

재정지출 구조개혁 방향

조 경 엽

한국경제연구원 선임연구위원

재정 지출 구조 개혁 방향

1판1쇄 인쇄/ 2007년 12월 18일

1판1쇄 발행/ 2007년 12월 24일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 김종석

편집인/ 김종석

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통)/ 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

값 3,000원 / ISBN 978-89-8031-472-0

목 차

I. 한국 재정정책의 현황 / 7

1. 재정의 여건변화 / 7
2. 재정지출 현황과 전망 / 8
3. 국가채무의 현황 / 10
4. 연기금의 현황과 문제점 / 12
5. 재정운영시스템 현황과 문제점 / 13

II. 재정분야의 주요 이슈 / 18

1. 양극화 해소: 성장 대 분배 / 18
2. 재정지출 규모의 논쟁과 시사점 / 20
3. 복지지출 수준의 적정성 논쟁 / 23
4. 정부주도의 일자리 창출 지원사업의 비효율성 문제 / 25

III. 재정지출 개혁방향 / 28

1. 기본방향 / 28
2. 세부적인 재정정책 방향 / 29

참고문헌 / 34

표·그림 목차

- 표 1. 분야별 예산 | 8
 - 표 2. 2007~2011년 주요 분야별 재원배분 계획 | 10
 - 표 3. 국가채무 및 국가채무의 GDP 대비 비율 추이 | 11
 - 표 4. 연도별 기금운용·총조성규모 | 13
 - 표 5. 연도별 국가재정운용계획 비교 | 15
 - 표 6. 소득불평등도지수와 양극화지수의 비교(가구소비실태조사) | 19
 - 표 7. GDP 대비 일반정부 총지출 비율 | 21
 - 표 8. 중앙일보(2006년 4월 5일자)가 제시한 일반정부 지출 규모 | 22
 - 표 9. 사회서비스 일자리 창출 지원사업의 부처별 재정규모 | 26
 - 표 10. 정책별 우선순위 | 31
-
- 그림 1. 일부 OECD 회원국의 복지재정지출 비중 비교 | 24

재정지출 구조개혁 방향



I. 한국 재정정책의 현황

1. 재정의 여건변화

- 세계적 생존전략으로 등장한 '작은 정부-큰 시장'의 정책이념
 - '작은 정부-큰 시장'은 세계화와 정보화 시대의 최고의 생존 전략이라는 인식이 확산
 - 일본, 독일, 등 주요 선진국은 공무원 감축, 행정조직 축소, 공기업의 민영화, 법인세 인하 등 강력한 공공부문 개혁을 통해 제2의 성장을 모색
 - 우리나라는 공공부문의 비대화, 민영화의 중단, 복지지출의 확대, 국토균형발전 사업 확대 등으로 세계적 추세에 역행
- 재정수요의 구조변화와 재정의 위험성 증대
 - 양극화 및 고령화에 따른 사회복지 지출의 급속한 증가
 - 국민연금·공무원 연금·군인연금의 수급 불균형으로 인한 재정의 위험성 가중
 - 국토균형발전을 위한 대형 국책사업으로 인한 재정지출의 급증
 - 통일과 관련된 불확실한 재정지출 수요가 상존
- 국가채무의 지속 가능성 우려
 - 재정지출의 확대와 세입기반 약화로 국가채무의 빠른 증가
 - 성장잠재력의 둔화로 국가채무의 지속 가능성 불확실

2. 재정지출 현황과 전망

□ 재정지출의 현황

- 지난 5년간 재정지출은 연평균 9.2%씩 증가하여, 2008년도 재정지출규모는 218.6조 원에 달해 2004년 대비 약 65.1조 원 증가
- 지난 5년간 재정지출의 특징은 사회복지·보건, 통일·외교, 국토균형발전 분야의 확대와 SOC 및 기타 경제분야의 지출 축소로 요약

| 표 1. 분야별 예산 |

(단위: 조 원 %)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	연평균 증가율	2004년 비중	2008년 비중
교 육	24.5	27.6	29.1	31.4	35.7	9.9	16.0	16.3
사회복지·보건	32.4	49.3	54.7	61.4	67.5	20.1	21.1	30.9
R&D	7.1	7.8	9.0	9.8	10.9	11.3	4.6	5.0
수송·교통·지역개발	27.1	18.3	17.8	18.4	18.9	-8.6	17.7	8.6
농림·해양수산	12.4	14.1	14.4	15.9	16.5	7.4	8.1	7.5
산업·중소기업	11.4	11.9	12.4	12.6	12.6	2.5	7.4	5.8
환 경	3.5	3.6	3.8	4.0	4.4	5.9	2.3	2.0
국방비(일반회계)	18.9	20.8	22.9	24.5	26.7	9.0	12.3	12.2
통일·외교	1.4	2.0	2.7	2.4	2.6	16.7	0.9	1.2
문화·관광	2.2	2.6	2.9	2.9	3.1	9.0	1.4	1.4
공공질서·안전	7.6	9.4	10.2	10.9	11.6	11.2	5.0	5.3
균형발전	5.0	5.5	5.9	7.2	8.1	12.8	3.3	3.7
총지출	153.5	172.9	185.8	201.4	218.6	9.2	100.0	100.0

자료: 국회예산정책처 『예산안분석보고서』, 각호

- 사회복지·보건 분야가 연평균 20.1%씩 증가하여 가장 빠른 증가율을 보이고 있으며, 통일·외교가 16.6%, 균형발전이 12.8%로 높은 증가율을 보이고 있음.
- 이에 반해 SOC는 2004년에 비해 8.2조 원이 감소하였으며, 산업·중소기업 분야는 2.5%의 낮은 증가율을 보이고 있음.

□ 재정지출 전망

- 국가재정운용계획(2007~2011년)에 따르면 총지출 규모는 연평균 6.9%씩 증가하여 2011년에 311.2조 원에 달할 전망
 - 국가재정운용계획은 명확한 원칙과 목표 없이 매년 계획마다 크게 달라지고 있어 재정지출 규율로서의 기능 미약
- 국가재정운용계획의 분야별 지출은 SOC 및 여타 경제사업 예산의 점진적 축소와 국방 및 사회복지 관련 분야의 확대에 요약
 - 사회복지예산 비중은 연평균 9.7%씩 증가하여 2011년에 총지출에서 차지하는 비중은 33.2%에 달할 전망이다 반면 수송 등 SOC 사업예산 비중은 2007년에 비해 1.7%포인트 하락하여 6.6%에 그칠 전망
- 미래 성장동력 확충을 위한 교육, R&D의 지출비중은 상대적으로 낮음.
 - 교육의 지출비중은 16% 내외에서 정체할 전망이며, R&D 예산은 연평균 9.3%의 높은 증가율을 보이지만 2011년의 지출규모가 14조 원으로 지출비중이 5.2%에 그칠 전망

| 표 2. 2007~2011년 주요 분야별 자원배분 계획 |

(단위: 조 원 %)

구분	지출규모						비중(%)				
	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연평균	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
R&D	9.8	10.9	11.8	12.8	14.0	9.3	4.9	5.0	5.0	5.1	5.2
사회복지·보건	61.4	67.5	74.7	81.9	88.9	9.7	30.5	30.9	31.9	32.7	33.2
교육	31.4	35.7	38.0	40.7	43.7	8.6	15.6	16.3	16.2	16.3	16.3
수송교통·지역개발	18.4	18.9	18.9	19.2	19.9	1.9	9.1	8.6	8.1	7.7	7.4
농림·해양수산	15.9	16.5	16.8	17.2	17.7	2.8	7.9	7.5	7.2	6.9	6.6
산업·중소기업	12.6	12.6	12.7	12.9	13.1	1.0	6.3	5.8	5.4	5.2	4.9
환경	4.0	4.4	4.6	4.7	4.9	4.9	2.0	2.0	2.0	1.9	1.8
국방비(일반회계)	24.5	26.7	29.1	31.7	34.5	9.0	12.2	12.2	12.4	12.7	12.9
통일·외교	2.4	2.6	2.7	3.0	3.2	6.9	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
문화·관광	2.9	3.1	3.1	3.2	3.2	3.1	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2
공공질서·안전	10.9	11.6	12.4	13.1	13.9	6.2	5.4	5.3	5.3	5.2	5.2
균형발전 ¹⁾	7.2	8.1	9.2	9.9	10.9	10.7	3.6	3.7	3.9	4.0	4.1
총지출	238.4	257.3	274.1	292.1	311.2	6.9	100	100	100	100	100

주: 분야별 자원배분은 일반회계, 특별회계, 기금의 순계기준

자료: 기획예산처, "2007~2011 국가재정운용계획."

3. 국가채무의 현황

□ 국가채무 추이

- 외환위기 이전까지 감소추세이던 GDP 대비 국가채무의 비율은 1997~1999년과 2003~2005년의 기간 동안 크게 증가
 - 외환위기 이전 1992~1996년 기간 동안 국가채무의 증가율은 경상GDP 증가율을 크게 하회하여 국가채무 GDP 대비 비율이 감소
 - 외환위기 이후 1997~1999년 기간 동안 연평균 33%씩

증가하여 1999년도 GDP 대비 국가채무 비율은 18.6%로 급증

- 2003년부터 2005년까지의 기간 동안 저조한 경상GDP 성장률과 더불어 평균 23% 수준의 높은 국가채무 증가율로 2005년도 GDP 대비 국가채무 비율은 30.7%로 다시 급증하였음.¹⁾

표 3. 국가채무 및 국가채무의 GDP 대비 비율 추이 |

(단위: 조 원 %)

구 분	국가채무		경상GDP		GDP 대비 비율	
	규모(A)	증가율	규모(B)	증가율	비율(A/B)	증가율
1992년	31.0	11.9	257.5	13.9	12.0	-1.8
1993년	32.8	6.0	290.7	12.9	11.3	-6.1
1994년	34.4	4.8	340.2	17.0	10.1	-10.4
1995년	35.6	3.5	398.8	17.2	8.9	-11.7
1996년	36.8	3.4	448.6	12.5	8.2	-8.1
1997년	60.3	63.7	491.1	9.5	12.3	49.6
1998년	80.4	33.3	484.1	-1.4	16.6	35.3
1999년	98.6	22.6	529.5	9.4	18.6	12.1
2000년	111.4	13.0	578.7	9.3	19.3	3.4
2001년	122.1	9.6	622.1	7.5	19.6	1.9
2002년	133.6	9.4	684.3	10.0	19.5	-0.5
2003년	165.7	24.0	724.7	5.9	22.9	17.1
2004년	203.1	22.6	779.4	7.5	26.1	14.0
2005년	248.0	22.1	806.6	3.5	30.7	18.0

주: 1997년부터 국가채무에 지방정부 순채무를 포함하고 있어서 그 이전 자료와 시계열 불일치

자료: 한국은행 「재정금융통계 2000년 4/4분기」, 2000; 국민계정 2006; e-나라지표, <http://index.go.kr>

1) 2003년부터 급속히 증가한 국가채무에는 2006년에 종료 예정인 공적자금의 국채 전환에 필요한 재정지출 53조 원이 포함되었으나, 이를 제외해도 연평균 증가율이 14.6%에 달해 최근 경상GDP 증가율의 두 배 이상 빠른 속도로 증가해 왔음.

4. 연기금의 현황과 문제점

□ 특별회계 및 기금의 현황

- 특별회계와 기금의 규모와 수가 많아 재정구조 및 운용의 투명성과 효율성을 제한하는 요인으로 작용
 - 우리나라의 기금운용 개수는 2006년에 총 61개로 2002년에 비해 13개가 증가하였으며, 기금운영규모도 2006년에 358조5,520억 원으로 2002년도 144조7,760억 원에 비해 147.6% 증가하였음.
 - 자금의 진출입을 통해 특별회계와 기금이 복잡하게 얽혀 있고 회계와 기금별로 재원을 경직적으로 배분하는 방식으로 재정이 운용
 - 목적이 부합되지 않는 특별회계와 기금을 많이 설립함에 따라 회계와 기금 간의 사업역할이 불분명해지고 중복되는 재정사업을 수행하여 재정운용의 효율성이 저하되고 있음.
 - 각 회계와 기금별로 재원을 경직적으로 운영함에 따라 정책우선순위가 낮은 사업에 과도한 재원이 투입되는 등 비효율성이 나타나고 있음.
 - 특별회계와 기금운용에 따른 자원배분의 비효율성과 재정운용의 불투명성으로 인해 프로그램 예산제도를 바탕으로 한 예산총액배분 자율성제도의 실시를 어렵게 하고 있음.

| 표 4. 연도별 기금운용·총조성규모 |

(단위: 10억 원 %)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
운용규모 (기금개수)	144,776 (48)	205,570 (49)	312,330 (57)	319,704 (57)	358,552 (61)
총조성누계	655,279	801,154	1,110,667	1,317,173	1,545,712
재정규모	173,284	188,913	187,898	195,745	203,103
· 재정규모 대비 운용규모	83.5	108.8	166.2	163.6	176.5
경상GDP	684,263	721,345	779,053	839,164	906,297
· 경상GDP 대비 운용규모	21.1	28.5	40.1	38.1	39.6
총통화	824,228	888,989	925,904	961,088	1,009,142
· 통화대비 조성규모	79.5	90.1	119.9	137.0	153.2

주: 1) 당초의 "2005년도 기금운용계획안"에는 57개이지만 이후 학자금대출신용보증기금·지역신문발전기금·농작물재해재보합기금의 3개 기금이 운용계획 및 총조성액에 추가되었음.

2) 운용규모(사업비+차입금상환·내부거래+여유자금운용 등)는 수입 또는 지출규모로서 총계규모임. 2005년부터는 금융성기금(9개)이 포함되었음.

3) 총조성액은 출연금, 부담금, 차입금, 운용수입 및 평가계정으로 구성되며, 이 중 경상지출 및 자본지출을 포함한 사용액을 빼면 순조성액이 산출됨.

4) 재정규모는 중앙정부(일반+특별)의 총계기준임

5) 2005년 및 2006년의 경상GDP 및 M2(평균 기준)는 명목성장률과 실질성장률(물가 일정을 가정)에 대한 정부추진 전망치를 기준으로 하여 추정된 것임

자료: 국회예산정책처 "2006년도 기금운용계획안 분석"

5. 재정운영시스템 현황과 문제점

□ 국가재정법

○ 국가재정법안은 재정제도의 명확한 법적근거 마련 등을 통하여 소기의 성과를 달성할 것으로 평가되고 있음.

- 국가재정운영계획의 수립, 성과중심의 재정운영, 총액배분자율편성 예산제도의 명문화 등은 재정의 효율성을 제고할 것으로 기대되며, 재정정보 조향을 명시한 것은 재정의 투명성 제고에 기여할 것으로 판단됨.

- 국가재정법안이 그동안 제기되었던 여러 가지 문제점을 해소하거나 완화할 것으로 판단되나, 다음과 같은 사항들은 개선의 여지가 있음.
 - 회계 및 기금 간 여유재원의 전입·전출에 대한 더욱 상세한 규정이 필요하며, 추경편성의 남발을 방지하기 위해서는 추경편성 및 심의절차를 더욱 엄격히 할 필요가 있음.
 - 세계잉여금을 추경에 사용토록 한 규정은 삭제할 필요가 있고, 기금의 폐지가 원활하도록 기금에 종료시점을 명시할 필요성이 높음.
 - 예비타당성 조사의 주권은 각 부처가 담당하는 것을 원칙으로 하고, 국가의 전략적 필요와 같은 예외적인 경우에 기획예산처 장관이 맡도록 하는 것이 총액배정자율편성 예산제도와 부합함.
 - 계속비와 관련하여 총액의 범위 안에서 연부액을 초과하여 집행할 수 있도록 규정하였으나, 이는 국회의 재정에 대한 통제권을 약화시키는 조항이므로 이를 삭제한 것은 바람직한 것으로 평가됨.

□ 국가재정운용계획

- 국가재정운용계획은 재정운용의 효율성을 높이고 재정의 건전성을 강화하기 위해 2004년부터 매년 5개년 계획을 발표하고 있음.
 - 국가재정운용계획은 경제성장률, 총수입, 총지출, 통합재정수지, 국가채무에 대한 전망을 담고 있음.
- 국가재정운용계획은 명확한 원칙과 목표 없이 매년 계획마다 크게 달라지고 있어 재정건전화를 도모하는 데 크게 기여하지 못할 뿐만 아니라 재정의 자동안정화 기능도 미약

한 것으로 평가

- 전반적으로 경제성장률 전망은 낮아지고 이에 따라 총수입 규모는 작아지는 경향을 보이고 있음.
- 반면 총지출은 커지고 통합재정수지 규모가 줄어들고 국가채무 비율이 높아지는 양상을 보임.

| 표 5. 연도별 국가재정운용계획 비교 |

(단위: 조 원)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
2007년 계획	실질성장률			4.6	5.0	4.8	4.8	4.8
	총수입			250.6	274.2	291.7	311.7	333.9
	총지출			238.4	257.3	274.1	292.1	311.2
	통합재정수지			12.2	16.9	17.6	19.6	22.7
	관리대상수지			-14.8	-11.1	-10.8	-9.9	-7.4
	국가채무			302.0	318.8	335.3	353.3	369.1
2006년 계획	실질성장률		5.0	4.6	4.9	4.8	4.8	
	총수입		235.3	251.8	269.8	289.0	309.1	
	총지출		224.1	238.5	253.8	269.9	287.0	
	통합재정수지		-0.9	13.3	15.9	19.0	22.1	
	관리대상수지		-14.9	-13.7	-12.1	-10.3	-9.0	
	국가채무		283.5	302.9	320.4	336.9	350.5	
2005년 계획	실질성장률	3.8	5.0	4.9	4.9	4.8		
	총수입	222.4	235.6	253.6	272.7	293.2		
	총지출	208.7	221.4	234.8	249.9	266.6		
	통합재정수지	1.7	2.2	18.8	22.8	27.2		
	관리대상수지	-12.1	-11.7	-10.7	-10.5	-9.7		
	국가채무	248.1	279.9	298.5	314.1	325.8		
2004년 계획	실질성장률	5%대						
	총수입	213.1	225.6	244.9	263.0	283.7		
	총지출	196.2	208.0	220.7	234.2	250.9		
	통합재정수지	3.3	5.6	12.2	28.9	32.8		
	관리대상수지	-7.2	-8.2	-5.4	-2.9	-0.5		
	국가채무	204.5	243.4	271.2	283.5	296.5		

주: 통합재정수지 = 총수입 - 총지출, 관리대상수지 = 통합재정수지 - 사회보장성기금수지
 자료: 대한민국정부, 국가재정운용계획, 2004, 2005, 2006, 2007.

□ 예산총액배분 자율편성제도

- 동 제도의 도입으로 총액배분은 기획예산처가 담당하고 예산편성은 소관부처가 담당함으로써 일선 부처의 자율과 책임을 강화하고 예산편성의 효율성을 제고한 것으로 평가됨.
 - 정보의 비대칭성을 처리하는 방식을 바꿈으로써 의사소통구조가 원활해짐에 따라 행정력 낭비를 크게 줄인 것으로 평가됨.
 - 그러나 현재 자원배분의 효율성을 제고하기 위해 자원배분 12대 원칙을 밝히고 있으나 이를 더욱 명확히 할 필요성이 있음.
- 동 제도를 운영할 때 국가재정운용계획과 연계하여 예산총액을 결정함으로써 재정정책의 예측가능성을 제고할 필요성이 높음.
 - 국가재정운용계획이 매년 수정됨에 따라 예산총액배분 자율편성제도가 재정 예측가능성을 제고했다고 평가하기 어려운 실정임.
 - 국가재정운용계획을 어느 정도 법적 구속력을 갖게 하고 이에 따라 지출상한제도를 도입함으로써 예산총액배분 자율편성제도의 예측가능성을 제고할 필요성이 높음.

□ 성과관리예산제도

- 성과관리제도는 각 부처가 수행하는 재정사업에 대한 자율평가를 다음 연도의 예산편성과 재정운용에 반영함으로써 재정운용의 환류(feedback)가 가능하게 하여 재정운용의 효율성을 제고

- 재정정책의 근본적인 성격 때문에 재정투입과 연계하여 성과제도를 운영하기 어려움.
 - 재정지출의 성과는 국민의 만족도로 나타나게 되나, 국민의 만족도를 계량화하고 명확한 기준을 만들기 힘들다는 한계를 지님.

II. 재정분야의 주요 이슈

1. 양극화 해소: 성장 대 분배

- 참여정부 들어 양극화를 사회적 통합의 문제로 인식하고, 이를 해소하는 것을 가장 중요한 국정과제로 추진²⁾
 - 한국노동패널 데이터를 이용하여 지니계수와 양극화지수를 추정할 경우, 외환위기 전후로 지니계수는 7.4% 증가하였으나, 양극화지수는 67~310% 증가(신동균 전병유, 2005; 전병유 외, 2007)
 - 양극화가 사회통합의 지대한 장애요인으로 작용하고 있기 때문에 양극화문제를 소득불평등도와 다른 시각에서 접근해야 한다고 주장
 - 한국노동패널은 소득구간 조정 시 요구되는 반올림으로 인해 측정오차가 크고, 복수응답비율이 높아 통계의 신뢰성이 낮음.
- 통계청의 「가구소비실태조사」를 이용하여 지니계수와 양극화지수를 추정할 경우 양자 간의 통계적 차이는 미미한 수준임.³⁾
 - 유경준(2007)에 따르면 소득불평등도와 양극화지수는 외환위기 전후로 15~20% 상승하여 지수 간에 큰 차이가

2) 양극화를 이대로 둘 경우 밀립의 동물세계보다 더 비참하고 탐욕스러운 “카지노 경제”로 갈 수밖에 없으며, 결국 우리경제를 몰락시킬 “시한폭탄”으로 작용할 것으로 보고 있다.(청와대 홈페이지, “비정한 사회, 따뜻한 사회 - 양극화 시한폭탄 이대로 둘 것인가?.)

3) 유경준(2007) 참조.

없는 것으로 분석됨.

| 표 6. 소득불평등도지수와 양극화지수의 비교(가구소비실태조사) |

구 분	Gini	W	EGR(a=1)	EGR(a=2)
1996년	0.292	0.251	0.065	0.124
2000년	0.348 (19.3)	0.303 (20.6)	0.075 (15.4)	0.143 (15.3)

주: 1) W= Wolfson 지수, EGR=Esteban, Gradín, and Ray 지수

2) 상대적 빈도에 대한 가중치

3) () 안은 1996년 대비 증가율

4) 근로자가구와 비근로자가구 전체를 대상으로 하였으며(1인가구 포함), 가구원 수를 동등화지수로 조정한 가처분소득을 기준으로 구하였음.

자료: 유경준 『소득불평등도와 양극화』, 한국개발연구원 2007.

- 양극화에 대한 잘못된 인식으로 복지에 대한 지출이 과도하게 증가
 - 소득불평등도와 양극화 개념을 명확히 구분하지 않음으로써 절대적 소득격차를 줄이는 것을 양극화를 해소하는 정책으로 인식
 - 부자로부터 가난한 사람으로 소득을 이전함으로써 양극화를 해소하려는 참여정부의 복지정책은 성장을 저해하고 빈곤층을 양산함으로써 오히려 양극화를 확대한 것으로 평가
- 성장의 둔화에 따라 절대 빈곤층이 증가하고 양극화는 악화
 - 강석훈(2006)의 각 소득분위별 소득비중의 연간 증가율과 경제성장률 간의 상관관계 분석에 따르면 1분위의 상관계수가 0.657로 가장 높고, 2분위가 0.550, 3분위부터 8분위까지는 0.5 수준, 9분위 0.462, 10분위 0.278로 나타나고 있음.

- 경제성장의 둔화에 따라 가장 고통받는 계층이 1분위 계층이며, 10분위 계층이 경제성장 둔화에 가장 적은 영향을 받음.
- 유경준(2007)에 따르면 우리나라뿐만 아니라 대부분의 국가에서 성장과 절대적 소득불평등도 간에는 양의 상관관계를 보이며, 절대적 소득불평등도와 빈곤 간에는 음의 상관관계가 발견됨.
- 절대적 소득격차를 줄이고자 하는 정책은 성장의 저하를 가져와 오히려 절대빈곤층이 증가할 가능성이 높음.
- 따라서 분배정책의 목표는 소득불평등도가 아닌 성장을 통해 절대빈곤층을 축소하는 데 초점을 맞추어야 함.

2. 재정지출 규모의 논쟁과 시사점

□ 참여정부의 재정지출 확대의 근거

- 참여정부의 재정지출 확대는 우리나라 재정지출 수준이 OECD 평균 수준보다 낮다는 데 근거를 두고 있음.
 - OECD의 SNA(system of national accounts) 기준으로 측정된 우리나라의 재정규모는 OECD 평균보다 낮은 것으로 평가
 - 2006년 기준 우리나라의 GDP 대비 ‘일반정부지출’ 비율은 약 30%로 OECD 국가의 전체 평균인 40%보다 낮은 수준⁴⁾

4) ‘일반정부 총지출(general government total outlays)’은 중앙정부, 주정부, 지방정부, 사회보장제도를 총괄하며 경상지출과 자본지출을 망라하고 있다.

표 7. GDP 대비 일반정부 총지출 비율

(단위: %)

구분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
프랑스	52.6	51.6	51.6	52.6	53.3	53.3	54.0	53.7
독일	48.2	45.1	47.5	48.0	48.4	47.3	46.9	45.6
스웨덴	60.0	57.1	56.7	58.1	58.3	56.9	56.6	55.5
일본	38.6	39.1	38.5	38.8	38.4	37.0	38.2	36.3
한국	23.9	23.9	25.0	24.8	30.9	28.1	28.9	29.9
영국	39.8	37.5	40.9	42.0	43.4	43.7	44.7	45.1
미국	34.3	34.2	35.3	36.3	36.7	36.4	36.6	36.4
EURO 전체	48.0	46.1	47.1	47.4	47.9	47.4	47.3	47.1
OECD 전체	39.9	39.1	40.1	40.7	41.2	40.6	40.8	40.4

자료: OECD Economic Outlook - Statistical Annex Tables, Annex Table 25, May 2007, www.oecd.org/document 참조.

□ 국제기준에 부합하지 않는 우리나라의 재정통계

- 옥동석(2007)에 따르면, 우리나라의 재정범위는 지나치게 협소하고 국제기준에 부합하지 않아 재정지출규모를 상대적으로 과소 추정
 - 우리나라 재정통계는 UN의 SNA 지침에 따라 작성되는 『국민계정』(한국은행)과 IMF의 GFS(government finance statistics) 지침에 따라 작성되는 『한국의 통합재정수지』(재경부)가 있음.
 - 일반회계, 특별회계, 기금으로 규정되는 재정범위는 정부 활동을 제대로 반영할 수 없음.
- 이와 같은 문제를 해소하기 위해서 2004년에 디지털예산회계 기획단을 설립하고 재정범위를 개선하기 위한 작업에 착수
 - GDP 대비 20%대로 알려져 왔던 그동안의 재정규모가 35% 내외로 증가할 수 있다는 문제점을 제기⁵⁾

5) 중앙일보에 따르면, 정부 재정통계의 문제점은 산하기관(공기업)에 대한 정부

표 8. 중앙일보(2006년 4월 5일자)가 제시한 일반정부 지출 규모 |

(단위: 조 원 %)

구 분	정부	정부		산하기관 (316개)	합계
		중앙 정부	지방 정부		
지출규모 (GDP 대비 비중)	228.2	178.2	50	67.5	295.7 (37.9%)

주: 1) 정부지출은 디지털예산회계기획단의 재정분석결과를 따랐음.
 2) 정부 산하기관에는 디지털예산회계기획단이 일반정부 부문에 포함해야 한다고 제시한 255개 기관에 61개 기관을 추가하였음.

- 이러한 수치는 미국, 일본 등 선진국 수준에 달하고 있어, 우리나라 재정규모가 선진국에 비해 월등히 낮다고 주장하며 재정지출 확대를 꾸준히 추진해 온 참여정부의 정책기조에 부담으로 작용
- 이러한 재정규모 논쟁으로 인해 2007년에 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정·공포하고 공공기관 전체를 대상으로 유형구분을 위한 기준을 수립
 - 자체수입산정의 부적합성, 법인의 자기책임성 문제, 지방 자치단체의 설립 및 운영기관의 분류 문제 등 아직도 선진국의 기준과 차이를 보이고 있는 실정임.

□ 시사점

- 국제적 기준으로 추정된 우리나라의 재정규모는 결코 낮은 수준이 아니며, 지금과 같이 재정지출이 빠르게 증가한다면 재정건전성에 큰 위험 요인으로 작용

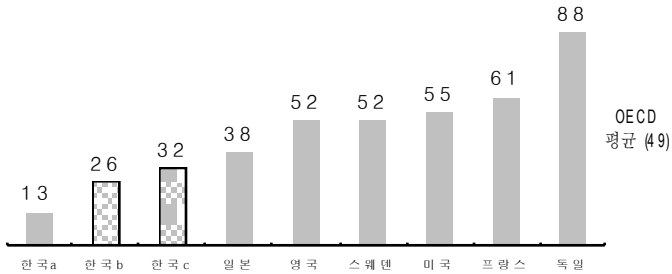
지원금만을 포괄하고 있으며 산하기관의 자체지출은 반영되어 있지 않아 정부 지출이 과소 추계된 면이 있다고 지적

3. 복지지출 수준의 적정성 논쟁

- 참여정부 들어 국정운영방향이 국민의 삶의 질 향상에 역점을 두면서 복지재정지출이 급속히 증가하였음.
- 보건복지분야에 대한 빠른 지출증가는 다른 OECD 국가에 비해 우리나라의 지출비중이 낮다는 데 근거를 두고 있음.
 - 『IMF 정부재정통계연감 2006』에 따르면, 중앙정부의 복지재정지출 비중은 OECD 30개국 중 터키 다음으로 우리나라가 가장 낮은 13.0% 수준임.
 - 대한민국 정부의 「2007년도 나라살림」에 의하면 보건분야 2.2%, 사회복지분야 23.7%로, 복지재정지출은 25.9%에 달함.
 - 현재 정부재정에는 연간 지출액 25조 원(2007년)인 건강보험재정의 17%(4.1조 원)만 포함되어, 정부 총지출규모와 보건분야 지출이 과소 계상
 - 정부재정에 제한적으로 반영된 건강보험지출을 완전히 반영하여 복지재정지출 비중을 산출하면, 보건분야 10.1%, 사회복지분야 21.7%로 정부 총지출의 31.9% 수준임.

| 그림 1. 일부 OECD 회원국의 복지재정지출 비중 비교 |

(단위: %)



- 주: 1) 중앙정부재정 대비 복지재정지출(social protection+health) 비중
 2) 기준연도: 한국a(2005년 잠정치, IMF 통계), 한국b(2007년, 정부통계), 한국c(2007년, 정부통계+건강보험재정), 일본(1993년), 영국(1999년), 스웨덴(2003년), 미국(2005년), 프랑스(1993년), 독일(2005년)
 3) 일반정부 기준 사: 스웨덴(2003년) 55%, 일본(2004년) 52%, 영국(2005년) 52%, 프랑스(2005년) 56%
 4) OECD 평균 회원국에 따라 1993~2005년 중앙정부통계 적용

- 자료: 1) IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2006.
 2) 기획예산처, 『2007 나라살람 예산개요』, 2007b.
 3) 박인화, 『복지재정지출의 추이와 시사점』, 『NABO 재정 브리프』, 2007. 6에서 재인용

○ 이상의 단순비교를 통해 볼 때 우리나라의 복지재정지출은 OECD 평균의 27~65% 수준으로 낮은 편이지만 이를 과소하다고 평가하기는 어려움.

- 박인화(2007)는 우리나라의 공적연금 성숙도는 OECD 회원국의 1/6~1/3 수준에 불과하고, 노인 인구비중도 2번째로 낮고, 1인당 국민소득도 1/3 수준에 불과하기 때문에 우리나라의 복지재정지출은 낮은 수준이 아니라고 주장
- 또한 공적연금의 성숙도가 빠르게 진행되고 고령화에 따른 보건 및 의료 지출 확대가 불가피할 전망에 있어 지

금의 복지재정지출 확대는 재정건전성에 큰 위협 요인으로 작용할 것으로 예측

4. 정부주도의 일자리 창출 지원사업의 비효율성 문제

- 참여정부 들어 사회 전체의 복지 증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회서비스를 확대하고 이를 통해 일자리 창출하자는 목적으로 “사회서비스 일자리 창출 지원사업”에 대한 지출을 크게 확대하여 왔음.
- 2007년 현재 노동부, 복지부 등 15개 부처가 우선선정직 종훈련 등 102개 세부 사업을 통해 청년실업대책, 사회서비스 일자리, 취약계층 일자리 및 직업훈련 등 크게 3개 부문으로 나누어 추진
- 사회서비스 일자리 창출 지원사업의 2007년도 규모는 2006년도 6,777억 원보다 2배가 넘는 1조4,442억 원에 달함.
- 부처별 사업비중은 보건복지부가 27.6%로 가장 크고, 여성가족부가 26.8%, 산림청이 17.4%, 노동부가 10.6%, 교육인적자원부가 10.5% 순으로 나타나고 있음.

표 9. 사회서비스 일자리 창출 지원사업의 부처별 재정규모 |

(단위: 억 원 %)

구 분	2006년		2007년(안)		증감액	증감률
		비중		비중		
복 지 부	1,132	16.8	4,035	27.9	2,904	256.6
여 성 부	2,972	44.0	3,868	26.8	896	30.2
산 립 청	1,622	23.7	2,511	17.4	889	56.9
노 동 부	517	7.7	1,527	10.6	1,010	195.3
교 육 부	87	1.3	1,518	10.5	1,431	1,645.2
문 화 관 광 부	281	4.2	583	4.0	301	106.6
청 소 년 위 원 회	93	1.4	146	1.0	53	57.0
환 경 부	73	1.1	124	0.9	51	68.9
행 자 부	-	-	63	0.4	63	100.0
문 화 재 청	-	-	48	0.3	48	100.0
농 립 부	-	-	19	0.1	19	100.0
합 계	6,777	100.0	14,442	100.0	7,665	113.1

자료: 국회예산정책처 2007년도 예산안분석

- 유사사업 또는 동일목적의 중복사업이 많아 예산의 비효율성이 큰 것으로 평가됨.
 - 노동부의 공모형 사업과 복지부의 지역복지 서비스사업은 유사 중복사업으로 분류
 - 이 밖에도 장애인 취업사업(노동부)과 장애인 자립자금 대여사업(복지부), 신규 실업자 직업훈련사업(노동부)과 전업주부 재취업훈련지원사업(여성가족부), 여성가장 창업자금지원(여성가족부)과 지역창업지원(노동부) 등을 중복사업으로 꼽을 수 있음.
- 일자리 창출 지원사업에 적합하지 않은 사업이 추진됨에 따라 예산의 낭비를 초래
 - 대학생중소기업 현장체험사업, 국민연금상담사 채용사업, 해외 인터넷 청년 봉사단 파견사업, 종합직업체험관 설립사업, 보육시설 종사자 인건비사업, 민간시설 영아반

인건비사업, 지역아동센터 운영사업 등을 꼽을 수 있음.

- 이남수 서세옥(2007)에 따르면, 일시적이고 저임금 위주의 정부주도 일자리 창출 지원사업으로 인해 안정적이고 고임금의 민간주도 고용창출을 저해하는 문제 야기
 - 월평균 임금 40~69만 원 수준의 일자리는 총지원 일자리수 17만5,842개의 14.2%인 2만4,888개이나, 동 임금 수준의 일자리는 월 최저임금 예정액 수준인 72만7,320원에 미치지 못하는 저임금 일자리임.
 - 형태별로 살펴보면 정부의 지원금 이외에 추가적인 보수가 없는 공익형 일자리수가 92.9%를 차지하고 있으며 수익형 일자리는 7.1%에 불과한 실정

Ⅲ. 재정지출 개혁방향

1. 기본방향

- 재정지출의 효율성 향상과 시장의 역할 확대
 - 사업의 목표, 비용에 대한 철저한 사전분석을 바탕으로 중장기 경제사회 여건에 부합되는 정책과 사업을 선택
 - 민간이 더 효율적으로 수행할 수 있는 사업은 적극적으로 민간으로 이양
 - 기업을 선도해야 할 대상으로 보는 시각에서 탈피하고 기업의 능력을 최대한 발휘할 수 있는 여건 조성에 초점

- 총지출 증가억제와 재정건전성 도모
 - 경기자동안정화 장치로서의 재정운용
 - 재정지출 및 경기변동의 폭을 확대하는 일시적 경기부양 정책 지양
 - 명확한 재정준칙을 수립하고 이를 국가재정법에 명시하여 재량적 재정지출 확대 방지
 - 미래의 재정수요에 대비한 국가채무의 관리 강화
 - 잠재성장률 확충과 세입기반 확대를 통해 고령화에 따른 복지비용, 대북 협력비용, 4대 연금 부족액 보전 등 향후 재정수요에 대비
 - 국가채무의 체계적 관리를 위한 시스템 구축

- 성장을 통해 양극화 해소와 복지향상 추구
 - 미래 성장동력 확충을 위한 자원배분 확대
 - 고령화와 저성장에 대비해 교육 및 R&D에 대한 선제적 투자 확대를 통해 미래성장동력을 확충하고 새로운 일자리 창출에 주력
 - 복지재정의 불합리한 부분이나 낭비적인 요소 제거
 - 새로운 복지제도 도입을 억제하고 기존의 제도를 다듬고 합리화하여 사회적 복지비용을 축소
 - 복지서비스에 대한 민간부문의 역할을 확대하고 복지서비스가 고용의 확대와 생산성 제고로 선순환될 수 있는 복지모델 구축

2. 세부적인 재정정책 방향

- 재정운영시스템 개선을 통한 재정준칙 확립과 재정지출의 효율성 강화
 - 재정건전성 향상을 위한 국가재정법 개선
 - 회계 및 기금 간 전입·전출에 대한 규정의 상세 보완 및 추경편성 남발 방지를 위한 심의절차 강화
 - 기금의 원활한 폐지를 위해 기금에 종료시점을 명시
 - 국회의 재정에 대한 통제권을 강화하기 위해 계속비 관련 총액의 범위 안에서 연부액을 초과 집행할 수 있도록 한 조항은 삭제

- 지출상한제 도입을 통한 재정규율 확립
 - 관리대상수지 균형을 목표로 하는 국가재정운용계획의 수립
 - 지출상한제에 강제력 부여로 자동안정화 기능 강화 및 불가피한 지출소요에 대처할 수 있는 명확한 연동원칙 수립
 - 경제전망 기관 간의 유기적 협조 체계를 구축하고 낙관적 전망을 방지할 제도적 장치 마련
- 재정정책의 예측가능성 제고를 위한 예산총액배분 자율편성제도 개선
 - 예비타당성 조사를 전 사업으로 확대
 - 재정사업 투입과 성과 사이의 연관관계를 명확히 할 수 있는 성과지표 개발을 통한 재정사업의 성과관리제도, 자율평가제도, 심층평가제도 등을 강화
 - 국가재정운용계획과 연계하여 예산총액배분 자율편성제도 운영
 - 국가재정운용계획의 법적 구속력 강화 및 지출상한제 도입으로 예산총액배분 자율편성제도의 예측가능성 제고
- 정책목표와 우선순위를 확고히 확립하고 이에 맞게 재정치출구조 개선
 - 재정지출규모가 한정되어 있어 특정분야에 대한 지출증가는 다른 분야의 지출감소로 이어지기 때문에 정책의 목표와 우선순위를 명확히 확립하는 것이 중요한 과제임.
 - 조경엽(2007)에 따르면, 소득분배를 개선하기 위해서는 사회보장 및 복지지출의 확대보다 고용창출효과가 큰 분야의

지출을 확대하는 것이 바람직함.

- 가계로 일괄 이전되는 사회보장 및 복지지출의 증가는 저소득층의 직접적인 소득증가의 원인이 되지만, 이러한 소득증가는 저소득층의 노동공급유인을 저해하여 오히려 고용이 감소하는 결과를 초래
 - 복지지출의 증가는 고용유발효과가 큰 주택건설이나 SOC투자분야에 대한 지출 증가보다 오히려 소득분배의 개선효과가 적은 것으로 평가됨.
- 조경엽(2007)은 일반행정에 대한 지출을 줄여 행정의 효율성을 제고하고, 교육 및 R&D에 대한 지출을 증가시켜 경제의 효율성을 향상하는 것이 고령화와 세계화 시대에 걸맞은 정책방향으로 평가
- 일반행정 등 순수공공재에 대한 지출 확대는 소득분배를 악화시키고 경제성장을 둔화시키는 결과를 초래
 - 일자리 창출과 잠재성장력 확충을 위해서는 교육과 R&D 투자를 확대하는 정책이 요구됨.
 - 교육과 R&D에 대한 지출 증가가 소득분배를 악화시키지만 모든 계층의 소득이 증가한다는 데 주목할 필요가 있음.

| 표 10. 정책별 우선순위 |

순위	소득재분배	고용 및 경제성장
1	주택건설	R&D
2	SOC	교육
3	보건복지	주택건설
4	교육	SOC
5	일반행정 및 순수 공공재	보건복지
6	R&D	일반행정 및 순수공공재

자료: 조경엽, 『재정지출이 소득분배와 국민경제에 미치는 효과』, 한국경제연구원, 2007.

- 연기금의 지속가능성 강화를 위한 개혁 추진
 - 국민연금기금운용의 합리화 방안 모색
 - 투자다변화 및 투지분권화 추진 등 국민연금기금의 시장 왜곡 효과를 최소화할 수 있는 장치 마련
 - 연기금운용의 전문성을 제고하기 위해 민간기구화 등 국민연금기금운영위원회의 지배구조 개선
 - 국민연금의 장기적 재정안정화와 형평성 제고를 위한 확정기여형 개인계정 부분도입 검토
 - 재정적자 해소를 위한 공무원연금과 군인연금의 개혁
 - 특별회계와 기금의 일반회계화 방안 모색
 - 특별회계와 기금은 재정구조 및 운용의 투명성과 효율성을 제한하는 요인으로 작용하기 때문에 일반회계로 통합하는 것이 바람직함.
 - 일반회계로 통폐합이 어려운 분야는 국가재정법과 부담금관리기본법의 법규정을 강화하고 운영상의 규율을 확립하고 새로이 추진되는 각 부처의 신규 사업은 모두 일반회계로 편성
- 일자리 창출 지원사업의 전면적 재검토
 - 유사사업 또는 동일목적의 중복사업이 많고 부적합한 사업이 추진되고 있어 예산낭비가 초래되고 있어 일자리 창출 지원사업의 대폭적인 축소가 요구됨.

- 민간부문 육성에 대한 중기재정계획을 통하여 정부의 지원을 축소하거나, 높은 임금을 받는 수익형 사업의 안정적 일자리로 전환
 - 일시적이고 저임금 위주의 정부주도 일자리 창출 지원사업으로 인해 안정적이고 고임금의 민간주도 고용창출을 저해하는 문제를 야기

참고문헌

- 강석훈, 「양극화의 오해와 남용 - 소득양극화를 중심으로.」, 바른사회 시민회의 시장경제제도연구소 창립 1주년 기념 토론회, 2006.
- 국회 예산정책처, 『2006년 기금운용 계획안 분석』, 2006.
- _____, 『예산안분석보고서』, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.
- 기획예산처, 『국가재정 운용계획』, 2004, 2005, 2006, 2007.
- _____, 『2007 나라살림: 예산개요』, 2007.
- 박인화, 「복지 재정지출의 추이와 시사점.」, 『NABO 재정 브리프』, 국회 예산정책처, 2007.
- 옥동석, 「재정규모의 국제비교: 현황과 쟁점.」, 한국경제연구원, 2007.
- 이남수·서세욱, 「최근 일본의 재정개혁과 시사점.」, 국회예산정책처, 2007.
- 유경준, 「소득불평등도와 양극화: 오해와 실태.」, 한국개발연구원, 2007.
- 신동균·전병유, 「소득분포의 양극화 추이.」, 『노동경제논집』, 제28권 제3호, 노동경제학회, 2005.
- 전병유 외, 「노동시장 양극화의 경제적 분석.」, 한국노동연구원, 2007.
- 조경엽, 「재정지출이 소득분배와 국민경제에 미치는 효과: 연산가능 일반균형모형을 이용한 분석.」, 한국경제연구원, 2007.
- 재정경제부, 『재정금융통계 2000년 4/2』, 2000.
- 한국경제연구원, 『균형 있는 공공부문 규모와 역할 모색』, 한국경제연구원, 2007.
- 한국은행, 『국민계정』, 2006.
- e-나라지표, <http://www.index.go.kr>

OECD, *OECD Economic Outlook - Statistical Annex Tables*, Annex Table 25, May 2007, www.oecd.org/document, 2007.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2006, 2006.