

KERI Insight



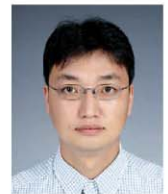
재정의 효율적 운용을 통한 국가채무 관리방안



조경엽

한국경제연구원 거시경제연구실장
glcho@keri.org

김창배

한국경제연구원 부연구위원
kcb@keri.org

황상현

한국경제연구원 부연구위원
shwang@keri.org

우리나라의 국가채무 수준은 다른 나라와 비교할 때 상대적으로 양호한 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 재정건전성 문제가 끊임없이 논란이 되는 이유는 빠른 증가 속도와 국제기준보다 좁은 통계기준 적용에 따른 우발성 채무에 대한 관리가 어렵기 때문이다. 적자성 채무가 빠르게 증가하여 국가채무의 구성이 부실해지고 있다는 점도 국가채무에 대한 우려감을 키우고 있다. 적자성 채무의 대부분을 차지하는 일반회계 적자 규모를 축소하는 것이 국가채무 관리의 가장 시급한 과제라고 할 수 있다. 그러나 세계화에 따른 자본의 국제 간 이동과 고령화에 따른 성장잠재력 둔화를 고려할 경우 재정건전성 확보를 위한

세금인상은 바람직하지 않다. 오히려 낮은 세율을 통해 성장잠재력을 제고하고 세입기반을 확대하여 세수 증대를 도모하는 정책이 요구된다. 따라서 일반회계의 적자 규모를 축소하기 위해서는 세출을 줄이고 구조를 성장 친화적으로 개편해야 한다. 특히 국가채무의 빠른 증가에 일조하고 있는 사회복지 분야에 대한 제도 개선이 시급하다. 사회복지 분야에 대한 지출은 양적 확대보다는 복지 시스템의 내실화와 전달체계의 개선을 통해 정책의 효율성을 제고해야 한다. 또한 국고보전금에 크게 의존하고 있는 연기금제도도 적자성 채무를 줄이기 위해 시급히 개혁해야 한다.

1. 국가채무 현황과 평가

▣ 성질별 국가채무 현황

- 국가채무는 일반회계 적자 보전, 공적자금 국채 전환, 외환시장 안정, 서민주거 안정 등의 목적으로 발행한 국채, 차입금, 국고채무 부담행위 등으로 정의됨.
- 일반회계 적자, 공적자금 국채전환 등의 적자성 채무는 외환위기 이후 급격히 증가하여 2010년에 197조9천억 원으로 총 국가채무의 48.6%에 달할 전망이다.
 - 그 동안 양극화 해소와 지역균형발전 등을 위한 재정지출이 급속히 증가하여 왔고 최근에는 경기침체로 재정수지 적자 폭이 확대되면서 적자성 채무가 빠르게 증가
 - * 2009년 관리대상수지 적자가 51조 원에 달해 GDP의 5%를 차지하였음.
 - 2003년부터 매년 10조 원 이상씩 증가하던 공적자금 국채전환이 2006년에 완료됨에 따라 향후 공적자금 국채전환으로 인한 채무는 지속적으로 감소할 전망
 - * 공적자금 국채전환분은 국가재정법 규정에 따

라 2002년부터 세계잉여금의 지방교부금 정산 후 잔액의 30%와 일반회계에서 매년 2조 원 전입, 우체국예금·보험으로부터의 출연(예금·보험 평잔의 0.1%)을 공적자금 상환에 사용하고 있어 향후 지속적으로 감소할 전망

- 외환시장 안정과 서민주거 안정 등의 금융성 채무는 209조2천억 원으로 총 국가채무의 50%를 넘고 있으나 외환위기 이후 비중이 감소하는 추세를 보이고 있음.
 - 금융성 채무의 비중이 감소하는 추세이기는 하나, 2001년 이후 연평균 10.3%의 높은 증가율을 보이고 있음.
 - 금융성 채무의 빠른 증가는 연평균 24%씩 증가한 외환시장 안정용 국채의 증가에서 기인하고 있어 외환보유고와 외평채 발행 규모를 적정수준으로 관리해야 함.

▣ 형태별 국가채무 현황

- 2010년 국가채무 중 국채가 94.7%(385조7천억 원), 차입금이 1.2%(5조 원), 국고채무 부담행위가 1.0%(3조9천억 원), 지방정부 순채무 3.1%(12조6천억 원)를 차지하고 있음.

성질별 국가채무

(단위: 조 원, %)

구 분	2001년	2005년	2008년	2009년	2010년	2001-2010 연평균 증가율
국가채무 (GDP 대비, %)	122.1 (18.7)	248.0 (28.7)	308.3 (30.1)	366.0 (35.6)	407.1 (36.9)	12.8
적자성 채무 (비중)	43.3 (35.5)	100.9 (40.7)	131.8 (42.8)	166.8 (45.6)	197.9 (48.6)	16.4
일반회계 적자국채	24.5	40.9	63.0	97.5	128.4	18.0
공적자금 국채전환	-	42.4	49.2	49.6	48.0	2.1
기타	18.8	17.6	19.6	19.7	21.5	1.4
금융성 채무 (비중)	78.8 (64.5)	147.1 (59.3)	176.4 (57.2)	199.2 (54.4)	209.2 (51.4)	10.3
외환시장 안정용	14.6	67.1	94.0	110.2	125.7	24.0
서민주거 안정용	31.7	39.7	45.2	49.1	50.3	4.7
기타	32.5	40.3	37.2	39.9	33.2	0.2

주: 1) 적자성 채무는 향후 조세 등 실질적인 국민의 부담으로 상환해야 하는 채무임.
2) 금융성 채무는 외환자산, 대출금 등의 형태로 대응자산을 보유한 채무로 정의됨.

형태별 국가채무

(단위: 조 원, %)

구 분	2001년	2005년	2008년	2009년	2010년	2001-2010 연평균 증가율
국가채무 총계 (GDP 대비, %)	122.1 (18.7)	248.0 (28.7)	309.0* (30.2)	366.0 (35.6)	407.1 (36.9)	12.8
중앙정부	113.1	238.8	297.9	355.3	394.5	13.3
국채	87.8	229.0	289.4	345.4	385.7	16.0
국고채	50.9	170.5	239.3	282.9	320.4	20.2
국민주택채권	20.6	37.1	44.9	48.9	50.1	9.3
외평채	14.1	21.4	5.2	13.6	15.2	0.8
차입금	22.5	7.6	5.3	6.5	5.0	-14.0
국내차입금		2.1	1.5	2.8	3.2	7.3
해외차입금		5.6	3.8	3.7	2.0	-15.8
국고채무 부담행위	2.8	2.1	3.2	3.4	3.9	3.4
지방정부 순채무	9.0	9.2	11.0	10.7	12.6	3.4

- 주: 1) *는 2008년 결산수치는 지방정부 결산 최종 수치를 반영함에 따라 308조3천억 원에서 7천억 원 증가한 309조 원으로 최종 확정 반영
 2) 국민주택채권으로 조성된 재원은 국민주택기금에 편성되어 임대주택건설, 전세자금 대출 지원 등에 사용
 3) 외평채는 외환위기 이후 외환보유액 확충을 위해 처음으로 발행되었으며, 현재 민간 기업이 국제금융시장에서 발행하는 채권의 기준금리 역할을 수행하고, 외국인투자자 지분을 확대하기 위한 목적으로 사용
 4) 국고채부담행위는 국가가 예산확보 없이 미리 채무를 지는 행위로서 사전에 국회의 의결을 받은 범위 내에서 이루어짐.
 5) 지방정부 순채무는 대중앙정부 채무를 제외한 지방정부의 채무를 의미함.

– 국채는 국고채권, 국민주택채권, 외화표시 외국 환평형기금채권의 세 종류로 구성되며, 전체 국채 중 국고채가 82%(2009년 기준)를 차지

* 2004년 3.3년 → 2005년 3.4년 → 2006년 3.6년 → 2007년 3.6년 → 2008년 3.8년
 * 2008년 영국 8.5년, 프랑스 7.1년, 독일 5.8년
 * 듀레이션: 채권에서 발생하는 현금흐름의 평균 만기 개념으로 채권의 만기가 길수록, 액면이자율과 시장이자율이 낮을수록 듀레이션은 길어짐.

▣ 국가채무 평가

- 우리나라의 국가채무는 채무의 구성과 이자부담 측면에서 아직까지 우려할 수준은 아니지만 고령화에 따른 세입기반 약화, 사회복지 지출 증가, 잠재성장률 하락 등을 고려한다면 재정건전성 유지 노력이 시급함.
- 2008년 말 외화표시 채무는 외평채 5조2천억 원, 해외차입금 3조8천억 원, 국고채무 부담행위 2천억 원 등 총 9조2천억 원으로 전체 채무의 3.1%에 그치고 있음.
- 이자비용은 2005년 9조9천억 원에서 2008년에 13조4천억 원으로 연평균 4% 증가하여 같은 기간 국가채무 증가율(5.7%) 보다 낮은 증가율을 기록하고 있음.
- 국가채무 듀레이션(duration)은 주요국에 비해 짧지만 지속적으로 상승하고 있음.

- 우리나라의 국가채무 수준은 주요국에 비해 아직 낮은 수준임.
 - 2007년 GDP 대비 국가채무 비중(IMF 기준) : 한국 33.2%, 미국 63.2%, 일본 195.5%, 영국 43.5%, 독일 62.4% 프랑스 64.6%
- 국가채무의 국제비교에서 상대적으로 양호한 수준인 것으로 평가되고 있지만 재정건전성에 대한 끊임없는 논란이 지속되는 이유는 ①빠른 증가속도와 ②국제기준보다 좁은 국가채무 통계기준이 적용되어 우발성 채무 등에 대한 위험관리가 어렵기 때문임.
 - 2005~2009년 동안 한국의 GDP 대비 국가채무 비중(28.7 → 35.6%)은 6.9%p 증가하여 유로지역(77 → 82.5%)의 5.5%p 증가를 상회하고 있음.

- * 호주(16.9 → 16.4%) -0.5%p, 캐나다(71 → 77.7%) 6.7%p, 핀란드(48.5 → 48%) -0.5%p, 독일(71.1 → 78.2%) 7.1%p, 미국(62.3 → 87.4%) 25.1%p 증가
- 한국의 2009년 국가채무 증가율(18.7%)은 OECD 평균(16.4%)뿐만 아니라 유로지역의 평균 증가율(12.4%)을 상회하고 있음.
- 우리나라는 중앙정부와 지방정부를 포함한 일반정부를 기준으로 국가채무를 작성하고 있어 금융 공기업과 비금융 공기업까지 포함한 공공 부문의 채무를 파악하기 어려운 상태임.
- * 재정건전성에 큰 위협요인으로 작용할 수 있는 공공·민간(개발은행 등)에 대한 정부보증채무, 정부출연 신용 및 용자보증 등과 같은 우발적 채무는 국가채무에 포함되고 있지 않음.
- * 최근 발표에서 보듯이 수자원공사가 4대강사업 공사비의 일부를 부담할 경우 우리나라의 통계기준을 적용하면 이는 국가채무에 포함되지 않음.
- * 공기업의 자산은 지난 5년간 60% 증가하였지만, 자본에 비해 부채가 빠르게 증가하고 있어 공기업의 사업 확대 대부분이 외부차입에 의존하고 있는 실정임.
- * 공기업의 부채는 2004년 말 88조4천억 원에서 2008년 말 176조8천억 원으로 2배 증가하였으며, 이로 인한 이자비용이 약 3조6천억 원에 달하고 있음.
- * 공기업의 부채는 우발성 채무로 공기업의 채무불이행은 결국 정부의 재정부담으로 이어질 확률이 크기 때문에 공기업의 경영 효율화와 민영화의 필요성이 높아지고 있음.

- 적자성 채무의 빠른 증가로 국가채무의 구성이 부실해지고 있어 적자성 채무의 큰 비중을 차지하는 일반회계 적자 규모 축소가 시급함.
- 금융성 채무는 외환자산, 대출금 등의 형태로 대용자산을 보유하고 있기 때문에 재정건전성에 덜 위협적이지만, 적자성 채무는 향후 조세 등 실질적인 국민의 부담으로 상환해야 하기 때문에 재정건전성에 상대적으로 큰 영향을 미침.

2. 재정수지 균형을 통한 국가채무 관리방안

■ 세입 현황

- 2010년 세입예산은 국세 170조4천억 원, 기금 97조6천억 원, 세외수입 22조8천억 원 등 총 290조8천억 원으로 2009년 본예산 대비 3.9% 증가할 전망
- 국세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세 등 15개의 세목으로 구성되며, 이 중 부가가치세가 27.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음은 소득세 21.8%, 법인세 21.7% 순으로 높은 비중을 차지하고 있음.
- 세외수입은 22조8천억 원으로 2009년 대비 6% 증가할 전망이며, 기금은 97조6천억 원으로 2009년 대비 3.7% 증가할 전망이다.

■ 세출 현황

- 세출예산은 전년 대비 2.9% 증가한 292조8천억 원에 달할 전망이며, 이 중 일반회계와 특별회계 사업에 대한 지출이 205조3천억 원, 기금사

공기업 자산·부채 및 자본 증가 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	증감률
자산	1,929,356	2,148,980	2,405,080	3,672,348	3,095,045	60.4
부채	884,380	990,266	1,187,309	1,381,114	1,768,260	100.0
금융성 부채	607,721	707,505	843,298	954,075	1,259,958	107.3
이자비용	21,351	23,338	26,319	30,718	35,740	67.4
자본	1,044,976	1,158,714	1,217,771	1,291,234	1,326,785	27.0

자료: 국회예산정책처, 『2004~2008 공기업 재무현황 평가』, 2009.

업에 대한 지출이 87조5천억 원에 달할 전망이다.

- 분야별 지출 비중을 살펴보면, 보건복지 분야가 27.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음은 일반 공공행정 17%, 교육 13%, 국방 10.1%의 순으로 높은 비중을 차지하고 있음.

* 보건복지 분야에 대한 지출은 참여정부 기간(2004~2008년) 동안 연평균 증가율이 20.2%에 달하였음.

재정수지 현황

- 관리대상수지 기준으로 2010년 재정적자는 30조1천억 원에 달할 전망이며, 이에 따른 국가채무도 2010년에는 407조2천억 원으로 증가하여 GDP 대비 36.1%에 달할 전망이다.

- 2010년 통합재정수지는 2조 원의 적자가 예상되고 사회보장성수지가 28조1천억 원의 흑자가 예상됨에 따라 관리대상수지는 30조1천억 원의 적자를 기록할 전망

* 관리대상수지 = 통합재정수지 - 사회보장성수지

재정수지

구 분	2009년 추경	2010년 예산안	2010년 본예산
총수입(A)	279.8	287.8	290.8
총지출(B)	301.8	291.8	292.8
통합재정수지(C=A-B)	-22.0	-4.0	-2.0
사회보장성수지(D)	29.0	28.0	28.1
관리대상수지(C-D) (GDP 대비 %)	-51.0 (5.0)	-32.0 (-2.9)	-30.1 (-2.7)
국가채무 (GDP 대비 %)	366.0 (35.6)	407.1 (36.9)	407.2 (36.1)

주: 1) 통합재정수지는 IMF의 GFS 기준에 의해 작성되며 통합재정지출에서 통합재정수입을 차감하여 추정
2) 관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금)을 제외한 재정수지를 의미

세입예산 관리방안

- 세계화와 고령화가 빠르게 진행되면서 잠재성장률이 둔화되고 사회복지 수요가 증가하여 재정이 더욱 열악해지는 악순환에 직면할 가능성이 높아지고 있음.

- 재정의 악순환: 고령화 → 사회복지비용 증가 → 노동·자본 공급 감소 → 성장잠재력 둔화 → 세

세입 및 세출예산

(단위: 조 원, %)

세목	세입예산					분야별 지출	세출예산				
	2009년		2010년				2009년		2010년		
	추경	실적	예산안	본예산	2009년 예산 대비 증가율		본예산	추경	예산안	본예산	2009년 예산 대비 증가율
소득세	36.3	34.4	37.0 (21.9)	37.2 (21.8)	2.5	산업·중소기업·에너지	16.2	20.8	14.4 (4.9)	15.1 (5.1)	-6.8
법인세	32.2	35.3	35.4 (21.0)	36.9 (21.7)	14.6	SOC	24.7	25.4	24.8 (8.5)	25.1 (8.5)	1.6
상속증여세	3.8	2.4	2.7 (1.6)	2.7 (1.6)	- 28.9	농림·수산·식품	16.9	17.3	17.2 (5.9)	17.3 (5.9)	2.4
부가가치세	45.6	47.0	46.2 (27.4)	47.0 (27.6)	3.1	보건·복지	74.6	80.5	81.0 (27.8)	81.2 (27.7)	8.8
교통에너지환경세	12.2	10.1	11.7 (6.9)	11.7 (6.9)	- 4.1	교육	38.2	39.2	37.8 (12.9)	38.3 (13.0)	0.3
관세	9.0	9.2	9.8 (5.8)	9.3 (5.5)	3.3	문화·체육·관광	3.5	3.6	3.7 (1.3)	3.9 (1.3)	11.4
교육세	4.3	3.8	4.5 (2.7)	4.5 (2.6)	4.7	환경	5.1	5.7	5.4 (1.8)	5.4 (1.8)	5.9
종합부동산세	1.5	1.2	1.0 (0.6)	1.0 (0.6)	- 33.3	국방	28.5	29.0	29.6 (10.1)	29.6 (10.1)	3.9
농어촌특별세	4.0	3.8	4.1 (2.4)	4.1 (2.4)	2.5	외교·통일	3.0	3.0	3.4 (1.2)	3.3 (1.1)	10.0
기타세목	15.1	17.3	16.1 (9.5)	16.1 (9.4)	6.6	공공질서·안전	12.3	12.4	12.9 (4.4)	12.9 (4.3)	4.9
총 국 세	164.0	164.5	168.6(100.0)	170.4*(100.0)	3.9	일반공공행정	48.6	51.7	49.5 (17.0)	48.7 (16.6)	0.2
국세외수입	115.8	96.8	119.2	120.4	4.0	R&D	12.3	12.7	13.6 (4.7)	13.7 (4.6)	11.4
총 수 입	279.8	261.3	287.8	290.8	3.9	총 지 출	284.5	301.8	291.8(100.0)	292.8(100.0)	2.9

주: 1) *는 지방소비세 도입에 따라 부가가치세 5%(2조4700억 원) 포함할 때 172조9천억 원

2) 국세외수입은 세외수입과 기금의 합을 의미함.

3) 2010년 총지출은 분야별 지출의 합과 약간의 통계적 불일치를 보이고 있음.

자료: 기획재정부 보도자료, 「국가재정운용계획」, 2009. 12. 31.

조세·국민부담률 추이

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**
조세부담률	19.6	19.7	19.8	20.4	19.5	20.2	21.2	22.2	21.6	20.5	20.1
국민부담률	23.6	24.1	24.4	25.3	24.6	25.5	26.8	28.0	28.4	26.5	26.4

주: 1) *는 2009년 추정기준 2) **는 2010년 정부예산안 기준
 자료: 기획재정부

입기반 약화 → 세율 인상 → 자본과 고급인력 해외 유출 → 성장잠재력 둔화 → 세입기반 약화 → 세율 인상

- 2000년 이후 주요 선진국들의 조세부담률과 국민부담률은 정체 또는 감소하는 추세를 보이는 반면 우리나라는 빠르게 증가하는 추세를 보이고 있음.

* 2000년 대비 2007년도 조세부담률: OECD 평균 -0.2%p, 독일 0.4%p, 오스트리아 0.1%p

- 세계화에 따른 자본의 국제적 이동과 고령화에 따른 성장잠재력 둔화를 고려할 경우 재정건정성 확보를 위한 조세부담률 인상은 올바른 선택이라 할 수 없음.

- 오히려 낮은 세율을 통해 성장잠재력을 제고하고 세입기반을 확대하여 세수입 증대를 도모하는 정책이 요구됨.

- 이와 동시에 비과세감면 등을 축소하여 세원을 투명하고 넓게 유지하는 노력이 요구됨.

- 조세감면 규모: (2006년) 21조3천억 원 → (2007년) 23조 원 → (2008년) 29조6천억 원

* 2008년 총 조세지출 29조6천억 원 중 중산층 지원 15조8천억 원(53.5%), 경제개발 지원 9조2천억 원(31.2%), 사회개발 지원 4조2천억 원(14.3%), 기타 3천억 원(1.1%)으로 절반 이상이 중산층 지원으로 지출되었음.

- 조세감면제도의 분야별·세목별 효과, 지원타당성 등을 매년 면밀히 점검하고 존속 실효성이 낮은 제도는 축소·폐지하여 기존 감면제도가 항구화 및 기득권화되는 것을 방지하는 한편 성장동력 확충 등 전략적 부문에 집중

- 자영업자 과표 양성화, 현금수입 업종 및 고소득 전문 업종 등에 대한 세원 투명성 제고를 통해 세부담 형평성과 세수 증대를 도모

- 세목별로는 조세체계를 복잡하게 하는 세목을 폐지하고 법인세, 상속증여세 등 자본에 대한 세율을 인하하여 국제적 조세경쟁에 대비

- 교육세, 농어촌특별세 등 세금에 세금이 부과되는 다중부과 방식의 세목을 폐지하여 조세체계 단순화 도모

* 교육세: 금융, 보험업자의 수익금액의 0.5%, 개별소비세액의 30%, 교통에너지환경세액의 15%, 주세액의 10%(70도 초과 주류는 30%, 주정·탁주·약주는 과세 제외)

* 농어촌특별세: 조세감면액의 20%, 증권거래액의 0.15%, 취득세액의 10%, 개별소비세액의 10%, 레저세액의 220%, 종합부동산세액의 20%

- 법인세를 인하 유보 철회, 주민세 소득세할 폐지, 배당수입의 이중과세를 완화하기 위해 배당수입 공제비율을 확대하여 법인세의 실질세율 인하를 도모

* 2007년 총조세 수입에서 법인세수가 차지하는 비중은 한국 15.1%, 미국 11.0%, 영국 9.4%, 프랑스 6.8%, 독일 6.1%, OECD 평균 10.8%

* 법인세: 과세표준 2억 원 이하 13%(주민세 포함 시 14.3%), 2억 원 이상 25%(주민세 포함 시 27.5%)

- 상속과세를 폐지하는 세계적인 추세에 맞게 상속과세 폐지 또는 세율 인하 필요

- 자본과세를 완화하는 대신 부가가치세의 역할을 확대하여 세수 증대를 도모

- 조세왜곡 효과가 큰 세목의 비중을 줄이는 대신 부가가치세의 세율을 인상
- 간이과세자에 대한 부가가치세의 타당성 검토와 조정 필요
 - * 간이과세업자의 부가가치율: 제조업, 가스 및 수도업(20%), 농업, 수렵, 임업, 건설업, 부동산임대업(30%), 음식 및 숙박업, 운수 창고업(40%)
 - * 2009년 말까지 소매업은 15% 적용, 음식 및 숙박업 30% 적용

▣ 세출예산 관리방안

- 작고 효율적인 정부 실현으로 세출 규모를 축소하고 세출구조를 성장 친화적으로 개편
 - 정부조직 및 인력조정을 통한 불필요한 재원낭비를 해소하고, 공기업의 민영화 등 민간부문의 역할이 가능한 부분은 적극적으로 민간으로 이양
 - 세출구조를 성장 친화적으로 개편하여 일자리 창출과 복지 향상을 도모
- 재정수지 적자의 대부분이 단기간에 급증한 사회복지 분야에 대한 지출에서 기인하고 있기 때문에 각종 사회복지제도의 내실화, 전달체계 개선 등이 시급함.
 - 4대보험, 보편적 공적부조(국민기초생활보장제 등)의 구축과 기초노령연금, 노인장기요양보험, 장애수당, 공보육제도 등 부문별 복지제도 도입
 - 일을 통한 복지(workfare) 실현을 위한 사회서비스 확충, 근로장려세(EITC) 도입
 - 양적인 빠른 증가에도 불구하고 각종 제도의 질적 내실화 및 전달체계 확충 등이 뒷받침되지 못하여 정책의 효율성이 낮음.

3. 보건복지재정의 개선방향

- ▣ 높은 의무지출 비중으로 지속적 증가와 재정운용의 경직성 초래
 - 2010년도 예산안에서 보건·복지재정 중 의무지

출 비중이 71.5%(약 58조 원)로 높아 경직적 재정운용을 초래

- 예산안을 편성할 때에 법령에 의해 지급기준과 지급수준 등이 규정되어 있는 의무지출사업은 양이나 단가를 조정하는 데 한계를 가짐.
- 중증장애인기초연금 등 새로운 의무지출사업의 도입과 공적연금, 노인장기요양보험, 건강보험 등 사회보험 급여지출이 인구 고령화로 크게 늘어나 보건·복지재정에서 의무지출 비중은 계속 증가

- 의무지출의 높은 비중은 구조적인 재정적자로 인해 장기적으로 많은 재정부담을 가져올 수 있음.
- 이러한 보건·복지재정의 경직성을 완화하고 효율성을 높이기 위해서는 먼저 기존 법률에 의해 요구되는 보건·복지재정의 변동수준을 점검하고, 새로운 자격급여를 도입하는 등 장기적으로 부담 가능한 복지수준을 마련할 필요가 있음.

▣ 유사·중복사업으로 재정의 비효율성 초래

- 정부는 동일한 기능을 수행하는 기존 유사·중복된 사업들을 통합하여 그 효과성을 높이는 노력을 보였으나, 사업들을 단순히 통합하는 데 그쳐 예산절감의 실질적 효과는 없음.
 - 노인돌봄서비스사업은 가사간병인서비스, 독거노인 응급안전 돌봄, 취약농가가사도우미 등 유사사업들을 포함하여 하나로 통합되었으나, 2010년 예산은 전년 대비 2.9% 늘어난 885억 원으로 편성
 - 지역아동센터, 아동복지교사, 방과후 아카데미, 방과후 교육, 청소년야학운영 지원 등의 유사사업을 방과후돌봄서비스로 통합하였으나, 2010년 예산은 전년 대비 23.6% 증가한 926억 원으로 편성

▣ 각종 제도의 질적 내실화 도모

- 근로능력 유무에 따라 대상자를 분류할 수 있는 기준을 확립하고, 근로능력자의 노동시장 재편입

2010년도 보건·복지재정 및 의무지출 규모

(단위: 억 원, %)

구 분	2009		2010(안)	2009년 본예산 대비 증가율	2009년 추경예산 대비 증가율
	본예산	추경			
정부 총지출(조 원)	284.5	301.8	291.8	2.6	-3.3
보건·복지재정	745,893	804,151	810,398	8.6	0.8
(총지출 대비 비중)	(26.2)	(26.6)	(27.8)	-	-
기초생활보장	71,427	79,803	73,001	2.2	-8.5
취약계층·노인·청소년·사회복지 일반	46,929	63,303	55,461	18.2	-12.4
보육·가족 및 여성	19,295	19,567	22,976	19.1	17.4
공적연금	238,197	238,197	260,884	9.5	9.5
노동	117,547	146,846	123,190	4.8	-16.1
보훈	33,597	33,597	35,773	6.5	6.5
주택	150,171	152,883	166,542	10.9	8.9
보건의료	14,611	15,835	16,303	11.6	3.0
건강보험지원	52,040	52,040	53,827	3.4	3.4
식의약품 관리	2,080	2,080	2,441	17.4	17.4
의무지출	538,191	563,956	579,344	7.6	2.7
(보건·복지재정 대비 의무지출 비중)	(72.2)	(70.1)	(71.5)	-	-
기초생활보장급여	69,843	73,162	71,486	2.4	-2.3
기초노령연금(구 경로연금)	24,697	24,697	27,236	10.3	10.3
장애수당, 장애아동부양수당	3,097	3,097	2,018	-34.8	-34.8
중증장애인기초연금	-	-	1,519	순증	순증
보육료 지원	13,146	13,146	16,980	29.2	29.2
노인장기요양보험 지원	3,284	3,284	3,896	17.8	17.8
건강보험 지원	52,040	52,040	53,827	3.4	3.4
공적연금	238,197	238,197	260,884	9.5	9.5
고용보험	56,562	79,008	59,282	4.8	-25.0
산재보험	43,728	43,728	46,470	6.3	6.3
보훈	33,597	33,597	35,773	6.5	6.5

자료: 국회예산정책처, 『2010년도 예산안 분석 II』, 2009. 11.

을 위한 동기부여 강화 방안 마련

- 기초생활보장제도는 경제력이 취약한 모든 인구를 포괄하고 있으며, 보충급여방식으로 인해 수급자의 노동시장 참여유인 미약(2008년 수급탈출률은 사망, 주거이전 누락을 포함하여 14.1%)
- 각종 공공부조제도와 사회서비스사업에서 다양한 기준이 난립하고 있어 통합적 시각에서 제도의 일관성 확보가 요구됨.
- 기초생보 대상자의 80% 이상을 차지하는 근로 무능력자(노인, 아동, 장애인)만을 대상으로 한 별도의 공공부조 설계 필요

■ 사회복지 전달체계 개선

- 각종 사회서비스 사업들이 부처 간/부처 내에서 조정 없이 확대됨으로써 유사한 사업이 난립하여 체계적 관리 불가능, 전달체계의 과부하, 예산의 중복적 지출, 재정지출 성과파악 곤란 등의 문제를 야기
 - 현금급여 전달기능을 수행하던 읍면동 복지전달체계와 확대된 복지업무 부조화
 - 일선 공무원의 복지업무 기피로 복지업무 과부하 발생
- 정부는 부정수급을 적극적으로 적발하는 방안을

최근 5년간 공적연금 부정수급 현황

(단위: 건수, 백만 원)

구 분	국민연금		공무원연금		사학연금		군인연금		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2005	35,920	15,764	0	0	36	94	52	6,095	36,008	21,953
2006	26,868	15,800	0	0	36	127	52	4,808	26,956	20,735
2007	22,532	12,151	18	148	29	74	47	4,432	22,626	16,805
2008	27,827	20,523	0	0	52	145	40	5,708	27,919	26,376
2009	18,164	16,888	11	61	14	97	25	2,380	18,214	19,426
합계	131,311	81,126	29	209	167	537	216	23,423	131,723	105,295

자료: 각 공단 제출 자료를 토대로 재정리함. 국회예산정책처, 『2010년도 예산안 분석 II』, 2009. 11.

마련하고 취약계층의 수혜자가 체감할 수 있는 보 건·복지서비스를 2010년 예산안에 반영하였으나, 공공부조인 기초생활보장급여 사업에만 치중함.

○ 사회보험의 경우 부정수급이 기초생활급여 등의 자격급여 못지않게 많이 발생하고 있음.

- 공적연금의 경우 최근 5년간 부정수급 건수가 13만 건을 초과하고 그 부정수급액이 약 1,053 억 원에 이르며 빠른 속도로 증가
- 고용보험 중 실업급여의 경우 2005~2008년간 부정수급자 수와 부정수급액이 지속적으로 증가하고 있는 추세

최근 4년간 실업급여 부정수급 현황

(단위: 명, 백만 원)

구 분	2005	2006	2007	2008
부정수급자 수	9,743	11,754	15,559	19,133
부정수급액	3,845	4,207	10,764	8,673

자료: 노동부, 국회예산정책처, 『2010년도 예산안 분석 II』, 2009. 11.

○ 재정 누수를 초래하는 부정수급을 차단하기 위 해 부정수급 적발 시스템의 정비·보완과 강화된 부정수급액 환수업무 등이 필요

■ 일자리 창출이 최선의 복지정책이라는 인식 필요

○ 선진 외국의 경험에 따르면 일자리 창출은 부분적 인 개혁이 아니라 안정적인 거시정책, 상품시장의 경쟁제고, 근로의욕 고취를 위한 조세제도의 개편, 규제 제거를 통한 기업가정신의 고양, 고용법제의

개혁을 통한 노동시장 유연성, 효과적인 직업훈련 등이 종합적으로 달성될 때 가능함.

4. 기금재정 개선방향

■ 기금 현황

- 2009년 전체 기금 수는 총 63개로 2008년 대비 3개 증가
- 설치 목적에 따른 분류 기준으로 사업성 기금 41개, 사회보장성 기금 6개, 계정성 기금 5개, 금융성 기금 11개
- 신규 기금은 방사성폐기물관리기금(사업성), 양 식수산물재해재보험기금(사업성), 구조조정정리 기금(금융성)

■ 기금조성 및 운용 규모

- 2009년 기금 총수입은 전년 대비 7.8% 증가한 94조1천억 원에 달함.
- 수입원천별로 보면 사회보장성 기금이 35.4% (33조3천억 원), 용자원금 회수가 21.0%(19조8 천억 원), 이자수입 등 기타 항목이 43.6%(41 조 원)을 차지하고 있음.
- 유형별로 보면 사업성 기금이 36.5%(34조3천 억 원), 사회보장성 기금이 55.9%(52조6천억 원), 계정성 기금이 7.6%(7조1천억 원)을 차지 하고 있음.

* 금융성 계정(11)은 통합재정수지 또는 국가채무에 포함되지 않음(2009년 수입은 약 2조 원).

2009년도 총수입상 수입원천별·기금유형별 기금수입(순계) 전망

(단위 : 조 원, %)

구 분		2008	2009	증감액	증감률
기금수입		87.3	94.1	6.8	7.8
수입 원천별	사회보장기여금	31.8	33.3	1.5	4.7
	융자원금회수	20.0	19.8	-0.2	-1.0
	이자수입 등 기타	35.5	41.0	5.5	15.5
기금 유형별 (51개)	사업성 기금(43개)	32.7	34.3	1.6	5.1
	사회보장성 기금(4개)	47.1	52.6	5.5	11.8
	계정성 기금*(4개)	7.5	7.1	-0.4	-5.3

주: 1) 금융성 기금 및 외국환평형기금 제외

2) 당초 계획기준

3) *는 기금관리주체와 사업집행주체가 다른 기금

(공공자금관리기금, 양곡증권정리기금, 외국환평형기금, 공적자본상환기금, 복권기금 등 5개)

자료: 기획재정부, 『2009년 나라살림』, 2009. 1.

■ 기금 개선방안

- 자체 수입 재원으로 사업비 지출이 가능한 기금에 대한 재정투입 재검토
 - 2007~2009년에 축적된 자체재원으로 사업비가 충당 가능한 보훈기금, 국민체육진흥기금 등의 경우, 2010년 226억 원, 646억 원의 재정투입이 계상되어 있음.
- 국가재정지원으로 여유자금이 과도한 기금에 대한

추가출연 재검토

- 2008년 결산기준으로 (운용평잔/지출실적)의 2배인 기금은 농어업재해재보험기금(82.25배), 문화예술진흥기금(4.36배), 국제교류기금, 영화발전기금, 신문발전기금, 지역신문발전기금, 남북협력기금, 국민체육진흥기금 등이 있음.
- 연금제도 개혁을 통한 공적연금 국고보전금 지속 확대 완화
 - 공무원 연금, 군인연금, 국민연금에 대한 수리적자 보전금은 2009년 기준 6조3천억 원에 달하며 2030년 공무원연금과 군인연금의 국고보전금 규모는 29조 원을 넘어설 전망
- 과도한 현금성 보유비율을 줄여 기금의 수익성을 제고
 - 국가장학기금(94%), 주택금융신용보증기금(57%), 수출보험기금(46%), 기술신용보증기금(39%), 예금보험기금채권상환기금(31%), 공무원연금기금(34.3%), 사학연금(34.2%) 등
- 여유자금 운용 시 확정형(안정성)과 실적배당 상품(수익성)을 적절하게 구성
 - 실적배당형 상품 비중: 응급의료기금(100%), 전력산업기반기금(98.3%), 국제교류기금(97.1%), 관광진흥개발기금(95.9%), 영화발전기금(77.9%) 등

keri 한국경제연구원

발행일 2010년 5월 7일 | 발행인 김영웅 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의도동 27-3 하나대투증권빌딩 8층 | 전화 3771-0001 | 팩스 785-0270~3

