

예산안분석시리즈 7



nabO
National Assembly Budget Office

2014년도

예산안 분야별 분석 II

【SOC, 농림·수산·식품, 국방】
【외교·통일, 공공질서·안전, 일반·지방행정】

2013. 11

2014년도
예산안 분야별 분석 Ⅱ

예산안분석시리즈 7

2014년도 예산안 분야별 분석 II

총괄 | 김수흥 예산분석실장

기획·조정 | 윤용중 예산분석심의관
정환철 경제예산분석과장
서세욱 산업예산분석과장
문종열 사회예산분석과장
박동찬 행정예산분석과장
정영진 법안비용추계1과장
이선주 법안비용추계2과장

작성 | 김효진, 표승연, 변재연, 남희 산업예산분석과 예산분석관
장석립, 오동환, 김경수, 심성택 행정예산분석과 예산분석관

지원 | 양승미 법안비용추계1과 행정실무원

「예산안분석시리즈」는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문의 : 예산분석실 경제예산분석과 | 02) 788-3769 | eba@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

예산안분석시리즈 7

2014년도

예산안 분야별 분석 II

【 SOC, 농림·수산·식품, 국방
외교·통일, 공공질서·안전, 일반·지방행정 】

2013. 11.

발 간 사

최근 우리 경제는 대내외적 환경 악화로 경기회복이 더디게 진행되고 있고 세수 기반도 취약해지고 있습니다. 반면에 저출산·고령화 등 복지지출을 중심으로 한 재정 수요는 빠르게 증가하는 추세입니다. 짜임새 있는 재정운용을 통한 예산절감과 지출의 효율성 증대가 그 어느 때보다도 절실한 시점입니다.

정부는 지난 5월 「국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가계부)」를 통하여 향후 5년 동안 국정과제에 소요되는 재정지원 계획을 제시하였고, 이를 바탕으로 2014년 예산안을 총수입 370.7조원, 총지출 357.7조원으로 편성하여 국회에 제출하였습니다. 국회의 예산안 심사과정에서는 재정총량의 적정성, 분야별 재원배분 방향 및 지출구조조정 방안 등 재정건전성 확립과 경기회복을 위한 재정의 역할에 대해 충분한 논의가 필요하다고 봅니다.

국회예산정책처는 매년 국가재정 전반에 걸친 다양한 주제와 부처별 사업을 심층분석한 「예산안분석시리즈」를 발간하여 국회의 예산안 심사를 지원하고 있습니다. 이번에 발간하는 「2014년도 예산안분석시리즈」는 「총괄 분석」, 「부처별 분석」, 「분야별 분석」, 「성인지 예산서 분석」, 「예산안 분석 종합」 등 총 9권으로 구성되며, 국회 예산안 심사일정에 맞추어 발간할 예정입니다.

「총괄 분석」은 2014년도 예산안의 주요내용 및 재정총량·재정운용 상의 주요쟁점을 심도 있게 분석하였으며, 「부처별 분석」은 각 부처의 주요사업 예산을 심도 있게 검토한 것입니다. 「분야별 분석」은 보건·복지·고용, R&D 등 12개 재정운용분야별로 재원배분 추이, 주요 현안분석, 향후 재정과제 등을 제시하였으며, 「예산안 분석 종합」은 앞서 발간된 예산안분석시리즈의 핵심내용을 요약 정리한 보고서입니다. 특히, 「분야별 분석」은 국회예산정책처가 12개 분야에 대해서 **최초로 분석한 예산안 보고서**로, 향후 국회의 거시·총량적 예산안 심사에 크게 활용되기를 희망합니다.

아무쪼록 이번 예산안분석시리즈가 예산안심사 과정에서 널리 활용될 수 있기를 바라며, 국회예산정책처는 국회의원님들의 예산안심사를 적극 지원하고자 합니다.

2013년 11월

국회예산정책처장 국 경 복

일러두기

□ 「2014년도 예산안분석시리즈」의 구성

- 「2014년도 예산안분석시리즈」의 구성은 다음과 같습니다.

순번	보고서 제목
1	예산안 총괄 분석 (개요·재정총량·재정운용)
2	예산안 부처별 분석 I (운영위·법사위·정무위·재정위)
3	예산안 부처별 분석 II (미방위·교문위·외통위·국방위)
4	예산안 부처별 분석 III (안행위·농해수위·산업위)
5	예산안 부처별 분석 IV (복지위·환노위·국토위·여성위)
6	예산안 분야별 분석 I (복지·교육·문광·환경·R&D·산업)
7	예산안 분야별 분석 II (SOC·농림·국방·외통·공공질서·일반지방행정)
8	성인지 예산서 분석
9	예산안 분석 종합

* 국회 예산안 심사 일정에 맞추어 발간 예정

- 「총괄 분석」(시리즈 1)은 2014년도 예산안의 주요내용 및 재정총량·재정운용에 관한 쟁점을 분석·정리하였습니다.
- 「부처별 분석」(시리즈 2~5)은 총 4권으로 구성되었으며, 국회의 상임위원회별로 구분하여 소관 정부부처의 개별 예산사업을 분석·정리하였습니다.
- 「분야별 분석」(시리즈 6~7)은 총 2권으로 구성되었으며, 12개 재원배분 분야별 재원배분 추이, 주요 재정현안 및 향후 재정과제를 분석하였습니다.
- 「성인지 예산서 분석」(시리즈 8)은 성인지 예산서를 총괄적으로 분석하였고, 상임위원회별로 구분하여 소관 부처의 성인지 대상사업을 분석·정리하였습니다.
- 「예산안 분석 종합」(시리즈 9)은 예산안분석보고서(시리즈 2~8)의 주요 분석 내용을 요약·정리하고, 예산안분석 결과 도출된 세출조정방안 등을 구체적으로 제시하였습니다.

- 「NABO 기준선 전망」은 현행 법률 및 제도가 유지된다는 가정 하에, 2013~2017년 총수입·총지출·재정수지·국가채무 규모에 대한 전망
 - 기준선 전망은 향후 법, 제도, 정책 등의 변화로 인한 재정의 영향을 측정하는 비교기준(benchmark)
 - NABO 기준선 전망의 총수입은 당해년도(2013년)의 세수실적, 총지출은 당해년도의 집행실적을 반영하여 전망

- 「NABO 재정 전망」은 정부가 제출한 「2014년 정부 예산안」 및 「2013~2017년 국가재정운용계획」에 포함된 법·제도의 변화를 반영한 국회예산정책처의 전망
 - NABO 재정 전망은 예산안 심사 과정에서 재정 총량 및 항목별 의무지출의 적정성을 판단하는데 유용한 도구로 활용
 - NABO 재정 전망의 총수입은 정부가 제출한 「2013년 세법개정안」의 효과, 총지출은 「2014년 예산안」에 반영된 제도 변화(의무지출)와 정부의 정책 의지(재량지출)를 반영

〈NABO 전망 비교〉

	NABO 기준선 전망	NABO 재정 전망
정 의	○ 현행 법률 및 제도가 유지된다는 가정 하에 전망	○ 「2014년 예산안」 및 「2013 ~2017년 국가재정운용계획」에 포함된 법·제도 변화를 반영하여 전망
활 용	○ 법·제도 변화에 따른 재정소요를 파악 하는 비교기준(benchmark)	○ 예산안 및 국가재정운용계획과의 비교
기 준 년 도	○ 당해년도(t)(2013년)	○ 예산년도(t+1)(2014년)
가 정	○ 총수입: 당해년도의 세수실적 반영 ○ 총지출: 당해년도의 집행실적 반영 - 재량지출은 NABO 소비자물가 상승률 적용	○ 총수입: 세제개편 효과 반영 ○ 총지출: 정부의 정책의지 반영

요 약

[7장] SOC 분야

- 2014년 SOC 분야 예산안은 23.3조원으로 전체 총지출의 6.5%를 차지함
 - 2014년도 SOC 분야 예산안은 2013년 추경 대비 1조 7,640억원(△7.0%) 감액된 23조 2,621억원이고, 전체 총지출 대비 비중은 2013년 추경 대비 0.7%p 감소한 6.5%임

- 부문별로 살펴보면, 교통 및 물류 분야 중 도로, 철도, 도시철도, 해운·항만 부문은 전년대비 감소한 반면, 항공·공항부문은 증가하였고, 국토 및 지역개발 분야 중 수자원, 지역 및 도시, 산업단지 부문은 전년대비 감소하였음
 - 도로부문이 전년대비 예산안 규모(△7,959억원)가 가장 크게 감소하였고, 도시철도부문이 전년대비 감소율(△21.4%)이 가장 높았으며, 물류 등 기타부문이 전년대비 예산안 규모(306억원)가 가장 크게 증가하였고, 항공·공항부문이 전년대비 증가율(21.0%)이 가장 높았음

- SOC 분야 재정규모는 2010~2014년까지 연평균 1.9% 감소하였고, 2017년까지 연평균 5.7% 감소할 계획
 - SOC 분야 재정규모는 2010~2014년까지 연평균 1.9% 감소하여 같은 기간 정부 총지출 연평균 증가율 5.1%보다 7.0%p 낮고, SOC 분야의 정부 총지출 대비 비중은 2010년 8.6%에서 2014년 6.5%로 축소됨
 - 「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따르면, 향후 5년간(2013~2017년) SOC 재정투자규모는 연평균 5.7% 감소할 계획이며, SOC 분야의 정부 총지출 대비 비중은 2013년 7.0%에서 2017년 4.8%로 축소될 계획임

- 복지 분야를 중심으로 재정지출 수요가 증가하고 있는 반면, 경제 활성화와 지역기반 확충을 위한 SOC 투자가 요구되고 있어 전체 재정 여건 및 사회기반시설 스톡 수준 등을 감안한 적정 투자 규모 검토가 필요
 - 내생적 경제성장모형에 따른 GDP대비 적정 SOC 투자규모 연구, SOC 투자의 경제적 효과에 대한 견해 등을 바탕으로 적정 규모 검토 필요

- 교통 및 물류분야에 집중된 SOC 투자를 완화할 필요가 있고, 도로부문의 투자방향은 고속도로에서 간선도로로의 전환이 요구됨
 - 교통 스톡의 확충 수준 및 선진국의 투자 비중(70:30)을 볼 때 교통 SOC 투자 완화가 필요하며, 우리나라의 고속도로 연장 증가율(85%)이 OECD 국가(55%)대비 높아 간선도로로의 투자 우선순위 조정 필요

- 집행 개선 및 투자 효율화를 통한 SOC 투자의 효과 제고
 - 도로부문은 집행 여건이 조성된 구간에 대하여 신규 예산 편성이 필요하고, 철도부문은 사업이 지연된 고속철도 수도권 노선 확충사업의 공정 관리와 철도투자 확대에 따른 한국철도시설공단 부채 감축이 요구됨
 - 해운·항만부문은 재해예방관련 항만사업과 일반항사업의 집행개선이 필요하고, 항공·공항부문은 신규로 추진하는 공항건설 및 관광 정책의 효율적·체계적인 추진 체계 마련이 요구되며, 수자원부문은 국가하천과 지방하천의 정비 현황을 반영한 예산 투입이 필요함
 - 지역 및 도시 부문은 행정중심복합도시건설 및 새만금사업을 적기에 완공하여 국토의 균형 개발을 달성할 필요가 있으며, 산업단지부문은 산단 완공과 연계한 진입도로 조성을 통한 사업 효율성 제고가 필요함

- 신규 사업의 총사업비 관리 및 완공위주의 투자 확대 필요
 - SOC 신규사업은 2014년 총사업비의 1.6%만 예산안에 편성되어 향후 투자 규모 확대가 우려되는 바, 지속적인 사업관리가 필요함
 - SOC 완료사업은 개수는 전년대비 25.0%증가하였으나, 예산규모는 10.1%증가하는데 그쳐 향후 선택과 집중을 통한 완공위주의 투자가 요구됨

- 정밀한 수요예측, 민자유치 확대 및 총사업비 관리를 위한 SOC 사업 관리 제도 보완 필요
 - 과다 수요예측으로 인한 SOC 사업 비효율을 개선하기 위해 국가교통DB 신뢰성 제고 등 적정 수요예측 모형 개발이 필요함
 - 민간 선(先) 투자 예산(2014년 300억원) 편성에 앞서 지원 대상 및 지원 조건 등에 대한 제도마련이 필요함
 - 설계변경, 공기연장 등 낭비요인 제거를 위한 사후 평가제도 강화 필요

[8장] 농림·수산·식품 분야

- 농림·수산·식품 분야의 2014년도 예산안 규모는 총지출 기준으로 2013년 본예산 대비 2,009억원 증액, 추경예산 대비 2,630억원 감액된 18조 5,871억원으로 전체 총지출 357.7%의 4.6%
 - 농업·농촌, 수산·어촌, 임업·산촌, 식품업 등 4개 부문으로 구분되며, 재원은 농림축산식품부, 해양수산부, 식품의약품안전처, 농촌진흥청, 산림청의 예산과 기금으로 구성

- 농정 패러다임 변화에 따른 재정 투자방향
 - 농림·수산·식품 분야의 재정규모가 정부 총지출에서 차지하는 비중은 2006년 6.9%에서 2013년 5.3%로 계속해서 감소되었고, 향후에도 정부의 세출 구조조정 계획 하에서 2017년 4.6%까지 감소될 계획
 - 한정된 재정운용 상황을 감안하여, 향후 예산투입에 비해 사업효과가 미흡한 농업생산기반조성 부문은 최소화하고, 농림어가 소득안정, 농산물 수급 및 가격안정 부문으로 재원배분을 지속적으로 개편할 필요
 - 농가소득 정책을 추진함에 있어, 보조금·연금 등 이전소득이나 농업외소득 위주의 소득정책은 재정부담 및 사업효과 등에서 한계가 발생할 수 있으므로, 친환경농업 강화 등을 통해 농림어업(1차 산업) 본래의 고품질화와 경쟁력을 높일 수 있는 방향으로의 정책추진과 투자가 요구

- 농업경영체·공동체·지자체의 자조·자립을 통한 농업·농촌의 잠재력을 극대화하기 위해서는 일률적인 보조방식에 탈피하여 책임감을 수반할 수 있는 사업지원방식으로서의 전환이 요구

□ 쌀 관련 산업의 투자 효율성 강화 필요

- 매년 농림축산식품부 총지출의 약 40%가 쌀 산업 관련 부문에 투입되고 있지만, 쌀 수급 불균형 문제가 계속되고 있고 쌀 농가의 소득률도 감소되고 있는 점 등을 고려할 때, 예산투입 대비 사업효과는 다소 미미
 - 2014년도 쌀 산업 관련 예산안은 2013년도 대비 784억원(△1.6%) 감소한 4조 7,718억원으로, 농림축산식품부 총지출 규모 13조 5,344억원의 35.5%를 차지
- 그동안 쌀산업 관련 투자가 쌀 농가·농지 등 양적규모 유지에 중점을 두어 사업실효성이 저하되고 있는 것으로 보이며, 향후 쌀의 고품질화를 통한 소득확대 등 쌀산업의 질적 내실화 방안 마련 필요

□ 농림어업의 6차 산업화 활성화

- 6차 산업화 관련 사업은 농수산업의 고부가가치화를 위해 농수산업(1차)과 가공·유통·관광(2·3차) 산업간 연계를 활성화하는 것
 - 2014년도 예산안은 3개 부처(농림축산식품부·해양수산부·농촌진흥청) 합계 223억 5,000만원이 신규 편성(10개 내역사업)
- 2014년도 신규사업의 실효성을 높이기 위해서는 ‘6차 산업화’에 대한 명확한 개념정의를 바탕으로 기존 내역사업들과 차별화 할 수 있는 구체적인 사업계획을 수립하고, 관련 법도 조속한 제정이 이루어질 수 있도록 노력 필요
- 동 사업은 부처간 협업과제¹⁾로 추진되고 있으나, 6차 산업화 관련 사업의 경우에도 부처내·부처간 추진체계의 일관성을 높일 수 있도록 추진체계를 개편해 나갈 필요

1) 협업과제는 부처간 칸막이를 없애고 유사중복을 사전에 방지함으로써 예산절감 및 사업간 연계 등 재정운용의 효율성을 도모하기 위한 것이다.

□ 농산물 유통구조 개선과 농협의 역할 제고

- 농산물 가격 및 수급안정을 위해 시행하고 있는 농산물 유통구조 개선사업은 오랜기간 상당한 규모의 재정지출에도 불구하고 유통비용은 40~45%의 높은 수준에서 유지되고, 농산물 가격의 불안정성이 지속되는 등 전반적으로 성과가 미흡
 - 특히 매년 60% 정도의 산지유통 중심 재원배분에도 불구하고 산지유통 계통출하 비율이 2006년 43.3%에서 2011년 43.7%로 정체
- 산지유통을 포함한 농산물 유통구조 개선에 있어서 농협의 역할이 더욱 중요시되고 있으나, 농협은 계획했던 경제사업 투자를 소홀히 하는 등 본연의 의무를 다하지 않고 있어, 향후 유통구조 개선을 위한 경제사업활성화 투자를 강화할 필요

□ 농어촌구조개선특별회계의 재정건전성 확보

- 농어촌구조개선특별회계는 농어촌특별세, 일반회계전입금을 주요 세입재원으로 하고 있으나, 최근 4년간 농어촌특별세 세수부족 등으로 인해 세입재원 부족에 따른 세출예산의 이월규모가 2009년 993억원에서 2012년 7,904억원으로 확대
 - 세입재원 부족으로 인한 이월은 세입·세출의 불균형으로 인해 당해 연도 세출예산이 세입예산을 초과하게 되어 당해 연도에 예산을 지출하지 못하고 다음 연도로 이월하는 것을 의미
- 최근 6년간 농어촌특별세 세입예산안 산출방식은 매년 변경되는 등 일관성이 부족한 것으로 보이며, 세입예산안 대비 징수실적(2012년 69.6%→2013년 82.7%(전망))도 저조
 - 2014년도에는 4.2조원의 농어촌특별세 세입예산안이 편성되었으나 2013년 세수부족 예상액 1.1조원의 부족분 등을 고려할 때, 2014년 세출을 충당할 충분한 규모로 보기 어려움
- 농어촌구조개선특별회계 재정건전성 강화를 위해서, 2013년도에는 세수부족으로 인한 세출예산은 이월할 것이 아니라 불용처리하고, 2014년도 세입예산안에 대해서는 농어촌특별세 추계를 재검토하여 실제 징수 가능한 세입예산을 편성할 필요

[9장] 국방 분야

- 국방 분야는 병력운영, 전력유지, 방위력개선, 병무행정의 4개 부문으로 구성
 - 2014년 국방 분야 재정규모는 총지출 기준으로 전년 대비 1조 3,996억원 증액된 34조 8,472억원임
 - 국방분야의 재원배분에서는 병력운영 부문 비중이 다소 높으나, 병력운영, 전력유지, 방위력개선간 일정비율 유지하고 있음
 - 2010년 병역운영 35.2%, 전력유지 32.8%, 방위력개선 31.4%
 - 2014년 병역운영 35.2%, 전력유지 33.5%, 방위력개선 30.7%

- 주요 현안으로 군 인건비 증가, 장비유지비 증가 및 방위력개선 사업의 내실화 등 분석
 - 군 인력구조 개편에 따라 병력 감축, 간부증원 등으로 인건비의 지속적 상승
 - 2012년에 육군 부사관 2,685명 초과 운영으로 1,276억원 초과지출
 - 2017년까지 대위이상 장교 1,447명, 부사관 12,414명 증원 계획
 - 한정된 재정여건, 인건비 경직성 등을 고려할 때 군인인건비 증가는 신중한 검토 필요
 - 무기체계 획득 사업 확대에 따라 첨단 고가무기 도입으로 장비유지비 지속 상승 예상
 - 2012년 2조 451억원(0.1%), 2013년 2조 1,546억원(5.4%), 2014년 2조 3,617억원(9.6%)으로 장비유지비 지속 증가
 - 성과기반 군수지원 시스템 정비, 창정비 주기 합리화 등 효율적 장비유지 방안을 통한 재정효율화 도모 필요
 - 방위력개선부문 신규사업의 사전절차 미이행으로 집행실적 부진
 - 2012년 방위력 개선사업의 이월액은 7,460억원(7.2%)으로 방위사업청 출범이후 가장 큰 규모
 - 사전절차 미이행 신규사업은 2012년 1개, 2013년 7개, 2014년 6개로 증가추세임
 - 최근 4년간(2009~2012) 신규사업의 집행률은 48.6%
 - 사전절차 준수로 신규사업 집행부진 해소 필요

- 국방분야 재정 운용시 재원조달 방안 강구 및 국방 연구개발투자의 효율성 제고 필요
 - 국방개혁기본계획상 필요재원과 2014년 예산안과의 큰 차이 발생
 - 국방개혁기본계획의 필요재원은 37조 5,943억원(6.2%)으로 2014년 예산안 35조 8,001억원(3.8%)과 차액은 1조 7,942억원(총계기준)
 - 또한 국방개혁기본계획 필요재원과 국가재정운용계획과의 격차 발생
 - 국방개혁기본계획은 5년간 187.9조원을 투입할 예정이지만 국가재정운용계획은 175.1조원을 투입할 예정
 - 부문간 합리적 재원배분 필요
 - 방위력개선부문에 대한 재원 투자와 함께 병력운영·전력유지부문의 정확한 소요점검을 통해 국방비의 부문간 합리적 배분 필요
 - 국방 연구개발비 지속 증가에 따른 효율성 제고 필요
 - 국방연구개발예산은 2010년부터 2014년까지 연평균 6.7%로 빠르게 증가세를 유지하고 있음.
 - 탐색개발·체계개발·양산간 진입단계별 심사를 강화하여 양산전에 개발 기술에 대한 충분한 점검 필요
 - 민간에도 활용가능한 군사기술사업을 확대하고, 향후 첨단·핵심기술중심의 R&D에 대한 투자 집중 필요

[제10장] 외교·통일 분야

- 외교·통일 분야에는 다른 나라와 정치적·경제적·문화적 외교관계를 유지하고, 통일정책 수립 및 남북대화 등에 필요한 예산이 편성
 - 외교, 통일 등 2개 부문으로 구성
- 2014년 외교·통일 분야 예산은 총지출 기준으로 4.2조원으로 전체 총지출 357.7조원의 1.2% 수준
 - 외교부문 2.8조원, 통일부문 1.4조원

- 주요 현안으로 ODA, 공공외교, 북한이탈주민 정착지원 사업 등을 분석
 - ODA사업의 추진체계 개선과 유·무상원조 및 지역별 비중 조정 검토 필요
 - 전문성 있는 원조사업 수행을 추진하고, 정부 부처별 유사·중복 사업을 방지하기 위해서는 일원화된 정책수립 및 집행체계가 필요
 - OECD/DAC의 권고, 국제적인 추세 등을 감안하여 무상원조와 지역별 비중 등을 조정할 필요
 - 공공외교 사업을 전략적·효율적으로 실시하기 위한 통합·조정 기구 마련에 대한 논의가 필요
 - 북한이탈주민 입국 감소에 따른 제2하나원 활용계획 마련이 필요하고, 취업 보호담당관 및 고용지원센터 전문성 강화로 북한이탈주민의 취업을 지원할 필요

- 향후 재정과제로 ODA사업 확대에 따른 내실화와 통일에 대비한 재원대책 마련 필요성을 제시
 - 2015년까지 ODA/GNI 비율 0.25%를 달성하기는 어려우므로 목표치를 낮추는 방안을 검토하고, ODA 사업의 유·무상원조 비중과 지역별 비중을 적정하게 조정할 필요
 - 통일의 시기, 방식 등을 정확히 예측하기는 어려우나 통일 시 대규모 재정이 소요되는 것은 명확하므로 통일재원에 대한 지속적인 논의가 필요

[11장] 공공질서 및 안전 분야

- 공공질서 및 안전 분야에는 사회질서를 유지하고 국민의 안전을 확보하는데 필요한 예산이 편성
 - 법원 및 헌재, 법무 및 검찰, 경찰, 해경, 재난관리 등 5개 부문으로 구성되며, 각 부문은 질서유지 및 안전 확보 기능을 수행하는 정부기관을 기준으로 분류

- 2014년도 공공질서 및 안전 분야 예산은 총지출 기준으로 2013년 본예산 대비 6,947억원, 추경예산 대비 5,615억원 증액된 15조 7,195억원으로, 전체 총지출 357.7조원의 4.4%
 - 법원 및 헌재 부문이 10.3%, 법무 및 검찰 부문이 18.8%, 경찰 부문이 57.5%, 해경 부문이 7.4%, 재난관리 부문이 6.0%를 차지
 - 공공질서 및 안전 분야의 재정규모는 정부 총지출 증가율에 비하여 비교적 일정한 수준으로 유지

- 주요 현안으로 경찰 인력 증원과 치안 대응력 강화, 실질적인 범죄피해자 보호 및 지원, 재해예방시설 사업의 내실화 등을 분석
 - 향후 5년간 경찰 2만명을 증원하고 성폭력 대응, 아동·청소년 보호, 범죄예방 및 수사역량 강화 등 4대 사회악 척결 분야에 최우선적으로 배치할 계획
 - 증원된 인력은 지역별 경찰인력 부족 현황을 고려하고, 치안수요를 사전에 예측하여 적절하게 차등 분배되어야 할 것이며, 민생치안과 직결되는 국민접점부서 위주로 배치될 필요
 - 순찰차량·기본적인 경찰장비 등 추가적인 재정소요도 충분히 반영되고 있는지 검토 필요
 - 범죄피해자 보호·지원에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 범죄피해자보호기금이 2011년에 설치되었으며, 법무부·여성가족부·보건복지부가 동 기금의 재원을 활용하여 사업을 추진
 - 범죄피해구조금 관련 예산의 규모는 향후 지속적으로 증대시킬 필요성이 있으며, 지원 금액도 실손해액에 가깝도록 개선할 필요
 - 범죄피해자 지원기관의 역할 및 사업대상이 유사할 경우, 중복 수행에 따라 예산운영의 효율성이 저해될 수 있으므로 사업대상을 구분하여 차별화된 기능을 수행하도록 할 필요
 - 재해예방시설 사업의 2014년 예산은 2013년 추경예산 대비 1,878억원(△23.7%)이 감소한 6,034억원으로 편성됨
 - 한정된 예산이 효율적으로 운용될 수 있도록 재해예방시설 사업의 내실화에 만전을 기할 필요

- 향후 재범 방지를 위한 교정 부문 재정 지원과 새로운 유형의 위해요인에 대한 대응 강화 등을 고려할 필요
 - 전체적으로 교정 예산은 증가하는 추세이나 교정시설 운영에 필요한 재정 소요와 물적 사업 중심으로 이루어지고 있음
 - 수용자의 재범 방지와 사회 복귀를 위하여 교정 및 교화 활동에 필요한 예산이 적정하게 반영되는 것이 필요
 - 교정공무원의 증원·업무 조정·배치의 적절성 여부를 종합적으로 검토하여 인력을 합리적으로 운용할 필요
 - 유해물질 누출 등 새로운 유형의 재해에 대한 대응 강화 방침으로 특수사고 대응단과 합동방재센터를 운영할 계획
 - 합동방재센터를 운영함에 있어서 위험물질 정보에 대한 공유 및 인력과 업무의 연계는 필수적인 사항이며, 관련 정보는 특수사고대응단 및 관할 소방서에도 상시적으로 제공될 필요
 - 주요 광역 소방본부 산하에 있는 기존의 화학구조대는 특수사고대응단과 역할분담이 적절히 이루어질 필요

[12장] 일반·지방행정 분야

- 일반·지방행정 분야 예산안은 58조 6,614억원, 총지출의 16.4%
 - 최근 5년간 연평균 4.8% 증가, 총지출 연평균 증가율보다 0.3%p 낮은 수준
 - 부문별 예산안 규모(비중): 지방행정·재정지원 36조 8,299억원(62.8%), 재정·금융 17조 8,261억원(30.4%), 정부자원관리 6,980억원(1.2%) 등
 - 부처별 예산안 규모(비중): 안전행정부 37조 7,925억원(64.4%), 기획재정부 15조 8,616억원(27.0%), 국세청 1조 5,036억원(2.6%) 등
- 지방재정 건전화 대책, 정부 3.0 추진, 지방선거관리를 반영하는 예산안
 - 지방소비세 전환을 확대('13년 5%→'14년 8%→'15년 11%), 지방소득세 독립세 전환, 영유아보육료 국고보조율 10%p 인상

- 전자정부 지원(‘13년 638억원→‘14년 834억원, 196억원 증), 공공데이터 개방 및 이용활성화(‘13년 135억원→‘14년 182억원, 47억원 증)
- 지방선거관리(‘13년 20억원→‘14년 224억원, 104억원 증), 정당보조금(‘13년 381억원→‘14년 827억원, 446억원 증)

□ 지방재정 건전화 대책의 보완 필요

- 취득세 감소분(2.4조원)은 수도권이 더 크지만, 현행 제도(권역별 차등 가중치)상 지방소비세 인상에 따른 재정 순증은 비수도권이 더 큼
 - 취득세 감소분 : 「수도권 1.3조원 > 비수도권 1.1조원」
 - 지방소비세 인상에 따른 재원 순증 : 「수도권 0.5조원 < 비수도권 1.8조원」
- 지방소비세 전환율 인상분에 대한 권역별 재원배분 기준 마련 필요

□ 정부 3.0 추진시 고려사항 1 : 공공 및 민간 데이터 연계활성화 필요

- 민간이 활용가능한 공공DB가 일부 대중교통과 기상관련 공공DB에 편중
 - ‘서울버스실시간운행정보 DB’가 전체 이용자의 93.1%
- 창조적 일자리 창출을 위해 공공 및 민간데이터의 연계 및 융합 필요
 - 「실시간 지하철도착정보(공공DB)+출구 주변정보(민간DB)」등과 같은 「공공DB+민간DB」의 융합 활용
 - 전체 DB의 평균 품질수준이 도입단계인 1.1에 불과

□ 정부 3.0 추진시 고려사항 2 : 빅데이터 구축을 위한 제도개선 필요

- 빅데이터의 활용으로 과학적 행정과 개인맞춤형 정보제공을 위해 민간 및 공공데이터 수집 및 연계·통합을 위한 법체계 마련 필요
 - 현재 CCTV 영상정보, 사생활 관련 민감 정보 등의 제공과 활용에 대한 명확한 기준 및 법률체계가 부재

□ 국세세입 여건 악화에 따른 지방재정 대책 마련

- 국회예산정책처는 2013년 내국세가 본예산 대비 12조원의 결손이 발생할 것으로 전망, 지방교부세·지방교육재정교부금은 5.1조원의 결손발생 예상
 - 지방교부세는 내국세의 19.24%, 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%

- 교부금 미조정분과 정산손실분에 대한 조정과 정산의 시점을 적절하게 분산시키는 방안을 검토 필요
 - 2013년 추정시 내국세 감액에 따른 교부금 미조정분 : 2.1조원
 - 추정 대비 내국세 부족에 의한 교부금 정산손실분 : 3.0조원

□ 중앙·지방간 재원 배분 및 기능조정

- 향후 기초연금의 도입 등 지방비 증가를 유발하는 사업에 대해 중앙정부와 지방정부간 명확한 재원분담 기준 제시 필요
 - 2012·2013년 영유아보육료 사업의 지방비 추가부담은 재원분담에 대한 명확한 기준이 없이 중앙이 부분지원(예비비, 특별교부세 등)
 - 지방정부는 중앙정부의 전액보전을 주장, 중앙정부는 지방정부의 부분적인 분담을 요구하여 중앙-지방간 갈등 발생
- 노인요양시설도 국고보조사업으로 환원하는 방안 검토 필요
 - 정부는 지방이양 사회복지 사업 중 정신·장애인·노인양로시설을 국가사업으로 환원할 계획이며, 노인요양시설의 환원은 제외
 - 기초생활보장수급(국가사업) 대상자의 입소율이 높은 노인요양시설의 운영을 지자체가 전액 부담하는 것은 형평성에 어긋남

차 례

요 약 / ix

제7장 SOC 분야

I. 현황 / 1

- 1. 범위 1
- 2. 2014년 예산안 2

II. 재원배분 추이 및 특징 / 7

- 1. 재정추이 및 부문별 재원배분 7
- 2. 중기 재정운용 10

III. 주요 현안분석 / 13

- 1. SOC 분야 재정규모의 적정성 13
- 2. 부문별 재원배분의 우선순위 23
- 3. SOC 투자 효율화를 위한 개선 과제 28
- 4. SOC 신규사업의 적정성 62

IV. 향후 재정과제 / 66

- 1. SOC 분야의 세출 구조조정 및 투자효율성 제고 66
- 2. 환공위주의 SOC 투자 필요 68
- 3. SOC 사업관리를 위한 제도 마련 필요 69

제8장 농림·수산·식품 분야

I. 현황 / 73

- 1. 범위 73
- 2. 2014년도 예산안 74

II. 자원배분 추이 및 특징 / 78

- 1. 재정추이 및 부문별 자원배분 78
- 2. 중기 재정운용 80

III. 주요 현안분석 / 81

- 1. 농업·농촌의 환경변화와 재정 투자방향 82
- 2. 쌀 관련 사업의 투자 효율성 강화 91
- 3. 농림어업의 6차 산업화 활성화 102
- 4. 농산물 유통구조 개선사업의 효율성 제고 111
- 5. 농어촌구조개선특별회계의 재정건전성 확보 120

IV. 향후 재정과제 / 126

- 1. 농정 패러다임 변화에 따른 재정 투자방향 126
- 2. 농산물 유통구조 개선과 정부·농협의 역할 제고 127
- 3. 재정여건과 농어촌구조개선특별회계 구조 조정 129

제9장 국방 분야

I. 현황 / 131

- 1. 범위 131
- 2. 2014년도 예산안 132

II. 재정배분 추이 및 특징 / 133

- 1. 재정추이 및 부문별 재원배분 133
- 2. 중기 재정운용 136

III. 주요 현안분석 / 137

- 1. 군 구조개편에 따른 인력운용 138
- 2. 군수지원사업의 효율적 관리 140
- 3. 방위력개선 사업의 내실화 143

IV. 향후 재정과제 / 146

- 1. 국방분야 재원조달방안 강구 필요 146
- 2. 국방 연구개발투자의 효율성 제고 150

제10장 외교·통일 분야

I. 현황 / 153

- 1. 범위 153
- 2. 2014년도 예산안 154

II. 재정배분 추이와 특징 / 157

- 1. 재정추이 및 부문별 재원배분 157
- 2. 중기 재정운용 158

III. 주요 현안분석 / 159

- 1. 국가 위상 제고를 위한 ODA 사업 확대 159
- 2. 외교환경 변화에 따른 공공외교 강화 168
- 3. 통일기반 구축을 위한 북한이탈주민 정착지원 173

IV. 향후 재정과제 / 178

- 1. ODA 사업 확대에 따른 내실화 필요 178
- 2. 통일에 대비한 재원대책 논의 필요 179

제11장 공공질서·안전 분야

I. 현황 / 183

- 1. 범위 183
- 2. 2014년도 예산안 184

II. 재원배분 추이 및 특징 / 186

- 1. 재정추이 및 부문별 재원배분 186
- 2. 중기 재정운용 188

III. 주요 현안분석 / 189

- 1. 경찰 인력 증원과 치안 대응력 강화 190
- 2. 실질적인 범죄피해자 보호 및 지원 196
- 3. 재해예방시설 사업의 내실화 201

IV. 향후 재정과제 / 206

- 1. 재범 방지를 위한 교정 부문 재정 지원 206
- 2. 새로운 유형의 위해요인에 대한 대응 강화 208

제12장 일반·지방행정 분야

I. 현황 / 211

1. 범위 211
2. 2014년도 예산안 및 주요 특징 213

II. 재원배분 추이 및 특징 / 216

1. 재정추이 및 부문별 재원배분 216
2. 중기 재정운용 219

III. 주요 현안분석 / 221

1. 지방재정 건전화 대책의 보완 222
2. 정부 3.0 추진시 고려사항 226

IV. 향후 재정과제 / 233

1. 국세세입 여건 악화에 따른 지방재정 대책 마련 233
2. 중앙·지방간 재원 배분 및 기능 조정 235

제7장 SOC 분야

I. 현황

1. 범위

SOC(Social Overhead Capital, 사회기반시설)는 각종 생산 활동의 기반이 되는 시설 혹은 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활에 편익을 증진시키는 시설을 의미한다. 우리나라의 SOC분야 재정은 교통 관련 시설(도로, 철도 등)과 댐, 상수도, 산업단지 등 국토 및 지역개발과 관련된 시설의 건설에 필요한 개별 재정사업들의 재정규모를 합산하여 산출된다.

SOC 분야는 예산편성 체계 상 ‘교통 및 물류 분야’와 ‘국토 및 지역개발 분야’로 구성되며, 교통 및 물류 분야는 도로, 철도, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 물류 등 기타의 6개 부문으로 구분되고, 국토 및 지역개발 분야는 수자원, 지역 및 도시, 산업단지의 3개 부문으로 구성된다.

소관 부처별로는 기획재정부(일반회계, 국유재산관리기금, 공공자금관리기금), 안전행정부(일반회계, 광역지역발전특별회계), 산업통상자원부(광역지역발전특별회계), 국토교통부(일반회계, 교통시설특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 광역지역발전특별회계, 혁신도시건설특별회계), 해양수산부(일반회계, 교통시설특별회계, 광역지역발전특별회계, 책임운영기관특별회계), 행정중심복합도시건설청(행정중심복합도시건설특별회계), 새만금개발청(일반회계)에서 관련 사업을 수행하고 있다.

김효진 예산분석관(hjk@assembly.go.kr, 788-4629)
표승연 예산분석관(navy@assembly.go.kr, 788-4666)
남희 예산분석관(nhee@assembly.go.kr, 788-4632)

[표 1] SOC 분야의 부문 및 소관 부처별 구성

분야	부문	소관부처	주요 내용
교통 및 물류	도로	국토교통부 안전행정부	· 도로 건설 및 유지보수 · 도로교통사고 예방 및 교통사고 안전시설 확충
	철도	국토교통부	· 철도 건설 및 유지보수
	도시철도	국토교통부	· 지자체 도시철도 건설지원
	해운·항만	해양수산부	· 항만 건설 및 유지보수
	항공·공항	국토교통부	· 항공관련 정책 수행, 공항 건설 및 운영
	물류 등 기타	국토교통부 해양수산부 기획재정부 산업통상자원부	· 운영비, 물류정책 · 정보화 및 R&D, 해양개발 · 물류 관련 시설 지원 · 경제자유구역 지원
국토 및 지역 개발	수자원	국토교통부	· 댐, 상수도, 하천정비 등
	지역 및 도시	국토교통부 행정중심복합 도시건설청 새만금개발청	· 도시 및 국토정보 관련 사업 · 세종시, 혁신도시, 기업도시 등 지역거점조성 · 새만금 내부토지 개발 및 투자유치
	산업단지	국토교통부	· 산업단지 기반시설 확충 등

자료: 각 부처 제출 자료를 기초로 작성함

2. 2014년 예산안

가. 개요

2014년 SOC분야 예산안은 총지출 기준으로 2013년 본예산 대비 1조 404억원 ($\Delta 4.3\%$), 추경예산 대비 1조 7,640억원($\Delta 7.0\%$) 감액된 23조 2,621억원으로, 전체 총지출 357.7조원의 6.5%이다.

부문별로 2014년 예산안을 살펴보면, 교통 및 물류 분야 중 도로, 철도, 도시철도, 해운·항만부문은 2013년 본예산 및 추경예산 대비 감소하였고, 항공·공항 및 물류등 기타 부문은 2013년 본예산 및 추경예산 대비 증가하였다. 국토 및 지역개발 분야는 수자원, 지역 및 도시, 산업단지 이상 모든 부문의 2014년도 예산안이 2013년 본예산 및 추경예산 대비 감소하였다.

세부적으로 살펴보면, 교통 및 물류 분야 중 도로부문은 2013년 본예산 대비 2,742억원(△3.2%), 추경예산 대비 7,959억원(△8.7%) 감액된 8조 3,708억원이고, 철도부문은 2013년 본예산 대비 1,020억원(△1.7%), 추경예산 대비 1,570억원(△2.6%) 감액된 5조 9,810억원이며, 도시철도부문은 2013년 본예산 대비 1,658억원(△21.3%), 추경예산 대비 1,658억원(△21.4%) 감액된 6,103억원이다. 해운·항만부문은 2013년 본예산 대비 151억원(△1.0%), 추경예산 대비 351억원(△2.3%) 감액된 1조 4,891억원이고, 항공·공항부문은 2013년 본예산 대비 184억원(22.4%), 추경예산 대비 174억원(21.0%) 증액된 1,004억원이며, 물류 등 기타 부문은 2013년 본예산 대비 588억원(3.1%), 추경예산 대비 306억원(1.6%) 증액된 1조 9,802억원이다.

국토 및 지역개발 분야 중 수자원부문은 2013년 본예산 대비 3,803억원(△13.9%), 추경예산 대비 4,182억원(△15.1%) 감액된 2조 3,512억원이고, 지역 및 도시부문은 2013년 본예산 대비 1,473억원(△9.0%), 추경예산 대비 1,622억원(△9.9%) 감액된 1조 4,827억원이며, 산업단지부문은 2013년 본예산 대비 328억원(△3.5%), 추경예산 대비 778억원(△8.0%) 감액된 8,964억원이다.

[표 2] 2014년 SOC 분야 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2012년 예산	2013년		2014년 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
soc	230,926	243,025	250,261	232,621	-17,640	-7.0
◦ 교통및물류	174,756	190,118	196,376	185,318	-11,058	-5.6
- 도로	77,614	86,451	91,667	83,708	-7,959	-8.7
- 철도	50,876	60,830	61,380	59,810	-1,570	-2.6
- 도시철도	10,265	7,761	7,761	6,103	-1,658	-21.4
- 해운항만	16,358	15,042	15,242	14,891	-351	-2.3
- 항공공항	698	820	830	1,004	174	21.0
- 물류등기타	18,945	19,214	19,496	19,802	306	1.6
◦ 국토및지역개발	56,170	52,907	53,885	47,303	-6,582	-12.2
- 수자원	29,020	27,315	27,694	23,512	-4,182	-15.1
- 지역및도시	16,845	16,300	16,449	14,827	-1,622	-9.9
- 산업단지	10,305	9,292	9,742	8,964	-778	-8.0

주: 총지출 기준

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 기초로 작성함

SOC 전체 예산에서 각 부문이 차지하는 비중의 변화를 살펴보면, 교통 및 물류 분야(79.0%)는 2013년 추경예산 대비 0.6%p 증가한 반면, 국토 및 지역개발 분야(21.0%)는 2013년 추경예산 대비 0.6%p 감소하였다.

세부적으로는 교통 및 물류 분야 중 도로(35.9%), 도시철도(2.6%) 부문은 2013년 대비 SOC 전체 예산에서 각 부문이 차지하는 비중이 줄어들었고, 철도(25.7%), 해운·항만(6.4%), 항공·공항(0.4%) 및 물류 등 기타(8.6%) 부문은 그 비중이 늘어났다. 국토 및 지역개발 분야는 수자원(10.3%), 지역 및 도시(6.4%) 부문은 2013년 대비 SOC 전체 예산에서 각 부문이 차지하는 비중이 줄어들었고, 산업단지(4.3%) 부문은 그 비중이 늘어났다.

[표 3] 2014년 SOC 부문별 예산안의 비중

(단위: %, %p)

	2012년 예산	2013년		2014년 예산안(B)	증감
		본예산	추경(A)		B-A
soc	100.0	100.0	100.0	100.0	-
◦ 교통및물류	75.6	78.6	78.4	79.0	0.6
- 도로	33.6	35.4	36.6	35.9	-0.7
- 철도	22.0	25.0	24.5	25.7	1.2
- 도시철도	4.4	3.2	3.1	2.6	-0.5
- 해운·항만	7.1	6.2	6.1	6.4	0.3
- 항공·공항	0.3	0.4	0.3	0.4	0.1
- 물류등기타	8.2	7.8	7.8	8.6	0.8
◦ 국토및지역개발	24.4	21.4	21.6	21.0	-0.6
- 수자원	12.6	11.1	11.1	10.3	-0.8
- 지역및도시	7.3	6.6	6.6	6.4	-0.2
- 산업단지	4.5	3.7	3.9	4.3	0.4

주: 총지출 기준

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 기초로 작성함

부처별 2014년도 SOC 분야 예산안 현황을 살펴보면, SOC 분야 중 가장 큰 비중을 차지하는 부처는 국토교통부로 SOC 분야의 87.2%를 차지하고 있고, 다음으로, 해양수산부(9.0%), 행정중심복합도시건설청(3.0%), 산업통상자원부(0.4%), 안전행정부(0.3%), 기획재정부(0.1%), 새만금개발청(0.05%) 순이다. 이 중 기획재정부와 해양수산부, 새만금개발청은 2013년 대비 2014년 예산안이 증가하였고, SOC 분야에서 각 부처의 비중도 증가하였다. 국토교통부, 안전행정부, 산업통상자원부와 행정중심복합도시건설청은 2013년 추경예산 대비 2014년 예산안이 감소하였고, SOC 분야에서 각 부처의 비중은 국토교통부를 제외하고 모두 감소하였다.

[표 4] 부처별 SOC 예산 및 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2013		2014 예산안(B)	증감액 B-A	증감률 (B-A)/A
	예산액	추경(A)			
국토교통부	210,704 (86.7)	216,946 (86.7)	202,802 (87.2)	-14,144	-6.5
기획재정부	185 (0.1)	185 (0.1)	251 (0.1)	66	35.7
안전행정부	1,679 (0.7)	2,323 (0.9)	754 (0.3)	-1,569	-67.5
산업자원통상부	1,333 (0.5)	1,433 (0.6)	840 (0.4)	-593	-41.4
해양수산부	20,711 (8.5)	20,961 (8.4)	20,988 (9.0)	27	0.1
행정중심복합도시건설청	8,413 (3.5)	8,413 (3.4)	6,873 (3.0)	-1,540	-18.3
새만금개발청	- (0.0)	- (0.0)	113 (0.05)	113	순증
합 계	243,025 (100.0)	250,261 (100.0)	232,621 (100.0)	-17,640	-7.0

주: () 안의 숫자는 합계에서 차지하는 비중임

자료: 각 부처 자료 및 디지털예산회계시스템 자료를 기초로 작성함

나. 주요 특징

정부는 2014년도 SOC 분야 재정을 편성함에 있어 ① SOC 운영의 효율성 제고, ② 혼잡구간 해소 및 주요 국가기간망 위주의 투자 내실화, ③ 재해예방 투자 강화와 항만산업단지 기반구축 등을 정책목표로 설정하였다.

2014년도 SOC분야 예산안을 살펴보면, 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째, 2014년도 SOC 예산안은 2013년 대비 투자 규모(2013년 25조원 → 2014년 23.3조원)와 총지출에서 차지하는 비중(2013년 7.2% → 2014년 6.5%)이 모두 감소하였으나, 사실상 투자 수준은 4대강 살리기 사업을 제외하면 경제위기 이전(평균 23조원) 수준을 유지한 것으로 볼 수 있다. 향후 SOC 분야 재정규모는 그동안의 집중투자로 SOC 스톡이 어느 정도 확충된 점을 감안하여 현 정부의 정책기조에 따라 지속적으로 감소할 것으로 예상된다. 동 분야에 대한 투자는 경기 부양효과, 지역 경제 활성화 등과 연계되는 만큼 투자의 적정규모에 대한 보다 심도 있는 검토가 필요할 것이다.

둘째, SOC 분야는 감축기조에 따라 투자규모 확대보다는 사업별 운영 효율성을 높여 투자 내실화를 도모한다는 계획이다. 이에 고속도로 건설, 민자도로는 토지보상비(2013년 8,078억원 → 2014년 1조 3,833억원)를 우선 지원하여 사업 집행여건을 개선하고, 도시부 교통 혼잡구간(2013년 4,249억원 → 2014년 5,849억원) 조기 해소 및 첨단 교통체계 구축 등을 통하여 도로 운영의 효율성을 제고할 계획이다. 철도의 경우 고속철도 수혜지역을 확대하고자 경부·호남고속철도의 완공소요를 반영(2013년 1조 2,600억원 → 2014년 1조 4,764억원)하는 한편, 철도 설계기준 합리화 등으로 투자효율성 제고를 위한 제도개선을 병행 추진할 계획이다.

셋째, SOC 투자를 통한 지역 경쟁력 강화를 위해서 권역별 항만을 거점으로 육성하고, 마리나(2013년 23억원 → 2014년 150억원) 등과 연계하여 항만의 경쟁력을 제고하고자 하였다. 산업단지 진입도로(2013년 7,941억원 → 2014년 7,602억원)와 노후 산단 재생(2013년 43억원 → 2014년 275억원)을 지속적으로 지원하여 기업투자 활성화를 유도하며, 행정중심 복합도시 조기 정착을 위한 기반시설 지원을 강화할 계획이다.

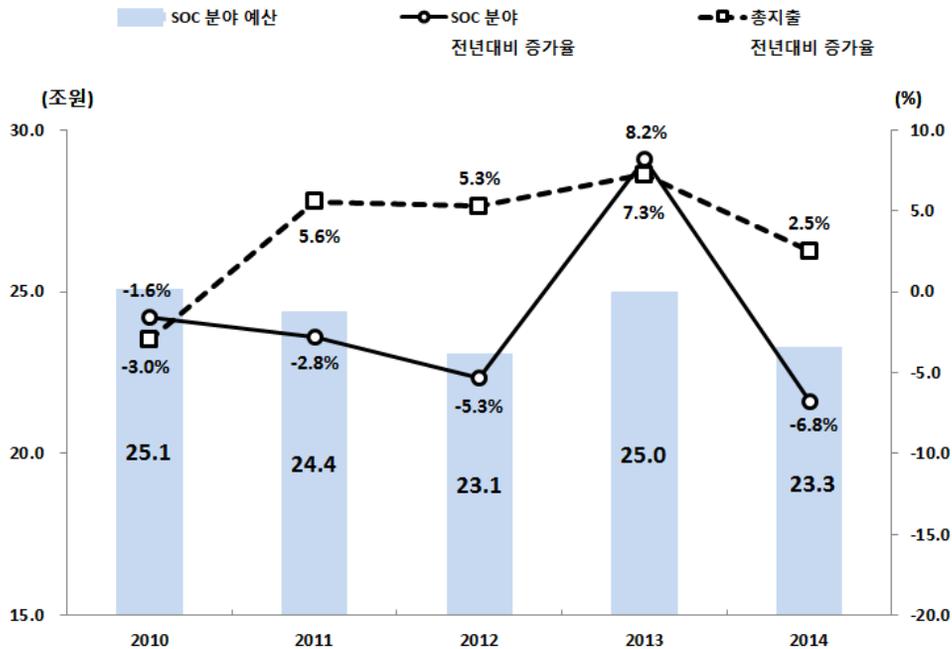
II. 재원배분 추이 및 특징

1. 재정추이 및 부문별 재원배분

SOC 분야 재정규모는 2010년 25.1조원에서 2014년 23.3조원으로 연평균 1.9% 감소하여 같은 기간 정부 총지출 연평균 증가율 5.1%보다 7.0%p 낮고, 이를 반영하여 SOC 분야의 정부 총지출 대비 비중은 2010년 8.6%에서 2014년 6.5%로 축소되었다.

동 분야는 2009년 경제위기 극복 및 4대강 사업 추진 등으로 투자가 한시적으로 확대되었고, 2010년부터 2012년까지 지속적으로 감소하다가 2013년도에는 지역 경제 활성화와 추경 편성 등에 기인하여 전년 대비 증가율이 8.2%로 정부 총지출 전년 대비 증가율 7.3%와 유사한 폭으로 늘어났다. 그러나 2014년도에는 정부 총지출이 전년 대비 2.5% 증가하였으나, SOC분야 예산안은 전년대비 6.8% 감소하였다.

[그림 1] SOC 분야 재원배분 추이



[표 5] SOC 분야 예산 추이

(단위: 조원, %)

	2010	2011	2012	2013		2014
				본예산	추경	예산안
SOC	25.1	24.4	23.1	24.3	25.0	23.3
(총지출 대비 비중)	(8.6)	(7.9)	(6.9)	(7.1)	(7.2)	(6.5)
전년대비 증감액	-0.4	-0.7	-1.3	1.2	1.9	-1.7
(전년대비 증감률)	(-1.2)	(-2.8)	(-5.3)	(5.2)	(8.2)	(-6.8)
총지출	292.8	309.1	325.4	342	349	357.7

자료: 기획재정부자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

SOC의 분야별 자원배분을 살펴보면, 교통 및 물류 분야는 2010년 17.5조원에서 2014년 18.5조원으로 연평균 1.4% 증가하여 같은 기간 SOC 연평균 증가율 Δ 1.9%보다 3.3%p 높고, 국토 및 지역개발 분야는 2010년 7.6조원에서 2014년 4.7조원으로 연평균 Δ 11.1% 감소하여 같은 기간 SOC 연평균 증가율 Δ 1.9%보다 9.2%p 낮다.

부문별 규모의 경우, 도시철도(Δ 14.6%), 해운·항만(Δ 5.4%), 물류 등 기타(Δ 3.0%), 수자원(Δ 17.6%) 등 4개 부문은 2010년부터 2014년까지 연평균 증가율이 같은 기간 전체 SOC 분야 연평균 증가율 (Δ 1.9%)보다 낮고, 도로(1.1%), 철도(9.2%), 항공·공항(10.8%), 지역 및 도시(Δ 1.8%), 산업단지(0.2%) 등 5개 부문의 경우 같은 기간 전체 SOC 분야 연평균 증가율 보다 높다.

이 중 도로부문은 2012년부터 투자규모가 증가하였으나, 2014년에는 다시 감소추세로 전환되었다. 철도부문은 2010~2013년까지 매년 투자가 확대되었으나, 2014년에는 투자규모가 감소하였다. 항공·공항부문은 2010년부터 2014년까지 꾸준히 투자규모가 증가하고 있으며, 수자원 부문은 4대강 살리기 사업이 완료된 2011년 이후 투자규모가 크게 줄어든 이후에는 계속적으로 감소하는 추세이다.

부문별 비중을 살펴보면, 도로부문은 2011년부터 SOC 전체 투자에서 차지하는 비중이 증가하다가 2014년 소폭 줄어들었고, 철도부문은 2010년부터 매년 투자규모가 확대되는 추세이다. 수자원부문은 4대강 살리기 사업을 추진한 2011년까지 SOC 중 그 비중이 20.3~20.5% 수준이었으나, 2012년부터는 10.1~12.6%로 크게 낮아졌다. 해운·항만, 항공·공항, 지역 및 도시와 산업단지의 경우 최근 5년간 매년 SOC 전체 투자에서 각 부문의 비중이 매년 거의 유사한 수준이다.

[표 6] SOC 분야 부문별 재정 규모 추이

(단위: 억원, %)

	2010	2011	2012	2013		2014	연평균 증가율
				본예산	추경		
SOC	251,106 (100.0)	244,406 (100.0)	230,926 (100.0)	243,025 (100.0)	250,261 (100.0)	232,621 (100.0)	-1.9
◦ 교통 및 물류	175,219 (69.8)	167,989 (68.7)	174,756 (75.7)	190,118 (78.2)	196,371 (78.5)	185,318 (79.7)	1.4
- 도로	80,038 (31.9)	74,487 (30.5)	77,614 (33.6)	86,451 (35.4)	91,667 (36.6)	83,708 (35.9)	1.1
- 철도	42,020 (16.7)	44,338 (18.1)	50,876 (22.0)	60,830 (25.0)	61,380 (24.5)	59,810 (25.7)	9.2
- 도시철도	11,492 (4.6)	9,718 (4.0)	10,265 (4.4)	7,761 (3.2)	7,761 (3.1)	6,103 (2.6)	-14.6
- 해운·항만	18,617 (7.4)	16,333 (6.7)	16,358 (7.1)	15,042 (6.2)	15,242 (6.1)	14,891 (6.4)	-5.4
- 항공·공항	666 (0.3)	679 (0.3)	698 (0.3)	820 (0.4)	830 (0.3)	1,004 (0.4)	10.8
- 물류 등 기타	22,386 (8.9)	22,434 (9.2)	18,945 (8.2)	19,214 (7.8)	19,496 (7.8)	19,802 (8.5)	-3.0
◦ 국토 및 지역개발	75,888 (30.2)	76,417 (31.3)	56,170 (24.3)	52,907 (21.8)	53,885 (21.5)	47,303 (20.3)	-11.1
- 수자원	51,076 (20.3)	50,182 (20.5)	29,020 (12.6)	27,315 (11.1)	27,694 (11.1)	23,512 (10.1)	-17.6
- 지역 및 도시	15,919 (6.3)	16,424 (6.7)	16,845 (7.3)	16,300 (6.6)	16,449 (6.6)	14,827 (6.4)	-1.8
- 산업단지	8,893 (3.5)	9,811 (4.0)	10,305 (4.5)	9,292 (3.7)	9,742 (3.9)	8,964 (3.9)	0.2

주: 괄호안은 부문별 점유비중

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 기초로 작성함

2. 중기 재정운용

「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따르면, 향후 5년간(2013~2017년) SOC 재정투자규모는 2013년 24.3조원에서 2017년 19.2조원으로 연평균 5.7% 감소할 계획이다. 이는 그동안 축적된 SOC 스톡 수준을 감안하여 경제위기 이전 수준으로 SOC 투자규모를 정상화하면서 신규 사업을 추진하기 보다는 기존 시설의 효율성·안전성 제고에 중점을 둘 계획이기 때문이다.

이에 SOC 재정규모는 2013년 24.3조원에서 2017년 19.2조원으로 감소되고, 총지출에서 차지하는 비중도 2013년 7.0%에서 2017년 4.8%수준으로 감소할 계획이다.

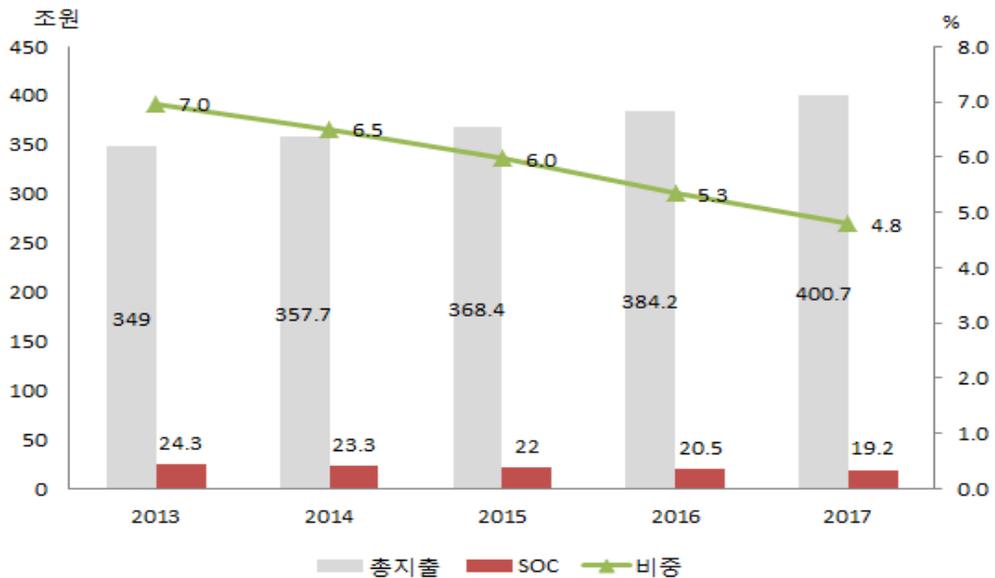
[표 7] 국가재정운용계획의 SOC 투자 및 비중 현황

(단위: 조원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
총지출	349.0	357.7	368.4	384.2	400.7	3.5
- SOC 규모	24.3	23.3	22.0	20.5	19.2	-5.7
비중	7.0	6.5	6.0	5.3	4.8	

자료: 기획재정부, 「2013~2017년 재정운용계획」, 2013.9

[그림 2] 국가재정운용계획의 SOC 투자 및 비중 현황



향후 5년간(2013~2017년) 분야별 투자규모를 살펴보면, 교통 및 물류 분야는 2013년 19.0조원에서 2017년 15.4조원으로 연평균 5.2% 감소하고, 국토 및 지역개발 분야는 2013년 5.3조원에서 2017년 3.8조원으로 연평균 6.4% 감소할 계획이다.

부문별 투자규모를 살펴보면, 도로부문은 2013년 8.6조원에서 2017년 6.2조원으로 연평균 8.1% 감소하고, 철도부문은 2013년 6.9조원에서 2017년 5.3조원으로 연평균 6.1% 감소하며, 수자원부문은 2013년 2.7조원에서 2017년 1.9조원으로 연평균 8.4% 감소하는 등 도로부문 등 6개 부문은 전반적으로 감소할 계획인 반면, 해운·항만부문과 물류 등 기타 부문은 2013년부터 향후 5년간 각각 1.5조원과 1.9조원 수준이 유지되고, 항공·공항 부문은 2013년 820억원에서 2017년 3,660억원으로 연평균 45.4% 증가할 계획이다.

[표 8] SOC 분야 투자계획

(단위: 십억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
SOC	24,302	23,262	21,991	20,538	19,222	-5.7
◦ 교통 및 물류	19,012 (78.2)	18,531 (79.7)	17,524 (79.7)	16,458 (80.1)	15,376 (80.0)	-5.2
- 도로	8,645 (35.6)	8,371 (36.0)	7,690 (35.0)	6,914 (33.7)	6,167 (32.1)	-8.1
- 철도(도시철도 포함)	6,859 (28.2)	6,591 (28.3)	6,274 (28.5)	5,847 (28.5)	5,324 (27.7)	-6.1
- 해운·항만	1,509 (6.2)	1,489 (6.4)	1,522 (6.9)	1,533 (7.5)	1,535 (8.0)	0.4
- 항공·공항	82 (0.3)	100 (0.4)	150 (0.7)	199 (1.0)	366 (1.9)	45.4
- 물류 등 기타	1,917 (7.9)	1,980 (8.5)	1,888 (8.6)	1,965 (9.6)	1,984 (10.3)	0.9
◦ 국토 및 지역개발	5,320 (21.8)	4,730 (20.0)	4,465 (20.3)	4,079 (19.9)	3,846 (20.0)	-6.4
- 수자원	2,731 (11.2)	2,351 (10.1)	2,165 (9.8)	2,057 (10.0)	1,921 (10.0)	-8.4
- 지역 및 도시	1,630 (6.7)	1,483 (6.4)	1,409 (6.4)	1,344 (6.5)	1,261 (6.6)	-6.2
- 산업단지	929 (3.8)	896 (3.9)	891 (4.1)	678 (3.3)	664 (3.5)	-8.1

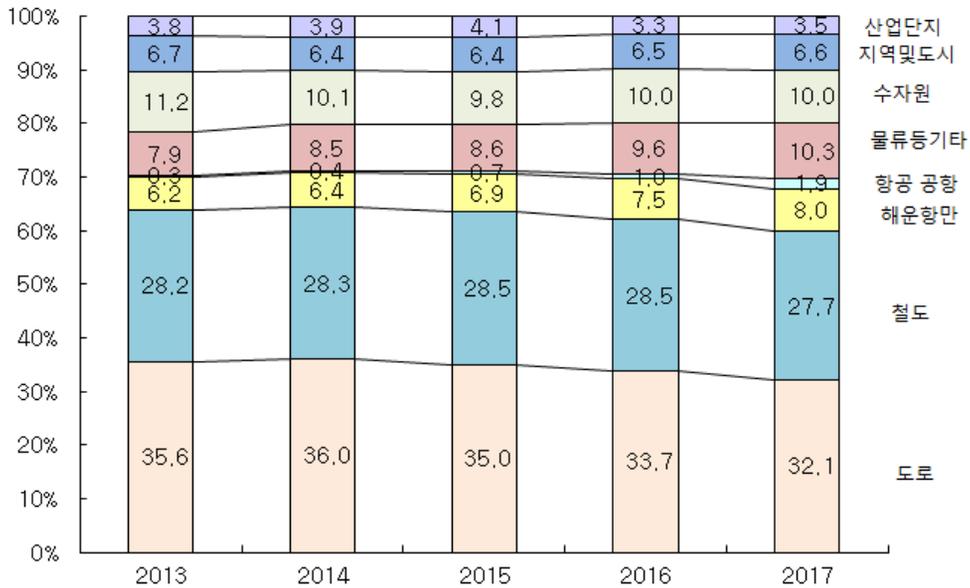
주: 2013년은 본예산 기준임

자료: 대한민국정부, 「2013~2017년 국가재정운용계획」, 2013.10

다음으로 향후 5년간(2013~2017년) SOC 내 투자 비중을 살펴보면, 먼저 각 분야가 SOC투자에서 차지하는 비중의 경우, 교통 및 물류 분야는 2013년 78.2%에서 2017년 80.0%로 증가하고, 국토 및 지역개발 분야는 2013년 21.8%에서 2017년 20.0%로 감소할 계획이다.

각 부문이 SOC투자에서 차지하는 비중을 살펴보면, 교통 및 물류 분야 중 도로부문은 2013년 35.6%에서 2017년 32.1%로, 철도부문은 2013년 28.2%에서 2017년 27.7%로 줄어드는 반면, 해운·항만부문은 2013년 6.2%에서 2017년 8.0%로, 항공·공항부문은 2013년 0.3%에서 2017년 1.9%로, 물류 등 기타부문은 2013년 7.9%에서 2017년 10.3%로 증가할 계획인 것으로 보인다. 국토 및 지역개발 분야에 속한 수자원, 지역 및 도시와 산업단지 이상 3개 부문은 2013년 대비 2017년 각 부문이 SOC투자에서 차지하는 비중이 모두 줄어들 계획이다.

[그림 3] SOC 분야 투자계획



자료: 대한민국정부, 「2013~2017년 국가재정운용계획」, (2013.10)을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

Ⅲ. 주요 현안분석

SOC 투자에 대하여는 그동안의 투자 확대로 사회기반시설 스톡이 축적되었고, 보건, 복지 등 사회 관련 의무지출이 확대되고 있으므로, 이를 감안한 세출 구조조정 일환으로 SOC와 같은 경제 관련 재정 지출을 점차 줄여나가야 한다는 논의가 이루어지고 있다.

이러한 논의를 반영하여 「2013~2017년 국가재정운용계획」상 재정투자규모는 2013년 24.3조원에서 2017년 19.2조원으로 축소될 계획이다. 그러나 내수 활성화, 수출 촉진 등 경제 활력 제고를 위한 적극적 재정 운용도 요구되는 상황인 바, 이러한 어려운 재정 여건 하에서 경기 활성화와 지역 기반 확충을 위한 SOC 분야에 대한 적정 투자규모에 대한 검토가 필요하다. 또한, SOC 내 재원배분을 살펴보면, 향후 5년간 교통 및 물류 분야의 비중은 증가하는 반면, 국토 및 지역개발 분야의 비중은 다소 줄어드는 바, 전체적인 SOC 투자의 효율화를 위하여 이러한 재원 배분 방향의 적정성에 대한 검토가 요구된다.

이하에서는 이러한 배경 하에 SOC 분야 전체 규모의 적정성과 SOC 분야 내부 부분 간 재원 배분 및 도로, 철도 등 각 부문별 주요 현안에 대한 검토를 통하여 SOC분야 재정 투자의 효율적 운용 방안을 모색하고자 한다.

1. SOC 분야 재정규모의 적정성

가. 현황

SOC 분야는 정부 총지출 중 보건·복지·고용, 일반공공행정, 교육, 국방 분야 다음으로 지출규모가 큰 분야이다. 2014년 SOC 재정규모는 23.3조원으로 정부 총지출의 6.5%를 차지하고 있다. 동 분야의 재정규모는 2009~2010년 경제위기와 경기침체에 대응하기 위해 확대된 바 있으며, 2013년 지역경제 활성화와 경기 부양을 위하여 추가경정예산안을 편성하였다. 2009~2014년 연평균 증가율이 1.8%로 나타나 동 기간 산업·중소기업·에너지, 농림·수산·식품 등의 분야와 함께 정부 총지출 연평균 증가율 3.4%를 하회하고 있다.

[표 9] 분야별 총지출 현황

(단위: 조원, %)

분야	2009	2010	2011	2012	2013	추경	2014	연평균 증가율
R&D	12.7 (4.2)	13.7 (4.7)	14.9 (4.8)	16.0 (4.9)	16.9 (4.9)	17.1 (4.9)	17.5 (4.9)	6.6
산업·중소기업·에너지	20.8 (6.9)	15.1 (5.2)	15.2 (4.9)	15.1 (4.6)	15.5 (4.5)	16.7 (4.8)	15.5 (4.3)	-0.6
SOC	25.5 (8.4)	25.1 (8.6)	24.4 (7.9)	23.1 (7.1)	24.3 (7.1)	25.0 (7.2)	23.3 (6.5)	1.8
농림·수산·식품	17.4 (5.8)	17.3 (5.9)	17.6 (5.7)	18.1 (5.6)	18.4 (5.4)	18.9 (5.4)	18.6 (5.2)	1.3
보건·복지·고용	80.4 (26.6)	81.2 (27.7)	86.4 (28.0)	92.6 (28.5)	97.4 (28.5)	99.3 (29.0)	105.9 (29.6)	5.7
교육	39.2 (13.0)	38.3 (13.1)	41.2 (13.3)	45.5 (14.0)	49.8 (14.6)	49.9 (14.6)	50.8 (14.2)	5.3
문화·체육·관광	3.6 (1.2)	3.9 (1.3)	4.2 (1.4)	4.6 (1.4)	5.0 (1.5)	5.1 (1.5)	5.3 (1.5)	8.0
환경	5.7 (1.9)	5.4 (1.8)	5.8 (1.9)	6.0 (1.8)	6.3 (1.8)	6.5 (1.9)	6.4 (1.8)	2.3
국방	29 (9.6)	29.6 (10.1)	31.4 (10.2)	33.0 (10.1)	34.3 (10.0)	34.5 (9.9)	35.8 (10.0)	4.3
외교통일	3 (1.0)	3.3 (1.1)	3.7 (1.2)	3.9 (1.2)	4.1 (1.2)	4.1 (1.2)	4.2 (1.2)	7.0
공공질서·안전	12.4 (4.1)	12.9 (4.4)	13.7 (4.4)	14.5 (4.5)	15.0 (4.4)	15.2 (4.4)	15.7 (4.4)	4.8
일반공공행정	51.6 (17.1)	48.7 (16.6)	52.4 (17.0)	55.1 (16.9)	55.8 (16.3)	56.2 (16.1)	58.7 (16.4)	2.6
총지출	301.8 (100.0)	292.8 (100.0)	309.1 (100.0)	325.4 (100.0)	342.0 (100.0)	349.0 (100.0)	357.7 (100.0)	3.4

주: 괄호안은 분야별 점유비중

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 기초로 작성함

SOC 분야 예산 추이를 살펴보면, 2004~2009년 SOC 분야 예산은 증가 추세를 보여 왔으며, 2009년 가장 큰 규모인 25.4조원에 이르렀다. 이는 2008년말 경제위기 대응을 위해 SOC 분야에 대한 투자를 증가 시킨 것에 기인한다. 2009~2012년에는 4대강 사업의 시행으로 SOC 분야에서만 7.3조원의 예산을 편성함에 따라 예산규모가 크게 증가되었다. 2012년 4대강 사업이 종료됨에 따라 2013년 예산 규모가 감소될 것으로 전망되었으나 경제 활력 제고와 지역경제 활성화를 위해 SOC에 대한 투자 확대가 이루어졌으며, 2014년에는 세출구조조정의 일환으로 SOC 투자가 감소하였다.

[표 10] SOC 분야 예산 추이

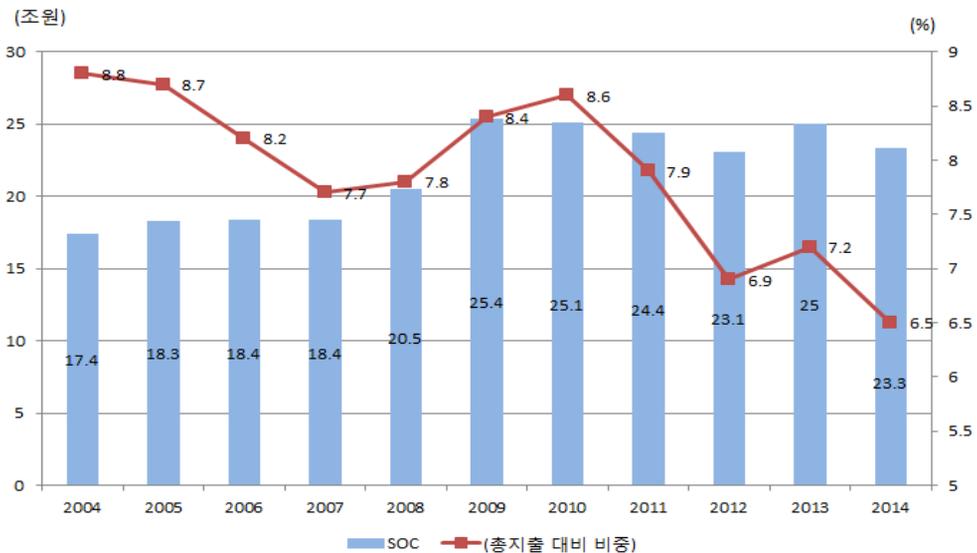
(단위: 조원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SOC	17.4	18.3	18.4	18.4	20.5	25.4	25.1	24.4	23.1	25.0	23.3
(총지출 대비 비중)	(8.8)	(8.7)	(8.2)	(7.7)	(7.8)	(8.4)	(8.6)	(7.9)	(6.9)	(7.2)	(6.5)
전년대비 증감액	-	0.9	0.1	0	2.1	4.9	-0.4	-0.7	-1.3	1.9	-1.7
(전년대비 증감률)	-	(5.2)	(0.1)	(0.0)	(11.4)	(23.9)	(-1.2)	(-2.8)	(-5.3)	(8.2)	(-6.8)

주: 2013년은 추경예산 기준임

자료: 기획재정부

[그림 4] SOC 예산 규모 및 총지출 대비 비중 추이



주: 2014년은 예산안 기준임

자료: 기획재정부 제출 자료를 기초로 작성함

나. SOC 재정투자의 적정성 검토

(1) SOC 분야 국제 비교

우리나라 SOC 재정규모를 세계 각국과 비교하면, 2010년의 경우 경제 규모가 비슷한 호주나 인구 밀도가 비슷한 네덜란드와 비슷한 수준이다. 우리나라의 총지출 대비 SOC 재정 비중은 유사한 경제 규모의 스페인 및 호주, 유사한 국토 면적을 가진 헝가리 및 포르투갈, 그리고 유사한 인구 밀도를 가진 네덜란드와 비슷한 수준이다. 다만, 주요선진국으로 분류되는 미국, 영국, 독일의 경우 총지출 대비 SOC 재정 비중이 3.7~5.4%로 우리나라에 비해 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

[표 11] 주요국의 SOC 재정규모 비교

(단위: million dollars, %)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
한국(1.2조 달러, 9.98만km ² , 504명/km ²)		18,659 (8.8)	23,363 (8.7)	24,119 (8.2)	24,102 (7.7)	18,521 (7.8)	26,481 (8.4)	29,333 (8.6)
주요 선진국	미국	85,776 (3.7)	99,548 (4.0)	132,393 (5.0)	107,275 (3.9)	107,521 (3.6)	119,708 (3.4)	127,026 (3.7)
	영국	51,943 (5.5)	56,784 (5.6)	65,734 (5.8)	74,215 (5.6)	66,401 (5.6)	76,033 (6.6)	61,996 (5.4)
	독일	71,531 (5.7)	72,350 (5.7)	76,803 (5.7)	84,118 (5.5)	78,819 (5.3)	81,500 (5.1)	76,878 (4.9)
유사 경제 규모 (GDP)	스페인 (1.4조 달러)	36,836 (9.1)	36,005 (8.2)	40,089 (8.0)	51,376 (8.4)	53,786 (7.8)	59,816 (8.6)	50,759 (7.7)
	인도 (1.8조 달러)	1,796 (4.8)	2,229 (5.7)	3,524 (6.0)	3,431 (5.5)	4,232 (5.7)	6,926 (5.6)	5,878 (5.2)
	호주 (1.6조 달러)	16,595 (7.3)	18,066 (7.5)	19,060 (7.4)	22,239 (8.0)	23,693 (7.4)	27,132 (8.1)	28,211 (8.0)
유사 국토 면적	오스트리아 (8.39만km ²)	17,743 (11.5)	8,225 (5.5)	9,037 (5.6)	11,658 (6.2)	12,184 (6.5)	12,063 (6.0)	11,320 (5.8)
	헝가리 (9.30만km ²)	2,654 (5.3)	3,438 (6.2)	5,043 (8.2)	6,899 (9.3)	5,825 (8.1)	5,074 (7.6)	4,961 (6.9)
	포르투갈 (9.21만km ²)	4,667 (5.7)	5,245 (6.0)	5,066 (5.4)	7,573 (6.9)	7,459 (7.0)	8,080 (6.7)	9,003 (7.5)
유사 인구 밀도	네덜란드 (492명/km ²)	21,010 (7.6)	21,666 (7.7)	23,455 (7.4)	28,646 (7.6)	30,540 (8.1)	34,297 (8.3)	31,800 (7.9)

주: ()안의 수치는 총지출 대비 비중임

자료: 국회예산정책처, 「국가별 SOC의 유형구분 및 재정규모 조사연구」, 2012. 7

1인당 GDP 2만 달러 진입 시기를 기준으로 국가별 SOC 재정규모를 비교하면, 우리나라는 2007년 1인당 GDP 2만달러에 진입하였고, SOC 재정규모는 240억 달러로 1996년 영국과 비슷한 수준이다. 2007년 우리나라의 정부 총지출 대비 SOC 재정규모 비중은 7.7%으로 1995년 호주와 비슷한 수준이며, 스페인(9.1%)을 제외한 다른 국가들에 비해 높은 수준으로 나타나고 있다.

[표 12] 1인당 GDP 2만 달러 진입 시기에 근거한 국가별 SOC 재정규모

(단위: million dollars, %)

	한국 (2007년)	미국 (1988년)	영국 (1996년)	호주 (1995년)	그리스 (2005년)	스페인 (2004년)	이탈리아 (2003년)
SOC 예산	24,012	33,442	27,610	11,031	1,766	36,836	41,406
	(7.7)	(3.3)	(5.4)	(7.1)	(1.6)	(9.1)	(5.0)
- 교통 및 물류	20,619	24,892	17,110	7,984	1,059	27,727	30,385
- 수자원	2,088	3,698	1,946	806	358	2,679	3,413
- 지역및도시	1,306	4,852	8,554	2,241	350	6,430	7,607

주: ()안의 수치는 총지출 대비 비중임

자료: 국회예산정책처, 「국가별 SOC의 유형구분 및 재정규모 조사연구」, 2012. 7

(2) 내생적 경제성장모형에 따른 연구

한국개발연구원의 내생적 경제성장모형을 통한 연구결과에 따르면, SOC 스톡의 산출탄력성이 0.255인 경우 적정 SOC 투자/GDP 비율¹⁾은 경제성장률 및 감가상각률에 대한 가정에 따라 2.24~3.92%의 범위로 분석되고 있다.²⁾

[표 13] 적정 SOC 투자규모 추정(GDP 대비 SOC 투자비율)

감가상각률		2.0%	1.0%
경제성장률	5%	3.92%	3.36%
	4%	3.36%	2.80%
	3%	2.80%	2.24%

주: ()안의 수치는 총지출 대비 비중임

자료: 「교통 SOC 투자효과분석 및 투자효율화 방안 연구」(한국교통연구원·한국개발연구원, 2010)을 「SOC 분야별 적정 투자규모에 관한 연구」(국회예산정책처, 2012. 7)에서 재인용

1) 동 연구에 따르면 적정투자규모는 경제성장률을 최대화하는 적정 사회간접자본 스톡규모를 말한다.

2) 「교통 SOC 투자효과분석 및 투자효율화 방안 연구」(한국교통연구원·한국개발연구원, 2010)을 「SOC 분야별 적정 투자규모에 관한 연구」(국회예산정책처, 2012. 7)에서 재인용

위 연구결과에 따르면 2006~2012년 GDP 대비 SOC 투자 비중은 3.19~4.20% 수준으로 나타나 경제 위기 극복 차원에서 투자 규모가 한시적으로 증가하였던 2009년 및 2010년은 적정 투자 비율을 상회하였으나, 그 외의 기간은 적정 수준으로 보인다.

[표 14] SOC 투자규모 현황

(단위: 조원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SOC(A)	32.3	31.7	34.5	41.2	41.7	39.7	35.3
GDP(B)	910.0	956.5	978.5	981.6	1,043.7	1,081.6	1,104.2
B/A	3.55	3.32	3.53	4.20	4.00	3.67	3.19

주: 1. SOC 투자 및 GDP는 2005년 기준 불변가격

2. SOC = 중앙정부 예산 + 지방정부 예산 + 공기업 + 민간투자(BTO, BTL)

자료: 1. 기획재정부, 「국가재정운용계획: SOC 분야(2012~2016)」, 2012. 9

2. 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, 「2012~2016년 국가재정운용계획-SOC분야」, 2012. 6. 14

3. 통계청, “e-나라지표” <<http://www.index.go.kr>>

2013년 이후 연평균 경제성장률을 3.5%로 설정하고, 2013~2016년간 중앙정부 SOC 예산에서 최근 발표된 ‘공약가계부’상의 SOC 예산 절감계획을 고려하여 GDP 대비 전체 SOC 투자규모에 대한 비율을 추정하면, 그 비율은 3.16%(2013년)에서 2.38%(2016년)가 될 것이며, 기간 평균 2.73%를 보일 것으로 추정된다.

[표 15] 2013~2016년의 SOC 투자비율

(단위: 조원, %)

연 도	SOC	성장률 3.5%	
		GDP	비율
2013	36.1	1,142.9	3.16
2014	33.1	1,182.9	2.80
2015	31.4	1,224.3	2.56
2016	30.2	1,267.1	2.38
평 균			2.73

주: 1. SOC 투자 및 GDP는 2005년 기준 불변가격

2. SOC = 중앙정부 예산 + 지방정부 예산 + 공기업 + 민간투자(BTO, BTL)

3. 비율은 SOC/GDP를 나타냄.

4. 지자체 예산은 중앙정부 예산 대비 38%수준을 유지한다고 가정함.

5. 공기업의 2014년 이후 실제투자는 2013년과 동일하다고 가정함

6. 민간 투자의 2013년 이후 실질 금액은 2012년과 동일하다고 가정함.

자료: 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, 「2013~2017년 국가재정운용계획-SOC분야」, 2013. 6. 13

이에 따를 경우 2016년은 2.38%로 적정 투자 규모에 다소 미치지 못하는 것으로 추정되고 있지만, 중기적인 측면에서 SOC 투자규모가 과소하지 않다는 의견³⁾이 있는 반면, 지자체의 열악한 재정자립도와 공공기관 부채 급증 등을 감안할 때 정부투자 외 SOC 투자가 종전과 같은 수준을 유지하기는 어려울 것이므로 연구에서 제시한 SOC 투자규모가 과다하게 가정되었다는 의견⁴⁾도 있다.

(3) SOC 투자의 경제적 효과

재정지출의 성장효과는 1990년도 초반 정부주도 주택건설 및 SOC 확충을 위한 대규모 투자에 따라 2000년 이전에는 크게 나타났으나 이후에는 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타났다.⁵⁾ 2000년 이전에는 재정지출 1원 추가 확대 시 GDP가 0.78원 늘어나는 반면, 2000년 이후에는 0.44원에 그쳐 재정지출의 성장효과가 감소한 것으로 나타났다.

[그림 5] 시기별 재정지출 승수 추정치

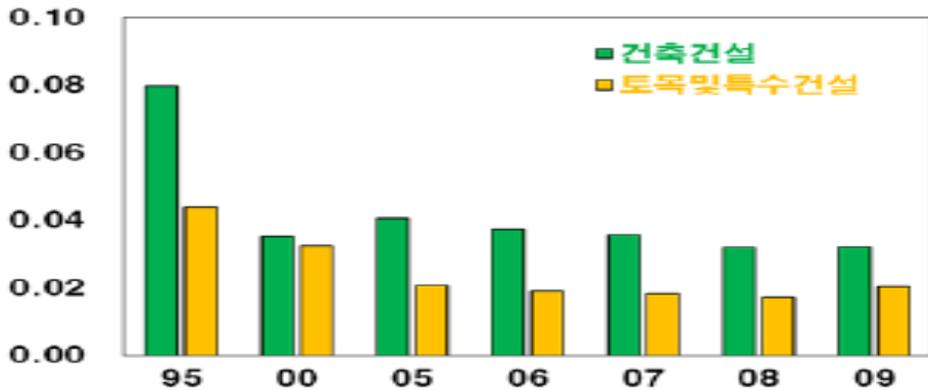


주: 재정지출 승수는 시기별 재정지출 1원(실질 기준) 투입에 따른 실질GDP 증가 금액(원)을 의미함
 자료: 최진호·손민규, 「재정지출의 성장에 대한 영향력 변화와 시사점」, 한국은행 BOK경제리뷰, 2013. 4

3) 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, 「2013~2017년 국가재정운용계획-SOC분야-」, 2013. 6. 13
 4) SOC 투자동향 및 생산적 복지 차원의 건설투자 방향, 박용석, 건설이슈포커스, 2013-23
 5) 최진호·손민규, 「재정지출의 성장에 대한 영향력 변화와 시사점」, 한국은행 BOK경제리뷰, 2013. 4

이처럼 재정지출을 통한 성장효과가 둔화된 이유는 건설 분야 생산유발효과가 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 이에 SOC 분야는 투자에 따른 성장효과가 예전에 비해 크게 나타나지 않고 있다는 의견이 있다.

[그림 6] 건설 분야 부가가치유발계수



주: 산업연관표 통합중분류 상 건설부문의 최종수요 부가가치 유발계수(생산자 불변가격 기준)
 자료: 최진호·손민규, 「재정지출의 성장에 대한 영향력 변화와 시사점」, 한국은행 BOK경제리뷰(2013. 4)

한편으로는, 정부지출의 분야별 재정지출의 효과 분석 결과, ‘국토 및 지역개발’ 분야의 지출이 경제성장에 가장 높게 기여하는 것으로 나타났고, 실업률에 미치는 영향의 경우, 15개 분야 중 ‘국토 및 지역개발’과 ‘수송 및 교통’ 분야가 -0.002%p의 실업률 인하 효과를 가지는 것으로 나타나는 등 SOC 분야 투자가 다른 투자 분야에 비해 경제성장 및 고용유발 효과⁶⁾가 높은 것으로 나타난다.

6) 「재정지출의 고용창출효과」(김혜선·황중률, 국회예산정책처, 2013.10)에 따르면, 정부지출을 일반형(정부지출의 지난 5년간 산업별 평균 지출비중 가정)시나리오에 따라 배분하였을 경우, 공공행정 및 국방, 교육서비스, 의료 및 보건에 이어 토목 및 특수건설, 건축건설의 취업유발효과가 큰 것으로 나타났다.

[표 16] 분야별 지출이 거시경제에 미치는 영향

(단위: %p)

	실질 GDP	실업률	소비자물가 지수	민간소비	총고정자본 형성
1. 일반공공행정	0.0223	-0.00145	0.00301	0.04500	0.00464
2. 공공질서및안전	0.0163	-0.00107	0.00187	0.00968	0.01446
3. 통일·외교	0.0190	-0.00124	0.00244	0.03035	0.00473
4. 국방	0.0229	-0.00152	0.00274	0.01415	0.04423
5. 교육	0.0229	-0.00149	0.00312	0.04787	0.00455
6. 문화 및 관광	0.0230	-0.00151	0.00300	0.03601	0.01937
7. 환경보호	0.0232	-0.00151	0.00312	0.04482	0.00970
8. 사회복지	0.0229	-0.00149	0.00312	0.04843	0.00374
9. 보건	0.0226	-0.00147	0.00307	0.04648	0.00481
10. 농림해양수산	0.0248	-0.00162	0.00326	0.03946	0.02456
11. 산업·중소기업	0.0275	-0.00181	0.00359	0.03871	0.04017
12. 수송및교통	0.0302	-0.00200	0.00387	0.03410	0.05982
13. 통신	0.0173	-0.00114	0.00207	0.01639	0.01202
14. 국토및지역개발	0.0304	-0.00202	0.00387	0.03082	0.06494
15. 과학기술	0.0228	-0.00148	0.00310	0.04744	0.00449

주: 2009년도 기준이며, 분야별 지출액은 세출 예산상의 상환지출, 전출금 등 기타 지출을 제외한 인건비 및 물건비, 이전지출, 자산취득의 합계임

자료: 국회예산정책처, 「재정확대의 거시경제적 효과 분석: 분야별 자원배분을 중심으로」, 2009.4

이를 토대로 판단할 때, 만약 정부가 재정지출 정책 목표를 GDP 증가와 실업률 하락에 초점을 맞춘다면 ‘국토 및 지역개발’, ‘수송 및 교통’에 해당하는 SOC 분야 지출을 증가시키는 것이 상대적으로 바람직하다고 할 수 있다.

(4) 2014년 SOC 예산안의 적정 규모

정부는 2014년도 SOC 예산안 규모는 2013년 본예산 대비 1조 404억원(△4.3%), 추경예산 대비 1조 7,640억원(△7.0%) 감액된 23조 2,621억원으로, 2014년에는 세출 구조조정을 위해 SOC 부문을 감축한 것으로 설명한다.

2009년~2013년까지 최근 5개년 SOC 예산의 연평균 규모는 24.5조원 수준으로, 이를 기준으로 2014년도 예산안은 감액 기조를 유지한 것으로 보인다. 그러나 2012년까지 한시적으로 추진된 4대강 살리기 사업과 2013년도 추경예산을 제외하면 최근 5개년 평균 SOC 예산액은 23조원 수준으로, 이러한 특수 요인을 제외할 경우 2014년도 SOC 예산안은 예년의 투자 수준으로 볼 수 있다.

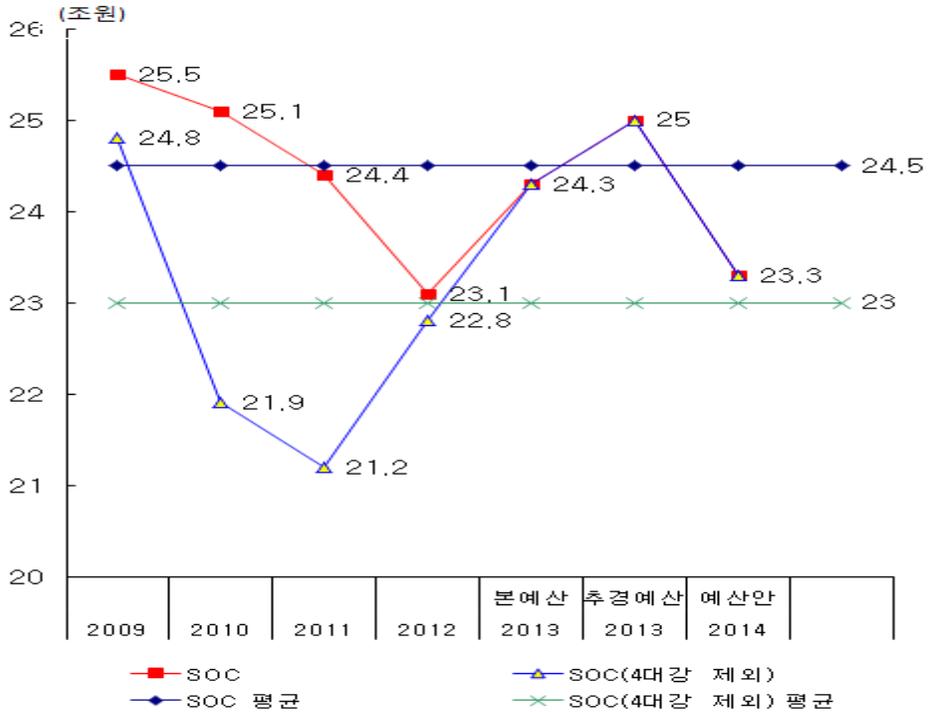
[표 17] SOC 예산 규모

(단위: 조원)

부문	2009	2010	2011	2012	2013		2014 예산안
					본예산	추경예산	
합 계	25.5	25.1	24.4	23.1	24.3	25.0	23.3
(4대강제외)	(24.8)	(21.9)	(21.2)	(22.8)	-	-	-
도로	9.6	8	7.4	7.8	8.6	9.2	8.3
철도	6.3	5.3	5.4	6.1	6.9	6.9	6.6
해운/항만	2.1	1.9	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5
항공/공항	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
물류등기타	2.2	2.2	2.2	1.9	1.9	1.9	2.0
수자원	2.8	5.1	5	2.9	2.7	2.8	2.4
(4대강제외)	(2.0)	(1.9)	(1.9)	(2.6)	-	-	-
지역및도시	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	1.5
산업단지	0.9	0.9	1	1	0.9	1.0	0.9

자료: 기획재정부 및 디지털예산회계시스템 자료를 기초로 국회예산정책처 제작성

[그림 7] SOC 예산 규모



SOC에 대한 재정투자는 고용·생산유발효과 등 경제적 파급효과가 크고 기업 생산 활동에 필요한 인프라를 제공함으로써 국가경쟁력 강화와 지역경제 개발을 가능하게 하는 중요한 요소 중 하나이나, 재정 건전성 유지 및 복지 등 의무지출 소요의 증가라는 재정 여건 하에서 SOC 투자는 예년과 같은 수준의 지속적인 투자 확대를 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

따라서 SOC 스톡 등 양적 수준의 지표와 교통혼잡비용이나 국가물류비 등 사회기반시설의 질적 수준을 가늠할 수 있는 지표 등을 종합적으로 고려하여 SOC 투자의 적정 수준을 검토하는 한편, 투자 효율화를 통한 SOC 서비스 수준의 개선을 도모할 필요가 있다.

2. 부문별 자원배분의 우선순위

가. 현황

SOC 분야는 크게 교통 및 물류 분야와 국토 및 지역개발 분야로 구성된다.

2014년 예산안의 경우 교통 및 물류 분야는 79.7%인 18조 5,318억원, 국토 및 지역개발 분야는 20.3%인 4조 7,303억원이 편성되었다.

[표 18] SOC 부문별 비중

	2013		2014		증감액 (C-A)	증감률 (C-A)/A	비중변화 (D-B)
	예산액(A)	비중(B)	예산안(C)	비중(D)			
교통 및 물류	196,371	78.5	185,318	79.7	-11,053	-5.6	1.2
- 도로	91,667	36.6	83,708	36.0	-7,959	-8.7	-0.6
- 철도	61,380	24.5	59,810	25.7	-1,570	-2.6	1.2
- 도시철도	7,761	3.1	6,103	2.6	-1,658	-21.4	-0.5
- 해운·항만	15,042	6.0	14,891	6.4	-351	-2.3	0.4
- 항공·공항	820	0.3	1,004	0.4	174	21.0	0.1
- 물류 등 기타	19,214	7.7	19,802	8.5	306	1.6	0.8
국토 및 지역개발	53,885	21.5	47,303	20.3	-6,582	-12.2	-1.2
- 수자원	27,694	11.1	23,512	10.1	-4,182	-15.1	-1.0
- 지역 및 도시	16,449	6.6	14,827	6.4	-1,622	-9.9	-0.2
- 산업단지	9,742	3.9	8,964	3.9	-778	-8.0	-
합 계	250,261	100.0	232,621	100.0	17,640	-7.0	-

주: 2013년은 추경예산 기준임

자료: 대한민국 정부, 「2014년도 예산안 개요」, 2013. 10

나. 부문별 자원배분의 우선순위 검토

(1) 교통 및 물류분야에 집중된 SOC 투자 개선

교통 및 물류 대(對) 국토 및 지역개발 분야 예산의 비중은 2004년 87 : 13에서 4대강 살리기 등과 관련한 수자원 부문 투자 확대로 2011년 68 : 32가 되었으나, 점차 교통 및 물류 비중이 다시 높아져 2014년 예산안은 80 : 20으로 나타나고 있다.

[표 19] 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 분야 예산 추이

(단위: 조원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SOC	17.4 (100.0)	18.3 (100.0)	18.4 (100.0)	18.4 (100.0)	20.5 (100.0)	25.4 (100.0)	25.1 (100.0)	24.4 (100.0)	23.1 (100.0)	25.0 (100.0)	23.2 (100.0)
- 교통 및 물류	15.1 (86.8)	15.6 (85.3)	15.3 (83.1)	15.8 (85.9)	16.4 (80.0)	20.3 (79.5)	17.5 (69.8)	16.7 (68.4)	17.5 (75.7)	19.6 (78.5)	18.5 (79.7)
- 국토 및 지역개발	2.3 (13.2)	2.7 (14.7)	3.1 (16.9)	2.6 (14.2)	4.1 (20.0)	5.3 (20.5)	7.6 (30.2)	7.6 (31.6)	5.6 (24.3)	5.4 (21.5)	4.7 (20.3)

주: 2013년은 추경예산 기준이며, ()안의 수치는 각 분야가 SOC 예산에서 차지하는 비중임
 자료: 기획재정부 자료를 「국가별 SOC의 유형구분 및 재정규모 조사연구」(국회예산정책처, 2012. 7)에서 재인용

세계 각국의 교통 및 물류 대(對) 국토 및 지역개발 분야 예산 현황을 살펴보면, 2010년을 기준으로 우리와 경제 규모와 SOC 예산 규모가 유사한 호주와 인구 밀도가 유사하고 예산 규모가 비슷한 네덜란드의 경우 7 : 3의 비율을 나타내고 있다. 또한, 미국 등 주요선진국들의 경우 6 : 4의 비율을 나타내고 있다.

[표 20] 주요국의 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 분야 예산 현황

(단위: million dollars, %)

	한국	주요 선진국			경제 규모			국토 규모			인구 밀도
		미국	영국	독일	스페인	인도	호주	오스트리아	헝가리	포르투갈	네덜란드
SOC	29,333 (100.)	127,026 (100.0)	61,996 (100.0)	76,878 (100.0)	50,759 (100.0)	5,878 (100.0)	28,211 (100.0)	11,320 (100.0)	4,961 (100.0)	9,003 (100.0)	31,800 (100.0)
- 교통 및 물류	19,303 (69.8)	91,566 (72.1)	40,011 (64.5)	54,446 (70.3)	32,985 (65.0)	3,478 (59.2)	19,815 (70.2)	8,872 (78.4)	4,103 (82.7)	7,372 (81.9)	22,824 (71.8)
- 국토 및 지역개발	10,030 (30.2)	35,460 (27.9)	21,985 (35.5)	22,432 (29.4)	17,774 (35.0)	2,400 (40.8)	8,396 (29.8)	2,448 21.6	858 (17.3)	1,631 (18.1)	8,976 (28.2)

주: 2010년 기준이며, ()안의 수치는 각 분야가 SOC 예산에서 차지하는 비중임

자료: 국회예산정책처, 「국가별 SOC의 유형구분 및 재정규모 조사연구」, 2012. 7

우리나라의 도로연장은 2012년 현재 10만 5,703km로 2000년 대비 1.18배가 확충되었으며, 그 중 고속도로연장은 4,044km로 2000년 대비 1.90배 확충되었다. 그리고 철도연장은 2012년(2011.9 기준) 4,248km 수준으로 2000년 대비 1.36배 확충되어 도로 전체에 비해 증가율이 높게 나타나고 있으나 고속도로에 비해서는 상대적으로 증가 폭이 낮다.

[표 21] 도로 및 철도 SOC 스톡 추이

	2000 (A)	2002	2004	2006	2009	2010	2011	2012 (B)	B/A
도로연장(천km)	88.8	96.0	100.3	104.2	105.0	105.6	105.9	105.7	1.18
고속도로연장(km)	2,131	2,778	2,923	3,103	3,776	3,859	3,913	4,044	1.90
철도연장(km)	3,123	3,129	3,374	3,392	3,378	3,557	3,559	4,248	1.36

주: 2012년 철도 연장은 2011년 9월 기준 자료임

자료: 1. 기획재정부, 「2010~2014 국가재정운용계획」, 2010

2. 국토교통부, 「도로현황조사」, 각년도

3. 국토교통부, “국토교통통계누리” <<https://stat.molit.go.kr>>

4. 국토교통부(2013. 7)

도로 스톡 수준에 대해서는 주요 국가와 비교 시 국토면적 당 국토 및 고속도로연장은 일정한 수준에 도달한 것으로 볼 수 있으며 특히, 고속도로는 OECD나 G-20국가와 비교 시 상당히 높은 순위를 기록하고 있다. 철도의 경우 도로 스톡 수

준에 비해서는 국제 비교시 순위가 상대적으로는 낮은 편이지만 절대 순위로는 일정수준의 철도연장이 구축된 것으로 평가할 수 있다.

[표 22] 도로·철도 스톡의 OECD·G-20 순위 분석

			국가중 순위	비고
도 로	OECD회원국	국토면적당 총 도로연장	16	30개국
		국토면적당 고속도로연장	5	
		국토면적당 국도연장	8	
		국토면적당 지방도연장	17	
	G-20국가	국토면적당 총 도로연장	5	20개국
		국토면적당 고속도로연장	1	
		국토면적당 국도연장	3	
		국토면적당 지방도연장	6	
철 도	OECD회원국	국토면적당 총 철도연장	16	30개국
		국토면적당 복선연장	15	
	G-20국가	국토면적당 총 철도연장	6	20개국
		국토면적당 복선연장	6	

자료: 국가재정운용계획 SOC 분야 작업반, 「2011~2015년 국가재정운용계획-SOC분야」, 2011. 6. 27

이처럼 그간 우리나라는 도로, 철도 등 교통 SOC 투자 확대에 따라 교통 및 물류 대(對) 국토 및 지역개발 분야 비율이 8:2 수준으로 유지되어 왔으나, 도로 및 철도 스톡 수준이 상당히 높은 점 및 주요 선진국의 경우 교통 및 물류 분야 투자 비중을 줄이고 있다는 점 등을 감안할 때, 장기적으로는 교통 및 물류의 예산 비중을 축소할 필요가 있어 보인다.

그러나 2014년에는 오히려 교통 및 물류의 비중이 전년 대비 높아졌고, 「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따르면 이러한 추세는 2017년까지도 계속 될 전망이다 바, 교통 SOC 확충에 따라 교통 및 물류 분야의 투자 비중을 상대적으로 축소하는 방향으로의 재원배분을 고려할 필요가 있다.

[표 23] 부문별 투자계획

(단위: 십억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017
SOC	24,302	23,262	21,991	20,538	19,222
◦ 교통 및 물류	19,012 (78.2)	18,531 (80.0)	17,524 (79.7)	16,458 (80.1)	15,376 (80.0)
◦ 국토 및 지역개발	5,290 (21.8)	4,730 (20.0)	4,465 (20.3)	4,079 (19.9)	3,846 (20.0)

주: 2013년은 본예산 기준임

자료: 대한민국정부, 「2013~2017년 국가재정운용계획」(2013.10)

(2) 도로부문: 간선도로로의 투자 우선순위 전환

우리나라의 도로밀도는 1인당 GDP 2만달러 도달시기의 OECD 국가의 최저 수준으로 나타나고 있으나 OECD 국가 평균 수준에 근접하고 있으며, 1인당 GDP가 유사한 체코, 포르투갈 등과 비슷한 수준이고, 국토면적이 유사한 그리스, 오스트리아 등과도 유사하게 나타나고 있다. 그러나 국토계수당 도로연장을 살펴보면 OECD 국가 평균의 42.1%에 불과하고 1인당 GDP가 유사한 국가인 체코, 포르투갈의 51.9% 수준으로 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 물론 도로연장은 국토면적이 유사하거나 1인당 GDP가 유사한 국가들과는 유사한 수준으로 나타나고 있다.

[표 24] 도로 SOC 스톡(Stock) 국제비교

(단위: %)

		우리나라			비 교
		도로 밀도	국토계수당 도로 연장	도로 연장	
OECD 국가 평균 비교		90.4	42.1	-	고속도로와 국도는 높은 편이나 지방도 등 간선도로 수준은 낮은 편임
1인당 GDP	유사국가 비교	87.7	51.9	99.1	
	OECD 국가 2만 달러 도달시기와 비교	최저	최저	-	
국토면적이 유사한 국가와 비교		91.0	-	96.4	

주: 1. 우리나라와 1인당 GDP가 유사한 국가는 체코, 포르투갈이며, 국토면적이 유사한 국가는 그리스, 오스트리아, 체코, 포르투갈임

2. 도로 밀도는 $\text{km}/\text{천km}^2$ 이며, 국토계수당 도로 연장은 $\text{km}/\sqrt{\text{국토면적}(\text{km}^2)} \times \text{인구}(\text{천명})$ 임

자료: 국회예산정책처, 「SOC 분야별 적정 투자규모에 관한 연구」, 2011. 11

결국 우리나라의 도로 스톡은 다른 나라와 어느 정도 유사한 수준으로 나타나고 있다. 그러나 고속도로와 국도의 경우 이들 국가에 비해 높은 수준이나 지방도 등 간선도로 수준이 낮게 나타나고 있다.⁷⁾

우리나라의 고속도로 연장 증가율도 1999년과 2009년 기준 OECD 28개 국가의 고속도로 연장 증가율 55%보다 30%p 높은 85% 수준이다.

[표 25] OECD 국가의 도로연장 증가율 추이(1999~2009)

(단위: km, 대/일)

	전체 도로연장 증가율	고속도로 연장 증가율
OECD 28개국	20%	55%
한국	20%	85%

주: 1. 도로업무편람 2002년, 2012년에 제시된 비교가능 28개국을 대상으로 하였으며, 일부 국가의 경우 비교 기준 연도가 서로 다른 경우가 있음

2. 도로 밀도는 $\text{km}/\text{천km}^2$ 이며, 국토계수당 도로 연장은 $\text{km}/\sqrt{\text{국토면적}(\text{km}^2) \times \text{인구}(\text{천명})}$ 임

자료: 국토교통부(舊 국토해양부), 도로업무편람, 2002-2012년도

따라서 향후 고속도로에 집중된 도로투자를 개선할 필요가 있을 것으로 보이는데, 2014년 예산안의 경우 지자체도로나 지방도에 대한 투자보다는 고속도로에 해당하는 민자도로와 고속도로에 대한 투자가 확대된 것으로 보이므로 이에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

3. SOC 투자 효율화를 위한 개선 과제

가. 도로부문

2014년 도로 부문 예산안은 전년 대비 8.7% 감소한 8조 3,707억원이다. 사업별로 살펴보면, 국토교통부의 고속도로, 국도, 도로관리, 지자체도로 및 안전행정부의 지방도구조개선 사업이 모두 전년 대비 감소하였으나, 이러한 도로사업의 감소 추세에도 불구하고 국토교통부의 민자도로 사업은 전년 대비 33.4%로 크게 증가하였다.

7) 국회예산정책처, 「국가별 SOC의 유형구분 및 재정규모 조사연구」, 2012. 7

[표 26] 도로 부문 예산안 현황

(단위: 억원, %)

		2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
국토교통부	고속도로	16,234	13,921	-2,313	-14.2
	국 도	42,347	37,856	-4,491	-10.6
	도로관리	11,164	10,382	-782	-7.0
	민자도로	11,058	14,748	3,690	33.4
	지자체도로	8,541	6,046	-2,495	-29.2
	소 계	89,344	82,953	-6,391	-7.1
안전행정부	지방도구조개선	2,323	754	-1,569	-67.5
합 계		91,667	83,707	-7,960	-8.7

자료: 국토교통부, 안전행정부(2013. 10)

정부는 2014년도 도로부문은 ① 완공위주 지원으로 투자 효율성을 극대화하고, ② 고속도로 및 민자도로에 대한 토지보상비 우선 지원을 통해 사업 집행여건을 개선하며, ③ 도시부 교통혼잡구간 조기 해소 등으로 운영 효율성을 제고하겠다는 계획이다. 이러한 계획에 대해 검토하면 다음과 같다.

(1) 민자도로 토지보상비 집행 여건 검토 및 총사업비 관리

민자사업 추진 목표에 따라 민자유치건설보조금 사업의 2014년 예산안은 2013년 대비 50.7%(3,916억원) 증액된 1조 1,639억원이 편성되었다.

[표 27] 민자유치건설보조금 토지매입비 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012결산	2013예산		2014 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
민자유치건설보조금	307,154	772,307	772,307	1,163,946	391,639	50.7
- 토지매입비	239,017	698,384	698,384	1,098,043	399,659	57.2

자료: 국토교통부, 「2014년 예산안 사업설명자료」, 2013. 10

국토교통부는 민자사업의 경우 공사기간이 착공일로부터 60개월이므로 통상 착공연도부터 5개년 동안 연차적으로 20%, 30%, 25%, 20%, 5%의 토지매입비를 투입할 것으로 파악된다.

[표 28] 민자유치건설보조금 지급 대상 사업별 추진 현황

구분	수원-광명	광주-원주	인천-김포	안양-성남
연장	27.4km(4~6차로)	57.0km(4차로)	28.5km(4~6차로)	21.8Km(4~6차로)
사업기간	2011-2016	2011-2016	2012-2017	2012-2017
사업 추진 현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2008.12.31 : 실시협약체결 ○ 2011.03.15 : 실시계획승인 ○ 2011.04.29 : 공사착공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2008.05.30 : 실시협약체결 ○ 2010.02.25 : 실시계획 승인 ○ 2011.11.11 : 공사착공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007.07.18 : 실시협약체결 ○ 2011.12.26 : 실시계획승인 ○ 2012.03.23 : 공사착공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007.07.31 : 실시협약체결 ○ 2010.03.15 : 실시계획 승인 ○ 2012.05.31 : 공사착공
구분	구리-포천	상주-영천	서울-문산	옥산-오창
연장	50.5km(4~6차로)	93.9km(4차로)	35.6km(4~6차로)	12.1km(4차로)
사업기간	2012-2017	2012-2017	2014-2019	2014-2018
사업 추진 현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010.12.29 : 실시협약체결 ○ 2012.05.31 : 실시계획 승인 ○ 2012.06.30 : 공사착공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2008.12.31 : 실시협약체결 ○ 2012.03.30 : 실시계획 승인 ○ 2012.06.28 : 공사착공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2011.08.29 : 실시협약체결 ○ 2013.08.28 : 실시계획 승인 신청 ○ 2014년 상반기 실시계획 승인 및 착공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012.01.11 : 실시협약체결 ○ 2013.10.11 : 실시계획 승인 ○ 2013.12. : 공사착공 예정

자료: 국토교통부(2013. 10)

토지매입비의 경우 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 및 사업별 실시협약에 따라 국가가 지원하기로 한 것으로 착공 이후 원활한 공정진행을 위해서는 연차별 지원금액을 투입할 필요가 있다. 그러나 정부지원금 투입을 위해서는 관련 행정절차들이 이행되어야 하는데, 신규사업 중 서울-문산 고속도로의 경우 2013년 8월에 실시계획 승인을 신청한 상태로, 국토교통부에 따르면 내년 상반기에 실시계획 승인이 있을 것으로 보인다. 이에 착공은 실시계획 승인 이후인 내년 하반기에 가능할 것으로 보이는 바, 계획과 같이 토지매입비 집행을 위해서는 선행 행정절차 이행에 보다 만전을 기할 필요가 있다.

또한, 정부는 SOC 부문에 대한 재정투자를 감축하더라도 실질 투자를 유지하기 위해 민자사업을 확대하겠다는 계획이나 최근 추진 중인 민자도로사업의 토지매입비 현황을 살펴보면, 협약 제안 이후 사업 착수에 이르기까지는 상당한 시일이

소요되어 총사업비 변동에 따른 국고 보조액이 큰 폭으로 증가하고 있다. 이처럼 현행 민자사업은 사업제안부터 실제 사업 추진까지 상당한 시일이 소요되어 총사업비 증가에 따라 협약 당시 계획된 사업비를 초과한 추가적인 국고 지원이 발생할 수 있는 바, 사업기간 단축 및 총사업비 관리 방안이 필요하다.

[표 29] 민자유치건설보조금 총사업비 변동 현황

(단위: 억원)

사업명	협약월 (제안월)	사업 기간	구분	총사업비(국고)		차이 (B-A)	변경사유
				협약 당시 (A)	변경 (B) (2012.5)		
수원-광명	2008.12 (2002.12)	2011-2016	토지매입비	2,513	4,285	1,772	협약 당시는 불변가로 산정 되었으 며 지급시점 에는 불변가 에 물가변동 등을 고려하 여 산정됨에 따른 변경
			건설보조금	1,460	1,918	458	
			소 계	3,973	6,203	2,230	
광주-원주	2008.05 (2003.02)	2011-2016	토지매입비	1,445	3,483	2,038	
			건설보조금	-	-	0	
			소 계	1,445	3,483	2,038	
인천-김포	2007.07 (2002.12)	2012-2017	토지매입비	2,589	7,235	4,646	
			건설보조금	1,134	1,444	310	
			소 계	3,723	8,679	4,956	
안양-성남	2007.07 (2002.04)	2012-2017	토지매입비	1,452	3,977	2,525	
			건설보조금	-	-	0	
			소 계	1,452	3,977	2,525	
구리-포천	2010.12 (2002.07)	2012-2017	토지매입비	7,572	12,519	4,947	
			건설보조금	346	412	66	
			소 계	7,918	12,931	5,013	
영천-상주	2008.12 (2003.04)	2012-2017	토지매입비	1,124	1,957	833	
			건설보조금	1,537	2,073	536	
			소 계	2,661	4,030	1,369	
전 체			토지매입비	16,695	33,456	16,761	
			건설보조금	4,477	5,847	1,370	
			합 계	21,172	39,303	18,131	

자료: 국토교통부(2013. 10)

(2) 도심 혼잡도로 개선 등 도로 운영의 효율성 강화

우리나라의 교통혼잡비용 추이를 살펴보면, 매년 교통혼잡비용 규모가 증가하고 있고, 그 중에서도 도시부 비중이 계속적으로 높아지고 있으므로, 주요 대도시권의 교통 혼잡 개선을 위한 체계적인 도로투자 확대가 필요하다.

[표 30] 교통혼잡비용 증가 추이

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율	
교통혼잡비용(A+B)	231,156	236,978	246,010	265,322	269,028	277,454	3.7	
지역간	고속국도	20,591	22,793	24,370	28,188	28,315	28,940	7.0
	일반국도	54,660	51,259	49,204	50,591	50,967	51,524	-1.2
	지방도	16,053	17,283	18,025	18,059	19,528	20,578	5.1
	소계(A)	91,305	91,335	91,598	96,838	98,811	101,042	2.0
도시부(B)	139,851	145,643	154,411	168,484	170,217	176,412	4.8	

자료: 조한선·유정복, “도로부문의 투자 효율화 방향”, 「교통」, 한국교통연구원, vol. 175, 2012. 9

이러한 문제의식에 따라 도심 혼잡구간을 대상으로 도로를 신설하는 대도시권 혼잡도로 사업⁸⁾은 2010년 이후 매년 신규 착수 건수가 1건이었으나, 2014년에는 SOC 투자가 감소되는 추세임에도 불구하고 혼잡구역의 교통개선을 통한 체감효과 확대를 위해 신규 사업을 확대하고 있는 것으로 파악된다.

[표 31] 대도시권교통혼잡도로 신규사업 추진현황

(단위: 건)

	2010	2011	2012	2013	2014
건수	4	1	1	1	5

자료: 국토교통부(2013. 10)

이 중 혼잡도로 건설 추진에 앞서 설계를 실시하는 대도시권혼잡도로지원사업은 전년대비 121억 3,100만원(606.6%)이 증액된 141억 3,100만원이 편성되었는데, 이처럼 설계비가 크게 증가한 것은 식만-사상 등 예타가 완료된 2개 구역에 대한 사업비와 예타 결과(2013.2~)에 따라 사업시행여부가 결정될 것으로 보이는 을숙도-장림 등 2개 구간에 대한 유보사업비를 편성하였기 때문이다.

8) 2014년도 예산안은 2013년 대비 274억 9,100만원(11.6%) 증가한 1,393억 1,100만원을 편성하였다.

[표 32] 혼잡도로사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2013예산		2014 예산안(B)	증 감	
	본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
합 계	110,000	110,000	139,311	27,491	11.6
대도시권혼잡도로지원	2,000	2,000	14,131	12,131	606.6

자료: 국토교통부, 「2014년 예산안 사업설명자료」, 2013. 10

[표 33] 대도시권교통혼잡도로 지원 세부내역

(단위: 백만원)

내역 사업명	2014년 예산안	비고
대도시권교통혼잡도로지원	14,131	
-제3차 기본계획 수립	1,000	제3차 대도시권 교통혼잡도로 기본계획 수립
-식만-사상	5,000	2010.4 예타실시(B/C 1.2)
-상개-매암	2,500	2013.2~10 예타실시(B/C 1.2)
-을속도-장림 -관저-문창	5,631	예타 중

자료: 국토교통부(2013. 10)

혼잡도로 지원을 위한 투자효과를 높이기 위해서는 2014년도 편성 사업 중 일부 유보사업에 대해서는 구체적인 사업 여건 성숙 여부 등을 감안하여 합리적으로 예산을 편성할 필요가 있다. 또한, 현행 혼잡도로 개선사업은 신설·확장 위주의 개선으로서 사업비가 많이 소요되고 이에 지자체 지방비 미확보 등으로 인해 실질행이 저조하여 사업 효과가 적기에 발생하지 않는 문제가 있다.

이에 향후 대다수 국민이 실제 생활 속에서 체감할 수 있는 혼잡도로 개선을 위하여 혼잡이 발생하는 구간의 원인을 분석하고, 그 원인에 맞는 대책을 수립·시행하여 혼잡을 개선할 수 있도록 사업 방향을 전환할 필요가 있다. 도로 확충의 일환인 ‘신설·확장’ 위주의 개선대책을 ‘운영 개선’ 위주로 전환하여 저비용으로 보다 많은 구간의 혼잡개선사업을 적기에 추진하는 방안의 검토가 필요하다.

나. 철도부문

2014년 철도 및 도시철도 부문 예산안은 전년 대비 4.7% 감소한 6조 5,913억 원이다. 철도 부문의 경우 전년 대비 2.6% 감소한 5조 9,810억 원이고, 도시철도 부

문의 경우 전년 대비 21.4% 감소한 6,103억원이 편성되었다. 사업별로 살펴보면, 고속철도건설과 철도안전 및 운영이 전년 대비 각각 3.4%와 1.5%로 증가하였고, 그 밖에 일반철도건설, 광역철도와 도시철도 사업은 전년대비 감소하였다.

[표 34] 철도 및 도시철도 부문 예산안

(단위: 억원, %)

	2013 예산액 (A)	2014 예산안 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
철도	61,380	59,810	-1,570	-2.6
- 고속철도건설	16,600	17,166	566	3.4
- 일반철도건설	26,350	25,725	-725	-2.7
- 철도안전 및 운영	14,763	14,370	207	1.5
- 광역철도	3,666	2,549	-1,117	-30.5
도시철도	7,761	6,103	-1,658	-21.4
- 도시철도건설지원	6,533	5,754	-779	-11.9
- 도시철도경영개선지원	1,228	349	-879	-71.6
합 계	69,141	65,913	-3,228	-4.7

자료: 국토교통부(2013.10)

정부는 2014년도 철도·도시철도부문은 ① 고속철도 수혜지역 확대 및 운영 효율성 개선에 주력하고, ② 대도시권 광역교통난 해소를 위한 시급성 높은 사업에 대하여 집중 투자하며, ③ 도시철도 경영개선 및 교통약자 이동편의 시설 확충의 계획을 가지고 있다. 이러한 정책 목표를 기반으로 철도부문의 2014년도 주요현안을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 핵심간선망인 고속철도 사업의 차질 없는 추진

고속철도건설사업의 경우 당초 2014년에 경부 및 수도권 고속철도를 완공하고, 2015년에 호남고속철도 광주~오송 구간 사업을 완공할 계획이었다. 이러한 사업 계획에 따라 호남고속철도와 경부고속철도 2단계 구간(대전~대구도심구간) 개통에 소요되는 사업비로 각각 3,487억원, 1조 1,277억원을 편성하였다. 그러나 고속철도 수도권노선 확충 사업은 사업기간이 1년 연장되어 2,402억원(잔여사업비 2,340억원)을 편성하였다.

9) 전년 대비 71.6% 감액된 도시철도경영개선지원은 지자체의 도시철도 부채 상환을 지원하기 위하여 2015년까지 이자비용을 지원하는 사업으로 부채 잔액 감소에 따라 이자지원규모가 감소하였다.

[표 35] 고속철도 예산안

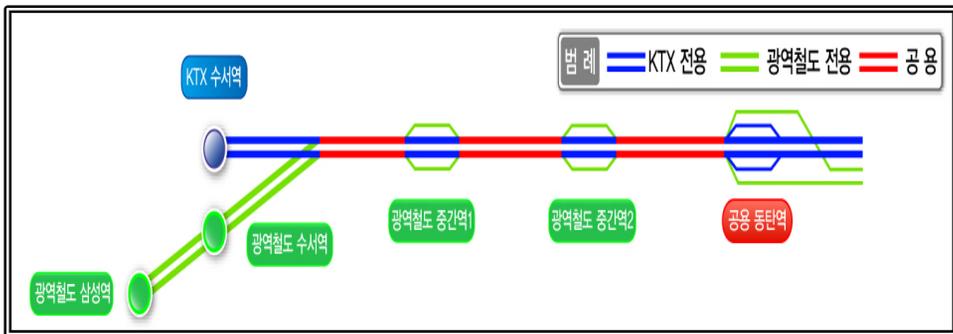
(단위: 억원, %)

	2013 예산액 (A)	2014 예산안 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
고속철도건설	16,600	17,166	566	3.4
- 경부고속철도건설	3,100	3,487	387	12.5
- 호남고속철도건설	9,500	11,277	1,777	18.7
- 고속철도 수도권노선 확충	4,000	2,402	-1,598	-40.0

자료: 국토교통부(2013.10)

고속철도 수도권노선 확충사업은 고속철도와 일반철도의 공용구간인 서울~시흥간의 선로 부족 문제를 해소하기 위하여 수서~동탄~평택에 61.1km의 고속철도 노선을 건설하는 사업으로 당초 중기계획 상으로는 경부고속철도 및 호남고속철도의 완공시기인 2014년에 맞추어 포화된 서울~시흥 구간의 선로용량을 확충할 계획이었다.

[그림 8] 노선공용 개념도 및 고속철도 수도권노선 확충사업의 예타 결과



시행시기	2008.7 ~2009. 8	
예타결과	삼성~동탄구간과 동시 건설시	수도권 고속 단독시
	B/C=1.05	B/C=0.76

자료: 국토교통부(2013. 10)

그러나 2013년 4월 철도발전위원회에서 삼성~동탄 구간 수도권광역급행철도와 이 노선에 대해 동시 시공하는 방안이 결정됨에 따라 완공을 1년 남겨둔 시점에 2014년으로 결정되었던 완공시기가 공사기간 확보를 위해 1년 늦추어지게 되었고, 이에 중기계획 대비 예산안 규모가 축소¹⁰⁾되었다. 애초 정부 계획 보다 1년 이상 개통이 늦어지면서, 2014년 말 경부 및 호남고속철도 준공 이후에도 KTX 경부 및 호남선 증편 운행에 차질¹¹⁾이 발생하는 등 개통 시기 차이로 인한 운행 차질이 우려된다.

당초 사업 추진 계획에 따라 고속철도의 원활한 수송 능력을 확보하기 위해서는 수도권 고속철도 사업이 더 이상 지연되지 않도록 만전을 기하여 연계 공정과의 관리를 통해 선로 용량 부족 문제를 조기에 해소할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

(2) 고속철도 건설투자로 인한 한국철도시설공단의 부채 관리

고속철도는 국비로 건설하는 일반철도와 달리 한국철도시설공단이 국가와 사업비를¹²⁾ 분담하는 구조로 추진되고 있어 고속철도 확충에 따라 공단의 재무구조가 악화되고 있다. 고속철도 건설 과정에서 공단의 차입금이 발생하고 있으며, 차입금 상환을 위해 채권을 발행하는 악순환이 지속되면서 부채가 급증하는 것이다.

공단이 징수하는 고속철도 선로사용료¹³⁾는 유지보수비를 제외하면 이자비용에도 못 미치는 수준으로 2012년에도 2,241억원의 이자상환 부족분이 발생할 것으로 보인다.

10) 동 사업은 애초 수도권광역급행철도(GTX) 중 삼성~동탄 구간과의 동시건설을 전제로 경제적 타당성이 있는 것으로 분석되었으나, 삼성~동탄구간의 사업 유보로 고속철도부문의 사업만 추진되고 있었다. 그러나 고속철도 구간 공사가 완료 된 이후에는 안전성 등의 문제로 광역철도 운행을 위한 추가적 시설물 설치가 불가하여 동시시공을 결정하였다.

11) 정부 계획대로는 수서발 KTX 노선 개통후 경부선은 서울·용산·수서역에서 하루 90회, 호남선은 68회를 운행할 방침이었다.

12) 경부고속철도는 55% 조달, 호남고속철도와 수도권 고속철도에는 각각 50%와 60% 조달 예정인 것으로 설명한다.

13) 일반철도 선로사용료는 시설유지보수비용의 70%, 고속철도 선로사용료는 고속철도 영업수입의 31%로 징수하고 있고, 일반철도 선로사용료는 일반철도 시설유지보수 위탁비용으로 상계 처리하고 있어 철도시설공단 경영개선과는 무관한 것으로 파악된다.

[표 36] 고속철도 사업별 공단 부채 증가내역

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
누적 금융부채	69,530	80,908	94,245	107,338	125,610	140,165	152,520
(연도별 증가)	6,631	11,378	13,337	13,093	18,272	14,555	12,355
㉠ 경부고속	69,530	80,908	94,245	105,071	116,495	119,414	120,172
㉡ 호남고속	-	-	-	2,267	9,115	19,617	29,402
㉢ 수도권 고속	-	-	-	-	-	1,134	2,946
선로사용료 (A)	1,656	1,824	1,822	1,644	1,915	2,729	3,155
유지보수비 (B)	1,630	802	889	786	966	1,089	980
부채상환 재원 (C = A - B)	26	1,022	933	858	949	1,640	2,175
이자 비용 (D)	3,084	3,555	3,305	4,111	4,627	4,415	4,416
이자 상환율 (C/D)	0.8%	28.7%	28.2%	20.9%	20.5%	37.1%	49.3%
부족분 (C - D)	-3,058	-2,533	-2,372	-3,253	-3,678	-2,775	-2,241

자료: 국토교통부(2013. 10)

특히, 고속철도 건설재원 조달을 위한 투자가 공단 부채를 더욱 가중하고 있는데, 2012년을 기준으로 고속철도사업에 대한 공단의 선투자액이 1조 1,669억원이고, 이로 인한 선투자 이자가 1,117억원 추가로 발생한 상태이다.

[표 37] 철도시설공단 고속철도사업 선투자 현황

(단위 : 억원)

구분	총사업비	~2006	2007~2011	2012
총투자비	197,138	16,147	77,573	24,725
국고	94,361	10,594	28,200	13,800
자체	102,777	5,552	49,373	10,925
연간선투자		-5,044	20,973	-4,260
선투자이자			1,985	1,117

주: 1. 경부고속1단계, 호남고속(오송~광주~목포)중 2단계(광주~목포) 제외

2. 이자율은 지난 5년(2007~2011) 평균 이자율 5.09% 적용

3. 2007년 이후 경부고속철도 2단계 재원조달비율(국가:공단) 50:50으로 조정(기존 35:65)

자료: 국토교통부(2013. 10)

한국철도시설공단은 철도의 건설 및 시설관리 업무를 위탁받아 수행하는 준정부기관(위탁집행형)으로, 철도공사로부터 징수하는 선로사용료 이외의 수입원이 없는 취약한 재무구조를 가지고 있다. 그런데, 국가비교에서 살펴본 바와 같이 고속도로는 OECD나 G-20국가와 비교 시 상당히 높은 순위를 기록하고 있는 반면, 철도는 아직까지 도로 스톡에 비해 낮은 수준으로 나타나고 있어 지속적인 확충이 필요할 것으로 보인다.

따라서 정부는 고속철도사업 국고지원비율의 합리적 조정, 선로사용료 산정구조 개선 등 공단의 부채관리와 공단의 자구노력 확대를 유도하고, 공단 또한 비용절감 등 재무건전성 향상을 위해 노력할 필요가 있다.

다. 해운·항만부문

2014년 해운·항만 부문 예산안은 전년 대비 1.3% 감소한 1조 4,891억원이다. 이 중 신항만개발 및 해양인력 양성 및 관리 등은 각각 전년 대비 2.0%와 14.2% 증액되었으나, 주요항 및 일반항은 전년 대비 5.9%감액 되었다.

[표 38] 해운·항만 부문 예산안

	2013 예산액 (A)	2014 예산안 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
해운·항만	15,291	14,891	-200	-1.3
- 신항만개발	4,890	4,987	97	2.0
- 주요항 및 일반항	7,595	6,947	-450	-5.9
- 항만운영 및 해상운송	1,460	1,532	72	4.9
- 해양인력 양성 및 관리	344	393	49	14.2
- 해양교통 및 안전관리	1,000	1,032	32	3.2

주: 2013년 예산은 추경예산 기준임

자료: 해양수산부(2013.10)

정부는 2014년도 해운·항만 부문은 ① 기상이변 및 대규모 자연재해 발생에 대비한 방재 인프라 확충 및 ② 그간 투자가 미흡하였던 재해방지·영토수호 등 신규 소요가 발생하는 일반항에 대한 투자 확대를 계획하였다. 이러한 정책 목표를 기반으로 해운·항만부문의 2014년도 주요현안을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 재해안전항만 사업의 추진 체계 정비

대규모 재해로 인한 피해 발생을 사전에 방지하기 위해 추진되는 재해안전항만구축사업의 2014년 예산안은 전년 대비 33.8% 증가한 251억 8,600만원이 편성되었다. 2014년에는 기존 마산항 방재언덕사업, 군산항 방파제 보강사업 및 장항항 폭풍해일 침수방지시설사업의 연차 사업비를 반영하고, 포항신항스웰개선대책사업, 여수신항 서방파제 보강 사업 등이 신규로 반영되었다.

[표 39] 2013년 및 2014년 예산 편성 내역

(단위: 백만원)

내역명	2013년 예산	2014년 예산안
포항신항 스웰 개선대책	-	1,295
군산항 폭풍해일 침수방지	-	1,778
여수신항 서방파제 보강	-	1,340
군산항 방파제 보강	1,060	2,666
장항항 폭풍해일 침수방지	1,137	2,130
마산항 방재언덕	15,632	9,077

자료: 해양수산부(2013. 9)

마산항 방재언덕사업의 경우 예산현액은 146억 7,700만원인데, 2013년 9월 현재까지도 집행이 전혀 이루어지지 않고 있다.

[표 40] 마산항 방재언덕 사업 집행 현황

(단위: 백만원, %)

연도	예산액	전년도 이월액	이전용 등	예산현액	집행액	집행률	다음연도 이월액	불용액
2011	2,000	-	-	2,000	477	23.9	881	642
2012	1,047	881		1,928	883	45.8	1,045	-
2013	15,632	1,045	-2,010	14,677	-	-		

자료: 해양수산부(2013. 9)

그럼에도 불구하고 2014년 예산안에 2013년 사업에 이은 연차 사업비 소요가 반영되었으나, 2012년 이래 시설비 예산은 전액 미집행 상태로 2013년 예산 대부분이 이월될 것으로 예상된다. 이에 사업관리를 보다 철저히 하여 재해 발생으로 인한 피해를 최소화할 수 있도록 인프라를 구축하되, 이·전용 등 비효율적인 예산 집행이 발생하지 않도록 철저한 사업관리가 필요하다.

(2) 일반항 건설사업의 집행 개선

중소 지역 거점항만의 항만시설을 확충하는 일반항 건설사업은 2014년 예산안으로 718억 3,200만원이 편성되었으나, 2013년 9월말 기준으로 집행실적이 저조하여 대규모 이월액이 발생할 것으로 추정된다. 또한 이월액 규모 및 불용액 규모는 점차 확대되는 등 예산 집행의 비효율이 발생하고 있는 바, 투자 효율을 제고하기 위해 사업 추진 추이 및 이월 규모를 고려하여 연내 집행 가능한 적정 규모의 예산에 대한 검토가 필요하다.

[표 41] 일반항 건설 집행 현황

(단위: 백만원, %)

연도	예산액 (A)	전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/A)	집행률 (C/B)	다음연도 이월액	불용액
2010	156,726	2,668	-10,810	148,584	122,843	78.4	82.7	21,827	3,914
2011	152,580	21,827	-6,002	168,405	147,056	96.4	87.3	16,957	4,391
2012	90,204	16,957	18,034	125,195	79,214	87.8	63.3	39,246	6,735
2013	96,303	39,246	-	135,549	33,291	34.6	24.6	-	-

주: 2013년 집행액은 9월말 기준

자료: 해양수산부(2013. 9)

라. 항공·공항부문

2014년 항공·공항 부문 예산안은 전년 대비 21.0% 증가한 1,004억원이다. 이 중 항공발전지원(일반)과 일반공항건설 및 관리는 각각 전년 대비 12.5%와 7.5% 감액되었으나, 항공운영지원(일반)과 항공발전지원은 각각 전년 대비 1.6%와 34.2% 증액되었다.

[표 42] 항공·공항 부문 예산안

(단위: 억원, %)

	2013 예산액 (A)	2014 예산안 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
항공·공항	830	1,004	174	21.0
- 항공발전지원(일반)	72	63	-9	-12.5
- 항공운영지원(일반)	63	64	1	1.6
- 일반공항건설 및 관리	133	123	-10	-7.5
- 항공발전지원	562	754	192	34.2

주: 2013년 예산은 추경예산 기준임

자료: 국토교통부(2013.10)

항공·공항부문은 2014년 SOC 총 투자 감소에도 불구하고 전년대비 예산안이 증가하였으며, 「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따를 경우 2017년까지 SOC 전체 규모가 연평균 5.7% 감소함에도 항공·공항부문은 45.4% 증가할 것으로 전망된다.

[표 43] SOC 분야 투자계획 중 항공·공항부문 투자계획

(단위: 십억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
SOC	24,302	23,262	21,991	20,538	19,222	-5.7
항공·공항	82	100	150	199	366	45.4

주: 2013년은 본예산 기준임

자료: 대한민국정부, 「2013~2017년 국가재정운용계획」, 2013.10

(1) 체계적·효율적인 공항 개발 사업 추진

우리나라 공항은 현재 총 15개가 운영 중으로, 국제공항이 인천국제공항 등 7개이고, 민·군 공동사용공항이 광주공항 등 8개이며, 울진공항은 비행훈련원으로 사용되고 있다.

[표 44] 공항 운영 현황

(단위: 개소)

	국제공항	국내공항	계
민간전용공항	인천, 김포, 제주, 양양, 무안	울산, 여수	7
민·군 공동사용공항	김해, 청주, 대구	광주, 사천, 원주(공군), 포항(해군), 군산(미군)	8
비행훈련원	울진		1

자료: 국토교통부, 제4차 공항개발 중장기 종합계획(2011~2015), 2011

공항부문은 최근까지 공항 건설 보다는 공항 관리 및 안전인프라 구축 중심의 사업을 추진해 왔으나, 2014년에는 울릉도, 흑산도 공항건설 사업을 비롯하여 공항개발조사사업을 통해 제주공항과 신공항에 대한 사전타당성검토 용역, 신공항 사전타당성 검토 용역을 추진할 계획이다.

[표 45] 공항건설 및 공항개발조사 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012결산	2013예산		2014 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
울릉도 소형공항건설	-	-	-	2,000	2,000	순증
흑산도 소형공항건설	-	-	-	1,500	1,500	순증
공항개발조사	-	500	1,500	4,500	3,000	200

자료: 국토교통부, 「2014년 예산안 사업설명자료」, 2013. 10

울릉도 소형공항¹⁴⁾과 흑산도 소형공항¹⁵⁾의 경우 모두 2011년 하반기에 공항건설을 위한 예비타당성조사를 실시하였으며, 2013년 예타 결과 사업 타당성이 있는 것으로 판단되어 2014년도에 각각 공항건설을 위한 기본계획 수립비를 반영하였다.

또한, 공항개발 조사 사업의 경우 2013년에는 영남권과 제주권의 공항개발을 위한 사전 수요조사를 실시하고 있으며, 이를 바탕으로 2014년도¹⁶⁾에는 영남권과 제주권의 공항 개발 사전타당성검토 용역과 청주공항 활성화 사업재기획 조사용역을 시행할 예정이다.

14) 울릉도공항(총사업비 4,932억원)은 예타 결과 B/C가 1.19이고, AHP가 0.655이다.

15) 흑산도공항(총사업비 1,433억원)은 예타 결과 B/C가 4.38이고, AHP가 0.814이다.

16) 2014년 공항개발조사 예산안에는 제주공항사전타당성 검토용역비(10억원), 신공항 사전타당성 검토용역비(2014년 20억원), 청주공항 활성화사업 재기획조사 용역비(10억원) 및 제5차 공항개발 중장기종합계획 수립비(5억원)이 편성되었다.

[표 46] 2013년도 공항개발조사 사업추진 현황

구 분	집행현황			
	용역명	발주일	사업기간	용역내용
공항개발 조사	영남지역 항공수요조사	2013.7.18	2013.8.28 ~ 2014.8.22	영남지역 항공수요 예측 및 김해공항 등 영남 5개 공항 포화시점 전망 등
	제주 항공 수요조사	2013.7.5	2013.8.26 ~ 2014.8.20	제주지역 항공수요 예측 및 제주공항 포화시점 전망 등

자료: 국토교통부(2013.10)

공항 개발과 관련하여서는 2010년에도 동남권 신공항 입지평가 실무지원사업을 실시하였으나, 국토연구원의 입지평가 실무지원 용역(2010.7~2011.3) 결과를 토대로 동남권 신공항을 더 이상 추진하지 않기로 결정(2011.3)한 바 있다.

그러나 이후 신공항 건설이 공약으로 채택됨에 따라 현시점에서 전문가들의 객관적인 평가를 위해 신공항 사전타당성검토를 추진하게 되는 것인 바, 평가결과에 대한 객관성과 책임성을 담보할 수 있도록 충분한 기술조사를 실시할 필요가 있으며, 외국기관 참여 등 다각적인 신뢰성 제고 방안을 강구할 필요가 있다.

2014년에는 특히, 「항공법」 17)에 따라 5년마다 수립하는 법정계획인 제5차 중장기 공항개발기본계획(2016-2020)이 수립될 예정인 바, 공항 건설 및 공항 개발을 위한 조사 결과 등을 토대로 공항개발사업이 체계적이고 효율적으로 추진되도록 중장기마스터 플랜을 마련하여 향후 항공 인프라를 구축할 필요가 있다.

(2) 공항레저산업 추진을 위한 기반 조성

항공·공항부문은 지금까지 항공 운송과 공항 분야 위주의 정책에 집중하였으나, 2014년부터는 관광활성화 등에 기여할 수 있는 각종 사업을 통해 기초산업 육성 기반을 마련하고자 항공산업발전지원 사업을 신규로 추진할 계획이다.

17) 제89조(공항개발 중장기 종합계획의 수립 등) ① 국토교통부장관은 공항개발사업을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 5년마다 다음 각 호의 사항이 포함된 공항개발 중장기 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 항공 수요의 전망
2. 권역별 공항개발에 관한 중장기 기본계획
3. 투자 소요 및 재원조달방안
4. 그 밖에 중장기 공항개발에 관한 사항

[표 47] 항공산업발전지원 사업 내역사업 현황

(단위: 백만원)

	2014 예산안	비고
항공산업발전지원	520	
- 항공정책기본계획	50	5년 단위 법정계획인 항공정책기본계획
- 항공운송동향분석	100	국제항공안전표준화 사업
- 항공수요예측분석	70	
- 청소년항공교실	140	신규
- 항공체험프로그램	70	
- 항공레포츠제전	90	

주: 이중 항공운송동향분석 및 항공수요예측분석은 다른 사업에서 분리편성된 것임
 자료: 국토교통부(2013.10)

국토교통부에 따르면 2013년 8월 법제처에서 주관한 정부입법정책협의회에서 문화체육관광부는 레저 전반에 관한 정책만을 총괄하고, 분야별 레저는 소관부처(항공레저는 국토교통부)에서 진흥 및 안전을 담당하는 것으로 조정된 바 있다고 한다. 그러나 이러한 조정에도 불구하고 현재까지 항공분야 레저 관련 정책 추진에 대한 실질적인 법적 근거는 미흡한 상태이다.

항공레저는 다양한 레포츠에 대한 수요 증가 등으로 향후 성장잠재력이 높을 것으로 기대되나, 안전 관리 등을 위한 제도적 인프라가 수반되어야 할 것인 바, 향후 부처 차원에서 입법적 보완을 하고, 중장기적인 추진 계획을 수립하여 체계적으로 사업을 실시할 필요가 있다.

마. 수자원 부문

수자원 부문 2014년 예산안은 전년대비 15.1% 감소한 2조 3,512억원이다. 내역별로 보면, 용수공급 및 개발은 전년대비 25억원(6.5%) 증가한 412억원이고, 수자원정책은 전년대비 15억원(7.0%) 증가한 229억원이 각각 편성되었다. 댐건설 및 치수능력 증대는 828억원(17.5%) 감소한 3,893억원, 하천관리 및 홍수예보는 전년대비 3,015억원(13.7%) 감소한 1조 8,978억원이 각각 편성되었다. 수자원 부문 예산안이 감소한 주된 이유는 지방하천정비사업이 1,079억원(12.9%) 감소했고, 수계치수사업(1,943억)이 2013년을 마지막으로 종료되었기 때문이다.

[표 48] 수자원 부문 예산안 현황

(단위: 억원, %)

사업명	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증 감	
			(B-A)	(B-A)A
수자원	27,694	23,512	-4,182	-15.1
용수공급 및 개발	387	412	25	6.5
수자원 정책	214	229	15	7.0
댐건설 및 치수능력 증대	4,721	3,893	-828	-17.5
하천관리 및 홍수예보	21,993	18,978	-3,015	-13.7

자료: 국토교통부(2013. 10)

(1) 국가하천 및 지방하천에 대한 효율적 투자 필요

국가하천정비사업은 홍수예방, 하천환경개선 등 수계별 특성을 고려한 국가하천정비를 통해 하천관리의 효율화를 도모하는 사업으로 2014년 예산은 4,278억 3,700만원으로 전년대비 145억 6,700만원(3.52%) 증가하였다. 지방하천정비사업은 지방하천 정비를 통한 홍수예방 및 지역발전 도모하는 사업으로 2014년 예산안은 7,313억 3,500만원으로 전년대비 1,079억 3,600만원(△12.9%) 감소하였다.

[표 49] 국가하천정비·지방하천정비 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

사업명	2012 결산액	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)A
국가하천정비	1,041,442	413,270	427,837	14,567	3.52
지방하천정비	758,600	839,271	731,335	-107,936	-12.9

자료: 국토교통부(2013. 09)

국가하천정비사업은 「하천법」 제27조와 제28조를 근거로 하며, 지방하천정비사업은 「하천법」 18)과 「보조금관리에 관한 법률」 19)을 근거로 한다. 지방하천정비사업은 부산광역시 등 16개 광역시·도에 60%의 국비를 보조하며, 광역시 신규친수사업은 2013년부터 국고보조율을 60%에서 50%로 조정하여 적용하고 있다.

18) 「하천법」 제25조, 제27조, 제64조

19) 「보조금관리에 관한 법률」 제17조, 제19조

「한국하천일람」에서 밝힌 2011년 말 기준²⁰⁾ 제방보강 필요구간은 국가하천 513km, 지방하천 6,806km로 나타나며, 제방신설 필요구간은 국가하천 약 113km, 지방하천 6,760km로 나타난다. 제방보강 필요구간이란 제방은 있으나 완성제방에 미달하여 단면의 보강이 필요한 제방의 연장과 비율을 나타내며, 제방신설 필요구간이란 향후 제방을 설치하여야 할 필요가 있는 구간의 연장과 비율이다.²¹⁾

국가하천의 경우 기후변화에 따른 집중호우, 유역내 도시화 등 개발사업 증가에 따른 유출을 증가, 하천시설의(배수문, 보, 제방 등) 노후화, 하천설계기준 강화 등으로 제방신설 구간보다 제방보강 필요구간이 많은 것으로 판단된다. 또한, 지방하천의 경우 제방보강 필요구간과 제방신설 필요구간이 각각 24.24%와 24.08%로 유사하게 나타나, 지방하천은 노후화된 제방뿐만 아니라 새로 건설해야하는 제방 또한 많은 것으로 보인다.

[표 50] 하천 정비 현황 및 정비율

(단위: 개, km, %)

구 분	개소수	하천연장	하천정비(제방) 현황				2011년 하천 정비율 (누계)
			제방보강 필요구간		제방신설 필요구간		
			구간	비중	구간	비중	
합 계	3,837	29,840.55	7,319.18	23.42	6,872.92	22.00	54.58
국가하천	62	2,997.32	513.01	16.17	113.24	3.57	80.26
지방하천	3,775	26,843.23	6,806.17	24.24	6,759.68	24.08	51.68

주: 하천정비율이란 전체 하천정비 현황 중 완성제방으로 하천기본계획에서 정한 여유고와 단면을 만족하거나 그 계획에 따라 하천공사를 실시한 제방의 연장 비율을 말함
 자료: 국토해양부 한강홍수통제소, 「한국하천일람 2011. 12. 31 기준」, 2012

2014년 예산안을 살펴보면, 국가하천은 국가하천 143km 정비를 계획으로 4,278억원이 편성되었고, 지방하천은 신규사업 32개 지구를 포함하여 7,313억 3천5백만원이 편성되어 해당 예산안이 하천정비 현황이나 하천 피해액을 반영하지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 기후변화에 따른 이상 홍수 등을 감안할 때, 국가하천과 지방하천의 하천정비계획을 체계적으로 수립하여 효율적으로 정비할 수 있도록 관련 예산을 면밀하게 편성해야 할 것이다.

20) 2012년 9월 26일 기준 가장 최근 자료임

21) 국토해양부 한강홍수통제소, 「한국하천일람, 2011. 12. 31 기준」, 2012, 9.

[표 51] 연도별 국가하천정비 사업 및 지방하천정비사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

구분	2012 결산액	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증감 (B-A)	2012~2014 합계
국가하천정비사업	723,500	413,270	427,837	14,567	1,564,607
지방하천정비사업	770,600	839,271	731,335	-107,936	2,341,206

자료: 국토교통부, 「2014년도 예산안 사업설명자료」, 2013. 10

바. 지역 및 도시부문

지역 및 도시부문 2014년 예산안은 전년 대비 10.2% 감소한 148억원이다. 동부부문은 국토교통부, 행정중심복합도시건설청 이상 2개 부처 소관사업으로 구성되었으나, 2013년 9월 12일 새만금 개발사업을 총괄하는 부처인 새만금개발청이 신설되면서 2014년에는 국토교통부, 행정중심복합도시건설청 및 새만금개발청에 대하여 예산안이 편성되었다.

[표 52] 지역 및 도시 부문 부처별 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

부문	부처	2012년		2013년		2014년		증감	
		예산	비중	예산(A)	비중	예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A
지역 및 도시	국토교통부	8,827	(52.4)	8,034	(48.7)	7,842	(52.9)	-192	-2.4
	행정중심복합도시건설청	8,019	(47.6)	8,413		6,873	(46.4)	-1,540	-18.3
	새만금개발청	-		70	(0.4)	113	(0.7)	43	61.4
시	계	16,845	(100.0)	16,517	(100.0)	14,827	(100.0)	-1,690	-10.2

주: 1. 2013년은 추정예산이며, 새만금개발청 예(50.9)산은 예비비로 편성되었음

2. () 는 전체 예산 중 각 부처가 차지하는 비중임

자료: 디지털예산회계시스템을 기초로 작성함

(1) 세종시 기능 활성화를 위한 행정중심복합도시건설사업 관리

행정중심복합도시건설사업은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(2005.8.13.제정)에 따라 충청남도 연기군·공주시 및 충청북도 청원군 일원에 세종시를 건설하는 사업으로 행정중심복합도시건설청(2005.12.22.개청)이 이를 주관하고 있다.

2012년부터 2014년까지 국무총리실 등 19개의 중앙행정기관 기관과 조세심판원 등 18개의 소속기관 및 16개 정부출연 연구기관이 단계적으로 이전을 완료할 계획이다. 중앙행정기관 이전은 2012년 말까지 1단계 1구역과 2구역 입주대상 기관의 이전이 완료된 상황이고 2단계는 금년 12월부터 계획 중인 상태이다.

[표 53] 세종시 부처별 이전계획

이전 시기	중앙행정기관(19개 기관)	소속기관(18개 기관)
2012년 (1단계)	국무조정실, 국무총리비서실, 기획재정부, 공정거래위원회, 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부, 환경부, 행정중심복합도시건설청(9개)	조세심판원, 중앙토지수용위원회, 항공철도사고조사위원회, 중앙해양안전심판원, 복권위원회, 중앙환경분쟁조정위원회(6개)
2013년 (2단계)	교육부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 보건복지부, 고용노동부, 국가보훈처(6개)	교원소청심사위원회, 해외문화홍보원, 경제자유구역기획단, 무역위원회, 전기위원회, 광업등록사업소, 중앙노동위원회, 최저임금위원회, 보훈심사위원회, 산업재해보상보험재심사위원회(10개)
2014년 (3단계)	법제처, 국민권익위원회, 국세청, 소방방재청(4개)	한국정책방송원, 우정사업본부(2개)

[표 54] 세종시 출연연구기관 이전계획

(단위: 명, m²)

	인원	부지	연면적	기관명(기관수)	이전시기
자체 청사	1,194	141,463	84,054	KDI, 법제연구원, 조세재정연구원, 국토연구원 (4개)	2013년 2014년
임차 청사	2,241	71,657	120,066	경제인문사회연구회, 기초기술연구회, 산업기술 연구회, 한국교통연구원, 한국보건사회연구원, 한국직업능력개발원, 과학기술정책연구원, 대외 경제정책연구원, 산업연구원, 한국노동연구원, 한국청소년정책연구원, 한국환경정책평가연구원 (12개)	2014년
계	3,435	213,120	204,120	16개 기관	

주: 2013년 9월 현재까지 안전행정부에서 '이전기관변경고시'가 이루어지지 않아 동 표상의 계획은 정부조직법 개편 및 기 이전기관을 대상으로 작성한 임시계획임

자료: 행정중심복합도시건설청(2013.9)

동 사업의 비용분담은 2030년까지 정부부담분 8.5조원 외에 사업시행자인 한국토지주택(LH)공사가 용지보상비(5.01조원), 부지조성 및 기반시설비용(8.99조원) 등 14.0조원 등 총 22.5조원을 투자할 계획으로, 2013년 9월말 현재 투자된 사업비는 총사업비의 47.3%에 해당하는 10조 6,406억원이다.

[표 55] 세종시 건설사업 집행현황

(단위: 억원)

	사업비	집행액									
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
건설청	85,000	-	64	513	2,817	4,965	3,346	7,019	8,700	5,372	32,797
LH공사	140,000	1,947	30,245	7,310	4,764	5,139	4,956	7,222	7,768	4,258	73,609
합계	225,000	1,947	30,309	7,823	7,581	10,104	8,302	14,241	16,468	9,630	106,406

주: 건설청의 집행액은 전체 예산액에 대한 집행액이 아닌 건설사업에 대한 집행액이며, 2013년은 9월말 기준임

자료: 행정중심복합도시건설청(2013. 10)

세종시 건설과 관련해서는 2006년부터 중앙행정기관 건립 사업 등 22개 주요 사업이 추진되었거나 추진예정에 있으며, 2014년에도 광역교통시설 등 15개 주요사업이 추진될 것으로 보인다.

그러나 복합커뮤니티 건립사업 및 오송~청주시 연결도로 사업과 오송~청주공항 연결도로사업 등은 연례적으로 집행실적이 부진하여 사업이 지연되고 있고, 또한 1생활권, 2생활권 광역복지지원센터 건립사업도 총사업비 협의 지연으로 인해 집행이 원활히 이루어지지 않고 있다²²⁾. 복합커뮤니티나 공공기관 건립 사업 등은 행정중심복합도시건설사업의 핵심 사업이라 할 수 있는 만큼 계획에 차질이 발생하지 않도록 관계기관과의 원활한 협의 및 철저한 집행관리 등을 통해 행정중심복합도시가 적기 완공되어 정상적인 도시 기능을 수행할 수 있도록 각별한 주의가 필요하다.

22) 공공기관 청사 건립 사업 등은 2009년 「세종시 발전방안」이 논의됨에 따라 사업추진이 일시적으로 보류됨에 따라 사업이 지연되는 것으로 파악되는데, 원안추진이 확정된 2011년 이후 본격적인 사업 추진이 가능한 상태이나, 사업 중단 여파로 인해 당초 계획 대비 추진이 늦어지고 있다.

[표 56] 연도별 세종시 건설사업의 예산 및 집행 현황

(단위: 억원)

사업명	사업기간	총사업비	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014 예산안
			예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행			
정부세종청사	2006~2014	17,671	61	0.4	434	389	1,819	1,717	1,219	814	1,375	443	2,409	2,453	4,019	5,036	4,576	2,838	2,185
행정지원센터	2009~2014	797	-	-	-	-	-	-	8	-	8	-	8	0.3	39	34	243	124	547
복합민원센터	2014~2017	2,234	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
광역교통시설	2006~2030	27,822	166	6	160	66	697	870	2,730	2,666	3,676	1,876	3,191	3,389	1,927	2,159	1,962	1,310	1,893
총리공관	2011~2012	390	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	195	216	190	170	-	-	사업종료
대통령기록관	2008~2015	1,093	-	-	-	-	12	0.3	-	-	-	-	208	206	30	27	331	153	365
국립도서관	2009~2013	978	-	-	-	-	-	-	13	182	187	26	311	117	257	335	163	265	사업종료
아트센터	2012~2017	857	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	244	12	8	17
시청사	2008~2015	1,093	-	-	-	-	13	2	202	250	72	-	43	29	456	2	54	176	253
교육청사	2011~2014	512	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29	54	189	14	50	59	270
소방서청사	2013~2015	147	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	21	43
학교시설	2009~2012	-	-	-	-	-	-	-	227	384	482	476	166	85	-	91	-	-	사업종료
복합커뮤니티	2007~2006	11,139	-	-	57	57	247	227	1,007	609	778	525	820	462	273	472	473	356	458
광역복지센터	2009~2005	3,194	-	-	-	-	-	-	35	60	16	0.1	30	9	142	115	160	62	287
주변지역지원	2008~2010	-	-	-	-	-	134	134	86	86	62	62	-	-	-	-	-	-	사업종료
공동구	2008~2015	647	-	-	-	-	152	152	62	62	52	52	52	52	62	62	30	30	10
종합사업관리	2008~2030	-	-	-	-	-	30	12	10	12	15	14	15	14	15	14	19	17	20
행복아파트	2011~2014	558	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	121	94	180	35	121	128	200
경로복지관	2011~2014	148	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41	35	33	16	33	26	46
지방행정시스템	2009~2012	-	-	-	-	-	-	-	10	2	13	8	-	75	-	80	-	-	사업종료
직업전환교육	2007~2012	-	-	-	5	5	7	7	7	7	8	8	8	7	8	8	-	-	사업종료

(단위: 억원)

사업명	사업 기간	총 사업 비	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014 예산 안
			예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	
은하수공원 운영	2010 ~2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	48	39	45	39	26	21	-	-	사업 종료
기 타		-	127	88	25	53	26	23	21	27	26	22	26	24	29	34	26	13	124
소 계		-	353	95	681	570	3,137	3,144	5,637	5,161	6,818	3,551	7,718	7,360	7,888	8,969	8,278	5,586	6,738
인건비· 기본경비		-	100	101	114	108	123	110	125	113	125	112	132	118	131	130	135	99	135
합 계		-	453	196	795	678	3,260	3,254	5,762	5,274	6,943	3,663	7,850	7,478	8,019	9,09	8,413	5,685	6,873

주: 총지출 기준임. 2013년 집행액은 9월말 기준

자료: 행정중심복합도시건설청(2013. 10)

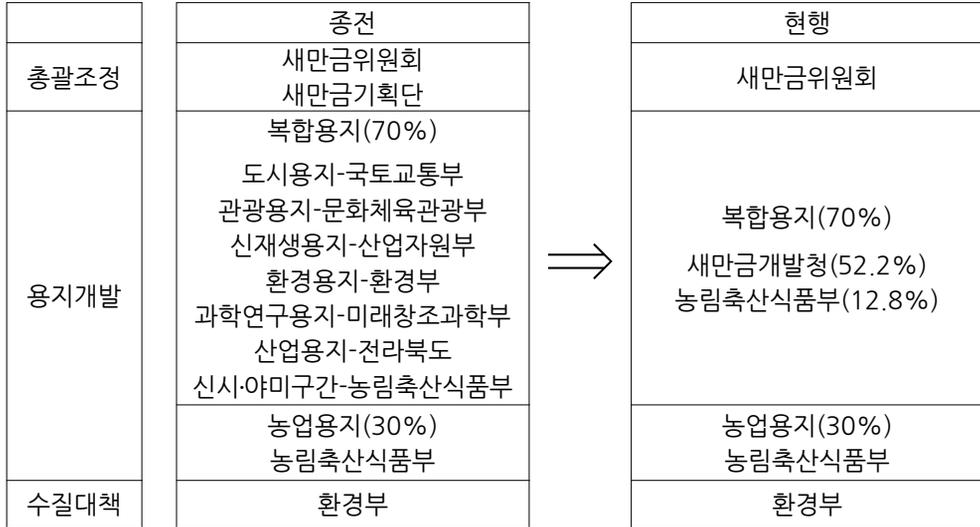
(2) 총괄부처 신설에 따른 새만금개발사업의 원활한 추진

새만금개발사업은 군산~부안간 방조제(33.9km)와 내부용지(283km²) 및 호소(湖沼)²³⁾(118km²)를 조성하고, 내부 토지를 개발하기 위한 사업으로 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」(2012.12.11.제정)에 따라 새만금개발청이 신설(2013.9.3. 개청) 되어 농림축산식품부 등 6개 정부부처와 전라북도로 분산된 새만금사업 개발 기능을 통합하여 추진할 계획이다.

새만금 개발 사업은 종전에는 국무총리 소속의 새만금위원회와 이를 지원하는 새만금사업기획단이 새만금관련 주요 정책사업을 총괄 조정 및 점검하고, 복합 용지의 토지개발은 농림축산식품부 등 6개 부처 소관 중앙행정기관의 장이 사업시행자를 지정하여 각각 개발하는 체제였으나, 새만금개발청이 신설되면서 동 부처가 새만금사업 총괄과 복합용지의 토지개발을 수행하게 되었다.

23) 내륙에 있는 호수와 늪

[그림 9] 새만금사업 추진체계 개편도



주: 현행 용지개발 부분 중 농림축산식품부는 신재생용지내 바이오시험단지, 농업용지내 환경 생태용지 및 농촌도시용지 등을 주관하게 됨

자료: 새만금개발청(2013. 10)

이에 1단계(2020년 까지)로 복합도시(36.9km²), 산업단지(전체), 방수제(전체), 농업 용지(전체) 등 205.8km²(72.7%)를 개발하고, 2단계(2021년 이후)로 복합도시(30.4km²), 과학연구용지, 도시용지, 신재생에너지 용지 등 77.1km²(27.3%)을 개발할 계획이다.

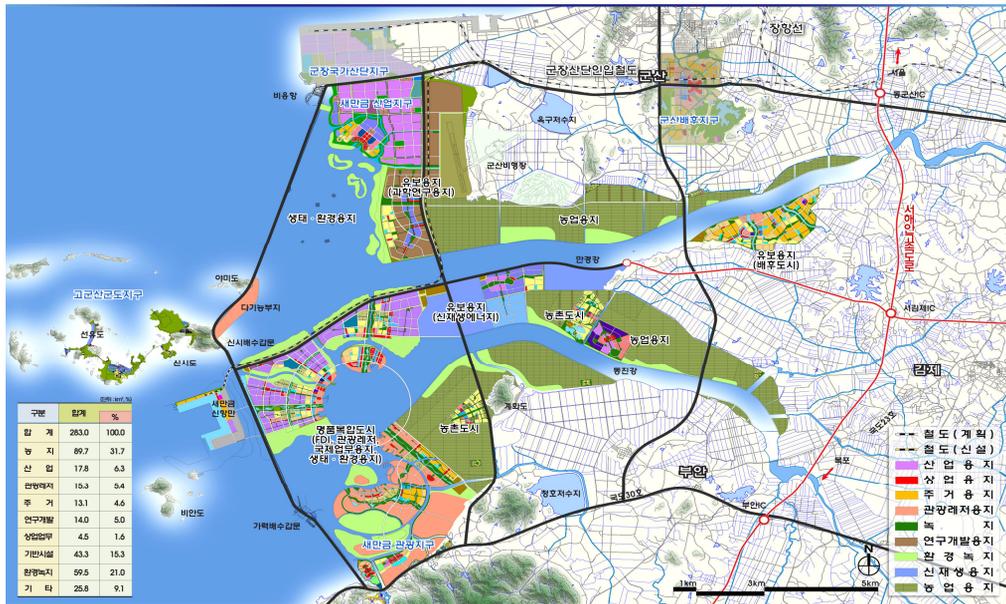
[표 57] 새만금 개발사업 토지이용계획

(단위: km²)

구 분	면적	주관기관
합 계	282.9	
복합도시용지 (산업/국제업무/관광/환경)	67.3	국토, 문광, 환경, 전북
농업용지	85.7	농림부
산업용지	18.7	전북
과학연구용지	23.0	미래부
신재생에너지용지	20.3	산업, 농림
도시(배후·농촌)용지	14.6	국토, 농림
환경용지	42.4	환경부
다기능부지	2.0	농림부
방조제, 방수제 등	8.9	농림부

자료: 새만금개발청(2013. 10)

[그림 10] 새만금 개발사업 토지이용계획



자료: 새만금개발청(2013. 10)

새만금사업의 총 사업비는 22.2조원이며, 2014년 예산안에는 농림축산식품부의 농업용지개발에 0.3조원, 해양수산부의 새만금신항 444억원, 국토교통부의 새만금-전주 고속도로 등 연계교통사업비에 110억원, 새만금개발청의 동서2축 내부도로 등 간선도로 사업비에 6억원 및 수질개선대책사업비 0.2조원 등 총 0.6조원을 편성할 것으로 파악된다.

[표 58] 새만금 사업 총사업비 집행현황

(단위: 조원)

구분 (MP 사업비 기준)	총 사업비	1단계 (~2020)	1단계							2단계 (2021~)
			2008~2013				2014(안)		2015 이후*	
			합계	국비	지방비	민자	합계	국비		
총계	22.2	13.2	2.1	1.5	0.2	0.4	0.6	0.6	10.5	9.0
□ 용지 조성	10.9	6.6	1.0	0.7	-	0.3	0.3	0.3	5.3	4.3
농업용지(농림부)	2.9	2.6	0.7	0.7	-	-	0.3	0.3	1.6	0.3
산업용지 (전북, 농어촌공사)	1.5	1.5	0.3	-	-	0.3	-	-	1.2	-
기타	6.5	2.5	-	-	-	-	-	-	2.5	4.0

구 분 (MP 사업비 기준)	총 사업비	1단계 (~2020)	1단계							2단계 (2021~)
			2008~2013				2014(안)		2015 이후*	
			합계	국비	지방비	민자	합계	국비		
□ 기반시설	6.6	2.8	0.2	0.2	-	-	0.1	0.1	2.5	3.8
항만(해수부)	2.6	1.1	0.2	0.2	-	-	0.044	0.044	0.8	1.5
연계교통(국토부)	1.8	0.4	0.011	0.011	-	-	0.011	0.011	0.4	1.4
간선도로(개발청)	1.9	1.0	0.004	0.004	-	-	0.0006	0.0006	1.0	0.9
생활·공업용수	0.3	0.3	-	-	-	-	-	-	0.3	-
□ 수질개선 대책	2.9	2.9	0.9	0.6	0.2	0.1	0.2	0.2	1.8	-
□ 기타 사업비	1.8	0.9	-	-	-	-	-	-	0.9	0.9

※ 새만금 방조제 (1991~2010)	2.9	2.9	2.9	2.9	-	-	-	-	-	-
※ 수질개선 1단계 (2001~2010)	1.5	1.5	1.5	1.5	-	-	-	-	-	-
※ 고군산군도 연결도로 (2009~)	0.3	0.3	0.2	0.2	-	-	0.0656	0.0656	0.026	-

주: 1. 연계교통(국토부) 새만금-전주 고속도로 등이고, 간선도로(개발청)는 동서2축 내부도로 등임
 2. 2014년 이후 국비, 지방비, 민자간 사업비 분담계획은 미확정임
 자료: 새만금개발청(2013.10)

그동안 새만금사업은 여러 부처에서 수행한 결과 종합적이고 체계적인 개발이 어렵고, 전체적인 사업의 속도가 떨어지며, 각 부처별로 예산을 확보하게 되어 사업비 확보 등에 있어 문제가 발생하였다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 6개 부처의 개발기능을 하나로 통합할 수 있는 개발전담기구(새만금개발청)를 신설한 만큼, 향후 부처별 사업의 효율적인 통합 및 적극적인 사업 개발 등을 통해 새만금개발사업이 종합개발계획에서 정한 바와 같이 원활히 추진되도록 지원할 필요가 있다.

또한, 부처 신설이 늦어지면서 새만금국제관광단지개발사업(문화체육관광부) 등 일부 사업은 기존 부처 예산안에 편성되어 있어 2014년 예산안 심사시 법률제정 및 기관신설 취지에 맞도록 새만금개발청으로의 이관이 필요하다.

(3) 도시재생사업 효과 제고를 위한 대상 정비 및 지원기준 차등화

국토교통부는 생활 밀착형 SOC를 확대한다는 취지로 지역 및 도시 부문 사업 중 도시재생사업에 대한 투자를 확대할 계획이다. 도시재생사업은 쇠퇴도시의 물리

적 환경개선 및 경제·사회·문화 등 종합적 기능회복을 지원하는 사업으로 2014년 예산안은 전년 대비 238억원(4,760%) 증액된 243억원이 편성되었다.

그런데 동 사업은 국토교통부의 도시활력증진지역개발사업과 사업내용 및 대상 등이 유사하여 중복될 여지가 있어 사업 내용에 대한 정비가 필요하다. 도시재생사업사업은 인구감소, 산업쇠퇴, 주거환경 악화 등 3개 요건 중 2개를 갖춘 지역을 대상지역(도시재생활성화지역)으로 선정²⁴⁾하고 있고, 도시활력증진지역개발사업은 특별·광역시시의 구·군, 인구 50만 이상의 도농복합시를 기준으로 추진하고 있어 해당 지역이 중첩될 가능성이 있다. 이처럼 중복 추진으로 인한 사업 효과를 반감시키지 않기 위해서는 향후 관계 법령 및 사업계획의 정비를 통해 사업대상 지역 등을 정비하여 두 사업을 차별화 할 필요가 있다.

[표 59] 도시재생사업과 도시활력증진지역개발 사업과의 비교

사업명	도시재생사업	도시활력증진지역개발사업
소관부처	국토교통부	국토교통부
대상지역	전국 도시쇠퇴지역(인구감소, 산업쇠퇴, 주거환경악화 등 3개요건 중 2개 이상 해당지역)	특·광역시, 일반시, 인구 50만 이상 도농복합시 등 99개 시·군·구
근거법률	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제27조	「국가균형발전특별법」 제40조
추진주체	지자체	지자체
사업목표	쇠퇴도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복 지원, 도시의 경쟁력 제고 등	기초생활권(시·군·구) 지역주민 삶의 질 향상
재정지원	국비 50% 보조	국비 50% 보조
지원내용	계획수립비, 도시재생사업비 지원, 주민역량강화 사업 지원 (도시재생전문가 양성, 주민교육 등)	지역발전사업 포괄보조 지원
유형	- 경제기반형 - 근린재생형	- 주거지재생(주거지역) - 중심시가지활성화(상업지역) - 기초생활기반확충(농촌개발) - 지역역량강화(주민지원사업)
지원	(지자체) 도시재생계획수립 →	(기재부) 예산편성지침 작성 →

24) 인구 감소 지역은 지난 30년간 인구 최대치 대비 현재 인구가 20% 이상 감소한 지역 또는 지난 5년간 3년 연속 인구가 감소한 지역을 말하고, 산업 쇠퇴 지역은 지난 10년간 해당 지역 내 사업체 수의 최대치 대비 현재 사업체 수가 5% 이상 감소한 지역이거나 지난 5년간 3년 연속 사업체 수가 감소한 지역을 말한다. 이 밖의 주거환경 악화지역은 준공된 지 20년이 지난 노후건축물이 전체 건축물 중 50% 이상인 지역을 의미한다.

사업명	도시재생사업	도시활력증진지역개발사업
절차	국가지원사항 결정 요청 → (국토부) 관계부처 협의, 도시재생특별위원회 심의를 거쳐 국가지원사항 결정 → (소관부처) 결정된 사항 지원	(국토부) 가이드라인 제시 → (지자체) 사업기획/예산신청서 및 사업제안서 제출 → (국토부) 대상사업 검토 및 예산요구서 제출 → (기재부) 최종 예산편성
심의기관	도시재생특별위원회(국무총리 소속)	-
2014년 예산안	243억원	1,032억원

자료: 국토교통부(2013.9)자료를 참고하여 국회예산정책처에서 제작성

또한 도시재생사업은 지방비 매칭사업으로서, 지방비 미확보로 인한 집행부진의 가능성이 있다. 당초 국토교통부는 지자체가 수립한 도시재생계획의 총 사업비 중 국비 지원 비율을 60%~80%로 차등지원 할 계획이었으나,²⁵⁾ 2014년 예산안은 50%를 지원하도록 편성되었다. 따라서 도시재생사업을 수행하기 위해서는 인구감소, 산업쇠퇴, 주거환경 악화 중 2개를 갖춘 지자체가 50%의 지방비를 해당 국고에 매칭해야 한다.

그러나 도시재생이라는 목표를 달성하기 위해서는 낙후지역 또는 재정여건이 열악한 지자체에서도 동 사업이 원활하게 추진 될 필요가 있는 바, 일괄적으로 적용되는 매칭 비율을 지자체의 재정자주도에 따라 조정할 수 있도록 편성 범위를 두어야 할 것이다.

사. 산업단지 부문

산업단지 부문 2014년 예산안은 전년대비 778억원(8.0%) 감소하여 8,964억원이 편성되었다. 세부 사업별로 보면, 산업단지 지원은 전년대비 237억원(526.7%) 증가한 282억원, 기업거점조성 지원은 전년대비 227억원(17.4%) 감소한 1,079억원, 산업단지 진입도로 지원은 전년대비 788억원(9.4%)이 감소한 7,603억원이 각각 편성되었다.

25) 국토교통부 보도자료, 『국토부, 도시재생활성화법 시행 방안 의견수렴 착수-「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령안」 입법예고』, 2013. 7. 4

[표 60] 산업단지 부문 예산안 현황

(단위: 억원, %)

사업명	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증 감	
			(B-A)	(B-A)/A
산업단지	9,742	8,964	-778	-8.0
산업단지 지원	45	282	237	526.7
기업거점조성 지원	1,306	1,079	-227	-17.4
산업단지 진입도로 지원	8,391	7,603	-788	-9.4

자료: 국토교통부, 「2014 회계연도 예산안 개요」, 2013. 10

정부는 산업단지 부문은 2014년 ① 준공 후 20년 이상 경과된 노후 산업단지 내의 도로·공원 등을 정비하여 산업단지의 환경을 개선하는 한편, ② 산업단지 진입 도로 등 기반시설이 적기에 확충되도록 지원하여 산업단지 입주기업들의 경쟁력을 제고할 계획이었다. 이러한 정책 목표를 기반으로 산업단지부문의 2014년도 주요현안을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 노후공단재정비지원사업의 효율성 제고 방안 마련 필요

노후공단재정비지원사업²⁶⁾은 60~70년대에 조성된 노후 산업단지를 기반시설 정비, 첨단업종으로 재편, 지원시설 확충 등을 통해 재창조하려는 사업으로 전년대비 232억원(539.5%) 증가한 275억원이 편성되었다. 4개 우선사업지구(대전 1·2산단, 대구도심공단, 전주 제1산단, 부산사상공단)의 본격적인 사업 추진을 위한 비용이 편성되어 대구·대전·전주에는 보상비 등 건설사업비가 편성되었고, 부산은 재생시행 계획수립 용역비 등이 편성되었다.

26) 동사업은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제28조를 기반으로 하며, 재생계획수립→지구지정 → 재생시행 계획수립 및 승인→사업 착수의 과정으로 추진된다.

[표 61] 우선사업지구 세부현황

항 목	대전1,2산단	대구도심공단	전주제1산단	부산사상공단
준공년도	73년	76년	69년	75년
전체면적 (천㎡)	2,324	4,098	1,808	6,620
산업시설면적(천㎡)	977	2,201	1,169	5,478
도로율(%)	5.7	14.6	17	12.5
녹지율(%)	0.0	6.1	0.0	2
20년 이상 건물연면적(%)	73.8	50	71	40
업체수 (개)	308	3,553	131	7,072
고용자수 (명)	5,356	24,807	3,607	44,660

자료: 국토교통부, 「2014년도 예산안 사업설명자료」, 2013. 10

대상이 되는 산업단지는 국가·일반·도시첨단산업단지이며, 신규 산업단지에 대한 개발과 달리 도로 등 기반시설의 개량 및 확충을 목표로 한다. 산업단지는 국가의 산업 경쟁력 확보와 경제발전에 필수적인 요소임에도 불구하고 동 사업은 사업 시행자 또는 지자체에서 추진하기 어려운 것이 현실이다. 그러나 본격적인 사업 추진에 앞서 장애가 되는 요소가 잔존해 있어 사업계획에 대한 검토가 요구된다.

첫째, 재정비 사업이 진행되는 동안 기존 입주 업체는 선순위 사업완료지구 또는 대체산업단지 등으로 이전을 하거나 조업 활동에 지장을 받을 수 있으며, 기존 업체가 지구별 전략업종 등 업종배치계획이나 환경 및 근로 등 관련 시설 구축여부 등에 따라 재입주가 제한될 수 있다. 우선사업지구인 대전의 경우 설문조사 결과 적정 보상시 이전을 고려하겠다는 의견이 높으나 보상비에 대한 수준이 높은 편이고, 영업보상비 등이 추가로 발생될 우려가 있다.²⁷⁾ 이러한 문제는 산단 내 공장용지의 소유주와 사용자가 불일치할 경우 갈등이 더욱 심각해질 우려가 있어 이로 인한 사업지연이 우려된다.

둘째, 노후산단이 설치되었던 60~70년대에는 해당 지역이 외곽에 위치하고 있었으나 현재는 도시의 확산으로 인해 대도시 주변에 입지하여 지가가 매우 높다. 이로 인해 기반시설 구축을 위한 토지보상금이 과다하게 소요될 가능성이 있다.

27) 대전광역시의 『대전산업단지 재생계획』(2011.5)에 따르면, 이전에 따른 적정 보상 의견에 관하여 기존 산업단지 내 응답자의 61.7%가 '대체산업단지에 동일 규모/임대료의 공장 확보'에 응답하였다.

(2) 산업단지 조성에 맞춰 산업단지 진입도로 건설

산업단지진입도로지원 사업의 예산은 7,602억원으로 전년대비 789억원(9.4%) 감소하였다. 사업진도별 편성내역을 보면, 완공사업 2,225억원, 계속사업 4,866억원, 신규사업 510억원이 편성되었고, 사후평가에 1억원이 편성되었다.

[표 62] 산업단지진입도로지원 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012 결산액	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
산업단지진입도로지원	888,123	839,143	760,232	-78,911	-9.4

자료: 국토교통부(2013. 10)

동 사업은 산업단지의 분양가 인하 및 입주기업의 물류비 절감 등으로 인한 경쟁력을 강화하기 위하여 주요기반시설인 진입도로 사업비를 지원하는 사업으로, 산업단지 완공 시기와 도로 완공 시기가 가급적이면 일치하도록 하는 것이 바람직하다.

2014년 예산안에 편성된 완공사업과 계속사업은 각각 22개와 32개이며, 연계되는 산업단지에 비해 산업단지진입도로 완공시기가 지체되는 진입도로 사업에 대해서는 철저한 집행관리와 중장기적인 추진계획을 수립하여 진입도로가 적기에 완공될 수 있도록 체계적인 관리가 필요하다.

[표 63] 산업단지진입도로지원 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, km)

지역	사업명	사업량	사업기간	총사업비	연계산단 완공시기	2014 예산안	산단종류
완공(22건)		41.49		663,491		222,496	
강원	1. 횡성우천	0.5	2012-2014	24,774	2014	9,738	일반산단
경기	2. 포천신평3	0.65	2012-2014	28,869	2014	11,333	일반산단
	3. 강화	1.61	2013-2014	7,554	2014	7,354	일반산단
경남	4. 사천흥사	3.5	2012-2014	29,977	2014	11,787	일반산단
경북	5. 포항구룡포	0.35	2012-2014	11,044	2014	5,222	일반산단
대구	6. 대구테크노	12.97	2009-2014	226,925	2013	39,446	일반산단

지역	사업명	사업량	사업기간	총사업비	연계산단 완공시기	2014 예산안	산단종류
울산	7. 울산반천	2.25	2012-2014	19,006	2014	5,966	일반산단
	8. 온산화학	1.3	2012-2014	27,422	2014	12,717	국가산단
전남	9. 목포대양	1.8	2010-2014	42,377	2014	11,184	일반산단
	10. 순천해룡	0.5	2012-2014	20,352	2014	11,096	일반산단
전북	11. 부안신재생	0.53	2011-2014	29,924	2012	15,947	일반산단
	12. 고창	0.88	2013-2014	10,370	2013	6,370	일반산단
충남	13. 탕정2	2.25	2011-2014	47,109	2014	13,504	일반산단
	14. 예산신소재	2.7	2012-2014	18,183	2014	7,038	일반산단
	15. 예산예당	2.5	2012-2014	22,587	2014	7,760	일반산단
	16. 공주가산	0.95	2012-2013	8,026	2014	2,378	일반산단
	17. 당진합덕인더스파크	0.14	2013-2014	2,699	2014	1,999	일반산단
충북	18. 보은동부	1.63	2012-2014	12,828	2014	4,845	일반산단
	19. 영동	0.6	2013-2014	11,044	2014	7,044	일반산단
	20. 증평2	1.54	2012-2014	27,489	2013	12,660	일반산단
	21. 음성감곡	1.48	2012-2014	22,900	2014	9,076	일반산단
	22. 청원성재	0.86	2013-2014	12,032	2014	8,032	일반산단
계속(32건)		110.09		1,762,316		486,639	
강원	1. 원주부론	4.5	2013-2016	37,572	2016	11,002	일반산단
	2. 춘천봉명	1.5	2013-2015	16,991	2014	12,694	일반산단
경기	3. 평택고덕	2.7	2013-2017	140,855	2015	35,000	일반산단
	4. 파주적성	0.65	2013-2015	21,740	2014	17,740	일반산단
경남	5. 진해2	2.49	2004-2015	63,161	2014	8,768	국가산단
	6. 구미5	5.2	2009-2017	192,618	2016	8,150	국가산단
경북	7. 포항불루밸리	2.34	2012-2016	35,613	2016	15,000	국가산단
	8. 포항영일만4	1.75	2013-2015	23,919	2015	10,960	일반산단
	9. 김천1	1.7	2013-2015	15,558	2015	9,000	일반산단
	10. 칠곡왜관3	3.55	2013-2016	46,487	2015	13,526	일반산단
광주	11. 진곡	6	2009-2015	148,210	2014	40,001	일반산단
대구	12. 대구사이언스	2.6	2012-2016	56,718	2016	13,252	국가산단
부산	13. 부산방사선	1	2013-2016	35,554	2015	17,000	일반산단
세종	14. 세종전의2	3.5	2013-2017	36,146	2014	15,000	일반산단
울산	15. 미포오토밸리	4	2012-2016	95,334	2015	30,000	국가산단
	16. 미포국가	1.5	2012-2015	32,556	2015	12,001	국가산단
전남	17. 빛그린	7.3	2012-2016	45,316	2016	10,575	국가산단
	18. 강진성전	1.3	2012-2015	28,876	2014	12,265	일반산단
	19. 나주미래	0.5	2013-2016	17,682	2015	8,616	일반산단
전북	20. 군장(군산3)	3.06	2006-2015	48,192	2006	10,439	국가산단
	21. 익산	11.9	2010-2015	80,916	2013	21,669	일반산단
	22. 완주테크노	4	2012-2015	44,665	2014	18,596	일반산단

지역	사업명	사업량	사업기간	총사업비	연계산단 완공시기	2014 예산안	산단종류
	23. 익산국가식품	4.1	2013-2017	43,886	2016	10,000	국가산단
	24. 송산	7.27	2010-2016	155,886	2016	33,300	일반산단
충남	25. 장항생태	4.97	2012-2016	32,528	2016	7,589	국가산단
	26. 아산2테크노	2.76	2013-2017	37,598	2015	10,000	일반산단
	27. 서산도시형	2.32	2013-2016	18,336	2015	5,366	일반산단
	28. 서산테크노	2	2013-2015	26,510	2014	18,000	일반산단
충북	29. 청주산단	3.8	2008-2015	80,776	2015	20,000	일반산단
	30. 진천문백	2.6	2012-2014	28,766	2014	8,243	일반산단
	31. 괴산유기	3.49	2012-2015	31,110	2015	10,605	일반산단
	32. 보은첨단	3.74	2013-2016	42,241	2015	12,282	일반산단

주. 2014년 계속 및 2013년 완공사업이며, 음영은 연계되는 산업단지의 완공 시기에 비해 산업단지 진입도로
완공시기가 지체되는 사업임

자료: 국토교통부(2013. 10)

또한, 신규사업은 22개로 510억원이 편성되었으며, 이 중 연계 산단 보다 산업
단지진입도로의 완공 시기가 지체되는 경우는 대전하소산업단지 진입도로 등 4개
사업으로 추진 일정 조정 등을 통해 연계되는 산업단지의 완공과 진입도로의 완공
시기가 일치되도록 노력해야 할 것이다.

[표 64] 산업단지진입도로지원 사업 예산안 현황(신규)

(단위: 백만원, km)

지역	사업명	사업량	사업기간	총사업비	연계산단 완공시기	2014 예산안	산단종류
신규(22건)		33.71		573,811		50,997	
부산	1. 부산오리	1.04	2014-2016	14,712	2016	450	일반산단
	2. 부산반룡	0.35	2014-2015	5,296	2015	3,000	일반산단
대전	3. 대전하소	3	2014-2017	40,296	2016	12,250	일반산단
울산	4. 울산테크노	1.1	2014-2016	27,681	2016	10,147	일반산단
세종	5. 세종명학	2	2014-2017	39,417	2016	1,100	일반산단
경기	6. 포천용정	0.45	2014-2016	14,808	2016	3,000	일반산단
	7. 김포학운3	0.52	2014-2016	20,522	2016	3,000	일반산단
강원	8. 철원플라즈마	1.32	2014-2015	5,904	2015	2,000	일반산단
충북	9. 청원오송제2	2.31	2014-2018	98,816	2018	2,000	일반산단
	10. 충주메가	2.19	2014-2017	39,809	2017	1,200	일반산단

지역	사업명	사업량	사업기간	총사업비	연계산단 완공시기	2014 예산안	산단종류
충남	11. 음성생극	1.73	2014-2015	9,554	2015	300	일반산단
	12. 천안동부	1.3	2014-2016	17,925	2016	500	일반산단
	13. 아산음봉	1.12	2014-2016	19,006	2016	450	일반산단
전남	14. 울촌제2	1.3	2014-2017	25,401	2017	900	일반산단
	15. 광양세풍	1.4	2014-2017	27,530	2016	1,000	일반산단
	16. 광양황금	0.9	2014-2017	29,436	2016	1,000	일반산단
	17. 담양	2	2014-2016	17,958	2016	650	일반산단
	18. 고흥도양	4	2014-2017	29,015	2017	900	일반산단
	19. 장성나노	1.03	2014-2015	7,563	2015	5000	일반산단
경북	20. 경산4	2.6	2014-2017	37,023	2017	1,000	일반산단
경남	21. 창원동전	0.77	2014-2016	16,699	2016	600	일반산단
	22. 김해테크노	1.28	2014-2017	29,440	2017	550	일반산단

자료: 국토교통부(2013. 10)

4. SOC 신규사업의 적정성

가. 현황

정부는 SOC에서 투자 효율화를 위하여 신규사업²⁸⁾을 공약 및 국정과제 중심으로 최소화하고, 핵심 SOC 사업의 경우 완공소요를 반영할 계획이다. 그러나 2014년도 SOC 분야 신규사업 현황을 살펴보면, 2014년 SOC 분야 신규 사업수는 78개이고, 이들 사업에 편성된 2014년도 예산안은 15억 7,700만원으로, 전체 신규사업 중 SOC 분야 사업수가 22.4%로 가장 많다. 그 중 총사업비 500억원 이상인 사업과 5년 이상 장기사업 수는 각각 23개(36.0%)와 25개(39.7%)로 다른 분야에 비해 많은 것으로 조사되었다.

특히, SOC 분야의 2014년도 신규사업 예산안은 1,577억원으로 전체 신규사업의 5.3%수준에 불과하나, 총사업비 규모는 9조 7,686억원으로 전체 신규사업의 23.6%에 이른다. 또한, 5년 이상 지속되는 중장기 신규사업(63개) 중 25개(39.7%)가 SOC 사업으로 나타났다.

28) 세부사업을 기준으로 조사하였으며, 세부사업내 신규 내역사업은 조사대상에 포함되지 않았다.

[표 65] 2014년 분야별 신규사업 현황

(단위: 개, 억원)

	부처수	사업수	총사업비	예산안	예타	총사업비 500억원 이상			5년 이상	계속 사업
						사업수	총사업비	예산안		
SOC	5	78	97,686	1,577	17	23	88,914	519	25	13
(비중)		(22.4)	(23.6)	(5.3)	(56.7)	(36.0)	(23.2)	(2.7)	(39.7)	(9.4)
전 체	58	348	413,419	29,253	30	64	382,908	19,080	63	138

주: 16개 예산분류 체계 상 과학기술 및 통신 분야 사업은 기획재정부가 예산안 제출 시 분류하는 SOC 등 12개 분야 중 어느 분야에 속하는지 알기 어려워 기타로 분류함.
 자료: 국회예산정책처, 「2014년도 정부성과계획 평가」, 2013.10

나. SOC 신규사업에 대한 총사업비 분석

SOC 신규사업을 분야 및 부문별로 살펴보면, 신규사업 개수는 교통 및 물류분야와 국토 및 지역개발 분야의 사업이 각각 39개이고, 부문별로는 산업단지(22개), 도로(16개), 지역 및 도시(13개), 물류 등 기타(11개)의 순으로 신규사업이 편성되었다.

2014년 예산안 규모는, 교통 및 물류분야가 838억원(53.1%)이고 국토 및 지역개발분야가 739억원(46.9%)으로 교통 및 물류분야에 대한 신규사업 예산안 규모가 더 크지만, 부문별로는 산업단지(510억원)의 예산안 규모가 가장 크고, 그 다음으로 철도(340억원), 물류 등 기타(258억원), 지역 및 도시(218억원)순으로 편성되었다.

[표 66] 2014년 SOC 분야 신규사업 부문별 · 부처별 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

부문	소관	개수		2014년		총사업비	
		개	비중	예산안	비중	규모	비중
SOC	전 체	78	(100.0)	157,683	(100.0)	9,768,588	(100.0)
◦ 교통 및 물류	계	39	(50.0)	83,750	(53.1)	8,227,299	(84.2)
- 도로	국토교통부	16	(20.5)	13,800	(8.7)	1,483,284	(15.1)
- 철도	국토교통부	7	(9.0)	33,980	(21.4)	3,550,079	(36.3)
- 도시철도	국토교통부	2	(2.6)	6,200	(3.9)	3,101,099	(31.7)
- 해운항만	-	-	-	-	-	-	-
- 항공공항	국토교통부	3	(3.8)	4,020	(2.5)	6,375	(0.0)
- 물류 등 기타	계	11	(14.1)	25,750	(16.3)	86,462	(0.0)

부문	소관	개수		2014년		총사업비	
		개	비중	예산안	비중	규모	비중
	국토교통부	7	-	13,907	-	66,836	-
	기획재정부	2	-	988	-	19,626	-
	해양수산부	2	-	10,855	-	-	-
◦ 국토및지역개발	계	39	(50.0)	73,933	(46.9)	1,541,289	(15.8)
- 수자원	국토교통부	4	(5.1)	1,100	(0.7)	420,000	(4.3)
	계	13	(16.7)	21,836	(13.8)	547,478	(5.6)
- 지역 및 도시	국토교통부	3	-	4,322	-	10,866	-
	행정중심복합 도시건설청	8	-	17,339	-	536,612	-
	새만금개발청	2	-	175	-	-	-
- 산업단지	국토교통부	22	(28.2)	50,997	(32.3)	573,811	(5.9)

주: 16개 예산분류 체계 상 과학기술 및 통신 분야 사업은 기획재정부가 예산안 제출 시 분류하는 SOC 등 12개 분야 중 어느 분야에 속하는지 알기 어려워 기타로 분류함.

자료: 「2014년도 정부성과계획 평가」(국회예산정책처, 2013.10) 을 바탕으로 국회예산정책처 재구성

이들 사업의 총사업비를 살펴보면, 2014년 신규사업의 총 사업비 규모는 9조 7,686억원이다. 이에 따를 경우 2014년에는 총사업비의 1.6%만이 편성되어 2015년 이후 9조 6,109억원의 사업비가 추가로 소요될 것으로 보인다.

부문별로는 도로(1조 4,833억원), 철도(3조 5,501억원), 도시철도(3조 1,011억원) 등 3개 부문이 전체 총사업비의 83.1%를 차지하고 있어 교통 SOC 사업의 경우 신규 예산안 규모가 작더라도 총사업비 규모가 상당하다는 것을 알 수 있다. 특히, 이들 사업은 총사업비의 0.2~1.0% 수준만을 2014년에는 예산안으로 편성(도로 0.9%, 철도 1.0%, 철도 0.2%) 하여 향후 사업 추진과정에서 더 많은 예산이 투입될 것으로 보인다.

[표 67] 2014년 SOC 분야 신규사업 총사업비 현황

(단위: 백만원, %)

부문	총사업비 (A)	2014년		2015년 이후
		예산안(B)	비중(B/A)	
SOC	9,768,588	157,683	1.6	9,610,905
◦ 교통 및 물류	8,227,299	83,750	1.0	8,143,549
- 도로	1,483,284	13,800	0.9	1,469,484
- 철도	3,550,079	33,980	1.0	3,516,099
- 도시철도	3,101,099	6,200	0.2	3,094,899
- 해운항만	-	-	-	-
- 항공공항	6,375	4,020	63.1	2,355
- 물류 등 기타	86,462	25,750	29.8	60,712
◦ 국토및지역개발	1,541,289	73,933	4.8	1,467,356
- 수자원	420,000	1,100	0.3	418,900
- 지역 및 도시	547,478	21,836	4.0	525,642
- 산업단지	573,811	50,997	8.9	522,814

주: 16개 예산분류 체계 상 과학기술 및 통신 분야 사업은 기획재정부가 예산안 제출 시 분류하는 SOC 등 12개 분야 중 어느 분야에 속하는지 알기 어려워 기타로 분류함.

자료: 「2014년도 정부성과계획 평가」(국회예산정책처, 2013.10) 을 바탕으로 국회예산정책처 재구성

이처럼 SOC 분야 사업은 총사업비 규모가 크고, 사업기간이 중장기임에도 사업 시행 초기에는 기본계획 수립 또는 설계비만이 소요되므로, 신규 예산안의 규모는 상대적으로 작은 수준이다. 그러나 예산 반영 이후에는 필요한 사업비의 규모가 점차 확대 되고, 특히 장기 사업의 경우 사업기간 연장으로 인해 물가변동분 보상, 설계 변동의 증가 등으로 총사업비가 증액되는 사례들이 적지 않다.

따라서 SOC 분야 예산안을 편성함에 있어 중장기적으로 전체 재정에 미치는 영향을 고려하여 신규 사업의 개수와 신규 사업에 편성된 당해 연도 예산안 뿐만 아니라 총사업비 규모 등을 함께 고려하여 SOC 분야 투자가 적정한지 여부를 검토할 필요가 있다.

IV. 향후 재정과제

1. SOC 분야의 세출 구조조정 및 투자효율성 제고

가. 세출 구조조정의 필요성

SOC 분야의 재정규모는 2009년 크게 증가한 이후 2012년까지 지속적으로 감소되어 왔으나 2013년 경제위기 극복을 위해 추가경정예산을 편성함에 따라 오히려 증가하였다. 그러나 「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따르면, 정부는 그동안 축적된 스톡수준을 감안하여 신규 사업을 추진하기보다는 기존 사업의 효율성·안전성 제고에 중점을 두고 SOC 투자규모를 점진적으로 감소할 계획으로 보인다.

최근 발표된 공약가계부²⁹⁾에 따르면, 정부는 84.1조원의 세출절감을 위해 SOC 분야에서 2014~2017년 11.6조원을 절감할 예정이다. 이를 반영한 「국가재정운용계획(2013~2017)」에 따르면 향후 기초연금 등 복지분야 법정지출을 포함한 의무지출은 2013년~2017년 동안 6.9% 증가하고, 재량지출은 의무지출의 높은 증가율을 감안하여 재정건전성 회복을 위해 0.4%수준으로 관리할 계획이다.

[표 68] 국가재정운용계획의 의무지출과 재량지출 비중 현황

(단위: 조원)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
총지출	349.0	357.7	368.4	384.2	400.7	3.5
-의무지출	158.4	158.8	168.8	180.8	207.2	6.9
(비중)	46.3	45.5	47.2	49.1	51.7	
-재량지출	183.6	190.2	188.9	187.6	193.5	0.4
(비중)	53.7	54.5	52.8	50.9	48.3	

자료: 기획재정부, 「2013~2017년 재정운용계획」, 2013.9

이에 재량지출에 속하는 SOC 분야 재정규모는 2013년 25조원에서 2016년 19.2조원으로 감소되고, 총지출에서 차지하는 비중도 2013년 7.2%에서 2016년 4.8%수준으로 감소할 예정이다.

29) 기획재정부, 「박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가계부)」, 2013. 5. 31

[표 69] 국가재정운용계획의 SOC 비중 현황

(단위: 조원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
총지출	349.0	357.7	368.4	384.2	400.7	3.5
- SOC	25.0	23	22.0	20.5	19.2	-5.7
(비중)	(7.2)	(6.4)	(6.0)	(5.3)	(4.8)	

자료: 기획재정부, 「2013~2017년 재정운용계획」, 2013.9

나. 향후 재정 운용 방향

이처럼 SOC의 투자는 투자규모와 비중이 모두 감소할 전망이다, 동 투자는 고용·생산유발효과 등 경제적 파급효과가 크고 기업 생산 활동에 필요한 인프라를 제공함으로써 국가경쟁력 강화와 지역경제 개발을 가능하게 하는 중요한 요소 중 하나이다. 한 국가의 SOC 규모는 공공서비스의 공급능력을 나타낸다고 볼 수 있어 국가경쟁력을 가늠하는 경제적으로 의미 있는 지표 중 하나이고, 낙후지역에 대한 SOC 투자 확대는 생활여건 개선을 통한 실질적인 복지기능이 가능하므로, 투자의 적정규모에 대한 심도 있는 검토가 필요할 것이다.

또한, 전체적인 SOC 투자 규모가 감소하고 있는 바, 투자 효율성 제고를 위한 적정 투자비중 설정이 필요하다. 교통 및 물류분야는 도로, 철도 등 교통 SOC 스톡 구축 현황을 감안하여 교통혼잡비용 및 국가물류비를 감축할 수 있는 방향으로의 투자 집중이 요구되며, 국토 및 지역개발분야는 현재 진행 중인 행정중심복합도시 건설사업과 새만금 내부토지 개발사업을 당초 계획한 대로 차질 없이 추진하여 국토의 균형있는 개발과 지역 경제 활성화에 기여할 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 완공위주의 SOC 투자 필요

가. SOC 분야 신규 및 완공사업 현황

SOC 분야의 연도별 완료예정 사업과 신규 사업 현황³⁰⁾을 살펴보면, 신규사업은 2010년 94개에서 감소하여 2011년 64개에 이른 이후 2013년까지 계속 증가하였으나, 2014년에는 76개로 축소되었다. 또한, 완료예정 사업 수는 2009년 93개에서 2012년 122개로 증가 추세였으나, 2013년 다시 84개로 감소하였고, 2014년에는 다시 105개로 증가하였다.

[표 70] 연도별 SOC 분야 완료예정 및 신규 사업 현황

(단위: 개, 억원)

	신규 사업		완료예정 사업	
	사업수	예산액	사업수	예산액
2010	94	3,059	93	12,897
2011	64	1,914	99	20,679
2012	78	5,624	122	23,239
2013	96	2,506	84	11,798
2014	76	1,630	105	12,995

주: 2014년도는 국토교통부와 해양수산부의 사업을 대상으로 조사함

자료: 1. 구 국토해양부, 「예산개요」, 각 년도

2. 각 부처 제출자료

2014년도 SOC 분야는 2013년 대비 신규사업 개수가 감소하고, 신규사업에 편성된 예산 규모도 감소하였으며, 완료예정사업 개수가 증가하고, 완료예정사업에 편성된 예산 규모도 증가하였다. 그러나 완료사업의 개수는 전년대비 25.0%증가하였으나, 예산규모는 10.1%증가하는데 그쳐 완공소요에 대한 투자 규모 자체는 크지 않은 것으로 보이며, 신규사업은 초기연도의 예산안 보다는 총사업비에 따른 향후 잔여 사업비가 재정에 미치는 영향이 크므로 이에 대한 관리가 필요하다.

30) SOC 분야 예산의 95%이상 차지하고 있는 구 국토해양부(현 국토교통부와 해양수산부)의 예산을 기준으로 살펴보았으며, 정부안을 기준으로 파악하였다.

나. 완공위주의 합리적 투자 필요

정부는 그간 축적된 스톡수준을 감안하여 신설보다는 기존 시설의 효율성·안전성 제고에 중점을 두며, 향후 투자효율화를 위해 선택과 집중을 통한 완공위주의 투자를 하겠다고 설명한 바 있다. 그러나 대규모 국책사업의 하나인 고속철도의 완공이 늦어지는 등 일부 사업의 완공이 지연되고 있으므로 사업관리를 보다 철저할 필요가 있으며, 일부 완공 계획 사업 중 보상 지연 등 장애 요인으로 인해 차질이 발생하고 있는 사업의 경우 추진 공정을 고려하여 공기 연장 등을 통해 완공시기를 합리적으로 조정할 필요가 있다.

또한, 앞서 살펴본 바와 같이 SOC 분야 사업은 대개 총사업비가 크고, 사업기간이 상대적으로 장기간이 소요되는 반면, 사업 초기에 투입되는 예산 규모가 작아서 신규 사업이 추진된 이후에 사업비 규모가 큰 폭으로 증가할 수 있다. 따라서 신규 사업의 추진 과정에서 지속적인 모니터링을 통해 사업규모 확대 등 불필요한 재원 낭비를 방지할 필요가 있다. 더욱이 세부사업 내에 신규 내역사업으로 편성된 도로, 철도 등 SOC 사업은 예비타당성조사 수행 여부나 기본계획 수립과 같이 예산 투입을 위한 선결 조건 등이 이행되었는지 여부 등을 면밀히 검토하고, 선행 행정 절차 이행에 만전을 기하여 이로 인하여 추후 동 재원이 이월·불용되는 등 비효율적인 집행이 이루어지지 않도록 관리할 필요가 있다.

3. SOC 사업관리를 위한 제도 마련 필요

가. 수요예측의 정확성 확보 장치 보완 필요

민자사업의 활성화에 앞서 정확한 수요예측에 기반한 사업추진이 가능하도록 현행 수요조사제도를 개선·보완할 필요가 있다. 국회는 2013년 3월 민간투자 교통사업이 과도한 수요예측으로 인하여 정부의 재정 부담 증가를 초래할 우려가 있는지에 대하여 감사를 요구하였다.

감사결과³¹⁾에 따르면, 교통시설사업의 예비타당성조사 시 수요예측의 기초 통계가 되는 국가교통데이터베이스는 광역권 기·중점 통행량 산정기준을 배포시기별(5

31) 감사원, 「민간투자교통사업의 수요예측 및 타당성조사 실태」, 2013. 8

년마다 정기조사)로 달리 적용하여 연도별 통행량이 급변하는 문제점이 발견되었고, 화물에 대한 광역권 기종점 통행량자료가 제공되지 않아 주무관청이 임의로 데이터를 가공하여 개별사업의 교통수요예측 결과가 변동하는 문제점이 발견되었다.

또한, 민자사업 적격성 조사시 인근 산업단지의 종사자 수를 과다하게 반영하거나 인접 도로망계획을 과소 반영하여 주무관청이 요청한 민간투자사업의 수요를 과다 추정하고, 주무관청에서도 사업 추진과정 중 여건이 변동되어 수요 재검토가 필요함에도 그대로 추진하는 등의 문제가 반복적으로 발생하였던 것으로 파악된다.

이러한 문제를 개선하지 않은 상태에서 부족한 재정투자를 보완하기 위하여 민간투자를 확대추진 할 경우 과다 수요예측에 따른 향후 재정 부담이 더욱 증가할 우려가 있다.

따라서 주무관청은 과다 수요예측으로 인한 교통투자사업의 비효율을 개선하기 위하여 수요예측의 기초자료로 활용되는 국가교통데이터베이스의 신뢰성을 제고하고, 수요예측 시 관련 계획 누락으로 수요를 과다 예측하지 않도록 관리하는 한편, 경전철 등 새로운 교통시설 도입에 따라 이에 맞는 적정 수요예측모형을 개발할 필요가 있다. 또한, 과거 추진된 민간투자사업의 오류원인을 파악하여 이를 해소할 수 있도록 관련 지침을 지속적으로 보완갱신 할 필요가 있다.

나. 민자유치를 위한 구체적인 유인제도 마련 필요

민자유치를 위한 구체적인 제도를 마련하고, 이를 토대로 지원 예산안을 편성할 필요가 있다. 2014년 예산안에는 민자도로사업에서 민간사업자가 사업비를 선(先)투자한 경우 이자를 지원하기 위한 비용(300억원)을 신규로 편성하였으나, 현재까지 민간 선투자 사업 대상 및 지원 시기, 지원 방법 등 구체적인 제도 설계와 운영 방안이 확정되지 않은 상태³²⁾이다.

[표 71] 민자유치건설보조금 중 민간선투자이자비용 편성 현황

(단위: 백만원, %)

	2012결산	2013예산		2014 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
민간 선투자 이자비용	-	-	-	30,000	30,000	순증

자료: 국토교통부, 「2014년 예산안 사업설명자료」, 2013. 10

32) 기획재정부는 민자사업에 대한 토지 선(先)보상을 위하여 예산총칙에 선보상 근거를 마련하여 국회에 제출하였으며, 주무관청 및 사업자 등과 조달비용 보전방식에 대한 세부협의를 거쳐 민간투자사업기본계획 개정 후 2014년부터 시행할 예정인 것으로 설명한다.

민간 선투자 제도에 있어서는, 종전에 국도 계속비 사업에 있어서 도급자가 당해 연도 예산을 초과하여 선투자시공하고 시공부분에 대한 기성검사가 완료될 경우, 다음년도 예산으로 선투자비(약 5%의 인센티브 포함)를 우선 상환하는 방식의 선투자 제도를 활용한 바 있었다.

그러나 동 제도에 대해서도 총사업비 관리지침³³⁾에서 총사업비의 조정항목에 인센티브산정 기준을 정하면서 민간 선투자를 언급하고 있을 뿐 법령상 민간 선투자제도에 대한 근거가 없다는 지적³⁴⁾이 있어 왔고, 2011년 이후 건설경기 악화 등으로 인하여 민간 시공사의 선투자 신청 자체가 전무하여 2014년에는 국도 계속비 사업에서의 민간 선투자 상환 예산안은 편성되지 않은 상태이다.

[표 72] 국도 계속비 사업의 민간선투자 현황

(단위 : 억원)

선투자 연도	계 획 (기획재정부 협의액)	실 적 (선투자액)	상환연도	상환액	인센티브액
소 계	3,109	1,027	-	1,136	109
2009	2,269	646(8건)	-		
2010	340	64(2건)	-		
2011	500	317(4건)	-		
2012	-	-	-	85	6
2013	-	-	-	1,051	103

자료: 국토교통부(2013. 10)

동 제도는 정부 재정의 보완차원에서 도로 등 기반시설을 확대하는 취지로 보이나, 국도 계속비 부문에 있어서도 선투자 제도가 활성화되지 못하고 있는 상태에서, 법령상 근거와 구체적인 제도가 확정되지 않아 보다 정밀하고 체계적인 민자유치 방안을 위한 제도적 장치 모색이 필요하다.

33) 민간시공사는 민간 선투자 대상규모를 각 중앙관서의 장에게 매년 3월말까지 제출하고, 각 중앙관서의 장은 민간시공사와 협의를 통해 민간선투자사업규모를 적정한 수준으로 정하고, 이를 기획재정부장관과 협의하여 매년 5월말까지 확정하도록 한다.

34) 국회예산결산특별위원회의 2013년 예산안 검토보고에 따르면 정부는 민간선투자제도의 근거로 예산총칙의 규정을 들고 있으나, 예산총칙은 “민간선투자”란 명칭없이 계속비의 “연부액 초과시공”만을 규정하고 있고, “연부액 초과시공”에 대한 구체적인 하위규정이 없는 상황에서 총사업비 관리지침에서 총사업비의 조정항목에 인센티브산정기준을 정하면서 민간선투자를 언급하고 있어 민간선투자제도에 대한 법령상의 근거는 없다고 보아야 한다. 이에 민간선투자가 금융기관에서 자금을 빌려 공사를 하게하고 그 이자와 대금을 차후에 상환하는 방법으로 이루어지는 것은 명백히 국가가 채무를 부담하는 행위로 헌법상 국회의 동의를 요하는 것이라 볼 수 있음에도 예산총칙의 모호한 규정을 근거로 이를 실시하는 것은 위법적인 예산집행이라는 의견이다.

다. 사후 평가 제도 강화를 통한 총사업비 관리 필요

SOC사업에 대한 사후 평가 제도를 적극 활용하여 설계변경, 공기연장, 공사비 증액 등 낭비요인을 제거하기 위한 제도적 장치를 강화할 필요가 있다. SOC사업의 추진여부를 결정하는 단계에서는 예비타당성조사 등 사전 검토가 이루어지고 있다. 사업 시행단계에서 경제성 검토를 통해 사업간 합리적인 우선순위를 설정하는 것도 의미가 있지만, 투자 효율성 여부를 실제로 점검하기 위해서는 사업 완료 이후에 설계 변경 여부, 공사 기간, 공사비 증감 등을 파악할 수 있는 SOC 투자에 대한 사후 평가가 중요하다.

그러나 사후 평가 제도는 2009년 「건설기술관리법」³⁵⁾에 명시되었음에도 제도 시행 초기로서 아직까지 제도 운영이 미흡하여 시행대상 및 시행범위 등에 대한 정비가 필요하다는 지적이 있다.

SOC 사업 완료 후 사후 평가를 정밀하게 실시하여 교통수요예측의 오차발생 이유, 사업비 증가 사유를 분석하게 된다면, 이를 통해 사업 추진 주체의 책임성을 확보할 수 있고, 축적된 자료를 바탕으로 다른 SOC 사업 추진 시 이를 참고로 활용할 수 있어 예산 절감 및 공기 단축 효과를 가져올 수 있을 것으로 보인다. 따라서 사후 평가 제도가 법정화된 만큼 향후 주무부처 주관 하에 관련 업계, 전문가 등의 의견 수렴을 통해 제도 개선 및 도입 확대 방안을 마련할 필요가 있다.

35) 「건설기술관리법」 제21조의6(건설공사의 사후평가) ① 발주청은 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 건설공사가 완료되었을 때에는 공사내용 및 그 효과를 조사·분석한 사후평가서(이하 "사후평가서"라 한다)를 작성하여야 한다.

「건설기술관리법 시행령」 제69조(사후평가) ① 법 제21조의6제1항에서 "대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 건설공사"란 총공사비가 500억원 이상인 건설공사를 말한다.

② 발주청은 법 제21조의6제1항에 따른 사후평가서(이하 "사후평가서"라 한다)를 작성하는 경우에는 법 제36조에 따라 실시한 용역 및 시공평가와 제67조제1항에 따른 준공보고서를 토대로 다음 각 호의 사항을 조사·분석하여야 한다.

1. 예상 공사비 및 공사기간과 실제로 투입된 공사비 및 공사기간의 비교·분석
2. 공사 기획 시 예측한 수요 및 기대효과와 공사 완료 후의 실제 수요 및 공사효과의 비교·분석
3. 해당 공사의 문제점과 개선방안
4. 주민의 호응도 및 사용자의 만족도, 그 밖에 발주청이 평가에 필요하다고 인정하는 사항

제8장 농림·수산·식품 분야

I. 현황

1. 범위

농림·수산·식품 분야는 식량의 안정적 공급과 농림수산물의 품질관리, 농업인의 소득 및 경영안정과 복지증진, 농림수산업의 경쟁력 향상과 관련 산업의 육성 등을 위한 분야로서, 1차 산업인 농업·임업·축산업·수산업과 2·3차 산업인 식품·외식산업을 포함한다.

동 분야는 농업·농촌, 수산·어촌, 임업·산촌, 식품업 등 4개 부문으로 구분된다. 농업·농촌 부문은 식품업 부문을 제외한 농림축산식품부와 농촌진흥청의 예산·기금으로 구성되며, 수산·어촌은 해양수산부의 수산·어촌 부문의 예산·기금으로 구성된다. 임업·산촌 부문은 산림청의 예산으로 구성되며, 식품업 부문은 농림축산식품부의 식품업 부문과 식품의약품안전처의 식품안전 부문 예산·기금으로 구성된다.

[표 1] 농림·수산·식품 분야의 부문 및 소관 부처별 구성

부문	소관 부처	주요 내용
농업·농촌	○ 농림축산식품부(식품업 부문 제외) ○ 농촌진흥청	○ 식량의 안정적 공급 ○ 농업인 소득·경영안정·복지증진
수산·어촌	○ 해양수산부의 수산·어촌 부문	○ 수산업 진흥 ○ 어촌 개발
임업·산촌	○ 산림청	○ 산림자원의 보호·육성 ○ 임업 진흥 및 산촌 개발
식품업	○ 농림축산식품부의 식품업 부문 ○ 식품의약품안전처의 식품안전 부문	○ 식품산업의 진흥 ○ 식품의 안전

자료: 각 부·처·청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성

2. 2014년도 예산안

가. 개요

2014년도 농림·수산·식품 분야 예산은 총지출 기준으로 2013년 본예산 대비 2,009억원 증액, 추경예산 대비 2,630억원 감액된 18조 5,871억원으로, 전체 총지출 357.7조원의 4.6%이다.

부문별로 농업·농촌 부문이 14조 613억원(75.7%)으로 가장 크고, 수산·어촌 부문 1조 8,658억원(10.0%), 임업·산촌 1조 8,886억원(10.2%), 식품업 7,714억원(4.2%) 순이다. 농업·농촌 부문 예산안은 2013년 대비 1.6% 감소한 14조 613억원 이고, 수산·어촌 부문은 2013년 대비 0.2% 증가한 1조 8,658억원, 임업·산촌 부문은 2013년 대비 1.2% 감소한 1조 8,886억원, 식품업 부문은 전년 대비 1.6% 감소한 7,714억원이다.

[표 2] 농림·수산·식품 분야 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2012 예산액	2013		2014 예산안 (B)	증감	
		본예산	추경예산(A)		B-A	(B-A)/A
농림·수산·식품	181,322	183,862	188,501	185,871 (100.0)	-2,630	-1.4
농업·농촌	142,455	139,239	142,931	140,613 (75.7)	-2,318	-1.6
수산·어촌	13,543	18,342	18,619	18,658 (10.0)	39	0.2
임업·산촌	18,443	18,941	19,112	18,886 (10.2)	-226	-1.2
식품업	6,881	7,339	7,839	7,714 (4.2)	-125	-1.6

주: 1. 총지출 기준임

2. 괄호 안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중임

자료: 디지털예산회계시스템<<http://www.dbrain.go.kr>, 접속: 2013. 10. 19.>

농업·농촌 부문은 농업체질강화, 농가소득·경영안정, 농촌개발·복지증진, 양곡관리·농산물유통, 농업생산기반조성 등 5개 세부부문으로 구성된다. 농업체질강화 예산안은 2013년 대비 0.5% 증가한 3조 823억원이고, 농가소득·경영안정은 2013년 대비 10.4% 증가한 2조 3,091억원, 농촌개발·복지증진은 2013년 대비 0.3% 감소한 1조 6,439억원, 양곡관리·농산물유통은 2013년 대비 3.1% 감소한 3조 3,921억원, 농업생산기반조성은 2013년 대비 8.0% 감소한 1조 9,232억원이다.

농가소득·경영안정 예산안이 증가된 것은 농가소득 향상을 위해 쌀·밭농업직불제 등 예산안이 증액된데 기인하고, 농업생산기반조성 예산안이 감소한 것은 농업용저수지 뚝높이기 등 주요 사업의 예산안이 감액되었기 때문이다.

[표 3] 농업·농촌 부문 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2012 예산액	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
농업·농촌 부문 합계	125,172	123,953	123,506	-447	-0.4
농업체질강화	27,506	30,673	30,823	150	0.5
농가소득·경영안정	19,710	20,907	23,091	2,184	10.4
농촌개발·복지증진	15,902	16,484	16,439	-45	-0.3
양곡관리·농산물유통	32,330	34,995	33,921	-1,074	-3.1
농업생산기반조성	29,723	20,894	19,232	-1,662	-8.0

주: 1. 총지출 기준이며, 2013년도의 경우 본예산 기준임

2. 농업·농촌 부문에서 농촌진흥청의 예산을 제외한 것임

자료: 농림축산식품부(2013.10)

수산·어촌 부문은 수산업의 지속가능한 성장기반 구축과 수산물 유통구조 개선을 목표로 하여, 수산업의 신성장 동력을 육성하고 수산자원 관리를 위한 어업구조개편 및 유통구조 개선 등 당면현안과 국정과제 등에 예산안이 중점 편성되었다. 임업·산촌 부문은 숲과 더불어 행복한 복지국가 구현을 뒷받침하고, 국정과제 등 핵심사업 위주 투자로 사업성과를 창출한다는 계획이고, 식품업 부문은 고부가가치 식품산업 육성 및 농식품 수출 확대를 역점 추진한다는 계획이다.

부처별로 보면, 2014년도 농림축산식품부 예산안은 2013년 대비 2.9% 감소한 13조 5,344억원, 해양수산부(수산업어촌)는 1조 8,658억원(전년 대비 0.2% 증가), 농촌진흥청은 1조 2,160억원(전년 대비 13.3% 증가), 산림청은 1조 8,522억원(전년 대비 0.7% 감소), 식품의약품안전처(식품안전)는 360억원(전년 대비 9.1% 증가)이다. 농촌진흥청의 예산안이 증가한 것은 혁신도시 이전사업의 예산이 증액되었기 때문이다.

[표 4] 부처별 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2013		2014 예산안(B)	증감	
	본예산	추경예산(A)		B-A	(B-A)/ A
농림·수산·식품 분야 합계	183,862	188,501	185,871	-2,630	-1.4
농림축산식품부	135,268	139,420	135,344	-4,076	-2.9
해양수산부(수산업어촌)	18,342	18,619	18,658	39	0.2
농촌진흥청	10,687	10,727	12,160	1,431	13.3
산림청	18,488	18,658	18,522	-136	-0.7
식약처(식품안전)	330	330	360	30	9.1
기타	746	746	827	81	10.9

주: 1. 총지출 기준임

2. 기타는 국유재산관리 및 산림복원기금임

자료: 디지털예산회계시스템<<http://www.dbrain.go.kr>, 접속: 2013. 10. 9.>

나. 주요 특징

정부는 2014년도 농림·수산·식품 분야 재정을 편성함에 있어 ① 농어민 직접 지원 강화, ② 농수산업의 미래성장 산업화, ③ 농수산물 수급안정 등을 정책목표로 설정하였다. 2014년도 농림·수산·식품 분야 예산안을 살펴보면, 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째, 농어민의 체감도가 높은 농어가 직접지원 예산(2013년 5.1→2014년 5.6조원)이 전년대비 10.2% 확대되었다. 농어가의 소득·경영 안정망을 확충한다는 목표 하에 농수산업 직불금(1.1→1.2조원), 재해보험료 지원(2,090→2,821억원) 등이 증액되었다. 또한 농어민의 노후보장 강화를 위해 농지연금 보장성 강화, 연금보험료 지원 확대(연 최대 42.7→45.9만원), 농어촌 어르신 생활여건 개선 등에 대한 예산이

증액되었다.

이는 수익성이 악화되면서 도농간 소득격차가 심화되는 등 농가소득 하락 문제에 시급하게 대응하기 위해, 정부가 보조금·연금 등 이전소득 지원을 중심으로 농가소득을 안정화시키기 위한 조치로 볼 수 있다. 그러나, 중장기적으로 볼 때 보조금 등 이전소득¹⁾ 증대에 초점을 두고 농가소득을 안정화하겠다는 것은 한계가 있을 수 있으며, 향후 농업소득 제고를 통한 농가소득 안정화에 역점을 둘 필요가 있다.

둘째, 농림수산업의 창조경제 실현·미래성장산업화를 위한 예산이 신규 편성·확대되었다. 농수산업(1차)과 가공·유통·관광산업(2차·3차)간 연계활성화를 통해 농어촌 성장활력을 제고한다는 목표 하에 6차 산업화²⁾ 관련 사업이 농림축산식품부·해양수산부·농촌진흥청의 협업과제로 신규 추진되고 있다(224억원). 그리고 농수산업의 미래성장산업화를 위해 종자개발 등 R&D 예산이 증액(9,532→10,185억원)되고 ICT 융복합 시설보급(신규 186억원) 등이 추진되고 있다.

1·2·3차 산업간 연계를 통해 농업의 고부가가치화를 도모하겠다는 것은 농업의 미래상을 고려했을 때 적절하다고 볼 수 있으나, ‘6차 산업화’에 대한 근거가 여러 법률에 분산되어 있어 종합적인 관점에서의 법률제정을 추진할 필요가 있고, 추진과정에서 여러 부처내·부처간에 걸쳐 있는 협업과제로서 사업추진체계를 보다 분명히 가져갈 필요가 있을 것으로 보인다.

셋째, 농수산물 가격안정을 도모하기 위해 비축물량 확충, 도매시장 혁신 등 농산물 유통구조 관련 예산안이 중점 편성되었다. 단기적 수급불안에 대한 대응능력을 제고하기 위해 국내산 양파·무 신규 비축 등 김장채소 비축물량이 확대(2.6→5만톤)되었고, 농수산물 유통시스템 혁신을 지원하기 위해 직거래 매장 등 신 유통 경로 확충(347→397억원), 도매시장 시설현대화(696→1,279억원) 등의 예산이 증가되었다.

과거 기존 유통경로와 일부 구분되는 시군유통회사 등을 설립하여 유통시장에

1) 이전소득이란, 농어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 정상적인 것으로 공적보조금(농어업보조금, 공적연금, 수당 등) 등의 소득을 말한다.

2) 농림어업의 6차 산업화는, 농어촌에 존재하는 모든 유·무형의 자원을 바탕으로 농업과 식품·특산품 제조·가공(2차 산업) 및 유통판매문화체험관광서비스(3차 산업) 등을 복합적으로 연계함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동으로 정의되고 있다.(농림축산식품부, 「농업의 6차 산업화 추진방안」, 2013. 7)

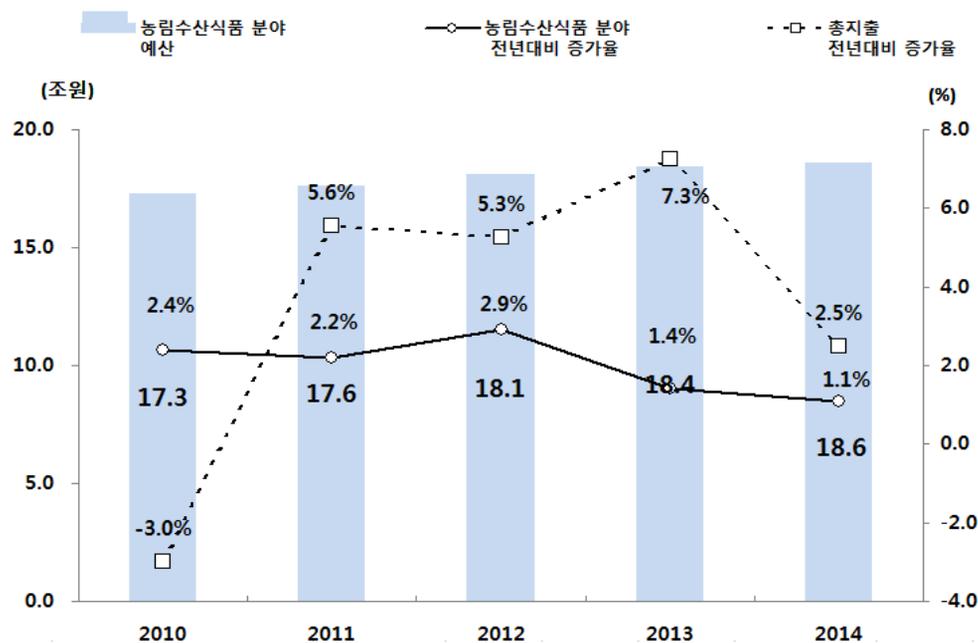
개입하였으나 성과가 부진하였던 경험을 고려할 때, 유통경로별 자율적 수급조절과 직거래 확대 등을 통해 유통구조를 개선하겠다는 정책방향은 적절하다고 볼 수 있다. 그러나 현행 산지-도매-소매-소비지 등 유통경로가 어느 정도 정립된 상황에서 직거래매장 등 신규유통경로를 확대하여 직거래율(2012년 4%→2017년 10%)을 높이겠다는 정책의 실현가능성에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다.

II. 재원배분 추이 및 특징

1. 재정추이 및 부문별 재원배분

농림·수산·식품 분야 재정은 2010년 17.3조원에서 2014년 예산안 기준 18.6조원으로 연평균 1.9% 증가하여 같은 기간 정부 총지출 연평균 증가율 5.1%보다 3.2%p 낮은 수준이다. 그리고 농림·수산·식품 분야 재정규모가 정부 총지출에서 차지하는 비중은 2010년 5.9%에서 2014년 5.2%로 지속적으로 하락하고 있다.

[그림 1] 농림·수산·식품 분야 재원배분 추이



주: 2013년은 본 예산 기준임

부문별로 보면, 농업·농촌 부문은 전체 분야 대비 비중이 2010년 79.2%에서 2014년 75.7%로 축소되고 있다. 수산·어촌 부문의 비중은 2010년 8.1%에서 2012년 7.5%까지 감소하였다가 2013년 이후 증가 추세에 있는데, 이는 정부조직 개편에 따라 해양수산부가 독립부처로 분리되면서 예산이 증가한 것에 기인한다. 임업·산촌 및 식품업 부문은 연평균증가율이 각각 3.7%와 8.9%를 기록하면서 예산이 증가하고 있다.

[표 5] 부문별 자원배분 추이

(단위: 억원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
농업·수산·식품	172,571 (100.0)	176,354 (100.0)	181,322 (100.0)	183,862 (100.0)	185,871 (100.0)	1.9
농업·농촌	136,684 (79.2)	139,988 (79.4)	142,455 (78.6)	139,239 (75.7)	140,613 (75.7)	0.7
수산·어촌	14,045 (8.1)	13,052 (7.4)	13,543 (7.5)	18,343 (10.0)	18,658 (10.0)	8.5
임업·산촌	16,354 (9.5)	16,953 (9.6)	18,443 (10.2)	18,941 (10.3)	18,885 (10.2)	3.7
식품업	5,488 (3.2)	6,361 (3.6)	6,881 (3.8)	7,339 (4.0)	7,715 (4.2)	8.9

주: 괄호안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중임

자료: 농림축산식품부(2013.10)

농업·농촌의 세부 부문별 추이를 보면, 농업체질강화 예산은 2010년 2조 3,582억 원(19.6%)에서 2014년 3조 823억 원(25.0%)로 증가추세에 있다. 농가소득·경영안정은 2010년 2조 4,952억 원(20.7%)에서 2012년 1조 9,710억 원(15.7%)까지 감소하였으나 2013년 이후 증가추세에 있는데, 이는 농어가의 소득·경영 안정망을 확충한다는 목표 하에 농수산업 직불금, 재해보험료 등이 증액되었기 때문이다. 농촌개발·복지증진과 양곡관리·농산물유통 예산은 정체 상태에 있고, 농업생산기반조성은 2010년 2조 3,329억 원(18.6%)에서 2012년 2조 9,723억 원(23.7%)까지 증가하였다가 2013년 이후 감소하고 있는데, 이는 농업용저수지 득높이기 등 4대강 사업 예산 감액에 기인한다.

[표 6] 농업·농촌 부문 내 세부부문별 자원배분 추이

(단위: 억원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014
농업·농촌	120,133 (100.0)	119,981 (100.0)	125,172 (100.0)	123,953 (100.0)	123,506 (100.0)
농업체질 강화	23,582 (19.6)	22,866 (19.1)	27,506 (22.0)	30,673 (24.7)	30,823 (25.0)
농가소득·경영안정	24,909 (20.7)	24,699 (20.6)	19,710 (15.7)	20,907 (16.9)	23,091 (18.7)
농촌개발·복지증진	16,834 (14.0)	16,350 (13.6)	15,902 (12.7)	16,484 (13.3)	16,439 (13.3)
양곡관리·농산물유통	32,479 (27.0)	31,090 (25.9)	32,330 (25.8)	34,995 (28.2)	33,921 (27.5)
농업생산 기반조성	22,329 (18.6)	24,976 (20.8)	29,723 (23.7)	20,894 (16.9)	19,232 (15.6)

주: 1. 농업·농촌 부문에서 농촌진흥청 예산을 제외한 것임

2. 괄호안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중임

자료: 농림축산식품부(2013.10)

2. 중기 재정운용

「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따르면, 향후 5년간(2013~2017년) 농림·수산·식품분야 재정투자규모는 2013년 18.4조원에서 2017년 18.6조원으로 연평균 0.3% 증가할 계획이다. 이는 농림·수산·식품 분야가 타 산업 분야에 비해 경쟁력과 부가가치 등이 저조하다는 점에서 정부 총지출 대비 비중이 지속적으로 하락하고 있는 추세이다.

부문별로는 농업·농촌, 수산·어촌, 임업·산촌 3개 부문은 2014년도 예산안 수준으로 정체될 계획이나, 식품업 부문은 연평균 증가율 2.7%로 증가될 계획이다. 지난 정부부터 새롭게 추가된 식품업 부문에 대해 현 정부에서도 농어업과 식품업 연계를 통한 고부가가치화 및 수출진흥에 중점을 두고 있는 것으로 보인다.

이와 같이 농림·수산·식품 분야에 대한 자원 배분이 정체될 것으로 계획되고 있는 바, 각 부처는 한정된 자원 하에서 불요불급한 세출을 조정하고 효율적인 재정집행이 요구된다.

[표 7] 농림·수산·식품 분야 투자계획

(단위: 십억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
농림·수산·식품	18,386	18,587	18,590	18,600	18,610	0.3
농업·농촌	13,924	14,061	13,975	13,939	13,934	0.02
수산·어촌	1,834	1,866	1,896	1,926	1,932	1.3
임업·산촌	1,894	1,889	1,920	1,926	1,928	0.4
식품업	734	771	799	809	816	2.7

주: 2013년은 본예산 기준임

자료: 대한민국정부, 「2013~2017년 국가재정운용계획」(2013.10)

Ⅲ. 주요 현안분석

대내외적 경기둔화로 세수 실적이 부진하여 세입 여건의 불안정성이 지속되고 있는 가운데 저출산·고령화에 따라 복지 분야를 중심으로 재정지출에 대한 소요는 빠르게 증가하고 있다. 이러한 재정여건을 반영하여 「2013~2017년 국가재정운용계획」에서 농림·수산·식품 분야 재정투자규모는 2013년 18.4조원에서 2017년 18.6조원으로 정체될 것으로 보인다. 그러나 한미 FTA 체결 등으로 농수산물 개방이 가속화되고 있는 가운데 도시·농촌간 소득격차 확대를 감안하면, 농가소득 안정, 농업경쟁력 강화, 농업복지 확대 등을 위한 적극적 재정 운용도 요구되는 상황인바, 농림·수산·식품 분야의 재정투자 방향에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

이하에서는 최근 10년간 재정운용의 성과와 한계를 살펴보고, 어려운 재정여건 하에서 재정투자방향에 대하여 검토하고자 한다. 또한, 분야 내 부문간 자원배분 및 쌀산업 활성화, 농림어업의 6차 산업화, 농산물 유통구조개선 등 각 부문별 주요 현안에 대한 검토를 통해 농림·수산·식품 분야 재정의 효율적 운용방안을 모색하고자 한다.

1. 농업·농촌의 환경변화와 재정 투자방향

가. 개요

농산물 시장개방 확대와 생산비 증가 등으로 인해 농업경영 여건이 악화되는 가운데 국내총생산에서 차지하는 농업비중과 총인구 대비 농가인구 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 최근 40여년간의 추이를 보면 국내총생산 대비 농림어업 비중은 1970년 29.1%에서 2012년 2.6%로 축소되었으며, 총인구 대비 농가인구 비중은 같은 기간 44.7%에서 5.8%로 감소하였다.

이러한 농업비중의 축소 과정 속에서 농가 1호당 평균 경지면적은 1.51ha 정도로 영세하여 국제경쟁력이 취약한 상황이며, 1인당 농가소득은 도시근로자가구 소득의 58% 내외로 시간이 지날수록 격차가 확대되고, 농촌의 교육·복지 여건은 도시와 비교하여 상대적으로 열악한 상황이다. 그럼에도 불구하고, 농업·농촌의 기능 중 먹거리 생산과 더불어 자연환경 및 전통보존, 정주 및 휴식공간 제공 등의 공익적 기능에 대한 관심은 점차 증대되고 있는 상황이다.

[표 8] 「농업·농촌 종합대책」의 주요 내용

	내 용
농업의 체질강화	<ul style="list-style-type: none"> - 쌀산업육성: 6ha 규모, 전업농 7만호, 생산량의 50% 이상 담당(2013년) - 원예: 공동마케팅 활성화 → 시장경쟁력·자율수급조절능력 향상 - 축산: 전업농 2만호, 85% 이상 점유 - 농지제도: 소유·이용제도 및 전용제도 개편 추진 - 농업금융제도: 농신보 정부출연 확대
새로운 성장동력 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업: 생산비중 10%까지 확대(2010년), 화학비료·농약 40% 절감 - 창업농: 매년 1,000명 선정, 영농정착자금 최고 2억원 지원 - 수출: 50억불 달성(2013년)
다양한 농가소득원 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 직접지불: 직불제 예산비중 23% 확대(2013년) - 재해보험: 농작물재해보험 30개 품목으로 확대 - 농외소득: 농외소득 비중 67%로 확대
농촌복지 증진 및 지역개발	<ul style="list-style-type: none"> - 연금·건강보험료: 건강보험료 연차적 확대(50%까지) - 영유아양육비: 단계적 확대, 전농가(2010년) - 여성농업인센터: 163개소 설치(2008년) - 농촌마을종합개발: 1,000개소 육성(2013년)
지역농업발전	<ul style="list-style-type: none"> - 지역농업: 지역농업클러스터 구성(자율적 수립·추진) - 농정추진체계: 농업인 등 수요자 중심으로 개편

주: (구)농림부, 「새로운 10년을 여는 농업·농촌 종합대책」(2004. 2)

정부는 우루과이라운드 타결 이후 개방화시대를 대비하기 위해 1992년 이후 3차례에 걸쳐 중장기 투융자계획을 실시해왔으며, 제3차 중장기 투융자계획인 「농업·농촌 종합대책」은 정책대상을 농업에서 식품과 농촌으로 확대하고, 농가소득 안정 및 농촌복지 대책을 포괄하는 범정부 차원에서 실시한 종합대책이다.

정부는 「농업·농촌 종합대책」의 계획기간을 2004년부터 2013년까지로 하여 농업의 체질강화, 새로운 성장동력 확충, 다양한 농가소득원 확충, 농촌복지 증진 및 지역개발, 지역농업발전 등에 관한 구체적 목표를 제시하였다. 그런데, 2004년 당시 정부가 제시하였던 비전과 현재 상황과는 많은 괴리가 존재하는 바, 주요 정책의 성과분석과 농정 패러다임 변화 고찰 등을 통하여 향후 재정운용방향을 제시하고자 한다.

나. 최근 10년간 재정운용 성과와 한계

(1) 친환경 농업 활성화

정부는 환경과 안전성에 대한 소비자의 신뢰를 새로운 경쟁력의 근간으로 삼아 국토와 환경을 보전하는 친환경농산물의 생산량 비중을 2010년까지 농업생산량 대비 10%로 확대하기로 하였다.

1999년 친환경농업직불제를 시행하면서 친환경농업 인증량, 친환경농업 재배면적, 친환경농산물 재배농가는 지속적으로 증가하고 있다. 2010년 기준으로 전체 농산물 생산량 대비 친환경농업 인증량은 12.0%, 전체 재배면적 대비 친환경농업 재배면적은 11.3%, 전체 농가 대비 친환경농산물 생산농가는 15.6%에 달하여 2010년까지 농업생산량 대비 친환경농산물의 생산량 비중 10% 목표는 달성하였다.

[표 9] 친환경농산물 인증 추이

	1999	2005	2007	2008	2009	2010	10/99
인증농가수(호)	1,306	53,478	131,460	172,553	198,891	183,918	140.8
비중(%)	(0.10)	(4.2)	(10.6)	(14.2)	(16.6)	(15.6)	
재배면적(ha)	875	49,807	122,882	174,107	201,688	194,006	221.7
비중(%)	(0.04)	(2.7)	(6.8)	(9.9)	(11.6)	(11.3)	
인증량(톤)	26,643	797,747	1,785,874	2,188,310	2,357,774	2,215,521	83.2
비중(%)	(0.15)	(4.6)	(9.7)	(11.9)	(12.2)	(12.0)	

주: 괄호안의 수치는 당해연도 전국 총 농가수, 경지면적, 생산량 대비 비율을 나타냄
 자료: 국립농산물품질관리원의 “친환경 인증실적”(2011. 11)과 농림축산식품부의 「농림수산물 주유통계」(2011. 9)를 토대로 국회예산정책처 재구성

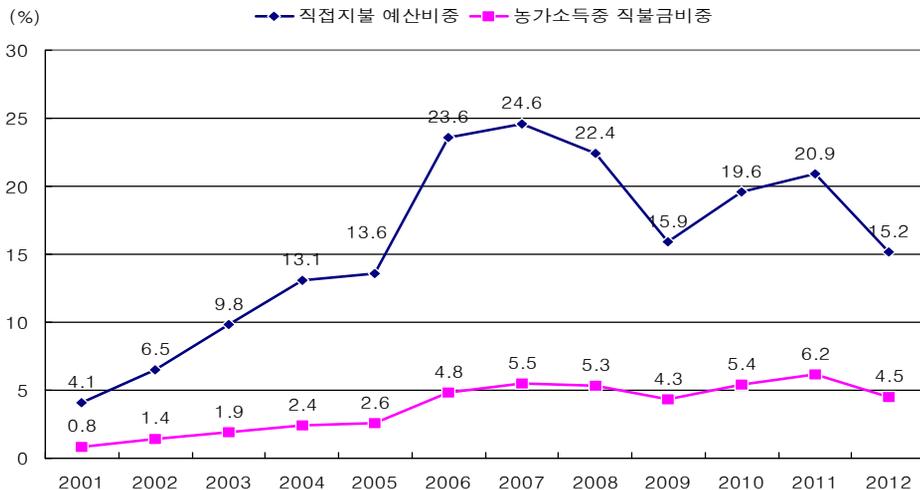
(2) 직접지불 등 다양한 농가소득원 확충

개방화에 따른 가격하락에 대비하여 정부는 다양한 농가소득원을 확충하기로 하였으며, 2013년까지 직접지불제 예산비중을 23%까지, 그리고 농가소득 중 직접지불이 차지하는 비중을 10%까지 확대하기로 하였다.

2001년 이후 직접지불사업 예산비중의 추이를 보면, 2007년 24.6%를 달하기까지 지속적으로 증가한 이후 감소하여 2009년 15.9%를 기록하였다. 2009년 이후 예산비중은 다시 확대되었지만 2012년 15.2%로 당초 목표인 23%와는 약 8%p의 차이가 발생하였다.³⁾

그리고, 직접지불금이 농가소득에서 차지하는 비중을 보면, 직접지불 사업 예산비중이 24.6%였던 2007년도에 5.5%까지 지속적으로 증가하였다가 2009년에는 4.3%까지 하락하였다. 이후 다시 확대되었지만 2012년 4.5%로서 당초 목표 10%와 큰 차이가 발생하였다.

[그림 2] 직접지불사업 예산비중과 농가소득 중 직불금 추이



자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

이와 같이 당초 목표했던 직접지불제 예산비중 23%와 직불금의 농가소득 비중 10%를 달성하지 못한 것은 그동안 사업운용이 원활히 이루어지지 못했던 것에

3) 2013년도의 경우 직접지불사업의 예산비중은 18%로서 목표 대비 5%p의 차이가 발생하였다.

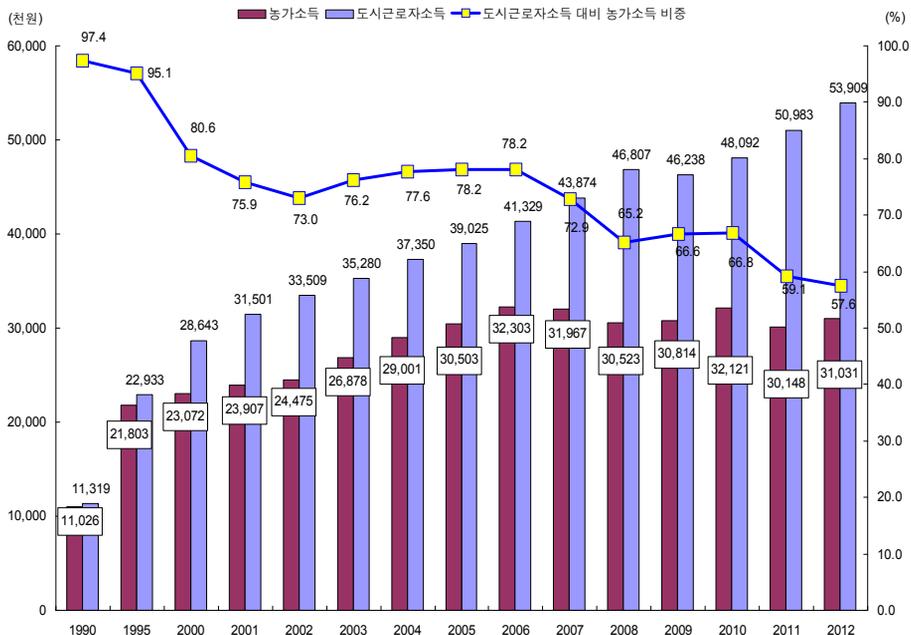
기인한다. 이와 같은 상황을 고려할 때, 전반적인 직불사업의 실효성 제고를 위한 개선방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

(3) 농가소득 향상

정부는 농가소득을 도시근로자에 상응하는 수준으로 실현시키고자 하였으며, 도시근로자 소득 대비 비중을 2010년 98%, 2020년 102%, 2030년 105%를 목표로 설정하였다. 그런데, 1990년부터 현재까지 20여년간 농가소득의 추이를 살펴보면, 1990년 1,103만원에서 2006년 3,230만원까지 증가하다가, 이후 2007년 3,197만원, 2012년 3,103만원으로 감소·정체 상태에 있다. 그리고 도시근로자 가구소득 대비 농가소득의 비중은 1990년 97.4%에서 2000년 80.6%, 2010년 66.8%, 그리고 2012년에는 최저 수준인 57.6%까지 하락하는 등 도시·농촌간 소득격차는 확대되고 있다.

이와 같이, 당초 목표했던 도시근로자에 상응하는 농가소득 안정목표는 달성하기 힘들 것으로 보이며, 농가소득이 정체·감소되는 상황을 고려할 때 농가소득 안정 부문을 위한 재원배분은 강화할 필요가 있어 보인다.

[그림 3] 도시근로자 가구소득 대비 농가소득 비중 추이



자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

(4) 농식품 수출 확대

정부는 일본·중국 등 국가별·지역별 차별화된 마케팅을 강화하여 2013년 농식품 수출 50억불⁴⁾ 달성을 목표로 하였다.

2010년을 기준으로 우리나라의 농식품 수출실적은 58.8억불로서 목표를 달성하였고, 최근 10년간 농림수산물 수출액 추이를 보면, 2003년 30억 달러에서 2012년에는 80억달러를 기록하여 2.67배 증가하였다. 그럼에도 불구하고 수입액도 시장개방 확대와 소비 패턴의 변화 등으로 2003년 122억 달러에서 2012년 334억 달러로 2.74배 증가하여, 무역수지 적자는 같은 기간중 92억 달러에서 254억 달러로 2.74배 확대되었다.

[표 10] 농림수산물 수출입 실적 추이

(단위: 백만달러)

	2003	2005	2010	2011	2012	2003 =100
수출 (A)	2,990	3,415	5,880	7,691	8,006	267.8
수입 (B)	12,185	14,275	25,787	33,184	33,422	274.3
무역수지 (A-B)	-9,195	-10,860	-19,907	-25,493	-25,416	273.5

자료: 한국농수산물유통공사의 무역정보 자료

품목별 수출 비중 추이를 살펴보면, 채소·과일·화훼·인삼 등 신선농산물 수출은 신장되었지만 비중은 2000년 18.0%에서 2008년 15.0%, 2012년 13.5%로 감소하고 있으며, 수산물도 같은 기간 중 49.0%에서 32.2%, 29.5%로 감소하였다. 반면 쥬얼·주류·과자·당류·커피류 등 가공품의 비중은 동 기간중 33.0%에서 52.8%, 57.0%로 크게 증가하고 있다.

4) 2004년 농업·농촌 종합대책 수립 당시의 목표이며, 이후 2013년 100억불로 수정된바 있다.

[표 11] 농림축산식품 품목별 수출실적 추이

(단위: 백만달러, %)

	2000		2008		2012	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
신선농산물	272	18.0	675	15.0	1,079	13.5
가공품	498	33.0	2,373	52.8	4,565	57.0
수산물	739	49.0	1,448	32.2	2,361	29.5

주: 신선농산물은 채소·과일·화훼·인삼 등이며, 가공품은 껌·주류·과자·당류·커피류·면류·음료 등임

자료: 한국농수산물유통공사의 무역정보 자료

이와 같이 커피, 라면, 소주 등 수입 원료를 이용한 가공식품의 수출비중이 높다는 것은 수출확대가 곧바로 신선농산물 생산에 기반을 둔 농가소득 증대와 연계되지 못할 가능성이 크다는 점을 시사한다.

다. 농정 패러다임의 변화

앞서 살펴본 바와 같이, 1990년대 이후 중장기 계획 추진에도 여전히 농업·농촌 문제가 지속되고 있으며, 생산 중심의 획일적·개별분산적 접근은 도농격차 및 양극화 극복에 한계가 나타나고 있다. 지난 농정에 대한 성과와 반성을 토대로, 정부는 2013년 10월 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」을 수립하고, 변화된 농정 패러다임을 제시하고 있다.

지난 농정이 효율성·경쟁력 강화를 목적으로 개별 경영체를 대상으로 하였던 것에 비해, 새로운 농정은 저성장, 고령화 등에 직면한 우리 농업·농촌의 지속가능성을 위해 효율성과 형평성, 국민행복을 동시에 고려한 지역 공동체 중심으로 변화할 계획이다. 또한 기존 농정이 농업·식품의 개별 분산적 접근과 중앙정부 주도 획일성으로 인해 성과가 미흡하였다는 판단 하에, 농업경영체·농촌공동체·지자체의 자조·자립·협력 및 농업계 네트워크화를 통해 농업·농촌의 잠재력을 극대화한다는 계획이다.

이러한 농정 패러다임 변화는 과거 농업 정책 중심에서 농업·농촌을 동시에 고려한 정책으로 본격적으로 전환되었다는 점에서 고무적인 것으로 볼 수 있으며, 정부는 동 계획이 충실히 시행될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

[표 12] 농정 패러다임 변화

	과거 농정	새로운 농정의 방향
농정목적	효율성·경쟁력	효율성 및 농업인 행복 동시 추구
농정대상	개별 경영체 중심	지역 공동체 중심
정책내용	농업·식품의 개별분산적 접근	생산과 융복합한 6차 산업
접근방법	중앙정부 주도 획일성	지역특성, 지방·주민 참여 및 책임

자료: 농림축산식품부, 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업」, 2013.10

라. 향후 재정 투자방향

앞서 살펴본 바와 같이, 현 정부가 지난 농정의 문제점을 답습하지 않고 변화된 농정 패러다임에 따라 새로운 농업·농촌정책을 충실히 시행하기 위해서는 재원 배분·소득정책·사업방식 등의 개선이 요구된다.

첫째, 한정된 농림·수산·식품 분야의 재정운용 상황을 감안하여, 부문별 재원 배분에 대한 지속적인 개선노력이 필요하다. 지금까지 농림·수산·식품 분야 재원 배분이 생산기반을 조성하는 것과 같은 기반정비(SOC)에 집중되어 왔고, 농림어업인들의 소득안정 및 복지 관련사업에 배분되는 재정규모가 상대적으로 적어서 농림어업인들은 실질적인 지원을 받지 못하고 있다고 주장하고 있다. 그리고 현재 농가 소득은 감소·정체 상태이며, 도시·농촌간 소득격차는 계속해서 확대되고 있어 농가소득 안정 부문에 대한 투자확대가 필요할 것으로 보인다.

또한 장기적으로 계속하여 추진되고 있는 농업생산기반조성 사업은 사업계획을 수차례 변경하는 등 사업진행상 문제가 있을 뿐만 아니라, 예산투입에 비해 사업효과가 미흡한 것으로 보여 세출구조조정 방안 마련이 필요하다. 이와 같은 상황을 종합적으로 고려하였을 때, 향후 재원배분 방향은 농업생산기반조성 부문은 최소화하고, 일반 국민 및 농가가 원하는 농가소득 안정, 농산물 수급 및 가격안정 부문으로 재원배분을 재편할 필요가 있다.⁵⁾

5) 2012년 「농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(2012.12)」를 보면, 향후 농림·수산·식품 예산을 우선 배분해야 할 분야로 도시민은 ‘식품의 안전성 확보’, 농업인은 ‘식량의 자급률 향상과 농업 소득 안정’, 전문가는 ‘농업 경쟁력 강화와 농업소득안정’을 꼽았다.

둘째, 농가소득 정책을 추진함에 있어 농림어업 본래의 ‘농업소득’ 증진을 우선 목표로 한 투자 시행이 필요하다.⁶⁾ 농가소득은 농업소득, 농업외소득, 이전소득, 비경상소득으로 구분되며, 내역별로 최근 10년간 증감 추이를 정리하였다.

[표 13] 농가소득 추이

(단위: 천원, %)

	농가소득 (A+B+C+D)	농업소득 (A)	농업외소득 (B)	이전소득 (C)	비경상소득 (D)
2003	26,878	10,572	9,397	2,031	4,878
2004	29,001 (7.9)	12,050 (14.0)	9,544 (1.6)	3,006 (48.0)	4,401 (-9.8)
2005	30,503 (5.2)	11,815 (-2.0)	9,884 (3.6)	4,078 (35.7)	4,725 (7.4)
2006	32,303 (5.9)	12,092 (2.3)	10,037 (1.5)	4,886 (19.8)	5,289 (11.9)
2007	31,967 (-1.0)	10,406 (-13.9)	11,097 (10.6)	4,959 (1.5)	5,506 (4.1)
2008	30,523 (-4.5)	9,654 (-7.2)	11,353 (2.3)	5,289 (6.7)	4,227 (-23.2)
2009	30,814 (1.0)	9,698 (0.5)	12,128 (6.8)	5,481 (3.6)	3,507 (-17.0)
2010	32,121 (4.2)	10,098 (4.1)	12,946 (6.7)	5,610 (2.4)	3,467 (-1.1)
2011	30,148 (-6.1)	8,753 (-13.3)	12,949 (0.0)	5,453 (-2.8)	2,993 (-13.7)
2012	31,031 (2.9)	9,127 (4.3)	13,585 (4.9)	5,614 (3.0)	2,705 (-9.6)
평 균	(1.7)	(-1.2)	(4.2)	(13.1)	(-5.6)

주: 괄호안은 전년대비 증가율임

자료: 농림축산식품부, 「농림어업 주요통계」, 2013

6) 농업소득은 농어업(1차) 경영결과로 얻은 농축수산물 판매수입이며, 농업외소득은 농어업 이외의 사업(2·3차)을 경영하여 얻은 소득으로서 제조업·음식숙박업·도소매업 등에서 얻은 소득을 모두 합산한 금액이다. 이전소득은 농어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 경상적인 것으로 공적보조금(농어업보조금, 공적연금 등), 사적보조금(출타가족보조금, 친인척보조금) 등의 소득을 합산한 금액이고, 비경상소득은 농어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 비경상적인 수입으로서 경조수입·퇴직일시금·사고보상금 등의 소득을 합한 금액이다.

전체 농가소득은 연평균 1.7%로 다소 증가추세에 있는 반면, 농업소득은 2004년 1,205만원에서 2012년 913만원으로 감소(연평균 증가율 $\Delta 1.2\%$)하고 있다. 반면, 농업외 소득은 연평균 4.2%로 증가추세에 있으며, 이전소득도 증가하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 정부는 2014년도에 농어민의 체감도가 높은 농어가 직접지원 예산(2013년 5.1→2014년 5.6조원)이 전년대비 10.2% 확대되었다. 농어가의 소득·경영 안정망을 확충한다는 목표 하에 농수산업 직불금, 재해보험료농지연금 보장성 강화, 연금보험료 등이 확대되었다. 이는 수익성이 악화되면서 도농간 소득격차가 심화되는 등 농가소득 하락 문제에 시급하게 대응하기 위해, 정부가 보조금·연금 등 이전소득 지원을 중심으로 농가소득을 안정화시키기 위한 조치로 볼 수 있다. 또한 정부는 6차 산업화를 통해 농림어업의 고부가가치화를 달성한다는 목표이며, 이는 농업소득(1차) 외에 농업외소득(2·3차)을 증가시키려는 것으로 볼 수 있다.

그러나, 이와 같은 이전소득이나 농업외소득 확대를 통해 농가소득을 증진시키려는 정책은 한계가 발생할 수 있다. 왜냐하면 보조금·연금 등의 지원은 상당한 규모의 재정을 수반하므로 재정지원에 한계가 있고, 과도한 보조금은 농업인의 자생노력을 저하시킬 우려가 있기 때문이다. 그리고 6차 산업 추진에 있어서도 1차산업 생산물의 고품질화가 전제가 되어야 2차·3차로 발전할 수 있기 때문이다.⁷⁾ 따라서, 농업소득의 비중이 감소하고 있는 가운데, 친환경농업 강화 등을 통해 농림어업(1차 산업) 본래의 고품질화와 경쟁력을 높일 수 있는 방향으로의 정책추진과 투자가 요구된다.

셋째, 농업경영체·공동체·지자체의 자조·자립을 통한 농업·농촌의 잠재력을 극대화하기 위해서는 일률적인 보조에서 탈피하여 책임감을 수반할 수 있는 사업지원방식으로 전환이 요구된다. 구 농림수산식품부 총지출 대비 보조금의 추이를 보면, 민간보조와 지자체보조를 합친 보조금은 2009년 5조 9,607억원(41.1%)에서 2013년 6조 8,204억원(44.3%)로 증가추세에 있다. 민간보조의 경우 한국농어촌공사에 보조하여 4대강사업 시행으로 인해 2009년부터 2012년까지 지속적으로 증가하였다가 2013년부터 감소되고 있으나, 지자체보조는 2009년 3조 7,803억원(26.0%)에서 2012년 4조 3,148억원(28.0%)으로 지속적으로 증가하고 있다.

7) 6차산업화는 '1차×2차×3차'=6차로 볼 수 있으며, 학계에서는 개념 상 1차산업이 무용화 '0'이 되면 6차 산업 자체가 성립되지 않는다고 개념 정의되고 있다.(농림축산식품부, 「농림축산산업의 신성장동력, 농업의 6차 산업화 활성화방안 토론회」, 2013. 9)

[표 14] (구) 농림수산식품부 보조금 추이

(단위: 억원, %)

구 분		2009	2010	2011	2012	2013
보 조 금	민간보조(A)	21,804 (15.0)	24,732 (16.9)	28,586 (19.2)	33,439 (21.7)	25,056 (16.3)
	지자체보조(B)	37,803 (26.0)	40,414 (27.5)	38,772 (26.1)	41,706 (27.1)	43,148 (28.0)
	보조금 합계(A+B)	59,607 (41.1)	65,146 (44.4)	67,358 (45.3)	75,145 (48.8)	68,204 (44.3)
농림수산식품부 총지출(C)		145,161	146,738	148,644	154,083	154,118

주: 1. 괄호안은 총지출에서 차지하는 비중임

2. 구 농림수산식품부 기준임

자료: 구 농림수산식품부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

이와 같은 보조 방식의 지원 증가는 농림어업인의 도덕적 해이를 유발할 수 있고, 농림어업의 경쟁력을 약화시킬 우려가 있으므로, 정부는 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 보조사업자에 대한 관리감독을 철저히 하는 한편, 불합리한 보조사업은 정리하고 농림어업경영체·공동체·지자체의 책임성을 확보할 수 있는 지원방식으로 순차적으로 전환할 필요가 있다.

2. 쌀 관련 사업의 투자 효율성 강화

가. 현황

쌀산업 관련 예산은 쌀의 생산·가공·유통·소비, 쌀 농가의 경영안정, 쌀산업의 구조개선 등을 위한 것으로, 경영안정, 수입·매입, 유통·관리, 구조개선, 생산기반 정비 등 크게 5개 부문으로 구분할 수 있다.⁸⁾

경영안정 부문은 쌀 생산농가의 경영안정을 위한 것으로 쌀소득보전 고정·변동직불 사업이 있고, 쌀 수입·매입 부문은 식량안보 및 가격안정을 위한 비축사업으로 수입양곡대와 정부양곡매입사업이 있다. 유통·관리 부문은 쌀의 보관·저장·유통 관리를 위한 것으로 정부양곡관리비 및 고품질쌀 유통활성화 사업 등이 있으며, 구조개선 부문은

8) 쌀산업 관련 부문별, 세부사업별 예산 내역은 [별표 3]에 정리하였다.

영농규모 확대 및 농지 집단화를 위한 것으로 농지구묘화, 농지매입비축 사업 등이 있다. 생산기반 정비 부문은 농지 확대 및 농업시설 유지관리를 위한 것으로 수리시설개보수, 대단위 농업개발 사업 등이 있다.

[표 15] 쌀산업 관련 부문별 주요 사업 내용

부문	주요 사업명	사업내용
경영안정	쌀소득보전고정직불	쌀 농가 경영안정을 위해 ha당 평균 80만원의 고정직불금을 지급
	쌀소득보전변동직불	고정직불금으로 보전이 안될 경우 목표가격과 당년 쌀값 차이의 85%를 보전
수입·매입	수입양곡대	WTO 쌀재협상 결과에 따른 수입양곡 도입
	정부양곡매입비	국민식량의 안정적 확보를 위해 공공비축미곡 매입비 및 하곡수매자금 지원
유통·관리	정부양곡관리비	공공비축 미곡, 수입쌀 등의 보관·가공·운송 등 정부양곡 관리를 위한 사업비
	고품질쌀유통활성화	RPC 건조저장시설 및 가공시설 현대화 확충, 비매입자금 지원 등 RPC 경영개선 및 구조조정 유도
구조개선	농지구묘화	농지매매, 장기임대차, 교환분합 등을 통해 쌀 전업농의 영농규모를 확대하고 농지를 집단화
	농지매입비축	농업구조 개선을 위해 소규모 농지를 매입하여 우량농지로 비축 임대
생산기반 정비	수리시설개보수	농업 재해예방 및 영농편의를 위해 저수지, 양·배수장 등 농업수리시설을 유지·보수
	대단위농업개발	용수개발, 경지정리, 배수개선 등 농업생산기반을 종합 정비하여 우량농지를 확보

자료: 농림축산식품부의 사업설명자료를 토대로 국회예산정책처 재구성

2014년도 쌀산업 관련 예산안은 2013년 대비 784억원(△1.6%) 감소한 4조 7,718억원이 편성되었으며, 쌀산업 관련 예산 비중은 농림축산식품부 총지출 규모 13조 5,344억원의 약 35.3%에 해당한다.

부문별로 보면, 경영안정 부문은 2013년 대비 694억원(9.6%) 증가한 7,930억원이 편성되었는데, 이는 쌀값 하락 우려에 따라 쌀소득보전 변동직불금 예산이 증액되었기 때문이다. 수입·매입 부문은 2013년 대비 863억원(7.3%) 증가한 1조 2,628억원이 편성되었으며, 이는 공공비축양곡 확대를 위해 정부양곡매입비 예산의 증액에 기인한다. 유통·관리 부문은 2013년 대비 113억원(△2.1%) 감소한 5,241억원이 편성되었는데, 이는 정부양곡관리비와 고품질쌀 유통활성화사업 예산이 감액되었기 때문이다.

구조개선 부문은 2013년 대비 1,100억원(△17.4%) 감소한 5,205억원이 편성되었는데, 이는 쌀생산조정을 위해 시행하였던 논소득기반다양화사업 종료와 농지규모화사업 등 예산의 감액에 기인한다. 생산기반 정비 부문은 2013년 대비 1,128억원(△6.3%) 감소한 1조 6,725억원이 편성되었는데, 농업용수 확보 및 재해예방 등을 위해 실시하고 있는 농업용저수지 독높이기사업 등의 예산이 감액되었기 때문이다.

[표 16] 쌀산업 관련 예산안 현황

(단위: 억원, %)

분야	2013 예산(A)	2014 예산안(B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
쌀산업 합계(A)	48,503	47,718	-784	-1.6
(생산기반 정비 제외시)	(30,650)	(30,994)	(344)	(1.1)
- 경영안정	7,236	7,930	694	9.6
- 수입·매입	11,754	12,628	863	7.3
- 유통·관리	5,354	5,241	-113	-2.1
- 구조개선	6,305	5,205	-1,100	-17.4
- 생산기반 정비	17,853	16,725	-1,128	-6.3
농림축산식품부 총지출(B)	135,268	135,344	76	0.1
총지출 대비 쌀산업 비 (A/B)	35.9	35.3	0.6%p	-

자료: 농림축산식품부(2013.10)

나. 쌀산업 중심의 예산 지원

농림축산식품부 재원배분의 적정성을 살펴보기 위해, 쌀산업, 원예·특작, 축산, 식품 등 4개 품목별로 나누어 최근 5년간 재원배분 추이를 정리하였다.

2014년도 기준으로 농림축산식품부 총지출에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 쌀산업(35.3%)이고, 이어서 원예·특작(16.2%), 축산(11.1%), 식품(5.7%)의 순으로 나타났다. 연도별로 보면, 가장 많은 비중을 차지하고 있는 쌀산업의 경우 2010년 5조 3,872억원(41.5%)에서 2014년 4조 7,718억원(35.3%)으로 감소하고 있는데, 이는 쌀값이 높은 수준에서 유지됨에 따라 쌀소득보전변동직불금 예산이 감소하였고 용수확보 및 재해예방을 위한 농업용저수지 독높이기 사업 등 생산기반정비

사업이 감액되었기 때문이다. 원예·특작은 2010년 1조 7,870억원(13.8%)에서 2014년 2조 1,913억원(16.2%), 축산은 2010년 9,170억원(7.1%)에서 2014년 1조 5,047억원(11.1%), 식품은 2010년 6,716억원(5.2%)에서 2014년 7,714억원(5.7%)로 모두 증가추세에 있는데, 이는 사업수요에 대응하여 예산이 증가되었기 때문으로 보인다.

[표 17] 품목별 예산배분 추이

(단위: 억원, %)

품 목	2010 예산	2011 예산	2012 예산	2013 예산	2014 예산안
농림축산식품부 총지출	129,887 (100.0)	131,929 (100.0)	136,778 (100.0)	135,268 (100.0)	135,344 (100.0)
쌀산업	53,872 (41.5)	57,173 (43.4)	55,112 (37.1)	48,503 (35.9)	47,718 (35.3)
원예·특작	17,870 (13.8)	17,558 (13.3)	19,457 (13.1)	23,882 (17.7)	21,913 (16.2)
축산	9,170 (7.1)	9,560 (7.2)	12,244 (8.2)	13,899 (10.3)	15,047 (11.1)
식품	6,716 (5.2)	7,132 (5.4)	6,881 (4.6)	7,339 (5.4)	7,714 (5.7)
공통 등 기타	42,259 (32.5)	40,506 (30.7)	43,084 (31.5)	41,655 (30.8)	42,952 (31.7)

주: 공통 등 기타는 인건비 및 기본경비를 포함하여 각 품목 등에 공통되는 사업·예산임
 자료: 농림축산식품부(2013. 10)

한편, 농가의 농업총수입에서 차지하는 품목별 비중을 보면, 미곡수입의 비중은 1980년 48.7%에서 2000년 39.8%, 2009년 24.5%, 2012년 22.6%로 지속적으로 감소하고 있다. 반면 원예·특작의 비중은 1995년에 미곡의 비중과 역전된 이후 미곡의 비중보다 높으며 2012년도 43.9%를 차지하고 있다. 또한 축산의 비중은 축산물 수급상황 등에 따라 기복이 있으나, 1980년 13.8%에서 2009년 26.2%까지 상승하였다가, 2012년 18.5%를 보이고 있다.

[표 18] 농가의 품목별 농업총수입 추이

(단위: 천원, %)

	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2006	2009	2012
농업총수입	2,342 (100.0)	5,477 (100.0)	9,078 (100.0)	16,012 (100.0)	19,514 (100.0)	23,611 (100.0)	27,322 (100.0)	26,621 (100.0)	27,589 (100.0)
미곡	1,140 (48.7)	2,628 (48.0)	4,380 (48.2)	5,450 (34.0)	7,758 (39.8)	8,049 (34.1)	7,578 (27.7)	6,522 (24.5)	6,243 (22.6)
원예·특작	602 (25.7)	1,535 (28.0)	2,547 (28.1)	5,733 (35.8)	8,045 (41.2)	8,880 (37.6)	9,673 (35.4)	9,553 (35.9)	12,110 (43.9)
기타 농작물	277 (11.8)	361 (6.6)	543 (6.0)	830 (5.2)	1,140 (5.8)	1,485 (6.3)	2,816 (10.3)	3,318 (12.5)	3,589 (13.0)
축산	323 (13.8)	953 (17.4)	1,608 (17.7)	3,999 (20.5)	2,571 (13.2)	5,055 (21.4)	6,403 (23.4)	6,972 (26.2)	5,099 (18.5)
농업잡수입	-	-	-	-	-	142 (0.6)	853 (3.1)	257 (1.0)	548 (2.0)

주: 1. 원예·특작은 채소·특용·과수 등임

2. 기타 농작물은 미곡·채소·특용·과수·축산을 제외한 맥류, 잡곡, 두류, 서류 등임

3. 농업잡수입은 농업피해보상금, 폐농자재판매대금, 기타 등임

자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

이와 같이, 농가의 농업총수입에서 쌀이 차지하는 비중이 점차 감소하여 2012년 22.6%까지 하락하고 있으나, 매년 농림축산식품부 총지출의 약 30~40% 정도가 쌀에 배분되고 있는 것은 향후 농업·농정의 미래방향을 고려할 때 바람직하지 않아 보인다.

다. 쌀 수급 불균형 및 농가소득 불안정

쌀산업 관련 사업의 목적은 쌀 수급관리를 통하여 적정수준에서 쌀값을 유지하여 농가의 소득을 안정시키고, 생산기반을 정비하여 생산비를 절감시켜 농가소득을 간접적으로 지지하는 것에 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 쌀산업에는 매년 4.7~5.7조원 규모의 예산이 투입되고 있으며, 이에 따른 사업효과를 살펴보기 위해 쌀 수급 추이 및 쌀농가 소득 추이를 정리하였다.

먼저 최근 8년간 쌀 수급 추이를 살펴보면, 공급의 경우 국내 생산량은 2005년 500만톤에서 2012년 422만톤으로 감소하고 있으나, 수입량 및 이월물량의 증가로 인해 매년 약 600만톤 수준을 유지하고 있다. 수요의 경우 쌀 소비량 감소 등으로 인해 2005년 521만톤에서 2012년 491만톤으로 계속해서 감소추세에 있다. 공급량에서 수요량을 감한 재고량은 2005년 83만톤에서 2008년 69만톤까지 감소하였다가, 2010년 151만톤에서 2012년 91만톤으로 크게 증가하였다.

[표 19] 쌀 수급 추이

(단위: 천톤)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
공급량(A)	6,042	5,838	5,756	5,361	5,787	6,216	6,131	5,817
- 이월	850	832	830	695	686	993	1,509	968
- 생산(B)	5,000	4,768	4,680	4,408	4,843	4,916	4,295	4,224
- 수입	192	238	246	258	257	307	327	625
수요량(C)	5,210	5,008	5,061	4,675	4,792	4,707	5,164	4,908
- 식량	3,815	3,860	3,789	3,755	3,684	3,678	3,612	3,556
- 가공	324	373	424	436	410	549	644	572
- 종자	42	41	41	40	40	39	37	37
- 기타	1,029	734	807	443	657	442	871	743
재고량(D=A-B)	832	830	695	686	995	1,509	968	909
재고율(D/B)	16.6	17.4	14.9	15.6	20.5	30.7	22.5	21.5

주: 1. 수요량 중 기타는 대북지원, 감모 등이 포함된 수치임(대북지원: 2005년 309천톤, 2006년 168천톤, 2007년 173천톤)

2. 재고율은 생산량 대비 재고량의 비율임

자료: 농림축산식품부(2013.10)

이와 같이 최근 4년간 재고량이 크게 증가하고 있는데, 재고량이 필요 이상으로 증가하면 관리비용이 늘어나고, 쌀 시장이 불안정해지는 부작용이 있다. 한편 농림축산식품부의 연구용역 자료⁹⁾에 따르면 우리나라의 적정 재고율은 16~17%이며, 적정 재고량은 72만톤 규모로 밝히고 있다. 2012년 기준 재고율은 21.5%로서 적정 재고율과 약 5.0%p 차이가 있으며, 재고량에 있어서도 적정 재고량 대비 약 20만톤 과다한 것으로 나타났다.

이어서, 쌀 농가의 소득안정 수준을 나타내는 소득률¹⁰⁾ 추이를 살펴보면, 2000년 73.1%에서 2012년 58.5%로 점차 감소되고 있는 것을 알 수 있다. 소득률이 감소하고 있는 것은 생산비·경영비가 계속해서 증가추세에 있지만, 쌀 소득은 감소추세에 있기 때문인 것으로 보인다.

9) 농림수산식품부, 「논농업 다양화 방안 연구용역보고서」, 2010. 5.

10) 소득률이 58.5%란 것은 쌀 1,000원어치를 팔았을 때 자신의 노동 비용 등 실제 들어가지 않은 비용을 제외하고, 종자, 비료, 농약, 고용노동 등 실제 투입된 경영비를 제외하고 남은 소득(자가 노동비, 자가토지용역비, 자본용역비)이 585원이란 뜻이다.

[표 20] 쌀 소득률 추이

(단위: 원/10a, %)

	총수입 (A)	생산비	경영비 (B)	소득 (C=A-B)	소득률 (C/A)
2000	1,041,183	537,833	280,478	760,705	73.1
2001	1,047,305	535,712	281,729	765,576	73.1
2002	968,623	529,609	282,590	686,033	70.8
2003	917,303	592,728	305,683	611,620	66.7
2004	1,030,301	587,748	314,618	715,683	69.5
2005	879,411	587,895	333,635	545,776	62.1
2006	892,067	600,120	349,599	542,468	60.8
2007	854,241	607,354	364,293	489,948	57.4
2008	1,013,362	629,677	389,620	623,742	61.6
2009	944,438	624,970	395,126	549,312	58.2
2010	822,229	614,339	388,068	434,162	52.8
2011	968,142	628,255	398,097	570,045	58.9
2012	988,815	712,523	410,441	578,374	58.5

주: 1. 생산비는 각종 비료, 농약비, 종묘비, 농기구비, 노동비, 토지임차비 등임
 2. 경영비는 생산비에서 자가노동비·자가토지용역비·자본용역비 등을 뺀 것임
 3. 소득률은 총수입에서 경영비를 뺀 액수를 총수입으로 나눈 것임
 자료: 통계청의 「논벼 생산비 조사 결과」 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 계산한 것임

이와 같이, 매년 농림축산식품부 총지출의 약 40%가 쌀산업 관련 부문에 투입되고 있지만, 쌀 수급불균형 문제가 계속되고 있고 쌀농가의 소득률도 감소되고 있는 점 등을 고려할 때, 예산투입 대비 사업효과는 다소 미미한 것으로 보인다. 그동안 쌀산업 관련 투자가 쌀 농가·농지 등 양적규모 유지에 중점을 두어 사업실효성이 저하되고 있는 것으로 보이며, 향후 쌀의 고품질화를 통한 소득확대 등 쌀산업의 질적 내실화 방안을 마련할 필요가 있다.

[별표 1] 쌀소득보전변동직불금 목표가격 변경에 따른 2014년도 예산안 변동 추계

□ 쌀소득보전 변동직불금 예산안은 목표가격, 고정직불금 단가, 수확기 산지쌀값¹¹⁾, 지급면적 등 4가지 변동요인에 따라 산출됨¹²⁾

- 정부는 2014년도에 목표가격(174,083원/80kg), 고정직불금 단가(80만원/ha), 수확기 산지쌀값(156,500원/80kg), 지급면적(742천ha)로 하여 1,050억원의 예산안을 편성
- 이 중, 정부에서 추정한 수확기 산지쌀값(156,500원/80kg)은 실제 산지쌀값에 비해 과소 추정한 것으로 보이며, 정확한 비용추계를 위해서는 상향 보정할 필요
 - 2013년도 10월 평균쌀값은 174,892원으로 전년대비 1,988원 높은 수준
 - 한국농촌경제연구원은 2013년산 수확기 산지쌀값으로 169,000원/80kg 예측
 - 민간연구기관(GS&J)은 176,300~179,400원/80kg으로 예측
- 이를 참조하여, 수확기 산지쌀값을 170,000원/80kg으로 하여 비용을 추계
 - 다른 조건은 정부안과 동일

□ 목표가격이 1,000원/80kg 증가될 때마다 소요 예산액은 약 400억원씩 증가

- 목표가격 174,083원/80kg 경우, 2014년 소요예산액은 없음
 - 목표가격 185,000원/80kg일 경우 24억원, 190,000원/80kg일 경우 2,011억원
 - 200,000원/80kg일 경우 5,984억원, 210,000원/80kg일 경우 9,958억원
- 단, 2013년산 쌀값은 예년에 비해 높은 수준으로, 향후 쌀값 하락 시에는 추가적인 예산이 소요될 수 있음

〈 목표가격 변경에 따른 2014년도 변동직불 예산 소요액 변동 추계〉

목표가격 (원/80kg)	수확기산지쌀값 (원/80kg)	변동직불금 단가 (원/80kg)	2014년 소요 예산액(억원)
174,083	170,000	-	-
180,000	170,000	-	-
185,000	170,000	51	24
190,000	170,000	4,302	2,011
195,000	170,000	8,552	3,998
200,000	170,000	12,802	5,984
205,000	170,000	17,052	7,971
210,000	170,000	21,302	9,958

11) 수확기 산지쌀값이란, 전년도 10월부터 익년도 1월까지의 전국 평균 산지쌀값(단위: 원/80kg)을 말한다.

12) 2014년도 쌀소득보전변동직불 예산안은 다음과 같은 내역으로 편성되었다.

〈쌀소득보전 변동직불금 예산안 산출내역(2014년도 정부안)〉

□ 2014 예산안(105,030백만원)

= 가마당 변동직불금(2,247원/80kg) × 63가마/ha × 2014년 지급대상면적 예상치(742천ha)

□ 가마당 변동직불금(2,247원/80kg)

= [목표가격(174,083원/80kg) - 수확기 산지평균쌀값(156,500원/80kg)] × 85% - 가마당 고정직불금 단가(12,698원)

[별표 2] 쌀소득보전변동직불금 목표가격 변경에 따른 2014년도 농가수취 직불금 변동 추계

- [별표 1]과 같은 조건을 전제로, 목표가격이 1,000원 인상될 때마다, 가마당(80kg) 및 1호당 농가수입 변화를 추계하였음
 - 목표가격이 1,000원 인상될 때마다, 가마당(80kg) 농가수입은 850원씩 증가
 - 목표가격이 1,000원 인상될 때마다, 호당 농가수입은 62,654원씩 증가
 - 호당 평균 재배면적이 1.17ha이고, 평균 단수¹³⁾가 63가마인 것으로 계산
- 목표가격 1,000원 인상될 때마다, 예산액은 400억원씩 증가되며, 호당 농가수입은 62,654원씩 증가

〈 목표가격 변경에 따른 2014년도 농가 수입 변동 추계 〉

목표가격 (원/80kg)	2014년 소요예산액 (억원)	가마당 농가 수입 (원/80kg)				1호당 농가수입 (천원)
		수확기 산지쌀값 (A)	고정 직불금 (B)	변동 직불금 (C)	소계 (A+B+C)	
174,083	-	170,000	12,698	-	182,698	13,467
185,000	24	170,000	12,698	52	182,750	13,471
187,000	422	170,000	12,698	902	183,600	13,533
187,000	819	170,000	12,698	1,752	184,450	13,596
188,000	1,216	170,000	12,698	2,602	185,300	13,658
189,000	1,614	170,000	12,698	3,452	186,150	13,721
190,000	2,011	170,000	12,698	4,302	187,000	13,784
191,000	2,408	170,000	12,698	5,152	187,850	13,846
192,000	2,806	170,000	12,698	6,002	188,700	13,909
193,000	3,203	170,000	12,698	6,852	189,500	13,972
194,000	3,600	170,000	12,698	7,702	190,400	14,034
195,000	3,998	170,000	12,698	8,552	191,250	14,097
196,000	4,395	170,000	12,698	9,402	192,100	14,160
197,000	4,792	170,000	12,698	10,252	192,950	14,222
198,000	5,190	170,000	12,698	11,102	193,800	14,285
199,000	5,587	170,000	12,698	11,952	194,650	14,348
200,000	5,984	170,000	12,698	12,802	195,500	14,410
201,000	6,382	170,000	12,698	13,652	196,350	14,473
202,000	6,779	170,000	12,698	14,502	197,200	14,536
203,000	7,176	170,000	12,698	15,352	198,050	14,598
204,000	7,574	170,000	12,698	16,202	198,900	14,661
205,000	7,971	170,000	12,698	17,052	199,750	14,724
206,000	8,368	170,000	12,698	17,902	200,600	14,786
207,000	8,766	170,000	12,698	18,752	201,450	14,849
208,000	9,163	170,000	12,698	19,602	202,300	14,912
209,000	9,560	170,000	12,698	20,452	203,150	14,974
210,000	9,958	170,000	12,698	21,302	204,000	15,037

13) 단수: 단위면적당 수확량

[별표 3] 쌀산업 관련 예산안 세부내역

(단위: 백만원, %)

	사업명	2013 예산(A)	2014 예산안(B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
경영안정	쌀소득보전고정직불	698,400	688,000	-10,400	-1.5
	쌀소득보전변동직불	25,230	105,030	79,800	316.3
	소 계	723,630	793,030	69,400	9.6
수입·매입	수입양곡대	326,978	328,184	1,206	0.4
	정부양곡매입비	848,439	933,573	85,134	10.0
	소 계	1,175,417	1,261,757	86,340	7.3
유통·관리	정부양곡관리비	209,413	202,811	-6,602	-3.2
	쌀소비활성화	4,000	1,900	-2,100	-52.5
	들녘별경영체육성	1,000	2,000	1,000	100.0
	고품질쌀유통활성화	25,585	12,105	-13,480	-52.7
	종자수매공급	69,571	69,514	-57	-0.1
	친환경농자재지원	225,812	227,169	1,357	0.6
	토양개량제	-	2,274	2,274	순증
	주요곡물사업육성지원	-	6,300	6,300	순증
	소 계	535,381	524,073	-11,308	-2.1
구조개선	경영회생지원농지매입	260,000	260,000	-	-
	농지규모화	168,432	143,000	-25,432	-15.1
	농지매입비축	167,500	117,500	-50,000	-29.9
	논소득기반다양화	34,593	-	-34,593	순감
	소 계	630,525	520,500	-110,025	-17.4
생산기반 정비	간척농지활용지원	885	1,185	300	33.9
	화옹지구	30,000	28,083	-1,917	-6.4
	영산강3-1지구	10,000	12,280	2,280	22.8
	영산강3-2지구	13,000	8,420	-4,580	-35.2
	시화지구	5,248	3,640	-1,608	-30.6
	새만금(내부개발)	233,500	263,500	30,000	12.8
	새만금(유지관리및부대)	16,500	16,500	-	-
	수리시설유지관리	124,254	153,909	29,655	23.9
	배수개선	270,000	280,000	10,000	3.7
	일반지구	202,008	255,000	52,992	26.2
	거창지구	3,500	-	-3,500	순감
	마동지구	6,000	-	-6,000	순감
	묘곡지구	3,500	-	-3,500	순감
	비룡지구	5,000	-	-5,000	순감
	사곡지구	5,500	-	-5,500	순감
	서봉지구	5,492	-	-5,492	순감
	성곡지구	3,500	-	-3,500	순감
	청하지구	3,500	-	-3,500	순감
	칠갑지구	3,500	-	-3,500	순감
	함안지구	3,500	-	-3,500	순감

	사업명	2013 예산(A)	2014 예산안(B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
	서산간척지농업기반정비	15,000	18,440	3,440	22.9
	한밭대비용수개발	14,500	12,500	-2,000	13.8
	농촌용수이용체계개편	13,300	15,080	1,780	13.4
	임진강수계농촌용수공급	10,000	10,000	-	-
	금강2지구	35,000	30,000	-5,000	-14.3
	홍보지구	15,000	19,700	4,700	31.3
	영산강4지구	25,000	28,000	3,000	12.0
	농업용저수지독높임	255,345	46,413	-208,932	-81.8
	농지개량시설장기채상환	23,799	19,835	-3,964	-16.7
	수리시설개보수	430,000	450,000	20,000	4.7
	소 계(A)	1,785,331	1,672,485	-112,846	-6.3
쌀산업 관련 예산 합계(B)		4,850,284	4,771,845	-78,439	-1.6
(생산기반정비 제외 합계)(B-A)		3,064,953	3,099,360	34,407	1.1

자료: 농림축산식품부(2013. 10)

[별표 4] 최근 쌀값 추이

(단위: 원/80kg)

	2010	2011	2012(A)	2013(B)	증감(B-A)
5월 평균	133,208	154,597	163,655	174,349	10,694
6월 평균	134,399	154,976	162,953	175,168	12,215
7월 평균	134,052	154,372	162,643	176,525	13,882
8월 평균	131,900	152,869	162,060	176,903	14,843
9월 평균	128,953	152,379	161,177	175,827	14,650
10월 평균	136,959	165,048	173,849	178,551	4,702
수확기 산지쌀값	138,231	166,308	173,779	(156,500)	-17,279

주: 2013년 수확기 산지쌀값은 농림축산식품부 추정치임

자료: 농림축산식품부(2013. 10)

3. 농림어업의 6차 산업화 활성화

가. 현황

6차 산업화 관련 사업은 농수산업의 고부가가치화를 위해 농수산업(1차)과 가공·유통·관광(2·3차) 산업간 연계를 활성화하는 것으로, 농림축산식품부·해양수산부·농촌진흥청 등 3개 부처 소관 국정과제¹⁴⁾ 및 협업과제¹⁵⁾로 추진되고 있다. 2014년도 예산안은 3개 부처 합계 223억 5,000만원이 신규 편성되었으며, 10개 (내역)사업으로 구성되어 있다.

[표 21] 6차 산업화 활성화 예산안 현황

부처명	세부사업명	내역사업명	2013 예산(A)	2014 예산안(B)	증 감	
					(B-A)	(B-A)/A
농림 축산 식품부	도농교류활성화지원	통합포털사이트 개편	-	800	800	순증
	농촌활력정착지원	6차산업 집적화단지 조성	-	3,000	3,000	순증
	농촌활력정착지원	6차 지역컨소시엄 사업단 구성지원	-	1,000	1,000	순증
	농촌활력정착지원	판로개척 및 통합 마케팅	-	500	500	순증
	농식품모태펀드	6차산업 특수목적 펀드	-	10,000	10,000	순증
	조사료생산기반 구축	6차 산지축산형 농장활성화 지원	-	1,250	1,250	순증
	농업경영컨설팅	6차산업 경영체 컨설팅	-	1,500	1,500	순증
	농업자금 이차보전	6차산업 창업자금 지원	-	300	300	순증
	농림축산식품부 소계		-	18,350	18,350	순증
해양 수산부	어촌활력 증진지원	-	1,750	1,750	순증	
농촌 진흥청	농식품 가공·체험 기술보급	6차산업 수익모델 시범사업	-	2,250	2,250	순증
농림·수산·식품 분야 6차 산업화 합계			-	22,350	22,350	순증

자료: 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

14) 과제명 '농림축산업의 미래성장산업화'로 추진되고 있으며, 향토산업 육성, 농촌 관광·체험 산업화 등 생산·유통·가공·외식·관광 등이 연계되는 6차 산업 활성화를 통해 농촌지역의 신성장동력과 일자리를 창출한다는 계획이다.

15) 과제명 '농식품의 6차 산업화'로 추진되고 있으며, 참여부처는 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청 등이다.

나. 구체적인 추진 계획 수립 필요

주관부처인 농림축산식품부는 6차 산업화에 대해, 농촌에 존재하는 모든 유·무형의 자원을 바탕으로 농업과 식품·특수품 제조·가공(2차 산업) 및 유통·판매, 문화·체험·관광·서비스(3차 산업) 등을 복합적으로 연계함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동으로 정의하고 있다.¹⁶⁾

이러한 개념을 바탕으로, 2014년도 예산안에는 6차 산업 집적화단지 조성, 6차 산업 지역컨소시엄 사업단 구성지원, 6차 산업 특수목적 펀드, 6차 산업 산지축산형 농장활성화 지원, 6차 산업 경영체 컨설팅, 6차 산업 창업자금 지원(이상, 농림축산식품부), 어촌활력증진지원(해양수산부), 6차산업 수익모델 시범사업(농촌진흥청) 등의 다양한 내역사업이 신규로 편성되었다.

내역사업별 추진일정을 보면, 공통적으로 2013년 11월~2014년 1월 중에 사업계획을 수립하고, 2~3월에 사업대상자(지구)를 선정하여 3~8월부터 사업을 시행한다는 계획을 가지고 있다.

[표 22] 6차 산업화 내역별 추진일정

	사업명	내 용	추진일정
농림 축산 식품부	6차산업 창업자금 지원	사업계획 수립	2013.11
		사업계획서 접수 및 평가	2014. 1
		지원대상자 선정	2014. 2
		융자실행	2014~2014.11
		사업실적 점검 및 평가	2014.11
	6차산업 농식품 모태펀드	사업계획 수립	2014. 1
		농식품투자조합 운용사 선정	2014. 3
		농식품투자조합 결성	2014. 6
		농식품경영체 투자	2014. 8
		투자금 회수	2014.11
	6차산업 지역 컨소시엄 사업단 구성지원	사업계획 수립 및 공모	2013.12
		사업계획서 접수 및 평가	2014. 1
		지원대상 선정	2014. 2
		사업비 집행	2014.3~2014.11
		사업모니터링(상·하반기)	2014.6, 2014.10
		성과 평가 및 정산	2014.11
	6차산업 집적화 단지 조성	사업계획 수립(가이드라인포함)	2013.11
		사업설명회 개최 및 공모	2014.12
사업계획서 접수 및 평가		2014. 1	

16) 농림축산식품부, 「농업의 6차 산업화 추진방안」, 2013. 7

사업명		내 용	추진일정			
판로개척 및 통합마 케팅		사업지구 선정	2014. 2			
		사업비 집행	2014.3~2014.12			
		사업평가 및 정산	2014.12			
	유통 품평회		유통품평회 계획수립	2014. 1		
			참가업체 및 품목선정	2014. 2		
			품평회 개최	2014.3~2014.10		
			결과 평가 및 정산	2014.11		
			6차산업 경진대회		경진대회 계획 수립	2014. 4
					참가신청서 접수 평가(서류, 현장평가)	2014.5~6
	대회개최 및 시상	2014.7~8				
	6차 산업 박람회		성과평가 및 정산	2014.10		
			사업계획 수립 및 대행사 공모	2014. 1		
			사업계획서 접수 및 평가	2014. 2		
	통합포털사이트 개편		대행사 선정	2014. 3		
			박람회 개최	2014.7~8		
박람회 개최 결과보고 및 평가			2014.10			
사업계획 수립 및 공개입찰			2013.11			
입찰참가 신청			2014. 1			
참가업체 평가 및 선정			2014. 2			
6차산업 농업경영컨설팅		계약 및 과업수행	2014. 3			
		용역완료 및 검수	2014.3~2014.12			
		사업비 정산	2014.12			
		컨설팅계획 수립 및 공모	2013.11			
		컨설팅지원 신청 및 접수	2014. 1			
		사업계획 평가 및 지원대상 선정	2014. 2			
6차산업 산지축산형 농장활성화 지원		사업비 집행	2014.3~2014.11			
		사업모니터링	2014. 6			
		성과평가 및 정산	2014.12			
		사업계획 수립 및 설명회 개최	2013.12			
		공모 및 사업계획서 접수	2014. 1			
		사업업체 평가 및 선정	2014. 2			
해양 수산부	어촌활력증진지원	사업비 집행	2014.3~2014.12			
		사업평가 및 정산	2014.12			
		추진방향 모델연구	2014. 1			
		사업계획 수립	2014. 6			
농촌 진흥청	6차 산업 수익모델 시범	사업대상 후보지 선정평가	2014. 7			
		사업 시행	2014. 8			
		기본계획 수립	2013.12			
		사업추진체제정비	2014. 1			
		사업단 공모, 선정	2014. 4			
		주민참여를 위한 프로그램개발	2014. 5			
사업 시행	2014. 6					

자료: 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

대부분의 사업들이 기존에 추진하고 있던 세부사업에 내역으로 포함되어 추진된다는 점을 감안하면, 추후 원활한 사업추진을 위해서는 ‘6차 산업화’에 대한 명확한 개념정의를 바탕으로 기존 내역사업들과 차별화할 수 있는 구체적인 사업계획 수립이 필요하다.

예를 들어, 기존에 농식품·관광 등에 대한 특수목적펀드를 운영하고 있는 농식품 모태펀드 사업에 2014년 신규로 6차 산업화 내역(100억원)이 추가·편성되어 있는데, 6차 산업에 대한 명확한 차별성이 없을 경우 기존 펀드와 유사한 내용으로 추진되어 사업효과가 감소될 우려가 있으므로 향후 운영방안에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 6차 산업 집적화단지 및 산지축산형 농장활성화 조성·지원의 경우에도 어디를 대상으로 어떠한 사업내용으로 조성되는지에 대한 명확한 개념·근거를 마련하여 기존에 농림축산식품부 농축산 클러스터, 농공단지 등과의 차별화가 필요하다.

[표 23] 한국과 일본의 6차 산업화 추진상황 비교

	한국	일본
법적근거	「농촌산업 육성 및 지원에 관한 법률」 제정 추진 중 (2013.10.30 발의)	「6차산업화법」 제정(2010.12)
사업주체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체별 공모방식을 통해 사업주체를 선정(2014) ○ 향후 법 제정 후에는 법에 따른 사업주체를 선정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2011년 12월에 시행주체인 ‘산업연계네트워크’를 창설하고, 2013년 6월 까지 1,208단체를 설립·등록 ○ 동 네트워크를 중심으로 법에 근거한 사업계획을 인정받아야 예산지원 및 사업시행이 가능하며, 2013년 6월 현재 1,496건이 인정
지원방식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 창업자금(이차보전) 및 6차산업 농식품 모태펀드(출자) 방식을 도입하고 있음 ○ 6차산업 집적화단지, 산지축산형 농장 등을 공모를 통한 보조방식으로 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보조방식 보다는 필요한 사업·단체에 대한 용자(이차보전) 및 출자(펀드) 방식을 통해 지원하여, 책임성을 강화하고 실질적으로 필요한 요소에 재정을 투입하여 성과 향상

자료: 농림축산식품부 제출자료와 일본 농림수산성의 「6차산업화 지원 활용가이드: 6次産業化支援策活用ガイド(2013.9)」 등을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

우리나라보다 앞서 6차산업화 관련 제도·사업을 시행하였던 일본의 경우 2010년 12월에 일명 「6차산업화법」¹⁷⁾을 제정·공포하고 사업을 추진하고 있다. 동 법률 제정·공포를 통해 6차 산업화에 대한 개념정의와 유형을 명확히 하고, 농가가 공, 직매, 수출 등에 대한 장애요소를 방지하고 포괄적 지원근거를 마련하였다.

이어서, 2011년 12월에 시행주체인 ‘산업연계네트워크’¹⁸⁾를 창설하고, 2013년 6월까지 1,208단체를 설립·등록하였다. 동 네트워크를 중심으로 법에 근거한 사업계획을 인정받아야 예산지원 및 사업시행이 가능하며, 2013년 6월 현재 1,496건이 인정되었다. 그러나 현재 우리나라는 6차 산업화 추진과 관련한 근거가 여러 법률에 분산되어 있고, 6차 산업화 추진과 관련한 법안¹⁹⁾은 발의 후 제정 추진 중에 있어, 2014년도에는 우선 공모방식을 통해 사업주체를 선정한다고 계획하고 있다.

종합적으로 보면, 2014년도 신규사업의 실효성을 높이기 위해서는 ‘6차 산업화’에 대한 명확한 개념정의를 바탕으로 기존 내역사업들과 차별화 할 수 있는 구체적인 사업계획을 수립하고, 관련 법도 조속한 제정이 이루어질 수 있도록 노력할 필요가 있다.

다. 부처내·부처간 사업추진체계 강화

현 정부는 부처간 칸막이 제거, 유사·중복 통합 등 통한 재정운용의 효율성 제고를 위해 ‘협업과제’를 추진하고 있으며, 동 사업도 농림수산물분야의 6차 산업화를 위한 협업과제로 추진되고 있다. 3개 부처에서 시행되고 있는 사업추진체계의 적정성을 살펴보기 위해, 사업별 내용과 재원(지원방식), 소관 부서 등을 정리하였다.

17) 「지역자원을 활용하여 농림어업자 등에 의한 신사업의 창출 및 농림수산물의 이용촉진에 관한 법률(地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律)」

18) 산업연계네트워크는 농산어촌의 지역자원을 효과적으로 활용하고 1-2-3차 산업의 활성화를 위해 정보교환이나 과제검토, 프로젝트 형성을 촉진하는 플랫폼이자 사업시행주체이다.

19) 「농촌산업 육성 및 지원에 관한 법률안」, 2013년 10월 30일 소관 상임위원회 접수.

[표 24] 6차 산업화 내역별 추진현황

	사업명	재원 (지원방식)	사업내용	담당 부서
농림축산식품부	통합포털사이트 개편	농특 (민간경상 보조)	웰촌포털, Rural-20 포털을 통 합하여 전자상거래기반의 포털 로 개편	농촌정책국 농촌산업과
	6차산업 집적화단지 조성	농특 (지자체보조)	지역자원이 집적화된 곳을 지 역농업 지구로 지정해 지역농 업의 허브로 구축, 조성	농촌정책국 농촌산업과
	6차산업 지역컨소시엄 사업단 구성지원	농특 (민간 경상보조)	1차 농산물이 6차산업화된 품 목을 중심으로 농업인, 제조 가공업체, 체험마을 등이 참여 하는 협의체 지원	농촌정책국 농촌산업과
	판로개척 및 통합마케팅	농특 (민간 경상보조)	6차산업 주체가 생산한 우수제 품의 판매촉진 및 6차산업 분 위기 확산	농촌정책국 농촌산업과
	6차산업 특수목적 펀드	농안 (출자)	6차산업 경영체 민간자본 투자 유치 지원- 투자조합결성 및 경영체 투자	농업정책국 농업금융정책과
	6차산업 산지축산형 농장활성화 지원	축발 (보조융자)	산지를 활용한 초지 조성, 동 물복지형 사육환경, 체험관광 접목 등 산지 축산 적용 모델 구축·확산을 위한 시범농장 조성	축산정책국 방역관리과
	6차산업 경영체 컨설팅	농특 (지자체 보조)	6차산업 경영체의 경영다각화 및 고도화를 위해 전문가 컨설 팅 지원	농촌정책국 경영인력과
	6차산업 창업자금 지원	농특 (이차보전)	6차산업 우수 경영체 육성을 위해 시설·장비 현대화자금 등 융자지원	농업정책국 농업금융정책과
	해양 수산부	어촌활력 증진지원	농특 (지자체보조)	수산 어촌 분야 6차산업화 사 업후보지를 선정하고 지원
농촌 진흥청	6차산업 수익 모델 시범	광특 (지자체보조)	지역 특성 및 유형별로 6차산 업 수익모델지구를 선정하고 네트워크 구축	농촌지원국 농촌자원과

주: 굵은 글씨는 지구(모델지역)등을 공모·선정을 통해 사업비를 보조·지원하는 내역임
 자료: 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

먼저 가장 많은 예산·사업이 배분되어 있는 농림축산식품부의 경우, 세부사업 단위가 아닌 8개 내역사업으로 편성되어 있고, 재원도 농어촌구조개선특별회계·농산물가격안정기금·축산발전기금 등 3개로 분산되어 있다. 사업시행방식도 민간경상보조, 지자체경상보조, 출자, 융자, 이차보전 등 다양한 방식으로 추진되며, 담당부서도 농촌정책국·농업정책국·축산정책국 등 3개 국과 농촌산업과·농업금융정책과

·방역관리과 등 3개 과로 분산되어 추진된다.²⁰⁾ 한 부처 내에서, 같은 목적의 사업을 수많은 내역사업과 주관 부서를 달리하여 추진하게 되면, 사업 추진체계의 일관성을 확보하기 어렵고 향후 사업성과 관리가 원활하지 못할 우려가 있다.

그리고, 6차 산업화 관련 10개 사업 중 4개 사업은 6차산업 집적화단지, 산지 축산형 농장, 수산·어촌형 6차 모델, 6차 산업 수익모델 등 지방자치단체를 대상으로 3~9개소의 지구를 공모·선정하여 조성하는 내용이다.

[표 25] 지구형 6차 산업 관련 사업 내역

(단위: 백만원)

	사업명	예산편성 내역	2014 예산안	비고
농림축산식품부	6차산업 집적화단지 조성	3개소×2,000백만원×국고50%	3,000	농업형
	6차산업 산지축산형 농장활성화 지원	5개소×500백만원×국고50%	1,250	축산형
해양수산부	어촌활력증진지원 (6차산업화지원)	9개소×500백만원×국고50%	2,250	어촌형
농촌진흥청	6차산업 수익모델 시범	5개소×500백만원×국고50%	1,250	수익형

주: 해양수산부의 경우 연구용역 사업을 제외한 예산임

자료: 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

농림축산식품부·해양수산부·농촌진흥청은 이들 사업이 각각 농촌형, 축산형, 어촌형, 수익형 등으로 구분되어 있다고 설명하고 있으나, 앞서 살펴본 바와 같이 개념만 설정되어 있을 뿐 세부적인 조성계획을 현재 수립하고 있는 상황으로 사업 계획 수립 및 향후 사업시행과정에서 차별화가 요구된다. 또한 부처별로 조성하는 사업지구 간 연계에 대해서도 구체적인 계획을 함께 수립해나갈 필요가 있다.

협업과제는 부처간 칸막이를 없애고 유사중복을 사전에 방지함으로써 예산절감 및 사업간 연계 등 재정운용의 효율성을 도모하기 위한 것이므로, 6차 산업화 관련 사업의 경우에도 부처내·부처간 추진체계의 일관성을 높일 수 있도록 추진체계를 개편해 나갈 필요가 있다.

20) 총괄은 농촌정책국 농촌산업과에서 주관하고 있다.

라. 성과관리 체계 강화 필요

6차 산업화 관련 사업은 농수산업과 가공·유통·관광산업간 연계를 통해 농업 부가가치 및 농가소득 증대, 일자리 창출 등 지역경제 활성화를 목표로 하고 있다. 2017년까지 매출액 100억원 이상의 6차산업화 주체 1,000개 육성, 농외소득 증가율 7.5% 달성, 고령농·여성 등을 위한 지역 일자리 매년 5천개 창출 등의 성과목표를 제시하고 있다.

[표 26] 6차 산업화 성과목표

	주요 내용
사업주체 육성	매출액 100억원 이상의 6차산업화 주체 1,000개 육성
농가소득 증대	농가의 농외소득 증가율 7.5% 달성
일자리 창출	고령농·여성 등을 위한 지역 일자리 매년 5천개 창출

자료: 농림축산식품부, 「농업의 6차산업화 추진방안」, 2013. 7

이러한 성과 목표 중 농가소득 증대는 농업소득(1차) 외에 농업외소득(2·3차)을 증가시키려는 것으로 볼 수 있으며, 정부에서 설정한 성과목표가 현재 수준에서 달성가능한 것인지 살펴보기 위해, 최근 20년간 농가소득 내역별²¹⁾ 연평균 증가율 추이를 정리하였다.

[표 27] 농가소득 내역별 연평균 증가율 추이

(단위: %)

	농가소득	농업소득	농업외소득	이전소득	비경상소득
1991~00	8.2	6.0	10.6	10.5	-
2001~05	5.7	1.6	5.9	-3.0	-1.6
2006~10	1.0	-3.1	5.5	6.6	-6.0
2011~12	-1.7	-4.9	2.4	-3.3	0.0

자료: 농림축산식품부, 「농림수산물 주요통계」, 2013

21) 농가소득은 농업소득, 농업외소득, 이전소득, 비경상소득으로 구분되며, 농업소득은 농어업(1차) 경영결과로 얻은 농축수산물 판매수입이며, 농업외소득은 농어업 이외의 사업(2·3차)을 경영하여 얻은 소득으로서 제조업·음식숙박업·도소매업 등에서 얻은 소득을 모두 합산한 금액이다. 이전소득은 농어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 경상적인 것으로 공적보조금(농어업보조금, 공적연금 등), 사적보조금(출타가족보조금, 친인척보조금) 등의 소득을 합산한 금액이고, 비경상소득은 농어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 비경상적인 수입으로서 경조수입·퇴직일시금·사고보상금 등의 소득을 합한 금액이다.

농업외소득의 연평균 증가율 추이를 보면, 농업소득·이전소득·비경상소득 등에 비해 전반적으로 연평균 증가율이 높은 것으로 나타났으나, 1990년대의 10.6%에서 2000년대 초반 5.9%, 2000년대 후반 5.5%, 2010년대 2.4%로 저하되고 있는 것으로 나타났다.

농업외소득의 연평균증가율이 다른 소득에 비해 상대적으로 높은 것은, 1990년대 이후, 농가민박·농촌체험, 식품제조·가공 등 농업분야 2차·3차 관련사업을 추진하면서 농가민박(21,971개소), 관광농원(465개소), 체험마을(1,516개소), 교육농장(429개소) 등 관련 기반이 상당수준 조성되어 방문객 및 매출액의 지속적 상승에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

그러나, 최근에 식품제조·가공, 체험·관광분야 등 2차·3차 관련사업의 부가가치가 정체되는 현상을 보이면서 증가율이 감소하고 있는 것으로 보인다. 체험·관광분야의 경우 민간(펜션)과의 경쟁심화, 낮은 서비스 품질, 학생중심의 단순한 체험 프로그램 운영 등으로 인해 부가가치가 낮아졌고, 식품제조·가공 분야의 경우 일부 경영체·마을을 중심으로 이루어지고 있으나 식품안전규제의 충족 곤란, 제품의 품질 및 안전성에 관한 소비자의 신뢰부족, 제한적인 수요 등으로 성장에 한계가 나타나고 있다고 농림축산식품부는 설명하고 있다.²²⁾

따라서, 최근 농업외소득 연평균증가율이 2.4% 수준인 점을 고려할 때, 성과목표인 2017년 7.5% 달성을 위해서는 각별한 노력이 필요할 것으로 보인다.

그리고, 현재 농림축산식품부가 설정하고 있는 사업주체 육성, 농가소득 증대, 일자리 창출 등과 같은 성과목표(지표)는 실질적으로 6차 산업화 정도를 측정·평가할 수 있는 방향으로 개선이 필요할 것으로 보인다. 왜냐하면, 앞서 살펴본 바와 같이 6차 산업화의 사업내용들이 기존에 추진하고 있던 사업들을 바탕으로 하고 있기 때문에 기존 사업과의 성과관리 차별화를 위해서는 새로운 관점에서 성과지표를 개발할 필요가 있기 때문이다.

따라서 6차 산업화를 실효성 있게 추진하기 위해서는, 1·2·3차 산업간 융·복합을 통한 고부가가치화를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하는 등 성과관리 체계를 설계할 필요가 있다.

22) 농림축산식품부, 「농업의 6차산업화 추진방안」, 2013. 7

4. 농산물 유통구조 개선사업의 효율성 제고

가. 현황

농산물 유통구조 개선 관련 사업은 농산물 수급 및 가격안정을 위해 농산물 유통구조를 효율적으로 개선하기 위한 사업으로, 산지유통, 수급안정, 도매시장, 소비유통, 물류효율화 등의 세부부문으로 구분된다.

산지유통 부문은 산지유통주체의 역량강화와 관련 시설 현대화를 위한 것으로, 산지유통활성화사업, 농산물브랜드 육성사업, 거점APC 지원사업, 시군유통회사 육성사업 등의 세부사업이 추진되고 있다. 수급안정은 농산물 가격변동에 따른 수급조정을 위한 것으로, 채소수급 안정사업, 자조금 지원사업, 비축사업 등이 추진되고 있다. 도매시장 부문에서는 도매시장 시설현대화사업이, 소비유통 부문에서는 사이버거래소 운영지원, 소비유통활성화사업이 추진되고 있다. 물류효율화 부문에서는 물류표준화사업, 농산물규격출하사업, 저온유통체계구축사업 등이 추진되고 있다.

[표 28] 농산물 유통구조 개선 관련사업 현황

	세부 사업	주요 내용
산지유통	산지유통활성화	산지유통 주체의 역량과 거래교섭력 강화
	농산물브랜드육성지원	생산 및 유통혁신을 통한 경쟁력 제고
	시군유통회사설립운영	산지유통 규모화를 위한 지원
	거점산지유통센터건설	산지유통시설 통합의 구심체 역할 수행
	농산물산지유통센터	규모화 현대화된 산지유통시설을 지원
수급안정	농산물 수급안정	수급안정 및 물가안정(자조금, 유통협약명령제 포함)
도매시장	공영도매시장현대화	낙후시설 현대화 지원
소비유통	농산물사이버거래소	사이버거래소 운영에 필요한 비용지원
	소비유통활성화지원	소비지시장에서의 농산물 거래 활성화 지원 - 농산물 도매시장, 공판장, 사이버거래소, 직거래 매취, 소비지·산지협력
물류사업	물류표준화 사업	농산물 유통의 표준화 및 하역기계화 물류지원
	농산물규격출하	농산물의 포장화·규격화를 통한 물류 표준화
	저온유통체계구축	저온 유통체계 구축 지원

자료: 한국농촌경제연구원의 「농정이슈 심층토론회(2012.11)」 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

2014년도 농산물 유통구조 개선 관련 예산안은 2013년 대비 1,798억원(△ 8.7%)가 감소한 1조 8,755억원이 편성되었다. 전년 대비 예산안이 감소한 것은 유사사업의 통폐합과 융자사업의 이차보전 전환으로 인한 것이다.

[표 29] 농산물 유통구조 개선 관련 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
농산물 유통구조 개선	20,553	18,755	-1,798	-8.7

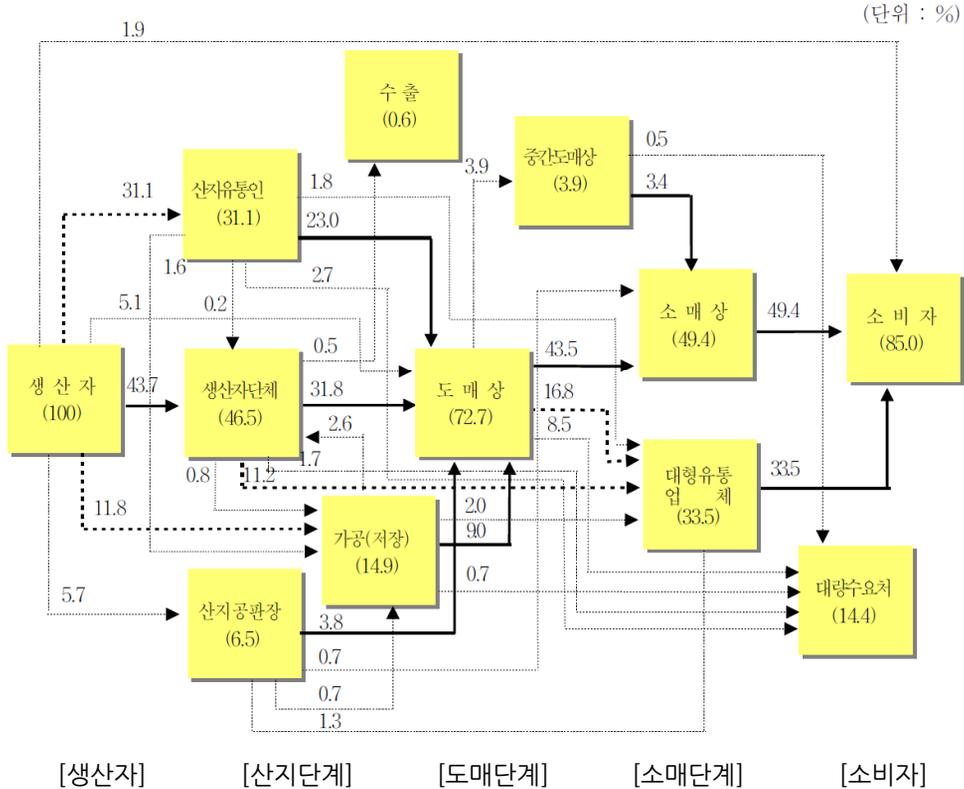
자료: 농림축산식품부(2013.10)

농산물 유통구조란, 유통주체의 규모와 수, 유통경로의 다양화와 유통단계의 계층 등을 의미한다. 유통주체는 생산자에서부터 산지단계의 산지유통인·생산자단체·산지공판장, 도매단계의 도매상, 소매단계의 소매상·대형유통업체, 그리고 소비자로 구성된다. 농산물 유통경로는 농산물의 매매과정에서 관계되는 유통주체 사이에 존재하는 관계시스템으로, 농산물이 이전·유통되어가는 경로를 말한다.

농산물유통은 생산자로부터 산지단계, 도매단계, 소매단계를 거쳐 소비자에게 전달되는 데, 다음 그림과 같이 생산자는 생산물량의 43.7%를 생산자단체(농협·산지유통전문조직)에 출하하고, 31.1%는 산지유통인에, 11.8%는 가공·저장시설에, 5.7%는 산지공판장에, 1.9%는 소비자에게 직거래한다. 생산자단체는 생산자·산지유통인 등으로부터 확보한 물량 중 31.8%를 도매상에 매매하고, 11.2%는 대형유통업체에, 나머지는 수출·대량수요처·가공으로 전달한다. 이러한 경로를 거쳐 생산자로부터 소비자에게 직·간접적으로 농산물이 매매되는 것이다.

농산물 유통구조를 개선한다는 것은 유통구조가 다단계로 이루어져 유통비용이 많이 소요되고 유통마진이 높아 결과적으로 소비자 및 생산자의 잉여가 감소하고 있어, 유통비용 중 불필요한 부분을 절감하고 각 유통단계별 효율성을 제고하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 4] 농산물(청과물) 유통구조 개념도



- 주: 1. 숫자는 해당주체가 취급하는 물량의 비중임
 2. 굵은 실선화살표는 제1출하처를 표시함
 3. 굵은 점선화살표는 유통점유율이 10% 이상인 경로를 나타냄
 4. 점선화살표는 낮은 유통경로를 나타냄

자료: 한국농수산식품유통공사, 「2011년 주요 농산물 유통실태 조사결과」, 2012. 6

나. 높은 유통비용과 농산물 가격의 불안정성 지속

유통 관련 예산 추이를 보면, 2000년 8,885억원, 2010년 8,214억원, 2012년 8,664억원 등 상당한 규모의 예산이 계속해서 투입되고 있다. 같은 기간 중 세부부 문별 재원배분 추이를 보면, 산지유통에 53.8~66.4%로 가장 많은 재원이 배분되고 있다. 이어서 수급안정 부문에 18.7%(2012년), 소비자유통 부문에 15.3%의 순으로 나타났다.

[표 30] 농산물 유통구조 개선 관련사업 예산 추이

(단위: 억원, %)

	2000	2005	2010	2012
농산물 유통구조 개선	8,885 (100.0)	12,052 (100.0)	8,214 (100.0)	8,664 (100.0)
산지유통	5,903 (66.4)	6,481 (53.8)	4,992 (60.8)	4,781 (55.2)
수급안정	400 (4.5)	1,100 (9.1)	335 (4.1)	1,620 (18.7)
도매시장	1,174 (13.2)	81 (0.7)	379 (4.6)	550 (6.3)
소비지유통	1,098 (12.4)	3,597 (29.8)	1,876 (22.8)	1,327 (15.3)
물류효율화	310 (3.5)	793 (6.6)	632 (7.7)	386 (4.5)

주: 괄호안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중임

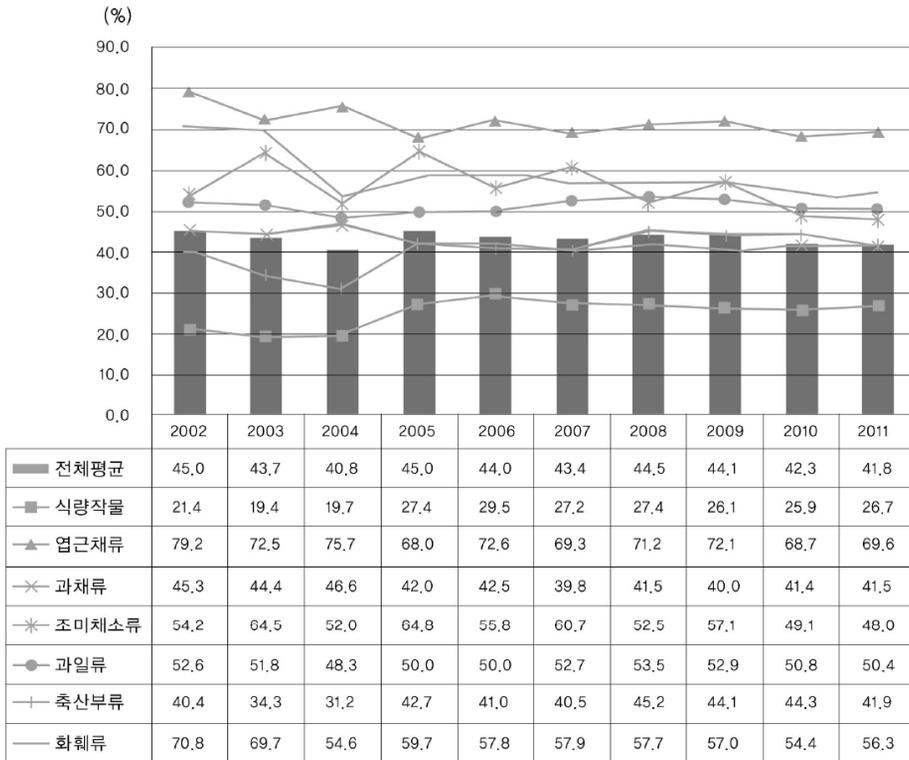
자료: 기획재정부의 「2013~2017 국가재정운용계획 공개토론회(2013. 6)」 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

앞서 살펴본 바와 같이 농산물 유통구조 개선 부문에 대한 상당한 규모의 재정지출에도 불구하고, 높은 유통비용 및 농산물가격의 불안정성이 계속되는 등 유통구조 효율성 제고에 미친 영향은 미흡한 것으로 보인다.

농산물의 최근 10년간 유통비용률(유통비용/최종가격)은 평균 40~45%²³⁾이며, 부류별로 보면 손실률이 높은 엽근채류(68~79%)와 화훼류(54~71%)의 유통비용률이 높고, 축산물(31~45%)은 전체 평균과 유사한 것으로 나타났다. 저장성이 높은 식량작물은 감모로 인한 손실 등이 적어 유통비용률이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

23) 유통비용률이 41.8%라 함은, 소비자 지불가격을 1,000원으로 하였을 때, 418원은 직접비(수송비, 포장비, 상하차비 등), 간접비(임대료, 인건비, 이자 등), 유통이윤 등 유통비용으로 나가고, 농가 수취가격은 582원이란 것을 의미한다.

[그림 5] 최근 10년간 농축산물 유통비용률 추이



자료: 한국농수산물유통공사, 「2011년 주요 농산물 유통실태 조사」, 2012. 6

그리고, 우리나라와 농업환경이 유사한 일본과 유통비용률을 비교해보면, 2011년도 조사된 9개 품목 중 6개 품목에서 우리나라가 일본보다 0.5~7.3%p 높았고 평균값도 우리나라가 일본보다 2.6%p 높아, 우리나라가 일본에 비해 상대적으로 유통비용이 많은 드는 것으로 나타났다.

또한 2002년 조사결과와 비교해 보면, 2002년 조사된 7개 품목의 평균값은 우리나라가 60.5%, 일본이 62.3%로 일본이 우리나라보다 유통비용률이 높았으나, 2011년에는 우리나라가 일본보다 유통비용률이 높아졌다. 이는 우리나라의 유통구조가 상대적으로 효율성이 낮은 것으로 보인다.

[표 31] 우리나라와 일본의 품목별 유통비용률 추이

(단위: %)

		배추	무	당근	양파	파	오이	토마토	사과	감귤	평균
2002	한국(A)	85.6	77.8	-	-	64.5	48.2	41.9	43.3	61.9	60.5
	일본(B)	86.3	75.5	-	-	48.5	52.1	49.9	59.7	64.1	62.3
	A-B	-0.7	2.3	-	-	16.0	-3.9	-8.0	-16.4	-2.2	-1.8
2011	한국(A)	67.2	65.4	66.6	71.9	50.8	47.7	47.6	43.2	56.1	57.4
	일본(B)	59.9	64.9	59.4	52.7	52.8	45.5	52.5	56.6	48.8	54.8
	A-B	7.3	0.5	7.2	19.2	-2.0	2.2	-4.9	-13.4	7.3	2.6

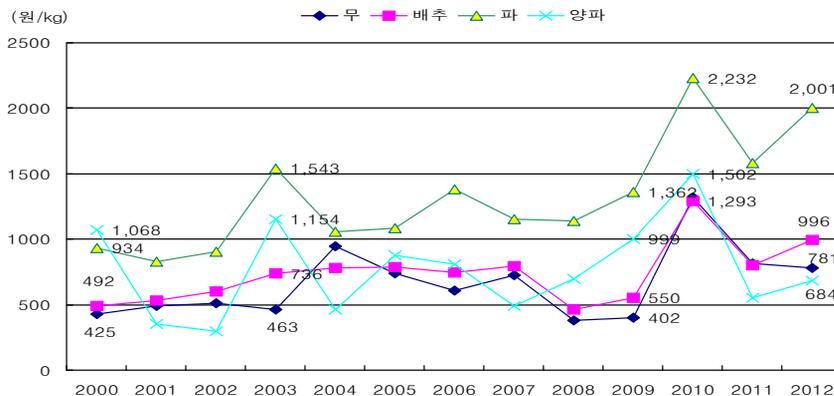
주: 2002년에는 당근과 양파는 조사되지 않았음

자료: 한국농수산물유통공사, 「2002년 및 2011년 주요 농산물 유통실태 조사」

한편, 일반적으로 농산물은 저장성이 낮고 기후의 영향을 많이 받아 공산품에 비해 가격변동성이 높은 측면이 있으나, 최근 가격 추이를 보면 수급상황에 따른 가격 급등락 폭이 더욱 커지고 있다. 주요 청과류의 최근 10여년간 연평균 가격 추이를 살펴보면, 고랭지배추의 경우 2009년 550원/kg에서 2010년 1,293원/kg으로 급등하였다가 2011년에는 801원/kg으로 급락하였으며 2012년에는 다시 996원/kg으로 상승하는 등 가격 등락의 폭이 매우 크다.

이러한 상황은 무·파·양파와 같은 주요 청과류의 경우에서도 마찬가지였으며, 2010년 배추과동 시에는 당시 배추 도매가격은 하루만에 전일 대비 54.4% 급등하고 다음날은 다시 33.5%로 급락하는 등 가격 등락폭은 더욱 컸다.

[그림 6] 주요 품목의 가격변동 추이



주: 고랭지무, 고랭지배추, 햇양파임

자료: 한국농수산물유통공사, 각년도 「농산물유통정보(KAMIS)」

또한, 농수축산물은 산지가격 상승시에는 소비지가격도 상승하나, 하락시에는 소비지가격이 충분히 하락하지 않는 가격의 비대칭성이 존재한다. 예를 들면 돼지고기(삼겹살)의 경우, 2010~2011년 기간중 산지가격이 28만 6,000원/두에서 32만 9,000원/두로 상승했을 때, 소비지가격(소매가)도 3,326원/200g에서 4,048원/200g으로 상승하였고, 정육식당 삼겹살가격도 1만 1,345원/200g에서 1만 3,138원/200g으로 상승하였다. 그러나 2011~2012년 기간 중 산지가격이 크게 하락하였음에도 불구하고 소비지가격 하락폭은 크지 않았고, 정육식당 삼겹살 가격은 오히려 증가되었다.

[표 32] 돼지고기(삼겹살) 산지-소비지 가격 비교 추이

	2008	2009	2010	2011	2012
산지가격(천원/두)	253	289	286	329	217
삼겹살 소매가(원/200g)	3,364	3,648	3,326	4,048	3,356
정육식당 삼겹살가격(원/200g)	9,940	10,867	11,345	13,138	13,637

자료: 산지가격은 한국농수산물유통공사의 「주요 농산물 유통실태」, 돼지고기소매가는 한국농수산물유통공사의 「농산물유통정보」, 정육식당 삼겹살가격은 한국소비자단체협의회 「삼겹살 가격 모니터 및 원가분석(2013. 6)」

이와 같이 비효율적인 유통비용과 농산물의 큰 가격 변동성, 가격의 비대칭성은 생산자와 소비자 모두가 불만을 느끼게 하는 요인으로 합리적인 생산과 소비를 저해하여 많은 사회적 비용을 유발하는 것으로 개선이 필요하다. 농림축산식품부는 세척, 소포장, 전처리 등을 통한 농산물의 부가가치 제고를 위해 유통비용이 증가하는 부분이 있지만 불필요한 유통비용을 축소하기 위해 신유통경로 확대를 추진하고 있다고 한다.²⁴⁾ 또한, 따라서, 농림축산식품부는 지난 5월 27일 마련한 유통구조개선 종합대책을 추진함에 있어 신유통경로 확대를 통한 불필요한 유통비용 축소와 가격 변동성 축소 등의 가시적인 성과가 나타나도록 해야 할 것이다.

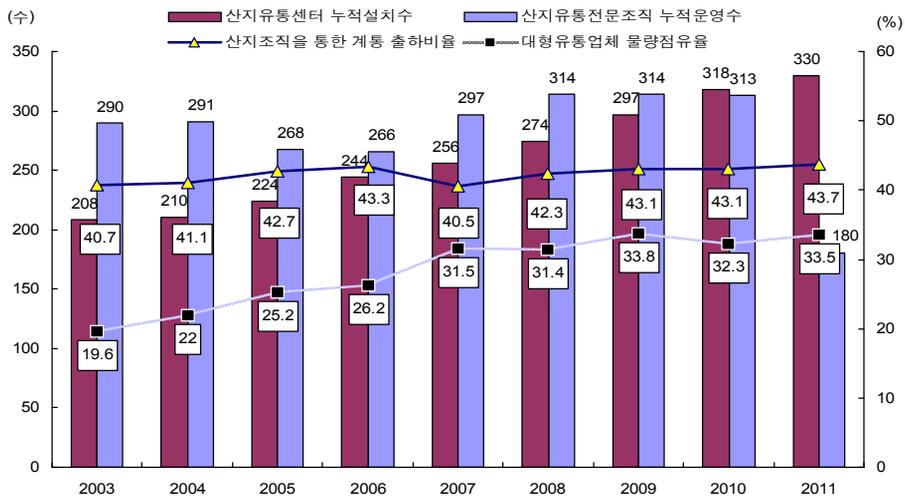
24) 최근 농식품부의 신유통경로 현황 조사 결과에 따르면 2012년 신유통경로 비중은 6.3%이며 이를 2017년까지 20%로 확대할 계획이라고 하며, 신유통경로의 유통비용은 경로에 따라 32%~37%로 조사되어 기존 도매시장 유통경로의 유통비용인 45%에 비해 10% 정도 유통비용이 절감되는 것으로 나타났다고 한다.

다. 산지 중심의 재원투입 대비 산지유통 계통 출하 저조

앞서 살펴본 바와 같이 농산물 유통구조 개선 관련 세부부문별 재원배분 추이를 보면, 산지유통 부문에 53.8~66.4%로 가장 많은 재원이 배분되고 있다. 산지유통 부문의 재원투자의 목적은 산지유통시설을 현대화·확대하고 산지유통조직을 전문화·규모화하여, 산지조직을 통한 계통 출하비율을 높여 산지유통주체의 역량을 강화하고 거래교섭력을 높이기 위한 것이다.

그러나 이러한 산지유통 부문에 대한 증점적인 재원투입에도 불구하고, 산지조직의 거래교섭력 관련 성과는 저조한 것으로 보인다. 지난 10년간 산지유통센터 누적설치수 추이를 보면 2003년 208개소에서 2011년 330개소로 증가하고 있고, 산지유통전문조직 누적운영수도 2003년 290개소에서 2010년 313개소로 증가하는 등 산지유통 시설현대화 및 산지조직 규모화를 추진하고 있다.

[그림 7] 산지유통 활성화 관련 주요 지표 추이



주: 1. 산지조직을 통한 계통출하비율은 생산자가 농협 및 산지유통전문조직 등 계통조직을 통해 생산한 농수산물을 출하·판매하는 비율임

2. 산지유통전문조직 누적운영수가 2011년에 180개소로 감소한 것은, 농협 및 산지유통전문조직의 합병·규모화로 인한 것임

자료: 한국농수산물유통공사의 각년도 「농산물 유통실태 조사」 및 농림축산식품부의 「농림수산물 주요통계」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성함

이와 같은 산지유통 시설현대화 및 산지조직 규모화 정도에 비해, 산지조직을 통한 계통출하비율은 2003년 40.7%에서 2006년 43.3%, 2009년 43.1%, 2011년 43.7%로 정체상태에 있다. 반면, 대형유통조직의 물량점유율은 2003년 19.6%에서 2006년 26.2%, 2011년 33.5%로 크게 성장하고 있다. 이는 상대적으로 산지조직의 역량이 미흡하다는 것을 의미하므로 개선이 요구된다.

라. 농협의 경제사업 활성화 노력 필요

정부에서 농산물유통구조 개선대책이 마련될 때마다 공통적으로 역할 강화를 요구하고 있는 부분은 농협의 유통부분의 역할 강화이다. 농림축산식품부는 ‘농협 사업구조개편 지원사업’을 통해 경제사업활성화를 위한 부족자본금을 이자보전 방식으로 지원하고 있다.

농협사업구조 개편의 목적은 경제사업 활성화에 있으며, 정부는 경제사업의 차질 없는 추진을 위해 매년 추진실적과 성과를 점검평가(연 1회 이상)토록 「농협동조합법」에 규정되어 있다.²⁵⁾ 2012년도에는 사업구조 개편 초기인 점, 신규 투자 시작시기인 점 등을 감안하여 사업목표 달성 및 신규투자 추진실적 등 농협중앙회의 판매농협 실현여부를 중심으로 평가되었다. 부문별로는 농업경제와 축산경제로 나뉘어 평가되었는데, 농업경제의 평점은 100점 만점에 88.03점이었고, 축산경제는 85.14점이었다. 내역별로 보면 사업목표 달성에서는 농업경제 80점 만점에 79.05점, 축산경제 77.22점으로 비교적 양호한 것으로 나타났다.

그러나, 신규투자 추진실적을 보면 농업경제 부문에서는 당초 2,570억원의 투자를 계획하였으나 684억원(26.6%)만이 투자되어, 평점은 20점 만점에 8.98점이었다. 축산경제 부문에서는 당초 1,465억원의 투자를 계획하였으나 344억원(23.5%)만이 투자되어, 평점은 20점 만점에 7.92점이었다.

25) 제135조의3(농산물등 판매활성화 사업 평가) ① 농림축산식품부장관은 제135조의2에 따라 중앙회가 수행하는 농산물등의 판매활성화 사업을 연 1회 이상 평가·점검하여야 한다

[표 33] 농업경제 평가표

(단위: 점)

	평가항목	평점	
		배점	점수
농업경제	① 사업목표 달성	80	79.05
	② 신규투자 추진실적	20	8.98
	합 계	100	88.03
축산경제	① 사업목표 달성	80	77.22
	② 신규투자 추진실적	20	7.92
	합 계	100	85.14

자료: 농림축산식품부, 「2012년 농협 경제사업 평가 결과」, 2013. 2

한편 농협의 경제사업활성화 계획(내용)은 산지유통 점유비 및 소비지 유통 점유비 등 추진성과 목표는 동일한 가운데, 최근 6년간 4차례에 걸쳐 변경되는 등 계획의 일관성이 결여된 측면이 있다. 향후 산지유통을 포함한 농산물 유통구조 개선에 있어서 농협의 역할이 더욱 중요시되고 있는 만큼, 농협은 경제사업활성화를 위한 투자를 강화하는 등 적극적인 노력이 필요하다.

5. 농어촌구조개선특별회계의 재정건전성 확보

가. 현황

농어촌구조개선특별회계는 「농어촌구조개선특별회계법」에 따라 마련되었으며, 농어촌구조개선사업계정, 임업진흥사업계정, 농어촌특별세계정으로 구성되어 있다. 동 회계는 일반회계·타계정 전입금(구조개선사업계정), 농어촌특별세(농특세계정) 등을 주요 세입원으로 하고 있으며, 농어촌구조개선사업, 농림수산업 경쟁력 강화를 위한 사업 등에 사용되고 있다.

2014년도 농어촌구조개선특별회계 세입·세출예산안은 12조 8,628억원으로 2013년 예산 대비 5,549억원(4.5%) 증액되었다. 농어촌구조개선특별회계의 주요 재원인 농어촌특별세 세입예산안은 전년대비 6.2% 감소한 4조 1,958억원이 편성되었다.

[표 34] 농어촌구조개선특별회계 세입·세출 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2013예산 (A)	2014 예산안(B)	증 감	
			(B-A)	(B-A)/A
세입	123,079	128,628	5,549	4.5
구조개선사업계정	66,791	70,507	3,716	5.6
일반회계·타계정 전입금	61,637	56,164	-5,473	-8.9
농특세계정	49,970	51,690	1,720	3.4
농어촌특별세	44,735	41,958	-2,777	-6.2
임업진흥사업 계정	6,318	6,431	113	1.8
세출	123,079	128,628	5,549	4.5
구조개선사업계정	66,791	70,507	3,716	5.6
농특세계정	49,970	51,690	1,720	3.4
임업진흥사업 계정	6,318	6,431	113	1.8

주: 타부처 소관·계정을 포함한 것임

자료: 대한민국정부, 「2014년도 세입세출예산사업별 설명서」, 2013.10

나. 세입재원 부족으로 인한 세출예산의 이월

농어촌구조개선특별회계의 최근 4년간 결산 추이를 살펴보면, 이월액 규모가 2009년 1,693억원에서 2010년 8,427억원, 2011년 6,108억원, 2012년 3조 1,381억원으로 증가하고 있는 추세이다. 그리고 이 중에서 세입재원 없는 세출 이월액은 2009년 993억원에서 2010년 5,619억원, 2011년 5,426억원, 2012년 7,904억원으로서, 전체 이월액의 25.2~88.8%를 차지한다. 세입재원 부족으로 인한 이월은 세입·세출의 불균형으로 인해 당해 연도 세출예산이 세입예산을 초과하게 되어 당해 연도에 예산을 지출하지 못하고 다음 연도로 이월하는 것을 의미한다.

이와 같이 농어촌구조개선특별회계는 2009년부터 세입재원 없는 세출이월을 반복함으로써, 다음연도의 자금부족이 발생하는 악순환이 반복되고 있다.

[표 35] 농어촌구조개선특별회계 세출 추이

(단위: 억원)

	예산액	예산결정후 증감액				예산 현액	지출액	이월액	불용액
		전년 이월	예비비 사용	전용	이용				
2009	76,156	1,429	-	345 -345	4 -4	77,584	72,257	1,693 (993)	3,643
2010	82,540	1,693 (993)	4,668	83 -83	575 -575	88,901	79,400	8,427 (5,619)	1,074
2011	76,979	8,427 (5,619)	6,106	270 -270	2,540 -2,540	91,512	85,260	6,108 (5,426)	145
2012	126,476	6,108 (5,426)	929	-	-	132,584	92,662	31,381 (7,904)	8,541

주: 괄호 안은 사업비 기준 세입재원 부족으로 인한 세출 이월액임
 자료: 농림축산식품부(2013. 10)

농어촌구조개선특별회계의 세입은 일반회계 전입금(구조개선사업계정)과 농어촌특별세(농특세계정)가 절대적인 비중을 차지하고 있는데, 이러한 세입재원 부족으로 인한 세출이월 사유는 농어촌특별세 세수부족이 대부분이고, 당해연도 농특세의 12월 징수분이 익년도 1월에 납부됨에 따라 해당 금액만큼 세수부족이 초래되는 구조적인 요인도 있다.

다. 농어촌특별세의 세수실적 저조

농어촌특별세는 농어업의 경쟁력 강화 등에 필요한 재원을 충당하기 위한 목적 세로서, 과세표준은 개별소비세액, 취득세액, 종합부동산액 등에 추가하여 부과(surtax)된다. 2014년도 농어촌특별세 세입 예산안 편성의 적정성을 살펴보기 위해, 먼저 최근 6년간 예산안 산출근거와 계산식을 정리하였다.

정부는 2009년의 경우 전년도 예산액에 전전년도 수납증가율을 반영하여 산출하였고, 2010년에는 최근 5년간 최고 최저를 제외한 평균징수액으로 산출하였다. 이후 해마다 산출방식이 바뀌어 왔으며, 2014년도에는 농특회계 재정수지 및 경기 에 따른 2013년 농특세 세입추세를 고려하여 5개년 평균수납액(40,498억원)의 103.6%를 반영하여 산출하였다.

이와 같이, 최근 6년간 계속해서 산출근거와 계산식이 변경된 것은 세입예산 산출방식의 일관성이 부족한 것으로 바람직하다고 볼 수 없다.

[표 36] 농어촌특별세 세입예산 산출근거 및 계산식

(단위: 억원)

연도	금액	산출근거 및 계산식
2009	40,190	2008년 예산액 3,636,000백만원에서 2007년 수납증가율 13.0% 증액 반영(≒4,108,680백만원)
2010	41,031	최근 5년간 최고최저를 제외한 평균징수액
2011	42,240	경제성장률을 감안 전년도(4103100백만원)보다 2.9% 증액 반영(≒4,222,030백만원)
2012	55,339	2011년도 수납액 4,894,858백만원에서 경제성장률 등을 감안, 수납액 기준 13% 증액 편성(≒5,531,190백만원)
2013	44,735	2013년 농특회계 재정수지 및 경기에 따른 2012년 농특세 세입추세를 고려하여 2011년 농특세 수납액 4,894,858백만원의 91.4% 반영(≒4,473,900백만원)
2014 (안)	41,958	2014년 농특회계 재정수지 및 경기에 따른 2013년 농특세 세입추세를 고려하여 5개년 평균수납액 4,049,760백만원의 103.6% 반영(≒4,195,551백만원)

자료: 농림축산식품부(2013. 10)

앞서 살펴본 세입예산 산출방식이 적정했는지 살펴보기 위해, 최근 5년간 농어촌특별세 세입예산 대비 징수 실적을 정리하였다. 2009년에는 4조 190억원의 세입 예산안을 편성하였으나 세수 실적은 3조 8,459억원으로 1,731억원이 부족하였고, 이러한 세입예산 대비 세수 부족분은 2010년 2,012억원, 2012년 1조 6,826억원으로 크게 증가하였다²⁶⁾. 그리고, 당해연도 농특세 12월분은 징수시차로 인해 익년도 세입에 수납되기 때문에, 세입부족액보다 세출이월의 규모가 그만큼 더 크게 나타나게 된다.

26) 2012년도에 세입 부족이 크게 발생한 것은 농특세 세수를 엄밀히 추계하여 세입예산을 편성하지 않고 당해 연도의 세출규모에 맞추기 위해 농특세 세입을 과다계상하였기 때문이다.

[표 37] 농어촌특별세 세입예산 대비 세수 실적 추이

(단위: 억원, %)

		2009	2010	2011	2012	2013
예산(A)		40,190	41,031	42,240	55,339	44,735
세수 실적	1월	2,246	1,420	2,124	1,830	1,475
	2월	1,996	3,381	4,222	3,123	3,183
	3월	3,429	3,100	4,794	3,257	2,506
	1/4분기	7,671	7,902	11,141	8,210	7,164
	4월	4,705	4,904	4,682	6,634	5,294
	5월	3,601	3,562	6,785	3,572	3,773
	6월	3,301	2,867	3,749	2,682	2,547
	2/4분기	19,278	19,236	26,358	21,098	18,778
	7월	2,995	2,701	3,545	2,447	2,728
	8월	2,673	2,980	3,501	2,238	2,561
	9월	2,929	2,690	3,848	2,417	2,181
	3/4분기	27,875	27,608	37,254	28,200	26,248
	10월	3,243	2,594	3,037	2,494	-
	11월	2,676	2,978	3,174	2,534	-
	12월	3,509	4,750	4,341	4,043	-
	4/4분기	37,303	37,933	47,807	37,271	-
	13월(C)	1,156	1,086	1,141	1,242	-
	총누계(B)	38,459	39,019	48,948	38,513	37,000(P)
	증감	(B-A)	-1,731	-2,012	6,708	-16,826
(B/A)		86.7	95.1	115.9	69.6	82.7
(B-A)-C		-2,887	-3,098	5,567	-18,068	-

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성함

2013년도에는 4조 4,735억원의 세입예산을 편성하였으나 9월말까지 징수된 것은 2조 6,248억원(58.7%)에 불과하고, 정부는 연말까지 약 3조 7,000억원(82.7%)이 징수될 것으로 예상하고 있다. 2013년도 예산액 대비 세수 부족액 규모는 징수시차를 더하여 약 1.1조원이 될 것으로 예상하고 있다.

라. 농어촌구조개선특별회계의 운용 개선

2014년도에는 전년 대비 2,777억원(6.2%) 감소한 4조 1,958억원의 세입 예산안이 편성되었다. 한편, 국회예산정책처에서 추계한 결과²⁷⁾에 의하면, 2014년 주식시장의 회복으로 증권거래금액 증가 및 민간소비가 전년대비 2.6% 증가함에 따라 개별소비세 수입의 증가가 예상되며, 이에 따라 농어촌특별세는 전년대비 4.0% 증가한 3.9조원으로 전망한 바 있다.

정부의 전망치와 국회예산정책처의 전망치는 약 0.3조원의 차이가 발생하고 있는 것으로 나타나, 정부에서 다소 긍정적인 전망을 하고 있는 것으로 보인다.

[표 38] 농어촌특별세 세수 전망

(단위: 억원)

	2013	2014	2015	2016	2017
농어촌특별세 세입	37,105	38,573	40,483	42,960	45,466

자료: 국회예산정책처, 「2014년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망」, 2013.10

최근 2년간 세입예산 대비 세수실적이 2012년 69.6%, 2013년 82.7%(전망)로 저조하고 2013년 세수부족 예상액 1.1조원의 부족분을 고려할 때, 2014년도 농어촌특별세 세입예산안은 세출 예산을 충당하기 위해 충분한 규모라고 보기 힘들다.

농어촌구조개선특별회계 재정건전성 강화를 위해서, 2013년도에는 세수부족으로 인한 세출예산은 이월할 것이 아니라 불용처리하거나, 2014년도 세입예산안에 대해서는 농어촌특별세 추계를 재검토하여 실제 징수 가능한 세입예산을 편성할 필요가 있다. 그리고 농어촌특별세는 특별회계에 의해 관리되나 세출 측면에서 별도의 사업이 명시되지 않고, 전체 농어촌투융자사업 재원으로 운용되어, 목적세임에도 불구하고 세출에서 특정사업을 명시하고 있지 않다는 점에서 목적세로서의 성격이 불분명하다는 지적을 받고 있다. 농어촌특별세의 고유한 사업에 전체 재원을 활용하지 못하고, 일부재원이 타 회계로 전출되거나 전체 농업투융자 계획의 틀 속에서 세출이 이루어지는 점에 대한 점검과 개선이 필요하다.

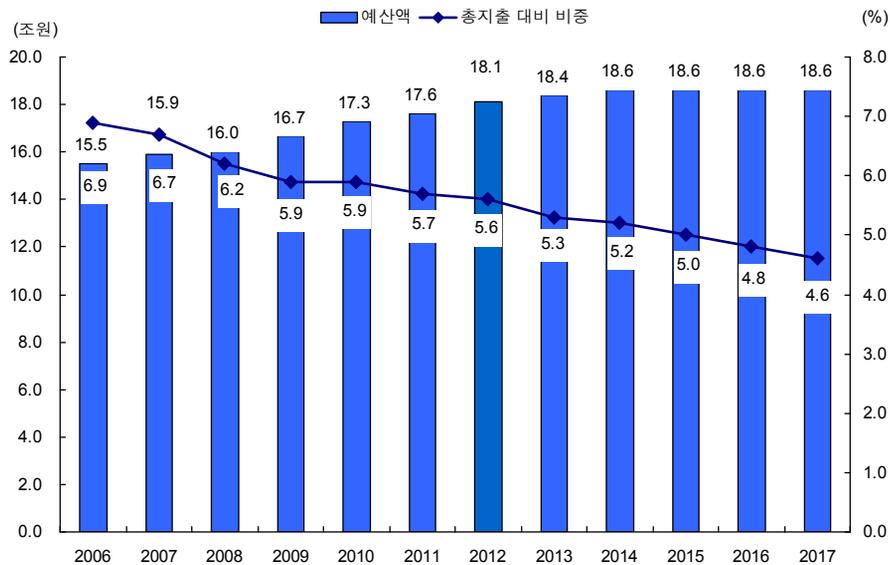
27) 국회예산정책처, 「2014년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망」, 2013.10

IV. 향후 재정과제

1. 농정 패러다임 변화에 따른 재정 투자방향

농림·수산·식품 분야의 재정규모가 정부 총지출에서 차지하는 비중은 2006년 6.9%에서 2013년 5.3%로 계속해서 감소되었고, 향후에도 정부의 세출구조조정 계획 하에서 2017년 4.6%까지 감소될 계획이다. 이는 농림·수산·식품 분야가 타 산업 분야에 비해 경쟁력과 부가가치 등이 저조하다는 점에서 상대적으로 재원배분이 감소되고 있는 것으로 볼 수 있으며, 향후 성과향상을 위한 노력이 필요하다.

[그림 8] 농림·수산·식품 분야 재정 추이



주: 2006~2013년까지는 확정치이며, 2014~2017년도는 기획재정부의 「2013~2017 국가재정운용계획 (2013. 9)」의 계획치임

자료: 기획재정부·농림축산식품부 자료 등을 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성

한편, 정부는 지난 농정에 대한 성과와 반성을 토대로 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」을 수립하고, 변화된 농정패러다임을 제시하고 있다. 지난 농정이 효율성·경쟁력 강화를 목적으로 개별 경영체를 대상으로 하였던 것에 비해,

새로운 농정은 세계적 저성장, 고령화 등에 직면한 우리 농업·농촌의 지속가능성을 위해 효율성과 형평성, 국민행복을 동시에 고려한 지역 공동체 중심으로 변화할 계획이다. 또한 기존 농정이 농업·식품의 개별분산적 접근과 중앙정부 주도의 획일성으로 인해 성과가 미흡하였다는 판단 하에, 농업경영체·농촌공동체·지자체의 자조·자립·협력 및 농업계 네트워크화를 통해 농업·농촌의 잠재력을 극대화한다는 계획이다.

지난 농정의 문제점을 답습하지 않고 변화된 농정 패러다임에 따라 새로운 농업·농촌정책을 충실히 시행하기 위해서는 재원배분·소득정책·사업방식 등의 개선이 요구된다. 한정된 재정운용 상황을 감안하여, 향후 예산투입에 비해 사업효과가 미흡한 농업생산기반조성 부문은 최소화하고, 농림어가 소득안정, 농산물 수급 및 가격안정 부문으로 재원배분을 지속적으로 개편할 필요가 있다.

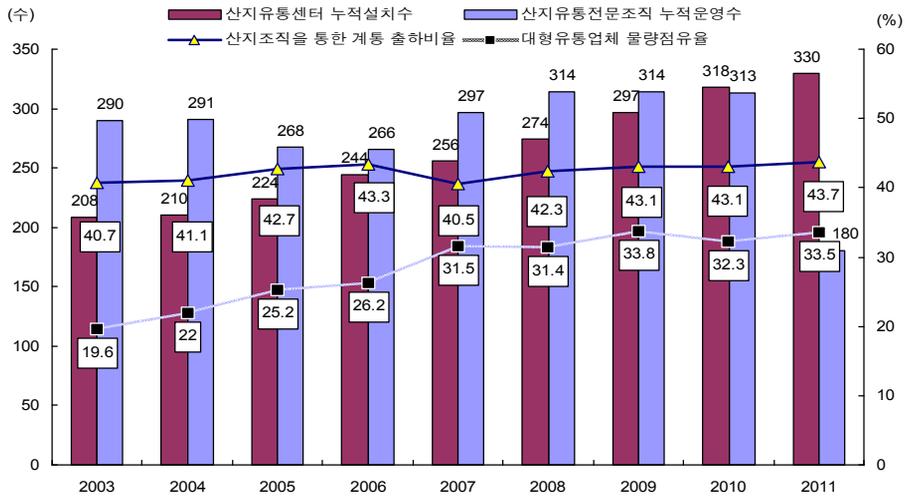
농가소득 정책을 추진함에 있어, 보조금·연금 등 이전소득이나 농업외소득 위주의 소득정책은 재정부담 및 사업효과 등에서 한계가 발생할 수 있으므로, 친환경 농업 강화 등을 통해 농림어업(1차 산업) 본래의 고품질화와 경쟁력을 높일 수 있는 방향으로의 정책추진과 투자가 요구된다. 그리고 농업경영체·공동체·지자체의 자조·자립을 통한 농업·농촌의 잠재력을 극대화하기 위해서는 일률적인 보조방식에서 탈피하여 책임감을 수반할 수 있는 사업지원방식으로서의 전환이 요구된다.

2. 농산물 유통구조 개선과 정부·농협의 역할 제고

농산물 유통구조를 개선한다는 것은 유통구조가 다단계로 이루어져 유통비용이 많이 소요되고 유통마진이 높아 결과적으로 소비자 및 생산자의 잉여가 감소하고 있어, 유통비용 중 불필요한 부분을 절감하고 각 유통단계별 효율성을 제고하는 것이다.

이와 같이, 농산물 가격 및 수급안정을 위해 시행하고 있는 농산물 유통구조 개선사업은 오랜기간 상당한 규모의 재정지출에도 불구하고 40~50%의 높은 유통비용과 농산물 가격의 불안정성이 지속되는 등 전반적으로 성과가 미흡한 측면이 있다. 특히 매년 60% 정도의 산지유통 중심의 재원배분에도 불구하고 산지유통 계통출하비율은 2006년 43.3%에서 2011년 43.7%로 정체되고 있다. 반면 대형유통조직의 물량점유율은 2003년 19.6%에서 2006년 26.2%, 2011년 33.5%로 크게 성장하고 있는 것에 비해, 상대적으로 산지조직의 역량은 미흡한 측면이 있다.

[그림 9] 산지유통 활성화 관련 주요 지표 추이



- 주: 1. 산지조직을 통한 계통출하비율은 생산자가 농협 및 산지유통전문조직 등 계통조직을 통해 생산한 농수산물을 출하·판매하는 비율임
 2. 산지유통전문조직 누적운영수가 2011년에 180개소로 감소한 것은, 농협 및 산지유통전문조직의 합병·규모화로 인한 것임

자료: 한국농수산물유통공사의 각년도 「농산물 유통실태 조사」 및 농림축산식품부의 「농림수산물 품 주요통계」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성함

한편, 정부에서 농산물 유통구조 개선대책이 마련될 때마다 공통적으로 역할 강화를 요구하고 있는 부분은 판매농협 구현을 위한 농협의 경제사업 활성화이다. 정부는 농협사업구조개편과 이에 따른 경제사업 활성화를 위해 ‘농협사업구조개편 지원사업’을 통해 매년 1,500~2,000억원의 예산을 지원하고 있다. 그러나 2012년 농협의 경제사업 신규투자 실적을 보면 당초 계획했던 4,035억원 대비 1,028억원 (25.5%)에 불과하다. 또한, 농협의 경제사업활성화 계획(내용)은 산지유통 점유비 및 소비지 유통 점유비 등 추진성과 목표는 동일한 가운데, 최근 6년간 4차례에 걸쳐 변경되는 등 계획의 일관성이 결여된 측면이 있다.

이와 같이 산지유통을 포함한 농산물 유통구조 개선에 있어서 농협의 역할이 더욱 중요시되고 있으나, 농협은 계획했던 경제사업 투자를 소홀히 하는 등 본연의 의무를 다하지 않고 있어, 향후 유통구조 개선을 위한 경제사업활성화 투자를 강화할 필요가 있다.

3. 재정여건과 농어촌구조개선특별회계 구조 조정

농림·수산·식품 분야의 집행관리를 살펴보면, 최근 3년간 이월·불용액의 규모가 2010년 2조 2,471억원(예산현액 대비 이월·불용률 11.7%)에서 2012년 2조 4,820억원(예산현액 대비 이월·불용률 12.1%)으로 크게 발생하고 있다.²⁸⁾

이 중에서, 농업·농촌 부문 농어촌구조개선특별회계는 농어촌특별세, 일반회계 전입금을 주요 세입재원으로 하고 있으나, 최근 4년간 농어촌특별세 세수부족 등으로 인해 세입재원 없는 세출예산의 이월규모가 2009년 993억원에서 2012년 7,904 억원으로 확대되고 있다. 세입재원 부족으로 인한 이월은 세입·세출의 불균형으로 인해 당해 연도 세출예산이 세입예산을 초과하게 되어 당해 연도에 예산을 지출하지 못하고 다음 연도로 이월하는 것을 의미한다. 2009년부터 연례적으로 세입재원 없는 세출이월을 반복함으로써, 계속해서 다음연도의 자금부족이 발생하는 악순환이 발생하는 것이다.

[표 39] 농어촌구조개선특별회계 세출 추이

(단위: 억원)

	예산액	예산결정후 증감액				예산 현액	지출액	이월액	불용액
		전년 이월	예비비 사용	전용	이용				
2009	76,156	1,429	-	345 -345	4 -4	77,584	72,257	1,693 (993)	3,643
2010	82,540	1,693 (993)	4,668	83 -83	575 -575	88,901	79,400	8,427 (5,619)	1,074
2011	76,979	8,427 (5,619)	6,106	270 -270	2,540 -2,540	91,512	85,260	6,108 (5,426)	145
2012	126,476	6,108 (5,426)	929	-	-	132,584	92,662	31,381 (7,904)	8,541

주: 괄호 안은 사업비 기준 세입재원 없는 세출 이월액임
자료: 농림축산식품부(2013. 10)

28) 편성된 예산이 이월·불용된다는 것은 계획된 사업성과를 기대할 수 없을 뿐만 아니라, 다른 사업 예산확보에도 지장을 주는 것이다.

한편, 최근 6년간 농어촌특별세 세입예산안 산출방식은 매년 변경되는 등 일관성이 부족한 것으로 보이며, 세입예산안 대비 징수실적(2012년 69.6%→2013년 82.7%(전망))도 저조하다. 한편, 2014년도에는 4.2조원의 농어촌특별세 세입예산안이 편성되었으나 2013년 세수부족 예상액 1.1조원의 부족분 등을 고려할 때, 2014년 세출을 충당할 충분한 규모로 보기 어렵다.

농어촌구조개선특별회계 재정건전성 강화를 위해서, 2013년도에는 세수부족으로 인한 세출예산은 이월할 것이 아니라 불용처리하거나, 2014년도 세입예산안에 대해서는 농어촌특별세 추계를 재검토하여 실제 징수 가능한 세입예산을 편성할 필요가 있다.

제9장 국방 분야

I. 현 황

1. 범위

국방 분야는 병력운영, 전력유지, 방위력개선, 병무행정의 4개 부문으로 구성되어 있다. 정부기관을 기준으로 보면, 병력운영과 전력유지 부문은 국방부 소관이고, 방위력개선 부문은 방위사업청, 병무행정 부문은 병무청 소관이다.

부문별 주요내용은 병력운영 부문에는 군인·군무원·공무원 등의 인건비와 급식비 및 피복비 등의 예산이 편성되어 있으며, 전력유지 부문에는 국방정보화, 보건, 복지, 군수, 인사, 교육훈련, 군사시설 건설 등을 위한 예산이 편성되어 있다. 방위력개선 부문에는 무기체계 획득을 위한 예산이 편성되어 있으며, 병무행정 부문에는 징병검사, 병역의무자 여비 등 병역자원을 관리하기 위한 예산이 편성되어 있다.

국방 분야의 재원은 일반회계와 3개의 특별회계(주한미군기지이전특별회계, 국방·군사시설이전특별회계, 혁신도시건설특별회계), 2개의 기금(군인복지기금, 국유재산관리기금)에 편성되어 있다.

[표 1] 국방 분야의 부문 및 소관 부처별 구성

부문	소관	주요 내용
병력운영 부문	국방부	군인·군무원·공무원 인건비, 급식 및 피복비
전력유지 부문	국방부	정보화·보건·복지·군수 등 각 기능별 사업비
방위력개선 부문	방위사업청	방위력개선 사업 추진
병무행정 부문	병무청	징병검사·병역의무자 여비 등 병역자원 관리

2. 2014년도 예산안

가. 개요

2014년도 국방분야 예산안은 총지출 기준으로 2013년 본예산 대비 1조 5,513억원, 추경예산 대비 1조 3,996억원이 증액된 34조 8,472억원¹⁾으로, 2013년 추경예산 대비 4.2%가 증가하였고, 전체 총지출 357.7조원의 9.6%를 차지하고 있다. 부문별로는 병력운영 부문 12조 2,831억원, 전력유지 부문 11조 6,839억원, 방위력개선 부문 10조 6,926억원, 병무행정 부문 1,876억원이다.

부문별 증가율을 보면, 병력운영 부문은 2013년 추경 예산 대비 4,228억원(3.6%) 증가하였고, 전력유지 부문은 2013년 추경예산 대비 4,477억원(4.1%) 증가하였으며, 방위력개선 부문은 2013년 추경예산 대비 5,223억원(5.1%) 증가하였고, 병무행정 부문은 2013년 추경 예산 대비 68억원(3.8%) 증가하였다.

[표 2] 국방 분야 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2012 예산액	2013		2014 예산안 (B)	증감	
		본예산	추경예산 (A)		B-A	(B-A)/A
국방	319,961	332,959	334,476	348,472	13,996	4.2
병력운영	112,121	118,603	118,603	122,831	4,228	3.6
전력유지	106,985	106,213	107,144	116,839	4,477	4.1
방위력개선	98,894	101,117	101,703	106,926	5,223	5.1
병무행정	1,961	1,808	1,808	1,876	68	3.8

주: 총지출 기준

자료: 국방부 제출자료를 토대로 작성

나. 주요특징

정부는 2014년도 국방 분야 예산안을 편성함에 있어 국민이 신뢰할 수 있는 확고한 국방태세를 확립하고 선진 병영문화 조성을 위하여 사병복무여건에 대한 투자 확대를 정책목표로 설정하였다.

1) 2014년 총계기준 예산안은 35.8조원임

2014년도 국방분야 예산안을 살펴보면 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째, 북한의 핵과 미사일에 선제적으로 대응할 수 있는 킬 체인 등 핵심전력을 확보하고 국방연구개발에 필요한 기초인프라를 조성하는데 중점을 두고 있다. 이를 위해 장거리공대지유도탄 사업 등을 통해 타격능력을 보강하고, 국가 중요시설을 방호하기 위해 한국형미사일방어체계를 구축할 예정이다. 그리고 첨단무기의 원천기술개발을 보다 강화하고 민간에도 활용가능한 군사기술사업을 확대 추진할 예정이다.

둘째, 병영내 삶의 질 제고를 위하여 군 복무 여건을 개선할 계획이다. 이를 위해 병봉급 및 장병 급식비를 인상하고, 혹한기에 대비하여 기능성 방한복 보급 수량을 확대할 예정이며, 문화쉼터 개소와 제설장비, 청소기 등 장병들에게 필요한 편의장비도 대폭 확충하는 내용을 포함하고 있다.

셋째, 무기체계의 상시적인 운용 능력을 확보하기 위해 적정한 군수사업 추진을 계획하고 있다. 함정과 전투기 등 장비의 가동율을 적정수준에서 유지하기 위한 연료를 적시에 확보하며 탄약고, 무기고 등 노후화된 전투지원 시설을 현대화하기 위한 사업을 중점적으로 추진할 계획이다.

II. 재정배분 추이 및 특징

1. 재정추이 및 부문별 자원배분

국방 분야 재정은 2010년 29조원에서 2014년 예산안 기준 34.8조원으로 연평균 4.7% 증가하여 같은 기간 정부 총지출 연평균 증가율 5.1%보다 0.4%p 낮은 수준이다. 국방 분야의 정부 총지출 대비 비중은 2010년 9.9%에서 2014년 9.6%로 소폭 감소하였다.

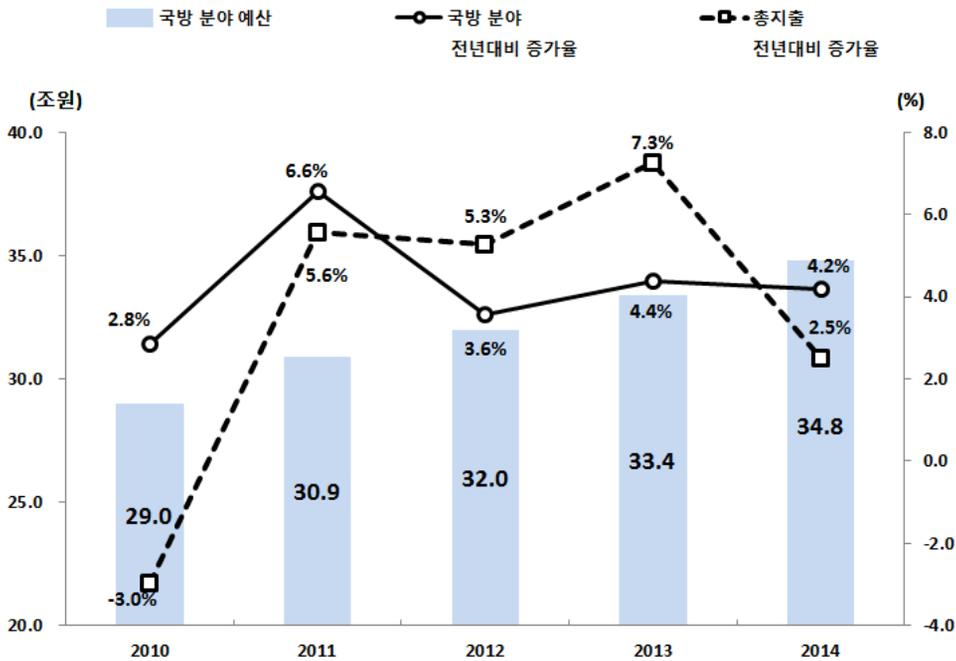
[표 3] 정부총지출 대비 국방 분야 지출 및 증가율

(단위: 조원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
국방 분야 지출	29.0	30.9	32.0	33.4	34.8	
국방 분야 증가율	2.8	6.6	3.6	4.4	4.2	4.7
총지출 규모	292.8	309.1	325.4	349	357.7	
총지출 증가율	-3.0	5.6	5.3	7.3	2.5	5.1
총지출 대비 국방	9.9	10.0	9.8	9.4	9.6	

자료: 국방부 제출 자료를 토대로 작성

[그림 1] 국방분야 재정 규모 추이



주: 1. 총지출 기준으로 작성

2. 정부는 국방분야 예산을 국방부 및 방위사업청 소관 일반회계 예산의 총계기준으로 발표 (2014년 국방분야 총계기준 예산안은 35.8조원)

국방 분야 재정의 추이 및 부문별 재원배분의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2010년 이후 5년간 병력운영 부문 재정의 연평균증가율은 4.8%로 분야

전체 증가율 4.7%보다 다소 빠르게 증가하고 있다. 그러나 전력유지 부문과 방위력 개선 부문은 각각 4.1%로 분야 전체 증가율을 하회하고 있고, 병무행정 부문은 2.7%로 가장 느리게 증가하고 있다. 병력운영 부문이 비교적 빠르게 증가한 것은 군 간부 증원에 따른 인건비 증가, 급식 단가 인상 등에 일부 기인하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 부문별 배분비율이 일정하게 유지되고 있다. 2010년 국방분야 예산은 28조 9,532억원으로, 각 부문별 비율은 병력유지 부문 35.2%, 전력유지 부문 32.8%, 방위력개선 부문 31.4%, 병무행정 부문 0.6% 이었다. 5년이 경과한 2014년 예산안의 경우에도 병력유지 부문 35.2%, 전력유지 부문 33.5%, 방위력개선 부문 30.7%, 병무행정 부문 0.5%로 구성되어 큰 변동 없이 부문별 비율을 유지하고 있다.

[표 4] 국방 분야 부문별 자원배분 추이

(단위: 억원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
국방 분야	289,532	308,502	319,961	334,476	348,472	4.7
병력운영 부문	102,001 (35.2)	106,851 (34.6)	112,121 (35.0)	118,603 (35.5)	122,831 (35.2)	4.8
전력유지 부문	94,846 (32.8)	102,943 (33.4)	106,985 (33.4)	112,362 (33.6)	116,839 (33.5)	4.1
방위력개선 부문	90,987 (31.4)	96,887 (31.4)	98,894 (30.9)	101,703 (30.4)	106,926 (30.7)	4.1
병무행정 부문	1,687 (0.6)	1,820 (0.6)	1,961 (0.6)	1,808 (0.5)	1,876 (0.5)	2.7

주: 괄호안은 부문별 점유비중
자료: 국방부 제출자료를 토대로 작성

셋째, 우리나라의 국방 분야 지출 비중은 OECD 주요국가와 비교했을 때 다소 높은 것으로 나타났다. 2011년 OECD 주요국의 정부지출 대비 국방 분야 비중²⁾을 살펴보면, 미국 18.7%, 프랑스 8.3%, 독일 7.5%, 영국 5.5%, 우리나라 10%로서 미국을 제외하고 우리나라보다 낮은 수준이다. 다만, 이러한 비교는 남북대치상황이라는 우리나라의 특수성을 고려하여 참고하여야 할 것이다.

2) OECD는 각국의 기능별 정부지출에 대하여 중앙정부 또는 일반정부(중앙정부+지방정부) 단위로 통계를 제공하고 있다. 국방 분야는 일반적으로 중앙정부의 소관이며, 우리나라의 국방비 통계도 중앙정부 재정에서 차지하는 비중으로 산출하기 때문에 중앙정부 지출을 기준으로 삼는 것이 적절할 것으로 보인다.

[표 5] OECD 주요국 국방 분야 재정 비중

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
한국	9.6	10.1	9.9	9.3	9.9	10.0
미국	20.0	19.8	20.2	18.8	18.8	18.7
프랑스	8.2	8.0	7.9	8.5	8.7	8.3
독일	7.4	7.4	7.6	7.5	6.6	7.5
스페인	7.0	6.8	6.6	5.2	5.7	6.2
영국	6.1	5.7	5.7	5.9	5.9	5.5
이탈리아	4.7	5.0	5.2	5.3	5.0	5.4
네덜란드	5.6	5.3	5.1	4.9	4.5	4.7
노르웨이	4.9	5.2	5.0	4.7	4.3	4.5
포르투갈	3.8	3.6	3.9	4.1	5.3	3.7

주: 1. 한국은 총지출 대비 국방 분야 재정 비율

2. OECD 주요국 국방 분야 재정 비중은 중앙정부 총지출에서 해당 분야 지출이 차지하는 비중을 기준으로 작성

자료: OECD 통계<<http://stats.oecd.org>>

2. 중기 재정운용

「2013~2017 국가재정운용계획」에 따르면 향후 5년간 국방 분야의 재정투자 규모는 2013년 33.3조원에서 2017년 38.2조원으로 연평균 3.5% 증가할 계획이다.

부문별로는 병력운영 부문은 2013년 11.9조원에서 2017년 14.7조원으로 연평균 5.6%, 전력유지 부문은 2013년 11.1조원에서 2017년 10.7조원으로 연평균 1.0% 감소할 계획이고, 방위력개선 부문은 2013년 10.1조원에서 2017년 12.5조원으로 연평균 5.5% 증가할 계획이며, 병무행정 부문은 2013년 2,020억원에서 2017년 2,180억원으로 연평균 1.9% 증가할 계획이다.

[표 6] 국방 분야 투자계획

(단위: 십억원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
국방분야	33,318	34,862	36,460	37,369	38,200	3.5
병력운영	11,860	12,283	13,056	13,875	14,746	5.6
전력유지	11,143	11,684	12,035	11,575	10,718	-1.0
방위력개선	10,112	10,693	11,143	11,711	12,518	5.5
병무행정	202	203	226	208	218	1.9

주: 2013년은 본예산 기준

자료: 국방부, 「2013~2017년 국가재정운용계획」

III. 주요 현안분석

정부 총지출 증가율의 추이를 살펴보면, 2010년 -3% 이후 2011년부터 2013년 까지 5% 이상이었으나 2014년은 경기둔화를 고려하여 증가율이 2.5%에 그치고 있다. 국방 분야의 증가율은 2010년 2.8%, 2011년 6.6%로 상승하였으나 2012년은 3.6%로 감소하였다. 2013년은 4.4%로 증가하였으나 2014년에는 4.2%로 소폭 감소하는 모습을 보이고 있다.

[표 7] 정부총지출 대비 국방 분야 재정규모 비교

(단위: 조원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
정부총지출	규모	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	349.0	357.7	
	증가율	10.8	14.8	-3.0	5.6	5.3	7.3	2.5	5.1
국방분야 총지출	규모	25.9	28.2	29.0	30.9	32.0	33.2	34.2	
	증가율	8.5	8.6	2.8	6.6	3.6	4.4	4.2	4.7

주: 2013년은 본예산 기준

자료: 국방부 제출자료를 토대로 작성

이러한 재정 여건 하에서 정부는 2014년도 국방 분야 예산안을 국민이 신뢰할 수 있는 확고한 국방태세를 확립하고 미사일 등 전략 환경 변화에 부합하는 방위역량을 강화하며 사병복무여건의 개선에 중점을 두고 편성하였다. 이하에서는 군 구조개편에 따른 인건비 확보 문제, 첨단 무기 도입에 따라 지속적으로 증가하는 장비유지비의 적정한 관리 문제, 사전절차를 준수하지 않고 예산에 편성된 방위사업의 집행 실태 등에 대한 검토를 통해 국방 분야 재정의 효율적 운용방향을 모색하고자 한다.

1. 군 구조개편에 따른 인력운용

가. 현황

2014년 군인·군무원 및 공무원 등 국방인력의 총 인건비 예산안(법정부담금 포함)은 2013년 추경예산 대비 4,693억원(3.8%)이 증가한 12조 8,673억원이며, 이는 인건비 10조 1,105억원, 법정부담금 2조 7,568억원으로 구성되어 있다.

총 인건비중 군인인건비에 한정하여 살펴보면, 정부는 2013년 대비 3,336억원(4.0%) 증가한 8조 6,313억원을 편성하였으며 계급별 증액내역은 장교 인건비 746억원, 부사관 인건비 1,824억원³⁾, 병인건비⁴⁾ 766억원이다. 주요 증액 사유는 간부 봉급 인상 및 처우개선, 간부중심의 병력구조 개편에 따른 증액 소요, 병 봉급 15% 인상 등이다.

[표 8] 2014년 군인인건비 현황

	2013(A)	2014(B)	증감(B-A)	증감(B-A)/A
군인인건비	82,977	86,313	3,336	4.0
장교인건비	36,656	37,402	746	2.0
부사관인건비	40,053	41,877	1,824	4.6
병인건비	6,268	7,034	766	12.2

자료: 국방부 제출자료를 토대로 작성

나. 군 인력구조 개편에 따른 인건비 관리 필요

2010년 이후 부사관 인건비 결산내역을 살펴보면, 부족액 규모가 점차 증가하고 있다. 2010년 611억 7,800만원, 2011년 791억 4,800만원, 2012년 1,275억원으로 대폭 증가하는 추세이다. 특히 2012년 육군 부사관의 경우에는 예산에 편성된 인원보다 부사관을 초과하여 운영함으로써 부사관 인건비가 대폭 초과지출⁵⁾되었다. 당

3) 부사관 증원 신규 및 계속소요

- 2014년 부사관 1,300명 신규 증원 6개월소요분 254억원

- 2013년 부사관 증원 2,000명 계속(6→12개월)소요분 795억원

4) 병봉급 15%인상에 따른 880억원 증액과 병감축에 따른 101억원 감액

5) 부사관인건비 초과 지출에 대한 자세한 내용은 「2012회계연도 결산 부처별 분석 III」(국회예산정책처, 2013.7), pp. 14~18 참조

초 육군 하사의 예산 편성인원은 23,923명이었으나, 실제 운영인원은 26,608명으로 2,685명을 초과하여 운영한 것에 주로 기인한다. 이와 같은 부서관 인건비의 연례적인 부족, 부서관 인력 초과 운영 등은 부서관 인력운영 전망 및 계획 수립시 국방부가 치밀한 검토를 하지 못한 것에서 그 원인의 일부를 찾을 수 있을 것이다.

[표 9] 2012년 육군 부서관 예산편성 및 운영 인력 비교

(단위: 명)

	전문하사	하사	중사	상사	원사
예산편성 (A)	4,040	23,923	21,487	12,150	5,196
운영(B)	3,303	26,608	19,820	14,045	5,184
차이 (B-A)	-737	2,685	-1,667	1,895	-12

주: 운영인력은 일일 운영인력을 월평균한 후 이를 다시 연평균한 수치
 자료: 국방부 제출자료를 토대로 작성

2012년에 마련된 국방개혁기본계획(2012~2030)⁶⁾에 따르면 국방개혁은 크게 군 구조개혁과 국방운영 개혁으로 구분하고 있다. 이 중 군 구조 개혁은 크게 상부 지휘구조 개편, 병력감축, 간부비율 확대 등을 주요 내용으로 하고 있으며 이에 따라 병력은 2022년까지 63.6만명에서 52.2만명으로 11.4만명을 감축하는 대신 간부 비율은 2025년까지 29%에서 42.5%로 13.5%p를 확대할 계획이다.

또한 국가재정운용계획(2013~2017)도 군인인건비 지출 연평균 증가율을 6.9%로 예측하고 있으며, 이는 같은 기간 국방 분야 총지출 연평균 증가율에 비하여 3.4%p 높은 수치이다.

그러나 병감축 및 간부 증원에 따라 늘어나게 되는 인건비에 대해서는 보다 심도 있는 검토가 필요하다. 또한 인건비의 경직성, 증원된 간부인력의 활용방안 등에 대해서 보다 면밀한 연구가 필요한 상황이다. 따라서 군인 인건비 증가에 대해서는 한정된 재정여건을 고려할 때 신중한 검토가 필요할 것으로 보인다.

6) 국방부는 「국방개혁에 관한 법률」에 따라 국방개혁추진실적을 분석·평가하여 그 결과를 국방개혁기본계획에 반영하고 있다.

[표 10] 국방 분야 중 인건비 지출 및 증가율

(단위: 억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
국방 분야 총지출	333,180	348,620	364,600	373,690	382,000	
국방 분야 증가율		(4.6)	(4.6)	(2.5)	(2.2)	3.5
군인인건비 지출	82,976	89,040	95,323	101,777	108,680	
군인인건비 증가율		(7.3)	(7.0)	(6.9)	(6.8)	6.9

주: 기획재정부, 「2013~2017 국가재정운용계획」

2. 군수지원사업의 효율적 관리

가. 현황

정부는 2014년 군수지원 및 협력 사업에 2013년 대비 3,095억원 증가한 4조 5,285억원을 편성하여 무기체계의 상시 기능발휘를 위한 여건을 보장하고, 군수지원 능력을 향상할 계획이다. 2014년 군수지원 및 협력사업 중 장비유지비는 2조 3,618억원으로 전체 군수지원 및 협력사업의 53%를 차지한다. 장비유지비는 2010년 1조 9,812억원(2.9%), 2011년 2조 440억원(3.2%), 2013년 2조 1,546억원(5.4%), 2014년 2조 3,618억원(9.6%)으로 빠르게 증가하고 있다.

[표 11] 연도별 장비유지비 현황

(단위: 백만원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014
장비유지비	1,981,286	2,043,997	2,045,137	2,154,631	2,361,774
(증가율)	(2.9)	(3.2)	(0.1)	(5.4)	(9.6)

자료: 국방부 제출자료를 토대로 작성

나. 적정 수준의 장비유지비 반영 필요

국방 분야 중 장비유지비는 향후 예산이 크게 증가할 것으로 예상된다. 방위력 개선 부문의 무기체계 획득사업 확대에 따라 첨단 고가무기가 도입되면서 이에 따라 장비유지비가 상승하는 것은 불가피하기 때문이다.

국방부는 「2013~2017 중기사업계획서」에서 장비유지 예산이 2013년 2조 1,681억원에서 2017년 3조 259억원으로 연평균 8.7% 증가하는 것으로 산출하고 있다. 이는 장비유지비가 포함된 군수지원 및 협력 프로그램의 비율 6.7%와 국방분야 총지출 증가율 5.6%에 비해 높은 수치이다.

[표 12] 장비유지 증가 현황(2013~2017년 중기사업계획서)

(단위: 억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
국방 분야 중 국방부 소관 총지출 (A)	230,965	253,818	265,684	273,642	287,039	5.6
군수지원 및 협력	42,330	45,486	48,233	51,835	54,818	6.7
장비유지 (B)	21,681	23,418	25,424	27,940	30,259	8.7
비중 (B/A)	9.4	9.2	9.6	10.2	10.5	-

자료: 국방부, 「2013~2017 중기사업계획서」

이에 반해, 「2013~2017 국가재정운용계획」에서는 장비유지비에 대한 재원배분을 낮게 설정하고 있다. 정부는 장비유지비가 2013년 2조 1,546억원에서 2017년 2조 3,487억원으로 연평균 2.1% 증가하는 것으로 계획하고 있는데 2017년 기준으로 「2013~2017 중기사업계획서」와 6,772억원의 차이가 발생하고 있다.

국가재정운용계획상 2015년(△1.2%)과 2016년(△0.5%) 장비유지비가 감소하는 것은 현실적인 계획으로 보기 어렵다. 따라서 정부는 향후 방위력개선 부문 확대에 따른 증가 소요를 고려하여 합리적 수준의 장비유지비를 국가재정운용계획에 반영할 필요가 있다.

[표 13] 연도별 장비유지 예산 증가 내역

(단위: 억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
'13~'17 국가재정운용계획 (증가율)	21,546 (4.1)	23,617 (9.6)	23,331 (-1.2)	23,209 (-0.5)	23,487 (1.2)	2.1
'13~'17 중기사업계획서 (증가율)	21,681 (5.9)	23,418 (8.0)	25,424 (8.6)	27,940 (9.9)	30,259 (8.3)	8.7

주: 괄호안은 전년대비 증가율임.

자료: 국방부, 「2013~2017 중기사업계획서」

기획재정부, 「2013~2017 국가재정운용계획」

다. 장비유지비 증가에 따른 대책 마련 필요

장비유지비는 2012년 2조 451억원에서 2013년 2조 1,546억원, 2014년 2조 3,617억원으로 급속하게 증가하고 있는바, 이에 대한 대책이 필요할 것으로 보인다.

국방부가 「2013~2017 중기사업계획서」에서 제시하고 있는 주요 장비유지 내역을 살펴보면, PBL(성과기반 군수지원, Performance Based Logistics) 도입에 따른 예산이 5년간 7,842억원이 소요될 것으로 전망하고 있다. PBL은 군에서 제시한 목표가동률 등 성과기준에 따라 전문 업체가 정비 및 수리부속 지원을 전담하여 수행하고 성과 달성 정도에 따라 대가를 차등 지급하는 제도이다. F-15K, KF-16 엔진, KT/A-1, FA-50 등의 장비를 대상으로 PBL이 추진되고 있다.

또한 K계열 궤도장비 창정비에 1조 8,832억원, 잠수함 창정비에 4,338억원, 항공기 창정비에 4,513억원 등이 소요될 전망이다. 잠수함 창정비 예산은 창정비 시기 도래에 맞물려 큰 폭으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

특히 대공 및 지상유도무기 정비에 5년간 1조 1,123억원이 소요될 전망이다. 패트리엇, 스파이크 등 최근에 도입된 무기에 대한 정비비가 큰 폭으로 증가하게 된다.

[표 14] 연도별 주요 장비유지 예산 증가 내역

(단위: 억원)

	2013	2014	2015	2016	2017	계
조기경보통제기 후속군수지원	1	134	425	437	450	1,447
조기경보통제기 운영유지	24	293	388	449	400	1,554
이지스함 장비유지	384	471	572	551	600	2,578
F-15K 등 PBL	1,415	1,621	1,350	1,466	1,990	7,842
K계열 궤도장비 창정비	2,622	3,089	3,710	4,410	5,010	18,832
차륜형 기동장비 운영유지	1,176	1,280	1,240	1,258	1,433	6,387
잠수함 창정비	520	380	878	1,140	1,420	4,338
항공기 창정비	796	931	950	919	917	4,513
헬기 및 해상초계기 유지	2,458	2,551	2,626	2,728	2,764	13,127
감시정찰 장비 운영유지	661	764	881	878	959	4,143
대공 및 지상유도무기 정비	1,654	1,790	2,139	2,602	2,938	11,123
정보수집체계 유지	407	354	497	618	623	2,498
합 계	12,118	13,658	15,656	17,447	19,504	78,382

자료: 국방부, 「2013~2017 중기사업계획서」

현재 방위력개선 부문에서 F-X(차기 전투기) 사업, 대형공격헬기 사업 등이 추진되고 있는데 첨단무기 획득사업이 완료되어 전력화된 이후에는 장비유지비 증가 현상이 더욱 가속화될 것으로 보인다. 특히, 정부가 방위력개선 부문의 지속적 확대를 재정목표로 하고 있기 때문에, 이에 따른 장비유지비 확대도 불가피할 것으로 보인다. 정부는 조기경보통제기, 이지스함, F-15K 전투기 등 첨단핵심 전력을 유지하기 위하여 적정 군수지원을 보장하고, 임무 및 작전환경을 고려하여 군 표준차량을 상용차량으로 연차적으로 전환보급할 계획이다.

따라서 합리적 규모의 수리부속 확보, 창정비 주기 합리화 등 효율적인 장비유지를 위한 방안을 검토할 필요가 있다. 또한, 해외에서 도입한 고가의 무기일수록 장비유지비도 비례하여 증가하는 것이 일반적이므로, 국내 연구개발을 통하여 무기체계 국산화를 지속적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

3. 방위력개선 사업의 내실화

가. 현황

「방위사업법」 및 「방위사업법 시행령」에 따르면 방위력개선 사업을 추진하기 전에 선행연구, 사업추진 기본전략 수립 등의 사전절차를 거치도록 하고 있다. 또한 「국방사업 총사업비 관리지침」에서는 총사업비 500억원 이상 사업에 대하여 사업타당성조사를 실시하도록 규정하고 있다.

[표 15] 방위사업 사전절차 관련 규정

사전절차	근거법령
선행연구	방위사업법 제17조(방위력개선사업의 추진방법 등)
사업추진 기본전략	방위사업법 시행령 제24조(방위력개선사업의 사업추진방법)
사업타당성조사	국방사업 총사업비 관리지침 제14조(사업타당성조사 대상사업)

자료: 방위사업청 제출자료를 토대로 작성

2014년도의 방위사업청의 신규사업 규모는 1,917억원으로서 2010년 779억원, 2011년 1,511억원, 2013년 2,750억원 등 매년 급속하게 증가하였으나, 2014년에는 감소하였다. 이는 정부의 세출구조조정과 신규사업의 집행부진에 따른 이월규모를 감안한 예산편성으로 보인다.

[표 16] 신규사업 및 계속사업 예산현황

(단위: 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
신규사업	765	901	779	1,511	2,197	2,750	1,917
계속사업	76,048	90,251	90,251	95,424	96,741	98,999	105,064
계	76,813	87,140	91,030	96,935	98,938	101,749	106,981

자료: 방위사업청 제출자료를 토대로 작성

나. 신규사업의 사전절차 미이행

「방위사업법」 및 동법 시행령을 구체화한 「국방사업 총사업비 관리지침」에서는 총사업비 500억원 이상의 방위력개선사업에 대하여 사업기간, 전력화 시기, 도입방법의 경제성, 작전운용성능(ROC)의 적정성, 총사업비, 연차별 소요예산 등을 점검하도록 규정하고 있다. 그런데 이러한 선행연구 또는 사업추진 기본전략수립 절차를 거치지 않고 예산에 반영되는 경우가 있어 소요의 부정확성을 더해주고 있다.

최근 4년간의 사전절차 미이행 사례를 보면, 2011년에는 3개 사업, 2012년에는 1개 사업이었으나 2013년 7개, 2014년에 다시 6개로 증가하는 추세이다.

[표 17] 사전절차 미이행 사업 현황(2011~2014)

(단위: 백만원)

	사업	예산액	미비절차
2011	고성능영상감시체계	719	사업추진기본전략
	중거리GPS유도폭탄(250lbs급)	11,082	사업추진기본전략
	차기대포병탐지레이더(R&D)	2,903	사업추진기본전략
2012	지상레이저표적지시기	1,500	사업추진기본전략
2013	휴대용위성·공지통신무전기	1,100	선행연구, 사업추진기본전략
	군단지휘시설신축	1,000	선행연구, 사업추진기본전략
	광개토-III급 2차	1,000	사업추진기본전략, 사업타당성조사

	사업	예산액	미비절차
	군단정찰용 UAV 능력보강	1,000	선행연구, 사업추진기본전략
	차기전술유도무기(R&D)	7,200	선행연구, 사업추진기본 전략, 사업타당성조사
	AH-1S 미사일대응장비 보강	2,101	사업추진기본전략
	항공기항재밍 GPS체계	1,000	선행연구, 사업추진기본전략
2014	155미리사거리연장탄(연)	541	사업추진기본전략
	K-9자주포성능개량(연)	1,462	사업추진기본전략
	한국형차기구축함	3,000	사업추진기본전략, 사업 타당성조사
	패트리엇 성능개량	12,000	선행연구, 사업추진기본 전략, 사업추진타당성조사
	개량형 81mm 박격포	512	사업추진기본전략, 사업 추진타당성조사
	30mm차륜형대공포(연)	500	사업추진기본전략, 사업 타당성조사

주: 2013년 9월말 기준

자료: 방위사업청 제출자료를 토대로 작성

특히, 2014년에도 방위사업청 소관 신규사업 중 한국형차기구축함 등 6개 사업의 경우 방위사업 관계법령이 정하고 있는 사전절차를 이행하지 않고 예산을 편성하였다. 155미리사거리연장탄(10.11), K-9자주포성능개량(10.11), 개량형 81mm 사업(10. 4)은 2013년 10월에 사업추진기본전략을 수립하였고, 30mm차륜형대공포, 패트리엇성능개량사업은 2013년 12월에 사업추진기본전략을 수립할 예정이다.

다. 사전절차 준수를 통한 집행실적 부진 해소

2012년 방위력개선사업의 이월액은 7,460억원(7.2%)로 2006년 방위사업청 출범 이후 가장 큰 규모를 나타내고 있다. 2009년부터 2012년까지 신규사업의 집행실적을 보면 4년 평균 48.6%로 매우 저조한 실적을 보이고 있다.

[표 18] 신규사업 집행실적 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	예산액	집행액	집행률
2009년	83,784	45,158	53.9
2010년	77,943	43,909	56.3
2011년	149,295	99,699	66.8
2012년	219,711	69,397	31.6
계	530,733	258,163	48.6

자료: 방위사업청 제출자료를 토대로 작성

무기획득사업은 장기간에 걸쳐 대규모 예산이 투입되는 경우가 많으므로, 충분한 사전준비 없이 예산을 반영한 후 사업추진이 지체되면 중장기적으로 방위력개선에 대한 재원투자계획에 차질이 빚어질 수 있다. 또한 해당 무기체계에 대한 전력화가 지연되면서 궁극적으로는 전력공백으로 이어질 우려가 있다. 따라서 향후 신규사업 추진 시 관계법령에 따른 사전절차를 이행하도록 할 필요가 있다. 이와 같은 취지로 2011년도 예산안에 대한 국회 심의 시 국회국방위원회는 “정부는 방위력개선 사업을 추진하는 경우 「방위사업법」 등에서 정하는 바에 따라 ‘사업추진기본전략’ 등을 수립한 후에 예산안에 반영할 것”을 부대조건으로 첨부하였고⁷⁾, 국회예산정책처도 이와같은 내용으로 지적⁸⁾한바 있다.

따라서 관계법령에 따른 신규사업의 사전절차를 철저히 준수하여 방위력개선 사업의 집행부진을 해소해 나갈 필요가 있다.

IV. 향후 재정과제

1. 국방분야 재원조달방안 강구 필요

가. 국방개혁기본계획(2012~2030)에 따른 재정소요

국방부가 2012년 8월에 발표한 「국방개혁기본계획 2012~2030」에 따르면, 2012년부터 2016년까지 5년간 전력운영비는 128조 6,000억원, 방위력개선비는 59조

7) 국회국방위원회, 「국방위원회 소관 2011년도 예산안 예비심사보고서」, p. 341.

8) 국회예산정책처, 「2013년도 예산안 부처별 분석 II」, p. 311

3,200억원 등 총 187조 9,300억 원의 재원이 소요될 전망이다. 이에 따라 전력운영비는 연평균 5.4%, 방위력개선비는 연평균 8.8% 증가하게 된다.

[표 19] 국방개혁기본계획 추진을 위한 재원전망

(단위: 억원, %)

	대상기간					합 계
	2012	2013	2014	2015	2016	
전력운영비 (A)	230,638 (6.2)	243,910 (5.8)	257,113 (5.4)	270,138 (5.1)	284,255 (5.2)	1,286,054 (5.4)
병력운영	134,923 (5.3)	141,921 (5.2)	149,241 (5.2)	157,061 (5.2)	165,622 (5.5)	748,768 (5.3)
전력유지	95,714 (7.7)	101,989 (6.6)	107,871 (5.8)	113,078 (4.8)	118,633 (4.9)	537,285 (5.5)
방위력개선비 (B)	98,938 (2.1)	111,077 (12.3)	118,830 (7.0)	126,646 (6.6)	138,555 (9.4)	593,244 (8.8)
국방비 합계 (A+B)	329,576 (5.0)	354,987 (7.4)	375,943 (6.2)	396,784 (5.5)	422,810 (6.6)	1,879,298 (6.4)

주: 괄호 안은 전년 대비 증가율
자료: 국방부 제출자료를 토대로 작성

나. 국방개혁기본계획과 국가재정운용계획에 따른 재원조달과의 괴리

국방개혁기본계획에 따르면 2016년까지 매년 6.4%씩 국방분야 예산을 증가시켜야 하며, 2014년에는 전년 대비 6.2%의 국방비를 증액하여야 한다. 그러나 총계 기준으로 2014년도 예산안은 전년대비 3.8% 증가한 35조 8,001억원에 그치고 있다. 이는 국방개혁기본계획과 1조 7,942억원의 차이를 보이고 있다. 특히, 방위력개선비의 경우 국방개혁기본계획은 11조 8,830억원이나 2014년 예산안은 10조 6,982억원으로 전체 차이의 66%를 차지하고 있다.

[표 20] 국방개혁기본계획에 따른 2014년도 필요재원과 실제 예산안 비교

(단위: 억원, %)

	전력운영비(A)			방위력개선비 (B)	국방비 (A+B)
	병력운영	전력유지	소계		
국방개혁기본계획	149,241	107,871	257,113	118,830	375,943
2014 필요재원(A)	(5.2)	(5.8)	(5.4)	(7.0)	(6.2)
2014 예산안 (B)	147,958 (3.7)	103,061 (2.5)	251,019 (3.2)	106,982 (5.1)	358,001 (3.8)
계획 대비 차이 (B-A)	-1,283	-4,810	-6,094	-11,848	-17,942

주: 1. 총계기준으로 비교, 괄호 안은 전년 대비 증가율

2. 병무행정부문 예산은 비교대상에서 제외

자료: 국방부 제출자료를 토대로 작성

한편 기획재정부가 발표한 「2013~2017년 국가재정운용계획」은 정부의 재정여건을 감안하여 편성한데 기인하고 있지만, 국방부의 「국방개혁기본계획 2012~2030」에 따른 국방비 투자규모도 큰 차이를 보이고 있다. 국가재정운용계획은 2016년까지 5년간 국방비로 178.7조원을 투입할 계획인 반면 국방개혁기본계획은 같은 기간 동안 187.9조원을 계획하고 있어 9.2조원의 차이가 발생하고 있다.

[표 21] 국가재정운용계획과 국방개혁기본계획의 재원투자계획 비교

(단위: 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	합 계
국가재정운용계획 (기획재정부)	33.0 (5.0)	34.5 (4.7)	35.8 (3.8)	36.9 (3.1)	38.5 (4.2)	178.7 (3.9)
국방개혁기본계획 (국방부)	33.0 (5.0)	35.4 (7.4)	37.6 (6.2)	39.7 (5.5)	42.3 (6.6)	187.9 (6.4)

주: 1. 2012년은 「2012~2016 국가재정운용계획」

2. 2013~2016년은 「2013~2017 국가재정운용계획」

3. 총계기준으로 비교, 괄호 안은 전년 대비 증가율

자료: 국방부 및 기획재정부 제출자료를 토대로 작성

이와 같이 국방부가 수립한 재원투자계획과 실제 재정여건을 반영한 국가재정운용계획상에 큰 차이가 발생할 경우, 국방개혁의 완료시기가 순연될 수밖에 없으며, 전력운영 및 방위력 개선을 통해 국방력 증강을 실현하는데 커다란 차질이 발생할 수 있으므로 향후 재원조달에 대한 대책을 강구할 필요가 있다.

다. 부문간 합리적 자원배분 필요

국방개혁기본계획은 전력증강을 위하여 방위력개선부문에 집중적으로 투자할 계획이며, 이를 위하여 2016년까지 방위력개선부문에 연평균 8.8% 증액시킬 계획이다.

[표 22] 국방개혁기본계획 추진을 위한 부문별 자원계획

(단위: 억원, %)

	대상기간					합 계
	2012	2013	2014	2015	2016	
병력운영	134,923 (5.3)	141,921 (5.2)	149,241 (5.2)	157,061 (5.2)	165,622 (5.5)	748,768 (5.3)
전력유지	95,714 (7.7)	101,989 (6.6)	107,871 (5.8)	113,078 (4.8)	118,633 (4.9)	537,285 (5.5)
방위력개선	98,938 (2.1)	110,077 (12.3)	118,830 (7.0)	126,646 (6.6)	138,555 (9.4)	593,244 (8.8)

주: 괄호 안은 전년 대비 증가율

자료: 국방부 제출자료를 토대로 작성

그런데 병력운영 및 전력유지부문에서도 상당한 증액소요가 있을 것으로 전망된다. 먼저 병력운영부문에서 간부증원 및 병봉급 인상분이 적게 반영된 것으로 보인다⁹⁾. 그리고 전력유지부문에 있어 첨단무기 도입에 따라 해당 무기체계의 유지·운영 비용과 훈련비용 등에 대한 재원투자도 증가할 전망이다.

따라서 방위력개선부문에 대한 재원투자를 확대하면서 동시에 병력운영 및 전력유지부문의 재정소요를 정확히 추계하여 국방비의 부문간 편중을 방지하는 한편, 한정된 재원이 합리적으로 배분될 수 있도록 재정투자의 효율성을 증대시킬 필요가 있다.

9) 2013년도 병 봉급 예산은 약 5,969억원 수준인데 일부에서 제기하는 것처럼 향후 최저임금수준으로 조정하거나, 두 배 인상할 경우 상당한 재원이 소요될 것으로 예상된다. 참고로 2014년도 예산안에는 병 봉급 15% 인상에 따라 병인건비로 전년대비 13% 증액된 6,748억원이 반영되어 있다.

2. 국방 연구개발투자의 효율성 제고

가. 현황

국방연구개발(R&D)사업은 미래 핵심전력체계를 개발하고 무기체계 기술의 독자적인 개발능력을 확보하여 연구개발 인프라를 보장하기 위한 사업이다.

국방연구개발 예산은 2010년에 1조 8,207억원에서 2014년 2조 3,469억원으로 연평균 6.7%의 증가율을 보이고 있다. 다만, 2014년 예산안은 2013년 대비 5.3% 감소되었는데, 이는 대형국책사업¹⁰⁾의 연구종료 및 2013년 예산안 심사시 연구개발 사업이 국회 심사과정에서 감액된데 기인한 것으로 보인다.

[표 23] 국방 분야 부문별 자원배분 추이

(단위: 억원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
국방 분야	289,532	308,502	319,961	329,258	343,150	4.3
전력유지	94,846	102,943	106,985	107,144	111,517	4.1
방위력개선	90,987	96,887	98,894	101,703	106,926	4.1
연구개발	18,207	20,473	23,499	24,765	23,469	6.7
전력유지	262	309	289	294	299	3.4
방위력개선	17,945	20,164	23,210	24,471	23,170	6.6
국방 분야 중 연구개발	6.3	6.6	7.3	7.5	-5.3	-
전력유지 중 연구개발	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	-
방위력개선 중 연구개발	19.7	20.8	23.5	24.1	21.7	-

주: 각 부문별 재정규모는 추가경정예산을 포함한 총지출 기준으로 작성

자료: 국방부 및 방위사업청 제출자료를 토대로 작성

우리나라의 국방연구개발비 투자 비중은 세계주요 국가와 비교해 볼 때 낮은 수준은 아닌 것으로 나타난다. 2010년 기준 국방비 대비 연구개발비 비중은 6.3% 인데, 우리나라보다 비중이 높은 국가는 미국(11.5%), 프랑스(9.1), 영국(6.7) 등 이다.

10) FA-50체계개발 및 한국형헬기개발(KHP)사업 등

[표 24] 주요국의 국방비 대비 국방연구개발비 비중(2010)

(단위: 백만달러/유로, 억원, %)

국가	국방연구개발비	국방비 대비 비중
미국	80,234	(11.5)
프랑스	3,508	(9.1)
영국	2,895	(6.7)
독일	1,455	(4.4)
스웨덴	107	(2.5)
스페인	162	(1.5)
네덜란드	75	(0.9)
이태리	75	(0.9)
한국	18,358	(6.3)

주: 유럽은 백만유로, 미국은 백만달러, 한국은 억 원 기준
 자료: 한국국방연구원¹¹⁾ 자료를 토대로 작성

나. 국방연구개발사업의 효율성 제고 필요

연구개발사업이 국방분야 예산에서 상당한 비중을 차지하고 있는데, 투자 대비 효율성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 사항들의 검토가 필요하다.

첫째, 연구개발은 탐색개발-체계개발-양산간 진입단계로 구성되는데, 진입단계마다 철저한 점검이 필요하다. 즉 연구개발진행시 체계개발 단계에 진입하기 이전 탐색개발 단계에서 무기체계에 적용될 핵심요소기술들의 기술적 상태를 충분히 점검할 수 있어야 한다. 또한 체계개발에서 양산으로 전환되는 과정에서도 실용화에 대한 보다 철저한 검증이 필요하다.

둘째, 방위산업을 창조경제의 신성장동력으로 육성할 필요가 있다. 정부는 방위산업분야의 R&D투자가 방산물자 수출확대로 연결될 수 있도록 적극적인 노력을 기울여야 하며, 민간 방산업체와의 협력을 통한 국방연구개발을 활성화하는 한편, 방위산업 경쟁력제고를 위한 투자도 계속 확대해나가야 할 것이다.

또한 정부는 선진국에서 기술이전 및 판매를 기피하는 첨단·핵심기술중심의 R&D에 대한 투자를 확대하고, 전문인력 양성 및 인프라 구축에도 깊은 관심을 가지면서 우리나라 방위산업의 경쟁력을 확대해 나가도록 노력할 필요가 있다.

11) 한국국방연구원, 「2012 국방예산 분석·평가 및 중기 정책방향」, p.316

제10장 외교·통일 분야

I. 현황

1. 범위

외교·통일 분야에는 다른 나라와 정치적·경제적·문화적 외교관계를 유지하고, 통일정책 수립 및 남북대화 등에 필요한 예산이 편성되어 있다. 우리나라의 외교·통일분야 예산은 재외공관 운영, 국제개발협력, 남북교류·협력 등에 필요한 개별 재정사업들의 재정규모를 합산하여 산출된다.

외교·통일 분야는 외교, 통일 등 2개 부문으로 구성되며, 소관 부처별로는 외교부(일반회계, 국제교류기금), 통일부(일반회계, 남북협력기금), 민주평화통일자문회의(일반회계), 기획재정부(대외경제협력기금, 국유재산관리기금)에서 관련 사업을 수행하고 있다.

[표 1] 외교·통일 분야의 부문 및 소관 부처별 구성

	소관부처	주요 내용
외교 부문	외교부, 기획재정부	○ ODA(국제개발협력, 대외경제협력기금), 국제기구분담금, 재외공관 운영 등 ○ 재외공관 국유화 등
통일 부문	통일부, 기획재정부, 민주평화통일자문회의	○ 남북협력기금, 북한이탈주민 정착지원 등 ○ 하나원 운영 등

2. 2014년도 예산안

가. 개요

2014년도 외교·통일 분야 예산은 총지출 기준으로 2013년 본예산 대비 873억원, 추경예산 대비 866억원 증액된 4.2조원으로, 전체 총지출 357.7조원의 1.2%이다.

부문별로 보면, 외교부문은 2013년 본예산 대비 721억원, 추경예산 대비 714억원(2.6%) 증액된 2.8조원이고, 통일부문은 2013년 대비 152억원(1.1%) 증액된 1.4조원이다. 외교·통일 분야에서 외교부문의 비중은 2013년 대비 0.3%p 증가한 반면, 통일부문의 비중은 0.3%p 감소하였다.

[표 2] 외교·통일 분야 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2012 예산액	2013		2014 예산안 (B)	증감	
		본예산	추경예산(A)		B-A	(B-A)/A
외교·통일	39,429 (100.0)	41,207 (100.0)	41,214 (100.0)	42,080 (100.0)	866	2.1
외교	26,782 (67.9)	27,649 (67.1)	27,656 (67.1)	28,370 (67.4)	714	2.6
통일	12,647 (32.1)	13,558 (32.9)	13,558 (32.9)	13,710 (32.6)	152	1.1

주: 1. 총지출 기준임

2. 괄호안은 부문별 점유비중임

자료: 디지털예산회계시스템(<http://www.dbrain.go.kr>)

부처별로 보면, 외교·통일 분야 중 가장 큰 비중을 차지하는 부처는 외교부(47.7%)이고, 다음으로, 통일부(32.0%), 기획재정부(19.7%), 민주평화통일자문회의(0.6%) 순이다. 이 중 외교부 예산은 2013년 추경예산 대비 25억원 감소하면서 분야에서 차지하는 비중도 1.1%p 감소하였고, 통일부 예산은 2013년 대비 209억원 증가하였으나, 비중은 0.2%p 감소하였다. 그리고 외교부문에 포함되는 기획재정부 예산은 2013년 대비 739억원 증가하면서 분야에서 차지하는 비중도 1.4%p 증가하였는데, 이는 대외경제협력기금(EDCF)이 큰 폭으로 증가하였기 때문이다.

[표 3] 외교·통일 분야 부처별 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2012 예산액	2013		2014 예산안(B)	증감		
		본예산	추경예산(A)		B-A	(B-A)/A	
외교·통일 분야	39,429 (100.0)	41,207 (100.0)	41,214 (100.0)	42,080 (100.0)	866	2.1	
외교 부문	소계	26,782 (67.9)	27,649 (67.1)	27,656 (67.1)	28,370 (67.4)	714	2.6
	외교부	19,943 (50.6)	20,091 (48.8)	20,098 (48.8)	20,073 (47.7)	-25	-0.1
	기획재정부	6,839 (17.3)	7,558 (18.3)	7,558 (18.3)	8,297 (19.7)	739	-9.8
통일 부문	소계	12,647 (32.1)	13,558 (32.9)	13,558 (32.9)	13,710 (32.6)	152	1.1
	통일부	12,244 (31.1)	13,254 (32.2)	13,254 (32.2)	13,463 (32.0)	209	1.6
	민주평통	230 (0.6)	250 (0.6)	250 (0.6)	239 (0.6)	-11	-4.6
	기획재정부	173 (0.4)	54 (0.1)	54 (0.1)	8 (0.0)	-46	-85.2

주: 1. 총지출 기준임
 2. 괄호안은 부처별 점유비중임
 3. 외교부문의 기획재정부 예산은 대외경제협력기금과 국유재산관리기금(재외공관 국유화)의 합계이고, 통일부문의 기획재정부 예산은 국유재산관리기금(하나원 시설)임
 자료: 디지털예산회계시스템(<http://www.dbrain.go.kr>)

나. 주요 특징

정부는 2014년도 외교·통일 분야 재정을 편성함에 있어 국정과제 추진을 위한 외교역량 강화, 재외공관의 역할 강화, ODA 내실화를 통한 원조 효과성 제고, 통일기반 구축 등을 정책목표로 설정하였다.

부문별로 보면, 외교부문에서는 외교역량 강화를 통하여 북핵문제 진전, 재외 국민 보호 및 권익보호 등 국정과제를 충실히 이행하고, 급증하고 있는 재외동포 및 해외 여행객의 외교 행정수요에 대응하기 위하여 재외공관의 역할을 강화하며, ODA를 지속적으로 확대함과 동시에 효과성 제고를 위하여 노력할 계획이다.

통일부문에서는 DMZ 세계평화공원 조성, 남북간 인적교류, 주변국과의 한반도 통일 공감대 형성 등의 「한반도 신뢰프로세스」 기조 하에 국민적 합의, 안보상황 등을 고려하여 평화통일 기반을 구축해 나갈 계획이다.

2014년도 외교·통일 분야 예산안을 살펴보면, 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째, 동 분야의 예산안 4.2조원은 정부 총지출 357.7조원 대비 1.2% 수준으로 분야별 예산액 중 가장 비중이 적다. 6개 주요사업이 동 분야 예산의 85.0%를 차지하고 있는데, 이 중 남북협력기금 사업이 26.7%로 가장 비중이 높고, 다음으로, 대외경제협력기금(18.1%), 국제개발협력(14.6%), 재외공관 운영(11.8%), 국제기구분담금(10.9%), 북한이탈주민 정착지원(2.9%) 순이다.

둘째, ODA 사업인 국제개발협력(무상원조) 예산과 대외경제협력기금(유상원조)이 큰 폭으로 증가하였다. 국제개발협력 예산은 대부분 한국국제협력단 출연금으로 2013년 대비 616억원(11.2%) 증가한 0.6조원이 편성되었고, 대외경제협력기금은 803억원(11.8%) 증가한 0.8조원이 편성되었다.

셋째, 남북협력기금 사업비는 매년 집행이 부진하나, 향후 남북관계가 호전될 것으로 예상됨에 따라 2013년 대비 256억원(2.3%) 증가한 1.1조원이 편성되었다.

[표 4] 외교·통일 분야 부문별·주요사업별 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2012 예산액	2013		2014		증감	
		본예산	추경예산 (A)	예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A
외교·통일 분야	39,429	41,207	41,214	42,080	100.0	866	2.1
외교부문	26,782	27,649	27,656	28,370	67.4	714	2.6
국제개발협력(무상원조)	5,123	5,519	5,519	6,135	14.6	616	11.2
대외경제협력기금 (유상원조)	6,277	6,824	6,824	7,627	18.1	803	11.8
국제기구분담금	5,724	5,397	5,397	4,606	10.9	-791	-14.7
재외공관 운영	4,542	4,880	4,880	4,958	11.8	78	1.6
기타	5,116	5,029	5,036	5,044	12.0	8	0.2
통일부문	12,647	13,558	13,558	13,710	32.6	152	1.1
북한이탈주민 정착지원	1,239	1,342	1,342	1,226	2.9	-116	-8.6
남북협력기금 사업	10,060	10,979	10,979	11,235	26.7	256	2.3
기타	1,348	1,237	1,237	1,249	3.0	12	1.0

주: 기타는 본부 인건비, 기본경비, 정보화, 기타 사업비 등을 포함

자료: 디지털예산회계시스템을 토대로 작성

II. 재정배분 추이와 특징

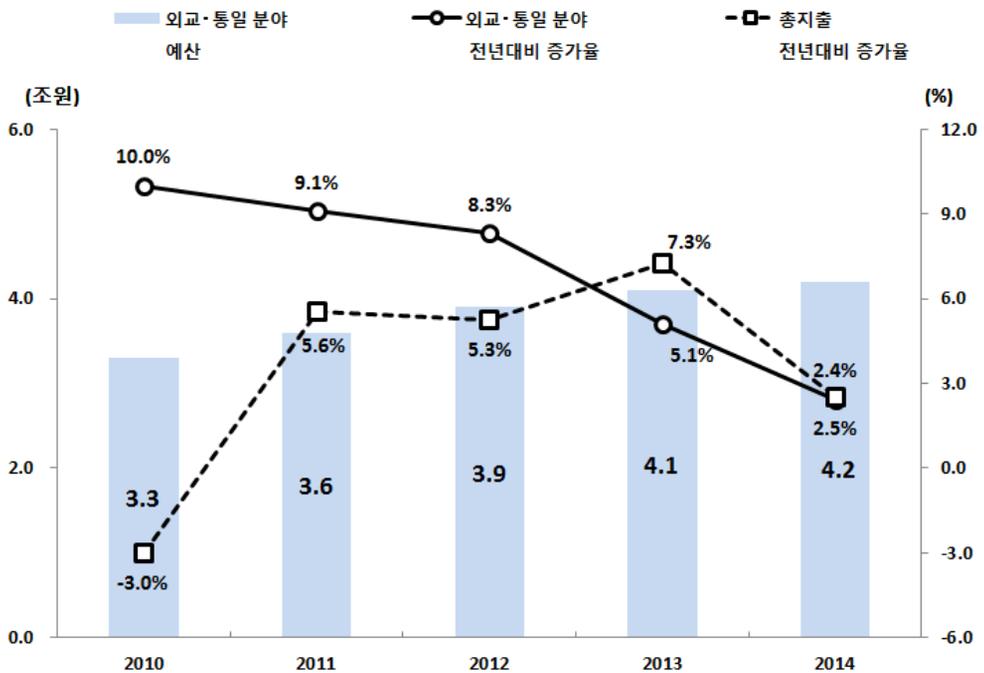
1. 재정추이 및 부문별 자원배분

외교·통일 분야 재정은 2010년 3.3조원에서 2014년 예산안 기준 4.2조원으로 연평균 6.2% 증가하여 같은 기간 정부 총지출 연평균 증가율 5.1%보다 1.1%p 높은 수준이다.

외교·통일 분야에 대한 자원배분 추이를 정부 총지출 추이와 비교해보면, 2010년 이후 동 분야의 증가율은 감소하고 있으나, 총지출 증가율 보다 2011년과 2012년에 각각 3.5%p, 3.0%p 높게 나타나고 있다.

2011~2012년 외교·통일 분야 증가율이 총지출 증가율을 상회한 이유는 외교 부문의 ODA(국제개발협력 사업, 대외경제협력기금) 예산과 국제기구분담금 등이 큰 폭으로 증가하였기 때문이다.

[그림 1] 외교·통일 분야 자원배분 추이



2. 중기 재정운용

「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따르면, 향후 5년간(2013~2017년) 외교·통일 분야 재정투자규모는 2013년 4.1조원에서 2017년 4.3조원으로 연평균 1.2% 증가할 계획이다.

부문별로 보면, 외교부문 재정투자규모는 2013년 2.8조원에서 2017년 3.4조원으로 연평균 5.0% 증가할 계획이다. 이는 우리나라의 경제 규모에 걸맞은 국제사회에서의 위상 정립을 위하여 ODA, 국제기구분담금 등을 지속적으로 확대하고, 증대되고 있는 재외국민보호 수요에 효과적으로 대응하기 위하여 재외공관의 인적·물적 인프라를 꾸준히 개선하기 위함이다.

이와 반대로 통일부문 재정투자규모는 2013년 1.4조원에서 2017년 1.0조원으로 연평균 8.0% 감소할 계획이다. 이는 집행이 불확실한 남북협력기금(2013년 기준 1.1조원)을 축소할 결과로 해석된다.

[표 5] 외교·통일 분야 투자계획

(단위: 십억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
외교·통일 분야	4,121	4,208	4,235	4,270	4,328	1.2
외교	2,765	2,837	2,968	3,140	3,358	5.0
통일	1,356	1,371	1,267	1,130	971	-8.0

주: 2013년은 본예산 기준임

자료: 대한민국정부, 「2013~2017년 국가재정운용계획」(2013.10)

III. 주요 현안분석

국제사회에서 우리 경제가 차지하는 비중이 꾸준히 증가함에 따라 우리나라 역할의 중요성이 높아지고 있고, 과거 경색되었던 남북관계가 차츰 호전되면서 민족적 과제인 통일에 대한 공감대 형성의 필요성이 증가하고 있다.

이에 따라 정부는 2014년도 외교·통일 분야 예산편성 방향을 국제사회에서 우리나라의 국격 향상과 한반도의 평화통일기반 구축에 두고, 2013년 추경예산 대비 866억원 증액한 4조 2,080억원을 편성하였다.

정부는 개발도상국들과 우리나라의 발전경험을 공유하고, 우리 기업의 진출에 도움을 주기 위하여 ODA 사업을 확대하는 한편, 예술, 문화 등을 통해 상대국 국민에게 우리나라에 대한 우호적인 정서를 심어주어 궁극적으로 외교활동의 효과를 제고하기 위한 공공외교 사업을 지속적으로 수행할 계획이다. 또한 통일교육 및 여론수렴 등을 통하여 국민들에게 통일의식을 고취시키고, 주변국과 한반도 통일에 대한 공감대를 형성하여 통일에 대비한 국민 통합 기반 조성에 노력할 계획이다.

이하에서는 ODA, 공공외교 사업 및 북한이탈주민 정착지원 사업 등에 대한 검토를 통하여 외교·통일 분야 재정의 효율적 운용방안을 모색하고자 한다.

1. 국가 위상 제고를 위한 ODA 사업 확대

가. 현황

우리나라는 2009년 11월에 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)에 24번째 회원국으로 가입하였고, 2010년 국제개발협력위원회의 설치·운영 등을 규정한 「국제개발협력기본법」을 제정하여 시행 중이며, 2011년 11월에는 부산에서 제4차 원조효과 고위급포럼(HLFF-4)¹⁾을 개최하였다. 우리나라는 원조수원국에서 원조공여국으로 전환된 국가로서 HLFF-4 개최

1) 로마선언(HLFF-1): 수원국-공여국 간 정책·절차·관행 조화에 중점
파리선언(HLFF-2): 원조효과성 제고를 위한 5대 원칙, 12개 성과지표를 채택
아크라행동계획(HLFF-3): 파리선언의 구체적 이행방안 제시
부산선언(HLFF-4): 원조효과성에서 개발효과성으로의 패러다임 전환

를 계기로 ODA에 대한 관심이 증대되고 있다.

우리나라 ODA 사업 예산은 매년 지속적으로 증가하고 있으며, 2014년 ODA 사업 예산안은 2013년 대비 5.2% 증가한 2조 2,583억원이 편성되었고, 주요 실적 지표인 ODA/GNI 비율은 0.16%로 예상된다.

[표 6] ODA 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2010 예산액	2011 예산액	2012 예산액	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증감	
						B-A	(B-A)/A
ODA	13,562	18,088	20,609	21,470	22,583	1,113	5.2
ODA/GNI 비율	0.12	0.12	0.14	0.15	0.16	-	-

자료: 한국국제협력단(2013.10)

2014년도 ODA 사업 예산안은 29개에 부처에 편성되어 있는데 외교부, 기획재정부, 교육부 등 3개 부처의 예산이 2조 474억원으로 전체 ODA 예산의 90.7%를 차지한다. 외교부의 경우 2013년 대비 176억원 감소한 1조 731억원이 편성되었는데 이는 한국국제협력단 출연 예산은 616억원 증가한 반면 국제기구분담금이 791억원 감소하였기 때문이다. 그리고 기획재정부의 경우 대외경제협력기금 증액(803억원) 등의 이유로 2013년 대비 1,144억원 증가한 9,170억원이 편성되었다.

[표 7] 부처별 ODA 사업 예산안 현황

(단위: 억원, %)

부 처 명	2013 예산(A)	2014 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
외교부	10,907	10,731	-176	-1.6
기획재정부	8,026	9,170	1,144	14.3
교육부	533	573	40	7.5
보건복지부	357	352	-5	-1.4
농림축산식품부	287	283	-4	-1.4
안전행정부	225	234	9	4.0
미래창조과학부	201	206	5	2.5
농촌진흥청	144	156	12	8.3
고용노동부	131	119	-12	-9.2
산업통상자원부	110	110	0	0.0
문화체육관광부	85	107	22	25.9
산림청	98	103	5	5.1

부 처 명	2013 예산(A)	2014 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
환경부	79	74	-5	-6.3
국무총리실	56	66	10	17.9
여성가족부	63	62	-1	-1.6
국토교통부	1	60	59	-
관세청	32	34	2	6.3
기상청	36	33	-3	-8.3
해양수산부	17	27	10	58.8
문화재청	18	20	2	11.1
특허청	18	19	1	5.6
경찰청	14	15	1	7.1
법무부	13	13	0	0.0
통계청	9	7	-2	-22.2
중앙선거관리위원회	4	4	0	0.0
식품의약품안전처	1	3	2	200.0
국가보훈처	2	2	0	0.0
공정거래위원회	2	2	0	0.0
국민권익위원회	1	1	0	0.0
합 계	21,470	22,583	1,113	5.2

자료: 기획재정부(2013. 10)

나. 추진체계 개선 필요

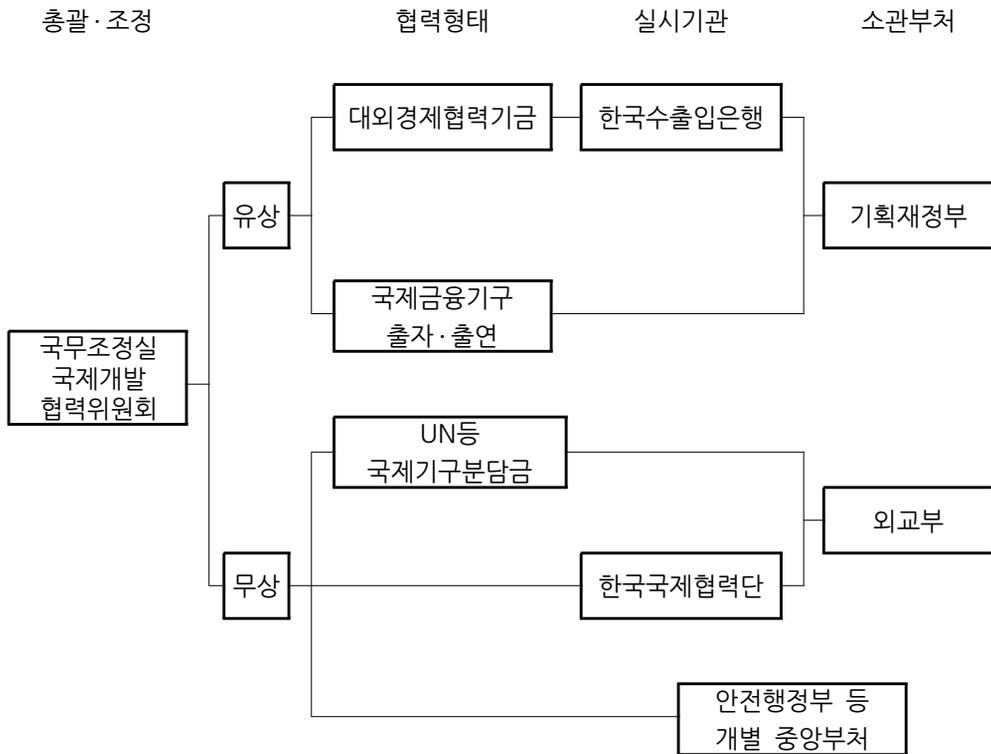
우리나라 ODA 사업의 추진체계를 살펴보면, 국무총리 소속의 국제개발협력위원회의 총괄·조정 하에 기획재정부는 유상원조, 외교부는 무상원조를 주관하고 있다.

국제개발협력위원회는 「국제개발협력기본법」 제7조2)에 근거하여 설치되었으며, 국제개발협력기본계획 및 종합시행계획, 국제개발협력 평가에 관한 사항, 정부 차원의 조정이 필요한 사항 등에 대한 심의를 수행한다. 유상원조의 집행은 기획재정부 감독 하에 한국수출입은행이, 무상원조의 집행은 외교부 감독 하에 한국국제협력단(KOICA)이 담당하고 있다.

이 외에도 한국개발연구원(KDI)의 국제개발협력센터, 안전행정부의 국제행정발전지원센터 등에서 ODA 사업을 추진하고 있다.

2) 「국제개발협력기본법」 제7조(국제개발협력위원회) ① 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국제개발협력위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

[그림 2] 우리나라 ODA 사업추진 체계



자료: 국회예산정책처

[표 8] ODA 관련 조직 현황

부처(기관)명	부서명	설립연도	주요업무
국무조정실	개발협력 정책관실	2010	국제개발협력위원회 운영
외교부	개발협력국	2007	대외무상원조 관련 업무, KOICA의 지도·감독, 해외긴급구호 업무 총괄·조정 등
KOICA	좌동	1991	해외봉사단, 국가별 협력사업, 다국가연수 등
기획재정부	개발협력과	1995	대외경제협력기금, 경제발전경험공유사업 등
수출입은행	경협본부	1987	차관계약 교섭 및 체결, 융자실행 및 사후관리 등
KDI	국제개발 협력센터	2010	경제발전경험공유사업
안전행정부	국제행정발 전지원센터	2011	개도국 공공행정 컨설팅, 새마을운동 확산 등

자료: 국회예산정책처

이와 같이 우리나라는 유상원조와 무상원조로 수행체계가 이원화되어 있으며, 무상원조의 경우 한국국제협력단 외에 부처, 공공기관 등 40여개의 기관에서 개별적으로 수행하고 있어 ODA 사업의 수행체계가 분절화되어 있는 상황이다.

특히 무상원조의 경우, 한국국제협력단이 수행하는 무상원조와 다른 정부부처 및 공공기관이 수행하는 무상원조 사이에는 기능분담에 관한 기준이 마련되어 있지 않다. 즉, 약 40여개의 무상원조기관 상호간에는 사업 간 중복을 방지하고, 조정할 수 있는 제도적 기반이 미흡한 실정이다.

이와 같은 문제점을 보다 상세히 보면, 다음과 같다.

첫째, 무상원조를 수행하는 일부 부처와 지방자치단체가 기획재정부 및 외교부와 정책협의 또는 업무조정 없이 개별적으로 사업을 추진하여 사업 간 연계가 미흡한 경우가 있다.

둘째, 개별 부처가 수원국과 별도로 접촉함에 따라 ODA사업의 협의통로가 다원화되어 불필요한 행정비용이 증가하는 등 예산낭비적 요소가 발생하고 있다. 또한 수원국의 입장에서도 전략적으로 접근하기가 어려워 원조 파트너와의 정책 협의가 어렵다.

셋째, 총괄·조정 기능이 미흡하여 개별 부처가 유사한 사업을 수행하는 등 ODA 사업의 효율성을 저하시키고 있다. 국무총리 소속으로 ODA 사업의 총괄·조정 기능을 담당하는 국제개발협력위원회가 설치되어 있으나 예산편성 권한이 없기 때문에 역할 수행에 한계가 있다.

따라서 분산되어 있는 원조 기능 및 역량을 통합하고 전문성 있는 원조사업의 추진 및 유사·중복 사업을 방지하기 위해서는 일원화된 정책수립·집행체계가 필요하며, 이를 실현하기 위하여 영국과 일본 사례 등에 대한 검토가 필요해 보인다.

영국의 DFID³⁾와 같이 개발협력 주무부처를 구성하여 정책의 수립 및 집행체계를 일원화하는 방안을 검토할 필요가 있다⁴⁾. 현재 ODA에 대한 정책수립은 기획재정부와 외교부에서 담당하고, 집행은 한국수출입은행과 한국국제협력단에서 담당하여 정책수립과 집행이 분리되어 있는 바, 정책의 효과적 집행을 위해서는 개발협력 주무부처를 통해 강력한 리더십을 토대로 전문성을 강화하고, 신속하고 효과적인 ODA

3) Department for International Development

4) 영국은 개발협력 독립부처를 통해 외교적 이해관계를 고려한 독립적인 개발협력정책을 수립하고 집행함으로써 OECD DAC 동료심사(Peer Review)에서 타 국가들로부터 대표적인 양자모델로 평가를 받았다.

정책수립 및 집행을 통해 원조정책의 일관성 및 효과성을 제고할 필요가 있다.

다음으로, 일본 JICA⁵⁾의 경우와 같이 집행기관을 일원화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 정책수립의 경우, 유상은 기획재정부, 무상은 외교부에서 하되, 집행기능을 통합함으로써 사업 간의 실질적인 연계를 통해 사업의 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

현실적으로 기관의 신설, 통·폐합 등 변화가 어렵다면 단기적으로 국제개발협력위원회 기능을 강화하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이를 통해 기획재정부와 외교부 뿐만 아니라 개별 부처 및 지방자치단체의 ODA 사업까지도 실질적으로 연계하여 운영할 필요가 있다. 사전조사 및 사업기획 단계부터 유·무상지원 사업을 종합적으로 고려하여 사업을 발굴하고, 국가별 특성에 맞게 유·무상 및 지원기관 간의 기능을 분담함으로써 기관별 사업 추진에 따른 비효율성을 줄여나가야 할 것이다.

[표 9] ODA 추진체계 유형별 장단점

	장 점	단 점
I. 형태 (정부 독립청 형태: 프랑스, 미국)	<ul style="list-style-type: none"> - 원조규모가 상대적으로 크며, 원조정책이 추구하는 목적이 다원적일 경우 적합한 형태 - 정부기관 형태이기 때문에 범정부 협조가 상대적으로 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 장기적인 원조정책계획 수립이 곤란함 - 유관 부처 차원의 정책조율 및 지원 확보가 부처형보다는 미약
II. 형태 (별도 부처 형태: 영국/ 독일)	<ul style="list-style-type: none"> - 범정부 차원의 장기적인 정책 수립이 가능 - 정책집행의 효율성을 제고할 수 있음 - 의사결정 및 집행이 일원화되어 있어 강력한 추진이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 별도 부처 신설에 따라, 외교 및 경제개발부처와의 갈등 내재
III. 형태 (독립법인: 일본)	<ul style="list-style-type: none"> - 원조정책의 일관성 유지 및 전문성, 책임성 강화 가능 - 공무원 조직에 비해 탄력적인 기관 운영에 따라 원조환경 변화에 대응 속도가 빠름 	<ul style="list-style-type: none"> - 범정부차원의 협력이 상대적으로 곤란함

자료: 진상기, 「우리나라 공적개발원조 체계 분석」(2010, 한국행정연구원)

5) Japan International Co-operation Agency

다. 유·무상원조 비중 조정 검토 필요

「국제개발협력 선진화 방안」⁶⁾에 따르면, 정부는 국제사회의 추세, 기승인 차관 등 수원국에 대한 약속 이행 등 여러 여건을 감안하여 2015년까지 양자 원조⁷⁾ 중 유·무상 원조 비율을 40:60 내외로 유지하는 것을 목표로 하고 있다.

우리나라의 유·무상원조 추이를 살펴보면, 유상원조의 비중은 2007년을 제외하고는 30~40% 수준을 나타내고 있고, 무상원조 비중은 60~70% 수준을 유지하고 있다. 2012년 기준으로 유·무상 원조 비중은 각각 40.0%, 60.0%이다.

[표 10] 양자 ODA의 유·무상비율 추이

(단위: 백만달러, %)

연도	양자 ODA	유상 원조		무상 원조		DAC평균
		규모	비중	규모	비중	무상원조 비중
2003	245.2	99.7	40.7	145.5	59.3	84.6
2004	330.8	118.7	35.9	212.1	64.1	85.9
2005	463.3	145.3	31.4	318.0	68.6	89.8
2006	376.1	117.1	31.1	259.0	68.9	89.7
2007	490.5	132.2	27.0	358.3	73.1	88.1
2008	539.2	170.6	31.6	368.7	68.4	87.3
2009	581.1	214.1	36.9	367.0	63.2	85.2
2010	900.6	326.7	36.3	573.9	63.7	84.6
2011	989.6	414.6	41.9	575.0	58.1	85.0
2012	1,169.4	468.3	40.0	701.1	60.0	-

주: 순지출 기준임

자료: 한국국제협력단(2013.10)

그런데 국제적 기준이 되는 OECD/DAC 가입국가의 평균 무상원조 비중은 80~90% 수준으로 우리나라에 비해 20%p이상 높다.

OECD/DAC은 특별검토보고서(2008년), 동료검토 보고서(2012년) 등을 통하여 실질적으로 유상원조를 비중 있게 사용하는 DAC 회원국들은 소수에 불과하고, 이들의 경우에도 그 비중도 낮다는 점을 들어 실질적으로 무상원조 비중을 높일 것을 권고하고 있다. 그리고 DAC는 2010년 우리나라 유상원조의 경우 중소득국, 최

6) 「국제개발협력 선진화 방안」은 2010년 10월 국무총리실과 관계 부처가 합동으로 마련하였다.

7) 양자 원조는 수원국에 직접 지원하는 원조를 말한다.

빈국, 취약국간 유상원조 비중에 실질적으로 차이가 없었다고 지적하면서 수원국들의 부채 수준에 미치는 영향에 대해 계속 유의하도록 권고하고 있다.

무상원조와 유상원조는 각각의 장단점⁸⁾이 있으므로 반드시 무상원조가 유상원조보다 효과적이라고 할 수는 없다. 그러나 OECD/DAC의 권고사항, DAC 회원국들의 무상원조 비중 등을 고려해보면 무상원조가 국제적인 추세이므로 이를 감안하여 유·무상원조 비중을 조정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

라. 지역별 원조 비중 조정 검토 필요

「국제개발협력 선진화 방안」에 따르면, 우리나라는 지역별 ODA 지원규모를 2015년까지 아시아는 55% 내외, 아프리카는 20% 내외, 중남미는 10% 내외 수준으로 유지할 계획이다.

[표 11] 국제개발협력 선진화 방안 상 지역별 지원 목표

아시아	아프리카	중남미	중동·CIS	오세아니아 등
55%내외	20%내외	10%내외	10%내외	5%내외

자료: 관계부처합동, 「국제개발협력 선진화 방안」, 2010. 10

2012년 기준 지역별 지원 현황을 살펴보면, 지원 비중은 아시아 54.5%, 아프리카 22.3%, 중남미 6.5%, 중동 3.6% 등으로 나타난다. 이처럼 아시아와 아프리카 국가들에 대한 원조 규모는 계획대로 충실히 이행하고 있는 것으로 보인다.

8) [유·무상원조 장단점]

구분	장점	단점
유상원조	- 공여국 원조자금 유지 - 상환계획에 따른 합리적인 운용 유도	- 상환 부담으로 외채문제 심화 가능 - 불필요한 행정비용(대출, 상환)
무상원조	- 상환부담 없음 - 행정비용 절감	- 공여국 원조자금 감소 - 감독 부재로 예산낭비 초래 가능

[표 12] 지역별 ODA 지원 현황

	ODA 지원액 (백만불)					양자 ODA 중 비중 (%)				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
아시아	250.8	292.1	552.9	583.9	637.9	46.5	50.3	61.4	59.0	54.5
아프리카	104.1	95.0	139.9	178.3	261.0	19.3	16.3	15.5	18.0	22.3
중남미	68.7	55.8	64.5	64.4	76.2	12.7	9.6	7.2	6.5	6.5
중동	30.5	21.4	34.3	41.3	42.3	5.7	3.7	3.8	4.2	3.6
유럽	12.9	46.4	38.7	20.7	16.6	2.4	8.0	4.3	2.1	1.4
오세아니아	2.2	1.5	5.6	4.2	3.4	0.4	0.3	0.6	0.4	0.3
지역미배분	70.0	68.9	64.7	96.8	132.1	13.0	11.9	7.2	9.8	11.3
합 계	539.2	581.1	900.6	989.6	1,169.4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 순지출 기준임

자료: 한국국제협력단

그런데 DAC 회원국들의 지역별 원조 현황을 살펴보면, 아프리카 지역에 대한 원조비중(30%내외)이 가장 높고, 다음으로 아시아(20~30%) 등이다. 즉, 우리나라는 DAC 회원국의 평균에 비해 아프리카에 대한 원조비중이 낮은 편이다. 미국, 중국, 인도 등은 아프리카 국가들의 시장성 및 보유자원의 중요성을 인식하고 인프라 시설 등에 대규모 투자를 실시하여 경제 성장에 기여하면서 자국의 영향력을 확대하고 있다.

아시아 국가들에 대한 원조가 집중되는 것은 거리상으로 근접하며, 역사·문화적으로 배경이 유사하여 현지 사정에 대한 정보파악이 용이하고, 우리나라의 개발 경험을 적용하기가 비교적 용이하기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 소득수준이 낮은 국가에 지원할수록 ODA의 효과가 높고, 빈곤퇴치라는 새천년개발목표(MDGs)⁹⁾ 달성에 보다 적극적으로 기여하는 것이므로 최빈국¹⁰⁾이 집중된 아프리카

9) 새천년개발목표(MDGs: Millenium Development Goals): 2000년 UN에서 채택된 의제로 2015년까지 빈곤을 반으로 감소시키자는 범세계적인 의제

10) 최빈국의 현황을 살펴보면, 최빈국 48개 중 68.8%인 33개국이 아프리카 지역에 집중되어 있다.

	국가 수	비 중(%)
아프리카	33개국	68.8
아시아	9개국	18.8
오세아니아	5개국	10.4
아메리카	1개국	2.0
합 계	48개국	100.0

지역에 대한 지원확대를 검토할 필요가 있어 보인다.

또한 아프리카에 대한 적극적 지원은 외교 인프라 구축, 국가 신뢰도 향상 등으로 연결되어, 우리기업의 진출 및 일자리 등의 신규 시장 창출이 가능하다는 측면도 고려할 필요가 있다.

참고로, 한국국제협력단은 아프리카 지역에 대한 원조 예산안을 2013년 대비 400억원(67.3%) 증가한 993억원(전체 예산안의 16.5%) 편성하고 있다.

2. 외교환경 변화에 따른 공공외교 강화

가. 현황

현재까지 명확한 정의는 없으나 공공외교란 경제력, 군사력 등을 이용하여 상대국 정부를 대상으로 하던 전통적인 외교가 아닌 예술, 지식, 미디어, 문화 등을 통하여 상대국 국민에게 우리나라에 대한 우호적인 정서를 심어줌으로써 궁극적으로 외교활동의 효과를 제고하는 것으로 정리해 볼 수 있다. 전통적인 외교는 정부 부처에 의해서만 수행되었다면, 공공외교는 정부 부처, 국회, 지방자치단체, 민간 등 다양한 주체를 전제로 하는 개념이다.

최근 미국, 프랑스, 영국 등 주요 선진국 강대국에서부터 인도네시아 등의 국가에 이르기까지 대부분의 국가에서 이러한 공공외교의 활성화를 위한 각종 정책을 마련하여 국가이미지를 개선하는데 주력하고 있다. 이들 국가들은 아래 [표 13]과 같이 정부주도, 관민혼합, 민간주도 등의 형태로 공공외교 사업을 수행하고 있다.

[표 13] 세계 주요 국가들의 공공외교 수행 방식

	수행방식
정부주도형 (미국, 프랑스, 일본, 중국 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공외교 전담조직을 정부 부처에 구축하거나, 대통령 또는 의회 직속 기구로 운영하는 경우 - 전담조직이 정책 수립, 집행 및 수행평가에 이르는 공공외교 수행 프로세스 총괄 - 민간은 협조자, 보조자의 역할만 담당
관민혼합형 (독일)	<ul style="list-style-type: none"> - 정부와 민간의 협업체계 - 민간은 보조자의 역할을 담당하나 정책과 예산에 독립성 있음 - 정책수립, 집행, 수행평가의 전 과정에 적극적 참여 가능

	수행방식
민간주도형 (영국)	- 정부는 법적, 제도적 장치 마련을 통하여 포괄적인 공공외교의 방향만 제시 - 민간이 능동적이고 적극적인 역할 수행

자료: 외교부 연구용역과제 보고서, 「한국 공공외교 수행체계 연구」, 2013. 1

이런 세계적 추세를 고려하여 외교부는 2013년에 ‘공공외교 역량강화 사업’을 시작하면서 60억원의 예산을 편성하였고, 2014년 예산안에는 동 사업의 확대를 위해 2013년 대비 23억원(34.3%)을 증액한 90억원을 편성하고 있다.

[표 14] 공공외교 역량강화 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012 결산	2013 예산		2014 예산안 (B)	증 감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
공공외교 역량강화	-	6,000	6,700	9,000	2,300	34.3

자료: 외교부 제출자료를 토대로 작성

나. 추진체계 정비 필요

공공외교는 외교부, 문화체육관광부 등 정부 부처, 지자체 및 민간 부문에서 다양하게 이루어지고 있으나, 전략적 접근 없이 비효율적으로 수행되고 있어 통일된 국가이미지가 부재하다는 비판이 제기되고 있다. 이에 따라 공공외교 사업들을 통합·조정하는 기구 설치 등에 관한 법률 제정이 추진 중에 있으나 그 기구의 소관 주체 등에 관하여 정부 부처 간 협의가 부진하여 법률 제정 여부가 불투명한 상황이다.

현재 외교부 중심으로 공공외교관련 사업을 통합·조정하는 「문화외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안」(김관영의원 대표발의, 2012. 8), 「공공외교의 활성화 및 증진에 관한 특별법안」(이재영의원 대표발의, 2012. 8), 「공공외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안」(심재권의원 대표발의, 2013. 2) 등 3개의 제정법률안이 외교통일위원회에 상정되어 있다. 반면, 문화체육관광부를 중심으로 국제문화교류 사업을 통합·

조정하는 「국제문화교류 진흥에 관한 법률안」(길정우의원 대표발의, 2012. 10), 「국제문화교류진흥법안」(강창일의원 대표발의, 2012. 8), 「국제문화교류진흥법안」(박병석의원 대표발의, 2013. 9) 등 3개의 제정법률안이 교육문화체육관광위원회에 회부되어 있다.

이러한 조직 및 권한 문제를 해결하기 위하여 외교부와 문화체육관광부는 ‘양기관 간 협업 강화를 위한 양해각서’를 2013년 6월 체결하고 공공외교 및 국제문화교류 사업을 추진하고 있다.

그러나 이 양해각서는 구속성이 없고, 공공외교 관련 사업을 수행하고 있는 타 정부 부처, 지방자치단체, 공공기관, 민간기관 등과는 관련성이 부족하다는 점에서 사업의 유사·중복 등 비효율성에 관한 근본적인 해결책은 될 수 없다. 따라서 정부는 범부처 차원의 공공외교 추진 종합 계획을 수립하여 추진체계, 사업계획 등을 통합·조정함으로써 공공외교 사업을 전략적·효율적으로 수행할 필요가 있다.

다. K-Food 관련사업 농림축산식품부와 협업 필요

외교부는 내역사업으로 코리아 콘테스트 사업 예산 9억원을 편성하고 있다.

[표 15] 코리아 콘테스트 내역사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012 결산	2013 예산 (A)	2014 예산안 (B)	증 감	
				B-A	(B-A)/A
코리아 콘테스트	-	1,029	900	129	-12.5

자료: 외교부 제출자료를 토대로 작성

코리아 콘테스트 사업은 퀴즈 온 코리아(3억 4,000만원), K-Food 월드 페스티벌(2억 5,500만원), K-Pop 월드 페스티벌(2억 5,500만원), 동영상 콘테스트(5,000만원) 등의 4가지 사업으로 구성된다.

[표 16] 코리아 콘테스트 사업 세부 편성내역

(단위: 백만원)

	편성내역	2014 예산안
퀴즈 온 코리아	<ul style="list-style-type: none"> - 안내 및 홍보물 제작지: 20백만원 - 예선전 개최 경비 지원: 120백만원 - 결승전 참가자 방한초청행사 경비: 50백만원 - 예선전 관련 업무협의, 결승전 참가자 방한초청행사 여비: 136백만원 - 인사 접촉, 리셉션 등: 14백만원 	340
K-Food 월드 페스티벌	<ul style="list-style-type: none"> - 예선전 10개국 진행비: 80백만원 - 홍보 포스터 및 동영상 제작비: 7백만원 - 초청행사 진행비 등: 22백만원 - 예선전 촬영비, 예선전 우승자 초청 여비: 135백만원 - 인사 접촉: 11백만원 	255
K-Pop 월드 페스티벌	<ul style="list-style-type: none"> - 경품 및 기념품 구입: 50백만원 - 통역 및 자원봉사자 사례: 50백만원 - 국외여비: 150백만원 - 초청행사: 5백만원 	255
동영상 콘테스트	<ul style="list-style-type: none"> - 상품 구입비: 24백만원 - 동영상 콘테스트 위탁: 20백만원 - 수상자 방한초청여비: 4백만원 - 간담회 개최: 2백만원 	50
합 계		900

자료: 외교부 제출자료를 토대로 작성

그런데 동 사업의 ‘K-Food 월드 페스티벌’은 농림축산식품부에서 추진하고 있는 ‘글로벌 K-Food 프로젝트’ 사업과 목적, 대상 등의 측면에서 유사하므로 협업이 필요해 보인다.

K-Food 월드 페스티벌 사업은 한국 요리의 확산에 목적이 있고, 글로벌 K-Food 프로젝트 사업은 한국 농식품(식재료) 홍보를 통한 수출 증진에 목적을 두고 있는 바, 사업초기부터 양 사업의 정보교류 등 협조가 중요하다.

[표 17] K-Food 월드 페스티벌과 글로벌 K-Food 프로젝트의 비교

	목적 및 내용	대상
K-Food 월드 페스티벌 (외교부)	한국 요리(불고기, 삼계탕 등)의 글로벌 확산	요리에 관심이 있는 일반 외국인, 특히 요리사
글로벌 K-Food 프로젝트 (농림축산식품부)	한국 주요 농식품(김치, 인삼, 유자차, 기타 야채 등)의 수출 증진	외국의 주요 농식품 수출업자, 잠재적 구매자인 일반 소비자

자료: 외교부

또한 K-Food 월드 페스티벌 사업은 외국인 대상 한식 경연 대회를 통해 한식 요리와 한국 문화를 전세계에 홍보하는 사업의 일환으로 추진되어 10개 이상의 재외공관에서 예선전을 개최할 예정이며, 글로벌 K-Food 프로젝트 사업(농림축산식품부)의 경우 식재료 홍보행사를 40개 재외공관에서 수행할 예정이다.

외교부의 K-Food 월드 페스티벌 사업과 농림축산식품부의 K-Food 프로젝트 사업은 우리의 음식을 소재로 한다는 점에서 상호 연계할 경우 시너지 효과가 기대되는 바, 협업을 통해 사업 효과를 제고할 필요가 있다.

[표 18] 글로벌 K-Food 프로젝트 사업(농림축산식품부) 세부 편성내역

(단위: 백만원)

	편성내역	2014 예산안
수출 해외 미디어 홍보 마케팅	- 수출 농식품 CF, 다큐, 콘텐츠 제작: 1,540백만원 - 콘텐츠 방영·배포: 3,360백만원 - Agrafood 잡지 제작 발간: 500백만원	5,400
수출 해외 체험마케팅	- 글로벌 K-Food FAIR: 4,600백만원 - 해외 소비자체험 행사: 2,200백만원 - 재외공관 수출 체험 홍보사업(40회): 2,000백만원	8,800
합 계		14,200

자료: 농림축산식품부 사업설명자료를 토대로 작성

3. 통일기반 구축을 위한 북한이탈주민 정착지원

가. 현황

(1) 개요

정부는 1997년에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하고 북한이탈주민이 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에서 신속히 적응·정착하도록 보호·지원하는 사업을 수행하고 있다. 동 법률은 ‘북한이탈주민’을 군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람으로 정의하고 있다.

통일부는 2013년 9월말 현재까지 국내로 입국한 북한이탈주민을 25,649명으로 집계하고 있다. 북한이탈주민 입국자수는 2005년을 제외하고는 꾸준히 증가하였으나 2009년(2,929명)을 정점으로 감소 추세에 있고, 2013년 9월말 현재 입국자는 1,041명이다.

[표 19] 연도별 북한이탈주민 입국 현황

(단위: 명)

	2001 까지	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013.9	합계
입국자	1,991	1,143	1,282	1,896	1,382	2,022	2,548	2,805	2,929	2,402	2,706	1,502	1,041	25,649

주: 통일부 보호결정 기준임

자료: 북한이탈주민지원재단

(2) 북한이탈주민 지원 체계

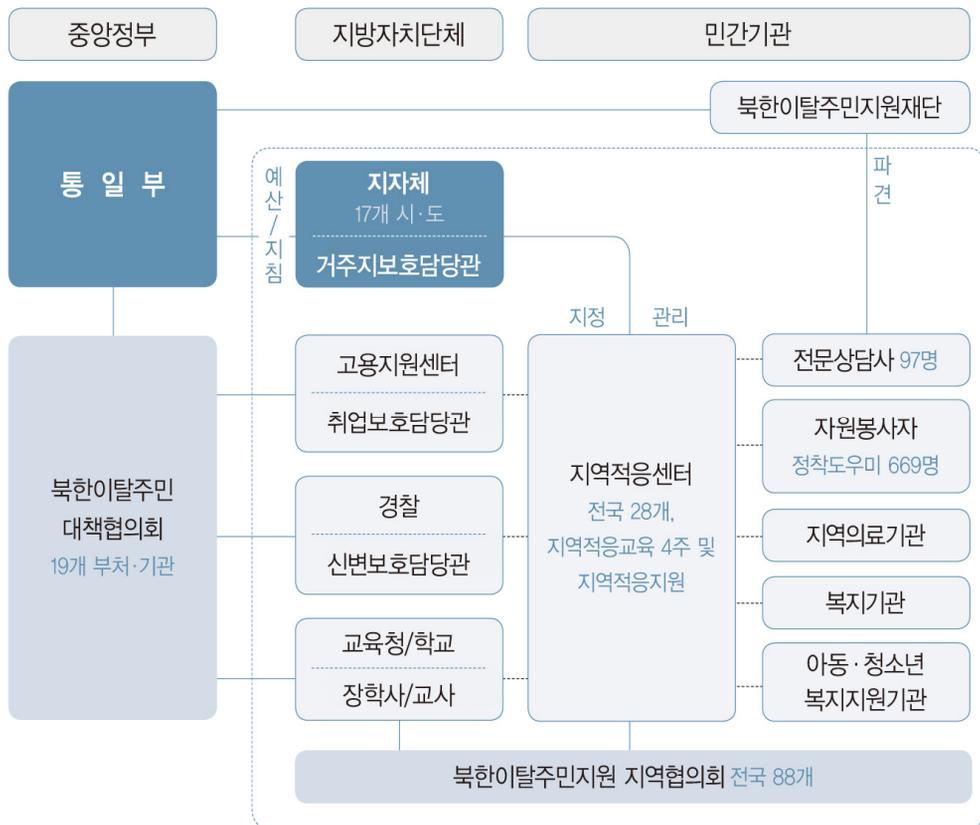
북한이탈주민 정착지원 사업의 주무부처는 통일부이며, 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원에 관한 정책은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제6조¹¹⁾에 따라 통일부 차관이 위원장이 되는 북한이탈주민대책협의회에서 심의·조정된다.

통일부에서 추진하고 있는 정착지원 사업의 체계는 아래 [그림 3]과 같다. 국내에 입국한 북한이탈주민은 3개월간 하나원에서 사회적응교육을 받게 된다. 그 후 거주지

11) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제6조(북한이탈주민 대책협의회) ① 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 통일부에 북한이탈주민 대책협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

에 정착하는 과정에서 지방자치단체, 북한이탈주민지원재단 및 민간단체로부터 지원을 받는다. 지방자치단체는 지역적응센터를 지정·운영하며, 동 센터는 북한이탈주민이 지역에 적응하기 위한 4주간의 초기집중교육과 사후지원을 수행한다. 북한이탈주민지원재단¹²⁾은 정착도우미, 의료 및 생활안정 지원, 취업지원센터 운영, 창업 지원, 공동생활시설 운영 지원 등을 수행한다.

[그림 3] 북한이탈주민 지원 체계



자료: 통일부

12) 북한이탈주민지원재단은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 근거하여 2011년 설립되었다.

(3) 2014년도 예산안 현황

통일부문의 2014년 북한이탈주민 정착지원 예산은 북한이탈주민대책운영 등 7개의 세부사업으로 구성되어 있으며, 예산안은 2013년 대비 115억 9,700만원(△ 8.6%) 감소한 1,225억 8,700만원이 편성되었다. 예산이 감액 편성된 주요 이유는 북한이탈주민 입국자의 감소(2,500명→1,500명)가 예상되어 정착금 지급, 교육훈련 예산 등이 2013년 대비 큰 폭으로 감소하였기 때문이다.

[표 20] 북한이탈주민 정착지원 프로그램 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2013 예산(A)	2014 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
북한이탈주민 정착지원 프로그램	134,184	122,587	-11,597	-8.6
북한이탈주민대책운영	2,696	2,695	-1	-0.0
북한이탈주민 지역적응센터 운영	4,700	4,695	-5	-0.1
북한이탈주민 정착금 지급	84,000	77,000	-7,000	-8.3
북한이탈주민지원재단 운영	26,573	24,204	-2,369	-8.9
북한이탈주민 교육훈련	13,071	10,985	-2,086	-16.0
북한이탈주민 종합관리시스템 구축(정보화)	399	99	-300	-75.2
하나원 시설관리 외부위탁	2,745	2,909	164	6.0

자료: 디지털예산회계시스템을 토대로 작성

나. 제2하나원 활용대책 마련 필요

북한이탈주민의 국내 입국 증가로 기존 하나원의 수용시설 부족이 예상됨에 따라 2009년 강원도 화천군에 최대 적정 수용인원 300명 규모의 제2하나원 건립이 추진되었고, 2012년 12월에 완공되었다.

현재 제2하나원은 북한이탈주민 중 성인 남성의 기초 사회교육, 기 편입 북한이탈주민의 직업전환교육 및 자격증 취득 지원을 위한 심화교육, 정착지원 업무관계자 실무능력 향상을 위한 직무교육 등을 수행하고 있다.

그런데 북한이탈주민의 국내 입국이 2010년 이후 감소 추세로 전환되었고, 2012년 1,502명, 2013년 9월말 기준 1,042명 수준이다. 이에 따라 하나원의 경우 수용가능 인원 400명 중 월평균 300명이상이 교육을 받는 반면, 제2하나원의 월평균 수용률은 38.3%(300명 중 115명)로 저조한 실정이다.

[표 21] 하나원 현황

	개원연도	위치	수용가능 인원
하나원	1998년	경기도 안성시	400명
제2하나원	2012년	강원도 화천군	300명

자료: 통일부 제출자료를 토대로 작성

북한이탈주민의 국내 입국자수를 예측할 수는 없으나 통일부는 제2하나원의 건립 취지에 부합하도록 상황에 따른 탄력적인 운영 계획을 마련할 필요가 있어 보인다. 이에 대한 방안으로 북한이탈주민 입국자 수가 최근처럼 감소하는 경우에는 하나원과 제2하나원 간 수용인원의 조정을 통하여 내실 있는 교육이 되도록 하거나, 교육 프로그램을 신규 발굴하여 수료 북한이탈주민에 대한 심화교육 및 정착지원 업무관계자 직무교육을 더욱 강화하는 등 제2하나원의 유휴 시설을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 취업지원(취업보호담당관) 활성화 필요¹³⁾

통일부는 고용노동부 산하 전국 56개 고용지원센터에 취업보호담당관을 지정하여 취업지원을 하고 있다. 취업보호담당관의 주요업무는 북한이탈주민의 직업훈련 신청서 처리, 취업신청서 및 고용지원금 신청서 처리, 취업알선 및 직업지도 등이다.

그런데 과거 직장 경험자를 기준으로 ‘북한이탈주민의 구직 경로’를 살펴보면, ‘친구, 친지 아는 사람 소개로 구직을 한 사람’ 비율이 전체 응답자 중 38.1%, ‘신문, 잡지 등을 보고 응모’ 한 사람이 26.8%인데 반해, 고용지원센터나 지방자체단체 등의 공공지원 기관을 이용하였다는 응답은 9.4%에 불과한 것으로 조사되었다¹⁴⁾.

[표 22] 북한이탈주민의 구직 경로 현황(과거 직장 경험자 기준)

(단위: 명, %)

응답내용	응답자	응답비율
친구, 친지, 아는 사람 소개	820	38.1
신문, 잡지 등을 보고 응모	577	26.8
인터넷을 통해 구직 등록 또는 응모	213	9.9
공공지원 기관 이용	202	9.4

13) 국회예산정책처 「2014년도 정부 성과계획 평가」 보고서(2013. 10)에서 발췌하였다.

14) 북한이탈주민지원재단, 「2012 북한이탈주민 실태조사」, 2013.

응답내용	응답자	응답비율
사업체 문의 또는 방문	80	3.7
민간 직업알선기관 등록	71	3.3
학교, 학원 추천	58	2.7
기타	129	6.1
합 계	2,150	100.0

자료: 북한이탈주민지원재단, 「2012 북한이탈주민 실태조사」, 2013.

또한 ‘북한이탈주민의 고용지원센터 취업보호담당관 제도 활용실태’¹⁵⁾를 살펴본 결과 조사대상자 중 66.0%는 고용지원센터를 한 번도 이용한 경험이 없는 것으로 조사되었다. 구체적으로, 고용지원센터에 구직등록을 했는지 여부에 34%만이 ‘고용지원센터에 구직등록을 한 경험이 있다’라고 응답하였고, 64.8%는 ‘등록한적 없다’, 1.2%는 ‘고용지원센터에 대해 잘 모른다’라고 응답한 것으로 나타났다.

[표 23] 북한이탈주민이 고용지원센터에 구직등록을 했는지 여부

	빈도(명)	비율(%)
있다	137	34.0
없다	261	64.8
잘모른다	5	1.2
합 계	403	100.0

자료: 북한인권정보센터, 「2012 북한이탈주민 경제활동 동향」, 2013.

이처럼 북한이탈주민이 고용지원센터를 알고 있음에도 구직등록을 하지 않은 이유는 고용지원센터의 취업보호담당관을 통해 취업에 큰 도움을 받을 수 없다고 생각하기 때문으로 보인다. 왜냐하면 북한이탈주민 취업지원은 개인별 경력 및 진로설정에 근거하여 합리적으로 이뤄져야 하나, 취업보호담당관이 북한이탈주민 취업지원만을 전담하는 것이 아니라 여러 업무 중 하나로 수행하고 있고, 북한이탈주민에 대한 이해 및 전문성이 부족하기 때문이다¹⁶⁾.

북한이탈주민의 경우 남한 내 기반이 취약하고 정보가 부족하여 취업에 어려움을 겪을 수 있으므로 향후 통일부는 이러한 문제 해결을 위해 취업보호담당관 및 고용지원센터의 전문성을 보다 강화하는 한편 적극적인 홍보와 이용 안내가 필요해 보인다.

15) 북한인권정보센터, 「2012 북한이탈주민 경제활동 동향」, 2013.

16) 통일연구원, 「북한이탈주민 취업지원제도 발전방향」, 2012.

IV. 향후 재정과제

1. ODA 사업 확대에 따른 내실화 필요

2010년 10월 관계부처 합동으로 마련한 「국제개발협력 선진화 방안」에 따르면, 정부는 ODA 사업에서 2015년까지 ODA/GNI 비율 0.25%를 달성하고, 유·무상원조 비중 40:60 내외를 유지하며, 지역별 지원규모를 아시아 55%내외, 아프리카 20%내외 등으로 유지할 계획이다.

정부의 ODA 사업 계획에 대하여 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있다.

첫째, 2015년까지 ODA/GNI 비율 목표 0.25%를 달성하는 것은 재정여건 상 어려우므로 목표치를 재검토할 필요가 있다.

ODA/GNI 비율 0.25%에 도달하기 위해서는 2015년에 2014년 ODA 예산안(2.3조원) 대비 약 1조원이 추가로 소요될 것으로 예상된다¹⁷⁾. 이런 이유로 현재 재정소요 계획(2014년 대비 0.3조원 증가)으로는 2015년까지 목표 달성이 불가능하다.

복지수요 증가 등 재정여건을 감안하면, ODA 사업 예산을 증액하는 것은 현실적으로 어려우므로 정부는 ODA/GNI 비율 목표치를 재설정할 필요가 있다.

[표 24] 우리나라 ODA 사업 예산 추이

(단위: 억원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 예산안
총 ODA	4,357	4,848	7,705	4,333	6,470	8,907	10,396	13,562	14,667	17,777	21,470	22,583
ODA/GNI	0.06	0.06	0.1	0.05	0.07	0.09	0.1	0.12	0.12	0.14	0.15	0.16

주: 1. 2012년도까지는 순지출 기준이며, 2013년, 2014년은 약정액 기준임

2. ODA 공식통계는 2년 후에 확정되므로 2011년까지는 확정통계, 2012년부터는 잠정통계임

자료: 국무조정실(2013. 10)

둘째, 40여개의 기관에서 개별적으로 무상원조를 수행하고 있으므로 이의 개선이 필요해 보인다.

17) 2012년 OECD/DAC에서 수행한 동료검토 보고서는 GNI 대비 ODA 비율을 0.25%까지 올리기 위해서는 2015년에 32억불 정도의 예산이 편성되어야 한다고 추정하였다.

무상원조 수행기관이 개별적으로 사업을 수행하는 경우, 사업간 연계가 미흡할 수 있고, 유사한 사업을 수행하는 등 사업의 효율성을 떨어뜨릴 수 있으며, 개별 부처가 수원국과 각각 접촉함으로써 협의통로가 다원화되어 불필요한 행정비용이 발생할 수 있다. 이런 이유로 정부는 국무총리 소속으로 국제개발협력위원회를 설치하여 ODA 사업을 총괄·조정하고 있으나 예산편성 권한이 없어 역할이 미흡한 실정이므로 무상원조 수행체계를 개선하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 양자 원조¹⁸⁾ 중 유·무상원조 비중, 지역별 비중 등을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

OECD/DAC 회원국들의 경우, 무상원조 비중은 80% 이상 수준이고, 아프리카 비중은 30%내외 수준으로 유지하고 있으나 우리나라는 무상원조 비중을 60%, 아프리카 비중을 20%내외로 유지할 계획이다. 그런데 OECD/DAC은 무상원조 비중을 높일 것을 권고하고 있고, 아프리카 비중을 확대하는 국제 추세를 고려하여 지역별 비중을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2. 통일에 대비한 재원대책 논의 필요

2013년 5월말 정부가 확정 발표한 140개 국정과제 중 통일과 관련이 있는 것은 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화, 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향, 통일 대비 역량강화를 통한 실질적 통일 준비 등 3개 과제이다. 통일부 주관 하에 외교부, 국방부 등은 소관 업무에 따라 해당 국정과제를 추진하게 된다.

[표 25] 통일관련 국정과제

추진전략	국정과제	주관부처	협업부처
한반도 신뢰 프로세스	한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화	통일부	외교부, 국방부 등
	작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향		외교부, 법무부 등
	통일 대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비		교육부, 외교부

자료: 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, 2013. 5

18) 양자 원조는 수원국에 직접 지원하는 원조를 말한다.

통일정책과 관련해서는 통일재원에 대한 논의가 지속적으로 필요한 것으로 보인다.

통일비용 추계는 연구자마다 다른 추계 방법, 기준, 통일시점 등을 사용하기 때문에 실제로 추계된 비용은 최소 500억달러에서 최대 5조달러까지 큰 편차를 보이고 있다. 그리고 세금, 통일채권 등 통일비용을 감당할 수 있는 재원조달 방안은 조세저항, 역진성, 정부부채 증가 등 한계점 및 쟁점들을 가지고 있다.

[표 26] 통일비용 관련 기존 논의

연구자	출판 연도	통일 시점	통일비용	추계방법 및 기준
KDI	1991	2000	점진적 통일시: 최대 2,102억 달러 급진적 통일시: 최대 3,121억달러	
황의각	1993	1990 1995 2000	3,120억달러 7,776억달러 1조 2,040억달러	목표소득설정/투자 (민간투자 포함)
이상만	1993	2000	10년간 2,000억달러	독일과의 비교/정부지출
연하청	1994	2000	19년 간 2,300~2,500억달러	목표소득 설정/정부지출
이영선	1994	1990 2010	40~50년간 3,300억달러 40~50년간 8,410억달러	목표소득 설정/정부지출 남한소득이전
배진영	1996		1993년 기준 5년간 4,880억달러	독일과의 비교/정부지출
정갑영외	1996		1995년기준, 32년간 4,120억달러	북한의 적정경제성장률 (13.5%) 고려/소득균등화 수요투자액
Noland	1996	2000	3조 1,720억달러	목표소득 설정 총투자 CGE모형 북한의 자본-산출비율 적용 CGE 모형 시장경제의 자본-산출 비율 적용
한화 경제연구원	1997	2010	856조원	
박태규	1997		통일후 5년 남한 GNP의 8.7~11.3% 통일후 10년 남한 GNP의 7.47%	항목별 누계방법/위기관리 비용 +소득균등화 경제 사업비
박석삼	2003		점진적 통일시: 연간 8,300억원 급진적 통일시: 연간 35조원	
이영선	2003		점진적 통일시: 732억달러 급진적 통일시: 1,827억달러(5년) ~ 5,614 억달러(10년)	CGE 모형/목표설정/ 북한경제가 남한의 60%에 도달할 때까지의 위기관리 및 투자비용
삼성 경제 연구소	2005	2015	546조원	- 남한의 최저생계비 수준을 2015 년 이후 11년간 지원할 경우 총 447조원 소요

연구자	출판 연도	통일 시점	통일비용	추계방법 및 기준
				- 북한경제의 산업화를 위해 2015년 이후 10여 년간 북한 GDP의 10%를 지원할 경우 총 99조 원 소요
신창민	2005	2020	8,210억달러	목표소득설정
랜드 연구소	2005		통일후 4~5년간 5백억~6천7백억 달러	ICOR(한계자본산출계수)/통일후 4~5년 내 북한의 GDP를 통일시점의 2배로 올릴 경우
조세 연구원	2008	2011	남한 GDP의 12~7%(통합 후 10년 정도)	통합후 50~60년 내에 북한지역 생산성이 남한의 80~90%로 수렴
피터 백	2010		30년 동안 2~5조달러	북한소득을 남한의 80% 수준으로 증가
랜드 연구소 찰스 울프	2010		620억달러~1조7천달러	북한의 1인당 GDP가 7백달러인데 남한의 1인당 GDP가 2만달러로 합리적으로 추정할 때 북한을 남한수준으로 끌어올리는데 드는 재정소요
김유찬	2010		2,257조 1,700억원	기초생계비지원, 의료비지원, 정부서비스, SOC투자 등
통일부 연구용역 보고서	2011		단기형: 통일후 10년 동안 71.5~1253.4조원 중기형: 통일후 10년 동안 734.6~2757.2조원 장기형: 통일후 10년 동안 765.4~3042.6조원	북한근로자 임금 수준에 대한 가정과 사회보장제도 도입에 대한 가정을 고려하여 추계

자료: 김은영, 「통일비용 관련 기존 연구자료」, KDI북한경제리뷰, 2010. 8, pp.64~65

[표 27] 기존 통일재원 방식의 문제점

방 법	한계점 및 쟁점
직접세(통일세)	조세저항(국민 반대 여론)
간접세(통일세)	역진성
통일채권	정부부채 증가
남북협력기금 불용액 활용	기금 집행률과 기금 불용문제
통일복권	사행성 및 역진성 논란

자료: 김희철, 「통일비용 어떻게 할 것인가?」, 2012

정부는 2011년 11월말 완료된 “통일재원 마련방안¹⁹⁾” 연구용역을 바탕으로 2012년 8월 29일 「남북협력기금법 일부개정법률안」을 국회에 제출하였고, 동 법률안은 외교통일위원회에 상정되어 있다. 그리고 정의화의원 대표발의(2012.08.01.) 「남북협력기금법 전부개정법률안」, 박병석의원 대표발의(2013.07.22.) 「남북협력기금법 일부개정법률안」, 김을동의원 대표발의(2013.07.31.) 「남북협력기금법 일부개정법률안」 등 3개 법률안이 외교통일위원회에 상정되었거나 회부되어 있다.

위 법률안들은 재원마련의 방식에는 차이가 있으나 통일 이후 한반도의 안정적인 통합에 필요한 비용을 체계적으로 마련하려는 데 공통적인 목적이 있다.

통일의 시기와 방식을 정확히 예측하기는 어려우나, 통일 시 대규모 재정이 요구된다는 점은 명확하므로 통일재원에 대해서는 지속적인 논의가 필요하다. 그리고 통일 비용 뿐만 아니라 편익도 함께 고려하는 등 다양한 논의와 접근이 필요해 보인다.

19) [통일재원 마련방안 연구용역]

- 동 연구용역에서는 3가지(단기형, 중기형, 장기형) 시나리오별로 통일 비용을 산출하였는데, 정부는 중기형 시나리오(2030년 통일, 2040년 북한의 1인당 GDP가 남한의 36.5% 수준임을 가정)를 전제
- 중기형 시나리오에 따르면, 통일 후 첫 해에 55.9조원~277.9조원의 비용이 투입될 것으로 추정
 - 북한근로자의 임금 수준과 사회보장제도의 전면도입 여부에 따라 초기 통합비용을 산출
 - 최소 초기 통합비용(55.9조원)은 사회보장제도를 일부만 도입(국민기초생활보장제도 및 기초노령연금 우선 도입)하는 것을 가정하였으며, 체제통합 39.6조원(행정·사법·입법 부문 통합 39.6조원, 군통합 3.6조원, 시장경제 통합 13.9조원), 기초생활 보장 등 사회보장분야 16.3조원으로 구성
- 통일 후 10년 간 734.6조원~2757.2조원이 소요될 것으로 추정(남한 GDP의 10년치 총액 대비 약 1.7~6.6%)

제11장 공공질서·안전 분야

I. 현황

1. 범위

공공질서 및 안전 분야에는 사회질서를 유지하고 국민의 안전을 확보하는데 필요한 예산이 편성되어 있으며, 동 분야의 예산은 사법기관 운영, 치안행정, 재난관리 등에 필요한 개별 재정사업들의 재정규모를 합산하여 산출된다.¹⁾

공공질서 및 안전 분야는 ① 법원 및 헌재, ② 법무 및 검찰, ③ 경찰, ④ 해경, ⑤ 재난관리 등 5개 부문으로 구성되어 있다. 각 부문은 질서유지 및 안전확보 기능을 수행하는 정부기관을 기준으로 분류되어 있다. 대법원과 헌법재판소 예산은 법원 및 헌재 부문, 법무부 및 검찰청 예산은 법무 및 검찰 부문, 경찰청 예산은 경찰 부문, 해양경찰청 예산은 해경 부문, 소방방재청 예산은 재난관리 부문에 편성되어 있다. 아울러 기획재정부 소관 국유재산관리기금 중 사법기관, 치안기관 등이 사용하는 정부청사 신축 및 이전 예산은 공공질서 및 안전 분야 예산으로 분류된다.

공공질서 및 안전 분야의 재원은 일반회계와 6개의 특별회계(농어촌구조개선특별회계, 등기특별회계, 교도작업특별회계, 혁신도시건설특별회계, 광역지역발전특별회계, 책임운영기관특별회계), 3개의 기금(국유재산관리기금, 범죄피해자보호기금, 복권기금)에 편성되어 있다.

장석립 예산분석관(csr527@assembly.go.kr, 788-4640)

1) IMF 분류기준(GFS 2001)에 따르면 공공질서 및 안전(Public order and safety) 분야에는 경찰(Police service), 소방(Fire protection service), 법원(Law courts), 교도소(Prisons), 공공질서 및 안전 연구개발(R&D Public order and safety)이 포함된다.

[표 1] 공공질서 및 안전 분야 예산의 구성

부문	소관	주요내용
법원 및 헌재	대법원, 헌법재판소, 기획재정부	사법기관 운영, 사법행정 지원
법무 및 검찰	법무부, 기획재정부	법무부·검찰청 운영, 법질서 확립
경찰	경찰청, 기획재정부, 안전행정부	경찰청 인건비, 시설 및 장비확충
해경	해양경찰청, 기획재정부	해양경찰청 운영, 대형함정 도입
재난관리	소방방재청, 기획재정부, 안전행정부	재해예방 및 재난복구사업

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 토대로 작성

2. 2014년도 예산안

가. 개요

2014년도 공공질서 및 안전 분야 예산은 **총지출 기준**으로 2013년 본예산 대비 6,947억원, 추경예산 대비 5,615억원 증액된 15조 7,195억원으로, 전체 총지출 357.7조원의 4.4%이다. **부문별**로는 법원 및 헌재 부문 1조 6,135억원, 법무 및 검찰 부문 2조 9,642억원, 경찰 부문 9조 381억원, 해경 부문 1조 1,600억원, 재난관리 부문 9,438억원이다.

부문별로 보면, 법원 및 헌재 부문은 2013년 대비 686억원(4.4%), 법무 및 검찰 부문은 773억원(2.7%), 경찰 부문은 2013년 추경예산 대비 5,504억원(6.5%), 해경 부문은 2013년 예산 대비 168억원(1.5%) 증가하였으며, 재난관리 부문은 2013년 추경예산 대비 1,515억원(△13.8%) 감소하였다.

공공질서 및 안전 분야에서 차지하는 비중은 법원 및 헌재 부문이 10.3%, 법무 및 검찰 부문이 18.8%, 경찰 부문이 57.5%, 해경 부문이 7.4%, 재난관리 부문이 6.0%이다.

[표 2] 공공질서 및 안전 분야 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2012 예산액	2013		2014 예산안 (B)	증감	
		본예산	추경예산 (A)		B-A	(B-A)/A
공공질서 및 안전	145,221	150,248	151,580	157,195	5,615	3.7
법원 및 헌재	14,980	15,449	15,449	16,135	686	4.4
법무 및 검찰	27,056	28,857	28,869	29,642	773	2.7
경찰	82,670	84,667	84,877	90,381	5,504	6.5
해경	10,851	11,432	11,432	11,600	168	1.5
재난관리	9,664	9,843	10,953	9,438	-1,515	-13.8

주: 총지출 기준임

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 토대로 작성

나. 주요 특징

정부는 2014년도 공공질서 및 안전 분야 재정을 편성함에 있어 4대 사회악의 척결로 안전한 사회를 구현하는 것과 안전 관리체계 구축 및 예방투자 강화를 정책목표로 설정하였다.

공공질서 및 안전 분야에 편성된 예산은 질서유지 및 안전 확보와 같이 국민생활에 필수적인 공공서비스를 제공하는데 사용되므로, 중점 재원투자 방향 역시 매년 유사한 내용으로 설정되어 왔다. 다만, 2011년부터 범죄피해자보호기금이 신설되면서 범죄피해자에 대한 지원 사업이 강조되고 있다.

2014년도 공공질서 및 안전 분야 예산안을 살펴보면, 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째, 민생치안의 역량 강화를 통한 4대 사회악 척결을 내세우고 있다. 이를 위해 5년간 경찰 인력 2만명을 증원하여 민생안전 분야에 우선 배치하는 것을 계획하고 있다. 그리고 성폭력·가정폭력 전담 수사체계를 구축하며 전자발찌 부착 대상자를 확대하는 등 범죄자 관리체계를 강화하고, 범죄피해자를 지원하는데 중점을 두겠다고 밝히고 있다.

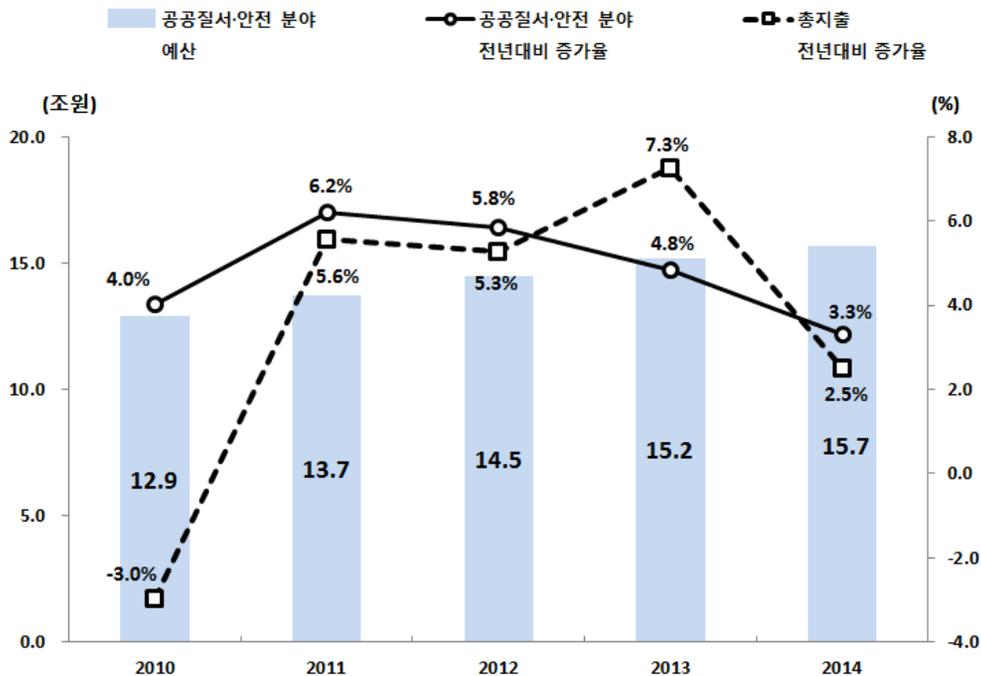
둘째, 재해예방시설 예산이 2013년 7,912억원에서 2014년에는 6,034억원으로 감액됨에 따라 공공질서 및 안전 분야 중 유일하게 재난관리 부문 예산이 전년 대비 감소(△13.8%)하였다. 그리고 재난관리 부문에서는 유해물질 누출 등 새로운 유형의 재해에 대한 대응을 강화하는 방향으로 예산을 편성하고 있다.

II. 재원배분 추이 및 특징

1. 재정추이 및 부문별 재원배분

공공질서 및 안전 분야 재정은 2010년 12.9조원에서 2014년 예산안 기준 15.7조원으로 연평균 5.0% 증가하여 같은 기간 정부 총지출 연평균 증가율 5.1%보다 0.1%p 낮은 수준이다. 공공질서 및 안전 분야의 정부 총지출 대비 비중은 2010년에 4.4%이며 2014년에도 4.4%로 큰 변화 없이 유지되고 있다. 공공질서 및 안전 분야에 대한 재원배분 추이를 정부 총지출 증감 추이와 비교해보면, 동 분야의 재정규모가 총지출 증가율에 비하여 비교적 일정한 수준으로 유지되고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 1] 공공질서 및 안전 분야 재원배분 추이



주: 2013년은 추경예산 기준임

자료: 디지털예산회계시스템 및 기획재정부 자료를 토대로 작성

2010년 이후 5년간 공공질서 및 안전 분야 재정의 평균 증가율은 5.0%로 나타난다. 같은 기간 법원 및 헌재 부문과 경찰 부문의 경우 평균 증가율은 4.3%와 4.7%로 분야 전체 증가율을 하회하고 있으며, 법무 및 검찰 부문, 해경 부문 및 재난관리 부문은 분야 전체 증가율보다 빠른 속도로 재정규모가 증가하고 있다.

꾸준히 증가 추세를 보이던 재난관리 부문 재정규모는 2013년 1조 953억원에서 2014년 9,438억원으로 1,515억원 감소하였는데, 이는 재해예방시설 예산이 6,812억원에서 6,034억원으로 800억원 가량 축소 편성된 것에 기인한다.

[표 3] 공공질서 및 안전 분야 부문별 자원배분 추이

(단위: 억원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	평균 증가율
공공질서 및 안전	129,496 (100.0)	136,568 (100.0)	145,221 (100.0)	151,580 (100.0)	157,195 (100.0)	5.0
법원 및 헌재	13,628 (10.5)	14,273 (10.5)	14,980 (10.3)	15,449 (10.2)	16,135 (10.3)	4.3
법무 및 검찰	23,450 (18.1)	25,436 (18.6)	27,056 (18.6)	28,869 (19.1)	29,642 (18.8)	6.1
경찰	75,427 (58.2)	78,164 (57.2)	82,670 (56.9)	84,877 (56.0)	90,381 (57.5)	4.7
해경	9,457 (7.3)	10,399 (7.6)	10,851 (7.5)	11,432 (7.5)	11,600 (7.4)	5.3
재난관리	7,533 (5.8)	8,296 (6.1)	9,664 (6.7)	10,953 (7.2)	9,438 (6.0)	6.5

주: 괄호안은 부문별 점유비중, 2013년은 추경예산 기준임
 자료: 디지털예산회계시스템 자료를 토대로 작성

IMF의 정부재정통계편람(GFSM 2001)에 따르면 공공질서 및 안전분야(Public order and safety)에는 경찰, 소방, 법원, 교도소, 공공질서 및 안전 연구개발에 소요되는 예산이 포함된다. 이 중 경찰과 소방업무의 경우 지방정부에서 수행하고 있는 경우가 많으므로 중앙정부와 지방정부의 재정규모를 합산한 일반정부(General Government)를 기준으로 공공질서 및 안전 분야 재정 비중을 비교하였다.

2011년 정부지출을 기준으로 한국의 일반정부 재정지출에서 공공질서 및 안전 분야가 차지하는 비중은 4.2%로, OECD 29개국의 평균 비중 3.8%보다 다소 높은

수준을 보이고 있다. 미국, 영국, 스페인 등은 공공질서 및 안전 분야 비중이 한국보다 높은 수준이며, 독일, 일본, 스웨덴 등은 낮은 수준으로 나타난다.

[표 4] OECD 주요국 공공질서 및 안전 분야 비중

(단위: %)

		2007	2008	2009	2010	2011
한국		4.6	4.4	4.1	4.1	4.2
OECD 29개국 평균		3.9	3.9	3.8	3.8	3.8
주요국 비중	미국	5.8	5.7	5.5	5.4	5.5
	영국	5.7	5.6	5.5	5.4	5.3
	스페인	4.9	4.9	4.6	4.9	4.8
	이탈리아	3.9	3.8	3.9	4.0	4.0
	독일	3.5	3.4	3.4	3.4	3.5
	일본	3.5	3.4	3.3	3.1	3.1
	그리스	3.2	3.2	3.5	3.5	3.3
	프랑스	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1
	스웨덴	2.6	2.6	2.6	2.7	2.7
	노르웨이	2.2	2.1	2.1	2.2	2.2

주: 1. 공공질서 및 안전분야 재정 비중은 일반정부(중앙정부+지방정부) 총지출에서 해당 분야 지출이 차지하는 비중을 기준으로 작성

2. OECD 회원국 34개 중 기능별 정부지출통계(Statistics of Government Expenditure by function)를 확인할 수 있는 29개국을 기준으로 평균 비중을 산출

자료: OECD 통계자료(<http://stats.oecd.org>)를 토대로 작성

2. 중기 재정운용

「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따르면, **향후 5년간(2013~2017년) 공공질서 및 안전 분야** 재정투자규모는 2013년 15.0조원에서 2017년 17.5조원으로 연평균 3.9% 증가할 계획이다.

부문별로는 법원 및 헌재 부문은 2013년 1.5조원에서 2017년 1.9조원으로 연평균 4.7%, 법무 및 검찰 부문은 2013년 2.9조원에서 2017년 3.2조원으로 연평균

2.5%, 경찰 부문은 2013년 8.5조원에서 2017년 10.4조원으로 연평균 5.3%, 해경 부문은 2013년 1.1조원에서 2017년 1.2조원으로 연평균 2.0% 증가할 계획이고, 재난관리 부문은 2013년 0.9조원에서 2017년 0.8조원으로 연평균 4.9% 감소할 계획이다.

[표 5] 공공질서 및 안전 분야 투자계획

(단위: 십억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
공공질서 및 안전	15,025	15,719	16,310	16,900	17,511	3.9
법원 및 헌재	1,545	1,613	1,686	1,746	1,857	4.7
법무 및 검찰	2,886	2,964	2,943	2,981	3,186	2.5
경찰	8,467	9,038	9,658	10,189	10,426	5.3
해경	1,143	1,160	1,162	1,200	1,238	2.0
재난관리	984	944	861	783	804	-4.9

주: 2013년은 본예산 기준임

자료: 대한민국정부, 「2013~2017년 국가재정운용계획」(2013.10)

Ⅲ. 주요 현안분석

정부는 대내외적 경제여건, 장기적인 정책목표, 재정건전성 등을 고려하여 거시적인 재정정책방향과 목표를 결정하고 있다. 경제위기가 발생하거나 경기침체가 예상되는 경우에는 재정규모를 확대하여 이에 대응할 수 있으며, 국가채무 증가로 재정건전성이 위협받는 경우에는 지출을 억제하는 방향으로 정책방향이 변경될 수 있다.

정부 총지출 변화 추이를 살펴보면, 경제 및 재정여건 변화에 따라 총지출 증가율이 크게 변동되고 있다. 2009년에는 금융위기에 대응하기 위하여 총지출 규모가 전년 대비 14.8% 증가하였으나, 2010년에는 재정건전성을 확보하기 위하여 총지출 증가율이 둔화되었다.

반면, 공공질서 및 안전 분야의 재정규모는 비교적 일정한 수준으로 유지되고 있다. 정부 총지출이 14.8% 증가한 2009년에 공공질서 및 안전 분야 재정규모는

6.0% 증가하는데 그치고 있으며, 총지출 증가율이 △3.0%를 기록한 2010년에도 4.0% 증가한 모습을 보이고 있다.

이러한 여건 하에서 정부는 2014년도 공공질서 및 안전 분야 예산편성 방향을 민생치안 강화를 통한 4대 사회악 척결과 새로운 유형의 재해에 대한 대응 강화 등에 중점을 두고, 2013년 본예산 대비 6,947억원(4.6%) 증액한 15조 7,195억원을 편성하였다. 이하에서는 경찰관 인력 증원 등에 대한 검토를 통하여 공공질서 및 안전 분야 재정의 효율적 운용방안을 모색하고자 한다.

1. 경찰 인력 증원과 치안 대응력 강화

가. 현황

공공질서 분야 2014년도 예산안의 특징 중 하나인 경찰 인력 증원 계획을 살펴 보면, 향후 5년간 2만명(경찰 18,800명, 해경 1,200명)을 증원할 계획이며 성폭력 대응, 아동·청소년 보호, 범죄예방 및 수사역량 강화 등 4대 사회악 척결 분야에 최우선적으로 배치하는 한편, 범죄예방을 위한 지역경찰 인력 및 수사역량 강화를 위한 인력 등 민생치안 분야(99.3%)를 중심으로 증원할 예정이다.

관계 부처와 협의가 완료된 2013년, 2014년 인력증원은 주요 치안수요에 집중 대응하는 시스템을 구축하는데 역점을 두어 치안력을 실질적으로 강화하는 방향으로 증원하고,²⁾ 하위직 중심으로 증원될 경우, 타부처에 비해 열악한 직급구조가 더욱 악화되어 사기 저하와 수동적 조직문화가 심화되는 문제가 있어, 중간관리자 및 경위 이하 직급조정을 병행한다는 입장이다.

경찰청이 제출한 자료에 따르면 2013년부터 매년 4,000명의 인력을 증원할 경우 해당 인력에 대한 인건비, 교육비, 교육수당 등으로 2017년까지 5년간 총 1조 4,462억원의 예산이 필요할 것으로 전망된다. 기획재정부가 발표한 공약가계부에서도 경찰인력 증원을 위하여 2017년까지 1.4조원이 소요된다고 밝히고 있다. 아울러 인력증원이 완료되는 2018년 이후에는 증원된 20,000명에 대한 인건비로 매년 약 6,300억원 이상이 소요될 것으로 예상된다.

2) 분청 사이버안전국, 지방청·경찰서 여청과 신설 및 112종합상황실 과(課)단위 개편, 성·학교·가정폭력 수사팀 신설 등

[표 6] 경찰청 인력 증원 계획 및 소요재원

(단위: 명, 백만원)

	2013	2014	2015	2016	2017	합 계
누적 증원인원	4,000	8,000	12,000	16,000	20,000	20,000
예산소요	48,916	162,175	282,187	409,252	543,687	1,446,217

- 주: 1. 신규인력을 순경으로 채용하는 것을 기준으로 예산소요(인건비, 교육수당, 교육경비)를 작성
 2. 2013년은 교육기간(8개월) 중 교육수당 및 교육경비만 포함
 3. 임금인상률을 매년 3%로 가정하고 소요예산 산출하였으며, 호봉승급이나 승진 등은 고려하지 않은 개략적 추정치임

자료: 경찰청 제출자료를 토대로 작성

나. 인력 증원 필요성

이처럼 대규모 재정이 투입되는 경찰 인력의 증가가 정부의 목표대로 범죄의 척결 내지는 억제력을 가져올 수 있을지 검토해볼 필요가 있다.

최근 범죄발생 통계를 살펴보면, 점차 증가하는 모습을 보이다가 2008년을 정점으로 감소하였으나, 2012년에는 소폭 증가하였다. 흉악 범죄의 경우에는 증가율이 높게 나타나고 있는데 이는 성폭력 범죄가 10년 전에 비하여 2배 이상 증가한 것에 기인한다. 반면 범죄 검거율은 점차 하락하는 모습을 보이고 있다.

[표 7] 범죄발생 및 검거율 추이

(단위: 천건, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
범죄 발생	1,895	1,968	1,733	1,719	1,836	2,065	2,020	1,785	1,753	1,793
흉악 범죄	15	14	14	15	14	16	18	24	25	23
검거율	88.6	89.5	87.3	86.3	87.9	87.8	89.7	84.8	78.9	76.4

주: 흉악범죄는 살인, 강도, 성폭력 범죄

자료: e-나라지표(2013)

이에 반해 경찰 인력은 지속적으로 증가하여 왔는데, 2008년~2011년은 전·의 경 대체에 따른 증원(4,866명)이 대부분을 차지한다.

[표 8] 경찰인력 및 경찰 1인당 담당인구 추이

(단위: 명)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
경찰 인력	92,165	93,271	95,336	95,613	96,324	97,732	99,554	101,108	101,239	102,386
경찰 1인 담당 인구	523	519	513	510	509	504	498	492	501	498

주: 경찰관 총정원을 나타내는 것으로 전·의경과 해양경찰은 제외한 수치임
 자료: e-나라지표(2013)

단순한 통계 비교만으로는 경찰 인력 증가와 범죄발생 간에 의미 있는 관련성을 찾기는 어려워 보인다. 범죄의 발생과 경찰 인력 증원에 비례관계가 나타난다 해도 범죄 증가에 대응하기 위하여 경찰력이 강화된 것으로 판단할 수도 있고, 만약 범죄발생이 감소하였다고 해도 그것이 경찰 인력 증원에 의한 것이라고 단정할 수도 없기 때문이다.

그와 관련하여 국내외의 여러 연구가 있었는데 경찰 인력의 증원이 범죄 억제 효과가 있다는 주장, 유의미한 범죄억제 효과가 없다는 결과, 범죄 감소보다는 검거율의 상승과 관련이 있다는 연구 등 다양한 입장을 보이고 있다.³⁾ 경찰력의 강화와 범죄발생과의 상관관계에 대해서는 보다 심도 있는 검토가 필요할 것이다.

3) Corman and Mocan(2000): 경찰인력 증가 → 범죄율 감소
 Levitt(1997): 경찰인력 증가 → 범죄율 감소
 DeAngelo and Hansen(2010): 교통경찰 인력 감소 → 교통사고 사상자 증가
 노호래(2006): 경찰인력 증가 → 형법범 경우 매우 약한 효과, 경범죄는 감소
 기광도(1995): 경찰인력 증가 → 범죄율 증가
 민희철(2011): 경찰인력 증가 → 검거율 상승

한편, 치안 유지를 위한 기본 인프라의 구축 현황을 나타내는 대표적 지표인 ‘경찰관 1인당 담당인구’ 수치는 점차 줄어들고 있는 추세이지만(표 8 참조) 주요 선진국보다는 높은 수치를 나타내고 있어서 아직은 우리나라의 치안 인력이 부족한 상황임을 판단할 수 있는 근거가 될 수 있다. 경찰 인력 증원이 마무리 되는 2017년의 인구수가 통계청 장래인구 추계치인 5,098만명이라고 가정하면 2017년의 경찰 1인당 담당인구는 417명 수준으로 감소한다.

[표 9] 주요 선진국 경찰 1인당 담당인구와 비교

(단위: 명)

	독일	프랑스	미국	영국	일본	한국
경찰관 1인당 담당인구	320	347	401	403	493	498(417)

주: 괄호는 2017년 기준임(통계청 장래인구 추계치 사용, 경찰인력 2만명 증원 가정)
 자료: e-나라지표(2013)

다. 증원 인력의 적절한 배치 및 활용

경찰 인력 2만명 증원이 4대악 척결이라는 목적을 달성하기 위한 실효적 수단이 되기 위해서는 증원 외에 늘어난 인력의 활용 방식에 대한 면밀한 계획이 세워져 있어야 한다. 정부는 증원되는 경찰 인력을 국민 접점부서(파출소·지구대) 및 사회적 약자 보호 부서(여성·청소년계) 등에 최우선적으로 배치하겠다고 밝히고 있다.

증원 인력은 지역별 경찰인력 부족 현황을 고려하고, 치안수요를 사전에 예측하여 적절하게 차등 분배되어야 할 것이며, 정부의 계획처럼 민생치안과 직결되는 국민접점부서 위주로 배치되어야 한다. 또한 경찰청의 부서신설이나 지방청의 관서신설 등은 정작 필요한 일선 경찰서의 경찰인력을 감소시키는 효과를 발생시킬 수 있으므로 신중할 필요가 있다.

그리고 중·장기적으로는 경찰청과 지방청의 조직을 통·폐합하고 일선 경찰서 단위로 재구성하여 중간관리자를 현장 인력으로 재배치하는 등의 현장 중심 인력 운용 방안을 검토할 필요성이 있다.

[표 10] 지역별 경찰 관서 및 인력 분포 현황

(단위: 개소, 명)

	경찰서	지구대	파출소	경찰관	경찰 1인당 담당인구
서울	31	89	147	25,158	404
부산	15	50	40	7,965	444
대구	10	31	27	4,903	511
인천	9	32	38	5,080	564
광주	5	19	21	2,848	517
대전	5	16	10	2,379	643
울산	4	10	20	2,024	570
경기	41	87	224	18,509	658
강원	17	29	75	3,653	422
충북	12	26	51	2,995	524
충남	15	32	84	3,997	540
전북	15	22	139	4,298	435
전남	21	15	192	4,746	402
경북	24	22	207	5,504	490
경남	23	26	141	5,622	591
제주	3	6	18	1,343	439
합계	250	512	1,434	101,024	498

주: 2013년 9월말 기준임

자료: 경찰청(2013)

라. 추가적인 재정소요

정부가 제시한 예산소요는 증원된 인력에 대한 인건비, 교육비, 교육수당만을 반영하여 산정된 수치이다. 그러나 경찰관 인력을 증원하려면 다음과 같은 다양한 비용이 추가로 필요할 것으로 예상된다.

첫째, 증원된 경찰관에게 지급되는 각종 수당과 호봉승급분을 고려하여야 한다. 경찰청은 경찰관 업무에 따라 지역경찰활동비(지구대와 파출소 근무 인력에게 매월 20만원 지급)나 특정업무경비(수사, 교통, 경비, 경호 등 업무특성에 따라 10~30만원 지급)를 지급하고 있다.

둘째, 상위직급 확대에 따라 경찰관 인건비가 증가할 수 있다. 경찰청은 20,000명의 인력을 전원 순경으로 채용할 계획이지만, 정부의 계획대로 직급조정을 병행한다면 순경 이외에도 상위직급이 확대될 수 있다. 이 경우 경찰관 인력의 진급 규

모가 현재보다 증가하게 되고, 상위 직급 인력 증원에 따라 인건비가 추가로 필요할 수 있다.

셋째, 경찰관 인력증원에 수반되는 각종 간접경비도 추가하여야 한다. 경찰관 인력을 증원할 경우 인건비만 추가로 소요되는 것이 아니라, 경찰관서 및 경찰차량 확대, 경찰활동에 필수적인 장비 확보 등을 위하여 간접적인 비용이 추가로 필요할 것으로 예상된다.

[표 11] 경찰관 인력증원에 따른 추가 재정소요

항목	추가재정소요 내용
증원인력에 대한 추가 재정소요	지역경찰 활동비, 각종 특정업무경비, 호봉승급에 따른 급여인상분
상위직급 확대에 따른 추가 재정소요	상위직급 확대 등 조직개편에 따른 경찰관 인건비 상승분
기타 간접경비	경찰관서 및 경찰차량 확대, 각종 장비 확보

자료: 경찰청(2013)

정부가 제시한 재정소요에는 경찰관 인력증원에 실제로 필요한 다양한 경비가 포함되어 있지 않다. 경찰관에게 지급되는 특정업무경비, 상위직급 확대에 수반되는 인건비 상승분, 장비 확보 비용 등을 고려하면 인력증원에 따른 예산소요는 보다 증가할 것으로 예상된다.

2014년 경찰청 예산안을 살펴보면, 신임순경교육 사업 예산으로 2013년 대비 129억 1,700만원(104.4%) 증가한 252억 9,400만원이 편성되어 당초 재정소요에 포함된 교육 관련 증액요소는 반영되어 있는 것을 알 수 있다.

[표 12] 신임순경교육 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012 결산	2013 예산		2014 예산안 (B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
신임순경교육	23,782	11,146	12,377	25,294	12,917	104.4

자료: 경찰청(2013)

그러나 업무수행에 필요한 차량을 확보하는 경찰기동력 강화 사업, 차량 유지보수를 담당하는 차량관리 사업, 피복류를 보급하는 피복관리 사업, 무기 및 탄약 구입 등을 하는 장비관리유지 사업, 현장 활동의 기본 인프라인 유무선망을 유지하는 경찰유무선망개선 사업, 경찰정보화기반고도화 사업 등의 장비 관련 예산의 경우에는 2013년 대비 감소한 사업도 있다.

향후 인력증원에 따른 순찰차량·기본적인 경찰장비 등 추가적인 재정소요를 중기재정계획 수립 단계부터 연차적으로 반영할 필요가 있다.

[표 13] 경찰 장비 관련 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012 결산	2013 예산		2014 예산안 (B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
경찰기동력 강화	55,827	61,290	61,290	57,616	-3,674	-6.0
차량관리	116,712	118,247	118,247	117,742	-505	-0.4
피복관리	39,350	46,570	49,370	53,793	4,423	9.0
장비관리유지	10,564	10,005	10,005	11,280	1,275	12.7
경찰유무선망개선	62,773	67,623	67,623	63,023	-4,600	-6.8
경찰정보화기반고도화	54,198	55,501	55,501	52,621	-2,880	-5.2

자료: 경찰청(2013)

2. 실질적인 범죄피해자 보호 및 지원

가. 현황

공공질서 분야에서는 전통적으로 범죄의 방지도 중요하지만 범죄피해자를 보호·지원하는 활동도 새롭게 그 중요성이 부각되고 있다. 이를 위하여 범죄피해자보호기금이 피해자 보호·지원에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 2011년에 설치되었으며, 법무부·여성가족부·보건복지부 등 3개 부처가 동 기금의 재원을 활용하여 다양한 사업을 추진하고 있다.

2014년 기금운용 계획안을 살펴보면 범죄피해자에 대한 직접적인 지원 사업을

확대한다는 이유로 가정폭력·성폭력 무료법률지원 사업 등 2개 사업을 복권기금(여성발전기금)으로 이관한 것이 특징이다.

[표 14] 범죄피해자보호기금 지출 계획안 현황

(단위: 백만원, %)

	2013(A)	2014(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
■ 강력범죄 등 피해자 보호 및 지원	17,723	20,538	2,815	15.9
범죄피해자 치료 및 자립 지원	7,796	10,435	2,639	33.9
형사조정활성화	1,830	1,830	0	0
범죄피해구조금	7,358	7,358	0	0
실질적인 범죄피해자 등의 신변보호 강화	439	615	176	40.1
강력범죄 피해현장 정리	300	300	0	0
■ 성폭력, 가정폭력 피해자 보호 및 지원	48,580	35,623	-12,957	-26.7
진술조력인 양성 및 배치	800	598	-202	-25.3
가정폭력·성폭력 무료법률 지원	1,594	0	-1,594	순감
성폭력방지 및 피해자 지원	29,699	31,410	1,711	5.8
가정폭력방지 및 피해자 지원	12,293	0	-12,293	순감
피해자 국선변호사 지원	3,394	3,615	221	6.5
성폭력·가정폭력 실태조사	800	0	-800	순감
■ 아동학대, 피해자 보호 및 지원	1,067	1,162	95	8.9
아동학대 예방 및 보호 지원	1,067	1,162	95	8.9
합 계	67,370	57,323	-10,047	-14.9

주: 기금운영비와 여유자금 운용은 제외한 수치임
 자료: 법무부(2013)

나. 범죄피해구조금 지원 확대

범죄로 인하여 사망하거나 장해, 중상해를 입고도 피해의 전부 또는 일부를 보상받지 못할 경우 국가가 피해자나 유족에게 (범죄피해)구조금을 지급하게 되는데 2014년 범죄피해구조금 계획액은 2013년과 같은 73억 5,800만원이 편성되었다.

[표 15] 범죄피해구조금 변경 추이

	'88.7.7.제정	'91.6.20개정	'09.4.20개정	'10.5.14개정 (월급, 월실수입, 평균임금 기준)	현행 ('13.9.기준)
유족구조금	500만원	최대1,000만원	최대3,000만원	최대5,400만원	최대6,650만원
장해구조금	최대300만원	최대600만원	최대3,000만원	최대4,500만원	최대5,540만원
중상해구조금	-	-	-	최대4,500만원	최대5,540만원

주: 중상해구조금은 2010년 신설됨

자료: 법무부(2013)

그런데 중상해구조금의 신설 등 구조 대상의 확대, 가해자불명·무자력 요건 삭제 등 지급기준의 완화, 신청기간의 연장 등에 따라 구조금 신청 건수나 지급 금액은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 실제 범죄피해구조금 지급액은 매년 증가(5년 평균 증가율 45.3%)하고 있고, 구조금의 지급 산정 기준인 도시일용근로자 평균임금 또한 매년 증가하고 있다.

또한 범죄피해구조금 지급이 지체되는 사항을 개선하기 위하여 구조금의 신속한 지급을 위한 「범죄피해구조금 지급 등에 관한 실무운용 지침」이 최근에(2013년 10월) 마련된 상황이다.

[표 16] 범죄피해구조금 지급 현황

(단위: 건, 백만원, %)

	유족구조금		장해구조금		중상해구조금		합계			
	건수	지급액	건수	지급액	건수	지급액	건수	연평균 증가율	지급액	연평균 증가율
08년	141	1,345	14	66	-	-	155		1,411	
09년	196	2,158	9	47	-	-	205		2,205	
10년	196	3,299	13	117	-	-	209	17.4	3,417	45.3
11년	242	4,991	22	250	23	168	287		5,410	
12년	245	5,668	16	397	30	186	291		6,251	

자료: 법무부(2013)

더욱이 범죄피해구조금은 지급 산정 기준으로 월급액이나 월실수입액 또는 평균임금을 상정하고 있는데, 최근 도시근로자 임금단가 연평균증가율은 7.5%에 달하고 있음에도 2014년도 범죄피해구조금 예산 편성시 임금증가율이 반영되지 않고 2013년과 동액으로 편성되었다.

[표 17] 도시근로자 임금단가 추이

(단위: 원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
임금단가	60,547	66,622	68,965	72,415	80,732	7.5

주: 대한건설협회 도시근로자 - 보통 인부 기준임
자료: 법무부(2013)

따라서 범죄피해구조금 관련 예산의 규모는 향후 지속적으로 증가시킬 필요성이 있으며, 지원 금액도 실손해액에 가깝도록 개선하여, 현실성 있는 범죄피해자 지원이 되도록 노력해야 할 것이다.

다. 추진체계 정비

법무부·여성가족부·보건복지부는 범죄피해자에 대한 지원정책을 실시하기 위하여 범죄피해자지원센터, 스마일센터, 여성·학교폭력 원스톱 지원센터 등 범죄피해자 지원기관을 운영하고 있다.

[표 18] 범죄피해자 지원기관 현황

(단위: 개)

부처	사업명	기관	개소	지원형태
법무부	범죄피해자 보호 및 지원	범죄피해자지원센터	60	민간보조
		스마일센터	4	
여성가족부	성폭력 방지 및 피해자 지원	여성·학교폭력 원스톱 지원센터	18	지방자치단체보조
		해바라기 아동센터	8	
		해바라기 여성·아동센터	7	
		성폭력 상담소	156	
		성폭력 피해자 보호시설	22	
	가정폭력방지 및 피해자 지원 ¹⁾	1366센터	18	
		가정폭력 피해자 보호시설	70	
가정폭력 상담소	193			
보건복지부	아동학대 예방 및 보호지원	중앙아동보호전문기관	1	민간보조
		아동보호전문기관	49	지원없음

주: 1) 2014년에는 복권기금(여성발전기금)으로 이관

자료: 각 부처 제출자료를 토대로 작성

그러나 지원기관간 기능 중복이 우려되는 사례가 존재한다. 우선 여성·학교폭력 원스톱 지원센터, 해바라기 아동센터, 해바라기 여성·아동센터는 성폭력에 대한 상담, 의료지원, 법률지원 등을 통합 지원하는 기관이라는 점에서 기능이 중복된다.

또한 범죄피해로 인한 심리적 후유증 등에 대해 의학적 진단, 심리치료 등을 제공하는 스마일센터는 성폭력, 가정폭력 등 강력범죄에 대한 피해자 모두를 대상으로 한다는 점에서 성폭력 여성과 아동을 대상으로 하는 원스톱센터, 해바라기 아동센터, 해바라기 여성·아동센터와 가정폭력 피해자를 대상으로 하는 1366센터와 지원대상이 중복된다.

이와 같이 범죄피해자 지원기관의 역할 및 사업대상이 유사할 경우 지원대상자의 혼란을 초래할 우려가 있으며, 유사한 사업의 중복 수행에 따라 예산운영의 효율성이 저해될 수 있다. 따라서 각 지원기관의 사업대상을 성폭력, 가정폭력, 아동학대, 그 외 범죄피해자로 구분하여 차별화된 기능을 수행하도록 하여야 한다. 장기적으로는 각 지원기관을 관리하는 법무부·여성가족부·보건복지부가 긴밀히 협의하여 중복성이 최소화될 수 있도록 종합적인 범죄피해자 지원기관의 설립 및 운영 계획을 수립할 필요가 있다.

그리고 범죄피해자보호기금의 강력범죄 피해현장 정리 사업은 경찰과의 협조

를 보다 강화하는 것이 바람직하다. 동 사업은 주거지에서 살인사건 등이 발생할 경우 현장을 신속하게 정리함으로써 피해자의 심리적 안정을 도모하려는 사업으로, 2014년 예산은 2013년과 동일한 3억원이 편성되었다.

[표 19] 강력범죄 피해현장 정리 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012 결산	2013 예산		2014 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
강력범죄 피해현장 정리	0	300	300	300	0	0

자료: 법무부(2013)

법무부는 전국범죄피해자지원연합회에 보조금을 교부하여 사업을 수행하고 있는데, 범죄사건현장을 최초로 관할하는 기관이 초동수사를 담당하는 경찰청인 점을 고려해야 한다. 사건현장에 대한 접근성이 높은 경찰이 범죄피해자지원연합회 등에 강력범죄 피해현장 정리 등 피해자 지원을 의뢰할 수 있도록 협조를 강화하여, 신속하고 실질적인 지원이 이루어지게 할 필요가 있다.

3. 재해예방시설 사업의 내실화

가. 현황

정부는 하드웨어 중심의 재해시설 투자에서 시스템 투자로 전환한다는 취지로 재해예방시설 사업인 재해위험지역정비 사업, 우수저류시설설치 사업, 소화천정비 사업의 2014년 예산을 2013년 추경예산 대비 1,878억원(△23.7%)이 감소한 6,034억원으로 편성하였다. 재해예방시설 사업 예산안 규모는 내년 소방방재청 총예산의 54.6%에 해당한다.

[표 20] 재해예방시설 사업 예산안 현황

(단위: 억원)

소관 부처	세부 사업명	2013 예산		2014 예산안
		본예산	추경	
소방 방재청	재해위험지역정비사업(일반회계)	3,794	4,594	3,405
	우수저류시설설치사업(일반회계)	633	733	619
	소하천정비사업(농어촌구조개선특별회계)	2,385	2,585	2,010
합 계		6,812	7,912	6,034

자료: 소방방재청(2013)

나. 사업별 예방투자 강화를 위한 효율적 운용 필요

재해위험지역정비 사업은 태풍·호우 등으로 인하여 재해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 재해취약지역을 정비하는 사업이다. 동 사업은 2012년 재해위험지구정비 사업⁴⁾에 서민밀집위험지역정비 사업⁵⁾과 급경사지 붕괴위험지역정비 사업⁶⁾이 추가되면서 재해위험지역정비 사업으로 사업명이 변경되었다. 2014년 예산은 2013년 추경예산 대비 1,188억 6,000만원(△25.9%) 감소한 3,405억원이 편성되었다.

[표 21] 재해위험지역정비 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012 결산	2013 예산		2014 예산안 (B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
재해위험지역정비(일반회계)	368,794	379,360	459,360	340,500	-118,860	-25.9

자료: 소방방재청(2013)

- 4) 재해위험지구는 상습침수지역, 산사태위험지역 등 지형적인 여건 등으로 인하여 재해가 발생할 우려가 있는 지역으로서 「자연재해대책법」 제12조에 따라 시장·군수·구청장이 지정·고시한 지역을 말한다.
- 5) 서민밀집위험지역은 집중호우 시마다 서민밀집지역에 인명·재산 피해가 발생함에 따라 안전행정부에서 선정한 시급하게 정비해야 할 도시 달동네 등의 지역을 말한다.
- 6) 급경사지 붕괴위험지역은 택지·도로·철도 및 공원시설 등에 부속된 자연 비탈면, 인공 비탈면(옹벽 및 축대 등을 포함) 또는 이와 접한 산지로서 붕괴·낙석 등으로 국민의 생명과 재산의 피해가 우려되는 급경사지와 그 주변토지로서 「급경사지 재해예방에 관한 법률」 제6조에 따라 시장·군수·구청장이 지정·고시한 지역을 말한다.

재해위험지구정비 사업은 1,632개 지구 중 2013년까지 1,119개 지구의 정비가 완료될 계획이며, 서민밀집위험지역정비 사업은 2013년까지 372개소 중 189개소, 급경사지 붕괴위험지역정비 사업은 2013년까지 1,663개소 중 137개소의 정비가 완료될 계획이다.

정부는 재해위험지구정비 사업의 국고보조율⁷⁾은 60%였으나 2014년에는 서민밀집위험지역정비 사업, 급경사지 붕괴위험지역정비 사업과 같은 비율인 50%로 변경되어 편성되었다. 이에 따라 재정자립도가 상대적으로 열악한 지방자치단체의 경우는 국고보조금 지원을 받기가 어려워질 것으로 예상된다.

이처럼 재해위험지역정비 사업에 대한 예산 규모가 감소하고 국고보조율도 축소됨에 따라 사업의 장기화와 그로 인한 투자효과 저감 및 민원 발생의 우려가 있다.

우수저류시설설치 사업은 첨두홍수량(peak flow)⁸⁾을 일시에 저류하여 도심지 내 상습 침수피해지역을 홍수로부터 예방하고, 저류된 빗물을 대체 수자원으로 이용할 수 있는 시설물을 설치하는 사업이다. 2014년 예산은 2013년 추경예산 대비 114억 800만원(△15.6%) 감소한 619억원이 편성되었고, 동 사업은 총 160개소 중 2012년까지 26개소의 정비를 완료하였으며, 2013년에는 28개소, 2014년에는 23개소를 정비할 계획이다.

[표 22] 우수저류시설설치 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012 결산	2013 예산		2014 예산안 (B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
우수저류시설설치 (일반회계)	55,669	63,308	73,308	61,900	-11,408	-15.6

자료: 소방방재청(2013)

서울·부산 등 도심지 침수피해 방지를 위해서는 기존 하수도·하천시설 등의 확장이 필요하지만 지하매설물(상수도, 통신, 가스) 등이 많아 작업이 어렵고 막대

7) 국고보조금의 지급비율은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제9조 및 동법 시행령 제4조에 따라 보조금 지급대상 사업의 범위와 지급비율을 정하고 있다.

8) 첨두홍수량은 최대 홍수량, 즉 홍수 시 가장 물이 많이 흐르는 양을 의미한다.

한 예산과 기간이 소요된다. 따라서 확장공사와 비교하여 단기간에 적은 예산으로 침수피해 예방 효과를 발휘할 수 있는 우수저류시설설치에 적절한 예산이 반영될 필요가 있다.

소하천정비 사업은 수해의 위험이 있는 소하천을 체계적으로 정비하여 재해를 사전에 예방하려는 사업이다. 동 사업은 전국 소하천 35,157km를 정비하는 사업으로, 2012년까지 총 3조 8,211억원(국비 1조 5,990억원)을 투자하여 15,387km를 정비한 데 이어 2013년에는 국비 2,585억원을 투자하여 322km를 정비할 계획이고, 2014년에는 201km를 정비할 계획이다.

2014년 예산은 2013년 추경예산 대비 574억 6,100만원(△22.2%) 감소한 2,010억원이 편성되었는데, 소하천(정비율 43.8%)은 국가하천(정비율 96.4%), 지방하천(정비율 75.9%)에 비하여 정비율이 부진한 문제점이 있다.

[표 23] 소하천정비 사업 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2012 결산	2013 예산		2014 예산안 (B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
소하천정비 (농어촌구조개선특별회계)	226,855	238,461	258,461	201,000	-57,461	-22.2

자료: 소방방재청(2013)

소하천은 국가하천이나 지방하천에 비해 규모는 작지만 경사가 급하고 굴곡이 심하여 집중호우시 하천범람이 자주 발생하며 이로 인해 농경지 및 가옥 유실이 발생하는 등의 피해가 발생하고 있다. 하천종류별 피해액을 보면 소하천에서 절반 가까운 피해가 발생하고 있는데 이는 하천의 정비율과 관련이 있는 바, 소하천의 정비율을 지속적으로 높일 필요가 있다.

[표 24] 하천피해 현황

(단위: 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012	합계	연평균
소하천	81	431	262	878	661	2,313(43%)	462
국가지방하천	53	507	315	1,388	797	3,060(57%)	612
합 계	134	938	577	2,266	1,458	5,373(100%)	1,075

자료: 소방방재청(2013)

그런데 소하천은 대부분이 재정상태가 열악한 시·군 지역에 위치하고 있어, 소하천의 관리주체인 지방자치단체의 재정적 부담이 가중되는 것이 현실이다. 따라서 정비율 제고를 위해서는 동 사업 예산에 재정적 소요가 충분히 반영될 필요가 있다.

이상 살펴본 바와 같이 재해예방시설 사업은 예산 규모가 감소되었으며, 일부 국고보조율은 축소되어 편성된 상황이다. 안전관리 체계 구축에 있어서 하드웨어 중심의 재해시설 투자를 시스템 투자로 전환한다는 취지 자체는 바람직한 것이나 기본적·지속적으로 투입되어야 하는 재정소요를 반영하지 못하면 사업의 장기화 등으로 인하여 재해 예방 효과가 떨어질 수 있고, 예방 차원의 투자 비용은 실제 재난 발생 시 복구에 소요되는 예산을 절감하는 효과가 있다는 것을 함께 고려하여야 한다.

정부가 2014년도 안전 분야 예산안의 정책 목표를 안전관리 체계 구축 및 예방투자 강화로 삼은 만큼, 한정된 예산이 효율적으로 운용될 수 있도록 재해예방시설 사업의 내실화에 만전을 기할 필요가 있다.

IV. 향후 재정과제

1. 재범 방지를 위한 교정 부문 재정 지원

가. 현황

범죄의 발생을 억제하기 위하여 정부가 수행하는 정책에는 치안력의 강화나 엄격한 기소, 합리적인 양형 외에 효과적인 수용자 관리 및 교정교화 활동이 있을 것이다. 범죄자의 격리구금과 교정교화를 통해 질서 유지와 재범 방지의 최종적인 역할을 담당하는 교정은 형사사법작용의 마무리 단계로서 중요성이 강조된다. 그와 관련된 예산은 법무부 일반회계와 교도작업특별회계에 편성되어 교정시설의 운영이나 교화, 직업훈련 등의 활동을 지원하고 있다.

[표 25] 교정 관련 예산 추이

(단위: 백만원)

			2009	2010	2011	2012	2013	2014
일 반 회 계	교 도 소 운 영	교도소 행정지원	7,474	9,448	13,589	14,132	15,117	17,966
		교정기관 공공요금	41,059	44,659	49,659	49,659	51,149	52,581
		교도소시설 및 장비운영	27,510	29,205	30,548	31,126	31,828	32,513
		교정시설 현대화	2,128	3,728	5,608	9,078	7,796	7,174
	수 용 및 교 화	수용관리	83,363	89,200	89,210	91,631	95,232	97,605
		교정교화	3,747	5,068	6,590	6,741	7,962	8,730
교 특 회 계	교도작업	31,883	31,900	32,325	30,425	33,133	35,764	
	직업훈련	3,710	3,710	3,480	3,480	3,410	3,410	
	시설보완	3,500	3,500	3,500	3,100	4,300	2,945	
합 계			204,374	220,418	234,509	239,372	249,927	258,688

주: 국유재산관리기금으로 이관된 '교정기관이전및개청'과 폐지된 '경비교도대관리' 등은 제외
 자료: 해당 연도 법무부 소관 예산안 사업설명자료를 토대로 작성

최근 교정 예산의 추이를 살펴보면, 2014년 예산안 총규모는 2009년 대비 543억 1,400만원(26.6%) 증가한 2,586억 8,800만원이고, 수용관리 사업이 2009년 대비 142억 4,200만원(17.1%) 증가하여 가장 크게 규모가 늘어났으며, 교정시설현대화 사업이 2009년 대비 237%(50억 4,600만원) 증가하여 가장 큰 폭의 증가율을 보이고 있다. 그에 반해 교도작업특별회계의 직업훈련이나 시설보완은 2009년 대비 10~20% 가량 하락한 모습을 나타내고 있다.

전체적으로 교정 예산은 증가하는 추세이나 교도소행정지원, 교정기관공공요금, 수용관리 등 교정시설 운영에 필요한 재정 소요와 교도소시설 및 장비운영, 교정시설현대화, 교도작업특별회계 시설보완 등 물적 사업 중심으로 이루어지고 있다.

수형자의 사회복귀나 재범 방지에 직접 관련된 사업으로 볼 수 있는 교정교화 사업과 교도작업특별회계 직업훈련 사업의 규모는 2009년 교정 예산에서 차지하던 비중이 3.6%(74억 5,700만원)에서 2014년에는 4.7%(121억 4,000만원)로 증가하는데 그치고 있다.

나. 시설·교화활동·인력 정비

물적 시설에 대한 재정적 투자는 수형자의 교정교화에도 간접적으로 도움이 될 수 있으며, 교도소 36개 기관, 구치소 11개 기관, 지소 3개 기관 등 총 50개의 교정시설 가운데 준공된 지 40년이 경과한 곳만 10군데가 되는 현실을 감안하면 재정 지원이 필요한 상황이다.

인성교육이나 교화 프로그램은 수용자의 재범 방지를 위하여 소홀히 해서는 안 되는 과정이며, 근로정신을 함양시키고 기술습득을 도와주는 직업훈련은 수용자의 사회 복귀를 도와주는 유용한 수단이다. 따라서 교정 및 교화 활동에 필요한 예산이 적정하게 반영되는 것이 필요하다.

한편, 최근 10년간의 교정시설 평균 수용인원은 점차 감소하는 추세인 반면에 교도관 정원은 꾸준히 증가함에 따라 교도관 1인당 수용인원은 줄어들고 있다. 수용인원의 감소는 원활한 교정 및 교화를 위한 환경 형성을 가능하게 해주기 때문에 바람직한 현상이라고 할 수 있으며, 교정공무원의 증원·업무 조정·배치의 적절성 여부를 종합적으로 검토하여 인력을 합리적으로 운용하여야 할 것이다.

[표 26] 수용 현황

(단위: 명)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1일 평균 수용 인원	61,084	58,945	57,184	52,403	46,721	46,313	46,684	49,467	47,471	45,845
교도관 정원	12,490	12,490	12,802	12,859	13,631	14,296	14,413	14,521	15,221	15,478
교도관1 인당수용 인원	4.9	4.7	4.7	4.1	3.4	3.2	3.2	3.4	3.1	3.0

자료: 법무부 교정본부 통계(2013)

2. 새로운 유형의 위해요인에 대한 대응 강화

가. 현황

정부는 안전 분야 2014년도 예산안의 특징 중 하나로 유해물질 누출 등 새로운 유형의 재해에 대한 대응 강화 방침을 세운 바 있다. 이에 위험물질 사고 및 CBRNE⁹⁾ 사고에 전문적으로 대응할 전담대응단을 신설하기로 결정(제134차 국가정책결정조정회의, '12.12.21)함에 따라, 관련 출동장비 및 합동방재센터 신축청사 건립을 지원하기 위하여 ‘특수사고대응단 시설장비 지원 사업’을 소방방재청 신규 사업으로 편성하였다.¹⁰⁾

특수사고대응단은 방사능 누출 등 특수사고 시에 전문성을 가지고 대응하며, 평상시에는 화학물질 사업장 관계 부처 합동 지도·점검과 국가산업단지 소방시설·위험시설 안전점검 등 예방 업무, 지역 구조대에 대한 전문교육·훈련 교관 등의 활동을 하게 된다. 소방방재청에 따르면 특수사고대응단은 기존 중앙119구조본부의 기술 지원팀을 개편하는 것으로 별도의 인력 증원은 없다.

9) CBRNE : Chemical(화학), Biology(생물학), Radiology(방사선), Nuclear(핵), Explosive(폭발물)

10) 특수사고대응단설치 관련부처 회의('13. 5.21): 위험물질 사고 및 CBRNE 사고 대응·수습·복구 전담대응 부서로 소방방재청 직속기관(정장 지휘·총괄)으로 설치결정 ⇒ 안전행정부 국민안전 종합대책 추진계획 발표('13. 5.30) ⇒ 6개 권역별 “화학구조센터”, 60명 배치(직제공포, '13. 9.17) 특수사고대응단 시설장비 지원 사업 2014년 예산은 203억 4,000만원으로 개인보호장비, 출동차량을 보강하는 자산취득비가 194억 7,800만원이고, 청사건축 설계비가 8억 6,200만원이다.

그리고 정부는 전국을 국가산업단지 소재지 중심으로 6개 권역(시흥·서산·익산·구미·울산·여수)으로 구분하고, 소방방재청·환경부·고용노동부·산업통상자원부 등이 참여하는 합동방재센터(6개)를 설치하여 각 관할구역을 관리하게 할 계획이다. 각각의 합동방재센터는 관할구역 내 화학물질 사업장을 합동 지도·점검하며, 화학물질정보를 공동으로 활용하는 등 화학사고 예방·대응·복구 기능을 통합적으로 수행하게 된다.

나. 대응체계 구축 및 역할분담

현재 국가산업단지의 위험물질은 물질별, 업무별로 구분되어 (개별 법률에 따라) 부처별로 관리되고, 사고 발생 시에는 소방기관에서 대응하고 있기 때문에 초동 대응과 복구 등에서 있어서 신속한 의사결정과 지원체제 구축에 어려움이 있을 수 있다.

따라서 소방방재청·환경부·고용노동부·산업통상자원부 등이 협업을 통하여 합동방재센터를 운영함에 있어서 위험물질 정보에 대한 공유 및 인력과 업무의 연계는 필수적인 사항이며, 위험물질의 종류, 수량, 위치 등의 내용이 특수사고대응단 및 관할 소방서에도 상시적으로 제공되어야 할 것이다.

그리고 주요 광역 소방본부 산하에 있는 기존의 화학구조대는 특수사고대응단과의 업무중복이 발생하지 않고 역할분담이 적절히 이루어지도록 초기 현장 대응이나 지역의 소규모 화학사고 발생 시에 대응하는 방식으로 운영할 필요가 있다.

제12장 일반·지방행정 분야

I. 현황

1. 범위

일반·지방행정은 입법·사법·행정부가 일반국민들에게 제공하는 보편적인 공공 서비스와 지방자치단체에 대한 행정적·재정적 지원으로 정의할 수 있으며 일반·지방행정¹⁾ 분야의 예산은 이러한 보편적인 공공서비스 제공과 지방자치단체를 지원하는 중앙행정기관들의 사업예산이다.

우리나라의 일반·지방행정 분야 예산은 입법 및 선거관리, 정부출연 연구기관 운영, 지방재정 지원, 국세징수, 차입이자상환, 국가정보화 및 주요 중앙행정기관 운영 등에 필요한 개별 재정사업들의 재정규모를 합산하여 산출된다.

일반·지방행정 분야는 ① 입법 및 선거관리, ② 국정운영, ③ 지방행정·재정지원, ④ 재정·금융, ⑤ 정부자원관리, ⑥ 일반행정 등 6개 부문으로 구성되어 있다. 각 부문별 소관 부처(회계/기금)와 주요 사업예산의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 입법 및 선거관리 부문에는 국회(일반회계), 중앙선거관리위원회(일반회계), 기획재정부(국유재산관리기금)의 의정활동지원과 선거관리행정지원 등의 사업예산이 편성되어 있다.

② 국정운영 부문에는 국무조정실 및 국무총리비서실(일반회계, 에너지 및 자원사업특별회계)의 정부출연연구기관 지원과 국무총리실 행정지원 등의 사업예산이 편성되어 있다.

③ 지방행정·재정지원 부문에는 안전행정부(일반회계, 광역지역발전특별회계, 혁신도시건설특별회계), 기획재정부(복권기금)의 지방행정, 지역발전, 지방재정세계 등의 사업예산이 편성되어 있다.

김경수 예산분석관(gskim01@nabo.go.kr, 788-4643)

1) 2013년 예산까지는 일반공공행정 분야로 분류되었지만, 2014년 예산부터는 일반·지방행정 분야로 분류됨

④ 재정·금융 부문에는 기획재정부(일반회계, 공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 외국환평형기금, 복권기금, 국유재산관리기금), 금융위원회(일반회계), 국세청(일반회계), 관세청(일반회계)의 국공채·외평채 인수 및 차입이자상환, 국세·관세행정 지원 등의 사업예산이 편성되어 있다.

⑤ 정부자원관리 부문에는 안전행정부(일반회계)의 인사·조직관리, 전자정부, 미래창조과학부(일반회계)의 국가사회정보화 등의 사업예산이 편성되어 있다.

마지막으로 ⑥ 일반행정 부문에는 감사원, 국가정보원, 기획재정부, 법제처(이상 일반회계) 등 중앙행정기관의 행정지원 관련 사업예산과 국가인권위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회(이상 일반회계) 등 위원회 운영지원 및 사업예산이 편성되어 있다. 그밖에 대통령비서실 및 국가안보실, 안전행정부, 통계청(이상 일반회계), 조달청(조달특별회계) 등 중앙행정기관의 기관운영, 정부의전, 정부통계관리, 조달행정지원 등의 사업예산도 일반행정 부문에 편성되어 있다.

일반·지방행정 분야는 전체적으로 입법부 및 헌법기관(중앙선거관리위원회, 감사원 등) 등의 사업예산과 중앙정부 재정정책(금융정책 및 차입이자상환 등) 관련 사업예산이 편성되어 있고 그 외에 주요 분야에 편재되기가 어려운 기타 분야의 예산이 편성되어 있다고 볼 수 있다.

[표 1] 일반·지방행정 분야의 부문 및 소관 부처별 구성

부문	소관부처	주요내용
입법 및 선거관리	국회, 중앙선거관리위원회, 기획재정부	의정활동지원, 선거관리행정지원
국정운영	국무조정실 및 국무총리비서실	정부출연연구기관 지원, 국무총리실 행정지원
지방행정·재정지원	안전행정부, 기획재정부	지방행정, 지역발전, 지방재정세제, 복권기금운영
재정·금융	기획재정부, 금융위원회, 국세청, 관세청	국공채인수·차입이자상환, 국세·관세행정 지원
정부자원관리	안전행정부, 미래창조과학부	인사·조직관리, 국가사회정보화, 전자정부
일반행정	감사원, 국가정보원, 기획재정부, 법제처, 국가인권위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 대통령비서실 및 국가안보실, 조달청, 통계청, 안전행정부	중앙행정기관 행정지원, 위원회 운영 등

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 토대로 작성

2. 2014년도 예산안 및 주요 특징

가. 개요

2014년도 일반·지방행정 분야 예산안은 총지출 기준으로 2013년 본예산 대비 2조 8,561억원, 추경예산 대비 2조 4,502억원 증액된 58조 6,614억원으로, 전체 총지출 357.7조원의 16.4%이다.

부문별 예산안 규모(비중)는 입법 및 선거관리 부문 8,601억원(1.5%), 국정운영 부문 5,538억원(0.9%), 지방행정·재정지원 부문 36조 8,299억원(62.8%), 재정·금융 부문 17조 8,261억원(30.4%), 정부자원관리 부문 6,980억원(1.2%), 일반행정 부문 1조 8,934억원(3.2%)이다.

[표 2] 일반·지방행정 분야 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2012 예산액	2013		2014 예산안(B)	증감	
		본예산	추경예산(A)		B-A	(B-A)/A
일반·지방행정	551,478	558,052	562,112	586,614	24,502	4.4
입법 및 선거관리	14,102	9,092	9,092	8,601	-491	-5.4
국정운영	4,991	5,432	5,432	5,538	106	2.0
지방행정·재정지원	340,953	363,430	363,622	368,299	4,677	1.3
재정·금융	165,488	155,094	158,690	178,261	19,571	12.3
정부자원관리	6,611	6,229	6,480	6,980	500	7.7
일반행정	19,333	18,775	18,795	18,934	139	0.7

주: 총지출 기준임

자료: 디지털예산회계시스템<<http://www.dbrain.go.kr>, 접속: 2013. 10. 27.>

부처별 예산안 규모(비중)는 안전행정부 37조 7,925억원(64.4%), 기획재정부 15조 8,616억원(27.0%), 국세청 1조 5,036억원(2.6%), 국무조정실 및 국무총리비서실 5,516억원(0.9%), 국회 5,042억원(0.9%) 등이다.

일반·지방행정 분야의 지방행정·재정지원 부문과 재정·금융부문에는 각각 지방교부세(36조 886억원)와 공공자금관리기금(12조 9,089억원)이 포함되어 있어서 소관부처인 안전행정부와 기획재정부 예산안의 규모와 비중이 크다.

[표 3] 일반·지방행정 분야 부처별 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2013 추경예산(A)	2014		증감	
		예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A
안전행정부	372,621	377,925	64.4	5,304	1.4
기획재정부	137,841	158,616	27.0	20,775	15.1
국세청	14,665	15,036	2.6	371	2.5
국무조정실 및 국무총리비서실	5,510	5,516	0.9	6	0.1
국회	5,219	5,042	0.9	-177	-3.4
관세청	4,546	4,813	0.8	267	5.9
국가정보원	4,672	4,712	0.8	40	0.9
중앙선거관리위원회	3,514	3,288	0.6	-226	-6.4
통계청	2,379	2,740	0.5	361	15.2
금융위원회	4,235	2,069	0.4	-2,166	-51.1
조달청	1,326	1,174	0.2	-152	-11.4
감사원	1,065	1,073	0.2	8	0.7
미래창조과학부	763	902	0.2	139	18.3
대통령비서실 및 국가안보실	830	843	0.1	13	1.5
공정거래위원회	933	841	0.1	-92	-9.8
대통령경호실	789	794	0.1	5	0.7
국민권익위원회	687	697	0.1	10	1.5
법제처	277	291	0.0	14	4.9
국가인권위원회	241	245	0.0	4	1.7
합계	562,112	586,614	100.0	24,502	4.4

주: 총지출 기준임

자료: 디지털예산회계시스템<<http://www.dbrain.go.kr>, 접속: 2013. 10. 27.>

나. 주요 특징

정부는 2014년도 일반·지방행정 분야 재정을 편성함에 있어서 지방세제 개편 및 지방 복지부담 완화로 지방재정 확충과 공공정보 개방 등 정부 3.0의 적극 추진을 정책목표로 설정하였다.

2014년도 일반·지방행정 분야 예산안을 살펴보면, 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째, 지방세제 개편 및 지방재정 확충을 반영하는 예산안이 편성되었다. 정부는 지방소비세 전환율을 단계적으로 확대(2013년 5%→2014년 8%→2015년 11%)하고 지방소득세를 독립세로 전환하며, 영유아보육료 국고보조율을 10%p 인상하는

「지방재정 건전화를 위한 기능 및 재원조정 방안」을 마련하였다. 지방소비세 전환율이 2014년에 3%p 인상됨에 따라 내국세 모수가 감소하게 되었고 이에 따라 내국세의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세 예산안이 전년에 비해 1.6% 증가하는데 그쳤다.

둘째, 정부의 국정과제인 정부 3.0을 적극적으로 추진하고 이를 반영하는 예산안을 편성하였다. 정부는 공공정보 개방을 통한 비즈니스 창출 제고, 부처간 소통·협력 및 국민 맞춤형서비스 제공을 내용으로 하는 정부 3.0 사업을 뒷받침하기 위해 전자정부 지원('13년 638억원→'14년(안) 834억원, 196억원 증), 공공데이터 개방 및 이용활성화('13년 135억원→'14년(안) 182억원, 47억원 증) 등의 사업 예산안을 전년에 비해 큰 폭으로 증액하였다.

셋째, 전국동시지방선거의 준비 및 각종 선거의 공정한 관리를 위한 예산안을 편성하였다. 정부는 동시지방선거 실시에 따라 지방선거관리('13년 20억원→'14년 224억원, 104억원 증)와 정당보조금('13년 381억원→'14년 827억원, 446억원 증) 등의 사업 예산안을 증액시켰다.

II. 재원배분 추이 및 특징

1. 재정추이 및 부문별 재원배분

일반·지방행정 분야 재정은 2010년 48.7조원에서 2014년 예산안 기준 58.7조원으로 연평균 4.8% 증가하여 같은 기간 정부 총지출 연평균 증가율 5.1%보다 0.3%p 낮은 수준이다.

일반·지방행정 분야 예산의 추이를 정부총지출 추이와 비교해보면, 2010~2012년까지는 일반·지방행정 분야 예산 증가율이 정부총지출 증가율과 비슷한 패턴으로 증가하였지만, 2013년에는 정부총지출 증가율은 추경예산 기준 7.3%인 반면 일반·지방행정 분야 예산증가율은 1.2%에 그쳤다.

또한 2014년 예산안에는 정부총지출 증가율은 2.5%인 반면 일반·지방행정 분야 예산증가율은 4.3%이다.

일반·지방행정 분야는 입법 및 선거관리 부문, 국정운영 부문, 지방행정·재정 지원 부문, 재정·금융 부문, 정부자원관리 부문, 일반행정 부문 등 6개 부문으로 구성된다. 이러한 6개 부문들은 부문간 정책적 연계가 없어서 분야내 부문별 재원배분의 특성과 정책적 목표 달성을 평가하기가 어렵다. 따라서 아래에서는 일반공공행정 분야 전체적인 재원구조보다는 6개 부문 각각의 재원규모와 추이 및 특징을 개별적으로 살펴보기로 한다.

[표 4] 일반·지방행정 분야 예산 추이

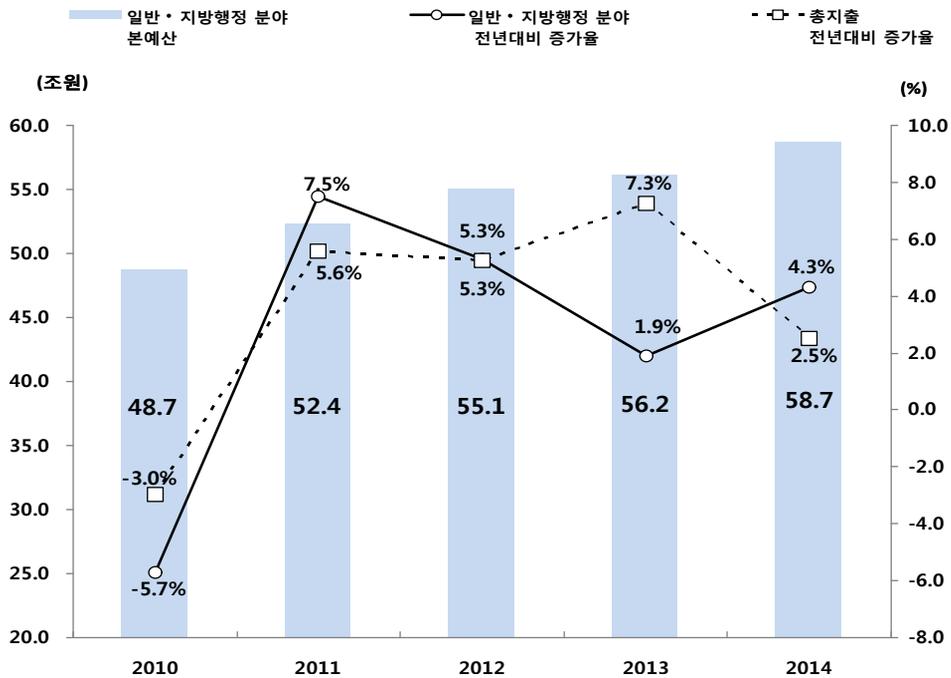
(단위: 조원, %)

	2010	2011	2012	2013		2014	연평균 증가율
				본예산	추경		
일반지방행정 분야 예산(A)	48.7	52.4	55.1	55.8	56.2	58.7	4.8
일반지방행정 분야 증가율	-5.7	7.5	5.3	1.2	1.9	4.3	-
정부총지출 규모(B)	292.8	309.1	325.4	342.0	349.0	357.7	5.1
정부총지출 증가율	-3.0	5.6	5.3	5.1	7.2	2.5	-
일반지방행정 분야 비중(A/B)	16.6	17.0	16.9	16.3	16.1	16.4	-

주: 총지출 기준임

자료: 디지털예산회계시스템<<http://www.dbrain.go.kr>, 접속: 2013. 10. 27.>

[그림 1] 일반·지방행정 분야 자원배분 추이



일반·지방행정 분야의 각 부문별 재정은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 재정·금융 부문은 정부의 경기대응과정에서의 재정정책에 의해 지출규모가 상당한 영향을 받는다. 2009~2010년 동안 정부의 경제위기 대응 과정에서 상당한 규모의 국채를 발행함에 따라 차입이자상환 지출이 급증하였다. 이에 따라 국공채인수와 차입이자상환 지출이 계상되어 있는 재정·금융 부문의 지출규모가 2010년 16조 7,444억원, 2011년 17조 3,955억원으로 증가하였다. 2013년에는 차입이자상환 지출이 감소하여 재정·금융 부문의 규모가 15조 8,690억원으로 감소하였다. 그러나 2014년 예산안 기준으로 차입이자상환 지출이 증가함에 따라 재정·금융 부문의 규모가 전년에 비해 대폭 증가한 17조 8,261억원이다.

[표 5] 일반·지방행정 분야 부문별 재원 배분 추이

(단위: 억원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
일반·지방행정	486,980 (100.0)	523,541 (100.0)	551,478 (100.0)	562,112 (100.0)	586,614 (100.0)	4.8
입법 및 선거관리	7,235 (1.5)	7,708 (1.5)	14,102 (2.6)	9,092 (1.6)	8,601 (1.5)	4.4
국정운영	4,635 (1.0)	4,878 (0.9)	4,991 (0.9)	5,432 (1.0)	5,538 (0.9)	4.6
지방행정·재정지원	280,956 (57.7)	311,013 (59.4)	340,953 (61.8)	363,622 (64.7)	368,299 (62.8)	7.0
재정·금융	167,444 (34.4)	173,955 (33.2)	165,488 (30.0)	158,690 (28.2)	178,261 (30.4)	1.6
정부자원관리	7,381 (1.5)	7,210 (1.4)	6,611 (1.2)	6,480 (1.2)	6,980 (1.2)	-1.4
일반행정	19,329 (4.0)	18,776 (3.6)	19,333 (3.5)	18,795 (3.3)	18,934 (3.2)	-0.5

주: 총지출 기준임

자료: 디지털예산회계시스템<<http://www.dbrain.go.kr>, 접속: 2013. 10. 27.>

둘째, 지방행정·재정지원 부문은 2010년 28조 956억원에서 2014년 36조 8,299 억원으로 연평균 7.0%의 높은 증가율을 보였다. 지방행정·재정지원 부문에는 내국세의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세 예산이 편성되어 있는데, 2009~2010년 경제위기 기간 동안 내국세의 감소 등으로 지방교부세의 감소내지 증가추세가 정체가 되었지만, 다시 2011~2013년 동안은 내국세의 규모가 상당폭 증가함에 따라 지방교부세의 증가율이 컸다. 하지만 2014년에는 내국세 증가폭이 둔화되고 지방소비세 전환을 인상으로 인한 내국세 모수 감소에 따라 지방교부세가 2013년 예산 대비 1.6% 증가에 그칠 전망이다.

셋째, 국가정보화 및 전자정부 관련 예산이 편성되어 있는 정부자원관리 부문의 재정규모는 2010~2014년 까지 연평균 1.4% 감소하였다. 2000년 대 초반 본격적으로 추진된 국가사회 정보화 및 전자정부의 시스템 구축사업이 2000년 대 후반 거의 마무리됨에 따라 2010년 이후에는 시스템의 구축보다는 시스템의 유지보수와 중규모 신규 시스템 구축 위주의 정보화 사업이 추진되었고 이에 따라 정부자원관리 부문의 예산규모가 2010~2013년 까지 계속해서 감소하였다. 그러나 2014년에는

정부 3.0 관련 공공데이터 개방 및 이용활성화, 전자정부지원 사업 등을 중심으로 예산안이 전년에 비해 큰 폭으로 증가함에 따라 정부자원관리 부문의 예산안이 전년에 비해 500억원(7.7%) 증가하였다.

넷째, 일반행정 부문은 2010~2014년까지 연평균 0.5% 감소하여 예산규모면에서 큰 변화가 없었다. 이는 일반행정 부문이 감사원, 대통령실, 대통령소속 위원회 등의 행정지원 및 경상운영비 등을 주요 내용으로 사업예산이 편성되어 있기 때문이다.

2. 중기 재정운용

가. 개요 및 특징

「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따르면, 향후 5년간(2013~2017년) 일반·지방행정 분야 재정투자규모는 2013년 55.8조원에서 2017년 68.1조원으로 연평균 5.1% 증가할 계획이다.

부문별로는 지방행정·재정지원 부문이 2013년 36.3조원에서 2017년 45.4조원으로 연평균 5.7% 증가할 계획이며, 재정금융 부문이 2013년 15.5조원에서 2017년 18.2조원으로 4.1% 증가할 계획이다. 그리고 입법 및 선거관리 부문이 2013년 0.9조원에서 2017년 1.2조원으로 6.7% 증가할 계획이며, 일반행정 등 기타 부문이 2013년 3.0조원에서 2017년 3.4조원으로 2.5% 증가할 계획이다.

[표 6] 일반·지방행정 분야 투자계획

(단위: 십억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
일반·지방행정	55,805	58,661	60,480	64,636	68,141	5.1
지방행정·재정지원	36,343	36,830	38,527	42,401	45,387	5.7
재정금융	15,509	17,826	17,704	17,869	18,213	4.1
입법 및 선거관리	909	860	871	1,129	1,176	6.7
일반행정 등 기타	3,044	3,145	3,377	3,236	3,365	2.5

주: 2013년은 본예산 기준임

자료: 대한민국정부, 「2013~2017년 국가재정운용계획」(2013.10)

정부는 일반·지방행정 분야 향후 주요 투자계획으로 다음과 같은 4가지를 제시하였다.

첫째, 취득세 감면 보전 등을 통해 지방재정을 확충하면서 동시에 중앙-지방간 기능조정을 병행 추진할 계획이다. 이를 위해 부가가치세의 지방소비세 전환율을 2013년 5%에서 2017년 11%로 확대하고, 국고보조사업의 조정을 통해 지방재정 운용의 자율성 및 책임성을 확보할 계획이다.

둘째, 정부 3.0 사업을 적극 뒷받침하기 위해 관련 투자를 확대할 계획이다. 이를 통해 공공DB 개방수는 2013년 3,112종에서 2017년 8,979종으로 확대할 계획이다.

셋째, 지하경제 양성화를 위한 제도개선을 지원할 계획이다. 재무제표 등 기업 정보 등을 통합관리하여 효율적인 세무환경을 지원하는 것을 계획하고 있다.

넷째, 협동조합 활성화를 위해 협동조합 설립 및 운영 지원을 확대할 계획이다. 이를 통해 협동조합 설립수는 2013년 3,386개에서 2017년 10,420개로 확대할 계획이다.

나. 의무지출 전망 비교

국회예산정책처의 「NABO 재정 전망」 결과에 의하면 일반·지방행정 분야 중 의무지출인 지방교부세는 2013년 35.5조원, 2015년 36.8조원, 2017년 43.9조원으로 연평균 5.4% 증가할 것으로 전망된다. 반면 정부 국가재정운용계획은 지방교부세는 2013년 35.5조원, 2015년 37.7조원, 2017년 44.6조원으로 연평균 5.9% 증가할 것으로 계획하였다. 또한 「NABO 재정 전망」에 의하면 지방교부세와 지방교육재정교부금을 합친 지방이전재원은 연평균 5.2% 증가할 것으로 예측되지만, 정부 국가재정 운용계획은 연평균 5.7% 증가할 것으로 계획하였다.

지방이전재원 전망에 있어서 「NABO 재정 전망」과 정부의 국가재정운용계획의 차이가 발생하는 것은 기간 중 경제성장률 전망치의 차이로 인한 내국세 세수전망의 차이로 인한 것이다. 특히 2014년의 경우 「NABO 재정 전망」의 지방이전재원 전망은 정부의 국가재정운용계획 상의 계획치인 77.4조원보다 1.4조원이 더 적은 76.0조원이다. 국회예산정책처는 내국세 세입여건의 악화로 2013년 내국세 예산액보다 결산액이 적어서 추경기준으로 3.0조원의 교부금(지방교부세+지방교육재정교부금) 정산손실이 발생할 것으로 보았으며, 정산손실분이 2014~2015년에 반영된다

면 해당 연도의 교부금 지출이 감소할 것으로 예측하였다. 반면에 정부의 국가재정 운용계획은 정산손실분이 발생하지 않고 이에 따라 교부금 지출이 감소하지 않을 것으로 계획하였다.

[표 7] 지방이전재원 NABO 재정 전망과 정부 국가재정운용계획 비교

(단위: 조원, %)

	지방이전재원	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
NABO 재정 전망	지방교부세	35.5	35.4	36.8	40.9	43.9	5.4
	지방교육재정교부금	41.1	40.6	42.2	46.6	49.9	5.0
	합계	76.6	76.0	79.0	87.5	93.7	5.2
정부 국가재정 운용계획	지방교부세	35.5	36.1	37.7	41.6	44.6	5.9
	지방교육재정교부금	41.1	41.3	43.2	47.7	51.1	5.6
	합계	76.6	77.4	80.9	89.3	95.7	5.7

주: 지방교부세의 재원은 내국세의 19.24%, 지방교육재정교부금은 20.27%임.

자료: 국회예산정책처(2013.10), 대한민국정부(2013.10), 「2013~2017년 국가재정운용계획」

Ⅲ. 주요 현안분석

우리 경제는 대내외적 환경 악화로 경기회복이 더디게 진행되고 있고 세수기반도 취약해지고 있다. 반면에 복지 분야를 중심으로 재정지출에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있다.

이에 따라 중앙정부 재정뿐만 아니라 복지분야 재정지출의 최종 집행을 담당하고 있는 지방자치단체의 재정여건도 어려워지고 있다. 또한 취득세율 인하와 같은 부동산시장 안전화 대책으로 지방자치단체의 주요 세원이 감소할 것으로 전망됨에 따라 지방자치단체의 재정여건은 더욱 어려워질 것으로 전망된다. 이러한 여건하에서 정부는 「지방재정 건전화를 위한 기능 및 재원조정 방안」을 마련하였고 관련 예산안을 편성하였다.

또한 공공정보 개방을 통한 비즈니스 창출 제고, 부처간 소통·협력 및 국민 맞춤형 서비스 제공을 위한 정부 3.0을 적극 뒷받침한다는 계획하에서 관련 예산안을 전년에 비해 대폭적으로 증액시켰다.

이하에서는 정부의 지방재정 건전화 방안, 지방교부세를 비롯한 지방이전재원 예산안의 검토와 정부 3.0 사업관련 예산안의 검토를 통하여 일반·지방행정 분야 재정의 효율적 운용방안을 모색하고자 한다.

1. 지방재정 건전화 대책의 보완

가. 지방소비세의 권역별 배분 기준 마련

정부는 2013년 9월 「지방재정 건전화를 위한 기능 및 재원조정 방안 마련(이하 지방재정 건전화 대책)」을 발표하였고 2014년에 관련 세입예산안과 지방이전재원 예산안을 반영하였다. 지방재정 건전화 대책에 따르면 취득세율 인하²⁾에 따른 취득세 감소분 보전, 지방 자주재원 및 과세자주권 확충을 위해 지방소비세의 부가가치세 전환율을 단계적으로 6%p 확대(현행 5% → '14년 8% → '15년 11%)하고, 지방소득세를 현행 부가세 방식에서 국세와 과세표준을 공유하는 방식으로 전환할 계획이다.

정부의 지방소비세 전환율 인상계획에 의하면 전환율이 8%로 인상되는 2014년에 지방재정 수입은 1조 1,842억원이 순증하고 전환율이 11%로 인상되는 2015년에는 지방재정 수입이 2조 5,483억원 순증할 전망이다.

정부는 2014년 지방소비세 전환율 인상에 따른 지방재정 수입 증가분 1.2조원에 목적예비비를 별도로 1.2조원을 편성하여 취득세 감소분(연간 2.4조원)을 보전할 계획이다.

2) 정부는 부동산시장 안전화를 위해 현행 취득세율을 현행 2~4%에서 1~3%로 인하시킬 계획이다. 정부에 의하면 이러한 취득세율 인하에 따른 취득세수 감소분은 연간 2.4조원(지방교육세 포함)이 될 것으로 예측하고 있다.

[표] 정부의 취득세율 인하 계획 개요

주택가격	~6억원	6~9억원	9억원
현행		2%	4%(다주택자)
		↓	
변경	1%	2%	3%

[표 8] 지방소비세 전환율 인상의 지방재정 수입순증 효과

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017
지방소비세 전환율	8%	11%	11%	11%
지방소비세 증가분(A)	19,576	42,129	45,675	48,804
지방교부세 감소분(B)	-3,766	-8,106	-8,788	-9,390
지방교육재정교부금 감소분(C)	-3,968	-8,540	-9,258	-9,893
지방재정 수입순증(A+B+C)	11,842	25,483	27,629	29,521

주:1. 지방소비세 증가로 내국세가 감소하여 내국세의 19.24%인 지방교부세 감소

2. 지방소비세 증가로 내국세가 감소하여 내국세의 20.27%인 지방교육재정교부금 감소

자료: 국회예산정책처(2013.10), 「2014년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망」

그런데 지방소비세 전환율 인상으로 취득세 감소분을 보전하려는 정부의 계획은 기존 취득세율 인하 전후의 권역별 재원배분과 불일치할 가능성이 높아서 추가적인 대책이 필요할 것으로 보인다.

2011년 기준으로 취득세 징수액은 수도권이 7.5조원(53.2%)이고 비수도권 6.6조원(46.8%)으로서 수도권이 많았지만, 지방소비세 징수액은 수도권이 1.0조원(32.7%), 비수도권 2.0조원(76.4%)으로서 비수도권이 많았다.

[표 9] 2011년 지방세 권역별·세목별 징수액 현황

(단위: 억원, %)

	주요지방세						기타 지방세	합계
	취득세	지방소득세	재산세	자동차세	지방소비세	소계		
징수액 (세목비중)	140,824 (26.8)	94,775 (18.1)	76,167 (14.5)	64,896 (12.4)	29,606 (5.6)	406,269 (77.4)	118,791 (22.6)	523,001 (100.0)
수도권 (권역비중)	74,949 (53.2)	57,441	51,104	28,749	9,689 (32.7)	221,932	65,855	287,787
비수도권 (권역비중)	65,875 (46.8)	37,334 (39.4)	25,063 (32.9)	36,148 (55.7)	19,917 (67.3)	184,337 (45.4)	52,936 (44.6)	235,214 (45.0)

주: 지방소비세는 지역상생발전기금을 감안하지 않은 징수액기준

자료: 안전행정부(2013.3), 「2012년도 지방세정연감」

국회예산정책처가 추계한 결과에 의하면 취득세율 인하로 인한 취득세 감소분은 「수도권 1.3조원 > 비수도권 1.1조원」이지만, 전환율 6%p 인상시 수입 순증규모는 「수도권 0.5조원 < 비수도권 1.8조원」이어서 정부의 계획대로 취득세 감소분을 지방소비세 인상으로 보전할 경우 수도권이 상대적으로 불리하게 된다.

정부의 지방재정 건전화 대책은 취득세율 인하와 이에 따른 취득세수 감소분을 지방소비세 전환율 인상으로 보전하는 것이기 때문에 원칙적으로 취득세율 인하시점 이전의 권역별 재원배분을 기준으로 지방소비세 인상분이 배분이 되어야 할 것이다.

현행 지방소비세의 17개 시도별 배분은 부가가치세액의 5%에 해당하는 금액에 전전연도 민간최종소비지출의 시도별 비중, 수도권과 비수도권간 가중치(수도권 시도 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)를 곱하여 산출된다³⁾. 이러한 배분방식을 전환율 인상분에 대해 그대로 적용하게 되면 비수도권에 더 많은 지방소비세액이 배분될 수밖에 없다. 따라서 기존 지방소비세의 재원인 부가가치세액의 5%에 해당하는 재원 배분방식과는 별도로 다르게 배분하는 것이 필요하다.

현재까지 정부는 지방소비세 전환율 인상분에 대한 뚜렷한 재원배분 기준을 정하지 않았기 때문에 향후 조속히 전환율 인상분에 대한 권역별 재원배분 기준을 규정하는 입법조치가 필요할 것으로 보인다.

나. 지방소득세 독립세 전환 이후 추가재원 확보

정부는 지방 자주재원 및 과세자주권 확충을 위해 현행 지방소득세의 부가세 과세 방식을 독립세 방식으로 전환하는 방안을 마련하였다. 현행 지방소득세는 소득세·법인세 세액의 10%를 지방세로 과세하는 부가세 방식으로서 과세표준이 소득세·법인세 세액이다. 반면 정부의 지방소득세의 독립세 전환방안은 현행 지방소득세 과세표준을 「소득세·법인세 세액」에서 「개인·법인 소득」으로 변경⁴⁾하는 것이다.

3) 「지방소비세 배분액=부가가치세액의 5%×전전연도 민간최종소비지출 비중×권역별 가중치」

4) 독립세 전환후 지방소득세 세율은 현행 부과세 방식의 징수액과 동일하게 유지될 경우 소득의 2~3% 수준으로 결정될 계획이다.

〈현행 지방소득세 부가세 방식의 과세표준〉

$$\begin{array}{ccccccc}
 \boxed{\begin{array}{c} \text{소득} \\ \text{(법인, 개인)} \end{array}} & \times & \boxed{\begin{array}{c} \text{소득세·법인세} \\ \text{세율} \end{array}} & \pm & \boxed{\text{공제·감면}} & = & \boxed{\begin{array}{c} \text{소득세·법인세} \\ \text{세액} \\ \text{(과세표준)} \end{array}} \times \boxed{\begin{array}{c} \text{지방소득세} \\ \text{세율(10\%)} \\ \text{(세율)} \end{array}} = \boxed{\text{지방소득세}}
 \end{array}$$

〈지방소득세 독립세 방식의 과세표준〉

$$\begin{array}{ccccccc}
 \boxed{\begin{array}{c} \text{소득} \\ \text{(법인, 개인)} \\ \text{(과세표준)} \end{array}} & \times & \boxed{\begin{array}{c} \text{지방소득세} \\ \text{세율(2~3\%)} \\ \text{(세율)} \end{array}} & \pm & \boxed{\text{공제·감면}} & = & \boxed{\text{지방소득세}}
 \end{array}$$

정부의 지방소득세 독립세화 방안은 지자체가 독립적으로 지방세에 대한 세율과 공제·감면을 결정할 수 있는 근거를 마련하였다는 점에서 과세자주권 확충에 기여할 것으로 보인다. 또한 정부는 지방소득세 독립세화가 2015년에 1.1조원의 지방소득세 추가수입이 발생한다고 설명하고 있다. 그런데 이러한 1.1조원 중 0.2조원은 정부의 2013년 세제개편에 의한 비과세·감면 정비방안에 의해서 발생하는 것이지만, 나머지 0.9조원은 지자체가 자체적으로 비과세·감면을 정비해야 발생하는 것이다.

현행 제도상 개인과 법인의 소득정보⁵⁾가 중앙정부와 지자체간 공유되지 않는 상황에서 지자체가 자체적인 비과세·감면 정비로 연간 0.9조원을 정비하는 것은 어려움이 있을 것으로 보인다. 정부는 지방소득세 비과세·감면 정비와 관련하여 3년간은 정부에 의해 일괄하도록 하여 지자체가 조례로 적용할 수 없도록 하겠다고 밝히고 있으나 이는 지방세법 등에 대한 세부적인 입법조치가 필요한 사항이다. 따라서 정부는 지방소득세 독립세화가 지자체의 실질적인 자주재원 확충에 기여할 수 있도록 세밀한 추가대책이 필요할 것으로 보인다.

5) 현행 개인과 법인의 소득정보는 국세청이 보유하고 있는 정보로서 지방소득세의 독립세 방식로의 전환시 비과세·감면의 정비를 위해서는 해당 소득정보를 지자체와 공유하는 것이 필요함

2. 정부 3.0 추진시 고려사항

가. 정부 3.0 추진 개요

정부는 핵심 국정과제로 「정부 3.0」을 적극 추진하기로 계획하고 있다. 정부 3.0은 ‘공공정보를 적극 개방·공유하고, 부처간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하여 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임’으로 정의⁶⁾된다.

정부는 「정부 3.0」을 구현하기 위한 중점 추진전략으로 ‘소통하는 투명한 정부’, ‘일 잘하는 유능한 정부’, ‘국민중심의 서비스 정부’를 제시하였고, 세부과제로

① 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족, ② 공공데이터의 민간 활용 활성화, ③ 민관 협치 강화, ④ 정부 내 칸막이 제거를 위한 정부운영 개선, ⑤ 협업·소통 지원을 위한 시스템 구축, ⑥ 빅데이터를 활용한 과학적 행정구현, ⑦ 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공, ⑧ 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화, ⑨ 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고, ⑩ 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출을 선정하였다.

이러한 정부 3.0 추진의 10개 세부과제를 수행하기 위하여 정부는 2014년 예산안에 공공데이터 개방 및 이용활성화 지원과 빅데이터 시스템 구축을 위한 사업을 적극적으로 추진할 계획이다.

나. 공공 및 민간 데이터의 개방 및 연계활성화 필요

공공데이터 개방 및 이용활성화는 「공공데이터 개방 확대」→「공공데이터의 개방형·표준형 전환 및 품질개선」→「개방형 공공데이터를 활용한 민간의 새로운 비즈니스 창출」→「새로운 부가가치 및 일자리 창출」의 흐름을 만들어 내어 창조경제를 뒷받침하려는 것이다.

공공데이터 개방 및 이용활성화 지원 사업 중 개방형·표준형 전환 및 품질개선은 민간이 비즈니스에 활용가능하도록 공공데이터를 개방형·표준형으로 전환시키는 사업으로, ‘공공데이터 품질개선’에 77억 1,000만원, ‘기계 판독 가능한 형태로 개방형 표준형으로 전환’에 58억 8,300만원이다.

6) 관계부처 합동(2013.10), 「정부 3.0 추진 기본계획」

[표 10] 개방형·표준형 전환 및 품질개선 세부내역 현황

(단위: 백만원)

내역	내용	2014년 예산
공공데이터 품질개선	공공DB 품질개선: 400백만원×17개	6,800
	컨설팅, 품질관리 포털 운영	910
	소 계	7,710
기계 판독 가능한 형태로 개방형 표준형으로 전환	오픈API 개발: 200백만원×25개	5,000
	LOD전환: 225백만원×2개(DB)	450
	LOD제공 기반 구축: 장비 150백만원, 개발 283백만원	433
	소 계	5,883
합 계		13,593

자료: 안전행정부(2013.9)

공공DB 품질개선은 500개이상 중규모 기준 DB의 표준화, 데이터값 보정을 수행하는 사업이고, 오픈API(Open Application Programming Interface) 개발은 공공기관이 제공하는 정보를 민간에서 앱개발 등에 바로 활용 가능토록 하는 표준 인터페이스를 개발하는 사업이다. 또한 LOD전환은 분산된 데이터를 연관된 정보와 자동으로 연계함으로써 데이터에 대한 접근이 쉽고 연결하기 편리한 구조의 데이터 형식으로 전환하는 사업이다. 이러한 공공DB품질개선, 오픈API개발, LOD전환은 모두 민간이 공공기관에서 제공하는 정보를 자유롭게 이용하고 활용하게 하는 것을 목표로 하고 있다.

정부는 2011~2013년까지 총 60개의 오픈API를 개발하였고, 2014년에는 총 25개의 오픈API를 개발하여 이를 민간이 활용할 수 있도록 할 계획이다.

그런데 정부가 2011년부터 개발한 오픈API의 활용실적을 살펴본 결과, 기 개발된 오픈API에 대한 활용신청과 이용이 대중교통과 기상관련 DB에 압도적으로 편중되어 있고 이를 제외한 다른 오픈API는 신청과 이용이 매우 미흡한 것으로 나타났다.

2011.7~2013.10까지 오픈API를 활용하여 앱이나 웹을 개발하겠다고 신청한 건수가 46,005건이었지만, 이중 33.9%인 15,598건이 ‘서울버스실시간운행정보’였고 ‘관광정보’가 11,293건으로 24.5%, ‘동네예보 및 생활기상정보’가 6,089건으로 13.2%, ‘우편택배정보’가 1,895건으로 4.1%여서 이들 4개의 오픈API에 대한 활용신청건수가 전체의 75.8%였다.

[표 11] 오픈API 운영 현황(2011.7~2013.10)

(단위: 건, %)

제공기관	오픈API명	활용신청		민간이용	
		신청	비중	이용(천명)	비중
서울특별시	서울버스실시간운행정보('11)	15,598	33.9	1,979,184	93.1
경기도	경기도버스실시간운행정보('11)	1,553	3.4	71,856	3.4
기상청	동네예보및생활기상정보('11,'13)	6,089	13.2	62,328	2.9
한국관광공사	관광정보('13)	11,293	24.5	6,554	0.3
문화체육관광부	공연전시정보('11)	1,527	3.3	2,212	0.1
국회도서관	도서서지정보('11)	422	0.9	1,001	0.0
문화재청	문화재정보('11)	581	1.3	979	0.0
미래부우정사업본부	우편택배정보('11)	1,895	4.1	551	0.0
법제처	생활법령('11),국가법령정보('13)	599	1.3	433	0.0
통계청	국가통계정보('13)	476	1.0	71	0.0
안전행정부	공공취업정보('11)	589	1.3	60	0.0
한국항공공사	항공운항정보('13)	79	0.2	21	0.0
산림청국립수목원	국가생물종정보('13)	425	0.9	17	0.0
전라북도	전북맛정보('13)	254	0.6	7.1	0.0
한국노인인력개발원	노인일자리정보('13)	50	0.1	6.9	0.0
농촌진흥청	작목별 농업기술정보('13)	76	0.2	6	0.0
제주특별자치도	제주관광정보('13)	318	0.7	4.7	0.0
한국문화관광연구원	관광통계정보('13)	268	0.6	3.7	0.0
국립중앙도서관	도서 및 디브리리정보('13)	151	0.3	3.4	0.0
국립중앙과학관	국가자연사연구종합정보('13)	45	0.1	2.7	0.0
국립공원관리공단	산악안전정보('13)	356	0.8	2.7	0.0
농림축산식품부	농수산식품가격및안전정보('11)	1,143	2.5	2.4	0.0
한국과학기술정보연구원	학술정보('13)	42	0.1	1.9	0.0
국민권익위원회	민원,정책토론,제안정보('11)	164	0.4	1.1	0.0
국토교통부	토지이용규제행위제한정보('13)	17	0.0	0.3	0.0
국가기록원	나라기록물정보('13)	5	0.0	0.2	0.0
(재)한국특허정보원	산업재산권정보('13)	83	0.2	미파악	-
서울특별시	서울시보육시설정보('11)	1,010	2.2	서울시 포함	-
전라북도전주시	공연문화정보('13)	235	0.5	미파악	-
국립민속박물관	민속대백과사전('13)	103	0.2	미파악	-
안전행정부	주민서비스정보('13)	212	0.5	미파악	-
식품의약품안전처	위해물질 및 의약품정보('11)	177	0.4	미파악	-
안전행정부	인빌쇼핑/체험정보('13)	170	0.4	미파악	-
합 계		46,005	100.0	2,125,310	100.0

자료: 안전행정부(2013.9)

또한 오픈API를 통해 개발된 앱이나 웹을 실제로 민간에서 다운로드를 받거나 정보를 이용한 건수를 확인해 본 결과 ‘서울버스실시간운행정보’를 이용한 사람들이 19억 7,918만명으로 전체 이용자의 93.1%에 달하였고, 그 외 나머지 34개 오픈API의 이용비중은 극히 저조한 것으로 나타났다. 예컨대, 2011년 개발된 문화재청의 ‘문화재정보’는 2013년 10월 현재까지 2년 동안 활용신청건수가 581건, 민간이용(다운로드 및 정보열람 등)은 97만 9,000건에 불과하여 전체 민간이용대비 비중이 1% 미만이었다.

기 개발된 오픈API의 활용과 민간이용이 일부 대중교통과 기상관련 공공DB에 압도적으로 편중되어 있고, 기타 오픈API에 대한 활용신청 및 이용이 저조한 이유는 공공DB뿐만 아니라 민간DB의 공개 및 품질관리 수준이 미약하여 고품질에 기반한 공공·민간데이터 융합 서비스 창출이 미흡하였기 때문이다. 민간부문이 개방된 공공데이터를 적극적으로 활용하여 새로운 비즈니스를 창출하기 위해서는 「실시간 지하철도착정보(공공DB)+출구 주변정보(민간DB)」, 「지하철역검색(공공DB)+역 주변맛집정보(민간DB)」와 같이 공공DB와 민간DB가 융합되어야 한다.

그러나 한국DB진흥원의 조사결과에 의하면 전체 DB의 평균 품질수준은 도입 단계인 1.1이며, 이 중 공공DB의 품질수준은 0.9(도입 전단계), 민간DB의 품질수준(1.1, 도입단계)에 불과한 것으로 나타났다⁷⁾.

정부는 2011~2012년 동안 서울시서비스정보 등 35종의 오픈API를 개발하였고, 2013년에는 전국응급의료정보, 유실물 정보 등 25종의 오픈API를 개발할 예정이며, 2014년에는 국가재난정보, 보육통합정보 등 25종의 오픈API를 개발할 예정이다. 전반적으로 공공DB 및 민간DB의 품질수준 및 개방성이 미약하게 때문에 민간이 이를 적극적으로 융복합하여 활용하기에는 어려움이 있을 것으로 보이며, 정부가 개발하였거나 향후 개발할 예정인 고품질의 오픈API는 고품질의 민간DB가 전제되지 않고서는 활용가능성이 크지 않다.

따라서 정부는 공공DB 및 민간DB의 개방, 품질수준 및 상호 연계현황 등을 면밀히 고려하여 향후 공공DB품질 개선 및 오픈API 개발 등의 계획을 적절하게 수립할 필요가 있다.

7) 한국DB진흥원(2012.12), 「2011년 데이터 품질관리 성숙수준 조사」

다. 빅데이터 구축을 위한 제도개선 필요

정부는 빅데이터 활용 시스템 구축과 시범과제 추진과 관련하여 2013년에는 빅데이터 공통플랫폼과 물가통계 자동생산·분석 사업을 추진중에 있다.

2014년 예산안에는 ‘범죄발생 장소·시간 예측을 통한 범죄발생 최소화(경찰청 시범과제)’ 등 3개 시범서비스 개발 및 사용자지원 시스템을 고도화하는 빅데이터 시범서비스 구축 사업을 편성하였다.

[표 12] 빅데이터 공통기반 및 시범서비스 구축 예산안 현황

(단위: 백만원)

사업과제명	2013		2014	
	주요 사업내용	예산	주요 사업내용	예산안
빅데이터 공통기반 및 시범서비스구축	빅데이터 공통기반 플랫폼 구축	5,000	범죄발생 장소·시간 예측을 통한 범죄발생 최소화 (경찰청 시범과제)	3,000
	물가통계 자동생산·분석 (통계청 시범과제)		주민참여형 교통사고 감소체계 구축 (경찰청 시범과제)	
			예측기반의 자연재해 조기감지 대응 (소방방재청 시범과제)	
			인프라 확대 장비 및 솔루션	2,000

자료: 안전행정부(2013.9)

이러한 빅데이터 활용 시스템 구축과 시범서비스가 바람직한 정보를 생성하여 과학적 행정을 도모하고, 국민들에게 개인맞춤형 정보를 제공한다는 효과성을 거두기 위해서는 중앙부처 및 공공기관이 보유한 공공데이터와 민간이 보유한 민간데이터가 빅데이터를 가공 및 수집하려는 중앙부처에게 제공되어야 하고 공공데이터와 민간데이터가 원활하게 연계 및 통합이 되어야 한다.

그런데 현행 법령상 공공데이터와 민간데이터의 공개·제공 및 확대를 의무화하는 기반이 갖추어져 있지 않고 있으며 공개·활용가능한 데이터라고 하더라도 품질과 활용가능성이 떨어져 직접적으로 이용할 수 있는 데이터가 많지 않을 것으로 분석된다. 2013년 추진된 통계청의 시범과제인 ‘물가통계 자동생산·분석’ 사업의 경우 빅데이터 수집의 핵심인 연계정보 중 실제로 빅데이터 수집자인 통계청에게 확

실하게 제공되는 데이터는 통계청 지수관련 온라인 사이트 크롤링⁸⁾과 안전행정부의 공공데이터 포털의 개방 정보 중 공유가능한 정보이다. 기타 뉴스, 문헌정보(인터넷 등), 민간정보 등은 민간기관이 데이터 제공에 동의해야만 수집할 수 있는 데이터이고 CCTV위치정보 역시 지자체의 동의⁹⁾를 얻어야 하는 정보이다.

[표 13] 통계청 빅데이터 시범사업(물가통계 자동생산·분석) 통합·연계정보 현황

연계정보	통합/연계 대상		비고
	지원시스템	기관 및 부서	
뉴스, 문헌정보(인터넷 등), 민간정보	없음	민간기관	외부연계
통계청 지수관련 온라인 사이트	<ul style="list-style-type: none"> - 농축수산물 가락시장, 농림축산식품부, 농수축산신문, 농수산홈쇼핑 - 공업제품 에누리, 다나와, 롯데닷컴, CJ오쇼핑, GSSHOP, AK몰, H몰, 여인닷컴, 한국석유공사 - 기타 사이트 코퓨존, 가자뮤직, 프로스펙스, 아디다스, 신세계몰 등 	민간기관	크롤링
개방 정보 중 공유가능 정보	공공데이터포털(data.go.kr)	안전행정부	직접연계
CCTV 위치정보	없음	서울특별시	공동이용연계 또는 API 활용

자료: 안전행정부(2013.9)

또한 제공받을 수 있는 데이터도 빅데이터로 가공, 수집되기 위해서는 데이터 셀이 보정되어야 하고 오픈API형태로 이루어져야 하지만, 대부분의 민간데이터는 이러한 조건을 갖춘 고품질의 데이터가 아니다. 따라서 일부 이용가능한 공공데이터와 크롤링만을 통해서 수집된 빅데이터를 이용한 물가통계나 분석내용은 자칫 기준에 통계청의 물가관련 사이트를 재정의한 형태의 데이터밖에는 기능하지 못할 것으로 우려된다. 예컨대, 각종 민간연구소에서 제공하는 물가관련 예측치와 물가분석

8) 크롤링이란 무수히 많은 컴퓨터에 분산 저장되어 있는 문서를 수집하여 검색 대상의 색인(index)으로 포함시키는 기술이다.

9) 안전행정부에 의하면 CCTV 위치정보는 서울특별시에 국한하여 제공받는 것으로서 서울특별시와의 협의를 통해 원활하게 제공받기로 하였다고 밝히고 있다.

데이터가 공공데이터와 연계·통합되어야 하지만 민간연구소에서 관련 데이터 제공을 거부하거나 제공에 동의하더라도 적절한 보정과 품질이 보장된 데이터가 아니라면 결국은 기존에 나와있는 통계청의 물가정보 관련 분석을 재검토하는 형식에 불과할 가능성이 크다.

안전행정부가 전자정부지원 사업으로 2014년에 구축하려는 3개의 빅데이터 시범사업도 수많은 민간데이터와 공공데이터를 수집하여 연계·통합하는 것이 필요한 사업이다. 경찰청 시범과제인 ‘범죄발생 장소·시간 예측을 통한 범죄발생 최소화’나 소방방재청의 ‘예측기반의 자연재해 조기감지 대응’ 과제들은 전국 곳곳에 설치된 CCTV의 영상정보가 필수적으로 필요하고 각종 민간데이터의 의무적 제공이 필요하지만, 현재까지 제공의무와 관련된 법률체계는 갖추어져 있지 않다. 또한 CCTV 영상정보와 같은 개인의 사생활과 같은 민감한 정보가 포함되어 있는 경우 현행 「개인정보보호법」상 개인정보처리자가 최소한의 개인정보를 수집해야 하고 최소한의 개인정보 수집이라는 입증책임은 개인정보처리자가 부담하도록 규정¹⁰⁾하고 있기 때문에 지자체나 공공기관에서 쉽게 CCTV 영상정보를 제공하기가 어려울 것으로 보인다.

안전행정부가 2014년 예산안으로 수행하려는 빅데이터 시범서비스 구축사업은 공공 및 민간부문의 고품질 데이터제공의 의무를 규정하는 법체계가 갖추어져야 사업의 기대효과가 나타나는 사업이라고 볼 수 있으며, 법률체개정을 전제로한 예산안의 편성이라고 볼 수 있다. 안전행정부는 시급히 공공 및 민간부문의 데이터제공의 의무, 제공의 범위 등을 규정하는 법률체계를 마련해야 할 것이다.

10) 「개인정보보호법」 제16조(개인정보의 수집 제한) ① 개인정보처리자는 제15조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 개인정보를 수집하는 경우에는 그 목적에 필요한 최소한의 개인정보를 수집하여야 한다. 이 경우 최소한의 개인정보 수집이라는 입증책임은 개인정보처리자가 부담한다.
② 개인정보처리자는 정보주체의 동의를 받아 개인정보를 수집하는 경우 필요한 최소한의 정보 외의 개인정보 수집에는 동의하지 아니할 수 있다는 사실을 구체적으로 알리고 개인정보를 수집하여야 한다.
③ 개인정보처리자는 정보주체가 필요한 최소한의 정보 외의 개인정보 수집에 동의하지 아니한다는 이유로 정보주체에게 재화 또는 서비스의 제공을 거부하여서는 아니 된다

IV. 향후 재정과제

1. 국세세입 여건 악화에 따른 지방재정 대책 마련

가. 2013년 국세 세수결손에 따른 지방재정 영향

2013년은 대외여건 악화에 따른 경기부진 등으로 국세수입이 부진할 것으로 전망된다. 이에 따라 국세 중 부가세로 징수되는 지방세¹¹⁾(지방소득세, 지방소비세, 자동차세)가 본예산에 비해 감소할 것으로 전망된다. 또한 내국세의 일정률을 재원으로 하는 지방교부세와 지방교육재정교부금 등 지방이전재원도 감소할 것으로 보인다.

국회예산정책처의 2013년 국세수입 전망에 의하면 소득세, 법인세, 부가가치세, 교통·에너지·환경세가 본예산에 비해 9.1조원이 결손이 발생하고 이에 따라 지방소득세, 지방소비세, 주행세 등 3개 지방세도 0.9조원의 결손이 발생할 것으로 전망된다.

[표 14] 국세수입 변화에 따른 지방세 수입 변화

(단위: 조원)

		2013		
		본예산(A)	국회예산처 전망(B)	차이(B-A)
국세	소득세(a)	50.5	48.3	-2.2
	법인세(b)	48.1	42.2	-5.9
	부가가치세(c)	58.9	57.8	-1.0
	교통·에너지·환경세(d)	13.0	13.1	0.1
	소 계	157.5	148.3	-9.1
지방세 변화	지방소득세((a+b)×10%)	9.9	9.1	-0.8
	지방소비세(c×5%)	3.1	3.0	-0.1
	주행세(d×26%)	3.4	3.4	0.0
	소 계	170.5	160.4	-0.9

자료: 국회예산정책처(2013.10), 「2014년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망」

11) 지방소득세는 국세인 소득세·법인세 납부할 세액의 10%를 부과, 지방소비세는 부가가치세의 5%, 자동차세는 교통·에너지·환경세의 26%를 부과한다.

다음으로 2013년 내국세가 본예산에 비해 12조원의 결손이 발생하고 교육세가 본예산에 비해 0.4조원의 결손이 발생하여 지방교부세는 2.2조원, 지방교육재정교부금은 2.9조원의 결손이 발생하여 지방이전재원이 전체적으로 5.1조원의 결손이 발생할 것으로 전망된다.

[표 15] 국세수입 변화에 따른 지방이전재원 변화

(단위: 조원)

		2013		
		본예산(A)	국회예산처 전망(B)	차이(B-A)
국세	내국세(a)	179.0	167.0	-12.0
	교육세(b)	4.8	4.4	-0.4
	종합부동산세(c)	1.1	1.2	0.1
	소 계	184.9	172.6	-12.3
지방이전 재원	지방교부세(a×19.24%+c)	35.5	33.3	-2.2
	지방교육재정교부금(a×20.27%+b)	41.1	38.2	-2.9
	소 계	76.6	71.5	-5.1

자료: 국회예산정책처(2013.10), 「2014년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망」

정부는 2013년 4월 제1회 추가경정예산 편성 당시 내국세를 5.2조원 감액하였다. 따라서 내국세의 추경감액을 감안하더라도 2013년 내국세는 추경예산 대비 6.8조원이 부족할 것으로 전망된다.

나. 추경 미조정분과 결산정산분의 정산시기 조절 필요

정부는 2013년 4월 제1회 추가경정예산에서 내국세 예산을 본예산 대비 5.2조원 감액하였고 이에 따라 지방이전재원에 대하여 2.1조원(지방교부세 1.0조원, 지방교육재정교부금 1.1조원)의 감액사유가 발생하였으나, 어려운 재정여건 등을 감안하여 이를 추후에 조정하기로 하였다(지방이전재원 추경 미조정분 2.1조원). 이러한 지방이전재원 미조정분 2.1조원에 더하여 추경예산 대비 내국세 부족액 6.8조원이 발생할 것으로 전망됨에 따라 향후 지방이전재원 정산손실이 발생할 것으로 예측된다(지방이전재원 정산손실분 3.0조원).

「지방교부세법」 제5조 제1항¹²⁾의 규정에 의하면 ‘추경예산에 의한 교부세의 재

원은 국세가 늘거나 줄면 함께 조절해야 하며, 내국세 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액은 다음 다음연도 이내에 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 2013년 지방이전재원 추경 미조정분 2.1조원을 어느 시점에 조정해야 하는지는 특별한 규정이 없으며, 2013년 지방이전재원 정산손실이 발생하게 되면 이를 2015년 이내에 정산하여야 한다.

지방이전재원 추경 미조정분 2.1조원과 지방이전재원 정산손실분 3.0조원을 일시에 조정하거나 정산한다면 지방자치단체의 재정적 여건을 어렵게 할 가능성이 크다. 「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따르면 정부는 지방이전재원 추경 미조정분 2.1조원을 2015년에 반영할 계획인 것으로 보인다. 반면 지방이전재원에 대한 정산은 2년 이내에 하도록 규정되어 있다.

따라서 정부는 어려운 지방재정 여건을 고려하여 지방이전재원 추경 미조정분과 지방이전재원 정산손실분이 일시에 조정·정산 되지 않도록 조정과 정산의 시점을 적절하게 분산시키는 방안을 검토해야 할 것으로 보인다. 참고로 정부는 내국세 예산액이 결산액보다 많은 경우 결산 당해연도에 정산하여 왔다.

2. 중앙·지방간 재원 배분 및 기능 조정

가. 사회복지 국고보조사업 재원부담의 문제

(1) 영유아보육료

정부는 영유아보육료 지원대상 확대(무상보육, 양육수당지급 등)에 따른 지방비 부담을 완화하기 위해 국고보조율을 현행보다 일괄 10%p 인상하는 것을 내용으로 하는 지방재정 건전화 대책을 마련하였다. 정부의 계획에 의하면 현행 영유아보육료 기준보조율은 「서울 20%, 지방 50%」→「서울 30%, 지방 60%」로 인상되며, 차등보조율을 감안한 실효보조율은 49% → 59%로 인상된다. 또한 서울시 영유아보육료 실효보조율은 40% 수준이 될 것으로 전망되고 있다¹³⁾.

12) 「지방교부세법」 제5조(예산 계상) ① 국가는 해마다 이 법에 따른 교부세를 국가예산에 계상하여야 한다. 다만, 추가경정예산에 의하여 교부세의 재원인 국세(國稅)가 늘거나 줄면 교부세도 함께 조절하여야 한다.

② 다음 각 호의 교부세 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다. 1. 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액 2. 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

2014년 예산안 기준 영유아보육료의 총사업비는 6조 9,805억원이며, 이중 국비 4조 1,973억원, 지방비 2조 7,831억원으로 정부의 기준보조율 인상에 따른 지방비의 감소효과는 2013년 예산 대비 8,274억원, 2012년 당초예산 대비 6,013억원이다.

[표 16] 0~5세 영유아보육료 국고보조사업 예산안 현황(양육수당 포함)

(단위: 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014안
국비	8,079	13,146	16,979	20,244	24,939 (24,939)	34,703	41,973
지방비	8,409	13,696	17,840	20,788	25,606 (21,818)	36,105	27,831
합계	16,488	26,842	34,819	41,032	50,545 (46,757)	70,808	69,805

주: 1. 2012년 팔호안의 수치는 당초예산 기준

2. 2014년은 정부 예산안 기준(보조율 10%p 인상)

3. 2014년 예산안이 2013년 대비 감소한 것은 2014년부터 만4세 보육료를 지방교육재정교부금에서 전액 부담(누리과정, 약 3,000억원)하기 때문임

자료: 안전행정부(2013.9)

2012·2013년의 경우 영유아보육료 국고보조사업은 국회 예산심의 확정과정에서 증가된 영유아보육료 지방비 부담의 중앙-지방간 재원분담에 대한 협의가 지연되었고, 결국은 중앙정부가 지방비 증가분의 일부를 예비비와 특별교부세로 충당해주는 것으로 협의가 되었다.

2012년 예산의 국회심의과정에서 유발된 지방비 증가분¹⁴⁾ 6,639억원은 중앙정부가 3,805억원(57.3%), 지방정부는 2,834억원(42.7%)을 부담¹⁵⁾하였고, 2013년의 지방비 증가분¹⁶⁾ 1조 4,339억원은 중앙정부가 5,607억원(33.1%), 지방정부는 8,732억원(60.9%)을 부담¹⁷⁾하였다.

13) 현행 서울시의 영유아보육료 국고보조율은 20%이지만, 차등보조율제도로 인해 25개 자치구 중 인상보조율을 적용받는 자치구가 21개에 달해 실질적인 평균 국고보조율은 29%수준임. 이에 따라 동 국고보조율을 10%p 인상시 평균 국고보조율은 39%수준에 이를 것으로 추정됨

14) 2012년 예산안의 국회심사과정에서 영유아보육료 지원 대상 확대(70%이하→전계층)로 인한 직접적인 지방비 증가분(국회 매칭분)은 3,788억원, 신규 취원 아동의 증가로 인하여 발생한 간접적인 지방비 증가분(추가 소요 지방비 증가분)은 2,851억원임

15) 「중앙부처 및 시도지사 대표 간담회 개최, 지방보육료 부족분 및 취득세 감면 지원방안 논의」, 국무총리실 보도자료(2012.9.13.)

16) 보육료 지원체계 확대(상위 30%이상 양육보조금 미지원→전계층 지원)로 인한 지방비 증가분

17) 2013년도 예산안 심사시 부대의견, “‘영유아보육료 지원’ 사업과 ‘가정양육수당 지원’ 사업의

2012년에 증액된 지방비 추가 증가액 6,639억원 중 일부는 국비(공자기금) 2,805억원, 특별교부세 1,000억원으로 임시 지원하였고, 2013년에 증액된 지방비 추가 증가액 2.1조원 중 일부는 목적예비비 3,607억원, 특별교부세 2,000억원으로 임시 지원되었다.

[표 17] 영유아보육료에 대한 중앙정부 임시지원 내역

	지방부담 증가액	중앙정부 임시지원 내역
2012	'12년 당초대비 0.7조원	○ 3,805억원: - 국비(공자기금) 2,805억원, 특교세 1,000억원
2013	'12년 당초대비 1.4조원 '13년 당초대비 0.7조원	○ 5,607억원: - 국비(목적예비비)로 3,607억원, 특교세 2,000억원

자료: 안전행정부(2013.9)

그동안 중앙과 지방간 지방비 추가부담에 대한 뚜렷한 원칙없이 중앙정부가 지방정부에게 임시적으로 지원해 주는 행태가 지속되어 왔다고 볼 수 있다.

(2) 기초연금, 기초생활보장, 장애인연금 등의 개편

정부는 향후 기초연금, 기초생활보장, 장애인연금 등의 전반적인 사업규모를 확대하는 방향으로 개편을 추진중에 있다.

정부는 현행 기초노령연금을 기초연금으로 개편하고 월 지급액을 최대 20만원 까지 확대하는 것을 계획하고 있고, 장애인연금도 월 지급액을 20만원까지 확대하며, 기초생활보장 급여체제도 통합급여체계에서 개별급여체제로 개편하는 방안을 마련하고 2014년 7월과 10월부터 시행할 계획이다.

「보조금 관리에 관한 법령」에 따른 지방비 부담분 중 일부인 5,607억원에 대하여 보건복지부는 일반회계에서 3,607억원, 행정안전부는 특별교부세에서 2,000억원씩 분담하여, 2013년에 한하여 지원한다⁹⁾

[표 18] 주요 사회복지 사업 개편방안 현황

		현행	개편
기초연금 (‘14.7월 시행)	사업명	기초노령연금	기초연금
	대상	소득하위 70%인 65세 이상	좌 동
	지급액	매월 10만원	매월 최대 20만원
장애인연금 (‘14.7월 시행)	대상	18세 이상 중증장애인 중 소득하위 63%	18세 이상 중증장애인 중 소득하위 70%
	지급액	매월 10만원	매월 20만원
기초생활보장 (‘14.10월 시행)	급여 체계	통합급여체계	개별급여체계

자료: 보건복지부(2013.9)

또한 정부는 3가지 사회복지 사업의 개편 이후에도 국고보조율의 적용방식은 현행과 동일하게 운영할 계획이다.

[표 19] 주요 사회복지 사업 기준보조율 현황

	보조율 적용방식	평균보조율
기초연금	기초단체별 40~90% 차등보조	75%
장애인연금	서울 50, 지방 70% (차등보조 없음)	67%
기초생보	서울 50, 지방 80% ±10%p 차등보조	79%

자료: 보건복지부(2013.9)

개편된 제도가 부분 시행되는 2014년에는 약 8천억원, 완전 시행되는 2015년에는 총 2조원의 지방비가 추가 소요될 것으로 예상되고 있다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 기초연금의 경우 2013년 예산액 기준으로 2014년에 0.7조원, 2015년에 1.5조원 등 2014~2015년까지 총 2.2조원의 지방비부담이 증가하고, 장애인연금은 0.14조원의 지방비부담이 증가하며, 기초생활보장급여의 경우 0.3조원의 지방비부담이 증가할 것으로 예상된다.

[표 20] 사회복지 사업 개편에 따른 연도별 지방비부담 증가 현황

(단위: 조원)

		2013	2014(안)			2015(안)
			계	상반기	하반기	
기초연금 (①)	총 사업비	4.3	7.0	2.2	4.8	10.3
	국 비(75%)	3.2	5.2	1.6	3.6	7.7
	지방비(25%)	1.1	1.8	0.6	1.2	2.6
	지방비부담 증가액	-	0.7	-	0.7	1.5
장애인연금 (②)	총 사업비	0.5	0.7	0.3	0.4	0.9
	국 비(67%)	0.34	0.47	0.18	0.29	0.62
	지방비(33%)	0.17	0.23	0.09	0.14	0.31
	지방비부담 증가액	-	0.06	-	0.06	0.14
기초생보 (③)	총 사업비	8.9	9.2	-	-	10.2
	국 비(79%)	6.9	7.2	-	-	8.0
	지방비(21%)	1.9	2.0	-	-	2.2
	지방비부담 증가액	-	0.06	-	0.06	0.3
총계 (① + ② + ③)	총 사업비	13.7	16.9	2.5	5.2	21.4
	지방비	3.2	4.0	0.7	1.3	5.1
	지방비부담 증가액	-	0.8	-	0.8	2.0

주: 지방비부담 증가액은 2013년 예산액 대비 기준임

자료: 안전행정부(2013.9)

2012년과 2013년에는 영유아보육료 국고보조사업에 대한 국회 심의확정과정에서 유발된 지방비 증가분에 대해 지방정부는 중앙정부의 전액보전을 주장하였고, 중앙정부는 지방정부의 부분적인 분담을 요구하여 중앙-지방간 갈등이 발생하였다.

따라서 향후 기초연금의 도입 등 지방비 증가를 유발하는 사업들에 대해서는 국회의 예산심의 확정과정에서 중앙정부와 지방정부간 명확한 재원분담 기준을 제시해야 할 필요가 있다.

나. 사회복지 지방이양사업의 국가사업으로의 환원 문제

정부는 지방이양사업 중 정신·장애인·노인양로시설 등 3개 운영사업을 2015년부터 국고보조사업으로 환원하기로 계획하였다. 그동안 국민의 최소한의 생존권 보장 관련 사업은 국가사무로 추진이 바람직하고 지방이양사업 중 3개 사업이 일부 지자체에 편중되어 있어 해당 지자체의 지방비 부담을 가중시킨다는 측면에서 국고

보조사업으로의 환원은 타당하다고 볼 수 있다. 정부의 3개 운영사업의 국고보조사업 환원으로 지방비 감소액은 2012년 예산기준으로 약 1,273억원이 될 것으로 예측된다.

[표 21] 정신·장애인·노인양로시설 국고환원후 지방비 감소액

(단위: 억원)

사업명	'12년 현재			국고환원후			지방비 감소액 (B-A)
	계	분권(A)	지방비	계	국비(B)	지방비	
노인양로시설	376	154	222	376	254	122	100
장애인생활시설	5,050	2,308	2,742	5,050	3,389	1,661	1,081
정신요양시설	871	507	364	871	599	272	92
계	6,297	2,969	3,328	6,297	4,242	2,055	1,273

자료: 안전행정부(2013.9)

그런데 정부의 이러한 계획은 당초 제기되었던 정신·장애인·노인시설(양로+요양) 중 노인요양시설을 제외하고 국고보조사업으로 환원할 계획이다. 정부는 노인복지시설 중 노인요양시설에 대해 장기요양보험제도 도입(2008년) 후 시설 지원방식이 입소자 요양급여 지급 방식으로 변경¹⁸⁾되었고, 지역편중 미발생 등으로 국고보조사업으로 환원은 적절하지 않다고 밝히고 있다.

그러나 노인장기요양보험은 모든 국민에게 최소한의 요양서비스(national minimum)을 보장하는 국가 기본사업이고, 특히 중증 질환으로 일상생활이 어려운 기초생활보장수급자의 요양급여는 국가의 책임이 더욱 큼에도 지자체가 전액 부담하는 것은 문제라고 볼 수 있다. 예컨대, 기초생활보장수급자는 생계, 주거급여 등을 국

18) 노인장기보험제도 도입전에는 자치단체가 시설에 운영비를 직접지원하는 방식이었으나 도입이 후에는 자치단체의 부담분을 건보공단에 위탁하면 공단에서 해당 시설에 입소자 요양급여로 지급하는 방식으로 변경되었다.

[표] 노인장기요양보험 도입 전후 제도현황

구분	도입 이전	도입 이후
법적근거	노인복지법	노인장기요양보험법
입소대상	기초생활수급권자	노인성 질환(1~3등급) 판정받은 국민
재원분담	분권교부세+지방비	-보험가입자: 보험료)+국가의 공단지원금 -미가입자: 분권교부세+지방비 -기타(이재민 등): 국비(80%)+지방비
재원지원 방식	자치단체가 시설에 운영비 직접 지원	자치단체의 부담분을 건강보험공단에 위탁하면 공단에서 해당 시설에 입소자 요양급여로 지급

고보조사업 방식으로 지원(서울 50%, 지방 80%)하고 있음에도 기초생활보장수급자의 입소율이 높은 노인요양시설은 지자체가 전액 부담하는 것은 형평성에 있어서 어긋난다고 볼 수 있다.

따라서 정부 계획에 의해 국고보조사업으로 환원이 결정된 정신·장애인·노인양로시설 뿐만 아니라 노인요양시설도 국고보조사업으로 환원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 노인요양시설을 포함하여 국고보조사업으로 환원할 경우 지방비 감소액은 2012년 예산기준으로 약 2,591억원이 될 것으로 예측된다.

[표 22] 정신·장애인·노인시설(양로+요양) 국고환원후 지방비 감소액

(단위: 억원)

사업명	'12년 현재			국고환원후			지방비 감소액 (B-A)
	계	분권(A)	지방비	계	국비(B)	지방비	
노인시설(양로+요양)	8,095	2,863	5,232	8,095	5,455	2,640	2,591
장애인생활시설	5,050	2,308	2,742	5,050	3,389	1,661	1,081
정신요양시설	871	507	364	871	599	272	93
계	14,016	5,678	8,338	14,016	9,442	4,574	3,764

자료: 안전행정부(2013.9)

예산안분석시리즈 7
2014년도 예산안 분야별 분석 II

발간일 2013년 11월
발행인 국경복 국회예산정책처장
편 집 예산분석실 경제예산분석과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 (주)명문기획 (Tel 02·2275·5373)

1. 이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가해주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 경제예산분석과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3769)
-

ISBN 978-89-6073-695-5 93350

© 국회예산정책처, 2013