공개토론회 자료

2005~2009년 국가재정운용계획

- 총량 분야 -

- 2005년 3월 25일(금) 10:00~13:00
- 전국은행연합회관 2층 국제회의실

국가재정운용계획
총량 분야 작업반

동 자료는 국가재정운용계획 총량분야 작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

총량 분야 작업반

반 장	기획예산처 :	반장식 재원배분총괄단장
	한국개발연구원 :	문형표 연구3부장
반 원	기획예산처 :	권오봉 기획총괄팀장
		정홍상 거시전망세입팀장
		김상규 기금총괄팀장
	재정경제부 :	윤종원 종합정책과장
		백운찬 조세정책과장
	한국개발연구원 :	고영선 선임연구원
		신석하 연구위원
		이삼호 연구위원
	조세연구원 :	박형수 세수재정추계팀장
		최준욱 재정연구팀장
		전병목 전문연구위원
	대외정책연구원 :	이준규 미주팀장
	한 국 은 행 :	박양수 조사국 모형개발반장
	인천대학교 :	전영준 교수
	이화여자대학교 :	홍기석 교수
	동국대학교 :	김종일 교수

목 차

Ⅰ. 재정운영의 현황 ····· 1

1. 재정지출규모 ····· 1
2. 국민부담 ····· 4
3. 분야별 재원배분 ····· 5
4. 재정수지 ····· 8
5. 정부부채 ····· 10

Ⅱ. 재정운영의 여건 ····· 13

1. 대내외 환경의 변화 ····· 13
2. 대내외 거시경제 전망 ····· 20

Ⅲ. 중기재정운영의 방향 ····· 24

1. 재정건전성의 유지 ····· 24
2. 적절한 경기조절기능의 발휘 ····· 28
3. 재정지출구조의 개선 ····· 30
4. 성과관리의 강화 ····· 34

쟁점토론 1: 거시경제·세입전망 ····· 41
쟁점토론 2: 재정운용목표 ····· 46

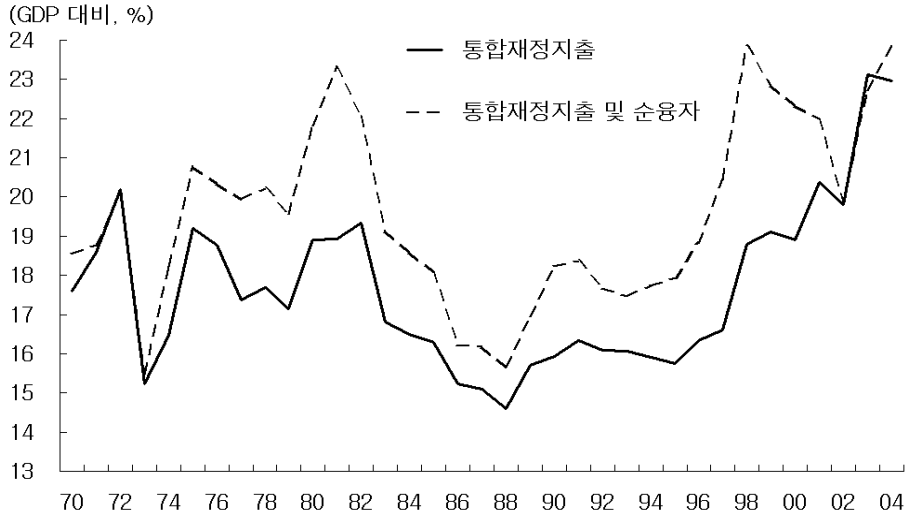
Ⅰ. 재정운영의 현황

1. 재정지출규모

□ 우리나라 통합재정지출 및 순융자의 GDP 대비 비율은 **1981년 정점에 달한 후 1988년까지 급격히 하락하다가 다시 증가**하기 시작하였음.

○ 특히 외환위기 직후 큰 폭으로 상승하여 1998년에 23.8%를 기록하였으며, 그 후로는 22~24% 수준을 보이고 있음.

우리나라 중앙정부 재정규모



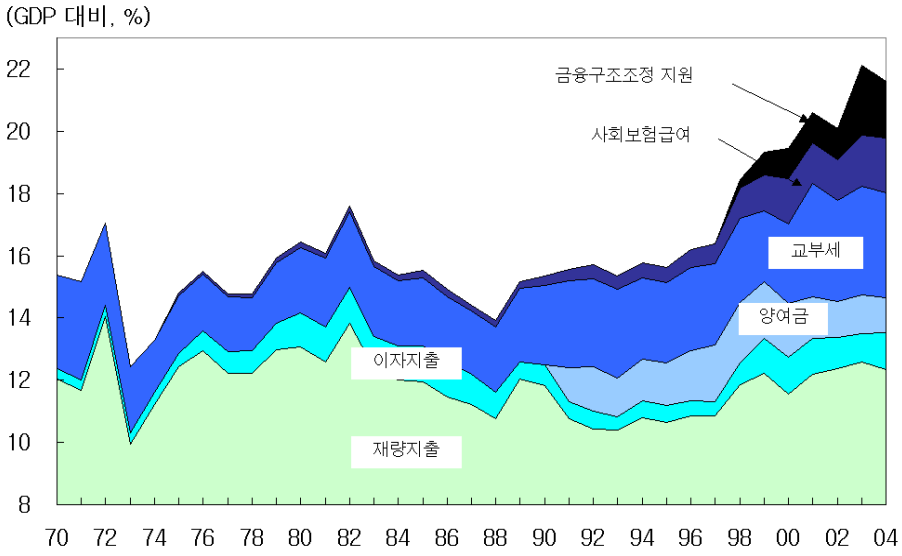
주: 2004~05년은 예산
자료: 재정경제부,『한국통합재정수지』, 각호.

□ 지출을 의무지출과 재량지출로 구분하면, **외환위기 이후 의무지출이 빠르게 증가하여 최근에는 전체 지출의 절반 정도를 차지**

○ 의무지출이란 이자지출·사회보험급여·교부금·양여금·금융구조조정비용을 말하며, 재량지출은 의무지출을 제외한 나머지 지출

○ 이러한 의무지출의 증가로 인해 향후 재정의 경직성이 높아져 재정건전화나 재정규모관리에 애로가 초래될 가능성

의무지출과 재량지출



자료: 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각호.

□ 일반정부(중앙+지방)를 기준으로 할 때, **우리나라의 재정지출규모는 선진국에 비해 작은 편이나 이는 소득이전(국민연금급여 등)이 작은 데 기인**

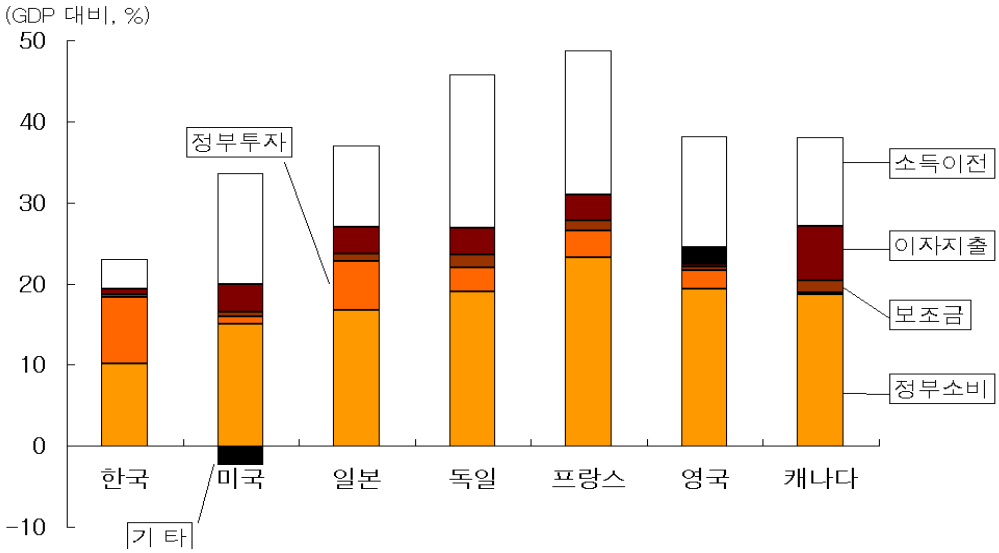
○ GDP 대비 일반정부 지출은 23.0%(2000년)로서, 유럽국가들(독일 45.7%, 프랑스 48.8%, 영국 38.2%)뿐 아니라 미국(31.2%) 및 일본(37.0%)에 비해서도 작은 편

○ 그러나 이는 국민연금 등의 사회보장지출과 이자지출이 작기 때문이며, 소득이전 및 이자지출을 제외할 경우 우리나라의 지출규모(18.7%)는 미국(14.1%)보다 많으며 OECD 평균(21.0%)과 유사

○ 향후 사회복지지출이 증가함에 따라 전체 재정규모는 선진국과 유사한 수준으로 증가할 전망

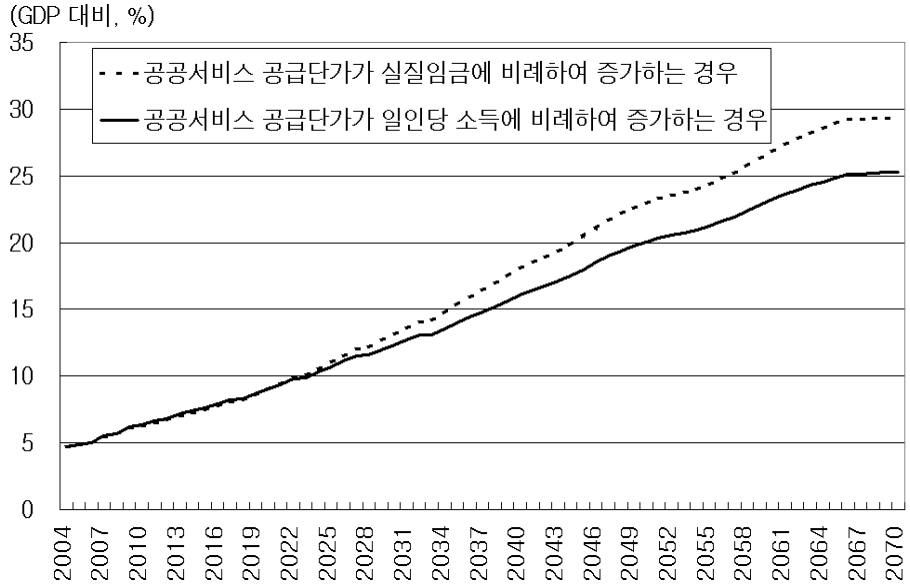
- 최준욱・전병목(2004)에 의하면 고령화 관련 재정지출은 현재의 GDP 대비 5% 수준에서 25~30%로 증가할 전망

항목별 일반정부 재정지출의 국제비교



주: 2001년 기준. 한국 및 일본은 2000년 기준.
자료: OECD, *OECD Economic Surveys: Korea,* Volume 2003/5 - March.

GDP 대비 고령화 관련 지출의 증가



주: 1) GDP는 구계열(1995년 기준).
2) 공공지출은 건강보험 및 공적장기노인요양 지출 등 포함
자료: 최준욱・전병목(2004).

□ 개도국을 포함한 **전세계 국가와 비교할 때 우리나라의 중앙정부 지출규모는 평균수준에 해당**(참고 2)

○ 국가의 특성을 나타내는 여러 가지 변수들(국토면적, 인구구조, 산업구조 등)을 통제할 경우 1993~97년중 우리나라 중앙정부의 재정지출/GDP 비율은 다른 나라에 비해 6%p 정도 낮은 것으로 나타났음.

○ 그러나 외환위기 이후 재정규모가 급증하면서 이러한 격차는 모두 해소되어 현재에는 전세계 평균과 유사한 수준에 달해 있음.

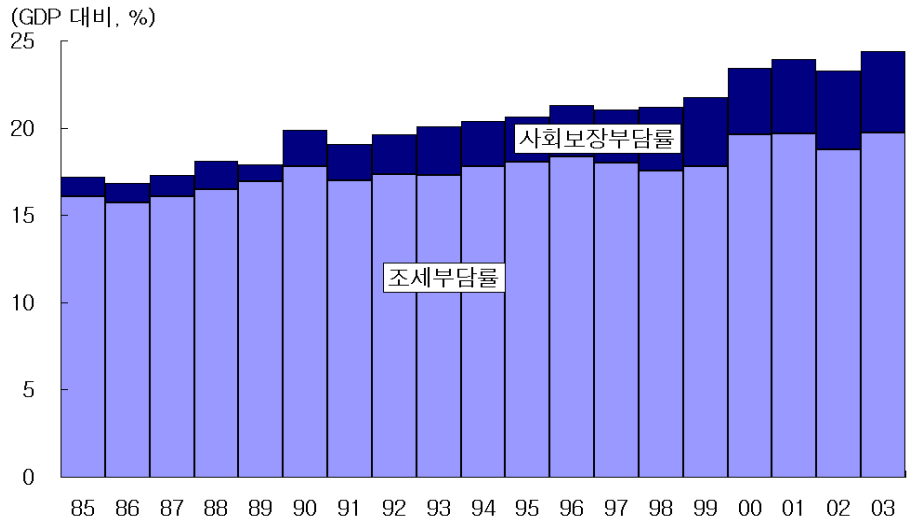
2. 국민부담

□ 재정지출규모의 증가와 함께 **조세부담 및 사회보장부담의 규모도 빠르게 증가**하는 추세

○ 1985년에는 국민부담률이 16% 정도였으나 2003년에는 25%로 9%p 높아졌으며, 구성내역에 있어서는 사회보장부담률 및 조세부담률이 각각 5%p 상승

○ 앞으로 국민연금 및 건강보험 등 사회보장부담률은 계속 높아질 전망

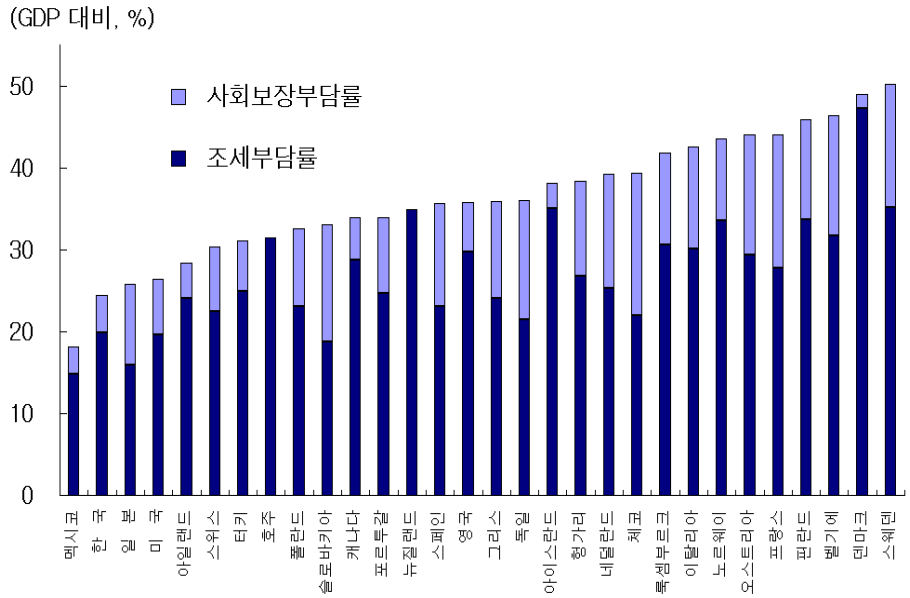
국민부담률의 증가추이



□ 2002년 현재 우리나라의 조세부담률은 19.8%(2003년 20.4%)로, 이미 미국(19.6%), 일본(15.9%)의 수준을 넘어섰으며 독일(21.5%)과 유사

○ 사회보장부담을 합한 국민부담률은 미국 및 일본과 유사한 수준

국민부담률의 국제비교(2002년)



자료: OECD, *Revenue Statistics of OECD member countries,* 1965/2003, 2004.

3. 분야별 재원배분

□ 중앙정부의 부문별 지출을 살펴보면, **경제사업(농림수산·수송 등)은 1970년대 이래 GDP 대비 4~6%의 규모를 차지**해 왔으며, **사회보장 및 복지는 최근 지출규모가 빠르게 증가**하는 추세

○ 경제사업이 총지출 및 순융자에서 차지하는 비중은 25% 내외를 유지

○ 경제사업 가운데 특히 '농림수산·수렵'과 '수송 및 통신'이 높은 비중을 차지

○ 경제사업 외에 국방과 교육부문의 지출도 높은 수준을 유지

중앙정부 통합재정지출 및 순융자의 기능적 분류

(단위: %)

	GDP 대비					총지출 및 순융자 대비				
	1970	1980	1990	2000	2001	1970	1980	1990	2000	2001
일반공공행정	4.0	0.8	0.8	1.3	4.0	23.1	4.0	4.2	5.2	14.0
국 방	3.9	6.2	3.7	2.8	2.9	22.7	30.6	20.0	11.4	9.9
공공질서 및 안전	0.0	0.9	0.8	1.1	1.1	0.0	4.6	4.3	4.6	4.0
교 육	2.9	3.0	3.2	3.7	4.2	16.7	14.6	17.0	15.3	14.5
보 건	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	1.3	1.0	1.7	0.7	0.5
사회보장 및 복지	0.8	1.2	1.5	3.7	3.3	4.9	5.7	8.1	15.3	11.6
주택건설 및 지역사회개발	0.0	0.5	1.9	1.3	2.2	0.3	2.5	10.1	5.3	7.7
오락·문화·종교	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	1.4	0.7	0.5	0.8	0.8
경제사업	4.7	5.3	3.8	6.1	7.6	27.4	26.0	20.4	25.2	26.4
연료 및 에너지	0.6	0.4	0.1	0.2	0.4	3.8	2.1	0.6	0.7	1.5
농림수산·수렵	1.9	1.2	1.9	1.5	1.7	11.2	5.9	10.2	6.2	5.9
광업·제조업·건설업	-0.5	1.5	0.4	0.6	1.2	-3.0	7.4	2.0	2.6	4.1
수송 및 통신	1.4	1.4	1.1	2.4	2.6	7.9	6.7	6.1	9.9	9.0
기타경제사업	1.3	0.8	0.3	1.4	1.7	7.5	3.9	1.4	5.8	6.0
기타지출	0.4	2.1	2.5	3.9	3.0	2.2	10.4	13.7	16.2	10.4
합 계	17.2	20.3	18.6	24.3	28.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 재정경제부,『한국통합재정수지』, 각년도.

□ **선진국과 비교할 때 우리나라는 경제사업의 지출규모가 큰 반면 보건분야와 사회보장 및 복지분야의 지출규모는 작은 편**

○ GDP 대비 경제사업 지출은 우리나라의 경우 6% 내외를 보이는데 반해 미국·영국은 2~3%, 독일·프랑스·캐나다는 5% 내외를 보임.

- 경제사업 가운데 특히 농림수산·수렵과 수송 및 통신분야의 지출규모가 큼.

○ GDP 대비 보건지출과 사회보장 및 복지지출의 합계는 우리나라의 경우 4~5%의 수준을 보이는 데 반해 선진국들은 20~40%의 수준을 보임.

- 이는 우리나라에서 국민연금급여가 본격적으로 지급되고 있지 않고 여타 사회복지지출도 다른 나라에 비해 작기 때문

일반정부 재정지출의 국제비교

(단위: GDP 대비, %)

	미 국 (1999)	독 일 (1996)	프랑스 (1993)	영 국 (1998)	캐나다 (2000)	한 국 (2000)	한 국 (2001)	한 국[1] (2000)
일반공공행정	2.6	2.4	4.0	1.9	2.3	2.4	2.5	1.3
국 방	2.9	1.3	2.5	2.7	1.1	2.8	2.7	2.8
공공질서 및 안전	1.7	1.5	0.8	2.5	2.1	1.4	1.6	1.1
교 육	7.3	4.4	5.2	4.5	8.3	4.0	4.4	3.7
보 건	6.9	8.8	10.2	5.6	6.7	0.3	0.3	0.2
사회보장 및 복지	8.0	21.5	19.7	16.7	12.9	4.2	4.9	3.7
주택건설 및 지역사회개발	0.8	2.1	2.9	1.4	1.0	1.5	1.5	1.3
오락·문화·종교	0.4	0.8	1.0	0.5	1.0	0.6	0.6	0.2
경제사업	2.9	5.4	4.6	2.2	4.4	5.6	6.4	6.1
연료 및 에너지	0.0	0.1	0.5	0.0	0.3	0.2	0.2	0.2
농림수산·수렵	0.5	0.6	0.1	0.2	0.8	1.6	1.9	1.5
광업·제조업·건설업	0.0	0.4	0.1	0.1	0.0	0.5	0.7	0.6
수송 및 통신	1.8	2.4	0.8	0.8	1.9	2.7	3.0	2.4
기타경제사업	0.5	2.0	3.0	1.1	1.3			1.4
주분류외 지출	4.5	8.4	5.1	9.4	8.5	0.5	0.7	3.9
이 자	2.6	2.4	2.7	3.3	3.0			1.6

주: 1) 중앙정부 통합재정 기준.

자료: 1) 외국 자료는 IMF의 *Government Finance Statistics Yearbook*(2001)에 제시된 중앙정부·주정부·지방정부의 기능별 지출을 합산하여 구하였음.

2) 한국의 일반정부 자료는 『국민계정』(한국은행)의 '일반정부의 목적별 주요 지출'을 합산하여 구하였음.

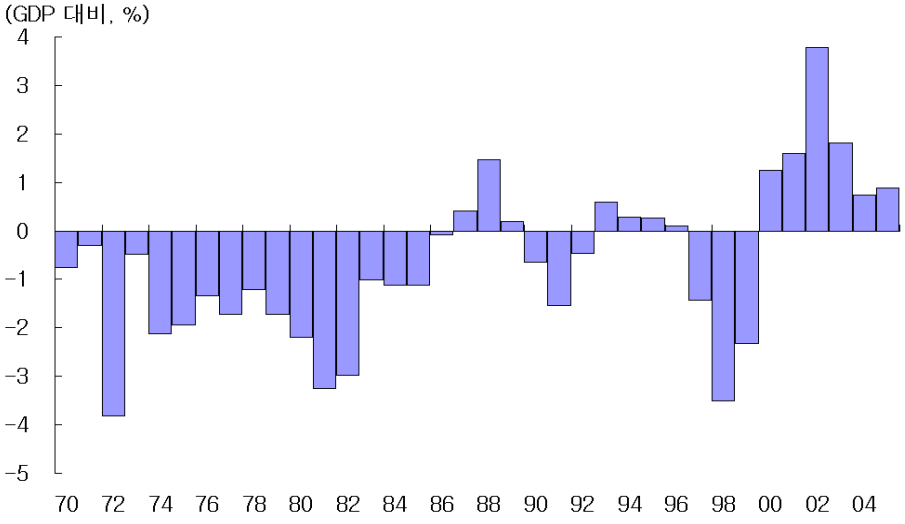
□ 개도국을 포함한 **전세계 국가와 비교할 때에는 보건 및 사회복지의 비중이 평균수준에 도달**해 있는 것으로 파악됨(참고 1).

○ 그러나 국방·교육·경제사업의 비중은 다른 나라에 비해 여전히 높게 나타남.

4. 재정수지

□ 외환위기 직후 재정수지가 크게 악화되었으나 **2000년 이후에는 다시 흑자기조**를 유지

우리나라 중앙정부의 재정수지



자료: 재정경제부,『한국통합재정수지』, 각호.

□ 재정건전성을 보다 명확히 파악하기 위해 **국민연금, 순융자, 공적자금 국채전환 등을 제외하면 전반적으로 균형상태**를 유지

○ 국민연금은 장기적으로 상당한 재정문제를 낳을 것으로 예상되지만 현재에는 통합재정수지의 흑자를 증가시키는 요인으로 작용

○ 순융자는 현금수입·지출에는 영향을 미치나 자산·부채의 변동을 초래하지 않으므로 발생주의 관점에서는 수입·지출과는 무관

○ 공적자금 국채전환은 일시적 지출로서 기조적 지출증가와는 무관

통합재정수지의 조정

(단위: 조원, %)

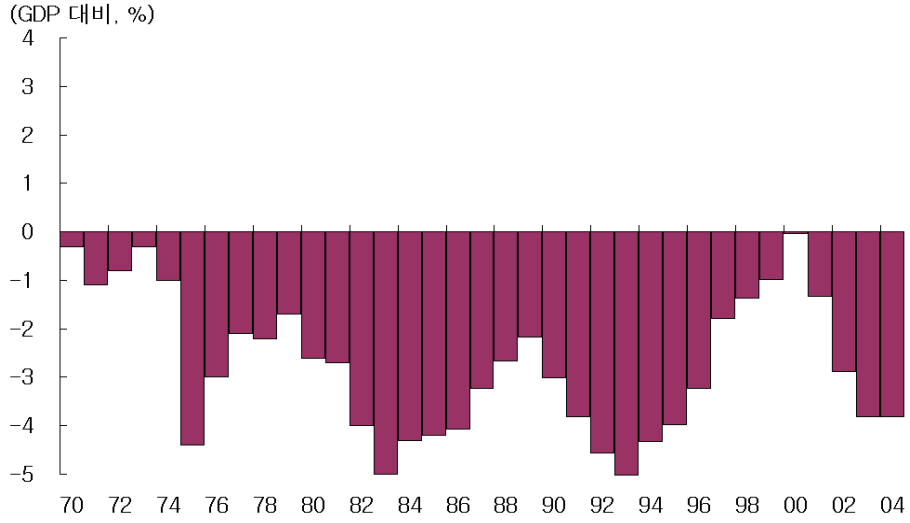
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (예산)	2005 (예산)
통합재정수지	-18.8	-13.1	6.5	7.3	22.7	8.1	3.3	5.6
(GDP 대비)	(-3.9)	(-2.5)	(1.1)	(1.2)	(3.3)	(1.1)	(0.4)	(0.7)
국민연금수지	6.7	6.5	11.2	13.3	15.6	18.5	20.9	24.4
(GDP 대비)	(1.4)	(1.2)	(1.9)	(2.1)	(2.3)	(2.6)	(2.7)	(2.9)
순융자	24.4	19.8	19.8	10.1	0.4	-2.7	6.7	6.8
금융구조조정	1.3	4.0	5.6	6.0	6.9	-	-	-
공적자금 국채전환	-	-	-	-	-	13.0	12.0	12.0
조정된 통합재정수지	-2.4	-3.8	9.6	-2.0	0.6	-0.1	1.1	0.0
(GDP 대비)	(-0.5)	(-0.7)	(1.7)	(-0.3)	(0.1)	(0.0)	(0.1)	(0.0)

주: 1) 국민연금수지는 순융자를 제외하고 수입과 지출의 차이로 계산.
2) 조정된 통합재정수지 = 통합재정수지 - 국민연금수지 + 순융자 - 금융구조조정 이자 + 공적자금 국채전환.

자료: 재정경제부,『한국통합재정수지』, 각년도.

□ 이러한 우리나라의 통합재정수지는 만성적인 적자를 보이고 있는 OECD 국가들과 비교할 때 상대적으로 양호한 편

OECD 국가의 일반정부 재정수지

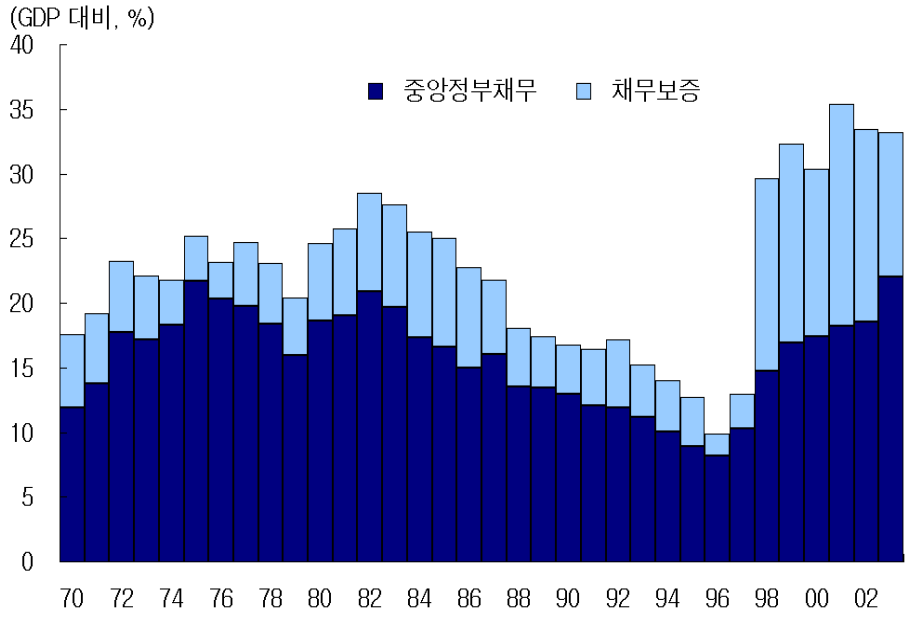


자료: OECD, *Economic Outlook*, 각호.

5. 정부부채

□ 중앙정부 채무는 **2003년 이후 공적자금의 국채전환 및 외환시장안정용 국채발행 증가 등으로 그 증가가 가속화**

우리나라 중앙정부채무



자료: 기획예산처, 『예산개요 참고자료』, 각호.

□ 중앙정부와 지방정부의 채무를 합한 국가채무는 GDP 대비로 1997년 말 12.3%에서 2003년 말 23.0%로 증가

○ **국가채무에 중앙정부 보증채무를 합할 경우 2003년 말의 총부담 수준은 GDP 대비 34.2%**에 도달

국가채무현황

(단위: 조원, %)

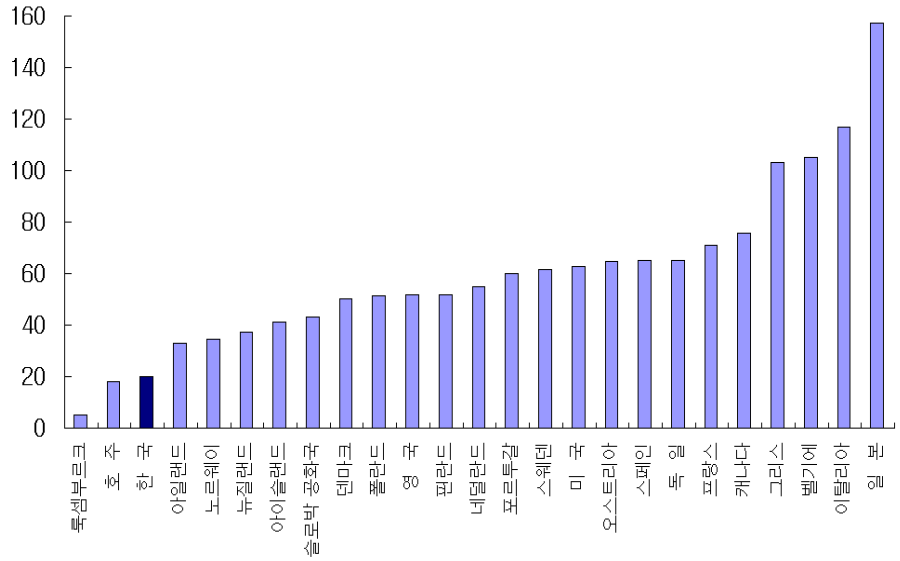
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
국가채무(A+B-C)	60.3	80.4	98.6	111.4	122.1	133.6	165.7
(대 GDP)	(12.3)	(16.6)	(18.6)	(19.3)	(19.6)	(19.5)	(23.0)
중앙정부(A)	50.5	71.4	89.7	100.9	113.1	126.6	158.8
(대 GDP)	(10.3)	(14.8)	(16.9)	(17.4)	(18.2)	(18.5)	(22.0)
○ 차입금	18.5	21.8	21.4	21.9	22.5	20.7	15.8
○ 국 채	28.6	46.6	65.8	76.3	87.8	103.1	140.6
○ 국고채무부담행위	3.4	3.0	2.5	2.7	2.8	2.8	2.4
지방정부(B)	15.1	16.2	18.9	22.3	21.3	19.5	18.4
(대 GDP)	(3.1)	(3.4)	(3.6)	(3.9)	(3.4)	(2.8)	(2.6)
지방정부의 對중앙정부채무(C)	5.3	7.3	10.0	11.9	12.3	12.5	11.6
국가보증채무	13.0	72.0	81.5	74.5	106.8	102.5	80.6
(대 GDP)	(2.7)	(14.9)	(15.4)	(12.9)	(17.2)	(15.0)	(11.2)

자료: 재정경제부.

□ 우리나라의 부채수준은 **선진국들에 비해서는 낮은 편**

OECD 국가의 일반정부(중앙+지방) 채무(2003년 말)

(GDP 대비, %)



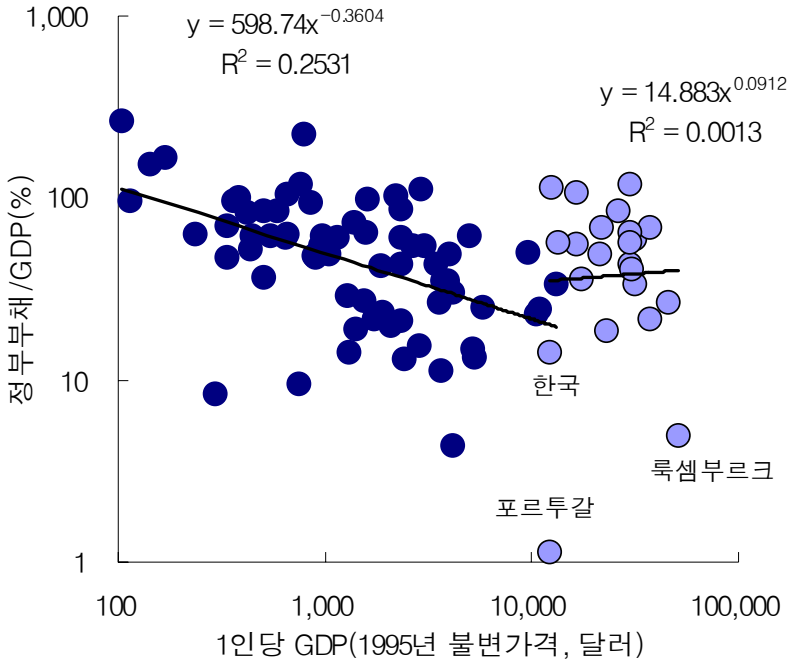
자료: OECD, *Economic Outlook,* No. 75, June 2004.

□ 그러나 개도국을 포함한 전세계 국가를 대상으로 소득수준과 부채비율을 살펴보면 우리나라는 **전반적인 추세선에서 크게 벗어나지 않는 수준**

○ 개도국의 경우 국민소득이 높을수록 정부부채가 작아지는 경향을 보이는 반면, 선진국에서는 국민소득과 정부부채 사이에 뚜렷한 관계를 발견할 수 없음.

○ 우리나라를 개도국에 포함시킬 경우 우리나라의 중앙정부부채는 이러한 추세선에 근접해 있음.

세계 각국의 중앙정부부채와 소득수준



주: 1) 1996~2001년간 세계 각국의 자료를 평균.
2) 횡축과 종축은 각각 로그스케일(log scale)로 표시되었음.
3) 짙은 점은 개도국, 옅은 점은 선진국을 표시. 개도국과 선진국의 구분은 IMF(2003)를 따름.

자료: World Bank, *World Development Indicators,* 2004.

Ⅱ. 재정운영의 여건

1. 대내외 환경의 변화

□ 세계경제 및 우리 경제를 둘러싼 환경변화가 계속되면서 우리의 적극적인 정책적 대응을 요구하는 대내외 도전요인들이 산재

○ 대외적으로는 ① 세계화의 지속적 진전, ② 중국을 비롯한 아시아권 경제의 급부상, ③ 정보화혁명과 신기술의 발전 등이 진행되고 있으며,

○ 대내적으로는 ① 성장잠재력의 저하, ② 고령화의 급속한 진행, ③ 양극화 및 사회적 긴장의 고조 등이 도전요인으로 작용

가. 세계화의 지속적 진전

□ 무역 및 투자자유화, 다국적기업의 세계화 전략, 정보화 혁명 등으로 전 세계 모든 기업·국가가 지구촌경제의 단일시장으로 통합되는 세계화가 빠른 속도로 지속될 전망

○ 1995년 현재 세계화가 완료된 시장의 비중은 전 세계 재화시장의 약 20% 정도였으며 이는 2010년경 약 50% 수준까지 상승할 것으로 전망

- 특히 농산물 및 소비재 시장의 개방이 가속화될 것이며, OECD국가와 非OECD국가 간의 무역이 크게 확대될 전망

○ 적지 않은 불확실성을 안고 있으나, 세계 각국의 적절한 정책적 대응이 있을 경우 선진국과 개도국 모두가 세계화의 혜택을 공유할 수 있는 'New Global Age'가 도래할 것으로 OECD는 전망

- 세계화를 둘러싼 선·후진국간의 국가적 이해가 일치하는 흔치않은 환경이 형성되었으나, 무역·투자자유화의 완성을 위한 범세계적인 정책공조 체계 확립, 그리고 재정·노동·사회복지 등에 관한 각국의 성공적인 정책개혁이 'New Global Age' 실현을 위한 전제

□ 세계화의 진전에 따라 경쟁에 기초한 시장경제시스템을 중심으로 범세계적 경제질서 형성을 촉진할 전망

○ 미국의 성장세 지속 및 유럽·일본의 상대적 성장지체에 따라 선진국에서도 시장경제 시스템을 보다 확고히 정착시키고자 노력하는 모습

○ 중국이 성공적으로 시장경제체제를 도입하고 있을 뿐 아니라, 시장경제체제로 전환한 다수 국가들이 적응기간을 거쳐 점차 안정되면서 성장세를 회복할 것으로 전망

□ 하나의 경제단위로 통합되어 가는 세계화의 추세 속에서 국민국가로서 독자적인 정책을 추구할 여지가 급속히 줄어들고 있어 글로벌 스탠더드에 부합하는 유연한 경제체제 구축이 시급

○ DDA 협상, FTA 체결 등을 통해 실물부문에서의 개방을 가속화함과 동시에 상대적으로 낙후된 금융·교육분야 등 서비스부문 개방도 적극 추진하되, 이로 인한 충격을 흡수할 수 있는 보완조치를 마련할 필요

○ 또한 아직까지 폐쇄적인 영역이 잔존하고 있는 우리의 행동양식과 사고방식을 전환해야 할 뿐 아니라, 사회전반의 제도와 관행 역시 광범위한 영역에서 국제적 기준에 부합하도록 개선할 필요

나. 중국의 부상 및 아시아권 경제의 위상 강화

□ 현재 미국의 2/3 수준에 머물러 있는 아시아권의 경제력이 중국의 고성장 등에 힘입어 2020년경에는 미국과 비슷한 수준으로 확대될 전망

○ 이와 같은 아시아권 경제의 부상은 일본의 저성장(연평균 1% 내외)에도 불구하고 중국의 고성장(연평균 6~7%)에 의해 주도될 전망

- 대만, 말레이시아, 태국 등 소위 Dynamic Asian Economies (DAE)도 안정적인 고성장을 지속하여 2020년경 DAE국의 소득수준은 OECD 평균의 약 1/2~3/4 수준으로 상승할 것으로 OECD는 전망

○ 이에 따라 아시아의 경제적 위상이 2020년까지 점차 미국·유럽에 비견될 수준으로 상승할 전망이며, 아시아권 내에서의 정치·경제적 중심도 일본에서 중국으로 이전될 전망

- 현재 일본의 1/3 수준인 중국의 경제규모가 2020년경에는 일본의 경제규모를 상회할 가능성

□ 중국의 고성장과 적극적 개방정책에 따라 우리나라와 중국의 경제적 연계는 더욱 심화될 전망

○ 중국은 이미 우리와 교역거래가 가장 큰 국가가 되었으며, 향후에도 우리 교역에서 차지하는 중국의 비중은 지속적으로 상승할 전망

- 중국은 미국이나 유럽에 비해 우리와 지역적으로 근접해 있으며, 일본에 비해서는 보다 적극적으로 개방에 임하고 있음.

○ 향후 중국과의 경제적 연계는 교역뿐 아니라 투자·금융·문화 등 전 분야에서 급속히 확대될 전망

- 이미 우리나라는 중국에 가장 많은 금액을 투자하는 국가군에 속하고 있으며, 향후에도 대중국 투자는 지속적으로 증가할 가능성

□ 중국의 부상과 함께, 여타 BRICs 국가(브라질, 러시아, 인도)도 시장경제로서의 체제전환을 완료하고 본격적인 산업화 단계에 진입할 전망

□ 이에 따라 개별 기업 및 경제주체의 명암은 진정한 경쟁력의 확보 여부에 의해 더욱 확대될 전망

○ 경쟁력을 확보한 기업에게 중국과 개도국의 지속적인 산업화는 새로운 시장확보의 기회로 작용할 것이나, 그렇지 못한 기업에게는 경쟁력 상실을 촉진하는 요인으로 작용할 전망

다. 정보화혁명과 신기술의 발전

□ 정보기술(IT)에 따른 정보화 혁명에 이어 BT, NT, 신소재 등 신기술의 비약적 발전과 이들 기술들 간의 융합으로 인해, 기술혁신이 확대·가속화되고 그 결과 경제·정치·사회·문화 전반에 걸친 대대적인 변혁요인이 지속적으로 발생

○ 신기술의 융합으로 기존산업의 "창조적 파괴" 과정이 촉진되고 이들 기술을 활용한 새로운 산업 및 시장이 출현

- 이들 기술은 과거의 농업혁명·산업혁명 이상으로 산업구조 및 인간의 삶에 지대한 변화를 초래할 것으로 예상(RAND, The Global Technology Revolution, 2001)

○ 기업의 생산방식, 소비 제품과 행태, 유통구조, 산업구조 등 경제활동은 물론 정치·문화·사회 등의 비경제적 영역에까지 심대한 변화 초래

□ 이에 따라 세계 산업계는 시장을 과점하는 소수의 글로벌기업과 틈새시장을 공략하는 특화기업군으로 재편되고, 규모 및 기술력에서 뒤지는 중간기업은 생존입지를 상실

○ 신기술혁명으로 인한 기존의 산업에 대한 "창조적 파괴" 과정은 새로운 성장동력의 육성을 위한 정부의 적극적인 역할을 필요로 함.

라. 성장잠재력의 저하

□ 우리 경제의 잠재성장률은 1980년대의 8%에서 1990년대의 6% 그리고 다시 5%내외로 하락해 있는 상황이며 이러한 추세는 당분간 지속될 전망

○ 이는 우리 경제의 발전단계가 성숙기에 접어들어 노동 및 자본투입이 지속적으로 감소하고 있는 데 기인하는 결과이기도 하나,

○ 생산성주도 성장(productivity-driven growth)을 견인할 수 있는 기술역량 및 제도적 기반이 미흡한 데도 그 원인이 있음.

□ 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 잠재성장률을 견인할 수 있는 새로운 성장동력의 발굴이 필수적

○ 특히 첨단기술, 혁신적 아이디어에 기초한 고부가가치 지식산업 및 서비스산업 등에서의 생산성 향상을 종합적·체계적으로 도모할 수 있는 전략적 정책 마련이 시급

마. 고령화의 급속한 진행

□ 출산율의 급속한 하락과 더불어 평균수명의 연장에 따라 인구구조의 고령화가 급속히 진행

○ 선진국들의 합계출산율이 최근 1.3~2.0 수준인 데 반해, 우리나라의 경우에는 최근 1.2 내외까지 급속히 하락하였으며, 평균수명도 2005년의 78세에서 2020년에는 81세로 연장될 전망

□ 급격한 고령화는 우리 사회의 각 분야에 큰 변화를 초래하는 도전요인으로 작용할 전망

○ 급격한 고령화는 생산가능인구·취업자수 증가율 둔화에 직접적인 영향을 미칠 것이며, 향후 경제규모가 확대되는 속도를 둔화시키는 핵심적인 요인으로 작용할 것임.

○ 또한 2010년대 중반 이후 피부양인구 비중의 급증에 다라 저축률을 하락시킴으로써 잠재성장률 둔화의 핵심요인의 하나로 작용할 전망

○ 동시에 급격한 고령화는 연금문제, 사회보건, 고령인구고용 등에 큰 파급효과를 미칠 전망

- 피부양 인구비중: '03년 28.3% → '20년 27.9% → '30년 34.9%

바. 양극화 및 사회적 긴장의 고조

□ 평균소득이 증가하는 한편 산업·기업간 양극화, 기업규모별 양극화 및 개인별 소득격차의 확대는 향후에도 상당 기간 지속될 전망

○ 세계경제와의 분업이 심화되는 과정에서 경쟁력을 유지하는 산업·기업과 경쟁력을 상실하는 산업·기업의 성과는 크게 확대될 전망

○ 이 과정에서 자영업을 포함한 다수 중소기업의 경쟁력 상실도 불가피할 전망

- 특히 자영업의 비중이 높은 우리 경제의 경우, 이와 같은 과정이 보다 급속히 나타날 가능성(전체취업자 중 자영업자의 비중: 한국 27~28%, 미국 7.3%, 일본 10.8%, 독일 10.1%, 대만 16.0%)

○ 개인별로도 새로운 환경에서 경쟁력을 유지하는 개인과 경쟁력을 상실하는 개인의 소득격차는 크게 확대될 가능성

□ 이와 같은 양극화의 심화는 어느 정도 불가피한 현상일 수 있으나, 사회통합을 저해하여 궁극적으로 성장잠재력을 훼손시키는 요인으로 작용할 수도 있음.

○ 기본적으로 시장수요에 부응하는 경제주체에게 보다 많은 보상이 주어지는 시스템은 환경변화에 대한 우리 경제의 적응력을 높이는 긍정적인 효과를 창출

○ 그러나 소득격차의 확대는 그 자체로서 상대적 박탈감을 심화시켜 사회문제로 비약될 수 있는 한편 개방 및 경쟁을 확대시키는 정책에 장애요인으로 작용하여 경제적으로도 성장잠재력을 하락시킬 가능성

□ 이와 함께 삶의 질에 대한 욕구가 지속적으로 증가함으로써 우리 사회에 내재된 다양한 갈등요인들이 전 계층·전 부문에서 분출되는 등 사회적 긴장이 고조될 가능성

○ 지역갈등·노사갈등 등 기존의 사회갈등과 더불어 기성세대와 신세대 간의 갈등, 양성평등 추세에 따른 남녀 갈등, 경제위기 이후 악화된 소득분배로 인한 사회적 갈등 등이 동시다발적으로 분출

○ 과거의 수직적 권력구조가 붕괴되고 수평적 의사소통이 강조되면서 향후 이러한 사회적 긴장이 더욱 증폭할 가능성

□ 이러한 양극화의 진행 등에 따른 사회적 긴장을 완화하기 위한 정책적 노력을 지속할 필요

○ 소득분배 악화 등에 대응할 수 있는 실효성 있는 사회안전망 구축이 필요

○ 교육·재취업 등 사회제도적 여건이 경제주체가 환경변화에 유연하게 적응할 수 있도록 조성되어야 할 필요

○ 이해갈등을 조정하고 관리할 수 있는 갈등조정제도에 대한 구체적인 방안을 시급히 마련할 필요

2. 대내외 거시경제 전망

가. 세계경제 전망

□ **세계경제는 2004년 4.2%대의 성장을 달성**한 것으로 추정됨.

○ 2004년 3/4~4/4분기의 고유가가 세계경제에 부정적인 영향을 준 것은 사실이나 1970~80년대의 석유파동에 비하면 영향이 크지 않으며,

○ 원유 및 원자재 시장의 수급불균형문제는 향후 5년간 지속될 것으로 보이나 점진적인 하향 안정세를 보일 것으로 전망됨.

○ 2004년 4% 이상의 성장률 추정치는 1988년 이후 가장 높은 수준이며, 부시 행정부의 감세정책과 낮은 금리에 기인한 바 큼.

세계경제 주요지표

(단위: %)

	2003	2004	2005
실질 GDP	2.8	4.2	3.4
소비자물가	2.9	2.7	2.5
정책금리	2.8	3.0	3.5

자료: Global Insight, 2004. 12

□ **2005년 이후에는 장기 추세성장률보다 높은 성장세가 이어질 것**인지에 대한 논란이 있음.

○ 2003년에 시작된 미국 경제의 회복과 동아시아 경제 및 BRICs 경제의 회복에 힘입어 세계 경제가 성장세를 지속적으로 보이고 있고, 1차 산품의 가격이 하향 안정세가 2005~2009년에도 유지될 것으로 예상됨.

○ 2005~2009년 세계경제는 2004년의 성장세보다 다소 낮아진 3.2% 이상의 성장세를 보일 것으로 예상되는데, 이는 1999~2003년의 연평균 성장률 2.6%를 능가하는 수준

2005~2009년 세계경제 성장전망

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009
실질GDP	3.4	3.2	3.3	3.2	3.1
소 비	3.0	3.1	3.1	3.2	3.0
투 자	4.7	3.8	4.0	4.1	4.3
수 출	7.4	7.1	6.7	6.0	5.3
수 입	7.3	6.7	6.6	6.0	5.5

자료: Global Insight, 2004. 12

□ **지역별로도 2005～2009년간 안정적 성장이 예상**됨.

○ 미국 경제는 3.1% 이상의 성장을 지속할 것임.

○ 중국이 연착륙에 실패할 가능성은 거의 없으며, 연평균 7.3%이상의 성장률을 보일 것으로 예측됨.

○ 일본은 1.9～2.0% 수준의 성장률을 지속할 것으로 전망됨.

○ EU는 2.4% 내외의 안정적 성장을 보일 것으로 전망됨.

○ BRICs 경제는 연평균 5.9%대 이상의 성장을 지속적으로 유지할 것으로 전망됨.

나. 국내경제 전망

□ **성장률**: **2005년부터 5% 내외**의 잠재성장률 수준을 유지할 전망

○ 우리 경제는 2005년에 수출증가세가 크게 둔화되는 반면 내수는 점진적으로 회복됨에 따라 전반적으로 성장세가 회복되고,

○ 2006년에는 내수가 본격적으로 회복되는 한편 수출증가율도 다소 높아지면서 5% 내외의 성장률을 기록하고,

○ 이후에는 세계경제의 안정적 성장에 따라 우리 경제도 잠재성장률 수준의 증가율을 보일 전망

중기 거시경제 전망

(단위: %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008～2009
Ⅰ. GDP	3.1	4.7	5.0	5.0	5.0	5.0
1. 총소비	-0.5	0.0	3.2	4.2	4.3	4.3
민간소비	-1.4	-0.8	3.3	4.4	4.5	4.5
2. 총고정투자	3.6	2.6	5.2	5.5	5.0	4.6
설비투자	-1.5	3.8	8.8	6.9	5.8	5.1
건설투자	7.6	2.3	3.2	4.7	4.5	4.4
3. 총수출(물량)	15.7	20.2	10.0	9.7	9.6	9.5
상품수출(물량)	18.7	21.3	10.1	10.5	10.0	9.8
4. 총수입(물량)	9.7	12.4	11.2	9.5	9.3	9.2
상품수입(물량)	10.8	13.0	12.1	10.3	10.0	9.8
Ⅱ. 물가・요소가격						
1. 소비자물가	3.6	3.6	2.9	3.0	2.9	2.9
2. GDP 디플레이터	2.3	3.7	2.8	2.9	2.9	2.9
3. 생산자물가	2.2	6.1	1.6	1.7	1.6	1.7
4. 명목 임금	9.4	6.0	7.0	7.2	7.1	7.1
5. 명목수익률 (회사채)	5.4	4.7	5.3	6.5	6.9	7.0
Ⅲ. 경상수지 (억달러)	123	270	194	99	36	-24
상품수출 (%)	20.9	30.0	14.3	11.7	9.7	7.3
상품수입 (%)	18.1	24.4	18.7	15.5	11.5	8.9

Ⅲ. 중기재정운영의 방향

1. 재정건전성의 유지

가. 중기재정운영의 목표

□ 앞으로도 **재정건전성을 유지**하는 일이 중요(참고 2)

○ 재정수지의 악화는 국민저축률을 낮추어 투자부진과 경상수지악화를 초래하며, 정부부채의 누적은 정부정책에 대한 국내외 투자자들의 신뢰도 저하를 초래하여 거시경제의 불안정성을 유발

○ 이자부담의 증가는 국가적 우선순위에 따른 신축적 재원배분을 저해하고 지출관리에 어려움을 초래하며, 특히 국민연금 등 사회보장지출이 증가할 때 이자부담은 재정지출의 경직성을 높임.

□ 따라서 중기재정운영의 목표는 ① **전반적으로 재정수지의 균형기조를 유지함으로써 GDP 대비 정부부채를 현 수준에서 서서히 하락**시키는 한편, ② **지출규모 역시 과도한 수준으로 증가하는 것을 방지**하는 데에 두어져야 할 것임.

○ 재정수지의 균형기조를 유지할 경우 정부부채의 절대규모는 늘어나지 않으므로 GDP 대비로는 정부부채가 서서히 하락하게 됨.

○ 수지균형이 유지되는 상태에서 소득증대에 따라 재정수입이 증가하면 지출규모도 증가하게 되나, 가능하면 이러한 재정수입 및 지출규모의 증가속도를 늦춤으로써 국민부담의 증가를 막아야 할 것임.

□ 보다 구체적으로는 **'관리대상수지'를 균형수준(대략 GDP 대비 -1%~1%)에서 유지**함으로써 국가부채/GDP 비율이 서서히 하락하도록 유도(참고 3)

○ 그러나 관리대상수지를 균형수준에서 유지하더라도 관리대상수지에서 제외되는 공적자금 상환소요로 인해 국가부채/GDP 비율은 불가피하게 단기적으로 상승할 전망

□ 수지균형을 유지하면서 재정지출/GDP 비율의 중기적인 증가추세를 주시

○ 감세 및 지출축소를 통해 **필요시 재정지출/GDP 비율의 급증을 방지**

나. 연도별 실행목표

□ 이러한 중기재정운영의 목표를 달성하기 위한 **실효성 있는 연도별 실행목표(operational target)를 설정**할 필요

○ 재정수지 및 국가부채는 경기적 요인에 의해 크게 영향을 받기 때문에 이를 엄밀히 준수하는 것은 어려움.

- 중기재정전망에서는 향후의 경기변동을 예측할 수 없기 때문에 경제가 잠재성장률 수준으로 성장한다는 가정하에 재정전망을 실시할 수밖에 없음.

- 그러나 실제로는 경기변동에 따라 재정수지 및 국가부채가 전망치를 상회 또는 하회하게 됨.

○ 엄밀히 준수할 수 없는 목표를 설정할 경우 재정관리의 책임성이 약화되고 실효성도 낮아지게 되므로, 중기재정운영의 목표와는 별도로 실효성 있는 연도별 실행목표를 설정하는 것이 바람직

□ **연도별 실행목표로는 적자상한선과 지출상한선을 고려**할 수 있음.

○ 적자상한선의 예: EU, 1980년대의 미국

○ 지출상한선의 예: 1990년대의 미국, 스웨덴, 영국

□ **지출상한선이 적자상한선보다 우월**

○ **경기적 요인에 의한 변화**: 재정수지는 정부가 통제할 수 없는 요인, 즉 경기적 요인에 의해 큰 폭으로 변할 수 있음.

○ **경기조절에 기여**: 경기가 나빠지고 있는데도 적자목표에 집착할 경우 경기침체가 심화되어 오히려 적자가 더 커질 수도 있음.

□ 따라서 우리나라에서도 지출상한선을 목표로 삼는 것이 바람직한데, 이러한 **지출상한선에 대해서는 어느 정도 구속력을 부여하는 것이 바람직**

○ 나라에 따라 확정적(fixed) 또는 신축적(flexible) 중기재정관리체계를 운영

- 확정적 관리체계(지출상한선에 강제력 부여): 1990년대의 미국, 스웨덴, 영국

- 신축적 관리체계(지출상한선을 예시적으로 활용): 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 뉴질랜드 등

○ 확정적 체계에서는 재정의 자동안정화기능이 극대화될 수 있으며 매년도 예산편성이 안정적으로 수행될 수 있으나, 확정적 체계의 유지를 위해서는 정치적 합의와 국민적 지지가 필요

○ **우리나라에서는 건전재정에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있고, 또 구속력을 부여하지 않는다면 중기재정관리가 무의미해질 가능성**이 있으므로 어느 정도 구속력을 부여하는 것이 바람직

○ 그러나 5년 후의 지출까지 구속하는 것이 너무 비현실적이라면 3년 후까지의 지출에 대해서만 구속하는 방안을 택할 수도 있음.

□ **지출상한선의 적용범위도 결정**할 필요

○ 이자지출, 사회보장급여 등은 정부가 통제할 수 없는 요인(금리, 수급자수, 물가상승률 등)에 의해 결정되므로 이에 대해 지출상한선을 부과하기는 어려움.

○ **현 상태에서는 이자지출, 사회보험급여, 교부금, 양여금, 금융구조조정비용을 '의무지출'로 정의하고, 이들을 제외한 '재량지출'에 대해 지출상한선을 부과하는 것이 바람직**하다고 판단됨.

○ 미국(1990년대) 및 영국은 이와 유사한 방식을 채택한 반면, 스웨덴은 이자지출을 제외한 모든 지출에 지출상한선을 부과

- 스웨덴이 연금급여에까지 지출상한선을 부과하고 있는 것은 1990년대 초의 금융위기로 인해 재정건전화의 필요성에 대한 국민적 공감대가 매우 널리 형성되어 있기 때문으로 추측됨.

다. 목표달성여부의 보고

□ **중기재정운영의 목표와 연도별 실행목표가 실제로 달성되었는지를 국민에게 보고**하는 절차가 필요

□ **중기재정운영목표(수지 및 부채)의 경우 경기변동요인을 감안하여 실적을 보고**

○ 예컨대 재정수지는 경기변동에 따라 불가피하게 전망치를 상회 또는 하회하기 때문에 연도별로 실적치와 전망치를 대비하는 것은 무의미

○ 그 대신 ① 경기순환국면 전체에 걸친 실적치의 평균을 전망치와 비교하거나, ② 구조적 재정수지를 추정하여 이를 전망치와 비교하는 방법을 활용

- 예컨대 ①의 경우 과거 5년간의 GDP 대비 관리대상수지 평균이 -1%～1%의 범위 안에 있음을 보이고, ②의 경우 잠재GDP 대비 구조적 재정수지가 -0.5～0.5%의 범위 안에 있음을 보임.

○ ①과 ②는 각각 장단점을 가짐.

- ①은 국민들에게 쉽게 설명할 수 있다는 장점을 가지는 반면 경기순환국면의 시작점과 끝점에 대한 판단이 어려울 수 있다는 장점을 가짐.

- ②는 상당히 논리적인 구조에 기반한다는 장점을 가지는 반면 구조적 재정수지의 개념을 국민들에게 설명하기 어려우며 그 추정에 상당한 불확실성이 내재되어 있다는 단점을 가짐.

□ **연도별 실행목표(지출상한선)에 대해서는 경기변동요인을 감안하여 실적을 보고할 필요가 없음.**

○ 즉, 실제지출과 지출상한선을 비교하는 것으로 충분

2. 적절한 경기조절기능의 발휘

□ 현재 경제학계에서는 **재정이 경기조절기능을 수행함에 있어 한계**를 가지고 있으며, **자동안정화장치(automatic stabilizer)를 최대한 활용하는 것이 바람직**하다는 데 의견의 일치를 보고 있음.

○ 재정의 경기조절기능이 가지는 한계로는 ① 길고 불확실한 시차, ② 재정지출의 不可易性, ③ 정치적 제약이 거론됨.

- **길고 불확실한 시차(long and variable lag)**: 행정부가 경기상황을 판단하고 예산안을 편성하여 입법부에 제출 → 입법부에서 이를 논의하여 예산을 확정 → 일선부처가 구체적인 사업계획을 수립하여 시행하는 과정에서 긴 시차가 소요

- **재정지출의 불가역성(irreversibility)**: 확장적 재정정책(예컨대 건설투자)이 일단 시행된 후에는 경기상황변화에 맞추어 이를 축소하거나 중단하기가 쉽지 않음.

- **정치적 제약(political constraint)**: 경기부양을 위해 실시된 일시적 지출확대나 조세감면은 이익집단의 영향으로 인해 장기적으로 고착화될 가능성

○ 적극적이고 재량적인 경기조절보다는 자동안정화장치를 활용한 소극적이고 자동적인 경기조절에 의존하는 것이 바람직하다는 견해가 우세

- **자동안정화장치는 시차, 불가역성, 정치적 제약 등의 문제를 갖지 않음.**

□ 그러나 **현실적으로 자동안정화장치에만 의존하기는 어려운 경우가 존재**하기 때문에, 재량적 경기조절정책을 실시할 여지를 확보하는 것이 바람직

○ 자동안정화장치의 크기는 세입규모, 조세체계의 누진도, 사회보장제도 등에 따라 달라지는데, **우리나라를 포함한 많은 개도국에서는 세입규모가 작고 사회보장제도도 발달되어 있지 않아 자동안정화장치가 충분한 기능을 발휘하기 어려움**.

- 또한 자동안정화장치를 강화하기 위해 조세부담을 증대시키거나 조세체계의 누진도를 높이거나 사회보장제도를 확대할 경우 국민경제의 효율성이 저하될 가능성이 높음.

○ 따라서 **재량적 경기조절정책이 한정된 범위에서라도 실시될 수 있는 여지를 남겨두는 것이 바람직**함.

□ 구체적으로는 ① 중기 지출상한선 설정시 경기조절용 예산여유분을 확보하는 방안과 ② 지출상한선 초과에 대한 예외규정을 설정하는 방안을 고려할 수 있음.

○ ①의 경우, 국가재정운용계획 수립시 향후 5년의 각 연도에 대해 일정액을 경기조절용으로 유보해두고, 당해연도에 가서 이를 본예산 또는 추경을 통해 사용할 수 있도록 함.

- 이 경우 정부가 경기조절용 예산여유분을 각 연도에 모두 소진시킬 가능성에 있으므로 이에 대한 대비가 필요

○ ②의 경우, 예컨대 “경제성장률이 3% 미만으로 하락할 것이 예상되면 상한선을 5조원 초과하여 예산을 편성할 수 있다”는 형태로 규칙을 정할 수 있을 것임.

- 이 경우 성장률 전망에 대한 신뢰성을 확보하는 일이 중요한데, 민간 연구기관이나 국제기구의 전망치를 활용하는 방안을 고려

○ 어느 경우에나 관리대상수지 전망시 각 연도에 경기조절용 지출이 어느 정도가 될 것인지에 대한 가정이 필요

3. 재정지출구조의 개선

□ 앞에서 살펴본 바와 같이 **현재 우리나라의 재원배분은 개발연대의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있음**.

○ 정부는 제조업 등 각종 산업부문에 대해 직접적 지원을 제공하고 사회간접자본 시설을 확충하는 한편 경제 내에서 큰 비중을 차지하는 농림수산부문에 대한 각종 소득보전책을 제공

□ 그러나 경제상황이 급격히 변하면서 이러한 재원배분의 유용성에 대해 의문이 제기되고 있는바, 무엇보다도 **금융시장이 빠른 속도로 발전함에 따라 각종 산업에 대한 직접적 재정지원의 필요성이 감소**

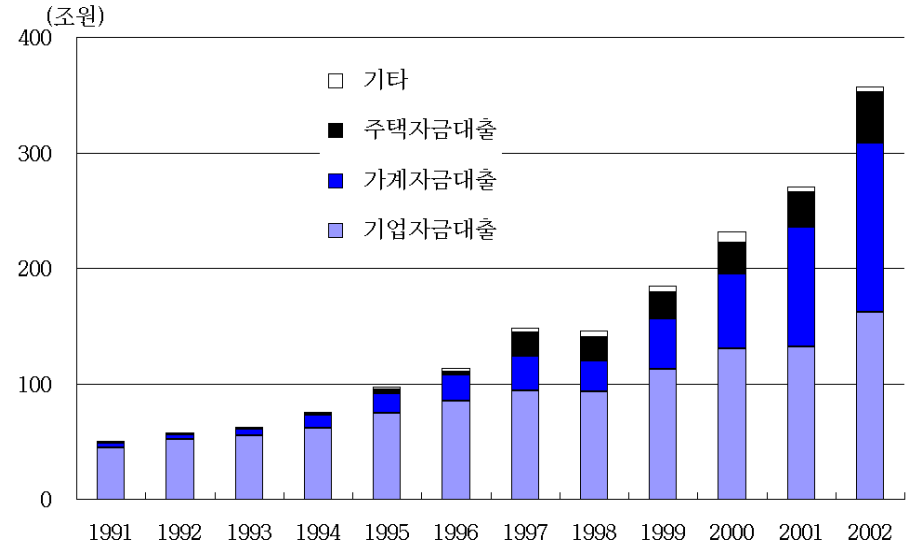
○ **우리나라의 금융연관비율(금융자산/GDP)**은 현재 미국의 1990년대 중반 수준에 도달

금융연관비율 추이

자료: 한국은행, 「자금순환표」, 각호
Board of the Governors of the Federal Reserve System, *Flow of Funds Accounts of the United States: Annual Flows and Outstandings,* 각호.

○ 시중은행의 대출형태도 기업대출 일변도에서 벗어나 **가계자금대출 및 주택자금대출의 비중이 대폭 제고**

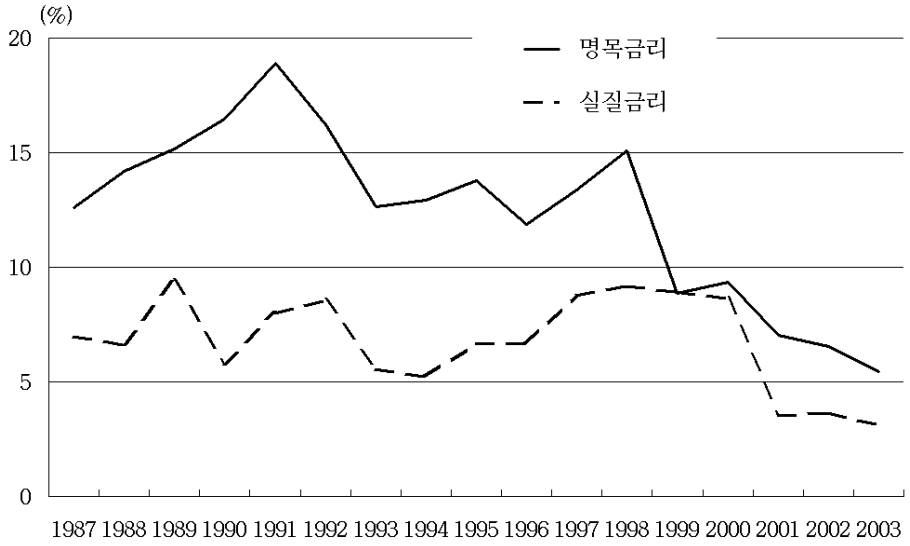
일반은행의 형태별 원화대출금



자료: 금융감독원, 『금융통계월보』, 2003. 3

○ 외환위기 이후 **명목금리가 가파르게 하락**하고 실질금리는 5% 내외에서 안정

회사채(장외, 3년, 우량물) 금리



주: 실질금리는 GDP 디플레이터를 사용하여 계산.
자료: 한국은행

□ 이처럼 민간금융시장의 규모가 확대되고 금리도 낮아진 상황에서 **정부의 계속적인 산업지원은 여러 가지 부작용을 낳을 가능성**이 높아지고 있음.

○ 과거와 같은 직접적 보호와 육성은 산업경쟁력을 약화시켜 궁극적으로 우리 경제의 잠재성장력을 약화시킬 전망

- 이보다는 대외개방 확대, 공정경쟁정책 강화, 금융건전성감독 강화 등 간접적인 경쟁력 강화정책이 보다 효과적

○ 특히 경제사업의 주요 수단인 재정융자는 민간금융시장의 자생적 발달을 저해할 뿐 아니라 국가 전체의 가용자원이 가장 효과적인 분야에 배분되는 것을 방해

○ 향후 사회복지분야를 중심으로 새로운 재정수요가 증가하는 상황에서 우선순위가 낮은 분야에 대한 지속적 재정지원은 재정건전성을 악화시킬 가능성

□ 해외연구(Devarajan, Swaroop, and Zou(1996), Kneller, Bleaney, and Gemmell (1999) 등)에서도 경제사업의 효과성에 의문이 제기됨.

○ IMF(2001)도 기업 및 금융부문에 대한 직접적 개입(신용보증, 한국은행 재할인, 정책융자 등)을 줄여나갈 것을 권고

□ **따라서 향후에는 경제사업의 비중을 줄이고 시장실패가 발생하는 부분에 대해서만 선택적으로 개입할 필요**

○ 제조업 등 제반 산업에 대한 재정지원을 축소하며, 특히 과거에 비해 경재내에서의 비중이 크게 감소한 농림어업에 대한 지원을 중점적으로 감축

○ 사회간접시설 투자도 타당성조사를 강화하면서 전반적으로 그 비중을 축소하는 것이 바람직

□ 이를 통해 재원을 절약함으로써 **향후 불가피하게 다가올 사회보장 및 보건분야의 재정수요 증가에 대처**

○ 이미 사회적 형평성에 대한 요구가 확대되면서 최근 사회보장지출이 급속히 증가하고 있으며, 향후 인구고령화와 맞물려 향후 더욱 큰 폭으로 증가할 전망

□ 경제사업의 비중은 축소하는 한편 **각종 공공서비스에 대한 지출은 확대**할 필요가 있음.

○ 기본적인 공공서비스의 예

- 국민의 기본권인 재산권, 안전, 건강을 보호하기 위한 사법, 치안, 소방, 환경, 보건 등

- 정책수립의 기초가 되는 조사통계와 시장경제를 뒷받침하기 위한 경쟁촉진, 금융건전성감독 등

○ 이들에 대한 지출은 바로 눈에 띄는 효과를 낳지는 않지만 장기적으로 경제발전과 사회안정에 결정적인 영향을 미침.

□ 이와 더불어 **성장잠재력 확충을 위한 연구개발 및 교육·훈련에 대해서도 우선적인 재정투자**가 이루어져야 할 것임.

4. 성과관리의 강화

□ 국가재정운용계획에 의한 중기재정관리체계의 성공적 정착을 위해서는 **성과관리가 강화될 필요**가 있음.

○ 과거의 성과에 대한 평가 없이 향후 계획을 수립하는 것은 불합리

□ 성과관리의 강화를 위해서는 일차적으로 **사업추진에 앞서 사업의 목표와 기대효과를 명확히 규정하고 엄밀한 타당성검토를 실시**

○ 현재로서는 사전적으로 그 목표가 명확히 규정되어 있지 않거나 구체적인 성과지표도 설정되어 있지 않은 경우가 대부분

- 상충되는 다양한 목표를 추구하거나 선험적으로 좋은 효과를 달성할 것으로 막연히 기대하는 경우가 많음.

□ 타당성검토에 있어서는 **정부투자의 사회적 한계생산성이 민간투자의 한계생산성보다 높은가**를 검토

○ 정부투자의 한계생산성이 민간투자의 한계생산성과 동일하거나 그보다 낮은 경우 추가적인 정부투자는 자원의 낭비를 초래

- 이 경우 조세감면 등을 통해 민간투자를 확대하는 것이 국민경제 전체의 투자효율성을 높이는 방법

○ 본질적으로 정부부문보다는 민간부문의 효율성이 더 높다는 전제하에 가능한 한 정부의 영역을 줄이고 민간의 영역을 넓히는 것이 바람직

- 사회주의적 계획경제의 비효율성은 이미 구소련 등 공산권에서 입증된 바 있음.

□ 구체적으로 **정부투자는 시장실패(market failure)가 발생하는 부분에 대해서만 시행**될 필요가 있음(참고 4).

○ 시장실패가 발생하는 이유로는 다음과 같은 것들이 있음.

① 공공재(public goods)의 존재

② 易選擇(adverse selection) 등의 요인에 기인한 시장의 불완전성(incomplete market)

③ 규모의 경제(economies of scale)

④ 정보의 비대칭성(asymmetric information)

⑤ 외부효과(externalities)의 존재

○ 이러한 시장실패가 존재할 때 민간투자는 사회적으로 바람직한 수준까지 충분히 이루어지지 않는데, 정부투자는 민간투자를 보완하여 시장실패를 교정하는 역할을 수행할 수 있음.

○ 시장실패를 교정하기 위한 정부투자의 한계생산성은 시장실패가 존재하지 않는 다른 부문에서 이루어지는 민간투자의 한계생산성보다 높을 것임.

□ 이상과 같은 논의를 통해 볼 때 **투자결정에 앞서 정부는 다음과 같은 질문들에 대해 명확한 답을 찾아야 함**.

① **해당사업의 근본목적은 무엇인가?** 즉, 어떠한 종류의 공공이익을 증진시키고자 해당사업을 추진하는 것인가? 해당사업의 직접적인 수혜대상과 간접적인 수혜대상은 누구인가?

② 이러한 목적달성을 위해 **정부가 반드시 개입해야 하는가?** 즉, 어떠한 종류의 시장실패가 존재하는가? 정부개입이 이러한 시장실패를 교정할 것으로 기대되는가? 시장실패보다 정부실패가 더 클 가능성은 없는가?

③ 정부개입이 필요하다면, 해당사업을 **중앙정부가 담당하는 것이 적절한가 아니면 지방정부가 담당하는 것이 적절한가?**

④ **정부개입의 수단으로는 어떤 것이 적절한가?** 즉, 정부투자・보조금지원・재정융자・신용보증・조세감면・규제 등 여러 가지 수단 가운데 가장 비용효과적인 것은 무엇인가? 민간의 유인을 가장 적게 왜곡시키고 이익집단의 발생가능성이 가장 작은 것은 무엇인가?

⑤ 사업시행의 **구체적인 편익과 비용은 어느 정도인가?** 편익과 비용의 측정이 가능하지 않다면 간접적으로라도 이를 파악할 수 있는 방안은 없는가?

⑥ **해당사업의 성과를 측정할 수 있는 방안은 무엇인가?** 성과측정 및 평가를 위해서는 어떠한 자료를 누가 언제 수집하여 취합해야 하는가? 성과측정 및 평가는 언제 누가 실시하는 것이 바람직한가?

□ 이러한 타당성검토를 통해 선택한 사업에 대해서는 사업시행 도중 및 사업완료 후에 **기대했던 성과를 달성하였는지를 점검·평가**할 필요

○ 평가결과를 바탕으로 목표를 수정하거나, 사업시행방법을 개선하거나, 사업을 축소·폐지 또는 확대함으로써 재정지출의 효율성과 효과성을 극대화

○ 특히 국가재정운용계획 수립시 이러한 성과평가의 결과를 적극 활용하여 부문별·사업별 재원배분을 결정

간지

간지

쟁점토론 1: 거시경제·세입전망

1. 성장률 전망

가. 검토배경

□ **현 『국가재정운용계획(2004~2008)』 상 2005~2008년 기간중 실질성장률 5%대, 경상성장률 8% 수준 전제**

□ **한은, KDI 등 기관에서 잠재 성장률의 하향조정 필요성 제기**

○ **고령화, 투자둔화, 경직적 노사관계, 교육 질 저하 등**으로 잠재성장률 하향조정 필요

- 다만 구조개혁, 대외개방 가속화 등 낙관적 시나리오를 전제할 때에는 5% 상회 전망

기관별 잠재성장률 전망

기관	기간	잠재성장률
한은 (2003.11)	2004～2008 2009～2013	4.7~5.0% (비관 4.1%, 낙관 5.3%) 4.5~4.8% (비관 3.8%, 낙관 5.5%)
KDI (2004.12)	2003～2010	4.6% (낙관 5.1%)

나. 쟁점토론

□ 잠재성장률 5% 수준 유지가 가능하다는 논거

○ 생산요소 투입 : 교육인적자원개발, 보육투자, 여성경제활동지원 등으로 요소투입증가 가능

○ 생산성 : 정보통신기술발달, R&D 투자확대 등으로 생산성 향상

○ 구조적 요인 : 규제개혁, 시장경쟁체제 강화, 기업투명성 제고 등 경제체제의 질적 개선, FTA 등 대외개방 가속화

※ 최근 IMF Staff Report (2005. 2) : 금년내 소비·투자 등 내수가 회복되어 2006～2009 기간중 5%대 실질성장 전망

IMF의 성장전망

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009
실질성장률	4.0	5.2	5.5	5.3	5.2

□ 잠재성장률 5% 수준 유지가 어렵다는 논거

○ 생산요소 투입 : 노령화, 투자 둔화

- 합계출산율은 1982년 2.8명 → 2002년 1.2명로 감소

○ 구조적 요인 : 고비용·저효율의 교육투자, 경직된 노사관계, 기업가 정신 위축 등

○ 역사적 경험 : 주요국의 성장률 변화추이를 보면 대체로 소득수준 향상과 함께 성장률은 낮아지는 추세

2. 세입전망

가. 검토배경

□ 현 국가재정운용계획상 일반회계·특별회계·기금을 합친 총수입은 2004～2008년 기간중 연평균 7.4%(일반회계 국세는 8.5%) 증가 전망

○ 1999～2003 기간중 연평균 증가율 11.4%보다 낮은 수준

통합재정 세입전망(2004～2008년)

(단위: 조원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2004～08 합계	2004～08 연평균
총수입	213.1	225.6	244.9	263.0	283.7	1,230.4	(7.4)
▪ 일반회계	119.2	124.7	136.7	148.7	161.8	691.0	
(증가율)		(4.6)	(9.6)	(8.8)	(8.8)		(7.9)
▪ 특별회계	27.2	27.9	27.5	28.4	29.2	140.2	(1.8)
▪ 기 금	66.7	72.9	80.7	86.0	92.8	399.1	(8.6)

□ 경제여건 등 변화에 따라 현 계획상 세입안을 조정할지 여부 판단 필요

○ 성장률, 수출·수입, 환율, 유류소비 등

나. 쟁점토론

① 세입 전망

○ **성장 5%, 경상 8%를 전제하는 경우 국세수입은 현 계획상의 전망과 비슷한 수준을 유지할 것으로 전망**

○ 그러나 **내수회복의 속도에 따라 불확실 요인**이 큼

- 2004년 경우도 법인세·소득세 등 직접세수는 좋았으나 부가세등 간접세수가 부진

- 1/4분기가 완료되지 않은 현시점에서는 객관적 전망에 어려움.

* 주요세목납기: (3월 말) 법인세 확정신고, (4월 말) 부가세 1기 예정신고, (5월 말) 소득세 확정신고, (7월 말)부가세 1기 확정신고

○ **세외수입 중 한은 잉여금의 조정 필요성** 여부

- 현 계획상 매년 0.9~1.1조원씩 계상했으나 2004년에 이어 2005년도 한은수지 적자 → 2006년 예산 반영은 어려움.

  * 한은 수지 : (2004년) △1,502억원, (2005년) △2,400억원 추정

- 그러나 2007년 이후는 환율하락, 경상수지 흑자규모 감소 등으로 흑자로 전환될 가능성도 있음.

- 한은 수지는 국제금리, 외환보유액 증감, 환율추이 등 불확실요인에 상당부분 좌우됨.

② 세입 정책

○ **조세부담률을 다소 높일지 여부**

- **향후의 복지지출 증가소요 등을 감안하여 조세부담률을 높일 필요성** 제기

- 그러나 **국민이나 기업의 부담 과다**로 반대하는 의견도 있음.

- 과세기반 확대, 음성탈루소득 과세 강화로 형평성과 자원배분 왜곡 줄이면서 조세부담률을 높일 필요

- 세제상 감면도 국가 가용재원 사용이라는 측면에서 정부지출과 마찬가지→ 투입에 대한 효과를 감안하여 효과가 낮거나 시장기능에 역행하는 부분은 축소노력 필요

○ 세외수입의 확보 노력

- 그동안 국유재산 관리, 재산수입 등 확보노력에 소홀했던 면이 있음.

- 수익자부담원칙 강화로 시장기능 제고, 재원배분 효율화하면서 세외수입도 확보하는 노력 필요

- 특별회계・기금의 자체재원 확보노력으로 자립도 제고

- 형평성 올리고 자원배분 왜곡 줄이면서 세수확보 가능

쟁점토론 2: 재정운용목표

1. 검토배경

□ 현 2004～2008년 계획상 재정운용목표는 재정수지·국가채무 면에서 간략히 규정

○ 관리대상 재정수지 : 2008년까지 균형수준 회복

- 일반회계 적자국채 발행도 점차 축소하여 2008년에 일반회계 균형회복

통합재정 수지전망(2004～2008년)

	2004	2005	2006	2007	2008
▪ 관리대상수지(조원) (GDP 대비 %)	△7.2 (△0.9)	△8.2 (△1.0)	△5.4 (△0.6)	△2.9 (△0.3)	△0.5 (△0.0)
▪ 일반회계 국채(조원)	2.5	5.7	4.0	2.0	-

○ 국가채무 : 국가채무의 GDP대비 비율이 2006년 수준을 초과하지 않도록 관리

국가채무 전망(2004～2008년)

	2004	2005	2006	2007	2008
▪ 국가채무(조원) (GDP 대비 %)	204.5 (26.2)	243.4 (28.9)	271.2 (29.8)	283.5 (28.8)	296.5 (27.9)

□ 주요 선진국의 경우 재정적자 감축과 국가채무 축소를 재정운용 목표로 설정

○ EU : Maastricht 조약

- 재정적자/GDP 는 3% 이내

- 국가채무/GDP는 60% 이내

○ 미국 : 1990년 예산통제법(Budget Enforcement Act)을 제정하여 긴축재정 운영

- 1998년 28년만에 재정흑자 달성

  * 재정수지(GDP대비) : 1990년 △4.3% → 2000년 1.4%

○ 스웨덴 : 경기순환기(4～5년)에 걸쳐 재정수지를 GDP 대비 2% 흑자로 유지

○ 영국

- Golden Rule : 정부차입은 투자목적으로만 사용, 경상계정(Current Expenditure)은 균형 이상의 수지건정성 유지

- Sustainable Investment Rule : 정부전체 순부채 수준은 GDP의 40% 이내에서 유지

2. 각 쟁점토론

① 중점 재원배분 분야

○ 우리 경제사회가 성숙해 가면서 **경제사업 분야는 축소, 사회복지분야 비중 증가** 필요

- 공급경로 및 인센티브체계를 정비하여 효율화 도모

○ 그동안 상당수준 투자가 이루어진 SOC는 민간투자 및 여타 재원을 적극 활용

○ 산업지원분야에서도 시장경제기능을 강화하고, 자원배분왜곡과 형평성 문제도 있는 신용보증 등 금융지원은 민간역할 및 시장기능 강화

② 성장·삶의 질 향상 지원 vs. 재정건전성 유지

○ **우리 경제가 조속히 선진국대열에 진입하기 위해 재정에서 선도적 역할을 담당**해야 한다는 주장 제기

○ 재정의 역할이 긴요한 분야

- 우리 경제의 경쟁력 제고와 차세대 성장동력 확충
  : 기술혁신, 인재양성, 기업하기 좋은 환경 조성 등

- 양극화 문제 해결 및 동반성장 지원
  : 직업능력 향상, 부품·소재산업 등 중소기업 지원, 영세 자영업의 자생력 향상, 사회안전망 확충 등

- 서비스산업의 경쟁력 강화
  : 기업지원 서비스, 교육, 의료서비스, 문화, 관광, 레저산업 발전 등

○ 그러나 재정지출 확대는 수지를 악화시키고 **중장기적인 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)을 저해할 가능성**

- 현재로서는 소폭의 재정수지적자가 용인 가능한 것으로 판단

○ 결국 각 재정지출의 효과가 얼마나 크냐가 관건

- 이론적으로 지출의 사회적 수익률이 국채 조달금리보다 높은 경우 재정지출 확대 가능

○ 현 상태에서 **성장잠재력 확충을 위해 다소의 적자발생이 바람직한지**의 여부

③ 경기조절에 대한 재정의 역할

□ **재정정책을 단기적인 경기조절 수단으로 활용하는 것은 부적절**한 측면이 있음.

○ 정책수립 및 집행에 있어서의 시차(time-lag) 문제

○ 재정지출의 불가역성

○ 정치적 제약

□ 그러나 **경기안정화를 위해 재정이 어느 정도 역할은 수행 필요**

○ 우리 경우 자동안정화장치의 효과가 상대적으로 약하므로 경기여건에 따라 어느 정도 재량적 조정도 필요

○ 민간소비·투자가 심각하게 위축된 경우 정부에서 내수회복을 선도할 필요도 있음.

□ **재량적 경기조절정책이 재정규율(fiscal discipline)을 저해하지 않으면서 효과적으로 경기안정화에 기여할 가능성과 방법**

④ 재정운용의 목표

□ 재정운용에 있어 **중기계획상의 지출규모를 중시할 것인지 아니면 수지규모를 중시할 것인지** 판단 필요

○ 경기가 당초전망보다 악화되는 경우(불경기) 세수가 부족하게 되므로 수지목표를 달성하려면 지출축소 필요

→ 경기 안정화에 역행하는 결과

○ 반면 지출규모를 중시하는 경우 재정건전성 관리에 소홀해질 가능성

○ 따라서 중기적으로 합리적인 경제성장, 세입, 세출 전망을 전제로, 지출규모는 안정적으로 가져갈 필요

- 경기가 당초전망보다 더 악화될 경우 국채를 더 발행하고, 당초전망보다 더 호전될 경우 국채를 더 상환

□ 따라서 재정수지목표는 가능한 한 당초대로 유지하도록 노력하되, 경제여건 변화시 불가피한 경우 추후 조정 가능하다고 이해할 필요

○ 경기전망이 당초전망과 달라지는 경우 등

○ 조정 가능한 경우를 미리 명시하는 방안도 검토 필요

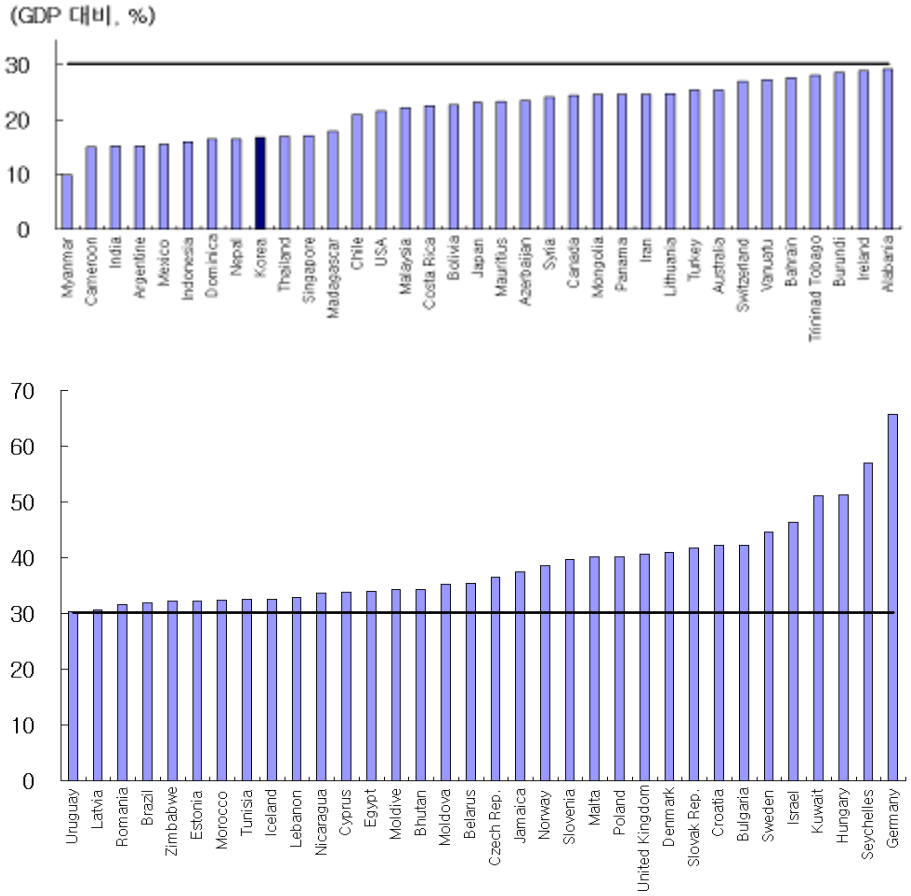
▪ 재정의 과도한 경기안정화역할은 자제

<참고 1> 재정규모와 재원배분의 국제비교

□ 1993~97년을 기준으로 세계 각국의 재정지출/GDP 비율은 평균 30.1%인 데 반해 우리나라는 이보다 13%p 정도 낮은 16.8%를 보였음(구계열 GDP 기준).

○ 그러나 외환위기 이후 우리나라의 재정지출/GDP 비율은 급증하여 최근 약 25~26%에 달해 있는데, 이는 세계평균에 근접한 수준임.

세계각국의 중앙정부 지출규모(1993~97년 평균): 단순비교



자료: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook* CD-Rom, 2004.
World Bank, *World Development Indicators* CD-Rom, 2004.

□ 보다 엄밀한 비교를 위해 국가의 특성을 나타내는 여러 가지 변수들(1인당 GDP, 국토면적, 총인구 중 15세 미만 인구의 비중 및 65세 이상 인구의 비중, GDP 중 농업부문 비중 및 서비스부문 비중 등)을 사용하여 회귀분석을 실시

○ 그 결과에 의하면 1993~97년중 우리나라의 중앙정부 재정규모/GDP 비율은 다른 나라에 비해 6%p 정도 낮은 것으로 나타났음.

○ 그러나 외환위기 이후 재정규모가 급증하면서 이러한 격차는 모두 해소

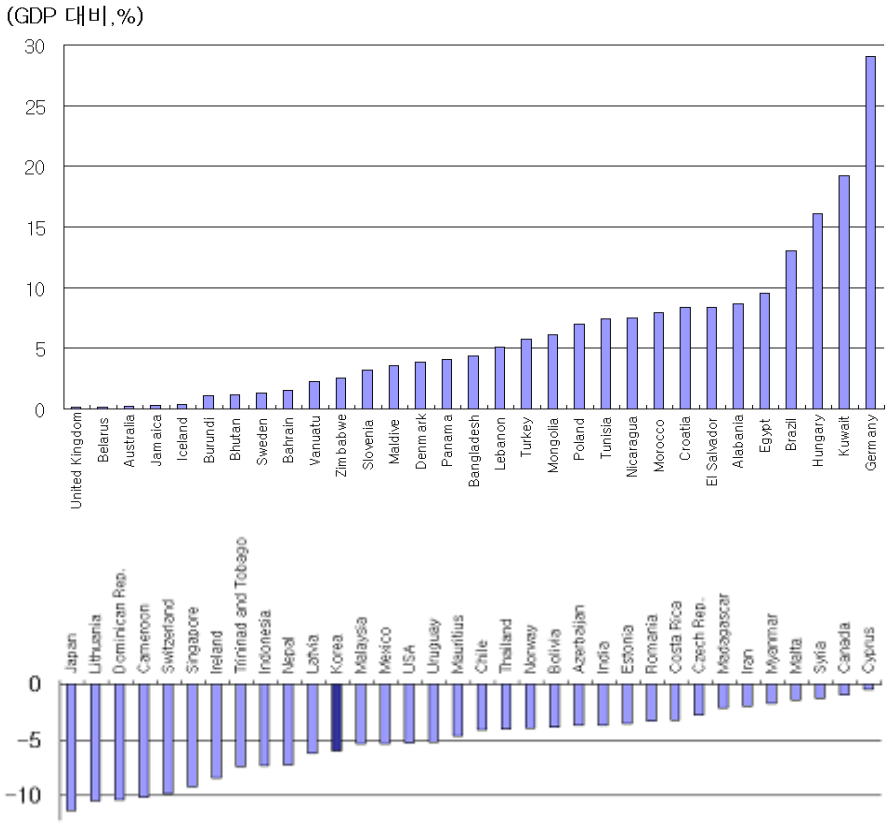
- 현재 재정지출/GDP 비율은 1993~97년 평균에 비해 약 9%p 높음.

중앙정부 재정지출에 대한 회귀분석 결과

독립변수 \ 종속변수	재정지출/GDP	
log(1인당 소득)	0.69 (2.14)	
log(국토면적)	-2.05 (1.14)*	-1.38 (0.46)***
15세 미만 인구의 비중	1.04 (0.50)**	1.01 (0.31)***
65세 이상 인구의 비중	2.76 (0.88)***	2.77 (0.56)***
log(총인구)	0.64 (1.57)	
실업률	0.18 (0.29)	
농림어업부문의 부가가치 비중	-0.38 (0.32)	-0.47 (0.15)***
서비스부문의 부가가치 비중	-0.45 (0.26)***	-0.42 (0.15)***
수출입/GDP	-0.06 (0.10)	
연방정부 더미변수	-0.66 (4.45)	
R^2	0.39	0.45
표본수	52	66

주: 1) ( ) 안은 표준오차.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

세계 각국 중앙정부 지출규모(1993～97년 평균): 회귀분석을 통한 비교



주: 앞의 표 둘째 열의 회귀분석에서 도출된 .잔차(residual).

□ 유사한 방법으로 중앙정부지출 중 부문별 지출이 차지하는 비중에 대해 회귀분석을 실시

○ 그 결과 1993～97년중 우리나라에서 국방, 교육, 경제사업의 지출비중은 평균보다 높았던 것으로 나타남.

- 현재 국방부문의 지출비중은 평균에 근접한 수준으로 낮아졌으나 교육부문의 격차는 높은 상태를 유지하고 있으며 경제사업의 지출비중은 오히려 증가

- 경제사업 중 특히 농림수산과 수송 및 통신의 지출비중이 높은 편

○ 1993～97년중 보건 및 사회복지의 지출비중은 평균보다 낮았으나 현재에는 이러한 격차가 거의 해소된 상태

부문별 지출비중에 대한 회귀분석 결과

독립변수 \ 지출부문	국 방	교 육	보건 및 사회복지	경제사업	농림수산	수송 및 통신
log(1인당 소득)	2.35 (0.82)***					
log(국토면적)			2.79 (0.97)***	-0.73 (0.43)*		-0.32 (0.16)**
15세 미만 인구의 비중			-0.74 (0.35)*	0.31 (0.12)**		
65세 이상 인구의 비중	-0.70 (0.20)***	-0.76 (0.15)***	1.50 (0.76)*			
log(총인구)			-4.19 (1.23)***			
농림어업부문의 부가가치 비중	-0.19 (0.09)**	0.14 (0.05)***		-0.20 (0.09)**	-0.13 (0.03)***	-0.09 (0.03)**
서비스부문의 부가가치 비중		0.07 (0.03)**				
수출입/GDP		-0.12 (0.06)*	0.27 (0.15)*	-0.18 (0.10)*	-0.09 (0.03)**	-0.08 (0.04)**
연방정부 더미변수		-4.26 (1.48)***	8.52 (4.10)**			
R^2	0.21	0.51	0.72	0.36	0.35	0.19
표본수	64	65	68	66	66	67
한국의 잔차 (%p)	+5.1	+6.5	-8.7	+4.7	+2.9	+1.8

주: 1) 종속변수는 각 부문별 지출이 중앙정부 총지출에서 차지하는 비중
2) ( ) 안은 표준오차.
3) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 수준에서 유의함을 나타냄.
4) 이 표는 일단 모든 변수들을 설명변수에 포함시켜 회귀분석을 실시한 후 유의한 것으로 판명된 변수만을 추려내어 다시 회귀분석을 실시한 결과를 보여줌.

우리나라의 부문별 지출비중과 세계 각국의 평균적인 지출비중과의 비교

(단위: %)

지출부문	1993～97년 실적 (A)	잔차[1] (B)	평균[2] (A－B)	2000년 실적	2001년 실적
국 방	15.8	+5.1	10.7	11.4	9.9
교 육	17.9	+6.1	11.8	15.3	14.5
보건 및 사회복지	10.0	-4.2	14.2	12.9	12.1
경제사업	23.6	+4.3	19.3	25.2	26.4
농림수산	9.9	+2.9	7.0	6.2	5.9
수송 및 통신	7.8	+0.5	7.3	9.9	9.0

주: 1) '잔차'는 앞 표의 회귀분석 결과 도출된 우리나라의 잔차를 의미. 단, 보건 및 사회복지의 잔차는 건강보험 급여지출(통합재정지출 및 순융자의 약 6%에 해당)이 재정지출통계에서 누락되었음을 감안.

2) '평균'은 전체 지출규모를 비롯한 여러 가지 변수를 감안하였을 때의 세계 각국의 평균적인 지출비중으로서, 우리나라와 여건이 유사한 다른 나라에서 기대되는 평균적인 지출비중으로 해석될 수 있음.

<참고 2> 재정건전성 유지의 필요성

□ 국민저축과 재정수지 사이에는 다음과 같은 항등식이 성립

○ S + (T - GC) = (I + GI) + XM

- 여기에서 S는 민간저축, T는 조세수입, GC는 정부소비, I는 민간투자, GI는 정부투자, XM은 순수출(경상수지 흑자)

- 이 표현에 따르면 (T - GC)는 정부저축, (T - GC - GI)는 재정수지, (I + GI)는 국내 총투자

○ 이 식의 좌변은 민간저축(S) 및 정부저축(T - GC)의 합, 즉 국민저축을 나타내며, 우변은 국내 총투자(I + GI) 및 경상수지 흑자(XM)의 합을 나타냄.

□ 따라서 정부저축이 감소하여 국민저축이 감소한다면 총투자가 감소하거나 경상수지가 악화됨.

○ 물론 재정수지의 악화가 국민저축의 감소로 바로 이어지는 것은 아님.

- 재정수지(T - GC - GI)가 악화되더라도 그것이 정부투자(GI)의 증가에 기인한 것이라면 정부저축(T - GC)은 감소하지 않으며, 따라서 국민저축도 감소하지 않음.

- 또 정부저축이 감소하더라도 민간저축이 이를 상쇄할 만큼 증가한다면 국민저축은 변하지 않음.

○ 그러나 대부분의 경우에 재정수지의 악화는 정부저축의 감소 및 국민저축의 감소를 수반함.

- 다시 말해 재정수지의 악화는 정부투자뿐 아니라 정부소비 또는 이전지출의 증가에 기인하는 경우가 대부분이며, 또한 재정수지 악화가 정부투자 증가에 기인한다 하더라도 그러한 정부투자가 경제성을 결여하고 있다면 정부소비로 간주하는 것이 적절

- 또한 정부저축의 감소는 민간저축의 증가로 충분히 상쇄되지 않는 경우가 대부분인데, 여러 나라의 자료를 이용한 실증분석결과에 의하면 GDP 대비 재정수지가 1%p 악화될 때 국민저축률은 0.3%p 정도 하락

□ 이처럼 재정적자는 국민저축을 감소시켜 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 물가상승을 유발하거나 경제정책에 대한 대내외 신뢰도를 저하시킬 수 있음.

○ 재정적자가 화폐화(monetize)될 경우, 또는 그러한 우려가 있는 경우 물가불안을 야기

○ 재정적자가 누적되어 정부부채가 높은 수준에 도달하게 되며, 정부는 조세부담을 높여 부채를 상환하거나 통화증발로 물가상승을 야기하여 부채의 실질가치를 줄이려 할 수 있으며, 이에 대한 투자자들의 우려가 임계점(critical point)을 지나면 급격한 투자위축과 자본유출이 발생할 수 있음.

□ 보다 직접적으로 재정적자와 정부부채는 재정관리를 어렵게 함.

○ 높은 수준의 정부부채는 이자부담을 증가시켜 다른 목적의 지출을 구축하거나 전체 지출규모를 증가시킴.

- 국가적 우선순위가 높은 다른 목적의 지출이 구축되는 것은 그 자체로서 바람직하지 않음.

- 전체 지출규모가 증가하면 다시 재정수지가 악화되고 정부부채가 증가하며 이자부담이 커지는 악순환(adverse debt dynamics)이 초래됨.

○ 특히 많은 선진국에서는 향후 연금·의료 등 고령층을 위한 재정지출이 급격히 늘어날 것에 대비하여 정부부채를 감축시키기 위해 노력하고 있음.

○ 한편 금리변동에 따라 이자부담이 급변하면 안정적인 지출관리에 애로가 발생하고 불확실성이 증가

○ 또한 정부부채가 높은 수준에 있을 경우 경기상황에 맞추어 신축적으로 재정수지를 관리할 여력이 줄어들며, 거시경제적 충격(금융위기 등)이 왔을 때 이에 적극적으로 대응하기 어려워짐.

<참고 3>「관리대상수지」의 再定意

□ 정부는 현재 「관리대상수지」를 기준으로 재정수지를 관리하고 있는데, 관리대상수지는 통합재정수지 중 사회보장성기금과 공적자금 상환소요를 제외한 것으로 정의됨.

□ 그러나 이러한 정의의 적절성에 대해 검토할 필요가 있다고 보이는데, 특히 사회보장기금 가운데 국민연금기금만을 제외하는 방안을 검토할 필요

○ 사회보장성기금에는 국민연금·공무원연금·사학연금 등의 공적연금뿐 아니라 산재보험·고용보험 등의 非연금성 기금도 포함됨.

○ 국민연금은 제도도입 초기의 특성으로 인해 현재에는 대규모의 흑자를 발생시키고 있지만 구조적인 수지불균형의 문제를 감안할 때 이러한 흑자는 진실한 의미의 흑자로 볼 수 없음.

○ 공무원연금·사학연금 등의 직역연금은 이미 적자를 발생시키고 있거나 곧 발생시킬 전망이어서 국민연금과 달리 이들을 관리대상에서 제외하는 것은 적절치 않음.

○ 국민연금·공무원연금·사학연금 등의 공적연금을 제외한 非연금성 기금은 다른 통상적인 기금과 마찬가지로 구조적인 수지불균형의 문제를 갖고 있지 않으므로 관리대상에서 제외시킬 이유가 없음.

□ 공적자금상환은 일시적 적자요인이므로 현재와 같이 관리대상에서 제외하는 것이 적절

□ 한편 순융자는 발생주의적 관점에서 수입·지출에 별다른 영향을 미치지 않으므로 관리대상에서 제외하는 것이 바람직

○ 보다 엄밀히 하자면 매년도 신규융자의 보조비용(고영선[2000])을 계산하여 이를 재정지출에 포함시켜야 할 것임.

<참고 4> 시장실패의 이유

□ 공공재(public goods)의 존재

○ 소비의 非排除性으로 인해 무임승차자(free-rider)들이 발생하는 경우, 서비스 공급자는 서비스의 수혜자들로부터 사용료를 거두어들이기 어려우므로 시장에서 서비스를 공급하지 않게 됨.

○ 여기에서 소비의 비배제성(non-excludability)이란 국방이나 경찰과 같이 대가를 지불하지 않았다고 하여 공공서비스를 받지 못하도록 할 수 없는 것을 의미

○ 사회적으로 바람직한 서비스임에도 불구하고 이처럼 소비의 비배제성과 무임승차 문제로 인해 시장을 통해 서비스가 제공되지 못할 때 정부는 재정지출을 통해 서비스를 공급하게 됨.

□ 시장의 불완전성(incomplete market)

○ 여러 가지 이유로 시장이 형성되지 못하여 서비스가 제공되지 못하는 경우 정부가 서비스를 제공하게 됨.

○ 예를 들어 지진이나 풍수해와 같은 천재지변의 경우 사건발생시 피해규모가 너무 커서 민간 보험시장에서 위험을 인수하기 어려우며, 이로 인해 보험시장이 형성되지 못함.

○ 그러나 정부는 과세능력을 기반으로 천재지변에 대한 보험상품을 제공할 수 있음.

□ 규모의 경제(economies of scale)

○ 대규모 자본투자가 필요하여 수요 및 생산규모가 증가할수록 평균비용이 감소하는 산업(예; 송전사업)의 경우 한 사업자가 시장을 완전히 장악하여 독점적 시장구조를 형성시킬 수 있음.

○ 독점사업자가 아무런 제재를 받지 않고 이윤극대화를 추구하게 되면 서비스의 공급이 사회적으로 바람직한 수준에 미달하여 시장실패가 초래됨.

□ 정보의 비대칭성(asymmetric information)

○ 대출기관(예; 은행)이 대출을 받는 주체(예; 중소기업)의 수익성, 위험도 등에 대한 완전한 정보를 갖지 못함에 따라 대출을 기피할 경우, 정부가 금융기관을 대신하여 대출을 제공하거나 금융기관에 대해 이차를 보전해 주게 됨.

○ 이러한 재정지원은 정부가 대출기관보다 더 나은 정보를 갖고 있지 않을 경우에도 타당성을 가질 수 있음.

○ 이는 국민경제적 관점에서 평균적인 투자수익률이 높음에도 불구하고 개별 대출기관들이 대출회수 가능성을 고려하여 사회적으로 바람직한 수준까지 대출을 확대하지 않는 경우에 해당

□ 외부효과(externalities)의 존재

○ 예컨대 민간기업에서 수행한 기초과학에 대한 투자의 혜택은 그 기업뿐 아니라 다른 기업에게도 돌아갈 수 있음.

- 기초과학투자를 통해 양성된 인력이 다른 기업으로 자리를 옮기거나 생산된 기초과학지식이 다른 기업으로 전파될 수 있기 때문

○ 이 경우 개별 민간기업의 입장에서는 기초과학 투자에 대해 충분한 유인을 갖지 못하게 되며, 이에 대처하여 정부는 재정지출을 통해 과학기술투자를 확대하게 됨.