이 자료는 1997년 3월 8일 조간
부터 사용하여 주시기 바랍니다.

재정경제원 출입기자 초청
정책간담회 자료

安定成長期의 財政運營方向

1997. 3. 7

韓 國 開 發 硏 究 院

安定成長期의 財政運營方向

1997. 3. 7

韓 國 開 發 研 究 院

『安定成長期의 財政運營方向』에 관한 政策懇談會

1. 일　　시 : 1997. 3. 7 (금)～3. 8 (토)

2. 장　　소 : 경기도 이천 미란다 호텔

3. 사　　회 : 車 東 世 (KDI 원장)

4. 주제발표 : 高 英 先 (KDI 연구위원)
　　金 在 亨 (KDI 연구위원)

目　　次

1. 問題의 提起 1

2. 向後의 財政與件 2

가. 經濟展望 2

나. 歲入 3

다. 歲出 4

3. 中期的 財政運營 方向 6

가. 先進國의 事例와 示唆點 6

나. 財政規模의 適正化 9

다. 豫算運用의 效率化 10

4. 短期的 財政運營 方向 12

가. 國內外 經濟展望 12

나. 財政與件 13

다. 97年 및 98年 財政政策 方向 14

5. 社會間接資本 投資와 財源調達方案 16

가. 投資現況과 展望 16

나. 投資財源의 調達方案 19

6. 結論: 우리의 選擇 22

1. 問題의 提起

- 우리 經濟는 지난 30여년간 세계에서 유래를 찾아보기 힘든 연평균 8.5%의 高成長을 이룩하였으며, 이에 힘입어 財政規模도 크게 확대.

  · 財政은 産業資本의 공급과 社會間接資本에 대한 투자 등에 있어 주도적인 役割을 수행.

  · 中央政府의 財政規模(통합재정 기준)는 GNP對比 20 25%, 중앙과 지방을 합한 總財政規模는 GNP對比 25 30% 수준을 유지.

- 그러나 潛在成長率의 둔화와 安定成長局面의 도래에 따라 歲入增加에 限界가 발생할 전망이며, 財政收支를 안정적으로 유지하기 위해서는 支出 增加率을 조정해 나가지 않을 수 없는 시점에 도달.

  · 高成長과 物價上昇으로 인한 대폭의 자동적 稅收增加를 더 이상 기대하기 어려운 상태에서 租稅負擔率의 과도한 引上도 國際競爭與件과 民主化 趨勢를 고려할 때 바람직한 대안이 되지 못함.

- 우리보다 먼저 安定成長期에 도달한 先進國에서는 財政規模 統制에 실패한 결과 國民負擔의 가중, 經濟活力의 저하, 政府負債의 누적, 硬直的 利子負擔의 증가 등을 경험중.

  · 우리나라도 국민연금 등 社會保險制度의 擴大와 南北統一의 可視化 등으로 인해 21세기에는 財政規模가 급속히 팽창할 可能性이 내재.

- 이하에서는 向後의 財政與件을 전망하고 中短期 財政政策 方向을 제시.

2. 向後의 財政與件

가. 經濟展望

- 勞動增加率 둔화와 規模의 經濟 소진 등으로 인해 우리나라의 연평균 潛在成長率은 1992 2000년간의 7.2%에서 2000 2010년간에는 5.5%, 2010 2020년간에는 4.0%로 하락할 전망(表 1).

- 物價上昇率(GDP 디플레이터 기준) 역시 2000 2010년간 연평균 3.5%, 2010 2020년간 연평균 3%대로 안정.

<表 1> 潛在成長率 展望[1]과 要因別 成長寄與

(%)

	1972~1982	1982~1992	1992~2000	低成長		基準展望		高成長	
				2000~2010	2010~2020	2000~2010	2010~2020	2000~2010	2010~2020
實質成長率	7.1	9.5	-	-	-	-	-	-	-
不規則要因	-0.9	1.3	-	-	-	-	-	-	-
潛在成長率	8.1	8.1	7.2	5.0	3.5	5.5	4.0	6.0	4.4
要素投入	5.2	4.4	3.8	2.6	1.8	2.7	1.9	2.8	2.0
勞 動	3.2	2.5	1.9	1.0	0.4	1.0	0.4	1.0	0.4
資 本	2.0	1.9	1.9	1.6	1.4	1.7	1.5	1.8	1.6
生産性增加	2.9	3.7	3.4	2.4	1.7	2.8	2.1	3.2	2.4
資源再配分	0.7	0.9	0.7	0.4	0.2	0.5	0.2	0.6	0.3
規模의 經濟	1.5	1.8	1.5	1.0	0.5	1.1	0.7	1.2	0.7
技術進步	0.7	1.0	1.2	1.0	1.0	1.2	1.2	1.4	1.4
GDP 디플레이터	10.2	6.3	3.8	-	-	3.5	3.0	-	-

註: 2000년 이후 成長은 低成長, 基準展望, 高成長의 세가지 시나리오를 假定.
資料: 『21世紀 韓國經濟의 位相』, 韓國開發硏究院, 1996.

나. 歲入

- 成長鈍化와 物價安定으로 稅收增加率이 점차 감소할 전망.

  · <表 1>의 展望値를 원용할 경우 經常成長率은 2000년까지 연간 11%, 2000 2010년중 9%, 2010 2020년중 7%에 불과하여 國稅收入의 增加率 鈍化가 예상됨.

- 그동안 예상 수준을 초과하는 成長과 物價上昇으로 인해 계속 발생하던 歲計剩餘金도 안정성장기에는 기대하기 어려움.

  · 歲計剩餘金은 90년 3兆1千億원, 91년 이후 4千億 1兆3千億원 발생.

- 공기업주식 등 政府資産의 賣却은 단기적인 효과만이 있을 뿐 장기적인 歲入增大에 큰 도움을 주지 못함.

  · 단기적으로도 證市事情에 따라 賣却 가능한 物量에 한계가 있음.

- 세수증가율 감소를 상쇄하기 위한 目的稅의 新設도 용이하지 않은 형편.

  · 97년 예산상 防衛稅, 交通稅, 敎育稅, 農特稅 등 目的稅는 일반회계 및 특별회계 歲入의 18%를 차지.

- 國家競爭力 강화를 위해 가능한 한 民間의 租稅負擔을 낮추어 주려는 것이 세계적 추세임을 감안할 때 과도한 租稅負擔 引上에는 신중을 기할 필요.

  · 우리나라의 國民負擔率은 현재 23%로서 先進國에 비해서는 낮으나 국민연금, 고용보험 등 사회보험제도의 확대에 따른 社會保障負擔의 증가로 향후 점진적 상승이 예상됨(表 2).

<表 2> G-7 國家의 國民負擔率[1)]

(GDP對比 %)

		美國	日本	獨逸	프랑스	이태리	英國	캐나다	韓國[1)]
租稅負擔率	1993	21.0	19.3	23.9	24.3	30.1	27.6	29.7	21.5
社會保障稅		8.7	9.8	15.1	19.6	17.7	6.0	5.9	1.9
國民負擔率		29.7	29.1	39.0	43.9	47.8	33.6	35.6	23.4

註: 1) 韓國은 97년 예산.

資料: OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1994,* 1995.

다. 歲出

- 한편 국가경쟁력의 강화와 국민생활수준의 향상을 위한 社會間接資本, 福祉 등 각 분야의 歲出需要는 지속적으로 증가할 전망.

- 社會間接資本 분야에서는 90년대에 들어와 집중적인 投資가 진행되어 왔으나 아직 物流費 負擔과 國民不便이 감소하는 징후를 찾기 어려움.

  • 先進國 수준으로 物流費를 낮추기 위해서는 당분간 社會間接資本에 대한 집중적 投資를 지속할 필요.

- 社會福祉 분야에서는 모든 國民에게 最低生計水準을 보장할 수 있는 정도까지 福祉支出을 증가시켜 나갈 계획.

  • 이와 함께 國民年金, 産災保險, 雇用保險의 적용대상을 확대하여 社會保險制度의 정착을 도모.

- 우리나라의 地政學的 특성으로 인해 다른 나라보다 높은 수준에 있는 防衛費 부담은 앞으로도 재정운영의 制約要因으로 남을 전망.

- 현재 防衛費는 GNP의 3.3%로서 이 중 약 70%가 인건비 등 運營維持費로 소요되고 있음.

- 우리나라 國際的 位相의 제고와 經濟協力與件의 조성을 위해 정부는 公的開發援助(ODA)도 계속 확대되어야 할 것으로 예상.

  - 97년도 예산상 ODA는 GNP의 0.06%이며 OECD 加入 등으로 인해 이 比率을 단계적으로 높여나갈 필요성 증대.

3. 中期的 財政運營 方向

가. 先進國의 事例와 示唆點

- 先進國의 財政規模는 1920년경의 20% 수준에서 60년에는 30%, 95년에는 45% 수준으로 지속적으로 증가.

  · 그 주요인은 1, 2차 世界大戰중의 軍備擴張과 60년대 이후의 社會福祉支出 급증.

<表 3> G-7 國家의 財政規模와 社會保障支出

(GDP對比 %)

		美國	日本	獨逸	프랑스	이태리	英國	캐나다	平均
財政規模[1]	1960	27.0	17.5	32.4	34.6	30.1	32.2	28.6	28.9
	1980	31.8	32.0	47.9	46.1	41.9	43.0	38.8	40.2
	1990	33.3	31.7	45.1	49.8	53.2	39.9	46.0	42.7
	1995	33.2	35.4	49.5	53.7	51.8	43.3	46.5	44.8
社會保障支出[2]	1960	7.3	4.1	18.1	13.4	13.1	10.2	9.1	10.8
	1980	14.1	10.5	25.4	23.9	19.8	21.3	14.4	18.5
	1990	14.6	11.6	23.5	26.5	24.5	22.3	18.8	20.3

註: 1) 一般政府 總支出.
2) 公共醫療, 年金 등.

資料: OECD, *OECD Economic Outlook*, 1996. 12.
OECD, *New Orientations for Social Policy*, 1994.
Tanzi and Schuknecht, "The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries," IMF WP/95/130.

  · 財政規模의 급격한 팽창은 國民負擔의 가중, 經濟活力의 저하, 政府負債의 누적, 경직적 利子費用負擔의 증가, 財政收支赤字 심화 등을 초래(圖 1).

[圖 1] OECD 國家의 財政收支[1]와 政府負債[2](1996)

註: 1) 一般政府 黑字(+) 또는 赤字(-). 韓國은 中央政府 統合財政收支.
2) SNA 定義上의 總金融負債. 마스트리히트 定義와 다소 차이가 있음.
韓國은 國債殘高.

資料: OECD, *OECD Economic Outlook*, 1996. 12.

- 先進國들은 財政支出 削減과 收支改善을 위해 많은 노력을 경주하고 있는바, 이들의 경험으로부터 우리는 다음과 같은 示唆點을 얻을 수 있음(參考 1).

  - 첫째, 한번 팽창한 財政規模를 다시 축소하는 것은 매우 어려우며, 따라서 財政規模가 적정수준 이상으로 확대되는 것을 事前에 방지하는 일이 중요.

  - 둘째, 財政赤字를 보전하기 위한 國債의 발행은 利子負擔의 누증으로 財政赤字를 더욱 악화시키는 경향이 있으므로 社會間接資本投資와 같은 필수불가결한 경우에 한해서 漸進的으로 許容.

[參考 1] 美國, 日本, 獨逸의 財政安定化 努力	
美國	- 美國은 74년 제1차 석유파동과 함께 聯邦政府 財政赤字가 큰 폭으로 증가하였으며 80년대 초반 레이건 행정부의 減稅措置와 國防費 增額 등으로 赤字幅이 더욱 확대. - 세출삭감과 세입증대를 목표로 85년 均衡豫算法을 제정하였으며 87년과 90년에 걸쳐 同法을 개정하였고 이와 별도로 90년에는 包括財政調整法을 제정. - 이러한 노력에도 불구하고 聯邦政府의 財政赤字는 높은 수준을 유지하고 있으며 最近에 와서야 감소추세에 들어섬.
日本	- 日本은 제1차 석유파동을 전후하여 成長率이 한자리 수로 바뀌는 등 安定局面에 진입하였으나 公債發行을 통해 經濟活性化를 추진한 결과 財政收支 악화와 政府負債의 누적을 초래. - 79년 제2차 석유파동 이후 緊縮財政으로 선회하여 80년대 후반에는 財政收支가 흑자로 돌아섰으나 政府負債는 GNP의 60% 이상으로 증가. - 93년 이후에는 심각한 景氣不振을 벗어나기 위해 다시 赤字財政을 편성하였으며, 이로 인해 금년의 緊縮豫算에도 불구하고 내년 政府負債는 GNP의 98%에 달할 전망.
獨逸	- 獨逸은 50 60년대에는 건실한 財政을 유지하였으나 60년대 말부터 각종 社會政策과 公共投資를 적극 추진한 결과 財政規模가 확대되고 財政收支가 악화. - 67년에는 경제의 안정성장을 뒷받침하기 위해 經濟安定成長促進法을 제정. - 그러나 1, 2차 석유파동 후 政府負債가 급증. - 80년대 基民黨 정부는 歲出抑制에 노력하여 82년 GDP의 3.3%에 달하던 一般政府 財政赤字를 89년에는 소폭의 黑字로 반전시킴. - 그러나 89년 獨逸統一의 여파로 財政赤字가 대폭 확대되고 政府負債도 급증.

- 셋째, 外生的 衝擊(세계적 경기침체, 통일 등)에 대한 對應力을 기르기 위해서는 가급적 財政收支를 건전하게 유지하고 財政規模의 과다한 팽창을 경계할 필요.

나. 財政規模의 適正化

- 중앙과 지방을 합한 우리나라의 總財政規模는 GNP對比 25 30% 수준에서 등락을 거듭.

  - 90년대에는 그동안 미진했던 社會間接施設 투자 등의 확대로 總財政規模가 지속적으로 증가하여 96년의 경우 GNP의 31%인 120兆원에 도달.

    * 中央政府의 財政規模는 GNP의 22%(一般會計 15%)이고 地方政府는 9%.

  - 94년 이후 豫算增加率이 經常成長率을 지속적으로 상회.

<表 4> 經常成長率과 財政規模 增加率

(增加率, %)

	1994	1995	1996(예산)	1997(예산)
經常GDP	14.5	14.8	12.2	11.5
一般會計	15.6	16.7	16.2	12.4
一般會計+財政融資特別會計	16.8	15.1	14.8	13.4
統合財政 歲出 및 純融資	19.0	18.6	16.2	16.7
總財政規模 (中央 및 地方)	17.7	24.8	11.1	-

- 그러나 둔화되는 歲入與件을 고려하고 先進國의 경험을 참조하여 中期的 適正 財政規模를 모색하고 이를 달성하기 위한 豫算增加率의 둔화를 도모할 필요.

· 中期財政計劃의 活性化를 통해 財政의 視界를 확장.

- 地方財政 統計體制를 구축하고 中央과 地方의 統合的 재정운용을 추진.

  · 지속적 上昇趨勢를 보이고 있는 地方政府의 예산운용에 대한 中央政府의 통제력을 강화함으로써 전체 公共部門의 규모를 적정화.

- 財政收支는 다소의 景氣對應的인 움직임을 허용하는 범위내에서 가능한 한 景氣中立的 均衡狀態를 유지.

  · 재정정책의 時差效果 등을 고려하여 景氣調節은 기본적으로 通貨政策에 의존하고 財政의 역할은 消極的인 것에 국한.

다. 豫算運用의 效率化

- 豫算增加率의 둔화와 더불어 한정된 資源을 보다 效率的으로 사용하기 위한 다각적 방안을 모색할 필요.

  · 國家競爭力 강화와 삶의 質 향상을 위한 投資에 財政力量이 집결될 수 있도록 支出 優先順位를 재조정하고 재정의 浪費的 要因을 제거.

- 豫算過程의 투명화와 豫算審議機能의 강화를 통해 예산편성 단계에서 分配的 效率性을 최대화.

  · 일부 利益集團의 利益보다는 國民經濟 전체의 利益을 추구.

- 정부가 추진하는 각종 事業의 효과와 타당성를 검증하기 위한 事業評價(project evaluation)를 강화.

- 예를 들어 92 96년간 21兆원이 투자된 「42兆원 農漁村 構造改善 投資計劃」이 어떤 실질적 效果를 발휘하였는지에 대한 評價가 필요.

- 각 部處의 업적을 객관화할 수 있는 生産性 指標를 개발.

  - 投入(input)이 아닌 産出(output) 및 成果(outcome) 등 結果(result) 중심의 評價體制 확립.

- 政府組織과 人力運營의 효율성 제고노력을 지속.

  - 民間이 담당하는 것이 보다 효율적인 경우 民營化, 民間委託 등을 통한 民間移讓을 추진하고 정부조직에도 民間經營方式을 과감히 도입.

  - 政府가 앞장서서 '군살빼기' 努力을 보여줄 때 國民들의 자발적인 生産性 提高努力을 기대할 수 있을 것임.

4. 短期的 財政運營 方向

가. 國內外 經濟展望

- WEFA에 따르면 世界經濟는 美國의 安定成長과 日本 및 西유럽의 景氣回復에 힘입어 96년의 2.6%에서 97년 3.0%, 98년 3.4%로 成長率(GDP 기준)이 증가할 전망.

<表 5> 海外 經濟成長 展望

(GDP 增加率, %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
世 界	0.8	2.2	2.3	2.6	3.0	3.4
先 進 國	0.8	2.7	2.2	2.3	2.2	2.6
開 途 國	5.0	5.8	4.5	5.2	5.8	5.8
市場經濟轉換國	-9.3	-12.8	-3.9	-2.4	2.7	5.5

註: 95년 이후는 WEFA 전망치.
資料: WEFA, *World Economic Outlook*, 1997. 2.

- 95년중 9.3%의 成長率을 보였던 우리 경제는 96년중 7.0%, 97년중 6% 내외로 成長勢가 둔화될 전망.

  · 商品輸出(물량) 증가율이 95년 25%에서 96년 12%로 급격히 감소하면서 발생한 景氣下落은 97년도에 들어와 民間消費와 投資 등 內需景氣의 부진으로 나타나고 있음.

  · 97년중 商品輸出은 世界經濟의 지속적인 성장과 전년도의 원貨換率 切下에 힘입어 다소 회복.

* 그러나 원貨換率 切下率을 능가하는 엔貨換率 切下로 인해 본격적인 회복은 기대하기 어려움.

- 輸出 회복에 따라 98년중 우리 경제는 上昇局面에 진입할 전망.

  • 그러나 構造調整이 지연될 경우 景氣不振이 지속될 수 있음.

  • 民間消費와 固定投資는 國內景氣 회복에도 불구하고 각각 7% 및 5% 정도의 증가에 머물 것으로 예상됨.

- 消費者物價는 需要側面의 압력이 완화되면서 97, 98년중 4.5% 내외로 上昇率이 둔화될 전망.

  • 반면 生産者物價는 換率切下 등에 따라 다소 높은 上昇勢 예상.

나. 財政與件

- 98년 歲入 증가율은 그동안의 稅法改正에 의한 감소효과로 인해 經常成長率 수준을 유지할 전망이나 여러가지 不確實 要因이 내재.

  • 經濟成長이 전망치에 미달하고 추가적인 租稅減免이 있을 경우 稅收 증가는 더욱 둔화될 것으로 예상.

  • 證市與件이 불확실하고 公企業民營化 計劃도 유동적이어서 株式賣却收入도 불확실.

- 이러한 점을 고려할 때 98년 歲入 증가율은 예년보다 둔화될 것으로 전망됨.

- 반면 歲出 증가율은 긴요한 지출만을 감안하더라도 歲入增加率을 상회할 전망.

  · 방위비, 공무원 인건비, 지방재정교부금 등의 固定的 支出이 지속.

  · 62兆원 敎育投資計劃」, 42兆원 農漁村構造改善事業, 社會間接資本 5大 國策事業 등 이미 확정된 政策의 추진을 위한 事業費 소요.

  · 이 외에도 國家競爭力의 강화와 國民生活水準의 향상을 위한 社會間接資本, 社會福祉 등에 대한 새로운 投資需要도 상존.

다. 97年 및 98年 財政政策 方向

- 97년도 豫算(일반회계+재정융자특별회계)은 71兆4千億원.

  · 96년 대비 豫算增加率은 13.4%로서 지난 수년간의 趨勢와 같이 經常成長率(예산기준 11.3%)의 1.2배에 해당하는 수준.

  · 事業費 증가율은 예산 증가율보다 높은 16.5%.

- 97년중의 景氣後退와 大選 등 정치·경제적 요인은 財政支出 擴大要求를 증대시킬 것으로 예상되나 가능한 한 安定基調를 저해하지 않는 것이 바람직하다고 판단됨.

  · 한편 豫算執行이 4/4분기에 지나치게 集中되는 경향을 완화하고 景氣回復을 촉진하기 위해 豫算의 早期執行을 유도할 필요.

- 98년에는 약간의 景氣回復에도 불구하고 歲入增加率이 둔화될 전망이므로 財政規模 增加率의 축소조정이 바람직.

· 내년은 安定成長期의 財政運營을 시도하는 첫 해가 되어야 함.

- 歲入의 확보정도에 맞추어 財政規模 增加率을 經常成長率 미만으로 억제하는 대안도 고려할 수 있으나, 이러한 갑작스런 歲出抑制는 國民의 要求水準, 政府政策의 信賴性 등을 고려할 때 현실적으로 어려울 전망.

· 社會間接資本, 敎育, 農漁村 등의 분야에 대한 기확정 投資計劃의 수행에 隘路를 초래.

· 또한 지나치게 景氣同行的인 財政運用이 발생할 가능성.

- 따라서 98년에는 豫算增加率(일반회계+재정융자특별회계)을 經常成長率 수준, 또는 그보다 약간 높은 수준으로 낮추는 것이 바람직.

- 이와 함께 投資所要에 대한 부문간 優先順位를 재검토하고 社會間接資本 投資를 위한 별도의 對策을 마련.

5. 社會間接資本 投資와 財源調達方案

가. 投資現況과 展望

- 社會間接資本(SOC) 확충을 위한 投資는 90년대에 들어와 계속 증가하고 있으나 아직 供給不足이 해소되지 않은 상태.

  • 92년 이후 정부의 SOC 投資豫算은 연평균 20% 이상 증가.

<表 6> 政府의 社會間接資本 投資額

(10億원, %)

年度	1992	1993	1994	1995	1996	1997	年平均增率
財政規模[1] (A)	35,921	40,746	47,626	54,824	62,963	71,401	14.7
SOC 投資額 (B)	3,441	4,579	5,395	6,627	8,148	10,130	23.4
B/A	9.6	11.2	11.3	12.1	12.9	14.2	-

註: 1) 一般會計 및 財政融資特別會計.
資料: 『'97年 韓國의 財政』, 豫算室, 1997.

  • 그럼에도 불구하고 94년 현재 物流費는 GDP의 15.7%에 해당하는데, 이는 美國(10.5%) 및 日本(8.8%)보다 훨씬 높은 수준.

<表 7> 物流費 推移

(%)

年度	1985	1988	1990	1992	1994
物流費/GDP	15.3	13.7	14.3	15.4	15.7

資料: 『우리나라 物流費의 決定要因과 推移』, 交通開發硏究院, 1995.

· 物流費 중 在庫維持 및 管理費의 비중은 23%에 불과한 반면 輸送費의 비중이 65%에 이르며, 輸送費 중 道路輸送費의 비중이 70%를 上廻.

· 이러한 SOC 供給不足은 高度成長에 따른 SOC 需要의 급격한 팽창에도 불구하고 특히 80년대 중반에 적정수준의 投資가 이루어지지 못한 데에 원인이 있음.

- 世界銀行에 따르면 지속적 經濟成長을 위해 1995 2004년 기간중 SOC 부문에 약 230兆원(2,690億달러)을 투자해야 할 것으로 전망됨.

· 運送部門 112兆원(1,320億달러), 電力部門 86兆원(1,010億달러), 通信部門 27兆원(320億달러) 등.

* 經濟成長率이 약 2% 포인트 下落할 경우에도 최소한 183兆원(2,150億달러) 정도가 소요.

- 이러한 投資需要를 충족시키기 위해서는 최근의 SOC 投資豫算 增加趨勢가 21세기 초반까지 지속될 필요.

· SOC 投資는 國家競爭力의 强化 및 國民生活의 質 향상을 위해 필수불가결한 요소이므로 앞으로 財政運營이 安定基調로 전환되더라도 이를 지속적으로 추진.

- 이 경우 발생하는 財源調達上의 制約을 해결하기 위한 다각적 方案을 강구.

· 이하에서는 SOC 投資의 축소조정, 民資誘致의 활성화, 交通稅 및 施設使用料 인상, 外資導入 확대, SOC 債券 발행 등의 방안을 고려.

나. 投資財源의 調達方案

1) SOC 投資의 縮小調整

- 短期的으로는 일부 SOC 投資의 투자시점을 조정할 수 있으나 이는 長期的 投資計劃에 큰 영향을 미치지는 못할 것임.

  • 특히 주요 SOC 國策事業의 대부분이 2000년대 초 완공 예정으로 1997 2000년 기간중 집중 추진될 計劃이어서 단기적인 투자시점 조정에는 한계가 있음.

  • 또한 旣 發表된 SOC 투자계획을 재조정하는 것은 정부정책의 信賴度를 하락시킬 위험도 내재.

2) 民資誘致의 活性化

- 政府는 94년 「社會間接資本 民資誘致 促進法」을 제정하고 몇차례에 걸쳐 民資誘致 活性化 對策을 발표하는 등 SOC 부문에 대한 민간자본의 투자확대를 촉진하고자 계속 노력.

  • 96년 7월 「社會間接資本 擴充對策」에서는 민간재원조달을 원활히 하기 위해 제한적인 현금차관 도입을 허용하였고, 96년 11월 「社會間接資本 擴充을 위한 民資誘致 活性化 對策」에서는 SOC 長期債의 발행을 제안.

- 그러나 民資誘致를 효율적으로 추진하기 위해서는 民資誘致에 앞서 土地收用, 連繫道路 및 鐵道의 건설 등 政府의 基盤施設에 대한 先投資가 필요.

3) 새로운 財源의 擴充

① 交通稅의 引上 등을 통한 稅收 增大

- 현재 交通稅를 통하여 정부의 SOC 財源의 50% 이상을 조달하고 있어 추가 稅目의 신설이나 稅收의 증대가 여의치 않은 실정.

  · 추가적인 限界 租稅負擔率 인상이 쉽지 않고, 특히 間接稅 증가에 대한 반발이 우려됨.

② SOC 施設 使用料 引上

- SOC 施設 使用料를 인상하여 재원을 조달하는 방안은 使用者負擔의 원칙에 부합할 뿐 아니라 需要抑制의 효과도 기대할 수 있음.

  · 불요불급한 需要를 억제할 필요가 큰 SOC 施設부터 使用料 現實化를 추진.

  · 그러나 物價上昇을 초래할 위험을 감안하여 段階的으로 접근.

③ 外資導入 擴大

- 海外借入에 의한 SOC 투자는 物價上昇과 經常收支 惡化를 초래할 수 있으므로 제한적으로 활용할 수밖에 없음.

  · 정부는 이미 96년말 민자유치사업에 대한 SOC 現金借款을 制限的으로 허용.

    * 純工事費 5千億원 이상의 제1종 SOC 사업에 한하여 사업당 年 5千萬달러, 純工事費의 20% 이내에서 現金借款 허용.

④ SOC 債券 發行

- 장기적인 使用年限을 갖는 SOC의 고유 특성상 債券의 발행을 통한 SOC 확충은 世代間 負擔을 형평화시키는 長點이 있음.

  · 日本은 60년대와 70년대에 SOC 확충 비용을 후세대도 함께 분담한다는 취지에서 대규모의 建設公債, 特例公債를 발행(參考 2).

- 한편 健全財政基調의 유지를 위해 그동안 債券發行을 억제해 옴에 따라 현재 國債發行與件은 비교적 양호한 편.

  · 96년말 현재 國債發行殘額은 25兆7千億원으로 GDP의 6.5%에 불과하여 美國의 69%, 日本의 48%에 비해 낮은 수준.

  · 國債利子 支給額이 歲出豫算에서 차지하는 비율이 3% 수준으로서 美國 15%, 日本 20%보다 양호.

  · 또한 國家債權에서 국채 등의 차입금을 차감한 國家純債權이 매년 증가해 왔음.

- 다만 과도한 국채발행으로 國債殘額이 증가하면 財政의 硬直性이 심화될 우려.

  · SOC 債券의 발행은 金利를 상승시켜 民間投資를 구축(crowd out)할 위험도 존재.

[參考 2] 日本의 SOC 投資財源 調達事例

- 일본의 SOC擴充 歷史는 전재복구기, 고도성장기, 적극재정기, 긴축재정기, 생활의 질 향상기 등으로 구분 가능한데 각 단계별로 다양한 財源調達方案을 활용(附表 참조).

  - 戰災復舊期(1945-1960) : SOC 재원조달을 위해 휘발유세를 도로투자재원으로 하는 道路特定財源을 마련하고 일본도로공단, 수도고속도로공단 등의 공공사업체를 설립하는 등 財政投融資의 기초를 확립.

  - 高度成長期(1960-1972) : 매년 두자리 수 이상의 경제성장에 따라 신간선, 고속도로, 국제공항 등의 투자재원을 一般會計를 중심으로 조달하였으나, 1964년 토쿄올림픽 이후의 단기적인 不況局面에서는 建設公債를 발행.

  - 積極財政期(1973-1978) : 제1차 석유위기를 전후하여 경제성장률이 한자리 수로 하락하자 SOC 확충을 통하여 경제활성화를 도모하기 위해 75년 이후 特例公債를 중심으로 대량의 國債를 발행.

  - 緊縮財政期(1979-1990) : 70년대의 적극재정으로 재정적자가 부담이 된 일본정부는 제2차 석유위기 이후 緊縮財政으로 전환하였으며 SOC부문에서도 國家財政에 의한 투자는 축소하고 「民活法」을 통한 民間資本誘致를 적극 추진.

  - 生活의 質 向上期(1991-현재) : 긴축재정기에 추진한 민자유치가 그다지 활성화되지 못하여 SOC投資가 부진하자 90년대부터는 生活의 質 향상을 목표로 다시 적극적인 재정투자로 政策基調를 변경하였으나, 정부부채의 급증으로 부담이 가중.

    * 建設公債란 財政法에 근거하여 발행되는 공채로서 공공사업비·출자금·대부금에 사용할 목적으로 발행되는 공채이며, 特例公債란 건설공채 이외의 목적으로 세출재원을 조달하기 위해 特別法에 의해 발행되는 공채임.

- SOC투자재원으로서 租稅와 公債의 증가비율 추이를 비교해 보면 稅收가 줄어드는 시기에는 公債에 의하여 SOC투자재원을 마련하였음을 알 수 있음.

  - SOC投資財源으로서 租稅와 公債의 증가비율 추이가 거의 正反對의 움직임을 시현.

6. 結論 : 우리의 選擇

- 우리나라의 財政規模가 비교적 빨리 증가했음에도 불구하고 그동안의 빠른 經濟成長 덕분에 GDP對比 財政規模는 先進國에 비해 상당히 낮은 水準을 유지할 수 있었음.
  - 이와 함께 '歲入內 歲出'을 강조하는 健全財政原則의 고수, 社會福祉支出의 상대적 저조 등도 財政規模의 과도한 팽창 억제에 기여.
- 그러나 安定成長 趨勢에 맞추어 財政規模 增加率을 둔화시킬 필요성이 커지고 있음.
  - 1, 2차 석유파동에 적절히 대처하지 못한 先進國의 경우에는 政府規模의 과도한 확대, 財政赤字의 심화, 政府負債의 누적을 경험.
  - 民間經濟의 活力 增進을 위해 '작은 政府'를 지향하는 것은 세계적 추세임.
- 政府規模를 축소 또는 확대할 것인가는 國民的 合意를 요하는 政治的 決定에 속하는 문제임.
  - 특히 社會間接資本에 대한 投資需要가 지속되는 시점에서 이는 우리에게 쉽지 않은 選擇을 강요하고 있음.
- 이상의 論議는 다음과 같은 質問으로 요약될 수 있음.
  - 즉 ① 지금까지와 같은 經常成長率 以上의 財政規模 擴大가 바람직한가, 또는 ② 財政規模의 適正化가 필요한 시점인가,

- 社會間接資本, 社會福祉 등에 대한 投資需要가 증가하는 상황에서 優先順位의 재검토, 事業期間의 연장 등 歲出의 合理的 調整과 더불어 긴요한 事業費 支出을 위한 대체적 財源調達 方式을 강구할 필요는 없는가,

- 특히, 시급한 社會間接資本 投資를 위해 ① 交通稅率의 追加引上, ② SOC 債券의 發行, 또는 ③ 豫算配分의 再調整과 投資規模의 縮小 등을 고려할 필요가 있는가.

<附表> 日本의 國債發行 推移

(億円, %)

年 度	國 債 發 行 額			國債依存度	國債殘高	殘高/GDP	國債費	國債費/一般會計
	新規債	借換債	計					
1965	1,972	-	1,972	5.2	2,000	0.6	-	0.6
1966	6,656	-	6,656	14.9	8,750	2.2	489	1.1
1967	7,094	-	7,094	13.9	15,950	3.4	1,153	2.3
1968	4,621	-	4,621	7.8	20,554	3.7	2,013	3.5
1969	4,126	-	4,126	6.0	24,634	3.8	2,788	4.1
1970	3,472	-	3,472	4.2	28,112	3.7	2,909	3.7
1971	11,871	-	11,871	12.4	39,521	4.8	3,193	3.4
1972	19,500	-	19,500	16.3	58,186	6.0	4,554	4.0
1973	17,662	5,958	23,620	12.0	75,504	6.5	7,045	4.9
1974	21,600	6,358	27,958	11.3	96,584	7.0	8,622	5.0
1975	52,805	4,156	56,961	25.3	149,731	9.8	10,394	4.9
1976	71,982	3,712	75,694	29.4	220,767	12.9	16,647	6.9
1977	95,612	3,128	98,741	32.9	319,024	16.8	23,487	8.2
1978	106,740	6,326	113,066	31.3	426,158	20.4	32,227	9.4
1979	134,720	-	134,720	34.7	562,513	25.0	40,784	10.6
1980	141,702	2,903	144,605	32.6	705,098	28.8	53,104	12.5
1981	128,999	8,952	137,951	27.5	822,734	31.7	66,542	14.2
1982	140,447	32,727	173,175	29.7	964,822	35.3	78,299	15.8
1983	134,863	45,145	180,009	26.6	1,096,947	38.4	81,925	16.3
1984	127,813	53,603	181,417	24.8	1,216,936	39.9	91,551	18.1
1985	123,080	89,573	212,653	23.2	1,344,314	41.5	102,242	19.5
1986	112,549	114,886	227,435	21.0	1,451,267	42.9	113,195	20.9
1987	94,181	154,490	248,672	16.3	1,518,093	42.9	113,335	20.9
1988	71,525	139,461	210,986	11.6	1,567,803	41.6	115,120	20.3
1989	66,385	150,798	217,183	10.1	1,609,100	40.4	116,649	19.3
1990	73,121	186,532	259,652	10.6	1,663,379	38.5	142,886	21.6
1991	67,300	188,757	259,652	9.5	1,716,473	37.7	160,360	22.8
1992	95,360	214,969	310,329	13.5	1,783,681	38.3	164,473	22.8
1993	161,740	218,129	379,869	21.5	1,925,393	41.0	154,423	21.3
1994	164,900	228,818	393,718	22.5	약204조엔	약43	143,602	19.6
1995	125,980	253,778	379,758	17.7	약213조엔	약43	132,213	18.6

註 : 1) 國債發行額은 수입금 기준. 93년까지는 실적, 94년은 2차 보충후예산, 95년은 당초예산.
2) 國債殘高는 액면기준, 93년까지는 실적, 94-95년은 예상치.
3) 國債費는 당초예산기준

資料 : 河上信彦 編(1995),『國債: 發行, 流通の現狀と將來の課題』, 大藏財務協會, p.11-13.

< 參考資料 >

豫算政策에 관한 專門家 意見調査

1997. 3.

KDI 국민경제교육연구소

1. 調査槪要

가. 調査目的 : 豫算政策에 관한 주요 爭點事項에 대한 專門家들의 의견을 수집·분석함으로써 바람직한 豫算政策 수립을 위한 기초자료로 사용.

나. 調査方法 : FAX를 이용한 電話調査

다. 調査對象 : 經濟·經營學 敎授, 言論人, 政府出捐硏究所 硏究院, 民間經濟硏究所 硏究院 354명중 47.2%인 167명이 응답.

	標本數 (명)	比率 (%)
敎 授	44	26.3
言 論 人	24	14.4
政府出捐硏究所	50	29.9
民 間 硏 究 所	49	29.3
計	167	100.0

라. 調査期間 : 1997. 2. 26 3. 3

마. 調査內容 : 豫算政策에 관련된 주요 爭點事項

① 97년 豫想 經濟成長率
② 98년 豫想 經濟成長率
③ 98년 適正 豫算增加率
④ 社會間接資本 投資財源 調達方法
⑤ 財政支出 優先順位

바. 調査機關: 韓國開發硏究院 附設 國民經濟敎育硏究所

2. 調査結果

가. 97년 經濟成長率 展望

- 금년도 경제성장률이 5.0%에 그칠 것이라는 응답이 42%로 가장 많았으며 5.5%라고 응답한 비율도 31%나 되어 전반적으로 5%대에 머물 것이라는 응답이 73%를 차지.

	5.0 %	5.5 %	6.0 %	6.5 %	7.0 %	기타	계
전 체	**70(41.9)**	**52(31.1)**	**37(22.2)**	**6(3.6)**	**-**	**2(1.2)**	**167(100.0)**
교 수	19(43.2)	7(15.9)	16(36.4)	2(4.5)	-	-	44(100.0)
언 론 인	13(54.2)	7(29.2)	3(12.5)	1(4.2)	-	-	24(100.0)
기업연구소	16(32.7)	25(51.0)	8(16.3)	-	-	-	49(100.0)
정출연구소	22(44.0)	13(26.0)	10(20.0)	3(6.0)	-	2(4.0)	50(100.0)

나. 98년 經濟成長率 展望

- 내년도 경제성장률의 경우, 5%대라고 응답한 비율은 32%, 6%대라고 응답한 비율은 54%로 나타나 금년보다는 다소 호전될 것으로 예상.

	5.0 %	5.5 %	6.0 %	6.5 %	7.0 %	기타	계
전 체	**26(15.6)**	**27(16.2)**	**59(35.3)**	**31(18.6)**	**23(13.8)**	**6(0.6)**	**167(100.0)**
교 수	5(11.4)	8(18.2)	19(43.2)	6(13.6)	6(13.6)	-	44(100.0)
언 론 인	5(20.8)	6(25.0)	6(25.0)	2(8.3)	5(20.8)	-	24(100.0)
기업연구소	8(16.3)	6(12.2)	16(32.7)	13(26.5)	6(12.2)	-	49(100.0)
정출연구소	8(16.0)	7(14.0)	18(36.0)	10(20.0)	6(12.0)	1(2.0)	50(100.0)

다. 98년 適正 豫算增加率

- 98년도 적정 예산증가율은 어느 정도가 적당한가라는 질문에 대해 '경상성장률 수준'이 적당하다는 응답이 50%로 가장 많았고 '경상성장률을 다소 상회하는 수준'이 적당하다는 응답은 34%로 나타남.

	경상성장률 미만	경상성장률 수준	경상성장률 다소 상회	계
전 체	**27 (16.2)**	**84 (50.3)**	**56 (33.5)**	**167 (100.0)**
교 수	7 (15.9)	22 (50.0)	15 (34.1)	44 (100.0)
언 론 인	2 (8.3)	17 (70.8)	5 (20.8)	24 (100.0)
기업연구소	6 (12.2)	25 (51.0)	18 (36.7)	49 (100.0)
정출연구소	12 (24.0)	20 (40.0)	18 (36.0)	50 (100.0)

라. 社會間接資本 投資財源 調達方法

- 사회간접자본 투자재원 조달방법을 질문한 결과, "차입"을 선택한 응답자가 41%로 가장 많았으며, "세율인상"과 "가용재원 범위내 투자규모축소"는 각각 30%로 나타남.

	세율인상	차입	가용재원 범위내 투자규모 축소	계
전 체	**47 (29.7)**	**64 (40.5)**	**47 (29.7)**	**158 (100.0)**
교 수	16 (36.4)	15 (34.1)	13 (29.5)	44 (100.0)
언 론 인	5 (22.7)	7 (31.8)	10 (45.5)	22 (100.0)
기업연구소	14 (29.8)	20 (42.6)	13 (27.7)	47 (100.0)
정출연구소	12 (26.7)	22 (48.9)	11 (24.4)	45 (100.0)

註: 무응답자 9명.

마. 財政支出 優先順位

- 사회간접자본, 중소기업, 과학기술, 환경, 외교·통일, 방위, 사회복지, 정보화, 문화·예술·체육, 농어촌, 교육, 에너지 등 12개 재정지출 분야 중에서 가장 중요한 5개 분야가 무엇인지를 질문한 결과, 사회간접자본, 과학기술, 정보화, 중소기업, 교육 등의 순서로 응답.

순 위	항 목	빈도수(%)
1위	사회간접자본	158 (94.6%)
2위	과 학 기 술	140 (83.8%)
3위	정 보 화	107 (64.1%)
4위	중 소 기 업	103 (61.7%)
5위	교 육	91 (54.5%)

註: 빈도수는 총 응답자 167명중 해당 항목을 지적한 빈도.