
社會開發政策과 財政의 役割

朴 宗 淇

▷ 目 次 ◁

- I. 序 論
- II. 社會開發財政의 國際比較
- III. 우리나라 社會開發費支出의 推移와 現況
- IV. 社會開發의 政策課題와 1982年度 豫算分析
- V. 要約 및 結論

I. 序 論

모든 開發計劃의 궁극적인 目的은 國民의 福祉를 增進시키는 데에 있으며 經濟成長은

이를 위한 하나의 手段이 되는 것이다. 즉 經濟成長을 통한 所得水準의 向上은 福祉增進을 위한 必要條件은 될 수 있어도 결코 充分條件은 될 수 없다는 것이 일반적인 見解이다¹⁾. 이와 더불어 최근에 와서는 成長과 衡平의 調和를 바탕으로 하는 좀더 적극적인 再分配政策과 社會開發에 눈을 돌려야 한다는 反省이 일고 있다²⁾.

우리 經濟는 1960年代와 1970年代를 통해서 高度成長을 지속해 왔으며 특히 製造業을 비롯한 工業部門의 量的 膨脹은 실로 놀라운 수준을 維持해 왔다. 그러나 最近에 와서는 高度成長 위주의 經濟政策에 대한 自覺과 反省을 촉구하게 되었는데 그동안 충족되지 못한 채 累積되어온 社會開發部門의 여러가지 基本需要에 대한 관심이 높아지고 있으며 經濟開發部門에 치중되어온 財政支出構造의 改善이 중요한 政策課題로 擡頭되고 있다. 즉 1970年代末까지 우리나라 開發政策은 經濟의 高度成長을 통한 國民經濟의 量的 擴大를 一次的 目標로 하며, 그에 따른 雇傭機會의 創出과 增加

筆者：韓國開發研究院 研究委員

1) Robert H. Johnson, "Social Development Aspects of the Third Five-Year Plan", *Basic Documents and Selected Papers of Korea's Third Five-Year Economic Development Plan*, Sogang University, 1972, p.184.

2) The World Bank, *World Development*, 1980; Guy Standing and Richard Szal, *Poverty and Basic Needs*, Geneva, International Labor Office, 1979 및 Bruce F. Johnson, "Food, Health, Population", *Journal of Economic Literature*, September 1977 參照.

된 所得을 市場機能에 따라 分配하고자 하는 것이었다. 그러나 高度成長에 따른 所得의 增加가 반드시 所得階層間 分配의 改善을 가져 오지는 않는다는 사실을 經驗하게 되었을 뿐만 아니라 오히려 所得增大에 따른 國民의 期待와 均霑意識의 증가로 低所得階層의 不滿은 더욱 커지는 것으로 지적되고 있다³⁾.

대체로 社會開發部門은 開發途上國이나 後進國에 있어서 낙후된 部門인 경우가 많은데 이는 可用財源의 制約이라는 점과 함께 社會開發部門이 갖는 特殊性에 기인하는 것으로 풀이될 수 있다. 즉, 社會開發部門은 이에 대한 政府의 財政支援이 부족하다고 할지라도 治安이나 國防과 같이 일시에 심한 혼란을 야기시키지는 않으며 또 經濟開發部門과 같이 經濟의 物量的 擴大를 가져오지 않음으로써 그 成果에 대한 可視效果가 낮다는 점에서 다른 部門과 구별되는 特性을 가지고 있다. 이와 같이 社會開發部門의 財貨나 서비스는 대부분의 경우 순수한 公共財(public goods)라기 보다는 價値財(merit goods)로서의 性格이 강하기 때문에 財政部門의 可用財源이 매우 한정된 開發途上國의 경우에 있어서는 公共財를 供給하는 財政支出部門과 經濟開發部門에 관심이 치중되어 온 결과로 財政支出의 優先順位에 있어서 上位에 속하지 못하는 것으로 看做되어 왔던 것이다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 現代의 產業社會가 갖는 社會開發部門의 需要增加現象과 함께 開發途上에 있는 여러나라들은 社會的 衡平이 무시된 그간의 開發政策이 갖는 脆弱點에 대해서 많은 反省을 보이게 됨으로써 社會開發部門에 대한 關心이 높

아지고 있다.

이러한 여러가지 理由로 인하여 各國의 社會開發에 대한 關心의 度는 漸增되어가고 있다 하겠다. 다시 말해서 經濟의 安定的 成長과 持續的인 發展을 위해서는 社會的인 安定과 發展이 先決條件이며 經濟開發部門과 社會開發部門은 可用財源의 範圍 안에서 相互競爭的인 關係에 있기는 하나 財政支出의 效果에 있어서는 兩者가 서로 代替되기 어려운 特性을 가질 뿐만 아니라 兩者는 相互補完의 關係에 있기 때문에 그간 도의시되어 온 社會開發에 대한 충분한 財政支援과 配慮가 필요하다는 것이다.

本論文에서는 우리나라의 開發戰略과 關係하여 社會開發의 政策課題들을 살펴보고 이에 대한 財政支援의 現況을 國際財政統計 및 韓國의 時系列資料 등을 이용하여 分析해 봄으로써 社會開發財政의 問題點과 改善方向을 檢討해 보고자 한다. 물론 社會開發에 대한 財政支出은 中央政府뿐만 아니라 地方政府를 통해서도 이루어지고 있으나 本稿에서는 주로 中央政府部門에 焦點을 맞추고 있으며 國際比較를 제외한 社會開發部門의 各事業別 分類는 現行 豫算의 機能別 分類方式에 依據하기로 한다.

II. 社會開發財政의 國際比較

政府財政도 經濟原則에 따라 制限된 可用財源의 範圍內에서 運用되는 것이기 때문에 그 效率性的 提高를 위해서는 各部門間 財源配定에 國家의 全體的인 優先順位가 충분히 反映

3) 朴宗洪外, 『社會保障制度改善을 위한 研究報告書』, 韓國開發研究院, 1981.

되어야 할 것이다. 그러나 政策의 優先順位 判斷이나 決定의 問題는 결코 용이한 것이 아니며 따라서 財政支出의 各部門間 配分の 適正與否를 판단하기도 쉽지 않다.

흔히 一國의 部門別 財政支出內容을 상대적 으로 評價하기 위해서 國際比較를 利用하는 경우가 많은데 財政의 機能이나 役割은 各 나라들의 所得水準을 포함한 社會·經濟의 特殊性, 政治體制(地方自治制 등)뿐만 아니라 地理, 氣候 등 自然的 要因 등에 의해서도 크게 좌우되기 때문에 他國의 財政支出 內容이 우리나라 財政配分實態의 客觀的 評價에 있어서 충분한 基準으로 이용될 수는 없을 것이다. 그러나 이러한 個別國의 特殊要因들을 考慮에 두면서 國際比較를 할 경우 이는 우리나라의 財政現況을 파악하는 데 상당한 도움을 줄 수

있을 것이다.

〈表 1〉은 主要先進國, 中進國 및 開發途上國의 中央政府 財政支出 중 社會開發部門에 해당하는 教育, 保健, 社會保障 및 福祉, 住宅 및 地域社會便益施設, 其他社會서비스 등이 全體支出規模에서 차지하는 比重을 나타내고 있다. 여기서는 1人當 國民總生産이 社會開發部門의 財政支出比重을 결정하는 중요한 要因이 될 것으로 보고 이에 대한 資料도 동시에 檢討하고 있다. 그리고 各 項目別 構成比는 年度에 따라 예외적인 現象이 나타날 수도 있기 때문에 1976~78年 3年間의 平均値를 基準으로 作成하였으며 1人當 國民總生産은 同期間中 最終年度인 1978年度 數值이다.

이 表에서 보는 바와 같이 대체로 1人當 GNP 水準과 社會開發費의 支出比重은 正의

〈表 1〉 各國 中央政府 財政支出 중 社會開發部門別 構成比(1976~78 平均)

(단위: %, 美弗)

	教 育	保 健	社會保障 및 福祉	住宅 및 地域 社會便益施設	其 他 ¹⁾	社會開發 部門計 ²⁾	1人當 GNP (1978)
西 獨	1.0	19.5	49.6	0.4	0.1	70.6(69.6)	10,300
美 國	3.2	10.4	34.8	2.6	0.4	51.4(48.2)	9,770
네덜란드	15.4	0.5	49.0	2.6	0.9	68.4(53.0)	9,200
이스라엘	8.1	4.1	18.5	0.6	0.8	32.1(24.0)	3,730
그 리 스	9.2	9.1	28.0	2.0	0.9	49.2(40.0)	3,450
브 라 질	6.2	7.2	37.6	0.4	0.2	51.5(45.3)	1,510
臺 灣	6.4	1.1	12.5	—	—	20.0(13.6)	1,453
멕시코	19.2	4.2	22.2	—	—	45.6(26.4)	1,400
韓 國	15.6	1.5	4.7	0.7	—	22.5(7.0)	1,310
터 키	20.1	2.4	2.9	1.9	0.4	27.6(7.5)	1,250
말레이시아	21.7	6.5	2.8	0.4	1.7	33.2(11.5)	1,150
필 리 핀	13.2	5.0	2.4	1.2	0.7	22.5(9.3)	530
泰 國	21.1	4.4	3.4	2.3	0.4	31.5(10.5)	530
이 집 트	9.7	3.1	9.8	3.0	5.1	30.6(21.0)	420
파 키 스 탄	2.6	1.7	2.2	3.2	1.6	11.3(8.7)	240
인 도	2.1	1.9	—	3.1	—	7.1(5.0)	180

註: 1) 기타地域 社會의 福祉서비스.

2) () 안 數値는 教育을 제외한 社會開發費의 總中央政府歲出에 대한 比率.

資料: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Year book, 1978-80*, *International Financial Statistics*, 1981. 7.

關係에 있는 것으로 생각할 수 있다. 그러나 1人當 GNP가 2,000달러(혹은 1,500달러) 이하인 國家의 경우 所得水準과 社會開發部門 政府支出比重과는 뚜렷한 相關關係를 나타내지 않고 있는데 그 理由 중의 하나는 多數의 國家가 1人當 GNP 1,000~1,500달러水準에 集散해 있기 때문이다. <表 1>에 의하면 1人當 GNP가 3,000달러 이상인 國家들의 社會開發費 支出比重은 平均 54.3%, 400~1,600달러 수준의 國家들의 同平均은 31.7%, 그리고 300달러 이하인 國家群의 平均値는 9.2%로서 所得水準이 높은 나라일수록 社會開發費의 支出比重은 크게 증가한다는 사실을 대체적으로 確認할 수 있다.

그런데 여기서 指擧되어야 할 중요한 사실은 國防費負擔과 社會開發費支出과의 關係이다. 즉 社會開發費와 1人當 GNP와의 關係에서 1人當 GNP水準이 비슷한 다른 나라에 비해서 社會開發費의 支出比重이 예외적으로 낮은 數個國을 發見할 수 있는데 구체적으로 이들 國家는 이스라엘, 臺灣, 韓國 등이다. 그런데 이들 國家는 모두 分斷國이거나 戰爭의 危險이 큰 國家라는 理由로 다른 나라에 비해서

매우 높은 防衛費 負擔을 안고 있는 나라들이다. 다시 말해서 防衛部門의 높은 負擔은 社會開發部門의 財源確保에 중요한 制約要因으로 作用한다는 사실을 推論할 수 있다.

그리고 또 하나의 注目할 만한 사실은 開發途上國의 경우 教育費 支出이 社會開發部門의 總支出 중 높은 比重을 차지하고 있다는 것이다. 즉, 1人當 GNP 500~1,400달러 수준의 6個國(泰國, 필리핀, 말레이시아, 터키, 韓國, 멕시코)들은 모두 教育費支出比重이 높기 때문에 教育을 제외한 餘他 社會開發部門의 可用財源은 매우 빈약한 실정에 있다. 그러나 所得水準이 높은 國家들 중의 대부분은 教育費가 中央政府 總支出에서 차지하는 比重이 10%에 못 미치는 낮은 수준에 있는데 이는 대부분의 先進國에서는 地方自治制에 의하여 地方政府가 教育事業을 責任지고 있기 때문인 것으로 풀이할 수 있겠다. 이들 高所得國家들의 社會開發部門 支出比重이 높은 가장 중요한 要因은 社會保障 및 福祉서비스에 대한 支出比重이 매우 높기 때문이다⁴⁾. 그러나 所得水準이 300달러 이하로 매우 낮은 國家의 경우 全體社會開發費뿐만 아니라 教育費 支出比

<表 2> 社會開發 部門別 財政支出의 決定要因

教 育	保 健	社會保障 및 福祉	住宅 및 地域社會 便益施設
1人當 國民所得 14歲以下 人口比率 都市人口比率 義務 및 中等教育就學率 學生/教師 比率	1人當 國民所得 65歲 以上 人口比率 用水清潔度 國民 1人當 病床數	1人當 國民所得 65歲 以上 人口比率 產業勞動人口比率	1人當 國民所得 都市人口比率

資料 : Alan A. Tait and Peter S. Heller, *International Comparisons of Government Expenditure*, International Monetary Fund, 1981.

4) Organization for Economic Cooperation and Development, *Public Expenditure Trends*, Studies in Resource Allocation No.5, Paris, 1978.

重도 매우 낮은데 이는 所得水準이 낮기 때문에 財政部門의 可用財源이 매우 빈약할 뿐만 아니라 이들도 대부분 國防, 治安, 外交 등 公共財 確保를 위한 支出이 社會開發을 위한 支出에 우선하여 支出되기 때문인 것으로 分析할 수 있겠다.

지금까지의 國際比較內容은 1人當 國民所得을 기준으로 總財政支出規模에 대한 社會開發部門의 支出比重을 分析해 본 것이다. 그러나 1人當 國民所得水準이 社會開發의 各 部門別 支出比重을 결정하는 유일한 變數는 아니며 또한 社會開發部門 支出比重의 比較도 總財政支出規模에 대한 比率를 중심으로 한 것이기 때문에 財政支出部門間 相對的인 優先順位는 考慮되고 있으나 國民經濟規模에 대한 部門別 支出規模의 比率는 看過되고 있다. 따라서 社會開發部門 支出을 決定하는 要因들이 무엇이며 또 이 要因들이 어떤 영향을 미치고 있는지를 살펴볼 필요가 있을 것이다. <表 2>는 社會開發費支出을 決定하는 주요 社會·經濟的 指標들을 部門別로 나타내고 있다. 國際通貨基金(IMF)은 이러한 指標들을 獨立變數로 하고 教育, 保健, 社會保障 및 福祉, 住宅 및 地域社會便益施設 등 社會開發의 各部門別 支出의 對 GNP比率를 從屬變數로 하는 「크로스·섹션」(cross-section) 資料를 比較·分析한 바 있다⁵⁾.

이러한 國際比較分析 結果에 의하면 從屬變數가 되는 社會開發部門支出의 國民經濟規模(GDP)에 대한 比率가 우리나라의 경우 靑

적인 期待水準에 비해서 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 「크로스·섹션」分析으로 얻어진 回歸模型에 各部門別 獨立變數值를 代入하여 推定한 國際的 平均期待水準을 100으로 보았을 경우 우리나라의 實質支出水準은 教育이 89로서 平均水準에 비교적 가까우나 保健은 23, 社會保障 및 福祉는 30, 住宅 및 地域社會便益施設은 불과 15로서 國際的인 平均期待值에는 크게 미달하고 있음을 알 수 있다(表 3 參照).

우리나라의 中央政府 財政支出에 있어서 社

<表 3> 社會開發部門 財政支出 指數¹⁾(1977)

	教育	保健	社會保障 및 福祉	住宅 및 地域社會 便益施設
西 獨 ²⁾	92	118	97	89
美 國 ²⁾	85	71	78	64
네덜란드	156	132	163	111
日 本 ²⁾	85	75	50	122
이스라엘	130	79	153	44
그 리 스	71	69	83	64
멕시코	82	52	217	—
韓 國	89	23	30	15
터 키	97	36	19	57
말레이시아	137	137	62	5
필 리 핀	52	50	117	30
泰 國	88	55	400 ³⁾	72
이 집 트	211	107	187	342
파키스탄	15	23	27	169
總標本國家數	90	91	91	86

註: 1) 多種 回歸分析을 통하여 推定한 各國의 財政支出 期待值을 100으로 보았을 때 이에 대한 實質支出 水準을 나타냄. 즉 支出指數 = $\frac{\text{實質支出額}}{\text{推定期待額}} / \text{GDP} \times 100$. 全體 標本國家 중 14個國을 선정하였음.

2) 社會開發에 대한 地方財政의 役割이 큰 國家들로서 中央 및 地方政府的 豫算을 포괄하는 一般政府의 豫算을 포괄하는 一般政府 財政支出規模를 사용하였음. 그 외의 國家는 中央政府 財政支出 基準임.

3) 回歸分析을 통하여 推定한 期待值가 거의 零에 가까운 경우 財政支出指數는 〰로 算出될 수 있음. 이 경우 指數의 最大 上線을 400으로 決定하여 表示한 것임.

資料: Alan A. Tait and Peter S. Heller, *International Comparisons of Government Expenditure*, International Monetary Fund, 1981, pp.39-40.

5) Alan A. Tait and Peter S. Heller, *International Comparisons of Government Expenditure*, Department Memoranda Series /81/53/, International Monetary Fund, 1981.

會開發費의 比重은 매우 낮은 수준인데 여기에는 여러가지 要因이 있겠으나 일단은 과중한 國防費負擔이 하나의 重要的 要因으로指摘될 수 있겠으며 그 밖에 經濟開發에 대한 비교적 높은 支援도 다른 한 理由가 될 수 있다. 이와 아울러 社會開發部門에서도 教育費負擔이 상대적으로 지나치게 크기 때문에 餘他 社會開發部門의 可用財源이 매우 부족한데 이는 國際的으로 우리와 비슷한 所得水準의 開發途上國에서 흔히 찾아볼 수 있는 共通的인 現象이라 하겠다.

Ⅲ. 우리나라 社會開發費 支出의 推移와 現況

1. 長期推移分析

위의 國際比較에서 살펴본 바와 같이 우리나라 國家財政의 社會開發部門에 대한 支出比重이 所得水準에 비해서 낮은 상태에 머물러 있으나 최근에 와서 總財政支出規模의 增加와 함께 이 分野에 대한 支出規模와 構造도 變化해 가고 있다. <表 4>는 1974년부터 82년까지 우리나라 中央政府 財政의 社會開發部門에 대한 支出額 및 그 比重을 나타내고 있다. 여기서 各年度의 社會開發費는 1982년의 歲出豫算 分類方式의 기준으로 그간의 財政支出을 再分類한 것이다.

이 表에서 보는 바와 같이 1970年代 中盤以後 우리나라 社會開發部門 財政支出은 絕對額(經常價格)에 있어서 크게 增大되었을 뿐만 아니라 總財收支출에 대한 比率도 年次的으로

계속 增大되었다. 즉, 1974年 總支出(一般財政部門)에 대한 社會開發支出의 比率은 불과 17.7%에 지나지 않았으나 1970年代 後半에는 20%水準을 넘어서 1979년에는 22.5%에 이르게 되었으며 1982年度 豫算에서는 同比率이 26.9%로 策定됨으로써 불과 10년도 못 되는 기간동안 10%「포인트」 가까이 增加되었는데 이는 매년 平均 1%「포인트」씩 증가한 셈이다.

政府는 1982년부터 시작되는 第5次 經濟·社會發展計劃을 통하여 社會開發部門에 대한 財政機能을 계속 擴大 強化할 방침으로 되어 있는바, 물론 現在와 같은 추세로 伸張勢를 維持하리라고 期待하기는 어려우나 社會開發費 支出比重이 現水準보다 더욱 上昇할 展望은 매우 크다 하겠다.

社會開發費의 機能을 보면 教育 및 文化가 매년 全體 社會開發部門 總支出額의 70~80% 정도를 차지해 왔는데 그 중 文化·藝術은 전체 社會開發豫算의 2% 이하의 水準에 그치고 있다. 다시 말해서 전체 社會開發費의 70% 이상이 教育에 대한 支出로 충당되기 때문에 教育을 제외한 餘他 社會開發部門의 전체 社會開發費에 대한 支出比重은 불과 20~30%의 低水準에 머무르고 있다. 이러한 社會開發部門支出의 不均衡問題는 비단 우리나라 뿐만 아니라 우리와 비슷한 所得水準에 있는 다른 開發途上國 등에서도 흔히 볼 수 있는 現象임을 앞에서 밝힌 바 있다.

教育 및 文化를 제외한 나머지 4個 部門의 歲出規模 比重도 그간 적지 않은 變化를 보여 왔으나 住宅 및 地域社會開發分野가 대폭적인 增加趨勢를 維持해 오고 있을 뿐 그외에는 特記할 만한 事實을 發見할 수 없다. 各年度別 變化內容을 상세하게 살펴보면 먼저 1972年

8.3緊急措置 이후 계속된 緊縮財政의 영향으로 1973년에 이어 1974年에도 財政規模의 增加가 抑制된 바 있다. 그 결과 社會開發部門에 있어서도 硬直도가 높은 教育部門의 支出은 物價上昇, 就學人口增加 등 自然的 增加要因으로 인하여 伸張勢가 維持되었으나 餘他部門은 支出이 크게 抑制되어 支出比重이 비교적 低水準에 머물러 있었다.

1975年은 財政規模가 크게 擴大된 年度인데 1973~74年을 통하여 堅持되어 온 緊縮基調가 다소 緩和됨으로써 1975年은 前年에 비해서 50%이상의 財政規模伸張을 보였다. 그 결과 社會開發部門의 支出에 있어서는 緊縮 속에서 增加를 계속해 온 教育의 支出規模는 상대적으로 낮은 增加率을 보인 반면 그때까지 支出이 抑制되어 온 다른 社會開發分野가 크게 늘어났는데 이 중 특히 社會保障分野의 支出規模나 比重이 크게 增加되었다.

1976年의 경우 保健 및 生活環境改善分野의 支出比重이 前年度에 비해서 크게 증가된 반면 社會保障分野의 支出은 減少되었으며, 1977年에는 人力開發 및 人口政策의 支出規模比重이 다소 늘어났는데 이는 實業系 學校의 教育施設에 대한 政府支出이 擴大되었기 때문이다. 1980年에는 教育·文化分野의 歲出比重減少와 함께 住宅 및 地域社會開發分野의 歲出規模 및 比重이 크게 擴大되었는데 그 중 住宅部門에서 庶民住宅建設을 지원하기 위하여 住宅公社에 대한 政府出資를 대폭 擴大한 것이 主要因이다. 그리고 1982年度 豫算에는 教育·文化의 支出比重이 예외적으로 높게 計上되어 있는데 이는 특히 教育財政의 確保를 위하여 教育稅가 新設되면서 教育部門의 追加財源調達이 가능해짐에 따라 支出規模도 대폭 增額 計上되었기 때문이며 그와 함께 教育以外의 餘他 社會開發部門의 支出規模도 다소

〈表 4〉 年度別 社會開發費 支出推移(1974~82)¹⁾

(단위: 億원, %)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
I. 社會開發總支出	1,840 (100.0)	2,994 (100.0)	4,519 (100.0)	6,218 (100.0)	7,864 (100.0)	11,746 (100.0)	15,791 (100.0)	19,250 (100.0)	25,734 (100.0)
教育 및 文化	1,504 (81.7)	2,193 (73.2)	3,389 (74.9)	4,563 (73.4)	5,859 (74.5)	8,419 (71.7)	11,012 (69.7)	13,968 (72.6)	19,200 (74.6)
人力開發 및 人口對策	86 (4.7)	157 (5.2)	239 (5.3)	475 (7.6)	567 (7.2)	833 (7.1)	949 (6.0)	1,124 (5.8)	1,186 (4.6)
保健 및 生活環境改善	87 (4.7)	126 (4.2)	331 (7.3)	489 (7.9)	510 (6.5)	856 (7.3)	803 (5.1)	1,005 (5.2)	1,261 (4.9)
社 會 保 障	150 (8.2)	451 (15.1)	441 (9.8)	524 (8.4)	701 (8.9)	1,310 (11.2)	1,734 (11.0)	1,948 (10.1)	2,648 (10.3)
住宅 및 地域社會開發	13 (0.7)	67 (2.2)	122 (2.7)	167 (2.7)	227 (2.9)	328 (2.8)	1,293 (8.2)	1,205 (6.3)	1,439 (5.6)
II. 一般會計 總支出 ²⁾ (一般財政部門)	10,383	15,869	22,709	28,700	35,170	52,134	64,668	80,400	95,781
III. 社會開發費 比重 (I/II, %)	17.7	18.7	19.9	21.7	22.4	22.5	24.4	23.9	26.9

註: ()안은 構成比임.

1) 各年度의 數値는 追加更正豫算額이며 1980年度는 當初 豫算額임.

2) 1976년까지는 一般財政部門規模이며 그 이후는 一般會計 規模임.

資料: 財務部, 『歲入歲出決算報告書』, 1974~79.

經濟企劃院, 『豫算概要』, 1981, 1982.

擴大되었다.

지금까지의 內容에서 살펴본 바와 같이 社會開發部門의 支出規模와 總財政에서의 支出比重은 매년 增加되어 왔지만 教育을 제외한 餘他 社會開發部門은 그 增加趨勢가 일정한 것이 아니라 전체 財政이 緊縮적으로 運用될 경우 金額의 增加가 적고 동시에 總財政規模에 대한 支出比重이 낮아지며 반면에 政府의 總財政規模가 擴大될 경우에는 다른 部門보다 비교적 큰 폭으로 增額되는 彈力性을 가지고 있다. 그러나 教育의 경우 그 支出內容이 쉽게 變動될 수 있는 性質의 것이 아니기 때문에 緊縮財政下에서도 지속적인 增加가 계속되며 財政規模가 擴大될 경우에도 급격히 증가되지 않는 경향을 보임으로써 대체적으로 非彈力的으로 運用되고 있음을 볼 수 있다. 물론 教育分野의 支出이 非彈力的으로 運用되는

데에는 앞에서 지적한 바와 같이 支出構造가 伸縮적으로 運用될 수 없는 性質의 것이라는 理由도 있으나 教育費의 전체 社會開發費에 대한 比重自體가 워낙 높기 때문에 絕對額上으로는 다른 分野보다 큰 變化가 있는 경우에도 前年과 比較된 支出規模比重에는 큰 차이가 나타나지 않는 것도 다른 한가지 理由가 될 수 있다.

2. 社會開發費支出의 增加要因 分析

앞에서 살펴본 바와 같이 社會開發部門의 支出規模는 그간 꾸준한 成長을 해 왔으며 이러한 規模擴大에는 여러가지 要因이 作用하고 있을 것으로 보이는데 특히 物價上昇, 經濟規模의 擴大 및 總財政規模의 增加, 人口增加, 社會開發部門에 대한 支出比重의 增加 등이 중

〈表 5〉 社會開發費 支出 및 物價「디플레이터」推移

(단위 : 億원, %)

	社 會 開 發 支 出				社會開發支出 「디플레이터」	
	經 常 價 格		1975年 不變價格 ¹⁾		物價「디 플래이터」	增加率
	金 額	增加率	金 額	增加率		
1 9 7 4	1,840	—	2,496	—	0.737	—
1 9 7 5	2,994	62.7	2,994	19.9	1.000	35.7
1 9 7 6	4,519	50.9	3,344	11.7	1.351	35.1
1 9 7 7	6,218	37.6	3,876	15.9	1.604	18.7
1 9 7 8	7,864	26.5	4,151	7.1	1.895	18.1
1 9 7 9	11,746	49.4	5,066	22.1	2.319	22.4
1 9 8 0	15,791	34.4	5,336	5.3	2.959	27.6
年平均增加率		43.1		13.5		26.1

註 : 1) 不變價格으로 표시된 社會開發部門 支出額은 전체 社會開發支出을 總 25個 部門으로 細分한 후 各部門別 支出內容을 經濟的 性質別로 再分類하여 그에 해당하는 物價「디플레이터」를 乘하는 方法으로 推定하였음.

資料 : 經濟企劃院, 『1981年度 豫算』, 1981.

文教部, 『文教統計年報』, 1974~81.

財務部, 『歲入歲出決算報告書』, 1974~79.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1981; 『韓國의 國民所得』, 1978.

요한 要因으로 看做될 수 있을 것이다⁶⁾.

그러면 먼저 社會開發部門 豫算規模增加의 가장 직접적인 要因이라고 할 수 있는 物價上昇이 社會開發支出規模에 어떤 영향을 미치고 있는지를 살펴 보기를 한다⁷⁾. <表 5>에서 볼 수 있는 바와 같이 社會開發費支出은 1974~80年間 經常價格으로 1,840億원에서 15,791億원으로 8.6배 정도의 增加를 보이고 있으며 年平均 43.1%의 增加率을 記錄하고 있다. 그러나 이를 不變價格을 基準으로 한 實質規模增加面에서 볼 때 同期間 年平均增加率은 13.5%에 지나지 않는다. 따라서 經常價格으로 표시된 外形規模擴大와 實質增加內容을 비교해 볼 때 그간의 社會開發部門 支出規模增加의 가장 주된 原因은 物價上昇要因임을 確認할 수 있다.

그런데 높은 物價上昇의 作用은 어느 特定部門에 국한된 것이 아니며 우리 經濟全體의 構造的 特性에서 나타나는 現象이라 하겠다. 그러나 問題는 社會開發部門에서 購買하는 財貨나 서비스의 價格「디플레이터」가 國民經濟 전체의 「디플레이터」(GNP deflator)보다 빠른 속도로 增加해 왔다는 사실이다. <表 6>은 各 部門別 「디플레이터」의 1974~80年間 變動推移를 보여 주고 있는데 社會開發部門支出의 物價「디플레이터」는 1974年 0.737에서 1980年 2.959로 약 4배 정도 增加된 데에 반해서 GNP

「디플레이터」는 0.823에서 2.439로 약 3배밖에 增加하지 않았다. 뿐만 아니라 社會開發部門 財政支出의 「디플레이터」는 一般政府 財政支出의 「디플레이터」보다도 높은 增加率을 보이고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 社會開發 財政部門의 物價上昇率이 國民經濟의 一般物價上昇率을 크게 앞지르고 있을 뿐만 아니라 一般政府財政支出의 物價「디플레이터」上昇率보다도 높게 나타나고 있는 것은 지난 수년간 教育을 포함한 服務部門의 物價「디플레이터」가 餘他部門에 비해서 예외적으로 높은 上昇率을 보이고 있기 때문인 것으로 풀이되고 있다. 즉, <表 6>에서 보는 바와 같이 教育部門의 物價「디플레이터」는 1974年 0.689에서 1980年 3.515로 약 5배 이상 增加하였으며 이와 함께 社會開發部門支出 中 教育費支出의 比重이 매우 크기 때문에 이러한 教育部門의 높은 物價上昇率이 社會開發支出部門의 物價「디플레이터」上昇과 社會開發費 支出規模의 外形擴大에 크게 작용한 것으로 풀이될 수 있겠다.

<表 7>은 社會開發部門支出의 對 GNP比率을 經常價格과 不變價格 基準으로 각각 나타

<表 6> 各部門別 物價 「디플레이터」

	社會開發支出部門		一般政府 財政支出 ¹⁾	G N P
	全 體	教 育		
1974	0.737	0.689	0.781	0.802
1975	1.000	1.000	1.000	1.000
1976	1.351	1.525	1.244	1.177
1977	1.604	1.914	1.461	1.369
1978	1.895	2.270	1.685	1.651
1979	2.319	2.748	2.131	1.970
1980	2.959	3.515	2.823	2.439

註: 1) 政府支出中 移轉支出을 除外한 經常 및 資本支出에 대한 「디플레이터」임.

資料: <表 5> 參照.

6) Thomas E. Borcharding, (ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N.C.: Duke University Press, 1977, pp. 45-70 參照.

7) Heller의 최근 研究結果에 의하면 物價上昇이 政府財政支出의 가장 중요한 增加要因으로 指摘되고 있다. Peter S. Heller, "Diverging Trends in the Shares of Nominal and Real Government Expenditure in GDP: Implications for Policy," *National Tax Journal*, March 1981 參照.

내고 있다. 經常價格으로 표시된 社會開發部門支出比率은 1974~80年間 2.0%「포인트」 증가한 데 비하여 不變價格基準의 同比率은 같은 기간에 1.1%「포인트」 증가한 것으로 나타나고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 1974~80年間 社會開發部門의 支出規模增加 가운데서 物價上昇으로 인한 外形上的 增加分이 약 65.3%를 차지함으로써 實質規模의 增加는 全體增加의 약 34.7%에 불과하는 적은 部分을 차지하게 되었다. 그러나 社會開發部門의 支出規模는 國民經濟의 餘他部門에 비해서 비교적 빠른 速度로 增加해 왔는데 이는 <表 7>에서 보여주는 바와 같이 不變價格基準 社會開發支出規模의 對GNP比率이 다소의 增加趨勢를 維持해 왔다는 事實을 통해서 알 수 있을 것이다. 즉, 1974~75年間 0.4%「포인트」 증가한 이 GNP比率은 1976~78年間에는 一定水準을 維持해 오다가 1979년부터는 다시 비교적 큰 폭으로 증가해 왔음을 보게 된다. 이와 같이 전체 國民經濟規模의 增加에 비해서 社會開發部門의 支出規模가 상대적으로 크게 增加한 것은 經濟 및 社會環境의 變化에 따라 社會開發部門의 需要가 급격히 증가하게 되었다는

<表 7> 社會開發支出規模의 對GNP比率 推移
(단위: %)

	經常價格	不變價格
1974	2.5	2.7
1975	3.1	3.1
1976	3.4	3.0
1977	3.7	3.1
1978	3.4	3.0
1979	4.0	3.4
1980	4.5	3.8

資料: <表 5> 參照.

事實과 전체 國民經濟의 規模와 所得水準의 向上에 따라 이 分野에 充當될 可用財源의 確保가 從前에 비해서 다소나마 容易해졌다는 데에 基因한 것으로 풀이될 수 있겠다.

社會開發部門의 需要가 다른 部門보다 빨리 增大되는 것은 여러가지 原因에서 비롯된다고 보겠지만 그 중에서도 특히 受惠對象人口의 增加가 主要原因으로 作用한다 하겠다. 즉, 教育 및 職業訓練對象者의 增加와 醫療保護 및 醫療保險制度의 實施로 인한 適用對象者의 급격한 증가 등은 社會開發部門 支出規模膨脹에 크게 寄與했다고 볼 수 있다. 그런데 여기서 分析對象으로 삼은 期間은 1974~80年間の 7年間으로 비교적 짧은 期間이기 때문에 人口變化가 모든 社會開發費支出에 영향을 미칠 만큼 충분한 것은 아니라 하겠다. 그러나 教育部門과 같이 對象人口가 확실한 分野는 비교적 짧은 期間을 통해서도 그 變化의 要因推定이 어느 정도 可能하기 때문에 大學教育의 경우를 事例로 하여 이를 구체적으로 살펴 보기로 한다.

教育費財政支出額(EE)의 對 GNP比率은 아래와 같은 式으로 再構成될 수 있다.

$$\frac{EE}{GNP} = \frac{EE}{S} \times \frac{N}{GNP} \times \frac{S}{P} \times \frac{P}{N}$$

EE: 教育費財政支出

S: 學生數

N: 總人口

P: 教育年齡人口

위의 式 중에서 右便의 2個項의 乘 $\left(\frac{EE}{S} \times \frac{N}{GNP}\right)$ 은 $\frac{EE/S}{GNP/N}$ 로 바꿀 수 있는데 여기서 分子는 學生 1人當 教育費財政支出額이며 分母는 1人當GNP이다. 따라서 이는 學生 1

人當 教育費財政支出額의 1人當GNP에 대한 比率이기 때문에 所得水準의 變化에 따른 學生 1人當 政府로부터의 教育費受惠의 比率變化를 나타낸다. 또한 $\frac{S}{P}$ 는 該當年齡層內에서 就學한 學生數의 比率을 나타내기 때문에 就學比率이라 할 수 있으며 $\frac{P}{N}$ 는 人口比率이라 할 수 있을 것이다.

지금까지 說明한 分析方法을 통하여 大學教育에 대한 中央政府 教育費負擔의 變化要因을 分離해 보면 <表 8>과 같이 나타낼 수 있을 것이다. 그런데 여기서 大學教育의 범위는 편의상 教育大學이나 專門大學, 그리고 實業系 特殊大學을 제외한 一般綜合 및 單科大學에 限하고 있다. 大學에 대한 教育費 財政支出額의 對 GNP比率(EE/GNP)은 <表 8>에서 보는 바와 같이 1976年을 例外年度로 치면 1974~78年間은 대체로 安定的인 水準을 유지하다가 1979年에 들어서 크게 증가하였다. 그에 반해서 受惠對象이 되는 전체 學生數는 지속적으로 증가되어 왔는데 全體人口에 대한 大學生數의 比率(S/N)은 1974年에는 $0.55\%(P/N \times S/P)$ 이었으나 1980年에는 1.06% 로 上昇함

<表 8> 中央政府 教育費負擔比率의 變化要因(大學教育)¹⁾

(단위 : %)

	$\frac{EE}{GNP}$	$\frac{EE/S}{GNP/N}$	$\frac{S}{P}$	$\frac{P}{N}$	$\frac{S}{N}$
1974	0.19	34.4	6.83	8.11	0.55
1975	0.18	31.0	6.98	8.49	0.59
1976	0.14	22.1	7.20	8.91	0.64
1977	0.18	26.4	7.49	9.21	0.69
1978	0.18	23.6	7.87	9.53	0.75
1979	0.28	31.6	9.05	9.71	0.88
1980	0.28	26.7	10.85	9.74	1.06

註: 1) 教育大學, 專門大學 및 實業系特殊大學을 除外한 一般綜合 및 單科大學만을 對象으로 하고 있음.

資料: <表 5> 參照.

으로써 6年間 거의 2배 가까운 比率增加를 보이고 있다. 이는 全體人口에 대한 教育年齡人口의 比率(P/N)이 계속 증가된 데에도 原因이 있지만 그보다는 教育年齡人口에 대한 學生數의 比率(S/P)의 上昇이 더 크게 作用하는 것으로 나타나고 있다. 한편 學生1人當 教育費財政支出額의 1人當GNP에 대한 比率은 每年 심한 起伏을 보이고 있기 때문에 뚜렷한 趨勢를 把握하기는 곤란하다. 그러나 1974~75年을 基準으로 해서 그 이후의 年度를 比較해 보면 대체적으로 同比率($\frac{EE/S}{GNP/N}$)이 下落하였다고 볼 수 있을 것이다. 다시 말해서 學生 1人當 財政支出額의 增加率은 1人當GNP의 增加率과는 진밀한 關係를 유지하고 있지는 못하나 1974~80年의 全期間을 통해서 볼 때 대체로 學生 1人當 財政支出額의 增加率이 GNP增加率에 미치지 못하는 것으로 밝혀지고 있다.

이와 같이 人口比率(P/N)과 就學比率(S/P)의 安定的인 成長의 結果 全體人口에 대한 學生數의 比率(S/N)은 年度에 따른 變化가 별로 없이 上昇되어 왔기 때문에 短期間에 있어서는 學生 1人當 教育費財政支出額의 1人當 GNP에 대한 比率($\frac{EE/S}{GNP/N}$)과 教育費財政支出額의 對 GNP比率(EE/GNP)과 극히 밀접한 關係를 유지하고 있다. 그리고 대체적으로 보아 大學教育의 경우 人口比率(P/N) 및 就學比率(S/P)의 上昇으로 全體人口에 대한 學生의 比率(S/N)은 크게 증가하였는데도 불구하고 教育費財政支出의 GNP에 대한 比率(EE/GNP)이 크게 增加하지 못했기 때문에 學生 1人當 平均教育費財政支出額은 1人當GNP의 增加率에 미치지 못하고 있는 實情이라 하겠다. 이러한 事實을 통해서 볼 때 教育에 대한

國家豫算의 運用이 受惠對象人口, 즉 學生數의 變化를 短期間內에 反映하기 어려운 높은 硬直性을 지니고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 社會開發部門支出의 膨脹要因中 가장 重要한 것은 物價上昇인데 이는 全體經濟의 一般的인 物價上昇率보다 높은 뿐만 아니라 一般財政支出部門의 物價上昇率보다도 높기 때문에 충분한 實質成長을 達成하기 위해서는 經常價格으로 表示된 支出規模는 一般財政支出部門의 增加率보다도 높은 水準으로 擴大되어야만 하는 結果를 가져오게 되는 것이다. 이와 같이 相對적으로 높은 物價上昇要因이 社會開發支出의 外形膨脹에 가장 큰 영향을 미치고 있다 하겠다. 그리고 社會開發部門의 높은 物價上昇은 대부분 教育部門에 의해서 主導되고 있다는 事實도 確認하였다. 物價上昇을 제외한 餘他要因을 大學教育의 경우를 통해서 分析해 볼 때 就學

率의 上昇이 教育費財政支出擴大의 壓力要因으로 크게 作用해 왔으나 이 部門에 대한 財政支出規模의 擴大는 充分한 水準이 維持되지 못했기 때문에 學生 1人當 中央政府負擔 教育費의 實質增加는 GNP의 實質增加에 따르지 못하고 있는 實情이다.

3. 社會開發費支出의 經濟的 機能分析

社會開發事業이 폭넓은 분야에 걸쳐 履行되고 있는만큼 그에 대한 支出도 人件費, 物件費, 固定資本形成, 財政投融資, 移轉支出 등 다양한 형태로 이루어지고 있다. 그리고 이들 支出用途의 內容이 변화됨에 따라 財政支出의 經濟的 機能도 달라지기 마련이다. 즉, 人件費, 物件費 등 經常支出은 當該年度에 消費되는 性質을 지니나 固定資本은 長期間의 耐久

〈表 9〉 社會開發豫算의 經濟的 機能別 分類(1982)

(단위 : 億원, %)

	人件費	物件費	經常移轉支	資本支出	轉出金 및 預託	其 他	計
教育 및 文化	7,728 (40.2)	570 (3.0)	6,111 (31.8)	4,601 (24.0)	191 (1.0)	— (0.0)	19,200 (100.0)
人力開發 및 人口對策	212 (17.9)	199 (16.8)	294 (24.8)	309 (26.1)	171 (14.4)	—	1,186 (100.0)
保健 및 生活環境改善	113 (9.0)	230 (18.2)	229 (18.1)	515 (40.8)	175 (13.9)	—	1,261 (100.0)
社 會 保 障	121 (4.6)	86 (3.2)	2,219 (83.8)	139 (5.3)	83 (3.1)	— (0.0)	2,648 (100.0)
住宅 및 地域社會開發	5 (0.3)	4 (0.3)	63 (4.3)	955 (66.4)	413 (28.7)	—	1,439 (100.0)
社 會 開 發	8,179 (31.8)	1,088 (4.2)	8,916 (34.7)	6,520 (25.3)	1,032 (4.0)	— (0.0)	25,734 (100.0)
經 濟 開 發	870 (5.2)	662 (3.9)	3,525 (20.9)	10,335 (61.2)	1,478 (8.8)	6.5 (0.0)	16,877 (100.0)
一 般 會 計							
國防部門 포함	25,891 (27.0)	15,605 (16.3)	22,064 (23.0)	24,661 (25.8)	4,446 (4.6)	3,113 (3.3)	95,781 (100.0)
國防部門 제외	14,619 (23.3)	4,684 (7.4)	20,732 (33.0)	17,452 (27.8)	3,429 (5.5)	1,879 (3.0)	62,796 (100.0)

註 : ()안의 數値는 構成比임.

資料 : 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1982 및 『1982年度 豫算』, 1982.

年限에 걸쳐서 消耗되기 때문에 特定年度の 政府資本支出은 當該年度 뿐만 아니라 資本財 耐久年限에 걸쳐서 혜택이 配分된다 하겠다. 그리고 政府의 融資金 및 出資金의 支出은 政府投資機關의 資本金으로 積立되는 것이다. 그러나 移轉支出의 경우는 그 受給者가 다양하기 때문에 그 性格을 간단하게 결론짓기 어렵다. 1982年度 豫算上 社會開發支出의 內容을 經濟的 機能別로 再分類하면 <表 9>와 같다.

여기서 보는 바와 같이 社會開發費支出 중 가장 큰 比重을 차지하는 費用은 經常移轉支出과 人件費인데 이들은 一般會計의 平均的인 構成比에 비해서도 높은 수준이다.

社會開發支出內容中에서 經常移轉支出이 다소 높은 것은 社會保障과 教育部門에 의해서 나타나는 現象이라 하겠으며 특히 社會保障部門의 경우 經常移轉支出이 이 部門의 全體支出中 84%정도나 차지하고 있는 실정이다. 社會保障部門의 經常移轉支出이 높은 이유를 구체적으로 살펴 보면 醫療保護, 救護, 婦女兒童事業, 援護補償給與 등은 거의 대부분 移轉的인 性格을 갖는 經常支出이기 때문이다. 그리고 教育部門의 경우 地方教育財政 經常交付金中의 대부분은 最終支出內容別 再分類가 곤란하여 地方自治團體에 대한 移轉支出로 그대로 두었기 때문에 經常移轉支出이 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 社會保障部門의 經常移轉은 個人에 대한 現金 및 現物移轉이 그 內容인데 반해서 教育部門의 經常移轉은 많은 부분 中央政府에서 地方으로의 移轉을 의미한다 하겠다.

한편 社會開發支出中 人件費에 대한 支出比重은 一般會計의 平均水準에 비해서 상당히 높은 것으로 나타나고 있는데 이는 대부분 教

育部門에 主導되는 現象이라 하겠다.

그리고 資本支出은 一般會計 平均水準과 거의 비슷한 수준이나 住宅 및 地域社會開發部門의 경우 全體支出의 66%이상을 차지함으로써 매우 높는데 이는 住宅公社와 住宅銀行, 土地開發公社에 대한 政府出資가 이 분야에 대한 支出의 상당부분을 차지했기 때문이다. 그 밖에 保健 및 生活環境改善部門의 資本支出도 비교적 높은 수준이라 할 수 있는데 國民保健施設의 建立, 上·下水道建設에 投資된 金額이 가장 중요한 몫을 차지하고 있다.

教育 및 文化의 人件費 比重이 높다는 사실을 예외로 하면 全體社會開發支出 중 人件費 및 物件費 등 經常支出의 比重이 一般會計의 全般的인 水準에 비해서 낮다는 것이 특징이라 할 수 있다. 이는 社會開發部門의 支出이 行政管署에 의해서 政府서비스형태로 直接 提供되는 一般公共財와는 性質이 다소 다르다는 면을 보여주고 있다. 이러한 社會開發部門의 支出性質上 特徵은 教育部門을 例外로 하면 人件費 및 物件費 水準이 낮다는 점에서는 經濟開發部門 支出과 共通點을 가지나 資本支出이 그리 높지 않다는 점에서는 經濟開發部門과 크게 區別되는 것이다. 다시 말해서 社會開發部門은 現金, 現物, 혹은 서비스提供이 主目的이나 經濟開發의 경우 施設投資를 통한 資本形成이 주된 內容이라는 사실을 파악할 수 있다.

IV. 社會開發의 政策課題와 1982年度 豫算分析

1982年度 社會開發歲出豫算規模 25,734億원

은 1981년에 비해서 33.7%나 增額되었는데 이는 一般會計 總豫算規模의 增加率 19.1%에 비해서 상대적으로 높은 수준이라 하겠으며 1982年度 財政運用上 社會開發事業에 높은 優先順位를 두고 있다는 것을 간접적으로 示唆하고 있다. 그런데 社會開發部門의 各分野別 支出額增加率을 보면 教育 및 文化가 37.5%로 가장 높은바, 1982年 全體社會開發支出規模의 擴大가 教育部門에 의해서 主導되고 있음을 알 수 있다(表 10 參照).

〈表 10〉 社會開發部門別 支出規模

(단위: 億원, %)

	1981 ¹⁾	1982	增加率 (1981 ~82)
教育 및 文化	13,968	19,200	37.5
人力開發 및 人口對策	1,124	1,186	5.5
保健 및 生活環境改善	1,005	1,261	25.5
社會 保障	1,948	2,648	35.9
住宅 및 地域社會開發	1,205	1,439	19.4
社會 開發 合計	19,250	25,734	33.7
一般會計 總歲出 規模	80,400	95,781	19.1

註: 1) 追加更正豫算規模임.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1982 및 『1982年度 豫算』, 1982.

특히 教育部門은 1982년부터 처음으로 實施되는 教育稅를 통하여 약 2,379億원의 稅收를 追加로 確保할 계획인데 教育部門의 支出規模가 크게 증가된 것은 이 追加財源의 確保에 따른 結果라 하겠다. 이와 같은 追加財源이 우리나라의 教育環境을 刷新하는 데에 만족할 만한 規模라고는 볼 수 없겠으나 오랫동안 問題點이 되어온 過密學級의 解消와 敎職者의 處遇改善 및 士氣振作에는 크게 寄與할 수 있을 것으로 보여지고 있다.

한편 各級 教育機關에 대한 支出을 經常支出과 投資支出로 구분하여 보면 〈表 11〉과 같은데 대체적으로 運營費보다는 施設費의 增加率이 비교적 높아 既存老朽施設의 改替와 새 基本施設의 確保 등에 力點을 두고 있음을 알 수 있다. 施設費 중에서도 예외적으로 增加率이 높은 부문은 教育大學의 施設에 대한 支出인데 대략 前년에 비해서 약 4배가량 增額되었다. 이는 初等敎師의 資質向上을 위하여 教育大學의 授業年限을 各 地域別로 2年에서 4年으로 延長함에 따라 대규모의 施設擴張이 필

〈表 11〉 教育部門의 運營費 및 施設費規模

(단위: 億원, %)

	1981	1982	增加率 (1981~82)
運 營 費	10,184	13,715	34.7
初·中 等 教育 運 營 費	9,435	12,680	34.4
(初·中等敎員俸給)	(6,056)	(6,802)	(12.3)
(地方教育財政經常交付金) ¹⁾	(3,380)	(5,878)	(73.9)
大 學 運 營 費	664	927	39.6
教 育 大 學 運 營 費	85	108	27.5
施 設 費	2,884	4,241	47.0
初·中 等 教育 施 設	2,416	3,452	42.9
大 學 施 設	451	720	59.6
教 育 大 學 施 設	18	68	289.7

註: 1) 敎師以外의 一般職公務員의 給料 및 敎科書無償支給, 私立學校財源補助, 地方教育廳 人件費 및 기타 運營費 등을 위한 交付金임.

資料: 經濟企劃院, 『1982年度 豫算』, 1982.

요하게 된 데에 기인한다.

또한 教育機關의 運營費를 볼 때 全體의으로 크게 증가한 것은 大學運營費인바, 1981년부터 大學의 卒業定員制가 實施됨에 따라 大學의 入學 및 收容人員이 실질적으로 대폭 증가되었으며 이러한 制度改編에 영향을 입은 것으로 풀이될 수 있으며 아울러 施設費에 있어서도 비교적 높은 증가를 보이고 있다.

지금까지 우리나라 教育財政이 안고 있는 가장 큰 課題는 義務教育의 教育環境改善을 위한 財政的 뒷받침으로 지적되어 왔다. 그러나 <表 12>에서 보는 바와 같이 大都市地域의 過密學級 問題는 國民學校의 경우 아직까지도 어려운 課題로 남아 있기는 하나 최근의 過密學級 現狀은 中學校의 경우 특히 심한데 이는 1970年代 後盤에 들어서서 심화된 現象으로 보인다. 이와 같이 過密學級の 問題는 國民學校뿐만 아니라 中學校에도 매우 심각하며 현재의 中學校 就學學生이 高等學校에 進學할 시기에는 高等學校에도 過密學級 問題가 대두될 수도 있을 것이다. 그리고 1982年度에는 初·中等教育施設費 중 약 2/3에 해당하는 1,952億원이 주로 大都市地域의 義務教育 環境改善을 위해서 支出될 計劃이다.

人力開發 및 人口對策部門의 구체적인 事業은 實業教育, 職業訓練, 職業安定, 人口對策

<表 12> 大都市地域 學級當 學生數(서울, 釜山 地域)

(단위: 名)

	1970	1975	1978	1980	1981
國民學校	77.5	77.6	72.2	67.2	63.6
中學校	65.7	67.8	68.0	70.5	70.0
高等學校 ¹⁾	60.1	60.3	60.4	60.5	60.5

註: 學級數는 編成學級을 기준으로 하였음.

1) 人文系 高等學校만 對象으로 하였음.

資料: 文教部, 『文教統計年報』, 各年度.

등인데 이 중에서 實業教育에 대한 支出이 전체의 半이상을 차지하고 있다. 實業教育은 專門技術人力의 養成에 목적을 두고 있기 때문에 人力開發事業으로 分類되고는 있으나 이에 대해서도 教育稅의 稅收 중 일부가 割當될 것이며 따라서 實業教育의 側面에 있어서도 支出이 擴大됨에 따라 점차적인 教育條件의 改善이 期待된다 하겠다.

職業訓練事業은 中央職業訓練院을 중심으로 全國 24個所의 地方職業訓練院을 통한 職業訓練이 주된 내용이다. 한편 職業安定은 海外雇傭의 斡旋, 職業安定所의 運營 등을 통하여 就業機會를 擴大하고 景氣變動에 대한 雇傭安定 對策의 講究를 주된 目標로 하고 있다. 그러나 1982年の 경우에 있어서도 支出規模가 零細하며 事業內容도 國內雇傭의 경우 소규모의 職業安定所運營에 그치고 있으며 海外雇傭은 海外就業機會擴大를 위한 就業斡旋보다는 海外就業者의 慰問·激勵 혹은 現地 勞動實態把握 및 調整을 위한 勞務官과견 등 소극적인 事後對策에 그치고 있는 실정이다.

政府가 施行하는 人口對策事業으로는 크게 家族計劃事業과 移民事業이 있다. 1960年代에 들어서서 本格化된 家族計劃事業은 1970年代 後半以後에는 初期의 政府主導의인 避妊法普及에서 벗어나 간접적인 支援이나 誘導의인 法制의 強化로 方向이 轉換되었다. 또한 이分野에 대한 支出規模의 增加率이 차츰 둔화되어 가는데 이는 家族計劃에 대한 國民들의 全般的인 理解가 깊어짐에 따라 政府財政上의 優先順位가 낮아지기 때문이라 하겠다. 그러나 移民事業에 대한 支出은 前年에 비해서 약 75%이상이나 增額되었는데 거의 대부분이 南 美農業移民의 農場建設을 위한 土地買入 및

開墾을 위한 費用이다. 대체로 政府가 추진해 온 移民事業은 南美地域의 農業移民에 대한 支援이 주된 內容인데 1977년이후부터는 集團移民의 實施를 目的으로 大單位農場 形成計劃이 推進됨에 따라 80年代에 들어서서는 이 地域에 대한 移民事業도 다소 活性化되어 가고 있다 하겠다.

1982年度 社會開發部門豫算 중 保健 및 生活環境分野가 차지하는 比重은 4.9%로서 前年度の 5.2%에 비해 減少趨勢를 보이고 있어 이 分野의 優先順位가 낮아지고 있음을 알 수 있다. 그러나 保健事業中 母子保健의 경우 世界銀行(IBRD)人口借款事業으로 全國에 28個所의 母子保健診療所 建立 및 5個所의 家族計劃附屬醫院의 建立을 計劃하는 등 事業範圍를 크게 확대하였기 때문에 前년에 비해서 무려 倍以上의 支出增加를 기록하고 있다. 한편 政府는 農漁村地域의 保健向上을 위하여 無醫村地域의 醫師配置를 강화할 計劃이며 市·道立病院을 地方公社化하여 必要人力을 各地方國立大學病院에서 지원받아 診療水準의 向上을 꾀할 方針으로 있다.

한편 上·下水道事業은 建設部가 實施하는 廣域圈 上水道施設事業이 主軸이 되어 있으며 內務部가 地域的인 食水供給을 위하여 실시하는 邑·面地域의 上水道事業과 農漁村 自然部落을 對象으로 保健社會部가 실시하는 簡易給水施設은 補助的인 事業으로 看做될 수 있다. 1982年度 廣域上水道事業은 錦江系의 全州, 群山 등 24個都市와 洛東江系의 龜尾 등 4個 中小都市에 대한 用水供給擴大가 主內容이다. 衛生 및 公害防止 分野는 環境廳의 新設로 從前 保社部の 管掌事業이 대부분 環境廳으로 移管되었으며 保社部는 火葬場 및 納

骨堂 施設事業만을 擔當하고 있다. 그리고 環境廳의 事業內容을 살펴보면 대부분이 行政이나 環境計劃樹立, 調查研究 등 間接經費가 主軸이 되고 있으며 이미 汚染된 環境의 改善을 위한 直接經費는 극히 小規模이다. 현재 大都市 및 工業團地 地域의 심각한 大氣 및 水質 汚染狀態를 改善하기 위해서는 指導나 團束 등 行政措置뿐만 아니라 環境改善을 위한 施設活動이 필요하며 그에 따라 中央政府의 財政的인 支援擴大가 크게 要請된다 하겠다. 그러나 衛生 및 公害防止를 위한 中央政府豫算은 全體 社會開發豫算의 1%를 넘어서지 못하고 있으며 年度別로 그 比重의 增減을 반복해 오고 있는 실정이다.

全體 社會開發部門支出의 약 10%정도를 차지하고 있는 社會保障分野는 우리나라의 所得水準에 비해서 가장 落後된 分野 중의 하나라고 할 수 있다. 즉 앞서 國際比較에서 본 바와 같이 先進諸國의 높은 社會開發費支出水準은 대부분 社會保障費에 의해서 主導되고 있는바, 앞으로 國民經濟의 發展과 所得水準의 向上에 따라 이 分野의 比重이 크게 擴大될 것으로 展望되고 있다.

먼저 醫療保護事業의 경우 保護對象人口는 1980年 209.4萬명에서 1981年 372.8萬명으로 대폭 擴大되었으나 1982년에는 保護對象人口數에 있어서의 變化가 없는 것으로 나타나고 있다. 그러나 既保護對象者에 대한 保護水準의 向上을 위해서 豫算規模는 前년에 비해서 약 44.7%정도 擴大되었다. 한편 援護事業에 있어서는 制度的으로나 事業內容에 있어서 상당한 變化가 있었는데 從前의 援護特別會計를 폐지하여 一般會計로 統合하는 한편 援護補償金 및 子女學資金을 15~20% 引上支給할 방

침이며 無依託老齡傷痍者의 生計扶助手當(月 69,500원)制度를 新設하는 등 援護施惠擴大를 도모하였다.

勤勞者福祉事業은 1981年 勞動廳이 部로 昇格됨에 따라 機能이 크게 擴大되었는데 특히 勤勞基準과 勞動委員會 活動이 크게 강화되었다. 勞動委員會는 勞使紛糾의 仲裁 및 調整이 그 主要業務이나 現在까지의 實質的 活動은 매우 저조한 狀態이었으며 豫算支援도 제대로 뒷받침되지 못해왔다. 그러나 勞動部는 1982年부터 勞動委員會의 機能을 活性化시키기 위하여 豫算規模를 1981年 9千萬원 수준에서 1982년에는 18億원으로 대폭 增大하는 한편 事後的인 調整機能뿐만 아니라 勞使紛糾의 事前 豫防에도 注力할 計劃이다.

住宅 및 地域社會開發部門의 支出은 주로 固定資本의 形成이나 이를 위한 政府의 支援 및 出資를 主內容으로 하기 때문에 經濟開發部門의 歲出豫算과 유사한 性質을 지니고 있다. 政府의 住宅政策은 政府에 의한 직접적인 建設이 아니라 住宅公社, 土地開發公社에 대한 政府出捐을 통하여 住宅 및 宅地를 供給하거나 住宅銀行에 대한 出資나 住宅改良資金의 利差補填을 통하여 庶民住宅資金의 원활한 供給에 力點을 두고 있다. 1982年の 住宅建設計劃은 약 20萬戶로 되어 있으며 이 중 12萬戶는 一般住宅이며 나머지 8萬戶는 國民住宅으로 計劃되어 있다. 政府는 이들 公共住宅 8萬戶의 建設基金으로 약 390億원의 出捐計劃을 세우고 있으나 資金支援이 충분한지에 대해서는 상당한 의문이 提起된다 하겠다. 한편 土地開發公社의 庶民用 宅地開發에 필요한 所要資金의 일부를 政府가 出捐金形式으로 負擔하고 있는데 1982년에는 약 210萬坪의 宅地供給

에 필요한 資金 2,088億원 중 政府로부터 400億원이 出捐될 計劃이다.

V. 要約 및 結論

우리나라는 1960年代와 1970年代를 통해서 經濟의 高度成長에 重點을 두는 開發事業을 추진해온 결과, 國民經濟의 量的 膨脹에는 刮目할 만한 成果를 가져왔다. 그러나 成長 일변도의 經濟政策은 地域間·人口階層間의 不均衡, 國民生活基本需要의 累積 등 많은 副作用과 問題點을 야기시켰으며 특히 1979年 이후 政治·經濟·社會的 不安狀態가 계속되자 高度成長을 계속하던 過程에서는 잠재해 있던 여러가지 社會的 不安要因이 일시에 表面化되는 現象을 보이게 되었다. 이와 같은 社會的 不安要因은 安定的인 經濟成長을 定着化하는 데에 커다란 沮害要因으로 作用하고 있기 때문에 1980年代 第2의 跳躍을 위해서는 이러한 問題들이 우선적으로 해결되어야 하겠다.

그러나 國際比較를 통해서 볼 때 우리나라 中央政府의 總財政規模 중 社會開發部門에 대한 支出比重은 극히 낮은 것으로 評價되고 있다. 이와 같이 社會開發의 支出比重이 低水準에 머물고 있는 理由는 財政部門의 可用財源은 극히 制限되어 있는 데도 불구하고 防衛費 負擔이 매우 크며 經濟開發部門에도 상당한 支出을 계속해 왔기 때문인 것으로 풀이되고 있다. 또한 매년 70~80%에 달하는 社會開發費支出의 대부분은 教育部門에 應당되어 왔기 때문에 社會保障, 保健·醫療, 住宅 및 기타 生活便益施設 등의 다른 社會開發部門은 그

需要가 충족되지 못한 채 계속 累積되어온 실정이다.

그러나 1974年 이후 社會開發部門의 支出推移를 보면 그 規模에 있어서 뿐만 아니라 總財政支出規模에 대한 比率에 있어서도 다소 增加되어 오고 있는데 이는 매우 바람직한 현상이라 하겠다.

그러나 社會開發部門의 支出規模의 增加要因을 보면 外形增加의 상당한 부분은 物價上昇에 기인한 것으로 나타나고 있다. 또한 社會開發部門의 物價「디플레이터」上昇率は 國民經濟의 전체적인 物價「디플레이터」보다 높을 뿐만 아니라 一般政府財政支出의 物價「디플레이터」水準보다도 높는데 이는 教育을 포함한 서비스部門의 높은 物價上昇에 主導되고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 社會開發支出規模의 膨脹要因 중 物價上昇要因을 제외한 餘他要因을 大學教育의 경우를 통해서 分析해 보면 受惠對象人口의 增加가 가장 중요한 要因으로 作用하고 있는 것으로 밝혀지고 있다.

한편 社會開發豫算을 經濟的 機能別로 分類해 보면 人件費의 比重이 다른 部門에 비해서 매우 높는데 이는 勞動集約적인 教育部門으로부터 크게 영향을 받은 결과라 하겠다. 國防部門을 제외한 우리나라 全體公務員의 約 52%가 教育公務員이며 이들에게 支給되는 人件費는 國防部門을 제외한 全體人件費의 約 57%에 해당하는 것으로 밝혀지고 있다. 이와 함께 社會保障部門의 所得移轉적인 性格으로 인하여 經常移轉支出의 比重이 다른 歲出部門에 비하여 상대적으로 높은 것도 社會開發豫算의 특징 중의 하나이다.

그 밖에도 우리나라 社會開發部門에 있어서 地方財政의 寄與도가 낮다는 점이 지적될 수

있을 것이다. 社會開發部門을 통해서 提供되는 公共財貨나 서비스는 國民의 日常生活과 밀접한 關聯을 가진 것들이기 때문에 그 効率性を 提高하고 충분한 效果를 期待하기 위해서는 地域的 經濟與件과 社會的 特殊性이 충분히 감안되어야 한다. 그러나 現在의 社會開發部門 財政支出은 대부분이 中央財政에 集中되어 있으며 各地方自治團體는 中央政府로부터의 移轉支出에 의존하고 있는 실정이기 때문에 財源配分에 있어서 地域社會의 個別的인 特殊性이 충분히 反映되지 못하고 있다.

이와 같이 우리나라 社會開發財政은 現在 여러가지의 問題點을 지니고 있으며 이러한 問題들은 일시에 發生한 것이 아니라 長期間을 통해서 累積되어온 결과이기 때문에 그 解決에 있어서도 상당한 期間을 두고 지속적인 改善이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 全體 財政뿐 아니라 社會開發部門內에서도 優先順位가 再調整되어야 할 것이다. 또한 社會保障중의 일부에 대해서는 受益者負擔原則의 適用方案을 講究함과 아울러 住宅, 上·下水道, 都市開發 등의 事業에 대해서는 民間의 積極的 參與를 誘導함으로써 政府財政의 壓迫을 緩和해 나갈 수 있을 것으로 본다.

대체로 우리나라 社會開發支出의 問題點은 그 比重을 통해서 볼 때 教育部門이 중심을 이루고 있다 하겠다. 1964年 이후 教育의 地方自治制度가 實施되어 오고 있기는 하나 地方教育財政은 대부분 中央政府로부터의 移轉支出을 통하여 이루어지기 때문에 教育의 地方自治制度는 명실상부하게 實効를 거두지 못하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 中央政府에 의존적인 教育財政으로 인하여 地方自體의 財源調達努力도 매우 미약한 실정이다. 1982년부터

實施되는 教育稅가 教育財政의 많은 問題點解決에 도움이 될 것으로 기대된다. 그러나 長期的인 眼目에서 볼때 教育의 地方自治制가 實效를 거두기 위해서는 中央政府에 歸屬되어 있는 歲入源 중에서 地域에 따라 크게 差異가 發生하지 않는 것을 선택하여 地方으로 移讓하는 것도 바람직한 解決方案의 하나라고 하겠다.

이와 같은 地方政府의 役割分擔과 財政自立 向上은 비단 教育뿐만 아니라 保健·醫療, 上·下水道, 社會保障 中的 일부 등 상당부분에 대해서도 점차 實施되는 것이 바람직하다 하겠다.

다른 部門의 경우도 동일하지만 社會開發財政의 問題 역시 可用財源의 限界性으로 인하여 發生하는 것이다. 다시 말해서 長期的으로 가장 중요한 課題는 追加財源의 確保이며 이를 위해서는 經濟의 지속적인 成長과 國民所得水準의 向上이 뒷받침되어야 한다는 것이다. 따라서 社會開發이라는 課題도 經濟의 安定的 成長을 저해하지 않는 범위내에서 충실히 다루어질 때 최적의 상태를 이루게 될 것이다. 그리고 長期的으로 最適水準을 찾아내는 것이 財政政策의 중요한 課題이며 이를 위해서는 國民의 參與와 理解가 폭넓게 이루어져야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 經濟企劃院, 『1981年度 豫算』, 1981.
 _____, 『1982年度 豫算』, 1982.
 _____, 『豫算概要』, 1981~82.
 文教部, 『文教統計年報』, 1970, 1974~81.
 朴宗淇(外), 『社會保障制度改善을 위한 研究報告書』, 韓國開發研究院, 1981.
 財務部, 『歲入歲出決算報告書』, 1974~79.
 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1981.
 Borcharding, Thomas E.(ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N.C.: Duke University Press, 1977.
 Heller, Peter S., "Diverging Trends in the Shares of Nominal and Real Government Expenditure in GDP: Implications for Policy", *National Tax Journal*, March 1981.
 International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington D.C., 1978~80.
 _____, *International Financial Statistics*, Washington D.C., July 1981.
 Johnson, Bruce F., "Food, Health, Population", *Journal of Economic Literature*, September 1977.
 Johnson, Robert H., "Social Development Aspects of the Third Five-Year Plan", *Basic Documents and Selected Papers of Korea's Third Five-Year Economic Development Plan*, Sogang University, 1972, p.184.
 Organization for Economic Cooperation and Development, *Public Expenditure Trends*, Studies in Resource Allocation No. 5, Paris, 1978.
 Standing, Guy and Richard Szal, *Poverty and Basic Needs*, Geneva, International Labor Office, 1979.

Tait, Alan A. and Peter S. Heller, *International Comparisons of Government Expenditure*, Department Memoranda Series/81/53, International Monetary Fund, 1981.

The World Bank, *World Development*, 1980.