

## 財政融資制度의 改編方案

黃晟鉉\* · 李基榮\*\* · 朴釘洙\*\*\*

### 논문 초록

이 논문은 우리나라 재정융자제도 전반의 개편방안으로서 재정융자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하는 방안을 제시하고 있다. 정책적으로 필요한 부문에서 민간금융 시장의 자금을 이용하고 재정은 실세금리와 재정융자시 대출금리간의 이차보전을 담당하는 것이다. 이렇게 전환하면 사업수행 및 관리비용 측면에서 국민경제적 비용절감 효과가 있을 뿐 아니라 우리나라 재정체계의 단순화에 상당히 긍정적인 효과를 미칠 것으로 보인다. 상당수의 기금과 특별회계가 정비될 수 있고, 이러한 예산체계의 단순화 자체가 우리나라 재정운영상의 많은 문제들을 해결하게 될 것이다. 또한 이러한 전환은 우리나라 금융산업 발전 전반에도 긍정적 효과를 미칠 것이다. 본고에서는 재정융자를 이차보전으로 전환하는 논거와 효과 및 실행방안을 제시하고 있으며, 이러한 재정융자제도의 개편은 우리나라 재정운용 전반 및 정책자금을 다루는 금융산업에 막대한 변화를 가져오고, 그 국민경제적 편익이 매우 클 것으로 기대한다.

핵심 주제어: 재정융자, 이차보전

경제문헌 주제분류: H0, H5

\* 인천대학교 경제학과 조교수, e-mail: shwhang@incheon.ac.kr

\*\* 경기대학교 경제학부 조교수, e-mail: kylee@kyonggi.ac.kr

\*\*\* 서울시립대학교 행정학과 부교수, e-mail: jpark@uos.ac.kr

## 1. 서언

재정융자는 정책적 목적을 위해 재정부문에서 조성된 자금을 저리로 빌려주는 정책행위이다. 시장기구에 의해서는 재화나 서비스가 공급되지 않거나 사회적으로 적정한 양이 공급되지 못하는 경우, 그리고 소외계층에 대한 지원 차원에서 정부의 개입이 이루어지게 된다. 이때 재정융자의 혜택은 자금의 가용성(availability) 증대와, 저리로 인한 이자율 차이만큼의 실질적인 재정지원의 두 가지 형태로 나타난다.

정부의 융자사업은 재정활동의 중요한 부분을 차지해왔다. 현재 재정통계자료상의 미비로 전체 재정융자 규모를 정확하게 파악하는 것은 거의 불가능하나, 재정융자를 시행하고 있는 부처에 대한 서베이 자료를 활용하여 시산해 본 결과 중앙정부의 연간 총 재정융자규모가 약 22조 원 수준으로 통합재정의 약 15%, GDP의 4% 수준에 해당하는 막대한 규모이다.<sup>1)</sup>

그러나 최근 저금리기조와 재정부문의 적자 및 국가채무의 급증 등 금융환경과 재정여건이 급격히 변화하면서 재정융자제도 전반의 개편에 대한 논의가 요구되고 있다. 그 가장 중요한 전환방향은 정부가 대규모 재정자금을 조성하여 정책적 목적에 따라 빌려주는 재정융자를 실세금리와 재정융자 시 대출금리와의 차이만큼의 이차를 보전해주는 재정보조로 전환하는 것이다.<sup>2)</sup>

이제는 더 이상 은행대출을 받는 것이 특혜가 아닌 시대로 급속히 전환하고 있고, 따라서 재정부문에서 자금을 조성하여 별도의 관리비용과 서비스비용을 부담하면서 융자를 직접 수행할 이유가 급속히 줄어들고 있다. 만일 공공정책적 목적으로 지원이 필요하다면 저리의 재정융자시 부여하던 혜택을 재정보조로 주면 되는 것이다. 즉 정책적으로 필요한 부문에서 민간금융 시장의 자금을 이용하게 하고, 재정은 실세금리와 재정융자시 대출금리(지원금리) 간의 이차보전을 담당하는 것이다.

이제는 더 이상 별 의미가 없는 재정융자사업들이 관성적으로, 그리고 기금이 조성되어 있기 때문에 지속되는 것을 막아야 한다. 정책적으로 반드시 필요한 융자사

1) 기획예산처(2002) 자료를 활용한 추계이다.

2) 재정융자제도 개선에 관한 최근의 대표적 연구로서 한국개발연구원(2000)을 들 수 있다. 이 연구에서는 우리나라 재정융자제도 전반의 문제점과 개선방안을 제시하고 있으며, 특히 재정융자시 재정보조율을 명시적으로 계산하고 이를 사업부문별로 조정하는 방안을 제시하고 있다. 그러나 이 연구에서는 재정융자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하는 문제는 다루지 않고 있다.

업이라면 동일한 목적을 달성하면서 이차보전으로 전환할 수 있다. 재정용자가 이차보전으로 전환되면 동일한 정책적 목적을 달성하면서도 국민경제적 관점에서 비용절감 효과를 얻을 수 있다. 재정부문에서 대규모 자금을 조성할 필요가 없고, 재정용자를 수행하고 관리하기 위한 비용이 절감될 수 있으며, 기금과 특별회계가 난립한 재정체계가 단순화되어 재정자원 배분의 효율성이 제고될 수 있을 것이다. 기금이 수행하는 융자사업을 관리하기 위해 별도로 설립된 산하단체의 조직도 슬림화할 수 있을 것이다. 재정용자를 이차보전으로 전환하는 것은 통합재정수지 상의 재정규모를 축소하고 재정수지를 개선하는 효과도 갖는다. 이러한 재정용자제도의 개혁을 통한 재정체계의 단순화는 민영화와 탈규제 및 규제 질적 수준 제고, 시장친화적 메커니즘의 도입, 분권화, 그리고 탈관료제화(debureaucratization)라는 신 공공관리의 정부재창조(reinventing government) 정책방향과 궤를 같이 하는 것이라 하겠다.<sup>3)</sup>

또한 재정용자를 이차보전 방식으로 전환하면 우리나라의 금융산업 전반에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 획일적·일방적으로 정해진 수수료를 받고 정부가 추천한 수혜자에게 대출을 해주고 금융기관이 모든 책임을 떠맡는 구조에서 탈피하여, 금융기관 스스로의 대출업무 일환으로 용자가 이루어지고 수혜자는 정부로부터 이차만큼의 지원을 받는 구조로 전환되는 것은 금융기관의 자율경영환경 조성을 진일보시키는 제도변화라 할 수 있다. 하나의 산업으로서의 금융산업의 자생적 성장을 저해하는 관치금융의 요소가 줄어들게 되는 것이다.

본 연구는 현재에도 각종 특별회계와 기금에서 대규모로 운용되고 있는 재정용자제도의 전면적 개편방안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 그 핵심적 개편방안은 재정용자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하는 것이다. 이 논문에서는 재정용자를 이차보전으로 전환하는 논거와 방법 및 그 파급효과를 제시하고자 한다. 만일 이러한 방안이 실행된다면 이는 우리나라 재정운용 전반과 정책자금을 다루는 금융산업에 막대한 영향을 미칠 수 있는 변화를 가져올 것이며, 그 국민경제적 실익이 매우 클 것으로 기대한다.

이 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 우리나라 재정용자제도의 현황과 규모를 설명하고 있다. 제Ⅲ장에서는 제도개편 방안을 검토하게 된 배경으

3) United Nations, *World Public Sector Report-Globalization and the State*, 2001, pp. 32~36.

로서 최근의 금융환경과 재정여건의 변화내역을 간략히 살펴보고 있다. 제Ⅳ장은 본 논문의 핵심적 내용인 재정용자를 이차보전으로 전환하는 개편의 논거와 기대효과, 그리고 그 실행방안을 제시하고 있다. 마지막으로 제Ⅴ장은 이 논문의 요약 및 결론이다.

## Ⅱ. 재정용자제도의 현황

우리나라 재정용자제도의 가장 중요한 문제가 그 현황조차 제대로 파악하기 어려울 정도로 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 재정용자에 대한 종합적이고 체계적인 관리체계가 결여되어 있다. 그리고 다른 여러 재정운용에서와 마찬가지로 더 이상 정부기능이 아닌 불필요한 사업이 행해지거나 유사사업이 중복적으로 이루어지기도 하고, 금리와 거치기간 등 재정용자조건이 체계적으로 적용되지 못하고 있는 문제들이 제기되고 있다.

재정용자 규모를 파악하기 위한 자료로서 정부에서 발간하는 『채권현재액총계산서』와 『한국통합재정수지』, 그리고 한국은행에서 발간하는 『국민계정』을 사용할 수 있다. 채권현재액총계산서에서는 일반회계 및 특별회계, 그리고 공공기금에 대하여 ‘용자회수금’이 제시되어 있는데 여기서 전년도 용자회수금과의 차이는 금년도 용자원금의 순증분을 의미한다. 한편 한국통합재정수지에서는 통합재정(일반·특별회계 및 공공기금)의 ‘순용자’ 금액이 제시되어 있는데, 개념상 이는 위에서 언급한 용자회수금의 순증분과 유사하다. 마지막으로 국민계정에서는 중앙 및 지방정부와 사회보장기금이 민간부문(금융기관, 법인기업, 개인)에 제공한 ‘정부용자’의 연도별 규모 및 잔고가 제시되어 있다.

그러나 이러한 통계 가운데 어느 것도 재정용자규모의 정확한 지표가 되지는 못하는 것으로 판단되며, 또한 이들 지표들 사이에서 일관된 관계도 발견하기 어렵다. 채권현재액총계산서의 용자회수금과 한국통합재정수지의 순용자는 기타기금의 용자를 제외하고 있으며, 전대차관 및 출자금 등을 포함하고 있다. 또 국민계정의 정부용자는 지방정부 및 사회보장기금을 포함하고 있다.<sup>4)</sup>

4) 한국개발연구원(2000)에서 파악한 내용을 활용하였다.

이러한 점을 염두에 두고 각 자료에서 제시하고 있는 재정용자 규모를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 채권현재액총계산서에 나타난 용자회수금은 GDP 대비로 볼 때 지속적인 증가추세를 보여왔다. 1970년대 초 GDP 대비 5% 정도였던 용자회수금은 2000년에 23%를 상회하였다. 용자회수금 증가분은 평균적으로 GDP 대비 2%의 수준을 보여왔으며, 최근에는 그 등락폭이 커지는 경향이 나타나고 있고 2000년의 경우 3%수준을 나타낸다.

한국통합재정수지에 나타난 GDP 대비 순용자규모는 1980년대 초에서 1980년대 중반까지 하락하는 추세를 보인 후 1980년대 말 증가추세로 반전하여 1998년에는 5%를 상회하였으나 최근 다시 하락하는 추세를 보이고 있다. 한편 이는 용자회수금의 증가분과는 별다른 상관관계를 보이지 않는다.

국민계정에 나타난 GDP대비 정부용자 규모는 1990년대 초까지 다소 하락하는 추세를 보인 후 급격히 증가하여 1998년에는 3% 수준에 달하였다가 다시 급격히 하락하여 2000년에는 2% 수준을 나타낸다. GDP 대비 정부용자 잔액은 1970년대 초 20% 이상의 수준에서 1970년대 말 7% 수준으로 하락한 후 최근 14% 수준으로 증가하고 있다.

이와 같이 자료의 출처에 따라 그 규모가 달리 나타나므로 재정용자의 전체규모를 파악하는 실질적인 방법은 각 부처에서 수행하고 있는 재정용자에 대한 서베이 자료를 활용하는 것이다. 본 연구에서는 기획예산처의 도움을 받아 비록 완결된 자료라고는 할 수 없으나 각 부처에 대한 서베이 자료를 기초로 하여 재정용자 규모를 시산해 보았다.

우선 재정용자특별회계에서는 2002년 예산상 34개 사업에 대해 총 16.7조 원의 용자가 제공되고 있다. 이는 2000년과 비교하여 사업수로는 22개가 감소한 반면 회계규모는 3.4조 원 증가한 것이나 금융구조조정을 위한 용자사업규모가 7.3조 원에 달하고 있다는 점을 고려해야 한다.<sup>5)</sup> 2002년 예산상 5개 특별회계에서는 105개 사업에서 총 2.4조 원의 용자가 계획되어 있다. 이 중 규모가 큰 것은 에너지및자원사업특별회계 1조 267억 원, 농어촌구조개선사업특별회계 9,670억 원, 그리고 환경개선특별회계 3,325억 원 등이다.

기금의 경우 재정용자 규모는 16개 기금 92개 사업에서 총 19.0조 원(공공기금

5) 실제로 금융구조조정을 위한 재특의 용자는 이자지급을 위한 것으로 일반 사업수행을 위한 용자와는 구분하여 접근해야 한다.

14.8조 원, 기타기금 4.2조 원, 2001년 기준)이다. 기금 가운데 용자규모가 가장 큰 것은 국민주택기금(11.5조 원)이고, 그 다음은 중소기업창업및진흥기금(3.9조 원), 농수산물가격안정기금(1.6조 원) 등이다.

이러한 자료를 기초로 중복을 피하고 전체규모를 시산해 보면 대략적으로 우리나라 중앙정부의 연간 전체 재정용자사업의 규모가 약 22조 원 수준인 것으로 분석된다. 이는 통합재정규모의 약 15%, GDP의 4%에 해당하는 규모이다.

### Ⅲ. 최근의 금융환경 및 재정여건의 변화

#### 1. 금융환경 변화

우리나라의 금융시장은 양적·질적인 측면에서 급격한 변화를 경험하고 있다. 금융자산과 소득의 비율인 금융연관비율(financial interrelations ratio)<sup>6)</sup>을 이용하여 금융시장 규모의 성장추이를 살펴볼 수 있는데, 우리나라의 금융연관비율을 보면 1970년의 2.57에서 2000년에는 7.5수준으로 상승하였다. 이는 지난 30년간 국내금융자산이 국민경제 규모에 비하여 연평균 4.3% 포인트만큼 더 빠른 속도로 성장하였음을 의미한다. 금융시장의 양적 확대는 앞으로도 계속될 전망이다. 최근 연구결과<sup>7)</sup>들에 의하면 우리나라의 금융연관비율은 지속적으로 상승하여 2010년에는 선진국 수준에 도달할 것으로 전망된다.

한편 금융시장에서는 금융의 증권화(securitization) 및 탈금융중개화(disintermediation) 현상이 빠른 속도로 전개되는 질적 변화가 나타나고 있다. 금융시장에서 신용도가 우수한 대기업은 자금조달에 있어 은행대출보다는 CP, 회사채, 전환사채 및

6) 금융연관비율은 개별국가 또는 국가집단간의 금융구조의 차이 및 각국의 금융발전과정의 차이를 파악하기 위해 Raymon W. Goldsmith에 의해 처음 도입된 개념으로 금융자산과 실물자산간의 관계를 나타내 준다. Goldsmith는 실물자산 총액과 순대외자산의 합계인 국부(national wealth)에 대한 금융자산잔액의 비율을 금융연관비율로 정의하였다. 그러나 실제로 이렇게 정의된 금융연관비율을 산출하기 위해서는 실물자산에 관한 통계가 있어야 하지만 그렇지 않은 경우 경상 GNP를 사용한 금융자산·소득비율을 금융연관비율의 대용변수로 주로 사용하고 있다.

7) 이덕훈 외(1998), 한국개발연구원(2000).

신주인수권부사채 등 직접금융의존도를 증가시키고 있다. 이와 같은 탈금융중개화가 진전됨에 따라 은행 등의 금융중개기관은 가계자금을 비롯해 중소기업여신과 무역관계여신 등 기업의 단기운영자금을 주로 공급하는 체제로 변화하고 있다. 은행의 기업대출 행태의 변화를 보면 중소기업에 대한 대출비중이 지속적으로 증가하고 있는 반면에 대기업에 대한 대출 비중은 감소하고 있다. 일반은행의 기업대출 중 중소기업의 대출비중은 약 70%정도로 그 점유비중이 10년 사이에 12% 포인트 가량 증가하였다.

또한 금융기관들의 가계 및 주택자금 대출도 급증하는 추세에 있다. 일반은행의 원화대출금 중 가계 및 주택자금 대출의 비중은 1991년 9%에서 2000년에는 39%로 10년간 4.3배로 증가하였다. 기업자금대출 비중의 감소와 가계·주택자금대출 비중의 증가 추세는 1990년대 내내 계속되었으나 1997년 금융위기 발생 이후 그 추세는 더욱 현저하게 나타나고 있다. 기업대출의 부실화로 대규모 손실을 경험한 은행들이 위험성이 큰 기업대출을 기피하고 상대적으로 안전한 주택담보대출을 적극 확대한 결과이다. 최근 많은 은행들이 소비자금융의 강화를 경영목표로 내세우고 있어 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 예상된다.

금융기관들의 가계 및 주택금융 확대 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 우선 기업들이 재무구조와 경영투명성을 획기적으로 개선하지 않는 한 금융기관들은 여전히 기업부문의 위험이 상당히 존재하는 것으로 인식할 것이다. 한편 주택가격이 안정세를 보이고 있어 가계대출의 담보가치가 급락할 우려는 크지 않고 주택담보대출시 현재 부동산 가격의 약 60% 정도를 한도로 대출하고 있어 담보가치가 하락하더라도 부실우려가 상대적으로 적은 편이다. 또한 가계대출이 민간대출에서 차지하는 비중이 크게 상승하였으나 아직 선진국 수준을 밑돌고 있다. 미국의 경우 금융기관 대출 중 가계대출이 차지하고 있는 비중이 53~54% 정도이다. 또한 금융기관 주택대출잔액이 일반자금 대출잔액의 3배 정도인 데 반해 우리나라의 경우는 정반대로 일반자금대출이 주택자금대출의 3배 이상 된다.

한편 우리나라의 대표적인 시장금리인 회사채 수익률은 그동안 만성적인 자금의 초과수요를 반영하여 높은 수준을 보여 왔다. 특히 IMF 외환위기 이후 20%(3년 만기 회사채수익률)를 상회하던 시장금리가 1998년 상반기부터 급속히 안정되기 시작하여 2001년 평균 7.3%대를 유지하는 등 저금리 기조가 정착되어 가고 있다. 국채금리(국민주택채권 1종 5년만기)도 2001년 평균 6.5%대로 하향안정화되었다. 이

와 같은 추세는 향후 예상되는 경제성장률, 물가상승률 등을 감안할 때 기초적으로 큰 변화는 없을 것으로 예상된다.

이상과 같은 금융시장의 양적 성장, 금융의 증권화 및 탈금융중개화, 중소기업 대출의 증가, 가계 및 주택자금 대출의 증가, 저금리 기초의 정착 등의 제 변화는 재정융자제도의 역할과 기능에 대해서도 중요한 변화를 시사하고 있다. 민간 금융 시장이 양적으로 성장하고 은행의 중소기업·가계·주택자금 대출이 증가하였으며 저금리 기초가 정착된 것은 다른 한편으로 재정자금 조성에 의한 융자의 역할이 줄어들고, 주로 재정융자가 이루어지는 중소기업, 농업, 주택 분야에 대한 은행자금의 공급이 늘어났으며, 저금리 기초의 정착으로 저리의 재정자금 공급이 갖는 이점도 줄어든 것을 의미하기 때문이다. 따라서 이러한 금융환경 변화 속에서 재정융자제도의 개편이 요구되는 것이다.

## 2. 재정여건 변화와 재정개혁의 필요성

1997년 경제위기 이후 급격한 경기변동과 구조조정 과정에서 재정의 건전성은 급격히 악화되었고, 최근 국가채무 잔고도 빠르게 증가하였다. 2002년의 중앙정부 재정규모는 통합재정 기준(일반회계, 특별회계, 공공기금 포함, 순제)으로 148.4조 원이다.<sup>8)</sup> 최근의 통합재정수지 변동을 보면 GDP에 대한 비율로 1997~99년 중 각각 1.5%, 4.2%, 2.7%의 적자를 보였다. 이와 같이 재정적자가 급격히 늘어나면서 국가부채도 당연히 크게 늘어났고, 재정건전화의 추진이 가장 중요한 현안과제로 부각되었다. 그런데 2000년도 예산상의 통합재정수지 목표는 원래 GDP 대비 3.4%의 적자였으나 통합재정수지가 실적치로는 GDP 대비 1.3%의 흑자를 달성했다. 그리고 이러한 추세가 현재까지 이어지고 있다.

최근의 재정수지 변동과 관련하여 여기서 강조해야 할 점은 2000년의 재정흑자 전환에도 불구하고 우리 경제의 재정적자 및 국가채무 문제는 그대로 남아 있다는 사실이다. 최근의 재정수지 개선의 가장 중요한 요인은 국민연금기금의 흑자로, 2000년에는 11.2조 원, 2001년에는 13.4조 원 규모이다. 그러나 연금의 각 출금은 현재에는 재정흑자 요인이나 미래의 지급을 위한 적립금으로 현재의 왜곡된 연금수

8) 통합재정수지상의 재정규모는 세출 및 순융자 기준으로 재정융자 규모에서 융자 회수분을 제외한 순융자 규모가 재정규모에 포함된다.



급 구조가 개혁되지 않는다면 재정에 엄청난 부담을 주게되어 있다. 그리고 더욱 중요한 점은 이미 150조 원 이상 투입된 공적자금 중 상당분의 회수가 불가능할 것이고, 따라서 이자비용을 포함하여 공적자금 투입분에 대한 재정소요가 향후 수년간에 걸쳐 큰 부담으로 작용하게 된다는 점이다. 그밖에 남북관계의 불확실 요인 등을 고려할 때 재정건전화 및 국가채무의 관리문제는 우리 경제의 가장 중요한 현안과제임에 분명하고, 이제부터 본격화되는 문제라 할 수 있다.

최근의 재정운영에 있어 가장 중요한 정책과제는 재정건전화의 올바른 전략을 수립하는 것이다.<sup>9)</sup> 현재와 같은 상황에서 향후 수년간의 올바른 재정정책기조 설정은 다음과 같은 제 측면에서 매우 중요한 의미를 가진다. 우선 재정건전성의 회복과 국가채무의 적절한 관리 문제이다. 1997년의 위기는 상대적으로 건전했던 재정의 지원으로 극복할 수 있었으나 이제는 재정상황도 급격히 악화되었으므로 이의 적절한 관리책이 요구된다. 재정건전화의 문제는 지금까지 금융산업 구조조정을 위해 투입된 공적자금의 회수 불능분에 대한 재정부담이 가시화되는 향후 수년간에 걸쳐 본격화될 것이다. 재정건전성의 회복을 위해서는 재정부문에서의 불요불급한 사업수행을 방지하고 낭비사례를 막기 위한 노력이 크게 강화되어야 한다.

그리고 경제위기 이후 구조조정 및 실업대책 등에 많은 재정자금이 투입되면서 우리 경제의 성장잠재력을 유지·배양하는 공공투자는 위축될 수밖에 없었고, 이를 정상화시키는 과제도 우리경제의 지속적인 성장을 위해 중차대한 문제이다. 특히 미래를 내다보는 민간부문의 R&D 투자 여력 등이 크게 부족한 현 상황에서는 더욱 그러하다. 우리 경제의 성장잠재력을 회복하는 것이야말로 가장 중요한 재정건전화의 전략이다.

또한 경제위기를 겪으면서 소득분배 상황이 빠르게 악화되고 있다는 것이 일반적인 평가이고, 따라서 분배개선과 국민 삶의 질 제고를 위한 재정기능의 재정립이 요구되고 있다. 중장기적으로 재정건전화를 이루어 나가면서 정부가 담당해야 할 이러한 기능을 적절히 수행하게 하는 재정운영상의 중기적인 비전과 전략 수립이 요구되고 있다.

그런데 지금까지 비록 위기상황의 극복을 위한 재정의 대응은 비교적 성공적이었다고 할 수 있으나, 보다 근본적인 정부개혁 및 재정개혁의 성과는 만족스럽지 못한

9) 이러한 재정정책방향에 대한 논의는 황성현(2000)에서 제시된 바 있다.

것으로 보인다. 민간부문의 구조조정을 선도할 수 있는 정부 및 재정개혁이 제대로 이루어지지 못할 경우 국가경쟁력의 회복은 물론 재정건전성의 회복이나 국가발전을 위한 재정기능의 수행은 근본적으로 불가능하게 될 것이다. 재정정책 기능의 정상화는 정부개혁과 재정개혁이 제대로 이루어진 토양 위에서만 가능할 것이다.

연간 중앙정부에서만 148조 원이 넘는 예산지출의 효율성이 확보되어야 하며, 이를 위한 재정개혁의 중요성은 특히 국가채무가 급격히 늘어난 현시점에서 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 여기서는 이러한 맥락에서 재정개혁의 중요한 과제 중의 하나로서 재정융자제도의 전반적인 개선방향과 그 구체적 정책대안을 제시하고자 하는 것이다.

#### IV. 재정융자제도의 개편: 이차보전 방식으로의 전환

##### 1. 이차보전 방식으로 전환해야 하는 논거

지금부터 불과 5~6년 전까지만 해도 필요한 자금을 확보할 수 있다는 것 자체가 재정융자의 중요한 혜택이었다. 물론 현재에도 자금의 가용성 확보 차원에서의 혜택이 없는 것은 아니며, 특히 투자의 회임기간이 길어 장기에 걸친 자금 확보가 중요한 경우 등에 있어서는 여전히 자금의 가용성 확보 자체가 재정융자의 중요한 기능이다.<sup>10)</sup> 그러나 최근의 급변하는 금융환경 속에서 자금의 확보 자체의 중요성은 크게 줄고 있는 것이 현실이다. 개발연대에 있어서 만성적인 자금에 대한 초과수요가 존재하는 상황에서는 은행대출을 이용할 수 있는 것 자체가 하나의 특혜였다. 따라서 과거의 재정융자는 자금의 확보라는 차원에서도 분명히 중요한 혜택이었다. 자금시장에서 규제되고 있는 대출금리 수준의 정책금융이 이루어지더라도 그것은 중요한 정책적 지원이 될 수 있었다. 여기에 융자금리가 낮아질수록 그 이차만큼 혜택이 커지는 것은 자명하다.

10) 융자기간이 장기인 경우 불확실성 등의 이유로 금융시장의 실패가 있을 수 있다. 농어촌부문의 저소득층 지원을 위한 일부 융자의 경우 사실상 융자금 회수를 포기하고 시혜적인 차원에서 이루어지는 사업들이 있을 수 있다. 연금기금의 경우 연금자산을 담보로 하여 추가적인 자금 확보를 목적으로 한 대출이 이루어지기도 한다. 이러한 예들이 자금의 가용성 측면에서 여전히 중요한 재정융자의 예가 될 것이다.

그런데 현재와 같이 은행의 문턱이 낮아지고 시장실세금리가 하향 안정세를 보이고 있는 상황에서는 자금확보 자체는 별 의미가 없는 경우가 많이 나타나고 있다. 실제로 대부분의 재정융자는 담보설정이나 신용보증하에서 실행되고 있다. 따라서 현재 재정융자를 이용하고 있는 이용자가 실세 대출금리를 지불할 의사가 있는 경우 자금의 확보 자체에는 별문제가 없는 경우가 거의 대부분의 경우로 파악되고 있다. 그런데 최근의 저금리 기조하에서 재정융자의 대출금리와 실세금리 간의 격차가 줄어들고 있어서 계획된 정책자금이 제대로 소화되지 않고 있는 경우가 많이 나타나고 있다. 금융기관에서 정책금융을 담당하는 실무자의 이야기를 들어보면 실세금리와 정책자금 대출금리의 격차가 1~2% 포인트 정도에 그치는 경우, 정책자금의 이용은 여러 가지 복잡한 서류 절차를 요구하기 때문에 일반자금을 이용하게 된다고 한다. 즉, 현재의 재정융자는 실세금리와의 격차가 약 2% 포인트 이상 나는 경우 그 이차만큼의 혜택을 위해 이용되고 있는 경우가 대부분이라는 것이다.<sup>11)</sup>

그렇다면 재정융자의 혜택은 결국 이자율의 차이에서 비롯되고,<sup>12)</sup> 따라서 재정융자를 이차보전의 재정정보조로 전환하는 방안을 당연히 고려해 보아야 한다. 일반적으로 수혜자의 혜택이 같다면 이차보전을 위한 재정정보조가 재정융자에 비해 그 절차나 사업관리 측면에서 훨씬 간단하고 비용이 적게 든다. 정부 입장에서 보면 대규모로 자금을 조성할 필요가 없고, 금융기관에 지급하는 별도의 수수료도 필요 없게 된다. 재정융자를 위해 굳이 대규모의 기금을 별도로 설치·운용할 필요도 없고, 융자사업을 관리할 현재와 같은 수준의 조직도 필요 없다. 사업대상을 선정하여 지원하고자 하는 이차만큼을 일반회계 예산에 반영하면 되는 것이다.

이제 다음과 같은 계산을 통해 이차보전 방식이 재정융자 방식에 비해 국민경제적 관점에서 보다 효율적임을 보다 엄밀하게 살펴보기로 한다. 분석을 위해 다음과 같이 변수들을 설정하기로 한다.

$r_D$  = 정부사업 평가에 적용되는 실세금리(할인율)

- 11) 이는 실제 정책금융을 담당하는 담당자의 경험을 통해 최근에 자금의 가용성 확보 차원에서는 재정융자가 별 의미가 없고, 일정 수준 이상의 이자율 차이가 있을 때에만 재정융자를 이용한다는 것을 확인할 수 있음을 뜻한다.
- 12) 위에서 지적한대로 여전히 자금의 가용성 차원에서 중요한 재정융자는 일부 존재한다. 농어촌에 대한 지원 차원에서 이루어지는 시혜성 융자 등이 그러하다. 여기서의 논의는 이러한 일부의 융자를 제외한 나머지 부분을 이차보전으로 전환하고자 하는 것임을 밝혀 둔다.

$r_B$  = 은행의 실제 대출금리

$i$  = 재정용자 대출금리

$i_f$  = 재정용자 융자금리<sup>13)</sup>

$b$  = 재정용자 취급 수수료율

$D$  = 재정용자 대출금

$n$  = 재정용자 거치기간

현시점에서  $D$ 원 만큼의 재정용자가 이루어지는 경우를 먼저 상정해 보자. 정부의 입장에서 보면 현시점에서  $D$ 원을 지불(융자) 하고  $n$ 년 동안 매년  $i_f D$ 원의 이자를 받고  $n$ 년 직후에 원금  $D$ 원을 상환 받는다.<sup>14)</sup> 이때 정부 입장에서의 재정용자의 비용은 현재 지불하는  $D$ 원과 미래에 상환 받는 원리금의 현재가치와의 차이로 정의된다. 정부가 받는 원리금의 현재가치를  $PV$ 라고 하면  $PV$ 는 다음과 같이 계산된다.

$$\begin{aligned}
 PV &= \frac{i_f D}{1 + r_D} + \frac{i_f D}{(1 + r_D)^2} + \cdots + \frac{i_f D}{(1 + r_D)^n} + \frac{D}{(1 + r_D)^n} \\
 &= \frac{i_f D}{r_D} + \frac{(r_D - i_f) D}{r_D (1 + r_D)^n}
 \end{aligned} \tag{1}$$

따라서 재정용자 방식의 비용(이것은 국민경제적 비용이다)  $SC1$ 은 다음과 같다.

$$SC1 = D - PV = \frac{(r_D - i_f)}{r_D} \left[ 1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D \tag{2}$$

이제 다음으로 재정용자 대신에 이자율 차이만큼을 정부가 보조하는 방식의 국민

13) 재정용자 수행 시 융자금리는 정부가 재정용자를 대행하는 금융기관에 자금을 빌려주는 금리이고, 대출금리는 융자금리에 수수료율을 포함해서 자금을 이용하는 사람이 금융기관에 지불하는 금리이다.

14) 예를 들어 이자율이 10%인 경우  $0.1 \times D$ 원의 이자를 받는다. 이 계산에서 이자율의 단위는 이처럼 정의되고, 따라서 수수료율이 1.5%인 경우  $b=0.015$ 이다.

경제적 비용을 계산해 보자. 정부는  $D$ 원을 융자해주는 대신에  $n$ 년 동안 매기 이자율차이에 해당하는 만큼을 지원해준다. 이 때 이자율 차이  $i_s$ 는  $r_B - i$ 로 정의되고 혜택을 받는 자는 매기  $i_s D$ 원만큼의 지원을 받는다. 이러한 지원을 해주는 것의 현재가치를 계산하면 다음과 같고, 이것이 두 번째 방식, 즉, 이차보전 방식의 비용 SC2이다.

$$\begin{aligned} \text{SC2} &= \frac{i_s D}{1+r_D} + \frac{i_s D}{(1+r_D)^2} + \dots + \frac{i_s D}{(1+r_D)^n} \\ &= \frac{i_s}{r_D} \left[ 1 - \frac{1}{(1+r_D)^n} \right] D \end{aligned} \quad (3)$$

이제 두 가지 방식의 비용의 차이  $\Delta \text{SC} = \text{SC1} - \text{SC2}$ 를 구해보면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

$$\begin{aligned} \Delta \text{SC} &= \frac{(r_D - i_f - i_s)}{r_D} \left[ 1 - \frac{1}{(1+r_D)^n} \right] D \\ &= \frac{(r_D + b - r_B)}{r_D} \left[ 1 - \frac{1}{(1+r_D)^n} \right] D \end{aligned} \quad (4)$$

위의 식을 보면  $\Delta \text{SC}$ 의 부호는  $r_D + b$ 와  $r_B$ 의 상대적 크기에 의존한다. 만일 전자가 후자보다 크다면  $\Delta \text{SC}$ 의 부호는 양이 되고 이는 재정융자 방식의 비용이 이차보전 방식의 비용보다 크다는 것을 의미한다. 즉,

$$\begin{aligned} \Delta \text{SC} &\begin{matrix} > 0 \\ < \end{matrix} & \Leftrightarrow & \begin{matrix} r_D + b > r_B \\ < \end{matrix} \end{aligned} \quad (5)$$

실제로 우리가 기준으로 삼을 수 있는 경우는  $r_D = r_B$ 인 경우이다. 즉 두 가지

15)  $i_f = i - b$ ,  $i_s = r_B - i$ 이므로  $r_D - i_f - i_s = r_D + b - r_B$ 이다.

금리가 시장 실세금리로서 일치하는 경우이고, 이 때  $\Delta SC > 0$  ( $b > 0$ )이다. 일반적으로 재정자금 집행의 국민경제적 기회비용을 평가하기 위해서는 시장 실세금리를 적용해야 한다. 정부사업의 비용이나 편익의 현재가치를 산출하기 위한 할인율로는 기본적으로 시장 실세금리가 이용되어야 한다. 일반적으로 공공사업의 평가에 적용되는 할인율로 민간할인율을 사용하며,<sup>16)</sup> 이는 민간자본시장에서 형성된 시장이자율이다. 자본시장이 완전경쟁적이라면 여기서 형성된 시장이자율은 소비자의 시간적 선호를 적절히 반영하고 있으며, 동시에 자본이 갖는 한계생산성과 일치하게 된다. 위의 계산에서 금융기관의 실세 대출금리도 원칙적으로 이 시장 실세금리에 근접할 것이다. 어쨌든 위의 계산은 금융기관의 실세 대출금리가 시장 실세금리를 금융기관 수수료율(약 1.5% 수준) 이상으로 초과하지 않는 한 이차보전 방식이 비용 측면에서 효율적임을 보여주고 있다.

이를 보다 직관적으로 설명하면 다음과 같다. 현재 시장 실세금리가 8%이고 이 금리 수준에서 금융기관에서 차입할 수 있다고 하자. 이러한 상황에서 정부가 재정자금을 이용하여 3.5%의 재정융자를 하면, 여기에 1.5%의 수수료가 붙어서 재정융자를 이용하는 사람은 5%의 이자율에 자금을 빌릴 수 있다고 하자. 이 경우 정부는 재정융자를 시행하면서 시장 실세금리에 비해 4.5%의 비용을 지불하는 것이고 재정융자를 받는 사람의 실제 혜택은 3%의 이차이다. 이를 이차보전 방식으로 전환하면 당연히 3%의 비용만 들고 수수료율 1.5% 만큼의 비용이 국민경제적으로 절약된다. 재정융자시 정부의 입장에서의 4.5%의 비용 중 1.5%는 재정융자를 수행하는 금융기관의 수수료로, 3%는 차입자의 혜택으로 돌아가는 것이다. 정부는 4.5%의 혜택을 주지만 융자를 이용하는 자가 1.5%의 수수료를 부담하므로 순 혜택은 3%가 된다.

이 예를 다시 다음과 같이 설명해 보자. 정부가 조세 등으로 조성한 자금 100원이 있고 위에서와 같은 금리와 수수료가 적용된다고 하자. 정부가 이 돈을 적절히 투자하면 시장 실세금리 정도의 수익을 올릴 수 있다. 즉, 연간 8원의 수익이 생긴다.<sup>17)</sup> 이 수익을 재정융자 방식이 아닌 이차보전 방식으로 지원하는 데 쓰면 3원의

16) 민간할인율 이외에 사회적 할인율과 자본의 기회비용이 할인율로 사용된다. 여기서는 공공사업을 평가하는 할인율로 시장금리를 이용할 때 이차보전 방식이 비용 측면에서 우월함을 보이고 있으며,  $r_D$ 와  $r_B$ 가 반드시 일치하지 않는 경우에도 이차보전이 비용 측면에서 우월한 일반적 조건을 도출하고 있다.

비용이 들고 지원 후에도 5원이 남게 된다. 그런데 100원을 재정융자 방식으로 지원하면 정부가 이자로 받는 것은 3.5원으로 이차지원 방식에 비해 1.5원, 즉 수수료만큼 수익이 줄어든다. 융자혜택을 받는 사람 입장에서는 자금의 원천이 정부가 아닌 민간금융기관일 뿐 이차지원 하에서 동일한 혜택을 받는다. 민간금융기관의 입장에서는 지금까지 정부가 자의적으로 정해주었던 수수료율이 아닌 예대마진만큼의 이익을 얻는데 일반적으로 현재의 예대마진은 재정융자의 수수료율을 상회한다.<sup>18)</sup> 지금까지 일반적으로 예산당국자는 융자는 돈이 남아 있고 보조는 돈이 없어진다는 단순논리 차원에서 보조보다 융자를 선호하는 경향이 있었지만 이는 자금운용의 기회비용을 고려하지 않은 잘못된 계산의 결과일 뿐이다.

이러한 논의를 조금 더 확장해서 재정융자를 관리하는 별도의 비용이 드는 경우를 상정해 보자. 실제로 재정융자를 위해 많은 기금들이 운용되고 있고 이들 기금을 관리하기 위해 정부부처의 인력이 투입되고 기금관리비를 지출하며, 대규모 기금의 경우 별도의 관리조직을 가지고 있는 경우가 많이 있다.

예를 들어 사학진흥기금의 예를 살펴보자. 사학진흥기금은 교육인적자원부 소관 기금으로 사립학교의 교육환경개선 자금을 저리로 융자해주는 기금이다. 2000년의 경우 융자 실적이 1,011억원이다. 이 기금의 소관 부서는 교육인적자원부의 대학재정과이고 기금의 운용·관리는 한국사학진흥재단이 맡고 있는데, 이 재단에 25명의 직원이 있고 2000년의 일반관리비 지출은 18.5억 원이다. 이는 일년 대출금의 1.8% 수준이다. 이 기금의 경우 금융기관 수수료는 없으나 일반관리비의 대출금 대비 비중이 통상적인 1~1.5% 수준을 상회하고 있다.

또 다른 중요한 예로서 정보화촉진기금의 경우에는 대출업무를 수행하는 국민은행 등 25개 금융기관의 수수료율이 약 1% 수준이다. 이와 더불어 대출업무를 관장하고 관리하는 별도의 조직으로 정보통신연구진흥원이 운영되고 있다. 2001년 현재 정원이 91명이고 예산규모가 140억 원이다.

17) 적어도 정부가 100원의 자금을 운용하는 기회비용은 시장실세금리로 평가되어야 한다.

18) 여기서는 재정융자 대신 민간자금을 활용할 때 은행이 자금을 조달하는 비용 측면에서 별다른 변화가 없다는 것을 가정하고 있다. 이는 현재의 금융여건하에서 충분히 타당한 설정이라 판단된다. 은행은 상대적으로 자금이 풍부하고, 정부가 일률적으로 정한 수수료를 받는 것보다 자신이 조달한 자금으로 대출을 하고 예대마진 만큼의 이익을 보는 것을 선호한다. 이차보전 방식으로 전환할 경우 정부는 세금을 덜 건거나 국채를 덜 발행해도 되므로 민간금융시장의 자금 조건에 유리한 영향을 미치게 된다.

이와 같이 재정용자를 위한 기금의 운용에는 금융기관 수수료 이외의 별도 비용이 발생한다. 이러한 별도의 비용을 명시적으로 고려해서 위의 계산을 다시 해보면 다음과 같다. 즉  $D$ 원의 용자를 시행하고 용자기간 동안 매년  $cD$ ( $c$ 는 관리비용비율)의 관리비용이 발생할 경우 재정용자의 비용은 다음과 같다.<sup>19)</sup>

$$SC1' = \frac{(r_D + c - i_f)}{r_D} \left[ 1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D \quad (6)$$

이 경우 재정용자와 이차보전의 비용 차이  $\Delta SC'$ 을 다시 구해보면 다음과 같다. 즉,

$$\begin{aligned} \Delta SC' &= \frac{(r_D + c - i_f - i_s)}{r_D} \left[ 1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D \\ &= \frac{(r_D + b + c - r_B)}{r_D} \left[ 1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D \end{aligned} \quad (7)$$

따라서 별도의 재정용자 관리비용이 드는 경우 금융기관에서 적용되는 실세금리가 정부 입장에서의 실세금리와 수수료율( $b$ ) 및 관리비용비율( $c$ )의 합을 초과할 정도로 높지 않다면 재정용자보다 이차보전 방식이 비용 측면에서 효율적이다.

$$\Delta SC' > 0 \quad \Leftrightarrow \quad r_D + b + c > r_B \quad (8)$$

## 2. 이차보전 방식으로 전환 시 기대효과

앞에서 살펴 본 바와 같이 재정용자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하면 사업수행 및 관리비용 측면에서 비용절감 효과가 있다. 즉, 동일한 사업목적을 달성

19) 관리비용 비율이 2%인 경우  $c=0.02$ 이다. 매년  $cD$ 의 비용이  $n$ 년 동안 발생하면 그 총액의 현재가치는  $PVC = \frac{c}{r_D} \left[ 1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D$ 가 된다. 따라서  $SC1' = SC1 + PVC$ 이므로 식 (6)이 성립한다.



하면서도 국민경제적 비용이 절감된다. 융자사업의 관리는 이차만큼을 예산으로 지원하는 것에 비해 더 복잡하고 까다로운 절차를 요구하게 된다. 융자금의 관리와 원리금 회수 등에 있어 보다 많은 관리노력이 필요하게 되고, 정부 입장에서 별도의 수수료를 지불하면서 재정융자를 수행하게 되는 것이다. 융자 수수료의 경우 외견상 자금 지원을 받는 자가 부담하지만 이는 결국 실세금리에 비해 융자금리가 낮은 데서 그 원천이 발생한다.<sup>20)</sup> 재정융자를 수행하기 위해 별도의 산하단체와 같은 관리조직을 두고 있는 경우 그 비용은 더욱 늘어나게 된다.

위의 식 (4)에서  $r_D = r_B = 0.07$ ,  $b = 0.015$ ,  $D = 20$ 조 원,  $n = 7$  이라 하자. 그러면 재정융자 방식을 이차보전 방식으로 전환하면서 절약되는 국민경제적 비용은 약 1.6조 원이다. 여기에 만일 융자 관리를 위해 추가적 비용이 든다면(식 (7)의 경우) 그 비용차이는 더욱 커지게 된다.

이와 같은 국민경제적 비용절감 효과와 관련하여 다음과 같은 논점들을 살펴 볼 필요가 있다. 우선 여기서 재정융자 방식과 이차보전 방식을 비교하면서 고려하지 않은 것은 전자의 경우 대규모의 자금조성을 위해 조세징수 규모가 훨씬 커져야 한다는 점이다. 이 때 조세징수에는 필연적으로 조세의 초과부담(excess burden)이라고 일컬어지는 자원배분의 왜곡효과가 발생하게 되고, 따라서 재정융자 방식은 위에서 계산한 비용과 더불어 이보다 더 중요할 수 있는 자원배분의 왜곡효과가 필연적으로 더 큰 정책수단임을 인지할 필요가 있다. 이러한 고려는 재정융자의 국민경제적 비용이 위에서의 계산 이상으로 이차보전 방식에 비해 커질 수 있음을 시사하고 있다.

다음으로 재정융자의 관리비용과 관련해서는, 위의 계산에서의 관리비용비율  $c$ 는 일종의 순비용 개념으로 해석해야 한다. 즉, 재정융자가 이차보전으로 이행되는 경우에도 이차보전 대상을 선정하고 관리하기 위한 비용이 여전히 존재하므로 기존의 관리비용 전체가 줄어드는 것은 아니다. 다만 융자방식에 비해 관리비용은 어느 정도 절감될 수 있고, 또 상당부분이 금융기관으로 이전될 수 있다는 점을 고려해

20) 예를 들어 실세금리가 7%, 대출금리가 5%, 융자금리가 3.5%, 수수료가 1.5%인 경우를 보자. 대출받는 사람이 5%의 금리를 지불하면서 1.5%의 수수료를 지불하지만 그 원천은 정부가 실세금리가 7%인데도 불구하고 융자금리를 3.5%로 책정하는 데서 나온다. 즉, 정부가 3.5% (7% - 3.5%)에 해당하는 비용을 지불하면서 재정융자를 시행하는 것이고 그 총 혜택 3.5% 중 수수료 1.5%를 제한 2% (7% - 5%)가 실제로 대출을 받는 사람에게 돌아가는 것이다.

야 한다. 어쨌든 관리비용의 절감효과는 기대보다는 크지 않을 수 있으나, 이하에서 볼 수 있는 바와 같이 재정체계의 단순화를 통한 개선효과는 매우 클 것으로 기대된다.<sup>21)</sup>

즉, 재정용자를 이차보전 방식으로 바꾸게 되면 우리나라 재정체계의 단순화에 상당히 긍정적인 효과를 미칠 것으로 보인다. 우리나라 재정체계 및 제도상의 가장 중요한 문제 중의 하나는 재정체계가 매우 복잡·다기화되어 있어서 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어렵다는 점이다. 2001년 현재 중앙정부의 재정체계는 일반회계와 22개 특별회계,<sup>22)</sup> 그리고 61개 기금(공공기금 43개, 기타기금 18개)으로 이루어져 있는데, 재정체계가 복잡하다는 것 자체가 재정지출의 효율성과 투명성, 그리고 신뢰성을 떨어뜨리는 중요한 이유가 되고 있다.

재정체계의 복잡·다기화로 일부 유사사업들이 중복적으로 집행되기도 하고 예산지출의 국가적 우선 순위에 따른 재원배분이 상당한 정도 저해되기도 하는 문제가 발생한다. 더욱이 현재의 재정체계가 일정한 원칙 하에서 일반회계와 특별회계, 그리고 기금으로 역할분담이 이루어져서 운영되는 것이 아니라는 데 문제의 심각성이 있다.<sup>23)</sup> 특별한 세입이나 자금 없이 특별회계나 기금이 운영되기도 하고, 특별회계나 기금에서 일반회계에서도 수행 가능한 사업이 이루어지기도 하며, 동일한 성격의 사업이 때로는 일반회계에서 때로는 특별회계나 기금에서 중첩되어 수행되기도 하고 있다. 지금까지 재정개혁 차원에서 기금 및 특별회계 제도의 정비가 꾸준히 추진되어왔으나 여전히 여러 가지 문제점들이 제기되고 있으며,<sup>24)</sup> 특히 특별회계의 정비 노력은 상대적으로 더욱 저조한 실정이다.

재정용자를 이차보전 방식으로 전환하게 되면 용자사업을 주로 하는 사업성 기금의 경우 이차지원액만큼을 예산사업으로 편성하게 되고, 따라서 특정한 세입을 관리하여 특정사업을 수행하지 않는 사업성 기금의 경우 그 존치의 필요성이 없어지게 된다. 용자사업을 수행하는 특별회계의 경우에도 이차보전을 위한 예산이 소관부처

21) 따라서 여기서 재정용자 관련 산하조직이 슬림화 된다고 해도 완전히 없어지는 것은 아니다. 관리비용 절감 효과를 구체적으로 계산하기 위해서는 상당한 정도의 분석자료가 요구되며, 이러한 계산은 본 연구의 범위를 넘어선다.

22) 2001년부터 사업이 이관된 교육환경개선특별회계를 제외하고 총 22개의 특별회계가 운영되고 있다.

23) 일반회계·특별회계·기금간 역할분담에 관한 연구로는 이만우 외(2001) 참조.

24) 기금제도 정비에 관한 최근의 종합적 연구로서 김종수 외(2001)를 들 수 있다.

의 일반회계 예산으로 편성될 수 있고 남은 용자사업은 재정용자특별회계로 일원화될 수 있다. 즉 상당수의 기금과 특별회계가 정비될 수 있고 이러한 예산체계의 단순화 자체가 우리나라 재정운영 상의 많은 문제들을 해결하게 할 수 있을 것이다.

또한 재정용자를 이차보전 방식으로 전환하게 되면 통합재정수지상의 재정규모가 축소되고 재정수지가 개선된다. 이는 재정용자를 위한 순용자가 재정규모에 잡히던 방식에서 이차지원액 만큼만 재정규모에 잡히는 것으로 변하기 때문이다. 이러한 효과는 물론 재정의 건전성 측면에서 실제적 변화가 아니라 재정수지 지표상의 변화이다.<sup>25)</sup> 그러나 이러한 변화에 따라 재정규모 변수의 의미가 더 명확해 질 수 있고, 재정수지가 개선된 만큼 재정이 민간부문의 자금 사정에 미치는 압력이 완화됨을 의미하게 된다.

한편 재정용자의 이차보전으로의 전환은 우리나라 금융산업 발전 전반에도 긍정적인 효과를 미칠 것으로 판단된다. 우선 이차보전 방식으로 전환되는 경우 금융기관의 수익은 결국 일반대출로부터 얻을 수 있는 수익과 같아지는데, 현행의 재정용자 자금 취급수수료는 대부분 0.5~1.5%인 반면 예금은행의 평균 예대금리차는 2.89% (2001년 9월 현재)로서 이차보전방식으로 전환하는 경우 금융기관의 수익성도 증가할 것으로 예상된다.<sup>26)</sup>

물론 이차보전 방식으로 전환하는 경우 대출재원으로 사용될 자금의 조달은 전적으로 금융기관의 몫이므로 자금조달에 따르는 추가적인 비용을 고려해야 할 것이다. 그러나 금융기관의 유동성이 풍부해진 상황에서 자금조달에 따르는 추가적인 비용은 그렇게 크지 않을 것으로 보인다. 재정용자를 이차보전 방식으로 바꾸면 정부는 대규모 자금을 조성할 필요가 없게되고, 따라서 세금을 덜 거두어들이거나 국

25) 위에서 제시한 비용절감 효과나 예산체계의 단순화에서 얻을 수 있는 실익 등은 재정용자를 이차보전 방식으로 전환할 때 발생하는 실질적인 편익으로, 이 편익만큼 재정전전화에도 기여하게 될 것이다.

26) 재정용자를 이차보전으로 전환할 경우 과연 금융기관이 별도의 수수료 없이 대출을 수행할 것인지 여부에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이에 대해 우선 지적할 수 있는 것은 현재에도 대부분의 재정용자가 담보대출이라는 점이다. 즉 대출에 따른 금융기관의 위험은 기본적으로 보호되고 있다. 그리고 현 시스템에서는 금융기관은 1~1.5%의 수수료를 받고 대출을 수행하고 있고 이 수수료에 위험부담에 대한 보상이 포함되어 있으나, 이를 이차보전 방식으로 전환하면 금융기관은 대출 건당 약 2.89%의 수수료를 받고 대출을 수행하고 여기에 위험부담에 따른 보상이 포함되어 있다. 현행 시스템에서 담보를 잡고 대출을 수행하는 금융기관이라면 이차보전 방식 하에서도 담보를 잡고 별도의 수수료 없이 대출을 수행할 수 있을 것이다. 재정용자의 위험부담이 일반대출의 위험부담 보다 높다는 일반적 증거는 제시되지 않고 있다.

채를 덜 발행해도 되게 된다. 또 신규 재정용자가 나가지 않으면서 기금 등에서 발생하는 여유자금은 결국 다시 금융권으로 유입되게 되므로 제도전환에 따른 시중의 자금사정은 그다지 달라지지 않을 것으로 보인다. 본고의 분석은 비록 부분균형 분석적인 시각에 입각하고 있으나, 이러한 점을 고려할 때 일반균형적 관점에서도 비슷한 결론에 도달할 수 있을 것으로 판단된다. 결국 재정용자를 이차보전 방식으로 전환하면 금융기관은 현재와 거의 비슷한, 그리고 현재의 수수료율보다 높은 예대마진을 누릴 수 있고, 이는 해당 금융기관의 수익성에도 기여할 것이다.

한편 이차보전 방식으로 전환되는 경우 모든 대출 재원은 금융기관이 조달하게 되므로 자금의 조달 및 운용에 있어서 금융기관의 자율성이 한층 신장될 것으로 기대된다. 금융기관들이 시장금리로 자금을 조달하고 운용하게 됨에 따라 자금조달에 있어서 재정자금에 의존할 때 있을 수 있는 자금운용의 제약과 부작용의 피해를 줄일 수 있다. 예금은행의 전체 대출금 중 재정자금이 차지하는 비중은 대략 5.8% (일반은행: 1.7%, 특수은행: 19.9%) 정도이다. 따라서 이만큼의 자금이 추가적으로 자율적으로 시장원리에 의해 조달되고 운용됨으로써 금융기관의 자율성이 그만큼 신장되는 효과를 기대할 수 있다.

### 3. 이차보전 방식으로 전환하는 방안

재정용자를 이차보전으로 전환하는 것은 용자사업을 수행하는 모든 사업성 기금과 특별회계의 신규 용자사업을 대상으로 검토되어야 한다. 현재 폐지 예정인 3개 기금을 제외하고 58개 기금 중 4개의 연금기금과 12개의 금융성 기금을 제외하면 사업성 기금은 총 42개이다. 이 42개 사업성 기금 중 상당수가 용자사업을 수행하고 있다. 22개 특별회계 중에는 재정용자특별회계를 제외하고 6개의 특별회계에서 용자사업을 수행하고 있다.

이들 기금과 특별회계를 대상으로 신규 용자사업은 원칙적으로 '그 용자사업이 이차보전이 아닌 용자 형태로 수행되어야 하는 불가피성을 입증할 수 있는 경우에만 수행한다'는 원칙을 예산심의시 적용해야 한다. 최근에 개정된 기금관리기본법 체계에서는 이러한 심의가 가능할 것이다. 소관부처에서는 자금의 가용성 측면에서 시장실패가 발생한다는 것을 입증할 수 있는 경우—예를 들어 투자위험이 높은 장기 투자나 서민층에 대한 시혜적 용자 등—에만 재정용자로 예산을 신청하고, 그

외의 경우에는 지원이 필요한 경우 지원하고자 하는 이자 차이만큼 보조예산을 요구하게 해야한다.

부처 자율로 사업의 특성에 따라 재정보조율을 정하고 그에 따라 지원해야 할 이차예산을 요구하는 것이다. 이 때 그 예산은 우선은 해당 기금이나 특별회계에서 편성하고 단계적으로 이를 일반회계로 이관해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이와 같이 재정용자를 이차보전으로 전환하면, 신규 용자는 나가지 않고 이차만 지급되며 용자금이 회수되면서 각 기금과 특별회계에는 대규모 여유자금이 발생하게 된다. 이 여유자금을 효율적으로 관리하기 위해 기존의 '투자 풀'제도를 활용하거나 별도의 '재정투자기금'(가칭)을 설립하는 방안을 검토해야 한다. 즉 투자 풀이나 재정투자기금에서 여유자금을 통합 관리하면서 최대의 수익을 달성하기 위한 투자를 수행하고, 투자수익을 기금별 예탁규모에 따라 배분하는 것이다. 각 기금은 그 수익을 원천으로 이차보전 사업과 기타사업을 수행한다.

만일 재정투자기금을 설립한다면 그 기금은 기존의 공공자금관리기금과는 성격을 달리한다. 공공자금관리기금은 재정용자에 쓰일 자금을 동원할 목적으로 공공여유자금을 통합관리하는 기금이다. 여전히 이 기금은 국고채 발행이나 공공여유자금의 예탁을 통해 재정용자특별회계에서 수행하는 재정용자 자금을 동원하기 위한 역할을 수행할 것이다. 이에 반해 재정투자기금은 기존의 재정용자를 이차보전 방식으로 전환하는 데서 발생하는 여유자금을 효율적으로 통합 운용하기 위해 설립되며, 최대의 운용수익 달성을 목표로 운용된다. 여기서 발생하는 운용수입이 다시 각 기금으로 배분되어 이차보전 등에 사용되는 것이다. 어쨌든 이 기금의 자금은 재정부문의 거대한 여유자금으로 조성될 것이며, 필요한 재정용자에 해당하는 이차보전을 수행하고 남은 자금에 대해서는 국민적 합의를 거쳐 별도의 사용 항목이 정해질 수도 있을 것이다.

## V. 요약 및 결론

현재의 금융환경 변화와 재정여건 속에서 우리나라 재정융자 제도의 전체 구도에 대한 원점에서의 재검토가 이루어져야 한다. 그 가장 중요한 전환방향은 재정융자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하는 것이다. 정책적으로 필요한 부문에서 민간금융 시장의 자금을 이용하고 재정은 실세금리와 재정융자시 대출금리(지원금리)간의 이차보전을 담당하는 것이다.

재정융자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하면 사업수행 및 관리비용 측면에서 비용절감 효과가 있다. 즉 동일한 사업목적을 달성하면서도 국민경제적 비용이 절감된다. 융자사업의 관리는 이차만큼을 예산으로 지원하는 것에 비해 더 복잡하고 까다로운 절차를 요구하게 된다. 융자자금의 관리와 원리금 회수 등에 있어 보다 많은 관리노력이 필요하게 되고, 정부 입장에서는 대규모의 자금을 조성하고 별도의 수수료를 지불하면서 재정융자를 수행하게 되는 것이다. 재정융자를 수행하기 위해 별도의 산하단체와 같은 관리조직을 두고 있는 경우 그 비용은 더욱 늘어나게 된다.

이러한 국민경제적 비용절감 효과뿐만 아니라 재정융자를 이차보전 방식으로 바꾸게 되면 우리나라 재정체계의 단순화에 상당히 긍정적인 효과를 미칠 것으로 보인다. 우리나라 재정체계 및 제도상의 가장 중요한 문제 중의 하나는 재정체계가 매우 복잡·다기화 되어 있어서 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어렵다는 점이다. 재정체계의 복잡·다기화로 일부 유사사업들이 중복적으로 집행되기도 하고 예산지출의 국가적 우선순위에 따른 재원배분이 상당한 정도 저해되기도 하는 문제가 발생한다. 재정융자를 이차보전 방식으로 전환하게 되면 상당수의 기금과 특별회계가 정비될 수 있고 이러한 예산체계의 단순화 자체가 우리나라 재정운영상의 많은 문제들을 해결하게 할 수 있을 것이다. 한편 재정융자의 이차보전으로의 전환은 우리나라 금융산업 발전 전반에도 긍정적 효과를 미칠 것으로 판단된다.

재정융자를 이차보전으로 전환하는 것은 융자사업을 수행하는 모든 사업성 기금과 특별회계의 신규 융자사업을 대상으로 검토되어야 한다. 이들 기금과 특별회계를 대상으로 신규 융자사업은 원칙적으로 '그 융자사업이 이차보전이 아닌 융자 형태로 수행되어야 하는 불가피성을 입증할 수 있는 경우에만 수행한다'는 원칙을 예산심의시 적용해야 한다. 부처 자율로 사업의 특성에 따라 재정보조율을 정하고 그

에 따라 지원해야 할 이차를 예산에 요구하게 하는 것이다. 이때 그 예산은 우선은 해당 기금이나 특별회계에서 편성하고 단계적으로 이를 일반회계로 이관해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이와 같이 재정융자를 이차보전으로 전환하면, 신규 융자는 나가지 않고 이차만 지급되며 융자자금이 회수되면서 각 기금과 특별회계에는 대규모 여유자금이 발생하게 된다. 이 여유자금을 효율적으로 관리하기 위해 기존의 투자 풀 제도를 활용하거나 별도의 재정투자기금(가칭)을 설립하는 방안을 검토해야 한다. 즉 투자 풀이나 재정투자기금에서 여유자금을 통합 관리하면서 최대의 수익을 달성하기 위한 투자를 수행하고, 투자수익을 기금별 예탁규모에 따라 배분하는 것이다. 각 기금은 그 수익을 원천으로 이차보전 사업과 기타사업을 수행한다. 이 기금의 자금은 재정부문의 거대한 여유자금으로 조성될 것이며, 필요한 재정융자에 해당하는 이차보전을 수행하고 남은 자금에 대해서는 국민적 합의를 거쳐 별도의 사용 항목이 정해질 수도 있을 것이다.

이상과 같은 재정융자제도의 개편은 우리나라 재정운용 전반 및 정책자금을 다루는 금융산업에 막대한 변화를 가져올 것이며, 그 국민경제적 편익이 매우 클 것으로 기대한다. 이러한 개편은 기본적으로 우리가 과거 개발연대에 금융자금을 이용해서 창구지도 등을 통해 정책금융을 수행하던 시대에서, 재정부문에서 조성된 자금을 이용한 재정융자로, 그리고 이제는 민간금융 시장을 활용하되 필요시 이차만큼만 보조하는 것으로 이행해야 함을 의미한다. 마지막으로, 여기서 재정융자를 이차보전으로 전환하는 것은 당연히 정책적으로 의미가 있는 사업을 대상으로 하며, 더 이상 의미가 없는 재정융자 사업은 이차보전으로 전환 이전에 반드시 폐지되어야 한다는 것을 강조하고자 한다.

■ 참고 문헌

1. 금융감독원, 『은행경영통계』, 각 호.
2. 기획예산처, “재정융자사업조사표 — 내부자료,” 2002.
3. 김중수 · 고영선 · 안종범 · 황성현, 『기금정비방안에 관한 연구』, 2001.
4. 대한민국정부, 『채권현재총액계산서』, 각 년도.
5. 이덕훈 · 최범수 · 김동원 · 안종길 · 문춘걸, 『우리나라 금융산업의 발전구도』, 한국개발연구원, 1998.
6. 이만우 · 황성현, 『일반 · 특별회계 · 기금간 역할분담에 관한 연구』, 한국공공경제학회, 2001.
7. 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각 년도.
8. 주택은행, 『주택금융』, 각 호.
9. 한국개발연구원, 『재정융자제도의 개선방향』, 2000.
10. 한국은행, 『조사통계월보』, 각 호.
11. ———, 『자금순환표』, 각 호.
12. ———, 『국민계정』, 각 년도.
13. 황성현, “적자재정기의 재정정책방향,” 『한국정책학회보』, 제9권 1호, 한국정책학회, 2000.
14. Board of Governors of the Federal Reserve System, *Flow of Funds Accounts of the United States: Annual Flows and Outstandings*, 2000.
15. United Nations, *World Public Sector Report — Globalization and the State*, 2001.



## Policy Reform Agenda of the Fiscal Loan System in Korea

Seong Hyeon Whang\* · Kiyoun Lee\*\* · Jhungsoo Park\*\*\*

### Abstract

This study analyzes the policy reform agenda of current fiscal loan system toward the interest rate gap subsidization system. In the area of policy target group, they can utilize available private financial market fund and the government supports the discrepancy between the lending interest rate in the private market and the fiscal loan interest rate as a subsidy. Through this fiscal policy reform, we can save the cost of the national economy in the project implementation and fund management. In addition, we can expect the very positive impact on the simplification of the Korean fiscal system by restructuring many Government Funds and Special Accounts. Through this simplification, we can solve many problems in the fiscal management and operation. Also, through this reform, we expect very positive impact on the Korean financial industry development in general. This study provides specific rationale, effects, and step-by-step implementation alternatives for the reform of the fiscal loan system to the interest rate gap subsidization system.

**Key Words:** fiscal loan, interest rate gap subsidization

---

\* Assistant Professor, Department of Economics, University of Incheon

\*\* Assistant Professor, School of Economics, Kyonggi University

\*\*\* Assistant Professor, Department of Public Administration, University of Seoul