

재정지출 분석과 개선방향

조경엽(한국경제연구원 선임연구위원)
김학수(한국경제연구원 연구위원)

재정지출 분석과 개선방향

1판1쇄 인쇄/2008년 8월 4일

1판1쇄 발행/2008년 8월 8일

발행처 · 한국경제연구원

발행인 · 김종석

편집인 · 김종석

등록번호 · 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1
<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2008

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 978-89-8031-499-7

값 6,000원

목 차

<요 약>	9
I. 서 론	27
II. 재정체계와 지출규모	32
1. 우리나라의 재정체계	32
2. 재정규모	34
3. 재정규모의 국제 비교	36
III. 분야별 재정지출의 현황과 문제점	42
1. 사회분야	42
(1) 사회복지·보건	42
(2) 문화·관광분야	63
(3) 환경	65
2. 교육분야	70
(1) 교육분야의 재정 현황	70
(2) 유아 및 초중등교육부문의 예산 현황과 문제점	71
(3) 고등교육부문의 예산 현황과 문제점	73
(4) 교육비지출에 대한 국제 비교	75
3. 경제분야	76
(1) 수송·교통 및 지역개발	76
(2) 농림·해양수산	79
(3) 산업·중소기업	82
(4) R&D	84

(5) 주요 국가들과의 단순비교	86
4. 국방 및 일반공공행정 등	89
(1) 국방비	89
(2) 일반공공행정 및 통일·외교	90
(3) 공공질서 및 안전	93
(4) 주요 국가들과의 단순비교	95
IV. 정부지출의 개선방향	97
1. 재정건전성	97
(1) 재정총량지표의 추이와 개선방향	97
(2) 국가채무 추이와 개선방향	102
2. 지출구조 개선방향	108
3. 지출구조 개혁이 국민경제에 미치는 효과	110
(1) 분석방법	110
(2) 분석을 위한 시나리오	112
(3) 분석결과	114
참고문헌	118

표 목차

<표 1> 인구 고령화속도 추이	8
<표 2> 중앙정부 재정체계	3
<표 3> 분야별 예산	3
<표 4> 총지출 대비 분야별 예산 비중	6
<표 5> IMF와 OECD 기준에 따른 일반정부의 지출규모	3
<표 6> 기획예산처가 분류한 공공기관 102개의 유형	4
<표 7> 사회복지분야의 예산 규모	2
<표 8> 사회복지분야별 예산 비중	3
<표 9> 2008년도 기초생활보장부문 예산안 현황	4
<표 10> 2008년도 노인복지부문 예산안 현황	3
<표 11> 2008년도 기초노령연금 장기재정계획	4
<표 12> 노동부 소관 회계별 재정운용 규모	4
<표 13> 2008년도 사회서비스 일자리 지원사업 예산안 및 지원인원 규모	6
<표 14> 2008년도 저임금·불안정 사회서비스 일자리 지원사업의 임금수준 및 지급체계	52
<표 15> 보육·가족 및 여성 부문의 회계별 재정운용 규모	3
<표 16> 보육·가족 및 여성 부문의 사업별 재정운용 규모	3
<표 17> 4대연금의 재정수지	5
<표 18> 4대 공적연금 운영을 위한 정부재정부담(2007~2008년)	5
<표 19> 공무원연금 재정전망(2006~2050년)	6
<표 20> 군인연금 재정전망(2005~2050년)	6
<표 21> 사학연금 재정전망(2007~2080년)	6
<표 22> 문화·관광분야의 예산 규모	4
<표 23> 문화·관광분야별 비중	4

<표 24> 중앙정부 예산대비 문화예산 비중	5
<표 25> 환경분야의 예산 규모	6
<표 26> 환경분야별 예산 비중	6
<표 27> 2008년도 환경개선특별회계 세입예산안	8
<표 28> 주요국의 GDP 대비 환경보호 지출 비중	7
<표 29> 교육분야의 예산 규모	7
<표 30> 교육분야별 예산 비중	7
<표 31> 2008년도 지방교육재정교부금 예산안 편성내역	7
<표 32> 고등교육 1조 원 투자확대 사업 예산안 현황(2008년)	7
<표 33> GDP 대비 교육단계별 공교육비 구성(2004년)	7
<표 34> 수송·교통 및 지역개발분야의 지출 추이	7
<표 35> 공공부문 건설투자 전망	9
<표 36> 농림·해양수산분야의 지출 추이	8
<표 37> 산업·중소기업분야의 지출 추이	8
<표 38> R&D분야의 지출 추이	8
<표 39> 주요 국가들의 2005년 경제분야 지출의 총지출 대비 비중	8
<표 40> 국방비 지출 추이	8
<표 41> 일반공공행정분야의 지출 추이	9
<표 42> 통일·외교 지출 추이	9
<표 43> 공공질서 및 안전	9
<표 44> 주요 국가들의 2005년 분야별 지출의 총지출 대비 비중	8
<표 45> 재정총량지표의 추이	8
<표 46> 관리대상수지 비교	10
<표 47> 국가채무 내역	10
<표 48> 주요 OECD 국가의 국가채무 GDP 대비 비율 추이	15
<표 49> 분야별 지출구조 개선방향	10
<표 50> 시나리오별 지출 증가율 변화	13
<표 51> 재정지출 구조개혁이 GDP와 고용에 미치는 효과	15
<표 52> 재정지출 구조개혁이 소득재분배에 미치는 효과	17

그림 목차

<그림 1> 한국의 소득양극화지수와 소득불균등지수	0
<그림 2> 우리나라의 재정체계	2
<그림 3> GDP 대비 총지출 IEC지수	3
<그림 4> 국민연금기금 전망	5
<그림 5> 통합재정수지 추이	9
<그림 6> 경상 GDP 대비 국가채무 비율 추이	13

<요 약>

I. 서 론

- 세계화와 고령화가 유례없이 빠르게 진행됨에 따라 경제의 효율성 향상을 통한 잠재성장률 확충과 양극화 해소를 통한 사회안전망 확충이 우리가 해결해야 할 당면과제로 대두되고 있음.
 - 우리나라는 2000년에 이미 고령화사회에 진입했으며, 2018년에는 고령사회로 2026년에는 초고령사회로 진입할 예정에 있어 노인인구부양이 사회적 문제로 떠오르고 있음.
 - 고령화가 빠르게 진행됨에 따라 노동과 자본의 공급이 위축되어 잠재성장률 또한 크게 둔화될 전망이다.
 - 고령화에 대비한 재정지출과 세부담이 급속히 증가한다면 세계화에 편승한 자본과 고급인력의 국외유출이 심화되고 이로 인해 성장잠재력이 더욱 하락하고 세입기반이 악화되는 악순환에 빠질 가능성이 높음.

- 노무현 정부는 성장동력 확충보다는 양극화 문제를 더욱 시급한 국정과제로 인식하고 부자로부터 가난한 사람으로, 수도권에서 비수도권으로 소득을 이전하려는 분배 위주의 재정정책을 펴 왔음.
 - 이러한 양극화 해소를 위한 분배 위주의 재정지출에도 불구하고 양극화와 소득재분배는 더욱 악화되어 왔음.
 - 이와 같이 소득계층을 이분법적으로 나누고 부유한 계층에서 가난한 계층으로 소득을 이전하는 분배 위주의 정책은 성장을 저해하고 빈곤층을 양산함으로써 양극화 문제를 더욱 악화하는 결과를 가져올 수 있음을 시사하고 있음.
 - 따라서 재정정책의 목표를 중산층 복원에 두고, 투자 및 내수 활성화, 성장동력 확충, 고용증가라는 선순환 구조를 정착하는 데 국가역량을 집중해야 함.

- 본 연구의 목적은 지난 5년간의 재정지출 구조의 문제점을 파악하고 성장과 분배의 조화를 꾀할 수 있는 재정지출 구조 개선방향과 재정건전성 강화 방안을 모색하는 데 있음.

II. 재정체계와 지출규모

- 우리나라 재정체계는 중앙재정과 지방재정으로 구성되어 있으며, 각 재정은 일반회계, 특별회계와 기금으로 구성되어 있음.
 - 우리나라의 중앙재정은 2007년도 기준으로 일반회계, 16개의 특별회계, 58개의 기금으로 구성되어 있음.
 - 중앙정부의 특별회계는 기업특별회계와 기타특별회계로 구성되는데, 기업특별회계는 양곡관리, 조달, 책임운영기관관리, 우편사업, 우체국예금 등 5개의 회계로 구성되며, 기타특별회계는 농어촌구조개선, 교통시설, 우체국보험, 등기, 교도작업, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 국가균형발전, 주한미군기지 이전, 행정중심복합도시, 국방·군사시설 이전 등 11개의 특별회계로 구성
 - 기금은 현재 37개의 사업성 기금, 6개의 사회보장성기금, 10개의 금융성 기금, 5개의 계정성 기금이 있음.
 - 지방교육자치에 관한 법률에 의해 설치·운영되고 있는 교육비특별회계는 지방재정으로 분류되고 있음.
- 지난 5년간 재정지출은 연평균 7.0%씩 증가하여 2004년에 총지출이 196조 2천억 원이던 것이 2008년도에는 257조3억 원으로 약 61조1천억 원이 증가할 전망
 - 예산사업 지출은 연평균 7.4%씩 증가하여 2008년에 182조8천억 원에 달하며 기금사업 지출은 연평균 6.0%씩 증가하여 2008년에 74조5천억 원에 달함.
 - 기금사업 지출이 총지출에서 차지하는 비중이 약 30% 내외로 높은 수준에 있어 재정운용의 투명성과 효율성을 저해하는 원인으로 작용

- 지난 5년간 분야별 재정지출의 특징은 사회복지·보건, 통일·외교, 국토 균형발전분야의 확대와 SOC 및 기타 경제분야의 지출 축소로 요약

<표> 분야별 예산

(단위: 조 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
총지출 ¹⁾	196.2	208.7	224.1	238.4	257.3	7.0
예산	137.3	147.5	153.7	165.5	182.8	7.4
기금	59	61.2	70.4	72.9	74.5	6.0
교육	24.5	27.6	28.8	31.4	35.7	9.9
사회복지·보건	32.4	49.6	56	61.4	67.5	20.1
R&D	7.1	7.8	8.9	9.8	10.9	11.3
수송·교통·지역개발	27.1	18.3	18.4	18.4	18.9	-8.6
농림·해양·수산	12.3	14.1	15.5	15.9	16.5	7.6
산업·중소기업	11.4	11.9	12.4	12.6	12.6	2.5
환경	3.5	3.6	3.8	4.0	4.4	5.9
국방비(일반회계)	18.1	21.1	22.5	24.5	26.7	10.2
통일·외교	1.4	2	2.6	2.4	2.6	16.7
문화·관광	2.3	2.6	2.8	2.9	3.1	7.7
공공질서·안전	7.6	9.4	11	10.9	11.6	11.2
균형발전 ²⁾	5	5.5	6.3	7.2	8.1	12.8
기타 ³⁾	43.5	35.2	35.1	37.0	38.7	-2.9

주: 1) 예산 및 기금의 지출에서 정부내부지출 및 채무원금상환(보전지출) 제외

2) 균형발전특별회계, 행정중심복합도시특별회계, 혁신도시특별회계

3) 일반행정, 지방재정 지원, 예비비 등

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호

- 우리나라의 재정지출규모는 대부분의 유럽 사회복지 선진국에 비해 낮은 수준이나, 재정통계 작성 기준에 따라 미국이나 일본과 비슷한 수준에 달함.
- 일반정부에 대한 정의에 따라 GDP 대비 우리나라의 일반정부 지출은 28.1~37.9%로 추정되고 있음.

- 재정규모 논쟁으로 정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정, 공포하고 공공기관 전체를 대상으로 유형구분을 다시 하고 있으나, 공기업과 준정부기관의 구분 기준에 대한 논쟁은 지속되고 있음.

III. 분야별 재정지출의 현황과 문제점

1. 사회분야

- 사회복지·보건분야는 정부의 재정지출에서 차지하는 비중이 가장 큰 분야로서 기초생활보장, 공적연금, 보육·가족 및 여성, 노동, 보훈, 주택, 취약계층 및 노인·청소년, 보건부문으로 구성됨.
 - 저출산·고령화에 대비한 사회안전망 구축과 양극화 해소를 위해 재정투입을 지속적으로 확대함에 따라 2008년 지출규모는 67조5,403억 원으로 2004년에 비해 2배 이상 증가하여, 총지출에서 차지하는 비중이 26.2%에 달하고 있음.
 - 2008년도 기초생활보장부문의 예산은 2004년 대비 15.6%, 전년대비 4.1% 증가한 6조8,440억 원으로 편성되었음.
 - 기초생활보장부문 중 가장 큰 비중을 차지하는 의료급여는 차상위계층 중 희귀질환을 건강보험재정으로 전환함에 따라 전년대비 1.7% 감소한 3조5,161억 원으로 편성되었으나, 경제적 능력이 떨어지고 의료서비스에 대한 수요가 많은 차상위계층의 건강보험 편입은 건강보험재정 수지에 악영향을 미칠 우려가 있음.
 - 노인생활안정과 노인의료보장사업에 각각 기초노령연금과 노인장기요양보험제도가 새로이 도입됨에 따라 2008년도 노인복지부문의 예산은 전년대비 260% 증가한 2조536억 원에 달함.
 - 고령화가 빠르게 진행되고 있으며, 2028년까지 연금액을 평균소득월액의 10%까지 상향조정할 계획에 있어 기초노령연금은 재정부담 요인으로 작용할 가능성이 높음.

□ 사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회서비스를 확대하고 이를 통해 취약계층의 일자리를 창출하자는 목적으로 “사회서비스 일자리 지원사업”에 대한 지출이 크게 증가하여 왔음.

○ 국회예산정책처의 분석에 따르면 사회서비스 일자리 지원사업의 2008년 예산은 1조6,417억 원으로 2007년 대비 26.8% 증액 편성되었으며, 10개 부처가 총 38개 사업을 통하여 전년대비 23.7% 증가한 총 24만8,665개의 일자리를 창출할 예정임.

○ 사회서비스 일자리 지원사업을 통해 창출되는 일자리의 대부분이 일시적이고 임금수준이 낮아 취약계층에 대한 사회서비스 제공과 저소득계층의 일자리 창출이라는 목표를 달성하는 데 미흡한 것으로 평가되고 있음.

- 낮은 임금과 직업 연속성의 문제로 민간부문에서 제공하는 서비스의 질보다 낮아 사회서비스에 대한 수요가 적어 직업의 연속성이 악화되는 문제를 야기

- 마우처 제도를 통한 사회서비스 제공도 지정된 공급자가 적어 소비자의 선택권이 제한받고 있고 공급자 간 경쟁도 유도하기 어려운 상황임.

- 부처별 사회서비스 일자리 지원사업 중 서로 중복되는 사업이 많아 비효율적이며 예산 낭비를 가져온다는 지적을 받고 있음.

□ 4대 공적연금에 대한 국고보조금이 빠르게 증가함으로써 향후 재정 운용에 장애요인으로 대두될 전망에 있어 공무원연금의 제도 개선이 요구됨.

○ 4대 공적연금 운영을 위한 2008년도 정부의 재정부담은 총 7조2,738억 원으로 전년대비 9.1% 증가하여, 총재정지출 증가율 7.9%보다 빠르게 증가하고 있음.

- 이 중 공무원연금에 대한 지원이 70%로 가장 크고, 다음으로 군인연금에 대한 지원이 22.3%, 사학연금에 대한 지원이 6.2%, 국민연금에 대한 지원이 1.5%를 차지하고 있음.

□ 문화·관광분야의 재정지출규모는 2004년에 2조2,596억 원에서 2008년도 3

조859억 원으로 연평균 8.1% 증가하였으며, 총 정부지출에서 차지하는 비중은 1.2%임.

- 우리나라의 문화예산의 비중은 캐나다를 제외한 주요 선진국보다 높은 수준에 있어 지출의 축소 또는 동결이 요구됨.
 - 우리나라의 문화예산 비중은 2001년에 1.01%, 2008년에 1.2%로 미국 0.19%, 호주 0.90%, 스웨덴 0.77%, 독일 0.12%보다 높은 수준에 있음.

□ 환경분야의 2008년도 총지출은 4조4,381억 원으로 2003년 이후 연평균 6.0%씩 증가하였으며, 이 중 예산사업은 연평균 4.8%씩 증가하여 2008년에 3조6,086억 원에 달하고 기금은 연평균 12%씩 증가하여 8,296억 원에 달함.

- 환경관련 사업은 대부분 환경개선특별회계 사업으로 구성되어 있어 일반회계 사업은 극히 적은 상황임.
 - 환경관리특별회계의 세입은 환경관련 각종 부담금과 일반회계 전입금으로 구성되며, 2008년도 세입규모는 전년대비 6.8% 증가한 3조930억 원으로 편성
 - 환경관련 부담금은 환경보전을 위한 정부의 사후적 규제에서 사전예방과 경제적 유인을 통해 환경을 개선하기 위한 일환으로 도입되었으나, 부과금의 부과대상과 부과요율의 부적절, 중복 부과 문제 등으로 경제적 유인효과가 매우 미약한 것으로 평가됨.

2. 교육분야

□ 우리나라의 2008년도 교육분야의 재정규모는 2004년 대비 11조1,201억 원 증가한 35조6,654억 원에 달하며, 총재정지출에서 차지하는 비중은 13.9%임.

- 지방교육재정교부금 내국세 교부비율이 19.2%에서 20%로 인상됨에 따라 2008년도 지방교육재정교부금 예산은 전년대비 16.6% 증액된 30조5,936억 원으로 편성

- 지방교육재정교부금이 확대됨에 따라 방과후학교 운영, 유아교육 지원, 깨끗한학교 만들기 등 총 3,651억 원의 국고사업을 지방으로 이전할 예정이다.
- 유아교육 지원사업과 방과후학교 운영 등은 타 부처 사업과 중복운영되어 예산 낭비가 초래될 수 있으며, 보통 교부금 배분기준이 되는 기준재정수요측정항목 중 하나로 사용됨에 따라 불필요하게 사업이 확대될 가능성이 존재
- '고등교육재정 1조 원 투자확대. 방안에 따라 2008년도 고등교육부문의 재정은 전년대비 24% 증가한 4조4,472억 원으로 편성
 - 그동안 고등교육에 대한 재정투자가 미흡했던 점을 고려할 때 '고등교육재정 1조 원 투자확대. 사업은 긍정적인 것으로 평가되나, 철저한 사전 준비 없이 신규사업이 시행됨에 따라 예산의 비효율성을 야기하고 있음.
- 우리나라의 GDP 대비 학교교육비 지출 비중은 2004년에 7.2%로 OECD 평균 5.7%보다 높은 수준이나, 민간재원에 대한 공교육 의존도가 매우 높아 정부부담 비중을 확대할 필요성이 높음.
 - 정부부담 비중은 4.4%로 OECD 평균 5.0%보다 낮은 반면 민간부담 비중은 2.8%로 OECD 평균 0.7%보다 매우 높은 것으로 나타나고 있음.
 - 특히, 고등교육에 대한 정부부담 비중이 0.5%로 OECD 평균의 절반 수준이나 민간부담 비중은 1.8%로 OECD 평균보다 4.5배 높은 수준임.
 - 우리나라는 민간재원에 대한 공교육 의존도가 OECD 국가에 비해 매우 높고, 특히 고등교육부문에서 민간재원에 대한 의존도가 높은 것으로 나타나고 있음.

3. 경제분야

- 2004년 이후 수송·교통 및 지역개발분야의 지출규모에는 큰 변화가 없지만, 전체 총지출 대비 비중은 2004년 8.84%에서 2008년 7.35%로 축소되었

으며 비중 축소의 대부분은 수송·교통부문의 축소에 기인

- 수송·교통부문에 정부의 직접투자는 저조한 증가율을 보이고 있으나 BTO나 BTL 방식의 민간자본투자나 공기업투자가 지속적으로 확대되고 있음.
 - 민간사업자의 최소운영수입 보장이 수반되어 미래의 재정부담으로 작용할 수 있으므로 SOC 건설 사업의 타당성 검토 및 민간사업자의 선정과 최소운영수입 보장에 있어서 더욱 면밀한 검토가 수행되어야 함.
- 2004년 13조2천억 원 수준이던 농림·해양수산분야의 지출규모는 연평균 5.6%씩 증가하여 2008년 16조5천억 원 규모로 확대되었으나 분석기간 동안 지출규모 증가율이 전체 총지출 증가율을 하회
- 농림·해양수산분야의 80% 수준에 달하는 농업농촌부문의 지출은 농업 경쟁력 제고를 위한 노력보다는 농가 소득보전 및 복지증진에 예산 분배의 우선순위를 두어 왔던 것으로 나타남.
 - 경제규모가 성장하고 산업구조가 고도화됨에 따라 우리 경제에서 농림어업이 차지하는 비중은 크게 축소되었고 호주 등 다른 국가들의 농림해양수산분야 예산이 총지출에서 차지하는 비중이 1% 미만임을 고려하면 6.5% 안팎의 농림해양수산분야의 지출 비중은 높은 것으로 판단
- 연평균 3.8% 증가에 그친 산업·중소기업분야의 총지출 대비 비중은 2004년 5.49%에서 지속적으로 축소되어 2008년 4.89%로 5%를 하회
- 2004년에 산업·중소기업분야에서 가장 높은 비중을 차지했던 산업금융지원부문이 연평균 6.9%씩 감소한 점은 바람직한 것으로 판단
 - 직접적인 산업금융 지원을 축소하는 대신, 성장잠재력 확충을 위해 혁신형 중소기업의 창업과 성장을 지원하고 기술개발을 지원하는 산업진흥고도화와 산업기술 지원부문을 더욱 강화할 필요
 - 또한 석유의존도가 높지만 부존자원은 없는 우리나라의 현실을 고려하여, 장기적으로 안정적인 에너지 수급을 위해 해외자원개발뿐만 아니라

대체에너지 개발 및 보급에도 더욱 적극적으로 노력할 필요

- R&D분야의 지출규모는 2004년 7조 원 규모에서 연평균 11.3% 수준으로 빠르게 증가하여 2008년에 10조9천억 원 규모에 달했으며, 총지출에서 차지하는 비중도 4.2% 수준으로 확대
 - R&D분야는 미래의 성장동력을 확충하고 기업의 경쟁력을 제고하는 데 중요한 역할을 하므로 더욱 확대할 필요가 있으나 정부는 공공재 성격이 강한 기초과학분야에 더욱 집중할 필요

4. 국방 및 일반공공행정 등

- 병력운영과 전력유지 등의 경상적 지출과 방위력 개선을 위한 투자로 구성된 국방비는 2004년 19조 원 수준에서 연평균 9%가 증가하여 2008년 27조 원 규모로 확대, 이는 동 기간의 총지출 증가율을 상회하는 수준
 - 2004~2008년 사이에 병력운영과 전력유지부문과 같은 경상지출부문의 연평균 증가율을 6% 이하로 억제하고 방위력 개선과 같은 자본지출부문을 더 확대한 것은 바람직한 재정운용으로 판단됨.
 - 2004년 이후 9%의 연평균 증가율을 보인 국방비 증가는 ‘국방개혁 2020 추진’에 따라 향후에도 지속될 것으로 예상되며, 주한미군기지 이전과 방위비분담금 협상에 따라 추가적 재정수요가 발생할 가능성
 - 남북한 분단이라는 특수한 상황에서 국방비 감축은 용이하지 않을 수 있겠으나 남북한 간의 관계 개선 및 주변국과의 실용외교를 통해 최대한 국방비 증가율을 억제하는 것이 바람직할 것으로 판단

- 2004년 36조3천억 원 수준이던 일반공공행정분야의 지출규모는 연평균 6.2%씩 증가하여 2008년 46조2천억 원 규모에 달했으며 총지출에서 차지하는 비중은 2004년 18.4% 수준에서 2008년 18% 수준으로 소폭 축소
 - 지방교육재정교부금을 제외한 지방행정 및 재정지원부문의 규모가 30조 원에 달하고 연평균 증가율도 11.4%로 높다는 점은 지방재정자립도를

낮추는 결과를 초래할 가능성이 크므로 신규세원 개발 등을 통해 지방재정자립도를 높이는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

- 일반공공행정분야의 일부분인 통일·외교분야가 전체 총지출에서 차지하는 비중은 1% 안팎에 불과하지만, 통일·외교분야의 지출규모는 총지출 연평균 증가율보다 빠르게 증가하여 2008년 2조6천억 원 규모에 달함.
 - 이러한 지출규모의 증가는 연평균 12.4%씩 증가한 것으로 나타난 외교통상부문에 기인하고 통일부문의 지출규모는 연평균 6% 증가에 그친 것으로 나타났음.

- 국민의 안전과 사회적 약자에 대한 보호를 목적으로 지출되는 공공질서 및 안전분야는 2004년 이후 7.8%로 증가하여 지출규모가 2008년 11조6천억 원에 달함.
 - 본격적 사법개혁 추진을 뒷받침하기 위해 법원 및 헌재부문과 법무 및 검찰부문의 평균 증가율은 8~9% 수준으로 높게 나타났으며 사법개혁을 위해 추진되는 제도들의 성공적 정착을 유도하기 위해서 초기 투자가 충분히 이루어질 수 있도록 재정적 뒷받침 필요
 - 재해발생에 대한 피해복구보다 사전예방을 통해 피해액을 최소화할 수 있도록 예방부문의 지출규모를 더욱 확대할 필요

IV. 재정지출의 개선방향

1. 재정총량지표의 추이와 개선방향

- 사회보장성기금의 흑자기조로 인해 통합재정수지는 지속적 흑자를 보이고 있음.
 - 2004년 이후 지속적으로 확대되던 관리대상수지 적자기조는 2007년 3조6천억 원의 흑자를 보였으나 「국가재정운용계획 2007~2011.」에 따르면

2008년 통합재정수지는 16조9천억 원의 흑자를 보이고 관리대상수지는 11조1천억 원의 적자를 보일 전망

- 과거에 보였던 통합재정수지 균형 내지 흑자 기조는 1988년 도입된 국민연금제도와 같은 사회보장성기금의 미성숙으로 인한 기금 흑자에 크게 기인하는 것으로 보임.

- 과거 외환위기를 빠르게 극복할 수 있었던 주요 동력 중 하나는 ‘세입 내 세출’ 원칙을 지킴으로써 유지되어 왔던 건전한 재정에서 찾을 수 있음.
 - 이처럼 국가재정은 위기상황에 마지막으로 기댈 수 있는 버팀목 역할을 해야 하며 향후 재정건전성을 확보하기 위해서는 감세정책에 수반되는 총수입 축소를 고려하여 총지출 계획을 작성해야 함.
 - 현재 국가재정운용계획의 특성상 ‘세입 내 세출’이라는 재정운용상의 고전적 원칙이 지켜지기는 어렵더라도 국가재정운용계획의 구속력을 강화함으로써 해마다 다시 작성되는 국가재정운용계획 재정지출 확대의 도구로 활용되는 것은 제도적으로 방지되어야 함.

2. 국가채무 추이와 개선방향

- 우리나라 국가채무의 경상 GDP 대비 비율은 1970년대 중반을 정점으로 지속적으로 하락하여 1995년에 10% 미만으로 하락하였으나, 이후 지속적으로 증대되는 추세를 보이고 있음.
 - 1999~2002년까지 20% 수준에서 안정화 되는 추세를 보였으나 참여정부의 시작과 함께 국가채무의 경상 GDP 대비 비율이 다시 증가하기 시작하여 2006년 33.3%에 달하는 수준에 이르렀음.
 - 2003~2006년 사이에 국채로 전환된 외환위기 극복을 위한 공적자금 손실분을 제외하더라도 2004년 이후 국가채무의 연평균 증가율은 10.9% 수준으로 나타났음.
 - 우리나라 국가채무의 경상 GDP 대비 비율이 OECD 평균 비율보다 상대적으로 낮지만, 1995년보다 2006년 우리나라의 비율은 24.2%포인트 증가

한 것으로 나타났음.

- 이는 OECD 평균 비율 증가폭의 3배를 상회하는 수준으로 우리나라 국가채무가 매우 빠른 속도로 증가하고 있음을 보여줌.

□ 국가채무의 규모나 증가속도를 관리하기 위해서 다음 세 가지를 고려할 필요

- 첫째, 관리대상수지의 적자기조는 국가채무 증가요인으로 작용하므로 국가채무 증가를 억제하기 위해서는 관리대상수지를 균형 또는 흑자 기조로 전환해야 함.

-이를 위해서는 총수입 전망을 보수적 거시경제 전망에 기초하고 정치적 필요에 의해 증대되는 지출은 최대한 억제

- 둘째, 향후 우리나라 인구구조의 고령화와 함께 연금수급자의 본격적인 등장 등으로 사회복지분야의 재정수요는 자연스럽게 증가될 것으로 전망되므로 지출상한선과 같은 재정규율이 확립되어야 함.

-현재 사회복지분야의 재정지출규모가 주요 국가들보다 낮다는 이유로 성급하고 인위적으로 확대해서는 안 될 것임.

- 셋째, 국가채무를 적절히 관리하기 위해 보증채무를 비롯하여 우발적 채무가 가져올 재정위험을 면밀히 분석하고 이를 바탕으로 정부 재정정책에 반영하는 등 우발적 채무의 적극적 관리가 필요함.

-외환위기를 극복하기 위해 투입한 공적자금이 회수되지 못하여 2003년부터 2006년까지 총 53조2천억 원이 국가채무로 현실화되었음.

-외국환평형기금의 누적적자, 국민연금기금 고갈 이후의 재정부담 등 우발적이고 잠재적인 채무에 대한 적극적 관리를 시작해야 함.

3. 지출구조 개선방향

□ 작은 정부-큰 시장을 통한 재정지출 증가 억제와 재정건전성 도모

- 정부조직개편, 공무원 인력조정, 동일 목적의 유사 및 중복 사업 조정 등

- 을 통해 예산낭비를 방지하고 재정의 효율성 강화
 - 공기업 민영화를 통해 잠재성장률 둔화와 감세정책에 따른 수입 감소에 대비한 재원 확보

- 신성장동력 확충을 위해 R&D분야의 비중 확대
 - IT, BT, NT 융합기술, 친환경 에너지 기술혁신 등 신기술개발 및 보급을 위한 R&D 지출 비중 확대

- 근로의욕 저하를 유발하는 공공부조를 축소하고 공교육 강화와 일자리 창출을 통한 성장과 분배의 조화
 - 공교육 강화-세계적 인재 양성을 통해 빈곤의 대물림을 차단하고 미래성장동력을 확충함으로써 성장과 복지의 조화를 도모
 - 공교육 강화를 통해 사교육비 부담을 완화시킴으로써 내수를 활성화
 - 소득재분배 효과가 미약한 사회복지분야보다 고용창출효과가 큰 분야와 성장을 견인할 수 있는 분야에 대한 지출을 확대하여 저소득층의 소득증가에 기여

- 공공주택공급확대와 SOC 확충을 통한 서민생활 안정 강화
 - 세제 등을 통한 주택의 수요억제정책을 지양하고 공급확대를 통한 주택가격 안정화 도모
 - SOC확충을 통해 물류비용, 교통혼잡 등 사회적 비용을 줄여 국가경쟁력 제고

- 선진국에 비해 지출 비중이 높은 문화·관광분야와 환경분야에 대한 지출 비중 축소 또는 동결

<표> 분야별 지출구조 개선방향

구 분	2008년 비중	지출구조 개선방향
교 육	16.3	확대
사회복지·보건	30.9	축소
R&D	5.0	확대
수송·교통·지역개발	8.6	확대
농림·해양수산	7.5	동결
산업·중소기업	5.8	확대
환 경	2.0	동결/축소
국방비(일반회계)	12.2	축소
통일·외교	1.2	축소
문화·관광	1.4	동결/축소
공공질서·안전	5.3	축소
균형발전	3.7	축소
총지출	100.0	축소(동결)

주: 일반행정, 지방재정 지원, 예비비 등 기타 지출을 제외한 총지출 21조6천억 원에서 차지하는 비중을 의미함.

4. 지출구조 개선의 경제적 효과

□ 재정지출 구조개선은 지니계수를 3.3%(5년 평균) 향상시키고, GDP와 고용은 5년 동안 연평균 0.9%와 0.11%씩 증가할 전망

○ 분석을 위해 현행 지출구조가 다음과 같이 변한다고 가정하였음.

- 우선 기준균형은 현행의 분야별 지출 비중이 유지되면서 매년 5%씩 증가한다고 가정함.

- 분석 시나리오는 일반행정 및 국방분야의 지출 증가율을 기준균형에 비해 1.0%p 낮은 4%씩 매년 증가하고, 이에 상응하는 만큼 법인세와 소득세를 인하하는 것으로 설정하였음.

- 또한 사회복지 및 보건분야의 지출 비중을 줄이기 위해 이 분야의 지출

- 이 기준균형의 증가율 5%보다 0.6%p 낮은 4.4%씩 증가하다고 가정하였음.
- 사회복지 및 보건분야의 지출 증가율이 낮아지는 대신 SOC, 주택건설, 교육, 연구개발분야의 연평균 증가율은 5.7%로 기준균형 증가율보다 0.7%p 높다고 가정하였음.
 - 이와 같은 전제조건하에서 조경엽(2007)의 모형을 이용하여 분석하면, 지출구조 개선은 소득분배와 경제성장 및 고용에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타남.
 - 교육과 R&D분야에 대한 지출 증가는 기술진보의 원동력으로 작용하고, 진보된 기술은 확산효과를 통해 경제 전반으로 파급되기 때문에 가계로 일괄 이전되는 사회복지보다 경제성장을 견인하는 효과가 큼.
 - SOC 및 주택건설에 대한 정부투자의 증가로 민간투자를 구축하는 효과가 발생하지만 법인세와 소득세 인하를 병행하여 추진할 경우 민간투자 구축효과는 미미한 것으로 평가됨.
 - 따라서 사회복지분야에 대한 지출을 줄이고 교육, R&D, SOC, 주택건설에 대한 지출을 늘릴 경우 GDP는 기준균형에 비해 중장기적으로 0.90~1.29% 증가할 것으로 전망됨.
 - 경제가 성장함에 따라 고용도 함께 증가하여 중장기적으로 0.11~0.28% 증가할 것으로 기대됨.
 - Aron and McGuire(1970)에 따르면 일반행정 및 국방과 같은 순수공공재가 증가할수록 고소득층이 저소득층보다 공공재의 혜택을 더 많이 받기 때문에 공공재에 대한 지출이 감소할수록 소득재분배가 개선됨.
 - 그러나 사회복지 및 보건에 대한 혜택은 고소득층보다 저소득층에 더 많이 귀착되기 때문에 사회복지 및 보건에 대한 지출 감소는 소득재분배를 악화시키지만 SOC, 공공주택, 교육 등 소득재분배 개선효과가 큰 분야에 대한 지출이 증가함으로써 상쇄됨.
 - 결국 지출구조 개선으로 지니계수는 기준균형에 비해 3.29~3.89% 개선될 전망이다.

재정지출 분석과 개선방향

- I. 서론
- II. 재정체계와 지출규모
- III. 분야별 재정지출의 현황과 문제점
- IV. 정부지출의 개선방향

I. 서론

□ 경제의 효율성 향상이 최우선 국정과제로 자리 잡고 있는 세계적 추세와 달리 우리는 지난 10년간 분배와 평등에 치우친 재정정책으로 공공부문은 비대해지고 성장동력은 활력을 잃어가고 있음.

○ 세계화와 개방화가 급속히 진전되면서 국가 간 경쟁이 심화되자 세계 각국은 공공부문을 축소하고 시장의 역할을 확대하는 데 국가의 역량을 집중하고 있음.

○ 그러나 양극화, 지역균형발전, 대북포용 등의 문제를 우리가 해결해야 할 가장 시급한 국정과제로 삼고 정부의 역할을 강조해 옴으로써 공공부문은 비대해지고 시장경제는 활력을 잃어가고 있음.

- 참여정부 출범 이후 공무원 수는 6만5,607명 증가하였으며,¹⁾ 사회보장 복지분야의 급속한 재정지출로 총정부지출은 2004년에 196조2천억 원이던 것이 2008년도에는 257조3천억 원으로 61조1천억 원 증가하였음.

- 최근 우리나라의 경제 성장률은 2005년까지 3년 연속 세계평균 성장률에 미달하였고 아시아 지역 성장률과 비교하여도 크게 낮은 수준에 있음.²⁾

□ 우리나라의 고령화는 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있어 잠재성장률은 급속히 둔화되고 노인부양비는 사회적 부담으로 작용할 전망

○ 통계청의 2006년 “장래인구추계결과”에 따르면 우리나라의 고령화는 선진국에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 빠르게 진행될 것으로 전망됨.

○ 통계청의 전망에 따르면 우리나라는 2000년에 노인인구비율이 7%를 넘

1) 2005년 공사로 전환된 철도공사 인원 2만9,997명을 포함하면, 증가 인원은 9만5,604명에 달함.

2) IMF에 따르면, 세계경제의 성장률은 2003년에 4.0%, 2004년에 5.1%, 2006년에 4.3%로 우리나라의 성장률 3.1%, 4.6%, 4.0%보다 높은 수준에 있으며, 아시아경제는 같은 기간에 8.1%, 8.2%, 7.8%를 기록하였음.

어 이미 고령화사회에 진입했고, 2018년에 14%를 넘어 고령사회로 진입할 예정이며, 2026년에 노인인구비율이 20%를 넘어 초고령사회로 진입할 예정임.³⁾

-이와 같이 빠른 속도로 노인인구비율이 증가하는 이유는 우리가 예상했던 것보다 출산율이 감소하고 평균수명이 길어지기 때문임.⁴⁾

<표 1> 인구 고령화속도 추이

국 가	도달연도			증가소요연수	
	고령화사회	고령사회	초고령사회	고령화사회→ 고령사회	고령사회→ 초고령사회
일 본	1970	1994	2006	24	12
프 랑 스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15
한 국	2000	2018	2026	18	8

주: 고령화사회-만 65세 노인인구비율 7%, 고령사회-노인인구비율 14%, 초고령사회-노인인구비율 20% 이상

자료: 1) United Nations, “Population Division, Department of Economics and Social Affairs: Population Ageing,” 2002.(<http://www.un.org/esa/population/index.html>)

2) 한국은 통계청 2006년 11월 추계

- 더욱이 핵가족화가 진행됨에 따라 가족 간의 유대관계가 급속하게 약화되고 있으며, 이로 인해 노인층의 기초적인 생계유지는 사회적 부담으로 작용할 전망이다⁵⁾

3) 고령화사회에서 고령사회로 넘어가는 데 걸리는 시간이 프랑스 115년, 미국 71년, 영국 47년, 일본 24년에 달한 것으로 조사되나 우리나라는 18년에 불과함.

4) 2000년도 우리나라의 평균수명은 75.9세로 일본(80.2세), 이탈리아(78.5세), 미국(77.1세)에 못 미쳤으나 2030년에는 81.5세로 최장수국인 일본(82.5세)에 근접할 전망이다.

5) 우리나라는 2000년에 경제활동인구 9.9명이 노인 1명을 부양했지만 2020년에는 절반인 4.7명이 노인 1명을 부양할 것으로 전망됨.

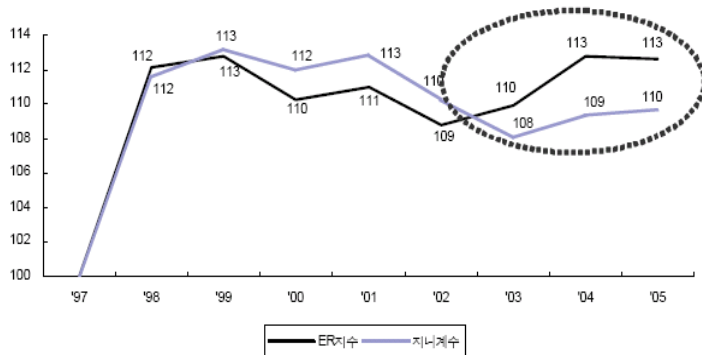
- 노년부양비율은 2000년에 10.1%에서 2010년에 15%, 2020년에 21.7%, 2050년에 72%에 달할 전망
- 이는 2000년에는 경제활동인구 9.9명이 노인 1명을 부양했지만, 2020년에는 4.7명이, 2050년에는 1.4명이 노인 1명을 부양해야 한다는 것을 의미
- 고령화가 이와 같은 속도로 빠르게 진행된다면 노동과 자본의 공급이 위축되어 잠재성장률이 크게 둔화
 - 낮은 출산율과 급속한 고령화로 노동공급이 크게 위축되고 노인 부양비율이 급증하면 저축과 투자의 감소가 불가피해지고 자본축적이 감소함.
 - KDI의 연구에 따르면 합계출산율을 현재의 1.08% 수준에서 1.6% 수준으로 높이는 데 성공한다고 하더라도 21세기 중반이 되면 잠재성장률이 1%대 또는 1% 미만으로 떨어질 수 있다는 전망이 제시되고 있음.
- 고령화에 대비한 재정지출이 급속히 증가하면 근로소득 및 자본소득 등 국민들의 세금부담의 증가가 불가피할 전망
 - 이는 자본이나 고급인력의 해외유출을 촉진하고 외국자본의 유입을 억제함으로써 성장잠재력이 더욱 떨어지고 이로 인해 세입기반이 악화되는 악순환에 빠질 가능성이 높아진다는 의미임.

□ 우리나라의 양극화 문제가 추세적이고 구조적이라는 데 모두들 인식을 같이 하고 있지만, 이를 해소하기 위한 정책방향에 대한 의견은 극명하게 대립되어 왔음.

- 현재 우리가 겪고 있는 양극화는 세계화, 중국의 부상, 정보화, 고령화, 산업 및 고용구조의 취약성, 경제주체 간 인적자본 및 기술 격차로 발생
- 양극화를 해소하려는 지난 5년간의 정부정책은 부자로부터 가난한 사람으로의 소득 이전에 초점을 맞춰 왔음.
 - 지난 5년간 사회복지에 대한 지출은 2004년에 32조4천억 원에서 2008년에 67조5천억 원으로 연평균 20.1%씩 증가하였음.
 - 이러한 양극화 해소를 위한 분배 위주의 재정지출에도 불구하고 양극화와 소득재분배는 악화되어 왔음.⁶⁾

- 소득계층을 이분법적으로 나누고 부유한 계층에서 가난한 계층으로 소득을 이전하는 분배정책은 성장을 저해하고 빈곤층을 양산함으로써 양극화를 더욱 확대하는 결과를 가져올 수 있음.

<그림 1> 한국의 소득양극화지수와 소득불균등지수



주: 지니계수와 ER지수는 서로 다른 지수이지만 1997년 수치를 100으로 표준화하여 계산

자료: 삼성경제연구소, 『소득양극화의 현황과 원인』, 2006.

- 양극화를 해소하기 위해서는 분배정책의 목표를 중산층 복원에 두어야 한다는 목소리가 설득력을 얻고 있음.
- 강석훈(2006)은 경제성장의 둔화로 가장 고통을 받는 계층이 1분위 소득 계층이며 10분위 계층이 경제성장률 하락에 가장 적게 영향을 받는다고 주장
- 따라서 소득 이전을 통한 복리우선 정책보다는 성장을 통해 일자리를 창출하고 중산층 복원에 도움이 되는 정책을 확대해야 함.
- 중산층 복원은 투자와 내수활성을 통해 성장동력이 확충되고 이를 통해 양질의 일자리가 더 많이 창출될 때 가능함.
- 또한 교육지원을 통해 교육을 받을 수 있는 기회를 더욱 많이 제공함으로써 빈곤의 대물림을 차단하는 것이 무엇보다 중요한 과제임.

6) 통계청에 따르면 1인가구와 농가를 제외한 전국가구의 지니계수는 2003년 0.304에서 2007년 0.329로 악화되었음.

- 본 연구의 목적은 지난 5년간의 재정지출 구조의 문제점을 파악하고 성장과 분배를 조화할 수 있는 재정지출 구조 개선방향을 모색하는 데 있음.
 - 노무현 정부는 주요 국정과제가 차기정부에서도 지속되도록 하기 위해 사회복지보전, 균형발전 등의 분야의 지출을 대폭 늘리는 방향으로 2008년 예산을 편성하였기 때문에 본 연구는 2008년도 예산에 더욱 중점을 두고 분석하였음.⁷⁾
 - 본 연구는 사회, 경제, 일반 행정 등 각 분야의 세부 사업의 현황과 문제점을 위주로 분석하고 이를 통해 개선방향을 제시하고 있음.
 - 또한 본 연구는 재정지출 변화가 GDP, 고용, 지니계수에 미치는 파급효과를 실증적으로 분석하고 성장과 분배의 조화를 꾀할 수 있는 재정정책 방향을 제시하고 있음.

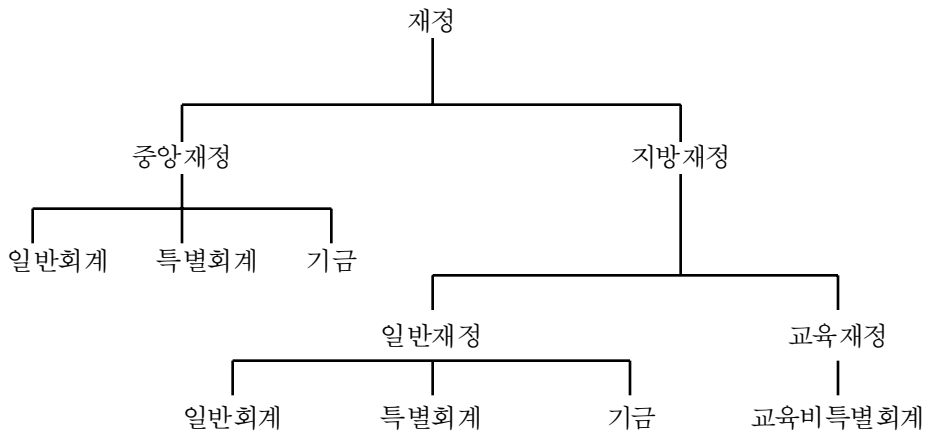
7) 노무현 대통령은 2007년에 균형발전, 혁신도시 등과 관련된 연설에서 “임기 안에 첫 삽을 뜨고 말뚝을 박고 대못을 박고 싶다”는 말로 차기정부에서 노무현 정부의 정책이 지속되길 기대하고 있음.

II. 재정체계와 지출규모

1. 우리나라의 재정체계

- 우리나라 재정통계는 UN의 SNA 지침에 따라 작성되는 『국민계정』(한국은행)과 IMF의 GFS 지침에 따라 작성되는 『한국의 통합재정수지』(재경부)로 분류됨.
- 우리나라 정부는 IMF의 GFSM(Government Finance Statistics Manual) 기준에 따라 작성되는 통합재정수지로 재정규모를 파악하고 있음.
- <그림 2>에서 보듯이 우리나라 재정체계는 중앙재정과 지방재정으로 구성되어 있으며, 각 재정은 일반회계, 특별회계와 기금으로 구성되어 있음.
 - 지방교육자치에 관한 법률에 의해 설치·운영되고 있는 교육비특별회계는 지방재정으로 분류되고 있음.

<그림 2> 우리나라의 재정체계

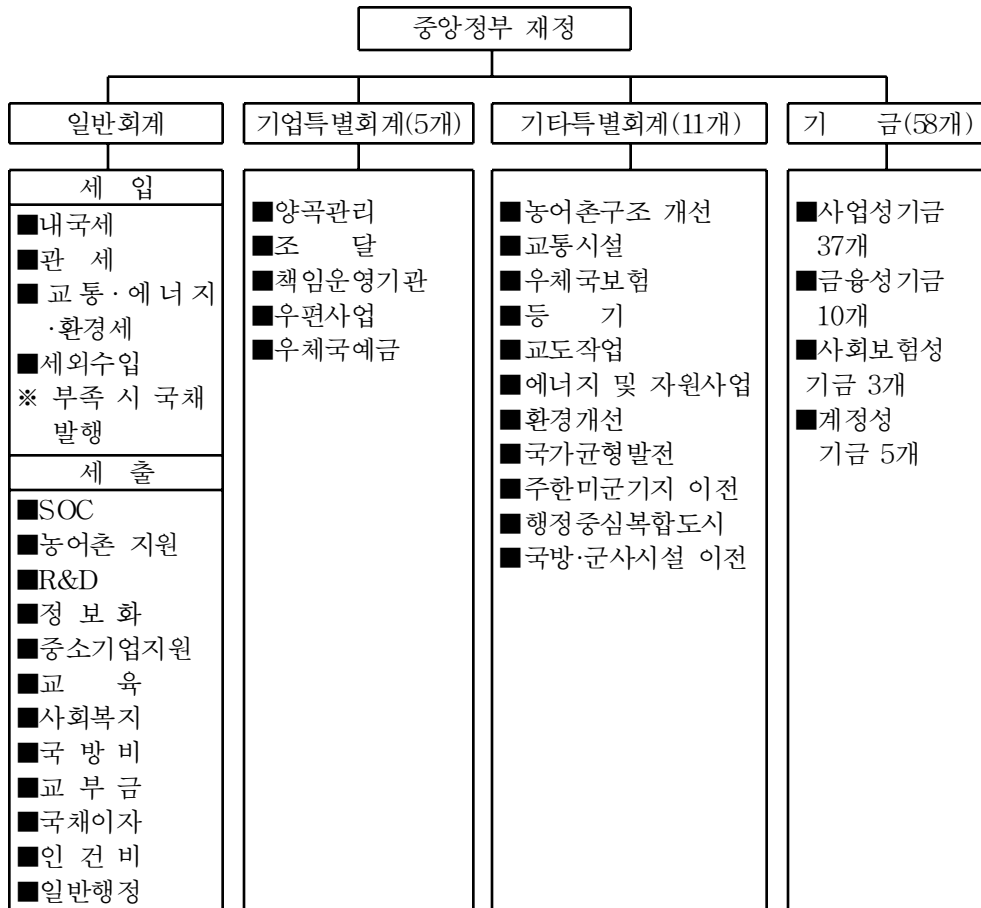


- 우리나라의 중앙재정은 2007년도 기준으로 일반회계, 16개의 특별회계, 58개의 기금으로 구성되어 있음.
- 일반회계는 일반적인 조세수입으로 정부의 일반지출을 담당하는 반면 특

별회계는 특정세입으로 특정사업의 지출을 충당하기 위해 설치·운영되고 있음.

- 중앙정부의 특별회계는 기업특별회계와 기타특별회계로 구성되는데, 기업특별회계는 양곡관리, 조달, 책임운영기관관리, 우편사업, 우체국예금 등 5개의 회계로 구성
- 기타특별회계는 농어촌구조 개선, 교통시설, 우체국보험, 등기, 교도작업, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 국가균형발전, 주한미군기지 이전, 행정중심복합도시, 국방·군사시설 이전 등 11개의 특별회계로 구성

<표 2> 중앙정부 재정체계



자료: 국회예산정책처, 『대한민국재정 2007』, 2007.

- 기금은 「국가재정법」에 근거하여 “국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치”할 수 있으며, 현재 37개의 사업성 기금, 6개의 사회보장성기금, 10개의 금융성 기금, 5개의 계정성 기금이 있음.
- 기금은 수입과 지출이 연계되어 있어 특정사업을 용이하게 달성할 수 있지만, 재정운용의 효율성과 투명성을 저해한다는 비판을 받고 있음.

2. 재정규모

□ 재정지출의 추이

- 지난 5년간 재정지출은 연평균 7.0%씩 증가하여 2004년에 총지출이 196조2천억 원이던 것이 2008년도에는 257조3천억 원으로 약 61조1천억 원이 증가할 전망이다
- 예산사업 지출은 연평균 7.4%씩 증가하여 2008년에 182조8천억 원에 달하며, 기금사업 지출은 연평균 6.0%씩 증가하여 2008년에 74조5천억 원에 달함.
- 기금사업 지출이 총지출에서 차지하는 비중이 약 30% 내외로 높은 수준에 있어 재정운용의 투명성과 효율성을 저해하는 원인으로 작용

□ 분야별 지출 현황

- 지난 5년간 재정지출의 특징은 사회복지·보건, 통일·외교, 국토균형발전분야의 확대와 SOC 및 기타 경제분야의 지출 축소로 요약
- 사회복지·보건분야가 연평균 20.1%씩 증가하여 가장 빠른 증가율을 보이고 있으며, 통일·외교가 16.7%, 균형발전이 12.8%로 높은 증가율을 보이고 있음.
- 이에 따라 사회복지·보건의 비중은 2004년에 16.5%에서 26.2%로 증가하였으며, 통일·외교분야도 0.7%에서 1.0%로 증가하였음.
- 이에 반해 SOC는 2004년에 비해 8조2천억 원이 감소하였으며, 산업·중소기업분야는 1조2천억 원 증가하는 데 그쳐 연평균 2.5%의 낮은 증

가을을 보이고 있음.

- 교육분야는 상대적으로 높은 9.9%의 증가율을 기록하였지만 총지출에서 차지하는 비중은 13.9%로 2004년도 12.5%에 비해 큰 변화를 보이지 않고 있음.

- R&D분야도 연평균 11.3%에 달하는 높은 증가율을 보이고 있으나 총지출에서 차지하는 비중은 4.2%에 그치고 있음.

<표 3> 분야별 예산

(단위: 조 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
총지출 ¹⁾	196.2	208.7	224.1	238.4	257.3	7.0
예산	137.3	147.5	153.7	165.5	182.8	7.4
기금	59	61.2	70.4	72.9	74.5	6.0
교육	24.5	27.6	28.8	31.4	35.7	9.9
사회복지·보건	32.4	49.6	56	61.4	67.5	20.1
R&D	7.1	7.8	8.9	9.8	10.9	11.3
수송·교통·지역개발	27.1	18.3	18.4	18.4	18.9	-8.6
농림·해양·수산	12.3	14.1	15.5	15.9	16.5	7.6
산업·중소기업	11.4	11.9	12.4	12.6	12.6	2.5
환경	3.5	3.6	3.8	4.0	4.4	5.9
국방비(일반회계)	18.1	21.1	22.5	24.5	26.7	10.2
통일·외교	1.4	2	2.6	2.4	2.6	16.7
문화·관광	2.3	2.6	2.8	2.9	3.1	7.7
공공질서·안전	7.6	9.4	11	10.9	11.6	11.2
균형발전 ²⁾	5	5.5	6.3	7.2	8.1	12.8
기타 ³⁾	43.5	35.2	35.1	37.0	38.7	-2.9

주: 1) 예산 및 기금의 지출에서 정부내부지출 및 채무원금상환(보전지출) 제외

2) 균형발전특별회계, 행정중심복합도시특별회계, 혁신도시특별회계

3) 일반행정, 지방재정 지원, 예비비 등

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호

<표 4> 총지출 대비 분야별 예산 비중

(단위: %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
예산	70.0	70.7	68.6	69.4	71.0	0.4
기금	30.0	29.3	31.4	30.6	29.0	-0.9
교육	12.5	13.2	12.9	13.2	13.9	2.7
사회복지·보건	16.5	23.8	25.0	25.8	26.2	12.3
R&D	3.6	3.7	4.0	4.1	4.2	4.0
수송·교통·지역개발	13.8	8.8	8.2	7.7	7.3	-14.6
농림·해양·수산	6.3	6.8	6.9	6.7	6.4	0.6
산업·중소기업	5.8	5.7	5.5	5.3	4.9	-4.2
환경	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	-1.1
국방비(일반회계)	9.2	10.1	10.0	10.3	10.4	3.0
통일·외교	0.7	1.0	1.2	1.0	1.0	9.1
문화·관광	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	0.7
공공질서·안전	3.9	4.5	4.9	4.6	4.5	3.9
균형발전	2.5	2.6	2.8	3.0	3.1	5.4
기타	22.2	16.9	15.7	15.5	15.0	-9.2

3. 재정규모의 국제 비교

□ 재정규모의 단순 국제 비교

○ 우리나라의 재정지출규모는 대부분의 유럽 사회복지 선진국에 비해 낮은 수준이나, 재정통계 작성 기준에 따라 미국이나 일본과 비슷한 수준에 달함.

- 일반정부에 대한 정의에 따라 GDP 대비 우리나라의 일반정부 지출은 28.1%(한국은행)에서 37.9%(: 중앙일보)에 달함.⁸⁾

8) 정부(한국은행)는 정부산하기관 중 소비자보호원, 중소기업진흥공단, KDI 등 80여 개

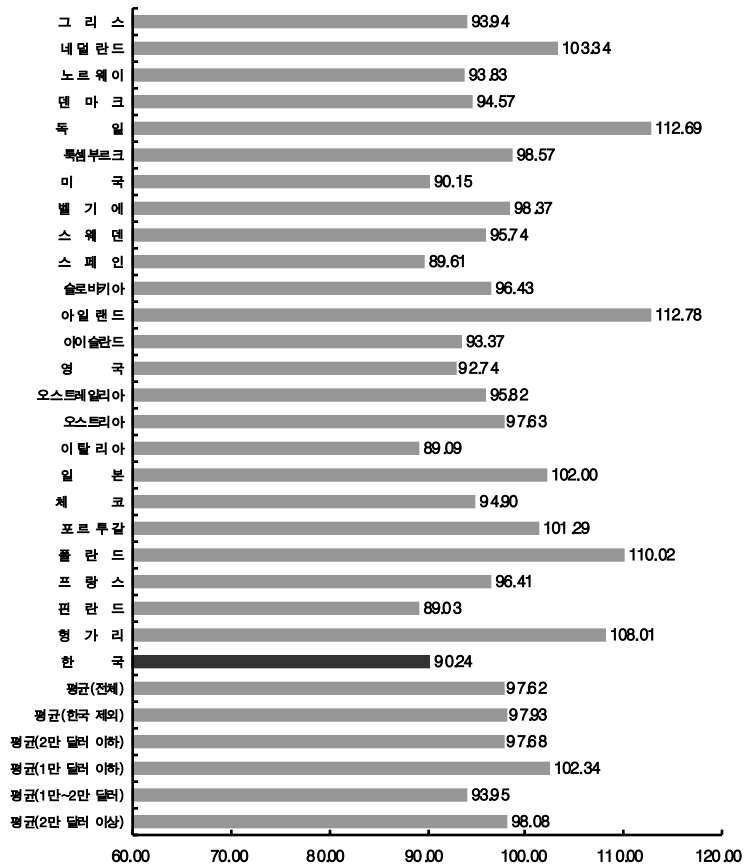
<표 5> IMF와 OECD 기준에 따른 일반정부의 지출규모

(단위: %)

구 분	스웨덴	덴마크	노르웨이	프랑스	독일	영국	캐나다	일본	미국	호주
IMF	58.7	55.4	46.5	53.7	46.8	43.7	40.1	37.5	36.1	35.8
OECD	58.7	55.1	46.7	53.5	47.0	43.9	43.9	37.5	36.4	35.9

주: 중앙일보, 2006년 4월 10일자 보도

<그림 3> GDP 대비 총지출 IEC지수



자료: 전승훈, 『분야별 자원배분에 대한 국제 비교』, 국회예산정책처, 2006.

의 비영리공공기관을 일반정부에 포함한 반면 중앙일보는 61개 산하기관의 비영리공공기관을 추가적으로 포함하여 일반정부 규모를 추정하였음.

□ ITC의 국제 비교

- 경제사회적 여건 차이를 고려한 우리나라의 IEC(International Expenditure Comparison)는 90.24로 OECD 평균 97.62보다 낮은 수준이나 미국, 이탈리아, 스페인보다 높은 수준임.

□ 재정규모의 논쟁

- 우리나라의 재정범위는 지나치게 협소하고 국제기준에도 부합하지 않기 때문에 전반적으로 재검토하여야 한다는 주장이 제기되어 왔음.⁹⁾
 - 일반회계, 특별회계, 기금으로 규정되는 “한국의 통합재정수지”는 정부의 출·투자 기관, 국책연구기관 등 비영리공공기관의 활동을 포함하고 있지 않아 정부활동을 제대로 반영하지 못하고 있음.
 - 사회보장기금에 있어서도 국민건강보험은 통합재정에서 제외되고 있음.
- 이와 같은 문제를 해소하기 위해서 2004년에 디지털예산회계기획단을 설립하고 재정범위를 개선하기 위한 작업에 착수
 - 우리나라의 정부 재정통계의 문제점은 산하기관(공기업)에 대한 정부 지원금만을 포괄하고 있으며, 산하기관의 자체 지출은 반영되어 있지 않아 정부지출이 과소 추계된 면이 있다고 지적
 - 이를 반영하여 추정하면 GDP 대비 20%대로 알려져 왔던 그동안의 재정 규모가 35% 내외로 증가할 수 있음.¹⁰⁾

□ 정부는 2007년 1월 19일 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정, 공포하고 본격적으로 공공기관 전체를 대상으로 유형구분을 다시 하였으나, 공기업과 준정부기관의 구분 기준에 대한 논쟁은 지속되고 있음.¹¹⁾

- 공공기관을 공기업과 준정부기관으로 구분하고, 공공부문에서 공기업을

9) 옥동석(1997)에 의해 처음 제기되었음.

10) 중앙일보는 IMF 기준에 따라 재조정할 경우 현재 우리나라의 일반정부의 지출은 정부의 공식통계치보다 77조 원가량 높다고 발표함.

11) 옥동석, 「재정규모의 국제비교: 현황과 쟁점」, 허찬국·조정엽 편저, 『균형 있는 공공부문 현황과 과제』, 한국경제연구원, 2007 참조.

제외한 나머지 부문을 일반정부부문으로 정의

- 공기업과 준정부기관은 자체수입 비중(=자체수입액/총수입액) 50%를 기준으로 구분

- 이에 따른 총 공기업 수는 102개인데, 시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개, 위탁집행형 준정부기관 65개, 기금관리형 준정부기관 13개로 각각 구분

- 그 나머지 196개 기관은 공기업과 준정부기관을 구분하지 않고 '기타 공공기관'으로 분류

○ 우리나라는 공공부문 회계의 현실적 여건을 감안한다는 이유로 '자체수입/총수입' 비율을 적용하여 시장성 여부를 판단하고 있고, 자체수입의 규모를 산정하기 위해 사업의 내용에 따라 서로 다른 가중치를 적용하고 있기 때문에 시장성지표로서 부적합하다는 지적이 있음.¹²⁾

○ 정부가 법인의 자기책임성을 저해할 정도로 공공기관에 대해 강력한 소유권을 행사하고 있는 기관을 준정부기관에서 제외하고 있어 국제기준에 부적합함.

- ESA 1995 지침의 50% 규칙을 산정할 때 생산원가에는 정부의 각종 지원금이 포함되는데, 이는 정부가 제공한 각종 경제적 자원의 기회비용 개념으로 평가됨.

- 정부가 제공하는 국공유재산, 안정적 재원을 보장하기 위해 인정하는 독점사업(예컨대 관광공사의 면세점 또는 카지노사업), 특수법인 형태의 암묵적 보증 등의 기회비용은 당연히 공공기관에 대한 지원금으로 볼 수 있음.

- 따라서 정부가 법인의 자기책임성을 저해할 정도로 공공기관에 대해 강력한 소유권을 행사한다면 당해 공공기관은 준정부기관으로 보는 것이 타당함.

- 또한 특정 공공기관에서 출자지분과 이윤의 배당가능성이 규정되어 있

12) 예를 들어, 소방검정공사의 방염성능 검사료 수입 또는 건강보험심사평가원의 부담금 수입이 100원일 때 그중 25원을 '시장기능으로 획득한 수입'으로 간주하는 것은 논리적으로 타당성을 확보하기 어려움. ESA 1995 지침의 '매출액/생산원가'는 공공기관의 산출물 생산비용이 시장기능에 의해 보전되는 비중을 반영하므로 이는 당해 공공기관의 시장성을 반영하는 지표로 생각할 수 있음.

다고 하더라도 공공부문의 지분율이 거의 100%에 가깝다면 이 기관은 준정부기관에 포함하는 것이 타당함.

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 지방자치단체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관들을 공공기관의 범위에서 제외하고 있으나, 중앙정부 중심의 공공부문이 중앙행정기관, 준정부기관, 공기업으로 구분될 수 있는 것처럼, 지방정부 중심의 공공부문도 ‘지방 행정기관’, ‘지방 준정부기관’, ‘지방 공기업’으로 구분하는 것이 타당함.

<표 6> 기획예산처가 분류한 공공기관 102개의 유형

유 형		공공기관
공 기 업	시장형	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사. (6개)
	준 시장형	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 대한광업진흥공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 산재의료관리원, 대한주택공사, 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 한국컨테이너부두공단. (18개)
준 정 부 기 관	위탁 집행형	증권예탁결제원, 한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국과학문화재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 대한지적공사, 한국방송영상산업진흥원, 국제방송교류재단, 대한체육회, 영화진흥위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 농수산물유통공사, 축산물등급판정소, 한국농촌공사, 한국석유품질관리원, 광해방지사업단, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 요업기술원, 한국가스안전공사, 한국디자인진흥원, 한국부품·소재산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술재단, 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 한국승강기안전관리원, 한국원자력문화재단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 우정사업진흥회, 우체국예금보험지원단, 한국소프트웨어진흥원, 한국우편사업지원단, 한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원, 한국정보문화진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국정보사회진흥원, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 국립공원관리공단, 한국환경기술진흥원, 한국환경자원공사, 환경관리공단, 한국고용정보원, 한국노동교육원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전기술공단, 한국철도시설공단, 선박검사기술협회, 한국해양수산연수원, 독립기념관, 한국보훈복지의료공단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 한국소비자원, 도로교통안전관리공단, 한국소방검정공사. (65개)
	기금 관리형	기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 사립학교교직원연금관리공단, 공무원연금관리공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원, 국민연금관리공단, 근로복지공단, 한국자산관리공사. (13개)

자료: 1) 기획예산처, 『기획예산처 고시 제2007-28호』, 2007년 4월 2일.

2) 옥동석 외, 『재정규모의 국제비교: 현황과 쟁점』, 『균형 있는 공공부문 현황과 과제』, 한국경제연구원, 2007.

III. 분야별 재정지출의 현황과 문제점

1. 사회분야

(1) 사회복지·보건

1) 개관

□ 사회복지·보건분야는 정부의 재정지출에서 차지하는 비중이 가장 큰 분야로서 기초생활보장, 공적연금, 보육·가족 및 여성, 노동, 보훈, 주택, 취약계층 및 노인·청소년, 보건부문을 포함하고 있음.

<표 7> 사회복지분야의 예산 규모

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
합계	323610	495708	560261	613848	675403	20.2
예산	128688	157507	107307	168144	203333	12.1
기금	194922	338201	397846	445704	472070	24.7
기초생활보장	38306	46225	53438	65831	68512	15.6
공적연금	139758	160582	172025	189955	214285	11.3
보육가족 및 여성	4556	6786	9426	12173	15678	36.2
노동	65657	78341	93186	104294	105457	12.6
보훈	23087	25006	26985	29710	31288	7.9
주택	-	116821	135459	139664	145255	7.5
취약계층 및 노인청소년*	8671	11685	14634	19329	34764	41.5
보건	43575	50261	55108	52891	60166	8.4

주: * 사회복지일반 포함

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호

<표 8> 사회복지분야별 예산 비중

(단위: %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
사회복지분야의 비중*	16.5	23.8	25.0	25.8	26.2	12.3
예산	39.8	31.8	19.2	27.4	30.1	-6.7
기금	60.2	68.2	71.0	72.6	69.9	3.8
기초생활보장	11.8	9.3	9.5	10.7	10.1	-3.8
공적연금	43.2	32.4	30.7	30.9	31.7	-7.4
보육가족 및 여성	1.4	1.4	1.7	2.0	2.3	13.3
노동	20.3	15.8	16.6	17.0	15.6	-6.3
보훈	7.1	5.0	4.8	4.8	4.6	-10.2
주택	0.0	23.6	24.2	22.8	21.5	-3.0
취약계층 및 노인청소년	2.7	2.4	2.6	3.1	5.1	17.7
보건	13.5	10.1	9.8	8.6	8.9	-9.8

주: * 총재정지출에서 차지하는 비중을 의미

- 노무현 정부는 저출산·고령화에 대비한 사회안전망 구축과 양극화 해소를 위해 재정투입을 지속적으로 확대하여 2004년에 지출규모가 32조 3,610억 원이던 것이 2008년에 67조5,403억 원으로 2배 이상 증가하였음.
 - 사회복지·보건분야에 대한 지출이 빠르게 증가함에 따라 총지출에서 차지하는 비중도 2004년 16.5%에서 2008년 26.2%로 9.7%p 증가하였음.
- 저출산·고령화에 대비한 선제적 대응과 사회안전망 확충을 위해 취약계층 및 노인청소년부문과 보육가족 및 여성부문에 대한 지출이 크게 확대되었음.
 - 2008년도에 기초노령연금제도 및 노인장기요양보험제도가 새로이 도입되었으며, 한미 FTA에 대비하기 위하여 의약품 등 보건의료기술개발 관련 예산 확대
- 사회복지보건분야는 예산사업보다 기금사업의 비중이 더 큰 분야로서 약 79%가 기금사업으로 구성되어 있음.

2) 기초생활보장

□ 정부는 2001년부터 자력으로 기초생활을 영위하지 못하는 극빈층에 대하여 국민기초생활보장제도를 통하여 생계급여, 의료급여 등 공적부조를 제공하고 있음.

○ 기초생활보장부문은 기초생활보장급여, 의료급여, 자활급여, 긴급복지, 교육급여, 해산 및 장애급여 등을 포함하고 있음.

- 2008년도 기초생활보장부문의 예산은 2004년 대비 15.6%, 전년대비 4.1% 증가한 6조8,440억 원으로 편성되었음.

○ 가장 큰 비중을 차지하는 의료급여는 차상위계층 중 희귀질환을 건강보험 재정으로 전환함에 따라 전년대비 1.7% 감소한 3조5,161억 원으로 편성

- 의료급여지원사업은 기본수급자 진료비, 미지급금, 차상위계층 지원비 등으로 구성됨.

- 차상위계층 중 희귀질환에 대한 의료급여를 건강보험재정으로 전환함으로써 수급자로 지정되지 못하는 차상위계층을 보호할 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가됨.¹³⁾

- 그러나 경제적 능력이 떨어지고 의료서비스에 대한 수요가 많은 차상위계층의 건강보험 편입은 건강보험재정 수지에 악영향을 미칠 수 있음.

<표 9> 2008년도 기초생활보장부문 예산안 현황

(단위: 억 원, %)

구 분	2007년도 예산	2008년도 예산	증 감	
			증감액	증감률
기초생활급여	26,697	29,912	2,680	4.1
의료급여	35,771	35,161	-610	-1.7
자활급여 외	3,363	3,439	76	2.3
합 계	65,831	68,512	2,681	4.1

자료: 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

13) 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007 참조.

○ 기초생활급여는 생계급여, 주거급여 등으로 구성되며, 2008년도 예산은 2조9,912억 원으로 전년대비 4.1% 증가하였음.

- 기초생활급여 수급권자의 소득과약이 어렵기 때문에 매년 예비비를 사 용하거나 추경을 편성하는 문제가 발생하고 있음.¹⁴⁾

3) 노인복지

□ 노인생활안정과 노인의료보장사업에 각각 기초노령연금과 노인장기요양보 험제도가 새로이 도입됨에 따라 2008년도 노인복지부문의 예산은 전년대비 260% 증가한 2조536억 원에 달함.

○ 노인복지부문은 노인생활안정, 노인의료보장, 노인일자리 지원, 장사시설 확충 등 4개 단위사업으로 구성

○ 경로연금이 폐지되고 전체 노인의 60%에 대해 기초노령연금이 적용되고 독거노인도우미 파견 사업이 확대됨에 따라 노인생활안정사업의 2008년 도 예산은 전년대비 548.5% 증가한 1조6,477억 원으로 편성

<표 10> 2008년도 노인복지부문 예산안 현황

(단위: 억 원, %)

구 분	2007년도 예산	2008년도 예산	증 감	
			증감액	증감률
노인생활안정	2,541	16,477	13,936	548.5
노인의료보장	2,050	2,811	761	37.1
노인일자리 지원	845	951	106	12.5
장사시설확충	219	261	42	19.4
합 계	5,655	20,536	14,846	260.9

자료: 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

□ 기초노령연금은 노후소득보장의 사각지대를 해소하고, 노인의 생활안정을 도모하기 위해 2008년 7월 1일부터 시행

14) 생계급여비 수급자의 소득은 대부분 일용 용역으로 창출되기 때문에 정확히 파악하기 가 힘들.

- 수급대상자는 2008년 1월부터 6월의 경우 70세 노인의 60%인 191만9천 명이며, 2008년 7월부터 12월까지는 65세 이상 노인의 60%인 301만 명에 달함.
- 연금액은 국민연금 전체가입자 평균월소득의 5%인 8만4천 원이고, 2028년까지 단계적으로 10%까지 상향조정
- 평균 국고보조율은 기초지방자치단체별로 재정자주도와 노인인구비율에 따라 9개의 영역으로 구분하여 40~90%를 적용(보건복지부는 수급자 추계치를 반영하여 72%를 적용)
- 소득 및 재산기준에 따라 1인당 평균 5만 원을 지급하는 감액대상자는 약 5.6%에 달함.
- 부부가 동시에 수급하는 경우 20%를 감액하고 지급함.

<표 11> 2008년도 기초노령연금 장기재정계획

(단위: 억 원, 경상가)

구 분	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2028
총소요예산	22,002	34,133	34,880	59,726	94,235	146,620	370,783
국고	15,841	24,576	25,114	43,003	67,849	105,556	266,964
지방비	6,161	9,557	9,766	16,723	26,386	41,054	103,819

주: 1) 연금액 및 총소요예산: 2027년까지는 국민연금 전체가입자 평균소득월액(A값)의 5%, 2008년은 A값의 10%로 가정함.

2) A값은 2008년 잠정추계, 2009~2012년은 중기재정추계, 2013~2028년은 장기재정추계 적용함.

3) 국고지원율은 평균 72% 가정하여 지방비를 추계함.

자료: 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

- 빠른 고령화와 2028년까지 연금액을 평균소득월액의 10%까지 상향조정할 계획에 있어 기초노령연금은 재정부담 요인으로 작용할 가능성이 높음.
- 국회예산정책처의 전망에 따르면 기초노령연금액을 현재와 같이 평균소득월액의 5%로 유지할 경우 총소요예산은 연평균 11.8% 증가하여 2025년에 14조6,620억 원에 달할 전망

- 평균소득월액의 10%로 증가한다면 2028년의 총소요예산은 급격히 증가하여 2028년에 37조783억 원에 달할 전망

4) 노동부문

- 노동부 소관 2008년도 예산안과 5개 기금을 합한 순계는 전년대비 1.1% 증가한 10조5,457억 원에 달함.
- 고용보험은 사업주와 피보험자의 고용보험료로 조성된 재원으로 실업급여, 고용안정, 직업능력개발 사업 등에 지출
- 2008년도 사업비는 전년대비 7.2% 증가한 4조7,789억 원에 달함.

<표 12> 노동부 소관 회계별 재정운용 규모

(단위: 억 원, %)

구 분	2007년도 예산	2008년도 예산	증 감	
			증감액	증감률
예산	9,160	9,919	759	8.3
기금	95,584	95,997	413	0.4
고용보험기금	44,583	47,789	3,206	7.2
산업재해보상 및 예방기금	45,398	42,948	-2,450	-5.4
임금채권보장기금	1,964	1,992	28	1.4
장애인고용촉진기금	2,518	2,247	-271	-10.8
근로자복지진흥기금	1,122	1,021	-101	-9.0
노동부 재정지출 합계 (순계)	104,744 (104,294)	105,915 (105,457)	1,171 (1,163)	1.1 (1.1)

주: 순계는 일반회계 및 재특회계에서 기금으로 진출된 정부내부거래를 차감한 금액임.
자료: 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

- 산업재해보상 및 예방기금(산재보험기금)은 사업주가 부담하는 보험료로 조성된 재원으로 산재보험급여, 산재예방, 산재근로자 복지증진 등으로 지출됨.

-2008년도 사업비는 4조2,948억 원으로 전년대비 5.4% 감소하였음.

- 노동부 소관 세출 예산안과 기금운용 사업비를 비교해 보면, 5개 기금 사업비 규모는 세출 예산안의 9.7배에 달하여 기금에 지나치게 의존하고 있음.
- 기금의 의존도가 높을수록 면밀한 사전 수요예측에 기초한 사업편성과 사업수행이 어려워 예산 낭비를 초래할 수 있음.

5) 사회서비스 일자리 지원사업

- 사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회서비스를 확대하고 이를 통해 취약계층의 일자리를 창출하자는 목적으로 “사회서비스 일자리 지원사업”에 대한 지출이 크게 증가하고 있음.
- 사회서비스 일자리 지원사업의 2008년 예산은 1조6,417억 원으로 2007년 대비 26.8% 증액 편성되었으며, 10개 부처가 총 38개 사업을 통하여 전년대비 23.7% 증가한 총 24만8,665개의 일자리를 창출할 예정임.
- 부처별 사업 비중은 여성가족부가 33.7%로 가장 크고, 보건복지부 30.1%, 산림청 19.4%, 노동부 10.6% 순으로 나타나고 있음.
- 교육인적자원 소관 사업은 대부분 지방으로 이양됨에 따라 국고를 기준으로 한 2008년도 예산은 매우 낮게 나타나고 있음.
- 국회예산정책처의 분석에 따르면 사회서비스 일자리 지원사업을 통해 창출되는 많은 일자리가 일시적이고 임금수준이 낮아 취약계층에 대한 사회서비스 제공과 저소득계층의 일자리 창출이라는 목표를 달성하는 데 미흡
- <표 14>에서 보듯이 수요자의 요청에 따라 시간급 도우미 또는 강사로 일하는 일자리가 많아 임금수준과 고용의 안정성특면에서 매우 취약함.
- 독거노인 도우미, 결혼이민자 한국어 교육 등에 종사하는 7,740명은 최저임금수준보다 낮은 임금을 받고 있음.
- 열악한 근로조건으로 인하여 도우미 대부분이 자활근로자나 가정주부로 구성되어 있어 남성 위주의 육체적 활동 보조가 필요한 자리에도 여성 도우미로 구성되어 있어 양질의 서비스를 기대하기 힘든 상황임.
- 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 전문인력양성을 위한 체계적인 교

- 육훈련 투자가 필요한 상황임.
- 이와 같은 낮은 임금과 직업의 연속성의 문제로 민간부문에서 제공하는 서비스의 질보다 낮아 사회서비스에 대한 수요가 적어 직업의 연속성이 악화되는 문제를 야기
 - 정확한 수요예측을 통해 서비스가 제공되지 않고 공급 일변도로 제공되다 보니 서비스의 질적 저하와 양질의 일자리를 창출하지 못하고 있어 예산 낭비와 비효율성을 야기하고 있음.
 - 바우처 제도를 통한 사회서비스 제공도 지정된 공급자가 적어 소비자의 선택권이 제한받고 있고 공급자 간 경쟁도 유도하기 어려운 상황임.
 - 저소득층, 노인, 장애인 등 수혜계층 대부분이 상대적으로 정보수집과 접근성에 불리한 여건에 놓여 있어 공급자 간 경쟁을 유도하는 데 근본적 한계를 지님.
 - 이는 불량 서비스를 제공하는 공급자가 시장에서 퇴출되는 시스템이 원활하게 작동하는 데 걸림돌로 작용하고 있음.
 - 노동부가 추진하고 있는 사회적 일자리 창출사업은 타 부처가 추진하는 사회서비스 일자리 지원사업과 중복되어 비효율적이라는 지적이 꾸준히 제기되어 왔으며, 본 사업이 제공하는 일자리의 질적 수준이 여전히 낮다는 비판이 제기되고 있음.
 - 노동부의 공모형 사업과 복지부의 지역복지서비스사업 유사 중복사업으로 분류되고 있으며, 이 밖에도 장애인 취업사업(노동부)과 장애인 자립자금 대여사업(복지부), 신규 실업자 직업훈련사업(노동부)과 전업주부 재취업훈련 지원사업(여성가족부), 여성가장 창업자금 지원(여성가족부)과 자영업 창업지원(노동부) 등을 중복사업으로 꼽을 수 있음.
 - 노동부의 “사회적기업” 지원사업도 수요계층을 취약계층에 중점을 두다 보니 공급자가 만족할 만한 수익이 보장되지 못하고 있어 고용유지와 신규 일자리 창출에 어려움을 겪고 있음.¹⁵⁾
 - 따라서 수요계층을 취약계층을 대상으로 한 ‘공익형 사회적기업’과 중상

15) “사회적기업”이란 사회서비스 및 일자리를 “취약계층”에 제공하는 기업으로 정의됨.

류계층을 대상으로 한 '수익형 사회적기업'으로 이원하여 민간영리업체와 경쟁을 유도하여 양질의 서비스 제공과 추가적인 고용창출을 유도할 필요성이 높음.

<표 13> 2008년도 사회서비스 일자리 지원사업 예산안 및 지원인원 규모

(단위: 억 원, %)

구 분	2007년 계획		2008년(안)		증감률	
	금액	인원	금액	인원	금액	인원
[여성가족부]	3,868	81,916	5,530	109,351	43.0	33.5
아이돌보미 사회적일자리사업	27	799	56	2,049	108.1	156.4
(장애아가족 아동양육 지원)	23	192	-	-	-100.0	-100.0
찾아가는 결혼이민자 서비스	43	508	182	2,320	328.1	356.7
(결혼이민자가정 아동양육 지원)	19	208	111	1,280	477.1	515.4
(결혼이민자 한국어 교육)	-	-	71	1,040	270.9	246.7
보육시설 종사자 인건비	2,472	43,935	2,994	56,171	21.1	27.9
민간시설 영아반 인건비	1,327	36,674	2,298	48,811	73.1	33.1
[보건복지부]	3,530	63,765	4,949	71,432	40.2	12.0
노인돌봄서비스	557	11,883	660	10,679	18.4	-9.8
(독거노인 도우미 파견사업)	236	7,200	384	6,600	62.8	-8.3
(노인돌보미 바우처)	322	4,683	276	4,079	-14.1	-12.9
산모신생아 도우미 지원사업	151	1,418	187	1,672	24.2	17.9
지역아동센터 운영	366	4,540	591	5,827	61.2	28.3
(지역아동센터 공부방 운영)	206	1,840	262	2,087	26.9	13.4
(아동복지 교사)	160	2,700	329	3,740	105.4	38.5
요보호아동 그룹홈형태 보호사업	26	352	35	468	35.3	33.0
중증장애인 활동보조인 지원	296	11,000	750	12,500	153.5	13.6
지역복지서비스 혁신사업	771	17,400	778	10,139	0.9	-41.7
보편형 아동투자 바우처	-	-	477	12,000	100.0	100.0
가사간병도우미	739	10,833	596	10,653	-19.4	-1.7
장애인 주민자치센터 도우미 지원	50	2,000	103	2,000	106.0	0.0
자활후견기관 기능 활성화	270	1,340	278	1,340	2.9	0.0
방문보건사업 활성화	155	2,000	304	3,000	96.6	50.0
의료급여 관리(사례관리사)	60	439	86	484	42.3	10.3
정신보건센터 운영	88	560	104	670	17.6	19.6

구 분	2007년 계획		2008년(안)		증감률	
	금액	인원	금액	인원	금액	인원
[산림청]	2,423	15,363	3,141	20,085	29.6	30.7
산림서비스제공	442	4,030	639	5,331	44.6	32.3
(산림서비스증진)	114	767	164	1,151	44.7	50.1
(산림보호강화)	328	3,263	474	4,180	44.5	28.1
숲 가꾸기	1,981	11,333	2,503	14,754	26.3	30.2
(공공산림숲 가꾸기)	435	4,000	567	4,050	30.3	1.3
(정책숲 가꾸기)	1,546	7,333	1,936	10,704	25.2	46.0
[노동부]	1,215	12,000	1,738	15,803	43.0	31.7
사회적 일자리 제공	1,215	12,000	1,732	15,703	42.5	30.9
민간취업지원 상담원	-	-	6	100	100.0	100.0
[국가청소년위원회]	146	1,300	191	1,670	30.4	28.5
청소년 동반자 프로그램 운영	26	400	32	470	25.0	17.5
청소년 방과후 활동지원(아카데미)	120	900	158	1,200	31.6	33.3
[행정자치부]	38	801	60	836	58.7	4.4
자원봉사 도우미	17	496	37	496	113.4	0.0
정보화마을프로그램매니저	20	305	22	340	11.5	11.5
[문화재청]	46	392	35	331	-22.7	-15.6
고궁연장운영	16	36	6	36	-63.3	0.0
문화재특별관리 인력지원	29	356	29	295	0.0	-17.1
[교육인적자원부]	1,044	19,170	2	21,159	-99.8	10.4
장애아동특수교육보조원	197	4,000	-	4,000	-100.0	0.0
특수교육 지원 인력확충	65	604	-	636	-100.0	5.3
깨끗한학교 만들기	172	4,231	2	3,173	-99.0	-25.0
방과후학교	610	10,335	-	13,350	-100.0	29.2
[농림부]	19	300	-	-	-100.0	-100.0
농촌여성결혼이민자가족 지원	19	300	-	-	-100.0	-100.0
합 계	12,945	201,059	16,417	248,665	26.8	23.7

주: 금액은 국고기준, 지원인원은 국고와 지방비를 합한 인원임.

자료: 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

<표 14> 2008년도 저임금·불안정 사회서비스 일자리 지원사업의 임금수준
및 지급체계

(단위: 억 원, 명)

구 분	2008년(안)		임금 수준 및 지급체계
	금액	인원	
[월 급여방식: 시간급]			
노인돌보미 바우처	276	4,079	바우처(수혜자 지원 7,500원/시간)
산모신생아 도우미 지원사업	187	1,672	바우처(수혜자 지원 6,500원/시간)
중증장애인 활동보조인 지원	750	12,500	바우처(수혜자 지원 7,500원/시간)
지역복지서비스 혁신사업	778	10,139	바우처(평균 수혜자 지원 20만 원/월)
보편형 아동투자 바우처	477	12,000	바우처(평균 수혜자 지원 20만 원/월)
방과후학교	0	13,350	2만7천 원/시간
분야별 예술강사 풀제운영 지원	236	2,478	4만 원/시간
사회취약계층 대상 문화예술교육 지원	54	247	4만 원/시간
문화관광해설사 양성배치	25	1,900	3만 원/시간
아이돌보미 사회적일자리 사업	56	2,049	5만 원/시간
소 계	2,839	60,414	
[월 급여방식: 65만 원 이하]			
민간취업 지원 상담원	6	100	48만 원/월(일일 4시간 근무)
독거노인 도우미 파견사업	386	6,600	60만 원/월(일일 6시간 근무)
결혼이민자 한국어 교육	71	1,040	65만 원/월(주3일 일 5시간 근무)
소 계	463	7,740	
합 계	3,302	68,154	

주: 금액은 국고기준, 지원인원은 국고와 지방비를 합한 인원임.

자료: 기획예산처 자료를 토대로 국회예산정책처에서 재구성

6) 보육·가족 및 여성

□ 여성가족부 소관 보육·가족 및 여성부문의 2008년도 예산은 전년대비 30.0% 증가한 1조5,165억 원에 달함.

○ 사업별로 살펴보면, 가장 큰 비중을 차지하는 보육부문은 전년대비 30.6% 증가한 1조3,626억 원에 달하며, 가족부문의 예산은 783억 원으로 전년대비 63% 증가한 반면 여성부문은 전년대비 0.9% 감소하였음.

<표 15> 보육·가족 및 여성 부문의 회계별 재정부운용 규모

(단위: 억 원, %)

구 분	2007년도 예산	2008년도 예산	증감	
			증감액	증감률
예산	11,379	15,001	3,622	31.8
여성발전기금	286	163	-123	-43.0
보육	10,435	13,626	3,191	30.6
가족	480	783	303	63.0
여성	625	619	-6	-0.9
인건비 등	125	136	11	8.8
합 계	11,665	15,165	3,500	30.0

자료: 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

- 보육부문의 예산은 크게 영유아보육료 지원, 보육시설 운영지원, 보육시설기능 보강, 보육인프라 구축, 보육시설평가인증 등으로 배분됨.
 - 영유아보육료 지원은 전년대비 29.0% 증가한 7,658억 원이며, 보육시설 운영지원은 전년대비 38.3% 증액된 5,485억 원 규모임.
 - 전년대비 가장 큰 증가율을 보인 보육시설운영지원사업은 국공립보육시설 등에 대한 종사자 인건비 지원, 민간보육시설에 대한 기본보조금 지원, 교재교구비 및 차량운영비지원사업으로 구성
 - 민간보육시설에 대한 기본보조금은 교사 인건비 등의 명목으로 표준보육비용과 보육료와의 차이를 보육시설을 이용하는 영아의 수에 따라 민간보육시설에 지원하는 사업임.
 - 2007년 기준으로 보육영아에 대한 기본보조금 지원단가는 0세아 29만2천 원, 만 1세아 13만4천 원, 만 2세아 8만6천 원임.
 - 민간보육시설에 대한 기본보조금, 국공립보육시설 등에 대한 종사자 인건비 지원을 포함한 보육시설지원사업은 공급자 중심의 보조금으로 비효율성을 야기
 - 공급자 지원 대신 수요자보조금의 형태로 전환할 경우 소비자선택권 행

- 사로 인해 공급자 간에 효과적인 경쟁을 유도할 수 있을 뿐만 아니라 보육시설의 질적 개선을 도모할 수 있음.
- 따라서 보육시설지원사업은 바우처 형식의 보조금으로 전환할 필요성이 높음.

<표 16> 보육·가족 및 여성 부문의 사업별 재정부용 규모

(단위: 백만 원, %)

구 분	2007년도 예산	2008년도 예산	증감률
영유아보육료 지원	593,605	765,751	29.0
보육시설운영 지원	396,527	548,510	38.3
보육시설기능 강화	41,729	34,464	-17.4
보육인프라구축	4,235	5,428	28.2
보육시설평가인증	7,378	8,462	14.7
합 계	1,043,474	1,362,615	30.6

자료: 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

7) 공적연금

① 4대 공적연금의 재정수지 현황

- 국민연금의 2007년도 보험료 수입은 21조7,398억 원인 반면 지출은 5조 6,295억 원에 달해 순수지는 16조1,103억 원의 흑자를 기록하였음.
 - 우리나라 국민연금제도 도입 역사가 짧아 가입자에 비해 수급자가 많기 때문에 1988년 이후 매년 흑자를 기록하여 2007년도 누적 기금은 209조 2,564억 원에 달함.
- 공무원연금의 재정수지적자는 2003년 548억 원에서 급속히 증가하여 2007년도에는 9,725억 원에 달하고 있음.
 - 공무원연금은 기금회계, 연금회계, 재해보상특별회계, 대여자학금특별회계, 주택사업특별회계 등 5개의 회계로 운용되고 있으며, 연금회계의 수지적자는 공무원연금법에 따라 국고로 보존하고 있음.

<표 17> 4대연금의 재정수지

(단위: 억 원)

구 분	수 입							순수지 차	운용 수익	국고 보조금	기금 증가액	누적 적립금
	보험료		퇴직수당 등 국가 부담	기타 ²⁾	소계	지출						
	가입자	사용자 ¹⁾										
국민연금	2003	93089	62731	-	289	156109	24631	131478	63647	-	195125	1125677
	2007	123622	91646	-	2130	217398	56295	161103	113593	-	274696	2092564
	증가율	7.3	9.9	-	64.8	8.6	23.0	5.2	15.6	-	8.9	16.8
공무원연금	2003	17832	18579	7838	110	44359	44907	-548	3399	548	3399	30675
	2007	22437	23397	12201	114	58149	67874	-9725	2612	9725	2612	43537
	증가율	5.9	5.9	11.7	0.9	7.0	10.9	105.2	-6.4	105.2	-6.4	9.1
군인연금	2003	2544	2520	2134	-	7198	14214	-7016	226	6313	-61	4491
	2007	2982	2982	2878	17	8859	18798	-9939	196	9939	228	3622
	증가율	4.1	4.3	7.8	-	5.3	7.2	9.1	-3.5	12.0	-	-5.2
사학연금	2003	4663	4568	1295	18	10544	8038	2506	3753	-	6259	57668
	2007	6158	6159	1839	2	14158	12280	1878	4118	-	5996	84330
	증가율	7.2	7.8	9.2	-42.3	7.6	11.2	-7.0	2.3	-	-1.1	10.0

주: 1) 국민연금의 사용자 부담은 사업자 부담을 의미하며, 공무원연금과 군인연금의 사용자부담은 국가부담을 의미하고 사학연금은 사학과 국가부담의 합을 의미함.

2) 지출에는 해당 연금회계의 관리 운영비 포함.

3) 연금회계 사업 외 수익(급여환수금의 국가법정부담금)임.

자료: 1) 행정자치부 및 공무원연금관리공단, 『기금결산서』, 각 연도.

2) 국회예산결산특별위원회, 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 수정안』, 2006. 12.

3) 행정자치부 및 공무원연금관리공단, 『2007년도 기금운용계획안』, 2007. 1.

4) 박인화·김철회·김성은, 『4대 공적연금재정의 운용과 과제』, 『예산현안분석』, 제11호, 국회예산정책처, 2007.

- 2007년도 총수입은 보험료와 퇴직수당 등 국가법정부담금을 합한 5조 8,149억 원이고, 총지출은 6조7,874억 원으로 9,275억 원에 달하는 재정수

지 적자를 기록하였음.

□ 공무원연금의 재정수지 적자는 2003년 이후 연평균 9.1%씩 증가하여 2007년에는 9,939억 원에 달해 4대연금 중 재정수지 불균형이 가장 심각한 것으로 평가됨.

○ 보험료 및 법정지원금을 합한 군인연금 수입은 2007년에 8,859억 원이나, 지출은 1조8,798억 원에 달해 재정수지 적자가 9,939억 원에 달함.

○ 연금수지 적자는 국고지원금으로 충당되고 있으며, 2000~2007년간 누적 지원금액은 5조5,996억 원에 달함.

□ 사학연금은 특수직연금으로서 보험료율과 급여율은 공무원연금과 동일하지만 사용자가 사학과 국가로 구성된다는 점에서 공무원연금과 구별됨.

○ 2007년도 가입자 보험료 6,158억 원, 국가 및 학교법인의 보험료 6,159억 원, 퇴직수당 등 법정부담금 1,839억 원을 합한 총수입은 1조4,158억 원이며, 급여비 등의 지출은 1조2,280억 원에 달해 1,878억 원에 달하는 재정수지 흑자를 기록하고 있음.

② 4대 공적연기금에 대한 국고지원

□ 2008년도 예산에 따르면 4대 공적연금 운영을 위한 정부의 재정부담은 총 7조2,738억 원으로 전년대비 9.1% 증가하여, 총재정지출 증가율 7.9%보다 빠르게 증가하고 있음.

○ 이 중 공무원연금에 대한 지원이 70%로 가장 크고, 다음으로 군인연금에 대한 지원이 22.3%, 사학연금에 대한 지원이 6.2%, 국민연금에 대한 지원이 1.5%를 차지하고 있음.

○ 정부의 부담 내역을 살펴보면, 보험료 및 퇴직수당·재해보상 등의 2008년도 법정부담금은 전년대비 10.3% 증가한 4조9,486억 원이며, 연금수지 적자는 전년대비 12.8% 증가한 2조2,176억 원임.

○ 이와 같이 정부 보조가 빠르게 증가하는 이유는 국고보조금의 70%를 차

지하는 공무원연금이 2007년에 비해 5,584억 원 증가했기 때문임.

- 국고보조금의 빠른 증가는 정부재정의 건전성을 위협하는 수준으로 증가할 전망에 있어 공무원연금의 제도 개선이 요구됨.

<표 18> 4대 공적연금 운영을 위한 정부재정부담(2007~2008년)

(단위: 억 원, %)

구 분	회계	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금	합 계	
[2007]							
법정부담금	일반	-	35,598	3,423	5,860	44,881	(67.3)
-보험료		-	23,397	1,162	2,982	27,541	(41.3)
-퇴직수당·재해보상		-	12,201	2,261	2,878	17,340	(26.0)
수지적자 국고보조금	일반	-	9,725	-	9,939	19,664	(29.5)
관리운영비지원	일반	1,370	-	-	2	1,372	(2.1)
농어민보험료보조	농특	760	-	-	-	760	(1.1)
소계(법정부담금 제외)		2,130	9,725	-	9,939	21,796	(32.7)
(비중)		(9.8)	(44.6)	-	(45.6)	(100.0)	
합 계		2,130	45,323	3,423	15,801	66,677	(100.0)
(비 중)		(3.2)	(68.0)	(5.1)	(23.7)	(100.0)	
[2008(안)]							
법정부담금	일반	-	38,223	4,533	6,730	49,486	(68.0)
-보험료		-	24,956	2,041	3,046	30,043	(41.3)
-퇴직수당·재해보상		-	13,267	2,492	3,684	19,443	(26.7)
수지적자국고보조금	일반	-	12,684	-	9,492	22,176	(30.5)
관리운영비지원	일반	189	-	-	3	192	(0.3)
농어민보험료보조	농특	884	-	-	-	884	(1.2)
소계(법정부담금 제외)		1,073	12,684	-	9,495	23,209	(31.9)
(비중)		(4.6)	(54.7)	-	(40.9)	(100.0)	
합 계		1,073	50,907	4,533	16,225	72,738	(100.0)
(비 중)		(1.5)	(70.0)	(6.2)	(22.3)	(100.0)	

주: * 자자체 부담금 포함('중앙: 지자체'는 약 '64').

자료: 1) 대한민국 정부, 「2008년도 예산안 설명서. (소관부처별), 2007. 10.

2) 보건복지부 및 각 소관부처, 「2007년도 기금운용계획」, 2007. 1.

3) 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

③ 4대 공적연기금의 전망

□ 공무원연금의 기금은 적립식으로 운용되는 우리나라의 국민연금의 특성상 축적되는 기금규모가 빠르게 증가하다가 급속히 감소할 전망

○ 국민연금관리공단의 추정에 따르면 기금규모는 급속히 증가할 것으로 예상되어 2006년에 182조2천억 원에서 2011년에는 그 두 배가 넘는 370조7천억 원으로 증가하고, 2021년에는 약 1,000조 원, 2043년에 약 2,600조 원에 달할 전망

○ 증가세를 보이던 기금규모는 2043년 이후 연금지급이 빠르게 늘어나면서 재정수지적자가 발생하기 시작함에 따라 기금이 급속히 감소하여 2060년경에 완전히 소진될 전망

○ 이와 같은 기금규모의 크기와 변동성을 고려할 때 기금의 성장기와 기금 감소기에 부합되는 합리적인 기금의 장기운용전략 수립이 무엇보다 중요한 과제로 대두

- 국민연금기금의 자본시장 투자가 동일 규모와 동일한 형태로 이루어진다고 하더라도 기금축적 단계에 따라 거시경제와 금융시장에 미치는 효과는 매우 상이하게 나타남.

- 국민연금기금이 증가하는 시기에 주식시장에 대한 투자는 자본축적에 미치는 부정적인 효과나 단기적인 가격교란효과를 고려한 투자전략이 요구됨.

- 반면 국민연금기금이 감소하는 시기에는 국민연금 유동화에 따라 발생할 가능성이 높은 금융시장 교란효과에 중점을 둔 투자전략이 요구됨.

- 따라서 국민연금의 자산축적 단계에 따라서 거시경제와 금융시장에 미치는 서로 다른 영향을 고려하여 차별적인 자원배분 전략을 수립해야 함.

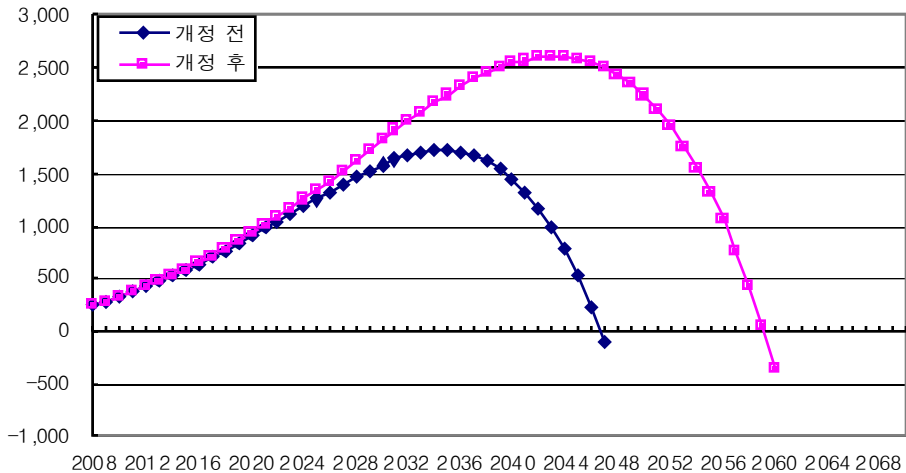
○ 또한 국민연금기금의 규모가 커짐에 따라 자본시장의 안정성이 위협받는 상황이 발생할 가능성을 배제하기 힘들.

- 국민연금기금의 규모가 커지면서 자본시장이 불완전해지는 가장 큰 원인은 국민연금기금의 시장 점유율이 매우 커서 가격수용자가 아닌 가격

- 결정자로 역할을 하기 때문임.
- 따라서 금융시장의 안정성에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 방안으로 해외투자 확대, 외부위탁 투자의 확대 및 대체투자 전략을 전향적으로 구사할 필요가 있음.
 - 해외투자의 확대가 시장지배력을 완화하는 역할을 하지만 해외투자의 구체적인 수준은 국민연금기금의 축적 경로 및 자산배분전략과 자본시장의 성장 전망 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요

<그림 4> 국민연금기금 전망

(단위: 조 원)



자료: 국민연금연구원

- 공무원연금의 현행 급여율과 보험료율이 지속된다면 재정수지적자는 2010년에 2조4,598억 원, 2020년에 13조6,017억 원, 2050년에 93조2,262억 원에 달할 전망
 - 현행 공무원연금은 공무원 기여 8.5%, 정부부담금 8.5%와 국고보조금 수입으로 연금지출을 충당하고 있는 실정임.
 - 공무원연금의 재정수지 적자는 국고보조금으로 충당되고 있지만, 적립

- 기금은 운용수익이 반영되어 지속적으로 증가할 전망
- 매년 연금부족액을 정부로부터 보조받아 꾸려나가고 있어 연금재정의 건전성 확보와 연금재정의 선진화는 시급한 정책과제로 대두되고 있음.
 - 공무원연금의 급여지출을 위해 정부가 보존해야 하는 금액이 매년 크게 증가함에 따라 정부가 감당하기 어려운 상황에 직면할 가능성이 높음.
 - 현행 공무원연금은 연금과 퇴직금 성격이 혼재되어 있어 두 가지 성격을 합리적으로 분리할 필요성이 있으며, 민간 간의 연금구조와 급여수준이 달라 형평성 문제가 야기되고 있음.

<표 19> 공무원연금 재정전망(2006~2050년)

(단위: 억 원)

구 분	수입(A)	지출(B)	수지차(A-B)	적립기금
2006	43,321	51,773	-8,452	40,925
2007	46,769	58,353	-11,584	43,885
2008	49,640	65,134	-15,494	46,838
2009	52,567	72,633	-20,066	49,920
2010	55,599	80,197	-24,598	53,130
2015	71,184	140,077	-68,893	72,554
2020	91,651	227,668	-136,017	97,562
2025	108,696	341,733	-233,037	123,335
2030	137,125	492,810	-355,685	154,726
2035	168,871	639,902	-471,031	188,248
2040	206,598	824,958	-618,360	229,033
2045	254,021	1,022,339	-768,318	278,653
2050	306,136	1,238,398	-932,262	339,024

주: 1) 퇴직수당 및 재해보상급여가 제외된 순수한 연금재정수지임.

2) 경상가격임. 단, 2006년은 예산기준

자료: 1) 공무원연금관리공단 내부자료,

2) 박인화·김철회·김성은, 「4대 공적연금재정의 운용과 과제」, 『예산현안분석』, 제11호, 국회예산정책처, 2007.

- 군인연금은 재정수지 적자가 매년 연금지출액의 50%를 상회하고 있어 국고보조금이 지속적으로 증가하고 있음.

- 군인연금은 군복무의 특성상 보상제적 성격이 강해 타 연금과 달리 시행 초기부터 연금 재정적자가 발생하였음.
- 군인연금의 재정적자는 2010년에 1조3,078억 원, 2020년에 1조7,573억 원, 2050년에 4조5,955억 원에 달할 전망

<표 20> 군인연금 재정전망(2005~2050년)

(단위: 억 원)

구 분	수입(A)	지출(B)	수지차(A-B)
2005	8,045	16,608	-8,563
2006	8,528	18,024	-9,497
2007	8,955	19,028	-10,073
2008	9,442	20,177	-10,735
2009	10,016	22,328	-12,312
2010	10,522	23,600	-13,078
2015	13,336	29,962	-16,626
2020	16,628	34,201	-17,573
2025	20,250	40,805	-20,555
2030	24,781	48,942	-24,162
2035	29,702	56,543	-26,841
2040	35,681	67,890	-32,209
2045	42,802	81,565	-38,762
2050	51,277	97,232	-45,955

자료: 1) KIDA(한국국방연구원), 「공적연금제도 간 연계방법의 군인연금제도 적용 방안」, 2004.
 2) 박인화·김철희·김성은, 「4대 공적연금재정의 운용과 과제」, 『예산현안분석』, 제11호, 국회예산정책처, 2007.

- 사학연금의 재정수지 흑자는 2015년까지 증가하다가, 2015년부터 줄어들기 시작하여 2018년부터 재정수지가 적자로 전환될 전망
 - 2020년에 재정수지 적자는 1조170억 원, 2025년에 3조9,690억 원에 달해 2026년부터 적립기금이 완전 소진될 것으로 전망
 - 이와 같이 적립기금이 완전 소진되면 공무원연금과 군인연금과 같이 국고보조금 지원이 불가피할 것으로 보여 정부의 재정부담 요인으로 작용할 전망

<표 21> 사학연금 재정전망(2007~2080년)

(단위: 억 원)

구 분	총지출	총수입	수지자책	적립기금
2007	13,200	21,820	8,620	85,120
2008	14,890	23,950	9,060	94,180
2009	16,810	26,280	9,480	103,660
2010	19,000	28,800	9,800	113,460
2015	36,000	42,850	6,850	155,490
2020	64,080	53,920	-10,170	141,730
2025	96,920	57,240	-39,690	1,370
2030	123,890	66,400	-57,500	-
2035	155,440	80,060	-75,370	-
2040	199,020	99,110	-99,910	-
2045	254,640	122,740	-131,900	-
2050	316,240	148,520	-167,720	-
2060	479,100	219,000	-260,100	-
2070	718,790	324,120	-394,670	-
2080	1,064,940	479,890	-585,050	-

자료: 1) 한신대학교 산학협력단, 「사학연금 재정안정화 방안 연구」, 2006.

2) 박인화·김철희·김성은, 「4대 공적연금제정의 운용과 과제」, 『예산현안분석』, 제11호, 국회예산정책처, 2007.

8) 사회복지·보건분야의 국제 비교

□ OECD 국가에 비해 우리나라의 지출 비중이 낮다는 이유로 그동안 복지분야에 대한 지출이 급속도로 증가하여 왔음.

○ 『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(2007)인 건강보험재정의 17% (4조1천억 원)만 포함되어, 정부 총지출규모와 보건분야 지출이 과소 계상
 - 박인화(2007)에 따르면 정부재정에 제한적으로 반영된 건강보험지출을 완전히 반영하여 복지재정지출 비중을 산출하면, 보건분야 10.1%, 사회

복지분야 21.7%로 정부 총지출의 31.9% 수준임.

- 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 6분의 1~3분의 1 수준에 불과하고, 노인 인구비중도 두 번째로 낮으며, 1인당 국민소득도 3분의 1 수준에 불과하기 때문에 우리나라의 복지재정지출은 낮은 수준이 아니라고 주장
- 또한 공적연금의 성숙도가 빠르게 진행되고 고령화에 따른 보건 및 의료 지출 확대가 불가피할 전망에 있어 지금의 복지재정지출 확대는 재정건전성에 큰 위험 요인으로 작용할 것으로 예측

(2) 문화·관광분야

- 문화·관광분야의 재정지출규모는 2004년에 2조2,596억 원에서 2008년도 3조859억 원으로 연평균 8.1% 증가하였으며, 총정부지출에서 차지하는 비중은 1.2%임.
- 부문별로 살펴보면 가장 큰 비중을 차지하고 있는 문화예술부문의 비중은 점차 감소하는 반면 관광분야의 비중은 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 문화·관광분야의 재정은 문화관광부, 문화재청, 방송위원회 소관 사업으로 구성되며, 이 중 78%가 문화관광부의 지출사업임.
- 문화·관광분야의 재정은 일반회계, 국가균형발전특별회계, 아시아중심도시조성특별회계, 책임운용기관특별회계 등 3개의 특별회계와 7개의 기금으로 운용되고 있어 전형적인 칸막이식 재정구조로서 재정운용의 투명성과 효율성을 떨어뜨린다는 지적을 받고 있음.¹⁶⁾
 - 기금은 문화예술진흥기금, 영화발전기금, 신문발전기금, 지역신문발전기

16) 아시아문화중심도시조성특별회계는 2008년에 새로이 도입된 기금임.

금, 관광진흥발전기금, 국민체육진흥기금 등 6개의 문화관광부 소관 기금과 방송위원회 소관 방송발전기금 등 총 7개로 구성

<표 22> 문화·관광분야의 예산 규모

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
총계	22596	26396	27972	28619	30859	8.1
예산	12960	15159	16685	16718	17943	8.5
기금	9636	11237	11287	11901	12916	7.6
문화예술	9770	11704	11589	11242	11725	4.7
관광	4965	5944	6381	6649	7585	11.2
체육	5034	3944	4090	4419	5055	0.1
문화재	2827	3580	3865	4157	4178	10.3
문화 및 관광 일반	-	1224	2047	2152	2316	23.7

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호

<표 23> 문화·관광분야별 비중

(단위: %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
문화·관광분야의 비중*	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	0.7
예산	57.4	57.4	59.6	58.4	58.1	0.3
기금	42.6	42.6	40.4	41.6	41.9	-0.5
문화예술	43.2	44.3	41.4	39.3	38.0	-3.2
관광	22.0	22.5	22.8	23.2	24.6	2.8
체육	22.3	14.9	14.6	15.4	16.4	-7.4
문화재	12.5	13.6	13.8	14.5	13.5	2.0
문화 및 관광 일반	0.0	4.6	7.3	7.5	7.5	17.4

주: * 총재정지출에서 차지하는 비중을 의미

□ 문화·관광분야의 지출은 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광 일반 사업으로 구성되어 있으며, 관광분야를 제외한 다른 분야의 2008년도 예산은 2007년에 비해 축소 편성되었음.

○ 문화예술분야는 종교문화 지원, 창의적 문화정책 구현, 문화시설 확충, 문화예술역량 강화, 문화사업 육성 등 25개의 사업을 통해 문예진흥과 한미 FTA에 대비한 문화사업 경쟁력 강화에 초점

□ 우리나라의 문화예산의 비중은 캐나다를 제외한 주요 선진국보다 높은 수준에 있어, 같은 분야에 대한 지출을 축소 또는 동결할 필요가 있음.

○ 우리나라의 문화예산 비중은 2001년에 1.01%, 2008년에 1.2%로 미국 0.19%, 호주 0.90%, 스웨덴 0.77%, 독일 0.12%보다 높은 수준에 있음.

<표 24> 중앙정부 예산대비 문화예산 비중

(단위: %)

한국		미국	호주	스웨덴	캐나다	독일
2001	2008	2003	2003	2002	2003	2003
1.01	1.20	0.19	0.90	0.77	1.53	0.12

주: 한국의 2008년도 비중은 2008년도 예산안에 기초한 수치임.

자료: 1) IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2004.

2) 국회예산정책처, 『대한민국재정 2007』, 2007.

(3) 환경

□ 환경분야에 소요되는 예산은 예산과 6개의 기금사업비로 충당되며, 환경분야의 사업부문은 상하수도, 대기, 폐기물, 자연, 해양 등 기타 사업으로 분류됨.

○ 환경분야의 2008년도 총지출은 4조4,381억 원으로 2003년 이후 연평균 6.0%씩 증가하였으며, 이 중 예산사업은 연평균 4.8%씩 증가하여 2008년에 3조6,086억 원에 달하고 기금은 연평균 12%씩 증가하여 8,296억 원에 달함.

- 환경분야의 총지출 중 2008년도 예산사업이 차지하는 비중은 81.3%를 차지하고 있지만 2003년 이후 예산사업은 감소하는 반면 기금사업은 증가하는 추세에 있음.

<표 25> 환경분야의 예산 규모

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
총계	35142	36111	37927	40345	44381	6.0
예산	29872	29874	30494	32641	36086	4.8
기금	5270	6237	7433	7704	8296	12.0
상하수도	26775	25644	25174	26446	28376	1.5
대기	993	2203	3295	3653	3826	40.1
폐기물	2803	2770	2761	2771	2788	-0.1
자연	1792	1278	1593	1991	2806	11.9
해양 등 기타	2779	4216	5104	5484	6586	24.1

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호

<표 26> 환경분야별 예산 비중

(단위: %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
환경분야의 비중*	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	-1.1
예산	85.0	82.7	80.4	80.9	81.3	-1.1
기금	15.0	17.3	19.6	19.1	18.7	5.7
상하수도	76.2	71.0	66.4	65.5	63.9	-4.3
대기	2.8	6.1	8.7	9.1	8.6	32.2
폐기물	8.0	7.7	7.3	6.9	6.3	-5.8
자연	5.1	3.5	4.2	4.9	6.3	5.5
해양 등 기타	7.9	11.7	13.5	13.6	14.8	8.3

주: * 총재정지출에서 차지하는 비중을 의미

□ 환경분야 재정의 부문별 규모를 살펴보면 2003년 대비 증가폭은 대기가 40.1%로 가장 빠르게 증가하였고, 다음은 해양 등 기타가 24.1%, 자연 11.9%, 상하수도 1.5% 순으로 증가하였으며, 폐기물은 2003년 대비 0.1% 감소하였음.

- 환경분야 재정의 63.9%를 차지하는 상하수도 및 수질개선부문의 주요 사업은 댐상류시설 확충, 급수취약지역 식수원개발사업, 하수슬러지처리시설 설치사업, 자연형 하천사업, 그리고 폐수처리시설 설치사업 등임.
- 가장 빠른 증가율을 보이는 대기부문의 경우, 수도권 대기개선 대책사업과 기후변화협약 지원이 주요 사업으로 추진되고 있음.
- 자연부문은 국토환경관리사업, 습지 및 생태계 보전사업, 자연환경 보전 및 이용지원사업, 국립공원 관리사업 등으로 구성
- 해양 등 기타 부문은 환경친화적 연안조성사업, 차세대 핵심환경기술개발사업, 유해화학물질 관리사업, 국민건강 위해성 종합관리사업 등으로 구성

□ 환경관련 사업은 대부분 환경개선특별회계 대부분을 추진하고 있는 환경부는 여타 부처와 달리 일반회계에서 재정사업을 추진하지 않고 환경개선특별회계를 위주로 환경관리보호사업을 추진¹⁷⁾

- 환경관리특별회계의 세입은 환경관련 각종 부담금과 일반회계 전입금으로 구성되며, 2008년도 세입규모는 전년대비 6.8% 증가한 3조930억 원으로 편성
 - 일반회계전입금이 전년대비 6.3% 증가한 1조8,053억 원으로 편성되었는데, 이는 교통·에너지·환경세의 약 15%가 일반회계로 전입되었기 때문임.
- 환경관련 부담금은 환경보전을 위한 정부의 사후적 규제에서 사전예방과 경제적 유인을 통해 환경을 개선하기 위한 일환으로 도입되었으며, 1990

17) 2008년도 환경부의 회계별 세출예산은 환경개선특별회계 3조930억 원, 국가균형발전특별회계 3,752억 원, 농어촌구조개선특별회계 1,006억 원으로 구성되어 있음. 따라서 환경개선특별회계의 세출이 환경부 세출의 90.8%를 차지하고 있음.

년대 들어 부담금의 수와 규모가 크게 증가하여 왔음.¹⁸⁾

- 환경관리특별회계 중 자체수입은 41.6%에 그치고 있는 반면 일반회계 전입금이 58.4%를 차지하고 있어 재정적 독립성이 취약한 것으로 평가됨.
- 또한 부과금의 부과대상과 부과요율의 부적절, 중복 부과 문제, 저조한 징수율 등이 문제점으로 지적되고 있음.
 - 시설물에 부과되는 환경개선부담금은 사용자가 아닌 시설물 소유자에게 부과되고 있어 원인자부담원칙에 위배되고 있음.
 - 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금은 자동차 운행거리와 관계없이 기본부과금액에 배기량, 차량연수에 따라 행정구역마다 다르게 부과되고 있어 배출오염 저감 유인이 적은 것으로 평가됨.
 - 수질개선부담금의 경우에도 지하수취수량에 관계없이 판매가격, 판매수량, 판매한 제품에 사용된 샘플의 총량에 따라 부과됨으로써 자원고갈과 수질악화 방지효과가 미약한 것으로 평가¹⁹⁾
 - 현행 부담금제도는 오염유발계수, 지역계수, 위반횟수별 계수, 단위당 가격산정 등 부과금액 산정에 사용되는 각종 계수가 현실적이지 못하다는 문제점을 안고 있음.
 - 장당수의 환경관련 부담금은 다른 조세, 부담금, 사용료 등과 중복 부과되고 있음.
 - 수질환경개선부담금은 하수도사용료와 부과대상 및 사용용도가 매우 유사하며, 부과대상 병원과 수산물 판매장과 같은 시설물은 배출부과금과 중복 부과되고 있음.
 - 대기환경개선부담금이 부과되는 각종 연료는 교통에너지환경세, 주행세, 특소세, 교육세, 부가가치세 등이 중복 부과되고 있음.
 - 지하수 개발에는 수질개선부담금과 지자체의 지역개발세가 중복 부과되고 있음.
 - 환경개선부담금의 2006년도 징수실적은 82.2%, 시설물과 경유자동차에

18) 환경부 소관 부담금은 2007년 현재 21개 달함.

19) 지하수가 취수되더라도 판매되지 않으면 부담금이 부과되지 않고 있음.

부과되는 부담금도 각각 75.2%와 45.8%의 낮은 징수율을 보이고 있음.

<표 27> 2008년도 환경개선특별회계 세입예산안

(단위: 억 원, %)

구 분	2007	2008	증감액	증감률
환경개선부담금	6,708	6,412	-296	-4.4
배출부과금	108	121	13	12.0
폐기물예치금	2	2	0	0.0
재활용부과금	39	44	5	12.8
폐기물부담금	489	519	30	6.1
수질개선부담금	194	212	18	9.3
생태계보전 협력금	460	1,075	615	133.7
용자원리금	2,933	3,509	576	19.6
수입대체경비	9	8	-1	-11.1
기타	664	687	23	3.5
전년도 이월	375	288	-87	-23.2
소계	11,981	12,877	896	7.5
일반회계 전입금	16,986	18,053	1,067	6.3
합계	28,967	30,930	1,963	6.8

□ GDP 대비 우리나라의 환경보호지출 비중은 오스트리아, 벨기에보다 낮으나 다른 주요 선진국보다 높은 수준임.

○ 국제 간 비교를 통해 보면, 환경분야에 대한 지출을 줄일 필요성이 있지만 기후변화협약 등 향후 국제적 환경기준이 강화될 가능성이 높아 이에 대한 선제적 투자가 요구되고 있어 이 분야에 대한 지출 비중을 현재 수준으로 유지하는 것이 바람직함.

<표 28> 주요국의 GDP 대비 환경보호 지출 비중

(단위: %)

한국 (2005)	영국 (2004)	프랑스 (2004)	오스트리아 (2002)	네덜란드 (2001)	호주 (2002)	벨기에 (2002)
2.17	0.76	1.97	2.48	1.70	0.53	2.18

자료: 1) 한국은행, 『2005년 환경보호지출 및 수입통계 편제결과』, 2006년 12월 19일자
 보도자료

2) 국회예산정책처, 『대한민국재정 2007』에서 재인용

2. 교육분야

(1) 교육분야의 재정 현황

□ 우리나라의 2008년도 교육분야의 재정규모는 2004년 대비 11조1,201억 원
 증가한 35조6,654억 원 수준임.

○ 총재정지출에서 교육분야의 재정이 차지하는 비중은 2004년에 12.5%에
 서 2008년에 13.9%로 증가

- 이는 지방교육재정교부율이 19.4%에서 20%로 인상됨에 따라 지방교육
 교부금이 3조3,360억 원 증가하고, 『고등교육재정 1조 원 투자확대- 계
 획의 1단계로 사업으로 고등교육부문에 8,609억 원이 증가했기 때문임.

<표 29> 교육분야의 예산 규모

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
총계	245453	276497	287650	314074	356654	9.8
예산	244151	275273	286523	312841	354866	9.8
기금	1302	1224	1127	1233	1784	8.2
유아 및 초중등교육	226447	239459	249424	273800	307160	7.9
고등교육	16648	13131	33666	35863	44472	27.8
평생지업교육	2357	2397	3052	3318	3764	12.4
교육일반 및 기타	-	20286	1507	1092	1256	-60.4

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호

<표 30> 교육분야별 예산 비중

(단위: %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
교육분야의 비중*	12.5	13.2	12.9	13.2	13.9	2.7
예산	99.5	99.6	99.6	99.6	99.5	0.0
기금	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	-1.5
유아 및 초중등교육	92.3	86.6	86.7	87.2	86.1	-1.7
고등교육	6.8	4.7	11.7	11.4	12.5	16.4
평생직업교육	1.0	0.9	1.1	1.1	1.1	2.4
교육일반 및 기타	0.0	7.3	0.5	0.3	0.4	-63.7

주: * 총재정지출에서 차지하는 비중을 의미

- 교육분야의 사업은 크게 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생직업교육, 교육 일반 및 기타로 구성되며, 이 중 유아 및 초중등교육부문에 대한 지출이 교육분야 지출의 86.1%로 가장 큰 비중을 차지하고 있음.
- 두 번째로 큰 비중을 차지하는 부문은 고등교육부문으로 전년대비 24% 증가한 4조4,472억 원으로 편성되었으며, 이 밖에 평생교육은 전년대비 13.4% 증가한 3,764억 원, 교육일반 및 기타는 전년대비 15% 증가한 1,256억 원으로 편성

(2) 유아 및 초중등교육부문의 예산 현황과 문제점

- 유아 및 초중등교육부문의 2008년도 예산의 특징은 지방교육재정교부금 확대와 이와 관련된 주요 국고사업의 지방이전을 꼽을 수 있음.
- 지방교육재정교부금 내국세 교부비율이 19.2%에서 20%로 인상됨에 따라 2008년도 지방교육재정교부금 예산은 전년대비 16.6% 증액된 3조 5,936억 원으로 편성²⁰⁾

20) 지방교육재정교부금법 개정(2006. 12)에 근거하여 시행되고 있는 지방교육재정교부금

- 지방교육재정교부금이 확대됨에 따라 지방교육재정 및 교육행정기관 재정의 불안정성, 도농 간 교육격차 등의 문제가 크게 개선될 것으로 기대
- 그럼에도 불구하고 학교건설과 같은 교육관련 BTL 사업투자에 대한 정부지급금이 급증할 것으로 전망되고, 학교용지 매입비용에 대한 시도 일반회계 부담금의 문제가 해결되지 않고 있어 지방교육재정의 불안정성이 여전히 남아 있음.
- 교육인적자원부의 중기계획에 따르면, BTL 사업에 대한 정부지급금은 2007년에 1,368억 원이었으나 2008년에 3,768억 원, 2011년에 9,239억 원으로 급증할 전망

<표 31> 2008년도 지방교육재정교부금 예산안 편성내역

(단위: 백만 원, %)

구 분	2007	2008	증감액	증가율
지방교육재정교부금	26,221,870	30,593,643	4,372,773	16.7
내국세교부금(20%)	22,812,370	26,599,640	3,787,270	16.6
내국세교부금 정산분	114,900	158,857	43,957	38.2
교육세교부금	3,745,200	4,106,300	361,100	9.6
교육세교부금 정산분	-450,600	-271,154	179,446	39.8

자료: 1) 교육인적자원부, 『2008년도 예산안 및 기금운용계획안』, 2007. 9.
 2) 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

- 개발사업에 따른 학교용지 매입비용은 시도 일반회계와 교육비특별회계가 절반씩 부담하기로 되어 있으나, 개발사업자인 시도는 재정의 어려움으로 인해 법정부담금에 크게 못 미치는 금액만 부담하고 있는 실정임.
- 지방교육재정교부금의 재원의 일부를 차지하고 있는 교육세 수입이 연례적으로 세입예산액보다 적게 징수되고 있어 지방교육재정의 불안정성을 가중하고 있음.

은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관의 설치 및 경영에 필요한 재원을 중앙정부가 교부하여 교육의 균형발전을 도모하기 위한 재원임.

- 2008년도 예산은 지방교육재정교부금이 확대됨에 따라 방과후학교 운영, 유아교육 지원, 깨끗한학교 만들기 등 총 3,651억 원의 국고사업을 지방으로 이전하는 것을 전제로 편성되었음.²¹⁾
- 유아교육 지원사업과 방과후학교 운영 등은 타 부처 사업과 중복되어 운영되어 예산 낭비가 초래될 수 있으며, 보통교부금 배분기준이 되는 기준 재정수요측정항목 중 하나로 사용됨에 따라 불필요하게 사업이 확대될 가능성이 존재
 - 유아 교육시설과 보육시설의 구분이 모호하여 교육부에서 추진하는 유아교육 지원사업은 여성가족부에서 추진하고 있는 보육지원사업과 유사하여 중복사업이라는 지적을 받고 있음.²²⁾
 - 방과후학교 지원사업은 보건복지부의 지역아동센터, 청소년위원회의 청소년 방과후아카데미, 청소년 공부방, 여성가족부의 방과후보육 등의 사업과 유사하여 중복사업이라는 지적을 받고 있음.
 - 또한 방과후학교 지원사업은 교부금 배분기준인 기준재정측정항목 중 하나로 신설함에 따라 경쟁적으로 사업이 확대될 우려가 있어 예산 낭비를 초래할 수 있음.

(3) 고등교육부문의 예산 현황과 문제점

- 『고등교육재정 1조 원 투자확대』 방안에 따라 2008년도 고등교육부문의 재정은 전년대비 24% 증가한 4조4,472억 원으로 편성
- 『고등교육재정 1조 원 투자확대』 관련 사업은 사회통합, 연구인력 제고, 교육력 향상 등에 6,037억 원, 제2균형발전 955억 원, 현안사업 2,063억

21) 2008년도 지방이양 대상사업은 방과후학교 운영, 유아교육 지원, 깨끗한학교 만들기, 농산어촌교육여건 개선, 장애아교육 지원, 학교 및 학업성취도 평가, 교육과정 개정 및 후속 지원, 교과서용 도서개발 및 보급, 초중등과학교육 활동 지원, 영어교육 활성화 지원, 종합상담센터 설립 지원, 다문화가정자녀교육 지원, 사이버가정학습 및 가정교사 지원체제 구축 등 13개 사업으로 분류됨.

22) 이원화된 구조임에도 불구하고 수혜자 선정, 세부사업 시행, 지원단가, 지원방식이 양자 모두 동일함.

원, 인건비 945억 원 증액 등으로 구성되며, 이 중 2008년에 편성된 예산은 4,005억 원에 달함.

- 그동안 고등교육에 대한 재정투자가 미흡했던 점을 고려할 때 「고등교육재정 1조 원 투자확대」 사업은 긍정적인 것으로 평가되나, 철저한 사전 준비 없이 신규사업이 시행됨에 따라 예산의 비효율성을 야기²³⁾
- 「우수대학 10개교를 선정 지원하여 세계적 대학으로 육성한다는」 세계적 수준의 선도대학육성-과 경제사회의 요구에 부응하는 선도대학 30개교와 전문대학 30개교를 선정·지원한다는 「교육역량강화 선도대학 지원」 등의 신규사업의 경우 현재까지 지원대학의 선정기준 및 평가기준조차 마련하지 못하고 있는 실정임.

<표 32> 고등교육 1조 원 투자확대 사업 예산안 현황(2008년)

(단위: 억 원)

구 분	투자확대	주요 신규사업	2008년(안)
① 고등교육 1조 원	6,037		
○ 사회통합	(2,525)	(정원회 학생)학습능력 향상 기초생활수급자 장학금 지원	100 800
○ 연구력 제고	(1,800)	세계적 수준의 선도대학육성	1,000
○ 교육력 향상 산업인력양성	(1,712)	교육역량 강화 선도대학 지원(대학) 교육역량 강화 선도대학 지원(전문대) 대학정보공시 통합정보시스템 구축	700 600 30
② 제2군 형발전	955	지방대학생 인문계 장학금 지원	125
		지방대-출연(연)간 전략적 제휴	250
		지방대학 특성분야 육성	400
③ 현안사업	2,063		
④ 인건비 등	945		
합계	10,000		

주: * 2007년 예산대비 증액분

자료: 1) 교육인적자원부 내부자료 재정리

2) 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

23) 「고등교육재정 1조 원 투자확대」 사업은 당초 예산편성 과정에서 포함되어 있지 않던 것으로 ‘고등교육의 전략적 발전 방안’에 관한 대학 총장 토론회(2007년 6월) 이후에 본격적으로 논의되었음. (국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007 참조)

(4) 교육비지출에 대한 국제 비교

□ 우리나라의 2008년도 교육분야의 재정규모는 2004년 대비 11조1,201억 원 증가한 35조6,654억 원 수준임.

- 우리나라의 GDP 대비 학교교육비 지출 비중은 2004년에 7.2%로 OECD 평균 5.7%보다 높은 수준임.
- 정부부담 비중은 4.4%로 OECD 평균 5.0%보다 낮은 반면 민간부담 비중은 2.8%로 OECD 평균 0.7%보다 매우 높은 것으로 나타나고 있음.
- 초중등교육에 대한 지출은 OECD 평균인 3.8%보다 높은 4.4%를 기록하고 있으며, 부담 주체별로 보면 정부부담 비중은 OECD 평균과 비슷한 3.5%이나, 민간 부담비중은 0.9%로 OECD 평균보다 높음.
- 고등교육의 경우, 총지출 비중은 OECD 평균보다 높은 2.3%를 기록하고 있으며, 부담 주체별로 살펴보면 정부부담 비중이 0.5%로 OECD 평균의 절반 수준이나 민간부담 비중은 1.8%로 OECD 평균보다 4.5배 높은 수준임.

<표 33> GDP 대비 교육단계별 공교육비 구성(2004년)

(단위: %)

구 분	전체 교육단계			초중등교육단계			고등교육단계		
	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
한 국	4.4	2.8	7.2	3.5	0.9	4.4	0.5	1.8	2.3
OECD 평균	5.0	0.7	5.7	3.6	0.3	3.8	1.0	0.4	1.4

주: 학교교육에 대한 지출이기 때문에 학교 밖, 즉 학원에서 지출하는 학원비나 개인 사교육비용은 민간부담금액에 포함되지 않음.

- 민간부담: 학교교육(유·초·중·고등학교와 대학교)에 대해 민간(학부모, 재단)이 부담하는 금액으로, 재단 전입금, 입학금, 수업료, 기성회비 등
- 정부부담: 학교교육(유·초·중·고등학교와 대학교)에 대한 정부의 공적 지원 금액을 의미하는 것으로 중앙정부 지출 금액, 시·도 교부금, 지자체 전입금 등

자료: 교육인적자원부, 『2007년도 OECD 교육지표 결과 발표』, 2007. 9.

- 우리나라는 민간재원에 대한 공교육 의존도가 OECD 국가에 비해 매우 높고, 특히 고등교육부문에 있어 민간재원에 대한 의존도가 높은 것으로 나타나고 있음.

3. 경제분야

(1) 수송·교통 및 지역개발²⁴⁾

- 2004년 17조4천억 원 규모이던 수송·교통 및 지역개발분야의 지출예산은 2005년 18조3천억 원으로 다소 증가한 후 규모에는 큰 변화를 보이지 않고 있음.
 - 전체 총지출 대비 비중은 2004년 8.84%에서 지속적으로 둔화되어 2008년 7.35%로 축소
 - 이러한 비중 축소의 대부분은 수송·교통분야의 지출 비중 축소에 기인한 것으로 분석
- 도로, 철도, 항만, 공항, 물류 등의 사업에 소요되는 예산을 분류한 수송·교통분야의 지출예산은 2005년 이후 연평균 0.5%씩 증가하는 데 그쳤음.
 - 총지출 대비 비중도 2005년 7.41%에서 2008년 6.12%로 크게 축소된 것으로 나타났음.
 - 수송·교통분야의 지출 내역을 세부항목으로 구분하여 살펴보면, 2004년 이후 도로와 항공공항분야의 예산은 감소한 반면 철도, 도시철도, 해운항만, 물류분야의 지출은 증가한 것으로 나타났음.

24) UN의 정부의 기능적 분류(COFOG; Classification of the Function of Government)에 따라서, IMF의 GFS(Government Financial Statistics)는 지역개발을 통합재정기준의 정부지출의 기능적 분류상 경제사업(Economic affairs)에 포함하지 않고 별도의 항목인 주택 및 지역사회개발(Housing and Community Amenities)로 분류하고 있음. 그러나 우리나라 국가재정운용계획의 지출분야 구분에서는 지역개발을 수송·교통과 함께 다루고 있음. 여기서는 분석의 편의상 국가재정운용계획의 분류와 통계자료를 사용하고 국제 비교가 필요할 경우에만 통합재정기준의 IMF의 GFS 분류와 통계자료를 사용하고자 함.

- 주송·교통 지출 중 가장 큰 부분을 차지하는 도로의 경우 2004년 8조1천억 원 규모에서 2008년 7조6천억 원으로 연평균 약 1.7%씩 감소
- 항공공항의 경우 2004년 5천6백 원 규모에서 2008년 2천억 원 규모로 연평균 약 22%씩 감소
- 철도와 도시철도부문의 예산은 2004년부터 연평균 9~10%씩 증가

<표 34> 수송·교통 및 지역개발분야의 지출 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
수송·교통 및 지역개발	174,000	182,566	184,236	184,217	188,581	2.1 ¹⁾
총지출 대비 비중	8.84	8.73	8.21	7.72	7.35	
◆~주송·교통	-	155,324	152,862	157,502	157,530	0.5
총지출 대비 비중	-	7.41	6.82	6.61	6.12	
- 도로	81,154	77,071	73,567	75,330	75,637	-1.7
- 철도	25,298	36,619	32,941	34,625	35,822	9.1
- 도시철도	8,675	12,366	12,953	12,845	12,733	10.1
- 해운항만	16,724	18,555	19,402	20,622	20,207	4.8
- 항공공항	5,617	4,458	3,918	3,334	2,109	-21.7
- 물류 등 기타	-	6,255	10,081	10,746	11,022	20.8
◆~지역개발	-	27,242	31,374	26,715	31,051	4.5
총지출 대비 비중	-	1.30	1.40	1.12	1.21	
- 수자원	14,773	14,003	22,426 ³⁾	16,210	16,313	2.5
- 지역 및 도시	-	4,842	5,237	6,329	9,998	27.3
- 산업단지	-	3,472	3,711	4,176	4,740	10.9

주: 1) 수송·교통 및 지역개발분야의 2005~2008년 기간의 연평균 증가율은 0.8%에 불과함.

2) 2004년 세부항목의 자료가 가용하지 않은 경우 2005~2008년 기간의 연평균 증가율을 사용했음.

3) 2006년 자연재해 추경예산 제외 시 수자원부문 지출규모는 15,726억 원임.

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호, 한국경제연구원 재구성

- 반면 수자원, 지역 및 도시, 산업단지 등에 사용되는 지역개발분야의 예산은 2005년 이후 2조7천억~3조1천억 원 범위에서 등락을 거듭하며 연평균 4.5%의 증가율을 보였음.
 - 전체 총지출에서 차지하는 비중의 축소폭은 미미한 것으로 나타났음.
 - 지역개발분야의 세부항목 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 수자원분야로서 2005년 1조5천억 원을 하회하던 예산 규모는 2006년에 큰 폭으로 증가하여 2조2천억 원 규모까지 증대되었으나 2007년 1조6천억 원 규모로 다시 감소하여 연평균 2.5% 증가
 - 2006년의 큰 폭 증가는 재해복구 등을 위한 추가경정 예산편성에 기인한 것으로 2006년 추경 증가분을 제외할 경우 1조6천억 원에 미치지 못하는 것으로 나타났음.
 - 수자원의 예산은 주로 치수능력 개선을 위해 하천정비 사업과 기존 댐 치수능력 증대에 사용됨.
 - 지역개발분야에서 가장 높은 증가율을 보인 부문은 지역 및 도시부문으로 2005년 5천억 원에 미달하던 지출 예산은 연평균 27.3%의 증가율을 보이며 2008년 1조 원 규모로 빠르게 증가
 - 산업단지 진입도로 지원에 거의 대부분을 지출하는 산업단지부문의 예산은 연평균 11% 수준의 증가율을 보이며 2005년 3천5백억 원 규모에서 2008년 4천7백억 원 규모로 증대됨.

- 2004년 이후 2.1% 수준의 연평균 증가율을 보이며 총지출의 연평균 증가율을 크게 하회하고 있는 수송·교통 및 지역개발분야 지출의 총지출 대비 비중은 도로, 항만, 공항, 철도 등 사회간접자본시설이 확충됨에 따라 수송·교통부문을 중심으로 향후에도 지속적으로 축소될 것으로 보임.
 - 『국가재정운용계획 2006~2010년』에서는 국토면적당 도로연장과 철도연장은 OECD 회원국 중에서 중위권 수준으로 우리의 경제적 위상을 고려할 때 적절한 수준으로 판단하고 있음.

- 수송·교통부문에 정부의 직접투자는 저조한 증가율을 보이고 있으나 BTO나 BTL 방식의 민간자본투자나 공기업투자가 지속적으로 확대되고 있어서 2008년 공공부문의 SOC 건설투자는 9% 수준에 달할 것으로 판단
- SOC 건설투자에 정부 대신 민간자본을 활용함으로써 민간부문의 효율성과 창의성이 활용될 뿐만 아니라 정부의 재정부담이 미래로 이연되고 SOC의 조기 공급으로 외부경제효과가 과급되는 장점이 있음.
- 그러나 이러한 건설방식은 민간사업자의 최소운영수입 보장이 수반되어 미래의 재정부담으로 작용할 수 있으므로 SOC 건설사업의 타당성 검토가 더 엄격히 수행되어야 하며 민간사업자의 선정과 최소운영수입 보장에 있어서 면밀한 검토가 수행되어야 함.

<표 35> 공공부문 건설투자 전망

(단위: 조 원, %)

구 분	2007년	2008년 계획	증가율
재정투자(공기업포함)	44.5	46.7	4.9
민자 BTO	4.0	4.7	17.5
민자 BTL	3.5	5.3	51.4
합계	52.0	56.7	9.0

주: 재정투자(공기업 포함)에는 국고보조 지방비 매칭분이 포함되어 있음.

자료: 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.

(2) 농림·해양수산

- 2004년 13조2천억 원 수준이던 농림·해양수산분야의 지출규모는 연평균 5.6%씩 증가하여 2008년 16조5천억 원 규모로 확대
- 그러나 분석기간 동안 지출규모 증가율이 전체 총지출 증가율을 하회하여 2008년 농림·해양수산분야의 총지출 대비 비중은 2004년 6.7% 수준에서 약 0.3%포인트 축소된 6.4% 수준
- 2008년을 기준으로 살펴볼 때, 농림·해양수산분야 중에서 농업농촌부문

이 차지하는 비중은 80% 수준이고, 그 외에 임업산촌부문과 해양수산물
 촌부문이 각각 8%와 12% 수준을 차지

- 지난 5년 동안 임업 산촌과 해양수산물촌부문은 연평균 12% 수준의 지
 출규모 증가율을 보였으며 총지출 대비 비중도 소폭 증대된 것으로 나타
 났음.
- 임업산촌의 경우 총지출 대비 비중이 2004년 0.42%에서 2008년 0.52%
 로 확대되었고, 해양수산물촌의 경우 2004년 0.63%에서 0.76%로 확대

<표 36> 농림·해양수산분야의 지출 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
농림·해양수산	132,475	140,243	152,640	159,098	164,539	5.6
총지출 대비 비중	6.73	6.69	6.81	6.67	6.39	
◆농업농촌	111,674	114,247	124,710	128,580	131,633	4.2
총지출 대비 비중	5.67	5.45	5.56	5.39	5.12	
- 농가소득·경영안정	21,925	26,366	35,603	36,882	34,194	11.8
- 농촌개발·복지증진	3,171	7,743	9,436	11,921	13,308	43.1
- 농업체질 강화	31,703	28,882	27,993	24,598	29,198	-2.0
- 양곡관리·농산물수급	34,623	31,982	34,632	34,859	36,035	1.0
- 농업생산기반조성	20,252	19,334	19,797	20,320	18,898	-1.7
◆임업산촌	8,361	9,000	10,158	12,234	13,317	12.3
총지출 대비 비중	0.42	0.43	0.45	0.51	0.52	
◆해양수산물촌	12,440	16,996	17,772	18,284	19,589	12.0
총지출 대비 비중	0.63	0.81	0.79	0.77	0.76	

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호, 한국경제연구원 재구성

- 농림·해양수산분야의 80% 수준에 달하는 농업농촌부문의 지출규모를 더욱
 자세히 살펴보면, 농업경쟁력 제고를 위한 노력보다는 농가 소득보전 및 복

지증진의 예산 분배에 우선순위를 두어 왔던 것으로 나타남.

- 예를 들어, 농가소득 및 경영안정부문과 농촌개발 및 복지증진을 위한 예산 지출규모는 각각 2004년 2조2천억 원과 3천억 원 규모에서 연평균 12%와 43%의 높은 증가율을 보이며 확대되어 2008년 3조4천억 원과 1조3천억 원 규모에 달하고 있음.
 - 농업체질 강화와 농업생산기반 조성과 같은 농업경쟁력 제고를 위한 부문의 경우에는 같은 기간 동안 연평균 2% 수준씩 감소하여 2004년 3조2천억 원과 2조 원 규모에서 2008년 2조9천억 원과 1조9천억 원 규모로 축소
 - 이 외에 양곡관리 및 농산물 수급부문의 경우에는 큰 변동 없이 연평균 1%씩 증가, 2004년 3조5천억 원 규모에서 2008년 3조6천억 원 규모로 소폭 확대
-
- 경제규모가 성장하고 산업구조가 고도화됨에 따라 우리 경제에서 농림어업이 차지하는 비중은 크게 축소되었고 다른 국가들의 농림해양수산분야의 예산이 총지출에서 차지하는 비중을 고려하면 6.5% 안팎의 농림해양수산분야의 지출 비중은 다소 높은 것으로 판단
 - 1990년 전체 GDP에서 6.5%를 차지하던 농림어업 GDP 비중은 2007년 3.2%로 나타났음.
 - 호주, 싱가포르, 러시아 등의 국가의 경우 농림해양수산분야가 총지출에서 차지하는 비중은 2005년 1% 안팎
-
- 농업농촌부문 내에서 2004년 이후 가장 높은 증가율을 보인 세부 부문은 농촌개발 및 복지증진과 농가소득 및 경영안정부문이지만, 향후 FTA에 대응하고 농업농촌의 경쟁력을 제고하기 위해서는 농업체질 강화와 농업생산기반조성부문이 더욱 확대될 필요
 - 그러나 FTA 추진에 따른 농어촌 대책 등으로 농촌개발 및 복지증진과 농가소득 및 경영안정부문이 확대될 가능성이 높음.
 - FTA 대책은 단순한 보상차원을 넘어서 농어촌 구조조정과 함께 경쟁

력을 제고하는 방향으로 추진되어야 함.

(3) 산업·중소기업

- 산업·중소기업분야의 총지출 대비 비중은 2004년 5.49%에서 지속적으로 축소되어 2008년 4.89%로 5%를 하회
 - 이러한 비중 축소는 같은 기간 동안 연평균 6.9%에 달하는 총지출 증가율보다 크게 낮은 수준인 3.8%의 연평균 증가율에 기인
 - 이러한 결과는 경제규모와 재정규모가 커짐에 따라 경제사업분야의 비중이 낮아지는 국제적 추세와 부합하기도 하지만 지난 참여정부에서 재정배분 우선순위를 사회복지분야에 둔 결과이기도 함.

- 세부 부문별로 살펴보면, 산업진흥고도화부문이나 에너지·자원개발부문 및 산업기술지원부문의 증가율이 총지출 증가율을 상회하는 것으로 나타났음.
 - 산업진흥고도화부문의 예산은 주요 성장동력이며 고용창출의 원천으로 평가되는 부품소재산업 육성과 차세대 성장동력 발굴을 위한 10대 산업의 기술개발에 사용
 - 산업진흥고도화부문의 지출규모는 2004년 2조3천억 원 수준에서 2008년 3조6천억 원 규모로 크게 증가하였으며 2008년 기준으로 에너지 및 자원개발부문에 이어 두 번째로 비중이 큰 분야로 부상
 - 또한 부존자원이 적은 우리나라의 에너지 수급의 중장기적 안정화를 위해 2007년 이후 산업·중소기업분야 지출규모의 35% 수준으로 에너지 및 자원개발부문의 지출을 확대한 것으로 나타났음.
 - 에너지 및 자원개발부문의 지출규모는 2004년 3조 원 수준에서 연평균 10%씩 증가하여 2008년 4조4천억 원 규모로 확대되며 2007년부터 산업·중소기업분야에서 가장 큰 비중을 차지하게 됨.
 - 2006년까지 산업·중소기업분야에서 가장 큰 비중을 차지해 왔던 산업금융지원부문은 2004년 4조3천억 원 규모에서 연평균 6.9%씩 지속적으로

감소하여 2008년 3조2천억 원 수준으로 축소

- 이 외에 2004년 6천5백억 원 규모였던 무역 및 투자유치부문의 지출규모는 연평균 10%씩 감소하여 2008년 4천3백억 원 수준으로 축소
- 반면 혁신형 중소기업을 육성하기 위해 지출되는 산업기술지원부문의 지출규모는 2004년 3천4백억 원 수준에서 연평균 14%씩 증가하여 2008년 5천8백억 원 규모로 확대
- 또한 기업애로사항을 지원하고 산업·중소기업의 종합적 지원을 위한 산업·중소기업 일반부문의 지출규모도 연평균 12.2%씩 증가하여 2008년 3천5백억 원 수준에 달한 것으로 나타났음.

- 2004년에 산업·중소기업분야에서 가장 높은 비중을 차지했던 산업금융지원부문이 연평균 6.9%씩 감소한 것은 바람직한 것으로 판단
- 외환위기 이후 중소기업의 대규모 연쇄부도를 방지하기 위해 산업금융지원부문이 크게 확대되었으나 한계기업들의 구조조정을 저해하는 부작용을 고려해서 산업금융지원부문을 더 축소할 필요가 있는 것으로 판단

<표 37> 산업·중소기업분야의 지출 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
산업·중소기업	108,124	122,507	123,955	125,601	125,726	3.8
총지출 대비 비중	5.49	5.84	5.53	5.27	4.89	
- 산업진흥고도화	23,022	35,379	35,181	35,831	35,974	11.8
- 무역·투자유치	6,508	4,749	4,413	3,910	4,268	-10.0
- 에너지·자원개발	30,042	34,932	37,672	43,083	43,970	10.0
- 산업금융지원	42,921	40,760	39,650	34,538	32,234	-6.9
- 산업기술지원	3,441	3,890	3,947	4,905	5,805	14.0
- 산업·중소기업 일반	2,190	2,798	3,092	3,334	3,475	12.2

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호, 한국경제연구원 재구성

- 직접적인 산업금융지원을 축소하는 대신, 성장잠재력 확충을 위해 혁신형 중소기업의 창업과 성장을 지원하고 기술개발을 지원하는 산업진흥고도화와 산업기술지원부문을 더욱 강화할 필요
- 또한 석유의존도가 높지만 부존자원은 없는 우리나라의 현실을 고려하여, 장기적으로 안정적인 에너지 수급을 위해 해외자원개발뿐만 아니라 대체에너지 개발 및 보급에도 더욱 적극적으로 노력할 필요

(4) R&D²⁵⁾

□ R&D분야는 경제사업분야뿐만 아니라 일반공공행정, 국방, 공공질서 및 안전, 환경보호, 주택 및 지역사회개발, 보건, 오락·문화·종교, 교육, 사회보호와 같은 UN의 분류기준인 COFOG(Classification of the Function of Government)의 10개 대분류 항목에 산재해 있는 연구개발 지출을 총합한 것임.

- 이러한 관점에서 R&D분야의 지출을 경제분야에 포함하는 것은 다소 무리가 있기는 하지만, R&D의 주요 목적이 미래 성장동력의 확충에 있다는 점에서 경제사업분야의 한 항목으로 추가하여 살펴보고자 함.

□ 지출규모는 2004년 7조 원 규모였으며 총지출에서 차지하는 비중은 3.6% 수준이던 R&D분야의 지출규모는 연평균 11.3% 수준으로 빠르게 증가하여 2008년에 10조9천억 원 규모에 달했으며, 총지출에서 차지하는 비중도 4.2% 수준으로 확대

- R&D분야 지출에 대한 분류는 <표 38>에 나타나 있는 구분 A와 같이 지

25) R&D분야의 지출규모는 경제사업분야의 연구개발 지출뿐만 아니라 교육, 국방, 보건, 문화, 일반공공행정 등 모든 분야에서 지출한 연구개발 관련 지출의 합계임. 이후에서 살펴볼 경제사업분야 지출의 국제 비교에서 사용할 IMF의 GFS 통계자료는 UN의 정부지출의 기능적 분류의 일부만을 선택하여 발표하고 있으며 여기에는 R&D분야가 10개 대분류 항목(일반공공행정, 국방, 공공질서 및 안전, 경제사업, 환경보호, 주택 및 지역사회개발, 보건, 오락·문화·종교, 교육, 사회보호)으로부터 별도로 분류되어 있지 않아서 OECD의 MSTI(Main Science and Technology Indicators)에 발표된 자료를 사용함.

출의 목적에 따른 기준으로 분류되어 오다 2008년 지출 예산을 발표하면서 구분 B와 같은 기술분야 기준으로 변경

- R&D분야 지출의 50% 이상을 차지하는 연구개발부문의 지출은 국책연구개발사업에 사용되며 연평균 14%의 증가율을 보이며 2004년 3조8천억 원 수준에서 2008년 5조7천억 원 수준으로 증가
 - 연구기반조성부문의 지출규모는 연평균 15.1%의 증가율을 보이며 2008년 7천억 원 수준으로 증가했고 국책연구기관 운영과 대학연구지원부문의 지출규모는 각각 연평균 8.9%와 5.4%씩 증가
- 2008년 R&D분야의 지출은 생명·환경·에너지·기초과학부문과 나노·우주·항공부문에 집중된 것으로 나타났음.
- 생명·환경·에너지·기초과학의 지출은 2007년 대비 14.5% 증가한 것으로 나타났으며 나노·우주·항공부문은 지난해 대비 16.4% 증가
 - 이 외에 기계 및 제조공정부문과 정보 및 전자부문도 각각 7.5%와 6.5%씩 증가한 것으로 나타났음.
- R&D분야는 미래의 성장동력을 확충하고 기업의 경쟁력을 제고하는 데 중요한 역할을 하므로 더욱 확대할 필요가 있으나 기초과학분야에 집중할 필요
- 정부의 R&D 지출은 우리나라 총 R&D 투자의 4분의 1 정도에 불과하고 나머지 75%는 민간에 의해 수행되고 있으며 민간의 연구개발 역량이 심화되면서 산업기술과 실용화분야의 민간투자는 시장에서 효율적으로 작동되므로 정부는 기초과학분야에 집중 투자하는 것이 더욱 바람직할 것으로 판단
 - 기초분야는 다른 응용과학분야의 연구개발보다 사회적 수익이 훨씬 크지만 개인적 수익은 낮아서 사회적으로 바람직한 수준의 연구개발이 이루어지기 어렵기 때문임.
 - 정부의 또 다른 역할은 연구기반조성부문을 더욱 확대하여 산학연의 협력연구를 활성화하고 시너지효과를 증대하는 데서 찾아야 함.

<표 38> R&D분야의 지출 추이

(단위: 억 원, %)

구 분		2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
R&D		70,827	77,996	89,096	97,629	108,596	11.3
총지출 대비 비중		3.60	3.72	3.98	4.10	4.22	
구 분 A	- 연구개발	38,372	43,074	50,218	56,817	-	14.0
	- 연구기관운영	16,838	18,598	20,122	21,756	-	8.9
	- 대학연구지원	11,081	11,204	12,328	12,958	-	5.4
	- 연구기반조성	4,536	5,120	6,428	6,912	-	15.1
구 분 B	- 생명·환경·에너지· 기초과학	-	-	-	32,665	37,413	14.5
	- 나노·우주·항공 등	-	-	-	15,116	17,597	16.4
	- 기계·제조공정	-	-	-	12,229	13,152	7.5
	- 정보·전자	-	-	-	17,846	19,010	6.5
	- 기타(인력·장비구축 등)	-	-	-	19,773	21,423	8.3

주: 1) 2004~2007년 지출은 구분A와 같은 세부 부문으로 구분하여 발표되었으나 지난해 발표된 2008년 예산은 구분 B의 형태로 분류되어 발표되었음.

2) 구분 A의 연평균 증가율은 2004부터 2007년까지의 연평균 증가율을 나타내고 있으며 구분 B의 연평균 증가율은 2008년 예산의 2007년 대비 증가율을 보여 주고 있음.

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』 각호, 한국경제연구원 재구성

(5) 주요 국가들과의 단순비교

□ 통합재정 기준으로 경제사업분야 전체의 총지출 대비 비중을 2005년을 기준으로 주요 국가들의 비중과 비교해 보면, 여전히 우리나라의 경제사업 비중이 다른 국가들보다 크게 높은 수준임.

○ 한국의 경우 2005년 총지출 대비 경제사업 비중이 25% 수준이었으나 미국, 일본, 호주 등 대부분의 국가들의 경제사업 비중은 10~12% 수준이고 영국, 프랑스, 독일과 같은 유럽 국가들의 경제사업 비중은 5~7.5%

수준임.

- 경제사업 세부 항목 중 농림수산해양부문의 경우에는 캐나다, 호주, 싱가포르, 러시아의 비중은 1% 안팎에 불과했으나 한국의 비중은 6% 수준에 달하는 것으로 나타났음.
 - 수송과 통신부문의 경우에도 한국의 비중이 다른 국가들보다 높고 광업·제조업·건설부문의 경우에는 싱가포르의 지출 비중이 6.2% 수준으로 한국의 지출 비중보다 2배 이상 높게 나타났음.
- 주택 및 지역사회개발분야의 경우 2005년 한국의 지출 비중은 7.54%인 반면, 싱가포르를 제외한 다른 국가들의 경우에는 2~3% 내외인 것으로 나타났다.
- 싱가포르의 지출 비중은 12% 수준으로 비교대상 국가들 중에서 가장 높게 나타났으며 한국의 비중보다도 4.5%포인트 이상 높은 수준
- R&D분야의 경우에는 한국의 비중이 3.6% 수준으로 미국과 프랑스 다음으로 높게 나타났으며, 캐나다의 비중은 3.2% 수준, 호주와 독일은 2% 초중반 수준으로 나타났음.
- 영국과 일본의 경우에는 1% 중후반 수준으로 나타났는데, 이는 중앙정부 기준으로 집계된 R&D 지출을 일반정부 기준 총지출에 대비한 결과로 실제 비중보다 다소 과소추정된 것으로 판단

<표 39> 주요 국가들의 2005년 경제분야 지출의 총지출 대비 비중

(단위: %)

구 분	경제 사업	경제사업 세부항목 중 일부					주택 및 지역사회 개발	R&D
		농림수산 해양	연료 및 에너지	광업, 제조업, 건설	수송	통신		
한 국	25.09	5.94	1.16	2.61	6.21	0.74	7.54	3.64
미 국	10.39	-	-	-	-	-	1.73	4.96
캐나다	9.02	0.73	0.04	0.01	4.57	0.07	2.04	3.23
영 국	6.12	-	-	-	-	-	2.23	1.64
호 주	11.92	1.15	1.72	0.85	5.40	0.19	2.63	2.24
일 본	10.50	-	-	-	-	-	1.76	1.87
프랑스	5.39	-	-	-	-	-	3.39	4.12
독 일	7.54	-	-	-	-	-	2.20	2.43
싱가포르	11.58	0.21	0.06	6.17	2.76	-	12.04	-
러시아	11.08	1.32	0.15	0.20	3.65	0.20	6.88	-

- 주: 1) 우리나라를 제외하고 다른 국가들 비중은 통합재정 일반정부 기준임.
 2) IMF의 GFS에서는 UN-COFOG의 경제사업 세분류 항목 중 경제일반·상품·노동시장, 경제사업 R&D, 기타 분야에 대한 재정 통계는 포함하지 않고 있음.
 3) “-”는 경제사업 전체에 대한 통계는 가용하지만 세분류분야에 대한 통계자료가 가용하지 않은 경우를 나타냄.
 4) R&D분야의 비중은 OECD의 MSTI에 발표된 R&D분야에 지출 승인된 중앙정부 예산을 총지출 대비 비중으로 추정된 결과이다. 영국과 일본의 경우에는 중앙정부 총지출규모가 IMF의 GFS에 발표되지 않아서 일반정부 총지출 대비 비중으로 추정된 결과이므로 다소 과소추정된 것으로 보임.

자료: 1) IMF, Government Financial Statistics, 2007, 한국경제연구원 재구성
 2) OECD, Main Science and Technology Indicators, 2007, 한국경제연구원 재구성

4. 국방 및 일반공공행정 등

(1) 국방비

- 병력운영과 전력유지 등의 경상적 지출과 방위력 개선을 위한 투자로 구성된 국방비는 2004년 19조 원 수준에서 연평균 9%의 증가율로 2008년 27조 원 규모로 확대, 이는 같은 기간의 총지출 증가율을 상회하는 수준
 - 총지출 대비 비중으로 살펴보면, 2004년 10%를 하회하던 국방비 비중은 꾸준히 확대되어 2008년 10.4% 수준으로 나타났음.

<표 40> 국방비 지출 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
국방비(일반회계)	189,412	211,026	225,046	244,972	267,082	9.0
총지출 대비 비중	9.62	10.07	10.04	10.28	10.38	
병력운영	-	83,594	89,188	93,657	99,217	5.9
전력유지	-	71,720	74,504	76,908	80,628	4.0
방위력 개선	46,507	53,913	58,077	66,767	77,799	13.7

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호, 한국경제연구원 재구성

- 인건비나 피복비에 사용되는 병력운영과 장비유지보수에 소요되는 전력 유지부문의 지출은 2005년 이후 연평균 각각 5.9%와 4%씩 증가하여 2008년 9조9천억 원과 8조 원 수준
 - 이는 전체 국방비의 67%를 차지하는 수준이며, 이러한 경상적 지출이 차지하던 비중은 2005년 74%에서 지속적으로 축소
- 독자적인 감시·정찰능력의 구축, 전투력 통합운용을 위한 전장관리체계 구축, 장거리 타격능력 등 핵심전력 확보, 그리고 국방연구개발 능력제고 등에 투자되는 방위력 개선부문의 지출은 2004년 4조6천억 원 규모에서

- 연평균 13.7%씩 증가하여 2008년 7조8천억 원 규모로 증대
- 이는 국방비의 29% 수준으로 2004년 25% 수준보다 4%포인트 확대된 수준임.
- 방위력 개선부문의 지출규모와 비중이 2007년부터 크게 확대되었는데, 이는 2006년 확정된 “국방개혁 2020”을 지원하기 위해 자주국방 역량을 강화하고 현대전 양상에 부합하도록 방위력 개선부문의 규모를 확대한 결과임.

- 2004~2008년 사이에 병력운영과 전력유지부문과 같은 경상지출부문의 연평균 증가율을 6% 이하로 억제하고 방위력 개선과 같은 자본지출부문을 더 확대한 것은 바람직한 재정운용으로 판단됨.
- 그러나 2004년 이후 9%의 연평균 증가율을 보인 국방비의 증가는 국방개혁 2020 추진에 따라 향후에도 지속될 것으로 예상되며, 주한미군기지 이전과 방위비분담금 협상에 따라 추가적 재정수요가 발생할 가능성이 있음.
- 남북한 분단이라는 특수한 상황에서 국방비 감축은 용이하지 않을 수 있겠으나 남북한 간의 관계개선 및 주변국과의 실용외교를 통해 최대한 국방비 증가율을 억제하는 것이 바람직할 것으로 판단

(2) 일반공공행정 및 통일·외교²⁶⁾

- 2004년 36조3천억 원 수준이던 일반공공행정분야의 지출규모는 총지출 연평균 증가율보다 소폭 낮은 수준인 6.2%씩 증가하여 2008년 46조2천억 원 규모에 달했음.

26) UN의 COFOG(Classifications of the Function of Government)에 따르면 일반공공행정은 크게 (i)행정 및 입법기관·금융재정·대의분야 (ii)해외원조 (iii)일반행정 (iv)기초연구 (v)일반공공행정 연구개발 (vi)기타 일반공공행정 (vii)공공부채거래, (viii)지방행정재정지원의 8개 부문으로 구분된다. 분단국가라는 한국의 특성상 통일외교분야를 별도로 살펴보겠지만, 통일외교분야는 일반공공행정분야의 첫 번째와 두 번째 부문에 포함됨.

- 결과적으로 일반공공행정분야의 지출규모가 총지출에서 차지하는 비중은 2004년 18.4% 수준에서 2008년 18% 수준으로 다소 축소된 것으로 나타났다.

<표 41> 일반공공행정분야의 지출 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
일반공공행정	362,914	376,854	388,821	429,672	461,922	6.2
총지출 대비 비중	18.43	17.98	17.35	18.02	17.95	
- 일반행정	32,688	34,584	40,024	38,657	41,084	5.9
- 입법 및 선거관리	5,995	4,940	5,822	7,617	10,764	15.8
- 재정금융	132,502	129,207	122,077	126,647	114,554	-3.6
- 지방행정·재정지원	191,729	208,123	220,898	256,752	295,520	11.4

주: 지방행정·재정지원은 지방재정교부금만 해당되고 지방교육재정교부금은 제외
 자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호, 한국경제연구원 재구성

- 일반공공행정분야에서 가장 큰 규모의 지출은 지방행정 및 재정지원부문으로 2004년 19조2천억 원 수준에서 총지출 증가율보다 높은 수준인 연평균 11.4%씩 증가하여 2008년 29조6천억 원 규모에 달함.
 - 이 부문의 예산은 지방교육재정교부금을 제외한 지방재정교부금만을 포함하고 있으며 지방재정의 확충과 사회적 약자에 대한 재정지원 강화를 통해 지역 간·사회계층 간 불균형을 해소하는 데 사용됨.
- 정부의 공적자금 투입 및 상환대책의 차질 없는 추진으로 금융시스템의 안정을 목적으로 지원되는 재정금융부문의 지출규모는 2004년 이후 연평균 3.6%씩 감소하여 2008년 11조5천억 원 규모로 나타났다.
- 이 외에 2004년 이후 일반행정부문의 지출규모는 연평균 5.9%씩 증가하여 2008년 4조6천억 원 규모로 확대되었으나 총지출 증가율을 다소 하회해서 총지출 대비 비중은 소폭 축소된 것으로 나타났다.

- 국회지원 및 공정선거관리 등에 사용되는 입법 및 선거관리부문의 지출 규모는 2006년까지 6천억 원을 하회했으나 2007년 대통령 선거와 2008년 국회의원 선거에 기인하여 크게 증가

- 주25)에서 언급한 바와 같이 통일·외교분야는 일반공공행정분야의 일부 분으로 분단국가라는 특수성을 고려하여 별도로 살펴보는 분야이지만 전체 총지출에서 차지하는 지출규모는 총지출의 1% 안팎에 불과함.
 - 그러나 통일외교분야의 지출규모는 총지출 연평균 증가율보다 빠르게 증가하여 2008년 2조6천억 원 규모에 달하며, 이러한 지출규모의 증가는 연평균 12.4%씩 증가한 것으로 나타난 외교통상부문에 기인
 - 통일부문의 지출규모는 연평균 6% 증가에 그친 것으로 나타났으며 통일부문의 낮은 증가율을 크게 상회하는 세부 부문은 남북경제협력, 인도적사업, 사회문화교류부문이고, 외교통상부문의 증가율을 크게 상회하는 세부 부문은 국제기구 분담금, 개도국 무상원조, 국제교류 등의 부문으로 나타났음.

- 통일외교를 포함하는 일반공공행정분야의 2004년 이후 연평균 증가율은 6.2%로 총지출 증가율을 소폭 하회하여 총지출 대비 비중도 다소 축소되기는 했으나 2008년 18% 수준에 머물러 있음.
 - 세부 부문 중에서 가장 높은 증가율을 보인 입법 및 선거관리부문은 2007년과 2008년의 선거에 의한 일시적 증가로 보임.
 - 그러나 지방행정 및 재정지원부문은 규모도 가장 클 뿐만 아니라 증가율도 11.4%로 높음.
 - 지방교육재정교부금을 제외한 지방재정지원 규모가 30조 원에 달하고 해마다 빠르게 증가하고 있다는 점은 지방재정자립도를 낮추는 결과를 초래할 가능성이 크다는 것을 시사하므로 신규세원 개발 등을 통해 지방재정자립도를 높이는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

<표 42> 통일·외교 지출 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
통일·외교	18,109	20,434	25,659	24,376	26,153	9.6
총지출 대비 비중	0.92	0.97	1.14	1.02	1.02	
◆ 통일	8,287	9,209	13,901	9,959	10,469	6.0
총지출 대비 비중	0.42	0.44	0.62	0.42	0.41	
- 남북경제협력	-	2,431	6,377	4,513	4,272	20.7
- 인도적 사업	-	-	4,441	4,467	5,299	9.2
- 사회문화교류 및 기타	-	-	175	798	898	126.5
◆ 외교통상	9,822	11,225	11,758	14,417	15,684	12.4
총지출 대비 비중	0.50	0.54	0.52	0.60	0.61	
- 국제기구분담금	-	1,471	1,567	2,965	2,252	15.3
- 개도국 무상원조(KOICA)	-	1,647	1,970	2,205	2,872	20.4
- 대외경제협력지원(EDCF)	-	2,528	2,637	3,046	3,565	12.1
- 외교통상행정지원	-	-	-	3,909	4,278	9.4
- 국제교류 등 기타	-	-	-	2,291	2,717	18.6

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호, 한국경제연구원 재구성

(3) 공공질서 및 안전

- 공공질서 및 안전분야의 주요 지출부문은 법원 및 헌재, 법무 및 검찰, 경찰, 해경, 재난방재 및 민방위 등으로 국민의 안전과 사회적 약자에 대한 보호를 목적으로 지출되는 예산을 포함하고 있음.
- 2004년 이후 공공질서 및 안전분야 지출규모의 연평균 증가율은 총지출 증가율인 6.9%보다 소폭 높은 수준인 7.8%로 지출규모가 2008년에 11조 6천억 원에 달함.
- 총지출 대비 공공질서 및 안전분야의 지출규모 비중은 2004년 이후 소폭

상승하기는 했으나 전체적으로 45% 내외에서 큰 변동은 없는 것으로 나타났음.

<표 43> 공공질서 및 안전

(단위: 억 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
공공질서 및 안전	86,269	93,913	101,883	108,990	116,428	7.8
총지출 대비 비중	4.38	4.48	4.55	4.57	4.52	
- 법원 및 헌재	8,997	9,843	11,075	11,823	12,809	9.2
- 법무 및 검찰	16,099	17,189	18,611	20,200	21,960	8.1
- 경찰	54,464	58,444	62,688	66,204	69,841	6.4
- 해경	5,311	5,827	6,416	7,459	8,079	11.1
- 재난방재·민방위	1,398	2,611	3,093	3,305	3,739	27.9

주: 2006년 재난방재 및 민방위 예산에 추경 포함 시 11,593억 원

자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호, 한국경제연구원 재구성

- 공공질서 및 안전분야에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부문은 경찰부문이지만 연평균 증가율은 6.4%로 공공질서 및 안전분야나 총지출 증가율을 소폭 하회하는 것으로 나타났음.
 - 본격적 사법개혁 추진을 뒷받침하기 위해 법원 및 헌재부문과 법무 및 검찰부문의 평균 증가율은 8~9% 수준으로 나타났고, 해경과 재난방재 및 민방위부문의 절대적 지출규모는 크지 않지만 각각 11.1%와 27.9%의 매우 높은 증가율을 보이고 있음.
- 사법개혁을 위해 추진되는 제도들의 성공적 정착을 유도하기 위해서 초기 투자가 충분히 이루어질 수 있도록 재정적 뒷받침을 해줄 필요가 있음.
- 2007년 제·개정된 「형사소송법-」, 「국민의 형사재판 참여법-」, 「법학전문대

학원설치운영법-에 의해 추진되는 사법개혁안은 국민의 기본권 보장과 크게 관련됨.

- 국회예산정책처 보고서(2006)에 따르면 2001~2005년간 우리나라의 피해 복구비는 21조2천억 원 정도이지만, 예방 투자비는 피해복구비의 절반수준인 11조4천억 원 규모로 나타났음.
- 재해발생에 대한 피해복구보다 사전예방을 통한 피해액을 최소화할 수 있도록 예방부문의 지출규모를 더욱 확대할 필요가 있음.

(4) 주요 국가들과의 단순비교

- 2005년 통합재정 기준으로 국방, 일반공공행정, 공공질서 및 안전분야의 총 지출 대비 비중을 비교해 보면, 국방과 일반공공행정분야는 주요 비교대상 국가들보다 높은 수준으로 나타났으나 공공질서 및 안전분야는 비교대상 국가들과 크게 차이나지 않는 것으로 나타났음.
- 국방의 경우 2005년 한국의 비중은 10.4%인데, 이는 미국과 싱가포르를 제외한 여타 국가들보다 월등히 높은 수준임.
- 일반공공행정은 대부분의 비교대상 국가들의 비중보다 2배 정도 높은 것으로 나타났음.
- 공공질서 및 안전분야의 경우에는 한국의 비중이 일본, 프랑스, 독일보다는 높지만 여타 비교대상국가들보다는 낮은 것으로 나타났음.
-싱가포르와 러시아를 제외한 대부분의 국가들의 비중은 4% 중후반에서 5% 중후반 수준임.

<표 44> 주요 국가들의 2005년 분야별 지출의 총지출 대비 비중

(단위: %)

구 분	국방	일반공공행정	공공질서 및 안전
한 국	10.40	23.13	4.38
미 국	11.60	13.27	5.68
캐나다	2.75	13.61	4.92
영 국	6.01	10.84	5.71
호 주	4.49	11.70	4.83
일 본	2.47	12.32	3.67
프랑스	3.57	13.41	2.59
독 일	2.35	13.06	3.49
싱가포르	31.06	9.66	6.08
러시아	8.48	11.01	9.22

자료: IMF, Government Financial Statistics, 2007, 한국경제연구원 재구성

IV. 정부지출의 개선방향

1. 재정건전성

(1) 재정총량지표의 추이와 개선방향

- 사회보장성기금의 흑자기조로 인해 통합재정수지는 지속적 흑자를 보이고 있음.
 - 2006년까지 경상 GDP의 1% 미만의 규모의 흑자를 보이던 통합재정수지는 2007년 경상 GDP 대비 3.8%에 달하는 34조 규모의 흑자를 시현
 - 이러한 통합재정수지 흑자규모의 대폭적 증가는 법인세 및 소득세 등 국세수입의 예상 밖 징수실적에 크게 기인
 - 기획재정부(현 재정경제부)에 따르면 2007년 국세수입은 당초 국세수입예산보다 14조2천억 원 규모가 더 징수된 것으로 나타났음.
- 2007년 통합재정수지 흑자의 큰 폭 증대에 기인해서 관리대상수지도 만성적 적자기조에서 일시적 흑자를 시현
 - 2004년 이후 지속적으로 확대되던 관리대상수지 적자규모와 비중은 2007년 3조6천억 원의 흑자를 보였으나 『국가재정운용계획 2007~2011』에 따르면 정부는 2008년 통합재정수지는 16조9천억 원 흑자를 보이고 관리대상수지는 11조1천억 원 적자를 보일 것으로 전망
- 우리나라의 통합재정수지의 경상 GDP 대비 비율을 OECD 회원국 평균과 비교해 보면,
 - 1980년대 초반까지는 OECD 평균과 거의 같은 비율의 적자기조를 보이다가 1983년 이후 안정적인 재정운용으로 1987년에 역사상 최초의 통합재정수지 흑자를 기록

- 1980년대 중반 이후 외환위기 이전까지는 균형기조에서 크게 벗어나지 않고 OECD 회원국 평균 비율을 상회
- 외환위기 이후 외환위기 극복을 위해 적극적 재정활동으로 다시 적자로 반전되었으나 경제회복과 더불어 흑자기조로 회복

<표 45> 재정총량지표의 추이

(단위: 조 원, %)

구 분	총수입		총지출		통합재정수지		관리대상수지	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중
2004	178.7	22.9	173.5	22.3	5.2	0.7	-4.0	-0.5
2005	191.5	23.6	186.4	23.0	5.1	0.6	-6.5	-0.8
2006	209.6	24.7	205.9	24.3	3.7	0.4	-10.8	-1.3
2007	243.6	27.0	209.8	23.3	33.8	3.8	3.6	0.4
2008 계획	274.2		257.3		16.9		-11.1	

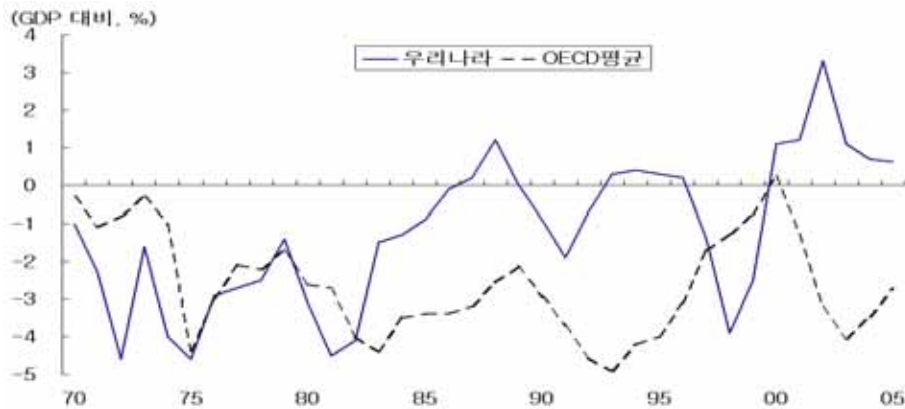
- 주: 1) 2004년 재정총량지표는 2006년에 발표된 확정치이고 2005~2007년 지표는 재정경제부(현 기획재정부) 홈페이지에 발표된 보도자료에서 발췌한 잠정치임.
 2) 2008년 총수입과 총지출은 2007년 하반기에 발표된 국가재정운용계획상의 수치이므로 용자회수와 기업특별회계 총계가 계상되어 있다. 이는 순계개념의 통합재정 수치인 이전 연도 총량지표와 연속성은 결여되어 있음.
 3) 2006년까지 관리대상수지=통합재정수지-사회보장성기금 흑자+공적자금 국채전환, 2007년 이후 관리대상수지=통합재정수지-사회보장성기금 흑자
 4) 비중은 경상 GDP 대비 지표의 비중임.

- 자료: 1) 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 2006.
 2) 재정경제부, 『통합재정통계(2005, 2006, 2007 잠정)』, 2006, 2007, 2008.
 3) 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호

- 이러한 통합재정수지 균형 내지 흑자 기조는 1988년 도입된 국민연금제도와 같은 사회보장성기금의 미성숙으로 인한 흑자에 크게 기인하는 것으로 보임.
- 우리나라와 같이 연금수급권자가 본격적으로 등장하지 않아서 사회보장성기금의 지출이 매우 적은 국가의 통합재정수지를 연금제도가 정착된 주요 OECD 회원국의 평균과 비교하는 것은 시사하는 바가 크지 않음.

- 이처럼 사회보장성기금의 흑자를 포함하고 있는 통합재정수지로 재정건전성을 평가하면 자칫 우리나라의 재정건전성을 과대평가할 개연성이 높음.
- 더 엄밀하게 보면 재정건전성을 평가하기 위해서 우리나라에서 사용하는 지표는 관리대상수지임.

<그림 5> 통합재정수지 추이



자료: 대한민국 정부, 『국가재정운용계획: 2006~2010』

- 관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금 흑자분을 제외하고 공적자금 국채전환분²⁷⁾을 합한 것으로 재정의 건전성을 더 엄밀히 평가하기 위해 사용하고 있는 개념임.
- 사회보장성기금 흑자는 연금제도의 성숙과 함께 미래에 지급해야 할 연금수요에 대비하여 적립되고 있으므로 재정건전성을 과대평가할 수 있는 요인이므로 제외해야 하고 공적자금 국채전환분은 외환위기 극복을 위해 투입된 공적자금 중 회수가 불가능한 부분 중 정부부담분을 2003~2006

27) 2003~2006년 관리대상수지에만 외환위기 극복을 위해 투입된 공적자금 중에서 회수 불가능한 자금의 정부부담액을 2003~2006년에 국채로 전환하기로 결정함에 따라 관리대상수지가 일시적으로 악화되어 보이는 것을 막고자 정부에서 공적자금 국채전환을 관리대상수지에서 제외하고 발표하였다. 그 이전과 이후에는 통합재정수지에서 사회보장성기금 흑자분만을 제외하여 관리대상수지를 정의하고 있다.

년의 기간 동안 국채로 전환한 것으로 과거에 발생한 채무를 회계처리상 전환하는 것이므로 당해연도 재정활동 건전성 평가에서는 제외해야 한다는 것이 정부의 주장임.

- 연금제도의 성숙여부에 따라 재정건전성을 과대평가할 수 있는 사회보장성기금 흑자분을 제외하고 재정건전성을 판단하는 것은 타당하지만 공적자금 국채전환을 총지출에서 제외하는 것은 타당하지 않아 보임.
 - 외환위기 극복을 위해 공적자금을 투입할 시점에서 투입된 공적자금이 회수 불가능하다고 판단됨에도 불구하고 공적자금을 지원하지는 않았을 것임.
 - 회수가 불가능하다고 판단되어 국가의 직접채무로 인정한 시점에서 당해연도의 직접적인 재정활동으로 볼 수 없다는 이유로 재정활동 건전성 평가에서 제외하는 것은 국가채무로 전환하는 시점의 관리대상수지를 조금 나아보이게 만드는 일종의 분식회계에 불과함.

<표 46> 관리대상수지 비교

(단위: 조 원, %)

구 분	관리대상수지(1)		관대상수지(2)	
	규모	비중	규모	비중
2003	1.0	0.1	-13.4	-1.9
2004	-4.0	-0.5	-19.0	-2.4
2005	-6.5	-0.8	-19.5	-2.4
2006	-10.8	-1.3	-21.6	-2.6

주: 1) 관리대상수지(1)=통합재정수지-사회보장성기금흑자+공적자금 국채전환
 2) 관리대상수지(2)=통합재정수지-사회보장성기금흑자

- 2003~2006년 동안 총 53조2천억 원씩 상환된 공적자금을 제외하지 않고 통합재정수지에서 사회보장성기금 흑자분만을 제외한 관리대상수지(2)를 정부에서 발표하고 있는 관리대상수지(1)과 비교하면 적자규모는 상당히 크게 증가하게 됨.

- 외환위기 이후 2002년과 2003년에 소폭의 흑자를 보였던 관리대상수지는 2003년부터 적자로 나타나게 되고 2004~2006년 동안의 적자폭은 경상 GDP 대비 2%를 상회하고 2006년에는 2.6%에 달하는 것으로 나타났음.
 - 이러한 결과를 고려하면, 관리대상수지 적자규모를 경상 GDP의 1% 수준에서 관리하고 있다는 정부의 설명은 설득력이 없어 보임.

- 외환위기 극복을 위해 투입된 공적자금의 국채전환분은 2006년까지 완료되었으므로 향후의 관리대상수지는 다소 개선될 것으로 보임.
 - 2004~2006년 사이에 예산을 편성하는 시점에서 전년도 관리대상수지를 사회보장성기금 흑자분만 제외하여 경상 GDP의 2%를 상회하는 관리대상수지 적자규모를 인식하고 정부지출 확대를 억제하는 방향으로 예산을 수립했었다면 국가채무 증가요인을 다소나마 줄이는 결과를 초래했을 것으로 판단

- 과거 외환위기를 빠르게 극복할 수 있었던 주요 동력 중 하나는 ‘세입 내 세출’ 원칙을 지킴으로써 유지되어 왔던 건전한 재정에서 찾을 수 있음.
 - 이처럼 국가재정은 위기상황에 마지막으로 기댈 수 있는 버팀목 역할을 해야 하지만, 참여정부에서 도입된 국가재정운용계획은 ‘세입 내 세출’ 원칙을 매해 고수하기보다는 일정기간 동안의 재정운용에 있어서 필요시 국가채무를 늘려서 재정활동을 확대하고 이후에 균형재정을 지향하고 있음.
 - 그러나 해마다 발표되는 국가재정운용계획에 따르면 정부 총수입 전망은 대개 낙관적 거시경제 전망에 기초하고 있고 총지출규모는 해마다 상향조정되어 왔음.
 - 이러한 방만한 재정운용기조는 재정건전성을 위협하고 국가채무의 지속적 증가요인으로 작용하였으므로 재정지출 확대의 여지는 가능한 한 보수적 견지의 총수입 전망에 기초해야 함.
 - 보수적 거시전망에 기초한 총수입 전망에 따라 재정지출을 최대한 억제

할 필요가 있으며, 총수입 실적이 전망을 상회하여 발생한 재정수지 흑자는 국가채무 상환에 우선 사용함으로써 재정건전성을 더욱 강화할 필요

- 향후 재정건전성을 담보하기 위해서는 감세정책에 수반되는 총수입 축소를 고려하여 총지출 계획을 작성해야 함.
 - 이명박 정부에서 지향하고 있는 작은 정부를 구현하고 기업친화적 환경 조성을 위해서 시행될 법인세율 인하 등과 같은 감세정책은 단기적으로 정부 총수입의 감소를 초래할 것임.
 - 현재 국가재정운용계획의 특성상 ‘세입 내 세출’이라는 재정운용상의 고전적 원칙이 지켜지기는 어려울 수 있을지라도 국가재정운용계획의 구속력을 강화함으로써 해마다 다시 작성되는 국가재정운용계획이 재정지출 확대의 도구로 활용되는 것은 제도적으로 방지되어야 함.

(2) 국가채무의 추이와 개선방향

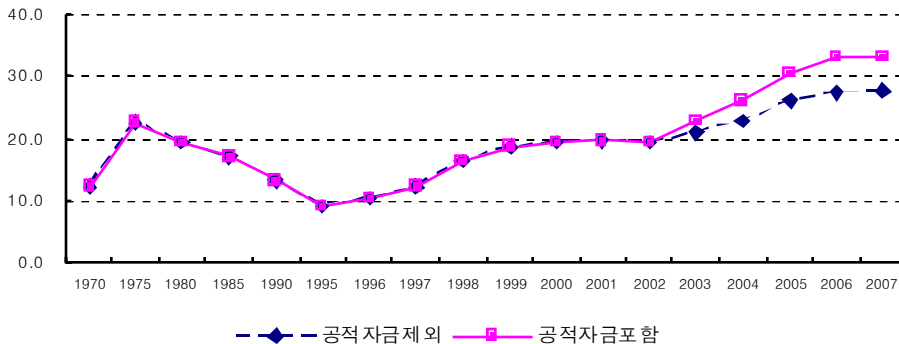
- 우리나라 국가채무의 경상 GDP 대비 비율은 1970년대 중반을 정점으로 지속적으로 하락하여 1995년에 10% 미만으로 하락하였으나, 이후 지속적으로 증대되는 추세를 보이고 있음.
 - 1999~2002년까지 20% 수준에서 안정화되는 추세를 보였으나 참여정부의 시작과 함께 국가채무의 경상 GDP 대비 비율이 다시 증가하기 시작하여 2006년에는 33.3%에 달하는 수준에 이르렀음.
 - 이 시기의 국가채무 증가에 대해 참여정부에서는 과거 국민의 정부가 외환위기 극복을 위해 투입한 공적자금의 손실분을 2003~2006년 사이에 국채로 전환한 것이 주요 요인이라고 설명했다.
 - 아래의 그림에서 볼 수 있듯이, 외환위기 공적자금 손실분을 제외하더라도 참여정부 시기에 국가채무의 경상 GDP 대비 비율은 확대되었음.
 - 2004년 이후 국가채무의 연평균 증가율은 11.9%로 나타났으며, 같은 기

간 가장 높은 증가율을 보인 부문은 일반회계 적자보전에 의한 국가채무로 나타났음.

- 2004년 일반회계 적자보전에 의한 국가채무 누계는 31조9천억 원 규모였으나 2008년에는 64조1천억 원에 달할 것으로 전망되어 연평균 19.1%의 증가율을 보였음.
- 그 밖에 외환시장안정에 사용된 국가채무가 연평균 18%씩 증가하였으며 공적자금상환에 의한 국가채무는 연평균 15.3% 증가한 것으로 나타났음.

<그림 6> 경상 GDP 대비 국가채무 비율 추이

(단위: %)



○ 또한 2003~2006년 사이에 국채로 전환된 외환위기 극복을 위한 공적자금 손실분을 제외하더라도 2004년 이후 국가채무의 연평균 증가율은 10.9% 수준으로 나타났음.

- 2004~2007년 사이의 경상 GDP 성장률은 5% 수준에 불과했으며 2008년 물가인상을 감안하여 8~9% 수준의 경상 GDP 성장률을 보인다고 하더라도 2004년 이후 경상 GDP 성장률은 6%를 하회하는 수준임을 고려하면 2004년 이후 국가채무가 매우 빠른 속도로 증가했음.

□ 국가채무의 정의와 통계기준이 나라마다 달라서 직접 비교하는 데는 어려

움이 있을 수 있지만 일본이 OECD 국가들 중에서 가장 높은 국가채무의 경상 GDP 대비 비율을 보이고 있음.

○ 2006년 일본 국가채무의 경상 GDP 대비 비율은 179.3%로서 OECD 평균 77.1%를 크게 상회하는 것으로 나타났음.

- 1990년대 초반 70%를 하회하던 일본 국가채무의 경상 GDP 대비 비율은 90년대 중반 이후 빠른 속도로 증가하여 2000년 136.7%에 달하였고, 2000년 이후 증가속도는 둔화되었으나 지속적으로 증가한 것으로 나타났음.

○ 한편 OECD 회원국 중에서 가장 낮은 국가채무 비율을 보이는 국가는 호주로 1995년 42% 수준이었으나 지속적으로 하락하여 2006년 16.1% 수준으로 나타났음.

<표 47> 국가채무 내역

(단위: 조 원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008 전망	연평균 증가율
국가채무	203.1	248.0	282.8	298.2	318.8	11.9
경상 GDP 대비 비율	26.1	30.6	33.3	33.1	-	
- 일반회계 적자보전	31.9	40.9	48.9	56.9	64.1	19.1
- 공적자금	29.4	42.4	53.2	52.7	51.9	15.3
- 외환시장안정용	51.3	67.1	78.6	89.6	99.4	18.0
- 국민주택기금	36.7	39.7	43.3	44.5	46.8	6.3
- 기타	53.4	57.9	58.8	54.5	56.6	1.5

주: 2003~2006년에 국채전환한 외환위기 공적자금 손실분을 제외하는 경우에도 국가채무 연평균 증가율은 10.9%임.

자료: 1) 주요재정통계자료, 기획재정부 디지털예산회계시스템
2) 대한민국 정부, 『국가재정운용계획: 2007~2011』, 2007.

□ 비록 2006년 OECD 평균 비율과 유로지역 평균 비율은 1995년에 비하여 각

각 7%포인트와 4.2%포인트 증가하였으나, 호주 이외에 캐나다, 핀란드, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등 주요 국가들의 2006년 경상 GDP 대비 국가채무 비율이 1995년보다 감소한 것으로 나타났음.

○ 앞에서 살펴본 우리나라 국가채무의 경상 GDP 대비 비율이 OECD 평균 비율보다 상대적으로 낮지만, 2006년에 우리나라의 비율은 1995년보다 24.2%포인트 증가한 것으로 나타났음.

- 이는 OECD 평균 비율 증가폭의 3배를 상회하는 수준으로 우리나라 국가채무가 매우 빠른 속도로 증가하고 있음을 보여줌.

- 우리나라의 국가채무 규모는 일견 다른 국가들에 비해 낮은 것으로 보이지만 증가속도에 유념하고 국가채무의 증가를 적절히 조절할 필요가 있음을 시사

<표 48> 주요 OECD 국가의 국가채무 GDP 대비 비율 추이

(단위: %)

구 분	호주	캐나다	핀란드	프랑스	독일	일본	스페인	스웨덴	영국	미국	유로 지역	OECD 평균
1995(A)	41.9	101.6	65.3	62.6	55.7	87.6	68.8	82.0	52.4	70.7	71.9	70.1
2000	25.0	82.1	52.3	65.2	60.4	136.7	66.5	65.7	45.7	55.2	74.8	69.5
2001	22.1	82.1	49.7	63.8	59.7	145.1	61.9	64.4	41.0	55.2	73.4	69.8
2002	20.2	80.6	49.3	66.8	62.1	153.6	60.2	61.7	41.3	57.6	73.7	71.8
2003	18.8	76.5	51.2	71.0	65.4	159.5	55.1	61.1	41.8	61.0	74.7	74.0
2004	17.1	72.1	51.4	73.3	68.8	167.1	53.2	60.9	43.7	61.8	75.5	75.6
2005	16.8	70.8	48.4	76.1	71.2	177.3	50.8	61.3	46.6	62.2	76.8	77.5
2006(B)	16.1	68.5	46.2	75.0	71.4	179.3	47.1	53.9	46.6	61.5	76.1	77.1
비율증감 (B-A)	-25.8	-33.1	-19.1	12.4	15.7	91.7	-21.7	-28.1	-5.8	-9.2	4.2	7.0

자료: OECD, *Economic Outlook*, 2007. 한국경제연구원에서 재구성

□ 국가채무의 규모나 증가속도를 관리하기 위해서 수행해야 할 첫 번째 노력

은 재정수지의 관리임.

- 앞에서 살펴본 바와 같이 사회보장성기금의 흑자를 포함하고 있는 통합 재정수지는 흑자기조에 있지만 관리대상수지의 적자기조는 지속되고 있음.

- 이러한 관리대상수지의 적자기조는 국가채무 증가요인으로 작용하므로 국가채무 증가를 억제하기 위해서는 관리대상수지를 균형 또는 흑자기조로 전환해야 함.

- 이를 위해서는 총수입 전망을 보수적 거시경제 전망에 기초하여 정확히 예측하고 정치적 필요에 의해 증대되는 사회복지분야의 지출을 최대한 억제해야 함.

- 낙관적 경제전망에 기초한 낙관적 총수입 전망은 지출 증가를 쉽게 용인하게 하지만, 낙관적 경제전망이 실현되지 않을 경우에 총수입 부족은 재정수지를 악화시키고 국가채무의 증대로 귀결됨.

- 이러한 문제를 미연에 방지하기 위해 영국, 캐나다, 네덜란드 등에서는 제도적으로 낙관적 경제전망에 기초한 재정계획 수립을 사전에 차단하고 있음.

- 영국의 경우 감사원이 재무부의 거시경제 전제들을 검토하도록 규정하고 있음.

- 캐나다에서는 민간 경제연구기관의 경제전망 평균치들을 보수적으로 조정하여 사용하고 있음.

- 네덜란드 정부는 독립기구인 중앙계획국에서 작성한 전망치 중에서 보수적인 전망치를 사용하고 있음.

- 우리나라도 국가재정운용계획 수립과정에서 민간 및 국책 경제연구기관과 학계의 경제전문가들의 의견을 수렴하는 과정을 거치기는 하지만, 지난 몇 년간의 거시경제 전제들이 낙관적이었다는 점은 개선되어야 할 것으로 판단

□ 자연적으로 증대될 재정수요를 사전에 분석하고 이를 준비하기 위해서는

현재의 복지분야 재정지출을 최대한 억제하는 등 지출을 규제할 필요가 있으며 지출상한선과 같은 재정규율이 확립되어야 함.

- 향후 우리나라 인구구조의 고령화와 함께 연금수급자의 본격적인 등장 등으로 사회복지분야의 재정수요는 자연스럽게 증가될 것으로 전망
 - 현재 사회복지분야의 재정지출규모가 주요 국가들보다 낮다는 이유로 성급하고 인위적으로 확대해서는 안 될 것임.
- 지출을 통제하는 방법으로는 재정수지 적자 3% 규칙과 지출상한선 제도를 고려할 수 있음.
 - 재정수지 적자 3% 규칙은 재정수지 적자규모를 경상 GDP의 3% 이내로 관리하는 방안이지만, 사후적으로 3% 이상의 적자규모가 발생할 가능성은 항상 존재하며, 이 규칙이 여러 국가에서 지켜지지 않는 경우를 쉽게 관측할 수 있음.
 - 반면 지출상한선 제도는 미국에서 1990~2002년의 기간 동안 사용한 제도로서 정부 지출을 의무적 지출과 재량적 지출로 구분하고, 법률에 근거한 의무적 지출의 증가는 적자규모를 증대시키거나 흑자규모를 축소시키지 않도록 해야 하며 의회가 결정하는 재량적 지출은 미리 설정된 지출상한선을 초과하는 경우 모든 분야의 재량적 지출을 일률적으로 삭감하는 제도임.²⁸⁾
- 현재 빠르게 증가하고 있는 우리나라의 국가채무를 고려할 때 지출상한선 제도의 도입을 신중히 검토할 필요가 있음.
 - 지출상한선 제도를 도입하기 위해서는 먼저 법률에 근거하여 우리 정부가 반드시 지출해야 하는 의무적 지출과 재량적 지출을 구분하는 작업이 수행되어야 함.
 - 이를 바탕으로 현행 법률이 지속된다는 가정하에서, 정확한 재정지출의 기준선 전망이 수행되어야 하는 어려움이 있음.

28) 이러한 규정을 명시했던 미국의 예산집행법은 1991~1998년 사이에 대부분의 재량지출 한도를 달성하고 국가채무비율이 감소하는 등 상당한 성과를 올렸으나, 1999년 재정흑자를 달성하면서 지출상한선 자체를 높이 설정하고 사전배정이나 긴급자금 등의 형태로 지출 증가를 용인하며 사문화되었음. 결국 예산집행법은 2002년에 폐기되었음.

- 끝으로 국가채무를 적절히 관리하기 위해 보증채무를 비롯하여 우발적 채무가 가져올 재정위험을 면밀히 분석하고 이를 바탕으로 정부 재정정책에 반영하는 등 우발적 채무의 적극적 관리가 필요함.
 - 우발적 채무에 의한 국가채무의 증가는 최근 우리나라도 경험한 바 있음. 외환위기를 극복하기 위해 투입한 공적자금이 회수되지 못하여 2003년부터 2006년까지 총 53조2천억 원이 국가채무로 현실화되었음.
 - 또한 외국환평형기금의 경우 2007년까지 89조6천억 원의 직접채무 이외에 2006년 말 현재 26조 원의 누적적자가 존재하며, 외국환평형기금의 누적적자는 조달금리와 운용수익률 차이로 인한 이자손실과 환차손에 기인한 것으로 기금운용수익과 환차익이 발생하여 누적적자를 해소하지 못하면 국가가 부담해야 할 부분임.
 - 지난해 개정된 국민연금제도의 경우에도 2060년에 기금이 고갈되고 2070년에 5천5백조 원 규모의 누적결손액이 발생할 것으로 전망되고 있음.
 - 미록 행정부가 국민연금기금 결손액에 대한 법적 책임을 갖고 있는 것은 아니지만, 국민들은 국민연금기금이 고갈되고 결손이 발생하면 정부가 보전해 주리라는 기대를 갖고 있으므로 이러한 우발적이고 잠재적 채무에 대한 적극적 관리를 시작해야 함.

2. 지출구조 개선방향

- 작은 정부-큰 시장을 통한 재정지출 증가 억제와 재정건전성 도모
 - 정부조직개편, 공무원 인력조정, 동일 목적의 유사 및 중복사업 조정 등을 통해 예산낭비를 방지하고 재정의 효율성 강화
 - 공기업 민영화를 통해 잠재성장률 둔화와 감세정책에 따른 수입 감소에 대비한 재원 확보
- 신성장동력 확충을 위해 과감한 규제개혁과 기술혁신 사업 지원 확대
 - IT, BT, NT 융합기술, 친환경 에너지 기술혁신 등 신기술개발 및 보급을

위한 R&D 지출 비중 확대

- SOC 확충을 통해 물류비용, 교통혼잡 등 사회적 비용을 줄여 국가경쟁력 제고

- 공교육 강화와 일자리 창출을 통한 성장과 분배의 조화
 - 공교육 강화-세계적 인재 양성을 통해 빈곤의 대물림을 차단하고 미래성장동력을 확충함으로써 성장과 복지의 조화를 도모
 - 공교육 강화를 통해 사교육비 부담을 완화함으로써 내수를 활성화
 - 소득재분배 효과가 미약한 사회복지분야보다 고용창출효과가 큰 분야와 성장을 견인할 수 있는 분야에 대한 지출을 확대하여 저소득층의 일자리 확보와 소득증대 도모

- 취약계층의 고용확대, 주택공급확대를 통한 서민생활 안정과 능동적 복지 추구
 - 출산을 장려하고 여성과 노인계층의 고용을 제고할 수 있는 정책을 개발하고 이에 대한 지원을 확대하되 민간의 역할을 강화
 - 세제 등을 통한 주택의 수요억제정책을 지양하고 공급확대를 통한 주택가격 안정화 도모

- 선진국에 비해 지출 비중이 높은 문화·관광분야와 환경분야에 대한 지출 축소

- 일방적 대복지원정책에서 벗어나 실용적 대복지책을 통해 대북관련 재정지출의 불확실성을 제거

<표 49> 분야별 지출구조 개선방향

구 분	2008년 비중	지출구조 개선방향
교 육	16.3	확대
사회복지·보건	30.9	축소
R&D	5.0	확대
수송·교통·지역개발	8.6	확대
농림·해양수산	7.5	동결
산업·중소기업	5.8	확대
환 경	2.0	동결/축소
국방비(일반회계)	12.2	축소
통일·외교	1.2	축소
문화·관광	1.4	동결/축소
공공질서·안전	5.3	축소
균형발전	3.7	축소
총지출	100.0	축소(동결)

주: 일반행정, 지방재정지원, 예비비 등 기타 지출을 제외한 총지출 21조6천억 원에서 차지하는 비중을 의미함.

3. 지출구조 개혁이 국민경제에 미치는 효과

(1) 분석방법

- 조경엽(2007)의 모형을 이용하여 앞서 설명한 분야별 재정구조 개혁에 따른 경제적 파급효과를 분석함.²⁹⁾
 - 조경엽(2007)은 “행위접근법”, “편익접근법”, “연산 가능한 일반균형모형”을 이용하여 재정지출의 직간접적인 귀착문제를 동시에 고려한 실증 분석을 수행하고 있음.

29) 모형에 대한 더 자세한 내용은 조경엽, 『재정지출이 소득분배와 국민경제에 미치는 효과』, 한국경제연구원, 2007 참조.

- 순수공공재로부터 소득계층별 혜택은 Aaron and McGuire(1970), 심상달(1988), 박기백 외(2004)의 연구와 같이 “행위 접근법”을 이용하여 소득의 한계효용의 소득탄력성에 비례하여 배분
- 비순수공공재의 편익은 심상달(1988)과 박기백 외(2004) 연구와 같이 “편익 접근법”을 이용하여 배분
- 이러한 재정지출의 귀착을 일반균형 틀 내에서 분석함으로써 재정지출이 성장률, 물가, 계층별 소득에 미치는 간접적인 효과를 동시에 고려한다는 장점을 지님.
- 조경엽(2007) 모형은 동태적 연산이 가능한 일반균형 모형으로서 9개의 공공부문과 6개의 산업, 6개의 소비재화, 10개의 소득계층으로 구성됨.
 - 공공부문은 공공행정 및 국방, 교육, 연구개발, 보건, 사회복지, 위생서비스, 오락 및 문화, SOC, 주택건설 등 9개로 분야로 세분화되어 있음.
 - 가계는 노동 및 자본소득, 이전소득으로 구성된 예산 제약하에 소비(저축)와 여가로 구성된 효용을 극대화함.
 - 산업은 노동, 자본(민간자본과 정부자본), 중간재화를 이용하여 생산하고 이를 국내와 해외로 판매함으로써 이윤을 극대화함.
 - 정부는 세금을 통해 수입을 얻고 이를 가계이전, 정부자본 축적을 위한 투자, 공공서비스 및 재화 공급을 위해 지출
- 조경엽(2007)은 분야별 재정지출의 특성과 경제적 과급경로를 차별화하여 모형을 구축하고 있음.
 - 행정, 사법, 치안, 외교, 국방 등의 공공서비스는 순수공공재로서 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)의 특성을 지니고 있어 순수공공재로부터 받는 혜택은 계층별로 다르지만 모두 동일한 양을 소비함.
 - 사회보장 및 복지는 현금이전으로 가계소득에 직접적인 영향을 미치는 이전지출로 분류되며, 이전지출로 가계소득이 증가하면 소비, 노동공급에 영향을 미쳐 경제적 과급효과를 유발
 - SOC, 공공주택건설, 교육, R&D와 같은 투자지출은 물적자본과 지적자본 형성에 영향을 미쳐 사회 전반의 소득 창출에 영향을 미치는 분야에

속함.

- SOC 투자와 공공주택 건설은 민간투자를 구축하는 효과를 유발하며, 정부가 낮은 가격으로 이를 제공함으로써 가계의 주거 및 광열과 교통통신과 같은 소비의 변화를 유도하게 됨.
- 교육과 R&D 투자지원은 기술진보를 통해 지적자본의 축적을 가져오며 이는 사회적으로 확산되는 외부효과의 특성을 지고 있으며, 정부가 낮은 가격으로 교육서비스를 제공함으로써 가계의 사적교육서비스 소비에 영향을 미침.
- 오락 및 문화 등은 정부가 낮은 가격으로 공급함으로써 가계의 소비에 영향을 미치는 소비지출로 분류됨.

(2) 분석을 위한 시나리오

□ 재정지출 구조개혁을 다음 2가지 시나리오로 구성하고 분석하였음.

- 시나리오 1은 현행 정부가 추진하려는 공무원 수 감축 등 작은 정부 실현과 감세정책을 반영한 시나리오임.
 - 시나리오 1은 일반행정 및 국방분야의 지출 증가율을 기준균형에 비해 1.0%p 낮추고, 이에 상응하는 만큼 법인세와 소득세를 인하하는 것으로 설정하였음.
 - 조경엽(2007) 모형은 균등성장을 가정하고 있어, <표 50>에서 보듯이 기준균형하에서 모든 변수의 성장률은 경제성장률 5%와 동일함.
 - 법인세와 소득세는 기준균형하에서 증가할 총지출 대비 시나리오에서 증가한 총지출의 차이만큼 감소함.
- 시나리오 2는 그동안 큰 폭으로 증가한 사회복지 및 보건분야의 지출 비중을 줄이는 대신 성장과 일자리 창출을 통한 능동적 복지를 추구하기 위해 필요한 재정지출 구조개혁 효과를 평가하기 위한 시나리오임.
 - 시나리오 2에서도 시나리오 1과 같이 일반행정 및 국방분야의 지출 증가율을 기준균형에 비해 1.0%p 낮추고, 이에 상응하는 만큼 법인세와

- 소득세를 인하하는 것으로 가정
- 이와 더불어 시나리오 2에서는 사회복지 및 보건분야의 지출이 4.4%씩 증가한다고 가정하였음.
- 사회복지 및 보건분야의 지출 비중이 감소하는 대신 총지출은 SOC, 주택건설, 교육, 연구개발분야의 지출이 증가하는 것으로 가정하였음.

<표 50> 시나리오별 지출 증가율 변화

(단위: 십억 원, %)

구 분	기준균형 ¹⁾		연평균 증가율	
	산업연관표	연평균증가율	시나리오 1	시나리오 2
일반행정 및 국방	43,601.3	5.0	4.0	3.9
사회보장 및 복지	44,500.2 ²⁾	5.0	5.0	4.4
SOC	23,177.9	5.0	5.0	5.7
주택건설	5,500.7	5.0	5.0	5.7
교육	12,390.3	5.0	5.0	5.7
연구개발	1,978.8	5.0	5.0	5.7
보건	644.4	5.0	5.0	4.4
문화·오락·종교	919.6	5.0	5.0	5.0
위생 조명(환경)	876.0	5.0	5.0	5.0
총지출	133589.2	5.0	4.7	4.7

주: 1) 모형에 사용된 입력데이터는 산업연관표상의 분야별 재정지출이며, 이는 UN의 SNA 기준에 의해 작성되기 때문에 통합재정수지상의 분야별 재정지출규모와 상이함.

2) 사회회계행렬 구축에 필요한 데이터 조정 이후의 수치임(국민계정상 2000년도 중앙정부의 이전지출은 34조2,495억 원에 달함).

3) 연구개발비는 총액 기준임. 통합재정수지에 연구개발비 항목이 별도로 발표되고 있지 않아 연구개발비는 『20005~2009년 국가재정운영계획』에서 인용

자료: 1) 조경업(2007)에서 재인용

2) 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 2006.

3) 한국은행, 2000년 산업연관표

(3) 분석결과

- 일반공공 행정 및 국방에 대한 지출을 줄이고 법인세와 소득세를 인하할 경우 기준균형 대비 GDP는 5년간 연평균 0.38% 증가할 것으로 전망
 - 시나리오 1에서 지출구조 개혁 시행 초기에는 GDP 증가가 0.08%에 그치고 있으나, 시간이 지날수록 증가율은 점점 커져 5년 후에는 0.64%, 10년 후에는 0.99%에 달할 전망
 - 공공재도 일반재화와 마찬가지로 중간재화 그리고 노동과 자본을 이용하여 생산되고 소비자에게 제공되기 때문에 순수공공재에 대한 지출이 감소하면 중간재화와 생산요소에 대한 수요가 감소하여 산업 생산량과 가계소득에 영향을 미침.
 - 그러나 공공재 생산이 감소하는 만큼 법인세와 소득세가 인하되기 때문에 조세왜곡효과가 완화됨.
 - 결국 세금인하효과가 공공재 감소에 따른 생산량 감소효과를 완전히 상쇄하고 남아 GDP가 증가함.
 - 고용의 경우, 단기적으로 0.23% 감소하나 시간이 지날수록 증가하여 5년 이후부터는 기준균형보다 고용이 증가할 전망이다.
 - 단기적인 고용 감소효과는 법인세 인하로 자본이 노동을 대체하는 효과 때문에 발생하지만 장기적으로 생산량이 증가하고 노동에 대한 수요도 점점 커질 전망

- 시나리오 2의 경우, 지출구조 개편 초기에는 GDP가 0.42% 증가하고 5년 후에는 1.31%, 10년 후에는 1.88% 증가하여 5년 연평균 증가율은 0.9%에 달하고 10년 연평균 증가율은 1.29%에 달할 전망이다.
 - 시나리오 2는 시나리오 1과 더불어 사회복지 및 보건분야의 지출을 3% 줄이는 대신 교육, R&D, SOC 및 주택건설분야에 대한 지출 증가로 특징지어짐.
 - 따라서 시나리오 1과 2에 나타난 GDP 변화의 차이는 단지 재정지출 구조변화 효과를 반영한 결과로 해석할 수 있음.

<표 51> 재정지출 구조개혁이 GDP와 고용에 미치는 효과

(단위: %)

구 분	GDP		고용	
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 1	시나리오 2
P1	0.08	0.42	-0.23	-0.10
P2	0.25	0.70	-0.15	0.02
P3	0.40	0.93	-0.08	0.12
P4	0.53	1.14	-0.03	0.21
P5	0.64	1.31	0.02	0.29
P6	0.73	1.46	0.06	0.35
P7	0.81	1.59	0.09	0.41
P8	0.88	1.70	0.13	0.45
P9	0.94	1.79	0.15	0.49
P10	0.99	1.88	0.17	0.53
5년 평균	0.38	0.90	-0.09	0.11
10년 평균	0.63	1.29	0.01	0.28

- 교육과 R&D분야에 대한 지출 증가는 기술진보의 원동력으로 작용하고, 진보된 기술은 확산효과를 통해 경제 전반으로 파급되기 때문에 가계로 일괄 이전되는 사회복지보다 경제성장을 견인하는 효과가 큼.
- SOC 및 주택건설에 대한 정부투자의 증가로 민간투자를 구축하는 효과가 발생하지만 법인세와 소득세 인하를 병행하여 추진할 경우 민간투자 구축효과는 미미한 것으로 평가됨.
- 따라서 SOC 및 주택건설에 대한 정부투자의 증가도 사회복지 및 보건 분야보다 경제성장을 견인하는 효과가 크게 나타나고 있음.
- 결국 사회복지분야에 대한 지출을 줄이고 교육, R&D, SOC, 주택건설에 대한 지출을 늘릴 경우 GDP는 기준균형에 비해 중장기적으로 0.90~1.29% 증가할 것으로 전망됨.
- 경제가 성장함에 따라 고용도 함께 증가하여 중장기적으로 0.11~0.28%

증가할 것으로 기대됨.

□ 시나리오 1과 2 모두 기준균형에 비해 소득재분배를 개선시킬 전망

○ 시나리오 1의 경우 지니계수로 평가하면 소득재분배가 기준균형 대비 1.82~1.84% 개선되고, 십분위 배분율로 평가하면 기준균형 대비 2.50~2.53% 개선될 전망

-Aron and McGuire(1970)에 따르면, 일반행정 및 국방과 같은 순수공공재는 소득에 대한 한계효용의 한계탄력성의 크기에 따라 소득계층별로 누진적 또는 역진적으로 배분됨.

-다시 말하면 소득에 대한 한계효용의 한계탄력성이 1보다 크면 공공재의 편익이 소득에 누진적으로 배분되고 1보다 작으면 역진적으로 배분됨.

-탁기백 외(2004)에 따르면 우리나라의 소득에 대한 한계효용의 한계탄력성은 1.164~1.182로 추정되고 있어 공공재의 제공이 늘어날수록 고소득층이 저소득층보다 공공재의 혜택을 더 많이 받게 됨을 의미함.³⁰⁾

-따라서 공공재에 대한 지출이 감소할수록 소득재분배가 개선되기 때문에 <표 52>에서 보듯이 지니계수는 기준균형(0.314568)에 비해 감소하고 십분위 배분율은 증가하는 것으로 나타나고 있음.

○ 시나리오 2가 시나리오 1보다 소득재분배 개선효과가 더 큰 것으로 평가되고 있음.

-사회복지 및 보건의에 대한 혜택은 고소득층보다 저소득층에 더 많이 귀착되기 때문에 사회복지 및 보건의에 대한 지출 감소는 소득재분배를 악화시키는 방향으로 작용하게 됨.

-그러나 이러한 소득재분배 악화요인은 순수공공재, SOC, 공공주택, 교육 등 소득재분배 개선효과가 큰 분야에 대한 지출이 증가함으로써 상쇄됨.

-짐상달(1988)과 조경엽(2007)에 따르면 도로, 철도, 항만 및 항만, 항공로

30) 조경엽(2007)에서는 소득에 대한 한계효용의 한계탄력성을 1.164를 사용하였음.

등을 실제 이용하는 직접적인 편익과 물류비 인하에 따른 생산물 가격이 인하되는 간접적인 편익 모두 고소득층보다 저소득층에 더 많이 귀착됨.³¹⁾

- 따라서 SOC분야의 지출증가는 소득재분배를 개선시킬 전망이다.
- 공공주택은 무주택자 또는 저소득층에 주로 혜택이 돌아가기 때문에 이 분야에 대한 지출 증가는 소득재분배를 개선시킴.
- 우리나라 정부의 교육관련 지출은 90%가 초중등학교 관련 지출이고 나머지 10%는 대학관련 지출임.
- 따라서 교육의 지출은 초중등학교 자녀가 많은 저소득층으로 집중되기 때문에 교육지출증가는 소득재분배를 개선시킴.
- 따라서 사회보장 및 보건분야에 대한 지출감소로 발생하는 소득재분배 악화효과는 일반행정 및 국방, SOC, 공공주택, 교육 등의 지출 증가로 완전히 상쇄되어 <표 52>에서 보듯이 소득재분배를 기준균형에 비해 3.29~3.89% 증가시킬 것으로 전망됨.

<표 52> 재정지출 구조개혁이 소득재분배에 미치는 효과

구 분	지니계수		십분위 배분율 (%)	
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 1	시나리오 2
가처분소득(A)	0.324643	0.324643	56.16	56.16
가처분소득 + 총재정 지출(B)	0.314568	0.314568	58.46	58.46
B+시나리오				
5년 평균(C)	0.308940	0.304549	59.96	60.81
10년 평균(D)	0.308886	0.304476	59.98	60.83
B 대비 C의 변화율(%)	1.82	3.29	-2.50	-3.86
B 대비 D의 변화율(%)	1.84	3.31	-2.53	-3.89

31) 교통 인프라의 발달은 출퇴근 시간 등 도로에서 낭비하는 시간을 줄여 주기 때문에 시간당 임금이 높은 고소득층의 혜택이 크다는 비판이 제기되기도 함.

참고문헌

- 강석훈, 『양극화의 오해와 남용-소득양극화를 중심으로』, 바른사회시민회의 시
장경제제도연구소 창립 1주년 기념 토론회, 2006. 4. 26.
- 민승규 외, 『소득양극화의 현황과 원인』, 삼성경제연구소, 2006.
- 박기백 외, 『재정지출의 소득재분배 효과』, 한국조세연구원, 2004.
- 박인화·김철회·김성은, 『4대 공적연금재정의 운용과 과제-』, 『예산현안분석』,
제11호, 국회예산정책처, 2007.
- 심상달, 『정부지출의 수혜분포분석-』, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원,
1988.
- 옥동석 외, 『재정규모의 국제비교: 현황과 쟁점-』, 『균형 있는 공공부문 현황과
과제』, 한국경제연구원, 2007.
- 전승훈, 『분야별 재원배분에 대한 국제 비교』, 국회예산정책처, 2006.
- 조경엽, 『재정지출이 소득분배와 국민경제에 미치는 효과: 연산가능 일반균형
모형을 이용한 분석』, 공공개혁 시리즈 07, 한국경제연구원, 2007.
- 한국국방연구원(KIDA), 『공적연금제도 간 연계방법의 균인연금제도 적용방안-』,
2004.
- 한신대학교 산학협력단, 『사학연금 재정안정화 방안 연구』, 2006.
- 국민연금연구원 내부자료
- 국회예산결산특별위원회, 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 수정안-』, 2006. 12.
- 국회예산정책처, 『2008년도 예산안 분석』, 2007.
- ___, 『NABO 2007~2011년 국가재정운용계획 분석』, 2007.
- ___, 『국가채무관리방안에 관한 연구』, 2007.
- ___, 『2006년도 제1회 추가경정예산안 분석』, 2006.
- ___, 『대한민국재정』, 2006, 2007.
- 기획예산처, 『기획예산처 고시 제2007-28호-』, 2007. 4. 2.
- ___, 『2008 나라살림』, 2008.
- 교육인적자원부 내부자료.

____, 『2007년도 OECD 교육지표 결과 발표-』, 2007.
 대한민국 정부, 『국가재정운용계획』, 각호
 ____, 『2008년도 예산안 설명서』(소관부처별), 2007. 10.
 보건복지부 및 각 소관부처, 『2007년도 기금운용계획』, 2007.
 재정경제부, 『2004 회계연도 한국통합재정수지』, 2006.
 ____, 『통합재정통계(2005, 2006, 2007 잠정 보도자료)-』, 2006, 2007, 2008.
 중앙일보, 2006년 4월 10일자 보도자료
 디지털예산회계시스템, 『주요 재정통계자료』, 기획재정부 홈페이지, 2008.
 통계청, 2006년 11월 추계
 한국은행, 『2005년 환경보호지출 및 수입통계 편제결과-』, 2006년 12월 19일자
 보도자료
 행정자치부 및 공무원연금관리공단, 『기금결산서』, 각 연도.
 ____, 『2007년도 기금운용계획안-』, 2007. 1.

Aaron, Henry and Martin McGuire, “Public Goods and Income Distribution,”
Econometrica, Vol.38, 1970, pp.375-413.
 IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2004.
 ____, *Government Financial Statistics*, 2007.
 OECD, *Economic Outlook*, 2007.
 ____, *Main Science and Technology Indicators*, 2007.
 United Nations: Population Division, Department of Economics and Social
 Affairs: *Population Ageing 2002*.