

# NABO 2006~2010년 국가재정운용계획 분석

2006. 11



국회예산정책처

National Assembly Budget Office

# **NABO 2006 ~ 2010년 국가재정운용계획 분석**

2006. 11

이 보고서는 국회예산정책처법 제3조의 규정에 의거 작성되었으며,  
국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))를 통해 보실 수 있습니다.

## 발 간 사

최근 경제 성장률 둔화와 조세부담률 증가의 한계 등으로 세입 여건은 점점 어려워지고 있습니다. 반면에 고령화 대책, 삶의 질 개선 등 복지지출, 성장동력 확충, 자주 국방과 관련된 분야에 대한 재정지출은 확대될 것으로 예상됩니다.

재정의 건전성을 확보하고, 국가적 우선순위에 따라 예산을 효율적으로 배분하기 위해서는 수입과 지출에 대한 면밀한 검토를 통해 중장기적인 시계에서 재정이 운용되어야하므로 행정부는 『2006~2010년 국가재정운용계획』을 작성하여 2007년도 예산안과 함께 국회에 제출하였습니다.

국회예산정책처는 국회의원의 2007년도 예산안 심의와 중기재정운용계획의 총량 및 재원배분 방향 설정에 관한 심의를 적극 지원하기 위하여 2004년 이후 세 번째로 『NABO 2006~2010년 국가재정운용계획 분석』 보고서를 발간하였습니다.

본 보고서는 2006년도 국가재정운용계획의 주요 내용 검토, 국회예산정책처가 개발한 모형에 따른 중기 경제전망과 중기 세입 추계, 총량 지표 및 재원 배분 방향에 대한 분석, 그리고 국가재정운용계획과 관련된 제도에 대한 검토 등으로 구성되어 있습니다.

국회예산정책처는 연구자들의 전문성과 연구과정의 객관성을 바탕으로 양질의 분석결과를 제공하고자 최선의 노력을 다하고 있습니다. 본 보고서가 국회의원의 의정 활동에 도움이 되기를 바랍니다.

2006년 11월

국회예산정책처장 배 철 호



# 차 례

요 약 / 1

## I. 『2006~2010년 국가재정운용계획』의 개요

1. 국가재정운용계획의 국회 제출: 의미와 과제 /37
2. 『2006년 국가재정운용계획』 개요 /40
  - 가. 총수입 계획 ..... 40
  - 나. 총지출 계획 ..... 45
  - 다. 재정수지 및 국가채무 ..... 48
  - 라. 재원배분 ..... 51
3. 종전 국가재정운용계획과의 비교 /52
  - 가. 국가재정운용계획의 비교 ..... 52
4. 국가재정운용계획의 실효성 제고 방안 /64
  - 가. 신중한 거시경제 전망 ..... 64
  - 나. 재원배분 분류체계의 확립 ..... 65
  - 다. 예산안·국가재정운용계획의 바람직한 모습 ..... 68

## II. 재정운용여건

### 1. 국내외 경제여건과 NABO 경제전망 /73

|                        |    |
|------------------------|----|
| 가. 2006년 국내경제 현황 ..... | 73 |
| 나. 2007년 경제여건 전망 ..... | 75 |
| 다. 거시경제 중기 전망 .....    | 83 |

### 2. 2006 ~ 2010년 NABO 총수입 전망 /105

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 가. 2006 ~ 2010년 NABO 총수입 전망 ..... | 105 |
| 나. 행정부 총수입 전망과의 비교 .....          | 107 |
| 다. 조세부담률 전망 결과 .....              | 112 |

## III. 국가재정운용계획의 총량 및 자원배분 분석

### 1. 총량 분석 /117

|                  |     |
|------------------|-----|
| 가. 재정수지 분석 ..... | 117 |
| 나. 국가채무 분석 ..... | 125 |

### 2. 자원배분 분석 /150

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 가. 자원배분 추이 분석 .....           | 150 |
| 나. 자원배분 분야별 분석 .....          | 168 |
| 다. 국제비교를 통한 분야별 자원수준 검토 ..... | 229 |
| 라. 자원배분 분석의 시사점 .....         | 240 |

## IV. 재정운용제도 개혁

1. 국가재정운용계획 연동원칙 /248
2. 예산총액배분 자율편성제도와 국가재정운용계획과의 관계 /252
3. 성과관리제도의 의미 /255
4. 특별회계·기금 정비 /262
5. 재정기본법으로서 국가재정법의 보편성 추구 /264
6. 민간투자제도를 통한 재정지출의 명시 /266



## 표 차례

|  |    |
|--|----|
| [표 I-1] 국가재정운용계획 기간 중 국내·해외성장률 전망 .....                    | 41 |
| [표 I-2] 국가재정운용계획 기간 중 연차별 총수입 규모 .....                     | 43 |
| [표 I-3] 총수입 중 예산·기금 비중 추이 .....                            | 44 |
| [표 I-4] 국가재정운용계획 기간 중 총지출 규모 .....                         | 46 |
| [표 I-5] 총지출 중 예산·기금 비중 추이 .....                            | 47 |
| [표 I-6] 통합재정수지 및 국가채무 전망 .....                             | 49 |
| [표 I-7] 주요 분야의 배분 비중 추이 .....                              | 51 |
| [표 I-8] 행정부의 경제성장률 전망 .....                                | 54 |
| [표 I-9] 연차별 총수입 규모 .....                                   | 56 |
| [표 I-10] 총지출 규모 .....                                      | 57 |
| [표 I-11] 재정수지 전망 .....                                     | 59 |
| [표 I-12] 국가채무 전망 .....                                     | 61 |
| [표 I-13] 2004·2005·2006년 국가재정운용계획 상 주요 자원배분비중 평균           | 62 |
| [표 I-14] 국가재정운용계획과 통합재정의 세출기능 현황 .....                     | 67 |
|  |    |
| [표 II-1] 주요기관의 2006년 및 2007년 국제유가 전망 .....                 | 76 |
| [표 II-2] 주요 국가의 경제성장률 추이 및 전망 .....                        | 78 |
| [표 II-3] 주택시장 관련 부동산대책 주요 내용 .....                         | 80 |
| [표 II-4] 해외 경제여건 전망 .....                                  | 84 |
| [표 II-5] 주요국 경제성장률 전망 .....                                | 85 |
| [표 II-6] 주요국 소비자 물가 전망 .....                               | 87 |
| [표 II-7] 미국의 급격한 불균형 조정이 각국의 자산손실에 미치는 영향<br>(GDP대비) ..... | 90 |
| [표 II-8] 미국 경제 잠재성장률 추이 및 전망 .....                         | 94 |

|   |     |
|---|-----|
| [표 II-9] 향후 10년간 미국의 노동생산성 증가율 전망 .....                                 | 95  |
| [표 II-10] 우리나라 주요 거시경제변수의 5년 평균증가율 .....                                | 96  |
| [표 II-11] 한국의 잠재성장률 .....   | 102 |
| [표 II-12] 우리나라의 지출부문별 경상성장률 전망 .....                                    | 103 |
| [표 II-13] 주요기관 잠재성장률 전망 .....   | 104 |
| [표 II-14] NABO 총수입 전망 결과: 2006 ~ 2010년 .....                            | 106 |
| [표 II-15] 행정부의 총수입 전망: 2006 ~ 2010년 .....                               | 107 |
| [표 II-16] NABO와 행정부의 총수입 전망 비교: 2006~2010년 .....                        | 109 |
| [표 II-17] NABO와 행정부의 중장기 GDP 증가율 전망 비교 .....                            | 111 |
| [표 II-18] NABO 조세부담률 전망 결과 .....  | 112 |
| [표 II-19] NABO와 행정부의 조세부담률 전망 비교: 2006 ~ 2010년 .....                    | 113 |
| <br>  |     |
| [표 III-1] 행정부의 경제성장률 전망 .....   | 118 |
| [표 III-2] 행정부의 총수입 전망 .....   | 119 |
| [표 III-3] 국회예산정책처와 행정부의 경제성장률 전망 비교 .....                               | 120 |
| [표 III-4] 국회예산정책처와 행정부의 총수입 전망 비교 .....                                 | 120 |
| [표 III-5] 행정부의 총지출 전망 .....   | 121 |
| [표 III-6] 행정부의 재정수지 전망 .....  | 123 |
| [표 III-7] 국회예산정책처와 행정부의 재정수지 전망 비교 .....                                | 124 |
| [표 III-8] 행정부의 국가채무 전망 .....  | 126 |
| [표 III-9] 행정부의 국가채무 전망 비교 .....   | 127 |
| [표 III-10] 국회예산정책처와 행정부의 국가채무 전망 비교 .....                               | 129 |
| [표 III-11] OECD 주요국의 GDP 대비 국채 비율(2005년 말 추정치) .....                    | 130 |
| [표 III-12] OECD 국가의 GDP 대비 국가채무 비율 .....                                | 131 |
| [표 III-13] OECD 국가의 일인당 국민소득 1만 달러 시점과 1.6만 달러 시점<br>의 국가채무 비율 비교 ..... | 134 |
| [표 III-14] 최근 10년간 국가채무의 변화 .....                                       | 137 |
| [표 III-15] 일반회계 적자보전용 국채발행 예상액 .....                                    | 138 |

|  |     |
|--|-----|
| [표 III-16] 국회예산정책처의 잠재성장률 전망 .....           | 139 |
| [표 III-17] 소비자물가상승률과 GDP 디플레이터의 비교 .....     | 139 |
| [표 III-18] 1998년 이후 경기대책 관련 추경 예산 규모 .....   | 142 |
| [표 III-19] 외환시장안정용 국채 발행 계획 비교 .....         | 146 |
| [표 III-20] 국가채무 이자 부담 .....                  | 148 |
| [표 III-21] 재원배분 비중 추이 .....                  | 152 |
| [표 III-22] 연대별 배분비중 평균(1980~2005) .....      | 153 |
| [표 III-23] 2006년 이후의 재원배분 변화 .....           | 154 |
| [표 III-24] 중앙정부 통합재정 재원배분비중 국제비교 .....       | 155 |
| [표 III-25] 연대별 GDP 대비 비율 평균(1980~2005) ..... | 156 |
| [표 III-26] 재원배분의 GDP 대비 비중 추이 .....          | 157 |
| [표 III-27] 2006년 이후 재원배분의 GDP 대비 비율 변화 ..... | 158 |
| [표 III-28] 정부지출비중과 각 분야 재원배분의 상관계수 .....     | 159 |
| [표 III-29] 2006년 이후의 재원배분비중과 예측치 현황 .....    | 163 |
| [표 III-30] 정부지출비중과 관련 거시경제변수 .....           | 167 |
| [표 III-31] 2007년도 분야별 재원배분 현황 .....          | 169 |
| [표 III-32] 2007년도 사회복지·보건 분야 재원배분 .....      | 171 |
| [표 III-33] 2007년도 환경보호 분야 재원배분 .....         | 173 |
| [표 III-34] 2007년도 문화·관광분야 재원배분 .....         | 174 |
| [표 III-35] 2007년도 경제 분야 재원배분 현황 .....        | 184 |
| [표 III-36] 수송 및 교통 분야 2007년도 재원배분 현황 .....   | 185 |
| [표 III-37] 농림해양수산 분야 2007년도 재원배분 현황 .....    | 186 |
| [표 III-38] 산업·중소기업 분야 2007년도 재원배분 현황 .....   | 187 |
| [표 III-39] 통신 분야 2007년도 재원배분 현황 .....        | 188 |
| [표 III-40] 과학기술 분야 2007년도 재원배분 현황 .....      | 189 |
| [표 III-41] 수송·교통 및 지역개발 시설 확충 추이 .....       | 190 |
| [표 III-42] SOC 분야 재정투자 대비 민간투자비중 추이 .....    | 191 |
| [표 III-43] 공공부문 건설사업 규모 전망 .....             | 192 |

|   |     |
|---|-----|
| [표 III-44] 농업·농촌 부문 재정투자 추이 .....               | 193 |
| [표 III-45] 2007년도 농업·농촌 분야 부문별 예산안 증감 현황 .....  | 194 |
| [표 III-46] 주요국의 농가소득 대비 직접지불제 비중 .....          | 195 |
| [표 III-47] 산업·중소기업 분야 2007년도 자원배분 현황 .....      | 196 |
| [표 III-48] 최근 10년간 국방비 추이 .....                 | 199 |
| [표 III-49] 북한 및 주변국의 국방비 규모 (2004년도 기준) .....   | 200 |
| [표 III-50] 한국의 연도별 병력 및 국민 1인당 국방비 추이 .....     | 200 |
| [표 III-51] 2007년도 국방 분야 예산안 .....               | 201 |
| [표 III-52] 「2006~2010년 국가재정운용계획」의 국방 분야 자원배분 계획 | 203 |
| [표 III-53] 국내 주요기관의 잠재성장률 전망치 .....             | 205 |
| [표 III-54] 국방부의 경제지표 전망 .....                   | 205 |
| [표 III-55] 2007년도 분야별 자원배분 현황 .....             | 208 |
| [표 III-56] 교육단계별 GDP 대비 학교교육비 구성(2003) .....    | 210 |
| [표 III-57] 교육 분야 중기 재정투자계획 .....                | 211 |
| [표 III-58] 유아 및 초중등교육부문 재정투자계획 .....            | 212 |
| [표 III-59] 고등교육부문 재정투자계획 .....                  | 215 |
| [표 III-60] 2007년도 일반 행정 및 기타 분야 자원배분 현황 .....   | 217 |
| [표 III-61] 2007년도 일반 공공행정 분야 자원배분 현황 .....      | 218 |
| [표 III-62] 2007년도 공공질서 및 안전 분야 자원배분 현황 .....    | 219 |
| [표 III-63] 2007년도 통일·외교 분야 자원배분 현황 .....        | 220 |
| [표 III-64] 2007년도 일반 공공행정 분야 자원배분 현황 .....      | 221 |
| [표 III-65] 연도별 지방재정 지원 규모 .....                 | 222 |
| [표 III-66] 지방재정지원 관련지표(국제비교) .....              | 222 |
| [표 III-67] 2007년도 통일·외교 분야 자원배분 현황 .....        | 223 |
| [표 III-68] 우리나라와 OECD DAC 국가들의 연도별 공적개발원조 추이    | 224 |
| [표 III-69] 2007년도 공공질서 및 안전 분야 자원배분 현황 .....    | 226 |
| [표 III-70] 2007년도 재해예방투자 잠정 현황 .....            | 228 |
| [표 III-71] 독립변수들에 대한 주성분 분석 결과 .....            | 231 |

|   |     |
|---|-----|
| [표 III-72] OECD 국가의 경제사업부문 재원지출에 대한 패널분석 결과 ...           | 233 |
| [표 III-73] OECD 국가의 사회보장 및 복지부문 재원지출에 대한<br>패널분석 결과 ..... | 235 |
| [표 III-74] OECD 국가의 교육비부문 재원지출에 대한 패널분석 결과 .....          | 237 |
| [표 III-75] OECD 국가의 방위비부문 재원지출에 대한 패널분석 결과 .....          | 239 |

## 그림 차례

|  |    |
|--|----|
| [그림 I-1] 우리 경제 성장률과 세계경제성장률 .....                            | 42 |
| [그림 I-2] 총수입에서의 예산기금 비중 .....                                | 44 |
| [그림 I-3] 총지출에서의 예산기금 비중 .....                                | 47 |
| [그림 I-4] 총지출 증가율과 경상성장률 .....                                | 48 |
| [그림 I-5] GDP 대비 통합재정수지·관리대상수지·국가채무 비율 .....                  | 50 |
| [그림 I-6] 분야별 재원배분비중 추이 .....                                 | 52 |
| [그림 I-7] 2006~2009년의 경상성장률 및 총수입 차이 현황 .....                 | 55 |
| [그림 I-8] 『2006년 계획』과 『2005년 계획』의 동일기간 전망차이 .....             | 57 |
| [그림 I-9] 연도별 계획의 국가채무비율 전망비교 .....                           | 60 |
| [그림 I-10] 2006년 계획의 재원배분 .....                               | 62 |
| [그림 I-11] 2005년 계획의 재원배분 .....                               | 63 |
| [그림 I-12] 2004년 계획의 재원배분 .....                               | 63 |
| <br>   |    |
| [그림 II-1] 실질 국내총생산(GDP) 추이 .....                             | 74 |
| [그림 II-2] 국제환율(엔/달러, 달러/유로)의 추이 .....                        | 76 |
| [그림 II-3] 10.29대책 및 8.31대책 전후 아파트가격 추이 .....                 | 81 |
| [그림 II-4] 서비스수지 적자 급증에 따른 경상수지 흑자 감소 .....                   | 82 |
| [그림 II-5] 세계 실질GDP 성장률 .....                                 | 85 |
| [그림 II-6] 세계 소비자물가 상승률 .....                                 | 86 |
| [그림 II-7] 글로벌화 진전과 세계 물가 .....                               | 88 |
| [그림 II-8] 세계경제의 GDP갭 .....                                   | 88 |
| [그림 II-9] 글로벌 불균형 지속가능성 .....                                | 89 |
| [그림 II-10] 선진국 통화의 실효환율(2000년 = 100) .....                   | 91 |
| [그림 II-11] 글로벌 불균형 대응정책 시나리오와 미국의 순 대외부채 전망<br>(GDP대비) ..... | 92 |

|  |     |
|--|-----|
| [그림 II-12] 글로벌 불균형 대응정책 시나리오와 미국의 경상수지 전망<br>(GDP대비) ..... | 92  |
| [그림 II-13] 글로벌 경기순환 전망 .....                               | 93  |
| [그림 II-14] 국내 총지출에 대한 성장기여도 .....                          | 96  |
| [그림 II-15] 세계 교역 증가율 .....                                 | 97  |
| [그림 II-16] 우리나라 지역별 수출 증가율 추이 .....                        | 98  |
| [그림 II-17] 내수 증가율과 운수장비 투자증가율 추이(전년대비) .....               | 98  |
| [그림 II-18] 서비스업 성장에 대한 주요 부문별 기여도 추이 .....                 | 99  |
| [그림 II-19] 글로벌화 진전과 설비투자 환경 .....                          | 100 |
| [그림 II-20] 경상GDP와 실질GDP 전망치 .....                          | 101 |
| [그림 II-21] 우리나라 소비자 물가와 GDP갭 추이 .....                      | 102 |
| <br>   |     |
| [그림 III-1] 통합재정수지 및 관리대상수지의 변화 .....                       | 125 |
| [그림 III-2] G7 국가들의 GDP 대비 국가채무비율 추이 .....                  | 132 |
| [그림 III-3] GDP 대비 국가채무 비율 추이 .....                         | 133 |
| [그림 III-4] GDP 대비 국가채무 비율 추이 비교 .....                      | 135 |
| [그림 III-5] 국가채무 전망 비교 .....                                | 136 |
| [그림 III-6] 총지출증가율과 경제성장률의 비교 .....                         | 141 |
| [그림 III-7] 독일의 GDP 대비 국가채무비율 추이 .....                      | 144 |
| [그림 III-8] 외환시장안정용 국채 추이 .....                             | 145 |
| [그림 III-9] 분야별 지출규모 현황 .....                               | 153 |
| [그림 III-10] 재원배분 비중의 변화 .....                              | 156 |
| [그림 III-11] 재원배분의 GDP 대비 비율 변화 .....                       | 158 |
| [그림 III-12] 정부지출비중과 재원배분비중 추이 .....                        | 160 |
| [그림 III-13] 분야별 재원배분 실제치와 예측치 현황 .....                     | 164 |
| [그림 III-14] 실질성장률과 정부지출비중 추이 .....                         | 166 |
| [그림 III-15] 「국가재정운용계획」 중 사회복지·보건 분야 재원배분 추이 .....          | 172 |
| [그림 III-16] 지방교육재정교부금의 증가 추이 .....                         | 214 |

# 요약





# I. 『2006~2010년 국가재정운용계획』의 개요

## 1. 국가재정운용계획의 국회제출: 의미와 과제

- 국가재정운용계획(medium-term budget framework)은 중기적 관점에서 총수입·총지출·재정수지·국가채무 등을 명확히 제시하고 개별 부처 또는 사업에 대해 예산제약을 설정하여 총량목표(high level targets)들을 달성함으로써 재정건전화의 기초를 구축
  - 국가재정운용계획은, 계획기간 중 연동체계로 운용되지만, 총액배분자율 편성제도(Top-Down) 하에서 당해연도 및 1년의 예산연도를 제외한 나머지 3년 동안 예산편성의 지침(guideline) 역할을 수행
  - 총지출 결정은 예산심의를 위한 정기국회 일정 이전에 행정부와 국회 간 중장기 경제여건 및 국가전략을 전제로 한 객관적 논의 등 사전적 합의과정을 통해 도출되고, 그를 바탕으로 예산안 및 국가재정운용계획에서의 자원배분이 결정되는 것이 바람직
- 행정부와 국회는 국가재정법에서 제시하듯이(“5회계연도 이상의 기간에 대해”) 앞으로는 10년 정도를 대상으로 총수입·총지출과 재정수지 등 총량변수를 중심으로 기준선전망치(baseline projections)를 각각 보유하는 것이 바람직
  - 이 같은 기준선 전망은 최근 보건 등 사회복지지출의 많은 부분이 ‘법에 의한’ 의무지출의 성격을 띠며 비중이 증가하고 있고 또한 합리적 지출계획의 수립을 위한 법안비용추계서가 법률안 제출 시 의무화 되어있을 뿐만 아니라 이를 포함한 전반적인 지출통제(fiscal discipline)를 통해 재정건전성을 확보해야 하는 상황에서 더욱 설득력을 가짐

## 2. 「2006년 국가재정운용계획」 개요

- 행정부는 향후 5년간의 성장률 등 경제전망을 토대로 총수입이 연평균 7.1% 수준으로 증가할 것으로 전망
  - 예산(7.6% 증가) 중 일반회계는 내국세를 중심으로 연평균 7.9%, 특별회계는 자체세입의 감소로 연평균 5.1%, 기금은 사회보장성 기금의 수입 증가에도 불구하고 여타 기금의 용자회수금 감소로 연평균 6.0%의 증가율을 각각 전망
- 국가재정운용계획상의 총지출은 순계 개념으로 예산·기금의 지출에서 행정부내부지출과 채무원금상환(보전지출)은 제외
  - 행정부는 『2006년 계획』을 통해 성장잠재력의 확충, 양극화 및 저출산·고령화 극복을 위한 재정소요와 특별회계 및 기금의 정비방안 등 지출변동요인을 반영
  - 2006~2010년 동안 총지출 증가율은 총수입증가율 7.1%보다 0.7%포인트 낮게 책정
  - 동기간 중 예산지출 증가율이 기금지출 증가율보다 1.8%p 높으며, 예산지출 증가율 중에서도 일반회계의 지출증가율이 특별회계에 비해 2배 이상 높은 증가율을 보임
  - 총지출 중 예산·기금의 비중을 살펴보면, 예산은 68.5%→70.1%로 1.6%p 증가하는 반면 기금은 31.5→29.9%로 1.6%p 감소함으로써 예산·기금의 비중 변화1.3%p에 비해 확대됨
- 총지출 증가율은 계획기간 후반으로 갈수록 다소 낮아지고 있어 안정된 모습을 보임
  - 2006년도의 경우 총지출 증가율이 전년대비 6.9%로 경상성장률 5.3%를 상당수준 상회하여 확대재정기조를 보이지만, 2008년 이후 경상성장률

이 총지출 증가율을 오히려 일정수준(1%p) 상회하고 있음

- 2007년도는 추경예산을 기준으로 하면 긴축기조, 본예산을 기준으로 하면 확대기조를 보임

□ NABO는 2007년도 기준 행정부보다 경상성장률을 0.9%p 낮게 전망

- 통합재정수지 및 관리대상수지를 4.1조원 적게, 국가채무는 행정부(302.9조원, 대GDP 33.4%)보다 4.1조원 많은 307조원(대GDP 34.1%)으로 전망
- 재정수지의 경우 행정부와 NABO 차이는 총지출을 행정부 안대로 받아 들일 때 연도별 총수입 차이와 동일하며, 국가채무는 재정수지 차이가 연도가 지나면서 누적되므로 차이는 커짐

□ 외환위기 이후 급증한 국가채무의 원인은 주로 외환시장 안정용 국채발행과 일반회계 재정적자보전용 국채발행의 증가에 기인

- 세입기반 확충 및 지출상한선 설정과 외환시장 개입의 수위 조절 등 국가채무 발생에 대한 적절한 대책 수립과 함께 이미 발생한 국가채무에 대해서는 유가증권 등을 포함한 자산부채종합관리(ALM) 등 관리전략이 필요
- 근본적인 국가채무 억제방안으로 재정수지 개선과 함께 재정·금융정책 등 효율적인 정책조합(Policy Mix)을 통해 금리의 하향안정과 성장률 제고를 도모하는 것이 필요

### 3. 종전 국가재정운용계획과의 비교

□ 2007년은 최근의 다소 어두운 경제전망을 반영하여 실질성장률이 하락하고 GDP디플레이터 상승률도 2006년 기조의 연속으로 다소 낮게 전망(2.1%)됨으로써 『2006년 계획』의 경상성장률은 『2005년 계획』 대비 0.7%p 낮은

#### 6.7%로 전망

- 2008년 이후에 대해 『2005년 계획』 및 『2006년 계획』에서 실질 및 경상성장률 모두 동일한 전망치를 나타내고 있는 바, 이는 정책당국의 의지를 일부 담고는 있지만 1년 이후의 경제여건에 적지 않은 변화가 발생한 상황을 감안하면 기준연도(2006년)를 시작으로 하는 성장률 기조 변화가 제대로 반영되지 않은 것으로 판단
- 경상성장률을 기본변수로 산정되는 국세수입 등 총수입전망은 『2004년 계획』 이후 『2005년 계획』, 『2006년 계획』을 거치면서 전망치가 전년도 계획에 비해 일정 범위에서 가속적으로 낮아짐
  - 『2006년 계획』의 총수입전망치는 『2005년 계획』에 비해 4년(2006~2009년) 동안 0.3~4.2조원 작아지고 있고 『2005년 계획』은 『2004년 계획』에 비해 4년(2005~2008년)동안 3.2~11.0조원 작아짐으로써 수입전망이 연도를 지나면서 성장률의 하락 등 수입여건 변화를 반영
- 『2006년 계획』의 총수입전망이 전년 계획 대비 감소한 것과는 달리, 『2006년 계획』의 총지출 전망은 『2005년 계획』 대비 증가하는 양상을 보임
  - 2006~2009년의 총수입전망이 『2005년 계획』 대비 1.0~4.2조원의 감소(-)를 나타낸 반면 총지출은 전년 계획 대비 2.7~3.9조원의 증가를 보임
  - 『2006년 계획』의 총지출 증가는 『2004년 계획』 대비 『2005년 계획』의 동일연도 대상 총지출 증가에 비해 더욱 커졌음

#### 4. 국가재정운용계획의 실효성 제고 방안

- 행정부가 당면하는 핵심적인 재정위험(fiscal risk)은 예산편성의 기초가 되는 경제전망에서 예측치와 실제치의 차이에 기인

- 신중하고 보수적인 경제전망은 국가재정운용계획의 기간 전체를 통해 세입전망(baseline projection)의 바탕이 된다는 점에서 중요
  - 낙관적 경기전망은 낙관적인 세입전망을 통해 지출기조를 상향조정하여 재정수지와 국가채무 등 총량목표 달성에 차질을 초래하는 등 재정규율을 약화시킴으로써 중기재정계획의 실효성을 저하
- 국가재정운용계획과 통합재정 간의 재원배분 분류체계 불일치 문제는 ‘효율적인 사업관리 및 재정정보 공개 등을 위해 2007년부터 가동되는’ 디지털 예산회계시스템의 구축에 충분히 반영됨으로써, 사업(분야 또는 부문)의 체계적 관리와 일관성 있는 재정통계의 확보를 통해 재정운용의 효율성이 제고되도록 하는 것이 중요
- 국가재정운용계획이 중기재정계획으로서 충분한 정보를 제공하고 역할을 충실히 수행하기 위해서는 계획서에 담을 내용을 중심으로 몇 가지 개선방안이 필요
- 첫째, ‘경제 가정’(Economic Assumptions)을 제시하는 데 있어 실질·경상성장률뿐만 아니라 GDP 명목금액과 예산 편성에 지표로 사용된 소비자물가지수, 실업률, 금리(단기 및 장기) 제시 필요
  - 둘째, 위 지표들에 대해 행정부 측의 가정과 민간연구소 측의 가정을 비교할 수 있도록 주요 민간연구소(Blue Chip) 가정을 함께 게재
  - 셋째, 총지출을 의무지출(mandatory; 법정지출)과 재량지출(discretionary; 임의지출)로 구분하고, 세제 개편 및 제도 변화 등에 따른 지출변화는 전자에서 그리고 부처별·용도별 재량지출 등은 후자에서 각각 제시함
  - 특히 중장기 재정운용계획 수립의 용이성 및 재정건전성 확보를 위해 입법부·행정부 제출 법안을 위시하여 조세감면에 대해 법안비용추계를 통한 비용추계서(Cost Estimates) 첨부이 의무화 되어있는 상황임을 감안할 때 재정관리차원에서 필요한 조치로 간주

- 넷째, 총수입은 조세감면제도 및 관련연금제도 개편과 자유무역협정 등 그 증감에 영향을 미치는 요인을 내역별로 자세히 서술하고, 항목(예, 소득세와 법인세 등)별로 정리
- 다섯째, 국가채무의 경우 그 변동을 재정수지로부터 시작하여 국채 발행한도(limitation)에 따른 변동 등 국가채무 변동내역(financing; +, -)과 채무현재액을 연결하여 설명하고, 연말의 전체 채무액을 채권 발행주체별(부처별) 그리고 관리계정(예, 중앙행정부계정과 중앙은행)별로 정리하여 발표
- 마지막으로, 국가재정운용계획의 지출계획은 복지지출과 SOC투자 등 일정금액 이상의 대규모 주요사업에 대해서는 사업내역을 상세히 밝히는 것이 바람직

## II. 재정운용여건

### 1. 국내외 경제여건과 NABO 경제전망

#### 가. 2006년 국내경제 현황

- 2006년 상반기 중 실질 국내총생산(GDP)은 전년동기대비 5.7% 성장하였으나 3/4분기에는 4.6%에 그쳐 성장세가 약화됨
  - 민간소비가 상반기 중 4.6% 증가하였으나 3/4분기에는 3.9%로 둔화되었고, 건설투자는 동기간 중 각각 1.9%, 1.3% 감소한 것이 주요 원인
  - 반면 설비투자는 상반기 7.2%, 3/4분기 9.6% 증가하여 회복세를 지속
- 소비자물가는 2006년 3/4분기 중 전년동기대비 2.5% 상승하여 2/4분기(2.3%) 이후 소비자물가 상승률이 점차 높아지는 추세를 보이고 있음

- 농산물과 석유류 가격을 제외한 근원물가지수도 3/4분기 중 2.2% 상승하여 2/4분기(1.9%)에 비해 높은 상승률을 기록

## 나. 2007년 경제여건 전망

- 2007년 국제유가는 세계경기의 위축으로 인해 수요가 다소 감소할 것으로 전망되나 65달러(WTI 기준) 내외에서 등락할 것으로 예상
- 미국 달러화는 약세를 나타낼 전망
  - 미국의 낮은 저축률 및 경상수지적자, 일본의 경제회복 및 정책금리인상, 위안화의 절상과 같은 커다란 요인이 달러화 약세요인으로 작용하고 있기 때문임
- 세계경제는 2006년 5.1%에서 2007년 4.9%로 다소 둔화될 전망
  - 미국경제는 주택경기 둔화 및 소비증가세 둔화로 인해 2006년보다 낮은 2.9%의 성장이 예상되며, 일본경제도 소비회복세 약화와 수출둔화로 2006년보다 다소 낮은 2.1%의 성장이 예상됨
  - 유로경제는 EU로 편입된 동구권 국가들이 지속적으로 높은 성장을 구가하고 이들 국가와 여타 유로지역국가들간의 교역량 증가로 2.0%의 견조한 성장세를 전망
- 주택시장이 불안정 상황을 지속하고 있음
  - 10.29대책(2003년), 8.31대책(2005년), 3.30대책(2006년)을 비롯한 정부의 강력한 주택시장안정대책에도 불구하고 주택가격이 지속적으로 상승세를 보이고 있기 때문임. 강도 높은 정부대책의 효과가 충분히 나타나지 않음으로 인해 중기적으로 휴유증의 가능성도 우려됨
  - 이미 기존 대책의 영향으로 건설투자가 감소하고 있고 있음. 여기에 주택시장 과열과 정부의 추가규제가 반복되면 외부충격에 취약해지며



결국 급격한 주택시장 수요의 위축이 나타날 수 있음. 이러한 경우 내수는 더욱 큰 영향을 받게 됨

- 대규모 서비스수지 적자로 인해 소비수요가 해외로 유출되고 경상수지흑자 기조가 흔들리고 있음
  - 2006년 1~9월 중 0.8억달러 적자를 나타내어 전년동기간 중 111.3억달러의 흑자와 비교됨
  - 만약 경상수지의 적자가 확대된다면 우리경제(특히 금융시장)는 외부충격에 점차 민감해지게 될 것임. 또한 환율 및 국내금리 상승요인이 되어 내수에 부담이 될 것임
  - 경상수지가 균형을 유지하여도 국내 서비스수요가 해외소비수요로 유출되고 있으므로 국내 민간소비 부진의 원인으로 작용할 수 있음

## 2. 2006 ~ 2010년 NABO 총수입 전망

- NABO는 2006년 총수입을 232.4조원, 2007년 총수입을 전년 대비 6.6% 증가한 247.7조원, 2008년 총수입을 전년 대비 7.5% 증가한 266.2조원, 2009년 총수입을 전년 대비 7.0% 증가한 284.9조원, 2010년 총수입을 전년 대비 7.3% 증가한 305.7조원으로 각각 전망함
- 행정부는 2006년 총수입을 235.3조원, 2007년 총수입을 전년 대비 7.0% 증가한 251.8조원, 2008년 총수입을 전년 대비 7.1% 증가한 269.8조원, 2009년 총수입을 전년 대비 7.1% 증가한 289.0조원, 2010년 총수입을 전년 대비 7.0% 증가한 309.1조원으로 각각 전망함

### NABO와 행정부의 총수입 전망 비교: 2006 ~ 2010년

(단위: 조원, %)

|          | 2006  | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 연평균<br>증가율 |
|----------|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| NABO (A) | 232.4 | 247.7<br>(6.6) | 266.2<br>(7.5) | 284.9<br>(7.0) | 305.7<br>(7.3) | 7.1        |
| 행정부 (B)  | 235.3 | 251.8<br>(7.0) | 269.8<br>(7.1) | 289.0<br>(7.1) | 309.1<br>(7.0) | 7.1        |
| 차이(B-A)  | 2.9   | 4.1            | 3.6            | 4.1            | 3.4            | -          |
| 차이율      | 1.2   | 1.7            | 1.4            | 1.4            | 1.1            | -          |

주: ( )는 전년 대비 증가율을 의미함

자료: 대한민국정부, 「2006 ~ 2010년 국가재정운용계획」, 2006. 10.

- 2006~2010년 기간 중 NABO와 행정부의 조세부담률 전망을 비교해 보면
  - NABO는 2006 ~ 2009년 기간 중 20.6% 수준을 유지하고, 2010년에는 0.1% 포인트 상승하여 20.7% 수준이 될 것으로 전망
  - 행정부는 2006년 조세부담률을 20.7%로 전망하고 있으며, 2007~2010년 기간에는 20.6% 수준이 유지될 것으로 전망

### NABO와 행정부의 조세부담률 전망 비교: 2006 ~ 2010년

|       | 행정부  | NABO |
|-------|------|------|
| 2006년 | 20.7 | 20.6 |
| 2007년 | 20.6 | 20.6 |
| 2008년 | 20.6 | 20.6 |
| 2009년 | 20.6 | 20.6 |
| 2010년 | 20.6 | 20.7 |

자료: 대한민국정부, 「2006 ~ 2010년 국가재정운용계획」, 2006. 10.

### III. 국가재정운용계획의 총량 및 자원배분 분석

#### 1. 총량 분석

##### 가. 재정수지 분석

- 국회예산정책처에서는 행정부의 「2006년 계획」과 비교할 때 통합재정수지 및 관리대상수지를 2.9~4.1조원 작게 전망
  - 국회예산정책처의 수지 전망이 행정부보다 더 작은 이유는 국회예산정책처의 총수입 전망이 행정부의 총수입 전망보다 더 작기 때문

국회예산정책처와 행정부의 재정수지 전망 비교

(단위: 조원, %)

|        |            | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            |
|--------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 통합재정수지 | 국회예산정책처(A) | -3.8<br>(-0.4)  | 9.2<br>(1.0)    | 12.3<br>(1.3)   | 14.9<br>(1.5)   | 18.7<br>(1.7)   |
|        | 행정부(B)     | -0.9<br>(-0.1)  | 13.3<br>(1.5)   | 15.9<br>(1.6)   | 19.0<br>(1.8)   | 22.1<br>(2.0)   |
|        | 전망 차이(A-B) | -2.9            | -4.1            | -3.6            | -4.1            | -3.4            |
| 관리대상수지 | 국회예산정책처(C) | -17.8<br>(-2.1) | -17.8<br>(-2.0) | -15.7<br>(-1.6) | -14.4<br>(-1.4) | -12.4<br>(-1.1) |
|        | 행정부(D)     | -14.9<br>(-1.7) | -13.7<br>(-1.5) | -12.1<br>(-1.2) | -10.3<br>(-1.0) | -9.0<br>(-0.8)  |
|        | 전망 차이(C-D) | -2.9            | -4.1            | -3.6            | -4.1            | -3.4            |

##### 나. 국가채무 분석

- 국회예산정책처의 기준선 전망에 따르면 국가채무는 행정부와 비교해 볼 때, 2007년에는 4.1조원, 2008년에는 7.7조원, 2009년에는 11.8조원, 2010

년에는 15.2조원 더 많을 것으로 전망

- 국내총생산 대비 국가채무 비율은 더 큰 차이가 발생
- 다만 국회예산정책처와 행정부의 국가 채무 전망 차이를 발생시키는 요인인 총수입 전망 차이 중 국제 전망 차이 이외의 부분은 사업 조정이나 회계 처리로 조정될 가능성이 있다는 점을 고려하면, 국가채무는 행정부 전망보다 2007년에는 1.1조원, 2008년에는 3.5조원, 2009년에는 7.2조원, 2010년에는 12.5조원 더 많을 수도 있음

#### 국회예산정책처와 행정부의 국가채무 전망 비교

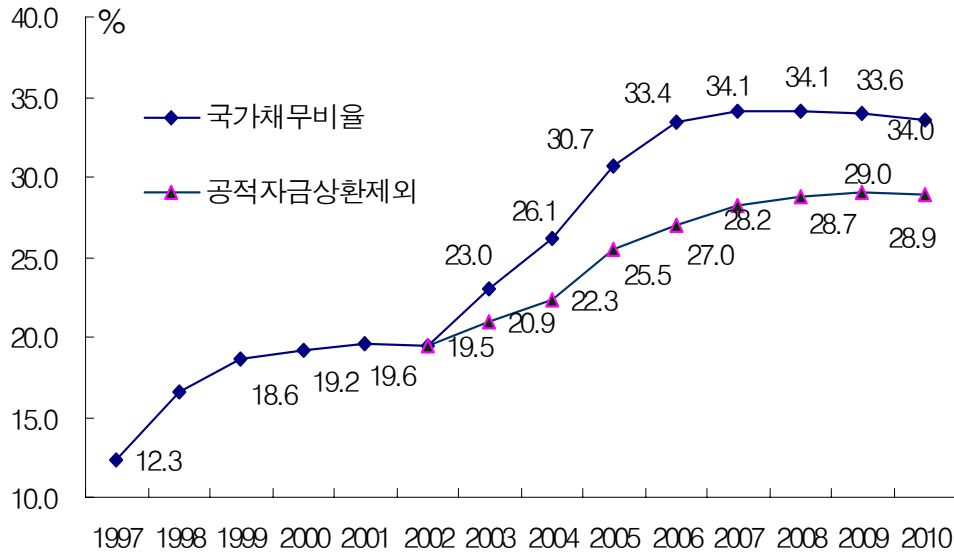
(단위: 조원, %)

|                           | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            |
|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 국회예산정책처(A)<br>(GDP 대비, %) | 283.5<br>(33.4) | 307.0<br>(34.1) | 328.1<br>(34.1) | 348.7<br>(34.0) | 365.7<br>(33.6) |
| 행정부(B)<br>(GDP 대비, %)     | 283.5<br>(33.4) | 302.9<br>(33.4) | 320.4<br>(32.9) | 336.9<br>(32.3) | 350.5<br>(31.3) |
| 전망 차이(A-B)                | 0.0             | 4.1             | 7.7             | 11.8            | 15.2            |

□ 국가채무는 빠른 속도로 증가

- 공적자금 국채전환이라는 일시적인 요인을 제외하더라도 구조적으로 증가

GDP 대비 국가채무 비율 추이 비교



- 향후에도 양극화 대책, 저출산 대책, 자주국방 등의 지출 요인으로 국가채무는 전망보다 더 증가할 가능성이 높음
- 국가채무는 ① 국가채무에 대한 정확한 인식을 바탕으로 ② 불요불급한 지출을 억제하고 분야별 우선순위를 조정한 후 ③ 경제성장 및 조세감면 축소를 통하여 세입기반을 확대하는 방향으로 관리되어야 함

## 2. 자원배분 분석

### 가. 자원배분 추이 분석

- 『2006~2010년 국가재정운용계획』에 의하면 사회분야는 재정경제부 통합 재정 결산기준으로 기간평균이 30.6%, ‘일반 행정 등’은 24.6%, 경제는

21.2%, 교육은 13.2%, 그리고 국방은 10.4%를 차지

- 2000~2005년 기간을 기준으로 『2006년 계획』 기간의 비중(평균)변화를 살펴보면 사회분야는 22.6%에서 30.6%로 8.0%p 증가하는 반면, 경제 분야는 24.0%에서 21.2%로 -2.8%p, 국방은 11.1%에서 10.4%로 -0.7%p, 교육은 14.9%에서 13.2%로 -1.7%p, ‘일반 행정 등’은 27.3%에서 24.6%로 -2.7%p씩 각각 감소

- 4개 재원배분비중을 정부지출비중 등과 회귀 분석한 결과 식에 의하면, 경제 분야 지출비중은 정부지출비중에 의해 가장 큰 양(+)의 영향을 받음. 국방지출비중은, 교육지출비중과 함께 정부지출비중에 의해 음(-)의 영향을 받지만, 시간추세 및 자기회귀변수(시차내생변수)에 각각 음(-)과 양(+)으로 가장 큰 영향을 받는 구조를 보임
- 1980~2005년을 대상으로 실질성장률을 정부지출비중·민간고정자본증가율·취업자증가율 등을 통해 다중회귀분석 한 결과, 민간고정자본증가율 및 취업자증가율의 방향과는 달리 GDP 대비 정부지출비중이 증가할 때 실질성장률은 대체적으로 하락하는 방향을 보임

|                                      |                    |                   |                   |
|--------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| $rgdpr = f(c, texgdp, ptfcr, empor)$ |                    |                   |                   |
| $rgdpr = 10.397$                     | $- 0.341 * texgdp$ | $+16.655 * ptfcr$ | $+44.710 * empor$ |
| (3.84)                               | (2.57)             | (7.28)            | (2.75)            |
|                                      | $-3.372 * dum89$   | $+0.161 * ar(1)$  |                   |
|                                      | (2.97)             | (1.06)            |                   |
| R-squared                            | 0.929              | D-W               | 1.79              |

주: 1. rgdpr은 실질성장률

2. 더미변수(dum89)는 1989년 실질성장률과 전후 수년 동안의 성장률과의 큰 차이를 반영한 것임

- 실제로 최근 성장률 하락과 생산 및 고용 유발효과 감소가 동시에 나타남. IT산업의 비중 급증 등 산업구조가 변하고 해외투자가 확대되고

내수 부진 현상이 지속되는 실정임. 따라서 정부지출비중이 증가하면서 성장률이 하락하는 것은 행정부부문의 비효율성 외에 산업구조의 고도화에서도 어느 정도의 요인을 찾을 수 있음

- 상기 식은 주어진 재정운용여건에서 GDP 대비 재정지출규모를 유사중복예산 편성 및 예산낭비 요인 등을 감안하여 어떤 수준으로 조정해야 하는가의 문제(예, 균형재정조건에서 조세부담률 결정)를 제기
- 보다 중요한 것은 결정된 지출규모를 어떻게 효율적으로 배분하여 효과적으로 사용할 것인가 임
- 재정지출의 목적이 경제성장률 제고에만 있는 것은 아니기 때문에 복지·의료지출(의무지출) 및 필수 공공재 확보 등 재정 본연의 역할 차원에서 그에 대한 실증분석<sup>1)</sup>이 함께 진행되어야 함을 시사

## 나. 재원배분 분야별 분석

### (사회분야)

- 2007년도 사회 분야 재정지출은 총 68조 7,444억원으로 정부 총지출 238조 5,102억원의 28.8%를 차지하며 전년 대비 9.8% 증가한 규모
  - 이 중 사회복지·보건 분야의 재정지출은 61조 8,414억원으로 정부 총지출의 25.9%를 차지하며, 전년에 비해서는 10.4% 증가한 규모

1) 성장률과 조세부담률(행정부역할)을 통한 분배양상을 1982~2005년 자료를 통해 살펴보면, 다음 식과 같음(GINI: 지니계수, RGDP: 실질성장률, BUTAX: 조세부담률).

$$\text{GINI} = 0.061 - 0.002 * \text{RGDP} - 0.002 * \text{BUTAX}(-1) + 0.973 \text{GINI}(-1)$$

(4.55)                      (1.92)                      (9.10)

R-squared    0.823                      D.W.    1.97

이는 지니계수는 전기의 지니계수에 영향을 받는 가운데 행정부가 조세부담률을 높여 지출을 증가시키면 소득분배가 개선되지만, 성장률이 하락하면 다시 소득분배가 악화될 수 있음을 의미.

- 2007년도 사회분야 재원배분에 관한 주요 쟁점으로는 첫째, 사회 분야 재원 배분규모의 적정성에 관한 논의임
  - 우리나라의 복지지출이 GDP에서 차지하는 비중(2003년, 5.4%)은 외국 평균(1999~2003년 평균, 23.4%)에 비해 매우 낮은 수준
  - 그러나 단순히 OECD 평균 수준의 복지지출이 우리나라의 여건에 가장 적절한 수준으로 보기 어려우며, 비교에 사용된 자료의 한계가 있기 때문에 복지지출 확대의 합리적인 근거로 보기는 어려움
  - 향후 인구구조가 급속하게 고령화되고 연금제도가 성숙됨에 따라 복지 분야의 재정지출은 자동적으로 확대(automatically increase)될 것으로 전망
- 둘째, 사회복지 분야 재정지출에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 공적연금 제도는 저부담·고급여의 구조로 인해 향후 고령화의 진전에 따라 연금재정이 지속가능하지 못하며, 군인연금과 공무원연금은 재정적자가 가시화
  - 2007년 공적연금의 지출 규모는 총 15조 1,176억원이며, 군인연금과 공무원연금에 대한 2007년의 국고보전액이 1조 9,064억원에 이를 전망
- 셋째, 사회 분야 재정지출에 14조원 규모의 주택부문을 포함하는 분류체계는 국제기준에 부합되는 것으로 보기 어려우며, 정부는 이와 같은 분류체계의 변화에 대해서 일반 국민과 국민의 대표기관인 국회에게 구체적이고 충분한 설명 필요
- 넷째, 확대되는 사회복지·보건 분야 지출이 효과적으로 운용되기 위해서는 분야 내 재원배분에 관한 검토 필요
  - 국민기초생활보장부문에서 의료급여의 비중이 큰 것은 의료급여시스템의 문제로 인한 재정 부담으로 저소득계층의 다양한 복지서비스의 제공을 제약하는 측면이 있음
  - 사회복지·보건 분야의 재정지출을 확대하는 것은 향후 고령화의 진전



에 따른 공적연금지출 확대에 의해 재정운용의 부담으로 작용할 수 있음

- 노동 분야에서 사회보장성기금인 고용보험기금과 산재보험을 통해서 급여비 지출 외에 과다하게 정책사업을 추진하는 것은 재정운용 원칙에 부합하지 않는 측면이 있음

- 향후 개선과제로서 첫째, 사회분야의 재정지출은 의무지출이 큰 비중을 차지하기 때문에 국가재정운용계획과 예산안에 대한 심의를 분리하는 것이 필요
- 둘째, 연금재정의 안정을 위해서 현행 연금법에 규정하고 있는 ‘재정계산제도’를 활용하여 적정 보험료율과 급여수준에 실질적으로 반영되도록 해야 함
  - 연금제도의 전면적인 개혁을 위해서 국회에 ‘연금제도발전을 위한 기구’를 설치하여 제도개선을 이루는 사회적 합의를 도출할 수 있을 것임
- 셋째, 향후 지속적으로 확대될 사회 분야 재정지출에서 있어서, 국민 부담과 세대간 형평, 지속가능성 등을 고려할 때, 공공부문이 전담하는 것은 한계가 있으며 장기적인 관점에서 민간부문의 역할 분담을 충분히 고려한 사회복지 시스템을 만들어가야 할 것임

#### (경제 분야)

- 2007년도 경제 분야 재원배분은 2006년도에 비하여 1.1% 증가한 56조 81억원인 바, 이는 사회 분야(9.8%), 국방 분야(7.9%), 교육 분야(7.4%), 일반행정 및 기타 분야(10.2%)의 증가율에 비하면 매우 낮은 수준
- 세부 분야별 재원배분은 과학기술 분야(2006년 대비 5.8% 증가)를 제외하면, 대부분의 분야가 그 증가율이 미미하거나 감소한 편이며, 특히 분야 내부의 경우에는 2006년 대비 예산이 감소하는 부문이 많음

- 복지 분야의 지출 중에서도 고등교육, 보육, 사회적일자리 창출 등과 관련된 부문은 생산적 복지 예산 지출이라고도 생각할 수도 있으므로 전체 재정지출에서 경제 분야 지출이 차지하는 비중이 줄어들었다고 해서 경제성장에 악영향을 미칠 것이라고 속단하기는 어렵다고 봄
  - 또한 경제 분야 예산이 줄어들었다더라도 민자사업(BTL, BTO)과 공기업 투자의 증가도 고려하면 실제로 경제 분야에 투입되는 공공투자규모가 줄어들었다고 보기 어려운 측면이 있음
- 경제 분야 재정운용은 경기순환에 대응하는 중요한 수단이기 때문에 경기 침체 시 재정지출을 늘리는 등 지출규모를 탄력적으로 운용할 필요
  - 한편, 경제 분야 전체 지출규모의 다소보다 부문간이나 부문내의 투자의 우선순위를 합리적으로 조정하여 재정투자의 효율성을 높이는 것이 무엇보다 중요
- 세부 분야별 재정투자의 적정성으로, 현재의 SOC 스톡 수준이 적절한가에 대해서는 여전히 부족하다는 견해와 어느 정도 충족되었다는 견해가 대립하고 있지만 정부는 사회간접자본시설이 어느 정도 확충되었다고 보고 SOC 재정투자 증가율을 적정수준으로 하향 조정하면서 부문간·부문 내 투자 우선순위 조정을 통하여 재원을 배분하려는 것 같음
  - 또한, 정부는 향후 SOC 투자방향을 재정에 의한 직접투자보다는 민간 자본·공기업 등으로 투자재원을 대체하려는 것으로 보임
  - 하지만, BTO나 BTL을 통한 SOC 분야 재정투자의 민간대체는 사업의 효율적 추진이나 미래의 재정부담을 감안하여 신중하게 결정해야 할 것이며, 민간투자제도의 취지를 살리기 위해서는 경쟁을 활성화하는 방향으로 제도를 운영하고, 정부의 재정부담을 줄이기 위해서는 운영수입보장제도를 조정하거나 정부부담의 상한액을 미리 설정하는 방안 등을 검토해 볼 필요

- 2007년도 농업·농촌 부문 예산안 증가율은 1.2% 수준으로 농업생산기반 및 농산물수급부문의 지출을 감소시키고, 농촌개발 및 복지 분야 지출을 증가시키는 것으로 되어 있음
  - 최근 농업예산 중에서 농가의 소득에 직접적인 영향을 미치는 직접지불제의 비중이 증대하고 있는데, 농림부의 2007년도 직접지불관련 사업 예산안은 2조 4,239억원으로 2006년도보다 4,798억원(24.7%) 증가한 규모이며, 농림예산 일반지출에서 차지하는 비중은 27.9%로 2006년 대비 4.2% 증가
  - 직불제 확충 등 농업인 소득보전정책은 농업인의 소득을 증진시키는 데는 직접적인 효과가 크지만 막대한 예산이 소요되는 문제가 있는 바, 농업인의 소득증진을 위한 다른 정책과 연계하여 신중하게 추진
  - 또한 직접지불제를 실시함에 있어서 농가에 대한 소득지원효과 및 농가간 소득 불평등 완화효과를 높이려면 그 지급액의 최종적 귀착이 농가에게로 얼마만큼 돌아가는지를 보다 면밀히 검토하고, 농가에게 귀착이 더 커질 수 있도록 하는 방안을 강구하는 것이 중요
- 2007년도 산업·중소기업 분야 예산안 증가율은 0.9% 수준으로 무역 및 투자유치, 산업금융지원 부문 예산은 2006년도 보다 10%이상 감소한 반면, 에너지 및 자원개발, 산업기술지원 부문은 대폭 확대
  - 특히, 산업금융지원 부문의 경우 2007년에는 전년 대비 12.9% 감소하는 것으로 되어 있는데, 이는 신용보증기관 출연이 2006년 9,000억원에서 2007년 3,300억원으로 대폭(5,700억원) 감소한데 기인
  - 양극화가 심화되는 환경에서 중소기업 지원 등의 지출을 감축하는 데는 어려움이 있지만, 향후 금융지원 부문은 민간금융시장의 가용자금 여력 확대, 저금리 상황을 감안하여 적정규모로 조정할 필요가 있으며, 장기 이용기업, 중견기업, 한계기업보다는 금융기관의 활용이 어려운 초기 창

업·혁신형 중소기업에 대한 보증을 확대·지원할 필요

(교육)

- 2007년 정부예산안의 총 지출은 238조 5,102억원이며, 이중 교육 분야 재정은 전년대비 7.4% 증가한 30조 8,890억원(순계 기준)
  - 총 지출 대비 교육재정의 비중은 12.95%로 2006년의 12.84%에 비해 0.11% 포인트 증가
- ‘유아 및 초중등교육’부문은 전년대비 7.8% 증가한 26조 8,783억원이며, 고등교육부문은 전년대비 4.9% 증가한 3조 5,308억원
  - 전체 교육재정 대비 ‘유아 및 초중등교육’부문의 비중이 전년대비 0.3%p 상승한 87.0%이며, 고등교육부문의 비중은 전년대비 0.3%포인트 하락한 11.4%
  - 정부는 방과 후 학교, 깨끗한 학교 만들기 등 신규사업을 만드는 등 ‘유아 및 초중등교육’부문에서 사회적 일자리를 창출하기 위한 사업의 재정을 크게 증가시킨 반면, 고등교육부문은 소폭 증가
- 2006년도에 발표된 GDP 대비 학교교육비 비중은 7.5%(2003년)로 OECD 국가 중 최고 수준을 기록하고 있으나, 정부부담률은 4.6%로 OECD 국가평균인 5.2%보다 0.4%p 낮은 수준
  - 반면 민간부담률은 2.9%로 OECD 평균인 0.7%보다 2.2%p 높은 수준이며, 특히 고등교육단계의 민간부담률은 OECD 국가평균의 5배에 달함
  - 고등교육단계의 민간부담률이 높은 것은 사립교육기관 재학생 비율이 80% 이상이고, 사립교육기관의 재정이 학생의 수업료<sup>2)</sup>에 의존하고 있기 때문

2) 고등교육기관의 연평균수업료(2003~2004학년도 기준)는 국공립의 경우 3,623달러이나, 사립의 경우에는 6,953달러로 OECD 국가 중 각각 네 번째로 높은 것으로 나타났다 (교육인적자원부 보도자료, 2006. 9.12).

- GDP 대비 교육재정의 비중을 다소 확대할 필요가 있으며, 특히 고등교육부문에 대한 정부부담률을 높일 필요
  - 대학재정의 등록금 의존율이 국공립 42.5%, 사립 66.8%에 달하고 있어, 등록금 부담을 덜어주기 위한 재정투자를 지속적으로 확대할 필요
  - 우선, 총 지출 대비 교육재정비중을 확대하되, 이것이 불가능할 경우에는 교육 분야 중 고등교육부문에 대한 지출을 확대하는 지출구조조정이 필요

교육단계별 GDP 대비 학교교육비 구성(2003)

(단위: %)

|                   | 전체 교육단계 |     |     | 초중등교육단계 |     |     | 고등교육단계 |     |     |
|-------------------|---------|-----|-----|---------|-----|-----|--------|-----|-----|
|                   | 정부      | 민간  | 계   | 정부      | 민간  | 계   | 정부     | 민간  | 계   |
| 한 국               | 4.6     | 2.9 | 7.5 | 3.5     | 0.9 | 4.4 | 0.6    | 2.0 | 2.6 |
| 독 일               | 4.4     | 0.9 | 5.3 | 2.9     | 0.6 | 3.5 | 1.0    | 0.1 | 1.1 |
| 미 국               | 5.4     | 2.1 | 7.5 | 3.9     | 0.3 | 4.2 | 1.2    | 1.6 | 2.9 |
| 영 국               | 5.1     | 1.0 | 6.1 | 4.0     | 0.6 | 4.6 | 0.8    | 0.3 | 1.1 |
| 일 본 <sup>1)</sup> | 3.5     | 1.2 | 4.8 | 2.7     | 0.3 | 3.0 | 0.5    | 0.8 | 1.3 |
| 프랑스               | 5.8     | 0.5 | 6.3 | 4.0     | 0.3 | 4.2 | 1.1    | 0.2 | 1.4 |
| 핀란드               | 6.0     | 0.1 | 6.1 | 3.9     | n   | 4.0 | 1.7    | 0.1 | 1.8 |
| 국가평균              | 5.2     | 0.7 | 5.9 | 3.6     | 0.3 | 3.9 | 1.1    | 0.4 | 1.4 |

자료: OECD, 「Education at a Glance」, 2006.

- 2006~2010년도 국가재정운용계획에 따르면, 교육예산은 연평균 7.9% 증가하고, ‘유아 및 초중등교육’부문은 연평균 8.5%, 고등교육부문은 연평균 5.5% 증가
  - 전체 교육재정 중 ‘유아 및 초중등교육’부문과 고등교육부문이 차지하는 비중은 2006년 87.0 : 11.4 에서 2010년에는 87.9 : 10.6으로 변화될 전망

- ‘유아 및 초중등교육’부문의 98.1%를 차지하는 지방재정교육교부금은 2010년까지 연평균 8.7% 증가하여 재정규모를 지속적으로 확대시킬 계획<sup>3)</sup>
  - 반면, 학령기 아동수가 급격히 감소됨에 따라 ‘유아 및 초중등교육’부문의 재정수요는 점진적으로 증가하는데 그칠 것으로 보임
  - 이러한 환경적 변화를 반영하여, 지방교육재정교부금을 2010년까지 연평균 8.7% 증가시키겠다는 정부의 재정운영방향은 재검토될 필요

### 교육 분야 중기 재정투자계획

(단위: 억원, %)

|             | 2006         | 2007             | 2008             | 2009             | 2010             | 연평균<br>증가율 |
|-------------|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------|
| 유아및초중등교육부문  | 249,424      | 268,783          | 294,958          | 319,162          | 345,143          | 8.5        |
| 고등교육부문      | 33,666       | 35,308           | 37,140           | 39,340           | 41,655           | 5.5        |
| 평생·직업교육부문   | 3,052        | 3,071            | 3,201            | 3,375            | 3,741            | 5.2        |
| 교육일반부문      | 1,507        | 1,728            | 1,804            | 1,911            | 2,026            | 7.7        |
| 합계<br>(증가율) | 287,650<br>- | 308,890<br>(7.4) | 337,104<br>(9.1) | 363,788<br>(7.9) | 392,565<br>(7.9) | 8.1        |

자료: 대한민국정부, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006.

- 총지출에서 교육재정의 비중을 GDP 5% 수준까지 확대하되, 지식기반사회의 기초가 되는 창의적 지식을 창출하는 고등교육부문에 대한 비중 확대 필요
  - 고등교육부문의 등록금부담을 줄여주기 위한 학자금대출신용보증기금을 증대하고, 기초연구 및 산학협력을 지원하는 재정규모를 확대할 필요

3) 이를 위해 정부는 지방교육재정교부금의 내국세 비율은 2008년 19.8%, 2009년 19.9%, 2010년 20.0%로 인상할 계획임.

(국방)

- 1990년대 냉전체제 해체와 문민정부 등장 이후 사회복지에 대한 수요가 늘어나면서 정부재정에서 국방비가 차지하는 비중은 꾸준히 감소하여 온 반면 사회복지 및 보건에 대한 지출은 지속적으로 증가
  - 1998년 국민의 정부 출범 이후 IMF 외환위기 극복을 위한 경제 및 복지부문의 지출 증대와 햇볕정책에 따른 남북간의 긴장완화로 정부재정 대비 국방비 비중은 1998년 18% 수준에서 2002년에는 14.9% 수준까지 지속적으로 감소
  - 그러나 2003년 참여정부 출범 이후에는 국방에 대한 비중이 다소 커져 15%대를 유지하고 있으며 2007년도 국방 예산안은 총 24조 6,967억원으로 정부재정 대비 15.6%를 차지

최근 10년간 국방비 추이

(단위: 억원, %)

|                       | 1998    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007(안) |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 국방비 <sup>1)</sup>     | 138,000 | 144,774 | 153,884 | 163,640 | 175,148 | 189,412 | 211,026 | 225,129 | 246,967 |
| 정부재정 대비 <sup>2)</sup> | 18.3    | 16.3    | 15.5    | 14.9    | 14.8    | 15.8    | 15.6    | 15.3    | 15.6    |
| GDP 대비                | 2.9     | 2.5     | 2.5     | 2.4     | 2.4     | 2.4     | 2.6     | 2.6     | 2.6     |

주: 1) 기금은 포함되지 않았음.

2) 일반회계 기준.

자료: 국방부.

- 국민 1인당 국방비에 있어서 우리나라는 2004년도 기준 335달러로 일본이나 러시아보다 낮은 수준임. 국민 1인당 국방비 부담액은 1980년 5만 9,000원, 1990년 15만 4,000원에서 2004년 39만 4,000원, 2005년에는 43만원으로

상승하였으며, 2007년에는 50만원을 넘어설 것으로 전망

- 우리나라의 국방비 규모는 2004년도에 163억 달러로서 GDP 대비 비중이 있어 OECD 회원국 평균 1.9%보다는 높은 편이나 동아시아(16개국) 평균 4.7%보다는 낮은 수준
  - 일본의 경우, GDP 대비 국방비 비율은 1.0%를 유지하고 있으나 절대 규모면에서 한국의 약 3배에 달하는 354억 달러를 지출하고 있으며 한반도 주변의 주요 군사 강국인 중국 및 러시아도 각각 GDP 대비 4~5% 수준의 국방비를 지출

북한 및 주변국의 국방비 규모 (2004년도 기준)

|             | 한국  | 북한               | 미국                  | 일본  | 중국  | 러시아 |
|-------------|-----|------------------|---------------------|-----|-----|-----|
| 국방비(억달러)    | 163 | 55 <sup>1)</sup> | 4,550               | 451 | 625 | 619 |
| GDP비중(%)    | 2.4 | 25.0             | 3.9                 | 1.0 | 3.7 | 4.4 |
| 1인당 국방비(달러) | 335 | 243              | 1,580 <sup>2)</sup> | 354 | 48  | 432 |

주: 1) 북한의 공식적인 국방비는 약 18억 달러 수준임.

2) 미국인구는 2002년 기준 약 2억 8,800만 명임.

자료: 국제전략문제연구소(International Institute for Strategic Studies), 「The Military Balance」, 2005~2006.

- 재원배분방향으로, 한반도 주변의 안보환경 변화, 즉, 가령 북한의 핵개발로 인한 비대칭 전력의 확산에 대비한 국방비 증액이 요구되고 있다는 점에서 사회복지예산 확대에 대한 필요성과 국방비 증액요구를 어떻게 조화시키느냐와 이에 따른 재원마련이 정부예산 편성의 주요과제
- 또한, 정부의 「2006~2010년 국가재정운용계획」은 북한의 핵실험 이전에 수립된 것으로서, 북핵 실험으로 인해 향후 전개될 한반도 안보여건의 변화와 이에 따른 국방 분야의 재원배분 재조정 등을 충분히 반영하지 못하고 있으므로 재원배분의 조정을 통해 투자의 우선순위를 재검토해야 할 필요



- 정부는 낙관적인 경제성장 전망에 근거하여 국방개혁을 추진하기 보다는 현재의 경제여건과 향후 예상되는 경제활동인구의 감소 및 저출산 고령화, 그리고 북한 핵실험의 요소 등을 고려하여 보다 현실에 맞게 중기재정계획을 조정해 나갈 필요
  - 북한의 핵실험으로 인해 국방비 증가요인이 커진 만큼 이를 고려한 중기재정의 수립도 필요하므로 경기하락과 같은 국방재원 확보의 제약요소와 국방비 증가요인을 종합적으로 고려한 재정계획의 수립 요망

**(일반 행정 등)**

- 2007년도 예산안에서는 재원을 총 16개 분야로 배분하는데 이 분야들 중 일반 행정 및 기타 분야로 재분류할 수 있는 분야는 일반 공공행정, 공공질서 및 안전, 통일·외교, 예비비 등 4개 분야
- 2007년도 일반 행정 및 기타 분야 재정지출은 총 58조 8,133억원으로 전년 대비 3조 7,917억원(6.9%) 증가
  - 총지출(238조 5,033억원)의 24.66%의 비중을 차지하고 있으며, 잠정 GDP(906조 2,808억원) 대비로는 6.49%의 비중을 보임
  - 세부 분야별로는 일반 공공행정 분야만 전년 대비 10.2% 증가하고 있으며, 공공질서 및 안전 분야는 1.3%(2006년도 재해 추정 제외 시 7.0% 증가), 통일·외교 분야는 4.0%의 감소율을 보임
- 2007년도 ‘일반 행정 등’ 재원배분의 적정성을 검토하면 동 분야는 우선순위를 두고 재원배분을 증가시키기보다는 평균적인 지출 증가율에 따라 지출을 증가시키는 것으로 판단
  - 그런데 동 분야는 장기적으로 경제성장과 사회 안정에 결정적인 영향을 미치고 각 세부 분야별로 중요성을 가지기 때문에 일정 수준의 재원 투입이 유지될 필요

- 그리고 각 세부 분야별 특성에 따라 수요 변화를 정확히 예측하여 적기에 반영하는 재원배분을 할 필요가 있음. 특히 각 분야의 재원배분과 균형을 이루는 수준을 유지하는 것이 중요
- 일반 공공행정 분야는 정부의 효율성·투명성 향상을 위해 정부 혁신 관련 예산의 증가는 필요. 단, 혁신 정도에 대한 적절한 평가 장치 마련이 선행될 필요
- 우리나라의 향후 5년을 결정하는 중요한 선거인 2007년도 대통령 선거를 공정하게 치루기 위해 필요한 재원을 확대해야 함. 또한 국회의원의 원활한 입법 활동을 지원하기 위한 적극적 재원배분이 요구
- 지방재정 지원과 관련하여서는 우리나라의 지방재정 지원비중은 중앙정부 일반회계에서 약 26%<sup>4)</sup>를 차지하고 있는데 13~18%대에 이르고 있는 OECD 국가에 비교해 보면 다소 높은 수준으로 평가
  - 따라서 지방재정 지원 수준의 적정성, 운용체계 및 성과에 대한 연구가 지속적으로 필요
- 통일외교 분야에서 우리나라의 공적개발원조(ODA)의 규모는 ODA/GNI(0.09%)가 OECD DAC 국가 평균(0.33%)에 1/4 정도이고, 1인당 ODA 규모(15.40달러)도 OECD DAC 국가 평균(130.19달러)에 약 1/8 수준에 불과
  - 따라서 상대적으로 작다고 평가받는 우리나라의 ODA 규모를 가능한 재원 안에서 경제적 규모와 국제적 위상에 맞게 증액할 필요
  - 적정한 ODA 규모는 보다 많은 논의를 통해 정해야 하겠지만 점진적으로 UN의 권고 목표치 0.7%나 최소 OECD DAC 국가 평균과 유사한 수준으로 하는 것이 바람직하다고 판단
- 공공질서 및 안전 분야는 21세기 해양 시대를 맞아 독도 분쟁 등에 적절히 대응하려면 해양 주권이 강화 될 필요. 따라서 해양 경찰 부문의 재원 배분

4) 2004년도 예산기준임.

#### 확대 필요

- 신체적 자유 등 국민의 기본권을 최대한 보장할 수 있도록 사법서비스를 양적·질적으로 향상시키며, 최근 급증하는 침단 범죄 및 사이버 범죄에 적절히 대응하기 위해 동 범죄 수사를 위한 지원 확대 필요
- 재해예방투자에 있어서는 현재 정부가 재해예방투자에 대하여 강력한 정책 의지를 표명하고 있는데 이를 긍정적으로 평가하며, 재해예방투자를 적극적으로 추진
  - 단, 현재 재해예방투자의 범위가 명확히 정해지지 않았기 때문에 빠른 시일 안에 적절한 범위를 결정 필요

#### 다. 국제비교를 통한 분야별 재원수준 검토

- 패널데이터분석을 통해 각국의 사회경제적 여건을 고려하여 분야별 재원배분의 수준을 비교·분석함
  - 회귀분석의 방법에 있어서는 국가패널자료(panel-country)를 구축하여 분석기간 전체를 포괄하는 패널데이터분석을 적용하였고 1990년부터 2004년까지를 분석대상기간으로 함
  - 경제사업부문에 있어서는, 우리나라의 지출수준이 분석대상기간을 통해 OECD국가 평균수준 보다 2.5배가량 높은 것으로 나타났으며, 평균적으로 OECD국가들이 시간이 지남에 따라 경제사업부문에 대한 지출 비중을 조금씩 줄이고 있는 것으로 나타남
  - 사회보장 및 복지부문에서는, OECD국가 평균값에 비해 절반정도의 지출수준을 보였고, 전체 OECD국가가 평균적으로 동 부문에 대한 지출 비중을 조금씩 증가시키고 있는 것으로 나타남
  - 교육비부문에 대해서는, 우리나라의 지출수준이 OECD국가 평균수준

보다 대략 1.3~1.5배 정도로 약간 높은 지출수준임

- 방위비지출에 있어서는, OECD국가 평균값에 비해 1.1~1.6배가량 높은 수준

## 라. 재원배분 분석의 시사점

- 재원배분 분석 결과를 통해 얻을 수 있는 정책적 시사점은 아래와 같음
  - 첫째, 분류체계의 정립이다. 현행 재정경제부의 통합재정기준 재원배분 체계와 기획예산처의 예산안 및 국가재정운용계획기준 재원배분체계가 상이하여 재정통계의 일관성 확보를 위한 조정 필요
  - 재정경제부기준은 IMF의 정부재정통계 매뉴얼 즉 국제기준과 일치하기 때문에 예산안 및 국가재정운용계획도 거기에 맞추는 것이 바람직
- 둘째, 재원배분의 효율성 제고이다. 총액배분자율편성(Top Down) 예산제도에서는 재정운용의 총량 결정이 원칙적으로 재원배분에 앞서 이루어짐
  - 현재 우리나라의 경우 총지출을 ‘이자지출을 포함한’ 의무지출과 재량지출의 성격으로 구분하지 않고 있으며 또한 5개 재원배분분야별 의무지출비중이 상이한 상황에서, 재원배분에 대한 방향과 배분비중의 적정성에 대해 명확히 평가하는 데는 한계
- 사회분야는 외환위기 이후 기간(1998~2010년)을 통해 경제 분야와 그 지출비중 간 -0.789의 상관계수를 나타냄으로써 총지출규모의 일정한 증가와 함께 사회분야의 지출비중 증가는 경제 분야의 지출비중 감소와 연관되어 있음을 의미
  - 2007년도 예산안 기준으로 보건복지부 소관 보건복지재정의 88.5%가 의무지출로 구성되는 등 다른 분야에 비해 예산편성의 경직성이 높게 나타남

- 향후 우리 사회는 국제적 추세(trend)와 국내여건을 감안할 때 사회양극화의 해소 등 사회안전망 구축과 저출산·고령화 대책 그리고 건강보험 지원 등으로 인해 의무지출성격의 지출이 증가할 가능성이 높음
  - 사회복지지출 중 가장 큰 비중(33.7%)을 차지하는 공적연금 중 2008년 이후 본격적으로 급여가 지출되는 국민연금 부분이 이미 공적연금 지출 계획에 포함되어 있고 또한 보건복지부 외의 다른 부처들에서 다소의 지출통제 여지가 남아있는 점을 감안하면, 외국의 경우와 비교하여 사회분야의 배분비중을 빠르게 증가시키는 것은 재정건전성 확보 차원에서 바람직하지 않음
- 경제 분야는 금융시장의 확대·발전으로 인해 저금리 기조가 안착되고 FTA 등 대외개방과 함께 무한경쟁시대를 맞이하는 등 새로운 국면이 전개됨
- 행정부는 직접적인 산업지원정책 등 불필요한 개입 및 보호를 통해 기업경쟁력을 약화시키는 정책을 배제하고, ‘기업하기 좋은 여건’을 조성하기 위해 공정거래법 등 경제규범의 철저 준수를 전제로 규제를 대폭 완화
  - SOC 부문의 경우 적정수준 이상의 투자가 자본스톡의 한계생산성을 감소시킨다는 점을 감안하여 과잉투자와 과소투자가 발생한 부문을 대상으로 부문 간 또는 부문 내의 투자우선순위를 조정하여 자원배분을 결정
  - 최근 지속적인 증가세를 보이는 민간투자(BTO 및 BTL)도 그 타당성을 검토하여 적정 수준으로 조정하고, 농어업·농어촌 부문은 지역간 또는 지역 내 중복투자 및 예산낭비 요인을 철저히 검토하는 등 사업성과를 분석하여 재정지출수준을 조정하며, 경제 분야 내 조정을 통해 과학기술에 대한 체계적인 지원정책도 필요
  - 결국 재정지출을 통한 행정부개입은 원칙적으로 시장실패가 발생하는

부분에 대해서만 선별적으로 허용하되, 행정부실패가 나타나지 않도록 개입범위를 제약하는 것이 바람직

- 국방은 원칙적으로 잠재성장률의 하락 등 경제여건 변동에 맞춰 재원배분을 결정하는 것이 합리적이지만, 남북관계의 변동 및 주변국과의 관계 등에 따라 크게 좌우되는 경향이 있음
  - 총투자규모 및 연도별 투자규모에 대한 산출근거를 밝혀 국방투자계획의 신뢰성을 확보함과 동시에 상황 변동에 따른 국방 분야의 지출 증가가 다른 분야 재원배분을 감소시키는 등 영향을 미치지 않도록 효과적인 재원사용전략이 필요
- 교육은 지식기반사회 도래에 즈음하여 인적자본(human capital)의 질적 향상을 통해 성장 동력을 확보한다는 차원에서 고등교육분야의 재정지출을 늘린다는 것은 합당하지만, 성과관리를 통한 재정지출의 효율성 제고 필요
- 결국 재원배분은 재정총량을 전제로 분야 간에 동시에 결정되기 때문에 그 배분비중은 기본적으로 상충적임
  - 우리나라의 경제사회적 여건 등 변화를 전제로 할 때 재원배분의 방향은 사회분야의 점진적 상향조정, 경제 분야의 점진적 하향 조정, 교육의 계획수준 유지, 국방의 미미한 비중 감소 또는 수준 유지로 하며, 잔여 부분인 ‘일반 행정 등’은 사회분야 및 경제 분야 증감의 상대적 크기에 따라 결정되는 가운데 ‘공공질서 및 안전’ 부분의 강화 필요

## IV. 재정운용제도 개혁

- 재정운용제도 개혁의 기본 목표는 자율성과 책임성을 강화하고 재정운용의 투명성을 확보하여 재정운용의 효율성을 높이고 궁극적으로 재정건전성을 강화하는 것임

- 국가재정운용계획 수립과 공개, 예산총액배분 자율편성제도 운용, 성과관리제도 운용 등을 통해 재정운용제도를 개혁하고 있음
- 「국가재정법」을 제정하여 재정운용제도 개혁을 뒷받침
- 재정운용제도 개혁에서 중요한 점은 제도의 원칙과 목표를 명확하게 설명하고 제도운용을 투명하게 하여 이해당사자들이 대화할 수 있는 수단을 제공하는 것임
  - 이러한 차원에서 국가재정운용계획의 연동원칙, 예산총액배분 자율편성제도와 국가재정운용계획과의 관계, 성과관리제도의 의미, 특별회계·기금 정비를 논의함
  - 아울러 재정기본법으로서 「국가재정법」의 보편성 추구하고 민간투자제도를 통한 재정지출의 명확한 반영을 논의함
- 국가재정운용계획 운용에서 중요한 것은 명확한 연동원칙을 확립하는 것임
  - 행정부는 연동계획 없이 매년 국가재정운용계획을 수정해 왔고 계획수정에 대한 설명을 하지 않음
  - 동태적 장기대응방안인 대응계획(contingency plan) 개념을 채용하여 연동원칙을 확립할 필요
  - 대응계획은 기본계획과 다른 상황이 전개될 경우에 대비하여 다양한 시나리오에 대응하는 정책수단 선택을 통한 대응을 기본 내용으로 함
- 국가재정운용계획 운용에서 또 다른 중요한 요소는 재정총량지표를 결정하는 방식을 명확히 하는 것임
  - 통제하고자 하는 주요 재정총량지표가 총지출 규모인가, 국가채무 수준인가 하는 것을 명확히 할 필요
  - 총지출 규모가 주요 재정총량지표라고 하면 지출상한선 제도를 통해 재정규율을 확립할 필요

- 국가채무 수준이 주요 재정총량지표라고 하면 국가채무관리계획과 연계하여 국가재정운용계획을 수립해야 함
- 국가재정운용계획에 최소한의 구속력을 부여하기 위해서는 단년도 예산편성에 앞서 국가재정운용계획을 사전적으로 수립할 필요
  - 이를 통해 예산총액배분 자율편성제도의 취지를 살릴 수 있음
  - 이와 함께 예산총액배분 자율편성제도를 통해 달성하고자 하는 재원배분의 효율성을 명확히 할 필요
- 예산총액배분 자율편성제도를 시행함에 따라 예산편성 과정에서 나타나는 행정력 낭비를 크게 줄였음
  - 이는 정보의 비대칭성을 처리하는 방식을 바꿈에 따라 의사소통구조가 원활하게 변화하여 나타나는 효과임
- 성과관리제도는 재정정책의 근본적인 성격 때문에 적절하게 수행하기 매우 어려운 제도
  - 국가의 재정자원제약은 정책에 따라 달라지고 이에 따라 국민들의 만족체계가 달라짐
  - 국민의 만족도를 명확하게 표현하기 어렵기 때문에 재정운용 과정은 집단적인 의사표현을 통해 국민의 만족도를 표현하는 정치과정임
  - 이는 근본적으로 재정투입과 성과를 연계시키기 어렵게 하는 사항
- 성과관리제도에서 가장 중요한 것은 재정사업의 전략목표와 성과목표를 명확히 하는 것임
  - 성과목표를 명확히 인식하는 것은 적절한 성과지표 설정의 바탕임
  - 단일 재정사업은 상충하는 성과목표를 가지므로 상충하는 성과목표를 조정하는 원칙이 필요함
- 적절한 성과지표를 개발하고 발전시키기 위한 지속적인 노력이 필요함



- 재정사업 투입과 성과 사이의 연관관계를 명확히 하는 성과지표를 갖추어야 함
- 이러한 성과지표는 시간이 흐름에 따라 성과 추이를 적절하게 반영하는 것이어야 함
- 시간이 흐름에 따라 성과지표 자체의 변화에도 관심을 기울여야 함
- 성과평가를 재정운용에 환류하는 작업은 성과관리제도에서 매우 중요한 최종과정임
  - 성과에 대한 보상과 책임이 적절하게 균형을 이루어 성과평가 결과를 재정운용과 예산에 적절하게 반영해야 함
  - 성과평가의 재정운용 환류는 재정건전성 강화와 재정운용의 효율성 제고라는 목표에 적합해야 함
- 특별회계와 기금 구조와 운용 특성은 재정구조와 운용에서 투명성과 효율성을 제한하는 요인임
  - 자금의 전출입을 통해 특별회계와 기금이 복잡하게 얽혀 있는 재정구조이고 동시에 회계와 기금별로 재원을 경직적으로 배분하는 방식으로 재정운용이 이루어져 있음
  - 이에 대해 국내외에서 꾸준히 문제를 제기해 왔고 특별회계와 기금의 정비를 권고해 왔음
  - 행정부는 특별회계·기금 정비를 위해 새로운 제도를 도입하고 제도를 개혁하는 노력을 기울여 일정한 성과를 거두어 왔음
- 일정한 성과에도 불구하고 특별회계와 기금 정비는 아직 적절한 수준에 이르지 않았음
  - 「국가재정법」은 자금의 통합운용을 뒷받침하고 기금운용계획안에 대한 통제를 강화하고 있음

- 자금의 통합운영과 함께 국회의 심의를 받지 않는 기금운용계획안 변경 허용은 재정통제를 어렵게 할 가능성이 있음
- 적절한 재정통제를 위해 특별회계와 기금의 목적에 알맞게 정비를 지속적으로 진행해야 함
- 국가재정법은 국가 재정운영의 기본틀을 규율하는 재정기본법임
  - 재정기본법으로서 재정건전성 강화, 재정운영 효율성 제고, 재정운영 투명성 확보라는 관점에서 「국가재정법」의 보편성을 강화해야 함
- 민간투자제도에 따른 재정지출을 예산과 결산에 명확하게 반영하기 위한 노력이 필요함
  - 이를 위해 민간투자제도를 통한 재정지출에 대한 보고 내용을 확대하고 충실하게 해야 함
  - 발생주의와 복식부기 회계 방식 도입에 대비하여 민간투자제도를 통한 재정지출을 기록하는 명확한 회계원칙을 갖추어야 함



# I

## I. 『2006~2010년 국가재정운용계획』의 개요

1. 국가재정운용계획의 국회 제출  
: 의미와 과제
2. 『2006년 국가재정운용계획』 개요
3. 종전 국가재정운용계획과의 비교 및  
검토사항
4. 국가재정운용계획의 실효성 제고 방안



# I. 『2006~2010년 국가재정운용계획』의 개요\*

## 1. 국가재정운용계획의 국회 제출: 의미와 과제

행정부는 『2004~2008년 국가재정운용계획』을 2004년에 중기재정운용계획으로 처음 작성·제출한 이후, 『2005~2009년 계획』을 거쳐 그 동안의 경제사회적 여건 변화 및 재정운용 결과를 반영하여 연동·보완한 『2006~2010년 국가재정운용계획』을 2007년도 예산안과 함께 국회에 세 번째로 제출하였다.<sup>1)</sup>

국가재정운용계획이 근거하고 있는 「국가재정법(2006년 9월 7일 제정)」은 총칙 제7조(국가재정운용계획의 수립 등)에서 “재정운용의 효율화와 건전화를 위해 매년 당해연도 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대해 재정운용계획을 수립하여 제출하고 또한 ①재정운용의 기본방향과 목표 ②중장기 재정전망 ③분야별 재원배분계획 및 투자방향 ④재정규모증가율 ⑤조세부담률 및 국민부담률 전망 ⑥통합재정수지 및 국가채무 전망 ⑦전년도 국가재정운용계획에 대한 평가 ⑧그 밖에 대통령이 정하는 사항 등을 동 법에 포함될 사항”으로 규정함으로써 중기재정운용과 관련된 주요 사안에 대한 체계적인 정리 및 게시를 요구하고 있다.

이에 따라 국회는 예산심의 등 주요 의정활동을 수행하는 차원에서 행정부가 제출한 국가재정운용계획 내용에 대해 경제여건과 총수입 전망 등 재정운용 여건과 지출총량 및 재원배분 등 재정운용방향을 분석하고 경제사회적 파급효과를 파악<sup>2)</sup>함으로써 향후 재정계획을 수립하기 위한 자료로 활용하며, 국가재

담당: 이남수([Ins03@nabo.go.kr](mailto:Ins03@nabo.go.kr), 2070-3101)

1) 우리나라의 중기재정계획은 1982년 제5차 경제개발계획 수립과 함께 처음 도입·작성(예산회계법 제16조)되었으며, 이후 간헐적으로 작성되어 국회에 제출되거나 외부에 공표하지 않고 예산 당국의 내부참고자료로만 활용되었다. 내용도 향후 거시경제전망을 기초로 세입여건을 점검하고 세출규모 및 재정수지에 대한 개략적인 정책방향을 제시하는 정도에 그쳤다.

정운용계획과 관련된 다양한 제도개선 사항 제시 등 효율적인 재정운용 틀 구축에 선도적 역할을 수행할 수 있다.

중기재정운용계획(medium-term budget framework)은, 중기적 관점에서의 재원총량 및 배분전략 제시 등 재정운용 비전을 결여하는 단연도 예산과는 달리, 총수입·총지출·재정수지·국가채무 등을 명확히 제시하고 수년 동안의 개별 부처 또는 사업에 대해 엄격한 예산제약을 설정하여 총량목표(high level targets)들을 달성함으로써 재정건전화의 기초를 구축하는 데 중요한 역할을 수행한다.

기본적으로 중기재정계획은 예산제약이 매년 세출에 적용되고는 있지만 연동체계(rolling frameworks)로 작동됨으로써 재정운용계획의 효율성을 높이고 연간 예산과정(budget process)을 용이하게 한다. 하지만 때로는 정치적 의지가 계획에 반영됨으로써 재정규율을 약화시키는 특성도 갖고 있다. 따라서 소관부처의 세출예산 변동 즉 재원배분의 변동은 그것이 경제여건 변화의 결과인지 또는 새로운 정책결정의 결과인지에 대한 분명한 설명<sup>3)</sup>이 필요하다.

중기재정계획은 OECD 국가들의 역사적인 사례<sup>4)</sup>에 비추어보면 몇 가지의 단점이 발견되었다. 첫째, 예산전망 시 잠재성장률을 상향 전망함으로써 자원의 과다 사용 및 공공지출의 과다 지출 경향을 보였다. 둘째, 예산을 집행하는 행정부부처는 계획기간에서 재원배분을 주어진 것으로 가정함으로써 그 배분근거가 타당하지 않았을 경우에도 지출삭감을 어렵게 만들었다. 셋째, 예산전망치가 과거에는 통상 명목가격보다는 실질가격으로 표현됨으로써 실질성장이 둔화되고 물가가 상승할 경우 세수는 부진한 반면 지출은 자동적으로 증가하였고, 이는 재정압박요인으로 작용했다. 이러한 현상은 주로 동 제도 시행의 초기 즉

2) 현재 국가재정운용계획에 대한 국회 심의는 그 법적 근거가 마련되어있지 않다.

3) OECD의 주요 국가들은 전기(前期) 국가재정운용계획상(예, 『2005년 계획』)의 첫째 계획연도(2006년도)와 『2006년 계획』의 당해연도(2006년도) 예산안 간의 상세한 조정 내용을 문서화하여 발간하고 있다.

4) Jón Bröndal, "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends," *OECD Journal on Budgeting*, 2003.5. Vol 2, No. 4.

재정지출이 급격히 증가했던 때에 노출되었다. 그러나 이후의 중기재정계획은 과도한 재원사용을 피하기 위해 신중한 경제전망을 체계적으로 사용했고, 실질 가격이 아닌 명목가격을 기준으로 편성되었다.

결국 현행 국가재정운용계획은, 계획기간 중 연동체계로 운용되지만, 총액 배분자율편성제도(Top-Down) 하에서 당해연도 및 1년의 예산연도를 제외한 나머지 3년 동안 예산편성의 지침(guideline) 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러한 맥락에서 볼 때 최소 재정운용총량 즉 총지출 결정은 예산심의를 위한 정기국회 일정 이전<sup>5)</sup>에 행정부와 국회 간 중장기 경제여건 및 국가전략을 전제로 한 객관적 논의 등 사전적 합의과정<sup>6)</sup>을 통해 도출되고, 그를 바탕으로 예산안 및 국가재정운용계획에서의 재원배분이 결정되는 것이 바람직하다.<sup>7)</sup> 또 행정부와 국회는 국가재정법에서 제시하듯이(“5회계연도 이상의 기간에 대해”) 앞으로는 10년 정도를 대상으로 총수입·총지출과 재정수지 등 총량변수를 중심으로 기준선전망치(baseline projections)를 각각 보유하고 있는 것이 바람직하다.

이 같은 기준선 전망은 최근 보건 등 사회복지지출의 많은 부분이 ‘법에 의한’ 의무지출의 성격을 띠며 비중이 증가하고 있고 또한 합리적 지출계획의 수립을 위한 법안비용추계가 법률안 제출 시 의무화 되어있을 뿐만 아니라 이를 포함한 전반적인 지출통제(fiscal discipline)를 통해 재정건전성을 확보해야 하는 상황에서 더욱 설득력을 가진다.

2006년 8월 행정부는 『함께 가는 희망한국 VISION 2030』을 통해 2030년까지 총 1,100~1,600조원을 들여 우리나라의 모습을 “1인당 GDP 49,000달러

- 5) 국가재정법 총칙 제7조에서는 제출시기를 ‘회계연도 개시 90일 전’으로 규정하고 있다.
- 6) 이는 사전예산심의(Pre-Budget Consultation)를 통해 달성될 수 있고, 「2005년 계획」이 제출될 당시에는 국회에서 그 내용이 사전 협의되었다. 영국의 경우 Pre-Budget Report를 통해 경제전망을 위시하여 5년간의 수입 및 지출·재정수지 등이 보고되고 있다.
- 7) 2007년 1월부터 시행되는 「국가재정법」 제30조에 의해 예산안편성지침을 국회예산결산특별위원회에 보고하게 되어있지만, 예산안편성지침은 실제로 국가재정운용계획과 동시에 제출되고 있다. 국회상임위원회에서는 국가재정운용계획 제출 이전에 동 계획과 관련하여 사업위주의 예비검토를 하지만 총량 및 재원배분의 경우 동 계획의 제출 이후 예산결산특별위원회에서 그 적절성이 검토되는 실정이다.



로서 현재 스위스 수준, 삶의 질 순위 10위로서 현재의 미국 수준 추월”의 양상으로 바꾸겠다고 발표했다. 이 같은 장기 플랜은 구체적인 재정수입 및 지출 계획 그리고 국가채무관리방안 간 유기적 체계의 구축 및 시행·점검을 통해 점진적으로 구축하는 것이 바람직하고, 이를 위해 ‘10년 단위’의 재정운용계획의 골격부터 갖추어나가는 것이 필요하다.

## 2. 『2006년 국가재정운용계획』 개요

### 가. 총수입 계획

#### (1) 총수입 여건

국내경제에 적지 않은 영향력을 미치는 세계경제는 고유가 기조 및 물가상승압력에 대응한 금리인상의 여파로 인해 2007년 이후 3% 초반 수준의 성장률 전망을 나타내는 등 2006~2010년간 우리나라 성장률 전망에 비해 다소 낮은 전망치를 보이고 있다. 미국경제는 2007년에 주택부문과 민간소비의 증가세 둔화로 단기 조정(2.6%)을 거친 후 생산성 증대에 힘입어 3%대의 안정적인 성장세를, 일본은 경기침체의 주요인으로 작용했던 과잉투자 및 부실채권 등 구조적 문제가 다소 해결되면서 2006년에 이어 2007년 이후에도 견실한 성장을 보일 전망되고 중국은 소비·투자·수출의 증가세 유지로 동 기간에서 8%대의 높은 성장률을 지속할 것으로 전망된다.

『2006~2010년 국가재정운용계획』의 총수입 전망에서 기본 변수로 작용하는 행정부 성장률 전망을 보면, 2006년의 경우 상반기의 높은 성장세(5.7%)와 수출경기 둔화 및 교역조건 악화로 인한 하반기 성장세 둔화로 5.0%의 연간실질성장이 전망되는데 이어, 2007년은 민간소비 및 건설투자의 호조 예상에도 불구하고 세계경제 성장률 하락에 따른 수출증가세 둔화로 인해 2006년 전망에 비해 다소 낮은 4.6%의 실질성장을 전망했다. 또한 2008년 이후에는 경제여건

이 안정됨에 따라 대내외 여건에 큰 변화가 없을 경우 잠재성장률 수준인 4% 후반 수준으로 수렴될 것으로 전망하고 있다.

그러나 근래 수출재화의 상대가격 및 환율 하락에 기인한 수입물가 하락 등으로 GDP 디플레이터 증가율이 하락하는 추세를 보이고 있다. 2005년의 경우 GDP 디플레이터 증가율이 -0.5%를 기록하면서 경상성장률이 실질성장률을 하회하는 현상이 나타났지만, 2006년은 GDP 디플레이터 증가율이 0.3%로 반전되고 2007년 이후는 2.1~2.5%의 GDP 디플레이터 증가율을 나타낼 전망이다. 이처럼 과거에 비해 낮은 GDP 디플레이터 증가율은 세수추계의 기초가 되는 경상성장률을 실질성장률에 보다 근접시킴으로써 세수의 소득탄력도 체감지수를 하락시키는 역할을 한다.

국회예산정책처(NABO)는 성장률 전망에서 최근의 경기부진을 감안하여 올해 행정부 성장률 예측치 5.0%보다 작은 4.8%<sup>8)</sup>로 예측한데 이어 2007년에는 행정부 예측치보다 0.3%p 작은 4.3%의 전망치를 제시했다. 이와 함께 경상성장률 전망에서는 행정부 예측치에 비해 2006년은 0.1%p 높은 5.4%를, 2007년은 0.9%p 낮은 5.8%를 각각 전망했다.

[표 I-1] 국가재정운용계획 기간 중 국내·해외성장률 전망

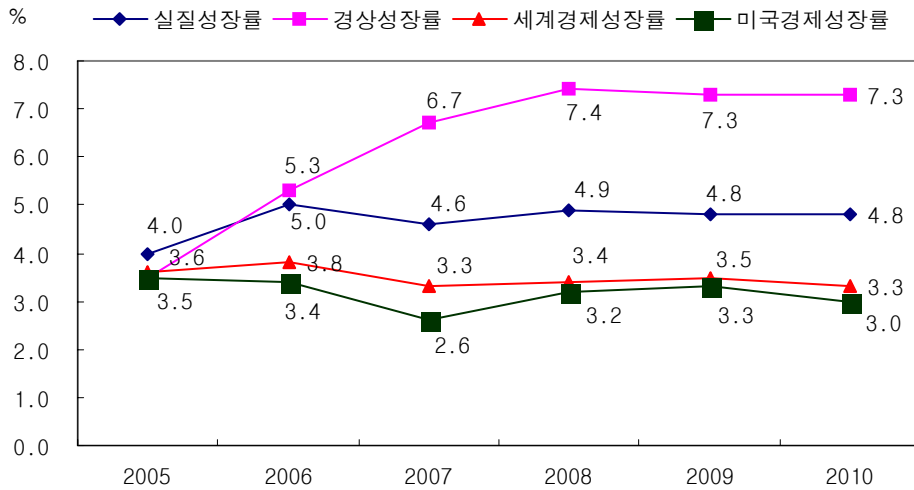
|              | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 실질성장률(%)     | 4.0          | 5.0          | 4.6          | 4.9          | 4.8          | 4.8          |
| 경상성장률(%)     | 3.5          | 5.3          | 6.7          | 7.4          | 7.3          | 7.3          |
| 세계경제<br>(미국) | 3.6<br>(3.5) | 3.8<br>(3.4) | 3.3<br>(2.6) | 3.4<br>(3.2) | 3.5<br>(3.3) | 3.3<br>(3.0) |

자료 : 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 9.

Global Insight(2006. 6)

8) 2006년 3분기 현재 전(前)분기 대비 성장률이 2분기 연속 1% 미만으로 나타났다.

[그림 I -1] 우리 경제성장률과 세계경제성장률



## (2) 총수입 전망

국가재정운용계획 기간 중 총수입 전망은, 성장률 전망을 기초로 하고 조세제도나 각종 정부수입관련 제도는 현행을 유지한다는 전제<sup>9)</sup>하에, 기준선전망 (Baseline Projection)으로 이루어지고 있다.

행정부는 향후 5년간의 성장률 등 경제전망을 토대로 계획기간 중 예산과 기금을 합친 총수입이 연평균 7.1% 수준으로 증가할 것으로 전망하고 있다. 예산(7.6% 증가) 중 일반회계는 내국세를 중심으로 연평균 7.9%, 특별회계는 자체세입의 감소로 연평균 5.1%, 기금은 사회보장성 기금의 수입 증가에도 불구하고 여타 기금의 융자회수금 감소로 연평균 6.0%의 증가율을 각각 전망하고 있다.

행정부 수입의 근간을 이루는 국세수입은 성장률의 잠재성장률로의 수렴과

9) 2005년 9월 확정된 일부 특별회계의 기금 전환 등 특별회계·기금의 정비방안에 따른 특별회계와 기금 간 그리고 특별회계와 일반회계 간 일부 소관 조정은 있었지만, 2006년 총수입 전체규모는 변동이 없었다.

종합부동산세 과세표준의 단계적 현실화 및 농어촌특별회계의 재산세 증가로 인해 연평균 증가율이 8.3%(일반회계 8.4%, 특별회계 7.7%)를 보여 경상성장률 평균 6.8%<sup>10)</sup>에 비해 1.5%p가 높은 것으로 전망되고 있다. 일반회계 세외수입은 행정부주식매각수입의 감소 등으로 연평균 -0.9%의 감소율을 보였다.

[표 I-2] 국가재정운용계획 기간 중 연차별 총수입 규모

(단위: 조원, %)

|               | 2006  | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 연평균<br>증가율 |
|---------------|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| 총수입<br>(증가율)  | 235.3 | 251.8<br>(7.0) | 269.8<br>(7.1) | 289.0<br>(7.1) | 309.1<br>(7.0) | 7.1        |
| 예 산<br>(증가율)  | 155.8 | 167.3<br>(7.4) | 181.0<br>(8.2) | 194.5<br>(7.4) | 208.6<br>(7.3) | 7.6        |
| 일반회계          | 138.3 | 148.9          | 161.2          | 173.8          | 187.2          | 7.9        |
| 국세수입          | 130.0 | 142.5          | 154.1          | 166.2          | 179.2          | 8.4        |
| 세외수입          | 8.3   | 6.4            | 7.1            | 7.6            | 8.0            | -0.9       |
| 특별회계          | 17.5  | 18.4           | 19.8           | 20.6           | 21.4           | 5.1        |
| 기 금<br>(증가율)  | 79.5  | 84.4<br>(6.2)  | 88.8<br>(5.1)  | 94.5<br>(6.5)  | 100.5<br>(6.3) | 6.0        |
| 사회보장성기금<br>수입 | 41.2  | 44.5           | 47.8           | 51.8           | 56.4           | 8.2        |

자료 : 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 9.

총수입 중 예산·기금비중은 2006~2010년 동안 1%p 내외의 차이로 거의 일정 수준을 유지하는 가운데, 예산은 66.2→67.5%로 1.3%p 증가하고 기금비중은 33.8→32.5%로 1.3%p 감소하며 기금 중 사회보장성기금수입이 차지하는 총수입에서의 비중은 17.5%→18.2%로 0.7%p 증가한다(사회보장성기금수입의 전체 기금에서의 비중은 51.8→56.1%로 4.3%p 증가).

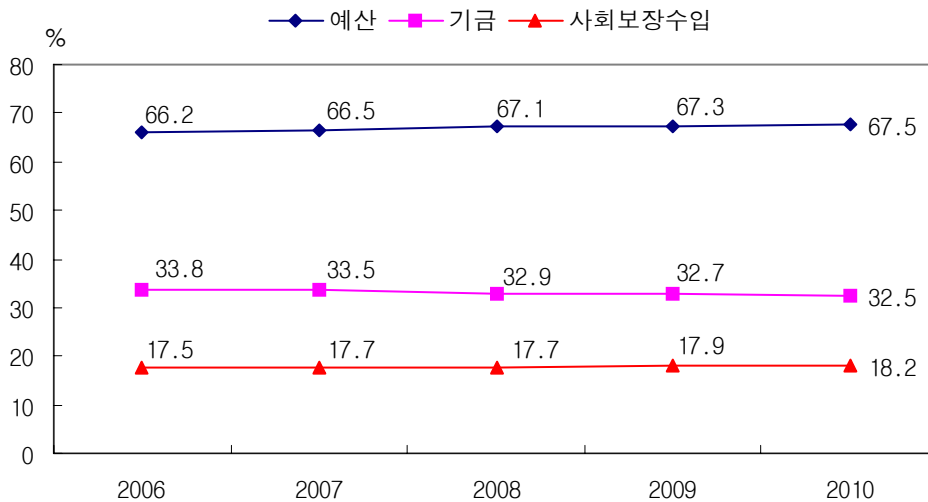
10) 2006~2010년의 경상성장률 단순평균임

[표 I-3] 총수입 중 예산·기금 비중 추이

(단위: %)

|                | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 예산             | 66.2           | 66.5           | 67.1           | 67.3           | 67.5           |
| 기금<br>(사회보장수입) | 33.8<br>(17.5) | 33.5<br>(17.7) | 32.9<br>(17.7) | 32.7<br>(17.9) | 32.5<br>(18.2) |
| (여타 기금)        | (16.3)         | (15.8)         | (15.2)         | (14.8)         | (14.3)         |

[그림 I-2] 총수입에서의 예산·기금 비중



성장 전망 차이에 따른 행정부와 NABO의 총수입 전망 차이를 살펴보면, NABO의 경우 총수입의 60%를 차지하는 국세의 경우 행정부보다 낮게 그리고 세외수입 등은 보다 높게 전망함으로써, 행정부가 NABO에 비해 2006년의 경우 2.9조원 많게 그리고 계획기간 전체에서는 총 18.1조원이나 많게 전망했다(2007년 4.1조원, 2008년 3.6조원, 2009년 4.1조원, 2010년 3.4조원). 이는 성장률

전망 및 세수추계방법<sup>11)</sup> 등 두 가지 요인에 기인한다. 행정부가 낙관적인 성장 전망을 할 경우 그로 인한 과도한 수입 전망이 야기하는 총지출을 통해 재정수지가 악화된다. 따라서 행정부는 신중하고 보수적인 경제전망과 함께 세수추계 방법을 정교화 하는 노력이 필요하다.<sup>12)</sup>

## 나. 총지출 계획

### (1) 총지출 여건

『2006년 계획』 기간 동안 총지출 연평균증가율은 6.4%로 전망되고 있다. 국가재정운용계획상의 총지출은 순계 개념으로 예산·기금의 지출에서 행정부 내부지출과 채무원금상환(보전지출)은 제외되고 있다. 행정부는 이번 계획을 통해 성장잠재력의 확충, 양극화 및 저출산·고령화 극복을 위한 재정소요는 물론 총수입의 경우처럼 특별회계 및 기금의 정비방안 등 지출변동요인을 반영하였다.

### (2) 총지출 전망

동 계획에 따르면 2006~2010년 동안 총지출 증가율은 총수입증가율 7.1%보다 0.7%포인트 낮게 책정되어 있다. 예산지출이 6.9% 증가할 전망이다 가운데 일반회계와 특별회계는 각각 8.0%와 3.2% 증가할 것으로 보이고, 기금지출은 5.1% 증가할 전망이다 바, 이는 회계·기금 간 정비방안이 반영된 결과이다.

이로써 계획기간 중 예산지출 증가율이 기금지출 증가율보다 1.8%p 높으며, 예산지출 증가율 중에서도 일반회계의 지출증가율이 특별회계에 비해 2배 이상 높은 증가율을 보이고 있다.

11) 일반적으로 세수추계는 거시변수추계모형, 진도비, 미시시뮬레이션(micro simulation) 등 다양한 방법을 통해 이루어지고 있고, NABO는 첫째 방법을 사용하지만 재정경제부는 국세수입 설명 외에는 총수입 전망 방법을 공개하지 않고 있다.

12) 자세한 내용은 본 책 II장 2절을 참조

[표 I-4] 국가재정운용계획 기간 중 총지출 규모

(단위: 조원, %)

|                         | 2006                    | 2007                    | 2008                    | 2009                    | 2010                    | 연평균<br>증가율 |
|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------|
| 총지출<br>(증가율)<br>(경상성장률) | 224.1<br>(6.9)<br>(5.3) | 238.5<br>(6.4)<br>(6.7) | 253.8<br>(6.4)<br>(7.4) | 269.9<br>(6.3)<br>(7.3) | 287.0<br>(6.3)<br>(7.3) | 6.4        |
| 예산<br>(증가율)             | 153.7<br>(-)            | 164.7<br>(7.2)          | 176.2<br>(7.0)          | 188.3<br>(6.8)          | 201.1<br>(6.8)          | 6.9        |
| 일반회계                    | 117.2                   | 126.7                   | 136.9                   | 147.3                   | 159.6                   | 8.0        |
| 특별회계                    | 36.5                    | 38.0                    | 39.3                    | 41.0                    | 41.5                    | 3.2        |
| 기금<br>(증가율)             | 70.4<br>(-)             | 73.8<br>(4.9)           | 77.6<br>(5.2)           | 81.6<br>(5.2)           | 85.9<br>(5.2)           | 5.1        |
| 사회보장지출                  | 15.2                    | 17.5                    | 19.8                    | 22.5                    | 25.3                    | 13.70      |

주: 1. 총지출은 예산·기금의 지출에서 행정부내부지출 및 채무원금상환(보전지출)을 제외한 것임.

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10.

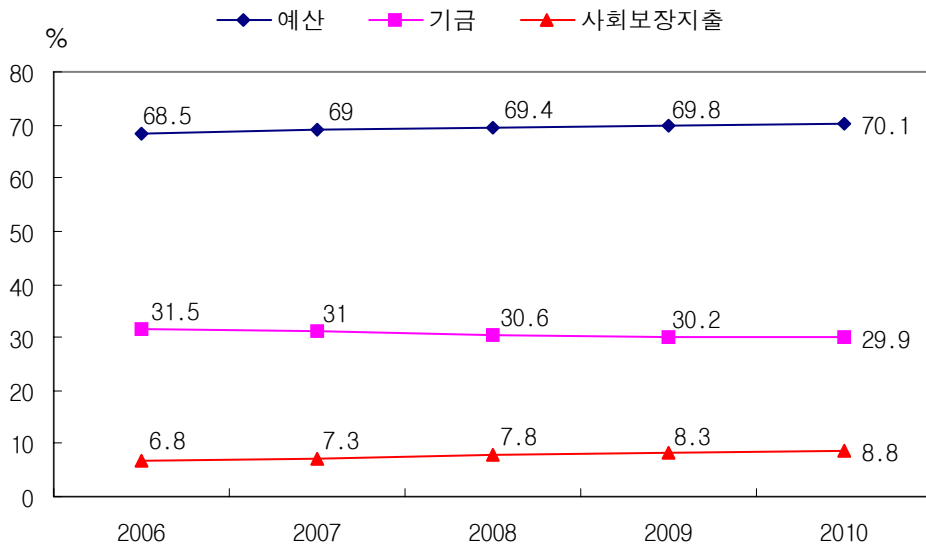
총지출 중 예산·기금의 비중을 살펴보면, 2006~2010년 동안 총수입에서의 비중이 거의 일정한 양상과는 달리, 예산은 68.5%→70.1%로 1.6%p 증가하는 반면 기금은 31.5→29.9%로 1.6%p 감소하여 총수입에서의 동 항목 비중 변동보다 0.3%p만큼 폭이 확대된다. 사회보장성 기금 지출이 총지출에서 차지하는 비중은 6.8→8.8%로 2.0%p 증가하며, 전체 기금 지출 중 사회보장성기금 지출의 비중은 21.5%에서 29.4%로 7.9%p 증가함으로써 기금수입중 사회보장성기금 수입의 비중이 4.3%p 증가한 데 비해 상대적으로 크게 증가하고 있다. 이는 지출 중 기금비중이 큰 보건·의료 지출이 급격히 증가하는 데 기인한다.

[표 I-5] 총지출 중 예산·기금 비중 추이

(단위: %)

|          | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 예산       | 68.5   | 69.0   | 69.4   | 69.8   | 70.1   |
| 기금       | 31.5   | 31.0   | 30.6   | 30.2   | 29.9   |
| (사회보장지출) | (6.8)  | (7.3)  | (7.8)  | (8.3)  | (8.8)  |
| (여타 기금)  | (24.7) | (23.7) | (22.8) | (21.9) | (21.1) |

[그림 I-3] 총지출에서의 예산기금 비중

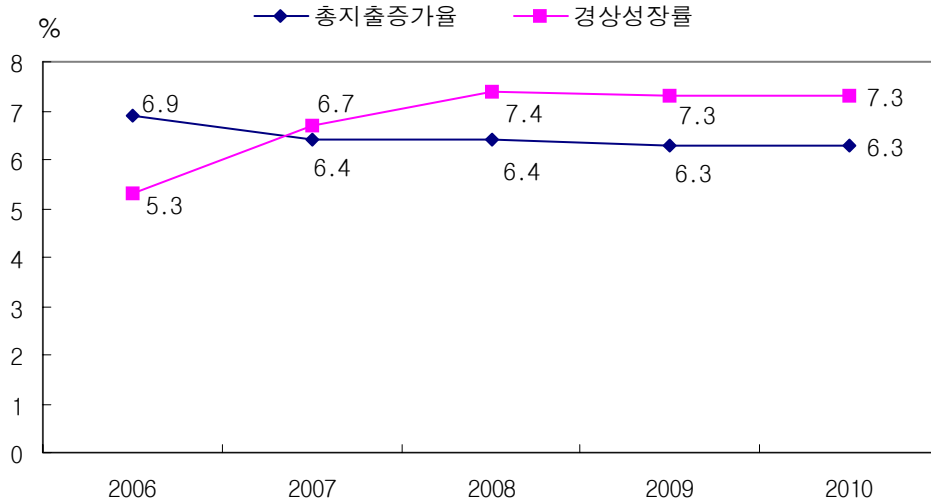


총지출 증가율은 계획기간 후반으로 갈수록 다소 낮아지고 있어 안정된 모습을 보여준다. 2006년도의 경우 총지출 증가율이 전년대비 6.9%로 경상성장률 5.3%를 상당수준 상회하여 확대재정기조를 보이지만, 2008년<sup>13)</sup> 이후 경상성장률이 총지출 증가율을 오히려 일정수준(1%p) 상회하고 있다

13) 2007년도는 추경예산을 기준으로 하면 재정운용이 긴축기조, 본예산을 기준으로 하면 확대 기조를 보인다.



[그림 I-4] 총지출 증가율과 경상성장률



총지출계획은 계획사업 이외의 국책사업이 더 이상 발생하지 않는다는 전제 하에 성립된 것이다. 따라서 동 지출계획이 유효하기 위해서는, 비록 국가재정운용계획이 연동체계로 운용되지만, 기본적으로 각 부처 주요사업비를 포함하여 총액배분의 윤곽이 사전적으로 그리고 구체적으로 결정되고 그에 상응한 중장기 사업관리체계가 확립되어야 한다.<sup>14)</sup>

#### 다. 재정수지 및 국가채무

『2006년 계획』에 따르면 통합재정수지와 관리대상수지는 2006년에 공적 자금 상황이 완료되면서 2007년 이후 GDP 대비 흑자 폭이 각각 1.5~2.0%와 -1.5~-0.8%를 나타내는 등 점진적으로 증가(개선)하는 것으로 전망된다. 이와 함께 사회보장성기금수지는 2006년 26.0조원에서 2010년에는 31.1조원까지 증가할 전망이다.

14) 자세한 내용은 본 책 3장 2절의 「분야별 자원배분 분석」을 참조

대GDP 국가채무비율은 이 같은 재정수지 개선의지에 따라 2006년에 33.4%를 기록하지만 2007년 이후 점차 감소하여 2010년에는 31.3%로 하락하는 것으로 나타난다.<sup>15)</sup>

[표 I-6] 통합재정수지 및 국가채무 전망

(단위; 조원, %)

|               | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 통합재정수지        | -0.9   | 13.3   | 15.9   | 19.0   | 22.1   |
| (대GDP 비율)     | (-0.1) | (1.5)  | (1.6)  | (1.8)  | (2.0)  |
| 관리대상수지        | -14.9  | -13.7  | -12.1  | -10.3  | -9.0   |
| (대GDP 비율)     | (-1.7) | (-1.5) | (-1.2) | (-1.0) | (-0.8) |
| 사회보장성<br>기금수지 | 26.0   | 27.0   | 28.0   | 29.3   | 31.1   |
| (대GDP 비율)     | (3.1)  | (3.0)  | (2.9)  | (2.8)  | (2.8)  |
| 국가채무          | 283.5  | 302.9  | 320.4  | 336.9  | 350.5  |
| (대GDP 비율)     | (33.4) | (33.4) | (32.9) | (32.3) | (31.3) |

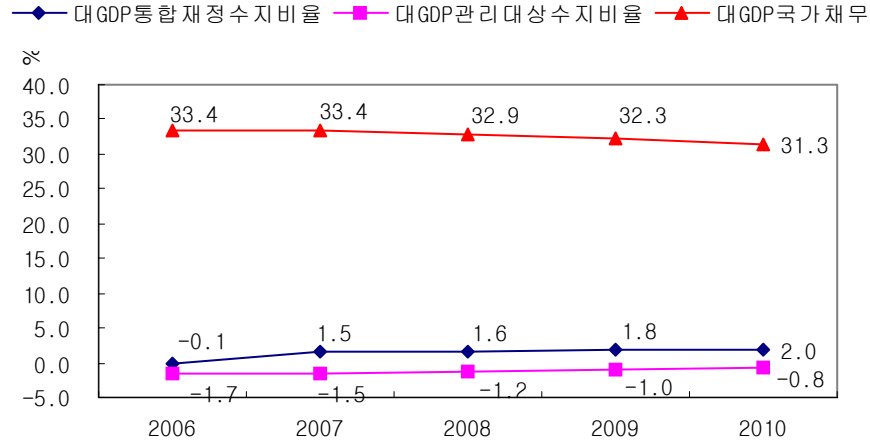
주: 관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성 기금(국민연금, 고용보험기금, 산재 보상보험기금, 사학연금기금) 수지를 제외한 것임

15) 일반적으로 대경상GDP 재정수지와 대GDP 국가부채비율의 관계(금융성 부채 등 금융성 부채는 제외)는 다음과 같다.

$$dt = d_{t-1}\{(1+r)/(1+g)\} - bt$$

d는 국가채무비율, r은 명목이자율, g는 경상성장률, b는 '기초재정수지(이자비용을 제외한 재정수지)'의 대GDP 비율이다. 국가채무비율이 증가하지 않을 조건은 기초재정수지비율이 전기국가채무비율의 조정비율보다 같거나 커야 한다. 다시 말해 기초재정수지가 0일 때 국가채무비율의 증가는 명목이자율이 경상성장률보다 클 때 가능하다. 결국 국가채무비율의 변화는 전년도 채무비율에서 명목이자율과 경상성장률의 상대적 크기 및 대GDP 재정수지(기초재정수지)비율에 의해 결정된다.

[그림 I-5] GDP 대비 통합재정수지·관리대상수지·국가채무 비율



국회예산정책처는 2007년도 기준 행정부보다 경상성장률을 0.9%p 낮게 전망하고 있고 이를 통해 통합재정수지 및 관리대상수지를 4.1조원 적게, 국가채무는 행정부(302.9조원, 대GDP 33.4%)보다 4.1조원 많은 307조원(대GDP 34.1%)으로 전망하고 있다(재정수지의 경우 행정부와 NABO 차이는 총지출을 행정부 안대로 받아들일 때 연도별 총수입 차이와 동일하며, 국가채무는 재정수지 차이가 연도가 지나면서 누적되므로 차이는 좀 더 벌어진다).<sup>16)</sup>

외환위기 이후 급증한 국가채무의 원인은 한시적인 공적자금 국채전환 외에 주로 외환시장 안정용 국채발행과 일반회계 재정적자보전용 국채발행의 증가에 기인하므로, 세입기반 확충 및 지출상한선 설정과 외환시장 개입의 수위 조절 등 국가채무 발생에 대한 적절한 대책 수립과 함께 이미 발생한 국가채무에 대해서는 유가증권 등을 포함한 자산부채종합관리(ALM) 등 관리전략이 필요하다. 또한 근본적인 국가채무 억제방안으로는 재정수지 개선과 함께 재정·

16) 2006~2010년 동안 행정부(A)와 NABO(B) 간 재정수지 차이(A-B, 조원)는 2.9, 4.1, 3.6, 4.1, 3.4이며 국가채무 차이(A-B, 조원)는 국세수입 부족을 기준으로 0.0, -1.1, -3.5, -7.2, -12.5로 각각 나타난다. 자세한 내용은 본 책 제3장 제1절을 참조.

금융정책 등 효율적인 정책조합(Policy Mix)을 통해 금리의 하향안정과 성장률 제고를 도모하는 것이 필요하다.

## 라. 자원배분

『2006년 계획』에 의한 자원배분 양상을 살펴보면, 사회분야는 다른 분야에 비해 점진적으로 확대되는 모습을 보이는 반면, 경제 분야는 향후 민간의 역할을 중시함으로써 점차 축소되는 모습을 보인다.

세부적인 배분 현황은 사회분야 중 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지·보건 분야가 5년 동안 25.0%에서 27.7%로 2.7%p, 교육 분야는 12.8%에서 13.7%로 0.9%p, 국방 분야는 10.0%에서 10.7%로 0.7%p로 각각 증가하는 반면, 수송·교통 등·농림해양·산업중소기업 등 경제 분야 중 핵심 3분야는 20.6%에서 16.9%로 3.7%p로 감소하며, 환경, 문화·관광, 통일·외교, 균형발전 등 4개 분야의 경우 계획기간 동안 전체 지출에서 차지하는 비중이 동일하게 책정되어 있다.<sup>17)</sup>

[표 I-7] 주요 분야의 배분 비중 추이

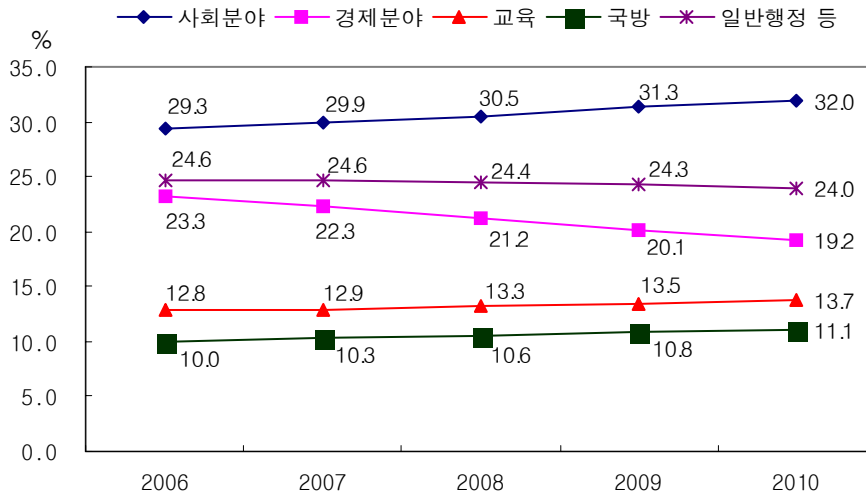
(단위: %)

|         | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------|------|------|------|------|------|
| 사회      | 29.3 | 29.9 | 30.5 | 31.3 | 32.0 |
| 경제      | 23.3 | 22.3 | 21.2 | 20.1 | 19.2 |
| 교육      | 12.8 | 12.9 | 13.3 | 13.5 | 13.7 |
| 국방      | 10.0 | 10.3 | 10.6 | 10.8 | 11.1 |
| 일반 행정 등 | 24.6 | 24.6 | 24.4 | 24.3 | 24.0 |

주: 상기 분류에서 사회분야(결산기준)에 속하는 지역개발분야(수자원, 지역 및 도시, 산업단지)를 경제 분야로 옮길 경우 사회분야는 2006~2010년에서 27.9%, 28.8%, 29.2%, 29.9%, 30.5%로 작아지는 대신 경제 분야는 24.7%, 23.4%, 22.5%, 21.5%, 20.7%로 각각 조정됨

17) 자세한 내용은 III장에서 서술

[그림 I-6] 분야별 자원배분비중 추이



### 3. 종전 국가재정운용계획과의 비교

#### 가. 국가재정운용계획의 비교

국가재정운용계획은 기본적으로 연동계획인 관계로 당시의 경제여건 및 재정운용여건의 변화에 따라 총량 및 자원배분이 일정부분 조정·보완된다. 『2006년 계획』을 1년 전 수립된 『2005년 계획』과 동일 기간(2006~2009년)을 대상으로 비교하면, 우선 총량지표인 성장률 및 총수입 그리고 ‘정책의지가 표출된’ 총지출에서 차이가 발생할 뿐만 아니라 재정수지 및 국가채무도 상응한 차이를 나타낸다. 이와 함께 주요 분야별 자원배분도 총지출 등 총량지표의 변동과 경제사회적 여건 변화에 따른 새로운 자원배분전략(allocation strategy)에 따라 다소 변화하는 모습을 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 재정정책(총수입 및 총지출)의 일관성 여부를 검토하는 차원에서 『2006년 계획(2006~2010년)』을 종전의 두 계획(『2005년 계획』 및

『2004년 계획』)과 비교함으로써 국가재정운용계획 수립에 관한 정책적 시사점을 모색하고 아울러 관련 제도의 개선방안도 찾고자 한다.

## (1) 성장률 등 총량변수의 차이

### (가) 성장률 전망

『2006년 계획』의 성장률 전망치를 『2005년 계획』과 비교하면, 계획 해당연도인 2006년의 경우 5.3%의 경상성장률을 보임으로써 『2005년 계획』의 2006년도 전망치 7.5%에 비해 2.2%p나 낮아졌다. 이는, 2006년도의 실질성장률 전망이 2005·2006년 두 계획에서 동일함에도 불구하고, 2005년도의 GDP디플레이터<sup>18)</sup> 상승률이 환율하락 등에 의해 음수(-0.5%)로 하락한 데 이어 2006년에도 GDP디플레이터가 2005년도와 유사한 경제여건으로 인해 동일한 영향을 받은 데 기인하고 있다.

2007년은 최근의 다소 어두운 경제전망을 반영하여 실질성장률이 하락하고 GDP디플레이터 상승률도 2006년 기조의 연속으로 다소 낮게 전망(2.1%)됨으로써 경상성장률은 『2005년 계획』 대비 0.7%p 낮은 6.7%의 전망치를 보였다. 2008년 이후에 대해 『2005·2006년 계획』에서 실질 및 경상성장률 모두 동일한 전망치<sup>19)</sup>를 나타내고 있는 바, 이는 정책당국의 의지를 일부 담고는 있지만 1년 이후의 경제여건에 적지 않은 변화가 발생한 상황을 감안하면 기준연도(2006년)를 시작으로 하는 성장률 기조 변화가 제대로 반영되지 않은 것으로 판단된다.

18) GDP디플레이터(경상GDP를 실질GDP로 나눈 사후적인 값)는 국민소득에 영향을 주는 모든 물가요인을 포괄하는 개념으로서, GDP 추계 시에는 생산자물가(PPI)와 소비자물가(CPI)뿐만 아니라 수출입물가지수, 임금, 환율 등 각종 가격지수가 종합적으로 이용되고 있다.

19) 동일한 성장률이지만 기준 연도의 실적 차이로 인해 실제의 GDP 증가는 달라진다.

[표 I-8] 행정부의 경제성장률 전망

(단위: %)

|                   |       | 2004  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 「2006년 계획」<br>(A) | 경상성장률 | -     | 3.5  | 5.3  | 6.7  | 7.4  | 7.3  | 7.3  |
|                   | 실질성장률 | -     | 4.0  | 5.0  | 4.6  | 4.9  | 4.8  | 4.8  |
| 「2005년 계획」<br>(B) | 경상성장률 | -     | 4.8  | 7.5  | 7.4  | 7.4  | 7.3  | -    |
|                   | 실질성장률 | -     | 3.8  | 5.0  | 4.9  | 4.9  | 4.8  | -    |
| 「2004년 계획」        | 경상성장률 | 8% 수준 |      |      |      |      | -    | -    |
|                   | 실질성장률 | 5% 대  |      |      |      |      | -    | -    |
| 차이<br>(A-B)       | 경상성장률 | -     | 1.3  | -2.2 | -0.7 | 0.0  | 0.0  | -    |
|                   | 실질성장률 | -     | 0.2  | 0.0  | -0.3 | 0.0  | 0.0  | -    |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 9.  
 대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10.  
 대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10.

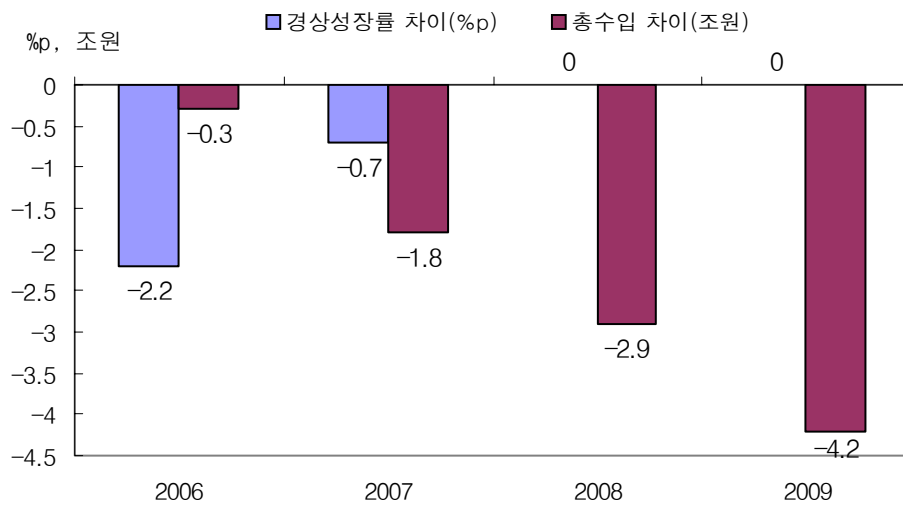
(나) 총수입 전망

경상성장률을 근간(기본변수)으로 하는 국세수입 등 총수입전망은 『2004년 계획』 이후 『2005·2006년 계획』 을 거치면서 전망치가 전년도 계획에 비해 일정 범위에서 가속적으로 낮아지고 있다. 즉, 『2006년 계획』 의 총수입전망치는 『2005년 계획』 에 비해 4년(2006~2009년) 동안 0.3조~4.2조원 작아지고 있고 『2005년 계획』 은 『2004년 계획』 에 비해 4년(2005~2008년) 동안 3.2조~11.0조원 작아졌다. 이로써 수입전망이 연도를 지나면서 성장률의 하락 등 수입여건 변화를 잘 반영하고 있음을 알 수 있다.

특히 2006년도의 경우 『2006년 계획』 에서 경상성장률 전망치가 『2005년 계획』 에서의 전망치보다 2.2%p 하락하면서 총수입전망치가 0.3조원 작아진 반면, 2008년도와 2009년도의 경우 경상성장률 전망치가 두 계획에서 7.4%와

7.3%로 동일함에도 불구하고 『2006년 계획』에서의 2008년도 및 2009년도 총 수입전망치가 『2005년 계획』에 비해 2.9조원과 4.2조원이 각각 작아졌다. 이는 2006년을 기준으로 하는 실제 성장률 변동을 가정할 때 국세수입 등 총수입의 소득탄력도가 그만큼 커짐을 의미한다.

[그림 I -7] 2006~2009년의 경상성장률 및 총수입 차이 현황





[표 I-9] 연차별 총수입 규모

(단위: 조원, %)

|               | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 연평균<br>증가율 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 「2006년 계획」(A) | -     |       | 235.3 | 251.8 | 269.8 | 289.0 | 309.1 | 7.1        |
| 「2005년 계획」(B) | -     | 222.4 | 235.6 | 253.6 | 272.7 | 293.2 | -     | 7.2        |
| 「2004년 계획」(C) | 213.1 | 225.6 | 244.9 | 263.0 | 283.7 | -     | -     | 7.4        |
| 차이(A-B)       | -     | -     | -0.3  | -1.8  | -2.9  | -4.2  |       | -0.2       |
| 차이(B-C)       | -     | -3.2  | -9.3  | -9.4  | -11.0 | -     | -     | -0.2       |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 9.  
 대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10.  
 대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10.

(다) 총지출 전망

『2006년 계획』의 총지출 전망은, 총수입전망이 전년 계획 대비 감소한 것과는 달리, 『2005년 계획』 대비 증가하는 양상을 보이고 있다. 즉 2006~2009년 동안 총수입전망이 『2005년 계획』 대비 -0.3~-4.2조원의 감소(-)를 나타낸 반면 총지출은 전년 계획 대비 2.7~3.9조원의 증가를 보이고 있다. 이 같은 증가는 『2005년 계획』의 『2004년 계획』 대비 동일연도 대상 총지출 증가에 비해 더욱 커졌음을 보여준다.

[표 I-10] 총지출 규모

(단위: 조원, %)

|               | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 연평균<br>증가율 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 「2006년 계획」(A) | -     |       | 224.1 | 238.5 | 253.8 | 269.9 | 287.0 | 6.4        |
| 「2005년 계획」(B) | -     | 208.7 | 221.4 | 234.8 | 249.9 | 266.0 | -     | 6.3        |
| 「2004년 계획」(C) | 196.2 | 208.0 | 220.7 | 234.2 | 250.9 | -     | -     | 6.3        |
| 차이(A-B)       | -     |       | 2.7   | 3.7   | 3.9   | 3.9   |       |            |
| 차이(B-C)       | -     | 0.7   | 0.7   | 0.6   | -1.0  | -     | -     |            |

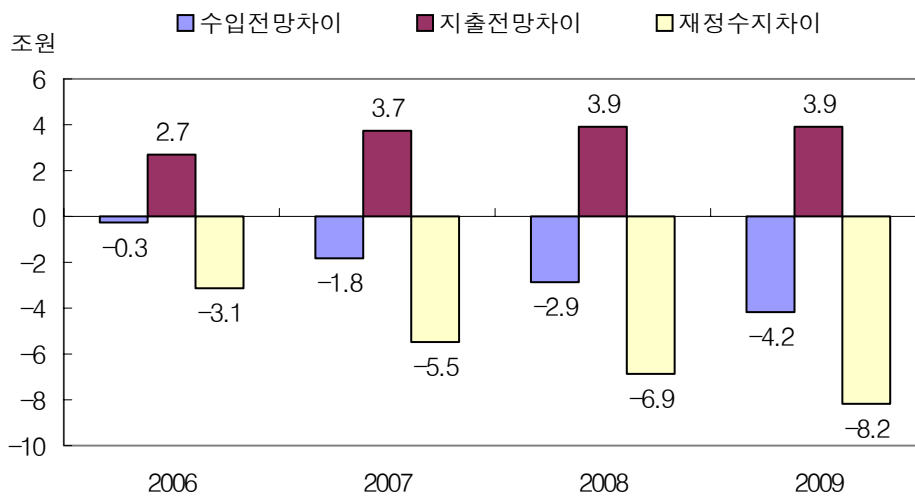
주: 2005~2006년 공적자금 상환소요 제외.

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 9.

대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10.

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10.

[그림 I-8] 『2006년 계획』 과 『2005년 계획』 의 동일기간 전망차이



(라) 통합재정 및 국가채무 전망

통합재정수지(총수입전망-총지출전망)는 『2006년 계획』 기간 동안 -0.9조원에서 22.1조원으로 전망되면서 흑자규모가 점차 증가하는 양상을 보이고 있다. 특히 공적자금 상환 소요(지출에서 제외)가 완료되는 2006년도의 -0.9조원의 재정적자 이후 2007년도에는 13.3조원의 흑자로 반전되면서 흑자가 수입에서 지출을 차감한 수치와 동일하게 전망되어 있다.

『2006년 계획』을 『2005년 계획』과 비교하면, 2006~2009년 동안 재정수지 흑자가 일정 폭만큼 감소하는 양상을 보여 재정수지 전망 차이가 -3.1~8.2조원에 달하고 있다. 이는 『2005년 계획』의 『2004년 계획』 대비 2005~2008년의 재정수지 전망 차이인 -3.9~-10.0조원에 비해 상기 수입전망 및 지출전망의 차이로 인해 그 규모가 절대치 기준으로 작아졌다.

관리대상수지(통합재정수지-사회보장성기금수지)<sup>20)</sup> 전망 역시 『2006년 계획』 기간 동안 -14.9조원에서 -9.0조원으로 흑자 폭이 점차 감소하는 양상을 보였고, 『2005년 계획』과 비교할 경우 전망 차이는 2006~2009년 동안 -3.2~-0.6조원으로 2008년도 이후 급속히 적자규모가 감소하고 있다. GDP 대비 관리대상수지비율을 보면 2006년도의 -1.7%에서 점차 증가하여 2010년에는 -0.8%로 ‘±1% 내’ 목표에 도달한다. 『2005년 계획』을 『2004년 계획』과 비교하면 2005~2008년 동안 전망치 차이가 -3.9~-10.0조원으로 나타남으로써 『2006년 계획』의 『2005년 계획』 대비 관리대상수지 전망에 비해 적자규모가 큰 것으로 나타났다.

---

20) 2003~2006년 동안은 관리대상수지 계산 시 공적자금 상환 소요분(국채전환)이 더해진다.

[표 I-11] 재정수지 전망

(단위: 조원, %)

|                            |                        | 2004           | 2005            | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010           |
|----------------------------|------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| 통합<br>재정수지                 | 「2006계획」(A)<br>(GDP대비) | -              | -               | -0.9<br>(-0.1)  | 13.3<br>(1.5)   | 15.9<br>(1.6)   | 19.0<br>(1.8)   | 22.1<br>(2.0)  |
|                            | 「2005계획」(B)<br>(GDP대비) | -              | 1.7<br>(0.2)    | 2.2<br>(0.3)    | 18.8<br>(2.0)   | 22.8<br>(2.3)   | 27.2<br>(2.5)   | -              |
|                            | 「2004계획」(C)<br>(GDP대비) | 3.3<br>(0.4)   | 5.6<br>(0.7)    | 12.2<br>(1.3)   | 28.9<br>(2.9)   | 32.8<br>(3.1)   | -               | -              |
|                            | 차이(A-B)<br>(%포인트)      | -              | -               | -3.1<br>(-0.4)  | -5.5<br>(-0.5)  | -6.9<br>(-0.7)  | -8.2<br>(-0.7)  | -              |
|                            | 차이(B-C)<br>(%포인트)      | -              | -3.9<br>(-0.5)  | -10<br>(-1.0)   | -10.1<br>(-0.9) | -10<br>(-0.8)   | -               | -              |
| 관<br>리<br>대<br>상<br>수<br>지 | 「2006계획」(A)<br>(GDP대비) | -              | -               | -14.9<br>(-1.7) | -13.7<br>(-1.5) | -12.1<br>(-1.2) | -10.3<br>(-1.0) | -9.0<br>(-0.8) |
|                            | 「2005계획」(B)<br>(GDP대비) | -              | -12.1<br>(-1.5) | -11.7<br>(-1.3) | -10.7<br>(-1.1) | -10.5<br>(-1.0) | -9.7<br>(-0.9)  | -              |
|                            | 「2004계획」(C)<br>(GDP대비) | -7.2<br>(-0.9) | -8.2<br>(-1.0)  | -5.4<br>(-0.6)  | -2.9<br>(-0.3)  | -0.5<br>(-0.0)  | -               | -              |
|                            | 차이(A-B)<br>(%포인트)      | -              | -               | -3.2<br>(-0.4)  | -3.0<br>(-0.4)  | -1.6<br>(-0.2)  | -0.6<br>(-0.1)  | -              |
|                            | 차이(B-C)<br>(%포인트)      | -              | -3.9<br>(-0.5)  | -6.3<br>(-0.7)  | -7.8<br>(-0.8)  | -10.0<br>(-1.0) | -               | -              |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 9.

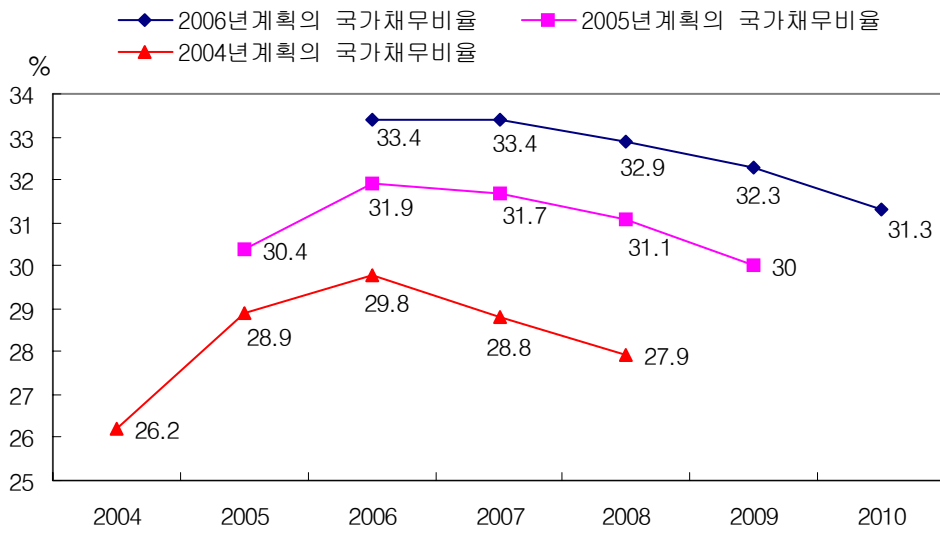
대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10.

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10.

국가채무는 『2006년 계획』에서 2006·2007년도의 대GDP 비율 33.4%를 정점으로 2010년도에는 31%대로 전망된다. 이는 『2005년 계획』에서 2006년도의 GDP 대비 31.9%를 정점으로 하락하여 2009년에는 대GDP 비율 30.0%수준을 전망한 사실과 비교할 때 정점 연도의 전망치가 1.5%p 차이가 발생한다. 또 『2004년 계획』에서도 역시 2006년에 국가채무비율이 정점이 되리라는 전망을

했고, 이 때의 대GDP 비율은 29.8%였다. 따라서 『2006년 계획』의 『2005년 계획』 대비 전망치 차이는 2006~2009년 동안 대GDP 비율로 1.5~2.3%였고, 『2005년 계획』의 『2004년 계획』 대비 전망치 차이는 2005~2008년 동안 1.5~3.2%로 나타났다.

[그림 I-9] 연도별 계획의 국가채무비율 전망비교



[표 I-12] 국가채무 전망

(단위: 조원, %)

|                           | 2004            | 2005            | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            |
|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 「2006년 계획」 (A)<br>(GDP대비) | -               |                 | 283.5<br>(33.4) | 302.9<br>(33.4) | 320.4<br>(32.9) | 336.9<br>(32.3) | 350.5<br>(31.3) |
| 「2005년 계획」 (B)<br>(GDP대비) | -               | 248.1<br>(30.4) | 279.9<br>(31.9) | 298.5<br>(31.7) | 314.1<br>(31.1) | 325.8<br>(30.0) | -               |
| 「2004년 계획」 (C)<br>(GDP대비) | 204.5<br>(26.2) | 243.4<br>(28.9) | 271.2<br>(29.8) | 283.5<br>(28.8) | 296.5<br>(27.9) | -               | -               |
| 차이(A-B)<br>(%포인트)         | -               | -               | 3.6<br>(1.5)    | 4.4<br>(1.7)    | 6.3<br>(1.8)    | 11.1<br>(2.3)   | -               |
| 차이(B-C)<br>(%포인트)         | -               | 4.7<br>(1.5)    | 8.7<br>(2.1)    | 15.0<br>(2.9)   | 17.6<br>(3.2)   | -               | -               |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 9.  
 대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10.  
 대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10.

## (2)재원배분 비교

『2006년 계획』을 위시하여 『2005년 계획』과 『2004년 계획』의 재원배분을 ‘5년 평균’을 통해 개략적인 모습을 살펴보면, 사회복지(보건 및 지역개발 포함)는 세 계획에 걸쳐 19.4%에서 27.7%로 8.3%p 증가한 반면, 경제사업은 25.6%에서 21.2%로 4.4%p 감소하는 양상을 보인다.

교육 및 국방은 각각 13.4%에서 13.2%, 10.3%에서 10.6%로 증가함으로써 환경 및 문화·관광과 함께 재원배분비중이 7년(2004~2010년) 동안 거의 일정 수준을 유지함을 보여준다. 일반 행정 등 기타 부문은 사회복지와 경제부문 비중의 상쇄작용등으로 인해 28.3%에서 24.4%로 3.9%p 감소하고 있다.

[표 I-13] 2004·2005·2006년 국가재정운용계획 상 주요 자원배분비중 평균

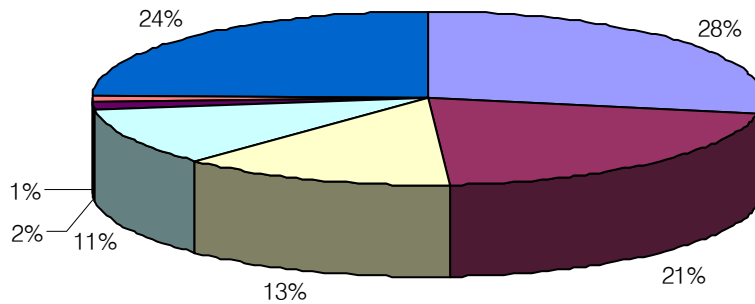
(단위: %)

|                   | 2004년 계획<br>(2004~2008) | 2005년 계획<br>(2005~2009) | 2006년 계획<br>(2006~2010) |
|-------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 사회복지·보건 평균        | 19.4                    | 25.2                    | 27.7                    |
| 경제사업 평균           |                         |                         |                         |
| -수송교통 등           | 25.6                    | 22.2                    | 21.2                    |
| -농림·해양            |                         |                         |                         |
| -산업·중소기업          |                         |                         |                         |
| 교육 평균             | 13.4                    | 13.2                    | 13.2                    |
| 국방 평균             | 10.3                    | 10.6                    | 10.6                    |
| 환경                | 1.8                     | 1.7                     | 1.7                     |
| 문화관광              | 1.2                     | 1.3                     | 1.2                     |
| 기타(일반 행정 등)<br>평균 | 28.3                    | 25.8                    | 24.4                    |

- 주 : 1. 상기 배분비율은 『2004년 계획』 기준으로 동일한 항목을 기준으로 계산됨  
 2. '수송교통 등'은 『2004년 계획』의 경우 SOC가 수송교통을 대체함  
 3. 지역개발은 사회복지에 포함  
 4. '일반 행정 등'은 공공질서·안전, 통일외교 등 나머지 분야임

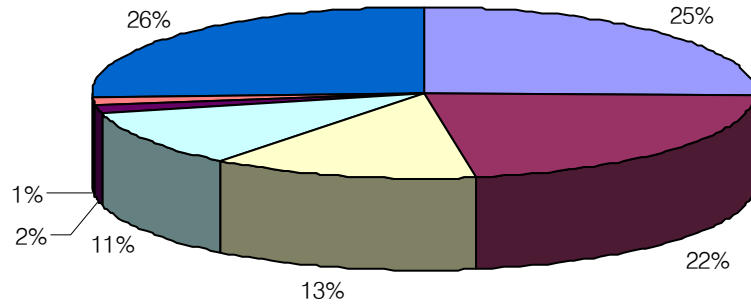
[그림 I-10] 2006년 계획의 자원배분

■ 사회복지 ■ 경제사업 □ 교육 □ 국방 ■ 환경 ■ 문화관광 ■ 기타(일반 행정 등)



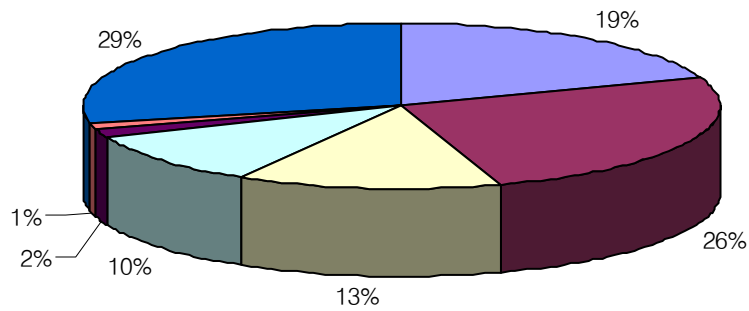
[그림 I-11] 2005년 계획의 자원배분

■ 사회복지 ■ 경제사업 □ 교육 □ 국방 ■ 환경 ■ 문화관광 ■ 기타(일반 행정 등)



[그림 I-12] 2004년 계획의 자원배분

■ 사회복지 ■ 경제사업 □ 교육 □ 국방 ■ 환경 ■ 문화관광 ■ 기타(일반 행정 등)





## 4. 국가재정운용계획의 실효성 제고 방안

### 가. 신중한 거시경제 전망

일반적으로 재정운용결과에 대해 영향을 미치는 요인은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 경제성장률 등 경제성과이며, 둘째는 재정규율에 대한 정치의지이며, 셋째는 예산과정에서의 제도적 장치이다.<sup>21)</sup>

행정부가 당면하는 핵심적인 재정위험(fiscal risk)은 예산편성의 기초가 되는 경제전망에서 예측치와 실제치의 차이에 기인한다. 따라서 신중하고 보수적인 경제전망은 국가재정운용계획의 기간 전체를 통해 세입전망(baseline projection)의 바탕이 된다는 점에서 중요하다. 낙관적 경기전망은 낙관적인 세입전망을 통해 지출기조를 상향조정하여 재정수지와 국가채무 등 총량목표 달성에 차질을 초래하는 등 재정규율을 악화시킴으로써 중기재정계획의 실효성을 저하시키게 된다. 영국, 캐나다, 네덜란드 등 선진국가에서는 제도적 장치를 통해 낙관적인 경제전망 및 재정전망의 가능성을 사전에 차단하고 있다.<sup>22)</sup>

구체적으로 캐나다의 경우 행정부예측치보다 민간부문 예측치들의 평균을 다소 낮춰 사용하는 등 체계적으로 하향편의(downward bias)를 가진 경제전망을 사용하였다. 즉 경제전망에 사용되는 이자율을 민간 예측치 평균에 비해 다소(0.5~1.0%p) 높은 수치를 거시계량모형에 투입함으로써 경제활동 예측치를 전반적으로 하향 조정하게 된다. 이와 함께 우발적 재정적자에 대비하는 차원에서 용도가 '적자보전'에 한정되어있는 예비비(contingency reserve)를 사용하고 있다.

21) Jón Bröndal, "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends," *OECD Journal on Budgeting*, 2003.5. Vol 2, No. 4.

22) 중기재정계획수립 시 낙관적 경기전망을 방지하기 위해서 영국의 경우는 감사원이 재무부의 경제전망 가정에 대해 검토하는 제도적 장치를 마련하고 있으며, 캐나다는 민간경제예측기관(20여개)의 전망평균치를 보수적으로 조정하여 사용하고 있다. 또한 네덜란드의 경우는 독립기구인 중앙계획국(CPB)이 작성한 2개의 전망치 중에서 보수적인 것을 사용한다.

실제로 2004년의 경우 행정부전망치는 실질성장률 5% 내외였지만 실적은 4.7%에 그쳤고 2005년의 경우에도 행정부전망치는 실질성장률 5%였지만 실적은 4.0%에 그침으로써 연속적인 세수부족현상이 나타났었다.

## 나. 자원배분 분류체계의 확립

「2006년 국가재정운용계획」을 기준으로 ‘자원배분분야’를 살펴보면, 프로그램예산 편성을 전제로 예비비를 포함해 총 16개(실질적으로는 15개)로 편성되고 있다. 이는 「2006년도 예산안편성지침 및 기준」에서 기능별세출예산이 총 6개 분야(기능, 100~600)로 구분되었던 것이 「2007년도 예산안편성 및 기금운용계획안작성지침」에 의해 16개(010~160)의 분야로 개편된 것이다. 그러나 통합재정수지는 IMF의 GFS와 재정경제부의 결산기준이 모두 10개의 기능(function)으로 분류되어 있다.

국가재정운용계획과 통합재정(국내기준 및 IMF기준) 간에 관련 세출기능을 비교하면 첫째, IMF 기준의 일반 공공행정(01; general public services)<sup>23)</sup>은 국공채원리금 지출과 중앙·지방행정부간 경상이전만을 명기하고 있는 반면, 우리나라 통합재정의 일반 공공행정은 입법·재정·외무, 기초연구, 일반 행정 등 5개 항목이 포함되는 대신 지방행정부이전은 ‘주 분류 외의 지출’로 분류되어 있다. 또 국가재정운용계획상의 일반 공공행정(010)은 통합재정과 유사하지만 행정부자원관리를 포함한 6개 부문으로 분류되어 있다.

둘째, 환경보호는 국가재정운용계획(070) 및 IMF 기준(05)에는 명기되어 있지만 통합재정에는 제외되어 있다. 그러나 국가재정운용계획의 환경보호 중 ‘상하수도·수질’은 통합재정의 ‘주택건설 및 지역사회개발’에 포함되어있는 ‘물공급’ 및 ‘위생 정화’와 그 의미가 유사하다.

셋째, 통합재정의 ‘주택건설 및 지역사회개발’은 IMF 기준(06)과 동일하지만 국가재정운용계획에는 주택이 사회복지(080)에 그리고 지역(사회)개발은 ‘국

23) IMF의 「정부재정통계」는 행정부활동을 서술하면서 「Table 1. 정부수입」에 이어 「Table 7. 정부기능별 지출」을 10가지(701~710)로 분류한다.

토 및 지역개발(140)'에 각각 분산되어 있다.

이 같은 점을 감안하여 현행 예산안 및 국가재정운용계획안(2007년 기준)과 통합재정(결산)의 세출기능(재원배분)을 재정통계의 일관성 확보와 분석 검토의 수월성 차원에서 10개 또는 사회·경제·국방·교육·일반행정 등 5개로 조정·정리하면 다음과 같다.

[표 I-14] 국가재정운용계획과 통합재정의 세출기능 현황

| 기능별                             | 국가재정운용계획 및 예산안   | 통합재정  | (국가재정운용계획 ⇒ 통합재정)의 정리구조                |
|---------------------------------|--|---|--|
| 방위(200)                         | ○ 국방   | ○ 국방  | 상호 분류 동일                               |
| 교육(310)                         | ○ 교육   | ○ 교육  | 상호 분류 동일                               |
| 사회개발(300)                       | ○ 사회복지(340)<br>○ 보건(347)<br>○ 문화 및 관광(320)<br>○ 지역개발(350)*                   | ○ 사회보장 및 복지<br>○ 보건<br>○ 오락·문화·종교<br>○ 주택건설 및 지역 사회 개발(350) | 지역개발 ⇒ 주택 건설 및 지역(사회) 개발               |
|                                 | ○ 환경보호(330)  |   | 환경보호 ⇒ 주택 건설 및 지역사회 개발                 |
| 경제개발(400)                       | ○ 농림해양수산(410)<br>○ 산업중소기업(430)<br>○ 수송 및 교통(450)<br>○ 과학기술(460)<br>○ 통신(455) | ○ 경제사업(연료 및 에너지, 농림수산, 광제조업 및 건설, 수송 및 통신, 기타경제사업)          | 농림·해양, 산업·중소기업, 수송·교통, 과학기술, 통신 ⇒ 경제사업 |
| 일반 공공행정 및 기타<br>(100, 500, 600) | ○ 일반 공공행정<br>○ 공공질서 및 안전   | ○ 일반 공공행정<br>○ 공공질서 및 안전                                    |  |
|                                 | ○ 통일외교   | ○ 주 분류 외 지출   | 통일외교 ⇒ 일반 공공행정                         |
| 5개                              | 15개  | 10개   | 15 ⇒ 10개                               |

자료 : 재정경제부, 『2004회계연도 한국통합재정수지』  
 기획예산처, 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 작성 지침』  
 IMF, *Government Finance Statistics, YEARBOOK 2005.*

상기 분류체계 문제는 효율적인 사업관리 및 재정정보 공개 등을 위해 2007년부터 가동되는 디지털 예산회계시스템의 구축에 충분히 고려됨으로써, 사업(분야 또는 부문)의 체계적 관리와 일관성 있는 재정통계의 확보를 통해 재정운용의 효율성이 제고되도록 하는 것이 중요하다. 특히 행정부에서 분류하고 있는 ‘복지 및 삶의 질’ 분야에는 현재 농림부 소관의 「농림어업인 삶의 질 향상」 사업과 각종 소득보전사업 등 실제로 보면 복지사업성격을 띠는 사업들이 제외되고 경제 분야 사업들로 분류되고 있는 등 분류상의 오류가 지적되고 있다.

#### 다. 예산안·국가재정운용계획의 바람직한 모습

2006년 10월 『2006~2010년 국가재정운용계획』이 『2004년 계획』 이후 세 번째로 국회에 제출되었다. 동 계획안이 국가재정운용의 근간인 중기재정계획으로서 충분한 정보를 제공하고 역할을 충실히 수행하기 위해서는 계획서에 담을 내용을 중심으로 몇 가지 개선방안이 필요하다.

첫째, ‘경제 가정’(Economic Assumptions)을 제시하는 데 있어 실질·경상 성장률뿐만 아니라 GDP 명목금액과 예산 편성에 지표로 사용된 소비자물가지수, 실업률, 금리(단기 및 장기)를 함께 보여주는 것이 바람직하다.

둘째, 위 지표들에 대해 행정부 측의 가정과 민간연구소 측의 가정을 비교할 수 있도록 주요 민간연구소(Blue Chip) 가정을 함께 게재하고 향후에는 국회(NABO) 측의 가정도 포함시키는 것이 바람직하다.

셋째, 총지출을 의무지출(mandatory; 법정지출)과 재량지출(discretionary; 임의지출)로 구분하고, 세제 개편 및 제도 변화 등에 따른 지출변화는 전자에서 그리고 부처별·용도별 재량지출 등은 후자에서 각각 제시할 수 있다. 특히 중장기 재정운용계획 수립의 용이성 및 재정건전성 확보를 위해 입법부·행정부 제출 법안을 위시하여 조세감면에 대해 법안비용추계를 통한 비용추계서(Cost Estimates) 첨부가 의무화 되어있는 상황임을 감안할 때 재정관리차원에서 필요

한 조치로 간주된다.

넷째, 총수입은 조세감면제도 및 관련연금제도 개편과 자유무역협정 등 그 증감에 영향을 미치는 요인을 내역별로 자세히 서술하고, 항목(예, 소득세와 법인세 등)별로 정리한다.

다섯째, 국가채무의 경우 국가재정운용계획에서 구성항목별 또는 성질별 향후 5년간의 변동만을 개략적으로 설명하고 있다. 하지만, 국가재정운용계획을 통해 국가채무 변동을 재정수지로부터 시작하여 국채발행한도(limitation)에 따른 변동 등 국가채무 변동내역(financing; +, -)과 채무현재액을 연결하여 설명하고, 연말의 전체 채무액을 채권발행주체별(부처별) 그리고 관리계정(예, 중앙행정부계정과 중앙은행)별로 정리하여 발표하는 것이 바람직하다.

마지막으로, 국가재정운용계획의 지출계획은 복지지출과 SOC투자 등 일정 금액 이상의 대규모 주요사업에 대해서는 사업내역을 상세히 밝히는 것이 바람직하다.



## II

# 재정운용여건

1. 국내외 경제여건과 NABO 경제전망
2. 2006 ~ 2010년 NABO 총수입 전망





## II. 재정운용여건

### 1. 국내외 경제여건과 NABO 경제전망\*

#### 가. 2006년 국내경제 현황

2006년 2/4분기 이후 수출의 견조한 증가세도 불구하고 소비회복세가 약화됨에 따라 국내경제성장세가 둔화되고 있다. 올해 상반기 중 실질 국내총생산(GDP)은 전년동기대비 5.7% 성장하였으나 3/4분기에는 4.6%에 그쳐 성장세가 약화되었다. 2006년 상반기 중 민간소비는 전년동기대비 4.6% 증가하였으나 3/4분기에는 3.9%로 증가세가 둔화되었다. 계절조정 전기대비 기준으로는 1/4분기 중 1.3%의 증가율을 기록하였으나, 3/4분기에는 0.5%로 증가율이 낮아져 소비회복세가 약화되는 양상을 보이고 있다. 소비 회복세가 약화되고 있는 것은 고유가 지속에 따른 국내 물가의 상승, 주가 및 주택가격 조정으로 인한 자산효과의 약화, 국내경기의 하강국면 진입 등으로 가계의 소비심리가 크게 위축되었기 때문이다.

2006년 상반기 중 설비투자는 제조업부문의 투자가 다소 부진하였으나 전기업, 통신업, 유통업 등 비제조업 부문의 투자확대로 7.2%가 증가하였고 3/4분기에도 9.6%가 증가하여 회복세가 지속되었다. 2006년 상반기 중 제조업부문의 유형고정자산(경상가격 설비투자추이와 유사)은 3.3% 증가하여 2005년(6.2%)보다 둔화되었는데 2003년부터 2005년까지의 기간 중 선도 IT관련업종의 대규모 신규 설비투자의 마무리 때문이다.

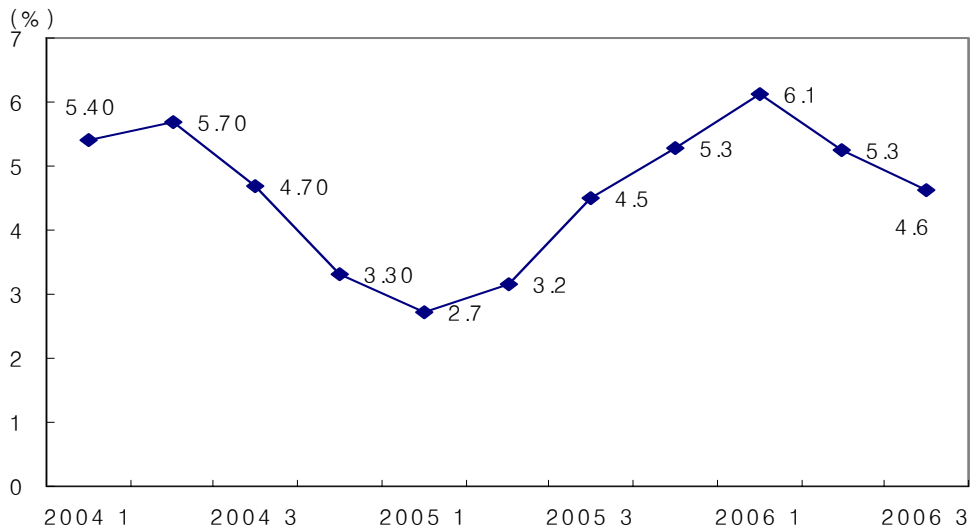
건설투자는 2006년 상반기 중 전년동기대비 1.9% 감소한 데 이어 3/4분기에도 1.3% 감소하였다. 아파트시장 과열억제를 위한 행정부의 강력한 대책의 영향으로 건물투자가 상반기 중 2.5% 감소한 영향이 컸으며, 행정부의 SOC투

---

담당: 유승선([yssun@nabo.go.kr](mailto:yssun@nabo.go.kr), 2070-3076)

자지출 감소의 영향으로 토목부문의 투자도 감소하였기 때문이다. 토목투자는 상반기 중 0.9% 감소하였는데 재정집행에서 SOC투자가 정부지출의 후순위로 밀려 2006년 SOC예산이 전년대비 0.8% 축소된 것이 원인이었다.

[그림 II-1] 실질 국내총생산(GDP) 추이



자료: 한국은행

2006년 1~9월 중 수출은 전년동월대비 14.9%(통관기준), 수입은 20.2% 증가하여 각각 지난해 동기간의 12.3%, 17.1%보다 높은 증가세를 보였다. 수출이 견조한 것은 미국과 일본에 대한 수출이 지난해에 비해 소폭 증가하는 동시에 반도체와 선박 등의 수출이 높은 증가세를 유지하였기 때문이다. 수입의 증가는 고유가와 석유제품 수출증가에 따른 원유수입과 내구소비재 수입의 증가 때문이다. 수입증가세가 수출증가세보다 높아 무역수지흑자가 96억 달러로 전년 동기간(171억 달러)에 비해 크게 축소되었다. 한편 해외서비스수요의 증가로 경상수지는 1~9월 중 0.8억 달러 적자를 나타냈다.

2006년 3/4분기 중 소비자물가는 전년동기대비 2.5% 상승하여 2/4분기

(2.3%) 이후 소비자물가 상승률이 점차 높아지는 추세를 보이고 있다. 농산물과 석유류 가격을 제외한 근원물가지수도 3/4분기 중 2.2% 상승하여 2/4분기 (1.9%)에 비해 높은 상승률을 기록하고 있다. 2/4분기 이후 소비자물가 상승률이 높아진 것은 유가 상승의 영향으로 국내 석유류 가격이 인상된 데다 대중교통 요금을 중심으로 공공서비스 가격이 오름세를 나타내고 있기 때문이다. 특히 공공서비스 가격은 도시가스, 시외버스요금의 인상으로 3/4분기 중 전년동기 대비 4.8%의 높은 상승률을 기록하였다. 3/4분기에는 기상조건 악화에 따른 농산물 가격의 상승도 물가불안 요인으로 작용하고 있다.

## 나. 2007년 경제여건 전망

### (1) 국제유가와 국제환율

2006년 국제유가는 전년에 비해 평균적으로 10달러 이상 상승한 것으로 나타났으며, WTI가격의 경우 9월 중 배럴당 60달러대를 형성하였다. 이는 세계 경제의 확장에 따른 수요의 증가, 이란의 핵문제 및 펀드자금의 원유시장 유입 등이 크게 작용한 것으로 보인다. 2007년 국제유가는 세계경기의 위축으로 인해 수요가 다소 감소할 것으로 전망되나 65달러(WTI 기준) 내외에서 등락할 것으로 예상된다. 해외 주요 국제기관들은 2007년 유가를 배럴당 57~65달러에 이를 것으로 전망하고 있는데, 다만 미국 에너지정보국(EIA)의 경우 지난 9월 발표한 ‘단기에너지시장전망보고서’에서 2006년 연평균 WTI 가격을 배럴당 69.8달러, 2007년에는 연평균 배럴당 70.4달러로 예상하였다.

국제외환시장에서는 2006년 5월 중반까지 달러화가 가파른 약세를 나타냈으나 5월 하순부터는 미국의 물가상승압력 문제가 수면 위로 부각되면서 미달러화가 강세로 반전하였다. 국제금융시장에서는 이러한 미국달러화 강세 현상이 단기적인 현상으로 인식되고 있다. 미국의 낮은 저축률 및 경상수지적자, 일본의 경제회복 및 정책금리인상, 위안화의 절상과 같은 커다란 요인이 달러화 약세요인으로 작용하고 있기 때문이다. 따라서 달러화의 강세는 올해 중에 마무

리 될 가능성이 높으며 2007년에는 다시 약세기조가 재현될 것으로 예상된다.

[표 II-1] 주요기관의 2006년 및 2007년 국제유가 전망

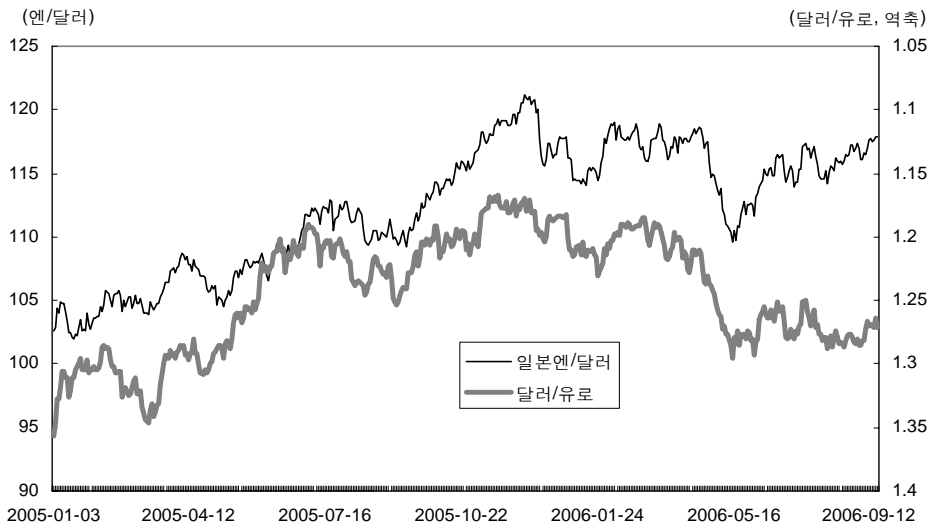
(단위: \$/bbl)

| 전망기관<br>(전망시기) | 2005  | 2006 |      |      |      |      | 2007 |
|----------------|-------|------|------|------|------|------|------|
|                |       | 1/4  | 2/4  | 3/4  | 4/4  | 평균   |      |
| CGES (9월)      | 54.3  | 61.5 | 69.5 | 68.9 | 60.7 | 65.2 | 58.4 |
| CERA1) (9월)    | 49.5  | 57.3 | 64.7 | 60.6 | 62.5 | 61.3 | 57.3 |
| PIRA (9월)      | 56.5  | 63.3 | 70.0 | 70.4 | 63.8 | 67.0 | 64.5 |
| EIA (9월)       | 56.49 | 63.3 | 70.4 | 72.8 | 72.5 | 69.8 | 70.4 |

주: 1)은 Dubai 기준임. 단, CGES는 Brent 기준, EIA, PIRA는 WTI 기준임.

자료: CGES: Center for Global Energy Studies, PIRA: Petroleum Industry Research Association, CERA: Cambridge Energy Research Associates, EIA: Energy Information Administration.

[그림 II-2] 국제환율(엔/달러, 달러/유로)의 추이



자료: 한국은행

## (2) 세계 경제성장률 전망

2007년 세계경제는 국제유가가 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있는 동시에 주요국 정책금리의 지속적인 인상의 영향으로 2006년을 정점으로 점차 둔화될 것으로 전망된다. IMF는 9월 전망에서 2006년 중 세계경제가 5.1%의 성장을 달성할 것으로 예상하였으나, 2007년에는 4.9%로 소폭 둔화될 것으로 전망하고 있다.

국가별로 살펴보면 2007년 미국경제는 주택경기 둔화 및 소비증가세 둔화로 인해 2006년보다 낮은 2.9%의 성장이 예상되고 있다. 2007년 중 미국의 소비가 다소 위축될 것으로 보는 이유는 미국의 지속적인 금리인상의 영향 때문이다. 17차례에 걸친 정책금리 인상의 영향으로 2006년 1/4분기 중 5.6%(전기비 연율)였던 미국경제성장률이 2/4분기에는 2.6%로 둔화되었다. 2005년 중 13% 올랐던 미국의 부동산가격도 금년 2/4분기 중 10%(전년동기대비)로 조정국면이 완연하다. 6개월 내지 10개월 후의 경기향방을 나타내는 경기선행지수증가율(6개월 연율)이 정점을 지나 둔화추세를 보이고 있고 미국의 제조업 경기동향과 전망을 나타내는 ISM제조업 지수도 하강국면에 있어 미국경제성장의 둔화를 예고하고 있다.

2007년 일본경제는 소비회복세 약화와 수출둔화로 2006년보다 다소 낮은 2.1%의 성장이 예상되고 있다. 지난 8월 일본의 13개 민간 연구기관의 경제전망에 따르면, 이들 기관들은 2006년 및 2007년에 일본경제가 실질 GDP 평균 기준으로 각각 2.5%, 2.0% 성장할 것으로 전망하였다. 이에 따라 일본경제는 1%대 중반의 잠재성장률을 상회하는 경제성장을 지속할 것으로 보인다.

[표 II-2] 주요 국가의 경제성장률 추이 및 전망

(단위: %)

|      | 2003 | 2004 | 2005 | 2006(e) | 2007(e) |
|------|------|------|------|---------|---------|
| 전세계  | 4.1  | 5.3  | 4.9  | 5.1     | 4.9     |
| 미국   | 2.5  | 3.9  | 3.2  | 3.4     | 2.9     |
| 일본   | 1.8  | 2.3  | 2.6  | 2.7     | 2.1     |
| 유로지역 | 0.8  | 2.1  | 1.3  | 2.4     | 2.0     |
| 중국   | 10.0 | 10.1 | 10.2 | 10.0    | 10.0    |

주: 2006년, 2007년은 전망치임.

자료: IMF, *World Economic Outlook*, September 2006.

2007년 중 유로경제는 2006년 보다 낮은 2.0%의 성장률을 보일 것으로 예상되지만 여전히 견조한 성장세를 유지할 것으로 보인다. 이는 EU로 편입된 동구권 국가들이 지속적으로 높은 성장을 할 것으로 보이고 이들 국가와의 여타 유로지역국가의 교역량도 더욱 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 유럽중앙은행(ECB)은 지난 7월 전망에서 2006년 유로지역 경제전망을 2.5%로, 2007년 전망을 2.1%로 수정하여 지난 6월의 전망(2006년 2.1%, 2007년 1.8%)보다 전망치를 상향 조정하였다. 2007년 중 중국경제는 세계경제의 성장세가 둔화되는 가운데에서도 10.0% 성장하여 2006년과 유사한 성장세를 나타낼 것으로 예상된다. 중국은 대미 무역수지의 흑자 확대에 의한 미국과의 통상마찰, 위안화 절상 압력, 국내경기과열억제를 위한 과잉투자억제에 대한 투자억제조치에도 불구하고 내수 및 수출증가세에 힘입어 높은 성장세를 유지할 것으로 보인다.

### (3) 불안정한 국내 주택시장

외환위기 직후 일시적으로 큰 폭의 가격하락을 겪었던 주택가격이 2000년부터는 본격적인 상승세로 돌아섰으며, 상승세가 현재까지 이어지고 있다. 이러한 주택가격 상승은 수도권에의 수급 불균형, 세계적인 부동산가격 상승, 풍부한 국내 유동성 및 저금리, 행정부와 지방자치단체의 성급한 지역개발계획 발표,

금융기관 주택담보대출<sup>24)</sup> 및 토지보상금<sup>25)</sup> 형태로 부동산시장에 공급되는 거액 자금 등이 주요 요인으로 지적된다.

행정부는 전국적인 부동산과열 및 가격급등에 대해 2003년부터 본격적으로 강력한 부동산대책으로 대응하였다. 행정부는 10.29대책(2003년), 8.31대책(2005년), 3.30대책(2006년)를 발표하여 부동산시장안정을 위한 의지를 본격적으로 들어냈다. 이전에도 많은 주택시장 과열억제대책이 있었으나 위 3개 대책은 부동산투자이익을 대부분 환수하고 종합부동산세와 주택담보대출제한을 통해 소득능력을 넘는 개인의 주택수요를 강하게 억제하고 있다는 점에서 강력한 대책이라고 할 수 있다.

---

24) 낮은 대출위험, BIS비율 산정 시 유리한 점 때문에 소비자금융을 중시하는 금융기관의 여신전략과 낮은 시장금리가 결합되어 대규모 금융기관자금이 주택담보대출 방식으로 아파트시장에 공급되었다.

25) 행정부가 국책사업과 지방균형발전을 위해 지출하는 토지보상금이 2003년부터 폭증하고 있다. 2003~2005년에만 40조원의 토지보상비를 지출한 것으로 알려지고 있으며, 2006년 중에도 수도권에만 신도시 건설 등을 위해 약 20조원이 지출될 것으로 추정된다. 이 같은 대규모 토지보상금이 토지보상지역의 인근뿐만 아니라 수도권의 부동산시장으로 유입되고 있는 것을 추정된다.

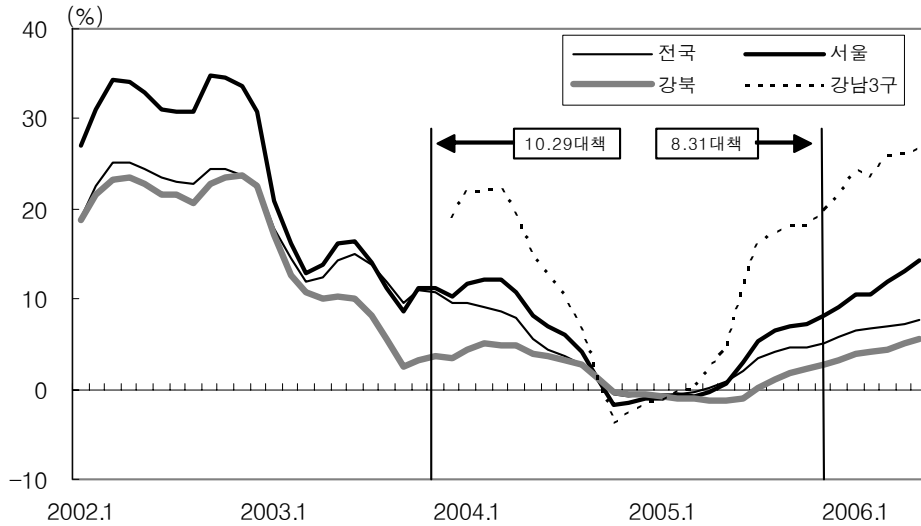


[표 II-3] 주택시장 관련 부동산대책 주요 내용

|                      | 2003년<br>10.29대책  | 2005년<br>8.31대책   | 2006년<br>3.30대책<br>(8.31 후속)   |
|----------------------|---|---|--|
| 자본<br>이득<br>환수       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 3주택 보유자 양도세율 60%로 인상 (실거래가 적용)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2주택보유자 양도세율50% 단 일세율적용(실거래가 적용)</li> <li>· 개발부담금(택지개발), 기반시설부담금(재건축,재개발) 시행</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재건축개발 이익부담금 부과</li> </ul>             |
| 종합<br>부동<br>산세       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2005년 조기시행 발표</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공시가격 6억(세대별합산) 초과주택에 적용</li> <li>· 2009년까지 과표적용율 100%, 평균실효세율 1% 달성</li> </ul>                 |  |
| 주택<br>담보<br>대출<br>억제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 투기지역아파트에 주택 담보인정비율(LTV) 40%로 인하</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 차주의 배우자와 30%세 미만 미혼차주대출 회수 및 총부채상환비율(DTI) 적용(40%)</li> <li>· 2건 초과대출회수</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 실거래가 6억 이상 주택에 DTI 전면 적용</li> </ul>   |
| 주택<br>거래<br>투명<br>성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택보유현황 정기 파악</li> <li>· 전자신고시스템구축</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 실거래가격 신고의무</li> <li>· 등기부 기재</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택거래신고내용추가(자금조달계획, 주택입주여부)</li> </ul> |
| 주택<br>공영<br>개발<br>확대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울강북개발 (뉴타운확대)</li> <li>· 광명, 아산주거단지 개발</li> <li>· 기존 4개신도시 (판교, 화성, 김포, 과주) 확장</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공택지주택에 원가연동제/채권입찰제 도입</li> <li>· 강북광역개발</li> <li>· 송파, 거여지구개발</li> <li>· 10년임대주택건설</li> </ul> |  |

자료: 건설교통부, 재정경제부.

[그림 II-3] 10.29대책 및 8.31대책 전후 아파트가격 추이

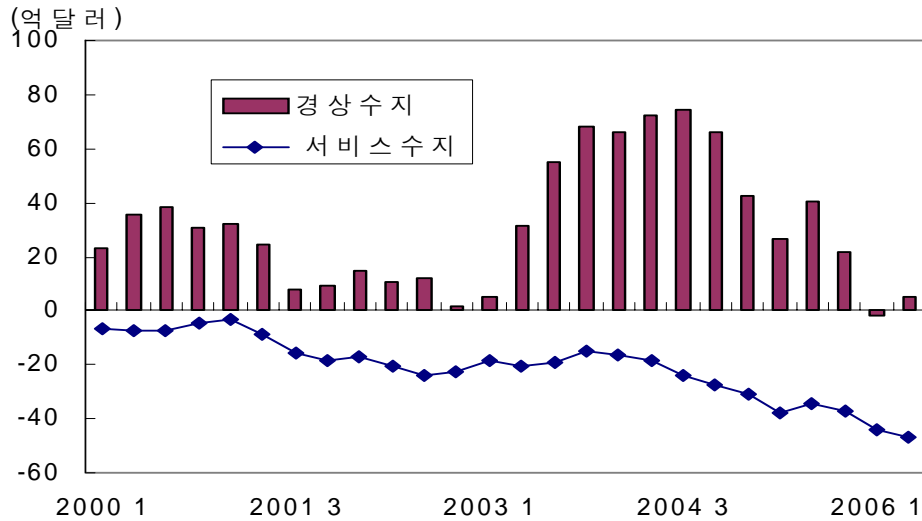


자료: 국민은행.

#### (4) 대외부문의 흑자 감소

우리나라의 대외부문에서는 외환위기 이후 경상기조의 흑자기조가 정착되었는데 2000~2005년 중 경상수지가 연평균 137억달러의 흑자를 보였다. 그런데 2006년 들어 흑자기조가 흔들리고 있다. 1~9월 중 0.8억달러 적자를 나타내어 전년동기간 중 111.3억달러의 흑자에 비교된다. 이렇게 경상수지기조가 흔들리게 된 것은 해외여행 및 해외유학의 급증에 따라 서비스수지 적자가 급증하고 있기 때문이다.

[그림 II-4] 서비스수지 적자 급증에 따른 경상수지 흑자 감소



주: 2개월 이동평균임.  
자료: 국민은행.

외환위기 이후 경상수지의 흑자기조는 우리경제의 안전판 구실을 해왔다. 이러한 점에서 만약 경상수지의 적자가 확대된다면 우리경제(특히 금융시장)는 외부충격에 점차 민감해지게 될 것이다. 또한 환율 및 국내금리 상승요인이 되어 내수에는 부담이 될 것이다. 현재로서는 중기적으로 경상수지가 균형에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보인다. 예상과 달리 우리나라 주요 수출대상지역인 동아시아경제의 수입수요가 둔화되고 해외서비스수요의 급증세가 제어되지 않는다면 경상수지가 적자기조로 고착될 가능성도 적지 않다. 경상수지가 균형을 유지하여도 국내소비수요가 해외소비수요로 유출되고 있는 현상은 계속되고 있으므로 국내 민간소비 부진의 중요한 원인으로 작용할 것이다.

## 다. 거시경제 중기 전망\*

### (1) 해외 경제성장률 및 물가전망

2000년대 후반기(2006년부터 2010년까지)의 해외 경제여건은 2000년대 전반기(2000년부터 2005년까지)보다 악화될 것으로 보인다. 세계 경제 성장률이 낮아지고, 물가상승률은 높아질 것으로 전망되기 때문이다. 2000년대 후반기의 글로벌 금리수준은 물가상승압력 증가로 2000년대 전반기보다 높은 수준을 유지할 것으로 예상된다. 2000년대 전반기의 국제금리는 IT버블 붕괴에 따른 디플레이션 야기 가능성 때문에 적정수준보다 매우 낮은 수준까지 떨어졌다. 초저금리로 인한 글로벌 유동성 증가로 2000년대 전반기 중반이후 세계경기가 빠르게 회복되었고, 유가 등 국제 원자재 가격 상승으로 인플레이션 압력이 상대적으로 높아졌다.

---

담당: 신후식([shs4301@nabo.go.kr](mailto:shs4301@nabo.go.kr), 2070-3073)

[표 II-4] 해외 경제여건 전망

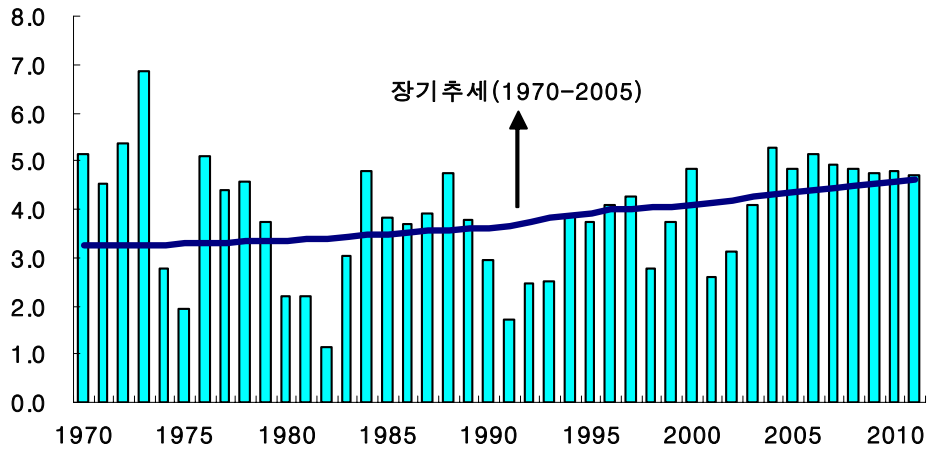
|                              | 2000~2005                     | 2006~2010             |
|------------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 세계경제의 미국 의존도                 | 심화                            | 완화                    |
| 글로벌 불균형                      | 심화<br>(미국의 쌍둥이 적자 확대)         | 완화                    |
| 자본의 미국 집중도                   | 심화                            | 완화                    |
| 선진국간의 성장률 격차<br>(미국과 여타 선진국) | 확대                            | 축소<br>(일본, 유럽의 경기회복세) |
| 달러화                          | 강보합                           | 약보합(완만한 조정)           |
| 글로벌 물가                       | 하락세<br>(개도국의 공산품<br>공급 급속 확대) | 상승세(완만)               |
| 유가                           | 빠른 상승                         | 고유가 국면 유지             |
| 글로벌 금리정책                     | 저금리 기조                        | 완만 상승(정상화 국면)         |
| 선진국 부동산(영어권)                 | 급등                            | 조정                    |
| 미국 경제                        | 빠른 회복(급반등)                    | 조정                    |
| 중국 경제                        | 고성장(과잉성장)                     | 조정(적정성장)              |
| 세계 경제                        | 급반등                           | 조정                    |

자료: 국회예산정책처, IMF, OECD.

2000년대 후반기중 국제금리는 적정수준으로 상향조정되는 정상화 과정이 이어질 것으로 예상된다. 여타 선진국에 비해 상대적으로 빠르고 높은 상승추세를 보인 미국의 정책금리(2004년 6월 1%에서 2006년 10월 현재 5.25%로 4.25%포인트 상승)는 미국경기의 둔화로 2007년 하반기 이후 일시적으로 하락될 가능성이 있으나 하락 폭은 크지 않을 것이고 하락기간도 짧을 것으로 전망된다. 국제금리의 상승으로 인한 세계적인 부동산 가격의 조정과정이 지속될 것으로 보인다. 부동산 가격의 조정은 부정적인 부(富)의 효과(wealth effect)로 세계 경기를 둔화시킬 것으로 예상된다. 2006년 9월에 발표된 IMF의 세계 경제 성장률 전망에 따르면 2006년부터 2010년까지 세계 경제 성장률은 완만히 둔화될 것으로 예상된다. 영국의 경제예측 전문기관인 Oxford Economics도 세계경제는 2006년 이후 점차 둔화될 것으로 전망하고 있다.

[그림 II-5] 세계 실질GDP 성장률

(단위: %)



자료: IMF, 2006. 9.

[표 II-5] 주요국 경제성장률 전망

(단위: %)

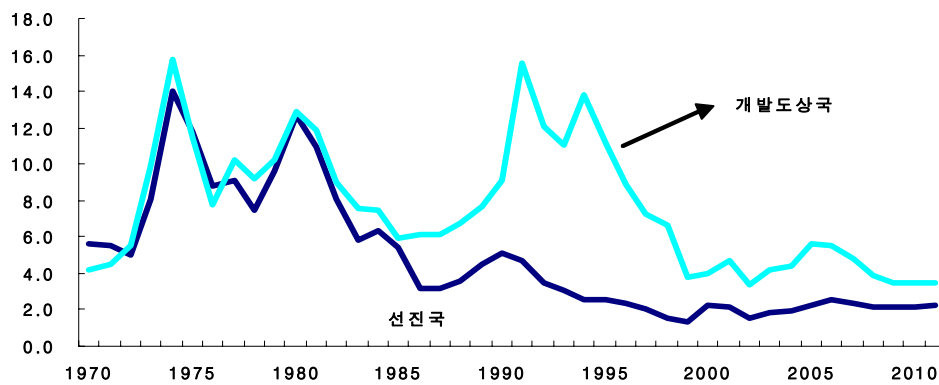
|              | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 미 국          | 3.2          | 3.4          | 2.6          | 3.2          | 3.4          | 3.6          |
| 유로지역<br>(독일) | 1.5<br>(1.1) | 2.6<br>(2.4) | 1.9<br>(1.1) | 1.9<br>(1.4) | 2.0<br>(1.7) | 1.9<br>(1.5) |
| 일 본          | 2.6          | 2.5          | 2.2          | 2.5          | 2.3          | 2.2          |
| O E C D      | 2.6          | 3.1          | 2.5          | 2.7          | 2.8          | 2.8          |
| 한 국          | 4.0          | 5.0          | 4.9          | 5.1          | 4.9          | 4.7          |
| 중 국          | 9.9          | 11.0         | 9.7          | 9.7          | 8.8          | 8.0          |
| 대 만          | 4.0          | 4.1          | 4.0          | 4.3          | 4.1          | 4.1          |
| 홍 콩          | 7.3          | 5.8          | 6.0          | 6.4          | 4.3          | 4.7          |
| 세 계          | 3.5          | 3.9          | 3.3          | 3.6          | 3.6          | 3.6          |

자료: Oxford Economics, 2006. 8.

세계 경기둔화로 유가상승 압력이 약해질 것이나 지정학적 위험 상존으로 유가의 하락 폭은 제한적일 것으로 보인다. 세계 경기 둔화 및 유가 조정으로 물가상승 압력도 점차 약해질 것으로 전망된다.

[그림 II-6] 세계 소비자물가 상승률

(단위: %)



자료: IMF, 2006. 9.

IMF는 2006년 이후 세계 소비자물가가 일시 상승 후 횡보현상을 보일 것으로 전망하고 있다. 2000년 이후 지속된 세계적인 물가안정 기조가 2000년대 후반기 이후에도 유지될 것으로 전망하고 있다. Oxford Economics도 OECD국가들의 소비자 물가 상승률이 2006년 이후 점차 낮아질 것으로 전망하고 있다.

[표 II-6] 주요국 소비자 물가 전망

(단위: %)

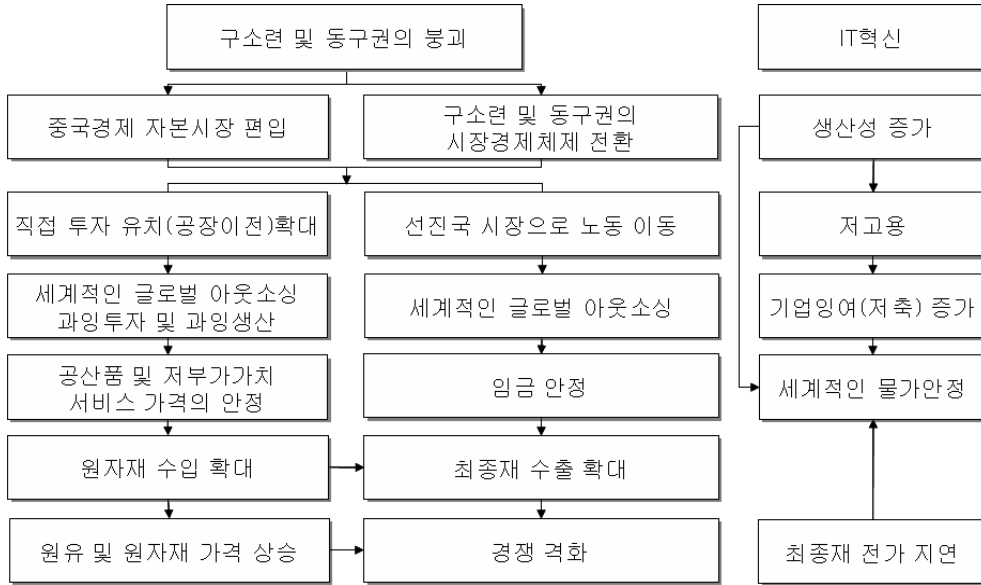
|              | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 미 국          | 3.4          | 3.7          | 2.7          | 1.9          | 2.0          | 2.1          |
| 유로지역<br>(독일) | 2.2<br>(2.0) | 2.3<br>(1.8) | 2.4<br>(2.9) | 2.1<br>(2.1) | 1.9<br>(1.9) | 1.9<br>(1.8) |
| 일 본          | -0.3         | 0.2          | 0.4          | 0.6          | 0.6          | 0.6          |
| 한 국          | 2.7          | 2.5          | 2.5          | 2.7          | 3.0          | 3.0          |
| 대 만          | 2.3          | 1.2          | 2.0          | 1.7          | 1.7          | 1.6          |
| 중 국          | 1.9          | 1.3          | 1.7          | 2.4          | 2.7          | 2.6          |
| O E C D      | 2.6          | 2.6          | 2.3          | 1.9          | 1.8          | 1.9          |

자료: Oxford Economics, 2006. 8.

2000년대 후반기에도 세계 물가가 안정될 것으로 보는 이유는 첫째 중국 및 동유럽 국가들의 해외자본(직접투자)유치 확대 등에 의한 국제 분업 체제 강화 및 경쟁격화 지속으로 공산품가격이 안정될 것으로 보이기 때문이다. 즉 1989년말이후 동유럽 붕괴와 더불어 급속도로 진행된 글로벌화로 세계 생산요소(자본 및 노동)의 이동이 원활해지면서 자원배분의 효율성이 크게 높아졌기 때문이다. 둘째, 2006년 중 세계경제의 GDP갭(= 잠재성장률 - 실질경제성장률)은 균형수준을 유지하고 있는데 세계 경제성장률 둔화로 수요압력도 약화될 것으로 전망되기 때문이다.



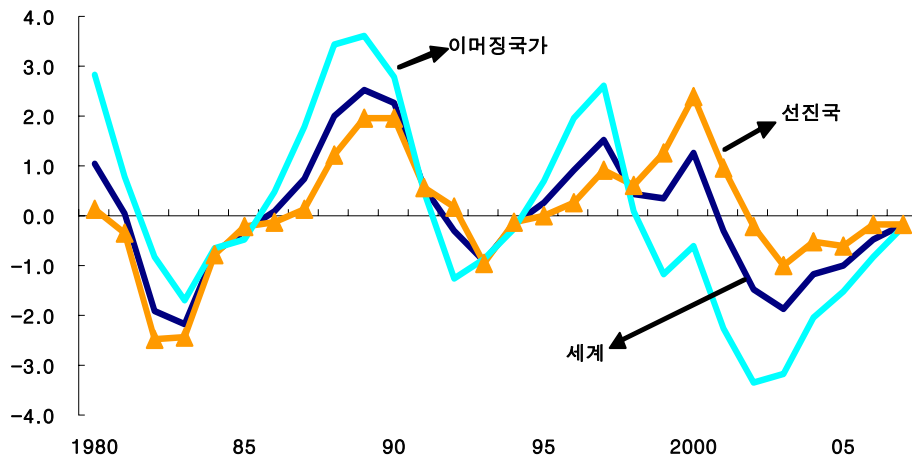
[그림 II-7] 글로벌화 진전과 세계 물가



자료: 국회예산정책처.

[그림 II-8] 세계경제의 GDP갭

(단위: %)



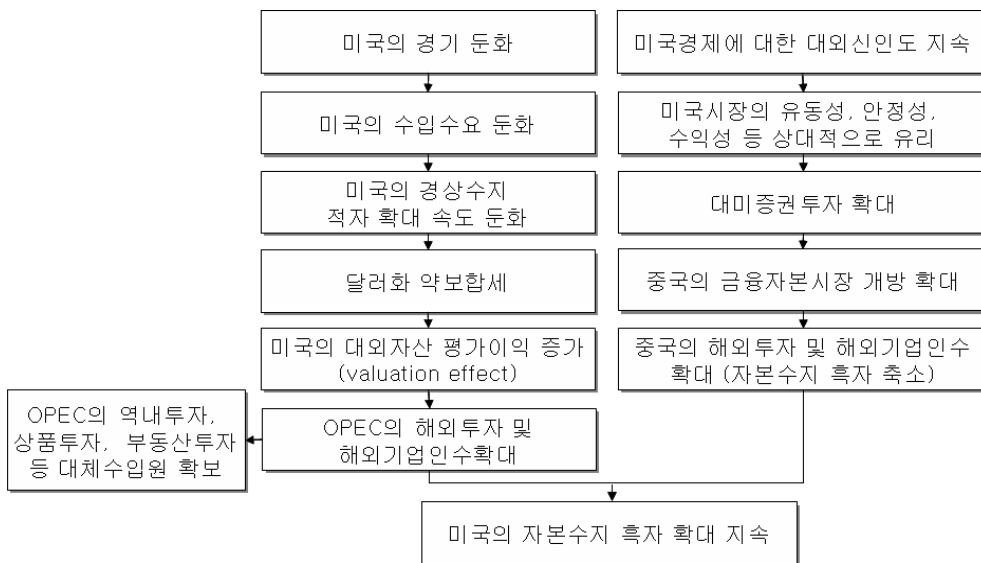
주: GDP갭은 잠재 성장률과 실제 성장률 간의 차이를 의미함.

자료: IMF, 2006. 9.

(2) 글로벌 불균형 조정 전망: 달러화 가치 완만히 하락 예상

미국의 거대한 경상수지 적자로 야기된 글로벌 불균형 문제는 2000년대 후반기에도 빠르게 조정되지 않을 것으로 전망된다. 글로벌 불균형 조정이 빠르게 나타나지 않을 것으로 보는 이유는 첫째 경기 둔화 및 재정수지 적자 축소 등으로 미국의 경상수지 적자폭이 점차 축소될 것으로 보이기 때문이다. 둘째, 미국 금리가 여타 선진국 금리보다 상대적으로 높은 수준이 유지될 것으로 보여 외국인의 대미 증권투자 확대 추세가 당분간 더 이어질 것으로 보이기 때문이다.

[그림 II-9] 글로벌 불균형 지속가능성



자료: 국회예산정책처.

셋째, 미국의 급격한 불균형 조정(달러화 가치 급락)이 이루어지면 달러표시 외화자산 기피 등으로 세계경기가 침체되고, 세계 자산가격이 급격히 하락할 위험성이 있기 때문이다. 급격한 불균형 조정은 달러표시 외화자산을 많이

보유한 동아시아 국가, OPEC, 영국 등 여타 선진국들에게 큰 피해를 줄 가능성이 있다. 미국의 달러화 가치, 미국 주가, 미국 채권가격이 동시에 10% 하락할 경우 선진국은 GDP대비 6.3%, 이머징국가는 GDP대비 3.1%의 양도차손을 볼 것으로 파악되었다. 국가별로는 아일랜드가 GDP대비 14.5%, 영국은 GDP대비 5.0%, 일본은 GDP대비 4.1%, 중국은 GDP대비 4.3%, 싱가포르는 GDP대비 24.2%, 한국은 GDP대비 2.6%의 손해를 보는 것으로 나타났다. 달러화 가치의 급격한 조정은 자산시장과 세계 경제의 침체를 초래시킬 위험을 외환당국들이 충분히 인지하고 있다는 점에서 달러화 가치 하락 속도는 완만할 것으로(협조적이고 질서 있는 조정 예상) 전망된다. 달러화는 글로벌 약세를 보일 것이나 특정 통화, 특히 위안화 및 유로화 등에 대해서는 상대적으로 약세 폭이 클 것으로 전망된다.

[표 II-7] 미국의 급격한 불균형 조정이 각국의 자산손실에 미치는 영향(GDP대비)

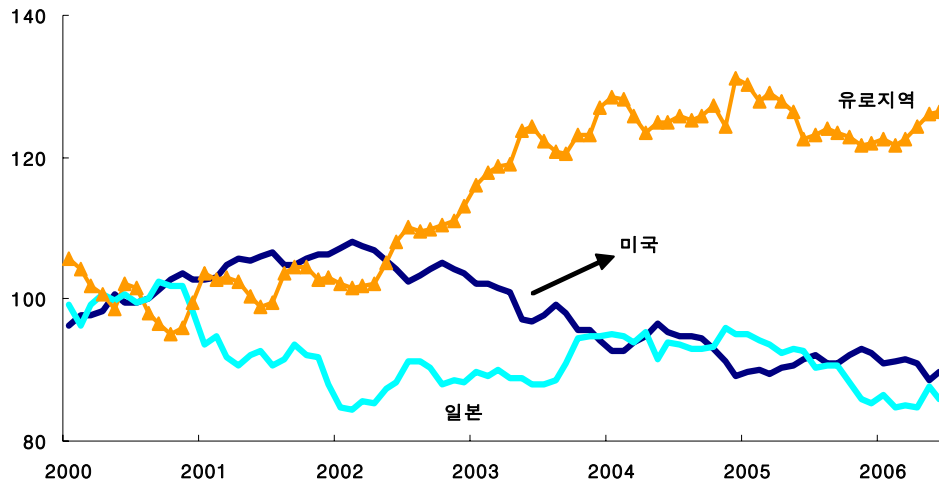
(단위: %)

| 지 역     | 자산손실규모   | 지 역    | 자산손실규모 |
|---------|----------|--------|--------|
| 선진국     | -3.9     | 중남미    | -1.1   |
| 유로지역    | -3.1     | (우루과이) | -6.4   |
| (벨기에)   | (-18.0)  | 이머징아시아 | -3.1   |
| (룩셈부르크) | (-255.3) | (중국)   | (-4.3) |
| (아일랜드)  | (-14.5)  | (한국)   | (-2.6) |
| (스위스)   | (-11.5)  | (타이완)  | (-8.1) |
| 영국      | -5.0     | 홍콩     | -8.3   |
| 일본      | -4.1     | 싱가포르   | -24.2  |
| 캐나다     | -6.3     | 전세계    | -4.0   |

주: 급격한 불균형 조정: 달러화 가치, 미국주가, 미국채권 가격이 동시에 10% 하락하는 경우.

자료: IMF, *How Might a Disorderly Resolution of Global Imbalance Affect Global Wealth*, 2006. 7.

[그림 II-10] 선진국 통화의 실효환율(2000년 = 100)

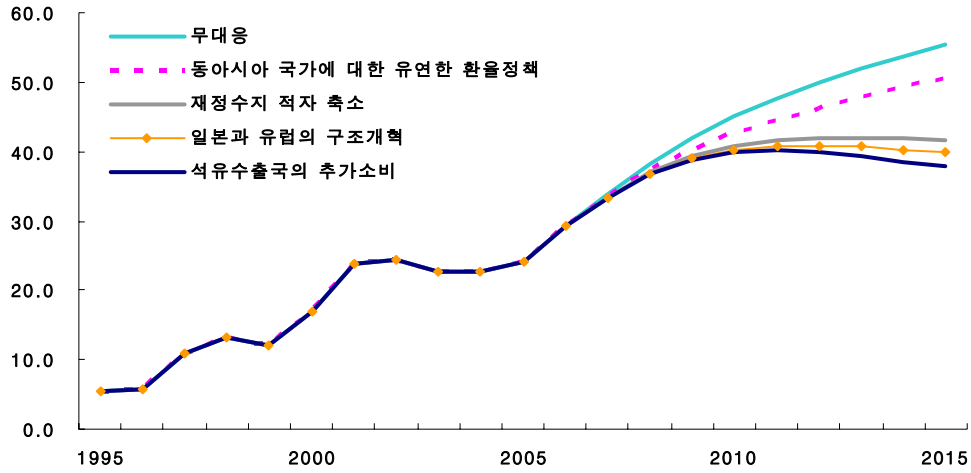


자료: Datastream.

결론적으로 글로벌 불균형 조정 문제는 완만하고 오랜 시간이 걸려야 해결 될 것으로 보인다. IMF의 정책효과분석(simulation) 결과에 따르면 1)석유수출국의 추가 소비진작책이 있는 경우, 2)일본과 유럽(노동시장 유연화 및 연기금 개혁)의 구조개혁이 있는 경우, 3)미국의 재정적자가 축소되는 경우, 4)동아시아 국가들의 유연한 환율정책이 시행되는 경우 순으로 미국의 경상수지 적자 축소 효과가 큰 것으로 나타났다. 달러화 가치의 완만한 하락, 미국의 경기둔화(재정수지 적자 축소 포함), 동아시아(특히 중국)의 유연한 환율정책으로의 점진적 이행, 일본과 유럽의 구조개혁 진전 등으로 글로벌 불균형 문제는 점진적으로 개선될 것으로 전망된다.

[그림 II-11] 글로벌 불균형 대응정책 시나리오와 미국의 순 대외부채  
전망(GDP대비)

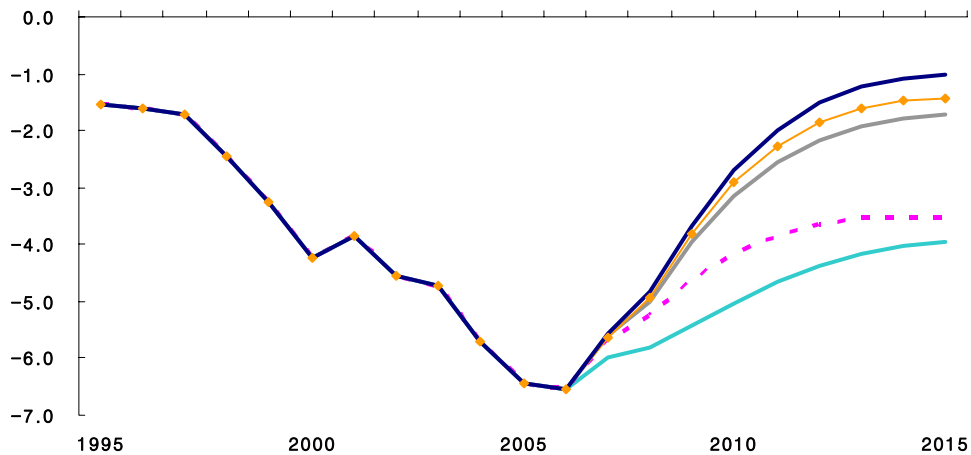
(단위: %)



자료: IMF, 2006. 9.

[그림 II-12] 글로벌 불균형 대응정책 시나리오와 미국의 경상수지  
전망(GDP대비)

(단위: %)



자료: IMF, 2006. 9.

### (3) 해외 경기순환

2000년대 후반기(2006년부터 2010년까지)의 세계경기는 상승국면이 이어질 것이나 경기상승 기조 하에서 일시적으로 경기가 둔화되는 소프트패치 현상(soft patch)이 반복될 가능성이 있다. 미국경기는 금리인상에 따른 부동산가격 조정 등으로 2006년 1/4분기 이후 둔화세를 보여 2007년 상반기까지 일시적으로 조정국면(1차 소프트패치: 경기상승기조가 유지되는 가운데 일시적으로 경기가 둔화되는 현상)이 나타날 것으로 전망된다. 2007년 하반기 이후 연방기금 금리인하로 2007년 하반기부터 2008년 말까지 미국 경기는 다시 상승국면을 유지할 것으로 보인다. 중국 경제도 북경올림픽 준비로 인한 사회간접투자가 늘면서 중국 경제도 내수 중심으로 성장세가 다시 높아질 것으로 보인다.

[그림 II-13] 글로벌 경기순환 전망

|                      | 2006   | 2007  | 2008 | 2009 | 2010  | 2006~2010년  |
|----------------------|--------|-------|------|------|-------|---|
| 미국경제 성장률             | 일시조정   | 소폭 상승 | 둔화세  | →    | →     | 둔화추세 (소프트랜딩)<br>2010년까지 고성장 예상<br>동아시아 교역 증대<br>디스플레이션 지속<br><br>고유가 국면 장기화<br>달러화 약세 기조 완만 |
| 중국경제 선장률             | 소폭 둔화  | 상승    | →    | →    | →     |   |
| 세계교역량 신장률            | 일시조정   | 소폭 상승 | →    | →    | →     |   |
| 선진국 소비자물가 상승률        | 둔화     | 소폭 상승 | →    | →    | 소폭 둔화 |   |
| 미국 연방기금 금리           | 횡보     | 인하    | 상승   | →    | 횡보    |   |
| 유가(WTI)상승률           | 일시조정   | 상승    | →    | →    | 둔화세   |   |
| 글로벌 불균형 문제           | 완전히 개선 |       |      |      |       |   |
| - 미국의 경상수지 적자        | 확대 추세  |       |      |      |       |   |
| - 외국인의 대미증권 투자       | 확대 추세  |       |      |      |       |   |
| 국내경제 성장률             | 조정 국면  | 상승    | →    | →    | 둔화세   |   |
| 잠재성장률(4.5%)수준의 성장 예상 |        |       |      |      |       |   |

자료: 국회예산정책처.

2009년 이후 미국 경기는 글로벌 불균형의 조정 압력(달러화 약세로 인한 해외 자본유입 둔화와 장기금리 상승)이 점차 높아지면서 다시 하강국면(2차 소프트웨어)으로 전환될 것으로 보인다. 미국의 경기가 하강국면을 보이더라도 미국의 잠재성장률과 노동생산성 증가율 수준이 2.5% 대로 여타 선진국에 비해 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다는 점을 감안해 볼 때 미국 경제의 급격한 후퇴 가능성은 낮아 보인다.

[표 II-8] 미국 경제 잠재성장률 추이 및 전망

(단위: 연율 %)

|              | 1975 ~ 1995 | 1996 ~ 2002 | 2003 ~ 2006 | 2007 ~ 2010 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 잠재성장률        | 3.0         | 3.5         | 2.7         | 2.5         |
| 비농업 노동생산성 증가 | 1.5         | 2.7         | 2.4         | 2.0         |
| 비주택 자본스톡 증가율 | 2.9         | 3.3         | 1.8         | 2.1         |
| 전체 노동시간 증가율  | 1.8         | 0.1         | 0.7         | 0.8         |
| 노동 연령 인구 증가율 | 1.5         | 1.0         | 0.9         | 0.9         |
| 노동참여 비율 증가   | 0.4         | 0.0         | -0.2        | -0.1        |

자료: 리먼브라더스, 2006. 10.

2008년 북경 올림픽을 피크로 2009년 이후 중국 경제도 성장세가 점차 둔화될 것으로 보인다. 세계 경제를 이끈 미국의 소비붐과 중국의 투자붐이 약화되면서 2009년 이후 세계 경제는 점차 둔화세를 보일 것으로 전망된다.

[표 II-9] 향후 10년간 미국의 노동생산성 증가율 전망

| 전망자·전망기관            | 전망시점 | 생산성 증가율<br>(연평균) | 평가부문                    |
|---------------------|------|------------------|-------------------------|
| Robert J. Gordon    | 2006 | 2.6%             | 비농업부문                   |
| CEA                 | 2006 | 2.6%             | 비농업부문(향후 5년간)           |
| Jorgenson/Ho/Stiroh | 2006 | 2.6%             | 민간부문<br>(최저1.4%~최고3.2%) |
| Martin N. Baily     | 2006 | 2.5%             | 비농업부문                   |
| CBO                 | 2006 | 2.4%             | 비농업부문                   |
| SSA                 | 2006 | 1.7%             | 경제전체                    |
| Bernanke            | 2006 | 2.5% 내외          | 비농업부문                   |

자료: 미국 연방준비이사회 의장 연설(2006. 8. 31) 및 각 저자 논문.

#### (4) 국내 경제 전망

2000년대 후반기(2006년부터 2010년까지) 실질GDP 증가율은 수출환경 악화, 설비투자의 성장 모멘텀 약화 등으로 2000년대 전반기(2000년부터 2005년까지)보다 낮아질 것으로 전망된다. 소비의 성장기여도가 미약한 상황에서 수출과 투자의 성장기여도 둔화로 경제성장률이 낮아질 것으로 보이기 때문이다. 2000년대 전반기중 연평균 5.2% 성장한 실질GDP 증가율은 2000년대 후반기중 4.8% 성장에 그칠 것으로 전망된다.



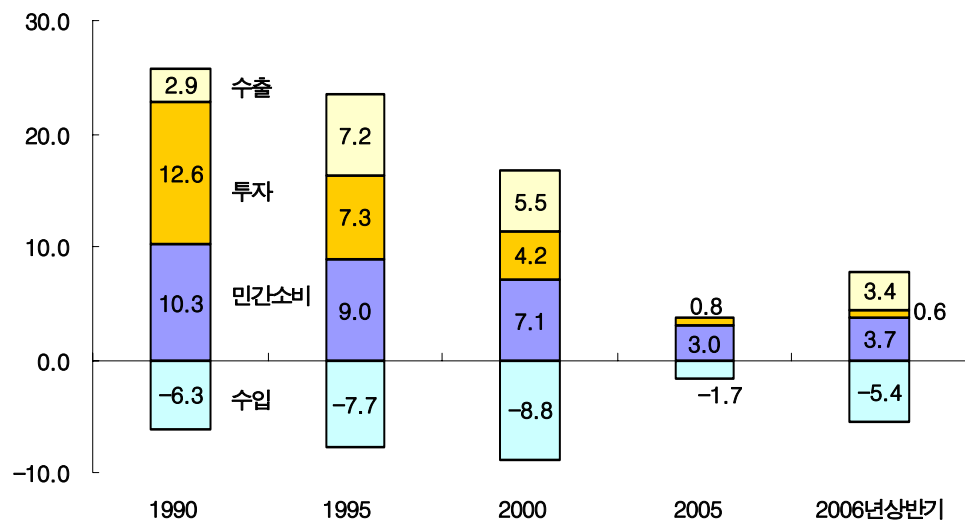
[표 II-10] 우리나라 주요 거시경제변수의 5년 평균증가율

(단위:%)

| 항목        | 2000 ~ 2005(평균) | 2006 ~ 2010(평균) |
|-----------|-----------------|-----------------|
| 실질GDP 증가율 | 5.2             | 4.8             |
| GDP디플레이터  | 2.0             | 1.4             |
| 원/달러 환율   | -2.17           | -0.6            |
| 국고채 수익률   | 5.5             | 5.1             |
| 경상 총수출    | 9.2(11.0)       | 9.1             |
| 경상 총설비투자  | 5.7             | 3.9             |

주: 1. 2005년 경상 총수출 증가율은 수출가격 급락으로 0%에 그침.  
 2. ( ) 수치는 2000년부터 2005년까지 경상 총수출 연평균 증가율임.  
 자료: 국회예산정책처, 한국은행.

[그림 II-14] 국내 총지출에 대한 성장기여도

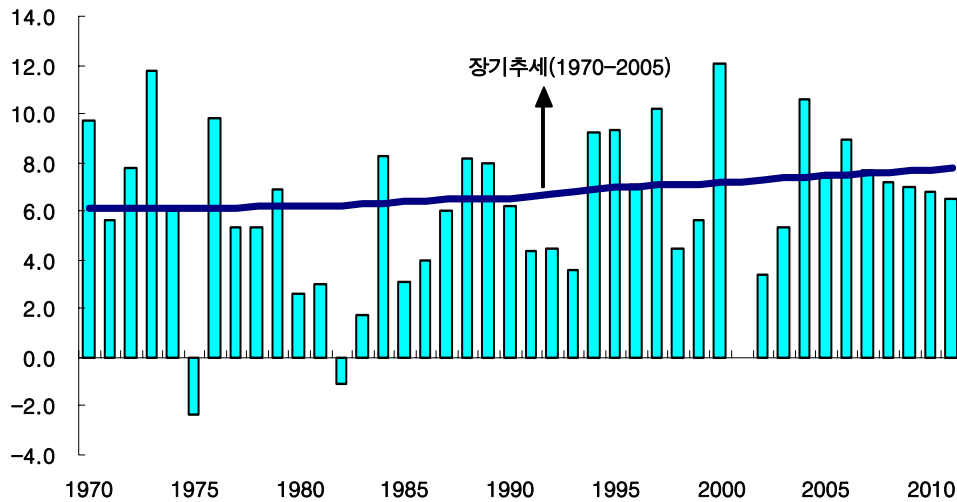


자료: 국회예산정책처, 한국은행.

2000년대 후반기 중 수출환경이 악화될 것으로 보는 이유는, 첫째 선진국 경기 및 세계 교역량 둔화로 인한 세계 수입수요 약화 때문이다. IMF는 2006년 이후 세계 교역량 증가세가 점차 둔화될 것으로 전망하고 있다.

[그림 II-15] 세계 교역 증가율

(단위: %)

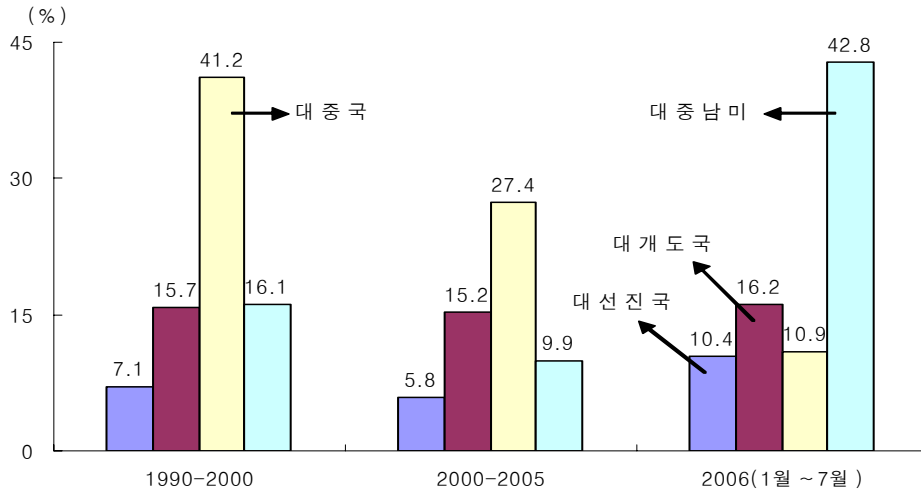


자료: IMF, 2006. 9.

둘째, 글로벌 달러화 약세와 위안화 절상 등으로 인한 원화 가치의 고평가 위험 때문이다. 셋째, 중국의 경쟁력 강화와 중국의 대선진국 수출둔화로 인한 우리나라의 대중국 중간재 및 부품 수출이 둔화될 것으로 예상되기 때문이다. 1990년부터 2005년까지 높은 증가세를 보인 우리나라의 대중국 수출증가율(2000년부터 2005년까지 연평균 27.4% 증가)이 금년 들어 둔화세(10.9%)가 현저해졌다. 한편 외화유입이 크게 늘고, 성장세가 상대적으로 높은 중남미, 중동, 러시아, 인도 등에 대한 수출 호조세는 지속될 것으로 보인다.

[그림 II-16] 우리나라 지역별 수출 증가율 추이

(단위: %)

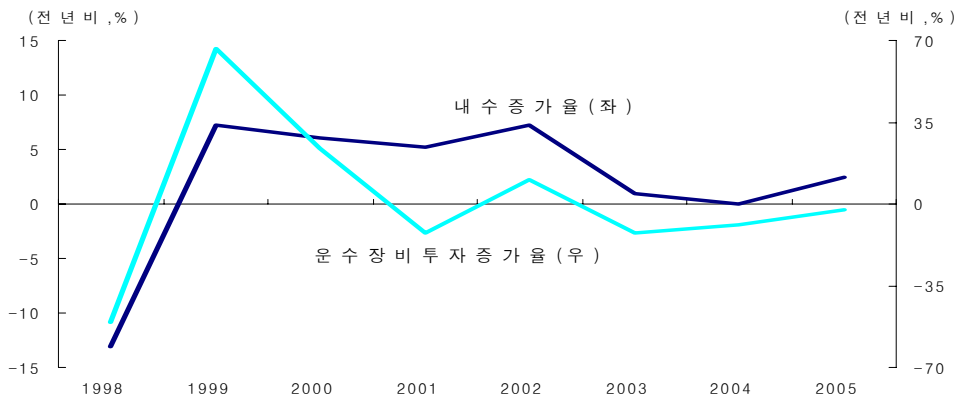


자료: 관세청.

2000년대 후반기 중 설비투자의 증가세가 낮아질 것으로 보는 첫 번째 이유는 내수의 성장 모멘텀이 약화될 것으로 보이기 때문이다.

[그림 II-17] 내수 증가율과 운수장비 투자증가율 추이(전년대비)

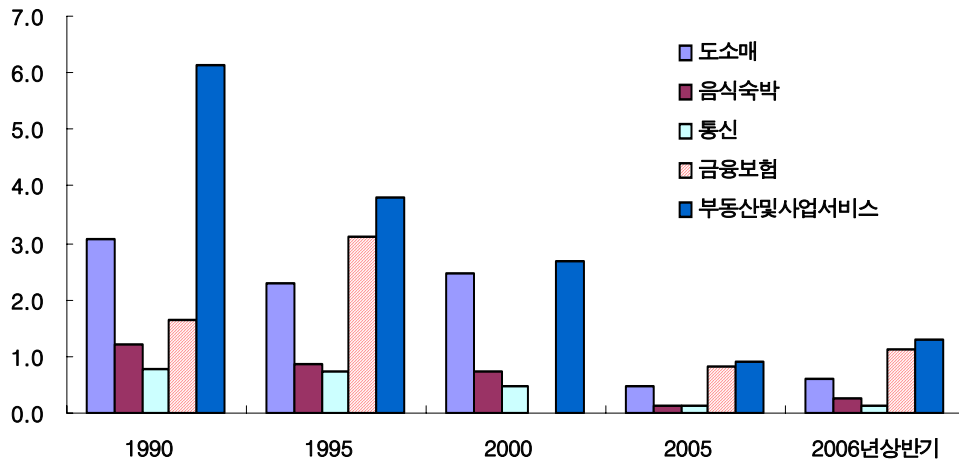
(단위: %)



자료: 한국은행.

우리나라 설비투자는 내수경기와 밀접한 연관관계를 보이고 있다. 그런데 내수는 고용없는 성장, 도소매업 및 음식숙박업 등의 부진, 소득양극화 등으로 성장의 모멘텀이 약한 상황이다. 내수의 성장모멘텀이 취약하다는 점은 내수와 밀접한 연관관계를 보이는 서비스업의 성장기여도가 2005년 이후 크게 낮아지고 있는 것에서도 잘 나타난다.

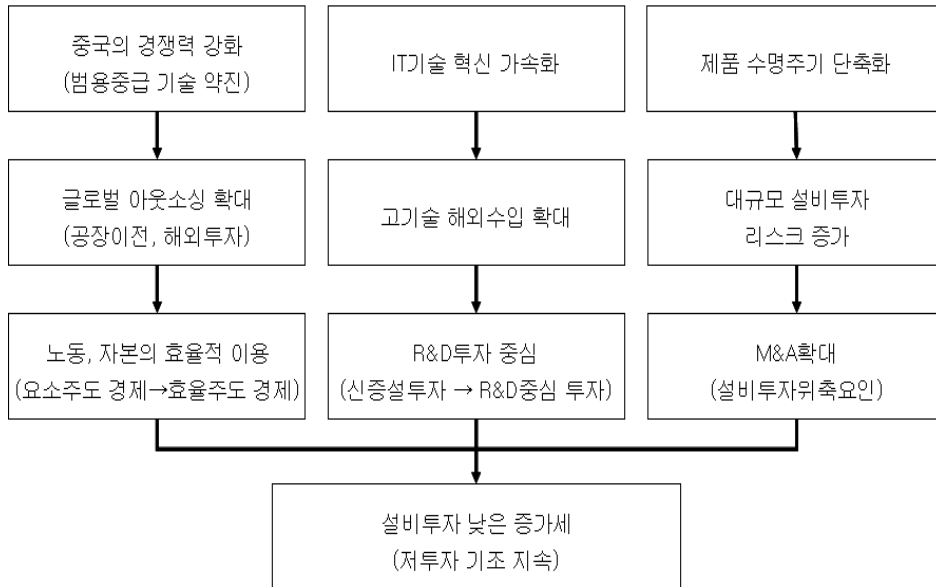
[그림 II-18] 서비스업 성장에 대한 주요 부문별 기여도 추이



자료: 국회예산정책처, 한국은행.

설비투자가 둔화될 것으로 보는 두 번째 요인은 아시아 위기 이후 기업의 설비투자가 신중해지고(신·증설 투자보다는 연구개발 투자 증시, 인수합병 대비 위한 내부유보 증가 등), 해외 직접투자와 글로벌 아웃소싱 확대 등으로 국내 설비투자가 낮은 증가세를 지속하고 있기 때문이다.

[그림 II-19] 글로벌화 진전과 설비투자 환경



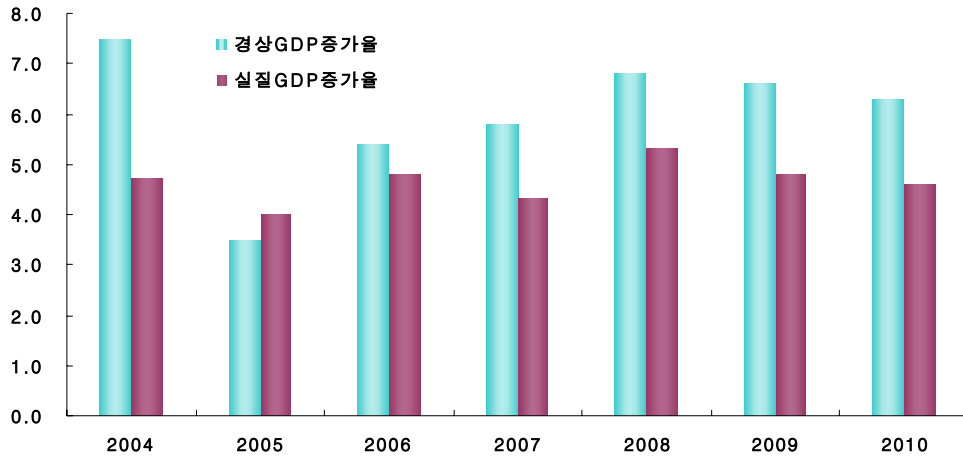
자료: 국회예산정책처.

### (5) 경상GDP 증가율 전망

2000년대 후반기(2006년부터 2010년까지) 경상GDP 증가율은 실질GDP 증가율 및 GDP 디플레이터 상승률 둔화로 2000년대 전반기(2000년부터 2005년까지)보다 낮아질 것으로 전망된다. 2000년대 전반기 중 7.2% 성장한 경상GDP는 2000년대 후반기 중 6.2% 성장에 그칠 것으로 전망된다.

[그림 II-20] 경상GDP와 실질GDP 전망치

(단위: %)



자료: 국회예산정책처, 한국은행.

2000년대 후반기 중 GDP 디플레이터 상승률이 둔화될 것으로 보는 이유는 원/달러 환율이 하락(원화 가치 상승)하는데다 유가 상승률이 낮아질 것으로 보이기 때문이다. 또한 경제성장률 둔화로 수요압력이 약할 것으로 예상되어 GDP갭이 균형수준보다 밀돌 것으로 추정되기 때문이다. NABO는 2006년부터 2010년 중 우리나라 잠재성장률을 4.5% 수준으로 추정하고 있다. OECD는 우리나라 잠재성장률이 4.6%(표준적인 시나리오)내지 5.2%(구조개혁 진전되는 경우) 수준에 달할 것으로 추정하고 있다. 2000년대 후반기 중 실제성장률이 4.8%에 달할 것으로 보여 수요압력에 의한 물가상승 기여도는 거의 없거나 미미할 것으로 판단된다.

[표 II-11] 한국의 잠재성장률

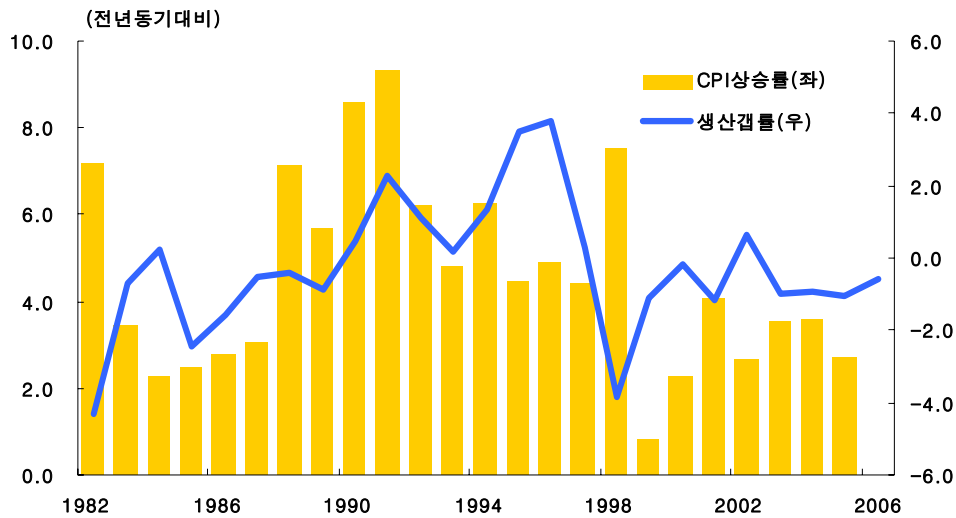
(단위: %)

|             | 잠재성장률 | 노동  | 물적 자본 | 총요소<br>생산성 | (인적자본) |
|-------------|-------|-----|-------|------------|--------|
|             |       |     |       |            | (인적자본) |
| 1981 ~ 1990 | 7.8   | 1.7 | 3.6   | 2.5        | (0.8)  |
| 1991 ~ 2000 | 6.3   | 1.2 | 3.2   | 1.9        | (0.9)  |
| 2003 ~ 2012 |       |     |       |            |        |
| 시나리오 A      | 4.6   | 0.6 | 1.9   | 2.1        | (0.6)  |
| 시나리오 B      | 5.2   | 0.6 | 2.0   | 2.6        | (0.6)  |

주: 시나리오 A: 경제시스템과 해외개방 정도가 현 수준 유지  
 시나리오 B: 현수준보다 구조개혁이 진전되고 해외개방이 증대  
 자료: OECD, *Economic Survey of Korea*, 2005.

[그림 II-21] 우리나라 소비자 물가와 GDP갭 추이

(단위: %)



주: GDP갭은 잠재 성장률과 실제 성장률 간의 차이를 의미함.  
 자료: 국회예산정책처, 한국은행.

## (6) 지출 부문별 경상GDP 증가율 전망

2006년부터 2010년까지 경상 민간소비는 연평균 6.4% 증가할 것으로 전망된다. 일자리 창출 지연, 양극화 심화(고소득층은 소비성향 둔화, 저소득층은 소비여력 약화) 등으로 경상 민간소비의 증가세도 현 수준보다 다소 낮아질 것으로 보인다. 2006년부터 2008년까지 연평균 0.9%가 상승할 것으로 예상되는 경상 건설투자가 2009년과 2010년 중 행정수도 이전, 판교 및 수원(광고) 등 신도시사업 진전, 기업도시 본격화 등으로 3.9%가 증가할 것으로 전망된다. 해외수입수용둔화, 중국의 경쟁력 강화, 원화 가치 상승 등으로 경상 총수출은 연평균 9.1%가 증가할 것으로 전망된다.

[표 II-12] 우리나라의 지출부문별 경상성장률 전망

(단위:%)

|         | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------|------|------|------|------|------|------|
| GDP 성장률 | 3.5  | 5.4  | 5.8  | 6.8  | 6.6  | 6.3  |
| 최종소비    | 6.2  | 7.4  | 6.9  | 7.0  | 6.4  | 6.1  |
| 민간소비    | 5.8  | 7.4  | 6.6  | 6.7  | 6.3  | 5.8  |
| 총고정자본형성 | 2.7  | 0.7  | 0.8  | 4.5  | 5.5  | 5.1  |
| 건설투자    | 3.5  | -1.0 | -0.8 | 3.5  | 6.0  | 5.7  |
| 설비투자    | 0.5  | 3.2  | 3.0  | 5.5  | 4.2  | 3.5  |
| 총수출     | 0.0  | 9.3  | 8.4  | 9.8  | 9.2  | 8.9  |
| 총수입     | 4.2  | 9.7  | 6.8  | 8.7  | 8.1  | 8.0  |

자료 : 국회예산정책처, 한국은행.

결론적으로 2000년대 중반 중 지출부문별 경제성장을 종합해 보면 내수의 성장기여도가 크게 늘지 못할 것으로 보이는 반면에 외수의 성장기여도가 여전히 높은 수준을 유지할 것으로 보인다.



### (7) 잠재성장률 전망

1990년대(1991년부터 2000년)중 6.1%에 달했던 우리나라 잠재성장률이 최근에는 4% 중반대로 하락한 것으로 추정된다. 2000년 이후 잠재성장률이 빠르게 하락하는 추세이다. 이러한 잠재성장률의 하락은 경제가 성숙기에 접어들면서 노동·자본과 같은 생산요소의 투입 증가율은 지속적으로 하락하는 반면, 이를 상쇄할 만큼의 생산성 제고가 뒷받침되지 못하는 데 기인한다. 취업자 수 및 1인당 근로시간이 감소할 것이며, 1990년대와 비교할 때 물적자본(투자)의 성장기여도가 크게 낮아질 것으로 예상된다. 하지만 생산성 증가의 성장기여도가 점차 높아질 것으로 예상되어 2010년까지는 평균적으로 4.5%대의 잠재성장률을 유지할 수 있을 것으로 전망되고 있다.

[표 II-13] 주요기관 잠재성장률 전망

(단위: %)

| 구 분    | NABO        | KDI            | 한국은행           | 조세연         |
|--------|-------------|----------------|----------------|-------------|
|        | 2006 ~ 2010 | 2004 ~ 2010    | 2005 ~ 2014    | 2006 ~ 2010 |
| 취업자    | 0.8         | 0.7            | 0.7 ~ 0.9      | 0.7         |
| 근로시간   | -           | -              | -              | -0.3        |
| 인적자본   | -           | 0.8            | -              | -           |
| 물적자본   | 2.0         | 1.6 ~ 1.7      | 1.9 ~ 2.3      | 2.2         |
| 총요소생산성 | 1.7         | 1.5 ~ 2.0      | 1.4 ~ 2.0      | 2.1         |
| 잠재성장률  | 4.5         | 4.6 ~ 5.1(4.9) | 4.0 ~ 5.2(4.6) | 4.9         |

주: ( )은 전망치 평균(KDI) 또는 중립적 전망(한국은행).

자료: 국회예산정책처, 한국개발연구원, 한국조세연구원, 한국은행.

## 2. 2006 ~ 2010년 NABO 총수입 전망\*

### 가. 2006 ~ 2010년 NABO 총수입 전망

NABO에서 총수입을 전망하는 목적은 국가재정운용계획의 총수입을 평가하기 위해서이다. 따라서 NABO에서 전망하는 총수입이 포괄하는 재정수입의 범위는 국가재정운용계획 상의 총수입의 포괄범위와 일치해야 한다. 이를 위해 NABO에서는 중앙행정부 통합재정 세입을 전망한 후, 기타특별회계의 경상수입과 융자회수 전망치를 더하여 NABO의 중앙행정부 총수입을 전망한다<sup>26)</sup>.

NABO의 중장기 경제전망을 전제로 2006 ~ 2010년 총수입을 전망한 결과, 2006 ~ 2010년 기간 중 총수입은 연평균 7.1% 증가할 것으로 전망되었다. 연도별로 보면 2006년 총수입은 232조 4,423억원으로 전망되며, 2007년 총수입은 전년 대비 6.6% 증가한 247조 7,109억원으로, 2008년 총수입은 전년 대비 7.5% 증가한 266조 1,818억원으로 전망된다. 2009년 총수입은 전년 대비 7.0% 증가한 284조 9,170억원으로, 2010년 총수입은 전년 대비 7.3% 증가한 305조 7,298억원으로 전망된다.

총수입 구성항목별 전망 결과를 살펴보면 통합재정 수입은 2006년 205조 8,011억원에서 2010년 274조 9,132억원으로 연평균 7.5% 증가하여 총수입보다 크게 증가하는 것으로 나타났다. 반면 융자회수는 2006년 21조 8,405억원에서 2010년 26조 1,259억원으로 연평균 4.6%, 기업특별회계 경상수입은 2006년 4조 8,006억원에서 2010년 4조 6,907억원으로 연평균 0.6% 감소하여 총수입보다 증가폭이 낮게 전망되었다. 즉, 총수입의 증가는 통합재정 수입의 증가에 기인하는 것으로 전망되었다.

---

전승훈(jsh1105@nabo.go.kr, 2070-3105)

26) NABO 총수입 전망방법은 2006년 10월에 발간된 「NABO 세수추계 및 세제분석 2006~2010년」에 자세히 소개되어 있다.

[표 II-14] NABO 총수입 전망 결과: 2006 ~ 2010년

(단위: 십억원, %)

|            | 2006      | 2007               | 2008               | 2009               | 2010               | 연평균<br>증가율 |
|------------|-----------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------|
| 총수입        | 232,442.3 | 247,710.9<br>(6.6) | 266,181.8<br>(7.5) | 284,917.0<br>(7.0) | 305,729.8<br>(7.3) | 7.1        |
| - 통합재정 수입  | 205,801.1 | 220,954.0          | 237,908.3          | 255,877.9          | 274,913.2          | 7.5        |
| • 경상수입     | 204,534.8 | 219,689.3          | 236,645.1          | 254,616.3          | 273,653.1          | 7.5        |
| 조세수입       | 164,583.1 | 175,824.1          | 188,528.0          | 201,951.5          | 216,013.8          | 7.0        |
| 국세수입       | 137,726.5 | 146,968.6          | 157,658.2          | 169,060.2          | 181,101.8          | 7.1        |
| 사회보장기여금    | 26,856.6  | 28,855.4           | 30,869.7           | 32,891.2           | 34,912.0           | 6.8        |
| 세외수입       | 39,951.7  | 43,865.2           | 48,117.1           | 52,664.8           | 57,639.3           | 9.6        |
| • 자본수입     | 1,266.3   | 1,264.7            | 1,263.2            | 1,261.6            | 1,260.1            | -0.1       |
| - 융자회수     | 21,840.5  | 22,041.2           | 23,577.4           | 24,347.4           | 26,125.9           | 4.6        |
| - 기특회계경상수입 | 4,800.6   | 4,715.7            | 4,696.2            | 4,691.7            | 4,690.7            | -0.6       |

주: ( )는 전년 대비 증가율을 의미함.

통합재정 수입의 항목별 전망 결과를 보면, 조세수입과 세외수입으로 구성되는 경상수입은 2006년 204조 5,348억원에서 2010년 273조 6,531억원으로 연평균 7.5% 증가하지만, 자본수입은 2006년 1조 2,663억원에서 2010년 1조 2,601억원으로 연평균 0.1% 감소할 것으로 전망되었다. 경상수입 항목 중 조세수입은 2006년 164조 5,831억원에서 2010년 216조 138억원으로 연평균 7.0% 증가하고, 세외수입은 2006년 39조 9,517억원에서 2010년 57조 6,393억원으로 연평균 9.6% 증가하는 것으로 전망되었다. 조세수입 항목 중에서는 국세수입은

2006년 137조 7,265억원에서 2010년 181조 1,018억원으로 연평균 7.1% 증가하고, 사회보장기여금은 2006년 26조 8,566억원에서 2010년 34조 9,120억원으로 연평균 6.8% 증가하는 것으로 전망되었다.

## 나. 행정부 총수입 전망과의 비교

### (1) 행정부의 총수입 전망: 2006 ~ 2010년

행정부는 「국가재정운용계획」에서 2006~2010년 기간 중 총수입이 경상 GDP 증가율보다 다소 낮은 연평균 7.1% 증가할 것이라고 전망하고 있다. 연도별로 보면 2006년 총수입은 235.3조원으로 전망되며, 2007년 총수입은 전년 대비 7.0% 증가한 251.8조원으로, 2008년 총수입은 전년 대비 7.1% 증가한 269.8조원으로 전망된다. 2009년 총수입은 전년 대비 7.1% 증가한 289.0조원으로, 2010년 총수입은 전년 대비 7.0% 증가한 309.1조원으로 전망되었다. 총수입 중 국세수입은 2006년 138.0조원에서 2007년은 148.1조원, 2008년은 160.1조원, 2009년은 172.8조원, 2010년은 186.4조원으로 총수입 증가율보다 다소 높은 연평균 7.8%의 증가율을 보일 것으로 전망되었다.

[표 II-15] 행정부의 총수입 전망: 2006 ~ 2010년

(단위: 조원, %)

|     | 2006  | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 연평균<br>증가율 |
|-----|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| 총수입 | 235.3 | 251.8<br>(7.0) | 269.8<br>(7.1) | 289.0<br>(7.1) | 309.1<br>(7.0) | 7.1        |
| 국세  | 138.0 | 148.1<br>(7.3) | 160.1<br>(8.1) | 172.8<br>(7.9) | 186.4<br>(7.9) | 7.8        |

주: 1. ( )는 전년 대비 증가율을 의미함

2. 2006~2010년 국세수입은 기획예산처의 협조를 얻어서 구함.

자료: 대한민국정부, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006. 10.

## (2) NABO와 행정부의 총수입 전망 비교: 2006 ~ 2010년

행정부의 총수입 전망 결과를 NABO의 총수입 전망 결과와 비교해 보면, 2006 ~ 2010년 기간 중 총수입의 연평균 증가율은 NABO와 행정부 모두 7.1%로 동일하며, 총수입 규모는 행정부가 NABO보다 매년 2.9 ~ 4.1조원 높게 전망하는 것으로 나타났다. 2006년의 경우 NABO의 총수입 전망치가 232.4조원인데 비해, 행정부는 235.3조원으로 약 2.9조원 높게 전망하고 있으며, 2007년의 경우 NABO의 총수입 전망치가 247.7조원인데 비해 행정부는 251.8조원으로 약 4.1조원 높게 전망하고 있다. 2008년의 경우 NABO는 266.2조원으로, 행정부는 NABO보다 약 3.6조원 많은 269.8조원으로 총수입을 전망하고 있으며, 2009년의 경우 NABO는 284.9조원으로, 행정부는 NABO보다 4.1조원 많은 289.0조원으로 총수입을 전망하고 있다. 2010년의 경우 NABO의 총수입 전망치는 305.7조원이고, 행정부의 총수입 전망치는 309.1조원이다. 행정부가 NABO보다 약 3.4조원 높게 총수입을 전망하고 있다. 행정부의 총수입 전망과 NABO 총수입 전망 간의 차이율은 2006년 1.2%, 2007년 1.7%, 2008년 1.4%, 2009년 1.4%, 2010년 1.1%로 그리 큰 편은 아니다.

총수입을 구성하고 있는 세부 항목에 대한 NABO와 행정부의 전망 결과를 비교하는 것은 쉬운 일이 아니다. NABO는 통합재정 세입의 구성항목, 기업특별회계 경상수입, 용자회수 등으로 총수입을 구분하고 있지만, 행정부의 「국가재정운용계획」에서는 예산과 기금으로 총수입을 구분하고 있는 등, 세부 항목의 구분 방법이 다르기 때문이다. 이에 여기서는 비교가 가능한 국세수입의 중장기 전망 결과를 비교하고, 이를 토대로 국세수입 이외 총수입 항목의 중장기 전망 차이에 대해 논의한다.

국세수입은 총수입의 약 60%를 차지한다. 국세수입의 2006 ~ 2010년 기간 중 연평균 증가율은 NABO 7.1%, 행정부 7.8%로, 행정부가 0.7%포인트 높게 전망하고 있다. 반면 국세수입 이외 기타 항목의 2006~2010년 기간 중 연평균 증가율은 NABO 7.1%, 행정부 6.0%로 NABO가 1.1%포인트 높게 전망하고 있

다. 이에 따라 행정부와 NABO의 전망 차이(= 행정부 수입 - NABO 수입)는 국세수입의 경우 2006년 0.3조원(차이율 0.2%), 2007년 1.1조원(차이율 0.8%), 2008년 2.4조원(차이율 1.5%), 2009년 3.7조원(차이율 2.2%), 2010년 5.3조원(차이율 2.9%)으로 커지는데 비해, 국세수입 이외 기타 항목 수입의 경우 2006년 2.6조원(차이율 2.7%), 2007년 3.0조원(차이율 3.0%), 2008년 1.2조원(차이율 1.1%), 2009년 0.4조원(차이율 0.3%)으로 점차 줄어든 이후, 2010년에는 -1.9조원(차이율 1.5%)으로 NABO의 전망치가 오히려 높아지게 된다.

[표 II-16] NABO와 행정부의 총수입 전망 비교: 2006~2010년

(단위: 조원, %)

|            | NABO(A) <sup>1)</sup> |       |       | 행정부(B) <sup>1)</sup> |       |       | 차이(B-A) <sup>2)</sup> |       |       |
|------------|-----------------------|-------|-------|----------------------|-------|-------|-----------------------|-------|-------|
|            | 총수입                   |       |       | 총수입                  |       |       | 총수입                   |       |       |
|            | 국세                    | 기타    |       | 국세                   | 기타    |       | 국세                    | 기타    |       |
| 2006       | 232.4                 | 137.7 | 94.7  | 235.3                | 138.0 | 97.3  | 2.9                   | 0.3   | 2.6   |
|            | -                     | -     |       | -                    | -     |       | (1.2)                 | (0.2) | (2.7) |
| 2007       | 247.7                 | 147.0 | 100.7 | 251.8                | 148.1 | 103.7 | 4.1                   | 1.1   | 3.0   |
|            | (6.6)                 | (6.8) | (6.3) | (7.0)                | (7.3) | (6.6) | (1.7)                 | (0.7) | (3.0) |
| 2008       | 266.2                 | 157.7 | 108.5 | 269.8                | 160.1 | 109.7 | 3.6                   | 2.4   | 1.2   |
|            | (7.5)                 | (7.3) | (7.7) | (7.1)                | (8.1) | (5.8) | (1.4)                 | (1.5) | (1.1) |
| 2009       | 284.9                 | 169.1 | 115.8 | 289.0                | 172.8 | 116.2 | 4.1                   | 3.7   | 0.4   |
|            | (7.0)                 | (7.2) | (6.7) | (7.1)                | (7.9) | (5.9) | (1.4)                 | (2.2) | (0.3) |
| 2010       | 305.7                 | 181.1 | 124.6 | 309.1                | 186.4 | 122.7 | 3.4                   | 5.3   | -1.9  |
|            | (7.3)                 | (7.1) | (7.6) | (7.0)                | (7.9) | (5.6) | (1.1)                 | (2.9) | (1.5) |
| 연평균<br>증가율 | 7.1                   | 7.1   | 7.1   | 7.1                  | 7.8   | 6.0   |                       |       |       |

주: 1) ( )는 전년 대비 증가율을 의미함

2) ( )는 차이율을 의미함.

주: 2006 ~ 2010년 행정부의 국세수입전망은 기획예산처의 협조를 얻어서 구함.

자료: 대한민국정부, 「2006 ~ 2010년 국가재정운용계획」, 2006. 10.

### (3) NABO와 행정부의 국세 및 총수입 전망 차이의 원인 분석

세수추계의 오차는 예측의 특성상 어느 정도 불가피하지만 과도한 오차는 경제 및 재정정책에 혼선을 초래하면서 균형재정의 원칙을 파기시키고 재정적자를 가중시키는 등 국민경제에 중요한 영향을 줄 수 있다. 국세 및 총수입이 과도하게 전망되고 이를 토대로 지출계획이 수립될 경우 재정수지가 악화되고 국가채무가 증가하는 등 재정건전성이 심각하게 훼손될 수 있다. 반대로 국세 및 총수입을 과소하게 전망할 경우 긴축재정을 편성하게 되어 실제 필요한 지출이 충분히 이루어지지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 특히 외환위기 이후 조세부담률이 높아지고 있는 상황에서 세수추계의 비정확성으로 인해 세수오차가 커진다면 행정부에 대한 국민들의 신뢰성이 떨어지며 조세저항도 커지기 쉽다. 세수추계의 오차를 최대한 줄이면서 이러한 오차의 원인을 납세자인 국민들에게 합리적으로 이해시키는 것이 중요하다.

NABO와 행정부의 2006~2010년 총수입 전망 결과를 비교해 본 결과, 총수입의 전망 차이는 NABO 전망 기준 2% 이내로 크지 않았다. 이 정도의 차이는 전망 과정에서 불가피하게 나타날 수밖에 없는 정도의 오차이지만, 여기서는 이러한 불가피한 차이마저도 최소화하고, 보다 정확한 세수추계가 이루어질 수 있도록 하기 위해 몇 가지 논의를 하고자 한다.

2006~2010년 기간 중 NABO와 행정부의 국세수입 및 총수입 전망 결과를 비교해 보면, 대체적으로 행정부가 국세수입과 총수입을 높게 전망하는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 세수추계의 전제가 되는 거시경제 여건에 대한 전망 차이와 세수추계 방법의 차이에 기인하는 것이다.

우선 거시경제 여건에 대한 전망 차이를 살펴보면, 세수에 직접적인 영향을 미치는 경상 GDP 증가율에 대한 전망의 경우 2006년을 제외할 경우 행정부가 NABO보다 0.8~1.3%포인트 더 높게 전망하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 경상 GDP 증가율을 높게 전망하고 있기 때문에 행정부의 세수전망이 NABO의 세수전망보다 높게 나타난다고 볼 수 있다. 그런데 이처럼 상대적으로 높은 경

상 GDP 증가율이 달성되지 못할 경우, 국세수입 및 총수입이 예상보다 적은 수준에 그쳐 재정수지가 악화되고 국가채무가 증가하는 등 재정건전성이 악화 될 가능성이 있다<sup>27)</sup>. 실제로 NABO 뿐만 아니라 많은 경제연구소에서 행정부 보다 낮은 경제성장률 전망치를 제시하면서, 행정부의 거시경제 전망이 다소 낙관적임을 지적하고 있다<sup>28)</sup>. 이는 우려한 바대로 향후 국세수입 및 총수입이 행정부 예상보다 낮은 수준에 그칠 가능성이 높음을 시사하는 것이다. 따라서 재정건전성을 고려할 때, 행정부의 경제전망은 보다 보수적일 필요성이 있으며, 보수적인 전망에 입각해 국세 수입 및 총수입 전망이 이루어질 필요가 있다.

[표 II-17] NABO와 행정부의 중장기 GDP 증가율 전망 비교

(단위: 조원, %)

|       | NABO(A) |     | 행정부(B) |     | 차이(B-A) |      |
|-------|---------|-----|--------|-----|---------|------|
|       | 실질      | 경상  | 실질     | 경상  | 실질      | 경상   |
| 2006년 | 4.8     | 5.4 | 5.0    | 5.3 | 0.2     | -0.1 |
| 2007년 | 4.3     | 5.8 | 4.6    | 6.7 | 0.3     | 0.9  |
| 2008년 | 5.3     | 6.8 | 4.9    | 7.4 | -0.4    | 0.6  |
| 2009년 | 4.8     | 6.6 | 4.8    | 7.3 | 0.0     | 0.7  |
| 2010년 | 4.6     | 6.3 | 4.8    | 7.3 | 0.2     | 1.0  |

자료: 대한민국정부, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006. 10.

국세수입 및 총수입 추계 방법의 경우 NABO는 본 보고서에서 소개하고 있는 바와 같이 거시경제 변수를 이용한 추계모형을 구축하여 사용하고 있다. 그러나 2006년 10월 현재 재정경제부에 의해 이루어지고 있는 행정부의 총수입

27) 낙관적인 경상 GDP 증가율 전망의 문제점에 대해서는 「2004~2008년 NABO 국가재정운용계획 분석」과 「2005~2009년 NABO 국가재정운용계획 분석」 등에서 자세히 논의하고 있다.

28) 주요 기관 경제성장률 전망에 대해서는 국회예산정책처에서 2006년 10월에 발간한 「NABO 2007년 경제전망」에 자세히 소개되어 있다.



추계방법은 자세하게 공개되고 있지 않다. 국세수입 추계방법은 국회에 제출하는 설명자료를 통해 일부 알려지고 있지만, 총수입 전망 방법은 그나마도 공개되고 있지 않다. 따라서 총수입 전망 결과에 대한 타당성을 검증하기 위해 총수입 전망방법을 자세하게 공개하고, 전망 방법 및 전망 결과의 적정성에 대한 합의가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 다. 조세부담률 전망 결과

NABO의 총수입 전망 결과에 따르면 2006~2010년 기간 중 국세부담률은 16.2~16.6% 수준이 될 것으로 전망된다. 국세부담률과 행정부에서 협조 받은 지방세 부담률 추계결과를 사용하여, 조세부담률을 계산한 결과, 조세부담률은 20.6~20.7% 수준으로 전망되었다. 조세부담률은 2006~2009년 기간 중 20.6% 수준을 유지하며, 2010년에는 0.1%포인트 상승하여 20.7% 수준이 될 것으로 전망되었다. 조세부담률의 구성 내역을 살펴보면, 국세부담률은 2006년 16.2%에서 2010년 16.6%로 상승하는 반면, 지방세 부담률은 2006년 4.4%에서 2010년 4.1%로 조금 하락하는 것으로 전망되었다.

[표 II-18] NABO 조세부담률 전망 결과

(단위: %)

|      | 국세부담률 | 지방세부담률 | 조세부담률 |
|------|-------|--------|-------|
| 2006 | 16.2  | 4.4    | 20.6  |
| 2007 | 16.3  | 4.3    | 20.6  |
| 2008 | 16.4  | 4.2    | 20.6  |
| 2009 | 16.5  | 4.1    | 20.6  |
| 2010 | 16.6  | 4.1    | 20.7  |

행정부의 「국가재정운용계획」에 따르면 조세부담률은 2006 ~ 2010년 기간 중 20.6 ~ 20.7% 수준에서 안정될 것으로 전망된다. 행정부는 2006년 조세부담률을 20.7%로 전망하고 있으며, 이후 2007~2010년 기간 중에는 0.1%포인트 하락한 20.6% 수준이 유지될 것으로 전망하고 있다. NABO의 조세부담률 전망치는 2006년에는 20.6%로 행정부의 전망치 20.7%보다 0.1%포인트 낮으며, 2007 ~ 2009년 기간 중에는 20.6%로 행정부 전망치 20.6%와 동일한 수준이다. 그리고 2010년에는 NABO 전망치가 20.7%로 행정부 전망치 20.6%보다 0.1%포인트 높은 수준이다.

[표 II-19] NABO와 행정부의 조세부담률 전망 비교: 2006 ~ 2010년

|       | NABO | 행정부  |
|-------|------|------|
| 2006년 | 20.6 | 20.7 |
| 2007년 | 20.6 | 20.6 |
| 2008년 | 20.6 | 20.6 |
| 2009년 | 20.6 | 20.6 |
| 2010년 | 20.7 | 20.6 |

자료: 대한민국정부, 「2006 ~ 2010년 국가재정운용계획」, 2006. 10.



### III

## 국가재정운용계획의 총량 및 자원배분 분석

1. 총량분석
2. 자원배분 추이 분석



### Ⅲ. 국가재정운용계획의 총량 및 자원배분 분석

#### 1. 총량 분석\*

이 절에서는 「2006년 계획」에 따른 행정부의 재정수지 및 국가채무 전망치를 「2005년 계획」, 「2004년 계획」, 그리고 국회예산정책처의 전망에 나타난 재정수지 및 국가채무 전망과 비교하여 검토한다.

#### 가. 재정수지 분석

##### (1) 경제성장률과 총수입 전망

##### (가) 행정부 전망

「2006년 계획」에서 행정부는 실질성장률을 2006년은 5.0%, 2007년은 4.6%, 2008년에는 4.9%, 2009년과 2010년에는 4.8%로 전망하고 있다. 「2006년 계획」의 실질성장률 전망치는 「2005년 계획」과 비교할 때 2006년의 전망은 같으나, 2007년의 전망은 4.9%에서 4.6%로 조금 낮아졌고, 2008년과 2009년은 같은 수준이다. 행정부는 2007년 전망에서 실질성장률을 하향 조정한 이유로 세계경제 둔화, 국제유가 등 불확실한 대외 여건을 들고 있다.

행정부는 「2006년 계획」에서 경상성장률을 2006년 5.3%, 2007년 6.7%, 2008년 7.4%, 2009년과 2010년에는 7.3%로 전망하고 있다. 즉, 행정부는 GDP 디플레이터 상승률을 2006년에는 0.3%, 2007년에는 2.1%, 2008~2010년은 2.5%로 전망하고 있다.

---

담당: 정문중(jmj@nabo.go.kr, 2070-3104)

[표 III-1] 행정부의 경제성장률 전망

(단위: %, %포인트)

|          |         | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------|---------|------|------|------|------|------|
| 2006년 계획 | 실질(A)   | 5.0  | 4.6  | 4.9  | 4.8  | 4.8  |
|          | 경상(C)   | 5.3  | 6.7  | 7.4  | 7.3  | 7.3  |
| 2005년 계획 | 실질(B)   | 5.0  | 4.9  | 4.9  | 4.8  | -    |
|          | 경상(D)   | 7.5  | 7.4  | 7.4  | 7.3  | -    |
| 2004년 계획 | 실질      | 5.0  | 5.0  | 5.0  | -    | -    |
|          | 경상      | 8.0  | 8.0  | 8.0  | -    | -    |
| 계획 차이    | 실질(A-B) | 0.0  | -0.3 | 0.0  | 0.0  | -    |
|          | 경상(C-D) | -2.2 | -0.7 | 0.0  | 0.0  | -    |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10  
 대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10  
 대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10

「2005년 계획」과 비교할 때 GDP 디플레이터(엄밀히 말하자면 GDP 디플레이터의 상승률이지만, 이하에서는 통칭에 따라 GDP 디플레이터라고 칭함) 전망치의 하락으로 인해 2006년의 경상성장률 전망치는 2.2%포인트, 2007년의 전망치는 0.7%포인트 낮아지고 있다. 행정부는 2006년에 GDP 디플레이터 전망치가 하락한 이유로 환율 하락을 들고 있다.

「2006년 계획」의 총수입 전망은 2006년 235.3조원, 2007년 251.8조원, 2008년 269.8조원, 2009년 289.0조원, 2010년 309.1조원으로, 「2005년 계획」 대비 0.3조원(2006년)~4.2조원(2009년) 감소하고 있다. 총수입이 감소한 이유는 경상성장률 전망치가 하락하고 국민연금수입 전망이 하향 조정되었기 때문이다.

[표 III-2] 행정부의 총수입 전망

(단위: 조원)

|             | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2006년 계획(A) | 235.3 | 251.8 | 269.8 | 289.0 | 309.1 |
| 2005년 계획(B) | 235.6 | 253.6 | 272.7 | 293.2 | -     |
| 2004년 계획    | 244.9 | 263.0 | 283.7 | -     | -     |
| 계획 차이(A-B)  | -0.3  | -1.8  | -2.9  | -4.2  | -     |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10

대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10

2004년 이후 행정부의 성장 전망과 세수 추계를 실적과 비교해 보면 편차가 발생하고 있다. 행정부의 전망에서 총수입과 밀접한 관련이 있는 실질성장률은 과다 추계되는 경향을 보이고 있다. 2004년 행정부의 전망은 5% 내외였으나 실적은 4.6%였고, 2005년의 행정부 전망은 5% 이지만 실적은 4.0%였으며, 2006년도 실적은 행정부 전망 5%를 약간 하회할 것으로 예상되고 있다. 2007년에 행정부는 4.6%의 성장을 전망하고 있으나 달성하기 쉽지 않을 것으로 보인다.

#### (나) 국회예산정책처의 전망

국회예산정책처는 「2006년 계획」 기간 중에 경제성장률과 총수입 모두 행정부에서 발표보다 낮은 수준에서 결정될 것으로 전망하고 있다. 국회예산정책처가 전망하고 있는 실질성장률은 2006년 4.8%, 2007년 4.3%, 2008년 5.3%, 2009년 4.8%, 2010년 4.6%로서 행정부의 전망과 비교할 때, 2008년을 제외하고 약간 낮은 수준에 있다. GDP 디플레이터를 포함한 경상성장률의 경우는 국회예산정책처가 2006년에는 행정부보다 0.1%포인트 높게 전망하고 있지만, 2007~2010년 동안에는 행정부보다 0.6~1.0%포인트 낮게 전망하고 있다.



[표 III-3] 국회예산정책처와 행정부의 경제성장률 전망 비교

(단위: %, %포인트)

|            |         | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------|---------|------|------|------|------|------|
| 국회예산정책처 전망 | 실질(A)   | 4.8  | 4.3  | 5.3  | 4.8  | 4.6  |
|            | 경상(C)   | 5.4  | 5.8  | 6.8  | 6.6  | 6.3  |
| 행정부 전망     | 실질(B)   | 5.0  | 4.6  | 4.9  | 4.8  | 4.8  |
|            | 경상(D)   | 5.3  | 6.7  | 7.4  | 7.3  | 7.3  |
| 전망 차이      | 실질(A-B) | -0.2 | -0.3 | 0.4  | 0.0  | -0.2 |
|            | 경상(C-D) | 0.1  | -0.9 | -0.6 | -0.7 | -1.0 |

자료: 국회예산정책처

대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10

[표 III-4] 국회예산정책처와 행정부의 총수입 전망 비교

(단위: 조원)

|               | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 국회예산정책처 전망(A) | 232.4  | 247.7  | 266.2  | 284.9  | 305.7  |
| 행정부 전망(B)     | 235.3  | 251.8  | 269.8  | 289.0  | 309.1  |
| 전망 차이(A-B)    | -2.9   | -4.1   | -3.6   | -4.1   | -3.4   |
| (국세수입 전망 차이)  | (-0.3) | (-1.1) | (-2.4) | (-3.7) | (-5.3) |

자료: 국회예산정책처

대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10

「2006년 계획」 기간 중 총수입에 대해서 국회예산정책처는 행정부보다 2006년 2.9조원, 2007년 4.1조원, 2008년 3.6조원, 2009년 4.1조원, 그리고 2010년에는 3.4조원 적을 것으로 전망하고 있다.

## (2) 재정수지 전망

### (가) 행정부의 전망

「2006년 계획」의 총지출 규모는 2006년 224.1조원, 2007년 238.5조원, 2008년 253.8조원, 2009년 269.9조원, 2010년 287.0조원이다. 「2006년 계획」을 「2005년 계획」과 비교할 때 총지출 규모는 2.7조원(2006년)~3.9조원(2009년) 더 많으며, 계획의 후반으로 갈수록 그 차이는 커지고 있다. 총지출이 늘어난 이유로 행정부는 저출산·고령화 관련 신규 지출 소요를 들고 있다.

[표 III-5] 행정부의 총지출 전망

(단위: 조원)

|             | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2006년 계획(A) | 224.1 | 238.5 | 253.8 | 269.9 | 287.0 |
| 2005년 계획(B) | 221.4 | 234.8 | 249.9 | 266.0 | -     |
| 2004년 계획    | 220.7 | 234.2 | 250.9 | -     | -     |
| 계획 차이(A-B)  | 2.7   | 3.7   | 3.9   | 3.9   | -     |

주: 2006년 공적자금 상환소요 제외.

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10

대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10

「2006년 계획」에서 통합재정수지는 2006년 -0.9조원(GDP 대비 -0.1%)을 기록한 후 2007년 13.3조원(1.5%), 2008년 15.9조원(1.6%), 2009년 19.0조원(1.8%), 2010년 22.1조원(2.0%)으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 「2005년 계획」과 비교할 때 통합재정수지의 흑자폭은 감소하고 있다. 「2006년 계획」의 통합재정수지 흑자폭 전망이 「2005년 계획」에 비하여 축소된 이유는 기본적으로 총수입 전망치가 감소하였음에도 불구하고, 총지출 계획은 오히려 증가하였기 때문이다.

「2006년 계획」에서 2007년도의 통합재정수지가 2006년에 비하여 개선된 것으로 나타나는 이유는 2003~2006년간에 이루어진 공적자금의 국채전환(2003년 13조원, 2004~2006년 각 12조원)이 종료되어 2007년에는 그 만큼 수지개선 효과가 나타났기 때문이다. 그러나 2007년도의 통합재정수지 개선 효과가 2006년 공적자금 국채전환액 12조원과 동일하다는 것은 2007년 예산안에 따른 추가적인 수지개선 효과가 거의 없음을 의미한다. 그것을 표현해 주고 있는 것이 관리대상수지이다.

사회보장성기금을 제외한 관리대상수지는 2006년 -14.9조원(GDP 대비 -1.7%), 2007년 -13.7조원(-1.5%), 2008년 -12.1조원(-1.2%), 2009년 -10.3조원(-1.0%), 2010년 -9.0조원(-0.8조원)을 기록할 것으로 전망되고 있다. 적어도 2006년과 2007년 사이에 관리대상수지는 수지 개선 효과가 별로 없다. 「2006년 계획」의 관리대상수지의 적자폭은 「2005년 계획」과 비교할 때 커지고 있다. 다만 계획의 후반으로 갈수록 그 차이는 점점 줄어들고 있다.

[표 III-6] 행정부의 재정수지 전망

(단위: 조원, %)

|        |             | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010           |
|--------|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| 통합재정수지 | 2006년 계획(A) | -0.9<br>(-0.1)  | 13.3<br>(1.5)   | 15.9<br>(1.6)   | 19.0<br>(1.8)   | 22.1<br>(2.0)  |
|        | 2005년 계획(B) | 2.2<br>(0.3)    | 18.8<br>(2.0)   | 22.8<br>(2.3)   | 27.2<br>(2.5)   | -              |
|        | 2004년 계획    | 12.2<br>(1.3)   | 28.9<br>(2.9)   | 32.8<br>(3.1)   | -               | -              |
|        | 계획 차이(A-B)  | -3.3            | -5.5            | -6.9            | -8.2            | -              |
| 관리대상수지 | 2006년 계획(C) | -14.9<br>(-1.7) | -13.7<br>(-1.5) | -12.1<br>(-1.2) | -10.3<br>(-1.0) | -9.0<br>(-0.8) |
|        | 2005년 계획(D) | -11.7<br>(-1.3) | -10.7<br>(-1.1) | -10.5<br>(-1.0) | -9.7<br>(-0.9)  | -              |
|        | 2004년 계획    | -5.4<br>(-0.6)  | -2.9<br>(-0.3)  | -0.5<br>(-0.0)  | -               | -              |
|        | 계획 차이(C-D)  | -3.2            | -3.0            | -1.6            | -0.6            | -              |

주: ( )는 GDP대비 비율

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10

대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10

#### (나) 국회예산정책처의 전망

국회예산정책처에서는 행정부의 「2006년 계획」과 비교할 때 통합재정수지 및 관리대상수지를 2.9~4.1조원 작게 전망하고 있다. 국회예산정책처의 수지 전망이 행정부보다 더 작은 이유는 국회예산정책처의 총수입 전망이 행정부의 총수입 전망보다 더 작기 때문이다.

[표 III-7] 국회예산정책처와 행정부의 재정수지 전망 비교

(단위: 조원, %)

|        |            | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            |
|--------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 통합재정수지 | 국회예산정책처(A) | -3.8<br>(-0.4)  | 9.2<br>(1.0)    | 12.3<br>(1.3)   | 14.9<br>(1.5)   | 18.7<br>(1.7)   |
|        | 행정부(B)     | -0.9<br>(-0.1)  | 13.3<br>(1.5)   | 15.9<br>(1.6)   | 19.0<br>(1.8)   | 22.1<br>(2.0)   |
|        | 전망 차이(A-B) | -2.9            | -4.1            | -3.6            | -4.1            | -3.4            |
| 관리대상수지 | 국회예산정책처(C) | -17.8<br>(-2.1) | -17.8<br>(-2.0) | -15.7<br>(-1.6) | -14.4<br>(-1.4) | -12.4<br>(-1.1) |
|        | 행정부(D)     | -14.9<br>(-1.7) | -13.7<br>(-1.5) | -12.1<br>(-1.2) | -10.3<br>(-1.0) | -9.0<br>(-0.8)  |
|        | 전망 차이(C-D) | -2.9            | -4.1            | -3.6            | -4.1            | -3.4            |

주: ( )는 GDP대비 비율. 국회예산정책처의 수지전망의 GDP 대비 비율은 국회예산정책처의 성장 전망에 따라 계산되었음. 국회예산정책처는 2006년의 GDP를 850.2조원(경상성장률 5.4%), 2007년의 GDP는 900.3조원(경상성장률 5.8%), 2008년의 GDP는 961.5조원(경상성장률 6.8%), 2009년의 GDP는 1025.0조원(경상성장률 6.6%), 2010년의 GDP는 1,089.6조원(경상성장률 6.3%)으로 예상하고 있음.

자료: 국회예산정책처

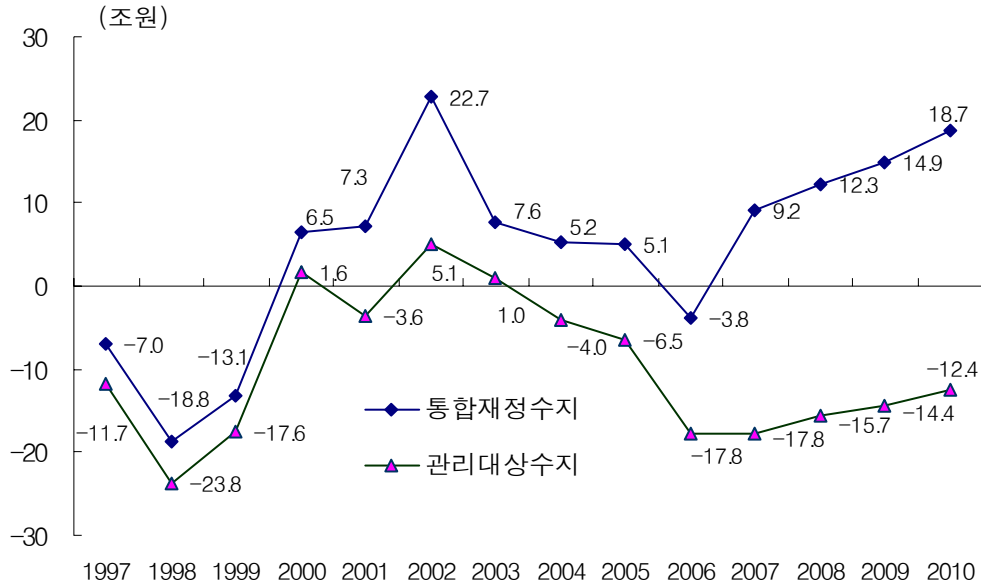
대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10

대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10

2006년을 중심으로 재정수지의 변화를 알아보기 위해 시계를 외환위기 시점까지 뒤로 연장해 보면 관리대상수지는 1998년부터 2002년까지 개선되다가 2003년부터 악화되고 있다. 2007년 이후에는 관리대상수지가 2006년보다 악화되지는 않으나 통합재정수지의 수지 개선 정도에 비하여 수지 개선 효과는 적은 편이다.

[그림 III-1] 통합재정수지 및 관리대상수지의 변화



주: 2005년까지는 재정경제부 결산, 2006년 이후는 국회예산정책처 전망에 근거  
 자료: 국회예산정책처, 재정경제부

## 나. 국가채무 분석

### (1) 행정부의 전망

「2006년 계획」에 따르면 계획기간인 2006~2010년 중 국가채무수준은 GDP 대비 비율이 공적자금 국채전환이 완료되는 2006년의 33.4%를 정점으로 조금씩 하락하여 2010년에는 GDP 대비 31.3% 수준을 기록할 것으로 전망되고 있다. 이 기간 중 일반회계 국채는 매년 7.5조원(2010년)~9.3조원(2006년) 발행되고, 외환시장안정용 국채는 8.0조원(2010년)~11.9조원(2006년) 발행될 것으로 전망되고 있다.

[표 III-8] 행정부의 국가채무 전망

(단위: 조원, %)

| 구 분                 | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            |
|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 국가채무<br>(GDP 대비, %) | 283.5<br>(33.4) | 302.9<br>(33.4) | 320.4<br>(32.9) | 336.9<br>(32.3) | 350.5<br>(31.3) |
| 적자성 채무              | 119.9           | 129.5           | 137.0           | 143.9           | 150.3           |
| (일반회계 적자보전용 국채)     | 50.2            | 58.9            | 67.4            | 75.5            | 83.0            |
| (공적자금상환용 국채)        | 53.8            | 53.0            | 52.2            | 51.4            | 50.7            |
| 금융성 채무              | 163.6           | 173.4           | 183.3           | 193.0           | 200.2           |
| (외평기금융 국채)          | 79.0            | 98.7            | 97.8            | 105.8           | 113.8           |
| (국민주택채권)            | 43.4            | 44.6            | 47.3            | 50.2            | 51.1            |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10.

「2005년 계획」과 비교할 때 국가채무는 3.6조원(2006년)~11.1조원(2009년) 더 늘어나는 것으로 전망이 수정되었고, GDP 대비 국가채무 비율은 1.5%포인트(2006년)~2.3%포인트(2009년) 증가할 것으로 전망되고 있다.

2004년에 발표한 「2004년 계획」에서 행정부는 GDP 대비 국가채무 비율이 2004년 26.2%에서 2006년 30%에 조금 못 미치는 29.8%에 이른 후에는 점차 줄어들도록 관리해 가겠다는 의지를 나타내고 있었다. 「2005년 계획」에서는 이를 약간 수정하여 GDP대비 국가채무비율을 2006년 31.9%를 정점으로 점점 감소시켜 「2005년 계획」의 마지막 연도인 2009년에는 30.0%를 달성하려고 하였다. 그러나 「2006년 계획」에서는 계획의 마지막 연도인 2010년에도 GDP 대비 국가채무 비율은 31.3%일 것으로 전망되고 있다.

[표 III-9] 행정부의 국가채무 전망 비교

(단위: 조원, %)

|                            | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 2006년 계획(A)<br>(GDP 대비, %) | 283.5<br>(33.4) | 302.9<br>(33.4) | 320.4<br>(32.9) | 336.9<br>(32.3) | 350.5<br>(31.3) |
| 2005년 계획(B)<br>(GDP 대비, %) | 279.9<br>(31.9) | 298.5<br>(31.7) | 314.1<br>(31.1) | 325.8<br>(30.0) | -               |
| 2004년 계획<br>(GDP 대비, %)    | 271.2<br>(29.8) | 283.5<br>(28.8) | 296.5<br>(27.9) | -               | -               |
| 계획 차이(A-B)                 | 3.6             | 4.4             | 6.3             | 11.1            | -               |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10

대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10

## (2) 국회예산정책처의 전망

국회예산정책처는 독자적으로 경제성장률과 GDP 디플레이터 증가율을 전망하여 총수입을 추계하고, 이를 바탕으로 국가채무에 대하여 추계하고 있다. 국회예산정책처는 2006년의 국가채무는 행정부와 같은 수준일 것으로 전망하고 있으나, 2007년의 국가채무는 행정부보다 4.1조원(2007년의 수지 전망 차이), 2008년에는 행정부보다 7.7조원(2007년의 수지 전망 차이 4.1조원 + 2008년의 수지 전망 차이 3.6조원), 2009년에는 11.8조원, 2010년에는 15.2조원 더 많을 것으로 전망하고 있다. 이 추계는 2007년 이후 세법이나 자산매각 등 제도의 변화가 없고, 행정부가 「2006년 계획」의 총지출 수준을 유지한다는 가정 하에 이루어진 추계이다.

총지출은 행정부 예산안대로 이루어진다고 전제하고 있으므로 국회예산정책처와 행정부의 수지 전망 차이는 총수입 전망 차이의 반영이다. 국회예산정책처와 행정부 간의 총수입 전망 차이는 국세 수입 전망 차이와 국세 수입 이외의 총수입 전망 차이 두 부분으로 나뉜다. 이 중 국세 수입의 전망 차이 부



분(2007년의 경우 1.1조원)은 즉시 국가채무의 증가로 귀결되지만, 국세 수입 이외의 부분에서의 수입의 감소는 사업의 조정이나 회계처리(적자의 증가)로 흡수될 수도 있다. 이러한 경우에는 국가채무는 행정부 전망과 비교해 볼 때 2007년에는 1.1조원(2007년도 국세 전망 차이 1.1조원), 2008년에는 3.5조원(2007년 국세 전망 차이 1.1조원 + 2008년 국세 전망 차이 2.4조원), 2009년에는 7.2조원, 2010년에는 12.5조원이 증가할 수도 있다.

국가채무에 대한 국회예산정책처의 전망과 행정부 전망을 GDP 대비 국가채무 비율로도 비교할 수 있다. 이 비교를 위해서는 2006년 이후 매년 GDP 수준을 추계하여야 하는데, 이미 알려져 있는 2005년의 GDP 806.6조원을 기준으로 하여 국회예산정책처 전망의 경우는 국회예산정책처의 경상성장률 전망에 따라 추정하고, 행정부안의 경우는 행정부의 경상성장률 전망에 따라 추정하였다. 국회예산정책처안과 행정부안의 국가채무 전망을 위와 같이 추정된 GDP로 각각 나누어주면 각 경우에 해당하는 GDP 대비 국가채무비율을 구할 수 있다. 국회예산정책처의 전망에 따르면 GDP 대비 국가채무 비율은 행정부의 전망과는 달리 2008년까지 줄어들지 않고, 2009년과 2010년에는 그 비율이 감소하지만 그 속도는 매우 완만하다. 추후 행정부의 총지출 계획이 약간이라도 증가하거나, 자연재해가 발생하여 지출이 증가한다면 GDP대비 국가채무 비율은 2009년 이후에도 감소하지 않을 가능성이 높다.

[표 III-10] 국회예산정책처와 행정부의 국가채무 전망 비교

(단위: 조원, %)

|                           | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            |
|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 국회예산정책처(A)<br>(GDP 대비, %) | 283.5<br>(33.4) | 307.0<br>(34.1) | 328.1<br>(34.1) | 348.7<br>(34.0) | 365.7<br>(33.6) |
| 행정부(B)<br>(GDP 대비, %)     | 283.5<br>(33.4) | 302.9<br>(33.4) | 320.4<br>(32.9) | 336.9<br>(32.3) | 350.5<br>(31.3) |
| 전망 차이(A-B)                | 0.0             | 4.1             | 7.7             | 11.8            | 15.2            |

주 1. 2008년 이후의 국회예산정책처의 전망은 세법이나 자산매각 등 제도의 변화가 없다는 가정 하에 이루어진 추계임. 2007년의 경우는 행정부에서 제출한 세입 예산안을 전제하였음.

2. 국회예산정책처는 2006년의 GDP를 850.2조원(경상성장률 5.4%), 2007년의 GDP는 900.3조원(경상성장률 5.8%), 2008년의 GDP는 961.5조원(경상성장률 6.8%), 2009년의 GDP는 1025.0조원(경상성장률 6.6%), 2010년의 GDP는 1,089.6조원(경상성장률 6.3%)으로 예상하고 있음.

자료: 국회예산정책처

대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10

### (3) 국가채무 추이

국채발행에 의한 국가채무의 증가는 어느 일정한 수준까지는 순기능을 발휘할지 모르지만, 그 수준을 넘어서면 부정적인 효과가 더 크게 나타날 수 있다<sup>29)</sup>. Sutherland(1997)는 국가채무비율이 일정한 수준을 넘어서면 확장적 재정정책의 효과가 없음을 밝히고 있고<sup>30)</sup>, Bhattacharya(1999)는 그 수준이 GDP 대

29) 국채의 장점으로서 조세 부과 시 발생하는 자원배분의 왜곡현상(소위 사중손실, deadweight loss)이 없이 자금을 조달할 수 있고, 국채 발행의 증가에 따라 채권시장이 발달하여 금융시장이 심화된다는 점이 지적되고 있다. 이에 대하여 국가채무의 규모가 어느 수준을 넘어서면 금리상승에 따른 민간투자의 위축, 이자지출 증가로 인한 재정의 경기대응 능력 약화, 국민경제의 대외신인도 하락 등의 부작용이 커진다고 지적되고 있다.

30) Sutherland, Alan, "Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy?", *Journal of Public Economics*, vol. 65, August, 1997.

비 30~35%임을 보여주고 있다<sup>31)</sup>. 이 수준이 바로 우리나라의 국가채무 적정비율을 의미하는 것은 아니겠지만, 우리의 국가채무가 GDP 대비 30%를 넘었다는 것은 우리 재정의 건전성에 대하여 고민하여야 할 때라고 해석해도 좋을 것이다.

물론 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율(2006년 말 33.4% 예상)은 OECD 평균수준(2005년 말 77.7%)에 비교해 볼 때 낮은 수준이다.

[표 III-11] OECD 주요국의 GDP 대비 국채 비율(2005년 말 추정치)

(단위: %)

| 캐나다  | 프랑스  | 독일   | 일본    | 영국   | 미국   | OECD평균 |
|------|------|------|-------|------|------|--------|
| 69.3 | 76.5 | 69.6 | 172.1 | 47.2 | 64.1 | 77.7   |

자료: OECD, *Economic Outlook*, 2006. 6.

그러나 GDP 대비 국가채무 비율이 상대적으로 낮다고 해서 우리의 재정이 OECD 국가들보다 건전하다고 말할 수는 없다. 선진국의 경우는 1·2차 세계대전을 치르면서 전비조달을 위하여 국채를 발행하였고, 1970년대 이후에는 석유과동 극복을 위하여 확장적 재정정책을 취하였으며 적극적으로 사회복지 정책을 전개해 왔기 때문에 현재 국가채무비율이 60~70%대에 이르고 있다. 그리고 선진국들의 국가채무비율은 일본을 제외하고는 1990년대 이후 경향적으로 안정되어 있거나 줄어드는 추세에 있다.

31) Bhattacharya, Rina, "Private Sector Consumption Behavior and Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy", IMF Working Paper, 1999, WP/99/112

[표 III-12] OECD 국가의 GDP 대비 국가채무 비율

(단위: %)

|        | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 호주     | 40.1  | 41.9  | 39.1  | 37.4  | 32.3  | 27.0  | 23.5  | 20.9  | 19.4  | 18.3  | 17.2  | 14.4  |
| 오스트리아  | 65.1  | 69.6  | 69.7  | 67.3  | 67.4  | 69.8  | 69.5  | 70.3  | 71.6  | 69.5  | 68.9  | 69.0  |
| 벨기에    | 137.8 | 135.2 | 133.5 | 127.7 | 122.6 | 119.1 | 113.4 | 111.6 | 108.1 | 103.2 | 98.7  | 98.3  |
| 캐나다    | 98.2  | 100.8 | 100.3 | 96.2  | 93.9  | 91.2  | 82.7  | 82.9  | 80.5  | 75.7  | 72.2  | 69.3  |
| 체코     | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | 40.8  | 40.0  | 37.2  |
| 덴마크    | 83.9  | 80.0  | 77.2  | 72.7  | 69.0  | 63.2  | 56.3  | 53.8  | 54.5  | 52.8  | 49.4  | 43.0  |
| 핀란드    | 60.3  | 65.1  | 66.0  | 64.3  | 60.8  | 55.5  | 52.9  | 50.9  | 50.4  | 52.0  | 52.5  | 48.6  |
| 프랑스    | 60.2  | 62.6  | 66.3  | 68.4  | 69.9  | 66.2  | 65.0  | 63.6  | 66.7  | 71.0  | 73.4  | 76.5  |
| 독일     | 46.7  | 55.8  | 58.9  | 60.4  | 62.2  | 60.8  | 59.9  | 59.3  | 61.6  | 64.6  | 67.9  | 69.6  |
| 그리스    | ..    | 114.4 | 116.6 | 112.4 | 109.8 | 113.7 | 128.1 | 131.5 | 130.5 | 127.3 | 128.3 | 126.0 |
| 헝가리    | ..    | ..    | ..    | 67.8  | 65.7  | 66.5  | 60.1  | 59.1  | 59.8  | 59.8  | 62.7  | 64.3  |
| 아이슬란드  | 55.7  | 59.0  | 56.4  | 53.1  | 48.0  | 43.2  | 41.0  | 46.4  | 42.6  | 40.6  | 35.0  | 27.0  |
| 아일랜드   | ..    | ..    | ..    | ..    | 61.4  | 50.1  | 42.6  | 38.5  | 36.1  | 34.5  | 33.0  | 31.8  |
| 이탈리아   | ..    | 121.9 | 128.3 | 130.2 | 132.5 | 126.7 | 121.6 | 121.1 | 120.0 | 117.9 | 119.4 | 121.4 |
| 일본     | 80.2  | 87.7  | 95.3  | 102.3 | 114.9 | 128.9 | 137.1 | 145.2 | 154.0 | 160.2 | 168.1 | 172.1 |
| 룩셈부르크  | 5.5   | 5.8   | 6.3   | 6.4   | 6.2   | 5.6   | 5.3   | 6.5   | 6.5   | 6.3   | 6.6   | 6.0   |
| 네델란드   | 83.9  | 87.0  | 86.0  | 81.0  | 79.5  | 71.1  | 63.7  | 59.5  | 60.3  | 61.9  | 62.3  | 62.8  |
| 뉴질랜드   | 57.4  | 51.3  | 44.9  | 42.3  | 42.2  | 39.6  | 37.4  | 35.3  | 33.7  | 31.6  | 28.6  | 26.5  |
| 노르웨이   | 36.9  | 40.5  | 35.9  | 32.0  | 31.3  | 30.9  | 34.3  | 33.2  | 40.1  | 49.9  | 52.5  | 53.9  |
| 폴란드    | ..    | ..    | ..    | ..    | 43.8  | 46.6  | 42.4  | 37.4  | 50.3  | 50.8  | 49.9  | 50.7  |
| 포르투갈   | ..    | 68.8  | 68.4  | 64.6  | 64.9  | 60.9  | 60.0  | 61.5  | 64.9  | 66.2  | 68.4  | 72.3  |
| 슬로바키아  | ..    | 39.2  | 38.0  | 39.2  | 41.2  | 52.0  | 59.1  | 59.4  | 52.1  | 50.2  | 48.6  | 42.9  |
| 스페인    | 64.0  | 68.9  | 75.6  | 74.5  | 74.5  | 68.5  | 66.0  | 61.8  | 59.9  | 55.1  | 53.3  | 50.4  |
| 스웨덴    | 83.3  | 82.0  | 84.4  | 82.5  | 81.3  | 71.3  | 63.9  | 62.9  | 59.8  | 59.3  | 58.9  | 59.3  |
| 스위스    | 45.8  | 47.9  | 50.5  | 52.6  | 55.6  | 52.6  | 53.3  | 52.2  | 57.7  | 57.4  | 58.6  | 54.3  |
| 영국     | 47.8  | 52.7  | 52.5  | 53.2  | 53.7  | 48.7  | 45.7  | 41.1  | 41.3  | 41.9  | 44.1  | 47.2  |
| 미국     | 74.6  | 74.2  | 73.4  | 70.9  | 67.7  | 64.1  | 58.1  | 58.0  | 60.3  | 63.4  | 64.0  | 64.1  |
| 유로 평균  | 58.5  | 72.2  | 77.4  | 79.5  | 80.1  | 78.3  | 75.1  | 73.8  | 74.1  | 75.2  | 76.1  | 77.5  |
| OECD평균 | 66.4  | 71.7  | 73.9  | 74.2  | 74.3  | 73.6  | 70.8  | 70.9  | 73.1  | 75.2  | 76.8  | 77.7  |

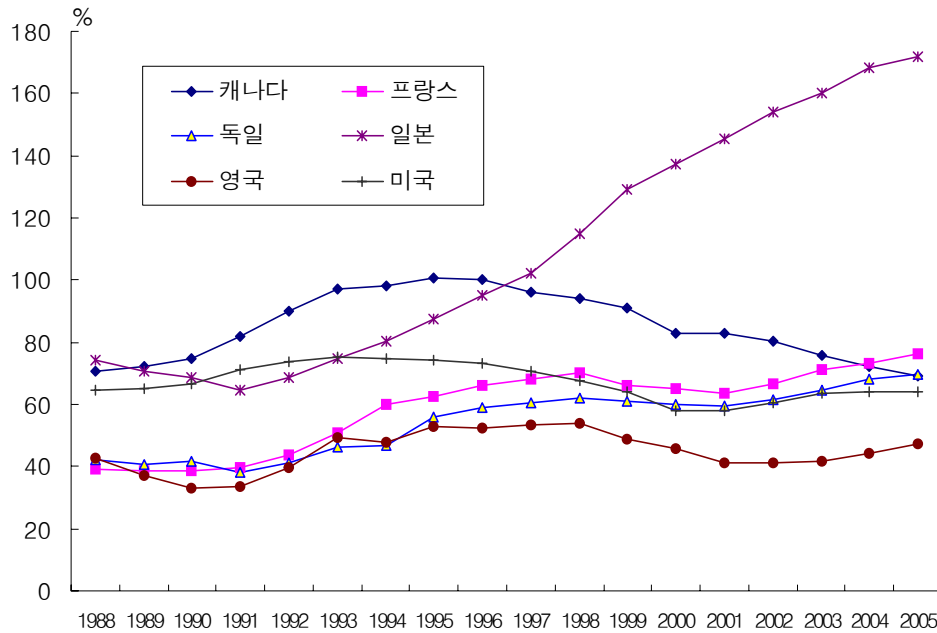
주 1. 각 나라별로 국가채무의 정의와 통계 기준이 달라 직접 비교가 어려울 수 있음

2. 이 비율은 국민계정에 의한 것이므로 GFS에 따른 통계와 차이가 있음

3. 국가는 영어 알파벳 순

자료: OECD Economic Outlook 79 database

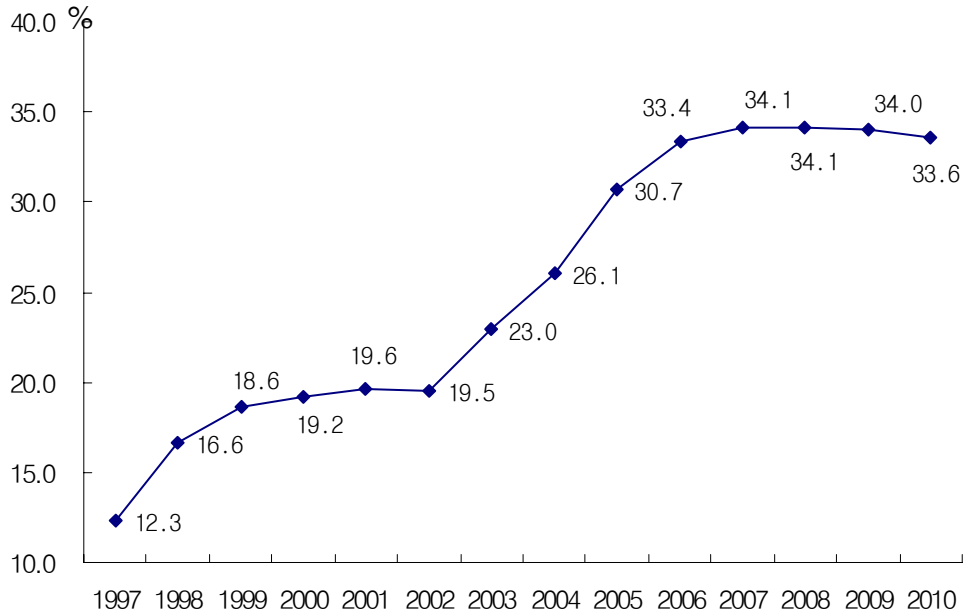
[그림 III-2] G7 국가들의 GDP 대비 국가채무비율 추이



자료: OECD, *Economic Outlook*, 2006. 6.

이와 같이 국가채무의 적정성과 관련해서는 국가채무비율의 수준도 중요하지만, 국가채무비율이 증가하는 추세인가 아닌가 하는 점도 역시 중요하다. 우리나라의 경우는 국가채무가 빠른 속도로 증가하고 있다. 1997년에는 GDP 대비 국가채무 비율이 12.3%였고, 외환위기의 충격이 어느 정도 해소된 2002년에도 GDP 대비 국가채무비율은 19.5%에 불과하였으나, 2003년 이후 급증하여 2006년에는 33.4%로 예상되고 있다.

[그림 III-3] GDP 대비 국가채무 비율 추이



주: 2005년까지는 결산, 2006년 이후는 국회예산정책처 전망  
 자료: 국회예산정책처, 재정경제부

국가채무가 빠른 속도로 증가하고 있다는 것을 보여주는 다른 지표로서 선진국과 일인당 국민소득 1만 달러 시점에서의 국가채무 비율과 일인당 국민소득 16,000달러에 도달한 시점(2005년 우리나라 16,309달러)에서의 국가채무 비율을 비교해 본다. 일인당 국민소득이 경상가격으로 1만 달러에 도달한 시점에서 국가채무비율을 비교하면 우리나라(1995년)는 선진국보다 매우 낮은 수준이다. 그러나 16,000달러에 도달한 시점에서 국가채무비율을 비교하면 그 격차는 줄어들고 있다. 두 시점 간에 선진국들의 경우는 국가채무 비율이 크게 증가하지 않거나 축소된 경우도 있지만(영국), 우리나라는 두 비교 시점 간에 국가채무 비율이 약 1.5배가량 증가하였다(1995년 12.6%에서 2005년 30.7%).

[표 III-13] OECD 국가의 일인당 국민소득 1만 달러 시점과  
1.6만 달러 시점의 국가채무 비율 비교

|                  | 도달연도  |         | GDP 대비 채무 비율(%)    |            |
|------------------|-------|---------|--------------------|------------|
|                  | 1만 달러 | 1.6만 달러 | 1만 달러 시점           | 1.6만 달러 시점 |
| 오스트리아            | 1980  | 1987    | 37.3               | 58.1       |
| 벨기에              | 1978  | 1988    | 70.6 <sup>1)</sup> | 125.6      |
| 캐나다              | 1980  | 1988    | 44.0               | 70.9       |
| 덴마크              | 1978  | 1986    | 44.7 <sup>2)</sup> | 76.8       |
| 핀란드              | 1980  | 1987    | 14.1               | 20.3       |
| 프랑스              | 1979  | 1987    | 31.4               | 40.1       |
| 독일               | 1979  | 1987    | 30.8               | 41.8       |
| 그리스              | 1995  | 2004    | 108.7              | 109.3      |
| 아이슬란드            | 1978  | 1986    | 25.2 <sup>2)</sup> | 30.6       |
| 아일랜드             | 1988  | 1995    | 107.1              | 81.2       |
| 이탈리아             | 1986  | 1990    | 92.7               | n.a.       |
| 일본               | 1984  | 1986    | 63.4               | 75.1       |
| 네델란드             | 1986  | 1987    | 71.0               | 85.4       |
| 노르웨이             | 1977  | 1986    | 57.4 <sup>1)</sup> | 40.7       |
| 포르투갈             | 1995  | 2004    | 69.9               | 69.5       |
| 스웨덴              | 1976  | 1986    | 39.6 <sup>1)</sup> | 68.6       |
| 영국               | 1987  | 1990    | 42.8               | 33.0       |
| 미국               | 1978  | 1984    | 36.8 <sup>1)</sup> | 54.0       |
| 한국 <sup>3)</sup> | 1995  | 2005    | 12.6               | 30.7       |

주 1. 1979년 통계

2. 1980년 통계

3. 우리나라는 IMF 기준, 다른 나라들은 OECD 기준

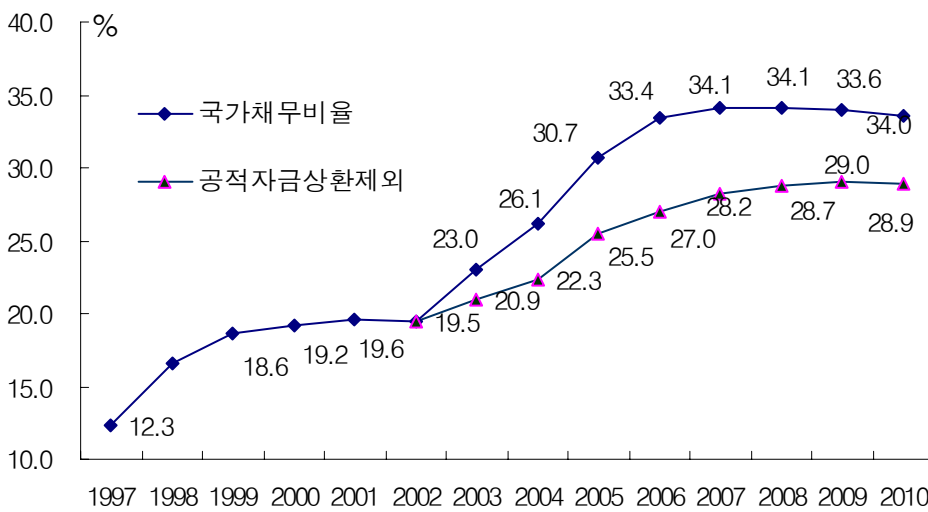
4. OECD 국가 중 1만 달러 시점의 국가채무 통계가 없는 호주, 뉴질랜드, 룩셈부르크, 스페인, 스위스와 2005년 현재 일인당 국민소득이 1.6만 달러 미만인 체코, 헝가리, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아, 터키는 제외

자료: OECD

1995년과 2005년이라는 외환위기가 있었고 공적자금의 국채전환으로 국가채무가 급증하였다는 특수성이 있다. 그러나 2003~2006년에 이루어진 공적자금 국

채환분을 차감하고 계산하더라도 2003년 20.9%, 2004년 22.3%, 2005년 25.5%이고, 2006년에는 27.0%, 2007년에는 28.2%, 2008년 28.7%, 2009년 29.0%, 2010년 28.9%로 전망됨으로써 공적자금의 국채전환이라는 일시적인 충격요인을 제외하더라도 국가채무는 구조적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

[그림 III-4] GDP 대비 국가채무 비율 추이 비교



주: 2005년까지는 결산, 2006년 이후는 국회예산정책처 전망

자료: 국회예산정책처, 재정경제부

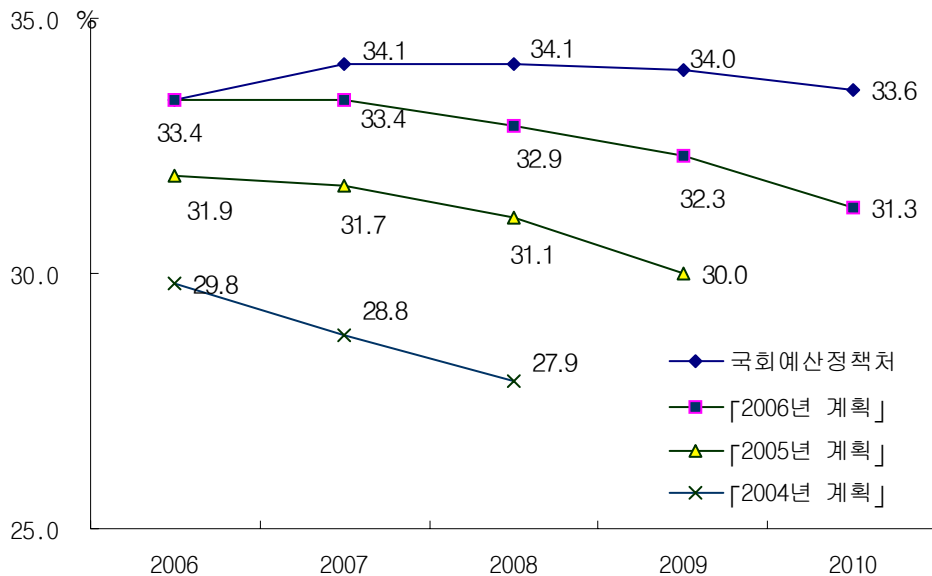
#### (4) 국가채무의 변동 요인

국회예산정책처는 2007년부터 국가채무의 증가세가 급격히 감소하고 2009년 이후에는 GDP 대비 국가채무 비율이 감소할 것으로 예상하고 있지만, 2007년도 이후에도 GDP 대비 국가채무 비율은 전망보다 더 증가할 가능성이 있다. 국회예산정책처는 행정부의 지출 계획이나 조세구조가 변동이 없다는 전제 하에 국가채무를 전망하고 있다. 따라서 향후 행정부의 지출 계획이 변화한다면 국가채무도 변동할 것이다.



그림에 나타나 있는 바와 같이 「2006년 계획」에서 전망되고 있는 GDP 대비 국가채무 비율을 「2004년 계획」, 「2005년 계획」의 그것과 비교해 보면 차이가 나타나고 있다. 주목할 점은 그 차이가 계획의 후반부로 갈수록 커지고 있다는 점이다. 이러한 현상은 국회예산정책처 전망과 비교할 때도 나타나고 있다. GDP 대비 국가채무 비율에 대해서 행정부의 「2006년 계획」과 국회예산정책처의 전망을 비교해 보면, 2006년에는 일치하고, 2007년에는 0.7%포인트 정도의 차이밖에 없으나, 2010년이 되면 2.3%포인트의 차이가 나고 있다. 이러한 두 개의 비교를 통해서 GDP 대비 국가채무비율은 계획의 연동에 따라 그리고 계획기간의 후반부로 갈수록 「2006년 계획」의 전망보다 더 커질 가능성이 있음을 확인할 수 있다.

[그림 III-5] 국가채무 전망 비교



자료: 국회예산정책처 추계

대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10.

대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10.

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10.

최근에 국가채무가 급격히 증가한 원인은 공적자금상환계획에 따른 재행정 부담 외에 일반회계 재정적자보전용 국채발행과 외환시장 안정용 자금 조달에서 찾을 수 있다.

[표 III-14] 최근 10년간 국가채무의 변화

(단위: 조원, %)

|                  | 1997            | 2002             | 2007             | 2003~2007<br>증가액  |
|------------------|-----------------|------------------|------------------|-------------------|
| 국가채무<br>(GDP 대비) | 60.3<br>(12.3%) | 133.6<br>(19.5%) | 307.1<br>(34.1%) | 173.5<br>(14.6%p) |
| 일반회계적자보전         | -               | 26.4             | 58.9             | 32.5              |
| 공적자금             | -               | -                | 53.0             | 53.0              |
| 외환시장안정용          | 4.2             | 20.7             | 89.7             | 69.0              |
| 국민주택기금           | 16.4            | 34.0             | 44.6             | 10.6              |
| 기타               | 39.7            | 52.5             | 60.8             | 8.3               |

주: 국회예산정책처의 전망과 행정부안과의 차이는 기타에 포함시켰음  
 자료: 국회예산정책처, 기획예산처

「2006년 계획」 기간 중에 국가채무가 전망보다 증가할 가능성이 높은 이유는 크게 보아 두 가지에서 찾을 수 있다. 하나는 총수입이 전망보다 줄어들 가능성으로서 행정부의 성장전망보다 성장률이 낮아 총지출이 계획 수준을 유지하는 경우에도 총수입의 결손이 예상되는 경우이다. 다른 하나는 총지출이 증가할 가능성이다. 그것들은 결국 일반회계 적자보전용 국채 발행의 증가로 나타날 것이다.

「2006년 계획」에서 일반회계 적자 보전용 국채발행계획은 「2005년 계획」과 비교할 때 약간 높은 수준에 있고, 「2004년 계획」보다는 상당히 높은 수준에 있다. 이와 같이 계획의 시점이 뒤로 갈수록 재정압박은 증가할 것으로 보인다.

[표 III-15] 일반회계 적자보전용 국채발행 예상액

(단위: 조원)

|             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| 2006년 계획(A) | 9.3  | 8.7  | 8.5  | 8.1  | 7.5  |
| 2005년 계획(B) | 9.0  | 8.7  | 7.8  | 7.7  | -    |
| 2004년 계획    | 4.0  | 2.0  | 0.0  |      |      |
| 계획 차이(A-B)  | 0.3  | 0    | 0.7  | 0.4  | -    |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10.

대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10.

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10.

(가) 총수입에 영향을 줄 요인

낙관적 전망에 따른 과다 추계 가능성

행정부는 성장률 전망을 기초로 세수를 추계하고 여타 수입(주로 특별회계와 기금의 수입)을 합하여 총수입을 전망한다. 최근 들어 총수입과 밀접한 관련이 있는 경상성장률의 구성요소인 실질성장률과 GDP 디플레이터 증가율 모두 약간씩 과다 추계되는 경향이 있다.

최근의 실질성장률에 대한 전망과 실적을 비교해 보면, 2004년 행정부의 전망은 5% 내외였으나 실적은 4.6%였고, 2005년의 행정부 전망은 5%이지만, 실적은 3.6%였다. 2006년에 행정부는 5.0%의 성장을 전망하고 있으나 달성하기 쉽지 않을 것으로 보인다. 2007년 이후에 대해서는 행정부는 잠재성장률을 감안한 추세적 전망치로서 4.9% 수준으로 전망하고 있으나, 국회예산정책처는 잠재성장률을 4.5% 수준으로 전망하고 있다.

[표 III-16] 국회예산정책처의 잠재성장률 전망

(단위: %)

|          | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------|------|------|------|------|------|
| 잠재성장률 전망 | 4.4  | 4.4  | 4.5  | 4.5  | 4.5  |

주: 중요소생산성 증가율을 연 2.4%로 하여 추정

자료: 국회예산정책처

최근 들어 GDP 디플레이터와 소비자물가상승률 간에 차이가 나타나고 있으며, GDP 디플레이터의 증가율은 떨어지는 경향이 있다는 점에 주목하여 세수를 추계할 필요성이 커지고 있다. 특히 2005년에는 환율의 하락으로 수입물가가 감소하여 GDP 디플레이터가 0.4%로서 소비자 물가 상승률(2.7%)과 2.3%포인트 차이가 발생하였다. 행정부가 세수추계를 낙관적으로 할 경우 2006년 이후의 연동계획에서도 적자국채의 발행액은 「2006년 계획」에 비하여 더 증가할 가능성이 있다.

[표 III-17] 소비자물가상승률과 GDP 디플레이터의 비교

(단위: %)

|              | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------|------|------|------|------|------|
| 소비자물가상승률(A)  | 4.1  | 2.7  | 3.6  | 3.6  | 2.7  |
| GDP 디플레이터(B) | 3.5  | 2.9  | 2.3  | 2.8  | 0.4  |
| A-B          | 0.6  | -0.2 | 1.3  | 1.2  | 2.3  |

자료: 한국은행, 주요경제지표

### 추계 방법의 오류에 따른 과다 세수추계의 가능성

과다 세수추계의 가능성도 존재하고 있다. 행정부에 따르면 2004년에는 4.3조원의 세수 결손이 있었고, 2005년에는 세수결손을 보충하고자 국채발행 3조 8,000억원을 포함하여 4조 1,165억원의 세입을 증가시키는 추가경정예산을 편성한 바 있다.

이러한 세수 추계치와 실적치의 차이가 구조적인 문제점(즉, 세수추계 방법의 오류)에 기인하는지에 대해서는 좀더 연구가 필요하지만, 최근의 예로 보아 2006년 이후에도 세수가 과다 추계될 가능성이 있다.

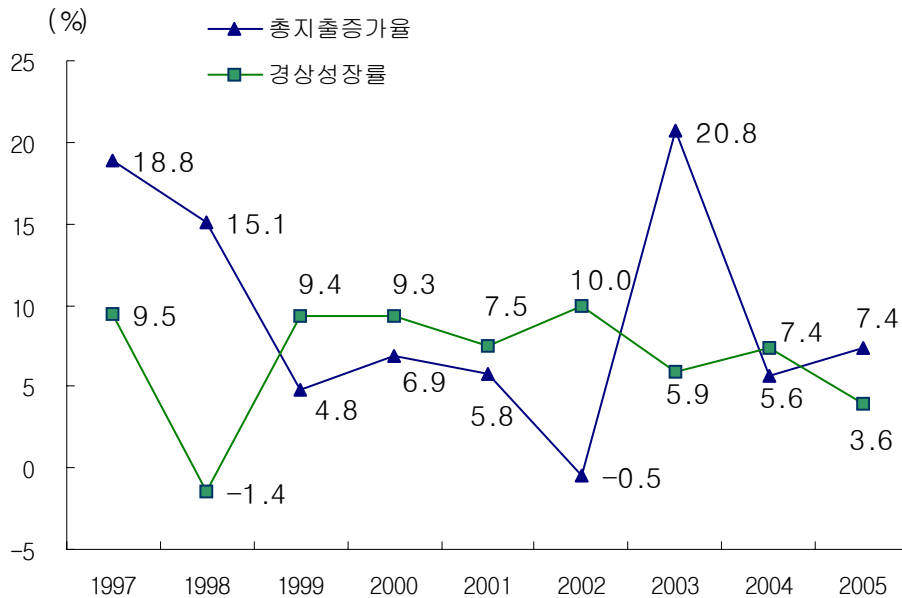
### (나) 총지출에 영향을 줄 요인

총지출은 성장잠재력 확충, 복지관련 지출 등으로 계획보다 증가할 가능성이 있다.

### 성장잠재력 확충을 위한 재정 지출 확대

외환위기 이후 재정의 역할이 강조되면서 많은 자금이 투입되고 있다. 통합재정수지 총지출증가율은 1999년 이후 경상성장률을 하회하다가, 2003년에는 경상성장률을 크게 상회하였다. 총지출증가율은 2004년에는 2003년에 증가에 따른 기술적인 하락으로 경상성장률 이하로 증가율이 둔화되었으나, 2005년에는 다시 경상성장률 이상으로 증가하였다. 추세적으로 2003년 이후 총지출은 경상성장률 이상으로 증가하고 있다.

[그림 III-6] 총지출증가율과 경제성장률의 비교



자료: 재정경제부

재정규모 확대의 한 예가 경기대응적인 추가경정예산 편성이다. 1997년 이전에 비하여 1997년 이후에 추경은 그 규모가 커지기도 했지만, 경기활성화를 위한 대책으로서 편성되는 예가 많아지고 있다. 1998년 이후 2004년까지 경기활성화를 위한 추가경정 예산이 2002년을 제외하고 매년 1~2차례씩 편성된 바 있다. 그 규모는 해에 따라 다르지만, 1998년부터 2004년까지 편성된 추경 중 경기대책 관련 추경의 총액은 13.7조원에 이른다. 특히 경상성장률이 상대적으로 낮은 1998년과 1999년, 그리고 2003년과 2004년에 경기대책 관련 추가경정 예산의 규모가 크게 나타나고 있다. 향후에도 경기가 침체국면에 들어간다고 인식되면 경제활성화를 위한 재정지출 확대 정책이 채택될 가능성이 있다<sup>32)</sup>.

32) 경기 대책과 관련된 추경은 단기적으로는 지출의 성격에 따라 재정지출이 경기에 영향을 줄 수 있을 것이다. 그러나 그 효과는 그리 크지 않고, 몇 분기가 지나면 그마저도 사라진다는 것이 최근의 연구결과이다. 2005년도의 경우에도 상반기 재정집행률은 59.3%로 재정지출을 상반기에 집중시켜 하반기에 상대적으로 재정지출이 감소하

[표 III-18] 1998년 이후 경기대책 관련 추경 예산 규모

(단위: 억원)

| 추 경 (국회의결일)        | 추경규모    | 경기대책<br>관련 추경 |
|--------------------|---------|---------------|
|                    |         |               |
| 1998년 제2회 (9. 2)   | 66,825  | 33,000        |
| 1999년 제1회 (4. 27)  | 8,093   | 25,500        |
| 1999년 제2회 (8. 11)  | 27,381  | 8,999         |
| 2000년 제1회 (10. 13) | 22,623  | 11,478        |
| 2001년 제1회 (9. 3)   | 50,555  | 400           |
| 2001년 제2회 (11. 5)  | 16,440  | 9,803         |
| 2003년 제1회 (7. 15)  | 41,775  | 35,000        |
| 2004년 제1회 (7. 15)  | 18,283  | 13,477        |
| 합계                 | 252,451 | 136,668       |

주: 경기대책 관련 예산은 SOC투자, 수출·중소기업 지원, 실업대책 등의 예산을 말함.  
 자료: 국회예산정책처, 기획예산처

였음에도 불구하고, 하반기에 경제는 위축되지 않고 상반기보다 성과가 좋은 것으로 나타나고 있다. 김준영·윤제형(「정부지출 충격의 경기변동 파급효과」, 『공공경제』 제9권 제2호, 2004)은 우리나라에 대해서 실물경기변동이론에 입각하여 분석한 결과 경기조절을 위한 재량적 재정정책은 민간의 투자감소와 재정건전성 악화라는 부정적 효과를 초래할 가능성이 높다고 지적하면서, 경기조절을 위한 재량적 재정정책을 수행해야 한다면 수요를 자극하는 방법이 아니라 총요소생산성과 투자효율성을 높일 수 있도록 공급측에 영향을 줄 수 있는 정책을 수행하여야 한다고 제안하고 있다. 반면 성태윤·이영(「재정의 경기대응성과 경기안정 효과성에 대한 실증분석」, 『재정논집』 제19권 제2호, 2004.2.)은 재정은 경기변동폭을 줄여 경기안정의 효과를 발휘하고 있으나, 경기변동에 영향을 주는 다른 요인인 석유공급변화 등을 감안하여 분석하면 재정의 경기안정 효과는 크게 작아진다고 보고 있다. 관련 외국의 연구 결과는 주로 재정정책이 성장에 기여하는 정도가 크지 않다고 지적되고 있는데, 이에 대해서는 고영선, 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』(한국개발연구원, 2004)의 63-64면의 표에 정리되어 있다.

### 사회복지 및 고령화와 관련된 지출의 증가

외환위기 이후 소득분배상태가 악화되면서 복지수요가 큰 폭으로 증가하였다. 특히 2000년 10월 국민기초생활보장제도가 도입되면서 기초생활보장 관련 지출이 큰 폭으로 증가하는 등 사회복지 지출이 증가하고 있다. 이후에도 사회복지 관련 지출은 법정지출로서 지속적으로 증가할 것이다. 이러한 추세에 더하여 향후에 고령화에 따라 증가하는 사회복지 관련 지출과 저출산에 대한 대책을 고려하면 사회복지 관련 지출은 예상보다 더 빨리 증가할 가능성이 있다.

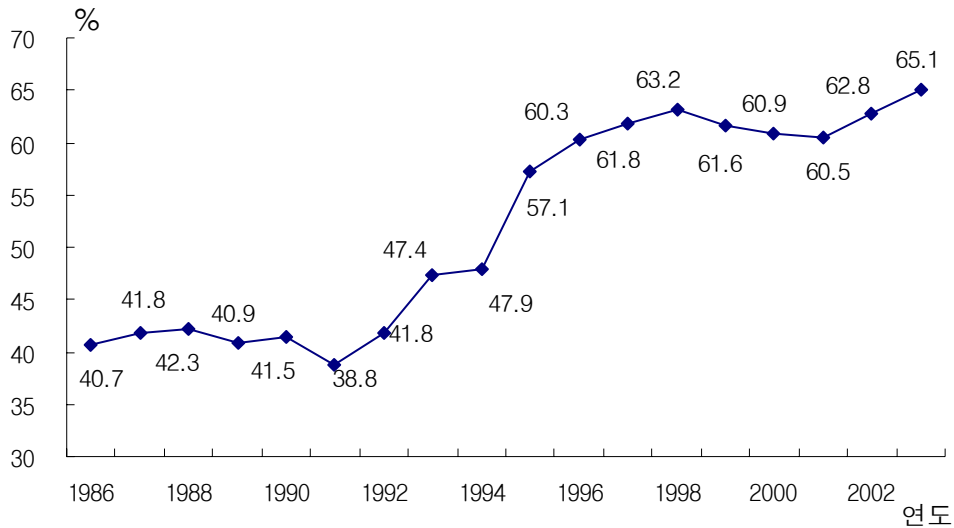
### 통일관련 비용

최근의 남북관계를 고려할 때 언제 통일이 될지 알 수 없다. 또한 통일과 관련된 비용은 얼마가 될지 모른다<sup>33)</sup>. 독일의 경우, 1990년 통일된 이후 국가채무비율은 1990년 41.5%에서 1996년 60.3%로 증가하였다. 통일 당시의 서독과 동독의 이질성에 비하여 현재 남북한 경제의 이질성이 더 크고, 당분간 최소한의 교류 이외에는 교류가 활발하지 않을 것으로 보여 상대적으로 더 큰 통일 비용이 들 수도 있다.

33) 최근 미국의 Rand 연구소에서는 남북한 통일예상비용으로 500억~6,700억 달러(50조~670조)에 달할 것으로 추산한 바 있으나, 통일비용은 시기와 비용 산정의 범위에 따라 그 크기가 크게 달라진다.



[그림 III-7] 독일의 GDP 대비 국가채무비율 추이



자료 : OECD

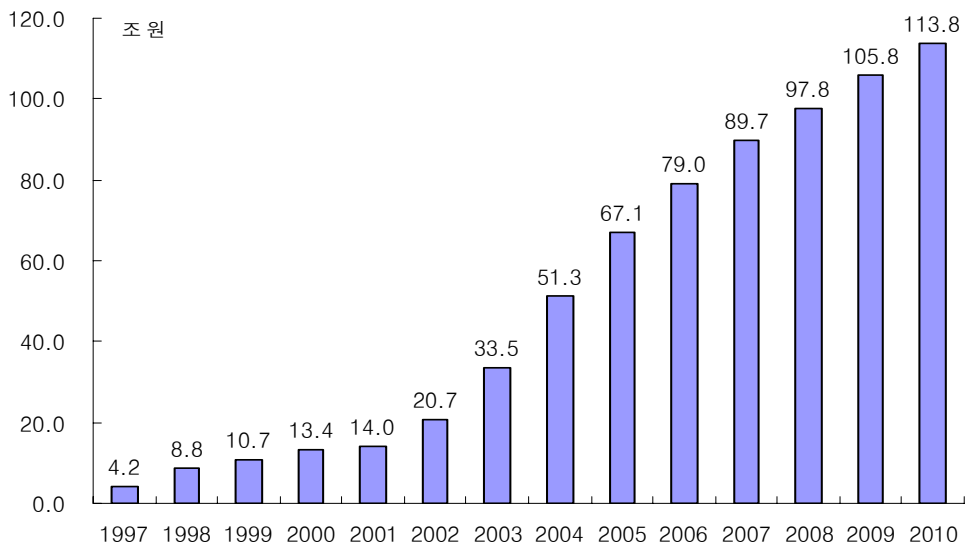
(다) 외환시장안정용 채무의 증가

외환시장안정용 국채 발행은 앞으로도 여전히 국가채무를 증가시키는 원인으로 작용할 것이다. 그러나 외환시장안정용 국채의 발행 규모는 예상하기 어렵다. 급격한 환율의 하락을 방지하기 위하여 행정부는 외국환평형기금을 통하여 외환시장에 참여하여 환율의 변동을 안정화하려한다. 2001년 이후 환율의 변동성이 높아지자 외국환평형기금채권의 발행액이 급증하고 있다. 원화표시채권의 경우는 2003년 11월부터 외국환평형기금에서 직접 채권을 발행하지 않고, 공공자금관리기금에서 국고채를 발행한 후 이를 예수 받아 운용하고 있다.

외국환평형기금의 재원이 되는 외환시장안정용 국채는 국가채무에 포함되고 있으나, 재정적자보전용 국고채와 같은 성격의 국가채무라고 보기는 어렵다. 외환시장안정용 국채는 발행액만큼 국가채권도 증가한다는 점에서 일종의 금융행위에 해당된다(이런 점에서는 국민주택채권 등도 같은 범주에 속한다). 다만

외국환평형기금의 특성상 환율이 하락할 때 환차손이 발생할 가능성이 높다는 점에서 그 규모가 커지면 커질수록 향후 재정에 주는 부담이 커질 것이다. 환율의 변동이 심했던 2003년과 2004년에 외환시장안정용 국채가 행정부의 예상보다 많이 발행되었다.

[그림 III-8] 외환시장안정용 국채 추이



주: 2005년까지는 결산, 2006년 이후는 전망  
 자료: 재정경제부

2007년에도 「2005년 계획」보다 더 많이 발행되는 것으로 계획이 변경된 것으로 보아 향후에도 이 부분은 불확실한 요인으로 남아 있을 것으로 보인다.

[표 III-19] 외환시장안정용 국채 발행 계획 비교

(단위: 조원)

|             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| 2006년 계획(A) | 11.9 | 10.7 | 8.1  | 8.0  | 8.0  |
| 2005년 계획(B) | 12.0 | 10.0 | 8.0  | 8.0  | -    |
| 2004년 계획    | 11.0 | 11.0 | 11.0 | 9.0  |      |
| 계획 차이(A-B)  | -0.1 | 0.7  | 0.1  | 0.0  | -    |

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006. 10.  
 대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005. 10.  
 대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10.

(라) 우발 채무의 증가 가능성

군인 연금, 공무원 연금, 교원연금, 그리고 국민연금 등의 4대 공적연금 중 군인연금과 공무원연금은 이미 적자 상태에 있고, 다른 2개의 연금도 현 제도 하에서는 가까운 미래에 적자가 발생할 것으로 전망되고 있다. 따라서 연금제도에 대한 전면적인 개혁이 없으면 중앙정부에서 해당 연금기금에 출연하여 적자를 보전할 것이다.

현재의 연금납부자들은 그 장래에 받을 부분에 대해 암묵적으로 행정부 채권을 확보한 것과 동일하다. 현재 연금납부자들이 갖는 암묵적 채권은 그들이 연금 수급 권리를 취득하기 이전에 팔거나 현금화시킬 수 없기 때문에 공식적인 적자를 설명하는 명시적 채권과 같지는 않다. 이런 의미에서 연금 재정의 적자예상분은 숨겨진 적자이지만 공식적인 적자는 아니다<sup>34)</sup>. 그럼에도 불구하고 향후 우리 재정을 압박하는 가장 위험한 요인이 될 가능성이 있다<sup>35)</sup>.

34) Brix, Hana & Allen Schick ed., *Government at Risk*, IBRD, 2002.

35) 이미 몇몇 나라에서는 연금이나 의료보호 비용이 증가하여 행정부의 긴급 용자에 의존하는 사태까지 발전할 위험성을 갖고 있다. 최근 미국에서는 Pension Benefit Guaranty Corporation의 적자폭이 증가하고 있어 2004년 GDP의 0.2%를 기록하였으며,

### (5) 국가채무의 관리 방안

이상에서 살펴 본 바와 같이 향후 국가채무는 전망보다 더 증가할 가능성이 높다. 국가채무의 증가는 이자지출의 증가를 가져와 재정을 경직화하고 재정의 지속 가능성을 낮출 수 있다.

앞서 논의한 재정지출 압력이 없다고 전제하고 「2006년 계획」 기간의 이자지출을 추계해본다. 2005년의 국가채무 이자부담을 추계하면 10.2조원(GDP 대비 1.26%)이다. 2006년 이후에도 추가적인 재정 압력이 없고 2005년과 같은 수준(4.13%)으로 이자를 부담한다면 이자부담액은 2006년 11.6조원(GDP 대비 1.36%), 2007년 12.7조원(GDP 대비 1.41%), 2008년 13.6조원(GDP 대비 1.41%), 2009년 14.4조원(GDP 대비 1.41%), 그리고 2010년에는 15.1조원(GDP 대비 1.39%)이 될 것으로 전망된다<sup>36)</sup>. 이자비용이 총지출에서 차지하는 비중은 2006년 5.0%, 2007년은 5.3%, 2008년 5.4%, 2009년 5.4%, 2010년에는 5.3%로서 재정운용에 적지 않은 부담을 줄 것으로 예상된다.

---

향후에도 적자는 더 증가할 것으로 우려되고 있다. 자세한 내용은 Heller, Peter & David Haunter, "Characterizing the Expenditure Uncertainties of Industrial Countries in the 21th Century"(2005년 국제재정학회 정기학술대회 발표문)에 소개되어 있다.

36) 이 중 지방행정부 부담을 제외하면 중앙행정부에서 부담하여야 하는 이자비용은 전망치보다 매년 약 0.3조원 감소할 것이다.

[표 III-20] 국가채무 이자 부담

(단위: 10억원)

|   |           | 2003            | 2004            | 2005             |
|---|-----------|-----------------|-----------------|------------------|
| 국채이자(A) <sup>1)</sup><br>(GDP 대비 비율, %)   |           | 6,199<br>(0.86) | 8,054<br>(1.03) | 9,461<br>(1.17)  |
|   | 국고채이자     | 3,921           | 5,213           | 6,914            |
|   | 외평채 이자    | 1,544           | 1,798           | 1,539            |
|   | 국민주택채권 이자 | 735             | 1,043           | 1,009            |
| 국채 총액(B)                                  |           | 140,022         | 182,920         | 228,991          |
| 이자부담율(A/B, %)                             |           | 4.43            | 4.40            | 4.13             |
| 국가채무 이자부담 <sup>2)</sup><br>(GDP 대비 비율, %) |           | 7,160<br>(0.99) | 8,831<br>(1.13) | 10,184<br>(1.26) |

주: 1. 국채이자(채)는 차입금, 국고채무부담행위, 지방행정부순채무를 제외하고 국채만을 대상으로 하여 계산

2. 국가채무 이자부담은 차입금과 지방행정부순채무에 대해서도 중앙정부 국채의 이자부담율과 같은 비율로 이자가 발생한다고 가정하여 계산

자료: 『국가채무에 관한 계산서』 각년판의 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 계산

2007년부터는 공적자금의 국채전환이 없기 때문에 재정의 건전성을 회복하기에 좋은 기회이다. 그러나 2007년에도 8.7조원의 일반회계 적자 보전용 국채가 발행되는 등 재정의 건전성은 위협받고 있고, 사회복지 등의 요인으로 재정 지출에 대한 압력이 증가할 것으로 전망되고 있다. 세입기반이 확대되지 않는다면 이러한 재정 소요의 증가는 결국 국가채무의 증가로 귀결될 것이다.

따라서 양극화 대책, 저출산 대책, 자주국방 등 필요한 지출에 대한 재원을 마련하기 위해서 우선 세입기반을 확보하여야 한다. 이를 위해서는 성장동력을 확충하여 정상적인 세수 확대를 도모하면서 동시에 불요불급한 조세감면 등을 축소하여 세입을 늘려야 한다.

또한 국가채무에 대한 정확한 인식을 위해 국가채무와 이에 영향을 주는

사항들에 대하여 더욱 구체적으로 공표하여야 한다. 행정부는 국가채무의 잔액과 그 구성뿐만 아니라 만기구조 및 이자구조를 정기적으로 공표하여야 한다. 이와 함께 행정부는 자산관리기법(Asset Liability Management; ALM)을 이용하여 우발채무 발생 위험도에 따라 자산을 평가하여 공개하고, 채무와 연계하여 관리하여야 한다. IMF와 World Bank와 같은 국제기구에서는 국가채무의 잔액 및 구성, 만기구조 및 이자구조 등에 대하여 정기적으로 공표하도록 권고하고 있다.

그러나 무엇보다 국가채무의 발생을 억제하기 위해서는 불요불급한 지출을 억제하고 지출의 증가율을 낮추려는 적극적인 노력이 필요하다. 정부지출을 쉽게 줄이기는 어려우므로 장기적이고 구조적인 지출 축소를 달성하기 위해서는 엄격한 재정규율에 입각한 접근이 필요하다. 예를 들면 행정부는 신중한 경제전망과 더불어 지출상한선(spending cap)과 같은 재정규율을 도입함으로써 예상외의 재정충격에 대비하고 재정의 건전성을 높여야 할 것이다.

신중한 경제전망을 위해서는 국내 및 국제 전망기관과의 협력도 필요하다. 미국의 경우는 민간 전망기관 외에도 대통령경제자문회의(CEA), 재무부, 관리예산처(OMB), 의회예산처(CBO) 등에서 경제를 전망하고 있는데, 이들 기관 간에 유기적인 협조가 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다. 경우에 따라서는 경제전망만을 전담하는 독립적인 기구도 고려해 볼 수 있다. 네덜란드의 경우는 독립기관인 중앙기획처(Central Planning Board)가 실현가능한 전망치와 경제가 악화될 경우의 전망치 등 두 개의 경제전망치를 제시하고, 이 중 낮은 전망치를 재정운용을 위한 전망치로 사용하고 있다. 즉, 낙관적인 전망에 대한 안전장치가 요구된다. 이 점에서 캐나다의 경우는 시사하는 바가 크다. 캐나다 연방행 정부는 민간부문의 이자율에 대한 예측의 평균값에 0.5~1.0%포인트를 더한 이자율을 계량경제모형에 적용시켜 재정목표를 설정한다. 이를 통하여 경제가 어려운 상황에서도 행정부의 재정목표를 유지할 수 있는 여지를 확보하려 하고 있다.

이에 더하여 감시 기능을 강화할 필요가 있다. 특별한 경우는 EU(마스트리

히트 조약의 경우), IMF(자금지원의 경우)와 같은 국제조직이 이 역할을 담당할 수도 있으나, 일반적으로는 행정부와 의회 내에서 감시 기능을 강화하는 것을 고려해 볼 수 있다. 우리의 경우는 감사원과 국회예산정책처가 이러한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 예를 들면 감사원과 국회예산정책처는 매년 예산 심의를 앞두고 재정규율이 합리적으로 설정되었는지, 기존의 재정정책이 재정규율을 준수하고 있는지, 그리고 재정규율이 효과적으로 작용하고 있는지 등에 관한 보고서를 작성하여 국회 및 국민에게 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 더불어 현재 국가채무를 체계적으로 관리하고 있는 기관이 없으므로 국가채무관리위원회를 설치하는 방안도 고려할 수 있다. 국회에서도 국가채무에 대하여 더욱 체계적으로 심의하여야 할 것이지만, 무엇보다 사전에, 즉 예산 심의 시에 국가채무를 변동시키는 항목들에 대하여 엄격히 심의하여야 한다.

국가채무는 ① 국가채무에 대한 정확한 인식을 바탕으로 ② 불요불급한 지출을 억제하고 분야별 우선순위를 조정한 후 ③ 경제성장 및 조세감면 축소를 통하여 세입기반을 확대하는 방향으로 관리

## 2. 재원배분 분석

### 가. 재원배분 추이 분석\*

#### (1) 『2006년 계획』 이전·이후의 재원배분 변화

1980~2005년 동안 분야별 재원배분비중을 살펴보면, ‘일반 행정 등’이 24.9%로 가장 높고 경제 분야가 22.6%, 사회분야가 18.4%로서 각각 그 다음을 차지했다. 연대(年代)별 재원배분비중의 변화는 사회분야 및 경제 분야 그리고 ‘일반 행정 등’이 1980년대 이후 2005년까지 비중이 함께 증가하는 가운데 연대(1980→1990년대와 1990→2000년대)를 지나면서 5.4%p와 3.6%p, 2.5%p와

---

담당: 이남수([lns03@nabo.go.kr](mailto:lns03@nabo.go.kr), 2070-3101)

0.8%p, 그리고 3.0%p와 2.1%p씩 각각 증가함으로써 1990년대 및 2000년대 들어 사회분야가 경제 분야에 비해 각각 2.2배 및 4.5배 정도 더 많이 증가한 것으로 나타났다. ‘일반 행정 등’도 동 비교기간에서 각각 3.0%p와 2.1%p씩 비중이 증가한 것으로 나타났다.

국방과 교육은 배분비중이 함께 감소하는 양상을 보였고 전자는 1990년대와 2000년대를 지나면서 10.7%p와 5.0%p, 교육은 0.1%p와 1.6%p씩 각각 감소함으로써 국방이 교육에 비해 감소 폭이 연대를 지나면서 107배와 3.1배 정도로 각각 크게 나타났다. 2000년대의 경우, 가장 비중이 작은 국방 분야를 기준으로 보면 사회분야는 2배, 경제 분야는 2.2배, 교육 및 일반 행정 등은 각각 1.3배 및 2.5배를 차지했다.

외환위기 전후를 기준으로 할 경우에도 동일한 패턴을 보여 사회분야 비중은 외환위기 이후가 이전에 비해 7.7%p(1.4배) 경제 분야는 3.4%p(1.1배)씩 각각 증가했다.



[표 III-21] 자원배분 비중 추이

(단위: %)

|      | 사회분야 | 경제 분야 | 국방   | 교육   | 일반 행정 등 |
|------|------|-------|------|------|---------|
| 1980 | 9.9  | 26.0  | 30.6 | 14.6 | 18.9    |
| 1981 | 13.9 | 24.7  | 27.9 | 14.4 | 19.0    |
| 1982 | 13.7 | 21.6  | 27.3 | 17.0 | 20.4    |
| 1983 | 11.8 | 19.9  | 27.9 | 17.9 | 22.4    |
| 1984 | 15.0 | 19.1  | 26.6 | 16.8 | 22.5    |
| 1985 | 12.3 | 21.9  | 26.6 | 16.6 | 22.6    |
| 1986 | 12.4 | 18.1  | 27.5 | 17.0 | 24.9    |
| 1987 | 14.3 | 17.7  | 25.5 | 17.1 | 25.4    |
| 1988 | 14.1 | 19.4  | 25.2 | 17.7 | 23.5    |
| 1989 | 18.4 | 18.9  | 23.1 | 17.1 | 22.4    |
| 1990 | 20.4 | 20.4  | 20.0 | 17.0 | 22.2    |
| 1991 | 20.0 | 20.7  | 19.6 | 13.9 | 25.8    |
| 1992 | 17.9 | 18.7  | 19.3 | 14.4 | 29.6    |
| 1993 | 17.0 | 19.9  | 18.4 | 19.7 | 25.0    |
| 1994 | 18.3 | 22.5  | 16.7 | 18.2 | 24.2    |
| 1995 | 18.3 | 24.9  | 15.7 | 18.0 | 23.2    |
| 1996 | 19.3 | 26.2  | 15.0 | 17.2 | 22.3    |
| 1997 | 17.9 | 24.5  | 13.3 | 16.4 | 27.9    |
| 1998 | 18.7 | 26.9  | 12.1 | 14.9 | 27.4    |
| 1999 | 22.2 | 27.5  | 11.2 | 15.0 | 24.1    |
| 2000 | 22.2 | 25.2  | 11.3 | 15.3 | 26.0    |
| 2001 | 22.4 | 23.2  | 10.7 | 14.8 | 28.9    |
| 2002 | 19.9 | 22.6  | 11.6 | 16.5 | 29.4    |
| 2003 | 20.2 | 28.7  | 11.4 | 15.0 | 24.7    |
| 2004 | 24.5 | 23.2  | 11.4 | 13.8 | 27.1    |
| 2005 | 26.7 | 21.0  | 10.3 | 14.1 | 27.9    |

주: 1. 2005년까지는 재정경제부의 결산 기준이며 2006년부터는 기획예산처의 국가재정 운용계획의 예산기준임

2. 사회분야는 재정경제부 결산기준에 의해 사회보장 및 복지, 보건, 오락·문화·종교, '주택건설 및 지역사회개발'을 포함

3. '일반 행정 등'은 일반 공공행정, 공공질서 및 안전, '주 분류 외의 기타'임

자료 : 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각 연도

대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』

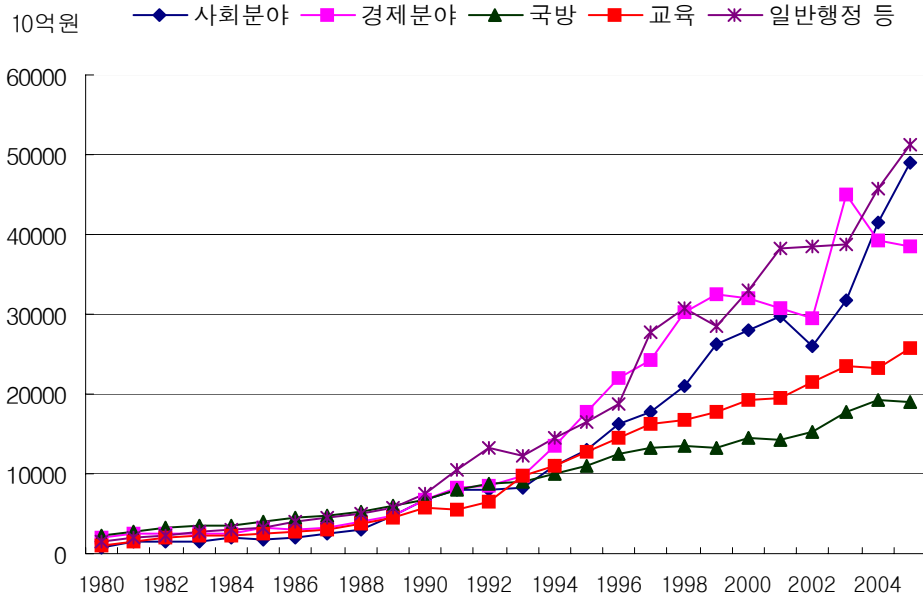
[표 III-22] 연대별 배분비중 평균(1980~2005)

(단위: %)

|                      | 사회분야  | 경제 분야 | 국방    | 교육    | 일반 행정 등 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 1980년대               | 13.6  | 20.7  | 26.8  | 16.6  | 22.2    |
| 1990년대               | 19.0  | 23.2  | 16.1  | 16.5  | 25.2    |
| 2000년대               | 22.6  | 24.0  | 11.1  | 14.9  | 27.3    |
| 전체평균                 | 18.4  | 22.6  | 18.0  | 16.0  | 24.9    |
| IMF이전<br>(1980~1997) | 15.8  | 21.4  | 22.6  | 16.7  | 23.4    |
| IMF이후<br>(1998~2005) | 22.1  | 24.8  | 24.8  | 14.9  | 26.9    |
| 자원배분<br>변화방향         | 비중 증가 | 비중 증가 | 비중 감소 | 비중 감소 | 비중 증가   |

자료: 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각 연도

[그림 III-9] 분야별 지출규모 현황



『2006~2010년 국가재정운용계획』에 의하면 분야별 재원배분의 증가 또는 감소 양상이 일정한 패턴을 나타낸 가운데 사회분야는 계획기간 평균이 30.6%, ‘일반 행정 등’은 24.6%, 경제는 21.2%, 교육은 13.2%, 그리고 국방은 10.4%로 각각 나타났다.

2000년대 전반기(2000~2005년)를 기준으로 『2006년 계획』기간의 비중(평균)변화를 살펴보면 사회분야는 22.6%에서 30.6%로 8.0%p 증가하는 반면, 경제 분야는 24.0%에서 21.2%로 -2.8%p, 국방은 11.1%에서 10.4%로 -0.7%p, 교육은 14.9%에서 13.2%로 -1.7%p, ‘일반 행정 등’은 27.3%에서 24.6%로 -2.7%p 씩 각각 감소하는 양상을 보이고 있다.

[표 III-23] 2006년 이후의 재원배분 변화

(단위: %)

|         | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 평균    |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 사회분야    | 29.3  | 29.9  | 30.5  | 31.3  | 32.0  | 30.6  |
| 경제 분야   | 23.3  | 22.3  | 21.2  | 20.1  | 19.2  | 21.2  |
| 교육      | 12.8  | 12.9  | 13.3  | 13.5  | 13.7  | 13.2  |
| 국방      | 10.0  | 10.3  | 10.6  | 10.8  | 11.1  | 10.6  |
| 일반 행정 등 | 24.6  | 24.6  | 24.4  | 24.3  | 24.0  | 24.4  |
| 합 계     | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

주: 재원배분 기준은 통계치의 일관성 확보를 위해 재정경제부 결산기준을 사용함.  
 자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006.10.

재원배분의 국제비교에서 IMF의 2005년 자료에 의해 2003~2005년 동안 우리나라와 OECD 평균을 비교하면, 우리나라(2005년 기준)는 사회보장 및 복지를 제외하고 경제사업 등 나머지 4개 부문은 모두 외국에 비해 배분비중이 높았다.<sup>37)</sup>

37) 국가별 경제사회적 여건을 고려한 패널데이터 실증분석은 본 절 <다> 내용을 참조.

[표 III-24] 중앙정부 통합재정 자원배분비중 국제비교

(단위: %)

|              | 미국   | 호주   | 스웨덴  | 이태리  | 벨기에  | OECD<br>평균 | 한국   |
|--------------|------|------|------|------|------|------------|------|
| 사회보장<br>및 복지 | 57.2 | 52.0 | 54.1 | 49.3 | 59.8 | 54.7       | 26.7 |
| 경제사업         | 6.5  | 6.4  | 9.9  | 3.9  | 5.2  | 9.1        | 21.0 |
| 국방           | 20.2 | 5.9  | 5.5  | 3.4  | 2.7  | 4.8        | 10.3 |
| 교육           | 2.8  | 9.3  | 6.1  | 10.2 | 2.7  | 8.5        | 14.1 |
| 기타           | 13.3 | 26.4 | 24.4 | 33.2 | 29.6 | 22.9       | 27.9 |

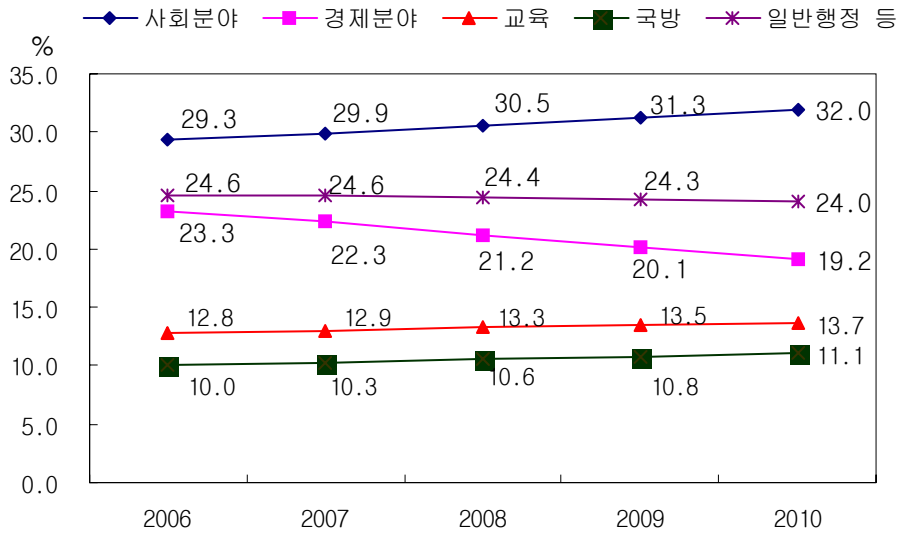
자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006.10.

또 동기간(1980~2005년)의 자원배분 양상을 대GDP 비율 평균으로 살펴보면, 경제 분야와 ‘일반 행정 등’ 분야가 4%대를 차지하고 사회분야 및 국방, 교육은 각각 3%대를 차지함으로써 경제 분야 등 2분야가 사회분야 등 3분야에 비해 전반적인 배분 강세를 보였다.

자원배분의 변동 폭은 1980년대에서 1990년대와 2000년대를 지나면서 사회분야는 각각 1.19%p와 1.16%p, 경제 분야는 0.69%p와 0.64%p, 교육은 0.11%p와 0.07%p, 일반 행정은 0.84%p와 1.05%p씩 증가한 반면, 국방은 각각 -1.83%p와 -0.63%p씩 감소로 각각 나타났다. 이로써 총지출대비 자원배분비중 변화의 양상과는 달리 GDP 대비 배분비율에서는 국방 분야를 제외하고 여타 4개 분야는 모두 상대비율이 증가했다.

외환위기 전후를 기준으로 할 경우에도 동일한 패턴을 보여 사회분야 GDP 대비 비율은 외환위기 이후가 이전에 비해 1.96%p(또는 1.7배) 경제 분야는 1.62%p(1.4배)씩 각각 증가했다.

[그림 III-10] 자원배분 비중의 변화



[표 III-25] 연대별 GDP 대비 비율 평균(1980~2005)

(단위: %)

|                      | 사회분야  | 경제 분야 | 국방    | 교육    | 일반 행정 등 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 1980년대               | 2.43  | 3.77  | 4.84  | 3.00  | 3.95    |
| 1990년대               | 3.62  | 4.46  | 3.01  | 3.11  | 4.79    |
| 2000년대               | 4.86  | 5.10  | 2.38  | 3.18  | 5.84    |
| 전체평균                 | 3.64  | 4.44  | 3.41  | 3.10  | 4.86    |
| IMF이전<br>(1980~1997) | 2.85  | 3.88  | 4.07  | 3.00  | 4.20    |
| IMF이후<br>(1998~2005) | 4.81  | 5.40  | 2.44  | 3.23  | 5.85    |
| 자원배분<br>변화방향         | 비율 증가 | 비율 증가 | 비율 감소 | 비율 증가 | 비율 증가   |

[표 III-26] 자원배분의 GDP 대비 비중 추이

(단위: %)

|      | 사회분야 | 경제 분야 | 국방   | 교육   | 일반 행정 등 |
|------|------|-------|------|------|---------|
| 1980 | 1.96 | 5.15  | 6.06 | 2.90 | 3.74    |
| 1981 | 2.92 | 5.18  | 5.85 | 3.01 | 3.98    |
| 1982 | 2.86 | 4.51  | 5.71 | 3.55 | 4.25    |
| 1983 | 2.20 | 3.71  | 5.19 | 3.34 | 4.17    |
| 1984 | 2.68 | 3.41  | 4.76 | 3.00 | 4.04    |
| 1985 | 2.18 | 3.87  | 4.71 | 2.93 | 4.00    |
| 1986 | 2.02 | 2.94  | 4.46 | 2.76 | 4.05    |
| 1987 | 2.26 | 2.79  | 4.02 | 2.70 | 4.01    |
| 1988 | 2.15 | 2.96  | 3.84 | 2.69 | 3.58    |
| 1989 | 3.06 | 3.14  | 3.83 | 2.84 | 3.72    |
| 1990 | 3.64 | 3.64  | 3.57 | 3.02 | 3.95    |
| 1991 | 3.57 | 3.69  | 3.49 | 2.48 | 4.60    |
| 1992 | 3.13 | 3.27  | 3.38 | 2.52 | 5.16    |
| 1993 | 2.87 | 3.35  | 3.11 | 3.32 | 4.22    |
| 1994 | 3.24 | 3.97  | 2.95 | 3.22 | 4.28    |
| 1995 | 3.26 | 4.43  | 2.79 | 3.20 | 4.13    |
| 1996 | 3.61 | 4.90  | 2.80 | 3.22 | 4.17    |
| 1997 | 3.62 | 4.95  | 2.68 | 3.31 | 5.63    |
| 1998 | 4.35 | 6.25  | 2.81 | 3.45 | 6.36    |
| 1999 | 4.96 | 6.14  | 2.49 | 3.34 | 5.39    |
| 2000 | 4.86 | 5.52  | 2.49 | 3.35 | 5.69    |
| 2001 | 4.77 | 4.94  | 2.27 | 3.15 | 6.15    |
| 2002 | 3.81 | 4.33  | 2.23 | 3.15 | 5.63    |
| 2003 | 4.37 | 6.22  | 2.46 | 3.25 | 5.36    |
| 2004 | 5.31 | 5.02  | 2.46 | 2.98 | 5.87    |
| 2005 | 6.06 | 4.78  | 2.35 | 3.20 | 6.34    |

자료: 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각 연도.

2000년대 전반기(2000~2005년)를 기준으로 『2006년 계획』 기간의 GDP 대비 비율(평균)의 변화를 살펴보면 사회분야는 4.86%에서 8.00%로 증가하여 3.14%p, 경제 분야는 5.10%에서 5.53%로 0.23%p, 국방은 2.38%에서 2.69%로 0.31%p, 교육은 3.18%에서 3.45%로 0.27%p, ‘일반 행정 등’은 5.84%에서 6.39%로 0.55%p씩 각각 증가하는 양상을 보이고 있다.

[표 III-27] 2006년 이후 자원배분의 GDP 대비 비율 변화

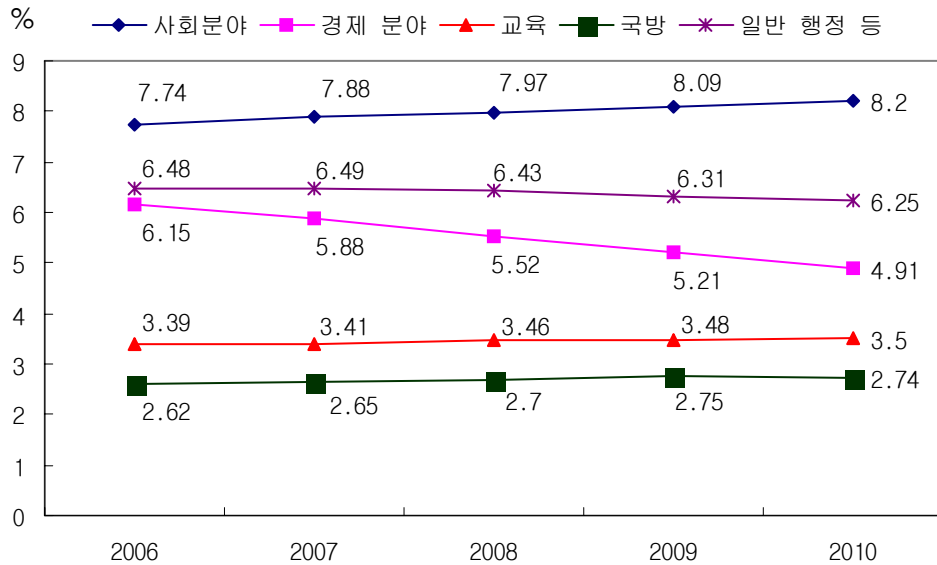
(단위: %)

|         | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 평균   |
|---------|------|------|------|------|------|------|
| 사회분야    | 7.74 | 7.88 | 7.97 | 8.09 | 8.20 | 8.00 |
| 경제 분야   | 6.15 | 5.88 | 5.52 | 5.21 | 4.91 | 5.53 |
| 교육      | 3.39 | 3.41 | 3.46 | 3.48 | 3.50 | 3.45 |
| 국방      | 2.62 | 2.65 | 2.70 | 2.75 | 2.74 | 2.69 |
| 일반 행정 등 | 6.48 | 6.49 | 6.43 | 6.31 | 6.25 | 6.39 |

주: 자원배분 기준은 통계치의 일관성 확보를 위해 재정경제부 결산기준을 사용함.

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006.10.

[그림 III-11] 자원배분의 GDP 대비 비율 변화



## (2) 정부지출비중과 분야별 자원배분의 상관분석

우리나라의 GDP 대비 정부지출(통합재정 결산 및 『2006년 계획』 기준<sup>38)</sup>) 비중을 1980년 이후 살펴보면 전체적으로 15%대에서 26%대의 범위에서 움직이는 가운데 크게 1983~1988년, 1998~2002년에 걸쳐 감소하였고 그 이후 2008년까지 증가추세를 보이고 있다.

GDP 대비 정부지출비중이 증가하면서 사회분야는 1980년대에는 감소추세를 보이다가 1990년대 이후 증가추세로 반전하면서 정부지출비중과 사회분야지출의 상관계수는 2000년대 들어 0.933의 높은 양(+)의 상관계수를 보였다. 경제분야는 2000년대에 들어 1980·1990년대의 양(+)의 유의적인 상관계수와는 달리 음(-)의 비유의적 상관계수를, 국방의 경우 1980년대의 양(+)의 유의적 상관계수와는 달리 1990년대 이후에는 계속 음(-)의 유의적인 상관계수를 나타냈다.

교육은 전체기간에서 1990년대를 제외하고 음(-)의 유의적 상관계수를, ‘일반 행정 등’도 교육처럼 1990년대를 제외하고 음(-)의 유의적 상관계수를 각각 보였다.

[표 III-28] 정부지출비중과 각 분야 자원배분의 상관계수

|         | 1980~89년 | 1990~99년 | 2000~10년 | 1980~2010년 |
|---------|----------|----------|----------|------------|
| 사회분야    | -0.337   | 0.428    | 0.933*   | 0.803*     |
| 경제 분야   | 0.783*   | 0.790*   | -0.477   | 0.331      |
| 국방      | 0.664*   | -0.866*  | -0.700*  | -0.671*    |
| 교육      | -0.623*  | -0.470   | -0.902*  | -0.796*    |
| 일반 행정 등 | -0.886*  | 0.206    | -0.834*  | 0.099      |

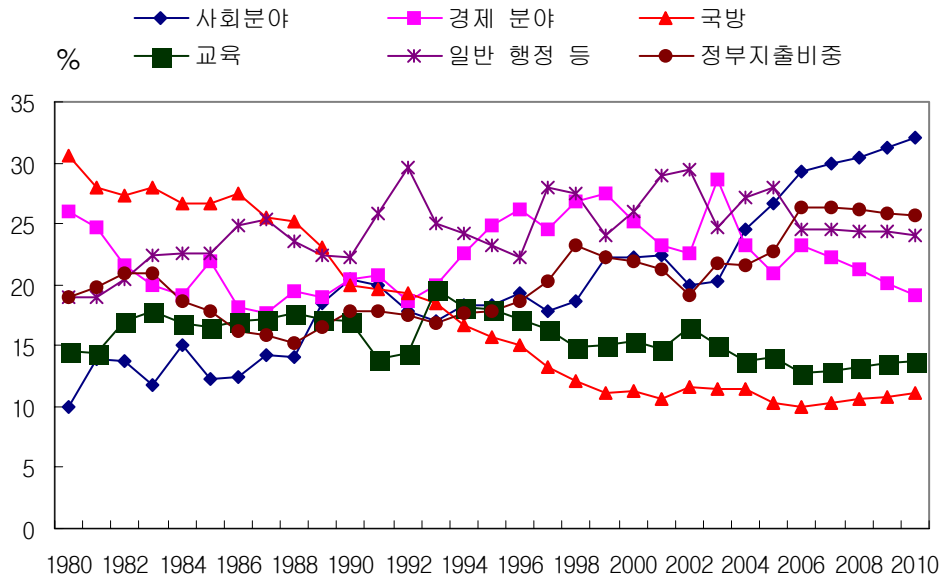
주: ‘\*’ 표시는 유의수준 5%에서의 유의적임을 나타냄

자료: 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각 연도.

38) 2005년까지는 재정경제부의 통합재정 결산기준이며, 이후는 국가재정운용계획의 총지출 기준이다.



[그림 III-12] 정부지출비중과 자원배분비중 추이



상기 상관분석과 자원배분비중 시계열자료의 특성(사회분야 및 국방의 경우 다른 분야와는 달리 30년 동안 증가 또는 감소 등 거의 일정한 패턴을 나타냄)을 기초로 자원배분의 분야별 비중을 종속변수로 하고 정부지출비중(texgdp; 총지출/경상GDP) 및 시간변수(time), 그리고 자기회귀변수(auto regressive variable)를 사용하여 회귀분석<sup>39)</sup>하면 아래와 같다.

추정방정식에 의하면 4개 분야 중 경제 분야 지출비중은 정부지출비중에 의해 가장 큰 양(+)의 영향을 받고 있다. 국방지출비중은, 교육지출비중과 함께 정부지출비중에 의해 음(-)의 영향을 받지만, 시간추세 및 자기회귀변수(시차내생변수)에 각각 음(-)과 양(+)으로 가장 큰 영향을 받는 구조를 보이고 있다.

39) 이는 예산의 총액배분자율편성(Top Down)제도에서 정부지출비중규모(Top)가 결정되면서 그에 따라 분야별 배분(Down)이 결정되는 메커니즘을 규명해보는 작업일 수 있다.

다시 말해 정부지출비중이 증가하면 경제 분야와 사회분야의 순서로 총지출대비 배분비중이 증가하고, 교육과 국방의 순서로 배분비중이 감소하는 양상을 보인다.

이에 따라 2006~2010년 동안 GDP 대비 정부지출비중 및 자기회귀변수 등을 통한 각 분야별 자원배분의 예측치(즉, 회귀방정식에 의한 평균치로서 기준선)를 구하여 비교해보면, 사회분야 및 국방의 실제 자원배분비중은 예측치 평균에 비해 다소 많게, 경제 분야는 다소 적게, 교육은 예측치 평균과 동일하게, ‘일반 행정 등’은 거의 비슷하게 배분되어 있음을 알 수 있다. 그러나 재정경제부 결산기준에 의해 사회분야로 분류되어 있는 ‘지역개발’을 2006년 국가재정 운용계획 기준에 의해 경제 분야에 들어갈 경우 추정결과 및 그에 따른 해석은 다소 달라질 수 있다.<sup>40)</sup>

---

40) 통계의 일관성 때문에 2006년도 이후의 자료만을 분류체계를 달리하여 회귀분석을 수행할 수는 없다. 그러나 ‘지역개발’을 사회분야에서 경제 분야로 대체할 경우 원래 자료(raw data) 기준 2006~2010년 동안 사회분야 평균은 29.2%로서 1.4%p 작아지고 경제 분야평균은 22.5%로서 1.4%p 커진다. 이에 따라 예측치들도 회귀방정식 구조에 의해 영향을 받음으로써 배분비중 실제 값과 예측치 차이는 다소 변동될 수 있다.

| wsd(사회분야), weco(경제 분야), wdef(국방), wedu(교육) |         |                |                          |
|--|---------|----------------|--------------------------|
| = f(c, texgdp, time, ar)                   |         |                |                          |
| wsd =                                      | -1.071  | + 0.571*texgdp | +0.459*time +0.614*ar(1) |
|  | (0.28)  | (2.44)*        | (4.00)* (4.12)*          |
| R-squared                                  | 0.934   | D.W.           | 1.93                     |
| weco =                                     | 11.995  | + 0.707*texgdp | -0.205*time +0.711*ar(1) |
|  | (1.89)  | (2.00)*        | (1.07) (4.93)*           |
| R-squared                                  | 0.533   | D.W.           | 1.82                     |
| wdef =                                     | 34.810  | -0.259*texgdp  | -0.534*time +0.900*ar(1) |
|  | (3.75)  | (1.41)         | (1.67) (8.10)*           |
| R-squared                                  | 0.972   | D.W.           | 1.60                     |
| wedu =                                     | 24.775  | -0.460*texgdp  | +0.012*time +0.381*ar(1) |
|  | (12.86) | (3.80)*        | (0.25) (2.36)*           |
| R-squared                                  | 0.678   | D.W.           | 1.85                     |

- 주: 1. 추정방정식 구성에서 제외된 ‘일반 행정 등(wgad)’은 ‘비중의 합’이 1(100%)라는 제약조건에 의해 나머지(remainder)로 처리함
2. 위 식들로부터의 예측치가 갖는 평균평방근오차(RMSE)는 사회분야(WSD)가 1.944, 경제분야(WECO)가 2.865, 국방(WDEF)이 2.687, 교육(WEDU)이 1.059로 나타나 경제분야 및 국방이 사회분야 및 교육에 비해 상대적으로 큰 예측오차를 보이고 있음.
3. 국방의 경우 행정부비출비중(texgdp) 변수의 통계적 유의성(설명력)이 여타 부문에 비해 다소 작게 나타난 반면, 자기회귀변수(ar)의 통계적 유의성은 여타 부문에 비해 크게 나타남.
4. 유의수준 5%의 t-value 임계치는 2.04임.

[표 III-29] 2006년 이후의 자원배분비중과 예측치 현황

(단위: %)

|                  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 평균    |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 사회분야             | 29.3  | 29.9  | 30.5  | 31.3  | 32.0  | 30.6  |
| -예측치             | 28.7  | 29.1  | 29.4  | 29.7  | 30.1  | 29.5  |
| 사회분야<br>(다른 기준)  | 27.9  | 28.8  | 29.2  | 29.9  | 30.5  | 29.2  |
| 경제 분야            | 23.3  | 22.3  | 21.2  | 20.1  | 19.2  | 21.2  |
| -예측치             | 24.1  | 23.8  | 23.4  | 23.0  | 22.7  | 23.4  |
| 경제 분야<br>(다른 기준) | 24.7  | 23.4  | 22.5  | 21.5  | 20.7  | 22.6  |
| 교육               | 12.8  | 12.9  | 13.3  | 13.5  | 13.7  | 13.2  |
| -예측치             | 13.0  | 13.1  | 13.2  | 13.3  | 13.4  | 13.2  |
| 국방               | 10.0  | 10.1  | 10.4  | 10.6  | 10.7  | 10.4  |
| -예측치             | 10.9  | 10.3  | 9.9   | 9.4   | 8.9   | 9.9   |
| 일반 행정 등          | 24.6  | 24.6  | 24.4  | 24.3  | 24.0  | 24.4  |
| -예측치             | 23.3  | 23.7  | 24.1  | 24.6  | 24.9  | 24.1  |
| 합 계              | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| -예측치 합           | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

주: 1. 자원배분 기준은 통계의 일관성 확보를 위해 재정경제부 결산기준을 사용함.

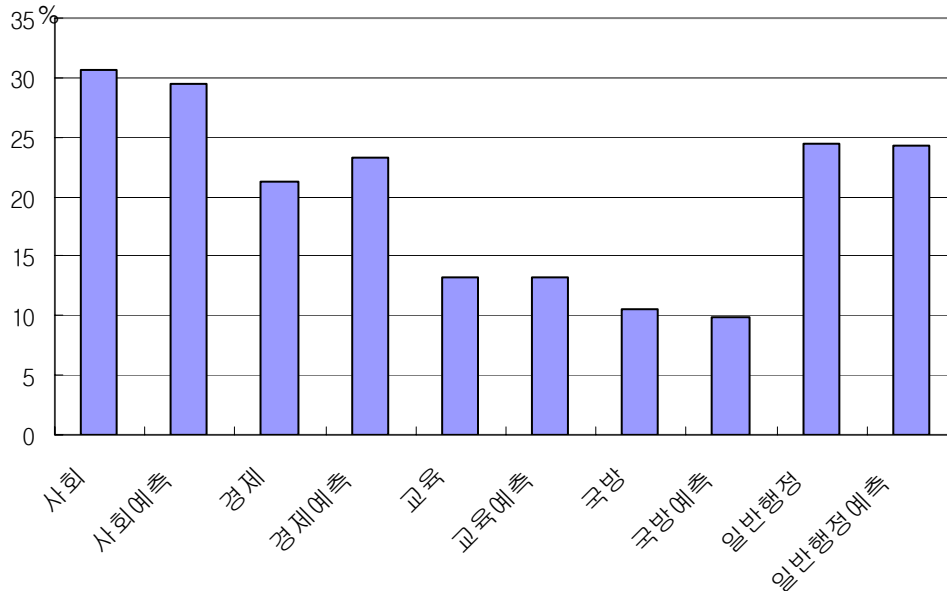
2. 다른 기준은 지역개발을 사회분야에서 제외하고 경제 분야에 포함시킬 경우임.

자료: 대한민국정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』, 2006.10.

자원배분의 경우 예산당국의 정책의지 또는 배분전략이 그것에 반영되어있는 만큼, 과거의 자원배분(1980~2005년)을 포함한(1980~2010년) 추정 회귀방정식으로부터 산출되는 예측치(fitted value; 평균치 또는 추세선)를 예산편성 또는 중기재정계획의 자원배분 기준으로 사용하기에는 다소의 무리가 있다. 그런 의미에서 볼 때 이 같은 예측치는 국가재정운용계획의 심의 시 대GDP 정부지출 비중이 변동과 연계하여 산출된 하나의 참고자료<sup>41)</sup>로서 활용하는 것이 바람직하다.

41) 현재와 미래의 자원배분은 그 결정이 당국의 정책의지에 달려있다는 점뿐만 아니라 다양한 경제여건이 변화하기 때문에 그에 대해 사전적으로 정답을 구하는 것은 어려운 작업이다.

[그림 III-13] 분야별 자원배분 실제치와 예측치 현황(평균)



주: 결산기준과의 비교

### (3) 정부지출비중<sup>42)</sup>과 실질성장률과의 관계

1980~2005년을 대상으로 실질성장률을 정부지출비중·민간고정자본증가율·취업자증가율 등을 통해 다중회귀분석 한 결과, 민간고정자본증가율 및 취업자증가율의 방향과는 달리 GDP 대비 정부지출비중이 증가할 때 실질성장률은 대체적으로 하락하는 방향을 나타낸다.

42) 이는 조세부담률을 의미하며, 대GDP 정부지출비중과 조세부담률의 차이는 대GDP 행정부수지비율을 의미한다.

|  |  |        |        |
|--|--|--------|--------|
| $rgdpr = f(c, \text{texgdp}, \text{ptfcr}, \text{empor})$                          |  |        |        |
| $rgdpr = 10.397 - 0.341*\text{texgdp} + 16.655*\text{ptfcr} + 44.710*\text{empor}$ |  |        |        |
| (3.84)   | (2.57)                                     | (7.28) | (2.75) |
|  | $-3.372*\text{dum89} + 0.161*\text{ar}(1)$ |        |        |
|  | (2.97)                                     | (1.06) |        |
| R-squared  | 0.929                                      | D-W    | 1.79   |

주: 1. rgdpr은 실질성장률

2. 더미변수(dum89)는 1989년 실질성장률과 전후 수년 동안의 성장률과의 큰 차이를 반영한 것임

상기 관계를 좀더 명확히 규명하기 위해서는 다음의 보완적 관계에 대한 검증이 필요하다. 첫째, 실질성장률을 민간고정자본증가율과 취업자증가율 변수만을 가지고 추정 한 뒤, 추정 결과에서 민간고정자본증가율과 취업자증가율 부분을 제외한 나머지(residual)를 산정하고 이를 ‘정부지출 몫을 포함한 기술진보 등’으로 간주한다.<sup>43)</sup> 둘째, 그 나머지 부분과 정부지출비중과의 상관관계를 구하면 -0.312<sup>44)</sup>의 음(-)의 상관계수가 도출되며, 이는 정부지출비중이 증가할 때의 비효율성(inefficiency) 초래 가능성을 약하게 의미하고 있다. 셋째, GDP 대비 정부지출비중과 민간고정자본증가율 및 취업자증가율과의 상관계수를 구하면 각각 -0.487과 -0.515로서 음(-)의 유의적 관계가 성립한다. 이는 GDP 대비 정부지출비중이 증가하면 노동시장과 자본시장에 다소의 비효율성을 유발할 수 있다는 것을 의미한다.

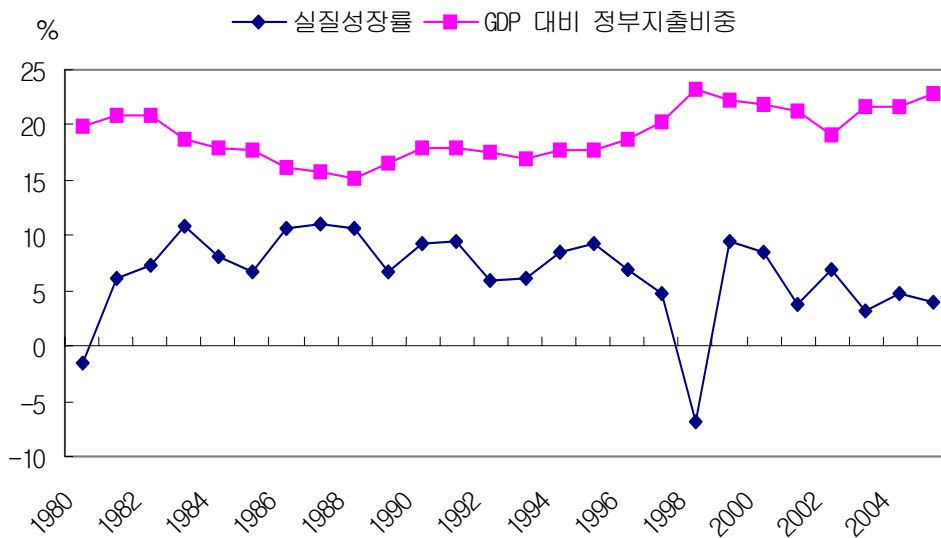
실제로 최근 성장률 하락과 생산 및 고용 유발효과 감소가 동시에 나타나고 있다. IT산업의 비중이 급증하는 등 산업구조가 변하고 있고 공장이전 등 해외투자가 확대되고 있으며, 내수는 일부업종에 대해 과잉고용 및 생산성 저하 그리고 중국제품의 저가 수입 및 해외소비 등으로 인해 부진 현상이 지속되

43) 이는 Cobb-Douglas 생산함수를 가정한다.

44) 자유도 26(1980~2005년)에서 유의수준이 5%이면 상관계수의 임계치는 0.388이며, 10%이면 0.330이다. 따라서 유의성이 다소 부족하다.

고 있는 실정이다. 따라서 정부지출비중이 증가하면서 성장률이 하락하는 것은 행정부부문의 비효율성 외에 산업구조의 고도화에서도 어느 정도의 요인을 찾을 수 있다.

[그림 III-14] 실질성장률과 정부지출비중 추이



[표 III-30] 정부지출비중과 관련 거시경제변수

(단위: %)

|      | 실질성장률 | GDP 대비<br>정부지출비중 | 민간고정자본<br>증가율 | 취업자<br>증가율 |
|------|-------|------------------|---------------|------------|
| 1980 | -1.50 | 19.81            | 0.05          | 0.01       |
| 1981 | 6.20  | 20.94            | 0.17          | 0.02       |
| 1982 | 7.30  | 20.89            | 0.10          | 0.03       |
| 1983 | 10.80 | 18.61            | 0.19          | 0.01       |
| 1984 | 8.10  | 17.90            | 0.21          | -0.01      |
| 1985 | 6.80  | 17.69            | 0.10          | 0.04       |
| 1986 | 10.60 | 16.24            | 0.16          | 0.04       |
| 1987 | 11.10 | 15.79            | 0.24          | 0.05       |
| 1988 | 10.60 | 15.23            | 0.23          | 0.03       |
| 1989 | 6.70  | 16.59            | 0.23          | 0.04       |
| 1990 | 9.20  | 17.83            | 0.33          | 0.03       |
| 1991 | 9.40  | 17.84            | 0.27          | 0.03       |
| 1992 | 5.90  | 17.47            | 0.05          | 0.02       |
| 1993 | 6.10  | 16.87            | 0.08          | 0.01       |
| 1994 | 8.50  | 17.67            | 0.22          | 0.03       |
| 1995 | 9.20  | 17.81            | 0.21          | 0.03       |
| 1996 | 7.00  | 18.69            | 0.15          | 0.02       |
| 1997 | 4.70  | 20.19            | -0.01         | 0.02       |
| 1998 | -6.90 | 23.23            | -0.38         | -0.06      |
| 1999 | 9.50  | 22.32            | 0.35          | 0.02       |
| 2000 | 8.50  | 21.91            | 0.18          | 0.04       |
| 2001 | 3.80  | 21.29            | -0.00         | 0.02       |
| 2002 | 7.00  | 19.15            | 0.10          | 0.03       |
| 2003 | 3.10  | 21.67            | 0.07          | -0.00      |
| 2004 | 4.70  | 21.65            | 0.09          | 0.02       |
| 2005 | 4.00  | 22.74            | 0.04          | 0.01       |

자료: 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각 연도  
통계청, KOSIS



이는 주어진 재정운용여건에서 GDP 대비 재정지출규모를 유사·중복 예산 편성 및 예산낭비 요인 등을 감안하여 어떤 수준으로 조정해야하는가의 문제 (예, 균형재정조건에서 조세부담률 결정)를 제기하고 있다. 그러나 보다 중요한 것은 결정된 지출규모를 어떻게 효율적으로 배분하여 효과적으로 사용할 것인가이다. 결국 이러한 실증분석은 재정지출의 목적이 경제성장률 제고에만 있는 것은 아니기 때문에 복지·의료지출(의무지출) 및 필수 공공재 확보 등 재정 본연의 역할 차원에서 그에 대한 실증분석<sup>45)</sup>이 함께 진행되어야 함을 시사한다.

## 나. 자원배분 분야별 분석\*

### (1) 사회분야

사회복지 분야에 대한 재정지출은 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하는 순계 기준으로 2007년도 사회분야<sup>46)</sup>의 자원배분은 총 68조 7,444억원으로 2006년도 62조 6,160억원에 비해 6조 1,284억원, 9.8%가 증가하는 것으로 계획하였다.

\* 이 부분은 예산편성의 실제 모습과 자원배분의 의미를 위해 NABO 예산분석관들의 분석내용을 재구성한 것임  
 사회 운용중(yyj@nabo.go.kr, 2070-3042), 경제 강대훈(kdh@nabo.go.kr, 2070-3040)  
 국방 배준식(jsbae@nabo.go.kr, 2070-3062), 교육 김철희(cheolhoi@nabo.go.kr, 2070-3053)  
 일반행정 황선호(hwangsh@nabo.go.kr, 2070-3041)

45) 성장률과 조세부담률(행정부역할)을 통한 분배양상을 1982~2005년 자료를 통해 살펴보면, 다음 식과 같다(GINI: 지니계수, RGDP: 실질성장률, BUTAX: 조세부담률).

$$\text{GINI} = 0.061 - 0.002 * \text{RGDP} - 0.002 * \text{BUTAX}(-1) + 0.973 \text{GINI}(-1)$$

(4.55)                      (1.92)                      (9.10)

R-squared    0.823                      D.W.    1.97

이는 지니계수는 전기의 지니계수에 영향을 받는 가운데 행정부가 조세부담률을 높여 지출을 증가시키면 소득분배가 개선되지만, 성장률이 하락하면 다시 소득분배가 악화될 수 있음을 의미한다.

46) 사회분야는 「2006년 국가재정운용계획」 기준으로 사회복지·보건, 환경, 문화관광 등 3개 분야를 포괄한다.

[표 III-31] 2007년도 분야별 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 분 야        |       | 2006                  | 2007(안)               | 증감액     | 증감율  |
|------------|-------|-----------------------|-----------------------|---------|------|
| 사 회        | 사회복지  | 505,153               | 562,926               | 57,773  | 11.4 |
|            | 보건    | 55,108                | 55,488                | 380     | 0.7  |
|            | 문화·관광 | 27,972                | 28,693                | 721     | 2.6  |
|            | 환경보호  | 37,927                | 40,337                | 2,410   | 6.4  |
|            | 소 계   | 626,160<br>(27.94)    | 687,444<br>(28.82)    | 61,284  | 9.8  |
| 교 육        |       | 287,650<br>(12.84)    | 308,890<br>(12.95)    | 21,240  | 7.4  |
| 경 제        |       | 553,805<br>(24.72)    | 560,081<br>(23.49)    | 6,276   | 1.1  |
| 국 방        |       | 222,906<br>(9.95)     | 240,485<br>(10.08)    | 17,579  | 7.9  |
| 일반 행정 및 기타 |       | 550,216<br>(24.56)    | 588,133<br>(24.66)    | 37,917  | 6.9  |
| 합 계        |       | 2,240,737<br>(100.00) | 2,385,033<br>(100.00) | 144,365 | 6.4  |

주: 1. 일반회계, 특별회계, 기금을 포함한 순계 기준임.

2. ( )는 총지출에서 차지하는 비중.

3. 국가재정운용계획 기준임.

자료: 기획예산처.

사회분야 중 사회복지·보건 분야는 2006년도 56조 261억원에서 2007년에는 5조 8,153억원이 증가한 61조 8,414억원을 편성하였으며, 이것은 전년대비 10.4% 증가하는 수준이다. 환경보호 분야는 2006년 3조 7,927억원에서 6.4% 증가한 4조 337억원을 계획하였으며, 문화·관광 분야는 2006년도 2조 7,972억원에서 2007년에는 2.6% 증가한 2조 8,693억원을 편성하였다.

2007년도 예산기준 총지출 증가율이 전년 대비 6.4%인 것을 감안하면, 사

회분야 전체의 재원배분은 교육, 경제, 국방, ‘일반 행정 및 기타’ 등 다른 분야에 비해서 가장 큰 폭으로 확대되는 것으로 볼 수 있으며, 특히 사회복지·보건 분야의 재정지출이 2006년도에 비해 큰 폭으로 증가할 계획이다.

(가) 세부 분야별 재원배분 현황

〈사회복지 및 보건〉

2007년도 사회복지·보건 분야 지출은 행정부 총지출 238조 5,000억원의 25.9%로, 행정부의 16개 분야 재정지출 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 사회복지·보건 분야 지출에서 주택부문 13조 9,863억원을 제외하면 47조 8,552억원 규모로, 행정부 총지출의 20.1% 수준이다.

사회복지·보건 분야 재정지출은 국민기초생활보장, 보건의료, 공적연금, 노동, 여성·보육, 국가보훈, 주택 및 취약계층 지원 등의 부문으로 이루어진다. 부문별 재정규모는 공적연금이 18조 9,805억원, 임대주택 건설이 13조 9,863억원, 노동부문이 10조 5,122억원, 기초생활보장이 6조 5,907억원, 보건의 5조 5,488억원, 국가보훈이 2조 9,876억원, 여성·보육이 1조 2,150억원 등이며, 보건복지부, 노동부, 여성가족부 등 5개 부처 예산안 및 9개 부처 소관 16개 기금 운용계획안을 포괄하고 있다.

2007년도 사회복지·보건 분야 중에서 전년에 비해 큰 폭의 증가를 계획하고 있는 부문은 취약계층 지원이 38.1%, 여성·보육이 28.9%, 기초생활보장이 23.3% 등이다.

[표 III-32] 2007년도 사회복지·보건 분야 자원배분

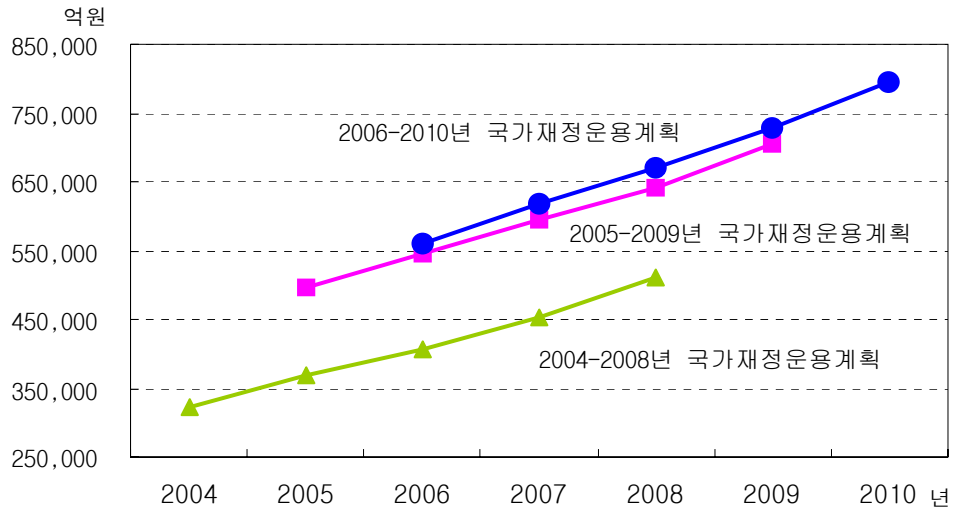
(단위: 억원, %)

|              | 2006    | 2007(안) | 증감     |      |
|--------------|---------|---------|--------|------|
|              |         |         | 금액     | 비율   |
| [사회복지·보건 분야] |         |         |        |      |
| 예산           | 145,027 | 169,396 | 24,369 | 16.8 |
| 기금           | 415,235 | 449,019 | 33,784 | 8.1  |
| 합계           | 560,262 | 618,415 | 58,153 | 10.4 |
| [부문별 투자계획]   |         |         |        |      |
| 국민기초생활보장     | 53,438  | 65,907  | 12,469 | 23.3 |
| 보건           | 55,108  | 55,488  | 380    | 0.7  |
| 공적연금         | 172,025 | 189,805 | 17,780 | 10.3 |
| 노동           | 93,185  | 105,122 | 11,937 | 12.8 |
| 여성·보육        | 9,426   | 12,150  | 2,724  | 28.9 |
| 국가보훈         | 26,985  | 29,876  | 2,891  | 10.7 |
| 주택           | 135,459 | 139,863 | 4,404  | 3.3  |
| 취약계층지원 등     | 14,634  | 20,204  | 5,570  | 38.1 |

자료: 대한민국정부, 「2007년도 예산안」, 2006

「2007년 예산안」과 함께 국회에 제출된 「2006~2010년 국가재정운용계획」에서 사회복지·보건 분야의 자원배분은 2006년부터 2010년까지 연평균 9.1%로 확대할 것으로 계획하였다. 2004년에 작성한 「2004~2008년 국가재정운용계획」에 비해 2005년에 수립한 「2005~2009년 국가재정운용계획」의 사회복지·보건 분야 자원배분이 급격히 확대된 것은 2005년부터 사회복지·보건 분야에 약 12조원 규모의 주택부문이 포함되었기 때문이다. 자원배분의 분야별 분류기준의 변화로 인한 계획의 수정을 감안하더라도 2004년과 2005년 그리고 올해 수립한 「2006~2010년 국가재정운용계획」에서도 사회복지·보건 분야의 재정지출 계획은 확대되는 방향으로 계속 수정되어 왔다.

[그림 III-15] 「국가재정운용계획」 중 사회복지·보건 분야 자원배분 추이



자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」 각 년도.

중기적 관점의 재정운용 하에서 자원배분계획을 수정하는 것은 당초 제도 도입의 취지인 재정 건전성과 책임성 확보 측면에서 바람직한 것으로 보기 어렵다. 「국가재정운용계획」은 연동계획(rolling plan)이기 때문에 매년 재정 여건의 변화에 따라 수정될 수 있다. 그러나 계획의 수정을 야기한 경제·사회적 환경 변화와 재정계획의 구체적인 수정 내용에 대해서 행정부는 일반 국민과 국민의 대표기관인 국회에게 충분하게 설명해야 할 의무가 있다.

#### <환경>

2007년도 환경 분야의 재정지출은 예산이 3조 2,633억원, 기금이 7,704억 원으로 총 4조 337억원을 편성하였다. 이는 전년도 3조 7,927억원에 비해 2,410원이 증가한 규모로 6.4% 확대 편성된 것이다. 부문별로는 상하수도·수질 부문

이 2조 6,457억원, 대기부문이 3,698억원, 폐기물이 2,735억원 등이다. 전년 대비 증가율로 보면, 자연보호 부문이 21.8%, 대기부문이 12.2% 증가하였으며, 폐기물 부문은 0.9% 감소하는 것으로 편성하였다.

[표 III-33] 2007년도 환경보호 분야 자원배분

(단위: 억원, %)

|            | 2006   | 2007(안) | 증감    |      |
|------------|--------|---------|-------|------|
|            |        |         | 금액    | 비율   |
| [환경보호 분야]  |        |         |       |      |
| 예산         | 30,494 | 32,633  | 2,139 | 7.0  |
| 기금         | 7,433  | 7,704   | 271   | 3.6  |
| 합계         | 37,927 | 40,337  | 2,410 | 6.4  |
| [부문별 투자계획] |        |         |       |      |
| 상하수도·수질    | 25,174 | 26,457  | 1,283 | 5.1  |
| 폐기물        | 2,761  | 2,735   | -26   | -0.9 |
| 대기         | 3,295  | 3,698   | 403   | 12.2 |
| 자연보호       | 1,593  | 1,940   | 347   | 21.8 |
| 해양         | 772    | 801     | 29    | 3.8  |
| 환경보호 일반    | 4,332  | 4,706   | 374   | 8.6  |

자료: 대한민국정부, 「2007년도 예산안」, 2006

### <문화·관광>

2007년도에 문화·관광분야는 총 2조 8,693억원을 지출할 계획이며 예산이 1조 7,375억원, 기금이 1조 1,318억원이다. 전년대비 2.6% 증가한 수준이며, 행정부 총지출 증가율 6.4%에 비해 낮은 수준으로 계획되었다.

부문별로는 문화예술부문은 1조 1,599억원으로 전년대비 0.1% 증가한 수준이며, 이것은 「아시아 문화중심도시 조성 사업」의 부지매입비 2,694억원이 2006년에 완료되기 때문에 증가율이 타 부문에 비해 낮게 나타난 것이다. 관광진흥

부문은 6,530억원으로 전년대비 2.3%, 체육부문은 4,366억원으로 6.7% 증가하는 것으로 편성하였으며, 문화재부문은 4,045억원으로 전년 대비 4.7% 증가하는 것으로 편성되었다.

[표 III-34] 2007년도 문화·관광분야 자원배분

(단위: 억원, %)

|            | 2006   | 2007(안) | 증감  |     |
|------------|--------|---------|-----|-----|
|            |        |         | 금액  | 비율  |
| [문화·관광분야]  |        |         |     |     |
| 예산         | 16,685 | 17,375  | 690 | 4.1 |
| 기금         | 11,287 | 11,318  | 31  | 0.3 |
| 합계         | 27,972 | 28,693  | 721 | 2.6 |
| [부문별 투자계획] |        |         |     |     |
| 문화예술       | 11,589 | 11,599  | 10  | 0.1 |
| 관광진흥       | 6,381  | 6,530   | 149 | 2.3 |
| 체육         | 4,090  | 4,366   | 276 | 6.7 |
| 문화재        | 3,865  | 4,045   | 180 | 4.7 |
| 문화 및 관광 일반 | 2,047  | 2,153   | 106 | 5.2 |

자료: 대한민국정부, 「2007년도 예산안」, 2006

#### (나) 사회분야 자원배분의 주요 쟁점

##### <복지지출 확대와 경제성장>

복지지출과 관련된 주요 쟁점은 아래와 같다.

첫째, 최근 확대되고 있는 복지지출규모 그 자체의 적정성은 단정적인 결론을 제시하기는 어렵다. 총지출 대비 또는 GDP 대비 사회분야 지출비중으로 볼 때, 우리나라의 복지지출규모는 비교 대상인 OECD 국가들에 비해 대체로 낮은 수준으로 나타나며,<sup>47)</sup> 이것을 사회분야 재정지출 확대에 대한 근거로 제

시하기도 한다. 그러나 비교의 대상이 되는 OECD 국가의 평균 수준이 우리나라의 여건에서 가장 바람직한 상태라고 볼 수는 없으며, 단지 이들 국가와 유사한 발전 과정을 거친다는 가정 하에 자원배분의 방향성만을 제시할 수 있을 것이다.

둘째, 복지지출 확대에 따른 타 분야 자원배분의 축소 문제이다. 사회분야에 대한 재정지출이 지속적으로 증가하는 상황에서 행정부가 건전재정을 유지하기 위해 국민의 조세부담을 빠른 시일 내에 증가시키기 어렵다면, 사회분야의 재정지출을 늘리기 위해서는 다른 분야의 자원배분을 줄여 나가야 하는 상황이다. 이와 관련된 최근의 연구<sup>48)</sup>에 따르면, 복지지출의 확대는 경제 내에서 공공부문의 역할이 커지는 것으로 볼 수 있으며, 복지지출 확대와 타 분야 자원배분의 축소·조정과는 상호 연관성이 매우 작은 것으로 나타났다.

최근 분야별 자원배분에서 가장 큰 특징은 사회복지 분야의 확대와 경제 분야의 축소로 볼 수 있다. 그러나 복지지출의 확대와 경제 분야의 축소는 직접적인 관련성을 찾기 어려우며, 경제 분야 재정지출 비중의 축소는 경제발전 단계에 따른 행정부의 역할 변화와 재정의 효율적 운용 측면에서 논의되어야 할 것이다. 경제 분야 재정지출 중 산업에 대한 금융지원, 사회간접자본 확충, 농림·수산분야에 대한 소득보전 등 직접적인 재정 지원은 민간금융시장의 확대와 저금리 유지 등 금융여건을 고려하여 점차로 줄여 나가는 것이 바람직할 것이다. 과거와 같은 직접적인 보호와 지원은 산업경쟁력을 약화시켜 궁극적으로는 우리 경제의 성장력을 감소시키게 되며, 개방화의 진전에 따라 앞으로의 행정부 지원은 간접적인 경쟁력 강화 방향으로 이루어지는 것이 효과적일 것이다. 따라서 향후 경제 분야에서 행정부의 역할은 시장의 미성숙, 시장실패가 발생하는 부분에 대해서만 선택적으로 개입할 필요가 있으며 자원배분의 비중도 점차 줄어들 것으로 보인다.

47) 2005년 OECD 국민계정자료에 의하면, 우리나라의 2003년도 GDP 대비 사회부문 재정지출비중은 5~7%이며, OECD 국가평균(1999~2003년 평균 기준)은 23~27%이다.

48) 최준욱, 류덕현, 박형수, 「재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.



셋째, 복지지출의 확대와 경제성장에 미치는 영향에 관한 논의이다. 복지지출의 확대는 근로의욕을 낮추고 노동생산성을 저하시켜 경제성장에 바람직하지 못하다는 주장이 있는 한편 사회안전망을 구축, 생산적 복지 등 장기적으로 경제성장에 도움이 된다는 주장도 있다.

행정부의 재정지출이 경제성장에 미치는 영향에 대한 실증적 연구는 1980년대 이후 다양한 자료와 방법론을 통해 이루어졌으나 일반적으로 받아들인 만한 일관된 연구결과는 제시되지 못하고 있다. 특히, 복지지출의 확대와 경제성장과의 관계를 설명하기 위해서는 복지지출 규모와 제도뿐만 아니라 경제발전 단계, 경제 전체에서 차지하는 공공부문의 역할, 비중과 지출 방식, 조세체계 및 세입 구조 등 다양한 요인들을 고려해야 하며 이들 요인에 따라 실증분석의 결과도 매우 다르게 나타난다.<sup>49)</sup>

향후 고령화·저출산 등 재정여건 변화와 연금제도의 성숙에 따라 복지 분야의 재정지출은 빠른 속도로 확대될 전망이다. 이러한 논의는 복지지출의 규모 그 자체에 대한 논의 보다는 장기적 관점에서 국가재정운용의 건전성과 국민부담을 고려한 복지 제도의 지속가능성(sustainability) 측면에서 검토되는 것이 바람직할 것이다. 또한, 확대되는 복지지출이 효과적인 전달체계를 통해 국민에게 전달되고, 이런 복지서비스가 고용의 확대와 생산성 제고로 선(善)순환될 수 있는 복지모델을 구축하는 방향의 논의가 필요할 것이다.

#### <연금 재정의 악화>

2005년도 결산 결과, 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 4대 공적연금의 총지출<sup>50)</sup> 규모는 12조 5,241억원으로 2005년도 행정부 총지출의 약 6%를 차지하였다. 2007년에 계획된 이들 연금의 지출 규모는 국민연금이 5조 2,030억원, 공무원연금이 6조 8,287억원, 사학연금이 1조 2,062억원, 군인연금이

49) 재정지출과 경제성장에 대한 최근 실증분석 결과는 문형표, 고영선, 「중장기 정책우선 순위와 재정운영방향」, 한국개발연구원, 2005에 구체적으로 정리되어 있다.

50) 급여비와 기금운영비 등

1조 8,797억원으로 총 15조 1,176억원을 계획하고 있다. 이것은 사회복지·보건 분야 재정지출의 24.4%수준에 이른다.

향후 지속적인 확대가 예상되는 사회복지·보건 분야 자원배분에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 연금 재정에 대한 논의는 기여와 급여 구조에 따른 재정적 지속가능성과 사각지대의 해소 측면에서 논의가 이루어지고 있다<sup>51)</sup>.

현재 우리나라의 연금제도는 저부담·고급여 구조의 제도적 요인과 저출산·고령화, 저성장·고실업, 조기퇴직 등의 환경적 요인으로 인해 우리나라의 연금 재정에 대한 제도적 보완이 시급한 상황이다.

현재의 제도 하에서 사학연금은 2013년, 국민연금은 2036년에 수지적자 발생을 예상하고 있는 실정이며, 군인연금과 공무원연금은 이미 연금수지가 적자로 나타나고 있다. 이에 따라 공무원연금과 군인연금에 대한 국고보전금 규모는 2005년 결산결과 1조 4,659억원이며 2006년에 1조 7,714억원, 2007년에 1조 9,064억원에 이를 것으로 전망하고 있다.

또한, 다양한 복지제도의 시행에도 불구하고 여전히 복지의 사각지대에 남아있는 계층이 많이 있다. 총취업자 가운데 국민연금가입자의 비율은 80% 수준에 머물고 있으며, 이들 중에도 최소가입연수 10년을 채우지 못해 퇴직 시 연금 혜택을 받지 못하거나 받더라도 노후소득보장에는 불충분한 경우도 있다. 이런 관점에서 저소득층에 대한 지원을 강화하고 기업연금의 역할을 확대할 필요가 있으며, 국민연금의 존재 이유와 기여 및 급여구조를 근본적으로 재검토할 필요성을 제기하고 있다.<sup>52)</sup>

#### 〈사회분야 재정범위의 문제〉

사회분야의 재정지출에 대한 분류는 기존 「일반회계」의 기능별 분류에서 ‘사회개발비’, 「통합재정수지」에서 ‘사회보장 및 복지’ 그리고 최근의 「국가재정

51) 연금재정에 관한 구체적인 분석은 국회예산정책처, “4대 공적연금재정 결산과 개선과제”, 「2005년도 기금결산분석」, 2006, pp335~357을 참조

52) 문형표, 고영선, 「중장기 정책우선순위와 재정운영방향」, 한국개발연구원, 2005.

운용계획」의 ‘사회복지·보건 분야’로 사용되고 있다. 이들 각각의 분류는 포괄 범위가 차이가 있어 일관된 재정통계를 확보하기 어려우며, 「국가재정운용계획」의 경우 2004년과 2005년의 사회분야 기준이 변경되었다. 2004년과는 달리, 2005년에 수립한 「2005~2009년 국가재정운용계획」에서는 「사회복지·보건 분야」 재정에 주택부문이 포함되었다. 그에 따라 사회복지·보건 분야의 재정규모는 2005년에 37조 9,186억원에서 2006년에는 56조 262억원으로 크게 증가한 것으로 나타났으며, 2007년은 61조 8,415억원이 계획되었다. 정부지출에서 차지하는 비중도 2005년도에 행정부 총지출 대비 18.1%에서 2006년에 25.0%, 2007년에는 25.9%로 크게 증가하는 것으로 나타난다.

주택부문을 제외한 사회복지·보건 분야 재정규모는 2007년도에 47조 8,552억원으로 행정부 총지출의 20.1%를 차지하게 되며, 주택부문을 수송·교통·지역개발분야에 포함하면, 이 분야의 지출규모는 2007년도 18조 2,231억원에서 32조 2,094억원으로 증가하며 행정부 총지출에서 차지하는 비중도 7.6%에서 13.5%로 변화하게 된다.

OECD<sup>53)</sup>에 의하면 ‘사회복지지출’(social expenditure)은 “가구 또는 개인이 사회적 위험에 처했을 때 공적제도에 의해 제공되는 사회적 급여(social benefits) 및 재정지원(financial contributions)”을 의미한다. 사회복지지출에 포함되는 주거(housing)란 ‘주거비용과 관련된 임대비용 보조금 및 기타 현금급여’로 정의되므로, 현행 국민기초생활보장제도에 포함되는 ‘주거급여비’가 이에 해당되는 것으로 볼 수 있다.<sup>54)</sup> 이런 관점에서 국민주택기금 사업인 13조 9,863억원 규모의 공공임대주택 건설을 사회복지 재정에 포함하는 것은 사회복지 지출에 관한 국제기준에 비추어 볼 때 부적절한 측면이 있다.

만일 행정부가 실질적인 재정지출의 용도에 따른 분류를 목적으로 하였다면 주택부문을 사회복지·보건에 포함하는 것뿐만 아니라 농림·해양수산 분야에서 산업적 측면의 지원이 아닌 농어민 복지 증진에 지원되는 부분도 사회복지

53) OECD, 2003 Edition of SOCX Database: A New Structure, 2002.

54) 국회예산정책처, “보건복지분야 재정분석”, 「2006년도 예산안분석」, 2005, pp148-149.

지 분야에 포함되어야 할 것이다. 또한, 2007년도에 총 24조원 정도가 지출될 것으로 예상되는 건강보험에서 예산 3조 1,110억원, 기금 1조 1,804억원의 총 4조 2,914억원 규모만이 사회분야 재정지출에 포함되는 문제도 건강보험의 기금화<sup>55)</sup>를 통해서 적정한 사회분야 재정지출의 규모를 파악하고 재정운용의 투명성도 제고할 필요가 있다.

분류 기준의 문제는 예산편성 및 재정통제, 재정 통계, 국제 비교 등 목적에 따라 달라질 수 있다. 다만, 예산안을 포함한 국가재정운용계획의 내용적 변경뿐만 아니라 분류체계의 변화에 대해서도 행정부는 일반 국민과 국민의 대표기관인 국회에게 구체적이고 충분한 설명이 있어야 할 것이다.

#### (다) 사회분야 자원배분의 정책과제

##### <국회의 효과적인 재정통제>

중기재정운용, 예산의 총액배분 자율편성, 성과관리 등의 변화된 재정제도 하에서 분야별 자원배분은 국가정책의 우선순위가 반영된 전략적 자원배분의 의미를 갖게 된다. 따라서 국회의 단연도 예산안에 대한 심의<sup>56)</sup>도 중기적 재정운용 관점에서 이루어져야 하며, 단위사업 예산의 적정성뿐만 아니라 분야별 자원배분의 규모와 관련 제도에 대한 논의도 심도 있게 이루어져야 할 것이다.

이를 위해서 첫째, 「국가재정운용계획」에 대한 국회의 깊이 있는 논의 과정이 필요하다<sup>57)</sup>. 국가재정을 중기적 관점에서 운용하고자 한다면 행정부는 재정 운용의 중기적 방향성에 대한 국회의 동의를 얻어야 할 것이며, 단연도 예

55) 건강보험의 기금화에 대한 논의는 국회예산정책처, “국민건강보험과 재정통제의 강화,” 「2003년도 세입세출 결산분석」, 2004, pp285~393과 국회예산정책처, “의료보장부문 재정지원 결산분석,” 「2004년도 세입세출 결산분석」, 2005, pp338~360을 참조

56) 중기재정계획인 「국가재정운용계획」에 대한 국회 심의는 법적근거가 마련되어있지 않음

57) 이덕만, 최중덕, 윤용중, 「사전예산제도와 국회의 예산심의 - 해외사례를 중심으로」, 예산현안분석 제3호, 국회예산정책처, 2004을 참조.

산안 심의에 앞서 이에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다. 이런 취지에서 「국가재정법」에서도 예산안편성지침에 분야별 지출한도를 포함하고 이를 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 규정하고 있다<sup>58)</sup>.

사회분야의 재정지출은 정책결정에 의해 단연도에 수행되는 사업예산과는 구별되는 특징이 있다. 따라서 공적연금제도와 각종 사회보장 프로그램과 같이 중기 재정운용에 막대한 영향을 미칠 수 있는 제도의 변화에 대해서는 단연도 예산안 심의와 분리하여 사전적으로 논의하는 과정이 필요하다.

둘째, 국가 재정운용과 이에 대한 심의에 있어서 의무지출(mandatory expenditure)과 재량지출(discretionary expenditure)을 구분하여 접근할 필요가 있다. 사회분야 재정지출은 상당부분이 법·제도적 장치에 의해 지출되는 의무지출의 성격을 가지고 있으며, 행정부의 정책의지에 따라 단연도 예산을 쉽게 조정하기 어려운 측면이 있다. 이와 같은 사회분야의 재정지출은 고령화 등의 여건 변화와 제도의 성숙에 따라 자동적으로 증가(automatically increase)하는 경향을 가진다. 따라서 사회분야 의무지출에 대한 통제는 공적연금과 사회보험, 기초생활보장 등의 법적·제도적 규정에 대한 심의를 통해 이루어질 수 있으며, 현재의 제도에 근거한 지출기준선(baseline)을 통해서 자원배분의 적정성을 판단할 수 있을 것이다.

#### <연금제도의 개혁 필요>

사회복지분야 재정지출에서 큰 부분을 차지하고 있는 공적연금제도는 현재 저부담·고급여의 구조에서 향후 고령화의 진전에 따라 재정이 지속가능하지 못하며, 국민연금제도가 성숙단계에 이르는 2008년 이전에 연금제도에 대한 정

58) 제29조(예산안편성지침의 통보) ②기획예산처장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.

제30조(예산안편성지침의 국회보고) 기획예산처장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

비가 불가피하다는 논의가 많이 이루어지고 있다.

최근 행정부는 저출산 고령화대책 연석회의를 통해서 향후 연금개혁에 관한 논의를 사각지대 해소, 지속가능성 제고, 형평성 제고 등 세 가지 원칙 하에서 적극적으로 논의를 전개할 계획을 발표한 바 있다.<sup>59)</sup>

연금제도의 개혁은 급여와 보험료 수준을 조정하는 계수조정방법과 공적연금의 역할 자체를 변화시키는 구조적 개혁으로 구분할 수 있다<sup>60)</sup>. 연금제도의 전반적인 구조적 개혁에 앞서 공무원연금, 군인연금 등 재정적자가 가시화되기 시작한 직역연금에 대해서는 급여 및 보험료율에 대한 계수조정이 시급하다. 현행 연금법<sup>61)</sup>에 따르면 5년마다 재정전망과 필요 보험료율을 추정하여 급여수준과 보험료율을 조정할 수 있는 ‘재정계산제도’가 마련되어 있다. 그러나 향후 재정전망에 근거한 적정 보험료율과 급여수준에 대한 각 연금의 계산결과가 연금재정운용에 실질적으로 반영되지 못하고 있는 실정이다.

연금제도의 개혁에 관한 많은 논의에도 불구하고 개혁조치가 이루어지지 못하는 이유는 그만큼 관련된 이해당사자들 간의 갈등으로 인해 정치적으로 어려운 과제이기 때문일 것이다. 따라서 이에 대한 국회의 역할 또한 더욱 중요하다고 할 수 있다. 의회의 합의로 연금개혁을 추진하는 선진국 사례를 볼 때, 국회에 ‘연금제도발전을 위한 기구’를 설치하여 5개 상임위원회<sup>62)</sup>에서 분산·관장되는 국민연금·공무원연금·군인연금·사학연금 및 퇴직연금제도를 포괄적으로 논의하여 제도개선을 도모해 나가는 방안도 고려할 수 있을 것이다<sup>63)</sup>. 이런 국회의 기구를 통해서 국민연금과 직역연금 등 공적연금 제도의 개선을 이루는 사회적 합의를 도출할 수 있을 것이다.

59) 국무조정실, “연금개혁, 연석회의가 불 지핀다”, 「보도자료」, 2006. 9. 16.

60) 최경수(편), 「인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(II)」, 한국개발연구원, 2004.

61) 「군인연금법」은 포함되지 않음

62) 보건복지위원회, 행정자치위원회, 국방위원회, 교육위원회, 환경노동위원회 등이며, 예산결산특별위원회도 포함될 수 있음

63) 국회예산정책처, “4대 공적연금재정 결산과 개선과제”, 「2005년도 기금결산분석」, 2006, pp333~357.

### 〈민간부문과의 역할 분담〉

과거 개발연대를 거치면서 그 동안 미루어져 온 복지에 대한 사회적 요구가 커지고 저출산·고령화에 따라 사회복지분야에 대한 정부지출은 급격히 확대될 것이 예상된다. 이에 행정부는 장기적인 경제성장을 위한 선제적 투자의 관점에서 향후 지속적으로 사회분야 재원배분의 비중을 확대해 나갈 계획이다.

사회복지분야 재정지출의 확대를 위한 재원은 타 분야의 재정지출의 감소와 추가적인 국민 부담으로 충당할 수 있을 것이다. 그러나 사회복지분야 재정지출의 확대가 타 분야의 재원배분 축소로 이어지기는 매우 어려우며<sup>64)</sup> 장기적으로는 공공부문이 확대되고 국민 부담이 커지는 것이 불가피할 것으로 보인다.

사회복지 시스템 구축의 초기 단계로 볼 수 있는 우리나라 경우 행정부의 역할은 매우 중요하다. 그러나 국민 부담과 세대간 형평, 지속가능성 등을 고려할 때 공공부문이 전담하는 것은 바람직하지 못하며, 민간부문(시장)과의 역할 분담이 고려되어야 할 것이다.

예를 들어, 최근 민간보육시설에 대한 행정부 지원이 본격적으로 확대되기 시작하는 보육부문은 2007년도 사회복지·보건 분야에서 전년 대비 가장 큰 폭으로 증가하고 있다. 보육서비스의 질적 제고를 위해서 민간보육시설에게 보조금을 주는 방식의 접근은 그에 따른 도덕적 해이의 문제와 이를 보완하기 위한 평가 인증 업무의 증가 등 공공부문의 부담은 커지고 당초 계획한 정책 목표는 달성하기 어려운 측면이 있다. 따라서 민간 보육시설의 질적 저하를 가지고 온 근본적인 원인인 보육료 규제와 영리법인의 진입 규제를 철폐해야 한다는 주장도 제기되고 있다<sup>65)</sup>. 또한, 국가와 기업, 개인의 다층적 소득보장체계의 구축을 위한 퇴직금의 기업연금 전환<sup>66)</sup> 등 사회복지 분야에서 민간부문의 역할이 확대되어야 한다는 주장도 같은 맥락에서 설득력을 가지고 있다.

64) 최준욱, 류덕현, 박형수, 「재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005의 실증분석 결과를 참조.

65) 현진권, “보육재정의 확충과 시장규제,” 「재정포럼」, 한국조세연구원, 2004. 8.

66) 최경수(편), 「인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(II)」, 한국개발연구원, 2004.

사회분야의 재정지출은 대부분 법적·제도적 장치에 의한 의무지출이므로 정책방향에 따라 단연도 지출규모를 조정하기 어려운 측면이 있으며, 한번 시작된 지원규모와 방식을 변화시키는 것이 매우 어려운 특성을 가지고 있다. 따라서 행정부는 장기적인 관점에서 민간부문의 역할 분담을 충분히 고려한 사회복지시스템을 만들어가야 할 것이다.

## (2)경제 분야

2007년도 경제 분야의 재원배분은 2006년도에 비하여 1.1% 증가한 56조 81억원인 바, 이는 사회 분야(9.8%), 국방 분야(7.9%), 교육 분야(7.4%), 일반 행정 및 기타 분야(10.2%)의 증가율에 비하면 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 2006~2010년 국가재정운용계획상 재원배분 분야 중 경제 분야로 분류할 수 있는 부분은 수송 및 교통, 지역개발, 농림해양수산, 산업·중소기업, 통신, 과학 기술 분야 등이다. 2007년도 예산안 경제 분야 재원배분을 2006년도와 비교하여 그 증감 현황을 살펴보면 [표 III-35]와 같다.



[표 III-35] 2007년도 경제 분야 자원배분 현황

(단위: 억원)

| 구 분     | 2006년 예산 | 2007년 예산안 | 증감액    | 증감율   |
|---------|----------|-----------|--------|-------|
| 수송 및 교통 | 152,862  | 155,439   | 2,577  | 1.7   |
| 지역개발    | 31,374   | 26,792    | -4,582 | -14.6 |
| 농림해양수산  | 155,121  | 159,254   | 4,133  | 2.7   |
| 산업·중소기업 | 123,955  | 125,085   | 1,130  | 0.9   |
| 통신      | 61,125   | 62,323    | 1,198  | 1.9   |
| 과학기술    | 29,476   | 31,188    | 1,712  | 5.8   |
| 합 계     | 553,913  | 560,081   | 6,168  | 1.1   |

주: 국가재정운용계획기준임.

자료 : 대한민국정부, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

2007년도 경제 분야 자원배분은 2006년도에 비하여 1.1% 증가한 56조 81 억원인 바, 이는 사회 분야(9.8%), 국방 분야(7.9%), 교육 분야(7.4%), 일반행정 및 기타 분야(10.2%)의 증가율에 비하면 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다.

(가) 세부 분야별 자원배분 현황

<수송 및 교통 분야>

2007년도 수송 및 교통 분야 예산안 증가율은 1.7% 수준으로 총지출 증가율 6.4%에 비하여 그 증가율이 매우 낮은 편이다. 부문별로는 도로 및 항공·공항부문에 대한 투자 비중이 2006년보다 감소한 반면, 물류나 해운·항만부문은 증가하였다.

한편, 2006~2010년 국가재정운용계획기간 중 수송 및 교통 분야 연평균 증가율은 0.1%에 그치고, 물류와 해운·항만부문을 제외한 도로, 철도, 공항 등 대

부분의 부문이 연평균 증가율이 마이너스(-) 추세를 보이고 있다.

[표 III-36] 수송 및 교통 분야 2007년도 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분     | 2006예산  | 2007예산안 | 증감액   | 증감률   | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|---------|---------|---------|-------|-------|---------------------|
| 도로      | 73,567  | 73,345  | -222  | -0.3  | -0.03               |
| 철도      | 32,941  | 34,342  | 1,401 | 4.3   | -0.5                |
| 도시철도    | 12,953  | 12,570  | -383  | -2.9  | -0.2                |
| 해운·항만   | 19,402  | 20,471  | 1,069 | 5.5   | 2.5                 |
| 항공·공항   | 3,918   | 3,335   | -583  | -14.8 | -23.6               |
| 물류 등 기타 | 10,081  | 11,376  | 1,295 | 12.8  | 5.3                 |
| 합 계     | 152,862 | 155,439 | 2,577 | 1.7   | 0.1                 |

자료 : 대한민국정부, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

#### <농림해양수산 분야>

2007년도 농림해양수산 분야 예산안 증가율은 2.7% 수준으로 총지출 증가율 6.4%에 비하여 그 증가율이 낮은 편이다. 특히, 농업·농촌 부문의 예산 증가율(1.2%)은 임업·산촌부문(21.3%)이나 해양수산·어촌부문(2.7%)보다 상대적으로 낮은 편이다.

한편, 2006-2010년 국가재정운용계획기간 중 농림해양수산 분야 연평균증가율은 1.6%에 그치고 있는데, 농업생산기반이나 농산물 수급부문의 예산은 감소하는 반면, 농촌개발 및 농촌복지 부문, 농가소득증진 부문 예산은 증가하는 추세를 보이고 있다.

[표 III-37] 농림해양수산 분야 2007년도 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분          | 2006예산  | 2007예산안 | 증감액   | 증감률  | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|--------------|---------|---------|-------|------|---------------------|
| 농업·농촌        | 127,192 | 128,684 | 1,492 | 1.2  | 0.7                 |
| - 농가소득·경영안정  | 35,603  | 38,491  | 2,888 | 8.1  | 2.0                 |
| - 농업체질강화     | 27,993  | 27,286  | -707  | -2.5 | 1.5                 |
| - 양곡관리·농산물수급 | 34,362  | 33,569  | -793  | -2.3 | -1.4                |
| - 농업생산기반     | 19,797  | 19,397  | -400  | -2.0 | -1.3                |
| - 농촌개발·복지증진  | 9,436   | 9,942   | 506   | 5.4  | 4.1                 |
| 임업·산촌        | 10,157  | 12,322  | 2,165 | 21.3 | 7.9                 |
| 해양수산·어촌      | 17,772  | 18,248  | 476   | 2.7  | 4.2                 |
| 합 계          | 155,121 | 159,254 | 4,133 | 2.7  | 1.6                 |

자료 : 대한민국정부, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

#### <산업·중소기업 분야>

2007년도 산업·중소기업 분야 예산안 증가율은 0.9% 수준으로 총지출 증가율 6.4%에 비하여 그 증가율이 매우 낮은 편이다.

특히, 무역 및 투자유치, 산업금융지원 부문 예산은 2006년도 보다 10% 이상 감소한 반면, 에너지 및 자원개발, 산업기술지원 부문은 대폭 확대된 것이 특징이라고 할 것이다.

[표 III-38] 산업·중소기업 분야 2007년도 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분        | 2006예산  | 2007예산안 | 증감액    | 증감률   | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|------------|---------|---------|--------|-------|---------------------|
| 산업진흥·고도화   | 35,181  | 35,331  | 150    | 0.4   | 1.8                 |
| 무역 및 투자유치  | 4,413   | 3,890   | -523   | -11.8 | -0.3                |
| 에너지 및 자원개발 | 37,672  | 43,118  | 5,446  | 14.5  | 5.3                 |
| 산업금융지원     | 39,650  | 34,518  | -5,132 | -12.9 | -7.6                |
| 산업기술지원     | 3,947   | 4,905   | 958    | 24.3  | 12.2                |
| 산업·중소기업 일반 | 3,092   | 3,323   | 231    | 7.5   | 5.9                 |
| 합 계        | 123,955 | 125,085 | 1,130  | 0.9   | 0.7                 |

자료 : 대한민국정부, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

한편, 2006-2010년 국가재정운용계획기간 중 산업·중소기업 분야 예산 연평균 증가율은 0.7%에 그치고 있는 바, 산업금융지원 부문의 예산을 대폭 줄이는 반면, 중소기업의 경쟁력 강화와 안정적인 에너지 공급기반 확충 등을 산업기술지원이나 에너지 부문의 예산은 증가시키고 있다.

#### <통신 분야>

국가재정운용계획상 통신 분야는 IT신성장동력 육성 등의 프로그램으로 구성되는 정보통신부문과 우편사업 경쟁력 강화 등의 프로그램으로 구성되는 우행정부문으로 구성되어 있는데, 2007년도 통신 분야 예산안 증가율은 1.9% 수준으로 총지출 증가율 6.4%에 비하여 그 증가율이 낮은 편이다. 특히 정보통신 부문의 증가율은 -3.8%로 감소를 보이고 있고, 우행정부문은 4.3% 증가율을 나타내고 있다.

한편, 2006-2010년 국가재정운용계획기간 중 통신 분야 예산의 연평균 증

가율은 3.3%를 보이고 있는 바, 정보통신부문은 지속적으로 감소하고, 우행정 부문은 증가하는 추세를 보이고 있다.

[표 III-39] 통신 분야 2007년도 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분  | 2006예산 | 2007예산안 | 증감액   | 증감률  | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|------|--------|---------|-------|------|---------------------|
| 정보통신 | 17,707 | 17,033  | -674  | -3.8 | -2.9                |
| 우 정  | 43,418 | 45,290  | 1,872 | 4.3  | 5.4                 |
| 합 계  | 61,125 | 62,323  | 1,198 | 1.9  | 3.3                 |

자료 : 대한민국정부, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

#### <과학기술 분야>

2007년도 과학기술 분야 예산안 증가율은 5.8% 수준으로 총지출 증가율 6.4%에 비하여는 낮지만 다른 경제 분야 예산에 비해서는 높은 증가율을 보이고 있다. 세부적으로는 기상예보, 국립중앙과학관운영 등의 프로그램으로 구성되는 과학기술일반부문이 가장 높은 14.5%의 증가율을 보이고 있고, 과학기술 기반조성, 과학기술인력양성 등의 프로그램으로 구성되는 과학기술연구 지원부문이 6.2%, 미래원천기술개발, 우주기술개발 등의 기술개발부문이 3.3%의 증가율을 나타내고 있다.

한편, 2006-2010년 국가재정운용계획기간 중 과학기술 분야 예산의 연평균 증가율은 3.9%를 보이고 있는 바, 기술개발부문이 큰 폭의 증가율을 나타내는 것이 특징이라고 하겠다.

[표 III-40] 과학기술 분야 2007년도 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분       | 2006예산 | 2007예산안 | 증감액   | 증감률  | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|-----------|--------|---------|-------|------|---------------------|
| 기술개발      | 10,029 | 10,358  | 329   | 3.3  | 8.4                 |
| 과학기술연구 지원 | 17,262 | 18,327  | 1,065 | 6.2  | 0.9                 |
| 과학기술 일반   | 2,186  | 2,503   | 317   | 14.5 | 6.1                 |
| 합 계       | 29,476 | 31,188  | 1,712 | 5.8  | 3.9                 |

자료 : 대한민국정부, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

(나) 세부분야별 재정투자의 적정성 분석

<SOC 재정투자의 적정성>

행정부는 그 동안 사회간접자본 부족문제를 해소하기 위해 SOC 분야 투자를 지속적으로 확대하여 수송·교통 및 수자원 시설을 많이 확충하였다. 그 결과 아래 표에서 보는 바와 같이 1990년도에 비해 4차선 도로연장은 4배, 철도복선연장은 1.6배, 항만하역능력은 2.3배, 공항운항능력은 1.6배 증가하였다.

[표 III-41] 수송·교통 및 지역개발 시설 확충 추이

| 구 분            | 1990(A) | 2005(B) | (B)/(A) | 비 고                               |
|----------------|---------|---------|---------|-----------------------------------|
| 4차선이상 도로연장(km) | 4,823   | 19,375  | 4.01    | 단순연장<br>(‘90)56,715→(‘05) 102,293 |
| 철도복선연장(km)     | 847     | 1,343   | 1.59    | 단순연장<br>(‘90) 3,091→(‘05) 3,392   |
| 고속도로연장(km)     | 1,559   | 2,968   | 1.90    |                                   |
| 항만하역능력(백만톤/년)  | 224     | 524     | 2.34    |                                   |
| 공항운항능력(천회/년)   | 1,331   | 2,149   | 1.61    | 예천공항 운항중단(‘04. 5)                 |

자료 : 대한민국정부, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

현재의 SOC 스톡수준이 적절한가에 대해서는 여전히 부족하다는 견해와 어느 정도 충족되었다는 견해가 대립하고 있지만, 행정부는 사회간접자본시설이 어느 정도 확충되었다고 보고 SOC재정투자 증가율을 적정수준으로 하향 조정하면서 부문간·부문 내 투자 우선순위 조정을 통하여 재원을 배분하려고 하고 있는 것 같다.

구체적으로는 상대적으로 많이 확충된 도로는 건설 중인 사업의 집중 완공과 산업단지진입도로 등 국가경쟁력 관련 사업 중심으로 지원하고, 수송실적의 증가가 미미한 철도부문에 대한 투자 또한 현재 추진 중인 사업의 완공 위주 집중투자와 수요증진정책을 마련하며, 동북아 물류중심 구축을 위한 항만시설의 적기 확보를 위하여 항만에 대한 투자를 지속하되, 부산항은 신항에 대한 체계적인 개발을 추진하고 광양항은 물동량이 적정 수준에 도달할 때까지 선석 개발보다 기반시설 확충에 주력하겠다는 계획이다.

한편, 행정부는 필요한 시설이 적기에 완공될 수 있도록 민간자본 투자기반을 확충하는 등 투자재원을 다변화하려고 하고 있는 바, SOC 분야 재정투자 대비 민간투자의 비율은 아래 표에서 보는 바와 같이 지속적인 증가 추세에 있다.

[표 III-42] SOC 분야 재정투자 대비 민간투자비중 추이

(단위: 조원, %)

|                          | 1998 | 2000 | 2001              | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------|------|------|-------------------|------|------|------|------|
| 민간투자(A) <sup>1)</sup>    | 0.5  | 1.0  | 0.6 <sup>2)</sup> | 1.2  | 1.2  | 1.7  | 2.6  |
| SOC재정투자(B) <sup>3)</sup> | 12.7 | 15.2 | 16.0              | 16.0 | 18.4 | 17.4 | 18.3 |
| A/B(%)                   | 3.9  | 6.6  | 3.4               | 7.5  | 6.6  | 9.8  | 14.2 |

주 : 1) 실적규모임.

2) 2000년 신공항공속도로 완공에 따른 일시적 감소.

3) 중앙행정부 투자액.

자료 : 대한민국정부, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

이처럼 민간투자 비중을 증가시키는 것을 보면 행정부가 향후 SOC 투자방향을 재정에 의한 직접투자보다는 민간자본·공기업 등으로 투자재원을 대체하려는 것으로 보인다.

행정부는 SOC 분야에 대한 2007년도 예산안 증가율이 다른 분야에 비해 낮지만 [표 III-43]에서 보는 바와 같이 BTL 등 민자사업 및 공기업 투자 등을 포함한 전체 공공부문투자 증가율은 경제성장률을 상회하는 7%대 증가가 전망될 것으로 보고 있다.

한정된 국가재원을 적절히 배분하기 위해서는 분야별 우선순위 조정은 불가피할 것이며, 2007년도 예산안 자원배분에서 SOC 분야가 타 분야에 비해 적게 편성된 것은 이러한 측면이 강하다고 할 것이다. 이와 같은 재정제약 하에서 경제성장 및 국가경쟁력 제고에 필수적인 사회간접자본시설에 대한 투자는 전체예산 증가보다는 부문간·부문 내 합리적인 투자 우선순위 조정을 통하여 한정된 예산의 효율적 투자가 무엇보다 중요하다고 할 것이다.



[표 III-43] 공공부문 건설사업 규모 전망

(단위: 조원)

| 구 분  | 2006 | 2007안 | 비 고                                     |
|------|------|-------|---|
| 재정투자 | 44.4 | 45.8  | 공기업 및 국고보조 지방비 매칭분 포함                   |
| 민 자  | 4.3  | 6.5   | BTO <sup>1)</sup> , BTL <sup>2)</sup> 등 |
| 합 계  | 48.7 | 52.3  | 7%대 증가(추경제외시 8%대)                       |

주: 1) BTO규모(집행기준, 조원):('05)2.6→('06)2.8→('07안)3.0

2) BTL규모(집행기준, 조원):('05)0.1→('06)1.5→('07안)3.5

자료: 「2007년 나라살림 주요 내용」, 기획예산처, 2006.9

다만, BTO나 BTL을 통한 SOC 분야 재정투자의 민간 대체는 사업의 효율적 추진이나 미래의 재행정부담을 감안하여 신중하게 결정해야 할 것이며, 민간투자제도의 취지를 살리기 위해서는 경쟁을 활성화하는 방향으로 제도를 운영하고, 행정부의 재행정부담을 줄이기 위해서는 운영수입 보장 제도를 조정하거나 행정부담의 상한액을 미리 설정하는 방안 등을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

#### <농업·농촌 재정투자의 방향>

1993년 UR협상 타결을 전후하여 행정부는 농어업 경쟁력 제고를 위해 42조원 투자계획(농어촌구조개선대책, 1992~1998)과 45조원 투자계획(농업·농촌발전대책, 1999~2003)을 수립하여 1992~2003년 기간 중 90조원(국고 69조원)을 투자하였다.

그리고 2004년부터 2013년까지 10년간 실시되는 제3차 중장기 농업·농어촌 투융자계획은 농업분야 119조원 사업과 수산분야 12조원 사업으로 총 132조원의 투융자계획을 수립하여 추진하고 있다. 농업·농촌부문의 경우 2001~2005년까지 재정투자 추이 [표 III-44]에서 보는 바와 같이 연평균 11조원 수준으로 총 54조원을 투자하였는데, 부문별로는 DDA농업협상, FTA 확산 등 개방 확대

에 대비하여 농가소득 및 경영안정, 농촌개발 및 복지증진 부문의 지원이 대폭 확대된 반면, SOC 성격의 농업생산기반조성부문은 점진적으로 축소되는 추세이다.

[표 III-44] 농업·농촌 부문 재정투자 추이

(단위: 조원, %)

| 구 분        | 2001년 | 2002년 | 2003년 | 2004년 | 2005년 | 연평균<br>증가율 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 농가소득·경영안정  | 1.2   | 1.5   | 1.6   | 2.2   | 2.6   | 22.1       |
| 농촌개발·복지증진  | 0.26  | 0.26  | 0.26  | 0.32  | 0.77  | 31.9       |
| 농업체질강화     | 2.9   | 3.3   | 3.1   | 3.2   | 2.9   | -          |
| 생산기반조성     | 2.4   | 2.8   | 2.7   | 2.0   | 1.9   | -5.1       |
| 양곡관리·농산물수급 | 3.0   | 3.3   | 3.5   | 3.5   | 3.2   | 1.6        |
| 합 계        | 9.7   | 11.2  | 11.1  | 11.2  | 11.4  | 4.1        |

주: 1. 회계·기금 간 내부거래를 제외한 통합재정(예산+기금) 기준

2 '농업체질강화'는 농업기술개발, 인력육성, 유통개선, 친환경농업·안전관리 등임.

자료 : 대한민국정부, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

[표 III-45]에서 보는 바와 같이 2007년도 농업·농촌 부문 예산안 증가율은 1.2% 수준으로 총지출 증가율 6.4%에 비하여 그 증가율이 낮은 편인데, 농업 생산기반 및 농산물수급부문의 지출을 감소시키고, 농촌개발 및 복지 분야 지출을 증가시키는 것으로 되어 있다. 한편, 2006~2010년 국가재정운용계획기간 중 농업·농촌 부문 연평균증가율은 2007년도 예산안 증가율보다도 적은 0.7% 수준이다.

세부 부문별로는 농업생산기반이나 농산물 수급부문의 예산은 감소시키는 반면, 농촌개발·농촌복지, 농가소득증진 부문 예산은 증가시키고 있는데, 농업·농촌에 대한 이와 같은 행정부의 재정투자방향은 DDA농업협상, FTA 확산 등 농산물 시장개방 확대에 대비하여 농업의 구조조정을 통한 농업의 경쟁력을 강

화하고, 농업투자의 중점을 직불제 확충 등을 통한 농업인 소득 증대, 농촌개발 및 복지 증진을 통한 농업인 삶의 질 향상에 정책방향을 맞춘 것으로 농업환경 변화에 대응하여 불가피한 측면이 있다고 할 것이다.

[표 III-45] 2007년도 농업·농촌 분야 부문별 예산안 증감 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분        | 2006예산  | 2007예산안 | 증감액   | 증감률  | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|------------|---------|---------|-------|------|---------------------|
| 농가소득·경영안정  | 35,603  | 38,491  | 2,888 | 8.1  | 2.0                 |
| 농업체질강화     | 27,993  | 27,286  | -707  | -2.5 | 1.5                 |
| 양곡관리·농산물수급 | 34,362  | 33,569  | -793  | -2.3 | -1.4                |
| 농업생산기반     | 19,797  | 19,397  | -400  | -2.0 | -1.3                |
| 농촌개발·복지증진  | 9,436   | 9,942   | 506   | 5.4  | 4.1                 |
| 합 계        | 127,192 | 128,684 | 1,492 | 1.2  | 0.7                 |

자료 : 대한민국정부, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

하지만 농촌개발이나 농업인의 복지관련 예산은 경제 분야의 예산이기보다는 사회복지분야의 예산이라고 분류할 수도 있으며, 농촌개발사업은 국가전체의 지역개발차원에서 중복되지 않게 효과적으로 투자해야 할 과제를 안고 있고, 농업인 연금이나 건강보험, 농업인자녀 학자금 보조 등의 예산은 타 계층과의 형평성을 고려해야 하기 때문에 사회적인 공감대 형성과 정치적인 합의가 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

최근에 농업예산 중에서 농가의 소득에 직접적인 영향을 미치는 직접지불제의 비중이 증대하고 있다. 직접지불관련사업은 쌀소득보전직불제사업, 친환경 농업직접지불사업 등과 같은 순직불제사업, 농작물재해보험사업, 농업인고교생 자녀학자금지원 등과 같은 기타 직불제사업, 영유아자녀양육비지원, 농어민건강보험료·연금보험료지원 등과 같은 직불성복지예산사업으로 구분할 수 있다.

농림부의 2007년도 직접지불관련 사업 예산안은 2조 4,239억원으로 2006년

도보다 4,798억원(24.7%) 증가한 규모이며, 농림예산 일반지출에서 차지하는 비중은 27.9%로 2006년 대비 4.2% 증가하였다.

우리나라의 직접지불관련사업이 가지고 있는 문제점은 쌀에 너무 편중되어 있다는 것<sup>67)</sup>과 예산이 빠르게 확대되었음에도 불구하고 직접지불제의 소득지지 효과는 아직 미흡한 수준이라는 것이다.<sup>68)</sup>

특히 주요 선진국과 비교할 때 농가소득 대비 직접지불제의 비중은 [표 III-46]에서 보는 것과 같이 아직도 낮은 수준에 있다. 이러한 상황에서 농림부는 2013년까지 직접지불관련 예산을 3조 3,100억원, 그리고 농가소득에서 차지하는 비중을 10%로 확대한다는 계획이다.

[표 III-46] 주요국의 농가소득 대비 직접지불제 비중

|                   | 한국<br>(2004) | 미국<br>(2001) | 일본<br>(2001) | 영국<br>(2000) |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 농가 수<br>(천호)      | 1,240        | 2,156        | 2,291        | 314          |
| 농가소득              | 29,001천원     | 64,465 \$    | 8,022천 ¥     | 16,245 £     |
| 직불예산              | 7,720억원      | 23,467백만 \$  | 4,491억 ¥     | 1,208백만 £    |
| 농가소득 중<br>직불비중(%) | 2.1          | 16.9         | 2.4          | 23.7         |

자료 : 농림부, 2006. 5.

직불제 확충 등 농업인 소득보전정책은 농업인의 소득을 증진시키는 데는 직접적인 효과가 크지만 막대한 예산이 소요되는 문제가 있는 바, 농업인의 소득증진을 위한 다른 정책과 연계하여 신중하게 추진해야 할 것이다. 또한 직접

67) 2007년도의 경우 쌀소득보전직접지불사업의 재정규모는 2조 98억원으로 직접지불관련 예산 2조 4,239억원의 82.9%임

68) 농가 호당 직접지불의 수급액은 2003년 509,000원, 2004년 699,000원이었고, 농가소득에 차지하는 비율은 각각 1.9%, 2.4%에 불과한 것으로 분석되었음(김태곤, “직접지불정책의 방향과 과제”, 「2006 농업전망」, 한국농촌경제연구원, 2006.1)

지불제를 실시함에 있어서 농가에 대한 소득지원효과 및 농가 간 소득 불평등 완화효과를 높이려면 그 지급액의 최종적 귀착이 농가에게로 얼마만큼 돌아가는지를 보다 면밀히 검토하고, 농가에의 귀착이 더 커질 수 있도록 하는 방안을 강구하는 것이 중요할 것이다.

〈산업·중소기업 분야 자원배분의 적정성〉

[표 III-47]에서 보는 바와 같이 2007년도 산업·중소기업 분야 예산안 증가율은 0.9% 수준으로 총지출 증가율 6.4%에 비하여 그 증가율이 매우 낮은 편이며, 무역 및 투자유치, 산업금융지원 부문 예산은 2006년도 보다 10%이상 감소한 반면, 에너지 및 자원개발, 산업기술지원 부문은 대폭 확대된 것이 특징이다.

[표 III-47] 산업·중소기업 분야 2007년도 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분        | 2006예산  | 2007예산안 | 증감액    | 증감률   | 2006~2010<br>연평균증가율 |
|------------|---------|---------|--------|-------|---------------------|
| 산업진흥·고도화   | 35,181  | 35,331  | 150    | 0.4   | 1.8                 |
| 무역 및 투자유치  | 4,413   | 3,890   | -523   | -11.8 | -0.3                |
| 에너지 및 자원개발 | 37,672  | 43,118  | 5,446  | 14.5  | 5.3                 |
| 산업금융지원     | 39,650  | 34,518  | -5,132 | -12.9 | -7.6                |
| 산업기술지원     | 3,947   | 4,905   | 958    | 24.3  | 12.2                |
| 산업·중소기업 일반 | 3,092   | 3,323   | 231    | 7.5   | 5.9                 |
| 합 계        | 123,955 | 125,085 | 1,130  | 0.9   | 0.7                 |

자료 : 대한민국정부, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

한편, 국가재정운용계획(2006~2010)의 부문별 자원 배분의 연평균증가율을 보면, 산업 기술지원 부문이 12.2%로 가장 높고, 산업·중소기업 일반 부문(기타

부문) 5.9%, 에너지 및 자원개발 부문 5.3%, 산업진흥·고도화 부문 1.8% 순으로 증가세를 보이고 있는 반면, 산업 금융지원 부문과 무역 및 투자유치 부문은 각각 -7.6%, -0.3%의 감소세를 보이고 있다.

특히, 산업금융지원 부문의 경우 [표 III-47]에서 보는 바와 같이, 2007년에는 전년 대비 12.9% 감소하는 것으로 나타나 있는데, 이는 신용보증기관 출연이 2006년 9,000억원에서 2007년 3,300억원으로 대폭(5,700억원) 감소한데 기인한다.

그 동안 신용보증제도는 담보력이 미약한 중소기업의 채무를 보증하여 기업의 자금유통을 원활히 함으로써 균형 있는 국민경제 발전에 기여하였고, 특히 외환위기 이후에는 금융위기로 인한 중소기업의 연쇄도산을 차단하고 경제를 회복하는데 기여하는 등 긍정적인 역할을 해 온 것도 사실이나, 다른 한편으로는 정책금융에 대한 지나친 의존으로 중소기업의 자생력을 약화시키고, 시장원리에 의한 구조조정을 지연시키는 부정적인 효과도 지닌 것으로 평가되고 있다.

이러한 점을 반영하여 국가재정운용계획(2006~2010)에서는 금융지원 부분을 대폭 축소시킬 계획이며(2006~2010년 국가재정운용계획 기간 중 연평균 7.6% 감소), 금융지원은 시장 친화적 제도개선과 함께 창업·기술개발 기업지원 등 민간금융시장 이용이 어려운 분야를 중심으로 지원할 계획이다.

양극화가 심화되는 환경에서 중소기업 지원 등의 지출을 감축하기에는 어려움이 있지만, 향후 금융지원 부문은 민간금융시장의 가용자금 여력 확대, 저금리 상황을 감안하여 적정규모로 조정할 필요가 있으며, 장기이용기업, 중견기업, 한계기업보다는 금융기관의 활용이 어려운 초기의 창업 및 혁신 중소기업에 대한 보증을 확대·지원할 필요가 있을 것이다.

### (3) 국방 분야

1998년 국민의 행정부 출범 이후 IMF 외환위기 극복을 위한 경제 및 복지 부문의 지출 증대와 햇볕정책에 따른 남북간의 긴장완화로 행정부재정 대비 국방비 비중은 1998년 18% 수준에서 2002년에는 14.9% 수준까지 지속적으로 감소하였다. 그러나 2003년 참여행정부 출범 이후에는 국방에 대한 비중이 다소 커져 15%대를 유지하고 있으며 2007년도 국방 예산안은 총 24조 6,967억원으로 행정부재정 대비 15.6%를 차지하고 있다.

2003년 참여행정부 이후 국내총생산(GDP) 대비 국방비는 2.4~2.6% 수준을 유지하고 있으나 2004년 이후 주한미군 재배치 등 한반도를 둘러싼 안보환경의 변화로 인한 자주국방에 대한 필요성과 이에 따른 국방개혁의 추진으로 행정부재정 대비 국방비 비중은 증가할 전망이다. 또한, 2006년 10월 9일 실시된 북한 핵실험의 여파로 한반도 주변의 긴장이 급속히 증가할 경우 국방 분야에 대한 향후 추가 투자는 불가피할 것으로 예상된다.

#### (가) 국방비 추이

1970년대까지 우리나라의 GDP 대비 국방비 규모는 3~5% 수준을 유지하여 왔으나 1980년대 들어 5~6%대로 상승하였다가 1990년대 중반까지 약 3%대로 하락하였고 2006년도 현재 GDP 대비 2.6%를 기록하고 있다. [표 III-48]에서 보는 바와 같이 행정부재정 대비 국방비 점유율(일반회계 기준)은 1998년 18.3% 수준에서 지속적으로 하락하여 2000년에는 16.3%, 2001년에는 15.5%, 2002년 14.9%까지 감소하였다가 2003년 이후 다시 상승하여 2006년에는 15.3%를 차지하고 있다.

[표 III-49]에서 보는 바와 같이, 우리나라의 국방비 규모는 2004년도에 163억 달러로서 GDP 대비 비중에 있어 OECD 회원국 평균 1.9%보다는 높은 편

---

담당: 배준식 예산분석관 (jsbae@nabo.go.kr, 2070-3062)

이나 동아시아(16개국) 평균 4.7%보다는 낮은 수준이다. 일본의 경우, GDP 대비 국방비 비율은 1.0%를 유지하고 있으나 절대규모면에서 한국의 약 3배에 달하는 354억 달러를 지출하고 있으며 한반도 주변의 주요 군사 강국인 중국 및 러시아도 각각 GDP 대비 4~5% 수준의 국방비를 지출하고 있다.

[표 III-48] 최근 10년간 국방비 추이

(단위: 억원, %)

|                        | 1998    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007(안) |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 국방비 <sup>1)</sup>      | 138,000 | 144,774 | 153,884 | 163,640 | 175,148 | 189,412 | 211,026 | 225,129 | 246,967 |
| 행정부재정 대비 <sup>2)</sup> | 18.3    | 16.3    | 15.5    | 14.9    | 14.8    | 15.8    | 15.6    | 15.3    | 15.6    |
| GDP 대비                 | 2.9     | 2.5     | 2.5     | 2.4     | 2.4     | 2.4     | 2.6     | 2.6     | 2.6     |

주: 1) 기금은 포함되지 않았음.

2) 일반회계 기준.

자료: 국방부.

국방비 절대액수로 보면, 중국이 우리나라의 3.5배, 러시아가 4.4배, 일본이 2.9배 수준이며, 북한의 경우 공식 발표된 군사비는 약 18억 달러 수준이나 이는 인민 경제비, 군 직영사업(무기수출, 외화벌이 등)에 은닉된 군사비가 제외된 것으로서 일반적으로 북한의 실제 군사비는 공식발표 군사비의 약 3배 수준에 이르는 것으로 알려져 있다. 그러나 사회주의 국가의 국방비는 군사비의 포괄범위, 실질구매력 등 제반 여건이 상이하고, 특히 북한의 경우 핵무기라는 비대칭 전략의 보유내지 개발과정이라는 측면에서 국방비의 직접 비교를 통하여 전력 수준을 평가하는 데는 분명한 한계가 있다. 또한, 모병제와 징병제의 차이도 국방비의 직접 비교를 어렵게 하는 요인 중 하나다.

국민 1인당 국방비에 있어서 우리나라는 2004년도 기준 335달러로 일본이나 러시아보다 낮은 수준이다. 그러나 [표 III-50]에서 보는 바와 같이, 우리나라의 병력 1인당 국방비는 1980년 365만원, 1990년에 1,013만원이던 것이 2004



년에는 2,739만원으로 증가되었고, 2007년에는 3,686만원 수준으로 증가될 것으로 예상된다. 국민 1인당 국방비 부담액은 1980년 5만 9,000원, 1990년 15만 4,000원에서 2004년 39만 4,000원, 2005년에는 43만원으로 상승하였으며, 2007년에는 50만원을 넘어설 것으로 전망된다.

[표 III-49] 북한 및 주변국의 국방비 규모 (2004년도 기준)

|             | 한국  | 북한               | 미국                  | 일본  | 중국  | 러시아 |
|-------------|-----|------------------|---------------------|-----|-----|-----|
| 국방비(억달러)    | 163 | 55 <sup>1)</sup> | 4,550               | 451 | 625 | 619 |
| GDP비중(%)    | 2.4 | 25.0             | 3.9                 | 1.0 | 3.7 | 4.4 |
| 1인당 국방비(달러) | 335 | 243              | 1,580 <sup>2)</sup> | 354 | 48  | 432 |

주: 1) 북한의 공식적인 국방비는 약 18억 달러 수준임.

2) 미국인구는 2002년 기준 약 2억 8,800만 명임.

자료: 국제전략문제연구소(International Institute for Strategic Studies), 「The Military Balance」, 2005~2006.

[표 III-50] 한국의 연도별 병력 및 국민 1인당 국방비 추이

(단위: 천원)

|                          | 1980  | 1990   | 1995   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   |
|--------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 병력 1인당 국방비 <sup>1)</sup> | 3,646 | 10,134 | 17,868 | 27,387 | 30,108 | 33,601 | 36,860 |
| 국민 1인당 국방비 <sup>2)</sup> | 59    | 154    | 246    | 394    | 431    | 464    | 507    |

주: 1) 병력 수는 67만 명 기준.

2) 인구는 통계청의 통계정보시스템(KOSIS)에 있는 추계인구 자료 이용.

자료: 국방부, 통계청.

(나) 2007년도 및 국가재정운용계획의 국방 분야 예산안<sup>70)</sup>

2007년도 국방부 일반회계 세출예산(안)의 규모는 총 24조 6,967억 원으로서, 이중 방위력개선비가 6조 8,243억 원으로 27.6%를 점유하고 있고 경상운영비는 17조 8,724억 원으로 72.4%를 차지하고 있다. 2007년도 국방비 규모(일반회계 기준)는 2006년도 22조 5,129억 원에 비하여 9.7% 증가하였다. 방위력개선비는 2006년도 5조 8,077억 원에 비하여 17.5% 증가하였으며 경상운영비는 전년도 16조 7,052억 원에 비하여 7.0% 늘어났다. 이는 행정부의 국방개혁 추진에 따른 방위력개선 의지를 반영한 것으로 보인다.

국방비의 항목별 비중을 살펴보면, 2007년도에는 방위력개선비의 비중이 27.6%를 차지하여 2006년도의 25.8%에 비하여 1.8% 정도 상승한 반면, 경상운영비의 비중은 다소 줄어들었다. 경상운영비 중 병력운영 비중은 소폭 감소하였으나 전력유지 비중은 2006년도 수준을 유지하였다. 2007년도 경상운영비 예산안 중 가장 크게 늘어난 부분은 주한미군기지이전특별회계 전출금으로 2006년도 669억 원에 비하여 423.2% 늘어난 3,500억 원에 이른다.

[표 III-51] 2007년도 국방 분야 예산안

(단위: 억 원, %)

|        | 2006    |       | 2007    |       | 증감액<br>(B-A) | 증가율  |
|--------|---------|-------|---------|-------|--------------|------|
|        | 예산(A)   | 비중    | 예산안(B)  | 비중    |              |      |
| 방위력개선비 | 58,077  | 25.8  | 68,243  | 27.6  | 10,166       | 17.5 |
| 경상운영비: | 167,052 | 74.2  | 178,724 | 72.4  | 11,672       | 7.0  |
| 병력운영   | 105,682 | 46.9  | 111,394 | 45.1  | 5,712        | 5.4  |
| 전력유지   | 61,370  | 27.3  | 67,330  | 27.3  | 5,960        | 9.7  |
| 합 계    | 225,129 | 100.0 | 246,967 | 100.0 | 21,838       | 9.7  |

자료: 국방부, 「2007 회계연도 예산안 및 기금운용계획안 개요」, 2006. 10.

70) 2007년도 국방부 예산(안)에 대한 보다 상세한 내용은 「2007년도 세입세출 예산안 분석」 중 ‘국방분야 재정분석’ 참조.

『2006~2010년 국가재정운용계획』에 따르면, [표 III-52]에서 보는 바와 같이 이 기간 동안 정부지출규모는 1,273조 3,000억원으로 연평균 6.4%의 증가율을 보이고 있는 가운데 국방부 일반회계 총지출<sup>71)</sup>은 135조 1,000억원으로 연평균 9.0%의 증가율을 나타내고 있다. 행정부는 2006~2010년도 국방 분야 국가재정운용계획의 정책 및 투자방향을 첫째, 국방개혁을 차질 없이 뒷받침하고, 둘째, 군 구조개편 등을 통해 인건비 등 경상운영비 비중을 줄이고 전력증강을 위한 투자에 중점 배분하며, 셋째, 장병 사기복지 증진 및 군 복무여건 개선을 지원하는데 두고 있다. 이를 위해 재정투자의 중점방향을 병력 집약적 군 구조에서 기술집약적 첨단 군으로의 전환에 두고 있으며, 이러한 국방개혁을 뒷받침하기 위하여 전력투자비를 2006년도 국방비의 25.7% 수준에서 2010년에는 34.9% 수준으로 제고시키려 하고 있다. 둘째, 군 구조 개편 등을 통해 인건비 등 경상운영비의 비중을 줄이고 전력증강, 특히 국방 R&D 비중을 단계적으로 확대하는데 역점을 두고 있다. 첨단무기 독자개발 능력 확보를 위해 R&D 투자를 증가시키되 성과평가 등을 거쳐 집행의 효율화를 기할 예정이다. 셋째, 군 복무여건을 개선하기 위해 사병봉급을 단계적으로 인상하고 BTL 투자를 확대하여 재원조달을 다양화할 계획이다.

---

71) 국방비 기준: 국방부 + 방위사업청

[표 III-52] 「2006~2010년 국가재정운용계획」의 국방 분야 자원배분 계획

(단위: 조원, %)

|                 | 2006  | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 합 계     | 연평균<br>증가율 |
|-----------------|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------|------------|
| 정부지출규모<br>(증가율) | 224.1 | 238.5<br>(6.4) | 253.8<br>(6.4) | 269.9<br>(6.3) | 287.0<br>(6.3) | 1,273.3 | 6.4        |
| 국방비<br>(증가율)    | 22.5  | 24.7<br>(9.7)  | 26.9<br>(8.9)  | 29.2<br>(8.8)  | 31.8<br>(8.8)  | 135.1   | 9.0        |
| 병력운영<br>(증가율)   | 8.9   | 9.4<br>(4.9)   | 9.9<br>(6.0)   | 10.5<br>(6.1)  | 11.2<br>(6.2)  | 49.9    | 5.8        |
| 전력유지<br>(증가율)   | 7.4   | 7.7<br>(3.7)   | 8.1<br>(5.4)   | 8.6<br>(5.1)   | 8.3<br>(-2.9)  | 40.1    | 2.8        |
| 사병내무반<br>개선     | 0.7   | 0.5            | 0.5            | 0.5            | 0.6            | 2.8     | -1.3       |
| 전력투자<br>(증가율)   | 5.8   | 6.8<br>(17.8)  | 8.1<br>(18.5)  | 9.5<br>(17.8)  | 11.1<br>(16.6) | 41.3    | 17.7       |
| 병무행정<br>(증가율)   | 0.13  | 0.14<br>(7.7)  | 0.15<br>(5.0)  | 0.16<br>(5.4)  | 0.17<br>(4.9)  | 0.75    | 5.7        |

주: 국방부의 「2007~2011 국방 중기계획」상 국방비 수치와 다소 차이가 있음.

자료: 대한민국정부, 「2006~2010년 국가재정운용계획 개요」, 2006. 10.

그러나 행정부가 제시한 국가재정운용계획을 살펴보면, 국방 분야에 향후 4년간 투자할 총지출규모와 각 부문의 연도별 지출규모의 산출근거에 대한 설명이 부족함을 알 수 있다. 국방 분야의 연도별 적정투자규모를 산출하기 위해서는 우선 안보환경의 변화, 이에 따른 국방정책과 대비태세, 한미동맹의 발전 방향, 특히 향후 본격화될 주한미군 재배치에 따른 대체전력의 확보문제와 미군기지 이전 소요, 자주국방의 기반구축을 위한 국방연구개발 소요 등과 같은 군사적 요인 및 경제성장과 관련한 국방재정수요의 예측이 전제되어야 한다. 그리고 국방 분야의 각 연도별·부문별 투자규모는 국방재정수요 예측을 토대로 하여 수립한 연도별 정책목표치와 연계하여 산출되어야 할 것이다. 그러나

행정부가 제시한 국방 분야 국가재정운용계획에는 이들 부분에 대한 구체적인 설명 없이 향후 4년간 총투자규모와 부문별 투자규모만을 제시하고 있다. 따라서 행정부가 수립한 국방 분야 국가재정운용계획이 신뢰성 및 실효성을 확보하기 위해서는 향후 4년간 국방 분야에 대한 총투자규모와 각 부문의 연도별 투자규모에 대한 산출근거를 명백히 제시하는 노력을 기울여야 할 것이다.

또한, 행정부의 「2006~2010년 국가재정운용계획」은 북한의 핵실험 이전에 수립된 것으로서, 북한 핵 실험으로 인해 향후 전개될 한반도 안보여건의 변화와 이에 따른 국방 분야의 자원배분 재조정 등을 충분히 반영하지 못하고 있다. 즉, 한미간의 핵우산 제공 논의에도 불구하고 북한의 핵 보유는 재래식 전력위주의 대칭적 남북관계를 근본적으로 변화시킴으로써 남한의 재래식 전력에 있어서의 대북 우위는 의미가 없어졌다. 따라서 어떠한 형태로든 장단기적으로 북한의 핵 보유는 우리나라의 국방비 증가를 유인하는 요인으로 작용할 가능성이 커졌으며 국방 분야 내에서도 자원배분의 조정을 통해 투자의 우선순위를 재검토해야 할 필요가 있을 것으로 보인다.

#### (다) 중기재정 및 국방개혁의 문제점

첫째, 자원확보의 문제다. 행정부가 수립한 2007~2020년까지의 국방비 지출계획은 행정부의 목표 성장률 달성 시에 가능하다. [표 III-53]에서와 같이 국내 경제기관들의 ‘잠재성장률 전망’을 살펴보면, 중기계획 기간 중 평균 4.5% 내외의 잠재성장률을 전망하고 있다. 경기 회복세의 지속여부에 대해서는 기관마다 전망의 차이가 있으나, 2006년도에 5% 내외의 실질성장을 할 것이라는 데 대체적으로 의견을 같이 하고 있다.<sup>72)</sup>

72) 국회예산정책처(NABO)는 2006년도 실질성장률을 4.8%로 추정하고 있으며 2007년도는 이보다 하락한 4.3%로 전망하고 있다. 한편, 행정부는 하반기 평균성장률이 상반기의 5.7%에서 4.3%로 낮아질 것으로 예상하고 있으며, 북한 핵실험의 여파로 내년 초 경기전망도 낙관할 수 없을 것으로 예측하고 있다 (권오규 경제부총리, 한국능률협회, ‘제399회 최고경영자 조찬회’에서, 서울파이낸스, 2006. 10. 20).

[표 III-53] 국내 주요기관의 잠재성장률 전망치

(단위: %)

|       | 한국개발연구원(KDI) |           | 한국은행         | 삼성경제연구소      |
|-------|--------------|-----------|--------------|--------------|
|       | 2006~2020    | 2005~2014 | 2005~2014    | 2005~2015    |
| 잠재성장률 | 4.5~5.1(4.8) | 4.5~5.0   | 4.0~5.2(4.6) | 2.6~6.3(4.1) |

주: ( )는 KDI의 경우 전망 평균, 한국은행의 경우 중립적 전망, 삼성경제연구소의 경우 '현 상태 지속시'를 의미.

자료: 한국국방연구원, 「'06 국방예산 분석·평가 및 '07 전망」, 2006. 9.

[표 III-54] 국방부의 경제지표 전망

(단위: %)

|          | 2006 | 2006~2010 | 2011~2015 | 2016~2020 | 기간평균 |
|----------|------|-----------|-----------|-----------|------|
| 경상성장률    | 7.5  | 7.4       | 7.2       | 6.7       | 7.1  |
| 행정부재정증가율 | 7.8  | 7.6       | 7.4       | 6.9       | 7.1  |
| 국방비증가율   | 8.1  | 9.9       | 7.8       | 1.0       | 6.2  |

자료: 국방부, 「'06~'10 국가재정운용계획, 국방분야 중기사업계획서」, 2006. 2.

국내 연구기관의 예측치와 국방부의 중기계획에 반영된 경제성장률이 크게 어긋나지는 않더라도 중기재정계획은 다소 보수적으로 수립할 필요가 있을 것으로 보인다. [표 III-54]에서 보듯이 국방부는 국방개혁 기간 중(2006~2020) 평균 경상성장률을 7.1%(실질성장률 4.7% 수준)로 전망<sup>73)</sup>하고 있으며 행정부재정증가율을 7~8% 수준으로 예상하고 있다. 그럼에도 불구하고 저출산·고령화 사회로 접어들면서 복지예산의 부담이 급속히 증가하고 경제활동인구가 감소하여 국내총생산 증가는 정체 상태에 있으면서도 국민 1인당 조세부담은 늘어날 것으로 예상됨에 따라 한정된 자원 하에서 국방비 부담의 증가가 복지예산을 실질적으로 감소시키는 효과를 가져 올 수도 있다.

따라서 행정부는 낙관적인 경제성장 전망에 근거하여 국방개혁을 추진하기 보다는 현재의 경제여건과 향후 예상되는 경제활동인구의 감소 및 저출산·고

73) 2007년도 국회예산정책처(NABO)의 실질성장률 전망은 4.3% 임.

평화, 그리고 북한 핵실험의 요소 등을 고려하여 보다 현실에 맞게 중기재정계획을 조정해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다. 더구나 북한의 핵실험으로 인해 국방비 증가요인이 커진 만큼 이를 고려한 중기재정의 수립도 필요하므로 경기하락과 같은 국방재원 확보의 제약요소와 국방비 증가요인을 종합적으로 고려한 재정계획의 수립이 요망된다.

둘째, 남북교류협력 예산과의 상관관계이다. 현재 운용되고 있는 남북협력기금은 향후 남북한 통일을 대비한 통일비용으로서의 성격과 함께 남북간 평화유지를 위한 평화비용으로서의 성격을 지니고 있다. 북한의 핵개발에도 불구하고 한반도에서의 급작스러운 정세변화로 인하여 2020년 이전에 통일이 이루어질 개연성도 배제할 수 없다. 통일이 진행될 경우 그 비용은 적어도 수백억~수천억 달러에 이를 것으로 전망<sup>74)</sup>되고 있어 국방비 지출 증가와는 별도로 통일기금의 적립이 더 시급한 과제라고 볼 수도 있다. 따라서 행정부는 국방비 증가와 평화비용으로서의 남북교류협력 예산의 증가를 어떻게 병립시킬 것이며 향후 이로 인한 재행정부담의 가중을 어떻게 해결할 것인가에 대한 방안을 제시할 필요가 있다.

#### (4) 교육 분야

교육과 인적자원개발은 지식기반경제에서 지속적인 경제성장을 위한 동력을 확충하고, 양극화 등 사회적 문제를 해소하기 위한 중요한 기반이 된다. 특히 저출산·고령화 사회의 진입을 앞두고, 국가적으로 양질의 인력을 확보하여 육성하고, 균등한 교육기회를 보장하기 위한 재정투자의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 이에 따라 우리나라는 1980년대 이후 행정부예산<sup>75)</sup>의 20% 정도를 교육 분야에 투자하고 있으며, 2007년도 예산안은 전년대비 7.4% 증가한 30조 8,890억원<sup>76)</sup>

74) Wolf, C. Jr. and K. Akramov., "North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification, Prepared for the Office of the Secretary of Defense, RAND National Defense Research Institute, RAND, 2005.

75) 일반회계와 특별회계를 포함한 예산을 의미한다.

으로, 전체 행정부예산의 18.8%, 총지출의 13.0%를 차지하고 있다.

#### (가) 2007년도 교육 분야 자원배분

「2007년도 예산안」의 분야별 자원배분은 총 12개 분야<sup>77)</sup>로 분류되고 있다. 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하는 순계 기준으로 2007년 예산안의 총 지출 규모는 238조 5,102억원이며, 이중 교육 분야 재정은 총 30조 8,890억원으로 2006년도 28조 7,650억원에 비해 7.4% 증가한 수준이다. 총 지출 대비 교육재정의 비중은 12.95%로 2006년의 12.84%에 비해 약간 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 2007년도 행정부 총지출의 전년대비 증가율이 6.4%인데 비해 교육재정의 전년대비 증가율이 7.4%로 1.0%포인트 높게 설정되었기 때문이다.

교육재정의 부문별 현황을 살펴보면, ‘유아 및 초중등교육’부문이 26조 8,783억원으로 전년대비 7.8% 증가하고, 고등교육부문은 3조 5,308억원으로 전년대비 4.9% 증가하며, 평생교육부문은 3,071억원으로 0.6% 증가할 것으로 보인다. 전체 교육재정 대비 부문별 지출비중은, ‘유아 및 초중등교육’부문의 비중이 87.0%로 전년도에 비해 0.3%포인트 상승하는 반면, 고등교육부문의 비중은 11.4%로 전년도에 비해 0.3%포인트 하락하는 것으로 편성되었다. 교육 분야의 대부분(98.4%)을 차지하는 ‘유아 및 초중등교육’부문과 고등교육부문 사이의 비중 변화는 참여행정부의 정책적 결정에 따른 것이라 할 수 있다. 즉 참여행 정부는 2007년도 예산편성과정에서 방과 후 학교, 깨끗한 학교 만들기 등 ‘유아 및 초중등교육’부문에서 사회적 일자리를 창출하기 위한 사업의 재정을 크게 증가시켰다. 이밖에 평생교육부문과 교육일반부문의 재정은 전년과 거의 동일한 수준을 유지하는 것으로 편성되었다.

76) 행정부내부지출 등을 제외한 순계기준이다.

77) R&D, 교육, 사회복지·보건, 수송·교통·지역개발, 농림·해양수산, 산업·중소기업, 환경, 국방, 문화·관광, 공공질서·안전, 통일·외교, 균형발전 분야 등 12개 분야이며, 국가재정운용계획에 따른 프로그램예산 분야는 R&D, 균형발전 분야는 제외하고, 보건, 지역개발, 통신, 일반 공공행정, 과학기술 분야는 분리하여 총 15개 분야(예비비는 별도)로 사용하고 있다.



[표 III-55] 2007년도 분야별 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 분 야        |        | 2006                  | 2007(안)               | 증감액     | 증감율  |
|------------|--------|-----------------------|-----------------------|---------|------|
| 교 육        | 유아및초중등 | 249,424               | 268,783               | 19,359  | 7.8  |
|            | 고등교육   | 33,666                | 35,308                | 1,642   | 4.9  |
|            | 평생교육   | 3,052                 | 3,071                 | 19      | 0.6  |
|            | 교육일반   | 1,507                 | 1,728                 | 221     | 14.7 |
|            | 소계     | 287,650<br>(12.84)    | 308,890<br>(12.95)    | 21,240  | 7.4  |
| 사 회        |        | 626,160<br>(27.94)    | 687,444<br>(28.82)    | 61,284  | 9.8  |
| 경 제        |        | 553,805<br>(24.72)    | 560,150<br>(23.49)    | 6,345   | 1.1  |
| 국 방        |        | 222,906<br>(9.95)     | 240,485<br>(10.08)    | 17,579  | 7.9  |
| 일반 행정 및 기타 |        | 550,216<br>(24.56)    | 588,133<br>(24.66)    | 37,917  | 6.9  |
| 합 계        |        | 2,240,737<br>(100.00) | 2,385,102<br>(100.00) | 144,365 | 6.4  |

주: 1. 일반회계, 특별회계, 기금을 포함한 순계 기준임.

2. ( )는 총지출에서 차지하는 비중임.

자료: 기획예산처, 2006.

#### (나) 교육 분야의 대GDP 재정지출 비중

「2007년도 예산안」에서 각 분야별 재정지출이 GDP에서 차지하는 비중은 경제 분야를 제외하고 4개 분야가 모두 전년도에 비해 증가하는 것으로 나타났다. 2007년도 교육 분야 재정지출의 GDP 대비 비중은 3.41%로 전년에 비해 소폭 증가하는 것으로 계획되어 있다. 이는 GDP의 잠정성장률(4.6%)보다 교육 분야 재정지출의 증가율(7.4%)이 더 크기 때문이다.

GDP 대비 학교교육비<sup>78)</sup> 비중은 7.5%(2003년)로 OECD 국가 중 최고 수준

을 기록하고 있다.<sup>79)</sup> 이중 행정부부담률은 4.6%로 OECD 평균인 5.2%보다 낮은 수준인 반면, 민간부담률<sup>80)</sup>은 2.9%로 OECD 평균인 0.7%보다 2.2%p 높은 수준이다. 교육단계별로 행정부부담률을 살펴보면<sup>81)</sup>, 초중등교육단계에 대해서는 OECD 평균과 비슷한 수준이나, 고등교육단계에 대해서는 상대적으로 매우 낮은 수준이다. 고등교육단계에서 행정부부담률이 낮고, 민간부담률이 높게 나타나는 것은 전체 고등교육기관 중 사립교육기관에 재학하고 있는 학생의 비율이 80% 이상이고, 이들 교육기관의 재정이 주로 학생의 수업료<sup>82)</sup>에 의존하고 있기 때문이다.

따라서 OECD 평균과 비교할 때, GDP 대비 교육재정의 비중은 다소 확대될 필요가 있다. 교육단계의 측면에서는 고등교육단계의 재정에 대한 민간부담 비중이 OECD 국가평균의 5배에 달한다는 점을 고려할 때, 고등교육부문에 대한 재정지출의 증가가 확대될 필요가 있다.<sup>83)</sup> 특히 우리나라 대학재정의 등록금 의존율<sup>84)</sup>이 국공립 42.5%, 사립 66.8%에 달한다(1999년 기준)는 점에서 등록금 부담을 덜어주기 위한 재정투자를 지속적으로 확대할 필요가 있다.

78) 학교교육에 대한 지출에 한정하며, 학교 밖(학원, 개인사교육비)에서 지출하는 사교육비는 포함되지 않는다.

79) OECD, 「Education at a Glance」, 2006.

80) 학교교육비에 대한 민간부담은 재단전입금, 입학금, 수업료, 기성회비 등이 포함된다.

81) 교육단계의 측면에서는 초중등교육, 고등교육, 평생교육으로 나눌 수 있으나, 아래의 표에서는 평생교육부문이 생략되어 있다.

82) 우리나라 고등교육기관의 연평균수업료(2003~2004학년도 기준)는 국공립의 경우 3,623달러이나, 사립의 경우에는 6,953달러로 OECD 국가 중 각각 네 번째로 높은 것으로 나타났다(교육인적자원부 보도자료, 2006. 9.12).

83) 재정여건상 GDP 대비 교육재정비중을 확대할 수 없는 경우에는, 교육분야의 부문별 비중에서 고등교육부문의 비중을 확대하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

84) 미국(1995년 기준)은 공립 18.8%, 사립 43.0%이며, 영국(1999년)은 11.9%에 그치고 있다는 것과 비교할 때, 우리나라 대학에 다니고 있는 대학생의 등록금부담이 상대적으로 높다는 사실을 알 수 있다(우친식·이영, 교육예산의 발전방향 및 정책개선과제, 2004).

[표 III-56] 교육단계별 GDP 대비 학교교육비 구성(2003)

(단위 : %)

|       | 전체 교육단계 |     |     | 초중등교육단계 |     |     | 고등교육단계 |     |     |
|-------|---------|-----|-----|---------|-----|-----|--------|-----|-----|
|       | 행정부     | 민간  | 계   | 행정부     | 민간  | 계   | 행정부    | 민간  | 계   |
| 한 국   | 4.6     | 2.9 | 7.5 | 3.5     | 0.9 | 4.4 | 0.6    | 2.0 | 2.6 |
| 독 일   | 4.4     | 0.9 | 5.3 | 2.9     | 0.6 | 3.5 | 1.0    | 0.1 | 1.1 |
| 미 국   | 5.4     | 2.1 | 7.5 | 3.9     | 0.3 | 4.2 | 1.2    | 1.6 | 2.9 |
| 영 국   | 5.1     | 1.0 | 6.1 | 4.0     | 0.6 | 4.6 | 0.8    | 0.3 | 1.1 |
| 일 본1) | 3.5     | 1.2 | 4.8 | 2.7     | 0.3 | 3.0 | 0.5    | 0.8 | 1.3 |
| 프랑스   | 5.8     | 0.5 | 6.3 | 4.0     | 0.3 | 4.2 | 1.1    | 0.2 | 1.4 |
| 핀란드   | 6.0     | 0.1 | 6.1 | 3.9     | n   | 4.0 | 1.7    | 0.1 | 1.8 |
| 국가평균  | 5.2     | 0.7 | 5.9 | 3.6     | 0.3 | 3.9 | 1.1    | 0.4 | 1.4 |

자료 : OECD, 「Education at a Glance」, 2006.

(다) 교육 분야 자원배분의 주요 쟁점

<중기 재정투자계획>

2006~2010년도 국가재정운용계획에 따르면, 계획기간 중 교육예산은 연평균 7.9% 증가할 것으로 보인다. 이에 따라 2006년에 29조 1,273억원이었던 예산이 2010년에는 39조 4,410억원으로 증가할 전망이다.

교육 분야 예산의 85% 이상을 차지하는 ‘유아 및 초중등교육’ 부문은 지방교육재정교부금, 국고보조금의 형태로 시·도 지방교육청에 이전되는 재원이다. ‘유아 및 초중등교육’ 부문 예산은 2001년 이후 2005년까지 연평균 6.9% 증가하였고, 2006~2010년 국가재정운용계획에서는 연평균 8.5% 증가할 전망이다.

교육 분야 예산의 10%를 약간 상회하는 고등교육부문은 국립대학운영, 고등교육인력양성, 기초연구개발 등에 지원되는 재원이다. 고등교육부문 예산은 2001년 이후 2005년까지 연평균 8.5% 증가하였으며, 2006~2010년 국가재정운용계획에서는 향후 5년간 연평균 5.5% 증가시킬 계획이다.

이에 따라 향후 2010년까지 전체 교육 분야에서 ‘유아 및 초중등교육’분야의 비중이 지속적으로 높아질 것으로 보인다.

[표 III-57] 교육 분야 중기 재정투자계획

(단위: 억 원, %)

|             | 2006         | 2007             | 2008             | 2009             | 2010             | 연평균<br>증가율 |
|-------------|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------|
| 유아및초중등교육부문  | 249,424      | 268,783          | 294,958          | 319,162          | 345,143          | 8.5        |
| 고등교육부문      | 33,666       | 35,308           | 37,140           | 39,340           | 41,655           | 5.5        |
| 평생 · 직업교육부문 | 3,052        | 3,071            | 3,201            | 3,375            | 3,741            | 5.2        |
| 교육일반부문      | 1,507        | 1,728            | 1,804            | 1,911            | 2,026            | 7.7        |
| 합계<br>(증가율) | 287,650<br>- | 308,890<br>(7.4) | 337,104<br>(9.1) | 363,788<br>(7.9) | 392,565<br>(7.9) | 8.1        |

자료: 대한민국정부, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006.

<유아 및 초중등교육부문>

**2006~2010년도 국가재정운용계획 :**

‘유아 및 초중등교육’부문에 대한 2007년 예산안은 전년대비 7.8% 증가한 26조 8,783억원이며, 국가재정운용계획은 동 부문을 2010년까지 연평균 8.5% 증가시켜 2010년에는 34조 5,143억원으로 증가시킬 계획이다. 특히 학령인구 감소 등을 감안하여 학교 신축 등에 대한 투자는 신축적으로 조정해 나가고, 사교육 수요의 학교 내 흡수 및 교육기회의 균등한 보장을 위하여 ‘방과 후 학교’를 본격적으로 확대해 나갈 계획이다. 또한 교육복지를 확충하는 차원에서 만 5세아 무상교육 지원 및 만 3~4세아 차등교육비 지원도 단계적으로 확대해 나갈 계획이다.

[표 III-58] 유아 및 초중등교육부문 재정투자계획

(단위: 억 원, %)

|           | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 연평균<br>증가율 |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|------------|
| 학교교육내실화   | 401     | 1,414   | 437     | 446     | 285     | -8.2       |
| 지방교육재정교부금 | 245,966 | 263,730 | 292,913 | 316,892 | 343,012 | 8.7        |
| e-러닝의 활성화 | 350     | 339     | 344     | 348     | 351     | 0.1        |
| 합계        | 249,424 | 268,783 | 294,958 | 319,162 | 345,143 | 8.5        |

자료: 대한민국정부, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006.

‘유아 및 초중등교육’부문 예산의 98.1%를 차지하는 지방재정교육교부금은 초중등 교육 실시에 필요한 재원을 시·도 교육청에 이전하는 재원이다. 지방교육재정교부금은 1998년부터 2006년까지 연평균 12.9% 증가하였으며, 2006~2010년 국가재정운용계획에서는 2010년까지 연평균 8.7% 증가시킬 계획이다.<sup>85)</sup> 이를 위해 지방교육재정교부금의 내국세 비율은 2008년 19.8%, 2009년 19.9%, 2010년 20.0%로 인상할 계획이다. 지방교육재정을 확충함과 함께 유아교육 및 방과 후 학교 사업은 2008년부터 지방으로 이양할 계획이다.

85) 2006년 9월 교육부는 이상과 같은 내용을 포함하는 지방교육재정법 개정안을 입법예고하였다.

### 재원배분 방향:

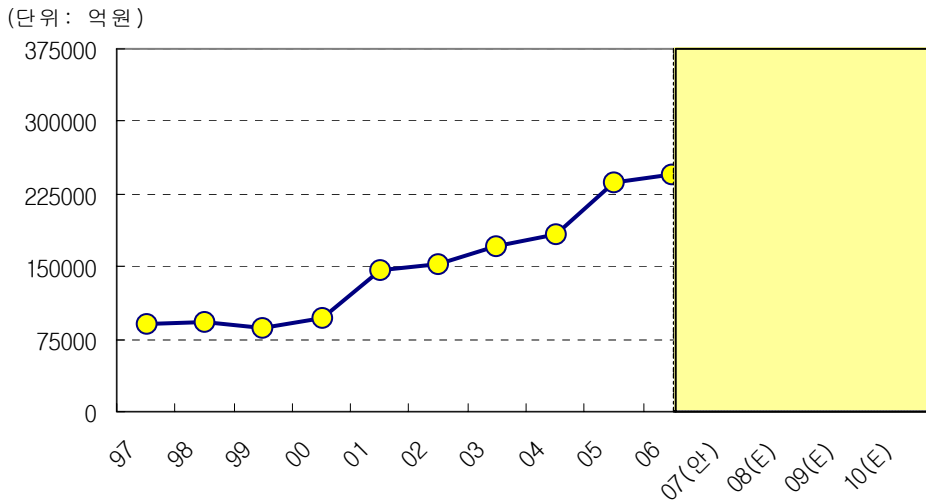
헌법과 교육기본법에 의해 초등교육(6년)과 중등교육(3년)을 의무교육으로 채택하고 있는 우리나라에서 국고를 통해 시·도 교육청의 교육비를 지원하는 지방교육재정제도는 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 그러나 향후 교육에 대한 재정수요는 기본적으로 저출산 추세로 학령기 아동수가 급격히 감소될 것으로 보인다는 점을 고려할 때, 과거와 같이 ‘유아 및 초중등교육’부문의 재정수요가 급격히 증가하지는 않을 것으로 보인다.<sup>86)87)</sup> 반면 성장 동력을 확충하고, 노령 사회에 대비하기 위한 고등교육 및 평생교육부문에 대한 교육수요가 증가하고 있다. 이에 따라 국가재정운용계획에서 2010년까지 지방재정교부금을 크게 증가시키므로써 ‘유아 및 초중등교육’부문의 재정지출을 확대하겠다는 계획은 신중히 검토될 필요가 있다.

---

86) 한국교육개발원의 ‘저출산 및 학교교육 변화에 따른 교원정책 수립 기초자료 조사정책 연구’(김이경, 2006)에 따르면, 초등학교 교원 소요는 2011~2014년 사이에 14만 5천명으로 최소가 될 것으로 보이며, 2006년부터 2012년까지 신규 채용을 억제할 필요가 있으며, 중등학교의 경우에도 공급이 수요를 크게 초과하고 있다고 보고 있다.

87) 다만, 초중등교육부문의 교육여건이 열악하다는 점을 고려할 때, 학급당 학생수 감소, 수업 시간수 감축 등을 위한 재정수요는 증가하고 있다고 볼 수 있다.

[그림 III-16] 지방교육재정교부금의 증가 추이



<고등교육부문>

**2006~2010년도 국가재정운용계획 :**

2007년도 고등교육부문 예산안은 전년대비 4.9% 증가한 3조 5,308억 원이며, 2006~2010년도 국가재정운용계획은 연평균 5.5% 증가시킬 계획이며, 이에 따라 2010년에는 4조 1,655억 원에 달한 것으로 보인다. 고등교육부문 예산은 부문별로는 국립대학운영지원, 대학의 특성화/다양화, 대학교육역량강화, 학술연구역량강화, 대학생복지지원 등의 5개의 프로그램으로 구분되며, 1998년 이후 2006년까지 연평균 7.1% 증가하였다.

행정부는 고등교육의 국제경쟁력 강화 및 지방대학의 지역혁신역량 강화를 위하여 대학 특성화·다양화를 지속적으로 지원하고, 국립대학 통폐합 등 대학 구조개혁에 대한 재정지원은 행정부지원이 필요한 부분에 한정하여 단기간 지원할 계획이다. 또한 석·박사 과정학생 및 박사 후 신진 연구 인력의 안정적인 연구여건 조성을 위해 2006년부터 시작된 제2단계 BK21사업(2006~2012)을 국

가전략사업으로 추진할 계획이다. 이와 함께 기초과학 및 인문사회 학술연구역량을 강화하기 위해 연간 3,000억 원 이상의 연구비를 지원할 계획이다.

[표 III-59] 고등교육부문 재정투자계획

(단위: 억 원, %)

|             | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 연평균<br>증가율 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| 국립대학운영지원    | 19,365 | 19,774 | 20,454 | 22,144 | 23,377 | 4.8        |
| 대학의 특성화·다양화 | 3,267  | 3,248  | 3,385  | 3,460  | 3,570  | 2.2        |
| 학술연구역량강화    | 3,223  | 3,444  | 3,579  | 4,234  | 4,964  | 11.4       |
| 대학생복지지원     | 1,498  | 2,197  | 2,582  | 2,767  | 2,920  | 18.2       |
| 지식정보화지원     | 210    | 196    | 222    | 230    | 238    | 3.2        |
| 합계          | 33,666 | 35,308 | 37,140 | 39,340 | 41,655 | 5.5        |

자료: 대한민국정부, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006.

**재원배분 방향 :**

지식기반사회의 국가경쟁력은 창의적인 지식에 기초한다는 측면에서 대학의 교육 및 연구개발을 지원하는 고등교육부문에 대한 재정지출은 지속적으로 확충될 필요가 있다. 특히 고등교육부문의 학교교육비에 대한 민간부담률이 다른 나라에 비해 높다는 사실을 고려할 때, 행정부보증으로 대학생에게 등록금을 대어해주는 대학생 복지지원사업을 확대하는 것은 바람직한 방향이라 할 수 있다. 또한 민간부문에서 수행하지 못하는 기초연구를 지원하는 학술연구조성사업을 지속적으로 확대하는 방향도 바람직하다고 할 수 있다. 이와 함께 대학이 보유한 특허 등 핵심기술의 신속한 상업화를 지원하는 산학협력지원사업이 확대될 필요가 있다.<sup>88)</sup>

또한 고등교육부문에 대한 재정지출동향을 분석해보면,<sup>89)</sup> 실제 이루어지는

88) 현재 교육부의 산학협력지원예산은 고등교육부문이 아닌 평생교육부문에 편성되고 있는 바, 이를 고등교육부문으로 분류하고 관련사업의 재정을 확대할 필요가 있다.



사업기간이 회계연도와 일치하지 않아 예산의 실제 집행률이 저조하고, 사업성과도 떨어지는 문제가 발생하고 있다.<sup>90)</sup> 이는 기본적으로 예산확보, 사업계획 수립, 공모 및 선정, 보조금 지급 등 사업집행을 위해 여러 과정이 필요하기 때문이라 할 수 있다. 그러나 사업기간을 회계연도와 일치시킬 수 있도록 미리 사업준비를 하고, 성과관리를 강화한다면 이러한 문제는 상당히 해소될 수 있을 것으로 보인다. 특히 대학재정지원사업은 수요자인 대학이 학기에 맞추어 예산을 집행될 수 있도록 사업기간을 학기에 맞추어 필요가 있다. 일반적으로 우리나라 대학의 학기는 3월에 시작되어 차년도 2월까지 계속된다는 점을 고려할 때, 교육부는 가능한 한 사업이 3월 이전에 시작될 수 있도록 조정할 필요가 있다. 또한 국회는 고등교육부문의 신규사업을 추진할 경우에는 사업연도를 회계연도와 일치시키도록 의무화하는 제도를 마련할 필요가 있다.

#### (5) 일반 행정 및 기타 분야 자원배분 분석

2007년도 일반 행정 및 기타 분야는 총 58조 8,133억원이 편성되어 전년 대비 6.9%의 증가율을 보이고 있으며, 이는 총지출 증가율 6.4%와 유사한 수치이다. 그런데 일반 행정 및 기타 분야의 자원배분은 장기적으로 사회 안정과 경제 성장의 기반이 되고 또한 다른 분야들의 밑바탕이 되는 특성이 있다. 그리고 사법·치안 등 우리의 실생활에 많은 영향을 미치는 사업과 정책을 포함하고 있다. 그러나 일반 행정 및 기타 분야는 이질적인 분야들로 구성되어 있기 때문에 이를 하나의 분석대상으로 하는 것도 의미가 있으나, 각 세부 분야별로 자원배분의 우선순위와 효율성을 검토하여 특성을 살펴 볼 수도 있다.

89) 국회예산정책처, 「재정지출 동향분석」, 2006.

90) 2005년도 결산분석 결과, 대학구조개혁사업은 11월 이후 대학에 대한 재정지원이 이루어졌으며, 실제 집행률은 8.4%에 그쳤다. 지방대학혁신역량강화사업(NURI) 및 대학 특성화사업도 2005년도 사업기간이 2005년 7월부터 2006년 5월로 설정되어 집행되었으며, 실제 집행률이 각각 30.3%, 17.5%에 그쳤다.

(가) 일반 행정 및 기타 분야의 자원배분 현황

<2007년도 일반 행정 및 기타 분야 자원배분 현황>

2007년도 일반 행정 및 기타 분야는 총 58조 8,133억원이 편성되어 전년 대비 3조 7,917억원(6.9%)이 증가하였다. 경제 분야(1.1%)를 제외한 사회 분야(9.8%), 국방 분야(7.9%) 등의 증가율에 비하면 낮은 수준이지만 총지출 증가율(6.4%)보다는 조금 높은 수준이다. 각 분야별로는 공공질서 및 안전, 통일·외교 분야가 각각 1.3%, 4%의 감소율을 보였으나 일반 공공행정 분야는 약 4조원 정도 증가하여 10%의 증가율을 보였다. 이는 지방재정교부금이 약 3조 2,070억 원 정도 증가한 것에 기인한다.

[표 III-60] 2007년도 일반 행정 및 기타 분야 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구분        | 2006    | 2007안   | 증감액    | 증감률  |
|-----------|---------|---------|--------|------|
| 일반 공공행정   | 388,821 | 428,668 | 39,847 | 10.2 |
| 공공질서 및 안전 | 110,383 | 108,976 | -1,407 | -1.3 |
| 통일·외교     | 25,514  | 24,489  | -1,025 | -4.0 |
| 예비비       | 25,498  | 26,000  | 502    | 2.0  |
| 합계        | 550,216 | 588,133 | 37,917 | 6.9  |

자료: 기획예산처, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

<세부 분야별 자원배분 현황>

**일반 공공행정 분야 :**

2007년도 일반 공공행정 분야는 총 42조 8,668억원이 편성되어 전년 대비 약 4조원이 증가하여 10.2%의 증가율을 보였다. 이는 지방재정교부금이 약 3조 2,070억 원 정도 증가한 것에 기인한다. 각 부문에 있어서 2006년도와 비교할

때, 입법 및 선거관리 부문(35.8%), 지방행정·재정지원 부문(13.8%), 일반 행정 부문(13.2%)이 증가하였고, 국정운영 부문(-9.5%)은 감소하였다.

한편, 2006-2010년 국가재정운용계획 기간동안 동 분야의 연평균증가율은 7.0% 정도이며 대부분의 부문은 증가하는 추세를 가지고 있다. 그러나 행정부 자원관리와 국정운영 부문은 감소하는 추세를 가지는데, 특히 행정부 자원관리 부문은 연평균증가율이 -12.6%로 대폭 감소하고 있다.

[표 III-61] 2007년도 일반 공공행정 분야 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분       | 2006    | 2007안   | 증감액    | 증감률  | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|-----------|---------|---------|--------|------|---------------------|
| 일반 행정     | 14,548  | 16,469  | 1,921  | 13.2 | 6.4                 |
| 입법 및 선거관리 | 5,822   | 7,908   | 2,086  | 35.8 | 4.6                 |
| 재정·금융     | 122,077 | 129,082 | 7,005  | 5.7  | 2.4                 |
| 지방행정·재정지원 | 220,898 | 251,406 | 30,508 | 13.8 | 10.4                |
| 행정부 자원관리  | 5,256   | 5,512   | 256    | 4.9  | -12.6               |
| 국정운영      | 20,221  | 18,291  | -1,930 | -9.5 | -1.9                |
| 합 계       | 388,821 | 428,668 | 39,847 | 10.2 | 7.0                 |

자료: 기획예산처, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

#### 공공질서 및 안전 분야 :

2007년도 공공질서 및 안전 분야는 총 10조 8,976억원이 편성되어 전년 대비 1,407억원이 감소(-1.3%)하였다. 그러나 2006년도 공공질서 및 안전 분야의 추경 증가분 8,500억원을 제외한다면 2007년도 재정지출 규모는 2006년도에 비해 7% 정도 증가하였다. 각 부문에 있어서는 2006년도와 비교할 때 해양경찰 부문(16.1%)이 높은 증가율을 보인 반면, 경찰 부문(5.4%), 재난방재·민방위 부문(2006년 재해추경 증가분 제외 시 5.2%)이 비교적 낮은 증가율을 보였다.

한편, 2006-2010년 국가재정운용계획 기간동안 동 분야는 3.1%의 연평균증가율을 보이고 있으나 2006년 재해 추경 제외 시 5.2%의 연평균증가율을 보일 것으로 예상된다. 대부분의 부문들은 4~8%의 연평균 증가율을 보이고 있으나 재난방재·민방위 부문은 -20.9%의 연평균증가율을 보이고 있다. 그러나 2006년도 재해 추경 제외 시 10.0%의 연평균증가율을 보일 것으로 예상된다.

[표 III-62] 2007년도 공공질서 및 안전 분야 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분            | 2006    | 2007안   | 증감액    | 증감률   | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|----------------|---------|---------|--------|-------|---------------------|
| 법원 및 헌재        | 11,075  | 11,960  | 885    | 8.0   | 6.0                 |
| 법무 및 검찰        | 18,611  | 20,212  | 1,601  | 8.6   | 5.8                 |
| 경찰             | 62,688  | 66,104  | 3,416  | 5.4   | 4.1                 |
| 해양경찰           | 6,416   | 7,446   | 1,030  | 16.1  | 8.8                 |
| 재난방재·민방위       | 11,593  | 3,255   | -8,338 | -71.9 | -20.9               |
| 2006 재해추경 제외 시 | 3,093   | 3,255   | 162    | 5.2   | 10.0                |
| 합 계            | 110,383 | 108,976 | -1,407 | -1.3  | 3.1                 |
| 2006 재해추경 제외 시 | 101,883 | 108,976 | 7,093  | 7.0   | 5.2                 |

자료: 기획예산처, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

#### 통일·외교 분야 :

2007년도 통일·외교 분야에는 총 2조 4,489억원이 편성되어 전년 대비 1,025억원 감소(-4.0%)하였다. 각 부문별로는 2006년도와 비교할 때 외교·통상 부문에서 국제기구 분담금(46.8%), 개도국 원조(22.1%), 대외경제협력지원(15.5%)이 증가하였고, 통일 부문에서는 민족공동체회복지원대출(682%), 인도적 사업(19.5%)이 증가하였다. 반면 감소한 부문은 통일 부문에서 경수로사업이 2006년에 종료됨에 따라 2,041억원이 감소하였다.

한편 2006-2010년 국가재정운용계획 기간 동안 동 분야는 6.0%의 연평균

증가율을 보이는 데, 이는 외교 부문이 국제기구분담금 체납액 해소 등 대외협력 예산의 증대로 인해 8.6%의 연평균 증가율을 보이는데 기인한다.

[표 III-63] 2007년도 통일·외교 분야 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분   | 2006   | 2007안  | 증감액    | 증감률   | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|-------|--------|--------|--------|-------|---------------------|
| 통일    | 13,756 | 10,716 | -3,040 | -22.1 | 3.7                 |
| 외교·통상 | 11,758 | 13,773 | 2,015  | 17.1  | 8.6                 |
| 합 계   | 25,514 | 24,489 | -1,025 | -4.0  | 6.0                 |

자료: 기획예산처, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

#### <세부 분야별 재정투자의 적정성 분석>

##### 일반 공공행정 분야 자원배분의 적정성 :

일반 행정 부문은 전년 대비 13.2%의 높은 증가율을 보이고 있는데 성과 관리형 혁신시스템의 구축, 기록물의 체계적 관리 등을 위한 자원배분이 증가하였다. 이 중 행정부혁신과 관련된 예산은 행정부의 효율성을 높여 다른 분야의 성과도 높이는 양의 효과를 창출할 수 있다는 점에서 긍정적이라 할 것이다. 그러나 행정부 혁신 투자의 경우 그 성과를 측정하기 매우 어려운 측면이 있기 때문에 행정부 혁신 정도를 평가할 수 있는 적절한 장치를 우선적으로 마련하고 그 결과에 따라 자원배분을 증대하는 것이 바람직하다고 판단된다.

입법 및 선거관리 부문에서는 전년 대비 35.8%의 매우 높은 증가율을 보이고 있는데 이는 2007년 12월에 있을 대통령 선거 관리비로 1,523억원이 계상되었기 때문이다. 대통령 선거는 우리나라의 향후 5년을 결정하는 선거라는 점에서 중요하다. 그러므로 공정한 선거를 하기 위한 자원배분은 그 중요성이 매우 크다 하겠다. 따라서 2007년에 있을 대통령 선거를 공정하게 치르기 위한

재원배분은 필요한 만큼 적절한 재정지원이 이루어져할 것이다. 한편 입법 지원과 관련된 재원배분이 확대될 필요가 있다. 최근에 의원 발의 입법이 급증하고 있지만 적절한 지원이 따르지 못하고 있는 점에서 적극적 재정투자가 요구된다.

[표 III-64] 2007년도 일반 공공행정 분야 재원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분       | 2006    | 2007안   | 증감액    | 증감률  | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|-----------|---------|---------|--------|------|---------------------|
| 일반행정      | 14,548  | 16,469  | 1,921  | 13.2 | 6.4                 |
| 입법및선거관리   | 5,822   | 7,908   | 2,086  | 35.8 | 4.6                 |
| 재정·금융     | 122,077 | 129,082 | 7,005  | 5.7  | 2.4                 |
| 지방행정·재정지원 | 220,898 | 251,406 | 30,508 | 13.8 | 10.4                |
| 행정부자원관리   | 5,256   | 5,512   | 256    | 4.9  | -12.6               |
| 국정운영      | 20,221  | 18,291  | -1,930 | -9.5 | -1.9                |
| 합 계       | 388,821 | 428,668 | 39,847 | 10.2 | 7.0                 |

자료: 기획예산처, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

지방행정·재정지원<sup>91)</sup> 부문은 일반 공공행정 분야에서 50% 이상의 비중을 차지하고 2007년도에는 13.8%의 높은 증가율을 보이고 있다.

한편 지방재정교부금, 국고보조금, 국가균형발전특별회계 등을 포함하는 지방재정지원제도는 지자체의 재정력을 확충함으로써 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 제도이다. 우리나라의 지방재정지원 규모는 2007년 예산기준으로 약 47조 2,000억원<sup>92)</sup>에 달하고 있으며 중앙행정부의 일반회계 및 특별회계 예산

91) 「2006~2010 국가재정운용계획」상 지방행정·지방재정 부문에는 지방재정교부금만 포함됨.

92) 지방교육재정교부금은 제외한 수치임.

164.7조원의 약 28.6%를 차지하고 있다. 특히 2006년도부터 지방재정교부금의 교부세율이 인상<sup>93)</sup>됨에 따라 2005년도에 비해 그 비중이 상당히 커지고 있다.

[표 III-65] 연도별 지방재정 지원 규모

(단위: 조원, %)

|           | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 지방교부금     | 20.1  | 21.5  | 24.7  | 27.2  | 29.6  | 32.2  |
| 보조금       | 11.1  | 14.8  | 15.8  | 17.5  | 19.4  | 21.5  |
| 균특회계      | 5.5   | 6.3   | 6.7   | 7.2   | 7.7   | 8.2   |
| 지방이전재원(A) | 36.7  | 42.6  | 47.2  | 51.9  | 56.7  | 61.9  |
| 예산규모(B)   | 147.5 | 153.7 | 164.7 | 176.2 | 188.3 | 201.1 |
| 비중 (A/B)  | 24.9  | 27.7  | 28.6  | 29.4  | 30.1  | 30.8  |

주: 2005년의 수치는 「2005~2009년 국가재정운용계획」의 수치임.

자료: 기획예산처, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006. 10.

[표 III-66] 지방재정지원 관련지표(국제비교)

(단위: %)

|          | 지방재정지원이 중앙정부에서 차지하는 비중 | 지방재정지원이 지방재정에서 차지하는 비중 | 지방세의 대비 조세 비중 | 지방재정의 총재정에 대한 비중 |
|----------|------------------------|------------------------|---------------|------------------|
| 한국(2004) | 26(32)                 | 41(47)                 | 20.8          | 51               |
| OECD     | 13~18                  | 30                     | 17.6(34.6)    | 21.7(40.1)       |
| 일본(1999) | 38                     | 38                     | 42            | 61               |

주: 1. 교육관련 지원을 제외한 수치임.

2. 일반회계 기준이며 ( ) 안은 일반회계, 특별회계 순계기준임.

3. OECD안의 ( )은 연방국가 평균임.

자료: 고영선, 「재정지출의 생산성 제고를 위한 연구」. 한국개발연구원, 2004. 12.

93) 2006년도부터 내국세의 총 19.24%를 지원함.

그런데 중앙행정부 일반회계에서 약 26<sup>94)</sup>%를 차지하고 있는 우리나라의 지방재정 지원비중은 13~18%대에 이르고 있는 OECD 국가에 비교해 보면 다소 높은 수준으로 평가되고 있다.

이처럼 우리나라의 지방재정지원 규모가 상대적으로 높은 수준으로 해석될 수 있는데 지원수준이 적정한지, 효율적으로 운용되고 있는지에 대한 연구가 지속적으로 이루어질 필요가 있을 것이다. 또한 주어진 지방예산으로 최대의 효과를 거두고 있는지, 최소의 비용으로 효율성을 제고하고 있는지에 대한 지방예산의 성과 관리를 강화하고 지방재정의 운영의 사후평가 제도를 강화할 필요가 있을 것이다.

#### 통일·외교 분야 자원 배분의 적정성 :

통일·외교 분야는 통일과 외교·통상의 2부문으로 구성되는데 각 부문별 자원배분의 적정성을 검토하면 다음과 같다.

[표 III-67] 2007년도 통일·외교 분야 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분   | 2006   | 2007안  | 증감액    | 증감률   | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|-------|--------|--------|--------|-------|---------------------|
| 통일    | 13,756 | 10,716 | -3,040 | -22.1 | 3.7                 |
| 외교·통상 | 11,758 | 13,773 | 2,015  | 17.1  | 8.6                 |
| 합 계   | 25,514 | 24,489 | -1,025 | -4.0  | 6.0                 |

자료: 기획예산처, 「2006-2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

통일 부문의 경우 전년 대비 22.1%의 큰 감소율을 보이고 있다. 이는 위에서 언급했듯이 2006년 경수로 사업이 종료되면서 2,031억원이 감소하고, 또한 남북경제협력에서 2,000억 원 정도가 감소하였기 때문이다. 그러나 인도적 사업

94) 2004년도 예산기준임.



등 그 외 부분에서는 전년 대비 19.5% 증가하거나 동일한 수준을 유지하였다.

통일 부문의 경우 남북 분단이라는 우리나라의 독특한 대외적 상황에 따라 편성되는 재정지출로, 통일 부문의 지출은 인도적 사업, 남북 경제·사회협력 등 대부분 남북 관계를 개선하는 내용으로 구성되어 있다.

다음으로 외교·통상 부문의 경우에는 전년 대비 17.1%의 높은 증가율을 보이고 있다. 이는 행정부가 1억 2,000만 불 정도의 국제기구분담금 체납금을 2008년도까지 해소하려 하기 때문이다. 이에 따라 국제기구분담금의 경우 「2006-2010년 국가재정운용계획」에 따르면 연평균 10%이상의 높은 증가율을 보이고 있다.

[표 III-68] 우리나라와 OECD DAC 국가들의 연도별 공적개발원조 추이

(단위: 백만 불, %)

| 구 분                        | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005   |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| ODA 합계                     | 317.5 | 212.1 | 264.7 | 278.8 | 365.9 | 423.3 | 743.6  |
| ODA/GNI                    | 0.08  | 0.05  | 0.06  | 0.06  | 0.06  | 0.06  | 0.09   |
| 1인당 ODA(달러)                | 6.81  | 4.51  | 5.59  | 5.85  | 7.65  | 8.80  | 15.40  |
| OECD DAC<br>국가평균 ODA/GNI   | 0.22  | 0.22  | 0.22  | 0.23  | 0.25  | 0.26  | 0.33   |
| OECD DAC 국가<br>1인당 ODA(달러) | 63.46 | 63.70 | 61.27 | 67.61 | 79.60 | 90.88 | 130.19 |

주: 1. 우리나라의 2005년도 수치는 잠정치임.

2. 순지출액 기준임.

자료: 재정경제부; 한국수출입은행

한편 우리나라의 ODA 규모는 우리나라의 국제적 위상, 경제적 규모에 비교해 볼 때 작은 문제점이 존재한다. 우리나라의 2005년도 ODA 총 규모는 744백만 달러로 ODA/GNI 비율은 0.09%를 보이고 있으며 2006년도와 2007년도에는 각각 0.084%와 0.088%를 보일 것으로 예상된다. 그런데 이는 UN 권고

목표치(0.7%)에 크게 못 미치는 수치이며, OECD DAC 국가 평균인 0.33%와 비교해 봐도 아직 1/4 정도에 불과한 수준이다. 1인당 ODA 규모로 볼 때도 우리나라의 ODA 규모는 작은 것으로 나타난다. 2005년도에 15.40달러를 기록했으나 OECD DAC 국가 평균 130.19달러에 비하면 약 1/8 수준에 불과하다. 그런데 우리나라의 경제적 규모에 비해 이렇게 작은 ODA 규모는 우리나라의 영향력을 작게 하고 개도국과의 경제협력을 어렵게 할 수 있다. 따라서 우리나라는 ODA 예산의 증액을 검토할 필요가 있다. 적절한 ODA 규모는 보다 많은 논의를 통해 정해야 하겠지만 UN의 권고 목표치 0.7%나 최소 OECD DAC 국가 평균과 유사한 수준으로 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 그러나 국내 양극화 해소를 위한 복지재원, 남북협력관련 재정수요 등이 크고 ODA에 대한 국민적 지지가 아직은 낮은 상황에서 ODA 규모를 급증시키기는 어려운 상황이다. 한편 기획예산처에서는 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25% 수준으로 확대할 예정이다. 행정부는 적절한 ODA 예산 증액을 통해 우리나라가 경제적 규모에 맞는 역할을 수행하도록 해야 할 필요성이 있다.

#### 공공질서 및 안전 분야의 재원 배분 적정성 :

공공질서 및 안전 분야의 주요 부문별 재원배분의 적정성을 검토하면 다음과 같다. 해양경찰 부문은 전년 대비 16.1%의 높은 증가율을 보이고 있는데 이는 독도 경비 및 해양 주권 강화를 위해 해양 경찰 전력을 증강하기 위한 지출 증대이다. 행정부에서는 2010년까지 대형함정(33척), 항공기(26대)를 확보할 예정이다. 21세기는 해양의 시대이기 때문에 행정부의 해양주권을 강화하려는 노력은 바람직하다고 판단된다. 최근에는 해양 영토의 중요성으로 인해 세계적으로 분쟁이 끊이지 않고 있으며 우리나라도 일본과는 독도, 중국과는 이어도를 두고 영유권 분쟁을 하고 있다. 갈수록 해양 영토 및 자원에 대해 소유권을 확보하려는 각국의 노력 및 경쟁은 심화될 것으로 예상된다. 이러한 분쟁에서 우리나라가 적절히 대응하기 위해서는 해양 전력 강화는 필수 사항이다. 따라서 행정부는 해양 주권을 강화하는 재원 배분을 지속적으로 확대할 필요성이 있다.

[표 III-69] 2007년도 공공질서 및 안전 분야 자원배분 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분            | 2006    | 2007안   | 증감액    | 증감률   | 2006-2010<br>연평균증가율 |
|----------------|---------|---------|--------|-------|---------------------|
| 법원 및 헌재        | 11,075  | 11,960  | 885    | 8.0   | 6.0                 |
| 법무 및 검찰        | 18,611  | 20,212  | 1,601  | 8.6   | 5.8                 |
| 경찰             | 62,688  | 66,104  | 3,416  | 5.4   | 4.1                 |
| 해양경찰           | 6,416   | 7,446   | 1,030  | 16.1  | 8.8                 |
| 재난방재 · 민방위     | 11,593  | 3,255   | -8,338 | -71.9 | -20.9               |
| 2006 재해추경 제외 시 | 3,093   | 3,255   | 162    | 5.2   | 10.0                |
| 합 계            | 110,383 | 108,976 | -1,407 | -1.3  | 3.1                 |
| 2006 재해추경 제외 시 | 101,883 | 108,976 | 7,093  | 7.0   | 5.2                 |

자료: 기획예산처, 「2006~2010년 국가재정운용계획」, 2006.10

법원 및 헌재 부문은 전년 대비 8.6%의 증가율을 보이고 있으며 이는 국선번호 확대 등 사법제도 개혁을 지원하기 위한 지출 증대이다. 동 부문의 경우 국민의 기본권과 직결되는 측면이 있다. 특히 형사 사건의 경우에는 신체적 자유 등 국민의 가장 기본적인 권리들이 큰 영향을 받게 된다. 따라서 동 부문은 국민의 기본권을 최대한 보장할 수 있는 방향으로 자원배분이 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 모든 국민들이 양적·질적으로 향상된 사법서비스를 받도록 인적·물적 기반을 구축하고, 국민의 법의식 향상을 위해 계속적으로 노력해야 할 것이다.

법무 및 검찰 부문은 전년 대비 8.6%의 증가율을 보이고 있는데 이는 법률구조와 재소자 수용환경을 개선하기 위한 지출 증대이다. 동 부문 역시 국민의 기본권과 직결됨으로 기본권 보호를 위한 자원배분이 지속적으로 이루어져야 할 필요성이 있다. 현재 정보화가 급속히 진행되면서 범죄가 지능화되고 인터넷이 확산되면서 사이버 범죄가 급증하고 있는 추세이다. 이에 대비하기 위해 첨단과학수사 및 사이버범죄 수사에 대한 지원을 확대할 필요성이 있다. 그

리고 재소자의 인권도 보호받아야하기 때문에 수용시설의 환경을 지속적으로 개선하고, 전문직업교육훈련 등 교정·교화 사업을 위한 지원이 계속되어야 할 것이다.

재난방재·민방위 부문은 전년 대비 71.9%의 감소율을 보이고 있으나 2006년 재해 추경 제외 시에는 5.2%의 증가율을 보이고 있다. 그런데 우리나라의 경우 재해 관련예산이 예방투자비보다는 피해복구비로 편중되어 있는 문제가 있다. 국회예산정책처의 보고서<sup>95)</sup>에 따르면, 최근 5년(2001~2005)간 우리나라의 피해복구비는 21조 1,843억 원 정도이나 예방투자비는 피해복구비의 절반수준인 11조 3,591억원에 불과하였다. 또한 최근 5년간 전체 방재예산에 대한 복구예산의 비율이 우리나라의 경우 평균 57% 이었으나 일본은 평균 12%의 비율을 나타내어 우리나라와 대조적인 모습을 보였다. 그런데 일본의 경우 피해복구비가 최근 5년간 연차적으로 감소하면서 지속적인 예방투자의 확대가 재해의 피해를 줄이고, 또한 피해복구비가 감소하면서 재정 부담도 역시 줄인다는 것을 실증적으로 보여주었다.

---

95) 국회예산정책처, 『2006년도 제1회 추가경정예산안 분석』, 2006.8

[표 III-70] 2007년도 재해예방투자 잠정 현황

(단위: 억원)

| 구분          | 2006   | 2007안  | 비고   |
|-------------|--------|--------|--|
| 하천·댐 분야     | 14,851 | 17,794 | 다목적댐건설(2,042→2,233)<br>지방하천 치수(3,280→3,452)<br>수해상습지 개선(2,500→3,385) |
| 농업·산림·어업 분야 | 15,149 | 15,238 | 사방사업(575→987)<br>수리시설 개·보수(3,454→3,500)                              |
| 방재·기상 분야    | 3,688  | 4,119  | 재해위험지구 정비(1,165→1,282)<br>기상장비현대화(208→361)                           |

주: 1. 동 현황은 잠정치로서 대상 범위의 미정으로 변동 가능함.

자료: 기획예산처, 「2007년 나라살림 주요내용」, 2006.10

따라서 행정부도 재해예방투자에 대한 중요성을 인식하고 2007년도 예산안과 국가재정운용계획을 수립함에 있어 재해관련 사전예방 및 항구 복구 사업에 대한 투자를 [표 III-70]과 같이 잠정적으로 확대할 예정이다.

행정부가 재해의 사전예방과 항구 복구 사업에 대한 투자를 확대하는 것은 재해 피해의 최소화와 재해 관련 지출의 축소를 위해 바람직하다고 생각된다. 또한 지속적으로 재해의 사전 예방 투자를 확대하여 방재 예산 중 피해복구비의 비중이 일본과 유사하게 10% 정도로 낮출 필요성이 있다고 판단된다.

그런데 행정부가 재해예방투자를 강화하는데 있어 아직 재해 예방관련 사업에 대한 범위가 명확하게 정해지지 않은 문제점이 있다.<sup>96)</sup> 위에서 언급한 [표 III-70]은 잠정치로서 대상사업 및 그 금액이 아직 명백하게 정해진 것이 아니다. 물론 재해예방투자라는 개념이 다소 모호하고 애매하여 그 범위를 정하기 어려운 측면이 있다. 그러나 행정부가 재해예방투자 확대라는 정책의지를 강력하게 표명한 이상 조속한 시일 안에 그 대상 범위를 명백히 정할 필요가 있다.

96) 현재 기획예산처에서는 재해예방투자의 범위를 정하기 위해 노력 중임.

## 다. 국제비교를 통한 분야별 재원수준 검토\*

분야별 재원배분의 수준을 다른 국가들과 비교를 위해서는 각국의 사회경제적 여건에 대한 고려가 먼저 이루어져야 한다. 현재의 재원배분수준을 단순히 수치적으로 비교하는 방법은 사회경제적 여건의 차이를 반영하지 못한다는 한계 때문이다. 일례로, 사회보장 및 복지 부문에 있어 지출비중이 특정국가보다 더 높다고 하여 실제로 사회보장수준이 더 높다고 단정하여 말할 수 없다. 왜냐하면 사회보장 및 복지비 지출에 영향을 미치는 사회경제적 여건에서 차이가 나기 때문이다. 그러므로 여기에서는 우리나라를 포함한 OECD 국가들의 분야별 재정지출수준을 인구구조, 소득수준, 산업구조 등의 사회경제적인 변수를 반영한 회귀분석을 통해 체계적으로 재원배분 수준을 비교·분석한다.

회귀분석의 방법에 있어서 국가패널자료(panel-country data)를 구축하여 분석기간 전체를 포괄하는 패널데이터분석<sup>97)</sup>을 적용하였다. 본 실증분석에서 종속변수는 총지출 대비 분야별 지출 비중<sup>98)</sup>을 사용하였고, 설명변수로는 사회경제적 여건을 반영할 수 있는 총인구, 15세미만 인구비중, 65세 이상 인구비중, GDP대비 농업부문 생산 비중, GDP대비 서비스부문 생산 비중, 군인의 수, 실업률, 정부지출, 1인당 GDP, 수출입비중 등 10개를 선택하였다.<sup>99)</sup> 분석의 대상은 OECD 국가들 중 종속변수와 설명변수로 이용될 자료가 입수 가능한 국가

---

박승준(juni1015@nabo.go.kr, 2070-3010)

97) 회귀분석 중에서도 패널데이터 분석은 시계열 단위의 자료에서 발생하는 추정오차와 국가별 단위에서 발생하는 추정오차를 함께 통제할 수 있는 장점이 있기 때문에 시계열데이터 분석이나 횡단면데이터 분석에 비해 현실을 보다 제대로 분석할 수 있다. 또한 모수추정에 필요한 자유도(degree of freedom)를 증가시켜주고, 하나의 횡단면 단위에 대해 시간의 추이에 따라 반복측정이 이루어지는 등 자료의 관측수가 늘어남으로써 추정의 신뢰성을 높여준다.

98) 실증분석을 위해 사용된 분야별 지출자료는 IMF의 정부지출통계작성지침(GFSM; Government Finance Statistics Manual)에 따라 작성된 중앙행정부 통합재정통계이며, 사회경제여건 변수들은 기본적으로 World Development Indicators에서 추출하였다.

99) 총인구 및 15세미만 인구비중 그리고 65세 이상 인구비중은 인구구조를 반영하는 변수들이고 GDP 대비 농업부문 생산비중 및 서비스부문 생산비중은 산업구조를 나타낸다.

들로 선정하였으며, 시간적 범위는 1990년부터 2004년까지<sup>100)</sup>로 하였다.

또한, 사회경제적 여건들이 분야별 재정지출에 미치는 효과를 보다 명확하게 하기 위하여 10개의 독립변수들에 대해 주성분 분석(Principal Component Analysis)을 통해 주성분을 추출하였고 추출된 주성분을 설명변수로 하여 패널 모형을 적용하였다.<sup>101)</sup> 10개의 변수를 대상으로 주성분분석을 실시한 결과는 다음 <표 III-71>과 같다.

주성분 분석결과 주성분 1에서 65세 이상 인구비중, 서비스부문 생산비중과 정부지출 등의 계수 값이 가장 크게 나타났고, 반면에 15세미만 인구비중, 군인 수와 농업부문 생산 비중이 음의 값을 보여 이를 고령화요소성분으로 명명하였다. 주성분 2에서는 실업률과 군인 수에서 가장 큰 계수 값을 보여 고용요소성분으로 하였다. 또한 주성분 3에서는 수출입 비중이 가장 크므로 대외요소성분으로, 주성분 4에서는 1인당 GDP가 압도적으로 크게 나타나 소득요소성분으로 명명하였다.

100) 최종 대상기간을 2004년으로 설정한 이유는 IMF의 통합재정자료를 활용하여 현 시점에서 구할 수 있는 가장 최근의 데이터이기 때문이다.

101) 일반적으로 회귀분석에 있어서 설명변수의 수가 많아질수록 다중공선성의 문제가 발생하는 경향이 있다. 설명변수가 많아지면 통계적으로 자유도의 손실이 심해져서 의미 있는 추정을 수행하기가 어려워 계수 값의 신뢰도가 떨어지는 단점이 있다. 따라서 본 연구에서는 주성분 분석을 통해 설명력과 적합도를 그대로 유지시키는 적절한 새로운 변수를 창출하여 패널데이터 분석을 시행하였다.

<부표 1> 주성분 분석의 결과 값 (Eigenvalues of the Correlation Matrix)

|       | Eigenvalue | Proportion | Cumulative |
|-------|------------|------------|------------|
| 주성분 1 | 3.635      | 0.364      | 0.364      |
| 주성분 2 | 1.671      | 0.167      | 0.531      |
| 주성분 3 | 1.65       | 0.165      | 0.696      |
| 주성분 4 | 1.052      | 0.105      | 0.801      |
| 주성분 5 | 0.712      | 0.071      | 0.872      |

주성분은 원 변수의 선형결합으로서 <부표 1>에서 볼 때 주성분 1은 원자료의 변량 (variance)을 최대로 설명하는 선형결합이고, 주성분 2는 주성분 1로 설명하지 않은 변량을 최대로 설명하는 선형결합이다. 주성분의 선정은 고유치(eigenvalue)가 1이상인 것만 선택되므로 여기에서는 주성분 1부터 주성분 4까지 선정된다. 주성분 1의 설명력이 36.4%이고 주성분 4까지의 누적설명력이 80.1%이다.

[표 III-71] 독립변수들에 대한 주성분 분석 결과

|                   | 주성분 1  | 주성분 2  | 주성분 3  | 주성분 4  |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|
| 1인당 GDP           | 0.097  | -0.15  | 0.19   | 0.931  |
| 총인구               | -0.547 | -0.011 | 0.723  | -0.126 |
| 15세미만 인구비중        | -0.79  | -0.378 | -0.001 | -0.124 |
| 65세 이상 인구비중       | 0.872  | 0.336  | 0.152  | 0.08   |
| 군인 수              | -0.515 | 0.556  | -0.237 | 0.203  |
| 실업률               | -0.001 | 0.746  | 0.4    | -0.211 |
| 정부지출              | 0.629  | 0.463  | 0.103  | 0.028  |
| GDP대비 농업부문 생산 비중  | -0.774 | 0.406  | -0.202 | 0.055  |
| GDP대비 서비스부문 생산 비중 | 0.668  | -0.384 | 0.429  | -0.185 |
| GDP대비 수출입 비중      | 0.486  | -0.022 | -0.786 | -0.155 |

이렇게 주성분 분석에 의해 새로 분류된 4개의 설명변수를 이용하여 각각의 주요 분야별 지출에 대해 패널데이터 분석을 시행하였다. 패널분석의 경우에 일반적으로 사용되는 모형에는 고정효과모형(fixed effects model)과 확률효과모형(random effects model)이 있으며, 각각의 모형은 다시 오차항의 가정에 따라 일원 및 이원 고정효과 모형(one-way and two way fixed effects model)과 일원 및 이원 확률효과 모형(one-way and two way random effects model)으로 나뉘어 진다. 본 분석에서는 일원 및 이원 고정효과 모형을 이용하여 회귀분석을 수행하였다.<sup>102)</sup>

102) 패널분석과 같이 횡단면자료와 시계열자료를 결합하여 사용할 경우 추정할 일반적인 회귀방정식의 형태는 다음과 같이 정의할 수 있는데, 오차항  $u_{it}$ 의 속성을 어떻게 가정하느냐에 따라 패널자료 분석 기법의 적용을 달리한다.

$$y_{it} = \sum_{k=1}^K X_{itk} \beta_k + u_{it}, \text{ (단, } i = 1, 2, \dots, N, t = 1, 2, \dots, T)$$

즉, 오차항에 대해서 시간에 관계없이 횡단면 계층별로 고유의 효과가 존재한다고 가정할 경우(일원고정효과모형)와 횡단면의 계층별 효과에 추가하여 시간에 따른 고유효과가 존재한다고 가정할 경우(이원고정효과모형)에는 고정효과모형을 적용하고, 이들 횡단면계층과 시간적 속성을 확률변수로 상정할 경우에는 확률효과모형을



## (1) 경제사업

OECD 국가의 경제사업부문 재정지출에 대한 패널분석 결과는 다음의 <표 III-72>에 나타나 있다. 국가별 영향력 정도를 나타내는 국가특성효과를 살펴보면, 유의적인 계수추정치를 보인 국가들 중 우리나라는 일원고정효과모형 결과와 이원고정효과모형 결과에서 각각 0.257과 0.318로 기록되어 1990년 이후 최근까지 경제사업 지출 증가에 대해 가장 높은 증가요인으로 작용한 것으로 나타났다.<sup>103)</sup> 일원고정효과 모형에서의 0.257은 OECD 국가 평균인 0.11보다 두 배 이상 높은 수준이다.<sup>104)</sup>

전체 OECD 국가의 연도별 시간특성효과에 대한 계수추정 값은 2004년을 기준으로 볼 때 모두 양의 값을 보이고 있으며, 2004년 이전의 기간에서 시간이 지남에 따라 시간고정요소의 값이 감소되고 있기 때문에 대체적으로 경제사업부문에 대한 지출 비중이 줄어들고 있는 것으로 보인다.<sup>105)</sup>

고령화요소와 고용요소의 추정치는 각각 0.012와 0.014의 양(+)의 값으로 도출되어 경제사업 부문 지출 증가요인으로 작용했다. 고령화의 진전과 실업의 증가는 생산가능인구의 감소, 노동생산성의 저하 및 저축률의 하락으로 이어져 잠재성장률의 둔화를 유발한다. 따라서 재정지출 측면에 있어서, 잠재성장률을 견인하기 위해 경제사업부문에 대한 지출증가가 발생한 것이라고 볼 수 있다.

---

적용하게 된다. 연도와 국가에 대해 고유의 속성을 가지고 있다고 간주하는 것이 본 연구에 특성에 적합하다고 판단되며, 실제로 Hausman test를 실시한 결과 고정효과모형이 적합한 것으로 나타났다.

- 103) 추정된 계수값을 분야별로 비교하는 것은 주의할 필요가 있다. 왜냐하면 설명변수의 구성에 따라서 분야별 지출에 미치는 영향이 다를 수 있기 때문이다. 따라서 동일 부문 지출내의 국가별 비교를 위주로 살펴보아야 할 것이다.
- 104) 국가특성효과에서의 평균값은 통계적 유의성이 확보된 값들을 평균한 것이다. 이원고정효과에서의 평균값은 유의성이 확보된 소수의 추정계수값의 평균이어서 신뢰성이 떨어진다.
- 105) 여기에서 주의해야할 점은 회귀분석을 통해 구한 OECD 국가 계수추정치의 평균을 '적정수준'으로 간주해서는 안된다는 것이다. 이 값은 한 국가 재정지출수준을 국제적수준과 비교할 수 있는 하나의 기준일 뿐 최적 지출수준을 의미하지 않기 때문에 특행정부문의 지출수준이 다른 국가 또는 국제적 평균수준보다 낮다고 해서 현재 또는 미래의 지출수준을 높여야 한다는 식의 접근은 바람직하지 못하다.

[표 III-72] OECD국가의 경제사업부문 재원지출에 대한 패널분석 결과

|                |          | 일원고정효과   | 이원고정효과   |                |      | 이원고정효과   |
|----------------|----------|----------|----------|----------------|------|----------|
| 국가<br>특성<br>효과 | 국가       | 계수추정값    | 계수추정값1)  | 시간<br>특성<br>효과 | 연도   | 계수추정값2)  |
|                | 호주       | 0.061*** | 0.029    |                | 1990 | 0.064*** |
|                | 오스트리아    | 0.07***  | 0.016    |                | 1991 | 0.058*** |
|                | 벨기에      | 0.156**  | 0.017    |                | 1992 | 0.044*** |
|                | 캐나다      | 0.068*** | 0.014    |                | 1993 | 0.041*** |
|                | 체코       | 0.13***  | 0.119*** |                | 1994 | 0.039*** |
|                | 덴마크      | 0.061*** | 0.002    |                | 1995 | 0.035**  |
|                | 핀란드      | 0.138*** | 0.117*** |                | 1996 | 0.032**  |
|                | 프랑스      | 0.039*** | 0.013    |                | 1997 | 0.029**  |
|                | 독일       | 0.053*** | -0.0002  |                | 1998 | 0.019    |
|                | 헝가리      | 0.135*** | 0.129*** |                | 1999 | 0.012    |
|                | 한국       | 0.257*** | 0.318*** |                | 2000 | 0.007    |
|                | 룩셈부르크    | 0.155*** | 0.024    |                | 2001 | 0.016    |
|                | 멕시코      | 0.204*** | 0.21     |                | 2002 | 0.011    |
|                | 네덜란드     | 0.061*** | 0.004    |                | 2003 | 0.002    |
|                | 노르웨이     | 0.117*** | 0.085*** |                | 2004 | 0        |
|                | 폴란드      | 0.059*** | 0.077*** |                |      |          |
|                | 슬로바키아    | 0.15***  | 0.135*** |                |      |          |
|                | 스페인      | 0.047*** | 0.047*** |                |      |          |
|                | 스웨덴      | 0.076*** | 0.031*   |                |      |          |
| 스위스            | 0.13***  | 0.065*** |          |                |      |          |
| 터키             | 0.183*** | 0.284*** |          |                |      |          |
| 영국             | 0.039*** | 0.001    |          |                |      |          |
| 미국             | 0.042    | 0.024    |          |                |      |          |
| 평균3)           | 0.11     | 0.14     |          |                |      |          |
| 고령화요소          | 0.006    | 0.012*** |          |                |      |          |
| 고용요소           | 0.014**  | -0.0004  |          |                |      |          |
| 대외요소           | 0.016    | 0.013    |          |                |      |          |
| 소득요소           | 0.018    | 0.004    |          |                |      |          |
| R2             | 0.965    | 0.971    |          |                |      |          |
| Adj R2         | 0.961    | 0.965    |          |                |      |          |

주: 1) 국가특성효과와 시간특성효과를 동시에 고려했기 때문에 일원고정효과모형의 결과에 비해 유의성이 다소 떨어지게 나타남.

2) 2004년의 계수 추정치를 기준으로 작성됨.

3) 유의성이 확보된 값들의 평균값.

\*: 10% 유의수준, \*\*: 5% 유의수준, \*\*\*: 1% 유의수준

## (2) 사회보장 및 복지

<표 III-73>은 OECD 국가의 사회보장 및 복지부문 재정지출에 대한 패널 분석 결과를 보여주고 있다. 동 부문에 대한 국가특성효과에 있어서, 우리나라의 경우 일원고정효과모형 결과에서 0.195로 평균수준인 0.366보다 작았으며, 이원고정효과모형 결과에서는 0.142로 평균인 0.433보다 더 작은 것으로 나타났다.

2004년을 기준으로 한 전체 OECD 국가의 연도별 시간특성효과에 대한 계수추정값은 모든 연도에서 음의 값을 보였으며 시간의 경과에 따라 계수추정치가 조금씩 증가되는 것을 볼 수 있다. 이것으로 볼 때 각국별로 정확한 정책변화를 설명할 수는 없지만 평균적으로 OECD 국가들이 사회보장 및 복지부문의 지출을 증가시키고 있는 것을 알 수 있다.

또한 소득요소의 추정치가 -0.036으로 음(-)의 값으로 나타나 소득감소가 사회보장 및 복지부문의 지출 증가를 초래하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 소득이 하락하게 되면, 저소득층지원을 위한 공공부조의 증가 및 취약계층 지원 등의 사회복지·보건 분야에 대한 정부의 지출이 증가함을 의미한다.

[표 III-73] OECD국가의 사회보장 및 복지부문 재원지출에 대한  
패널분석 결과

|                |          | 일원고정효과   | 이원고정효과   |                |      | 이원고정효과    |
|----------------|----------|----------|----------|----------------|------|-----------|
| 국가<br>특성<br>효과 | 국가       | 계수추정값    | 계수추정값1)  | 시간<br>특성<br>효과 | 연도   | 계수추정값2)   |
|                | 호주       | 0.295*** | 0.344*** |                | 1990 | -0.076*** |
|                | 오스트리아    | 0.491*** | 0.57***  |                | 1991 | -0.072*** |
|                | 벨기에      | 0.237*** | 0.39***  |                | 1992 | -0.067*** |
|                | 캐나다      | 0.4***   | 0.476*** |                | 1993 | -0.069*** |
|                | 체코       | 0.4***   | 0.424*** |                | 1994 | -0.061*** |
|                | 덴마크      | 0.42***  | 0.496*** |                | 1995 | -0.058*** |
|                | 핀란드      | 0.46***  | 0.494*** |                | 1996 | -0.056*** |
|                | 프랑스      | 0.39***  | 0.433*** |                | 1997 | -0.039**  |
|                | 독일       | 0.46***  | 0.536*** |                | 1998 | -0.041**  |
|                | 헝가리      | 0.37***  | 0.394*** |                | 1999 | -0.029*   |
|                | 한국       | 0.195*** | 0.142*** |                | 2000 | -0.036*   |
|                | 룩셈부르크    | 0.604*** | 0.778*** |                | 2001 | -0.028*   |
|                | 멕시코      | 0.132*** | 0.142*** |                | 2002 | -0.017    |
|                | 네덜란드     | 0.397*** | 0.478*** |                | 2003 | -0.016    |
|                | 노르웨이     | 0.442*** | 0.494*** |                | 2004 | 0         |
|                | 폴란드      | 0.454*** | 0.442*** |                |      |           |
|                | 슬로바키아    | 0.333*** | 0.363*** |                |      |           |
|                | 스페인      | 0.356*** | 0.365*** |                |      |           |
|                | 스웨덴      | 0.503*** | 0.569*** |                |      |           |
|                | 스위스      | 0.506*** | 0.6***   |                |      |           |
|                | 터키       | 0.077**  | -0.028   |                |      |           |
|                | 영국       | 0.304*** | 0.378*** |                |      |           |
|                | 미국       | 0.186*** | 0.217*** |                |      |           |
|                | 평균3)     | 0.366    | 0.433    |                |      |           |
|                | 고령화요소    | 0.005    | -0.049   |                |      |           |
|                | 고용요소     | -0.012   | 0.0072   |                |      |           |
| 대외요소           | 0.044*** | 0.049*** |          |                |      |           |
| 소득요소           | -0.036** | -0.022   |          |                |      |           |
| R2             | 0.994    | 0.995    |          |                |      |           |
| Adj R2         | 0.994    | 0.994    |          |                |      |           |

주: 1) 국가특성효과와 시간특성효과를 동시에 고려했기 때문에 일원고정효과모형의 결과에 비해 유의성이 다소 떨어지게 나타남

2) 2004년의 계수추정치를 기준으로 작성됨

3) 유의성이 확보된 값들의 평균값

\*: 10% 유의수준, \*\*: 5% 유의수준, \*\*\*: 1% 유의수준

### (3) 교육비

[표 III-74]에서 정리된 OECD 국가의 교육비 부문 재정지출에 대한 패널분석 결과를 살펴보면, 우리나라의 국가영향력 정도에 있어서 일원고정효과모형과 이원고정효과모형 결과에서의 계수추정치(각각 0.144와 0.137)가 각각 0.096과 0.098보다 다소 높은 수준을 보였다. 이 수치는 OECD국가 평균인 0.096과 0.098보다 다소 높은 수준이다. 전체 OECD국가의 시간특성효과에 대한 계수추정 값은 모든 연도에서 유의적이지 않게 나타났다.

동 분석에서는 또한 고령화요소와 고용요소 추정 값이 음(-)으로 나와 이들 요인이 증가할 경우 교육비 지출이 감소하는 것으로 나타났다. 다시말해, 고령화·저출산의 사회적 여건변화가 발생할 경우 기본적으로 유아 및 초중등 교육 지원을 위한 재정지원이 감소되는 것으로 해석할 수 있다.

[표 III-74] OECD국가의 교육비부문 재원지출에 대한 패널분석 결과

|                |           | 일원고정효과   | 이원고정효과   |                |      | 이원고정효과  |
|----------------|-----------|----------|----------|----------------|------|---------|
| 국가<br>특성<br>효과 | 국가        | 계수추정값    | 계수추정값1)  | 시간<br>특성<br>효과 | 연도   | 계수추정값2) |
|                | 호주        | 0.06***  | 0.066*** |                | 1990 | -0.006  |
|                | 오스트리아     | 0.1***   | 0.104*** |                | 1991 | -0.011  |
|                | 벨기에       | 0.18***  | 0.209*** |                | 1992 | -0.007  |
|                | 캐나다       | 0.02***  | 0.031*** |                | 1993 | -0.006  |
|                | 체코        | 0.129*** | 0.129*** |                | 1994 | -0.006  |
|                | 덴마크       | 0.115*** | 0.123*** |                | 1995 | -0.005  |
|                | 핀란드       | 0.128*** | 0.129*** |                | 1996 | -0.007  |
|                | 프랑스       | 0.067*** | 0.007*** |                | 1997 | -0.008  |
|                | 독일        | -0.009   | -0.0004  |                | 1998 | -0.005  |
|                | 헝가리       | 0.089*** | 0.091*** |                | 1999 | -0.004  |
|                | 한국        | 0.144*** | 0.137*** |                | 2000 | -0.009  |
|                | 룩셈부르크     | 0.12***  | 0.138*** |                | 2001 | 0.004   |
|                | 멕시코       | 0.21***  | 0.215*** |                | 2002 | 0.002   |
|                | 네덜란드      | 0.11***  | 0.116*** |                | 2003 | -0.005  |
|                | 노르웨이      | 0.066*** | 0.069*** |                | 2004 | 0       |
|                | 폴란드       | 0.072*** | 0.071*** |                |      |         |
|                | 슬로바키아     | 0.127*** | 0.13***  |                |      |         |
|                | 스페인       | 0.044*** | 0.044*** |                |      |         |
|                | 스웨덴       | 0.072*** | 0.077*** |                |      |         |
| 스위스            | 0.012**   | 0.022*   |          |                |      |         |
| 터키             | 0.133***  | 0.123*** |          |                |      |         |
| 영국             | 0.019*    | 0.029**  |          |                |      |         |
| 미국             | -0.041    | -0.035   |          |                |      |         |
| 평균3)           | 0.096     | 0.098    |          |                |      |         |
| 고령화요소          | -0.012*   | -0.017** |          |                |      |         |
| 고용요소           | -0.013*** | -0.009** |          |                |      |         |
| 대외요소           | 0.017***  | 0.018*** |          |                |      |         |
| 소득요소           | 0.02**    | 0.024**  |          |                |      |         |
| R2             | 0.982     | 0.983    |          |                |      |         |
| Adj R2         | 0.98      | 0.98     |          |                |      |         |

주: 1) 국가특성효과와 시간특성효과를 동시에 고려했기 때문에 일원고정효과모형의 결과에 비해 유의성이 다소 떨어지게 나타남  
 2) 2004년의 계수 추정치를 기준으로 작성됨  
 3) 유의성이 확보된 값들의 평균값  
 \*: 10% 유의수준, \*\*: 5% 유의수준, \*\*\*: 1% 유의수준

#### (4) 방위비

OECD 국가의 방위비부문 재정지출에 대한 패널분석 결과는 다음의 <표 III-75>에 나타나 있다. 국가별 영향력 정도를 나타내는 국가특성효과를 살펴보면, 유의적인 계수추정치를 보인 국가들 중 우리나라가 일원고정효과모형 결과에서는 0.098로 OECD 국가 평균인 0.093보다 약간 높은 것으로 나타났으며, 이원고정효과모형 결과에서 0.104로 OECD 국가 평균인 0.063보다 다소 높은 수준으로 나타났다. 시간특성효과에 있어서는 OECD 국가의 연도별 계수추정치가 전체적으로 유의적이지 않게 나타났다.

그 밖에 고령화요소와 대외요소의 추정 값이 상기 두 가지 모형에서 모두 음(-)의 값을 보여 방위비지출을 감소시키는 요인으로 작용했다. 이것은 사회구성원의 고령화로 인해 인건비의 비중이 높은 국방비지출이 다소 감소될 수 있음을 보여준다.

[표 III-75] OECD국가의 방위비부문 재원지출에 대한 패널분석 결과

|                |        | 일원고정효과     | 이원고정효과    |                |       |          |
|----------------|--------|------------|-----------|----------------|-------|----------|
| 국가<br>특성<br>효과 | 국가     | 계수추정 값     | 계수추정 값1)  | 시간<br>특성<br>효과 | 연도    | 계수추정 값2) |
|                | 호주     | 0.075***   | 0.079***  |                | 1990  | 0.013*   |
|                | 오스트리아  | 0.035***   | 0.027***  |                | 1991  | 0.012*   |
|                | 벨기에    | 0.038      | -0.021    |                | 1992  | 0.009    |
|                | 캐나다    | 0.71***    | 0.069***  |                | 1993  | 0.009    |
|                | 체코     | 0.049***   | 0.041***  |                | 1994  | 0.003    |
|                | 덴마크    | 0.064***   | 0.058***  |                | 1995  | -0.001   |
|                | 핀란드    | 0.045***   | 0.042***  |                | 1996  | -0.005   |
|                | 프랑스    | 0.064***   | 0.068***  |                | 1997  | -0.003   |
|                | 독일     | 0.065***   | 0.068***  |                | 1998  | -0.003   |
|                | 헝가리    | 0.017***   | 0.011***  |                | 1999  | -0.002   |
|                | 한국     | 0.098***   | 0.104***  |                | 2000  | -0.001   |
|                | 룩셈부르크  | 0.043***   | 0.013     |                | 2001  | 0.001    |
|                | 멕시코    | -0.009     | -0.004    |                | 2002  | 0.004    |
|                | 네덜란드   | 0.053***   | 0.044***  | 2003           | 0.007 |          |
|                | 노르웨이   | 0.069***   | 0.065***  | 2004           | 0     |          |
|                | 폴란드    | 0.033***   | 0.038***  |                |       |          |
|                | 슬로바키아  | 0.043***   | 0.033***  |                |       |          |
|                | 스페인    | 0.039***   | 0.046***  |                |       |          |
|                | 스웨덴    | 0.072***   | 0.068***  |                |       |          |
|                | 스위스    | 0.069***   | 0.064***  |                |       |          |
|                | 터키     | 0.022*     | 0.033*    |                |       |          |
|                | 영국     | 0.097***   | 0.099***  |                |       |          |
|                | 미국     | 0.182***   | 0.201***  |                |       |          |
|                | 평균3)   | 0.093      | 0.063     |                |       |          |
|                | 고령화요소  | -0.0235*** | -0.016*** |                |       |          |
|                | 고용요소   | 0.0003     | -0.00009  |                |       |          |
|                | 대외요소   | -0.005     | -0.014*** |                |       |          |
| 소득요소           | -0.002 | -0.009     |           |                |       |          |
| R2             | 0.981  | 0.953      |           |                |       |          |
| Adj R2         | 0.979  | 0.945      |           |                |       |          |

주: 1) 국가특성효과와 시간특성효과를 동시에 고려했기 때문에 일원고정효과모형의 결과에 비해 유의성이 다소 떨어지게 나타남

2) 2004년의 계수 추정치를 기준으로 작성됨

3) 유의성이 확보된 값들의 평균값

\* : 10% 유의수준, \*\* : 5% 유의수준, \*\*\* : 1% 유의수준



요약하자면, 패널데이터분석을 통해 각국의 사회경제적 여건을 고려하여 분야별 자원배분의 수준을 비교·분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 경제사업부문에 있어서, 우리나라의 지출비중수준이 분석대상기간을 통해 OECD국가 평균수준 보다 2.5배가량 높은 것으로 나타났으며, 평균적으로 OECD국가들이 시간이 지남에 따라 경제사업부문에 대한 지출 비중을 조금씩 줄이고 있는 것으로 나타났다. 사회보장 및 복지부문에서는, OECD국가 평균값에 비해 절반정도의 지출수준을 보였고, 전체 OECD국가가 평균적으로 동 부문에 대한 지출비중을 조금씩 증가시키고 있는 것으로 나타났다. 또한 교육비부문에 있어서는, 우리나라의 지출비중수준이 OECD국가 평균수준 보다 대략 1.3~1.5배 정도로 약간 높은 수준을 보였으며, 방위비지출에 있어서는, OECD국가 평균값에 비해 1.1~1.6배 가량 높은 수준이었던 것으로 나타났다.

마지막으로 본 연구의 한계점으로는 앞서도 설명하였듯이, 당초에 패널 분석모형 추정의 강건성(robustness)을 높이기 위해 10개의 사회경제적 여건을 반영하는 변수들을 주성분 분석 통해 4가지 요인으로 변환시켜 설명변수로 활용하였다. 이러한 이유는 분석의 주된 목적이 국가특성효과와 시간특성효과 추정에 있기 때문에 나머지 사회여건을 반영하는 변수들을 기술적으로 처리한 것이다. 따라서 이들 4가지 주성분요소들의 계수추정값의 해석에 있어서 다소의 어려움이 있을 수 있음을 밝혀둔다.

## 라. 자원배분 분석의 시사점\*

자원배분 분석 결과를 통해 얻을 수 있는 정책적 시사점은 아래와 같다.

첫째, 분류체계의 정립이다. 현행 재정경제부의 통합재정기준 자원배분체계와 기획예산처의 예산안 및 국가재정운용계획기준 자원배분체계가 상이함으로써 실증분석 등에 적지 않은 어려움이 상존하는 바, 재정통계의 일관성 확보를 위한 조정이 필요하다. 재정경제부기준은 IMF의 정부재정통계 매뉴얼 즉 국제

---

이남수([Ins03@nabo.go.kr](mailto:Ins03@nabo.go.kr), 2070-3101)

기준과 일치하기 때문에 예산안도 거기에 맞추는 것이 바람직하다. ‘지역개발’을 예로 들면 통합재정에서는 ‘주택건설 및 지역사회개발’로서 경제사업(Economic Affairs)과 분리·집계되지만 예산안 및 국가재정운용계획에서는 그 내용으로 보아 사회분야 또는 경제 분야 양쪽으로의 분류가 가능하다.

둘째, 재원배분의 효율성 제고이다. 총액배분자율편성(Top Down) 예산제도에서는 재정운용의 총량 결정이 원칙적으로 재원배분에 앞서 이루어진다. 현재 우리나라의 경우 총지출을 ‘이자지출을 포함한’ 의무지출과 재량지출의 성격으로 구분하지 않고 있으며 또한 5개 재원배분 분야별 의무지출비중이 상이한 상황에서, 재원배분에 대한 방향과 배분비중의 적정성에 대해 명확히 평가하는 데는 한계가 있다.<sup>106)</sup> 특히 주어진 총수입 여건에서 총지출 증가가 재정건전성을 고려하여 일정 수준 이하로 제약되어있는 상황에서는 대체로 특정 분야의 증가가 여타 분야의 감소로 나타나기 때문이다.

국회예산정책처가 한국을 포함하여 자료 확보가 가능한 OECD 23개국을 대상으로 사회경제적 여건을 고려하여 패널데이터분석(1990~2004년)을 한 결과, ‘사회보장 및 복지’ 분야의 총지출 대비 비중은 OECD 평균이 점차 증가하는 추세 속에 우리나라의 경우 OECD 평균의 절반 정도, 경제 분야 지출 비중은 OECD 평균이 점차 감소하는 추세 속에 OECD 평균의 2.5배 정도, 교육 분야는 OECD 평균의 1.3~1.5배, 국방은 OECD 평균의 1.1~1.6배 정도로 각각 나타났다.<sup>107)</sup>

이 같은 논리적 배경과 국제비교(추세 파악)를 참고로 하여 우리나라의 재원배분 방향 설정에 대한 논의를 구체화하면 아래와 같다.

사회분야는 외환위기 이후 기간(1998~2010년)을 통해 경제 분야와 그 지출 비중 간 -0.789의 상관계수를 나타냄으로써 확연한 음(-)의 상관관계<sup>108)</sup>를 보이

106) 이는 특히 재원배분체계가 명확하지 않고 일관성이 없는 경우 더욱 그러하다.

107) 재원배분에 대한 국내 연구 결과들도 대체로 경제 분야 지출비중의 감소, 복지지출의 점진적 확대, 기본적 공공서비스의 확충으로 방향을 제시하고 있다.

108) 1980년 이후 1997년까지는 상관계수가 0.035로서 음(-) 또는 양(+의 상관관계가 거의 나타나지 않는다.

고 있다. 이는 총지출규모의 일정한 증가와 함께 사회분야의 지출비중 증가는 경제 분야의 지출비중 감소와 연관되어 있음을 의미한다. 사회분야의 경우 2007년도 예산안 기준으로 보건복지부 소관 보건복지재정의 88.5%가 법적 근거를 둔 의무지출로 구성되는 등 다른 분야에 비해 예산편성의 경직성이 높게 나타나고 있다.<sup>109)</sup> 향후 우리 사회는 국제적 추세(trend)와 국내여건을 감안할 때 사회양극화의 해소 등 사회안전망 구축과 저출산·고령화 대책 그리고 건강보험 지원 등으로 인해 의무지출성격의 지출이 증가할 가능성<sup>110)</sup>이 높다. 이는, 총지출이 사회분야 지출 증가<sup>111)</sup>에 상응하여 확대되지 않을 경우, 사회분야에 대한 지출 통제(억제)의 여지가 감소함을 시사하고, 그 결과 경제 분야 등 여타 분야 지출비중의 정체 또는 감소를 의미한다.

그럼에도 불구하고 사회복지지출 중 가장 큰 비중(33.7%)을 차지하는 공적연금 중 2008년 이후 본격적으로 급여가 지출되는 국민연금 부분이 이미 공적연금 지출계획에 포함되어 있고 또한 보건복지부 외의 다른 부처들에서 다소의 지출통제 여지가 남아있는 점을 감안하면, 외국의 경우와 비교하여 사회분야의 배분비중을 빠르게 증가시키는 것은 재정건전성 확보 차원에서 바람직하지 않다.

경제 분야는 금융시장의 확대·발전으로 인해 저금리 기조가 안착되고 FTA 등 대외개방과 함께 무한경쟁시대를 맞이하는 등 새로운 국면이 전개되고 있다. 따라서 행정부는 과거와 같은 직접적인 산업지원정책 등 불필요한 개입 및 보호를 통해 기업경쟁력을 약화시키는 정책을 배제하고, 새로운 여건에 적용할 수 있도록 분위기를 마련함과 동시에 재정지출을 수반하지 않고 ‘기업하

109) 사회복지분야의 다른 부분인 노동부·여성가족부·보훈처 소관 및 공적연금 등도 보건복지부 소관의 의무지출비중에도 미치지 못하지만 상당한 비중(70% 안팎)을 차지한다.

110) 우리나라의 재정여건을 감안한 복지제도의 지속문제(sustenance)는 별도의 중장기적 과제이다.

111) 사회분야에 속하는 상하수도 수질 보전 등 ‘환경보호’와 문화예술 등 ‘문화관광’도 삶의 질 차원에서 그 중요성을 더해 가고 있다.

기 좋은 여건'을 조성하기 위해 공정거래법 등 경제규범의 철저 준수를 전제로 규제를 대폭 완화하여야 한다.

이 같은 원칙 하에 SOC 부문의 경우 적정수준 이상의 투자가 자본스톡의 한계생산성을 감소시킨다는 점을 감안하여 과잉투자와 과소투자가 발생한 부문을 대상으로 부문 간 또는 부문 내의 투자우선순위를 조정하여 자원배분을 결정한다. 이와 함께 최근 지속적인 증가세를 보이는 민간투자(BTO 및 BTL)도 그 타당성을 검토하여 적정 수준으로 조정하는 것이 바람직하다.

농어업·농어촌 부문은 2004년부터 2013년까지 10년간 총 132조원을 투입하는 대단위 투융자계획인 만큼 지역간 또는 지역 내 중복투자 및 예산낭비 요인을 철저히 검토하는 등 사업성과를 분석하여 지출수준을 조정할 수 있도록 한다. 아울러 경제 분야 내 내부조정을 통해 과학기술에 대한 체계적 지원정책도 필요하다. 결국 재정지출을 통한 행정부개입은 원칙적으로 시장실패가 발생하는 부분에 대해서만 선별적으로 허용하되, 행정부실패가 나타나지 않도록 개입범위를 제약하는 것이 바람직하다.

국방은 1980년 이후 2005년까지 자원배분비중이 하락세를 보였으나 그 이후 점진적으로 미미한 증가추세를 보이고 있다. 『2006년 국가재정운용계획』의 국방부문은 국방개혁계획(2006~2020년)의 일환으로 짜여진 만큼 최근 북한 핵 실험으로 인해 다소의 변화가 예상되지만, 원칙적으로 잠재성장률의 하락 등 경제여건 변동에 맞춰 자원배분을 결정하는 것이 합리적이다. 아울러 총투자규모 및 연도별 투자규모에 대한 산출근거를 밝혀 국방투자계획의 신뢰성을 확보함과 동시에 상황 변동에 따른 국방 분야의 지출 증가가 투자우선순위에 따라 다른 분야 자원배분을 감소시키는 등 영향을 미치지 않도록 효과적인 자원사용 전략이 필요하다.

교육의 경우도 국방처럼 『2006년 국가재정운용계획』에서 자원배분비중이 미미하나마 꾸준히 높아지고 있다. 교육은 특히 지식기반사회 도래에 즈음하여 인적자본(human capital)의 질적 향상을 통해 성장 동력을 확보한다는 차원에서 고등교육분야의 재정지출을 늘린다는 것은 합당하지만, 성과관리를 통한 재정

지출의 효율성 제고가 필요하다.

결국 재원배분은 재정총량을 전제로 분야 간에 동시에 결정되기 때문에 그 배분비중은 기본적으로 상충적이다. 향후 우리나라의 경제사회적 여건 등 변화를 전제로 할 때 재원배분의 방향은 사회분야의 점진적 상향조정, 경제 분야의 점진적 하향 조정, 교육의 계획수준 유지, 국방의 미미한 비중 감소 또는 수준 유지로 하며, 잔여 부분으로 결정되는 ‘일반 행정 등’은 사회분야 및 경제 분야 증감의 상대적 크기에 따라 결정되는 가운데 ‘공공질서 및 안전’ 부분의 강화가 필요하다.

## IV

# 재정운용제도 개혁

1. 국가재정운용계획 연동원칙
2. 예산총액배분 자율편성제도와  
국가재정운용계획과의 관계
3. 성과관리제도의 의미
4. 특별회계기금 정비
5. 재정기본법으로서 국가재정법의  
보편성 추구
6. 민간투자제도를 통한 재정지출의 명시



## IV. 재정운용제도 개혁

한국 재정운용제도의 개혁은 행정부가 국가재정운용계획을 수립하고 공식적으로 발표한 2004년부터 본격적으로 진행되고 있다. 국가재정운용계획 공개와 더불어 예산총액배분 자율편성제도 도입, 성과관리제도 도입 등을 동시에 실시하여 재정운용제도의 틀을 바꾸어가고 있다. 이와 같은 재정운용제도 개혁은 2006년 9월 8일에 제정한 「국가재정법」으로 뒷받침하고 있다. 국가재정운용계획 수립과 운용, 예산총액배분 자율편성제도 운용, 성과관리제도 운용은 유기적으로 연계된 새로운 재정운용제도의 핵심적인 사항이다.

재정운용제도 개혁의 기본 목표는 자율성과 책임성을 강화하고 재정운영을 투명하게 밝혀 재정운용의 효율성을 높이고 궁극적으로 재정건전성을 강화하기 위한 것이다. 재정운용제도 개혁은 한번에 모든 제도를 바꾸고 완성하는 것이 아니고 제도 개혁의 명확한 목표 하에 지속적으로 재정제도를 분석하고 효과를 평가하여 제도를 정비하고 보완해가는 과정이다.

재정운용제도 개혁을 수행한지 단지 3년이 지난 이 시점에서 재정운용제도 개혁의 효과를 전반적으로 평가하는 것은 아직 이르다고 할 수 있다. 그러므로 이 보고서는 재정운용제도 개혁의 효과를 평가하기보다는 재정운용제도를 개혁하는 과정에서 주요 제도의 중심 요소들에 대해 분석하고 제도운용의 기본 원칙에 대하여 논의하는 것에 중점을 둔다.

재정운용제도 개혁에서 가장 중요한 점은 각 제도를 완벽하게 구현하거나 계획을 경직적으로 실행하는 것이 아니고 제도가 지니는 한계를 분명하게 인식하면서 재정제도를 점검하며 제도의 원칙과 목표를 명확하게 설명하는 책임성(accountability)을 갖고 제도운용을 투명하게 하여 이해당사자들이 대화할 수 있는 수단을 제공하는 것이다.<sup>112)</sup> 이와 같은 점을 염두에 두고 재정운용제도 개

112) 유럽국가들은 초기에는 재정제도의 구속력을 강화하는 방향으로 재정개혁을 진행하였으나 시간이 흐름에 따라 재정제도의 투명성을 높이고 제도운용부처의 설명책임(accountability)을 강조하는 방향으로 재정개혁을 수행하고 있다. 이는 본격적인 재정



력을 재정건전성 강화와 재정운용 효율성 제고 측면에서 논의한다. 이를 위해 국가재정운용계획의 연동원칙, 예산총액배분 자율편성제도와 국가재정운용계획과의 관계, 성과관리제도의 의미, 특별회계기금 정비, 재정기본법으로서 「국가재정법」의 보편성 추구, 민간투자제도를 통한 재정지출의 명시를 논의한다.

## 1. 국가재정운용계획 연동원칙

2004년에 시작하여 올해로 세 번째인 국가재정운용계획을 비교해보면 행정부가 제시한 주요 재정총량지표인 경제성장률, 총수입, 총지출, 통합재정수지, 국가채무에 대한 전망은 매년 계획마다 크게 달라져왔다는 점을 확인할 수 있다. 대체로, 경제성장률은 낮아지고 이에 따라 총수입은 작아지는 모습으로 국가재정운용계획을 수정해왔다. 반면에 총지출은 커지고 통합재정수지 규모가 줄어들고 국가채무 비율이 높아지는 양상이다. 이처럼 주요 재정총량지표의 모습은 재정건전성에 부정적인 영향을 미치는 방향으로 수정되어 왔다. 추세적으로 경제성장률이 낮아지고 총지출 규모가 커지는 두 가지 점이 재정건전성을 악화시키는 방향으로 작용하는 가장 중요한 요인으로 볼 수 있다.

행정부는 주요 재정총량지표를 왜 수정하였고, 전망을 어떻게 바꾸었는지 설명할 의무가 있다. 주요 재정총량지표의 수정 배경에 대한 아무런 설명이 없이 매년 바꾸는 것은 국가재정운용계획이 중장기 재정계획으로서의 의미와 유용성을 제공하는지 의문을 제기하게 한다. 이런 측면에서 어떤 의미와 어떤 기준으로 연동계획을 적용하여 국가재정운용계획을 수립해야 하는지를 논의할 필요가 있다.

무엇보다도 국가재정운용계획 수립과 관련하여 행정부는 연동의 의미와 기준을 명확히 제시해야 한다. 행정부는 재정건전성보다는 재정운용의 효율성 측면에서 국가재정운용계획을 수립하고 있다.<sup>113)</sup> 먼저 행정부가 생각하는 재정운

---

운용제도 개혁을 시작한 한국에게 재정운용제도 개혁과 관련하여 중요한 시사점을 제공한다.

용의 효율성을 명확하게 표명할 필요가 있다. 재정운용의 효율성은 재원배분의 효율성인가, 재정운용의 유연성 확대인가, 이 두 측면 모두 포함하는 것인가, 또는 그 밖의 다른 것인가에 대하여 명확하게 설명할 필요가 있다. 재원배분의 효율성과 재정운용의 유연성 확대를 재정운용의 효율성 개념에 포함한다면 이 두 요인의 우선순위를 표명할 필요가 있다. 국가재정운용계획의 목적이 재정운용의 효율성을 높이고 재정건전성을 강화할 수 있도록 재정정책의 예측가능성을 제공하기 위한 것이라는 점에서 행정부는 한 해에 작성한 국가재정운용계획을 전년도에 작성한 계획에서 수정하게 된 배경에 대하여 충분히 설명해야 한다. 당연히 계획 수정 배경은 행정부가 표명한 효율성의 개념에 부합해야 한다. 행정부는 단편적으로 계획을 수정하게 작용한 요인들로서 경제성장률 하락과 이에 따른 총수입 감소에 대하여 국가재정운용계획에서 설명을 시도했다는 점을 긍정적으로 평가할 수 있으나 행정부의 설명은 재정운용의 효율성이라는 측면에서 명확하고 충분한 설명이라고 보기 어렵다.

행정부는 연동계획을 통해 매년 국가재정운용계획을 수정·보완하면서 운영한다고 하지만 연동계획을 밝히지 않고 있다. 이는 행정부가 연동계획 자체를 갖추고 있지 않기 때문이라고 추측하게 한다. 연동계획을 갖추고 있다 하더라도 연동원칙이 없는 연동계획은 단지 국가재정운용계획을 수정하기 위한 임시변통 수단이라고 볼 수 있다. 연동원칙을 갖추지 않고 계획수정에 대한 충분한 설명 없이 매년 변경하는 국가재정운용계획은 근본적으로 기존의 단년도 재정운용계획과 별다른 차이점을 갖지 않는다. 현재의 국가재정운용계획은 매년 5년간 재정정책을 가늠해보고 미래 재정운용을 논의한 결과일 뿐 재정운용에 대한 계획으로 작용하기 어렵다.

행정부는 각 상황별로 계획기간 전반에 걸친 동태적 장기대응방안으로서 대응계획(contingency plan) 개념을 상정하고 이를 국가재정운용계획에 명확히 표명할 필요가 있다. 이와 같은 대응계획을 연동원칙으로 삼아 국가재정운용계

113) 유럽국가에서는 국가재정운용계획을 재정건전성을 확보하는 수단으로 인식하고 재정건전성 차원에서 국가재정운용계획을 수립하고 있다.

획을 수립하고 운용해야 한다. 대응계획은 기본계획안대로 계획을 달성할 수 없을 때 이에 영향을 주는 요인에 대한 분석에 바탕을 두고 변화 요인과 상황에 어떻게 대응할 것인가, 보다 구체적이고 중요한 사항으로 재정수지 규모가 계획보다 크게 줄어드는 경우 이를 어떻게 보전할 것인가에 대한 장기적이고 동태적인 대응 방안을 담아야 한다.

대응계획에는 가능한 한 다양한 시나리오를 상정하고 각각의 변화 요인과 상황에 대응하는 선정 가능한 정책수단을 식별하고 각각의 정책수단을 분석하여 시나리오별로 선정한 최선의 정책을 담아야 한다. 기본계획안과 다른 상황이 전개될 경우 어떤 시나리오에 따라 재정을 운용할 것인가를 국가재정운용계획에 명시적으로 밝혀야 한다. 막대한 재원이 소요되는 예정사업 중 올해의 국가재정운용계획에 반영되지 않은 사업에 대하여 대응계획의 개념 속에서 대체적인 재정소요와 재원조달 방안을 잠정적으로 국가재정운용계획에 제시할 필요가 있다. 이러한 사항은 매년 계획에 대하여 적용할 사항이다.

국가재정운용계획 연동과 관련한 또 다른 중요한 요소는 재정총량지표를 결정하는 방식이다. 현재 행정부는 재정총량지표를 어떻게 결정하는가에 대하여 명확하게 설명하고 있지 않다. 국가재정운용계획에서 행정부가 설명한 내용을 바탕으로 추론하면, 행정부는 경제성장률을 전망하고 이에 따라 총수입을 전망한다. 명확한 것은 이 점 뿐이다. 이 추론은 결국 충실한 국가재정운용계획의 바탕은 적합한 경제성장 전망에 달려 있다는 점을 시사한다. 2004년에 편성한 2005년 예산안 심의 과정에서 예산편성의 전제로 행정부가 전망한 경제성장률은 전망이 아니라 행정부가 달성하고자 하는 목표라고 많은 재정전문가들이 문제를 제기한 것을 돌이켜 볼 수 있다. 이처럼 적절한 수준보다 높은 경제성장률 전망은 총수입을 과다 추정하게 하여 결과적으로 통합재정수지 규모를 작게 하고 국가채무 수준을 높이는 요인으로 작용할 수 있다. 행정부는 국가재정운용계획을 작성할 때 경제성장 전망을 적절하게 하는 것이 재정건전성 측면에서 중요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 국가재정운용계획을 위한 경제전망과 관련하여 캐나다 등 다른 국가의 경험과 제도운용을 감안할 필요가 있다.<sup>114)</sup>

적절한 경제성장률 전망과 함께 총수입 전망 또한 적절하고 투명해야 한다. 행정부는 국가재정운용계획에 발표하는 총수입 전망의 근거를 밝혀 국회예산정책처가 사용하는 총수입 전망모형과 비교하고 개선해가는 적극적인 노력이 필요하다. 이는 국가재정운용계획의 투명성을 확보하는 계기로 작용할 수 있다.

국가재정운용계획에서 행정부가 통제대상으로 삼는 주요 변수가 무엇인가에 대한 설명이 없다. 보다 구체적으로 전망한 총수입을 바탕으로 총지출 규모를 설정하고 이에 따라 통합재정수지 규모를 결정하고 잔여분으로 국가채무 수준을 결정하는지, 전망한 총수입을 바탕으로 목표 국가채무 수준을 결정하고 이에 따라 총지출 규모를 설정하고 결과적으로 잔여분으로서 통합재정수지를 결정하는지에 대하여 행정부는 명확하게 설명을 하지 않고 있다. 국무위원 재원배분회의를 통해 분야별 지출 규모를 결정한다는 행정부의 설명과 아직 공식적인 국가채무관리계획을 마련하지 않은 점에 비추어 보면 행정부가 통제하는 주요 변수는 총지출 규모라고 판단할 수 있다. 행정부가 관리하고 통제하는 주요 변수가 총지출 규모인가, 국가채무 수준인가에 따라 국가재정운용계획의 편성 원칙과 운용 방향이 크게 달라질 수 있다. 총지출 규모를 통제한다면 명시적인 지출상한선 제도를 통해 재정규율을 확립할 필요가 있다. 명시적인 지출상한선에 대한 원칙이 없이 그 때 그 때 필요에 따라 지출 규모를 결정한다면 국가재정운용계획의 적극적인 의의를 찾기 어렵다. 국가채무 수준을 통제한다면 국가채무관리계획에 따라 국가재정운용계획을 수립해야 한다. 국가채무관리계획에는 재정 지속가능성의 측면에서 한국이 감당할 수 있는 국가채무 수준을 밝히고 행정부가 관리하고자 하는 국가채무 수준을 명시해야 한다.<sup>115)</sup>

한편, 국가재정운용계획에 최소한의 구속력을 부여한다는 의미에서 단년도 예산편성에 앞서 국가재정운용계획을 사전적으로 미리 수립할 필요가 있다. 행

114) 김 진, “캐나다의 재정건전성 회복 —예산제도의 변화를 중심으로—”, 「재정포럼」, 2004년 11월호(제101호), 한국조세연구원을 참고할 수 있다.

115) 강대창, “한국의 국가채무 분석”, 「예산춘추」, 2006년 가을, 통권 제6호, 국회예산정책처에서 국가재정운용계획과 국가채무관리계획의 관계 정립에 관한 논의를 살펴볼 수 있다.

정부는 현재 다음 연도 예산을 편성하면서 당해연도의 재정운용과 다음 연도의 예산안을 국가재정운용계획에 그대로 옮기고 있다. 그러므로 국가재정운용계획은 실제적으로 3개년 계획으로 볼 수 있다.<sup>116)</sup> 단년도 예산안을 편성하기 전에 주요 재정총량지표를 확정해서 국가재정운용계획을 통해 발표해야 국가재정운용계획과 예산안을 적절하게 연계시킬 수 있고 국가재정운용계획의 의의를 적극적으로 살릴 수 있다. 국가재정운용계획을 수립하는 국가들은 거의 대부분 의원내각제 정부 형태이고 국가재정운용계획 수립에 의회가 적극적으로 참여하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다. 미국의 경우 형식적인 예산 편성권을 의회가 행사하고 의회가 행정부와 긴밀하게 협의하면서 예산편성 과정에서 많은 역할을 담당하고 있다는 것을 주목할 필요가 있다. 「국가재정법」은 국가재정운용계획의 국회 제출만을 의무화하고 있다. 최소한의 구속력을 확보하기 위해서 단년도 예산편성 전에 국가재정운용계획을 확정하여 국회에 보고하고 국회의 심의를 받아야 하는 계획으로 발전시킬 필요가 있다. 재정건전성을 강화하고 재정운용의 효율성을 높이기 위한 수단으로 마련한 국가재정운용계획을 발전시키기 위해서는 당해 연도 단년도 예산안을 편성하기 전에 국가재정운용계획을 수립하고 이 과정에서 국회와 행정부가 긴밀하게 협의할 필요가 있다.

## 2. 예산총액배분 자율편성제도와 국가재정운용계획과의 관계

예산총액배분 자율편성제도를 2003년도에 4개 기관의 예산편성 과정에 시범적으로 실시한 후 2004년도부터 독립기관을 제외한 48개 부처의 예산편성 과정에 이 제도를 전면적으로 적용하고 있다. 행정부는 예산총액배분 자율편성제도 운용을 통해 정책우선순위에 따라 재원을 효율적으로 배분하고 주요 재정사

116) 행정부는 2005년도부터 국가재정운용계획 시안을 단년도 예산안의 지출한도로 활용하여 예산총액배분 자율편성제도를 국가재정운용계획과 전면적으로 연계하여 실시하고 있다고 주장하고 있다. 대한민국정부, 「2005~2009년 국가재정운용계획」, 2005. 10.

업을 안정적으로 추진할 수 있으며, 재정정책의 투명성과 예측가능성을 높일 수 있는 계기를 마련했다고 평가하고 있다. 또한 예산총액배분 자율편성제도 운용에 따라 총액배분은 기획예산처가 담당하고 예산편성은 개별사업 내용을 잘 아는 소관부처가 담당함으로써 예산편성 과정의 효율성도 높이는 것으로 판단하고 있다. 예산총액배분 자율편성제도는 대체로 행정부가 기대하는 효과를 발휘할 수 있다고 볼 수 있다. 하지만 행정부가 기대하는 예산총액배분 자율편성제도의 효과는 제한적일 수 있다는 한계를 인식하는 것이 중요하다.

우선 예산총액배분 자율편성제도를 통해 정책우선순위에 따라 재원을 효율적으로 배분한다는 것은 행정부의 지나친 해석일 수 있다. 예산총액배분 자율편성제도는 행정부가 판단하는 정책우선순위에 따라 재원을 배분하는 기능을 발휘한다고 볼 수 있다. 그러나 행정부가 판단하는 정책우선순위가 반드시 효율적인 재원배분의 원칙이라고 동의하지 않을 수 있다. 앞에서 논의했듯이 행정부가 생각하는 재원배분의 효율성을 명시적으로 밝혀야 예산총액배분 자율편성제도를 통해 달성하고자 하는 재원배분 효율성을 이해할 수 있다. 이를 국가재정운용계획에서 명확하게 설명하면 국가재정운용계획은 재원배분 효율성 논의의 출발점으로 작용할 수 있다. 물론 재원배분의 효율성을 명시적으로 표명하는 것은 어려운 일이라는 점을 이해할 수 있다. 행정부는 재원배분 효율성을 달성하기 위한 지침으로서 재원배분 12대 원칙을 밝히고 있다. 이 원칙들을 더욱 명확히 하고 원칙들의 중요성을 고려하여 재구성할 필요가 있다. 또한 예산총액배분 자율편성제도를 통한 예산편성 과정에서 이 원칙들을 적합하게 적용하여 예산을 편성하는지 항상 점검해야 한다.

예산총액배분 자율편성제도를 통해 재정정책의 예측가능성을 높였다는 행정부의 주장은 연동원칙인 대응계획을 담은 국가재정운용계획에 비추어 평가할 수 있는 사항이다. 행정부가 3년 동안 매년 연동원칙 없이 국가재정운용계획을 수정해온 점을 고려하면 예산총액배분 자율편성제도를 통해 재정정책의 예측가능성을 높였다는 평가는 아직 유보해야 한다. 대응계획을 담은 국가재정운용계획을 갖추고 일정한 구속력을 갖는 지출상한선 제도를 구비하여 예산총액배분

자율편성제도를 운영할 때 재정정책의 예측가능성이 높아질 것이다.

예산총액배분 자율편성제도에서 가장 중요한 것은 국가재정운용계획에 연계하여 예산총액을 결정하는 것이다. 앞에서 논의한 바와 같이 현재의 예산총액배분 자율편성제도는 국가재정운용계획과 연계하여 예산총액을 결정하는 방식으로 운용하고 있다고 보기 어렵다. 기획예산처는 각 부처에 예산요구지침을 통보하고 각 부처는 예산요구지침에 따라 예산을 요구하고 기획예산처는 각 부처의 예산요구에 바탕을 두고 각 부처의 예산요구를 조정하여 예산을 편성하고 있다. 현재 행정부는 국가재정운용계획과 연계 없이 단년도 예산을 예산총액배분 자율편성제도(Top-Down)와 사업비 합산 상향식 예산편성제도(Bottom-Up)를 혼용한 방식으로 예산편성 제도를 운영하고 있다. 그러므로 행정부는 예산총액배분 자율편성제도를 운영하면서 예산총액배분 자율편성제도의 취지에 적합하게 다년도 계획 하에 단년도 예산총액을 배분한다고 볼 수 없다.

예산총액배분 자율편성제도를 실시한 후 나타난 뚜렷한 변화는 예산편성 과정에서 이루어지는 기획예산처와 각 부처의 의사소통방식을 바꾸어 행정력 낭비를 크게 줄였다는 점이다. 이에 따라 각 부처의 과다 예산요구와 기획예산처의 대폭 삭감의 불합리한 예산결정 과정을 크게 바꾸었다고 평가할 수 있다. 이와 같은 예산편성 과정 변화는 기획예산처와 각 사업부처 사이에 재정사업에 대한 정보의 비대칭성을 인식하고 처리하는 방식의 변화에서 근본적인 원인을 찾을 수 있다. 사업비 합산 상향식 예산편성제도 하에서는 기획예산처가 각 사업부처의 재정사업에 대한 제약된 정보에도 불구하고 재정사업의 예산규모를 결정하는 데에 주도적인 역할을 담당하였다. 예산총액배분 자율편성제도 하에서는 기획예산처가 직면하는 재정사업에 대한 제약된 정보를 인식하고 기획예산처는 예산총액 결정과 분야별 배분에 집중하고 구체적인 재정사업의 예산규모 결정은 각 사업부처가 주도하는 방식으로 역할을 조정하였다. 정보의 비대칭성 인식에 따른 기획예산처와 각 사업부처의 역할 조정은 기획예산처와 각 부처가 예산편성을 위해 진행하는 의사소통을 한번의 과정이 아니라 끊임없이 지속하는 양방향의 대화와 협의의 과정으로 바꾸는 결정적인 요인이라고 볼 수

있다. 이처럼 정보비대칭성을 적절하게 처리하기 위한 역할 분담과 의사소통방식 변화에 따라 예산총액배분 자율편성제도는 예산결정 과정에서의 행정력 낭비를 크게 줄여 자원배분의 효율성을 높이는 방향으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.<sup>117)</sup> 예산총액배분 자율편성제도를 실시함에 따라 활발해진 의사소통은 행정부 부처 간의 의사소통뿐만 아니라 국회와 행정부 사이의 예산결정과정에도 적용하여 대화의 폭을 넓히고 깊이를 깊게 할 필요가 있다.

### 3. 성과관리제도의 의미

행정부는 예산총액배분 자율편성제도 운영에 따른 각 부처의 예산편성 자율성에 상응하는 책임성을 확보하기 위해 성과관리제도를 운영하고 있다. 성과관리제도는 각 부처가 수행하는 재정사업에 대한 자율평가를 바탕으로 한 성과평가 결과를 다음 연도의 예산편성과 재정운용에 반영하는 방식으로 재정운용 환류(feedback)가 가능하게 하여 재정운용의 효율성을 향상시키는 것을 제도의 목표로 삼고 있다. 2003년에 처음으로 재정사업 성과관리의 기본 골격을 갖추고 주요 재정사업이 많은 22개 부처를 대상기관으로 선정하고 2004년에는 4개 기관을 추가로 대상기관으로 선정하였다. 2005년에는 재정사업 자율 평가 제도를 처음으로 도입하였다. 2006년에 이르러 재정 성과관리 대상 부처를 모든 행정기관으로 전면 확대하여 실시하고 있고 주요 재정사업 심층 성과평가 제도를 추가로 시행하기 시작했다.

국가재정운용계획은 재정정책의 목표를 명확하게 표명하고 설명하는 도구

---

117) 이강호, 「예산총액배분자율편성제도(Top-down)의 도입효과 분석」, 2006. 9. 29, 2006년 한국정책학회 추계학술대회 발표논문에서는 예산총액배분 자율편성제도 도입에 따라 기획예산정책처가 예산심사자로서 역할을 담당하고 각 사업부처는 예산요구자로서 역할을 담당함에 따라 과거의 사업비 합산 상향식 예산편성제도 하에서 예산총액배분 자율편성제도로의 제도 변화에 따른 기획예산처와 각 사업부처의 행동 양상의 변화를 분석하고 예산총액배분 자율편성제도를 통한 자원배분 효율성 제고 효과를 분석하고 있다.



이다. 이에 따라 행정부는 각 분야의 재정사업에 대한 성과지표를 제시하고 이에 대한 성과평가를 설명하는 방식으로 국가재정운용계획을 수립하고 있다. 이는 국가재정운용계획 자체를 성과관리제도 보고서의 일부라고 볼 수 있게 한다. 이 점은 성과평가 결과가 국가재정운용계획 연동과 관련된 중요한 요소라는 점을 시사한다. 그러므로 성과관리제도는 그 자체뿐만 아니라 국가재정운용계획을 적합하게 실행하는 데에 큰 영향을 준다.

재정정책의 근본적인 성격 때문에 성과관리제도 수행은 매우 어려운 작업이라는 점을 인식할 필요가 있다. 재정정책의 궁극적인 목표는 제한된 재정자원으로 상충하는 국민들의 만족도를 최대로 하는 것이다. 재정정책의 궁극적인 목표를 달성하기 위해 일반적으로 재정건전성 강화와 재정운용의 효율성 향상을 재정운용의 성과목표로 삼는다. 국가의 재정자원제약은 개인의 자원제약과는 달리 행정부의 정책과 목표에 따라 일정 부분 조정할 수 있다는 점에서 재정정책의 특징을 찾을 수 있다. 또한 재정정책을 통한 재정자원제약의 변화는 국민들의 만족 체계를 변화시킬 수 있다. 이와 함께 재정자원제약이 달라짐에 따라 동일한 재정총량 하에서도 재정정책의 성과가 다르게 나타날 수 있다. 재정정책의 근본적인 어려움은 재정정책을 통해 향상시키고자 하는 국민의 만족도를 명확하게 표현하기 어렵다는 점에서 발생한다. 재정운용 과정은 기본적으로 재정정책에 대한 집단적인 의사 표현을 통해 국민의 만족도를 표현하는 경제적 과정임과 동시에 정치적 과정이다. 집단적인 의사 표현을 반영하여 국민의 만족도를 최대화하기 위한 재정정책의 방향과 내용은 예산편성과 심의라는 정치 과정을 통해 구체적으로 형성된다. 이 점은 재정정책의 수행에 따라 나타난 성과를 직접 재정운용과 연계시키기 어렵게 하고 성과관리제도의 효과성을 크게 제한하는 사항이다.

먼저 정부가 시행하는 성과관리제도 체계를 살펴보자. 2006년에 제정한 「정부업무평가 기본법」은 성과관리의 기본원칙을 규정하고 있다. 기획예산처는 「2006년도 성과목표관리제도 시행지침」을 통해 재정사업 성과관리제도의 기본구조를 더욱 구체적으로 설정하고 있다. 행정부는 각 사업부처의 사업목표를

명확하게 설정하고 이를 명시적으로 표현하여 성과관리제도의 바탕으로 삼는 것이 성과관리제도에서 가장 중요한 요소라는 점을 인식하고 있다. 성과관리제도는 각 부처가 기관의 임무를 토대로 이를 달성하기 위한 중장기적인 중점 정책방향인 전략목표를 기술하고 전략목표를 달성하기 위한 구체적인 세부목표인 성과목표를 제시하도록 하고 있다. 전략목표와 성과목표 하에서 재정사업 성과평가의 기본 대상단위는 프로그램이다. 하나의 프로그램을 통해 다수의 성과목표를 추구하는 경우에는 그 프로그램이 달성하고자 하는 대표적인 하나의 성과목표를 단일하게 제시하도록 하고 있다.

성과관리제도에서 가장 중요하고 어려운 점은 적절한 성과지표를 설정하는 것이다. 적절한 성과지표는 성과를 측정하는 기준으로 작용하므로 적절한 성과지표를 설정하는 것이 성과관리의 핵심이다. 성과지표는 성과목표 달성을 판단할 수 있는 구체적인 측정지표들로 가급적 계량적으로 측정 가능한 지표로서 궁극적인 사업효과를 보여주는 결과지표를 사용하도록 하고 있다. 계량적으로 측정 가능한 지표를 사용하는 것은 재정사업의 성과를 객관적으로 검증할 수 있도록 하기 위한 것이다. 결과지표를 사용하는 것은 지표 설정을 잘못할 경우 지표에 의해 사업목표와 사업추진 방향이 왜곡될 가능성을 줄이기 위한 것이다. 행정부는 성과지표가 지녀야 할 주요 특성으로 인과관계의 파악 가능성, 시의성, 비교가능성, 단순성, 포괄성을 꼽고 있다.

다음으로 재정사업에 대해 시행하고 있는 성과 관리 제도를 구체적으로 살펴본다. 성과관리제도의 기본적인 방식인 재정사업 자율평가제도는 각 부처가 3년 주기로 매년 부처 소관 재정사업의 1/3을 스스로 평가하는 제도이다. 기획예산처는 사업별 평가항목과 평가기준 등에 관한 지침을 사전에 각 부처에 제시하고 각 부처는 이 지침에 따라 재정사업을 자율적으로 평가한다. 기획예산처는 각 부처의 평가결과를 점검하고 평가결과를 등급에 따라 구분하여 다음 연도 예산편성과 제도 개선 등의 기초 자료로 활용한다. 「2006년도 성과목표관리제도 시행지침」에는 성과관리의 기본단위는 프로그램을 원칙으로 하고 프로그램 이외의 단위로 변경해야 할 경우에는 기획예산처와 협의하도록 하고 있다.<sup>118)</sup>

재정사업 자율평가제도 운영에서 각 부처가 평가하는 재정사업의 1/3을 선정하는 주체가 누구인가, 방식이 무엇인가는 성과관리제도 운용에서 중요한 사항이다. 「정부업무평가 기본법」은 자율성을 성과관리의 원칙으로 삼고 있고 자체평가와 자체평가에 대한 재평가를 규정하고 있으므로 각 부처 스스로 평가대상 재정사업의 범위를 결정한다고 해석할 수 있다. 그렇다면 사업부처들은 어떤 원칙과 기준으로 자체평가 대상을 선정하는가? 그 해에 정책우선순위가 높은 프로그램별로 재정사업의 1/3을 선정하는가, 아니면 사업성도가 낮은 프로그램별로 재정사업의 1/3을 선정하는가, 아니면 무작위로 선정하는가? 각 부처는 정책우선순위가 높은 사업이나 사업성도가 낮은 사업보다는 단지 사업 성도가 높게 나타나기 쉬운 사업들을 자율평가대상으로 선정할 유인이 크다. 이와 같은 자율평가는 사업 성과만을 높게 나타나게 할 뿐이지 정책적 중요성을 고려한 사업의 성과를 보여주는 것이 아닐 가능성이 크다. 이와 같은 유인 불일치에 따른 문제를 방지하기 위해 기획예산처는 「2006년도 재정사업 자율평가 지침」에 따라 각 부처가 선정한 성과평가 대상사업을 재검토하고 사업부처와 협의하여 성과평가 대상사업을 재선정하여 사업부처의 자율평가를 보완하고 있다. 이처럼 성과평가와 관련한 유인 불일치를 방지하는 노력은 성과평가제도의 실효성을 높이기 위해 중요한 요소이다.

재정사업 자율평가제도 운용에서 고려해야 할 또 다른 사항은 사업부처가 새로운 사업을 수행한다면 이를 어떻게 처리할 것인가 하는 점이다. 사업 수행기간이 얼마 되지 않은 사업에 대해서는 성과평가를 유예할 것인가? 유예한다면 어느 정도 기간 동안 유예할 것인가? 유예하지 않고 이들 사업에 대해서도 성과평가를 적용한다면 3년 주기 성과평가에서 언제, 어떻게 성과평가를 할 것인가? 행정부는 이런 사항에 대해서도 구체적인 기준을 마련할 필요가 있다.

행정부는 2006년에 이르러 재정사업 자율평가제도와 더불어 주요 재정사업 심층 성과 평가 제도를 운영하고 있다. 이는 자율평가에 따른 성과평가 결과를

---

118) 재정사업은 프로그램과 프로그램에 속하는 단위사업이라는 것을 고려하면 프로그램 이외의 단위는 단위사업이라고 볼 수 있지만 다른 단위의 대상이 무엇인가는 명확하지 않다.

바탕으로 더욱 자세히 분석·평가할 필요가 있는 사업들과 예산낭비신고센터를 통해 반복적으로 문제가 제기된 사업들을 「재정사업 평가 자문회의」를 통해 기획예산처가 선정하고 이를 한국개발원에 의뢰하여 분석·평가를 수행하는 방식으로 운영한다. 앞에서 논의했듯이 성과 관리 제도를 통해 궁극적으로 평가하고자 하는 사업과 각 사업부처가 평가받고 싶은 사업이 다르기 때문에 성과관리 제도의 효과성이 제한될 수 있다. 심층평가제도는 이러한 가능성을 크게 줄일 수 있고 성과관리제도의 효과를 높일 수 있다. 심층평가제도 도입에 의해 성과관리 제도를 체계적으로 다양하게 구비하고 성과평가를 재정운용에 환류할 수 있는 구조를 강화하였으므로 성과관리제도 자체의 효과성을 더욱 높일 수 있고 이를 통해 재원배분의 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

성과목표가 무엇인가를 명확하게 인식하는 것이 적절한 성과지표 설정의 바탕이 된다. 재정운용의 성과목표를 명확하게 설정한다는 것은 매우 어려운 일이다. 재정운용의 성과목표 하에서 다양한 각 분야별, 부문별, 사업별로 성과목표를 설정하는 것은 또 다른 어려운 일이다. 이는 근본적으로 재정정책을 통해 달성하고자 하는 성과목표는 다양하고 서로 상충하지만 성과목표에 대응하는 재정정책 수단은 제한되어 있기 때문이다. 예를 들어 새만금 사업은 간척을 통한 농경지와 산업용지 확보라는 목표를 충족시키지만 동시에 조류의 흐름을 차단하고 갯벌을 없애 생태계를 교란하고 어민들의 삶의 터전을 약화시킬 가능성이 있다. 이와 같이 상충하는 새만금 사업의 잠재적인 성과를 어떻게 평가할 것인가? 이처럼 재정정책을 통해 상충하는 모든 성과목표를 효과적으로 달성하기 어렵다. 프로그램은 개별 단위사업의 묶음이고 성과평가의 기본단위이므로 성과목표의 상충은 성과관리제도 하에서 프로그램 예산제도를 실시할 때 더욱 극명하게 나타나는 문제이다. 그러므로 재정정책을 통해 나타나는 상충하는 성과목표를 조정하는 원칙이 필요하다. 행정부는 성과관리제도 하에서 재정정책의 성과목표 간의 상충을 조정하는 원칙과 과정을 설명하고 있지 않다. 관련 이해당사자 부처들 사이의 협의를 통해서 조정하든, 기획예산처의 지침을 통해서 조정하든, 재원배분 국무회의를 통해서 조정하든, 아니면 경제정책조정회의

를 통해서 조정하든 성과목표의 상충을 조정하는 원칙을 마련할 필요가 있다.

무엇보다도 성과지표는 성과목표를 명확히 반영해야 한다. 이 점은 재정운용과 성과를 연결하는 적절한 성과지표 개발의 바탕이 된다. 재정투입량과 결과 간의 연관관계를 적절하게 반영한다 하더라도 성과관리의 궁극적인 대상인 결과가 성과목표를 명확하게 반영하지 않는다면, 이러한 성과지표를 사용하여 평가한 성과는 성과목표를 달성하는데 도움이 되지 않을 수 있다. 행정부는 성과지표가 재정사업의 성과목표를 반영할 수 있도록 항상 점검해야 한다.

명확한 성과목표 설정과 함께 재정투입량과 성과 사이의 연관관계를 명확하게 표현하는 적절한 성과지표를 개발하기 위한 지속적인 노력이 성과관리제도의 발전을 위해서 매우 중요한 사항이다. 특정한 재정사업이 상충을 일으키는 다양한 성과목표가 아닌 단일한 성과목표를 제시하고 그 재정사업의 성과목표가 명확하고 분명하다고 할지라도, 그 재정사업의 투입량과 재정사업의 결과 또는 성과 사이의 연관관계를 명확하게 인식하기 어렵다. 이 점 또한 성과평가를 수행하기 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 예를 들어 연구개발투자 분야의 성과가 재정정책에 의한 성과인지, 민간부문의 노력에 의한 것인지, 외부 환경이 유리하게 작용한 것인지, 아니면 운이 작용한 것인지 연관관계를 확정하기 쉽지 않다. 한편, 성과가 좋지 않은 분야의 성과가 그 분야에 배분한 재원이 적정 수준 이하로 투입되어 나타난 결과인지, 충분한 재원을 투입했음에도 불구하고 재정정책을 적절하게 운용하지 못해서 나타난 결과인지 알기 어렵다. 또한 사업이나 분야의 구조적 특성상 재원을 많이 투입해도 목표로 설정한 성과가 나타나지 않을 가능성이 있고 성과 자체를 측정할 수 없는 사업이나 재정분야가 존재할 수도 있다. 이를 인식하고 행정부는 재정정책의 성과 자체만이 아니라 재정사업과 관련한 정책과 규제를 포괄적으로 평가하고자 한다. 이와 같은 행정부의 성과관리 정책방향은 바람직한 방향이라고 평가할 수 있다. 성과평가의 한계를 인식하고 재정사업의 투입량과 재정사업의 성과 간의 연관관계를 명확하게 하기 위해 많은 연구를 수행하고 성과 관리 제도를 개선하는 정책적 노력을 지속할 필요가 있다.

성과관리제도에서 또 다른 중요한 측면은 시간의 흐름에 따른 성과의 추이를 적절하게 반영해야 한다는 것이다. 한 해에 성과가 매우 낮게 나온 재정사업은 각 부처가 사업성과를 높이거나 사업여건이 개선되거나 정책방향이 변하여 다음 해에는 매우 높은 성과를 나타낼 가능성도 있다. 이렇게 높게 나온 성과를 그 해에 재정사업을 효율적으로 수행해서 나온 결과인지, 사업여건이 좋아서 나타난 현상인지, 정책방향이 변하여 나타난 것인지, 아니면 단순히 이전에 매우 낮은 성과에 따른 결과를 반영한 것으로 해석해야 할지 어렵게 한다. 결국 한 해의 성과평가 결과만으로 재정사업의 효율성을 판단하는 것은 적절한 성과평가가 아닐 위험성을 항상 내포하고 있다. 「정부업무평가 기본법」은 성과의 추이를 적절하게 반영할 수 있도록 성과관리시행계획에 과거 3년 간의 성과 결과를 포함하도록 규정하고 있다. 이는 성과평가의 동태적인 흐름을 파악하는 것이 매우 중요하다는 점을 시사한다.

시간의 흐름과 관련하여 성과지표 자체의 변화에 대해서도 관심을 기울여야 한다. 국가재정운용계획과 성과평가서에 성과지표 변화에 대한 설명을 명확히 기술해야 한다. 동일한 재정사업에 대한 성과지표가 바뀌었다면, 사업의 성과를 더욱 잘 반영할 수 있는 새로운 성과지표를 찾은 것인지, 사업내용이 바뀌어서 대응하는 성과지표를 바꾼 것인지, 재정정책기조가 바뀌어서 성과지표를 바꾼 것인지 설명할 필요가 있다. 행정부는 지속적으로 적절한 성과지표를 찾고 이에 따른 변화를 설명하는 노력을 기울여야 한다.

이와 함께 성과평가 결과를 재정운용에 환류하여 예산에 반영하는 작업은 성과 평가 결과가 국가재정운용계획 연동의 요소로 작용할 수 있다는 점에서 매우 중요한 사항이다. 성과평가의 환류 과정에서 중요한 점은 적합한 유인구조를 마련하여 성과에 대한 보상과 책임의 균형을 이루는 것이다. 높은 성과에 대한 보상이 적절하지 않고 낮은 성과에 대한 책임이 적절하지 않으면, 각 부처의 재정사업 담당자가 성과를 높일 유인이 크지 않고 성과에 대한 관심이 갖기 어렵다. 행정부는 자율평가제도에 의한 성과평가 결과에 따라 예산편성과 제도개선 과정에서 성과에 대한 보상과 책임에 관한 원칙과 범위를 설정할 필

요가 있다. 성과에 대한 보상과 책임은 항상 재정건전성 강화와 재정운용의 효율성 향상이라는 목표에 적합해야 한다.

#### 4. 특별회계·기금 정비

한국의 국가재정 구조는 일반회계 이외에도 많은 수의 특별회계와 기금으로 이루어져 있다. 그 동안 행정부는 특별회계와 기금의 설립 목적에 합당하지 않은 방식으로 사업을 운영하는 특별회계와 기금들을 운영해오고 있다. 목적에 합당하지 않은 특별회계와 기금을 많이 설립함에 따라 회계와 기금 간에 사업 역할이 불분명해지고 중복되는 재정사업을 수행하여 재정운용의 효율성을 떨어뜨렸다. 한편, 특별회계와 기금은 자금의 전출입을 통해 이들 상호간에, 이들과 일반회계 사이에 복잡하게 얽혀 있어 재정운용을 제대로 파악하고 통제하기 어렵게 하였다. 또한 각 회계와 기금별로 경직적으로 재원을 배분하여 재정운용의 효율성을 떨어뜨렸다. 한쪽은 재원이 남고 한쪽은 재원이 모자라는 현상이 발생하고 있고 여유재원이 있는 회계나 기금은 정책우선순위가 낮은 사업에 투자하기도 하였다. 이와 같은 특별회계와 기금 운용에 따른 자원배분의 비효율성과 재정운용의 불투명성 문제점은 프로그램 예산제도를 바탕으로 한 예산총액배분 자율편성제도 실시를 어렵게 한다.

이러한 문제점 때문에 대내적으로는 국회, 언론, 학계 등이 재정의 투명성 및 효율성 제고를 위해 특별회계·기금 정비가 필요하다는 점을 꾸준히 제기해왔고, 대외적으로는 국제통화기금(International Monetary Fund) 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development) 등 국제기구가 한국의 특별회계와 기금을 대폭적으로 정비하여 재정구조를 단순화할 것을 권고해왔다. 이런 문제제기와 권고에 따라 행정부는 특별회계·기금 정비를 위해 새로운 제도를 도입하고 제도를 개혁하는 많은 노력을 기울여 왔고 일정한 성과를 거두어왔다. 2000년부터 기금운용평가를 실시하였고 2001년에 기금운용계획

에 대하여 국회가 심의의결하게 되었으며 2003년에 기금준치 평가 체도를 도입하여 시행해오고 있다. 2006년에 들어와서도 6개의 특별회계와 6개 기금을 일반회계 등으로 전환하였다.<sup>119)</sup> 「국가재정법」은 특별회계와 기금의 신설과 통합·폐지를 규정하여 특별회계·기금 정비를 뒷받침하고 있다.

일정한 성과에도 불구하고 특별회계와 기금 정비가 적절한 수준에 이르렀다고 평가하기 어렵다. 특별회계·기금 정비는 지속적으로 수행해야 한다. 특별회계와 기금의 설립 목적 자체가 특별회계·기금 정비의 원칙으로 작용할 수 있다. 특별회계는 특정한 사업 또는 자금을 별도로 운영할 필요가 있거나, 특정한 세입과 세출을 직접 연계할 필요가 있을 때 설치한다. 기금은 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 별도로 조성하여 신속적으로 사업을 운영할 필요가 있을 때 설치한다. 특별회계와 기금의 목적을 보면 둘의 차이점이 거의 없다. 중요한 차이점은 기금은 자금을 적립하여 자산을 형성한다는 것이고 특별회계는 자금을 적립하지 않는다는 점이다. 특정한 사업 또는 자금을 별도로 운영할 필요가 없거나, 특정한 세입과 세출을 직접 연계할 필요가 없는 특별회계와 기금은 폐지하고 일반회계로 통합해야 한다. 특별회계와 기금 간에 사업영역이 크게 중복되고 재정사업의 효율성을 떨어뜨린다면 중복되는 특별회계와 기금은 사업을 더욱 잘 운영할 수 있는 특별회계와 기금에 통합해야 한다.

「국가재정법」은 회계와 기금 간에 여유자금을 전입·전출하여 자금을 통합 운영 할 수 있도록 뒷받침하고 있다. 한편, 「국가재정법」은 금융성 기금의 주요 사업비에 대해서는 10분의 3 이하, 그 외 기금의 주요사업비에 대해서는 10분의 2 이하는 국회의 심의 없이 기금운용계획안을 변경할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 폐지한 「기금관리기본법」에 규정한 한도보다 더욱 범위를 좁게 규정하고 있지만, 여전히 국회의 심의를 받지 않고 재정운용을 할 수 있는 여지를 허용하고 있다. 통합재정운용 관점에서 회계와 기금 간에 여유자금의 전출입이 가능한 상황에서 기금운용계획안을 국회의 심의 없이 변경하게 되면 과거

119) 현재 특별회계 21개, 기금 61개를 운용하고 있다. 이를 정비하여 특별회계 14개, 기금 55개로 운용할 예정이다.



에 비해 재정 통제를 수행하기 어렵게 할 가능성이 있다. 이와 같은 문제를 방지하기 위해 「국가재정법」은 전출입 여유자금의 명세를 명확하게 밝히도록 규정하고 있다. 이와 함께 행정부는 기금운용계획안의 변경에 신중을 기해야 한다. 특별회계와 기금은 여유자금을 적립하느냐 아니냐의 차이만 있을 뿐 본질적으로 동일하므로 장기적으로는 국회의 심의를 받지 않는 기금운용계획안 변경 한도를 없애야 한다. 또한 지속적으로 특별회계와 기금을 정비하여 재정운용의 효율성과 투명성을 높여야 한다.

## 5. 재정기본법으로서 국가재정법의 보편성 추구

「국가재정법」은 국가 재정운용의 기본 틀을 규율하는 재정기본법이다. 그러므로 「국가재정법」이 담고 있는 재정운용에 관한 조항들은 보편성을 추구하는 것이어야 한다. 2004년에 행정부가 국가재정법안을 국회에 제출한 후 2년여 동안 국회와 행정부는 재정운용의 기본 틀에 대해 지속적으로 토론하고 법안을 조정하여 2006년 9월 8일에 「국가재정법」을 제정하였다. 국가재정법안에 대한 논의 과정에서 국회와 행정부는 재정건전성 강화, 재정운영 효율성 제고, 재정운용 투명성 확보를 위해 재정운용제도를 개혁한다는 목표에 대해 인식을 공유하고 있다. 그러므로 「국가재정법」이 추구해야 하는 보편성은 재정건전성 강화, 재정운영 효율성 제고, 재정운용 투명성 확보라는 관점으로 파악하고 해석할 필요가 있다.

「국가재정법」은 성인지 예산서와 성인지 결산서를 예산과 결산의 첨부서류로 제출하는 것을 규정하는 조항들을 포함하고 있다. 재정운용과 관련한 「국가재정법」의 보편성이라는 측면에서 이 조항들을 살펴볼 필요가 있다. 이 조항들은 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 이를 예산편성에 반영하기 위한 적극적인 의지로 이해할 수 있다. 양성 평등을 추구하기 위해 많은 제도와 법률을 마련하고 있다. 「국가재정법」보다는 양성 평등을 위한 제도와 법

를 통해 양성 평등을 더욱 효과적으로 추구할 수 있고 그것이 더욱 바람직하다고 볼 수 있다. 양성 평등뿐만 아니라 더 나아가 세대간 평등, 소득 계층간 평등, 산업간 형평성, 직업군별 평등, 지역간 평등을 「국가재정법」에 반영하는 것을 상상할 수 있다. 이러한 요소들을 재정기본법에 담는다면 그 법으로는 그 요소들이 추구하는 목표 자체를 달성하기 어렵게 할 수 있다. 「국가재정법」의 보편성을 확보하기 위한 노력은 재정운용제도 개혁을 위해 중요한 사항이다. 국회와 행정부는 재정운용의 기본 틀과 관련 없는 의제는 되도록이면 「국가재정법」에 포함하지 않는다는 인식을 공유할 필요가 있다. 이러한 인식을 공유하지 못하면, 「국가재정법」은 재정기본법의 모습을 갖지 못하고 온갖 사회적 의제를 담은 선언적 규정으로 귀결될 가능성이 크다. 만일 서로 상충하는 사회적 의제를 담아 이를 재정정책으로 추진하고자 한다면 재정정책은 국가재정의 건전성을 확보하지 못하고 재정운용의 효율성을 높이지 못할 가능성이 있다. 근본적으로 보편성을 상실한 「국가재정법」은 재정기본법이 추구하는 재정운용의 기본목표들을 달성하기 매우 어렵게 할 것이다.

이 점은 「국가재정법」이 재정기본법으로서 무엇을 달성해야 하고 이를 위해 무엇을 해야 하는지 다시 한번 생각하게 한다. 「국가재정법」은 국가재정의 건전성을 확보하고 재정운용의 효율성을 높이기 위한 규정이다. 「국가재정법」은 이 목표를 달성하기 위한 국가재정운용에 관한 기본 사항을 담아야 한다. 「국가재정법」은 앞으로 진행될 재정운용제도 개혁 과정에서 나타날 요소들을 규정하고 재정제도의 틀을 형성하는 재정기본법으로서 보편성을 확보하는 방향으로 개정해야 한다.

## 6. 민간투자제도를 통한 재정지출의 명시

한국에서는 1995년부터 민간투자제도를 도입하여 지금까지 꾸준히 발전시켜 오고 있다.<sup>120)</sup> 민간투자제도는 사회간접자본의 건설과 ‘운영’에 민간자본이 참여할 수 있도록 투자환경을 조성하여 부족한 정부재원을 보충하면서 민간의 창의성을 도입하기 위해 수익성 유인(incentive)을 내재한 제도이다. 이를 위해 안정적인 제도 운영이 가능하도록 민간투자제도에 관한 기본법인 「사회기반시설에 대한 민간투자법」을 통해 민간투자제도를 법적으로 뒷받침하고 있다. 행정부는 사회간접자본을 계속 확충하면서 동시에 장기적인 정책과제에 재정지출을 집중하기 위해 사회간접자본에 대한 민간투자사업을 적극적으로 추진하고 있다. 이에 따라 민간투자의 비중은 계속 늘어날 전망이다. 사회간접자본 형성에 있어서 민간투자제도의 중요성은 더욱 커질 것이다.<sup>121)</sup>

20년 이상의 사업기간 동안 민간부문이 사회 간접 자본 시설을 운영한다는 민간투자제도의 근본적인 특징에 의해 민간투자제도를 적용한 사업추진은 장기적으로 재정건전성에 큰 영향을 미치는 요인이다. 그러므로 민간투자제도에 의한 재정지출을 예산서에 명확하게 반영할 필요가 있다. 기존의 민간투자제도 추진방식인 BTO방식(건설(Build)-이전(Transfer)-운영(Operate))을 통해 추진하는 사업과 관련하여 행정부가 지출하는 정부보조금과 최소수입보장에 따른 지출을 예산서와 결산서에 명시할 필요가 있다. 이를 따로 명시하지 않으면 이들 지출 사항이 재정사업에 따른 지출인지, 민간투자제도에 의한 지출인지를 구분하기 어렵다. 2005년부터는 기존의 민간투자제도 추진방식에 BTL방식(건설(Build)-이전(Transfer)-임대(Lease))을 새로이 도입하였다. 행정부는 BTL방식을 통해 추진하는 사업에 대해서는 시설유형별로 총한도액을 국회에 보고해야 한다. 이에

120) 1994년 8월에 민간투자사업을 규율하는 기본법으로서 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」을 제정하면서 민간투자사업에 관한 제도적 기반을 갖추기 시작했다.

121) 강대창, 「민간투자제도의 경제적 의미와 발전 방안」, 2005. 7, 미발간 원고에서는 민간투자제도 전반에 걸친 제도적 측면에 대하여 논의하고 있다.

따라 행정부는 2006년 10월에 2007년에 BTL방식을 통해 추진하는 사업에 대하여 3페이지 분량의 보고서를 국회에 제출하였다. 이 보고서는 대상 시설과 사업규모, 총사업비, 사업 내역의 네 가지 항목만을 기록하고 있다. 국회의원들이 총사업비를 염두에 두고 앞으로 행정부가 각 연도에 지출할 임대료가 어느 정도인가를 가늠하게 하기 위해서는 최소한 건설기간과 임대기간의 사업기간에 대한 정보를 추가로 제공해야 한다. BTL방식은 재정사업방식 중 계속비 방식과 유사하기 때문에 BTL방식을 통해 추진하는 사업의 총사업비와 각 연도 임대료는 국회의 심의를 받을 필요가 있다. 더 나아가 민간투자제도를 통해 추진하는 사업에 대해서는 추진방식별로 구분하여 대상 시설과 사업규모, 총사업비, 사업 내역, 사업기간, 재정지원, 최소수입보장 등에 관한 정보를 자세히 수록한 민간투자제도 보고서를 국회에 제출하고 심의를 받을 필요가 있다.

한편, 민간투자제도를 통해 추진하는 사업과 관련한 재정 상황을 앞으로 시행할 발생주의와 복식부기 회계 방식에 따라 기록하기 위해 이를 명확하게 회계 처리하는 원칙이 필요하다. 이는 재정지출 뿐만 아니라 민간투자제도를 통해 축적하는 국가자산의 현황도 동시에 명확하게 기록하는 원칙이 되어야 한다. 국제연합(United Nations, UN)의 국가회계체계(System of National Accounts, SNA)는 민간투자제도를 통해 추진하는 사업을 회계 처리하는 원칙으로 명확하지 않으며 민간투자제도 특성과 합치하는 회계 원칙이 아니다.<sup>122)</sup> 국제연합이 제시하는 국가회계체계와도 합치하면서 민간투자제도의 특성을 반영하는 회계 방식을 마련할 필요가 있다.

---

122) Brian Donaghue, "Statistical Treatment of 'Build-Own-Operate-Transfer' Schemes", *IMF Working Paper*, WP/02/167, October 2002에서 이에 대한 자세한 논의를 살펴볼 수 있다.



# 연구진

## □ 기획·조정

국경복(예산분석실장)

이남수(재정정책분석팀장)

## □ 집필자

| 분 야                         | 집 필 자                                   |
|-----------------------------|---|
| I. 『2006~2010년 국가재정운용계획』 개요 | 이남수                                     |
| II. 재정운용 여건                 |   |
| 1. 국내외 경제여건과 NABO 경제전망      | 신후식, 유승선                                |
| 2. 2006~2010 NABO 총수입 전망    | 전승훈                                     |
| III. 국가재정운용계획의 총량 및 자원배분 분석 |   |
| 1. 총량 분석                    | 정문중                                     |
| 2. 자원배분 분석                  | 이남수, 박승준,<br>윤용중, 강대훈,<br>배준식, 김철희, 황선호 |
| IV. 재정운용제도 개혁               | 강대창                                     |

## □ 연구지원

박미현(재정정책분석팀)

---

발 간 일 2006년 11월 9일  
편 집 경제분석실 재정정책분석팀  
발 행 인 배 철 호  
발 행 처 **국회에산정책처**  
서울특별시 영등포구 여의도동 23-9  
Tel 02·2070·3101  
인 쇄 처 성지문화사 (Tel 02·2273·5090)

- 
1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
  2. 보고서의 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 재정정책분석팀  
(Tel 02·788·3777)으로 문의해 주시기 바랍니다.
- 

(ISBN 89-6073-005-X 93320)

© 국회예산정책처, 2006