

< 要 約 >

(豫算案의 特徵)

- '95年度 政府 豫算案의 특징은 統一에 對備하여 財政 基盤을 擴充하고, 經濟를 安定시키기 위하여 재정의 景氣調節機能을 強化한 것임
 - 이를 위하여 租稅負擔率을 증가시키고, 증가된 租稅 收入을 基盤으로 一般會計를 黑字로 편성함
- 부문별 支出構成에 있어서는 國家 경쟁력 強化를 위하여 社會間接資本, 農漁村 構造改善 및 中小企業 지원, 敎育 및 科學·技術 투자 증대에 중점을 둠

(財政에 의한 物價安定)

- 내년도에는 각종 選舉, 대규모 海外資本 유입, 국내외 景氣 上昇勢 등으로 物價 安定이 최대 懸案이 되고 있음
 - 정부는 物價安定을 위하여 一般會計를 黑字로 편성함
 - 하지만 物價 및 成長率과 밀접한 관련이 있는 統合財政收支는 약간의 赤字이므로 財政에 의한 經濟 安定 效果는 크지 않을 것으로 예상됨
- 이에따라 物價安定의 부담이 자연스럽게 換率 및 通貨政策에 집중될 가능성이 있음
 - 물가안정을 위한 緊縮通貨政策은 金利 上昇을 초래하고, 원화의 급격한 平價切上은 貿易收支의 惡化를 초래할 수 있으므로 경제의 안정적 운용을 위해서는 신중하게 고려되어야 함
- 物價安定에 실질적인 도움이 되도록 統合財政收支를 改善하여 通貨·金融政策의 活用度를 줄이는 것이 바람직함
 - 短期的으로는 特別會計의 적자 규모를 축소하여야 함
 - 이는 정부가 보유한 株式의 賣却을 확대하거나, 基金에 대한 出資를 縮小하거나, 融資 資金의 金利를 上向 調整함으로써 가능함
 - 내년중 경기 호조로 조세 수입이 예상보다 증가하여도 追更豫算을 편성하지 말아야 함
 - 長期的으로는 각종 基金의 統廢합을 추진하고, 부실화를 예방함으로써 경기 조절 수단으로 활용하여야 함. 또한, 失業保險과 같은 제도의 도입을 통해 景氣를

自動的으로 安定시키는 장치를 확대해 나가야 함

(稅收 增加分 活用方案)

- 정부는 統一에 對備하여 재정기반을 확충하고자 외국에 비해 상대적으로 낮은 租稅負擔率을 증가시킴
 - 獨逸의 경우에 비추어 볼 때 통일을 대비한 당면 과제는 經濟力의 압도적 優位를 확보하는 것과 國民福祉 水準의 확대임
 - 外國의 租稅負擔率이 높은 이유는 社會保障費가 재정에서 차지하는 比重이 높기 때문이며 統一에 대비한 시급한 課題는 經濟力의 擴充임
- 조세부담률 증가가 國民의 支持를 받으려면 외국에 비하여 낮은 수준인 社會保障部門에 대한 支出을 증가시키거나 國家競爭力 強化部門에 재정지출을 늘리는 것임
 - 所得水準이 增加함에 따라 재정에서 社會保障費가 차지하는 比重이 급속히 增加하는 것이 세계적인 추세임
 - 國家競爭力을 弱화시키고 國民 生活의 不便을 야기하고 있는 社會間接資本의 擴充이 절실히 요구되고 있음
- 長期的으로는 社會間接資本에 대한 民資 誘致를 擴大하여 경제개발비 비중을 낮추어 감으로써 조세부담 증가요인을 줄여나가는 것이 바람직함

(地方 財政自立度 提高)

- 내년도에 地方自治制가 실시되지만 지방정부의 財政自立度を 높이기 위한 방안이 예산에 반영되어 있지 않음
 - 地方政府는 財政을 中央政府에 依存하게 되어 자율성의 기반이 약함
- 현상황에서 地方政府가 財政自立을 追求하게 되면 國民의 租稅負擔이 加重될 수 있음
 - 地方政府의 財政 需要에 비하여 稅入이 지나치게 작은 실정임
 - 지방정부가 地方稅의 擴大를 통하여 財政自立을 추구할 가능성이 높음
- 中央政府가 稅源을 移讓하여 지방의 財政自立度を 提高시켜야 조세부담률 증가요인이 해소됨
 - 예컨대 間接稅 중에서 小賣 단계에서 발생하는 세수를 地方稅로 移讓하는 것도 적극적으로 고려해야 함

I. 豫算案 內容

- 財政基盤을 擴充하기 위하여 租稅負擔率을 增加시킴
- 經濟를 安定시키기 위하여 一般會計를 黑字로 편성함
- 競爭力 強化 部門에 대한 投資를 擴大함
- 硬直性 經費의 比重을 60% 이하로 낮춤

○ 租稅負擔率 增加

- 租稅負擔率이 GNP대비 20.6%로 증가함
- 統一을 대비하여 財政基盤을 擴充하자는 의도임
- 조세부담률이 지속적으로 증가하여 '97년에는 22-23%에 이를 것임
- '92년 이후 一般會計 部門의 支出 增加勢도 확대되고 있음

<租稅負擔 推移>

(천 원, %)

	'91	'92	'93	'94	'95
1인당 조세부담액	886	1,023	1,126	1,349	1,560
GNP대비 조세부담률	17.9	18.7	19.1	19.9	20.6

주: '94, '95년도는 예산 기준임
자료: 경제기획원

<年度別 豫算規模 및 增加率>

(조 원, %)

	'91	'92	'93	'94	'95
일반회계 규모	31.3	33.5	38.0	43.3	50.1
일반회계 증가율	14.3	6.8	13.6	13.7	15.9

주: '94, '95년도는 예산 기준임
자료: 경제기획원

○ 一般會計 黑字, 統合財政收支 赤字

- 일반회계의 흑자화는 財政 支出의 縮小로 經濟(物價) 安定化를 이루려는 정부의 의도가 표출된 것임
- 내년도에 예상되는 物價上昇 요인에 대비하여 흑자 재정정책으로 總需要를 抑制 하자는 의도임
- 一般會計에서 발생한 7천억 원의 黑字를 國債 償還에 사용함
- 그러나 統合財政收支는 赤字로 편성됨

'95年度 豫算案의 主要 爭點

I. 豫算案 內容

- 統合財政收支에는 一般會計, 特別會計, 基金, 非金融公企業이 포함됨

<年度別 統合財政收支 規模 및 比重>

(조 원, %)

	'91	'92	'93	'94	'95
통합재정수지	- 4.0	- 1.7	0.8	- 2.3	- 1.1
GNP대비 통합재정수지 비중	- 1.9	- 0.7	0.3	- 0.8	- 0.3

주: '94, '95년도는 예산 기준임

자료: 재무부, 『한국의 재정통계』 각호.

경제기획원

○ 競爭力 強化를 위한 投資 擴大

- 社會間接資本 投資, 農漁村 및 中小企業 지원, 敎育 및 科學·技術 투자 확대에 중점을 둠

<主要 部門의 豫算 增加率>

(조 원, %)

주 요 부 문	'94년도 예산	'95년도 예산안	증감률
사회간접자본	5.2	6.8	21.9
농림수산업 부문	5.7	8.0	39.4
중소기업 지원	1.4	1.9	29.1
교육 및 산업인력 양성 (교육예산 총계)	1.0 (10.8)	1.3 (12.5)	35.2 (14.9)
환경개선 (양어급, 기금 포함)	0.6 (1.1)	1.1 (1.7)	87.1 (55.8)
국방비	10.5	11.5	9.9

자료: 경제기획원

○ 硬直性 經費 比重 低下

- 일반회계에서 인건비, 망위비, 교부금, 예비비와 같은 硬直性 經費가 차지하는 비중을 60% 이하로 낮추어 재정의 효율성을 증대시킴

<年度別 硬直性 經費 比重>

(%)

	'91	'92	'93	'94	'95
경직성경비 비중	65.9	65.7	64.6	61.8	59.6

자료: 경제기획원

II. 主要 爭點과 代案

1. 財政에 의한 物價安定

- (焦點) 내년도 財政運用의 課題는 物價 安定임
- (政府 立場) 물가안정을 위해 財政政策을 적극적으로 活用하려 함
- (問題點) 일반회계의 흑자로는 物價安定 效果가 微弱하므로 換率 및 通貨政策이 물가안정의 부담을 안게됨
- (提言) 金利 上昇과 貿易收支 赤字와 같은 換率 및 通貨政策의 부작용을 줄이기 위해 統合財政收支를 改善하여야 함

(焦點) 내년도 財政運用의 課題는 物價 安定임

- '95년도에는 각종 選舉가 실시되고, 자본시장 개방의 확대로 막대한 규모의 海外資本이 流入되어 通貨量이 增加할 것으로 예상됨
- 景氣 또한 上昇勢를 持續할 것으로 예상되므로 總需要 增加에 의한 物價上昇의 가능성이 높음

(政府 立場) 物價安定을 위해 財政政策을 적극적으로 活用하려 함

- 一般會計를 黑字로 편성하여 정부부문에서 발생하는 總需要 增加 요인을 縮小함
- 資本市場이 開放되어 해외 통화 유입이 늘어나고 國內 金融市場에 대한 規制가 緩和되어 通貨金融政策에 의한 總需要 管理가 점점 어려워지고 있음
- 따라서 經濟 安定을 위한 財政의 役割 강화를 느끼고 있음

(問題點) 經濟安定을 해칠 요인이 많음

- 統合財政收支 赤字, 經常收支 赤字 확대, 緊縮通貨政策 실시 가능성, 資本市場 開放, 각종 公共料金 등이 문제가 되고 있음
- 일반회계는 흑자이지만 景氣 및 物價와 밀접한 관련이 있는 統合財政收支가 소규모 赤字이므로 경제안정 효과는 크지 않을 것임
- 통합재정은 一般會計, 特別會計, 각종 基金, 非金融公企業을 합친 것임
- 수입 재화의 가격을 하락시켜 物價를 安定시키는 효과가 있으므로 원화의 平價 切上 가능성이 높음
- 수출이 감소하고 수입이 촉진되어 무역적자 폭을 확대될 가능성이 있으나 貿易收支 赤字 規模가 수출입 규모나 GNP 수준에 비추어 소규모이기 때문임
- 緊縮通貨政策을 실시하여 통화량 증가에 의한 物價上昇을 抑制할 가능성이 높음
- OECD 가입을 앞두고 있는 상황이므로 資本市場의 開放 速度를 制限하는 것이 어려울 것임
- 각종 公共料金 引上 요인이 누적되어 있어 강제적으로 抑制하기가 어려울 것임

<'95년도 主要 經濟指標 展望值>

실질 경제성장률	소비자물가 상승률	환율 (연말, ₩/\$)	회사채 수익률 (평균)	경상수지	무역수지
7.5 %	6.4 %	785 원	13 %	-19억 (\$)	2억 (\$)

자료: 현대경제사회연구원

(提言) 換率 및 通貨政策의 副作用을 줄이고 物價安定을 달성하기 위해서는 統合財政收支를 改善하는 것이 最善策임

- 平價切上의 경우, 수입이 증가하고 수출이 감소하여 經常收支의 지속적인 악화를 초래됨
- 緊縮通貨의 경우, 金利가 上昇하고 金利 상승으로 인한 추가적인 자본 유입 요인이 발생함
- 統合財政收支의 改善을 통하여 물가상승 압력을 완화시킴으로써 金利, 換率, 國際收支의 급격한 변화를 완화시키는 것이 필요함

(經濟安定을 위한 財政 運用方案)

(短期方案)

- 特別會計部門의 적자 축소를 통해 統合財政收支를 개선하여야 함
- 주식시장이 호조를 보이고 있으므로 정부가 보유한 株式의 賣却을 확대하여 出資部門의 수입을 증가시킴
- 각종 기금과 산하단체에 대한 出資 規模를 축소調整하여 지출을 줄임
- 경제규모의 확대 및 산업의 고도화에 따라 정책부문에 대한 저리융자가 資源의 效率的 配分을 크게 阻害하고 있으므로 融資部門에서 融資金利를 上向 調整하여 적자 규모를 축소하고 효율성을 향상시킴
- 金融所得의 免稅 限度를 낮추어 소득세의 累進度를 높이는 것도 고려해 볼만함
- 소득세의 누진도가 높아지면 可處分所得이 축소되어 경기를 조절하는 역할을 하게 됨
- 追更豫算을 편성하지 말아야 함
- 租稅收入 增加時 추경예산을 편성하여 財政支出을 擴大하면 재정이 經濟安定과는 反對 方向으로 운영되게 됨

(長期方案)

- 自動安定裝置의 확대
- 失業保險처럼 경기 호조 시에는 고용이 증가하여 적립 규모가 확대되고, 경기 악화 시에는 실업의 증가로 지출이 확대되어 경기를 자동적으로 조절하는 제도의 도입이 필요함
- 각종 基金을 統廢合

- 예산제도 밖에서 비효율적이고 방만하게 운영되어 적자 규모를 확대시키고 있는 각종 基金을 통폐합한 다음, 이를 경기조절 수단으로 활용하여야 함
- 硬直性 經費 減縮
- 일반회계상의 硬直性 經費를 減縮하여 경기조절에 사용할 수 있는 재원의 양을 확대함으로써 재정의 伸縮性을 提高하여야 함

(其 他)

- 政策의 透明性과 豫測可能性 提高
- 정부가 경제에 지나치게 개입하는 것이 오히려 경제의 불안정을 야기할 수 있으므로 物價, 成長率, 金利 등과 연관된 대략적인 準則을 표명하고 그에 따라 정책을 실행하는 것이 바람직함
- 예를 들면 物價 上昇率이 6% 이상으로 되는 경우에만 統合財政收支를 黑字로 편성하고 그 규모도 총재정의 2% 이상이 되게 함

2. 稅收 增加分の 活用 方案

- (現況) 租稅負擔率이 GNP대비 20.6%로 증가함
- (政府 立場) 외국에 비해 낮은 수준인 조세부담율을 높여서 財政基盤을 擴充하고자 함
- (反論) 외국의 租稅負擔率이 높은 이유는 재정에서 社會保障費가 차지하는 比重이 높기 때문임
- (提言 1) 세수 증가분을 社會保障部門이나 社會間接資本 投資에 활용
- (提言 2) 經濟開發費 비중을 낮추어 社會保障部門에 사용

(現況) 租稅負擔率이 增加 추세임

- 내년도 租稅負擔率이 GNP대비 20.6%이고 '97년에는 22-23%에 이를 것임

(政府 立場) 조세부담율을 높여 財政基盤을 擴充하고자 함

- 統一에 對備하여 재정기반을 확충할 필요성이 있음
- 外國과 比較하여 우리나라의 조세부담율이 낮은 편임

(反論) 외국의 租稅負擔率이 높은 이유는 재정에서 社會保障費가 차지하는 比重이 높기 때문임

- 社會保障費用을 除外한 우리나라의 조세부담율은 선진국과 비슷한 수준임
- 所得水準을 考慮하는 경우 우리나라의 조세부담율이 외국에 비해 낮은 수준이 아님. 특히 우리와 발전방식이 유사하거나 경쟁 상대인 일본이나 대만과 비교해 보면 높은 수준임

<租稅負擔率의 國際比較>

	한국 (1995)	미국 (1990)	독일 (1990)	일본 (1989)
GNP 대비 조세부담률	20.6%	20.4% (27.3%)	23.3% (38.5%)	21.1% (29.8%)

주: ()안은 사회보장비를 포함한 조세부담률임
 자료: 경제기획원, 『재정관련 통계집』, 1992-94

<所得水準(\$12,000-13,000)을 고려한 租稅負擔率 比較>

	한국 (1997)	미국 (1980)	독일 (1987)	일본 (1985)	대만 (1992)
조세부담률	22-23*%	20.8%	23.6%	19.4%	19.0**%

주: 사회보장 기여금이 제외된 비율임

* 한국의 경우 추정치임

** 대만의 경우 소득이 \$10,000 수준임

자료: 재무부 조세정책과, 『조세개요』, 1994

경제기획원 조사통계국, 『주요해외경제지표』, 1992

(提言 1) 稅收 增加分을 社會保障部門이나 社會間接資本 投資에 활용한다면 國民的 共感을 얻을 수 있을 것임

- 獨逸의 경우에 비추어 볼 때 통일을 대비한 당면 과제는 經濟力의 압도적 優位를 확보하는 것과 國民福祉 水準을 提高하는 것임
- 성장우선정책으로 인하여 외국에 비해 현격히 낮은 수준인 社會保障部門에 대한 財政 支出을 擴大하여야 함
- 그동안 투자가 소홀히 되어 國際競爭力을 弱화시키고 國民 生活의 不便을 야기하고 있는 社會間接資本에 대한 집중 투자가 필요한 시점임
- 社會間接資本에 대한 지출 규모는 약 6조 7천억 원으로 전년에 비해 21.9% 증가하였지만 아직도 부족한 실정임

(提言 2) 長期的으로는 社會間接資本에 대한 民資 誘致의 擴大로 경제개발비 비중을 낮추어 社會保障部門에 使用하는 것이 바람직함

- 外國에 비하여 財政에서 經濟開發費가 차지하는 比重이 높고 社會保障 및 福祉 比重이 현격히 낮음
- 所得水準이 增加함에 따라 재정에서 社會保障費가 차지하는 比重이 增加하는 것이 세계적인 추세임
- 따라서 經濟開發費를 줄여 社會保障部門에 使用하면 租稅負擔率 증가 요인을 줄일 수 있을 것임

<歲出 對比 經濟開發費 및 社會保障費 比重의 國際比較>

	한국('92)	미국('90)	독일('90)	일본('90)
경제개발비 비중	22.4%	9.6%	9.6%	7.5%
사회보장비 비중	8.6%	20.7%	43.0%	21.5%

주: 중앙+지방재정 기준

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1993

IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1992

3. 財政自立度 提高方案

- (現況) 地方政府의 財政自立度를 증진시킬 방안이 豫算에 반영되어 있지 않음
- (問題點) 地方政府의 財政自立 추구는 결과적으로 租稅負擔의 加重을 가져옴
- (提言) 稅源 移讓을 통한 지방재정의 자립도를 제고시켜야 함

(現況) 내년도에 地方自治制가 실시되에도 불구하고 정부의 財政自立度를 제고 방안이 없음

- 地方自治制의 目的은 地方의 自律性을 보장하고 국민에게 最適의 서비스를 제공하기 위함임
- 이를 위하여 中央·地方間 財政 比重을 결정하고 해당 비중 걸맞는 租稅收入을 확보해 주어야 함

(問題點) 地方政府가 財政自立을 추구할 경우, 국민의 租稅負擔이 加重됨

- 地方財政의 규모는 선진국과 비슷한 수준임
- 총재정에서 地方財政이 차지하는 比重이 계속 增大하고 있음

<地方財政 比重의 國際比較>

	한국 (1992)	일본 (1989)	미국 (1989)	서독 (1989)
총재정중 지방재정의 비중	51.0%	61.1%	50.6%	45.1%

주: 한국의 경우 일반회계 및 특별회계 예산 순계 기준

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도

<總財政중 地方財政의 規模와 比重推移>

(조 원, %)

	1975	1980	1985	1990	1992
지방정부 재정	0.7	3.6	8.5	22.1	40.3
지방재정 비중	30.0	33.9	42.9	49.3	51.0

주: 지방정부재정은 중앙정부의 지방이전 재원이 포함된 것임

자료: 내무부, 『지방재정연감』, 각년도

- 반면에 地方稅는 그 比重이 增加하는 추세이지만 지방정부의 재정 수요에는 훨씬 못 미치는 수준임
- 부족한 財源은 중앙정부의 地方讓與金과 交付金으로 충당되고 있음
- 地方交付金은 정부가 배정하는 방식이어서 지방의 自律權을 侵害하고 있음
- 토지초과이득세의 50%, 주세의 80%, 전화세 및 교육세 전액이 지방양여금이고 국세의 13.25%가 지방교부금임

<地方稅 比重 推移>

(%)

	1975	1980	1985	1990	1993
지방세 비중	10.2	11.7	12.2	19.2	21.9 (45.1)

주: ()안은 지방양여금과 교부금이 포함된 수준임

자료: 재무부, 『조세개요』, 1994

- 地方自治團體가 재정자립을 위하여 稅收擴大를 추구하면 국민의 租稅負擔이 加重될 것임
- 지방세인 綜合土地稅의 과표 현실화('93년도 과표현실화율: 21.3%)로 세수확대를 추구할 가능성이 있음
- 地方債의 발행에 의한 수입의 증대도 궁극적으로 稅負擔이 될 것임

(提言) 稅源 移讓으로 지방정부의 재정 수요를 충족시켜야 稅負擔 增加 要因이 解消됨

- 현행 세제에서 부가가치세나 특별소비세 같은 消費稅의 小賣 段階에 대한 稅收을 지방세로 이전하는 대신에 내국세의 地方交付金 비율을 낮추는 것이 바람직함
- 消費稅는 稅率이 一定하여 소득세에 비하여 景氣變動에 따른 偏差가 작고 인구 분포, 경제력 집중에 따른 地域間 偏差도 상대적으로 작음
- 生産者 段階의 소비세는 地域間 隔差가 심하므로 소매 단계의 소비세가 적당함
- '93년도 내국세에서 消費稅가 차지하는 比重을 보면 附加價值稅가 36%, 特別消費稅가 6% 수준이지만 소매 단계만을 고려하면 이보다 훨씬 낮을 것임

<附 表>

○ '95年度 豫算案

세 입			세 출		
구 분	금액(억원)	증감율(%)	구 분	금액(억원)	증감율(%)
○ 일반회계	501,411	15.9	○ 일반회계	501,411	15.9
· 내국세	411,993	16.3	· 교부금	104,555	15.3
· 교통세	35,558	10.3	· 인건비	70,801	7.7
· 관세 등	34,958	21.6	· 방위비	115,070	9.9
○ 세외수입	18,902	9.5	· 예비비	6,965	11.7
			· 사업비	197,020	19.3
			· 국채상환	7,000	-
○ 특별회계	48,362	10.5	○ 특별회계	48,362	10.5
· 주식매각	18,300	90.7			
· 공공자금예수	31,266	-10.9			
· 용자원리금회수	3,796	65.3			
합계	549,773	15.4	합계	549,773	15.4

○ 一般會計 歲出의 機能別 分類

분 류	'94 예산		'95 예산		증감(%)
	액수(억원)	비중(%)	액수(억원)	비중(%)	
○ 일반행정	16,630	3.8	18,367	3.7	10.5
○ 입법 및 선거관계	1,895	0.4	2,897	0.6	52.8
○ 사법 및 경찰	28,905	6.7	32,586	6.5	12.7
○ 경제개발	97,079	22.4	111,369	22.2	14.7
○ 사회개발	39,102	9.0	41,667	8.3	6.6
○ 교육비	82,410	19.0	93,991	18.7	14.1
○ 방위비	104,675	24.2	115,070	22.9	9.9
○ 지방재정 교부금	47,246	10.9	54,144	10.8	14.6
○ 채무상환 및 기타	1	0.0	7,001	1.4	-
· 양곡증권 상환	0		7,000	1.4	
· 기타	1		1	0.0	
○ 예비비	6,233	1.4	6,965	1.4	11.7
○ 재정부유자 지원	8,324	1.9	17,354	3.5	108.5
일반회계 합계 (양곡증권 상환 제외)	432,500	100.0	501,411 (494,411)	100.0	15.9 (14.3)