

대한민국 재정

National Finance of Korea 2008



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

발간사

2008년도 우리나라의 국가재정은 총지출 기준 257.2조원, GDP 대비 26.5% 규모로 국민 경제에 막대한 영향을 미치고 있으며, 최근 대 내·외 경제 여건과 저출산·고령화 등의 사회적 변화에 선제적으로 대응하기 위해서 재정의 역할이 어느 때보다 중요합니다.

국민의 소중한 세금을 주요 재원으로 하는 국가재정이 효율적이고 건전하게 운용되기 위해서는 예산을 편성·집행하는 행정부의 기능도 중요하지만, 이를 심의·확정하는 국민의 대표기관인 국회의 역할이 실로 막중하다고 할 수 있습니다. 이런 취지에서 2003년 설립된 국회 예산정책처는 전문성과 중립성을 갖춘 충실한 보고서 등을 통해 국회의 의정활동을 적극적으로 지원하고 있습니다.

제18대국회 개원을 맞이하여, 국회예산정책처는 국가 재정운용의 기본 개념과 의정활동에 필요한 재정 관련 정보를 제공하기 위해서 「대한민국 재정」을 새롭게 발간하였습니다. 기존의 「당해연도 예산 설명서」의 성격에서 탈피하여, 국가재정에 관한 이론과 실재를 보다 체계적이고 알기 쉽게 설명하였으며, 그 동안의 분석 결과로 제시된 재정 관련 현안을 풍부하게 담았습니다.

본 책은 3부, 20장으로 구성되어 있으며, 제1부에서는 재정의 기본 개념, 우리나라의 재정체계와 예·결산 절차, 「국가재정법」에 근거한 재정제도 등을 폭넓게 이해하실 수 있도록 구성하였습니다. 제2부에서는 2008년도 재정운용의 개략적인 모습을 제시하고, 제3부에서는 분야별 재정 현황과 관련 현안을 정리하였습니다. 또한, 의원님께서 항상 곁에 두고 손쉽게 활용하실 수 있도록 수첩형식의 「한눈에 보는 대한민국 재정」을 별도로 발간하였습니다.

아무쪼록, 국가재정이 국민의 풍요로운 삶과 미래 국가발전을 위해 알뜰하고 효과적으로 운용되는데 「대한민국 재정」이 조금이나마 보탬이 될 수 있기를 기대하며, 국회예산정책처에 대한 아낌없는 관심과 성원을 부탁드립니다.

2008년 5월

국회예산정책처장 **배철호**



Brief Contents

제1부 재정의 이해

제1장	재정의 의의	13
제2장	우리나라의 재정체계	19
제3장	재정절차	75
제4장	새로운 재정제도와 국회의 역할	91

제2부 2008년도 재정개요

제5장	2008년도 재정 운용 여건	161
제6장	2008년도 재정규모 및 재정 건전성	177
제7장	2008년도 예산	191

제3부 분야별 재정 및 주요 현안

제8장	분야별 자원배분 개관	207
제9장	사회복지·보건	211
제10장	교육	241
제11장	수송·교통 및 지역개발	251
제12장	농림해양수산	259
제13장	산업·중소기업	271
제14장	환경	281
제15장	문화·관광	291
제16장	국방	301
제17장	공공질서 및 안전	313
제18장	통일·외교	323
제19장	일반공공행정	333
제20장	연구개발(R&D)	341

부 록

1. 국회의 예산안 수정 규모	352
2. 추가경정예산 편성 사례	354
3. 정부조직 개편에 따른 2008년도 예산의 이체 현황	355
4. 국회예산정책처 소개	357

Contents



제1부 재정의 이해

제1장 재정의 의의	13
1. 재정의 의미	14
2. 재정의 기능	15
3. 재정의 분류	16

제2장 우리나라의 재정체계	19
1. 중앙정부재정과 지방정부재정	21
가. 중앙정부재정 / 21	나. 지방정부재정 / 24
다. 정부 전체의 재정규모 / 26	
라. 재정규모와 건전성의 국제비교 / 30	
2. 일반회계·특별회계·기금	32
가. 일반회계 / 32	나. 특별회계 / 34
다. 기금 / 36	
3. 중앙재정과 지방재정의 연계 : 지방재정조정제도	47
가. 지방재정조정제도의 의의 / 47	
나. 우리나라 지방재정조정제도의 현황 / 48	
다. 중앙정부와 지방정부간 재원배분 / 51	
라. 지방이전재원에 관한 주요 현안 / 55	

4. 재정의 수입 체계	57
가. 재정수입의 구조 / 57	나. 조세체계 / 63
다. 세외수입 / 70	라. 기금수입 / 71

제3장 재정절차	75
1. 재정절차 개관	76

2. 예산절차	77
가. 정부의 예산안 편성 / 77	
나. 국회의 예산안 심의 / 79	다. 예산의 집행 / 81

3. 결산절차	83
가. 정부의 결산절차 / 83	
나. 국회의 결산심의 절차 / 84	

4. 재정 관련 기관과 그 역할	87
가. 행정부 : 기획재정부장관, 중앙관서의 장, 감사원 / 87	
나. 국 회 : 상임위, 예산결산특별위, 본회의, 국회예산정책처 / 88	

제4장 새로운 재정제도와 국회의 역할	91
----------------------	----

1. 「국가재정법」과 재정제도의 변화	92
가. 「국가재정법」 제정의 배경 / 92	
나. 「국가재정법」의 주요 내용 / 94	
다. 「국가재정법」의 실효성 확보를 위한 향후 과제 / 98	

2. 중기재정운용	100
가. 의의 / 100	나. 국가재정운용계획 / 101
다. 국회의 심의 방향 / 103	

3. 성과관리 107

- 가. 성과관리제도의 개념 및 체계 / 107
- 나. 성과정보의 활용 / 108
- 다. 성과관리제도의 정착을 위한 과제 / 109

4. 발생주의·복식부기 회계제도 112

- 가. 국가회계제도의 개편 / 112
- 나. 「국가회계법」의 주요 내용 / 114
- 다. 새로운 국가회계제도의 성공적 정착을 위한 과제 / 115

5. 기타 재정제도의 변화 118

- 가. 예산의 총액배분·자율편성 / 118
- 나. 프로그램 예산제도 / 121
- 다. 예비타당성조사제도 / 128
- 라. 민간투자사업 / 133
- 마. 성 인지 예산제도 / 137
- 바. 법안비용추계제도 / 139
- 사. 재정기준선 전망 / 144
- 아. 규제 / 149 자. 공공기관 / 152



제2부 2008년도 재정개요

제5장 2008년도 재정 운용 여건 161

1. 거시경제 전망 162

- 가. 거시경제 전망과 재정 / 162
- 나. 우리나라의 경제성장 추이 / 164
- 다. 예산안 심사에 필요한 주요 거시경제지표 / 167
- 라. 2008년 경제전망 / 168
- 마. 중기경제전망 / 171

2. 세입전망 172

- 가. 세입전망의 의의 / 172
- 나. 2008년 국회예산정책처와 정부의 세입 전망 / 174
- 다. 국회예산정책처와 정부의 총수입 전망 / 175

제6장 2008년도 재정규모 및 재정 건전성 177

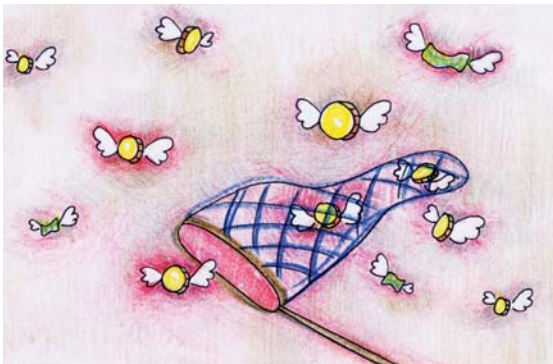
1. 재정규모 178

2. 재정수지 184

- 가. 재정수지의 의미 / 184
- 나. 재정수지 현황 / 185

Contents

3. 국가채무	188
가. 국가채무의 의의 / 188	나. 국가채무 현황 / 188
제7장 2008년도 예산	191
1. 세입예산	192
가. 2008년도 세입예산 / 192	나. 세입예산 추이 / 192
2. 세출예산	194
가. 2008년도 세출예산 / 194	나. 세출예산 추이 / 194
다. 국고채무부담행위 / 196	라. 명시이월비 / 197
마. 계속비 / 198	바. 예비비 / 199
사. 총액계상예산사업 / 200	
3. 기금	201
가. 기금 현황 / 201	나. 기금의 운용 및 조성 규모 / 201
다. 기금 지출 / 202	



제3부 분야별 재정 및 주요 현안

제8장 분야별 자원배분 개관	207
1. 분야별 자원배분 현황	208
2. 분야별 자원배분 추이	209
3. 분야별 자원배분 국제비교	210
제9장 사회복지·보건	211
1. 사회복지·보건분야 재정 현황	212
2. 부문별 중기재정운용 방향	213
3. 주요 현안	216
가. 사회복지·보건분야 재정운용구조와 과제 / 216	
나. 복지재정 지출규모의 적정성 / 218	
다. 사회복지분야 예산사업의 과제 / 219	
라. 재정을 통한 일자리지원사업의 과제 / 227	
마. 공적연금 및 사회보험 재정운용의 과제 / 229	
제10장 교육	241
1. 교육분야 재정 현황	242
2. 부문별 중기재정운용 방향	243

3. 주요 현안	245
가. 국제비교를 통해 본 교육비 지출구조 / 245	
나. 지방교육재정교부금 운용 문제 / 246	
다. 고등교육부문 재정지출의 성과 제고 / 248	
라. 평생직업교육부문 재정지원 / 250□□	
제11장 수송·교통 및 지역개발	251
1. 수송·교통 및 지역개발분야 재정 현황	252
2. 부문별 중기재정운용방향	253
3. 주요 현안	256
가. 사회간접자본(SOC) 재정투자비중 축소 대책 필요 / 256	
나. 신항만 개발사업의 컨테이너 물동량 증가 둔화 대비 필요 / 257	
제12장 농림해양수산	259
1. 농림해양수산분야 재정 현황	260
2. 부문별 중기재정운용방향	261
3. 주요 현안	263
가. 재정규모의 국제 비교 / 263	
나. 한·미 FTA 국내보완대책 관련 예산의 적정성 문제 / 265	
다. 직접지불관련 예산 규모와 개선과제 / 266	
라. 친환경농업육성정책의 강화 필요 / 268	
제13장 산업·중소기업	271
1. 산업·중소기업분야 재정 현황	272
2. 부문별 중기재정운용방향	273
3. 주요 현안	275
가. 신재생에너지지원별 기술개발 예산배분의 타당성 검토 / 275	
나. 중소기업 정책금융 규모의 적정성과 대상의 타당성 검토 / 277	
다. 소상공인 지원 정책 / 279	

제14장 환경	281
1. 환경분야 재정 현황	282
2. 부문별 중기재정운용 방향	283
3. 주요 현안	285
가. 환경분야 재정운용구조의 개선 / 285	
나. 환경관련 부담금제도 개선을 통한 안정적 재정운용 / 286	
다. 환경기초시설 설치사업 국고보조 방식의 개선 / 287	
라. 다부처 환경관리사업의 일관성 및 통합성 제고 / 288	
마. 수용체 중심의 환경보건 및 유해화학물질관리체계 정비 / 289	
바. 환경산업의 해외진출 지원 / 290	
제15장 문화·관광	291
1. 문화·관광분야 재정 현황	292
2. 부문별 중기재정운용 방향	293
3. 주요 현안	295
가. 문화·관광분야 재정운용구조의 개선 / 295	
나. 국가균형발전특별회계 보조사업의 집행문제 개선 / 295	
다. 국고전입금에 의존하는 기금구조 개선 / 297	
라. 문화콘텐츠산업 관련 추진사업의 성과제고 / 298	
마. 사적 및 자연문화재 보존관리의 내실화 / 299	
제16장 국방	301
1. 국방분야 재정 현황	302
2. 부문별 중기재정운용방향	303
3. 주요 현안	305
가. 전력증강효과 미흡과 그 원인 / 305	
나. 방위력개선비 군별 배분의 적절성 / 307	
다. 미래전 패러다임과 첨단 국방과학기술 확보 / 309	

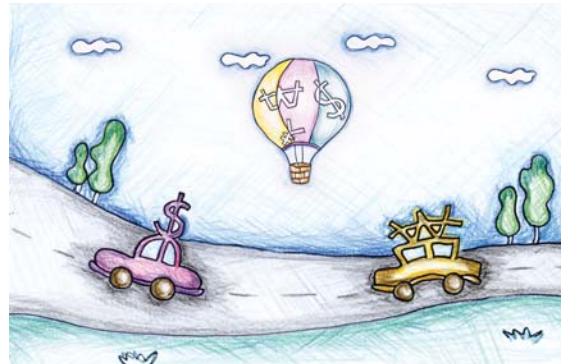
Contents

제17장 공공질서 및 안전	313
1. 공공질서 및 안전분야 재정 현황	314
2. 부문별 중기재정운용방향	315
3. 주요 현안	317
가. 예방적 재해투자의 강화 필요 / 317	
나. 자치경찰제 추진에 따른 재정과제 / 320	
다. 경찰청 벌금(과태료 및 범칙금) 미수납 개선 / 321	
제18장 통일·외교	323
1. 통일·외교분야 재정 현황	324
2. 부문별 중기재정운용방향	325
3. 주요 현안	327
가. 경수로사업 청산재원 조달 대책 / 327	
나. 남북협력기금 재원 조성의 적정성 / 328	
다. 공적개발원조(ODA) 확대 / 330	
제19장 일반공공행정	333
1. 일반공공행정분야 재정 현황	334
2. 부문별 중기재정운용방향	335
3. 주요 현안	337
가. 일반공공행정분야 재정규모의 국제비교 / 337	
나. 지방이전재정 주도형 재정분권 정책의 문제점 / 338	
제20장 연구개발(R&D)	341
1. 연구개발(R&D)분야 재정 현황	342
2. 부문별 중기재정운용방향	343
3. 주요 현안	344
가. R&D 투자 규모의 국제비교 / 344	
나. R&D 투자의 효율성 향상 필요 / 346	
다. 기초연구 분야에 대한 정부 R&D 투자 강화 필요 / 348	



부 록

1. 국회의 예산안 수정 규모	352
2. 추가경정예산 편성 사례	354
3. 정부조직 개편에 따른 2008년도 예산의 이체 현황	355
4. 국회예산정책처 소개	357





제1부 재정의 이해

제1장 재정의 의의

제2장 우리나라의 재정체계

제3장 재정절차

제4장 새로운 재정제도와 국회의 역할



재정의 의의

제 1 장

재정은 화폐단위로 표시되는 국가의 수입과 지출 활동으로 정의될 수 있다. 국가는 재정활동을 통해서 시장의 기능을 보완하여 자원을 효율적으로 배분하고, 누진적 소득세제와 저소득층에 대한 지원을 통해 공평한 소득분배를 이루고자 한다. 또한 물가·고용·환율 등 거시경제를 안정적으로 유지하고 R&D 투자와 인적자원 개발 등을 통해 경제성장을 촉진한다.

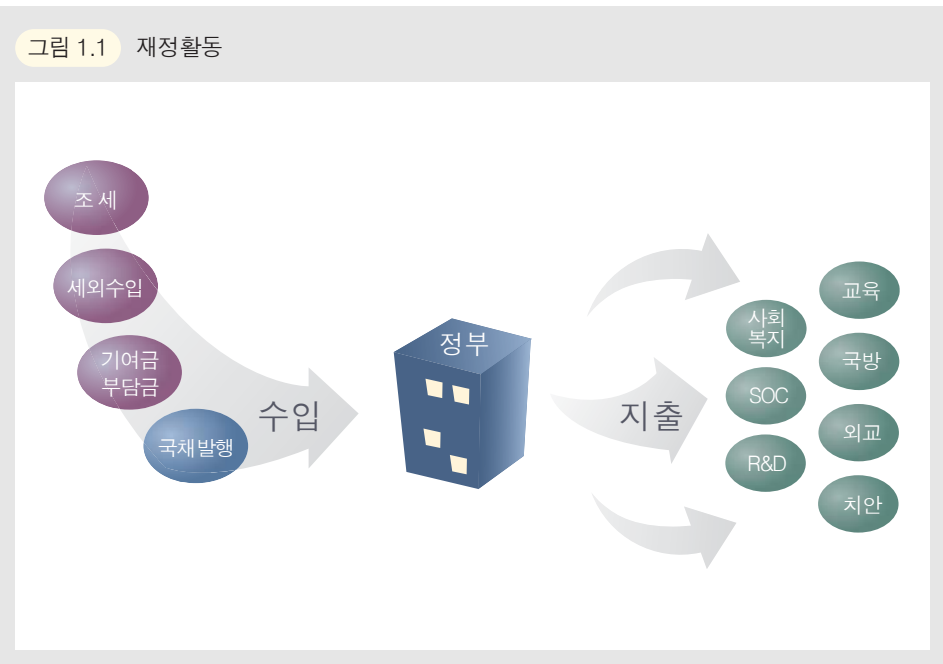
본 장에서는 재정의 의미와 기능 그리고 재정의 분류체계에 관해 살펴본다.

재정
화폐단위로 표시되는 정부
의 수입·지출 활동

1. 재정의 의미

국민경제를 운영하고 있는 주체는 가계와 기업, 정부로 구분할 수 있다. 정부는 가계와 기업으로부터 거두어들인 조세수입 등을 기반으로 하여 공공재와 공공서비스의 제공을 위해 지출활동을 하게 되는데 이러한 정부부문의 경제활동을 통칭하여 재정이라고 표현할 수 있다. 즉, 재정활동은 정부가 수행하는 경제활동을 총칭하는 개념으로서 화폐단위로 표시될 수 있는 정부의 수입·지출 활동을 의미한다.

구체적으로는 정부가 조세(국세와 지방세)·부담금·기여금의 징수, 보유자산(주식, 부동산 등)의 매각 및 국·공채 발행 등으로 조성한 재원을 바탕으로 국방·외교·치안 등 국가의 유지, 경제 성장을 위한 기반조성, 교육 및 사회복지 수요의 충족 등 공공부문의 역할을 수행하기 위한 지출활동을 하게 되는데 이러한 수입과 지출활동을 모두 포괄하는 개념이 재정활동이다.



2. 재정의 기능

재정의 기능은 자원배분(효율성), 소득분배(형평성), 그리고 경제 안정 및 성장(안정적 경제 성장) 등 세 가지로 구분할 수 있다. 이러한 재정의 기능은 국민경제에서 재정이 수행하는 역할을 보여주고 있을 뿐만 아니라, 재정활동의 총체적 성과를 평가하는 기준이 되는 물론 개별적인 조세정책과 재정지출의 타당성을 판단하는 준거가 되기도 한다.

그림 1.2 재정의 3대 기능





재정의 3대 기능

자원배분 : 효율성(efficiency)

정부는 공공재, 외부효과 등 시장실패가 존재하는 경우 시장에 개입하여 자원의 효율적 배분을 위한 조정역할을 수행한다. 국방 등의 공공재를 생산·제공하거나 세금의 부과, 보조금의 지급을 통해 사회적으로 바람직한 수준으로 시장 활동을 조정하기도 한다.

소득분배 : 형평성(equity)

정부는 조세제도, 사회보장 지출 등을 통해 소득 재분배 기능을 수행한다. 누진적 소득 세제의 운영과 저소득층에 대한 보조금 지급 및 공영주택과 같은 공공서비스 제공 등은 소득재분배를 통하여 형평성을 증진하는 역할을 수행한다.

경제 안정 및 성장(economic stabilization and growth)

정부는 조세와 재정지출을 통해서 경기를 조절하고 고용·물가·국제수지 등을 안정적으로 유지하는 역할을 수행한다. 또한 인적자원·R&D·사회기반시설 투자 등을 통해 장기적인 국가의 성장 동력을 확충하기도 한다.

Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 1989

3. 재정의 분류

재정은 크게 세 가지 방식으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 재정운용주체를 중심으로 중앙정부재정과 지방정부재정으로, 둘째, 재정운용수단에 따라 예산(일반회계 및 특별회계)과 기금으로, 셋째, 재정활동의 성격에 따라 수입과 지출 활동으로 각각 구분할 수 있다.

주체에 따른 구분

재정은 운용주체에 따라 중앙정부재정과 지방정부재정으로 구분된다. 중앙정부재정은 중앙정부를 단위로 이루어지는 재정활동을 의미하며, 지방정부재정은 지방자치에 기초한 자치단체의 재정활동과 교육자치에 기초한 지방교육재정을 포괄하는 것으로 볼 수 있다.

수단에 따른 구분

재정은 운용수단에 따라 예산과 기금으로 구성되며, 예산은 일반회계와 특별회계를 포괄한다. 국회의 의결대상은 중앙정부재정에 속하는 예산(일반회계 및 특별회계)과 기금이다. 예산의 실질적 의미는 국가의 재정수요와 이를 충당하는 재원을 추정하여 작성한 회계연도의 세입·세출에 대한 예정적 계산서를 말한다. 형식적 의미로는 「헌법」, 「국회법」 및 「국가재정법」에 의거하여 정부가 일정한 형식에 따라 편성하고 국회의 심의·의결을 거쳐 확정된 다음회계연도 국가재정의 계획을 말한다. 국회가 심의·의결하는 예산은 이러한 형식적 의미의 예산이다.¹⁾

예산

정부가 편성하고, 국회의 심의·의결을 거쳐 확정된 다음회계연도 국가재정의 계획

기금은 예산과는 구분되는 재정수단으로서, 과거에는 국회의 심의·의결대상에서 제외되어 있어 예산과는 확연히 구분되었다. 그러나 현재는 기금 역시 기금운용계획 및 기금결산의 형태로 예산안 및 결산과 동일하게 국회의 심의·의결을 거쳐 확정됨으로써 재정운용수단으로서 둘 간의 본질적 차이는 점차 사라지고 있다.

재정활동 성격에 따른 구분

재정활동은 본질적으로 정부의 수입과 지출활동이다. 예산과 기금 등 모든 재정운용수단은 수입과 지출로 구성된다. 특히, 「국가재정법」에서는 예산(일반회계 및 특별회계)의 수입은 세입, 지출은 세출로 규정함으로써 기금의 수입·지출 활동과 구분하고 있다.



예산(일반회계·특별회계)과 기금

법률상으로 예산이라고 할 때는 일반회계와 특별회계를 지칭하며, 기금은 제외된다.

종전 「예산회계법」에서는 기금은 세입세출예산외로 운영된다고 규정하고 있었고, 국회의 심의대상에서 벗어나 있었다. 그러나 2002년 제정된 「기금관리기본법」부터 기금은 예산과 동일한 절차로 국회의 심의·의결을 받게 되었다. 2007년부터 시행된 「국가재정법」은 이러한 「예산회계법」과 「기금관리기본법」의 이원적 체제를 예산과 기금을 포괄하는 단일한 법체제로 통합하였다. 통합의 토대는 이미 기금이 국회의 심의대상이 됨으로써 사실상 운용과정에서 예산과 차이가 없어졌기 때문이다.

결론적으로 재정운용수단으로서 예산과 기금의 본질적인 차이는 없다고 말할 수 있으며, 따라서 예산이라고 지칭할 때는 법적인 의미와는 달리 기금을 포괄하는 것으로 해석되기도 한다.

1) 신해룡, 「예산정책론」, 2005



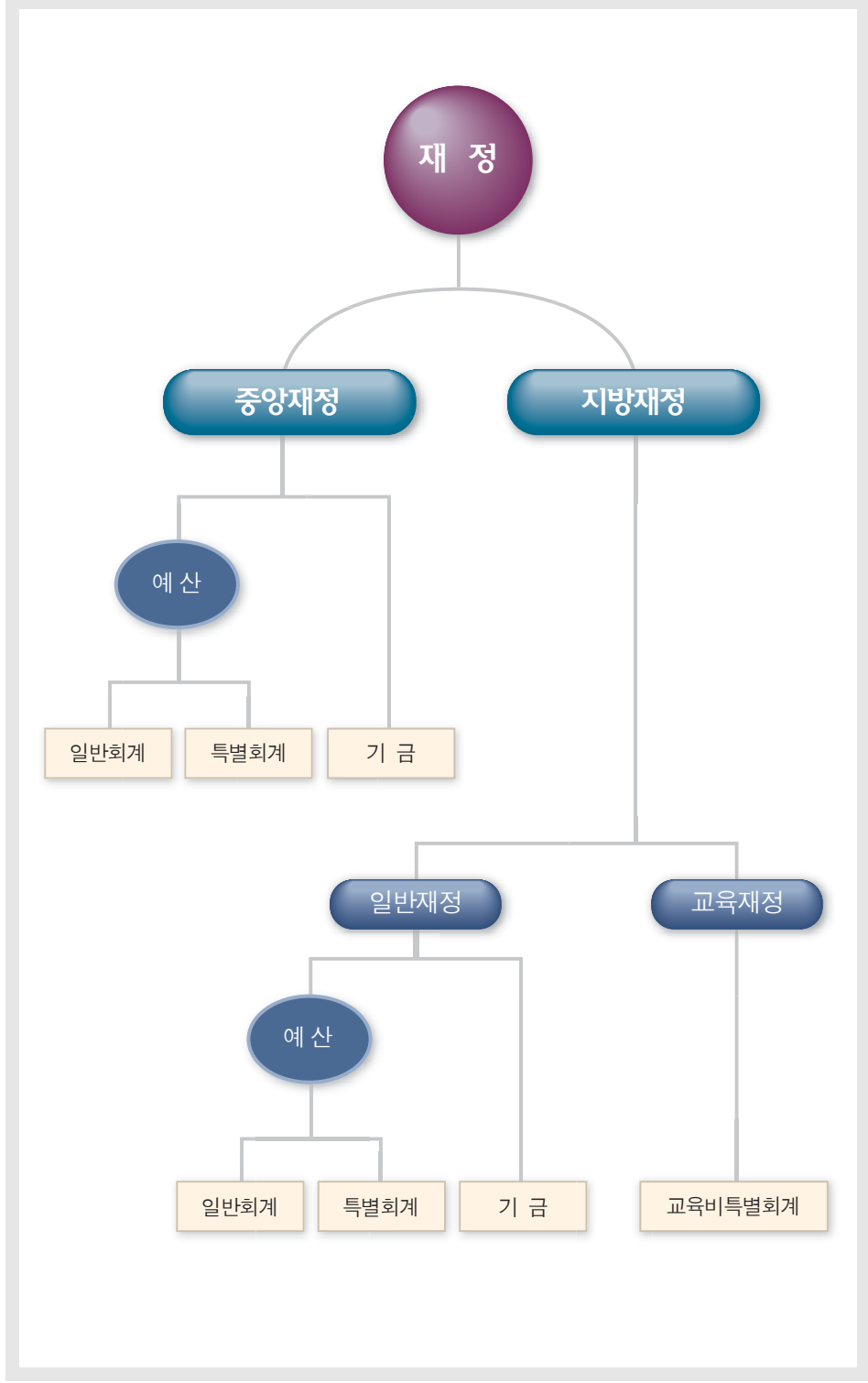
우리나라의 재정체계

제 2 장

우리나라 재정은 운용주체에 따라 중앙정부재정과 지방정부재정으로 구분된다. 중앙정부재정은 일반회계·특별회계·기금으로 구성되며, 지방정부재정은 일반재정과 교육재정으로 구분된다. 지방정부의 일반재정 역시 일반회계·특별회계·기금으로 구성되나 교육재정은 교육비특별회계를 통해 별도로 운용된다. 이 장에서는 재정운용주체와 수단을 기준으로 구분한 우리나라의 재정체계와 각각의 규모를 파악해 본다.

또한, 중앙정부와 지방정부와의 상호관계와 상대적 규모를 비교해 보고 지방이전 재원을 중심으로 하는 지방정부재정의 확대 경향을 일별해 본다. 마지막으로 각 재정주체별, 재정수단별 수입의 원천을 조세수입, 기금수입 등으로 구분하여 살펴본다.

그림 2.1 우리나라의 재정체계



1. 중앙정부재정과 지방정부재정

가. 중앙정부재정

중앙정부재정의 구조

2008년 중앙정부의 재정은 일반회계, 18개 특별회계 및 60개 기금으로 구성되어 있다.

그림 2.2 중앙정부 재정체계



중앙정부의 재정규모
2008년 총지출기준으로
257.2조원

중앙정부재정의 규모

중앙정부의 재정규모는 2008년 총지출기준으로 257.2조원이다. 이는 정부가 전망한 국내총생산(GDP) 대비 26.5% 수준으로서 2007년 대비 7.9% 증가한 규모이다. 일반회계와 18개의 특별회계로 구성된 예산의 총지출은 182.6조원이며, 기금의 총지출은 74.5조원이다.

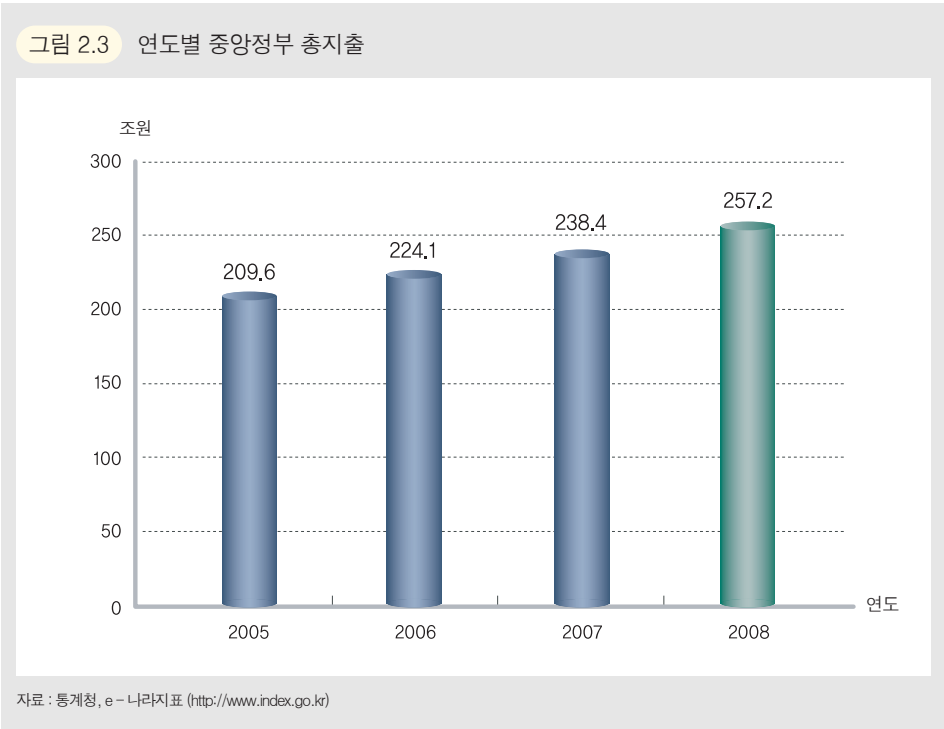
정부는 2005년부터 총지출 기준의 중앙정부 재정규모를 발표하고 있는데, 그 추이를 살펴보면 2005년 209.6조원에서 2008년 257.2조원으로 증가하고 있다.

표 2.1 2008년도 중앙정부 총지출

(단위 : 조원, %)

구 분	2007	2008	증감률(%)
총 지 출	238.4	257.2	7.9
예 산	165.5	182.6	10.3
• 일반회계	127.0	142.2	12.0
• 특별회계	38.7	40.4	4.8
기 금	72.9	74.5	2.3

자료 : 기획재정부





재정의 규모를 나타내는 지표 : 총계, 순계, 총지출

2008년도 중앙정부 지출규모

(단위 : 조원)

구 분	예 산		기 금	합 계
	일반회계	특별회계		
총 계	175.0	45.0	369.6	589.6
예산순계	152.3	42.8	-	195.1
총지출	142.2	40.4	74.5	257.2

총계와 순계

중앙정부의 일반회계·특별회계 및 기금의 총계규모는 2008년 기준으로 각각 175조원, 45조원, 369.6조원으로 이를 합산한 규모는 589.6조원이다. 그러나 이러한 총계규모의 합산은 회계별·계정별 내부거래의 중복계산과, 기금의 자금운용 등을 포함하고 있어 실제 예산의 지출규모를 과도하게 나타내고 있다. 따라서 회계 및 계정간 내부거래를 상계한 순계 개념의 지출규모가 보다 더 타당한 정부의 규모를 보여준다고 하겠다.

예를 들어 100원의 조세수입을 일반회계에 계상하고, 이를 특별회계의 수입으로 전출하여 지출한다면, 일반회계 지출은 100원, 특별회계 지출도 100원이지만, 내부거래를 제외한 순계 개념으로는 100원만 계상하여야 실질적인 정부지출 규모를 나타낼 수 있다.

이러한 기준에 따르면, 예산(일반회계+특별회계)의 순계규모는 195.1조원으로 둘 상의 총계규모의 합인 220조원보다 작은 규모로 나타나고 있다.

참고로 중앙정부와 지방정부간의 이전지출인 교부금(지방교부세, 지방교육재정교부금 등)의 경우에는 국가전체적인 재정 규모(중앙정부+지방정부)에서는 내부거래로 볼 수 있지만 중앙정부의 관점에서는 지출이 이루어진 것이므로 내부거래로 볼 수 없다. 따라서 지방이전재원의 경우 중앙정부 지출로 계상된다.

총지출

총지출규모는 2005년부터 중앙정부가 활용하고 있는 재정통계로 중앙정부가 국민에 대해 재정적 측면에서 미치는 영향을 모두 지출로 보는 재정지표이다. 총지출규모는 예산과 기금 총계에서 회계·기금·계정간 내부거래 및 보전지출을 제외하여 산출한다. 보전거래는 국채발행 또는 상환, 차입 또는 차입금상환 등을 의미하는데 이는 실질적인 수입·지출의 확대보다는 재정수지를 보전해 주는 역할을 수행하므로 총지출 규모는 이러한 보전거래를 제외하고 있다. 정부는 총지출 규모 산출시 금융성 기금 10개와 외국환평형기금을 제외하고 있다.

☛ 2008년 총지출 = 일반·특별회계 + 기금 - 내부거래 - 보전지출 = 257.2조원

나. 지방정부재정

지방재정의 구조

지방재정의 전체규모
일반재정과 교육재정을 합산

지방정부의 재정은 중앙정부와는 달리 교육재정이 지방의 일반재정에서 독립되어 있다. 이는 우리의 지방자치제도가 일반행정에 대한 자치와 교육자치로 구분되어 있기 때문이다. 따라서 지방재정의 전체규모는 일반재정과 교육재정을 합산하여 살펴보아야 한다.

지방정부 일반재정
일반회계·지방공기업특별회계·기타특별회계·기금으로 구성

지방정부의 일반재정은 일반회계·지방공기업특별회계·기타특별회계·기금으로 구성되어 있어 중앙정부와 유사한 구조를 가지고 있다. 일반회계는 각 지방자치단체가 기본적인 행정활동을 수행하기 위하여 설치·운영한다. 지방공기업특별회계는 지방자치단체가 독립채산제 운영을 위해 법률 또는 조례로 설치·운영한다. 기타특별회계는 특별자금이나 특정사업 운영을 위해 지방공기업특별회계와는 별도로 설치·운영된다. 기금은 지방자치단체가 특정한 행정목적의 달성을 위하여 「지방자치법」 등에 근거하여 설치·운영한다.

지방교육재정은 일반재정과 분리되어 「지방교육자치에 관한 법률」에 의해 설치·운영되는 교육·과학·체육 등에 관한 특별회계인 교육비특별회계로 운영된다.

지방교육재정
교육비특별회계로 별도 운영

일반재정의 규모

지방일반재정의 규모
2008년 예산 125조원

2008년도 자치단체 일반재정 예산은 125조원으로 전년대비 11.6%증가하였다. 세입예산은 자체재원(지방세, 세외수입, 지방채)이 77.1조원으로 총세입의 61.7%, 의존재원(지방교부세, 보조금 등)이 47.8조원으로 총세입의 38.3%를 차지하고 있다. 세출예산은 일반회계가 98.4조원으로 전체 세출예산 대비 78.7%, 특별회계가 26.5조원으로 21.3%를 차지하고 있다. 기능별로 살펴보면 사회복지가 21.7조원으로 17.3%, 수송 및 교통이 16.3조원으로 13.1%, 국토 및 지역개발이 12.9조원으로 10.3%를 차지하고 있다.

교육재정의 규모 및 추이

지방교육재정의 규모
2008년 기준 37.9조원

2008년 기준으로 지방정부 교육재정의 세입규모는 37.9조원이다. 이 중 국고부담(지방교육재정교부금 및 국고보조금)은 29.0조원으로 총 세입대비 76.5%를, 지방부담(자체재원 및 지방정부 이전재원)은 8.9조원으로 총 세입대비 23.5%를 차지하고 있다. 이렇게 조성된 교육재정은 초·중·고등학교의 재원으로 교사 인건비와 학교시설 유지비용으로 대부분 활용되고 있다. 지방교육재정의 규모는 지난 1977년 4,763억원, 1990년 5조원, 2000년 19.3조원 수준에서 2008년 기준으로 37.9조원에 이르고 있다.

표 2.2 2008년도 지방정부 예산 현황

(단위 : 조원, %)

구 분	2007년	2008년	증감액	증감률(%)
자체재원	69.4	77.1	7.7	11.1
• 지방세	38.1	43.5	5.4	14.4
• 세외수입	27.9	30.1	2.2	8.1
• 지방채	3.5	3.5	0	0.1
의존재원	42.6	47.8	5.2	12.3
• 지방교부세	21.4	24.1	2.7	12.7
• 국고보조금	21.2	23.7	2.5	11.9
합계	112.0	125.0	13.0	11.6
일반회계	81.9	98.4	16.5	20.2
특별회계	30.1	26.5	-3.6	-11.9

주 : 당초예산(순계) 기준
자료 : 행정안전부

표 2.3 2008년도 지방정부 기능별 세출예산

(단위 : 조원, %)

분야	금액	분야	금액	분야	금액
사회복지	21.7(17.3)	보건	1.9(1.5)	문화및관광	6.0(4.8)
교육	7.0(5.6)	농림해양수산	8.1(6.4)	산업중소기업	2.6(2.1)
수송및교통	16.3(13.1)	국토및지역개발	12.9(10.3)	환경보호	13.7(11.0)
과학기술	0.7(0.6)	일반공공행정	11.0(8.8)	공공질서및안전	2.0(1.6)
예비비	2.2(1.7)	기타	19.0(15.2)	합계	125.0(100.0)

주 : 괄호안은 세출예산 대비 비중
자료 : 행정안전부

표 2.4 연도별 교육비특별회계 자원내역

(단위 : 억원, %)

연도	합계	국고부담		지방부담	
		금액	비중(%)	금액	비중(%)
1977	4,763	3,667	77.0	1,096	23.0
1980	10,742	8,453	78.7	2,289	21.3
1990	50,235	37,971	75.6	12,264	24.4
2000	193,181	145,138	75.1	48,043	24.9
2005	306,370	215,684	70.4	90,686	29.6
2006	311,484	234,455	75.3	77,029	24.7
2007	336,241	254,969	75.8	81,272	24.2
2008	378,524	289,645	76.5	88,879	23.5

자료 : 교육과학기술부

다. 정부 전체의 재정규모

정부 전체의 재정규모
정부 전체의 재정규모를 나타내는 지표로 IMF기준에 따른 '통합재정규모'와 OECD기준의 '일반정부 총지출'이 있음

정부 전체의 재정규모를 파악하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 재정규모를 합산할 필요가 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부간에는 지방교부세, 국고보조금 등 내부 거래와 차입금 상환 등의 보전 지출이 존재하기 때문에 단순히 중앙정부와 지방정부의 재정규모를 합산하는 것으로는 정확한 정부부문의 재정규모를 파악할 수 없다. 따라서 정부 전체의 재정규모를 파악하기 위한 별도의 지표가 필요하다. 현재 정부 전체의 재정규모를 나타내는 지표는 정부가 IMF 기준에 따라 작성하여 발표하는 '통합재정규모'와 한국은행이 OECD 기준에 따라 작성하여 발표하는 '일반정부 총지출'이 있다.

(1) 통합재정규모

통합재정규모는 한 나라의 정부부문에서 1년동안 지출(순융자 포함)하는 총체적인 재정규모를 의미한다. 현재 정부가 발표하는 통합재정규모에는 중앙정부와 지방정부의 일반회계 · 특별회계 · 기금, 지방교육재정의 교육비특별회계 등이 모두 포함된다. 다만 정부간 · 회계기금간 내부거래와 보전지출, 중앙정부의 금융성기금과 외국환평형기금은 제외된다.

통합재정규모
2005년 결산기준 242.5조원

2005년 결산기준으로 통합재정규모는 242.5조원(GDP대비 30.1%)이며, 통합재정수지는 2.0조원(GDP대비 0.3%) 흑자이다.¹⁾

표 2.5 2005년 통합재정규모				
(단위 : 조원, %)				
구 분	중앙재정	지방재정	지방교육재정	합 계
통합재정규모 (GDP대비)	127.5 (15.8%)	84.7 (10.5%)	30.3 (3.8%)	242.5 (30.1%)
통합재정수지 (GDP대비)	61.0 (7.6%)	△29.9 (△3.7%)	△29.1 (△3.6%)	2.0 (0.3%)
관리대상수지 (GDP대비)	49.4 (6.1%)	상동	상동	△9.6 (△1.2%)
자료 : 기획재정부				

1) 정부는 2005년 결산기준 정부전체의 통합재정통계를 2007년 3월 발표하였다.



IMF 기준에 따른 통합재정의 범위

IMF는 정부부문의 실질적인 재정활동이 국민경제에 미치는 영향을 파악하고, 이를 국제적으로 비교하기 위해 1974년 '재정통계에 대한 지침(GFSM)'을 제정하고, 이 기준에 맞추어 세계 각국에 재정통계 작성을 권고하고 있다.

우리나라는 1979년부터 통합재정수지를 작성하고 있다. 통합재정의 포괄범위는 비(非)금융 공공부문으로 정의되는데 일반정부와 비(非)금융 공기업으로 구성된다. 우리나라의 경우 일반정부에는 중앙정부와 지방정부의 일반회계, 기타특별회계, 기금, 교육비특별회계 및 '세입세출외(세계잉여금 및 전대차관 등)'가 포함되고, 비금융 공기업은 중앙정부 기업특별회계와 지방정부 공기업특별회계로 구성된다. 다만 중앙정부 기금 중 금융활동을 수행하는 외국환평형기금과 금융성기금은 포괄범위에서 제외되고, 비금융공기업의 경우에는 수입과 지출이 아닌 영업이익 또는 영업손실만을 기재하고 있다.

정부가 작성한 2005년도 결산기준 통합재정규모에는 중앙정부의 일반회계(1개), 특별회계(19개), 기금(49개)과 지방정부의 일반회계(250개), 특별회계(2,195개), 기금(2,267개), 지방교육재정의 교육비특별회계(16개)가 포함되었다. 기금의 경우 중앙정부의 신용보증기금 등 금융성기금 9개와 외국환평형기금이 제외되었다.

우리나라 통합재정의 범위(IMF 기준)



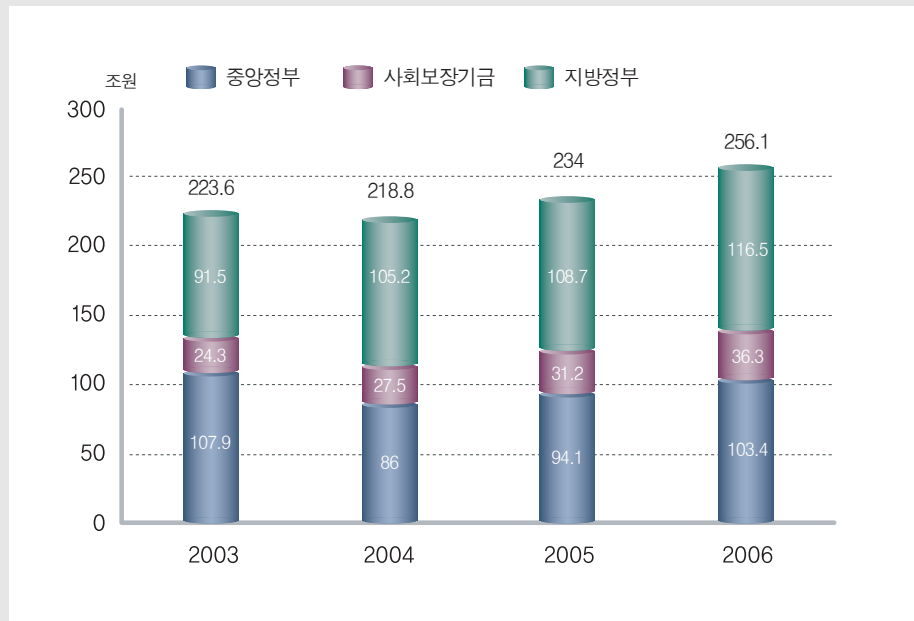
(2) 일반정부 총지출

한국은행이 발표하는 일반정부 총지출은 국민계정 산정시 UN의 ‘국민계정체계 (System of National Account; SNA)’에 따라 일반정부로 분류되는 부문의 지출총계를 의미한다. 일반정부는 정부부서·사회보장기금·공공비영리단체로 구분되며, 정부부서는 다시 중앙정부와 지방정부로 구성된다. 사회보장기금은 국민연금기금·고용보험기금 등의 사회보장기금을 운용하는 기관과 기금자체가 속한다. 공공비영리단체에는 공공행정에 관한 조사연구 및 유사서비스를 제공하는 기관 등으로서 한국개발연구원이나 한국조세연구원 등이 포함된다. 다만 중앙정부 부문에서 시장적 서비스를 제공하거나 금융활동을 수행하는 조달청, 특허청, 양곡관리·우체국보험 등 일부 특별회계와 금융성기금 등은 일반정부의 포괄범위에서 제외되고 있다.

일반정부 총지출
2006년 기준 256.1조원

2006년 기준 일반정부 총지출은 256.1조원이며, 중앙정부 103.4조원, 지방정부 116.5조원, 사회보장기금 36.3조원으로 구성된다.

그림 2.4 연도별 일반정부 총지출 규모



자료 : 한국은행



OECD 기준에 따른 일반정부 총지출의 범위

OECD 기준에서는 UN의 ‘국민계정체계(SNA)’에 따라 국가의 제도부문을 비금융법 인기업, 금융법인기업, 일반정부, 가계에 봉사하는 비영리단체, 가계 등 5개 부문으로 구분하며, 일반정부에 대한 재정정보를 제공하고 있다. OECD 기준에 따른 일반정부는 정부가 스스로 공급하지 않으면 편리하게, 그리고 경제적으로 생산될 수 없는 공공서비스를 제공하고 국가를 관리하며 사회 및 경제정책을 수행하는 거래주체를 의미하며, 정부부서·사회보장기금·공공비영리단체로 구성된다. 이 중 정부부서는 다시 중앙정부와 지방정부로 구성된다. 사회보장기금은 일반국민에게 사회보장혜택을 제공할 목적으로 정부에 의해 가입이 의무화되고 통제받으며 정부 또는 민간으로부터 자금이 조달되는 것으로서 사회보장기금을 운영하는 기관과 기금자체가 속한다. 공공비영리단체는 가계나 기업에 대하여 무상 또는 생산비 이하로 서비스를 제공하거나 정부에 대하여 공공행정에 관한 조사연구 및 유사서비스를 제공하는 기관이다. 다만 중앙정부 부문에서 시장적 서비스를 제공하거나 금융활동을 수행하는 조달청, 특허청, 양곡관리·우체국보험 등 일부 특별회계, 금융성기금 등은 일반정부의 포괄범위에서 제외된다.

한국은행이 2007년 발표한 자료에 따르면 2006년 예산 기준으로 일반정부에는 중앙정부의 일반회계·특별회계(16개)·기금(30개)과 지방정부의 일반회계·기타특별회계·교육비특별회계, 사회보장기금(8개), 공공비영리단체(86개) 등이 포함된다.

우리나라 일반정부의 포괄범위(OECD 기준)



라. 재정규모와 건전성의 국제비교

정부부분 전체의 재정규모를 보여주는 대표적인 지표인 일반정부의 총지출 비중(GDP 대비 총지출)은 우리의 경우 2006년 30.5%로서 OECD 평균 40.6%에 비해 낮은 수치이다. 또한 재정규모의 수준은 수입측면에서 조세부담률(총조세/GDP)과 국민부담률(국민부담/GDP)로 보여줄 수 있는데, 우리의 경우 2005년 20.2%, 25.5%로 OECD 평균 26.9%, 36.2%에 비해 낮다. 이러한 지표들은 우리의 재정규모와 이에 따른 국민부담의 규모가 아직 OECD 국가들에 비해 크지 않다는 것을 나타낸다.

재정수지 측면에서 우리의 경우 통합재정수지가 2006년 GDP 대비 3% 흑자를 기록한 데 반해, OECD 국가들은 GDP 대비 △1.8%의 적자를 기록하였다. 국가채무를 나타내는 지표(총금융채무/GDP)의 경우 2006년 27.7%로 OECD 평균 77.1%에 비해 낮은 수치로 나타나고 있다. 이러한 지표들은 우리의 재정이 상대적으로 건전하다는 것을 보여주는 것이다.

즉, 우리나라와 주요선진국의 재정을 비교해보면, 총지출 및 국민부담 등 재정규모면에서 아직 낮은 수준에 있고, 재정수지 및 국가채무 등 건전성 측면에서도 안정적인 형태를 나타내고 있다.

그러나 우리의 재정이 안정적인 모습을 보이는 것은 아직도 사회보장지출이 본격적으로 발생하지 않고 있다는 점에서 비롯된 것이다. 사회분야에 투자되는 예산비중이 GDP 대비 5.7%로 아직 OECD 평균 20.7%에 미치지 못하고 있다. 이미 비교대상국들은 상당수준의 복지수준을 달성하고 있고, 재정규모 및 국가채무의 확대가 정체를 보이고 있다. 향후 국민연금·건강보험·기초생활보장 등 사회복지 지출의 급격한 확대가 예상되는데 미래의 사회보장지출에 대비해 현재의 재정구조를 보다 더 안정적으로 유지할 필요가 있다. 더욱이 저출산·고령화 사회의 진입에 따라 장기적인 세수기반이 약화될 우려가 있고 재정건전성을 위협하는 요인이 될 것으로 보인다. 따라서 현재의 안정적인 모습의 재정이 계속 유지될 것이라는 낙관적인 전망은 신중을 기해야 할 것이다.

표 2.6 OECD 국가의 재정규모 비교

(단위 : %)

구 분	총지출 /GDP (2006)	총조세 /GDP (2005)	국민부담 /GDP (2005)	재정수지 /GDP (2006)	총금융채무 /GDP (2006)	사회분야 /GDP (2003)
OECD 평균	40.6	26.9	36.2	-1.8	77.1	20.7
한국	30.5	20.2	25.5	3.0	27.7	5.7
캐나다	39.3	28.4	33.4	1.0	68.1	17.3
미국	36.7	20.6	27.3	-2.6	61.9	16.2
호주	34.0	30.9	30.9	1.2	16.1	17.9
일본	36.6	17.3	27.4	-2.9	179.7	17.7
뉴질랜드	41.4	37.8	37.8	3.8	27.2	18.0
오스트리아	49.3	27.6	42.1	-1.5	65.5	26.1
벨기에	48.4	31.5	45.4	0.2	90.1	26.5
체코	43.1	21.6	37.8	-2.9	34.7	21.1
덴마크	51.2	49.2	50.3	4.7	36.0	27.6
핀란드	48.7	32	44.0	3.7	44.9	22.5
프랑스	53.3	27.8	44.1	-2.6	70.9	28.7
독일	45.4	20.9	34.8	-1.6	69.3	27.3
그리스	42.3	17.7	27.3	-2.8	106.0	21.3
헝가리	51.9	25.6	37.2	-9.3	72.1	22.7
아이슬란드	41.8	38.1	41.4	6.3	30.3	18.7
아일랜드	34.1	26.1	30.6	2.9	29.1	15.9
이탈리아	50.1	28.4	41.0	-4.5	118.7	24.2
룩셈부르크	39.0	27.8	38.6	0.7	10.8	22.2
네덜란드	46.1	25.8	39.1	0.5	54.7	20.7
노르웨이	40.8	34.8	43.7	18.0	59.6	25.1
폴란드	43.8	20.7	34.3	-3.8	53.6	22.9
포르투갈	46.4	22.7	34.8	-3.9	71.6	23.5
슬로바키아	37.7	18.8	31.6	-3.7	35.2	17.3
스페인	38.6	23.7	35.8	1.8	46.7	20.3
스웨덴	55.6	37.2	50.7	2.3	53.9	31.3
스위스	34.3	22.6	29.7	1.1	56.0	20.5
영국	44.7	29.6	36.5	-2.8	46.6	20.6

주 : 총지출은 경상지출과 자본지출의 합이며, 중앙정부, 주/지방정부 및 사회보장을 포함

자료 : OECD, *Economic Outlook*, No.82, 2007, *Revenue Statistics*, 2007OECD, *Factbook*, 2008



“큰 정부”와 “작은 정부”의 비교기준

“공무원의 수”와 “정부지출 규모” 등 두 가지의 기준은 용이하게 자료를 확보할 수 있다는 점에서 정부규모의 대소를 판단하는데 주로 활용되고 있다.

그러나 공무원 비율(총인구 대비 공무원의 수)을 비교하는 방식은 각국의 공무원 제도 특히, 공공부문과 정부의 역할이 상이할 경우 비교기준으로서 신뢰성이 떨어진다. 일례로 미국의 경우 국민연금(Social Security)은 공무원으로 운영되고 있지만, 우리의 경우 운영 주체를 공무원(국민연금공단은 크게 공공부문으로 분류되지만, 정부조직으로 운영되지는 않는다)으로 볼 수 없기 때문에 국가간의 정치·행정·사회체제 전반에 대한 고려 없는 단순한 비교로는 의미 있는 결론을 도출하기 어렵다.

반면, 정부의 지출규모를 중심으로 하는 비교 기준(GDP 대비 총지출)은 상당부분 표준화 되어 있다. 예를 들어 국민연금의 경우 미국은 예산으로 우리는 기금으로 국가재정에 포함되어 있으므로 공무원 수보다는 정교한 기준이라고 할 수 있다.

2. 일반회계·특별회계·기금

가. 일반회계

일반회계

재정활동의 근간으로서 조세 수입 등을 주요재원으로 하여 국가의 일반적인 지출에 충당하기 위해 설치된 회계

일반회계는 조세수입 등을 주요재원으로 하여 국가의 일반적인 지출에 충당하기 위해 설치된 회계이다. 일반회계는 소득세·법인세·부가가치세 등 국세와 공기업 매각 수입 등 세외수입 등으로 재원을 조성하고, 국방·외교·치안 등 국가의 안녕과 질서유지를 위한 기본적인 기능은 물론, 교육·주택·사회기반시설 투자, 사회복지 및 보건의료 등 국가 기능의 핵심사업을 수행하는 정부재정활동의 근간이라고 할 수 있다. 일반회계는 특별회계와 더불어 예산을 구성하게 되며, 「국가재정법」에서는 예산의 재원조달은 세입으로, 지출은 세출로 규정하고 있다.

중앙정부 일반회계의 총계규모는 지난 1962년 733억원, 1990년 27.4조원에서 2008년에는 175조원에 이르고 있다.

그림 2.5 연도별 중앙정부 일반회계 추이

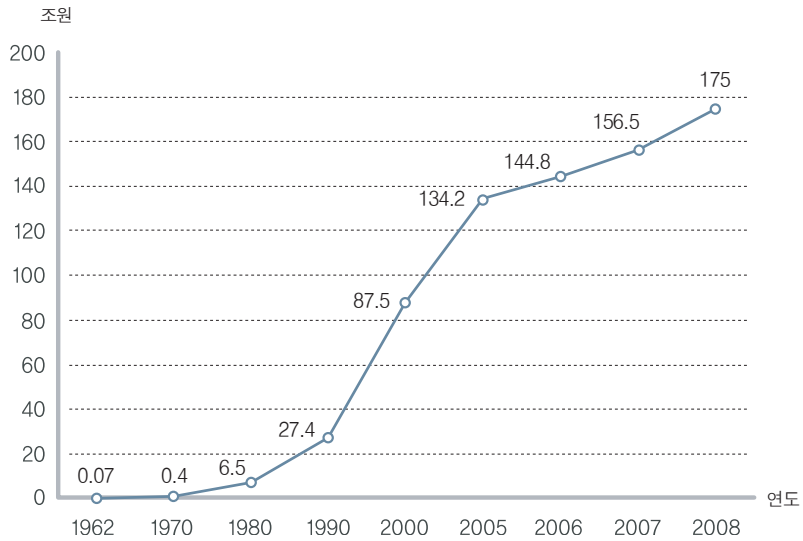
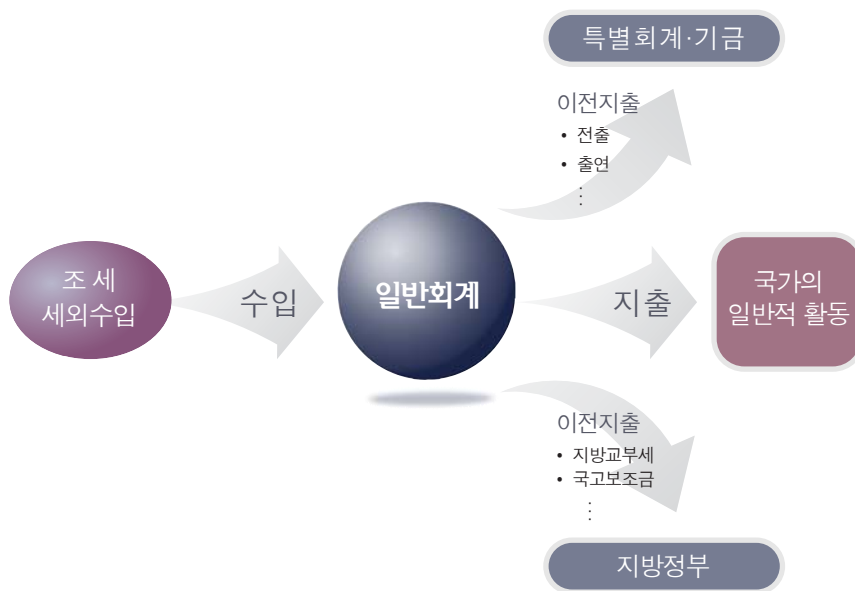


그림 2.6 국가재정활동의 중심으로서 일반회계



나. 특별회계

(1) 특별회계의 개념과 종류

특별회계

특정사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 법률로써 설치된 회계

특별회계는 국가가 특정사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 세리할 필요가 있을 때 법률로써 설치한 회계이다. 특별회계는 일반회계와 더불어 예산을 구성하고 있다. 중앙정부 특별회계는 2008년 현재 5개의 기업특별회계와 13개의 기타특별회계 등 총 18개로 구성되어 있다. 기업특별회계는 「기업예산회계법」에 따라 조달특별회계, 우편사업 특별회계 등 기업형태로 운영되는 정부사업의 합리적 경영을 위해 그 예산과 회계를 통일적으로 규제하기 위해 설치된다. 기타특별회계는 환경개선부담금을 통해 재원을 조성하여 수질보전·대기개선 등의 사업을 수행하는 환경개선특별회계 등 13개로 구성되어 있다.

표 2.7 2008년 중앙정부 특별회계 현황

구 분	소관부처	근거법률
기업특별회계(5개)		
- 양곡관리 - 조달 - 우편사업 - 우체국예금 - 책임운영기관	- 농림수산식품부 - 조달청 - 지식경제부 - 지식경제부 - 기획재정부, 각 소관부처	- 기업예산회계법 - 기업예산회계법 - 기업예산회계법 - 기업예산회계법 - 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률
기타특별회계(13개)		
- 농어촌구조개선 - 교통시설 - 등기 - 교도작업 - 에너지 및 자원사업 - 환경개선 - 우체국보험 - 국가균형발전 - 주한미군기지이전 - 행정중심복합도시건설 - 국방·군사시설이전 - 혁신도시건설 - 아시아문화중심도시조성	- 농림수산식품부 - 국토해양부 - 대법원 - 법무부 - 지식경제부 - 환경부 - 지식경제부 - 기획재정부, 각 소관부처 - 국방부 - 행정중심복합도시건설청 - 국방부 - 국토해양부 - 문화체육관광부	- 농어촌구조개선특별회계법 - 교통시설특별회계법 - 등기특별회계법 - 교도작업특별회계법 - 에너지 및 자원사업 특별회계법 - 환경개선특별회계법 - 우체국보험특별회계법 - 국가균형발전특별법 - 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원에 관한 특별법 - 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 - 국방·군사시설이전특별회계법 - 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 - 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법

(2) 특별회계의 규모와 추이

특별회계의 수와 총계규모를 살펴보면, 1962년 17개, 801억원에서 2000년 23개, 64.8조원으로 확대되었다가, 2008년 현재 18개, 45조원에 이르고 있다.

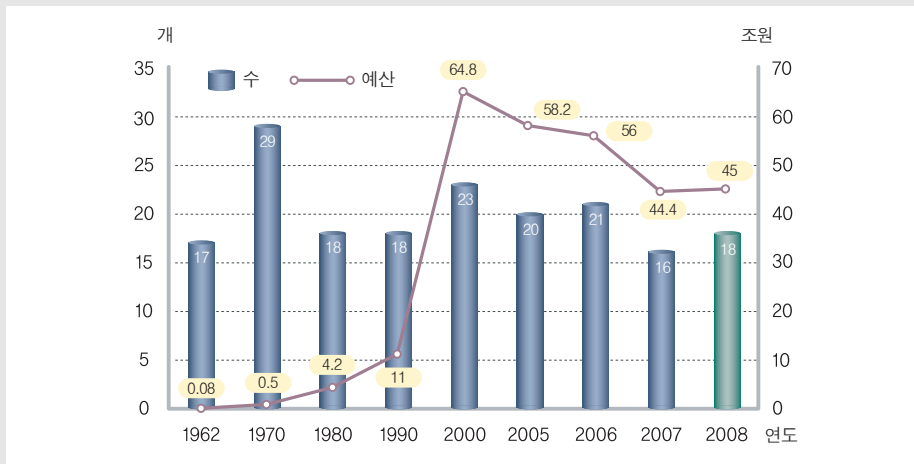
2008년 특별회계

18개 특별회계

총 45조원

그림 2.7 연도별 특별회계 수 및 예산 추이

(단위 : 조원, 개)



주 : 1. 2006년까지는 결산 기준이며, 2007, 2008년은 예산 기준 2. 기타특별회계와 기업특별회계 모두 포함
자료 : 대한민국정부, 「세입·세출 결산보고서」, 각 연도



특별회계·기금의 정비를 통한 재정 투명성 제고

현실의 재정지출은 당해 회계의 수입을 재원으로 하여 직접 지출하는 경우뿐 아니라 다른 회계로부터 전입 받은 재원을 통해 지출하는 경우가 있다. 일반회계는 안정적인 국세 수입을 기반으로 국가재정의 근간을 이루고 있으나, 특별회계 및 기금의 경우 수입기반이 안정적이지 못한 경우가 있다. 이러한 경우 일반회계가 특별회계 및 기금의 수입기반이 되고 재원을 조성해주는 역할을 담당하고 있다.

이러한 연계현상은 일부 특별회계와 기금의 부족한 재원을 지원해줄 필요성에서 기인한 것이지만, 자체적인 재원을 조성하기 힘든 회계를 지속적으로 유지시켜줌으로써 회계의 구조를 더욱 복잡하게 하여 재정의 투명성을 저해하는 요인이 되기도 한다.

회계는 단순화수록 투명성이 제고된다. 일반회계의 예산사업으로 추진되어야 할 사업들이 독립적인 특별회계와 기금의 사업으로 유지되고, 지속적으로 일반회계의 지원을 받는 구조로 운영되는 것은 투명성을 저해하는 것이며, 가급적 특별회계와 기금의 정비를 통해 회계구조를 단순화할 필요가 있다.

다. 기금

(1) 기금제도의 이해

기금
국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로써 설치하는 자금

기금의 신축적 운용
금융성 기금의 경우 주요항목 지출금액의 30%, 그 외의 기금의 경우 20% 이내의 범위에서 국회의 의결 없이 변경가능

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로써 설치한다. 즉, 기금은 국가가 특수한 정책목적을 실현하기 위하여 세입세출예산의 엄격성을 완화하여 탄력적으로 대처하고, 특정사업을 위해 보유·운용하는 특정자금이라고 할 수 있다.

기금은 예산과는 달리 조세수입보다는 출연금·부담금 등을 재원으로 하며, 특정목적사업의 추진을 위해 수입과 지출의 연계가 강하게 나타난다. 또한 기금의 집행에 있어서 예산에 비해 보다 더 많은 자율과 탄력성이 허용되고 있다. 「국가재정법」에서는 금융성기금의 경우 주요항목 지출금액의 30%, 그 외의 기금의 경우에는 20% 이내의 범위에서 국회의 의결 없이 변경할 수 있도록 하고 있다. 다만, 앞서 살펴본 바와 같이 기금과 예산의 형식적 절차, 즉, 기금운용계획의 확정 및 기금결산의 승인 절차가 세입세출예산의 확정 및 세입세출결산의 승인과 동일한 절차로 국회의 의결을 거치게 됨으로써 재정운용수단으로서 둘 간의 본질적인 차이는 좁혀지고 있다.

표 2.8 예산과 기금의 비교			
구 분	예 산		기 금
	일반회계	특별회계	
설치사유	• 국가고유의 일반적 재정활동	• 특정사업 운영 • 특정자금 운용 • 특정세입을 특정세출에 충당	• 특정목적을 위해 특정자금을 운용
운용형태	• 공권력에 의한 조세수입과 무상급부 원칙	• 일반회계와 기금의 운용형태 혼재	• 출연금·부담금 등 다양한 재원으로 다양한 목적사업 수행
수입과 지출연계	• 특정수입과 지출의 연계배제	• 특정수입과 지출의 연계	• 특정수입과 지출의 연계
확정절차	• 부처의 예산 요구 • 기획재정부의 정부예산안 편성 • 국회의 심의·의결로 확정		• 기금관리주체의 기금운용계획안 수립 • 기획재정부장관과 운용주체간의 협의·조정 • 국회의 심의·의결로 확정
집행절차	• 합법성에 입각하여 엄격히 통제 • 목적의 사용 금지		• 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장
계획변경	• 추경예산 편성 • 이 용·전 용·이 체		• 주요항목 지출금액의 20% 초과 변경 시 국회의결 필요 (금융성기금의 경우 30%)
결 산	국회 결산 심 의 의 결		

자료 : 기획재정부

(2) 기금 현황

기금의 종류

일반적으로 기금은 설치목적에 따라 사업성기금, 금융성기금, 사회보험성기금, 계정성기금으로 분류할 수 있다. 2008년도 기금운용계획에 따른 기금을 성질별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

기금의 성질별 분류

설치목적에 따라 사업성기금, 금융성기금, 사회보험성기금, 계정성기금으로 분류



기금의 성질별 분류

사업성기금

예산사업과 유사한 내용의 특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리·운영하는 기금이다. 사업성기금은 과학기술진흥기금, 국민주택기금, 정보통신진흥기금, 남북협력기금, 과학진흥기금 등 산업, 과학기술, 교육, 환경, 문화관광, 국방사업 등의 수행을 위해 2008년 현재 39개의 기금이 설치·운영되고 있다.

금융성기금

직접적이고 독자적인 재정·금융활동을 수행하는 기금이 아니라, 특정사업에 수반하여 보증·보험 등의 보조적 역할을 수행하는 기금이다. 2008년 현재 금융성기금은 신용보증기금 등 6개 신용보증 관련 기금을 비롯한 10개가 설치·운영되고 있다.

사회보험성기금

사회보험성기금은 장래의 연금지출에 대비하여 보험료를 징수하여 연금급여 및 여유자금을 운용하는 연금성기금과 보험기능을 수행하는 보험성기금으로 구성되어 있다. 2008년 현재 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금, 군인연금기금, 공무원연금기금 등 6개 기금이 운용되고 있다.

계정성기금

기금관리 주체와 사업집행 주체가 다른 기금으로서 자금을 모아 사업을 집행하는 주체에게 전달하여 주는 역할을 수행하는 기금이다. 재정융자 등 공공목적에 필요한 자금을 확보·공급하기 위한 공공자금관리기금, 양곡증권의 원리금을 상환하기 위해 설치된 양곡증권정리기금과 외국환평형기금, 공적자금상환기금, 복권기금 등 5개의 계정성기금이 2008년 현재로 운용되고 있다.

표 2.9 2008년도 기금 현황

분류	기금명	소관부처	관리운영주체
사업성 기금 (39개)	대외경제협력기금	기획재정부	기획재정부
	사학진흥기금	교육과학기술부	한국사학진흥재단
	보훈기금	국가보훈처	국가보훈처
	순국선열애국지사사업기금	국가보훈처	국가보훈처
	청소년육성기금	보건복지가족부	보건복지가족부
	과학기술진흥기금	교육과학기술부	교육과학기술부
	원자력연구개발기금	교육과학기술부	교육과학기술부
	남북협력기금	통일부	통일부
	국제교류기금	외교통상부	한국국제교류재단
	군인복지기금	국방부	국방부
	관광진흥개발기금	문화체육관광부	문화체육관광부
	국민체육진흥기금	문화체육관광부	국민체육진흥공단
	문화예술진흥기금	문화체육관광부	한국문화예술위원회
	신문발전기금	문화체육관광부	신문발전위원회
	영화발전기금	문화체육관광부	영화진흥위원회
	지역신문발전기금	문화체육관광부	문화체육관광부
	농산물가격안정기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	농작물재해보험기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	농지관리기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	쌀소득보전변동직접지불기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	자유무역협정이행지원기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	축산발전기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	전력산업기반기금	지식경제부	지식경제부
	특정물질사용합리화기금	지식경제부	한국정밀화학공업진흥회
	정보통신진흥기금	지식경제부	지식경제부
	국민건강증진기금	보건복지가족부	보건복지가족부
	응급의료기금	보건복지가족부	보건복지가족부
	금강수계관리기금	환경부	금강수계위원회
	낙동강수계관리기금	환경부	낙동강수계위원회
	영산강·섬진강수계관리기금	환경부	영산강·섬진강수계위원회
	한강수계관리기금	환경부	한강수계위원회
	근로자복지진흥기금	노동부	근로복지공단
	임금채권보장기금	노동부	노동부
	장애인고용촉진및직업재활기금	노동부	노동부
	여성발전기금	여성부	여성부
	국민주택기금	국토해양부	국토해양부
	수산발전기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	중소기업진흥및산업기반기금	중소기업청	중소기업진흥공단
	방송발전기금	방송통신위원회	방송통신위원회

분류	기금명	소관부처	관리운용주체
금융성 기금 (10개)	기술신용보증기금	금융위원회	기술신용보증기금
	농림수산업자신용보증기금	금융위원회	농협중앙회
	농어가목돈마련저축장려기금	금융위원회	금융위원회
	신용보증기금	금융위원회	신용보증기금
	예금보험기금채권상환기금	금융위원회	예금보험공사
	주택금융신용보증기금	금융위원회	한국주택금융공사
	수출보험기금	지식경제부	한국수출보험공사
	산업기반신용보증기금	기획재정부	신용보증기금
	부실채권정리기금	금융위원회	한국자산관리공사
	학자금대출신용보증기금	교육과학기술부	교육과학기술부
사회보험성 기금 (6개)	국민연금기금	보건복지가족부	보건복지가족부
	사립학교교직원연금기금	교육과학기술부	사립학교교직원연금관리공단
	고용보험기금	노동부	노동부
	산업재해보상보험및예방기금	노동부	노동부
	군인연금기금	국방부	국방부
	공무원연금기금	행정안전부	공무원연금관리공단
계정성 기금 (5개)	공공자금관리기금	기획재정부	기획재정부
	외국환평형기금	기획재정부	기획재정부
	공적자금상환기금	금융위원회	금융위원회
	양곡증권정리기금	농림수산식품부	농림수산식품부
	복권기금	기획재정부	기획재정부
합 계	총 60개 기금		
자료 : 기획재정부			

기금의 규모

1980년 45개, 운용규모 3.2조원에 불과하던 기금은 2008년 60개에 이르고 있으며, 그 운용규모는 일반회계 총계 175조원의 2배를 상회하는 369.6조원에 달하고 있다. 한편, 금융성기금과 외국환평형기금을 제외한 기금의 총지출 규모는 2008년 74.5조원이 계획되어 있다.

2008년 기금 운용
규모
60개 기금, 369.6조원

표 2.10 기금의 규모

(단위 : 개, 조원)

구 분	1980	1993	2000	2002	2004	2005	2006	2007 (계획)	2008 (계획)
기금수	45	114	61	55	57	60	61	60	60
운용규모	3.2	40.3	199.1	190.9	310.8	332.0	368.6	308.6	369.6
총지출규모	-	-	-	-	-	-	70.4	72.9	74.5

주 : 1. 1980~2004년도까지의 운용규모에는 금융성기금이 제외되나, 2005년도부터는 금융성기금이 포함되어 있다.

2. 기금의 총지출규모는 계획기준이며, 금융성기금과 외국환평형기금은 제외

자료 : 기획재정부

(3) 기금관련 주요현안

(가) 기금의 정비

기금 정비의 필요성

기금의 정비

「국가재정법」 제15조에서는 특정기금이 설치목적의 달성한 경우, 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단될 경우, 특별회계 또는 다른 기금과 유사하거나 중복된 경우, 일반회계에 통합하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우 이를 폐지하거나 통합하도록 규정

탄력적 재정운용을 위해 세입세출 예산외로 설치된 기금은 그 수와 운용규모가 급격히 증가하여 재정운용의 효율성과 투명성을 저해하는 상황이 발생되고 있다. 따라서 재정운용의 투명성 제고를 위한 기금의 정비문제는 중요한 재정과제로 대두되고 있다. 「국가재정법」 제15조에서는 이러한 기금의 정비와 관련하여 특정기금이 설치목적의 달성한 경우, 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우, 특별회계 또는 다른 기금과 유사하거나 중복되게 설치된 경우, 또는 일반회계에 통합하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 회계 또는 기금에 통합하도록 규정하고 있다.

기금의 존치평가

기금의 존치평가

「국가재정법」 제82조에서는 기획재정부장관이 3년마다 전체재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가하도록 규정

정부는 2004년과 2007년 두 차례에 걸쳐 기금존치평가를 실시하였다. 기금운용평가단은 2004년 총 55개 기금에 대한 존치평가에서 8개 기금을 폐지, 12개 기금을 통합²⁾, 2개 기금을 민간자금화할 것을 권고하였다. 반면, 2007년 기금존치평가에서는 총 55개 평가 대상 기금 중 지역신문발전기금 1개 기금에 대해서만 통합 및 폐지 의견을, 과학기술진흥기금 등 5개 기금에 대하여는 조건부존치 의견을 제시하였다.

2004년과 2007년의 기금존치평가의 결과는 다소 일관성이 결여된 것으로 보인다. 2004년 평가결과 폐지할 것을 권고한 8개 기금 중 실제로 폐지된 기금은 방위산업육성기금과 문화산업진흥기금 등 2개에 불과하며, 2007년 기금존치평가에서 축산발전기금 등 4개 기금은 존치평가(조건부존치 3개 포함)를 받았다.³⁾

이러한 평가결과는 평가시점의 차이를 감안하더라도, 기금운용평가단에서 실시하는 기금존치평가가 실질적인 기금정비로 연계되기에는 아직은 그 실효성이 제한적이라는 것을 나타내고 있다. 이는 기금정비과정이 존치평가결과 이외에 각 기금 및 관련 부처의 이해관계 등 정책적 또는 정치적 제약조건들이 함께 작용하고 있다는 점을 나타낸다.⁴⁾ 따라

2) 국민체육진흥기금과 청소년육성기금을 1개의 기금으로 통합하고, 기술신용보증기금 등 5개 신용보증기금 및 한강수계관리기금 등 수계관리기금 4개 기금을 각각 1개의 기금으로 통합하며, 국민건강증진기금은 국민건강보험기금을 신설하여 전 환·통합할 것을 권고하였다.

3) 2004년 기금존치평가에서 폐지권고를 받은 농어가목돈미련저축장려기금과 응급의료기금은 국회에 정비법률이 계류 중인 것을 이유로 2007년 기금존치평가 대상에서 제외되었다.

4) 감사연구원, 「중앙정부기금 평가제도 운영현황과 평가효율화 방안」, 2007

서 정부는 향후 기금존치평가의 결과를 보다 엄격히 기금정책에 반영하는 등 실효성 있는 기금정비 방안을 마련할 필요가 있다.

표 2.11 2004년 및 2007년 기금존치 평가결과 비교

기 금 명	2004년 평가결과	2007년 평가결과
기술신용보증기금	신용보증기금으로 통합	조건부 존치
농림수산업자신용보증기금		존치
주택금융신용보증기금		존치
신용보증기금		존치
산업기반신용보증기금		존치
금강수계관리기금	수계관리기금으로 통합	존치
낙동강수계관리기금		존치
영산강·섬진강수계관리기금		존치
한강수계관리기금		존치
국민체육진흥기금	1개 기금으로 통합	존치
청소년육성기금		존치
국민건강증진기금	국민건강보험기금을 신설하여 통합	존치
축산발전기금	폐지	존치
과학기술진흥기금		조건부 존치
여성발전기금		조건부 존치
근로자복지진흥기금		조건부 존치

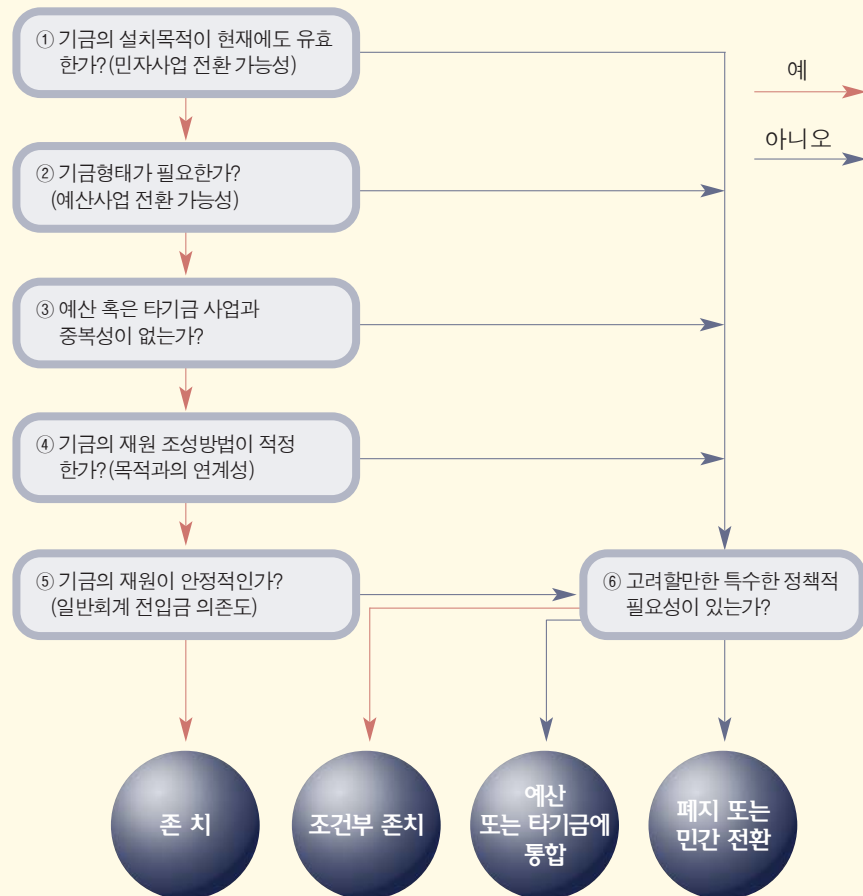
자료 : 기금운용평가단, 「기금존치평가보고서」



기금존치평가의 지표 및 절차

기금의 존치평가는 정책적합성, 사업의 중복성·유사성, 재원조성의 적정성 등 3개 분야에서 각각 2개씩 6개의 지표를 대상으로 이루어진다. 존치여부에 대한 평가는 각 지표별 평가결과를 종합적으로 검토하여 존치, 조건부 존치, 통합 및 폐지 등으로 판정하여 종합의견을 제시하도록 되어 있다. 존치평가의 판정절차를 요약하여 표시하면 다음과 같다.

기금 존치평가 절차(2007년도 기준)



자료 : 기금운용평가단, 「기금존치평가보고서」, 2007

(나) 국민건강보험의 기금화

국민생활과 가장 밀착되어 있는 사회보험인 건강보험은 2008년도 지출규모가 약 28.8조원에 이르고, 정부가 동 지출의 14%에 해당하는 4.1조원을 예산 및 기금으로 지원하고 있다. 그러나 건강보험은 정부통합재정의 밖에서 운영되면서, 국회의 심의대상도 되지 않고 있다.

현재 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 다른 사회보험은 기금으로 운용되고 있고, 「국가재정법」에 따라 기금운용계획안 및 결산에 관하여 국회의 심의를 받고 있다. 반면, 국민건강보험은 지출규모가 가장 큰 사회보험으로서 정부의 재정지원 규모 역시 가장 크지만, 기금으로 운용되지 못함으로써 국회의 심의가 제약된다. 국민연금의 경우 그 수입과 지출, 정부지원금 모두 국회의 심의를 거쳐 확정되나, 국민건강보험은 정부지원금만이 국회의 심의대상이 되고, 전체 수입과 지출은 심의 대상에서 제외된다.

국가가 수행해야 할 중요한 사회보장제도 중의 하나인 건강보험을 기금으로 재편하여 통합재정에 포괄하도록 하는 것은 국제기준에 부합되게 재정을 운용하는 것일 뿐 아니라, 건강보험에 대한 국가의 재정부담과 건강보험이 향후 재정건전성에 미치게 될 영향을 책임성 있게 관리하기 위한 전제라고 하겠다.

국민건강보험에 대한 국회의 심의

현재 기금이 아닌 국민건강보험은 정부지원금만이 국회의 심의대상이 되고, 그 수입과 지출은 심의 대상에서 제외되고 있음



국민연금과 국민건강보험의 비교

국민연금과 국민건강보험의 2008년도 운용계획을 살펴보면, 수입은 국민연금이 34.6조원으로 건강보험(24.6조원)보다 많지만, 지출은 건강보험이 28.8조원으로 국민연금(6.4조원)보다 22.4조원 더 많다. 아직 제도의 성숙도가 낮아 매년 흑자를 시현하고 있는 국민연금은 2008년도의 경우 연금수지 흑자가 28.2조원에 이를 전망이며, 정부지원액은 관리운영비의 4%인 189억원에 불과하다. 반면, 국민건강보험은 2008년 정부지원액이 4.1조원에 이르지만, 정부지원 후 연도 말에 예상되는 당기적자는 1,146억원으로, 재정의 부담 문제가 현안으로 대두되고 있다.

2008년 국민연금과 국민건강보험의 운영계획 비교

(단위 : 조원)

구분	수입	지출	수지	정부지원금
국민연금	34.6	6.4	28.2	0.02
국민건강보험	24.6	28.8	△4.2	4.1

(다) 자산운용의 효율성 제고

기금의 여유자금

기금의 설치목적에 달성하기 위하여 당해 회계연도에 직접 필요로 하는 자금을 제외한 여유자금, 여유자금 누계액, 사업성 대기자금을 말함

기금의 자산운용

「국가재정법」은 각 기금관리주체가 개별 기금법의 허용 범위 내에서 주식 및 부동산 투자 등을 자율적으로 결정하도록 규정

기금의 여유자금이란 기금이 조달한 모든 자금에서 기금의 설치목적 달성을 위해 필요로 하는 운영자금 및 연금급여의 지급·출자·출연·시설 취득 등 기금의 목적사업 수행에 필요한 자금을 제외한 자금을 말한다.

종전의 「기금관리기본법」은 기금의 여유자금으로 주식과 부동산을 원칙적으로 매입할 수 없도록 하여 기금의 수익성보다는 안정성을 중요시하였다. 하지만 저금리 기조가 지속되면서 연금금이 적정 수익률을 달성하기 어려워짐에 따라 새로이 제정된 「국가재정법」은 각 기금관리주체가 개별 기금법의 허용 범위 내에서 주식 및 부동산 투자를 자율적으로 결정할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 여유자금을 비롯한 기금의 자산운용의 성과가 재정운용에는 물론 국가경제 전반에 미치는 영향이 매우 중요하게 되었다. 2008년도 기금운용계획기준 60개 기금의 여유자금 운용규모는 146.6조원에 이르는바, 1%의 운용수익률 제고는 1조 4,660억원의 재정수입 증가로 직결된다는 것을 알 수 있다.

특히, 기금의 재정상태가 향후 국가 재정부담 규모에 막대한 영향을 미칠 것으로 예상되는 사회보험성 기금의 경우 여유자산 운용의 성과는 미래 국가의 재정건전성 담보에 중요하게 작용할 것이다. 따라서 안정성과 수익성을 동시에 확보할 수 있는 기금 여유자산의 효과적 운용이 필요하다. 또한, 여유자산 규모가 작은 소규모 기금의 경우에는 자산운용의 효율성을 제고하기 위해 민간금융기관이 주관이 되어 운용하는 연금투자펀제도를 적극 활용해야 할 것으로 보인다.

한편, 기금의 주된 재원은 정부 출연금과 민간 부담금으로 구성되어 있으므로 기금이 여유자산을 과도하게 보유하고 있다면 이는 국민의 부담을 감소시키려는 노력이 미흡했다고 볼 수 있다. 따라서 기금은 사업목적 수행에 필요한 적정규모 이상의 재원을 확보하고 있다면, 우선적으로 민간의 부담을 줄일 수 있도록 노력해야 할 것이다.



「국가재정법」에 규정된 기금 자산운용의 제도적 장치

기금의 주식과 부동산에 대한 투자 허용으로 발생할 수 있는 기금의 안정성 문제 및 자산운용의 수익성 확보를 위하여 「국가재정법」에서는 기금의 자산 운용과 관련하여 다음과 같은 제도적 장치를 마련하였다.

자산운용지침 제정의 의무화(제63조 및 제79조)

기금관리주체는 기금의 자산운용의 효율성과 투명성을 제고하기 위해 자산운용에 있어 준수하여야 할 자산운용지침을 마련하여 국회의 소관 상임위원회에 제출하도록 하고, 동 운용지침에 따라 기금자산을 운용하도록 의무화하였다.

기금 보유주식의 의결권 행사 원칙(제64조)

기금관리주체는 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권을 기금의 이익을 위하여 신의에 따라 성실하게 행사하고, 그 행사내용을 공시하여야 한다.

자산운용위원회와 자산운용 전담부서의 설치 의무화(제76조, 제77조, 제78조)

기금 자산운용의 독립성과 전문성 및 안전성을 제고하기 위하여 전전 회계연도 말 기준으로 여유자금 규모가 1조원을 초과하는 기금에 대해서는 기금운용심의회에 자산운용위원회를 설치하도록 하고, 자산운용을 전담하는 부서를 두거나 그 업무를 외부 전문기관에 위탁하여야 한다. 다만, 국민연금기금의 경우에는 자산운용을 전문으로 하는 법인을 설립하여 여유자금을 운용하도록 하였다.

여유자금의 통합운용 : 연기금 투자폴제도의 법률적 근거(제81조)

기획재정부장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 기금정책심의회의 심의를 거쳐 기획재정부장관이 선정한 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다.

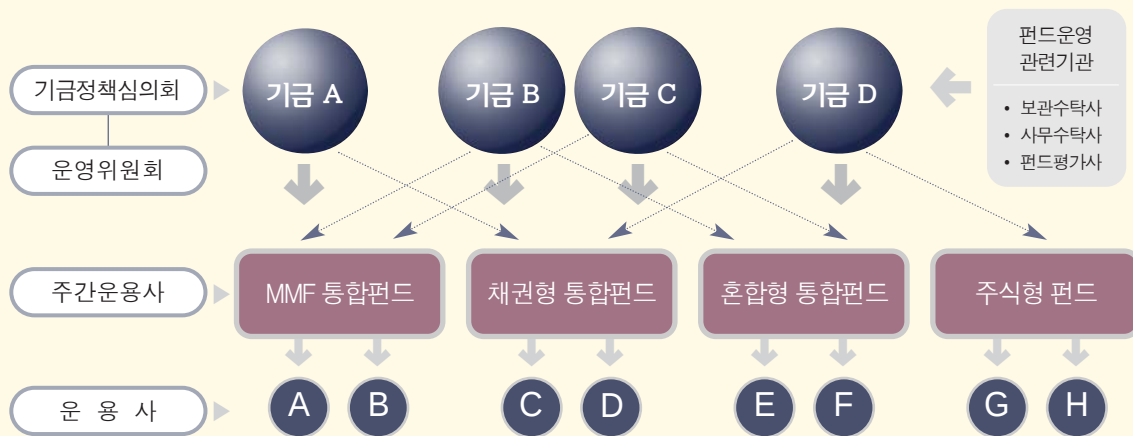


연기금 투자폴제도

개요

연기금 투자폴은 연기금 자산의 효율적인 운용을 위해 2001년 12월 도입한 것으로 개별 연기금의 여유자금을 통합하여 위탁받아 민간금융기관을 통해 운영하고 있다. 연기금 투자폴의 운용형태는 개별 기금의 여유자금을 통합하여 관리할 수 있는 통합펀드(상위펀드)와 금융시장에서 실제 운용되는 운용펀드(하위펀드)로 구성된다. 기금관리주체가 투자기간, 투자상품 유형을 지정하여 통합펀드에 기금의 여유자금을 예치하면 통합펀드의 주간운용사는 개별 기금이 지정한 투자 유형에 따라 개별 운용펀드에 이를 투자하게 된다.

구조



운영현황

2008년 3월 현재 연기금투자폴의 주간운용사는 삼성투신운용이며, 펀드유형별 운용사로는 MMF, 채권형, 주식형 등 3개 유형의 미래에셋 등 12개 민간금융기관이 참여하고 있다. 각 기금관리주체가 위탁하고 있는 여유자금 예탁규모는 2008년 3월 7일 현재 5조 6,115억원이며, 예탁기금의 수는 53개이다.

연기금 투자폴의 예탁규모

(단위 : 개, 억원)

총기금수	총잔고	유형별 잔고			
		MMF	채권형	주식, 혼합형	기타
53	56,115	38,338	8,928	8,548	301

주 : 1. 2008년 3월 7일 현재

2. MMF(Money Market Fund)는 안정적인 단기금융상품(우량회사의 기업어음(cp), CD 등에 집중투자하여 얻은 수익을 가입자에게 되돌려주는 수시 입출금방식의 초단기금융상품을 말한다.

자료 : 투자폴운영위원회(<http://www.investpool.go.kr>)

3. 중앙재정과 지방재정의 연계 : 지방재정조정제도

가. 지방재정조정제도의 의의

지방재정조정제도는 상위정부인 중앙정부(혹은 광역자치단체)에서 하위 지방정부(혹은 기초자치단체)로 일정 규모의 재원을 이전하여 정부간 재정형평성을 제고하고, 국가 전체적으로 과급효과(spill-over effect)가 큰 지역공공재를 효율적으로 공급하기 위한 제도이다. 정부간 재원이전 과정에서 국가 전체의 재정자원을 재배분하게 되는데, 이는 결과적으로 지방정부의 재원규모를 바꾸고, 지역주민의 소득분배에도 영향을 미치게 되기 때문에 정부간 재정이전제도를 지방재정조정제도라고 할 수 있다.

지방재정조정제도를 통해서 지방정부로 이전되는 재원은 지방의 일반재정에 이전되는 지방교부세와 국고보조금 및 국가균형발전특별회계 등이 있고, 지방교육재정(교육비특별회계)에 이전되는 지방교육재정교부금이 있다.

지방교부세는 정부간 수직적·수평적 재정불균형을 완화하고 지방정부의 재원보장을 위해 내국세의 일부(19.24%)를 지방정부에게 무조건부로 교부하는 제도이다. 국고보조금과 국가균형발전특별회계는 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 보조하는 제도이다. 또한 지방교육재정교부금은 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 내국세의 일부(20%)와 교육세 등을 지방자치단체로 이전하는 제도이다.

지방재정조정제도
중앙정부(혹은 광역자치단체)에서 하위 지방정부(혹은 기초자치단체)로 일정 규모의 재원을 이전하여 정부간 재정형평성을 제고하는 제도

무조건부 교부금
지방의 일반재원을 보충하기 위해 재원을 이전하는 제도로써 특별한 목적사업의 수행과 연계되지 않으며, 지방교부세와 지방교육재정교부금이 여기에 해당됨

조건부 교부금
국가의 특정목적 사업의 수행을 위해 지방에 재원을 이전하는 제도로써 통상 국고와 지방비를 공동으로 부담(matching fund)하는 형식으로 운영되며, 국고보조금과 국가균형발전특별회계의 보조금이 여기에 해당됨

표 2.12 지방재정조정제도 현황				
구 분	지방교부세	국고보조금	국가균형발전특별회계	지방교육재정교부금
근거법률	「지방교부세법」	「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 등	「국가균형발전특별법」	「지방교육재정교부금법」
목적	자치단체 재원보장, 재정불균형 완화	자치단체의 특정 사업 지원	자치단체 재정기반 확충, 지역간 균형 발전 도모	교육의 균형있는 발전 도모
재원	• 법정교부금 : 내국세의 19.24% • 종합부동산세 총액	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상	주세 100%, 과밀 부담금, 개발지역 훼손부담금, 농특세전입금, 일반회계전입금 등	• 법정교부금 : 내국세의 20.0% • 교육세 총액
재원성격	일반재원	목적사업에 한정	목적사업에 한정	일반재원
자료 : 국회예산정책처				

나. 우리나라 지방재정조정제도의 현황

(1) 지방교부세

지방교부세의 의미

보통교부세

지방자치단체가 기본적인 행정을 수행하는데 소요되는 경비의 부족분을 보전해주는 일반재원

특별교부세

특별한 지역현안수요가 있을 때와 보통교부세의 산정 기일 후에 발생하는 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 경우 지급

분권교부세

국고보조사업의 지방이양에 따른 재원보전

부동산교부세

부동산세제 개편에 따른 지방자치단체 세수감소분을 보전

지방교부세는 「지방교부세법」 제1조에 의해 중앙정부가 광역 및 기초자치단체(자치구 제외)에 교부하는 재원으로서, 지방행정운영에 필요한 재원을 보충해 준다는 측면에서 재원보장 기능을, 지방간 재정의 불균형을 시정한다는 측면에서 재정형평화 기능을 수행하고 있다.

지방교부세는 국가가 그 용도를 제한하거나 조건을 달지 않기 때문에 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원으로 무조건부 교부금이라고 할 수 있다. 따라서 지방교부세의 구체적인 세출사항에 대해서는 국회의 심의를 거치지 않고, 지방자치단체가 자율적으로 결정하며, 다만 사후적인 배분내역만을 공개하고 있다.

지방교부세의 종류 및 규모

지방교부세의 종류는 크게 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 분류되며, 이 중 가장 규모가 큰 보통교부세는 지방교부세 총액의 96%에 해당하는 금액으로서 지방자치단체가 기본적인 행정을 수행하는 데 소요되는 경비의 부족분을 보전하는 일반재원으로 활용된다.

지방교부세의 내국세 대비 법정교부율은 2000년 15.0%에서 2005년 19.13%, 2006년 19.24%로 증가하였다. 이로 인해 지방교부세의 규모는 2005년 20.1조원에서 2008년 28.9조원에 이르렀다.

표 2.13 지방교부세 배분내역 및 추이					
(단위 : 조원)					
연 도	합 계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세
2005	20.1	17.9	0.7	0.8	0.7
2006	21.5	18.7	0.7	1.0	1.0
2007	24.5	20.7	0.8	1.1	1.9
2008	28.9	23.6	0.9	1.3	3.2

주 : 중앙부처 확정액 기준
자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도, 「2008년도 세입·세출 예산개요」

(2) 국고보조금(국가균형발전특별회계 포함)

국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등 목적사업의 범위를 한정하여 경비의 전부 또는 일부를 지방자치단체(혹은 법인과 개인)에 보조하는 것으로, 중앙정부가 지방정부에게 특정 용도에 한하여 그 재원을 보조해 주는 조건부교부금제도이다. 국고보조의 대상은 각 개별 법령에 근거하여 보조할 수 있지만 그 예산 및 관리는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」을 따르도록 되어 있다.

여러 부처에서 분산·추진되던 균형발전 관련사업들은 2005년 국가균형발전특별회계로 통합되었으며, 「국가균형발전 특별법」에 근거하여 기획재정부가 통합 운영하고 있다. 국가균형발전특별회계는 실질적으로 국고보조금과 동일한 방식으로 집행되므로 원칙적으로 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 적용을 받게 된다. 다만, 보조금심의위원회 설치, 보조금 교부조건의 부과 등 일부 조항은 적용이 배제된다.

국가균형발전특별회계를 포함한 전체 국고보조금의 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 2002년 10.8조원이었던 국고보조금은 2007년에는 20.9조원으로 대폭 증가하였다.

국고보조사업의 총사업비 규모는 2007년 32조원으로, 이 중 중앙정부가 65.4%에 해당하는 20.9조원을, 지방정부가 30.3%에 해당하는 9.7조원을 각각 부담하였다.

국고보조금
중앙정부가 지방정부에 특정 용도를 지정하여 그 재원을 보조하는 제도

국고보조금 규모
2007년 20.9조원

표 2.14 국고보조금 추이 및 증감률

(단위 : 조원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
국고보조금	10.8	11.1	12.3	15.4	18.3	20.9
증가율	4.0%	3.2%	10.7%	24.9%	19.4%	14.0%

자료 : 행정안전부, 「2008년도 국고보조금 신청안내」, 2007. 5

표 2.15 연도별 국고보조사업 규모 및 추이

(단위 : 억원, %)

연 도	총사업비	국고보조금	지방비부담	기 타
2006	261,525	183,315	73,384	4,325
(비중)	(100.0)	(70.0)	(28.0)	(2.0)
2007	319,721	209,006	96,721	13,993
(비중)	(100.0)	(65.4)	(30.3)	(4.3)

주 : 1. 국가균형발전특별회계에 의한 보조금 포함
2. 기타는 재정융자금 및 수익자 부담금
자료 : 행정안전부

(3) 지방교육재정교부금

지방교육재정교부금
지방자치단체의 교육기관 및 교육행정기관의 설치·경영에 필요한 재원을 국가가 교부하는 제도

지방교육재정교부금의 근거 및 자원
지방교육재정교부금은 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 중앙정부에서 지방자치단체로 재원을 이전하는 제도로써, 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방자치단체의 교육기관 및 교육행정기관의 설치·경영에 필요한 재원을 조성하기 위해 국가가 필요재원의 전부 또는 일부를 교부하는 것이다. 지방교육재정교부금은 각 16개 시·도교육청별로 운영되는 교육비특별회계의 주된 세입항목이 되고, 그 재원은 당해연도 내국세 총액의 20%와 「교육세법」에 의한 교육세 총액으로 구성된다.

지방교육재정교부금의 규모
2008년 30.6조원

지방교육재정교부금의 현황
「지방교육재정교부금법」 개정에 따라 2008년부터 지방교육재정교부금의 법정교부율이 내국세의 19.24%에서 20%로 인상됨에 따라 2008년 예산은 전년대비 16.7% 증액된 30.6조원으로 편성되었다.

표 2.16 2008년도 지방교육재정교부금 (단위 : 조원, %)				
구분	2007년 예산	2008년 예산	증감액	증감률
합계	26.2	30.6	4.4	16.7
내국세분	22.9	26.8	3.9	16.7
교육세분	3.3	3.8	0.5	16.4

자료 : 교육과학기술부, 「2008년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2008. 1

교육비특별회계
전체 수입 중 중앙정부의 국고지원 비율이 71.4%임

교육비특별회계의 2006년 결산기준 수입총액 34.7조원의 내역을 살펴보면 지방교육재정교부금이 차지하는 비중이 70.8%에 달하고 있고, 국고보조금까지 포함할 경우 교육비특별회계의 전체 수입 중 국고지원이 71.4%로 중앙정부 의존율이 매우 높다.

표 2.17 교육비특별회계 수입 구성현황(2006년도 결산 기준) (단위 : 조원, %)					
교육비특별회계 수입 총액	자체수입		국고지원		기타
	시·도 전입금	자체수입	지방교육재정교부금	국고보조금	
34.7 (100%)	6.5 (18.6%)	3.1 (8.1%)	24.6 (70.8%)	0.2 (0.6%)	0.4 (1.2%)

주 : 1. 시·도 전입금 : 자치단체일반회계 법정·비법정 전입금
2. 자체수입 : 교육비특별회계 자체수입(재산수입, 입학금및수업료 등)
3. 기타 : 지방채(3,488억원), 주민부담(452억원)
자료 : 국회교육위원회, 「2008년도 교육위원회 소관 예산안 예비심사보고서」, 2007. 10

다. 중앙정부와 지방정부간 자원배분

중앙정부와 지방정부 재정규모를 비교하는 방식으로 국세와 지방세의 상대적 비율이 주로 사용되어 왔다. 그러나 지방재정조정제도로 인하여 중앙정부의 일부 수입이 사실상 지방으로 이전되어 지방정부의 재원을 형성하게 됨으로써 재정규모의 비교는 이러한 재원조정의 결과를 고려하여 살펴볼 필요가 있다.

(1) 국세와 지방세의 상대적 비율

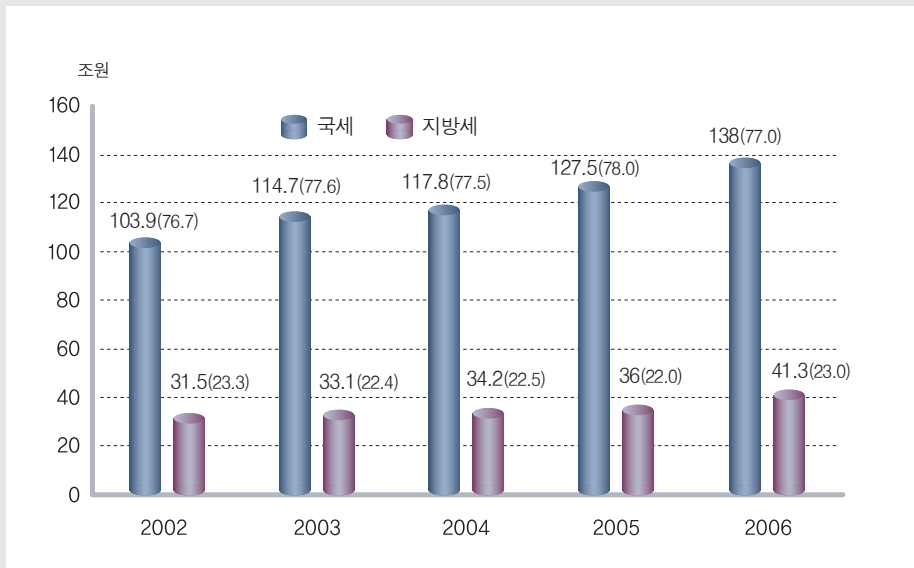
중앙정부 세입의 근간인 국세와 지방정부 세입의 근간인 지방세를 비교해보면, 2006년 국세는 138조원, 지방세는 41.3조원으로, 총 조세에서 국세는 77%, 지방세는 23%를 차지하고 있다.

국세 : 지방세

국세와 지방세의 상대적 규모는 77 : 23

그림 2.8 국세와 지방세의 상대적 규모

(단위 : 조원, %)



주 : 괄호안은 전체조세 대비 비중
자료 : 기획재정부, 행정안전부

(3) 재정주체별 총 조세사용액의 상대적 비교

우리나라의 재정을 크게 중앙재정, 지방일반재정, 지방교육재정으로 나누어 국세와 지방세를 합친 전체 조세자원이 최종적으로 어떻게 배분되고 사용되는지를 기준으로 상대적인 비교를 할 수 있다.

2006년 중앙정부의 세입에서 지방일반재정과 지방교육재정으로 이전되는 부분은 총 63.5조원이다. 이중 지방일반재정으로 이전되는 부분인 지방교부세와 국고보조금이 총 38.7조원이고, 지방교육재정으로 이전되는 부분인 지방교육재정교부금과 교육국고보조금이 총 24.8조원이다. 또한 지방정부 일반재정에서 전출금과 보조금 등의 형식으로 지방교육재정으로 이전되는 부분은 6.4조원이다.

따라서 2006년 국세와 지방세를 합친 전체 조세수입 170.6조원에 대한 각 재정주체별 조세사용액과 그 구성비율을 살펴보면, 중앙재정 71.8조원(42.1%), 지방정부 일반재정 67.5조원(39.6%), 지방교육재정 31.2조원(18.3%) 순으로 나타났다.

표 2.19 2006년 중앙정부와 지방정부 및 지방교육재정의 재원이전			
(단위 : 조원)			
구 분	중앙정부	지방정부의 일반재정	지방교육재정
총조세수입 170.6	135.3(79.3%)	35.3(20.7%)	-
① 중앙정부 →지방정부	-38.7 지방교부세 : -20.3 국고보조금 : -18.3	38.7 지방교부세 : 20.3 국고보조금 : 18.3	-
② 중앙정부 →지방교육재정	-24.8 지방교육재정교부금 : -24.6 교육보조금 : -0.2	-	24.8 지방교육재정교부금 : 24.6 교육보조금 : 0.2
③ 지방정부 →지방교육재정	-	-6.4 보조금 : -0.3 전출금 : -6.2	6.4 보조금 : 0.3 전출금 : 6.2
조세사용액 합계 170.6	71.8(42.1%)	67.5(39.6%)	31.2(18.3%)
자료 : 기획재정부, 「2006년도 나라살림 개요」, 2006 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도를 재구성			

총 조세사용액 대비

- 중앙재정 : 41
- 지방재정 : 59

결론적으로 중앙재정과 지방재정(교육재정 포함)의 조세사용액과 그 비중을 살펴보면, 2006년도 중앙정부의 조세사용액은 70조원이고 지방정부의 조세사용액은 100.6조원으로 중앙정부 대 지방정부의 총 조세사용액 비율은 41:59이다. 즉, 조세만을 비교기준으로 할 때, 우리나라 전체 조세 가운데 59%를 지방정부가 사용하고 있다고 할 수 있다.

표 2.20 중앙정부와 지방정부의 총 조세사용액 비교

(단위 : 조원, %)

구 분	1985년	2000년	2006년
조세	13.6	113.5	170.6
• 국세(A)	11.9	92.9	135.3
• 지방세(B)	1.7	20.6	35.3
가용재원	13.6	113.5	170.6
• 중앙정부(a)	8.3	57.1	70.0
• 지방정부(b)	5.3	56.4	100.6
세입기준 배분비율(A:B)	88 : 12	82 : 18	79 : 21
총 조세사용액 비중(a:b)	61 : 39	50 : 50	41 : 59

주 : 1. 국세 = 일반회계 + 특별회계

2. 지방정부 = 일반정부 + 교육비특별회계

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



중앙재정과 지방재정 비교 기준의 유용성

중앙재정과 지방재정의 규모를 비교하는 방식은 조세수입을 중심으로 각 재정주체별로 조세자원의 배분상태와 조세사용액을 비교하는 방식으로 이루어진다. 이러한 방식을 채택하는 이유는 지방기금에 대한 재정통계 자료의 미비로 양쪽 재정을 동등하게 비교하기 위해서 불가피하게 기금을 제외하고, 조세수입을 중심으로 할 수밖에 없기 때문이다.

그러나 재정운용수단으로서 기금의 중요성과 규모가 커짐에 따라 기금을 제외한 이러한 비교방식에 의문이 제기되고 있다. 이상적인 재정규모의 비교는 수입측면에서는 지방 이전재원을 배분한 후 재정주체별 총수입(세입과 기금수입 포함)을 비교하거나, 지출측면에서는 총지출(세출과 기금지출)을 비교하는 방법이라 할 것이다.

라. 지방이전재원에 관한 주요 현안

(1) 이전재원 중심의 지방재정 확대

중앙재정과 지방재정을 합친 우리나라 전체 재정의 규모에서 지방재정의 재원조성규모가 차지하는 비중은 2004년 35.4%에서 2007년 38.8%로 매년 증가하고 있다. 이는 총재정에서 지방정부가 차지하는 재정의 비중이 증가하고 있음을 보여주는 것이다. 또한 총지방재원에서 자체재원의 조달비율은 2004년 66.3%에서 2007년 62%로 줄어든 반면, 의존재원에 의한 조달비율은 동기간 33.7%에서 38%로 확대되었는데 이는 지방재정의 확대가 중앙정부로부터의 이전재원의 증대 때문이라는 것을 보여주는 것이다.

이러한 의존재원 위주의 지방재정 확대는 지방재정의 책임성을 약화시킬 우려가 있다. 지방정부가 이전재정에 익숙해지면서 징세노력을 등한시하거나, 대규모 청사의 건축 등 방만한 재정지출을 하는 행태 즉, 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 나타낼 가능성이 있다. 또한 지방자치단체는 행정서비스 제공에 소요되는 비용을 제대로 인식하지 못하는 문제가 발생할 수 있다.

표 2.21 연도별 중앙재정 대 지방재정 구성비율 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2004		2005		2006		2007	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
중앙재정 (A)	159.4	64.6	167.3	64.4	175.4	63.4	176.8	61.2
지방재정 (B)	87.3	35.4	92.4	35.6	101.4	36.6	112.0	38.8
• 자체재원	57.9	(66.3)	59.9	(64.8)	64.0	(63.1)	69.4	(62.0)
• 의존재원	29.4	(33.7)	32.5	(35.2)	37.4	(36.9)	42.6	(38.0)
총계 (A + B)	246.7	—	259.7	—	276.7	—	288.7	—

주 : 괄호안은 지방재정 대비 비중

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 국회예산정책처 재작성

(2) 국고보조사업의 실효성 제고 : 차등보조율의 현실화 필요

차등보조율
자치단체의 재정여건을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 제도

국고보조사업을 효과적으로 추진하기 위해 자치단체의 재정여건을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율 제도가 명문화되어 있음에도 불구하고, 현실적으로 시행되지 못하고 있다.

현행의 포괄적이고 불분명한 보조금 관련 법령을 정비하여 지방자치단체의 재정력, 노인인구 수, 아동 수 등을 기준으로 차등보조율을 적용하는 구체적인 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 최근 사회복지 관련 국고보조사업이 급속히 확대됨에 따라 재정여건이 열악한 자치단체에서는 재정운용에 심각한 부담으로 작용하고 있으며, 이에 대해 우선적으로 차등보조율이 적용되도록 할 필요가 있다.



자치구간의 재정력 및 복지수요 비교

서울특별시 자치구 중 2곳의 재정력과 사회복지 수요를 비교해보면, B자치구가 A자치구에 비해서 자체재원 비율과 자체사업 비중이 각각 3.1배와 3.7배 높지만, 기초생활수급자와 노인 수에 있어서 A자치구가 B자치구에 비해서 각각 7.2배와 1.8배 높다. 반면 해당 기초생활수급자와 노인들에 대한 사회복지 국고보조사업에 대한 국고보조비율은 50%로 동일한데, 재정이 열악한 A자치구는 국고보조사업 매칭비용 충당에 상대적으로 큰 어려움에 직면하고 있다.

서울특별시 A자치구와 B자치구의 재정력 및 사회복지 수요 비교 (단위: %, 명)

구분		A자치구	B자치구	비고
재정상태	자체재원비율	28.8	90.5	B자치구 3.1배
	자체사업비중	19.8	74.0	B자치구 3.7배
복지수요	합계	100,235	40,793	A자치구 2.5배
	기초생활수급자	21,125	2,916	A자치구 7.2배
	65세 이상 노인수	44,883	25,158	A자치구 1.8배
	아동수	11,465	5,285	A자치구 2.2배

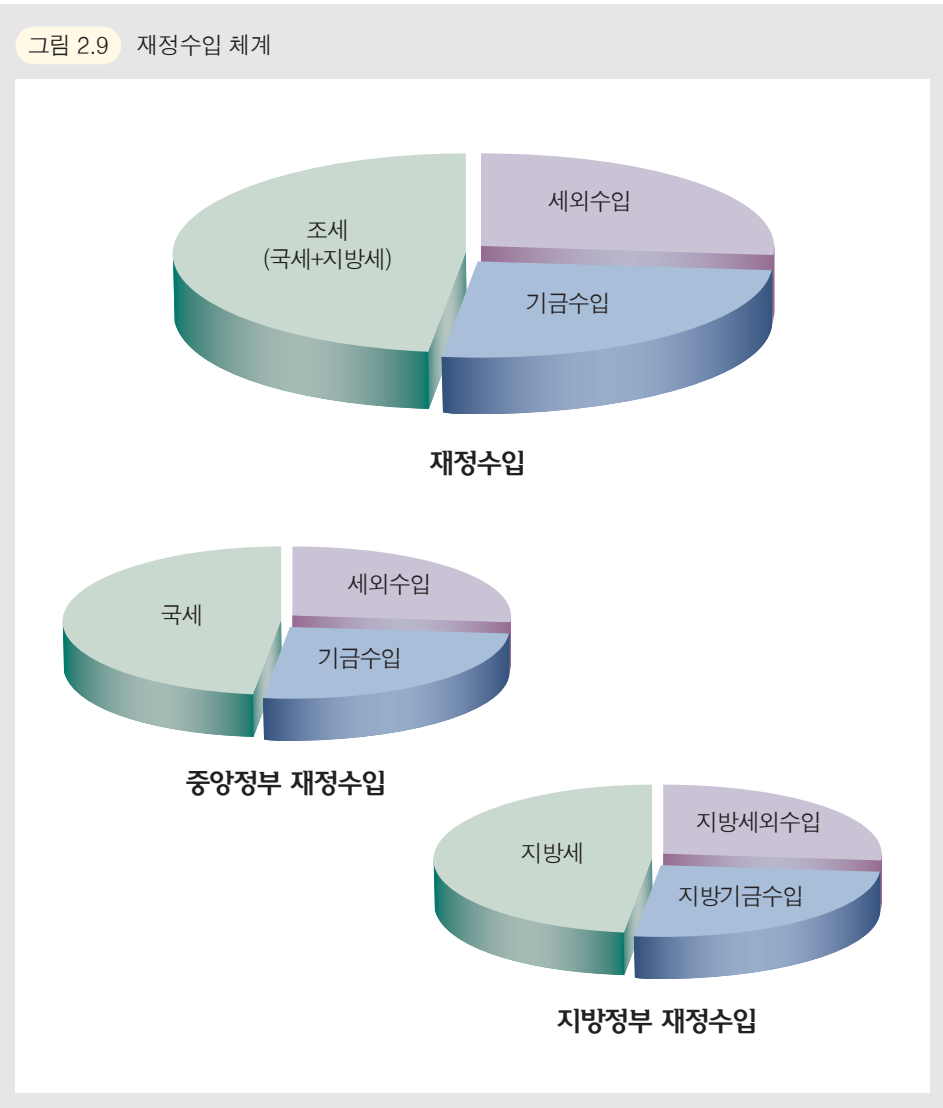
자료 : 윤종진, 「국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안」, 지방재정 2007년 제3호, 한국지방재정공제회

4. 재정의 수입 체계

가. 재정수입의 구조

재정수입은 조세(국세와 지방세) · 세외수입 · 기금수입으로 구성된다. 재정주체별로 보면, 중앙정부의 재정수입은 국세 · 세외수입 · 기금수입으로, 지방정부의 재정수입은 지방세 · 지방세외수입 · 지방기금수입으로 구성된다.

세입
조세+세외수입



(1) 중앙정부의 재정수입

중앙정부 재정수입
세입+기금수입

중앙정부의 재정수입은 예산수입(세입)과 기금수입으로 구성된다. 세입은 회계별로 일반회계 세입과 특별회계 세입으로, 세입원천별로 국세와 세외수입으로 각각 나누어 살펴볼 수 있다.

총수입 규모

총수입
각 회계 및 기금간 내부거래와 보전거래를 제외한 순계 규모의 재정수입

예산과 기금을 합한 2008년도 중앙정부 총수입은 2007년보다 9.4% 증가한 274.2조원 수준이다. 예산수입은 전년대비 12.2% 증가한 186.9조원 수준으로 전망된다. 예산수입의 주축이 되는 국세수입은 전년대비 12.4% 증가한 165.6조원으로 예상된다. 회계별로 살펴보면, 일반회계 수입이 167.5조원, 특별회계 수입이 19.4조원으로 전망된다. 기금수입은 전년대비 3.9% 증가한 87.3조원으로 예상된다.

중앙정부 총수입 규모
2008년 274.2조원

표 2.22 2008년도 총수입전망				
(단위 : 조원, %)				
구 분	2007 예산	2008 예산	증감액	증감률
총 수 입	250.6	274.2	23.6	9.4
예산수입	166.6	186.9	20.3	12.2
(국세)	(147.3)	(165.6)	(18.3)	(12.4)
• 일반회계	148.1	167.5	19.4	13.1
• 특별회계	18.5	19.4	0.9	4.9
기금수입	84.0	87.3	3.3	3.9
(사회보장수입)	(44.5)	(47.1)	(2.5)	(5.7)

자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2

예산수입

중앙정부 예산수입
규모
2008년 186.9조원

예산의 수입은 회계별로 일반회계 세입, 특별회계 세입으로 나뉘고, 수입원천별로는 소득세·법인세·부가가치세 등 조세를 기반으로 하는 국세수입과 공기업매각수입·벌금 등 세외수입으로 구분할 수 있다.

일반회계 세입은 일반회계 국세수입과 일반회계 세외수입으로 구성되는데, 2008년 일반회계 세입(167.5조원) 중 국세수입은 2007년 대비 12.5% 증가한 159.4조원, 세외수입은 전년대비 25.2% 증가한 8.1조원 수준으로 전망된다.

특별회계 세입은 주세·농어촌특별세 등 국세와 각종 부담금(환경개선부담금 등), 용

사회수, 수수료 등 자체세입으로 구성되는데, 특별회계 세입(19.4조원) 중 국세는 2007년 대비 8.8% 증가한 6.2조원, 부담금 및 수수료 등 자체세입은 2007년 대비 3.2% 증가한 13.2조원으로 전망된다.

표 2.23 2008년도 예산수입(총수입 기준) 전망

(단위 : 조원, %)

구 분	2007예산	2008예산	증감액	증감률
예산수입	166.6	186.9	20.3	12.2
• 일반회계	148.1	167.5	19.4	13.1
(국세)	(141.6)	(159.4)	(17.8)	(12.5)
(세외수입)	(6.5)	(8.1)	(1.6)	(25.2)
• 특별회계	18.5	19.4	0.9	4.9
(국세)	(5.7)	(6.2)	(0.5)	(8.8)
(자체수입)	(12.8)	(13.2)	(0.4)	(3.2)

자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2

기금수입

기금의 수입은 수입원천별로 사회보장기여금(국민연금·사학연금의 기여금과 고용·산재보험 보험료로 구성), 융자원금 회수(중소기업 융자자금의 만기회수 등), 그리고 기타수입(자산운용과정에서 발생하는 이자수입 등)으로 구성된다. 2008년 기금수입은 2007년 대비 3.9% 증가한 87.3조원 규모로 전망되는데, 이 중에서 사회보장기여금은 31.8조원, 융자원금 회수는 20조원, 기타 수입은 35.5조원 수준으로 예상된다.

중앙정부 기금수입 규모

2008년 87.3조원

표 2.24 2008년도 기금수입(총수입 기준) 전망

(단위 : 조원, %)

구 분	2007 계획	2008 계획	증감액	증감률
기금수입	84.0	87.3	3.3	3.9
• 사회보장기여금	30.6	31.8	1.2	4.0
• 융자원금 회수	19.7	20.0	0.3	1.5
• 이자수입 등 기타	33.7	35.5	1.8	5.3

자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2



총계와 순계규모의 수입비교

재정수입은 회계·기금별로 독립적으로 살펴볼 수도 있고, 회계·기금을 모두 합한 총 수입으로 살펴볼 수 있다. 2008년 중앙정부 수입을 회계 및 기금의 수입을 모두 합한 총계 규모로 살펴보면, 2007년 대비 15.7% 증가한 589.5조원 수준이다. 예산총계는 2007년 대비 9.5% 증가한 219.9조원으로 일반회계 175조원과 특별회계 44.9조원으로 구성되어 있다. 기금운용계획상의 60개 기금의 총계규모 수입은 전년대비 19.8% 증가한 369.6조원으로 자체수입 103.3조원, 정부내부수입 71.5조원, 차입금 79.6조원, 여유자금회수 115.2조원으로 구성되어 있다.

국회는 2008회계연도 예산안 심의과정에서 이러한 총계규모의 일반회계 및 특별회계의 세입과 기금운용계획의 수입을 각각 의결하였다. 그러나 총계규모의 수입은 각 회계 및 기금별 내부거래와 보전거래를 모두 포함함으로써 중복으로 계상하게 되는데, 정부의 실질적 수입 규모를 나타내기 위해서는 이러한 중복거래를 제외한 순계규모의 총수입으로 살펴볼 필요가 있다.

내부거래를 제외하는 이유는 일반회계, 특별회계, 기금 수입을 단순 합계할 경우 내부거래를 중복 계상하여 실제 수입보다 과대 계상하게 된다. 예를 들면, 100원의 국세수입을 일반회계에 계상하고, 이를 기금으로 전출하는 경우, 일반회계 세입은 100원, 기금 수입도 100원이지만 재정수입(총수입)은 내부거래(100원)를 제외한 100원만 계상하여야 실질적인 정부수입을 나타낼 수 있다.

보전거래는 국채발행 또는 차입금을 통해 재원을 조달할 경우 발생되는데 이 역시 정부의 수입과 지출의 차이(재정수지)를 보전해 주는 역할을 하는 것으로 실질적인 정부수입으로 볼 수 없기 때문에 총수입에서 제외하고 있다.

2008년도 중앙정부 수입(총계)

(단위 : 조원, %)

구 분	2007 예산	2008 예산	증 감	증감률
중앙정부 수입(총계)	509.5	589.5	80.0	15.7
• 예산수입(총계)	200.9	219.9	19.0	9.5
(일반회계)156.5	175.0	18.5	11.8	
(특별회계)44.4	44.9	0.5	1.2	
• 기금수입(총계)	308.6	369.6	61.0	19.8
(자체수입)98.3	103.3	5.0	5.1	
(정부내부수입)	63.1	71.5	8.4	13.3
(차입금)	67.6	79.6	12.0	17.8
(여유자금회수)	79.6	115.2	35.6	44.7

자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2, 국회예산정책처 재구성

(2) 지방정부의 재정수입

지방정부의 재정수입(교육재정 제외)은 자체재원(지방세와 세외수입 등)과 의존재원(지방교부세, 국고보조금 등) 등을 중심으로 구성되어 있다. 2008년도 세입규모를 살펴보면 자체재원이 73.7조원으로 총 세입의 58.9%를 차지하고 있으며, 이 중 지방세는 43.6조원으로 총 세입의 34.8%, 세외수입은 30.1조원으로 24.1%를 각각 차지하고 있다. 의존재원의 규모는 47.8조원으로 총 세입의 38.3%를 차지하고 있다. 지방체에 의한 재원조달은 3.5조원으로 총 세입의 2.8%를 차지하고 있다.

지방정부 세입 규모

2008년 125조원

표 2.25 2008년도 지방자치단체 세입 예산현황

(단위 : 억원, %)

구 분	2007년		2008년		증감액	증감률
	예산	비중	예산	비중		
계	1,119,864	100	1,249,666	100	129,802	11.6
자체재원	659,141	58.9	736,501	58.9	77,360	11.7
• 지방세	380,732	34.0	435,501	34.8	54,769	14.4
• 세외수입	278,509	24.9	301,000	24.1	22,491	8.1
(경상적수입)	118,428	10.6	128,735	10.3	10,307	8.7
(임시적수입)	160,081	14.3	172,265	13.8	12,184	7.6
의존재원	425,676	38.0	478,195	38.3	52,519	12.3
• 지방교부세	214,083	19.1	241,296	19.3	27,213	12.7
• 보조금	211,590	18.9	236,899	19.0	25,309	12.0
(보조금)	152,109	13.6	167,526	13.4	15,417	10.1
(기금)	7,795	0.7	12,574	1.0	4,779	61.3
(균형발전특별회계)	51,686	4.6	56,799	4.5	5,113	9.9
지방채	34,950	3.1	34,970	2.8	20	0.05

자료 : 행정안전부

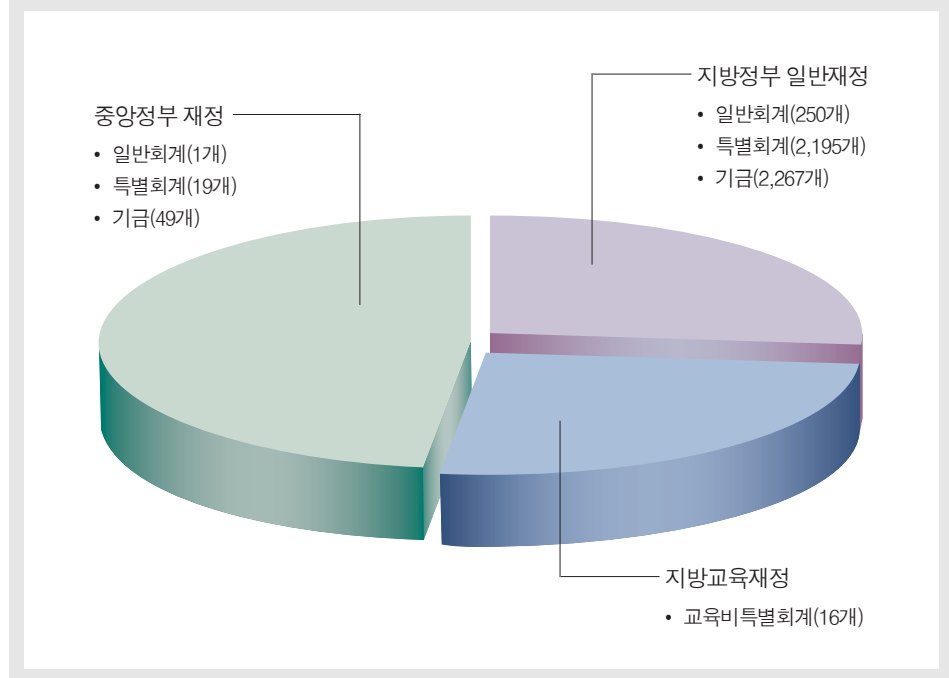
(3) 정부 전체의 재정수입 규모

정부는 2005년 결산부터 정부 전체의 통합재정통계를 작성하였다.⁵⁾ 이러한 정부 전체의 통합재정은 국민경제에서 비(非)시장성 부문이 차지하는 역할을 파악하기 위해 IMF 기준에 따라 작성된 지표로서 중앙정부재정의 일반회계·특별회계·기금, 지방재정의 일반회계·특별회계·기금, 지방교육재정의 교육비특별회계를 모두 포함하고 있다. 다만, 중앙정부 기금의 경우 금융성기금 9개와 외환평형기금은 제외되었다.

2005년 결산 기준으로 통합재정수입은 244.6조원이다. 재정주체별로는 중앙재정이 188.6조원으로 전체통합재정수입에서 77.1%를 차지했다. 지방재정은 54.8조원으로 22.4%, 지방교육재정은 1.2조원으로 0.5%를 각각 차지했다. 수입원천별로는 조세수입은 163.4조원으로 전체수입 중 66.8%, 세외수입은 51.4조원으로 21%, 사회보장기여금은 24.9조원으로 10.2%, 자본수입은 4.8조원으로 2%를 각각 차지했다.

정부전체의 통합재정
수입
2005년 결산기준
244.6조원

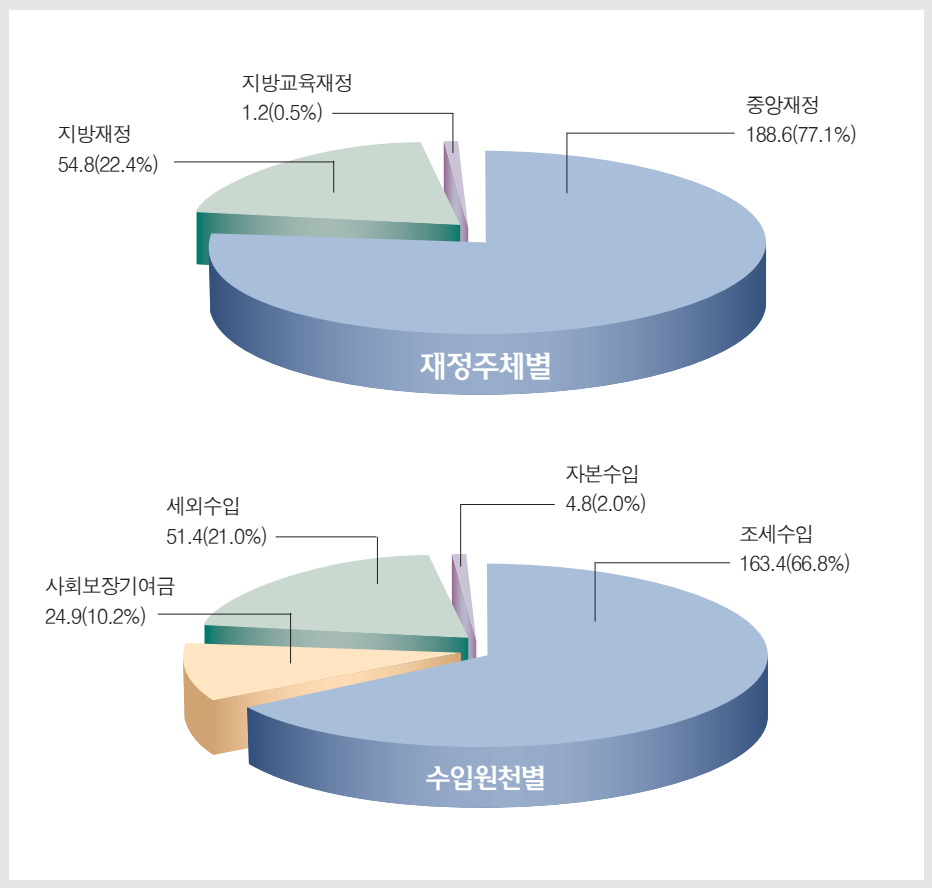
그림 2.10 정부 전체의 통합재정 포괄범위(2005년 결산기준)



5) 정부는 2005년 결산기준 정부 전체의 통합재정통계를 2007년 3월 발표하였다.

그림 2.11 정부 전체의 통합재정수입 규모

(단위 : 조원)



나. 조세체계

조세는 정부의 다양한 활동을 가능하게 하기 위한 자원을 민간부문으로부터 정부부문으로 강제로 이전하는 수단이며, 정부수입의 근간이 된다. 우리나라는 조세를 부과·징수하는 근거로 조세법률주의를 채택하여 조세의 종목과 세율은 법률로 정하도록 하고 있다. 조세를 구분하는 체계는 부과주체에 따라 중앙정부가 부과하는 국세, 지방정부가 부과하는 지방세로 구분할 수 있다. 또한 조세는 조세부담의 전가(shifting) 여부에 따라 전가가 이루어지지 않는 직접세와 전가가 가능한 간접세로 구분할 수 있다.

(1) 조세의 구분(국세와 지방세)

조세는 부과주체에 따라 중앙정부가 부과하는 국세, 지방정부가 부과하는 지방세로 구분할 수 있다. 조세는 2008년 현재 14개의 국세 항목과 16개의 지방세 항목으로 구성되는데, 그 체계를 살펴보면 다음과 같다.

국세

국세

중앙정부가 부과·징수하는 조세로서 모두 14개 세목으로 구성

국세는 국가의 재정수입을 위하여 국가가 부과·징수하는 조세이며, 중앙정부 재정의 근간이 된다. 중앙정부의 일반회계와 특별회계의 수입은 이러한 국세수입을 위주로 구성된다.

국세는 통관절차를 거치는 물품에 부과하는 관세, 관세를 제외한 조세인 내국세, 그리고 목적세인 교통에너지환경세·교육세·농어촌특별세와 보유세인 종합부동산세로 구성된다. 내국세는 다시 소득세·법인세·상속세·증여세 등의 직접세와 부가가치세·개별소비세·주세·인지세·증권거래세 등의 간접세로 구분된다. 따라서 국세는 모두 14개의 세목으로 이루어져 있다.

지방세

지방세

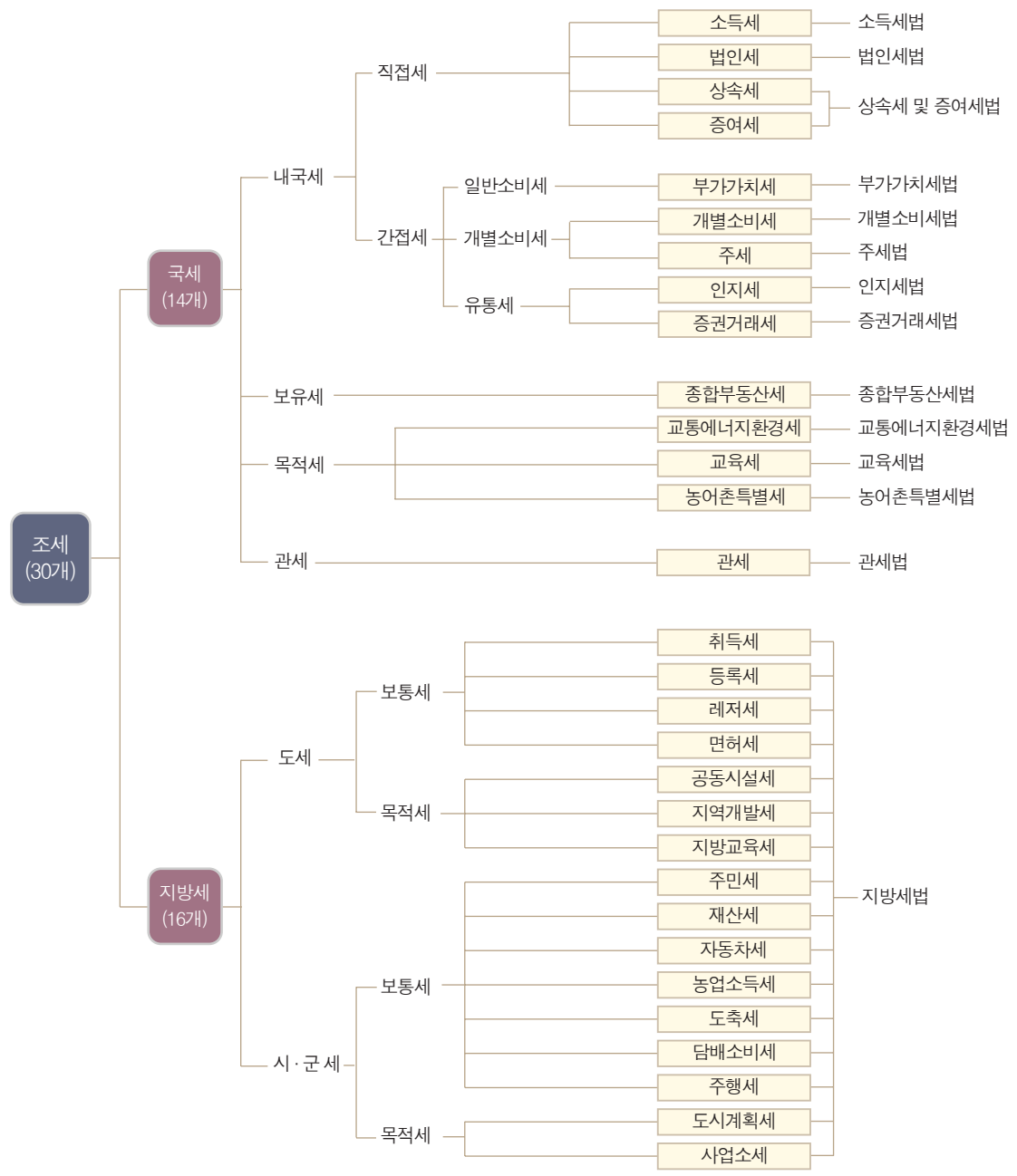
지방자치단체가 부과·징수하는 조세로서 모두 16개 세목으로 구성

지방세는 지방자치단체에 의하여 부과·징수되며, 당해 지방자치단체의 재정수요에 충당된다는 점에서 국세와 다르다. 어떠한 조세를 국세 또는 지방세로 할 것인가에 대하여는 명확한 기준이 없으며, 세원의 규모와 분포, 재정의 여건, 행정의 편의 등을 고려하여 결정된다.

지방자치단체는 「지방세법」에 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있으며, 지방세는 재정수요의 용도에 따라 보통세와 목적세로 나뉜다. 보통세는 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 담배소비세, 도축세 등 11개의 세목으로 구성되며, 목적세는 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세 등 5개의 세목으로 이루어져 있다.

지방자치단체의 세목은 해당 자치단체의 사무에 따라 특별시세, 광역시세, 도세, 구세, 시·군세로 구분한다.

그림 2.12 우리나라의 조세체계



주 : 특별소비세가 개별소비세로 명칭 변경(2008. 1. 1)

(2) 직접세와 간접세

직접세

조세부담의 전가가 이루어지지 않는 조세

간접세

납세의무자가 조세부담자에게 조세부담의 전부 또는 일부를 전가할 수 있는 조세

직접세는 납세의무자가 실질적인 조세부담자가 됨으로써 조세부담의 전가(shifting)가 이루어지지 않는 조세를 의미한다. 간접세는 납세의무자가 일단 조세를 납부하되 그 조세를 물품 등의 가격에 포함함으로써 조세부담자에게 조세부담의 전부 또는 일부를 전가할 수 있는 조세이다. 예를 들어, 주세는 납세의무자가 주조업자이지만 그 주세를 실질적으로 부담하는 자는 주류를 소비하는 사람이다. 주조업자는 자신이 부담한 주세를 주류의 가격에 포함시킴으로써 결과적으로 주류의 소비자에게 조세부담을 전가할 수 있다.

직접세의 주요 세목에는 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세 등이 있으며, 간접세의 주요 세목에는 부가가치세, 개별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세 등이 있다.

간접세는 조세에 대한 저항이 적고 징세가 편리하며 조세수입의 확보가 용이하다는 장점이 있다. 반면에 개개인의 사정을 고려하여 반영할 수 없으므로, 누진세율을 채택하지 못하고 비례세율이 적용됨으로써, 소득이 적은 자가 상대적으로 높은 조세부담을 지게 되는 역진성을 띠게 되어 공평부담의 원칙에 어긋난다는 단점이 있다. 개발도상국은 대체로 간접세 중심의 조세구조를 가지고 있다.

우리의 경우 직접세의 비중이 점차 증가하고 있다. 국세의 경우 직접세의 비중이 2001년 40.6%에서 2006년 49.0%로 증가하였고, 지방세를 포함한 전체조세 대비 직접세의 비중은 2001년 50.3%에서 2006년 57.3%로 증가하였다.

직접세·간접세 비중

2006년 국세대비 49 : 51

표 2.26 직접세와 간접세 비율 추이		(단위 : %)					
구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006
국세	직접세	40.6	40.0	43.7	44.6	46.8	49.0
	간접세	59.4	60.0	56.3	55.4	53.2	51.0
조세	직접세	50.3	50.6	53.1	53.6	55.2	57.3
	간접세	49.7	49.4	46.9	46.4	44.8	42.7

자료 : 기획재정부

(3) 조세지출

조세지출 현황

조세지출이란 각종 세법상의 특례규정에 의하여 납세자의 세부담을 경감 또는 면제시킴으로써 발생하는 국가세입의 감소를 말한다. 재정지출과 달리 조세지출은 각종 비과세, 저율과세, 세액감면, 세액공제, 소득공제, 준비금 등의 간접적인 수단을 통해 정부가 특정 목표를 달성하기 위해 민간경제활동을 지원한다.

2007년 기준 우리나라의 조세지출 항목의 수는 219개, 감면 규모는 22.7조원으로 전망되고 있다. 최근의 추이를 살펴보면 조세감면의 절대적인 규모는 계속 커지고 있으나 감면항목의 수와 국세감면비율은 점차 감소되고 있음을 볼 수 있다.

조세지출

각종 세법상의 특례규정에 의한 각종 비과세, 저율과세, 세액감면, 세액공제, 소득공제, 준비금 등

조세지출의 규모

2007년 기준 219개 항목, 22.7조원

표 2.27 조세지출의 최근 추이

(단위 : 개, 조원, %)

구 분	항목수	국세감면액	국세수입총액	국세감면비율
2003	254	17.5	114.7	13.2
2004	220	18.3	117.8	13.4
2005	226	20.0	127.5	13.6
2006	230	21.3	138.0	13.4
2007	219	22.7	158.3	12.5

주 : 국세감면비율 = 국세감면액 / (국세감면액 + 국세수입총액)

자료 : 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각 연도

조세지출에 대한 관리체계 강화

「국가재정법」의 제정으로 조세지출에 대한 관리가 한층 엄격해 졌다. 정부는 조세감면 총량이 당해연도의 직전 3년간의 국세감면을 평균을 넘지 않도록 해야 하며(국세감면비율한도제), 중앙관서의 장이 새로운 감면을 요청하는 때에는 기존 감면의 축소·폐지 방안 등을 작성하여 기획재정부장관에게 제출해야 한다(조세감면사전제한제). 또한 2011년부터 정부는 국회에 조세지출예산서를 제출해야 한다(조세지출예산제도).

조세지출예산제도는 조세지출 항목들을 세출예산과 동일한 체계로 분류하여 실적과 전망 등을 공표하는 제도를 말한다. 이는 각종 세법 조항들을 통해 간접적으로 이루어지는 조세지출사업들이 직접적인 재정지출과 같이 동일한 수준에서 국회의 심사를 받게 되는 것을 의미한다.

특정 활동이나 계층을 지원하기 위한 조세지원 제도들이 지나치게 되면 조세의 형평성

이 침해되고 세입기반이 잠식되는 등 부작용이 생길 수 있기 때문에 조세지출에 대한 체계적인 관리는 매우 중요하다. 이러한 점에서 최근의 조세지출에 대한 통제를 법제화한 것은 중요한 진전이라 할 수 있다. 아울러 조세감면에 대한 평가과정을 공개하여 감면의 타당성과 효과에 대한 검증을 객관화해야 할 것이다. 이를 위해 현재 임의적으로 운영되고 있는 조세감면평가위원회에 대한 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다.



소득세의 물가연동제 도입 필요

소득세의 부과절차를 살펴보면, 개인별로 근로소득 등 7개 소득을 합산하고 이에 대한 각종 공제항목금액을 제외한 후 과세대상이 되는 소득을 결정하는데, 이러한 과세소득에 대해 과세표준구간(이하 ‘과표구간’이라 한다)의 누진세율을 부과함으로써 세금부담액을 결정하게 된다. 따라서 실질적인 세율은 과표구간에 따라 결정되게 된다.

정부는 근로자·자영업자 등 중산·서민층의 세부담을 경감하기 위해 2007년도 세제 개편을 단행하면서 12년 만에 종합소득 과표구간을 상향조정하고, 2008년 이후 발생하는 소득부터 조정된 과표구간을 적용하여 과세할 예정이다. 이러한 과표구간 조정은 국민 부담의 실질적 경감효과가 있다는 측면에서 바람직하다.

그러나 일회적인 과표구간 조정으로는 매년 발생하는 물가상승으로 인한 국민들의 세부담 완화에 의문이 제기된다. 물가상승은 명목소득을 증가시켜 실질소득이 상승하지 않았음에도 불구하고 소득세가 증가하는 현상을 초래한다. 누진적인 과세체계 하에서는 명목소득의 증가는 높은 과세표준 구간에 속하게 만듦으로써 높은 세율을 적용받게 만들어 국민들의 소득세 부담을 증가시킨다.

따라서 소득세제에 대한 정부 정책의 불확실성을 최소화하면서 물가상승으로 인한 소득세 부담을 완화할 수 있는 정책방안의 한 예로 소득세 과표구간 및 각종 공제제도의 기준금액을 물가에 연동하는 소득세 연동제의 검토가 필요한 시점으로 판단된다.

종합소득 과세표준구간 조정내역(「소득세법」 제55조)

2007		2008	
과세표준	세율	과세표준	세율
1,000만원이하	8%	1,200만원이하	8%
1,000만원초과~4,000만원이하	17%	1,200만원초과~4,600만원이하	17%
4,000만원초과~8,000만원이하	26%	4,600만원초과~8,800만원이하	26%
8,000만원초과	35%	8,800만원초과	35%



유류세 인하의 내용

유류세는 국세인 '교통에너지환경세'와 '교육세', 그리고 지방세인 '주행세' 등 세 가지 세목으로 구성되어 있다. 2008년 3월 정부는 유류세 인하 등을 통해 국제유가 상승에 따른 서민의 유류비 부담을 경감하는 방안을 마련하였는데, 그 주요내용은 휘발유·경유·LPG 부탄 등 자동차용 연료에 부과되는 유류세를 2008년 연말까지 한시적으로 탄력세율 범위 내에서 현행세율 대비 10% 인하하는 것이다. 정부는 2008년 3월 10일 「교통에너지환경세법시행령」 및 「개별소비세법시행령」을 개정하여 공포함으로써 유류세를 인하하였다.

유류세 인하의 내용

(단위 : 원/ℓ)

구분	휘발유		경유		LPG부탄	
	종전	개정후	종전	개정후	종전	개정후
유류세 조정내역	745	670	528	476	316	290
유류세 인하폭		△75(10%)		△52(10%)		△26(8%)



급여내역으로 본 국세, 지방세, 기여금

급여내역은 통상 급여계, 공제계, 실수령액으로 구성되어 있다. 공제계를 살펴보면 소득세, 주민세, 기여금, 건강보험 등으로 구성되어 있는데, 이중 소득세는 국세이며, 주민세는 지방세, 기여금은 국민연금(또는 공무원연금)의 본인부담금, 건강보험은 국민건강보험료의 본인부담금을 말한다.

(단위 : 원)

급여계	-	공제계	-	실수령액
		소득세	300,000	
봉급	3,000,000	주민세	30,000	
수당	700,000	기여금	250,000	-
직급비, 식비 등	300,000	건강보험	100,000	
		기타	20,000	
합계	4,000,000	-	700,000	3,300,000

- 소득세 : 과세대상소득에 대해 과표구간에 따라 누진세율 적용
- 주민세(소득세에 부가되는 부가세 : Surtax) : 소득세의 10%
- 국민연금보험료 : 소득의 9%(본인 및 사용자 각각 4.5% 부담)
- 공무원연금기여금 : 보수의 17%(본인 및 국가 각각 8.5% 부담)
- 국민건강보험료 : 소득의 5.08%(본인 및 사용자 각각 2.54% 부담)

다. 세외수입

세외수입

정부의 세입 중 조세 이외의 수입

세외수입은 정부의 세입 가운데 조세 이외의 수입을 말한다. 세외수입에는 재산수입, 경상이전수입, 재화 및 용역판매수입, 수입대체경비수입, 관유물 매각대, 용자 및 전대차관 회수, 차입금 및 여유자금회수, 차관수입, 전년도 이월금, 정부내부수입 및 기타 등 10개의 구성요소가 있다. 경상이전수입은 벌금 및 몰수금, 가산금 등으로 구성되고, 재화 및 용역 판매수입은 입장료·면허료·수수료 등으로, 관유물매각대는 고정자산 및 토지 등의 매각으로, 차입금 및 여유자금 회수는 국공채의 발행, 주식매각, 공기업 매각 수입 등으로 각각 구성된다.



국세·지방세·세외수입

중앙정부와 지방정부의 중요한 세입원천인 국세와 지방세, 세외수입의 규모를 비교해 보면, 2006년 기준으로 국세는 138조원, 지방세는 41.3조원, 세외수입은 15.2조원에 이르고 있는데, 정부세입에서 차지하는 비중은 각각 71.0%, 21.2%, 7.8%로 나타났다.

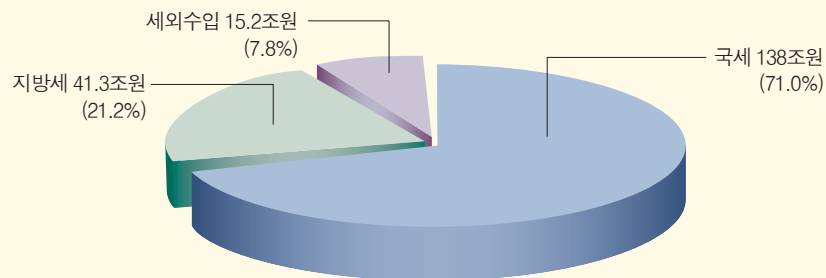
연도별 정부세입 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006
국 세	104.0(67.3)	114.7(70.5)	117.8(72.1)	127.5(71.8)	138.0(71.0)
지방세	31.5(20.4)	33.1(20.4)	34.2(20.9)	36.0(20.3)	41.3(21.2)
세외수입	19.1(12.4)	14.7(9.1)	11.5(7.0)	14.1(7.9)	15.2(7.8)
정부세입	154.6(100.0)	162.5(100.0)	163.5(100.0)	177.5(100.0)	194.5(100.0)

주 : 괄호안은 정부세입 대비 비중
자료 : 기획재정부, 행정안전부

2006년 정부세입 구성요소의 비중



라. 기금수입

기금운용계획상의 기금수입

중앙정부의 기금운용계획상의 전체 기금수입을 살펴보면, 2008년 369.6조원으로 2007년 대비 19.8% 증가한 규모이다. 기금운용계획상 전체 기금수입은 외형상 기금수입으로 계상되는 모든 항목을 합산한 것으로 자체수입뿐만 아니라 정부내부수입, 차입금, 여유자금회수 항목이 모두 포함된다.

기금운용계획의 수입

자체 수입·정부내부수입·차입금·여유자금회수 등으로 구성

표 2.28 2008년도 기금운용계획 수입(총계) 전망				
(단위 : 조원, %)				
구 분	2007 계획	2008 계획	증감액	증감률
기금수입(총계)	308.6	369.6	61.0	19.8
• 자체수입	98.3	103.3	5.0	5.1
• 정부내부수입	63.1	71.5	8.4	13.3
• 차입금67.6	79.6	12.0	17.8	
• 여유자금회수	79.6	115.2	35.6	44.7

자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2

총수입 상의 기금수입

기금운용계획상의 수입 중 정부내부수입, 차입금, 여유자금회수 등은 실질적인 수입으로 보기 어려운 항목으로서 예산과 기금을 합한 중앙정부 총수입을 산정할 때는 이와 같은 항목들을 제외하고, 연금보험료·융자회수금·이자수입 등 실질적인 의미에서 수입이라고 볼 수 있는 자체수입만을 기금수입으로 간주한다. 또한 금융성 기금(10개) 및 외국환평형기금은 IMF 기준상 재정활동이라기보다는 금융활동으로 분류되어 있어 기금운용계획에는 포함되나 총수입에서는 제외하고 있다.

총수입의 기금수입

사회보장기여금·융자원금회수·이자수입 등 기타수입으로 구성

2008년 총수입에 포함되는 기금수입은 사회보장기여금 31.8조원, 융자원금회수 20조원, 이자수입 등 기타수입 35.5조원으로 총 87.3조원이다.

기금유형별 기금수입

2008년 중앙정부의 기금수입(총수입)을 기금(49개)의 유형별로 살펴보면, 사업성 기금(41개)은 2007년 대비 3.1% 증가한 32.7조원, 사회보장성 기금(4개)은 5.7% 증가한 47.1조원, 계정성 기금(4개)은 △3.2% 감소한 7.5조원으로 각각 전망된다.

표 2.29 2008년도 총수입상 수입원천별·기금유형별 기금수입(순계) 전망

(단위 : 조원, %)

구 분	2007 계획	2008 계획	증감액	증감률
기금수입	84.0	87.3	3.3	3.9
수입원천별				
• 사회보장기여금	30.6	31.8	1.2	4.0
• 용자원금 회수	19.7	20.0	0.3	1.5
• 이자수입 등 기타	33.7	35.5	1.8	5.3
기금유형별				
• 사업성 기금(41개)	31.7	32.7	1.0	3.1
• 사회보장성 기금(47개)	44.5	47.1	2.5	5.7
• 계정성 기금(4개)	7.8	7.5	△0.2	△3.2

주 : 금융성기금 10개 및 외국환평형기금 제외
 자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2

부담금

부담금의 의의

「부담금관리기본법」에서는 부담금을 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권 한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무”라고 정의하고 있다.

이러한 부담금은 조세이외에 국가의 재정수입의 원천으로서 역할을 하고 있으며 특히, 특별회계나 기금의 주요한 재원을 구성하게 된다.

예를 들어 ‘국민건강증진부담금’의 경우 「국민건강증진법」에 의해 담배 20개비당 354원의 부담금을 부과하게 되는데, 이렇게 조성된 재원(2006년 1.5조원)은 국민건강증진기금의 주요한 수입원천이 된다. ‘신용보증기금출연금’의 경우에는 「신용보증기금법」에 의해 금융기관 등이 출연기준 대출금의 월중 평균잔액에 대하여 0.25% 내외의 금액을 출연하게 되는데, 이렇게 조성된 재원(2006년 5,400억원)은 신용보증기금의 주요한 수입항목을 구성한다.

부담금의 현황과 규모

2006년 말 기준으로 각 부처소관의 부담금은 총 100개에 이른다. 2006년 부담금 징수 실적을 살펴보면 전년(11.4조원) 대비 4.6% 증가한 11.9조원이다. 전체 부담금의 79.2%인 9.5조원은 중앙정부의 특별회계와 기금의 수입으로 사용되었고, 9.8%인 1.2조원은 지방자치단체의 수입으로, 나머지 1.3조원은 공단 등 기타기관의 수입으로 사용되었다.

2006년 부처별 부담금 징수실적

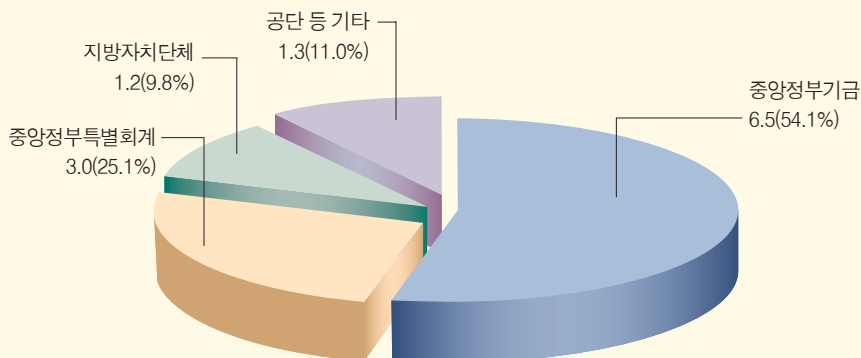
(단위 : 개, 억원, %)

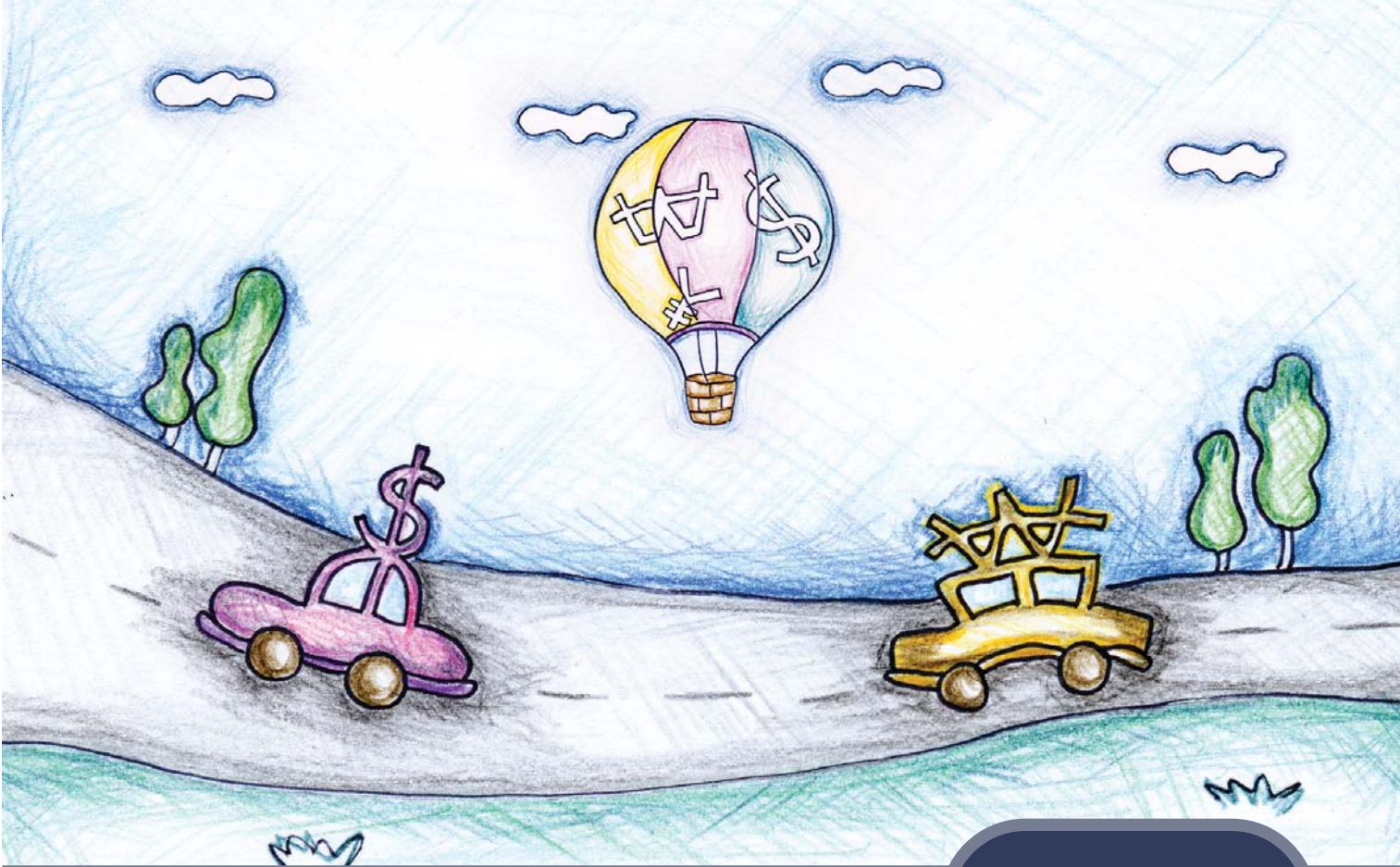
소관 부처	부담금 수	금액(구성비)	소관 부처	부담금 수	금액(구성비)
재정경제부	8	18,008(15.07)	보건복지부	2	14,940(12.50)
교육인적자원부	1	1,154(0.97)	환경부	23	19,425(16.25)
외교통상부	1	432(0.36)	노동부	2	2,279(1.91)
행정자치부	2	1,048(0.88)	건설교통부	23	9,286(7.77)
과학기술부	2	2,059(1.72)	해양수산부	5	301(0.25)
문화관광부	5	2,920(2.44)	소방방재청	1	13(0.01)
농림부	9	5,786(4.84)	산림청	5	9,082(7.60)
산업자원부	8	29,620(24.78)	방송위원회	1	1,426(1.19)
정보통신부	1	1,716(1.44)	중소기업청	1	40(0.03)
합 계		100개, 11.9조원(100.00)			

자료 : 기획재정부, 「2006년도 부담금운용종합보고서」, 2007. 7

2006년 귀속주체별 부담금

(단위 : 조원)





재정절차

제 3 장

국가 재정 운용은 엄격한 법적 절차에 따라 입법부와 행정부의 각 기관들에 의해 이루어진다. 기획재정부를 중심으로 정부의 예산안 편성이 이루어져 국회에 제출되면, 각 상임위원회와 예산결산특별위원회, 본회의를 거쳐 심의·의결된다. 국회에서 확정된 예산을 집행한 정부는 회계연도가 종료되면 감사원의 검사를 거쳐 결산을 국회에 제출하고 심사과정을 거쳐 확정하게 된다. 이 과정에서 국회예산정책처는 전문성있는 분석 결과를 통해 국회의 예산안 및 결산 등 심사를 지원하게 된다.

본 장에서는 예산, 결산 등의 재정 절차를 간략히 설명하고 국가 재정운용 과정에서 국회와 행정부 각 기관의 역할을 살펴본다.

1. 재정절차 개관

재정절차

정부의 예산안 편성, 국회의 예산안 심의·확정, 정부의 집행, 결산

결산절차

정부의 결산서 작성, 감사원의 결산 검사확인, 국회의 결산심사

재정절차는 예산절차와 결산절차로 구분할 수 있다. 예산절차는 정부의 예산안 편성, 국회의 예산안 심의·확정, 정부의 집행으로 이루어지고, 결산절차는 정부의 결산서 작성, 감사원의 결산 검사확인, 국회의 결산심사로 이루어진다.

재정절차는 3년의 기간에 걸쳐 예산편성, 집행 및 결산이 행해지는데, 특정연도를 기준으로 보면 전년도 결산, 당해연도 예산의 집행, 다음연도 예산안의 편성·심의의 3가지 절차가 이루어진다. 예를 들어 2008년도의 경우, 2007회계연도 결산, 2008회계연도 예산의 집행, 2009회계연도 예산안의 편성·심의가 이루어진다.

기금의 경우에도 기금운용계획의 편성·확정 및 결산 등은 「국가재정법」에 따라 예산과 동일한 절차로 이루어진다.

그림 3.1 재정의 순환

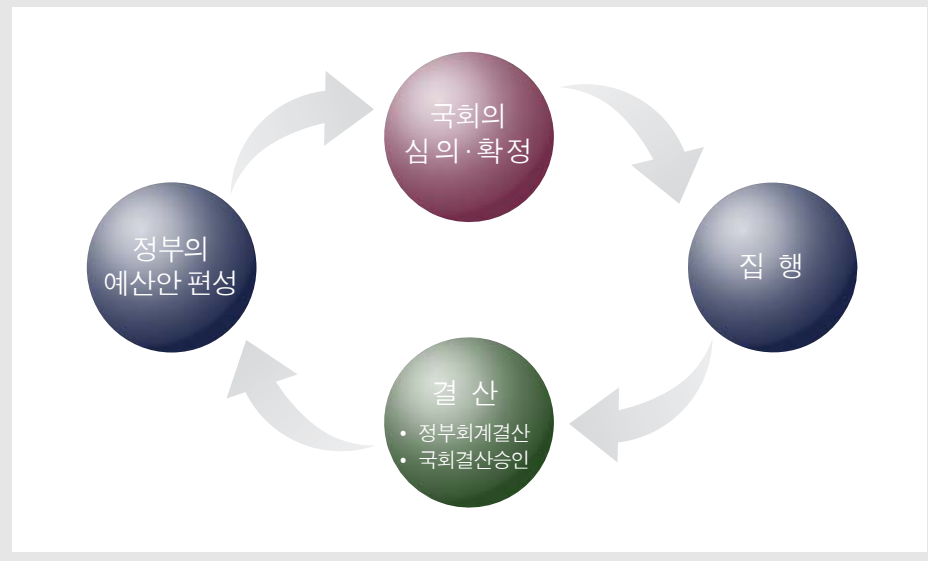


표 3.1 재정절차 예시

구 분	전년도(2007년)	당해연도(2008년)	다음연도(2009년)
예산안편성	2008회계연도 예산편성	2009회계연도 예산편성	2010회계연도 예산편성
예산집행	2007회계연도 예산집행	2008회계연도 예산집행	2009회계연도 예산집행
결 산	2006회계연도 결산	2007회계연도 결산	2008회계연도 결산

2. 예산절차

가. 정부의 예산안 편성

정부의 예산안 편성절차는 「국가재정법」에서 규정하고 있는데, 각 부처의 중기사업계획서 제출, 기획재정부의 예산안편성지침의 통보, 각 부처의 예산요구서 제출, 기획재정부의 정부예산안 편성, 정부예산안의 국회제출로 마무리된다.

2008~2012년 국가재정운용계획의 수립 및 2009년도 예산안 및 기금운용계획안의 편성 일정은 [표 3.2]와 같다.

그림 3.2 정부의 예산안편성절차

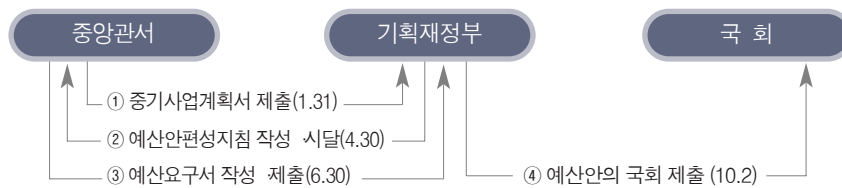


표 3.2 중기재정계획과 예산안 편성

구 분	내 용	세부일정
2008~2012년도 국가재정운용계획 수립 및 계획서 작성	• 국가재정운용계획수립지침 통보	2007. 12월
	• 부처별 중기사업계획서 제출	2008. 1.31
	• '08 ~ '12년 국가재정운용계획(시안) 마련	1~3월
	• 국가재정운용계획(시안)확정 및 부처별 지출한도 결정	4월
	• '08~'12년 국가재정운용계획보고서 작성	5~9월
2009년도 예산안 및 기금운용계획안 협의·조정	• '09년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침 통보	4월말
	• 각 부처 자율편성	5~6월
	• 각 부처 예산 및 기금운용계획안 제출	6월말
	• 기획재정부 협의·보완	7~9월
국가재정운용계획, 예산안 및 기금운용계획안 확정·국회제출	• 국무회의 보고·의결	9월말
	• 국회 제출	10월 2일까지

자료 : 기획재정부, 2008~2012년 국가재정운용계획 수립 지침, 2007. 12



국가재정운용계획과 예산안 편성

「국가재정법」 제7조는 정부로 하여금 매년 당해연도를 포함한 5회계연도 이상의 기간에 대한 국가재정운용계획을 수립하여 예산안과 함께 국회에 제출하도록 하고 있다. 이는 중기적 시계에서 재정을 운용함으로써 단년도 예산운용의 단점을 보완하고, 국가재원배분의 효율성을 제고하려는 것이다. 또한, 「국가재정법」 제29조제2항은 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있도록 규정하고 있고, 제30조는 이러한 예산안편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 하고 있다. 그러나 중앙관서별 지출한도는 국회에 보고되고 있지 않다. 사실상 중기재정계획에 근거한 부처별 지출한도가 단년도 예산편성에 있어 막대한 영향을 미치고 있기 때문에 국회에서 부처별 지출한도를 심의할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 같이 국회가 국가전체의 재원배분에 대하여 사전적으로 심의하는 방안으로 사전예산제도의 도입 필요성이 제기되고 있다.



독립기관의 예산안 편성

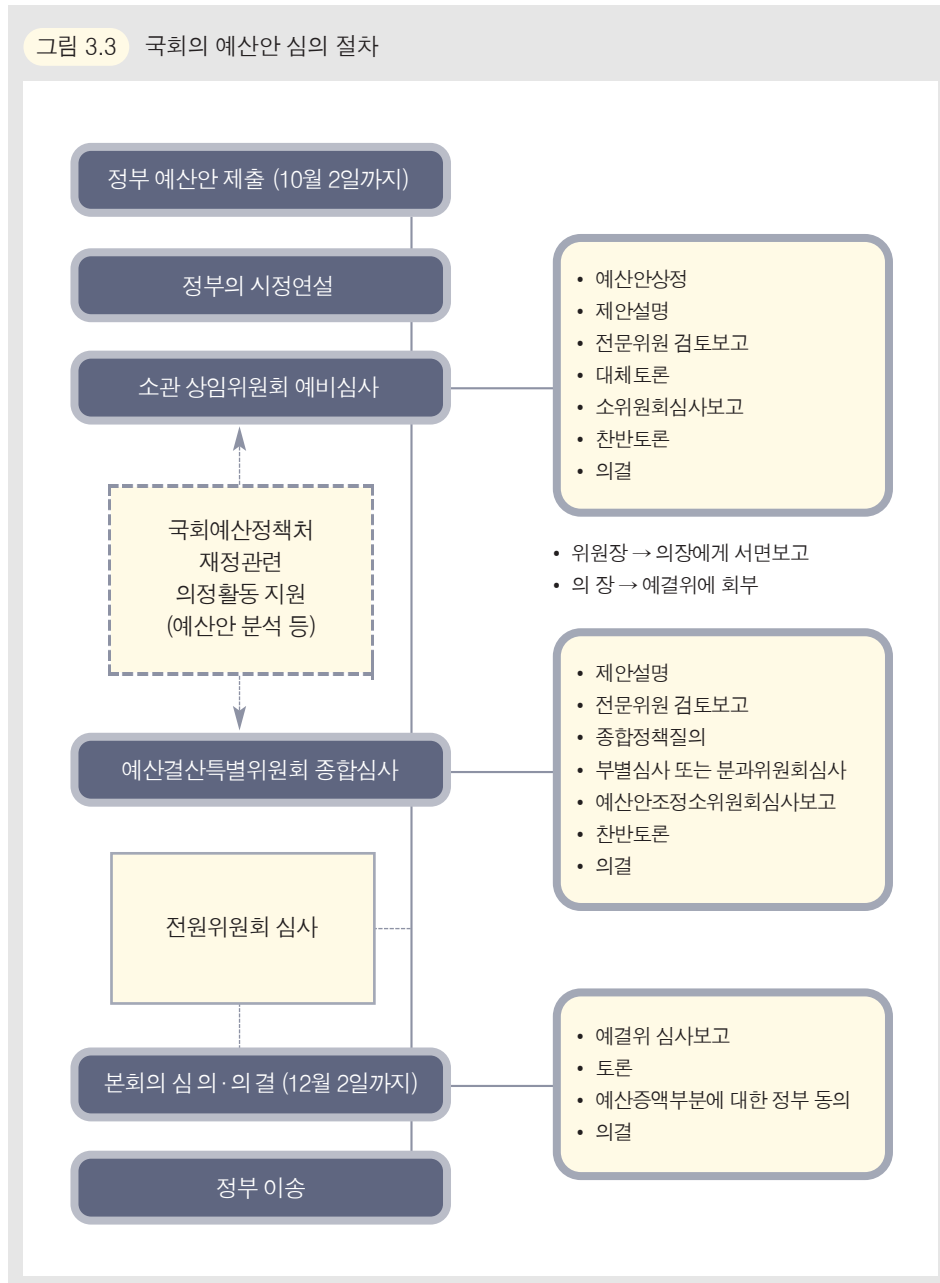
우리나라는 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 등 헌법상의 독립기관에 대하여 자율적인 예산편성권을 부여하지 아니하고, 정부(기획재정부)가 그 예산안을 편성하고 있다. 다만, 「국가재정법」은 독립기관의 의견존중, 사전협의, 의견청취 등을 의무화함으로써 권력분립의 원리에 따른 예산편성의 자율성을 보장하기 위한 규정을 일부 마련하고 있다. 이는 정부가 예산편성권을 통하여 독립기관의 사업내용이나 규모를 재량적으로 조정하는 것은 독립기관의 헌법상 위상을 저해하고, 권력분립의 원리에 비추어 바람직하지 않은 측면이 있는 점을 감안한 것이다. 그러나 영국·미국·프랑스 등 주요국의 경우 행정부가 독립기관의 예산편성과 집행에 간여할 수 없고 국가예산의 전체로서 총괄 차원에서 독립기관의 예산을 제출받아 국가예산에 포함하고 있는 것과 비교하면, 우리나라는 독립기관의 예산상의 자율성이 낮은 상태라고 할 수 있다. 다만, 우리나라에서 독립기관에 자율적 예산편성권을 부여할 경우, 정부의 예산편성권을 규정하고 있는 「헌법」 제54조제2항에 반하여 위헌이라는 주장과, 예산편성과정에서 독립기관의 자율성을 어느 정도까지 보장할지의 문제는 정부의 예산편성권을 규정하고 있는 「헌법」의 취지와 독립기관의 자율성 보장이라는 권력분립 원리 등을 비교·형량하여 결정해야 하는 입법정책상의 문제라는 주장이 있다.¹⁾

1) 김인철, 「해설 국가재정법」, 2007

나. 국회의 예산안 심의

국회의 예산안 심의 절차는 주로 「국회법」에서 규정하고 있는데, 정부의 시정연설, 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의 심의·확정 등으로 이루어진다.

그림 3.3 국회의 예산안 심의 절차





국회 예산심의권의 제약

「헌법」 제57조는 국회의 예산안 수정에 일정한 제한을 두고 있다. 즉, 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없도록 하여 적극적 수정권을 인정하지 않고 있다. 이는 무분별한 예산증액의 폐단을 방지하는 효과가 있지만 국회의 예산심의권을 제약하고 재정민주주의를 저해하는 측면이 있다. 미국·일본·독일 등 주요국은 증액여부에 대한 정부의 동의제도를 두고 있지 않다.



정기국회의 예산국회화

「국회법」은 정기회 기간 중에는 원칙적으로 예산안 처리에 부수하는 법률안만을 상정하도록 하고 있다. 이는 법률안들이 정기국회에 집중적으로 제출됨으로써 심도 있는 심사가 곤란하고, 또한 예산안 심의마저 소홀해지는 문제를 개선하기 위하여 2003년 2월 법제화한 것이다. 정기국회에서는 예산안과 예산부수법률안을 주로 처리하고, 그 밖의 법률안은 가급적 임시국회에서 처리하도록 하였다. 이를 통해 법률안의 연중 분산심사를 유도하고, 정기국회에서는 예산안 심의에 주력하도록 하려는 것이다.

「국회법」 제93조의2(법률안의 본회의 상정시기) ②정기회 기간중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음 연도의 예산안처리에 부수하는 법률안에 한한다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회 또는 본회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.



상임위원회와 예산결산특별위원회의 관계

국회의 예결산심사는 상임위의 예비심사, 예결위의 종합심사, 본회의 심의·확정의 순으로 이루어지는데, 실질적인 예결산심사의 주체는 예결위가 되고 있다. 상임위의 예비심사는 예결위의 심사에 앞선 예비적인 심사의 성격을 가지며 예결위를 구속하지는 못한다. 이를 보완하기 위하여 「국회법」은 예결위로 하여금 상임위의 예비심사내용을 존중하고, 상임위에서 삭감한 세출예산금액을 증가시킬 때에는 상임위의 동의를 받도록 하고 있다.

「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ⑤예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 항목의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻어야 한다. 다만, 새 비목의 설치에 대한 동의요청이 소관상임위원회에 회부되어 그 회부된 때부터 72시간 이내에 동의여부가 예산결산특별위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관상임위원회의 동의가 있는 것으로 본다.



준예산

준예산제도는 회계연도가 개시될 때까지 국회에서 예산안이 의결되지 못한 경우에 일정범위 내에서 전년도 예산에 준하여 집행할 권한을 부여하는 제도이다. 「헌법」 제54제3항은 ‘헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, 법률상지출의무의 이행, 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위한 경비를 전년도 예산에 준하여 집행’할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 「국가재정법」 제55조제2항은 준예산이 일단 집행되고 난 후 본예산이 성립되면 그 집행금액은 본예산에 흡수되어 본예산에 의하여 집행된 것으로 간주하도록 규정하고 있다. 그러나 현재까지 준예산이 집행된 사례는 없다.

준예산과 유사한 제도로는 일본과 영국이 채택하고 있는 잠정예산제도(회계연도 개시 전까지 예산안이 의결되지 못할 경우 일정 기간 예산의 지출을 허용하는 제도로 의회의 의결을 요하며 통상 4~5개월분의 예산을 확정함)와 미국의 가예산제도(예산이 확정되지 않은 공백 기간에 최소한의 국정운영을 위하여 1개월분의 예산을 임시로 승인하여 집행하는 제도)가 있다.

다. 예산의 집행

예산의 집행은 국회에서 확정된 예산에 대해 회계연도 개시와 더불어 수입을 조달하고 공공경비를 지출하는 재정활동이다. 이는 단순히 예산으로 정해진 금액을 수납하고 지출하는 것만이 아니라 수입의 조정, 예산 및 자금의 배정, 지출원인행위의 실행, 국채의 발행, 일시차입금의 차입, 세출예산의 이용·전용·이체, 계약의 체결 등을 모두 포함하는 활동이다. 예산집행은 예산의 배정으로부터 시작된다. 예산배정은 확정된 예산을 계획대로 집행할 수 있도록 예산집행기관에게 허용하는 일종의 승인이다. 기획재정부장관은 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의 심의와 대통령 승인 후에 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정하며, 배정된 예산은 계속 하급기관으로 내려가면서 재배정된다. 예산의 배정은 국가의 예산을 회계체계에 따라 질서 있게 집행되도록 하기 위한 내부통제의 기능을 가지고 있다. 정부는 경기부양이나 경제안정화시책의 추진을 위해 예산의 배정 시기를 조정하기도 한다. 배정된 예산은 「국고금관리법」에 따라 기획재정부장관이 작성·통지한 월별 세부자금계획의 범위안에서 그 정한 목적과 용도에 따라 소정의 절차에 의하여 집행된다. 세출예산의 경우, 각 수요부서에서 예산집행요구를 하면 재무관이 계약체결 등 지출원인행위를 한 후 관계서류를 지출관에게 송부하고, 지출관은 채권자 또는 국고금의 지급사무를 수탁하여 처리하는 자의 계좌로 이체하여 지급하는 절차를 거친다.

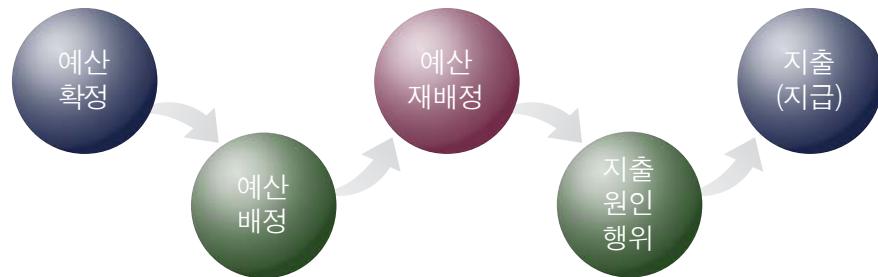
예산의 집행

회계연도 개시와 더불어 수입을 조달하고 공공경비를 지출하는 재정활동

회계연도

매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료

그림 3.4 예산의 집행절차



예산의 이용·전용·이체 및 기금운용계획 변경

이용(移用)은 예산이 정한 각 기관, 각 장·관·항(입법과목) 사이에 상호융통하는 것을 말한다. 이용은 원칙적으로 허용되지 않으나, 예산집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획재정부장관의 승인을 얻거나 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 이용이 가능하다. 현재 예산의 이용은 예산총칙에 규정되어 국회의 심의·의결을 거치고있다.

전용(轉用)은 각 세항·목(행정과목) 사이에 상호융통하는 것을 말한다. 이는 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위한 것으로, 각 중앙관서의 장은 기획재정부장관의 승인을 얻거나 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 전용할 수 있다.

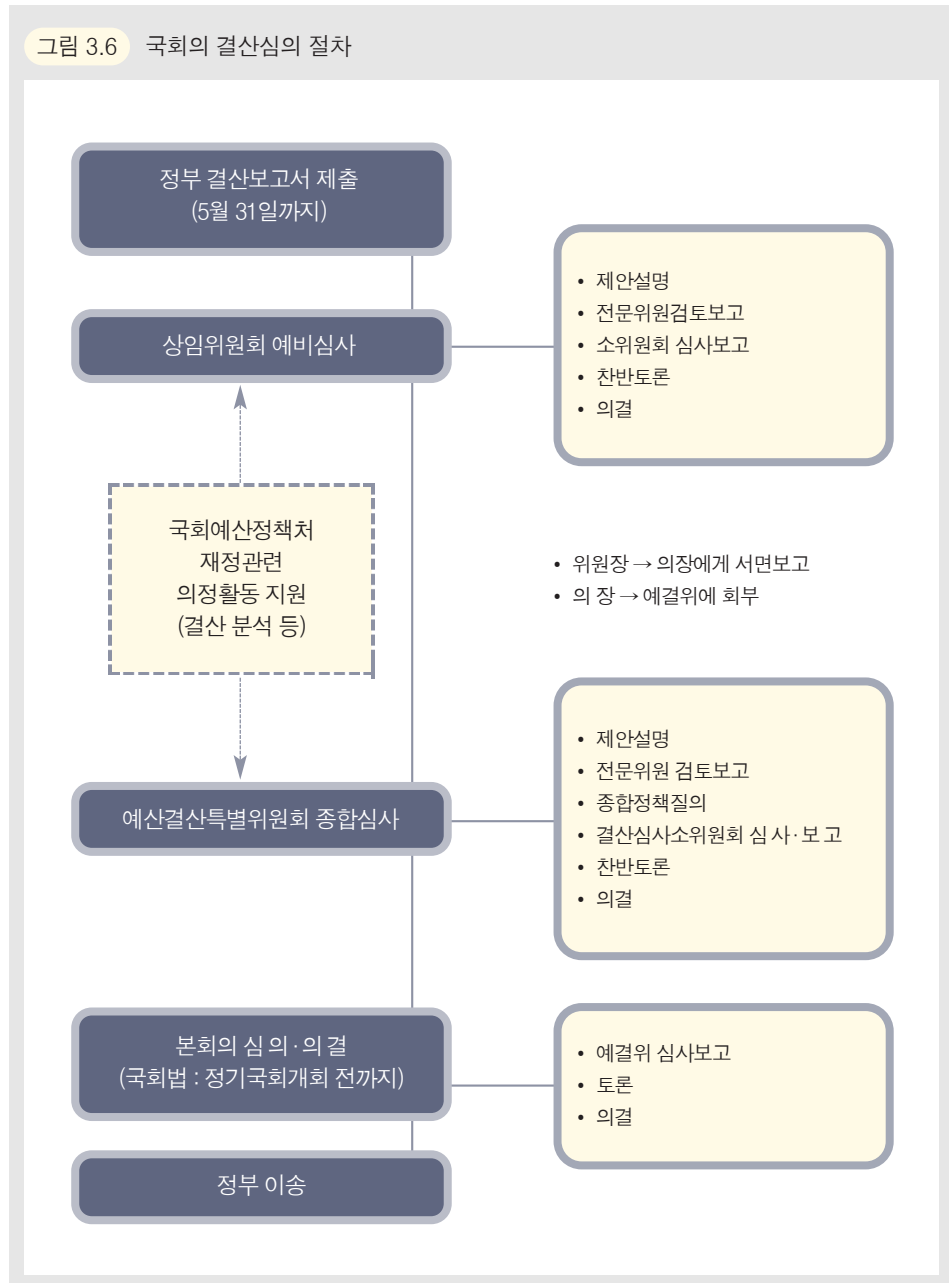
이체(移替)는 정부조직 등에 관한 법령의 제·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에 그에 따라 예산을 변경시키는 것을 말한다.

기금운용계획 변경은 국회에서 확정된 기금운용계획의 세부항목 또는 주요항목 지출계획을 변경하는 것을 말한다. 세부항목 지출금액의 변경은 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우, 긴급한 소요가 발생한 경우 및 기존사업을 보완하는 경우에 주요항목 지출금액의 범위 안에서 가능하다. 주요항목 지출금액의 변경은 기획재정부장관과의 협의·조정을 통해 기금운용계획변경안을 마련하여 국무회의 심의, 대통령 승인, 국회 제출의 절차를 거쳐야 한다. 다만, 주요항목 지출금액의 변경범위가 금융성 기금의 경우 30% 이내, 금융성 기금 외의 기금의 경우 20% 이내인 때에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 변경할 수 있다.

나. 국회의 결산심의 절차

국회의 결산 심의 절차는 「국회법」에서 규정하고 있는데, 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의 심의·의결 등으로 이루어진다.

그림 3.6 국회의 결산심의 절차





결산의 의의와 심의방향

결산의 의의

결산은 한 회계연도에 있어서의 세입·세출예산의 집행실적을 확정적 계수로 표시한 것으로, 다음과 같은 3가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 결산은 사후적인 특징을 가진다. 행정기관 등의 예산운용 결과를 사후적으로 확인하고 심사하는 것이 결산이다. 둘째, 결산은 정치적인 특징을 가진다. 위법·부당한 지출에 대하여 이를 취소하거나 무효화 할 수는 없으나, 정치적 책임을 물을 수 있다. 셋째, 결산은 집행의 책임을 확인하고 해제하는 특징을 지닌다. 국회의 심사가 종결되는 경우 예산운용주체의 책임이 해제되는 의미를 가진다. 그러나 관계공무원의 부정행위 및 위법행위에 따르는 변상책임이나 형사책임까지 해제되는 것은 아니다.

결산심의의 기능

국회의 결산심의·의결은 재정집행에 대한 승인이라는 성격을 가진다. 예산집행에 대한 사후적 심의를 통하여 적법·타당성을 확인하는 절차이다. 이러한 결산심의는 첫째, 위법·부당한 지출여부 및 국회의 의도대로 집행되었는지 여부에 대한 심의를 통한 재정통제기능과, 둘째, 재정운용결과를 파악하고 그에 대한 분석평가 결과를 다음 연도의 예산편성 및 재정운영에 반영하는 환류기능(feedback)을 가지고 있다.

성과중심의 결산심으로 전환

2009회계연도 결산부터는 「국가재정법」 제8조제4항 및 제61조에 따라 전년도 예산의 성과보고서와 감사원의 성과감사보고서를 국회에 제출하도록 되어 있다. 또한 「국가회계법」 제21조에 따라 국가재무보고서를 국회에 제출해야 한다. 따라서 향후 국회의 결산심사는 종전의 집행실적점검, 회계검사 위주에서 성과보고서와 재무보고서를 바탕으로 한 성과중심의 심사로 나아가게 될 것이다.



결산의 후속조치

결산은 사후적인 것이므로 일단 집행된 내용을 무효 또는 취소할 수는 없다. 그러나 위법·부당한 지출이 발견되는 경우 그 책임을 물을 수 있다. 이와 관련하여 「국회법」 제84조제2항은 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 하고 있다. 또한, 「국회법」은 국회가 그 의결로 특정사안에 대하여 감사원에 감사를 청구할 수 있도록 규정하고 있으며, 실제 결산결과 문제가 있는 특정사안에 대하여는 매년 감사원에 감사청구를 하고 있다.

결산 시정요구 및 감사청구 현황 (단위 : 건)

구 분	시 정 요 구				감사청구
	세입세출결산	기금결산	예비비	소계	
2003	286	64	4	354	8
2004	433	67	16	516	6
2005	480	55	14	549	5
2006	641	108	11	760	1

「국회법」 제127조의2(감사원에 대한 감사청구 등) ①국회는 그 의결로 감사원에 대하여 감사원법에 의한 감사원의 직무범위에 속하는 사항중 사안을 특정하여 감사를 청구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사청구를 받은 날부터 3월 이내에 감사결과를 국회에 보고하여야 한다.

4. 재정 관련 기관과 그 역할

「헌법」 제54조는 예산안의 편성권을 정부에, 심의·확정권을 국회에 각각 부여하고 있다. 정부의 예산안 편성은 각 중앙관서의 장의 예산요구서를 기초로 기획재정부장관이 총괄하여 수행한다. 국회에서는 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 본회의에서 확정하며, 국회예산정책처는 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 연구·분석을 통하여 국회심의회와 재정관련 의정활동을 지원하고 있다. 결산도 예산안과 유사한 절차를 거치게 되며, 다만 필수적으로 감사원의 검사절차를 거치게 된다.

가. 행정부 : 기획재정부장관, 중앙관서의 장, 감사원

기획재정부장관은 예산·기금의 편성·집행·성과관리 등에 관한 사무를 관장하는 기관으로서 예산안편성 및 결산을 총괄한다. 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장이 제출한 예산요구서 및 세입세출결산보고서에 따라 예산안 및 결산을 작성하며, 정부는 이를 국회에 제출한다. 기획재정부장관은 확정된 예산을 각 중앙관서의 장에게 배정하는 업무도 수행한다. 예산안의 편성 및 예산배정 과정에서 기획재정부장관은 예산안편성지침 및 예산집행지침을 통하여 조정·통제의 역할을 하게 된다. 또한, 각 중앙관서의 장의 예산 전용·이용에 대하여 승인 또는 위임 절차를 통하여 통제한다. 그 밖에 대규모사업에 대한 예비타당성조사, 예비비의 관리 등의 업무를 담당하고 있다.

기획재정부장관
정부의 예산안편성 및 결산총괄

세입세출예산은 독립기관(국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회) 및 중앙관서의 소관별로 구분 편성되며, 중앙관서의 장이 소관 예산을 각각 집행하게 된다. 중앙관서의 장은 「국고금관리법」 제6조 및 제19조에 따라 그 소관 수입의 징수·수납과 지출에 관한 사무를 관리한다. 여기서 중앙관서란 「헌법」 또는 「정부조직법」 등의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관(부·처·청 등)을 뜻한다. 중앙관서의 장은 예산안 편성과정에서는 예산요구서, 예산집행과정에서는 예산배정요구서, 결산과정에서는 세입세출결산보고서를 통하여 소관 예산결산 관련 업무를 수행한다. 독립기관의 경우에는 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장 및 중앙선거관리위원회사무총장이 각각 이러한 역할을 담당한다.

중앙관서의 장
소관 예산의 편성·집행 및 결산

감사원은 「헌법」 제99조 및 「감사원법」 제21조에 따라 국가의 세입·세출의 결산을 검사·확인하며, 이는 결산절차의 필수과정이다. 감사원은 수입과 지출, 재산의 취득·보관·관리 및 처분 등의 검사를 포함하는 회계검사를 실시하고 그 결과에 의하여 결산을

감사원
세입세출결산의 검사·확인

확인한다. 이를 통하여 결산의 합법성과 정확성을 점검하게 된다. 감사원은 검사결과에 따라 변상책임의 판정, 징계·문책 요구, 시정·개선 요구, 고발 등의 조치를 하게 된다. 한편, 감사원은 국회가 「국회법」 제127조의2에 따라 결산 관련 감사청구를 하는 경우 감사를 실시하고 그 결과를 국회에 보고해야 한다.

나. 국회 : 상임위, 예산결산특별위, 본회의, 국회예산정책처

상임위원회

예산·결산의 예비심사기관

예산안 및 결산은 예산결산특별위원회의 심사 전에 소관 상임위원회에 회부하여 예비심사를 거친다. 상임위원회의 예비심사는 예산결산특별위원회의 심사에 앞선 예비적인 심사의 성격을 가지므로 예산결산특별위원회를 구속하지 못하지만 예산결산특별위원회는 상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관 상임위원회의 동의를 얻어야 한다.

예산결산특별위원회

예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산을 심사하는 상설 특별위원회

예산결산특별위원회는 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산을 심사하는 상설 특별위원회이다. 예산결산특별위원회의 심사는 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사, 예산안조정소위원회 심사 및 찬반토론을 거쳐 표결하는 절차를 거친다. 예산결산특별위원회는 「국회법」 제84조의3에 따라 예산안 및 기금운용계획안에 대하여 공청회를 개최하여야 한다. 예산결산특별위원회의 심사가 끝난 예산안과 결산은 본회의에 부의하여 심의하게 된다.

본회의

예산을 확정하고, 결산을 승인하는 국회의 최종적인 의사결정기관

본회의는 국회의 의사를 최종적으로 결정하는 회의이다. 예산안의 경우에도 예산결산특별위원회의 심사를 마친 후 본회의에서 심의하게 된다. 예산결산특별위원장의 심사보고를 듣고, 심의·의결하는 절차를 거친다. 예산안이 본회의에서 의결되면 그 예산안은 예산으로 확정되며 국회의장은 지체 없이 정부에 이송한다. 결산도 마찬가지로 예산결산특별위원회의 심사를 마친 후 본회의에 부의하여 의결한다.

국회예산정책처

국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하는 의정활동 지원기관

국회예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하는 국회의장 소속하의 기관이다. 행정부와 독립된 시각에서 독자적·중립적으로 조사·연구 및 분석함으로써 국회가 재정통제권을 실질적으로 행사할 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산에 대하여 정기적으로 보고서를 발간하고, 법률안 등 의안에 대한 비용추계, 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석·전망, 국가 주요사업에 대한 분석·평가와 중·장기재정소요 분석 등의 업무를 담당하고 있다. 또한, 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항을 조사·분석하여 제공함으로써 재정관련 의정활동을 지원하고 있다.

표 3.3 정부의 예산안편성 및 국회심의 과정

과 정	내 용	제출시한	근거규정
중기사업 계획서 제출	각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도 부터 5회계연도 이상의 기간동안의 신규사업 및 기획재 정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계 획서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 함	매년 1월 31일	「국가재정법」 §28
예산안편성지 침의 통보	기획재정부장관은 매년 4월 30일까지 국무회의의 심 의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음연도의 예산안편 성지침을 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 함	매년 4월 30일	「국가재정법」 §29①
예산요구서 작성 및 제출	각 중앙관서의 장은 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음연도의 세입세출예산·계속비·명시이월 비 및 국고채무부담행위요구서(이하 예산요구서"라 한다)를 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관 에게 제출하여야 함 : 예산요구서에는 예산의 편성 및 예산관리기법의 적용 에 필요한 서류를 첨부하여야 함	매년□ 6월 30일	「국가재정법」 §31①, ②
정부예산안 편성	기획재정부장관은 예산요구서에 따라 예산안을 편성하 여 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 함	-	「국가재정법」 §32
예산안의 국회제출	정부는 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 함	회계연도 개시 90일전	「헌법」 §54 ② 「국가재정법」 §33
예산안의 본회의 보고	결산과 달리 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시 정연설을 들음	-	「국회법」 §84 ①
상임위원회 예비심사	정부가 예산안을 국회에 제출하면 국회는 각 상임위원 회에 회부하여 예비심사를 하고 그 결과를 의장에게 보 고함. 의장은 예산안에 각 상임위원회의 예비심사 결과 보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부함	의장이 심사 기한을 정할 수 있음	「국회법」 §84 ①, ②, ⑥
예결위원회 종합심사	예산결산특별위원회는 상임위원회의 심사결과를 참고 하여 예산안을 종합심사하고 본회의에 상정함 ※ 예결위 심사절차 : 제안설명(기획재정부장관) → 전 문위원 검토보고 → 종합정책질의 → 부별심사 또는 분 과위원회심사 → 소위원회심사 → 토론 및 표결 → 심 사보고	-	「국회법」 §84 ②, ③, ⑤
본회의 심의·확정	본회의 부의 → 예결위원장 심사보고 → 토론 → 표 결·확정	회계연도개시 30일전	「헌법」 §54 ②

표 3.4 세입세출결산의 절차

과 정	내 용	제출시한	근거규정
출납정리 기한	수입·지출의 출납사무의 완결 → 결산작성의 전제 기획재정부장관은 매 회계연도 2월 10일에 감사원장이 지정하는 감사위원 그 밖의 공무원의 참여하에 직전 회계연도의 총세입부와 총세출부를 마감하여야 함 → 출납정리기한이 지나면 먼저 각급기관이 소관장부를 정리·마감한 다음 그 실태를 기획재정부장관에게 보고하고 기획재정부장관은 사후적으로 정부차원의 총세입부와 총세출부를 마감함으로써 사실상 출납사무가 완결되고 폐쇄됨	해당 회계연도의 다음연도 2월 10일	「국고금관리법」 §4의 2 「국고금관리법」 시행령 §94 ③
결산보고서 등의 작성 및 제출	각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 매 회계연도마다 그 소관에 속하는 세입세출의 결산보고서, 계속비결산보고서, 국고채무부담행위명세서 등을 작성하여 다음연도 2월 말일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 함	해당 회계연도의 다음연도 2월 말일	「국가재정법」 §58
국무회의의 심의 및 대통령의 승인	기획재정부장관은 각 중앙관서의 장의 세입·세출 결산보고서에 의하여 세입·세출의 결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 다음연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 함	해당 회계연도의 다음연도 4월 10일	「국가재정법」 §59①
감사원 결산 검사	감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 함 감사원은 세입세출결산서를 검사하고 그 보고서를 다음연도 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부하여야 함	해당 회계연도의 다음연도 5월 20일	「헌법」 §99 「국가재정법」 §60
세입세출결산 의 국회제출	정부는 감사원의 검사를 거친 세입세출결산 및 첨부서류를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 함	해당 회계연도의 다음연도 5월 31일	「국가재정법」 §61
상임위원회 예비심사	정부가 결산을 국회에 제출하면 국회는 각 상임위원회에 회부하여 예비심사를 하고 그 결과를 의장에게 보고함 의장은 각 상임위원회의 보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부함	의장이 심사 기한을 정할 수 있음	「국회법」 §84 ①, ②, ⑥
예결위원회 종합심사	예산결산특별위원회는 상임위원회의 심사결과를 참고하여 결산을 종합심사하고 본회의에 상정함	-	「국회법」 §84 ②, ③
본회의의 심의·의결	결산은 본회의의 심의를 거쳐 의결됨. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구함	-	「국회법」 §84 ②, ③



새로운 재정제도와 국회의 역할 제 4 장

2007년부터 시행된 「국가재정법」에 따라 우리나라의 재정제도는 큰 변화를 가져왔다. 중기재정운용, 예산의 총액배분자율편성, 성과중심의 재정운용, 프로그램 예산회계제도의 도입 등을 주요 골자로 하는 재정제도의 변화는 미래의 성장동력 확충과 복지재정 소요 확대에 대비하여 재정의 지속가능성을 확보하는 것을 목표로 하고 있다.

본 장에서는 재정제도의 변화 내용을 살펴보고, 변화된 재정제도 하에서 재정 운용의 효율성, 건전성, 투명성을 확보하기 위한 제도적 보완사항과 국회의 역할을 살펴본다.

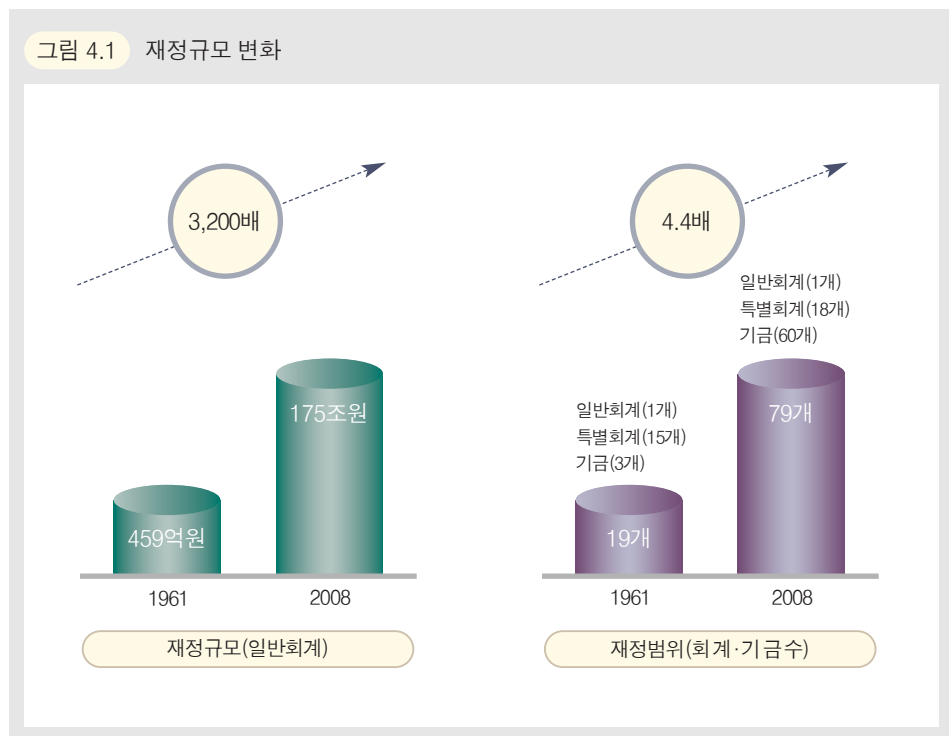
1. 「국가재정법」과 재정제도의 변화

가. 「국가재정법」 제정의 배경

재정운용의 여건 변화

우리나라 재정운용의 기본 틀은 1961년 제정된 예산회계법에 기초해 왔다. 예산회계법이 제정된 이후 47년간 우리나라 재정규모는 크게 확대되었으며, 재정을 둘러싼 환경도 급변하였다. 잠재성장률의 하락, 고령화의 빠른 진전, 민간주도 경제체제의 정착 등 재정을 둘러싼 여건이 변화함에 따라 재정관리전략을 전반적으로 재수립할 필요성이 높아졌다. 특히 세수증가율은 둔화되는 가운데 복지지출 등 세출소요는 빠르게 늘어남에 따라 한정된 재원의 전략적 배분 필요성이 증대되었다. 또한 외환위기 극복과정에서 국가채무가 증가함에 따라 국가채무의 효율적 관리에 대한 관심도 높아졌다. 더불어 재정운용의 투명성 확보와 재정정보 공개에 대한 요구도 증대되었다.

그림 4.1 재정규모 변화



「국가재정법」의 제정을 통한 재정개혁 추진

기존의 재정운용체계는 단기적 시계에서 단년도 예산을 편성하는 데 주력하였으며, 통제와 투입 위주로 운영되었다. 이러한 방식으로는 급변하는 재정여건 변화에 대응하기 어려웠다.

이에 국회는 단년도·투입중심의 재정운용방식을 중장기·성과중심의 재정운용방식으로 전환하기 위해 2006년 10월, 기존의 「예산회계법」(1961년)과 「기금관리기본법」(1991년)을 통합한 「국가재정법」을 새로이 제정하였다. 이 법은 국가재정운용계획의 수립, 재정사업에 대한 성과관리 강화, 총액배분자율편성(Top-down)제도 등을 주요 내용으로 하고 있다.

그림 4.2 재정운용방식의 변화

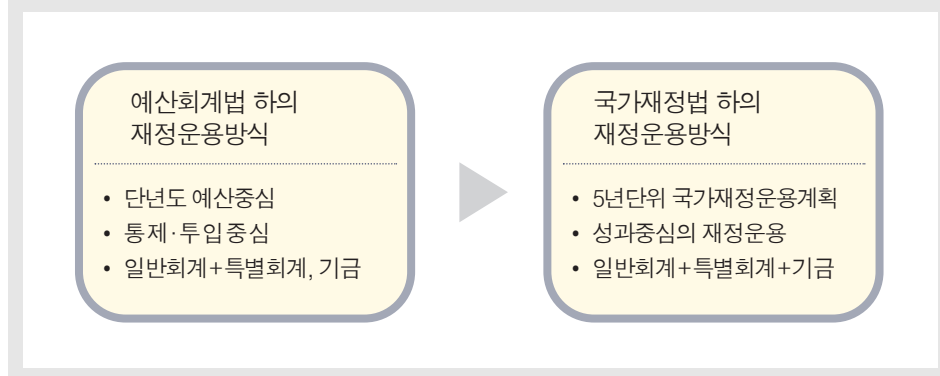
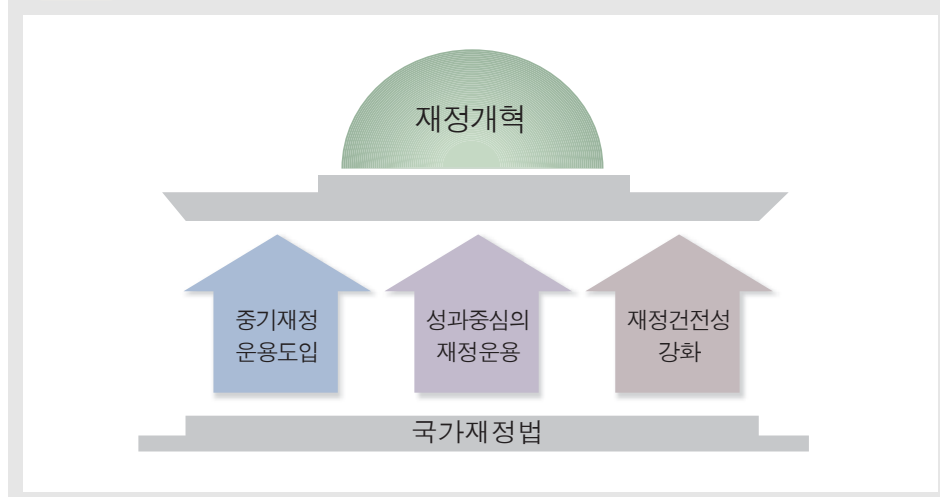


그림 4.3 「국가재정법」과 재정제도 변화



나. 「국가재정법」의 주요 내용

(1) 전략적 재정운용방식 도입

국가재정운용계획의 수립

국가재정운용계획
국가정책비전과 자원배분
계획을 제시하는 5년 단위
의 중기적 재정운용계획

「국가재정법」은 정부가 매년 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하여 예산안과 함께 국회에 제출하는 것을 법제화하였다. 이 계획에는 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정전망, 분야별 자원배분 계획, 조세부담률·국민부담률 전망 등이 포함된다. 이에 따라 앞으로 단년도 예산은 중장기 국가비전과 정책우선순위를 고려한 중기적 시계에서 편성되어야 할 것이다.

예산의 총액배분·자율편성(Top-down)

**총액배분·자율편성
(Top-down)제도**
국가재정운용계획에 따라
분야별·부처별 지출한도가
설정되면, 각 부처는 그
한도 내에서 예산을 편성하
는 제도

총액배분·자율편성은 국가재정운용계획에 근거하여 부처별 지출한도가 설정되면, 이에 입각하여 각 부처가 예산을 자율적으로 편성하는 제도이다. 「국가재정법」 제29조에서는 “기획재정부장관은 부처별 지출한도를 예산안 편성지침에 포함하여 각 부처에 통보할 수 있다”고 규정하여 총액배분자율편성제도의 법적 근거를 마련하였다. 국가재정운용계획과 총액배분자율편성제도는 전략적 자원배분을 가능하게 하고, 부처별 예산편성의 자율성을 높일 수 있다.

예산 및 결산의 시기 조정

「국가재정법」에서는 정부결산 국회제출 기한을 기존 9월초에서 5월말로 조정하는 등

표 4.1 예산 시기			표 4.2 결산 시기		
구 분	예산회계법	국가재정법	구 분	예산회계법	국가재정법
사업계획서 제출 (각부처 → 기획재정부)	2월말	1월말	결산보고서 제출 (각부처 → 기획재정부)	다음연도 2월말	다음연도 2월말
예산안 편성지침 통보 (기획재정부 → 각부처)	3월말	4월말	정부결산 제출 (기획재정부 → 감사원)	다음연도 6월 10일	다음연도 4월 10일
예산요구서 제출 (각부처 → 기획재정부)	5월말	6월말	결산감사 보고서 송부 (감사원 → 기획재정부)	다음연도 8월 20일	다음연도 5월 20일
예산안 국회제출	10월 2일	좌 동	정부결산 국회제출	다음연도 9월 2일	다음연도 5월 31일

예산 및 결산 순기를 조정하였다. 이로써 국회는 결산심사를 정기국회 이전에 하게 됨으로써 결산심사결과를 예산 심사에 보다 충실히 반영할 수 있게 되었다.

회계·기금간 여유재원의 전출입 허용

우리 재정은 일반회계 외에 18개의 특별회계와 60개의 기금으로 운영되고 있다. 이와 같은 칸막이식 재정운용의 비효율을 보완하고자 「국가재정법」에서는 일반회계·특별회계·기금 상호간 여유재원의 전출입이 가능하도록 변경하였다. 다만, 효율적 재정운용과 국민부담의 경감 등을 고려하여 여유재원 전출입의 원칙과 요건, 절차 등에 대한 제도적 보완이 요구된다.

(2) 성과중심의 재정운용

재정사업에 대한 성과관리 강화

2009회계연도 예산안 및 결산부터 각 부처는 재정사업의 추진으로 기대되는 성과와 이의 측정방법 등을 작성한 성과계획서와 재정사업의 집행으로 당초 기대했던 성과가 달성되었는지 여부를 작성한 성과보고서를 국회에 제출해야 한다. 국회의 예결산심사과정도 이러한 보고서를 토대로 재정 사업에 대한 성과를 평가하고 이를 예산에 반영하는 성과관리 중심으로 전환될 필요가 있다.

프로그램 예산제도의 도입

프로그램 예산제도는 기존의 투입·품목 중심의 예산체계에서 벗어나 정책목표 달성을 위한 유사한 기능의 사업들을 프로그램 단위로 통합하여 예산을 편성하는 제도이다. 프로그램 예산제도는 전략적 재정운용과 성과관리제도의 토대가 된다. 이에 따라 편성된 2008년도 예산은 16개 분야, 68개 부문, 816개의 프로그램으로 구성되어 있다.

프로그램 예산제도

정책목표 달성을 위한 유사한 기능의 사업들을 프로그램 단위로 통합하여 예산을 편성하는 제도

예비타당성조사 및 타당성재검증 제도 실시 근거 마련

「국가재정법」은 일정 규모 이상의 재정사업에 대해서 타당성을 사전에 검토하여 그 추진여부를 결정케 하는 예비타당성조사제도를 도입하였다. 또한 정부가 현재 추진 중인 사업에 대해서도 국회가 타당성의 재검증을 요구할 수 있는 근거를 새롭게 마련하였다. 이에 따라 국회는 예산안 심사시 예비타당성조사의 결과를 적극 활용하여 대규모 국책사업 추진의 타당성을 사전에 충분히 검토해야 할 것이다.

예비타당성 조사

일정 규모 이상의 재정사업에 대해서 타당성을 사전에 검토하여 그 추진여부를 결정하는 제도

(3) 재정건전성 강화

추가경정예산의 편성 요건 강화

추경예산의 편성요건

「국가재정법」은 ①전쟁이나 대규모 자연재해 ②경기침체·대량실업 등 대내외 여건의 중대한 변화 ③법령에 의해 국가가 지급해야 하는 지출이 발생·증가하는 경우로 추경예산의 편성을 제한

추가경정예산이란 예산이 성립한 후에 발생한 부득이한 사유로 인하여 당초 예산을 변경하는 것으로, 대규모 천재지변이나 국가 위기 상황 등 불가피한 경우에 한정되어야 한다. 그럼에도 불구하고 과거 「예산회계법」은 추경편성 요건을 “예산성립 후 생긴 사유로 예산을 변경할 필요가 있을 때”라고 포괄적으로 규정하여, 사실상 모든 경우에 추경이 가능하였다. 실제 우리나라는 거의 매년 한두 차례의 추경예산을 편성해 왔다. 매년 반복적으로 편성되는 추경은 재정건전성을 위협할 뿐만 아니라 재정규율을 약화시킬 우려가 있다.

「국가재정법」에서는 과다한 추경 편성을 사전에 방지하기 위해 ①전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우 ②경기침체·대량실업 등 대내외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 ③법령에 따라 국가가 지급해야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우 등 세 가지의 경우에만 추경편성이 가능하도록 제한하였다.

국가채무 관리 강화

복지지출의 증가 등 미래 급증하는 재정수요와 공적연금의 재정 부실화 가능성 등 재정 위험요인에 대비하기 위해서는 보다 체계적으로 국가채무를 관리할 필요가 있다.

「국가재정법」은 건전재정을 위하여 국가채무를 적정 수준으로 유지하도록 노력할 것을 규정하고 있고, ‘국가채무관리계획’을 수립하여 예산안의 첨부서류로서 국회에 제출할 것을 규정함으로써 국가채무관리를 위한 법적·제도적 장치를 마련하였다.

조세감면의 엄격한 관리

「국가재정법」에서는 조세감면 제도의 엄격한 관리를 위해 국세감면비율 한도제와 조세지출예산제도를 도입하였다.

조세지출예산제도(Tax Expenditure Budget)는 조세지출도 재정지출과 동일한 방식으로 관리·통제되어야 한다는 관점에서 고안된 제도로서, 조세지출의 항목과 규모를 추정하여 주기적으로 공표하도록 의무화하는 것이다. 여기서 조세지출이란 재정지출에 대응하는 개념으로서, 비과세·감면 등 세제상의 각종 유인장치를 통한 간접적인 재정지원을 의미한다.

조세지출예산제도(Tax Expenditure Budget)

조세지출의 항목과 규모를 추정하여 주기적으로 공표하도록 의무화

세계잉여금의 국가채무 상환에 우선 사용

과거 세계잉여금은 국가채무 및 공적자금 상환 등 재정 건전성을 위해 사용되기보다는 추가경정예산의 재원으로 활용되어 왔다. 「국가재정법」은 세계잉여금을 교부금정산, 공적자금상환, 국채 및 차입금 상환에 우선 사용하도록 명시적으로 규정하고, 추경 재원으로의 사용을 엄격히 제한함으로써 재정 건전성을 강화하였다.



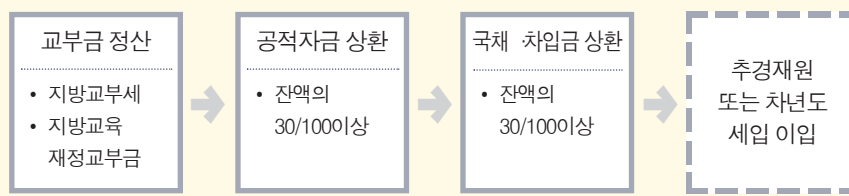
결산상 잉여금·세계잉여금

결산상 잉여금이란 당초 세입예산에 비해 세수가 초과해서 징수되었거나 당초 세출예산에 비해 지출이 적어 발생하게 되는, 즉 초과징수된 세입과 쓰지 않은 세출불용액을 합한 금액이다. 세계잉여금은 결산상 잉여금에서 다음연도에 사용되는 세출이월액을 제외한 것이다.



세계잉여금 처리순서

세계잉여금은 「국가재정법」에 규정된 다음의 우선순위에 따라 처리하게 된다. 다만 추경예산의 재원으로 사용되기 위해서는 「국가재정법」상의 추경예산의 편성요건에 부합되어야 한다.



참고로, 정부가 2008년 3월 발표한 2007년도 세계잉여금 15.3조원의 활용계획은 다음과 같다.

2007년 세계잉여금(총계)	교부금 정산(法定)	기존 국가채무 상환(法定)		잔액
		공적자금 관련 국가채무	기타 국가채무	
15.3조원	5.5조원	2.9조원	2.1조원	4.8조원

(4) 재정 투명성 제고

재정정보의 공개범위 확대

「국가재정법」은 재정정보 공개 대상 범위를 중앙정부에서 지방정부까지 확대하고, 공개대상 정보에 기금과 통합재정수지를 추가하였다. 공표주기도 매년 1회 이상으로 규정하고, 인터넷을 통한 공표 방법을 규정함으로써 국민들의 접근이 용이하게 하였다.

불법재정지출에 대한 국민감시제도 도입

「국가재정법」은 국민 누구나 예산과 기금의 불법적인 재정지출에 대해 각 부처 장관에게 시정을 요구하고, 각 부처 장관은 처리결과를 의무적으로 통보하도록 하는 국민감시제도를 도입하였다.

다. 「국가재정법」의 실효성 확보를 위한 향후 과제

「국가재정법」 제정에 따라 우리나라는 재정운용의 효율성과 투명성을 제고하고 미래의 재정 여건 변화에 대비하여 재정 건전성을 확보할 수 있는 선진국형 재정운용체계를 마련하게 되었다. 그러나 이와 같은 재정 제도의 변화가 당초 목표를 달성할 수 있기 위해서는 이를 준수하려는 노력과 더불어 추가적인 제도적 보완이 필요하다.

첫째, 국가재정운용계획과 총액배분·자율편성제도는 중기적 시계에서의 전략적 국가예산 편성을 가능하게 하고 있다. 정부의 이러한 예산편성에 대하여 국회에서도 중기적·전략적 관점에서의 예산심의가 이루어져야 하는데, 국회 역시 예산안 심사에 앞서 총지출한도와 분야별 자원배분 등에 관해 사전에 심사하는 ‘사전예산제도’의 도입을 검토할 필요가 있다.

둘째, 성과중심의 재정체계가 정착되기 위해서는 성과관리제도가 예산 편성과 연계·환류될 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 프로그램 예산제도가 성과관리체제와 일관성을 갖는 프로그램-단위사업-세부사업으로 구성되도록 정비되어야 할 것이다.

셋째, 「국가회계법」 제정을 통해 2009회계연도 결산부터 도입되는 복식부기·발생주의 회계 역시 정부의 자산, 부채, 수익, 비용 등의 회계정보뿐만 아니라 정부사업의 원가 정보를 효과적으로 제공할 수 있게 정비됨으로써 성과관리제도의 실효성을 제고하여야 할 것이다.

넷째, 재정 건전성 확보를 위해서 추경 요건을 엄격히 준수하고 국가채무관리계획에 대한 국회의 철저한 심사를 통해 적정 수준에서 국가채무가 관리되고 지속가능한 재정운용이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

그 외에도 성과계획서 및 성과보고서, 조세지출 예산서, 성인지 예산서와 성인지 결산서 등 예산서·결산서와 함께 새로이 국회에 제출되는 각종 첨부 서류에 대해 국회는 이를 철저히 심사하고 재정운용에 반영할 수 있도록 준비하여야 할 것이다.

표 4.3 「국가재정법」 제정으로 2007년부터 달라진 제도

구 분		종 전	국가재정법
재정 운용의 효율성 제고	회계·기금간 여유 재원의 신속적 운용	• 일반회계에서 특별 회계· 기금으로의 일방적 전출만 가능	• 회계와 기금간, 회계 상호간 및 기금 상호간 여유 재원의 전 입·전 출 가능
	예·결 산 시기	• 예산요구 : 5월말 • 결산국회제출 : 9월초	• 예산요구 : 6월말 • 결산국회제출 : 5월말
	성 과 계 획 서·보고 서 작성	• 법률이 아닌 기획재정부 지 침에 따라 작성	• 법률에 따라 성과계획서·보고서 작성 및 국회제출
재정의 투명성 제고	재정정보의 공개 범위	• 중앙정부 재정정보만 공개	• 중앙정부 이외에 지방정부 재정정보도 함께 공개
	재정지출에 대한 국민감시제	• 없음	• 일반국민 누구나 불법재정 지출에 대해 관계부처 장관에게 시정요구 가능
재정의 건전성 유지	추경편성 요건	• 사실상 모든 경우 가능	• 자연재해, 경기침체·대량실업 발생 등 불가피한 경우로 제한
	세계잉여금 사용	• 추경소요 발생시 우선 사용	• 국가채무 상환에 의무적 으로 사용후 잔액을 추경재원으로 사용
	국가채무관리계획의 수립 및 국회제출	• 없음	• 정부는 매년 국가채무관리계획을 수립하여 10월초 국회제출
	조세감면□관리 제도	• 없음	• 국세감면 한도제 도입 • 조세지출예산서 작성 및 국회제출
기 타	성인지 예·결 산 제도	• 없음	• 성인지 예·결 산서 작성 및 국회제출

자료 : 기획재정부

2. 중기재정운용

가. 의의

중기재정운용 제도(Medium-Term Expenditure Framework: MTEF)는 재정건전성을 확보하기 위해서 3년에서 5년 정도의 거시경제 전망에 기초하여 세입, 세출, 재정수지, 국가채무 등의 중기적 재정목표를 설정하고 그에 따라 단년도 예산을 편성·운영하는 것을 말한다.

중기재정운용은 중기적 시계에서 분야별 전략적 자원배분을 먼저 결정하고, 이를 토대로 부처별 지출한도를 설정하는데, 각 부처는 이렇게 결정된 지출한도 내에서 자율적인 예산편성이 가능하다. 이러한 중기재정운용은 단년도 중심, 상향식, 투입 중심의 기존의 예산편성방식의 한계를 극복하고 중기적 관점에서 재원총량 및 배분전략을 제시함으로써 재정운용의 장기 비전을 수립하는 데 그 의의가 있다.

다만, 지나치게 낙관적인 거시경제 전망을 할 경우 재정건전성이 악화될 가능성 있으며, 전략적 자원 배분 계획이 일선부처의 기득권으로 변질될 우려가 있다.

표 4.4 중기재정계획의 장·단점	
장점	• 정책수립과 예산편성 사이의 연계 강화 • 일선부처로 하여금 안정적인 사업계획 수립 여건 제공 • 중기에 걸친 지출상한 설정으로 재정지출의 추세적 증가 방지 가능 • 자동안정화장치(automatic stabilizer) 역할 강화 • 일선부처의 자율과 책임 강화
단점	• 일선부처의 지출전망치에 대한 기득권 요구가 우려됨 • 지나치게 낙관적인 거시경제 전망에 따른 재정건전성 악화 가능 • 일선부처의 예산낭비와 오용 가능성 증대

나. 국가재정운용계획

「국가재정법」은 중기재정운용제도로서 당해 회계연도를 포함한 5회계연도 이상의 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하도록 명시적으로 규정하였다.

국가재정운용계획에는 경제 및 재정 전망이외에 재정지출, 재정수지 및 국가채무에 대한 중기재정목표는 물론, 각 부처와 협의하여 결정된 세출분야별 자원배분 계획이 구체적으로 포함되어 있다. 다음 표는 2007~2011년 국가재정운용계획의 주요 내용을 보여 주고 있다.

표 4.5 2007~2011년 국가재정운용계획의 주요 내용

1. 재정운용 여건	(1) 대내외 거시경제 전망 (2) 중기세입 전망 (3) 조세부담률 및 국민부담률 전망
2. 재정운용 방향 및 목표	(1) 재정지출 규모 (2) 분야별 자원배분 방향 (3) 재정수지 및 국가채무
3. 분야별 정책방향과 자원배분	(1) 사회복지·보건 (2) 교육 (3) 수송·교통 및 지역개발 (4) 농림해양수산 (5) 산업·중소기업 (6) 환경 (7) 문화 및 관광 (8) 국방 (9) 공공질서 및 안전 (10) 통일·외교 (11) 일반공공행정 (12) R&D (13) 정보화 (14) 국가균형발전 및 지방재정 (15) 인건비 (16) 민간투자



연동계획(rolling-over plan)

국가재정운용계획은 5개년을 단위로 수립되며, ‘연동계획’ (連動計劃)으로 매년 수정하도록 되어 있다. 연동계획이란 매년 전년도 계획을 바탕으로 미세조정 (fine tuning) 하여 새로운 계획을 수립하는 것을 말한다. 특히 「국가재정법」은 국가재정운용계획의 대상기간을 당해연도를 포함한 5회계연도(당해연도+예산연도+3개년 전망) 이상의 기간을 기본단위로 하고, 국가재정운용계획이 매년 경제적·사회적 여건을 반영함으로써 연동하여 수립되도록 규정하고 있다. 연동계획은 먼저 전년도 실적을 평가한 후 이를 바탕으로 다음 연도의 계획을 수정함으로써 수립될 수 있다. 연동계획은 중기재정계획이 성공적으로 달성되기 위한 필요조건 중의 하나이다. 그러나 현재까지 각 연도 계획이 독립적으로 수립되고 있는 경우가 많은데, 이는 연동계획의 특성이 제대로 반영되지 못하고 있음을 의미한다.

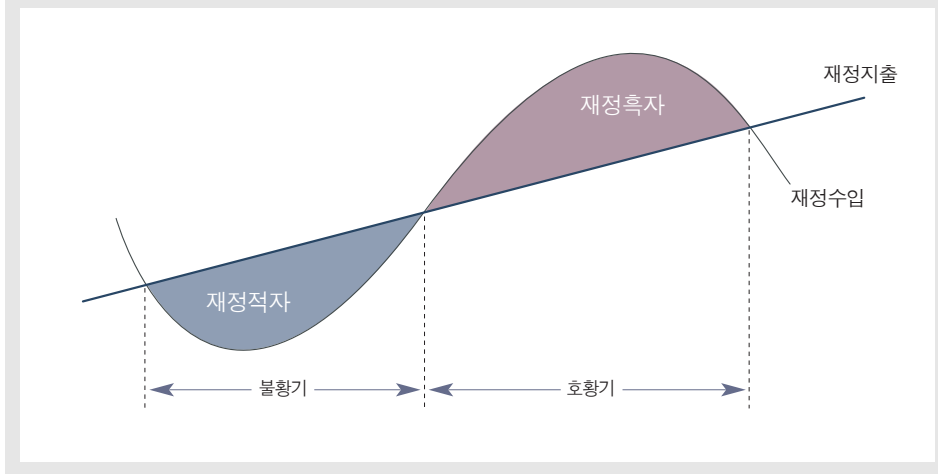
구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2006~2010년 국가재정운용계획	작성연도	예산연도	전망연도				
2007~2011년 국가재정운용계획		작성연도	예산연도	전망연도			
2008~2012년 국가재정운용계획			작성연도	예산연도	전망연도		



중기재정운용과 재정의 자동안정화장치(automatic stabilizer)

재정의 자동안정화 기능이란 세입이 자동적으로 변하면서 경기안정화에 기여하는 것을 말한다. 경기가 불황인 경우 실업급여 증가등으로 재정지출을 증가시켜 불황의 폭을 줄이고, 호황인 경우 실업급여 감소 등으로 재정지출을 감소시키거나 소득세 및 법인세 증가 등으로 조세부담을 증가시켜 호황의 폭을 줄임으로써 재정이 경기안정에 기여할 수 있다는 것을 의미한다. 재정의 경기조절은 인위적인 노력보다는 자동안정화 기능에 의해 발휘되는 게 바람직하다는 인식이 지배적이다. 중기재정운용은 중기적 관점에서 지출규모를 설정하여 안정적으로 관리함으로써 재정의 자동안정화에 기여할 수 있다. 특히 국가재정운용계획을 통해 지출을 관리하면 자동안정화 기능을 극대화할 수 있다. 단기적인 세입여건의 변화에 비교적 구애받지 않고 사전에 정해진 일정한 비율로 지출을 증가시키면서 신속적으로 적자와 흑자의 발생을 허용함으로써 경기안정에 기여할 수 있다.

그림 4.4 재정의 자동안정화기능



다. 국회의 심의 방향

중기재정계획의 실효성을 제고하기 위해서는 중기재정계획의 수립과정에서 국회의 역할을 점진적으로 확대하고, 재정규율을 수립하여 중기재정운용과 연계하도록 하며, 예산심의 과정에서 하향식 예산심의제도의 도입 등을 검토할 필요가 있다.

재정규율의 도입 검토

국가재정운용계획의 효과적 운영을 위해 재정규율(fiscal rules)의 도입이 필요하다. 재정규율은 중장기 재정운용에 적용되는 원칙으로서, 재정정책의 지속가능성, 투명성, 책임성을 제고시키는 데 도입 목적이 있다. 특히 우리가 도입을 검토해야 할 총량적 재정규율은 세출규율, 재정적자 규율, 국가채무규율 등이다. 세출규율은 세출규모 증가를 GDP 성장률 이내로 제한하는 것이며, 재정적자 규율과 국가채무 규율은 재정적자와 국가채무 규모를 GDP의 일정비율 이내로 제한하는 것을 말한다.

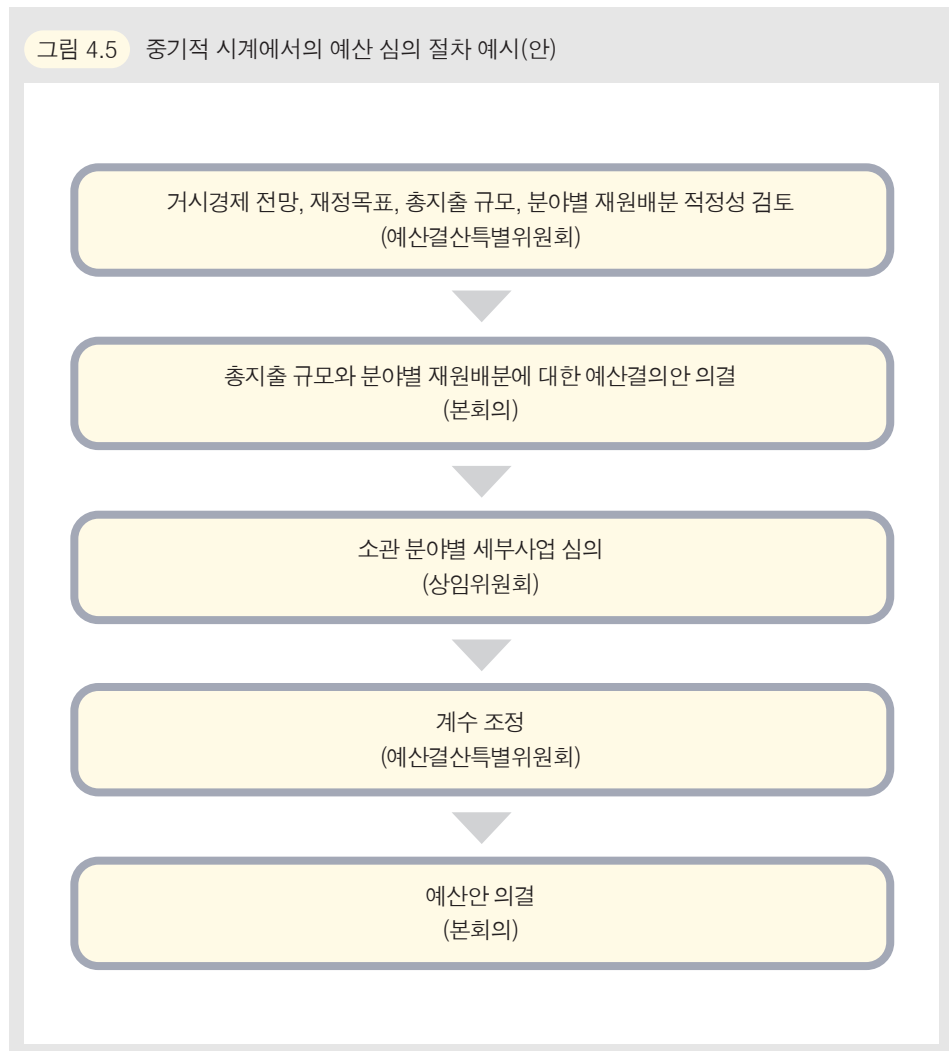
국회 예산심의 절차의 전환 검토

현재 국회의 예산 심사는 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사를 거쳐, 본회의에서 의결되는 상향식의 단기적 시계에서 이루어지고 있다(bottom-up).

국회의 예산심의 과정에서 중기적 관점의 국가전략을 반영하기 위해서는 기존의 예산심의 방식을 거시전망에 대한 검토에서 시작하여 미시적인 조정에 이르는 방식으로 전환할 필요가 있다(top-down).

이러한 하향식 예산심의 방식을 검토해보면, 두 단계로 이루어진다. 첫 번째는 예산결산특별위원회에서 재정환경을 고려한 총지출 규모와 분야별 재원배분의 적정성에 대한 심의를 하여 본회의에 보고하고, 본회의에서는 총지출 규모와 분야별 재원배분에 대한 결의안을 채택하는 단계이다. 두 번째는 이 결의안을 기초로 각 상임위원회에서 소관 분야별 심사를 거친 다음 예산결산특별위원회에서 중복사업 등에 대하여 최종계수를 조정한 후, 본회의의 의결을 거쳐 예산을 확정하는 단계이다.

그림 4.5 중기적 시계에서의 예산 심의 절차 예시(안)





재정규율(fiscal rules) 도입에 관한 논의

1. 재정규율의 의의

재정규율이란 재정의 건전성과 지속가능성(sustainability)을 확보하기 위해 재정운용과정에서 준수해야 할 원칙과 규범을 말한다. 구체적으로는 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 관리목표를 수치로 정한 다음 이를 법제화하고, 이를 준수하고자 하는 의회와 정부의 총체적인 노력을 의미한다.¹⁾

선진국에서는 재정지출과 국가채무의 급속한 확대를 방지하기 위해 다양한 재정규율을 도입하고 있다. 우리의 경우 고령화 사회의 진입속도, 국가채무의 증가속도, 향후 복지지출을 중심으로 한 재정소요 등을 고려해 보면 미래의 재정건전성 및 지속가능성에 대한 전망은 그리 낙관적이라 할 수 없다. 따라서 선진국의 재정규율에 대한 다양한 논의와 노력을 살펴보고, 이의 도입가능성에 대해 검토할 필요성이 있다.

2. 재정규율의 도입사례

가. 국가채무에 관한 재정규율

국가채무에 관한 규율은 공공부문 국가채무의 GDP 대비 비율의 상한선을 정하여 국가채무에 대한 안정적인 관리를 정책목표로 제시한다. EU는 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)을 통해 유럽경제통화동맹(EMU)에 참여하기 위해서는 일반정부 국가채무를 GDP 대비 60% 상한을 초과하지 않도록, 그리고 재정수지 적자의 GDP 비율이 매년 3% 이내로 관리되어야 한다는 것을 조건으로 제시하고 있다. 영국은 1997년 ‘재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)’을 도입하면서 ‘유지 가능한 투자원칙(Sustainable Investment Rule)’으로서 공공부문의 순채무는 GDP 대비 40%이하의 수준에 머물러 있어야 할 것을 요구하고 있다.

나. 재정수지에 관한 재정규율

재정수지 규율은 정부의 재정수지적자를 목표 재정변수로 하며, 매 회계연도에 이들 재정수지가 특정한 수치 목표 혹은 범위 안에 들어야 할 것을 요구한다.

영국에서는 재정안정화준칙을 도입하면서, ‘경기순환 주기에 걸쳐 정부는 공공투자를 위해서만 차입할 수 있으며, 경상지출을 위해서는 차입할 수 없다’는 ‘황금률(Golden Rule) 원칙’을 채택하고 있다. 황금률은 공공투자를 제한하지 않으면서 경상지출을 억제하려는 목적을 갖고 있다. 뉴질랜드는 GDP대비 공공부채 비율이 적당하다면, 적절한 기간 동안 평균적으로 재정지출 등 공공부문 균형을 통해 이를 유지하는 균형예산 준칙을 도입하였다.

다. 지출에 관한 재정규율

지출에 관한 규율은 재정수지 자체에 초점을 두기보다는 정부지출의 증가율을 제한하거나 감세규모를 제한하는 재정운용준칙을 말한다. 미국의 「예산집행법」(Budget Enforcement Act of 1990)은 의무지출(사회보장지출, 이자지출 등)과 세입에 대해서는 지출증가나 세입감소를 초래하는 법안이 제출될 경우 이를 상쇄할 지출감소 또는 세입증가 대책을 동시

1) G. Kopits and S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, IMF, 1998

에 마련하도록 하는 ‘세입세출균형원칙(pay-as-you-go; PAYGO)’을 도입하였다.

또한 재량지출(국방비 대부분, 연방기관 운영비 등)에 대해서는 지출의 한도를 설정하고 그 한도 내에서 예산편성을 강제하는 ‘지출상한선(Spending Caps)’을 도입하였다.

3. 우리나라의 재정규율 도입가능성 논의

가. 재정수지 및 국가채무에 관한 규율

재정수지 및 국가채무에 관한 규율은 우리의 경우 국가채무와 재정수지 적자수준이 여타 선진국에 비해 낮은 현시점에서 합의된 목표치를 설정하기 어려워 보이며, 향후 복지지출에 따른 재정소요의 확대 등을 감안한 신중한 목표 설정이 요구된다. 또한 선진국의 경우 낙관적인 경제전망을 토대로 한 계획목표와 경제실적에 따른 실적치의 괴리가 빈번히 발생함으로써 유용성에 의문이 제기되고 있는데, 이는 재정지출 및 세입에 대한 직접적인 통제와 규율설정을 병행함으로써 보완할 수 있다.

나. 의무지출과 세입에 대한 균형원칙 도입

의무지출은 법률에서 지출의무와 규모를 직접 결정함으로써 예산편성 및 심의과정에서의 재량이 주어지지 않는 경우를 말하며, 사회보장지출 및 이차지출 등이 여기에 해당된다. 우리의 경우 사회보장지출의 비중이 점차 확대되고 있는 추세를 감안해 볼 때 의무지출에 ‘세입세출균형원칙(PAYGO)’의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 다만, 향후 사회보장지출이 지속적으로 확대되어 가는 추세를 고려해 볼 때 균형원칙의 도입수준에 대한 면밀한 검토가 요구된다. 각종 조세감면이나 세법의 개정역시 균형원칙의 도입을 검토할 필요가 있다.

다. 재량지출에 대한 상한선 도입

재정지출에서 의무지출을 제외한 재량지출은 각국에서도 지출상한을 설정하여 예산편성 및 심의과정에서 이를 준수하도록 하고 있다. 재량지출에 대한 지출상한은 도입이 용이하며, 현재도 정부에서 지출삭감을 논의하는 주 대상으로 삼고 있다. 다만, 재량지출에 대한 법적인 정의를 보완하여야 하며, 또한 국회가 거시적인 차원에서 지출한도를 미리 설정하고(사전예산제도), 각 부처의 자율적인 예산편성을 보장하는 것이 보다 합리적인 방향이라고 할 수 있다.

라. 재정지출에 관한 개념정립 필요

외국의 사례를 종합해보면, 재정지출의 성격에 따라 규율방식을 달리하거나 또는 수지균형의무를 달리하도록 하고 있다. 미국에서 1990년대 도입했던 재정규율은 의무지출은 ‘세입세출균형원칙(PAYGO)’, 재량지출은 ‘지출상한원칙(Spending Caps)’으로 지출의 성격에 따라 규율방식을 달리하고 있다. 영국의 ‘황금률(Golden Rule)’은 경상지출과 투자지출을 구분하고, 경상지출에 대해서는 투자지출과는 달리 엄격한 균형원칙을 지키도록 요구하고 있다.

지출에 관한 재정규율의 도입은 재정지출의 성격과 개념을 법적으로 명확히 정의하는 사전준비가 필요하다. 국회예산정책처의 재정기준선 전망은 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하고 있는데, 이는 재정지출의 개념을 명확히 정립하는 과정으로 볼 수 있다.

3. 성과관리

가. 성과관리제도의 개념 및 체계

(1) 투입중심에서 성과중심으로

성과관리란 목표와 사업별 추진계획을 설계하고, 사업집행 이후 목표했던 산출과 결과를 달성하였는지에 대해 점검·평가하여, 획득한 성과정보를 조직·인사·예산 등의 의사결정에 반영시키는 일련의 활동을 의미한다.

성과관리제도가 도입되기 이전까지는 공공부문의 경우 산출 및 결과와 같은 성과보다는 투입 및 과정을 중심으로 재정을 운용하여 왔다. 이로 인해 정부는 정책의 목표와 효과에 무관심하였고, 그 결과 재정운용이 효율적이지 못했다.

이러한 문제를 해소하기 위해 OECD 국가 중 27개국에서 성과와 재정운용을 연계시키는 성과관리제도를 도입하였는데, 이를 통해 재정운용의 중점을 투입 중심에서 성과중심으로 전환하고자 하였다.

성과관리

사업의 목표와 추진계획 수립, 집행활동의 결과에 대한 점검·평가, 성과정보를 조직·예산 등에 반영하는 일련의 활동

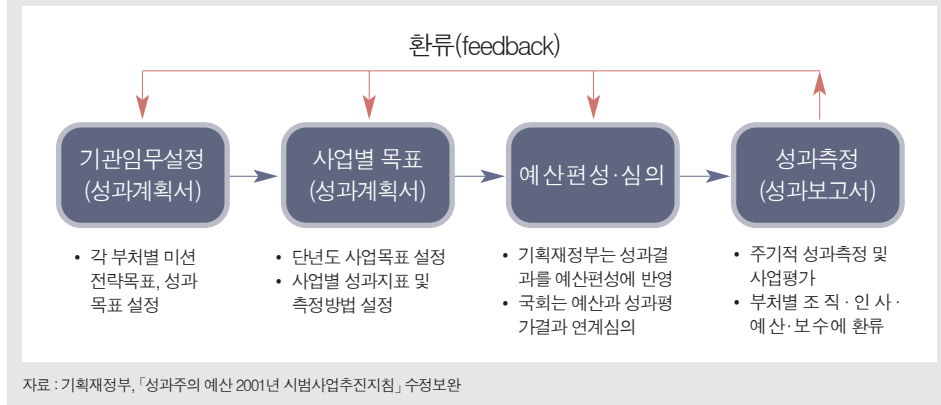
(2) 성과관리제도의 기본체계

우리의 경우 「국가재정법」 및 「정부업무평가기본법」에 따라 성과관리제도를 도입하였다. 성과관리 체계는 성과계획의 수립, 점검 및 확인·평가, 그리고 성과정보 활용 등 크게 세 단계로 나뉘어져 있다. 첫째, ‘성과계획의 수립’은 성과관리의 전제가 되는 기관의 임무, 전략목표, 연도별 성과목표, 과제 및 사업별 성과지표 등을 결정하는 단계이다. 둘째, ‘점검 및 확인·평가’는 수립된 계획에 기초하여 정기적으로 확인·점검하고, 성과측정 및 사업평가를 실시하여 성과정보를 획득하는 단계를 말한다. 마지막으로 ‘성과정보의 활용’은 평가결과를 부처내외의 조직·인사·예산·보수 등에 활용하고, 기획재정부장관은 예산편성 시에 이를 확인·반영하는 단계를 의미한다.

성과관리체계

- ① 성과계획의 수립
- ② 점검 및 확인·평가
- ③ 성과정보 활용

그림 4.6 성과관리 예산제도의 기본구조



나. 성과정보의 활용

이원화된 성과관리체계

- 「국가재정법」에 의한 재정사업 성과관리
- 「정부업무평가기본법」에 의한 성과관리

「정부업무평가기본법」에 의한 성과관리는 2006년 4월 1일부터, 「국가재정법」에 의한 재정사업 성과관리는 2007년 1월 1일부터 시행되고 있다. 이러한 법률에 따라 정부는 성과관리 정보를 생성하게 되고, 국회는 정부로부터 제출받은 성과정보를 검토하게 된다. 따라서 국회는 「정부업무평가기본법」에 근거하여 정부가 제출한 성과관리전략계획-시행계획-자체평가 결과를 토대로 정부업무의 실효성을 점검할 수 있다. 또한 국회는 「국가재정법」에 의해 정부가 제출한 정부의 성과계획서-성과보고서-성과검사보고서를 검토하여 재정사업에 관한 실효성을 점검할 수 있게 된다. 여기에는 재정사업 자율평가와 심층평가의 내용이 포함된다.

표 4.6 성과관리 시행에 따른 국회의 검토 대상

구 분	정부업무평가기본법	국가재정법
성과관리내용	정부업무 성과관리 (성과관리 전략계획 및 시행계획, 과제별 자체평가 및 특정평가)	재정사업 성과관리 (성과계획 및 성과검사, 재정사업 자율평가 및 심층평가)
근거	「정부업무평가기본법」 제5조제4항, 제6조제3항, 제27조	「국가재정법」 제7조, 제8조 및 제34조
국회의 검토대상	정부의 성과관리전략계획·시행계획·자체평가 보고	정부의 성과계획서·성과보고서·성과검사보고

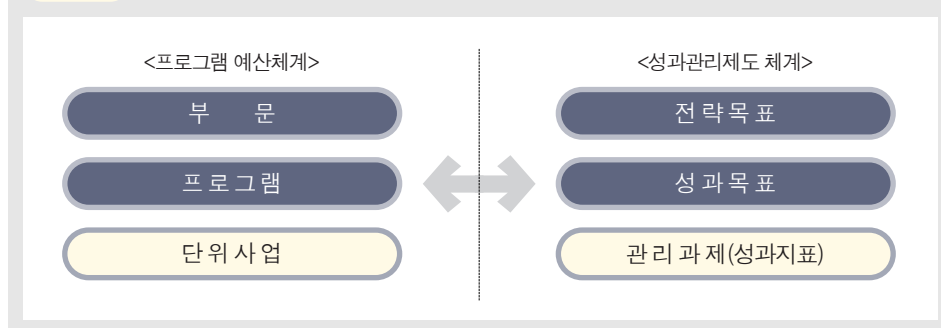
다. 성과관리제도의 정착을 위한 과제

(1) 성과단위와 프로그램 예산단위의 일치 필요

재정운용의 효과성 제고와 성과관리에 따른 적절한 환류를 위해서는 성과관리체계와 프로그램예산체계간의 유기적인 연계가 필요하다. 그러나 현재 성과계획서상 성과관리 단위와 프로그램예산서상의 단위가 수준별로 서로 일치하지 않는 경우가 많아 성과와 예산간의 연계가 곤란한 실정이다. 이는 성과관리를 위한 프로그램 예산체계의 설계가 미흡한 것에서 기인한다고 할 수 있다.

따라서 현재의 프로그램 예산체계와 성과관리 목표체계를 면밀히 점검하여 ‘성과목표’와 ‘프로그램’의 수준에서 성과관리 및 예산단위가 일치하도록 조정함으로써 성과와 예산의 연계성을 강화하는 것이 필요하다.

그림 4.7 프로그램예산체계와 성과관리제도 체계의 연계



(2) 국회의 성과관리 감시기능 강화 필요

정부가 2009회계연도 예산안 및 결산부터 각각 성과계획서와 성과보고서를 국회에 제출하게 됨에 따라 국회입장에서는 성과관리 감독기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선적으로 정부가 향후 수행하게 될 과제 및 사업 활동의 전략목표, 성과목표, 성과지표 등이 수립된 성과계획서에 관해 보다 체계적으로 검토하는 것이 중요하다. 즉, 적절한 성과계획의 수립 여부는 향후 재정운용의 방향을 결정하는 의미를 가지는 것이므로 성과관리체계의 가장 핵심이라고 할 수 있다.

다음으로 개별 정책과제별·재정사업별 사업의 성과달성 여부를 측정하기 위해 국회차원에서의 사업평가를 수행할 필요가 있다. 이러한 사업평가는 사업별 성과 달성 여부에 대한 객관적인 판단은 물론, 정부업무 자체평가 및 특정평가, 재정사업 자율평가·심층평가의 적정성에 관한 분석도 병행되어야 한다.

마지막으로 성과계획에 따른 성과가 달성된 것으로 보고되었다 할지라도 성과달성을 위해 투입된 원가가 어느 정도인지 검토가 필요하다. 이를 위해서는 인건비, 기관운영비 등 공통비용의 합리적 배분을 통해 프로그램별로 사업원가를 도출할 수 있는 회계체계가 마련되어야 할 것이다. 이러한 사업원가에 대한 정보는 예산을 효율적으로 편성하고 집행했는지에 대한 중요한 판단근거가 될 것이다.



「국가재정법」에 의한 재정사업 성과관리

국회는 정부의 재정사업 성과계획서-성과보고서-성과검사보고서를 검토할 수 있다.

- 성과관리제도(제7조) : 각 중앙행정기관의 장 및 기금관리주체는 성과계획서 및 성과보고서를 작성하고, 주요재정사업에 대한 성과평가(자율평가 및 심층평가)를 실시하며, 성과측정 결과를 재정운용에 환류함으로써 집행결과에 대한 책임성을 제고한다.
- 성과계획서의 국회 보고(제34조) : 정부가 예산안을 제출할 때에는 2009회계연도 예산부터 성과계획서를 국회에 제출해야 한다.
- 성과보고서의 국회 보고(제61조) : 정부가 결산을 제출할 때에는 2009회계연도 결산부터 성과보고서를 국회에 제출해야 한다.
- 성과검사보고서의 국회 보고(제34조) : 감사원은 성과검사보고서를 2009회계연도 결산부터 국회에 제출해야 한다.



「정부업무평가기본법」에 의한 성과관리

국회는 정부의 성과관리전략계획-성과관리시행계획-부문별 자체평가결과를 검토할 수 있다.

- 성과관리 정의(제2조제6항): 성과관리라 함은 정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다.
- 평가대상 기관(제2조): 평가대상은 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관 및 공공기관이 행하는 정책 등을 말한다.
- 국회 소관 상임위에 보고(제5조 및 제6조): 중앙행정기관의 장은 성과관리전략계획 및 성과관리 시행계획을 수립한 때에는 국회 소관 상임위원회에 보고해야 한다. 동 계획에 의해 정부가 부문별로 수행한 주요정책과제, 재정성과, 인사, 조직 및 정보화에 대한 자체평가결과를 도출한 때에는 국회 소관 상임위원회에 보고해야 한다.



성과관리 관련용어

「국가재정법」

- 재정사업 성과계획: 기관이 달성하고자 하는 향후 1년간의 재정사업의 성과에 대한 계획
- 재정사업 성과보고서: 매년 재정사업의 성과를 정기적으로 점검·분석한 후 그 결과를 작성하는 보고서
- 재정사업 자율평가: 사업의 계획, 집행체계, 성과달성 등에 대한 체계적인 점검을 통해 사업활동과 성과를 사업 주체가 자체적으로 평가
- 재정사업 심층평가: 해당 사업이 성과를 달성하지 못하거나 집행이 부진한 경우 그 원인과 개선방안이 무엇인지를 파악하기 위해 심층적으로 사업을 평가

「정부업무평가기본법」

- 성과관리 전략계획: 기관의 전략목표를 달성하기 위한 중·장기계획
- 성과관리 시행계획: 성과관리전략계획에 기초하여 당해연도의 성과목표를 달성하기 위한 연도별 시행계획
- 과제별 자체평가: 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가
- 과제별 특정평가: 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책 등을 평가

4. 발생주의·복식부기 회계제도

가. 국가회계제도의 개편

2009회계연도 결산부터 발생주의·복식부기 회계제도 도입

회계

회계실체의 경제적 사건을 측정·기록·보고함으로써 정보 이용자의 의사결정에 유용한 정보를 제공하기 위한 시스템

일반적으로 회계는 회계실체(accounting entity)의 경제적 사건을 측정하고 기록하여 그 결과를 보고함으로써 정보이용자의 의사결정에 유용한 정보를 제공하기 위한 시스템으로 정의될 수 있다. 정부회계는 민간부문의 기업회계와 달리 재정을 그 회계대상으로 하고 있으며, 전통적으로 수입·지출중심의 예산회계제도에 의해 이루어져 왔다. 하지만 최근 정부회계에도 발생주의·복식부기 방식을 도입하여 재정활동의 효율성 및 책임성·투명성 등을 제고해야 한다는 의견이 제기되어 왔다. 이러한 요구에 부응하여 2007년 「국가회계법」이 제정되었고 2009회계연도 결산부터는 발생주의·복식부기에 기초하여 정부의 재무보고서가 작성되어야 한다. 이에 따라 2009회계연도 결산부터는 「국가재정법」에서 규정된 현금주의·단식부기 개념의 세입세출결산보고서와 더불어 「국가회계법」에 따른 재무회계 방식의 재무보고서가 함께 작성(dual-track accounting system)되어 국회에 제출될 전망이다.



발생주의·복식부기 회계제도 도입의 효과

발생주의·복식부기 회계제도의 도입을 통해 일반적으로 기대할 수 있는 효과는 다음과 같다. 첫째, 재정운영의 총체적인 자료 확보가 용이해진다. 재무회계방식의 도입은 경제적 자원의 변동이 있는 모든 재정거래를 자산·부채의 증감, 수익·비용의 발생의 관점에서 유기적으로 기록하게 함으로써 정보이용자가 정부의 재정상태와 운영결과를 종합적으로 파악할 수 있게 도움을 준다. 둘째, 재무회계 결산자료를 이용한 재무분석이 가능해짐에 따라 재정운영의 투명성과 국민에 대한 책임행정이 제고될 것으로 기대된다. 셋째, 거래기록의 누락이나 오류를 사전에 발견할 수 있는 복식부기의 자기검증기능에 따라 재정정보의 신뢰성이 높아진다. 넷째, IMF, OECD 등 국제표준의 회계기준 준수가 가능해진다. 다만, 현금주의 회계는 실제 현금의 유출과 유입을 기준으로 거래를 인식하기 때문에 회계처리가 명확하지만, 발생주의 회계에서는 회계처리 담당자의 판단이 필요하며 객관성이 훼손될 우려가 있다. 예를 들어 미수채권의 회수가능성을 추정하여 회수가 불확실한 부분에 대해 비용으로 인식하는 경우 담당자의 추정에 따라 그 금액이 결정되므로 추정의 적정성 여부에 대한 판단이 필요하다.



「국가재정법」에 의한 현금주의·단식부기 예산회계 방식

「국가재정법」에 규정된 주된 결산방식은 현금주의·단식부기에 기초한 것으로서 예산 집행에 따른 1회계연도 동안의 세입예산의 모든 수입과 세출예산의 모든 지출을 실제 현금의 입·출금이 이루어지는 시점에 기록하는 것을 의미한다. 다만, 기금과 기업특별회계의 경우는 그 설치목적에 감안하여 발생주의 원칙에 따라 처리하도록 함으로써 대차대조표·손익계산서 등의 재무제표가 포함된 결산보고서를 작성하도록 하고 있다.



「국가회계법」에 의한 발생주의·복식부기 재무회계 방식

「국가회계법」에 따른 결산방식은 재정활동에서 발생하는 경제적 거래 등을 발생사실에 따라 복식부기 방식으로 회계처리 하는 것을 말하며, 이를 통해 재무보고총평, 재정상태보고서·재정운영보고서 등의 재무제표, 재정에 관한 기타서류로 구성된 재무보고서를 작성하게 된다. 전면적인 재무회계방식의 도입으로 기존의 예산회계방식에서는 제공하기 곤란했던 재정상태(자산·부채)의 변동내역, 재정사업의 운영원가 등과 같은 유용한 회계정보를 체계적으로 파악할 수 있게 될 것으로 기대된다.

예산회계와 재무회계의 비교

구 분	예산회계	재무회계
의의	예산의 집행실적 기록 (장·관·항·목)	재정상태 및 재정운영성과 보고 (자산·부채 및 수익·비용)
근거법	「국가재정법」, 「국고금관리법」, 「기업예산회계법」 등	「국가회계법」
회계방식	현금주의·단식부기 (단, 기업특별회계 및 기금은 발생주의·복식부기)	발생주의·복식부기
주요 보고서	세입세출결산보고서 계속비결산보고서 국고채무부담행위명세서 통합재정수지보고서 국가채무관리보고서 국가채권현액보고서	재정상태보고서 재정운영보고서 순자산변동보고서
보고형식	소관회계별 분리보고	소관회계별보고 및 통합보고
기능	예산시스템을 통한 재정의 관리·통제	정보이용자에 대한 유용한 정보 제공

나. 「국가회계법」의 주요 내용

발생주의 재무보고서의 작성

재무회계의 대상

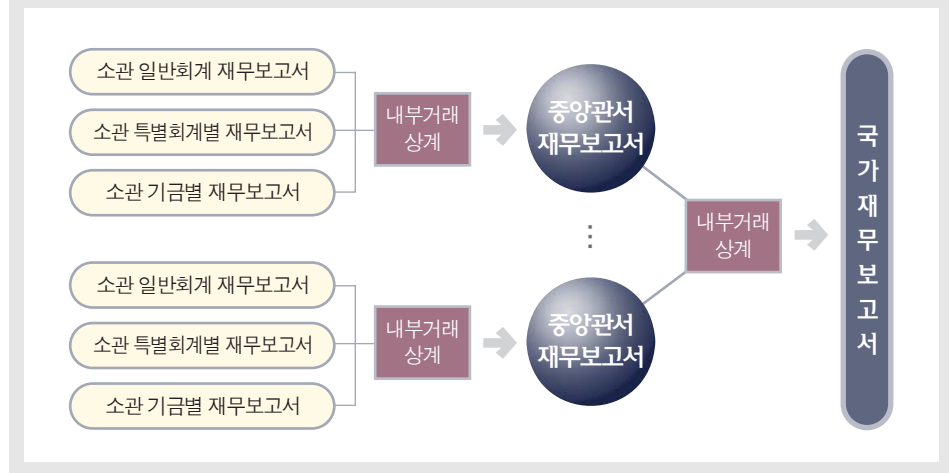
「국가재정법」에 의한 일반회계, 특별회계, 기금

「국가회계법」에 따르면 중앙관서의 장과 기금관리주체는 매 회계연도마다 재무회계 방식의 결산으로서 재무보고서를 작성하도록 규정하고 있다. 여기서 재무회계의 대상이 되는 회계란 「국가재정법」에 의한 일반회계, 특별회계 및 기금을 말한다.

각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 재정상태 및 운영결과를 명백히 하기 위하여 발생주의·복식부기에 기초한 일반회계·특별회계·기금별 재무보고서를 작성하며, 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 일반회계, 특별회계 및 기금을 통합하여 중앙관서의 재무보고서(중앙관서재무보고서)를 작성하여야 한다.

다음으로 기획재정부장관은 소관별 중앙관서재무보고서를 통합하여 국가의 재무보고서(국가재무보고서)를 작성하고 첨부서류와 함께 다음 회계연도 5월 31일까지 이를 국회에 제출하여야 한다.

그림 4.8 「국가회계법」에 따른 재무보고서의 작성체계



재정상태보고서와 재정운영보고서

재무제표

재정의 상태를 나타낸 재정상태보고서, 재정의 운영결과를 나타낸 재정운영보고서, 순자산의 변동내역을 나타낸 순자산변동보고서 등

「국가회계법」에 따른 재무보고서는 재무보고총평, 재무제표 및 그 밖에 재정에 관한 사항을 나타내는 서류로 구성되어 있다. 여기서 재무제표란 재정의 상태를 나타낸 재정상태보고서, 재정의 운영결과를 나타낸 재정운영보고서, 순자산의 변동내역을 나타낸 순자산변동보고서 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류를 의미한다.

기업의 대차대조표 성격인 재정상태보고서는 자산·부채 및 순자산(=자산-부채)으로 구분하여 표시하며, 기업의 손익계산서 성격인 재정운영보고서는 사업별로 구분하여 사업별 원가로 표시하는 것을 원칙으로 하고 있다. 한편, 재무제표의 작성방법, 사업원가 계산방법 등과 같은 국가회계에 관한 세부 처리기준은 기획재정부령인 「국가회계기준」에 규정되며 중앙관서의 장과 기금관리주체는 「국가회계기준」에 따라 회계업무를 처리하여야 한다.

재정상태보고서

일정시점(stock) 재정의 상태를 표시

재정운영보고서

일정기간(flow) 재정의 운영 결과를 표시

다. 새로운 국가회계제도의 성공적 정착을 위한 과제

성과관리 및 프로그램 예산제도와 연계될 수 있는 회계정보의 활용

발생주의·복식부기 회계제도의 도입은 성과관리제도, 프로그램예산제도 등과의 연계를 통해 예산수립과 집행의 효율성을 한층 제고시킬 것으로 전망된다. 수치화된 지표가 중심이 되어 운용이 되는 성과관리제도에 있어 발생주의·복식부기에 의한 재무·원가 정보의 활용은 대단히 중요하다. 또한 프로그램 예산제도에 있어 프로그램별 또는 하위의 단위사업별로 산출되는 재정정보의 적정성 확보는 프로그램예산제도가 실효성 있게 운용되는데 결정적인 요인이다. 따라서 향후 구축되고 있는 복식부기·발생주의 회계체제가 다양한 재무정보 뿐만 아니라 행정의 원가를 적정하게 산출할 수 있는 재무회계시스템이 되도록 해야 할 것이다.

확대된 재정정보의 활용을 위한 전문성 강화

새롭게 도입되는 재무회계방식의 결산자료는 재정상태 및 재정운영성과를 체계적으로 파악할 수 있는 유용한 정보를 정보이용자에게 제공함으로써 재정활동의 적정성 평가에 많은 도움을 줄 것으로 전망된다. 하지만 이러한 정보를 효과적으로 활용하기 위해서는 정보이용자가 기본적인 회계지식을 갖추고 있어야 한다는 전제가 필요하다. 따라서 국회의 예·결산 심의과정에서 충분히 활용하기 위해서는 확대된 재정정보의 활용을 위한 전문성 강화가 시급히 요구된다고 할 수 있다.

「국가회계법」 시행을 위한 후속작업에 대한 모니터링

부칙을 포함하여 총 32개 조문으로 구성된 「국가회계법」은 발생주의·복식부기 회계제도를 도입한다는 원칙만을 제시했을 뿐, 실질적인 제도 수립은 여러 가지 후속작업을 통해 완비될 것이다. 이러한 후속작업으로는 「국가회계기준」을 비롯한 국가회계처리 및 결산 관련 기준·지침제정, 개시재무제표 작성을 위한 자산·부채실사, 통합재정정보시스템인 디지털예산회계시스템의 복식부기 시범운영 등을 들 수 있다.

국가회계를 투명하게 처리하고, 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공한다는 본래의 입법취지가 달성되기 위해서는 「국가회계법」 제정 이후 진행되는 후속작업에 대해 주요 정보이용자인 국회의 면밀한 검토가 필요하다.

공공부문 회계제도의 체계적 운용 모색

지방자치단체는 개정된 「지방재정법」에 따라 2007회계연도 결산부터 발생주의·복식부기 회계제도를 전면적으로 운용하고 있다. 한편, 2007년 4월에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 공기업과 준정부기관의 경영성과와 재산의 증감 및 변동 상태를 명백히 표시하기 위해 발생사실에 따라 회계처리하도록 규정하고 있다. 즉, 2009회계연도 결산부터 정부가 발생주의·복식부기 회계제도를 적용하게 되면 정부, 지방자치단체, 공공기관을 아우르는 거의 모든 공공부문이 동일한 인식체계의 회계제도를 운용하게 되는 셈이다.

이는 공공부문에 있어 의미 있는 통합재정정보의 생산이 가능해진다는 측면에서 바람직한 것으로 판단된다. 현재는 정부와 공공기관은 기획재정부에서, 지방자치단체는 행정안전부에서 회계처리기준의 제정 및 제도 운용을 각각 담당하고 있는데, 보다 유용한 통합재정정보의 제공을 위해서는 각기 다른 회계제도를 효과적으로 연계할 수 있는 체계적인 운용방안이 향후 계속 모색되어야 할 것이다.

또한, 「국가회계법」에 의한 발생주의·복식부기 회계제도는 결산에만 적용되는 것이며, 예산은 종전과 같이 현금주의·단식부기 개념을 계속 유지하게 된다. 이러한 이원적 구조에서 새로운 회계제도가 예산수립 및 집행과정의 효율성을 제고하기 위해서는 발생주의·복식부기에 의한 결산정보와 현금주의·단식부기에 의한 예산정보를 효과적으로 연계할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.



발생주의·복식부기를 적용한 회계처리 예시

국가회계에 발생주의·복식부기 방식을 새롭게 도입하면 기존의 재정관리체계와 비교하여 어떤 점이 달라지는 것일까? 간단한 사례를 들어 현금주의 방식과 발생주의 방식에 따른 결산의 내용에 어떤 차이가 있는지 살펴보기로 한다.

정부가 정보화사업을 위해 내용연수 5년인 서버장비를 100억원에 취득하여 매년 10억 원의 운영비를 지출하였는데, 3년차 말에는 관리 소홀로 인해 동 장비를 도난당했다고 가정해보자. 이와 같은 거래를 각 회계인식기준 별로 결산보고를 정리해보면 다음과 같다.

회계인식 방법별 결산보고

(단위 : 억원)

인식방법	보고서	과 목	연도			합계
			1년차	2년차	3년차	
현금주의 방식 (예산회계결산)	세입세출 결산보고서	자산취득비	100	-	-	100
		운영비	10	10	10	30
		세출총계	110	10	10	130
발생주의 방식 (재무회계결산)	재정운영 보고서	감가상각비	20	20	20	60
		운영비	10	10	10	30
		특별손실	-	-	40	40
		재정운영원가	30	30	70	130
	재정상태보고서	유형자산(장부가)	80	60	-	-

감가상각비 : 100억원 ÷ 5년 = 20억원

특별손실 : 100억원 - (20억원 × 3년) = 40억원

현금주의 방식의 세입세출결산보고서에서는 집행실적과 관련하여 1년차에 투자비 및 운영비 110억원, 2년차와 3년차에 각각 운영비 10억원이 현금 지출되었다는 정보만을 제공하고 있다. 반면, 발생주의 방식의 재정운영보고서에서는 운영원가를 1년차와 2년차에 각각 30억원(감가상각비 20억원+운영비 10억원)을 보고하고, 전산장비의 취득원가 100억원은 재정상태보고서에 이를 표시한 후 매년 가치의 감소분만큼 감가상각을 통해 장부가액을 줄여나가고 있다. 따라서 이 방법을 적용하는 경우에는 재산의 상태와 운영의 성과를 체계적으로 손쉽게 파악할 수 있게 된다. 특히, 3년차에는 30억원의 정상운영원가 이외에 도난손실 40억원이 발생하여 총 70억원의 운영원가를 표시하고 있다. 이와 같이 발생주의 방식의 재무보고에서는 자산관리 책임의 부실이 회계적으로 표시될 수 있지만, 현금주의 방식에서는 이러한 표현이 전혀 불가능하다는 것을 알 수 있다.

5. 기타 재정제도의 변화

가. 예산의 총액배분·자율편성

(1) 예산의 총액배분·자율편성의 개념과 내용

예산의 총액배분·자율편성의 개념

예산의 총액배분·자율편성(Top-down)은 총 재정규모를 확정된 다음 분야별·부처별 재원배분 규모를 할당하고, 각 부처는 할당액의 범위 안에서 사업의 우선순위에 따라 예산항목을 자율적으로 편성하는 제도이다.

기존제도와의 차이

기존의 부처요구·중앙편성(Bottom-up) 방식은 각 부처가 예산을 요구하고 이를 중앙예산당국이 취합·조정하는 방식으로 이루어짐으로써, 각 부처는 과다하게 예산을 요구하고 중앙예산당국은 이를 대폭 삭감하는 관행이 일반적이었다. 예산의 결정도 점증주의적으로 전년도 예산에 일정률 혹은 일정액을 더한 액수로 편성되었다.

이에 반해, 총액배분·자율편성은 중앙예산기관(기획재정부)이 경제사회의 여건변화와 국가발전전략에 입각한 국가재정운용계획에 근거하여 연도별 재정총량, 분야별·중앙관서별·부문별 지출한도를 제시하여 정책과 우선순위에 입각한 전략적 재원배분을 도모하게 된다.

예산총액배분자율편성제도의 도입으로 인해 가장 크게 변한 것은 재원배분 방식이 바뀐 것이다. 기존의 ‘부처요구중앙편성제도’가 ‘사업별→분야별→전체’ 순으로 재원을 배분하는 방법을 사용한 것에 비해 총액배분자율편성제도는 ‘전체→분야별→사업별’ 순으로 재원을 배분하고 있어, 기존의 방식과는 반대의 순서로 예산을 편성하게 된다. 이러한 재원배분 방식의 변화로 인해 정책과 우선순위에 입각한 전략적 재원배분을 도모할 수 있게 되고, 각 부처는 자율성과 전문성을 발휘하여 사업별로 최적의 예산을 편성하기 위해 노력을 하게 되는 것이다.

총액배분자율편성의
재원배분 순서
전체 → 분야별 → 사업별

표 4.7 Bottom-up 예산제도와 Top-down 예산제도의 비교

구 분	Bottom-up 제도(중전)	Top-down 제도(현행)
재원배분 순서	지출총액 ↑ 분야별·부처별 예산 규모 ↑ 사업별 예산규모	지출총액 ↓ 분야별·부처별 지출한도 ↓ 사업별 예산규모
편성기간	4개월 (6~9월)	9개월 (1~9월)
주요특징	• 개별 사업위주의 분석 • 단년도 재정운영 • 예산편성을 통하여 재정지출 통제 • 기획재정부 중심의 편성 • 점증주의적 예산편성	• 거시적이고 전략적인 자원 분석 • 중기적 재정운영 • 각 부처의 예산편성과정에서 자율성 확대 • 각 부처와 기획재정부가 합동 편성 • 사후 성과관리를 강화
자료 : 기획재정부		

(2) 국회의 심의 방향

지출한도 설정과정에 참여

지출한도의 설정은 사실상 예산이 확정되는 과정이므로 국회의 충실한 예산심의를 위해서는 재정총량 및 부처별·사업별 총량 등의 지출한도 설정과정에 국회의 참여할 필요가 있다. 따라서 지출한도의 사전 국회보고가 의무화되어야 할 것이다. 또한 영국, 스웨덴 등에서 도입·시행하고 있는 「사전예산제도」의 도입을 검토할 필요가 있다.

의무지출과 재량지출의 관리 강화

재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하고 각각에 대하여 별도의 예산심사방식을 적용할 필요가 있다. 총액배분자율편성제도에서 부처가 총 지출한도를 벗어나 예산을 추가로 확보할 수 있는 방안은 의무지출의 경우 적정소요를 반영하지 않고 재량지출 위주의 사업에 재원을 배분한 후, 국회의 예산심의과정에서 의무지출의 과소추계부분을 확보함으로써 총량적인 예산증액을 시도하는 것이다. 부처의 이러한 행태를 막고, 재정규모의 불필요한 확대를 방지하기 위해서는 국회의 의무지출의 적정소요 추계 여부를 반드시 확인하고, 정부가 편성한 예산에 적정소요가 반영되어 있지 않다면, 다른 재량지출 사업의 규모를 축소하도록 의무화하는 방안도 검토할 필요가 있다.



지출한도의 국회보고 의무화 필요

현행 「국가재정법」 제29조(예산안편성지침의 통보)에서 기획재정부 장관은 예산안 편성지침에 각 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있도록 규정하고 있으며, 제30조(예산안편성지침의 국회보고)에서는 예산안 편성지침의 국회 예산결산특별위원회 보고를 의무화하고 있다.

정부는 「국가재정법」이 처음으로 적용되는 「2008년도 예산안」의 편성지침을 국회에 보고하면서 부처별 지출한도를 포함하지 않았는데, 이는 결과적으로 중기재정운용에 따른 예산의 총액배분·자율편성제도가 국회와는 별도로 행정부 내부의 예산 편성과정에 서만 이루어진 것으로 볼 수 있다.

국가재정의 건전하고 효율적인 운용을 목표로 도입된 중기 재정운용과 총액배분·자율편성이 제도의 취지대로 실효를 거두기 위해서는 국가 재정운용을 최종적으로 결정하는 국회가 지출한도를 보고받고 이를 결정하는 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다.



사전예산(Pre-Budget)제도

중기적 재정운용을 도입하고 있는 영국, 스웨덴, 뉴질랜드 등 선진국에서는 중기 거시경제 전망과 재정 목표, 그에 따른 총 지출한도(global ceiling)와 분야별 지출한도(sectoral ceiling) 등에 대해서 본예산(full budget)의 편성에 앞서 의회의 심의를 거치는 사전예산(Pre-Budget) 제도를 도입·시행하고 있다.

이러한 사전예산제도는 향후 5년 동안 정부의 경제정책과 재정운용 방향에 대한 공개적 논의(public debate)를 통해서 정부가 수립하는 재정 목표에 대한 사회적 합의를 도출할 수 있게 해준다.

중기 재정운용을 도입한 우리나라도 「국가재정운용계획」과 부처별 지출한도가 포함된 「예산안 편성지침」을 국회가 예산안 심사(10월)에 앞서 사전적(4월)으로 심의할 수 있도록 하는 ‘사전예산제도’의 도입을 검토할 필요가 있다.

나. 프로그램 예산제도

(1) 프로그램 예산제도의 개념

2007회계연도 예산부터 프로그램 예산체계로 전환

재정분야에 도입된 프로그램의 개념은 ‘동일한 정책목표를 달성하기 위한 여러 개의 활동(activities; 단위사업)들을 한데 묶어 놓은 것’으로 정의할 수 있는데, 프로그램 예산제도란 정부가 수행해야 할 정책의 목표를 일관성 있게 달성하기 위해 유사한 사업들을 묶은 프로그램을 기본단위로 하여 예산을 편성하고, 운용하는 것을 말한다.

이러한 프로그램 예산제도는 투입물에 초점을 두어 통제하는 전통적인 품목별 예산운영 방식에서 벗어나 성과중심의 예산체계로 전환하기 위해 2007년부터 도입된 새로운 제도이다. 프로그램예산제도는 재정개혁의 일환으로 도입된 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성제도(Top-down), 성과관리제도 등의 성공을 위한 기초단위이며, 이러한 제도와 상호 연계·운용됨으로서 실효성을 발휘할 수 있다.

프로그램예산제도

동일한 정책목표를 달성하기 위해 유사한 사업들을 프로그램단위로 묶어 예산을 편성·운용하는 제도



품목별 예산제도(Line-item Budgeting)

가장 전통적이며 여러 국가에서 사용되고 있는 품목별 예산제도는 예산을 편성할 때 지출내역을 소관 부처별로 나열하되, 지출항목에 대하여 지출대상과 금액을 미리 규정하는 예산제도이다.

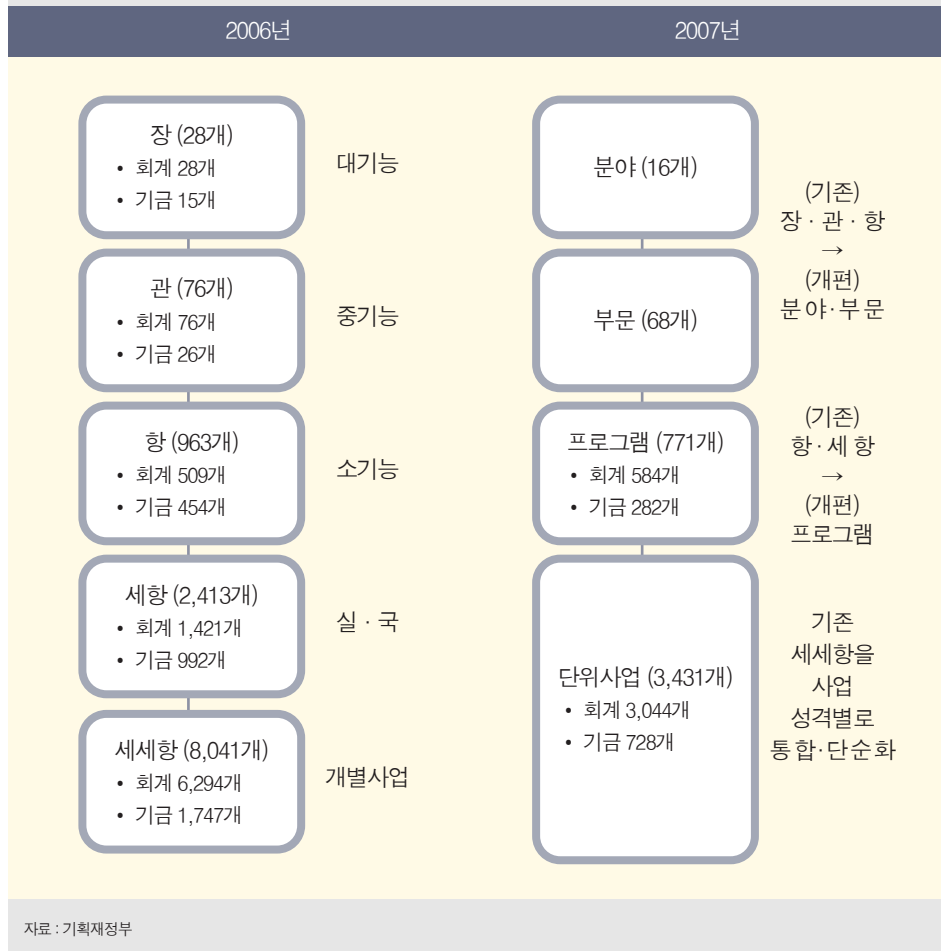
지출대상이란 각 기관(소관)·장(대기능)·관(중기능)·항(소기능)·세항(실·국)·목(예산편성비목) 가운데 목(目)에 해당하는 것이다. 목은 경비의 성질에 따른 구분으로서 인건비, 여비, 업무추진비, 토지매입비 등을 예로 들 수 있다. 품목별 예산제도는 지출의 정확성과 합법성을 통제하며 부정, 낭비, 오류를 방지하는데 가장 효과적이고 다른 예산제도와 쉽게 결합할 수 있는 장점이 있는 반면, 성과에 대한 정보를 제공하지 못하고 지출항목에 대한 정보만을 제공한다는 단점을 가지고 있다.

김인철, 「해설 국가재정법」, 2007. 2

프로그램의 주요 특징

프로그램 예산제도의 주요 특징은 첫째, 회계·기금을 망라하여 프로그램 예산구조를 설정한다는 것이다. 즉, 일반회계, 특별회계, 기금(주로 사업성기금)에서 추진하는 사업들이 동일한 정책목적을 가진 경우 관련 재원을 망라하여 프로그램을 설정할 수 있다. 이는 기존의 예산체계와 확연히 구분되는 프로그램 예산제도가 갖는 특성이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 프로그램 예산제도가 도입되기 전의 예산체계에서 프로그램과 유사한 레벨인 ‘항’은 회계별로 구분되어서 설정되었기 때문이다. 둘째, 부처의 성과관리 및 성과평가 구조를 고려하여 프로그램을 설정하게 된다는 것을 들 수 있다. 이는 프로그램 예산제도가 「국가재정법」 등의 재정사업 평가 관련 법률에 따라 시행되고 있는 성과관리제도와 연계를 염두에 두고 도입되었다는 것을 의미한다.

표 4.9 종전 예산체계와 프로그램 예산체계의 비교





프로그램 예산 사례 : 보건산업 육성 프로그램

보건 분야, 보건의료 부문, '보건산업육성 프로그램'의 2008년도 예산의 주요 사항을 정리하면 다음과 같다.

보건산업육성 프로그램 개요

사업목적

- 21세기 대표적 고부가가치산업인 보건의료산업을 2010년까지 선진국 수준으로 육성, 발전
- 인간의 생명·건강과 관련된 의약품·의료기기·치료기술 등을 개발하여 국민보건향상을 통한 삶의 질을 증진시키고 국가경제발전에 기여
- 생명과학연구의 투명성·신뢰성 확보를 위한 국가관리체계 구축 및 생명윤리·안전 인프라 구축

성과지표

성과지표	'07계획	'08계획
보건산업기술수준(%)	63	66
GDP대비 보건산업생산액 비중(%)	10.16	10.71
SCI 논문증가율(%)	10	12
기술이전건수(건)	20	30
해외인·허가 획득건수(건)	10	15
해외환자 유치수(천명)	13	20
보건산업 통계DB 구축(건)	ISP수립	200
보건산업진흥원 경영평가점수(점)	73	74

단위 사업 내역

(단위 : 백만원)

단위사업	'07예산	'08예산	증감
(국민건강증진기금)보건의료연구기술개발(R&D)	104,597	109,717	5,120
(일반회계)한국보건산업진흥원지원(R&D)	9,537	70,244	707
(일반회계)보건산업육성지원	2,956	5,284	2,327
(일반회계)생명윤리 및 안전정책	1,394	1,917	523
보건산업육성 프로그램	118,484	127,161	8,677

'보건산업육성 프로그램'은 국민건강증진기금과 일반회계에 각각 1개와 3개의 단위사업이 구성됨으로써 총 4개의 단위사업, 1,272억원의 예산이 편성되어 있다. 한편, 단위사업은 다수의 세부사업으로 구성되어 있는데, 예를 들어, '보건의료기술연구개발(R&D) 단위사업'의 경우 '보건의료기술연구개발', '10대 질병 정복 메디컬러스터 구축', '면역백신개발' 등 총 3개의 세부사업으로 구성되어 있다.

(2) 프로그램 예산제도의 활용 및 연계

국가재정운용계획과 프로그램 예산제도의 연계

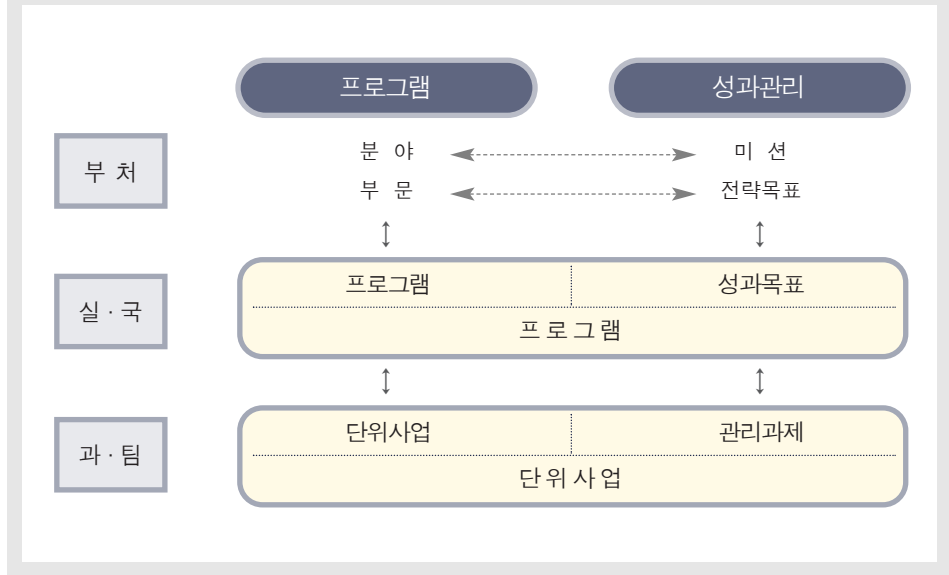
단년도 예산운용의 단점을 보완하고 국가재원을 중장기적 정책에 기초하여 전략적으로 배분하기 위한 국가재정운용계획은 프로그램을 기초로 분야·부문별 재원배분을 결정하여 수립되고 있다. 프로그램은 일반회계, 특별회계, 기금에서 추진하는 사업들 중 동일한 정책목적을 가진 단위사업들을 묶은 것이므로, 회계별로 분산되어 있는 재정정보를 프로그램 별로 이를 집계하는 경우 정책목표별로 일관성 있는 재정관리가 가능해진다. 즉, 프로그램은 국가재정운용계획을 더욱 정교하게 개별정책과 연계되도록 재원배분의 기준단위로서의 역할을 수행하게 된다.

성과관리제도와 프로그램 예산제도의 연계

프로그램은 성과관리제도에 따른 성과목표나 지표를 고려하여 설정하도록 되어 있다. 정부부처의 주요 재정사업에 대하여 사전에 목표와 지표를 설정하고 성과를 측정하여 재정운용에 환류하는 것을 목적으로 하는 성과관리제도는 정부활동의 결과나 성과에 중점을 두고 그에 대한 책임을 강조하는 제도라 할 수 있다. 성과관리를 효과적으로 운용하기 위해서는 성과관리의 측정단위와 예산편성·집행의 단위가 재정활동 주체가 수행하는 모든 단계에서 일치되어 운용되어야 한다. 따라서 성과관리체계와 프로그램 예산체계는 각 수준별로 반드시 연계되어 운용되어야 하며, 이를 표현하면 다음의 [그림 4.10]과 같다.

이상적인 프로그램 예산체계는 성과목표를 분명히 갖는 프로그램이 먼저 정의되고 그 목표를 달성하기 위해 단위사업과 세부사업이 편성되어야 한다. 그러나 현행의 제도는 기존에 수행하고 있던 단위사업을 프로그램으로 사후적으로 묶은 것으로서 목표 및 성과중심의 프로그램체제를 형성하지 못하고 있으며, 단위사업들의 집행으로 프로그램의 목표를 달성할 수 있는지 의문이 제기된다. 따라서 프로그램 예산제도가 성과관리의 중심적 역할을 수행하기 위해서는 국회는 예·결산 심의과정에서 단위·세부사업별 검토는 물론 심의대상 사업의 성과가 해당 프로그램의 정책목표를 달성하는데 적합한지에 대한 여부도 검토해야 할 것이다.

그림 4.10 프로그램 예산체계와 성과관리제도의 연계



프로그램은 재정사업 활동의 원가대상(cost objective) 단위

프로그램별로 원가가 집계된다는 것은 해당 프로그램의 정책목표를 달성하는데 소요된 비용을 측정할 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 원가정보는 프로그램별 성과평가에 있어 필수적인 정보라 할 수 있다. 하지만 지금까지 시행된 프로그램 체계에서는 적절한 원가정보를 제대로 제공하지 못하고 있다. 왜냐하면 현행 프로그램 예산체계 하의 부처별 예산은 기존의 품목별 예산체도의 구분단위와 같이 인건비, 기본사업비 및 주요사업비가 각각 분리되어 있으며, 프로그램별로는 주요사업비만 집계됨으로써 개별 프로그램의 적절한 원가가 집계되고 있지 못한 실정이기 때문이다. 프로그램의 도입취지가 성과 위주의 재정운용을 목표로 하고 있다는 것을 감안할 때, 프로그램 예산체계를 기초로 한 정책목표별 또는 사업별로 적절한 원가정보를 생산해 낼 수 있도록 향후 신뢰성 있는 사업별 원가회계시스템의 구축이 시급하다 할 수 있다.

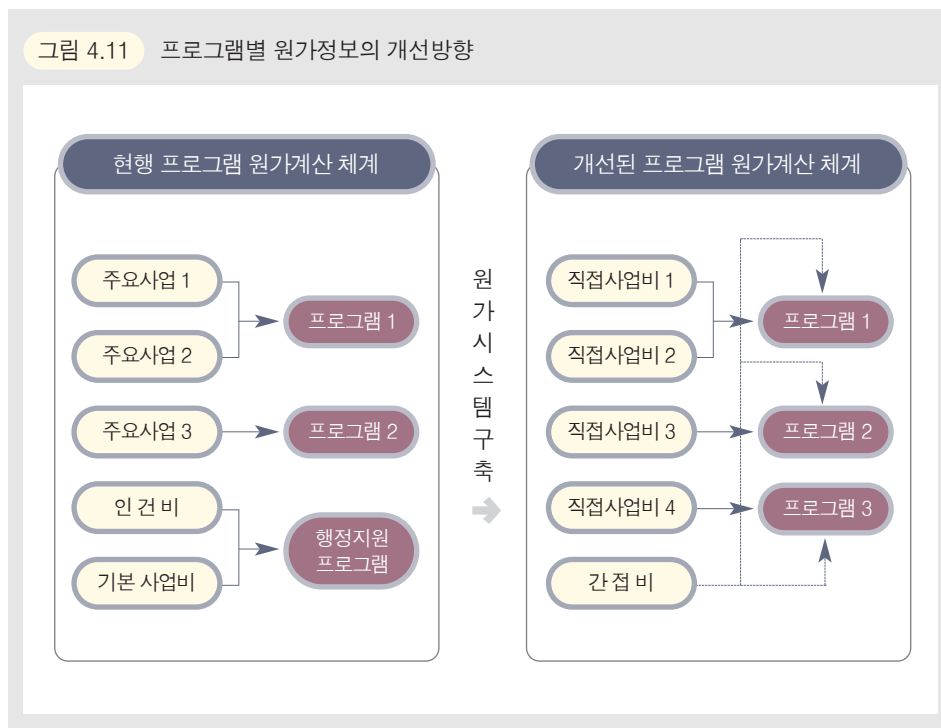
사업별·프로그램별 원가의 적정성 파악 필요

프로그램 예산제도가 정착되는 과정에서 원가회계시스템이 구축되면 적정한 사업별·프로그램별 원가의 산정이 가능해져, 이렇게 산정된 원가는 국가재정운용계획, 성과관리, 예·결산 심의 등에 유용한 정보로 활용될 수 있을 것으로 전망된다. 사업별 원가는 통상적으로 사업에 직접 소요된 직접비와 다수의 사업에 기여한 공통비용을 사업별로 배부 받은 간접비가 합산되어 산정된다. 이때, 사업별·프로그램별로 직접원가의 집계 및 간접원가의 배부가 타당성 있고 신뢰성 있게 이루어지지 않을 경우 성과평가와 연계되어 심각한 왜곡현상이 발생될 수 있다. 따라서 향후 국회의 예·결산 심의과정에서는 사업별 예산이 비목별로 적정하게 집행되었는지 여부에 대한 기존의 검토방식과 아울러 사업별·프로그램별 원가의 적정여부를 판단하는 분석도 병행되어야 할 것으로 보인다.

사업별 원가

통상적으로 사업에 직접 소요된 직접비와 다수의 사업에 기여한 공통비용을 사업별로 배부한 간접비가 합산되어 산정

그림 4.11 프로그램별 원가정보의 개선방향



다. 예비타당성조사제도

(1) 예비타당성조사제도의 도입 배경과 의의

예비타당성조사제도
대규모 신규사업의 타당성
을 사전에 평가하는 제도

예비타당성조사제도는 총사업비 500억원 이상이고, 국가의 재정지원이 300억원 이상인 대규모 신규사업의 타당성을 사전에 평가하여 예산안 편성 시 불필요한 예산 낭비를 방지하고 재정운영의 효율을 높이기 위한 제도로 도입되었다.

예비타당성조사제도가 도입되기 이전인 1994년부터 1998년 동안 각 부처의 자체 타당성조사 결과를 보면 총 33건 중 단 1건인 울릉공항 건설사업만 타당성이 없는 것으로 분석되었다. 이것은 예비타당성조사제도 도입 전에는 사실상 기존의 타당성조사가 예산 낭비를 방지하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있었다는 것을 의미한다.

그러나 예비타당성조사 도입 이후 1999년부터 2007년까지 총 335건, 168조원의 대규모 사업들에 대해서 예비타당성조사가 실시되었는데, 이 중 44%인 147개 사업, 금액으로는 49%인 81.7조원에 해당하는 사업에 대하여 타당성이 낮은 것으로 결론을 내림으로써, 불필요한 예산 낭비를 방지하는데 역할을 하였다고 볼 수 있다.

표 4.10 예비타당성조사 수행 현황

(단위 : 건, 조원, %)

연 도	조사대상		타당성 있음				타당성 낮음			
	건수	사업비	건수	(비율)	사업비	(비율)	건수	(비율)	사업비	(비율)
1999	19	27.2	12	(63)	7.4	(27)	7	(37)	19.8	(73)
2000	30	14	15	(50)	6.1	(44)	15	(50)	7.9	(56)
2001	41	19.8	14	(34)	6.5	(33)	27	(66)	13.3	(67)
2002	30	16.2	13	(43)	6.2	(38)	17	(57)	10	(62)
2003	33	21.5	20	(61)	17.5	(81)	13	(39)	4	(19)
2004	55	18.6	41	(76)	13.3	(72)	14	(25)	5.3	(28)
2005	30	12.4	19	(63)	8.4	(68)	11	(37)	4	(32)
2006	52	21.5	28	(54)	10.3	(48)	24	(46)	11.2	(52)
2007	45	16.8	26	(58)	10.6	(63)	19	(42)	6.2	(37)
계	335	168	188	(56)	85.3	(51)	147	(44)	81.7	(49)

(2) 조사대상사업과 조사면제대상사업

예비타당성조사 대상은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 건설공사가 포함된 사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업 등이다. 단, 민간투자사업 중 민간제안사업은 한국개발연구원의 적격성조사로 대체하지만, 임대형 민간투자사업(BTL)은 중앙관서의 장이 추진하는 경우 국고 기준으로 총사업비가 500억원 이상이면 예비타당성조사 대상이 된다.

그러나 총사업비가 500억원 이상이라도 공공청사의 신·증축, 문화재 복원, 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업, 남북교류협력에 관계되는 사업, 그 밖에 재해복구 등 사업추진이 시급하거나, 법령에 의해 설치가 의무화된 필수시설에 해당되는 경우에는 예비타당성조사가 면제된다.



타당성 재조사의 요건

「국가재정법」 제50조, 동법 시행령 제22조에 의해서 총사업비 관리 대상인 대규모사업(총사업비 500억원 이상인 사업, 단 건축사업은 200억원 이상)으로 ① 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업, ② 예비타당성조사 대상 사업인데도 불구하고 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업, ③ 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 20% 이상 증가한 경우, ④ 사업여건의 변동으로 사업의 수요예측치가 30% 이상 감소한 경우, ⑤ 중복투자 등으로 예산낭비 소지가 있는 등 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업 등의 경우 타당성 재조사를 실시해야 한다.

다만, 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우, 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 및 상위계획의 변경 등에 해당하는 경우, 지역균형발전 목적으로 추진되는 사업 등의 경우와 같이 타당성 재조사의 실익이 없는 때에는 타당성 재조사를 실시하지 않을 수 있다.

(3) 조사방식

예비타당성조사는 경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전 분석을 수행한 후, 각 분석 결과를 토대로 다기준 분석 방법의 일종인 계층화분석 (Analytic Hierarchy Process: AHP) 기법을 활용하여 종합적인 최종 결론을 내린다.

경제성 분석

B/C비율이 1 이상이면 경제성이 있다는 의미

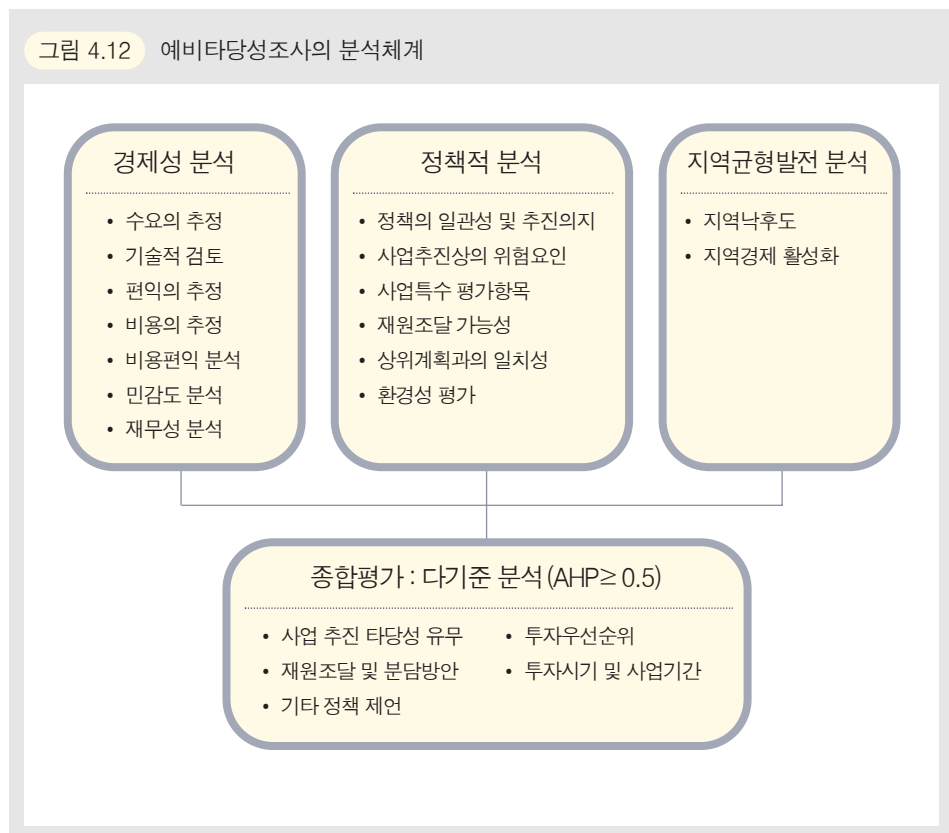
경제성 분석은 대상사업의 국민경제적 효과와 투자적합성을 분석하는 핵심적 조사과정으로서 비용-편익 분석(Cost-Benefit Analysis)을 하는데, B/C비율이 1 이상이면 경제성이 있다는 뜻이다. 정책적 분석은 경제성 분석에는 포함되지 않으나 사업타당성을 평가하는데 중요한 사업특수 평가항목과 환경영향 등을 평가하며, 지역균형발전 분석은 지역간 형평성 제고를 위해 고용유발효과, 지역경제 파급효과, 지역낙후도 개선 등 지역개발에 미치는 요인을 분석한다.□

종합평가

다기준분석(AHP)이 0.50 이상이면 사업의 타당성이 있다는 의미

종합평가는 경제성 분석, 정책적 분석과 지역균형발전 분석 결과를 바탕으로 사업의 타당성을 종합적으로 평가하는 예비타당성조사의 최종 단계이다. 종합평가는 계량화된 수치로 도출하는데, $AHP \geq 0.5$ 이면 사업 시행이 바람직하다는 의미이다.

그림 4.12 예비타당성조사의 분석체계



(4) 예비타당성조사제도의 문제점

수요량 예측의 과다 추정

예비타당성조사는 과제수행기간이 대부분 5~6개월로 개략적인 분석이라는 한계를 지니고 있다. 그리고 국도·고속도로 투자에 대해서 예측 교통량과 사후에 실측한 교통량을 비교 분석한 한국개발연구원의 연구에 의하면 교통량 예측치가 실제 교통량보다 평균 22% 과다 추정된 것으로 나왔다. 특히 민자사업 도로는 평균 50% 과다 추정되었고, 수도권 도로보다는 지방 도로에서 과다하게 추정하였으며, 추계 과다 위험성은 사업비 규모가 클수록 줄어드는 것으로 분석되었다.¹⁾

예비타당성조사를 거치지 않은 예산편성

총사업비 500억 이상 사업의 경우 예비타당성조사를 거친 후 예산안을 국회에 제출해야 한다. 그러나 2008년도 예산안의 경우 농림기술개발사업, 지방대·출연연구소 전략적 제휴사업, KIST 전북분원 설립 사업, 제4세대 방사광 가속기 구축사업 등 4개 사업이 예비타당성조사 대상인데도 불구하고 예비타당성조사의 최종결과가 아니라 중간결과를 이용하여 예산안을 편성해 국회에 제출하였다. 국회는 예산안 심의과정에서 지방대·출연연구소 전략적 제휴사업을 전액 삭감하였다.

(5) 예비타당성조사제도의 예산심사과정에서의 활용

추정 총사업비가 500억원 이상이 될 것이 객관적으로 분명히 예상되더라도 예비타당성조사를 면제받기 위해서 사업 계획을 수립할 때 의도적으로 사업비를 축소하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 이런 행위를 방지하는 제도 도입이 필요하다. 이에 따라 기획재정부에서는 총사업비가 400억원 이상인 사업에 대해서 사업비를 사전에 심사하는 간이예비타당성조사를 2008년부터 도입하도록 하였고, 검토 결과 사업비가 500억원 이상이면 예비타당성조사를 실시하게 했다.

「국가재정법」 제38조제3항과 제50조에 의해서 국회는 예비타당성조사 또는 재조사의 실시를 요구할 수 있다. 이 조항에 근거해서 국회 예산결산특별위원회는 「2008년도 예산안 심사보고서」 부대의견으로 방위사업청의 제주해군기지 사업예산에 대해서 예비타당

1) KDI, 「SOC 투자의사결정 합리화 방안」, 2007. 12

성조사를 거쳐 집행하도록 조치하였다. 이와 같이 국회는 예산 낭비 방지와 재정 운용 효율성 제고를 위해서 예비타당성조사 요구권을 적극 활용할 필요가 있다.



예비타당성 조사와 본타당성 조사의 비교

예비타당성조사 결과 사업추진의 타당성이 있는 것으로 결론이 나오면 본타당성조사를 거쳐, 설계→보상→착공 순으로 사업이 진행된다. 예비타당성조사는 본타당성조사 이전에 예산반영 여부 및 투자우선순위 결정을 위한 것으로 개략적인 수준에서 수행하는 것인데 반해, 본타당성조사는 실제 사업착수를 위하여 보다 정밀하고 세부적인 수준에서 수행하는 조사이다.

	예비타당성조사	본타당성조사
조사의 개념	본타당성조사 이전에 예산반영 여부 및 투자우선순위 결정을 위한 조사	예비타당성 조사를 통과한 후 본격적인 사업착수를 위한 조사
조사의 내용 <경제성 분석> - 수요 및 편익 추정 - 비용 추정 - 경제성 평가 <정책적 분석> - 지역균형개발 - 상위계획과의 연관성 - 국고지원의 적합성 - 재원조달 가능성 - 환경성, 추진의지 등 <기술적 타당성 평가> - 입지 및 공법 분석 - 현장여건 실사	- 본격적인 타당성조사의 필요성 여부를 판단하기 위하여 개략적인 수준에서 조사 - 경제성 분석 이외에 국민경제적·정책적 차원에서 고려되어야 할 사항들을 분석 - 검토대상이 아니며, 필요시 전문가 자문으로 대체	- 실제 사업착수를 위하여 보다 정밀하고 세부적인 수준에서 조사 - 검토 대상이 아니며, 다만 환경성 등 실제 사업의 추진과 관련된 일부 항목에 대해서는 면밀한 조사를 실시 - 토질조사, 공법 분석 등 다각적인 기술성 분석
조사의 주체	기획재정부	사업 주무부처
조사의 비용	5천만원~1억원	3억원~20억원
조사의 기간	단기간(6개월 이내)	충분한 시간을 투입

라. 민간투자사업

(1) 민간투자사업의 이해

민간투자사업의 개념 및 도입배경

민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 도로, 철도, 항만 등 산업기반시설과 학교시설, 군인아파트 등 생활기반시설 등을 비롯한 44개시설에 민간투자를 유도하여 추진하는 사업으로 수익형 민자사업(Build - Transfer - Operate; BTO)과 임대형 민자사업(Build - Transfer - Lease; BTL) 방식으로 추진되고 있다.

민간투자사업은 국가의 재정 부담을 줄이면서 적절한 사회기반시설 투자수준을 유지해 나가고, 민간의 경영기법과 창의·효율성을 공공부문에 활용함으로써 다양하고 질 좋은 공공서비스를 제공하기 위해 1994년 도입하였다.

민간투자사업의 추진방식

수익형 민자사업(BTO)은 사회기반시설의 준공(Build)과 동시에 당해 시설의 소유권이 공공기관에 이전(Transfer)되고, 사업자에게는 일정기간의 관리운영권(Operate)이 인정되는 방식이다. 즉, 사업자는 일정기간 부여받은 관리운영권을 근거로 하여 시설 이용자로부터 사용료를 받아 투자비를 회수하게 된다.

임대형 민자사업(BTL)은 사업자가 사회기반시설을 건설(Build)하면 시설 소유권이 공공기관에 이전(Transfer)되고, 사업자에게 일정기간 관리운영권이 부여된다는 점에서 수익형 민자사업과 유사하다. 다만 사업자가 정부에게 시설을 임대(Lease)하고 그 대가를 받아 투자비를 회수한다는 점에서는 차이가 있다. 즉, 수익성이 부족하여 사용료 수입만으로는 투자비 회수가 어려운 경우에 정부가 수익을 보장해 주는 것이다.

(2) 민간투자사업 추진 현황 및 계획

민간투자사업 추진현황

2008년도 민간투자 규모는 10조원으로 2007년 대비 33.3% 증가하였고, SOC 총투자(재정투자와 민간투자를 합한 규모)에서 차지하는 비중은 34.6%이다. 유형별로 보면 수익형 민자사업(BTO)은 2007년 대비 17.5% 증가한 4.7조원으로 전체의 47%를 차지하고, 임대형 민자사업(BTL)은 2007년 대비 51.4% 증가한 5.3조원으로 전체의 53%이다.

민간투자사업

「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 도로, 철도, 항만 등 산업기반시설과 학교시설, 군인아파트 등 생활기반시설 등을 비롯한 44개 시설에 민간투자를 유도하여 추진하는 사업

수익형민자사업(BTO)

준공(Build)-이전(Transfer)-운영(Operate)

임대형민자사업(BTL)

준공(Build)-이전(Transfer)-임대(Lease)

민간투자사업규모

2008년도 10조원으로 전체 SOC투자대비 34.6%의 비중을 차지

표 4.11 2008년도 민간투자분야 투자규모

(단위 : 조원, %)

구 분	2007	2008	증가율
민간투자분야	7.5	10.0	33.3
(SOC 총투자 대비 비중)	(29.0)	(34.6)	-
유형별			
• 수익형 민자사업(BTO)(비중)	4.0(53.3)	4.7(47.0)	17.5
• 임대형 민자사업(BTL)(비중)	3.5(46.7)	5.3(53.0)	51.4

주 : 1. SOC 총투자 대비 비중은 SOC에 대한 총투자에서 민간투자분야 투자규모가 차지하는 비중
 2. 유형별 비중은 민간투자분야에서 유형별 투자규모가 차지하는 비중
 자료 : 기획재정부, 「2008 나라살림」, 2008. 2

지금까지 실시협약이 체결된 민간투자사업은 2006년말 기준 총 146개이며, 약정투자비는 42.2조원에 달한다. 또한 현재 추진 중인 민자사업의 규모는 32.3조원에 이른다.

표 4.12 민간투자사업 현황(2006년 말 기준)

(단위 : 건, 조원)

구 분		실시협약 체결 사업			
		계	완공	공사중	준비중
합 계	사업수	146	78	49	19
	총 투자비	42.2	9.9	28.1	4.2
국가관리사업	사업수	53	16	27	10
	금액	37.5	7.2	26.4	3.9
지자체관리사업	사업수	93	62	22	9
	금액	4.7	2.7	1.7	0.3

자료 : 기획재정부

민간투자사업 추진계획

국가재정운용계획에 따르면 민간투자규모는 2007년부터 2011년까지 5년간 연평균 11.6% 증가하여 2011년에는 11.3조원에 달할 것으로 알려져 있다. 수익형 민자사업(BTO)의 경우 평균 5.7%, 임대형 민자사업(BTL)의 경우 16%의 증가율을 보여 임대형 민자사업의 비중을 높일 계획이다.

수익형 민자사업(BTO)은 2007~2011년 5년간 23조원 수준의 투자가 이루어질 전망이다. 도로 사업은 수도권 고속도로와 대도시권 혼잡도로 및 지방도 정체구간 위주로 추

진해 나갈 방침이다. 철도사업은 건설비와 운영비가 저렴한 경전철·도시철도 위주로 추진하되, 중량전철은 수익성 높은 노선을 중심으로 선별적으로 추진해 나갈 계획이다.

임대형 민자사업(BTL)의 연도별 고시규모는 2007년을 정점으로 하여 2008년 이후 연간 4~5조원 수준에서 안정화될 전망이며, 2011년까지 5년간 27조원 수준의 투자가 이루어질 계획이다. 부문별로는 병영시설 개선, 하수관거 정비, 학교시설 신·개축 등 지속적으로 확충이 필요한 시설에 대해서는 적정 투자규모를 유지해 나가고, 도서관, 박물관 등 민간의 창의와 효율 발휘가 용이한 문화·복지시설은 복합화 등 다양한 형태로 투자를 확대해 나갈 계획이다.

표 4.13 2007~2011년 국가재정운용계획 : 민자사업 투자계획

(단위 : 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
민간투자분야 (증가율)	7.5	10.0 (33.3)	11.2 (12.0)	10.9 (△2.7)	11.3 (3.7)	11.6
수익형 민자사업(BTO) (증가율)	4.0	4.7 (17.5)	5.1 (8.5)	4.7 (△7.8)	5.0 (6.4)	5.7
임대형 민자사업(BTL) (증가율)	3.5	5.3 (51.4)	6.1 (15.1)	6.2 (1.6)	6.3 (1.6)	16.0

자료 : 대한민국 정부, 「2007~2011년 국가재정운용계획」, 2007

(3) 민간투자사업에 대한 정책과제

수익형 민자사업 활성화를 위한 대책 필요

정부는 수익형 민자사업에 대한 운영수입보장을 축소 또는 폐지하여, 이에 따른 문제점을 상당부분 해소하였으나, 운영수입보장에 근거하여 추진되던 수익형 민자사업은 사업 추진에 어려움을 겪고 있다. 현재 10여개의 수익형 민자사업이 운영수입보장 없이 추진되고 있으나, 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)이 성공하여 착공된 사업은 아직 하나도 없는 실정이다. 운영수입보장이 축소 또는 폐지된 현 상황에서 수익형 민자사업을 활성화하기 위한 대책이 필요한데, 총사업비에 대한 건설보조금 지원규모의 탄력적 적용을 고려해 볼 필요가 있다.

프로젝트 파이낸싱

특정프로젝트의 미래 현금 흐름과 수입을 대출원리금 상환재원으로 하여, 별도로 설립된 특수목적회사가 일반은행, 자본주로부터 사업자금을 모집하고 사업종료 후 일정기간에 발생하는 수입을 지분율에 따라 투자자들에게 나눠주는 금융기법

운영수입보장

실제운영수입이 실시협약에서 정한 추정운영수입의 일정 한도에 미달하는 경우 재정지원 또는 사용자·무상사용기간의 조정 등을 통하여 민자사업시행자의 최소운영수입을 보장해 주는 것

임대형 민자사업 추진에 따른 재정부담가능성

임대형 민자사업(BTL)은 민간자본을 도입해 시설을 건설하게 한 후 시설 운영단계에서 임대료 및 운영비를 지출하는 방식이다. 즉, 재정투자사업으로 추진할 경우 지출해야할 초기 건설비를 지출하지 않는 대신 사후 운영단계에서 임대료 및 운영비의 형태로 재정지출이 이루어지는 것이다. 따라서 중장기적 재정소요를 고려하지 않고 무분별하게 임대형 민자사업을 추진하는 경우에는 재정적 부담을 초래할 우려가 있다.

또한, 일부 임대형 민자사업(BTL)은 재정사업으로 추진할 때보다 공공부문의 지출을 오히려 더 늘리고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 관련 지침의 개선 및 지침 준수여부를 국회차원에서 검토할 필요가 있다.

민간투자사업에 대한 국회의 심의 필요

정부가 민간사업자와 민간투자사업 실시협약을 체결하면 정부가 수년 동안 민간사업자에게 임대료 및 운영비를 지급해야 할 의무가 발생한다. 이는 재정부담에 대한 결정이 정부의 계약체결에 의해 이루어지게 되는 것이다. 따라서 계약체결 이전에 재정소요에 대한 국회의 심의가 필요하다. 그러나 현재 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에는 다음 회계연도에 실시할 임대형 민자사업(BTL)의 총한도액과 대상시설별 한도액을 국회에 제출하는 절차만 규정되어 있어, 민자사업에 대한 국회의 심의가 이루어지지 않고 있다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 개정을 통해 국회에서 민간투자사업의 총한도액과 대상시설별 한도액을 심의·확정할 수 있게 함으로써, 민자사업 유치 계획 및 재정부담 규모 등에 대해서 사전에 국회가 심사할 수 있도록 제도적 근거의 마련을 검토할 필요가 있다.

개별 민간투자사업에 대한 국회의 타당성 평가 필요

정부는 자체적으로 민간투자사업 추진의 타당성을 확보하기 위하여 주무관청에서 「민간투자 적격성조사」를 시행하고 있는데, 앞서 살펴본 바와 같이 민간투자사업의 총한도액과 대상시설별 한도액을 심의·확정하기 위해서는 국회 역시 개별사업에 대한 타당성 평가가 필요하다. 또한 정부의 재정지원을 요구하지 않는 민간투자사업이라도 궁극적으로는 재정·사회·경제적으로 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 이 역시 국회차원에서 타당성 검토가 필요하다.

마. 성 인지 예산제도

성 인지 예산제도의 도입과 의의

「국가재정법」 제정에 따라 재정운용에 성별 영향을 고려하고, 2010 회계연도부터 「성 인지 예산서」와 「성 인지 결산서」의 국회 제출을 의무화하여 「성 인지 예산제도」(Gender Sensitive Budget)가 도입되었다.

성 인지 예산제도는 국가 재정 운용에 있어서 남성과 여성에게 미치는 영향을 분석하고 이를 반영하는 일련의 과정을 의미한다. 즉, 예산의 편성, 집행, 결산과 이에 대한 국회의 심의 등 재정운용 전 과정에 있어서 남녀의 차이를 고려하고, 국가재정이 양성평등에 기여할 수 있도록 운용하는 제도적 장치이다.

성 인지 예산제도는 양성평등에 대한 인식 제고와 이에 대한 정책적·정치적 책임성 확보 그리고 정책과 예산의 실질적인 변화를 목적으로 하며, 단순히 예산을 50:50으로 나누거나 여성지원 예산을 확대하고자 하는 것이 아니다.

성 인지 예산제도

국가 재정 운용에 있어서 남성과 여성에게 미치는 영향을 분석하고 이를 반영하는 제도

성 인지 예산서

2010 회계연도부터 국회에 제출될 「성 인지 예산서」는 남성과 여성의 현재 상태에 대한 정보를 정확히 제공하고, 정부의 정책과 예산에 대한 성별 영향 평가가 반영되어야 할 것이다. 또한, 국가정책적 차원에서 양성평등의 문제를 접근하여야 하며, 정부의 성과관리체계와도 연계될 수 있어야 할 것이다. 정부지출뿐만 아니라 조세체계를 포괄한 세입 측면에 대한 성 인지적 접근도 이루어져야 할 것이다.

국회의 노력으로 도입된 성 인지 예산제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 정부 뿐만 아니라 국회도 성 인지 예산제도에 대한 인식을 제고하고, 향후 제출될 「성 인지 예산서」와 「성 인지 결산서」에 대한 합리적인 논의 절차를 마련해야 하는 과제가 남아있다.



성 인지 예산제도의 예시

화장실 예산

공공시설을 건립할 때, 정부는 이용자인 국민이 화장실 사용에 불편함을 느끼지 않도록 고려해야 한다. 여성은 신체적 특성으로 인해 화장실을 이용하는 평균시간(3분)이 남성(1분24초)에 비해 긴 것으로 알려져 있다. 이런 남녀의 차이를 감안하여 화장실 건립 예산을 편성한다면, 시설 이용자의 성비(性比), 화장실 이용시간의 남녀간 차이, 남성화장실과 여성화장실의 건립비용 차이 등이 반영되어 적정 화장실 수와 예산 규모가 정해져야 할 것이다. 이와 같이 성별 차이를 고려한 예산의 편성은 단순히 화장실 개수의 남녀평등을 위한 것이 아니라 공공서비스의 고객인 국민의 편익과 만족을 제고하기 위한 노력을 말하는 것이다.

정책 수립의 성 인지적 접근

미술가에 대한 지원 사업에 있어서 지원 대상인 미술가 중에서 남성과 여성의 비중은 약 6:4 정도이고, 단순히 이런 성별 분포에 기초한 정부지원은 남녀간에 6:4의 비율로 이루어지게 될 것이다.

성 인지 예산은 단순히 지원 대상의 성비만을 고려하여 예산을 배분하는 것이 아니라 이와 같은 자원 배분을 만들어내는 사회적 차이를 분석하고 보완하는 정책의 변화를 이끌어 내는 것을 포괄한다. 미술 분야 인력에서 남녀간 차이가 발생하는 원인을 여성에 비해 남성이 더 많은 미술적 재능을 가지고 태어나는 것으로 해석하기는 어렵다. 이런 설명보다는 미술대학 입학이나 미술교육을 받는데 남녀간의 차별이 존재하거나 여성이 미술가로서 활동하는데 남성에 비해 더 큰 장애 요소에 직면해 있다는 설명이 보다 설득력이 있어 보인다. 예산에 대한 성 분석(gender budget analysis)을 통해 현재 남녀간의 사회적 차이를 바르게 인식하고 이를 고려하여 양성 평등을 추구하는 방향으로 정책과 예산을 변화시키는 것이 성 인지 예산제도의 취지인 것이다.



바. 법안비용추계제도

(1) 법안비용추계의 필요성 및 추계 현황

법안비용추계의 필요성

법률안이 재정지출을 수반하거나 국가의 세입을 축소하는 재정부담을 초래하는 경우, 법률안의 시행에 따른 비용을 사전적으로 계산해보는 것을 법안비용추계라 한다.

비용추계서는 법률안에 첨부되어 국회에 제출되며, 상임위원회에서 해당 법률안이 비용 효과적인지 여부를 심의할 때 활용된다. 또한 비용추계 자료는 법률안의 비용을 파악하고, 필요한 재원을 어떻게 조달한 것인지를 분석하는데 이용된다.

제17대국회에 제출된 재정수반 법률안이 모두 시행될 경우 연평균 79조 3천억원이 소요되고 이는 2008년 예상 명목국내총생산(경상GDP)의 8.3%에 이를 것으로 추정된다. 국가재정의 안정적인 운용을 위해서는 재정수반 법률에 대해 합리적인 비용추계가 필요하고, 이를 기반으로 신중한 법률안 심사가 요구되는 시점이다.

법안비용추계

법률안의 시행에 따른 비용을 사전에 계산하는 제도

우리나라의 비용추계 현황

우리나라의 경우 법안에 예산명세서가 붙기 시작한 것은 1988년 제13대국회부터이며, 제16대국회까지 의원발의 법안 중 3.1%에 해당하는 121건의 법률안만이 예산명세서가 첨부되었다.

제17대국회에서는 의원발의 법률안뿐만 아니라 위원회 및 정부가 제안하는 법률안에 대해서도 비용추계서를 첨부하도록 「국회법」, 「국가재정법」을 제·개정하였다. 이때부터 법안비용에 대한 관심이 증가하면서 제17대국회(2007년 말 기준)의 전체 의원발의 법률안 중 21.6%에 해당하는 1,561건의 법률안에 비용추계서가 첨부되었다.

한편, 「국회법」 제83조의2는 재정수반 법률안에 대해서 상임위원회와 예산결산특별위원회가 협의하도록 규정하고 있는데, 협의 제도가 정착될 경우 비용추계제도는 더욱 활성화될 것으로 보인다.



외국의 법안비용추계 사례

미국 의회예산처(Congressional Budget Office; CBO)는 비용추계전담조직을 두어, 법안비용추계를 수행하고 있으며, 추계결과를 ‘세입세출균형원칙(PAYGO)’, ‘기준선 전망(Baseline Projection)’ 등 재정규율 수립에 활용하고 있다.

EU는 법률안에 대한 재정영향평가(Ex-Ante Evaluation)를 실시함에 있어 비용추계를 활용하고 있다.

(2) 법안비용추계의 대상

비용추계의 대상이 되는 법률안은 해당 법률안으로 인해 추가적인 재정소요가 발생하는 것이어야 한다. 아래에서는 비용이 발생하는 법률안을 4가지 유형으로 구분하여 살펴보고, 추계대상이 되지 않는 법률안에 대해서도 살펴본다.

조직의 신설 또는 인원의 충원이 필요한 법률안

정부업무를 담당하는 조직을 신설하거나 확대하고자 하는 내용의 법률안을 조직법안이라고 한다. 법원이나 검찰청을 추가 설치하는 법률안, 경찰공무원을 급속 승진시키고 하위직 공무원의 정년을 연장하는 법률안, 교원을 특별 충원하는 내용의 법률안은 조직의 설립비나 운영비(특히 인건비)가 추가로 소요되므로 비용추계의 대상이 된다.

특정 사업의 추진 및 확대를 목적으로 하는 법률안

정부나 지방자치단체가 공공의 목적을 달성하기 위해서 필요한 활동을 직접 수행하거나 또는 공공성이 인정되는 민간의 활동에 소요비용을 지원하도록 하는 내용의 법률안은 사업법안으로 구분한다. 해외거주 국민에 대해 투표권을 부여하는 내용의 법률안, 대구육상대회나 여수엑스포 등과 같은 특정사업을 지원하는 법률안, 지역개발사업에 대한 국가 지원을 확대하고자 하는 법률안 등이 해당한다. 이러한 유형의 법률안은 예산의 편성과정에서 정부의 재량이 인정되기 때문에 예산규모의 확정은 어렵지만, 대략적인 지출규모의 파악은 의미가 있다.□

개인의 손해 및 손실을 보상하고자 하는 법률안

개인이 당한 재산적, 신체적, 정신적 손해 또는 손실에 대해서 국가 또는 공공단체가 전보하도록 하는 법률안을 보상법안이라고 한다. 이미 보상금 등을 지급받고 있는 국가유공자 유족의 범위를 손자녀까지 확대하거나, 보상금액을 상향조정하는 내용의 법률안이 이에 해당한다. 또한 새로이 법률안이 제정되는 경우도 있는데, 삼청교육피해자, 5·18 민주화운동 희생자, 한센인 피해자, 일제강점하 강제동원 피해자에 대한 보상을 규정한 법률안 등이 그 예이다.

사회보장을 강화하고자 하는 법률안

법률안이 다양한 위험(질병, 노령, 빈곤)에 처한 사회적 약자(극빈자, 노인, 장애인, 아동)를 보호하기 위해 일정한 자격을 갖춘 이들에게 특정 혜택을 부여하거나 각종 보험을 제공하는 법률안을 보장법안이라고 한다. 65세 이상 노인에게 기초노령연금을 지급하는 내용의 법률안, 장애인에게 연금지급을 규정한 법률안, 영유아 보육료 지원 확대를 규정한 법률안, 국민기초생활보장급여 지급 대상자를 확대하는 내용의 법률안 등이 이에 해당한다.

이러한 법률은 앞서 살펴본 개인의 손실을 보상하는 법률안과 같이 법률이 직접적으로 지출의무와 지출대상 및 규모를 확정한다는 측면에서 ‘의무지출’로 구분할 수 있다. 의무지출을 규정하고 있는 법률은 법률에서 직접 예산의 규모가 결정되는 반면, ‘조직 및 인력 확충을 목적으로 하는 법률’, ‘새로운 사업의 추진을 목표로 하는 법률안’ 등은 대부분 지출근거만을 법률로 정하고 지출 규모는 재량으로 규정하는 바, 예산심의과정에서 그 구체적인 지출금액이 결정된다. 따라서 의무지출을 규정하는 법률은 국가재정에 부담을 직접적으로 가져오게 되므로, 법안심사과정에서 보다 신중한 검토가 필요하다.

추계대상에서 제외되는 법률안

「국회법」 및 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」에서 “재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액”을 비용으로 정의하고 있어 예산 또는 기금의 순지출을 증가시키는 법률안으로 비용추계 대상이 한정된다. 따라서 국가 및 지방자치단체의 일반회계, 특별회계, 기금(「국가재정법」상 설치가 허용된 기금)상의 지출을 증가시키거나 수입을 감소시키는 법률안만이 비용추계 대상이 된다.

반면, 예산 또는 기금의 범주에 포함되지 않는 것으로서 민간의 부담을 증가시키거나, 민간 활동을 규제하는 법률안은 원칙적으로 비용추계 대상에서 제외된다.



비용추계 제외 사유

- ① 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나, 한시적 경비로 총 30억원 미만인 경우
- ② 국가안전보장 및 군사기밀에 관한 사항인 경우
- ③ 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계하기 어려운 경우 등



국민건강보험에 대한 비용추계

국민건강보험은 기금이 아니므로 국가재정에 포함되지 않는다. 따라서 비용추계의 대상에서 원칙적으로 제외된다. 그러나 해당 법률안이 국민건강보험의 수입과 지출에 크게 영향을 미쳐 정부재원이 소요될 경우에는 국민건강보험의 수입과 지출 그 자체가 비용추계의 대상이 된다.

국민건강보험은 실질적으로 국가재정이 투입되고, 국민 부담을 증가시키고 있다는 점에서 이를 법정 기금화하려는 논의가 진행중인데, 비용추계 대상에 포함시키려는 이유는 재정건전성 확보 차원에서 의미를 찾을 수 있다.

(3) 비용추계서 작성 주체

국회의원 및 정부는 재정을 수반하는 법률안을 제출할 때 비용추계서를 첨부해야 하므로 비용추계서의 작성주체는 국회의원 및 정부라고 할 수 있다. 국회의원은 국회예산정책처, 국회의원 보좌직원, 관련분야 전문가, 이익단체 등의 도움을 받아 비용추계서를 작성하고 있다. 정부는 관계부처 협의를 통해 법률안의 전체적인 체계를 조정하고, 비용추계서와 재원조달방안을 함께 작성하고 있다.

국회예산정책처는 2004년부터 비용추계 전담조직인 '예산분석실 법안비용추계팀'과 '경제분석실 세입세제분석팀'을 운영하고 있다. 국회예산정책처는 국회의원 및 상임위원회의 비용추계 요청에 따라 법률안을 분석하여 비용추계서를 작성하고 있는데, 2007년까지 총 626건의 추계서를 작성하여 국회의원 및 위원회에 제공했다. 이 중 법안비용추계는 481건이며, 세수추계는 145건이다.



세법개정에 따른 비용추계

국회의원이 제안한 세법개정과 관련한 세수변화는 국회예산정책처 내의 세입세제분석팀에서 추계하고 있으며, 정부에서 제안한 세제개편에 대한 세수추계는 기획재정부에서 담당하고 있다. 새로운 세법개정안에 따른 세수전망치와 현행 세법 하에서의 세수실적 사이의 차이로 세법개정에 따른 세수효과를 계산하여 산출한다. 세수추계는 법안비용추계와 달리 세수의 증감 모두를 대상으로 한다.

미국은 세법개정에 따른 세수변화 추계를 의회의 합동조세위원회(Joint Committee on Taxation; JCT)와 정부의 재무부에서 각각 담당하고 있다. 미국의 JCT에서도 현행 세법 체계 하에서 예상되는 의회예산처(Congressional Budget Office; CBO)의 기준선 전망(baseline)의 수치와 새로운 세법개정안에 따른 세수전망치를 비교하여 세법개정 효과를 산출한다.



법안비용추계 사례: 「국민건강증진법」 일부개정법률안(담배부담금 관련)

정부는 2005년 담배 한갑(20개비)당 354원씩 부과되는 국민건강증진부담금(담배부담금)을 558원으로 인상하는 내용의 「국민건강증진법 일부개정법률안」을 제출하면서 2007년 담배반출량을 38억 4,000만갑으로 추정하였다. 반면 국회예산정책처는 과거 10년간의 월별 담배반출량 자료를 토대로 가격 인상에 따른 사재기 효과를 제거하여 분석한 결과 2007년 담배반출량이 45억 4,500만갑에 이를 것으로 전망하였다.

이러한 비용추계 정보는 보건복지위원회의 법률안 심사과정에 반영되었다. 그 결과 정부가 법으로 정해진 국고지원금 기준을 준수하면 담배부담금의 인상 없이도 기금운용이 가능함이 입증되었고, 법률안은 통과되지 못했다. 또한 담배부담금 인상을 전제로 편성된 2007년 국민건강증진기금 수입 증가액(5,451억원)도 예산안 심의 과정에서 전액 삭감되었다.

사. 재정기준선 전망

(1) 재정기준선 전망의 개념

국내외 경제·사회 여건 변화 속에서 국가 재정을 건전하게 유지하기 위해서는 중·장기적 관점에서의 재정운용이 필요하다. 2007년 「국가재정법」 시행에 따라 정부의 국가재정운용계획 수립 및 국회 제출의 의무화를 통해 중기 재정운용이 제도화되었으며, 이런 제도적 변화에 맞추어 국회의 예산안 심사도 중기적 관점에서 이루어져야 할 것이다. 이러한 중기적 관점에서 재정운용성과를 판단하기 위해서는 국회 차원의 중립적이고 독자적인 재정 전망의 구축이 필요한데, 이러한 점에서 국회예산정책처는 미국 등 선진국에서 활용하고 있는 재정기준선 전망(fiscal baseline projection under current law)을 구축하고 있다.

재정기준선 전망

현재의 법과 제도가 그대로 유지된다는 가정 하에 거시경제, 총수입, 총지출 그리고 각 항목별 지출에 대한 향후 일정기간 동안의 전망치를 제시하는 것을 의미

재정기준선 전망은 “현재의 법과 제도가 그대로 유지된다”는 가정 하에 거시경제, 총수입, 총지출 그리고 각 항목별 지출에 대한 향후 일정기간 동안의 전망치를 제시하는 것을 의미한다. 즉, 입법계획, 재정계획 등 정부의 정책적 의지가 포함된 중기 재정운용계획인 「국가재정운용계획」과는 근본적인 차이가 있다.

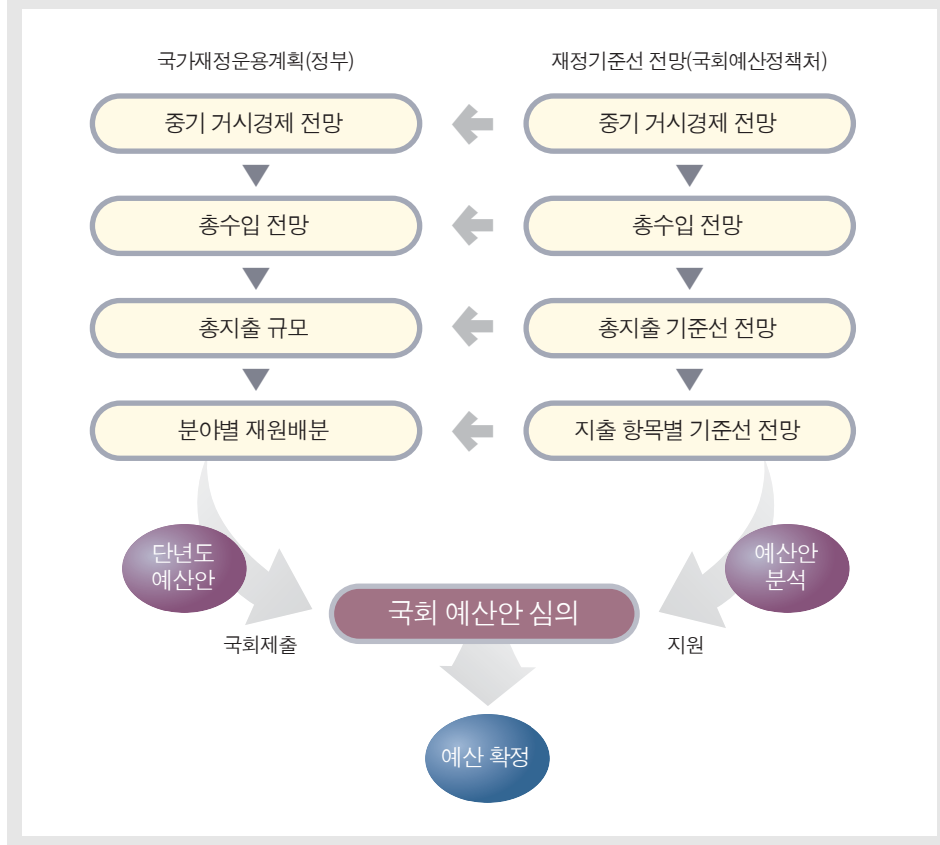
(2) 재정기준선 도입의 필요성

중기적 관점의 예산안 심사

국가재정이 중기적 관점으로 운용됨에 따라 국회의 예산안 심사도 중기적 관점에서 이루어지는 것이 바람직한데, 국회의 「재정기준선 전망」은 행정부의 「국가재정운용계획」에 대한 합리적인 비교 준거로 활용될 수 있다.

국회는 재정기준선을 통해서 향후 5년간의 지출 수준과 분야별 재원 배분 등 거시적 관점에서 재정 운용의 적정성을 심사할 수 있다. 정부의 정책 의지나 추진 계획이 배제된 상태에서 경제적·사회적 여건 변화에 따른 재정소요의 변화를 파악하고, 이를 기준으로 정부의 국가재정운용계획과 비교함으로써 정부가 설정하고 있는 총지출 수준과 분야별 재원배분의 적절성에 대한 논의가 가능하게 된다.

그림 4.13 국가재정운용계획과 재정기준선 전망의 활용



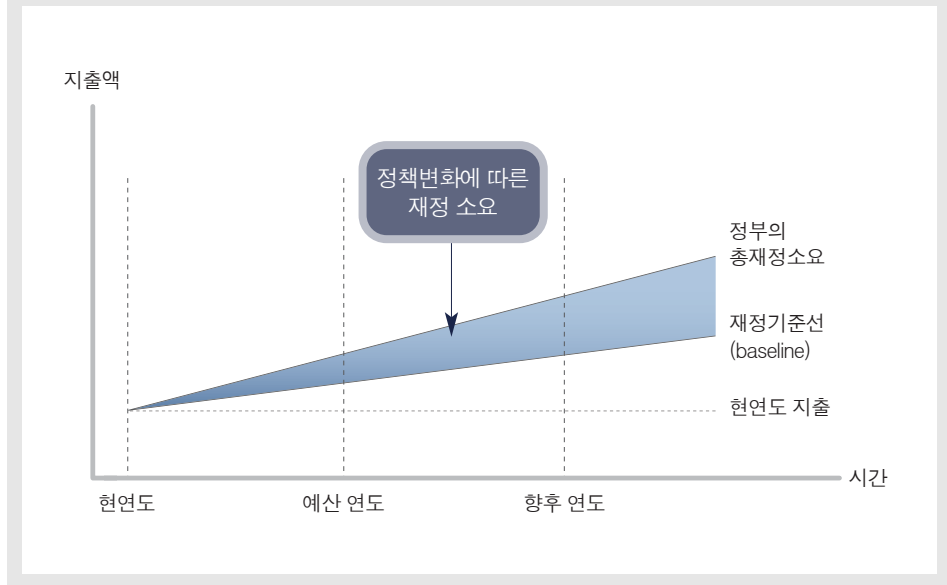
법률 제·개정 및 정책 변화에 따른 재정 부담 파악

재정기준선을 통해 법률안 제·개정이 국가재정에 미치는 영향이나 타 지출과의 관계, 중기재정운용에 미치는 영향 등 전반적인 고려가 가능해질 것이다.

현재, 재정수반 법률안에 대해서는 「법안비용추계」를 통해 그에 따른 재정 소요를 법률안 심사 과정에서 고려하고 있으나 이는 개별 법령의 제·개정에 따른 재정적 영향에만 초점을 맞추고 있다. 따라서 법률 제·개정으로 인해 나타나는 전체재정의 변화를 보다 정확히 파악하고자 하는 경우 별도의 재정전망이 필요하다.

또한, 정부의 정책 변화에 따른 재정의 변화는 예산안 및 국가재정운용계획에 이미 반영되어 국회에 제출되기 때문에 재정기준선은 국회의 예산안 심의에 있어 정부 정책 변화 효과를 제거한 비교 준거로 활용될 수 있다.

그림 4.14 재정기준선과 정책변화에 따른 재정소요 예측



예산총액과 분야별 자원배분, 사업별 예산안 심사에 활용

예산총액과 분야별 혹은 부처별 자원배분에 대한 국회의 심사에 있어 재정기준선 전망은 유용한 정보를 제공해 준다. 현행 행정부의 총액배분·자율편성예산제도(Top-down)에 부합하기 위해서는 분야·부처별 총지출한도와 개별 사업예산에 대한 국회의 심의를 분리하여 수행하는 것이 바람직하다.

예산총액과 자원배분에 대한 심의 과정에서 국가 재정운용의 건전성과 분야별 자원 배분의 적정성을 평가하는데 총수입과 총지출, 분야별 재정소요의 추계치를 제공하는 재정기준선 전망이 활용될 수 있다. 또한, 재정기준선 전망은 단년도 예산안의 사업별 심사에서도 활용될 수 있다. 재정기준선 전망은 개별 지출항목(단위사업 기준)에 대해서도 이루어지기 때문에 단년도 예산안 심사에서 정부가 편성한 예산안의 개별 사업별 재정소요에 대한 비교준거로 활용될 수 있으며, 특히, 의무지출 사업은 재정 기준선 전망에 의한 추계치를 예산안 심의의 근거로 직접 활용할 수 있다.

국회의 재정기준선 전망과 정부 예산안과의 차이는 전망에 사용된 가정, 자료, 전망 방식 등의 차이로 설명될 수 있을 것이며, 예산안 심사과정에서 이에 대한 검토를 통해 지출 규모의 합리적 조정이 가능할 것이다.

(3) 재정기준선 전망의 추계 과정

재정기준선 전망은 크게 거시경제모형, 총지출, 총수입 전망모형 등 총계적인 지표뿐 아니라, 각각의 개별 지출항목 및 세입항목에 대한 전망모형으로 구성되어 있다.

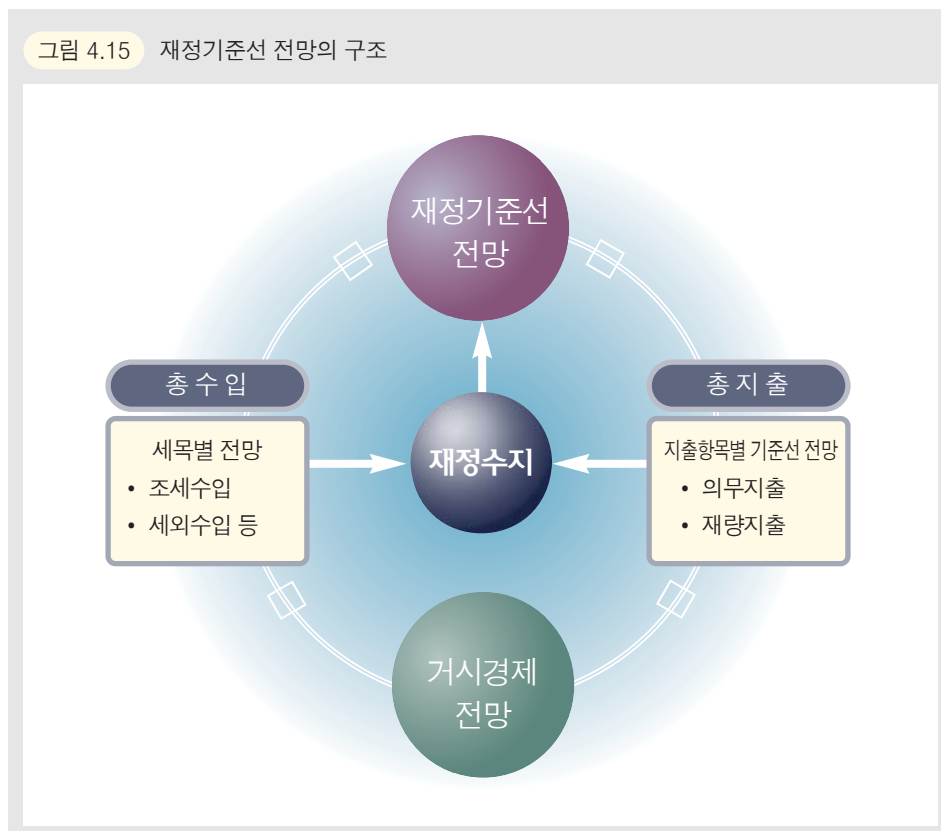
재정기준선 전망을 위해서는 경제성장률, 물가, 고용 및 환율 등 주요 거시경제 전반에 관한 전망이 우선 이루어져야 하며, 이를 위해 인구구조 등 사회·경제적 변화를 반영하는 연간 거시경제 모형의 구축이 필요하다. 거시경제 모형에서 제공되는 주요 거시경제 변수의 전망치를 바탕으로 총지출 측면에서는 각 지출 항목별 전망치를, 총수입 측면에서는 각 세목별 전망치를 추계하게 된다.

각 지출 항목에 대한 전망은 개별항목을 지출 성격에 따라 의무지출, 준의무지출, 재량지출로 분류하고, 각각의 지출유형에 적합한 개별적인 전망모형을 구축하게 된다. 각 항목별 지출 전망은 총지출 전망모형으로, 각 세목별 전망은 총수입 전망모형으로 연계되고, 전체 모형을 통해 재정수지, 국가채무 등의 재정 지표에 대한 전망이 가능해 진다.

재정기준선 전망

- 거시경제 전망
- 총지출 전망
- 총수입 전망
- 개별 지출항목별 전망
- 개별 수입항목별 전망

그림 4.15 재정기준선 전망의 구조



(4) 국회예산정책처의 역할과 향후 과제

국회예산정책처는 재정기준선 전망을 국회에 제공하기 위해서 2007년부터 거시 재정모형과 세입추계 모형을 구축하고, 각 지출별 추계작업을 실시하였다. 2008년 「NABO 재정기준선 전망」 보고서에서는 각 항목별 전망을 위한 기초 연구로서 지출 유형 구분에 관한 연구와 미국의 재정기준선 사례분석 등을 담고 있다. 또한, 국민기초생활보장 등 총 8개 지출에 대한 2008년부터 2012년까지의 기준선 추계 결과를 시범적으로 제시하고 정부의 국가재정운용계획 전망치와 비교하여 시사점을 도출하였다. 국회예산정책처는 향후 보다 완전한 재정기준선 전망 모형을 구축하기 위해 거시재정모형과 세수 추계, 지출 항목 전체에 대한 추계작업을 진행하고 각 모형을 하나로 통합하는 작업을 실시할 계획이다.



의무지출과 재량지출의 의미

재정지출의 성격에 따라 예산 심사의 방법과 재정규율을 달리 적용하는 것이 필요하다.

재정지출은 국민에 대한 지급의무와 규모 등이 법률에 의해 강제되는 의무지출(mandatory expenditure)과 예산안의 편성 및 심사과정에서 재량적 결정에 의해 변화될 수 있는 재량지출(discretionary expenditure)로 구분할 수 있다.

우리의 현행 법률체계에서는 의무지출과 재량지출의 개념을 명문으로 구분하고 있지는 아니하나, 의무지출의 경우 공적연금, 사회보험, 기초생활보장 등의 급여지출(자격지출 : entitlement)이 대표적이다. 재정목표를 달성하기 위해 지출한도를 설정하고 이 지출한도를 준수하여 예산을 편성하고자 한다면, 의무지출에 대한 예산편성(배분)이 우선적으로 이루어지고, 지출한도의 나머지 부분에서 재량지출의 예산이 편성되어야 할 것이다. 또한, 국회의 예산안 심사도 이들 두 유형의 지출을 명확히 구분하고 서로 다른 기준에서 심사가 이루어져야 할 것이다. 대표적인 의무지출인 급여성 지출의 경우, 저출산·고령화의 진전에 따라 지출 규모가 지속적으로 확대되고 있어 재정운용의 부담으로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 지출은 대부분 법 개정을 통하지 않으면 지출 규모를 변화시키기 어려우며, 국회의 예산안 심사 과정에서도 큰 폭의 조정이 어려운 지출이다. 따라서 재정지출에 대해서는 현행 법·제도가 그대로 유지된다는 가정 하에 경제·사회적 여건 변화가 반영된 재정기준선 전망(fiscal baseline projection)을 통해서 예산 편성의 적절성이 검토되어야 할 것이다. 국가 재정을 건전하게 운용하기 위해서는 의무지출과 재량지출을 구분하여 행정부의 예산 편성과 국회의 예산안 심사가 이루어져야 할 것이며, 지출 유형에 따른 적절한 전망에 기초하여 재정운용이 이루어져야 할 것이다.

아. 규제

(1) 규제의 의미

정부가 국가목표를 실현하기 위해 동원할 수 있는 대표적인 정책수단은 “재정”과 “규제”이다. 재정은 정부의 직접적인 수입과 지출활동을 기반으로 운영되는 반면, 규제는 민간(가계, 기업)에 특정한 준수의무를 부과함으로써 사회·경제적 활동을 제약하는 형태로 이루어진다.

예를 들어 자동차의 에어백 장착을 의무화하는 규제는 자동차 가격을 높임으로써 가계와 기업의 소비·생산 활동의 변화를 유발한다. 이렇듯 규제는 직접적인 조세부담과 정부지출의 형태로 나타나지는 않지만, 이를 준수하기 위한 민간의 비용이 수반된다. 이러한 측면에서 규제를 “보이지 않는 세금(hidden tax)”이라고 한다.

규제는 재정의 범위에는 포함되지 않으나, 국민부담을 초래한다는 점에서 재정과 공통점이 있다. 따라서 후술하는 바와 같이 “규제영향분석”의 제도화와 “규제예산제도”의 도입을 논의하는 것은 규제가 유발하는 국민부담을 적절하게 인식하고, 이를 효율화하려는 노력에서 비롯된 것이다.

규제

민간(가계, 기업)에 특정한 준수의무를 부과함으로써 사회·경제적 활동을 제약하는 정부의 정책수단



규제의 사회적 비용 추정사례

미국의 대표적인 환경규제인 「공기정화법」(Clean Air Act of 1970)의 경제사회적 편익을 추정한 보고서에 따르면 「공기정화법」 제정 이후 미국의 민간부문이 20년간 부담한 규모는 1990년 화폐가치로 5,230억 달러(우리나라 2002년 화폐가치로 약250조원)에 달하는 것으로 알려졌다.

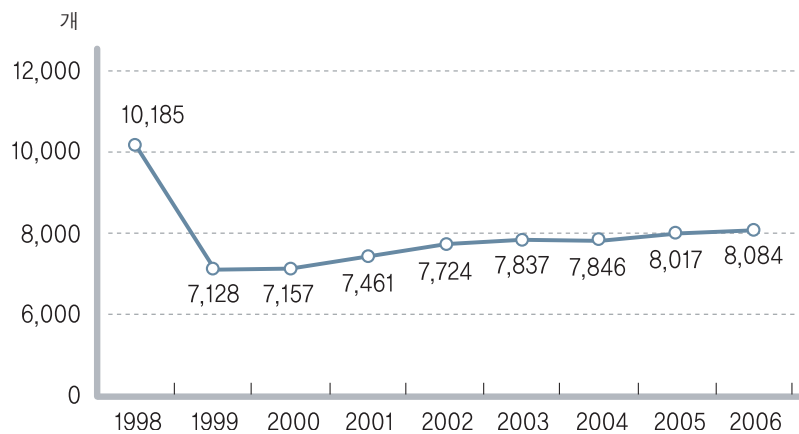
우리나라의 1998년 심야영업제한규제의 완화조치로 국민부담 절감액이 향후 5년 동안의 합계로 약 3,600억원에 이른다는 보고가 있었다. 심야시간에 청소년과 가정을 보호한다는 사회적 편익을 지키기 위해 연간 700억원 이상의 비용을 국민이 부담했다는 결론에 이른다.

국회차원에서는 법안심의시 명시적인 국민의 세부담을 검토하는 것도 중요하지만 눈에 보이지 않는 조세부담, 즉 규제의 비용을 분석·평가하는 것도 매우 중요하다.

(2) 규제 현황

지난 10년간 우리나라 규제 현황을 살펴보면, 총 규제수가 1998년 10,185개에서 규제 정비노력, 규제등록기준변경 등으로 인해 2007년에는 5,116개로 변화하였다.

그림 4.16 연도별 규제수 현황



주 : 2007년에는 규제등록기준이 개별행위단위에서 사업단위로 통합·변경됨에 따라 규제 수가 5,116개로 감소하였다.
자료 : 규제개혁위원회



정부가 규제를 선호하는 이유

정부는 정책수단으로서 재정보다는 규제를 선호하는 유인체계를 가지고 있다.

규제는 정책을 시행하는 데 드는 비용을 국민이나 기업이 부담하게 되는 구조를 갖기 때문에, 정부는 규제로 인해 발생하는 사회적 비용을 자신의 비용으로 인식하지 못하며, 규제를 재정적인 제약(인력 또는 예산의 확대)을 우회할 수 있는 수단으로 활용할 수 있다. 현재 규제에 대한 평가기능이 구조적으로 취약해 정부의 규제채택 및 도입에 대해서는 예산이나 인력확대의 경우와는 달리 외부적 통제를 받지 않는다.

(3) 규제영향분석 제도

규제영향분석의 개념 및 도입현황

규제가 양산됨으로써 발생하는 사회적 비용은 만만치 않다. 국회차원에서는 규제의 양산을 구조적으로 제어하고 궁극적으로는 규제가 총체적으로 관리될 수 있는 체제를 마련할 필요가 있다.

규제영향분석은 규제의 필요성, 비용과 편익, 집행가능성 등을 분석하여 규제의 타당성을 평가하는 수단이다. 눈에 보이는 재정소요가 없는 법안이라 할지라도 국민이나 기업에게 경제·사회적 부담을 전가시키고 있는지 그러한 비용에도 불구하고 법안이 의미가 있는지를 확인하는 데 필요한 것이 규제영향분석이다.

우리나라는 1998년부터 「행정규제기본법」에서 신설·강화되는 모든 규제에 대한 규제영향분석을 의무화하였다. 행정기관이 규제를 신설하거나 강화하고자 할 때에는 규제영향분석서를 작성하여 규제심사 시 제출하도록 하고 있으며 입법예고 시에도 규제영향분석서를 공개할 것을 규정하고 있다.

규제영향분석

규제의 필요성, 비용과 편익, 집행가능성 등을 분석하여 규제의 타당성을 평가

입법과정에서의 규제영향분석의 활용

국회는 행정기관이 작성한 규제영향분석서를 평가함으로써 해당 규제의 타당성과 규제로 인한 비용과 편익, 그리고 다른 규제대안의 검토 여부 등을 분석하고, 이를 입법과정에 반영할 수 있다. 국회가 규제영향분석서를 평가할 때에 중점적으로 보아야 할 평가요소와 유의사항은 다음과 같다.

첫째, 규제신설의 근거가 되는 시장실패에 대한 분석이 필요하다. 시장실패에 대한 분석이 전제되지 않는 규제도입은 자칫 규제를 위한 규제, 행정편의를 위한 규제가 될 우려가 있다.

둘째, 규제도입의 필요성이 인정된다 하더라도 무규제 대안이나 다른 규제대안들과 더불어 충분히 비교검토 되어야 한다.

셋째, 규제의 비용 및 편익분석과정에서는 규제로 인해 발생하는 비용항목의 누락이나 편익 항목의 과다 계상 등을 주의해서 살펴보아야 하고, 적용되는 할인율의 적정성도 확인하여야 한다.



규제예산(Regulatory Budget)

“규제예산”은 전통적인 예산통제방식과 같이 규제가 유발하는 총비용에 상한선을 정한 후, 총비용을 초과하지 않는 범위 내에서 규제의 신설 또는 강화가 가능하도록 하는 제도이다.

규제영향분석이 개별규제의 비용과 편익을 비교·형량하여 규제의 타당성을 평가하는 것과는 달리 규제예산은 모든 규제의 총비용에 상한선을 정하고, 이러한 상한선에 대해 통제를 한다. 따라서 규제기관은 할당된 규제예산의 범위 내에서 자유롭게 규제를 신설·강화할 수 있으나 규제로 인해 발생하는 사회적 비용이 규제예산의 한도에 이르거나 초과할 경우에는 기존의 규제를 강화하거나 새로운 규제를 신설할 수 없게 된다.

규제예산은 정부규제로 인해 민간이 부담하는 비용을 적절하게 통제하는 방식으로 규제영향분석과 비교할 때 더욱 혁신적인 제도라 할 수 있다. 미국은 오랜 기간동안 규제영향분석을 시행하면서 보다 효율적인 규제정책의 일환으로 규제예산의 도입을 시도한 바 있으나, 도입하지 못하였다. 규제예산은 규제비용의 산정의 어려움 등으로 실제 도입되어 적용된 사례는 현재까지 없다.

자. 공공기관

(1) 공공기관 개관

공공기관의 의의

공공기관이란 종래 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연 연구기관, 또는 공기업 등으로 불리던 다양한 정부소유 민간기관들을 총칭하는 용어이다. 지난 2007년 4월 기존의 「정부투자기관관리기본법」, 「정부산하기관관리기본법」을 폐지하고 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 새로이 제정하면서 ‘공공기관’이란 개념을 도입했고, 다양한 공공기관의 유형을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 단순화시켰다.

공공기관이란 법률적으로는 ‘정부가 직접 설립하고 출연한 기관’을 의미한다. 구체적으로는 정부지원액이 기관 총수입액의 1/2 이상을 차지하는 기관, 정부가 50% 이상의 지분을 가지고 있거나, 30% 이상의 지분을 가지고서 임원임면권을 행사하는 등 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관을 말한다.

국회는 공공기관에 대하여 국정감사를 실시할 수 있고, 국가의 예산 및 기금의 지원을

공공기관

정부가 직접 설립하고 출연한 기관으로서 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류

받는 공공기관에 대해서는 그 예산을 심의·확정한다.

공공기관의 종류

공공기관 가운데 공기업은 다시 자산규모(2조원)와 총수입액 가운데 자체수입액의 비중(85%)에 따라 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 나뉘고, 준정부기관은 기금관리 여부에 따라 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다. 공기업과 준정부기관이 아닌 그 외 공공기관은 모두 기타공공기관으로 불린다. 기존의 정부투자기관이나 정부산하기관의 대부분은 공기업과 준정부기관으로 분류되고 정부출연연구기관 등은 기타공공기관으로 분류된다.

2008년 우리나라의 공공기관은 총 305개로 이 가운데 시장형 공기업이 6개, 준시장형 공기업이 18개, 기금관리형 준정부기관이 14개, 위탁집행형 준정부기관이 63개, 그리고 기타공공기관이 204개이다.

공공기관 현황
2008년 총 305개

표 4.14 공공기관 유형 분류

유형	분류 기준	기관 예시	운영방향
공기업 (24개)	시장형 (6개)	- 자산규모 2조원 이상 - 자체수입/총수입 85% 이상	한국가스공사 한국전력공사 - 민간기업 수준 자율 보장 - 내부건제시스템 강화
	준시장형 (18개)	- 자산규모 2조원 이상 - 자체수입/총수입 50% 이상 85% 미만	한국토지공사 대한주택공사 - 자율 확대하되, - 일부 공공성 감안 외부감독 강화
준정부기관 (77개)	기금관리형 (14개)	「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 위탁관리	신용보증기금 국민연금공단 - 기금운용 이해관계자 참여보장
	위탁집행형 (63개)	정부업무의 위탁집행	한국농촌공사 한국소비자원 - 주무부처 정책과 연계성 확보
기타공공기관 (204개)	공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관	한국산업은행 정부출연연구기관	- 성과관리, 업무 효율성 증시

주 : 기타공공기관 중 공공기술연구회, 정보통신윤리위원회는 폐지
자료 : 공공기관 창의경영 시스템(<http://www.alio.go.kr>)

(2) 공공기관과 국가재정

공공기관은 정부가 국민의 세금을 사용해 설립하였고, 설립한 후에는 실질적으로 운영하고 있으며, 만일 파산 등 경영상의 문제가 발생할 때에는 정부가 정치·경제적 책임을 부담하기 때문에 공공기관은 국가재정과 연계하여 검토할 필요가 있다.

국가운영에 필수적인 전력의 생산과 공급, 토지와 수자원의 개발과 공급, 그리고 국민의료보험 서비스의 공급 등 국가경제에 필수적인 재화와 용역을 생산하고 공급하는 공공기관의 경영이 비효율적이거나 방만할 경우에 그 폐해는 고스란히 국민에게 돌아가고, 경우에 따라서는 국가재정으로 공공기관의 경영적자를 메울 수밖에 없다.

2006년도 결산을 기준으로 할 때, 공공기관의 자산은 588.7조원으로 이중 부채는 389.3조원, 자본은 199.4조원으로 국가경제에서 차지하는 비중이 작지 않다.

국가재정 측면에서 보면 국가재정에서 공공기관에 지원하는 규모가 증가하고 있는데, 2002년부터 2006년 사이에 정부가 공공기관에 지원한 금액은 122조원에 이르고 같은 기간 동안에 공공기관의 인력규모와 부채 또한 매우 높은 비율로 증가했다. 또한 2006년 기준으로 공공기관 총예산은 261조원으로 GDP의 30.8%에 이르고, 정부재정 규모 224조원보다 16.5%(37조원) 많다.

이렇듯 공공기관이 국민경제에서 차지하는 규모와 비중으로 볼 때, 국회는 국가재정운용과 연계하여 공공기관에 대한 관심을 제고할 필요가 있다.

공공기관의 자산 규모
2006년 결산기준 588.7조원

공공기관 총예산
2006년 기준 261조원으로
GDP대비 30.8%

그림 4.17 공공기관의 예산규모(2006년)



자료 : 기획재정부

(3) 공공기관 운영의 정책과제

국회를 비롯해 학계와 언론 등에서 공공기관의 방만경영과 도덕적 해이 문제에 대해 많은 지적이 있어 왔다. 주로 공공기관의 과도한 임금인상, 불필요한 조직 및 인력운용, 자회사 남설, 예산 낭비, 설립목적 외 사업 진출, 부당한 임원인사 등이 문제점으로 지적됐다.

이러한 공공기관의 방만경영과 도덕적 해이를 방지하고 경영의 성과 및 효율성을 제고하기 위해 공공기관의 지배구조 개선, 민영화 추진, 그리고 경영성과 평가의 제고 등 다양한 방안들이 논의되고 있다.

(가) 공공기관의 지배구조 개선

국회는 2007년 4월부터 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하여 공공기관의 지배구조를 새로이 설계하였다.

이 법률에 의한 공공기관 지배구조의 특징을 살펴보면, ① 공공기관에 대한 경영감독(공공기관운영위원회)과 사업감독(주무부처)의 분리, ② 주무부처 사업감독방식을 기존 포괄식에서 열거식으로 전환, ③ 공공기관 임원인사에 대한 공모절차 의무화, ④ 이사회의 경영지도 및 경영견제 기능 강화, ⑤ 경영통제를 위한 감사의 역할 강화, ⑥ 공공기관 경영투명성 제고를 위해 경영공시 강화, ⑦ 공공기관 경영실적에 대한 경영평가 실시 등을 주요내용으로 하고 있다.

(나) 공공기관 경영평가제도

공공기관 경영평가의 이해

공공기관 경영평가제도의 목적은 공공기관에 대한 사전통제를 최소화하여 경영 자율성을 확대하는 대신에 사후 성과평가를 통해 경영실적에 책임을 지도록 함으로써 공공기관의 경영효율성을 제고하는데 있다.

정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 공기업 24개 기관과 준정부기관 77개 등 총 101개 기관(2008년 기준)에 대하여 매년 경영실적을 평가하고 있다.

공공기관 경영평가의 절차

정부의 경영실적평가제도는 ① 경영평가의 전단계로서 경영목표의 설정 및 평가도구를 개발하는 ‘경영평가편람 작성단계’, ② 경영평가편람에 따라 지난 1년 동안의 경영실적을 평가하는 ‘경영평가 수행단계’, ③ 경영실적 평가 이후, 평가결과에 따른 사후적 시정조치와 인센티브 지급 등이 이루어지는 ‘경영평가결과의 환류 및 시정조치(사후관리단계)’의 단계로 이루어진다.

경영실적 평가 제도의 현황과 개선과제

경영실적평가제도는 1984년 ‘정부투자기관 경영실적평가제도’를 시작으로 20여년 동안 공공기관 부문의 경영성과를 제고하기 위한 제도적 장치로 운영되어 왔다. 그러나 평가과정에서 나타나는 경영평가지표의 문제점, 평가결과의 환류과정에서 인센티브 제공 혹은 시정조치 등의 반영이 소극적으로 이루어지는 문제점 등으로 인해, 경영실적 평가제도가 공공기관 경영의 합리화를 제대로 유도하지 못하고 있는 것으로 지적되고 있다.

참고로 다음의 [그림 4.18]에서 보는 바와 같이 최근 6년 동안 정부투자기관으로 분류되었던 공공기관에 대한 수익성 검토 결과에서도 위탁집행형 준정부기관을 중심으로 한 공공기관의 수익성이 거의 개선되지 않은 것으로 분석²⁾되었다.

정부가 공공기관에 대해 실시하는 경영실적평가가 궁극적으로 추구하는 공공기관의 경영합리화를 달성할 수 있기 위해서는 국회차원에서 공공기관의 결산서, 공공기관의 경영실적 보고서 및 이를 평가한 경영실적 평가결과에 대해서 심도 있게 검토함으로써, 공공기관 활동에 대한 모니터링을 적극적으로 수행할 필요가 있다.

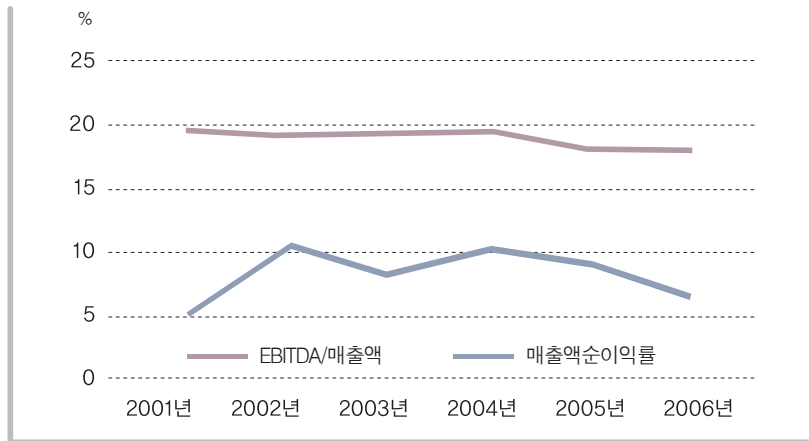
(다) 민영화 추진의 방법 및 고려사항

시장성과 경쟁력을 갖춘 공공기관을 민영화하는 것도 공공기관의 비효율적이고, 방만한 경영을 해소할 수 있는 방법이다.

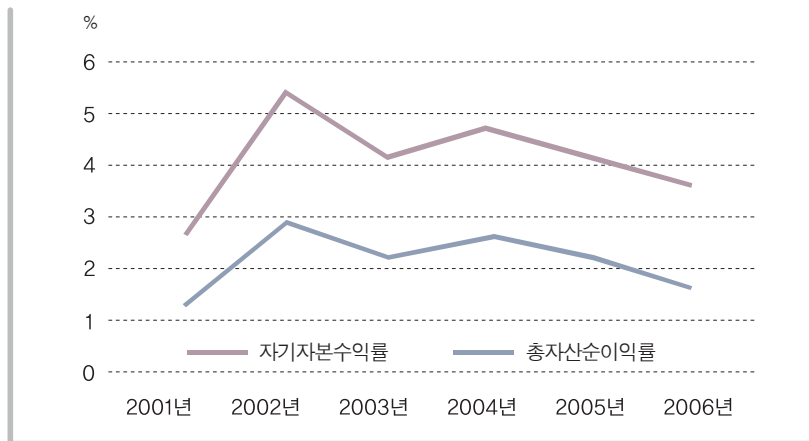
공기업 민영화란 비효율적인 공공부문의 조직, 기능, 활동을 효율적인 민간부문으로 전환하는 것으로, 공기업의 매각뿐만 아니라 공공부문의 행정서비스를 민간에 위탁하여 제공하는 것 등을 포함한다. 즉, 바우처(Voucher) 제도나 권한의 양도, 매각, 계약 등에 의해 행정서비스를 민간이 제공하도록 하거나, 민간부문의 참여를 유도하여 행정서비스 영역의 경쟁을 확대하는 등 다양한 형태를 포괄한다.

2) 국회예산정책처, 「정부투자기관 경영현황 평가」, 2007

그림 4.18 13개 정부투자기관 주요 수익성지표



EBITDA(Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)는 법인세·이자·감가상각비 차감 전 영업이익을 말하는 것으로서 법인세 차감전 영업이익에 순금융비용과 감가상각비를 가산하여 산정되며, 순수한 영업활동을 통한 현금창출 능력을 측정하기 위해 사용된다.



13개 정부투자기관은 한국전력공사, 한국농촌공사, 한국토지공사, 대한주택공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사, 대한석탄공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 대한광업진흥공사 등으로 구성

다만, 공기업 민영화는 사업 영역의 공공성과 수익성을 함께 검토하여 민영화 대상을 선정하여야 하며, 매각가치를 높이기 위해서는 자본 시장 여건 등을 충분히 고려하여 신중하게 추진되어야 할 것이다.

개별 공기업의 민간 매각에 앞서 지주회사를 설립하여 여러 개의 공기업을 일괄 관리하는 방안이 최근 논의되고 있다. 지주회사로 전환하여 민영화하는 방안은 각 공기업을 관리하는 주체가 정부 부처에서 지주회사로 바뀌게 되어 공기업 경영진의 자율성이 확대되고 자회사인 공기업에 대한 구조조정과 수익률 제고 등을 추진하여 공기업의 가치를 제고할 것으로 기대하고 있다. 한편 지주회사의 이사회가 민간 주도로 구성되지 못한다면, 지주회사에 대한 부처의 권한이 집중되어 정부가 공기업 경영에 예전보다 더 큰 영향력을 행사하게 될 것이라는 우려도 있다.



제2부 2008년도 재정개요

제5장 2008년도 재정 운용 여건

제6장 2008년도 재정규모 및 재정 건전성

제7장 2008년도 예산



2008년도 재정 운용 여건 제 5 장

국가 재정운용은 급변하는 경제·사회적 여건 변화에 적절히 대응할 수 있게 이루어져야 하며, 이에 대한 합리적인 심사를 위해서는 국회 차원의 독립적인 거시경제 전망과 세입전망이 이루어져야 할 것이다. 이에 국회예산정책처는 매년 예산안 심사에 맞추어 주요 거시경제 지표에 대한 전망치와 세입전망치를 제시하여 국회의 예산안 심사를 지원하고 있다.

본 장에서는 2008년도 재정운용의 여건으로서 거시경제 전망과 세입전망에 대해 살펴본다.

1. 거시경제 전망

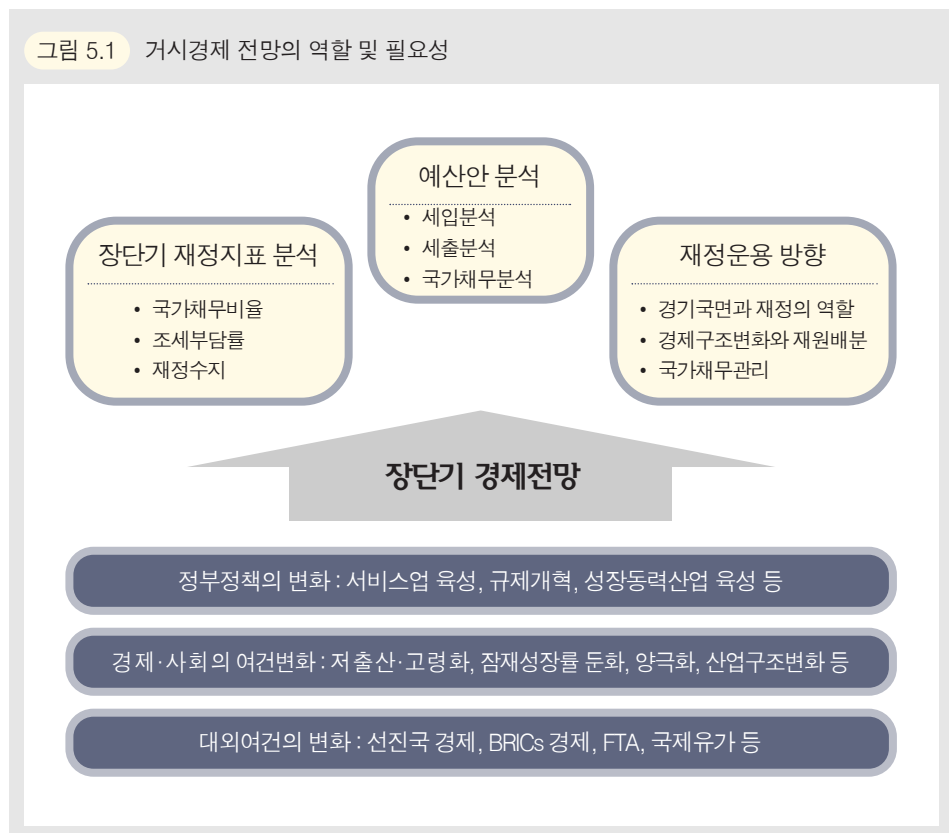
가. 거시경제 전망과 재정

국가재정운용의 기초로서 거시경제전망

현실경제에서 경제활동을 영위하고 있는 가계, 기업, 정부와 같은 경제주체가 안정적으로 경제활동을 지속하기 위해서는 장기적으로 수입과 지출이 균형을 이루어야 한다는 근본적인 조건을 충족하여야 한다. 정부도 일반 가계와 마찬가지로 수입에 맞추어 지출계획을 수립하여야 한다. 충분한 조세수입이 담보되지 않는 상태에서 무리한 정부지출의 확대는 결국 국가채무의 증가로 이어지게 된다.

정부의 수입은 대부분 근로소득, 기업이익, 상품거래 등 경제활동에 부과되는 세금에 의존한다.

그림 5.1 거시경제 전망의 역할 및 필요성



조세제도의 변화가 없다면 과세의 대상이 되는 경제활동의 규모가 커질수록 정부의 수입은 증가하며, 경제활동의 규모가 축소되면 수입은 감소하게 되는데 정부의 과세기반이 되는 경제활동 규모 등을 예측하는 것이 거시경제전망이다.

거시경제전망

정부의 과세기반이 되는 경제활동 규모 등을 예측하는 것

단기경제전망과 중기경제전망

국회예산정책처는 국회의 예산안 심사의 기초 정보로써 현 경제상황을 객관적으로 평가하고 정확한 경제전망을 적시에 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 국회예산정책처는 예측시계가 1년인 단기경제전망을 연2회, 국가재정운용계획 수립에 따라 예측시계를 5년으로 확장한 중기경제전망을 연1회 발표하고 있다.

국회예산정책처의 경제전망

- 1년 단위의 단기경제전망 연2회
- 5년 단위의 중기경제전망 연1년

해외여건 변화와 경제전망

우리나라를 둘러싼 대외환경은 급속하게 변하고 있다. 경제의 개방화, 국제화가 빠르게 진행되고 세계 금융시장의 통합이 가속화되면서 가격변수의 동조화가 심화되고 있다. 소규모 개방경제이면서 수출주도형 경제구조를 가진 우리나라는 미국, 일본, 중국 등 주요 교역대상국의 경제상황 및 유가, 해외금리 등 해외변수의 변화에 민감하게 반응한다.

따라서 세계경제의 동향 및 전망이 국내경제전망의 핵심변수로 작용한다. 일례로 2008년 1/4분기 미국 서브프라임 부실화에 따른 금융기관의 손실규모가 예상보다 심각한 것으로 나타나면서 IMF, OECD 등 국제기구들은 세계경제 및 미국경제의 성장률을 하향조정 하였으며, 이에 따라 우리나라의 경제성장률 둔화에 대한 우려가 고조되었다. 미국경제의 침체 가능성이 높아지면서 미국 증시가 급락세를 보이자 우리나라 및 유럽, 중국의 주가가 동시에 급락하는 등 금융시장의 동조화 현상이 강화되고 있다. 또한 수입원자재에 대한 의존도가 높아 국제유가 및 국제원자재 가격이 상승하면 일차적으로 수입물가를 상승시키고 생산자물가 및 소비자물가로 파급되어 인플레이션 압력을 증가시키며, 소비 및 투자를 위축시켜 경제성장률을 하락시키는 요인으로 작용한다.

따라서 국회예산정책처는 전망의 정확성을 제고하기 위해 해외여건의 변화가 우리나라 경제에 미치는 파급경로 및 영향력을 지속적으로 점검하고 있으며, 우리나라 거시경제지표의 추세 및 변동 요인에 대한 객관적 분석을 토대로 경제전망을 발표하고자 노력하고 있다.



미국 의회예산처(CBO)의 경제전망

미국 의회는 행정부의 경제예측이나 정책적인 선호에 의존하지 않고 의회의 독자적인 예산정보와 분석에 기초하기 위해서 1974년 미국 의회예산처(Congressional Budget Office; CBO)를 설립하였다. CBO의 거시경제분석실(Macroeconomic Analysis Division)에서는 기준선(baseline)전망에 필요한 향후 10년 동안의 GDP, 물가, 실업률 등 거시경제 변수에 대한 전망을 실시하며, 이를 이용하여 세입 및 세출을 추계하고 있다.

미국 의회예산과정 중 대통령 직속 관리예산처(Office of Management and Budget; OMB)가 작성하여 의회에 제출하는 대통령 예산안은 행정부의 경제전망을 포함하고 있다. 그러나 CBO는 대통령 예산안에 포함된 OMB의 경제전망과 별도로 독자적인 경제전망을 발표하며, 이를 예산안 분석의 기초 자료로 제공하고 있다.

CBO는 객관적이고 신뢰할 수 있는 경제전망을 위해 현실경제에 대한 지속적인 모니터링과 과학적 분석기법을 개발·적용하고 있으며, 이러한 CBO의 경제전망은 일반국민 및 관련 기관으로부터 객관성과 신뢰성을 확보하고 있는 것으로 평가받고 있다.

나. 우리나라의 경제성장 추이

고도성장의 빛과 그림자 - 외환위기의 아픔

우리나라의 경제성장률 추이를 살펴보면 1970년대 중화학공업에 대한 과잉투자와 제2차 오일쇼크의 영향으로 1980년 실질경제성장률이 $\Delta 1.5\%$ 하락하였다. 반면 소비자 물가 상승률은 28.7%에 달하고 있어 경기침체 하에서 물가가 급속히 상승하는 스태그플레이션(stagflation)을 경험하였다.

1980년대 중반 3저(저유가, 저금리, 저달러)호황의 시대에는 경제성장률이 2자리 숫자를 기록하는 등 최대 호황기를 구가하였다. 1990년대 들어서도 외환위기 발생 이전(1990~1996년)까지의 연평균 실질성장률이 7.7%에 달하는 등 양호한 성장세가 지속되었다. 그러나 과거 고도성장과정에서 누적되었던 경제의 구조적 문제점이 1997년 외환위기를 계기로 한꺼번에 폭발되면서 우리나라는 예전에 경험하지 못했던 급격한 경기침체, 기업구조조정에 따른 대량 실업을 경험하였다. 외환위기가 기업의 강도 높은 구조조정과 맞물리면서 실물경제는 급격히 위축되어 1998년 실질성장률이 $\Delta 6.9\%$ 하락한 바 있다. 이후 정부의 적극적인 외자유치, 시장개방 및 위기극복을 위한 국민들의 공감대가 형성되면서 우리나라 경제는 과거 외환위기를 경험했던 어떠한 국가보다 전례 없이 빠른 속도로 정상화되었다.

1980년대 중반

3저 시대를 맞아 최대 호황기

1997년 외환위기

급격한경기침체 및 대량 실업

최근의 경제성장을 둔화

외환위기 이후 우리나라 경제는 빠르게 정상화되는 듯 하였으나 2001년 IT버블 붕괴, 2003년 카드채 문제가 발생하면서 경제성장률이 크게 둔화되었다.

2000년대 이후 우리나라 경제성장률 추이의 가장 큰 특징은 성장률이 점차 둔화되는 추세에 있다는 것이다. 경제성장률 둔화의 주요 요인은 소비와 투자 등 내수부진현상이 지속되고 있기 때문이다. 소비부진은 우리나라가 일찍이 경험해 보지 못했던 가계부채의 조정과정이 수년간 지속되고, 비정규직 확산에 따른 고용불안과 산업구조가 첨단산업 중심으로 재편되면서 고용창출여력이 약화된 것이 주요 요인이다. 기업은 1990년대 과잉설비투자 조정과정을 거치면서 신규 설비투자가 위축되고, 외환위기를 경험한 학습효과로 기업의 설비투자 행태가 보수적으로 변하고 있다. 또한 수출과 내수의 연결고리가 약화되면서 수출기업과 내수기업간 양극화, 대기업과 중소기업간 양극화도 설비투자 부진의 한 요인으로 작용하고 있다.

잠재성장률 둔화에 대한 우려 또한 제기되고 있다. 외환위기 이후 저성장 기조가 지속되고 있고 기업설비투자의 부진, 인구구조의 급격한 고령화¹⁾에 따라 잠재성장률 또한 둔화되는 추세를 보이고 있다. 근간에는 우리의 잠재성장률이 어디에 위치하고 있는지, 그리고 잠재성장률을 제고시킬 수 있는 정책적 방안은 무엇인지에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

2000년대 이후

성장률이 점차 둔화되는 추세



잠재성장률

잠재성장률이란 한 나라의 경제가 보유하고 있는 자본, 노동력, 자원 등 모든 생산요소를 가장 효율적으로 사용해서 물가상승을 유발하지 않으면서도 최대한 달성할 수 있는 경제성장률 수준을 의미한다. 잠재성장률은 장기적인 측면에서 실질경제성장률을 평가하는 척도가 된다. 한국은행의 발표에 따르면 우리나라의 잠재성장률은 1990년대 6.5%수준(1997년 외환위기 이전 7.2%)에서 2000년대(2000~2006년) 4.8%수준으로 1.7%p 하락한 것으로 나타났다.

잠재성장률 추이

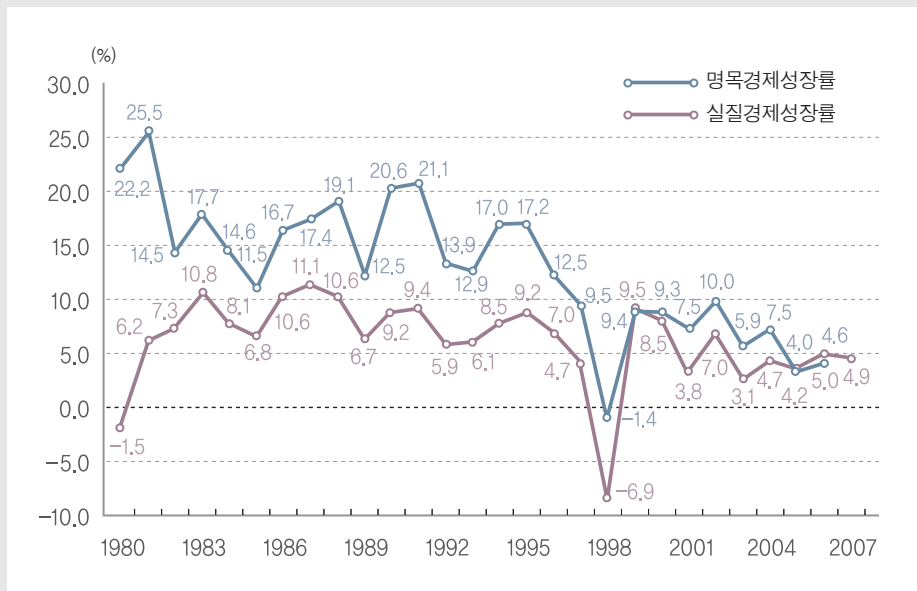
(단위 : %)

구 분	1990~1999	(1990~1997)	2000~2006
잠재성장률	6.5	(7.2)	4.8

자료 : 한국은행, 2008. 1

1) 우리나라는 2000년 65세 이상 인구비율이 7%를 넘어 UN이 정한 '고령화 진행사회'로 진입하였고, 2018년 고령인구비율이 14%로 '고령진행사회', 2026년에는 20%를 넘어 '초고령사회'로 진입이 예상된다.

그림 5.2 우리나라의 경제성장률 추이



자료 : 한국은행



실질경제성장률과 명목경제성장률

경제성장률은 국내총생산(Gross Domestic Products; GDP)의 규모가 비교시점에 비해 얼마나 커졌는가를 나타내는 지표이다. 국내총생산은 한 해 동안 우리나라에서 생산되는 모든 최종재의 시장가치(생산량×시장가격)로 정의되는데, 당해연도의 시장가격을 적용하여 추계하면 명목(경상)GDP라 하며, 특정시점(기준년도)의 가격을 적용하면 실질GDP라 한다. 예를 들어 자동차만을 생산하는 국가가 있다고 가정해보자. 이 나라의 2006년과 2007년 자동차 생산량은 각각 100대이고 자동차 가격은 2006년 1,000만원에서 2007년엔 2,000만원으로 상승하였다. 이때 2006년의 명목GDP는 10억원이고, 2007년의 명목GDP는 20억원으로 추계된다. 따라서 2007년 명목경제성장률은 자동차 생산량은 변하지 않았지만 가격이 두 배로 상승하여 100%가 된다.

2006년을 기준으로 2007년 실질GDP를 추계해 보면 자동차의 2007년 생산량은 100대이고 기준년도인 2006년의 자동차 가격은 1,000만원이 적용되어 실질GDP는 10억원으로 추계되며, 이때 실질경제성장률은 0%가 된다.

경제성장률을 논의할 때는 이런 개념의 차이를 고려해야 하는데, 경제성장률 지표를 통해 실질적인 경제규모의 변화를 제시하고자 할 때는 물가변화를 배제한 실질경제성장률을 사용해야 한다. 일반적으로 성장률을 말할 때는 실질성장률을 의미하게 된다.

다. 예산안 심사에 필요한 주요 거시경제지표

경제성장률

예산안 심사에 우선적으로 고려되는 거시경제지표는 경제성장률이며, 재정 운용의 기초 지표로 주로 명목경제성장률이 사용된다. 정부의 수입이 얼마나 될지를 판단하는 세수 추계와 재정의 건전성을 나타내는 국가채무 비율, 조세부담률 등 각종 재정지표는 명목경제성장률을 이용하여 추계한다. 예를 들어 올해 1,000만원의 급여를 받았으나 물가가 전년에 비해 10% 상승했다면 물가상승효과를 감안한 실질소득은 900만원이 된다. 이때 정부가 정한 소득세율이 10%라면 납부해야 할 세액은 90만원이 아닌 100만원이 된다. 즉, 납부세액을 계산할 때 물가상승으로 인한 실질소득의 감소는 전혀 고려되지 않는다. 따라서 국가전체의 세수규모를 추계할 때도 동일하게 명목경제성장률을 이용하여 추계하게 된다.

명목경제성장률

물가변동효과를 포함하는 경제성장률로서, 세수추계 및 각종 재정지표의 산출을 위해 쓰여지는 성장률 지표

GDP디플레이터 : 포괄적인 물가변동 지표

앞서 살펴본 [그림 5.2]는 우리나라의 실질경제성장률과 명목경제성장률의 추이를 보여주고 있다. [그림 5.2]에서 명목경제성장률과 실질경제성장률은 유사한 추이를 가지는 가운데 1998년까지 양자간의 격차는 매우 크게 나타났으나 이후에는 격차가 상당히 축소되었다.

명목경제성장률은 물가상승효과를 포함하므로 실질경제성장률과 명목경제성장률의 격차는 물가상승률 즉 GDP 디플레이터이다. 따라서 [그림 5.2]를 보면 1998년까지 우리나라의 물가는 매우 빠르게 상승하였으나 1998년 이후에는 상당히 안정적으로 유지되고 있음을 알 수 있다.

특히, 2005년과 2006년은 실질경제성장률이 명목경제성장률보다 높게 나타나고 있다. 2006의 경우 실질경제성장률은 5.0%, 명목경제성장률은 4.6%로 나타났는데, 이는 2006년 실질적인 경제활동규모가 2005년에 비해 5%가 증가하였으나, 전반적인 물가수준은 0.4% 하락하였음을 나타내는 것이다.



물가변동을 측정하는 주요 지표들

물가는 측정 대상 및 목적에 따라 다양한 통계지표로 개발되어 활용되고 있다. 일국의 물가수준을 나타내는 대표적인 지표는 소비자물가지수, 생산자물가지수, GDP 디플레이터 등이 있다.

소비자 물가지수(Consumer Price Index)

통계청이 발표하고 있는 소비자물가지수는 가계가 구입하는 상품과 서비스 중 지출비중이 높은 489개 품목의 가격동향을 조사하여 측정한다. 보조지표로는 가계의 체감물가 수준을 반영하는 생활물가지수, 신선도에 의해 상품의 질이 좌우되는 물품을 대상으로 한 신선식품지수 등이 있다.

생산자 물가지수(Producer Price Index)

한국은행이 작성하는 생산자물가지수는 국내 생산자가 생산·출하하는 모든 상품과 서비스의 평균적인 가격변동을 측정하는 것인데, 수급상황의 파악 및 경기 동향 판단지표 등으로 이용되고 있다.

GDP 디플레이터(GDP Deflator)

GDP 디플레이터는 경상가격 GDP를 불변가격 GDP로 나누어 산출되며, 국민소득을 추계한 다음 사후적으로 계산되는 종합적인 물가지수로서 국민소득의 실질적인 성장을 추정하기 위해 사용된다. 이러한 개념 정의에 의해 GDP디플레이터는 소비자물가, 생산자물가, 수출입물가, 임금 및 환율의 변동 등 경제 전반에 걸친 가격변동이 모두 포함된다. 따라서 일국의 물가변동을 가장 포괄적으로 반영하는 지표로 이용되고 있다.

라. 2008년 경제전망

국회예산정책처의 2008년 경제전망 : 4.8%

국회예산정책처는 2008년 우리나라의 실질경제성장률을 4.8%로 전망하였다. 정부는 예산안 편성당시 5.0%²⁾를 전망하였으며, 민간기관도 5% 대의 경제성장을 전망하였다.

2) 정부는 2008년 1월 경제운용방향 설정시 4.8%내외로 전망치 수정

표 5.1 국내 주요기관의 2008년 경제전망 비교

(단위: %)

구 분	국회예산정책처	한국은행	한국개발연구원	삼성경제연구소
경제성장률	4.8	4.7	5.0	4.7
• 민간소비	4.3	4.3	4.5	4.3
• 건설투자	2.8	2.8	4.3	2.9
• 설비투자	7.5	6.4	6.2	6.7
• 상품수출	11.0	10.3	9.7	10.6
• 상품수입	11.2	10.2	10.0	13.0
전망시점	2007. 10	2007. 12	2007. 10	2008. 3

주: 삼성경제연구소가 발표한 수출 및 수입에 대한 전망치는 국제수지상의 상품수출 및 수입을 의미

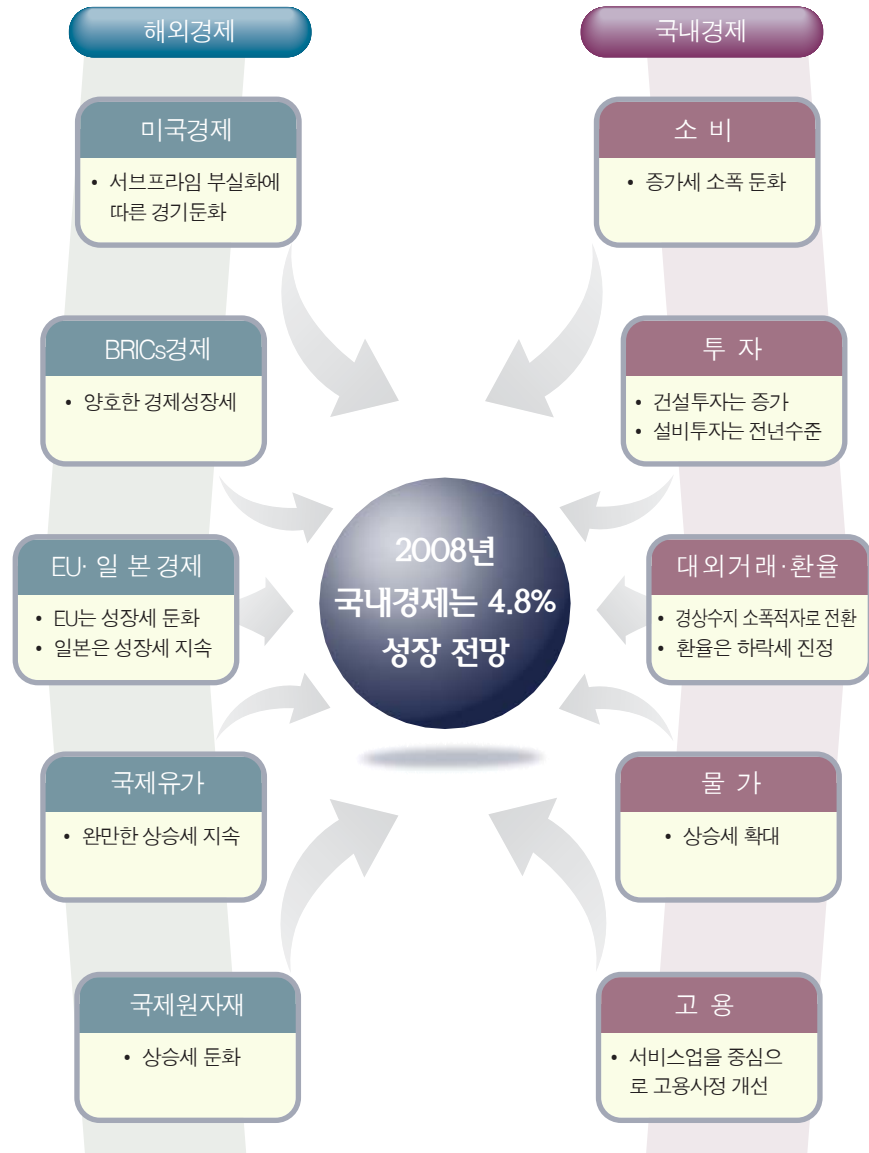
대외 경제여건

서브프라임 부실화에 따른 미국의 경기둔화, 고유가 등 해외여건 악화로 수출의 성장기여도는 다소 낮아질 것으로 예상되는 가운데 총 고정투자 확대 등으로 내수의 성장기여도가 높아질 것으로 예상된다. 최근 우리나라의 수출의 특징은 선진국보다 BRICs와 같은 개발도상국에 대한 수출비중이 빠르게 높아지고 있다는 것이다. 특히 높은 경제성장과 외환보유고 급증으로 중간재와 부품, 자본재 수입수요가 빠르게 증가하고 있는 중국, CIS(러시아, 우크라이나 등 구소련의 11개국), OPEC 등 신흥개도국에 대한 수출이 호조세를 보일 것으로 예상된다. 따라서 서브프라임 부실의 여파로 선진국의 경기가 둔화될 것으로 예상되기는 하나 개발도상국에 대한 수출이 호조세를 지속할 것으로 예상된다. 또한 반도체, LCD 등 첨단 IT제품의 수출경기도 상승국면으로 전환될 것으로 예상되며 2008년 8월 베이징올림픽의 개최에 따른 IT특수도 예상되어 수출증가세는 지속될 것으로 예상된다.

대내 경제여건

대외부문의 호조세가 이어지는 가운데 내수의 성장기여도 또한 다소 높아질 것으로 보인다. 서비스업의 경기상승에 따른 고용증가세와 국민총소득 증가가 예상되어 소득증가가 소비증가로 이어지면서 민간소비의 회복세가 지속될 것으로 예상된다. 민자사업 확대 및 국토개발사업에 따른 건설투자의 증가와 규제완화에 따른 설비투자의 증가세가 이어져 투자 또한 건조한 증가세가 지속될 것으로 보인다.

그림 5.3 2008년 경제전망



자료 : 국회예산정책처 □ NABO 2008경제전망 □ 2007. 10

마. 중기경제전망

2007~2011년 중기경제전망 : 연평균 4.7%

중기 재정운용에 따라 향후 5년간 세수추계 및 재정운용의 건전성 등을 분석하기 위해서는 중기경제전망이 선행되어야 한다. 「2007~2011 국가재정운용계획」에서 정부는 연평균 4.8%의 경제성장률을 전망하였으며, 국회예산정책처는 동 기간 연평균 4.7%의 경제성장률을 전망하였다.

표 5.2 국회예산정책처와 정부의 경제성장률 전망 비교

(단위 : %)

구 분		2007	2008	2009	2010	2011	연평균
국회예산정책처	실질경제성장률	4.6	4.8	4.8	4.7	4.6	4.7
	명목경제성장률	6.2	6.6	6.9	6.8	6.7	
정 부	실질경제성장률	4.6	5.0	4.8	4.8	4.8	4.8
	명목경제성장률	6.5	7.3	7.1	7.1	7.1	

자료 : 국회예산정책처 □ NABO 중기경제전망 2007~2011년, 2007. 10
대한민국 정부 □ 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

서브프라임 부실화에 따른 미국의 경제성장률 둔화, 유로와 일본경제의 경기회복세 약화 등 선진국 경제 둔화는 불가피해 보이는 가운데 중국 등 신흥개도국의 성장세 지속 여부가 세계경제전망의 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다. 만일 미국이 경기침체 국면으로 접어들 경우 세계경제는 동반 침체국면에 빠질 확률이 높아질 것으로 예상된다. 따라서 미국 행정부의 경기부양책 및 연준위의 금리인하 효과가 얼마나 빠르게 미국경제를 안정화시키는가에 따라 우리나라의 중기전망 또한 커다란 영향을 받을 것이다.

미국경제는 2008년을 바닥으로 2009년 이후 점차 회복세를 보일 것으로 예상되나 달러화 가치하락, 고유가 지속, 중국 등 개도국 수출가격 상승 등으로 물가상승압력이 높아짐에 따라 금리정책의 유연성이 약화되어 금융시장의 탄력을 제약할 것으로 보인다. 중국은 위안화 절상에 따라 수출이 둔화되는 가운데 경제안정화 정책의 강화로 설비투자의 증가세가 약화될 것으로 보인다. 반면 신흥개도국들은 역내 교역확대에 따른 견조한 수출증대, 내수확대 정책의 결과 상대적으로 높은 성장세가 유지될 것으로 보인다.

세계경제여건 악화로 인한 순수출의 성장기여도 둔화가 예상되며 내수의 성장기여도는 다소 높아질 것으로 예상된다. 따라서 2007~2011년 중 국내경제성장률은 연평균 4.7%를 기록할 것으로 전망되어 2002~2006년의 연평균 경제성장률 4.8%보다 다소 낮아질 것으로

로 전망된다. 세수추계의 기반이 되는 명목경제성장률은 2007~2011년 중 연평균 6.6%로 2002~2006년의 6.4%보다 0.2%p 높아질 것으로 전망된다. 실질경제성장률은 이전기간에 비해 둔화될 것으로 예상되나 GDP디플레이터 상승률이 교역조건 악화정도의 완화에 힘입어 연평균 1.9%로 이전기간의 1.5%보다 확대될 것으로 보이기 때문이다.

2. 세입전망

가. 세입전망의 의의

합리적인 예산편성을 위해서는 정확한 세수추계를 통해 세입을 예측하고 그에 맞추어 재정지출을 결정해야 한다. 즉 정확한 세입전망은 재정정책을 입안·운용하는 출발점이 되는 것이다. 정부가 예산 편성을 위한 목적으로 작성한 세입전망에 대해 과거에는 국회가 그 타당성 및 적정성에 대한 검토를 제대로 하지 못했다. 그러나 2004년부터 국회예산정책처가 자체개발한 세수추계 모형에 의하여 독자적으로 세입을 전망하여 이를 국회의 예산심사과정에 제공함으로써, 국회는 세입예산안 심사에서 합리적이고 과학적인 비교기준을 확보하게 되었다.



「국세기본법」 개정을 통한 과세자료의 공개

과거 국회는 과세정보에 대한 접근이 불가능하여 정확한 세수추계 및 세법의 개정에 따른 비용추계가 어려웠다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서 2007년 12월 「국세기본법」을 개정하여 국세청에 대한 과세자료의 공개요구 및 절차에 관한 법적근거를 마련하였다. 「국세기본법」 개정의 주요 내용을 살펴보면 첫째, 국세청장은 과세정보를 분석·가공한 통계자료를 작성하여 관리해야 하고(제85조의6 제1항), 둘째, 국세청장은 국회 소관 상임위원회가 의결로 세법심사에 필요한 통계자료를 요구하는 경우 그 목적의 범위 안에서 제공하여야 하며(동조 제3항), 셋째, 이 경우 통계자료는 과세정보를 직접 또는 간접적인 방법으로 확인하거나 추정할 수 없도록 작성되어야 한다는 내용으로 구성되어 있으며, 개정 법률은 3년간 유예기간을 거쳐 2010년부터 시행하게 된다.



국회에산정책처의 세수추계 모형

현재 국회예산정책처에서는 당해연도를 포함하여 향후 5년간 국세수입을 전망하기 위해 종합부동산세를 포함한 15개의 국세 세목 중에서 교통세, 교육세, 농어촌특별세, 그리고 과년도 수입 등을 제외한 10개의 세목에 대하여 연도별 통계자료를 이용하여 9개의 세수추계 모형을 설정하고 회귀분석을 통하여 세수를 전망한다. 여기서는 주요 세목인 소득세, 법인세, 부가가치세 그리고 사회보장기여금에 대해서 간략하게 소개하고자 한다.

소득세·법인세

우리나라에서는 소득세나 법인세 등 주요 직접세에 대해서는 신고납세제도를 채택하고 있으나, 징세의 편의, 조세수입과 납세자 부담의 분산 등을 도모하기 위해 일부 소득에 대해서 원천징수하도록 하고 있다. 따라서 소득세와 법인세는 원천분과 신고분으로 구분되고, 각 세목의 신고분과 원천분에 대한 세수는 전년도와 당해연도의 경상GDP에 의해 결정된다.

부가가치세

부가가치세는 생산된 부가가치에 부과되므로 과세표준은 경상GDP로 삼는 것으로 하고 있다. 현행 「부가가치세법」에 명시되어 있는 소비지국 과세원칙에 따라 수출은 과세표준에서 제외하고 수입은 포함된다. 그리고 최종소비재를 생산하는데 투입된 중간재 중에서 설비투자는 과세표준에서 제외하며 수출용 원자재 구입에 대한 부가가치세는 환급해 주고 있다. 즉 과세표준을 결정하는 경상GDP, 경상총수입 등이 증가하면 부가가치세수는 증가하고, 총수출이나 설비투자가 증가하면 부가가치세수는 감소할 가능성이 크다.

사회보장기여금

총수입 항목 중 사회보장기여금은 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산업재해보상보험의 가입자와 고용주가 매년 납입하는 기여금을 의미한다. 사회보험의 기여금 수입은 기본적으로 피용자보수의 크기에 의해 결정되므로 4대 연금 및 보험의 기여금 수입의 합계를 피용자 보수와 전년도 기여금 수입규모의 함수로 설정하여 추정한다.

나. 2008년 국회예산정책처와 정부의 세입 전망

2008년도 국세수입전망

- 국회예산정책처
164조 9,178억원
- 정부
165조 6,354억원

2008년도 국세수입 규모는 국회예산정책처가 164조 9,178억원, 정부가 165조 6,354억원으로 전망하고 있다. 두 기관의 2008년 국세수입 전망의 차이는 약 7,176억원으로, 정부가 국회예산정책처보다 약 0.4% 높게 전망하고 있다. 회계별 국세수입 전망 결과를 비교해 보면, 일반회계는 정부가 159조 4,253억원으로 국회예산정책처의 158조 615억원 보다 1조 3,638억원(약 0.9%) 높게 전망하고 있으며, 특별회계는 정부가 6조 2,101억원으로, 국회예산정책처의 6조 8,563억원 보다 5,751억원(약 13.5%) 낮게 전망하고 있다.

표 5.3 국회예산정책처와 정부의 2008년 국세수입 전망 비교

(단위 : 십억원, %)

구 분	국회예산정책처 (A)	정 부 (B)	차 이 (B-A)	차이율 [(B-A)/A]
총국세	164,917.8	165,635.4	717.6	0.4
일반회계	158,061.5	159,425.3	1,363.8	0.9
• 내국세	131,960.0	132,998.2	1,038.2	0.8
• 소득세	37,695.8	37,812.5	116.7	0.3
• 법인세	34,794.6	36,056.6	1,262.0	3.6
• 상속증여세	3,059.5	3,951.0	891.5	29.1
• 부가가치세	44,271.1	43,972.0	-299.1	-0.7
• 개별소비세	4,978.0	4,660.9	-317.1	-6.4
• 증권거래세	3,508.2	3,316.7	-191.5	-5.5
• 인지세	566.5	627.9	61.4	10.8
• 과년도수입	3,086.2	2,600.6	-485.6	-15.7
• 교통세	11,893.2	12,035.5	142.3	1.2
• 관세	7,541.4	7,202.6	-338.8	-4.5
• 교육세	3,584.3	4,106.3	522.0	14.6
• 종합부동산세	3,082.7	3,082.7	0.0	0.0
특별회계	6,856.3	6,210.1	-646.2	-9.4
• 주세	2,602.5	2,531.4	-71.1	-2.7
• 농특세	4,253.8	3,678.7	-575.1	-13.5

다. 국회예산정책처와 정부의 총수입 전망

국회예산정책처의 총수입 전망 결과를 정부와 비교해 보면, 2008~2011년 기간 중 총수입의 연평균 증가율은 국회예산정책처가 6.7%, 정부가 6.8%로 전망하고 있다. 총수입 규모는 2008~2011년 기간 중 정부가 국회예산정책처보다 1.7~3.4조원 높게 전망하였다.

2008년의 경우 국회예산정책처의 총수입 전망치는 272.4조원인데 비해, 정부는 274.2조원으로 정부가 약 1.8조원 높게 전망하였다.

2008년도 총수입 전망
국회예산정책처 272.4조원
정부 274.2조원

표 5.4 국회예산정책처와 정부 총수입 전망 비교

(단위 : 조원, %)

구 분	국회예산정책처			정 부		
	총 수 입	국세		총 수 입	국세	
		국세	국세 외		국세	국세 외
2008	272.4	164.9	107.5	274.2	165.6	108.6
2009	288.3	175.4	112.9	291.7	177.1	114.6
2010	310	190.5	119.5	311.7	190.4	121.3
2011	331.3	204.7	126.6	333.9	205.1	128.8
연평균증가율	6.7	7.5	5.6	6.8	7.4	5.9



2008년도 재정규모 및 재정 건전성 제 6 장

2008년도 정부 예산상 총지출은 전년대비 7.9% 증가한 257.2조원이며, 통합재정수지는 17조원 흑자, 관리대상수지는 11조원 적자를 예상하고 있다. 우리나라의 재정규모는 외국에 비해 높은 수준은 아니며, 재정의 건전성도 비교적 양호한 것으로 볼 수 있다. 다만, 향후 저성장에 따른 세수 여건에 비해 고령화 등으로 인한 재정소요가 확대될 것이 예상되기 때문에 재정의 지속가능성은 중요하게 고려되어야 할 것이다.

본 장에서는 재정규모와 재정수지, 국가채무 등 주요 재정지표를 통해서 2008년도의 재정운용 방향을 살펴본다.

1. 재정규모

총지출

일반회계·특별회계·기금
지출에서 회계·기금간 내
부거래와 보전거래를 제외
한 지출규모

2008년 총지출 규모는 257.2조원(GDP 대비 26.5%)
2008년도 총지출 규모는 2007년대비 7.9% 증가한 257.2조원(GDP 대비 26.5%)이다.
이 중 일반회계는 142.2조원, 특별회계는 40.4조원으로서, 2007년 대비 각각 12.0%, 4.8%
증가한 수준이다. 2008년도 기금 지출규모는 2007년보다 2.3% 증가한 74.5조원이다. 이
중 국민연금 등 사회보장지출은 2007년보다 8.7% 증가한 19.0조원이다.

표 6.1 2008년도 총지출			
(단위 : 조원, %)			
구 분	2007예산	2008예산	증감률(%)
총 지 출	238.4	257.2	7.9
예 산	165.5	182.6	10.3
• 일반회계	127.0	142.2	12.0
• 특별회계	38.7	40.4	4.8
기금(49개)	72.9	74.5	2.3
(사회보장지출)	(17.5)	(19.0)	(8.7)

주 : 2008년도 기금 총 60개 중 금융성기금(10개)과 외국환평형기금 제외
자료 : 기획재정부

통합재정규모

지출(경상지출+자본지출)
과 순융자로 구성

2008년 통합재정 규모는 230.2조원(GDP 대비 23.8%)
2008년도 통합재정 규모는 2007년대비 8.1% 증가한 230.2조원(GDP 대비 23.8%)으
로 계획되어 있다. 통합재정규모 중 지출은 229.7조원으로 전년대비 11.9% 증가하였으
나, 순융자는 2007년 7.7조원에서 0.5조원으로 크게 감소하였다.

표 6.2 통합재정 규모					
(단위 : 조원, %)					
구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년 예산
지출및순융자	173.5	187.9	205.9	213.0	230.2
(증가율)	(5.6)	(8.3)	(9.6)	(3.5)	(8.1)
(GDP대비)	(22.3)	(23.2)	(24.3)	(23.5)	(23.8)
지출	172.1	184.9	200.2	205.3	229.7
(증가율)	(3.2)	(7.4)	(8.3)	(2.6)	(11.9)
(GDP대비)	(22.1)	(22.8)	(23.6)	(22.7)	(23.7)
순융자	1.4	3.0	5.7	7.7	0.5

자료 : 기획재정부



총지출규모와 통합재정규모의 통계작성 방법의 비교

총지출 규모

총지출규모는 예산 및 기금을 합한 정부부문 지출에서 내부거래와 보전거래를 차감한 재정활동 규모를 말하는데, 용자지출을 모두 지출로 계상함으로써 통합재정규모보다 항상 크다.

통합재정규모

통합재정규모는 예산 및 기금의 정부부문 지출 총계에서 내부거래와 보전거래를 차감한 재정활동 규모를 말하는데, 통합재정규모는 용자지출에서 용자회수를 차감한 순용자만을 계상한다.

공통점

총지출규모와 통합재정 규모는 일반회계 · 특별회계 · 기금을 모두 포괄하고 있다는 점과, 내부거래 · 보전거래를 상계한 지출의 순계규모를 의미한다는 점에서 공통점이 있다.

차이점

두 개념사이에는 용자거래와 기업특별회계의 집계방식에서 차이가 있다. 먼저 용자거래에 관해서 총지출에서는 용자지출 총계를 지출로 계상하는 반면, 통합재정에서는 용자지출에서 용자회수를 뺀 순용자를 계상한다. 그리고 기업특별회계의 집계방식에서도 차이가 있는데 총지출 규모는 영업지출 총계규모를 계상하는 반면, 통합재정은 영업수입과 영업지출의 크기를 비교하여 순계금액을 통합재정수입 또는 통합재정지출로 계상한다. 즉, 영업수입이 영업지출보다 크면 영업수지를 통합재정수입으로, 영업수입이 영업지출보다 작으면 통합재정지출로 계상한다.

❶ 총지출 규모 = 경상지출 + 자본지출 + 용자지출

❷ 통합재정 규모 = 경상지출 + 자본지출 + 순용자(용자지출 - 용자회수)

〈통합재정에서 기업특별회계 계상방식〉

❶ 영업수입<영업지출 : 영업수지를 통합재정수입으로 계상

❷ 영업수입>영업지출 : 영업수지를 통합재정지출로 계상

재정규모 및 국민부담의 국제비교

우리나라의 재정규모는 아직 선진국에 비해 작은 편이다. 2005년 기준 우리나라의 GDP 대비 일반정부(중앙정부+지방정부) 재정지출은 28.9%로, OECD 평균 40.8%에 비해 낮은 수준이다(그림 6.1 참조).

국가재정의 규모는 국민부담의 측면에서도 살펴볼 수 있다. 국세와 지방세를 합한 조세 부담률은 2006년 말 기준 21.2%로 2005년 OECD 평균 조세부담률 26.9%보다 낮은 수준이다. 또한 조세부담률에 사회보장부담률(GDP대비 공적연금·건강보험·고용보험 등의 기여금 합계)을 합산한 국민부담률은 2006년 26.8%로 이 또한 2005년 OECD 평균 36.2%와 비교하면 낮은 수치라고 할 수 있다(그림 6.2 참조).

최근 통합재정 규모 및 국민부담의 급격한 증가 추세

우리나라 통합재정 규모의 GDP 대비 비율은 외환위기 직후 큰 폭으로 상승하여 1998년에 23.8%를 기록하였다. 그 이후 GDP 대비 20% 수준에서 등락하다가 최근 다시 상승하여 2008년에는 GDP 대비 23.8%까지 상승할 전망이다(그림 6.3 참조).

한편, 최근 조세부담 및 사회보장부담의 규모도 빠르게 증가하고 있다. 1985년에는 국민부담률이 16% 정도였으나 2007년에는 28%까지 대략 12%p 높아질 전망이다(그림 6.4 참조).

정책적 시사점

우리의 낮은 수준의 재정규모는 아직도 국민연금 등 사회보장급여가 성숙한 단계에 접어들지 못했기 때문이다. 대체적으로 선진국의 재정규모가 비교적 크지만, 안정된 수준에서 형성되고 있는 것은 이러한 사회보장지출의 증가추세가 어느 정도 안정기에 접어들고 있다는 점을 보여주는 것이다. 향후 국민연금, 건강보험, 기초생활보장 등 사회복지 지출을 위한 재정소요의 급격한 증가가 예상되는데 미래의 사회보장지출의 확대에 대비해 현재의 재정구조를 보다 더 탄탄하게 준비할 필요가 있다. 더욱이 우려되는 것은 저출산·고령화사회의 진입에 따라 생산가능연령층의 부담은 한층 가중될 것으로 보이며, 장기적으로는 세수기반이 약화될 것이라는 점이다. 이러한 측면에서 국민부담을 적정화하는 효율적인 재정정책의 추진이 필요하다.

그림 6.1 일반정부 재정지출의 국제비교(2005년 기준)

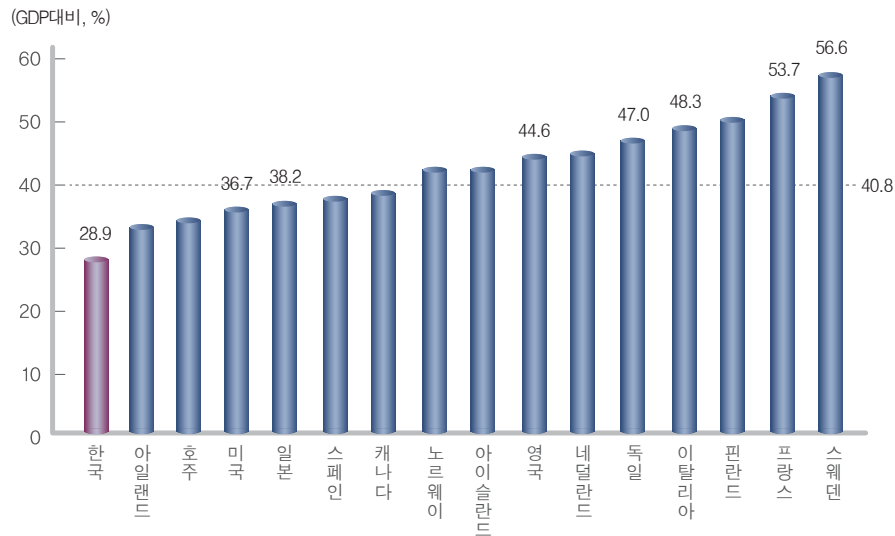
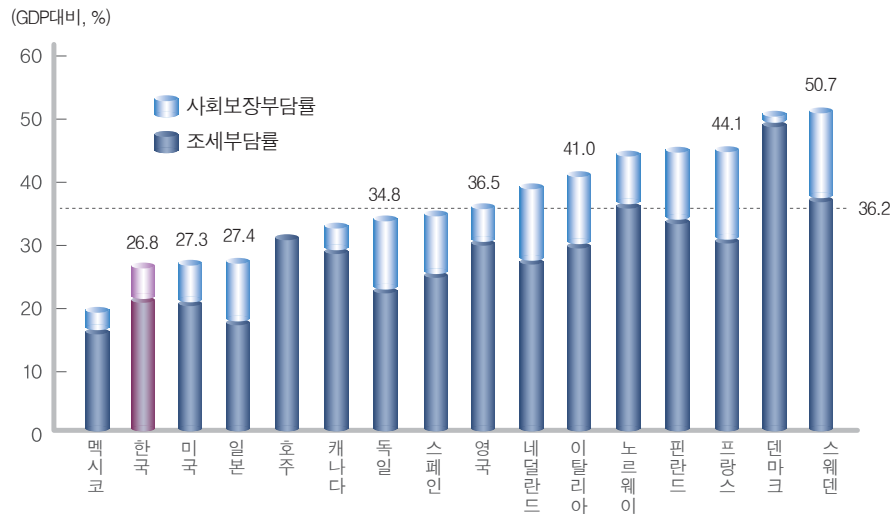
자료 : OECD, *Economic Outlook*, No. 82, 2007. 12

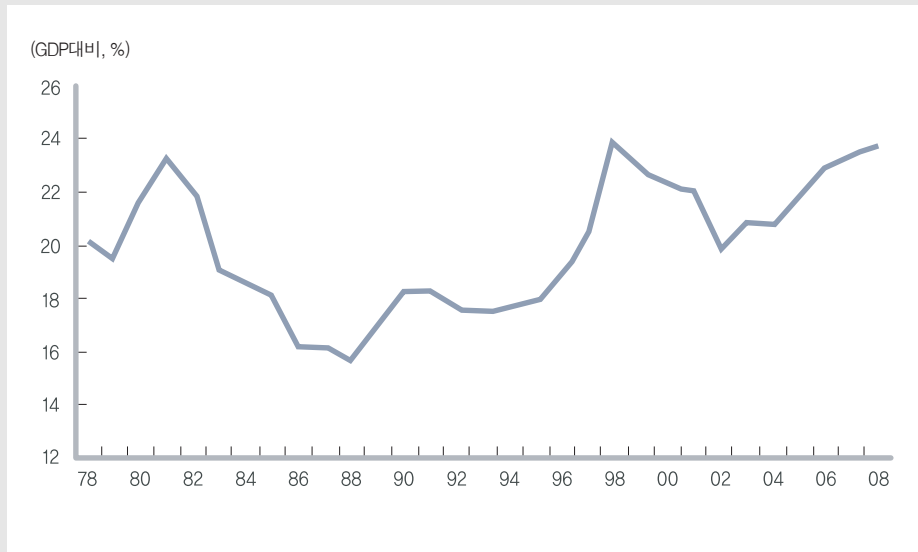
그림 6.2 OECD 주요국가의 국민부담률(2005년 기준)



주 : 한국은 2006년 기준

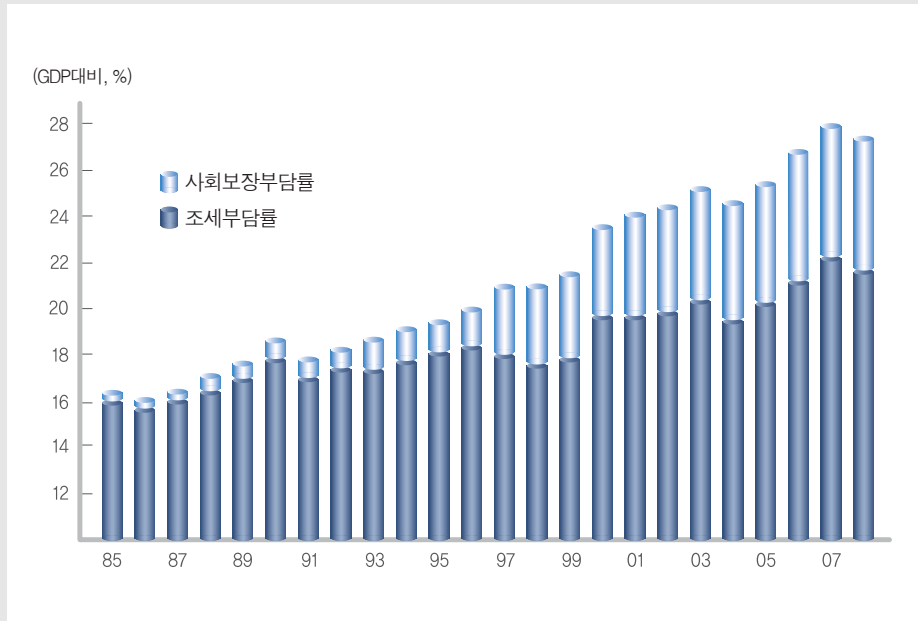
자료 : OECD, *Economic Outlook*, No. 82, 2007. 12

그림 6.3 우리나라 중앙정부 통합재정규모 추이



주 : 1. 통합재정지출 및 순용자(공적자금 원금상환 제외) 기준
 2. 2007, 2008년은 예산기준
 자료 : 기획재정부, 한국통합재정수지, 각호

그림 6.4 국민부담률의 증가추이



주 : 1. 2007년은 전망, 2008년은 예산기준
 2. 국민부담률 = 조세부담률 + 사회보장부담률
 자료 : 기획재정부



조세부담률과 국민부담률

조세부담률

조세부담률은 국내총생산(GDP)에 대한 조세수입의 비율을 말하며, 국민들이 1년 동안 벌어들인 소득 중에서 얼마만큼을 세금으로 내느냐를 의미한다. 조세부담률은 국민의 조세부담에 대한 경중을 나타내는 지표일 뿐만 아니라 재정의 크기를 국제적으로 비교하는 기준이 되기도 한다. 조세부담률의 크기는 조세의 누진정도, 국가의 조세징수능력 및 재원조달수단에 대한 의존도(조세 또는 국채에 대한 의존도) 등에 따라 결정된다.

통상 낮은 조세부담률은 국민들의 가처분소득이 많아져 민간경제가 활성화된다는 긍정적인 측면이 있지만, 정부의 재원 확보가 불충분해 공공사업이 제대로 수행되지 않는다는 문제가 발생한다. 반대로 높은 조세부담률은 국민들의 세부담이 많아지고, 가처분소득이 줄어들어 민간경제가 활성화되지 않는 부정적인 측면이 있지만 정부의 재원조달이 원활해져 공공사업에 대한 투자가 늘어난다는 긍정적인 측면도 있다. 우리나라의 조세부담률은 2001년 19.7%에서 2008년 21.6%에 이를 전망이다.

국민부담률

국민부담률이란 국민부담금이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중을 의미하는데, 여기서 국민부담금은 우리나라 국민들이 한 해 동안 낸 세금과 사회보장기여금(건강보험, 고용보험, 산재보험, 국민연금, 공무원연금 보험료 등)을 모두 합한 것이다. 따라서 국민부담률은 국민소득에 대한 세금의 경중을 나타내는 조세부담률과 의료보험이나 연금의 보험료 등을 국민소득으로 나눈 사회보장부담률을 합한 것으로서 조세부담률과 사회보장부담률의 합계로 표시된다.

국민부담률은 조세를 포함하여 국민들에게 지워지는 복지비용의 부담을 나타내는 지표이므로 국민부담률이 높다는 것은 그만큼 국민들이 부담해야 하는 사회적 비용이 무겁다는 뜻으로 해석 될 수 있다. 일반적으로 개발도상국보다 사회보장이 진전된 선진국에서 국민부담률이 높게 나타나는 경향이 있다. 우리나라의 국민부담률은 2001년 24.1%에서 2008년 27.4%에 이를 전망이다.

조세부담률·국민부담률 추이

(단위 : %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
조세부담률	19.7	19.8	20.4	19.5	20.2	21.2	22.2	21.6
국민부담률	24.1	24.4	25.3	24.6	25.5	26.8	28.0	27.4

주 : 2006년 이전은 실적, 2007년 전망, 2008년 예산 기준
 자료 : 기획재정부, 「2008 나라살림」, 2008. 2

2. 재정수지

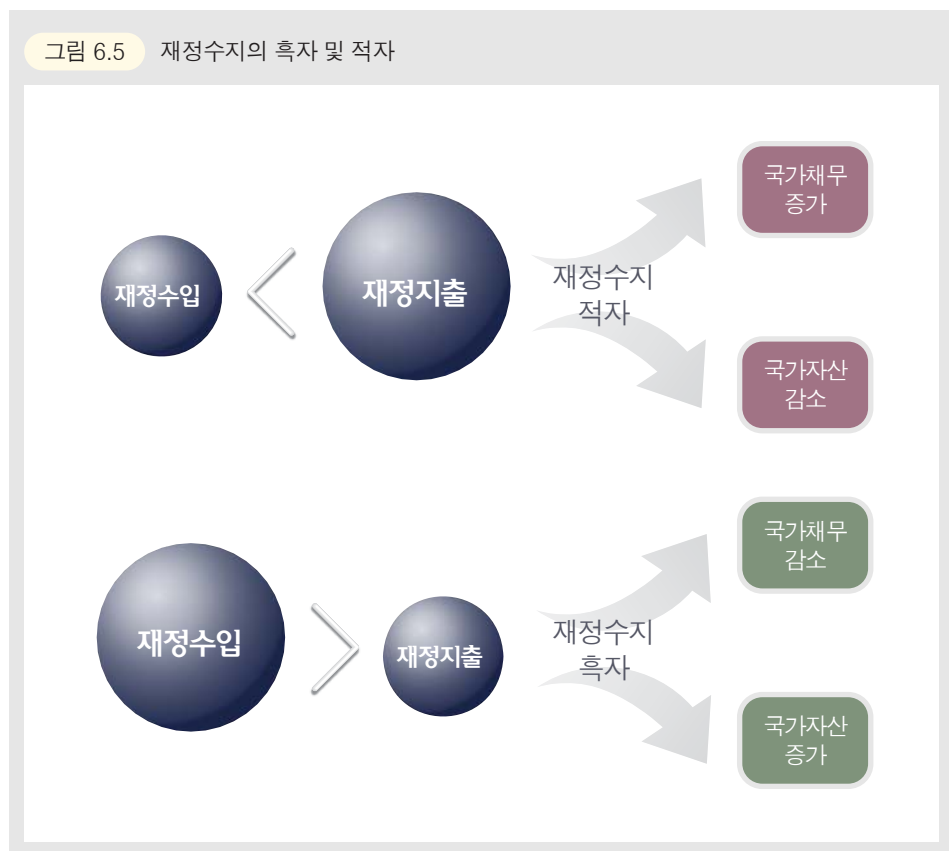
가. 재정수지의 의미

재정수지

재정수입-재정지출

재정수지는 당해연도의 순수한 수입에서 순수한 지출을 차감한 수치로서, 당해연도 재정활동의 건전성을 파악할 수 있는 지표가 된다. 재정지출이 재정수입보다 더 커서 수지 적자가 되면, 차입이나 국채발행, 자산매각 등을 통한 보전이 필요하게 되므로 국가채무의 증가 또는 국가자산 감소로 이어지게 된다. 반대로 재정수입이 재정지출보다 더 커서 수지 흑자가 되면, 국채상환이나 정부예치금 증가 등으로 사용하게 되므로 국가채무가 감소 하거나 국가자산이 증가하게 된다.

그림 6.5 재정수지의 흑자 및 적자





통합재정수지와 관리대상수지

재정수지라 하면 통상 통합재정수지를 의미한다. 통합재정수지는 일반회계·특별회계 및 기금을 모두 포괄하는 수지로서, 회계·기금간 내부거래 및 차입·채무상환 등 보전거래를 제외한 실질적 의미의 수입·지출의 차이를 나타내며, '통합재정수입'에서 '통합재정지출 및 순융자'를 차감하여 계산한다.

「국가재정법」은 정부로 하여금 매년 1회 이상 통합재정수지를 공표하도록 하는 한편, 국가재정운용계획에 통합재정수지에 대한 전망을 포함하고, 결산에 통합재정수지보고서를 첨부하도록 하고 있다.

관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 제외한 재정수지로서, 재정건전성을 보다 정확히 판단하기 위한 지표로 사용된다. 국민연금을 비롯한 사회보장성기금은 장기적으로 상당한 재정문제를 낳을 것으로 예상되지만 현재에는 통합재정수지의 흑자를 증가시키는 요인으로 작용하고 있는데, 이는 아직 연금수급자가 본격적으로 발생하지 않고 있는데 반해 보험료 수입은 누적됨으로써 큰 폭의 흑자가 발생되고 있기 때문이다. 따라서 사회보장성기금의 장기적인 재정불안정을 고려하면 이러한 기금의 흑자를 통합재정수지에서 제외하는 관리대상수지 역시 유용한 재정지표라고 할 수 있다.

통합재정수지 = 통합재정수입 - (통합재정지출 + 순융자)

관리대상수지 = 통합재정수지 - 사회보장성기금의 흑자분

나. 재정수지 현황

2008년 통합재정수지는 17.0조원 흑자(관리대상수지는 △11.0조원 적자)

2008년 통합재정수지는 17.0조원의 흑자(GDP 대비 1.8%)가 예상되며, 이는 2007년 예산대비 4.8조원 개선된 수치이다. 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지 흑자분을 제외한 관리대상수지는 2008년 △11.0조원 적자(GDP 대비 △1.1%)로 2007년 예산대비 3.8조원 개선된 수치이다.

2007년 잠정 결산 결과, 이례적인 세수초과로 인해 통합재정수지는 당초 예산보다 흑자폭이 확대될 전망이다. 세수초과분 14.2조원을 감안하면, 2007년 통합재정수지는 33.8조원 흑자, 관리대상수지는 3.6조원 흑자로 예상된다.

표 6.3 2008년 통합재정수지

(단위 : 조원, %)

구 분	2007년		2008년	증감액	
	예산(A)	잠정(B) ¹⁾	예산(C)	예산대비(C-A)	잠정대비(C-B)
통합재정수지(a) (GDP 대비, %)	12.2 (1.4)	33.8 (3.8)	17.0 (1.8)	4.8 -	△16.8 -
사회보장성금 흑자(b)	27.0	30.2	28.1	1.1	△2.1
관리대상수지(a-b) (GDP 대비, %)	△14.8 (△1.6)	3.6 (0.4)	△11.0 (△1.1)	3.8 -	△14.6 -

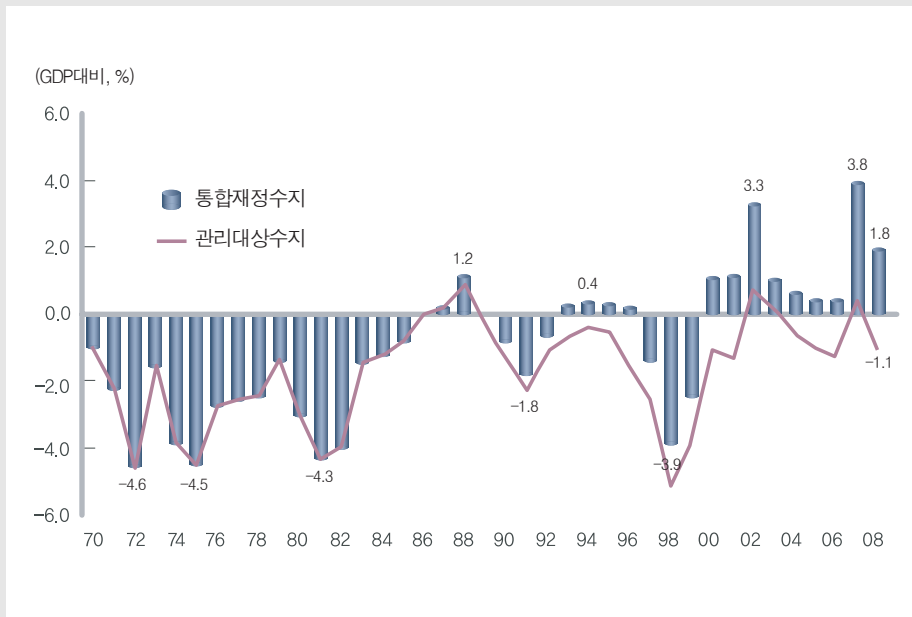
주 : 1) 기획재정부 보도자료(2008.3.28) 상 잠정치
자료 : 기획재정부

재정수지 추이 및 국제비교

GDP 대비 통합재정수지는 2000년 이후 흑자가 지속되고 있으며, 2008년에는 1.8%의 흑자가 예상되고 있다. GDP 대비 관리대상수지는 2000년 이후 소폭의 적자를 나타내고 있는데, 2008년에는 △1.1%의 적자가 예상된다(그림 6.6 참조).

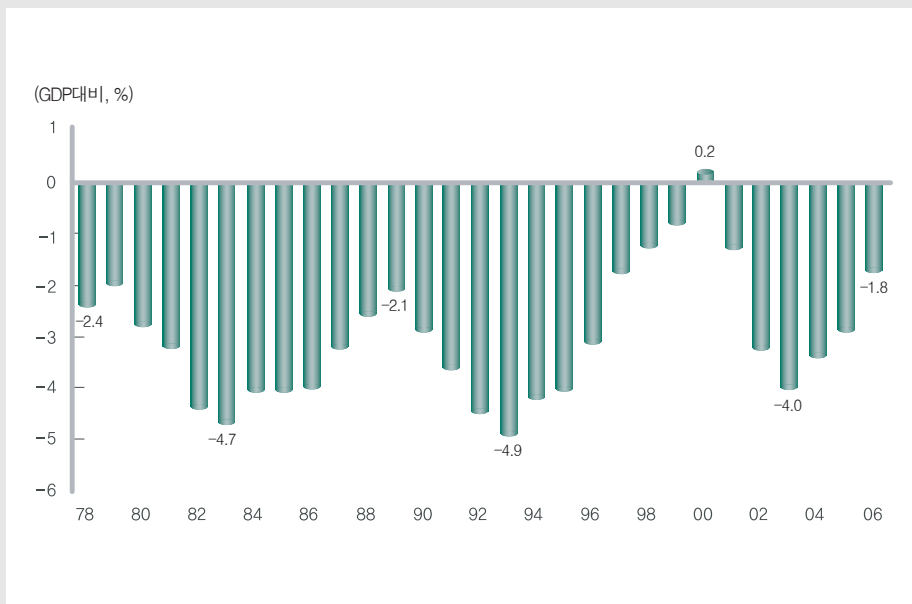
한편, OECD 회원국의 일반정부 재정수지(평균)는 2004년 이후 개선되는 모습을 보이고는 있으나 적자상태를 지속하고 있고, 그 규모는 2006년 현재 GDP 대비 △1.8% 적자에 이르고 있다. OECD 국가들과 비교할 때 우리나라의 통합재정수지는 상대적으로 양호한 것으로 볼 수 있다(그림 6.7 참조).

그림 6.6 우리나라 중앙정부의 재정수지



주 : 2007년은 잠정, 2008년은 예산기준
 자료 : 기획재정부, 「한국통합재정수지」, 각호, 「2008년도 나라살림」

그림 6.7 OECD 회원국의 일반정부 재정수지(평균)



주 : 일반정부 = 중앙정부 + 지방정부
 자료 : OECD, *Economic Outlook*, 각호

3. 국가채무

가. 국가채무의 의의

국가채무

정부가 정부이외의 민간이나
해외에 원금 또는 원리금의 상
환의무를 지고 있는 채무

일반적으로 국가채무는 정부가 정부 이외의 민간이나 해외에 원금 또는 원리금의 상환의무를 지고 있는 채무를 의미한다.

「국가재정법」은 국가채무에 국가의 회계 또는 기금의 ‘발행채권’, ‘차입금 및 국고채무 부담행위’와 ‘정부의 대지급(代支給) 이행이 확정된 국가보증채무’를 포함하도록 규정하고 있다. 그러나 ‘중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금’은 국가채무에서 제외하고 있다. 또한 ‘재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금’과 ‘채권 또는 차입금 가운데 국가의 다른 회계 또는 기금이 보유하고 있는 경우’에도 국가채무에서 제외하고 있다.

이러한 국가채무는 향후 국민들의 부담으로 상환해야 하는 적자성 채무와 외화자산, 융자채권 등 자산이 있는 금융성 채무로 구분할 수 있다.

「국가재정법」은 재정건전성을 강화하기 위해 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 국가채무관리를 제도화 하였는데, 그 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 정부에 대하여 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력할 것을 규정하고, 둘째, 국가재정운용계획에 국가채무에 대한 전망을 포함하도록 하고 있으며, 셋째, 국회에 제출하는 예산안에 국가채무관리계획을, 결산에는 국가채무관리보고서를 각각 첨부하도록 규정하고 있다.

나. 국가채무 현황

2008년 국가채무는 317.1조원(GDP 대비 32.7%)

2008년 국가채무는 2007년 예산 302.0조원(GDP 대비 33.4%)보다 15.1조원 증가한 317.1조원(GDP 32.7%)이 될 것으로 추정된다. 국가채무의 증가는 외환시장 안정용 국채 발행 9.9조원, 일반회계 국채발행 6.1조원 등에 주로 기인한다.

국가채무 전망치 317.1조원 중 향후 국민들의 부담으로 상환해야 하는 적자성 채무는 42.5% 수준인 134.8조원이며, 나머지 57.5% 수준인 182.4조원은 외화자산, 융자채권 등 자산이 있는 금융성 채무이다.

표 6.4 2007~2008년 예산상 국가채무

(단위 : 조원, %)

구 분	2007년 예산	2008년 예산	증 감
국가채무	302.0	317.1	15.1
(GDP 대비)	(33.4)	(32.7)	(△0.7%p)
• 적자성 채무	129.1	134.8	5.7
(일반회계 국채)	(56.9)	(63.0)	(6.1)
(공적자금상환용 국채)	(52.7)	(51.9)	(△0.8)
• 금융성 채무	172.9	182.4	9.5
(외환시장안정용 국채)	(89.6)	(99.4)	(9.9)
(국민주택채권)	(44.5)	(46.8)	(2.3)

자료 : 기획재정부, 국회예산정책처 재구성

국가채무 국제비교 및 추이

우리나라의 국가채무는 OECD 국가들과 비교할 때 아직까지 낮은 수준으로 볼 수 있다. 2008년 우리나라의 GDP 대비 국가채무는 32.7%로 OECD 평균 국가채무 비율 77.1%(2006년말)에 비해 낮은 수준이다(그림 6.8 참조).

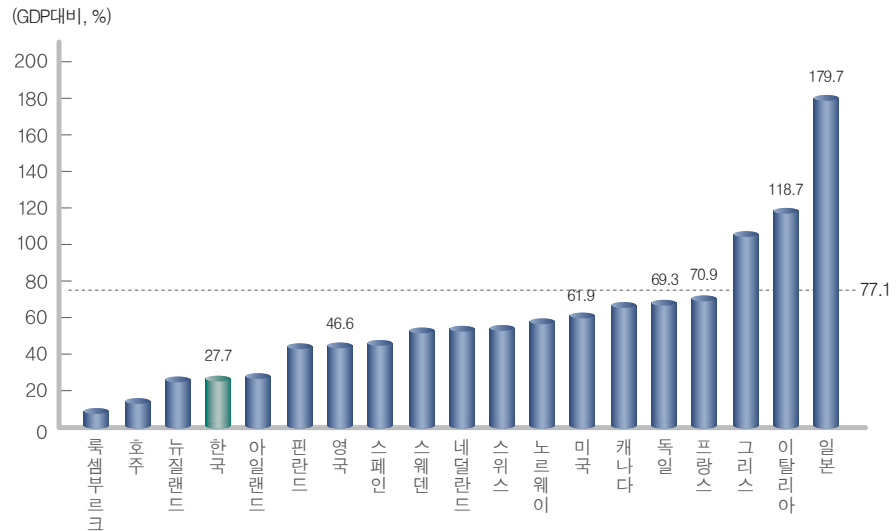
최근 국가채무의 빠른 증가속도는 우려

우리나라의 국가채무는 1997년 외환위기 이후 급격한 증가 추세를 보이고 있으며, 상승추세는 지금까지도 계속되고 있다. 특히 2003년 이후에는 공적자금의 국채전환 및 외환시장안정용 국채발행 증가 등으로 그 증가 속도가 가속화되고 있다. GDP 대비 국가채무는 2002년 19.5%에서 2008년 32.7%로 빠른 속도로 증가하고 있다(그림 6.9 참조).

우리 국가재정은 향후 세수증가율은 둔화되는 가운데 복지지출이 빠르게 늘어남에 따라 중장기적으로 재정소요의 급증이 우려되는 상황이다. 여기에다 환율안정을 위한 외국환평형기금채권의 발행이 급증하고 있고, 향후 원화절상 기조가 지속될 경우 외국환평형기금채권의 발행으로 인한 국가채무 증가 우려가 가중될 전망이다.

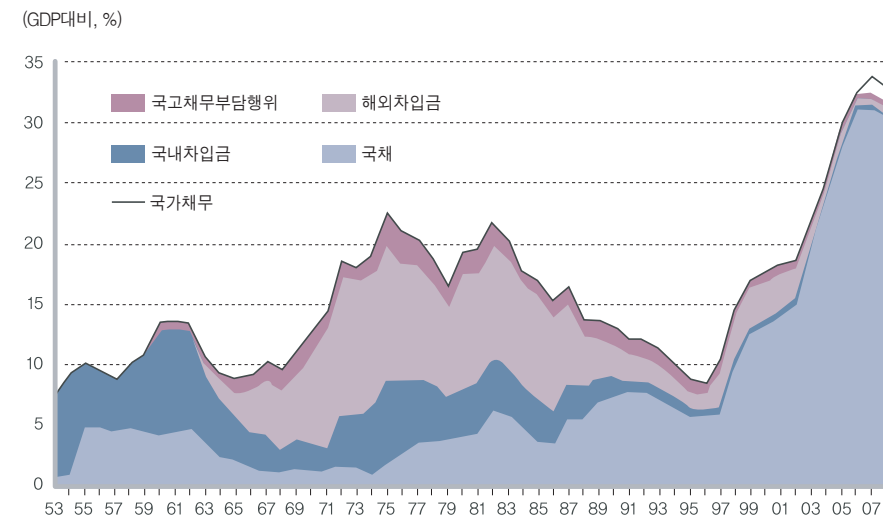
과도한 국가채무는 거시경제의 안정을 저해하고, 국민경제에 부담을 주며, 재정운영의 탄력성을 약화시킨다. 또한 국가재정의 건전성과 지속가능성을 저해하게 된다. 따라서 현재의 급격한 국가채무의 증가속도에 유의하면서 재정의 안정적인 운용에 중점을 둘 필요가 있다.

그림 6.8 OECD 주요국가의 국가채무 (2006년 말)

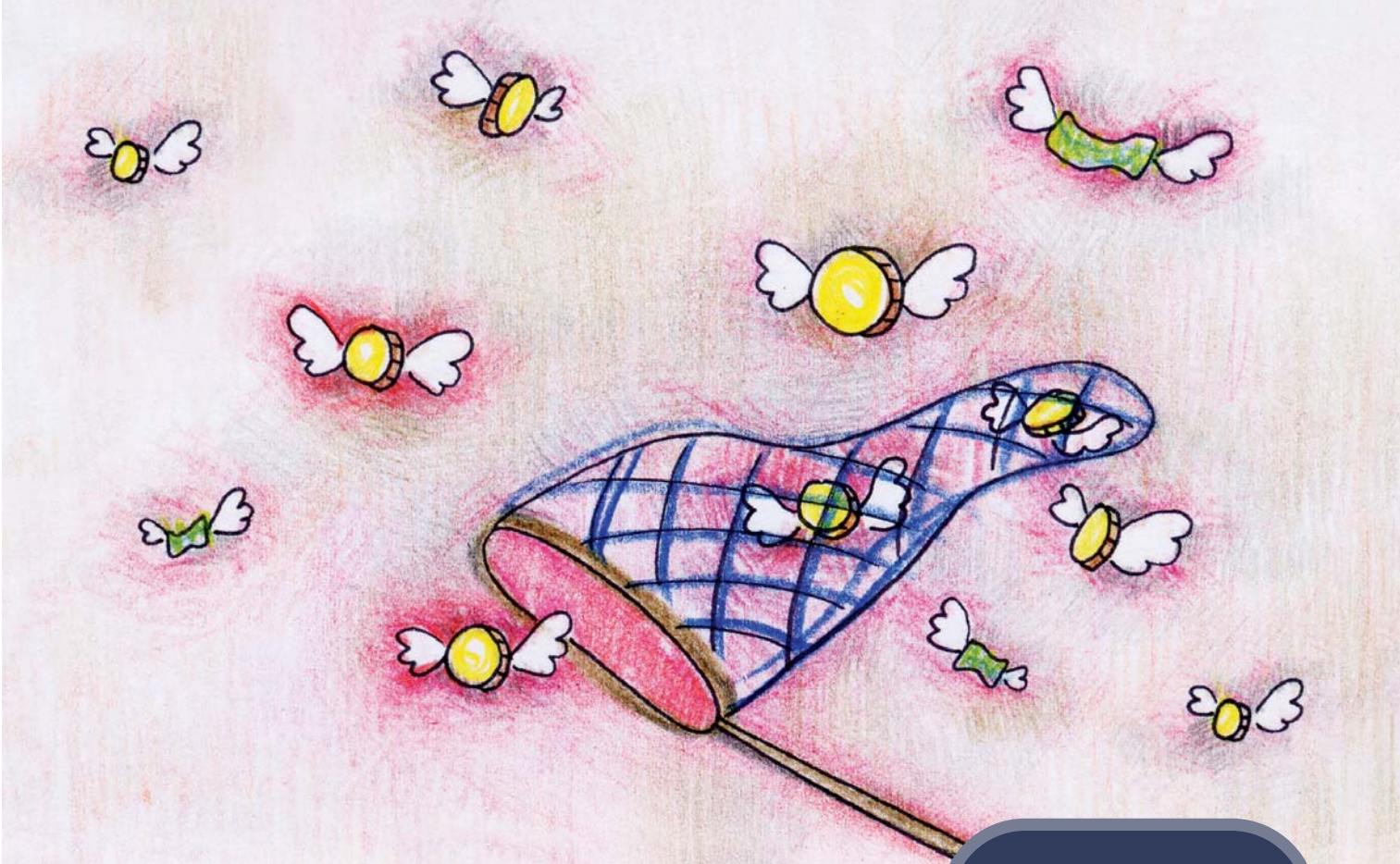


자료 : OECD, Economic Outlook, No. 82, 2007. 12

그림 6.9 우리나라 중앙정부채무



주 : 2008년은 예산기준
 자료 : 기획재정부, 국회예산정책처 재구성



2008년도 예산

제 7 장

국회가 확정된 2008년 세입·세출예산(총계규모)은 전년대비 19조원 증가한 219.9조원이며, 일반회계 세출예산은 175조원, 18개 특별회계의 세출예산은 44.9조원이다. 60개 기금의 총 운용규모(총계규모)는 369.6조원이다.

본 장에서는 2008년도 세입·세출예산 그리고 기금운용계획을 통해 올해 국가재정운용의 전반적인 모습을 살펴본다.

1. 세입예산

가. 2008년도 세입예산

2008년도 세입예산은 2007년 대비 19.0조원(9.5%) 증가한 총 219.9조원이다. 일반회계 세입예산은 175.0조원으로 전년대비 18.5조원(11.8%) 증가하였으며, 특별회계 세입예산은 44.9조원으로 전년대비 0.5조원(1.2%) 증가하였다.

표 7.1 2008년도 세입예산				
(단위 : 조원, %)				
구 분	2007년 예산	2008년 예산	증 감	증감률
예산총계	200.9	219.9	19.0	9.5
일반회계	156.5	175.0	18.5	11.8
• 국세	141.6	159.4	17.8	12.5
• 세외수입	14.9	15.6	0.7	4.7
특별회계	44.4	44.9	0.5	1.2

자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2

나. 세입예산 추이

2004년도 이후 세입예산의 추이를 살펴보면 [그림 7.1]과 같다. 2004년에는 2003년 대비 $\triangle 0.1\%$ 감소한 바 있었으나, 2007년에는 177.2조원을 징수하여 2006년 대비 15.7%의 높은 증가율을 보였다. 2007년 세입실적이 대폭 증가한 것은 3대 세목인 소득세, 법인세, 부가가치세의 세입실적이 전년대비 각각 25.3%, 20.6%, 7.5%의 높은 증가율을 보인 것에 기인한다.

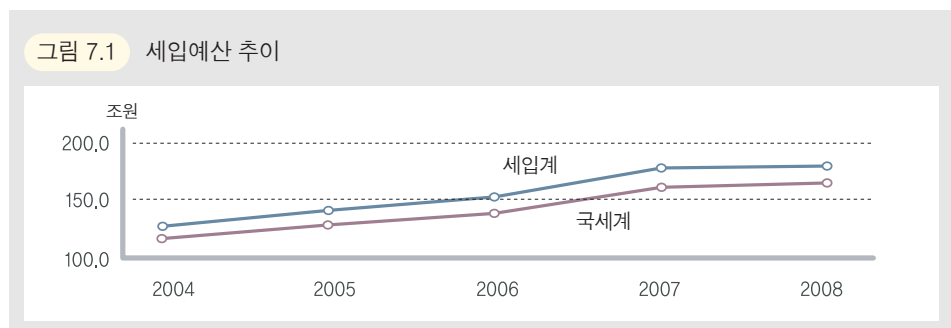


표 7.2 세입예산 추이

(단위 : 억원, %)

세목별	2004		2005		2006		2007		2008	
	실적	증감률	실적	증감률	실적	증감률	실적	증감률	예산	증감률
세입계(가나) (일반회계)	1,292,713 (1,196,460)	-0.1 (0.0)	1,415,333 1,364,592	9.5 (14.1)	1,532,357 (1,478,667)	8.3 (8.4)	1,772,410 (1,711,721)	15.7 (15.8)	1,811,521 (1,749,852)	2.2 (2.2)
가. 국세계 (일반회계)	1,177,957 (1,081,704)	2.7 (3.1)	1,274,657 (1,223,916)	8.2 (13.1)	1,380,443 (1,326,753)	8.3 (8.4)	1,614,591 (1,553,902)	17 (17.1)	1,655,623 (1,593,954)	2.5 (2.6)
1. 내국세계 (일반회계)	952,763 (926,809)	3.3 (3.6)	1,044,279 (1,018,271)	9.6 (9.9)	1,138,795 (1,114,704)	9.1 (9.5)	1,325,081 (1,302,401)	16.4 (16.8)	1,357,018 (1,331,709)	2.4 (2.3)
소득세	234,340	12.7	246,505	5.2	310,043	25.8	388,560	25.3	380,152	-2.2
법인세	246,784	-3.7	298,055	20.8	293,622	-1.5	354,173	20.6	362,841	2.4
상속세	17,082	29.9	18,728	9.6	23,893	27.6	28,419	18.9	39,510	39
재평가세	-137	-	-17	-	385	-	-	-	-	-
부가가치세	345,718	3.4	361,187	4.5	380,930	5.5	409,419	7.5	439,290	7.3
개별소비세	45,740	-3.4	43,995	-3.8	49,034	11.5	51,611	5.3	45,964	-10.9
증권거래세	13,016	-19	23,705	82.1	25,257	6.5	34,688	37.3	31,667	-8.7
인지세	4,358	-4.5	5,000	14.7	5,880	17.6	5,880	0	6,279	6.8
과년도수입	19,908	31.1	21,113	6.1	25,655	21.5	29,651	15.6	26,006	-12.3
2. 교통세	86,359	0.6	102,878	-	95,938	-6.7	114,635	19.5	120,355	5
3. 관세	67,965	-0.7	63,177	-7	68,584	8.6	74,108	8.1	72,026	-2.8
4. 방위세	571	-	-86	-	8	-	-	-	-	-
5. 교육세	-	-	35,266	-	34,245	-2.9	38,612	12.8	41,169	6.6
6. 종합부동산세	-	-	4,413	신설	13,275	200.8	24,143	81.9	28,695	18.9
(특별회계)	(96,253)	(-1.2)	(50,741)	(-47.3)	(53,689)	(5.8)	(60,689)	(13)	(61,669)	(1.6)
주세	25,948	-5.1	26,011	0.2	24,092	-7.4	22,680	-5.9	25,309	11.6
전화세	6	-53.8	-	-	-	-	-	-	-	-
교통세	14,293	0.6	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	35,295	-3.3	-	-	-	-	-	-	-	-
농어촌 특별세	20,711	7.2	24,730	19.4	29,597	19.7	38,009	28.4	36,360	-4.3
나. 세외수입	114,756	-22.2	140,676	22.6	151,914	8.0	157,819	3.9	155,898	-1.2

주 : 1. 2007년까지는 실적 기준, 2008년은 예산 기준 2. 세외수입은 일반회계 기준

자료 : 기획재정부, 「2007 조세개요」, 2007. 9, 「2008 나라살림」, 2008. 2

국회예산정책처 재구성

2. 세출예산

가. 2008년도 세출예산

2008년도 세출예산은 2007년 대비 19.0조원(9.5%) 증가한 총 219.9조원이다. 일반회계 세출예산은 175.0조원으로 전년대비 18.5조원(11.8%) 증가하였으며, 특별회계 세출예산은 44.9조원으로 전년대비 0.5조원(1.2%) 증가하였다.

표 7.3 2008년도 세출예산				
(단위 : 조원, %)				
구 분	2007년 예산	2008년 예산	증 감	증감률
예산총계	200.9	219.9	19.0	9.5
• 일반회계	156.5	175.0	18.5	11.8
• 특별회계	44.4	44.9	0.5	1.2

자료 : 기획재정부, 2008년 나라살림, 2008. 2

나. 세출예산 추이

2003년도 이후 일반회계 세출예산은 지속적으로 증가하고 있으나 특별회계 세출예산은 특별회계 정비 등으로 인하여 지속적으로 감소하다 2008년 소폭 증가하였다.

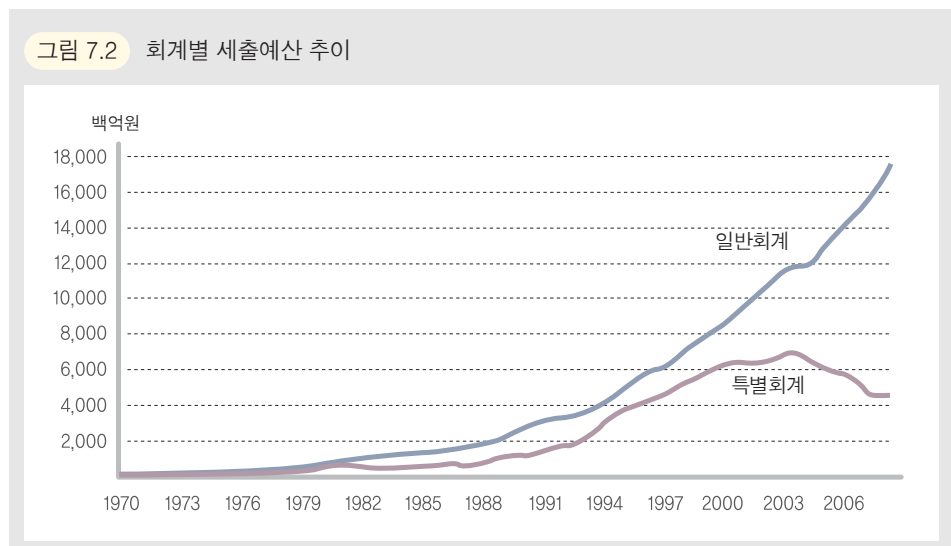


표 7.4 회계별 세출예산 추이

(단위 : 억원)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
일반회계	1,114,831	1,183,560	1,352,156	1,469,625	1,565,177	1,749,852
특별회계	713,805	676,668	606,257	572,520	444,342	449,553
재정용자*	189,714	155,906	148,702	103,824	-	-
국유재산관리*	13,706	13,541	20,118	13,926	-	-
농어촌구조개선	60,888	65,331	63,280	70,672	86,715	78,146
농어촌특별세관리*	21,223	22,285	26,924	27,786	-	-
교통시설	132,235	135,079	130,587	125,953	129,027	132,386
등기	2,196	2,003	2,409	2,668	2,727	2,563
지방양여금관리*	49,035	43,972	-	-	-	-
교도작업	450	465	478	492	507	440
군인연금*	14,477	15,428	16,608	17,747	-	-
지방교육양여금관리*	40,910	42,386	-	-	-	-
에너지및자원사업	25,514	24,315	28,355	30,072	38,944	36,107
환경개선	12,021	12,652	25,089	26,326	28,967	31,160
국립의료원*	694	700	666	675	-	-
토지관리및지역균형개발*	3,138	3,368	-	-	-	-
우체국보험	4,442	4,904	5,260	5,611	5,941	5,795
자동차교통관리*	9,224	7,379	6,261	6,690	-	-
특허관리*	1,813	1,851	2,250	2,980	-	-
국가균형발전	-	-	54,930	59,067	67,929	76,382
주한미군기지이전	-	-	-	6,264	5,049	2,629
행정중심복합도시건설	-	-	-	453	801	3,267
국방·군사시설이전	-	-	-	-	2,951	3,275
혁신도시건설	-	-	-	-	-	1,113
아시아문화중심도시조성	-	-	-	-	-	917
양곡관리	15,936	14,705	14,412	12,932	12,937	13,228
책임운영기관	6,617	7,076	7,076	6,168	10,572	8,923
철도사업*	62,329	55,451	-	-	-	-
통신사업*	45,635	46,238	51,346	50,062	-	-
조달	1,608	1,633	1,505	2,151	2,022	2,272
우편사업	-	-	-	-	30,384	31,854
우체국예금	-	-	-	-	18,872	19,095

주 : *표시된 특별회계는 2008년 기준으로 폐지된 특별회계이다.
 자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2

다. 국고채무부담행위

국고채무부담행위

당해연도 세출예산에 계상하지 않고 국가가 채무를 지는 행위

국고채무부담행위란 당해연도 세출예산에 계상하지는 않았지만 국가가 채무를 지는 행위를 의미한다. 「국가재정법」에서는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비 총액의 범위 안의 것 이외에 채무를 부담하는 행위를 할 때에는 미리 예산으로서 국회의 의결을 얻도록 하고 있다. 이외에도 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다.

재해복구 국고채무부담행위를 제외한 2008년도 국고채무부담행위는 일반회계 2조 2,029억원, 특별회계 5,000억원으로 2007년 대비 187억원 감소한 2조 7,029억원이다.

지금까지 국고채무부담행위는 2~3년 이상의 장기간을 요하는 대형사업에 이용되기 보다는 공판건물 신축, 함정구입 및 수리, 각종 기자재 구입 등에 주로 활용되었다. 즉 국고채무부담행위가 당해 회계연도에 사업을 시행하여 다음연도에 채무를 이행하는 소위 외상공사 또는 외상구입에 주로 사용되고 있는 실정이다.

국고채무부담행위는 성격상 당해연도의 재원형편상 세출예산이나 계속비에 계상하지 못하는 필수불가결한 사업을 수행하기 위하여 예외적으로 운용되어야 하는 제도이므로 그 규모를 최소화하도록 노력해야 할 것이다.

표 7.5 2008년도 국고채무부담행위 내역

(단위 : 억원)

회계 및 소관	사 업	금 액		
		2007	2008	증 감
합 계		27,216	27,029	-187
I. 일반회계		22,216	22,029	-187
1. 외교통상부	재외공관국유화사업	245	263	19
2. 국 방 부	장비유지, 병영시설 등	18,166	18,197	30
3. 방위사업청	방위력개선비	207	155	-52
4. 해양경찰청	대형함정, 노후함정 등	3,598	3,414	-184
II. 교통시설특별회계		5,000	5,000	-
1. 국토해양부	일반국도, 일반공항 건설 등	5,000	5,000	-

자료 : 기획재정부, 2008년 나라살림, 2008. 2, 국회예산정책처 재작성

라. 명시이월비

명시이월비란 세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측된 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음연도에 이월하여 사용할 수 있는 제도를 말한다. 명시이월비는 법령에 의해 허용된 제도이지만 ‘회계연도 독립의 원칙’이라는 예산의 일반원칙에 대한 예외사항이므로 가급적 규모를 줄이는 것이 바람직하다.

명시이월비

세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측된 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음연도에 이월하여 사용할 수 있는 제도

표 7.6 2008년도 명시이월비 내역

(단위: 억원)

소 관	금 액			사유 및 내역
	2007	2008	증 감	
합 계	869	1,070	201	
국방부	125	171	46	항목: 군수지원 및 협력 • 해외여건 변동으로 인한 외자장비 및 수리부속부품 도입지연 등
방위사업청	744	765	21	항목: 기동전력, 함정, 신특수유도 등 • 해외여건 변동으로 인한 외자장비 도입지연, 신장비 개발지연 등
산림청	-	134	134	항목: 산불진화용헬기구입 • 대형헬기 구입기간 장기소요

자료: 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2, 국회예산정책처 제작성



명시이월·계속비·사고이월

명시이월비는 원칙적으로 명시이월 승인을 얻은 다음연도에 한하여 집행할 수 있다는 점에서 2년 이상 5년간 집행할 수 있는 계속비와 차이가 있다. 또한 명시이월비는 당초 예산 편성 시에 계상하므로 사전결정이 필요하다는 점에서 당해연도에 지출원인행위를 하였으나 불가피한 사유가 있어 다음연도로 집행을 이월시키는 사고이월과 차이가 있다.

마. 계속비

계속비

완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업에 대해 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있게 하는 예산

계속비란 완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업에 대해 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있게 하는 예산을 말한다. 국가가 지출할 수 있는 연한은 당해 회계연도부터 5년 이내이며, 다만 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 그 연한을 연장할 수 있다.

계속비 제도는 사업추진의 일관성과 안정적인 재원 확보를 가능하게 해주고 중장기적인 관점에서 사업을 시행할 수 있는 장점이 있다. 따라서 향후 대형건설 사업 뿐만 아니라 연구개발 사업 등도 계속비 사업으로 편성하는 것을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 다만 사업에 대한 전략적인 집중 투자 등 계속비 제도의 장점을 살리기 위해서는 면밀한 시행계획 수립, 경제·사회 환경 변화의 정확한 예측을 통해 사업 기간과 연부액의 범위 내에서 사업을 완공할 필요가 있다.

2008년도 계속비 예산은 교통시설특별회계에서 국토해양부의 총 7개 사업에 편성되었다. 총 사업비는 12조 3,148억원이며, 2008년도 연부액은 1조 9,461억원이다.

표 7.7 2008년도 계속비 내역

(단위 : 억원)

사업별	연도	계속비 총액	계속비 연 부 액									
			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
합 계	2007	104,606	2,500	3,000	9,395	13,200	17,966	20,471	17,810	13,507	6,758	-
	2008	123,148	2,500	3,000	9,395	13,200	17,966	19,461	17,700	18,818	15,917	5,192
기간국도 10차건설	2007	21,131	2,500	3,000	4,370	4,800	4,613	1,848	-	-	-	-
	2008	21,573	2,500	3,000	4,370	4,800	4,613	2,290	-	-	-	-
지역간선국도 1차건설	2007	18,272	-	-	2,225	3,000	3,650	4,900	4,497	-	-	-
	2008	18,675	-	-	2,225	3,000	3,650	3,982	4,000	1,818	-	-
지역간선국도 2차건설	2007	26,071	-	-	-	2,200	3,708	6,224	7,343	6,597	-	-
	2008	22,655	-	-	-	2,200	3,708	3,830	4,500	5,500	2,917	-
지역간선국도 3차건설	2007	27,823	-	-	-	-	3,335	4,850	5,970	6,910	6,758	-
	2008	27,071	-	-	-	-	3,335	4,060	4,700	6,000	6,500	2,476
지역간선국도 4차건설	2007	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2008	21,690	-	-	-	-	-	2,474	4,500	5,500	6,500	2,716
장항선 개량	2007	8,440	-	-	2,000	2,200	2,200	2,040	-	-	-	-
	2008	9,000	-	-	2,000	2,200	2,200	2,600	-	-	-	-
부산신항남 측부두	2007	2,869	-	-	800	1,000	460	609	-	-	-	-
	2008	2,485	-	-	800	1,000	460	225	-	-	-	-

자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2

바. 예비비

예비비는 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 세입세출예산에 계상하는 제도를 말한다. 이외에도 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적에 지정해 놓은 예비비는 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 예비비는 기획재정부 소관으로 하여 총액으로 계상하였다가 필요시 국무회의 심의와 대통령의 승인을 거쳐 사용하게 되며, 매년 그 사용 결과를 국회에 제출하고 승인을 받도록 되어 있다.

예비비는 예기치 못한 긴급한 지출수요가 발생할 경우 예산집행에 신속성을 부여함으로써 예산운용의 효율성을 높이기 위한 제도이다. 그러나 본예산에 계상 가능한 예산을 예비비로 책정하거나 불요불급한 사업추진에 예비비를 사용할 경우 예산규모의 실질적 팽창을 가져오는 한편, 재정의 투명성과 효율성을 저해할 우려가 있다. 따라서 국가 전체의 자원배분의 효율성을 제고하기 위해 예비비는 지출용도를 엄격하게 규제하여야 할 뿐만 아니라 그 규모도 가급적 작게 운용할 필요가 있다.

표 7.8 연도별 예비비 예산현황

(단위 : 억원)

구 분	일반회계 예산규모(A)	예비비 합계	일반예비비		목적예비비		
			금액(B)	B/A(%)	소계	재해대책비	인건비 등
2005	1,352,156	16,452	9,352	0.69	7,100	5,600	1,500
2006	1,496,625	25,498	10,498	0.70	15,000	15,000	-
2007	1,565,177	23,000	11,000	0.70	12,000	12,000	-
2008	1,749,852	23,000	11,000	0.63	12,000	12,000	-

주 : 1. 일반예비비에 용도지정예비비, 안전활동예비비 포함

2. 목적예비비에 재해대책 추경포함 3. 2005년 목적예비비 중 6,400억원은 추경시 금액(당초 13,500억원)

자료 : 기획재정부



일반예비비와 목적예비비

예비비는 일반예비비와 목적예비비로 구분된다. 일반예비비는 사용용도가 제한되지 않는 예비비로서 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내로 편성할 수 있다. 목적예비비는 매년 예산총칙에서 재해대책비, 인건비, 환율변동으로 인한 원화부족액 보전에만 사용하도록 용도가 제한된 예비비를 말한다.

사. 총액계상예산사업

총액계상예산

예산을 편성할 때에는 지출의 용도를 포괄적으로 설정하여 총액만을 정하고, 예산을 집행할 때에 실수요를 바탕으로 내역을 정하도록 하는 제도

총액계상예산(lump-sum budgeting)이란 예산편성단계에서 세부적으로 우선순위를 정하기 어려운 경우, 예산을 편성할 때에는 지출의 용도를 포괄적으로 설정하여 총액만을 정하고, 예산을 집행할 때에 실수요를 바탕으로 내역을 정하도록 하는 제도이다.

2008년도 총액계상예산사업은 국토해양부 등 총 5개 부처에 총 8개의 사업이 편성되었다. 예산 규모는 3조 1,718억원으로서 2007년 대비 6.3% 감소하였다.

총액계상예산사업은 예산을 편성하고 집행함에 있어 신축성·탄력성·자율성 등을 높여주는 장점이 있으나 총액만으로 국회의 심의를 거치게 되어있어 예산 편성 및 집행상의 투명성이 결여될 가능성이 있다. 또한 대상사업 선정에 있어 자의성이 존재할 수도 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 총액계상예산사업의 대상사업을 명확히 규정하고 가급적 최소한으로 편성할 필요가 있다.

표 7.9 2008년도 총액계상예산사업 예산

(단위 : 억원, %)

부 처	사업명	2007	2008	증감액	증감률
합 계	32,706	31,718	-989	-3.0	
국토해양부	국도유지보수	4,501	4,237	-264	-5.9
	국도시설안전개선	1,585	1,435	-150	-9.5
	국도시설개량	806	-	-	-
	하천편입토지보상	459	-	-	-
	항만시설유지보수	1,444	1,291	-153	-10.6
농림수산식품부	수리시설개보수	3,800	3,800	0	0.0
문화재청	문화재 보수정비	1,689	1,900	211	12.5
국방부	수리부속지원	8,134	9,951	1,817	22.3
	장비획득	1,735	2,097	362	20.9
방위사업청	국과연 연구개발	6,767	7,007	240	3.5
지식경제부	산업혁신기술개발	1,105	-	-	-
	산업기술기반구축	682	-	-	-

주 : 국도시설개량, 하천편입토지보상, 산업혁신기술개발, 산업기술기반구축 사업은 2008년부터 총액계상예산사업에서 제외
자료 : 기획재정부

3. 기금

가. 기금 현황

2008년도 기금 수는 총 60개로, 사업성 기금 39개, 사회보험성 기금 6개, 계정성 기금 5개, 금융성 기금 10개로 구성되어 있다.

표 7.10 2008년도 기금 현황

(단위 : 개)

구분	기금 수	사업성기금	사회보험성기금	계정성기금	금융성기금
2007	58	37	6	5	10
2008	60	39	6	5	10

주 : 2007년 중 순국선열에국지사사업기금, 영화발전기금 신설
자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2

나. 기금의 운용 및 조성 규모

2008년도 기금의 총 운용 규모는 전년대비 61조원(19.8%) 증가한 369.6조원이다. 수입은 자체수입 103.3조원, 정부내부수입 71.5조원, 차입금 79.6조원, 여유자금회수 115.2조원 등으로 구성된다. 지출은 사업비로 69.2조원, 기금운영비로 2.3조원, 정부내부지출등으로 151.5조원, 여유자금운용으로 146.6조원을 지출할 계획이다.

표 7.11 2008년도 기금 운용 규모 및 조성 규모

(단위 : 조원, %)

구분		2007	2008	증감액	증감률
운용규모		308.6	369.6	61.0	19.8
수입	자체수입	98.3	103.3	5.0	5.1
	정부내부수입	63.1	71.5	8.4	13.3
	차입금	67.6	79.6	12.0	17.8
	여유자금회수	79.6	115.2	35.6	44.7
지출	사업비	67.4	69.2	1.8	2.7
	기금운영비	2.2	2.3	0.1	4.5
	정부내부지출등	127.9	151.5	23.6	18.5
	여유자금운용	111.1	146.6	35.5	32.0

자료 : 기획재정부, 「2008년 나라살림」, 2008. 2

다. 기금 지출

2008년도 각 기금별 지출 계획은 [표 7.12]와 같다. 2008년도에 사업비 지출이 큰 기금에는 국민주택기금(13조 818억원), 공무원연금기금(9조 4,478억원), 국민연금기금(6조 4,161억원), 고용보험기금(4조 6,648억원) 등이 있다.

기금명	사업비	기금운영비	정부내부지출등	여유자금운용	합계
국민연금기금	64,161	4,532	-	867,478	936,171
공무원연금기금	94,478	729	2,421	20,860	118,489
사립학교교직원연금기금	30,434	566	-	38,298	69,298
군인연금기금	19,320	3	-	2,388	21,711
고용보험기금	46,648	1,074	500	68,897	117,119
산업재해보상보험및예방기금	40,242	2,650	500	31,298	74,691
대외경제협력기금	3,532	33	761	2,613	6,940
사학진흥기금	1,350	36	693	60	2,139
남북협력기금	11,045	21	1,657	1,165	13,887
국제교류기금	555	89	-	190	833
군인복지기금	3,944	-	-	2,384	6,328
과학기술진흥기금	4,240	10	324	76	4,650
원자력연구개발기금	1,867	31	-	116	2,014
관광진흥개발기금	5,498	6	500	385	6,388
국민체육진흥기금	2,963	667	-	3,724	7,354
문화예술진흥기금	833	125	7	3,233	4,197
신문발전기금	155	10	-	88	253
영화발전기금	658	95	-	2,415	3,168
지역신문발전기금	202	6	-	175	384
청소년육성기금	829	1	300	1,246	2,375
농산물가격안정기금	18,596	556	-	2,316	21,468
농지관리기금	7,379	466	4,601	58	12,504
축산발전기금	7,173	39	-	2,645	9,857
쌀소득보전변동직접지불기금	5,330	37	390	280	6,038
자유무역협정이행지원기금	5,125	37	-	245	5,406
농작물재해보험기금	230	5	-	457	691
전력산업기반기금	14,342	110	1,000	2,607	18,060

기금명	사업비	기금운영비	정부내부지출등	여유자금운용	합계
특정물질사용합리화기금	74	4	-	35	113
정보통신진흥기금	9,282	413	1,000	2,799	13,493
국민건강증진기금	15,694	27	-	1,862	17,583
응급의료기금	466	5	-	40	511
금강수계관리기금	851	15	-	-	866
낙동강수계관리기금	1,762	29	-	-	1,790
영산강·섬진강수계관리기금	562	10	-	-	572
한강수계관리기금	3,978	67	-	-	4,045
근로자복지진흥기금	861	95	263	1,517	2,736
임금채권보장기금	1,896	96	300	2,281	4,573
장애인고용촉진및직업재활기금	1,818	409	289	1,028	3,544
여성발전기금	162	1	29	42	234
국민주택기금	130,818	1,704	103,368	20,248	256,137
수산발전기금	5,479	14	-	504	5,998
보훈기금	1,023	14	6	2,251	3,295
순국선열애국지사사업기금	57	2	-	199	258
중소기업진흥및산업기반기금	30,282	666	31,450	-	62,398
방송발전기금	1,432	317	-	646	2,394
공공자금관리기금	12,245	1	912,151	382	924,779
외국환평형기금	-	1	187,352	275,477	462,830
공적자금상환기금	-	-	59,362	-	59,362
양곡증권정리기금	-	-	7,622	72	7,694
복권기금	16,255	18	6,172	3,876	26,321
기술신용보증기금	8,795	1,448	-	5,737	15,979
농림수산업자신용보증기금	9,083	534	-	3,521	13,138
농어가목돈마련저축장려기금	1,397	-	-	350	1,746
신용보증기금	15,947	2,693	-	12,093	30,733
주택금융신용보증기금	4,300	466	523	4,465	9,755
예금보험기금채권상환기금	11,451	611	137,774	20,577	170,413
수출보험기금	11,405	892	-	10,654	22,952
산업기반신용보증기금	332	38	-	1,036	1,405
부실채권정리기금	-	373	53,745	35,450	89,568
학자금대출신용보증기금	2,838	110	-	3,099	6,047
합 계	691,674	23,007	1,515,060	1,465,938	3,695,675

자료 : 기획재정부, 2008년 나라살림, 2008. 2



제3부 분야별 재정 및 주요 현안

제8장 분야별 자원배분 개관

제9장 사회복지·보건

제10장 교육

제11장 수송·교통 및 지역개발

제12장 농림해양수산

제13장 산업·중소기업

제14장 환경

제15장 문화·관광

제16장 국방

제17장 공공질서 및 안전

제18장 통일·외교

제19장 일반공공행정

제20장 연구개발(R&D)



분야별 자원배분 개관

제 8 장

변화된 재정제도 하에서 국가재정운용은 사회복지·보건, 교육, 국방 등 정책분야에 대한 전략적 자원배분을 요구하고 있다. 과거 분야별 자원배분은 경제·국방 분야가 큰 비중을 차지하였으나 최근 급격한 복지 수요 증가에 따라 사회복지분야의 재정지출이 확대되고 있다.

본 장에서는 2008년도 16개 분야별 자원배분과 추이, 국제 비교를 통해 정책 우선순위에 따른 분야별 자원배분을 개괄적으로 살펴본다.

1. 분야별 자원배분 현황

2008년도에 계획된 총지출 규모는 257.2조원으로 2007년도 238.4조원 대비 7.9% 증가하였다. 16개 지출 분야를 사회, 경제, 교육, 국방, 일반행정 및 기타분야 등 5개의 대분야로 구분하여 분야별 자원배분 규모와 전년대비 증가율을 살펴보면 다음과 같다. 사회가 75.3조원으로 10.3%, 교육이 35.5조원으로 13.1%, 국방이 25.9조원으로 8.5% 증가하여 각각 총지출증가율 7.9%를 상회하고 있다. 반면에 일반행정 및 기타는 62.4조원, 경제는 58.0조원으로 각각 6.6%와 3.2% 증가하여 총지출증가율보다 낮은 증가율을 보이고 있다.

2008년도 총지출 대비 각 분야별 비중을 살펴보면, 사회가 29.3%로 가장 크고, 다음으로 일반행정 및 기타 24.3%, 경제 22.5%, 교육 13.8%, 국방 10.1% 순으로 나타났다. 2008년

표 8.1 2008년도 분야별 자원배분 현황					(단위 : 억원, %)
분	아	2007	2008	증감액	증감률
사회	사회복지	560,956	617,056	56,100	10.0
	보건	52,892	59,421	6,529	12.3
	문화 및 관광	28,619	31,652	3,033	10.6
	환경보호	40,345	44,674	4,329	10.7
	소 계	682,812	752,803	69,991	10.3
교육	교 육	314,074	355,192	41,118	13.1
경제	수송 및 교통	157,503	160,947	3,444	2.2
	지역개발	26,715	31,300	4,585	17.2
	농림해양수산	159,098	163,587	4,489	2.8
	산업중소기업	125,601	126,174	573	0.5
	정보통신	62,218	64,799	2,581	4.1
	과학기술	31,008	33,218	2,210	7.1
	소 계	562,143	580,025	17,882	3.2
국방	국 방	238,761	259,143	20,382	8.5
일반 행정 및 기타	일반공공행정	429,673	456,742	27,069	6.3
	공공질서및안전	108,990	116,573	7,583	7.0
	통일외교	24,374	28,177	3,803	15.6
	예비비	23,000	23,000	0	0.0
	소 계	586,037	624,492	38,455	6.6
합 계		2,383,826	2,571,658	187,832	7.9

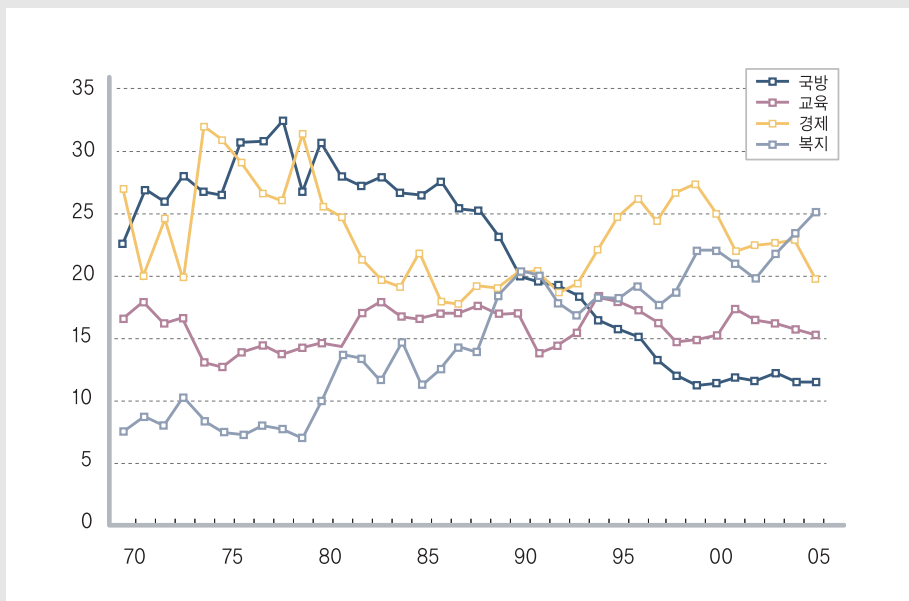
주 : 1. 일반회계, 특별회계, 기금을 포함한 총지출 기준
 2. 2007년 국회가 의결한 총지출 규모는 237.1조원이었으나 이후 지방교부금 정산등이 반영되어 238.4조원으로 변경되었다.
 자료 : 기획재정부

도 경상GDP 960.3조원¹⁾에서 차지하는 비중은 사회가 7.8%, 일반행정 및 기타 6.5%, 경제 6.0%, 교육 3.7%, 국방 2.7%로 예상되고 있다.

2. 분야별 자원배분 추이

우리나라는 1970년대 이후 경제성장을 뒷받침하기 위하여 경제 분야에 대한 지출이 전체 지출에서 20% 이상의 높은 수준을 유지해 왔다. 국방 분야의 비중은 1980년대에 30%까지 높아졌다가 점차 낮아져서 최근에는 10%대를 유지하고 있다. 복지 및 삶의 질 분야의 비중은 지속적으로 상승하여 최근에는 경제 분야를 상회하고 있으며, 교육 분야의 경우에는 대체로 일정한 수준을 유지하고 있다.

그림 8.1 분야별 자원배분 추이



자료 : 기획재정부

1) 국회예산정책처 전망치

3. 분야별 자원배분 국제비교

분야별 자원배분을 국제 비교한 결과, 우리나라는 대체로 복지 및 삶의 질 분야의 지출 비중은 낮고, 경제와 국방 분야의 지출 비중은 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

향후 우리나라는 급속하게 진전되는 인구구조의 고령화와 국민연금제도의 성숙, 다양한 계층의 복지수요 충족을 위한 복지 시스템 구축 등으로 인해 복지 분야 재정지출은 확대되고, 경제구조가 개방화·선진화됨에 따라 경제 분야에 대한 정부의 직접적인 지출 비중은 지속적으로 축소될 것으로 전망된다.

표 8.2

분야별 자원배분의 국제 비교(중앙정부 통합재정 기준)

(단위 : %)

구 분	한국 (2005)	미국 (2005)	호주 (2005)	노르웨이 (2005)	뉴질랜드 (2005)	캐나다 (2005)	스웨덴 (2004)
국 방	10.4	20.1	6.1	4.6	2.5	5.8	5.5
경 제	25.1	6.6	6.6	9.8	7.4	5.5	9.9
복지 및 삶의 질	22.8	56.4	51.4	59.5	58.2	57.8	54.1
교 육	14.2	2.7	9.6	6.2	20.2	2	6.1
기 타	27.5	14.3	26.4	19.9	11.7	28.9	24.4

자료 : IMF, Government Finance Statistics, 2007



사회복지 · 보건

제 9 장

2008년도 사회복지·보건분야 재정은 67조 6,477억원으로 전년 대비 10.2% 증가하였으며, 정부 총지출에서 26.3%를 차지하고 있다. 2007년부터 2011년까지 5년간 사회복지·보건분야 재정은 연평균 9.7%씩 증가하여, 2011년에는 88조 8,591억원에 달할 전망이다.

국민연금, 공무원연금 등의 공적연금과 국민기초생활보장, 건강보험, 노동, 보훈 등을 포괄하는 사회복지·보건분야는 재정운용에 있어서 가장 비중이 높은 분야이다.

본 장에서는 2008년과 2011년까지의 사회복지·보건 분야의 재정운용 방향과 복지재정의 확대, 공적연금 및 사회보험의 재정 과제 등을 살펴본다.

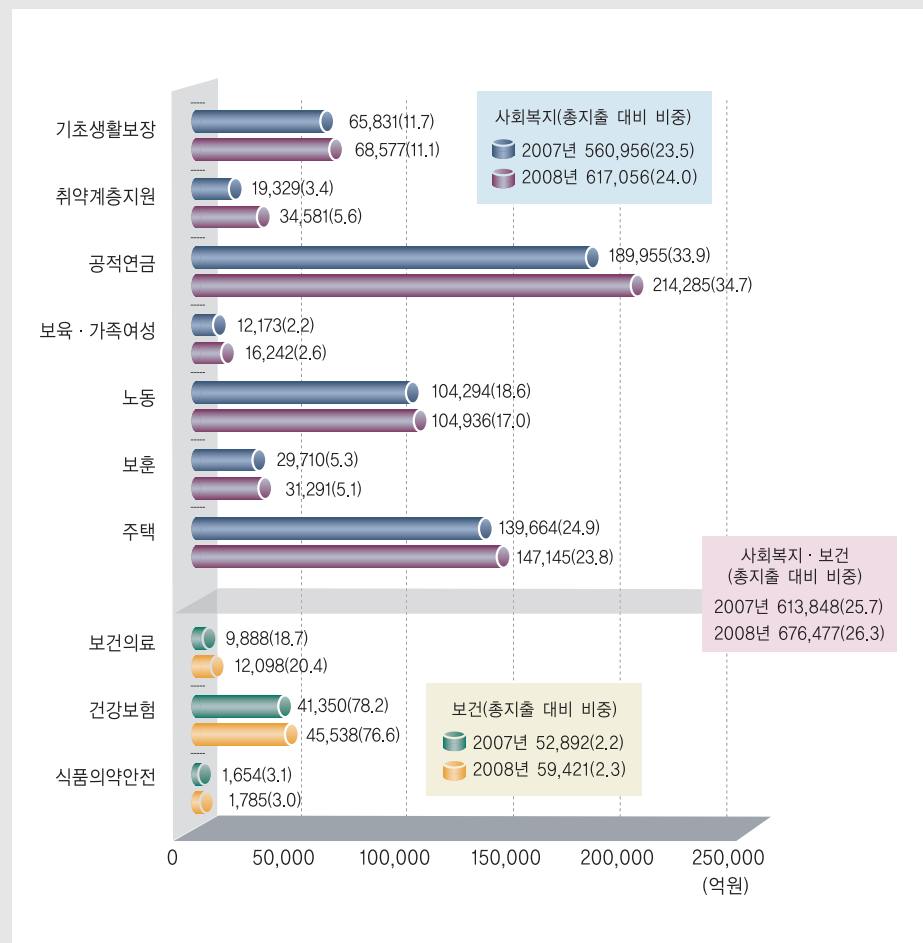
1. 사회복지·보건분야 재정 현황

2008년도 사회복지·보건분야 재정(이하 '복지재정'이라 한다)은 67조 6,477억원으로 2007년 대비 10.2% 증가한 규모이며, 총지출에서 차지하는 비중은 26.3%이다.

분야별로 보면, 사회복지분야는 61조 7,056억원으로 2007년 대비 10.0% 증가하였고, 보건분야는 5조 9,421억원으로 2007년 대비 12.3% 증가한 규모이다. 사회복지분야가 복지재정지출의 91.2%를 차지하고, 보건분야는 8.8%를 차지하고 있다.

그림 9.1 2008년도 사회복지·보건분야 재정규모

(단위 : 억원, %)



주 : 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 사회복지 및 보건분야 재정규모가 차지하는 비중

2. 괄호 안은 사회복지분야 및 보건분야 재정에서 부문별 재정의 비중

자료 : 기획재정부, 「2008 나라살림」, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용 방향

2007년부터 2011년까지 5년간 사회복지·보건분야 재정은 연평균 9.7%씩 증가하여, 2011년에는 88조 8,591억원에 달할 전망이다. 이 기간동안 각 부문별 지출의 비중 변화를 보면, 공적연금부문을 비롯하여 국민기초생활보장부문, 건강보험부문 지출비중은 높아지는 반면, 노동·주택·보훈·식품의약품안전의 4개 부문은 낮아지는 것으로 나타난다.

표 9.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 사회복지 및 보건분야

(단위 : 억원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
사회복지·보건	613,848	675,403 (10.0)	746,616 (10.5)	818,732 (9.7)	888,591 (8.5)	9.7
예 산	168,144	203,333 (20.9)	231,626 (13.9)	265,229 (14.5)	298,577 (12.6)	15.4
기 금	445,704	472,070 (5.9)	514,990 (9.1)	553,503 (7.5)	590,014 (6.6)	7.3
사회복지	560,956	615,238 (9.7)	679,872 (10.5)	744,708 (9.5)	809,391 (8.7)	9.6
[부문별]						
◦ 기초생활보장	65,831	68,512 (4.1)	72,436 (5.7)	86,393 (19.3)	101,203 (17.1)	11.4
◦ 취약계층지원	9,108	9,232 (1.4)	11,115 (20.4)	13,499 (21.4)	18,105 (34.1)	18.7
◦ 공적연금	189,955	214,285 (12.8)	250,037 (16.7)	276,196 (10.5)	305,142 (10.5)	12.6
◦ 보육·가족및여성	12,173	15,678 (28.8)	18,241 (16.3)	21,679 (18.8)	24,783 (14.3)	19.5
◦ 노인·청소년	7,495	22,220 (196.5)	31,757 (42.9)	33,967 (7.0)	36,112 (6.3)	48.0
◦ 노동	104,294	105,457 (1.1)	109,840 (4.2)	116,322 (5.9)	123,055 (5.8)	4.2
◦ 보훈	29,710	31,288 (5.3)	33,489 (7.0)	35,874 (7.1)	37,764 (5.3)	6.2
◦ 주택	139,664	145,255 (4.0)	148,618 (2.3)	155,885 (4.9)	157,818 (1.2)	3.1
◦ 사회복지 일반	2,726	3,312 (21.5)	4,338 (31.0)	4,893 (12.8)	5,409 (10.5)	18.7
보건	52,892	60,166 (13.8)	66,744 (10.9)	74,025 (10.9)	79,199 (7.0)	10.6
[부문별]						
◦ 보건 의료	9,888	12,268 (24.1)	13,826 (12.7)	14,684 (6.2)	14,933 (1.7)	10.9
◦ 건강보험	41,350	46,107 (11.5)	50,995 (10.6)	57,282 (12.3)	62,104 (8.4)	10.7
◦ 식품의약품안전	1,654	1,791 (8.3)	1,922 (7.3)	2,058 (7.1)	2,163 (5.1)	6.9

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 국민기초생활보장

2007~2011년간 국민기초생활보장부문의 연평균 증가율은 11.4%이며, 사회복지·보건분야에서 차지하는 비중은 2007년 10.7%에서 2011년 11.4%로 0.7%포인트 증가할 전망이다. 중기재정운용의 주요내용은 국민기초생활보장제도를 통한 생계급여, 의료급여 등 공적부조의 확대와 저소득층의 자활근로지원 내실화 계획 등을 포함하고 있다.

나. 저소득 노인·장애인·아동 등 취약계층지원

중기재정계획의 주요내용은 노후소득 보장 및 의료지원 강화, 장애인 자립을 위한 ‘1·2차 장애인종합대책’ 사업 시행, 빈곤층 아동의 보건·복지·교육 등을 위해 맞춤형 서비스를 제공하는 ‘희망스타트’ 시범지역 확대 등의 계획을 포함한다.

다. 공적연금

공적연금부문은 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금(이하 ‘사학연금’이라 한다) 및 군인연금의 급여지급을 주요 내용으로 한다. 사회보험제도의 성숙도가 제고되고 고령화가 급속하게 진전됨에 따라, 공적연금부문 재정지출은 지속적으로 확대될 전망이다. 2007~2011년간 공적연금부문의 연평균 증가율은 12.6%이며, 사회복지·보건분야에서 차지하는 비중은 2007년 30.9%에서 2011년 34.3%로, 3.4%포인트 증가할 전망이다.

라. 보육·가족 및 여성

2007~2011년간 보육·가족 및 여성부문의 연평균 증가율은 19.5%로 예상되며, 2011년에는 지출규모가 2조 4,783억원에 달할 전망이다. 중기재정계획의 주요 내용은 육아 부담 경감 및 보육서비스의 질 제고를 위한 정부의 역할 강화에 초점이 맞추어져 있다.

마. 노동

노동부문 중기재정계획의 주요 내용은 취업 취약계층을 중심으로 범정부적 차원의 일자리 창출사업을 추진하고, 고용서비스인프라 확충과 수요자 중심의 맞춤형 직업능력개발을 확대하는 것이다. 특히 여성, 취약청소년, 고령자, 장애인 및 구조조정 산업근로자에게는 특화된 고용지원서비스 투자를 확대한다는 계획을 포함한다.

바. 보훈

보훈부문에서는 국가유공자에 대한 보훈급여(보상금 등) 지원의 확대, 국가유공자에 대한 의료·민원서비스에 대한 투자 강화, 장기복무 제대군인의 원활한 사회정착을 위한 지원 강화 등의 계획을 포함한다.

사. 주택

주택부문에서는 2011년까지 200만호 이상의 임대주택 공급과 취약계층에 대한 다양한 임대주택 입주기회 제공 등을 통하여, 국민생활의 기본적 요소인 주거에 관한 사회적 안전망 구축을 추진할 계획이다.

아. 건강보험

건강보험 지원을 위한 정부의 재정지출은 2007~2011년간 연평균 10.7% 증가하여, 2011년에는 6조 2,104억원에 달할 전망이다. 중기재정계획 기간동안 건강보험과 관련된 정책은 지출이 급증하는 건강보험재정의 안정화를 위한 지속적인 제도 개선 및 국고지원 방식의 합리화 등에 초점이 맞추어져 있다.

3. 주요 현안

가. 사회복지·보건분야 재정운용구조와 과제

사회복지·보건분야 재정

2개 분야 12개 부문으로 구성되며, 2008년도에 67조 6,477억원 규모

사회복지·보건분야 재정구조

10개 중앙부처의 일반회계 · 4개 특별회계 · 16개 기금 포괄

사회보장에 관한 국민의 권리와 국가의 책임에 따른 정책수행을 위한 복지재정지출은 정부재정에서 2개 분야 12개 부문으로 구성되며, 2008년도에 67조 6,477억원 규모이다. 이 중 주택부문을 제외하면, 지출규모가 52조 9,332억원 수준이다. 복지재정지출은 2000년대 들어 그 규모가 크게 늘어나면서 국가재정에서 차지하는 비중이 커지고 있다.□

복지재정운용 및 구조와 관련된 특성을 살펴보면 첫째, 사회복지·보건분야의 재정지출을 수반하는 정책수행은 보건복지가족부, 노동부 등 10개 중앙부처에서 이루어진다. 재원으로는 일반회계, 4개 특별회계 및 16개 기금¹⁾이 관련된다. 부처별 재정규모는 주택부문(국토해양부 소관)을 제외할 경우, 보건복지가족부 약 40%, 노동부 22%, 행정안전부(공무원연금) 18% 등으로 배분된다.

둘째, 회계별로 보면 복지재정은 기금을 통한 운용이 국정의 다른 분야에 비해 높다는 특성을 띤다. 2008년 정부 총지출의 경우 기금사업 비중은 28.9%²⁾이지만 복지재정에서의 기금사업 비중은 62.3%로, 2배 이상 된다. 이는 연금급여, 실업급여, 산재급여 등 규모가 큰 6종의 사회보험성기금이 운용되기 때문이다. 또한 노동부문 재정은 기금에 대한 의존도가 높는데, 이는 대부분의 사업을 예산보다 고용보험기금 및 산재보험기금의 재원으로 수행하기 때문이다.³⁾

셋째, 복지재정운용에서는 국민기초생활보장급여, 보훈 관련 급여 등 의무적인 자격급여의 비중이 높아, 취약계층 및 서민층 지원을 위한 사회복지서비스 예산비중은 상대적으로 낮은 문제가 제기된다. 따라서 이 부문의 투자를 늘려나가기 위해서는 먼저 기존사업을 대상으로 대상자와 지원액이 늘어나거나 유사사업이 중복되고 효율성과 효과성이 의문시되는 사업을 정비하고, 전달체계 등 인프라 강화도 병행하는 노력이 선행되어야 할 것이다. 특히 재정지원일자리사업, 보육료지원 등은 집행실적에 토대를 두고 정책목표, 지원방식 및 투자방향을 재정립하는 것이 바람직할 것이다.

1) 6개 사회보험성기금과 10개 사업성기금이 관련된다.

2) 2008년 정부 총지출은 257.2조원이며, 이중 예산은 182.6조원, 기금은 74.5조원으로, 총지출 대비 기금 비중은 28.9%이다.

3) 고용보험기금과 산재보험기금의 2008년도 지출규모는 9조 614억원으로, 노동부문 재정의 86.4%를 차지한다.

넷째, 시대적 요구에 따라 새로 도입하거나 확대해야 할 정책에 대해서는 그 목표와 수혜계층을 명확히 하고, 사업성과를 어떻게 검증할 것인지에 관한 충분한 검토를 토대로 철저하게 계획을 수립하여 예산이 편성되도록 해야 할 것이다. 예산사업이 도입된 후에는 집행과정에서 수급자격을 철저히 관리하여 생애를 두고 어려움에 처했을 시기에는 국가의 지원을 받도록 하되, 자활에 성공하거나 소득수준이 올라가면 수급대상에서 벗어나도록 함으로써, 한정된 국가재원이 낭비 없이 사용되도록 해야 할 것이다.

표 9.2 2008년도 사회복지·보건분야 재정구조

(단위 : 억원, %)

구분	예산	기금	합계	소관부처
[사회복지분야 : A]	158,021	459,035	617,056	
기초생활보장	68,505	72	68,577	보건복지가족부
취약계층지원	8,178	886	9,063	보건복지가족부 외
공적연금	1	214,284	214,285	보건복지가족부, 행정안전부, 교육과학기술부, 국방부
보육·가족 및 여성	15,925	317	16,242	보건복지가족부, 여성부
노인·청소년	21,325	993	22,318	보건복지가족부
노동	9,082	95,854	104,936	노동부
보훈	30,046	1,245	31,291	국가보훈처
주택(C)	1,905	145,239	147,145	국토해양부
사회복지 일반	3,055	145	3,200	보건복지가족부 외
[보건분야 : B]	43,672	15,750	59,421	
보건의료	6,587	5,510	12,098	보건복지가족부
건강보험	35,299	10,239	45,539	보건복지가족부
식품의약품안전	1,785	-	1,785	식품의약품안전청
합계(A+B)	201,693	474,785	676,477	10개 중앙관서
합계(A+B-C, 주택제외) (회계별 비중)	199,788 (37.7)	329,546 (62.3)	529,332 (100.0)	9개 중앙관서

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

나. 복지재정 지출규모의 적정성

복지재정지출 증가추세와 우리 사회가 직면한 경제·사회·인구학적 여건 변동을 고려할 때, 매우 우선적이며 신중하게 검토해야 할 사안은 복지재정 지출규모의 적정성을 기하는 문제이다. 이는 2000년대 들어 정부의 총지출 증가율보다 2배 이상 빠르게 늘어나는 복지재정 증가속도에서 잘 알 수 있다. 또한 저출산·고령사회에서 대두되는 국민의 복지 욕구에 부응해 나가자면, 현행 제도에 따른 지출뿐 아니라 새로운 지출이 발생할 수 있기 때문이다.

중앙정부 복지지출 비중
2005년기준 13.0%로 OECD 평균 48.8%의 26.6% 수준

‘IMF 정부재정통계연감(Government Finance Statistics Yearbook) 2006’에 의하면, 중앙정부의 복지지출⁴⁾ 비중은 우리나라의 경우 13.0%(2005 잠정치)로 OECD 회원국 평균(48.8%)의 26.6% 수준이다. 그러나 복지지출은 각국의 국민소득, 노인인구 비중, 사회보험의 성숙도(maturity ratio)와 급여율 등에 따라 달라진다.

공적연금의 성숙도
2007년기준 12.8%로 OECD 회원국의 1/6~1/3수준

우리나라의 경우, 복지지출에 큰 영향을 미치는 공적연금의 성숙도는 2007년 12.8%로, OECD 회원국의 1/6~1/3 수준이다. 이에 따라 우리나라의 복지재정지출은 사회보장제도가 성숙하고 노인인구가 늘어나면, 타 복지사업의 확대 없이도 지속적으로 증가(automatic increase)할 전망이다. 그러나 상응하는 재정수입의 증가보다 수명연장 등에 따른 사회보장지출이 빠르게 늘어나면, 재정부담은 가중될 것이다. 이는 2008년 현재 의료보장 재정부담이 8조원을 상회하면서 최근 10년간 연평균 16% 이상 증가하였고, 공적연금 급여는 21조원에 이르며 특히 국민연금 급여가 2001년 이래 연평균 19%씩 증가한 데서 잘 알 수 있다.

이러한 점을 감안할 때, 복지재정의 분야별 지출한도, 12개 부문간 배분 및 부문 내 사업 우선순위를 고려하여 미흡하게 평가되는 서비스를 중심으로 필요한 지출을 늘려나가고, 재정수입 감소, 고령화에 따른 급격한 지출소요 증대 및 재정운용의 경직성 등 내재된 재정위험요인을 다각도로 감안하면서 복지재정지출의 적정성을 기해 나가도록 하는 노력이 필요할 것이다.

4) 복지재정지출은 IMF의 중앙정부 통합재정지출 중 보건비¹⁾(health expenditure)와 사회복지비²⁾(social protection expenditure)를 합한 것이다.



연금의 성숙도(maturity ratio)

연금의 성숙도란 가입자 수 대비 수급자 수 비중을 말한다. 국민연금의 경우, 2008년부터 20년간 가입 완전노령연금 수급자가 발생하면서 제도의 성숙도는 2008년 13.6%, 2011년 16.2%로 높아질 것으로 예상된다. 한편 OECD 회원국의 연금 성숙도를 보면, 일본 후생연금 69%(2006년), 프랑스 일반연금제도 66%(2006년), 캐나다 국민연금 40%(2004년) 수준이다.

다. 사회복지분야 예산사업의 과제

사회복지분야 예산사업은 국민기초생활보장급여, 노인·장애인 소득지원 및 보훈관련 급여 등 국가의 대표적 공적부조(public assistance)와 취약계층 대상의 사회복지서비스를 주로 포함한다. 이러한 예산사업은 2008년에 14조 7,034억원 규모⁵⁾이며, 주택부문을 제외한 복지재정지출(52.9조원)의 27.8%를 차지한다.

(1) 국민기초생활보장급여

사회보장을 위한 국가의 대표적 의무지출인 기초생활보장급여는 「국민기초생활보장법」에 근거를 두고 시행되며, 자력으로 기초생활을 영위하지 못하는 국민층에 대하여 생

국민기초생활보장급여
「국민기초생활보장법」에 근거를 두고, 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하 가구의 기초생활보장을 위해 생계급여, 주거급여, 의료급여 등 7개 급여를 제공

표 9.3 국민기초생활보장부문 재정지출 추이 : 2004~2008년

(단위 : 억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
기초생활급여	17,159	21,481	23,412	26,697	29,995
의료급여	18,810	22,148	26,623	35,771	35,161
자활급여 외	3,158	2,781	3,403	3,363	3,421
합 계	39,127	46,410	53,438	65,831	68,577

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2
보건복지가족부, 예산 및 기금운용계획 개요, 각 연도

5) 노동부문 및 주택관련 예산은 제외한다.

국민기초생활보장급여 규모

- 2008년 6조 8,577억원 규모
- 기초생활급여(생계, 주거, 교육, 해산, 장제급여 등) 2조 9,995억원
 - 의료급여 3조 5,161억원

급여를 포함한 기초생활급여, 의료급여 및 자활급여 등을 제공한다. 기초생활보장급여 예산은 2008년에 6조 8,577억원 규모이고, 이 중 기초생활급여비가 2조 9,995억원, 의료급여비는 3조 5,161억원이다.

국민기초생활보장 예산운용과 관련된 문제점은 첫째, 제도가 본격 시행된 2001년 이래 지속적으로 생계급여비 예산부족 등으로 예산이 초과하여 집행되었으며, 이는 주로 예비비와 예산전용으로 충당되었다. 이를 개선하기 위해서는 정확한 예산편성, 집행과정에서 철저한 자산조사에 토대한 자격관리 및 수급권 변동 점검 및 지방자치단체의 책임성 있는 집행이 요구된다.

둘째, 약 3.5%의 인구가 최저생계비 이하로 판정되어 기초생활보장 수급권을 받고 있지만, 여전히 최저생계비 이하의 비수급 빈곤층이 상존하며 차상위 빈곤계층도 문제가 된다. 보충급여방식의 현 제도가 자활급여 대상자의 근로유인을 어떻게 제고시킬 것인지와 더불어, 근로장려세제(Earned Income Tax Credit; EITC) 도입과 관련하여 기초생활보장 제도의 사각지대를 우선적으로 보완해 나가는 노력이 필요하다.

셋째, 차상위계층에 대한 의료급여를 건강보험으로 전환한다는 계획 하에 2008년에는 희귀난치성질환자를 건강보험으로 전환하였다.⁶⁾ 이에 따라 그 동안 급증하던 의료급여비가 2008년에는 감소세로 바뀌었으나, 2005년 이래 국고에서 부담하였던 차상위계층 의료급여비를 사회보험인 건강보험으로 이전하여 건강보험 가입자부담으로 전가시켰다는 문제가 제기된다.

(2) 기초노령연금 등 노인복지예산

노인복지예산은 기초노령연금, 노인시설확충, 노인일자리지원 예산 등으로 구성되는데, 2008년에는 기초노령연금제도가 새로 도입됨에 따라 전년대비 3.6배 규모인 2조 645억원으로 편성되었다. 기초노령연금 예산은 국비기준으로 1조 5,948억원으로, 전체 노인복지예산의 77.3%를 차지한다.

근로장려세제(EITC)

저소득층 근로자에 대해 조세환급을 통해 소득을 보전해 주는 제도로써, 우리의 경우 2009년부터 시행될 예정이다

6) 정부계획에 의하면, 2009년에는 차상위 만성질환자와 18세 미만 아동까지 건강보험에 적용되도록 한다.

표 9.4 노인복지부문 재정지출 추이 : 2004~2008년

(단위: 억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
[일반회계]	5,005	3,301	4,032	5,655	20,619
기초노령연금	2,145	2,126	2,153	2,176	15,948
노인시설확충	993	825	1,038	1,592	1,025
노인일자리지원	143	200	595	845	951
[국가균형발전특별회계]	-	-	-	10	10
[농어촌구조개선특별회계]	2	155	32	26	26
합 계	5,007	3,456	4,064	5,691	20,645

주 : 1. 일반회계 합계는 노인장기요양보험 지원을 포함한 예산이다.
 2. 기초노령연금의 경우 2005~2007년은 경로연금예산이다.
 자료 : 보건복지가족부□보건복지가족부 소관 예산 개요□각 연도



기초노령연금제도

기초노령연금제도는 2007년 4월 제정된 「기초노령연금법」에 근거하여 노후소득보장의 사각지대를 해소하기 위한 목적으로 도입되었다. 소득인정액이 단독가구 기준 40만원, 부부가구 기준 64만원 이하인 70세 이상 노인(2008년 7월부터는 65세 이상으로 확대)이 기초노령연금 지급대상이다. 기초노령연금은 단독가구(부부가구) 기준으로 소득·재산 규모 등에 따라 월 2만원(4만원)~8.4만원(13.4만원)범위에서 차등 지원된다. 비용은 국가와 지방자치단체가 분담하며, 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건에 따라 국가가 40~90%를 부담한다.

기초노령연금제도와 관련하여 검토되어야 할 사항은 제도시행 초기인 2008년에는 1조 5,948억원 규모의 예산으로 출발하지만, 향후 지원대상 확대 및 단가 인상 등에 따라 상당한 재정수요가 발생할 것이라는 점이다. 기초노령연금제도의 도입에 따른 정부(보건복지가족부)의 중장기 재정소요전망을 보면, 국고와 지방비를 포함한 총 소요예산은 2008년 2조 2,094억원에서 2012년 3조 6,790억원, 2028년 37조 783억원으로 증가한다. 따라서 기초노령연금제도 시행과 관련된 장기적 재정계획 및 재원조달방안을 마련할 필요가 있다.

기초노령연금 재정소요

정부는 2008년 2조 2,094억원에서 2028년 37조 783억원으로 확대 전망

(3) 장애인 등 취약계층 지원

장애인복지 재정

보건복지가족부 소관 장애인복지사업은 장애수당, 장애인일자리지원 등을 포함하며, 2008년도 예산은 6,631억원 규모

취업장애인의 평균소득

2007년 기준으로 상용근로자 대비 45% 수준

2008년도 보건복지가족부 소관 장애인복지 예산은 6,631억원이다. 장애수당은 2008년 3,552억원으로 장애인복지예산의 53.6%를 차지하며, 전년대비 3.4% 증가하였다. 2008년도 장애인일자리지원 및 장애인직업재활지원은 각각 전년대비 58.5% 및 28.9% 증가하였으나, 장애인복지예산에서 차지하는 비중은 여전히 낮다.⁷⁾

장애인복지를 위한 예산사업에서 제기되는 문제는 첫째, 정부의 장애인 복지지원에도 불구하고 여전히 장애인의 삶의 질은 취약하다는 것이다. 2007년 기준으로 취업장애인 월평균소득은 상용근로자 대비 45% 수준에 불과하여,⁷⁾ 일자리 마련 등 장애인의 경제적 자립을 지원하는 사업이 확충될 필요가 있다. 또한 장애인 이동권 확보, 활동지원 서비스, 장애연금, 장애인 장기요양보험 등 실질적으로 장애인의 삶의 질을 제고할 수 있는 보건복지서비스가 필요하다.

둘째, 장애인복지재정은 보건복지가족부·노동부 등 8개 부처가 정책수행에 관련되며, 12개 별도회계(일반회계, 5개 특별회계 및 6개 기금)를 통하여 분산 운용되고 있다.⁸⁾ 장애인복지예산의 원활한 조달과 정책집행의 효율성 및 성과 제고를 위해서는 관련회계의 정비와 더불어 정책수행을 총괄적으로 조정·관리하는 책임부처의 역할이 강조된다.

표 9.5 장애인복지부문 재정지출 추이 : 2004~2008년

(단위: 억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
[일반회계]	3,057	1,493	1,945	4,435	5,231
• 장애수당	675	907	1,134	3,436	3,552
• 장애인일자리지원	—	—	—	82	130
• 장애인직업재활지원	69	79	86	90	116
[에너지및자원사업특별회계]	1,782	2,452	2,715	1,575	1,381
• 장애인엘피차량지원	1,782	2,458	2,715	1,575	1,381
[재정융자특별회계]	150	150	160	—	—
• 장애인자립자금융자	150	150	160	—	—
[농어촌구조개선특별회계]	—	—	20	19	19
• 농어촌장애인주택개조사업	—	—	20	19	19
합 계	4,989	4,095	4,840	6,029	6,631

자료 : 보건복지가족부 보건복지가족부 소관 예산 개요각 연도

7) 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

8) 국회예산정책처, 장애인복지 관련 예산 결산 현황, 2006(내부자료)

(4) 보육 지원

보육예산은 영유아보육료 지원, 보육시설운영 지원, 보육시설 기능보강, 보육인프라 구축 등의 사업에 배분된다. 보육예산은 2004~2008년 동안 연평균 37.4%의 속도로 확대되고 있으며, 2008년도에는 1조 4,178억원 규모이다.

보육부문 재정

보육예산은 영유아보육료 지원, 보육시설운영지원, 보육시설기능보강, 보육인프라 구축등의 사업에 배분되며, 2004~2008년 동안 연평균 37.4% 증가

표 9.6 보육부문 재정지출 추이 : 2004~2008년

(단위 : 억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
영유아보육료지원	1,544	3,349	5,218	5,936	8,076
보육시설운영지원	2,254	2,573	3,277	3,965	5,608
보육시설기능보강	196	242	300	417	240
보육인프라구축	32	80	49	42	54
보육시설평가인증	-	-	-	74	120
합 계	4,025	6,244	7,910	10,435	14,178

주 : 2004~2006년은 결산기준, 2007~2008년은 예산기준
자료 : 보건복지가족부 내부자료

보육예산이 급격히 증가하면서, 효율적인 운용의 문제가 제기된다. 첫째, 보육시설에 대해 표준보육비용보다 낮은 보육료 상한선 규제를 두면서, 종사자 인건비 등 보육시설 운영비는 국공립시설에 국한하여 지원하므로, 민간보육시설의 낮은 서비스 질이 문제가 된다. 이에 따라 교사 인건비 등의 명목으로 민간보육시설에 기본보조금을 지원하는 사업이 도입되었으나,⁹⁾ 기본보조금은 민간보육시설의 서비스 질 개선이라는 정책목표 달성과는 거리가 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 민간보육시설의 시설임대비용 부담 때문에 기본보조금이 교사 인건비로 우선 지원되기 어려운 측면이 있다. 또한 기본보조금은 아동이 아니라 시설에 지원되는 공급자 보조금이므로, 소비자선택권 행사를 통해 보육서비스 공급자 간 경쟁을 유도하여 서비스 질 개선을 도모하기 어려운 상황이다.

둘째, 영유아보육료 지원사업의 경우, 서비스 수요자인 가구에 보육료를 직접 지원하지 않고, 시설 이용 시 공급자(보육시설)에게 보육료를 지원하는 묵시적 바우처(implicit voucher) 방식으로 사업을 수행하는 문제이다. 묵시적 바우처는 부모의 선택권 및 공급자 간 경쟁을 촉진하기 어려우므로, 명시적 바우처(explicit voucher)에 비해 예산운용의

9) 2006년에 영아에 한해서 도입되어 2008년부터 유아까지 확대되었다.

효율성이 저하될 우려가 있다. 또한 영유아보육료는 보육시설을 이용하는 아동을 기준으로 지원되므로, 시설을 이용하지 못하는 아동은 지원에서 배제되는 문제가 발생한다. 예를 들어, 취약지역 아동은 보육료지원 우선대상이지만, 지역에 시설이 없다면 보육료지원을 받을 수 없게 된다.

셋째, 공보육체계 확립이라는 정책목표 달성과 직결되는 국공립보육시설의 확충이 부진한 문제이다. 이 사업은 국고보조금사업으로 추진되는데 신축의 경우 시설당 10억~30억원이 소요되나, 건축비에 한해 최고 2억원의 국고가 지원될 뿐, 부지매입비, 나머지 건축비, 기자재 구입비 등은 모두 지방비로 충당해야 하므로, 지방자치단체의 재정부담이 과중하다는 문제가 제기된다.



보육료 상한선 규제

「영유아보육법」 제38조는 지방자치단체의 장이 보육료 상한선을 정하도록 하고 있으며, 이에 따라 2006년 현재 시도별 보육시설 보육료 상한선은 0세아 35.0만원, 만1세아 30.8만~35.0만원, 만2세아 25.4만~33.3만원, 만3세~만5세아 18.2만~24.1만원이다. 보육료 상한선이 양질의 보육서비스 제공을 위해 필요한 적정 비용인 표준보육비용보다 낮게 정해져 있다. 한국조세연구원에서 계산한 표준보육비용은 2005년 기준으로 월별 0세아 78.9만원, 만1세아 52.4만원, 만2세아 40.3만원, 만3세아 26.7만원, 만4세아 24.8만원, 만5세아 24.9만원이다.



바우처(voucher)

바우처제도는 정부가 특정한 재화 혹은 서비스의 수요자에게 일정액에 상응하는 구매권을 부여하고, 공급자에 대해서는 서비스 제공의 대가를 사후 지불해 주는 서비스 전달체계로 정의된다. 일반적으로 바우처제도는 명시적, 묵시적, 환급형의 3가지 방식으로 분류된다. 명시적 바우처는 쿠폰 또는 카드를 수혜자에게 지급하는 방식으로, 보건복지가족부의 ‘산모/신생아도우미지원사업’, 교육과학기술부의 ‘방과후학교운영사업’이 이에 해당한다. 묵시적 바우처는 쿠폰의 지급 없이 공급자에게 수요량에 따라 보조금을 지급하는 방식으로, 보건복지가족부의 ‘영유아 보육비지원’ 등이 대표적 사례이다. 환급형 바우처는 수혜자가 재화나 서비스를 거래한 후에 영수증과 신고보고서를 사업담당부서에 제출하여 환급받는 방식으로, 국토해양부의 ‘환경친화형 배합사료지원’이 이에 해당한다.

(5) 국가 보훈

2008년도 보훈부문 예산(일반회계)은 2007년보다 11.1% 증가한 2조 9,752억원이며, 이는 정부예산(175조원)¹⁰⁾의 1.7% 수준이다. 보훈부문 중 보훈급여금은 전년대비 10.6% 증가한 2조 3,110억원으로, 보훈부문 예산의 77.7%를 차지한다. 보훈급여금은 보상금과 각종 수당 및 수시보상금 등을 포함하는데, 이 중 가장 비중이 큰 보상금이 보훈급여금의 73.0%에 이른다. 2004~2008년간 보상금의 연평균 증가율은 14.8%로, 보훈급여금이 예산 증가를 주도하고 있다. 보상금 예산의 증가는 2008년 보상금 지급인원이 전년대비 8.8% 증가한 16.7만명이며, 지급단가(월평균지급액)도 증액되었기 때문이다.

보상금 지급대상자 수는 최근 5년 동안 매년 3.1%씩 증가하였고, 향후에도 국가유공자의 예우실현을 위하여 보훈대상자 범위가 확대될 것으로 예상된다. 또한 공헌에 상응하도록 보상금 지급수준을 현실화해야 한다는 요구가 계속되고 있을 뿐만 아니라, 월평균 보상금 지급액이 전국가구 가계소비지출액에 연동¹¹⁾되어 있기 때문에 보상금 지급단가도 지속적으로 인상될 전망이다. 보훈 대상인원 확대와 지급단가 인상에 따른 보훈급여금 재정지출 소요는 향후에도 계속 증가할 것으로 예상된다. 또한 보훈대상범위가 확대되면서 경미한 상이자가 보훈대상자로 신청하는 등 보상 기대심리 상승으로 인하여 보훈심사 대상자 수가 급증하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 자격기준에 적합한 국가유공

보훈급여금

2008년도 보훈급여금 규모는 2조 3,110억원으로 보상금과 각종 수당 및 수시보상금 등을 포함하며, 이 중 보상금이 1조 6,874억원으로 73.0%를 차지

보상금 지급대상자 수 확대

최근 5년 동안 매년 3.1%씩 증가

표 9.7 국가보훈부문 예산현황

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	증가액	증가율
보훈급여금	20,904	23,110	2,206	10.6
교육지원	685	823	138	20.1
의료지원	2,684	3,160	476	17.7
기타의료지원	92	94	2	2.2
제대군인	162	147	-15	-9.3
기 타 ¹⁾	2,257	2,418	161	7.1
합 계	26,784	29,752	2,968	11.1

주 : 1) 대상자에 대한 직접 급부와 관련 없는 보훈관리, 보훈선양, 현충시설, 보훈기념사업, 국립묘지관리 등의 사업비
자료 : 국가보훈처

10) 일반회계 총계

11) 국가유공자등예우및지원에관한법률(제12조 제6항 보상금의 지급수준은 통계법 제3조제2호의 규정에 의하여 통계청장이 지정하여 고시하는 통계 중 가계조사통계의 전국가구 가계소비지출액 등을 고려하여 국가유공자의 희생과 공헌의 정도에 상응하게 결정하여야 한다.

자에 대해 공헌과 희생에 따라 형평성 있는 보상이 이루어지도록 하되, 행정상의 소홀에 기인하는 부적절한 지출은 최소화함으로써 급증하는 재정지출이 국가보훈의 목적에 적합하게 철저히 관리되도록 해야 할 것이다.

그리고 현안으로 대두되는 제대군인의 사회복귀 지원문제에 대해서는 경비직, 단순 기능직 등 고용조건이 열악한 분야의 취업보다는 안정적 분야의 취업 비율이 증가할 수 있도록 내실 있는 교육프로그램의 추진이 선행되어야 할 것이다. 또한 보훈대상자 증가 및 고령화에 따라 계속 늘어나는 보건의료 수요에 효율적으로 대처하기 위한 의료복지대책 등이 요구되고 있다.

표 9.8 보훈급여금 예산 추이 : 2004~2008년

(단위 : 억원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
보상금	9,995	10,439	10,943	15,235	16,874	14.8
참전명예수당	1,839	1,883	2,085	2,019	2,301	6.0
고엽제수당	1,069	1,141	1,278	1,491	1,609	10.8
무공영예수당	320	397	426	475	503	12.2
수시보상금	130	145	154	165	165	6.2
기타수당	1,123	1,198	1,336	1,519	1,658	10.3
보상금지급관리	1	2	1	1	1	12.5
합 계	14,477	15,205	16,223	20,905	23,111	12.8

자료 : 국가보훈처

표 9.9 보훈 보상금 지급대상자 수 추이 : 2003~2007년

(단위 : 명, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	연평균 증가율
보상금 지급 대상자 수	144,305	148,211	153,846	159,410	163,818	3.1
(증가율)	(2.8)	(2.7)	(3.8)	(3.6)	(2.8)	

자료 : 국가보훈처

라. 재정을 통한 일자리지원사업의 과제

최근 사회복지분야의 재정운용에서 두드러진 특징 중 하나는 재정을 통한 일자리지원 사업의 확충이다. 이러한 사업은 실업 및 양극화 해소를 위하여 2004년 2월 발표된 ‘일자리창출종합대책’의 일환으로 추진되고 있다. 일자리지원사업은 ‘청년실업대책’, ‘사회서비스일자리지원’, ‘취약계층일자리 및 직업훈련’ 등 3개 부분의 사업¹²⁾을 통하여, 노동시장의 수요를 보완하고 일을 통한 빈곤탈출을 지원하는데 목표를 두고 있다.

일자리지원사업 재정은 사회복지분야에 속한 노동부문에 국한하지 않고, 동 사업과 관련된 13개 부처의 사업비를 포괄한다.¹³⁾ 2004~2008년간 일자리지원사업의 재정규모는 총 9조 8,946억원이며,¹⁴⁾ 연평균 증가율은 30.7%로 동 기간 정부 총지출의 연평균 증가율 7.0%의 4.4배에 달한다. 이 중에서 사회서비스일자리지원 사업비는 연평균 증가율이 126.4%로 가장 크며, 2008년도 사업비도 1조 5,749억원으로 일자리지원사업 재정 3조 339억원의 51.9%를 차지하며 일자리지원사업을 주도하고 있다. 특히, 2006년에 제정된 「사회적기업 육성법」은 기존 정부 재정을 통한 사회서비스일자리지원의 틀을 전환하여

일자리 지원사업

2008년 재정규모는 3조 339억원이며, 청년실업대책, 사회서비스일자리지원, 취약계층일자리 및 직업훈련 등 3개 부분의 사업을 추진



사회서비스일자리지원사업

최근 우리나라는 인구 및 가족구조의 변화, 주 5일제 실시, 여성의 경제활동참가율 증가 등으로, 보육·간병·환경·문화 등의 사회서비스에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있다. 사회서비스일자리지원사업은 이러한 사회서비스 수요가 증가하고 있음에도 불구하고 서비스 공급인력이 부족하여 국민의 서비스 욕구를 충족시키지 못하고 있다는 점을 감안하여, 정부가 재정사업을 통하여 사회서비스를 확충하는 동시에 일자리도 창출하는 사업으로 정의된다. 사회서비스일자리는 국민기초생활수급자에 대한 자활지원사업과 동일하게 사용되어 왔던 ‘사회적 일자리’를 고용창출 잠재력이 큰 사회서비스 산업으로 확대하여 일자리 창출과 연계한다는 점에서, 기존의 ‘사회적 일자리’와는 차이가 있다.

12) 청년실업대책은 청년의 직장체험활성화, 청년취업인프라 확충, 중소기업 유휴일자리 총원 등을 통하여 청년실업을 완화하기 위한 사업이며, 취약계층일자리 및 직업훈련은 여성·고령자·장애인 등의 취업취약계층을 위한 일자리제공 및 직업훈련을 위한 사업이다.

13) 2008년 일자리지원사업 예산 3조 339억원 중 사회복지·보건분야의 노동부문 재정이 차지하는 비중은 33.9%인 1조 274억원이다. 2008년 노동부문 재정 10조 4,936억원 중 일자리지원사업과 중복되는 1조 274억원을 제외한 9조 4,662억원은 고용안정·직업능력개발, 실업급여, 산재급여, 장애인 고용촉진, 그리고 근로자 복지증진 등을 위하여 지출될 예정이다.

14) 2008년도 사업분류를 기준으로 할 경우 2004~2008년간 총 재정규모는 11조 3,860억원으로 당해연도 사업분류를 기준으로 할 경우 보다 재정규모가 크게 나타난다.

기업이 수익창출을 통하여 스스로 자립하도록 지원함으로써, 사회서비스분야에서 양질의 일자리를 창출할 수 있도록 하는 기틀을 마련하였다.

표 9.10 일자리지원사업 예산 추이 : 2004~2008년						
(단위 : 억원, %)						
구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
청년실업대책	6,056	7,885	7,573	8,436	8,060	8.3
사회서비스일자리지원	949	1,691	3,039	12,945	15,749	126.4
취약계층일자리및직업훈련	4,324	4,462	4,851	6,396	6,530	11.5
합 계	11,329	14,038	15,463	27,777	30,339	30.7
주 : 예산은 계획기준이며, 부문별 예산은 당해연도 사업분류 기준으로 작성 자료 : 기획재정부						

정부 재정을 통한 일자리지원사업은 2004~2006년간 154만개의 일자리를 지원한 것으로 나타나 양적인 측면에서 사업성과를 달성한 것으로 나타났다.¹⁵⁾ 이러한 성과에도 불구하고 다음의 문제점은 개선되어야 할 과제로 남아 있다. 첫째, 사업설계시 명확한 사업 목표 설정 및 일자리 수요 예측 등 치밀한 사전계획이 미흡하다는 문제가 제기된다. 이는 단기의 가시적 사업성과를 위하여 일자리의 양적인 측면에 치중하여 추진되었기 때문으로 보인다. 그 결과 일부 사회서비스일자리의 경우 임금이 낮은 수준에 머물러 있을 뿐만 아니라, 고용의 안정성도 떨어진다는 문제가 지적되고 있다. 또한 서비스 제공자의 전문성 강화를 위한 교육 및 자격증 인증이 미흡하고, 유사사업이 중복되어 추진되는 문제점도 제기된다. 이에 대한 개선과제로는 일자리의 양적인 확대뿐만 아니라, ‘괜찮은 일자리’(decent job)를 개발하여 제공하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 더불어 사업추진체계를 효율적으로 정비하는 한편, 철저한 사전계획과 함께 평가 및 환류를 통해 사업을 보다 효율적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 직업훈련 및 교육을 통한 직업능력개발의 경우 훈련기관의 장비 노후화 등으로 인하여 빠르게 변화하는 기업환경에 대응하는 직업훈련이 잘 이루어지지 않고 있다. 따라서 기업과의 연계를 통한 훈련 및 교육을 통하여 환경변화에 빠르게 적응할 수 있도록 맞춤

15) 정부 재정을 통한 일자리지원사업의 계획기준 일자리 지원 수는 2007년도 63만개, 2008년도 61만개이다.

형 직업능력개발 체계를 정비할 필요가 있다. 더불어 지역별 산업의 노동수요에 부응하여 직업훈련이 이루어지도록 지역 직업훈련체계를 정비할 필요가 있다.

셋째, 여성·고령자·장애인 등의 취업 취약계층에 대한 고용이 크게 증가하지 않고 있으며, 이들 계층에 대한 정부의 지원실적도 저조한 것으로 나타나고 있다. 따라서 사업홍보를 강화하고 지원기준을 완화하는 등 취약계층의 취업률을 제고할 수 있는 다양한 조치가 필요하다.

마. 공적연금 및 사회보험 재정운용의 과제

우리나라에서는 국민들에게 발생하는 노후소득상실·질병·실업·재해 등의 위험에 대비하여, 공적연금을 위시하여 각종 사회보험 등 8종의 사회보험제도가 운영된다. 2008년도 지출규모(사업비기준)를 보면, 4대 공적연금 21조 4,221억원, 건강보험 28조 7,767억원, 고용보험 4조 7,722억원, 산재보험 4조 2,892억원, 노인장기요양보험 8,310억원으로, 총 60조 912억원에 이른다. 동 지출은 지속적으로 규모가 커질 전망이다. 사회보험 관련 수입 및 지출을 효율적으로 관리하면서 재정의 지속가능성을 확보하는 것은 복지재정운용의 관건이다.

8종의 사회보험제도

국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험(2008. 7 시행)

사회보험의 규모

2008년 지출규모(사업비 기준) 60.1조원

(1) 4대 공적연금

국민들의 노후소득보장을 위한 1차 안전망으로 국민연금·공무원연금·군인연금·사학연금의 4대 공적연금이 개별 연금법에 근거를 두고 운영된다. 1960년 공무원연금이 최초로 도입되었고, 이후 군인연금, 사학연금, 국민연금의 순으로 제도가 도입되었다. 2008년에는 공적연금 가입자의 93%를 포괄하는 국민연금에서 20년간입의 완전노령연금 수급자가 발생하여, 연금생활 시대의 개막을 예고하고 있다.□

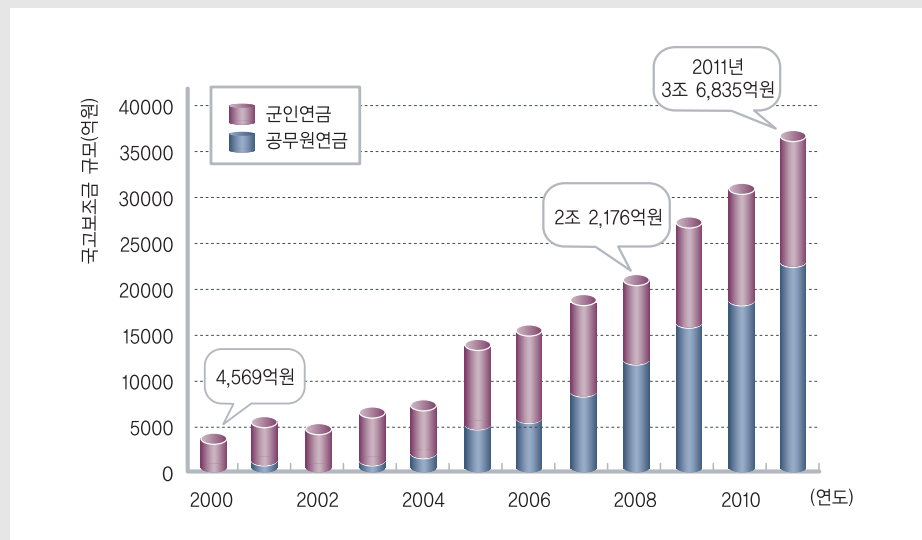
정부는 연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고 법에 의한 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 기능하도록 연금제도별로 기금을 설치·운용하고 있다. 공적연금재정의 조달과 운용에 대해서는 각각의 기금운용계획을 통하여 파악할 수 있다. 4대 공적연금 재정을 총괄적으로 보면, 2008년도에 보험료 등의 수입 45조 5,853억원, 급여비 등의 지출 20조 8,391억원, 여유자금운용 92조 9,029억원으로, 기금운용액이 114조 4,669억원 규모이며, 연도 말 누적적립금은 251조 6,565억원에 이른다.

4대공적연금 재정 규모

2008년도 보험료 등의 수입 45조 5,853억원, 급여비 등의 지출 20조 8,391억원 규모

4대 공적연금제도 운영과 관련된 문제점으로는 첫째, 공적연금의 재정 불안정에 관한 것이다. 공무원연금과 군인연금은 이미 재정적자를 시현하고 있으며, 연금급여 부족분을 중앙정부와 지방자치단체가 보전해 주고 있다. 동 적자보전액은 2008년도에 국고분이 공무원연금 1조 2,685억원, 군인연금 9,492억원으로 계획되어 있으며, 2011년에는 각각 2조 3,864억원, 1조 2,971억원 규모로 늘어날 전망이다. 제도 도입의 역사가 긴 만큼, 적자보전액 규모가 계속 늘어나고 있는 공무원연금과 군인연금¹⁶⁾에 대해서는 제도개혁이 요구되고 있다. 국민연금의 경우, 「국민연금법」을 개정(2007.7)하여 급여율이 인하되었고,¹⁷⁾ 이에 따라 수지적자 및 기금소진 연도가 각각 8년 및 13년 지연되었다. 보건복지가족부에 따르면, 국민연금은 2044년에 재정수지 적자를 기록하고, 2060년에 적립금이 고갈될 전망이다. 국민연금의 재정수지 불균형도 여전히 과제이다. 사학연금은 아직까지 수지흑자를 보이지만, 2018년에 재정수지 적자를 기록하고, 2026년에는 적립금이 고갈될 것으로 전망된다.¹⁸⁾

그림 9.2 특수직역연금 관련 수지적자 국고보조금 추이 : 2000~2011년



주 : 2000~2007년은 결산, 2008년은 계획, 2009~2011년은 국가재정운용계획

자료 : 공무원연금관리공단 및 국방부

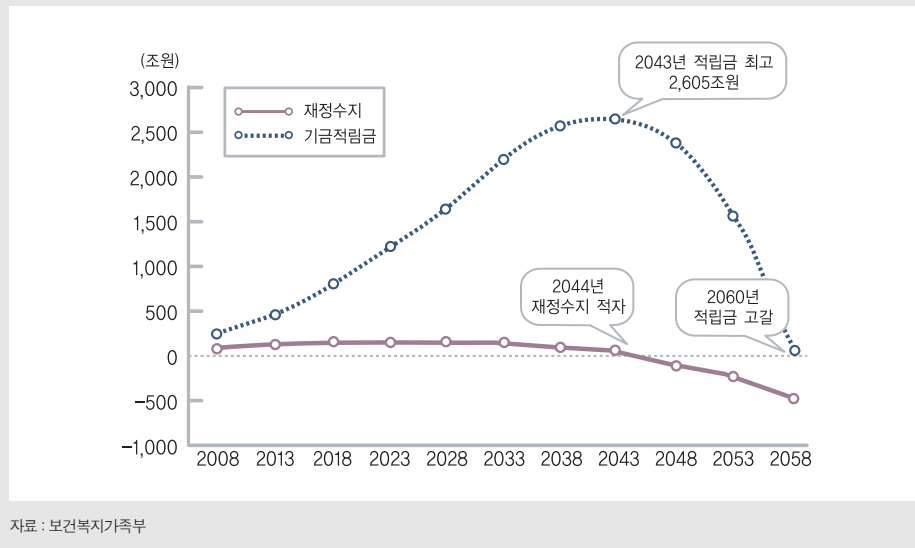
대한민국 정부, 「2007~2011년 국가재정운용계획」

16) 미국, 영국, 독일 등 선진국들은 군인연금 전액을 국가에서 부담하는 완전 국가보상제로 운영하고 있다.

17) 개정 법에서는 보험료율은 종전대로 9%로 유지하되, 40년동안 가입할 경우 급여수준은 평균소득액의 60%(개정 전)에서 40%로 하되, 동법 부칙 제20조에서 2008년에 50%, 그리고 2009년부터는 매년 0.5%씩 낮추어 2028년에 40%가 되도록 한다.

18) 한신대학교 산학협력단, 사학연금 재정안정화 방안 연구, 사학연금관리공단 용역과제, 2006

그림 9.3 국민연금 재정수지 추이 : 2008~2060년



둘째, 기금 자산인 적립금의 운용수익률을 제고시키는 문제이다. 국민연금의 경우, 2007년말 기준으로 기금의 적립금이 220조원에 달하며 2015년에는 GDP 대비 약 40%까지 증가할 것으로 예상¹⁹⁾되어, 기금운용이 국가경제 및 금융시장에서 미치는 영향이 크게 증가하고 있다. 따라서 급속하게 증가하는 적립금을 효율적으로 운용하기 위한 중장기 기금운용계획의 수립이 요청된다. 기금의 운용수익률 제고는 보험료율의 인상 억제와도 직결되는 과제이다. 20년 전 제도 도입 당시대로 유지되고 있는 국민연금 기금운용체계에 대한 정비도 필요하다. 국민연금 최고의사결정기구인 기금운용위원회를 보건복지가족부로부터 독립시키고, 기금운용본부를 기금운용공사로 독립시키는 내용을 담은 정부의 「국민연금법 일부개정법률안」이 2007. 12월 국회보건복지위원회에 제출된 바 있다. 향후 입법과정에서 자산운용조직 형태의 개선과 더불어, 기금운용위원회, 기금운용공사가 의사결정과정에서 가입자의 이익을 극대화할 수 있도록 독립성·전문성이 보장될 수 있는지를 철저히 논의해야 할 것이다.

셋째, 국민연금이 도입된 지 20년에 이르고 민간기업과 정부 간 인적교류가 빈번해지고 있지만, 국민연금과 특수직역연금 간에 가입기간 연계가 이루어지지 않아,²⁰⁾ 연금수급권 상실 등 공적연금 사각지대가 발생하고 있다. 연금수급권을 확보하지 못하고 연금제도를

19) 또한 2030년 이후에는 기금규모가 급속히 하락할 전망이다.

20) 특수직역연금 내에서는 공무원연금, 사학연금, 군인연금 간 가입기간이 연계된다.

이동하는 인원은 연평균 8만명 수준이며, 지속적으로 증가하는 추세이다. 예를 들어, 민간 기업 9년과 공무원 19년을 근무한 사람은 재직기간이 28년에 이르지만, 현행 제도에서는 연금수급자가 되지 못한다.²¹⁾ 따라서 가입기간 합산을 통해 연금수급자격을 부여하는 제도 간 연계방안을 강구해야 하며, 연금제도 간 연계는 연금수급권 강화 및 노동시장의 유연성 제고에 기여할 것이다. 이러한 제도가 갖추어진 후에도 불가피하게 발생하는 연금사각지대 문제는 공공부조의 강화를 통하여 보완하도록 한다.

표 9.11 2008년도 공적연금기금 운용계획

(단위 : 억원, %)

구 분	국민연금 기금	공무원 연금기금	군인연금 기금	사학연금 기금	합 계	전년대비 증가액	증가율
[조 달]	936,171	118,489	21,711	69,298	1,145,669	311,353	37.3
자체수입(지자체부담포함) ¹⁾	346,019	76,187	3,287	30,360	455,853	23,502	5.4
• 보험료등수입	223,240	55,328	3,101	11,097	292,766	13,201	4.7
• 운용수입	122,779	20,859	186	4,970	148,794	17,417	13.3
정부(중앙)내부수입등 ¹⁾	189	18,148	16,222	6,739	41,298	877	2.2
(국고보전금 소요총액) ²⁾		(12,684)	(9,492)		(22,176)	(2,512)	(12.8)
• 연금국가부담금	-	8,222	6,730	2,039	16,991	3,941	30.2
• 퇴직수당, 학자금, 보전금등	-	9,926	9,492	2,791	22,209	-1,989	-8.2
여유자금 회수	589,963	24,078	2,202	32,199	648,442	287,236	79.5
[운 용]	936,171	118,489	21,711	29,298	1,145,669	311,353	37.3
사업비	64,161	94,478	19,320	30,432	208,391	23,988	13.0
• 연금급여등(의무지출) ³⁾	64,161	74,106	19,320	13,256	170,843	20,811	13.9
• 용자자금(생활자금, 학자금대여)	-	11,910	-	17,176	29,086	1,720	6.3
기금관리운영비	4,532	729	3	566	5,830	228	4.1
여유자금운용	867,478	20,860	2,388	38,300	929,026	287,301	44.8
[연도말누적적립금]	2,373,422	51,263	4,740	87,140	2,516,565	289,810	13.0
주 : 1. 세부사항은 주요항목만 제시하였으므로, 합계와 차이가 있다.							
2. 1) 공무원연금의 '보험료등 수입'에는 지방정부 부담의 퇴직수당, 보전금 등이 포함되며, 2008년도 '운용수입'은 '이자 및 재산수입' 3,462억원, '시설운영수입' 5,773억원 등이며; '정부내부수입'에는 퇴직수당 및 보전금 관련 중앙정부 부담만 포함							
2) 중앙-지방정부의 전전년도 정산분(공무원연금)까지 포함							
3) 특수직역연금의 경우, 퇴직연금, 퇴직수당, 퇴직일시금 및 재해보상금여 등을 포함							
자료 : 보건복지가족부 및 각 소관부처 2008년도 기금운용계획 2008. 1							

21) 우천식 외, 선진한국을 위한 정책방향과 과제: 6대 전략분야를 중심으로, KDI, 2007

(2) 건강보험

건강보험은 질병발생에 따른 예기치 못한 위험부담을 사회적 연대책임 하에 분산시켜 질병으로부터 국민을 보호하려는 사회적 장치이다. 제도 도입 30년이 경과한 국민건강보험(이하 ‘건강보험’이라 한다)은 연간 4,300만명 이상이 이용하며, 매일 1,200만여건의 급여가 제공되는 국민생활과 가장 밀착된 사회보험이다. 건강보험의 2008년도 지출규모는 28조 7,767억원으로 예상되며, 이 중 14.2%에 해당하는 4조 951억원이 정부의 직접적인 재정지원액(direct government financing)이다. 동 재정지원은 「국민건강보험법」²²⁾과 「국민건강증진법」²³⁾에 근거를 두며, 당해년도 건강보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액으로 규정되어 있다. 그러나 2008년 정부지원액은 보험료 예상수입액²⁴⁾의 16.9%로 법정기준에 비해 3.1% 포인트 과소한데, 이는 ‘예산의 범위 내에서’라는 제약에 기인한다.²⁵⁾

건강보험은 정부가 운영하는 8종의 사회보험²⁶⁾ 중 가장 지출규모가 크고 재정지원액도 많지만, 수입과 지출이 보건복지가족부 장관의 승인 하에 ‘국민건강보험공단 일반회계’로 운용되고 있다. 이에 따라 건강보험은 정부 통합재정에 포함되지 않고 있으며, 국회의 심의·의결도 받지 않는다. 이는 국민연금, 고용보험, 산재보험 등의 타 사회보험재정이 기금으로 운용되면서, 통합재정에 포함되고 국회의 심의·의결을 거치는 것과 차이가 있다.

건강보험 지출은 지난 10년간 연평균 13.4%씩 증가하였으며, 정부지원액도 연평균 15.0%씩 증가하여 왔다. 정부는 건강보험 재정위기가 발생한 2001년이래 7년간 23.8조원을 국고와 국민건강증진기금으로 지원하였지만, 건강보험은 2007년말 2,847억원의 당기적자를 시현하였다. 수입을 초과하는 지출 등 재정의 건전성을 악화시키는 문제가 발생하는 데는 많은 이유가 있겠지만, 무엇보다 건강보험에 대한 재정관리시스템이 취약하기 때문이다. 건강보험에 대해서는 2008년 7월 도입되는 노인장기요양보험과 더불어 기금화 방안을 강구함으로써, 재정적 지속가능성 확보를 위한 대응체제가 갖추어지도록 해야 할 것이다.

건강보험에 대한 재정지원(4조 951억원)은 2008년도 정부의 보건분야 재정(5조 9,421억원)에서 68.9%를 차지하는 큰 비중이다. 이와 함께 현재 사회복지분야 재정으로 분류된

건강보험 재정 규모

2008년 지출 규모는 28조 7,767억원으로 예상되며 이 중 14.2%인 4조 951억원이 정부의 지원액임

건강보험 재정수지

2007년말 2,847억원의 당기 적자시현

22) 국민건강보험법 제92조 ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해년도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원한다.

23) 국민건강증진법 부칙(제6619호) ② (기금사용의 한시적 특례) 보건복지부장관은 제25조제1항의 규정에 불구하고 2011년 12월 31일까지 매년 기금에서 국민건강보험법에 따른 당해년도 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액을 동법 제92조제4항의 용도에 사용하도록 동법에 따른 국민건강보험공단에 지원한다. 다만, 그 지원금액은 당해년도 부담금 예상수입액의 100분의 65를 초과할 수 없다.

24) 보건복지가족부가 예산 편성시 추정한 2008년도 보험료 예상수입액은 24조 1,987억원이다.

25) 기획재정부의 과소 편성에 대해 건강보험 국고지원이 ‘예산의 범위 내’에서 지원되어야 하기 때문이라고 설명한 바 있다.

26) 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금(이상 공적연금), 건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험(2008. 7 시행)을 포함한다.

의료급여예산(3조 5,154억원)을 합하면, 규모가 7조 6,105억원²⁷⁾에 이른다. 또한 공무원 및 사립학교교직원 건강보험료 국고부담금(4,580억원) 및 농어민 건강보험료지원(1,356억원)까지 모두 합할 경우에는 의료보장 재정부담이 총 8조 2,041억원 규모이다. 동 재정 지출은 1999년 이래 연평균 16.6%의 증가율을 기록하여, 같은 기간 중 정부예산 증가율 8.5%와 비교할 때 1.95배에 이른다.²⁸⁾

복지재정의 재원배분을 보면, 의료보장지출 비중이 과다하여 국민들이 체감하는 생활 밀착형 복지정책 실현은 어려운 실정이다. 이는 보건복지가족부의 경우 심각한데, 2000년 이후 동 부처 예산에서 의무적인 의료보장지출이 차지하는 비중은 최저 53%에서 최고 61%에 이른다. 의료보장부담 증가와 이에 따른 복지재정운용의 경직성, 그리고 장기적으로 재정의 구조적 적자를 초래할 위험에 대비하여, 선진국의 경험을 참고하면서 의료비 재원조달과 지불제도 전반에 걸친 정책 대응이 이루어져야 할 것이다.

표 9.12 건강보험 재정지출 추이 : 2004~2008년

(단위 : 억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
건강보험 수입(A)	150,892	166,377	185,514	215,979	245,670
건강보험 지출(B)	170,043	191,537	224,623	255,544	287,767
당기수지(C=A-B)	-19,151	-25,160	-39,109	-39,565	-42,097
정부지원(D)	34,830	36,948	38,362	36,718	40,951
정부지원 후 당기수지(C+D)	15,679	11,788	-747	-2,847	-1,146

자료 : 보건복지가족부 내부자료

27) 2008년도 공무원 및 사립학교교직원 건강보험료 국고부담금(4,580억원) 및 농어민 건강보험료지원(1,356억원)은 포함하지 않았다.

28) 박인화, “의료보장지출 증가에 따른 안정적 재정운용방안”, NABO 재정브리프 제5호, 국회예산정책처, 2008. 4

(3) 고용보험

고용보험은 실직근로자에게 급여를 지급함으로써 생활의 안정 및 구직활동을 촉진하고, 근로자의 고용안정 및 직업능력개발을 지원하여 실업예방 및 고용촉진을 도모하기 위한 사회보험제도이다. 고용보험은 1995년 제정된 「고용보험법」에 의하여 설치된 ‘고용보험기금’을 통하여 운영되며, ‘실업급여’와 ‘고용안정·직업능력개발’의 2개 사업계정을 두고 있다.²⁹⁾

표 9.13 고용보험 재정추이 : 2003~2008년

(단위 : 억원)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
[수 입]						
고용보험료	25,936	28,803	31,796	34,128	36,374	38,092
일반회계전입금	22	22	22	102	102	102
재산수입 등	2,867	5,124	4,216	6,745	5,118	5,934
공자기금 회수	-	1,500	-	2,000	1,500	500
여유자금 회수	54,615	60,267	58,977	77,933	65,531	72,491
수입합계	83,440	95,716	95,011	120,908	108,625	117,119
[지 출]						
고용안정·직업능력개발	6,928	7,689	10,042	15,219	19,713	18,469
실업급여	10,303	14,483	17,520	20,740	24,340	25,622
여성근로자 모성보호	733	997	1,131	1,254	1,934	2,091
고용보험운영 등	545	572	630	1,324	1,371	1,540
공자기금 운용	2,000	1,500	-	2,000	2,500	500
여유자금 운용	62,931	70,475	65,688	80,371	58,767	68,897
지출합계	83,440	95,716	95,011	120,908	108,625	117,119
[연도말 누적적립금]	74,278	84,486	91,197	93,635	87,871	84,277
주 : 1. 2007년까지는 결산기준, 2008년은 계획기준 2. 공자기금과 여유자금의 회수 및 운용이 포함되지 않은 수입과 지출의 차감액 자료 : 노동부 내부자료						

29) 실업급여 계정'은 사업주와 근로자가 보험료의 1/2씩 부담하며, 고용안정·직업능력개발 계정'은 사업주가 보험료 전액을 부담한다.

고용보험기금 재정을 살펴보면, 2008년도 고용보험료 수입은 3조 8,092억원이며, 급여비 등의 사업비 4조 7,722억원, 여유자금운용 6조 8,897억원으로, 기금운용액(여유자금 포함)은 11조 7,119억원 규모이며, 연도말 누적적립금은 8조 4,277억원에 이를 것으로 예상된다. 2003~2008년간 연평균 증가율은 고용보험료 수입 8.0%, 사업비 21.4%, 기금운용액(여유자금 포함) 7.9%이다.

고용보험 재정과 관련한 현안으로 첫째, 실업급여 지출 및 수급자 수의 지속적인 증가를 들 수 있다. 2008년도 실업급여 지출은 고용보험제도가 안정적 궤도에 진입한 시기로 간주되는 2001년 대비 3.0배인 2조 5,622억원에 이를 것으로 예상되며, 2001~2008년간 연평균 증가율은 17.8%에 달한다.³⁰⁾ 실업급여 수급자 수도 지속적으로 증가하여 2007년에는 100만 9,000명에 달하였는데, 이는 2001년 수급자 수의 2.4배 수준이다.³⁰⁾

실업급여 지출 및 수급자 수의 지속적인 증가는 제도 성숙에 따른 소정급여일수의 증가, 상시적 고용조정에 따른 비자발적 이직자의 증가, 실업급여 수급요건의 완화 등이 주요 요인으로 파악되고 있다.³¹⁾ 실업급여 지출 및 수급자수의 증가는 근로자에 대한 사회보장 확대라는 점에서, 긍정적으로 평가되는 측면이 있다. 그러나 실업급여가 정부의 보조 없이 사업주와 근로자가 부담하는 보험료만을 재원으로 지급된다는 점을 감안할 때, 통제 가능한 지출증가 요인에 대한 적절한 대책을 통하여 재정지출을 효율적으로 관리할 필요가 있다.

예를 들어, 주요 지출증가 요인의 하나인 비자발적 이직자 증가에 대해서는 다양하고 적극적인 고용안정 및 직업능력개발을 실시함으로써, 실업을 사전에 예방하는 동시에 급여비 지출증가를 억제할 수 있을 것이다. 또한 재정 누수를 초래하는 실업급여 부정수급³²⁾을 차단하기 위하여, 부정수급 적발시스템을 정비·보완하고 실업급여 부정수급액 환수업무를 강화할 필요가 있다. 특히, 적발에 한계가 있는 부정수급의 경우, 포상금을 상향조정하여 적발가능성을 제고할 필요가 있다.

둘째, 고용안정·직업능력개발사업 재원이 고용보험기금에 지나치게 의존하는 문제가 지적된다. 고용안정·직업능력개발사업은 고용보험기금뿐만 아니라 예산과 장애인고용촉진기금의 재원을 통하여 수행되고 있다. 고용안정·직업능력개발사업의 2008년도 재원별 사업비 비중은 고용보험기금 73.2%, 예산 19.5%, 장애인고용촉진기금 7.3%로 나타나, 고

소정급여일수

실업급여를 지급받을 수 있는 일수를 의미하며, 피보험기간 및 연령에 따라 90~240일 범위 내에서 차등 적용

30) 실업급여 수급자수는 2001년 42.8만명, 2002년 41.6만명, 2003년 50.2만명, 2004년 70.7만명, 2005년 81.3만명, 2006년 94.4만명, 2007년 100.9만명이다.

31) 실업급여 지출과 수급자 수의 지속적인 증가원인과 관련하여 경기둔화, 높은 청년실업, 구직 단념자 및 불완전 취업자의 증가 등 노동시장의 전반적인 관점에서 언급되고 있다. 그러나 180일 이상 고용보험에 가입된 경험이 있는 실업자만이 실업급여 대상자가 될 수 있으므로, 단순히 체감실업률의 증가가 실업급여 지출 및 수급자 수 증가의 주요 요인이라고 할 수 없다.(김두순, 실업급여수급 증가원인 분석"고용이슈"제10호, 한국고용정보원, 2007. 9).

32) 실업급여 부정수급액 규모는 2005년도 91억원, 2006년도 88억원에 달한다.

용보험기금에 대한 재정 의존도가 크다는 것을 알 수 있다. 2005~2008년간 연평균 증가율을 보면, 고용보험기금의 재원이 24.9%로, 예산 및 장애인고용촉진기금의 경우보다 월등히 높다. 사업주와 근로자의 부담에 토대를 두는 고용보험기금 재원에 대한 지나친 의존은 기금운용의 효율성과 투명성을 저해시키는 문제를 초래하게 되므로, 예산과 기금이 각각 수행해야 할 사업에 대한 명확한 구분을 통하여, 규율 있게 재정을 운용해 나가야 할 것이다.

표 9.14 노동부 회계별 고용안정·직업능력개발 사업비 현황 : 2005~2008년

(단위 : 억원)

구 분	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
[예 산]	4,422	4,133	5,108	4,933	4.5
[기 금]	12,132	17,030	21,840	20,307	20.5
• 고용보험기금	10,042	15,219	19,713	18,469	24.9
• 장애인고용촉진기금	2,090	1,811	2,127	1,838	-3.2
합 계	16,554	21,163	26,948	25,240	16.3

주 : 계획기준
자료 : 노동부 내부자료

(4) 산업재해보상보험

산업재해보상보험(이하 ‘산재보험’이라 한다)은 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하고, 재해 예방과 그 밖에 근로자의 복지 증진을 위한 사업을 시행하여 근로자 보호에 이바지하는 것을 목적으로 하는 사회보험제도이다.³³⁾ 산재보험은 1963년 제정된 「산업재해보상보험법」에 의해 설치된 ‘산업재해보상보험및예방기금’(이하 ‘산재보험기금’이라 한다)을 통하여 운영되며, 사업주가 전액 부담하는 보험료를 재원으로 한다.

산재보험기금 재정을 살펴보면, 2008년도 산재보험료 수입은 4조 5,965억원이며, 급여

33) 산재보험급여는 요양·휴업·장해·유족·상병보상연금·간병·재활 급여와 장의비의 8개 항목으로 구성되어 있다. 이 중 장해·유족 급여는 일시금과 연금급여 중 하나를 선택하여 수급할 수 있다.

표 9.15 산재보험 재정추이 : 2003~2008년

(단위 : 억원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
[수 입]						
산재보험료	24,651	28,961	31,822	37,495	43,713	45,965
일반회계전입금	145	142	142	147	147	169
경상이전수입 등	3,032	3,323	3,074	3,942	3,678	4,365
여유자금 회수	22,260	21,213	17,601	15,888	17,927	24,191
수입합계	50,088	53,639	52,639	57,472	65,465	74,690
[지 출]						
산재보험급여	24,818	28,599	30,258	31,638	32,423	35,228
산하기관출연 등	3,356	3,474	4,630	4,965	5,365	6,421
용자사업 등	1,434	1,641	1,863	1,200	1,283	1,243
여유자금 운용	20,480	19,951	15,888	25,128	20,067	31,798
지출합계	50,088	53,639	52,639	66,528	65,465	74,690
[책임준비금 적립액]	19,955	18,537	16,783	19,315	27,171	34,778

주 : 2007년까지는 결산기준, 2008년은 계획기준
 자료 : 노동부 내부자료

비 등의 사업비 4조 2,892억원, 여유자금운용 3조 1,798억원으로, 기금운용액(여유자금 포함)은 7조 4,690억원 규모이며, 책임준비금 적립액³⁴⁾은 3조 4,778억원에 이를 것으로 예상된다. 2003~2008년간 연평균 증가율은 산재보험료 수입 14.4%, 사업비 7.8%, 기금운용액(여유자금 포함) 9.2%이다.

산재보험급여는 수급자수의 꾸준한 증가와 연금급여비 지출 증가, 그리고 진료비 상승 등 급여비 지출구조 변화로 인한 지출증가 요인이 상존하고 있다. 산재보험급여 지출 추이를 보면, 2008년도 산재보험급여 지출규모는 2001년 대비 2.0배인 3조 5,228억원에 이를 것으로 예상되며, 2001~2008년간 연평균 증가율은 10.8%에 달한다. 산재보험급여 지출 증가의 가장 큰 요인으로서는 빠른 속도로 증가하고 있는 연금급여³⁵⁾ 지출을 들 수 있다. 2001~2008년간 연금급여 지출의 연평균 증가율은 22.6%로, 총 급여비 지출 증가율 보다 11.8%포인트 높다. 또한 2001~2007년간 연금수급자 수의 연평균 증가율은 19.9%

산재보험급여 지출

수급자수의 꾸준한 증가와 연금급여비 지출 증가, 진료비 상승 등 급여비 지출 구조 변화로 인한 지출증가 요인이 상존

34) 산재보험은 급여비 지출소요에 원활히 대처하기 위하여 적정수준의 책임준비금을 적립하도록 산재보상보험법에서 규정하고 있다.

35) 장해·유족·상병보상연금의 3개 연금급여를 의미한다.

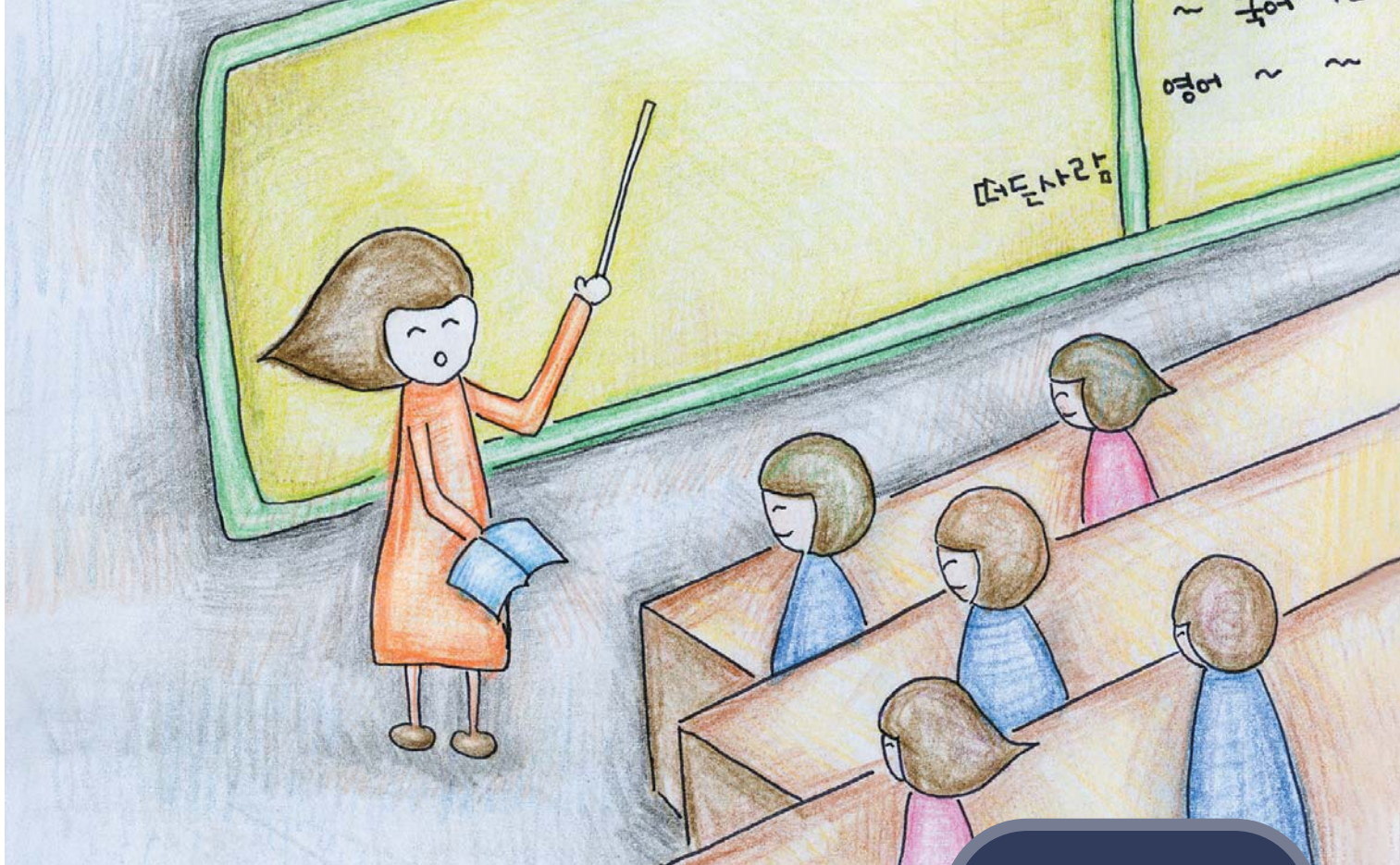
표 9.16 산재보험급여 지출 및 수급자 수 추이 : 2001~2008년

(단위 : 억원, %, 천명)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
[급여비]									
총 급여비(A)	17,446	20,203	24,818	28,599	30,258	31,638	32,423	35,228	10.8
• 연금급여비(B)	2,666	3,397	4,156	5,238	6,610	8,224	10,070	11,021	22.6
(비중: B/A)	(15.3)	(16.8)	(16.7)	(18.3)	(21.8)	(26.0)	(31.1)	(31.3)	
• 비연금급여비	14,781	16,806	20,662	23,360	23,647	23,414	22,353	24,207	7.7
[수급자수]									
총수급자수(C)	143	162	180	189	197	206	211	—	6.8
• 연금수급자수(D)	17	22	27	32	38	45	52	—	19.9
(비중: D/C)	(15.3)	(16.8)	(16.7)	(18.3)	(21.9)	(26.0)	(24.5)		
주 : 1. 2007년까지는 결산기준, 2008년은 계획기준 2. 각 급여간 중복 수급자의 급여비 지출은 제외하였고, 수급자수에서 각 급여간 중복 수급자는 한 명으로 계산하였으며, 각 급여자수는 연간 합계이다. 자료 : 근로복지공단									

로, 총 수급자 수 증가율을 13.1%포인트 상회한다.

산재보험급여 지출 대비 연금급여 지출 비중도 2001년 15.3%에서 지속적으로 증가하여 2008년 31.3%에 이를 것으로 예상된다. 연금급여 지출이 지속적으로 증가하는 주요 요인은 최근 저금리 기조와 평균수명의 증가로 대부분의 수급권자가 일시금보다 연금수급을 더 선호하게 되었기 때문이다. 연금급여 지출 및 수급자 수의 급속한 증가는 산재보험 재정여건을 어렵게 하며, 사업주가 부담하는 보험료를 상승시키는 요인이 될 수 있다. 따라서 연금항목을 더욱 세분화하여 지급하거나, 지급여부 및 적정성에 대해서도 엄격하고 철저한 심사가 뒤따라야 할 것이다.



교육

제 10 장

2008년도 교육분야 재정규모는 35조 5,192억원으로 전년 대비 13.1% 증가하였으며, 정부 총지출에서 13.8%를 차지하고 있다. 2011년까지 향후 5년간 교육분야 재정지출은 연평균 8.6%로 증가하여 2011년에는 그 규모가 43조 7,043억원에 달할 전망이다.

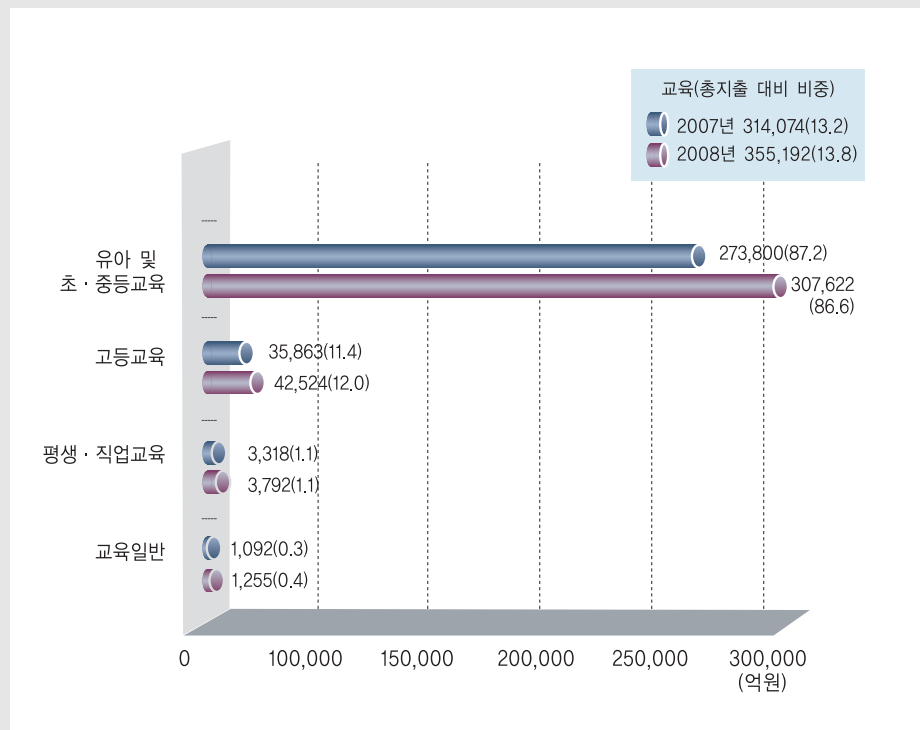
본 장에서는 2008년과 2011년까지의 교육 분야의 재정운용 방향과 교육비 지출 구조, 고등교육 투자 확대, 지방교육재정 문제 등의 재정 과제를 살펴본다.

1. 교육분야 재정 현황

2008년도 교육분야 재정규모는 35조 5,192억원으로 2007년 대비 13.1% 증가하였으며, 총지출에서 차지하는 비중은 13.8%이다. 부문별로 보면, 유아 및 초·중등교육부문은 30조 7,622억원으로 전년대비 12.4%, 고등교육부문은 4조 2,524억원으로 전년대비 18.6%, 평생·직업교육부문은 3,792억원으로 전년대비 14.3% 증가하였다. 교육분야에서 유아 및 초·중등교육부문은 86.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

그림 10.1 2008년도 교육분야 재정규모

(단위 : 억원, %)



주 : 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 교육분야 재정규모가 차지하는 비중

2. 괄호 안은 교육분야 재정에서 부문별 재정의 비중

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용 방향

2007년부터 2011년까지 5년간 교육분야 재정지출은 연평균 8.6%의 증가율을 보이며, 2011년에는 그 규모가 43조 7,043억원에 달할 전망이다. 부문별 연평균 증가율은 유아 및 초·중등교육의 경우 8.8%, 고등교육의 경우 7.6%, 평생교육의 경우 5.5%가 예상된다.

표 10.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 교육분야

(단위 : 억원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
교육	314,074□	356,654 (13.6)	380,062 (6.6)	406,857 (7.1)	437,043 (7.4)	8.6
예산	312,841	354,866 (13.4)	378,642 (6.7)	405,398 (7.1)	435,413 (7.4)	8.6
기금	1,233	1,787 (45.0)	1,420 (-20.6)	1,459 (2.8)	1,630 (11.7)	7.2
[부문별]						
◦ 유아 및 초중등교육	273,800	307,160 (12.2)	329,611 (7.3)	354,921 (7.7)	383,281 (8.0)	8.8
◦ 고등교육	35,863	44,472 (24.0)	45,242 (1.7)	46,532 (2.9)	48,149 (3.5)	7.6
◦ 평생교육	3,318	3,764 (13.4)	3,876 (3.0)	3,990 (3.0)	4,113 (3.1)	5.5
◦ 교육일반	1,092	1,256 (15.1)	1,334 (6.2)	1,414 (6.0)	1,500 (6.1)	8.3

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 유아 및 초·중등교육

유아 및 초·중등교육부문의 2007~2011년간 중기재정운용 방향은 학교교육 내실화, 교육복지 확충, 그리고 충실한 영어교육 지원에 역점을 두고 있다. 주요내용을 살펴보면, 사교육 수요를 학교 내로 흡수하기 위해 방과후학교 사업을 내실있게 추진하고, 소외계층

에 대한 기회 확대를 위해 농산어촌지역의 방과후 프로그램 지원, 저소득층 바우처 지원 등의 지속적 확대를 계획하고 있다. 또한, 만5세아 무상교육 지원대상을 확대하고, 장애학생을 위한 특수교육보조원과 학습도우미 지원도 지속할 계획이다. 영어교육 내실화를 위해서는 교원양성기관에 원어민 영어강사를 확대 배치하고, 토익·토플을 대체할 초·중등 학생용 영어시험 개발에 필요한 지원을 하는 것도 계획하고 있다. 이상의 중기재정운용 방향을 반영하여, 초·중등교육 부문 정부지출은 2007년 27조 3,800억원에서 2011년에 38조 3,281억원까지 확대될 전망이다.

나. 고등교육

고등교육부문에서는 사회통합 및 대학 경쟁력 강화, 저소득층 고등교육 기회확대, 대학교육 역량강화, 학술연구기반 조성 및 대학 글로벌 스탠더드 달성, 산학협력체제 구축, 대학의 연구여건 개선을 중기재정운용방향으로 설정하고 있다. 주요 내용을 살펴보면, 사회통합 및 대학 경쟁력강화를 위해 고등교육분야 재정투자규모를 2007년 대비 약 1조원 확대하여 2008년 이후에는 4조원대의 투자규모를 유지할 전망이다. 저소득층 고등교육 기회 확대와 관련해서는 기초생활수급자에 대해 장학금 지원을 실시하고, 저소득층 학생에게 학자금 무이자 대출 및 금리인하를 통해 대학교육이 사회계층 이동(social mobility)의 디딤돌이 되도록 할 예정이다. 대학의 연구력 제고를 위하여 2008년부터 세계적 수준의 선도대학 육성사업을 추진하는데, 이 사업은 2012년까지 세계 200위권내 10개 대학 진입을 목표로 한다. 이상의 중기재정운용 방향을 반영하여, 고등교육 부문 정부지출은 2007년 3조 5,863억원에서 2011년에 4조 8,149억원까지 확대될 전망이다.

다. 평생교육

평생교육부문은 평생·직업교육 인프라 구축 활성화와 인적개발사업의 투자효율화를 2007~2011년간의 중기재정운용 방향으로 설정했다. 주요 내용을 살펴보면, 먼저 평생·직업교육 인프라 구축 활성화는 평생교육에 대한 대학의 역할을 강화하는 방향으로 추진한다. 이를 통하여 평생교육의 질을 제고하고, 학생수 감소로 구조개혁의 필요성이 증대되는 대학에 활로를 제공하는 효과를 기대하고 있다. 다음으로는 직업교육의 실질인 전문계 고등학교를 수요부처와 연계하여 특성화·다양화함으로써 직업교육의 내실화를 도모할 예정이다. 인적자원개발사업의 투자효율화를 위한 시스템을 구축하고, 인적자원의 국제

화를 위해 지속적 지원을 계획하고 있다. 이에 따라 평생교육부문 지출은 2007년 3,318억 원에서 2011년에는 4,113억 원으로 늘어나지만, 교육분야에서 차지하는 비중은 2007년 1.1%에서 2011년 0.9%로 다소 축소될 전망이다.□

3. 주요 현안

가. 국제비교를 통해 본 교육비 지출구조

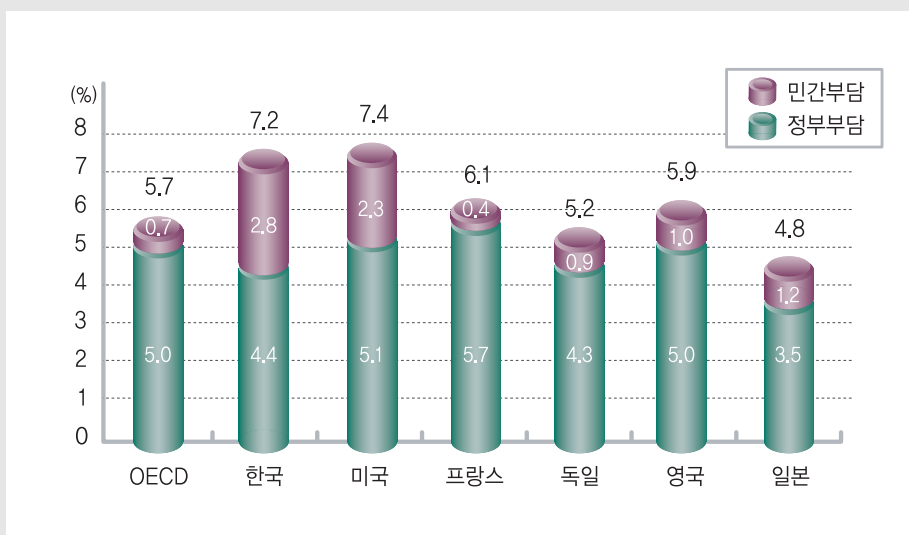
OECD회원국과 비교한 우리나라의 교육비 지출구조의 특징은 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 GDP 대비 학교교육비 지출비중은 [그림 10.2]에서 보는 바와 같이 7.2%(2004년 기준)로 높은 수준을 보인다.

둘째, 우리나라의 학교교육비 지출 중 민간부담 비중은 38.9%로, OECD 평균인 12.3%

학교교육비 지출비중

우리나라의 GDP대비 학교 교육비 지출비중은 7.2%로 OECD회원국과 비교할 때 높은 수준이며, 학교교육비 지출 중 민간부담 비중은 38.9%로 OECD평균의 3.2배에 달함

그림 10.2 GDP 대비 학교교육비 지출비중



주 : 2004년 기준
자료 : OECD, Education at a Glance OECD Indicators, 2007

에 비하여 3.2배에 달한다. 또한 초·중등교육의 경우, 2007년에는 GDP 대비 2.2%에 이르는 20조 400억원의 사교육비를 지출한 것으로 추정된다.¹⁾ 이처럼 높은 사교육비 지출을 고려한다면, 우리나라의 교육비 지출수준과 교육비의 민간부담률은 더욱 높아질 것으로 추정된다.

우리나라가 학교교육에 상당한 재원을 투입하고 있음에도 불구하고, 학교교육에 대한 신뢰가 높지 않은 것은 교육정책 방향과 재정지출규모, 그리고 재정지출 효율성에 대한 검토를 필요로 한다. 또한 교육성과를 제고하기 위한 적절한 사교육시장 규모와 민간의 사교육비 부담, 그리고 학교교육비의 정부와 민간 간 적정배분에 대한 논의도 필요하다.



학교교육비 지출

‘학교교육비 지출’은 유아·초·중·고등교육기관의 연간 총 지출액을 의미하며, 재원을 기준으로 민간부담액과 정부부담액으로 구성된다. 민간부담액은 학교교육에 대해 민간이 부담하는 금액을 의미한다. 즉 가계에서 지출하는 입학금, 수업료, 학교운영지원비 및 기성회비, 수익자부담경비 등과 재단 전입금, 기업이나 사회단체의 지원금, 자체수입 등이 포함된다. 그런데 민간부담액은 학원비와 같이 개인이 부담하는 사교육비를 포함하지 않는다. 한편 정부부담액은 학교교육에 대한 중앙 및 지방정부의 지원금액으로, 중앙정부의 직접 지출금액, 지방교육재정교부금 및 국고보조금, 지방자치단체 전입금 등을 포함한다. 2004년 현재 우리나라 학교교육비 지출은 GDP 대비 7.2%로, 정부부담액은 4.4%, 민간부담액은 2.8%이다.

나. 지방교육재정교부금 운용 문제

지방교육재정교부금 규모

2008년 30조 6,388억원으로 교육분야에서 86.3%를 차지

지방교육재정교부금은 교육의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 지방교육자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 것이다. 2008년도 지방교육재정교부금은 전년대비 13.9% 증가한 30조 6,388억원 규모로, 교육분야 재정지출 대비 86.3%를 차지한다. 높은 지방교육재정교부금 비중은 교육과학기술부가 고등교육 및 평생교육 등의 사업에 투자할 수 있는 가용재원을 제한하

1) 통계청, 2007년 사교육비실태조사 결과, 2008. 2

는 결과가 된다. 지방교육재정교부금은 지방교육자치단체에 총액으로 교부되어 지방교육비특별회계로 편입된다. 2007 년도의 경우 지방교육재정교부금은 25조 1,231억원으로, 지방교육비특별회계 세입 33조 6,241억원의 74.7%에 달한다. 이는 지방교육자치단체의 중앙정부에 대한 재정의존도가 매우 높다는 것을 보여준다. 또한 지방교육비특별회계의 세출내역을 보면, ‘급여 복지’ (인건비)가 전체 세출에서 62.1%에 이른다. 따라서 학생수의 변동 등에 따른 교원의 합리적 충원 및 배치방안 등과 함께, 지방교육재정 세출구조의 개편방안에 대한 모색이 필요함을 시사한다.

**지방 교육비특별회계
세출내역**
급여복지(인건비)가 전체세출에서 62.1%를 차지

표 10.2 2007년도 지방교육비특별회계 세출구성

(단위 : 억원, %)

구 분	세출액	비중(%)
유치원 등 각급학교	105,675	31.4
급여 복지(인건비)	208,651	62.1
문화 및 평생교육	1,202	0.4
교육행정	10,699	3.2
기타 경비	10,014	3.0
합 계	336,241	100.0

자료 : 한국교육개발원, 2007 교육통계연보, 2007. 11

다음으로는 교육재원 조달과 집행에서 일반자치와 교육자치를 연계시키는 방안의 검토가 필요하다. 우리나라에서 교육투자의 집행주체는 16개 시·도 교육청으로 되어 있으나, 교육투자의 조달주체는 정부로 되어 있다. 지방자치단체도 부분적으로 교육비의 조달책임은 있으나, 시·도 전입금에 대한 정책결정이나 학부모부담인 수업료 등의 결정에서는 중앙정부가 깊이 관여하고 있다. 이러한 교육재정구조는 교육분야와 관련된 재정투자의



지방교육재정교부금 재원

지방교육재정교부금 재원은 내국세의 20% 및 교육세 세입 전액으로 구성된다. 이 중 교육세는 「교육세법」에 근거하여 특별소비세액, 주세액, 교통세액, 금융·보험업자의 수익금액 등 일부 세금에 추가·부과되는 부가세(surtax)이다. 2008년 경우 지방교육재정교부금은 30조 6,388억원인데, 그중 내국세 교부금(내국세의 20.0%)이 26조 6,342억원으로 동 교부금 재원의 86.9%를 차지한다.

책무성과 효율성을 약화시키게 된다. 따라서 중앙정부, 지방자치단체, 교육청 간의 재원부담과 역할 재조정 등을 통해 교육투자 성과를 제고하는 구조개편방안을 검토해야 할 것이다. 그런데 이러한 구조개편은 교육의 정치적 중립성을 유지하면서, 지방자치단체의 재정자립도 등을 고려하여 지역간 교육 격차를 완화시키는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

다. 고등교육부문 재정지출의 성과 제고

2008년도 고등교육부문 재정규모는 전년대비 18.6% 증가한 4조 2,524억원이 책정되어 있다. 그중 국립대학의 조직운용 및 시설사업 등에 필요한 제 경비를 지원하는 국립대학운영지원프로그램에 고등교육부문 재정지출의 49.5%인 2조 1,050억원을 투자할 계획이다. 그리고 국립대학운영지원프로그램에 배부된 예산의 69.2%인 1조 4,557억원은 국립대학 인건비에 충당되며, 동 비용이 고등교육부문 재정에서 차지하는 비중은 34.2%에 이른다. 학자금대출신용보증기금지원사업에는 2,907억원의 예산이 투자되며, 고등교육부문 재정의 6.8%를 차지한다. 학자금대출신용보증기금은 「학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률」에 근거하여 설치·운용되고 있다. 그런데 2007년 보증공급 규모가 급증하여 2007년 12월말 운용배수가 법적 한도인 20배에 근접하고 있어, 기금의 안정적인 운용을 위해 기본재산의 확충 등에 대한 논의가 필요하다. 또한 저소득층에 대한 우선 지원이 이루어지지 않고, 이자율 급등에 따라 대출자부담 증가 문제가 제기된 바 있어 이에 대한 검토도 필요하다.

학자금대출신용보증기금

경제적으로 어려움을 겪는 학생에 대하여 융자보증제도를 통해 고등교육의 실질적 기회 균등을 실현하기 위해 정부출연으로 설치한 기금

2단계연구중심대학육성사업(2단계BK21)은 2,721억원의 예산을 책정하여 고등교육부분 재정의 6.4%를 차지한다. 동 사업은 특성화된 연구중심대학을 육성하여 핵심 고급인력 및 창조적 학문후속세대 양성을 목적으로 한다. 2006년도 지원내용을 보면, 대학원생 연구장학금이 전체 지원액의 50~60%, 신진연구인력 지원비가 20~30%를 차지하는 등 장학금 및 인건비 지원 비중이 과다하다는 지적이 있다.²⁾ 따라서 우수 연구인력 양성을 위해서는 일시적 인재유치 효과가 있는 장학지원 비중을 줄이고, 우수 대학원생의 연구역량 축적과 취업이 가능한 산업·연구기반을 구축할 수 있도록 예산을 배분하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

우리나라 대학재정지원 관련사업은 수도권 및 비수도권, 4년제 및 전문대학, 대학 및 대학원, 국공립 및 사립대학 등 매우 다양한 기준에 따라 분류되고 있다. 따라서 특정대학이

2)예산결산특별위원회, 2006년도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토보고, 2007. 8

표 10.3 2008년 고등교육부문 주요내역

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	증가율	비 고
예 산	34,631	40,736	17.6	
• 국립대학 인건비	14,088	14,557	3.3	
• 학자금신용보증기금	2,189	2,907	32.8	62만명 보증 및 이차보전
• 2단계BK21	2,895	2,721	-6.0	석박사과정생 장학금 지원
• 지방대학혁신역량강화	2,494	2,463	-1.2	지방대학 특성화분야 육성
• 기초생보자장학금	-	700	신규	1.6만명 장학금 지원
• 세계적수준 선도대학육성	-	1,000	신규	세계200위권내 대학육성
기 금	1,233	1,787	45.0	
• 사립대기숙사현대화	-	500	신규	기숙사 건립비용 융자
합 계	35,863	42,524	18.6	

주 : 주요사업만 표시

자료 : 기획재정부 □2008 나라살림□2008. 2

교육과학기술부, 2008 예산 및 기금운용개요 계획, 2008

유사한 성과(정원감축, 교수확보율, 취업률 등)를 토대로 여러 사업들로부터 각각 다른 명목으로 지원 받게 되는 경우가 적지 않다. 따라서 현행의 사업추진방식은 각 대학이 각종 사업들로부터 지원 받는 내역과 그에 따른 사업성과를 정확하게 파악하는 것을 어렵게 한다. 이는 재정운용의 투명성을 저하시킬 뿐 아니라 사업성과 측정을 어렵게 하여, 국회 등의 외부감시기능을 약화시키게 된다. 이와 관련하여 국회교육위원회는 2006회계연도 결산심사를 통해 각종 대학재정지원 관련사업을 통합하여, 포뮬러 펀딩(formula funding) 등의 형태로 지원방식을 전환하는 중장기 방안을 강구토록 시정요구한 바 있다. 따라서 현재 복잡하게 분류되어 수행되는 대학재정지원 관련사업의 복잡성을 완화하기 대안으로, 포뮬러 펀딩방식의 도입을 검토해보는 것이 필요하다고 본다.

또한 대학지원사업 재정운용의 투명성과 사업성과를 향상시킬 수 있는 대안들을 다각적으로 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여, 기존의 기관을 대상으로 하는 연구비 지원체계에서 개별 연구자나 연구과제 중심으로 지원하는 방식으로 전환도 검토해 보아야 한다. 이러한 지원 방식은 연구자 중심의 자생적인 연구클러스터 형성을 촉진하여 대학의 연구역량을 강화할 수 있는 대안이다. 그러나 세계적 수준의 선도대학 또는 연구소를 육성하는 고등교육부문 재정지원의 목표를 단기간 내에 달성하는데 있어서는 동 방식이 기존의 방식보다 효율적인지에 대해 논의가 필요할 것으로 보인다.



포뮬러펀딩(formula funding)

표준교육조건을 설정하고 그에 필요한 최소필수의 교육비 소요판단에 기초한 재정배분표준을 통하여 재원을 배분하는 제도로, '표준교육비 배분방식'이라 한다.

라. 평생직업교육부문 재정지원

우리나라는 학령기 정규교육에 많은 투자가 이루어지는 반면, 노동시장 진입 이후의 인적자원개발은 매우 미흡하다. 교육과학기술부와 한국교육개발원의 '2007 평생학습실태조사 결과'에 의하면, 2007년 25~64세의 경제활동인구(취업자 및 실업자)의 직무관련 비형식교육 참여율은 13.4%로, OECD 회원국 평균인 23.2%와 비교할 때 10%포인트 정도 낮은 수준이다. 따라서 노동시장의 유연성 증대, 고령화시대의 도래 등에 따라 평생직업교육체제의 중요성이 증가하는 시대를 맞아, 평생학습 공급기반 확대 및 통합적 교육훈련체계 구축이 필요하다. 이를 위해서는 학령인구에 치중되어 있는 우리의 교육체제를 잠재인력의 가용성 제고에 초점을 맞춘 효과적인 평생학습체제로 전환하기 위한 재정투자 증대가 수반되어야 할 것이다.



수송 · 교통 및 지역개발 제 11 장

2008년도 수송·교통 및 지역개발분야 재정규모는 19조 2,247억원으로 전년대비 4.3% 증가하였으며, 정부 총지출에서 7.5%를 차지하고 있다. 2011년까지 5년간 수송·교통 및 지역개발분야의 재정지출은 연평균 1.9%로 증가하여 2011년에는 19조 8,875억원 규모로 계획되어 있다.

본 장에서는 2008년과 2011년까지 수송·교통 및 지역개발 분야의 재정운용 방향과 사회간접자본(SOC) 재정투자비중 축소와 신항만 개발사업 등의 재정 과제를 살펴본다.

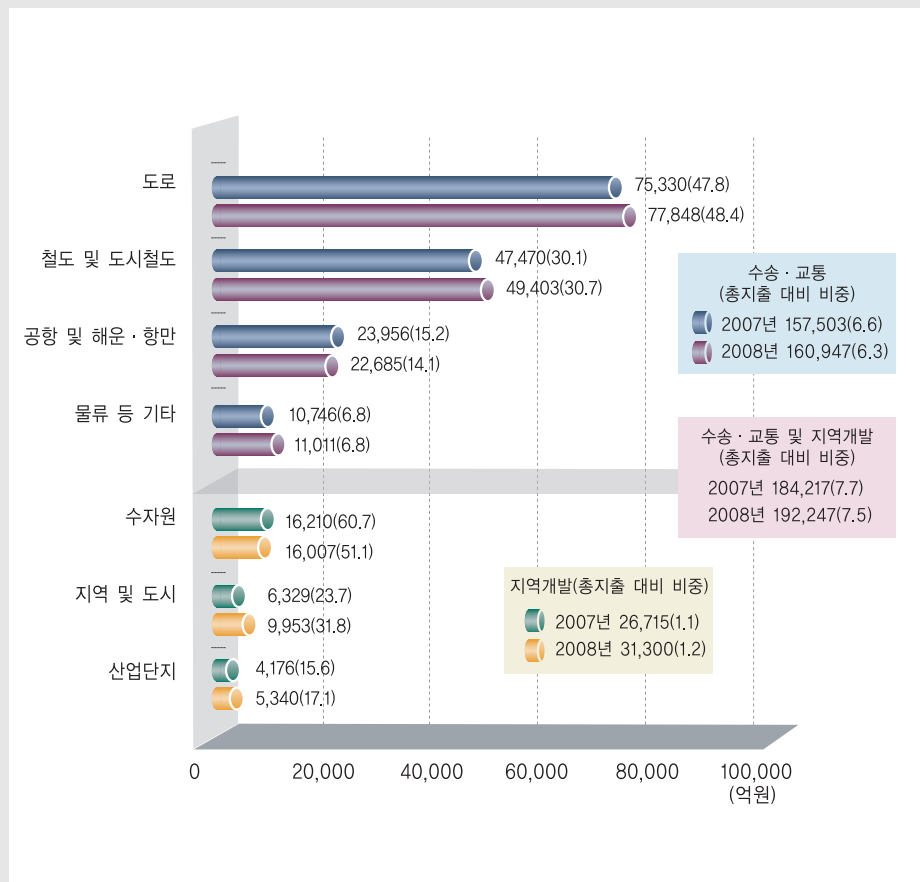
1. 수송·교통 및 지역개발분야 재정 현황

2008년도 수송·교통 및 지역개발분야 재정규모는 19조 2,247억원으로 2007년 대비 4.3% 증가한 규모이며, 총지출에서 차지하는 비중은 7.5%이다.

분야별로 보면, 수송·교통분야는 16조 947억원으로 전년대비 2.2% 증가하였으며, 지역개발분야는 3조 1,300억원으로 전년대비 17.2% 증가하였다. 수송·교통분야가 수송·교통 및 지역개발분야 전체의 83.7%를 차지하고, 지역개발분야는 16.3%를 차지하고 있다.

그림 11.1 2008년도 수송·교통 및 지역개발분야 재정규모

(단위 : 억원, %)



주 : 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 수송·교통 및 지역개발분야 재정규모가 차지하는 비중

2. 괄호 안은 수송·교통분야 및 지역개발분야 재정에서 부문별 재정의 비중

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용방향

2007년부터 2011년까지 5년간 수송·교통 및 지역개발분야에 대한 재정투입은 연평균 1.9%의 증가율을 보이며, 2011년 19조 8,875억원에 달할 계획이다. 연평균 증가율을 보면, 수송·교통분야의 경우 0.5%의 감소율을 보이고, 지역개발분야의 경우 13.4%의 증가율을 보여 지역개발분야의 증가율이 크다.

표 11.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 수송·교통 및 지역개발분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
수송·교통 및 지역개발	184,217	188,581 (2.4)	188,960 (0.2)	192,170 (1.7)	198,875 (3.5)	1.9
수송·교통	157,502	157,530 (0.0)	151,486 (- 3.8)	151,975 (0.3)	154,658 (1.8)	- 0.5
[부문별]						
◦ 도로	75,330	75,637 (0.4)	72,003 (- 4.8)	72,424 (0.6)	73,102 (0.9)	- 0.7
◦ 철도	34,625	35,822 (3.5)	34,214 (- 4.5)	34,550 (1.0)	35,256 (2.2)	0.5
◦ 도시철도	12,845	12,733 (- 0.9)	12,370 (- 2.9)	12,500 (1.1)	12,700 (1.6)	- 0.3
◦ 해운·항만	20,622	20,207 (- 2.0)	20,100 (- 0.5)	20,400 (1.5)	20,800 (1.9)	0.2
◦ 항공·공항	3,334	2,109 (- 36.7)	1,799 (- 14.7)	600 (- 66.6)	600 (0.0)	- 34.9
◦ 물류 등 기타	10,746	11,022 (2.6)	11,000 (- 0.2)	11,501 (4.6)	12,200 (6.1)	3.2
지역개발	26,715	31,051 (16.2)	37,474 (20.7)	40,195 (7.3)	44,217 (10.0)	13.4
[부문별]						
◦ 수자원	16,210	16,313 (0.6)	16,200 (- 0.7)	16,800 (3.7)	17,500 (4.2)	1.9
◦ 지역 및 도시	6,329	9,998 (58.0)	15,574 (55.8)	17,595 (13.0)	20,817 (18.3)	34.7
◦ 산업단지	4,176	4,740 (13.5)	5,700 (20.3)	5,800 (1.8)	5,900 (1.7)	9.0

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 도로

도로부문의 중기재정운용방향은 기간 및 지역간선 도로를 중점 지원하되, 도로부문의 투자비중이 축소되고 있는 점을 감안하여 신규사업보다는 기 추진 중인 사업의 마무리와 기 구축된 도로의 운용 효율성 제고에 중점을 둘 계획이다. 도로부문은 연평균 0.7%의 감소율을 보이며 수송·교통 및 지역개발분야에서 차지하는 비중이 2007년 40.9%에서 2011년 36.8%로 축소될 계획이다.

나. 철도 및 도시철도

환경친화성·에너지 측면에서 장점을 가지고 있는 철도의 역할을 제고하기 위해 철도 투자를 지속해 나가면서, 동시에 철도공사 경영개선을 위한 자구노력을 뒷받침하기 위한 재정지원도 지속할 예정이다. 철도 및 도시철도부문이 수송·교통 및 지역개발분야에서 차지하는 비중은 2007년 25.8%에서 2011년 24.1%로 축소될 예정이다.

다. 공항 및 해운·항만

동북아 물류중심국가 건설을 위해 부산항·광양항·인천국제공항 및 경제자유구역 기반시설에 대한 투자를 지속할 예정이다. 인천국제공항 2단계 주요시설은 2008년까지 확충하고, 부산항·광양항은 항만배후부지 확충 및 항만 재개발 등 항만운영의 효율성 제고에 중점을 둘 예정이다. 공항 및 해운·항만부문이 수송·교통 및 지역개발분야에서 차지하는 비중은 2007년 13.0%에서 2011년 10.8%로 축소될 예정이다.

라. 물류 등 기타

국가물류비용 절감을 위해 물류거점 시설에 대한 투자를 확대해나가며, 전국 5대 권역의 복합화물터미널을 2010년까지 완공하고, 11개의 유통단지를 추가 건설할 계획이다. 물류 등 기타부문이 수송·교통 및 지역개발분야에서 차지하는 비중은 2007년 5.8%에서 2011년 6.1%로 확대될 계획이다.

마. 수자원

안정적인 물 공급기반을 확충하기 위해 환경친화적인 중소규모댐을 건설하는 한편, 기상여건 변화에 대응하여 기존댐의 치수능력 증대사업을 추진해 나가고, 재해예방을 위한 하천정비 사업 등에 대한 투자도 지속할 예정이다. 수자원부문이 수송·교통 및 지역개발 분야에서 차지하는 비중은 2007년 8.8%와 동일한 수준이 2011년에도 유지될 예정이다.

바. 지역·도시

수도권 과밀해소와 국가균형발전을 위해 행정중심복합도시 건설과 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설이 차질 없이 추진될 수 있도록 뒷받침할 방침이다. 지역·도시부문이 수송·교통 및 지역개발분야에서 차지하는 비중은 2007년 3.4%에서 2011년 10.5%로 확대될 예정이다.

사. 산업단지

지방중소기업이 저렴하게 이용할 수 있는 산업단지 지원을 강화하여 미래 성장동력에 역점을 둘 방침이다. 산업단지부문이 수송·교통 및 지역개발분야에서 차지하는 비중은 2007년 2.3%에서 2011년 3.0%로 확대될 예정이다.

3. 주요 현안

가. 사회간접자본(SOC) 재정투자비중 축소 대책 필요

1990년대 이후 경제활성화와 물류비 절감을 통한 국가경쟁력 강화를 위해 SOC 재정투자가 지속적으로 증가해 왔다. 그러나 최근 사회복지분야 및 교육분야 등의 재정지출 소요가 증가함에 따라 SOC에 대한 재정투자 비중은 감소하고 있다.

SOC분야 재정투자비중

2007~2011년 연평균 증가율이 1.9%로 사회복지 9.7%, 교육 8.6%, 국방 9.0% 등에 비해 낮은 수준

‘2007~2011년 국가재정운용계획’에 따르면, 주요 분야별 연평균 증가율이 사회복지분야의 경우 9.7%, 교육분야 8.6%, 국방분야 9.0%인 반면, 수송·교통 및 지역개발분야는 1.9%에 그치고 있어, 향후 SOC 분야에 대한 재정투자비중은 지속적으로 감소될 것으로 보인다.

이러한 SOC 재정투자비중 축소에 대하여, 우리나라의 SOC 시설은 선진국에 비해 아직은 미흡한 실정이므로 SOC 재정투자를 줄일 경우 물류비 증가 등으로 인하여 국가경쟁력을 약화시킬 소지가 있고, 산업연관 효과가 높은 SOC 재정투자에 대한 비중 축소는 사회안정기반의 약화로 연결되어 오히려 계층간 양극화 문제가 심화될 수도 있으므로 SOC 재정투자 비중을 늘려야 한다는 의견도 있다.

향후 SOC 분야의 투자비중이 지속적으로 감소되는 추세인 점을 감안할 때 한정된 재원을 가장 효율적으로 배분할 수 있는 연차별 투자계획의 중요성이 더욱 커지고 있다. 최근 국토구조 및 동북아 교통·물류여건이 크게 변화됨에 따라 도로, 철도, 항공, 항만 등 교통관련 계획에 관한 최상위 계획인 ‘국가기간교통망계획(2000~2019년)’이 2007년 11월에 수정되었다. 동 계획에 따르면, 2019년까지 각 분야별 국고 투자비율은 도로 51.7%, 철도 29.2%, 항만 12.3%, 공항 4.6%, 물류 및 기타 2.2% 순으로 SOC 투자를 계획하고 있다.

그러나 동 계획에 따른 교통부문간 투자재원 배분의 기본방향을 보면, 21세기 글로벌 교통물류 강국 도약을 위한 세계 일류수준의 도로·철도·공항·항만 등 교통시설 확충이라는 기본계획에 따라 각 부문별 투자비중을 제시하고 있을 뿐, 어떠한 근거로 이러한 투자비중을 산출해 낸 것인지에 대한 구체적인 비용산출 방법과 합리적인 배분기준은 제시되지 않고 있다.

SOC 분야에 대한 재정투자비중이 지속적으로 감소되고 있는 상황에서 SOC 투자에 대한 보다 과학적인 분석을 통하여 산출된 최적의 기준에 따라 각 분야별 배분계획을 수립하고 점검할 필요가 있다. 그러므로 보다 체계적인 분석 기법에 의한 구체적인 기준에 따라 각 부문간 및 세부부문간 효율적인 재원배분 계획을 수립하고 면밀한 성과분석을 통해

SOC 재정투자의 성과를 극대화시켜야 할 것이다.

나. 신항만 개발사업의 컨테이너 물동량 증가 둔화 대비 필요

2008년도 해운항만 분야 예산은 2007년 예산액 2조 622억원 대비 0.2% 감소된 2조 576억원이 편성되었다. 이 중 신항만 개발사업비는 전체 해운·항만 분야 예산의 57.7%를 차지하고 있다. 신항만 개발은 막대한 비용이 투자되는 대규모 사업이므로 물동량의 예측 및 항만개발계획에 보다 신중할 필요가 있다.

우리나라 전체 컨테이너 물동량 증가율은 1999년부터 2003년까지는 연평균 17.3%의 증가율을 보였으나, 최근 4년간에는 6.5%로 증가율이 둔화되었다. 환적화물의 증가추세 역시 1999년부터 2003년 사이의 증가율은 49.0%의 높은 증가율을 기록하였으나, 최근 4년간의 증가율은 6.1%로 급격히 둔화되었다.

신항만

수출입화물 등의 원활한 수송을 위하여 건설되는 항만으로서 「신항만건설촉진법」에 의하여 국토해양부장관이 지정·고시하는 항만

우리나라 컨테이너 물동량 증가율

1999~2003년 연 평균 17.6%에서 최근 4년간 7.1%로 둔화

표 11.2 컨테이너 물동량 증가추이

(단위: 천TEU, %)

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	연평균증가율 '99-'03 '04-'07	
수출입	5,747	6,240	6,590	7,355	8,182	9,024	9,411	10,123	11,254	9.2	7.6
환적	932	1,265	3,111	4,205	4,599	5,159	5,533	5,673	6,155	49.0	6.1
연안	295	274	289	330	405	340	273	168	134	8.2	-26.7
합계	6,973	7,959 (14.1)	9,990 (25.5)	11,890 (19.0)	13,186 (10.9)	14,524 (10.1)	15,216 (4.8)	15,964 (4.9)	17,543 (9.9)	17.3	6.5

주: 괄호안은 전년대비 증가율
자료: 국토해양부

정부는 위와 같이 컨테이너 물동량 증가율이 둔화됨에 따라 지난 2001년 수립된 ‘항만 기본계획’을 상당부분 수정하여 2006년 12월 ‘제2차 전국항만 기본계획 수정계획’을 고시하였다. 동 계획에서는 전체 컨테이너 물동량의 증가율을 2011년까지 연평균 10.2%, 환적물동량의 증가율을 연평균 12.5%로 전망하고 있다. 그러나 2004년부터 최근 4년간 전체 컨테이너 및 환적물동량의 증가율은 연평균 7.1%와 8.1%를 기록하여 ‘제2차 전국항만 기본계획 수정계획’의 물동량 전망과 큰 차이를 보이고 있다.

더욱이 이와 같은 컨테이너 물동량 증가율 둔화의 원인이 일시적인 것이 아니고 구조적

표 11.3 제2차 전국항만 기본계획 수정계획의 컨테이너 물동량 전망

(단위 : 천TEU, %)

구 분	2005	2011	2015	2020 '05~'11	연평균 증가율		
					'11~'15	'15~'20	
수 입	4,727	7,696	9,886	12,407	8.5	6.5	4.6
수 출	4,684	7,237	9,346	11,754	7.6	6.6	4.7
환 적	5,533	11,214	15,090	21,344	12.5	7.7	7.2
연 안	272	952	1,342	1,906	23.2	9.0	7.3
합 계	15,216	27,099	35,664	47,411	10.2	7.1	5.9

주 : 2005년은 실적치

자료 : 국토해양부, 제2차 전국항만 기본계획 수정계획, 2006. 12

이기 때문에 앞으로 개선되기보다는 오히려 더 악화될 가능성이 있다. 한국해양수산연구원은 우리나라 환적화물 증가추세 둔화의 원인으로 ①중국의 북미항로 직기항 확대, ②우리나라 주요 기항선사의 중국으로의 환적거점항 변경, ③중국-일본간 기항노선 및 직기항 화물 증가, ④북중국 주요 항만의 시설확충을 들고 있다.

정부는 향후 세계전체 및 동아시아 컨테이너 물동량의 흐름을 보다 면밀히 분석하여 항만개발 계획을 재점검하는 등 대내외 여건변화에 능동적으로 대처할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다.



농림해양수산

제 12 장

2008년도 농림해양수산분야 재정규모는 16조 3,587억원으로 전년대비 2.8% 증가한 규모이며, 정부 총지출에서 6.4%를 차지하고 있다. 2011년까지 5년간 농림해양수산분야에 대한 재정투입은 연평균 2.8%로 증가하여 2011년에는 17조 7,371억원에 달할 계획이다.

본 장에서는 2008년과 2011년까지 농림해양수산분야의 재정운용 방향을 검토하고 이 분야 재정규모의 국제 비교와 한·미 FTA 보완대책, 직접지불관련 예산 등의 재정과제를 살펴본다.

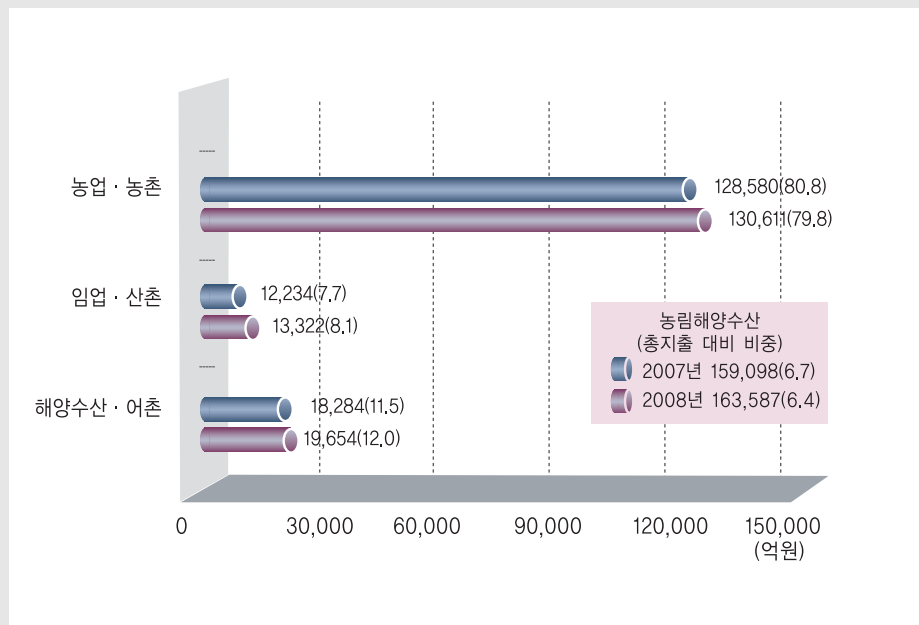
1. 농림해양수산분야 재정 현황

2008년도 농림해양수산분야 재정규모는 16조 3,587억원으로 2007년 대비 2.8% 증가한 규모이며, 총지출에서 차지하는 비중은 6.4%이다.

부문별로 보면, 농업·농촌부문은 13조 611억원으로 전년대비 1.6%, 임업·산촌부문은 1조 3,322억원으로 전년대비 8.9%, 해양수산·어촌부문은 1조 9,654억원으로 전년대비 7.5% 증가하였다. 농림해양수산분야에서 농업·농촌부문은 79.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

그림 12.1 2008년도 농림해양수산분야 재정규모

(단위 : 억원, %)



주 : 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 농림해양수산분야 재정규모가 차지하는 비중

2. 괄호 안은 농림해양수산분야 재정에서 부문별 재정의 비중

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용방향

2007년부터 2011년까지 5년간 농림해양수산분야에 대한 재정투입은 연평균 2.8%의 증가율을 보이며 확대되어 2011년 17조 7,371억원에 달할 계획이다. 부문별 연평균 증가율을 보면, 농업·농촌부문의 경우 2.2%, 임업·산촌의 경우 4.7%, 해양수산·어촌의 경우 5.4%의 증가율을 보여 농업·농촌부문의 증가율이 상대적으로 작다.

표 12.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 농림해양수산분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
농림해양수산	159,098	164,539 (3.4)	167,894 (2.0)	171,597 (2.2)	177,371 (3.4)	2.8
예 산	106,905	110,680 (3.5)	113,458 (2.5)	115,346 (1.7)	120,121 (4.1)	3.0
기 금	52,193	53,859 (3.2)	54,436 (1.1)	56,251 (3.3)	57,250 (1.8)	2.3
[부문별]						
· 농업·농촌	128,580	131,633 (2.4)	133,716 (1.6)	136,370 (2.0)	140,106 (2.7)	2.2
· 농가소득·경영안정	36,882	34,194	33,377	34,748	37,037	0.1
· 농촌개발·복지증진	11,921	13,308	14,939	16,226	17,279	9.7
· 농업체질 강화	24,598	29,198	31,048	32,470	33,776	8.2
· 양곡관리·농산물수급	34,859	36,035	35,883	34,790	34,306	-0.4
· 농업생산기반조성	20,320	18,898	18,470	18,136	17,707	-3.4
· 임업·산촌	12,234	13,317 (8.9)	13,383 (0.5)	13,738 (2.7)	14,710 (7.1)	4.7
· 해양수산·어촌	18,284	19,589 (7.1)	20,795 (6.2)	21,489 (3.3)	22,555 (5.0)	5.4

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 농업·농촌

폐업지원금

FTA이행으로 농작물 재배가 곤란한 품목에 대하여 농업인들이 폐업을 하는 경우 지원금을 지불함으로써 폐업농가의 경영안정과 구조조정을 촉진시키는 자금

농업·농촌부문의 중기재정운용 방향은 한·미FTA로 인한 농업인의 불안감을 해소하고, 시장개방에 대응하여 경쟁력을 제고해 나가는 것이다. 수입 증가로 인한 가격하락 가능성에 대비하여 피해보전 대상 품목을 확대하고, 피해보전비율을 현행 80%에서 85%로 상향조정하며, 폐업지원금을 지급할 계획이다. 그리고 농업의 신성장 동력 확보를 위해 농림바이오 등 첨단기술 R&D투자를 확대하고, 친환경농업 육성, 농산물 안전관리 강화, 농식품 산업 육성 등 농업의 고부가가치화를 통해 농업체질을 강화해 나갈 계획이다.

이상의 중기재정운영 방향을 반영하여 농업체질 강화는 연평균 8.2%씩 증가하여 농림해양수산분야에서 차지하는 비중이 2007년 15.5%에서 2011년 19.0%로 확대될 계획이다.

나. 임업·산촌

임업·산촌부문의 경우 주5일제 근무로 늘어나는 산림서비스 수요에 맞추어 산림휴양시설 및 녹색공간 조성을 확대하여 산림의 다양한 편익을 제공해 나가고, 사회적 일자리 창출을 위해 숲가꾸기 사업을 중점 추진해 나갈 계획이다. 임업·산촌부문이 농림해양수산분야에서 차지하는 비중은 2007년 7.7%에서 2011년 8.3%로 확대될 계획이다.

다. 해양수산·어촌

해양수산·어촌 부문에서는 한·미 FTA로 인한 보완대책으로 폐업지원 및 소득보전직불을 실시하고, 생산·유통시설 현대화를 통한 품질고급화 및 생산비 절감으로 경쟁력 제고를 지원할 계획이며, 해양수산·어촌부문이 농림해양수산분야에서 차지하는 비중은 2007년 11.5%에서 2011년 12.7%로 확대될 예정이다.

3. 주요 현안

가. 재정규모의 국제 비교

농림해양수산분야 재정규모에 대하여 일부에서는 농림어업 인구의 감소 등 구조조정이 된 것에 비하여 과다하다는 비판이 제기되고 있다. 반면, 농림어업인들은 실질적인 지원을 받지 못하고 있다고 주장한다.

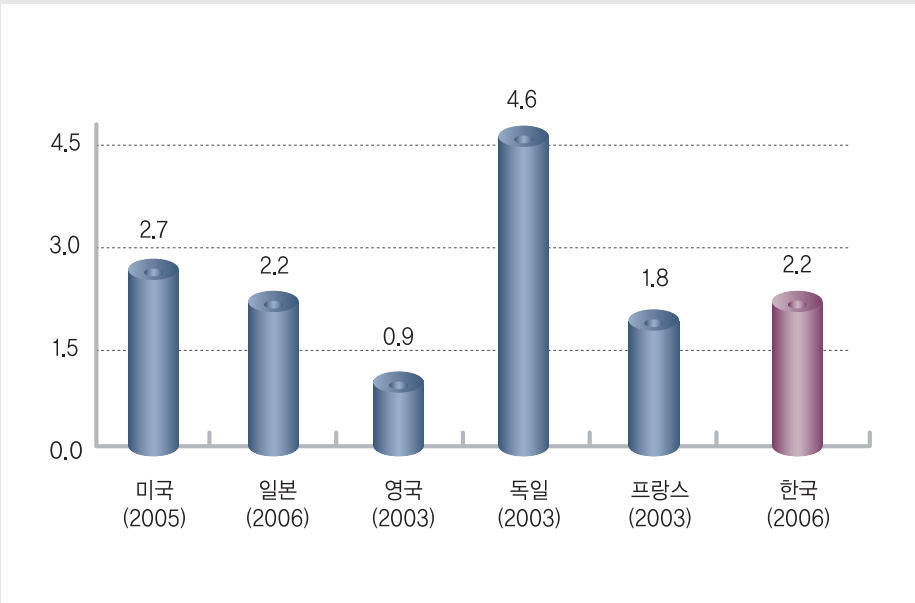
농림해양수산분야 재정규모의 적정성을 논의할 때 흔히 사용되는 지표는 농림해양수산 분야의 재정규모가 총지출에서 차지하는 비중이며, 우리나라의 경우 2008년 현재 6.4%이다. 입수 가능한 최근 연도 기준으로 주요선진국의 비중을 보면, 미국 2005년 3.2%, 일본 2006년 2.9%, 영국 2003년 1.3%, 독일 2003년 4.6%, 프랑스 2003년 5.3%로 우리나라가 상대적으로 높다.

그러나 농림해양수산분야의 재정규모가 총지출에서 차지하는 비중을 횡적으로 비교하는 것은 각국 경제구조의 차이 및 국민경제에서 차지하는 농림수산업 비중 차이를 반영하지 못하는 한계가 있다. 이에 농림해양수산분야가 국민경제에서 차지하는 비중(농림어업 GDP/GDP)을 분모로 하고 농림해양수산분야 재정규모가 총지출에서 차지하는 비중(농림어업 재정규모/총지출)을 분자로 하여 계산한 수치를 국제 비교하면 경제구조의 차이에서 오는 한계를 어느 정도 완화시킬 수 있을 것이다.

주요선진국을 대상으로 농림해양수산분야의 재정규모 비중과 국민경제에서 차지하는 비중을 상대비교해 보면, 한국 2.2, 일본 2.2, 미국 2.7, 영국 0.9, 독일 4.6, 프랑스 1.8이다. 상대비교 결과 우리나라보다 높은 선진국은 미국과 독일 정도이며, 우리나라의 경우 농림어업이 국민경제에 기여하는 정도에 비하여 농림해양수산분야 재정규모의 상대적 비중이 거의 선진국 수준에 달한 것으로 보인다([그림 12.2] 참조).

한편 재정지원을 더 늘려야 한다는 농림어업인 주장의 타당성 여부를 살펴보기 위하여 농가인구 1인당 농림수산업 예산 규모가 어느 정도인지 계산하고, 일본과 비교하여 [표 12.2]에 정리하였다. 한국의 농가인구 1인당 재정지출은 최근 들어 일본보다 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 더욱이 일본보다 비농가인구에 비해 상대적으로 많은 재원이 농가인구에게 배분되는 것을 알 수 있다.

그림 12.2 주요 선진국의 농림해양수산분야 재정규모의 국민경제 상대 비교



주 : 1. 상대 비교는 (농림어업 재정규모/총지출)/(농림어업GDP/GDP)의 비율
2. 괄호안의 숫자는 기준년도를 의미
자료 : 일본 農林水産省의口農林水産統計(2007. 11)를 토대로 국회예산정책처 재구성

표 12.2 한국과 일본의 농업 재정지출관련 주요 지표 비교

구 분	농가인구 1인당 농림수산물(A)		인구 1인당 예산액(B)		(A/B)	
	한국 (천원)	일본 (천엔)	한국 (천원)	일본 (천엔)	한국	일본
2000	1,802	275	2,055	746	0.9	0.4
2001	1,976	259	2,375	720	0.8	0.4
2002	2,279	257	2,438	695	0.9	0.4
2003	2,498	252	2,330	679	1.1	0.4
2004	2,601	258	2,876	719	0.9	0.4
2005	2,702	—	3,092	—	0.9	—
2006	2,833	—	3,270	—	0.9	—

자료 : 한국 농림수산물부문의口농림업 주요통계(와 일본 農林水産省의口食料·農産·農村白書參考統計表 2006年版(을 토대로 국회예산정책처 재구성

농림해양수산분야 재정규모가 주요 선진국 수준에 달하고, 농가인구 1인당 농림수산물 규모가 일본과 비교해서 상대적으로 많이 지출되고 있음에도 불구하고 농림어업인들은 실질적인 지원을 받지 못하고 있다고 주장한다. 그 이유는 지금까지 농림해양수산분야의 재원배분이 생산기반을 조성하는 것과 같은 기반정비에 집중되어 왔고, 농림어업인들의 소득 및 복지 관련사업에 배분되는 재정규모가 상대적으로 적었기 때문인 것으로 보인다.

정부는 1993년 우루과이라운드 협상 타결을 계기로 지금까지 세 차례에 걸쳐 중장기 투융자계획을 실시하고 있다. 과거 제1차와 제2차 투융자계획의 분야별 투융자 실적을 보면, 생산기반정비의 투입비중이 29.9%와 34.1%인데 비해 복지의 투입비중은 9.6%와 8.2%로 상대적으로 적게 투입된 것을 알 수 있다. 향후 재원배분시 농림어업인들의 소득 및 복지 쪽에 재원이 많이 배분되도록 할 필요가 있다.

나. 한·미 FTA 국내보완대책 관련 예산의 적정성 문제

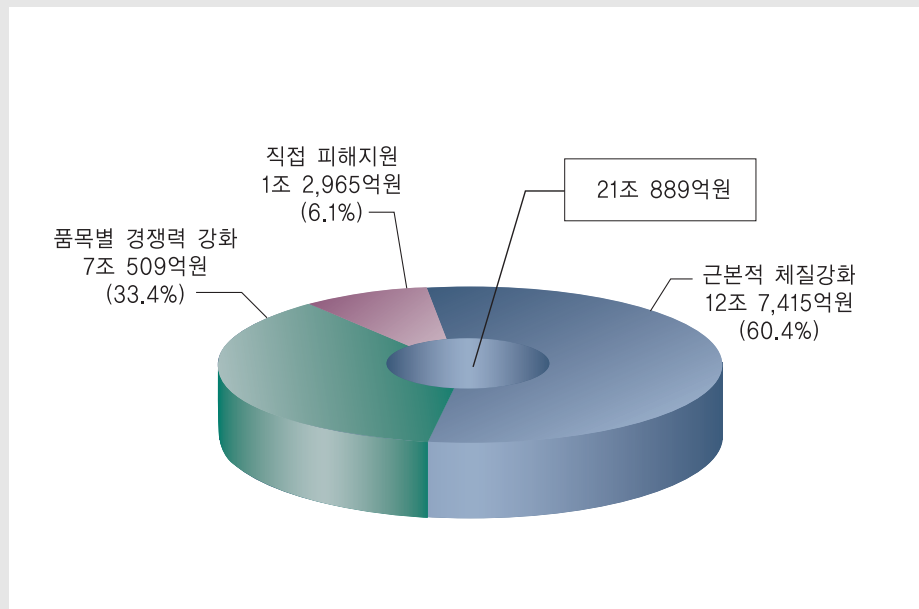
한·미 FTA협상은 협상개시가 선언된 이후 16개월 만에 협상종결되었다.¹⁾ 정부의 농수산업 피해전망에 의하면 15년차의 생산 감소액은 농업분야 1조 361억원, 수산분야 4,251억원으로 1조 4,612억원에 달할 전망이다. 이에 정부는 2007년 11월 6일 한·미 FTA 농어업분야 국내보완대책을 추진하기 위해 2008년부터 2017년까지 10년간 농업부문 20조 3,627억원, 수산부문 7,262억원의 투융자를 실시하기로 발표하였다.

농어업분야 국내보완대책은 직접 피해지원, 근본적 체질강화, 품목별 경쟁력 강화의 세 가지 축으로 이루어지며, [그림 12.3]에서 보는 것과 같이 근본적 체질강화를 위하여 집중 지원할 계획이다.

한·미 FTA 체결에 따른 피해규모와 국내보완대책의 지원규모를 비교해 보면, 농업분야의 경우 피해규모는 15년간 10조 470억원이고 지원규모는 20조 3,627억원으로 보완대책 지원규모가 상대적으로 크다. 그러나 직접적 피해보전은 미흡하다는 지적도 있다. 농업의 경우 직접적인 피해보전 1조 2,200억원, 소득보전 1조 7,200억원의 합계는 2조 9,400억원으로 피해규모에 비해 상대적으로 적다. 또한 수산업분야의 경우 피해규모는 15년간 4,215억원이고, 지원규모는 약 7,263억원으로 보완대책 지원규모가 상대적으로 크지만, 직접적인 피해보전 765억원, 소득보전 270억원의 합계는 1,035억원으로 소득보전 재정규모는 피

1) 한·미 양국정부는 2007년 6월 30일 한·미 FTA협정문에 서명하였고, 한국정부는 2007년 9월 7일 국회에 동의안을 제출하였다. 국회는 소관 상임위원 통일외교통상위원회에서 2008년 2월 15일 공청회를 개최하였으며, 2008년 5월 13일 현재 동의안에 대한 심의가 진행중이다.

그림 12.3 농어업분야 한·미 FTA 중장기 국내보완대책 자원배분



자료 : 농림수산물부(농림수산식품부)의 한·미 자유무역협정체결에 따른 농업부문 국내보완대책(2007. 11)과 한·미 FTA 수산부문 국내보완대책 추진 현황 및 재정지원 계획(2007. 11)을 토대로 국회예산정책처 재구성

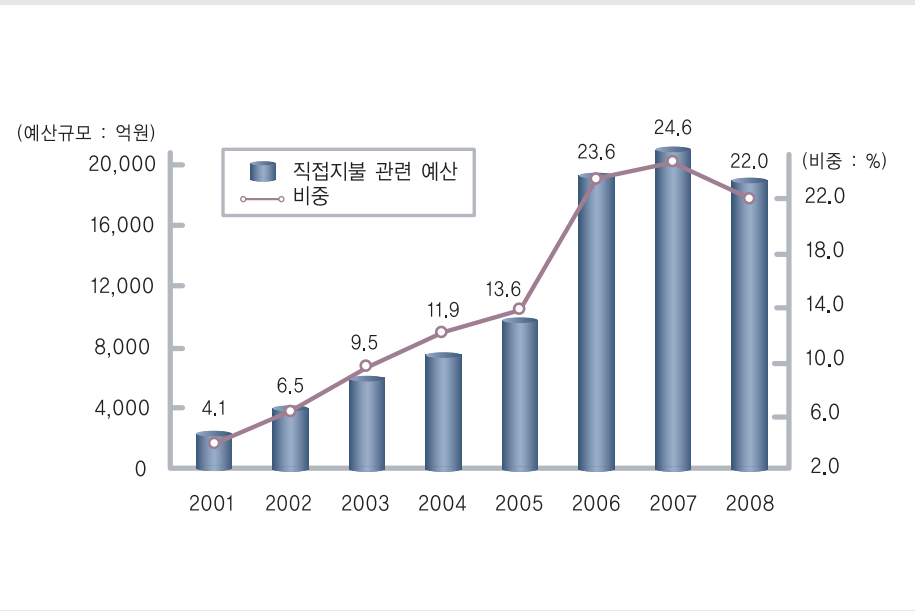
해규모에 비해 상대적으로 작다.

주요 농수산물에 대한 관세철폐는 10년 이상 장기간에 걸쳐 진행되기 때문에 특별한 상황이 발생하지 않는 한 한·미 FTA로 인하여 급격한 가격하락이나 소득감소는 없을 것으로 예상된다. 그렇지만 한·미 FTA로 인한 생산 감소는 시간이 경과할수록 커질 것이므로 농어업인들이 안정적인 생산활동을 영위할 수 있도록 소득안정제도를 조속히 개발할 필요가 있다.

다. 직접지불관련 예산 규모와 개선과제

농가소득보전의 중심사업인 직접지불관련 예산규모는 쌀소득보전직불지불제가 도입된 이후 급격하게 확대되었으며, 2008년 1조 9,039억원이다. 농림부 예산 일반지출과 변동직불금 합계 대비 직접지불 관련 예산 비중은 22%이다.

그림 12.4 직접지불관련 예산과 농림부 지출 대비 비중의 추이



자료 : 농림수산식품부의 2008년도 예산 및 기금운용계획 개요(2008. 1)를 토대로 국회예산정책처 재구성

직접지불

직접지불이란 “공공기관이 예산에서 직접적으로 개별 농민을 지원하는 것으로 농민의 소득을 증대시키는 효과가 있는 모든 직접적인 금전적 지원(OECD, Agricultural Policy Reform, 1994)”을 의미한다. 직접지불의 대상이 되기 위해서는 경제적 왜곡이 적고, 수령인에게 조건을 부과하거나 투입, 산출 혹은 소득 수준에 연계될 수 있되 현재와 미래의 생산 수준에 영향을 미쳐서는 안된다. 즉, 생산중립적이어야 한다.

WTO농업협정에서도 생산중립적인 소득보조, 소득안전망, 탈농지원, 휴경보상지원, 환경보전 지원, 조건불리지역 지원 등은 허용대상이지만, 가격지지, 투입재 가격보조 등은 감축대상에 해당된다. 쌀소득보전변동직불사업은 생산 수준에 영향을 주기 때문에 감축 대상에 해당된다. 직접지불 관련 예산규모는 2008년 1조 9,039억원이며, 농림부 예산 일 반지출과 변동직불금 합계 대비 직접지불 관련 예산 비중은 22%이다.

경영이양직접지불

농업경영을 이양하는 고령 은퇴농에게 소득지원금을 지불함으로써 소득안정을 꾀하고, 경영이양으로 확보된 농지를 규모 확대 희망 농가에게 제공하여 경쟁력을 높이는 사업

직접지불관련 예산사업의 문제점은 첫째, 재원배분이 쌀이라는 특정품목에 편중되어 있다는 점인데, 2008년도의 경우 쌀소득보전직접지불사업의 예산규모는 1조 2,446억원이고 전체 직접지불관련 예산에서 차지하는 비중은 65.4%이다.

둘째, 다양한 직접지불사업이 실시되면서 사업간에 정책목적이 상충되고 있다는 점으로, 특히 쌀소득보전직불과 경영이양직접지불은 구조조정측면에서 볼 때 상충되며, 이를 개선하기 위해서는 사업을 통폐합할 필요가 있다.

라. 친환경농업육성정책의 강화 필요

정부는 농업의 환경보전기능을 증대시키고 농업으로 인한 환경오염을 줄이며 지속가능하고 환경친화적인 농업을 추구하기 위하여 1990년대 후반부터 본격적으로 친환경농업육성정책을 추진해오고 있다. 친환경농업육성정책 관련 재정규모는 2008년 3,207억원이다.

친환경직접지불

친환경농업 확산을 도모하고 농업의 환경보전기능을 제고하기 위하여 친환경농업실천 농업인에게 초기 소득감소분 및 생산비 차이를 보전해주는 사업

최근 소비자들의 고품질 안전농산물 선호 및 친환경직접지불 등 정부의 지원정책에 힘입어 친환경농산물은 급속한 증가세를 보이고 있다. [표 12.3]에서 보는 것과 같이 1999년 대비 2007년 현재의 실적은 농가수 100.7배, 면적 140.4배, 인증량 67배로 확대되었다. 그러나 전체에서 차지하는 친환경농산물의 비중은 매우 작은 실정이다. 즉 2007년 현재 친환경인증 농가수는 131,460호로 전체 농가수의 약 10.56%수준이며, 재배면적은 122,882ha로 전체 경지면적의 6.83%, 친환경인증 농산물 생산량은 1,785,874톤으로 전체 농산물 생산

표 12.3 친환경농산물 인증 추이

구 분	1999(A)	2003	2004	2005	2006	2007(B)	B/A(배)
농가수(호)	1,306	23,301	28,951	53,478	79,635	131,460	100.7
비중(%)	(0.10)	(1.84)	(2.33)	(4.20)	(6.40)	(10.56)	
면적(ha)	875	22,238	28,216	49,807	74,995	122,882	140.4
비중(%)	(0.04)	(1.20)	(1.54)	(2.73)	(4.17)	(6.83)	
인증량(톤)	26,643	365,203	460,735	797,747	1,128,093	1,785,874	67.0
비중(%)	(0.15)	(2.21)	(2.48)	(4.38)	(3.42)	(5.41)	

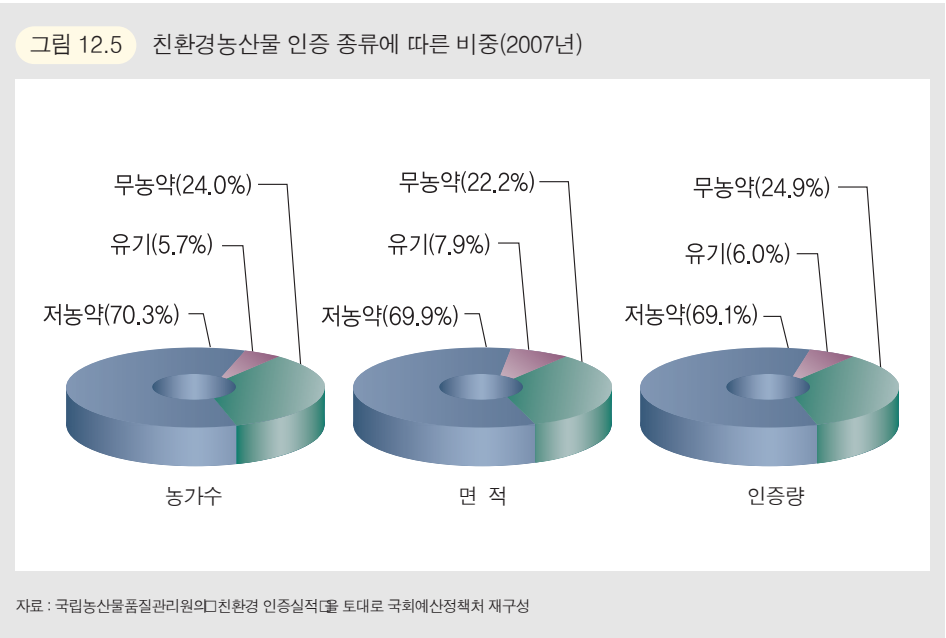
주 : 1. 괄호안의 수치는 당해연도 전국 총 농가수, 경지면적, 생산량 대비 비율을 나타낸다.

2. B/A는 1999년 대비 2007년 배수

자료 : 국립농산물품질관리원의 '친환경 인증실적'(2008. 3)과 농림수산물부의 농림업 주요통계(2007. 9)를 토대로 국회예산정책처 재구성

량의 5.41%이다. 더욱이 친환경농산물 인증 종류에 따른 비중을 보면, [그림 12.5]에서 보는 것과 같이 농가수, 면적, 인증량에서 저농약농산물의 비중이 약 70%를 차지하고 있다.

농산물 시장개방 확대에 대비하기 위해서는 품목별 경쟁력을 강화할 필요가 있는데, 친환경농업을 육성하여 농산물의 부가가치를 제고하는 것은 품목별 경쟁력을 강화하는 방법 중 하나가 될 것이다. 이를 위해서는 친환경농산물의 대부분을 차지하고 있는 저농약농산물을 유기농산물로 전환시키는 것이 필요하다.



친환경농산물의 종류 및 기준

친환경농산물이란 “환경을 보전하고 소비자에게 보다 안전한 농산물을 공급하기 위해 농약과 화학비료 및 사료첨가제 등 화학자재를 전혀 사용하지 아니하거나, 최소량만을 사용하여 생산한 농산물”을 말한다.

정부는 소비자에게 보다 안전한 친환경농산물을 제공하기 위하여 친환경농산물 인증 제도를 실시하고 있으며, 전문인증기관이 친환경농산물을 선별·검사하여 정부가 그 안전성을 인증해 주고 있다. 친환경농산물 인증 종류는 유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물의 3종류가 있다.



산업 · 중소기업

제 13 장

2008년도 산업·중소기업분야 재정규모는 12조 6,174억원으로 전년대비 0.5% 증가한 규모이며, 정부 총지출에서 4.9%를 차지하고 있다. 2011년까지 5년간 산업·중소기업 분야에 대한 재정투입은 연평균 1.0%로 증가하여 2011년에는 13조 555억원 규모를 계획하고 있다.

본 장에서는 2008년과 2011년까지 산업·중소기업 분야의 재정운용 방향과 신재생에너지 기술개발 예산, 중소기업 정책금융자금, 소상공인 지원 등의 재정과제를 살펴본다.

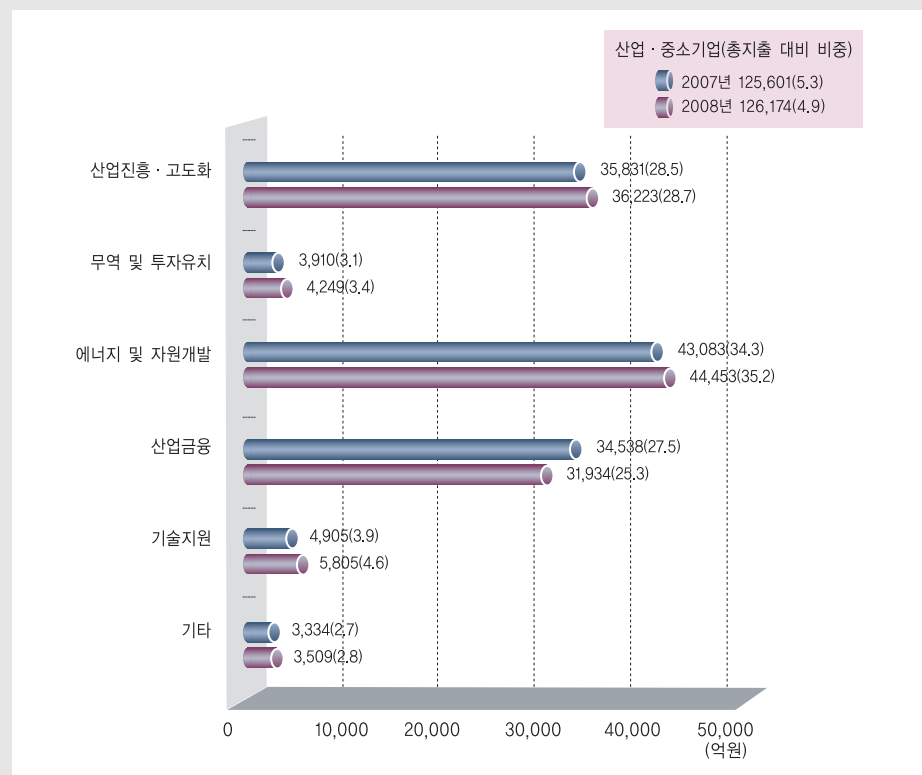
1. 산업·중소기업분야 재정 현황

2008년도 산업·중소기업분야 재정규모는 12조 6,174억원으로 2007년 대비 0.5% 증가한 규모(금융지원을 제외하면 재정규모는 9조 4,240억원으로 2007년 대비 3.5% 증가하였음)이며, 총지출에서 차지하는 비중은 4.9%이다.

부문별로 보면, 산업진흥·고도화부문은 3조 6,223억원으로 전년대비 1.1%, 무역 및 투자유치 부문은 4,249억원으로 전년대비 8.7%, 에너지 및 자원개발 부문은 4조 4,453억원으로 전년대비 3.2% 증가하였다. 산업금융부문은 3조 1,934억원으로 전년대비 7.5% 감소하였고, 기술지원 부문은 5,805억원으로 전년대비 8.3%, 기타 산업·중소기업부문은 3,509억원으로 전년대비 5.2% 증가하였다. 산업·중소기업분야에서 에너지 및 자원개발 부문은 35.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 다음으로 산업진흥·고도화부문이 28.7%를 차지하고 있다.

그림 13.1 2008년도 산업·중소기업분야 재정규모

(단위 : 억원, %)



주 : 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 산업·중소기업분야 재정규모가 차지하는 비중
 2. 괄호 안은 산업·중소기업분야 재정에서 부문별 재정의 비중
 자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용방향

2007년부터 2011년까지 5년간 산업·중소기업 분야에 대한 재정투입은 연평균 1.0%의 증가율을 보이며 확대되어 2011년 13조 555억원에 달한 계획이다. 부문별 연평균 증가율을 보면, 에너지 및 자원개발 부문의 경우 3.8%, 산업진흥·고도화 부문의 경우 1.2%의 증가율을 보이나 산업금융 부문은 6.2% 감소될 계획이다.

표 13.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 산업·중소기업분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
산업·중소기업	125,601	125,726 (0.1)	126,535 (0.6)	129,246 (2.1)	130,555 (1.0)	1.0
예 산	72,023	73,172 (1.6)	74,454 (1.8)	78,370 (5.3)	80,075 (2.2)	2.7
기 금	53,578	52,554 (-1.9)	52,081 (-0.9)	50,876 (-2.3)	50,480 (-0.8)	-1.5
[부문별]						
◦ 산업 진흥·고도화	35,831	35,974 (0.4)	36,023 (0.1)	36,716 (1.9)	37,528 (2.2)	1.2
◦ 무역 및 투자유지	3,910	4,268 (9.2)	4,611 (8.0)	4,878 (5.8)	4,761 (-2.4)	5.0
◦ 에너지 및 자원개발	43,083	43,970 (2.1)	45,553 (3.6)	48,747 (7.0)	49,931 (2.4)	3.8
◦ 산업금융	34,538	32,234 (-6.7)	30,317 (-5.9)	28,034 (-7.5)	26,722 (-4.7)	-6.2
◦ 산업기술	4,905	5,805 (18.3)	6,427 (10.7)	7,074 (10.1)	7,626 (7.8)	11.7
◦ 산업·중소기업 일반	3,334	3,475 (4.2)	3,605 (3.7)	3,796 (5.3)	3,986 (5.0)	4.6

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부부처 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 산업 진흥·고도화

산업 진흥·고도화 부문의 중기재정운용 방향은 성장 동력 확충을 위하여 바이오·차세대 반도체 등 핵심원천기술을 전략적으로 집중 지원하는 등 R&D 투자를 확대하고 그동안 추진하여 온 지역전략산업의 성과를 제고하여 확산하는데 주력해 나가는 것이다. 이 부문이 산업·중소기업분야에서 차지하는 비중은 2007년 28.5%에서 2011년 28.7%로 일정한 수준에서 유지될 계획이다.

나. 무역 및 투자유치

무역 및 투자유치 부문은 향후 FTA체결 확대 등 개방화 시대를 맞이하여 피해 예상기업의 무역조정 및 사업전환 지원을 확대하고 우리 기업의 글로벌 경쟁력을 강화해 나갈 계획이다. 이 부문이 산업·중소기업분야에서 차지하는 비중은 2007년 3.1%에서 2011년 3.6%로 일정한 수준에서 유지될 전망이다.

다. 에너지 및 자원개발

에너지 및 자원개발 부문의 경우 고유가 및 에너지전략화 추세에 대응하여 유전·가스 및 광물 등의 자원을 안정적으로 확보할 수 있도록 해외자원개발사업을 지속적으로 지원하고 태양광·풍력 등 신재생에너지 개발 및 보급에 역점을 두고 사업을 추진해 나갈 계획이다. 이 부문이 산업·중소기업분야에서 차지하는 비중은 2007년 34.3%에서 2011년 38.2%로 다소 확대될 계획이다.

라. 산업금융

산업금융 부문은 민간금융시장의 가용자금 여력 확대 등을 감안하여 적정규모로 조정하되, 구조고도화·기술개발·창업지원 등의 분야를 중심으로 지원하고, 변동금리 체계를 도입할 계획이다. 이러한 재정운영방향을 반영하여 동 부문이 산업·중소기업분야에서 차지하는 비중은 2007년 27.5%에서 2011년 20.5%로 축소될 예정이다.

마. 산업기술

산업기술 부문에서는 중소기업의 기술개발능력을 제고하고 다양한 산학협력사업을 추진할 계획이다. 이 부문이 산업·중소기업분야에서 차지하는 비중은 2007년 27.5%에서 2011년 20.5%로 축소될 예정이다.

3. 주요 현안

가. 신재생에너지원별 기술개발 예산 배분의 타당성 검토

정부는 기후변화협약, 화석연료의 고갈 등 에너지 안보 위기를 극복하고 미래 에너지 자원을 확보하기 위하여 신재생에너지원별로 기술개발을 지원하고 있다.

2011년까지 신재생에너지 보급률을 5%까지 확대하고, 국내 기술 수준을 선진국의 70~90%까지 제고한다는 '제2차 신·재생에너지 개발·보급기본계획' (2003년)에 따라 2012년까지 1조 9,000억원을 투입할 계획이다.



신재생에너지

"신에너지 및 재생에너지"란 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 태양에너지, 생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지, 풍력, 수력, 연료전지, 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지, 해양에너지, 일정한 기준에 해당하는 폐기물에너지, 지열에너지, 수소에너지 등을 말한다.

신재생에너지 개발사업의 예산 배분에 대하여 살펴보면, 우선 기술료 협약 건수와 예산 배정 사이에 차이가 크다. 즉, 바이오, 폐기물, 태양열, 수소·연료전지 등이 기술료 협약

건수에서 좋은 성과를 보여주고 있음에도 신재생에너지 기술개발 예산 투입실적에서 바이오가 차지하는 비율이 10.1%, 폐기물이 6.7%, 태양열이 5.2% 등으로 나타나고 있다. 즉, 경제적 성과에 따른 선택적 집중이 되지 않고 있다고 할 수 있다.

표 13.2 신재생에너지관련 정부 기술개발 예산투입 실적 및 기술개발 사업의 기술료 협약 건수(1988~2006년)

(단위 : 건, 백만원, %)

구 분	기술료 협약 건수	예산 투입	비 重
수소·연료전지	6	108,560	34.6
태양광	5	55,138	17.6
태양열	5	16,371	5.2
풍 력	6	31,590	10.1
바이오	15	31,440	10.1
폐기물	7	21,070	6.7
지 열	2	7,235	2.3
석탄이용	2	36,498	11.6
소수력	3	2,962	0.9
해 양	0	2,933	0.9
합 계	51	313,797	100.0

자료 : 에너지관리공단, 2006년도 신재생에너지기술개발사업 자료집(을) 토대로 국회예산정책처 재구성, 2007. 3

표 13.3 신재생에너지 분야별 비중

(단위 : %)

구 분	2003 실적	2006 목표	2011 목표
태양열	0.93	1.45	2.39
바이오	4.43	7.07	7.87
폐기물	69.20	72.13	56.54
태양광	0.06	0.31	2.56
풍력	0.29	1.80	9.83
소수력발전	1.12	1.59	3.34
연료전지	-	0.01	1.10
해양	-	0.01	3.24
수소	-	-	0.01
지열	0.02	0.17	1.21
석탄이용	-	-	2.81
대수력	23.95	15.45	9.10
합 계	100.00	100.00	100.00

자료 : 지식경제부, 제2차 신재생에너지 기술개발 및 이용·보급 기본계획, 2003. 12

다음은, 에너지원별 기술개발 예산 투입([표 13.3] 참조)과 장기 목표가 조화를 이루지 못하고 있다는 점이다. 정부는 1차 에너지에서 신재생에너지의 비중을 5.0%까지 올린다는 목표 하에 폐기물 56.54%, 풍력 9.83%, 대수력 9.10% 등으로 세부목표를 설정하였다. 그러나 지금까지의 예산투입 비중은 수소와 태양광 등에 집중되어 있다. 따라서 신재생에너지 장기 목표와 연계하여 기술개발 예산을 편성할 필요가 있다.

나. 중소기업 정책금융 규모의 적정성과 대상의 타당성 검토

중소기업 정책금융은 중소기업이 직면한 금융 애로요인을 완화하기 위한 기능을 수행하여 왔다. 그러나 최근 중소기업에게 자금을 직접 대여하거나 보증하는 중소기업 정책금융이 경쟁과 혁신을 저해할 수 있다는 문제가 제기되고 있다.

표 13.4 중소기업 정책자금 지원현황

(단위 : 억원, 개)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
지원실적	21,324	26,603	26,265	31,387	28,328	28,432
지원업체수	17,877	20,011	19,458	24,775	22,069	17,443
소상공인수	12,643	13,914	14,199	18,535	16,300	11,754

주 : 1. 중소기업청 소관 정책자금 기준(연간, 지방중소기업육성자금 제외)

2. 소상공인은 소상공인창업 및 경영개선자금 지원업체수

자료 : 중소기업청 (중소기업진흥공단 자료)



정책자금

정책자금 대출은 국가가 정책적으로 특정 부문을 집중적으로 육성하기 위하여 상대적으로 유리한 조건으로 정부가 재원을 조성하여 기업에 지원하는 자금을 말한다. 2008년 중소기업청 소관 정책자금 규모는 2조 6,344억원이다.

정부자금대출은 근본적으로 민간 금융시장의 가격기능을 통하여 효율적 자원배분을 실현하지 못하는 시장실패를 보정하기 위한 융자형 지원수단이나, 시장실패가 미약하더라도 혁신형 기업의 육성, 에너지절약, 환경개선 등과 같이 특별한 정책목표를 달성하기 위하여 정책자금 대출제도를 운영하기도 한다.

정책자금의 운영성과에 대한 실증적 평가는 엇갈리고 있다. 한국개발연구원(2004)은 정책자금이 지원된 기업이 그렇지 않은 기업에 비하여 매출액 대비 영업이익률이 낮고, 장기보증기업의 경우에는 수익성이 점차 하락하고 있어 경쟁 및 혁신의 유인 저해라는 부작용이 존재할 수 있다고 분석하였다.¹⁾ 그러나 중소기업진흥공단에서는 정책자금 대출을 통하여 민간금융 이용이 어려운 성장가능성이 큰 기업군에 대하여 집중적으로 지원할 수 있어 기업경쟁력이 높아졌다고 분석한다.

이와 같이 정책자금 대출제의 성과에 대한 논란과 함께 금융지원 규모와 지원대상 등에 대하여 다음과 같은 검토가 필요하다는 의견이 제기되고 있다.

우선, 금융지원 규모와 관련하여 [표 13.5]에서 볼 수 있는 것과 같이 지난 몇 년간 중소기업 대출의 20% 내외가 신용보증에 의존하여 이루어졌다는 것은 신용보증기능이 과다하게 작용하였다는 것을 반증하는 것이라는 지적이 있다.

연 도	중소기업 대출잔액(A)	신용보증 잔액(B)	신용보증 의존도(B/A, %)
2000	145.6	33.8	23.2
2001	157.0	38.5	24.5
2002	193.9	41.7	21.5
2003	228.7	45.1	19.7
2004	235.6	46.5	19.7
2005	246.7	44.1	17.9
2006	290.2	43.7	15.1

주 : 1. 중소기업 대출 잔액은 산업은행과 수출입은행을 제외한 예금은행(은행신탁대출 포함) 기준
 2. 신용보증 잔액은 중소기업 대출과 직접적 연관성을 갖는 일반보증 기준이다.
 자료 : 한국은행, 신용보증기금, 전국신용보증재단연합회「중소기업 정책금융의 주요쟁점과 정책과제」(2008 재인용)

둘째, 보증기관 간 업무중복에 대한 비판이 있다. 중앙단위의 신용보증기금과 기술신용보증기금의 업무 영역이 명확하게 차별화되지 못하여 상호 중복보증을 하였고, 이는 다른 중소기업의 보증기회를 축소시키는 결과를 낳았다는 것이다. 또한, 신용보증기금과 기술신용보증기금이 전국적으로 지방단위 지점을 운영하고 있음에도 불구하고 지역단위의 소상공인을 위한 별도의 지역 보증기관이 지역에서 보증기능을 중복 수행하고 있다는 지적이 있다.

1) 김현옥, 「중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구」, 한국개발연구원, 2004. 12

표 13.6 신용보증기금과 기술신용보증기금의 보증이용기간별 보증 현황

(단위: 억원, %)

구 분		1년 미만	1~3년	3~5년	5~7년	7~10년	10~15년	15년 초과
신보	보증잔액	29,017	46,449	49,465	46,884	57,778	27,656	20,953
	비중	10.4	16.7	17.8	16.9	20.8	10.0	7.5
기보	보증잔액	50,436	30,810	23,159	5,056	807	10	-
	비중	45.7	28.0	21.0	4.6	0.7	0.0	-

주 : 1. 2006. 12. 31 기준

2. 재보증 및 P-CBO(Primary 회사채 담보부 증권 : 다수의 기업이 발행하는 회사채를 기초로 회사채 담보부증권을 발행하는 것으로 자산유동화 증권의 일종) 등 보증 제외

3. 보증이용기간은 보증일로부터 해당연도말까지의 기간

자료 : 국회예산정책처, 중소기업 신용보증제도의 운영성과와 개선방안, 2007. 9

셋째, 지원대상과 관련하여 보증이용기간이 7년 이상인 기업들에 대한 보증잔액이 상승하는 추이에서 볼 수 있듯이 특정 중소기업에 대한 보증이 한번 이루어지면 그 기업이 계속 보증제도의 수혜를 받는 편중화 현상이 지속되고 있다는 지적이 있다. 이는 현실적으로 보증지원이 필요한 창업기업이나 신생기업에 대한 보증지원이 어려워짐을 의미한다.

이러한 지적들을 반영하여 중기재정계획에서도 산업금융 부문이 산업·중소기업 분야에서 차지하는 비중은 점차 줄어들고 있으나 이와 함께 중소기업 정책금융에 대한 개혁방안을 마련하여 체계적으로 추진하여야 할 것이다.

다. 소상공인 지원 정책

소상공인 등의 자생력 강화를 통하여 일자리를 창출하고 지역·계층간 균형발전 및 서민생활의 안정을 도모하고자 정부는 1999년부터 소상공인 지원 사업을 추진하고 있다.

소상공인 지원사업에 대하여는 다음과 같은 찬반의 의견이 있다.

우선 동 사업의 필요성을 주장하는 측에서는 자생력 제고 정책 대상인 저소득층 취업자 중에서 영세제조업과 생계형자영업 종사자가 61.4%를 차지하고, 종사자의 연령이 고령이며, 전업의지도 미약하다(통계청, 2007. 10)는 점을 고려할 때 사회통합 정책의 하나로 소상공인 영세제조업과 생계형자영업종사자를 지원할 필요가 있다고 지적한다.²⁾

반면 동 사업을 통하여 경영 능력이 떨어지는 상인이 지원을 받는 것은 산업분야간 구조조정을 저해할 수 있고 사업의 효과성이 떨어진다는 반대 의견이 있다. 또한, 소상공인 지원

2)김선빈, 배려의 경제학 : 저소득층의 활로 모색(영세제조업과 생계형자영업을 중심으로), 삼성경제연구소, 2008. 2

표 13.7 소상공인 사업 변동내역

(단위 : 백만원)

사 업	2007	2008	증감액
소상공인지원센터 운영	13,926	14,436	510
소상공인 경쟁력 제고	3,478	3,618	140
상권정보시스템 운영	500	500	-
시장경영 혁신	29,000	31,900	2,900
재래시장 시설현대화(균특)	161,606	148,586	-13,020
소상공인지원용자	330,000	240,000	-90,000
합 계	538,510	439,040	-99,470

자료 : 중소기업청

정책의 필요성을 인정한다고 하여도 영세제조업 및 생계형자영업 관련 정책은 과거의 금융 지원 및 보호위주의 정책에서 자생력을 배양하는 방향으로 정책이 변화되어야 한다는 지적이 있다.

특히, 소상공인 지원사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 재래시장지원사업이 시설의 현대화에만 중점을 두고 입지에 따른 적절한 개발유형에 관계없이 추진되고 있다는 지적³⁾이 있다. 재래시장지원사업은 단순히 노후화된 시장시설을 현대화시키는 것이 아니라 변화하는 사회에 부응하여 도시의 구조와 기능을 개선하여 도시의 쇠퇴를 방지하고 건강성을 높여야 하다는 것이다. 그러기 위해서는 정비사업 구역과 그 주변지역의 상호 유기적인 연계성과 통일성을 고려한 광역적인 계획에 따라 사업이 추진되어야 한다고 지적한다.

3)변명식, 소비행태 변화에 따른 재래시장 현대화 전략, 중소기업청, 2005. 7



환경

제 14 장

2008년도 환경분야 재정규모는 4조 4,674억원으로 전년대비 10.7% 증가한 규모이며, 정부 총지출에서 1.7%를 차지하고 있다. 2011년까지 5년간 환경분야 재정지출은 연평균 4.9% 증가하여, 2011년에는 4조 8,860억원에 이를 전망이다.

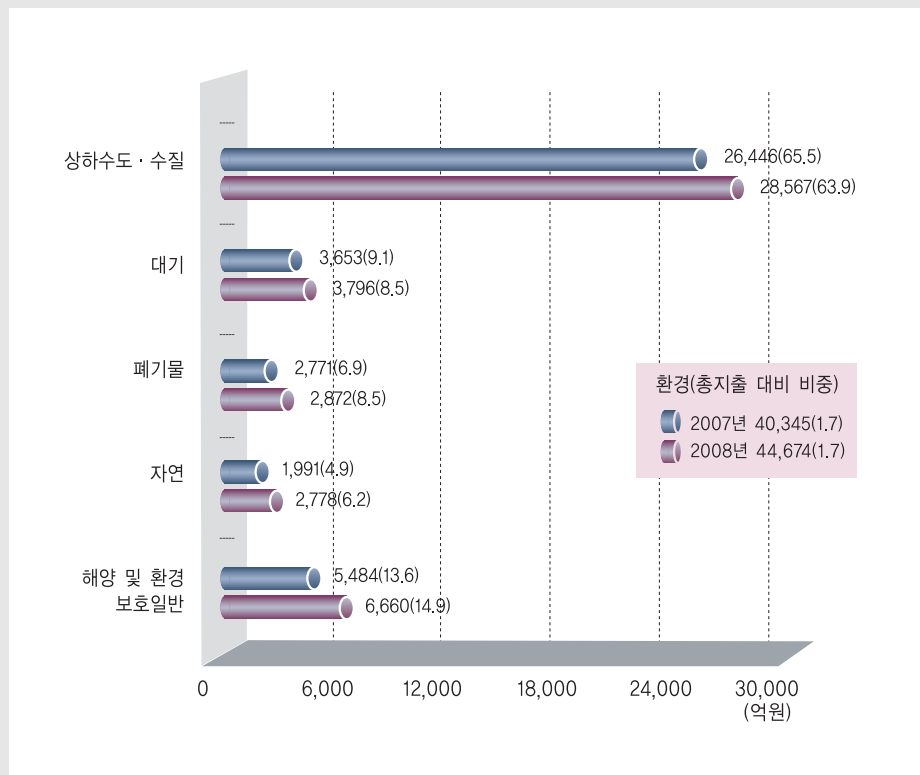
본 장에서는 2008년과 2011년까지 환경 분야의 재정운용 방향과 재정운용 구조, 환경관련 부담금, 환경기초 시설 설치 보조사업, 다부처 환경관리사업 등의 재정과제를 살펴본다.

1. 환경분야 재정 현황

2008년도 환경분야 재정규모는 4조 4,674억원으로 2007년 대비 10.7% 증가한 규모이며, 총지출에서 차지하는 비중은 1.7%이다. 부문별로 보면, 상하수도·수질부문은 2조 8,567억원으로 전년대비 8.0%, 대기부문은 3,796억원으로 전년대비 3.9%, 폐기물부문은 2,872억원으로 전년대비 3.6% 증가하였다. 또한 자연부문은 2,778억원으로 전년대비 39.5%, 해양 및 환경보호일반부문은 6,660억원으로 전년대비 21.4% 증가하였다. 환경분야에서 상하수도·수질부문은 63.9%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

그림 14.1 2008년도 환경분야 재정규모

(단위 : 억원, %)



주 : 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 환경분야 재정규모가 차지하는 비중

2. 괄호 안은 환경분야 재정에서 부문별 재정의 비중

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용 방향

2007년부터 2011년까지 5년간 환경분야 재정지출은 연평균 4.9% 증가하여, 2011년에는 4조 8,860억원에 이를 전망이다. 부문별 연평균 증가율은 상하수도·수질부문의 경우 2.1%, 폐기물부문의 경우 2.2%로 예상된다. 대기부문, 자연부문, 해양부문은 다른 부문에 비해 상대적으로 높은 13.3%, 13.3%, 그리고 17.7%의 증가율을 각각 나타내며, 환경보건 및 환경보호일반부문의 경우는 7.5%의 증가율이 예상된다.

표 14.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 환경분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
환 경	40,345	44,381 (10.0)	45,716 (3.0)	47,272 (3.4)	48,860 (3.4)	4.9
예 산	32,641	36,086 (10.6)	37,228 (3.2)	38,555 (3.6)	39,912 (3.5)	5.2
기 금	7,704	8,296 (7.7)	8,488 (2.3)	8,717 (2.7)	8,948 (2.7)	3.8
[부문별]						
◦ 상하수도·수질	26,446	28,376 (7.3)	28,749 (1.3)	29,124 (1.3)	28,763 (-1.2)	2.1
• 하수관거정비	4,510	4,195	4,196	4,577	5,200	3.6
• 수돗물 수질개선	25	438	678	660	661	126.8
◦ 폐기물	2,771	2,788 (0.6)	2,842 (2.0)	2,801 (-1.5)	3,019 (7.8)	2.2
• 쓰레기처리시설	1,007	1,009	1,028	1,115	1,216	4.8
• 재활용시설확충	219	187	189	220	242	2.5
◦ 대 기	3,653	3,826 (4.7)	4,000 (4.5)	4,600 (15.0)	6,020 (30.9)	13.3
• 수도권 대기개선	2,598	2,410	2,470	2,725	3,615	8.6
• 저공해자동차 보급	395	549	600	751	958	24.8
◦ 자 연	1,991	2,806 (40.9)	3,286 (17.1)	3,425 (4.2)	3,284 (-4.1)	13.3
• 생태계 보전	308	415	393	448	466	11.0
◦ 해 양	779	1,173 (50.6)	1,103 (-5.9)	1,363 (23.5)	1,494 (9.6)	17.7
• 연안환경관리	326	344	464	519	617	17.3
◦ 환경보건·환경일반	4,705	5,413 (15.0)	5,736 (6.0)	5,960 (3.9)	6,280 (5.4)	7.5
• 환경기술개발	1,036	1,058	1,150	1,270	1,400	7.8

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 상하수도·수질

급수취약지역 생활용수공급시설에 대한 지원을 확대하고, 농어촌 노후 소규모 수도시설로 인한 수질악화 문제를 해결하기 위해서 상수도시설을 단계적으로 개량해 나갈 계획이다. 그리고 주요 상수원의 수질개선을 위하여 댐 상류지역 하수도시설 보급을 위한 투자를 확대하고, 민간자본을 활용하여 하수관거를 조기에 확충할 예정이다.

나. 폐기물

폐기물의 자원화를 위한 기반시설과 소각시설의 확충에 투자비중을 확대할 계획이며, ‘생산자책임 재활용제도’의 조속한 정착을 위해 대상품목의 확대와 의무량 재조정을 예정하고 있다. 또한 농어촌 폐비닐 전량 처리를 위한 방안 강구와 더불어 사업장에서 배출되는 유해폐기물의 안정적 처리를 위해 지정폐기물 공공처리장시설 확충과 감염성 폐기물 관리시스템 구축에 투자할 계획이다.

다. 대기

사업장총량관리제

사업장에 연도별로 배출허용 총량을 할당하고, 할당량 이내로 오염물질 배출을 허용하는 제도로 할당량 초과 시 할당량 삭감 및 총량초과 부담금을 부과하는데, 질소산화물, 황산화물, 먼지를 대상오염 물질로 하고 있음

수도권대기개선대책을 지속적으로 추진하되, 투자 대비 오염개선 효과가 높은 노후 경유차 조기폐차사업과 저공해차 보급사업에 투자를 집중하고, 자동차 배출가스 저감효과가 낮은 배출가스저감장치 부착사업은 축소할 계획이다. 그리고 오염물질을 다량 배출하는 사업장을 대상으로 하는 ‘사업장총량관리제’의 조기 정착을 추진하고, 석면이나 라돈의 위해성에 대한 사회적 인식이 높아짐에 따라 요양시설과 교통시설까지 공기질 조사를 확대하여 실내 공기질 관리기준을 재정비할 계획이다.

라. 자연

생물다양성협약 등 생물자원 확보에 대한 세계적 추세를 감안한 체계적 생태계 보전·관리를 위하여 습지 등 자연보호지역을 확대하고, 멸종 위기종 복원과 야생동식물 보호 및 관리에 지속적으로 투자해 나갈 계획이다. 그리고 생물자원발굴·조사, 표본수집, 유전

정보 DB화를 추진하여 국내에 자생하는 생물종에 대한 소유권을 명확히 하고, 유전자원 활용을 통한 BT산업의 활성화도 지원할 예정이다.

마. 해양·환경보호

석면이나 라돈 등 생활주변 환경의 유해물질로부터 국민건강을 보호하기 위하여 유해성 및 건강영향 기초조사와 어린이·산모 등 환경오염에 민감한 계층의 환경보건실태 심층조사에 지원을 확대하여 수용체 중심의 환경보건 관리체계를 구축해 나갈 계획이다. 그리고 ‘기후변화협약’과 EU의 ‘신화학물질관리제도’ 등 세계적인 환경규제 추세에 효과적으로 대응하기 위한 지원을 강화하고, 선진국 수준의 유해화학물질 관리체계 마련에도 역점을 두고 추진할 계획이다. 아울러 환경산업의 해외진출을 장려하기 위하여 환경기술 개발, 수출기반육성, 환경정책 및 기술의 해외지원협력 등에 대하여 지속적으로 투자할 예정이다. 해양생태계 보전과 관련해서는 보전가치가 높은 갯벌 등을 ‘해양보호구역’으로 지정하여 집중 관리하고, 친환경적인 연안 개발과 이용을 유도하기 위해 연안에 대한 통합적 관리체계를 구축할 계획이다.

수용체

환경보건법 제2조제6항에 의하면 ‘수용체’란 대기, 수질 등 환경매체를 통하여 전달되는 환경유해인자에 따라 영향을 받는 사람과 동식물을 포함한 생태계를 의미

3. 주요 현안

가. 환경분야 재정운용구조의 개선

2003~2007년간 환경분야 재정규모는 연평균 5.1%의 증가를 보였는데, 주무부처인 환경부 예산은 동 기간 중 23.1%의 증가세를 보인 반면, 기타 부처 소관 환경예산은 연평균 58.6%의 감소세를 나타내고 있다.¹⁾ 환경부 재원의 급속한 증가는 2005년부터 행정안전

1)환경분야 재정은 환경부, 농림수산식품부, 해양경찰청의 관련 예산과 환경부의 한강, 낙동강, 금강, 영산강 4개 수계관리기금, 기획재정부의 공공자금관리기금, 그리고 농림수산식품부 수산발전기금 등 6개 기금으로 구성된다.

부의 수질오염방지양여금이 폐지되고 동 재원(주세의 46.6%)이 일반회계에 계상되어 환경부의 환경개선특별회계로 전입된 것과 2007년부터 교통세가 교통에너지환경세로 개편되어 일반회계 전입금 규모가 기존 주세의 46.6% 수준(교통세의 13%)에서 교통에너지환경세의 15% 수준으로 증가된데 기인한다.

환경부는 일반회계를 통하여 재정사업을 추진하지 않고 환경개선특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 국가균형발전특별회계의 3개 특별회계를 통하여 환경관리사업을 추진하는 독특한 재정운용구조를 가지고 있다. 더욱이 2008년 기준으로 전체 지출의 86.8%가 환경개선특별회계 세출에 의존한다. 이와 같이 환경부 재정운용에서 중요한 기능을 수행하는 환경개선특별회계의 2008년도 세입구조를 보면, 전체 세입의 57.9%를 일반회계 전입금으로 충당하고, 나머지 42.1%만 자체세입으로 조달한다. 그러나 환경관련 재정제도에 변화가 가해진 2005년 이후에도 환경개선특별회계로 전입되는 일반회계의 비중이 지속적으로 증가되고 있는 사실은 동 특별회계가 재원조달 측면에서 독립성을 확보하지 못하고 있다는 문제를 제기한다.²⁾ 이런 측면에서 회계자체의 독립성을 확보하기 위해서는 환경개선특별회계 사업의 일정 부분을 일반회계 사업으로 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다. 더불어 환경개선특별회계의 주요 세입원인 환경관련 부담금 수입과의 연계성도 보다 강화시킬 필요가 있다고 하겠다.

환경개선특별회계의 세입구조

2008년 전체세입의 57.9%를
일반회계 전입금으로 충당

나. 환경관련 부담금제도 개선을 통한 안정적 재정운용

환경부 재정운용은 주로 환경개선특별회계를 통하여 이루어지는데, 동 회계의 주요 재원은 일반회계 전입금과 자체세입으로 구성되어 있다. 환경개선특별회계에서 자체세입이 차지하는 비중은 42.1%인데, 이 중 64.7%는 10개의 환경관련 부담금 수입을 통하여 확보된다.

환경관련 부담금은 환경개선을 위한 사업과 관련하여 원인 제공자 또는 사업 수혜자에게 소요 경비를 부담시키는 것으로, 환경개선을 위한 재원확보와 더불어 환경적으로 건전한 행위를 유도하는데 목적이 있다. 특히 환경개선특별회계의 재정적 안정성과 일반회계로부터 독립성을 확보하는데 있어서, 환경관련 부담금의 안정적 운용은 중요한 의미를 갖는다. 그러나 대부분의 부담금에서 운용 실상을 보면 부과대상의 부적절, 부과요율의 비현

2) 국가재정법 제4조제3항은 특별회계 설치조건을 "특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때"라고 명시하고 있다.

실성, 그리고 징수율 저조 등의 문제로 인하여, 환경개선과 안정적 재원 확보라는 목적을 달성하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 향후 환경 재원의 안정적 확보를 위해서는 환경개선특별회계 운용에 직접 관계되는 10개 부담금의 부과대상, 부과율, 그리고 징수율 개선을 위한 제도적 방안이 마련되어야 할 것이다.

다. 환경기초시설 설치사업 국고보조 방식의 개선

환경기초시설 설치투자는 환경분야에서 가장 비중 있게 추진되어 온 사업으로, 2008년 1월 1일 현재 환경부 재정지출의 68%를 차지한다. 특히 환경기초시설 확충을 위한 투자는 기본적으로 행정구역을 단위로 하여 중앙정부와 지방정부 간 매칭(matching) 보조방식으로 추진된다. 그런데 행정구역 단위에 따른 획일적 보조율 적용은 지방자치단체의 재정 격차나 지역의 특수성을 고려하지 못하여, 환경기초시설 설치사업의 집행부진 원인이 되고 있다는 비판을 받고 있다. 재정자립도가 열악한 지방자치단체의 경우, 환경기초시설 설치를 위한 중앙정부의 국고보조에 매칭되는 독자적 재원확보에 어려움을 겪을 수밖에 없어, 국고보조사업의 증가가 오히려 지방정부의 재정부담요인으로 작용하고 있는 실정이다. 일례로 상수도 보급률을 보면, 2006년 전국 평균은 91.3% 수준이나 재정자립도가 열악한 충청남도나 전라남도는 70%대에도 미치지 못한다. 또한 하수도 보급의 경우에도 전국 평균은 85.5%이나, 충청남도, 전라남도 및 경상북도는 60%대에 그치고 있다. 이러한 문제를 감안할 때, 환경기초시설 설치사업의 추진시, 중앙정부와 지방정부 간 협의에 의한 보조금 비율 조정이나 차등보조율 검토와 같은 기존 국고보조금 지원방식을 개선할 수 있는 대안이 마련될 필요가 있다.

환경기초시설 설치사업의 집행부진을 야기하는 또 다른 문제로 일부 특별회계가 갖는 특례조항이 지적되고 있다. 일례로 국가균형발전 특별법은 국가균형발전특별회계를 재원으로 추진되는 사업에 있어 예산편성과 집행상의 일부 특례³⁾를 인정하여 중앙정부의 관리·감독을 어렵게 하고 있는데, 이런 이유로 동 회계로 추진되는 농어촌생활용수개발과 도서지역 식수원개발과 같은 급수취약지역 식수원개발사업이 연례적으로 집행부진을 나타내고 있다. 그러므로 환경기초시설 설치사업에 있어 국가균형발전 특별법에서 정한 특

환경기초시설 설치투자방식

중앙정부와 지방정부간 매칭(matching) 보조방식으로 추진되는데 획일적 보조율이 적용

3) 예산집행상의 특례와 관련하여, 국가균형발전 특별법 제42조는 지방자치단체의 장이 요구하면 회계의 소관부처별 세출예산의 총액범위 내에서 각 과목 상호간 전용할 수 있도록 하고, 제43조는 국가재정법 제48조제1항에도 불구하고 회계의 부처별 세출예산 총액범위 내에서 다음연도로 이월할 수 있도록 하며, 제44조는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서 정하고 있는 중앙정부의 각종 재정통제수단을 배제하고 있다.

례조항의 지속적 적용여부에 관한 논의와 더불어, 국가균형발전특별회계사업에 대한 중앙정부 차원의 관리강화방안 정비 및 동 특별회계 사업을 환경개선특별회계로 이관하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.□

라. 다부처 환경관리사업의 일관성 및 통합성 제고

환경분야는 물관리사업이나 기후변화협약대책사업과 같이 복수의 부처에서 추진하는 사업이 많은데, 부처간 사업의 연계와 통합이 결여됨으로써 유사중복과 더불어 재원의 과잉투자와 낭비의 여지가 크다는 비판에 직면하고 있다.

첫째, 환경부를 포함하여 5개 부처에서 추진 중인 물관리사업의 경우, 생활용수 개발과 공급에 있어 동일목적 사업을 환경부와 국토해양부가 각자 독자적으로 수행함으로써, 과잉투자과 더불어 광역상수도과 지방상수도 가동률을 지속적으로 저하시키고 있다. 재해 및 하천관리사업의 경우, 국가하천관리는 국토해양부, 지방하천은 환경부와 지방자치단체, 그리고 소하천은 소방방재청이 각각 관리한다. 이는 통합적 치수사업계획 수립에 어려움을 줄 뿐만 아니라 각 부처가 행정구역 단위로 하천관리계획을 수립·지원함으로써, 수계 전체나 유역을 단위로 하는 통합적 재정투자가 이루어지지 못하게 하고 투자의 효율성도 저하시키게 된다. 둘째, 환경부 등 5개 부처에서 추진 중인 생물다양성 및 생태계 보전을 위한 보호구역의 지정과 관리사업은 보호구역 유형별 개념이 명확하지 못하고, 지정기준의 객관성과 지정절차의 체계성이 미흡하며, 지정 후 관리계획이 제대로 마련되어 있지 못한 실정이다. 더욱이 관리주체의 다원화에 따르는 보호구역 중복지정과 이에 따르는 해당 지방자치단체의 저항 등으로, 지정 후 효과적인 관리에 차질을 빚고 있다. 셋째, 19개 부처가 관련된 기후변화협약대책 사업은 중장기적인 전략 및 목표가 마련되지 않고 범국가적 차원에서 기후변화대책을 통합·조정할 관리시스템이 정비되지 않아, 부처별 연관사업의 나열형태로 대책사업이 추진되고 있다고 지적되고 있다.

향후 환경분야와 관련된 다수 부처 사업의 경우, 장기적 목표와 단기적 사업의 관계를 보다 명확히 하여 수평적으로는 부처간 사업의 일관성과 더불어 목표대비 사업간 통합성이 유지되어야 하고, 수직적으로는 사업대상이 되는 지방자치단체에서 각각의 중앙부처가 관장하는 유사사업의 중복으로 인하여 다중의 규제에 따르는 저항이 발생하지 않도록 하는 정책적 고려가 필요하다고 본다.

보호구역

법적인 수단 또는 기타 수단을 통해 생물다양성, 자연 및 역사문화자원의 보호관리를 위해 특별하게 지정되는 지역

마. 수용체 중심의 환경보건 및 유해화학물질관리체계 정비

최근 산업단지와 폐광지역 중금속오염에 기인한 주민들의 건강피해 출현, 석면과 라돈 등 유해발암물질의 건강피해에 대한 인식 증폭, 그리고 아토피질환과 천식의 빈발 등으로 환경성질환에 대한 국민적 관심이 증가되고 있다. 이에 따라 기존의 대기오염이나 수질오염 방지 및 처리 등 오염매체관리에 집중된 환경관리에서 진일보하여, 국민건강에 중점을 둔 수용체 중심의 환경보건영역으로 정책을 확장시킬 필요가 제기되었고, 환경부는 2006년을 ‘환경보건 원년’으로 선포하여 환경보건 10개년 종합계획(2006~2015년)을 수립·추진하고 있다.

그러나 동 계획에 따른 대부분의 사업이 환경오염원의 위해성평가와 인체에 대한 건강영향평가에 치중하여, 환경성질환 관리를 위한 구체적이고 현실적인 대책을 마련하지 못함으로써, 환경성질환에 대한 국민적 관심과는 괴리되고 있다. 향후 보다 체계적인 수용체 중심의 환경보건관리체계 구축을 위해서는 현실성 있는 환경성질환 관리대책이 추진되어야 할 것이다.

2007년 EU의 본격적인 ‘신화학물질관리제도’(Registration, Evaluation, Authorization, and restriction of Chemicals; REACH) 실시와 이에 대응한 미국, 일본, 중국, 스위스 등의 유해화학물질 관리강화 추세는 국내 유해화학물질관리체계의 선진화를 요구하고 있다. 특히 신화학물질관리제도는 화학물질 관리에 있어 기존 화학물질의 독성위주의 유해성(hazard) 관리에서 화학물질의 인체 및 환경에 미치는 실질적 위해성(risk) 관리로 정책방향의 전환을 강조하고 있다.

이런 추세에 비추어 볼 때, 국내 유해화학물질 관리체계는 아직 기본 인프라를 제대로 갖추지 못한 문제점을 노출시키고 있다. EU의 신화학물질관리제도는 61개 항목의 위해



신화학물질관리제도(REACH)

EU 역내로 유입되는 연간 1톤 이상의 모든 화학물질의 위해성 정보를 제조·수입자가 생산·등록하도록 의무화한 제도로, 모든 화학물질 및 완제품(휴대폰, 자동차, 섬유 등)에 함유된 화학물질을 대상으로 한다. 이 제도는 크게 사전등록, (본)등록, 평가, 허가 및 제한 절차 순으로 진행되며, 사전등록 기한(2008. 6~2008. 11) 내 물질명, 등록예정자, 예상 등록시한 등 정해진 기초정보를 사전등록하지 않은 기업은 등록기간 유예 혜택을 받을 수 없어 사실상 EU 수출이 불가능하다. 우리나라의 대 EU 화학물질 수출은 약 16,000개 업체에서 490억 달러에 이른다.

성평가를 요구하는데, 이를 모두 실험할 전문위해성시험기관이 국내에는 부재하다. OECD에서 인증하는 국내 전문위해성시험기관은 현재 8개이나 이들 기관이 수행할 수 있는 항목은 17개에 불과하고, 더욱이 산업계의 비용경감이라는 이유로 국내 위해성 평가항목은 OECD 최소요구수준인 13개 항목에도 미치지 못하는 6개 항목에 그치고 있다. 화학물질 관리강화라는 세계적 동향에 부응하여, 인간과 생태계 등 수용체에 대한 위해성관리에 중점을 둔 선진적 유해화학물질관리체계 정비를 위해서는 전문위해성시험기관의 확보와 전문가 양성 등 기본 인프라 확충을 위한 지원이 요구된다.

바. 환경산업의 해외진출 지원

환경산업은 기술복합형 지식산업으로 환경과 경제가 조화를 이루는 지속가능한 발전을 위한 핵심산업이다. 환경산업의 국내 시장규모는 2005년 기준 약 23조 8,972억원으로, 국내총생산액의 2.95%를 차지하며 매년 10% 이상의 성장세를 유지하고 있다. 그러나 국내환경산업의 시장여건은 하수종말처리장 등 환경기초시설이 어느 정도 완비되어 감에 따라 2010년을 전후하여 내수 환경산업시장의 성장률이 둔화되는 선진국형 시장구조로 전환될 전망이다. 적극적인 해외시장 개척과 진출이 필요한 시점이라 할 수 있다.

해외 환경시장은 지난 10년간 지속적인 성장세를 유지해 오고 있는데, 2010년에는 그 규모가 7,083억 달러에 이를 전망이다. 특히, 중국, 베트남 등 동남아시아 개도국의 급속한 도시화와 산업화는 이들 지역에서 연평균 7%대의 환경시장 성장을 가져오고 있으며, 환경정책 및 제도의 이전과 하수처리장이나 폐기물처리장 설치를 위한 투자사업에 외국의 적극적 참여를 요구하고 있다.

해외 환경시장의 지속적 성장에도 불구하고 지금까지 국내 환경산업의 해외진출은 영세 중소기업을 중심으로 추진되어 성과가 미미하였다. 그러므로 영세한 국내 중소 환경업체의 경쟁력 강화와 해외진출을 위해서는 설비투자과 더불어 증가하는 해외 프로젝트사업 참여에 필요한 자금지원 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 또한 중소 환경업체의 해외진출전략 컨설팅, 수출협상 및 계약, 금융지원 등 해외진출을 총괄적으로 지원할 기구의 설치와 검토할 필요가 있고, 이를 위해 환경기술개발 및 지원에 관한 법률의 개정 등 제도적 개선방안의 마련이 필요하다.

해외환경시장규모 전
망

2010년 7,083억 달러 전망



문화 · 관광

제 15 장

2008년도 문화관광분야 재정규모는 3조 1,652억원으로 전년대비 10.6% 증가하였으며, 정부 총지출에서 1.2%를 차지하고 있다. 2011년까지 5년간 문화관광분야 재정투입은 연평균 3.1%로 증가하여 2011년에는 3조 2,348억원 규모로 계획하고 있다.

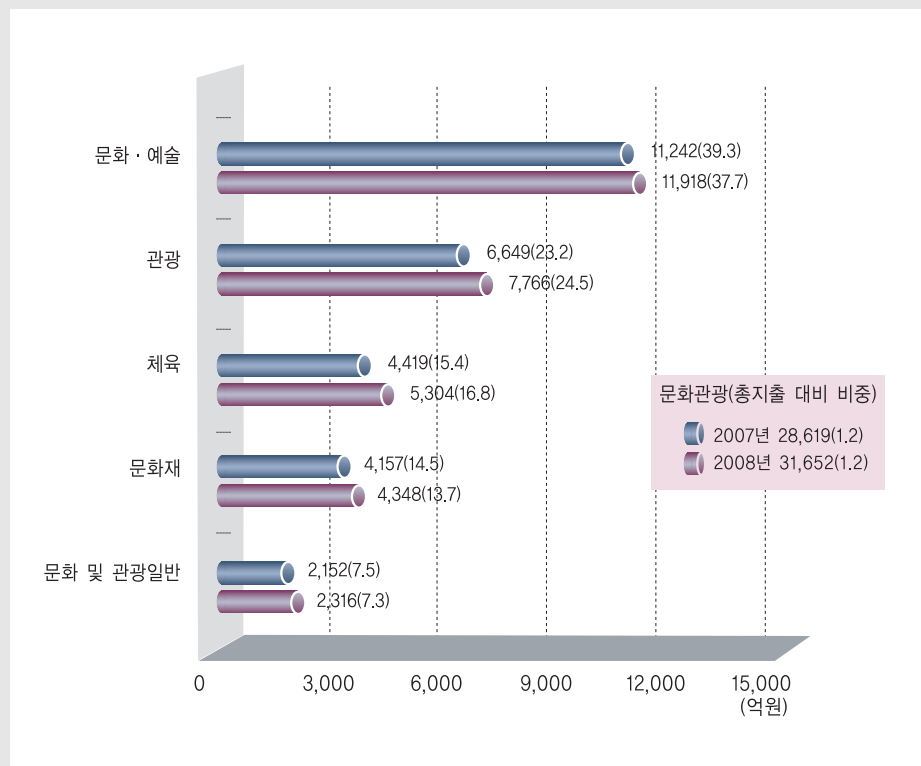
본 장에서는 2008년과 2011년까지 문화관광 분야의 재정운용 방향과 재정운용 구조, 국가균형발전특별회계의 문화분야 보조사업, 기금의 자원 확보 등의 재정과제를 살펴본다.

1. 문화·관광분야 재정 현황

2008년도 문화관광분야 재정규모는 3조 1,652억원으로 2007년 대비 10.6% 증가하였으며, 총지출에서 차지하는 비중은 1.2%이다. 부문별로 보면, 문화·예술부문은 1조 1,918억원으로 전년대비 6%, 관광부문은 7,766억원으로 전년대비 16.8%, 체육부문은 5,304억원으로 전년대비 20.0%, 문화재부문은 4,348억원으로 전년대비 4.6%, 문화 및 관광 일반부문은 2,316억원으로 전년대비 7.1% 증가하였다. 문화관광분야에서 가장 큰 비중을 차지하는 문화·예술부문은 전체의 37.7%를 차지하고 있다.

그림 15.1 2008년도 문화관광분야 재정규모

(단위 : 억원, %)



주 : 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 문화관광분야 재정규모가 차지하는 비중

2. 괄호 안은 문화관광분야 재정에서 부문별 재정의 비중

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용 방향

2007년부터 2011년까지 5년간 문화관광분야 재정투입은 연평균 3.1%의 증가율을 보이며, 2011년에는 그 규모가 3조 2,348억원에 달할 예정이다. 부문별 연평균 증가율을 보면, 문화·예술부문의 경우 1.2%, 관광의 경우 3.9%, 체육의 경우 5.5%로, 문화·예술부문의 증가율이 상대적으로 낮다.

표 15.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 문화관광분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
문화관광	28,619	30,859 (7.8)	30,970 (0.4)	31,509 (1.7)	32,348 (2.7)	3.1
예 산	16,718	17,943 (7.3)	18,739 (4.4)	19,001 (1.4)	19,690 (3.6)	4.2
기 금	11,901	12,916 (8.5)	12,231 (-5.3)	12,508 (2.3)	12,658 (1.2)	1.6
[부문별]						
◦ 문화·예술	11,242	11,725 (4.3)	11,284 (-3.8)	11,416 (1.2)	11,810 (3.5)	1.2
• 문화예술교육활성화	214	237	269	298	320	10.6
• 문화산업육성및인프라구축	1,724	1,937	1,726	1,782	1,817	1.3
◦ 관 광	6,649	7,585 (14.1)	7,721 (1.8)	7,682 (-0.5)	7,753 (0.9)	3.9
• 관광진흥기반구축	2,020	2,559	3,047	3,051	3,063	11.0
• 외래관광객유치	1,203	1,534	1,409	1,418	1,427	4.4
◦ 체 육	4,419	5,055 (14.4)	5,135 (1.6)	5,443 (6.0)	5,472 (0.5)	5.5
• 생활체육육성	1,462	1,575	1,582	1,643	1,701	3.9
• 전문체육육성	2,084	2,394	2,299	2,343	2,088	0.1
◦ 문화재	4,157	4,178 (0.5)	4,240 (1.5)	4,175 (-1.5)	4,304 (3.1)	0.9
• 사적및자연문화재보존관리	2,141	2,198	2,357	2,216	2,289	1.7
◦ 문화 및 관광일반	2,152	2,316	2,590	2,793	3,009	8.7

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 문화·예술

문화·예술부문의 중기재정운용 방향은 문화·예술에 대한 지속적인 지원을 통하여 문화 복지의 확대, 대국민 문화서비스의 확충, 문화산업의 육성 등에 역점을 두고 있다. 문화 예술교육활성화 등 문화·예술부문의 지원은 연평균 1.2%의 증가율로 확대되어, 2007년 1조 1,242억원에서 2011년에는 1조 1,810억원까지 증가될 전망이다.

나. 관광

정부는 국민 생활의 질 향상과 함께 주5일 근무제 확대로 증가된 국민적 욕구를 반영하여, 수요가 늘어나고 있는 테마형·체험형 관광자원을 적극 개발하고, 해외홍보 및 한국형 체험 관광 상품개발을 중점 지원할 방침이다. 또 광역관광개발 사업 및 역사문화·생태·녹색 관광개발 사업을 내실화하고, 관광레저형 기업도시를 조성하기 위하여 재정투입을 강화할 계획이다. 이러한 중기재정계획에 따라 2007년부터 2011년까지 연평균 3.9%의 증가율로 예산을 투자하여, 2011년에는 그 규모가 7,753억원까지 확대될 예정이다.

다. 체육

정부는 체육부문 투자를 2007~2011년간 연평균 5.5%씩 늘려, 2011년에는 5,472억원을 투입할 예정이다. 이는 국민의 체육활동 참여 여건 조성을 위하여 생활체육 기반시설 및 운영프로그램 지원을 확대하고, 국가대표 종합훈련장 등 전문체육시설을 지속 확충하며, 대구세계육상선수권대회 등 유치가 확정된 국제체육대회의 성공적 개최 지원을 추진하기 위한 것이다.

라. 문화재

문화재의 보존 및 보수·정비에 내실화를 기하고, 문화유적 정비·개발 사업이 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 유도할 계획을 세우고 있다. 이를 위하여 문화재부문에는 2007년 4,157억원에서 2011년에는 4,304억원으로 예산 지원이 확대될 예정이다.

3. 주요 현안

가. 문화·관광분야 재정운용구조의 개선

문화관광분야 재정은 일반회계와 3개의 특별회계(국가균형발전특별회계, 책임운영기관특별회계, 아시아문화중심도시조성특별회계), 그리고 6개의 기금(문화예술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 신문발전기금)으로 운용된다. 문화관광분야 전반을 지원하는 일반회계 외에도, 특별회계나 기금을 통해 특정분야별(문화, 관광, 체육)로 지원함에 따라 재정운용구조가 복잡하며, 회계·기금 간의 재정운용이 분리되는 칸막이식으로 이루어져 있다. 이는 영화발전기금(2007년)과 아시아문화중심도시특별회계(2007년)의 신설에 의해 더욱 심화되었다. 이러한 재정운용구조는 부문간 재원배분의 경직성을 유발시키고, 일단 배분된 재원은 주로 기금이나 회계 내에서 재량적으로 운용됨으로써 재정의 효율성을 저하시키게 된다.

과거에는 문화관광분야에 대한 안정적 지원과 특정분야 육성을 위한 재정확보 등이 매우 중요하였으나, 이제 국민 문화생활의 향상과 의식수준 제고 등으로 사회적 여건이 변화되었고, 중장기적 시계에서 국가재정을 운용하는 것이 중시되는 상황에서, 각 회계별 재원확보에만 중점을 두는 운용은 지양되어야 할 것이다. 문화관광분야에 대한 전반적이고 다양한 접근을 통하여 재원조달 및 운용성과를 극대화할 수 있는 방안을 마련하고, 국가재정법 등에 규정된 회계·기금 간 여유재원의 전·출입 등을 감안하면서 재원을 효과적으로 활용하기 위한 노력이 있어야 할 것이다.

문화관광분야 재정
일반회계와 3개의 특별회계, 6개의 기금으로 구성

나. 국가균형발전특별회계 보조사업의 집행문제 개선

2008년도 문화체육관광부 소관 국가균형발전특별회계 예산은 4,555억원으로, 이 중 문화예술부문이 1,117억원, 관광부문이 2,200억원, 체육부문이 1,238억원을 차지한다.

문화체육관광부 소관 국가균형발전특별회계의 지방자치단체 보조사업은 보조사업자인 지방자치단체의 실집행 실적이 저조하여 매년 국회의 결산심사에서 지적되고 있다. 2006회계연도 결산심사시에도 문화체육관광부 소관 국가균형발전특별회계 사업의 집행실적을 제고하고, 지방자치단체의 실집행률을 감안하여 예산을 적정수준으로 조정하도록 시정요구하였다. 보조사업의 집행부진은 당초 계획된 사업을 추진하지 못한다는 문제와

**문화체육관광부 소관
국가균형발전특별회계**
2008년 예산 규모는 4,555
억원으로 문화예술 1,117억
원, 관광 2,200억원, 체육
1,238억원으로 구성

표 15.2 문화체육관광부 소관 국가균형발전특별회계 예산내역

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	증감률
균특회계	3,954	4,555	15.2
문화·예술 부문	1,083	1,117	3.1
관광부문	1,930	2,200	14.0
체육부문	940	1,238	31.6

자료 : 문화체육관광부

함께, 예산의 효율적인 활용을 저해한다는 점에서 바람직하지 못하다. 집행부진은 사업의 기본적인 추진 요건 및 실제소요를 예측하지 못한 채 예산만 확보하기 위한 데에 기인하는 경우가 많으므로, 사업의 집행실적을 감안한 예산편성이 이루어져야 할 것이다.

한편, 국가균형발전특별회계를 통한 지방자치단체 보조사업의 경우, 일반적으로 매칭펀드(matching fund) 방식으로 운용된다. 매칭펀드 방식은 지방자치단체에 일정부분 부담을 지우기 때문에, 재정이 열악한 지방자치단체는 국가가 지원하는 사업을 수행할 수 없는 단점이 있다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서는 지방자치단체의 재정여건을 고려하여 차등보조율을 적용할 수 있도록 하고 있으나, 문화체육관광부 소관 국가균형발전특별회계의 경우에는 차등보조율 적용이 미흡한 측면이 있다.

국회의 2006회계연도 결산심사에서도 지방자치단체 보조사업이 지방비 부담을 가중시킬 뿐 아니라 지방자치단체 간 불평등을 야기한다는 지적과 함께 국고보조금의 차등보



매칭펀드(matching fund) 방식

매칭펀드 방식이란 중앙정부와 지방정부가 공동으로 재원을 조성하여 사업을 추진하는 방식이다. 국고보조 사업은 일반적으로 이 방식을 통하여 이루어진다.



차등보조율

차등보조율이란 국고보조사업에 대한 중앙정부의 지원비율 산정 시 지방자치단체의 재정여건 등을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감한 보조율을 의미한다.

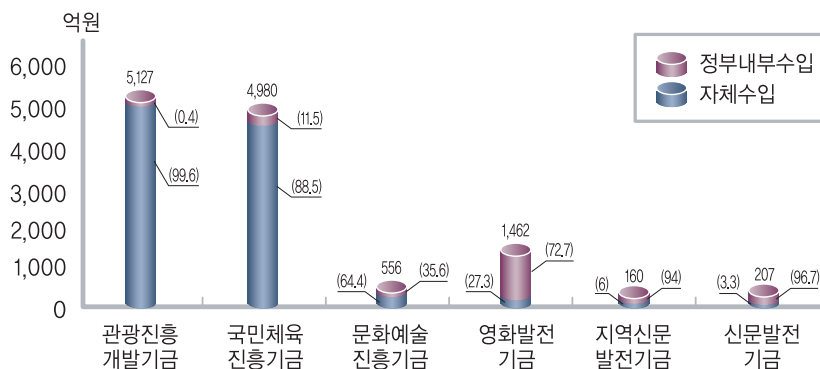
조율을 확대 적용할 것을 시정요구사항으로 채택하였다. 감사원의 2006년 결산검사보고에서도 문화체육관광부 소관 사업 중 일부 사업에 대해 차등보조율 적용을 확대하도록 지적한 바 있다. 이에 따라 2008년에는 문화체육관광부 소관 국가균형발전특별회계 예산안 편성시 일부 사업에서 차등보조율을 확대 적용하였으나, 여전히 다수의 사업에서 차등보조율이 미적용되고 있으므로, 지방자치단체의 재정여건 제고 및 지자체간 격차 완화를 위한 지속적인 노력이 더욱 필요하다고 본다.

다. 국고전입금에 의존하는 기금구조 개선

기금이란 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하는 것으로, 재정운용상의 신축성과 특정성을 함께 가진다. 특정성을 확보하기 위해서는 기금의 자체 재원을 통해 사업을 수행할 필요가 있다. 문화체육관광부 소관 기금은 총 6개로 2008년도 기금의 수입계획을 보면, 관광진흥개발기금과 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금 등 3개 기금만 자체수입이 전체 수입의 반 이상을

그림 15.2 2008년도 문화관광분야 소관 기금의 수입 비중

(단위 : 억원, %)



주 : 괄호 안은 총수입에서 차지하는 수입원전별 비중
 자료 : 기획재정부, 『2008 나라살림』, 2008. 2

차지하고 있을 뿐, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 신문발전기금은 일반회계 전입금이 전체 수입의 대부분을 차지하고 있다.

기금의 재원을 일반회계전입금에 지나치게 의존하고 있는 구조는 기금 설치시 재원확보계획의 수립 여부를 고려하지 않고 일반회계 전입금을 재원으로 하도록 규정함에 따라 발생한 것이며, 설치 이후에도 기금운용 주체의 사업구조조정 노력 등이 부족하였기 때문이라고 볼 수 있다. 향후 기금사업의 구조조정과 자체재원의 확보 등을 통해 기금설치 목적에 맞게 운용해야 할 것이며, 기금의 설치시에도 구체적인 재원확보대책을 마련한 후 법률을 제정하도록 하여 국민부담이 늘어나지 않도록 하는 노력이 필요할 것이다.

라. 문화콘텐츠산업 관련 추진사업의 성과제고

문화콘텐츠산업

문화콘텐츠산업은 문화콘텐츠 제작, 수출지원, 인력양성 등의 사업으로 구성

정부는 2008년도 재정운용에서 문화산업을 고부가가치산업으로 육성하기 위하여 문화콘텐츠산업에 대한 지원을 확대하겠다는 뜻을 밝히고 있다. 그런데 기존에 수행하였던 문화콘텐츠산업에 대해서는 사업의 효과성에 대한 평가가 미흡하고, 민간부문과 공공부문의 역할분담이 제대로 이루어지지 않았다는 지적¹⁾이 있다. 이에 따라 2006년 정부의 재정사업자율평가에서는 문화콘텐츠산업에 대한 지원을 심층평가 대상으로 선정하였다. 동 평가보고서에 따르면, 창작기반조성사업 중 일부 사업은 민간의 기술 및 장비 등을 활용하는 방법을 모색할 필요가 있음을 지적하고 있으며, 문화콘텐츠산업 제작지원 분야에서는 문화체육관광부의 추진사업과 정보통신부(구) 소관의 한국소프트웨어진흥원의 업무 간 중복가능성을 제기하였다. 또 인력양성분야에서는 한국문화콘텐츠진흥원의 전문인력 양성사업 중 일부가 영화진흥위원회, 게임산업진흥원, 노동부 등 타 공공기관의 업무와 중복될 수 있는 것으로 나타났다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 문화콘텐츠산업에 대해서는 사업수행의 지속적인 점검·관리 및 평가가 필요하다고 생각된다. 2008년 이후에는 문화콘텐츠부문에 대한 지원이 더욱 확대될 것으로 보이는바, 기존사업에 대한 면밀한 평가를 통해 사업목적 및 내용을 정립한 후 이를 추진함으로써 예산을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

1)국회예산정책처, 문화콘텐츠산업 지원사업 집행평가, 2005

마. 사적 및 자연문화재 보존관리의 내실화

정부는 2008년도에 4,348억원을 문화재부문에 투입할 계획이며, 이는 문화 및 관광분야 전체재정 대비 13.7%를 차지한다. 그런데 2008년도 문화재부문 예산증가율은 전년대비 4.6%로, 정부 총지출 증가율 7.9%에 비해 3.3%포인트 낮은 수준이다. 이와 같이 문화재 예산의 증가율이 전반적인 정부지출 증가율보다 저조한 실태는 최근 발생한 낙산사 화재, 숭례문 소실 및 문화재 도난·도굴 등 부실한 문화재 관리의 한 원인이 된다고 볼 수 있다.

문화재 부문 예산

2008년도 4,348억원으로 전년대비 4.6% 증가하였으며 총지출 증가율 7.9%에 비해 낮은 수준

표 15.3 2008년도 문화관광분야 재정 중 문화재부문 지출규모

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	증가율
정부총지출(조원)	238.4	257.2	7.9
문화관광분야	28,619	31,652	10.6
• 문화재 (문화관광분야 대비 비중)	4,157 (14.5)	4,348 (13.7)	4.6

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

그러나 예산부족 문제 이외에도 문화재 관련 문제가 발생하는 주요 사유로는 지원예산을 효과적으로 운용하지 못하는 측면을 들 수 있다. 문화재 관리 부실은 문화재청의 관리·감독 부실, 예산투입 대비 사업효과 미흡 등의 이유 외에도 지방자치단체의 재정문제와 관련된다. 문화재부문 예산의 43.7%를 차지하고 있는 ‘문화재보수정비사업’ (2008년 1,900억원)의 경우 국가가 지정한 문화재 보수정비를 위해 70%의 보조율로 지방자치단체에 보조하고 있어 재정이 열악한 지방자치단체는 동 사업에 예산을 투입하기가 곤란하다. 또한 동 사업이 총액계상사업으로 계상됨에 따라 세부내역을 특정하기가 곤란하다는 점에서 문화재의 중요도나 가치에 따른 예산배분이 이루어지지 못하고 있으며, 지원된 예산의 집행도 제대로 이루어지지 않아 문화재 관리가 부실화되고 있다.²⁾

이를 감안할 때, 문화재 관리에 대한 예산 지원과 함께 관리의 내실화를 위한 적극적인 노력이 있어야 할 것이다. 국고보조사업의 경우 지방자치단체의 재정여건, 문화재로서의 가치에 대한 지속적인 점검을 통해 보조율을 탄력적으로 조정하는 등 전통문화의 창조적인 계승이라는 목적을 달성할 수 있도록 다양한 방안을 모색할 필요가 있다고 본다.

2) 예산결산특별위원회, 2006회계연도 결산 심사보고서, 2007



국방

제 16 장

2008년도 국방분야 재정규모는 25조 9,143억원으로 전년대비 8.5% 증가하였으며, 정부 총지출에서 10.1%를 차지하고 있다. 2011 년까지 5년간 국방분야에 대한 재정투입은 연평균 8.9%로 증가하여 2011년에는 33조 6,207억원 규모를 계획하고 있다.

본 장에서는 2008년과 2011년까지 국방 분야의 재정운용 방향과 국방재정과 전력 증강 성과, 방위력개선비의 군별 비중, 국방과학기술투자 등의 재정과제를 살펴본다.

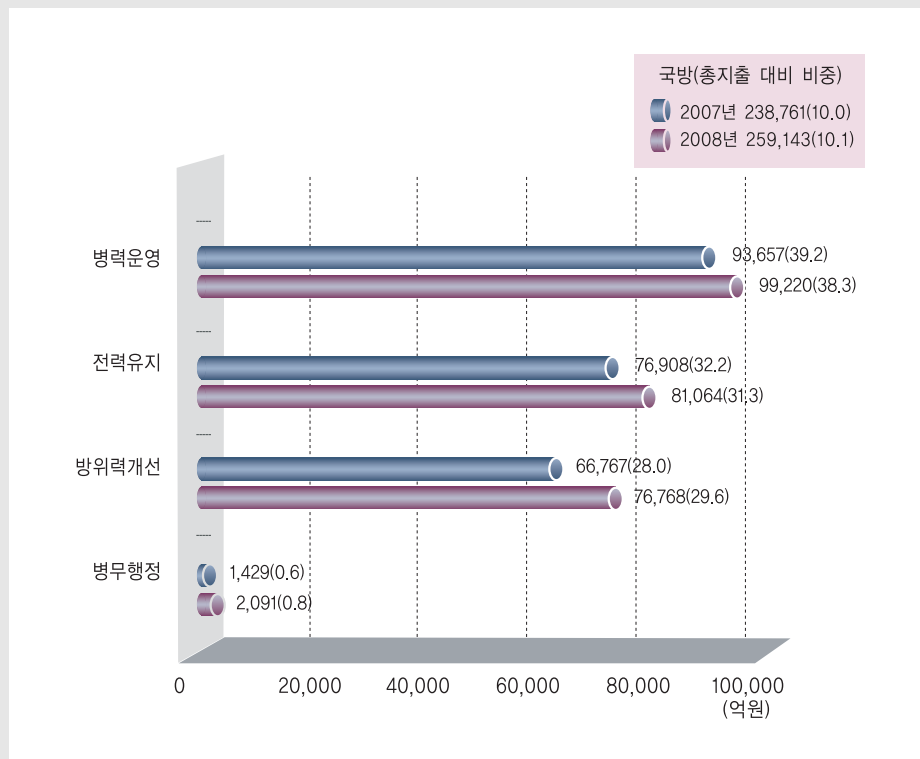
1. 국방분야 재정 현황

2008년도 국방분야 재정규모는 25조 9,143억원으로 2007년 대비 8.5% 증가하였으며, 총지출에서 차지하는 비중은 10.1%이다.

부문별로 보면, 병력운영 부문은 9조 9,220억원으로 전년대비 5.9%, 전력유지부문은 8조 1,064억원으로 전년대비 5.4%, 방위력개선부문은 7조 6,768억원으로 전년대비 15.0%, 병무행정부문은 2,091억원으로 전년대비 46.3% 증가하였다. 국방분야에서 병력운영부문은 38.3%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

그림 16.1 2008년도 국방분야 재정규모

(단위 : 억원, %)



주 : 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 국방분야 재정규모가 차지하는 비중

2. 괄호 안은 국방분야 재정에서 부문별 재정의 비중

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용방향

2007년부터 2011년까지 5년간 국방분야에 대한 재정투입은 연평균 8.9%의 증가율로 확대되어, 2011년에는 그 규모가 33조 6,207억원에 달할 계획이다. 부문별 연평균 증가율을 보면, 병력운영은 6.3%, 전력유지는 4.5%, 방위력개선은 16.2%, 병무행정은 23.8%의 증가율을 보여 전력유지부문의 증가율이 상대적으로 낮다.

표 16.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 국방분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
국 방	238,761	259,894 (8.9)	283,155 (8.9)	308,598 (9.0)	336,207 (8.9)	8.9
예 산	234,922	255,974 (9.0)	279,125 (9.0)	304,456 (9.1)	332,034 (9.1)	9.0
기 금	3,839	3,920 (2.1)	4,030 (2.8)	4,142 (2.8)	4,173 (0.7)	2.1
[부문별]						
◦ 병력운영	93,657	99,217 (5.9)	105,506 (6.3)	112,219 (6.4)	119,416 (6.4)	6.3
◦ 전력유지	76,908	80,628 (4.8)	84,552 (4.9)	87,997 (4.1)	91,768 (4.3)	4.5
◦ 방위력개선	66,767	77,799 (16.5)	90,555 (16.4)	105,314 (16.3)	121,669 (15.5)	16.2
◦ 병무행정	1,429	2,091 (46.3)	2,542 (13.0)	3,068 (20.7)	3,354 (9.3)	23.8

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 병력운영

병력운영부문의 중기재정운용 방향은 국방개혁 2020의 추진에 따른 병력규모 증감소요를 반영하고, 각종 보수 및 수당의 현실화, 급식 및 피복 개선 등을 조기에 완성토록 추진하는 것이다. 급여의 경우 병력 증감계획, 병 봉급 인상, 부사관 근속승진제도 도입 등 제반사항을 반영하고, 급식 및 피복의 경우 기본급식비를 2012년에 민간급식비 대비 90%

수준을 달성하고 특수근무자 소액 증식비 단가를 현실화하는 등 급식 질 향상과 피복 품 질개선을 추진할 계획이다.



국방개혁 2020(Military Reform Plan 2020)

국방개혁 2020은 국방부가 2005년 9월 13일에 공식 발표하고, 국방개혁에 관한 법률(국방개혁법, 2006.12.28 공포, 2007.3.26 시행)에 근거하여 미래 선진정예 국방을 추구하는 장기적 군구조 개혁 계획이다.

국방개혁법의 주요 내용은 2020년까지 국군 상비병력 규모를 50만명 수준으로, 예비 전력규모를 150만명 수준으로 감축하는 것이다.

감군하는 대신에 정부는 첨단전력 도입과 구조 개편을 통해 군의 정예화를 추진하는데, 예를 들어 장교와 부사관 등 간부 비율을 25%에서 40%로 확대하고, 합동참모본부의 육·해·공군 간부 비율을 2:1:1로, 국방부 직할부대와 합동부대에서의 각 군별 지휘관 비율을 3:1:1로 조정함으로써 해·공군의 비중을 높인다. 또한, 합창의장의 국회인사청문회 실시 등을 내용으로 하고 있다.

나. 전력유지

전력유지부문에서는 국방개혁 2020의 추진에 따른 병력규모 감축에 대응하여 유급지원병제 도입 및 교육훈련 강화 등을 통한 정예화를 추진할 계획이다. 자원관리정보체계 및 통합정보관리소 사업 추진, 사단급 의무지원능력 강화 및 첨단장비 도입, 편제장비 확충 및 장비유지비 적정수준 반영, 군 전문인력 양성 및 과학화 훈련여건 보장, 장병 복지증진을 위한 병영생활관 및 군 관사 조기 확보, 예비전력 운영여건 개선 등의 소요를 반영할 계획이다

다. 방위력개선

방위력개선부문은 국방개혁 2020 소요와 변화된 안보상황에 대비하는 전력을 차질 없이 확보하여 자주적 전쟁억제능력을 확충하고, 국방획득업무의 투명성·효율성·전문성을 제고하여 최적의 무기체계를 적기에(faster), 질 좋은 제품으로(better), 경제적으로

(cheaper) 획득해 나갈 계획이다. 향후 재정투자는 자주적 방위역량 구축을 위한 핵심전력인 감시·정찰, 지휘·통제·통신체계, 정밀타격능력 확충 분야와 국방연구개발 확대에 중점을 둘 계획이다.

라. 병무행정

병무행정은 병역자원 선발, 모병선발, 동원소집 활동 등 병역자원 관리가 주된 업무인데, 2007~2011년 국가재정운용계획상 연평균 증가율이 23.8%로 대폭 증가하는 추세이다. 이는 2008년부터 병역의무의 형평성 제고를 위해 사회복무제도가 본격적으로 시작되기 때문이며, 이를 제외한 병무행정 재정규모 증가율은 연평균 5.4% 수준이다.

3. 주요 현안

가. 전력증강효과 미흡과 그 원인

군사 선진국들은 원거리 정밀타격전에 적합한 항공우주력 중심의 군사력을 확보하는데 주력하고 있는데 반해 한국군은 지난 50년 동안 병력중심의 군을 유지하기 위해 근접 전투용 무기체계 중심의 전력증강을 추진해 왔다.¹⁾

그 결과 한국군의 전력증강은 주로 재래식 근접전투용 지상군 무기체계에 집중 투자되었고, [표 16.2]와 같이 지난 30년간 전체적으로 81조원 이상 전력증강 비용이 투입되었지만, 전체 전력은 북한군대비 90% 수준에도 못 미치는 것으로 일부에서는 평가하고 있다.¹⁾

우리의 전체 국방비 규모가 1978년도에 이미 북한을 능가하였고, 전력증강을 위한 투자비 누계액 규모도 1990년대 중반 이후 북한을 추월하고 있는 상태에서 전력증강 효과

1)홍성표, "적정 국방비 논쟁과 국방력 발전 방향", 주간국방논단, 한국국방연구원, 2003. 9

전력증강효과 미흡요인

- 전술무기위주 투자
- 국방과학기술확보 노력 부족
- 핵심부품·하부체계의 국산화 저조
- 지상군위주의 전력 증강

가 미흡하다고 평가받는 이유는 군의 방위력개선사업의 비효율성에서 찾아볼 수 있다. 이러한 원인에 대한 전문가들의 일반적인 분석은 다음과 같다.

첫째, 전략적 수준의 전력은 주로 미국에 의존하면서 하위개념인 전술무기위주의 투자에 주력한 결과라는 점이다. 둘째, 무기체계 획득시 기술확보를 위한 노력이 부족하였다는 점이 지적되고 있다. 과거 우리 군은 체계개발에 주력한 반면 핵심기술 개발에 대한 투자는 소홀히 하였으며, 이로 인해 핵심부품 및 하부체계의 국산화가 제대로 이루어지지 못했던 것이다. 셋째, 우리 군의 지상군 위주의 전력증강 때문이다. 1992년 이전까지의 군사력건설이 대북전력 대비 열세한 지상전력 위주로 추진되었던 반면, 해·공군전력에 대해서는 한·미 연합전력에 의존해왔기 때문인 것으로 분석된다.

표 16.2 한국군 전력증강 성과(1974~2005년)			
(단위 : 억원)			
구 분	투자비	목 표	주요 사업
1차 (74~81)	28,347	최소 방위전력 확보	• 노후장비 교체 • 전방지역 진지구축 • M계열 전차, 500MD 헬기 • 초계함, 고속정 • F-4, F-5, 나이키/호크
2차 (82~86)	55,757	방위전력 보완	• 자주포, 한국형전차, 장갑차 • 호위함, 해상작전헬기, 상륙함 • F-5E 생산, F-16도입
3차 (87~96)	264,867	방위전력완비와 미래형 전력 기반조성	• K계열 전차/장갑차, 155밀리자주포 • 지대지미사일, UH-60, CH-47 등 • 잠수함(KSS), 해상초계기 • KF-16 기술도입 생산
4차 (97~05)	466,450	현존 및 미래위협 대비	• K1A1전차, K-9자주포, MLRS/ATACMS • KDX-Ⅱ, 잠수함(KSS-Ⅱ), 중상륙함 • KF-16 • C4체계, 금강/백두사업
합 계	815,421		
자료 : 국방부			



체계개발·하부체계·체계생산

□체계개발(full scale development) : 설계 및 시제품을 제작하여 기술시험평가와 운용 시험평가를 거쳐 양산예정인 무기체계를 개발하는 개발단계를 말한다.

□하부체계(subsystem) : 무기체계의 다양한 세부기능을 담당하는 여러 개의 구성품 단위체계를 말한다. 여러 개의 부품이 하부체계를 구성하고 여러 개의 하부체계가 무기체계를 구성한다.

□체계생산(production) : 무기체계 자체의 생산을 말한다. 상대되는 용어는 부품생산 이 있다.

나. 방위력개선비 군별 배분의 적절성

우리 군은 [표 16.3]에서 보는 바와 같이 1990년까지는 50%에 가까운 투자비를 지상 전력에 투자해 왔다.

표 16.3 연도별 방위력개선비의 군별 배분비율 현황

(단위 : %)

구 분	육 군	해 군	공 군	국직/기타
1990	49.5	25.9	17.5	7.1
2002	34.1	21.9	25.9	18.1
2003	34.0	22.2	25.1	18.7
2004	32.4	20.8	24.4	22.4
2005	30.9	21.7	25.2	22.2
2006	31.3	25.2	25.9	17.7
2007	32.2	24.6	26.3	16.9
2008	32.4	24.7	26.8	16.1

주 : 1. 2003~2005년은 과거 전력투자비 기준, 2006~2008년은 방위력개선비 기준

2. 국직/기타: 정보사령부, 화생방사령부, 통신사령부, 수송사령부, 기무사령부 등 국방부 직할부대기관

자료 : 국방부, 국방예산통계, 방위사업청 자료를 토대로 국회예산정책처 재구성

2001년 기준으로 주요 국가의 각 군별 투자비 구성을 비교해볼 때, 우리나라의 경우 육 군의 투자비중은 40.8%로 주요국 평균 30.1%보다 높게 나타났다.

표 16.4 주요 국가의 각 군별 병력 및 투자비율 비교(2001년 기준)

(단위 : %)

구 분	육 군		해 군		공 군	
	병력 비율	투자 비율	병력 비율	투자 비율	병력 비율	투자 비율
미 국	34.5	19.2	39.6	39.9	25.9	31.2
프랑스	59.4	31.4	17.3	35.4	23.3	33.2
일 본	62.7	34.0	18.0	35.0	18.7	31.0
이탈리아	61.1	28.6	15.2	25.0	23.8	46.4
영 국	53.6	19.0	20.6	26.7	25.8	54.3
인 도	84.4	43.6	4.1	21.9	11.5	34.5
덴마크	58.9	48.5	18.6	23.9	22.5	27.6
한 국	81.0	40.8	9.8	28.0	9.1	31.2
평 균	55.0	30.1	21.5	31.0	23.3	37.3

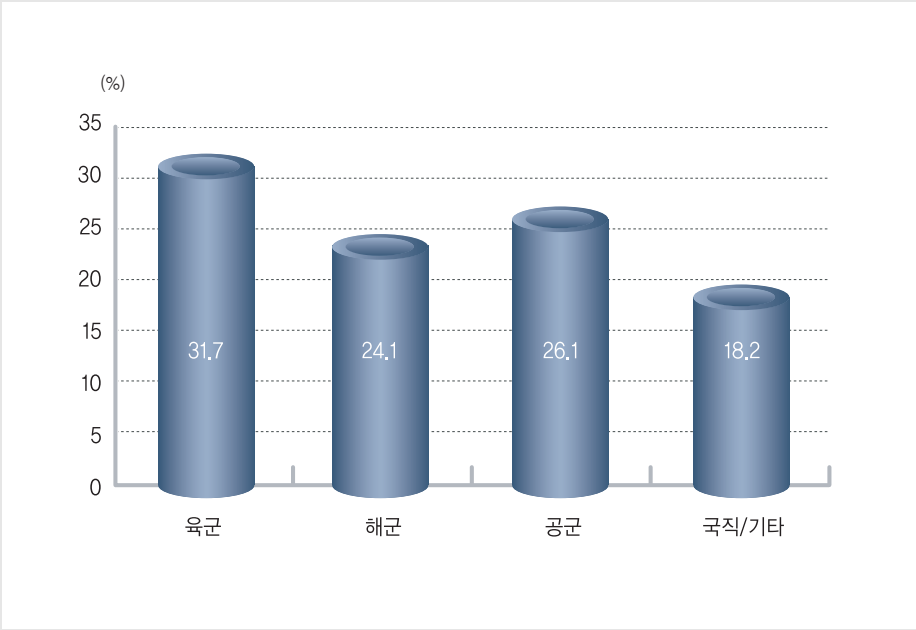
자료 : 한국국방연구원 연구자료, 2002

각 군별 예산배분

2005~2008년 방위력개선비의 예산배분비율 평균은 육군 31.7%, 해군 24.1%, 공군 26.1% 등으로 육군에 대한 예산배분 규모가 큼

2005년부터 2008년까지 4년간 방위력개선비의 각 군별 예산배분 비율의 평균을 비교해보면, [그림 16.2]와 같이 육군 31.7%, 해군 24.1%, 공군 26.1%, 국직(국방부 직할) 18.2%로서 육군에 대한 방위력개선비 예산배분 규모가 아직 높다.

그림 16.2 2005-2008년 방위력개선비의 각 군별 예산배분 비율평균 비교



그동안 육군 위주의 방위력 개선비 배분은 북한의 군사적 위협에 대응한 연합방위전략 수행상 지상군 위주의 전력투자에 치중한 것이 주된 원인이 되겠으나, 한편으로는 각 군의 자군 위주의 소요제기 및 합동 군사력건설 노력 미흡 등도 재원배분의 불균형을 초래한 주요 요인으로 지적될 수 있다.

이러한 문제제기에 따라 국방부에서는 종전에 각 군별체계(지상전력, 해상전력, 공중전력, 통합전력 등)로 방위력개선비를 배분하던 것을 2002년도부터는 기동/타격, 해상/상륙, 공중/방공, C4I/전자전, 지원전력 등 전장기능별 체계로 예산과목구조를 변경하여 통합전투력 발휘차원에서 재원배분의 합리화를 추진해왔다. 그러나 3군간 재원의 균형적 배분의 성과는 아직 미흡하다고 할 수 있다.

향후 방위력개선비의 각 군별 배분은 군구조개편 및 전작권전환 등 안보여건 변화를 고려하여 네트워크 중심 전쟁환경에서 각 군별 기능을 최대한 보장하는 관점에서 조정되는 것이 전력증강 또는 방위력개선에 효과적일 것으로 보여 진다.

다. 미래전 패러다임과 첨단 국방과학기술 확보

최근 전쟁의 양상이 급변하고 있는데, 구체적으로는 정밀유도무기체계의 위력이 지속적으로 증대하고 있다. 1991년 걸프전에서부터 2003년 이라크전에 이르기까지 정밀유도 무기(Precision-Guided Munitions; PGMs)의 사용은 꾸준히 증가하고 있다.

표 16.5 최근 전쟁에서 정밀유도무기 사용비율

(단위 : %)

1991년 걸프전	1999년 코소보전	2001년 아프간전	2003년 이라크전
8	35	56	68

주 : 비율 = 정밀유도무기 / 총 투하무기량

자료 : 국방대학교, 이라크전 후 새로운 국제안보질서와 한반도, 2003

이러한 변화추세는 병력집약형의 양적·대군주의와 대량살상·대량파괴의 전쟁방식을 급속히 구식화시키는 반면, 질적·정예주의와 정밀살상·정밀파괴의 새로운 전쟁방식을 요구하고 있다. 따라서 국방과학기술의 혁신을 통한 고도의 정밀무기 개발이 미래의 국방력을 좌우하는 중요한 요인이 되고 있다.

그러나 국방과학연구소(ADD)의 조사에 의하면, 2004년 기준으로 우리나라 국방과학

전쟁패러다임의 변화

- 병력집약형 대군주의 → 질적·정예군주의
- 대량살상·파괴 → 정밀타격

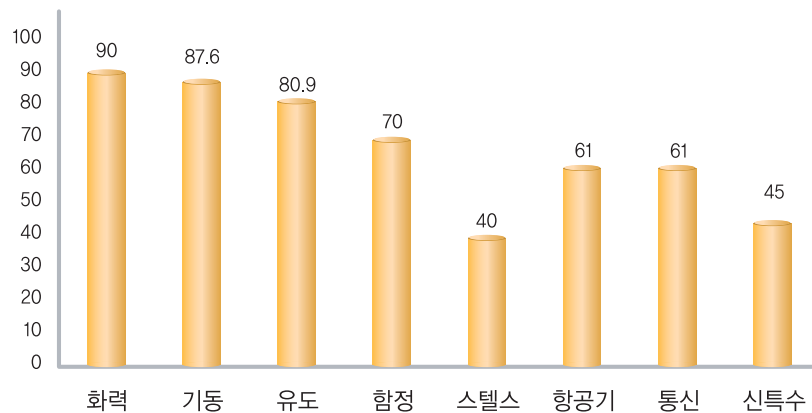
국방과학기술 수준

2004년 선진국의 67% 수준
이며, 첨단분야는 이보다 더
 낮은 수준

기술의 수준은 전체적으로 선진국의 67% 수준에 머물고 있고, 특히 스텔스 및 신타수 등
첨단분야 국방과학기술 수준은 평균적인 기술수준보다도 상당히 뒤떨어지고 있는 것으
로 나타났다.²⁾

그림 16.3 선진국 대비 우리나라의 분야별 국방과학기술수준 비교

(단위 : %)



주 : 1. 기술수준 대비는 2004년 기준이며, 선진국 기술수준(100)에 대한 우리나라의 상대적 기술수준이다.

2. 국방과학기술수준은 우리나라 전체의 국가단위 국방과학기술수준으로서 정부와 업체의 기술수준이 통합된 수치이다.

자료 : 방위사업청

우리의 국방과학기술의 수준을 결정하는 국방과학연구소(ADD)와 방산업체의 기술수준을 비교해 보면, 방산업체의 기술수준은 전반적으로 국방과학연구소보다 낮은 것으로 나타났다.³⁾ 유도 및 정보전자 분야의 경우 방산업체의 기술수준은 국방과학연구소의 70~75% 수준에 그치고 있다. 이는 우리나라의 국방연구개발이 오랜 기간 동안 국방과학연구소에 의해서 주도적으로 수행되어 옴으로써 국방과학연구소의 국방기술능력이 방산업체보다 좀 더 오랜 기간 동안 축적되어 왔기 때문이다.□

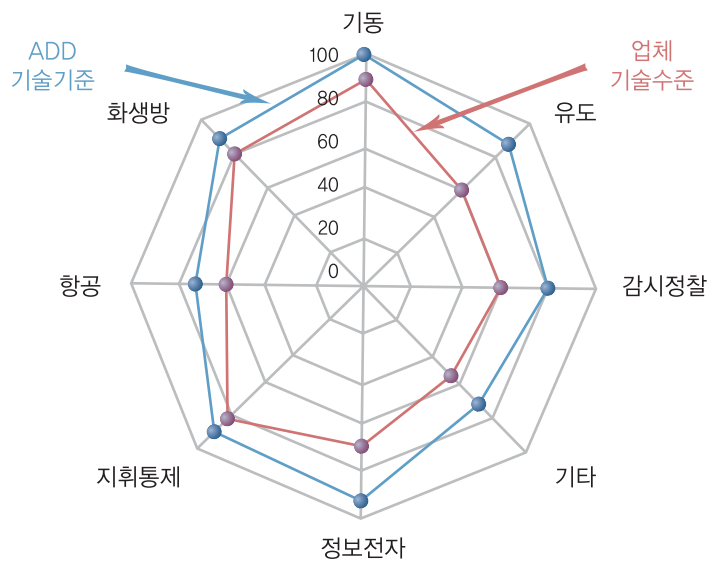
2) 기술수준 분석은 방위사업청의 국방과학기술조사서 및 업체기술수준 조사 자료를 근거로 하고 있다.

3) 방산업체의 기술수준을 알기 위해서는 방산업체의 기술수준을 따로 조사해야만 하는데, 방산업체의 기술수준에 대한 전반적이고 포괄적인 조사 및 분석은 이제까지 수행된 적이 없어 방산업체의 객관적인 기술수준을 정확히 파악하기는 현재로서는 어렵다.

결론적으로 재래식 무기분야에 대한 우리나라 국방과학기술 수준은 군의 소요를 적기에 충족할 수 있는 수준으로 보이지만, 첨단무기 분야의 군사과학기술 수준은 군의 소요를 충족하기에는 부족하다고 할 수 있다. 따라서 첨단 국방과학기술 확보에 대한 정책적 관심과 전략적 예산편성이 요구된다.

그림 16.4 국방과학연구소(ADD)와 방산업체의 기술수준 비교

(단위 : %)



자료 : 방위사업청



공공질서 및 안전

제 17 장

2008년도 공공질서 및 안전 분야 재정규모는 11조 6,573억원으로 전년대비 7.0% 증가한 규모이며, 정부 총지출에서 4.5%를 차지하고 있다. 2011년까지 5년간 공공질서 및 안전 분야에 대한 재정투입은 연평균 6.2%로 증가하여 2011년에는 13조 8,849억원에 달할 계획이다.

본 장에서는 2008년과 2011년까지 공공질서 및 안전 분야의 재정운용 방향과 재해예방 투자확대, 자치경찰제 추진에 따른 재정과제, 과태료 및 범칙금의 미수납 등의 재정과제를 살펴본다.

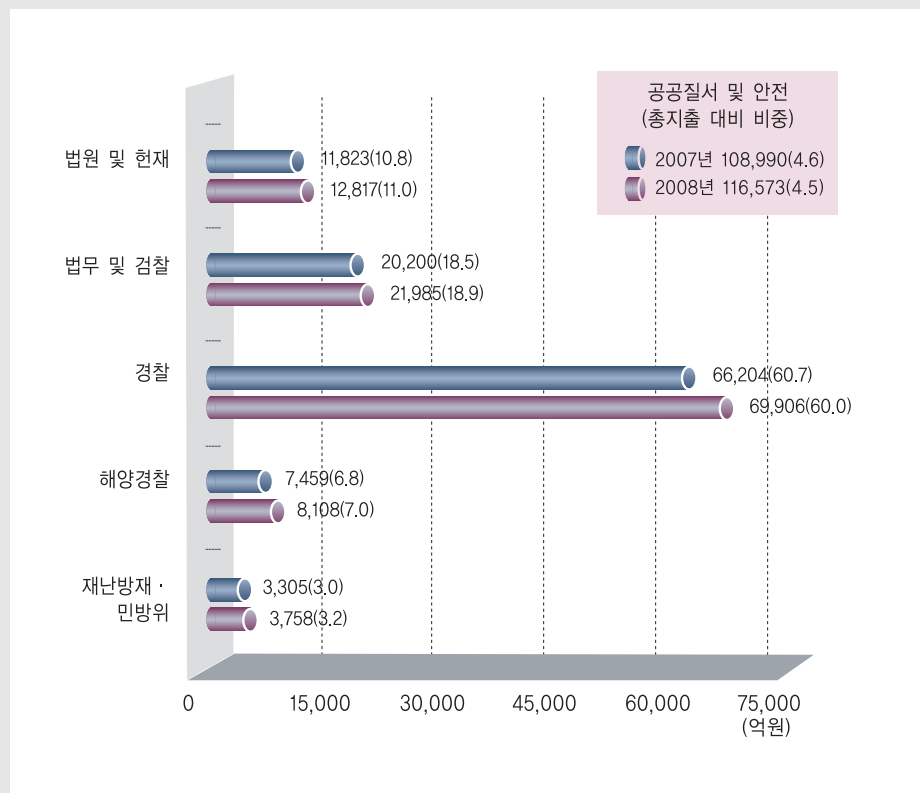
1. 공공질서 및 안전분야 재정 현황

2008년도 공공질서 및 안전분야 재정규모는 11조 6,573억원으로 2007년 대비 7.0% 증가한 규모이며, 총지출에서 차지하는 비중은 4.5%이다.

부문별로 보면, 법원 및 헌재부문은 1조 2,817억원으로 전년대비 8.4%, 법무 및 검찰부문은 2조 1,985억원으로 전년대비 8.8%, 경찰부문은 6조 9,906억원으로 전년대비 5.6%, 해양경찰부문은 8,108억원으로 전년대비 8.7%, 재난방재·민방위부문은 3,758억원으로 전년대비 13.7% 증가하였다. 공공질서 및 안전분야에서 경찰부문은 60.0%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

그림 17.1 2008년도 공공질서 및 안전분야 재정규모

(단위: 억원, %)



주: 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 공공질서 및 안전분야 재정규모가 차지하는 비중

2. 괄호 안은 공공질서 및 안전분야 재정에서 부문별 재정의 비중

자료: 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용방향

2007년부터 2011년까지 5년간 공공질서 및 안전분야에 대한 재정투입은 연평균 6.2%로 증가하여 2011년 13조 8,849억원에 달할 계획이다. 부문별 연평균 증가율을 보면, 법원 및 헌재부문은 5.9%, 법무 및 검찰부문은 5.9%, 경찰부문은 6.0%, 해양경찰부문은 6.8%, 재난방재·민방위부문은 12.9%의 증가율을 보여 재난방재·민방위부문의 증가율이 상대적으로 크다.

표 17.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 공공질서 및 안전분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
공공질서 및 안전	108,990	116,428 (6.8)	124,094 (6.6)	131,159 (5.7)	138,849 (5.9)	6.2
[부문별]						
◦ 법원 및 헌재	11,823	12,809 (8.3)	13,504 (5.4)	14,137 (4.7)	14,897 (5.4)	5.9
◦ 법무 및 검찰	20,200	21,960 (8.9)	23,048 (5.0)	24,339 (5.6)	25,389 (4.3)	5.9
◦ 경 찰	66,204	69,841 (5.5)	74,807 (7.1)	78,991 (5.6)	83,508 (5.7)	6.0
◦ 해양경찰	7,459	8,079 (8.3)	8,721 (7.9)	9,326 (6.9)	9,694 (3.9)	6.8
◦ 재 난방재·민 방위	3,305	3,739 (13.1)	4,013 (7.3)	4,366 (8.8)	5,362 (22.8)	12.9

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 법원 및 헌재

법원 및 헌재부문의 중기재정운용 방향은 사법제도 개혁을 차질 없이 실현하기 위한 제반 소요경비에 대한 지원 강화이다. 구체적으로는 사법시설 구조 개선, 실질적 공판중심주의 운용, 양형제도 개선 등을 위한 지원을 강화할 계획이다. 또한 국민의 형사재판 참여제도 시행을 위한 사법 인프라 구축 역시 지속적으로 지원할 계획에 있다. 위와 같은 정책수행을 위해 사법제도 개혁 관련 예산을 2007년 249억원에서 2011년 795억원으로 증가시킬 계획이다.

나. 법무 및 검찰

법무 및 검찰부문에서는 저소득층 법률구조 등 사회·경제적 약자들의 인권 보호를 위한 제도적 장치 구축에 투자할 계획이다. 또한 출입국·외국인정책본부 출범(2007. 5)을 계기로 재한 외국인들의 원활한 사회통합을 지원하는 시스템을 구축해 나갈 계획이며, 성폭력 범죄자로부터 국민을 보호하기 위한 성폭력 범죄자 전자감시 시스템도 구축할 계획이다.

다. 경찰

경찰부문에서는 ‘인적자원 활용 2+5 전략’에 따라 기존 전의경을 2013년까지 단계적으로 폐지하고, 이를 대체할 정예 경찰관을 단계적으로 충원하여 치안현장에 배치할 계획이다. 이러한 전의경 폐지에 따른 경찰관 충원은 2013년까지 총 14,075명이 계획되어 있다. 또한 범죄의 광역화·지능화와 증거재판주의에 대응하기 위해 범죄감식 및 관리 분야와 과학 수사장비의 확충을 지원할 계획이다.



인적자원 활용 2+5 전략

2007년 2월 발표된 ‘인적자원 활용 2+5 전략’은 저출산·고령화로 인한 노동력 감소에 대비하기 위해 2년 일찍 취직하고 5년 늦게 퇴직하도록 만든다는 정책이다. 구체적으로는 사회진출 연령을 2년 단축시키기 위해 학제 및 병역제도를 개편하고, 정년 연장 등을 통해 퇴직 연령을 5년 늦추는 계획을 담고 있다.

이 방안 중 사회진출 연령 2년 단축을 위해서 군 복무기간을 장기적으로 6개월 단축시키는 세부 방안이 마련되었기 때문에, 경찰부문에서는 장기적으로 전의경 제도를 폐지하고 이를 정예 경찰관으로 대체한다는 계획을 수립하였다.

라. 해양경찰

해양경찰부문에서는 해양작전 초기대응 능력 강화를 위한 대형함정 확보, 항공기 도입 등을 추진할 계획이다. 이러한 해상임무 수행장비 보강을 위해 민간자본을 도입한 선박편

드를 활용하여 노후 중·대형 함정의 대체건조를 추진한다. 또한 2012년을 목표로 해안 경계 임무가 군에서 해양경찰로 전환됨에 따라 해안경계를 차질 없이 수행할 수 있도록 지원할 예정이며, 배타적 경제수역(EEZ) 등 광역해역에서의 치안유지를 위하여 2011년 까지 대형함정 33척을 확보할 계획이다.

마. 재난방재·민방위

재난방재·민방위부문에서는 효율적 재난관리를 위하여 재해위험지구, 소하천 등의 재해 취약 지구에 대한 정비 및 투자를 확대해 나갈 계획이다. 또한 소방장비의 현대화를 지속적으로 지원하여 현장대응능력을 제고하는 한편, 유비쿼터스 환경 하에 맞춤형 119 서비스를 제공해나갈 계획이다. 그리고 방재관련 R&D투자를 확대하여 과학적인 재난 대응 능력을 키우고, 재난발생시 신속한 복구지원을 통해 재해의 재발 방지에 노력해 나갈 계획이다.

3. 주요 현안

가. 예방적 재해투자의 강화 필요

최근 10년간 자연재해로 인한 연도별 피해액과 복구액을 비교해보면, 피해액은 평균 약 2조원인 반면 복구액은 평균 약 3조원이 소요되고 있어서 해마다 복구액이 피해액을 초과하고 있음을 알 수 있다. 이는 자연재해를 효과적으로 예방하지 못하고 사후복구 위주로 대처하기 때문이다. 따라서 반복되는 재해 피해를 방지하고 장기적으로 비용을 최소화하기 위해서는 사후복구가 아닌 사전예방적 접근을 강화할 필요가 있다.

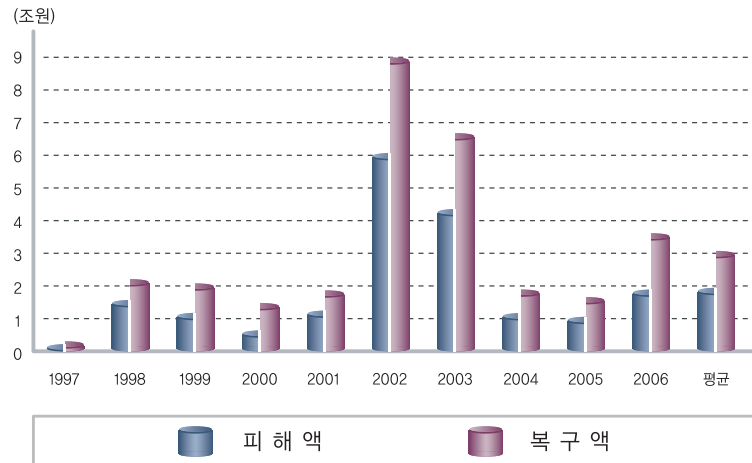
그러나 재해예방사업에 대한 관리가 체계적으로 이뤄지지 못하고 있어 재해예방사업의 현황을 정확히 파악하기도 어려운 실정이다. 즉, 재해예방사업의 정의 및 범위가 객관적으로 정립되지 않아 관련 통계가 관리되지 못하고 있으며, 이로 인해 방재목표 설정 및 방재 투자 효과 분석 등에도 한계가 있다. 따라서 재해예방사업의 범위를 명확히 정립할 필요

자연재해로 인한 피해액과 복구액 비교

최근 10년간 피해액은 평균 약 2조원, 복구액은 평균 약 3조원으로서 복구액이 피해액을 초과

가 있다. 또한 피해복구사업도 단순한 원상복구보다는 개선복구 중심으로 추진하여, 재해의 사전예방 효과를 도모하는 것이 바람직하다.

그림 17.2 최근 10년간 자연재해로 인한 피해액과 복구액



자료 : 소방방재청, 2006 재해연보, 2007. 12

주요 재해예방사업의 사업 진척률

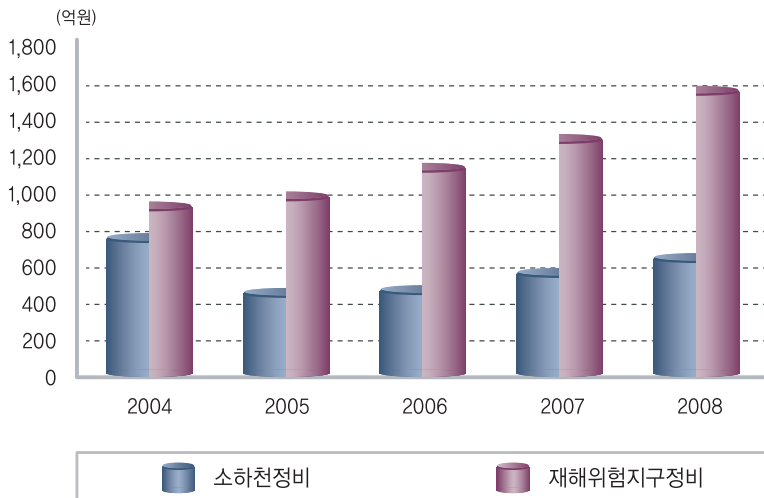
- 소하천정비율 : 약 13%(2007)
- 재해위험지구정비 : 약 40%(2006)

한편, 현재 시행되고 있는 대표적인 재해예방사업으로 소하천정비사업과 재해위험지구 정비사업이 있는데, 두 사업 모두 꾸준히 예산이 증가하고 있다. 2008년의 경우 소하천정비사업에는 671억원, 재해위험지구정비사업에는 1,583억원이 투입될 계획이다.

그러나 소하천정비율은 2007년까지 약 13%에 머무르고 있다. 또한 재해위험지구정비사업은 지난 1998년 시작되어 2007년까지 국비와 지방비 포함 총 1조 4,074억원이 투입되었으나, 총 사업지구 1,123개 중 2006년까지 450개 지구가 완료되어 약 40% 수준의 낮은 진척률을 보이고 있다.¹⁾ 따라서 소하천정비사업의 조속한 추진과 재해위험지구의 적절한 지정·관리를 통한 풍수해 예방에 노력해야 할 것이다.

1)소방방재청은 현재 추세대로 사업이 진행될 경우 미완료 지구 정비에 10년 이상이 걸릴 것으로 예측하고 있다.

그림 17.3 소하천정비 및 재해위험지구정비사업의 최근 투자현황



주 : 국비 기준

자료 : 소방방재청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재구성



소하천정비사업과 재해위험지구정비사업

소하천정비사업은 소하천정비법에 근거하여 소하천의 수해피해 방지를 위해 수행되는 사업이며, 소하천이란 하천법 적용을 받지 않는 소규모 하천을 말한다. 동 사업의 소관부처인 소방방재청은 국비(농어촌구조개선특별회계)를 지방자치단체에 지원하고 실제 사업집행은 지방자치단체가 맡게 된다. 동 사업을 위해 현재 ‘소하천정비종합계획’을 수립하고 있으며, 자연형 소하천정비를 통해 수해피해 방지는 물론 경관개선 효과도 얻을 수 있도록 추진되고 있다.

재해위험지구정비사업은 자연재해대책법 제14조에 근거하여 상습침수지역 등 재해발생 우려가 큰 지역을 위험지구로 지정·관리하는, 사전예방적 차원의 방재 사업이다. 동 사업 역시 소관부처인 소방방재청은 국비(국가균형발전특별회계)를 지방자치단체에 지원하고, 실제 사업시행은 지방자치단체가 담당하게 된다. 현재 재해위험지구는 침수위험·유실위험·고립위험·취약방재시설·붕괴위험·해일위험지구로 구분하여 지정·관리되고 있다.

나. 자치경찰제 추진에 따른 재정과제

정부는 2004년 1월 16일 제정된 지방분권특별법에 근거하여 자치경찰제의 도입을 추진하고 있으며, 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」에 의하여 2006년 7월부터 자치경찰제를 도입하여 시행 중에 있다.

자치경찰의 도입과 관련된 주요 쟁점사항 중의 하나는 자치경찰에 소요되는 경비의 부담문제이다. 자치경찰의 도입 취지를 감안하면 해당 자치단체가 부담하는 것이 타당해 보이지만, 이 경우 열악한 지방자치단체 재정에 부담을 가중시키고, 자치단체의 재정력 격차에 따라 치안서비스의 불균형이 발생하는 등의 우려가 있다.

정부는 자치경찰제 도입시 소요되는 경비를 총 4,716억원으로 추산하고 있는데 인건비 3,611억원, 기본사업비(운영비) 130억원, 장비구입비(사업비) 등 975억원 등으로 구성되어 있다. 인건비는 자치경찰 규모를 총 9,300명으로 예상하고 이를 국가 경찰 3,000명과 기타 신규 6,300명을 충원하는 것으로 가정하고 있으며, 기타 운영비와 장비구입비 등은 국가 경찰의 운영 소요비용에 따른 것이다.

표 17.2 자치경찰 시행에 따른 소요 경비 추산내역

(단위 : 억원)

구 분	인건비	기본 사업비	주요 사업비			합계
		공공요금 및 정비유지비	장 비 구입비	복 제 구입비	교육경비	
총소요액	3,611	130	699	69	207	4,716

주 : 인건비 중 국가경찰(3000명)의 전환에 따른 소요는 1,165억원
자료 : 행정안전부 자치경찰제 실무추진단

또한 정부는 자치경찰의 도입에 따른 소요 비용을 국고지원, 교통범칙금 수입, 지방교부세를 조정 등을 통하여 충당하는 방안을 검토하고 있다. 정부의 잠정계획은 소요비용의 약 75%를 국고에서 지원하는 것이다. 그러나 이 수치는 자치경찰 도입에 따른 국가경찰의 전환 규모, 자치단체별 교통범칙금 수입 규모, 시범실시에 따른 보완사항의 발생 등에 따라 유동적이라고 할 수 있다.

향후 자치경찰에 대한 재정지원방식에 대해서는 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부 이전재원을 확대하는 방안과 교통범칙금 등 자체 세입을 확대하는 방안 등이 논의될 것으로 예상된다.

표 17.3 자치경찰도입에 따른 재정지원 대안

지방교부세	「지방교부세법」의 개정을 통하여 국세의 지방보조율 확대
국고보조금	자치경찰 운영을 위한 일부 사업에 대하여 국가가 보조금을 교부
교통범칙금	「도로교통법」, 「경범죄처벌법」, 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 등의 개정을 통하여 지방자치단체의 수입을 확대하고, 개별 세법의 개정을 통하여 사업의 대상과 소관 기관을 변경

자료 : 정부가 제출한 「자치경찰법안」(2005. 11. 3)과 유기준 의원이 대표발의한 「자치경찰법안」(2005. 12. 14)에 대하여 국회와 시민사회단체 등에서 논의된 내용을 중심으로 국회예산정책처 재정리

다. 경찰청 벌금(과태료 및 범칙금) 미수납 개선

「도로교통법」 제156조제1호에서는 자동차 운전자가 도로통행시 준수하여야 할 의무를 위반하는 경우 20만원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료에 처하도록 하고 있다. 또한 동법 제160조에서는 차량이 신호 및 지시에 따를 의무, 중앙차선 통행 의무, 전용차로 통행 의무, 차량속도 준수 의무, 갓길 통행금지의무 등을 위반하고 그 운전자를 확인할 수 없는 경우에는 당해 차량의 소유주 등 고용주에게 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있다.

표 17.4 범칙금 및 과태료 부과기준

(단위 : 원)

구 분	속 도 위 반			신호위반	고속도로 전용차로 및 갓길위반
	40km/h초과	20km/h 초과 40km/h 이하	20km/h 이하		
범칙금	90,000 (벌점 30점)	60,000 (벌점 15점)	30,000 (벌점없음)	60,000 (벌점 15점)	60,000 (벌점 30점)
과태료	100,000	70,000	40,000	70,000	90,000

자료 : 경찰청

이러한 도로교통상의 위반행위로 인해 적발되어 부과된 범칙금²⁾ 및 과태료 중 납부되지 않고 체납되어 있는 금액이 과다하다. [표 17.5]에서 보는 바와 같이 과태료 체납액은 매년

2) 범칙금은 납부율이 97%에 달하고 있다.

2007년 말 기준 1조 3,378억
원으로 추산

증가하여 2007년 말 기준으로 1조 3,378억원에 이르는 것으로 추산된다.

현행법에서는 과태료가 행정상의 질서위반행위 등에 대한 제재로서의 성격을 갖고 있어 이를 납부하지 아니하는 경우에는 국세 체납처분의 예에 의하여 징수할 수 있도록 하고 있으나, 경찰청소관 과태료의 경우 부과건수가 많고 대부분 소액으로서 이를 법률적 절차에 의해 추징할 경우 추가적인 재정이 소요되는 등 비경제적이어서 해당 차량을 압류하는 조치만을 취하고 있는 실정이다. 향후 경찰청은 국가세입관리와 준법의식 확산을 위하여 과태료의 체납을 해소할 수 있는 실질적인 대책을 마련해야 할 것이다.

(단위 : 억원)

[illegible]

주 : 2007년 말 기준
자료 : 경찰청



통일 · 외교

제 18 장

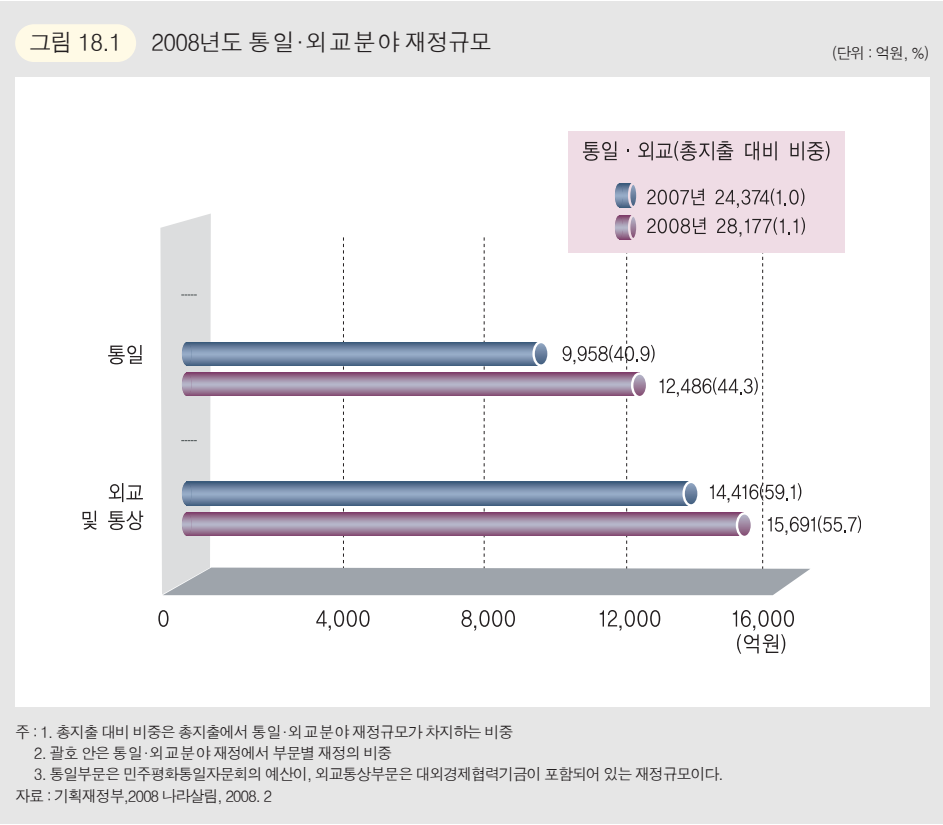
2008년도 통일·외교분야 재정규모는 2조 8,177억원으로 전년대비 15.6% 증가하였으며, 정부 총지출에서 1.1%를 차지하고 있다. 2011년까지 5년간 통일·외교분야에 대한 재정투입은 연평균 6.9%로 증가하여 2011년에는 3조 1,810억원 규모로 계획하고 있다.

본 장에서는 2008년과 2011년까지 통일·외교분야의 재정운용 방향과 경수로사업 청산 재원조달, 남북협력 기금 재원 조성, 공적개발원조(ODA) 확대 등의 재정과제를 살펴본다.

1. 통일·외교분야 재정 현황

2008년도 통일·외교분야 재정규모는 2조 8,177억원으로 2007년 대비 15.6% 증가하였으며, 총지출에서 차지하는 비중은 1.1%이다.

부문별로 보면, 통일부문은 1조 2,486억원으로 전년대비 25.3%, 외교·통상부문은 1조 5,691억원으로 전년대비 8.8% 증가하였다.



2. 부문별 중기재정운용방향

2007년부터 2011년까지 5년간 통일·외교분야에 대한 재정투입은 연평균 6.9%의 증가율로 확대되어 2011년에는 그 규모가 3조 1,810억원에 달할 계획이다. 부문별 연평균 증가율을 보면, 통일부문의 경우 5.6%, 외교·통상부문의 경우 7.7%의 증가율을 보여 외교·통상부문의 증가율이 상대적으로 높다.

표 18.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 통일·외교분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
통일·외교	24,376	26,513 (7.3)	27,458 (5.0)	29,874 (8.8)	31,810 (6.5)	6.9
예 산	12,010	12,827 (6.8)	13,273 (3.5)	14,716 (6.8)	15,186 (7.1)	6.0
기 금	12,366	13,326 (7.8)	14,185 (6.4)	15,698 (10.7)	16,624 (5.9)	7.7
[부문별]						
◦ 통일	9,959	10,469 (5.1)	10,794 (3.1)	11,878 (10.0)	12,383 (4.3)	5.6
• 남북경제협력	4,513	4,272	4,366	5,027	4,550	0.2
• 인도적사업	4,647	5,299	5,498	5,889	6,737	9.7
• 사회문화교류 및 기타	798	898	930	962	1,096	8.3
◦ 외교·통상	14,417	15,684 (8.8)	16,664 (6.2)	17,996 (8.0)	19,427 (8.0)	7.7
• 국제기구분담금	2,965	2,252	2,297	2,343	2,390	-5.2
• 개도국무상원조	2,205	2,872	3,274	3,790	4,420	19.0
• 대외경제협력지원	3,046	3,565	4,066	4,567	5,068	13.6
• 외교통상 행정지원	3,909	4,278	4,496	4,725	4,969	6.2
• 국제교류 등 기타	2,291	2,717	2,531	2,571	2,580	3.0

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 통일

통일부문에서는 남북경제협력, 인도적 지원, 사회문화교류 등의 사업이 추진되고 있다. 남북경제협력 측면에서는 남측의 자본과 기술, 북측의 노동력과 자원이 결합된 남북경협 사업을 통해 수익모델을 창출할 계획이다. 인도적 지원 측면에서는 국민적 합의를 바탕으로 북핵문제 해결과 남북관계 개선에 이바지할 수 있는 방향으로 추진할 계획이다. 이산가족교류사업은 2008년 7월 완공 예정인 이산가족 면회소를 중심으로 교류의 정례화·제도화를 추진하고, 대면상봉의 한계를 해소하기 위해 화상상봉, 영상편지, 생사확인 확대 등 다양한 교류방안을 마련할 계획이다.

남북경제협력은 연평균 0.2%씩 증가하여 통일부문에서 차지하는 비중이 2007년 45.3%에서 2011년 36.7%로 축소될 계획이다. 반면에 인도적 사업은 연평균 9.7%씩 증가하여 통일부문에서 차지하는 비중이 2007년 46.7%에서 2011년 54.4%로 확대될 계획이다.

나. 외교·통상

외교·통상부문에서는 개방 확대에 대비한 경제통상외교의 강화와 경제발전에 상응하는 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 규모 확대에 중점을 두고 있다. 경제통상외교 측면에서는 한·미 FTA에 이어 한·EU FTA 협상의 조기 타결에 노력하는 한편, 중국과 일본, MERCOSUR, 호주를 비롯한 세계 각국과의 FTA를 지속 지원하고,

MERCOSUR

브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이, 베네수엘라 등 남미자유무역지대



공적개발원조

공적개발원조(Official Development Assistance; ODA)는 정부기관이 개발도상국의 경제개발 또는 복지증진을 목적으로 개발도상국에 제공하는 증여(grant) 및 양허성 차관(concessional loan)을 의미한다. 증여는 무상원조라고도 하고, 양허성 차관은 유상원조라고도 지칭한다.

다자외교 무대에서 우리나라의 위상을 제고하기 위해 사업분담금의 적정수준 확보 및 국제기구 진출 확대 추진, 인권 관련 국제회의 참석 등의 과제를 지원할 예정이다.

공적개발원조 측면에서는 국민총소득(GNI) 대비 ODA 규모를 2007년 0.08%에서 2011년에는 0.12% 수준으로 확대하여 국제사회에서의 기여도를 높이고, 국제기구분담금은 지속적으로 확대하여 외교 역량을 강화하도록 할 계획이다. 특히 외교·통상부문에서 2007년 기준 15.3%를 차지하고 있는 개도국 무상원조는 연평균 19.0%씩 증가하여 2011년에는 그 비중이 22.7%로 확대될 전망이다. 재외국민 보호 및 영사서비스 측면에서는 국제적인 테러 위협에 대한 대응 및 재외국민 보호를 위해 해외사건·사고 대응체제 구축(콜센터), 재외공관 증설 및 인력 증원 등을 지원할 계획이다.

3. 주요 현안

가. 경수로사업 청산재원 조달 대책

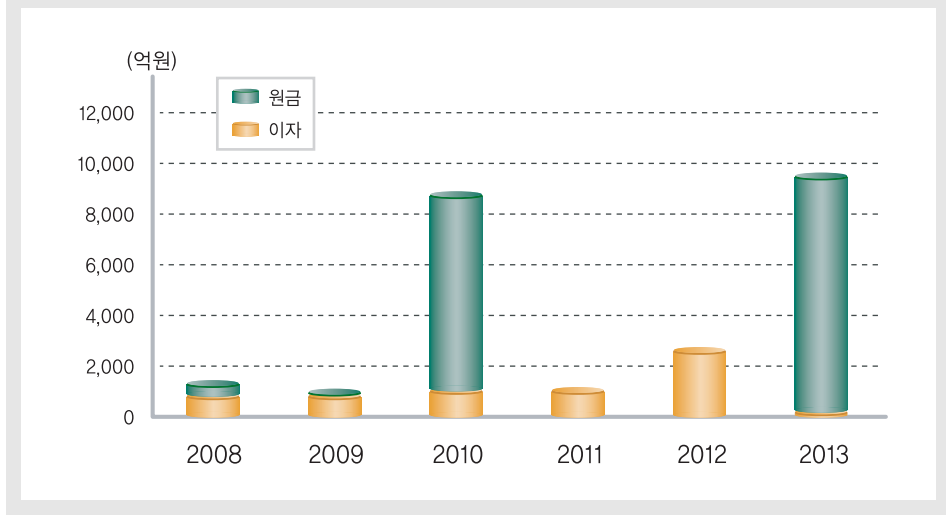
한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization; KEDO)¹⁾의 경수로사업은 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty; NPT)²⁾ 탈퇴선언으로 증폭된 한반도 위기상황에서, 1994년 10월 북·미 제네바 합의에 따라 북한 핵시설 해체의 대가로 북한에 경수로 2기를 제공하는 사업이었다. 1995년 이래 12년간 약 1조 4,188억원이 투입된 상태에서 사업이 중단되었고, 2006년 5월에 공식적으로 종료되었다.

경수로사업이 공식적으로 종료된 현시점에서의 재정과제는 그간 사업을 추진해 왔던 경수로계정을 청산하는 것이며, 이 계정의 청산을 위한 재원을 마련하는 것이다.

1) KEDO: 북한에 경수로 건설을 위해 1995년 설립된 일종의 국제 차관단으로, 한국, 미국, 일본, 유럽연합이 공동으로 추진하였다. 2006년 5월 경수로 사업이 종료되었으나 한국과 일본정부는 기투자 사업비(KEDO대출금)를 채무로 인수하고, KEDO는 채무청산 절차를 위해 2007년부터 향후 5년간 법인격을 유지하도록 하고 있다.

2) NPT: 비핵보유국이 핵무기를 보유하는 것과 보유국이 비보유국에 대하여 핵무기를 넘기는 것을 동시에 금지하는 조약으로 1970년 발효되었다. 한국은 1975년 4월 23일 정식 비준국이 되었으나 북한은 1985년 가입하였다가 1993년 3월 12일 탈퇴하였다.

그림 18.2 2008~2013년 경수로사업 국채발행 원리금 상환 계획



정부는 경수로 사업의 재원을 마련하기 위해 1998년부터 2007년까지 총 4조 2,262억 원의 국채를 발행했다. 이중 경수로사업비로 1조 3,744억원(32.5%)이 집행되었고, 나머지는 원리금 상환을 위해 사용되었다.

경수로계정 청산계획

2008~2013년 총 2조 5,054
억원의 국채를 차환 발행

정부는 경수로계정(공공자금관리기금 예수금) 청산을 위해 2008년부터 2013년까지 향후 6년간 총 2조 5,054억원(원금 1조 7,600억원+이자 7,454억원)의 국채를 차환 발행할 계획인데, 2010년과 2013년에 가장 많은 금액을 상환할 예정이다.

국채의 차환발행을 통한 경수로계정 청산방안 이외에도 전기료 할증 부과 방안, 복권발행 수익금으로 충당하는 방안, 일반재정에서 원리금을 일괄 또는 분할해서 상환하는 방안, 일반재정에서 이자만 부담하고 원금은 국채를 발행하여 상환하는 방안 등이 논의되고 있는데, 각각의 재원조달 방안들은 장단점을 가지고 있다. 따라서 국민여론 등을 충분히 고려하면서 국민의 부담을 최소화하는 합리적인 방안을 모색할 필요가 있다.

나. 남북협력기금 재원 조성의 적정성

남북협력기금은 남북간 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 설치된 기금으로, 1990년 제정된 남북협력기금법에 의해 1991년부터 설치·운영되어 왔다. 남북협력기금은 남북협력계정(남북협력사업 지원 용도)과 경수로계정(경수로사업청산 용도)으로 구분하여 운용되고 있는데, 이 중 남북협력계정은 정부출연금, 기금운용수익금 등으로 조성되어 있

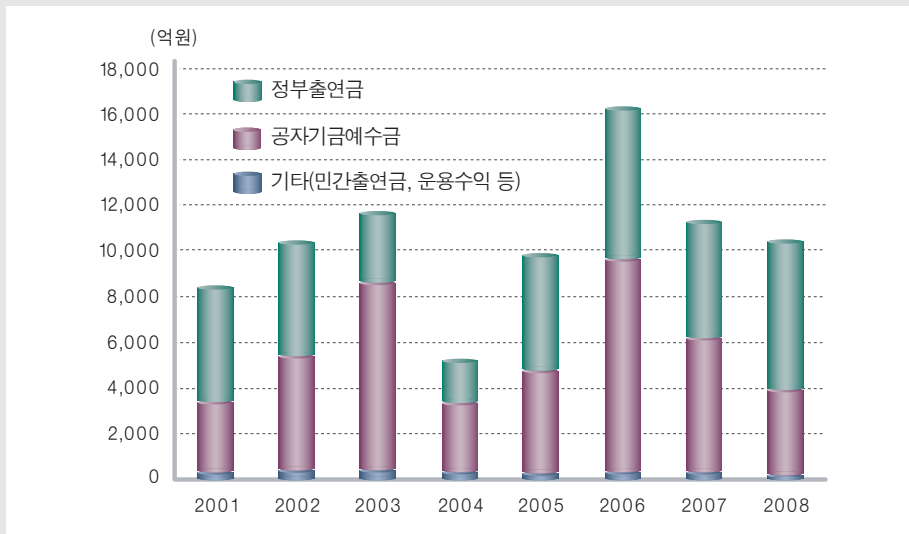
으며, 경수로계정은 공공자금관리기금예수금으로 구성되어 있다.

[그림 18.3]에서 보는 바와 같이 남북협력기금의 조성 비중은 공공자금관리기금예수금이 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 다음이 정부출연금으로 나타나고 있고, 자체 조성 재원으로서 민간출연금과 운용수익(이자수입)의 규모는 미미한 수준이다.

남북협력기금 재원 조달

정부출연금, 공공자금관리기금예수금, 민간출연금, 운용수익 등으로 조성되며, 재원의 대부분을 정부내부수입에 의존

그림 18.3 2001~2008년도 남북협력기금의 재원조달 비중



공공자금관리기금예수금

공공자금관리기금은 기금 및 우체국 예금 등의 여유자금을 통합관리하여 이를 재정융자 등 공공목적에 활용하고 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위한 기금이다. 남북협력기금 조성을 위한 공공자금관리기금예수금은 공공자금관리기금으로부터 차입한 자금을 말한다.

남북협력기금은 재원의 대부분을 정부내부수입에 의존하고 있기 때문에 기금의 재무구조를 취약하게 할 뿐만 아니라 국가 재정에도 부담을 줄 수 있다. 정부출연금은 일반회계 예산으로부터의 전입금이므로 지속적으로 증가시키기에는 한계가 있으며, 공공자금관리기금예수금은 국채발행을 통하여 조달되므로 중장기적으로 국가채무를 증가시키는 부작용이 있다. 또한 부채성 자원에 대한 과도한 의존으로 인해 동 기금의 부실화를 초래할 수도 있다. 따라서 기금의 안정적인 재원조달 방안을 마련하기 위해서는 새로운 재원을 발

굴하는 것이 무엇보다도 시급한 과제라고 할 수 있다.

남북협력기금의 재원확충 방안으로서, 조세특례제한법 개정을 통해 기업 또는 민간단체 등이 남북협력기금에 출연할 경우 조세 감면 혜택을 부여하여 민간출연금을 유인하는 방안이 있을 수 있고, 또는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund; EDCF)을 활용하여 남북경협을 활성화함으로써 우리 기업의 북한 진출을 지원하는 방안 등이 논의되어 왔으나, 아직 구체적인 방안이 도출되지는 못하고 있다. 따라서 기금재원 확충에 대한 국민적 공감대를 바탕으로 다양한 재원조달방안을 강구할 필요가 있다.

다. 공적개발원조(ODA) 확대

공적개발원조(ODA)

공공기관이 개발도상국의 경제개발과 복지증진을 위해 제공하는 원조

우리나라의 ODA 규모

2006년 기준 OECD 30개 국가 중 19위(455백만 달러)이며, 국민총소득(GNI) 대비 비중은 0.05%로 최하위

구속성 원조

구속성 원조(tied aid)는 원조를 할 때 제공하는 물자, 기자재 및 서비스를 공여국의 기업 또는 기관만이 제공할 수 있다는 등의 조건을 붙인 원조를 말함

공적개발원조(Official Development Assistance; ODA)란 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이 개발도상국의 경제개발과 복지증진을 위해 제공하는 원조를 말하는 것으로, 정부 차원의 자금 흐름을 의미한다. ODA는 양자간 원조(bilateral assistance)와 다자간 원조(multilateral assistance)로 분류할 수 있고, 이중 양자간 원조는 증여 형태로 제공되는 무상원조와 차관 형태의 유상원조로 구성된다. ODA 추진과정에서 문제점은 첫째, 한국의 국제적 위상에 비추어 볼 때 그 규모가 매우 작다는 것이다. 한국은 2006년 기준으로 총규모에서는 OECD 30개 국가 중 19위이고(455백만달러), 국민총소득(GNI) 대비 비중에서는 0.05%로 최하위이다. 따라서 개발도상국에 실질적인 도움이 되면서도 우리나라의 국익에도 기여할 수 있도록 지속적인 규모의 확대가 필요하다.

둘째, 원조의 질적 제고를 위해 무상원조비율을 확대할 필요가 있다. 개발원조위원회(Development Assistance Committee; DAC) 회원국의 2006년 무상원조 비율 평균은 89.8%인데 반해 우리의 경우 60% 수준으로서 무상원조 비율은 다른 나라에 비해 현저히 낮다. 또한 다른 주요 ODA 공여국에 비해 구속성 원조(tied aid)가 전체 원조에서 차지하는 비중이 2006년 기준으로 94.5%에 달해, 다른 DAC 회원국들의 평균인 5.4%에 비하여 매우 높은 것으로 나타난다. 따라서 무상원조의 비율을 중장기적으로 상향조절하고 비구속성 비율을 높여서 국제사회에서 한국의 경제적 이익 및 외교·안보적 국익을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

마지막으로, 체계적인 원조체계를 마련해야 할 것이다. ODA 중 무상원조는 외교통상부, 유상원조는 기획재정부로 이원화되어 있고, 여기에다 보건복지가족부 등 다른 부처에서도 상당액의 원조가 집행되고 있다. 부처의 개별적인 무상원조는 전문성 강화라는 순기능도 있지만 정책의 일관성을 유지하기 어렵다는 점에서 역기능도 있다고 할 것이다. 따라서 각 부처별로 분산되어 실시하고 있는 무상원조 사업의 중복 지원을 막고, 정책의 일

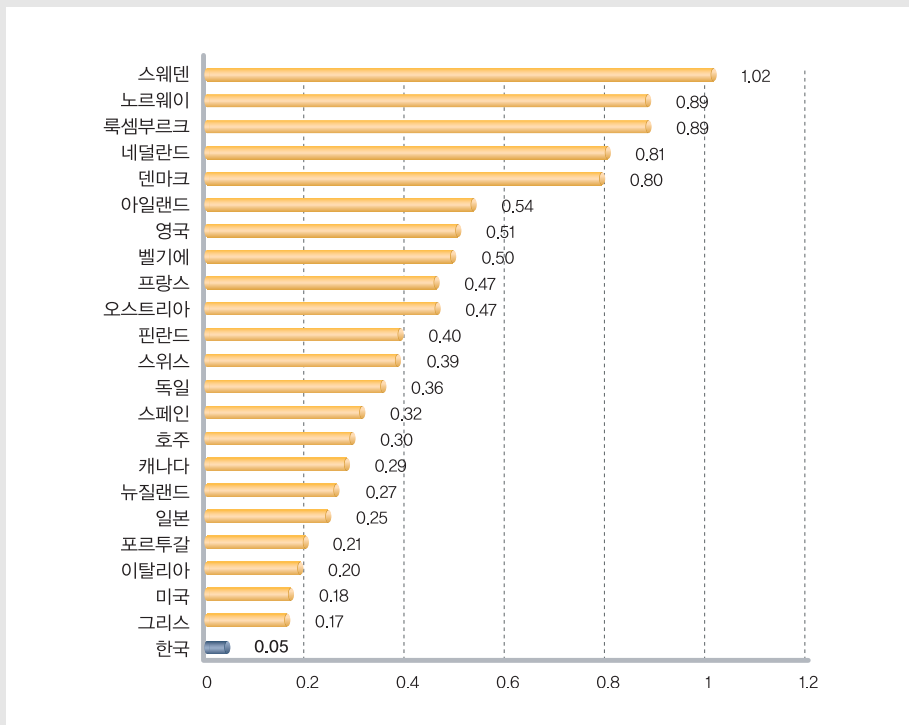
관성을 유지하기 위해 유관부서간의 정책 협의 강화가 필요하다.

표 18.2 공적개발원조(ODA)의 체계

구 분	원조 형태	소관부처
양자간 원조	무상원조 (기술협력, 물자 제공, 프로젝트 사업 등)	외교통상부 (실시기관: KOICA)
	유상원조 (대외경제협력기금 차관)	기획재정부 (실시기관: 한국수출입은행)
다자간 원조	국제기구분담금, 국제개발금융기관 출자 등	외교통상부, 기획재정부

그림 18.4 OECD 주요국의 GNI 대비 ODA 규모 (2006년 순지출 기준)

(단위 : %)



자료 : OECD 개발원조위원회(www.oecd.org/dac)



개발원조위원회

개발원조위원회(Development Assistance Committee; DAC)는 1960년 OECD 산하에 설립된 기관으로 개발도상국의 개발 원조를 전문적으로 취급하며 선진국의 원조정책을 조정하고 전략을 결정하는 기관이다. 현재 22개국이 가입되어 있으며, 회원가입 조건은 ODA 규모가 1억달러를 초과하거나 국민총소득(GNI) 대비 2% 이상이어야 가입 가능하다.



일반공공행정

제 19 장

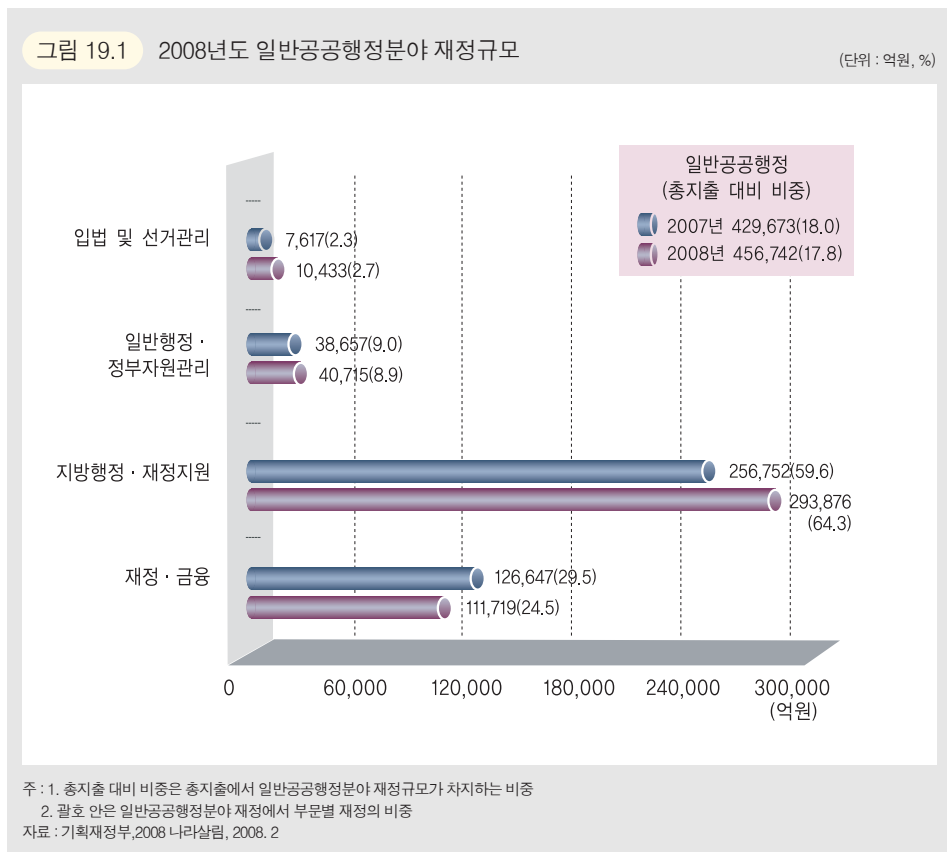
2008년도 일반공공행정분야 재정규모는 45조 6,742억원으로 전년대비 6.3% 증가한 규모이며, 정부 총지출에서 17.8%를 차지하고 있다. 2011년까지 5년간 일반공공행정분야에 대한 재정투입은 연평균 6.9%로 증가하여 2011년에는 56조 1,193억원 규모로 계획하고 있다.

본 장에서는 2008년과 2011년까지 일반공공행정분야의 재정운용 방향과 재정규모의 국제비교, 지방이전재정 중심의 재정분권 문제 등의 재정과제를 살펴본다.

1. 일반공공행정분야 재정 현황

2008년도 일반공공행정분야 재정규모는 45조 6,742억원으로 2007년 대비 6.3% 증가한 규모이며, 총지출에서 차지하는 비중은 17.8%이다.

부문별로 보면, 입법 및 선거관리부문은 1조 433억원으로 전년대비 37.0%, 일반행정·정부자원관리부문은 4조 715억원으로 전년대비 5.3%, 지방행정·재정지원부문은 29조 3,876억원으로 전년대비 14.5% 증가하였고, 재정·금융부문은 11조 1,719억원으로 전년대비 11.8% 감소하였다. 일반공공행정분야에서 지방행정·재정지원부문은 64.3%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.



2. 부문별 중기재정운용방향

2007년부터 2011년까지 5년간 일반공공행정분야에 대한 재정투입은 연평균 6.9%의 증가율로 확대되어 2011년 56조 1,193억원에 달할 계획이다. 부문별 연평균 증가율은 지방행정·재정지원부문이 10.1%, 재정·금융부문은 2.0%, 일반행정 및 정부자원관리부문은 0.5%, 입법 및 선거관리부문은 0.0%로 예상된다. 따라서 국가재정운용계획상 일반공공행정분야의 향후 5년간 재정투입의 증가를 주도하는 부문은 지방행정·재정지원부문이라고 할 수 있다.

표 19.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : 일반공공행정분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
일반공공행정	429,672	461,922 (7.5)	487,104 (5.5)	521,923 (7.1)	561,193 (7.5)	6.9
예 산	307,295	353,366 (15.0)	372,367 (5.4)	404,426 (8.6)	434,170 (7.4)	9.0
기 금	122,377	108,656 (-11.2)	114,737 (5.6)	117,497 (2.4)	127,023 (8.1)	0.9
[부문별]						
◦ 일반행정 및 정부자원관리	38,657	41,084 (6.3)	39,225 (-4.5)	41,078 (4.7)	39,435 (-4.0)	0.5
• 전자정부	4,190	2,811	2,285	2,375	2,426	-12.8
• 정부출연연구기관지원	2,681	2,937	3,054	3,176	3,303	5.4
◦ 입법 및 선거관리	7,617	10,764 (41.3)	6,682 (-37.9)	7,677 (14.9)	7,608 (-0.9)	0.0
• 공직선거관리	1,458	4,192	3.0	201	1.0	-83.8
• 국회행정지원	2,774	3,032	3,098	3,283	3,482	5.8
◦ 재 정·금 융	126,647	114,554 (-9.5)	121,846 (6.4)	126,256 (3.6)	136,983 (8.5)	2.0
• 공공자금관리	112,659	98,559	104,800	108,643	118,038	1.2
• 경영안정자금	1,000	900	700	-	-	순감
◦ 지 방행 정·재 정지 원	256,752	295,520 (15.1)	319,351 (8.1)	346,914 (8.6)	377,167 (8.7)	10.1
• 지방재정	251,969	291,367	315,542	341,425	369,156	10.0

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

가. 일반행정 및 정부자원관리

일반행정 및 정부자원관리부문에서는 행정정보 디지털화 지원 및 지방행정정보화 기반 확충을 기할 목적으로 부처별로 분산·운영되고 있는 정보를 통합·활용하는 행정정보 DB구축사업과 각 지방의 재정력 격차에 따른 정보격차를 해소하기 위한 사업을 추진할 예정이다.

나. 입법 및 선거관리

입법 및 선거관리부문에서는 국회 디지털화에 대한 지원 확대 등 국회행정지원에 2007년 2,774억원에서 2011년 3,482억원의 재정을 투입할 예정이다. 그리고 공직선거관리지원 사업으로 2008년 4월에 실시된 국회의원선거에 2,887억원의 재정이 투입되었으며, 이후 지출규모가 축소될 예정이다.

다. 지방행정·재정지원

지방행정·재정지원 부문에서는 지방교부금 교부, 도서종합개발, 소도읍 육성 등의 사업이 수행된다. 먼저, 내국세 및 종합부동산세 수입증가에 따라 지방교부금이 계속해서 증가될 예정으로 2007년 25조 1,969억원에서 2011년 36조 9,165억원으로 증가할 전망이다. 그리고 도서·오지 등의 낙후지역개발 사업을 종합적으로 지원할 계획이다.

라. 재정·금융

재정·금융 부문에서는 공공자금 관리와 경영안전자금 융자 등을 수행한다. 서민금융의 안정적 지원과 신용협동조합의 경영안정을 위하여 경영안전자금 융자를 2007년부터 2009년까지 총 2,600억원 지원할 예정이다.

3. 주요 현안

가. 일반공공행정분야 재정규모의 국제비교

2008년도 일반공공행정분야 재정지출은 45.7조원으로서 정부 총지출 규모인 257.2조원의 17.8%를 차지하고 있다. 이는 우리나라를 제외한 주요 OECD 6개 국가의 2005년도 평균 지출 비중보다 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다. 2005년을 기준으로 살펴보면, 우리나라의 일반공공행정 분야 지출 비중은 18.4%로, 미국 등 주요국의 비중 13% 내외보다 높은 수준을 유지하고 있다.

OECD에서 분류하는 일반공공행정(General Public Service) 분야의 부문에는 외무, 대외경제원조, 연구개발행정 등이 계상되어 있어 우리나라 국가재정운용계획의 일반공공행정 분야의 분류와는 차이가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 일반공공행정분야가 상대적으로 높은 지출비중을 차지하고 있는 이유는 중앙정부에서 지방정부로의 재정이전이 큰 폭으로 증가하였기 때문이다. OECD는 이러한 재정이전을 ‘정부간 이전(transfers of a general character between different levels of government)’으로 분류하고, 일반공공행정분야의 지출로 보고 있다.

일반공공행정분야의 지출 비중

2005년 기준 우리나라의 일반공공행정분야의 지출비중은 18.4%로 OECD 주요국의 평균인 13%내외 보다 높은 수준

표 19.2 전체 재정지출 대비 일반공공행정 분야 지출비중의 국제비교

(단위 : %)

구 분	한국			프랑스		독일		스웨덴		영국		미국		외국 평균
	2003	2005	2007	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2002	2004	2003	2005	
지출 비중	14.2	18.4	17.8	13.8	13.4	12.9	13.1	14.1	13.6	10.6	10.9	13.0	13.3	12.9

주 : 1. OECD의 일반정부 계정자료는 UN에서 분류한 기준(COFOG)에 의하여 일반공공행정(General Public Services) 분야를 다음과 같이 분류하고 있다.

- 01.1 행정 조직·입법 조직·재정·금융·외무(executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs)
- 01.2 대외경제원조(foreign economic aid)
- 01.3 일반행정(general services)
- 01.4 기본조사(basic research)
- 01.5 연구개발행정(R&D general public services)
- 01.6 위 다섯 범주에 포함되지 않는 일반행정(general public services n.e.c.)
- 01.7 공공채무거래(public debt transactions)
- 01.8 정부간이전(transfers of a general character between different levels of government)

위의 분류는 일반공공행정 분야에 외무, 대외경제원조, 연구개발행정 등의 부문이 계상되어 있어 우리나라 「국가재정운용계획」의 일반공공행정 분야의 분류와는 차이가 있다.

2. 우리나라의 지출 비중에서 2003년은 OECD통계에 의한 정부재정지출 총규모와 국가재정운용계획상의 일반공공행정 분야 재정지출을 이용하여 계산하였고, 2005년은 국가재정운용계획 상의 정부재정지출 총규모와 일반공공행정 분야 재정지출 규모를 이용하여 계산하였다.

자료 : OECD, OECD General Government Accounts - Expenditure by function data를 토대로 국회예산정책처 재구성

일반공공행정분야 지출 비중 확대 원인

지방교부금의 지속적인 증가가 지출 비중을 확대하는 주요 요인

우리나라 일반공공행정분야 중에서 금액상으로 가장 높은 비중을 차지하는 부문은 지방행정·재정지원 부문인데, 이 부문에서 가장 높은 비중을 차지하는 사업은 지방교부금 사업이다. 지방교부금 사업은 내국세의 일정률(법정교부율 : 19.24%)을 지방자치단체에게 무조건부로 교부하는 것인데, 해당 법정교부율이 2000년 내국세의 15%에서 2004년 18.3%, 2005년 19.13%, 2006년 19.24%로 계속 증가하였다. 이에 따라 지방교부금의 절대액수가 큰 폭으로 증가하게 되었다. 따라서 지방교부금의 지속적인 확대가 일반공공행정분야의 재정지출 비중을 확대하는 주요 요인이 된다고 하겠다.

나. 지방이전재정 주도형 재정분권 정책의 문제점

우리나라의 중앙정부와 지방정부를 모두 포함한 전체 재정 중에서 지방정부의 자체재원(지방세+세외수입)과 의존재원(지방교부세+보조금)을 모두 포함한 지방재정의 비율은 2004년 35.4%에서 2007년 38.8%로 매년 조금씩 증가하고 있다. 이는 우리나라의 세출분권수준이 조금씩 증가하고 있음을 보여주는 것이다.



세입분권, 세출분권

재정분권은 크게 세입분권과 세출분권으로 구분된다. 지방정부가 자주재원 혹은 자체재원을 통해 자신이 지출하는 경비를 스스로 조달하고 책임질 수 있는 권한 및 수준을 세입분권이라고 하고, 중앙정부의 간섭과 조정이 없이 일반적으로 지출할 수 있는 재원의 권한 및 수준을 세출분권이라고 한다.

지방정부의 세입분권의 수준은 국가전체의 조세수입 중에서 지방세 수입이 어느 정도인가(즉, 국세 대 지방세 비율)로 파악하게 되고, 세출분권의 수준은 지방정부가 중앙정부의 간섭 없이 일반재원으로 지출할 수 있는 수준, 즉, 지방정부의 수입에서 지방세 등 자체재원과 지방정부의 일반재원이 되는 중앙정부의 이전재정(지방교부세 등)을 포함한 재정수입이 어느 정도인가로 파악한다.

중앙재정 대 지방재정 구성비율을 살펴보면, 그 구성비율이 2004년 "64.6:35.4"에서 2007년 "61.2:38.8"로, 지방재정이 차지하는 비중이 조금씩 증가하고 있다. 2007년 지방재정의 비중은 전체 재정대비 38.8%를 차지하고 있다.

지방재정의 재원조성 현황을 살펴보면, 지방재정에서 중앙정부로부터의 의존재원(지

표 19.3 연도별 중앙재정 대 지방재정 구성비율 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2004		2005		2006		2007	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
중앙재정(A)	1,594,343	64.6	1,673,186	64.4	1,753,882	63.4	1,767,561	61.2
지방재정(B)	872,840	35.4	923,673	35.6	1,013,522	36.6	1,119,864	38.8
• 자체재원	578,809	(66.3)	598,813	(64.8)	639,965	(63.1)	694,191	(62.0)
• 의존재원	294,031	(33.7)	324,860	(35.2)	373,557	(36.9)	425,673	(38.0)
총계(A+B)	2,467,183		2,596,859		2,767,404		2,887,425	

주 : 1. 모든 재정규모는 일반회계와 특별회계를 합친 액수이고 회계 간 중복계상분을 제외한 순계기준

2. 괄호안은 지방재정에서 차지하는 비중

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

방교부세 및 국고보조금 등)이 차지하는 비중은 2004년 33.7%에서 2007년 38.0%로 증가한 반면, 자체재원의 비중(지방세, 세외수입 및 지방채 등)은 2004년 66.3%에서 2007년 62.0%로 감소하였다. 이는 지방재정의 비중(전체재정 대비 지방재정) 확대 요인이 자체재원의 증대보다는 주로 중앙정부로부터의 이전재원의 증대 때문이라는 것을 나타낸다고 할 수 있다. 또한 2007년 기준으로 지방재정의 가장 중요한 세입원천인 지방세수입은 38조 732억원으로 전체 지방재정에서 약 34%의 비중을 차지하고 있는데, 이는 중앙정부로부터의 이전재원 비중(38%)보다도 낮은 수준이다.

지방재정 재원조성 현황

의존재원은 2004년 33.7%에서 2007년 38.0%로 증가한 반면 자체재원은 66.3%에서 62.0%로 감소

표 19.4 연도별 지방세비율

(단위 : 억원, %)

연 도	조세총액	국 세		지방세	
		세액	비율	세액	비율
1990	332,260	268,474	80.8	63,786	19.2
1995	720,914	567,745	78.8	153,169	21.2
2000	1,132,963	929,347	82.0	203,616	18.0
2002	1,355,513	1,039,678	76.7	315,835	23.3
2003	1,379,877	1,049,257	76.0	330,620	24.0
2004	1,423,298	1,081,704	76.0	341,594	24.0
2005	1,583,685	1,223,916	77.3	359,769	22.7
2006	1,734,048	1,353,336	78.1	380,712	21.9
2007	1,853,757	1,473,025	79.5	380,732	20.5

주 : 1. 2005년까지 결산액, 2006년도 최종예산액, 2007년도 당초예산액 기준

2. 2000년 이후 2004년까지 지방세 비중이 높아진 것은 국세 중 교육세의 일부(2001년 3.5조원, 2002년 3.3조원, 2003년 3.7조원)가 지방교육세로 전환되었기 때문이다.

자료 : 행정안전부, 「2007년도 지방자치단체 예산개요」, 2007. 3

국세와 지방세 비중

지방세 비중이 2003년
24.0%에서 2007년 20.5%
로 2003년 이후 하락 추세

세입분권수준이라고 볼 수 있는 국세와 지방세 세원배분을 살펴보면, 전체 조세 중 지방세가 차지하는 비율은 1990년 19.2%, 2003년 24.0%, 2007년 20.5%로서 2003년 이후 계속해서 낮아지고 있는 추세이다. 이는 우리나라 전체 재정 중 지방재정의 비중이 2007년 현재 38.8%인 것과 비교해 볼 때, 18% 정도의 재원이 지방재정에 더 필요하다는 것을 의미하는데, 이러한 추가재원은 중앙정부로부터의 이전재원으로 충당하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 지방이전재정 중심의 지방재정의 확대는 지방재정의 자주성, 자율성 및 책임성 등에 문제를 초래할 수 있다. 자율성의 제약은 지방정부가 과세권을 자유롭게 행사할 경우 세원과 세율 조정 등을 통해 재정규모를 일정 수준 자율적으로 조정할 수 있는데 비해 의존재원은 특성상 외적 요인에 의해 통제되어 지방정부가 임의로 조정할 수 없는 한계를 가지게 되는 문제이다. 재정 책임성 문제는 지방정부가 이전재정에 익숙해지면서 징세노력을 등한시하거나 방만한 재정지출을 하는 형태 즉, 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 나타낼 가능성이 높아지는 문제이다. 자주재원이 크게 늘어나지 않는 상태에서 지방정부의 축제·행사성 경비가 급증하는 현상이나 대규모 건물(청사, 각종 회관 등)을 건축하는 사례¹⁾, 소액분산투자의 확대 현상 등이 나타나고 있다.

지방이전재원의 증가와 더불어 지방정부 스스로 지방세 세원기반을 확충하고, 중앙정부는 지방교부세와 국고보조금에 대한 지출관리를 철저히 함으로써 자율성과 책임성이 조화가 되는 제도개선 노력이 필요하다.

1) 감사원, 「감사결과 처분요구서-지방자치단체 예산운용실태 특정과제감사」, 2006. 2



연구개발(R&D)

제 20 장

2008년도 연구개발(R&D)분야 재정규모는 10조 8,423억원으로 전년대비 11.1% 증가한 규모이며, 정부 총지출에서 4.2%를 차지하고 있다. 2011년까지 5년간 연구개발(R&D)분야에 대한 재정지출은 연평균 9.3%로 증가하여 2011년에는 13조 9,528억원 규모를 계획하고 있다.

본 장에서는 2008년과 2011년까지 연구개발(R&D)분야의 재정운용 방향과 R&D 투자의 국제비교, R&D 투자의 효율성, 기초과학 분야의 R&D 투자 등의 재정과제를 살펴본다.

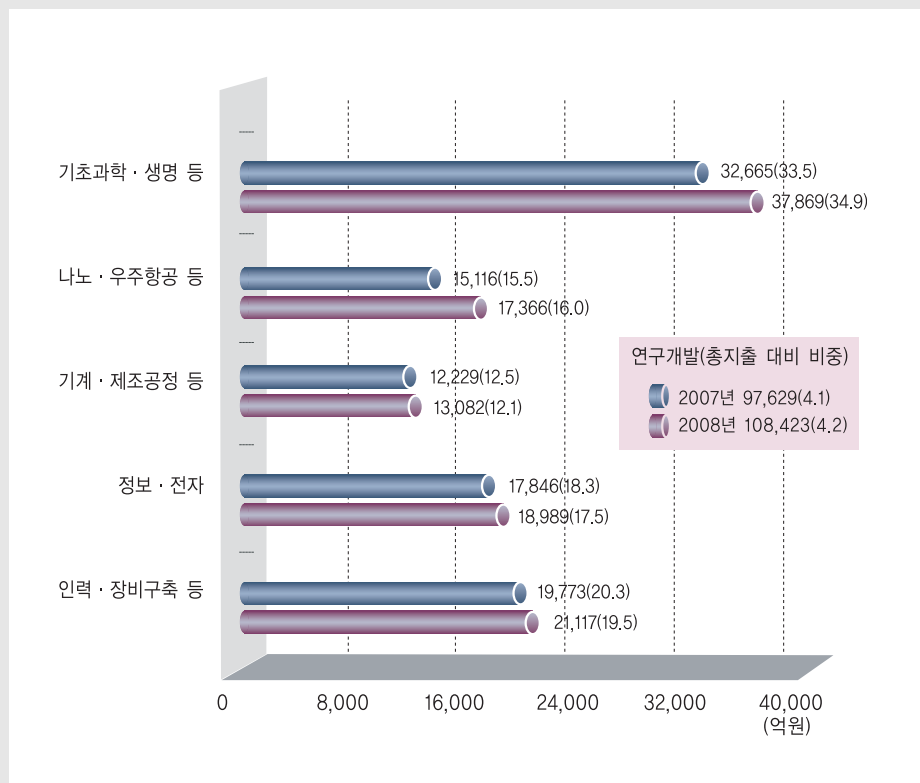
1. 연구개발(R&D)분야 재정 현황

2008년도 연구개발(R&D)분야 재정규모는 10조 8,423억원으로 2007년 대비 11.1% 증가한 규모이며, 총지출에서 차지하는 비중은 4.2%이다.

부문별로 보면, 기초과학·생명부문은 3조 7,869억원으로 전년대비 15.9%, 나노·우주항공부문은 1조 7,366억원으로 전년대비 14.9%, 기계·제조공정부문은 1조 3,082억원으로 전년대비 7.0%, 정보·전자부문은 1조 8,989억원으로 전년대비 6.4%, 인력·장비구축부문은 2조 1,117억원으로 전년대비 6.8% 증가하였다. R&D분야에서 기초과학·생명부문은 34.9%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

그림 20.1 2008년도 연구개발(R&D)분야 재정규모

(단위: 억원, %)



주 : 1. 총지출 대비 비중은 총지출에서 연구개발(R&D)분야 재정규모가 차지하는 비중

2. 괄호 안은 연구개발(R&D)분야 재정에서 부문별 재정의 비중

자료 : 기획재정부, 2008 나라살림, 2008. 2

2. 부문별 중기재정운용방향

2007년부터 2011년까지 5년간 R&D분야에 대한 재정지출은 연평균 9.3%의 증가율을 보이며 확대되어 2011년에는 13조 9,528억원에 달할 계획이다. 부문별 연평균 증가율은, 기초과학·생명부문이 11.9%, 나노·우주항공부분은 11.5%, 기계·제조공정부분은 7.4%, 정보·전자부분은 5.8%, 인력·장비구축부분은 7.5%로 예상된다. R&D분야 재정지출 계획의 특징으로는 민간의 역량이 성숙한 부문인 정보·전자부분에 대한 재정지출 증가율이 가장 낮다는 점이다.

표 20.1 2007~2011년 국가재정운용계획 : R&D분야

(단위 : 억원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
연구개발(R&D)	97,629	108,596 (11.2)	118,028 (8.7)	128,427 (8.8)	139,528 (8.6)	9.3
예 산	81,396	91,758 (12.7)	101,663 (10.8)	111,549 (9.7)	122,586 (9.9)	10.8
기 금	16,233	16,837 (3.7)	16,365 (-2.8)	16,878 (3.1)	16,942 (0.4)	1.1
[부문별]						
· 기초과학·생명 등	32,665	37,413 (14.5)	41,010 (9.6)	43,998 (7.3)	51,146 (16.2)	11.9
· 나노·우주항공 등	15,116	17,597 (16.4)	18,641 (5.9)	19,779 (6.1)	19,779 (18.0)	11.5
· 기계·제조공정 등	12,229	13,152 (7.5)	14,674 (11.6)	17,279 (17.8)	16,255 (-5.9)	7.4
· 정보·전자	17,846	19,010 (6.5)	19,837 (4.4)	21,270 (7.2)	22,337 (5.0)	5.8
· 인력·장비구축 등	19,773	21,423 (8.3)	23,865 (11.4)	26,101 (9.4)	26,440 (1.3)	7.5

주 : 괄호 안은 전년대비 증가율

자료 : 대한민국 정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007. 10

3. 주요 현안

가. R&D 투자 규모의 국제비교

R&D투자규모 비교
우리의 R&D투자는 규모면에서 주요 선진국에 비해 낮은 수준이나 GDP 대비 비율은 비슷하거나 높은 수준

우리나라와 주요 국가의 R&D 투자 규모를 비교해보면, 우리의 R&D 투자는 규모 면에서는 미국의 1/12, 일본의 1/5, 독일의 1/3 등으로 주요 선진국에 비해서 현저히 낮은 수준이고, 중국보다도 작은 규모이다. 다만, GDP 대비 연구개발비 비율의 경우에는 주요 국가들과 비슷하거나 높은 수준이다.¹⁾

표 20.2 국가 R&D 투자의 국제비교							
구 분	한국 (2006)	미국 (2006)	일본 (2005)	독일 (2006)	프랑스 (2006)	영국 (2005)	중국 (2006)
총연구개발비(억US달러)	286	3,437	1,513	730	476	396	377
배 율	1.0	12.0	5.3	2.6	1.7	1.4	1.3
GDP 대비 비율(%)	3.23	2.62	3.33	2.51	2.12	1.78	1.43
인구1인당연구개발비 (US달러)	592.6	1,146.5	1,183.9	886.9	754.0	657.1	28.7
주 : 배율은 우리나라를 1로 보았을 때 총연구개발비 배율이다. 자료 : OECD, Main Science & Technology Indicators, Volume 2007/ 2 (구)과학기술부·한국과학기술기획평가원□2007 과학기술연구개발활동조사보고서□2007.11.에서 재인용)							

국가 R&D 투자를 재원별로 살펴보면 [표 20.3]과 같은데, 정부·공공부문이 전년대비 12.8% 증가한 6조 6,321억원, 민간이 전년대비 13.9% 증가한 20조 6,313억원, 외국이 823억원을 부담한 것으로 나타났다. 국가 R&D 투자에서 정부가 차지하는 비율은 1999년도에는 30.0%였으나, 이후 계속 줄어들고 있으며, 2006년도에는 24.3%로 축소되었다. [표 20.4]에서는 주요 국가의 R&D 투자 재원 비율을 비교하였는데, 우리나라의 정부·공공부담 비율(24.3%)은 프랑스(40.1%), 영국(38.7%), 미국(35.1%) 등 주요 국가에 비하여 낮은 수준임을 알 수 있다.

1)2005년도 OECD 회원국의 GDP 대비 연구개발비 비율의 평균은 2.25%이다.

표 20.3 국가 R&D 투자의 재원별 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국가 R&D 투자액	119,218	138,485	161,105	173,251	190,687	221,853	241,554	273,457
정부·공공부담	35,744 (2.4)	38,169 (6.8)	43,615 (14.3)	47,400 (8.7)	48,762 (2.9)	54,460 (11.7)	58,772 (7.9)	66,321 (12.8)
민간부담	83,400 (6.4)	100,234 (20.2)	116,733 (16.5)	125,088 (7.2)	141,136 (12.8)	166,309 (17.8)	181,068 (8.9)	206,313 (13.9)
외국부담	73	82	757	763	789	1,084	1,714	823
정부·공공 : 민간부담비율	30 : 70	28 : 72	27 : 73	27 : 73	26 : 74	25 : 75	24 : 76	24 : 76

주 : 괄호 안은 연도별 증가율

자료 : (구)과학기술부·한국과학기술기획평가원, 2007 과학기술연구개발활동조사보고서, 2007. 11

표 20.4 국가 R&D 투자 재원의 국제비교

(단위 : %)

구 분	한국 (2006)	미국 (2006)	일본 (2005)	독일 (2005)	프랑스 (2005)	영국 (2003)	중국 (2006)
정부·공공	24.3	35.1	23.5	28.7	40.1	38.7	24.7
민 간	75.4	64.9	76.1	67.6	52.5	42.1	69.1
외 국	0.3	0.0	0.4	3.8	7.3	19.2	1.6

자료 : OECD, Main Science & Technology Indicators, Volume 2006/ 1

((구)과학기술부·한국과학기술기획평가원) 2007 과학기술연구개발활동조사보고서, 2007. 11에서 재인용)

우리나라의 국가 R&D 투자 규모가 선진국에 미치지 못하는 것은 경제 규모의 차이에서 기인한 것으로 볼 수 있으나, GDP 대비 연구개발비 비율로는 선진국에 못지않은 투자가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 국가 R&D 투자에서 정부·공공 부문의 부담 비율이 주요 국가에 비하여 낮게 나타나고 있는데, 정부와 민간의 역할분담을 통하여 정부 R&D 투자를 확대할 필요성이 있다.

정부의 연구개발 보조가 민간의 연구개발 투자에 미치는 영향에 대해서는 상반된 견해가 있다. 정부의 연구개발 보조가 민간의 연구개발 투자를 증가시킨다는 연구도 있으나,²⁾ 연구개발 보조금을 받지 않던 기업들이 보조금을 받게 되면 자체부담 연구개발비를 평균

2) 이병기, 정부의 연구개발 보조가 민간기업의 연구개발 투자에 미치는 효과분석, 한국경제연구원, 2004. 2

22.6% 줄이는 것으로 나타난 분석도 있다.³⁾ 정부의 직접보조금의 증가는 민간의 자체부담 연구개발투자를 다소나마 대체·구축(crowding-out)하며, 연구개발투자에 대한 조세지원정책은 기업이 자체적으로 부담하는 연구개발투자를 확대한다는 연구도 있다.⁴⁾ 따라서 정부 R&D 투자를 확대하는 경우, 정부의 연구개발 보조가 기업의 부담을 완화해주는 차원에서 바람직할 수도 있으나, 정부의 연구개발 투자가 민간의 투자를 축소시키지 않도록 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

나. R&D 투자의 효율성 향상 필요

R&D 투자는 생산성에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 보이며, 적어도 다른 종류의 투자와 동등하거나 높은 회수율(rate of return)을 보이고 있다.⁵⁾ 그러나, 우리나라의 경우 R&D 투자집약도⁶⁾가 미국과 유사한 수준임에도 불구하고 R&D의 경제성장률에 대한 기여도가 미국에 비해 크게 낮은 것으로 분석되었다. 1991년부터 2000년까지 우리나라의 GDP 대비 R&D 투자비중은 평균 2.42%, 미국은 2.59%로 대등한 수준이나, 같은 기간 동안 R&D의 경제성장률에 대한 기여도는 우리나라가 평균 10.9%, 미국 40.2%로 크게 차이가 났다.⁷⁾

표 20.5 경제성장률에 대한 요인별 기여도 (1991~2000년)

(단위 : %)

구 분	GDP	물적자본	인적자본	노동공급	총요소생산성	
						R&D
한국	6.26	2.92	0.78	1.13	1.42	0.68
연평균증가율	(100.0)	(46.6)	(12.5)	(18.1)	(22.7)	(10.9)
(비중)						
미국	3.21	0.76	0.24	0.91	1.29	1.29
	(100.0)	(23.7)	(7.5)	(28.3)	(40.2)	(40.2)

주 : 생산성증가가 물적자본의 증가를 유도하는 간접효과를 제외하도록 생산성증가율을 변환하였으며, 간접효과까지 포함하게 되면 총요소생산성 증가율은 우리나라 2.03%, 미국 1.84%이며 성장률에서 차지하는 비중은 각각 32.4%, 57.3%에 달한다.

자료 : 하준경「연구개발의 경제성장 효과 분석」금융경제연구 제203호, 한국은행 금융경제연구원, 2004. 11

3)권남훈, 고양원, 기업 R&D 투자에 대한 정부 보조금의 효과, 대외경제정책연구원, 대외경제전문가포 토의자료, 2004. 4

4)김학수, 연구개발투자에 대한 조세지원제도의 효과 분석, 한국경제연구원, 2007. 6

5) Congressional Budget Office, *R&D and Productivity Growth*, CBO Background Paper, 2005. 6

6)R&D 투자집약도는 GDP 대비 R&D 투자 비중을 의미

7)하준경, 연구개발의 경제성장 효과 분석, 금융경제연구 제203호, 한국은행 금융경제연구원, 2004. 11

[표 20.6]에서는 총요소생산성의 R&D 투자에 대한 탄력성⁸⁾을 이용하여 R&D 투자의 효율성을 측정한 결과를 보여주고 있는데, 우리나라의 경우 R&D 투자가 1% 증가할 때 총요소생산성이 0.182% 증가하는 것으로 나타나서, 미국, 일본, OECD 평균 보다 낮은 것으로 분석되었다.⁹⁾

R&D 투자의 효율성

우리나라는 R&D 투자 1% 증가시 총요소생산성이 0.182% 증가하여 OECD평균 0.19%보다 낮음



총요소생산성(Total Factor Productivity)

총요소생산성은 노동·자본 등 생산요소의 투입증가에 의하여 설명되지 않는 부가가치 증가분이며, 한 경제의 총체적인 경쟁력을 나타내는 지표라고 할 수 있다. 보통 기술혁신에 의한 생산성 증대를 말할 때 사용한다.

표 20.6 총요소생산성에 대한 R&D 투자 탄력도 국제비교

(단위 : %)

한국	미국	일본	캐나다	이탈리아	OECD 평균
0.182	0.220	0.288	0.116	0.147	0.190

주 : 1970~2004년의 기간에 대하여 R&D 투자의 총요소생산성에 대한 탄력도를 추정한 자료

자료 : 이우성·윤문섭 □ R&D 투자를 통한 성장잠재력 확충 방안 □ 과학기술정책이슈 제2호, 과학기술정책연구원, 2007. 2

따라서, 선진국 수준의 R&D 집약도를 유지하기 위해 R&D 투자의 증가속도가 GDP의 증가속도에 뒤지지 않도록 R&D의 양을 꾸준히 늘려나감과 동시에, R&D 투자의 효율성을 높이기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 구체적으로는 기초연구와 산·학·연 협조 등의 상대적 취약부문에서 정부의 지원 및 조정 기능을 확대할 필요가 있으며, R&D의 주요 주체 중 하나인 대학이 경쟁력을 가질 수 있도록 이공계 교육을 양적 팽창 위주에서 창의성을 극대화하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 또한, R&D 주체들의 혁신유인을 극대화하기 위하여 적절한 공정경쟁 정책을 유지할 필요가 있으며, 최우수 인력이 연구개발 부문으로 유인되도록 보수체계를 합리화하는 방안을 강구할 필요가 있다.¹⁰⁾

8) R&D 투자 1% 증가시 총요소생산성의 증가 정도

9) 이우성·윤문섭 □ R&D 투자를 통한 성장잠재력 확충 방안 □ 과학기술정책이슈 제2호, 과학기술정책연구원, 2007. 2

10) 허준경, 연구개발의 경제성장 효과 분석, 금융경제연구 제203호, 한국은행 금융경제연구원, 2004. 11

다. 기초연구 분야에 대한 정부 R&D 투자 강화 필요

기초연구

특수한 응용 또는 사업을 직접적 목표로 하지 않고, 자연현상 및 관찰 가능한 사물에 대한 새로운 지식을 획득하기 위하여 최초로 행해지는 이론적 또는 실험적 연구

정부 R&D 투자를 연구개발 단계별로 살펴보면 [표 20.7]과 같다. 2006년도를 기준으로 기초연구에 23.1%, 응용연구에 22.7%, 개발연구에 54.2%가 투자되었는데, 기초연구의 비중이 높아지고 있기는 하지만 개발연구가 절반 이상의 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.¹¹⁾

표 20.7 연구개발 단계별 정부 R&D 투자 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2004		2005		2006	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
기초연구	11,004	19.9	14,630	23.0	16,271	23.1
응용연구	13,988	25.3	13,719	21.5	16,007	22.7
개발연구	30,195	54.7	35,332	55.5	38,138	54.2
합계	55,187	100.0	63,682	100.0	70,416	100.0

주 : 2005년~2006년도 연구개발단계별 비중은 기초연구비 비중 산정 매뉴얼(과학기술혁신본부, 2006. 1)에 따라 산정대상으로 제시된 사업유형에 대해서만 산정
 자료 : 국가과학기술위원회 2007년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서, 2007. 8

국방부문을 제외한 순수연구개발 기준으로 우리나라 국가연구개발사업의 기초연구 투자 비중을 살펴보면, 2006년도에 24.2%로서 미국의 45.9% 및 영국의 42.5%에 비해 현저하게 낮은 수준이다([그림 20.2] 참조).

연구개발 단계별 연구비 투자와 관련한 연구¹²⁾에 의하면, 기술수준이 선진국 수준에 접근해감에 따라 기초연구의 성장유발 효과는 커지는 반면 개발연구의 성장유발효과는 감소한다고 한다. 따라서 기초연구에 대한 정부의 투자는 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있으며, 응용연구 및 개발연구에 대한 투자는 민간의 역할을 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

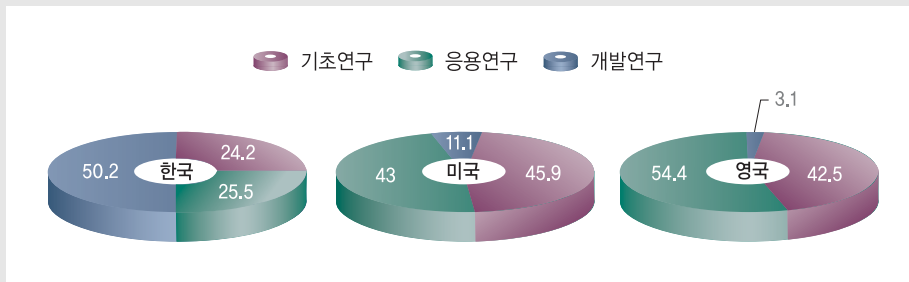
정부 R&D에서 기초연구 분야를 강화하는 것과 관련해서는 다음과 같은 사항을 고려하

11) (구)과학기술부는 2007년도 정부 R&D 예산에서 기초연구가 차지하는 비중은 25.3%이며, 2008년도 예산안에서 기초연구가 차지하는 비중은 25.6%라고 밝히고 있다.

12) 김용진·이종화·하준경, 기초 연구와 응용 개발 연구투자의 최적구조에 관한 연구, 금융경제연구 제235호, 한국은행, 2005. 11
 13) 홍사균·황정태·유의선·백훈, 정부연구개발사업의 추진구조와 성과의 상관관계 분석: 기초연구를 중심으로, 과학기술정책연구원, 2006. 10

그림 20.2 연구개발 단계별 순수 R&D 투자비중의 국제비교

(단위 : %)



주 : 1. 한국은 2006년 기준, 미국과 영국은 2005년도 기준

2. 국방부문을 제외한 정부의 순수연구개발 기준

3. 순수연구개발은 기타부문을 제외하고, 기초연구·응용연구·개발연구로 분류될 수 있는 연구개발을 의미한다.

자료 : 국가과학기술위원회 □ 2007년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서 □ 2007. 8

는 것이 필요하다.¹³⁾ 첫째, 연구사업의 목표는 명확하게 설정하되 연구의 범위는 특정 영역으로 제한하지 않고 그 범위를 넓힐 필요가 있다. 예를 들면, 기초연구와 응용연구를 통합하여 운영한다거나 기초연구의 결과를 활용하여 후속 연구를 추진할 수 있는 여지를 만드는 것이 중요하다.

둘째, 기초연구는 창의성이 있는 개인 연구자의 아이디어를 충분히 반영할 수 있도록 상향식(bottom-up) 방식을 최대한 활용할 필요가 있다. 일본의 경우 사업의 연구목표와 연구영역을 사전에 기획, 확정하고 각 영역별로 연구자로부터 과제제안을 받아 수행하는 방식을 채택하고 있는데, 우리도 이를 적극 활용할 필요가 있다. 이 경우 사전평가 과정을 강화할 필요가 있는데, 전문가의 검토기간을 충분히 확보하고 전문가의 검토의견을 존중할 필요가 있다.

셋째, 기초연구사업의 경우 전문가 네트워크 구축에의 기여 등 특정 목적을 제외하고는 협동연구를 강요할 필요가 없다. 개인의 창의성 발휘를 뒷받침하는 방향으로 지원책을 강화시킬 필요가 있는데, 관련 분야 전문가와의 협력을 강화하는 것보다 연구에 필요한 우수 연구자를 확보·채용하는 것이 연구성과 제고에 도움이 될 것이다.

넷째, 기초연구의 경우 연구성과에 따른 인센티브시스템을 강화하는 것보다는 장기적이고 지속적인 연구를 할 수 있는 체제를 마련해 주는 것이 중요하다. 이를 위해 현재 연구비 규모를 줄이는 대신에 그 여력으로 지속적 연구가 가능하도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

다섯째, 기초연구사업의 경우 선정평가가 상대적으로 중요한데, 평가 기준으로 연구책임자의 탁월성에 대한 비중을 더욱 높일 필요가 있다.



부록

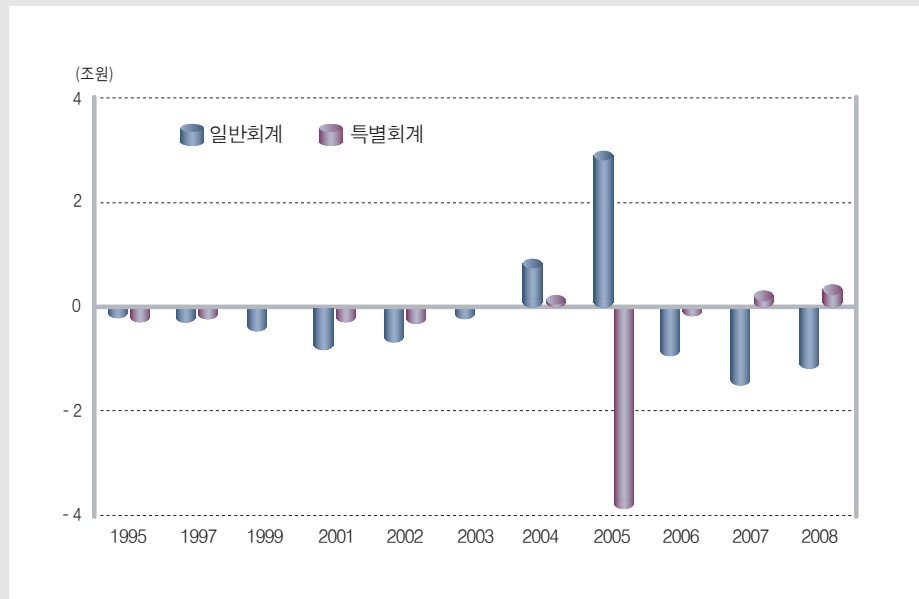
1. 국회의 예산안 수정 규모
2. 추가경정예산 편성 사례
3. 정부조직 개편에 따른 2008년도
예산의 이체 현황
4. 국회예산정책처 소개

1. 국회의 예산안 수정 규모

국회는 정부가 제출한 예산안의 적정성을 심의한 후, 수정(감액 또는 증액)하여 확정한다. 국회의 수정한 규모는 매 회계연도의 경제 및 정치 상황 등에 따라 변화하는데, 1995년 이후 연도별로 각 항목의 금액 수정에 따라 예산 총액이 변경된 증감규모를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 금액면에서 보면, 2004회계연도까지 일반회계와 특별회계 모두 1조원 미만의 작은 규모로 수정하다가 2005회계연도에 일반회계는 2조 8,594억원을 증액하고 특별회계는 3조 8,212억원을 감액하는 큰 규모의 수정이 있었다. 2006회계연도에는 각 회계의 수정 규모가 다시 1조원 미만으로 줄었고, 2007회계연도와 2008회계연도에는 일반회계는 1조원 이상의 감액이 이루어진 반면, 특별회계는 적은 규모의 증액이 있었다.

다음으로 비율면에서 보면, 2005회계연도에 일반회계를 2.2%, 특별회계를 5.9% 수정한 것을 제외하고는 매년 일반회계와 특별회계 모두 $\pm 1\%$ 내의 범위에서 수정이 이루어졌다.

그림 1.1 연도별 예산안의 국회 수정액



자료 : 기획재정부, 「예산개요 참고자료」, 각 연도

표 1.1 연도별 예산안 국회 수정 현황

(단위 : 억원, %)

회계연도	회계구분	정부제출 예산안 (A)	국회의결액 (B)	수정액 (C=B-A)	수정비율 (C/A)	의결일
1995	일반	501,411	499,879	-1,532	-0.3	1994.12. 2
	특별	406,309	404,151	-2,158	-0.5	
1996	일반	580,031	579,621	-410	-0.1	1995.12. 2
	특별	459,127	459,264	137	0.03	
1997	일반	677,800	675,786	-2,014	-0.3	1996.12.13
	특별	508,713	506,922	-1,791	-0.4	
1998	일반	703,603	702,636	-967	-0.1	1997.11.18
	특별	565,237	560,037	-5,200	-0.9	
1999	일반	805,700	801,378	-4,322	-0.5	1998.12. 9
	특별	648,338	648,473	135	0.02	
2000	일반	867,364	864,740	-2,624	-0.3	1999.12.18
	특별	679,328	677,752	-1,576	-0.2	
2001	일반	949,300	941,246	-8,054	-0.8	2000.12.27
	특별	665,096	662,563	-2,533	-0.4	
2002	일반	1,064,800	1,058,767	-6,033	-0.6	2001.12.27
	특별	683,941	681,175	-2,766	-0.4	
2003	일반	1,116,580	1,118,431	1,851	0.2	2002.11. 8
	특별	713,853	713,807	-46	-0.01	
2004	일반	1,175,429	1,183,560	8,131	0.7	2003.12.30
	특별	675,972	676,668	696	0.1	
2005	일반	1,315,110	1,343,704	28,594	2.2	2004.12.31
	특별	642,341	605,866	-36,475	-5.7	
2006	일반	1,457,029	1,448,076	-8,953	-0.6	2005.12.30
	특별	573,997	572,520	-1,477	-0.3	
2007	일반	1,579,873	1,565,177	-14,696	-0.9	2006.12.27
	특별	442,846	444,342	1,496	0.3	
2008	일반	1,761,108	1,749,852	-11,256	-0.6	2007.12.28
	특별	446,016	449,553	3,537	0.8	

주 : 수정액은 각 항목의 금액 수정에 따라 예산 총액이 변경된 증감규모만을 나타낸다.

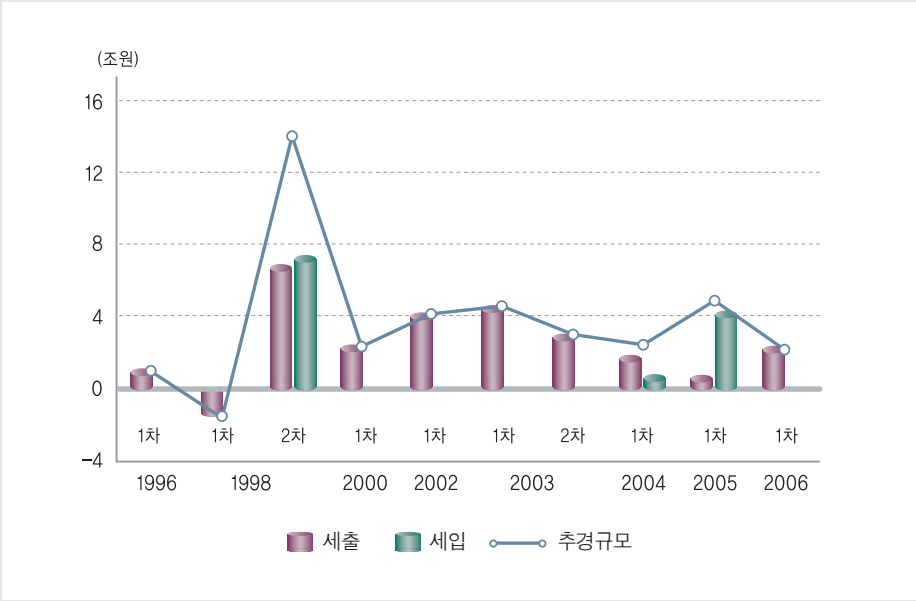
자료 : 국회예산결산특별위원회

기획재정부, 「예산개요 참고자료」, 각 연도

2. 추가경정예산 편성 사례

추가경정예산은 예산 성립 후 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 경우에 편성하게 된다. 2007년 「국가재정법」의 시행으로 추가경정예산의 편성은 전쟁이나 대규모 자연재해, 대내외 여건의 중대한 변화, 법령에 따른 지출의무의 발생·증가 등의 사유로 한정되었다. 1995회계연도부터 2006회계연도까지는 경기부양, 태풍피해 등으로 인하여 매년 추가경정예산이 편성되었는데, 특히 1998년, 1999년, 2001년, 2003년에는 2차례 편성되었다. 「국가재정법」이 시행된 2007년에는 추가경정예산이 편성되지 않았다.

그림 2.1 연도별 추경 편성 현황



자료 : 통계청, e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

표 2.1 연도별 추경편성 현황

(단위 : 조원)

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
	1차	1차	1차	1차 2차	1차 2차	1차 2차	1차 2차	1차 2차	1차 2차	1차 2차	1차 2차	1차 2차
추경규모	1.9	0.9	-0.9	-1.4 13.9	0.8 2.7	2.3 5.1	1.6 4.1	4.5 3	2.5 4.9	2.2		
세 출	1.9	0.9	-0.9	-1.4 6.7	0.8 2.7	2.3 5.1	1.6 4.1	4.5 3	1.8 0.6	2.2		
세 입	-	-	-	- 7.2	-	-	-	-	- 0.6	4.2	-	

자료 : 통계청, e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

3. 정부조직 개편에 따른 2008년도 예산의 이체 현황

2008년 2월 「정부조직법」 등의 개정에 따라 예산편성단위인 부처소관이 60개에서 50개로 축소되는 정부조직개편이 있었고, 그에 따라 2008년도 예산의 이체가 이루어졌다. 이체금액은 국회가 확정된 2008년도 예산액에 전년도이월액을 합한 금액에서 정부조직개편 전에 이미 집행한 금액을 차감한 금액이다.

표 3.1 이체 대상 및 규모		
(단위 : 억원)		
부처명(이체받은 소관)	이체액	이체 내역
합 계	1,352,117	
대통령실	1,348	대통령경호실(750), 대통령비서실(572), 국가안전보장회의(14), 국민경제자문회의(12)
국무총리실	80	재정경제부(72), 행정자치부(8)
기획재정부	88,858	과학기술부(30), 국무총리실(25), 국민경제자문회의(4), 기획예산처(53,106), 재정경제부(35,678), 행정자치부(15)
교육과학기술부	300,949	과학기술부(17,259), 교육인적자원부(283,087), 산업자원부(603)
통일부	1	국가안전보장회의(1)
행정안전부	274,950	국가안전보장회의(7), 국무총리실(73), 국민경제자문회의(3), 정보통신부(2,489), 중앙인사위원회(1,065), 행정자치부(270,953)
문화체육관광부	16,244	국정홍보처(537), 문화관광부(15,471), 정보통신부(236)
농림수산식품부	130,545	농림부(120,968), 해양수산부(9,577)
지식경제부	111,099	과학기술부(4,057), 국민경제자문회의(1), 산업자원부(53,364), 재정경제부(1,320), 정보통신부(52,358)
보건복지가족부	126,199	국가청소년위원회(737), 기획예산처(36), 보건복지부(113,310), 여성가족부(12,116)
여성부	457	여성가족부(457)
국토해양부	297,531	건설교통부(263,513), 국민경제자문회의(1), 해양수산부(33,944), 행정자치부(73)
방송통신위원회	2,370	방송위원회(129), 정보통신부(2,241)
공정거래위원회	6	재정경제부(6)
금융위원회	1,037	국무총리실(107), 재정경제부(930)
국민권익위원회	484	국가청렴위원회(218), 국민고충처리위원회(231), 법제처(36)
통계청	319	농림부(282), 해양수산부(37)
자료 : 기획재정부		

표 3.2 이체 등에 따른 2008년도 예산현액 현황

(단위 : 억원)

구분	소관	'08예산액	'08예산현액	구분	소관	'08예산액	'08예산현액
존 치	국회	4,211	4,251	신 설	대통령실	-	1,348
	대법원	12,949	13,182		기획재정부	-	88,858
	헌법재판소	227	227		교육과학기술부	-	300,949
	중앙선거관리위원회	6,222	6,263		행정안전부	-	274,590
	민주평화통일자문회의	167	167		문화체육관광부	-	16,244
	감사원	851	856		농림수산식품부	-	130,545
	국가정보원	4,766	4,847		지식경제부	-	111,099
	국무총리실	3,631	3,510		보건복지가족부	-	126,199
	외교통상부	11,678	11,727		여성부	-	457
	통일부	7,753	7,779		국토해양부	-	297,531
	법무부	21,986	22,282		방송통신위원회	-	2,370
	국방부	195,858	203,043		금융위원회	-	1,037
	환경부	53,968	54,270		국민권익위원회	-	484
	노동부	9,540	9,660	폐 지	대통령비서실	669	97
	법제처	253	217		대통령경호실	1,059	324
	국가보훈처	30,105	30,230		국가안전보장회의	25	3
	국가인권위원회	233	235		국민경제자문회의	23	3
	진실·화해를위한과거사정리위원회	197	201		재정경제부	40,052	2,064
	천일반민족행위진상규명위원회	90	90		교육인적자원부	358,974	76,143
	공정거래위원회	670	676		행정자치부	319,353	48,867
	국세청	13,729	13,874		과학기술부	25,600	4,263
	관세청	3,789	3,847		문화관광부	16,766	1,975
	조달청	2,272	2,282		농림부	133,573	17,461
	통계청	1,620	1,958		산업자원부	61,356	7,742
	병무청	2,165	2,177		정보통신부	65,828	8,573
	방위사업청	76,813	81,332		보건복지부	144,377	31,403
	경찰청	70,059	70,654		여성가족부	15,565	2,996
	소방방재청	3,730	3,813		건설교통부	287,723	26,490
	문화재청	4,278	4,420		해양수산부	51,355	10,514
	농촌진흥청	5,523	5,531		기획예산처	70,346	16,704
	산림청	16,435	16,549		중앙인사위원회	1,262	197
	중소기업청	16,155	16,165		국정홍보처	621	84
	특허청	3,180	3,180		방송위원회	130	1
	식품의약품안전청	1,785	1,807		국가청렴위원회	251	34
	기상청	2,000	2,016		국가청소년위원회	671	46
	해양경찰청	8,134	8,204		국민고충처리위원회	274	43
	행정중심복합도시건설청	6,533	6,657				

주 : 예산현액은 '08년도 예산액과 전년도이월액을 합한 금액에 이체금액을 가감한 금액이다. 다만, 폐지된 소관의 '08예산현액은 조 직개편 전에 이미 집행한 금액을 말한다.

자료 : 기획재정부

4. 국회예산정책처 소개

국회예산정책처의 설립 및 연혁

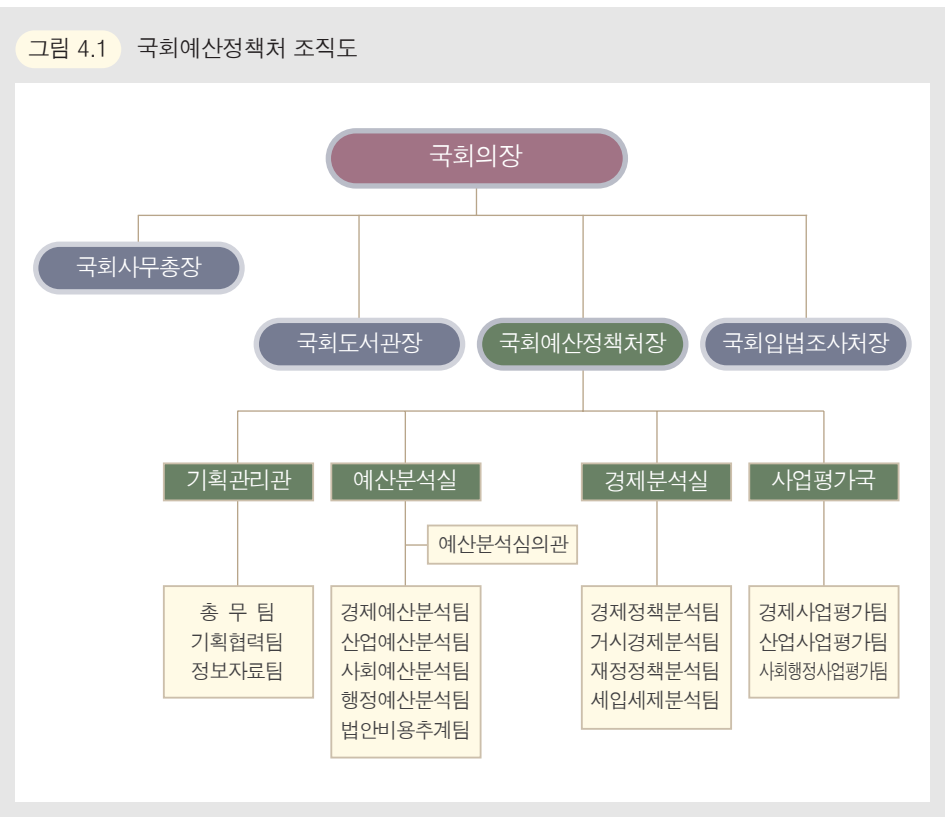
국가의 재정운용과 관련된 사항 등을 분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여, 「국회법」, 「국회예산정책처법」에 의거 2003년 10월 국회의장의 직속기관으로 설립

- 2000. 1. 6. 국회사무처 예산정책국 신설
- 2003. 7. 18. 「국회예산정책처법」 제정
- 2003. 10. 20. 제1대 국회예산정책처장 최 광
- 2004. 3. 3. 국회예산정책처 개청
- 2005. 6. 2. 제2대 국회예산정책처장 배철호

국회예산정책처의 조직

4개의 실·국에 정원 96명으로 구성

그림 4.1 국회예산정책처 조직도



국회에산정책처 업무 및 연락처

대표전화 : 02) 2070-3114

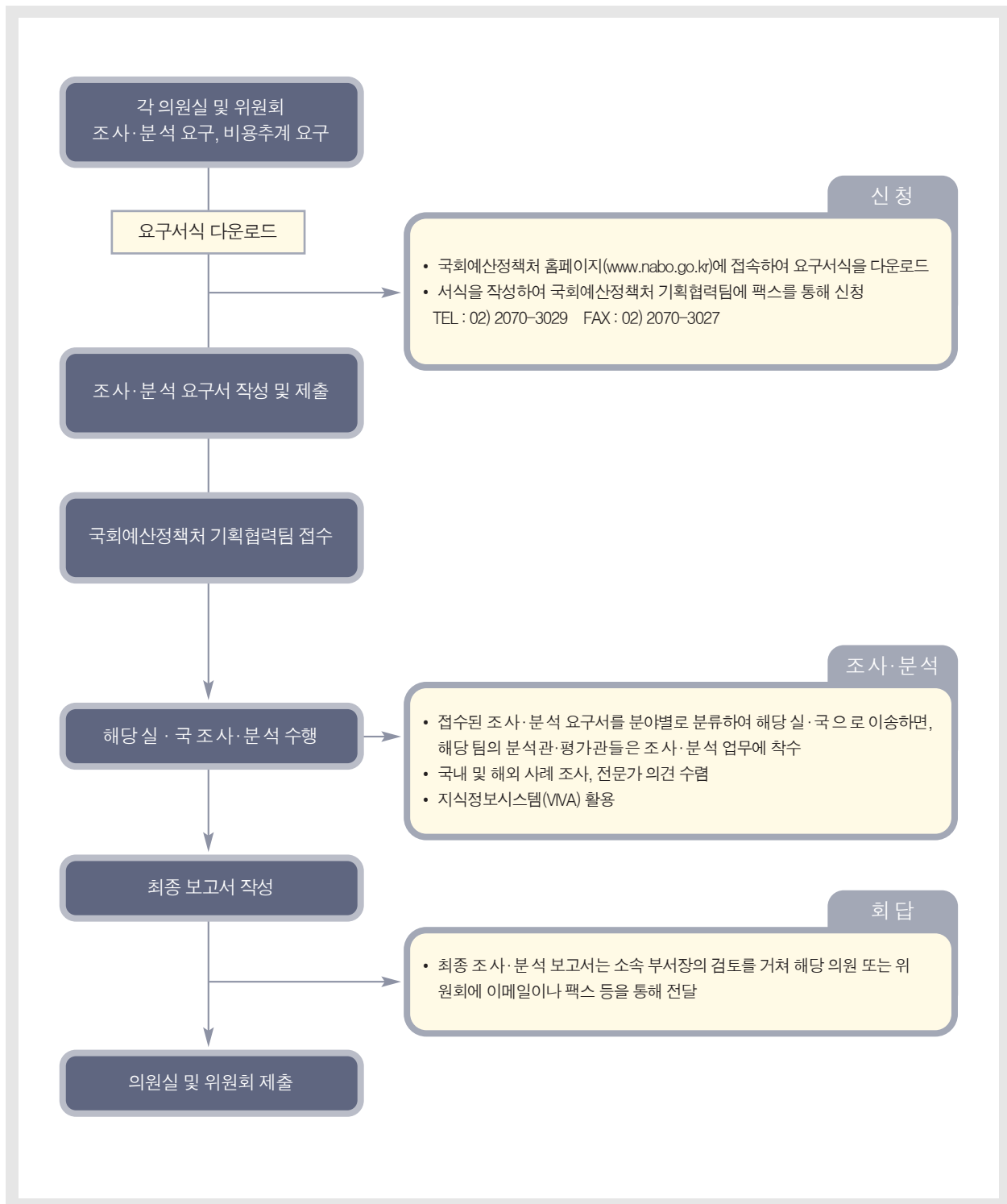
부 서	담 당 업 무	전화(2070)
예산분석실		
예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산에 대한 연구 및 분석	예산분석실장	3006
예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계	예산분석심의관	3007
경제예산분석팀	• 기획재정, 금융, 국세, 공정거래 등	3039
산업예산분석팀	• 지식경제, 국토해양, 농림수산, 연구개발 등	3045
사회예산분석팀	• 보건복지, 노동, 문화, 환경, 교육, 여성 등	3052
행정예산분석팀	• 국방, 일반행정, 보건, 경찰 등	3060
법안비용추계팀	• 법률안 등 의안비용추계	3066
경제분석실		
거시경제동향의 분석·전망 및 경제예측, 국가세입의 추계	경제분석실장	3008
경제정책·국가재정운용·통합재정수지·국가채무 등의 분석 및 전망		
경제정책분석팀	• 경제정책, 기업현황, 산업, 금융 등	3078
거시경제분석팀	• 종합경기판단, 거시모형, 물가, 환율 등	3073
재정정책분석팀	• 재정정책, 통합재정수지, 국가채무 등	3101
세입세제분석팀	• 세법·세제 및 세무행정, 세수추계 및 분석	3107
사업평가국		
국가의 주요 사업에 대한 분석·평가 및 중·장기재정소요 분석	사업평가국장	3009
국가의 주요 사업의 집행에 대한 점검·평가		
경제사업평가팀	• 기획재정, 조세, 공정거래, 금융, 환경 등	3014
산업사업평가팀	• 농림수산, 지식경제, 국토해양, 방송통신 등	3120
사회행정사업평가팀	• 통일, 외교통상, 교육과학기술, 보건, 여성, 일반행정 등	3127
기획관리관		
기본운영계획의 수립 및 각종 업무계획의 종합·총괄 조정	기획관리관	3005
예산의 편성·집행 및 결산		
조직 및 정원관리, 대외협력에 관한 사항		
총무팀	• 인사, 회계, 서무, 관리 등	3020
기획협력팀	• 조사·분석 요구 접수	3028
	• 기획, 예산, 법무, 교육, 홍보, 감사 등	
정보자료팀	• 정보화시스템 운영, 자료실 운영 등	3035

2008년도 주요 보고서 발간일정

	보고서명	담당	연락처(2070)
3월	외국의 발생기준 회계 및 예산제도 개혁과 시사점(예산현안분석)	법안비용추계팀	3066
4월	재정기준선 전망 I	처 공통	3039
	NABO 재정브리프(제5호)	처 공통	3039
	낙후지역 개발사업 예산분석(예산현안분석)	행정예산분석팀	3060
	연간 거시재정모형 구축 연구(연구보고서)	거시경제분석팀	3073
5월	대한민국 재정(2008)	처 공통	3039
	한눈에 보는 대한민국 재정(2008)	처 공통	3039
	재정관련 법령집	예산분석실	3066
	대한민국 경제 및 재정통계	경제분석실	3073
	한눈에 보는 국정관련지표	경제분석실	3073
	2008년 상반기 주요 경제정책과제 분석	경제정책분석팀	3078
	2007년 세법개정 세수변화 추계 사례집	세입세제분석팀	3107
	2007년도 정부의 규제영향분석서에 대한 평가	사업평가국	3014
6월	2006회계연도 결산시정요구사항 조치결과분석	예산분석실	3045
	2007회계연도 결산 분석 보고서(Ⅰ~Ⅳ)	예산분석실	3060
	NABO 2008년 하반기 경제전망	거시경제분석팀	3073
9월	NABO 재정지출 동향분석(제3호)	예산분석실	3052
	NABO 2009년 경제전망	거시경제분석팀	3073
	2008년도 정부업무 성과관리시행계획 평가	사업평가국	3014
10월	2009년도 예산안 분석보고서(Ⅰ~Ⅳ)	예산분석실	3039
	2008년 하반기 주요 경제정책과제 분석	경제정책분석팀	3078
	NABO 중기 경제전망 : 2008~2012년	거시경제분석팀	3073
	NABO 2008~2012년 국가재정운용계획 분석	재정정책분석팀	3101
	NABO 세수추계 및 세제분석 : 2008~2012년	세입세제분석팀	3107
11월	2009년도 예산안「국가채무관리계획」 분석	재정정책분석팀	3101
12월	2008년 국가 주요정책·사업평가 보고서	사업평가국	3014
수시	NABO 재정브리프(계간)	처 공통	3039
	현안분석	처 공통	3039
	연구보고서	경제분석실	3078
	국가 주요정책·사업평가 보고서	사업평가국	3014
특별	재정기준선 전망 II	처 공통	3039
	재정관련법령의 개선과제	예산분석실	3060
	국가 주요 사업 중·장기 재정소요분석 보고서	사업평가국	3014
	공적연금 재정계산 및 발전방안	사회예산분석팀	3052
	제17대 국회 비용추계 성과보고서	법안비용추계팀	3066
	국내외 경제지표 해설	거시경제분석팀	3073

※ 상기 발간 일정은 변경될 수 있음

조사·분석 및 비용추계 절차



찾아오는 길



- 주소: 서울특별시 영등포구 의사당로 1 대한민국국회
- 대표전화: 02-2070-3114

... 집 필 진 ...

□ 기획 및 총괄 편집

예산분석실장	국경복
경제분석실장	백웅기
사업평가국장	김태윤
예산분석심의관	박용주
예산분석실 경제예산분석팀장	송병철
예산분석관	윤용중 유인규 이상호 황선호

□ 세부 집필

예산분석실 산업예산분석팀장	조영철
예산분석관	서세욱 전용수 이화실 양성선 박제성
사회예산분석팀장	박인화
예산분석관	김봉주 이형진 강상규 이진우 김성은
행정예산분석팀장	이창림
예산분석관	문종열 김병진 김민재 김경수 여은구
법안비용추계팀장	정문종
예산분석관	이재윤
경제분석실 거시경제분석팀장	신후식
경제분석관	연훈수
재정정책분석팀장	이남수
경제분석관	이성규 심혜정 박승준
세입세제분석팀장	이영환
경제분석관	이상훈
사업평가국 경제사업평가팀장	이환성
사업평가관	박홍엽
산업사업평가팀장	최미희
사업평가관	김현중 안태훈 이은경

□ 행정지원

예산분석실 경제예산분석팀	
예산분석관	전종인
사무원	최고은

대한민국 재정



발행 일	2008년 6월 23일
발행 인	배철호
편 집	예산분석실 경제예산분석팀
발행 처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당로 1 대한민국국회 TEL 02· 2070· 3039
디자인·인쇄	(주)메이커뮤니케이션 TEL 02· 761· 8340

이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.

ISBN 978-89-6073-100-4 93350

발간등록번호 31-9700211-000489-10

국회예산정책처, 2008