

2004년도 결산분석 설명회

— 경제예산분야 —

2005. 8. 8



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2004년도 결산분석설명회

1. 상임위 보좌직원 대상

분 야	위 원 회	일 시	장 소
사 회 분 야 8. 4(목)	보건복지위	14:00 ~ 14:50	의원회관 간담회실 (104호)
	교육위	15:00 ~ 15:50	
	환경노동위	16:00 ~ 16:50	
	문화관광·여성위	17:00 ~ 18:00	
행 정 분 야 8. 5(금)	국방위	10:00 ~ 10:50	
	통일외교통상위	11:00 ~ 12:00	
	행정자치위		
	법제사법위		
산 업 분 야 8. 5(금)	산업자원위	14:00 ~ 14:50	
	건설교통위	15:00 ~ 15:50	
	과학기술정보통신위	16:00 ~ 16:50	
	농림해양수산위	17:00 ~ 18:00	
경 제 분 야 8. 8(월)	재정경제위	14:00 ~ 15:50	
	기획예산처		

2. 예결위 보좌직원 대상

분 야	일 시	장 소
총괄 및 경제분야	8. 8(월) 16:00 ~ 18:00	의원회관 간담회실 (104호)
산업분야		
사회분야		
행정분야		

경제분야 설명회 담당자

김승기	경제예산분석팀장	(경제학박사)
권순현	경제분석관	(경제학박사)
강대창	경제분석관	(경제학박사)
김은경	경제분석관	(경제학박사)
이남수	예산분석관	(경제학박사)
김경신	예산분석관	(행정사무관)
이영환	예산분석관	(경제학박사)
최대준	예산분석관	(경제학석사)

목 차

2004년도 세입·세출 결산 분석 / 1

I. 2004년도 경제성과에 대한 평가	3
II. 2004년도 재정운용에 대한 평가	7
III. 2004년도 세입세출결산의 개요 및 특징	19
IV. 세입결산 분석	26
V. 세출결산 분석	33
VI. 계속비·명시이월비·국고채무부담행위 결산분석	42
VII. 예비비 결산분석	45
VIII. 조세부담률 및 국민부담률의 적정수준 분석	50
IX. 공적개발원조의 현황과 정책과제	53
X. 공적자금회수 및 상환 결산분석	56
XI. 재정융자제도의 문제점과 개선방향	61
XII. 관세청 조사감시장비 현대화사업 결산분석	68
XIII 소비자보호 사업분석	73
XIV 통계행정의 문제점과 개선방안	76

2004년도 기금 결산 분석 / 79

I. 2004회계연도 기금 결산 개요	81
II. 기금의 자산운용 현황과 개선방향	86
III. 공공자금관리기금	93
IV. 외국환평형기금	97
V. 기술신용보증기금	100
VI. 농림수산업자신용보증기금	102
VII. 신용보증기금	106
VIII. 주택신용보증기금	110
IX. 예금보험기금채권상환기금	113
X. 부실채권정리기금	115
XI. 산업기반신용보증기금	117
XII. 복권기금	120

2004년도 세입·세출 결산 분석

I. 2004년 경제성과에 대한 평가

1. 거시경제 지표

2004년 중 우리경제는 수출 호조에 힘입어 4.6%의 실질 GDP성장률을 기록하였다. 이는 2003년의 3.1%에 비해서는 성장률이 다소 높아진 것이나 연초 정부의 성장 목표치인 5%대의 성장에는 미치지 못한 것이다. 민간소비는 2004년 중에도 0.5% 감소하여 2003년에 이어 2년 연속 마이너스 증가율을 기록하였다. 이처럼 소비회복이 지연된 것은 가계의 과잉부채 부담이 지속된 데다, 임금상승세 둔화와 물가 상승으로 가계의 실질소득 증가세가 정체되었기 때문이다. 2004년 중 설비투자는 전년 대비 3.8% 증가하였으나 회복 정도는 미미하였다. 수출 호조에 힘입어 기계류에 대한 투자는 7.4% 증가하였으나, 내수부진의 여파로 운수장비에 대한 투자는 9.6% 감소하였다. 국내총생산에서 설비투자가 차지하는 비율인 설비투자율은 2004년 중 9.2%로 하락하여 외환위기 이후 최저 수준으로 떨어졌다.

[표 1] 주요 거시경제 지표 추이

(단위: %, 억 달러)

	2001	2002	2003	2004
경제성장률	3.8	7.0	3.1	4.6
민간소비	4.9	7.9	-1.2	-0.5
설비투자	-9.0	7.5	-1.2	3.8
건설투자	6.0	5.3	7.9	1.1
수출(통관기준)	-12.7	8.0	19.3	31.0
수입(통관기준)	-12.1	7.8	17.6	25.5
경상수지	80.3	53.9	119.5	276.1
소비자물가	4.1	2.7	3.6	3.6
실업률	3.8	3.1	3.4	3.5

주: 전년대비 증가율임

자료: 한국은행, 통계청, 관세청

내수부진에도 불구하고 2004년 중 수출은 30%가 넘는 증가세를 나타내며 경제성장의 견인차 역할을 하였다. 2004년 전체적으로 국산 제품의 경쟁력 상승과 주요 선진국 경기의

회복, 중국의 고성장, IT 제품의 수요증가 등 수요증가요인과 수출단가 상승에 힘입어 31.0%의 높은 증가율을 기록하였다. 그러나 중국에 대한 높은 수출의존도와 5대 수출품목에 대한 비중이 지속적으로 높아지는 등 특정지역 및 특정 품목에 대한 수출의존도가 매우 심화되는 모습을 보였다.

2004년 중 국내 고용시장에서 취업자 수는 전년대비 1.9% 증가하여 고용의 양적 개선은 이루어졌으나 고용의 질적인 개선은 미흡하였다. 2004년 중 청년층 실업률은 7.9%로 전체 실업률(3.5%)의 두 배를 상회하였으며 정규직 근로자는 전년대비 35.2만 명이 감소한 반면 비정규직 근로자 수가 78.8만 명이 늘어나 고용시장의 비정규직화가 빠르게 진행되는 등 고용구조는 악화되었다.

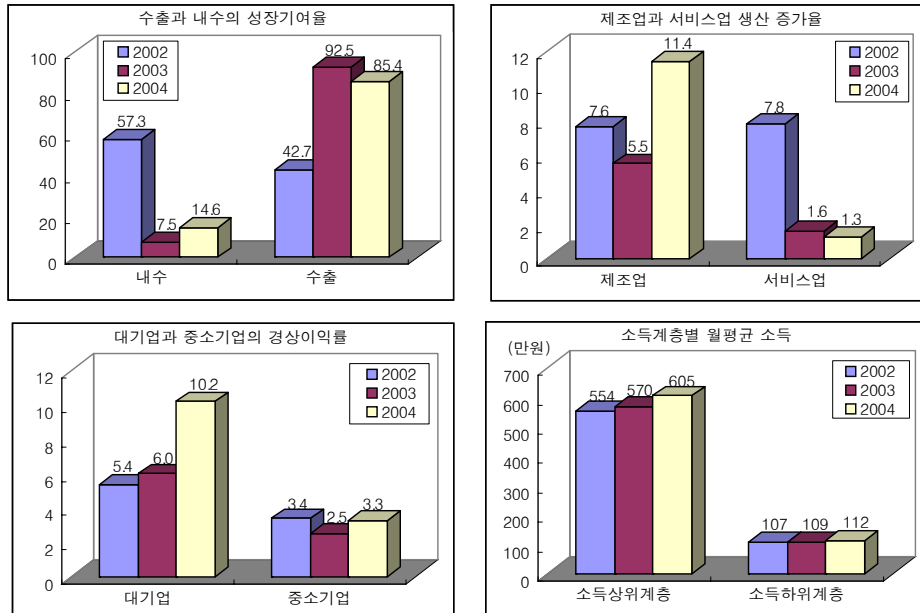
국제유가의 상승에도 불구하고 정부의 물가 안정 노력으로 소비자물가도 3% 중반 수준에서 안정되었다.

2. 불균형 성장과 양극화 심화

2004년에도 2003년에 이어 수출과 내수의 불균형 성장이 지속되었다. 2004년 중 수출의 성장 기여율은 85.4%인데 비해 내수의 성장 기여율은 14.6%에 그쳤으며 이 중 재고증가의 기여율 8.0%를 제외하면 지난해 내수의 성장 기여율은 한 자릿수에 그쳤다. 2003년에 이어 민간소비의 성장 기여율이 2년 연속 마이너스를 기록하였고, 건설투자의 성장 기여율도 전년도에 비해 크게 둔화되었다.

또한 2004년에는 우리경제의 각 부문에서 양극화 현상이 심화되었다. 수출은 호조를 보인 반면에 소비, 투자 등 내수는 위축되어 2003년에 이어 수출과 내수부문의 양극화 현상이 지속되었다. 제조업은 2004년 중 수출 호조에 힘입어 11.4%의 높은 성장률을 기록하였으나, 내수 부진으로 서비스업은 1.3% 증가하는데 그쳐 제조업과 서비스업 간의 양극화 현상이 심화되었다. 기업 규모별로도 2004년 중 대기업의 경상이익률은 10.2%를 기록한 반면, 중소기업의 경상이익률은 3.3%에 그쳐, 대기업과 중소기업 간의 양극화 현상이 개선되지 않았다. 가계부문에서는 소득상위 20% 계층과 하위 20% 계층 간의 소득격차를 나타내는 소득 5분위 배율이 2003년 5.22에서 2004년에는 5.41로 확대되는 등 2004년 중 고소득층과 저소득층 간의 소득 양극화 현상이 심화되었다.

[그림 1] 경제 각 분야별 양극화 현상



3. 성장 잠재력 하락

우리나라의 잠재성장률은 1980년대 이후 점차 하락하고 있는 것으로 추정된다. 1980년대와 1990년대 각각 7.5% 및 6.6%수준이었으나 2000년대에 들어서는 5%내외 수준으로 하락한 것으로 추정된다. 정부가 성장잠재력 확충을 중장기 경제정책의 기본목표로 삼고 있음에도 불구하고 최근에도 성장잠재력은 계속 약화되고 있는 것으로 분석된다. 성장잠재력의 하락은 생산요소인 노동 및 자본 투입량의 감소에 주로 기인한다. 고용불안과 산업기반의 양극화문제, 부문별 생산성 격차 확대 등이 성장잠재력 약화의 원인으로 작용하고 있다.

4. 경제성과 평가

2004년 정부의 경제 운용의 기본방향은 투자활성화를 통해 일자리를 창출하고 성장잠재력을 강화하는 것이었다. 경제운용의 기본 과제 외에 정부는 부문별 중점과제로 서민생활

개선, 경제시스템 선진화 등을 주요 정책과제로 선정하였다. 서민생활 개선을 위해서는 취약계층에 대한 사회안전망 확충을 목표로 하였다. 이를 위해서 세제 개편 및 주택종합계획 등을 통하여 부동산 시장을 안정시키려 하였고 또한 취약계층을 위해 사회적 일자리를 확대하고 장려금 지원을 강화하였다.

단기적으로는 내수 부진이 지속됨에 따라 거시경제정책은 경기 회복에 초점이 맞추어졌다. 소비 및 투자 심리의 회복이 지연됨에 따라 정부는 예산을 상반기에 조기 집행하였으며 투자환경 조성을 위해 저금리 기조를 유지하고 외환시장을 안정시키는데 주력한 것으로 평가된다.

전반적으로 수출 호조, 고용시장에서의 일자리수가 증가, 물가 안정 등은 지난해 우리 경제의 성과였다고 평가된다. 하지만 경제 각 부분의 양극화가 심화되고 소비 및 투자부진이 지속되면서 성장잠재력이 약화된 점, 고용의 질적 개선이 이루어지지 못한 점 등은 전반적인 경제성과에 대해 긍정적으로만 평가하기 어려운 부분이다.

II. 2004년도 재정운용에 대한 평가

1. 2004년도 재정운용 기초 및 재정정책 목표

정부는 '성장과 분배의 조화로 더불어 잘사는 균형발전'이라는 기본방향 아래 '중장기적 건전재정 기초의 유지 및 적극적인 경기대응'을 2004년도 재정운영의 기초로 채택하였다. 예상보다 낮은 경제성장률과 사용가능한 세계잉여금이 작아져 2004년도 세입여건은 좋지 않은 상황이었으나 복지지출의 확대, 경기회복을 위한 재정의 적극적 역할에 대한 기대 등으로 세출이 증가하였다. 이런 재정운용 여건 속에서 취약계층 지원강화, 신성장동력 개발, 국가균형발전, 동북아경제중심 구현을 위한 투자 등의 4가지 분야에 역점을 두고 재정을 운용하였다.

이런 기초 하에 정부는 2004년에도 상반기 재정조기집행과 하반기 추가경정예산 편성의 패턴으로 재정을 운용하였다. 5월까지 총재정규모의 45%를 조기 집행하고, 하반기에 1.8조원을 추가경정예산으로 편성하여 추가적 재정지출을 통해 경기회복을 도모하였다. 그러나 4년 연속 재정 조기집행과 추가경정예산 편성에도 불구하고 경기회복 효과는 미미하였던 반면, 상반기 재정조기집행과 하반기 추경편성이 관례화되어 재정규율이 약화되었다는 우려가 제기되기도 하였다.

2. 2004년도 재정 현황 및 분석

가. 재정 현황

총계기준 일반회계와 특별회계 결산의 경우, 예산과 비교해보면 총수입은 188.1조원으로 비슷한 수준이고 총지출은 183.2조원으로 예산보다 약간 낮은 수준이다. 전년도 결산과 비교해보면, 총수입과 총지출은 모두 약간 감소하였다.

[표 1] 2004년도 중앙정부 비적립 회계 결산 (예산과 비교)

(단위: 조원, %)

		2004		
		예산(B)	결산(C)	집행(C/B)
총수입	합계	187.9	188.1	101.1
	일반회계	120.1	119.6	99.6
	특별회계	67.8	68.5	101.0
총지출	합계	194.4	183.2	94.3
	일반회계	121.5	118.2	97.3
	특별회계	72.9	65.0	89.2

자료: 재정경제부

[표 2] 최근 연도 비적립 회계의 세계잉여금, 이월, 순잉여금

(단위: 조원, %)

		총수입(A)	총지출(B)	세계잉여금 (C=A-B)	이월(D)	순잉여금 (C-D)
2002	일반회계	113.4	108.9	4.5	1.2	3.3
	특별회계	70.0	64.4	5.6	4.1	1.5
	합계	183.4	173.3	10.1	5.3	4.8
2003	일반회계	119.6	117.2	2.5	1.3	1.1
	특별회계	75.7	70.8	4.9	4.7	0.2
	합계	195.3	188.0	7.3	6.0	1.3
2004	일반회계	119.6	118.2	5.0	1.2	0.2
	특별회계	68.5	65.0	1.4	2.9	0.7
	합계 (증가율)	188.1 (-3.7)	183.2 (-2.6)	4.9 (-32.9)	4.1 (-31.7)	0.8 (-38.5)

주: () 안의 수치는 전년대비 증가율

자료: 재정경제부 자료에서 재구성

총계기준의 기금 결산의 경우, 재무상태는 자산 480.4조원, 부채 384.0조원으로 자본은 96.4조원이었으며, 기금의 운용성과는 총수입 72.4조원, 총지출 94.2조원 수준으로 당기순손실 21.8조원을 기록하였다. 국민연금을 비롯한 38개 기금은 당기순이익을 기록하였으나, 공적상환기금과 외국환평형기금은 대규모의 당기순손실을 기록하였다.

[표 3] 2004년도 결산대상기금 재무상태

(단위: 조원, %)

	2002	2003(A)	2004(B)	전년 대비 증가율 ((B-A)/A)
자산	318.9	377.4	480.4	27.3
부채	194.9	244.9	384.0	56.8
자본	124.0	132.5	96.4	-27.2

자료: 재정경제부

[표 4] 2004년도 결산대상기금 운용성과

(단위: 조원, %)

	2002	2003 (A)	2004 (B)	전년 대비 증가율 ((B-A)/A)
총수입	49.4	57.2	72.4	26.6
총지출	45.3	63.5	94.2	48.3
당기순이익	4.1	-6.3 (-6.0)	-21.8	240.6* (265.5)

주: ()안 수자는 회계정책의 변경 및 오류 수정 반영

*는 당기순손실 증가율

자료: 재정경제부

순계기준의 재정현황을 통합재정수입과 통합재정지출의 측면에서 살펴본다. 통합재정수입은 171.9조원으로 예산에 비해 7.8조원 낮은 수준이다. 이는 경제성장률이 정부가 예상한 5%보다 낮은 수준인 4.6%에 머물러 이에 따른 세수 감소에 기인하였다. 반면, 사회보장기여금은 크게 증가하여 국민의 전체적인 부담이 높아졌고 가처분소득이 줄어들어 소비 여력이 줄어들었다.

[표 5] 2004년도 통합재정수입

(단위: 조원, %)

	2002 결산	2003 결산(A)	2004			전년 대비 증가율 ((C-A)/A)
			예산(B)	결산(C)	집행 (C/B)	
조세수입	104.0	114.7	122.1	117.8	96.5	2.7
사회보장기여금	19.7	20.7	24.8	22.8	91.9	10.1
세외수입	33.5	35.1	38.3	36.9	96.3	5.1
자본수입	1.5	1.5	1.4	1.3	92.9	-13.3
합 계	158.7	171.9	186.6	178.8	95.8	4.0

자료: 재정경제부 자료에서 재구성

주 1: 2004년 결산에서 재정경제부는 사회보장기여금도 조세수입으로 포함하여 조세수입은 140조 6,000억원으로 발표. 사회보장기여금은 넓은 의미의 조세수입의 성격을 갖고 있음.

2: 비금융공기업의 수입을 세외수입으로 간주하여 세외수입에 포함

회계별 통합재정지출은 164.3조원으로 예산과 비교하여 약 10.2조원 낮은 수준이었으며, 전년에 비해서는 5.4% 증가하였다. 경제성질별 통합재정지출은 예산과 비교하여 예산의 95% 정도 집행되었고 전년도 결산과 비교하여 자본지출을 제외한 경상지출과 순융자는 증가하였다.

[표 6] 2004년도 통합재정지출(회계별)

(단위: 조원, %)

	2002 결산	2003 결산(A)	2004			전년 대비 증가율 ((C-A)/A)
			예산(B)	결산(C)	집행(C/B)	
일반회계	76.4	89.2	94.9	93.2	98.2	4.5
특별회계	31.7	22.6	29.1	26.6	91.4	17.7
기금	22.7	45.1	54.7	48.6	88.8	7.8
비금융공기업	5.0	7.3	4.7	4.8	102.1	-34.2
세입세출외	0.2	0.1	—	0.0*	—	—
합계	136.0	164.3	183.4	173.2	94.4	5.4

주: * 매우 작은 금액

자료: 재정경제부, 기획예산처

[표 7] 2004년도 통합재정지출 (경제성질별)

(단위: 조원, %)

	2002 결산	2003 결산(A)	2004			전년 대비 증가율 ((C-A)/A)
			예산(B)	결산(C)	집행(C/B)	
경상지출	106.3	136.2	150.0	141.8	94.5	4.1
자본지출	29.4	30.6	26.6	25.2	94.7	-17.6
순융자	0.4	-2.5	6.7	1.4	20.9	-156.0
합계	136.0	164.3	183.4	173.2	94.4	5.4

자료: 재정경제부

재정건전성과 재정기조 분석의 바탕이 되는 통합재정수지를 살펴보자. ‘통합재정수지’는 5.6조원 흑자로서 예산에 비해 약 2.3조원 높은 흑자 수준이며, 국내총생산 대비 비율은 0.7%로서 균형재정에 근접한 수준을 나타냈다.

회계 단위별로 보면, 일반회계 및 특별회계의 재정수지는 예산과 비슷한 수준의 재정수지를 기록하였으나 기금 회계의 재정수지는 예산과 큰 차이를 보였다. ‘기금조정 통합재정수지’는 15.6조원의 적자로서 예산에 비해 약 3.5조 원 낮은 적자 수준으로 국내총생산 대비 비율은 -3.6%를 기록하였다. ‘관리대상수지’는 3.6조원의 적자로서 국내총생산 대비 비율이 -0.5%로서 균형재정에 근접한 수준을 보여주고 있다.

각각의 재정수지는 전년도에 비해 낮은 수준의 수지를 기록하였는데, 이는 어려운 경제여건에 대응하여 재정을 확장적으로 운용하였기 때문이다.

특별회계의 재정수지와 기금의 ‘기금조정 재정수지’를 보면 최근 들어 특별회계와 기금은 적자 재정을 운용하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

[표 8] 최근 연도 재정수지

(단위: 조원, %)

		2002결산	2003결산	2004	
				예산	결산
합계	통합재정수지	22.7(3.8)	7.6(1.1)	3.3(0.4)	5.6(0.7)
	기금조정 재정수지	5.1(0.7)	-12.0(-1.6)	-19.1(-2.5)	-15.6(-3.6)
	관리대상수지	—	1.0(0.1)	-7.1(-0.9)	-3.6(-0.5)
합계 ¹⁾		10.1	15.3	10.0	10.1
일반회계	재정수지	24.9	21.7	21.5	20.4
특별회계		-14.9	-6.2	-11.4	-10.3
기금	재정수지	16.0	-2.8	-4.3	-1.9
	기금조정 재정수지	-16.0	-22.4	-26.7	-23.1
	관리대상수지	—	-9.3	-14.7	-11.1
비금융공기업	재정수지	-3.2	-5.0	-2.4	-2.6

주: () 안의 수치는 국내총생산 대비 비율

1) 일반회계와 특별회계의 합계임

자료: 재정경제부 자료에서 재구성

나. 국가채권 결산분석

2004년도 말 현재 중앙정부의 채권총액은 127.6조 원으로 2003년도 말에 비해 2.3%(3.4조원) 감소하였다. 이는 전년도에 비해 재정융자특별회계 융자금, 전대차관, 국민주택기금의 예금 등 일부기금의 예금이 감소한 데 기인한다.

[표 9] 국가채권 현재액

(단위: 억원, %)

구 분	2003년도말(A)	2004년도말(B)	전년대비 증감	
			금액(B-A)	비율
일 반 회 계	77,921	91,093	13,172 ¹⁾	16.9
특 별 회 계	468,659	405,109	- 63,550 ²⁾	- 13.6
기 금	760,165	780,178	20,013 ³⁾	2.6
합 계	1,306,745	1,276,380	- 30,365	- 2.3

주: 1) 내국세 1조 2,379억원, 관세 424억원 등

2) 융자금 △6조 5,132억원, 경상이전수입 940억원 등

3) 융자금 2조 4,734억원, 재산수입 1조 1,652억원, 경상이전수입 3,227억원, 예금 △2조 1,381억원 등

자료: 재정경제부, 「2004회계연도 정부결산설명자료」, 2005.6.

다. 국가채무 결산분석

IMF 기준에 따른 2004년 말 국가채무는 203.1조원(GDP 대비 26.1%)으로서 2003년말에 비하여 37.4조원(GDP대비 3.2%포인트) 증가하였다.

[표 10] 2004년말 국가채무 현황

(단위: 조원)

	2000	2001	2002	2003(D)	2004(E)	증감(E-D)
□ 국가채무(A+B-C) (대GDP 비율)	111.9 (19.2%)	122.1 (19.6%)	133.6 (19.5%)	165.7 (22.9%)	203.1 (26.1%)	37.4 (3.2%p)
○ 중앙정부채무(A)	100.9	113.1	126.6	158.8	196.1	37.3
- 국 채	76.5	87.8	103.1	140.6	182.9	42.3
- 차입금	21.9	22.5	20.7	15.8	10.7	△5.1
- 국고채무부담행위	2.7	2.8	2.8	2.4	2.5	0.1
○ 지방정부채무(B)	22.3	21.3	19.5	18.4	18.2	△0.2
○ 지방정부의 대 중앙정부채무(C)	11.9	12.3	12.5	11.6	11.2	△0.4
□ 국민 일인당 국가 채무 부담액 (만원)	238.0	257.9	280.6	346.3	422.4	

주: 적용환율은 2004년 말 기준 1,054원/\$, 2003년 말 기준 1,209.5원/\$임.

자료: 재정경제부 및 통계청 home page.

국가채무가 증가한 이유는 외국환평형기금 확충, 일반회계 적자보전, 공적자금의 국채 전환 등 세 가지이다.

[표 11] 채무 성질별 국가채무

(단위: 조원)

	2002	2003(A)	2004(B)	증감(B-A)
□ 국가채무 (GDP 대비, %)	133.6 (19.5)	165.7 (22.9)	203.1 (26.1)	37.4 (△3.2)
- 외환평형기금	20.7	33.5	51.3	17.8
- 주택기금	34.0	36.8	36.7	△0.1
- 재정융자특별회계	27.3	25.2	23.9	△1.3
- 농특회계 등	9.1	10.5	13.6	3.1
- 일반회계 적자보전	26.4	29.4	31.9	2.5
- 공적자금 국채 전환	0.0	14.4	29.4	15.0
- 지방정부 순채무	7.0	6.8	7.0	0.2
- 국고채무 부담행위 등	9.1	9.1	9.3	0.2

자료: 재정경제부 국고국

우리나라 국가채무는 선진국(OECD 국가 평균은 GDP 대비 76.8%)보다 낮은 수준에 있지만 외환 위기 이후 급격히 증가하고 있다는 특징을 가지고 있다. 향후 사회복지의 확대에 따른 재정 소요의 증가와 외환시장의 안정화를 위한 외환평형기금 확충을 위한 국채발행이 국가채무를 증가시키는 요인이 될 것이다. 그러므로 국가채무의 급격한 증가를 억제한다는 의미에서 정책목표로서 국가채무가 GDP 대비 일정한 비율을 넘지 않도록 관리할 필요성이 있다.

라. 2004년 추가경정예산에 대한 분석

2004년도 제1회 추가경정예산은 내수부진으로 인한 어려움을 경감시키기 위해 서민과 중소기업이 직접 체감할 수 있는 분야에 지출을 집중하였다. 서민생활 안정에 5,627억원, 중소기업 지원에 7,150억원, 경쟁력 강화 지원에 700억원, 지방교부금 정산 등에 4,806억원을 이 지출하였다.

[표 12] 추가경정예산 규모

(단위: 억원)

세 입		세 출	
세계잉여금	11,262	서민생활 안정	5,627
국채발행:	13,250	중소기업 지원	7,150
일반회계	12,800	경쟁력 강화 지원	700
에너지 및 자원사업특별회계	450	지방교부금 정산 등	4,806
세입감소:	△6,229		
한국은행 결산이익잉여금	△5,229		
통신사업특별회계			
결산이익잉여금	△1,000		
합 계	18,283	합 계	18,283

2004년 추가경정예산 편성 후 정부 일반회계 예산규모는 120조 1,394억원으로 당초 예산 118조 3,561억원 대비 1.5% 증가하였고, 특별회계 총계규모는 67조 7,594억원으로 당초 예산 67조 6,668억원 대비 0.1%가 증가하였다.

[표 13] 2004년도 예산규모의 변화

(단위: 억원, %)

	2003년도 예산(A)	2004년도 예산					
		당초(B)	추경안(C)	2003년도 대비		당초 예산대비	
				증감액 (C-A)	증감률	증감액 ¹⁾ (C-B)	증감률
일반회계	1,181,323	1,183,561	1,201,394	20,070	1.7	17,833	1.5
특별회계	737,670	676,668	677,594	-60,076	-8.1	926	0.1
예산총계	1,918,993	1,860,229	1,878,988	-40,005	-2.1	18,759	1.0

주: 1) 특별회계 926억원 중 교통시설특별회계 450억원과 환경개선특별회계 26억원은 일반회계에서 전입된 것으로, 일반회계, 특별회계에 중복 계상되어 있음.

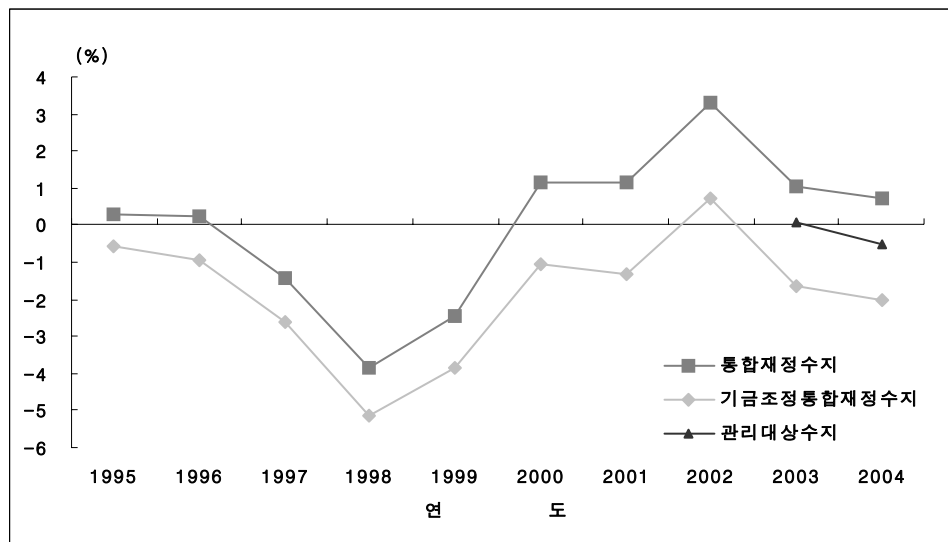
2004년의 내수 진작을 위한 추경편성은 일시적으로 민간소비를 늘이는 효과가 있었던 것으로 보인다. 향후 민간소비의 변화 추이를 면밀하게 검토하고, 민간소비를 안정적으로 증가시키기 위한 노력이 지속되어야 할 것이다.

3. 2004년도 재정정책 효과 분석

가. 재정건전성 분석

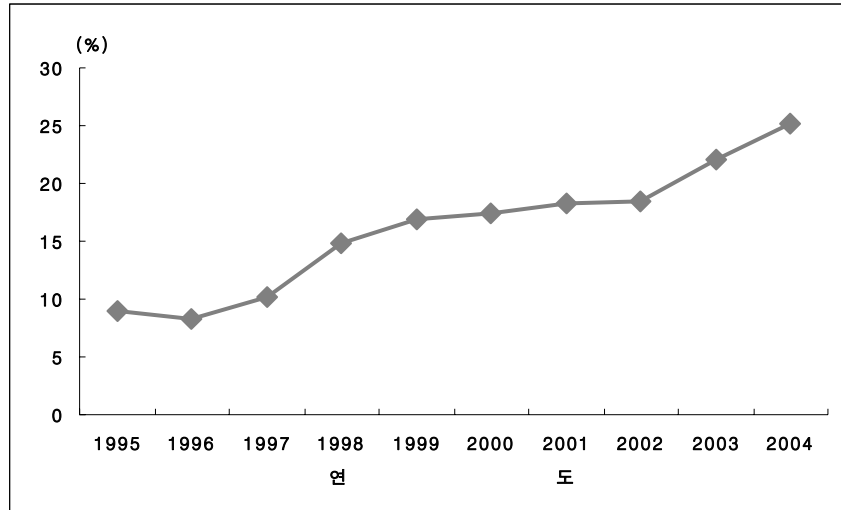
‘통합재정수지’는 1997년부터 1999년 기간 동안을 제외하고 재정 흑자를 나타낸 반면, ‘기금조정 통합재정수지’는 2002년을 제외한 전 기간에 걸쳐 재정 적자 상태를 보였다. ‘관리대상수지’의 국내총생산에 대한 비율은 2003년에 0.14% 흑자에서 2004년에는 0.46%의 적자로 전환되었으며, 국가재정운용계획 전망에 의하면 2006년까지 ‘관리대상수지’의 국내총생산에 대한 적자 비율이 더 커질 것으로 예상된다. ‘기금조정 통합재정수지’ 적자폭 확대, 관리대상수지 적자전환, 국가채무 증가 등을 고려하면 재정건전성이 확보되었다고 보기에는 어려움이 있다.

[그림 1] 재정수지의 국내총생산 대비 비율



공적자금 보증채무의 국가채무 전환, 외평채기금 확대 및 적자 보전용 국채 발행 등으로 중앙정부 채무가 크게 증가하고 있어 1999년 이후에 나타나는 성장잠재력의 하락추세가 계속 이어진다면 재정건전성에 큰 위협이 되고 있다.

[그림 2] 국가채무의 국내총생산 대비 비율



나. 경기 조절 기능 분석

재정충격지수를 이용하여 분석한 결과 2004년의 재정정책은 경기동행적(pro-cyclical)이었던 것으로 평가된다. 2004년에는 잠재성장률이 4.5% 수준으로 하락한 반면, 추가경정예산 편성 및 재정확대정책으로 본 예산 및 기금운용계획 대비 약 4.5조원의 추가지출이 발생하여 재정확대 기조가 나타났다. 상반기에 비하여 하반기에 경제성장률이 둔화되면서 재정이 하반기에는 경기 대응적인 역할을 수행하였음에도 불구하고 2004년 전체로 볼 때는 경기동행적인 것으로 나타난 것으로 보인다.

[표 14] 재정기조의 추이

(단위: 10억원, %)

	잠재 GDP 성장률	실질 GDP 성장률	성장률 갭(gap) (A)	통합 재정수지	재정 충격지수 (B)	A와 B의 상관계수	사회보장성기 금제외통합재 정수지	재정 충격지수 (C)	A와 C의 상관계수
1996	6.20	6.99	0.79	1,224	0.151	-0.77	-4,663	0.484	-0.78
1997	6.55	4.65	-1.90	-7,411	1.633		-13,655	1.603	
1998	2.48	-6.85	-9.33	-18,870	2.279		-25,047	2.284	
1999	4.67	9.48	4.81	-13,157	-1.343		-20,586	-1.216	
2000	5.69	8.48	2.79	6,527	-3.595		-5,952	-2.841	
2001	5.57	3.83	-1.74	7,022	0.012		-7,907	0.255	
2002	5.59	6.97	1.38	21,283	-1.976		4,775	-1.963	
2003	4.65	3.06	-1.59	7,475	2.068		-10,543	2.142	
2004	4.5	4.6	0.1	5,595	0.308		-15,587	0.543	

주: 1. 성장률갭(gap)은 실질성장률-잠재성장률을 의미한다.

2. 잠재성장률은 노동소득 분배율 65.2%, 비관측인자모형(unobserved component)에서 추정된 자
연실업률을 이용하여 노동투입시간을 결정하고, 총요소생산성이 연평균 2.5%씩 증가하고 자
본이 연평균 6%씩 증가한다고 가정하여 생산함수 접근법에 의하여 구해진 것이다.

III. 세입·세출결산의 개요 및 특징

1. 총괄

가. 일반·특별회계 총괄

2004년도 총 세입·세출실적은 각각 188조 1,463억원과 183조 1,944억원으로 세입은 예산액 대비 100.1%로 초과되었고, 세출은 예산현액(2003년도 세출이월액 포함)대비 94.3%만큼 집행되었다.

[표 1] 2004년도 총 세입 및 세출 실적

(단위: 억원, %)

	2003결산액 (A)	2004년도			전년대비 실적비율(C/A)
		예산액(B)	결산액(C)	집행률(C/B)	
세 입	1,953,494	1,878,988	1,881,463	100.1	96.3
세 출	1,880,037	1,943,554 ¹	1,831,944	94.3	97.4

주) 1. 세출의 예산액은 예산현액임.

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 세입세출결산」, 2005.

세입세출의 결산차액인 세계잉여금은 4조 9,519억원으로 이중 다음연도 이월액 4조 1,024억원을 제외하고 8,495억원의 순잉여금이 발생하였다. 이는 2003년도 순잉여금 1조 3,325억원 대비 4,830억원(36.2%)이 감소(△)하였는바, 특별회계에서의 4,706억원 증가에도 불구하고 일반회계에서 9,536억원이 감소(△)한데 기인했다.

[표 2] 2004년도 세계잉여금 및 순잉여금

(단위 : 억원)

	세입(A)	세출(B)	세계 잉여금 (C=A-B)	이월액 (D)	순잉여금 (C-D)	2003년 세계 잉여금	2003년 순잉여금
총계	1,881,463	1,831,944	49,519	41,024	8,495	73,457	13,325
일반회계	1,196,460	1,182,362	14,098	12,372	1,726	24,526	11,262
특별회계	685,003	649,582	35,421	28,652	6,769	48,931	2,063

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 세입세출결산」, 2005.

2. 세입세출 결산 현황

가. 회계별 결산

(1) 일반회계

(가) 세입 및 세출

2004년도 일반회계 총 세입은 119조 6,460억원으로 전년대비 295억원 감소(△)한 수준이며, 국세수입 및 세외수입이 각각 108조 1,704억원과 11조 4,756억원으로 총세입중 각각 90.4%와 9.6%를 차지하고 있다.

예산액과 비교할 때 국세수입은 예산 대비 2.8% 감소(△)하였으나, 세외수입이 예산보다 28.9% 증가하여 전체로는 예산 대비 0.4% 감소(△)하였다. 국세수입 중 내국세는 예산액 94조 316억원보다 1.4%(1조 3,506억원) 감소(△)한 92조 6,810억원, 관세는 예산액 7조 4,553억원보다 8.8%(6,588억원) 감소한 6조 7,965억원이 수납되었고, 교통세는 예산액 9조 7,511억원보다 11.4%(1조 1,152억원) 감소(△)한 8조 6,359억원이 수납되었다.

한편 2004년도 국세수입(108조 1,704억원)은 소득세·상속세·부가가치세 등의 증가와 법인세·특별소비세·증권거래세 등의 감소로 인해 실적기준으로 전년대비 3.1%(3조 2,447억원) 증가한 반면 세외수입(11조 4,756억원)은 한은잉여금·유가증권매각대·국채발행수입 등의 감소와 관유물매각대·수입대체경비수입·재화및용역판매수입 등의 증가로 인해 전년

대비 22.2%(3조 2,742억원) 감소(△)한 것으로 나타났다.

[표 3] 2004년도 세입 현황

(단위: 억원, %)

	2003년 실적	2004년					전년 대비 증감율
		예산(A)	결산(B)	비중	증감액 (B-A)	예산 대비 증감율	
국세 수입	1,049,257	1,112,380	1,081,704	90.4	△30,676	△2.8	3.1
세외 수입	147,498	89,014	114,756	9.6	25,742	28.9	△22.2
계	1,196,755	1,201,394	1,196,460	100	△4,934	△0.4	△0.0

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 세입세출결산」, 2005.

(나) 기능별 및 성질별 분석

2004년도 일반회계 세출은 우수인재 양성을 위한 교육투자 확충, 참여복지의 구현과 취약계층 지원 강화, 자주국방역량 강화 등을 추진한 결과, 교육비·사회개발비·국방비 등의 지출비중이 전년대비 증가한 반면 경제개발·일반 행정·지방재정교부금 등의 지출비중은 감소하였다.

2004년도 일반회계 세출을 성질별로 살펴보면, 경상이전비(48.4%), 정부내부지출(18.8%), 물건비(8.1%)등 경상지출이 전체지출의 75.3%를 차지하고 있고, 이는 전년도에 비해 3.5%p가 낮아진 수준이다. 전체 지출 중 인건비 및 자본지출이 차지하는 비중은 13.7%와 9.7%로 전년도와 비교할 때 인건비 비중은 3.9%p 높아진 반면, 자본지출 비중은 0.4%p 감소한 수준이다. 2004년도 성질별 세출실적을 검토하면 아래와 같다.

[표 4] 일반회계 기능별 집행실적

(단위 : 억원, %)

	2003년도		2004년도					2003대비 지출액 증감률
	지출액 (A)	구성 비	예산액	예산현액 (B)	지출액 (C)	비율 (C/B)	구성비	
방위	184,914	15.8	197,904	207,041	199,951	96.6	16.9	8.1
교육	207,497	17.7	222,290	223,395	221,127	99.0	18.7	6.6
사회개발	153,317	13.1	164,229	167,628	165,800	98.9	14.0	8.1
경제개발	324,993	27.7	303,271	319,507	307,528	96.3	26.0	△5.4
일반 행정	126,934	10.8	114,395	120,491	119,089	98.8	10.1	△6.2
지방재정교 부	148,022	12.6	143,691	145,725	143,893	98.7	12.2	△2.8
채무상환 및 기타	26,552	2.0	55,614	31,061	24,974	80.4	2.1	△5.9
(재특회계 지원)	(3,500)	-	(3,253)	(3,253)	(2,750)	(84.5)	-	(△21.4)
계	1,172,229	100	1,201,394	1,214,848	1,182,362	97.3	100	0.9

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 세입세출결산」, 2005.

(2) 특별회계

2004년도 말 현재 특별회계는 기업예산회계법 및 「책임운영기관의설치운영에관한법률」에 의한 철도·통신·양곡관리·조달·책임운영기관 등 5개 기업특별회계와 각 개별법에 의한 17개 기타특별회계 등 총 22개가 설치되어 있다.

(가) 세입 및 세출

22개 특별회계의 총 세입은 68조 5,003억원으로 예산액(67조 7,594억원)보다 1.1% 초과되었으며, 전년대비로는 9.5% 감소되었다. 회계별로는 국유재산관리·지방양여금관리 등 13개 특별회계에서 예산보다 많이 수납되었고, 재정융자철도사업특별회계 등 9개 특별회계에서 예산보다 적게 수납되었다.

2004년도 세입을 전년도 실적과 비교하면, 군인연금 등 12개가 증가한 반면, 재정융자

등 10개는 감소하였다.

특별회계의 총 세출 실적은 64조 9,582억원으로 예산현액 대비 89.1%가 집행되었고 2003년도 실적 70조 7,808억원에 비해 8.2% 감소하였다. 회계별로는 2003년도에 비해 조달(123.2%)·토지관리 및 지역균형개발(112.3%)·특허관리(110.1%)·등기(109.9%)·국립의료원(108.8%) 특별회계 등의 지출이 증가한 반면, 자동차교통관리개선(65.4%)·철도사업(75.8%)·재정융자(81.3%)·양곡관리특별회계(93.1%)·교통시설(93.5%) 특별회계 등의 지출은 감소하였다.

(나) 기능별 분석

17개 기타특별회계 전체의 2004년도 지출액은 전년도에 비해 7.3%(4조 2,619억원) 감소(△)하였다. 이들의 기능별 지출실적을 살펴보면, 경제개발비·사회개발비 부문의 지출 비중이 전년대비 증가하였고, 방위비·지방재정교부금·일반 행정비 부문은 전년대비 거의 비슷한 수준을 유지했으며, 채무상환·기타 부문은 전년대비 감소한 양상으로 나타났다.

3. 2004년도 결산상 주요 특징

정부의 2004년도 결산의 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 2004년도 일반·특별회계 결산에서 세입 및 세출은 각각 전년도 대비 96.3%와 97.4%의 실적을 보였다. 순잉여금은 전년대비 32.6% 감소한 가운데 일반회계 순잉여금은 전년대비 15.3% 수준으로 감소했고 특별회계 순잉여금은 전년대비 328.1%로 증가했다. 그러나 특히 지방양여금관리·농어촌특별세관리·교통시설·자동차교통관리개선특별회계의 4개는 세수부족으로 인한 이월과다로 부(-)의 순잉여금 실적을 나타냈다.

최근 3년 동안 순잉여금이 2002년도의 4조 7,786억원에서 2004년도의 8,495억원까지 지속적으로 감소하는 양상을 보이는 가운데 2004년도 순잉여금의 전년대비 감소는 이월액의 전년대비 감소에도 불구하고 특별회계의 세입감소(-효과)가 세출감소(+효과)를 상회함으로써 나타난 순잉여금의 전년대비 대폭 감소에 기인했다.

둘째, 일반회계 세입실적은 거의 변동이 없는 가운데 국세수입은 3.1% 증가했고 세외

수입은 22.2% 감소(△)함으로써 국세수입 비중이 2003년도의 경우 87.7%였지만 2004년도에는 90.4%로 2.7%p만큼 상승했다. 이로써 2000~2003년도 기간 중 나타났던 80%대 후반의 국세수입 비중을 한 단계 상승시키는 등 세입구조의 변화를 나타냈다. 이는 세외수입에서 한은잉여금 등 재산수입, 정부유가증권매각대금, 국채발행수입 등이 감소한 데 기인했다.

셋째, 수납측면을 보면, 2004년도 불납결손비율은 3.7%로 전년대비 0.3%p만큼 비교적 적게 상승한 데 비해 미수납비율은 4.3%로 전년대비 0.7%p만큼 비교적 크게 상승하여 대조를 보였다. 또한 2002년도의 통계(불납결손비율 3.2%, 미수납비율 3.6%)를 참조하면 최근 3년 동안 상기 두 비율이 함께 상승하는 추세를 나타내고 있다.

넷째, 일반회계 기준 세출기능별 구성비를 살펴보면, 2004년도의 방위·교육·사회개발비는 전년대비 비중이 증가한 반면 경제개발비 비중은 감소하였다. 그러나 기타특별회계의 경우 방위·사회개발·경제개발비 비중은 전년도에 비해 모두 증가하는 등 경제개발비에서만 일반회계와 대조를 보였다. 또한 지방재정교부금과 ‘채무상환 등’은 일반회계의 경우 큰 변화를 보이지 않지만 특별회계의 경우 지방재정교부금의 비중은 증가한 반면 ‘채무상환 등’은 다소 하락하는 양상을 나타냈다.

두 회계를 종합할 때, 2004년도 재정운용은 방위·교육·사회개발비의 경우 상대비중이 전년대비 확실히 증가한 반면 경제개발비는 특별회계에서의 비중감소로 인해 그 감소 폭이 둔화되는 방향으로 그리고 지방재정교부금 및 ‘채무상환 등’은 특별회계에서 나타난 방향이 전체로 적용되었다.

다섯째, 일반회계 기준 세출성질별 구성비는 인건비의 상대비중이 전년대비 대폭 상승한 반면 물건비·정부내부거래·자본지출은 다소 감소하였고, 경상이전과 융자·출자 및 예비비 등은 거의 변동하지 않은 양상을 보였다.

여섯째, 특별회계 세입에서는 2004년도 결산대상 총 22개 특별회계 중 국유재산관리 특별회계를 제외한 11개(50.0%)의 세입실적이 전년대비 증가한 반면 10개(45.4%)는 감소했고, 세출에서는 12개(54.5%)가 증가한 반면 10개(45.4%)가 감소했다. 특별회계를 전체를 보면 ‘세입여건 내에서 세출이 결정되는 원칙’이 지켜지고 있지만, 교도작업·지방양여금관리·지방교육양여금·양곡관리특별회계의 4개 특별회계는 전년대비 세입실적이 증가하였는데도 불구하고 세출실적은 전년대비 감소한 양상을 보였다.

마지막으로, 2004년도 예비비 지출은 2003년도 대비 18.5%의 감소율(△)을 나타낸 가운데 일반회계는 18.6%의 감소율(△)을 그리고 특별회계는 1,266.7%의 증가율을 보였다.

또 2004년도 예비비의 예산액 대비 불용액 비율은 17.8%로서 2003년도의 11.6% 및 2002년도의 3.0%에 비해 급격히 증가한 양상을 보였다. 특히 특별회계의 경우 일반회계에서의 전입부분을 제외하면 예산대비 지출액 비중은 2002년도가 149억원 대비 전무(0%)했고, 2003년도는 511억원 대비 3억원(0.6%)이, 그리고 2004년도는 447억원 대비 41억원(9.2%)이 각각 지출됨으로써 대부분 불용 처리되었다.

IV. 세입결산 분석

1. 국세수입

가. 2004년도 국세수입 현황

2004년도 국세수입 실적은 117조 7,957억원으로 2003년도 총국세수입 114조 6,642억 원에 비해 2.7%가 증가되었지만 예산액 122조 686억원에 비해 3.5%인 4조 2,729억원이 부족하다. 일반회계는 108조 1,704억원으로 예산액인 111조 2,380억원보다 2.8%가 부족하였고, 특별회계는 9조 6,253억원으로 예산대비 11.1%의 감소를 보여 2003년도에 이어 연속적으로 예산에 크게 못 미치는 액수가 징수되었다. 2003년에 비해 일반회계는 3조 2,447억원, 3.1%가 증가된 반면 특별회계는 1,132억원, 1.2%가 감소되었다.

국세수입 중에 가장 큰 비중을 차지하는 3세목을 보면, 소득세의 비중은 19.9%로 1998년의 25.4%에서 하락된 것에 반해 법인세의 비중은 21.0%로 12.4%를 기록한 1999년 이후 급격한 증가세를 보이고 있다. 부가가치세의 비중은 2003년도의 29.2%에 이어 2004년도에도 29.3%를 보여 국세수입에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

일반적으로 국세수입은 실질성장률 이상으로 증가된다. 그러나 2004년도의 국세수입은 실질성장률 4.6%에 훨씬 미치지 못하는 2.7%가 증가된 117조 7,957억원만이 징수되어, 2003년도 실적 대비 6.5%가 증가된 2004년도 국세수입 예산액 122조 686억원에 비해 매우 부족하게 되었다. 이는 당초 예상보다 수출은 크게 증가된 반면 민간소비가 감소됨에 따라 수출용 원자재 등에 대한 부가가치세 환급이 증가하고 내수분에 대한 부가가치세, 특별소비세, 교통세 등의 증가율이 둔화되거나 감소하였기 때문인 것으로 보인다.

[표 1] 2004년도 세목별 국세수입

(단위: 억원, %)

	예산	액수	실적	
			증감률	
			예산 대비	2003년 실적 대비
총 국 세	1,220,686	1,177,957	-3.5	2.7
일반회계	1,112,380	1,081,704	-2.8	3.1
내 국세	940,316	926,809	-1.4	3.6
소득세	220,077	234,340	6.5	12.7
법인세	236,081	246,784	4.5	-3.7
상속증여세	11,954	17,082	42.9	29.9
부가가치세	371,966	345,718	-7.1	3.4
특별소비세	58,929	45,740	-22.4	-3.4
증권거래세	17,899	13,016	-27.3	-19.0
인지세	4,798	4,358	-9.2	-4.5
과년도수입	18,612	19,908	7.0	31.1
교통세	97,511	86,359	-11.4	0.6
관 세	74,553	67,965	-8.8	-0.7
특별회계	108,306	96,253	-11.1	-1.2
주 세	27,969	25,948	-7.2	-5.1
교통세	16,138	14,293	-11.4	0.6
교육세	42,386	35,295	-16.7	-3.3
농특세	21,813	20,711	-5.1	7.2

자료: 재정경제부, 「2004년 국세세입 결산자료」, 2005.

나. 쟁점

(1) 세제개편과 국세수입

2004년 국세수입과 관련하여 2003년의 세제개편에 대해서는 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 상속·증여세 완전포괄주의 도입으로 인해 상속증여세수는 2003년에 이어 2004년에도 크게 증가하였다. 이는 조세의 형평성을 제고시키면서도 세수 증대에 기여한 바람직한 세제개편의 예를 제시해 주고 있다.

둘째, 2003년에 통과된 법인세율 2%p 인하의 경우 세수 효과가 클 것으로 판단되나 2005년도 개시 사업연도부터 적용되므로 실제로 2004년도 국세수입과는 관련이 없다. 법인세율 인하는 2005년도부터 적용되기 때문에 기업이 세율 인하를 고려하여 향후 사업소득의 증가를 목적으로 당해연도에 투자를 확대하지 않는다면 단기적인 경기활성화라는 목적에 적절하게 기여하였다고 볼 수는 없다.

셋째, 2003년도 세제개편으로 인해 예식비·장례비·이사비 소득공제액은 1,690억원, R&D 세액공제 최저한세 조정은 1,410억원 등의 세수감소를 가져올 것으로 추정된다. 또한 의료비, 교육비, 보험료 등에 대한 근로소득 특별공제의 확대와 임시투자세액공제의 연장은 1조 478억원의 조세지출 증가를 초래할 것으로 전망된다.

(2) 특별회계 국세수입

특별회계 국세수입의 문제점은 다음과 같이 지적될 수 있다.

첫째, 주류에 부과되는 주세가 지방양여금관리특별회계의 재원으로 활용되는 것은 적절하지 않다. 세입과 세출이 합리적으로 연결되어 있어야 납세자들의 납세순응도를 높이면서 적절한 세수를 확보할 수 있다. 또한 특별회계의 세입으로 개별소비세인 주세를 재원으로 하는 것은 법률적 문제는 없을 수 있으나 세원 배분의 관점에서는 적절하지 않다. 주세는 담배세와 마찬가지로 국민의 건강과 직결되는 특별회계나 세출분야의 재원으로 활용되는 것이 타당한 것으로 보인다.

둘째, 특별회계와 관련된 2004년도 국세수입은 총국세수입의 8.2%이며 징수 실적 부진으로 인해 2000년 11.8% 이후 비중이 계속 감소되고 있다. 따라서 세수 감소가 특별회계 관련 사업의 집행에 차질을 가져온다면 안정적인 예산 확보를 위한 정책 수단을 강구해야 한다. 반대로 예산 대비 징수 실적의 현저한 감소가 특별회계 사업의 효율적 집행과 관련이 없다면 특별회계 관련 국세수입을 폐지하는 것이 조세체계의 간편화를 위해 타당할 것이다.

셋째, 특별회계 재원을 위한 목적세가 목적세 본연의 취지에 부합하지 않고 있다. 목적세는 특정 세목과 특정 지출을 연계하여 세금이 사용료의 성격을 가지게 함으로서 효율성과 공정성을 제고시키는 것이다. 그러나 우리나라의 목적세는 특정 사업과 관련된 특별회계의 재원을 안정적으로 확보하는 수단으로만 활용되고 있다. 따라서 목적세는 세출과 관련된 과세 근거가 불분명하며 특정 사업을 위해 사업과 관련되지 않은 납세자들에게 비용

을 전가시키면서 조세체계를 복잡하게 만들고 있다.

넷째, 교육세와 농어촌특별세가 특별회계를 위해 일정한 세목을 본세로 하여 부득이하게 부과되어야 한다면, 안정적인 세입 확보를 위해 세수가 안정적인 세목으로 본세를 전환시킬 필요가 있다.

(3) 소득세제 개편

한국의 소득세제의 문제점은 다음과 같이 지적될 수 있다.

첫째, 조세수입구조를 보면 다른 국가와 비교하였을 때 소득세수 비중이 매우 낮아 소득세를 통한 소득재분배효과나 세수 증대를 도모하기에 어려움이 있는 것으로 평가된다. 비교적 낮은 세율수준과 복잡다기하면서도 높은 소득공제가 한국의 소득세 비중이 낮은 대표적인 이유이다. 따라서 근로의욕의 저하를 초래할 수 있는 한계세율을 상향조정하지 않으면서 소득세 기반을 확충하기 위해서는 복잡한 소득세 감면제도를 정비해야 한다.

둘째, 매년 확대되는 다양한 종류의 소득공제는 소득세수의 규모를 축소시킬 뿐만 아니라 소득 불평등을 완화시키지 못할 수 있다. 소득공제수준을 가시적으로 축소하는 것이 정치적으로 어려울 경우 향후 소득공제 수준을 동결하여 물가상승과 소득증가에 따라 소득세의 실효세율이 올라가더라도 소득공제의 상향조정은 억제 또는 동결해야 한다.

(4) 특별소비세 인하

특별소비세는 1977년 부가가치세 부담의 역진성을 보완하기 위해 사치품에 대한 과세를 통해 사치품의 소비를 억제하면서 소득재분배 기능을 강화시키고 재정수입 확보에 기여할 목적으로 도입되었다. 하지만 소득 및 부의 증가로 인해 고가의 내구소비재에 대한 수요저변이 확대되고 소비기호가 고급화됨에 따라 과세 대상 폐지 및 세율인하를 단행하여 왔다. 특별소비세의 지속적인 개정과 폐지 전망은 세제개편과 관련하여 주요한 시사점을 준다. 즉 과세 대상은 경제적 조건의 변화에 따라 지속적으로 수정되어야 하며 이에 맞추어 조세체계가 정립되어야 할 필요성을 제기해 주는 것이다. 조세제도 또한 사회경제적 조건의 변화에 따라 역동적으로 변화될 필요가 있다. 현재 과세 근거가 불확실하거나 도입 취지에 적합하지 않게 운용되는 세목은 과감하게 정리되어야 한다.

2. 세외수입

1990년부터 1996년까지의 세외수입은 5조원에 못 미치는 수준이었으나, 1997년의 5조 498억원을 시작으로 1999년의 19조 2,136억원까지 외환위기를 극복하기 위해 재정지출을 확대하는 과정에서 급격하게 상승하였다. 세외수입은 2000년에 전년대비 44.7%라는 급격한 감소율을 보였지만, 2001년과 2002년에는 다시 상승하다가, 2003년에는 전년대비 22.8%의 감소와 2004년에는 22.2%의 감소 등 20%를 넘는 감소율을 보이고 있다.

2004년도 정부수입 중에서 세외수입이 차지하는 비중은 9.6%로 1997년 이전 수준인 10% 미만으로 되돌아갔다. 세외수입의 적정 수준을 결정하는 것은 매우 어려우나, 정부수입에서 세외수입이 차지하는 비중이 낮아지는 것은 정부수입의 국세수입 의존도가 높아진다는 반증이다. 1997년 말 IMF 외환위기 이후 국민들의 조세부담률과 국민부담률이 증가하고 있다는 사실을 고려해 볼 때, 재정의 국세 의존도가 높아지는 것은 조세에 대한 국민들의 부담을 가중시키는 결과를 초래할 우려가 있다.

2004년도 일반회계 세외수입 결산내역에서 예산액은 8조 9,014억원이고 수납액은 11조 4,756억원으로 나타났다. 이는 예산액 대비 2조 5,742억원(28.9%)이 증가한 규모이며, 2003년도 실적 14조 7,499억원에 비해 3조 2,743억원(22.2%)이 감소한 것으로 분석되었다.

[표 2] 2004년 세외수입 예산 대비 및 전년 실적 대비 수납 내역

(단위: 억원, %)

세외수입	2003년 실적	2004년				전년대비 증감액	(비율)
		예산액	수납액	예산대비 증감액	(비율)		
재산수입	28,878	21,430	23,747	2,317	(10.8)	-5,131	(-17.8)
경상이전수입	24,642	24,492	24,405	-87	(-0.4)	-237	(-1.0)
재화및용역판매수입	4,034	4,263	4,327	64	(1.5)	293	(7.3)
수입대체경비수입	1,239	1,060	1,360	300	(28.3)	121	(9.8)
관유물매각대	244	314	368	54	(17.2)	124	(50.8)
융자및전대차관원금	329	377	346	-31	(-8.2)	17	(5.2)
차입금및여유자금회수	13,494	485	5,863	5,378	(1,108.9)	-7,631	(-56.6)
차관수입	5	0	0	0	(0.0)	-5	(-100.0)
전년도이월금	44,618	11,262	24,526	13,264	(117.8)	-20,092	(-45.0)
정부내부수입및기타	30,016	25,331	29,814	4,483	(17.7)	-202	(-0.7)
합 계	147,499	89,014	114,756	25,742	(28.9)	-32,743	(-22.2)

자료: 재정경제부

2004년도 세외수입 중 예산대비 수납액의 증감이 두드러지는 관들은 ‘재산수입’, ‘수입 대체경비수입’, ‘차입금 및 여유자금회수’, ‘전년도 이월금’, 그리고 ‘정부내부수입 및 기타’ 등을 들 수 있다. 전년대비 해서는 역시 ‘재산수입’을 들 수 있고, ‘관유물매각대’, ‘차입금 및 여유자금회수’, ‘전년도 이월금’ 등이 있다.

세외수입의 예산대비 수납액 증가는 ‘전년도 이월금’의 예산 대비 초과 수납액 1조 3,264억원과 ‘유가증권 매각대’의 예산대비 초과 수납액 5,378억원, 그리고 ‘정부내부수입 및 기타’의 예산대비 초과 수납액 4,483억원 등에 주로 기인하고 있다.

예산대비 초과 수납액 중 순 세외수입은 ‘예산액과 수납액의 차이’에서 ‘전년도 이월액 차이’와 ‘수입대체경비 초과 승인액’을 차감한 수치로 정의되는데, 2004년도 순 세외수입의 규모는 세외수입 초과 수납액 2조 5,742억원에서 2003년에서 이월된 ‘전년도 이월액’의 차이 1조 3,264억원과 ‘수입대체경비 초과승인액’ 191억원을 차감한 1조 2,287억원으로 나타났다.

[표 3] 2004년도 순 세외수입의 구성내역

(단위: 억원)

예산액 (A)	수납액 (B)	차액 (B-A)	2003년도 이월액	수입대체경비 초과 승인액	순 세외수입
89,014	114,756	25,742	13,264	191	12,287

자료: 재정경제부

V. 세출결산 분석

1. 문제 제기

현재 재정여건은 2004년도 통합재정기준 세출 및 순융자 규모가 160조원 대에 이르러 경상GDP 대비 20%를 상회하는 가운데 동년 말 국가채무가 203.1조원으로 전년대비 22.6%(37.4조원)나 급증한 현실에 처해 있다. 이는 불과 4년 전인 2000년 말의 국가채무 111.9조원에 비해 2배 가까이 급증함으로써 국채이자 지급 등 향후 재정운용의 경직화에 대한 우려를 낳고 있다.

더욱이 향후 우리사회는 사회복지 등 재정수요는 급격히 증가하는 반면 세수전망은 고령화저출산 등에 기인한 잠재성장률 하락으로 불확실해지는 등 재정운용의 어려움을 안고 있다. 이 같은 여건에서 1980년 이후 2004년까지의 세출예산을 대상으로 ‘항목별 지출비중 vs 경제성장률’ 등 다양한 상관분석을 통해 예산세출구조가 내포하고 있는 정책적 시사점을 도출하는 것은 자원배분의 효율성을 제고하기 위한 한 방안으로서 그 필요성이 부각될 수 있다.

2. 세출결산 상관분석

가. 부처별 세출 현황

최근 3년 동안의 소관별 세출실적을 살펴보면, 결산대상 소관(2002년도 및 2003년도 54개, 2004년도 55개) 중 재정경제부 등 19개 부처를 대상으로 할 때 2004년도는 159조 6,610억원으로 전년대비 4조 9,505억원(3.0%)이 감소(△)했다.

19개 부처 중 건설교통부는 2004년도에 전체 세출의 15.2%의 비중을 차지한 가운데 3년 평균 비중이 15.8%를, 국방부는 2004년도에 14.2%의 비중을 차지한 가운데 3년 평균 비중이 11.8%를, 교육인적자원부는 2004년도 11.4%의 비중을 차지한 가운데 3년 평균 비중이

12.5%를 각각 차지했다.

특히 여성부는 보육사업 등 사회보장(340장)이 신설됨으로써 2004년도 세출실적이 전년 대비 6.5배로 증가하여 동 비중이 2003년도의 0.0%에서 0.2%로 2배 증가했고, 국방부는 2004년도 비중이 경상운영 및 전력투자의 증가로 전년도 대비 3.8%p 상승하면서 전년대비 가장 큰 상승 폭을 나타낸 반면 재정경제부는 타회계 전출 및 재정융자특별회계 차관계정 지출 감소로 인해 전년 대비 12.7%p 하락하면서 가장 큰 하락 폭을 나타냈다.

전체 세출실적에서 19개 부처가 차지하는 비중은 2002년도의 89.6%에서 2004년도의 87.1%로 점차적으로 감소하는 양상을 보였고, 3대 사업소관인 건설교통부·농림부·해양수산부의 비중합계는 3년에 걸쳐 25~26%대로 거의 일정하며, 환경부의 경우 2004년도 지출비중이 전의 두 해에 비해 감소하였다.

나. 상관분석

(1) 총량분석

우리나라의 재정지출과 경상GDP의 인과관계(causality)를 그랜저(Granger, C. W. J.) 검증에 의해 1980~2004년 기간을 대상으로 살펴보면, 경상GDP가 정부지출을 유발하는(Causality runs one-way from GDP to Expenditure and not the other way) 결과¹⁾를 초래한다. 일반적으로 재정(재정지출, 조세수입, 재정수지)과 경기변동(GDP의 변화) 간의 상관관계는 경기변동에서 재정으로의 방향²⁾(즉, 재정의 경기 대응성) 뿐만 아니라 재정에서 경기변동으로의 방향³⁾(즉, 재정의 경기변동 축소효과)도 함께 고려대상이 된다. 하지만 우리나라의 경우 관련통계를 통한 그랜저 검증에서 보듯, 경기대응적 재정정책이 상대적으로 유효한 것으로 나타나고 있다. 이는 국내총생산이 정부지출을 포함하는 총수요에 의해 결정되지만, 세제 등 주어진 여건에서 국민소득수준에 따라 세입(또는 세입전망)이 결정되고 이에 따라

- 1) Granger Causality Test의 시차를 2,3,4로 변경하여 검증할 경우 동일한 결과를 얻을 수 있다.
- 2) 한국재정·공공경제학회의 보고서인「경기안정화를 위한 재정의 역할과 예산배분의 추이 분석」(이영 등)에서는「경기대응적 재정정책에 대한 실증분석」을 위해 재정변수(재정지출 및 세수)를 독립변수로 그리고 GDP를 설명변수로 하는 회귀방정식을 설정하고 있다.
- 3) 여기서는 재정수지를 외생변수로 두고 그에 따라 경기변동이 발생했는가를 검증하는 것으로 종속변수로 GDP의 표준편차를 독립변수로 재정 등 ‘정부의 크기’를 설정하고 있다.

Blanchard, Olivier and Roberto Perotti(1999), "An Empirical Characterization of Dynamic Effect of Changes in Government Spending and Taxes on Output", NBER Working Papers 269.

재정지출이 결정되어왔음을 시사한다.

이 같은 이론적 근거를 바탕으로 1980년부터 2004년까지의 일반회계 및 통합재정 결산 통계를 통해 상관분석 결과를 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 일반·특별회계(1986~2004년도)의 총세출규모와 경상GDP의 상관계수는 일반회계(1980~2004) 및 통합재정(1980~2004)과 경상GDP의 관계를 포함해 0.985~0.993의 상당히 높은 상관계수를 보임으로써 경상GDP가 증가할 때 세출규모는 늘어났음을 입증한다.

[표 1] 지출규모 · 지출증가율 · 대GDP비중과 성장률과의 상관분석

	상관계수				
	지출규모 vs 경상GDP	지출증가율 vs 경상성장률	대GDP 지출비중 vs 경상성장률	대GDP 지출비중 vs 실질성장률	대GDP 지출비중 vs 1인당 GDP
일반 · 특별회계 (1986~2004)	0.985	0.302*	-0.805	-0.513	0.911
일반회계 (1980~2004)	0.992	0.527	-0.761	-0.503	0.094*
통합재정 (1980~2004)	0.993	0.629	-0.509	-0.583	0.573

주) 1. 특별회계 통계치는 1986년부터 인용 가능함.

2. 관찰치 19개 및 25개의 상관계수 임계치(5%의 유의수준)는 각각 0.468 및 0.404이며
 ‘*’ 표시는 상관관계가 다소 유의적이지 못함.

둘째, 지출증가율과 경상성장률과의 관계에서 일반·특별회계 총지출(0.302)이 아닌 일반회계(0.527) 및 통합재정(0.629)은 상관계수가 통계적으로 유의함으로써, 일반회계 및 통합재정은 경상성장률이 상승할 때 그 규모증가율이 상승하지만 특별회계의 경우 동일한 관계가 성립되지 않음이 드러났다(특별회계의 비일관성).

셋째, 경상GDP 대비 지출비중과 경상성장률 및 실질성장률은 3가지 회계를 통해 모두 부(-)의 상관계수(-0.503~-0.793)를 나타냄으로써, 경상성장률 및 실질성장률이 상승할 때 경상GDP 대비 지출비중은 하락하는 결과를 초래했다. 이는 경상성장률이 일정부분 상승할 때 재정지출은 그 만큼 증가하지 못하여 경상GDP 대비 지출비중이 하락함을 의미한다. 민감도의 경우 동 지출 비중과 경상성장률과의 관계에서는 일반회계가 그리고 실질성장률과의 관계에서는 통합재정이 보다 탄력적인 반응을 보였고, 동 재정지출비중과 경상성장률과의 상관계수는 모두 유의적이지만 실질성장률과의 상관계수는 통계적 유의성이 다소 떨어지는 결과가 초래됐다.

넷째, 1인당 GDP와 경상GDP 대비 지출비중은 3가지 회계에서 모두 양(+)의 상관관계를 보여 전자가 증가할 때 후자도 증가하지만, 일반회계와 통합재정은 상관계수가 각각 0.094와 0.573으로서 큰 대조를 보였고, 일반·특별회계 총지출의 경우 0.911로 특별히 높게 나타났다.

마지막으로, ‘GDP 대비 지출비중과 경상성장률’의 상관관계를 제외한 3가지의 상관관계에서는 일반·특별회계 또는 일반회계에 비해 통합재정이 가장 강한 상관관계(선형적 강도)를 보여주고 있다.

(2) 일반회계 기능별 항목

7개 일반회계 기능별 항목을 중심으로 한 상관계수를 살펴보면 첫째, 경상GDP 대비 지출비율과 ‘지출총액 대비 항목지출비중(재원배분)’은 경제개발 및 ‘채무상환 등’이 정(+)으로 나머지 5개는 부(-)의 수치를 보였다. 구체적으로 GDP 대비지출비중이 증가하면서 ‘채무상환 등(0.423)’ 등의 항목비중은 증가한 반면 일반행정(-0.567) 등 5개 항목의 비중은 감소했다.

둘째, ‘개별항목지출과 경상GDP’의 관계와 ‘항목지출증가율과 경상성장률’ 관계에서는 전반적으로 정(+)의 상관계수를 나타내는 가운데 전자의 관계에서는 7개 항목 중 방위(0.994)·일반행정(0.991)·교육(0.986)의 순서로, 그리고 ‘채무상환 등’이 가장 작은 상관계수

(0.833)를 보였다. 후자의 관계에서는 일반행정(0.460)과 방위(0.541)는 통계적 유의성을 나타냈지만 나머지 5개 항목(0.068~0.371)은 통계적 유의성이 결여되었다. 이로써 경상GDP가 증가할 때 7개 항목은 모두 증가하지만, 경상성장률이 상승할 경우에는 방위와 일반행정만이 유의적인 증가율 상승을 나타냈다.

셋째, 경상성장률과 ‘지출총액 대비 항목지출비중’은 방위(0.703), 교육(0.441) 등의 순서로 정(+)의 상관계수를 보였고 경제개발(-0.700), 사회개발(-0.528), 지방재정교부(-0.478)의 순서로 부(-)의 상관계수를 보였다. 따라서 경상성장률이 상승할 때 방위·교육·일반행정의 3개 항목은 그 배분비중이 증가하지만 나머지 4개 항목은 배분비중이 감소했음을 보여준다.

[표 2] 일반회계 기능별 지출규모·지출증가율·대GDP비중과 성장률과의 상관분석

	상관계수			
	항목지출 vs 경상GDP	항목별 지출비중 vs GDP대비 지출총액비중	항목별 지출비중 vs 경상성장률	항목지출증가율 vs 경상성장률
일반 행정	0.991	-0.560	0.194	0.460
방위	0.994	-0.057	0.703	0.541
교육	0.986	-0.280	0.441	0.283
사회개발	0.963	-0.030	-0.528	0.371
경제개발	0.983	0.274	-0.700	0.321
지방재정교부	0.976	-0.283	-0.478	0.334
채무상환 및 기타	0.833	0.423	-0.201	0.068

(3) 통합재정 기능별 항목

1980~2003년도의 기간⁴⁾을 대상으로 10개 통합재정 기능별 항목 및 3개 경제성질별 항목을 중심으로 한 상관관계를 살펴보면 첫째, GDP 대비 지출비율이 상승할 때 지출총액 대비 항목별 비중은 경제사업(0.810)·사회보장(0.513)·일반행정(0.278) 등 5개의 항목은 그 비중이 증가했고 보건(-0.630)·교육(-0.585)·국방(-0.502) 등 5개의 항목은 그 비중이 하락했다.

4) 통합재정의 2004년도 기능별 분류는 2005년 10월경에 산출되기 때문에 입력되지 못했지만 전체 분석에는 별 영향을 미치지 못하는 것으로 판단된다.

둘째, ‘개별항목지출과 경상GDP’ 그리고 ‘항목지출증가율과 경상성장률’ 간의 상관관계는 일반회계와 그 패턴이 비슷하지만, 전자의 관계에서 일반행정(0.806)과 보건(0.780)의 상관계수는 다른 항목에 비해 작게 산출되었다. 후자의 관계에서도 일반행정(-0.413)과 보건(0.137)은 부(-)의 상관계수 및 미미한 상관계수가 산출됨으로써 경상성장률이 상승하면서 두 항목의 증가율은 하락 또는 그 변동이 미미했음을 의미한다. 구체적으로 개별항목과 경상GDP의 상관분석에서는 교육(0.996)·공공질서(0.994)·경제사업(0.971)이 높은 상관계수를 그리고 항목지출증가율과 경상성장률 간의 상관분석에서는 공공질서(0.530)·교육(0.524)·국방(0.499)의 순서로 높은 상관계수를 보였다.

셋째, 경상성장률이 상승할 때 지출총액 대비 항목비중(재원배분)은 국방(0.669)·보건(0.495) 등 4개 항목이 증가했고 사회보장(-0.646)·오락문화(-0.519)·경제사업(-0.419) 등 6개 항목은 감소했다. 따라서 경상성장률이 상승할 때 국방 및 보건의 배분비중은 유의적으로 증가하지만 사회보장과 오락문화는 배분비중이 감소했다.

넷째, 경제성질별 항목을 살펴보면⁵⁾, GDP 대비 통합재정지출이 증가할 때 경상지출의 항목비중(0.490)은 증가하고 자본지출의 항목비중(-0.619)은 감소했다.

다섯째, ‘항목지출과 경상GDP’와의 상관관계 및 ‘항목지출증가율과 경상성장률’의 상관관계에서 전자에서는 경상지출(0.981)이 자본지출(0.903)보다 큰 상관계수를 그리고 후자에서는 자본지출(0.543)이 경상지출(0.345)보다 큰 상관계수를 보임으로써, 경상GDP가 증가할 때 두 재정지출은 모두 증가하지만 재정지출증가율이 상승할 때 자본지출이 유의적 증가율 상승을 보였다.

여섯째, 경상성장률이 상승할 때 지출총액 대비 항목비중(배분)은 경상지출(-0.604)이 확연히 하락하고 자본지출(0.222)은 증가하는 양상이지만 후자의 경우 통계적 유의성이 결여됐다.

마지막으로, 기능별 지출을 중심으로 통합재정에 대한 상관분석결과를 일반회계에 대한 결과와 비교하면 교육은 ‘항목지출과 경상GDP’의 상관관계에서 비슷한 정의 상관계수(0.996 vs 0.986)로서 동일한 결과를 나타냈고, 국방(방위)은 ‘경상성장률과 지출총액 대비 항목비중’의 상관관계에서 비슷한 정(+)의 상관계수(0.669 vs 0.703)를 나타낸 반면 사회보장 및 경제사업은 각각 부(-)의 상관계수(-0.646 vs -0.528 및 -0.419 vs -0.700)를 보였다.

5) 경제성질별 분류는 그 통계가 산출되었다.

[표 3] 통합재정 항목별 지출규모·지출증가율·대GDP비중과 성장률과의 상관분석

	상관계수			
	항목지출 vs 경상GDP	항목별 지출비중 vs 경상GDP 대비 지출총액비율	항목별 지출비중 vs 경상성장률	항목지출증가율 vs 경상성장률
일반 행정	0.806	0.278	-0.338	-0.143
공공질서	0.994	-0.134	-0.155	0.530
국방	0.990	-0.502	0.669	0.499
교육	0.996	-0.585	0.132	0.524
보건	0.780	-0.630	0.495	0.137
사회보장	0.964	0.513	-0.646	0.190
주택 등	0.850	0.042	0.036	0.298
경제사업	0.971	0.810	-0.419	0.273
오락문화	0.920	-0.129	-0.519	-0.048
기타	0.951	-0.110	-0.357	0.304
경상지출	0.981	0.490	-0.604	0.345
자본지출	0.903	-0.619	0.222	0.543
순융자	0.512	0.439	0.059	0.409

3. 세출예산 분류기준의 체계와 문제점

첫째, 일반공공행정은 IMF 기준이 공공지출(general public services)로 명기되어 공채원금 및 이자가 지출되고 지방정부에 대한 경상이전이 이루어지지만 우리나라 통합재정의 일반공공행정(general public services)은 입법·재정·외무 등 순수행정만이 포함되고 있다. 또한 국가재정운용계획은 일반행정(F110)과 외무·통일(F090)을 분리하고 있고 일반행정에는 과학기술(F111), 정보통신(F112)해양(F114) 등 다양한 경제사업 관련 항목도 함께 포함되어 있다.

[표 4] 우리나라 세출예산 분류체계 현황과 IMF 기준

일반회계 (7개)	통합재정 (10개)	국가재정운용계획 (13개)	IMF 정부재정통계지침 GFSM(2001기준) -통합재정, 10개-
일반행정	일반행정	일반행정 외무·통일	일반공공행정
방위	국방	국방	
교육	교육	교육인적자원개발	교육
사회개발	사회보장 및 복지	사회복지	사회보장
경제개발	경제사업	농어촌 산업중소기업	경제사업
지방재정교부금	주 분류 외 지출	지방재정지원	
채무상환 및 기타	상 동	공적자금상환· 차입이자	-
	공공질서	사회안정	공공질서
	주택 및 지역사회개발	사회간접자본	주택 및 지역사회개발
	보건	-	보건
	오락 및 문화	문화·관광	오락 및 문화
		환경	환경

자료: 재정경제부, 「한국통합재정수지」, 2004
 대한민국정부, 「2005~2009년 국가재정운용계획」, 2005
 IMF, *Government Finance Statistics Year Book*, 2004.

둘째, 지방재정지원은 일반회계 및 국가재정운용계획에는 명확하게 표시되고 있지만 통합재정에는 ‘주 분류 외 지출’로 분류되어 있고, IMF 기준에는 동항목이 일반공공행정에 포함되어 있다.

셋째, 보건은 우리나라 통합재정 및 IMF 기준에는 동일하게 존재하지만 일반회계 및 국가재정운용계획에는 항목 자체가 존재하지 않고 있다. 다만 국가재정운용계획에는 「사회복지」에 ‘보건의료·식품약품 안전’으로서 8개 소분류 항목 중 1개 항목으로 포함되어 있다.

넷째, 환경은 국가재정운용계획 및 IMF 기준에만 명기되어 있을 뿐 통합재정에는 명기되지 않고 일반회계에는 사회개발에 ‘환경개선’으로 포함되어 있다. 또한 현행 국가재정운용계획의 환경 중 ‘상수도·수질’은 통합재정의 ‘주택건설 및 지역사회개발’에 포함되어있는 ‘물 공급’ 및 ‘위생 정화’와 그 의미가 유사하고, 통합재정의 ‘주택 및 지역사회개발’은 IMF 기준과 동일하고 국가재정운용계획의 ‘사회간접자본’에 해당되지만 일반회계에서는 사회개발에 포함되어 있다.

다섯째, 사회간접자본은 국가재정운용계획에서 ‘농어촌 및 산업중소기업’과는 별도로 분류되어 있지만 통합재정 및 IMF 기준에는 ‘수송 및 통신’으로 경제사업에 동일하게 포함됨으로써 분류체계가 상이하다.

여섯째, 통합재정의 ‘오락 및 문화’는 IMF 기준과 동일하지만, 국가재정운용계획에는 ‘문화 및 관광’으로 표기되고 일반회계의 사회개발에서도 동일한 명칭으로 포함되어있다.

마지막으로, 우리나라 통합재정의 경제성질별 분류에서 사회보장급여지출이 ‘가계에 대한 경상이전’ 항목으로 분류도지만, IMF 기준에서는 별도의 항목으로 분리되어있다.

결론적으로, 일반회계의 경우 단일회계로 구성된 점을 감안하더라도, 향후 재정운용이 통합재정을 중심으로 수행되어야 하는 점을 고려할 때 재정운용의 효율성 제고와 국제적 표준(global standard)에 부응하는 차원에서 제반 예산운용 틀의 분류체계를 IMF 기준에 맞춰 합리적으로 개편하는 것이 바람직하다.

VI. 계속비 결산분석

계속비란 “한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다”고 규정한 헌법 제55조제1항에 의해 인정되는 제도로, 공사 또는 제조 및 연구개발사업에 있어서 그 완성에 수년도를 요하는 것에 대하여 사전에 국회의 의결을 얻어 수년에 걸쳐 경비가 지출될 수 있도록 하는 것을 말 한다. 본고에서는 계속비 최종 연부액의 지출이 2004년도에 속하는 계속비사업에 대한 결산분석과 더불어 계속비제도의 활용 현황 및 문제점을 검토하고 개선방안을 강구해보고자 한다.

1. 2004년도 계속비 결산 분석

2004년도에 집행한 계속비 사업은 교통시설특별회계 건설교통부 소관 기간 국도 6차 건설사업 등 5개 기간국도 건설사업 및 전라선개량 2단계 사업 등 2개 철도개량사업, 교통시설특별회계 해양수산부 소관 군·장 신항만 남측안벽 사업, 일반회계의 문화관광부 소관 국립중앙박물관 건립사업 및 국방부 소관 전력투자사업 등이다. 상기 사업에 대한 2004년도 세출예산현액은 2조 5,164억원이며 그 중 2조 4,285억원을 본 회계연도에 지출하고 843억원은 다음연도로 이월되었고 35억원은 불용처리 되었다.

위 사업 중 계속비 최종 연부액 지출이 2004 회계연도에 속하는 사업은 건설교통부의 기간국도6차 건설사업, 전라선개량 2단계 사업, 수안 천안2복선 전철사업, 해양수산부의 군·장 신항만 남측안벽 사업 및 국방부의 정규방위 사업 등 5개 사업이다.

2004년도에 종료된 계속비사업의 자세한 사업별 결산 내역은 다음과 같다.

[표 1] 2004년 종료된 계속비 사업의 결산내역

(단위: 백만원)

기간국도 6차 건설사업 결산내역(건설교통부)				
예산액	세출예산현액 (전년도 이월액)	지출액	다 음 연 도 이 월	불용액
273,546	332,647 (59,101)	292,046	40,485	116
전라선개량 2단계 사업 결산내역(건설교통부)				
예산액	세출예산현액 (전년도 이월액)	지출액	다 음 연 도 이 월	불용액
35,701	48,079 (12,378)	48,051	0	28
수원-천안2복선 전철사업 결산내역(건설교통부)				
예산액	세출예산현액 (전년도 이월액)	지출액	다 음 연 도 이 월	불용액
70,671	122,382 (51,711)	119,788	0	2,594
군·장 신항만 남측 안벽사업 결산내역(해양수산부)				
예산액	세출예산현액 (전년도 이월액)	지출액	다 음 연 도 이 월	불용액
1,932	1,932 (0)	1,932	0	0
정규방위사업 결산내역(국방부)				
예산액	세출예산현액 (전년도 이월액)	지출액	다 음 연 도 이 월	불용액
1,575	1,938 (363)	1,881	0	57

자료: 소관부처별 내부자료(2005).

2. 계속비제도 활용현황

1990년부터 건설교통부, 1993년부터 문화관광부가 계속비 사업을 지속적으로 수행하고 있으며 2005년 6월 현재 계속비 사업을 수행하고 있는 부처는 건설교통부, 해양수산부, 문화관광부 등 3개 부처이다. 최근 5년간 부처별 계속비 사업의 규모를 분석해보면 건설교통부는 1999년에 1조 1,394억원, 2001년에 1조 7,549억원, 2004년에 2조 3,876억원 등을 도로 건

설공사인 SOC 사업에 지출하여 정부 전체 계속비 지출액의 대부분을 차지하고 있다.

[표 2] 지난 5 년간 계속비 사업 부처별 규모

(단위: 억원)

	건교부	철도청	해수부	문광부	국방부	합 계
2004	23,876	-	19	1,250	19	25,164
2003	23,660	3,509	165	380	17	27,731
2002	18,543	3,651	424	388	723	23,728
2001	17,549	4,019	558	803	1,098	24,027
2000	12,755	3,597	465	278	1,437	18,533
1999	11,394	3,807	375	431	1,258	17,266

자료: 소관부처별 내부자료(2005).

3. 문제점 및 개선방안

계속비 제도는 완성에 수년을 요하는 공하나 제조, 연구개발사업의 경비총액과 연부액을 미리 결정함으로써 안정적인 사업추진의 가능, 특성상 사업기간 동안 외부환경의 변화에 민감하지 않은 예산 편성, 사업에 대한 집중투자를 전략적으로 가능하게 하는 등의 효과적인 측면도 많이 있으나 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외 규정을 적용하므로 계속비의 규모가 너무 커지면 장래의 예산운영을 압박할 우려도 있는 것이 사실이다.

중장기적인 관점에서 중기 예산제도의 실천 방안으로 활용되는 계속비 제도가 활성화 되기 위해서는 예산편성 시 합리적인 원가산정도 중요하지만 사업기간 중 물가 등 경제여건의 변동에 따른 적절한 대안도 함께 마련하는 것이 바람직하다.

한편 현행 예산회계법 22조에는 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업에 대하여 계속비 제도를 적용하게 되어 있으나 실제로 대형건설사업 위주로만 적용되고 있을 뿐 연구개발사업은 단년도 예산편성에 의존하고 있는 실정이다. 장기대형연구사업의 경우에는 연구비의 안정적 확보에 도움이 될 수 있고 당해연도에 확보한 예산을 무리하게 집행하는 데서 오는 부작용을 줄일 수 있으므로 이 방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

VII. 예비비 결산분석

1. 예비비 과다편성의 문제

지난 5년간 일반회계 예산액 대비 예비비의 비율은 평균 2.15%, 2004년도의 경우 2.8%로서 외국과 비교할 경우 상당히 큰 수치(일본의 경우 1999~2002 평균 0.74%)인바, 예산회계 관련 법령에 예비비 한도에 관한 규정이 없는 상황에서 예비비 과다 계상이 예비비의 부적절한 운영으로 연결 될 수 있는 문제점이 있다.

[표 1] 일반회계 예산 대비 예비비 비율 추이

(단위: 억원)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
일반회계 예산액	836,851	887,363	991,801	1,096,298	1,114,831	1,181,323
예비비 예산액	25,300	21,317	20,315	61,441	40,314	33,169
비율	3.0	2.4	2.0	5.6	3.4	2.8

자료 : 기획예산처, 「예산개요」, 각 연도.

재정경제부, 「예비비사용총괄서」, 각 연도.

2. 목적 예비비 재검토

2004년도 목적 예비비는 1조 6,000억원으로 예비비 예산(3조 3,169억원)대비 48.2%를 차지하고 있는바, 예비비 제도의 취지가 예측할 수 없는 예산지출에 대응하기 위한 것이라는 점을 감안할 때 예비비 상당액의 사용처를 미리 제한하는 것이 예비비의 취지에 합당한지 심도 있게 검토해볼 필요가 있다.

[표 2] 목적 예비비 예산 추이

(단위: 억원)

	2000	2001	2002	2003	2004
예비비 예산액	21,317	20,315	61,441	40,314	33,169
목적 예비비 예산	13,800	9,000	16,000	15,000	16,000
비율	64.7	44.3	26.0	32.7	48.2

자료: 재정경제부, 「예비비사용총괄서」, 각 연도.
기획예산처, 「예산개요」, 각 연도

3. 재정경제부 경제자유구역기획단 본예산 미계상

재정경제부는 2004년도 예비비 배정액 259억 3,800만원 중 경제자유구역기획단에 239 억원을 지출하였는데, 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」이 2002.12.30일 공포되어 2003. 7.1일부터 시행된 점을 볼 때 2004년도 예산이 편성되던 2003년도 2/4분기에는 다음 연도 사업계획이 수립되고 이를 본예산에 반영했어야 함이 마땅하다.

[표 3] 재정경제부 2004년도 예비비 사용 내역

(단위 : 백만원)

	지출결정액	배정액	지출액	이월액	불용액
일반경비	25,696	25,696	25,581	29	86
국제세미나개최	620	620	544	-	76
지역특화발전특구기획단	268	268	230	29	9
국세심판원	908	908	906	-	1
경제자유구역기획단	23,900	23,900	23,900	-	-
봉급부족액	242	242	242	-	-
봉급조정 수당	242	242	242	-	-

자료: 재정경제부, 「2004회계연도 예비비사용총괄서」, 2005.

4. 외교통상부 북한이탈주민송환활동 예비비 반복 지출

2004년도 외교통상부 예비비 지출액은 1,123억 5,564만원 중 북한이탈주민 송환활동과 관련한 예비비 사용은 2002년 6억원, 2003년 8억원에 이어 2004년도에도 7억 6,000여 만원

이 예비비에서 지원되었는데, 매년 일정하게 지출되는 경비를 예비비로 사용할 것이 아니라 본예산에 계상하거나 통일부에서 지원하는 북한이탈주민 지원예산과 통합하는 것이 바람직 하겠다. 특히 후자에 관해서 북한이탈주민을 우리 국민으로 인정하고 그들의 정착을 지원한 다는 것은 북한이 가지는 이중적 의미 중 북한을 교류와 협력의 대상으로 본다는 것을 전 제 함에도 불구하고 이를 외교통상부에서 외교활동으로 간주하여 지원하는 것이 바람직한 것인지 제고해 볼 필요가 있다고 본다.

5. 통일부 북한이탈주민지원에 대한 예비비 반복 지출

[표 4] 북한이탈주민 정착지원 사업 예산

(단위: 백만원, %)

	예산	예비비(A)	예산현액	집행액(B)	비율(A/B)
2001	5,650	9,183	15,103	15,102	60.8
2002	11,299	9,746	21,045	21,004	46.4
2003	16,599	10,516	27,104	27,099	38.8
2004	30,015	6,139	36,334	36,017	17.0

자료: 통일부, 「결산보고서」, 각 연도.

북한이탈주민 정착지원 사업의 집행실적이 2001년도 이후 북한이탈주민의 수가 급격히 늘어나면서 그 규모가 커지고 있는데 동 지원액중 상당액이 매년 예비비에 의해 지출되고 있는 것은 북한이탈주민 정착지원 예산을 연례적으로 과소 계상하고 이에 대한 예비비 사 용을 의례화 하고 있는 문제점이 있다.

6. 법무부 형사보상금 등의 예비비 반복 지출

2004년도 법무부 예비비 지출액 303억원 중 형사보상금및범죄피해자구조경비에 10억 6,900만원을 지출하였는바, 법원(무죄사건) 및 형사보상심의회(무혐의사건) 단계에서의 처리 사건 통계와 형사보상법시행령의 금액 및 과거 결정된 같은 유형의 보상금 등을 근거로 가능한 정확한 필요경비를 산출할 수 있음에도 매년 예비비 지출이 지속적으로 발생하고 있는 것은 예비비 취지에 맞지 않는다.

[표 5] 법무부 일반경비 예비비 지출 추이

(단위: 백만원)

	2000	2001	2002	2003	2004
국가배상금			1,216	4,558	990
형사보상금및범죄피해자구조금	2,893	1,973	1,340	1,453	1,069
공공요금부족경비			6,664	13,440	10,522
특별검사제 운영		410	1,026	1,368	2,002
공적자금비리, 불법 정치자금 비리 수사 경비		7,445	1,509	1,540	816
신설출입국관리사무소운영경비					4,562
17대 총선사법단속경비					1,409

자료: 법무부, 「결산보고서」, 각 연도.

또한 공공요금부족경비로 예비비 105억 2,200만원이 지출되었는데 이는 2002년도 교정 기관에 추가로 설치된 난방기기, 선풍기 등의 사용료 증가에 기인하는 바, 2002년 이후 동 비용은 정상적으로 발생한 비용이므로 애초에 본예산에 계상 했어야 함이 마땅하다.

7. 보건복지부 생계급여비 반복적 예비비 사용

2004년도 보건복지부 예비비 지출액은 약 1,415억 8,400만원으로 이 중 생계급여비 부족으로 인한 예비비 사용액은 753억 8,700만원인바, 동 금액은 2001년도부터 반복적으로 발생하고 있다. 즉 2004년도 753억 8,700만원, 2003년도 307억 9,300만원, 2002년도 450억 5,700만원, 2001년도 449억 3,300만원이다.

[표 6] 기초생활급여비 결산

(단위 : 백만원, %)

	예산액	예비비	전용	지출액
2001	1,553,604	44,934	-	1,598,538
2002	1,518,067	45,057	-	1,563,124
2003	1,558,505	30,793	26,492	1,615,790
2004	1,715,937	75,387	14,118	1,805,442
합계	6,346,113	196,171	40,610	6,582,894

자료: 보건복지부, 「결산보고서」, 각 연도.

기초생활급여자는 급여대상 조건이 명문화되어 있기 때문에 그 추계를 비교적 정확하게 할 수 있음에도 불구하고 매년 수백억원씩 예비비로 지출하는 것은 법정급여인 생계급여비 추정방식에 오류가 있음을 시사한다.

VIII. 조세부담률 및 국민부담률의 적정수준 분석

1. 재정여건

국세징수 실적이 2년 연속 세입목표에 미달하여 원활한 재정운용을 제약하고 있다. 또한 국가재정운용계획(2004~2008년)에 따르면, 2008년까지 조세부담률 및 국민부담률이 각각 0.2%p, 1.3%p 상승하여야만 현재의 재정적자가 2008년에 균형을 달성할 수 있다.

또한 사회보장의 확대, 인구고령화, 남북통일 등에 따른 막대한 규모의 재정지출 증가가 예상되고 있음. 인구고령화 요인만 고려하더라도 공공부문의 지출규모가 2004년의 명목 GDP 대비 31%에서 2020년에 33%, 2050년 45%로 크게 증가할 것으로 추정된다. 따라서 장기적으로는 재정소요 증대에 대응하여 적절한 세원확보 등 세수를 증대시키는 방안을 모색하여야 한다.

[표 1] 국가재정운용계획(2004~2008년)상의 세입여건

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008
조세부담률	19.8	19.7	19.8	19.9	20.0
국민부담률	25.0	25.1	25.6	25.8	26.3
관리대상 재정수지 (명목GDP 대비)	-0.9	-1.0	-0.6	-0.3	0.0

자료: 대한민국정부, 「2004~2008 국가재정운용계획」, 2004. 10.

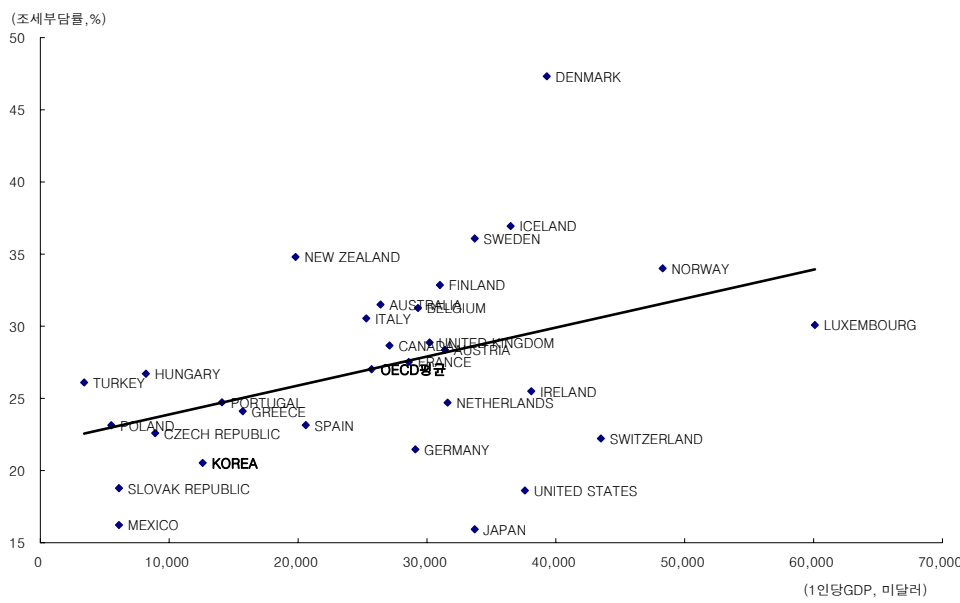
2. 조세부담률 및 국민부담률

OECD국가들의 경우 1975년 이후 지속적으로 상승하던 조세부담률 및 국민부담률이 2000년대 들어 상승을 멈추고 있다. 미국과 일본의 경우에도 2000년대 들어 조세부담률이 하락하고 있으며, 상대적으로 조세부담률이 높은 유럽국가의 경우에도 상승추세를 멈추고

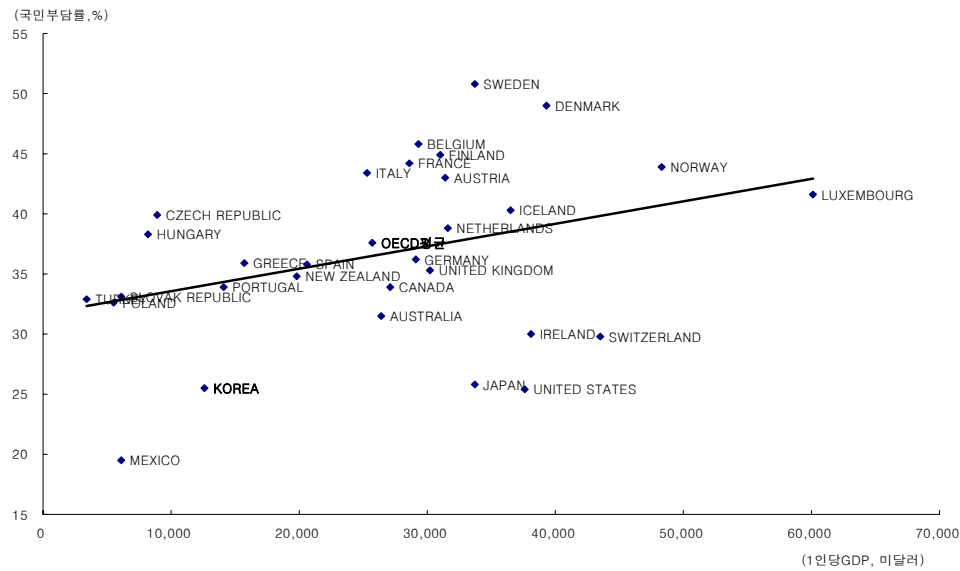
있다. 반면, 우리나라는 2000년대 들어서도 조세부담률 및 국민부담률이 다소 상승하다가 최근에는 20% 및 25% 수준에서 머물고 있다. 국가간 비교를 보면, 소득수준이 높을수록 조세부담률 및 국민부담률이 커지는 경향을 보이는데, 우리나라는 1인당 GDP 수준을 감안할 때, 추세선 아래에 위치하고 있어 다소간의 상승여지가 있는 것으로 나타난다.

그러나 다른 OECD국가들 보다 상대적으로 취약한 사회보장수준 및 국민부담률 계산에 포함되지 않은 법정부담금 등을 감안하면 상승여력은 그리 크지 않다고 보인다. 특히, 향후 건강보험료의 인상 및 재정안정을 위한 국민연금 개혁 등의 부담증가를 감안할 때 조세부담률의 인상은 쉽지 않은 상황으로 보인다.

[그림 1] OECD 국가들의 조세부담률 추이



[그림 2] 1인당 GDP 수준과 국민부담률



IX. 공적개발원조의 현황과 정책과제⁶⁾

1. 규모의 확대와 원조의 효율성

선진국과의 비교에서 드러난 가장 중요한 과제는 ODA 규모의 확대이다. 그리고 규모의 확대에 못지않게 중요한 것이 원조의 효율성 제고와 같은 질적 개선이다. 그러나 ODA 규모의 확대와 질적 개선을 위해서는 우선 관련 부처간의 긴밀한 협의를 통하여 일관성 있는 원조정책과 목표의 수립이 필요하다. 일단 국가차원의 원조정책과 목표가 수립되면 이를 국민들에게 알려 이해를 구하는 것이 중요하다. 다른 정책들이 그러하듯이 공적개발원조정책도 공감대를 바탕으로 수행되어야만 ODA 확대와 대외원조의 질적 개선을 달성할 수 있다.

2. 정부차원의 기본정책 수립의 필요성

우리나라는 원조에 대해 분권형 체제를 가지고 있다. 무상원조는 한국국제협력단, 유상원조는 대외경제협력기금이 담당하고 있다. 양 기관은 개발도상국의 발전 및 상호교류의 증진이란 설립목적은 동일하나, 구체적인 실행방안과 운영방침에는 차이가 있다. 이러한 구체적인 접근방식의 차이는 원조의 효율성을 저하시킬 수도 있다. 따라서 공적개발원조의 원칙, 목적, 중점방향 등에 대해 정부차원의 기본정책의 수립이 필요할 것으로 보인다. 한편, 분산된 원조제도의 정책의 일관성과 효율성을 높이기 위해서는 선진국의 경우처럼 정부 부처간 원조조정기구를 통한 대내 조정노력이 필요하다. 원조제도는 단일기관에 집중되어 있거나 여러 기관에 분산되어 있는 등 다양한 형태를 띠고 있으므로 우리나라의 원조제도와 선진국의 제도를 비교하여 그 우월을 따지는 것은 적절치 못하다. 분권형 원조체제를 갖춘 선진국의 경우 대부분 정부 부처간 원조조정기구를 설치하여 대내 조정을 실시하고 있다. 따라서 우리나라도 현실적으로 유무상 원조를 담당하는 부처 및 기관들을 일원화하는 제도적

6) 대외경제협력기금의 분석내용은 공적개발원조의 현황과 정책과제 부분을 참조.

개혁이 어렵다고 판단된다면 관련 부처들을 포함하는 원조조정기구를 통하여 원조정책의 일관성 및 전략적 실익을 거두어야 한다.

3. 공적개발원조에 대한 효율성 제고 문제

일관된 원조정책의 시행, 전문성 제고, 그리고 사후관리 및 평가가 원조의 효율성을 제고시킬 수 있다. 또한 중장기적으로 중점지원 국가정부와 공동으로 국별 원조계획을 수립하는 것이 필요하다. 또한 유·무상 원조 주관부처간 원활한 의견교환을 위한 정기적인 정책협의의 강화도 필요하다.

4. 다자간 원조전략 수립의 필요성

주요 선진국에서는 다자간 원조와 양자간 원조의 연계 강화를 통해 원조의 효율성을 제고하고 있다. 그러나 우리나라는 현재 다자간 원조전략에 대한 인식이 부족해 보인다. 우리나라의 이익과 원조의 효과를 동시에 확보하기 위한 논리를 개발하고 이해당사국과의 연대를 강화하는 등 다양한 전략을 강구할 필요가 있다.

5. 산업육성 및 해외진출 정책의 활성화 방안

주요 선진국들은 양허성 수출신용제도를 통해 자국기업의 수출 및 해외진출을 지원하고 있다. 그러나 우리나라는 현재 이러한 제도가 없어 우리 기업이 수주경쟁력을 확보하는데 어려움이 있다. 현재 한국수출입은행이 운영중인 협조융자 방식의 혼합신용제도는 부족한 개발 원조재원의 가용성(availability)을 높이는 효과는 가지고 있으나 선진국의 양허성 수출신용 제도와 비교하여 수출지원목적을 충족하기 어렵고 지원절차의 경쟁력, 신속성, 편의성 등에서도 크게 미흡하다. 현행 우리나라의 혼합신용은 한국수출입은행의 공적수출신용과 EDCF를

협조융자 방식으로 제공하는 것으로 유럽, 미국 등 선진국에서 운영하고 있는 것과 같이 수출촉진을 목적으로 하는 경쟁력이 높고 지원절차가 간편한 양허성 수출신용 제도는 없다. 따라서 우리나라의 혼합신용제도는 단순히 개발원조자금의 가용성을 확대하는 측면에서 접근한 것이기 때문에 개발원조자금 공여에 따른 양국간 프로토콜이 중시되어 지원절차가 복잡하고 지원조건이 비탄력적이어서, 수원국은 물론 수출기업을 유인하기에는 크게 부족한 실정이다. 아울러, 선진국의 사례에서 나타나고 있는 것과 같이 양허성 수출신용이 매우 유효한 수출경쟁력 제고 수단으로 활용되고 있음에도 불구하고 현실적으로 이를 본격적으로 도입하고 활용하려는 인식과 의지의 결여로 우리기업들의 수출시장 확대에 도움을 주지 못하고 있는 실정이다. 양허성 수출신용은 상업성 자금 또는 수출신용을 이용할 수 없는 중소득 개발도상국 그룹에 지원하는 것으로서 대신 공적개발 원조를 저소득 개발도상국에 집중함으로써 원조의 효과를 높이고 수출지원과 같은 산업육성 효과도 동시에 거둘 수 있다.

X. 공적자금회수 및 상환 결산분석⁷⁾

1. 회수실적 관련 평가

2005년 4월 현재 예금보험공사의 공적자금 회수실적은 31.5조원, 자산관리공사의 경우는 35.3조원이고 정부는 출자자금 1.5조원, 후순위채권 6.6조원을 회수하여 74.9조원을 회수하였다.

공적자금의 회수문제는 직접적인 회수실적은 물론 공적자금투입에 따른 간접적인 회수 효과 등을 종합적으로 판단할 필요가 있다.

예금보험공사와 자산관리공사의 보유자산 매각을 통해 이루어지는 회수실적이 직접적인 회수규모라 한다면 공적자금의 간접적인 회수 실적은 공적자금의 투입성과를 통해 금융시스템이 조기에 복원되고 이에 힘입어 기업의 경제활동을 포괄하는 실물경제 전반이 빠르게 회복됨으로써 세수가 증대되고 이를 통해 재정으로 공적자금이 간접적으로 회수되는 것을 의미한다.

이와 같은 바탕위에서 공적자금문제를 생각할 때 공적자금의 실질적인 회수 극대화 및 이를 통한 국민부담의 최소화는 공적자금의 투입으로 금융기관 경영에 있어 도덕적 해이가 사라지고 금융시스템이 선진화 효율화됨으로써 금융시장은 물론 전체 경제의 안정적인 성장이 이루어 질 때 가능한 것이며 이 경우 주식매각 등을 통한 직접적인 공적자금회수 규모도 제고될 수 있는 것이다.

2. 공적자금 상환 대책의 차질 없는 수행 필요

2002년 수립된 공적자금상환계획에 따르면 일반회계에서 공적자금상환기금에 25년간 현재가치로 약 2조원씩 출연해야 하는바, 2004년도의 경우 상환계획에 의하면 일반회계로부터 2.3조원이 전출 되었어야 한다.

7) 공적자금상환기금 분석은 공적자금회수 및 상환 결산분석 부분을 참조.

[표 1] 상환계획의 연도별 자금 계획(2002.12.)

(단위: 조원)

	보증채원금 (A)	이자지급 규모(B)1)	일반회계 지원(C)	국채잔액 (A+B-C+전년도 잔액)	재정부담49조원 잔액 (B-C+전년도 잔액)
2002		-			49.0
2003	13.0	3.7	2.0	14.7	50.7
2004	12.0	3.5	2.1	28.1	52.1
2005	12.0	3.4	2.3	41.3	53.3
2006	12.0	3.31	2.4	54.2	54.2
2007		3.27	2.6	54.9	54.9
2008		3.31	2.7	55.4	55.4
2009		3.34	2.9	55.9	55.9
2010		3.36	3.1	56.1	56.1
2011		3.37	3.3	56.2	56.2
2012		3.37	3.5	56.0	56.0
2013		3.36	3.8	55.6	55.6
2014		3.34	4.0	55.0	55.0
2015		3.30	4.3	54.0	54.0
2016		3.24	4.6	52.7	52.6
2017		3.16	4.9	51.0	50.9
2018		3.06	5.2	48.8	48.8
2019		2.9	5.5	46.1	46.1
2020		2.8	5.9	43.0	43.0
2021		2.6	6.3	39.2	39.3
2022		2.4	6.7	34.8	34.9
2023		2.1	7.2	29.7	29.7
2024		1.8	7.8	23.8	23.8
2025		1.4	8.3	16.9	16.9
2026		1.0	8.9	9.0	9.0
2027		0.5	9.5	0.0	0.0
합 계	49.0	71.1	119.9		

주: 1) 국채와 보증채(재정 부담 49조원)에서 발생하는 이자를 합한 금액.

자료: 재정경제부.

그러나 2004년도에 균형재정을 달성한다는 명목 하에 당초예산에서 2,000억원, 추경에서 500억원, 총 2,500억원만 지원되었다.

[표 2] 공적자금상환기금의 2004년도 조달 및 운용 실적

(단위: 억원, %)

	계획 (당초:A)	계획 (수정:B)	실적 (순계:C)	C/A	C/B
[조달]					
재산수입	157	157	151	96.8	96.8
재화및용역판매수입 ¹⁾	-	-	-		
차입금및여유자금회수	-	-	2561		
정부내부수입 및 기타	151,111	153,145	153,145	101.3	100.0
- 전입금	2,417	2,918	2,918	120.1	100.0
- 예수금	148,694	150,228	150,228	101.0	100.0
합 계	151,269	151,269	155,861	103.0	103.0
[운용]					
기금관리비 ²⁾	-	-	-		
금융구조조정정리	142,165	142,165	140,603	98.9	98.9
- 공적자금원금상환	120,000	120,000	120,000	100.0	100.0
- 공적자금이자상환	22,165	22,165	20,603	93.0	93.0
정부내 지출	9,104	9,104	8,599	94.4	94.4
- 공공자금관리기금	9,104	9,104	8,599	94.4	94.4
여유자금운용	-	-	6,659		
- 한국은행예치	-	-	1		
- 통화금융기관예치	-	-	6658		
합 계	151,269	151,269	155,861	103.0	103.0

주: 1) 재화 및 용역판매수입 실적은 16,815,230원임.

2) 기금관리비 당초계획은 17,418,000원, 실적은 7,639,830원임

자료: 재정경제부, 「2004년도 공적자금상환기금 결산보고서」, 2005.

상환계획이 수립된 이후에도 투신권 구조조정에 약 8조원의 공적자금이 추가적으로 투입되어 상환부담이 앞으로도 증가할 수 있고 2027년까지 재정운영 여건이 어떻게 변할지 예측할 수 없는 상황에서 위와 같은 점은 동 계획의 차질 없는 수행을 담보하기 어렵게 만든다. 따라서 채무의 조정으로 인해 불가피한 경우에만 상환 계획을 수정하고, 수립된 계획이 차질 없이 수행될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

3. 세계잉여금에 의한 공적자금 부채 우선 상환

공적자금상환기금법 제5조 제2항에서 전년도 세계잉여금의 100분의 30이상을 동 기금에 출연 하도록 하여야 한다는 규정을 두고 있음에도 불구하고 2003년도 일반회계 세계잉여금 1조 1,262억원 전액이 2004년도 추경예산으로 편성되었다.

[표 3] 일반회계 세계잉여금 사용내역

(단위: 억원)

	세계잉여금	처리내역(익년도)		
		채무상환	세입이입	추경재원
2001	24,074	-	18,693	5,381
2002	32,861	-	18,693	14,168
2003	11,262		-	11,262
2004	1,726 ¹⁾			

주: 1) 2004년도 일반회계 세계잉여금 1,726억원에 대한 사용처는 2005. 7. 현재 확정되지 않았음.
자료: 재정경제부 내부자료(2005).

향후 세계잉여금에 의한 공적자금 부채 우선 상환을 통해 공적자금 상환이 원활히 이루어지도록 노력해야 하겠다.

4. 공적자금 사후관리의 강화

공적자금의 사후관리는 공적자금이 투입된 금융기관에 대해 조속한 경영 정상화를 유도하고 도덕적 해이가 발생하지 않도록 하여 공적자금 회수여건을 개선하는 한편, 향후 금융부실의 재발을 방지함으로써 추가적인 공적자금의 소요를 억제한다는 점에서 의의가 있다.

따라서 경영정상화 이행약정(MOU) 점검시에는 외부전문가의 평가를 적극 활용하고 경영정상화 목표달성 정도에 따라 해당 금융기관에게 적절한 인센티브를 제공하며 MOU 미이

행에 대해서는 엄격한 조치를 부과함으로써 MOU가 확실히 이행되도록 해야 하고, 파산재단의 관리에 있어서도 파산재단의 조기 종결 및 파산재단 보유 부동산 등 자산의 매각방식의 다양화를 통해 정리방식의 효율성을 제고하고, 파산관재인 등에 대한 철저한 관리감독이 있어야 할 것이다. 또한 금융기관의 부실책임 규명조사가 지속적으로 이루어져야 하고, 이와 동시에 국세청 등 관련기관과 원활한 협조체제 또한 긴밀하게 유지해 나가야 할 것이다..

XI. 재정융자제도의 문제점 및 개선방안

1. 문제제기

그동안 정부의 재정융자제도는 재정활동의 중요한 부분을 차지해 왔으나 최근 금융·재정여건 등의 변화 등으로 실질적 검토가 필요한 시점이다. 과거에는 가계 및 중소기업의 자금조달에 어려움이 있었으나 금융시장의 양적·질적 성장으로 금융기관의 가계 및 중소기업에 대한 대출도 계속 증가하고 있는 실정이다. 최근의 저금리 기조로 인해 재정융자 대출금리와 실제 금리간 격차가 축소하여 금리격차가 1~2%p 정도 나더라도 정책자금 이용에 따른 절차 등의 복잡성 때문에 일반자금을 이용하는 경향이 있어 계획된 정책자금이 제대로 소화되지 않는 문제도 발생하고 있다. 따라서 재정융자의 금리체계를 개편하여 융자사업의 효율성을 제고할 필요성도 제기되고 있다. 따라서 본고에서는 이러한 상황을 인식하고 재정융자제도의 현황 및 문제점을 분석함으로써 효율적인 재정융자 사업의 방향을 제시해보고자 한다.

2. 재정융자사업의 현황분석

가. 재정융자특별회계

(1) 재정융자사업 현황

재정융자특별회계는 2005년 예산안에 의하면 25개사업(9개부처)에 1조 4,419억원 규모이며 기 대출 사업을 포함한 관리중인 사업은 약 80여개이며 2004년 4/4분기의 대출금리는 3.59%이며, 융자예탁금리는 2.09~3.39%이다. 소관부처별 사업내역을 살펴보면 건교부가 7개로 그 규모가 2005년 예산기준으로 4,687억원으로 제일 크고 복지부 및 정통부는 각각 4개, 산자부, 환경부, 해수부 등이 각각 2개, 농림부는 1개의 사업을 추진하고 있다.

(2) 금리결정체계

재정융자특별회계 융자사업의 금리 및 기간 등 융자조건은 재정경제부의 「재정자금운용심의회」의 심의를 거쳐 결정한다. 융자예탁금리는 조달금리에서 이차보전분과 금융기관취급수수료를 감한 수준으로 결정되는 변동금리로서 2004년 4/4분기 융자예탁금리는 2.09 ~ 3.39%를 나타내었다.

[표 1] 재정융자특별회계 융자사업내역

(억원, 년, %)

소관부처	융 자 사 업 명	대출금리	'04	'05
<융자 계>		3.0 ~ 4.58	8,606	12,959
농림부(1)	농축산경영자금	3.0(고정)	2,849	3,187
산자부(2)	산업기술자금	3.59	1,400	1,180
	농공단지진흥	4.58(고정)		
건교부(7)	광역상수도정수장, 국민입대산업단지, 호남권·중부권·영남권·수도권복합화물터미널, 일반화물터미널, 철도공사 경영지원	3.59	801	4,687
복지부(4)	장기요양병원 확충	3.59	443	400
	장애인자활자립자금, 저소득층 생업자금, 저소득모부자가정복지자금	4.0(고정)		
정통부(4)	첨단IT복합체, IT설비투자확대, 디지털방송전환	전분기 재특금리	-	1,500
	초고속공중망구축	재특금리+0.5		
해수부(2)	영어자금	3.0(고정)	891	1,004
	선대구조개선자금	3.59		
환경부(2)	지방상수도 시설개량	3.09	1,023	1,000
	환경개선자금	3.59		
<예탁 계>		3.09	2,560	1,460
교육부	사학진흥기금	3.09	300	300
건교부	국민주택기금	3.09	360	360
정통부	정보화촉진기금	3.09	1,900	-
노동부	장애인기금	3.09	-	800

자료: 기획예산처 내부자료(2005).

나. 기타 특별회계 재정융자사업

(1) 융자사업 현황

2005년 예산상 7개 특별회계의 50개 사업에서 총 1조 8,037억원의 융자가 계획되어 있

다. 이 중 규모가 큰 것은 에너지 및 자원사업특별회계 9,129억원, 농어촌구조개선사업특별회계 5,463억원, 그리고 환경개선특별회계 1,829억원 등이다.

(2) 금리결정체계

이들 특별회계의 대출금리는 지원대상 사업별로 소관부처가 매년 재정경제부 또는 기획예산처와 협의를 거쳐 소관장관이 사업성격, 재원조달 및 운용여건 등에 따라 결정한다. 에너지 및 자원사업특별회계, 환경개선특별회계는 등 대부분의 특별회계가 변동금리제로 운용되고 있으나 농어촌구조개선특별회계, 교통시설특별회계는 고정금리제로 운용되고 있다.

[표 2] 기타특별회계 용자현황

(억원, 년, %)

특별회계	용자규모 (’05)	사 업 명	대출금리	기간 (거치/상환)
에너지 및 자원사업(9) ⁸⁾	9,129	해외자원 개발	1.25	5/10
		에너지절약시설 설치, 신재생에너지 보급, 가스안전관리 등	2.25	3~5/ 5~10
		LNG공급기반 구축, 도시가스공급 배관건설 등	3.50	3~5/ 5~10
농어촌 구조개선 (28)	5,463	협동조합 합병	0	5년일시
		농기계구입자금, 농업종합자금, 조림·육림 등	3.0	1년일시 1~2/4~7 5~20/5~15
		후계농업인 육성, 농기계 사후관리, 재해대책 융자금, 미곡종합처리장 운영 등	4.0	1년일시 1~3/2~10
		지역특화시범(5.0), 목재이용가공원자재 구입(5.5)	5.0~5.5	3/2 3/7
환경개선 특별회계 (4)	1,829	중소도시 지방상수도 개발, 연안지역하수처리장 설치	2.59 (재특금리-0.5)	5/10
		천연가스 자동차보급, 재활용산업 육성	3.59 (재특금리)	2/3 3/7 5/10
교통시설 특별회계(2)	823	컨테이너 부두공단 융자, 경부고속철도 건설	5.5(고정)	5/10 5/15
통신사업 특별회계(1)	700	홈네트워크 인프라구축 지원	전문기 재특금리	2/3
농특세 관리(1)	65	농어촌지역 민간의료기관 융자	5.5	10/10
특허관리 특별회계(2)	28	국제출원 촉진, 특허기술이전 촉진	3.59 (재특금리)	3/5
계	18,037		0~5.5	

자료: 기획예산처 내부자료(2005).

다. 기금의 재정용자사업

(1) 용자사업 현황

2005년 기금운용 계획안에 따르면 31개 기금 138개 사업에서 19조 3,571억원의 용자사업이 수행될 예정이다. 이러한 공공기금 가운데 용자규모가 가장 큰 것은 국민주택기금(8.9조원)이고 그 다음은 농수산물가격안정기금(1.4조원)이다.

(2) 금리결정체계

기금은 소관부처 장관이 용자사업에 대한 대출금리를 별도 결정하여 운용하며 대출금리는 고정금리제를 원칙으로 운용된다. 또한 소관부처 장관은 법령상 재경부 장관 협의대상인 기금을 제외하고는 대부분 기금운용계획 수립시 금리수준을 기획예산처 장관과 협의하여 다양한 금리를 적용하고 있다.

[표 3] 기금의 용자 현황

(단위: 억원, %)

기 금	용자잔액 (' 03년말기준)	사업수 (개)	용자규모		금리
			' 04	' 05	
사학연금기금	12,821	1	9,213	10,501	6.5
사학진흥기금	6,329	1	1,250	1,250	재특금리
남북협력기금	17,750	5	3,413	7,192	0~재특금리
군인복지기금	2,953	3	1,016	1,191	0~6.0
방위산업육성기금	28	3	382	276	1.0
공무원연금기금	7,252	1	5,000	5,000	6.5
보훈기금	3,487	14	1,240	1,422	3.0~5.0
고용보험기금	2,082	4	890	892	1.0~4.0
장애인고용촉진기금	1,320	6	402	430	3.0
근로자복지진흥기금	1,862	4	980	980	4.5~5.5
산재보상보험기금	5,090	4	1,078	1,045	1.0~3.0
문화산업진흥기금	733	2	540	267	3.5~5.3
관광진흥개발기금	374	4	2,027	2,698	재특용자+0.75
국민체육진흥기금	1,506	4	473	500	4.0~9.0
여성발전기금	99	3	130	144	0~4.5
농안기금	28,172	10	16,133	14,468	0~4.5

8) ()는 '05년 예산기준 용자사업 수

농지기금	23,180	3	3,092	4,769	0~3.0
축발기금	19,241	12	4,675	4,230	0~5.5
수발기금	736	15	1,324	4,977	3~5.0
과학기술진흥기금	3,413	1	1,113	880	전문기재특
정보화촉진기금	12,518	1	5,610	2,000	전문기재특-0.75
전력산업기반기금	1,342	3	807	1,611	재특~4.5
국민주택기금	429,392	12	87,192	89,115	3.0~5.8
중소기업진흥 및 산업기반기금	109,735	15	33,870	17,000	4.9~5.9
기타기금(7)	14,440	11	2,992	3,425	0~5.0
계	705,855	138	184,842	193,571	0~9.0

자료: 기획예산처 내부자료(2005).

3. 현행 재정융자제도의 문제점 및 개선방안

현행 재정융자제도는 법령상 금리 결정절차가 상이하여 (재정부협의, 예산처 협의, 근거미비 등) 통합적 재정융자 통계 등의 부재로 재정융자사업이 효과적으로 진행되지 못하고 있다. 현행 재정융자제도의 금리조건 결정체계를 살펴보면 재정융자특별회계의 경우 재정자금운용심의회 심의를 통하여 재정경제부장관이 결정하고 있어 어느 정도 체계성을 갖추고 있으나 기타 특별회계 기금의 금리는 매년 객관화된 검증절차 없이 개별 결정되고 있는 실정이어서 유사 사업 간에도 금리 및 융자조건 등의 상이로 형평성 문제가 지적되고 있다. 또한 대출기간도 1~30년으로 다양하고, 거치기간과 상환기간도 무수한 배합이 존재하여 사업성격은 유사한데도 융자조건은 사업주체(기금/특별회계)에 따라 심한 차이를 보이고 있어 융자사업이 비합리적으로 추진되고 있다.

또한 재정융자사업은 구분원칙이 명확하게 제시되지 않아 유사한 재정융자사업을 특별회계와 기금에서 중복하여 수행하는 사례가 많이 나타나 재정융자의 비효율성이 발생하여 재정운영의 효율성을 떨어지게 하는 주요 원인이 되고 있다.

[표 4] 유사 사업을 중복 수행하는 재정융자사업의 예

구분	소관부처	회계/기금명	사업명
농어촌 주택개량	농림부	농어촌구조개선특별회계	농어촌생활환경개선사업
	건교부	국민주택기금	농어촌주택개량사업
기업환경 개선	환경부	재정융자특별회계	환경개선자금
	중소기업청	중소기업진흥 및 산업 기반기금	환경친화적산업기반조성사업
농공단지 조성	농림부	농어촌구조개선특별회계	농공단지조성사업
	산자부	재정융자특별회계	농공단지진흥사업

따라서 위에서 제시된 재정융자사업의 문제점을 해결하기 위한 개선방안을 제시해 보면 다음과 같다.

가. 관리체계의 개선

재정융자에 대한 관리체계를 대폭 개선하여 일관되고 통합된 관리체계를 구축하는 것이 필요하다. 현재는 각종 특별회계와 기금에서 수행하고 있는 수많은 재정융자의 현황조차 제대로 파악하기 어려운 관리체계로 운영되고 있다. 또한 소관부처와 재경부 및 기획예산처 간의 유기적인 업무 협조체계가 아직도 미약한 실정이며 각 기금, 특별회계 별로 금리 결정자와 협의자가 서로 다르게 지정되고 있다. 따라서 재정융자에 대한 일관된 관리체계를 구축하여 이러한 문제들을 해결하는 것이 매우 시급한 과제이다.

나. 융자사업 통폐합

현행 재정융자제도의 종합적 관리체계가 확립되어 있지 못한 결과 융자금리 및 융자기간 등 융자조건이 체계화되어 있지 못하고 융자사업의 수가 지나치게 많으며 중복지원이 이루어지는 사례가 많고 유사한 사업에 대해서도 다양한 조건(보조율 상이 등)의 융자가 발생하고 있어 재정지원에 있어 사업간 형평성 문제도 발생하고 있다. 따라서 현행 재정융자사업을 단기적으로 자체재원이 있는 특별회계, 기금의 융자사업과 재정융자특별회계의 융자사업이 중복되는 경우 재정융자특별회계의 융자사업을 폐지해야 한다.

다. 지원방식의 전환

현행 재정융자의 사업방식을 이차보전방식으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 시중자금이 풍부한 상황에서 자금조달 자체는 민간이 스스로 하고 재정에서는 지원이 필요한지를 엄격히 검토하여 이차보전의 방식으로 지원하는 방안이 검토될 수 있다. 그리고 이차보전방식으로 전환 시에는 대상사업의 우선순위도 국민경제상 이차보전이 꼭 필요한 서민대상 사업 등을 중점적으로 지원할 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

융자가 이차보전으로 전환 되었을 경우의 장점을 살펴보면 우선 재정융자를 관리하기 위한 각종 관리비용절감 효과를 얻을 수 있다. 그리고 궁극적으로 기금과 특별회계가 난립한 재정체계가 단순화되고 재정자원 배분의 효율성이 제고될 수 있을 것이다. 또한 기금이 수행하는 융자사업을 관리하기 위해 별도로 설립된 산하단체의 조직도 슬림화될 수 있을 것이다.

XII. 관세청 조사감시장비 현대화사업 결산분석

1. 문제 제기

최근 수출입물동량과 여행자 수가 지속적으로 증가하고 컨테이너 부두 조성 등 신항만이 건설되면서 전국의 공항만에서 총기류 밀반입 방지 등 감시 수요는 계속 증가하고 있는 상황이다. 그러나 정부 인력정책으로 감시 인력이 오히려 감축되면서 공항만 감시에 대한 효과적인 대처가 필요한 실정이다.

2004년도 동 사업은 지출액(143억원) 기준으로 관세청 전체 세출실적의 32.1%를 차지하는 주요시책사업의 15.2%를 차지함으로써 전년도 실적 12.2%에 비해 3.0%p 상승했다(예산현액 대비로는 0.2%p 상승).

또한 관세청 주요시책 사업의 예산현액 대비 지출액 비율이 증가하는 가운데 조사감시장비 현대화사업도 동 비율이 85.0%로서 전년도 실적 65.8%에 비해 19.2%p나 상승했다. 이 같은 여건에서 컨테이너화물검색기, 감시함정 등 노후 감시 장비의 교체 및 첨단장비의 현대화를 목적으로 하는 동 사업(1100-1113-213)의 현황을 검토하고 아울러 향후 장비 현대화계획(2004~2008)에 따른 기대효과 및 개선방안을 강구해야하는 필요성이 부각된다.

2. 「조사감시 장비 현대화사업」의 결산

가. 결산내역

2004년도 동 사업은 예산현액 168억 8,900만원 중 85.0%인 143억 4,900만원을 지출하고 12억 8,400만원(7.6%)을 다음연도로 이월했으며 12억 5,600만원(7.4%)을 불용 처리했다. 이월은 컨테이너검색기와 X-Ray검색기 등 도입 지연에 따른 임차료 및 자산취득비 등에 기인하고, 불용은 컨테이너 검색기 도입지연에 따른 임차료 지급사유 미 발생, 예산절감, 낙찰차액 및 집행 잔액에 기인했다. 컨테이너검색기 및 감시정을 제외한 첨단 감시 장비 구매실

적은 X-Ray검색기 16대, 휴대용 금속 탐지기 45대 등을 포함하여 총 15억 1,100만원 및 22만 6,600달러에 달했다.

[표 1] 최근의 장비 현대화사업 결산내역

(단위 : 백만 원, %)

	예산액	전년 이월	전용 (조정)	예산 현액 (A)	지출액 (B) (B/A)	이월액 (C) (C/A)	불용액 (D) (D/A)
2001	5,265	-	-2,556 1,422	4,131	1,024 (24.8)	3,085 (74.7)	22 (0.5)
2002	8,610	3,085	-1,693 (849)	10,851	9,011 (83.0)	22 (0.3)	1,818 (16.7)
2003	12,183	22	-1,915 (876)	11,166	8,668 (77.6)	2,296 (20.6)	202 (1.8)
2004	14,828	2,296	-255 (20)	16,889	14,349 (85.0)	1,284 (7.6)	1,256 (7.4)

주: 관세청 주요사업예산(억 원)은 2001: 671, 2002: 787, 2003: 862, 2004: 948임.

자료: 관세청, 「주요사업 결산 설명자료」, 2005.

지출액은 2001년도의 10억 2,400만원에서 143억 4,900만원까지 14배 정도로 급격히 증가한 반면 예산액은 동 기간 동안 52억 6,500만원에서 148억 2,800만원까지 2.8배로 증가하여 대조적인 모습을 보임으로써 전반적으로 전용 및 이월 비중이 높음을 시사했다.

특히 조사감시 장비 현대화사업이 본격적으로 시작된 2001년도의 경우 지출액이 예산액의 1/5 수준에 그쳤고 이듬해에는 지출액이 반대로 예산액보다 많아지는 등 예산편성 및 집행에 있어 불안정한 패턴을 나타냈다. 한편 각 연도 장비 현대화사업 예산이 관세청 주요사업예산에서 차지하는 비중은 7.8%→10.9%→14.1%→15.6%로 지속적인 증가추세를 보였다.

3. 「조사감시 장비 현대화계획(2004~2008)」

가. 배경

관세청은 공항만 감시 장비의 첨단과학화를 위해 「조사감시 장비 현대화 5개년 계획」

(2001~2005년) 및 「감시종합정보시스템 구축 3개년 계획」(2003~2005년)을 수립하여 추진하였다. 그러나 사업비가 예산에 충분히 반영되지 않은 관계로 계획 대비 실적이 부진(사업비 vs 예산반영액은 2001: 139억원 vs 53억원, 2002: 190억원 vs 86억원, 2003: 174억원 vs 116억원)하여 사업기간의 연장이 불가피하고 신항만 건설 등에 따른 소요장비의 추가 확보에 따른 신규장비 수용을 위한 「보완계획」의 수립 필요성이 제기되었다.

공항만의 감시여건을 살펴보면, 수출입 물동량 증가(1990년: 2.1억 톤→2003년 : 5.4억 톤)와 개항 및 부두의 신·증설(116개→172개) 등으로 감시대상 및 영역이 크게 증가하고 9.11 이후 공항만을 통한 총기류 등 테러물품 밀반입 단속 강화의 필요성 증가했음에도 불구하고 세관직원의 증원 등은 상응하게 실현되지 않았다.⁹⁾ 2004년의 경우 수출입물동량은 전년 대비 12%, 입출항 선박은 8%, 선박 승무원·여행객은 5%, 입출항 항공기는 5%, 항공기 승무원·여행자는 각각 5% 증가한 반면, 감시 인력은 오히려 39.2% 감소한 결과 감시인력 1인당 처리물동량은 324%, 여행자선원은 439%로 각각 증가했다.

4. 「조사감시 장비 현대화사업」의 기대 효과 및 개선방안

가. 기대효과

동 사업의 기대효과로는 첫째, 장비도입계획의 단일화 및 기간 연장으로 사업추진의 효율성을 제고하고 둘째, 국내외 조사감시 환경에 적합한 첨단 조사감시 장비를 도입·운용함으로써 밀수 및 총기류 등 밀반입에 대한 효과적인 단속이 가능하며 셋째, 첨단장비를 활용한 신속·정확한 검사 및 통관을 통해 민원을 사전에 예방함으로써 세관행정 서비스에 대한 이미지를 제고하고 마지막으로, 감시종합정보시스템을 전국 항만에 도입하여 완벽한 항만

9) 2004년 말 현재 공항(6개 개항, 2개 불 개항)의 경우 일평균 외국 무역기종 496편과 인원 74,000여명이 입·출국하지만 공항감시 요원은 153명이며, 항만(23개 개항, 5개 불 개항)의 경우 외국무역선이 하루에 417척이 입·출항하고 3,153개 유·무인도와 11,540km 해안선 등이 감시영역에 해당되지만 항만감시요원 466명(감시정 39척, 58개 세관초소 포함)이 담당하고 있다. 또 금강산(고성) 및 개성공단(도라산) 출입을 위한 남북간 통행차량 및 인원은 각각 일평균 150대와 1,100여명에 달하며, 국가대테러활동지침(대통령 훈령 제47호)에 의해 대테러 관계기관별 임무를 효율적으로 수행하고 원활한 협조체제를 유지하는 등 대통령 경호업무 또한 세관의 업무로 편입되었다.

감시체제를 구축함으로써 사회적으로 안전 위해물품의 불법반입을 차단시키는 사전 예방효과와 감시체제의 과학화를 통한 신속한 항만 물류흐름과 효율적인 세관 감시인력 운용으로 예산절감효과를 기대할 수 있다는 점을 들 수 있다.

나. 문제점 및 개선방안

「조사감시 장비 현대화 종합계획」은 2004~2008년의 5년 동안 총 1,473억 3,700만원이 소요되는 장비 현대화사업으로 2005년도부터 사업비예산(250억 400만원)이 2004년도(188억 8,600만원)에 비해 대폭 증가하는 추세를 나타내기 때문에 향후의 예산운용에 대한 보다 철저한 관리가 필요하다. 더욱이 동 종합계획은 2004년도부터 세세항이 상이한 조사감시 장비 현대화사업(1113-213)과 감시종합정보시스템(1113-214)의 두 사업을 함께 관장하기 때문에 「장비 현대화사업」에서 나타난 ‘전용 및 이월’이 동 사업의 특성상 다소 확대될 가능성도 배제할 수 없다.

이 같은 여건에서 개선방안은 첫째, 중기재정운용계획처럼 운용되는 「조사감시 장비 현대화 종합계획」의 시행과 함께 ‘전용 및 이월’을 최소화하되, 그것이 ‘공기부족’ 및 ‘외자 구매 지연’ 등으로 용이하지 않을 경우 명시이월제도의 활용도 고려할 수 있다. 물론 2004년도 결산의 경우 컨테이너검색기 도입은 그 사업시기가 2004년 5월~2005년 7월로 잡혀있기 때문에 해당연도 예산이 자연스럽게 이월되는 사례도 발생할 수 있다.

그러나 향후 중기재정운용의 틀 속에서 수요전망을 바탕으로 구매 또는 도입이 결정되는 조사감시 장비에 있어 그 도입 시기와 공기 조건을 분명히 결정하는 등 사전계획을 철저히 수립함으로써 재정운용을 정확히 수행하는 노력이 필요하다.

둘째, 동 사업은 앞에서 지적하듯 관세청 주요사업에서 차지하는 비중이 점차 증가하고 있는 바, 사업평가 및 평가방법에 대한 연구가 필요하다. 구체적으로 감시종합정보시스템 및 ‘컨테이너 검색기 도입 및 과학검색장비 배치와 관련하여 국무조정실 정책평가위원회의 「2004년도 정부업무 평가결과」가 제시하는 ‘정책목표의 명확성’에서의 「감시종합정보시스템 구축 진도율(우수, 보통, 미흡)」 및 「과학검색장비 배치 진도율(우수, 보통, 미흡)」과는 별도로 보다 구체적인 평가기준이 필요하다. 예를 들어 ‘장비 단위(또는 단위금액) 당 밀수적발(또는 마약 적발) 건 수’ 등 계량지표를 산정하여 활용하는 것이 바람직하다. 이는 일종의 성과지표로서 특히 사업의 우선순위를 예산편성의 기준으로 삼고 있는 하향식(Top-down)

예산편성 여건에서는 ‘재정운용의 효율성’ 관점에서 중요한 의미를 가질 수 있다.

셋째, 장비 현대화 종합계획에 포함되어있는 감시종합정보시스템 구축사업을 위시하여 동 장비의 유지보수를 목적으로 하는 감시 장비 위탁관리(1113-212)사업과도 유기적 관계를 구축함으로써 중복 예산을 절감하는 노력이 필요하다.

마지막으로, 세관의 주 임무인 수출입물품·여행자휴대품 등 원활한 검사통관 및 안전 위해물품 밀반입 방지 업무를 원활히 수행하는 차원에서 선진국세관이 활용하는 첨단장비를 참고로 하여 현 단계에서 필요한 장비에 대해 지속적으로 검토하고, 이를 바탕으로 새로운 기능을 보유한 장비를 개발 또는 도입하는 등 동 사업의 목적을 효율적으로 달성하려는 꾸준한 노력이 필요하다.

XIII. 소비자보호 사업 분석

1. 소비자보호 사업의 문제점 및 개선방안

가. 수도권 소비자보호사업 편중으로 인한 지방소비자 보호대책 문제

소비자보호원은 소비자보호법 제26조에 의거 설립된 특수 공익법인으로 정부의 소비자 보호시책을 종합 추진하는 행정서비스 기관으로서 전 국민이 지역에 관계없이 이용하는 기관이어야 함에도 불구하고 아래 표에서 보듯이 수도권에 거주하는 소비자들의 거의 대다수의 혜택을 받고 있는 것이 현실이다. 특히 문제가 되는 것은 수도권에 비하여 상대적으로 정보수집, 교육기회 등에서 열악한 위치에 있는 지방에 거주하는 소비자들에게 보다 많은 정책적 배려가 있어야 함에도 불구하고 이를 소홀히 하고 있는 점은 시급히 개선되어야 할 사항이다.

[표 1] 거주 지역별 소비자상담 현황

(단위: 건)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004. 6. 30현재
서울특별시	219,208	182,567	186,197	82,006
인천광역시	13,396	14,626	15,057	6,356
경기도	49,479	56,128	61,193	27,983
소 계	282,083 (85.5%)	253,321 (81.4%)	262,447 (81.5%)	116,345 (81.0%)
기타 지역	47,689 (14.5%)	57,915 (18.6%)	59,487 (18.5%)	27,250 (19.0%)
합 계	329,772	311,236	321,934	143,595

자료: 소비자보호원 내부자료(2005).

지방 소비자보호의 근본적인 활성화를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 대안을 고려해 볼 수 있다. 첫 번째 안으로는 중앙정부 지원 하에 소비자보호원 지부를 설치하는 방안이다. 매년 각 부처 및 지자체의 소비자보호시책을 총괄하는 재정경제부에서 소비자보호시책

의 종합추진기관인 한국소비자보호원에 지방지부 설치를 위한 예산을 출연하여 본원과의 네트워크를 통해 지역경제의 성장 및 지방소비자의 권익을 증진 할 수 있는 방안도 고려될 수 있다. 두 번째 안으로는 민간 위탁을 고려할 수 있다. 수도권과 지방과의 소비자보호 업무 추진 실적 등을 고려할 때 각 지자체의 소비생활센터운영 인건비 및 예산을 각 지자체에서 일정한 금액을 출연하여 소비자보호 종합시책기관인 한국소비자보호원에 권역별 소비자보호 업무를 위탁하는 방안이다. 마지막 방안은 특수공익법인의 설립이다. 현행 각 지자체 공무원의 소비자보호에 대한 관심이 저조한 점을 감안하여 지방자치단체에서 독자적으로 기금 등의 출연을 통하여 지방소비생활센터의 역할 및 업무를 전담할 수 있는 별도의 조직을 설립하는 방안이다.

나. 소비자보호사업 추진체계 문제

그동안 소비자보호원의 개별적 피해구제업무와 공정거래위원회의 사업자에 대한 제재 조치기능이 유기적으로 연계되지 못하여 소비자피해구제가 효과적으로 이루어지지 못한 면이 있었다. 이에 따라 정부는 소비자보호법의 개정을 통하여 소비자보호원의 소관을 현재 재정경제부에서 공정거래위원회로 이관하여 경쟁정책과 소비자 정책의 조화를 통해 소비자보호원의 피해구제업무가 공정거래위원회의 강제적인 제재조치기능에 의하여 뒷받침됨으로써 더욱 실효적인 소비자피해구제가 가능해지도록 할 예정이다.

향후 이를 위해서는 공정거래위원회의 사업자 규제조치와 소비자보호원의 개별 피해구제 및 연구조사시험 등이 소비자후생의 극대화를 위해 시너지효과를 낼 수 있도록 철저한 준비가 필요하며 종래의 소비자시책을 넘어 소비자시책과 경쟁시책을 통합하는 광의의 소비자시책을 추진할 수 있도록 소비자보호원의 체제도 현실에 맞도록 정비해야 할 것이다. 또한 소비자안전 분야에 대한 보다 많은 노력과 적극적인 활동을 통해 공정거래위원회의 취약분야를 보완할 필요가 있으며 공정거래위원회의 지방사무소를 활용한 지방소비자보호의 적극적 추진, 법위반 사업자에 대한 체계적 교육을 통한 위반행위의 재발방지와 소비자주권의 확립을 위한 소비자의 능력 계발을 위한 교육 콘텐츠 개발, 연수시설 확보 등 소비자교육 시스템의 정비도 필요하다.

다. 소비자 보호원 손실 누적액 증가 문제

정부는 '87.7.1 소비자보호법을 개정하고 동법 제26조에 의거 소비자의 권익을 보호하고 소비생활의 향상에 기여할 목적으로 실질적인 소비자보호 사업의 관리기관인 소비자보호원을 특수공익법인으로 설립하였으나 자체 수익사업을 주 업무로 할 수 없는 특수공익법인의 성격 때문에 소비자보호원의 고정부채가 계속 증가하는 등 재무구조는 열악한 실정이다. 이를 개선하기 위해서는 자체수입증대, 지출경비의 최소화 등 수익구조의 개선이 필요하다.

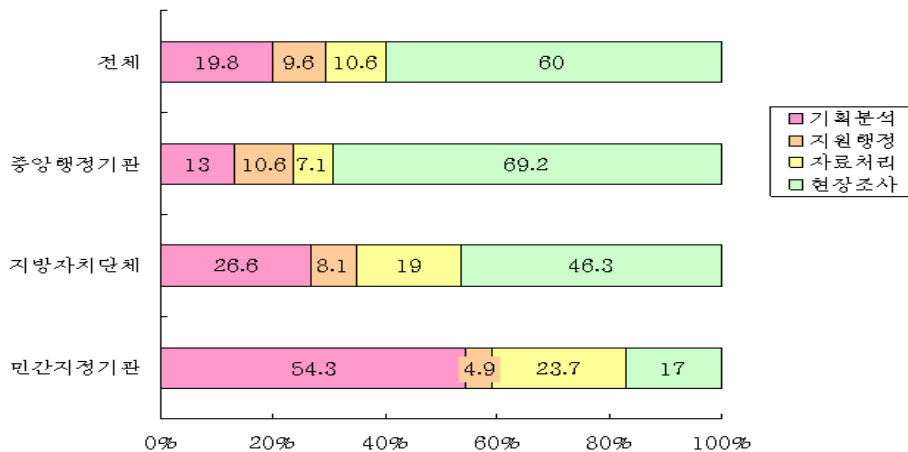
그러나 이 방안은 자칫 소비자보호원의 고유기능을 축소시키는 결과도 있을 수 있으므로 이에 대한 신중한 검토가 필요하다. 따라서 정부예산 편성시 적절한 수준으로 법정부담금 및 비용발생 경비의 소요분을 반영하는 것이 필요하며 소비자보호원 역시 공공성 및 공익성을 저해하지 않는 범위내에서 청사 임대수입 및 출판물 판매 수입 증대 등 자체수입의 확대를 위해 노력해야 한다.

XIV. 통계행정의 문제점과 개선방안

1. 통계 기획·분석의 전문인력 보강 필요

통계의 기획·분석 기능은 통계생산의 두뇌기능으로 동 기능이 취약할 경우 통계의 부정확한 분석으로 통계혼란을 야기할 우려가 있어 선진국에서는 전문 인력을 기획·분석 기능에 배정하여 운영하고 있으나 우리나라의 경우 선진국과 비교해 볼 때 매우 빈약한 수준이다.

[그림 1] 통계 인력 구성 현황



자료 : 통계청, 「2004년 통계인력 및 예산조사 결과보고서」, 2005.

[표 1] 주요국의 통계 기획·분석 인력 비교

(단위: 명/인구 100만명)

한국	네덜란드	핀란드	덴마크	호주	미국
9	159	125	116	87	51

자료: 한국개발연구원(KDI), 「국가통계시스템 발전방안」, 2005.

따라서 통계청을 중심으로 하는 중앙행정기관에 통계 기획·분석의 전문인력을 보강할 필요가 있다.

2. 임시조사원의 활용 확대

통계청과 농림부는 현재 전문통계조사원 제도를 운영하고 있다. 전문통계조사원 제도는 정식 공무원 신분의 통계인력이 직접 현장조사를 담당하는 제도를 말하는데, 이들의 현장조사 업무는 담당 업무의 대부분을 차지하게 된다. 그러나 통계조사 업무는 노동집약적 업무로서 정부통계인력의 절대수가 크게 부족한 현 상황에서 정부통계기관이 단순조사업무에 많은 인력을 투입하는 것은 인력운영 면에서 바람직하지 않다고 본다.

따라서 향후 통계조사에 있어서는 임시조사원을 활용할 필요가 있다. 임시조사원의 활용은 전문성 및 책임성을 담보하기 어렵다는 문제점이 있을 수 있으나 현지주민을 중심으로 운영한다면 업무의 반경을 줄이고 조사업무에 대한 부담을 경감시켜 통계업무의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 또한 임시조사원의 활용에 따른 전문성 및 책임감 결여의 문제는 지속적인 교육훈련을 통해 업무의 숙련도를 높임으로써 해결해 나갈 수 있을 것이다.

3. 지역통계 수요조사를 통해 지역실정에 맞는 통계 발굴 필요

지역통계 중 거의 모든 지역에서 공통적으로 생산하고 있는 통계는 사업체 조사통계, 주민등록 통계, 교육통계, 경기종합지구, 지역별 기본통계, 지역내총생산(GRDP), 지역별 생활수준 및 의식조사 등이 있다. 이 중 사업체조사와 생활수준 및 의식조사는 조사통계이고, 주민등록 및 교육통계는 보고통계이며, 경기종합지수, 기본통계, 지역내총생산(GRDP)은 가 공통통계이다. 즉, 지역통계의 경우 조사통계 비중이 낮고 보고 및 가공의 행정통계가 주를 이루고 있다.

이는 지역통계가 지역주민의 수요를 반영하기보다 주로 국가통계의 일부를 위임받아 주민이 신고하는 사항에 한해서 최소한의 정보만 취합하는 정도에 그치고 있음을 보여 주

는 것이라 할 수 있다.

물론 서울특별시의 시민보건지표조사, 도시정책자료조사, 차량통행속도와 부산광역시 차량통행속도조사 및 광주광역시의 사회통계 등 그 지역에서 필요로 하는 통계를 작성하는 예도 으나, 그 수가 적고 주로 대도시에 한정되고 있다는 문제점이 있다. 따라서 지역통계 수요조사를 통해 지역실정에 맞는 통계 발굴이 필요하다.

4. 중앙통계조직과 지역통계조직의 연계 필요

현재 지자체가 지역통계 수요를 충분히 충족시켜 주지 못하고 있는 상황에서 지역통계 인력과 예산을 증대시켜 이를 해결하는 것은 각 지자체에 부담으로 작용 할 수 있다. 따라서 중앙정부 통계조직과 지역통계조직의 연계를 통한 통계시스템의 효율화가 필요하다.

선진국들의 경우도 지방 통계조직이 없거나 미약한 경우 중앙정부 통계시스템을 활용한 지역통계 기능을 수행하고 있다.

따라서 우리나라도 중앙정부 통계조직과 지역통계 조직을 일원화 하여 각 지역의 통계청 지방사무소는 지역통계와 중앙정부 통계에 대한 분석·기획 기능을 담당하고, 지자체 통계인력은 현장 조사 업무를 담당하도록 한다면 지역통계를 포괄하는 국가통계기능이 더욱 효율화 될 수 있을 것이다.

[표 2] 국가별 지역통계활동

미국, 캐나다, 호주, 중국	통계청소속 지방사무소와 지방자치단체 모두 통계활동 활발
일본	지방자치단체가 국가통계의 통합조사기능 담당 및 자체 지역통계 작성
영국, 노르웨이	별도의 지방사무소는 없으나 통계청 본부 및 지방자치단체에서의 통계활동이 활발
핀란드, 덴마크, 스웨덴, 오스트리아	별도의 지방사무소가 없으며 지방자치단체에서의 통계활동이 미약하나 통계청 본부에서 지역통계를 적극적으로 생산

자료 : 한국개발연구원(KDI), 「국가통계시스템발전방안」, 2005.

2004년도 기금 결산 분석

I. 2004회계연도 기금 결산 개요

1. 기금의 재정 상태

2004년 말 현재 57개 결산 대상 기금의 총 자산은 480조 3,816억 원으로서 2003년 결산 대상 49개 기금의 총자산 375조 8,985억 원에 비해 27.8%인 104조 4,831억 원이 증가하였다. 총 부채는 383조 9,945억 원으로서 전년도 49개 기금의 총 부채 244조 4,929억 원에 비해 57.1%인 139조 5,016억 원이 증가하였다.

자산에서 부채를 차감한 순자산은 96조 3,871억 원으로서 전년도 131조 4,056억 원에 비해 26.7%인 35조 185억 원이 감소하였다. 2004년도에 새로 포함된 금융성기금의 자산이 37조 6,779억 원, 부채가 73조 2,907억 원, 순자산이 -35조 6,128억 원으로서 금융성기금으로 인해 부채의 증가율이 커졌음을 알 수 있다.

국민연금기금 등 42개 기금은 전년도 대비 순자산 증가를 보인 반면, 공적자금상환기금 등 15개 기금의 순자산은 감소하였다. 국민연금기금은 연금보험료 수입의 증가에 따른 적립금의 증가, 채권·파생상품 평가이익의 발생 등에 따라 순자산이 증가하였고, 공적자금상환기금은 운용수익의 감소로 인해 순자산이 감소하였다.

2. 기금의 운용성과

2004 회계연도 결산 대상기금의 운용성과는 총 21조 7,478억 원의 순손실로서 전년도 순손실 5조 9,457억 원에 비해 손실규모가 크게 증가하였다. 이는 공적자금상환기금과 외국환평형기금에서 큰 폭의 당기순손실이 발생한 데 기인한다. 2004년 회계연도에 새로 추가된 9개의 금융성기금의 수익은 11조 335억 원, 비용은 14조 8,795억 원, 당기순손실은 3조 8,460억 원이다.

국민연금기금, 전력산업기반기금, 양곡증권정리기금, 사립학교교직원연금기금 등 38개 기금에서 9조 7,940억 원의 당기순이익이 발생한 반면, 공적자금상환기금, 외국환평형기금,

예금보험기금채권상환기금, 산업재해보상보험및예방기금 등 19개 기금에서 31조 5,418억원의 당기순손실이 발생하였다.

국민연금기금의 경우 연금보험료 수입이 증가하고 채권 및 파생상품에서 평가이익이 발생함에 따라 6조 6,417억원의 당기순이익이 발생하였으나 전년도 7조 5,769억원에 비해 9,352억원이 감소한 수준이다. 반면 공적자금상환기금은 예금보험기금채권상환기금의 원리금 상환비용 발생 등으로 인해 당기순손실 규모가 전기순손실 규모인 14조 3,496억원에서 4,107억원이 증가한 14조 7,603억원에 달한다.

3. 기금운용실적 추이 및 성장성·안정성 분석

가. 운용실적 추이 분석

2004년도 기금의 운용규모는 2000년도의 132조원에서 지속적으로 확대되어 312조원에 달함으로써 2003년도 및 2000년도 대비 각각 51.4%와 136.4% 씩 증가하였다. 이처럼 2003년도 이후 기금운용규모가 급격히 증가한 것은 국민연금기금 등 연금성기금의 보험료수입 증가, 정부출연금 등 정부내부수입 증가, 여유자금 회수 증가에다 2004년도에는 9개의 금융성기금이 37조원만큼 결산대상으로 새로이 추가된 데 기인하고 있다.¹⁰⁾

경상GDP 대비 기금운용규모 비율은 경상GDP가 2000년에서 2004년 사이 579조원에서 778조원으로 34.4% 증가했지만 기금운용규모는 동 기간에 136.4% 증가함으로써 2003년도까지 20%대를 유지하다가 2004년도에는 40%를 상회하였다. 기금자산규모 역시 기금 운용 규모와 동일한 기조로 1.9배¹¹⁾ 정도 확대되었다.

재정규모(일반특별회계 총계) 대비 기금운용규모 비율은 재정규모가 비교적 완만하게 증가하는 추세를 보임으로써 2000년도의 86.8%에서 170.5%까지 2배 정도 상승했고, 순계로 계산되는 통합재정 대비 동 비율은 통합재정규모가 통상적으로 재정규모 총계보다 작기 때문에 103.9%에서 185.7%까지 1.8배 정도 상승했다.

10) 금융성기금을 제외하면 275조원으로 2000년도 대비 2.1배로 증가함.

11) 금융성기금을 제외하면 432조원으로 1.7배로 증가함.

나. 성장성 및 안정성 추이 분석

정부기금운용의 결산상 실적은 크게 성장성 측면과 안정성 측면으로 평가될 수 있다.¹²⁾ 평가는 기금관리기본법 제9조 제6항에서 제시하고 있는 「기금결산의 개황 및 분석에 관한 서류」(지침서식 라-1-4호)에 의해 규정되고 있다.

이에 따르면 성장성은 총자산증가율과 순이익증가율의 2가지 개념으로, 안정성은 유동비율, 고정비율, 부채비율, 고정장기적합률의 4가지 개념으로 각각 설명된다. 일반적으로 기업을 평가하는 데 사용되는 안정성지표의 의미는 [표 7]과 같다.

[표 1] 안정성지표의 의미

	의 미
유동비율	여신 취급 시 수신자의 단기지급능력을 표시하며, 높을수록 좋음
고정비율	고정자산을 얼마나 자기자본으로 충당하였나를 표시하는 지표로서 자산의 고정화위험을 나타내며, 낮을수록 좋음
부채비율	타인자본과 자기자본의 비율로서 동 비율이 낮을수록 재무구조가 건전하지만, 투자수익률 여하에 따라 상황이 달라짐. 즉, 투자수익률이 높으면 부채비율이 높아도 상관없지만 투자수익률이 낮으면 부채비율이 낮은 것이 유리함
고정장기적합률	운용자금의 조달 적정성 및 투하자본의 고정화 정도를 측정하는 지표로서 일정의 소요자금을 단기부채보다는 유동성 위험이 낮은 장기부채로 조달하는 것이 바람직하여 100%이하를 표준비율로 간주함

주: 한국은행, 「기업경영분석」 분석지표 해설내용임.

12) 기업의 경우 재무비율을 크게 장단기지급능력(안정성지표), 활동성, 수익성, 성장성의 4가지로 분류하고 있다.

[표 2]기금의 성장성·안정성 지표

(단위: %)

		2000	2001	2002	2003	2004
성장성	총자산증가율	30.1	13.1	11.1	18.3	27.2
	순이익증가율	-38.7	76.8	-30.8	-255.3	-243.2
안정성	유동비율	323	337	327	424	282
	고정비율	248	231	212	225	209
	부채비율	210	176	157	185	233
	고정장기 적합률	97.7	100.1	99.8	90.2	68.8

- 주: 1. 유동비율=(유동자산/유동부채)×100
 2. 고정비율=(고정자산/자기자본)×100
 3. 부채비율=(부채/자기자본)×100
 4. 고정장기적합률={고정자산/(자기자본+고정부채)}×100

자료: 대한민국정부, 「기금결산보고서」, 각 연도.

성장성 지표 중 총자산증가율은 2002년도까지 하락했으나 그 이후 유동자산의 급격한 증가에 의해 27.2%까지 증가율이 상승했고, 순이익증가율은 전체적으로 등락을 보인 가운데 2002년도부터 외국환평형기금 및 공적자금상환기금 등 대형기금들의 당기순손실 확대로 인해 2003년도 및 2004년도에는 전년대비 2배 이상으로 순손실이 확대되었다.

안정성 지표에서 유동비율은 2003년도를 제외하고는 최근 몇 년 동안 300~400%대 선에서 감소추세를 보였으나, 2004년도에는 단기투자자산, 특정예금 등의 유동자산이 79조원에서 131조원으로 전년대비 65.8% 증가에도 불구하고 단기차입금·국채발행·미지급금 등의 유동부채가 18조원에서 46조원으로 155.5% 급증함으로써 200%대 후반으로 하락하였다. 고정비율과 부채비율은 동 기간 동안 각각 200~250% 및 150~230%의 범위로서 다른 비율에 비해 비교적 안정적인 양상을 보였다.

고정장기적합률은 2000~2003년도 동안은 100% 안팎의 거의 일정한 수치를 보였으나,

2004년도에는 전년대비 고정자산의 16.6% 증가에도 불구하고 자기자본금 및 고정부채가 각각 62.4%와 48.7% 증가함으로써 전년대비 21.4%나 하락한 수치를 나타냈다.

결국 9개의 금융성기금이 처음으로 결산대상에 포함된 2004년도의 경우 전기대비 총자산증가율에 의한 성장성은 다소 개선되었지만, 순이익증가율에 의한 성장성은 대폭 악화되는 등 성장성에 대한 판단기준이 일관성을 상실했다. 안정성 지표에서도 부채비율은 상승했지만, 유동비율 및 고정비율 그리고 고정장기적합률은 하락함으로써 ‘일부 지표에 의한 안정성 하락, 일부 지표에 의한 안정성 상승’이라는 동일한 양상을 나타냈다.

기금은 크게 사업성·연금성·계정성·금융성의 4가지 유형의 기금으로 분류되는 것처럼 그 성격이 기본적으로 판이하다. 엄격하게는 같은 유형의 기금일지라도 기금의 설치목적 및 운영방식은 각각 다르다고 볼 수 있다.

따라서 진정한 평가지표로서 재무비율을 활용하기 위해서는 그것을 현행처럼 획일적인 ‘지침’으로 규정할 것이 아니라, 각 개별기금의 특성에 맞는 지표¹³⁾를 개발하고, 이를 바탕으로 같은(또는 유사한) 지표들을 사용할 수 있는 기금들을 대상으로 ‘공통된’ 재무비율을 설정하는 등 그룹별로 차별 적용하는 것이 바람직하다.

획일적 ‘지침’ 사용의 불합리성은 특정지표 자체로서는 의미가 있지만, 그를 통해 해당 기금의 운용상태가 바람직한가를 판단하기는 힘들다. 예로, 계정성기금인 공공자금관리기금에서 유동비율의 차이가 기금운용결과를 평가하는데 있어 별 의미를 부여하지 못한다.

13) 개별 지표의 개발은 연금성기금인 국민연금기금의 경우 평가재무비율을 수익성성장성건전성안전성의 4가지 지표로, 금융성기금인 신용보증기금의 경우 성장성, 안정성, 목표달성도의 3가지 지표로 분류할 수 있고, 사업성기금인 정보화촉진기금의 경우 상기 성장성 및 안정성 외에 재정정보수요자를 위해 ‘자산대비 예탁금 비율’ 등 몇 가지의 추가적 재무비율을 제시할 수 있다.

II. 기금의 자산운용 현황과 개선방안

1. 기금의 자산운용 현황 및 문제점

기금의 자산운용의 문제점은 체계적인 자산운용을 위한 운용체제의 미비와 자산운용 의사결정조직의 전문성 결여로 요약될 수 있다. 구체적으로 자산운용 목표와 정책의 부적절, 자금 수지계획에 따른 단기자금과 여유자금의 구분의 부적정성과 이에 따른 자산배분 결정의 비합리성, 운용대상 금융자산 및 금융기관 선정의 제약과 선정과정에서의 합리성과 투명성의 결여, 전문인력에 의한 체계적인 의사결정의 부재, 위험관리시스템을 비롯한 자산운용 지원체제의 취약, 자산운용 성과평가 및 피드백(feedback) 시스템의 미비 등 대부분의 기금들이 전반적인 자산운용 상의 문제를 지니고 있다.

2. 개선의 기본방향

가. 기금별 자산운용 정책의 수립

대부분의 기금들은 자산을 기금설립법 등에 명시되어 있는 관련 규정에 따라 운용하거나 소관부처가 관리하고 있는 기금들에 대한 포괄적 규정에 의거 하여 운용하고 있다. 그러므로 운용담당자가 구체적인 운용계획을 수립·집행하기에는 규정들이 지나치게 포괄적인 경우가 많고, 소관부처의 각 기금들이 그 규모나 성격이 다름에도 불구하고 동일한 규정을 적용함으로써 자산운용이 왜곡될 가능성이 있다. 따라서 효율적이고 체계적인 자산운용을 위해서는 개별 기금들의 특성을 고려한 별도의 자산운용 정책이 필요하다. 이러한 별도의 자산운용 정책에는 기준수익률(Benchmark Return)과 목표수익률(Target Return), 적정유동성과 허용위험도, 자산운용의 제한, 투자심의위원회 등이 포함되어야 한다. 이중에서 기준수익률과 목표수익률의 수립이 가장 중요하다. 기준수익률은 수동적인 투자(passive investment strategy)로부터 달성 가능한 수익률로서 이를 기준으로 자산운용의 성과를 평가할 수 있다.

따라서 운용대상 자산의 만기와 위험도를 반영한 적절한 기준수익률의 설정은 자산운용 평가의 기준으로 활용될 수 있으며, 자산운용 체제의 점검과 피드백을 위해 필요하게 된다.

목표수익률은 자본시장의 환경과 위험도를 고려하여 운용 정책상 목표로 설정한 수익률이다. 각 기금들이 설립 목적에 맞게 운영되기 위해서는 자본시장의 장·단기 전망에 기초한 운용목표를 설정하고 자산운용 정책에 명문화함으로써 향후 성과평가에 중요한 자료로 사용할 수 있다. 목표수익률의 설정은 기금의 장·단기 수지계획에 의해 이루어진다. 각 기금은 목표한 사업 수행을 위해 필요한 재원을 확보하여야 하며, 이를 위해 보유자산의 운용으로부터 조달되어야 할 규모가 결정되게 된다. 일단 목표수익률이 설정되면 이를 달성하기 위한 목표 포트폴리오(target portfolio)가 구성되고, 이를 바탕으로 자산배분에 관한 결정이 이루어지게 된다.

나. 자산운용의 장·단기 구조 적정화

대부분의 사업성기금들은 지나치게 단기 위주로 자금을 운용하고 있다. 이러한 이유는 적절한 자금 수지계획을 수립하지 않고 운용하기 때문이다. 자금 수지계획을 수립하고 있는 기금들도 수입과 지출의 차이에 근거하지 않고 지출규모만 근거하여 배분할 경우 과도한 유동성을 보유하게 된다. 이처럼 단기 위주의 자금운용은 자산운용 수익률 저하로 이어지게 된다. 따라서 효율적인 자산운용을 위해서는 적절한 자금 수지계획을 수립하는 것이 필요하다. 여유자금은 자금수지 계획상 수입 총금액에서 지출 예상액을 초과하는 자금을 말한다. 단기자금은 해당 연도의 월별 자금수지 예산에서 월별 수입금액 중 지출액을 초과하는 자금을 말한다. 만약 자금수지계획을 월별, 주별, 더 나아가 일별로 수립한다면 단기자금을 장기로 운용할 수도 있다. 물론 자금의 수입과 지출이 계획대로 이루어진다는 보장이 없기 때문에 과거의 자료와 향후 예측을 바탕으로 수입과 지출의 변동 폭을 추정할 수밖에 없을 것이다. 그러나 적절한 단기차입 방안(credit line)을 마련된다면 단기로 운용되는 자금의 규모를 최소화하여 자산운용의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 보인다.

다. 성과평가 및 인센티브제도 도입

성과평가는 첫째, 위험관리수준에 대한 평가, 둘째 계량적 수익성 평가로 나눌 수 있다. 먼저, 위험관리수준의 평가는 자산운용에 있어 정해진 규정을 위반한 적은 없었는지를 평가

하는 것이다. 이러한 평가는 상시적으로 이루어져야 하며, 만약 투자심의위원회 등을 통해 사전적으로 결정된 자산배분과 실제배분이 차이가 있다면, 그로 인해 위험(risk)이 증가하였는지도 평가해야 한다. 물론 허용된 범위 안에서 담당자의 개인적인 판단이나 시장상황 따라 실제 자산배분을 계획과 달리 할 수는 있다. 그러나 결과가 신용위험, 유동성위험, 시장 위험 등을 충분히 인식하였고, 또 대비를 하였는지도 평가되어야 한다. 다음으로 실제수익률과 기준수익률과의 차이, 기준수익률과 목표수익률과의 차이를 계량화하여 평가하여야 한다. 운용대상 상품의 선정에 따라 실제수익률과 기준수익률은 차이가 발생하게 된다. 즉, 담당자가 계획된 자산배분 방식과 동일하게 기간별 구성을 하더라도 구체적인 상품(CD, RP 등)선택에 따라 기준수익률과 실제수익률은 차이가 나게 된다. 또한 담당자가 계획된 자산배분과 다른 기간별 구성을 함으로써 실제수익률과 목표수익률과도 차이가 날 수 있다. 그러므로 궁극적으로 성과가 어떠하였는지는 실제수익률과 목표수익률과의 차이로 평가되어야 한다. 단, 그 결과는 사전에 결정된 자산배분과 기간별 자산배분의 차이, 상품선정의 차이에서 비롯되므로 단계별로 나누어서 평가하고, 그 차이의 질적인 의미도 분석하여 평가에 반영하여야 한다.

성과평가를 위해서는 상시적으로 준법감시(compliance check)와 위험도 평가가 이루어져야 하며, 주기적으로 수익성 평가도 시행되어야 한다. 운용의 투명성은 물론 수익성을 제고하기 위해서는 성과평가의 결과는 어떤 형태로든 인센티브제도로 연결되어야 한다. 그러나 담당자의 지나친 위험추구를 제어하기 위해서는 수익성 평가 이전에 운영위험의 평가가 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 그리고 개별 기금별로 설치·운영되어야 할 기금운용심의위원회는 준법여부, 신용위험, 유동성위험, 시장위험 등을 평가하고, 수익성 평가결과를 반영하는 공정한 인센티브 기준을 마련하여 담당자가 예측 가능하도록 하여야 한다.

3. 소형기금의 자산운용 개선방안

대부분의 소형기금들은 사업성기금들로 기금들이 개선해야할 문제점은 운용담당자의 전문성 확보, 체계적인 자산운용정책의 수립, 투자폴 제도의 개선을 전제로 투자폴의 투자자문서비스 활용을 통한 자산운용의 전문성과 효율성 제고 등이다. 이들 기금은 자산의 규모가 작아 규모의 경제가 달성되기 어렵고, 담당자의 순환보직으로 인해 전문성을 양성·확

보하기가 어려운 문제점이 있으나, 위의 자산운용 개선의 기본원칙 하에 다음과 같은 방안이 제시될 수 있다.

첫째, 기금자산운용에 관한 기본방향 및 실제운용과 관련된 세부조항을 포괄하는 자산운용정책을 개별 기금별로 수립하고, 기금운용심의위원회의 산하에 외부전문가가 다수 포함된 투자심의위원회가 우선적으로 구성·운영되어야 한다. 자산운용정책에는 기금자산 운용의 기본원칙, 목표수익률, 자산배분의 기본방향, 운용대상 금융기관 및 금융상품의 선정 및 자금배분 기준, 성과평가를 위한 기준수익률의 설정, 위험관리체제, 자산운용 담당자의 보상에 관한 규정을 담고 있어야 한다. 투자심의위원회의 주된 역할은 자산운용정책에 따른 자산운용 과정의 전반적인 검토와 모니터링이다. 자산운용과 관련한 전문성을 보강하기 위해 외부전문가가 포함된 투자심의위원회를 구성해야 한다. 주기적인 개최로 투자심의위원회는 기금의 목표에 부합하며, 변화하는 경제, 금융환경에 적합한 자산배분 결정을 내리며, 기금자산운용담당자의 자산운용에 대한 모니터링, 위탁운용기관의 선정 및 모니터링, 자산운용 성과평가, 자산운용 담당자에 대한 보상 결정 등 자산운용 전반에 걸친 주요 의사결정을 하게 된다.

두 번째로 투자폴 제도의 개선을 전제로 투자폴의 투자자문서비스의 활용을 통해 자산운용의 전문성과 효율성의 제고를 기할 수 있으며, 이러한 역할은 주관 운용사가 담당해야 한다. 투자폴의 투자자문서비스를 통해 단기자금과 여유자금의 규모를 결정하고, 금융상품의 만기별 자산배분에 대한 결정을 내리게 된다. 이 과정에서 투자폴이 제공하는 각종 펀드에 대한 투자 역시 금융상품 별 선택의 일환으로 검토할 수 있다. 이와 같이 투자폴의 투자자문서비스가 기금의 자산운용 과정과 밀접한 연관관계를 지닐 경우, 기금자산운용에 대한 평가는 자산운용 담당자에 대한 평가가 아닌 투자자문사로서의 투자폴에 대한 평가로 이루어져야 하며, 이러한 성과평가의 결과는 향후 투자폴 주관 운용사의 재선정 과정에서 중요한 평가기준으로 사용될 수 있다.

4. 대형기금의 자산운용 개선 방안

대형기금은 자산운용에 대한 규모의 경제가 달성 가능하므로 자체적인 자산운용 전문가의 확보를 통한 기금자산 운용의 효율성을 제고할 수 있다. 연기금의 경우 자산운용 자체

가 기금의 목적이므로 자산운용을 전담할 별도의 전문화된 조직을 기금운용 본부의 형태로 반드시 갖추어야 한다. 운용평잔 2,000억원 이상 혹은 여유자금 1,000억원 이상의 대형 사업성기금의 경우, 반드시 전문성을 갖춘 자산운용 전담인력이 구체적·합리적 자산운용정책에 따라 투자심의위원회의 모니터링 하에 기금자산을 운용하여야 한다. 자산운용 전문인력을 통한 내부적인 자산운용은 비용의 절감과 더불어 내부통제를 통한 효율성 제고 면에서 유리하다. 확보된 자산운용 전문인력이 기금운용 조직 내의 일부로 기능을 담당할지 아니면 별도의 조직으로 자산운용을 전담할지의 여부는 기금 운용자산 규모에 의해 결정된다. 자산운용 전담 담당자는 투자심의위원회와 유기적인 관계를 유지하면서 전략적 자산배분, 자체 운용과 외부위탁 운용비율, 수동적 투자(passive investment)와 적극적 투자(active investment)의 비율 등에 대한 결정을 내리며, 자체운용 부분에 대한 자산운용을 직접 시행해야 하며, 외부위탁운용사에 대한 선정과 자금배분, 사후적 성과평가 등에 대한 투자심의위원회의 결정을 지원할 업무를 수행해야 한다.

5. 연기금 투자폴 제도의 활용

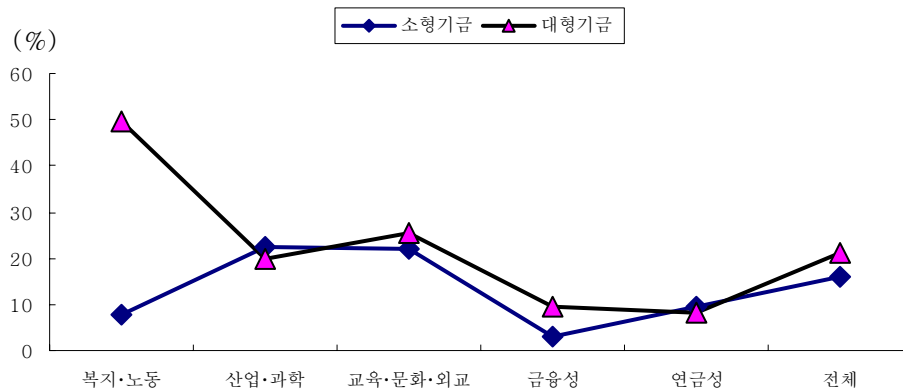
연기금투자폴 제도는 기금의 수익성 제고를 통한 기금자산 운용의 전반적 개선을 위해 2001년 12월부터 시행되고 있다. 이 제도는 통합펀드(fund of funds) 형태로 자산운용에 따른 거래비용을 절감하고 운용의 효율성을 제고하기 위해 체계적인 자산운용체제와 담당자의 전문성 확보가 어려운 기금의 자금을 모아 위탁 운용하고 있다. 이러한 투자폴은 개별 기금들의 위탁자금을 통합 관리하는 통합펀드와 그 자금을 직접 운용하는 MMF, 채권형, 채권혼합형, 주식형 운용펀드로 구성되어 있다. 투자폴 규모는 2001년 12월말에 7,676억원으로 출발하여, 2002년 말에 4조 485억원, 2003년 말에 3조 1,712억원(2003년 7월에 6조 2,000억원), 2004년 말에 3조 4,016억원에 머무르고 있다. 참여기금의 수는 설립 초기에 19개에서 2002년 말에 44개, 2003년 말에 47개, 2004년 말에 44개의 기금이 참여하고 있다.

[표 1] 기금별 투자폴제도 활용 정도

(단위: %)

		복지·노동	산업·과학	교육·문화·외교	금융성	연금성	전체
소형기금	평 균	7.66	22.41	22.08	3.08	-	16.15
	표준편차	8.14	18.84	13.71	4.36	-	15.39
대형기금	평 균	49.68	19.66	25.32	9.53	8.12	21.21
	표준편차	36.86	11.95	9.76	16.27	11.07	22.81

[그림 1] 기금별 투자폴제도 활용 정도



투자폴제도는 운용성과가 상대적으로 양호한데도 불구하고 본래의 의도와는 달리 기금들의 활용도가 높지 않은 편으로 그 원인은 다음과 같다. 첫째, SK글로벌 사태와 LG카드채 문제에서 드러난 바와 같이 투자폴제도는 위험관리 면에서 취약함을 보이고 있다. 이를 개선하기 위해서는 개별펀드에 대해서 허용위험 수준을 명확히 제시하고 이에 대한 상시 관리가 필수적이다. 둘째, 투자폴에 대한 낮은 참여도가 본 제도의 효율적 운용에 지장을 주고 있다. 안정성이 우선되어 투자원금은 반드시 보전되어야 하는 기금들의 입장에서는 상당한 손실발생 가능성이 존재하는 투자폴에 자금을 예치하기는 어렵다. 또한 기금들이 지닌 특성의 차이로 인해 대규모 여유자금을 지닌 연기금의 경우 자체적인 운용조직과 전문운용인력을 확보하여 투자폴에 예치할 만한 동기가 적다. 여타 기금들은 경영수지 적자로 인해, 혹은 기금자체가 규모가 작아 예탁할 만한 규모의 여유자금을 보유하지 않고 있다.

[표 2] 연도별 투자폴 예탁규모

(단위: 억원)

	MMF (3.87>3.77)	채권형 (5.69>4.52)	혼합형 (12.59>7.37)	주식형 (20.05>19.88)	추가연동펀드	참여기금수	총예탁규모
2001	3,920	3,256	500	-	-	19	7,676
2002	20,435	17,705	2,345	-	-	44	40,485
2003	13,098	15,637	770	48	2,159	47	31,712
2004	19,212	13,773	599	32	400	44	34,016

주: 1) 투자펀드 각 항목의 ()안 수치중 앞의 수치는 투자폴의 연간 환상수익률을 나타내고, 뒤의 수치는 업계평균수익률을 나타냄.

2) 추가연동펀드는 Equity Linked Fund를 의미함.

자료: 대한민국정부, 「기금결산보고서」, 각 연도.

향후 투자폴제도가 정착되고 기금자산 운용의 효율화에 기여하기 위해서 개선되어야 할 부분은 다음과 같다. 첫째, 위험관리체제의 강화가 선행되어야 한다. 향후 발생할 수 있는 위험에 대한 철저한 관리를 통해 기금이 원하는 안정성을 확보하면서 수익률을 제고할 수 있는 투자폴 운용을 위해서는 기본투자지침에 최소 목표수익률, 위험허용도, 투자기간, 유동성 한도, 손절매 기준 등을 개별펀드 별로 명시함과 동시에 투자폴운영위원회가 주관이 되어 상시적인 위험에 대한 모니터링과 검토를 실시하며, 하위운용사 평가와 재선정의 기준으로서 안정성 기준을 강화할 필요가 있다. 둘째, 투자폴 상품의 다양화를 통해 기금들이 별도의 위탁운용사 선정 없이도 다양한 금융상품에 대한 투자기회를 얻을 수 있도록 해야 한다. 셋째, 투자폴의 기금들에 대한 투자자문 서비스의 강화이다. 투자폴의 투자자문 서비스를 통해 자금의 만기별, 자산군별 배분 결정을 내리고 이를 투자폴을 통해 운용할 경우, 소형기금들의 자산운용의 효율성은 자산운용 전문가를 별도로 확보하지 않아도 해결될 수 있을 것이다. 대형기금들의 경우 역시 다양한 종류의 자산군에 대한 펀드를 동시에 운용하는 투자폴은 분산투자의 효과를 더욱 증대시킬 수 있으므로 대형기금의 자산운용 담당자들은 투자폴 운용담당자의 투자자문 서비스를 바탕으로 내부운용과 위탁운용 간의 적정 비율, 위탁운용 중 투자폴과 개별적인 위탁운용 간의 적정 비율을 책정할 수 있을 것이다.

III. 공공자금관리기금

1. 주요 사업 및 조달·운용 실적

공자기금의 2004 회계연도 조달 및 운용 실적은 계획금액 84조 480억원 대비 96.8%인 81조 3,888억원이다. 조달측면에서 국채발행수입 및 예탁원금회수이자수입이 실적기준으로 각각 56조 7,882억원과 18조 4,287억원으로서 전체의 70.0%와 22.6%를 각각 차지함으로써 세 항목이 9할 이상의 높은 비중을 나타냈다. 운용측면에서는 정부내부지출(기금원금상환, 여타기금예탁 등)과 차입금원리금상환이 각각 54조 7,752억원, 22조 7,670억원으로서 전체의 67.3%와 28.0%를 각각 차지함으로써 세 항목 기준으로 조달에 비해 더욱 심한 ‘편중’ 현상을 보였다.

조달 및 운용실적 대비 국채발행수입 비율은 2000년도의 39.1%에서 2004년도의 56.1%로 증가하는 추세를 나타냈고, 이는 동 기금이 국채발행 확대를 통해 보다 많은 재원을 확보하여 타 회계기금으로의 예탁을 증가시켰음을 의미한다.

[표 1] 공공자금관리기금의 국채발행 실적 추이

(단위: 억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004
공자기금의 조달·운용(A)	342,972	449,261	418,569	598,057	813,888
국채발행수입(B)	151,618	218,300	193,501	345,200	559,500
비율(B/A)	44.2	48.6	46.2	57.8	68.7

자료: 「공공자금관리기금 결산보고서」, 각 연도.

2. 분석의견

가. 대규모 당기 순손실 발생과 대책

2004년도 당기 순이익은 △5,475억원으로 전년도의 536억원 대비 1,120.7% 감소(△)했다. 이는 2004년 대러시아경협차관 보증채무 이행에 따른 지급보증손실(△3,691억원), 대러 구상채권의 외화 환산손실(외환차손 △28억원 및 외화환산손실: △1,282억원), 국채 조기상환에 따른 손실(△1,054억원) 등이 발생한데 기인했다.

대러시아 경협차관에 대한 정부의 보증채무는 1조 9,533억원¹⁴⁾으로서 러시아로부터 상환을 받지 못한 채권은행들의 요청에 의해 2004년 3월 8일 공공자금관리기금에서 대지급하게 되었는데, 동 금액 중 대러 구상채권(1조 5,141억원) 외의 나머지 손실 분(4,392억원)은 일반회계에서 보전해주기로 하였다. 그런데 대러 구상채권 1조 5,141억원은 2027년까지 회수될 금액이므로 이것을 현재가치화(5% 할인율과 23년 기간 적용)하면 1조 1,450억원이 되고 두 금액의 차액인 3,691억원의 지급보증손실(△)로 처리된 것이다.

[표 2] 공자기금의 당기 순손익 현황

(단위: 억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004
당기순손익	749	231	851	536	△5,475
순이익증가율	△23.2	△69.1	267.3	△37.0	△1,120.7

자료: 「공공자금관리기금 결산보고서」, 2005.2.

또 대러 구상채권의 외화환산손실의 경우 2004년 3월 8일 대미환율이 1,174원(최초환율)이었으나 동년 12월 31일 1,034원으로 지속적으로 하락한 데 기인하여 2004년 중 지급보증대지급금 회수금액에 대하여 외환차손 28억원이 발생했고, 향후 회수할 구상채권 잔액에 대한 손실분은 1,282억원으로 산출됐다.

14) 이는 1991년 대러시아 경협차관 10억 달러의 90%(지급보증 분)인 9억 달러에 약정이자 및 경과이자를 합해 약 16억 6,300억 달러에 대해 2004년 3월 8일 환율 1,174.3원을 곱해 산출한 것임.

이처럼 대러시아 경협차관 지급보증으로 인해 막대한 순손실(전체 손실의 67.4%)이 발생하는 상황에서 고려할 수 있는 것은 사후 관리에 대한 중요성이다. 동 지급보증 상황이 상대국가의 채무불이행선언(default)에 의해 발생한 점을 감안할 때 해당국가에서 향후 23년(2027년 현금상환기간 만료)이라는 긴 세월을 걸쳐 정치적 및 경제적 여건이 달라지면 새로운 상황도 전개될 수 있다. 따라서 채무변제의 순조로운 이행을 위해 외교적 차원의 사후 관리노력이 필요하고 또한 장부가액의 현재가치를 산출할 때 적용했던 할인금리(discount rate; 5%)의 적절성에 대한 검토도 함께 이루어지는 것이 바람직하다.

나. 재원조달방식의 변화와 「투자 풀」 제도의 활용

공자기금은 2004년도에 조달(운용)규모의 전년대비 증가(36.1%)에도 불구하고 기금예수금은 기말잔액 기준으로 30조 4,320억원에서 20조 1,401억원으로 33.8%나 감소했다. 반면 국채발행잔액은 2004년도 말 123조 612억원으로 전년 대비 51.0% 증가한 것을 위시하여 2000년도 말 42조 5,550억원에 비해 약 2.9배 증가하였다.

2001년 말 연기금의 자산운용수단으로 도입되어 운용되고 있는 「투자 풀」 제도는 2004년 말 현재 44개 기금을 대상으로 운영되고 있고, 예탁규모는 3조 4,016억원으로서 2004년도 말 기금예탁금 잔액 20조 1,401의 16.9%에 그치고 있다. 그러나 정책당국¹⁵⁾이 최근 개별 연기금의 투자 상품을 다양화하고 「중소형 기금」 등에 대한 자문서비스를 강화하는 등 연기금 「투자 풀」의 운영방식을 개선¹⁶⁾하고 있는 점을 감안할 때, 향후 「투자 풀」 제도의 활성화를 통한 동 부문에의 기금예탁규모가 상당수준으로 증가할 것으로 보인다. 게다가 「투자 풀」 운영위원회는 현행 「공공자금관리기금법」 제5조에 의해 의무예탁 대상으로 지정되어있는 우체국예금을 「투자 풀」의 운영상 확대 대상으로 선정했다.

금융시장의 개방 등 여건 변화와 함께 공자기금의 재원조달 중심이 기금예수금에서 국채발행으로 전환되고 있는 상황에서 당국이 최근 주도하고 있는 「투자 풀」 제도의 활성화¹⁷⁾는 대상기금 수를 급격히 확대(2001년 말 19개 → 2004년 말 44개)시키는 등 상기의 패턴 변화를 더욱 가속화시킬 가능성을 보여주고 있다.

15) 「기획예산처 보도자료」, 2004. 2.

16) 이는 첫째, 기금의 개별 수요를 충족시키기 위해 새로운 투자 상품을 개발·운용하고 둘째, 투자자문서비스를 강화하고 예탁대상을 예금보험기금과 우체국보험·예금에도 확대하며 셋째, 운영리스크관리체계를 개선하여 운영효율성을 제고하는 것 등 세 가지로 나눌 수 있다.

[표 3] 타(他)기금 예수 및 국채발행 추이

(단위: 억원, %)

	2000년 말	2001년 말	2002년 말	2003년 말	2004년 말
(타 기금 예수)					
당기증가	99,151	58,224	34,650	31,972	17,787
당기감소(상환)	△58,458	△62,514	△80,118	△116,446	△120,706
기말잔액(A)	438,553	434,263	388,794	304,320	201,401
(국채부문)					
당기증가(발행)	151,618	218,300	193,501	345,200	559,500
당기감소(상환)	△68,395	△134,660	△146,540	△86,519	143,720
기말잔액(B)	425,550	509,190	556,151	814,832	1,230,612
상대비율(A/B)	(103.0)	(85.3)	(70.0)	(37.3)	(16.4)

주: 2000년 4월 국채관리기금이 공공자금관리기금에 통합됨.

자료: 재정경제부 내부자료.

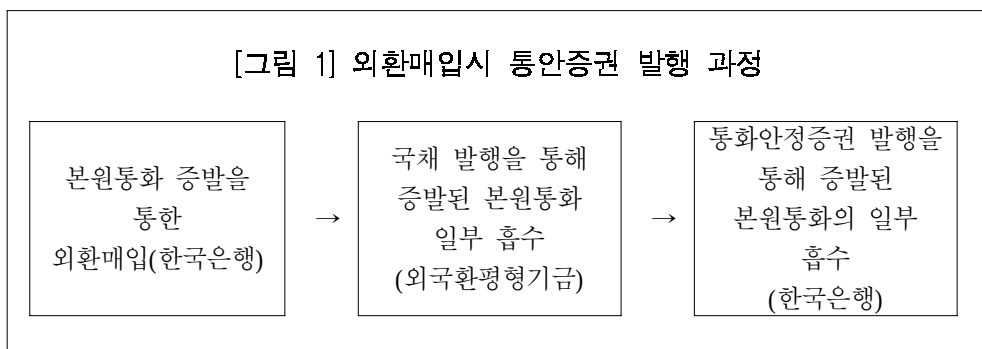
따라서 공자기금의 이 같은 여건을 감안하여 ‘의무예탁(기본법 제5조)’을 점진적으로 폐지하는 대신, 현재 활성화되고 있는 「투자 풀」 제도의 효율적 개선과 함께 타기금들이 동 제도를 적극적으로 활용할 수 있는 분위기를 조성하는 등 운영시스템의 변화도 고려할 수 있다.

IV. 외환평형기금

1. 환율안정정책의 타당성

기본적으로 외환시장의 환율은 각국 경제의 기초여건(fundamental)을 반영하여 시장의 수급에 의하여 결정된다. 외환시장이 일시적 요인에 의해 기초여건과 괴리되어 단기간에 크게 변동하는 등 불안정한 모습을 보이는 것은 바람직하지 않다. 따라서 외환시장 안정을 목적으로 한 정책당국의 외환시장 개입은 그 빈도나 구체적인 형태에 있어서는 차이가 있으나, 많은 나라에서 이루어지고 있다. 동 기금의 외환시장 개입방식은 한국은행과 협의 후 한국은행 자금(본원통화 증발)으로 외국환을 매입하고, 국채를 발행하여 조달한 자금으로 매입한 외국환의 일부만을 재매입하고, 나머지 외국환은 한국은행이 보유하고 있다. 이와 같은 외환시장 개입을 통해 그동안 동 기금은 환율의 급격한 변동에 효과적으로 대처함으로써 외환시장의 안정과 이를 통한 국민경제의 안정적 성장에 기여했다고 평가된다. 그러나 외환위기 이전의 환율안정 유지를 위한 개입이 오히려 환율의 경직성을 초래하여 외환위기를 초래했다는 비판도 있다.

[그림 1] 외환매입시 동안증권 발행 과정



한편, 변동환율제하에서 환율을 일정수준으로 방어하는 데에는 근본적인 한계가 있다. 따라서 먼저 경제적 기초여건에 맞는 적정 환율범위를 정하고, 이를 벗어나 단기적으로 급

등 또는 급락할 때에 한하여 개입을 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 정부의 개입에 의한 인위적인 환율유지는 한계산업의 퇴출을 지연시키고, 장기적으로 산업경쟁력 강화에 악영향을 끼치게 될 수 있다는 지적이 있다. 환율의 상승은 신상품 개발보다는 가격경쟁력에 의존하는 범용 기술산업의 생산과 수출비중을 확대하는 결과를 초래하므로 산업구조의 고도화를 통한 성장잠재력 배양을 저해할 수 있다는 측면도 고려해야 할 것으로 보인다.

2. 기금의 안정성

최근 외국인 주식투자자금 등 단기 외화자금의 유출입 규모는 커지고, 국제 금융시장의 변동성은 확대되고 있다. 이에 지속적인 환율 안정의 필요성이 요구되는 등 동 기금의 역할은 더욱 커지고 있다. 동 기금은 [표 1]에서처럼 우리나라 외환보유액의 많은 부분을 차지하다가 2001년도에 10.0%까지 그 비중이 줄어들었으나, 2002년도부터 다시 늘어나기 시작하여 2004년도에는 18.0%로 계속 그 비중이 증가하고 있다. 동 기금은 원화로 자금을 조달하여 외화를 매입하기 때문에 「국민주택기금」과 같은 사업성기금¹⁷⁾처럼 재원은 소진되지 않는 것처럼 보여, 재원의 안정성은 문제가 되지 않을 것으로 판단하기 쉽다. 하지만, 외화 자산 운용과정에서 발생하는 구조적 손실 누적과 끊임없는 개입자금의 필요성 때문에 기금의 재정수지의 안정성은 매우 중요하다. 만약, 외환시장 개입자금을 국채발행을 통해 조달할 경우 국내 조달금리가 4~5%이고, 외화운용금리가 2% 정도일 경우 이차손이 2~3%p 발생하여, 1조원 추가 발행시마다 연간 200~300억원의 손실이 발생하게 된다. [표 3]에서 보듯 2004년도에 3조 6,331억원의 이차손실이 발생하였다.

물론 동 기금의 주된 재원인 국고채 발행의 한도는 행정부 내 예산심의와 국회 승인과 정에서 정책적으로 결정되므로 외환시장 안정이라는 정책적 필요성이 인정되는 한 동 기금의 재원확보는 이루어질 것으로 보인다. 그러나 동 기금을 통한 외환시장 개입의 성과와 이로 인한 경제적 실익에 대한 객관적 검증 없이 이러한 지속적인 개입 비용을 지출한다는 것은 중장기적으로 볼 때 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 따라서 정확한 성과분석과 손

17) 우리나라는 2004년도 말 현재 57개의 기금이 있다. 57개 기금은 39개의 사업성기금, 4개의 언급성기금, 9개의 금융성기금, 5개의 계정성기금으로 나눌 수 있으며, 외국환평형기금은 계정성기금이다.

실규모에 대한 정보공개 여부 등에 따라 운용규모의 한도를 책정하는 것이 필요할 것으로 보인다.

또한 상품교역보다 자본이동 규모가 훨씬 커진 상황에서 변동성 완화 차원이 아닌 특정 목표의 환율유지가 진행될 때 국가 경제적으로 이익이 되는지에 대한 정확한 분석이 필요할 것으로 보인다. 또한 투기자금 유출입에 따른 환율변동 효과가 어느 정도 되는지, 환율 변동을 특정 목표대에 유지하기 위해서는 어느 정도의 재원이 필요한지에 대한 연구의 선행이나 이러한 추정이 가능한지에 대한 조사 또한 필요할 것으로 보인다.

[표 1] 외국환보유액 대비 외국환평형기금의 규모

(단위: 억불, %)

	1987	1990	1992	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
기금규모 (A)	18.8	48.6	83.3	42.1	88.7	103.4	115.0	103.6	144.6	255.3	359.0
외환보유액 (B)	35.4	148.2	171.5	204.1	520.4	740.5	962.0	1,028.2	1,214.1	1,553.5	1,990.7
A/B	53.2	32.8	48.6	20.6	17.0	14.0	12.0	10.0	11.9	16.4	18.0

자료: 대한민국정부, 「2004 기금결산보고서」, 2005.

V. 기술신용보증기금

1. 기술신용보증기금의 재정 안정화 방안

기술신용보증기금은 2004년도 말 현재 여유자금의 810억원으로 기발생한 부실보증처리에도 부족한 실정이다. 또한 운용배수가 17.4로 재정의 안정성이 적정수준을 크게 상회하고 있다. 이와 같은 재정상 애로가 지속된다면, 향후 정상적인 보증운영은 어려워질 전망이다.

[표 1] 기술신용보증기금의 연도별 재정추이

(단위: 억원, %, 배)

	2002	2003	2004	2005. 5
보증잔액(A)	165,225	167,461	135,084	128,786
사고율	5.0	10.2	12.9	11.0
기본재산(B)	15,819	10,443	7,773	8,003
정부출연금	3,150	2,940	6,190	3,500
금융기관출연금	1,834	2,171	2,360	945
당기손익	-3,104	-10,491	-11,437	-4,215
운용배수(A/B)	10.4	16.0	17.4	16.1
여유자금	10,806	7,780	810	1,387

자료: 대한민국정부, 「2004 회계연도 기금결산보고서」, 2005.

동 기금의 재정위기 가속화는 2001년 도입한 IT·벤처기업 P-CBO(원리금 2조 3,000억원)의 보증만기가 2004년도에 집중 도래하였기 때문이다. 문제는 동 기금의 재정부실로 중소기업에 대한 보증만기 연장 및 신규보증에 어려워짐에 따라 중소기업의 자금난이 가중될 우려가 있다는 것이다. 따라서 동 기금의 강력한 자구노력을 전제로 내년도 출연예정인 금융기관의 출연금을 조기에 배정하는 등 재원확충 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 부실재발 방지를 위해 기금운영에 대한 관리·감독을 강화하는 등 보증제도 전반에 대한 개편방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

2. 벤처 P-CBO보증 운영상의 문제점

동 기금은 2001년 2조 3,234억원 규모의 P-CBO보증제도를 도입하였으나 비현실적인 주가 및 경기예측, 부실한 보증심사, 사후관리 업무를 위탁받은 민간기업의 도덕적 해이 등으로 부실이 과다하게 발생하고 있다.

[표 2] 보증사고율 현황

(단위: 억원, %)

		2003(A)	2004(B)	증감(B-A)
일반보증	사고금액	14,260	13,794	-466
	사 고 율	9.9	10.3	0.4p
P-CBO보증	사고금액	2,767	3,655	888
	사 고 율	11.5	15.2	3.7p
합 계	사고금액	17,027	17,449	422
	사 고 율	10.2	12.9	2.7p

자료: 대한민국정부, 「2004 회계연도 기금결산보고서」, 2005.

동 기금은 벤처 P-CBO보증으로 인해 2005년 5월 현재 8,046억원을 대위변제하였다. 그러나 사후관리가 제대로 되지 않고 있어, 향후 손실액은 더 늘어날 것으로 추정된다. 또한 동 기금의 일반보증사고율은 10.3%, P-CBO보증사고율은 15.2%로 상대적으로 타 기금에 비해 높은 편이다. 따라서 사고증가 원인에 대한 철저한 분석을 토대로 전사적인 사고감축 노력이 필요하며, 책임보증체제 확립과 보증상시리뷰시스템 등의 정착이 필요할 것으로 보인다.

VI. 농림수산업자신용보증기금

1. 농림수산업자신용보증기금의 안정성과 수익성 악화 문제

농림수산업자신용보증기금은 특례보증자금과 부실여신에 대한 보증채무이행금액의 급격한 증가로 대위변제가 급증하면서 수익성이 급격히 악화되고 있다. 더욱이 보증잔액의 50%를 상회하는 특례보증잔액으로 인하여 운용수익의 개선은 당분간 어려울 것으로 보인다. 따라서 지속적인 부분보증의 강화, 보증요율의 현실화, 대위변제율과 금융기관 출연의 연계, 기금관리비 및 사업운용비의 최소화 등 적극적인 재원 안정화 노력이 필요할 것으로 보인다.

[표 1] 연도별 대위변제 현황

(단위: 억원)

		2000	2001	2002	2003	2004
일반보증	대손판정	2,068	2,061	2,330	3,081	4,618
	대위변제	2,068	2,061	2,330	2,731	3,117
부채대책	대손판정	10	398	1,788	2,953	4,458
	대위변제	10	398	1,788	2,455	3,307
특례보증 및 기타	대손판정	112	236	415	620	1,107
	대위변제	112	236	415	533	761
소 계	대손판정	2,190	2,695	4,533	6,654	10,183
	대위변제	2,190	2,695	4,533	5,719	7,185
누 계	대손판정	4,278	6,973	11,506	18,160	27,408
	대위변제	4,278	6,973	11,506	17,225	24,410

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 기금결산보고서」, 2005.

[표 2] 대위변제와 정부출연금 추이

(단위: 억원)

	2000	2001	2002	2003	2004
보 증 잔 액	144,615	186,066	193,889	191,004	192,241
대위변제(A)	2,190	2,695	4,533	5,719	7,185(10,183)
정부출연금(B)	4,260	3,765	2,562	1,000	3,478
일반출연	1,260	488	2,562	1,000	2,500
부채대책출연	3,000	3,267	-	-	978
과부족(B-A)	2,070	1,070	-1,971	-4,719	-3,707(-6,705)

주: ()은 대손판정 금액임.

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 기금결산보고서」, 2005.

2. 사업영역의 조정문제

동 기금은 그 보증대상자가 농림수산업자 등으로 제한되어 있어, 타 기금의 용자 또는 보증사업과는 업무영역이 구분이 된다. 동 기금은 총보증잔액 19조 2,241억원 중 법인에게 3,876억원을 보증하고 있다. 그러나 동 기금의 보증대상자에 농림수산물 가공·유통·수출업자 및 농림수산업 관련 기자재 제조 중소기업 등을 포함되어 있어 타 기금과 사업의 중복 가능성이 있다. 그러므로 우선보증제도 등을 시행하는 등 법인에 대한 신규 일반보증은 좀 더 신중하게 시행할 필요가 있다. 한편, 농어가부채 및 재해대책 등의 일환으로 실시된 특례보증은 소득 보전적 성격을 가지고 있어 동 기금의 신용평가 역량을 제고하려는 노력을 저해할 가능성도 있다. 따라서 특례보증은 지원방식을 보증에서 전환하여 농어민 지원을 위한 다른 예산사업으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 위탁보증제도의 개선 및 구상채권 회수제고 방안 강구

2004회계연도 동 기금의 구상권 회수율(9.91%)이 신용보증기금(26.6%), 기술신용보증기금(26.7%) 및 주택신용보증기금(16.2%) 등 타 기금보다 낮은 것으로 나타났다. 이는 IMF 이후, 농수산물 수입개방 확대에 따른 농수산물가격의 지속적인 하락으로 농어가 소득의 감소로 부채 상환자원이 고갈되었고, 또한 이에 따른 생산 원천인 농지 등의 담보물가치 하락

등에 기인한 것이다. 이에 대한 개선방안으로 구상채권회수반원을 활용하여 농어업인의 상환능력 범위 내에서 분할상환 및 손해금(연체이자) 감면을 통한 지속적인 상환 독려방안 등을 강구할 필요가 있어 보인다.

한편, 현재 동 기금은 5천만원 초과에 한하여 전국 29곳에 산재되어 있는 자체 동 기금 관리기관 센터에서 직접 보증심사를 수행하고 보증서를 발급하고 있고, 5천만원 이하의 보증은 조합 등 해당 금융기관에 수수료를 지급하고 보증을 위탁하여 실시하고 있다.

그러나 그동안 기금이 보증을 직접 수행하지 않는 5천만원 이하의 보증에 대한 대위변제 발생비율은 2004년 기준 84.9%로 기금이 자체 수행한 5천만원 이상 보증금액의 대위변제발생비율 15.1%보다 훨씬 더 많이 발생하여 기금예산 편성관련 부처인 기획예산처에서도 위탁보증의 기준을 5천만원이하에서 3천만원이하로 하향 조정하여 기금 자체 내 심사를 강화할 것을 권고한 바 있다.

[표 3] 최근 5년간 대위변제 및 구상권회수율

(단위: 억원, %)

		2000	2001	2002	2003	2004
대위 변제액	순 증	2,190	2,695	4,533	5,719	7,185
	누계(A)	4,278	6,973	11,506	17,225	24,410
구상권 회수	순 증	137	284	368	602	905
	누계(B)	260	544	912	1,514	2,419
구상권 회수율(B/A)		6.08	8.80	7.92	8.80	9.91

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 기금결산보고서」, 2005.

[표 4] 보증금액별 보증 현황

(단위: %)

	1천만원 이하	1천만원 초과 3천만원 이하	3천만원 초과 5천만원 이하	5천만원 초과	합 계
건 수	639,506	556,329	101,282	28,981	1,326,098
비 율	48.2	42.0	7.6	2.2	100
금 액	36,829	94,441	37,085	23,886	192,241
비 율	19.2	49.1	19.3	12.4	100

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 기금결산보고서」, 2005.

그러나 동 기금은 위탁보증 기준금액을 낮출 경우, 3천만원을 초과하는 보증에 대한 보증심사의 강화로 부실발생이 감소하는 효과는 어느 정도 기대할 수 있으나, 대상건수가 현저히 증가하여 업무에 대한 과중으로 인한 관리 인력의 증원 필요성을 제기하고 있다. 그러나 현실적으로 소요인력에 대한 정원 증원이 용이하지 않고, 증원이 가능하다 하더라도 이에 따른 부실감소 효과와 관리비용 증가 부담을 비교하여 결정해야할 문제이므로 이에 대해서는 전략적인 검토가 필요한 것으로 보인다.

VII. 신용보증기금

1. 신용보증기금의 재원 안정성 확보 방안

신용보증기금의 수입원은 정부출연금, 금융기관출연금, 보증료 및 운용수익으로 되어 있다. 이중에서 정부출연금이 총 조성액(1조 5,688억원)의 30%(5,210억원) 이상을 차지하고 있다. 동 기금은 주요 수입원인 보증료(3,622억원)로는 대위변제비용(2조 2,137억원)을 도저히 충당할 수 없는 수지 불균형의 구조적 한계를 지니고 있다. 따라서 현재와 같은 보증료를 구조를 계속 유지한다면, 정부의 지속적인 예산출연은 불가피한 실정으로 장기적으로 동 기금의 생존 자체를 위협할 수도 있다. 이에 동 기금에서는 새로운 재원을 조성하기 위하여 신용보증의 건전성을 제고하고, 신용정보 부문에서 수익성을 높이며, 구상채권 회수를 극대화하는 등의 방안을 모색하고 있다. 그러나 이러한 개선책만으로 구조적인 수지 불균형을 극복하기에는 한계가 있어 보인다. 따라서 신용보증료율의 점진적인 인상, 신용도에 따른 보증료율 차등 확대, 피보증기업의 성공시 일정한 보상을 받을 수 있는 성과연계형 보증제도 도입 등 보다 구체적이고 실천 가능한 방안을 수립하는 것이 필요할 것으로 보인다. 또한 부실징후 예측시스템의 도입으로 기업의 도산 가능성을 조기에 예측하여 대처하고, 기업 신용평가시스템(corporate credit rating system)의 개선을 통한 판별력의 유의성을 제고시켜야 할 것으로 보인다.

2. 일반보증 대위변제사업의 개선

동 기금은 1976년 설립이후 2004년 말까지 약 242조원의 신용보증을 공급하였으며, 25만 4,000여개의 업체가 신용보증을 이용하고 있다. 일반보증대위변제는 동 기금의 설립이후 2004년 말까지 약 16조 2,000억원이 발생하였으며, 2004년도 1년 동안 일반보증 대위변제는 계획대비 99.0%인 1조 9,550억원을 집행하였다. 2004년도 보증사고율은 6.0%로 전년도에

비해 개선되었으나, 동 기금과 금융기관의 불량채무(채권) 조기 축소를 위한 보증채무 이행 시기 단축에 따라 대위변제율은 6.4%로 전년도에 비해 다소 높아졌다. 2004년도의 보증규모는 전년도에 비해 8.0% 증가한 31.1조원으로 대위변제율 증가에 따라 대위변제금액이 전년도에 비해 1,955억원이 증가하였다.

[표 1] 보증사고율 및 대위변제율

(단위: %)

	2003(A)	2004(B)	증감(B-A)
보증사고율	6.4	6.0	-0.4
대위변제율	6.2	6.4	0.2

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 기금결산보고서」, 2005.

따라서 대위변제율 최소화를 위해 부실징후예측시스템의 도입, 기업신용평가시스템(corporate credit rating system)의 개선, 소액보증평가시스템의 보완 등 중소기업신용평가시스템의 개선이 필요할 것으로 보인다. 또한 보증심사체계도 각 평가항목의 주기적인 유의성 검증 및 새로운 평가요소를 지속적으로 보완하는 등 신용판별력을 제고하여야 할 것으로 보인다. 2003년부터 「기술신용보증기금」의 보증사고율은 [표 2]에서 보듯 전반적으로 증가추세에 있으나, 「신용보증기금」의 보증사고율은 상대적으로 낮은 상태이다.

[표 2] 연도별 일반보증사고율

(단위: %)

	2002(A)	2003	2004(B)	증감(B-A)
신용보증기금	4.2	6.4	6.0	1.8
기술신용보증기금	4.7	9.9	10.3	5.6

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 기금결산보고서」, 2005.

보증사고율을 줄이기 위해서는 보증금액과 기업의 신용상태에 따라 특별관리, 중점관리, 일반관리로 구분하여 차별화된 사후관리를 실시하는 등 보증기업에 대한 체계적인 사후관리가 필요할 것으로 보인다. 또한 고액보증은 만기 도래시 일정비율(10~20%)의 보증상환

을 유도하고, 신용등급별 보증한도를 차등화 하고, 장기보증 이용기업에 대해서는 "보증한도 피크제", "보증졸업제" 등을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

3. P-CBO보증대위변제사업의 개선

P-CBO/CLO 보증은 당초 회사채 발행시장의 위축과 구조조정대상기업 중 회생가능성이 있으나, 일시적인 유동성 위기를 겪고 있는 기업들의 경영안정 도모와 자본시장 안정화를 위해 2000년 7월에 도입·시행되었다. 동 사업은 개별기업에 의해 발행된 회사채 또는 대출채권에 의해 구성된 유동화증권(기초자산)중 만기에 상환되지 않는 회사채 또는 대출채권에 대한 보증채무를 이행한다.

동 사업은 2000년 7월 제도시행 이후 2004년말까지 10조 3,753억원의 보증공급으로 17조 9,000억원의 회사채 발행을 지원하여 자본시장 안정화에 기여한 것으로 보인다. 동 사업의 대위변제는 2004년말까지 1조 174억원이 발생하였으나, 자본시장 안정화에 따른 신규 보증운용 종료후 만기 상환으로 대위변제금액(2003년말 5,758억원→2004년말 2,587억원)은 대폭 감소하였다.

[표 3] P-CBO보증대위변제

(단위: 백만원, %)

2003(A) 실적	2004			증감(B-A)
	계획	실적(B)	집행률	
575,800	258,754	258,753	100.0	-317,047

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 기금결산보고서」, 2005.

동 사업은 당초 제도 도입의 목적 달성으로 신규 보증운용을 종료하고 차환발행만 지원함에 따라 향후 대위변제 규모는 지속적으로 감소할 것으로 보인다. 그러나 동 기금의 리스크를 최소화하기 위하여 만기 도래시 전액상환을 원칙으로 하되, 불가피한 경우에 한하여 20%이상 상환을 전제로 만기를 연장해 주거나, 만기 상환계획의 실현가능성 및 신용상태 등에 따라 유동성위험기업은 30%이상 상환조건으로 차환발행을 허용하고 현장조사와 자구

계획 이행을 점검하는 등 차환발행요건을 강화하여 운용하는 등 리스크를 최소화하는 조치가 필요할 것으로 보인다.

VIII. 주택금융신용보증기금

1. 기금의 개요

주택금융신용보증기금은 주택금융의 장기적·안정적 공급을 촉진하여 국민의 복지증진과 국민경제의 발전에 이바지하기 위하여 1987년 5월 『근로자의주거안정과목돈마련지원에 관한법률』에 의거 설치되었으며 현재는 2003년 12월 제정된 『한국주택금융공사법』에 의거하여 관리기관을 신용보증기금에서 한국주택금융공사로 변경되어 관리·운용되고 있다.

2. 2004년도 조달 및 운용 실적

가. 총괄

2004년도 조달(운용) 실적은 연간 조달(운용) 계획 1조 1,253억원 대비 1,712억원이 증가한 총 1조 2,965억원이다. 조달 실적은 이자수입 777억원, 경상이전수입 2,362억원, 보증료 등 832억원, 여유자금 회수 6,994억원, 정부출연금 2,000억원 등 총 1조 2,965억원이며 운용 실적은 사업비 5,917억원, 사업운영비 151억원, 기금관리비 330억원, 차입금상환 673억원, 여유자금운용 5,894억원으로 1조 2,965억원을 나타내었다.

3. 문제점 및 개선방안

가. 누적적자 문제

[표 1] 최근 몇 년간 당기순손익 현황

(단위:억원)

구 분	‘00	‘01	‘02	‘03	‘04
당기순손익	△1,689	△2,344	△1,045	△4,414	△3,717

자료: 한국주택금융공사 내부자료(2005).

(1) 보증료의 현실화

[표 9] 에서 나타나는 바와 같이 위에서 최근 몇 년간 기금의 운영적자는 크게 확대되고 있는 것이 현실이다. 기금의 입장에서 보면 정부 출연확대가 소망사항이나 재정여건을 감안할 때 이는 한계가 있으므로 수익자부담원칙 등의 적용에 근거한 자체수입 확보노력이 필요하다. 따라서 보증료의 인상문제가 적극 검토되어야 한다.

(2) 보증사고 감소를 위한 노력 강화

주택신용보증기금은 보증사고 감소를 위해 고객에 대한 직접적인 사후관리 지원과 고객안내로 보증건전성 제고 및 고객만족도 향상을 위하여 정규직 및 외부인력(22명, 미납보증료 독촉 및 업무안내 등)을 고용하여 「사후관리실」을 ‘04.4월 설치하여 운영하여 미납보증료가 35.9% 감축하는 등 가시적인 성과를 거양하여 기본재산 확충에 기여하였다. 그러나 보증사고의 근본적인 감축을 위하여 사후관리실 업무에 대출연체 정리안내, 사고정상화 업무를 추가하여 운영하는 것이 필요하다.

나. 법적운용배수의 적정성 문제

주택신용보증기금은 ‘88년 기금 설치이후 20~27배 내외로 운용¹⁸⁾(법정운용배수는 30

18) 공사법 제43조는 50배 이내로 규정, 동법시행령에서는 30배 이내로 규정

배 이내)되어 왔다. 주택신용보증기금은 '97년 외환위기에 따른 보증사고 및 대위변제 증가로 인한 운용배수가 초과되고 있는 상황이며 타보증기관과 달리 IBRD차입금을 운용재원으로 인정하여 운용배수를 산정하고 있다.

(1) 문제점

(가) 적정운용배수 관리

기금 건전성유지에 필요한 적정자기자본비율로 기준을 일괄적으로 적용하여 관리하는 방안의 강구도 필요하다. 또한 동 기금은 IBRD 차입금 상황을 강화하여 적정수준의 운용배수를 유지하려고 하면 결과적으로 차입금 상황에 따른 보증재원 감소로 서민의 주택금융 혜택 축소해야 한다. 그 외의 다른 방법은 기본재산을 늘려야 하나 이는 현실적으로 어려운 실정이다. 왜냐하면 동 기금은 대위변제가 많이 발생하고 있어 기본재산의 감소를 피할 수가 없으므로 이를 방지하기 위해서는 정부출연금을 늘려야 하나 오히려 정부출연금은 해마다 계속 감소추세에 있기 때문이다. 결과적으로 동기금은 차입금을 기금운용 재원으로 관리함에 따라 기금관리의 불안정요인으로 작용하고 있다.

(2) 개선방안

동 기금의 안전한 운용을 위해서는 기금운용의 안정성과 재무건전성을 유지하는 적정 운용배수 관리 기준 마련이 필요하다. 신용보증기금의 경우, 과거 운용경험 등을 통하여 외부 경제환경 변화에 대처할 수 있는 적정운용배수를 12배 수준으로 운용중이며 KDI는 주택신용보증기금의 안정적 운용과 발전기반 구축을 위해서는 적정운용배수를 20배로 산정해야 한다는 보고서를 발표한바 있다. 따라서 이에 따른 실질적 검토가 필요하다.

IX. 예금보험기금채권상환기금

1. 예금보험기금채권상환기금의 재정의 안정성

동 기금의 2004회계연도 전체수입(31조 5,866억원)중에서 정부출연금(14조 603억원)과 상환기금채권 발행(6조 5,000억원)이 차지하는 비중이 65.1%를 차지하고 있다. 이는 공적자금상환대책에 따라 만기 도래되는 예금보험기금채권(81조원)중 재정부담분(45.7조원) 상환을 위해 정부의 공적자금상환기금에서 2003년에 9.7조원 2004년~2006년까지 매년 12조원씩 출연토록 되어 있다. 또한 동 기금의 지출 중 대부분을 구성하는 예금보험기금채권의 경우 2008년까지 만기가 도래되나 상환재원인 금융권 특별기여금 등은 2027년까지 수납토록 되어 있는바, 기금의 지출시기와 조달시기의 불일치에 따른 부족재원 충당을 위해 상환기금채권 발행을 통한 자금조달에 기인한다.

한편, 동 기금은 상환기금채의 지속적 발행수요에 따라 채권시장 상황의 변동위험에 노출되어 있으며, 정부의 지급보증에도 불구하고 발행금리가 국고채에 비해서 높아 비용 효율성 측면에서 재검토해 볼 필요가 있을 것으로 보인다.

2. 기금의 존속문제

「예금보험기금채권상환기금」은 그 지원대상이 2002년말 이전 발생 부실과 예금보험기금채권 상환으로 한정되어 있고, 본래의 예금보험 사업을 위한 별도의 예금보험기금이 발족된 현 시점에서 보면, 예금보험기금채권 원리금의 상환규모가 거의 확정된 데다 회수 예정금액이 2005년 이후에는 1조원 미만으로 감소하기 때문에 기금의 목적은 용자원리금 회수 일정과 기금수입 일정간의 미스매치 해소, 부실채권회수 극대화 및 운영의 투명성 확보로 제한적이라고 할 수 있다.

이같이 한정된 목적은 별도의 기금을 유지하지 않고, 예금보험공사의 일상적인 업무수행의 일환으로 처리가 가능한 것으로 보인다. 또한 「공적자금상환기금」으로부터의 지원

부족금을 국고채 보다 금리가 높은 예금보험채권 계속 차환 발행하여 보전하는 것은 효율성이 떨어진다. 따라서 「공적자금상환기금」에서 10~20년 만기의 장기 국채를 충분하게 발행하여 예금보험기금채권을 상환하고, 동 기금의 추가 투입 수요가 마무리될 것으로 예상되는 시점에는 동 기금을 「공적자금상환기금」으로 통합하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 동 기금의 잔존 목적이 자금의 미스매치 해소, 부실채권회수 극대화 및 운영의 투명성 확보로 제한된 상황에서 2027년까지 기금을 존속시키는 전략은 비용 효율성, 채권회수 인센티브, 신규 예금보험기금과의 독립성 유지 측면에서 문제가 있을 수 있다. 그러나 「공적자금상환기금」과의 통합은 동 기금이 보유중인 부채도 이전되는 것으로 국가채무의 증가가 예상되는 등 신중한 접근이 필요한 것으로 보인다.

X. 부실채권정리기금

1. 부실채권정리기금의 존속시한 준수 여부

부실채권정리기금은 2004회계연도에 이자수입, 융자금원금회수, 부실채권 등 처분, 기타 수입으로 이루어진 자체수입이 2조 611억원으로, 2조 1,886억원의 차입금원리금 상환 및 566억원의 기금관리비에 미치지 못하나, 2005년 이후 차입금 상환이 감소함에 따라 자체 수입기반이 향상될 것으로 보인다.

동 기금은 금융위기가 극복되면서 금융기관의 부실채권 비율이 선진국 수준인 5% 이하로 낮아지는 등 당초 설립 목적이 달성된 것으로 판단하여 2002년 11월 22일부로 신규 부실채권 인수업무는 종료하고 잔여재산을 정리하는 청산기금으로 전환되어 2007년 11월까지 존속하는 한시적 기금으로 운용되고 있다. 그러나 2003회계연도에 일시에 만기 도래하는 12조원의 채권상환을 위하여 2008년 8월에 최종 상환하는 4조원의 채권을 차환 발행하였다. 따라서 2007년 11월 이후 만기 도래하는 채권의 상환문제가 해결되어야만 당초 명시한 동 기금의 존속 시한이 지켜질 수 있을 것으로 보인다. 이를 위해서 「공적자금상환기금」에서 국채를 추가 발행하여 2007년 이후 만기 도래하는 동 기금의 채권을 조기 상환 또는 인수해 주는 방법을 고려할 수 있을 것으로 보인다. 또한 선진국의 경험이나 현재 국제 금융시장의 조류에 비추어 볼 때 금융위기 상황이 아닌 경우 부실채권정리는 민간시장의 영역이므로 정부의 기금으로 사업을 수행할 필요성은 낮은 것으로 보인다. 우리나라의 경우 이미 2002년 말에 금융위기 극복을 선언한 상황이므로 동 기금을 2007회계연도까지 존속시키는 것보다 「공적자금상환기금」이 발행하는 국채 재원으로 동 기금을 조기에 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있어 보인다. 또 다른 방법은 동 기금을 당초 시한인 2007년 11월까지 존속시키되 청산장치를 확실하게 하기 위해서 「공적자금상환기금」에서 국채를 추가 발행해서 2007년 이후 만기 도래되는 기금의 채권을 조기 상환 또는 인수해 주는 방법을 고려해 볼 수 있다.

2. 운용의 효율성 제고

부실채권정리기금은 2005년 이후에는 기금채권의 만기 도래분과 부실채권 회수 예정금액이 대폭 감소함에 따라 동 기금의 잔여목적은 기존 보유채권 회수 극대화과 운용의 투명성 제고로 제한적일 수밖에 없어 보인다. 동 기금을 관리하고 있는 한국자산관리공사에서는 아직까지 국내기관으로 대형 부실채권을 정리할 수 있는 기관이 없는 상황에서 금융시장 위기 시에 즉각 가동할 수 있는 기구로서 동 기금의 계속 존속이 필요하다고 주장하고 있다. 그러나 동 기금의 존속과 한국자산관리공사의 존속과는 별개의 문제이며, 금융기관의 유동성과 자산건전성을 제고하여 금융산업 및 국민경제의 발전에 이바지한다는 설치 목적을 변경하여 동 기금의 존속을 계속 도모하는 것보다 「공적자금상환기금」이 발행하는 국채 재원으로 동 기금을 조기에 청산하고 한국자산관리공사로 하여금 자사의 책임 아래 부실채권을 회수하도록 하는 것이 회수노력 제고와 운용의 투명성 제고 측면에서 더 효과적일 것으로 보인다.

XI. 산업기반신용보증기금

1. 보증공급 노력 강화 필요

산업기반신용보증기금의 2004년 현재 실제 운용배수는 9.73%에 머물고 있는데 이는 기금의 성격이 유사한 신용보증기금(12%) 및 기술신용보증기금(17%) 등과 비교해 볼 때 매우 낮은 수준으로 기금사업 홍보 및 보증대상 건설 업체 유치노력 등 보증공급 강화의 노력이 필요할 것으로 보인다.

[표 1] 기본재산 및 운용배수 현황

(단위: 억원)

	2000	2001	2002	2003	2004
승인잔액	2,916	5,370	6,744	9,882	17,662
기본재산	1,120	1,143	1,198	1,251	1,816
- 출연금	800	800	800	800	1,300
- 이월이익금	320	358	398	451	516
운용배수	2.60	4.64	5.63	7.90	9.73

자료: 산업기반신용보증기금, 「2004년도 산업기반신용보증기금 결산 요약」, 2005.

2. 사업수행자 선정의 문제 중소기업

산업기반신용보증기금의 보증대상 기업은 대형 건설업체가 주를 이루고 있는데, 기금의 설치목적이 외형상 신용력이 낮아 제도권 금융 지원을 받기 힘든 중소기업에 대한 보증을 공급하기 위한 것이므로 사업주체 선정 단계에서 중소 업체의 참여를 유도하는 방안을 검토해야 할 것이다.

[표 3] 신용보증기금 보증대상 사업 및 업체 현황

업체명	사업명	총 사업비	보증승인 금액	참여출자자(지분율 %)
경동개발(주)	중곡동 230-12 민자주차장	29	20	황재성(55), 김영기(45)
논산그린환경(주)	논산시생활폐기물소각시설	92	80	한미산업개발(60), 벽산엔지니어링(40)
단월환경(주)	이천 단월하수처리시설	77	8	성지건설(100)
대구동부순환도로(주)	대구4차순환도로 민간투자사업	1,547	1,973	코오롱건설(30), 영남건설(17), 엘지건설(15), 금호산업(11), 화성산업(11), 삼성물산(10), 동아건설산업(5), 태원(1)
대전천변고속도로(주)	대전천변도시고속화도로 건설	1,687	245	이자스(33.3), 파일링사(33.3), 두산건설(33.3)
덕원파킹(주)	장안8동민자주차장 건설	7	6	김봉원(46), 김원덕(44), 김설화(6), 김철원(4)
동부인천항만(주)	인천북항 다목적부두 (2-1단계)	1,896	1,000	동부건설(100)
동서민자개발(주)	경주시 제 1, 2공영주차장건설	27	17	강양수(33.33), 김진철(12.22), 김진백(11.11), 기타(43.34)
마창대교(주)	마창대교 민간투자사업	2,755	1,200	Bouyes(25.5), 현대건설(25.5), \순수투자자(49)
만월스타빌(주)	만월스타빌민간투자사업	1,080	95	대림산업(40), 동부산업(30), 엘지건설(15), 일설건설(15)
목포신항만(주)	목포신외항다목적부두건설	991	550	현대건설(80), 대우건설(20)
부산김해경전철	부산김해 경량전철	7,742	2,000	현대산업개발(47.5), 포스코건설(47.5), SYSTRA(5.0)
새서울개발(주)	신월3동 민자주차장 건설	17	4	백승철(80), 김갈배(10), 기타(10)
새서울아파트(주)	구로6동 민자주차장시설	17	8	백승철(89.6), 이양주(6.6), 기타(3.8)
새재개발(주)	이화당터널건설사업	670	100	두산건설(100)
서울춘천고속도로(주)	서울춘천고속도로 민간투자사업	14,295	2,000	현대산업개발(29), 현대건설(24.4), 롯데건설(17.08), 고려개발(9.76), 한일건설(9.76), 한국도로공사(10)
서희건설(주)	부산음식물쓰레기자원화사업	110	71	서희건설(100)
센트럴시티(주)	서울종합터미널 반포천복개주차장	4,060	300	큐에피탈파트너즈(100)
아시아나공항개발(주)	인천국제공항 화물터미널B 증축	205	170	금호산업(53), 아시아나항공(47)
양산아이스타(주)	부산문내로 컨테이너기지건설	2,370	150	한진(141), 한미건설(14.9), 세방산업(10.2), 고려중공업(10.2), 삼영중공업(8.2), 대한통운(6.1), 동양(6.1), 한미상선(4.6), 국력(4.1), 협성컨테이너(4.1), 천경컨테이너(4.1), 동부고속(4.1), 기타(13.9)
용인경전철(주)	용인경량전철 민간투자사업	7,197	1,808	불바다(26), 대림산업(12.5), 한일건설(7.5), 고려산업(5), 재무적투자자(49)
울산신항개발(주)	울산신항개발(1-1단계)	1,893	1,150	현대산업개발(14.9), 대우건설(14.9), 고려개발(5.5), 한진중공업(8.7), 한일건설(5.5), 한화건설(30.7)
인천공항 외항터미널(주)	인천국제공항 화물터미널C 증축	24	16	군사문제연구원(100)
인터그랜랜드(주)	장안동주책가 공동주차장시설	13	5	신원화(98), 김묘순(2)
일산대교(주)	일산대교 민간투자사업	1,733	1,100	대림산업(26), 현대건설(24.5), 대우건설(24.5), 금호(24), 코베스중공업(1) 등
전북엔비텍(주)	전라북도환경기초시설 건설 및 운용	2,026	620	금호산업(20), 롯데건설(10), 태영(10), 중앙건설(10), 성원건설(10), 우미건설(10), 대한생명(15), 신동아화학(6)
제2목포신항만(주)	목포신외항다목적부두 1-2단계 사업	353	200	한미건설(100)
천안논산고속도로(주)	천안논산고속도로건설	14,402	1,000	엘지건설(25), 금호산업(17), 한화건설(14), 현대건설(13), 대우건설(9), 기타(2)

업체명	사업명	총 사업비	보증승인 금액	참여출자자(지분율 %)
청주자원회(주)	청주시음식물쓰레기 자원화사업	87	33	대우건설(45), 한빛특장(30), 대청개발(25)
포항영일신항만(주)	포항영일만신항개발 (1-1단계)	2,466	920	대림산업(28), 코오롱건설(17), 현대산업개발(15), 한라건설(15), 두산산업개발(12), 포스코건설(9), 흥우건설(4)
파서리나(주)	군산비응항 개발 사업	1,387	600	동양고속건설(100)
한국복합물류(주)	양산복합물류터미널건설	4,217	300	금호산업(48), 금호석유화학(16), 산업은행(10), 한진(6), 천일정기화물자동차(5), 에이씨아이(3), 기타(12)
현리환경	가평 현리하수처리시설	111	14	금호산업(80), 영도건설산업(20)
호남복합물류(주)	호남복합물류 민간투자사업	1,029	897	한국복합물류(50), 금호산업(49), 합동운수(1)
환경시설운영(주)	상주시 조각장 민간투자사업	67	50	한화(100)

자료 : 산업기반신용보증기금 내부자료 (2005).

3. 구상채권상각충당금 상향조정

구상채권상각충당금은 신용보증사업을 영위하는 법인의 경우 구상채권의 대손금에 충당하기 위하여 설정하는 항목이다. 2004년 12월 31일 현재 산업기반신용보증기금의 구상채권상각충당금은 23억 3,000만원 이고 이는 보증승인 잔액 1조 7,662억원의 0.13%에 해당한다. 이 비율은 동 기금과 성격이 유사한 신용보증기금 9.5%¹⁹⁾(일반보증의 경우)에 비해 현저히 낮은 수치로 보인다.

충당금을 낮게 설정하면 기본재산이 과대평가되어 운용배수가 과소평가됨으로써 기금의 안정성을 해칠 수 있고, 당기 대손충당비가 과소 계상되어 당기이익이 부풀려 지는 문제점이 있다. 따라서 산업기반신용보증기금은 신용보증기금 등 성격이 유사한 기금의 경우를 참고하여 합리적인 대손상각충당금을 설정해야 할 것이다.

19) 신용보증기금의 경우 보증승인잔액이 아닌 보증잔액 개념 이기는 하지만 이를 고려하더라도 0.13%와 9.5%는 큰 차이를 보이고 있음.

XII. 복권기금

1. 기금의 개요

「복권기금」은 복권수익금의 합리적 배분을 통해 저소득층 및 국가유공자 등 국민의 복지 증진을 도모하는 목적으로 「복권및복권기금법」(2004년 1월 29일 제정) 제21조에 의해 2004년 4월에 설치되었다.

복권기금의 재원 조성(조달)은 재산수입(11)인 기타이자수입 및 재산수입, 경상이전수입(12)인 기타경상이전수입(민간출연금), 그리고 재화 및 용역판매수입(13)인 기타잡수입(복권 판매대금)으로 구성된다.

2004년도 복권기금사업은 크게 복지사업, 문화유산보존사업, 법정 배분(금)사업, 타 기금 지원사업(정부내부지출)으로 분류된다. 복지사업은 위기가정지원사업 등 4개 사업으로, 문화유산보존사업은 무형문화재 전승지원사업 등 5개 사업으로, 그리고 법정배분(금)사업은 지방자치단체 지원사업 등 5개 사업으로, 그리고 타 기금전출은 국민주택기금 등 9개 사업으로 각각 구성되어 있다.

2. 사업현황 및 소관부처별 복권수익금 배분 현황

2004년도 「복권기금 결산보고서」에 의하면 복권(로또, 인쇄, 전자복권) 판매액은 총 2조 5,894억(100%)으로 이중 당첨금으로 1조 2,947억원(50.0%), 복권기금사업비로 9,222억원(35.6%)이 지출되고 나머지는 복권의 발행·유통관련 경비 등 복권사업비(당첨금 제외), 사업관리비, 그리고 당기순이익(967억원) 등으로 활용되었다. 복권기금사업비 중 6,332억원(68.6%)이 일반 공익사업에, 2,890억원(31.4%)이 법정배분사업에 각각 사용되었다(복지사업 및 문화유산사업 중 일부의 불용·미 지출 사례 포함).

2004년도 결산의 소관별 복권수익금 배분 현황을 살펴보면, 건설교통부가 그 비중이 41.8%로 가장 많고 보건복지부가 14.3%, 문화관광부가 8.6%를 각각 차지했다. 2003년도 대

비 배분비율 증감은 건설교통부가 12.5%p로 가장 많고 보건복지부가 9.5%p로 가장 크게 증가한 반면, 과학기술부와 중소기업청이 각각 9.9%p 4.8%p씩 가장 크게 감소(△)하였다.

[표 1] 2004년도 사업비 지출

(단위: 백만 원)

복지사업 (7개)	문화유산사업 (4개)	복권수익금 법정배분사업 (5개)	기금전출사업 (9개)
· 위기가정지원 사업: 21,894 · 미신고복지시설 등 지원사업: 51,060 · 노숙인 보호 센터 설치운영 사업: 3,963 · 아동보호종합 센터 설치사업: 20,105 · 노인·장애인 등 방문도우미 사업 : 13,010 · 재가장애인 주택보수 지원 : 7,137 · 소외지역 청소년 문화복지 사업 : 50	· 무형문화재 전승지원사업: 1,153 · 문화재보존 관리사업: 2,189 · 문화재긴급보수 및 발굴 지원 사업: 5,470 · 북한문화재 세계 유산 등록 사업: 200	· 지방자치단체 지원사업: 58,225 · 제주도 개발사업 특별회계 지원 사업: 58,225 · 사회복지 공동모금회 지원 사업: 14,463 · 산림환경기능 증진자금(녹색자금) 지원사업: 19,712 · 한국보훈복지 의료공단 지원 사업: 21,677	· 과학기술진흥 기금*: 42,430 · 국민체육진흥 기금*: 34,972 · 근로자복지진흥* 기금: 22,068 · 국민주택기금: 385,119 · 중소기업진흥 및 산업기반기금*: 21,432 · 보훈기금: 41,106 · 장애인고용촉진 및 직업재활 기금: 24,378 · 여성발전기금: 7,618 · 문화예술진흥 기금: 44,569
117,264(12.7%)	9,012(1.0%)	172,302(18.7%)	623,692(67.6%)

주: 1. 기금전출사업의 ‘*’ 로 표시된 기금전출은 법정배분금에 해당됨.

2. 문화유산사업의 ‘아태지역무형유산 보존 유네스코 신탁사업(1,000백만 원)은 계획액 전부가 불용됨.

자료: 복권위원회, 「2004년도 복권기금 결산 설명자료」

3. 분석의견

가. 복권사업의 「선택과 집중」을 통한 단순화 검토

우리나라의 복권기금사업을 미국 등 외국의 복권사업(3~7개 사업으로 구성)과 비교할 때, 우리의 경우가 상당히 많은 분야로 분산되어 있음을 알 수 있다. 위탁업무도 우리나라는 기간이 5년으로 한정되어 있지만 그 대상이 국민은행·국민체육진흥공단 등 10개의 발행기관·수탁사업자로 분산되어 있음으로써 다소의 비효율을 초래할 가능성이 크다.

[표 2] 주요국가의 복권기금 사용내역 비교

미국	영국	독일	호주	뉴질랜드
교육, 노인복지, 환경지원, 주택지원 등 4개	건강·교육·환경, 예술, 스포츠, 유산, 공공구호 등 7개	스포츠, 근로자복지, 자연보호, 문화보존 사업, 예술 등 5개	의료지원, 지역사회개발, 예술 및 영화제 지원 등 3개	스포츠/레크리에이션, 문화/예술, 보건, 환경, 지역사회서비스 등 5개
발행주체 및 운영기관: 주복권위원회, 위탁대행기관	발행주체 및 운영기관: 국가복권위원회, Camelot社	발행주체 및 운영기관: 주정부, 자체 출연기업	발행주체 및 운영기관: 주복권위원회, Tattersall社	발행주체 및 운영기관: 뉴질랜드 복권위원회, 독점판매상(franchised retailer)

자료: 복권위원회, 「해외복권 정책·제도」, 2004.12.

2004년 12월 여론조사에 의하면 2,000명의 남녀 대상(연령별, 직업별, 학력별, 가구소득별 구성)의 48.0%는 복권기금의 사용요도에 대해 “보다 폭넓은 분야에 골고루 지원되어야 한다.”고 생각하고 있고, 구체적으로 현 복권기금의 사용도의 적절성에 대해 “적절(35.0%)”이 “소수 핵심사업에 집중 지원(16.5%)”보다 2배 이상의 호응도를 나타냈다. 그러나 전체 복권기금사업예산이 1조원 미만인 가운데 국민주택기금에 전출되어 국민임대주택사업에 사용되는 금액(3,851억원)을 제외한 다른 사업들의 예산은 모두 10억~573억원의 범위에 그치고 있다.

사업수행의 효율성을 위해 현행처럼 복잡다단하게 구성되어 있는 복권기금사업을 사회

적으로 꼭 필요한 ‘몇 개의 전략사업’으로 줄여 사업구성을 단순히 하는 등 「선택과 집중」 원칙을 적용시키는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

나. 「복권및복권기금법」 및 「복권및복권기금법시행령」 체계의 문제

동법 제23조(복권기금의 배분 및 용도) 제1항은 복권수익금에 대해 지방자치단체 등 5개의 법정배분사업과 국민주택기금 등 5개 기금전출사업 등 총 10개 항목으로 배분을 규정하고 있는 반면, 동법 시행령은 국민주택기금을 제외한 9개 용도에 대해 구체적인 배분비율을 규정하고 있다.

또한 동법 제23조 제3항에서는 제1항의 규정에 의해 배분된 복권수익금과 동법 제23조 제4항에 의해 규정된 복권관련 ‘비용 및 경비’를 제외한 나머지 복권기금(수익금)에 대해 ‘각호 1’(새로운 용도 사업)에 해당되는 사업에의 사용을 정하고 ‘임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업’을 규정하고 있다.

이로써 모법에서 규정된 배분 중 국민주택기금이 시행령에서 배제되고 있고, 동법 제23조 제1항과 제3항은 지원내용(금액)이 상호 배제되고 있는 관계임에도 불구하고 동법 제1항에서의 국민주택기금에의 전출과 제3항을 통한 ‘임대주택사업’이라는 동일(유사)목적사업이 이중으로 수행되는 것은 법체계상의 문제점으로 인식된다.

다. 사업추진체계의 문제

복권기금사업은 12개의 부처·청이 총 23개의 일반 공익사업 및 법정배분사업을 수행하고 있다. 보건복지부와 문화재청의 경우 각각 사회복지공동모금회 지원사업(법정배분사업) 및 복지사업 4개로 구성되는 5개 사업과 문화유산보존사업 5개를 소관하고 있다.

현재 복지사업의 경우 자금의 성격이 자치단체 경상보조(목305) 또는 자본이전(목412) 형식으로 되어있고, 문화유산보존사업의 경우 민간경상이전(목304), 해외경상이전(목307), 자치단체 경상이전(목305) 또는 자본이전(목412)으로 각각 구성되어 있는 등 전체적으로 보면 복권수익금이 기금 또는 특정자금(민간 또는 자치단체)으로의 전출로만 구성될 뿐 일반회계로의 자금흐름은 나타나지 않고 있다.

이러한 배경에서 볼 때 보건복지부 및 문화재청에는 소관사업에 상응한 기금²⁰⁾이 존재하지 않을 뿐만 아니라 일반회계 내 ‘구분계리 불가(不可)²¹⁾’라는 문제가 발생하기 때문에

복지사업과 문화유산사업이 해당부처로 전입되지 못하고 복권위원회의 사업으로 남게 되는 결과가 초래된다.

또한 사업수행의 책임 한계와 관련하여, 복권기금의 관리주체인 복권위원회는 복권관련 업무의 관리 및 재원배분 업무만을 담당할 뿐, 복권기금사업은 수익금을 배분받은 타 기금의 관리주체 또는 자치단체가 수행하고 있다.

이 같은 구조에서 복권위원회는 해당기관들의 수행사업이 목적에 적합한 지를 판단하고 해당 성과를 관리하는 데 있어 직접적인 역할을 수행할 수 없다. 특히 복지사업과 문화유산보존사업은 각각 보건복지부와 문화재청이 실질적인 소관부처로 되어 있기 때문에 사업 집행과정 또는 성과에 대한 책임성 귀속의 문제가 상존하게 된다. 더욱이 지방자치단체 또는 민간부문에 대한 보조사업의 경우에는 이러한 문제가 더욱 심각할 수 있다.

-
- 20) 예로 문화관광부는 ①관광진흥개발기금 ②국민체육진흥기금 ③문화산업진흥기금 ④문화예술진흥기금 ⑤청소년육성기금의 5개 기금을 갖고 있는 가운데 ②와 ④의 경우 각각 법정배분사업과 일반 공익사업으로서 기금 전입이 이루어지고 있지만 문화재청은 소관기금이 없다. 또한 보건복지부는 ①국민건강증진기금 ②국민연금기금 ③응급의료기금의 3개만이 존재할 뿐이다.
- 21) 복권기금사업을 일반회계에서 집행할 경우, 불용액은 이월되지 못하고 국고로 환수되는 문제가 발생한다.