

# 2016년도 국가주요사업 집행점검·평가



2016년도

국가주요사업 집행점검 · 평가

## 2016년도 국가주요사업 집행점검·평가

**총괄** | 고기석 사업평가국장

**기획·조정** | 진익 경제사업평가과장  
김수옥 사회사업평가과장  
최미희 산업사업평가과장  
조신국 행정사업평가과장

**작성** | 유헌재, 이종민, 김윤희, 조영석, 오덕근 경제사업평가과 사업평가관  
강세욱, 김상우, 김미량, 탁현우, 이채정 사회사업평가과 사업평가관  
안태훈, 임길환, 허가형, 정용제 산업사업평가과 사업평가관  
한재명, 김우주, 이현철, 하현선 행정사업평가과 사업평가관

**지원** | 이정아 산업사업평가과 행정실무원  
인정은 경제사업평가과 행정실무원  
유선주 사회사업평가과 행정실무원  
박미현 행정사업평가과 행정실무원

「2016년도 국가주요사업 집행점검·평가」는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문의: 사업평가국 산업사업평가과 | 02) 788-3781 | peb2@nabo.go.kr

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

2016년도  
국가주요사업 집행점검 · 평가

2016. 9

---

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2016. 9. 6)를 거쳐 발간되었습니다.

---

## 발간사

2016년 국가채무는 전년보다 47조 3천억원 많은 637조 8천억원으로 추정되고 있습니다. 세계경제의 회복세가 예상보다 더디고 실물경제 측면에서 자국 이익만을 우선시하는 보호무역주의 흐름에 따라 세계교역과 투자에 부정적인 영향이 예상됩니다. 이에 국내적으로는 세수확보가 용이하지 않은 상황에서 신규 재정사업 추진 등 세출증가를 통한 재정확장 정책이 지속될 것으로 전망되고 있어 그 어느 때보다도 국가재정의 효율적인 운용이 중요한 시점이라고 하겠습니다.

금번 9월 정기국회는 국가재정의 건전성 확보 뿐 아니라 저출산·고령화와 일자리, 미래성장동력 창출, 국방·안전과 관련한 정책 마련이 절실히 요구되고 있습니다. 이를 위해서는 중장기재정소요를 정확히 예측하고 관련 재정사업의 구조 및 규모를 조정할 뿐 아니라 정책·사업 전반에 대한 효과성·효율성 평가가 선행되어야 할 것입니다. 이러한 문제 인식에 따라 국회예산정책처는 재정사업 전반에 대한 검토를 통해 국가재정 및 국민에게 파급효과가 큰 총 234조원 규모의 주요 재정사업과 정책과제 82개를 분석 평가하여 2016년도 국가주요사업 집행점검·평가 보고서를 발간하게 되었습니다.

이 보고서는 국정감사 및 예결산 심사 등에서 사업심사의 길잡이 역할을 충실히 하도록 정책대안 중심으로 핵심적인 내용을 요약·정리하였으며, 쟁점사항을 체계적으로 정리함과 동시에 개선조치를 위한 구체적인 정책방향을 제시하고자 하였습니다.

82개 쟁점과제를 경제사업분야, 산업사업분야, 사회사업분야, 행정사업분야 등 총 4개 분야별로 구분한 후 각 상임위원회별로 편제하였고, 국가주요사업 분석 대상 특성을 고려하여 이를 5대 유형별로 분류하여, 국민편의 및 국가재정 등에 막대한 영향을 미치는 사업 등 분석대상 사업의 쟁점과 개선과제를 요약하여 별도로 수록하였습니다.

본 보고서가 제 346회 정기국회 국정감사 및 예결산 심사에 효과적으로 활용 되기를 바라며, 국가재정의 효율적인 운용방안을 마련하는데 도움이 되기를 기대합니다.

2016년 9월

국회예산정책처장 김 준 기



## 일러두기

2016년도 국가주요사업 집행점검·평가 보고서의 주요 특징은 다음과 같음.

### 발간취지

- 20대 국회 원년을 맞아 국가주요사업 중 국민에게 파급효과가 크고 국민편익 증감에 직·간접적으로 막대한 영향을 미치는 재정정책 및 사업을 점검·평가하여 의정활동을 효과적으로 지원하고자 본 보고서를 기획하여 발간하기에 이룸.

### 구성 및 편제

- 경제사업분야, 산업사업분야, 사회사업분야, 행정사업분야 등 4개 분야별로 대별하고, 명확한 사업 소관 등을 위해 국회 상임위원회별 주요 쟁점사업을 분석·평가함.

### 분석 대상

- 국가주요정책·사업 중 국가재정 및 국민에게 파급효과가 큰 주요 쟁점사업과 핵심적인 재정정책 82개 과제를 분석대상으로 하였음.
- 82개 과제 중 재정 소요를 필요로 하지 아니하는 정책과제를 제외한 개별사업의 재정사업규모는 총 234조원 임.
- 국정감사 및 예·결산 심사 등에서 제기되었으나 개선되지 않은 사업과 함께 거대이슈 및 주요 현안으로 새롭게 대두된 사업을 포함하였음.

### 분석 관점

- “국회에산정책처의 국가주요사업 성과관리 및 평가기준”에 따라 정책 및 사업을 분석함으로써 객관적인 분석결과를 담보함과 동시에 지속적으로 재정사업을 평가하고 피드백할 수 있는 ‘준거기준’을 제공하고자 하였음.
- 정부 정책의 문제점과 개선과제를 도출하는 한편, 모범사례도 함께 발굴하고, 관련 정부기관의 의견을 반영함으로써 균형 있는 평가를 지향함.
- 평가결과의 수치적 정보에 대한 분석 뿐 아니라, 관련 제도, 성과관리, 조세지출 등 다양한 관점에서 종합적으로 사업을 평가함.

### 분석 유형

- 국정감사 및 예·결산 심사의 수요자 입장에서 선별된 4개 분야 국가주요사업을 분석 대상 과제의 특성을 고려하여 거대이슈, 국회 상임위원회 관심사업, 현 정부 중점사업, 주요 정책현안, 및 기타의 5개로 유형화 하였음.
- 5개의 분석 유형별로 과제를 분류하여 요약·정리하였음.

※ 위원회 소관별 분석·평가 내용의 상세한 설명이 필요한 경우에는 보고서 뒷면의 담당 평가관 등에게 연락주시기 바람.

## 과제선정 취지

2016년도 국가주요사업 집행점검·평가 보고서의 과제선정 취지는 다음과 같음.

- 본 보고서는 단년도 예산에 대한 심의만으로는 그 효과를 분석·평가하는데 한계가 있는 정부 정책 및 사업에 대해 “국회예산정책처의 국가주요사업 성과관리 및 평가기준”에 따라 작성함.
- 분석 대상 사업 선정에는 다음과 같은 점을 고려하였음.

첫째, 국가주요사업 중 국민편익 증감에 직·간접적으로 막대한 영향을 미치면서 국가재정 및 경제에 대한 파급효과가 큰 거대이슈는 국회의 상임위원회별로 분석·평가하는데 한계가 있음. 이에 국회예산정책처에서는 국민편익 증감과 국가경제에 영향이 큰 사업군을 거대이슈로 분석하여 평가대상으로 함.

둘째, 국회예산정책처의 연구분석·평가기능과 국회 상임위원회의 심사기능을 연계하기 위하여 2015년 12월 23일부터 2016년 1월 6일까지 국회 상임위원회의 관심사업에 대한 수요를 조사함. 기획재정부위원회 등 15개 상임위원회로부터 제안된 총 33건 과제 중 16개를 심층분석·평가 주제선정에 반영함으로써 맞춤형 의정지원 서비스를 제공하고자 함.

셋째, 정부는 창조경제, 맞춤형 고용·복지, 국민안전 등의 정책에 역점을 두고 추진해 오고 있는 바, 정부의 주요정책성과에 대한 점검이 필요한 시점이 도래한 것으로 판단되는 사업을 대상으로 집행실태를 점검 및 평가함.

넷째, 최근 사회적 이슈로 대두되고 있는 주요 정책현안을 평가함으로써 보고서의 시의성 및 활용도를 제고하고자 함.

다섯째, 기타 다양한 관점에서 종합적인 국가주요사업을 점검·평가하기 위하여 통합 재정사업 평가제도, 국고보조사업, 특수목적기금, 부패방지, 금융정책 등 17개 과제를 평가대상에 포함함.

- 본 보고서에서 분석 대상 사업으로 선정된 과제에 대한 평가결과가 향후 정부정책 추진에 대한 기초자료로 활용될 수 있도록 의정활동을 지원하고자 함.

## 위원회별 요약

### 법제사법위원회

#### — 교정시설 확충과 운영의 적정성 제고

교정행정이란 교정시설에 범죄자 등을 수용하여 관리하고 교정·교화하는 사업으로, 2016년 예산은 1조 3,240억원임. 최근 교정시설 수용인원이 급증하고 있어 교정시설 확충 과정에서의 부지확보나 재정조달 문제를 해소하여 교정시설 과밀화 대책을 마련할 필요가 있음. 한편, 교정·교화 성과를 높여 재복역률을 낮추는 방안으로서 직업훈련의 확대, 중간처우 교정시설 확대 및 지원 체계 마련 등이 검토될 필요가 있음.

#### — 중재산업 지원의 효과성 검토

정부는 중재산업 육성 및 중재 활성화를 위하여 대한상사중재원(중재기관)과 서울국제중재센터(중재시설)를 지원하고 있으며 2016년 예산 규모는 28억 6,700만원임. 중재 활성화는 국내 각종 분쟁의 조정비용을 줄이고, 중재산업은 법률서비스산업으로서 상당한 부가가치를 창출할 수 있으므로 인적·물적·법적 측면에서 종합적으로 중재산업을 지원할 필요가 있음. 다만, 중재기구의 독립성·중립성 확보와 관련하여 지원 방식에 대한 기관 간(대법원, 법무부)에 의견차이가 있어 협의가 필요함.

#### — 난민관리와 인권보호의 적정성 검토

우리나라는 2011년 「난민법」을 제정하여 난민을 종전보다 적극적으로 수용하고 있으며 난민 관련 예산은 2016년 기준 31억 9,200만원임. 최근 우리나라로의 난민신청자수가 급증('10년 1,011명 → '15년 5,711명)함에 따라 난민심사가 1년 이상 지연되고 있어 난민심사인력 확충 등 대책 마련이 필요함. 또한, 2014년도에 영종도에 설치한 난민 정착지원시설인 출입국·외국인지원센터의 활용도가 떨어지는 문제를 해결하기 위한 방안 모색이 필요함.

### — 보증성기금 여유자산 적정성평가 검토

보증성기금은 2015년 기준으로 15.1조원의 여유자산을 운용하고 있으며 3년 주기로 기금존치평가의 대상이 됨. 적정여유자산 산정의 신뢰성 제고를 위해서는 기금 제출 자료에 대한 객관적인 검증절차가 마련되어야 하며 예상손실을 보다 합리적으로 산정하기 위해 신용등급별 보증잔액을 구분 산정하고 차등적인 위험가중치를 적용해야 함. 그리고 여유자산 적정규모 구간의 크기를 현실화함으로써 여유자산 적정성 평가의 변별력을 제고하고 여유자산 규모의 실제적 조정을 유도해야 함.

### — 환경책임보험 운영의 안전성 확보 실태 점검

「환경오염 피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 근거하여 환경책임보험 사업이 2016년에 시행되었으나 객관적인 환경리스크 평가의 부재로 배상책임기관의 재무리스크 및 환경책임보험 운영관련 중장기 재정소요 규모가 불확실함. 안정적인 제도시행을 위해 의무가입대상 기업의 보험가입을 촉진하고 서비스 확충을 유도하기 위한 시장인프라 개선이 필요함. 또한 영세 중소기업의 보험료 지원과 환경오염사고를 사전적으로 예방하기 위한 예산 보충이 필요함.

### — 2020 온실가스 감축로드맵 이행현황 점검

「저탄소 녹색성장 기본법」의 제42조를 근거로 하여 온실가스감축 국제공약 이행을 위해 관계부처 합동으로 감축로드맵을 2014년도에 제시하였고 목표관리제 및 이행실적 평가를 7대부문 25개 업종별로 52개 이행과제를 실시해옴. 그러나 감축이행실적의 주기적 점검·평가 및 차기 이행계획 수정을 통한, 평가결과의 체계적 환류 및 이행관리가 부족함. 부처별 온실가스 감축 관련 진행사업의 예·결산 편성 및 관련 성과관리와 로드맵 이행평가 결과의 연계를 강화하고 체계적인 환류시스템 조성 필요.

## 부패방지 및 청렴도 제고를 위한 방안 검토

국민권익위원회에서는 부패방지조사평가 사업의 평가지표로 부패인식지수(CPI)와 공공기관 청렴도를 적용하여 사업을 수행하고 있으나, 낮은 성과목표치를 설정하여 뚜렷한 성과를 나타내지 못하고 있음. 소위 ‘김영란법’ 시행으로 절차적·외형적 부패방지는 가시적으로 개선될 것으로 보이나, 구조화·체질화된 비리나 부패의 문제는 동법은 물론 기존의 관계법령에 따라 지속적이고 일관된 사법처리 등 실질적인 정책의지를 견지해 나가야 할 것임.

## 기획재정위원회

### 재정건전성 확보를 위한 재정규율 강화 검토

기획재정부는 재정의 중장기적인 지속가능성 확보와 재정건전성 강화를 위한 「재정건전화법」 제정안을 마련함. 재정규율을 법률에 명시하고자 하는 제정안의 취지는 바람직하나, 법안에서 정한 재정준칙(GDP대비 국가채무비율 45% 이하 관리재정수지 적자 3%이하)이 현재 국가 재정 상황에 비추어 다소 여유있게 규정되어 있고, 재정준칙 적용 예외요건이 추경예산 편성 요건과 동일하여 구속력이 약한 측면이 있으므로, 국회 법안 심사 시 이에 대한 검토가 필요함.

### 통합 재정사업 평가제도 실효성 분석

정부는 기존 재정사업 자율평가 제도를 개선한 “통합 재정사업 평가”제도를 실시하고 있음. 2016년 첫 시행 결과 기관별 자체평가의 관대화 경향이 다소 완화된 것으로 보이고, 지출구조조정 규모가 1.09%로 목표치(1%)를 초과달성하는 등의 효과가 있었던 것으로 분석됨. 다만, 소수의 대형 사업에 미흡 등급을 부여하는 등 새로운 유형의 전략적 왜곡 행동에 대한 대책 마련이 필요하고, 여전히 감액 위주로 제출되는 지출구조조정 방식의 개선이 필요함.

—  
공기업  
현물출자에  
대한 국회 동의  
필요성 검토

현물출자는 새로운 재원부담 없이 정부보유 자산을 다른 형태의 자산으로 전환하는 것이므로 국회의 통제 필요성이 낮다는 견해도 있으나, 주식이나 출자증권 등의 현물로 출자한다는 점을 제외하고는 현금출자와 본질적으로 차이가 없는 만큼 국회가 현물출자 여부 및 출자대상 자산에 대하여 사전 심의 및 승인권을 확보하여 민주적 통제를 받도록 하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음.

—  
기금운용계획  
정액 한도 도입  
필요성 검토

현행 「국가재정법」은 예외적으로 주요항목 지출금액의 변경범위가 일정비율(금융성기금 30%, 비금융성기금 20%) 이하인 경우에는 국회의 심의를 거치지 않고 자율적으로 변경할 수 있도록 규정하고 있음. 이에 따라 기금운용계획 변경의 내용이 국민경제생활에 파급효과가 큰 경우 이에 대한 사전통제가 불가능한 상황임. 따라서 동 법에 정액 한도를 함께 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

—  
지역발전특별회계  
지자체  
자율편성사업의  
형평성 검토

지역발전특별회계는 지역의 특화발전과 삶의 질 향상 등을 위하여 운영되고 있으며, 2016년 예산은 9조 9,740억원임. 정부는 관계 법령에 따라 다수의 기준을 고려하여 지자체별 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있는데, 여러 기준 가운데 '지자체 재정상황'과 '예산집행 실적'은 차등지원이 더 필요한 지자체가 불리하게 되는 결과를 초래할 수 있음. 따라서 정부는 지자체 재정상황을 좀 더 중시하는 방향으로 차등지원 체계를 개선할 필요가 있음.

—  
국고보조사업  
연장평가  
실효성 검토

2016년 보조금법 개정에 따라 정부는 기존에 실시되어 온 보조사업 평가제도인 '국고보조사업 운용평가'를 '국고보조사업 연장평가'로 개편하였음. 이에 연장평가 체계를 검토한 결과, 실효적인 평가를 위한 평가점수체계 조정이 요구되는 한편, 기존 운용평가에 존재했던 대규모사업에 대한 관대한 평가경향이 지속될 가능성이 있어 평가기준 재검토가 필요할 것으로 보임. 평가결과 중 '감축'을 '조건부 폐지'로 분류하는 현행 기준은, 해당 유형의 비중을 부정확하게 높이는 만큼 '감축'을 '유지'로 재분류할 필요가 있음.

—  
부담금 제도  
운영 점검 및  
개선과제

부담금은 특정사업의 경비를 충당할 목적으로 해당 사업의 이해관계자에게 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 금전지급 의무로서, 2001년 「부담금관리 기본법」 제정·시행이후 제도의 운영 및 평가가 통일적으로 이루어지고 있음. 다만 동법 시행이후에도 부담금 징수액의 지속적 증가, 목적에 맞지 않는 사용 등 여러 문제점이 나타나고 있음. 향후 부담금제도의 개선과 관련하여 심의·평가기구의 역할 등 법률적, 구조적 개선을 적극적으로 추진할 필요가 있음.

—  
온실가스  
배출권거래제  
운영 현황 점검

우리나라는 2015년 525개 기업을 대상으로 온실가스 배출권 거래제를 처음 시행함. 제도 첫 해 운영 현황을 점검해보면, 제1차 계획기간(2015~2017년)의 배출권 할당량에 대한 업종간·업체간 형평성 문제가 제기되고 있으므로, 2015년 정산 결과와 할당 관련 정보의 재검토를 통해 할당량 조정 및 할당방식 개선이 필요함. 또한 기업 부담 완화를 위한 정부의 가격안정화 조치와 차입한도 확대는 오히려 배출권 거래를 위축시키는 부분도 있으므로 신중한 결정이 필요함.

—  
외국인투자유치  
지원제도 실태  
점검

정부는 외국인투자유치를 위해 인센티브, 경제특구 등의 지원제도를 운영하고 있으며, 2015년 외국인투자규모는 164억 달러(도착액)로 사상 최대규모를 달성하였음. 하지만 외국인투자의 부가가치 유발효과는 상대적으로 저조하며, 외투기업의 수익성이 전반적으로 악화되고 있음. 또한 경제자유구역의 외국인직접투자(FDI) 유치성과가 낮고, 지역별로 유입편차가 발생하고 있어, 구조조정 및 고부가가치 산업 입점 등을 통한 경제특구 개편이 요구됨.

— 해외발전사업  
관련  
예비타당성조사  
평가기준  
적정성 검토

국내 발전회사가 대규모 신재생에너지 분야 해외발전사업을 신규로 추진하는 경우 공공기관 사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보를 위해 예비타당성조사를 받아야 함. 그러나 현행 예비타당성 평가기준은 각 사업의 특성을 고려하지 않고 재무성 평가시 내부수익률 산정 기준 및 할인율 적용에 있어서 한계를 가지며 예비타당성조사 시기도 해외발전사업 입찰과정과 맞지 않음. 따라서 해외발전사업 관련 예비타당성 평가기준을 개선할 필요가 있음.

— 중소기업의  
대개도국  
차관사업 참여  
실태 점검

지난 4년간(2012~2015) 우리나라 총 수출액에서 중소기업의 수출 비중은 평균 18.0%를 차지하고 있으나, 중소기업의 대개도국 차관사업 참여 비중은 수주금액 기준 평균 10.1%에 불과하는 등 중소기업의 대개도국차관사업 참여 비중이 매우 저조함. 따라서 중소기업이 대개도국차관사업에 적극 참여할 수 있도록 교육·홍보·중소기업 전문분야 사업발굴 등의 방안을 마련할 필요가 있음.

— 외국환평형기금을  
통한  
외화대출의  
적정성 검토

외국환평형기금은 원화환율의 급등락을 완화시킴으로써 외환시장의 안정을 도모하는 것이 주된 목적이기 때문에 충분한 외화유동성을 확보하는 것이 중요함. 외화대출을 실시할 경우 해당 자금이 외환보유액에서 제외되고 상환 시까지 사용할 수 없기 때문에 정부의 외화유동성이 낮아지는 문제가 발생함. 기획재정부는 전체 대출(150억 달러) 중 35억 달러를 시설재 및 중소·중견기업에 배정한다는 기준을 제시한바 있으나, 2016년 5월 말 기준 해당 대출 누적규모는 1.1억 달러에 그침.

— 금융통화위원회  
의사록 공개  
확대 필요성  
검토

현재 금융통화위원회는 통화신용정책에 관한 결정을 한 후 요약된 형태의 의사록으로 회의내용을 공개하고 있어 통화신용정책에 대한 상세한 발언내용과 결정과정에 대한 확인이 불가능한 상황임. 기준금리 결정 등 금융통화위원회의 정책결정사항이 국민경제에 미치는 영향이 지대한 점을 감안할 때 의사결정의 투명성과 책임성을 제고하기 위하여 의사록 공개 시기를 보다 앞당길 필요가 있음.

## — 역외탈세 대응 역량 강화 방안의 필요성

국제청은 역외탈세 대응활동을 위해 매년 약 75억원의 예산을 편성·집행하고 있고, 2015년 징수세액이 최초로 1조원을 넘는 등 대응 실적이 매년 향상되는 추세임. 다만, 역외탈세 조사 불복제기가 추징세액 대비 57.7%(2015년 기준)에 달하는 바 과세불복에 대한 체계적 대응역량을 갖추 필요가 있고, ‘파나마 페이퍼스’ 사건을 계기로 역외탈세에 대한 국제공조가 크게 강화되고 있으므로, 해외금융정보 공유 확대에 따른 분석 및 대응 역량을 강화할 필요가 있음.

## — 해외조달시장 진출 G-PASS기업 지원제도 점검

조달청은 기업의 해외조달시장 진출을 지원하기 위하여 2013년부터 G-PASS기업을 지정하여 관리하고 있으나, 연간 5억원의 예산으로는 현재 294개에 이르고 향후 더 늘어날 것으로 예상되는 G-PASS기업 지원에 어려움이 있음. G-PASS기업 지원제도의 효율성과 실질적 성과를 내기 위해서는 상위부처인 기획재정부의 예산 협조 및 조달청 자체적으로도 예산확보 노력, 다양한 기업지원프로그램 개발 등 동 사업에 대한 현실적인 지원방안을 강구할 필요가 있음.

## 미래창조과학방송통신위원회

## — 미래성장동력 R&D 투자의 실효성 분석

정부는 「미래성장동력 종합실천계획」(2015. 3)을 통해 기존 미래창조과학부와 산업통상자원부로 이원화되었던 정책을 19대 분야로 통합 개편함. 그러나 정책통합과정에서 대상 분야·사업의 우선순위 및 구조조정 없이 중복분야를 제외하고 단순 통합하였으며 실제 정책대상 분야와 예산의 연계도 미흡한 것으로 나타나고 있음. 따라서, 대상분야·사업의 재조정 및 정책과 사업간 연계를 강화하여 정책의 일관성과 효과성을 확보할 필요가 있음.

## — 융합기술 R&D 사업의 효율성 검토

미래창조과학부는 「창조경제실현을 위한 융합기술발전전략」(2014. 2)을 통해 15대 국가전략 융합 기술분야를 선정하여 집중지원하고 있음. 그러나 융합기술 관련 정부 정책이 산업통상자원부의 「산업융합발전기본계획」과 일부 중복되고 부처간 역할관계도 불분명하다는 지적이 있음. 따라서, 양 계획 수립시 부처간 사전협의 채널 구축, 정책분야 간 역할분담 및 중복조정 등 효율적 연계체계 구축이 필요함.

## — 정부 R&D 지원사업 운영의 공정성 평가

정부의 R&D지원사업은 사업기획·공고, 과제 선정, 협약·연구비 지급, 결과평가 및 정산 등의 절차로 운영되고 있음. 그러나 연구비 유용 등 각종 집행비리가 근절되지 않고 있으며, 사전 기획·선정단계에 참여한 자가 해당 R&D과제에 참여하는 “셀프과제” 등 연구원간 유착관계의 우려가 높은 것으로 나타남. 따라서 R&D과제 기획의 공정성 확보를 위해 평가위원 제척기준을 강화하고, 적발시 처벌수준을 강화하는 사후통제를 병행할 필요가 있음.

## — 기초연구지원 R&D 자원배분의 효율성 평가

정부의 기초연구지원 강화 전략에 따라 기초연구 투자는 2016년 기준 5.2조원으로 정부R&D 투자의 39%에 이르고 있음. 그러나 현행 기초연구 투자비중 목표는 산정방식의 문제로 인해 전체 규모를 확대해석할 여지가 있으며, 기초연구 분야의 상위 정책과 자원배분 간 연계 및 투자전략성이 미흡한 것으로 나타남. 따라서 기존의 기초연구 정책목표를 수정하고, 자원배분의 효율성을 제고할 필요가 있음.

## — 정부 R&D 지원 법령체계의 효율성 분석

정부의 R&D지원사업은 헌법 제127조에 근거하여, 「과학기술기본법」 제11조 및 대통령령인 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」의 공통규범체계에 따라 운영됨. 그러나 R&D집행부처별로 R&D사업 추진을 위한 별도 법률과 하위 운영규정을 운영하면서 공통규범 체계와 상이한 규정을 적용하는 등 현장의 혼란을 가중시키고 있음. 따라서 현행 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」을 법률로 승격시키고 중복적인 규정체계를 정비할 필요가 있음.

## 기술사업화 지원 정책의 적정성 점검

기술이전·사업화 지원정책은 기술거래기반 확충, 중소기업의 사업화 지원 등을 통해 R&D 성과 활용을 지원하는 중요한 정책분야임. 그러나 R&D집행부처별로 개별 법률에 따라 기술이전사업화 촉진관련 정책을 추진하면서 정책 분산에 따른 비효율이 발생하고 있음. 따라서 정부R&D 성과의 기술이전·사업화 관련 계획간 중복을 제거하고 연계성을 강화하는 한편 최근 활성화된 기술금융제도의 적극적 활용을 모색할 필요가 있음.

## 교육문화체육관광위원회

### 국가장학금사업의 집행 효율성 분석

국가장학금사업은 대학 등록금을 무상으로 지원하는 사업으로 2016년 예산은 3조 6,546억원임. 국가장학금 수혜여부의 사전예측이 어려운 사업체제로 인해 신청자 중 상당수가 수혜대상에서 탈락하고, 등록기간 이후 국가장학금이 지급되는 경우에 해당하는 학자금대출과 국가장학금의 이중집행이 증가하고 있으며, 총 지원금액의 35%(약 1조 2,400억원) 정도가 등록금 납부 후 지급되어 재정 효율성을 떨어뜨리는 등의 문제가 있으므로 개선이 필요함.

### 대학재정지원 사업의 다른 고등교육정책과의 연계 적절성 검토

2016년 각종 대학재정지원사업의 총 예산규모는 1조 5,180억원임. 다수의 대학재정지원사업에서 구조조정(정원감축), 국가장학금 ii유형 참여(등록금 동결·인하)에 대해 가산점을 부여하고 있음. 이같은 정책연계는 각 사업의 고유 목적이 퇴색하거나 정부정책을 잘 수용하는 대학에 재정지원이 편중될 우려가 있고, 부실대학보다 우수대학의 정원감축이 강화되는 결과를 초래하고 있음.

— 특성화고·마이스터고  
지원사업의  
효과성 검토

교육부는 고교 직업교육 강화 및 고졸취업 활성화를 위해 특별교부금으로 특성화고·마이스터고(직업계고)를 지원하고 있으며 2016년 지원 예산규모는 1,852억원임. 직업계고 중 비중이 큰 특성화고 졸업자의 취업률 제고, 고졸 취업자의 취업의 질 제고를 위해 산·학 연계의 내실화 등 정책적 노력이 필요하며, 장기적으로 중학교 졸업자의 직업계고 진학 증가 효과가 나타날 수 있도록 근로여건 개선, 직업교육 회피요인 완화 등의 적극적인 정책방안 이행이 필요함.

— 지방교육재정  
교부금  
산정기준의  
합리성 검토

지방교육재정교부금은 교육의 균형발전을 위해 중앙정부가 지방교육청에 넘겨주는 재원으로, 2016년 예산은 41조 2,284억원임. 지방교육재정교부금 재원 규모는 계속 감소하고 있는 학생 수와 무관하게 내국세의 20.27%(교육세 포함)로 법률로 규정되어 있기 때문에 해마다 증가하는 경향이 있음. 한편 배분에 있어 기준재정수요액 측정 과정에서 학교 수와 학급 수가 사용되고 있는데, 이는 자의적 조정이 가능한 점이 있음. 따라서 학생 수 감소를 고려하여 지방교육재정교부금 재원 규모 및 배분방식을 합리화할 필요가 있음.

— 통합문화이용권  
사업의 실태  
점검

통합문화이용권은 문화소외계층도 문화예술의 향유기회를 가질 수 있도록 저소득층(기초생활보장대상자 및 차상위계층)에 1인당 5만원의 문화누리카드를 발급하는 사업임. 2015년 예산 대비 발급률은 87.3%에 머무르고 있어, 미발급 계층에 대한 발굴노력이 필요함. 발급된 카드의 실제 이용률인 발급 대비 소진률도 88.2%에 불과하여 미이용액(카드잔액)만큼 실질적인 혜택을 받지 못하고 있음. 이러한 카드잔액의 활용가능성을 제고하기 위해 소액 문화관광서비스 활용가능성과 잔액의 이월가능성을 함께 고려할 필요가 있음.

## — 국제스포츠행사에 대한 타당성 조사제도 점검

지자체들이 유치한 국제스포츠행사를 지원하기 위해 중앙정부와 지자체가 추진하는 사업으로, 2010년 이후 6개 국제스포츠행사를 위해 약 9조원 이상이 투입됨. 그런데 법령상의 면제조항을 근거로 경제적 타당성이 부족한 SOC 및 경기장 건설사업이 예비타당성조사 없이 수행되고 있고, 사후 활용 가능성을 충분히 고려하지 않고 사업 계획이 수립되고 있으며, 사업 계획 변경으로 재정 부담이 가중되는 사례가 있음. 사전타당성 조사제도의 강화가 필요함.

## 외교통일위원회

### — 공적개발원조 (ODA)사업 집행의 적정성 검토

2016년 기준 ODA사업은 총 44개 기관에서 추진하고 있으며 예산은 2조 1,905억원임. 「국제개발협력기본법」에 따른 제2차 기본계획에서는 무상원조 사업의 중복배제, 연계강화를 위해 ‘무상원조 관계기관 협의회’를 연중 수시개최하고, 행정자치부에서는 지방자치단체 무상원조 사업을 통합·조정하기로 하였으나 이행이 부진함. 또한 국제원조투명성기구(IATI)에 외교부를 제외한 다른 부처의 무상원조사업은 공개하고 있지 않은 상태임.

### — 북한이탈주민 보호 및 정착지원의 효과성 평가

정부는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등에 따라 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업을 추진하고 있음(2016년 기준 예산은 2,023억원). 실태조사 시 개인의 월평균 임금소득 뿐만 아니라 생계급여 수급여부 및 가구소득·자산 등을 조사항목으로 추가할 필요가 있음. 정부는 자격인정심사를 준비하는 전문직 북한이탈주민에게 필요한 교육과 직업훈련을 지원할 필요가 있음.

### — 국방중기계획의 정합성 분석

국방중기계획은 현재와 미래에 예상되는 위협과 안보환경 변화에 대응하기 위한 향후 5년간의 군사력 건설 및 운영에 대한 계획임. 2017년-2021년 국방중기계획에 따른 향후 5년간 국방비 소요예산은 226.5조원(연평균 5.0% 증가)임. 국방중기계획상 재원소요내역은 국가재정운용계획과 차이가 과다하게 나타남. 국방중기계획 수립시 F+2년도 예산요구안이 높게 나타나 확정예산과의 차이 또한 과다함. 따라서 국방중기계획의 중기적 시각에 입각한 전략적 배분에 있어서 실효성 및 실현가능성을 제고하여야 함.

### — 상비병력 규모조정 이행의 적정성 검토

국방부는 국방개혁 기본계획(14-30)에 따라 상비병력 규모를 2022년까지 52.2만명 수준으로 감축 할 계획임. 「국방개혁에 관한법률」에 따르면 2020년까지 50만명 수준으로 감축을 명시하고 있는데, 법률과 불일치하는 문제가 있어 시정이 요구됨. 상비병력 감축 계획을 이행하는데 있어서 관련 계획과의 연계성, 재원확보가능성, 병역자원 감소에 따른 병력규모의 적정성 등에 대한 엄밀한 검토가 필요함. 한편, 국방개혁과정에서는 군 병력의 소수 정예화, 20세 남자인구 감소로 인한 상비병력 감축의 필요성과 군사위협 강화, 국방개혁 소요예산 확보 등의 한계가 동시에 검토되어야 함.

### — 국방 전력지원체계 품질보증의 적정성 검토

중앙조달 군수품에 대한 품질보증은 국방기술품질원(이하 ‘기품원’이라 함)을 중심으로, 부대조달은 각 군에서 실시하나 품질보증의 적정성을 재고하기 위해 노력이 필요함. 기품원의 품질보증을 거친 중앙조달품목에 대한 사용자 불만 현황 중 ‘하자’가 많이 나타나고 있어, 품질보증업무에 대한 보다 엄밀한 검토 등 개선이 요구됨. 특히, 적격업체 선정을 위한 심사제도 강화, 비현실적인 규격 개선 등 품질개선을 위한 노력이 필요함.

### — 경찰인력 증원 및 배치의 적정성 분석

정부는 민생치안을 위하여 2013년부터 5년간 경찰인력 2만명 증원을 추진하기로 하고, 2013~2016년 동안 약 13,182명을 증원하여 2016년까지 추가 인건비로 약 1.0조원을 지출하였음. 그러나 현재 기능별로 경찰인력 증원의 순효과를 평가할 만한 기준(정책목표)이 모호한 상황임. 또한 일부 지구대·파출소에서 정원이 적정 수준과 차이를 보이는 것으로 분석됨. 따라서 경찰인력운용의 효율성 제고를 위해 구체적인 정책목표에 입각한 인력증원과 지역경찰 재배치를 검토할 필요가 있음.

### — 소규모 취약시설 안전관리 적정성 조사

국토교통부(한국시설안전공단)는 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제33조의4에 따라 안전에 취약하거나 재난의 위험이 있다고 판단되는 소규모 취약시설의 안전점검을 실시하고 있음(2016년 기준 예산 7억 6,000만원). 노후된 시설물일수록 사고발생 위험이 크므로 우선적으로 안전점검을 실시할 필요가 있으나 미흡한 상태이며, 안전점검 후속조치 및 점검실적 관련 데이터 등을 구축해 놓은 안전관리 시스템 관리가 부실함.

### — 쌀 소득보전직불제 적정성 검토

정부는 쌀 생산농가의 소득 및 경영 안정 등을 위해 쌀 보전직불제 사업을 추진하여 2016년 예산 5,341억원을 편성하여 집행하고 있음. 정부는 쌀 과잉생산구조를 완화하기 위하여 논의 타작물 재배 시에도 변동직불금을 동일하게 지급할 필요가 있으며, 받고정 직불금 단가 인상 또는 한시적인 전작보상금 지급을 검토할 필요가 있음.

### — 원예시설현대화 사업 집행의 적정성 검토

정부는 수출잠재력이 있는 원예전문단지 등을 수출전문경영체 및 전문단지로 육성하기 위해 ‘원예시설현대화’ 사업을 추진하여 2016년 예산 950억원을 편성하여 집행하고 있음. 정부는 원예시설 현대화사업의 집행률을 제고하기 위해 사업비 자부담을 확보하기 어려운 농민 지원 및 ICT융복합 확산사업의 지원이 필요함. 또한, 지방자치단체는 현지소재 시설원예 단지 및 농가의 의견을 청취하여 경제성 있는 시설원예단지의 운영방안 등을 제시할 필요가 있음.

### — 친환경농업연구 센터 집행· 성과의 적정성 검토

정부는 지역실정에 맞는 친환경농업기술 개발 및 보급 등을 수행하는 친환경농업연구센터의 건립사업을 추진하여 2016년 예산 40억원을 편성하여 집행하고 있음. 정부는 친환경농업연구센터 사고이월 가능성 등 면밀한 조사를 통해 적정예산의 편성 및 집행이 이루어 질 수 있도록 검토 필요함. 또한 운영 중인 연구센터의 국내 특허 출원 및 등록의 실적을 향상시킬 수 있도록 기술적 지원이 필요함.

—  
농림축산식품부  
통합재정사업  
지출구조조정계획  
적정성 검토

농림축산식품부는 2016 통합재정사업 평가를 실시하여 ‘미흡’ 판정을 받은 대상사업에 대해 2017년도 예산을 전년대비 552억원 감액한 지출구조조정계획을 수립하여 기획재정부에 요구하였음. 지출구조조정 대상 사업의 삭감내역을 검토하면, 전년도 결산이 제대로 반영되어 있지 않고, 기금의 감액에 많이 치우쳐 있어 균형을 맞추는 것이 필요함. 또한 다음연도 통합재정 성과평가에서 저조한 등급을 평가받지 않기 위하여 실시하는 감액대상 사업의 개선대책을 조기에 수립할 필요가 있음.

—  
농림축산식품부  
통합재정사업  
성과관리개선계획  
적정성 검토

농림축산식품부는 2016 통합재정사업 평가를 실시하여 ‘미흡’ 판정을 받은 대상사업에 대해 성과지표 및 목표치 변경 등을 내용으로 하는 성과관리개선계획을 수립하였음. 하지만 기획재정부의 성과계획서 작성지침에는 성과지표의 객관성을 확보하기 위해 원칙적으로 성과지표 및 측정산식을 유지하도록 되어 있으므로 성과지표 등의 잦은 변경을 지양할 필요가 있음. 또한 불가피하게 지표를 변경하는 경우에는 측정가능하고 결과중심적인 지표를 설정할 필요가 있음.

—  
천일염 산업  
육성 방안 검토

‘식탁용 및 음식조리용’ 소금이라 할 수 있는 일반가정용 천일염은 2009년 기준으로 10.3만톤으로, 전체 천일염 생산량 37.7만톤의 27.3% 수준임. 정부는 전체 천일염 생산에 대한 지원보다 ‘식탁용 및 음식조리용’ 천일염 고품질화에 중점을 둘 필요가 있음.

### 중소·중견 기업지원 R&D사업의 효과성 평가

중소·중견기업지원 R&D사업은 창업·벤처기업 등 기술혁신형 중소기업을 지원하는 R&D사업으로 정부의 지원규모가 지속적으로 확대되고 있는 분야임. 그러나 중소기업지원 R&D사업의 성과분석 결과, 지원은 업력 5년 이상의 기업에 집중되는 반면, 성과는 업력 5년 미만의 초기기업이 더 우수한 것으로 나타나 지원대상과 성과의 불일치가 발생하고 있음. 따라서 창업기업 전용R&D사업 등 창업초기기업의 정부R&D과제 참여를 확대할 필요가 있음.

### 지역산업경쟁력 강화사업의 효과성 검토

산업통상자원부는 지역산업경쟁력강화사업에 1999년 이후 2016년까지 약 10조원을 투입하여 지역산업거점기관 확보를 위한 기반시설구축, 지역기업지원사업을 수행함. 2011년까지 비수도권의 비중이 지속적으로 높아졌으나, 이후 수도권의 비중이 다시 높아짐. 동 사업의 효과성 제고를 위하여 지역별 맞춤형 전략이 필요하며 지역R&D 참여기업의 장기 성장성을 파악할 수 있는 사업별 기업D/B를 구축하는 것이 바람직함.

### 지역산업거점 기관지원의 산업정책 연계 필요성 검토

지역산업거점기관지원사업은 2011년부터 2020년까지 확정된 총사업비가 4조 481억원임. 동 사업은 기반시설설치와 연구 개발사업, 기업지원서비스를 포함하며 지역산업육성정책과의 연계가 중요하므로 산업통상자원부에서 2015년에 제정한 '광역거점사업운영요령'을 준수하여 신규 사업 도입시 지역산업육성정책과의 연계 및 지자체의 책임을 강화할 필요가 있음. 또한 신규 지역거점 기관의 설립은 후속되는 연구개발과제 및 사업비를 필요로 한다는 점에서 재무적 지속가능성을 고려한 엄밀한 타당성 분석이 필요함.

— 전력수급  
현황과  
전력수요관리의  
필요성 검토

정부는 금년 여름 최대전력을 8,365만kW로 계획하였으나 실적은 이보다 153만kW가 많은 8,518만kW으로 하계 전력피크 관리가 미흡하였음. 정부는 비상수급조절사업을 통해 산업부문 전력수요를 관리해왔으나, 2016년에는 관련 예산을 20억원으로 낮추어 재정을 활용한 산업부문 수요관리를 실시하지 않고 수요자원 거래시장을 통한 자발적 수요관리를 실시함. 따라서 시장을 활용한 산업부문 수요관리 성과와 재정사업을 이용한 수요관리 성과의 비교가 필요함. 또한 연중 전력피크가 동계에 발생하는 것을 고려할 때 전력요금 조정과 수요관리를 통해 금년 동계의 최대전력을 관리할 필요가 있음.

— 발전소주변지역  
자원의 효과성  
분석

발전소주변지역지원사업은 발전소의 원활한 운영을 위해 지역에 소득증대, 공공시설 건설, 주민복지, 전기요금보조, 장학금 등을 지원하는 사업으로 2016년 예산은 2,599억원임. 동 사업의 성과지표는 지역주민의 수용도 제고나 지역상생의 성과를 반영하는 지표로 수정할 필요가 있음. 또한 발전소와 같은 국가기반시설의 입지에 대한 지역 주민의 수용성 제고는 사회적 갈등을 최소화하는데 의의를 가지므로 지역수용도를 높이기 위한 추가방안을 검토할 필요가 있음.

— 전기차보급정책의  
실효성 검토

정부는 2020년까지 25만대 보급하는 것을 목표로 전기차 연구개발, 전기차 보급 및 충전인프라 구축사업을 추진하여, 2016년에 2,476억원의 예산이 배정됨. 하지만 2015년 동안 3,000대의 전기차 보급된 것을 감안하면 실현가능성이 높지 않음. 따라서 전국을 대상으로 하기보다는 근거리 이동수요가 많은 지역을 실증단지 지정하여 전기자동차의 성능과 운행방식, 전기충전패턴, 수송용 전기 과세체계에 대한 종합적인 분석이 필요함.

### 기초연금 재원부담의 지역 간 형평성 평가

기초연금은 노인세대에 안정적 소득기반 제공을 통해 노인가구의 생활안정과 복지증진을 목적으로 하며, 2015년 기준 449만 5,183명에게 9조 9,767억원이 지급됨. 이 중 2조 3,738억원은 지방비에서 조달하고 있어 지역 간 형평성을 달성하는 노력이 필요함. 현행 부담률 기준인 노인인구 비율과 재정자주도 수준의 차등배분 구간설정을 현실화 및 세분화 하고, 전년도 지역별 실제 집행실적을 차등배분의 기준으로 활용하는 방안 등을 검토할 필요가 있음.

### 장애인소득보장 제도의 빈곤완화 효과성 분석

정부는 소득이 일정 수준 이하인 장애인에게 장애등급별로 장애수당 및 장애인연금을 지급하고 있으며, 2016년 예산액은 6,729억원임. 현행 장애인소득보장제도는 장애로 인한 추가비용을 보전하는 데 한계가 있으므로 급여 지급의 적정성을 제고할 필요가 있음. 65세부터 차상위계층 장애수당 수급자에게는 기초연금이 지급됨에 따라 기초생활보장 대상 장애수당 수급자와 차상위계층 장애수당 수급자 간 공적이전소득 격차가 증가하므로, 장애인 소득보장제도와 기초생활보장제도 및 기초연금의 제도적 정합성을 강화할 필요가 있음.

### 맞춤형보육의 실효성 제고 방안 검토

정부는 2016년 7월부터 0~2세의 어린이집 이용시간에 따라 종일반(12시간)과 맞춤형반(6시간)으로 구분하여 보육료를 지원하는 맞춤형보육(2016년 예산 3조 241억원)을 도입함. 맞춤형보육에 따른 어린이집의 수입 변화를 고려하여 원아 전원이 맞춤형반일 경우에도 수입이 전년대비 증가하도록 제도를 설계하였으나, 어린이집의 정원 대비 현원 비율과 어린이집 이용 영아 수가 감소하는 등 일부 어린이집은 보육료 수입이 제도설계대로 전년대비 3.8~5.6% 증가하기 어려운 상황임. 따라서, 어린이집의 공급 과잉을 완화하고, 한시적으로 시군구별 맞춤형보육 전담 어린이집을 지정·운영하는 방안을 검토할 필요가 있음.

—  
주요 사회보험  
부담의 가구 간  
형평성 평가

고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험을 4대 사회보험으로 정의하고 있으며, 사회보장을 위한 핵심제도라고 할 수 있음. 각 사회보험은 능력비례부담원칙과 재분배적 요소를 가지고 있으나, 가입의 강제성으로 납부에 부담을 느끼는 경우가 많은 것으로 확인됨. 특히, 고용보험, 건강보험, 국민연금에 대해 소득수준별 납부부담 인식을 분석한 결과 소득이 낮을수록 납부부담을 더 크게 인식하는 것으로 나타나 이에 대한 검토가 필요한 것으로 보임. 기업의 경우 이러한 납부부담을 경감하기 위해 ‘두루누리 사회보험사업’이 추진되고 있으나, 개인의 납부부담 경감을 위한 제도적 장치는 미비한 것으로 판단됨.

—  
국민연금  
노후설계서비스의  
실효성 검토

노년기의 빈곤 및 질병, 고독 등에 대처하기 위해 재무·건강·여가·대인관계 등 분야별로 적절한 노후준비서비스를 제공하기 위해 노후설계를 위한 상담과 교육 등을 지원하는 사업임. 현재 연령별 노후준비 수준을 분석한 결과, 노후준비가 가장 잘 되어 있는 40대의 경우도 79.3%만 노후준비를 하고 있다고 답하고 있으며, 근로세대인 20~30대부터 노년기인 60대 이상까지 노후설계를 위한 지원의 확대가 필요한 것으로 판단됨. 또한, 저소득층의 노후준비가 상당히 미흡한 수준으로 사회보험의 사각지대 해소와 일자리 제공 등을 통해 개인수준의 노후준비가 가능하도록 지원할 방법을 고민해야 함.

—  
건강보험  
보장성 강화  
정책의 실효성  
및 형평성 평가

건강보험제도는 국민건강 및 사회보장 증진을 도모하는 사회보험형 보건의료체계로서, 2015년 수입은 총 52조 4,008억원 (정부지원액 7조 974억원 포함), 지출은 총 48조 2,281억원임. 현행 건강보험 보장성 강화 계획은 4대 중증질환을 중심으로 하고 있어서 기타 질환과의 형평성 측면에서 문제가 있고, 본인부담상한제도 법정본인부담금에 대해서만 적용되어 취약계층 보호에 한계가 있음. 비급여까지 포함한 본인부담상한제 도입 및 보험료 부과체계 개편을 통해 적정부담-적정급여 체계로 전환하는 것이 필요함.

## 의료관광사업의 효과성 분석

의료관광은 의료와 관광의 융복합 영역으로 문화체육관광부의 의료관광육성사업과 보건복지부의 외국인환자유치사업을 통해 의료관광객 유치 및 지원 등의 사업이 추진되고 있음. 정부는 본 사업의 성과를 의료관광객 유치실적(의료기관에 방문한 외국인 환자의 수)로 측정하고 있으나, 정확한 사업의 효과를 측정하기 위해서는 외국인 환자 수의 증가가 관광객 수의 증가에 따른 것인지, 국내 의료수준에 대한 인식개선 등으로 의료목적 방문 외국인이 증가한 것인지를 고려한 상태에서 측정되어야 함. 특히, 순수 관광목적의 외국인이 경미한 치료를 위해 의료기관을 방문한 경우 사업의 효과가 과대평가될 우려가 있으므로, 의료관광사업의 순수한 정책효과를 확인할 수 있도록 표본조사 등의 방법으로 외국인 환자에 대한 의료기관 방문 경로 등 정확한 현황 파악 노력이 필요함.

## 환경노동위원회

### 생태하천 사업의 환경·생태복원 성 검토

생태하천 사업은 하천 수질개선, 친수시설 설치, 하천 생태계 회복 등을 목적으로 하는 사업으로, 2016년 환경부 생태하천복원사업 2,711억원, 국토교통부 지방하천정비사업 6,384억원 등 총 9,095억원이 투입됨. 4대강살리기 생태하천조성사업은 녹조 증가 등 생태 복원에 역행하고 있으며, 환경부의 생태하천복원사업도 자생적인 하천생태를 복원하지 못하여 유지관리비용이 과다 소요됨. 4대강의 경관·생태계를 자연 하천의 원형으로 복원하는 등 생태계 복원에 충실한 생태하천 사업 추진이 필요함.

—  
자동차배출가스  
관리 사업의  
효율성 평가

정부는 자동차배출가스 저감을 위해 수도권 및 수도권의 대기보전 대책, 전기차 보급 및 충전인프라 구축, 하이브리드 차량 구매 보조금 지원 사업 등을 추진하며, 2016년에 3,202억원의 예산을 투입함. 그러나 대책별 대기오염 저감 효과 분석 및 시뮬레이션 없이 삭감 목표를 설정하여 삭감 목표량 및 대기 중 오염물질 농도의 달성가능성이 낮음. 친환경자동차의 대기질 개선 효과에 대한 엄밀한 검토를 통하여 정책 방향을 재설정할 필요가 있음.

—  
유기성폐기물  
바이오가스화  
사업의  
법·제도적  
기반 점검

유기성폐기물바이오가스화 사업은 음식물쓰레기 등 생분해성 폐기물이 미생물에 의해 분해될 때 생성되는 바이오가스를 얻어내는 사업으로 2016년 5월까지 총 21개 시설, 7,547억원의 사업비가 투입됨. 시설 운영 관리 노하우 부족으로 바이오가스 생산효율이 낮고, 「도시가스사업법」에서 바이오가스제조업자가 스스로 공급할 수 있는 월 최대 공급량을 낮게 규정하는 등 법적·제도적 뒷받침이 부족하여 생산된 바이오가스의 활용도가 저조한 실정임. 정부 부처·지자체간 협조를 유도하는 제도적 장치 마련 및 적극적인 전문 인력 양성 투자가 필요함.

—  
모성보호육아  
지원사업 예산  
집행의 효율성  
및 형평성 평가

육아휴직급여는 실질적으로 이를 이용할 수 있는 소수의 근로자에게 예산이 집중적으로 지원되고 있는바(모성보호육아지원사업의 73.4%(6,271억원)차지) ‘출산육아기고용안정지원금’(623억원) 등 모성보호제도의 사각지대 해소를 위한 사업을 확산시킬 필요가 있음. 또한, 육아휴직은 육아기근로시간단축제도에 비하여 복귀 이후 동일직장 고용유지율이 낮으므로, 육아기근로시간단축제도 확대를 통하여 예산 운용의 효율성을 높일 필요가 있음.

### — 직장어린이집 지원 사업의 효과성 검토

정부는 여성근로자의 육아부담 해소 및 고용안정을 도모하기 위하여 직장어린이집 지원 사업을 수행하고 있으며, 2016년 예산액은 1,059억원임. 중소기업에 근무하는 여성 근로자의 비율(2014년 기준 69.3%가 50인 미만 사업체 종사)이 높은데도 직장어린이집 설치 의무사업장은 대규모 기업을 중심으로 선정되고 있음. 또한, 2015년 기준 우선지원대상기업이 운영하는 직장어린이집의 비중은 20%대에 미치지 못함. 정부는 중소기업 밀집지역을 중심으로 산업단지형 공동직장어린이집이나 공공직장어린이집의 설치·운영을 확대할 필요가 있음.

### — 시간선택제 일자리 활성화 정책 평가

시간선택제 일자리지원사업의 지원기간(1년) 동안은 최저임금의 130%가 보장되고 있으나, 지원이 종료되는 1년 후 최저임금수준으로 하향되어 일자리가 유지되거나 퇴사를 종용(전일제 일자리로 대체)하는 사례가 발견됨. 기존 전일제 근로자들의 시간당 임금이 최저임금의 130%에 미치지 못하는 기업은 참여를 제한하고, 사업주가 근로자의 임금을 인상하는 경우 지원금도 비례하여 증액지원하여 임금인상을 유도할 필요가 있음.

### — 일학습병행제 사업추진방식의 적절성 검토

정부는 '17년 1만개 기업 참여를 위해 참여기업 선정요건을 완화함에 따라 신용등급 C등급 및 D등급의 참여비율이 증가하여 훈련품질이 저하될 가능성이 있고, 훈련조건부로 신규채용된 경우 외에, 우수기업에 고용되어 안정적으로 근무하고 있는 기존 재직자(6개월~2년까지 가능)에게도 동일한 고비용의 훈련이 제공되어 예산의 비효율적 배분을 초래하고 있음. 양적지표인 '참여기업 수' 대신에 미스매치 해소 등 효과성에 기반한 성과지표 설정이 필요함.

## 국토교통위원회

### — 고속도로망 구축 적정성 검토

우리나라의 고속국도 규모가 외국과 비교하여 상위권에 속해 있음을 고려할 때, 국토교통부는 자동차전용 일반국도를 포함한 기간도로망계획을 재수립할 필요가 있음. 도로건설만으로는 반일생활권 구축이 곤란할 수 있으며, 효율성이 낮은 도로의 고속화는 도로 설계의 제약조건을 증가시켜 도로 건설비용만 증가시킬 수 있음. 또한 서울-세종 고속도로를 민간투자 사업으로 전환하는 방안의 타당성이 미흡하므로, 국토교통부는 동사업을 재정사업으로 유지하는 방안을 검토할 필요가 있음.

### — 국가철도망계획의 타당성 검토

국토교통부는 철도망 구축계획 수립시 일괄예비타당성조사 시행을 고려할 필요가 있음. 예비타당성조사 미시행시 구체적인 중장기 철도망계획 노선을 제시하기보다 구축 방향을 제시하는 방안을 검토할 필요가 있음. 철도가 도로와 비교하여 환경친화적이고 에너지 효율적인 교통수단으로 알려져 있으나, 교통수요가 적을 경우 자동차에 비해 중량인 철도차량 운행은 오히려 에너지 효율성을 낮출 수 있음.

### — 첨단도로교통 체계구축 실효성 평가

국토교통부는 교통시설부족 문제를 ITS를 통해 해결하기 보다는 교통시설 확충을 통해 해결하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 한국도로공사가 별도로 교통정보 전용 통신망인 WAVE를 구축하고 교통정보를 제공하는 것의 타당성을 검토할 필요가 있음.

### — 서울지하철 9호선 혼잡 원인 분석

서울특별시는 2, 3단계 공사비 일부를 차량구입비로 전용하여, 2015년 3월에 개통한 2단계 및 2017년 하반기에 개통할 3단계 철도차량 구입비용을 2011년 12월까지 선집행함. 서울특별시는 1단계 구간 교통수요 증가에 따른 증차를 민자사업자에게 요구하거나 자체 예산으로 시행하는 것이 타당하였음.

—  
공항철도차량  
구매 가격  
적정성 분석

한국철도시설공단은 서울특별시 9호선 철도차량가격보다 공항철도 철도차량을 최대 55%이상 고가로 구매함. 한국철도시설공단은 공항철도차량이 9호선 차량보다 성능이 우수하여 고가라고 밝히고 있으므로 성능대비 가격의 적정성에 대한 검증이 필요함. 국내 철도차량 공급사는 현대로템 1개사이므로, 정부측 협상력 강화 측면에서 조달청으로 구매 창구의 일원화가 필요함.

—  
노후공단  
재정비를 통한  
스마트시티  
조성 방향

현재 스마트폰이 대중화되어 있고 IoT(Internet of Things)를 추구하는 상황을 고려할 때, 부산시는 노후공단 재정비를 통한 스마트시티 조성 방향을 설정함에 있어서 2000년대 중반에 추구하던 유비쿼터스의 비현실성을 고려할 필요가 있음. 이를 위해 국토교통부는 노후공단 재정비 과정에서 효율적인 스마트시티 조성이 가능하도록 지원할 필요가 있음.

—  
뉴스테이  
정책의 실효성  
검토

정부는 개인 주택 구입자에게는 주택담보인정비율(LTV) 70%를 적용하고 있으나, 뉴스테이 사업자에게는 93%까지 허용하여 뉴스테이 사업자에 대한 LTV 특혜를 제공한다고 볼 수도 있음. 또한, 위례 및 화성동탄2 B-15,16BL의 호당 평균 가격은 7억원을 초과하는데, 정부가 호당 7억원이 넘는 주택에 대하여 각각 호당 1.06억원 내지 1.04억원을 출자하고 있는 실정임.

## 여성가족위원회

### — 경력단절여성 재취업지원사업의 효과성 분석

정부는 결혼, 임신·출산, 육아, 가사 등에 의한 경제활동 포기로 경력이 단절된 여성들의 노동시장 재진입을 지원하기 위하여 경력단절여성 취업지원사업을 수행하고 있으며, 동 사업의 2016년 예산액은 569억원임. 여성가족부는 직업교육훈련의 효과성을 재검토하고, 지역별 노동시장 상황(지역별 산업 특성, 구인 수요 등)을 고려하여 직업교육훈련 프로그램을 구성하여 서비스의 효과성을 제고할 필요가 있음. 또한, 경력단절여성 재취업일자리의 질 및 재취업지원서비스의 효과성 평가를 위한 정보를 체계적으로 수집·관리할 필요가 있음.

### — 건강가정 및 다문화가족 지원사업의 통합·조정 실태 검토

여성가족부는 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터를 통해 다양한 가족지원서비스를 제공하고 있으며, 2016년에는 612억원의 예산을 투입하여 건강가정·다문화가족지원센터로의 통합을 본격화함. 센터 통합을 계기로 한부모가족, 조손가족 등의 서비스 이용이 증가하도록, 가족유형별 수요 대비 서비스 이용 비율에 대한 시군구별 분석을 실시하여 취약·위기가족 대상 서비스의 확대·강화 방안을 마련할 필요가 있음. 또한, 센터 통합의 원활한 추진을 위하여 관련 법률을 개정하고, 정책효과 분석을 위한 성과평가를 실시할 필요가 있음.

## 유형별 쟁점사업

### 거대이슈

- 국가주요사업 중 국민편익 증감에 직·간접적으로 막대한 영향을 미치면서 국가재정 및 경제에 대한 파급효과가 큰 거대이슈는 국회의 상임위원회별로 분석·평가 및 점검하기에는 한계가 있음. 이에 국회예산정책처에서는 국민편익 증감과 국가경제에 영향이 큰 사업군을 거대 이슈로 분류하여 평가 대상으로 함.
- 거대 이슈의 집행실태, 성과 및 개선이 필요한 사항을 국민에게 알기 쉽게 전달하는 것이 필요하다고 보아, 본 보고서에서는 미래성장동력 및 산업생태계 구축, 저출산 및 고령화, 국방, 안전 등의 정책·사업군에 속하는 15개 과제를 거대이슈로 분류하여 평가함.

분야	사업명	2016 예산(억원)	소관
미래 성장 동력	미래성장동력 R&D 투자의 실효성 분석	9,736	미래창조과학방송통신위원회
	의료관광사업의 효과성 분석	135	교육문화체육관광위원회, 보건복지위원회
	전기차보급정책의 실효성 검토	1,951	산업통상자원위원회, 환경노동위원회
산업 생태계 구축	중소·중견 기업지원 R&D사업의 효과성 평가	17,089	미래창조과학방송통신위원회, 산업통상자원위원회
	노후공단 재정비를 통한 스마트시티 조성 방향	269	국토교통위원회
저출산	맞춤형보육의 실효성 제고 방안 검토	30,241	보건복지위원회
	직장어린이집 지원 사업의 효과성 검토	1,059	보건복지위원회, 환경노동위원회
	경력단절여성 재취업지원사업의 효과성 분석	569	환경노동위원회, 여성가족위원회
고령화	기초연금 재원부담의 지역 간 형평성 평가	99,767	보건복지위원회
	국민연금 노후설계서비스의 실효성 검토	16	보건복지위원회
	주요 사회보험 부담의 가구 간 형평성 평가	1,147,853 <sup>1)</sup>	보건복지위원회, 환경노동위원회
국방	국방중기계획의 정합성 분석	-	국방위원회
	상비병력 규모조정 이행의 적정성 검토	-	국방위원회
안전	소규모 취약시설 안전관리 적정성 조사	8	안전행정부위원회/국토교통부
	환경책임보험 운영의 안전성 확보 실태 점검	60	정무위원회

주: 1) 2015년 기준, 국민연금 조성액(58조 2557억), 건강보험 수입(45조 3,035억), 고용보험 수입(11조 2,261억)

## 국회 상임위원회 관심사업

- 국회예산정책처의 연구분석·평가기능과 국회 상임위원회의 심사기능을 연계하기 위하여 국회 상임위원회의 수요를 참조하여 위원회 중점사업을 주제 선정에 반영함. 2014년에는 49건, 2015년에는 41건의 중점사업을 접수하여 회답을 완료한 바 있음.
- 2015년 12월 23일부터 2016년 1월 6일까지 국회 상임위원회의 관심사업에 대한 수요를 조사함. 기획재정위원회 등 15개 상임위원회로부터 제안된 총 33건 과제 중 16개를 심층 분석·평가 주제 선정에 반영함으로써 맞춤형 의정지원 서비스를 제공하고자 함.

사업명	2016 예산(억원)	소관
중재산업 지원의 효과성 검토	29	법제사법위원회/법무부
재정건전성 확보를 위한 재정규율 강화 검토	-	기획재정위원회/기획재정부
역외탈세 대응 역량 강화 방안의 필요성	76	기획재정위원회/국세청
중소기업의대개도국차관사업참여실태점검	8,240	기획재정위원회/기획재정부
융합기술R&D사업의 효율성 검토	19,834 <sup>1)</sup>	미래창조과학방송통신위원회
북한이탈주민 보호 및 정착지원의 효과성 평가	2,023	외교통일위원회/통일부
경찰인력 증원 및 배치의 적정성 분석	4,241	안전행정부위원회/경찰청
지역산업경쟁력강화사업의 효과성 검토	5,622	산업통상자원위원회/산업통상자원부
지역산업거점기관지원의 산업정책 연계 필요성 검토	3,964	산업통상자원위원회/산업통상자원부
발전소주변지역 지원의 효과성 분석	2,599	산업통상자원위원회/산업통상자원부
건강보험 보장성 강화 정책의 실효성 및 형평성 평가	7,974 <sup>1)</sup>	보건복지위원회/보건복지부
자동차배출가스관리 사업의 효율성 평가	3,202	환경노동위원회/환경부
시간선택제 일자리 활성화 정책 평가	9,297	환경노동위원회/고용노동부
모성보호육아지원사업 예산 집행의 효율성 및 형평성 평가	462	환경노동위원회/고용노동부
생태하천사업의환경·생태복원성검토	9,095	환경노동위원회/환경부, 국토교통위원회/국토교통부
건강가정 및 다문화가족 지원사업의 통합·조정 실태 검토	612	여성가족위원회/여성가족부

주: 1) 2015년 기준.

## 현 정부 중점사업

- 정부는 창조경제, 맞춤형 고용·복지, 국민안전 등의 정책에 역점을 두고 추진한 바, 정부의 주요 정책성과에 대한 점검이 필요한 시점이 도래한 것으로 판단하여 사업의 집행실태를 점검하고 평가함.
- 본 보고서에서는 대통령 공약, 창조경제실현계획, 과학기술기본계획 등과 관련한 주요 정책·사업, 일자리 mismatch 해소, 문화융성, 능력중심사회 조성 등 정부에서 중점을 두고 추진한 사업 등 11건의 과제를 현 정부 중점사업의 평가대상으로 함.

사업명	2016 예산(억원)	소관
정부 R&D지원사업 운영의 공정성 평가	190,942	미래창조과학방송통신위원회/ 미래창조과학부
기초연구지원R&D 자원배분의 효율성 평가	52,000	미래창조과학방송통신위원회/ 미래창조과학부
정부 R&D지원 법령체계의 효율성 분석	190,942	미래창조과학방송통신위원회/ 미래창조과학부
기술사업화 지원 정책의 적정성 점검	15,115	미래창조과학방송통신위원회/ 미래창조과학부, 산업통상자원위원회/산업통상자원부
국가장학금사업의 집행 효율성 분석	36,546	교육문화체육관광위원회/교육부
대학재정지원사업의 다른 고등교육정책과의 연계 적절성 검토	15,180	교육문화체육관광위원회/교육부
특성화고·마이스터고 지원사업의 효과성 검토	1,852	교육문화체육관광위원회/교육부
통합문화이용권사업의 실태 점검	552	교육문화체육관광위원회/문화체육관광부
장애인소득보장제도의 빈곤완화 효과성 분석	6,729	보건복지위원회/보건복지부
일학습병행제 사업추진방식의 적절성 검토	3525	환경노동위원회/고용노동부
유기성폐기물바이오가스화사업의법· 제도적기반점검	7,547 <sup>1)</sup>	환경노동위원회/환경부, 산업통상자원위원회/산업통상자원부

주: 1) 총사업비 규모

## 국가 주요 정책현안

- 최근 현안으로 대두되고 있는 정책현안을 평가함으로써 보고서의 시의성 및 활용도를 제고하고자 주요 정책현안을 국가주요사업 점검 및 평가 대상으로 하여 보고서의 시의성 및 활용도를 제고하고자 함.
- 본 보고서에서는 주요 정책현안으로 국민적 관심사가 큰 온실가스 감축 로드맵, 뉴스테이 정책, 하계전력수급, 지방교육재정 등 17건에 대하여 검토 및 평가 점검함.

사업명	2016 예산(억원)	소관
난민관리와 인권보호의 적정성 검토	32	법제사법위원회/법무부
교정시설확충과 운영의 적정성 분석	13,240	법제사법위원회/법무부
2020 온실가스 감축로드맵 이행현황 점검	-	정무위원회/국무조정실
온실가스 배출권거래제 운영 현황 점검	-	기획재정부위원회/기획재정부
국제스포츠행사에 대한 타당성조사 제도 점검	약 90,476 <sup>1)</sup>	교육문화체육관광위원회/문화체육관광부
공적개발원조(ODA)사업계획의 적정성 검토	21,905	외교통일위원회/외교부
국방 전력지원체계 품질보증의 적정성 검토	-	국방위원회/방위사업청
지방교육재정교부금 산정기준의 합리성 검토	412,284	교육문화체육관광위원회/교육부
지역발전특별회계 지자체 자율편성사업의 형평성 검토	99,740	기획재정부위원회/기재부
천일염 산업 육성 방안 검토	101	농림축산식품해양수산위원회/해양수산부
전력수급 현황과 전력수요관리의 필요성 검토	20	산업통상자원위원회/산업통상자원부
고속도로망 구축 적정성 검토	13,927	국토교통위원회/국토해양부
국가철도망계획의 타당성 검토	55,785	국토교통위원회/국토해양부
뉴스테이 정책의 실효성 검토	11,741	국토교통위원회/국토해양부
첨단도로교통체계구축 실효성 평가	581	국토교통위원회/국토해양부
서울지하철 9호선 혼잡 원인 분석	1,001 <sup>1)</sup>	국토교통위원회/국토해양부
공항철도차량 구매 가격 적정성 분석	265 <sup>1)</sup>	국토교통위원회/국토해양부

주: 1) 총사업비 규모(민자제외)

## 기타

- 다양한 관점에서 종합적인 국가주요사업을 점검·평가하기 위하여 통합 재정사업 평가제도, 국고보조사업, 특수목적기금, 부패방지, 금융정책 등 17개 과제를 국가주요사업 점검·평가 대상에 포함시킴.

사업명	2016 예산(억원)	소관
보증성기금 여유자산 적정성평가 검토	-	정무위원회/금융위원회
부패방지 및 청렴도 제고를 위한 방안 검토	-	정무위원회/국민권익위원회
공기업 현물출자에 대한 국회 동의 필요성 검토	-	기획재정위원회/기획재정부
기금운용계획정액한도도입 필요성 검토	-	기획재정위원회/기획재정부
외국환평형기금을 통한 외화대출의 적정성 검토	-	기획재정위원회/기획재정부
해외발전사업의 예비타당성조사 평가기준 적정성 검토	-	기획재정위원회/기획재정부
외국인투자유치 지원제도 실태 점검	-	기획재정위원회/기획재정부
금융통화위원회 의사록 공개 확대 필요성 검토	-	기획재정위원회/기획재정부
부담금 제도 운영 점검 및 개선과제	-	기획재정위원회/기획재정부
통합 재정사업 평가제도 실효성 분석	-	기획재정위원회/기획재정부
국고보조사업 연장평가 실효성 검토	-	기획재정위원회/기획재정부, 산업통상자원위원회/산업통상자원부
해외조달시장진출 G-PASS기업 지원제도 점검	5	기획재정위원회/조달청
쌀 소득보전직불제 적정성 검토	5,341	농림축산식품해양수산위원회 /농림축산식품부
원예시설현대화 사업 집행의 적정성 검토	950	농림축산식품해양수산위원회 /농림축산식품부
친환경농업연구센터 집행·성과의 적정성 검토	40	농림축산식품해양수산위원회 /농림축산식품부
통합재정사업 지출구조조정계획 적정성 검토	7,360	농림축산식품해양수산위원회 /농림축산식품부
통합재정사업 성과관리개선계획 적정성 검토	1,614	농림축산식품해양수산위원회 /농림축산식품부

---

# Contents

## 제1장

### 경제사업 분야(정무, 기획재정)

---

#### I. 정무위원회

- 1. 보증성기금 여유자산 적정성평가 검토 ..... 43
- 2. 환경책임보험 운영의 안전성 확보 실태 점검 ..... 49
- 3. 2020 온실가스 감축로드맵 이행현황 점검 ..... 54
- 4. 부패방지 및 청렴도 제고를 위한 방안 검토 ..... 58

#### II. 기획재정위원회

- 1. 재정건전성 확보를 위한 재정규율 강화 검토 ..... 63
  - 2. 통합 재정사업 평가제도 실효성 분석 ..... 68
  - 3. 공기업 현물출자에 국회 동의 필요성 검토
    - 한국수출입은행을 중심으로 ..... 72
  - 4. 기금운용계획변경 정액 한도 도입 필요성 검토 ..... 76
  - 5. 지역발전특별회계 지자체 자율편성사업의 형평성 검토 · 80
  - 6. 국고보조사업 연장평가 실효성 검토 ..... 84
  - 7. 부담금 제도 운영 점검 및 개선과제 ..... 89
  - 8. 온실가스 배출권거래제 운영 현황 점검 ..... 93
  - 9. 외국인투자유치 지원제도 실태 점검 ..... 98
  - 10. 해외발전사업의 예비타당성조사 평가기준 적정성 검토 103
  - 11. 중소기업의 대개도국 차관사업 참여 실태 점검 ..... 108
  - 12. 외국환평형기금을 통한 외화대출의 적정성 검토 ..... 111
  - 13. 금융통화위원회 의사록 공개 확대 필요성 검토 ..... 114
  - 14. 역외탈세 대응역량 강화 방안의 필요성 ..... 117
  - 15. 해외조달시장진출 G-PASS기업 지원제도 점검 ..... 121
-

## 제2장

# 산업사업 분야(미래창조, 산업통상, 농림축산, 국토교통)

---

### I. 미래창조과학방송통신위원회

1. 미래성장동력 R&D 투자의 실효성 분석 .....	127
2. 융합기술 R&D 사업의 효율성 검토 .....	132
3. 정부R&D지원 사업 운영의 공정성 평가 .....	136
4. 기초연구지원 R&D 자원배분의 효율성 평가 .....	141
5. 정부R&D지원 법령체계의 효율성 분석 .....	146
6. 기술사업화 지원 정책의 적정성 점검 .....	150

### II. 산업통상자원위원회

1. 중소·중견기업지원 R&D사업의 효과성 평가 .....	155
2. 지역산업경쟁력강화사업의 효율성 검토 .....	159
3. 지역산업거점기관지원의 산업정책 연계 필요성 검토 .....	164
4. 전력수급 현황과 전력수요관리의 필요성 검토 .....	167
5. 발전소주변지역지원의 효과성 분석 .....	171
6. 전기차보급정책의 실효성 검토 .....	175

### III. 농림축산식품해양수산위원회

1. 쌀 소득보전직불제 적정성 검토 .....	179
2. 원예시설현대화 사업 집행의 적정성 검토 .....	183
3. 친환경농업연구센터 집행·성과의 적정성 검토 .....	187
4. 농림축산식품부 통합재정사업 지출구조조정계획 적정성 검토 .....	191
5. 농림축산식품부 통합재정사업 성과관리개선계획 적정성 검토 .....	195
6. 천일염 산업 육성 방안 검토 .....	200

### IV. 국토교통위원회

1. 고속도로망 구축 적정성 검토 .....	205
2. 국가철도망계획의 타당성 검토 .....	214
3. 첨단도로교통체계구축 실효성 평가 .....	218
4. 서울지하철 9호선 혼잡 원인 분석 .....	224
5. 공항철도차량 구매 가격 적정성 분석 .....	227
6. 노후공단 재정비를 통한 스마트시티 조성 방향 .....	232
7. 뉴스테이 정책의 실효성 검토 .....	236

---

## 제3장

# 사회사업 분야(교육문화, 보건복지, 환경노동, 여성가족)

---

### I. 교육문화체육관광위원회

- 1. 국가장학금사업의 집행 효율성 분석 ..... 247
- 2. 대학재정지원사업의 다른 고등교육정책과의 연계  
적절성 검토 ..... 251
- 3. 특성화고·마이스터고 지원사업의 효과성 검토 ..... 254
- 4. 지방교육재정교부금 산정기준의 합리성 검토 ..... 258
- 5. 통합문화이용권사업의 실태 점검 ..... 263
- 6. 국제스포츠행사에 대한 타당성조사 제도 점검 ..... 268

### II. 보건복지위원회

- 1. 기초연금 재원부담의 지역 간 형평성 평가 ..... 273
- 2. 장애인소득보장제도의 빈곤완화 효과성 분석 ..... 278
- 3. 맞춤형보육의 실효성 제고 방안 검토 ..... 282
- 4. 주요 사회보험 부담의 가구 간 형평성 평가 ..... 286
- 5. 국민연금 노후설계서비스의 실효성 검토 ..... 292
- 6. 건강보험 보장성 강화 정책의 실효성 및 형평성 평가 ..... 297
- 7. 의료관광사업의 효과성 분석 ..... 301

### III. 환경노동위원회

- 1. 생태하천 사업의 환경·생태복원성 검토 ..... 307
- 2. 자동차배출가스관리 사업의 효율성 평가 ..... 310
- 3. 유기성폐기물바이오가스화 사업의 법·제도적 기반 점검 ..... 313
- 4. 모성보호육아지원사업 예산 집행의 효율성 및 형평성 평가 ..... 318
- 5. 직장어린이집 지원 사업의 효과성 검토 ..... 323
- 6. 시간선택제 일자리 활성화 정책 평가 ..... 327
- 7. 일학습병행제 사업추진방식의 적절성 검토 ..... 332

### IV. 여성가족위원회

- 1. 경력단절여성 재취업지원사업의 효과성 분석 ..... 337
  - 2. 건강가정 및 다문화가족 지원사업의 통합·조정  
실태 검토 ..... 341
-

## 제4장

### 행정사업 분야(법제사법, 외교통일, 국방, 안전행정)

---

#### I. 법제사법위원회

1. 교정시설 확충과 운영의 적정성 제고 ..... 347
2. 중재산업 지원의 효과성 검토 ..... 351
3. 난민관리와 인권보호의 적정성 제고 ..... 355

#### II. 외교통일위원회

1. 공적개발원조(ODA)사업 집행의 적정성 검토 ..... 359
2. 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업의 효과성 평가 ..... 365

#### III. 국방위원회

1. 국방중기계획의 정합성 분석 ..... 371
2. 상비병력 규모조정 이행의 적정성 검토 ..... 376
3. 국방 전력지원체계 품질보증의 적정성 검토 ..... 380

#### IV. 안전행정위원회

1. 경찰인력 증원 및 배치의 적정성 분석 ..... 385
  2. 소규모 취약시설 안전관리 적정성 조사 ..... 390
-

# 제1장 경제사업 분야



I

정무위원회

II

기획재정위원회



# I. 정무위원회



## 1 보증성기금 여유자산 적정성평가 검토

### 가. 기금 여유자산 적정성 평가 현황

□ 기금 여유자산 적정성평가<sup>1)</sup>는, 모든 기금에 공통적으로 적용되는 기본원칙과 함께 유형별 특성을 감안하여 차별화된 산정기준을 사용

- 보증성기금으로 5개 기금(기술보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금)이 여유자산을 운용하고 있음. 2015년 기준 5개 보증성기금이 운용하는 여유자산 규모는 약 15.1조원으로서 전체 64개 기금의 운용규모인 574.6조원 대비 2.6% 수준임.

[표 1] 보증성기금 운용현황

(단위: 십억원, %)

기금명	설치근거법	전체	비중	수익률
64개 기금 합계		574,601	100.00	2.23
보증성기금 합계		15,097	2.63	2.83
신용보증기금	신용보증기금법	5,956	1.04	3.11
주택금융신용보증기금	한국주택금융공사법	4,502	0.78	2.66
기술신용보증기금	기술신용보증기금법	2,323	0.40	2.54
농림수산업자신용보증기금	농림수산업자 신용보증법	1,633	0.28	2.59
산업기반신용보증기금	사회기반시설에 대한 민간투자법	683	0.12	3.06

자료: 기획재정부의 재정정보 공개시스템 열린 재정(<http://www.opentiscaldata.go.kr>)을 토대로 국회예산정책처에서 작성, 2016. 8

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김윤희(yunhee.kim@assembly.go.kr, 02-788-4670)

- 1) 경제적인 관점에서 기금의 여유자산은 추가 보증여력을 가늠하는 지표임. 여유자산이 많음은 기회비용이 높아 질 가능성이 있는 것임. 예를들어 신용보증기금의 경우 중소기업에 대한 은행권의 보증부대출 제약 등으로 정책 목적을 달성하는데 한계가 존재할 가능성이 있음을 의미 함. 여유자산이 적을 경우, 추가적인 보증여력이 크지 않아서 그 만큼 대위변제 지불능력이 취약함을 의미함. 따라서 여유자산을 적정하게 유지할 필요가 있음. 조태근, 신용보증기금의 적정 운용배수 추정, 중소기업금융연구, 2010. 9



- 기금별로 근거법률에서 규정하는 기금 설치, 관리 및 운용에 관련된 사항(소관부서, 관리방식, 관리주체, 관리기관 등)에 따라 여유자산을 운용하고 있음.
  - 64개 기금 모두에 공통적으로 적용되는 규정으로는 「국가재정법」 제5조 (기금의 설치), 「국가재정법」 제62조 (기금관리·운용의 원칙) 등이 있음.

[표 2] 보증성기금 개요 및 관리현황

	신용보증기금	주택금융신용보증기금	기술보증기금	농림수산업자 신용보증기금	산업기반 신용보증기금
설치년도	1976	1987	1989	1972	1994
운용개시년도	1976	1988	1989	1972	1995
소관부서	금융위원회	금융위원회	금융위원회	금융위원회	기획재정부
관리방식	직접관리	직접관리	직접관리	직접관리	위탁관리
기금관리주체	신용보증기금	한국주택금융공사	기술보증기금	농협중앙회	기획재정부
위탁관리기관					신용보증기금

자료: 기획재정부, 기금존치평가보고서 2015 를 참고하여 국회예산정책처에서 작성

- 보증자산 관련 대위변제금이 지출의 대부분을 차지하는 보증성기금에 집중하여 기획재정부가 수행하는 ‘기금존치평가’<sup>2)</sup>의 적정기금규모에 대해 검토함.
  - 보증성기금은 보증·보험 등 보조적 역할을 수행하여 사고발생 위험에 노출되어 있으므로, 향후 사고발생 위험을 고려하여 상대적으로 적극적인 운용을 통한 수익성 창출이 강조됨.
- 보증성기금의 ‘기금존치평가’시 적정기금규모는 아래와 같이 산출되며, 관련 쟁점으로 ‘순수지차’계산, ‘전년도말보증잔액’산정, ‘보증배수’적용에 관해 논의함.

$$\text{적정기금규모} = \text{평가년도순수지차}^{3)} + \text{전년도말보증잔액} * \text{보증배수}^{4)}$$

2) 기금의 설치목적 및 역할에 대한 종합적인 분석과 기금이 수행하는 사업 및 재원구조에 대한 적정성 검토를 통해 기금 제도개선 및 기금의 존치여부를 평가하여 재정운용의 합목적성과 효율성을 제고하고, 국민부담 경감에 기여함. 기획재정부는 국가재정법 제82조 제1항에 의거, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가하여 평가결과를 국회에 보고하고 국민에게 공개하며 이를 위해 「기금운용평가단」을 구성·운영함.

3) 경상지출-자체수입

4) BIS비율 기준에 따라, 은행이 보유해야할 최소자기자본비율(8%)과 신용등급 BB-이하 자산에 대한 위험가중치 150%를 적용한 최소 자기자본비율(12%)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 보증성기금의 ‘재원구조의 적정성’ 산정의 신뢰성 제고를 위해 기금이 제출한 ‘순수지차’의 추계자료에 대한 세부 가이드라인 필요

- 적정기금규모<sup>5)</sup> 산정 시, ‘기금운용계획안’에서 추출되어 경상지출<sup>6)</sup> 추계에 사용되는 대위변제금과 재무제표 상에 제시된 ‘대위변제준비금’간 차이가 존재
  - 기금별로 대위변제금 준비금 대비 실제지출 비율에서 상당한 편차가 존재함.

[표 3] 보증기금별 대위변제준비금 대비 실제지출 (최근 5개년 평균)

(단위: 백만원, %)

기금명	대위변제금 실제(A)	대위변제금 준비금(B)	비율(A/B)
신용보증기금	20,026	16,292	1.23
주택금융신용보증기금(개인)	328,800	275,857	1.19
기술신용보증기금	852,225	644,750	1.32
농림수산업자신용보증기금	145,047	463,661	0.31
산업기반신용보증기금	0	15,288	0

자료: 각 기금 제출자료를 참고하여 국회예산정책처에서 작성, 2016. 9

- 기금 여유자산 적정성 평가에 사용되는 기초정보와 기금 재무제표 상의 정보간 연관관계가 객관적으로 검증되지 못하는 경우, 평가의 신뢰성이 훼손될 수 있음.
  - 적정여유자산 평가결과가 기금 제도개선 및 기금의 존치여부 판단에 활용되는 만큼, 평가자료의 신뢰성을 확보하는 것이 중요한 과제임.
- ‘재원구조의 적정성’표 상의 항목인 대위변제금과 재무제표 상 항목인 대위변제준비금간 괴리가 발생하는 사유를 확인하고 해당 괴리를 해소하도록 조치할 필요
  - 관련 지침을 마련하여 경상지출 추계의 정확성을 제고하는 한편, 실제 발생한 대위변제금이 대위변제준비금을 평균적으로 상회하는 상황을 개선할 필요

5) 목적사업 수행을 지원하기 위해 필요한 자금, ‘각 기금의 기금운용계획을 기초하여 향후 5년간 기금의 적립금이 고갈되어 사업을 지원할 수 없을 가능성을 1~5% 이내로 통제할 수 있는 수준의 적립금’으로 정의, 기획재정부 기금운용평가단, 기금 여유자산 적정성 평가지표 개발 p2, 2012. 4

6) 예를들어 주택금융신용보증기금은 ‘경상사업비’의 세부항목이 ‘구상권관리+보증료환급+대위변제+주신보IT운영’으로 구성되는 반면, 기술보증기금의 경우 ‘기술보증대위변제+유동화회사보증대위변제+혁신선도형중소기업투자+구상권관리+기술평가+기술경영지도+보증료환급+기보IT운영’의 합으로, 신용보증기금의 경우 일반보증 ‘대위변제+유동화회사보증 대위변제+시장안정특별보증 대위변제+보증료환급+구상권관리+경영지도+보증연계투자+신보IT운영’으로 구성



□ 보증성기금이 직면한 예상손실을 보다 합리적으로 산정하기 위해 신용등급별 ‘보증잔액’을 구분 산정하고 차등적인 ‘위험가중치’를 적용

- 중장기적으로 예상되는 예상손실액을 추정함에 있어, 기금별로 실제 보유하고 있는 보증부채관련 예상대위변제금을 적절하게 반영하지 않고 있음<sup>7)</sup>
  - 보증자산 총액에 자기자본비율 8%를 적용하는 한편, 보증자산의 신용등급이 낮음(BB 또는 B)을 감안하여 위험가중치 150%를 일률적으로 적용<sup>8)</sup>
- 현행 기준에 따라 산정된 적정여유자산 규모는 보증성기금의 보증업무 수행 여력을 정확하게 보여주지 못함.
  - 보증기금별로 보증대상자와 신용등급 체계가 다르고, 적정기금규모 산정식에서 보증잔액내 신용등급별 보증잔액 분포를 고려하지 않고 있음.

[표 4] 보증기금별 신용등급체계

기금명	신용등급체계
신용보증기금	K1~K15, 기타
주택금융신용보증기금	개인 CSS1~10등급, 사업자 A <sup>+</sup> ~BB <sup>-</sup> 등급
기술신용보증기금	AAA~CC이하등급, 기타
농림수산업자신용보증기금	1~10등급, 등급제외
산업기반신용보증기금	S1~S3, A1~A3, B&D등급

자료: 각 기금 제출자료를 참고하여 국회예산정책처에서 작성, 2016. 9

- 은행의 BIS기준<sup>9)</sup> 및 보험의 RBC기준<sup>10)</sup> 등을 참조하여, 보유 보증부채의 신용등급별 ‘위험가중치’를 차등화 함으로써 예상대위변제금액을 추정
  - 기금별 ‘위험수준’의 가중치를 감안한 보증잔액을 고려하는 한편, 정책적 목표가 중요한 경우 목표운용배수를 사용하는 방안을 검토할 수 있음.

7) 예를들어 A등급 신용보증을 하는 기금과 BB등급 신용보증을 하는 기금의 차이를 반영 불가  
 8) 은행과 보증성기금 간에는 규제의 목적, 자본구성의 차이(예를들어 신용보증기금은 보완자본이 없기 때문에 적정 보증배수 추정시 이를 반영할 필요가 있음), 자산의 포트폴리오 차이 등이 존재하기 때문에 BIS비율을 보증성기금의 적정 보증배수로 적용하는 것은 무리, 조태근, 신용보증기금의 적정 운용배수 추정, 중소기업금융연구, 2010. 9  
 9) 국제결제은행(Bank for International Settlements)이 1988년 처음으로 ‘BIS기준’이라는 ‘자기자본비율규제안’을 발표함. 정상적 경영활동을 위한 은행의 최소한 자기자본비율이 8%임을 제시. 한국은 1993년 말부터 은행 자기자본비율이 8%를 미만일 경우 정부가 경영합리화조치나 경영개선조치 등을 취할 수 있음.  
 10) RBC(Risk Based Capital)는 보험사가 보험계약자에게 보험금을 제때 지급할 수 있는지를 나타낸 것으로 보험사의 재무건전성을 판단하는 지표로 사용됨. 보험사는 보험업법에 따라 RBC를 100% 이상 유지해야 하지만 금융당국은 위기 상황에 대비해 150% 이상 유지하도록 권고하고 있음

□ **적정기금규모 산정식에 사용되고 있는 보증배수를 현실화함으로써 여유자산 적정성 평가의 변별력 제고하고 여유자산 규모의 실제적 조정을 촉진**

- 현행 산정식에 사용되는 보증배수의 하한(8%)과 상한(12%)간 폭이 크기 때문에, 평가결과의 변별력이 낮고 기금별로 구체적인 조치를 시행하기 어려움
  - 여유자산 과다로 평가받는 경우, ① 관련 예산 지원 축소, ② 부담금 수준 인하, ③ 공공자금관리기금으로 예탁 등의 방안을 시행할 수 있음.
  - 2015년 기준 보증성기금 여유자산의 최소 적정규모와 최대 적정규모간 차이는 실제규모 대비 27.0~48.6% 수준으로서, 평가의 변별력이 높지 않음.

[표 5] 보유 여유자산과 적정 여유자산 적정성 평가비교

(단위: 십억원)

기금	보유 여유자산 (A)	적정 여유자산		구간 폭 100*(B-C)/A
		최소 (B)	최대 (C)	
신용보증	5,956	4,335	6,273	32.5
주택금융신용보증	4,502	3,683	5,855	48.2
기술보증	2,323	1,845	2,673	35.6
농림수산업자신용보증	1,633	801	1,242	27.0
산업기반신용보증	683	659	991	48.6

자료: 기획재정부의 재정정보 공개시스템 열린 재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr>), 2016. 8  
 기획재정부, 기금존치평가보고서 2015, 2016 자료를 참고하여 국회예산정책처에서 작성

- 적정기금규모 산정식의 보증배수 크기를 현실화 하는 한편, 여유자산 적정성 평가를 다른 기금평가(존치평가, 사업평가, 운용평가)와 연계
  - 여유자금 적정성 평가결과를 세분화하여 존치평가에 연동하는 한편, 자산운용 실적<sup>11)</sup>이 보통 이하·이상의 경우 여유자산 규모에 연동하는 방안 가능
- 과거 보증운용 경험치를 적정기금규모 산정식의 보증배수로 활용
  - 실제 과거 5개년 평균 보증운용 경험치의 경우 여유자산의 보증배수(8~12%)구간과 차이가 크므로 과거 보증운용 경험치를 여유자산의 보증배수로 활용 할 필요가 있음.

11) 예를들어 2015년 국고채 조달금리가 2.15%이나, 각 기금의 수익률은 신용보증 3.11%, 주택금융신용보증 2.66%, 기술보증 2.54%, 농림수산업자신용보증 2.59%, 산업기반신용보증 3.06%임



[표 6] 과거 보증운용 경험치

(단위: %)

기금명	2011	2012	2013	2014	2015	5개년 평균
신용보증기금	6.9	7.2	8.0	8.5	9.0	7.9
주택금융신용보증기금	10.2	12.0	10.6	9.7	10.6	10.6
기술신용보증기금	6.1	7.1	8.3	8.9	9.0	7.9
농림수산업자신용보증기금	4.9	3.9	3.6	4.1	4.4	4.2
산업기반신용보증기금	12.9	13.5	14.1	12.6	12	13.0

자료: 각 기금제출자료를 참고하여 국회예산정책처에서 작성, 2016. 9

## 2 환경책임보험 운영의 안전성 확보 실태 점검

### 가. 사업개요

#### □ 「환경오염 피해 배상책임 및 구제에 관한 법률<sup>1)</sup>」에 근거하여 환경책임보험 사업이 시행됨<sup>2)</sup>

- 환경책임보험은 환경오염사고로 인한 피해자 구제, 오염복구, 기업의 지속가능한 경영강화와 막대한 국민세금투입의 방지를 목적으로 함.
  - 피해구제법은 2016년 1월 1일부터 시행되었으며 환경책임보험 의무가입은 동년 6월 30일, 자진가입기간은 동년 8월 31일까지임<sup>3)</sup>
- 피해구제법에 대한 예산은 연간 63억원으로서 주로 환경오염피해구제급여 지급을 위한 사업출연금(50억원)과 환경오염피해 조사단 운영(7억원) 등으로 구성됨.

[표 1] 환경오염피해 구제제도 관련 예산안 내역

(단위: 백만원)

	2015		2016('16.6월말)		2017 예산안
	예산액	집행액	예산액	집행액	
- 기능별 분류(합계)	500	500	6,000	5,780	6,330
· 환경책임보험 전산시스템 구축·운영	500	500	200	-	400
· 심의회·심사위 및 정책위 운영	-	-	80	60	80
· 환경오염피해 조사단 운영	-	-	700	700	700
· 환경오염피해구제급여 <sup>4)</sup> (사업출연금)	-	-	5,000	5,000	5,000
· 환경오염피해구제제도 운영	-	-	20	20	150

자료: 환경부 제출자료(2016. 8) 내용을 국회예산정책처에서 작성

#### □ 환경책임보험 의무가입대상은 10,267개 기업(17,597개 시설)이며, 환경책임보험 시장의 예상규모는 연 612억원 수준임.

- 환경책임보험 의무가입대상 기업은 위험도에 따라 3개 위험군(고위험군 1,017개, 중위험군 1,960개, 저위험군 7,290개)으로 구분됨.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김윤희(yunhee.kim@assembly.go.kr, 02-788-4670)

1) 이하 피해구제법

2) 법률 제 12949호, 2014.12.31. 제정, 2016.1.1 시행

3) 환경책임보험 공동책임운영회사는 3개사(동부화재해상보험 45%, NH손해보험 45%, AIG손해보험 10%)이며, 약정체결일로부터 1년 동안 보장 (원수보험료의 140% 초과손해)

4) 구제급여의 종류는 의료비, 요양생활수당, 장의비, 유족보상비, 재산피해보상비 등



- 평균보험료는 위험군별로 약 4천만원, 6.4백만원, 1.1백만원 수준이며, 환경책임보험 시장의 예상규모는 연간 612억원 수준임.

[표 2] 위험군별 환경책임보험 가입금액

위험군	고위험(가)군	중위험군(나)군 (소기업)	저위험군(다)군 (소기업)
의무가입대상기업	1,017개	1,960개	7,290개
배상책임한도금액	2,000억원	1,000억원	500억원
최저보험가입금액(보장금액)	300억원	100억원(80억원)	50억원(30억원)
예상평균보험료	40백만원	6.4백만원	1.1백만원
총예상평균보험료: 612억원	40,680백만원	12,544백만원	8,019백만원

자료: 환경부 제출자료(2016. 8) 내용을 국회예산정책처에서 작성 (8.10일 기준 보험가입자를 대상으로 분류)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 객관적인 환경리스크평가의 부재로 배상책임기관<sup>5)</sup>의 재무리스크 및 환경책임보험 운영 관련 중장기 재정소요 규모가 불확실함.

- 사업장의 환경리스크에 대한 정보를 충분히 확보하지 못하고 있고, 배상책임기관의 환경리스크평가(risk survey) 관련 전문인력도 부족한 상태임.
  - 1차년도(2016년)에는 기업이 보험가입시 ‘사업장현황조사표’에 따라 자가작성한 내용을 보험회사에 제출 하고 있으나 객관적인 검증 절차 없음.
  - 2차년도(2017년)부터는 한국환경공단의 ‘환경안전관리실태평가’를 수행할 예정이지만 소요예산 및 인력이 준비되어 있지 않음.
- 배상책임기관의 재무리스크 노출 수준이 확대되는 가운데 보험금 지급을 위한 재원마련이 지연되는 경우 안정적 제도시행이 어려워질 수 있음.
  - 환경책임보험 보장금액 이상의 환경오염피해구제, 배상책임기관이 인수한 보장계약 및 국가재보험 관련 보험금 등이 현환경오염피해구제급여의 규모(50억)을 초과하는 경우, 환경책임보험 제도 운영을 위한 재원이 부족할 수 있음.
- 환경책임보험 제도의 성공적 정착을 위해 환경리스크평가를 조기에 체계적으로 시행하고 결과를 반영하여 환경책임보험의 구조를 보다 개선할 필요
  - ‘환경안전관리실태평가’를 수행할 전문인력의 보충으로 평가의 객관성을 높이고 평가결과를 기술지원 및 보험료 산정 등에 활용

5) 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 시행규칙 제2조에 운영기관을 한국환경산업기술원으로 규정하고 원수보험 3사의 140% 초과 손해를 보상하는 국가재보험 사업을 운영함

- 보험료 할인·할증을 ‘환경안전관리실태평가’ 결과에 확대 연동시킴으로써 위험물질 취급량이 많은 의무가입대상 기업의 사전적 사고예방활동 유도

□ **환경책임보험 의무가입대상 기업의 보험가입을 촉진하고 민영 보험회사의 관련 서비스 확충을 유도하기 위해 시장인프라 개선 필요**

- 보험 의무가입 대상 사업장에 대한 정확한 파악이 이루어지지 않은 상태에서 보험 판매, 권유, 자문 서비스 공급이 제한적인 관계로 가입률이 낮음.
  - 환경책임보험 의무가입대상인 17,597여개의 시설 중 약 24.9%인 4,392개의 시설이 현재 미가입 상태임.

[표 3] 법 적용대상 및 환경책임보험 가입대상 시설 현황 (2016.8.10 기준)

법 적용대상 시설	보험 의무가입대상 <sup>6)</sup> 시설수	보험가입 시설수
253,269	17,597	13,205

자료: 환경부 제출자료, 2016. 8

- 자력으로 환경오염 피해 배상책임을 이행하기 어려운 영세 중소기업이 환경책임보험을 가입하지 않으면, 환경책임보험 도입 취지가 무색해 질 수 있음.
  - 환경책임보험 미가입 영세 중소기업에서 발생시 피해자 구제, 오염복구, 해당 기업 경영 등이 어려워지고 국가재보험 관련 재정부담도 확대됨.
  - 의무가입대상 시설을 보유한 기업이 환경책임보험에 가입하지 않을 경우, 1년 이하 징역, 1천만 원 이하 벌금 및 6개월 이하 영업정지 대상임.
- 민영 보험회사의 판매, 권유, 자문 서비스 공급 확대를 유도하기 위해, 공공기관인 배상책임기관이 공공재로서의 관련 시장인프라를 제도시행 초기에 주도적으로 개선
  - 제도의 안정적 정착을 위해서, 민영 환경보험시장의 실패를 초래할 수 있는 공공재적 시장인프라(의무가입대상 시설의 환경위험 평가, 환경위험 정보 공시, 위험관리수단 발굴·홍보·교육 등)를 주도적으로 지원 및 개선 함.

□ **영세 중소기업의 경우, 가격기능을 활용하여 환경책임보험 의무가입에 따른 보험료 부담을 경감시킬 수 있는 방안 모색**

- 연간 매출액 대비 보험료 비중을 기준으로 지원 대상 영세 중소기업을 식별하고, 매출액 대비 보험료 비중이 0.3%이상인 사업장을 지원 대상으로 함.

6) 환경책임보험 의무가입 대상(제 7조)은 모든 환경오염 유발시설과 유해화학물질 영업시설, 특정 대기, 수질 유해물질 배출시설 등 사고위험도가 높은 시설임.



- 현행 기준에 따른 지원대상은 보험료가 연간 매출액의 0.3%이상인 중소기업 107개와 연간 매출액이 1억원 미만인 영세 소기업 5개임.
  - 보험료 지원을 받고 있는 112개 영세 중소기업은 평균적으로 연간 보험료 9.4백만 원 중 44.9%에 해당하는 4.2백만 원을 지원받고 있음.
- 영세 중소기업의 환경오염피해 위험을 반영하여 보험료가 산정되는 점을 감안하여, 매출액 대비 보험료비중이 0.3%이상인 경우 그 초과금액의 50%를 지원하고 0.5%이상인 구간의 경우 70%를 지원
- 지원재원은 3개의 보험회사가 사회공헌활동 형식으로 영업이익(약5%)중 일부(1%이내)를 자율기부하여 구성되나, 구속력이 없으며 지속성이 미약
  - 보험료 지원 대상 유형별 보험료 대비 지원액의 비율을 보면, 유형에 따라 지원비율(평균보험료/평균지원액)이 19.1%, 50.8% 및 50%로 다름.

[표 4] 지원대상 영세 중소기업 보험료 부담현황

구분	매출액 대비 보험료 비중 0.3%이상		연매출액 1억원 미만	계
	0.3%~0.5% 미만	0.5% 이상		
사업장수	56	51	5	112
평균보험료(천원)(a)	13,415	14,615	240	9,423
업체당 평균지원액(천원)(b)	2,565	7,420	120	4,234
지원비율(%) (b)*100/(a)	19.1%	50.8%	50.0%	44.9%

자료: 환경부 제출자료(2016. 8)를 참고하여 국회예산정책처에서 작성

- 유해물질 취급량이 많은 영세 중소기업에서 사고가 발생하면 국민세금이 대규모로 투입되어야 함을 감안하여 보험료 지원 기준을 보다 합리화 할 필요
  - 현재는 모든 영세 중소기업에 대해 동일한 지원한도(최대 3년 이내에서 업체당 3천만원 이내)가 적용되고 있으나, 향후 환경리스크관리실적과 연동하여 지원기간 및 지원금액을 차등화 하는 방안 검토

□ 환경오염피해 구제제도 관련 예산 구성을 보면, 환경오염사고 발생을 사전적으로 예방하기 위한 사업이 미흡함.

- 환경오염피해 구제제도 예산은 주로 오염피해구제급여, 오염피해조사단운영, 전산시스템구축운영, 정책위운영 및 구제제도 운영으로 구성되어 있음.
  - 환경부 제출자료에 따르면, '환경오염피해 구제제도 운영'을 위한 1억 5천만원 중 '환경책임보험 및 구제급여 교육홍보' 관련 예산은 7천8백만 원임.

- 환경오염사고는 위험예측이 어렵고 거대 피해 및 점진적 피해가 발생할 수 있어 사후적 위험공유 수단인 국가재보험제도만으로 대응하기 어려움.
  - 현재 국가재보험은 환경부가 확보한 환경오염피해구제급여 예산(50억원) 및 재보험료 수입에 의존하고 있어, 제도시행 초기에 대형 사고발생시 제도의 안정적 운영이 어려워질 수 있음.
- 환경오염사고 발생을 사전에 예방하기 위한 사업, 환경리스크관리를 위한 사업, 전문인력 양성을 위한 사업 등을 확대하고 관련 예산을 확보할 필요
  - 의무가입대상 기업들의 자발적인 환경리스크관리 강화를 유도하기 위해, ‘환경안전관리실태평가’ 결과에 따른 보험료 지원, 할인·할증 및 벌금 확대



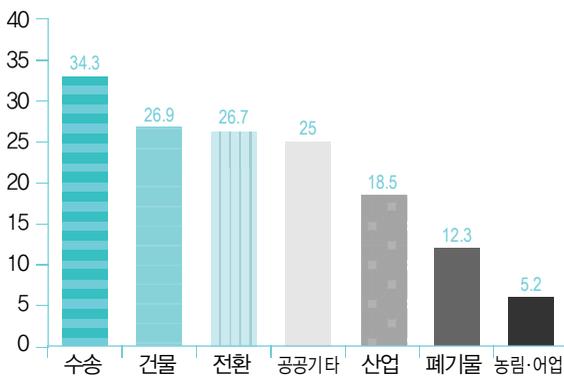
### 3 2020 온실가스 감축로드맵 이행현황 점검

#### 가. 사업개요

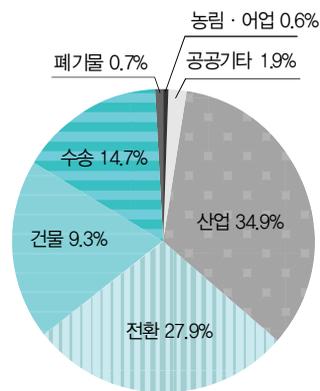
□ 온실가스감축 국제공약<sup>1)</sup> 이행과 효율적인 감축목표 달성을 위해 관계부처 합동으로 감축로드맵을 2014년도에 마련

- 온실가스 감축로드맵 이행은 감축목표 달성을 위한 범정부 차원의 행정계획으로 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제 42조<sup>2)</sup>를 근거로 함.
  - 2009년11월, 온실가스 감축목표를 2020년 배출전망치<sup>3)</sup> 대비 30%로 결정<sup>4)</sup>하고 2014년부터 2020년도까지 이행계획을 마련함.
- 국가 목표를 산업, 건물, 수송 등으로 세분화하여 7대부문, 25개 업종별 세부감축 목표 확정
  - 부문별 감축률로는 수송(34.3%), 건물(26.9%), 전환(26.7%), 산업(18.5%), 폐기물(12.3%), 농림어업 순이지만 전체 감축량대비 감축비중으로는 산업 (34.9%), 전환(27.9%), 건물(19.3%), 수송(14.7%) 등의 순으로 높음.

[그림 1] 부문별 감축률 (%)



[그림 2] 전체 감축량 대비 감축량 비중 (%)



자료: 국무조정실, 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵, 2014. 1 자료를 참고하여 국회예산정책처에서 작성

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김윤희(yunhee.kim@assembly.go.kr, 02-788-4670)

1) G7 확대 정상회의, 2008. 7

2) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조(기후변화대응 및 에너지의 목표관리)

3) 776.1백만톤CO<sup>2e</sup>임

4) 「저탄소 녹색성장기본법」 시행령 25조(온실가스 감축 국가목표 설정·관리)에 명시. 파리협정 서명이후 개정 (2016.5.24.), '법 제42조제1항제1호에 따른 온실가스 감축 목표는 2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2030년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 37까지 감축하는 것으로 한다.'

- 온실가스 감축사업을 진행하는 주요 소관부처는 6개<sup>5)</sup>이며 총 64개의 사업으로 각각의 예산은 아래와 같음.
  - 온실가스 감축 로드맵의 52개 이행과제 관련하여 6개 부처에서는 총 109개의 세부사업을 운영함.

[표 1] 온실가스로드맵관련 사업 및 예산현황

(단위: 건, 백만원)

소관부처	이행과제수	세부사업수	2014	2015	2016
미래창조과학부	1	1	22,500	23,000	23,000
농림축산식품부	5	5	630,093	602,518	522,059
산업통상자원부	21	16	1,135,273	1,328,768	1,377,651
환경부	13	14	298,960	346,846	436,327
국토교통부	12	30	899,256	1,037,767	916,296
해양수산부	3	3	11,279	11,995	2,890
총합	55(중복)	109	2,997,361	3,350,894	3,278,223

자료: 각부처 제출자료(2016. 8) 내용을 국회예산정책처에서 작성

- 2014년 이후로 7개 부문별로 사업성과, 감축방안, 관련제도 등을 고려하여 감축이행실적을 3단계로 평가(정상추진/지연/미흡)함.
  - 2014년, 2015년도 이행실적 평가결과 ‘정상추진’이 각각 92.3%와 98.1%이며 2014년도 평가결과에 비해 2015년도 평가가 개선되었다는 결과가 나옴
  - 2015년의 경우 52개 과제 중 지연·미흡 과제는 1개이며 사유로는 ‘국회에서 관련법의 제정지연’이고 나머지 98.1%는 정상추진으로 평가 함.

[표 2] 온실가스 감축목표 로드맵 7개 부문 이행평가 결과

년도	구분	산업 (11)	수송 (12)	건물 (8)	공공·기타 (4)	농림·어업 (5)	폐기물 (4)	전환 (8)	합계 (52)
2014	정상추진	9	11	8	4	5	3	8	48
	지연	1	1				1		3
	미흡	1							1
2015	정상추진	11	12	8	4	5	3	8	51
	지연						1		1
	미흡								0

자료: 국무조정실 제출자료(2016. 7) 내용을 국회예산정책처에서 작성 (2014년도 추진성과는 2015. 7 발표, 2015년도 추진성과는 2016. 4 발표)

5) 미래창조과학부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부 (산림청, 행정자치부, 지자체 등은 제외)



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 감축 이행실적을 측정하는 세부 지표가 체계적이지 않아 부문별·연도별 이행과정 진척을 확인하고 개선여부를 추적평가하기 어려움

- 2014년에 감축목표별로 이행실적을 평가한 반면, 2015년에는 감축수단별로 평가함에 따라 연도별, 과제별 성과 비교가 어려움
  - 예를 들어, 산업부문의 경우 2014년에는 11개 세부추진과제별로 평가한 반면, 2015년에는 5개 감축수단별(‘연료대체’, ‘열병합 및 폐열회수’, ‘공정배출’, ‘공통기기 효율개선’ 및 ‘기타’)로 감축실적을 평가함.
- 구체적인 ‘중장기 감축목표 이행계획’이 제시되지 않고 있으며, 매년 제출되는 ‘감축목표계획안’과 해당년도 ‘감축실적평가’의 체계가 달라 정량적 평가가 어려움
  - 2014년에 제출된 ‘2015년도 이행계획안’ 상의 감축수단과 2015년에 실시된 ‘감축실적평가’ 상의 감축수단이 일치하지 않음.
- 감축목표 달성을 위한 ‘중장기 감축목표 이행계획’을 마련하고, 연도별 ‘감축목표계획안’과 ‘감축실적평가’간의 일관성을 높여 정량평가 토대 마련
  - 온실가스 감축 로드맵 상의 7대 부문 52개 세부과제별로 정량적인 감축목표를 설정함으로써 중장기 및 연도별 감축실적에 대한 추적평가 시행

### □ 감축 이행과정에 대한 공식적인 측정·보고·검증(MRV<sup>6)</sup>) 절차가 온실가스 로드맵 이행평가자료와 2년의 시차가 있어 실제적인 감축 여부 확인이 어려움

- 매년 세부과제별로 소관부처가 자체 평가한 감축실적 자료를 국무조정실에서 취합하여 다음해 초에 감축실적평가를 함.
  - 별도의 감축실적 평가위원회가 구성되지 않으며, 기술적 사항에 대해서도 감축·통계 총괄기관(온실가스종합정보센터)의 전문성이 활용되지 않음<sup>7)</sup>
- 부처별 자체 평가시, 온실가스 감축실적에 대한 독립적인 측정·보고·검증(MRV) 기준 및 절차가 마련되어 있지 않아 평가 결과에 대한 신뢰가 높지 않고 세부과제별 감축기여도를 확인하기 어려움

6) MRV: measuring, reporting and verification

7) 온실가스 감축량을 도출하기 위한 공식적인 측정·보고·검증 절차(MRV)는 마련되어 있으나(국가온실가스종합정보센터주관), 통계확정 시점이 실제 온실가스 감축시점과 2년간의 시차가 있어 매년 시행되는 로드맵 이행평가에는 활용하기 어려움. 예를들어 온실가스 감축량의 가장 최근자료가 2014년 12월에 발표된 2013년 통계자료이며 이를 2016년 초에 실시하는 2015년 온실가스 감축실적평가에 반영하기 어려움

- 부처별 평가방식이 서로 다르며, 세부과제별 감축기여도에 대한 측정·보고·검증(MRV)절차가 불분명함.
- 평가기관인 국무조정실의 역할을 강화하여 온실가스 감축실적평가에 필요한 객관적 정보를 수집하고 수단별 감축기여도에 대한 측정·보고·검증(MRV)을 강화
  - 정량적 감축실적평가를 보다 확대하고, 평가 과정에서 감축·통계 총괄기관(온실가스종합정보센터)의 역할 및 기여를 강화

#### □ 감축 이행실적 평가의 체계적 환류 및 이행관리 부족

- 특정 부문, 특정 년도 감축분의 전체 목표량에 대한 기여도 분석이 미비하고, 전년도 평가결과를 차기 감축이행계획에 반영하지 않음.
  - 이행결과를 바탕으로 부문별·업종별 감축률 조정 및 핵심성과지표 변경 등에 대한 체계적 환류과정이 없고 차년도 감축이행계획과의 연계성도 미비
- 감축 로드맵과 주요 부처에서 시행중인 세부사업과의 연결성이 높지 않아 온실가스 감축 로드맵의 실행의 추진력이 부족
  - 각 부처에서 실시중인 사업과 감축로드맵의 세부 과제와의 연결이 체계적이지 않고 세부사업의 예산운영, 정부업무평가와도 연계성이 없음.
- 이행·평가제도 운영 및 결과환류를 위해 부처별 세부사업과의 연계성을 강화하고 관련 예산과 연계하여 감축성과를 통합적으로 연동하고 관리해야함.
  - 예를들어 영국은 2008년도에 ‘기후변화법’을 제정하여 2050년까지 1990년 기준으로 80%의 온실가스 감축을 목표로 ‘탄소예산’을 운영하며 ‘기후변화위원회’가 이행점검의 주체로 이행관리, 성과평가 및 환류체계를 관리함.



## 4 부패방지 및 청렴도 제고를 위한 방안 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 부패방지조사평가는 공공기관의 청렴도 및 부패방지 시책추진의 효율성과 성과도 등을 측정하여 부패방지 대책의 실효성을 제고(국가부패인식지수 및 공공기관 청렴도 개선)하려는 사업임.
  - 첫째, 공공기관의 청렴수준과 부패유발요인을 진단하고 부패취약분야에 대해 각급 기관의 자율적 개선 노력을 유도하고, 둘째, 공공기관의 부패방지 시책추진에 대한 노력도 및 성과도를 평가하여 부패방지 대책의 실효성을 제고하는 한편, 셋째, 일반국민, 외국인, 공직자 등 다양한 계층에 대한 부패인식수준 및 지속적인 변화추이를 조사하여 사업의 실효성을 제고하는 것이 목표임.
- 동 사업의 성과지표에 관하여 살펴보면, 이 사업의 성과지표로는 ‘부패인식지수(CPI)’와 ‘공공기관 청렴도’를 활용하고 있음.
  - ‘부패인식지수(CPI)’는 국가의 공공부문 및 정치부문에 대한 부패정도의 인식 지표로서 기업인에 대한 설문조사·국가분석 전문가 등의 평가 등을 토대로 국제투명성 기구(TI, Transparency International, 독일 베를린 소재)가 1995년부터 매년 발표하고 있음.
  - ‘공공기관 청렴도’는 해당기관에 대한 민원인, 내부소속직원 및 정책고객(해당 공공기관의 업무와 관련된 전문가 집단(학자, 기자, 국회의원 보좌관 등)) 등의 청렴 인식정도를 수치화한 지표로서 국민권익위원회가 위탁사업방식으로 조사를 수행하고 있음.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 조영석(conalia@nabo.go.kr, 02-788-4680)

본 자료는 2015회계연도 세입·세출 결산 검토보고 자료 중 국민권익위의 ‘부패방지 조사평가’ 사업에 대하여 실효성 및 향후 부패인식지수(CPI) 제고를 위한 정책방향을 제시함.

1) 국민권익위원회 제출자료(2016.8)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 1] 2015년도 부패방지조사평가 사업 성과지표

성과지표	구분	'13	'14	'15	'16	자료출처
부패인식 지수	목표(점)	56.5	56.6	56.6	56.6	Transparency International 발표자료
	실적(점)	55	55	56	-	
	달성도(%)	97.3	97.1	98.9	-	
공공기관 청렴도	목표(점)	7.95	7.96	7.96	7.89	청렴도측정 결과보고서
	실적(점)	7.86	7.78	7.89	-	
	달성도(%)	98.9	97.7	99.1	-	

자료: 국민권익위원회

- 사업근거: 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」
- 사업예산:
  - 2011년에서 2015년까지의 부패방지 조사평가 사업 예산을 살펴보면 다음과 같으며, 사업의 실효성을 높이기 위해 예산을 상향할 필요성이 있음.

[표 2] 부패방지 조사평가 관련 예산

(단위: 백만원)

연도	계	2011	2012	2013	2014	2015
사업비	12,578	2,476	2,486	2,486	2,530	2,600

자료: 국민권익위원회

## 나. 쟁점 및 정책방향

- **공직자 일부분의 부패행위가 전체 공직사회의 청렴도 지수를 낮추는 좋지 않은 영향을 미치고 있으며, 반부패 정책에 있어서도 일관성 있고 지속적인 방향으로 추진이 필요함.**
  - 각급기관의 부패행위를 살펴보면, 일부에서 유사한 부패가 지속되고 있으며 개선이 되지 않는 사례가 많음(대부분 적발되면 일회적·단기적인 처방에 그치고, 빈발·장기간 지속된 부패는 관행으로 자리 잡아 쉽게 고쳐지지 않음).



- 관피아 논란 등과 같이 퇴직공직자를 매개로 한 민관유착 등 구조적 비리가 반부패 정책 등으로 감소하고 있지만, 여전히 근절되지는 않고 있음.
- 민간 해운사들의 이익단체인 해운조합에게 부처가 선박의 안전관리 권한을 주고, 해당 부처의 퇴직관료들이 해운조합에 자리를 차지하는 행위, 퇴역 군인의 방산업체 취업 및 방위사업 로비로 인한 군 비리 등이 있었음.
- 현재까지 새로운 정부가 출범할 때마다 부정부패의 심각성과 그 방지에 대하여 다양한 대책을 내놓았으나 우리나라의 부패수준은 크게 나아지지 않은 실정임.
  - 국민과 언론은 각종 정부의 대책에 대하여 지지보다는 냉소적이고 무관심한 반응을 보이고 있음.
- 현재까지 이루어져왔던 대중적·일시적인 처방보다는 체계적이고 지속적인 대응으로 반부패정책의 구조를 개선할 필요성이 요구됨.
  - 일시적 대응은 부패를 단기적으로 감소시킬 수는 있어도, 결국에는 부패를 더욱 고착화시키고 치유 불가능한 상태로 만들 수 있음.
  - 정권 초기에 정당성을 확보하기 위한 부정부패 일소 등을 전략적으로 선택했지만, 정부가 안정기에 들어서면 초기와 같은 관심을 두지 않아 부패방지에 대한 지속적인 대응이 어려운 구조를 만들어 온 것이 사실임.
  - 전반적으로 부패방지를 위한 제도적 장치 마련에 소극적이었음(제도적 장치 마련에 중점을 두기 보다는 단기적 대중 영합적 방안 마련에 치중하였다는 비판이 있음).

□ 소위 ‘김영란법’ 시행에 맞추어 구조화, 체질화되어 있는 부패행위에 대해서 실질적인 대응이 될 수 있도록 반부패정책의 방향 개선이 필요함.

- 김영란법 시행으로 절차적·외형적 부패방지는 가시적으로 개선될 것으로 보이나, 구조화·체질화된 부분에 대한 실질적 대응을 위해 단순히 3·5·10만원 기준 등 형식 요건의 위반사례에 정부의 반부패·비리척결 역량을 소진하기 보다는 국민의 삶과 국가경제에 심각한 해악을 끼치는 구조적 문제 및 그 연결고리의 원인을 규명하여 원천적으로 차단하는 등 관련 정책구조를 개선할 필요가 있음.
- 동법의 적용범위, 부패행위의 정의 등에서 나타날 수 있는 법령상 미비한 점에 대해서는 법 시행이후 적극 개선해 나가는 것이 필요함.

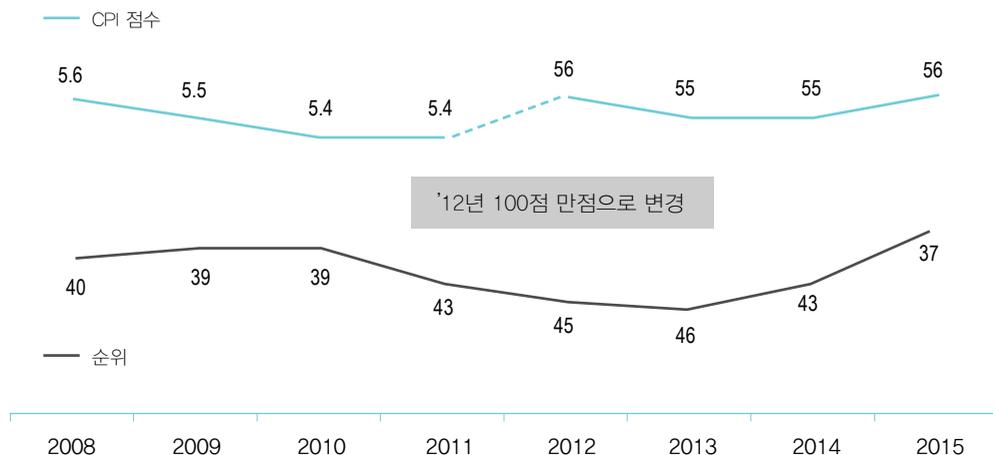
□ 우리나라의 부패인식지수(CPI)는 국가경제규모에 비해 매우 낮은 수준인 만큼, 국민권익위원회의 성과목표수준을 상향 조정하는 등 노력 강화 필요<sup>2)</sup>

○ 최근 우리나라 3년간(2013~2015) 부패인식지수(CPI: Corruption Perceptions Index)의 성과지표 실적은 100점 만점에 각각 55점, 55점, 56점으로, 2015년 기준 전체 조사대상 168개국 중 37위, OECD 34개국 중 27위 수준임.

- 최근 3년간 평가점수는 56점으로 1점 상승, 국가순위는 전년도 43위와 비교하여 6단계 상승하였음.
- OECD 회원국 기준 순위는 34개국 중 27위로 전년과 동일하며, 점수는 OECD 평균(69.9점)과의 격차는 13.9점임.
- 부패인식지수(CPI) 평가점수가 낮은 수준으로 유지되고 있으며, 민·관의 반부패 노력에도 국가 청렴도가 개선되지 않고 있는 실정임.

○ 국민권익위원회는 성과지표의 목표치를 최근 3년간 ‘부패인식지수(CPI)’ 실적의 평균에 2% 정도를 더한 수준으로 설정하고 있는데, 그 결과 매년 목표치는 56.5~56.6점 정도의 수준에 그치고 있음.<sup>3)</sup>

[그림 1] 우리나라 CPI 변동 추이



자료: 국민권익위원회

2) 「2015회계연도 국민권익위원회 소관 결산 검토보고서」 부패방지 조사평가 사업편, 2016.7을 바탕으로 국회 예산정책처 작성

3) 「2015회계연도 국민권익위원회 소관 결산 검토보고서」 부패방지 조사평가 사업편, 2016.7, p 41~42



- 저조한 현재 CPI지수의 개선을 위해서, 권익위에서는 부패방지 조사평가사업의 성과지표 목표치를 과감하게 상향할 필요성이 있음.
  - 현재의 저조한 부패인식지수 상향을 위해서 국가적 차원에서 뿐만 아니라 민간부문에서도 적극적인 노력이 요구됨(접대문화의 변화 등).
  - 목표치를 상향하고 이를 달성하기 위하여 세부적인 정책방향을 제시, 이를 실천해 나갈 필요성이 있음.

□ 반부패 실천에 참여하는 의식을 함양하고, 부정부패에 대한 감시자로서의 역할을 강화하기 위해 민간부문의 청렴수준 및 인식제고<sup>4)</sup>

- 성숙하지 못한 시민문화는 사회의 부패 분위기에 편승하여 왜곡된 삶의 가치관을 체득하게 되며 뇌물을 공여하는 제공자의 역할을 하거나 뇌물을 보다 쉽게 받아들이게 됨.
  - 개인적인 수준에서 반부패노력이 강화되어야 함(개인에 의한 부패는 부패 당사자의 부도덕성을 건전한 도덕성으로 바꿀 수 있도록 하는 교육적 차원의 접근이 필요함).
- 기업의 청렴경영을 유도할 수 있는 정책적인 지원을 강화 하도록 함.
  - 특히, 「청탁금지법」은 양벌규정을 두고 있어 기업 등의 임직원이 동법을 위반하면 그 행위자를 벌하는 외에 사업주도 처벌한다는 것을 반드시 인식하도록 하는 것이 필요함.

4) 「청렴사회 확립을 위한 반부패 정책의 방향 모색」 토론회(2015.3) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

## II. 기획재정위원회



### 1 재정건전성 확보를 위한 재정규율 강화 검토

#### 가. 개요

##### □ 국가 재정건전성 현황

- 정부는 매년 발표하는 중기재정계획인 「국가재정운용계획」에서 재정건전성 회복의 기틀을 마련하기 위해 목표 기간 중 지출증가율이 수입증가율보다 낮게 관리한다는 방침임<sup>1)</sup>.
- 그러나 실제 국가재정 운용 현황을 보면, 결산 기준 총지출 증가율은 이미 2012년부터 총수입 증가율을 초과하고 있어, 정부가 「국가재정운용계획」을 통해 제시한 자체적인 재정규율이 지켜지지 않고 있음.
  - 2016년에도 정부가 7월에 제출한 추가경정예산안을 기준으로, 총지출 증가율이 총수입 증가율을 약 1.3%p 초과할 것으로 전망됨.

[표 1] 연도별 총수입-총지출 결산 현황(2016년은 전망치)

(단위 : 억원, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	
						예산	추경(안)
총수입 (전년대비 증가율 : A)	323.0 (7.8)	341.8 (5.8)	351.9 (3.0)	356.4 (1.3)	371.8 (4.3)	391.2 (2.3)	401.0 (4.9)
총지출 (전년대비 증가율 : B)	304.4 (7.6)	323.3 (6.2)	337.7 (4.5)	347.9 (3.0)	372.0 (6.9)	386.4 (2.9)	398.6 (6.2)
(A - B)	0.2	△0.4	△1.5	△1.7	△2.6	△0.6	△1.3

자료 : 기획재정위원회, “2015회계연도 기획재정위원회 소관 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(I)”, 대한민국 정부, “2016년도 제1회 추가경정예산안 개요”를 참고하여 국회예산정책처에서 작성

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 유항재(woodoff@assembly.go.kr, 02-788-4672)

1) 2011~2015년 국가재정운용계획까지는 “균형재정 달성시까지 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 3%p 낮게 유지한다”는 구체적 목표치까지 제시하였으나, 2012~2016년 국가재정운용계획부터는 구체적 목표치를 제시하지 않고, “총지출 증가율 < 총수입 증가율”의 기본 원칙만을 제시하고 있음.



- 국가채무 역시 그 규모가 지속적으로 증가하고 있을 뿐만 아니라 증가하는 속도(증가율) 역시 상승 추세에 있는 반면, 국가 경제성장률은 정체되고 있어 국가채무 증가율과 경제성장률의 격차가 점차 확대되는 경향을 보임.
  - 이에 따라 GDP 대비 국가채무 비율의 증가속도가 더욱 빨라질 것으로 우려됨.

[표 2] 연도별 경제성장률 및 국가채무 증가율 현황

(단위 : 조원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
국가채무(중앙+지방)	392.2	420.5	443.1	489.8	533.2	590.5	637.8
국가채무 증가율(A)	9.1	7.2	5.4	10.5	8.9	10.7	8.0
경제성장률(B)	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.6	2.8
A-B	2.6	3.5	3.1	7.6	5.6	8.1	5.2

주 : 2016년은 추경(안) 기준. 2016년 경제성장률은 추경예산안을 제출하면서 정부가 예상한 수정경제성장률을 적용

자료 : 기획재정부, “2015회계연도 기획재정부 소관 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(Ⅰ)”, 대한민국 정부, “2016년도 제1회 추가경정예산안 개요”를 참고하여 국회예산정책처에서 작성

### □ 재정규율 법제화를 위한 「재정건전화법」 제정

- 정부가 자체적으로 정한 재정규율은 충분한 구속력을 확보하지 못하고, 경기 침체와 사회복지 분야를 중심으로한 세출 수요 증대로 인해 단기적으로 확장적 재정운용을 되풀이함에 따라 국가 재정건전성 확보를 위한 정부의 신뢰성이 떨어진다는 지적이 제기
- 이에 기획재정부는 재정의 중장기적인 지속가능성 확보와 재정건전성 강화를 위한 「재정건전화법」 제정안을 마련하고, 입법예고를 실시 중(2016. 8. 10. ~ 8. 30)
  - 확정되는 정부안은 2016년 9월경 국회 제출 예정

[표 3] 「재정건전화법」 제정안의 주요 내용

조항	주요 내용
재정전략위원회 설치 (안 제5조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정건전성 제고를 위한 정책사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부 장관 소속으로 재정전략위원회를 설치</li> </ul>
재정준칙 도입 (안 제6조부터 제8조까지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다음연도 예산 편성 시 국가채무를 국내총생산의 100분의 45 이하로, 관리재정수지의 적자를 국내총생산의 100분의 30이하로 유지           <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 적용예외 : 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화 등</li> <li>※ 국가채무 한도는 재정여건변화를 고려하여 5년마다 재검토 가능</li> </ul> </li> </ul>
Pay-go 제도 강화 (안 제9조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 또는 국회에서 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 발의하는 경우, 비용추계자료와 재원조달방안을 첨부</li> </ul>

조항	주요 내용
중장기 재정건전화계획 수립 (안 제10조, 제12조 및 제13조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙관서의 장은 재정건전화계획을 수립하여야 하고, 행정자치부장관 및 교육부장관은 지방자치단체 재정건전화계획의 이행상황 등을 재정전략위원회에 보고</li> </ul>
장기재정전망 및 사회보험의 재정건전성 관리 (안 제14조 및 제15조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>기획재정부장관은 5년마다 장기재정전망을 실시하며, 사회보험 소관 중앙관서의 장은 사회보험 분야의 재정건전화계획을 제출</li> </ul>

자료 : 기획재정부 보도자료 및 입법예고 내용을 참고하여 국회예산정책처에서 작성

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 국가채무 및 재정수지 적자 목표치의 적정성에 대한 논의 필요

- 제정안의 재정준칙은 국가채무를 국내총생산의 100분의 45 이하로, 관리재정수지의 적자를 국내총생산의 100분의 3이하로 유지하도록 규정하고 있는데, 2015년 기준 국가채무 비율은 37.9%, 재정수지 적자 비율은 2.4%로, 재정준칙 기준과 비교하여 아직 여유가 있는 수준임.
- 재정준칙이 오히려 정부가 단기적으로 재정건전성보다는 경기부양 등을 목적으로 확장적 재정정책을 유지할 수 있는 근거로 작용할 가능성이 있음.
  - 안 제6조제5항에서 국가채무 한도는 재정여건변화를 고려하여 5년마다 재검토할 수 있도록 규정한 부분을 감안하면, 최소 5년 간은 GDP 대비 국가채무 비중을 2015년보다 최대 7%p 늘릴 수 있는 근거로 활용될 여지가 있음.
  - 과거에 수립한 정부의 국가채무관리계획과 비교하여도, 2018년까지 GDP 대비 국가채무 비중을 37% 이하로 관리하려는 목표에 비해 제정안의 국가채무 준칙은 다소 여유있게 설정된 측면이 있음.

[표 4] 국가채무관리계획(2014-2018) 상의 GDP대비 국가채무 비중 관리 목표

(단위 : 조원)

	2015년	2016년	2017년	2018년
국가채무 (GDP 대비, %)	570.1 (35.7)	615.5 (36.4)	659.4 (36.7)	691.6 (36.3)
중앙정부채무	544.6	591.1	636.3	669.5
지방정부 순채무	25.5	24.4	23.2	22.2

자료 : 대한민국 정부, “2014~2018년 국가채무관리계획”, 2014



- 재정수지 역시 재정준칙에 GDP 대비 3% “적자”를 명시하는 것은 그동안 정부가 「국가재정운용계획」을 통해 균형재정 달성을 목표로 하였던 것과 비교하였을 때 오히려 재정규율이 완화된 측면이 있음.
- 정부안이 제출되면, 국회 차원에서 재정건전성의 조속한 회복 필요성과 경제여건을 감안한 확장적 재정정책의 필요성이라는 두 가지 국가경제 정책목표를 감안하여 재정준칙의 적정 목표수준에 대한 충분한 논의가 이루어질 필요

#### □ 적용 예외조항으로 인한 재정준칙 구속력 약화 문제에 대한 논의 필요

- 재정건전화법안 제6조제1항 각 호 및 제7조제1항 각 호는 각각 국가채무와 재정수지 관리를 위한 재정준칙을 적용하지 않을 수 있는 예외조항을 두고 있는데, 이는 「국가재정법」 제89조제1항제1호 및 제2호에서 정하고 있는 추가경정예산안 편성 요건과 일치함<sup>2)</sup>.
  - 같은 항 제3호는 재정준칙 적용과는 무관한 조항임.
- 재정준칙 적용 예외 요건이 추가경정예산안 편성 요건과 동일하게 규정되는 것은 재정준칙의 구속력을 지나치게 약화시키는 측면이 있음.
  - 「국가재정법」 제89조는 2009년 2월 개정 당시 추가경정예산안 편성 요건을 이 전보다 완화하여 규정한 것임.
  - 2009년 이후 8번의 회계연도 중 총 4차례 추가경정예산안이 편성(2009, 2013, 2015, 2016)되는 등 추가경정예산안 편성 요건의 충족은 어렵지 않게 인정되어 왔음.
  - 향후 정부가 추가경정예산안을 제출할 때마다 재정준칙 역시 자동적으로 적용이 배제되는 결과를 초래할 가능성이 있음.

#### □ 의원입법의 Pay-go 원칙 적용의 실효성 확보 방안 필요

- 재정건전화법안은 의원발의 입법의 경우에도 Pay-go 원칙을 적용하여, 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 발의하는 경우, 비용추계자료와 재원조달방안을 첨부하도록 규정함.

2) 「국가재정법 제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.

1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우
2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

- 의원발의 입법의 증가 추세와 재정건전성 확보 필요성을 감안하면 타당성이 인정되는 입법조치라고 할 수 있으나, 의원입법 발의 시 구체적인 자원조달방안을 제시할 수 있는 제도적 여건 마련이 전제되어야 할 필요
  - 법안을 발의하는 의원실이나 위원회는 세부적인 자원조달방안을 제시할 수 있는 충분한 여력이 없는 상황이므로, 국회 법제실 및 의원발의법안 비용추계를 전담하는 국회예산정책처 등 입법지원조직의 관련 인력 확충 및 조직 역량 강화 방안이 함께 논의될 필요
  - 제도적 여건 마련이 담보되지 않은 채 재정건전화법이 제정될 경우 오히려 의원 입법권을 지나치게 제약하는 결과를 초래할 우려



## 2 통합 재정사업 평가제도 실효성 분석

### 가. 개요

#### □ 제도현황

- 정부는 「국가재정법」 및 「국가회계법」을 근거로 정부 주요 재정사업에 대한 성과관리를 실시하고 있음.

[표 1] 재정사업 성과관리제도 기본구조(2015년 기준)

구분	내용	도입연도
재정성과 목표관리	기관별 성과계획서와 성과보고서를 통해 설정된 성과목표의 달성여부를 모니터링	2003년
재정사업 자율평가	각 부처의 전체 재정사업을 매년 3분의 1씩 선정하여 자체적으로 평가하고, 예산당국이 이를 확인·점검하여 그 결과를 예산편성 등 재정운용과 제도개선에 활용	2005년
재정사업 심층평가	자율평가 등을 통해 문제가 확인되는 일부 사업 및 사업군을 선정하여 보다 정밀한 분석·평가를 통해 사업 개선 및 구조조정방안 등을 도출	2006년

자료 : 국회예산정책처, “2015회계연도 재정사업 성과평가(I)”, 2016. 7.

- 기획재정부는 평가제도 중복·예산삭감위주의 환류체계 등 그동안 지적된 재정사업 성과관리의 문제점을 개선하기 위해 재정사업 자율평가 제도를 개선한 “통합 재정사업 평가”제도를 도입하여 2016년 처음 실시하였음.
  - 일반재정, R&D, 지역사업 등에 각각 운영되던 성과평가제도를 통합하여 실시
  - 각 부처는 소관 재정사업 전체(2016년에는 50%)에 대해 평가한 후 사업별 우선순위를 도출하여 자율적 세출구조조정안을 마련
  - 상위기관(기획재정부, 미래창조과학부, 지역발전위원회)은 각 부처의 자체평가 결과에 대해 기존의 사업별 전수확인 방식에서 메타평가<sup>1)</sup>로 평가방식을 전환

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 유항재(woodoff@assembly.go.kr, 02-788-4672)

1) 사업자체를 평가하는 것이 아니라, 평가과정의 충실도, 평가결과의 적정성 등을 검토하여 평가를 잘했는지 여부를 평가하는 ‘평가에 대한 평가’

[표 2] 2016년 도입된 “통합 재정사업 평가”제도의 주요 개선 사항

	2015년	2016년
평가대상 (평가주기)	◆ 전체 재정사업의 1/3 (3년 주기로 평가)	◆ 전체 재정사업 (1년 주기로 평가) * 단, 평가대상은 단계적으로 확대 (’16년은 1/2)
자체 평가	◆ ‘사업 수 기준’ 상대평가 ◆ 5단계로 등급화 * 매우우수/우수/보통/미흡/매우미흡 ◆ 계획, 관리, 성과 및 환류 단계의 11개 지표로 평가(일반재정 기준) ◆ 일반재정, R&D, 지역발전사업 분야별 별도의 평가지표사용	◆ ‘예산 규모 기준’ 상대평가 ◆ 3단계로 등급화 * 우수/보통/미흡 ◆ 관리, 결과 단계의 4개 지표로 간소화  ◆ 분야별 평가지표를 통합하되, 특성화 지표를 활용
메타(상위)평가	◆ 일반재정, R&D, 지역발전사업 분야별로 분절적·칸막이 평가 ◆ R&D, 지역발전사업의 경우, 사업별 확인· 점검 실시	◆ 분야별 평가를 통합하여 부처 단위의 종합적 평가 ◆ 메타(상위)평가협의회를 통해 분야별, 부처별 메타(상위)평가 실시
평가 결과 환류	◆ 일반재정, R&D, 지역사업의 각 분야별 지출구조조정 실시 ◆ 미흡 사업별 10% 예산삭감  ◆ 우수 및 미흡부처에 대한 기관별 인센티브 및 페널티 부재	◆ 부처단위의 종합적인 지출구조조정 실시 * ’16년평가대상사업 예산의 1% 수준 ◆ 부처의 자율적인 세출구조조정안 마련 * 개별 미흡사업에 대한 구조조정 규모를 부처가 자율적 결정 ◆ 기관별 인센티브 및 페널티 부여

자료: 기획재정부

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 자체평가 등급별 배분 결과, 평가 관대화 경향이 다소 완화된 것으로 평가

- 기관별 자체평가 결과, 사업수 기준으로는 2015년과 비교하여 ‘우수’ 등급이 다소 늘어났으나, 예산규모 기준으로는 ‘우수’ 등급 16.3%(9.3조원), ‘보통’ 등급 57.0%(32.6조원), ‘미흡’ 등급 26.7%(15.3조원)으로 나타나 ‘우수’ 등급의 비중은 낮아지고, ‘미흡’ 등급의 비중은 높아짐.
- 2016년 통합 재정사업 평가는 처음으로 ‘예산 규모 기준’의 상대평가를 도입하였고, 기획재정부가 통합 재정사업 평가 지침에서 “우수 20% 이하, 미흡 15% 이상”의 자체평가 기준을 제시한 점을 감안하면, 2016년 기관별 자체평가는 평가 관대화 경향이 다소 완화되는 효과가 있었던 것으로 분석
  - 평가 기준보다 ‘우수’ 등급 비중은 3.7%p 낮고, ‘미흡’ 등급 비중은 6.7%p 높게 나타남.



[표 3] 연도별 기관 자체평가 등급별 배분 결과

(단위 : 개, %)

	'13년	'14년	'15년	'16년	
				사업수기준	예산기준
'우수' 이상	272 (45.6)	219 (44.3)	82 (17.6)	168 (20.3)	9.3조원 (16.3)
'보통'	294 (49.2)	241 (49.8)	283 (60.7)	483 (58.3)	32.6조원 (57.0)
'미흡' 이하	31 (5.2)	24 (4.9)	101 (21.7)	177 (21.4)	15.3조원 (26.7)
전체	597 (100)	484 (100)	466 (100)	828 (100)	57.2조원 (100)

자료 : 기획재정부

□ 총지출구조조정 규모는 목표치를 달성하였으나, 감액 위주로 편중되는 경향

- 기관별 자체평가 결과, 43개 기관에서 162개 사업에 대해 총 6,250억원을 감액하는 지출구조조정 계획을 제출<sup>2)</sup>
  - '미흡' 사업 중심으로 지출구조조정 계획을 마련하되, 일부 '보통' 사업에서도 지출구조조정 계획 마련
  - 삭감 불가한 사업 등 지출구조조정이 곤란한 사업에 대해서는 성과관리개선 대책 마련
- 전체 평가대상 사업 예산 대비 지출구조조정 규모는 1.09%로 목표치인 1%를 초과 달성한 것으로 평가
- 다만, 지출구조조정 계획이 제출된 모든 사업이 감액 계획으로, '우수' 등급 사업에 대한 증액 계획을 제출한 사례는 없었음.

□ 새로운 유형의 전략적 왜곡 행동에 대한 대책 마련 필요

- 평가 등급의 부여 기준을 '예산 규모 기준'으로 개선하여, 예산규모가 작은 사업 위주로 미흡 등급을 집중해왔던 기존의 전략적 왜곡 유인을 제거하는데에는 효과적인 것으로 평가되나, 2016년 제도 첫 시행 결과 새로운 유형의 전략적 왜곡 행동이 발생한 것으로 나타남<sup>3)</sup>.

2) 기획재정부는 사업별 지출구조조정의 상세 내역이 공개될 경우 2017년 예산안 편성 과정에 영향을 미칠 수 있기 때문에, 구체적인 사업 내역 및 지출구조조정 액수에 대한 자료는 공개할 수 없다는 입장임.

3) 관계부처 합동, "2016년도 통합 재정사업 평가 결과", 2016. 6.

- 우수·보통 사업에 비해 미흡 사업의 평균 예산 규모가 크고, 소수의 대형사업 위주로 미흡 등급을 부여하는 경향이 나타남<sup>4)</sup>
- 삭감이 불가능하거나 실질적인 지출구조조정 효과가 없는 지출 구조조정 계획을 제출(완료사업에 대한 지출구조조정, 단순 이관을 지출구조조정으로 계상 등)
- 개별 사업의 감액 규모를 일정 비율 이내로 제한하는 등 세출구조조정 기준을 정비하고, 메타평가 지표에 전략적 왜곡 여부를 측정할 수 있는 지표를 개발하여 추가하는 등 보완 방안을 마련할 필요
  - (예시) 세출구조조정의 적정성에 대한 메타평가 지표에 ‘사업 규모와 예산 감액 비율의 상관관계’ 지표를 추가하여 전략적 왜곡 여부를 판단

#### □ 감액 위주의 지출구조조정 관례화 개선 필요

- 과거 재정사업 자율평가는 평가의 환류가 일률적인 예산 감액 형식으로 나타나는 것에 대해 문제점이 지적되었고, 이에 새로 도입한 통합 재정사업 평가에서는 자체평가에 대한 부처의 자율성을 대폭 확대하고 있음에도 불구하고, 여전히 지출구조조정이 감액 위주로 관례화 되고 있음.
  - ‘미흡’ 사업 위주의 예산 삭감을 지양하고, ‘우수’ 사업에 대한 증액 등 1% 세출구조조정 범위 내에서 부처가 자율적으로 조정할 수 있는 실질적인 자율성을 부여할 필요
- 이를 위해 각 부처가 자체평가 결과 제출한 조정안이 다음연도 예산안 편성 및 심사 과정에서 존중될 수 있도록 성과관리와 예산 편성 기능의 연계를 강화할 필요
  - 기획재정부 내 재정사업 성과관리를 담당하는 부서(재정관리국)와 예산안 편성 부서(예산실) 간의 공감대 형성 필요
  - 국회 심사 과정에서도 재정사업 평가를 통한 부처의 자율적 지출 조정에 대해서는 이를 인정해주는 제도적 뒷받침이 마련될 필요

4) 관계부처 합동, “2016년도 통합 재정사업 평가 결과”, 2016. 6.



### 3

## 공기업 현물출자에 국회 동의 필요성 검토 - 한국수출입은행을 중심으로

### 가. 논의개요

#### □ 현황

- 정부의 공기업에 대한 출자는 현금출자와 현물출자<sup>1)</sup>로 구성됨.
- 한국수출입은행의 여신 규모가 급속도로 증가함에 따라 정부는 지속적으로 현금과 현물출자를 통해 자본을 확충하여 왔음.
- 최근 정부는 재정건전성 확보라는 명목 아래 한국수출입은행 앞 출자를 현물 위주로 실시하고 있는 바, 현물출자 역시 현금출자 못지않게 국가 재정운용에 상당한 영향을 미칠 수 있으므로 현물출자와 재정건전성과의 관계에 대하여 구체적인 검토를 할 필요가 있음.
- 근거 : 「국유재산법」 제60조
- 현물출자 금액
  - 정부는 1997년 1,600억원을 시작으로 2016년 6월말까지 총 6조 5,428억원을 현물출자함.
  - 2011년부터는 2013년을 제외하고 매해 3,800억원 ~ 1조원 사이의 금액을 출자함.

[표 1] 기금조성내역

(단위 : 억원)

일자	금액	내용	출자기관	사유
'97	1,600	담배인삼공사	정부	"BIS비율 유지를 통한 대외신인도 제고"  - 08년~09년 : 경제난국 극복 종합대책(08.11월)
'98	8,199	담배인삼공사 (2,000)	정부	
		한국전력(1,699) 도로공사(4,500)		
'99	1,536	정부 산은 앞 수은지분 출자	산업은행	

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 이종민(intel@nabo.go.kr, 02-788-4671)

1) 현물출자는 「국유재산법」 제60조에 따라 행정재산 이외의 일반재산을 현물로 정부출자기업체에 출자하는 것으로서, 「국가재정법」 제53조제2항은 국가가 현물로 출자하는 경우에는 이를 세입세출예산 외로 처리할 수 있는 것으로 규정하여 예산총계주의의 예외를 인정하고 있음. 현물출자 여부는 정부가 재량적으로 결정하며, 국회는 사후적으로 결산보고서 첨부되는 '현물출자명세서'를 통하여 그 현황을 제출받고 있음.

일자	금액	내용	출자기관	사유	
'05.4.25	5,000	도로공사	정부	- 14년 : 13년 해외건설 플랜트 수주선진화 방안(13.8월) 후속조치 및 경제혁신 3개년 계획(수은출자)	
'08.12.18	6,500	교보생명(2,887)	정부		
		도로공사(3,613)			
'09.3.25	5,000	도로공사	정부		
'11	4,29	10,000	도로공사		산업은행
'12	5,4	7,793	도로공사 (4,000)		정부
			자산관리공사 (3,793)		
	9,17	1,000	도로공사		정부
'14.7.15	3,800	토지주택공사	정부		
'15.12.31	10,000	토지주택공사	정부		
'16.6.3	5,000	한국항공우주	산업은행		
합계	65,428				

자료: 한국수출입은행

## □ 해외 사례

- 현물출자와 관련하여서는 첫째, 외국의 경우 현물출자제도가 없거나<sup>2)</sup> 정부조직을 공기업화 하는 경우 예외적으로 개별법을 근거로 현물출자한 사례(독일, 폴란드), 개별법이 규정하는 경우에 한하여 기관과 관련된 현물자산을 출자하는 사례(일본)가 있을 뿐, 우리나라와 같이 일반법으로 자본금 확충 등을 위하여 현물출자를 인정<sup>3)</sup>하는 사례는 없는 것으로 보인다.<sup>4)5)</sup>

2) 이탈리아, 프랑스, 스페인, 미국, 캐나다, 스위스, 영국

3) 「국유재산법」 제60조(현물출자) 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반자산을 현물출자할 수 있다.

1. 정부출자기업체를 새로 설립하려는 경우
2. 정부출자기업체의 고유목적사업을 원활히 수행하기 위하여 자본의 확충이 필요한 경우
3. 정부출자기업체의 운영체제와 경영구조의 개편을 위하여 필요한 경우

4) 이종걸의원이 대표발의(2011. 3.17.)한 「국가재정법 일부개정법률안」 검토보고, 기획재정위원회 참조

5) 이에 대해 기획재정부는 개별법에 의해 현물출자하는 외국의 경우 현물출자 시 국회 사전심의를 거치는 나라는 없는 것으로 파악된다고 밝힘.



## □ 현물출자의 장단점

### ○ 현물출자의 장점

- 현물출자는 예산(현금출자)과 달리 국민부담의 추가 없이 정부가 보유중인 재산 구성 변경<sup>6)</sup>만으로 출자 효과가 달성됨.<sup>7)</sup>
- 금융위기 등 긴급상황에서는 예산계약 하에서 신속하고 탄력적으로 대응할 수 있는 효율적인 정책수단임.

### ○ 현물출자의 단점

- 현물출자시 BIS 비율 상승의 효과가 존재하나, 비시장성 현물출자시 대출재원으로의 직접 활용이 곤란한 측면이 있음.
- 출자 시 현물 가치평가 등 행정비용이 소요<sup>8)</sup>되며, 현물의 성격 및 출자 시기 등에 따라 현물가치가 변동될 수 있음.
- 현물출자는 주식이나 출자증권 등의 현물로 출자한다는 점을 제외하고는 현금출자와 본질적으로 차이가 없고, 국가 재정운용에 상당한 영향을 미치므로 예산과 같이 국회가 현물출자 여부 및 출자대상 자산에 대하여 사전 심의 및 승인권 미확보 시 민주적 통제에서 벗어날 수 있음<sup>9)</sup>.
- 원래의 현물출자는 정부가 정부출자기업체에 자본으로 출자하는 반면, 경유출자는 정부가 정부출자기업체에 출자하고 다시 정부출자기업체가 다른 정부출자기업체에게 출자함으로써 당초 출자 목적 및 출자 대상과의 불일치 등으로 인하여 당초 출자의 취지가 훼손될 수 있음.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 현물출자에 예산중계주의 원칙 적용 방안 검토 필요

- 현물출자는 새로운 재원부담 없이 정부보유 자산을 다른 형태의 자산으로 전환하는 것이므로 국회의 통제 필요성이 낮다는 견해도 있으나,<sup>10)</sup> 주식이나 출자증권

6) 정부의 도로공사주식 보유 → (한국수출입은행 앞 도로공사주식 출자 시) 정부의 한국수출입은행 지분 확대(한국수출입은행 자본금 확대), 도로공사주식은 정부와 한국수출입은행이 보유(도로공사 자본금 불변)

7) 사례 : 정부가 보유중인 도로공사 주식을 수출입은행에 현물출자 하는 경우

→ 정 부 :	도로공사 지분 감소, 수출입은행 지분 확대
→ 수출입은행 :	도로공사 지분 확보, 납입자본금 확충
→ 도로 공사 :	자본금 불변

8) 출자대상주식 평가 비용 : 회당 5천만원 내외

9) 2009회계연도 결산 검토보고(총괄). 국회 예산결산특별위원회 참조

10) 기획재정부는 현물출자는 세입과 관계없이 정부보유 자산을 등가(等價)의 다른 형태 자산으로 전환하는 것으로 국유재산의 가액이 변화되지 않는 행위(교환의 성격)이므로 국회 사전심의 불필요하다는 입장임.

등의 현물로 출자한다는 점을 제외하고는 현금출자와 본질적으로 차이가 없는 만큼 국회가 현물출자 여부 및 출자대상 자산에 대하여 사전 심의 및 승인권을 확보하여 민주적 통제를 받도록 하는 방안에 대해 향후 검토해 볼 필요가 있음.<sup>11)</sup>

- 현물출자와 달리 정부가 자산을 매각하고 이와 동일한 가액의 다른 자산을 취득하는 경우, 세입세출 예산에 편성되어 집행됨으로써 국회의 엄격한 심의를 받고 있음.<sup>12)</sup>
- 정부보유 주식을 출자할 경우 주식발행기관의 지분소유 구조와 주주권 행사, 배당세입 등에 있어 변경이 발생하므로 국회가 이를 심의할 필요가 있음.<sup>13)</sup>

11) 한편, 「국유재산법」 제9조에 현물출자를 포함한 국유재산종합계획을 국회에 제출하도록 규정하고 있기 때문에 예산안 심의나 동의 절차를 통하여 그 필요 여부 및 규모 등의 적정성 심사하는 문제는 「국유재산법」 개정을 통하여 입법 목적을 달성하는 것이 타당할 것이라는 견해도 있음.

12) 2009회계연도 결산 검토보고(총괄), 국회 예산결산특별위원회 참조

13) 2009회계연도 결산 검토보고(총괄), 국회 예산결산특별위원회 참조



## 4 기금운용계획변경 정액 한도 도입 필요성 검토

### 가. 개요

#### □ 현황

- 기금운용계획은 변경 시 국회의 심의·의결을 받는 것이 원칙이나, 신축적 운용이라는 기금의 설치 목적<sup>1)</sup>을 달성하기 위해, 현행 「국가재정법」 제70조제3항<sup>2)</sup>은 예외적으로 주요항목<sup>3)</sup> 지출금액의 변경범위가 일정비율(금융성기금 30%, 비금융성기금 20%) 이하인 경우에는 국회의 심의를 거치지 않고 자율적으로 변경할 수 있도록 규정하고 있음.
- 다만, 기금운용계획의 변경에 자율성을 부여하는 것과 동시에 국회가 정부의 기금집행을 상시적으로 감독할 수 있도록, 기금운용계획 변경 내역을 분기별로 국회 소관 상임위와 예결위에 제출하도록 함.<sup>4)</sup>
- 예산집행지침에 따르면 기금운용계획변경을 통하여 신규사업을 추진할 수 없는 것이 원칙이나, 주요항목 범위 내에서 세부항목의 변경으로 사업을 신설하는 것은 기획재정부장관과의 협의사항으로 규정하고 있음.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이종민(intel@nabo.go.kr, 02-788-4671)

- 1) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.
- 2) 「국가재정법」 제70조(기금운용계획의 변경) ③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.
  1. 별표 3에 규정된 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하
  2. 별표 3에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다.
  3. 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액
  4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지출금액
    - 가. 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액
    - 나. 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액
    - 다. 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액
- 3) 「국가재정법」 제67조(기금운용계획안의 내용) ③ 자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 지출계획은 성질별 또는 사업별로 주요항목 및 세부항목으로 구분한다. 이 경우 주요항목의 단위는 장·관·항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 각각 구분한다.
- 4) 「국가재정법」 제70조(기금운용계획의 변경) ⑥ 각 기금관리주체가 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 변경 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

- 최근 65개 기금 중 40개 이상의 기금에서 매년 기금운용계획 변경이 발생하고 있고, 그 규모도 2015년의 경우 7조 3,710억원에 달하고 있음에도, 추경편성 시 추경안과 함께 국회에서 심의되는 경우를 제외하면 대부분 정부 자체변경임.
  - 2012년 49개, 2013년 45개, 2014년 43개, 2015년 45개 기금에서 기금운용계획 변경이 발생하였음.
  - 2008년, 2009년, 2013년, 2015년은 추경이 편성된 해로서, 「국가재정법」 제70조 제3항의 자체변경 대상에 해당하는 기금운용계획 변경에 대해서도, 그 변경내용이 추경예산안의 총지출 변경과 관련되는 등으로 국회에서 심의를 거친 경우가 많아 국회심의 비중이 증가하였으나, 그 외의 해에는 97% 이상이 자체변경이었음.
- 기금운용계획 자체변경의 사업건별 금액을 보면, 2009년 추경편성 당시 건별 평균 변경금액이 1,104억원에 이르렀던 것을 제외하더라도, 매년 평균적으로 건별 91~455억원 가량의 큰 규모로 변경되고 있음.
  - 2015년에 자체변경된 주택도시기금의 경우 주택구입·전세 용자 사업 1건의 변경액이 1조 8,090억원에 이르고 있음.
- 이러한 자체변경은 자칫 국회의 당초 기금운용계획 심사 취지를 벗어날 수 있다는 점에서 주의할 필요가 있으며, 이와 관련하여 국회예산정책처<sup>5)</sup>는 2014회계연도 결산 시 기금운용계획 자체변경에 대하여, 국회의 예산심사 취지에 부합하지 않는 기금운용계획 변경이나, 시급성이 부족한 불요불급한 사업추진에 대해 지적한 바 있음.
  - 농림축산식품부는 「새만금지구(내부개발)사업에 대해 방수제 선도구간 2015년 공사완료를 위해 국회에서 증액한 200억원 중 100억원을 타 사업 조기완료를 위한 재원으로 기금운용계획 변경하였으며, 건설사업은 설계지연 등에 따라 사업이 지연되는 경우가 있을 수 있으나 이러한 행정절차를 최대한 조기에 처리하여 국회가 예산을 증액한 취지를 준수할 필요가 있음.
  - 문화체육관광부는 「관광산업 용자지원」사업에 대해 용자예산의 감액 조정 필요성이 제기되어 국회에서 450억원이 감액되었으나, 세월호 사고 이후 관광산업 투자 활성화를 위해 920억원을 증액하는 기금운용계획 변경을 하였음.
  - 중소기업청은 소상공인이 민간 금융기관에서 용자받은 대출금의 이자 일부를 보전해주는 소상공인 이차보전 사업을 기금운용계획 변경(15억원)을 통해 신규사업으로 추진하였는데, 동 사업은 향후 3년간 재정지출 소요가 발생하는 사업이므로 사전에 국회의 보고를 거치는 것이 바람직함.

5) 국회예산정책처, 「2014회계연도 결산 거시·총량 분석」, 2015. 7.



[표 1] 기금운용계획 변경 금액 및 건수 추이

(단위 : 억원, 건)

구분		총계(A)	국회심의	자체변경 (B)	자체변경 비율(B/A)
2008	금액(C)	57,893	13,045	44,848	77.5%
	건수(D)	129	3	126	97.7%
	건별 평균 금액	449	4,348	356	
2009	금액	443,586	318,843	124,743	28.1%
	건수	126	13	113	89.7%
	건별 평균 금액	3,521	24,526	1,104	
2010	금액	8,691	165	8,526	98.1%
	건수	95	1	94	98.9%
	건별 평균 금액	91	165	91	
2011	금액	32,481	0	32,481	100.0%
	건수	83	0	83	100.0%
	건별 평균 금액	391	-	391	
2012	금액	51,130	1,500	49,630	97.1%
	건수	110	1	109	99.1%
	건별 평균 금액	465	1,500	455	
2013	금액	52,729	11,211	41,518	78.7%
	건수	120	3	117	97.5%
	건별 평균 금액	439	3,737	355	
2014	금액	37,499	0	37,499	100.0%
	건수	111	0	111	100.0%
	건별 평균 금액	338	-	338	
2015	금액	73,710	27,409	46,301	62.8%
	건수	197	11	186	94.4%
	건별 평균 금액	374	2,491	249	

자료 : 기획재정부

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 기금운용계획변경 범위에 정액 한도 설정 검토: 국민경제에 영향을 미치는 대규모 변경에 대해서는 국회가 사전 심의할 필요

- 현행 「국가재정법」은 정률 단위로 기금운용계획 변경한도를 규정하고 있어 기금별 규모를 반영하지 못하고 있음.

- 2014년 결산 기준으로 특정물질사용 합리화기금과 같은 경우 35억원(사업비 30억원, 기금운영비 5억원)에 불과하나, 국민주택기금(현 주택도시기금)은 18조 132억원(사업비 17조 7,803억원, 기금운영비 2,329억원)에 이르는 등 큰 차이를 보임.
- 현재 65개 기금은 사회보험성 기금(6개), 계정성 기금(5개), 금융성 기금(9개), 사업성 기금(45개)으로 구분될 수 있는데, 각 부문별로도 사업비 규모 등에 일관된 유형 없이 차이를 보이고 있음.
- 특히 기금운용계획 변경의 내용이 국민경제생활에 파급효과가 큰 경우 이에 대한 사전통제가 불가능한 상황임.
  - ex) 2014년 기재부 외평기금은 기금운용계획 자체변경을 통하여 여유자금을 외화대출 재원으로 활용(당시 한도 \$100억→ 현재 \$150억)
- 따라서 「국가개정법」 개정을 통하여 자율적인 기금운용계획변경의 정률 한도 (20~30%)뿐 아니라, 정액 한도를 함께 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음.<sup>6)</sup>
  - 정액 한도의 구체적인 규모에 대하여는 추가적인 논의 필요<sup>7)</sup>

[표 2] 자체변경 중 사업당 평균 변경금액이 1,000억원 이상인 기금 현황

(단위: 억원, 건)

	건별 평균 변경액 1,000~5,000억원				건별 평균 변경액 5,000억원 이상			
	기금명	변경액	건 수	건별 평균액	기금명	변경액	건 수	건별 평균액
2012	공공자금관리기금	△7,692	251	△3,846	구조조정기금	21,172	1	21,172
	국민주택기금	14,604		2,921				
	중소기업창업및진흥기금	2,964		2,964				
2013	국민연금기금	2,899	29,223	1,449				
	국민주택기금	20,885		2,321				
	농산물가격안정기금	2,743		1,372				
	주택금융신용보증기금	2,073		1,037				
	중소기업창업및진흥기금	3,200		1,067				
2014	공무원연금기금	2,800	2	1,400	공공자금관리기금	△10,150	24	△5,075
					국민주택기금	33,215		8,307
2015	소상공인시장진흥기금	3,600	1	3,600	주택도시기금 (舊국민주택기금)	26,323	2	13,162

자료 : 기획재정부

- 6) 다만, 기획재정부는 통상적으로 기금운용계획 변경은 국회에서 의결된 사업을 단순히 물량 등 규모만 확대하는 내용이 대부분이므로, 국회 심사의 실익이 적다는 입장임.
- 7) 제19대국회에서는 김우남의원이 기금운용계획 변경시 현행 「국가개정법」 제70조제3항의 자체변경 대상에 해당하더라도, 주요항목 지출금액의 변경액이 1천억원 이상인 경우에는 국회에 기금운용계획변경안을 제출하도록 하는 것을 주요내용으로 하는 「국가개정법 일부개정법률안」을 대표발의한 바 있음.



## 5 지역발전특별회계 지자체 자율편성사업의 형평성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 지역발전특별회계는 국가균형발전특별회계(2005~2009)와 광역·지역발전특별회계(2010~2014)에 이어 지자체 자율성 제고 및 새로운 지역발전정책들을 뒷받침하기 위하여 2015년 예산부터 운영되고 있음.
  - 지역발전특별회계 사업은 4개 계정 8개 사업군으로 분류됨.
- 사업근거: 「국가균형발전 특별법」 제30조~제48조
- 사업예산:

[표 1] 지역발전특별회계 편성체계

구분		생활기반계정	경제발전계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시도, 시군구 자율편성사업	④ 시도, 시군구 자율편성사업
	시·군· 구	② 시·군·구 자율편성사업	-		⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료: 행정자치부, 「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2016.4, 102쪽

[표 2] 지역발전특별회계 예산

(단위: 억원, %)

	2014	2015	2016	
지자체 자율편성	37,986 (40.6)	49,176 (47.2)	49,736 (49.9)	
생활기반 계정	시도자율편성사업	20,602 (22.0)	28,081 (26.9)	28,628 (28.7)
	시군구자율편성사업	14,171 (15.1)	17,200 (16.5)	17,273 (17.3)
세종 및 제주계정 (시도, 시군구 자율편성사업)	3,213 (3.4)	3,895 (3.7)	3,835 (3.8)	
부처직접편성 (경제발전계정, 세종 및 제주계정)	55,627 (59.4)	55,050 (52.8)	50,004 (50.1)	
합계	93,613 (100.0)	104,226 (100.0)	99,740 (100.0)	

주: 확정예산 기준임.

자료: 기획재정부 제출 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 한재명(jmhan02@a@assembly.go.kr, 02-788-4753)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 지역균형발전을 고려한 지자체 자율편성사업 차등지원 체계 개선 필요

- 지역발전특별회계의 생활기반계정 대상 사업은 36개 포괄보조금사업으로 구성되어 있는데, 대부분 지자체의 대응지방비 부담을 수반하는 매칭펀드사업 방식으로 운영되고 있음.
  - 재정이 취약한 지자체의 경우 재정이 넉넉한 지자체보다 대응지방비 부담에 따른 가용재원 감소폭이 더 클 수 있는데, 이의 완화를 위해 차등지원제도가 운영되고 있음.
- 구체적으로 정부는 「국가균형발전특별법」 제39조<sup>1)</sup>와 동법 시행령 제42조<sup>2)</sup>에 따라 지방자치단체의 재정 상황 및 부문별 지역발전시행계획에 대한 평가결과, 시·군·구의 발전 정도, 예산 집행의 실적, 예산편성지침의 준수 여부 등 지방자치단체의 회계 운영의 성과 등을 고려하여 지방자치단체별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있음.
  - 이 가운데 차등지원의 기준으로 제시되어 있는 지방자치단체의 재정 상황과 예산집행 실적이 차등지원이 가장 필요한 지방자치단체를 배제하는 경향이 있는 것으로 보임.
  - 재정 상황이 좋은 지자체가 예산집행 실적도 더 높은 경향이 있기 때문에 예산집행 실적이 중시될 경우 재정이 열악한 지방자치단체가 차등지원에서 배제되는 자원배분의 역진성이 초래될 수 있음.
  - 더욱이 차등지원에 따른 인센티브 규모 및 항목별 배분이 예산심의 과정에서 결정되는 등 행정부에 의한 임의적 조정의 여지가 없지 않음.<sup>3)</sup>

1) 「국가균형발전특별법」 제39조(세출예산의 차등 지원) ① 정부는 회계의 세출예산을 편성할 때 지방자치단체의 재정 상황 및 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.

2) 「국가균형발전특별법 시행령」 제42조(차등 지원의 기준) 기획재정부장관은 법 제39조제1항에 따라 지원규모 및 보조비율에 차등을 둘 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 지방자치단체의 재정 상황
2. 제13조제1항에 따른 종합평가 결과
3. 시·군·구의 발전 정도
4. 예산 집행의 실적, 예산편성지침의 준수 여부 등 지방자치단체의 회계 운영의 성과
5. 그 밖에 정부의 지역발전정책에 대한 지방자치단체의 협조도, 지방자치단체의 자체 자원확보 현황, 해당 사업의 지역발전예의 기여도 등을 고려하여 기획재정부장관이 정하는 사항

3) 기획재정부, 「2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성 지침」, 2016.4, 152쪽 참조



- 지역발전특별회계가 궁극적으로 지역균형발전을 도모하는데 목적을 두고 있음을 고려하면 이와 같은 자원배분 경향은 문제가 있음.
- 따라서 정부는 지방자치단체의 재정 상황을 충분히 고려하여 차등지원이 이뤄질 수 있도록 해야 할 것임.
- 예산집행 실적이 낮은 지방자치단체에 대해서는 보조율의 차등화를 통한 제재보다는 관련 지자체에 대한 현지 실사를 통해 예산집행 실적을 끌어올릴 수 있는 별도의 유인체계를 설계해야 할 것임.
- 또한 차등지원에 따른 인센티브 규모 설정 및 항목별 배분은 행정부에 의한 임의적 조정의 여지를 최소화할 수 있도록 객관적이고 과학적 방법에 기초해야 할 것임.

#### □ 생활기반계정 시군구 자율편성사업의 세출한도액 설정시 법정 공식 정립 필요

- 생활기반계정의 세출예산은 포괄보조금으로 편성하여 지원<sup>4)</sup>하도록 하고 있어서 자원배분 기준의 객관성과 투명성이 매우 중요함.
  - 포괄보조금은 공식에 기초한 자원배분 등을 주요 요건으로 함.
- 현재 생활기반계정 가운데 시도 자율편성사업은 공식에 의해 각 지자체의 세출 한도액을 배분하고 있으나, 시군구 자율편성사업은 공식에 의해 각 지자체의 세출 한도액을 배분하지 않고 있음.<sup>5)</sup>
- 따라서 생활기반계정 중 시군구 자율편성사업에 대해서도 법정 공식을 정립하여 포괄보조금으로서 갖춰야할 기본 요건을 충족할 수 있도록 해야 할 것임.<sup>6)7)</sup>

#### □ 시도 및 시군구 자율편성사업의 지자체별 한도액 산정방식 및 절차, 결과 등에 대한 투명한 공개와 이해당사자간 협의·조정 필요

- 포괄보조금은 통상 공식에 기초한 자원배분과 더불어 선정과정의 투명성 확보를 위한 대외공개도 주요 요건으로 갖추어야 하지만, 현재 기획재정부는 지역간 예

4) 「국가균형발전특별법」 제40조(포괄보조금의 지원) ① 정부는 제34조제2항에 따른 생활기반계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도 및 시·군·구별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(포괄보조금)으로 편성하여 지원한다.

5) 박병희, “지역발전특별회계 운영상의 문제점과 개선 방향: 보성군을 중심으로”, 「보성군 찾아가는 세미나」, 한국지방재정학회, 2016, 35쪽 참조

6) 현재 「국가균형발전특별법 시행령」 제39조제1항에 따라 기획재정부는 생활기반계정의 세출사업별 예산을 포괄하여 지방자치단체별로 예산신청의 한도를 정하고 있으나, 이에 대한 구체적인 방식은 적시되어 있지 않다.

7) 「국가균형발전특별법 시행령」 제39조(예산의 신청) ① 기획재정부장관은 법 제34조제2항에 따른 생활기반계정의 세출사업별 예산을 포괄하여 지방자치단체별로 예산신청의 한도를 정할 수 있다.

산편중과 그에 따른 지역갈등의 가능성을 이유로 산정기준과 결과 공개에 소극적인 태도로 일관하고 있음.

- 이처럼 생활기반계정의 지자체별 한도액 산정방식 및 절차와 최종결과가 대외적으로 공개되지 않고 있는데, 이러한 비공개 원칙이 오히려 지역갈등을 부추기는 측면이 없지 않음.<sup>8)</sup>
- 따라서 정부는 최소한 시도 및 시군구 자율편성사업의 지자체별 한도액 산정방식 및 절차, 이에 근거한 지역별 배분 결과 등을 대외적으로 투명하게 공개하여 이해 당사자간 협의·조정 과정이 원활히 이뤄질 수 있도록 해야 할 것임.<sup>9)</sup>

8) 최근 국회예산결산특별위원회의 ‘2015년도 결산에 대한 공청회’ 자료에 지역발전특별회계 배분 예산 내역이 일부 공개되면서 지역발전특별회계 예산이 특정 지역에 편중되어 있음을 지적하는 목소리가 높다. 즉 지자체간 공정한 분배 및 재정격차에 대한 고려가 미흡하다는 것이다. “총청권 지자체 최하 수준 지역발전특별회계 보조금”, 「충청투데이」, 2016.7.13, “지역발전특별회계 ‘영남 편중’ 심각…전북, 경북 60% 수준”, 「전북일보」, 2016.7.14 참조

9) 이원회·권혁준, 「광역지역발전특별회계 사업의 집행실태 및 사례 연구」, 국회예산정책처 연구용역 최종보고서, 2013.12, 93쪽 참조



## 6 국고보조사업 연장평가 실효성 검토

### 가. 제도개요

#### □ 제도현황

- 정부는 국고보조사업에 대한 점검을 통해 불필요한 국고보조금 낭비를 억제하는 한편, 비효율적인 사업에 대한 개선방안을 마련하기 위해 국고보조사업 평가제도를 운영하고 있음.
  - ‘국고보조사업 운용평가’는 2011년 시범실시된 이후, 2015년까지 5년간 시행되어 왔음.
  - 2016년부터는 보조금법 개정<sup>1)</sup>에 따라 보조사업 일몰제(3년)가 본격적으로 시행되었으며, 기존의 ‘국고보조사업 운용평가’를 ‘국고보조사업 연장평가’로 변경하여 보조사업에 대한 평가를 실시하였음.

#### □ 평가체계

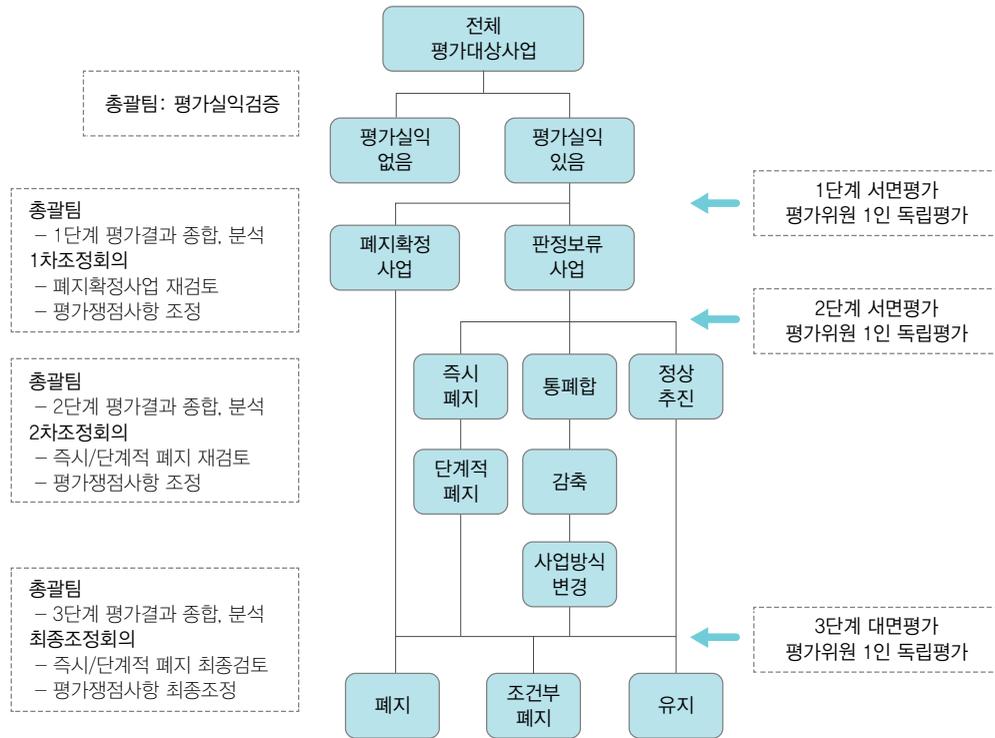
- 국고보조사업 연장평가의 담당부처인 기획재정부는 매년 국고보조사업 운용평가단을 구성하여 보조사업 평가를 실시하고 있음.
  - 국고보조사업 운용평가단은 평가단장, 총괄간사, 분과장, 평가위원으로 구성되며, 대학교수를 비롯하여, 연구위원, 회계사, 변호사, 시민단체 인사 등 외부 인사로 구성되며 약 35인 내외 수준임.
- 운용평가제도의 세부적인 평가 방식은 해마다 탄력적으로 운용해왔으며, 최근 개정된 기획재정부 「보조사업 평가지침(안)」에 따르면 보조사업 평가 흐름은 다음 그림과 같음.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 오덕근(whale@nabo.go.kr, 02-788-4674)

본 자료는 「2015년도 재정사업 성과평가」 중 ‘국고보조사업 운용평가’의 일부를 요약·정리한 것임.

1) 동 평가의 결과보고서는 2017년 예산안과 함께 국회에 제출된다.

[그림 1] 국고보조사업 연장평가 흐름도



자료: 「보조사업 평가지침(안)」을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

## 나. 쟁점 및 정책방향

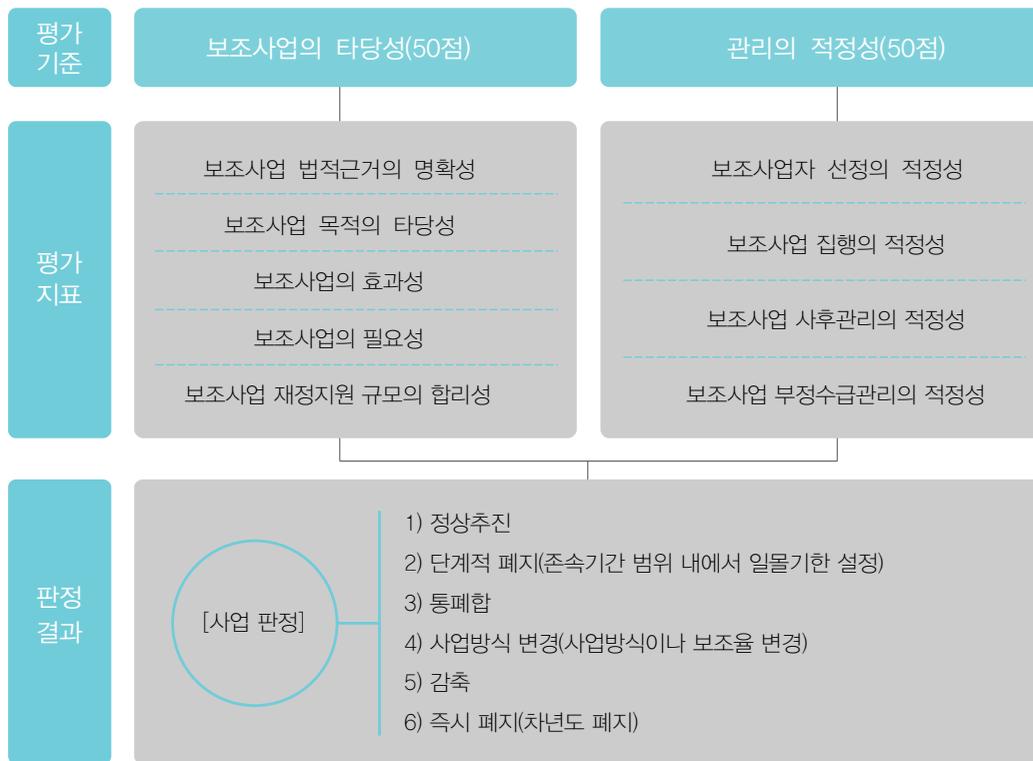
### □ 보조사업에 대한 실효적 평가를 위해 평가점수체계를 조정할 필요

- 동 평가의 목적은 사업의 실효성 및 재정지원필요성을 평가하여 사업의 연장 여부를 가리는 것이나, 현재 평가점수체계는 이를 적절히 반영하지 못하고 있음.
  - ‘보조사업의 타당성’ 기준과 ‘보조사업 관리의 적정성’ 기준이 50:50의 배점기준으로 설계되어 있는 바, 보다 본질적인 평가가치를 반영하는 ‘보조사업의 타당성’ 평가 비중을 확대할 필요가 있음.
  - ‘신규보조사업 사전적격성조사’와 비교했을 때에도, 동 평가체계의 ‘보조사업의 타당성’ 평가비중이 낮은 편임.<sup>2)</sup>

2) 참고로 현재 보조사업 연장평가의 평가체계는 올해부터 도입된 ‘신규보조사업 사전적격성조사’ 평가방식을 준용하여 마련되었는데, 기획재정부에서 발표한 동 조사의 평가비중은 사업의 타당성, 관리의 적정성, 규모의 적정성 기준에 대해 각각 5:3:2로 설정되어 있다. ‘보조사업 연장평가’에서 규모의 적정성 기준이 사업의 타당성 항목에 포함되어 있다는 점을 고려하면, 사업의 타당성과 관리의 적정성의 평가비중은 7:3으로 편성되어야 한다.



[표 1] 국고보조사업 연장평가 기준 및 평가지표



자료: 「보조사업 평가지침(안)」을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 다만, 각 사업은 의무지출사업과 재량지출사업으로 분류되어 있으므로 이에 따라 의무지출사업은 관리적정성을, 재량지출사업은 사업타당성을 중점적으로 평가하는 방안은 고려해 볼 필요가 있음.

□ 평가체계상 사업규모에 따라 평가가 차별화될 가능성이 있어, 이를 완화할 방법을 모색할 필요

- 법적 근거·외부효과·자체수행 가능성·재정규모 합리성 등의 기준에서 대규모 사업이 소규모사업보다 높은 점수를 받을 가능성이 있음.
  - ‘법적 근거의 타당성’ 측면에서 대규모 사업의 경우 일반적으로 명확한 법적·정책적 배경을 가지고 있는 사례가 많으나 소규모 사업의 법적 근거는 대규모 사업에 비해 분명하지 않은 경우가 많음.
  - ‘목적의 타당성’ 측면에서 대규모 사업은 사업 규모에 기인한 외부효과가 광범위하게 유발될 가능성이 높음.

- ‘보조사업의 필요성’ 측면에서 소규모 사업의 기관 자체수행 가능성이 대규모 사업보다 높을 것으로 예상할 수 있음.
- 이와 같은 대규모 사업에 대한 관대한 평가 경향은 기존의 국고보조사업 운용평가에서도 나타난 바 있음.
- 2014년 및 2015년 운용평가 결과에서 (단계적)폐지 건수는 전체 사업의 9.7%, 4.6%,를 차지하나, 사업규모는 4.5%, 0.2%에 불과하였음.

[표 2] 2014~2015년도 폐지·감축 판정 평가결과

(예산규모행 단위: 백만원)

		전체	폐지	단계적 폐지	단계적 감축
2015	사업건수	1,422건(100%)	65건(4.6%)	75건(5.3%)	275건(19.3%)
	예산규모	491,380(100%)	1,213(0.2%)	2,833(0.6%)	67,091(13.7%)
2014	사업건수	422건(100%)	41건(9.7%)	25건(5.9%)	109건(25.8%)
	예산규모	105,057(100%)	4,771(4.5%)	1,662(1.6%)	23,448(22.3%)

주: 2014년 ‘폐지’는 통폐합·즉시폐지 판정이 포함된 복수판정 합산수치이며, ‘단계적 폐지’는 폐지판정을 받지 않은 사업 중 단계적 폐지 판정이 포함된 복수판정 합산수치임.

자료: 2014~15년 기획재정부 「국고보조사업 운용평가 결과보고서」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 현재의 평가경향은 불필요한 소규모사업에 대한 정비효과가 높을 수 있으나, 상대적으로 규모가 큰 사업에 대한 관대한 평가로 재정절감 효과가 크지 않을 가능성을 내포함.
  - 특히, 대규모사업은 수혜의 범위가 넓거나, 수혜의 수준이 높기 때문에 예산감축 및 사업폐지에 대한 저항이 클 것으로 예상되는데, 이 역시 대규모 사업 평가의 장애요소로 작용할 것임.
- 향후 연장평가를 실시하는 과정에서는 보조사업 규모에 따른 관대화 경향을 완화하는 방안을 모색할 필요가 있음.
  - 보조사업 전반에 걸쳐 사업 규모 대비 공익성과 외부성을 고려한 사업 타당성을 중점적으로 살펴보고, 필요한 경우 관련 예산을 확대하여 평가의 내실을 기하는 방안을 고려할 필요가 있음.

□ 연장평가 결과를 재분류할 필요가 있음.

- 현재 연장평가 결과 분류 상 ‘감축’이 ‘조건부 폐지’ 판정에 포함되어 있는데, 이는 예산이 감축될 뿐 폐지되는 사업이 아니므로 ‘유지’판정에 포함시켜야 할 것임.



[표 3] 연장평가 결과 및 활용방안

평가결과		활용방안
폐지	즉시 폐지	해당 보조사업의 예산 미반영 검토
	단계적 폐지	계속사업 진행 등으로 즉각적 폐지는 곤란하나, 사업목적 달성 시점을 명시(일몰기한 설정)
조건부 폐지	통폐합	유사사업 및 관련사업과 통합
	감축	지원 필요성은 인정되나, 여건변화 등으로 지원 적정규모가 감소한 경우 감액
	사업방식 변경	보조금 지원이 아닌 기관 직접수행 또는 위탁사업 등으로 운영
유지	정상 추진	적정 소요를 지원하되, 사업성고가 우수한 경우 지원 확대 등 인센티브 부여

자료: 「국고보조사업 연장평가 운영방안」, 기획재정부, 2016. 3.

- 상기 표와 같은 분류기준은 조건부 폐지 판정 비중을 상대적으로 과다하게 나타낼 소지가 있다는 측면에서 적절하지 않음.
  - 감축 평가는 사업이 폐지되는 판정이 아니라 예산을 감액할 뿐, 사업 자체는 유지되는 판정이기 때문임.
  - 향후 연장평가 결과에서는 감축 판정을 받은 사업을 유지사업으로 재분류하여 발표하는 것이 바람직함.

## 7 부담금 제도 운영 점검 및 개선과제

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 부담금은 특정 공익사업과 밀접하게 관련된 자에게 해당 사업의 수행에 필요한 재원을 확보하기 위해 「부담금관리 기본법」 및 각 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무로서 일반수입을 목적으로 하는 조세와 달리 특정사업의 경비를 충당할 목적을 갖고 있어 조세와 차이가 있음.
  - 2015년말 기준으로 총94개의 부담금이 운용되고 있으며, 부담금 수는 1961년에 도로사업에 따른 원인자부담금, 부대공사비용부담금, 손괴자부담금 및 산림사업에 따른 보안림수익자부담금이 최초로 도입된 이래 꾸준히 증가세를 보이다가 「부담금관리 기본법」이 시행된 2002년 이후로는 증가세가 둔화되고 약간 감소하는 경향을 나타내고 있음.<sup>1)</sup>
- 정부는 개별 법률에 근거하여 설치·운용되어온 각종 부담금의 무분별한 신·증설을 억제하고, 부담금의 부과·징수와 운용의 공정성과 투명성을 높이기 위하여 2001년 「부담금관리 기본법」을 제정하였으며, 그에 근거하여 2003년부터 주기적으로 부담금운용평가를 실시하고 있음.
- 사업근거: 「부담금관리 기본법」

### 나. 쟁점 및 정책방향

#### □ 부담금 징수규모가 계속해서 증가하고 있음.

- 부담금 징수액은 해마다 증가하는 추세로 2015년 부담금은 전년대비 11.2% 증가한 19조 1,076억원으로 증가폭이 확대되고 있으며, 2016년도 징수액 또한 20조 1,203억원으로 예상되고 있음.<sup>2)</sup>
  - 부과대상이 없거나 하위법령이 미비하여 부담금을 징수할 계획이 없을 경우

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 조영석(conalia@nabo.go.kr, 02-788-4680)  
본 자료는 「2015회계연도 재정사업 성과평가 I (국회예산정책처, '06.7.발간)」의 '부담금제도 및 운용평가' 편의 내용을 요약·정리한 것임.

1) 기획재정부 「2015년도 부담금운용종합보고서」, 2016.5

2) 기획재정부의 2016년도 부담금 징수 예상액이 당초 18조 2,888억원에서 국민건강증진부담금 등의 징수율 증가로 20조 1,203억원으로 변경되었음. 기획재정부, 「2016년도 부담금운용종합계획서」 수정본



해당 부담금을 폐지·전환하거나 하위법령 등을 정비하여 부담금 징수근거를 마련해야 함에도 불구하고 이를 그대로 두어 향후 국민경제에 적지 않은 부담을 줄 수 있음.

[표 1] 최근 5년간 부담금 징수액

(단위: 억원)

연도	2011	2012	2013	2014	2015
부담금 징수액	148,093	156,727	163,940	171,796	191,076

주: 최근 5년간 부담금 징수액 규모는 기획재정부에서 매년 5월말 국회에 제출하는 「부담금운용종합보고서」를 참고하여 작성하였음.

- 담뱃값 인상에 따라 2015년도 부담금 징수액 중 담뱃값에 포함되어있는 ‘국민건강증진부담금’ 징수액이 전년대비 8,473억원(52%) 증가하였음.<sup>3)</sup>
  - 큰 폭의 담뱃값 인상으로 사전에 부담금 징수액이 상당 폭 늘어난다는 예상할 수 있을 때에는 이를 감안하여 사전에 부담금 효율인하(또는 다른 경우 인상) 등을 검토하는 등 탄력적으로 대응할 필요성이 있음.
- 해마다 징수계획 대비 징수실적을 감안해 부처에게 효율인하를 권고하는 등 부담금운용심의위원회의 권한을 확대하고 위원회의 효율성을 높일 필요성이 있음.
  - 정부 부처의 예·결산을 하는 국회예산결산특별위원회에서 국회의원들과 관련 전문가들이 참여하는 독립적인 소위원회를 구성하여 매년 부담금제도 및 운용에 대해 평가하는 것도 대안이 될 수 있음.

#### □ 부담금의 소관기관은 중앙의 행정 부처들이지만 부과 및 징수는 지방자치단체 담당부서에서 담당함에 따라 중앙정부-지방자치단체 부담금 귀속 불균형

- 지방자치단체들은 실질적인 부담금 관련 행정업무를 담당함에도 불구하고 부담금이 지방자치단체에 기여하는 바는 크지 않음.
  - 2015년도 부담금 징수액 19조 1,076억원(기획재정부, 「2015년도 부담금운용종합보고서」중 86.4%인 16조 5,165억원이 중앙정부의 기금(13조 1,513억원)과 특별회계(3조 3,652억원)의 수입으로 귀속되었고, 9.8%만인 1조 8,671억원이 광역지방자치단체(1조 255억원)와 기초지방자치단체(8,416억원)의 수입으로 귀속되었음.<sup>4)</sup>

3) 기획재정부, 「2015년도 부담금운용종합보고서」, 2016.5를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4) 기획재정부, 「2015년도 부담금운용종합보고서」, 2016.5

- 이러한 현황은 2008년 기준 부담금의 78.6%가 중앙정부의 귀속분인 반면 지방자치단체의 귀속분이 9.0%였던 것에서 크게 개선되지 않은 상황임.
- 부담금 재원의 지방재정에의 기여 확대를 강화해 나갈 필요성이 있음.
  - 부담금 총 징수액 중 지방자치단체에 귀속되는 비율은 2015년 기준으로 9.8%에 불과한 실정으로 당면한 지방재정에의 수요 충족과 향후 지방재정분권의 강화하는 관점에서 부담금이 좀 더 지방자치단체의 재정확보에 기여할 수 있도록 배분방식이 개선되는 것이 필요함.

□ 일부 부담금은 법률상 해당 부담금의 설치목적에 적합하지 않은 다른 사업에 사용하고 있어서 사용용도의 적정성을 검토할 필요성이 있음.

- 국민건강증진부담금은 담배에 포함된 부담금으로 현행법상 쉐련 기준으로 20개 비당 841원이며, 담뱃값의 18.9%를 차지하며 이는 담뱃값 인상 전의 쉐련 당 354원에서 487원(137.6%) 인상된 금액임.<sup>5)</sup>
  - 이 부담금 인상분은 흡연자를 비롯한 국민건강증진사업에 우선 투입되어야 할 재원이지만, 부담금의 본래 목적인 국민건강증진사업에는 기금의 일부만이 사용되고 있으며 상당 부분이 본래 목적에는 부합되지 않는 건강보험가입자지원, 연구개발(R&D), 정보화 등에 사용되었음.
- 부담금의 본래 목적에 적절한 사용을 위하여 부담금 부과 취지와 그 부담금이 귀속되는 기금의 사용 목적을 일치시킬 필요성이 있음.
  - 부담금 부과 타당성은 의도하는 공익사업과의 연계성에 있기 때문에 부담금 부과 취지와 부담금 재원이 귀속되는 기금의 목적이 상호 일치되어야 함.
  - 법령에서 부담금을 재원으로 하는 기금의 사용 목적을 부담금 부과 본래의 목적에 맞지 않게 정해놓거나 포괄적으로 정해놓으면 부처 입장에서는 사용이 용이한 부담금을 더 선호하게 되고 부담금 개수나 징수액도 지속적으로 늘어나게 될 개연성이 높음.

5) 「2015년도 부담금평가보고서」 국민건강증진부담금 편을 바탕으로 국회예산정책처 작성



- 부담금 제도상 또는 운용상의 문제로 인한 비효율적인 운용으로 국민생활과 기업 활동에 부담을 초래하는 등 문제점이 지적되고 있어 관련 제도의 정비 및 개선이 지속적으로 요구되는 상황임.
  - 부담금운용심의위원회의 권한(불필요한 부담금 폐지·축소, 부담금 요율 변경, 조세의 기능을 하는 부담금은 조세로의 전환 등)을 확대하고 위원회의 효율성을 높일 방안(법령상 및 구조적으로 실질적인 권한 확대 및 독립성 확보)을 강구해 볼 필요성이 있음.
    - 부담금운용심의위원회 및 부담금운용평가단 등 부담금 관련 조직의 권한을 명확히 할 수 있도록 시행령에 그 사항을 규정하기 보다는 기본법인 「부담금 관리 기본법」에 그 권한과 사항을 규정하여 부담금 관리에 독립적이고 실질적인 권한을 행사할 수 있도록 하는 것이 필요함.
  - 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 경영평가제도와 부담금 운용평가의 연계 필요성에 대해서도 살펴볼 필요가 있음.
    - 공공기관경영평가 역시 해당 기관의 주요 재원으로 사용되는 부담금들의 통합·폐지 및 변경, 부과요율 등과 깊은 관련이 있음.
    - 기관에 대한 평가결과는 결과적으로 해당 기관의 주요 재원으로 사용되는 부담금의 운용 효율성과 깊은 관계가 있으므로 적절한 부담금 운용을 위해서 활용해볼 여지가 있다고 하겠음.

## 8 온실가스 배출권거래제 운영 현황 점검

### 가. 개요

#### □ 제도현황

- 온실가스 배출권거래제는 주요 업체별로 온실가스 배출량 감축목표를 설정하고, 시장 매커니즘을 활용하여 감축의무를 달성하도록 하는 제도로 우리나라는 2015년에 도입
  - 온실가스 배출권거래제 대상 기업은 525개<sup>1)</sup>로, 대상업체의 온실가스 배출량은 국가 전체 배출량의 67.7%를 차지함<sup>2)</sup>
- 2016년 배출권거래제 운영을 위한 예산은 환경부 소관의 “온실가스관리 인프라 구축”사업 중 ‘온실가스 감축 기반 구축’ 내역에 약 130억원이 편성되어 있음.
  - 2016년 2월 발표된 “범정부적 기후변화 대응체계 강화방안”의 일환으로 2016년 6월부터 기획재정부가 배출권거래제 운영의 총괄부처를 담당함에 따라, 2017년 이후 기획재정부·환경부·산업부 등 부처별로 관련 예산 조정이 예상됨.
  - 기획재정부는 2017년 예산요구안에 “배출권거래제 총괄운영”으로 10억 9,000만원을 신규로 편성한 상태임.

[표 1] 2016년 배출권거래제 운영 예산 내역

부처	세부사업	내역사업	예산액	내용
환경부	온실가스관리 인프라 구축 (1637-302)	온실가스 통계구축	1,000	폐기물 부문 온실가스 배출량 산정 및 통계 작성
		온실가스 감축 기반 구축	13,005	배출권거래제 기반 구축, 상쇄제도 외부사업 운영, 지자체 온실가스 감축기반 구축, CDM 사업 활성화 지원 등
		온실가스·에너지 목표관리제 운영	3,745	목표관리제 총괄·조정, 온실가스 검증제도 추진 등
		기후변화 일반경비	383	경상경비
		합계	18,133	

자료 : 환경부

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 유항재(woodoff@assembly.go.kr, 02-788-4672)

1) 기획재정부의 1차년도 정산 결과, 할당받은 기업은 522개로 나타남

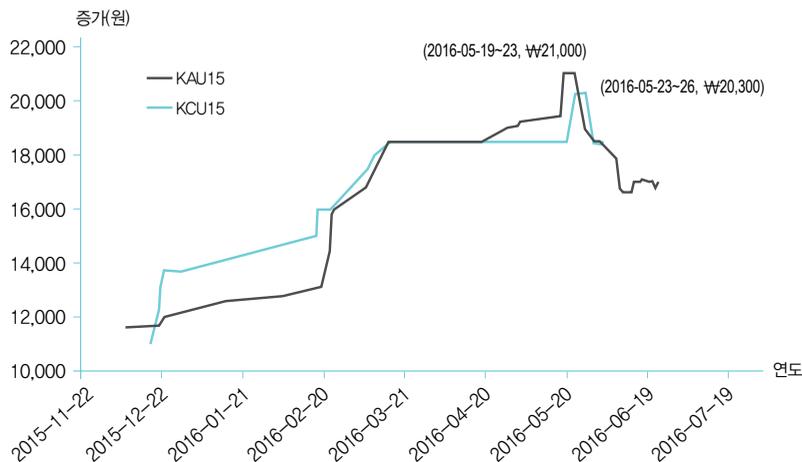
2) 한국 국가기여(INDC) 문서(국문본)



### □ 배출권거래제 제1차년도(2015년) 운영 결과<sup>3)</sup>

- 제1차년도 배출량 인증결과(2016년 5월말 기준), 총 522개 할당기업 중 배출권 여유 기업은 286개(1,700만톤), 부족 기업은 236개(1,100만톤)로, 전체 배출권보유량은 실제 배출량보다 약 600만톤 가량 초과되는 것으로 집계
  - 부족 기업 중 194개 기업은 차입, 정부 예비분 구매 등을 통해 부족분을 해소하였고, 나머지 42개 기업은 이의신청 진행 중
- 2015년 1월 거래시장 개장 이후 2016년 6월까지 총 427만톤이 거래시장을 통해 거래
  - 2015년에는 제도 도입 초기의 불확실성 등으로 기업이 시장을 관망함에 따라 거래가 적었으나, 2016년 들어 배출량 인증으로 여유·부족기업이 구분되고, 배출권 정산 대비 수요가 증가하면서 거래 증가
  - 총 427만톤 거래중 KAU<sup>4)</sup>는 162만톤(38%), KCU<sup>5)</sup>는 265만톤(62%) 거래
- 배출권 거래가격은 2015년 중 10,000원 내외를 유지했으나, 2016년 들어 지속 상승하여 5월말 21,000원 기록 후 17,000원대로 형성
  - 2016년 배출권 정산 과정에서 수요 증가에 따라 가격이 지속 상승하여 5월말 최고가(KAU 21,000원)를 기록하였으나, 이후 정부 예비분 공급(2016. 6.1~6.3 기간 90만톤을 경매방식으로 공급)을 계기로 17,000원대로 안정

[그림 1] 제1차년도 배출권거래시장 가격 변동 추이



자료 : 기획재정부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성

3) 기획재정부 제출자료를 토대로 작성. 1차년도 최종 정산 공식자료는 배출량 할당에 대해 이의신청한 기업들에 대한 조정이 완료되는 대로 공개될 예정임.

4) Korean Allowance Unit. 정부에서 배출권거래제 대상업체에 할당한 '할당배출권'

5) Korean Credit Unit. 외부사업을 통해 인정된 온실가스 감축 실적에서 전환받은 배출권 '상쇄배출권'

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 배출권 할당량의 합리적 조정 및 할당방식의 개선 필요

- 정부는 제1차 계획기간(2015년~2017년)의 배출권 할당량 산정시 각 기업별로 2011년부터 2013년까지 온실가스 배출량을 근거로 배출권을 할당(GF방식<sup>6)</sup>)하였는데, 할당량에 대해 업종간·업체간 형평성 문제가 제기
  - 522개 할당 기업 중 115개 기업(22%)이 배출권 할당에 대해 이의를 신청하였고, 석유화학·비철금속·정유 등의 업종을 중심으로 일부 기업들은 정부 상대 행정소송을 제기
  - 일부 기업의 경우 2014년 이후 대규모 설비 증설 등의 계획이 배출권 할당량 산정 시 정확히 반영되지 못한 측면이 있고, 비철금속 등의 업종은 업종별 배출계수<sup>7)</sup>가 지나치게 낮게 책정되었다는 평가
- 현재 진행중인 제1차 계획기간의 경우, 배출권거래제 1차년도 운영 결과와 할당량 산정시 활용된 기준 및 관련정보의 정확성을 재검토하여 이를 토대로 정부보유 예비분을 활용하여 업종별 할당량을 조정할 필요
- 2018년부터 적용되는 제2차 계획기간의 경우 새로운 국가 온실가스 감축목표 및 그에 따른 감축 로드맵(2016년내 수립 예정)의 분야별·업종별 감축목표를 반영하여 총 할당량을 산정할 필요
- 현재 GF방식 중심의 배출권 할당보다는, 중장기적으로 온실가스 감축을 위한 기술적 노력을 반영할 수 있는 BM방식을 통한 할당을 점진적으로 확대해나갈 필요
  - 업종별로 정확하고 효과적인 BM계수를 추정하기 위한 정보 축적과 정확한 에너지통계 생성 역량이 전제되어야 함.

### □ 정부의 가격안정화 조치와 배출권 차입한도 확대가 배출권 거래시장에 미치는 영향에 대한 분석 필요

- 정부는 2016년 5월 배출권 정산으로 인한 수요 증가에 따라 가격이 지속 상승하자, 6월에 예비분을 공급하여 배출권 거래가격을 안정화 시킴.

#### 6) 배출권 할당방식의 종류

- GF(Grandfathering)방식 : 과거 배출량을 기준으로 할당. 배출량 산정이 상대적으로 용이하나, 과거 감축 노력이 오히려 할당량 산정에 불리하게 작용할 가능성이 있음(역인센티브)
- BM(Benchmark)방식 : 과거 활동자료량 기준으로 할당. 해당 업종의 평균적인 “생산량 단위 당 온실가스 배출량”을 BM계수로 설정하고, 여기에 각 기업의 과거활동량을 적용하여 기업별 배출권 할당량을 결정. 조기감축 노력을 반영할 수 있고, 형평성 있는 할당이 가능하지만, BM계수 등 기준 설정이 복잡하다는 문제점이 있음.

#### 7) 업종별 감축목표를 달성하기 위해, 업종별로 온실가스 배출전망치에 적용된 조정계수



- 배출권거래법 제23조 및 동법 시행령은 시장안정화조치의 근거로 ①배출권 가격이 6개월 연속으로 직전 2개 연도의 평균 가격보다 3배 이상으로 높게 형성될 경우, ②최근 1개월의 평균 거래량 또는 가격이 직전 2개 연도의 같은 월 평균 거래량 또는 가격보다 2배 이상 높은 경우 ③최근 1개월의 평균 가격이 직전 2개 연도의 배출권 평균 가격보다 100분의 60 이상 낮은 경우 등을 규정
- 그러나 6월에 이루어진 안정화조치는 거래량 및 가격을 비교할 수 있는 ‘직전 2개연도’의 데이터가 없는 상태에서 정부의 자체적인 판단에 의해 가격안정화 조치가 이루어졌는데, 그 근거는 배출권거래제를 도입하면서 산업계 부담 완화를 위해 시장안정화 기준 가격을 1만원으로 설정하였던 것에 기인함.<sup>8)</sup>
  - 이러한 정부의 가격안정화 조치는 배출권 부족 기업들의 과도한 비용 부담을 완화하여 초기 제도 적응력을 높이려는 취지로 이해되나, 제도 도입 첫 해 배출권시장의 균형시장가격에 대한 고려 없이 목표 가격을 설정함에 따라 잠재적 공급자(거래가격이 더 올라가면 시장에 참여할 의향이 있는 기업)의 시장 참여를 제한하거나 기업들의 기대효과를 형성<sup>9)</sup>하여 거래를 위축시킨 부분도 있는 것으로 판단
    - 향후 가격안정화 조치는 균형시장가격 형성을 위한 시장 내의 자체 조정과정을 충분히 관찰하고, 시장 기능을 저해하지 않는 범위 내에서 정부의 가격 관리 능력(예비분 적정보유량) 등을 감안하여 신중하게 결정할 필요
  - 또한 정부는 배출권거래법 시행령 개정(6.1 시행)을 통해 차년도 배출권 차입한도를 제출 배출권의 10%에서 20%로 확대하였는데, 배출권 부족 기업이 시장 참여보다는 배출권 차입을 통해 부족분을 충당함에 따라 배출권시장 활성화를 저해할 우려가 있음.
    - 정부는 배출권 여유 기업들도 시장 매매보다는 차년도 이월을 선호하고 있어 배출권 부족 기업이 배출권 매입에 어려움을 겪기 때문에 불가피한 조치라는 입장임.

8) 정부는 2014년 9월 2일 “제30차 경제관계장관회의”에서 2015년부터 시행되는 배출권거래제가 우리 산업에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 ①모든 업종에서 감축률을 10% 완화 ② **가격 급등 및 과징금 부담 우려 해소를 위해 시장안정화를 위한 기준가격을 1만원으로 설정** ③이월·차입, 상쇄, 조기감축 실적인정, 신증설 추가할당 등 유연성 보장 수단 적극 활용 등의 산업계 부담 완화방안을 발표함.

출처: 기획재정부·환경부·산업부 공동 보도자료, “배출권거래제는 '15년부터 시행, 저탄소차협력금제는 부담금 부과를 '20년 말까지 연기하되, 내년부터 친환경차 보조금 확대”, 2014. 9. 3.

9) 정부가 목표로 하는 가격 수준이 기업들에게 공개될 경우, 시장가격이 해당 가격 수준을 벗어나면 기업들은 정부 개입을 예상하여 시장참여 결정을 보류·연기함. 배출권거래제를 도입하면서 정부의 목표 가격 수준은 1만원 수준으로 발표되었음.

- 그러나 여유 기업들이 이월을 선호하는 것은 차년도 이후 배출권 할당량 및 배출권시장에 대한 불확실성 때문으로, 배출권 할당 기준 및 관련 정보의 공개 확대, 정부의 시장안정화 조치 실행 기준 명확화 등을 통해 시장의 불확실성을 해소하는 방법으로 정책 방향을 설계하는 것이 필요

#### □ 기획재정부 총괄·4개 관장부처 체계에 따른 조정 역할 강화 필요

- 정부는 기후변화 대응체계 강화방안의 일환으로 배출권거래제도의 추진체계를 기존의 “기획재정부 총괄·환경부 운영”에서 “기획재정부 총괄 기능 강화·4개 관장부처 책임 운영”으로 전환함.
  - 기획재정부가 배출권 할당계획의 수립과 정책조정, 거래시장 운영을 담당하고, 산업부·농림부·환경부·국토부의 4개 관장부처가 소관 분야·업종의 배출권 할당 및 인증, 사후 관리 등을 통해 온실가스 감축을 책임.
- 4개 관장부처가 온실가스 감축에 대해 추구하는 정책방향(산업보호vs환경규제)이 상이할 수 있으므로, 새로운 추진체계가 효율적으로 작동하기 위해서는 제도를 총괄하는 기획재정부의 조정 역할이 강화될 필요
  - 배출권거래제도의 운영은 시장의 효율성 및 시장안정화 관점 뿐만 아니라 기후변화 대응 및 산업 체질 개선 등 보다 큰 국가정책의 시각에서 접근하는 것이 바람직
  - 4개 관장부처에 공통으로 적용될 수 있는 기준과 규칙을 마련하고, 배출권 할당에 대한 부처 간 충돌을 조정하기 위해서는 기획재정부 스스로 기후변화 대응 이슈에 대한 깊은 이해와 관련 정책 역량을 강화하기 위한 노력이 필요



## 9 외국인투자유치 지원제도 실태 점검

### 가. 제도개요

#### □ 제도 및 투자유치 현황

- 정부는 외국인투자유치를 위해 투자인센티브, 경제특구 등의 지원제도를 마련하여 운영하고 있음.
  - 투자인센티브는 조세감면, 현금지원, 입지지원 등이 마련되어 있으며, 외국인 투자를 위한 경제특구로는 경제자유구역, 외국인투자지역, 자유무역지역 등이 있음.
- 2015년 우리나라의 외국인투자(FDI: Foreign Direct Investment) 규모는 도착액 기준 164억 달러를 기록하여 사상최대규모를 달성하였음.

[표 1] 우리나라 연간 FDI 규모

(단위: 백만 USD)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
농·축·수산·광업	3	1	3	1	14	2	3	10	7	2	7
제조업	2,539	3,432	2,662	2,475	2,418	2,363	2,997	4,288	4,308	4,964	5,059
서비스업	6,940	5,378	5,148	5,678	4,291	3,007	3,597	6,287	5,515	7,055	9,986
전기·가스·수도·건설	141	318	61	244	34	72	44	126	31	53	1,308
계	9,623	9,128	7,874	8,398	6,757	5,443	6,642	10,712	9,861	12,074	16,361

자료: 산업통상자원부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 오덕근(whale@nabo.go.kr, 02-788-4674)  
 본 자료는 “외국인투자유치 지원제도 평가”의 일부를 요약·정리한 것임.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 고부가가치산업 유치방안을 모색할 필요

- 2005년부터 2015년까지 외국인투자의 경제적 파급효과로서 생산유발효과, 부가가치유발효과, 취업유발효과를 한국은행 산업연관표를 활용하여 분석함.
- 각 파급효과는 최근 FDI 유입액 증가에 따라 확대되고 있으나, 부가가치유발효과의 제고수준은 상대적으로 미흡한 것으로 나타남.
  - GDP 대비 생산유발효과는 2005년 1.90%에서 2015년에서 2.22%, 전체취업자수 대비 취업유발효과는 같은 기간 0.58%에서 0.88%로 증가
  - GDP 대비 부가가치유발효과는 2005년 0.89%에서 2015년 0.85%로 0.04%p 감소하여, 외국인투자의 경제성장기여도가 저조한 것으로 판단됨.

[그림 1] 경제규모 대비 FDI 파급효과(2005~2015년)



주: 생산유발효과, 부가가치유발효과는 GDP 대비 비율이며, 취업유발효과는 전체취업자수 대비 비율  
 자료: 산업통상자원부 제출자료 및 각년도 산업연관표를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 최근 FDI는 양적으로 확대되는 추세이며, 그 파급효과가 증대되고 있으나, 우리나라 경제규모를 감안하면, 영향력이 크다고 말하기는 어려운 수준임.
  - 부가가치가 이론적으로 GDP를 구성한다는 점을 고려하면, 부가가치유발효과 저조는 외국인투자의 소득창출효과가 높지 않은 것으로 볼 수 있음.



- 향후 우리나라의 외국인투자유치 정책 수립과정에서는 FDI 규모의 확대보다 미래성장동력을 확보할 수 있는 고부가가치 산업의 집중적인 유치방안을 모색할 필요가 있음.

#### □ 외국인투자기업의 전반적인 수익성 악화

- 경제자유구역, 외국인투자지역, 자유무역지역 등 경제특구에 입주한 외국인투자기업은 비입주기업에 비해 수익성이 평균적으로 높음.
  - 지난 5년간(2011~2015)의 수익성(영업이익마진)을 비교분석한 결과, 경제특구에 입주한 외투기업의 수익성은 비입주 외투기업에 비해 평균적으로 약 1.2~1.3%p 높게 나타났으며, 그 차이가 통계적으로 유의함.
  - 업종별로는 서비스업의 수익성이 제조업에 비해 4.7%p 높게 나타났으며, 그 차이가 통계적으로 유의함.
- 그러나, 2011년을 기준으로 2015년까지 모든 기간에서 경제특구 입주여부와 관계없이 외투기업의 수익성은 악화된 것으로 나타남.
  - 2015년의 전체 외투기업의 수익성은 2011년에 비해 2.2%p 낮은 것으로 나타났으며, 이는 2012년부터 2015년의 기간 중 가장 낮은 수치임.
- 경제특구는 외투기업의 수익성 제고에 긍정적 영향을 주는 것으로 보이나, 전반적인 수익성이 악화되고 있어 향후 경제특구 투자유인이 감소할 것으로 보임.
- 경제특구가 기업들의 경영성과 제고에 기여할 수 있는 만큼, 시장의 선별에 기초한 구조조정을 통해 관련 제도를 개선할 필요가 있음.

#### □ 구조조정을 통한 경제자유구역 활성화 방안을 마련할 필요

- 경제자유구역의 FDI 유입규모는 저조한 편이며, 이에 따라 개발계획이 추진되지 않아 지정해제되는 사례가 발생함.
  - 2004년부터 2015년까지 경제자유구역의 FDI 누적 도착액은 56억 달러인데, 이는 동 기간 우리나라 전체 FDI 1,121억 달러의 5.0% 수준임.
  - 8개 지역 경제자유구역 전체면적은 570km<sup>2</sup>였으나, 2010년 및 2014년의 지정해제를 거쳐 현재 323km<sup>2</sup>로 축소되었음.
- 경제자유구역 간 FDI 유입 편차가 나타나고 있는데, 특히 수도권에 위치한 인천 경제자유구역의 유입규모가 다른 경제자유구역에 비해 매우 큰 편임.

- 2004년부터 2015년까지 인천경제자유구역의 FDI 누적도착액은 40억 달러로 전체 8개 경제자유구역 FDI 누적도착액 56억 달러의 72%를 차지함.
- 같은 기간 부산·진해경제자유구역의 FDI 누적도착액은 10억 달러로 19%이며, 기타 경제자유구역의 총 FDI 누적도착액은 10%에 미치지 못함.

[표 2] 경제자유구역별 FDI 현황

(단위: 백만 USD)

구분		'04~'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	계	1km <sup>2</sup> 당 FDI
인천	신고	408.8	538.0	501.0	553.6	2,110.0	942.3	1,714.0	1,206.2	7,973.9	64.3
	도착	311.9	475.2	364.8	253.0	551.7	361.9	1,283.0	407.8	4,009.3	32.3
부산·진해	신고	528.4	49.5	153.1	251.3	220.2	117.7	84.1	170.4	1,574.7	30.9
	도착	479.8	64.3	24.4	119.7	136.5	78.8	34.6	100.6	1,038.7	20.4
광양	신고	457.6	2.6	32.2	234.5	126.6	50.3	20.4	32.5	956.5	12.3
	도착	202.7	2.6	1.7	4.1	2.0	18.9	12.2	8.8	253.0	3.24
대구·경북	신고			25.0	23.4	51.0	47.4	3.7	47.5	198.0	9.9
	도착			11.7	10.2	30.9	68.0	10.6	31.0	162.4	8.1
새만금·군산	신고		216.4	255.3	100.2	50.0	190.6			812.5	29.0
	도착		1.3	9.5	20.5	0.1		82.6	22.0	136.0	4.9
황해	신고							1.0		1.0	0.3
	도착							1.0		1.0	0.3
동해안	신고							4.0	0.3	4.3	0.5
	도착							2.7	0.3	3.0	0.3
충북	신고									0.0	0
	도착									0.0	0
계	신고	1,394.8	806.5	966.6	1,163.0	2,557.8	1,348.3	1,827.1	1,456.9	11,521.0	35.7
	도착	994.4	543.4	412.0	407.5	721.2	527.7	1,426.7	569.4	5,602.3	17.3

자료: 산업통상자원부 제출자료

- 경제자유구역으로 유입되는 FDI의 일반서비스업에 대한 투자가 미미하여 향후 복합특구로서의 기능이 축소될 가능성이 있음.
  - 경제자유구역 전체 업종별 투자비중(신고액 기준)은 제조업이 31.8%, 개발건 설업 30.7%, 관광업이 30.6%이며, 기타 서비스업은 10% 미만임.
  - 특히 외국인 정주여건 개선을 위해 경제자유구역법에서 특례를 규정한 의료 산업 및 교육산업의 유치액이 각각 0.0%, 0.6%로 상당히 저조함.



[표 3] 경제자유구역 FDI 신고액(산업별)

(단위: 백만 USD)

구분	제조	개발 건설	서비스 등						계
			관광	물류	의료	교육	연구	기타	
인천	1,939.2	3,095.1	2,672.0	92.2	-	40.1	10.1	125.2	7,973.9
비중	24.3%	38.8%	33.5%	1.2%	-	0.5%	0.1%	1.6%	100%
부산·진해	948.0	340.9	62.0	174.8	-	20.0	1.0	28.0	1,574.7
비중	60.2%	21.7%	3.9%	11.1%	-	1.3%	0.1%	1.8%	100%
광양	246.5	100.0	335.0	92.5	-	9.0	-	173.5	956.5
비중	25.8%	10.5%	35.0%	9.7%	-	0.9%	-	18.1%	100%
대구·경북	173.08	-	-	-	-	-	25	-	198.1
비중	87.4%	-	-	-	-	-	12.6%	-	100%
새만금	357.5	-	455	-	-	-	-	-	812.5
비중	44.0%	-	56.0%	-	-	-	-	-	100%
황해	-	1.0	-	-	-	-	-	-	1.0
동해안	-	4.3	-	-	-	-	-	-	4.3
충북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	3,664.3	3,541.3	3,524.0	359.5	0.0	69.1	36.1	326.7	11,521.0
비중	31.8%	30.7%	30.6%	3.1%	0.0%	0.6%	0.3%	2.8%	100%

자료: 산업통상자원부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성

- 각 정책적 목표에 따라 지정된 다수의 경제특구제도를 개편할 필요가 있음.
  - 현재 경제특구는 과잉·중복지정되어 전반적인 유치성도가 미흡하므로, 차별화된 입지여건 제공 및 지역특성을 고려한 기능 형성이 필요함.
  - 유사 경제특구가 다수인 경우, 경제규모가 큰 지역으로 FDI 유입이 편중될 가능성이 있으므로, 특화·차별화전략은 균형발전 측면에서도 중요함.
  - 특히 최근 논의되고 있는 '규제프리존'을 추진할 경우, 기존 경제특구의 구조 조정을 병행하여 경제특구의 기능 및 역할을 재정립할 필요가 있음.
  - 상대적으로 수익성이 높게 나타나는 서비스업 육성의 일환으로 기존의 경제특구를 연계·활용한 서비스업 경제특구 조성을 검토할 필요가 있음.

## 10 해외발전사업의 예비타당성조사 평가기준 적정성 검토

### 가. 사업현황

- 기후변화대응과 관련한 세계 에너지산업 및 신재생에너지 시장이 지속적으로 성장함에 따라 국내 발전회사들의 해외발전사업 참여기회도 확대되고 있음.
  - 2015년 12월 Post-2020 신기후체제를 위한 파리협정이 체결됨에 따라 세계 에너지 산업 및 신재생에너지 시장의 성장이 가속화될 것으로 예상됨.
  - 지난 20여 년간 국내 발전회사들도 화력 및 신재생에너지 관련 해외발전사업에 참여해 오고 있으며, 총사업비 기준 누적투자액은 19.5조원 수준임.

[표 1] 국내 발전회사 해외발전사업 참여현황 (2015.11 기준)

(단위: MW, 억원)

	시작년도	설비용량	총사업비	기관 총사업비	기투자액	투자잔액
한국전력	1995	12,919	112,859	12,476	12,343	87
남부발전	2005	517	6,272	930	-	930
동서발전	2008	997	9,658	4,676	4,214	462
서부발전	2007	1,411	24,272	1,339	881	697
중부발전	2007	1,070	20,492	1,639	1,504	135
남동발전	2009	1,080	21,534	3,386	1,311	2,075
총계		17,993	195,087	24,446	20,253	4,386

자료: 공공기관사업 사후심층평가(해외발전사업), 조세재정연구원, 2015.12

- 국내 발전회사가 대규모 해외발전사업을 신규로 추진하는 경우 공공기관 사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보를 위해 예비타당성조사를 받아야 함.
  - 공공기관에 해당하는 국내 발전회사들이 대규모 신규 사업(총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 사업)을 추진할 경우 예비타당성조사 대상이 됨.
    - 「국가재정법」 제38조<sup>1)</sup>는 정부 예산사업에 대한 예비타당성조사에 관한 사항

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김윤희(yunhee.kim@assembly.go.kr, 02-788-4670)

1) 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500



을 규정하고 있으나 공기업·준정부기관이 추진하는 사업에 대한 예비타당성 조사에 대해 법률에 별도의 규정이 없고 「공기업, 준정부기관 예산편성지침」에 규정되어 있음<sup>2)</sup>

- 공공기관사업 예비타당성조사 중 해외사업은 2012년부터 현재까지 총 14건이며, 12건이 완료(5건 예비타당성있음)되었고 2건이 조사중임.

[표 2] 공공기관 해외발전사업 예비타당성 조사 현황 (2012년 이후)

시기	사업명	주관기관	착수일	결과통보	소요개월	조사결과
2016	중국 동천2 석탄화력발전 개발사업	한국전력공사	16.07.08			조사중
2016	남아공 타바메시 석탄화력발전 입찰사업	한국전력공사	16.06.03			조사중
2016	모잠비크 Coral 가스전 및 FLNG 개발사업	한국가스공사	16.04.01	16.07.07	3	o
2016	미국 Brookfield 풍력발전자산 인수사업	한국전력공사	16.02.05	16.05.09	3	x
2015	인니 짜레본 2호기 석탄화력 발전사업	한국중부발전	15.10.01	16.08.11	10	o
2015	UAE 하시안 석탄화력발전 입찰사업	한국전력공사	15.09.07	16.05.10	8	x
2015	모잠비크 Coral 가스전 및 FLNG 개발	한국가스공사	15.06.16	16.03.10	9	x
2013	파키스탄 Lower Spat Gah 수력발전사업	한국중부발전	13.06.03	14.07.10	13	x
2013	파키스탄 Lower Palas Valley 수력발전사업	한국수자원공사	13.06.03	14.02.13	8	x
2013	조지아 Nenskra 수력발전사업	한국수자원공사	14.06.23	15.08.20	14	o
2013	인도 Maharashtra 석탄화력발전사업	한국남동발전	13.02.01	13.05.31	4	o
2012	베트남 남딘 1단계 석탄화력발전사업	한국동서발전	12.10.05	13.06.27	8	x
2012	미얀마 양곤 가스복합 발전사업	한국서부발전	13.02.01	14.02.27	13	x
2012	인니 짜레본발전소 후속기 건설 및 운영사업	한국중부발전	13.05.06	14.01.03	8	o

자료: 한국개발연구원 제출자료(2016. 8)를 참고하여 국회예산정책처에서 작성

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 공공기관의 해외사업 예비타당성조사 적용기준을 특성이 다른 해외발전사업에 일괄적으로 적용하고 있음.

- 현예비타당성조사는 해외사업을 수익형 사업으로 간주하여 AHP가중치를 공공성 30%, 수익성 70%로 일괄 적용함.
  - 공공성가중치는 정책성(15~18%)와 국내경제파급효과(12~15%)로 세분되고 수익성의 경우 사업의 재무성(40%), 사업수행기관재무안정성(20%)과 해외사업 위험도(10%)로 구성됨.

억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.(개정 '08.2.29, '10.5.17, '14.1.1)

2) 이와 관련하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제 40조 (예산의 편성)가 개정 및 신설(2016.03.22.)되었고 2016년 9월 23일 시행예정임

- 사업시행국가가 제공하는 신재생에너지 부문<sup>3)</sup> 정책지원을 통해 관련 사업의 위험을 낮추더라도 수익성 평가에 반영할 수 있는 여지가 제한적임.
  - 자원개발사업, 수처리사업 등과 달리 대부분의 해외발전사업은 장기간의 전력수급계약(PPA<sup>4)</sup>)또는 발전차액지원제도(FIT<sup>5)</sup>)에 따른 보조금 지원을 확보
- 신재생에너지 해외발전사업 대상 예비타당성조사시 사업별 특징(사업구조, 예상 수익흐름, 위험수준 등)을 수익성 평가에 반영할 수 있도록 관련 기준 개선
  - 파리협정 이행 및 신기후체제 대비를 위한 온실가스 감축의무는 범국가적인 중장기 사업이기에 해외발전사업 수주<sup>6)</sup>에 대한 적극적 지원 방안을 검토할 필요
  - 해외발전사업 평가시 사업분야 및 진출 형태(M&A, BOO<sup>7)</sup>, BOT<sup>8)</sup>, O&M<sup>9)</sup>, 지분투자 등)별로 차별적인 평가기준 적용 필요

#### □ 해외발전사업 재무성 평가시 사용하는 내부수익률 산정 기준 합리화

- 현예비타당성조사에서는 내부수익률 산정을 위한 현금흐름 추정 시, 모든 프로젝트 참여자(공동투자자 포함)의 이자, 수수료 및 배당수익 등을 포함.
  - 현 기준은 해외발전사업을 주도하는 국내 발전회사의 재무건전성과 더불어 재무투자자로 참여하는 국내외 금융회사들의 재무건전성까지 고려하는 것임.
- 국내 발전회사가 수취할 배당수익과 더불어 해외 재무투자자가 수취할 대출금 이자까지 포함하는 전체 사업 차원의 현금흐름을 사용함에 따라, 국내 발전회사 관점에서의 수익성이 저평가될 수 있음.
  - 국내 발전회사가 투자한 자본금에 대한 실제 수취 수익(배당금)만으로 구성된 현금흐름을 사용하여 산정하는 것보다 낮은 내부수익률이 도출됨.
- 자본투자자인 국내 발전회사 관점에서의 수익성을 제대로 반영할 수 있도록 내부수익률 산정기준을 합리화
  - 기존의 전체 사업 차원에서의 내부수익률 기준(Project방식)이 아닌 해외발전 사업을 추진하는 주체인 국내 발전회사 차원에서의 내부수익률 기준(Equity방식)으로 변경

3) 신재생에너지: 연료전지, 수소에너지, 석탄액화가스화

재생에너지: 태양열, 태양광, 바이오에너지, 풍력, 소수력, 해양에너지, 폐기물에너지

4) Power Purchase Agreement: 전력시장을 통하지 않고 정부의 신재생에너지 거래지침에 따라 발전사업자와 전력공급자간 전력거래계약을 체결하여 발전설비를 건설하고 계약에서 정한 내용을 정해진 기간 동안 전력을 거래하는 제도

5) Feed-in Tariff, 정부가 재생가능에너지전기의 조달을 위해서 생산원가에 보조금을 지급, 일정한 가격으로 매입하는 제도

6) 2030 한국의 자발적 감축목표 37%중 11.3%가 해외시장 배출권 확보임

7) Build, Own & Operate

8) Build, Operate & Transfer

9) Operation & Maintenance



[표 3] Project기준 방식과 Equity기준 방식의 수익률 산정

	Project기준 방식	Equity기준 방식
비용(현금유출)	총투자비	총자본금 투입금액
수익(현금유입)	회사의 잉여현금흐름 (FCFF: Free Cashflow to Firm)	주주의 잉여현금흐름 (FCFF: Free Cashflow to Firm)또는 배당금
적용할인률	5.5%+물가+위험프리미엄	자기자본수익률(Cost of Equity)

자료: 한국개발연구원 제출자료(2016. 8)를 참고하여 국회예산정책처에서 작성

### □ 해외발전사업에 적용하는 할인율 수준 현실화

- 명목할인율은 개발사업 경제성 지표인 순현재가치<sup>10)</sup> 산정시 필요한 변수인데, 고정된 실질할인율을 바탕으로 명목할인율이 산정됨.
  - 아래 산식에 따라 명목할인율을 산정하며, 재생에너지 개발사업의 경우에도 수익률 산정시 사회기반시설(infrastructure) 성격을 가정하고 산정한 실질할인률(5.5%)<sup>11)</sup>을 2008년 이후 계속 사용

$$\text{명목할인율} = \{(1 + \text{실질할인율} + \text{해외사업 위험 프리미엄}) \times (1 + \text{물가상승률})\} - 1$$

- 현예비타당성조사에서는 실질할인율 5.5%을 모든 조사대상에 일괄적으로 적용<sup>12)</sup>하여 시장이자율이 지속적으로 하락하는 경제여건을 반영하지 못함
  - 시장이자율 하락, 개별사업의 위험수준 등을 반영하지 않음에 따라 사업의 수익성이 실제보다 낮게 평가될 가능성 존재
- 수익률 산정시 시장이자율의 동태적 변화 및 개별사업의 위험수준을 보다 정확하게 반영할 수 있도록 할인율 산정식을 개선할 필요
  - 개별사업의 위험수준을 고려할 수 있는 사업프리미엄을 추가하는 한편, 거시경제 연건의 변화를 반영하여 실질할인율을 주기적으로 조정할 필요가 있음.

10) Net Present Value

11) 한국개발연구원, 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판) p287, 2008. 12

12) 한국개발연구원, 공공기관 해외사업 예비타당성조사 수행을 위한 표준지침연구, 2013. 3

## □ 해외발전사업 입찰에서 우선협상자로 선정되더라도 예비타당성조사 지연으로 인하여 사업 수행을 포기하게 될 위험 존재

- 해외발전사업 대상 예비타당성조사는 입찰제안서를 제출한 뒤 시작하므로,<sup>13)</sup> 우선협상 대상으로 선정되었더라도 사업계약 체결까지의 평균 소요기간(약 2개월) 내에 종료되기 어려움<sup>14)</sup>
  - 최근 5년간 평균 예비타당성조사 소요기간<sup>15)</sup>은 평균 10.8개월<sup>16)</sup>이고, 공공기관 해외사업 예비타당성조사의 평균 소요기간은 약 8.4개월임.
- 국내 발전회사가 국제 입찰에서 우선협상자로 선정된 이후 예비타당성조사 결과에 따라 사업계약을 포기하게 되면,<sup>17)</sup> 투자손실이 크게 발생할 수 있음.
  - 예비타당성조사로 인하여 발주처의 계약일정에 따르지 못하면, 수주 취소, 입찰보증금 몰수, 개발비<sup>18)</sup> 손실 및 대외 신인도 추락 등의 손실 발생
- 국내 발전회사가 신재생에너지 해외발전사업을 추진하는 경우, 입찰서 제출이전에 예비타당성조사를 착수할 수 있도록 허용할 필요
  - 신재생에너지 해외발전사업 대상 예비타당성조사의 경우, 입찰서 제출 및 우선협상대상자 선정 이전에 타당성조사를 시작할 수 있도록 조기신청 허용

13) 해외투자사업에 대한 예비타당성조사 시기는 공공기관 내부심의위원회를 거친 사업제안서로 입찰하고 시작 하며, 입찰전에 하는 것은 실효성이 적다고 봄. 한국개발연구원, 공공기관 해외사업 예비타당성조사 수행을 위한 표준지침연구 p20, 2013. 3

14) 해외 신재생 입찰사업의 진행절차는 보통 12단계이며 [1)사업발굴-2)사업타당성기초조사-3)사업선정-4)입찰준비-5)입찰서/사업계약서작성-6)사내외전문가심의단계-7)입찰서제출-8)입찰수수-9)계약협상-10)법인설립및재원조달-11)계약체결-12)사업이관및사후관리], 우선협상대상자 선정은 이미 사업 준비가 많이 진척된 7-8단계임.

15) 「예비타당성조사 운영지침」 제30조에 규정된 예비타당성조사 기간은 6개월임

16) 완료기준, 한국개발연구원 공공투자관리센터 제출자료, 2016. 8. 5

17) 2016년 6월, 한국전력이 추진하던 미국 Brookfield 풍력발전사업에 대한 예비타당성조사에서 조사결과가 타당성결여로 결정됨에 따라 한국전력이 동 사업을 포기한 바 있음

18) 개발비는 재정자문료, 법률자문료, 기술자문료를 포함.



## 11 중소기업의 대개도국 차관사업 참여 실태 점검

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 대개도국차관사업은 장기저리의 차관제공을 통해 개도국의 산업발전 및 경제안정을 지원하고 우리기업의 신흥시장 진출을 지원하는 등 개도국과의 호혜적 경제협력을 달성하려는 사업임.
- 많은 국가들이 중소기업의 수출활성화를 통한 경제위기의 조기 극복에 적극 나서고 있고, 특히 무역의존도가 높은 우리나라에서는 중소기업의 수출이 늘어날 경우 고용에 매우 긍정적인 효과가 예상된다는 점에서 대개도국차관사업에 중소기업의 참여를 활성화할 필요가 있음.
- 우리나라 총 수출액 중에서 중소기업이 차지하는 수출 비중과 비교해 볼 때, 중소기업의 대개도국차관사업 참여 비중이 매우 낮은 편임.
- 사업근거: 「대외경제협력기금법」 및 동법 시행령
- 사업예산:

[표 1] 대개도국차관사업 계획

(단위: 백만원)

	2012	2013	2014	2015	2016
대개도국차관사업	615,164	668,637	753,291	824,000	824,000

자료: 기획재정부

### 나. 쟁점 및 정책방향

#### □ 중소기업 대개도국 차관사업 참여 비중 매우 저조

- 지난 4년간(2012~2015) 우리나라 총 수출액에서 중소기업의 수출 비중은 평균 18.0%를 차지하고 있으나, 중소기업의 대개도국차관사업 참여 비중은 수주금액 기준평균 10.1%에 불과함.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이종민(intel@nabo.go.kr, 02-788-4671)

1) 1963년 이후 2013년까지 중소기업의 경우 고용기여율은 84.3%에 달해 15.7%에 그친 대기업에 비해 매우 높은 수준임(2015년 중소기업 위상지표, 중소기업중앙회)

[표 2] 기업 규모별 수출 비중

(단위 : 억원)

구분	'12	'13	'14	'15
대기업 (비중)	371,220 (67.8%)	374,969 (67.0%)	378,355 (66.1%)	336,667 (63.9%)
중견기업 (비중)	72,826 (13.3%)	88,245 (15.8%)	90,102 (15.7%)	92,853 (17.6%)
중소기업 (비중)	102,872 (18.8%)	95,492 (17.1%)	103,292 (18.0%)	96,227 (18.3%)
기 타 (비중)	951 (0.2%)	926 (0.2%)	916 (0.2%)	1,009 (0.2%)
합계	547,870	559,632	572,665	526,757

자료: 관세청 통관자료

[표 3] 대개도국차관사업 기업 규모별 참여 비중(수주금액 기준)

(단위 : 억원)

구분	'12	'13	'14	'15	'16.8
대기업 (비중)	4,046 (63.5%)	4,177 (71.7%)	3,104 (78.4%)	5,146 (73.7%)	2,596 (75.8%)
중견기업 (비중)	935 (14.7%)	443 (7.6%)	544 (13.7%)	961 (13.8%)	177 (5.2%)
중소기업 (비중)	1,021 (16.0%)	948 (16.3%)	165 (4.2%)	603 (8.6%)	651 (19.0%)
기 타 (비중)	367 (5.8%)	255 (4.4%)	147 (3.7%)	273 (3.9%)	0 (0.0%)
합계	6,369	5,823	3,960	6,985	3,425

자료: 기획재정부

- 기획재정부 및 수출입은행은 대개도국차관사업에서 중소기업 참여가 활성화되지 못하는 사유로 수원국 정부가 사업의 성공적 추진을 위해 자금력, 기술력 등이 우수하고 국제적으로 인지도가 높은 대기업을 선호하는 경향이 있다고 설명하고 있음.



- 기획재정부는 중소기업의 참여 활성화 대책으로 2010년부터 중단된 소액차관<sup>2)</sup>을 2014년부터 지원 재개(5건, 총 1,900만불 승인)하면서 사업별 한도도 확대(300만불 → 500만불)하였으며, 2014년 9월에는 중소기업 참여사업에 대한 금리우대제도, 섹터개발차관, 민간협력차관 등의 새로운 제도를 도입한 바 있음<sup>3)</sup>.
  - 그러나, 소액차관 외에는 아직 가시적인 성과가 나타나고 있어 2014년에 중소기업 참여 비중이 4.2%로 2010년 이후 최저치를 기록한데 이어 2015년에도 11%에 그침.

#### □ 수원국의 대기업 선호 성향을 감안한 중소기업 참여 활성화 방안 마련

- 의료·교육 등 중소기업 참여가 활발한 전문분야사업을 적극 지원하고 신규 도입한 제도 금리우대제도, 섹터개발차관, 민간협력차관 등이 실효성이 있도록 사업을 조속히 발굴할 필요
  - 이를 위해서 우리 중소기업이 경쟁력이 있는 분야에 대한 분석이 선행되어야 하며, 사업발굴 단계에서 중소기업 해외진출 유관기관과 적극 협력할 필요
- 개도국 정부가 우리나라 중소기업 또는 중소기업이 참여한 컨소시엄을 선정하도록 유도하기 위해 보다 적극적인 노력을 기울일 필요
  - 새로 도입한 금리우대제도 등을 개도국 정부에 적극 안내함과 동시에 개도국 정부와의 네트워크를 활용하여 우수한 전문성을 갖춘 중소기업을 개도국 정부에 대해 홍보할 필요
- 기업별 맞춤형 정보를 선제적으로 제공하고 입찰준비과정에 대한 전문적인 교육 및 서류작성지원 프로그램을 운영할 필요가 있음.
  - 중소기업의 대개도국차관사업 참여가 활성화되지 못한 주된 이유 중 하나가 중소기업의 입찰정보 부족, 입찰서류작성 부담 등임.

2) 소액차관은 차관규모가 200만SDR(약 300만불) 미만으로 OECD의 상업성 규제를 받지 않기 때문에 상업성이 있는 소규모 기자재수출 지원에 활용도가 크고, 선진국의 경우에도 자국제품 수출 촉진수단으로 이를 꾸준히 활용한 사례가 있음. 기획재정부는 중소기업 참여 확대정책으로 2007년 소액차관을 도입하여 2009년까지 소액차관 11개 사업 3,300만불을 지원하였음. 그러나 소액사업은 무상원조가 담당한다는 정부의 유무상 역할 분담 방침에 따라 기획재정부는 2010년부터 소액차관 지원을 중단한 바 있음.

3) 대개도국차관사업은 개도국 정부가 책임과 권한을 가지고 사업자를 선정하는 바, ‘금리우대제도’는 개도국 정부로 하여금 우리나라 중소기업을 선정하도록 유도하기 위해 우리 중소기업이 수주하거나 대기업 또는 중견기업과 컨소시엄으로 참여하는 사업에 대해서는 무이자를 적용하는 제도임. ‘섹터개발차관’은 중소기업 참여가 유망한 분야의 다수의 소규모 사업을 일괄 승인하고 차관계약을 체결한 후 개별 사업별로 입찰을 진행함으로써 소규모 차관사업의 소요기간을 대폭 단축하여 해외사업 준비에 장기간 인력과 재원을 투입하기 어려운 중소기업의 참여를 지원하는 제도임. ‘민간협력차관’은 개도국 현지에서 ODA 사업을 시행하는 중소기업에 대해 직접 차관을 지원하는 제도임.

## 12 외국환평형기금을 통한 외화대출의 적정성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 외국환평형기금을 통한 외화대출 제도는 외화자산 운용액 중 일부를 국내기업에 공급하여 해외 건설·플랜트 사업 수주와 설비투자를 위한 시설재 수입 등에 활용하기 위한 것임.
  - 외화대출은 외평기금이 수탁기관(수출입은행, 산업은행)을 통해 시중은행 등<sup>1)</sup>에 외화자금을 지원하고, 각 은행이 국내기업에 대출하는 형식으로 이루어지는데, 외평기금은 국책은행의 조달금리 수준으로 시중은행에 외화를 공급하고, 시중은행은 스프레드<sup>2)</sup>를 자발적으로 부과하여 기업에 대출함.
  - 당초 외화대출 총 한도 \$100억인 1년 한시 사업이었으나, 현재 총 한도가 \$150억으로 늘어나고, 자금이 소진될 때까지 실시하는 것으로 변경되었으며, 재대출은 허용하지 않고 있음.
- 외국환평형기금을 통한 외화대출은 별도의 사업예산으로 편성되어 있지 않으며, 기획재정부는 외화대출은 간접대출로서 은행에 여유자금을 맡기는 것이므로 별도 사업이 아닌 여유자금 운용방식이라는 입장임.
  - 기획재정부는 동 제도를 통해 ① 기업의 설비투자를 활성화하여 내수를 진작하고, ② 우리기업의 해외 건설·플랜트 사업의 수주경쟁력을 제고하는 한편, ③ 외화조달을 위한 은행의 해외차입을 축소하여 외채감소 및 대외건전성 제고에 기여하고자 한다고 밝힘.
- 2016년 5월말 기준 146.1억불이 대출되었고, 2016년 12월 말까지 이 중 69.9불이 상환될 예정임.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이종민(intel@nabo.go.kr, 02-788-4671)

1) 16개 국내은행과 12개 외은지점

2) 채권이나 대출금리를 정할 때 신용도에 따라 기준금리에 덧붙이는 가산금리



[표 1] 연도별 외화대출 실적

(단위 : 억불)

구분	2014	2015	2016	2017 이후	대출한도
대출실적	68.3	68.1	9.7	-	150
누적	68.3	136.4	146.1	-	
상환실적(계획)	6.1	53.4	14.3(예상)	80.1(잠정)	
누적	6.1	59.5	73.8	150	

자료 : 기획재정부

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 외평기금의 설립취지에 부합하지 않는 외화대출

- 외평기금은 원화환율의 급등락을 완화시킴으로써 외환시장의 안정을 도모하는 것이 주된 목적이기 때문에, 충분한 외화유동성을 확보하는 것이 중요함.
- 하지만, 외화대출을 실시할 경우 해당 자금이 외환보유액에서 제외되고, 상환 시 까지 사용할 수 없기 때문에 정부의 외화유동성이 낮아지는 문제가 발생함.
  - 기획재정부가 당초 동 제도를 실시하게 된 것은, 경상수지 흑자가 지속되는 상황에서 풍부한 외화유동성을 활용할 수 있을 것이라는 판단이 존재하였기 때문임.
  - 하지만, 우리나라는 소규모 개방경제로 국제금융시장 불안 등 대외환경변화에 민감하게 반응한다는 점을 고려한다면, 외평기금을 활용한 외화대출 시행은 외화유동성 확보 측면에서 적절하지 않은 측면이 있음.
- 한편, 기획재정부는 「외국환거래법」 상 “외국환 거래를 원활하게 하기 위하여 국내외 금융회사 등에 예치·예탁 또는 대여”에 해당한다는 입장이나, 동 사업은 형식상 금융회사에 대여하는 것일 뿐, 실질적인 목적은 “외국환의 원활한 거래”가 아닌 “기업의 설비투자 등을 위한 용자”라 볼 수 있음.

### □ 외화대출 대상의 대기업 집중 문제

- 외화대출 제도는 외평기금이 국책은행 조달금리 수준으로 은행에 외화자산을 지원하기 때문에, 은행이 해외에서 외화를 자체 조달할 때보다 조달비용이 줄어, 기업 대출금리가 인하되는 효과가 발생하므로 기업에 대한 지원 정책에 해당함.

- 당초 기획재정부는 이를 고려하여, 중소·중견기업 대출분은 대기업보다 낮은 금리로 은행에 제공하여 중소·중견기업 대출을 장려하고자 하였음.
- 이와 관련하여, 2015년도 국정감사에서 2014년도에 이루어진 외화대출이 대기업 위주로 지원되었다는 점이 지적되었고, 이에 대해 기획재정부는 총 대출금액 150억불 중 35억불은 향후 시설재 및 중소·중견기업을 대상으로 배정할 것이라고 밝혔음.
- 중소·중견기업을 대상으로 한 외화대출의 비중을 살펴보면, 2014년 3.1억불(4.5%), 2015년 4.9억불(7.2%), 2016년 5월 말 기준 1.1억불(11.3%)로 개선되는 추세를 보이고 있으나, 2016년 5월 말 기준 전체(누적) 대출액 중 대기업에 대한 외화대출이 93.8%로 여전히 대기업 편중 현상을 보이고 있음.
- 따라서 향후 유사한 제도 또는 정책 운용 시 중소·중견기업에 보다 많은 지원이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음.

[표 2] 외평기금을 통한 외화대출 대상별 실적

(단위 : 억불, %)

구분		대기업	중소·중견기업	합계
2014	대출액	65.2	3.1	68.3
	(비중)	95.5	4.5	100.0
2015	대출액	63.2	4.9	68.1
	(비중)	92.8	7.2	100.0
2016 1~5월	대출액	8.6	1.1	9.7
	(비중)	88.7	11.3	100.0
합계	대출액	137.0	9.1	146.1
	(비중)	93.8	6.2	100.0

자료: 기획재정부



## 13 금융통화위원회 의사록 공개 확대 필요성 검토

### 가. 논의개요

#### □ 현황

- 금융통화위원회는 한국은행의 최고 정책결정기구로서 기준금리를 결정하는 등 국민경제에 매우 중요한 결정을 내림.
  - 금융통화위원회 회의에서 통화신용정책에 관한 발언내용과 결정과정은 국가적으로 중요한 기록사항임.
- 현재 금융통화위원회는 통화신용정책에 관한 결정을 한 후 의사록이라는 형태로 회의내용을 공개하고 있으나 발언 위원을 표시하지 않고 있음.
  - 발언 위원을 표시한 회의록은 공개하지 않고 있어 통화신용정책에 대한 상세한 발언내용과 결정과정에 대한 확인이 불가능한 상황임.

#### □ 현행 의사록 공개 규정

- 현행 한국은행법과 관계 규정을 보면, 한은법 제24조 제2항에서는 모든 금통위 회의의 의사록을 작성하도록 하고 있으며, 동 조항의 위임에 따라 금통위 회의운영규정에서는 속기록의 작성(규정 제10조)과 의사록의 작성(규정 제11조), 의사록의 공개(규정 제12조)를 규정하고 있음.

##### ※ 한국은행법 규정

- 제24조(의결서 작성 등) ① 금융통화위원회가 의결을 하였을 때에는 의결서를 작성하여 의결에 참여한 위원이 기명(記名)하고 날인(捺印) 또는 서명(署名)하여야 한다.
- ② 금융통화위원회는 의사록을 작성하고, 금융통화위원회가 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.
- ③ 제2항에도 불구하고 금융통화위원회는 국회 소관 상임위원회가 요구할 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자료를 비공개로 제출하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 해당 금융통화위원회 개최 후 4년이 지난 경우로 한정한다.
1. 금융통화위원회 의결서
  2. 익명으로 처리된 금융통화위원회 의사록 전문(全文)

##### ※ 금융통화위원회 회의운영규정

- 제10조(속기록의 작성) 의장은 본회의를 개최한 때에는 회의일시·장소·발언자 및 발언내용 등 회의사항을 충실히 기재한 속기록을 작성하고, 당해 본회의에 참석한 위원으로 하여금 서명 또는 날인하게 하여야 한다.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이종민(intel@nabo.go.kr, 02-788-4671)

제11조(의사록의 작성) ① 의장은 제10조의 규정에 의거 작성한 속기록을 근거로 의사록을 작성하여야 한다.

② 제1항의 의사록에는 다음 각호의 사항을 기재한다.

1. 개최, 정회 및 폐회의 일시
2. 회의장소
3. 출석위원, 결석위원 및 참여자의 성명
4. 안건의 제목 및 처리결과
5. 안건 심의와 관련한 위원의 주요 토의내용(익명으로 기술)
6. 의결사항에 대하여 명백히 반대의사를 표시한 위원의 성명
7. 기타 의장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 의장은 제1항의 의사록을 당해 본회의에 참석한 위원에게 회람하여야 한다.

④ 제3항의 규정에 의거 회람이 끝난 의사록에는 당해 본회의의 의장이 기명하고 날인 또는 서명하여야 한다.

제12조(의사록의 공개) ① 의장은 제11조의 규정에 의거 작성한 의사록의 내용 중 통화신용정책에 관한 사항에 대하여는 회의일로부터 6주가 경과한 이후 최초로 도래하는 화요일(휴무일인 경우 익영업일)에 한국은행 인터넷 홈페이지에 이를 게시하여 공개하여야 한다.

② 의장은 제1항의 규정에 불구하고 금융시장의 안정이나 신용질서의 유지 등을 위하여 필요한 경우에는 위원과 협의하여 당해 의사록의 전부 또는 일부를 공개하지 않거나 공개의 시기 및 방법을 달리 정할 수 있다.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 의사록 공개의 효과 및 문제점

- 의사록을 공개하면 금융시장과 국가 경제 전반에 크게 영향을 미치는 금통위의 통화신용정책 결정 과정을 국회와 국민들이 모니터링함으로써 통화신용정책 전반에 대한 민주적 통제를 가능하게 하고 금통위 의사결정의 책임성과 투명성을 확보할 수 있음.
- 뿐만 아니라 공개된 정보를 통하여 통화당국과 정부의 경제정책 방향에 대한 예측이 가능할 수 있음.
- 반면, 금통위 의사록에는 통화정책 관련 내용 뿐 아니라 한국은행의 외화자산 운용내역 등 금융시장에 민감한 영향을 미칠 수 있는 사항들도 포함되어 있어 모든 내용이 제출되어 공개될 경우 금융·외환시장에 교란 요인으로 작용할 수 있음.
- 또한, 의사록 제출을 의식하여 금통위원들의 자유로운 토론이 제약되는 등의 부작용이 발생할 수 있다는 우려가 있음.
- 그러나, 회의 종료 후 5~10년이 경과한 후에 공개한다면 위와 같은 부작용이 발생할 가능성은 크지 않은 것으로 보이며, 미국과 일본의 경우에는 각각 5년과 10년 후에 의사록을 공개하고 있다는 점도 고려할 필요가 있음.



- 미국 연준의 경우 의사록 공개와 관련한 법적인 의무는 없으나 자체결정으로 공개시장조작위원회(FOMC) 의사록은 3주 후, 속기록은 5년 후에 공개하고 있음.
- 영국은 영란은행법에 6주 이내에 공개하도록 규정하고 있으며, 자체 결정으로 2주 후에 공개하고 있음.
- 일본은 일본은행법에 상당기간 경과 후에 공개하도록 의무지우고 있으며, 자체결정으로 1개월 후에 공개하고, 상세한 의사록은 10년 후에 공개하고 있음.

**[표 1] 주요국의 의사록 공개 여부 및 수준**

중앙은행	의사록 공개 의무	공개 수준
미 연준	법적의무 없음 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자체결정으로 FOMC 의사록은 3주 후, 속기록은 5년 후 공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 참석자 명단</li> <li>■ 반대자 명단, 반대의견</li> </ul>
영란은행	6주 이내에 공개의무(영란은행법 제15조 제1항) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자체결정으로 2주 후 공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 참석자 명단</li> <li>■ 반대자 명단, 반대의견</li> </ul>
일본은행	정책위원회가 정하는 바에 따라 금융조절사항에 관하여 작성한 의사록을 상당기간 경과 후 공개의무(일본은행법 제20조 제2항) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자체결정으로 1개월 후 공개(상세한 의사록은 10년 후 공개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 참석자 명단</li> <li>■ 반대자 명단, 반대의견</li> </ul>
ECB	법적의무 없음 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의사록 공개 안함</li> </ul>	-
한국은행	금통위가 정하는 바에 따라 공개의무(한은법 제24조 제2항) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자체결정으로 6주 후 공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 참석자 명단</li> <li>■ 반대자 명단, 반대의견</li> </ul>

자료: 한국은행

## □ 의사록 공개 확대 필요

- 기준금리 결정 등 금융통화위원회의 정책결정사항이 국민경제에 미치는 영향이 지대한 점을 감안하면, 의사결정의 투명성과 책임성을 제고하기 위하여 의사록 공개를 확대할 필요
- 현행 요약 의사록(익명으로 처리됨)의 공개 시기는 금통위운영규정에 따라 6주 후이나, 외국 사례에 비추어 볼 때 공개 시기를 보다 앞당길 필요가 있음.
- 기명 처리된 의사록 전문 공개에 대하여 현행 법령에 규정이 없으나, 주요 의사결정에 대한 책임성과 투명성 제고를 위하여 공개시기는 다소 늦추더라도(ex. 5~10년) 이를 법률에 규정할 필요가 있음.

## 14 역외탈세 대응역량 강화 방안의 필요성

### 가. 개요

#### □ 국세청의 역외탈세 대응 활동 현황

- 국세청은 조세회피처 등을 이용하여 해외에 소득이나 재산을 은닉하는 역외탈세에 대한 조사·대응(추징, 고발 등)을 강화하여 지하경제를 양성화하고, 국부의 불법유출과 세수기반의 잠식을 막기 위한 활동을 수행하고 있음.
- 역외탈세 대응 활동 관련 예산은 역외탈세 조사를 위한 국외업무여비, 특수활동비 등으로 구성되며 매년 75.6억원 수준의 예산이 편성·집행되고 있음.

[표 1] 역외탈세 대응활동 예산현황

(단위 : 백만원)

구분	2015년		2016년 예산	
	예산	집행액		
역외탈세 대응활동	일반수용비	-	-	60
	국외업무여비	1,980	1,976	1,920
	특수활동비	4,560	4,560	4,560
	사업추진비	36	35	36
	특정업무경비	990	987	990
	합계	7,566	7,558	7,566

자료 : 국세청

- 연도별 역외탈세 대응 실적을 보면, 추징 및 징수 실적이 매년 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2013년에는 역외탈세 추징세액이 처음으로 1조원을 넘어섰고, 2015년에는 징수세액이 최초로 1조원을 넘어서는 등 역외탈세 대응 활동의 효과가 지속적으로 향상되고 있음.

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 유허재(woodoff@assembly.go.kr, 02-788-4672)



[표 2] 역외탈세 대응활동 실적

(단위 : 건, 억원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
조사 건 수	95	156	202	211	226	223
추징 금액	5,019	9,637	8,258	10,789	12,179	12,861
징수 금액	3,539	2,858	6,151	9,491	8,875	11,163
징수율	70.5	29.7	74.5	88.0	72.9	86.8

자료 : 국세청

### □ ‘파나마 페이퍼스’ 사건<sup>1)</sup>을 계기로 역외탈세에 대한 국내외적 관심 증대

- 2016년 4월 소위 ‘파나마 페이퍼스’ 명단 공개를 계기로 우리나라도 유력인사·고소득층의 역외탈세가 사회적 이슈가 되었고, 경제 정의 실현 차원에서 역외탈세 근절 필요성이 강하게 제기
  - 파나마 페이퍼스에 ‘Korea’로 검색된 파일은 모두 1만 5,000여 건으로 한국인 184명도 포함.
- 국세청은 2016년 8월 하반기 국세행정 운영방안을 제시하면서, 세무조사는 납세자의 부담을 고려하여 필요최소한으로 유지하되, 지능적·변칙적 탈세에는 단호하게 대처하며, 특히 역외탈세에 대해서는 정보역량 강화, 국제공조 확대, 인프라 확충 등을 통해 강력하게 대응하겠다는 방침을 밝힘.<sup>2)</sup>

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 역외탈세 조사 불복제기에 대한 대응 강화 필요

- 역외탈세 조사에 대한 불복제기는 2015년 기준 전체 역외탈세 조사 건 수의 22.9%인 51건, 추징세액 기준으로는 57.7%에 달하는 7,422억원에 대해 불복 제기
  - 불복제기 건 수는 전체 조사 건 수의 4분의 1 수준임에도 불복제기 액수는 전체 추징액의 절반 이상을 차지하는 바, 역외탈세 조사 불복제기가 주로 고액 역외탈세 사건에 집중되는 것으로 분석

1) 2016년 4월 국제탐사보도언론인협회(ICIJ)가 파나마 법률회사 ‘모색 폰세카’(Mossack Fonseca)의 내부 문서를 입수·분석하여 공개한 사건으로, 해당 자료에는 각국 전·현직 지도자들과 정치인, 유명인사들의 조세 회피 의혹이 담겨 있어 국제적으로 큰 파장을 일으킴.

2) 국세청 보도자료, “2016년 제2차 국세행정개혁위원회 개최 - 국민의 어려움을 함께하는 ‘신중하고 공정한’ 세정운영 주문 -”, 2016. 8. 18.

- 고액 역외탈세 중심의 불복제기 증가는 역외탈세 징수율 하락의 원인이 되고 있고, 건 당 평균 소송가액도 214.6억원에 달하고 있음<sup>3)</sup>.

[표 3] 연도별 역외탈세 조사에 대한 불복제기 현황

(단위 : 건, 억원)

역외탈세 조사			불복제기			
연도	건수	추징금액	건수 및 비율		금액 및 비율	
			건수	비율	금액	비율
2013	211	10,789	36	17.1%	5,825	54.0%
2014	226	12,179	42	18.6%	8,491	69.7%
2015	223	12,861	51	22.9%	7,422	57.7%

자료 : 국세청

- 역외탈세에 대한 불복제기가 발생하는 사유는, 규모가 큰 탈세일수록 조세·금융 전문가들의 조력 하에 사전에 치밀한 전략에 따라 이루어지는 경우가 많고, 탈세 혐의 입증에 필요한 해외 자료 접근에 한계가 있으며, 국가 간 세법의 차이로 인해 과세당국 간 과세권 배분이 명확하게 이루어지지 않는 측면이 있기 때문으로 분석됨.
- 향후 불복제기를 최소화 하고 관련 소송의 승소율을 제고하기 위해, 과세처분 이전에 적법과세 여부에 대한 사전 검증을 강화하고, 국세청 내 송무·소송 관련 전문인력 확충 및 불복 대응 전담조직 운영 등을 통해 조세불복에 대한 체계적인 대응역량을 갖출 필요
  - 국세청은 소송역량 강화를 위해 2015년 서울지방국세청에 송무국을 설치하고 있는데, 이를 발전시켜 향후 세목별 송무조직 세분화 및 역외탈세 전담 송무조직 설치를 검토할 필요

□ 역외탈세 국제공조에 대응할 국세청 역량 강화방안 마련 필요

- 글로벌·다국적 기업의 역외탈세 증가, ‘파나마 페이퍼스’ 사건 등을 계기로 역외탈세 문제가 국제적으로 중요한 의제로 부각되면서, 역외탈세 대응을 위한 국제공조가 강화되는 추세

3) 국회기획재정위원회, “2016년도 기획재정위원회 소관 세입·세출예산안 검토보고(II)”, 2015. 10.



- 2015년 6월 한-미 양국 간에 자국 금융기관이 보유하고 있는 상대국의 세법상 납세의무자의 금융계좌 관련 정보를 매년 자동으로 상호 교환할 수 있는 “금융정보자동교환협정”<sup>4)</sup>이 체결(현재 비준동의안이 국회외교통일위원회 계류 중)
- 2016년 4월 역외정보공조협의체(JITSIC<sup>5)</sup>)에 참여한 36개국 국세청은 파나마 페이퍼스 사건을 계기로 역외탈세문제에 공동대응하기로 합의
- 2014년 10월 다자간 금융정보자동교환협정(MCAA<sup>6)</sup>)을 체결하여 2017년 9월부터 영국·케이만 등 54개국이 참여하여 최초로 정보를 교환하고, 2018년부터는 중국·스위스 등 47개국이 추가로 참여
- 국제공조 강화와 역외탈세 관련 해외금융정보 공유 확대에 따른 국세청의 분석 및 대응 역량 강화 필요
  - 대규모로 확보되는 해외세원정보에 대한 분석시스템 구축
  - 역외탈세 조사·분석을 위한 전담 인력 보강 및 장기적으로 전담 조직 설치 검토

[표 4] 해외의 역외탈세 대응조직 확대 사례

국가	인력 및 조직 확충 사례
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009년 이후 국제조세전담직원 증원 (600명 → 1,475명)</li> <li>• 2010년 대자산가 전담조사조직 신설(100여명)</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2012년 역외탈세전담과 증원(25명 → 41명)</li> <li>• 2015년 정보교환 인력 증원(14명 → 22명)</li> </ul>
스위스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015년 정보교환 인력 증원(15명 → 40명)</li> </ul>
인도네시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016년 정보교환 인력 증원(8명 → 24명)</li> </ul>

자료 : 국세청

4) 정식명칭은 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 국제 납세의무 준수 촉진을 위한 협정」임.

5) Joint International Taskforce on Shared Intelligence & Collaboration. 2004년 회원국 간 조세회피 거래에 대한 과세정보교환, 국제적 조세회피 기법 및 동향 등의 정보공유를 목적으로 설립된 기구. 한국은 2010년 가입

6) Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Finance Account Information. 역외탈세를 방지하고 국제적 납세의무를 촉진하기 위해 2014년 10월 독일 베를린에서 체결

## 15 해외조달시장진출 G-PASS기업 지원제도 점검

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 조달청은 해외조달시장 진출을 지원하기 위하여 2013년부터 “G-PASS 기업”을 지정하여 관리하고 있으며, 2016년 현재 기준 G-PASS기업으로 지정된 기업은 294개임.<sup>1)</sup>
  - G-PASS기업은 한국 정부조달시장 납품을 통해 기술성과 신뢰성을 인정받고, 해외시장에 대한 수출 경쟁력을 갖춘 기업으로, 조달청에서 해외조달시장진출을 지원하는 기업임.
  - 해외정부조달 전시회(영국, 미국, 러시아, 두바이) 참가 지원, 해외 개별전시회 참가지원, 해외 바이어 국내 초청 수출상담회 지원, 해외 벤더 등록 신청비용 지원, ‘글로벌 코리아 마켓(해외조달시장 진출 지원 온라인 시스템)’을 통한 홍보 지원 등 G-PASS기업으로 지정된 기업을 지원함.
- 사업근거: 「해외조달시장 진출기업 지정·관리 규정」

### 나. 쟁점 및 정책방향

#### □ 예산의 추가적인 배정을 통한 실질적인 지원 확대 방안이 필요함.

- 관련 예산은 2013년 4억 700만원, 2014년 4억 1,300만원, 2015년 5억원, 2016년 5억원으로 2015년 기준 G-PASS기업 지원 혜택을 받은 기업은 69개임.<sup>2)</sup>

[표 1]우리기업의 해외조달시장 진출 지원 예산

(단위: 백만원)

	단위사업	세부사업	2013	2014	2015	2016
조달청	정부조달 국제협력체제 구축	우리 기업의 해외조달시장 진출 지원	470	413	500	500

자료: 조달청

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 조영석(conalia@nabo.go.kr, 02-788-4680)

본 자료는 2015회계연도 세입·세출 결산 검토보고 자료 중 조달청의 ‘정부조달 국제협력체제 구축’ 사업 중 ‘우리 기업의 해외 조달시장 진출지원’ 사업에 대하여 집행사항 및 향후 개선사항을 점검·평가함.

1) 조달청 제출자료(2016.8)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2) 조달청 제출자료(2016.8)



- G-PASS기업의 수출이 2013년 1.4억불에서 2015년말 기준 3.4억불로 증가하는 등 가시적인 성과를 달성하였으나, 예산 사정 등으로 G-PASS기업 중 일부 선별된 기업만 지원할 수밖에 없는 실정임.<sup>3)</sup>
- 국제조달 시장에서의 국가 경쟁력을 확보하기 위하여 상위부처인 기획재정부의 예산 협조가 필수적임.
  - 현재 배정된 예산이나 2017년 요구예산안으로는 국제조달 시장에서의 국가 경쟁력을 확보하는 것은 요원한 것으로 보임.
  - 상위부처인 기획재정부에서 국가의 경제성장과 미래 신성장 동력 발굴을 지원한다는 방향으로 소속 외청인 조달청의 G-PASS기업 지원 예산에 적극적으로 나설 필요성이 있음.

□ G-PASS기업의 해외조달시장 진출 및 매출확대를 지원하기 위한 다양한 프로그램의 개발이 필요함.

- 2015년 조달청의 G-PASS기업 지원 프로그램 현황은 [표2]와 같음.

[표 2] 2015년 G-PASS 기업 지원 현황

(단위 : 백만원)

구분	행사명	지원금액
해외조달전시회 단체 참가 지원	러시아정부조달전시회(6개사)	13.9
	영국공공조달전시회(5개사)	33.3
	미국공공사업엑스포(7개사)	18.0
	두바이 국제건축 박람회(6개사)	28.7
	소계	93.9
민관협력 정부조달 시장개척단 파견	말레이시아-인도네시아(14개사)	7.4
	미국-UN(7개사)	6.5
	태국-중국(11개사)	8.9
	우즈베키스탄-카자흐스탄(8개사)	1.2
	소계	24.0
해외전시회 개별참가 지원	9개사	34.0
DUNS번호 발급 비용 지원	16개사(기업당 27.5만원)	4.4
TAS서비스 신청 비용 지원	16개사(기업당 25만원), 4개사(기업당 15만원)	4.6
온라인 마케팅 지원	-	-
<b>합계</b>		<b>161.0</b>

자료 : 조달청

3) 조달청 제출자료(2016.8)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- [표 2]를 분석하면 G-PASS사업 지원기업의 수가 부족하고 해당 지원 프로그램 또한 한정되어 있어 이를 개선하기 위하여 지원기업 확충, 지원프로그램 다양화 등의 방안이 필요함.
  - 현재 G-PASS기업 지원 프로그램은 해외조달전시회 단체 참가 지원, 해외전시회 개별참가 지원, 민관협력 정부조달 시장개척단 파견 등이 있음.
- 지원프로그램의 부족을 개선하기 위해 실질적인 도움을 주는 다양한 프로그램의 개발 등 방안 마련이 필요함.
  - 예산의 범위 내에서 실현 가능성이 있는 다양한 지원프로그램의 개발이 요구됨.
- 해외 진출 전문 인력 양성 및 공급체계를 구축하는 것이 필요함.
  - 대학, 지자체 등과 연계하여 특화된 해외 조달시장 진출에 필수적인 전문 인력을 양성, 공급하는 것이 필요함.
- G-PASS기업 해외 전시회 개별참가 지원을 확대할 필요성이 있음.
  - 조달청은 G-PASS기업에 대한 해외 조달시장 진출 지원 사업으로 해외전시회 개별참가 비용의 일부를 지원하고 있음.
  - G-PASS기업의 지정 수가 매년 지속적으로 증가하고 있어 지원 사업의 규모도 이러한 추세를 따라 확대하는 것이 필요하며, 지원혜택이 보다 다양한 기업에 보장됨으로써 우수조달기업들의 해외진출 의지 고취 및 해외 마케팅 경험 기회 제공 차원에서 관련 예산 배정을 적극적으로 고려해볼 필요가 있음.
- 해외 진출 관련 지원교육 프로그램을 강화할 필요성이 있음.
  - 업체별 역량, 수출경험의 다소 등에 따라 맞춤형 교육 프로그램 개발·제공 확대 필요성이 있음.
  - 조달분야에 전문성이 있는 조달청 산하 조달교육원에서 G-PASS기업 지원 프로그램개발을 개발하는 등 교육을 강화할 필요성이 있음.



[표 3] 지원사업별 운영 현황

구분	2014년	2015년	2016년(8월)
국제입찰 전문인력· 조달기업 간 인턴 프로그램 운영 (‘16년 신규사업)	-	-	13개사-13명 전문인력 연결
해외전시회 개별참가 지원	3개사 (총 800만원)	9개사 (총 3,373만원)	10개사 (총 5,760만원 지급 예정)
해외조달시장 진출 설명회	27회	29회	27회
국제입찰 실무교육	4회 (기본 2, 심화2)	5회 (기본 2, 심화 2, 전문 1)	2회 (기본 1, 전문 1)
해외조달정보센터를 통한 해외 시장동향 및 입찰정보 제공	852건	714건	758건

자료 : 조달청

□ 해외 조달시장 정보 수집 및 제공을 강화해 나갈 필요성이 있음.<sup>4)</sup>

- ‘해외조달시장 정보센터(조달청)’를 통해 해외(현지 기관, ODA 등) 입찰정보, 외국 조달시장 동향·제도 등 최신 정보를 수집하여 G-PASS기업에 제공하는 프로그램을 강화시켜 나갈 필요성이 있음.
  - 다수 유관기관 수출 지원 시스템(Buy Korea(KOTRA), GoBiz Korea(중소기업진흥공단), 중소기업 수출지원센터(중소기업청) 등과의 정보 연계 추진을 통하여 G-PASS기업 지원 정보 수집 및 제공에 역량을 강화해 나갈 필요성이 있음.
  - 국가·국제기구별 시장 심층 조사·분석보고서 정기 발간·배포(주요 조달기관, 구매품목, 주요 벤더, 품목별 경쟁력, 조달제도 등 수록) 등 참고 정보를 체계적으로 축적하여 G-PASS기업에 대한 지속적인 지원 방안을 마련할 필요성이 있음.

4) 조달청 제출자료(2016.8)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

## 제2장 산업사업 분야



I

미래창조과학방송통신위원회

II

산업통상자원위원회

III

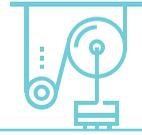
농림축산식품해양수산위원회

IV

국토교통위원회



# I. 미래창조과학방송통신위원회



## 1 미래성장동력 R&D 투자의 실효성 분석

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 미래성장동력 R&D사업은 정부의 「미래성장동력 종합실천계획」(2015. 3)의 4대 산업 및 19대 분야 관련 R&D사업임.
  - 미래창조과학부는 2016년도 미래성장동력 실행계획(2016. 3)을 통해 2020년까지 약 5.6조원을 투자하여 2024년까지 수출 1천억불 규모의 신산업을 육성할 계획임.
- 사업근거: 「과학기술기본법」 제7조 및 제16조의2조
- 사업예산:

[표 1] 19대 미래성장동력 분야 관련 예산

(단위: 억원)

산업	분야	2015	2016
주력산업	5G이동통신	859	1,015
	스마트자동차	368	518
	고기능 무인기	252	499
	심해저/극한환경 해양플랜트	418	505
미래 신산업	실감형 콘텐츠	637	645
	착용형 스마트기기	50	207
	지능형 로봇	963	743
	가상훈련시스템	80	66
	스마트 바이오 생산시스템	516	384

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 임길환(ghlim@assembly.go.kr, 02-788-4677)



산업	분야	2015	2016
공공복지·에너지산업	맞춤형 웰니스 케어	399	583
	신재생에너지 하이브리드 시스템	80	878
	재난안전관리 스마트 시스템	252	598
	멀티미디어 직류송배전 시스템	-	157
	초임계 CO2 발전시스템	-	124
기반산업	지능형 사물인터넷	284	768
	지능형 반도체	617	738
	빅데이터	155	243
	융복합 소재	4,070	866
	첨단소재 가공시스템	809	199
합계		10,809	9,736

자료: 미래창조과학부

## □ 추진체계

- 정부의 미래성장동력 정책은 미래창조과학부의 “미래성장동력 13대 분야”와 산업통상자원부의 “산업엔진 프로젝트 13대 분야”로 이원화되었던 것을, 지난해 미래창조과학부를 중심으로 19대 분야로 통합 개편됨.
  - 미래성장동력 실행계획은 미래창조과학부가 매년 각 부처에서 분산 추진중인 관련 사업에 대한 종합적인 실행계획을 수립하고, 이를 국가과학기술심의회 산하 “미래성장동력특별위원회”에서 심의·확정함.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 미래성장동력 정책 통합과정의 대상 분야·사업 재조정 필요

- 미래성장동력 정책의 통합과정에서 기존 미래창조과학부와 산업통상자원부의 정책 분야를 물리적으로 통합하였을 뿐, 분야 간 우선순위 선정이나 대상 분야의 조정은 미흡한 것으로 나타남.
  - 현 19대 미래성장동력 분야는 양 부처의 13대 정책 분야 중 6개 중복 분야를 제외하고, 산업통상자원부의 “첨단산업용 비철금속 소재”를 미래창조과학부의 “융합 신소재”에 통합한 것에 불과함.
- 2016년도 정부의 예산안 편성결과, 미래성장동력 R&D사업 중 일부만이 증액 반영되었고 상당 수의 사업이 전년 유지 또는 감액된 것으로 나타남.

- 미래성장동력 R&D사업으로 분류되었더라도 정부의 중점투자 방향과 달리 예산 편성되었거나, 사업 예산 중 일부만이 미래성장동력 분야에 투자되어 실제 증액 여부 확인이 곤란한 경우가 있음.

[표 2] 2016년 예산안 중 감액, 동결 및 소폭 증액한 미래성장동력 R&D사업 현황

(단위: 백만원, %)

세부사업	내역사업	2015 예산	2016 예산안	증감률
방송통신산업기술개발	5G이동통신	44,918	44,321	-1.3
산업전문인력역량강화	해양플랜트전문인력양성	4,100	3,990	-2.7
시스템미래성장동력	심해자원 생산용 친환경 해양플랜트	14,956	8,956	-40.1
로봇산업융합핵심기술개발	—	71,502	72,193	0.97
로봇산업클러스터조성	기반조성분야(기술사업화촉진)	23,472	21,676	-7.7
방송통신산업기술개발	정보통신연구기반구축 (디바이스제품화기반구축)	5,000	5,000	0.00
첨단융복합콘텐츠기술개발	융합형콘텐츠핵심기술개발	19,738	19,764	0.13
디지털콘텐츠원천기술개발	차세대실감영상콘텐츠기술개발	9,997	8,494	-15.0
디지털콘텐츠원천기술개발	인터랙션콘텐츠기술개발	6,707	6,600	-1.6
창의산업미래성장동력사업	PHR기반개인맞춤형 건강관리시스템구축	2,900	2,900	0.00
재난상황관리기술개발	재난관리 컨트롤강화기술	2,730	2,595	-4.9
국민안전확보기술개발	과학적 재난원인기반조사	3,900	3,313	-15.1
방재실험시설구축	—	13,139	8,406	-36.0
재난위험저감기술개발	—	5,445	4,666	-14.3
정보통신기술인력양성	연구개발고급인력지원 (시스템반도체설계인력양성)	4,050	4,000	-1.2
전자정보디바이스 산업원천기술개발	반도체	56,113	35,600	-36.6
소재부품기술개발	—	286,290	289,068	0.97
USN산업융합원천기술개발	—	6,381	3,018	-52.7
방송통신산업기술개발	홀네트워크	13,550	12,537	-7.5
SW컴퓨팅산업 원천기술개발	국가혁신형 및 유망신기술· 선도기술 확보형	15,500	15,504	0.03
소재부품산업거점기관지원	항공산업기반구축(고흥)	10,557	6,000	-43.2
산업전문인력역량강화	바이오제조GMP기술인력양성	1,620	600	-63.0
지식서비스 산업핵심 기술개발	체감형이트레이닝시스템개발을 위한공통플랫폼	2,575	2,000	-22.3
창의산업거점기관지원	첨단 하이브리드 가공기술 고도화 및 실용화 사업	3,950	3,484	-11.8

자료: 미래창조과학부 및 산업통상자원부



- 현재 각 분야별·부처별로 분산되어 있는 미래성장동력 관련 사업과 과제에 대하여 가능한 일원화된 사업체계로 개선하는 등 미래성장동력 정책과 사업 간 연계를 강화하는 방향으로 사업구조조정을 추진할 필요가 있음.
  - 정부는 정책 통합 후 부처간 역할분담 체계를 명확히 하여 분야별 사업구조조정을 추진한다고 하였으나, 현재까지 반영된 사례는 미미함.

#### □ 미래성장동력 분야의 정책과 예산의 연계를 강화할 필요

- 정부가 미래성장동력 분야 중 조기성과 창출이 용이하다고 제시한 분야가 종합계획-투자방향-배분·조정-편성 과정에서 계속 바뀌고 있어 정책과 예산의 연계가 형식적으로 운영되는 경향이 있음.
  - 미래창조과학부의 「2016년도 정부연구개발투자방향 및 기준」(2015. 3)에서는 사물인터넷(IoT), 빅데이터, 심해저해양플랜트 등 단·중기 연구성과 도출 및 목표달성을 위한 전략적 투자를 강화한다고 밝힘.
  - 반면에, 미래창조과학부의 「2016년도 정부연구개발사업 예산배분·조정안」(2015. 7)에서는 5G(세대) 이동통신, 사물인터넷, 스마트자동차 등 조기 상용화 가능성이 높은 분야를 중심으로 우선순위에 따른 전략적 예산 배분을 실시하였다고 밝히고 있음.
  - 한편, 기획재정부가 국회에 제출한 2016년도 정부예산안에서는 미래성장동력 분야에서 특히 사물인터넷(IoT), 무인이동체(드론)·5G 이동통신·스마트카 등 유망 미래먹거리 분야에 집중 투자했다고 제시하고 있음.
  - 정부계획에서 집중투자 하겠다고 밝힌 스마트바이오시스템은 전년대비 1.04% 증액되었고, 투자방향에서 전략적 투자대상으로 선정한 빅데이터는 전년대비 0.03% 증액되었으며, 심해저해양플랜트의 경우 오히려 6.4% 감액된 것으로 나타남.
  - 이와 같이 정부의 R&D투자방향, 예산배분·조정안·예산편성안 사이에는 미래성장동력 분야의 투자우선순위가 조금씩 바뀌고 있음.
- 정부는 미래성장동력 종합실천계획과 정부R&D투자방향-예산배분·조정-예산 편성간의 연계를 실질적으로 강화할 필요가 있음.

[표 3] 정부R&amp;D 예산편성 과정의 미래성장동력 집중투자 대상의 변화

	집중투자 대상
2016년도 정부연구개발투자 방향 및 기준	사물인터넷(IoT: Internet of Things), 빅데이터, 심해저 해양 플랜트 등 단·중기 연구성과 도출 및 목표달성을 위한 전략적 투자 강화
2016년도 정부연구개발사업 예산 배분·조정안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5G 이동통신, 사물인터넷(IoT), 스마트자동차 등 조기상용화 가능성이 높은 분야의 전략적 투자 강화</li> <li>- 5G이동통신기술 국제표준화 채택 및 개인상호간 모바일 홀로그램 기술개발: (2015) 572억원 → (2016안) 862억원(50.6% 증)</li> <li>- 제조, 농업, 유통, 교통, 교통 재난 등 다양한 사물인터넷(IoT) 기술개발: (2015) 284억원 → (2016안) 317억원(11.6% 증)</li> <li>- 스마트카의 고속자율주행 핵심기술 및 안전한 통신기술개발: (2015) 368억원 → (2016안) 604억원(64.1% 증)</li> </ul>
2016년도 정부예산안	사물인터넷(IoT), 무인이동체(드론, 신규 60억원), 5G 이동통신(410→ 699억원), 스마트카 등 유망 미래먹거리 분야 중점 투자

자료: 미래창조과학부 및 기획재정부



## 2 융합기술 R&D 사업의 효율성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 융합기술 R&D사업은 「창조경제실현을 위한 융합기술발전전략」(2014. 2)의 15대 국가전략 융합기술 분야 관련 R&D사업임.
- 사업근거: 「과학기술기본법」 제17조
- 사업예산:

[표 1] 2015년도 15대 국가전략 융합기술별 R&D투자 계획

(단위: 억원, %)

	기술·미래상	국가전략 융합기술	2014	2015
경제 성장 (7개)	고성장 스마트기술	1. 빅데이터	1,558	1,698
		2. 차세대 반도체	320	345
		3. 융합형 콘텐츠	1,996	2,206
		4. 스마트자동차	783	796
	미래유망 융합기술	5. 서비스로봇	922	963
		6. 첨단생산시스템	1,719	1,762
		7. 차세대 소재	836	891
국민 행복 (8개)	건강한 삶	8. 건강관리 서비스	2,210	2,578
		9. 유전체 정보이용	1,955	1,959
		10. 신체기능복원·재활치료	766	898
	지속가능한 청정생활	11. 지구환경 통합모니터링	1,286	1,399
		12. 오염물질 제어·처리	1,145	1,174
		13. 신재생 에너지	555	664
걱정없는 안전사회	14. 식량자원보존·식품안전성 평가	847	934	
	15. 재난·재해 예측·대응	1,691	1,796	
합계			18,580	19,884

주: 2016년도 융합기술R&D사업 및 관련 예산규모는 별도로 조사하지 않음.  
 자료: 미래창조과학부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 임길환(ghlim@assembly.go.kr, 02-788-4677)

□ 추진체계

- 융합기술 R&D사업은 전술한 「과학기술기본법」 제17조 및 「융합기술발전전략」에 따라 5년 단위의 기본계획을 수립·시행하고 있음.

나. 쟁점 및 정책방향

□ 융합기술 R&D사업 추진체계의 분산에 따른 비효율 발생

- 융합기술 R&D사업은 전술한 「융합기술발전전략」(2014. 2)에 따라 14개 부처별로 분산되어 추진되고 있으나, 이와 별개로 「산업융합촉진법」 제5조에 따른 「산업융합발전기본계획」이 5년 단위로 수립·시행되고 있음.

[표 2] 융합기술발전전략과 산업융합발전 기본계획 비교

	융합기술발전전략	산업융합발전기본계획
수립근거	「과학기술기본법」 제17조 제4항	「산업융합촉진법」 제5조
정책대상	나노, 바이오, 정보통신, 인지과학 기술간의 융합, NBIC 기술과 기존 산업·학문 간 융합을 통해 창출되는 새로운 기술(융합기술) 분야의 R&D사업	산업간, 기술과 산업간, 기술간의 창의적인 결합과 복합화를 통하여 기존 산업을 혁신하거나 새로운 사회적·시장적 가치가 있는 산업을 창출하는 활동(산업융합)을 촉진하기 위한 정부 재정사업 및 제도
소관부처	미래창조과학부 및 13개 관계부처	산업통상자원부 및 11개 관계부처

자료: 국회예산정책처 작성

- 산업융합이 융합기술만을 정책대상으로 하고 있지는 않지만, 기본계획의 정책과제 및 세부 관리과제는 대부분 기술의 융·복합과제를 필수적으로 수반하고 있는 것으로 나타남.<sup>1)</sup>

1) 산업융합발전기본계획의 12개 실천과제 중 기술의 융·복합과 직접적으로 연관되지 않은 과제는 “기업간 산업융합 촉진기반 조성” 정도임.



[표 2] 「산업융합발전 기본계획(’13~’17)」의 정책과제 현황

	실천과제	관리과제
산업융합 강국 견인	산업융합을 통한 산업강국 실현	1. 산업융합 핵심기술 역량 강화 2. 소프트(Soft)융합 확산을 통한 산업 고도화 3. 산업융합 신제품·서비스의 사업화·해외진출 지원 강화
	인문-기술융합형 미래 신산업 창출	4. 인문-기술 융합의 창의적 아이디어 발굴 촉진 5. 인문-기술융합형 R&D 및 신시장 창출 6. 인문-기술 융합의 창작기반 구축
	기업간 산업융합 촉진기반 조성	7. 건전한 산업융합 비즈니스 환경 조성 8. 이종기업간 교류 협력 활성화 9. 공정한 수익-분배 체계 확립
스마트융합 확산 으로 살기 좋은 생활 구현	헬스케어 융합을 통한 건강100세 사회 추진	1. 헬스케어 서비스 확산을 위한 기반 구축 2. 스마트 헬스케어 서비스의 본격 확산 3. 헬스케어 서비스 비즈니스 생태기반 조성
	스마트 융합으로 '보다 편리한 생활' 구현	4. 스마트융합 네트워크 기반구축 5. 보다 편리한 주거생활 및 교육환경 조성 6. 보다 편리한 일자리 및 공공서비스 환경 조성
	감성융합에 '보다 즐거운 생활' 구현	7. 감성융합의 문화예술·콘텐츠 창작 및 확산 8. 언제 어디서나 문화를 즐기는 환경 조성 9. 디자인 융합 기반의 아름다운 문화공간 조성
녹색 융합을 통한 지속 성장 역량 강화	패적이고 안심할 수 있는 생활환경 구축	1. 융합기술을 통한 쾌적한 생활환경 조성 2. 녹색융합 기반의 기후변화 대응역량 강화 3. 해외 수출·지원 중심의 녹색융합 SOC 기반 확대 4. 국가전반의 안전역량 강화
	안정적인 국가에너지 수요 공급체계 구축	5. 차세대 에너지 공급역량 강화 6. 국가에너지 통합(수요-공급) 관리체계 구축
	농림수산업의 혁신역량 강화	7. IT기술 등의 접목으로 농림수산업의 혁신 8. 타 산업과 연계한 농림수산업의 고부가가치 창출
융합인프라 조성	융합사회를 촉진하는 국가인프라 구축	1. 국가전반의 산업융합 거버넌스 체계 구축 2. 산업융합 촉진을 위한 법제도 정비 3. 융합지원 인프라 및 표준화 기반 강화 4. 개방적이고 창의적인 융합문화 확산
	창의·융합형 인재양성 기반 조성	5. 창의·융합형 인재양성을 위한 교육환경 구축 6. 시장이 원하는 융합형 인재양성
	융합형 R&BD 혁신역량 강화	7. 융합형 R&BD 활성화 여건 조성 8. 융합형 R&BD 발굴 및 지원체계

자료: 산업통상자원부

- 국가과학기술심의회가 융합기술 분야 부처별 중기계획간 정책대상의 연계성 및 정합성 여부 등을 심층 분석한 결과에서도, 양 계획이 공통되는 영역을 포함하고 있는 반면, 상호 역할 분담은 불분명하다고 지적하고 있음.<sup>2)</sup>

- 「융합기술발전전략」의 경우 융합기술 연구를 중심으로 신산업 창출 영역까지 포괄하고 있으며, 「산업융합발전 기본계획」의 경우 산업간 융합을 통한 신산업 육성에 초점을 맞추고 있다고 분석하고 있음.

#### □ 융합기술 R&D사업 관련 정책추진체계의 조정 필요

- 융합기술R&D사업은 14개 부처에 걸쳐 방대한 범위에서 수행되고 있으므로, 부처별 관련 사업의 정책 연계 및 효율적 운영은 필수적인 정책 수단임.
- 국가과학기술심의회에서는 「융합기술발전전략」은 기초·원천기술개발에서 사업화·신산업 창출까지 전주기 R&D를 포괄하는 융합분야의 최상위 종합계획으로, 「산업융합발전기본계획」은 산업간 융합을 통한 신산업 육성에 초점을 맞추고 있는 세부계획으로 양 계획의 관계를 설정하고 있음.
  - 정부에서도 양 계획이 종합계획과 세부계획으로 역할분담을 하고 있고, 향후 계획 수립 시 상호보완적인 정책추진을 위해 지속적으로 연계를 추진할 계획이라고 밝히고 있음.
  - 미래창조과학부에서는 양 계획과 연관된 R&D사업의 수가 각각 122개(융합기술발전전략), 125개(산업융합발전기본계획)이며, 이중 양쪽 계획에 상호연계된 사업의 수는 2015년 기준 29개로 파악하고 있음.
- 따라서, 정부는 「융합기술발전전략」이 상위 종합계획으로, 「산업융합발전기본계획」이 세부 실행계획으로 기능하도록 정책연계를 강화할 필요가 있음.
  - 양 계획의 수립시 부처간 사전협의 채널의 구축, 정책 분야 간 역할 분담 및 상호 중복 조정을 위한 효율적인 연계체계를 명확히 설정할 필요가 있음.

2) 미래창조과학부, 「2014년도 과학기술분야 중장기계획 조사·분석 결과 및 정비방안」, 국가과학기술심의회(운영위원회), 2015. 7.



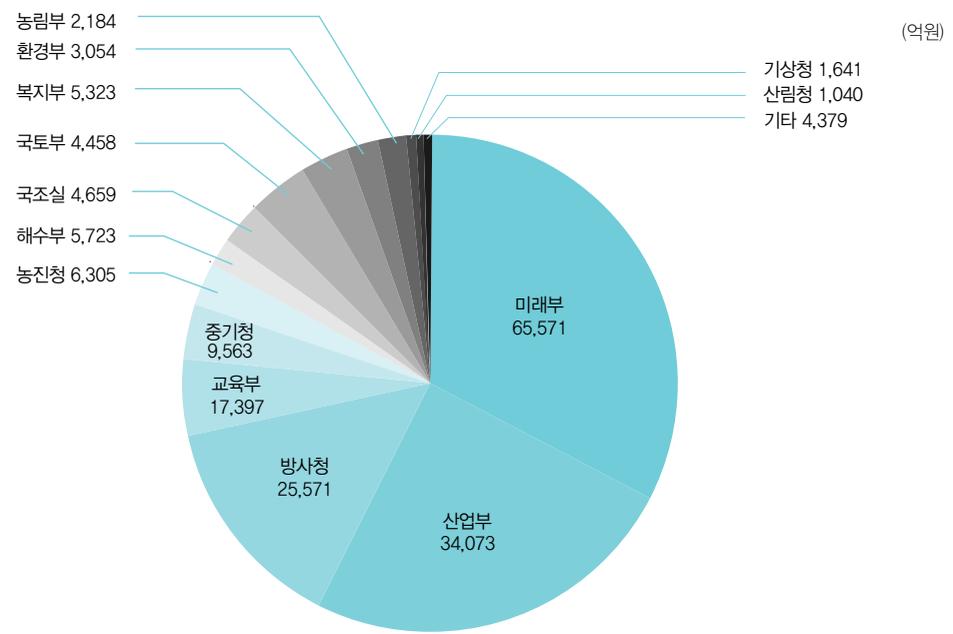
# 3 정부R&D지원 사업 운영의 공정성 평가

## 가. 사업개요

### □ 사업현황

- 정부의 R&D지원 사업은 중앙행정기관이 법령에 근거하여 연구개발과제를 특정하고 그 연구개발비의 전부 또는 일부를 출연하거나 공공기금 등으로 지원하는 과학기술 분야의 연구개발(R&D)사업으로, 통상 국가R&D사업이라 함.<sup>1)</sup>
- 사업근거 : 「과학기술기본법」 제11조
- 사업예산 : 2016년도 정부의 R&D지원 예산은 전년 대비 1.1% 증가한 19조 942억 원 규모로, 증가율이 정체되고 있는 추세임.

[그림 1] 부처별 정부R&D 예산 현황



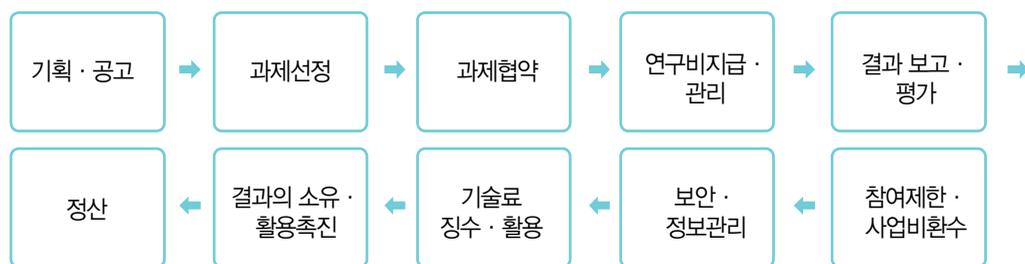
자료: 미래창조과학부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 임길환(ghlim@assembly.go.kr, 02-788-4677)  
 본 자료는 「국가R&D 정책 평가」(2015. 10 발간) 보고서의 일부를 요약·정리함.  
 1) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조(목적) 참조.

□ 추진체계

- 국가R&D사업은 정부가 마련한 기본계획에 따라 각 중앙행정기관의 장이 소관 분야에 대한 국가R&D사업을 추진함.
  - 국가R&D사업의 추진절차는 사업 기획·공고, 과제 선정, 과제협약·연구비 지급, 결과보고·최종평가, 연구비 정산, 결과의 소유·활용 등의 단계로 추진됨.

[그림 2] 국가R&D사업 추진 절차



자료: 미래창조과학부

나. 쟁점 및 정책방향

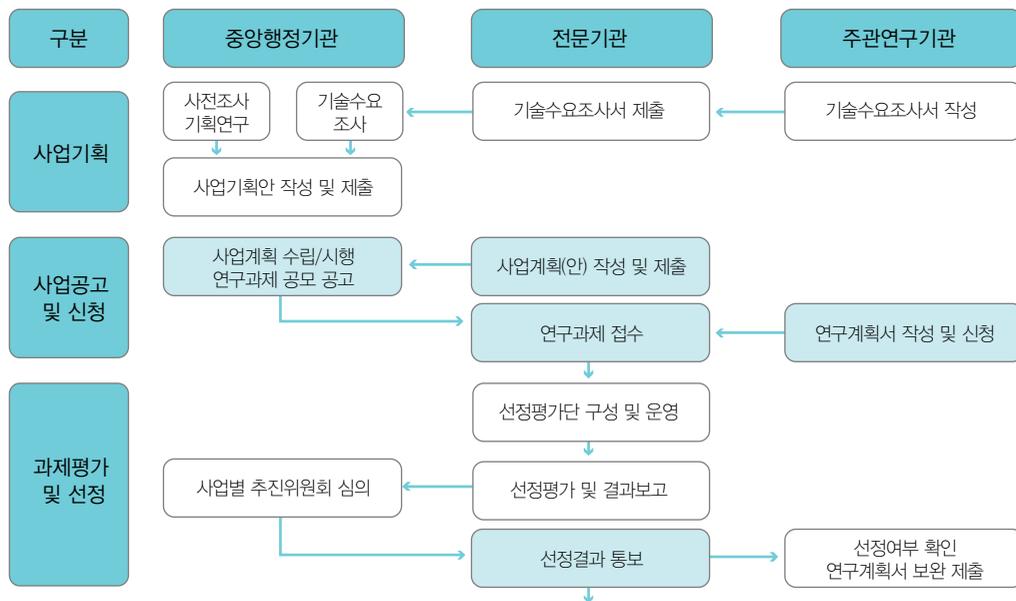
□ 국가R&D사업 집행과정의 비리 확산

- 정부는 아래 [그림]과 같은 절차에 따라 국가R&D과제를 수행할 연구수행기관을 선정하고 있음.
  - 사전기획 연구를 통해 사업계획을 수립하고 해당 R&D사업의 목적에 부합하는 R&D과제를 공모하여 과제 선정평가를 통해 주관연구기관을 선정함.
  - 사업기획과는 별개로 R&D집행부처별로 소관 R&D사업의 과제를 공모하기 전에 과제기획위원회를 구성하여 해당 R&D사업의 취지에 맞도록 공모과제를 주제별로 선정하는 과제기획을 실시함.<sup>2)</sup>

2) 산업통상자원부의 경우, R&D사업을 추진할 때 기술적·경제적 타당성 등에 대한 과제기획을 반드시 실시하도록 운영요령에 명시하고 있음(「산업기술혁신사업공통운영요령」 제18조).



[그림 3] 국가R&D사업의 기획 및 과제선정 절차



자료: 미래창조과학부

- 국가R&D사업의 추진 시 가장 문제가 되고 있는 것은 R&D과제 기획·선정 및 연구(사업)비 집행과정에서 각종 비리가 발생하는 것으로, 정부의 지속적인 제도개선에도 불구하고 근절되지 못하고 있는 형편임.

[표 1] 국가R&D과제 수행 관련 비리 유형

(단위: 건)

유형	기획조정	선정평가	연구비 집행	성과관리	합계
비리 건수	45	64	387	52	548
비리 내용	기획부실 등	불공정 선정 등	부정사용 등	기술료 관리 미흡 등	

자료: 관계부처 합동, “국가R&D 연구비 비리방지 대책”, 2015. 4.

[표 2] 산업통상자원부의 연도별 연구비 부정사용 발생 추이

(단위: 건, 억원)

연도	2010	2011	2012	2013	합계
부정사용건 수	99	53	48	65	265
부정사용액	233	89	86	120	528

자료: 산업통상자원부

□ 국가R&D사업 집행비리 개선을 위한 사업운영 방식 개선 필요

- 정부의 R&D과제 선정 시 과제별 평가위원회를 구성할 때 전문성과 공정성 유지를 위한 기준 등을 제시하고 있으나 형식적인 요건에 불과함.
  - 특히 특화된 기술 또는 첨단 기술 분야의 경우 업체 선정부터 사후평가까지 소수의 전문가 집단에 의존할 수밖에 없어 선정의 공정성을 저해할 우려가 있음.

[표 3] 중소기업 기술개발 지원사업 과제기획 및 선정 관련 평가위원회 구성 원칙

제11조(평가위원회 구성·운영 등)

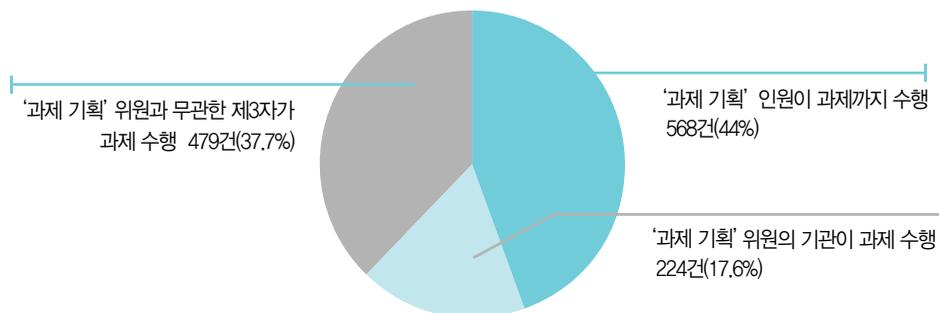
③ 관리기관의 장 또는 전문기관의 장은 평가위원회 또는 별도의 위원회를 구성·운영하는 경우 제10조에 따른 평가위원단을 활용하여야 한다. 이때 관리기관의 장 또는 전문기관의 장은 평가의 전문성과 공정성을 유지하기 위해 다음 각 호에 해당하는 자를 평가위원회에서 배제하는 것을 원칙으로 한다.

1. 평가대상과제의 수행기관에 소속된 자
2. 평가대상과제의 참여연구원
3. 그 밖에 평가의 전문성과 공정성을 해할 우려가 있다고 인정되는 자

자료: 중소기업청, 「중소기업 기술개발 지원사업 운영요령」 제11조.

- 산업기술평가관리원에서 최근 5년간(2009~2013) 수행한 중장기 산업원천기술 R&D과제 1,271건을 대상으로 과제기획·선정 평가위원<sup>3)</sup>과 과제수행자 간의 관계를 분석한 결과, 전체의 약 62.3%가 중복된 것으로 나타남.

[그림 4] 2009~2013년 산업원천기술 R&D과제의 선정 결과



자료: 한국산업기술평가관리원.

3) 과제기획·선정 단계에 참여한 평가위원은 기술로드맵, 기술위원회/기획위원회, 기획실무위원회, 과제선정평가위원회, PD(Program Director)를 포함하여 조사함.



- R&D과제의 기획·선정 단계에 참여한 자가 직접 또는 소속기관을 통해 해당 R&D과제에 참여하는 “셀프과제”라고 하며, 연구원 간 유착관계가 발생할 우려가 있음.
- 반면에 R&D과제기획·선정 단계에서 공정성·투명성을 저해하는 유착관계가 드러났음에도 불구하고, 정부는 국가R&D 과제평가 표준지침을 통해 평가위원의 전문성 강화를 위해 평가위원 제척 기준을 오히려 완화하고 있음.

**[표 3] 국가R&D 과제평가 표준지침의 평가위원 제척기준**

	주요 내용
필수 제척대상	① 「민법」 제777조에 따른 친족관계인 자 ② 평가대상 과제의 참여연구원 ③ 상호간 평가자 ④ 불성실·불공정한 평가경력이 있는 전문가 ⑤ 평가위원 참여자격 제한을 받은 전문가 ⑥ 「과학기술기본법」 제11조의2 제1항에 따라 국가연구개발사업 참여제한을 받은 전문가 ⑦ 그 밖에 평가의 공정성을 해할 염려가 있는 전문가
선택적 제척대상	① 평가대상과제의 연구책임자와 사제관계 ② 평가대상과제의 연구책임자와 같은 기관에 소속된 전문가

자료: 미래창조과학부 보도자료, “미래부, 국가연구개발 효율화를 위해 ‘국가연구개발 과제평가 표준지침’ 마련”(2015. 3)의 표준지침 요약자료를 국회예산정책처에서 재정리

- 따라서, 정부는 R&D과제 선정평가의 공정성을 제고하기 위해 과제 기획과정의 참여자에 대하여도 평가위원 제척 기준을 적용할 필요가 있음.
- 다만, 과도한 사전 통제 강화가 평가의 전문성을 약화시키고 행정 부담을 가중시킬 수 있기 때문에 비리행위 적발 시 처벌 수준을 강화하는 사후 통제를 병행할 필요가 있음.

## 4 기초연구지원 R&D 재원배분의 효율성 평가

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 기초연구지원 R&D사업은 정부의 R&D사업 중 순수R&D, 연구기관 지원, 복합활동(연구거점, 연구기반 조성 등) 및 국립대학교원인건비(이공계) 사업을 대상으로 하며, 매년 대상사업의 기초연구비 비중을 산정하여 정부의 기초연구 투자규모를 산출함.
- 정부의 기초연구 투자는 매년 증가하는 추세로, 2016년 기준 5.2조원이고 투자비중은 정부R&D의 39%로 나타남.
  - 부처별로 살펴보면, 기초연구 투자규모는 미래창조과학부(3조 2,905억원), 교육부(5,671억원), 해양수산부(2,963억원) 순이며, 기초연구 투자비중은 기상청(78.1%), 미래창조과학부(67.4%), 교육부(64.4%) 순으로 나타남.
- 사업근거 : 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제6조
- 사업예산 및 투자비중

[표 1] 기초연구 투자규모 및 비중 산정결과 추이

(단위: 조원, %)

	2014		2015		2016	
	목표치	산정결과	목표치	산정결과	목표치	산정결과
기초연구비 산정대상 예산(A)	-	12.6	없음	13.1	없음	13.3
기초연구비(B)	-	4.68	없음	4.99	없음	5.20
기초연구비 비중(B/A×100)	-	37.1	38.0	38.1	39.0	39.0

자료: 미래창조과학부

- 이 중 기초연구지원 R&D사업을 선도하는 미래창조과학부와 교육부의 연구자 중심형 기초연구사업의 예산은 2016년 기준 1조 1,906억원 수준임.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 임길환(ghlim@assembly.go.kr, 02-788-4677)

본 자료는 「기초연구지원 R&D사업 평가」(2016. 6 발간) 보고서의 일부를 요약·정리함.



[표 2] 미래창조과학부 및 교육부의 연구자 중심형 기초연구사업 예산

(단위: 억원)

	소관부처	세부사업	2015	2016
개인연구	미래창조과학부	개인연구지원	5,875	6,075
	교육부	이공학개인기초연구지원	2,631	2,681
		학문후속세대 양성	480	482
집단연구	미래창조과학부	집단연구지원	1,489	1,552
	교육부	이공학학술기반구축 (대학중점연구소)	254	252
기반구축	미래창조과학부	기초연구기반구축	79	54
합계			10,808	11,096

자료: 미래창조과학부 및 교육부

### □ 추진체계

- 정부의 기초연구 정책은 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제5조에 근거하여 5년마다 「기초연구진흥종합계획」을 수립·시행하고 있음.
  - 기초연구진흥종합계획은 미래창조과학부가 관계부처와 협의를 통해 수립·추진하고, 이를 국가과학기술심의회 심의를 통해 확정함.
- 연구자중심형 기초연구사업은 미래창조과학부와 교육부로 이원화되어 각각의 사업시행계획에 따라 추진되고 있음.
  - 2016년부터 연구자의 편의성 제고를 위해 개인연구지원사업에 한하여 사업추진체계를 일원화함.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 기초연구 정책목표의 수정 필요

- 정부의 기초연구 투자비중은 다음과 같은 이유로 기초연구 투자목표로서 적절하지 않으며, 따라서 정량적 투자비중 확대(40%)라는 기초연구 정책목표 설정은 수정할 필요가 있음.
- 첫째, 기초연구 비중산정 대상사업을 전체 정부R&D사업 중 4개 유형의 사업으로 한정하고 있어 전체 정부R&D투자 대비 기초연구 비중으로 볼 수 없음.
- 둘째, 정부의 「기초연구비 비중산정 매뉴얼」에 따른 기초연구 투자비중 산정방식

- 은 전체 기초연구 투자 규모를 확대 해석할 여지가 있음.
- 동 매뉴얼에 따르면, 기초연구비 산정대상 사업의 세부과제별로 기초-응용-개발연구과제를 분류하고 이중 기초연구 비중을 산출하여 전체 대상사업의 기초연구비 비중을 산정함.
- 한편, 세부과제에 따라 R&D단계 구분이 어려운 과제의 경우 기타연구과제로 분류하고 있으나, 기타연구과제에 대하여도 해당 사업의 기초연구 비중을 일괄 적용하여 전체 기초연구비에 합산하고 있음.
- 연구기관 지원사업의 경우, 인건비, 경상경비, 시설비, 차입금 상환 등과 같은 지원활동비에 대해서도 사업별 기초연구 비중을 적용하여 기초연구비에 합산하는 등 전체 기초연구비 산정에 기초연구비로 확인하기 어려운 추정치가 반영되고 있음.
- 국가R&D사업 조사·분석 통계에 따르면 2014년 정부R&D사업의 수행과제 중 29% 이상이 기타연구과제로 분류되고 있음.
- 셋째, 미국, 독일, 영국 등 기초연구 역량이 높은 주요 선진국의 경우 기초연구 투자비중을 정책목표로 설정하고 있는 국가는 없으며, 정부R&D재원의 단계별 투자현황을 조사하지 않고 있는 국가도 상당수인 것으로 나타남.
- 따라서, 현행 기초연구 투자비중 40% 달성이라는 정책목표를 수정하여 보다 객관적이고 집행력 있는 기초연구 지원 정책의 실행목표를 제시할 필요가 있음.

#### □ 기초연구지원 R&D재원배분 절차의 연계 강화 필요

- 정부의 기초연구 정책과제 중 투자전략과제는 다음과 같은 이유로 유기적인 정책 추진에 한계가 있는 것으로 나타남.
- 첫째, 기초연구진흥종합계획 상 정책대상 사업의 범위는 광범위한 반면, 정부 R&D투자방향의 기초연구 재원배분 대상 사업의 범위는 상대적으로 협소하여, 정책대상과 재원배분 대상 간에 불일치가 발생함.
  - 기초연구진흥종합계획의 정책대상 사업은 2016년 예산 기준으로 10개 부처·청, 96개 세부사업, 3조 1,962억원인 반면, 정부R&D투자방향의 기초연구분야 투자전략 대상사업은 2개 부처(미래창조과학부, 교육부), 5개 세부사업, 1조 2,917억원인 것으로 나타남.
  - 한편, 정부의 기초연구 투자비중 산정시 분류된 기초연구사업의 범위는 19개 부처·청, 318개 세부사업, 5조 2,038억원으로, 이 경우 정책대상은 기초연구사업의 61.4%, 재원배분 대상사업은 24.8%에 불과함.



[표 3] 정부의 기초연구 분야 정책대상 사업과 자원배분 대상 사업의 비교

(단위: 억원, %)

	기초연구비 비중산정의 기초연구비 사업	종합계획의 정책과제 대상 사업	투자방향의 자원배분 대상 사업
소관 부처	미래창조과학부, 교육부, 해양수산부 등 19개 부처·청	미래창조과학부, 교육부 등 10개 부처·청	미래창조과학부 및 교육부
세부 사업	기초연구비 비중산정 대상 사업 중 기초연구비 비중이 있는 318개 사업	종합계획의 정책과제에 대응하는 96개 사업	개인연구지원 집단연구지원 기초과학연구원 지원 이공학개인기초연구지원 이공학기술기반구축
2016 예산	52,038	3,1962	12,917
비중	100	61.42	24.82

자료: 국회예산정책처 작성

- 둘째, 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 시행령 제4조의 규정에도 불구하고, 기초연구진흥종합계획의 연도별 시행계획에는 주요사업별 세부사업·투자계획을 두지 않고 형식적으로 운영되고 있음.
- 셋째, 기초연구진흥종합계획은 정책과제별 유형을 분류하지 않고 있어 해당과제와 재정사업을 대응시키기 어려움.
- 따라서, 기초연구지원 R&D사업의 상위정책과 구체적인 투자전략을 유기적으로 연계할 수 있도록 정책추진체계를 정비할 필요가 있음.

#### □ 기초연구지원 R&D투자의 전략성 강화 필요

- 기초연구진흥종합계획의 정책과제 중 투자전략과제의 2016년도 자원배분 실태를 분석한 결과, 사업 수 기준으로 대상사업의 약 30%가 예산이 감액된 것으로 나타남.
  - 종합계획의 정책과제 중 예산 증액을 통한 투자전략을 직접적으로 제시하고 있는 하위과제는 총 7개 과제로 분류되었으며, 이에 대응하는 기초연구지원 R&D사업은 71개 세부사업으로 확인됨.
  - 이 중 21개 세부사업의 예산이 감액되었으며, 특히 “국민복지증진을 위한 기초연구 활성화” 과제의 경우 24개 대상사업 중 10개 사업이 감액되어 전년대비 7.3%의 예산이 감액됨.

- 정부의 기초연구 투자정책은 다음과 같은 이유로 전략적 자원배분에 한계가 있는 것으로 나타남.
  - R&D집행부처의 다원화에 따라 R&D사업의 수가 너무 많고 다양한 분야에 산재하고 있으며, R&D 관련 법정 정책이 부처·분야별로 분산되어 단일 사업에 대하여 복수의 R&D정책이 연계되는 경우가 다수 존재함.
  - 법률을 근거로 R&D정책·자원배분의 중장기계획을 수립하고 있는 법정계획의 수는 국가과학기술심의회 본회의 심의를 거치는 안건만 9개 부처, 20개 계획이 있는 것으로 확인됨.
  - 기초연구의 정책대상 사업 중 법령에 따라 기초연구를 별도의 단위사업으로 분류하고 있는 사업은 미래창조과학부의 6개 세부사업에 불과함.
- 따라서, 기초연구 분야에 대한 종합적인 정책수립과 시행을 위해 R&D관련 법정정책을 정비하고, 기초연구지원 R&D사업의 범위를 재설정할 필요가 있음.



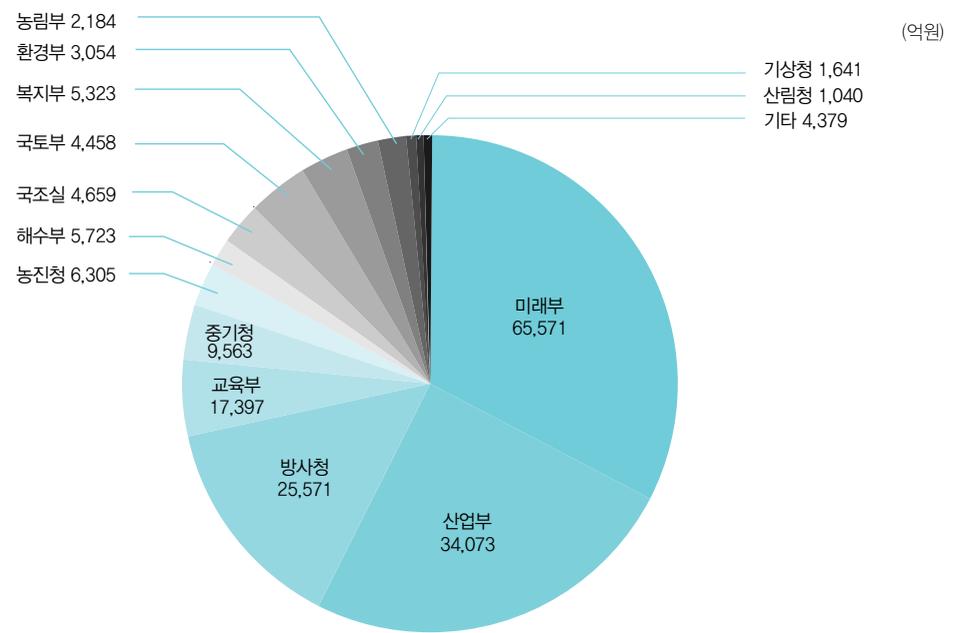
# 5 정부R&D지원 법령체계의 효율성 분석

## 가. 사업개요

### □ 사업현황

- 정부의 R&D지원 사업은 중앙행정기관이 법령에 근거하여 연구개발과제를 특정하고 그 연구개발비의 전부 또는 일부를 출연하거나 공공기금 등으로 지원하는 과학기술 분야의 연구개발(R&D)사업으로, 통상 국가R&D사업이라 함.<sup>1)</sup>
- 사업근거 : 「과학기술기본법」 제11조
- 사업예산 : 2016년도 정부의 R&D지원 예산은 전년 대비 1.1% 증가한 19조 942억 원 규모로, 증가율이 정체되고 있는 추세임.

[그림 1] 부처별 정부R&D 예산 현황



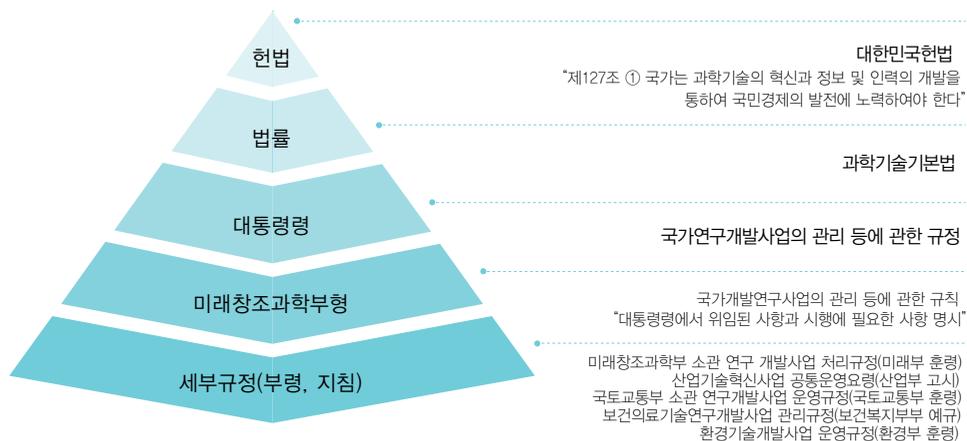
자료: 미래창조과학부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 임길환(ghlim@assembly.go.kr, 02-788-4677)  
 본 자료는 「국가R&D 정책 평가」(2015. 10 발간) 보고서의 일부를 요약·정리함.  
 1) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조(목적) 참조.

## □ 추진체계

- 국가R&D사업 추진의 근거가 되는 법령체계는 헌법 제127조에 근거하여 「과학기술기초법」 제11조에서 국가R&D사업 추진의 목적·방향 등을 명시함.
  - 국가R&D사업의 기획, 관리, 평가 및 활용 등에 필요한 사항은 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」에서 규정하여 국가R&D사업을 수행하는 전 부처에 공통 적용함.
  - 다만, R&D집행부처별로 동 규정에 저촉되지 않는 범위에서 소관 R&D사업 운영에 필요한 세부규정을 제정·시행할 수 있도록 하고 있음.

[그림 2] 국가R&D사업의 법령체계



자료: 미래창조과학부

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 국가R&D사업 추진 법령체계의 중복으로 인한 비효율 발생

- 국가R&D사업의 법령체계는 전술한 바와 같이 헌법 제127조, 「과학기술기초법」 제11조 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」을 통해 국가R&D사업을 수행하는 전 부처에 공통 적용함.
- 반면, R&D집행부처별로 소관R&D사업 추진을 위한 별도 법률을 제정하고 하위 운영규정을 운영하면서, 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」이 국가R&D사업의 범부처 공통규정으로 지위를 행사하지 못함.



[표 1] 우리나라의 R&D집행부처별 국가R&D사업 관련 법제 현황

	국가R&D사업	근거 법률	행정규칙 (훈령·고시 등)
국토교통부	국토교통기술연구개발사업	「건설기술진흥법」 「국가통합교통체계효율화법」	국토교통부 소관 연구 개발사업 운영규정
미래창조 과학부	기초과학연구사업, 미래원천기술개발사업	「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」	미래창조과학부 소관 과학기술분야 연구 개발사업 처리규정
	원자력연구개발사업	「원자력진흥법」 「방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법」	
	우주개발사업	「우주개발진흥법」	
	핵융합에너지연구개발사업	「핵융합에너지개발진흥법」	
	정보통신·방송 연구개발사업	「정보통신산업진흥법」 「정보통신진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」	정보통신·방송 연구 개발 관리규정
농림축산 식품부	농림기술개발사업 식품기술개발사업	「농림수산물과학기술 육성법」	농림축산식품 연구 개발사업 운영규정
해양수산부	수산기술개발사업	「해양수산물발전기본법」 「수산업법」 「원양산업발전법」	해양수산 연구개발 사업 운영규정
보건복지부	보건의료연구개발사업	「보건의료기술진흥법」	보건의료기술연구 개발사업 관리규정
산업통상 자원부	산업기술개발사업	「산업기술혁신촉진법」	산업기술혁신사업 공동운영요령
	산업기술기반조성사업		
	에너지기술개발사업	「에너지법」	
환경부	환경기술개발사업	「환경기술 및 환경산업 지원법」	환경기술개발사업 운영규정
중소기업청	중소기업기술개발지원사업	「중소기업기술혁신촉진법」	중소기업 기술개발 지원사업 운영요령

자료: 각 개별 법령을 참조하여 국회예산정책처에서 작성

- 대부분의 R&D집행부처는 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 중 일부분만을 준용하고, 기본적인 사업관리, 기술료·지식재산권과 같은 R&D성과의 활용 등에서 상이한 규정을 운영하여 R&D 현장의 혼란을 가중시킴.
- 이러한 부처별 국가R&D사업 운영규정의 부정합성은 국가R&D사업 추진의 비효율을 초래하는 주된 요인으로 지적되고 있음.

#### □ 부처별로 상이한 국가R&D사업 운영규정의 정비 필요

- 해외 주요국의 경우 우리나라와 달리 정부의 R&D 행정절차를 간소화하는 경향을 보이고 있음.

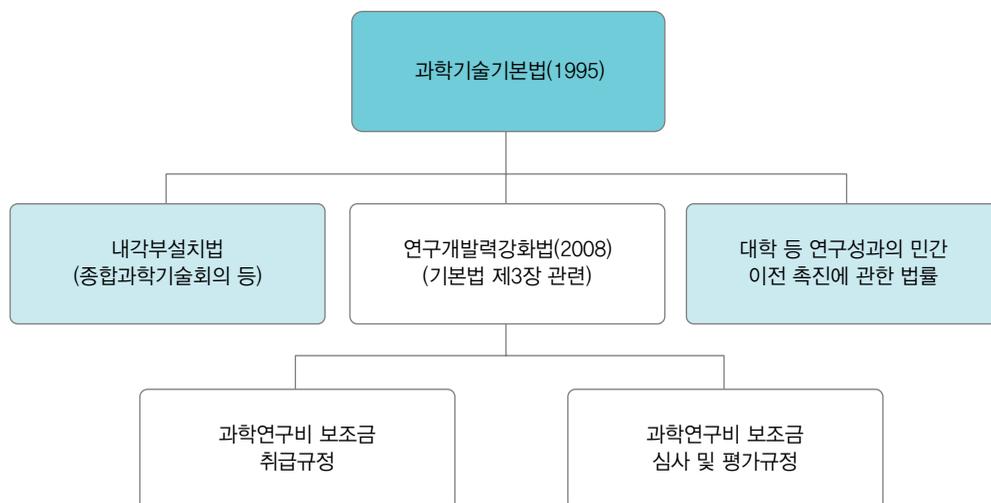
- 정부의 R&D 추진 관련 법제는 관리시스템, R&D 및 인력교류, R&D사업평가 및 성과귀속 등 기능별로 일원화된 법제를 구축하고 있음.

[표 2] 미국의 국가R&D사업 추진 관련 법제

기능	관련 법제
R&D관리시스템	「연방기술이전법(Federal Technology Transfer Act)」
R&D 및 인력교류	「국가협동연구법(National Cooperative Research Act) 「국가기술이전법(National Technology Transfer Act)」
R&D사업평가 및 성과귀속	「GPRA(Government Performance and Results Act)법」 「베이-돌법(Bayh-Dole Act)」

자료: 한국과학기술정책연구원

[그림 3] 일본의 R&D 법제 개요도



자료: 미래창조과학부

- 따라서, 정부는 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」을 법률로 승격하고, 부처 간 중복적인 규정체제를 정비할 필요가 있음.



## 6 기술사업화 지원 정책의 적정성 점검

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 기술사업화촉진사업은 공공기술의 사업화를 위한 기술거래기반 확충, 수요맞춤형 기술개발을 통한 중소기업의 사업화를 지원하는 사업임.
- 사업근거: 「국가연구개발사업의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제12조, 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제5조
- 사업예산:

[표 1] 연구성과 관리·활용 기본계획 관련 사업 예산

(단위: 억원)

전략	추진과제	2015	2016
성과의 활용성 제고를 위한 연구개발시스템 개선	시장·수요·가치 중심 R&D기획 강화	2,765	3,068
	시장친화적 연구관리·평가 개선	2,998	3,101
연구성과와 사업성· 시장성간 간극의 최소화	기술이전·사업화체제 활성화	2,145	2,541
	특허창출 역량 강화·활용 다각화	71	97
	중소·중견기업 R&D 기반 성장	6,117	5,977
성과의 수집·관리체계 개선 및 정부3.0 제고	공공연 성과활용전담조직 역량 강화	116	200
	연구성과 수집·관리체계 개선	17	36
	연구개발 정부 3.0 제고	92	95
합계		14,321	15,115

주: 기술사업화촉진사업은 정책추진 주체에 따라 사업범위나 예산규모가 다르게 조사되고 있음.  
자료: 미래창조과학부

#### □ 추진체계

- 기술이전·사업화 촉진 관련 정책은 2000년 「기술이전촉진법」(현 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」) 제정 및 “제1차 기술의 이전 및 사업화 촉진 종합계획”을 수립하면서 본격 추진됨.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 임길환(ghlim@assembly.go.kr, 02-788-4677)

- 이후 정부R&D투자가 부처별로 분화·확산되면서 정부R&D 성과의 사업화 촉진을 위한 다양한 추진체계가 등장하였으며, 대표적으로 미래창조과학부의 「연구성과관리·활용기본계획」과 산업통상자원부의 「기술이전사업화 촉진계획」이 있음.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 기술이전·사업화 촉진 관련 정책 추진체계의 분산

- 기술이전·사업화 촉진을 위한 대표적인 정책은 3년 단위 중기추진계획으로 수립·시행하는 「기술이전·사업화 촉진계획」임.
  - 동 계획은 기술이전·사업화의 정책목표와 전략, 촉진계획의 시행을 위한 예산, 기술이전·사업화를 촉진하기 위한 사업의 추진 및 기반 확충, 기술평가의 활성화, 사업화 촉진을 위한 금융지원, 기술자산유동화의 촉진 등 기술이전·사업화 관련 전 분야를 포괄하고 있음.
  - 동 계획의 수립을 위해 각 부처는 소관 R&D사업에 대한 기술이전·사업화 촉진을 위한 계획을 수립하여 산업통상자원부에 통보하여야 하고, 산업통상자원부는 이를 종합하여 기술이전·사업화 촉진계획을 수립함.<sup>1)</sup>
- 이와 별개로, 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에서는, 「연구성과의 관리·활용에 관한 기본계획」을 5년 단위로 수립·시행함.
  - 그 내용은 연구성과 관리·활용의 기본방향, 특허, 논문 등 연구성과 유형별 관리·활용 방법, 연구성과 데이터베이스의 종합적 관리, 연구성과 관리·활용 관련 제도개선 등을 포함하고 있음.
  - 동법의 ‘연구성과’는 연구개발을 통하여 창출되는 특허·논문 등 과학기술적 성과와 기타 유·무형의 경제·사회·문화적 성과를 말하고 있으나, 대개 기술적 성과로서 기술이전·사업화촉진계획과 범위가 상당부분 중복됨.<sup>2)</sup>
- 이 밖에도 「지식재산기본법」 제2조에 따른 「국가지식재산기본계획」에는 지식재산의 창출·보호·활용전략 및 그 기반조성에 필요한 사항을 담고 있음.

1) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제5조.

2) 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제12조.



[표 2] 정부R&D성과 사업화 촉진 관련 정책추진체계 현황

정책	법적 근거	주요내용
연구성과 관리·활용 기본계획	「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제12조	연구성과 관리활용을 위한 기본방향 및 제도개선 등
기술이전사업화 촉진계획	「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제5조	기술이전사업화 촉진을 위한 범부처 종합계획
국가지식재산기본계획	「지식재산기본법」 제8조	지식재산 등의 창출, 보호 및 활용전략, 관련 기반조성 등
산학연협력시책	「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」 제4조제7항	산학연간 기술이전 및 사업화 촉진
과학기술기본계획	「과학기술기본법」 제7조	연구성과의 확산, 기술이전 및 실용화 촉진
정보통신 진흥 및 융합 활성화 기본계획	「정보통신진흥 및 융합 활성화에 관한 특별법」 제5조	정보통신 진흥 및 융합 활성화를 위한 연구개발 지원 및 연구성과의 확산과 사업화 추진에 관한 사항

자료: 관련 법률을 참고하여 국회예산정책처 재구성

- 한편, 「산업교육진흥 및 산학연협력 촉진에 관한 법률」 제4조에는 산학연협력 촉진을 위한 시책을 수립·시행하도록 하되, 그 내용에 산학연간 기술이전 및 사업화 촉진을 포함하고 있음.
  - 동법 제27조 산학협력단의 업무에 기술의 이전 및 사업화 촉진 업무를 포함시키고, 대학의 기술지주회사 및 자회사 설립·운영에 관한 조문(제36조의2, 제36조의3)을 신설함.
  - 결과적으로 기술이전전담조직(TLO) 및 기술지주회사 관련 정책이 대학과 연구소로 이원화되어 추진되고 있음.
- 최근에는 미래창조과학부가 「정보통신 진흥 및 융합 활성화에 관한 특별법」(2013. 8. 제정)을 제정하고, 정보통신 분야에 대한 R&D, 기술이전·사업화 등 성과확산 정책을 별도 추진하고 있음.

#### □ 기술이전·사업화 촉진 관련 정책 추진체계의 효율화 필요

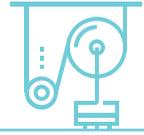
- 기술이전·사업화 촉진 관련 상호 중복적인 영역을 제각각 다른 이름의 기본계획·시책 등을 수립·시행하는 것은 정책 및 재정사업의 효율적 추진을 저해하는 요인으로 작용함.
- 따라서, “정부R&D성과의 기술이전·사업화” 관련 계획간 중복 제거 및 연계성을 강화하는 한편 최근 활성화된 기술금융제도의 적극적 활용을 모색할 필요가 있음.

- 현재 각 부처들이 개별 법률에 따라 독자적인 추진 근거를 마련하고 있기 때문에 이를 일원화하기 어렵기 때문에 상호 연계 및 정책의 일관성 확보를 위한 조치 등을 보완할 필요가 있음.
- 현재 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에서는 관련 계획을 수립 시에 「기술이전사업화 촉진계획」을 반영하도록 의무화하고 있음.<sup>3)</sup>
- 개별 법률에서 이와 같은 의무조항을 반영함으로써 동일한 취지와 목적의 정책이 독립적으로 수립되지 않고 상호 연계되어 일관성 있게 수립·시행될 수 있도록 체계를 정비할 필요가 있음.

3) 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제12조제3항.



## II. 산업통상자원위원회



### 1 중소·중견기업지원 R&D사업의 효과성 평가

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 중소·중견기업지원 R&D사업은 국가R&D사업 중 기술혁신형 중소·중견기업 지원(창업·벤처기업 포함)을 위한 R&D사업임.
  - 정부는 중소·중견기업 R&D지원 비중을 지속적으로 확대하여 정부R&D예산의 18%까지 높이겠다고 밝힘.
- 사업근거 : 「과학기술기본법」 제16조, 「중소기업기술혁신촉진법」 제9조
- 사업예산 : 중소기업청, 산업통상자원부 및 미래창조과학부를 중심으로 전 국가 R&D 집행부처에 걸쳐 총 1조 7,089억원 규모
  - ※ 중소·중견기업지원 R&D사업은 중소기업청의 전용사업 외에도 대학·연구소 중심의 기초연구 지원을 제외한 대부분의 국가R&D사업이 중소·중견기업 지원과제를 부분적으로 포함하고 있음.

##### □ 추진체계

- 정부는 중소·중견기업R&D 투자확대를 실현하기 위해 중소기업기술혁신지원(KOSBIR)제도를 운영하고 있음.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 임길환(ghlim@assembly.go.kr, 02-788-4677)  
본 자료는 「국가R&D 정책 평가」(2015. 10 발간) 보고서의 일부를 요약·정리함.



[표 1] 중소기업 기술혁신지원(KOSBIR)제도 현황

주요 내용	
정의	대규모 R&D예산을 운영하는 정부기관 및 공공기관으로 하여금 해당 R&D예산의 일정비율 이상을 중소기업에 지원하도록 의무화한 제도
법적 근거	「중소기업기술혁신촉진법」 제13조 제3항 및 동법 시행령 제11조
대상	R&D예산 규모가 300억원 이상인 13개 정부부처 및 6개 공공기관

주: KOSBIR은 Korea Small Business Innovation Research.

자료: 「중소기업기술혁신촉진법」 제13조.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 중소·중견기업지원 R&D사업의 성과와 지원대상의 불일치 발생

- 중소기업 지원 비중이 높은 주요 R&D사업을 대상으로 2008년부터 2013년까지 중소기업 지원과제에 대하여 R&D지원성과를 조사한 결과, 업력이 낮은 창업초기기업의 성과가 상대적으로 우수한 것으로 나타남.

[표 2] 중소기업 지원 R&D사업 수혜기업의 업력별/유형별 R&D 지원성과

(단위: 건, 백만원, 명)

	업력/유형	특허				사업화		신규 고용
		국내 출원	국내 등록	해외 출원	해외 등록	건수	금액	
업력	3년 미만	0.346	0.318	0.171	0.156	0.384	514.8	1.93
	3년 이상~5년 미만	0.282	0.228	0.140	0.127	0.288	284.5	1.49
	5년 이상~10년 미만	0.255	0.211	0.130	0.119	0.283	322.8	1.62
	10년 이상	0.274	0.180	0.091	0.078	0.240	312.8	1.51

자료: 국회예산정책처

- 동일한 조사결과를 활용하여 중소기업지원 R&D사업의 투자효과를 추정하기 위해 ‘중업원 1인당 정부R&D투자’에 대하여 R&D과제 종료 후 기업의 특허실적 변화를 로짓모형과 회귀분석(OLS)으로 추정한 결과도 마찬가지로 업력이 낮은 기업에서 상대적으로 효과가 더 큰 것으로 나타남.
  - 또한, 상장기업·코스닥기업·외감기업 등 기업공개(IPO)를 한 기업과 그 외 기업을 구분하여 로짓모형과 회귀분석을 추정한 경우에도, 기업공개(IPO)를 하지 않은 기업의 특허성과가 더 높은 것으로 추정됨.

- 즉 업력이 낮거나 기업공개를 하지 않은 초기기업의 특허성과가 더 우수한 것을 알 수 있음.
- 반면에, 조사대상 중소기업지원 R&D과제 수혜기업의 업력별 분포를 보면, 업력 5년 미만의 창업초기기업에 대한 지원비중이 낮은 것을 알 수 있음.
  - 이 중 업력 5년 미만의 창업초기기업 전용 R&D사업인 “창업성장기술개발사업”의 지원과제 2,807건을 제외하면, 업력 5년 미만 기업의 지원비중은 전체 중소기업 지원과제의 15.6%(3,570건)로 나타나며, 이 중 업력 3년 미만 기업은 전체 중소기업 지원과제의 6.8%(1,562건)에 불과함.

[표 3] 업력별 중소기업 지원과제 비중

(단위: 건, %)

업력	중소기업 R&D지원과제		중소기업 R&D지원과제 (창업성장기술개발사업 제외)	
	건수	비중	건수	비중
5년 미만	5,076	19.8	3,570	15.6
5년 이상	20,604	80.2	19,303	84.4
합계	25,680	100	22,873	100

자료: 국회예산정책처

- 업력 5년 미만 창업초기기업 지원과제의 예산 비중도 [표 4와 같이 조사대상 중소기업 지원과제 전체 예산의 12.8%(6,679억원)로 나타나고 있으며, 이 중 “창업성장기술개발사업”을 제외하면 9.9%(4,823억원) 수준임.
  - 즉, 창업초기기업의 경우, R&D지원효과는 우수하지만 정부의 중소기업지원 R&D사업에서 차지하는 지원 비중은 낮게 나타나고 있음.
  - 또한 창업초기기업 지원의 50% 이상이 창업초기기업 전용R&D사업인 “창업성장기술개발사업”에 편중되어 있음을 알 수 있음.

[표 4] 업력별 중소기업 지원예산 비중

(단위: 억원, %)

업력	중소기업 R&D지원과제		중소기업 R&D지원과제 (창업성장기술개발사업 제외)	
	예산	비중	예산	비중
5년 미만	6,679	12.8	4,823	9.9
5년 이상	45,316	87.2	43,899	90.1
합계	51,995	100	48,722	100

자료: 국회예산정책처



## □ 중소·중견기업지원 R&D사업의 창업기업 지원 비중 확대 필요

- 정부는 중소·중견기업 지원비중을 확대하여 중소·중견기업의 혁신역량 강화에 투자를 집중하고 있으나, R&D재원은 지원성과가 낮은 기업에 편중되는 성과와 자원배분의 불일치가 발생하고 있음.
  - 정부는 벤처·창업 지원 활성화를 위해 기업의 성장단계별 맞춤형 지원체계 구축을 통해 창업 2~3년차에 발생하는 R&D 수요에 대한 지원을 확대하겠다고 밝히고 있으나,<sup>1)</sup> 현재의 정부R&D사업 구조로는 이를 실현하기 어려움.
  - 창업기업 전용 R&D사업은 “창업성장기술개발사업”이 유일하며, 중소기업 지원 비중이 높은 R&D사업의 경우에도 업력 3년 또는 5년 미만의 창업초기기업 지원 비중이 낮게 나타나고 있음.
- 따라서, 정부는 “창업성장기술개발사업”과 같은 창업기업 전용R&D사업을 확대할 필요가 있음.
  - 특히, 중소기업 지원비중이 높은 주요 R&D사업의 경우에는, 세부사업 내에 창업초기기업을 위한 별도의 내역사업 재원을 편성하는 등 창업초기기업의 R&D과제 참여를 확대할 수 있도록 사업운영 개선을 추진할 필요가 있음.

1) 미래창조과학부, 「제3차 과학기술기본계획」, 2013. 7. 및 「2015년도 정부 연구개발 투자방향 및 기준안」, 2014. 4.

## 2 지역산업경쟁력강화사업의 효율성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 지역산업의 경쟁력이 국가 경쟁력을 강화시킬 수 있다고 보아 정부는 「국가균형발전특별법」에 근거하여 「지역발전5개년 계획」을 수립하고 지역산업경쟁력 강화를 주요 국정과제로 추진함.
- 지역산업경쟁력강화사업(2016년 예산 5,622억원)은 지역기업에 대한 연구개발 사업과 지역산업거점기관 확보를 위한 기반시설구축사업, 지역기업R&D지원과 기업지원서비스로 구성됨.
  - 지역산업경쟁력강화는 광의로는 지역산업정책을, 협의로는 지역내 기업의 경쟁력을 의미하며 산업통상자원부는 지역산업경쟁력강화사업에 1999년 이후 2016년까지 약 10조원을 투입함.
- 사업근거: 「헌법」 및 「국가균형발전 특별법」은 지역경제 정책에서 정부의 의무를 규정하여 지역발전사업의 법적근거를 제공함.

[표 1] 지역산업경쟁력강화사업의 예산

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
지역산업경쟁력강화사업	6,730	6,875	6,846	6,696	5,280	5,622
광역경제권선도산업육성사업	1,195	1,139	775	571		
광역경제권선도산업육성사업(R&D)	2,655	2,861	2825	2,425		
지역특화산업육성	108	101	997	902	929	973
지역특화산업육성(R&D)	1,016	872	1,303	1,922	1,741	1,828
경제협력권산업육성					457	457
경제협력권산업육성(R&D)					1,234	1,434
지역산업육성지원	902	902	98	85	92	103
산학융합지구구성사업(R&D)	240	420	304	214	230	240
산업집적지경쟁력강화(R&D)	614	580	544	577	597	587

자료: 산업통상자원부, 2016.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 허가형(hurgh@nabo.go.kr, 02-788-4679)

본 자료는 「지역산업경쟁력강화사업 평가(국회예산정책처, 2016.5.3 발간)」의 일부를 요약·정리한 것으로 자세한 내용은 동 보고서를 참조하기 바람.

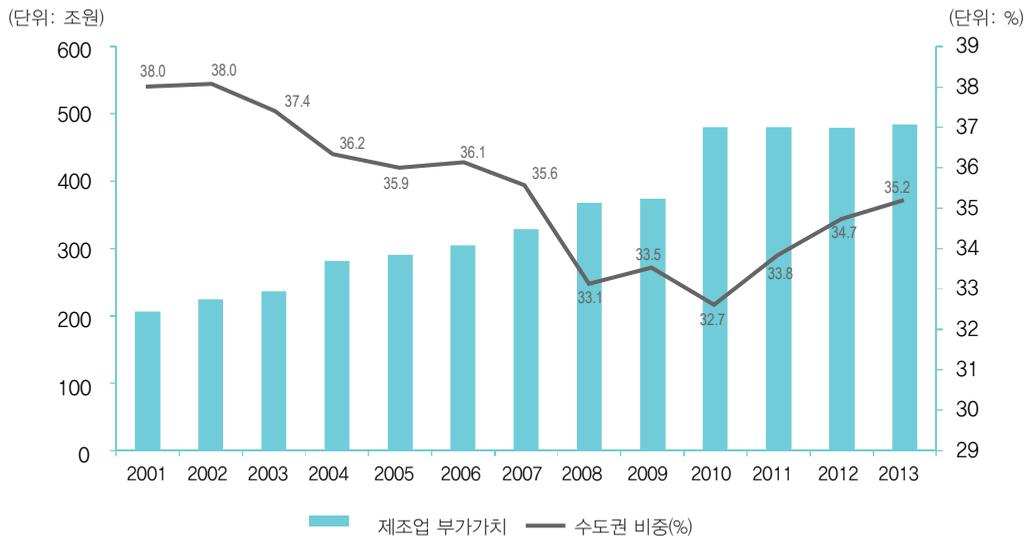


## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 비수도권 제조업 부가가치 제고방안 필요

- 2011년 이후 제조업 출하액은 1,500조원, 제조업 부가가치는 500조원 이하에서 정체되고 있으며 수도권의 비중이 다소 높아짐.
- 2001년 대비 지역경제규모는 확대되었으며 비수도권의 제조업 비중과 종사자 수가 증가하여 지역제조업이 성장하여 균형발전에 기여하였으나 2011년 이후 비수도권 제조업의 부가가치 증가율이 낮음.

[그림 1] 제조업 부가가치와 수도권의 비중



자료: 통계청, 광공업통계조사, 2016.

### □ 지역산업정책의 산업특화도 평가

- 입지상계수(Location quotient : LQ)를 이용하여 특화산업의 변화를 검토한 결과 지역별로 성장형 특화산업이 구축되었으나, 지역특화도가 높아진 산업과 정부가 추진한 지역전략산업간에는 다소 차이가 있음.
- 변이할당분석(shift-share method)을 이용하여 지역성장의 요인을 국가, 산업, 지역으로 구분하여 검토한 결과, 충청권과 서남권의 성장에는 지역성장정책이 효과적이었으나, 부산, 울산, 경남 등 동남권의 성장은 지역효과보다는 국가성장효과에 기인한 경향이 있음.

- 충남의 고용증가분 85,567명 중 51,336명(60%), 전북의 고용증가분 28,092명 중 15,465명(55.1%)은 지역효과로 추정됨.
  - 부산과 울산, 경남의 고용증가분은 국가성장효과 및 산업구조효과에 기인하며, 경남의 지역효과는 16,501명이 감소한 것으로 추정됨.
- 즉, 산업기반이 낮은 지역은 정부의 집중지원으로 전략산업이 육성될 수 있으나, 기존 산업기반이 강한 지역은 특정산업을 지원하기보다는 쇠퇴산업과 신산업간 구조조정을 지원하는 보편적인 기업지원이 효과적일 수 있음.

[표 2] 지역성장의 변이할당분석 결과 (2004~2014)

(단위: 명, %)

	총사자수	고용자수 증가분 (D=A+B+C)	국가 성장효과 (A)	산업 성장효과 (B)	지역성장효과 (C)	(비중) (C/D)
전북	92,490	28,092	14,020	-1,393	15,465	55.1
충북	148,248	44,727	22,755	-3,242	25,213	56.4
충남	233,785	85,567	32,268	1,963	51,336	60.0
부산	141,460	4,560	29,804	-5,252	-19,992	
울산	166,114	28,875	29,850	21,845	-22,820	
경남	350,137	76,380	59,599	33,282	-16,501	

주: 변이할당분석은 특정 기간 동안의 고용변화 원인을 경제 전반의 변화로 인해 발생하는 국가성장효과(NS: national share)와 특정 산업의 변화로 인해 발생하는 산업수준에서의 고용 추세(IM: industry mix), 지역 산업의 변화로 인해 발생하는 지역 산업수준에서의 고용 추세(LF: local factors)의 세 가지로 구분함.

자료: 국회예산정책처에서 분석함.

### □ 지역산업R&D사업의 성과 평가

- 광역경제권선도산업육성사업(R&D) 수혜기업의 경영성과(2006-2014)를 분석한 결과 정부지원 이후 성장성은 양호하나 수익성은 낮은 경향이 있음.
  - 매출액이 지속성장한 기업은 934개 수혜기업 중 329개(35.2%)이며 재정지원 이후 성장한 기업은 55개(5.9%), 재정지원기간에만 성장한 기업은 177개(19%), 재정지원에도 불구하고 매출액이 계속 감소한 기업은 64개(6.9%), 폐업한 기업이 97개(10.4%), 자료미비 기업이 212개(22.7%) 있었음.
  - 영업이익이 지속 증가한 기업은 180개(19.3%)이며 지원기간 이후 수익성이 개선된 기업은 104개(11.1%)로 수익성은 높지 않은 것으로 나타남.

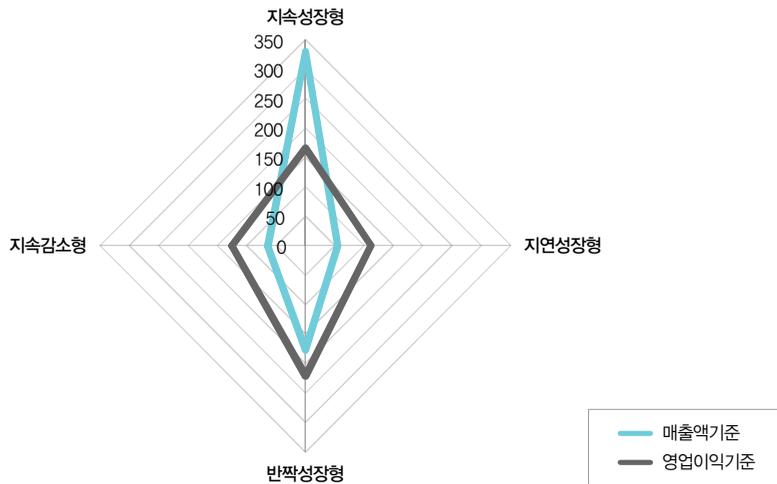


[표 3] 광역경제권선도산업육성사업(R&D) 참여기업의 성장성과 수익성

(단위: 개, %)

	지속 성장형	지연 성장형	반짝 성장형	지속 감소형	폐업 기업	자료미비 기업	합계
매출액	329	55	177	64	97	212	934
(비중)	35.2	5.9	19.0	6.9	10.4	22.7	100
영업이익	180	104	234	107	97	212	934
(비중)	19.3	11.1	25.1	11.5	10.4	22.6	100

자료: 국회예산정책처에서 분석함.



자료: 국회예산정책처에서 분석함.

### □ 지역R&D사업 참여기업의 수익성 제고 필요

- 지역R&D사업의 질적 성과를 높이기 위해서, 지원 대상 기업이 양질의 특허를 생산하고 재정지원 이후 매출액을 높이도록 지원할 필요가 있음.
- 지역R&D참여기업의 장기 성장성을 파악할 수 있는 사업별 기업D/B를 구축하는 것이 바람직할 것임.

### □ 지역산업정책의 지속 추진 필요

- 지역산업정책은 균형발전과 지역 제조업을 성장시키는 성과가 있었으나, 최근 지역 제조업의 성장성이 다소 낮아지고 있으므로 정부는 지역산업의 성장성을 확보하는 방안을 마련하는 것이 필요함.
- 효과성 제고를 위해 지역별 맞춤형 전략이 필요하며 지역산업 현황에 대한 지자체의 역할 강화가 필요함.

## □ 지역기술거점기관의 지속가능성 검토 필요

- 지역기술거점기관은 92개(테크노파크내 센터 39개, 독립특화센터 22개, 기타연구소 31개)이며 기업보육공간과 기자재를 보유함.
  - 지역기술거점기관에는 약 3조원이 투자됨. 테크노파크에는 2조원(국비1조 479억원), 독립특화센터에 대한 출연금은 1조 920억(국비5,825억원)임.
- 테크노파크는 연간 수익의 대부분을 중앙정부와 지방정부, 민간으로부터의 수탁 사업으로 충당하여 개별 테크노파크의 재정자립도가 낮음.
  - 2015년 전국 테크노파크의 총 수익은 4,929억원이며 이 중 수탁사업 및 출연금 등 고유목적사업 수익을 포함하는 고유목적사업수익은 4,230억원(85.8%)이며 수익사업수익은 699억원(14.2%)임.
- 독립특화센터의 연간 수익은 최근 5년간 지속 감소하여 2014년 총수익이 2010년의 65%로 줄어들고 있음을 고려하면, 지역산업거점기관의 신설은 기관의 지속가능성을 중점 평가항목으로 고려할 필요가 있음.
  - 18개 독립특화센터의 연간 사업비는 2010년 2,638억원에서 2014년 1,704억원으로 감소했으며 지자체 사업비가 줄어들어 국비의존도는 더 높아짐.

[표 2] 테크노파크의 수익구조

(단위: 억원, %)

	고유목적사업 수익				수익사업 수익 계	수익 계
	출연금	수탁사업	기타	계		
2015	273	3,911	46	4,230	699	4,929
(비중)	5.5	79.3	0.9	85.8	14.2	100.0
2014	157.7	3,293	85	3,535	773	4,308
(비중)	3.7	76.4	2.0	82.1	17.9	100.0

자료: 테크노파크 감사보고서, 2015.



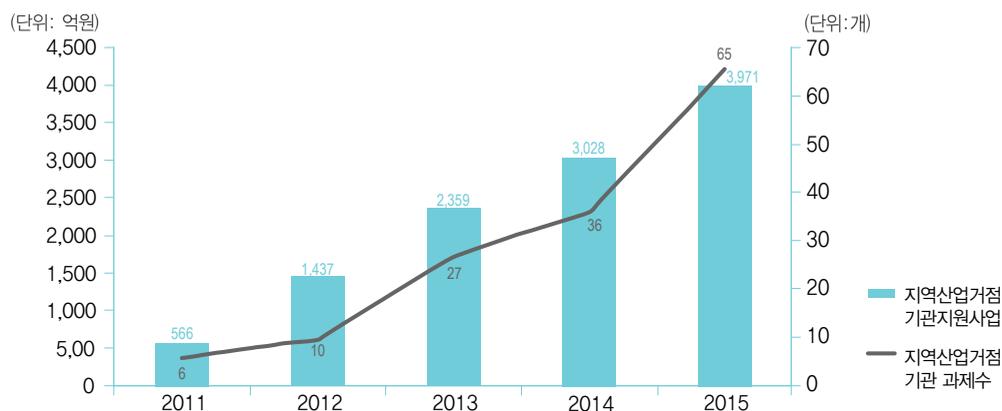
# 3 지역산업거점기관지원의 산업정책 연계 필요성 검토

## 가. 사업개요

### □ 사업현황

- 지역산업거점기관지원사업은 지역의 신성장산업 육성을 위하여 지역내 기술거점 기관 및 대학에 기반시설을 구축하고, 연구개발과제와 기업 지원서비스를 제공하는 사업임.
- 지역산업거점기관지원사업은 21개 세부사업과 65개 내역사업으로 구성되며 건축과 장비도입, 연구개발, 기업지원 등으로 구성되어 지역의 특정 산업을 3~6년 간 지원하는 사업임.
  - 2011~2015년간 총 9,732억원의 예산이 투입되었으며 2015년에 편성된 국비 3,964억원의 예산은 99.8%의 집행율을 보임.
  - 동 사업은 국비 뿐 아니라 지방비, 민간투자를 포함하는 총사업비 사업으로 2011년부터 2020년까지 확정된 총사업비는 4조 481억원임.
- 사업예산:

[그림 1] 지역산업거점기관지원사업의 예산



자료 : 산업통상자원부, 2016

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 허가형(hurgh@nabo.go.kr, 02-788-4679)  
 본 자료는 「2015년도 성과보고서 평가(국회예산정책처, 2016.7 발간)」의 일부를 요약·정리한 것으로 자세한 내용은 동 보고서를 참조하기 바람.

□ 기업지원성과를 반영하는 성과지표 필요

- 연구개발사업의 성과지표인 논문건수와 특허건수, 장비구축건수 등의 성과지표는 단위사업의 성과를 대표하지 못할 수 있도록 개선이 필요함.
- 2015년 성과보고서는 신규 성과지표를 적용하면서 과거의 성과지표와 성과달성도를 파악하는 연속성이 부족함.

[표 1] 지역산업거점기관지원사업의 성과지표

성과지표	측정산식 (또는 측정방법)	목표대비 달성률	2013년	2014년	2015년
① 특허건수 (건)	R&D 지원과제의 당해연도 특허 출원 및 등록 건수로, 매 건마다 가중치 적용 (국내출원: 0.7, 국내등록: 1, 해외출원: 1, 해외등록: 1.5)	목표	지표변경	지표변경	146
		실적	지표변경	지표변경	331
		달성률(%)			226.7
② 논문건수 (건)	R&D 지원과제의 당해연도 논문 발표 및 게재 건수로, 매 건마다 가중치 적용(학술지 (SCI급) 1.5, 학술지(비SCI급) 1, 학술대회 발표 0.5)	목표	지표변경	지표변경	48
		실적	지표변경	지표변경	229
		달성률(%)			477.1
③ 건축공정율 증가분 (%p)	당해연도 연말 건축공정율(%) -전년도 건축공정율(%)	목표	지표변경	지표변경	537
		실적	지표변경	지표변경	329
		달성률(%)			61.3
④ 장비구축 완료건수 (건)	당해연도 1년동안의 장비구축 완료건수	목표	지표변경	지표변경	216
		실적	지표변경	지표변경	281
		달성률(%)			130.1

자료: 산업통상자원부, 「2015회계년도 성과보고서」, 2016

□ 지역산업거점기관지원사업과 기존 지역산업정책과의 연계성 부족

- 지역거점기관지원사업은 지역기술거점기관과 출연연, 대학 등에 장비·시설 등 기반을 구축하는 사업으로 지역산업정책과의 연계성을 고려할 필요가 있음.
  - 특히 신규사업의 선정시 지역 적합성과 지역산업 기여도를 고려해야하므로 2015년 5월 제정한 「광역경제권거점기관지원사업 심의위원회 운영요령」(훈령 제69호)의 지역 타당성 사전 검토를 준수할 필요가 있음.



- **지역산업거점기관지원사업과 지역산업경쟁력강화사업은 궁극적으로 지역산업 경쟁력 강화를 목표로 하므로 두 사업간 유사·중복을 사전 검토할 필요가 있음.**
  - 연속하여 사업을 시행하거나 동일한 산업분야를 두 개 지역에서 지원하는 경우에는 두 사업을 종합하여 예비타당성조사를 시행할 필요가 있음.
    - 예를 들어 일반회계로 시작하여 지역산업거점기관지원사업으로 편입된 항공산업기반구축사업은 경북, 전남, 경남에서 구분하여 시행되어 예비타당성 조사를 시행하지 않음.
  
- **지역산업육성정책과 지역사업, 지역기술거점기관간 연계성을 강화하기 위하여 산업통상자원부가 개정된 “광역거점사업운영요령”을 준수해야함.**
  - 산업통상자원부도 지역산업거점기관지원사업이 지역산업육성정책과 연계가 미흡하고 비지역사업이 혼재되어 있다는 문제의식에 따라 2015년에 ‘광역거점사업 운영요령’을 제정하고 신규 사업 도입시 지역산업육성정책과의 연계와 지자체의 책임을 강화함.
    - 동 프로세스는 2017년 신규사업 선정에 적용하고 있으므로 향후 신규 사업 선정과 지역정책사업의 예산효율화에 기여할 것으로 판단됨.
  - 지역산업거점기관지원사업을 통해 확보되는 기반시설은 향후 신규 연구개발사업으로 연계될 가능성이 높으므로 신규 사업의 선정시 사업타당성과 지역산업육성정책과의 연계성을 고려할 필요가 있음.
    - 단, 지역별로 다양한 지역산업거점기관이 있으며 기관에서 시행하는 재정과제의 규모와 내용이 다양하므로 이에 대해 지역별로 종합적으로 검토할 필요가 있음.
  - 시·도별로 시행하는 다양한 지역사업과 지역산업거점기관의 과제수행 현황을 지자체별로 정리함으로써 지역별 기관별 산업지원방향을 파악해야함.
  
- **신규 지역거점기관의 재무적 지속가능성 검토 필요**
  - 신규 센터의 건설과 장비도입은 후속되는 연구개발과제 및 사업비를 필요로 한다는 점에서 신규 센터 혹은 기존 센터 확장의 타당성 검토시 재무적 지속가능성을 검토할 필요가 있음.
  - 과거 도입된 독립특화센터의 경우 대부분의 사업비를 정부와 지자체의 수탁과제를 통해 확보하고 있으나 최근 사업규모가 지속적으로 줄어들고 있음.

## 4 전력수급 현황과 전력수요관리의 필요성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 「제2차 에너지기본계획」(2014.1)은 에너지 정책 방향을 기존의 공급 중시에서 수요관리 중심으로 전환할 것을 발표하였으며, 산업통상자원부는 「제7차 전력수급 기본계획」에서 수요관리를 통해 최대전력을 12%, 전력소비량을 14.3% 낮추는 것으로 목표함.
  - 수요관리는 신기술을 활용한 스마트 기기 확산, 선택형 전기요금제도 개발, 고효율 절전제품 보급, 절전의식 확산 등이 있음.
- 정부는 부하관리 체계를 '전력수급 위기대응형'에서 '상시 수요관리'체계로 전환하고, 성과기반의 보급사업을 확대할 것을 「제7차 전력수급기본계획」에서 제시함.
  - 예비력이 부족한 수급비상 상황뿐만 아니라, 상시 피크를 억제하여 발전·송배전 설비건설 등 사회적 비용의 감소를 도모하는 것을 목표로 함.
- 산업부문 전력수요관리를 위한 재정사업은 '비상수급조절사업'이 있으며, 비재정사업으로 '수요자원 거래시장', 스마트기기 확산, 전기요금 적정화 등을 검토함.
  - 비상수급조절사업은 최대전력을 관리하기 위하여 산업 및 상업부문 전력수요를 조정하여 예비력을 확보하는 사업으로 지정기간 수요조정, 주간예고 수요조정 등을 포함함.
- 사업예산:

[표 1] 최대전력 부하관리를 위한 재정지출

(단위: 억원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (예산)
비상수급조절사업	854	1,148	3,946	1,493	191	11	20

자료: 산업통상자원부, 2016.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 허가형(hurgh@nabo.go.kr, 02-788-4679)



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 2016년 하계 전력피크 관리 미흡

- 2016년 하계 최대전력은 8,518만kW(8월12일)로 「제7차 전력수급기본계획」에서 예상한 하계 최대전력 8,365만kW 초과했을 뿐 아니라 동계 최대전력인 8,461만kW도 초과함.
- 정부는 전력수요전망이 8,596만kW 였으나 수요관리 1,347만kW를 통해 최대전력을 8,461만kW로 낮출 것을 목표하였으나, 수요관리 목표를 달성하지 못함.

[표 2] 최대전력의 계획과 실적의 차이

(단위 : 만kW, %)

연도	하계 최대전력			동계 최대전력		
	계획	실적	차이	계획	실적	차이
2013	7,835	7,402	△433	7,971	7,675	△241
2014	8,033	7,605	△428	8,097	8,015	△82
2015	7,992	7,692	△300	8,248	8,297	49
2016	8,365	8,518	153	8,461		
2017	8,736			8,821		

자료: 제6차~제7차 전력수급기본계획을 이용하여 국회예산정책처에서 정리함.

### □ 산업부문 부하관리 미흡

- 2014년까지 산업통상자원부는 비상수급조절사업을 통해 산업부문 부하관리를 시행하였으나 2016년에는 시행하지 않음.
  - 비상수급조절사업은 지정기간 수요조정사업과 주간예고 수요조정사업, 민간부문공급능력활용사업, 긴급절전사업으로 구성되었으나 2016년에는 민간부문 공급능력활용과 긴급절전사업만 계획함.
- 정부는 산업부문 전력수요관리를 보조금 지급방식에서 자발적인 수요관리를 유도하는 ‘수요자원 거래시장’으로 변경함.
  - 산업부문은 전체 전력량의 50% 이상을 소비하고 있으므로, 전력 피크시기에는 산업부문의 부하관리가 효과적임.

□ 우리나라의 전기요금은 OECD 국가 평균보다 낮음

- 2014년 기준 가정용 전기요금은 134\$/MWh이며, 산업용 전기요금은 116\$/MWh로 우리나라의 가정용 전기요금은 OECD 34개국 중 전기요금 자료를 4번째로, 산업용은 10번째로 저렴함.
  - 가정용 전기요금은 프랑스 대비 35%, 일본 대비 47%, 독일 대비 66% 낮았음.
  - 산업용 전기요금은 프랑스 대비 8%, 일본 대비 38%, 독일 대비 35% 낮았음.
- 우리나라는 산업용 대비 가정용 전기요금이 저렴한 수준임.
  - 산업용과 가정용 전기요금의 차이가 우리나라는 15% 이나, 일본은 가정용이 35%, 프랑스는 64%, 미국은 78%, 독일은 120% 높음.
- 우리나라의 전기요금이 발전원가와 미래 전원개발을 위한 투자를 충분히 반영하고 있는가에 대한 검토가 필요함.

[표 3] 가정용 전기요금의 국제비교(2014)

(단위: \$/MWh)

	멕시코	미국	한국	프랑스	일본	영국	독일	OECD 평균
전기요금	90	125	134	207	253	256	395	216
상대요금수준	60	94	100	155	190	192	296	162
국제순위	1	2	4	13	23	24	29	

주: 1. 우리나라의 가정용 전기요금은 「전력통계연보」의 2014년 가정용 판매단가 123.7원/kWh에 부가세10%와 전력산업기반기금3.7%를 추가하고 환율 1,053원/\$을 적용하여 구함.  
 2. 미국은 부가세율이 주별로 차이가 있으므로 부가세를 포함하지 않은 전기요금 자료를 제시함.  
 3. 상대요금수준은 우리나라 전기요금을 100으로 할 때 각 국가의 상대 전기요금수준을 의미함.  
 자료: OECD/IEA, Energy Prices & Taxes, 2016.

[표 4] 산업용 전기요금의 국제비교(2014)

(단위: \$/MWh, %)

	멕시코	미국	한국	프랑스	일본	영국	독일	OECD 평균
전기요금	122	70	116	126	188	154	179	130
상대요금수준	105	60	100	109	162	133	154	112
국제순위	14	2	10	17	28	23	27	
가정용/산업용	0.74	178	1.15	1.64	1.35	1.66	2.20	

주: 1. 우리나라의 산업용 전기요금은 「전력통계연보」의 2015년 산업용 판매단가 107원/kWh에 부가세10%와 전력산업기반기금3.7%를 추가하고 환율 1,053원/\$을 적용하여 구함.  
 2. 미국은 부가세율이 주별로 차이가 있으므로 부가세를 포함하지 않은 전기요금 자료를 제시함.  
 3. 가정용/산업용은 가정용 요금과 산업용 요금의 비를 의미함.  
 자료: OECD/IEA, Energy Prices & Taxes, 2016.



### □ 동계 전력피크 대응을 위한 전력요금 조정 필요

- 우리나라는 2009년부터 연중 전력피크가 동계에 발생하므로 전력요금 조정을 통해 2016/17 동계 전력피크에 선제 대응할 필요가 있음.
- 산업용과 상업용 전력요금은 계절별 시간대별 요금제를 적용하는데 하계 요금이 동계 요금보다 15%가 높으므로 동계 최대부하 전력요금을 하계 수준으로 높여야 함.
  - 산업용 및 상업용 전력요금의 계절별 최대부하 요금은 하계 전력피크에 더 높은 수준임. 하계 전력피크 기간인 7~8월에는 최대부하 요금이 189~191원/kWh이나, 겨울의 최대부하 요금은 164~167원/kWh로 약 15% 가량 높음.

[표 5] 산업용 전력 요금

(단위: 원/kWh)

시간대	여름철 (6~8월)	봄, 가을 (3~5, 9~10월)	겨울철 (11~2월)
경 부 하	54.8~56.2	54.8~56.1	61.7~63.2
중간부하	107.7~109.0	77.7~78.6	107.3~109.2
최대부하	188.6~191.1	108.1~109.3	163.9~166.7

주: 1. 계약전력 300kW 이상인 산업용(을) 요금제임.  
 2. 여름철 최대부하 시간대는 10~12시, 13~17시이며, 겨울철 최대부하 시간대는 10~12시, 17~20시, 22~23시임.

자료 : 한국전력

### □ 비상수급관리사업 예산을 확보하여 전력피크가 발생할 경우 산업부문 수요 조정에 사용할 필요가 있음.

- 비상수급관리사업은 예비비의 성격을 가지므로 불용이나 집행율이 저조하여도 사업의 성격을 참작할 필요가 있음.
- 수요자원 거래시장의 수요관리 성과를 재정사업을 통한 수요관리 실적과 비교하여 시장을 통한 전력부하관리의 효과성을 평가할 필요가 있음.

## 5 발전소주변지역지원의 효과성 분석

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 사업목적: 발전소주변지역지원사업은 전력사업에 대한 국민의 이해를 증진하고 전원개발 촉진과 발전소의 원활한 운영을 도모하기 위하여 발전소 주변지역의 재산 및 보건, 미관, 심리적인 면에서 나타날 수 있는 우려요인을 보상하거나 방지하기 위한 사업임.
- 원자력, 화력, 양수, 신·재생 발전기로부터 반경 5km 이내의 육지 및 섬지역이 속하는 읍·면·동 지역, 수력은 가동·건설중이거나 건설예정인 시설용량이 1만kW를 초과하고, 수력발전과 관련이 있는 수계나 저수지와 접하는 인근 지역을 대상으로 함.
- 소득증대사업, 공공시설사업, 주민복지지원사업, 기업유치지원사업, 사회복지사업, 전기요금보조사업, 육영사업 등을 시행함.
- 사업근거: 「전기사업법」, 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」
- 사업예산:

[표 1] 발전소주변지역지원사업 예산

(단위: 백만원)

연도	2012	2013	2014	2015	2016
발전소주변지역지원사업	149,605	262,000	223,943	376,427	259,927
기본지원	110,454	126,000	124,200	122,664	131,148
특별지원	36,651	132,000	96,678	250,852	125,652
기타지원	2,500	4,000	3,065	2,911	3,127

자료: 산업통상자원부

#### □ 추진체계

- 사업시행주체: 지자체장 및 발전사업자
- 지원조건: 지자체경상보조, 민간경상보조 (발전기로부터 반경 5km이내를 포함하는 읍·면·동)

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 허가형(hurgh@nabo.go.kr, 02-788-4679)



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 발전소주변지역지원사업 성과지표의 결과지향성 미흡

- 산업통상자원부가 발전소주변지역지원사업의 성과지표로 설정한 공급설비확충량, 발전설비이용률은 발전설비의 공급 및 이용을 나타내는 지표로 발전소주변지역지원을 통한 지역주민의 수용도 제고나 지역상생의 성과를 반영하지 못함.

[표 2] 발전소주변지역지원사업의 성과지표

성과지표	가중치	실적 및 목표치						측정산식	자료수집 방법/출처
		구분	2012	2013	2014	2015	2016		
(1) 수혜자 만족도 (점)	0.6	목표	신규	66.9	64.4	65.0	63.3	전반적 만족도(50%)+ 요소만족도(30%)+사회적 만족도(20%) (기본지원 및 특별지원 90% 반영, 기타지원 10% 반영)	조사 전문 기관
		실적		61.9	62.7	63.0	-		
(2) 공급 설비 확충량 (만kW)	0.2	목표	신규	423	385	416	523	당해연도 공급설비량 - 전년도 공급설비량	전력 거래소 (KPX)
		실적		516	625	686	-		
(3) 발전 설비 이용률 (%)	0.2	목표	신규	71.5	71.5	71.5	69.5	연간 총 발전량 / (설비용량 × 24시간 × 365일)	전력 거래소 (KPX)
		실적		69.6	66.2	68.3	-		
합계	1.0								

자료: 산업통상자원부, 「2016년도 성과계획서」, 2015

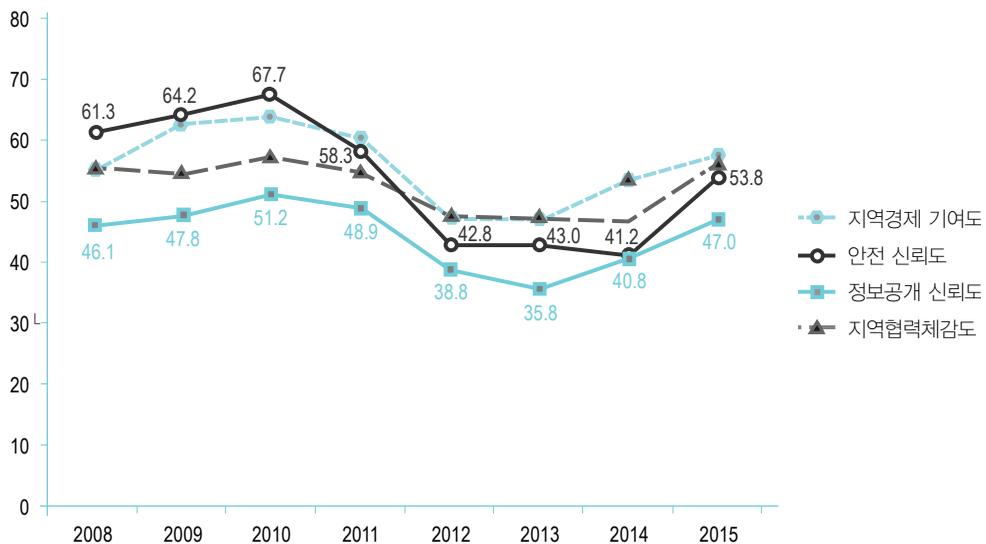
### □ 발전소주변지역지원의 마스터플랜 미흡

- 발전소주변지역 지원사업에 대한 장기적 비전이나 종합적 지역개발계획 및 년차 345별 지원사업 실행계획 없이, 기초자치단체별 다양한 대응이 주로 이루어짐.
  - 마을회관 및 경로당 보수·신축, 공동농기계 및 설비구입, 근린생활시설 증축, 인프라 개선 등 공공시설사업과 육영사업이 가장 큰 비중을 차지함.
- 발전소주변지역 지원사업이 지역개발계획에 포함되어 단계별 지원개발사업을 진행하는 방식으로 전환될 필요가 있음.
  - 전력산업이 입지하면 주변 지역이 어떻게 영향을 받는가에 대한 종합적인 청사진이 제시되어야 할 것임.

### □ 원자력발전소주변지역 주민 수용도 제고 필요

- 장기적으로 발전소주변지역지원이 이루어진 원전 지역주민의 수용성은 2010년 최고치를 기록한 이후 정체된 수준임.
  - 후쿠시마 사고 이후 저하된 원전지역주민의 수용도가 최근 사업초기 수준으로 나타남.
- 원자력발전소 주변지역의 주민수용도를 항목별로 조사한 결과 지역경제 기여도는 높은 수준이나 안전신뢰도와 정보공개신뢰도가 가장 낮은 것으로 나타남.
  - 특히 2008년에는 안전신뢰도가 지역경제기여도보다 높았으나 2015년에는 지역경제기여도 및 지역협력체감도보다 낮아져, 안전신뢰도를 높일 수 있는 방안이 필요함.

[그림 1] 원자력발전 주변지역의 항목별 수용도 조사결과



자료: 한국수력원자력

### □ 경제적 지원을 활용한 발전소주변지역 수용도 제고의 한계

- 발전소주변지역에 대한 지원으로 주변지역 경제발전, 지역 수용도 증가에 기여한 바가 있으나 이미 지방자치단체 세출 결산의 일부를 고정적으로 차지하여 지방자치단체가 주어진 지원금을 효율적으로 사용할 유인이 낮음.
- 일부 지역의 경우 사회간접자본시설이 확충되어 추가적인 투자는 비효율이 높아질 우려가 있으므로 발전소주변지역지원금의 장기 활용계획이 필요함.



## □ 직접지원사업의 확대 시행 성과평가 필요

- 산업통상자원부는 「발전소 주변지역 지원사업 시행요령」을 개정하여 2016년 1월 1일부터 주민 직접지원사업을 확대하고 전기요금보조사업 지원대상 지역과 지원한도를 확대하며, 부정수급 방지를 위한 대책을 수립함.
  - 전기요금보조사업은 주택용 및 산업용 전기요금의 일정액을 매월 보조하는 사업으로 해당 지역 발전소의 시설용량에 비례하여 가구당 7,350~17,950원/월을 지원하는 사업임.
  - 직접지원사업 지원금 사용의 투명성을 높이기 위하여, 직접지원사업은 원칙적으로 사업시행자가 시행하되, 필요한 경우 사업시행자가 정한 규칙 등에 따라 마을회등에 재위임할 수 있도록 함.
- 직접지원사업이 확대에 따른 전기요금보조사업으로 주민수용도와 지역 주민의 전력사용량 변화에 어떤 영향이 있었는가에 대한 평가가 필요함.
- 직접지원사업의 부정수급 사례를 근절할 수 있도록 지역별 부정수급 방지대책 수립 시행을 의무화하였으므로, 이에 대한 검토와 평가가 필요함.

## 6 전기차보급정책의 실효성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 정부는 2015년 현재 6000대인 전기차를 2020년까지 25만대 보급하는 것을 목표로 함.
  - 국내 전기자동차 육성대책은 2009년 「전기자동차산업 활성화 방안」, 2010년 「그린카 발전 로드맵」, 2015년 「에너지 신산업 활성화 및 핵심기술 개발전략」에 포함됨.
- 정부의 전기자동차 지원방안은 핵심기술개발, 차량보급 확대, 충전시설 확충, 민간 참여 촉진 등 4개 과제로 구분됨.
- 사업근거: 「환경친화적자동차 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제 5조 및 10조
- 사업예산:

[표 1] 전기자동차보급 관련 예산

(단위: 백만원)

	단위사업	세부사업	2013	2014	2015	2016
산업통상 자원부	시스템산업기술개발 기반구축	그린카에너지활용핵심 부품기반구축	3,425	3,425	7,450	종료
	자동차산업핵심기술 개발		52,932	47,241	47,224	52,478
	광역경제권거점기관 지원	그린전기자동차 차량부품개발 및 연구기반구축	16,550	17,900	17,000	종료
환경부	자동차배출가스관리	전기자동차보급 및 충전인프라 구축	27,600	25,423	78,779	148,524
	친환경차 보급	인프라구축	13,500	13,500	27,580	46,600

주: 자동차산업핵심기술개발사업은 전기차 뿐 아니라 수소차, 스마트카 등 미래형자동차의 핵심기술개발을 위한 사업임.

자료: 산업통상자원부, 환경부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 허가형(hurgh@nabo.go.kr, 02-788-4679)



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 전기자동차 보급목표의 지연

- 정부는 2010년 녹색성장위원회에서 범정부 차원의 「그린카 발전 로드맵」, 2014년 「전기자동차 보급확대 및 시장활성화 계획」을 발표함.
  - 2010년에는 그린카를 연간 120만대 생산하여 90만대를 수출하며, 국내 시장의 21%를 그린카로 바꾸어 온실가스 3.3백만톤을 감축한다는 목표를 설정함.
  - 2014년에는 2020년까지 20만대 보급을 목표로 함.
- 2015년 전기차 보급대수는 3,000대가 증가하였으며 2016년에는 10,000대 증가를 목표로 함. 2020년까지 20만대를 보급하기 위해서는 19만대를 보급해야함.

[표 2] 전기자동차 보급 목표

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전기자동차 보급(누적, 천대)	3	6	16	46	86	136	200
공공급속 충전시설(누적, 기)	232	432	532	632	830	1,000	1,400
1회 충전 주행거리(Km)	160	200	230	230	270	270	300

주: 미세먼지 종합대책에서는 2020년 전기차 보급목표를 25만대, 충전인프라를 3,000대로 상향조정함.  
 자료: 녹색성장위원회, 「전기차 보급확대 및 시장 활성화 계획」, 2014.12

### □ 전기자동차 보급을 위한 충전 인프라 구축 필요

- 지역별 충전시설 보급현황에 따르면 수도권에서는 서울이 1,301기로 가장 많이 설치되었으며 비수도권에서는 제주도가 2,409기로 가장 많이 설치됨.
  - 전기자동차 보급이 많이 실시된 지역일수록 급속충전기가 많이 설치되었으며, 인구밀도가 낮은 지역의 확산은 크지 않은 것으로 나타남.
- 정부는 전기차 충전 인프라를 2020년까지 총 3,000기까지 확대하는 것으로 목표하고 있으나 재정지원만으로는 한계가 있으므로 민간부문의 비즈니스 모델이 필요함.
  - 민간의 충전서비스 SPC(특수목적기업)dl 활성화되기 위해서는 일정 수준 이상의 전기자동차 수요가 필요하므로 시범지역의 확보가 필요함.

[표 3] 지역별 충전시설 보급현황

(단위: 개)

구분	총계	2012			2013			2014			2015		
		소계	급속	완속	소계	급속	완속	소계	급속	완속	소계	급속	완속
계	5,742	1,079	118	961	892	59	833	1,239	60	1,179	2,532	100	2,432
서울	1,301	277	28	249	421	8	413	269	8	261	334	0	334
부산	214	24	6	18	6	2	4	83	5	78	101	0	101
대구	72	13	1	12	3	0	3	4	0	4	52	3	49
인천	70	40	7	33	18	4	14	8	1	7	4	0	4
대전	195	7	4	3	66	3	63	72	3	69	50	0	50
울산	20	13	1	12	7	1	6	0	0	0	0	0	0
광주	21	10	1	9	3	0	3	5	0	5	3	3	0
세종	12	12	1	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경기	248	78	9	69	41	18	23	49	14	35	80	15	65
강원	85	22	1	21	4	1	3	11	1	10	48	4	44
충북	39	12	0	12	4	1	3	4	1	3	19	11	8
충남	151	83	11	72	32	0	32	24	4	20	12	4	8
전북	43	13	1	12	2	0	2	5	1	4	23	13	10
전남	309	108	9	99	23	1	22	58	3	55	120	20	100
경북	158	62	6	56	26	0	26	26	4	22	44	16	28
경남	395	96	10	86	59	3	56	111	5	106	129	11	118
제주	2,409	209	22	187	177	17	160	510	10	500	1,513	0	1,513

자료: 환경부

### □ 전기자동차 충전인프라 설치와 지역개발정책의 연계 필요

- 한정된 재원으로 충전인프라를 충분히 확보하기 위해서는 근거리 이동 수요가 많은 지역을 대상으로 충전시설과 전기자동차 보급을 진행하여, 전기자동차 중심 교통체제의 실증단지로 운영할 필요가 있음.
  - 특정 지역에 충전인프라가 잘 구축될 경우 공공부문 뿐 아니라 민간수요를 유발할 수 있으며, 전기자동차의 성능, 운행방식, 전기충전패턴, 전기충전관련 세금제도 등의 종합적인 전기자동차 testbed 지역으로 활용할 수 있음.
  - 해당 지역의 전기자동차 구입자에게 보조금을 지원하는 대신 전기자동차의 testbed로 활용할 수 있도록 기초자료제공의무의 부과를 검토함.
- 대상지역은 기존의 자동차 부품산업이 강한 지역을 중심으로 지역전략산업과 매칭되는 시·군단위로 설정함.
  - 자동차산업이 지역전략산업인 지역은 인천(자동차), 충남(자동차부품), 전북(자동차기계), 광주(자동차부품), 울산(자동차)이 있음.



- 일본의 경우 시범지역을 선정하여 인프라를 집중 보급함. 예를 들어 가나가와 현은 충전인프라 확보와 관내 택시 및 공공 자동차의 전기자동차 교체를 계획하여 전기자동차타운 프로젝트를 시행중이며, 그 외 실증모델 실시지역으로 6곳을 EV·PHEV 타운으로 선정함.

## □ 전기자동차 공급 정책 및 전기요금체제 개편 필요

- 충전시간 조정을 위하여 전기자동차 충전인프라와 스마트그리드(smart grid) 사업<sup>1)</sup>의 연계가 필요함.
- 수송용 전기 에너지에 대한 과세체계 검토 필요
  - 에너지 관련 각종 재정사업은 에너지자원사업특별회계를 재원으로 하는데, 동 회계는 수송용 연료에 부과되는 부가세를 재원으로 함. 따라서 수송용 연료가 전기로 대체될 경우 에너지자원사업특별회계의 세입이 줄어들 수 있음.

## □ 전기자동차 확대를 위한 종합적 분석 및 여건조성이 필요

- 전기자동차는 자동차산업의 문제가 아닌 교통체계와 에너지세제, 에너지공급체계 등과 연계된 경제전반의 시스템의 변화가 수반됨.
  - 전기자동차로 인한 추가적인 전력수요는 크지 않을 것으로 추정됨.
  - 평균적인 승용차 연간 주행거리(15000km)와 전기차 연비(5km/kWh)를 고려할 때 2020년의 보급목표인 25만대가 보급되어도 필요한 전력수요는 750GWh으로 2015년 연간 전력소비량 483,654GWh의 0.2%에 상당함.
- 전기자동차 확대가 국가에너지체제 내에서 지속가능하며, 궁극적으로 국가적 이익에 부합하는가에 대한 종합적이며 과학적인 분석이 필요함.
  - 전기자동차 및 이차전지의 내구성을 감안한 전주기평가(Life cycle assessment)
- 민간부문에서 자체조달가능한 영역과 공공부문에서 필요한 영역을 구분할 필요가 있음.
  - 정부는 보급인프라와 생산여건조성, 전기자동차 체제의 안정성 확보, 에너지세제 및 규제체계, 전기자동차 및 이차전지 등에 소요되는 희귀자원의 확보, 에너지 공급망, 에너지 세제, 규제 등에 집중하는 민간부문과 공공부문의 협력이 필요함.

1) 스마트그리드는 기존의 전력망에 정보기술(IT)을 접목하여 전력 공급자와 소비자가 양방향으로 실시간 정보를 교환함으로써 에너지 효율을 최적화하는 차세대 지능형 전력망을 의미함. 현재 제주도를 실증단지로 선정함.

### Ⅲ. 농림축산식품해양수산위원회



#### 1 쌀 소득보전직불제 적정성 검토

##### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 쌀 소득보전 직불제사업은 쌀 생산 농가의 소득·경영 안정, 농업·농촌의 공익적 기능 유지 등을 위해 정부가 시장기능을 통하지 않고 공공재정에 의해 생산자에게 직접 보조금을 지원하는 사업임.
- 2016년도 쌀 소득보전직불제 사업 예산규모는 [표 1]에서 보듯이 전년대비 5,341억 4,500만원(52.9%)이 증액된 1조 5,432억 9,100만원임.

[표 1] 쌀 소득보전직불제 예·결산현황

(단위: 백만원)

세부사업	2015결산				2016 예산
	예산액	예산현액	집행액	집행률	
쌀소득보전고정직불(지자체) (농어촌구조개선특별회계)	845,000	843,550	842,712	99.9	824,000
쌀소득보전변동직불 (농업소득보전직접지불기금)	164,146	194,620	194,096	99.7	719,291
계	1,009,146	1,038,170	1,036,808	99.9	1,543,291

자료: 농림축산식품부, 2015회계연도 결산자료, 2016. 3. 42쪽, 51쪽

- 2005년 이후 농림축산식품부 전체 직불제<sup>1)</sup> 예산 대비 쌀 소득보전직불제 사업 예산 비중은 [표 2]에서 보듯이 77.8%에 달함.

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 정용제(jung28@assembly.go.kr, 02-788-4676)

1) 쌀소득보전 고정직불(농특), 쌀소득보전 변동직불(소득기금), 경영이양 직접지불(농특), 친환경농업 직접지불(농특), 조건불리지역 직접지불(농특), 경관보전 직접지불(농특), 피해보전직불(FTA 기금), 폐업지원(FTA 기금), 발농업직접지불(농특), 농가단위소득안정직불(농특)



[표 2] 전체 직불금 예산 중 쌀 직불금 비중(2005~2016년)

(단위: 백만원, %)

구분	전체 직불금주) 예산(A)	쌀 직불금			비중 (D/A)
		고정직불금 (B)	변동직불금 (C)	합계 (D=B+C)	
2005년	814,745	600,201	-	600,201	74.2
2006년	1,750,312	698,600	900,637	1,599,237	91.4
2007년	1,810,625	717,080	950,129	1,667,209	92.1
2008년	1,546,805	711,550	533,043	1,244,593	80.5
2009년	1,036,425	708,750	67,647	776,397	74.9
2010년	1,494,912	665,000	595,089	1,260,089	84.3
2011년	1,627,676	619,500	799,323	1,418,823	87.2
2012년	1,001,587	618,100	62,030	680,130	67.9
2013년	1,051,132	698,400	25,230	723,630	68.8
2014년	1,292,363	774,000	20,030	794,030	61.4
2015년	1,568,457	845,000	164,146	1,009,146	64.3
2016년	2,112,406	824,000	719,291	1,543,291	73.1
합계	17,107,445	8,480,181	4,836,595	13,316,776	77.8

주: 농식품부 소관 직불제 예산만 해당

자료: 농림축산식품해양수산위원회, 「2015회계연도 결산 예비심사보고서」, 2016. 7. 73쪽.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 논의 타작물 재배 시에도 변동직불금 동일하게 지급 필요

- 쌀변동직불금은 벼 재배의무를 전제조건으로 하기 때문에 쌀값이 하락하더라도 농가에 일정 수준을 보상하므로 쌀 과잉생산 구조를 완화하는 데 한계가 있음<sup>2)</sup>.
- 논에 벼 대신 타작물을 재배하는 경우에도 변동직불금을 지급하게 되면 쌀 변동직불금의 쌀 생산유인 효과를 완화시킴. 이는 쌀값 하락으로 인한 추가 재정 부담을 경감하게 되고, 자급률이 5%대로 낮은 밀, 콩, 옥수수를 재배하는 경우 국가 전체적인 식량 자급률을 높이게 됨<sup>3)</sup>
  - 쌀변동직불금을 휴경을 포함해 당해 연도 재배와 관계없이 지급하는 생산비연계(生産非連繫)방식으로 개편하게 되면 논에 타 작물을 심어도 벼와 동일하게 소득을 보장 받을 수 있는 체계<sup>4)</sup>이기 때문에 고려할 필요가 있음.

2) 농림축산식품해양수산위원회, 「2015회계연도 결산 예비심사보고서」, 2016. 7. 78쪽.

3) 조시영 외, “‘퍼주기 논란’ 쌀직불금 뜯어고친다”, 매일경제, 2016. 4. 6. A2면

4) 이은용, “쌀 변동직불금 생산비연계로 개편해야”, 한국농업신문, 2016. 7. 19.

(www.newsfarm.co.kr, 접속일자: 2016. 8. 17.)

- 또한, 현행 특정작목에 대한 직접지불에서 농가단위 수입·소득에 대한 “농가 단위직불제”<sup>5)</sup>로 전환하여 정책목적에 초점을 맞추어 정책설계할 필요가 있음.

□ **밭고정직불금 단가인상 등을 통한 전작(轉作) 유도 필요**

- ‘쌀소득보전고정직불금’과 ‘밭농업직불금’은 농작물의 생산량 및 가격의 변동과 상관없이 논농업 또는 밭농업에 종사하는 농업인들에게 지급하는 보조금<sup>6)</sup>을 말함.
- [표 3]에서 보듯이 ‘쌀소득보전고정직불금’의 2016년 연간지원단가는 100만원/ha, ‘밭고정직불금’은 2016년 40만원/ha이며, 2020년까지 60만원/ha로 단가를 올리는 것으로 되어 있음.

[표 3] 쌀소득보전고정직불금 및 밭농업직불금 연간단가 현황

(단위: 만원)

구분	연간지원 단가	년도 기준
쌀소득보전고정직불금	100/ha	2016년예산
밭고정직불금 <sup>1)</sup>	40/ha	2016년예산
	45/ha	2017년계획
	50/ha	2018년계획
	55/ha	2019년계획
	60/ha	2020년계획

주: 1) 「한·중 FTA 여야정협약체 협의결과(2015. 11. 30.)」에서 밭농업고정직불금 지원 대상인 모든 품목에 대해 직불금을 2020년까지 60만원/ha까지 단계적으로 인상하기로 협의하였음.

자료: 농림축산식품해양수산위원회, 「2015회계연도 결산 예비심사보고서」, 2016. 7. 72쪽 정부합동보도참고자료, 「한·중 FTA 여야정협약체 협의결과」, 2015. 11. 30.

- 5) 서세욱, “쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안”, 예산정책연구 제5권 제1호, 2016. 5., 172~173쪽
  - 농가단위직불제는 ‘생산중립계정’과 ‘수입·소득안정계정’으로 구분하여 설계된다. 대상품목을 쌀·채소·과수·축산으로 설정하고, 쌀과 밭작물 그리고 과수는 생산중립적 보조로 과거 재배면적에 일정액의 고정형 직불을 지불하며, 이때 강화된 환경요건을 준수할 필요가 있으며, 축산의 경우 환경친화적인 영농을 실시한 농가에 대하여 환경보전에 대한 직불금을 지불할 필요가 있다.
- 6) 농업소득의 보전에 관한 법률
  - 제2조(정의) 제5호: “고정직접지불금”이란 농작물의 생산량 및 가격의 변동과 상관없이 논농업 또는 밭농업에 종사하는 농업인 등에게 지급하는 보조금을 말한다.
  - 제4조(농업소득의 보전을 위한 직접지불금) 제2항: 농업소득보전직접지불금은 매년 지급하고 고정직접지불금과 변동직접지불금으로 구분하여 지급한다.



- 2020년까지 60만원/ha로 받고정직불금 단가를 상향조정하더라도 쌀소득고정직불금의 60%에 불과하므로, 쌀 과잉생산 구조를 완화하기 위하여 받고정직불금의 매년 단가상승률을 더욱 상향조정할 필요가 있음.
- 받고정직불금 단가 상승 이외에, 쌀 재배 농가들이 타 작목을 경작하기 위하여 한시적으로 전작보상금을 지급하는 것을 쌀 과잉생산 구조를 완화하는 수단으로 검토할 필요가 있음.

7) 김상영, “쌀 직불제 개편’ 어떻게 되나”, 한국농업신문, 2016. 1. 13.

([www.newsfarm.co.kr](http://www.newsfarm.co.kr), 접속일자: 2016. 8. 17.)

- 농가들이 다른 작목에 눈을 돌리도록 3년간 한시적으로 1ha당 300만원 가량의 전작보상금을 지급. 지원 시한이 없는 생산조정제에 견줘 정부부담이 단기간에 그친다는 장점이 있지만, 3년 뒤 다시 쌀로 돌아설 수 있다는 점, 추가 재정 소요로 예산당국의 반대가 만만치 않다는 점이 단점으로 꼽힘.

## 2 원예시설현대화 사업 집행의 적정성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- ‘원예시설현대화’는 수출 잠재력이 있는 농산물전문생산단지 등의 현대화·규모화를 지원하여 원예작물의 품질개선 및 안정적 수출기반을 구축하고, 시설원예 분야 ‘스마트 팜’확대 보급을 통해 시설원예 농가 생산성 향상 및 노동력 절감을 도모하기 위한 사업임.
- 2016년도 원예시설현대화 사업은 자유무역협정이행지원기금에 편성되어 있으며, 최근 5년간(2011~2015년) 총 투입예산액은 [표 1]에서와 같이 7,051억 4,900만원임. 2016년도 예산액은 과수분야 지원 사업의 ‘과수생산유통지원사업’분리로 전년 대비 518억 2,600만원 축소된 950억 3,000만원임.

[표 1] 원예시설현대화 사업 예산 현황(2011~2016년도)

(단위: 백만원)

구분		보조	용자	계
2011년	예산액	43,040	38,736	81,776
	집행액	43,040	35,736	78,776
	(집행률)	(100.0)	(92.3)	(96.3)
	실집행액	43,040	35,736	78,776
	(실집행률)	(100.0)	(92.3)	(96.3)
2012년	예산액	81,780	85,694	167,474
	집행액	81,780	85,694	167,474
	(집행률)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
	실집행액	63,973	76,692	140,665
	(실집행률)	(78.2)	(89.5)	(84.0)
2013년	예산액	80,265	82,917	163,182
	집행액	78,992	82,917	161,909
	(집행률)	(98.4)	(100.0)	(99.2)
	실집행액	66,203	50,800	117,003
	(실집행률)	(82.5)	(61.3)	(71.7)
2014년	예산액	85,968	59,893	145,861
	집행액	81,429	53,732	135,161
	(집행률)	(94.7)	(89.7)	(92.7)
	실집행액	59,723	53,732	113,455
	(실집행률)	(69.5)	(89.7)	(77.8)

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 정용제(jung28@assembly.go.kr, 02-788-4676)



구분		보조	용자	계
2015년	예산액	86,368	60,488	146,856
	집행액	80,816	55,738	136,554
	(집행률)	(93.6)	(92.1)	(93.0)
	실집행액	53,885	12,637	66,522
	(실집행률)	(62.4)	(20.9)	(45.3)
예산액 소계(2011~2015)		377,421	327,728	705,149
2016년	예산액	51,280	43,750	95,030

주: 1. 원예시설현대화는 2013년까지 과수고품질시설현대화 및 시설원예품질개선 세부사업으로 분리되어 있었음.

2. 집행률(실집행률)은 예산액 대비 집행액(실집행액)임.

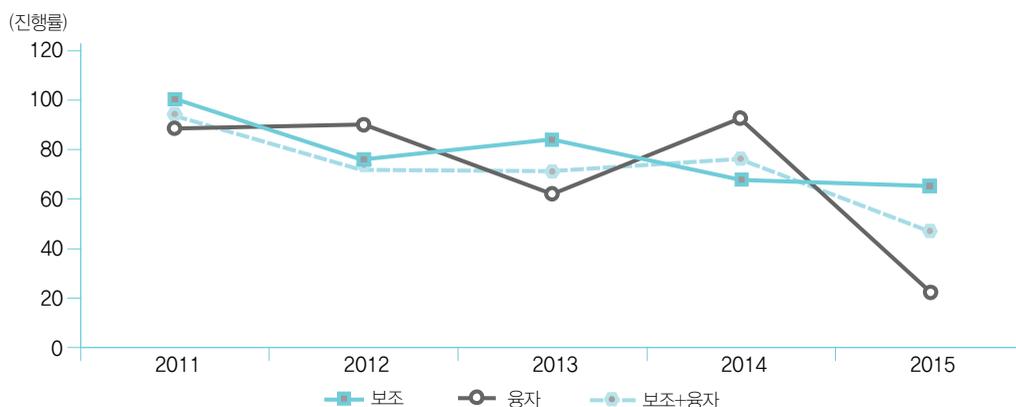
자료: 농림축산식품부, 2011~2015회계연도 결산자료 및 2016년도 예산안설명자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

### □ 원예시설현대화 사업의 집행률 제고방안 마련 필요

- ‘원예시설현대화’ 사업의 최근 5년간(2011~2015) 실집행률 연평균증가율은 [그림 1]과 같이 -17.2%이며, 세부적으로 보조사업은 연평균 -11.1%, 용자사업은 연평균 -31.0%를 보이고 있음.

[그림 1] 원예시설현대화 사업 실집행률 변동현황(2011~2015년도)

(단위: %)



자료: 농림축산식품부, 2011~2015회계연도 결산자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

### 2) 원예시설현대화 사업 실집행률 현황(2011~2015년도)

(단위: %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	연평균 증가율
보 조	100.0	78.2	82.5	69.5	62.4	-11.1
용 자	92.3	89.5	61.3	89.7	20.9	-31.0
계	96.3	77.0	71.7	77.8	45.3	-17.2

자료: 농림축산식품부, 2011~2015회계연도 결산자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 농림축산식품부는 ‘원예시설현대화’ 사업의 주요 집행부진 사유를 [표 2]와 같이 명시하고 있음.
- 첫째, 자연재해 등으로 인한 농가경영악화로 사업포기
- 둘째, 농가의 사업비 자부담 확보 부진으로 인한 사업포기
- 셋째, ICT융복합 확산사업(‘14년 신규 도입)의 사업추진 여건 미성숙으로 인한 수요부족 및 지방비 확보부진

[표 2] 원예시설현대화 사업 집행부진 사유(2013~2015년도)

2013년도	2014년도	2015년도
○ 봄철과수 저온(동해)피해, 자재가격 상승에 따른 농가경영악화로 사업포기 발생	○ 봄철과수 저온(동해)피해, 지방재정 부족, 각종 인허가 부적격, 농산물 가격하락 등에 따른 사업포기	○ 봄철과수 저온피해, 하반기 잦은 강우로 가격하락 등에 따른 자부담 능력 감소, 포도폐업 지원 등에 따른 사업포기
○ 사업비 자부담을 확보할 수 없는 농가의 사업포기	○ 신규사업(ICT융복합) 홍보부족으로 사업추진 여건이 미성숙되어 지방비 확보가 어렵고, 수요 부족 등의 사유로 불용	○ ‘14년 신규 도입한 ICT융복합 확산사업의 사업추진 여건 미성숙(지자체 사업담당 부서 이원화 등)으로 인한 수요부족, 지방비 확보지연
○ 용자실행 단계에서 제출서류준비 및 절차상의 애로로 소규모 사업에 대해서는 자부담으로 집행		○ 내수경기 침체, 환율하락(엔저현상)으로 인한 신선채소, 화훼 수출감소에 따른 시설원에 투자심리 저하

자료: 농림축산식품부, 2013~2015회계연도 결산자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 정부는 농가경영악화 등으로 사업비 자부담을 확보하기 어려운 농민을 지원할 수 있도록 대책 마련이 필요함. 원예시설현대화 사업 중 ICT융복합 확산사업의 사업추진 여건 미성숙의 개선방안<sup>3)</sup>으로서, 교육, 융자금리 인하, 시설지원 등 현장밀착형 지원체계 방안 마련이 필요함.

□ 지방자치단체의 원예시설현대화 사업 적극적 지원방안 마련 필요

- 전북발전연구원의 조사<sup>4)</sup>에 따르면, [표 3]과 같이 시설원에 단지 및 농가 대부분은 지역별로 매우 다른 시설원예단지 환경을 가지고 있으나, 시설투자비 과다, 기술부족, 온실시설 설치의 시행착오, 운영체계 문제 등을 시설원예 운영의 애로사항으로 주로 지적하고 있음.

3) 국회사무처, 「2015년도 국정감사 농림축산식품해양수산위원회회의록」, 2015. 9. 10., 34쪽

4) 전북발전연구원, 「전라북도 시설원예단지 조성방안」, 2014. 12., 73~88쪽



[표 3] 원예시설현대화 전국사례조사 현황

구분	경남합천		구미 시설공단	음성풀무원 식품공장	고양 화훼단지	전북농가	
	A농가	B농가				A농가	B농가
시설단지 적합작목	신선과채	파프리카	국화	엽채류	국화	오이	토마토
적합 시설형태	유리온실	비닐온실	유리온실	유리온실	1-2W 보급형온실	유럽비닐 온실	유리온실
시설원에 생산 애로사항	시설비 과다	시설비 과다	생산기술 부족	생산농가 역량	시설비 과다	시설낙후	기술부족
시설원에 유통애로 사항	가격 불안정	판로문제	-	-	판로문제 가격불안정	생산일관성	판로문제

자료: 전북발전연구원, 「전라북도 시설원예단지 조성방안」, 2014. 12., 83쪽

- 전북발전연구원의 조사<sup>5)</sup>에서 지방자치단체는 해당 지역의 시설원예 단지 및 농가의 의견을 충분히 청취하여 다음과 같은 방안을 제시할 필요가 있음.
- 첫째, 경제성 있는 시설원예 단지의 운영방안을 제시할 필요가 있음. 대형 시설재배의 경우 연중 균일한 품질과 균일한 생산량이 중요하며 수출을 할 경우 내수에 집중하는 것보다 안정적인 수익을 올릴 수 있음.
- 둘째, 관련 전문가의 협조가 필요함. 시설원예는 작물 생육에 필요한 조건을 설정하고 이용하는 복잡한 시설임에도 불구하고, 시설원예의 전문 엔지니어가 부족한 실정임.
- 셋째, 유통과 관련된 정보를 제공할 필요가 있음. 대형유통업체와 연계하여 공동 투자로 운영할 경우 유통업체의 힘이 일방적으로 작용하지 않을지 세밀하게 검토할 필요가 있음.

5) 전북발전연구원, 「전라북도 시설원예단지 조성방안」, 2014. 12., 73~88쪽

### 3 친환경농업연구센터 집행·성과의 적정성 검토

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- ‘친환경농업연구센터’는 FTA 등 시장개방 확대에 대응하여 지역실정에 맞는 친환경농업기술 개발 및 보급 등을 수행하는 친환경농업연구센터를 건립하여 친환경농업 확산 및 농업경쟁력을 제고하는 사업임.
- 2016년도 친환경농업연구센터 예산은 자유무역협정이행지원기금에 편성되어 있으며, [표 1]에서 보듯이 최근 8년간(2008~2015년) 총 투입예산액은 344억원임. 2016년도 예산액은 전년대비 2억 5,000만원 감액된 40억원임.
- 연구센터 1개소 당 국비는 3년간 50억원이 지원되고 있음.

[표 1] 친환경농업연구센터 사업 연차별 소요예산(2008~2018)

(단위: 억원)

구분	계	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
전남(전남대)	57	30	27	-	-	-	-					
강원(강원대)	57	-	40	17	-	-	-					
경남(고 성)	20	-	-	20	-	-	-					
경북(경북대)	50	-	-	-	-	20	30					
제주(제주대)	50	-	-	-	-	20	30					
충북(괴산군)	50	-	-	-	-	-	20	30				
전북(순창군)	50	-	-	-	-	-	-	5	25	20		
기술보급센터 (경북)	25							12.5	12.5			
총 남 (농업기술원)	50								5	15	30	
경기(한경대)	50									5	25	20
합계	459	30	67	37	-	40	80	47.5	42.5	40	55	20

자료: 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 686쪽.

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 정용제(jung28@assembly.go.kr, 02-788-4676)

1) 연구센터 사업기간 및 연차별 배분계획

구분	'13년까지	'14년부터
총예산	1개소당 국비 50억지원	1개소당 국비 50억지원
총사업기간	연구센터 1개소당 2년	연구센터 1개소당 3년
연차별 예산배분계획	1년차 40%, 2년차 60	1년차 10%, 2년차 50, 3년차 40

자료: 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 689쪽.



□ **친환경농업연구센터 사업의 집행률 제고방안 마련 필요**

- ‘친환경농업연구센터’ 사업의 최근 3년간(2013~2015) 집행현황은 [표 2]와 같으며, 2015년도 기준으로 이월액은 58억 8,000만원(예산현액 104억 3,000만원 대비 56.4%), 실집행률은 43.6%를 보이고 있음.

[표 2] 친환경농업연구센터 사업 실집행 실적현황(2013~2015년도)

(단위: 억원, %)

	예산	교부	전년이월	예산현액 (A)	집행 (B)	이월	집행률 (B/A)
2013	80	80	36,5	116,5	0	116,5	0
2014	47,5	47,5	116,5	164	102,2	61,8	62,3
2015	42,5	42,5	61,8	104,3	45,5	58,8	43,6

자료: 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 7~8쪽.

- 농림축산식품부의 2015년도 친환경농업연구센터 사업실적은 [표 3]에서 보듯이 2014년 신규사업부터 사업기간 연장 및 연차적 지원비율을 조정 했음에도 각 연구센터별 부지매입을 위한 의회승인 및 문화재발굴 등에 따른 행정절차가 지연되어 예산집행이 저조<sup>2)</sup>하였음.

[표 3] 친환경농업 예산집행률 관련 지적사항

구분	지적사항											
국회예산정책처 (2013년)	○ 연례적으로 사업기간이 연장되고 집행이 부진한 점 등을 고려하여, 신규사업지구는 사업기간 및 연차별 지원비율을 조정하여 시행하되, 기존사업지구는 사업이 지연되지 않도록 철저한 관리가 필요함.											
국회예산결산 특별위원회 (2013년)	○ 시정요구명: 사전검토 부족에 따른 집행부진 개선필요 ○ 지적사항 <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>사업명</th> <th>'12년결산</th> <th>집행부진사유</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">FTA기금</td> <td>친환경농업</td> <td>· 집행률: 9%</td> <td>사업시행자(경북대, 제주대)의</td> </tr> <tr> <td>연구센터건립</td> <td>· 이월률: 91%</td> <td>부지선정 및 지방비·자부담 확보지연</td> </tr> </tbody> </table> ○ 시정요구사항: 농식품부는 향후 면밀한 수요조사와 사전검토를 통해 적정예산을 편성하고, 사업시행자의 예산집행 가능성(지방비·자부담 확보, 행정절차 이행 등)을 확인한 후에 보조금을 교부할 것	구분	사업명	'12년결산	집행부진사유	FTA기금	친환경농업	· 집행률: 9%	사업시행자(경북대, 제주대)의	연구센터건립	· 이월률: 91%	부지선정 및 지방비·자부담 확보지연
구분	사업명	'12년결산	집행부진사유									
FTA기금	친환경농업	· 집행률: 9%	사업시행자(경북대, 제주대)의									
	연구센터건립	· 이월률: 91%	부지선정 및 지방비·자부담 확보지연									
재정사업 자율평가 (2014년)	○ 예산집행률 및 성과달성도 저조 - 구체적이고 면밀한 사업계획 및 공정지연여부를 수시로 점검 - R&D 기반구축 사업특성을 감안한 목표치변경 등 성과달성 방식 개선 ○ 환류계획 제출											

2) 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 688쪽.

구분	지적사항
	- '14년 신규사업부터 사업추진 방식이 변경되어(2→3개년), 지원비율 1년차 10%, 2년차 50%, 3년차 40%로 조정. '15년 결산부터는 실집행률이 개선될 전망이다.

자료: 국회예산정책처, 2014년도 예산안 부처별 분석II, 2013. 11., 229쪽  
 국회예산결산특별위원회, 2012회계연도 결산 심사보고서, 2013. 11., 648쪽  
 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 691쪽

- 농림축산식품부는 친환경연구센터 전국 10개소 설립계획 중 2016년 4월 최종 사업자 선정이 완료되었는 바, 연구센터 설립의 사고이월 가능성 등 면밀한 사전조사를 통해 적정 예산의 편성 및 집행이 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있음.

□ **친환경농업연구센터 사업의 성과 제고방안 마련 필요**

- 2015년도 국정감사<sup>3)</sup>에서 친환경농업연구센터의 저조한 특허 출원·등록 실적을 지적한 바 있음. 운영 중인 연구센터의 국내 특허 출원·등록 2015년도 실적을 [표 4]에서 살펴보면 설립이후 운영기간에 따라 연구센터별로 큰 편차(2건~14건)를 보이고 있음을 알 수 있음. 연구센터가 개소 후 빠른 기간 내에 특허 출원·등록 실적을 향상 시킬 수 있도록 기술적 지원이 필요함.

[표 4] 운영중인 친환경농업연구센터 국내 특허 출원·등록 실적

(단위: 건수)

등록 실적	12년	13년	14년	최근3년간 평균실적	15년	비고
전남대	8	13	8	9.7	14	'11 개소
강원대	개소	0	1	0.5	8	'12 개소
고성군	-	개소	-	0	2	'13 개소
제주대	-	-	-	0	3	'15 개소
계	8	13	9	10.2	27	

주: '15년도 국내 특허 출원등록 목표치 설정은 '15년도 친환경농업연구센터 사업 시행지침에 근거하여 이전 3개년 평균실적과 비교토록 함.

자료: 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 695쪽.

3) 국회사무처, 「2015년도 국정감사 농림축산식품해양수산위원회회의록」, 2015. 9. 10., 29쪽  
 - 개설된 친환경연구센터가 특허를 출원하거나 등록되어 있는 것이 2011년부터 2014년 현재 총 33건에 불과함. 특히 강원대와 고성군에 있는 연구기관은 불과 1건씩의 연구 성과만 있음. 한 곳당 100억원으로 조성된 연구센터의 예산대비 성과에 문제가 있음.



- 2015년도 친환경농업연구센터 관련 성과지표 목표달성률을 확인하면, 상위 프로그램의 목표달성률은 [표 5]와 같이 무농약이상 친환경 농산물 재배면적의 비중<sup>4)</sup>이 2015년도에 50%로서 최근 3년간(2013~2015년) 줄어들고 있는 추세임. 단위사업 성과지표는 운영 중인 연구센터의 교육실적 대비 수혜농가의 상위인증 전환비율이 64%에 그치고 있어 전년대비 목표달성률이 131% 감소하였음을 보여줌. 농림축산식품부는 면밀히 검토하여 성과지표를 대체하는 경우, 측정가능(정량지표)·결과중심적 지표설정 및 결과지표 위주로 지표를 설정<sup>5)</sup>하는 것을 고려할 필요가 있음.

[표 5] 친환경농업연구센터 관련 성과지표 현황

부문	단위사업	성과지표	측정산식 (또는 측정방법)	목표대비 달성률	'13년	'14년	'15년
프로그램목표: 친환경농산물의 안정적 생산 유통 인프라를 구축하여 지속가능한 친환경농업을 육성한다.(친환경농업육성)	친환경농산물(무농 약이상) 재배 비중(%)	무농약이상 친환경농산물 재배면적/전체경지 면적×100	목표	8.0	8.5	9.0	
			실적	6.9	4.9	4.5	
			달성률 (%)	86.3	57.6	50	
일반 재정	친환경농업연구 센터	교육 수혜농가의 상위인증 전환비율(%)	목표	-	10	10	
			실적	-	19.5	6.4	
			달성률 (%)	신규	195	64	

자료: 농림축산식품부, 2015회계연도 성과보고서, 2016. 5., 518쪽.

- 4) 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 697쪽  
- 친환경농업 인증면적은 친환경농업 육성을 위한 정책 수립 시 가장 기초가 되는 통계수치이며 육성의 목표 점도 무농약 이상 인증면적 확산에 두고 있으므로 친환경농업 기술 연구 개발 및 보급을 통하여 친환경농업 생산 인프라 구축을 위한 연구센터 당초 설치 목적과도 매우 밀접한 관련이 있음.
- 5) 기획재정부, 「2015년도 성과계획서 작성지침」, 2014. 4. 21쪽.

구분	개 념
투입지표	예산·인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표 (예) 직업훈련교육 예산 집행률
과정지표	사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 교육별 진도율
산출지표	사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 교육 수료자수
결과지표	1차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과, 정책이 미치는 영향력을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 수료자 취업률/소득증가율

## 4

## 농림축산식품부 통합재정사업 지출구조조정계획 적정성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 농림축산식품부 통합재정사업평가는 국가재정법<sup>1)</sup>상 기획재정부장관이 실시하는 성과중심의 재정운용제도이며, 통합재정사업평가 중 지출구조조정계획은 평가결과와 ‘미흡’판정을 받은 사업에 대해서 다음해 예산요구 시 감액 요구하여 사업비 삭감계획을 수립하는 것임.
- 2017년도 지출구조조정계획은 감액대상 사업의 2016년도 예산 7,359억 6,300만원에서 552억 1,900만원을 삭감한 6,777억 4,400만원을 기획재정부에 요구함.
  - 2017년도 지출구조조정계획 감액대상 사업은 [표 1]과 같이 ‘농식품수출촉진’ 등 4개 단위사업(10개 세부사업)임.
- 사업예산:

[표 1] 농림축산식품부 통합재정사업평가 지출구조조정계획 대상 단위사업 감액현황

(단위: 백만원)

단위사업	2015 예산	2016 예산(A)	2017 요구계획 (B)	감액 (지출구조조정) (B-A)	감액내용
식품산업육성 (농어촌구조개선특별회계)	23,556	41,202	39,807	△1,395	· 사업규모축소△745 · 집행부진사업△650
식품산업육성 (농산물가격안정기금)	156,822	148,420	136,546	△11,874	· 사업규모축소△954 · 집행부진사업△10,920
농식품수출촉진 (농산물가격안정기금)	560,215	536,801	492,614	△41,187	· 원료구매지원자금(용자)감액
친환경농업기반구축(지자체) (지역발전특별회계)	11,450	9,540	8,777	△763	· 광역단지와 친환경지구사업을 지구사업으로 통합
계	752,043	735,963	677,744	△55,219	

자료: 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 7~8쪽.

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 정용제(jung28@assembly.go.kr, 02-788-4676)

1) 국가재정법 제8조(성과중심의 재정운용) ⑥기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 결산 및 회계/기금을 고려한 지출구조조정계획 수립 필요

- 농림축산식품부는 국가재정법 시행령<sup>2)</sup>에 따라 자율적으로 지출구조조정계획을 수립하고, 지출구조조정목표는 기획재정부에서 평가대상사업의 '16년도 총 예산액의 1%<sup>3)</sup>를 목표치로 설정함.
- 지출구조조정계획의 감액내용으로는 위의 [표 1]에서 볼 수 있듯이 '사업규모축소', '집행부진사업'으로 크게 분류됨. 결산액 대비 지출구조조정계획액 현황은 아래 [표 2]와 같음.
  - 세부사업 기준으로 식품외식종합자금 사업의 경우 2015년도 실집행액 대비 2017년도 지출구조조정액의 비율이 188.9%(1,202억 8,000만원/636억 7,900만원), 신선농산물수출지원 사업은 207.1%(3,102억 8,600만원/1,498억 900만원), 가공식품수출지원 사업은 185.6%(1,701억 3,300만원/916억 5,700만원)으로 산정되었음.
  - 감액규모 총 552억 1,900만원의 96.1%인 530억 6,100만원<sup>4)</sup>이 농산물가격안정기금에서 감액되었음. 국가재정법 제70조<sup>5)</sup>에 근거하여 기금은 일반/특별회계에 비하여 감액사업에 대한 증액으로의 계획변경이 덜 경직적임.

2) 국가재정법 시행령 제3조(재정사업의 성과평가) 기획재정부장관은 법 제8조제6항에 따라 각 중앙관서의 장과 법 제8조제1항에 따른 기금관리주체(이하 "기금관리주체"라 한다)에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 "재정사업자율평가"라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다.

3) 기획재정부, 「보도자료 - 2016년 통합 재정사업평가 실시」, 2016. 1. 22.

4) [식품산업육성(농산물가격안정기금) 118억 7,400만원 감액] + [농식품수출촉진(농산물가격안정기금) 411억 8,700만원]

5) 국가개정법 제70조(기금운용계획의 변경)

② 기금관리주체(기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 말한다)는 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의·조정하여 마련한 기금운용계획 변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여야 한다.

③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.

1. 별표 3에 규정된 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하

2. 별표 3에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다.

[표 2] 농림축산식품부 통합재정사업평가 지출구조조정계획 대상세부사업 결산현황

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2015결산			2016 예산	2017 요구계획 (지출구조조정)
		예산현액	집행액 (실집행액)	집행률 (실집행률)		
식품산업육성 (농어촌구조개선 특별회계)	식품기능성평가	2,740	2,740 (2,640)	100.0 (96.4)	2,740	2,507
	국가식품산업클러스터	32,802	32,752 (32,752)	99.8 (99.8)	16,660	16,178
	외식산업육성	2,370	2,370 (1,984)	100.0 (83.7)	600	570
	중소식품기업공동협 력지원	11,430	11,430 (9,086)	100.0 (79.5)	8,565	7,915
식품산업육성 (농산물가격안정기금)	전통발효식품육성	12,450	12,025 (8,303)	96.6 (66.7)	8,420	7,906
	식품외식종합자금	114,000	64,199 (63,679)	56.3 (55.9)	131,200	120,280
	학교급식지원센터운 영활성화	11,000	10,889 (10,889)	99.0 (99.0)	8,800	8,360
농식품수출촉진 (농산물가격안정기금)	신선농산물수출지원	353,362	153,571 (149,809)	43.5 (42.4)	340,286	310,286
	가공식품수출지원	195,853	99,618 (91,657)	50.9 (46.8)	185,783	170,133
친환경농업기반구축 (지자체) (지역발전특별회계)	친환경농업기반구축	11,450	11,443 (6,722)	99.9 (58.7)	9,540	8,777

주: 집행부진 세부사업은 '중소식품기업공동협력지원', '식품외식종합자금(융자)', '신선농산물수출업체지원', '가공식품수출업체지원'임.

자료: 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 7~8쪽.  
농림축산식품부, 2015회계연도 결산자료, 2016. 3. 109~145쪽

- 농림축산식품부에 따르면<sup>6)</sup> '2016년 통합재정사업 평가 지침'에서 제시한 '2016년 총예산의 1% 수준' 및 '사업별로 2016년 예산대비 5~15%범위내'에서 지출구조조정을 실시하고, 실집행을 고려한 추가 삭감은 필요시 예산편성과정에서 검토·반영하는 것이 바람직하다는 주장하고 있음. 또한, 지출구조조정 대상 사업인 '미흡' 사업을 지출구조조정하는 것이 원칙이므로 기금과 일반/특별회계간 인위적으로 균형을 맞추어 삭감하는 것은 평가지침과 맞지 않다는 입장을 보이고 있음.

6) 농림축산식품부 의견(2016. 8. 23.)



- 국가재정법 제1조<sup>7)</sup>는 예산·기금 사항에 대한 효율성과 성과지향성을 명시하고 있어 하위지침인 ‘통합재정사업 평가 지침’의 개정 등을 통하여 지출구조조정인 적정 예산안편성과 연계되도록 할 필요가 있음. 이를 위해서 지출구조조정계획은 결산을 고려하되, 기금과 일반/특별회계의 균형을 맞추어 효율적이고 성과지향적인 방식으로 예산안을 편성할 수 있도록 검토가 필요함.

### □ 지출구조조정계획 대상사업의 사업방식 개선대책 조기 수립·시행 필요

- 2017년도 지출구조조정계획 대상사업에 대하여 사업방식 개선대책을 연초에 수립하여 시행하여야 하나, 통합 재정사업 평가결과<sup>8)</sup>에서는 [표 3]과 같이 연중 실시하는 것으로 되어 있음. 식품산업육성 사업의 식품외식종합자금 등 지원업체 사업설명회 개최가 9~10월중으로 되어 있고, 농식품수출촉진 사업의 우수농식품 구매자금 사업설명회 개최가 2/4분기로 되어 있음. 따라서, 2016년도 결산을 바탕으로 작성하는 2018년도 지출구조조정계획에 평가에서 해당사업의 등급이 다시 저조하게 나올 가능성이 있음.
- 농림축산식품부는 향후 사업방식 개선대책을 연초에 조기 수립 및 시행하여 집행을 제고하고 사업을 개선할 필요가 있음.

[표 3] 농림축산식품부 통합재정사업평가 지출구조조정계획 사업방식 개선일정

(단위: 백만원)

단위사업	사업방식 개선일정
식품산업육성 (농산물가격안정기금)	<p>〈사업 홍보 강화 및 모니터링 체계 구축〉</p> <p>2/4분기: 학교급식지원센터 대상사업 신청접수(5월~)</p> <p>3/4분기: 학교급식지원센터 관련 전문가, 지자체 회의 및 설명회 개최(9월)</p> <p>학교급식지원센터 활성화 정책연구과제 수행(5~11월)</p> <p>학교급식지원센터 운영활성화 사업 대상자 만족도 조사 결과 정책추진 및 시행지침 반영(수시)</p>
농식품수출촉진 (농산물가격안정기금)	<p>〈우수농식품구매자금지원 활용 확대방안 마련 및 사업 홍보 강화, 모니터링 구축〉</p> <p>1/4분기: 우수농식품구매자금지원 활용 확대 방안 마련·시행('16. 3월)</p> <p>2/4분기: 수출업체 대상 우수농식품구매자금지원 개편사항 설명회 개최</p> <p>3/4분기: 우수농식품구매자금 집행현황 점검 및 현장의견 수렴</p> <p>지원 업체 대상 애로·건의사항 수렴 및 모니터링 실시(수시)</p>

자료: 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 10~11쪽.

7) 국가재정법 제1조(목적) 이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다.

8) 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 10~12쪽

## 5

농림축산식품부 통합재정사업 성과관리개선계획  
적정성 검토

## 가. 사업개요

## □ 사업현황

- 농림축산식품부 통합재정사업평가는 국가재정법<sup>1)</sup>상 기획재정부장관이 실시하는 성과중심의 재정운용제도이며, 통합재정사업평가 중 성과관리개선계획은 평가결과와 ‘미흡’판정을 받은 사업에 대해서 지출구조조정 대신에 성과 관리 개선대책을 수립·시행 하는 것임.
- ‘친환경농산물 유통활성화’ 및 ‘친환경농업 연구센터’사업은 성과목표 달성미흡으로 나왔으며, ‘축산물 수급관리’사업은 성과목표치가 부적정하게 나왔으며, ‘수출전략 기술개발’사업은 대표성과의 탁월성이 미흡한 결과가 나왔음.
- 성과관리개선계획 대상 사업은 [표 1]과 같이 ‘친환경농산물 유통활성화’사업 등 2015년도 예산이 1,324억원이고, 2016년도 예산이 1,614억원임.
- 사업예산:

[표 1] 농림축산식품부 통합재정사업평가 성과관리개선계획 대상사업 현황

(단위: 억원)

대상사업	2015 예산	2016 예산(A)	성과관리 미흡사유	성과관리 개선대책
친환경농산물 유통활성화 (농산물가격안정기금)	514	414	· 성과목표 달성미흡 (프로그램 목표)	· '16년 프로그램 성과지표 및 목표치 변경
친환경농업 연구센터 (자유무역협정이행기금)	43	40	· 성과목표 달성미흡 (프로그램 목표 및 단위사업 성과지표)	· '16년 프로그램 성과지표 및 목표치 변경 · '16년 단위사업 성과지표 변경
축산물수급관리 (축산발전기금)	595	976	· 성과목표치 부적정 · 성과목표 미달성 · 집행부진 · 모니터링을 통한 사업문제점 해결노력 미흡	· 성과지표 및 목표 재설정 · 성과목표달성을 위한 대책계획 마련 · 정확한 예측 등을 근거한 적정예산 확보 · 사업모니터링 및 환류노력이 부족했던 한우·돼지 분야 사업에 적극적 모니터링 및 성과분석 사업개선 방안마련

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 정용제(jung28@assembly.go.kr, 02-788-4676)

1) 국가재정법 제8조(성과중심의 재정운용) ⑥기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다



대상사업	2015 예산	2016 예산(A)	성과관리 미흡사유	성과관리 개선대책
수출전략기술개발 (농어촌구조개선특별회계)	172	184	· 대표성과의 탁월성 미흡	· 글로벌 수출상품화 및 수출확대를 위한 기획연구추진 · 우수성과 적극발굴 및 글로벌 상품화를 위한 지원사업과의 연계강화 · 연구성과의 사업화가가능성 제고 · 연구목표관리 점검 강화 ※ 성과지표 목표치 조정계획 없음
계	1,324	1,614		

자료: 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 13~14쪽.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 성과계획서 작성지침을 토대로 성과관리개선계획 수립 필요

- 농림축산식품부는 국가재정법 시행령<sup>2)</sup>에 따라 자율적으로 성과관리개선계획을 수립하였음. 이는 예산 삭감 불가 등 지출구조조정이 어려운 사업에 대해서 성과관리개선대책을 마련<sup>3)</sup>한 것임.
- 성과관리개선계획은 기획재정부의 성과계획서 작성지침에 따라 성과지표의 객관성 확보<sup>4)</sup>를 토대로 성과관리개선대책을 마련할 필요가 있음. 농림축산식품부는 [표 2와 같이 '친환경농산물 유통활성화' 및 '친환경농업 연구센터'사업은 프로그램 및 단위사업 성과지표 변경을 통해서 성과관리를 개선<sup>5)</sup>하려 하고, '축산물수급관리'사업은 성과목표치의 설정을 개선<sup>6)</sup>하려 함. 다만, 성과지표나 성과목표치

2) 국가재정법 시행령 제3조(재정사업의 성과평가) 기획재정부장관은 법 제8조제6항에 따라 각 중앙관서의 장과 법 제8조제1항에 따른 기금관리주체(이하 "기금관리주체"라 한다)에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 "재정사업자율평가"라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다.

3) 기획재정부, 「보도자료 - 2016년 통합 재정사업평가 실시」, 2016. 1. 22.

4) 기획재정부, 「2015년도 성과계획서 작성지침」, 2014. 4. 21~22쪽.

#### □ 성과지표의 객관성 확보

- 성과지표의 측정방법 및 근거 등은 공식적인 자료를 활용하고 동 자료의 출처 등 근거를 명확히 제시하여 성과측정 자료의 정확성 및 신뢰성을 확보할 수 있는 합리적인 방법을 제시
  - 성과지표가 만족도인 경우 만족도 조사시 조사주체, 설문대상, 설문항목, 표본구성 등 조사방법이 적정하고 객관적이어야 함.
- 원칙적으로 기존 관리해 온 성과지표 및 측정산식을 유지
  - 특히, 목표치 달성을 용이하게 하기 위해 성과지표의 측정산식을 임의로 변경하는 것은 금지

5) 농림축산식품부 의견(2016. 8. 22)

- 농림축산식품부는 친환경농산물유통활성화, 친환경농업연구센터의 프로그램지표 변경과 관련하여, 부실인 중에 따른 소비자 신뢰저하, 그에 따른 판로 확보의 어려움 등으로 2012년 이후 지속적으로 감소되고 있는 '친환경 인증면적 확대'라는 양적지표를 대신하여 소비자 수요가 친환경농산물 생산을 견인한다는 전제하에 '친환경 인증제도 만족도'라는 질적지표로 보완조치 하였음.

6) 농림축산식품부 의견(2016. 8. 23.)

의 변경을 통한 개선대책은 원칙적으로 성과지표의 객관성을 저해하므로, 성과관리개선계획 수립 시 가능한 한 성과지표 및 성과목표치를 신중하게 설계하여 향후에 변경되는 것은 지양할 필요가 있음.

- 농림축산식품부 2015회계연도 성과보고서에서 프로그램 성과지표인 친환경농산물 재배 비중이 86.3%(2013년도)에서 50%(2015년도)로 목표달성률이 감소하였고, 친환경농업연구센터 단위사업의 성과지표인 교육 수혜농가의 상위인증 전환비율이 195%(2014년도)에서 64%(2015년도)로 감소하였음.

[표 2] 농림축산식품부 통합재정사업평가 관련 성과지표 현황

부문	단위사업	성과지표	측정산식 (또는 측정방법)	목표대비 달성률	'13년	'14년	'15년
프로그램목표: 친환경농산물의 안정적 생산 유통 인프라를 구축하여 지속가능한 친환경농업을 육성한다.(친환경농업육성)	친환경농산물(무농약 이상) 재배 비중(%)	무농약이상 친환경농산물 재배면적/전체경지면적×100	목표	8.0	8.5	9.0	
			실적	6.9	4.9	4.5	
			달성률 (%)	86.3	57.6	50	
일반 재정	친환경농업 연구센터	교육 수혜농가의 상위인증 전환비율(%)	목표	-	10	10	
			실적	-	19.5	6.4	
			달성률 (%)	신규	195	64	
일반 재정	축산물수급 관리	분유재고량(천톤)	목표	신규	신규	14.0	
			실적	7.3	18.5	19.9	
			달성률 (%)	신규	신규	57.8	

자료: 농림축산식품부, 2015회계연도 성과보고서, 2016. 5., 249쪽, 518쪽.

- 농림축산식품부는 FTA에 따른 분유 수입증가, 국내생산증가, 소비감소, 국제 분유가격 하락 등을 반영하여 '17년 성과지표 목표치를 적정 수준으로 조정하려고 함.

- 분유재고량 성과지표 목표치(실적치)

(단위 : 천톤)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년
성과지표 목표치	14.0	10.6	12.6	8.0
성과지표 실적치	19.9	10.6		

주: 2017년 및 2018년 실적치는 현재 미정



- 농림축산식품부<sup>7)</sup>는 ‘친환경농산물 재배비중’에서 ‘친환경 인증제도 만족도’로 프로그램 성과지표를 대체하여 친환경농산물의 가치 공유 및 친환경농산물 소비를 통해 친환경농산물 생산면적 확대라는 선순환체계를 구축하고자 함. 또한, ‘교육 수혜농가의 상위인증 전환비율’에서 ‘친환경농업 기술지도 추진실적(농가수)’으로 단위사업 성과지표를 대체하여 성과지표 대상을 인증농가에서 전체농가로 확대하여 연구센터 친환경농업 기술지도·교육을 통해 상위인증 전환·인증 신규진입 등 성과를 산출하고자함.
- 농림축산식품부가 대체하려는 성과지표는 정성지표 및 산출지표적인 성격이 강하므로, 농림축산식품부가 대체하려고 하는 프로그램 및 단위사업 성과지표는 [표 3]과 같으며, 성과계획서 작성지침에 따라 성과지표는 측정가능(정량지표)·결과중심적 지표설정<sup>8)</sup> 및 결과지표 위주로 지표를 설정<sup>9)</sup>할 것을 고려할 필요가 있음.

7) 농림축산식품부 의견(2016. 8. 22)

’13년부터 감사 및 부정적 언론보도 등으로 인한 단체인증 취소기준 강화, 인증농가의 자진포기 등으로 무농약이상 인증면적이 지속적으로 감소되어 프로그램 및 단위사업 성과지표를 변경할 필요가 있음.

- 인증면적 현황: 2011~2015

(단위 : 천ha)

구분	'11	'12	'13	'14	'15	연평균증가율
유기	19	25	21	18	18	-1.3
무농약	95	102	98	65	57	-12.0
무농약이상 인증면적 비율	6.7	7.3	6.9	4.9	4.5	-9.5

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 인증취소 건수

’10) 2,811 → ’12) 5,502 → ’13) 5,729 → ’14) 6,739 → ’15) 3,217

8) 기획재정부, 「2015년도 성과계획서 작성지침」, 2014. 4. 19쪽.

<정량적 측정여부에 따른 지표 분류>

구분	정량지표(계량지표)	정성지표(비계량지표)
정의	구체화된 양적 수치로 측정 가능	양적 수치로 측정 불가능
특성	평가자의 주관에 개입될 수 없음 반복 측정 시 동일한 결과	평가자의 주관 개입
사례	우량농지 조성면적	민원인 만족도

9) 기획재정부, 「2015년도 성과계획서 작성지침」, 2014. 4. 21쪽.

구분	개념
투입지표	예산·인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표 (예) 직업훈련교육 예산 집행률
과정지표	사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 교육별 진도율
산출지표	사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 교육 수료자수
결과지표	1차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과, 정책이 미치는 영향력을 나타내는 지표 (예) 직업훈련 수료자 취업률/소득증가율

- ‘친환경 인증제도 만족도’는 정성지표(비계량지표)적인 성격이 강함.
- ‘친환경농업 기술지원 추진실적(농가수)’은 산출지표적이 성격이 강함.

[표 3] 농림축산식품부 통합재정사업평가 성과관리 개선대책

대상사업	성과관리 개선대책
친환경농산물 유통활성화 (농산물가격안정기금)	〈프로그램 성과지표 변경〉 친환경농산물 재배비중→친환경 인증제도 만족도
친환경농업 연구센터 (자유무역협정이행기금)	〈프로그램 성과지표 변경〉 친환경농산물 재배비중→친환경 인증제도 만족도 〈단위사업 성과지표 변경〉 교육수혜 농가의 상위인증 전환비율(%)→친환경농업 기술지원 추진실적(농가수)
축산물수급관리 (축산발전기금)	〈성과목표치 설정개선〉 (분유) '15년 실적치를 고려하여 '16년 원유잉여량 목표치 변경 '15년실적: 24만톤→'16년 목표(19만톤)

자료: 농림축산식품부, 2016 통합 재정사업 평가결과 및 환류계획, 2016. 3., 13~14쪽.



## 6 천일염 산업 육성 방안 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 세계적 희귀성과 품질을 갖춘 국내 ‘갯벌천일염’의 세계 명품화를 위하여, 품질관리, 안전성 조사, 시설개선 등 지원 사업 추진을 목적으로 함.
- 사업근거 : 「소금산업진흥법」 제3조, 제14조, 「소금산업진흥법」 제14조, 「식품산업진흥법」 제3조, 「수산업·어촌 발전기본법」 제12조
- 사업규모 : (총사업비) 계속, (사업기간) 2009년 ~ 계속
- 사업예산:

[표 1] 천일염산업육성 예산

(단위: 백만원)

단위사업	세부사업	2014	2015	2016
식품산업육성	천일염산업육성	15,551	14,923	10,114

자료: 해양수산부

- 사업내용 : 천일염이력관리제, 천일염품질관리지원, 천일염포장재지원, 염전바닥재 개선 등 천일염의 안전성과 생산시설 개선을 위한 지원 사업

#### □ 추진체계

- 사업시행방법 : 민간보조, 지자체보조, 융자
- 사업시행주체 : 민간(공모), 지자체, 농·수협
- 사업수혜자 : 천일염생산자 및 소비자

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 안태훈(matins10@assembly.go.kr, 02-788-4678)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 천일염의 식품 안전성 확보 방안 마련 필요

- 천일염의 식품 안전성이 확보되지 않으면 천일염 산업 발전을 기대하기 어려움.<sup>1)</sup>
  - 정부는 10개 생산해역 및 20개 염전의 기구, 자재, 천일염에 대하여 pH, 대장균, 유분, 중금속(납, 수은, 비소, 카드뮴, 아연) 등에 대한 안전성 조사를 연 4회 실시하여 천일염 안전성 제고
  - 시장·군수는 월 1회 이상, 시·도지사는 분기별 1회 이상 현지 점검을 통하여 생산환경, 시설, 자재 등 위해요소 사전 차단 노력
  - 그러나 2015년 천일염 안전성 논란이 발생하였으며,<sup>2)</sup> 월간조선은 ‘불순물이 전혀 없지만 건강에 그다지 좋지 않은 정제염을 먹을 것인가, 건강에 좋지만 먹어도 해가 없는 정도의 불순물이 섞여 있을 수 있는 천일염을 먹을 것인가는 각자의 선택’이라고 기술<sup>3)</sup>
- 프랑스 게랑드 소금은 프랑스 농림수산청이 최우수 식품에 주어지는 빨강 라벨 (Label Rouge)을 1991년에 획득하였으며, 게랑드 지역의 소금생산이 무엇보다 안전성에서 호평을 받고 있음.<sup>4)</sup>
  - 게랑드 염전지역이 생태 보호지역이어서 공업지역에서 충분히 떨어져 있으며, 고속도로, 국도 등으로부터 500m 이상 떨어진 곳에 위치하고 농약이나 화학비료, 양계장, 양식장, 집중 생산시설으로부터 완전히 격리되어 엄격하게 운용되고 있음.
  - 소금의 과학 성분검사, 박테리아 검사, 그리고 맛과 모양 및 색에 대해서는 1년에 4번, 기업의 일반검사(설비 위생검사)는 1년에 1번, 예고 없이 하는 검사 4번 등의 엄격한 검사과정을 필수 통과해야 함.
  - 생산 이후 세정은 허용하지 않고 화학처리를 하지 않는 목재도구만 사용하며, 태양이 아닌 열에 의한 직접건조는 엄금하며, 일체의 첨가물을 사용하지 않아야 함.

1) 국회입법조사처, 「천일염 산업의 현황과 발전방안」, NARS 현안보고서 제107호, 2010, 33쪽.

2) 정부는 천일염 안전성 조사를 시행하고 있음.(국립목포대학교 산학협력단 천일염 사업단, 「소금 산업현황 실태조사 및 안전성조사 최종보고서」, 해양수산부, 2014.)

3) 정혜연, “소금에 대한 오해와 진실”, 「월간조선」 통권 제426호, 2015, 396~404쪽.

4) 신창선·소정, “세계 최고의 명품 ‘프랑스 게랑드’ 소금 “天日鹽! 영광의 신동력 산업으로”(6)”, 영광신문, 2009년 08월 20일자 (목) 10:04:00.



[표 2] 천일염산업육성의 기능별 결산내역

(단위: 백만원)

세사업 명	2015년				2016년
	예산액		예산 현액	집행액	예산액
	본예산	추경			
· 염전바닥재개선	4,711	4,711	4,711	4,711	3,150
· 천일염이력관리제	2,100	2,100	2,100	2,039	1,900
· 천일염생산시설자동화지원	-	-	-	-	1,800
· 장기저장시설설치	2,250	2,250	2,250	2,250	900
· 천일염품질관리지원	961	961	961	938	747
· 염전시설개선	2,038	2,038	2,038	355	370
· 천일염포장재지원	503	503	503	503	353
· 반자동포장기계지원	-	-	-	-	300
· 천일염가공시설개선	1,880	1,880	715	-	280
· 천일염소비촉진홍보	-	-	-	-	154
· 스마트염전시범사업	-	-	-	-	100
· 염전취수용배관설치	480	480	480	480	60
합 계	14,923	14,923	13,758	11,276	10,114

주: 1. '15년 돌고래호 전복사고 동원어선 비용지불 자체이용(1,165백만원)  
 2. '15년부터 천일염산업육성(지자체)(2832-311), 천일염산업육성(용자)(2832-312) 사업이 천일염산업육성(2832-310)으로 통합  
 자료: 해양수산부

- 천일염산업육성의 기능별 예산내역을 살펴보면, [표 2]와 같이 프랑스 계량스 소금 수준의 안전성을 확보하기 위한 예산은 확인되지 않고 있음.
  - 천일염안전성관리를 위한 “천일염품질관리지원” 예산이 있으나, 천일염산업육성 예산은 ‘염전바닥재개선’, ‘천일염이력관리제’ 및 ‘천일염생산시설 자동화지원’에 집중되고 있음.

□ ‘식탁용 및 음식조리용’ 천일염의 고품질화에 집중적인 투자 필요

- 최상의 세계적 명품 소금생산에는 천혜의 자연조건과 치열한 장인정신이 깃들어야 함.<sup>5)</sup>

5) 신창선·소정, “세계 최고의 명품 ‘프랑스 계량드’ 소금 “天日鹽! 영광의 신동력 산업으로”(6)”, 영광신문, 2009년 08월 20일자 (목) 10:04:00.

- 프랑스 계랑드 염생산자 협동조합은 정부의 보조금을 지원받아 1979년 소금장인 양성센터를 설립
  - 소금장인 양성센터는 경제학, 생물학, 지층학, 지리학, 농업경영학, 환경학, 생태학, 정보공학, 기상학 등을 포함하여 10개 과목의 이론과 실기해설을 8개월간 집중 조련하면서 최종시험에 합격하면 제4수준의 국가자격, 농업개발책임자 증명서를 부여함.
  - 프랑스 계랑드는 태양의 광선이 강하지 않아서 조금씩 결정(結晶)이 진행되는 단점에도 양질의 소금을 만들어 낼 수 있는 최상의 요건을 갖추.
  - 계랑드 지방의 염전에는 미세한 식물 플랑크톤인 ‘두날리엘라 살리나’(Dunaliella salina)라는 해조류가 서식하고 있으며, 이 해조류는 살아 있는 동안뿐 아니라 죽을 때에도 미네랄을 배출하며 은은한 제비꽃 향과 같은 독특한 풍미가 ‘두날리엘라 살리나’의 영향 때문임.
- 프랑스 계랑드 소금의 품질 및 생산 기준은 국내 천일염 품질 기준과 차별화되어 있음.<sup>6)</sup>
- 계랑드 소금은 6월과 9월 사이 건조기에 생산되고 있으며, 소금 전체 생산량의 1% 정도를 생산하고 그 중 꽃소금(La Fleur de sel)은 0.1% 정도를 생산
  - 프랑스 계랑드 품질 기준 Label Rouge 인정을 위하여 소금의 화학 성분 검사, 박테리아 검사, 해수검사 등을 연간 5회에 걸쳐 수행하고 있음.
  - 우리나라도 매년 천일염 생산해역, 갯벌 등에 관한 ‘소금산업안전성조사’를 실시하여 안전성을 검증하고 있고, 국립수산물품질관리원에서는 전체 염전의 10%이상 어가의 시료를 채취하여 잔류농약, 중금속, 방사능검사를 시행하고 있으며 이상 없음으로 조사되었음.
  - 국내 영광지역 및 신안지역 생산자 단체는 염도, 수분, 무게/부피, 입자, 경도, 색상, 맛, 냄새 등을 기준으로 자가품질 기준을 운용하고 있음.

6) 해양수산부·한국식품연구원, 「고품질 소금 제조기술 개발 및 해외시장개척」, 2015, 121쪽.



[표 3] 소금 수급 현황(2009년 기준)

(단위: 천 톤)

		수요	공급				수입염
			국내염				
			계	천일염	정제염	부산물염	
식용	일반가정용	225	136	103	33	-	89
	식품공업용	375	220	157	63	-	155
	소계	600	356	260	96	-	244
비식용	일반공업용	267	190	117	63	10	77
	화학공업용	2,421	-	-	-	-	2,421
	소계	2,688	190	117	63	10	2,498
계		3,288	546	377	159	10	2,742

자료: 국회입법조사처, 「천일염 산업의 현황과 발전방안」, NARS 현안보고서 제107호, 2010, 17쪽.

- 정부는 전체 천일염 생산에 대한 지원보다 고품질 소금 소비자를 대상으로 한 ‘식탁용 및 음식조리용’ 천일염의 고품질화 관련 산업 육성에 중점을 둘 필요가 있음.
  - ‘식탁용 및 음식조리용’을 포함한다고 볼 수 있는 일반가정용 천일염은 [표 3] 과 같이 2009년 기준으로 10.3만톤으로 전체 천일염 생산량 37.7만톤의 27.3% 수준임.
  - 일반공업용 및 식품공업용 천일염의 품질 향상을 위한 재정 투자 필요성에 대해서는 충분한 검토 필요

## IV. 국토교통위원회



### 1 고속도로망 구축 적정성 검토

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 유료도로인 고속도로망은 국가간선도로망의 중추로서 국토이용의 효율성 증진 및 국민생활의 쾌적성을 실현하여 지역균형개발 촉진을 목표로 함.
  - 고속도로의 정식 명칭은 고속국도임.
- 사업근거: 「도로법」 제31조, 「교통시설특별회계법」 제4조
- 사업규모 : (총사업비) 28조 8,861억원, (사업기간) 2003년~2023년
- 사업예산:

##### [표 1] 고속도로 건설 예산

(단위: 백만원)

프로그램	단위사업	2013	2014	2015	2016
고속도로 건설		1,623,388	1,476,627	1,757,210	1,392,711
	고속도로 조사설계	87,899	67,257	61,545	22,190
	고속도로 건설	1,535,489	1,409,370	1,695,665	1,370,521

자료: 국토교통부

##### □ 추진체계

- 사업시행방법 : 출자(용지비 100%, 공사비 40%)
- 사업시행주체 : 한국도로공사(공사비 60%)
- 국고지원 현황

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 안태훈(matins10@assembly.go.kr, 02-788-4678)



- 2003년~2013년 : 건설예산 공사비 50%, 용지비 100% 출자
- 2014년~ : 건설예산 공사비 40%, 용지비 100% 출자
- 2016년~ : 건설예산 공사비 중 영업소·휴게소 출자 0%

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 간선도로망 구축을 위한 고속도로망 건설 재검토 필요

- 국토교통부는 전국 어느 곳에서나 30분 내 고속도로에 접근할 수 있도록 고속도로망 구축을 추진하고 있음.
  - 국토교통부는 고속도로 건설을 통해 장래 전국 어느 곳에서나 30분 내 간선도로망에 도달 가능하게 하여 반일 생활권 실현을 목표로한다고 밝히고 있음.<sup>1)</sup>
  - 국토교통부는 「국가기간교통망계획 제2차 수정계획 2001~2020」에서 고속도로망을 ‘국토간선도로망’ 및 ‘국가간선도로망’으로 명명하고 있음.<sup>2)</sup>
- 국토교통부는 「도로법」에 따라 고속국도 및 일반국도를 포함해야 하는 간선도로망<sup>3)</sup>에 고속국도만 표기하여 ‘국가기간교통망계획’을 발표
  - 「국가통합교통체계효율화법」 제4조(국가기간교통망계획의 수립 등)에 따르면, 국토교통부장관은 국가의 효율적인 교통체계를 구축하기 위하여 20년 단위로 국가기간교통망에 관한 계획을 수립해야 함.
  - ‘국가기간교통망계획’에는 국가기간교통시설의 신설·확장 또는 정비사업 및 연계수송체계를 포함해야 하므로,<sup>4)</sup> ‘국가기간교통망계획’에는 20년 동안 추진

1) 국토교통부, 「세입세출 및 기금 결산 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 예산결산특별위원회 공통요구자료, 2016, 1745쪽, 1752쪽.

2) 국토교통부, 「국가기간교통망계획 제2차 수정계획 2001~2020」, 2011, 117쪽.  
 (국토간선도로망과 수도권고속도로망의 연계·통합) 국토간선도로망계획(7×9) 이후 수도권 교통혼잡 해소를 위해 수립한 수도권고속도로망계획(7×4+3R)을 통합한 교통축 정립  
 (체계적인 간선도로망의 구축) 국토균형발전 및 교통 부문 국가 경쟁력 강화를 위해 체계적인 간선도로망의 지속적 확충  
 - 격자형 네트워크 중 미건설 구간의 지속적 건설을 통해 국토 어디서나 30분 이내 고속국도 접근이 가능한 반일생활권 실현

3) 「도로법」[ (타)일부개정 2016.1.19 법률 제13805호 시행일 2016.8.12. ]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “국가간선도로망”이란 전국적인 도로망의 근간이 되는 노선으로서 제10조제1호에 따른 고속국도와 같은 조 제2호에 따른 일반국도를 말한다.

4) 「국가통합교통체계효율화법」[ (타)일부개정 2016.3.29 법률 제14113호 시행일 2017.3.30. ]

제4조(국가기간교통망계획의 수립 등) ① 국토교통부장관은 국가의 효율적인 교통체계를 구축하기 위하여 20년 단위로 국가기간교통망에 관한 계획(이하 “국가기간교통망계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 국토교통부장관은 5년마다 국가기간교통망계획을 검토하고, 필요한 경우 국가기간교통망계획을 변경하여야 한다. <개정 2013.3.23, 2015.1.6>

할 ‘국가기간교통시설 개발사업’이 구체적으로 제시되어야 함.

- 우리나라의 고속국도 규모가 외국과 비교하여 상위권에 속해 있음을 고려할 때, 국토교통부는 고속국도와 자동차전용 일반국도로 구성된 기간도로망계획을 재수립할 필요가 있음.
  - 우리나라의 고속도로 연장은 G20 국가들과 비교할 때 국토면적대비 1위 수준임.
  - 기간도로망은 고속국도와 일반국도로 구성되므로, 일부 고속도로 건설계획은 일반국도 건설계획으로 대체 가능
  - 효율성이 낮은 도로의 고속화는 도로 설계의 제약조건을 증가시켜 도로의 건설비용만 증가시킬 수 있음.<sup>5)</sup>
  - 도로건설만으로 반일생활권 구축은 곤란할 수 있으므로, 국토교통부는 기간도로망 구축 목적을 재고할 필요가 있음.

[표 2] OECD 및 G20 국가간 인프라 관련 지표 순위

(단위: m/인, km/(명/km<sup>2</sup>), km/국토계수, km/km<sup>2</sup>)

		인구		인구 및 면적	
		인구대비 연장	인구밀도 대비 연장	국토계수 대비 연장	국토면적 대비 연장
총도로 연장 기준	OECD	34	31	30	20
	G20	19	19	12	7
고속도로 연장 기준	OECD	21	24	12	5
	G20	8	13	4	1
철도 연장 기준	OECD	33	31	29	18
	G20	15	19	11	6

주: 국토계수는 국토면적과 인구를 감안한 밀도개념의 계수( $\sqrt{\text{국토면적(km}^2\text{)} \times \text{인구(천명)}}$ )  
 자료: 국토교통부 제출자료, 2016.(국토연구원 작성('16.5))

5) 도로의 제한속도를 높일수록, 도로의 폭 등의 기준이 상향되어 도로 건설비용이 증가함. 또한 도로의 곡선반경 및 종단구배의 제한이 커질수록 터널 및 교량 건설이 늘어남에 따라, 건설비용이 증가함.



[그림 2] 간선도로망 구축계획



자료: 국토교통부, 「국가기간교통망계획」, 2011, 127쪽.

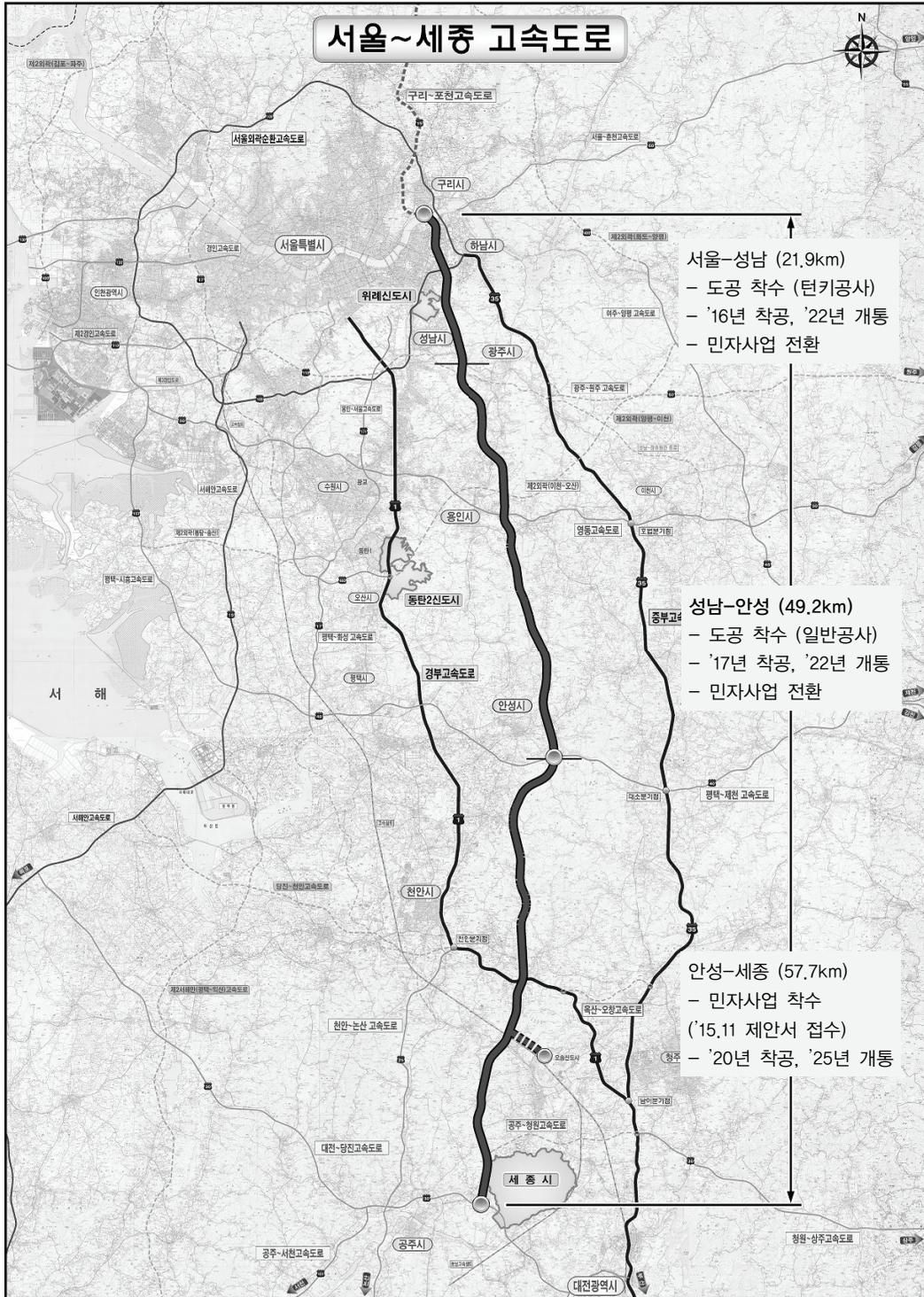
## □ 서울-세종 고속도로 민자 추진 타당성 미흡

- 서울-세종 고속도로는 경부·중부고속도로의 상습 교통정체 개선, 지역연계발전 등을 위해 추진하는 사업
  - 현재 경부·중부고속도로는 주말은 물론 평일에도 상습 정체로 인해 국민생활이 불편하고, 혼잡비용 증가로 산업경쟁력 저하
  - 위례, 동탄2, 세종 등 신도시 입주에 따라 교통정체가 가중될 것으로 예상되며, 이에 대하여 선제적 대응 필요
- 서울-세종 고속도로는 당초 “제2차 도로정비기본계획(2011~2020)”에 포함되어 2020년까지 완공될 예정이었으나 그동안 사업추진이 지연되었으며, 2015년 11월 경제장관회의를 통해 사업추진 결정
  - 사업연장 : 129km, 총사업비 : 6.7조원, 사업기간 : 2016년~2025년
  - 민자전환 전까지 공사비는 한국도로공사에서 부담, 보상비는 국고 부담
  - 교통정체 개선이 시급한 서울~안성 구간은 2016년 한국도로공사가 우선 착수하여 2022년 개통 추진
- 재정부담 최소화를 위해 전구간을 민자사업으로 추진하고, 자율주행·스마트톨링 등 미래기술이 집약된 스마트 하이웨이로 건설
  - (서울~안성) 교통정체 개선이 시급하므로 사업기간 단축을 위해 한국도로공사에서 우선 설계 등 공사절차를 진행하면서 민자사업 전환<sup>6)</sup>
  - (안성~세종) 착수 단계부터 일반적인 민자사업 절차로 추진하여 민자적격성 조사, 협상 등을 거쳐 2020년말 착공, 2025년 개통 예정

6) 서울~성남은 턴키공사 방식으로 '16년말 착공, '22년 개통  
 성남~안성은 일반공사 방식으로 '17년말 착공, '22년 개통



[그림 3] 서울-세종 고속도로 노선도



- 정부가 보상비를 국고에서 부담한다고 결정하고 착공하는 것은 「국가재정법」 위반 행위로 볼 수 있음.
  - 건설계약은 토지보상계약의 선행처분으로 간주 가능하므로, 행정부가 국회의 토지보상비 예산<sup>7)</sup> 승인을 전제로 공사를 착공하는 것은 「국가재정법」에서 규정한 국고채무부담행위의 사전 승인 위반에 해당한다고 볼 수 있음.<sup>8)</sup>
  - 국토교통부는 서울-세종고속도로 건설에 따른 보상비 지급계약을 2017년에 시행할 것이므로, 국회의 승인이 없어도 서울-세종고속도로 착공에 문제가 없다는 입장임.
  - 일반적으로 보상비에 대한 예산의 국회 승인은 보상계약 이전에 이루어지므로, 토지보상 계약이 체결된 것이 아니기 때문에 서울-세종고속도로의 착공이 국가채무부담행위가 아니라는 주장은 설득력이 약함.
- 한국도로공사가 서울-세종고속도로를 자비로 건설하고 이를 매각하는 것을 민간 투자사업으로 간주하는 것은 관련 법령에 부합하지 않음.<sup>9)</sup>
  - 국토교통부는 현재 서울-세종고속도로를 재정사업으로 건설 중이며, 2018년도에 민간투자사업으로 전환할 예정임.
  - 「민간투자사업기본계획」은 주무관청이 재정사업으로 추진중인 사업 중 재정여건, 시급성, 수익성 등을 고려할 때 민간투자사업으로의 전환 타당성이 있는 사업으로서 적정 수준의 재정지원으로 수익성 확보가 가능한 사업은 민간투자사업으로 전환할 수 있다고 규정함.

7) 예산은 세출예산금액 및 국고채무부담행위 등으로 구성되는데, 국토교통부는 세출예산금액만 예산으로 간주하고 있음.

「국가재정법」 제19조(예산의 구성) 예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭한다.

8) 「국가재정법」 제25조(국고채무부담행위) ① 국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.

국회예산정책처, 「국가재정법 이해와 실제」, 2014, 22쪽.

“「국가채무부담행위」 제도의 도입 취지는 “경비를 지출할 연도에 가서 국회의 의결을 얻지 못하면 국가의 채무불이행을 초래할 우려가 있으므로 미리 채무의 부담에 대하여 국회의 의결을 얻어 두려고 하는 것”이다. 2014.1.1.(제42차) 「국가재정법」 개정에서는 완성에 2년 이상이 소요되는 대규모사업에 대해 국고채무부담행위 총규모를 예산안 첨부서류로 제출하도록 규정하였다.”

9) 「민간투자사업기본계획」(기획재정부공고 제2016-64호)제161조 (재정사업의 민간투자사업으로의 전환) <개정 2016.4.27.>

① 주무관청은 재정사업으로 추진중인 사업 중 재정여건, 시급성, 수익성 등을 고려할 때 민간투자사업으로의 전환 타당성이 있는 사업으로서 적정 수준의 재정지원으로 수익성 확보가 가능한 사업은 민간투자사업으로 전환할 수 있다. 다만, 기 착공된 재정사업을 민간투자사업으로 전환할 경우에는 정부고시사업으로 추진하여야 한다.

② 주무관청은 기 착공된 재정사업을 민간투자사업으로 전환하는 경우에는 공사비가 사후정산방식에서 사전확정방식으로 변경됨에 따른 사업시행자의 건설위험 부담을 감안하여 적정수준의 공사비를 추가 계상할 수 있다.



- 현재 건설비는 한국도로공사가 전액 부담하므로 재정 부담이 없으며, 보상비는 민간투자사업으로 전환되더라도 재정에서 부담해야 하므로, 서울-세종 고속도로를 민간투자사업으로 전환하는 것은 「민간투자사업기본계획」 상 ‘재정여건’ 기준에 부합하지 않음.
  - 서울-세종고속도로는 금년내 착공될 예정이므로, ‘시급성’ 조건에도 부합하지 않음.
  - 민간투자사업으로 전환될 경우, 민간투자자의 적정 수익률을 보장하기 위해 건설비의 일부를 재정에서 지원할 가능성이 높음.
- 민간투자사업으로의 전환이 한국도로공사의 부채비율을 낮추는 것을 목적으로 하면, 동 사업의 건설비를 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)으로 조달하는 방안 등을 검토할 필요가 있음.
- 한국도로공사가 서울-세종고속도로의 민간투자사업자로 참여한다면, 건설비의 5%만 공사채로 조달하면 됨.<sup>10)</sup>
  - 서울-세종고속도로를 재정사업으로 유지하여, 한국도로공사가 동 사업의 건설비를 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)으로 조달할 경우, 한국도로공사의 부채는 미미하다고 볼 수 있음.
  - 참고로 영국 의회 재무상임위원회는 예산제약을 회피하기 위해 민간투자사업(PFI)을 사용하는 것이 바람직하지 않다고 밝힘.<sup>11)</sup>

PFI has been controversial in the UK; the National Audit Office felt in 2003 that it provided good value for money overall.<sup>12)</sup> However more recently the Parliamentary Treasury Select Committee found that “PFI should be brought on balance sheet. The Treasury should remove any perverse incentives unrelated to value for money by ensuring that PFI is not used to circumvent departmental budget limits. It should also ask the OBR to include PFI liabilities in future assessments of the fiscal rules”.<sup>13)</sup>

10) 「민간투자사업기본계획」(기획재정부공고 제2016-64호) 제25조(사업시행자의 자본금 조달)  
 ① 수익형 민자사업의 사업시행자는 다음 각 호의 기준에 따라 자기자본을 조달하여야 한다.  
 1. 건설기간 중에는 대상시설물 건설의 안전성 유지를 위해 자기자본비율을 총민간투자비의 100분의 15 이상으로 유지하여야 한다. <개정 2015.4.20.>  
 2. 운영기간 중에는 자기자본비율을 감사보고서상 정부보조금을 제외한 관리운영권 잔액의 100분의 10 이상으로 유지하여야 한다.  
 3. 제1호에도 불구하고 기착공된 재정사업을 민간투자사업으로 전환한 사업의 사업시행법인에 시설의 건설이나 운영에 전문성을 보유한 공공부문이 총민간투자비의 100분의 40 이상 출자하고 건설·운영을 담당하는 경우에는 건설기간 중 자기자본비율을 총민간투자비의 100분의 5로 하향조정할 수 있다. <개정 2012.2.15>

11) <[https://en.wikipedia.org/wiki/Private\\_finance\\_initiative](https://en.wikipedia.org/wiki/Private_finance_initiative)>, 2016.8.19. 검색

12) “PFI deals in recession: Singing the blues”. The Economist, 2011-05-09. Retrieved 2011-05-09.

- 사회기반시설에 대한 민간의 창의와 효율은 민간투자사업으로 추진해야만 달성 되는 것으로 보기 어려우므로, 외국에서는 민간투자사업이 아닌 민관협력사업 (PPP, Public-Private Partnership)으로 추진
  - 민관협력사업은 민간과 공공이 협력하는 것을 의미하며, 기존 재정사업도 민간에서 설계 및 건설을 수행하므로 민관협력사업으로 볼 수 있음.
  - World Bank 등(2014)은 민간이 자금을 조달하는 방식이 민관협력사업을 정의 하는 특성은 아니라고 밝힘.<sup>14)</sup>
  - 우리나라의 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 영문 명칭은 「ACT ON PUBLIC- PRIVATE PARTNERSHIPS IN INFRASTRUCTURE」
- 한국도로공사 및 한국철도시설공단 등 공기업은 민관협력사업을 위해 설립된 기관으로 간주될 수 있음.
  - 한국은행은 [표 3]과 같이 공기업을 민간기업과 같은 비금융법인기업으로 분류함.

[표 3] 우리나라의 현행 제도부문 분류

비금융법인기업	금융법인기업	일반정부	가계 및 비영리단체	국외
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간기업</li> <li>○ 공 기 업</li> <li>○ 준법인기업*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 금융법인기업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙정부</li> <li>○ 지방정부</li> <li>○ 사회보장기금</li> <li>○ 공공비영리단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가계</li> <li>○ 소규모 개인기업</li> <li>○ 가계에 봉사하는 비영리단체(NPISHs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비거주자</li> </ul>

주: \* 국세청에 대차대조표나 손익계산서를 보고할 정도로 규모가 큰 개인기업을 의미하며 이에 해당하지 않는 개인기업은 가계 및 비영리단체에 포함.  
 자료: 한국은행, 「국민대차대조표해설」, 2014, 25쪽.

13) “Committee publishes report on Private Finance Initiative funding”. <www.parliament.uk.> 2011-09-02, Retrieved 2011-09-02.  
 14) The World Bank, Asian Development Bank, and Inter-American Development Bank, *Public-Private Partnerships Reference Guide Version 2.0*, 2014, p.57.  
 “The exclusive use of private finance is not a defining characteristic of a PPP—governments can also finance PPP projects, either in whole or in part.”



## 2 국가철도망계획의 타당성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 장거리·대량·고속 수송이 가능한 대표적인 저탄소 녹색교통수단인 철도 건설을 통해 교통·물류난 해소, 전국 반나절 생활권 실현으로 국가 경쟁력 제고 및 균형발전을 목표로 함.
- 사업근거: 「철도건설법」 제4조

제4조(국가철도망구축계획의 수립 및 변경) ①국토교통부장관은 국가의 효율적인 철도망구축을 위해 10년 단위로 국가철도망구축계획(이하 “철도망계획” 이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

- 사업예산:

[표 1] 철도 건설 예산

(단위: 백만원)

프로그램	2014	2015	2016
고속철도건설	634,050	531,238	80,000
일반철도건설	2,432,678	4,651,958	4,528,570
광역철도건설	227,370	550,924	537,700
도시철도건설	422,500	723,940	432,189

자료: 국토교통부

#### □ 추진체계

- 사업시행방법 : 국고출연, 자치단체출연, 공단조달, 자치단체보조
- 사업시행주체 : 국토교통부, 한국철도시설공단, 지방자치단체

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 안태훈(matins10@assembly.go.kr, 02-788-4678)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 국가철도망계획에 대한 일괄 예비타당성조사 추진 필요

- 국토교통부는 「제3차 국가철도망 구축계획(2016-2025)」<sup>1)</sup>을 수립하면서 신규사업 (총 36개 사업, 1,719km, 44.6조원) 및 추가검토사업(20개사업, 942.1km)을 동 계획에 포함시킴.<sup>2)</sup>
  - 추가검토사업은 계획기간 이후에 추진할 사업으로 총사업비는 [표 2]와 같이 20조 2,821억원임.

[표 2] 제3차 계획의 투자계획

(단위: 억원)

	총 사업비	'15년까지	'16~'20	'21~'25	계획기간 내	계획기간 후
국고	811,466	236,459	220,146	210,854	431,000	144,007
지방비	48,380	8,068	19,024	11,935	30,959	9,353
민자	266,632	19,407	73,831	123,933	197,764	49,461
공단채권, 광역교통개 선부담금 등	145,229	100,511	34,137	10,580	44,717	-
소계	1,271,707	364,445	347,138	357,302	704,440	202,821

자료: 국토교통부, 「제3차 국가철도망 구축계획(2016-2025)」, 2016, 61쪽.

- 예비타당성조사가 통과되지 않은 사업들을 정부 계획에 포함시켜 발표할 경우, 사업 미추진시 다양한 문제가 발생할 수 있음.
  - 대부분의 철도망 구축사업은 예비타당성조사 대상사업이므로, 국토교통부가 구축계획을 수립하여도 일부 사업은 추진되지 않을 가능성이 높음.

1) 「철도건설법」 [ (타)일부개정 2016.1.19 법률 제13797호 시행일 2017.1.20. ]

제5조(철도망계획의 내용) ① 철도망계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.<개정 2013.3.23.>

1. 철도의 증장기 건설계획
2. 다른 교통수단과 연계한 교통체계의 구축
3. 소요 자원의 조달방안
4. 환경친화적인 철도의 건설방안
5. 그 밖에 국토교통부장관이 체계적인 철도건설사업을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

② 제1항에 따른 철도망계획에는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제3조 및 제3조의2에 따라 수립된 대도시권광역교통기본계획 및 대도시권광역교통시행계획에 포함되어 있는 광역철도계획(「도시철도법」에 따른 도시철도는 제외한다)을 반영하여야 한다.

2) 국토교통부, 「제3차 국가철도망 구축계획(2016-2025)」, 2016, 54~56쪽.



- 국토교통부는 철도망 구축계획 수립시 일괄예비타당성조사 시행을 고려할 필요가 있으며,<sup>3)</sup> 예비타당성조사 미시행시 구체적인 중장기 철도망계획 노선을 제시하기보다 구축 방향을 제시하는 방안을 검토할 필요가 있음.<sup>4)</sup>
  - 사업추진이 확정되지 않은 철도노선을 발표하는 것은 국가 발표 계획의 공신력 관점에서 재고될 필요가 있음.
  - 국토교통부는 국도·국지도 건설계획 수립시 일괄예비타당성조사를 시행하여 통과되는 사업만을 반영함.<sup>5)</sup>

3) 국토교통부 의견은 다음과 같음.

- 국가철도망 구축계획의 성격상 일괄예타는 비합리적
  - 일괄예비타당성조사는 개별사업 간에 상호 연계성이 높고 우선순위에 영향을 미칠 가능성이 있는 경우 대상 사업을 모아 일괄로 예타하는 방식으로,
    - 국도·국지도 등 대상 사업수가 많아 계획된 사업의 추진이 원활하지 못한 사업\*에 적용하여 시행하고 있음.
    - \* 사업별로 개별 예타 추진 시 매년 대상사업들의 타당성과 투자 우선순위 등을 재검토하여 약 20개 씩 사업을 선별하는 절차를 반복해야하는 문제발생
  - 10년 계획으로 5년마다 수립되는 '국가철도망 구축계획'의 경우 전국의 철도(고속·일반·광역)를 대상으로 하고 있어 우리나라 전체 철도망에 대한 일괄 예타를 시행해야 하고,
    - 전체 철도망에 대한 일괄 예비타당성조사를 선행하는 경우 계획 구상, 일괄 예타 시행 등에 장기간이 소요(3년~3년6개월)되어 5년 단위의 계획 수립이 곤란할 뿐만 아니라,
      - \* 국가철도망 구축계획 수립 연구용역에 2년 소요, 예타시행에 1년~1.5년 소요
    - 국토균형발전 등 국가정책 목표 실현을 예비타당성조사의 경제성분석 중심의 잣대로만 검토하게 되어 이에 따른 부작용(사회적 여건변화 고려 곤란, 환경적 가치가 저평가) 우려도 있음.
  - 따라서, 국가철도망 구축계획 전체에 대한 일괄 예타보다는 계획수립 이후 개별 사업별 예비타당성조사 실행에 따른 실익이 적은 사업(전철화 사업, 유사 노선축, 기존시설 확장 등)들에 대해서 부분적으로 일괄 예타를 시행하는 방안 등을 검토할 필요가 있음.

국토교통부 의견과 관련하여 다음의 내용을 고려할 필요가 있음.

- 본 고의 취지는 사업 추진 타당성이 입증되지 않은 구체적인 노선을 국가계획에 표기하지 말자는 것임.
- 철도망 구축도 상호 연계성이 높고 우선순위에 영향을 미침.
- 국도·국지도 계획도 5년마다 수립되며, 예타시 지역균형발전 및 정책적 측면도 고려

4) 국토교통부 의견은 다음과 같음.

- 국가철도망 구축계획에는 개략적인 노선계획이 포함될 필요
  - '국가철도망 구축계획'은 「철도건설법」에 따른 법정계획으로서 '철도의 중장기 건설계획'과 '소요재원의 조달방안' 등의 내용을 포함하도록 법으로 규정하고 있음.
  - 철도망 노선에 대한 검토 없이 관련 소요재원 등을 임의로 산정하기 어려운 측면이 있으며, 개략적인 사업내용 미공개시 사업계획 및 사업비에 대한 대국민 신뢰도 저하의 우려가 있음.
  - 다만, '국가철도망 구축계획'에서는 구체적 노선 제시와 관련한 부작용도 함께 고려하여 시·중점 외에 정착여 등 상세한 노선계획은 제시하지 않는 등 개략적인 노선계획만 제시하고 있음.

국토교통부 의견과 관련하여 다음의 내용을 고려할 필요가 있음.

- '철도의 중장기 건설계획'에서 중장기에 대한 구체적 정의가 필요함.
  - 예비타당성조사를 통과한 사업만 '국가철도망 구축계획'에 포함시켜도 '철도의 중장기 건설계획'으로 볼 수 있음.

5) 국토교통부 의견은 다음과 같음.

- '제3차 국도·국지도 계획'은 117개 사업, 9조 4,626억원이 반영되어 있으며, '11~'15년 5년 기간의 국도 및 국지도 신설·확장 및 시설개량 사업을 포함하는 성격임.
- \* 사업당 평균 총사업비는 약 800억원 수준, 전체 117개 사업중 예타 대상사업은 90개

□ 고속·대량 수송 위주의 철도망 구축 필요

- 전기자동차 상용화가 현실화되고 있으므로, 철도망 구축 방향에 대한 재검토 필요<sup>6)</sup>
  - 철도가 도로와 비교하여 환경친화적이고 에너지 효율적인 교통수단으로 알려져 있음.
  - 교통수요가 적을 경우, 자동차에 비해 증량인 철도차량 운행은 오히려 에너지 효율성을 낮출 수 있음.
- 국토교통부는 「국가통합교통체계효율화법」의 입법 취지를 고려하여,<sup>7)</sup> 도로와 철도를 통합한 효율적인 육상교통망을 구축할 필요가 있음.
  - 국토교통부는 현행 도로망계획과 철도망계획을 취합하는 국가기간교통망계획 수립 방식을 개선할 필요가 있음.
  - 고속·대량 교통수송이 필요한 노선에 대해 철도 위주의 교통망을 구축하고, 그 외의 노선에 대해서는 도로 위주로 육상 교통시설을 구축하는 것이 바람직할 것임.

- 도로의 경우에도, 고속도로 사업 등은 ‘국가도로종합계획’ 반영 후 개별사업 예타를 통해 사업 추진시기를 확정하는 구조임.

\* 국가철도망에 반영된 36개 사업은 총사업비가 43.1조원으로, 1개 사업 평균 총사업비는 1.2조원 수준인 대규모 SOC사업

국토교통부 의견과 관련하여 다음의 내용을 고려할 필요가 있음.

○ 예타 시행방식은 사업비 규모와 상관없이 유사함.

6) 국토교통부 의견은 다음과 같음.

□ 전기자동차 상용화에 따른 수송분담률·통행시간 등 여건변화를 감안할 필요

○ 전기차의 보급이 에너지소비 측면에서 환경에 긍정적 영향을 줄 수는 있으나, 사회·경제적 편익 측면에서는 도로통행량 증가에 따른 교통혼잡이 가중되고 통행시간 증가가 예상되므로 전기차 상용화에 따른 철도망 구축방향 재검토는 향후 여건 변화를 감안하여 검토할 필요가 있음.

○ 또한 국가교통체계 내에서 철도의 역할은 친환경 측면만 있는 것이 아니라 국민에게 고속화된 서비스를 제공해주는 측면이 있어 이번 제3차 국가철도망 구축계획도 고속화된 서비스 수혜지역을 확대하는 것을 주요 정책방향으로 설정하였음.

\* 200km/h 이상의 고속화된 서비스는 전기차의 상용화와 관계없이 현재 육상교통수단 중 철도만이 가진 특화된 기능

○ 국가교통망체계 속에서 고속·대량수송이라는 철도의 역할을 정립하고 도로와의 원활한 연계를 통해 효율적인 교통망이 구축되도록 관련 계획을 수립할 필요가 있음.

국토교통부 의견과 관련하여 다음의 내용을 고려할 필요가 있음.

○ 도로통행량이 증가하면 도로망 확충 검토가 필요함.

○ 고속화된 서비스도 중요하지만, 교통량이 적은 중거리 노선에 철도망을 구축하는 것은 재고될 필요가 있음.

7) 「국가통합교통체계효율화법」[ (타)일부개정 2016.3.29 법률 제14113호 시행일 2017.3.30. ]

제1조(목적) 이 법은 교통체계의 효율성·통합성 및 연계성을 향상하기 위하여 육상교통·해상교통·항공교통정책에 대한 종합적인 조정과 각종 교통시설 및 교통수단 등 국가교통체계의 효율적인 개발·운영 및 관리 등에 필요한 사항을 정함으로써 국민생활의 편의를 증진하고 국가경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.



# 3 첨단도로교통체계구축 실효성 평가

## 가. 사업개요

### □ 사업현황

- 교통흐름 개선을 통한 교통혼잡·사고·물류비용 절감과 교통안전성·편의성 향상 등의 사회적 편익 창출, 저탄소 녹색교통체계 구축, 신성장동력 육성 등을 목표로 함.
- 사업근거 : 「국가통합교통체계효율화법」 제73조 ~ 제93조
- 사업규모 : 계속사업
- 사업예산:

[표 1] 첨단도로교통체계 예산

(단위: 백만원)

프로그램	단위사업	2014	2015	2016
도로관리	첨단도로교통체계	61,101	64,212	58,133

자료: 국토교통부

### □ 추진체계

- 사업시행방법 : 직접수행 및 지자체 보조(50%)
- 사업시행주체 : 국토교통부, 지자체

### □ 기대효과

- 전국 주요도로에 ITS 구축 시, 교통 혼잡·사고 비용과 물류비용이 절감 되는 등 연간 11.8조원 이상의 사회적 편익 발생<sup>1)</sup>
  - \* 출처 : 「SOC 투자의 新조류, 스마트 SOC(삼성경제연구소, '09)」

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 안태훈(matins10@assembly.go.kr, 02-788-4678)  
 1) 국토교통부, 「세입세출 및 기금 결산 사업설명자료(II-1)」, 예산결산특별위원회 공통요구자료, 2016, 1904쪽.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 교통시설 부족 극복을 위한 ITS 투자 정책 재고 필요

- 감사원(2015)은 교통시설 공급에 한계가 있어 교통혼잡 및 교통사고에 따른 사회적 비용이 과다하게 지출되어 정부는 이를 해결하기 위해 ITS를 구축하고 있다고 밝힘.<sup>2)</sup>
  - 감사원(2015)은 2014년에 발생한 교통혼잡 및 교통사고에 따른 사회적비용을 교통혼잡비용 32조원, 교통사고비용 20조원이라고 제시
- 지능형교통체계(ITS, Intelligent Transportation Systems)는 다양한 교통수단의 실시간 교통정보 및 서비스 제공, 교통수단간 연계를 통해 해당 교통시스템 이용 및 운영의 효율성 최적화를 추구하는 시스템<sup>3)</sup>
  - 도로에 설치한 각종 센서, GPS 및 CCTV 등을 통해 교통흐름, 사고 및 도로 결빙 등의 위험요소를 감지하는 등 다양한 교통정보를 체계적으로 수집하고 종합해 분석
  - 수집·분석한 정보를 바탕으로 가장 원활한 소통이 이루어지도록 교통신호, IC 진출입, 가변차로 등의 교통운영·제어 및 우회정보 제공
  - 교통상황에 대한 정보를 전광판, 휴대폰, 네비게이션 등 다양한 매체를 통해 신속하게 전달
- 정부는 ITS 구축을 위해 다양한 사업을 추진하고 있음.
  - 국토교통부는 국가 ITS 사업을 총괄하면서 ITS 보급·확산을 위해 “ITS 기본계획”, “국도 ITS 기본계획” 등 교통정보 수집·제공 관련 계획을 수립하고 한국도로공사·지방국토관리청·지자체를 지원하여 “고속도로 교통관리시스템(FTMS<sup>4)</sup>) 사업”, “국도 ITS 사업”<sup>5)</sup>, “ATMS<sup>6)</sup> 사업” 등을 추진하고 있음.
  - 경찰청은 국토교통부에서 추진하는 ITS 사업(국도 ITS 사업, ATMS 사업 등)과 별개로 지자체 도시부도로의 교통정보 수집·제공을 위해 2005년부터 ‘도시교

2) 감사원, 「국가통합교통정보체계 구축 및 운영 실태」, 특정감사 감사보고서, 2015, 1쪽.

3) 삼성경제연구소, 「SOC 투자의 신조류, 스마트 SOC」, CEO Information(제696호), 2009, 4쪽.

4) Freeway Traffic Management System의 약자로 한국도로공사는 1993년 서울-대전 간 경부고속도로에 FTMS를 시범 구축한 후 한국도로공사와 민자고속도로 사업자가 자체 예산을 투입하여 전체 고속도로에 FTMS를 구축·운영하고 있음.

5) 지방국토관리청(서울청, 부산청, 대전청, 익산청, 원주청 등 5개)에서 일반국도에 ITS 시설을 구축·운영하는 사업으로 1997년부터 2015년까지 총 5,812억원이 투자되었음.

6) 국토교통부가 2009년부터 지자체 도시부도로에 ITS 시설 설치를 지원하는 사업으로 2009년부터 2015년까지 서울특별시 등 30개 지자체에서 추진하였고, 총 1,641억원(국비 820억원)이 투자되었음.



### 통정보시스템(UTIS<sup>7)</sup>) 사업을 추진

- 도로를 포함한 교통시설이 부족한 상태에서 ITS를 이용한 교통문제 해결은 한계가 있음.
  - 국토교통부는 삼성경제연구소(2009)를 인용하여 전국 주요도로에 ITS 구축 시, 교통 혼잡·사고 비용과 물류비용이 절감 되는 등 연간 11.8조원 이상의 사회적 편익이 발생한다고 밝히고 있음.
  - 삼성경제연구소(2009)는 국내 도로의 혼잡비용과 사고비용을 각각 24.6조원과 14.5조원으로 제시하고, 도로 ITS를 통한 비용절감효과를 연간 1.3조원이라고 제시<sup>8)</sup>
- 국토교통부는 교통시설부족 문제를 ITS 구축 보다는 교통시설 확충을 통해 해결하는 방안을 검토할 필요가 있음.
  - 교통사고 발생시 신속한 돌발상황 대응 및 우회안내정보 제공, 실시간 교통소통정보 제공 등으로 교통혼잡을 최소화함으로써 기존 도로 및 교통시설의 효율성 증대를 위한 ITS 구축은 바람직하지만, 교통시설 부족에 의해 발생하는 교통혼잡에 대한 정보 제공을 위해 ITS를 구축하는 것은 재고될 필요가 있음.

## □ 민·관 협력의 효율적 ITS 구축 정책 수립 필요

- 한국도로공사는 ITS를 위해 하이패스 사업을 추진하였으나, 통행요금징수용으로 사용됨.<sup>9)</sup>
  - 하이패스 단말기는 통행요금징수 단말기로 알려져 있으나,<sup>10)</sup> 실제로는 교통정

7) 차량에 설치된 단말기와 노변기지국 간의 무선통신 방식으로 교통정보를 주고받기 위해 경찰청에서 개발한 지능형교통정보시스템

8) 삼성경제연구소(2009)는 「월간교통」(한국교통연구원, 2009년 1월호(4쪽)와 2008년 10월호(4쪽))을 인용한 것임. (삼성경제연구소, 「SOC 투자의 신조류, 스마트 SOC」, CEO Information(제696호), 2009, 5~6쪽.)

9) 국회예산정책처, 「하이패스 사업평가」, 2008.

10) 국토교통부 의견은 다음과 같음.

“통행요금 징수가 주목적이고, 세부기능중 구간 소통정보의 취득이 가능하기 때문에 효율적인 활용을 위해 부수적으로 소통정보도 취득하는 것임. ITS 서비스는 통행요금 자동징수, 교통정보 수집·제공 등으로 구성 되어 있으며, 하이패스 단말기를 통해 통행요금을 자동징수하고 있고 검지기, 도로전광판을 통해 교통정보를 수집·제공하고 있으며, DSRC 기술이 발달하여 하이패스 단말기를 교통정보 수집용으로도 사용하고 있는 것임.”

국토교통부 의견과 관련하여 다음의 내용을 고려할 필요가 있음.

□ 부수적인 소통정보 취득을 위해 DSRC 방식의 통행료 징수 시스템 구축 필요성 미흡

- 자동요금징수시스템(ETCS, Electronic Toll Collection System)와 지능형 교통시스템(ITS, Intelligent Transportation System)은 연계될 수 있지만 개념적으로 별개의 시스템임.
- 한국, 일본, 유럽(21개) 등에서는 RFID Tag 방식은 보안이 취약하여 고객정보 유출우려가 있어 사용하지 않고 DSRC 기반의 자동요금징수시스템(ETCS) 방식을 사용하고 있으나, 미국 등은 고속도로 통행료 징수를 위해 무료로 가까운 RFID Tag 방식 사용

보를 수집·제공하기 위한 DSRC<sup>11)</sup> 단말기임.

- 한국도로공사는 하이패스를 유료도로 통행료 수납을 위해 도입하였으며, 2008년 부터 교통정보 수집·제공 기능을 부가적으로 사용하고 있음.
  - 하이패스 교통정보 단말기 보급현황은 38만대임.<sup>12)</sup>
- 정부는 민간과 협력하여 다양한 교통정보를 제공할 수 있는 협력체계를 구축<sup>13)</sup>하여 필요한 연계시스템 구축과 서비스 운영을 확대하고 있음.
  - 스마트폰 보급 확대('13년~'15년 기준 연평균 7.88% 증가) 등으로 민간정보 서비스의 보편화 및 대중화가 가속화되고 서비스의 정확성/신뢰성이 증가하여, 결과적으로 서비스 이용자가 증가하는 '선순환' 구조로 진행됨.
  - 민간 교통정보를 활용할 경우 인프라 구축 비용 절감이 가능(약 1.4조원)하며, 절감된 예산은 신속한 사고 대응 및 예방을 위한 첨단 인프라 구축으로 전환이 가능함.
- 정부는 차세대 ITS 사업인 C-ITS<sup>14)</sup> 시범사업을 추진하고 있으므로, C-ITS 성과를 높이기 위한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있음.
  - 동 시범사업은 대전~세종간 주요도로 87.8km에 2014년 7월부터 2017년 7월까지 3년간 180억원을 투입하여 추진되고 있음.
  - 동 시범사업은 15개 서비스 제공을 목표로 하고 있는데, 정부는 차량단말기 3,000대를 보급하여 [표 2]와 같이 통행료 징수, 위치기반 차량데이터 수집 및 교통정보 제공 등의 서비스를 제공할 계획임.
  - WAVE는 차세대 도로전용 무선통신 시스템으로, 한국도로공사는 과거 전용인 터넷망 및 DSRC 무선 통신 시스템을 구축한 바 있음.

- 한국도로공사는 고객정보 유출 우려로 후불방식의 RFID Tag 사용이 부적절하므로 선불형 하이패스방식을 도입했다고 주장하였음.(국회예산정책처, 「하이패스 사업평가」, 2008, 64쪽.)
- 2016년 현재 한국도로공사는 후불방식의 하이패스 교통카드를 도입·운영하고 있으며, 국토교통부는 2020년부터 RFID Tag 방식보다 보안이 취약할 수 있는 차량번호인식방식으로 통행료 징수를 하겠다고 밝힘.

- 11) DSRC(Dedicated Short Range Communication, 단거리전용통신) : 지능형교통시스템(ITS)을 구현하기 위한 단거리 전용 통신 시스템. DSRC는 요금소나 도로변에 설치하여 자동차에 탑재한 단말장치(OBU)와 수~수십m의 거리에서 양방향 무선통신을 통하여 다량의 정보를 순간적으로 교환. 미국에서는 RFID도 '수동형 DSRC'로 간주. OBU방식의 DSRC는 능동형과 수동형으로 구분하며, 능동형 DSRC 단말기는 수동형 DSRC 단말기보다 2배 비쌌. 또한 능동형 DSRC는 전원을 공급해야 하는 불편함이 있음.
- 12) 일반 교통정보 제공 단말기 : 약 23.5만대 (2016. 7. 기준)  
화물차 하이패스 단말기 : 약 14.5만대 (2016. 7. 기준)
- 13) 국토교통부. 민관협업을 통한 ITS 혁신방안 보고(2014.8) 및 민간기업과 협력체결(2014.10)
- 14) 협력-지능형 교통체계(Cooperative-Intelligent Transportation Systems)



[표 2] C-ITS시범사업의 주요 서비스

서비스 분야	개념도	서비스 개요
① 위치기반 차량 데이터 수집		차량의 위치정보와 속도, 급가속 등 상태정보를 실시간 수집
② 위치기반 교통 정보 제공		소통상태 및 통행시간, 돌발상황 등 정보를 개별차량에 제공
③ WAVE 통행료 징수		속도 감속 없이 무정차 통행료 정산

④ 도로 위험구간 정보 제공, ⑤ 노면상태·기상 정보 제공, ⑥ 도로 작업구간 주행 지원  
 ⑦ 교차로 신호위반 위험경고, ⑧ 우회전 안전운행 지원, ⑨ 버스 운행관리  
 ⑩ 옐로우버스 운행안내, ⑪ 스쿨존 속도제어, ⑫ 보행자 충돌방지 경고  
 ⑬ 차량 추돌방지 지원, ⑭ 긴급차량 접근 경고, ⑮ 차량 긴급상황 경고

자료: 국토교통부 제출자료, 2016.

- 정부는 민간과 협력하여 다양한 교통정보를 제공할 수 있는 효율적 협력체계를 구축할 필요가 있음.
  - 민간은 5G 데이터 통신망 구축을 위해 기술을 개발(20년 상용화 목표)하고 있으며, 다양한 형식으로 교통정보를 수집 제공하고 있으므로, 정부가 별도로 교통정보 전용 통신망을 구축하고 교통정보를 제공하는 것의 타당성 검토할 필요가 있음.<sup>15)</sup>

15) 국토교통부 의견은 다음과 같음.

“민간은 5G 통신기술 개발을 위해 '15년부터 기술표준에 관한 논의를 시작한 상황으로 5G기술은 '20년 상용화를 목표로 기술개발 중임. 정부가 WAVE 통신을 활용하여 별도로 C-ITS 사업을 추진하는 것은 단순 교통정보 수집·제공이 아니라 도로상 위험정보를 전용통신망을 통해 실시간으로 전송하여 교통사고를 예방하기 위한 것임. 이는 미국, 유럽 등 국제적으로 교통안전 혁신을 위해 추진중인 사항임. 또한, 현재 민간 이동통신망은 성능이 부족하여 C-ITS 서비스 제공이 불가능함.  
 아울러, 국토부는 스마트폰을 활용하여 교통정보 수집이 가능해짐에 따라 민간과 협업하여 민간의 교통정보를 활용함으로써 기존 ITS 구축 예산을 절감하였고, 민간과 협업하여 스마트폰 앱 등을 활용한 사고안내서비스 등 다양한 서비스 개발·제공을 추진하고 있음”

국토교통부 의견과 관련하여 다음의 내용을 고려할 필요가 있음.

- 차세대 도로전용 무선통신 시스템(WAVE) 개발 타당성 미흡
  - WAVE 통신속도는 27Mbps이며, LTE 통신속도는 150Mbps임.
  - 차량간의 통신을 위해 WAVE가 필요할 수 있으나, 차량간 직접 통신을 위해 WAVE 단말기 설치 필요성에 대한 검토가 필요함.
  - 한국도로공사는 다양한 통신방식(WAVE, Wi-Fi, DSRC) 수용 가능한 기지국 및 단말기를 개발하겠다고 밝힘.(한국도로공사, 「사람과 환경을 생각하는 미래 도로기술 Smart Highway-스마트 하이웨이 연구개발 사업 설명자료」, 2016, 22쪽.)

- 해외에서 교통정보 전용무선통신망 구축사업이 추진되고 있으나, 정부는 국내 정보통신 인프라 구축 현황을 고려하여 교통정보통신망 구축사업을 추진할 필요가 있음.

□ 해외 추진동향

- WAVE는 차량간 직접 짧은 시간내 통신(V2V 및 100msec)이 가능한 통신방식으로 교통사고예방을 위하여 개발된 통신방식이고, 전 세계적으로 교통사고 예방을 위해 경쟁적으로 도입하고 있음.
- 미국·EU 등 교통선진국은 조기에 주파수를 확보하고, 다양한 연구개발 및 기술협력을 통해 효과검증, 표준화 등 제도기반 마련
  - (미국) 전용주파수(5.9Ghz)를 '99년에 확보하여 다양한 연구를 통해\*를 통해 기술개발 및 표준화, 효과검증을 완료하여 정책방향을 수립하였고, '15년부터 뉴욕 등 3개 도시에 시범사업 추진중
    - \* C-ITS 통하여 교통사고 81% 예방가능
  - (유럽) 전용주파수(5.9Ghz)를 '08년에 확보하여, 미국과 동일한 절차로 추진하였고, '14년부터 프랑스, 오스트리아, 독일, 네덜란드에서 시범사업\* 추진중
  - (일본) 전용주파수(760Mhz)를 '09년 확보하여, 기술과 서비스 개발, 표준화, 정책수립, 실도로 효과검증을 완료하여 본사업 추진중
  - (기타) 캐나다, 호주, 멕시코 등 주파수 분배 또는 도입 추진중

○ 국토교통부는 WAVE 구축 목적이 차량간 교통정보를 제공하는 것이 아니라 사고 위험정보를 빠르게 제공하여 운전자가 교통사고를 회피할 수 있도록 유도하는 것이라고 밝히고 있으나, 교통사고 회피를 위해 WAVE 통신망 구축이 최적인가에 대한 검토 필요



# 4 서울지하철 9호선 혼잡 원인 분석

## 가. 사업개요

### □ 9호선 사업개요



### □ 9호선 1, 2단계 운영현황(2015.3. 현재)

- 열차대수: 총 36편성 144량
- 운행비율: 일반 vs 급행 = 전일 1:1
- 표정속도: 일반열차 30km/h, 급행열차 46.8km/h

### □ 9호선 차량 구입 현황

[표 1] 서울지하철 9호선 차량 종류별 구입 현황

(단위: 량, 억원/량)

계약일자	구분	수량	계약금액		차량 종류별 단가			
			총 액	평균단가	Tc	M1	M2	T
'05.5.17	1차	96	1,191	12.4	* 민자협약 시 차종별 가격을 표기하지 않음.			
'10.3.22	2차	48	791	16.4	18.6	13.3	-	-
'15.5.29	3차	70	1,001	14.3	20.5	14.3	14.2	10.2

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 안태훈(matins10@assembly.go.kr, 02-788-4678)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 서울특별시의 9호선 민자사업자에 대한 철도 차량 구매 지원

- 서울특별시는 서울지하철 9호선 1단계 구간의 교통수요 증가에 따른 48량 증차를 2010년 3월에 계약하여 2011년 12월에 완료
  - 2014년 기준 1단계 이용자수는 384천명/일로 『9호선 2단계 건설사업 예비타당성조사』 및 『도시철도 9호선 2·3단계 교통수요 조사연구(2011)』 등에서 예측한 2014년 수요(240~321천명/일)보다 많음.
- 증차된 48량은 [표 2]와 같이 2, 3단계에서 운행되어야 할 국비지원대상 34량을 포함.
  - 서울특별시는 2015년 3월에 개통한 2단계 및 2017년 하반기에 개통할 3단계 차량에 대한 비용을 2011년 12월까지 선집행함.
  - 서울특별시는 2, 3단계 공사비 일부를 차량구입비로 전용하였음.
- 서울특별시는 1단계 구간 교통수요 증가에 따른 증차를 민자사업자에게 요구하거나 자체 예산으로 시행하는 것이 타당하였음.
  - 9호선 민자사업자는 교통수요가 증가하여 수익이 늘어났음에도 불구하고, 차량 증차 비용을 부담하지 않음.

[표 2] 9호선 차량 확보 계획

(단위: 량)

		계획차량수	기구매	잔여차량	재원	
총계		198	144	54		
1단계구간(민자사업)		96	96(1단계)	-		
2~3단계 구간 (재정사업)	소계	102	48(증차)	54		
	국비(40%) 지원대상	소 계	34	34	-	국비/시비
		2단계	12	12	-	국비/시비
		3단계	22	22	-	국비/시비
	전액시비	68	14	54	시비	

자료: 도시교통본부(교통정책과), 「지하철 9호선 혼잡도 개선 및 증차계획」, 서울특별시, 2015, 8쪽.



## □ 2, 3단계 개통에 따른 혼잡 대책 미수립

- 서울특별시시는 9호선 2, 3단계 개통 시점에 증차가 되도록 사전 조치를 취할 필요가 있었음.
  - 지하철 운행속도는 일정하므로, 운행시격은 운행연장에 비례하여 증가함.
  - 운행연장 증가는 이용객을 늘리고 운행시격 증가는 승차대기인원을 증가시키므로, 증차 없는 운행연장은 혼잡도를 증가시킴.
  - 서울특별시시는 9호선 2단계가 2015년 3월에 개통됨에도 불구하고, 2015년 5월에 2단계 구간의 교통수요 처리를 위한 차량 70량 구매계약 체결

[표 3] 2단계 운영에 따른 운행 현황

	1단계 운영	1+2단계 운영	증 감
운행구간	개화 - 신논현 (25개역, 27km)	개화 - 신논현 - 종합운동장 (30개역, 31.5km)	5개역, 4.5km
운행비율	출 근 시 일반:급행 = 1:1 그외시간 일반:급행 = 2:1	전일 일반:급행 = 1:1	-
운행시격	출 근 시 6.7~7.0분 그 외시간 (일반)6.5분 (급행)13분	출 근 시 7.0~8.0분 그 외시간 10분	0.3~1분 ±3.0~3.5분
운행횟수	왕복 540회 (일반 352회, 급행 188회) 출근시 (일반 36회, 급행 36회)	왕복 480회 (일반 240회, 급행 240회) 출근시 (일반 32회, 급행 32회)	왕복 △60회(일반 △112회, 급행 52회) 출근시 (일반 △4회, 급행 △4회)
최고 혼잡도	일반 183% 급행 231%	일반 232% 급행 240%	일반 49%p 급행 9%p

자료: 도시교통본부(교통정책과), 「지하철 9호선 혼잡도 개선 및 증차계획」, 서울특별시, 2015, 2쪽.

- 서울특별시시는 9호선 3단계가 2017년 하반기에 개통됨에도 불구하고, 2016년 8월 현재까지 3단계 교통수요 처리를 위해 필요한 차량 80량에 대한 구매계약을 체결하지 않음.
  - 발주, 형식승인, 제작, 검사, 시운전 등의 과정에 장시간 필요하여, 일반적으로 차량 발주에서 구매까지 3~4년 소요

## 5 공항철도차량 구매 가격 적정성 분석

### 가. 사업개요

#### □ 공항철도 차량 구매경위

- 인천국제공항공사가 인천국제공항역~인천공항제2여객터미널역 간 철도(5.5km)를 신설하는 사업 일체(공항철도차량 구매 포함)를 한국철도시설공단에 위탁함에 따라, 한국철도시설공단이 공항철도 차량을 구매
  - 총사업비 : 4,284억원(차량구매비 328억원 포함)
  - 사업기간 : 2012년 ~ 2017년

#### □ 공항철도 차량 조달 경위

- '16. 6월말 기준 : 공정율 14.7%
  - 계약 : '15. 6. 2
  - 설계 : '15. 6월~'16. 7월 (진행 중)
  - 제작 : '16. 5월~'17. 2월
  - 완성차시험(시운전 포함) : '17. 3월~6월

#### □ 공항철도 차량 구매가격

- 설계금액 : 27,348,000,000원(예정금액 : 27,074,000,000원)
- 낙찰금액 : 26,525,400,000원
- 낙찰금액에 대한 차종별 가격
  - Tc : 2,797백만원, M : 1,898백만원, M' : 2,201백만원, T : 1,368백만원
  - 3회의 입찰공고(기술·가격분리 동시입찰)시, 현대로템이 단독으로 입찰함에 따라 기술평가 및 가격협상을 통해 수의계약 체결

\* 작성자 : 사업평가국 사업평가관 안태훈(matins10@assembly.go.kr, 02-788-4678)



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 공항철도 차량 구매 가격 적정성 미흡

- 전동차 종류 및 형식
  - 전동차의 종류는 운전실이 있고 동력을 갖지 않은 제어차(Tc1, Tc2로 약칭)와 동력을 가진 구동차(M1, M2로 약칭) 및 동력을 갖지 않은 부수차(T1, T2로 약칭)로 구성
- 열차로서 기능을 갖는 편성단위는 다음과 같음.
  - 4량 편성: Tc1-M2-M2-Tc2
  - 6량 편성: Tc1-M1-M2-T1-M2-Tc2
  - 8량 편성: Tc1-M1-M2-T1-T1-M1-M2-Tc2
  - 10량 편성: Tc1-M1-M2-T1-M2-T2-T1-M1-M2-Tc2
- 한국철도시설공단은 [표 1]과 같이 서울특별시보다 철도차량을 최대 55%이상 높은 가격으로 구매
  - 서울특별시는 조달청에 구매를 의뢰하여 9호선 3차분 차량 70량을 차종별로 량당 10.2~20.5억원으로 구매함.
  - 한국철도시설공단은 자체적으로 공항철도 차량 12량을 차종별로 량당 13.68~27.97억원으로 구매함.
  - 서울특별시와 한국철도시설공단이 구매한 철도차량은 유사한 성능을 갖고 있으나, [표 2]와 같이 제어차(Tc) 제조 총원가는 43.7% 차이를 보임.

[표 1] 철도차량 구매 가격

(단위: 량, 억원/량, %)

		구매계약일	수량	Tc	M1	M2	T	평균
서울메트로	2호선 대폐차	'04.01	54	7.4	9.1	9.1	4.9	7.5
	2호선 대폐차	'06.10	280	9.7	10.2	11.0	7.4	10.4
	3호선 대폐차	'07.12	340	13.3	10.9	11.1	8.4	10.6
	2호선 대폐차	'15.03	200	-	-	-	-	10.5
서울특별시	9호선 3차분(A)	'15.5.29	70	20.5	14.3	14.2	10.2	-
한국철도시설공단	공항철도차량(B)	'15.6.2	12	27.97	18.98	22.01	13.68	-
B/A			-	136.4	132.7	155.0	134.1	-

자료: 1. 서울특별시 제출자료, 2016.  
 2. 한국철도시설공단 제출자료, 2016.

[표 2] 제어차(Tc) 제조원가명세서

(단위: 천원/량, %)

		9호선		공항철도 (C)	B/A	C/B
		2차(A)	3차(B)			
재 료 비	직접재료비	1,381,551	1,467,574	1,942,130	106.2	132.3
	간접재료비	553	5,379	182,262	973.4	3,388.4
	작업설(△)	1,169	1,220	-133	104.4	-10.9
	소계	1,380,934	1,471,732	2,124,259	106.6	144.3
노 무 비	직접노무비	170,227	170,644	234,193	100.2	137.2
	간접노무비	101,438	88,718	110,188	87.5	124.2
	소계	271,666	259,361	344,381	95.5	132.8
경 비	전력비	2,651	-	5,925	-	-
	수도광열비	3,980	7,625	12,837	191.6	168.3
	운반비	949	9,797	813	1,031.9	8.3
	감가상각비	26,243	28,633	71,591	109.1	250.0
	수리수선비	3,173	3,475	9,134	109.5	262.8
	연구개발비	22,921	726	-	3.2	-
	시험검사비	23,278	60,337	55,543	259.2	92.1
	지급임차료	974	2,360	6,912	242.3	292.9
	보험료	4,310	12,657	18,762	293.6	148.2
	복리후생비	29,853	45,751	78,750	153.3	172.1
	소 모 품 비	417	441	2,222	105.7	503.9
	여비교통통신비	19,921	12,942	11,603	65.0	89.7
	세금과공과	1,831	3,501	6,665	191.3	190.4
	도서인쇄비	9,367	182	-	1.9	-
	기타경비	-	1,426	28,922	-	2,027.5
	지급수수료	13,078	15,746	-	120.4	-
	소계	162,945	205,601	309,678	126.2	150.6
	제조 원가	1,815,545	1,936,694	2,778,318	106.7	143.5
일반관리비	79,884	70,689	119,398	88.5	168.9	
이윤	128,624	133,913	179,275	104.1	133.9	
총원가	2,024,053	2,141,296	3,076,991	105.8	143.7	

자료: 1. (사)국가산업개발원, 「“코레일공항철도 전동차(일반형)제작”에 관한 원가조사연구보고서」, 한국철도시설공단, 2014.11., 10쪽.

2. 한국통계조사연구소, 「서울시 9호선 전기동차(48량)에 관한 예정원가」, 2010.1.

3. (사)21C 국민경제연구소, 「서울특별시 “9호선 전동차 70량”에 관한 원가조사보고서」, 조달청, 2015. 3.



- 한국철도시설공단은 공항철도차량이 9호선 차량보다 성능이 우수하여 고가라고 밝히고 있으나, 성능대비 가격의 적정성에 대한 검토 필요
  - 국토교통부는 공항철도와 9호선의 직결 운영을 검토하면서 직결차량의 제작 사양을 다음과 같이 제시<sup>1)</sup>

[표 3] 직결차량 제작사양 비교

	서울 9호선	공항철도	제안사양
차체 재질	스테인레스 강재	알루미늄 압출재	스테인레스 강재(도장 불필요, 재질강도 우수)
출입문 형식	포켓슬라이딩	익스터널 슬라이딩	포켓슬라이딩 (유지보수 양호)
실내 내장판	알루미늄 코팅재	노맥스하니콤	알루미늄 코팅재 (경제성 우수)
차상신호 장치	운전실 이중계	편성 이중계	운전실 이중계(고급사양)

자료: 국토교통부·한국교통연구원·대한건설ENG, 「인천국제공항철도와 서울 도시철도 9호선간 직결운행을 위한 이행계획 마련 연구」, 2015, 241쪽.

### □ 철도차량 구매 창구 일원화 필요

- 철도차량 구매 기관별 조달 방식 상이
  - 서울시 - 조달청 의뢰
  - 한국철도시설공단, 한국철도공사 - 자체 발주
- 철도차량 구매는 국제 입찰을 통해서 이루어지나, 조달청은 1998년 이후 현재까지 모든 차량구매를 2차 유찰 후 현대로템과의 수의시담으로 구매
  - 정부는 1998년 국내 철도차량제작사 3개(현대, 한진, 대우)를 현대로템으로 통합하였음.
- 국내 철도차량 공급사는 현대로템 1개 사이므로, 정부측 협상력 강화 측면에서 조달청으로 조달 창구 일원화 필요
  - 성능 및 규격이 유사한 철도 차량의 구매가격의 차이는 발주기관별 협상 능력의 차이에 기인한다고 볼 수 있음.

1) 현재 인천국제공항철도와 서울도시철도 9호선의 환승이 이루어지는 김포공항 구내에 공항철도와 9호선의 직결 연결선이 설치되어 있어 전기·신호 등 시스템과 일부 시설의 설치를 통해 공항철도와 9호선 직결이 가능

□ 철도 차량 구매 가격 인하 방안 마련 필요

- 서울지하철 철도차량 구매 가격은 2005년에 량당 12.4억원으로 1997년 5.2억원 대비 238% 증가하였으나, 증가 사유는 파악되지 않음.
  - 차량구입 업무를 수행한 조달청은 9호선 1차분(1997년도 계약분), 7, 8호선 2차분에 대한 계약서류가 문서보존기간을 경과하여 상승이유 알 수 없다고 밝힘.

[표 4] 서울지하철 차량 구매 현황

(단위: 억원, 량, 억원/량)

계약일자	구분	계약금액	수량	량당 단가	도입시기
'92.06	5호선 1차분	1,753	366	4.8	'94.12~'95.11
'92.12	7,8호선 1차분	793	226	3.5	'95.12~'96.07
'93.12	5호선 2차분	1,234	242	5.1	'96.02~'96.08
'97.03	6호선	1,878	328	5.7	'99.06~'00.06
'97.03	7,8호선 2차분	2,090	402	5.2	'99.02~'00.09
'05.05	9호선 1차분	1,191	96	12.4	'08.04~'09.07
'10.03	9호선 2차분	791	48	16.4	'11.08~'11.15
'10.06	7호선 증차분	573	56	10.2	'10.12~'12.12
'15.05	9호선 3차분	1,001	70	14.3	'17.05~'18.12
'15.12	5호선 증차분	402	32	12.5	'18.02~'18.06

자료: 서울특별시 제출자료, 2016.

- 현대로템이 철도차량을 독점 공급함에 따라 차량가격이 상승한 것으로 볼 수 있을 것임.<sup>2)</sup>
  - 현대로템의 계약단가를 보면 2004년 1월 차량당 7억 5,000만원(2호선)에서 2006년 7월엔 10억 4,000만원(2호선), 2007년9월 10억 6,000만원(3호선), 2010년 1월엔 16억 5,000만원(9호선)으로 상승
  - 서울메트로가 2015년에 계약한 2호선 철도차량 구매계약건에서는 로윈과 경쟁한 현대로템이 량당 12억원으로 제시함.
- 추가적으로 철도차량 운반비가 량당 81~980만원 수준이므로, 운반비 절감방안 검토 필요
  - 서울도시철도공사는 철도차량을 자체 제작하여 량당 5억원의 예산 절감을 시도한 바 있음.<sup>3)</sup>

2) 차윤주, “현대로템 독점 깨졌다...서울시 ‘전동차 경쟁통해 예산절감’”, 뉴스1, 2015년 4월 30일자.

3) 이위재, “[수도권] 도시철도공사 ‘전동차 자체 제작’ 논란”, 조선일보, 2010년 3월 17일자.



## 6 노후공단 재정비를 통한 스마트시티 조성 방향

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 산단 내 입주업체 고도화, 지원·편의시설 확충과 기반시설 정비를 통하여 산업단지 경쟁력강화 및 지역경제 활성화 도모를 목표로 함.
- 사업근거: 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제39조의2
- 사업규모: (총사업비) 계속, (사업기간) 2009년~2021년
- 사업예산:

[표 1] 산업단지 지원 예산

(단위: 백만원)

프로그램	단위사업	2014	2015	2016
산업단지 지원	노후공단 재정비 지원	27,500	38,500	26,900

자료: 국토교통부

#### □ 추진체계

- 사업시행방법 : 자치단체 보조(국비 50%)
  - (국비지원) 도로, 주차장 등 기반시설 정비 사업비 지원(50%)
- 대상 : 준공·지정 후 20년 이상 경과된 산업단지 및 공업지역
- 사업시행주체 : 재생지구 지정권자는 지자체의 장이며, 사업시행은 정부, 지자체, 공기업, 토지 소유자 등 산단개발 사업시행자
  - 건축물의 소유자와 그 지상권자도 사업 시행 가능
- 사업절차 : 지정권자가 재생계획을 수립하고, 사업시행자가 재생시행계획을 수립하여 공사 등 사업추진

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 안태훈(matins10@assembly.go.kr, 02-788-4678)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 구체적인 스마트시티 구축방향 마련 필요

- IT(정보기술)를 도시 관리에 도입한 이후 도시는 E-City → 유시티(U-City) → 스마트 시티(Smart City)로 변화<sup>1)</sup>
  - E-City : 행정업무 전산화에 중점
  - U-City : IT-도시건설의 결합을 통한 지역정보화가 핵심
  - Smart City : 시민의 행복과 안전을 위한 소프트 인프라 활용·구축이 핵심

[표 2] 도시정보화의 발달 과정

	E-City	U-City	Smart City
기반 기술	- PC 기반 - 유선 네트워크	- Embedded 컴퓨팅 기반 - 초고속 인터넷	- 스마트폰, 태블릿 PC - 초고속 무선네트워크
특징	- 교통, 도로, 상하수도 보안시설 등 인프라 관리 - 공간정보 구축	- 도시시설 및 환경 상황을 인식, 모니터링 - 실시간 감지 및 통제	- 스마트 그리드, 스마트 빌딩과 같은 지능형 제어 - 탄소저감, 에너지절약과 같은 지속가능 도시 만들기
정보제공	- 시민의 적극적 참여에 의해 도시 기능 제공 - 일방적 정보 제공	- 의식적 도시 기능 영위 - 미디어 보드와 같은 다중 정보제공 매체	- 지능형, 맞춤형 도시 기능 제공 - 이동형 실시간 정보 제공
시기	- 1990년대 초	- 2005년 이후	- 2010년 이후
대표 도시	- 초기 정보화 도시	- 송도, 동탄 신도시	- 네덜란드 암스테르담

자료: 오동하, 「BDI포커스 : 부산형 스마트시티 모델과 구축 방안」, 부산발전연구원, 2011, 1쪽.

- 노후공단 재정비를 통한 스마트시티 환경 조성 내용은 다음과 같음.
  - (U-환경관리) 날씨와 환경정보를 실시간 수집·제공하여 환경변화 등에 신속 대응함으로써 시민건강 보호 및 생활편의 증진 도모
  - (U-벤치, U-정류장 조성) 디스플레이가 결합된 벤치에서 홍보, 환승, 관광 등 다양한 정보 제공
  - (U-가로등 조성) 계절과 날씨에 따라 변화하는 지능형 LED 조명, 디스플레이와 결합하여 홍보, 환승, 관광 등 정보 키오스크<sup>2)</sup> 기능 수행

1) 오동하, 「BDI포커스 : 부산형 스마트시티 모델과 구축 방안」, 부산발전연구원, 2011, 1쪽.

2) 키오스크(KIOSK) : 정부기관이나 지방자치단체, 은행, 백화점, 전시장 등 공공장소에 설치된 무인 정보단말기로 동적 교통정보 및 대중교통정보, 경로 안내, 요금 카드 배포, 예약 업무, 각종 전화번호 및 주소 안내 정보



- 위와 같은 스마트시티 조성 방향의 적정성에 대한 검토 필요
  - 위에서 제시된 U-환경관리, U-벤치, U-정류장 조성 및 U-가로등 조성에서의 U는 유비쿼터스<sup>3)</sup>를 의미함.
  - 스마트폰이 대중화되어 있고 IoT(Internet of Things)를 추구하는 상황에서 2000년대 중반에 추구하던 유비쿼터스<sup>4)</sup>의 비현실성을 고려할 필요가 있음.
  - 국토교통부는 노후공단 재정비 과정에서 효율적인 스마트시티 조성이 가능하도록 지원할 필요가 있음.

## □ 개발이익 환수 방안 마련 필요

- 노후공단 재정비를 통한 스마트시티 조성사업이 본격화되면 기존 입주업체 대부분은 부지를 매각하고 공업지역을 떠나거나 상업시설로 바꿔 운영할 가능성이 커, 어렵게 이어온 제조업 기반을 자칫 정부에서 돈을 들여 상업지역으로 바꾸는 결과를 빚을 수도 있음.<sup>5)</sup>
  - 2009년 국토교통부의 노후산업단지 재생사업 우선지구 선정 이후 본격 사업 추진까지 7~8년이 걸리면서 이 일대 땅값만 올려놓는 결과를 초래해 향후 부지수용 등 보상의 걸림돌로도 작용할 가능성이 큼.
  - 현재 사상공업지구 공장 부지의 땅값은 3.3m<sup>2</sup>당 800만 원에서 900만 원에 달해 녹산이나 미음 등 인근 서부산권 공단의 땅값보다 3배 이상 높음.
- 용도지역 상향 등에 따른 개발이익을 환수하고, 해당 지역에 재투자되도록 하는 제도적 방안을 서둘러 마련해야 한다는 지적이 제기됨.<sup>6)</sup>
  - 정부는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 개정(14.1.7)을 통해 민간자본 참여활성화 촉진 등 사업성 보강을 위한 각종 인센티브를 강화함.
  - 주요 인센티브는 산업시설용지 면적 완화(50 → 40%), 용적률 확대(공업지역 200~350% → 준공업, 준주거 400~500%), 산단 주변지역 포함면적 확대(해당산단의 30 → 50%) 등 임.

제공, 행정절차나 상품정보, 시설물의 이용방법 등을 제공함. 터치스크린과 사운드, 그래픽, 통신카드 등 첨단 멀티미디어 기기를 활용하여 음성서비스, 동영상 구현 등 이용자에게 효율적인 정보를 제공하는 무인 종합정보안내시스템.

- 3) 유비쿼터스(Ubiquitous) : 유비쿼터스는 '언제 어디에나 존재한다'는 뜻의 라틴어로, 사용자가 컴퓨터나 네트워크를 의식하지 않고 장소에 상관없이 자유롭게 네트워크에 접속할 수 있는 환경을 말함. 컴퓨터 관련 기술이 생활 구성구석에 스며들어 있음을 뜻하는 '퍼베이시브 컴퓨팅(pervasive computing)'과 같은 개념임.
- 4) 유비쿼터스가 IoT 이후 IoE(Internet of Everything)까지 포함할 수 있으나, U-환경관리, U-벤치, U-정류장 조성 및 U-가로등 조성 등은 내용상 2000년대 중반에 생각하던 유비쿼터스를 의미한다고 볼 수 있음.
- 5) 김상현, "부산 사상공업지역 첨단스마트시티로 변신", 연합뉴스, 2016년 7월 11일자.
- 6) 김상현, "부산 사상공업지역 첨단스마트시티로 변신", 연합뉴스, 2016년 7월 11일자.

- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」은 재생사업 시행자의 용지 매각수익 환수 방안을 규정하고 있으나, 기존 입주업체의 개발이익(시세차익)에 대한 구체적 환수 방안은 미흡한 실정임.
  - 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제39조의15에 따르면, 재생사업 시행자는 재생사업지구에서 산업시설용지(복합용지 내 산업시설을 설치하기 위한 용지 포함) 외의 용도로 공급하는 용지의 매각수익 중 100분의 25 이상을 해당 재생사업지구의 산업시설용지 분양가격 인하 및 기반시설 재투자 등을 위하여 사용하여야 한다고 규정되어 있음.
  - 재생계획 및 재생시행계획 수립에 따라 산업단지 관리기본계획의 변경으로 산업용지의 용도별 구역을 변경하는 경우 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제33조제8항에 따라 그 소유자로부터 구역변경에 따른 지가상승분을 기부 받아 산업단지의 기반시설 확충 등 입주기업체 지원용도로 사용할 수 있음.



# 7 뉴스테이 정책의 실효성 검토

## 가. 사업개요

### □ 사업현황

- 민간과 공공이 공동투자한 리츠를 활용하는 새로운 임대주택 공급 모델을 마련하여 공공택지 및 도심내 임대주택 공급 확대를 목표로 함.
- 사업근거: 「주택도시시기금법」 제9조
- 사업예산:

[표 1] 뉴스테이 관련 예산

(단위: 백만원)

단위사업	세부사업	2014	2015	2016
임대주택지원	임대주택리츠출자	-	970,200	962,960
공공임대주택지원(용자)	임대주택리츠용자		-	211,100

주: 뉴스테이 관련 임대주택리츠출자는 '15년부터 일부(민간임대)가 반영되었고, 임대주택리츠용자는 '16년부터 반영되었으며 세부사업명도 '민간임대용자'로 변경됨.

자료: 국토교통부

### □ 추진체계

- 사업시행방법 : 출자, 용자

	피보조·피출연 등 기관명	지원비율(%)
출자	부동산투자회사	공공임대(8%) 민간임대(10%)
용자	민간임대 리츠	- 전용면적 60㎡이하는 세대당 8,000만원 한도, 연2.0% - 전용면적 85㎡이하는 세대당 10,000만원 한도, 연2.5% - 전용면적 135㎡이하는 세대당 12,000만원 한도, 연3.0%

주: 출자비율은 2015년에 15%였으며, 기금운용기관인 HUG와 뉴스테이 자문위원회 등의 검토를 거쳐 최종 결정됨.

자료: 국토교통부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 안태훈(matins10@assembly.go.kr, 02-788-4678)

[표 2] 뉴스테이 사업장 현황(2016년 7월 기준)

(단위: 억원, 세대)

연도	사업장	사업제안자	총 사업비	토지비	건설비	기금 출자액	기금 용자	총 세대수	비고
				부동산매입비					
'15년	인천도화 5,6-1BL	인천도시공사, 대림산업(주)	6,150	1,407	3,646	1,076	1,995	2,105	
	수원권선	(주)한화건설	8,416		8,416	1,335	-	2,400	매입형
	신당동	(주)하나자산신탁	2,710	1,014	966	610	-	718	
	대림동	주식회사해피투게더하우스	749		744	190	-	293	매입형
	화성동탄2 A-14BL	(주)대우건설	3,749	1,100	1,888	525	1,003	1,135	
	위례	대림산업(주), (주)대림코퍼레이션	2,732	1,145	1,327	382	360	360	
	김포한강 Ab-04BL	(주)금성백조주택	6,544	1,752	3,334	916	1,770	1,770	
	화성동탄2 A-95BL	롯데건설(주), 대한토지신탁(주)	2,453	818	1,159	274	612	612	
'16년	충북혁신	우미건설(주), KB부동산신탁(주)	3,095	212	2,324	433	1,345	1,345	
	하나은행 지점 부지	하나은행, 하나생명보험, 에이치앤주택임대관리	1,178	321	815	353	-	719	
	노량진	(주)고려이스쿨	783		722	166	144.9	207	매입형
	화성반월	롯데건설(주)	4,272		4,149	660	1,094	1,185	매입형
	화성동탄2 B-15,16BL	지에스건설(주), (주)코람코자산신탁	3,602	1,134	1,828	504	579.6	483	
	수원호매실	현대건설(주), KB부동산신탁(주), 삼성화재해상보험(주)	3,394	1,086	1,674	441	896	800	
	광명소하	한국토지주택공사, (주)케이티에이엠씨, (주)한라	1,503	311	786	140	272	420	
	대구금호	(주)서희건설, KB부동산신탁(주), 우리관리(주)	1,990	418	1,165	259	641	591	
	인천서창	(주)한화건설, 대한토지신탁(주), (주)신영에셋	3,632	993	1,982	507	1,212	1,212	
	대구대명	(주)케이티에스테이트, 계룡건설산업(주)	1,428	285	736	175	374.6	409	
김포한강 Ab-22BL	롯데건설(주), 대한토지신탁(주)	3,767	1,182	1,930	485	912	912		
화성기산	SK건설(주)	3,754		3,628	691	2,628	1,086	매입형	

주: 기금 용자는 한도액이며, 공사 기성에 따라 순차적으로 집행될 예정  
 자료: 국토교통부



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 뉴스테이 사업자에 대한 높은 LTV 허용

- 정부는 개인 주택 구입자에게는 LTV 70%를 적용하고 있으나, 뉴스테이 사업자에게는 93%까지 허용
  - 뉴스테이 사업자는 주택담보대출보다 금리가 높은 프로젝트 파이낸싱으로 자금을 조달하며, 주택가격대비 프로젝트 파이낸싱 대출비율은 주택 가격 대비 대출비율인 LTV(Loan to Value Ratio)와 유사함.
  - LTV는 금융기관 입장에서 대출부실 예방대책이 되지만, 뉴스테이 사업자 입장에서는 주택구입에 따른 레버리지 효과(Leverage Effect)를 파악할 수 있는 기준으로 간주 가능

[표 3] 뉴스테이 사업장 자본구성 현황(2016년 7월 기준)

(단위: 억원, 세대)

연도	사업장	총사업비(A)	자기자본			타인자본(D)	D/A	D/(C+D)
			기금출자액(B)	민간 자본(C)	B+C			
'15년	인천도화 5,6-1BL	6,150	1,076	462	1,538	4,612	75.0	90.9
	수원권선	8,416	1,335	1,190	2,525	5,891	70.0	83.2
	신당동	2,710	610	279	889	1,821	67.2	86.7
	대림동	749	190	100	290	459	61.3	82.1
	화성동탄2 A-14BL	3,749	525	225	750	2,999	80.0	93.0
	위례	2,732	382	164	546	2,186	80.0	93.0
	김포한강 Ab-04BL	6,544	916	393	1,309	5,235	80.0	93.0
	화성동탄2 A-95BL	2,453	274	206	480	1,973	80.4	90.5
	충북혁신	3,095	433	186	619	2,476	80.0	93.0
'16년	하나은행 지점 부지	1,178	353	118	471	707	60.0	85.7
	노량진	783	166	84	250	533	68.1	86.4
	화성반월	4,272	660	621	1,281	2,991	70.0	82.8
	화성동탄2 B-15,16BL	3,602	504	217	721	2,881	80.0	93.0
	수원호매실	3,394	441	238	679	2,715	80.0	91.9
	광명소하	1,503	140	111	251	1,252	83.3	91.9
	대구금호	1,990	259	139	398	1,592	80.0	92.0
	인천서창	3,632	507	219	726	2,906	80.0	93.0
	대구대명	1,428	175	115	290	1,138	79.7	90.8
	김포한강 Ab-22BL	3,767	485	268	753	3,014	80.0	91.8
화성기산	3,754	691	436	1,127	3,174	73.8	87.9	
	평균						75.4	89.6

자료: 국토교통부 제출자료, 2016.

- 국토교통부는 다음과 같은 입장을 표명함.
  - 개인의 주택 담보대출 비율인 LTV와 뉴스테이 사업자의 자기자본, 타인자본 구성비율은 개념이 다름.
  - LTV는 개인이 주택을 담보로 대출을 받을 때 금융기관이 대출채권 상환 안정성을 고려해 부족분이 발생하지 않도록 담보가치대비 최대 대출가능하도록 의미함.
  - 뉴스테이 사업자는 사업을 위해 리츠를 구성함에 있어 주주의결을 통해 자기자본과 타인자본 비율을 결정하며 부동산투자회사법 제29조 제2항에 따라 자기자본의 10배까지 자금을 차입할 수 있음.<sup>1)</sup>
  - 뉴스테이 사업자의 사업비 조달을 LTV 개념에 따라 보자면 총사업비 중 자기자본을 제외한 타인자본 비율로 볼 수 있으며 비율은 평균 75.4%이며, 타인자본으로 분류된 임대보증금은 무이자조달으므로 임대보증금을 타인자본에서 제외할 경우 실질적인 타인자본 비율은 더욱 하향됨(평균 53.3%)<sup>2)</sup>

#### □ 고가 주택에 대한 정부 지원 필요성 재고 필요

- 위례 및 화성동탄2 B-15,16BL의 호당 평균 가격은 [표 4]와 같이 7억원을 초과하며, 호당 정부의 출자액은 각각 1.06억원, 1.04억원임.
- 국토교통부는 다음과 같은 의견을 제시함.
  - 뉴스테이 정책 발표(15.1.13)시 중산층을 대상으로 하는 임대주택이라는 점을 고려하여 기존의 면적제한 등 각종 규제를 완화하였고, 획일적인 주택 유형보다는 도심형, 테라스형 연립 등 신혼부부, 장년층 등을 위한 다양한 유형의 뉴스테이를 공급하고 있음.
  - 뉴스테이 공급 가격은 규모, 입지, 유형, 브랜드 가치 등에 따라 다양하며, 위례와 화성동탄2(B-15, 16BL)은 서울 인근 신도시 내 대기업의 브랜드(대림산업, GS건설)가 붙는 소규모 테라스형 연립주택 단지이고 중대형<sup>3)</sup> 평형이라 점에서 다른 일반적인 아파트와는 가격 차이가 있는 사례임

1) 뉴스테이 사업자는 낮은 자기자본 투자를 통해 높은 레버리지(Leverage) 효과를 얻음.

2) 뉴스테이 사업자의 자기자본은 정부 출자금을 포함. 정부 출자금은 보조금 성격을 갖는 것으로 볼 수 있음.

3) 위례 : 전용면적 84㎡, 동탄2 : 전용면적 96~106㎡



[표 4] 뉴스테이 사업장별 평균 호당 가격(2016년 7월 기준)

(단위: 억원, 세대, 억원/호)

연도	사업장	총 사업비	총 세대수	호당 가격	비고
'15년	인천도화 5,6-1BL	6,150	2,105	2.9	
	수원권선	8,416	2,400	3.5	매입형
	신당동	2,710	718	3.8	
	대림동	749	293	2.6	매입형
	화성동탄2 A-14BL	3,749	1,135	3.3	
	위례	2,732	360	7.6	
	김포한강 Ab-04BL	6,544	1,770	3.7	
	화성동탄2 A-95BL	2,453	612	4.0	
	충북혁신	3,095	1,345	2.3	
'16년	하나은행 지점 부지	1,178	719	1.6	
	노량진	783	207	3.8	매입형
	화성반월	4,272	1,185	3.6	매입형
	화성동탄2 B-15,16BL	3,602	483	7.5	
	수원호매실	3,394	800	4.2	
	광명소하	1,503	420	3.6	
	대구금호	1,990	591	3.4	
	인천서창	3,632	1,212	3.0	
	대구대명	1,428	409	3.5	
	김포한강 Ab-22BL	3,767	1,194	3.2	
	화성기산	4,301	1,086	4.0	매입형

자료: 국토교통부 제출자료, 2016.

#### □ 뉴스테이 수익률 적정성 검토 필요

- 뉴스테이 사업자의 수익률은 2.40~9.20%이며, 공실률이 낮을 경우 수익률은 상승
  - 정부는 뉴스테이 주택가격이 연 1.5% 상승할 것으로 예상하고 있음.
  - 자가 거주 주택 구입시 공실률은 0%이므로, 개인이 뉴스테이 주택 구입 후 거주 수익률은 약 0.5%p 증가한 6.5% 내외가 될 것으로 예상됨.

[표 5] 사업별 (예상) 수익률

(단위: 호, %)

연도	사업장	사업제안자	총 세대수	예상수익률 (주주 IRR)
'15년	인천도화(5, 6-1)	인천도시공사, 대림산업(주)	2,105	4.45
	수원권선	(주)한화건설	2,400	2.40
	신당동	(주)하나자산신탁	718	5.79
	대림동	주식회사해피투게더하우스	293	5.38
	화성동탄2(A-14)	(주)대우건설	1,135	7.50
	위례	대림산업(주), (주)대림코퍼레이션	360	7.98
	김포한강(Ab-04)	(주)금성백조주택	1,770	6.90
	화성동탄2(A-95)	롯데건설(주), 대한토지신탁(주)	612	5.67
'16년	충북혁신	우미건설(주), KB부동산신탁(주)	1,345	6.78
	부산 양정, 광안 대구 포정, 대명	하나은행, 하나생명보험, 에이치엔주택임대관리	719	5.06
	노량진	(주)고려이스쿨	207	3.86
	화성반월	롯데건설(주)	1,185	5.12
	화성동탄2(B-15,16)	지에스건설(주), (주)코람코자산신탁	483	7.15
	수원호매실	현대건설(주), KB부동산신탁, (주)삼성화재해상보험(주)	800	7.29
	광명소하	한국토지주택공사, (주)케이티에이엠씨, (주)한라	420	5.00
	대구금호	(주)서희건설, KB부동산신탁(주), 우리관리(주)	591	6.40
	인천서창	(주)한화건설, 대한토지신탁(주), (주)신영에셋	1,212	9.20
	대구대명	(주)케이티에스테이트, 계룡건설산업(주)	409	5.20
	김포한강(Ab-22)	롯데건설(주), 대한토지신탁(주)	1,194	5.00
	화성기산	SK건설(주)	1,086	4.38

주: \* '16.7.20 현재 기금투자심의위원회의 심의를 거친 사업 대상

\*\* 예상수익률은 주택가격 상승률 연 1.5%(아파트, 공공택지 등), 공실률 5% 등의 조건을 가정한 사전적인 수익률로 실제수익률은 임대무기간 후 주택가격, 임대기간 중 공실률 등에 따라 결정

자료: 국토교통부 제출자료, 2016.

○ 국토교통부 입장은 다음과 같음.

- 뉴스테이는 중산층 중에서 자가구매의 여력이 없거나 여력이 있더라도 주택 구입보다는 수준 높은 주거서비스를 제공하는 품질 좋은 임대주택에 거주하려는 수요층을 대상으로 하며, 모든 주택수요자가 소유를 희망하는 것은 아님.
- 뉴스테이 사업(기업형 임대주택 리츠)의 평균 예상수익률은 6.03%로서 국내 리츠 전체의 수익률 8.1%(15년 결산기준) 보다 낮은 수준
- 공실률 5% 가정은 마찰적 공실 등을 감안한 최저 수준이고, 이를 반영한 현재의 예상수익률은 실현가능한 최대 수준



## □ 임대주택과 자가주택의 서비스 비용 동일화 필요

- 정부는 주택공급량이 많으나 임대주택이 부족하다는 입장임.
  - 주택을 구매하여 자가에 거주할 수요는 적으나, 임대주택에 거주할 수요는 많은 것을 의미함.
- 주택서비스 시장에서 임대주택 거주 비용이 낮을 경우, 임대수요 증가
  - 주택시장은 주택스톡 시장과 주택서비스 시장으로 구분됨.
  - 국내 주택시장 상황을 고려할 때, 주택가격의 상승률이 낮다면 임대주택의 서비스 비용이 자가주택의 서비스 비용보다 낮아짐.
- 임대수요를 줄이기 위해서는 임대주택공급 확대보다 자가주택과 임대주택의 서비스 비용이 동일하게 되도록 유도 필요
  - 자가주택의 서비스 비용을 낮추기 위해서는 저렴한 주택공급 및 금융조건 완화 필요
  - 대출 금리를 낮춤으로 주택가격 하락 없이 자가주택의 서비스 비용을 낮출 수 있음.
  - 시장가격보다 낮은 수준의 임대주택 공급은 임대주택 수요를 증가시킴.
- 국토교통부 입장은 다음과 같음.
  - 인구증가 정체, 주택가격 상승 기대심리 하락 등으로 집에 대한 인식이 점차 '소유'에서 '거주'로 변화하고 있어, 주택소유의식이 감소하는 반면 주택 임차 수요가 꾸준히 증가<sup>4)</sup>
  - 이러한 수요변화에 맞춰 임대시장 안정화와 주거비 부담완화를 도모하기 위해서는 안정적으로 관리되는 등록(제도권) 임대주택 재고가 충분히 확보될 필요가 있으나, 2014년 기준 우리나라 임차가구 901만호 중 등록임대주택은 171만호(공공부문 107만호, 민간부문 64만호)로 19%에 불과
  - 이에 민간의 활력을 활용하여 품질 좋은 주택을 장기간(최소 8년) 안정적으로 제공하기 위해 뉴스테이 정책을 도입함.<sup>5)</sup>

4) 일본의 경우 60세 이상 가구주의 자가율은 80%이며, 연령대가 높아질수록 자가율이 높아짐.(국회예산정책처, 「주택담보대출정책 평가, 2016, 36쪽.) 연령대가 높아지면 소득이 감소할 수밖에 없으므로, 임대거주는 고령자의 부담으로 작용할 수 있음. 인구구조 변화에 따라 임대율이 높아진다는 것은 재고될 필요가 있음.

5) 정부는 주택시장에서 자율적으로 안정적인 임대주택이 공급될 수 있는 정책을 수립할 필요가 있음.

## □ 수요자의 주택구입 능력 고려 필요

- 정부는 임대주택 수요층을 주택구입능력 여부에 따라 구분할 필요가 있음.
  - 임대주택 수요 증가의 일부는 주택을 구매할 능력이 없어서라기보다 주택 구매보다 임대거주가 유리하기 때문에 발생
- 뉴스테이는 주택구입능력을 보유한 임대주택 수요층에 대한 지원으로 볼 수 있음.
  - 주거서비스 비용을 줄이기 위해 임대주택을 선호하는 임대주택 수요층을 위해 재정지원을 하는 것은 바람직하다고 보기 어려움.
- 정부는 임대주택공급을 통해 주거문제를 해결할 계획이지만, 서민주거안정보다는 민간건설업체의 특혜 발생 가능
  - 정부는 뉴스테이 사업의 수익률을 5.28%로 예상하고 있으며,<sup>6)</sup> 이는 정부가 예상하는 주택소유시 수익률임.
- 국토교통부 입장은 다음과 같음.
  - 뉴스테이 정책은 민간건설업체에 대한 특혜가 아니며, 주택구입능력과 무관하게 임대주택에 거주하고자 하는 중산층 지원을 목적으로 함.<sup>7)</sup>
  - 기업형임대주택은 장기간 사업자금 회수가 곤란하여 규제완화, 기금지원 등을 통해 민간의 참여를 유도하기 위해 지원하고 있음.
  - 프랑스, 일본 등 선진국에서도 민간임대주택의 공급 확대를 위해 기업들에게 세제, 자금 등을 지원 중임.<sup>8)</sup>
  - (프랑스) 뒤플로법<sup>9)</sup>에 의해 임대주택에 대한 투자금액의 18%에 해당하는 금액에 대해 9년간 소득세를 감면, 국책은행에서 임대용주택 건설 목적으로 토지를 매수하거나 공사하려는 개인·법인에게 대출 제공(사업자금의 100% 까지)
  - (일본)<sup>10)</sup> 민간이 임대주택을 건설하는 경우 정부가 건설비의 1/6을 보조하고, 개량의 경우 공용부분 건설비를 2/3을 지원하며, 임대주택 건설자금 처리 용자, 우량임대주택에 대한 법인세와 소득세 감면 등 금융·세제지원도 제공 중

6) 국토교통부, 「중산층 주거혁신 방안 참고자료」, 2015.1.13.

7) 재정지원을 통한 중산층 임대주택 지원 정책은 저소득층에 대한 재정지원을 축소시킬 수 있음.

8) 국토교통부는 각국의 주거 상황을 고려하여 임대주택 건설지원의 목적을 면밀히 검토할 필요가 있음. 외국에서도 뉴스테이와 같이 주택구입능력이 있는 중산층을 위한 임대주택을 공급하기 위해 재정지원을 하고 있는 사례에 대해 구체적으로 제시할 필요가 있음.

9) 세실 뒤플로(Cecile Duflot) 주택부 장관은 프랑스 인구밀집지역 내 주택공급 부족문제를 해결하기 위해 도시 내 신규 건설 및 임대장려정책을 마련하여 「뒤플로법(Loi Duflot)」을 제정함. 이 법은 가계의 주택구입과 임대를 장려하여 도시 내 주택매매와 임대를 활성화할 목적으로 함.

10) 일본 주택가격은 소득대비 낮은 수준이며, 일본의 주택공급은 충분한 수준으로 이루어졌음.



## 제3장 사회사업 분야



I  
교육문화체육관광위원회

II  
보건복지위원회

III  
환경노동위원회

IV  
여성가족위원회



# I. 교육문화체육관광위원회



## 1 국가장학금사업의 집행 효율성 분석

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 국가장학금사업은 경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 고등교육 기회를 가질 수 있도록 하는 데 목적을 두고 등록금을 무상으로 지원하는 사업임.
  - 국가장학금은 소득 8분위 이하에 대해 소득분위별 차등지원하는 i유형, 대학 자체노력(등록금 동결·인하 또는 장학금 유지·확충)에 연계하여 대학에 배정하는 ii유형, 셋째 이상 자녀에게 지원하는 다자녀 국가장학금 등 3가지 유형으로 구분됨.
- 사업근거: 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」
- 사업 예산 및 결산 현황

[표 1] 국가장학금사업 예산 및 실집행 현황(결산기준): 2012~2015

(단위: 백만원)

구분		2012	2013	2014	2015	
국가장학금	예산액	1,750,000	2,775,000	3,457,500	3,600,000	
	실집행액	계 (실집행률)	1,732,999 (99.0%)	2,584,793 (93.1%)	3,275,585 (94.7%)	3,574,793 (99.3%)
		i유형	916,887	2,040,640	2,705,781	2,723,249
		ii유형	816,112	544,153	474,575	700,665
		다자녀	-	-	95,229	150,879

자료: 교육부, 「2015회계연도 재정사업 성과평가(국회예산정책처, 2016. 7.)

- 2016년도 예산액은 3조 6,546억원임.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김미량(mirang@nabo.go.kr, 02-788-4681)

본 자료는 「2015회계연도 재정사업 성과평가 II」(국회예산정책처, 2016. 7.) 중 '국가장학금사업 평가' 부분의 일부를 요약·정리한 것임. 다만, 2015년도 국가장학금 수혜인원과 수혜금액은 2015년도 국가장학금사업 결과보고 완료에 따라 최종 확정된 수치를 반영함.



## □ 사업추진체계

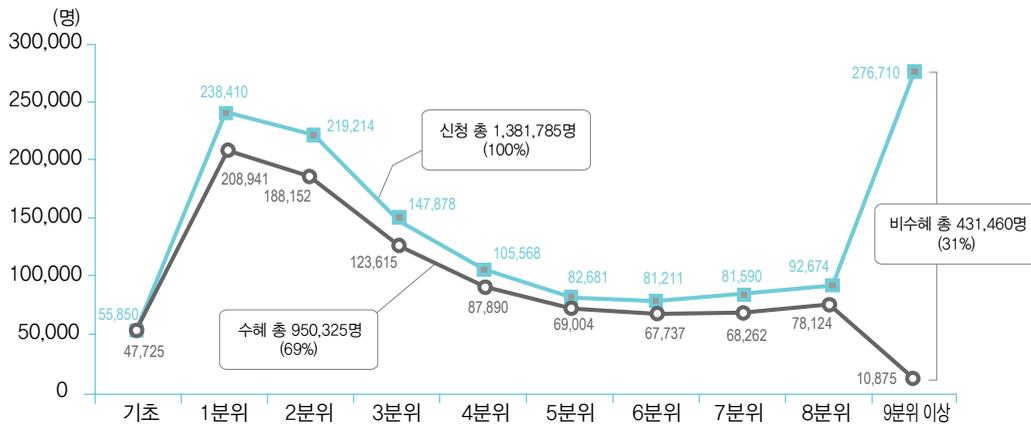
- 사업시행방법: 출연
- 사업시행주체: 한국장학재단

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 수요자의 예측가능성 제고 필요

- 최근 3년간(2013-2015) 한 학기 평균 국가장학금을 신청하는 인원은 약 138만명이  
고 이 중 69%인 95만명이 국가장학금을 지원받으며, 나머지 31%인 43만명은 수혜  
대상에서 탈락하는데 이들 중 62%(26만 6,000명)가 국가장학금 지원대상이 아닌  
9분위 이상에 속함.
  - 국가장학금 신청자 중 비수혜자가 많이 발생하는 이유는 국가장학금의 소득  
분위 경계값이 미리 정해진 것이 아니라 신청자들의 소득분포 등을 고려하여  
사후에 상대적으로 결정되기 때문에 매학기 소득분위 경계값이 변동되고, 이  
러한 이유로 사전에 국가장학금의 수혜대상 여부를 예측할 수 없기 때문임.

[그림 1] 국가장학금 최근 3년간(2013-2015) 학기당 평균 신청인원 및 수혜인원



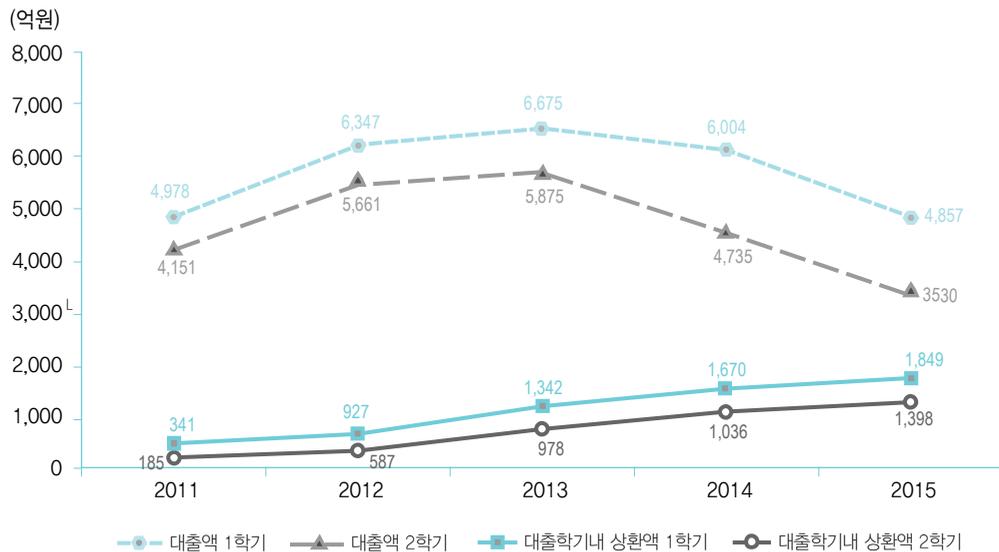
자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성

- 국가장학금 사업은 6개월이라는 짧은 기간을 주기로 하고, 신청단계부터 소득  
분위 산정과 여러 유형의 장학금 지급까지 복잡하고 많은 행정력이 소요되는  
사업임을 고려할 때, 수혜 여부에 관한 예측가능성을 높여 비수혜자 비율을  
낮출 필요가 있음.

### □ 학자금대출과 국가장학금 이중집행 증가문제 개선 필요

- 국가장학금 시행으로 학자금대출액은 감소하고 있으나, 대출학기 내 바로 상환되는 금액은 증가하고 있음.
  - 등록기간 이후 국가장학금을 받게 되는 경우 학자금대출을 받아 등록금을 납부한 다음 국가장학금을 받아 이를 상환하는 경우가 증가하고 있기 때문임.
  - 이는 등록금 납부를 위해 학자금대출도 받고 국가장학금도 받아 이중의 행정력이 소요되는 것임.

[그림 2] 취업후상환학자금대출(등록금) 대출액 및 대출학기내 상환액 : 2011~2015



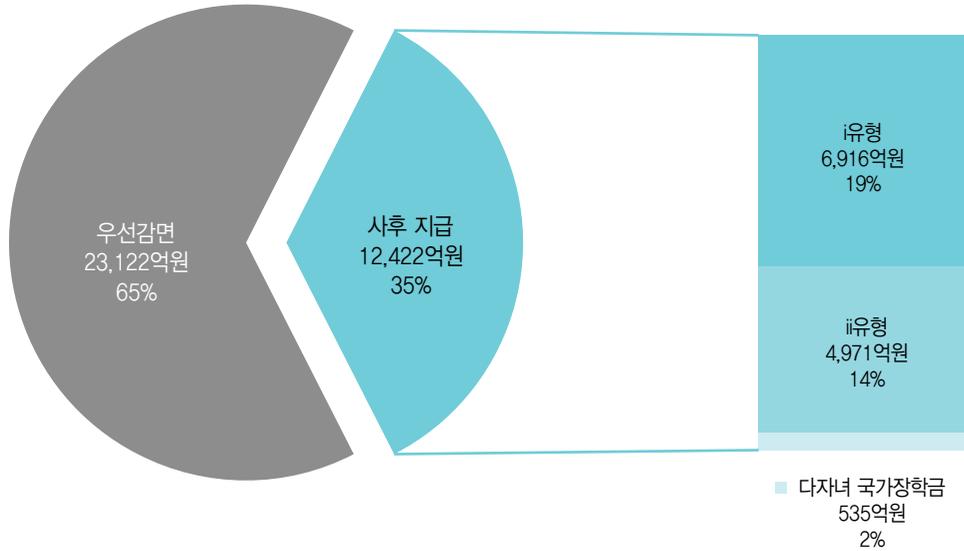
자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성

### □ 국가장학금의 우선감면을 제고 필요

- 등록금 감면효과는 국가장학금 i유형, ii유형, 교내장학금이 합쳐져 나타나는데, 등록금 고지서상에 우선감면되지 않고 각 유형별로 소액으로 나누어 사후 지급되면 투입되는 국가예산의 효용가치가 떨어지고 등록금 감면의 체감효과가 낮아질 수밖에 없음.
  - 2015년도 국가장학금 총 지원액 3조 5,544억원 중 2조 3,122억원(65.1%)은 우선감면되었으나, 나머지 1조 2,422억원(34.9%)은 i유형과 ii유형 및 다자녀 국가장학금으로 나누어 사후 지급됨.



[그림 3] 2015년도 국가장학금 우선감면 현황



자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성

## 2

## 대학재정지원사업의 다른 고등교육정책과의 연계 적절성 검토

## 가. 사업개요

## □ 사업현황

- 교육부는 인재양성, 산학협력 기반 강화, 연구개발 지원 등을 위한 다양한 재정사업을 통해 대학 등의 고등교육기관을 지원하고 있음.
- 사업예산 : 2016년도 예산규모는 1조 5,180억원임.

[표 1] 대학재정지원사업 현황

(단위: 백만원)

회계	사업명	2015	2016	사업시행기관
일반	고교교육정상화기여대학지원	51,000	45,900	한국대학교육협의회
	BK21 플러스사업	298,222	298,222	한국연구재단
	수도권대학 특성화사업	54,200	54,200	"
	산업연계 교육활성화 선도대학 사업(PRIME)	-	201,200	"
	대학인문역량강화사업(CORE)	-	59,998	"
	여성공학인재양성사업(WE-UP)	-	5,000	"
	의과학자 육성 지원	872	758	"
	법학전문대학원 교육역량 강화	936	5,326	법학전문대학원협의회
지역 균형발전특별	학부교육 선도대학 육성(ACE)	59,400	59,400	한국대학교육협의회
	지방대학 특성화사업	207,540	207,540	한국연구재단
	지역혁신창의인력양성사업	26,201	16,902	"
	산학협력 선도대학 육성(LINC)	246,662	246,830	"
	특성화 전문대학 육성	296,924	297,184	"
	산학협력 선도 전문대학 육성	19,500	19,500	한국산업기술진흥원
	합계	1,261,457	1,517,960	

자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

## □ 사업추진체계

- 사업추진방식은 대부분 사업시행기관에서 공모, 평가, 선정 절차를 거쳐 예산을 지원하는 이른바 평가에 기초한 차등배분방식으로 추진하며, 계속지원사업인 경우 중간평가를 시행하는 경우가 많음.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김미량(mirang@nabo.go.kr, 02-788-4681)



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 대학구조개혁, 등록금인상 억제 등 다른 고등교육정책과의 연계에 따른 합목적성 퇴색 및 재정지원의 편중 우려

- 대학재정지원사업은 평가에 기초한 배분방식에 따라 사업목적에 맞는 평가지표 등 평가기준을 마련하고 있는데, 대부분의 대학재정지원사업들에서 대학 구조조정(정원감축), 국가장학금 ii유형 참여(등록금 동결·인하) 등을 가산점 지표로 채택함으로써, 대학 재정지원을 통해 다른 고등교육정책을 유인하고 있음.

[표 2] 대학재정지원사업 가산점 부여 현황

대학 구조조정 가산점 부여 사업	8개 사업	대학인문역량강화사업(CORE), 산업연계 교육활성화 선도대학 사업(PRIME), 여성공학인재양성사업(WE-UP), 산학협력 선도대학 육성(LINC), 학부교육 선도대학 육성(ACE), 수도권대학 특성화, 지방대학 특성화, 특성화 전문대학 육성
국가장학금 ii유형 가산점 또는 지원자격 부여 사업	4개 사업	수도권대학 특성화, 지방대학 특성화, 특성화 전문대학 육성, 고교정상화 기여대학 지원

자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성

- 대학재정지원사업에서 대학 간 경쟁이 치열한 현실을 고려할 때, 무제한적으로 다른 고등교육정책과 연계하는 것은 각 사업의 특정목적이 퇴색될 우려가 있고, 각 사업의 고유목적에 부합하는 대학보다 정부정책을 잘 수용하는 대학에 재정지원이 편중될 우려가 있음.
  - 국가장학금 ii유형 참여와 대학재정지원사업의 지원목적 간에 관련성을 인정하기 어렵고, 고교정상화 기여대학 지원사업의 경우 국가장학금 ii유형 참여를 지원자격으로 정하고 있어 대학입시의 고교정상화 유인보다 등록금 인상억제를 정책의 우선으로 하고 있음.
  - 구조조정 가산점의 경우도 ACE사업의 경우 학부교육의 질 개선을 유도하기 위한 사업목적에 비추어 단순히 정원감축 시 가산점을 부여하는 것은 사업목적과 거리가 있어 보임.

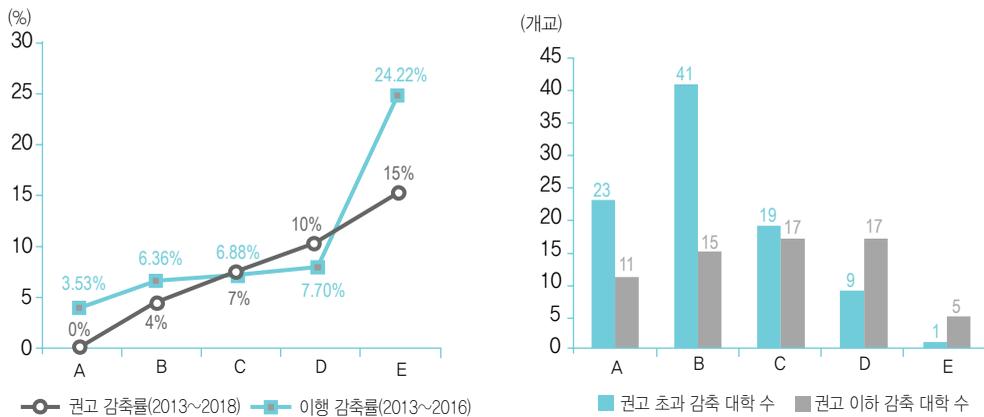
### □ 대학구조개혁을 위한 정책수단 간 정합성 확보 필요

- 대학재정지원사업에서 구조조정(정원감축) 가산점을 부여함에 따라 대학 간의 경쟁으로, 부실대학 보다 우수대학의 정원감축이 강화되는 결과가 초래되고 있음.

- 일반대학의 2013년부터 2016년까지의 정원감축 현황을 보면, 2015년 시행 대학구조개혁평가 결과 2018학년도까지의 권고감축률 보다 A등급은 3.53%p, B등급은 2.36%p만큼 초과 감축하고 있음. 이는 중하위 등급인 C등급이 -0.12%p, D등급이 -2.30%p 차이가 나고 있는 것과 비교되는 수치임.<sup>1)</sup>

[그림 1] 대학구조개혁평가 결과 평가등급별 대입정원 감축 현황

대상 : 일반대학, 기간 : 2013~2016년



자료: 교육부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성

- 대학구조개혁평가 결과 하위등급(D, E 등급) 대학에 대해서는 고강도의 정원감축을 권고하고 재정지원도 제한됨. 대학재정지원사업에 의해 사실상 우수대학에 기준 이상의 정원감축이 요구된다면 정책수단 간의 정합성에도 부합하지 않는 것임.
  - 교육 수요자의 입장에서도 부실대학 보다 우수대학 진학기회가 감소되는 것은 바람직하지 못함.
  - 대학구조개혁을 위해, 정원감축에만 집중할 것이 아니라 어떤 대학이 구조조정 대상이 되도록 할 것인지 중요하게 고려하여야 함.
- 하위등급의 정원감축이 미진한 이유는 정원감축에 강제성이 없고, 정원감축은 바로 등록금 감소로 이어지기 때문에 권고 이행에 소극적이기 때문임. 평가결과의 공표, 권고 이행 확보수단 등에 관한 법적·제도적 보완이 필요해 보임.

1) E등급 경우, 6개 대학 중 1개 대학이 큰 비율(51.5%)로 정원을 감축하여 E등급 전체 감축률(24.22%)이 권고 감축률(15%)보다 매우 높게 나타나, 이를 제외한 5개 대학의 정원감축률을 보면 9.5%로 권고감축률보다 -5.5%p차이가 남.



### 3 특성화고·마이스터고 지원사업의 효과성 검토

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 특성화고·마이스터고 지원사업은 현장중심·취업중심의 고교 직업교육 강화로 우수 기술·기능 인력을 양성하고 고졸취업을 활성화하기 위해 특성화고·마이스터고(이하 “직업계고”)를 지원하는 사업임.
- 사업예산: 2016년도 예산규모는 1,852억원임<sup>1)</sup>.
- 사업재원: 국가시책수요특별교부금(「지방교육재정교부금법」 제5조의2제1항제1호<sup>2)</sup>)

[표 1] 특성화고·마이스터고 지원사업 예산

(단위: 백만원)

사업명	2014	2015	2016
마이스터고 육성지원	25,700	5,200	16,170
특성화고 산업현장 중심교육 강화	33,362	19,510	8,200
특성화고 등의 취업역량 강화	23,240	23,240	28,190
특성화고 장학금 지원	73,022	67,796	97,898
명장 기술 기능 이전 지원	500	500	750
산학일체형 도제학교 운영	-	14,900	28,100
NCS기반 교육과정 개편 적용	-	-	5,295
직업계고 학생 비중 확대	-	-	600
합계	155,824	131,146	185,203

자료: 교육부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김미랑(mirang@nabo.go.kr, 02-788-4681)

1) 2016년도 제1회 추경예산(2016.9.2. 본회의 의결) 반영 전 예산규모임.

2) 「지방교육재정교부금법」 제5조의2(특별교부금의 교부) ① 교육부장관은 다음 각호의 구분에 따라 특별교부금을 교부한다. 다만, 제3호의 규정에 의한 금액의 사용잔액이 예상되는 경우에는 교육부장관이 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원의 재원으로 사용할 수 있다.

1. 「지방재정법」 제58조의 규정에 의하여 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때 : 특별교부금 재원의 100분의 60에 해당하는 금액(이하 생략)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 특성화고 졸업자의 취업률 제고 필요

- 직업계고 졸업자의 취업률은 상승하고 있으나, 마이스터고 졸업자의 취업률은 매우 높은 반면 직업계고 중 비중이 높은 특성화고 졸업자의 취업률은 여전히 50% 미만으로 직업계고로서 충분한 기능 수행에는 아직 미흡함.
  - 마이스터고 졸업자는 90% 이상 취업하고 있으나, 특성화고를 포함한 직업계고 전체로 보면 졸업자의 취업률은 2015년 48.3%임.

[표 2] 특성화고·마이스터고 졸업자의 취업비율

(단위: 명)

	특성화고			마이스터고			합계		
	졸업자	취업자	취업률	졸업자	취업자	취업률	졸업자	취업자	취업률
2011	120,074	31,725	26.4%	-	-	-	-	-	-
2012	114,633	44,412	39.0%	-	-	-	-	-	-
2013	105,716	43,316	41.2%	3,375	3,065	92.3%	109,091	46,381	42.5%
2014	107,687	48,581	45.3%	3,462	3,069	90.6%	111,149	51,650	46.5%
2015	102,040	47,581	47.6%	4,153	3,687	90.4%	106,193	51,268	48.3%

취업률=(당해년도 졸업자 중 취업자 / (당해년도 졸업자 - 당해년도 졸업자 중 입대자 및 제외인정자))× 100  
 자료: 교육부

- 교육부와 고용노동부가 특성화고를 대상으로 운영하고 있는 산학일체형 도제학교가 특성화고 졸업자의 양질의 취업 확대에 이어질 수 있을지 성과를 지켜볼 필요가 있음.
  - 산학일체형 도제학교는 정부가 독일·스위스 중등단계 직업교육 방식인 도제교육훈련(Dual System)을 참고하여 도입한 것으로, 학생이 기업과 학교를 오가며 NCS기반으로 교육훈련을 받는 현장중심 직업교육훈련모델임.
  - 2015년 특성화고 9개교를 시작으로 2016년 현재 60개 특성화고, 830개 기업, 2,674명의 학생이 참여하고 있고, 2017년에는 대상을 200개교 7,000명으로 대폭 확대 운영할 계획이라고 함.

### □ 직업계고 졸업생의 취업의 질 제고 필요

- 직업계고졸 취업자의 상당 수는 사회보험 비적용 업체 등에 취업하고 있어 고졸자의 취업의 질 제고를 위한 정책적 고민이 필요함.



- 감사원 감사결과<sup>3)</sup>에 따르면, 2014년 특성화고를 졸업한 취업자 5.3만명 중 직장건강보험에 가입된 취업자 수는 3.6만명 정도이며, 취업자 중 건강보험가입자의 비중은 2013년 보다 감소한 것으로 나타남.

[표 3] 특성화고·마이스터고 졸업자의 취업 현황

(단위: 명, %)

	취업대상자 수 (A)	취업자 수(건강보험 가입자와 재직증명서 제출자의 합)		건강보험 가입 취업자 수		
		취업자 수 (B)	취업률 (C=B/A*100)	가입자 수 (D)	취업률 (E=D/A*100)	취업자 대비 비율 (F=D/B*100)
2013(a)	122,068	46,166	37.8	34,435	28.2	74.5
2014(b)	119,822	53,775	44.9	36,390	30.4	67.6
차이(b-a)	-2,246	7,609	7.1	1,955	2.2	-6.9

자료: 「감사원 감사결과보고서: 산업인력 양성 교육시책 추진실태」, 2015. 3.

#### □ 직업계고 진학 확대 필요

- 정부의 적극적인 직업계고 지원정책으로 직업계고 졸업자의 취업률이 증가하는 효과가 나타나고 있으나, 직업계고 학교 수나 학생 비중은 2011년과 비교하여 큰 변동이 없는 것으로 나타나, 취업률 증가가 중학교 졸업자의 직업계고 진학 증가 효과로 이어지지 못하고 있음.
- 전체 고등학교 학생 수 대비 특성화고·마이스터고 학생 수의 비율은 2011년 18.0%에서 2015년 17.7%로 0.3%p 감소한 것으로 조사됨.

[표 4] 특성화고·마이스터고 학교 수 및 학생 수

(단위: 개교, 명)

	학교 수			학생 수		
	고등학교 전체 (A)	특성화고· 마이스터고(B)	비율 (B/A*100)	고등학교 전체 (A)	특성화고· 마이스터고(B)	비율 (B/A*100)
2011	2,282	497	21.8%	1,943,798	350,385	18.0%
2012	2,303	502	21.8%	1,920,087	341,098	17.8%
2013	2,322	504	21.7%	1,893,303	333,173	17.6%
2014	2,326	511	22.0%	1,839,372	326,313	17.7%
2015	2,344	513	21.9%	1,788,266	316,725	17.7%

자료: 한국교육개발원 교육통계연구센터 제출자료 재구성

3) 「감사원 감사결과보고서: 산업인력 양성 교육시책 추진실태」, 2015. 3.

- 대학 과잉진학과 산업계 인력수급 불일치 문제를 개선하기 위한 고졸취업 활성화 정책이 진정한 효과를 거두려면 직업계고 진학 확대 효과가 나타나야 할 것임.
  - 이를 위해서는 산학협력의 직업교육 육성과 함께 취업현장의 근로여건 개선, 병역의무이행 등 직업교육을 회피하는 요인 완화 등 적극적인 정책방안 이행이 필요함.



## 4 지방교육재정교부금 산정기준의 합리성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 지방교육재정교부금은 지자체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 하는 지방교육재정의 한 부분임.
  - 지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구성되는데, 이 가운데 전체 내국세 교부금(내국세 20.27%)의 96%와 교육세 교부금 전액을 재원으로 하는 보통교부금이 핵심임.
- 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우 그 미달액을 총액으로 하여 산정됨.
  - 기준재정수요액은 교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 재정결함보전, 자체노력수요 등으로 나누어 산정됨.
  - 기준재정수입액은 지자체 전입금 100%, 수업료 및 입학금(수입액의 85%, 읍·면지역, 도서벽지 학교와 전문계는 70%) 등을 기준으로 산정됨.
- 사업근거: 「지방교육재정교부금법」
- 사업예산:

[표 1] 지방교육재정교부금 예산

(단위: 억원)

		2012	2013	2014	2015	2016
내국세분 교부금 (내국세 20.27%)	보통교부금(A)	323,306	348,333	349,528	332,885	346,624
	특별교부금	13,471	14,514	14,564	13,871	14,443
	소계(C)	336,777	362,847	364,092	346,756	361,067
교육세분 교부금(B)		47,696	47,772	44,589	47,300	51,217
지방교육재정교부금(C+B)		384,473	410,619	408,681	394,056	412,284
보통교부액(A+B)		371,002	396,105	394,117	380,185	397,841

자료: 교육부, 「지방교육재정 보통교부금 교부 보고」, 각 연도

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 한재명(jmhan02@a@assembly.go.kr, 02-788-4753)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 학생 수와 지방교육재정교부금 재원 규모의 연계 검토 필요

- 현행 지방교육재정교부금 재원 규모는 학생 수와 무관하게 내국세 수입규모에 의해 결정됨.
- 이 영향으로 2012년까지만 해도 보통교부금 교부액이 연간 약 9% 내외의 속도로 증가한 반면, 전체 기준재정수요액의 약 2/3를 점유하는 교직원인건비는 연간 약 3%의 비교적 안정적인 속도로 증가하여 교직원인건비를 충당하고도 남는 재원이 풍부한 상황이었음.
  - 그런데 최근 내국세 세수 신장성 둔화, 그에 따른 세입예산 과다계상 경향 등에 따라 보통교부금 교부액의 신장성이 떨어지거나 감소하는 현상이 초래되고 있음.
  - 예를 들어, 전체 보통교부금 교부액은 2013년에 전년 대비 6.8% 증가하는데 그쳤고, 2014년에는 오히려 0.5% 감소하였음.<sup>1)</sup>
  - 더욱이 2015년에는 내국세 감소<sup>2)</sup>와 더불어 2013년도 세입예산의 과다 계상에 따른 교부금 정산분 약 -2.7조원이 반영되면서 보통교부금 교부액이 전년 대비 3.5%나 감소하였음.
- 이처럼 최근 저성장에 따른 세수입 신장성 둔화에 따라 전체 보통교부금 교부액이 심한 변동성을 보이면서 교육부는 교직원인건비와 유아교육비 이외 항목의 금액 변동을 통해 이에 대응하는 경향을 보이고 있음.
  - 2012년까지만 해도 교부금 총액이 교직원인건비보다 빠르게 증가하면서 교직원인건비를 충당하고 남은 재원이 기준재정수요액 산정항목 가운데 학교·교육과정운영비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 자체노력수요 등의 항목을 통해 흡수된 것으로 보임.
  - 일부는 국가시책 사업인 만 3~5세 누리과정 사업비를 일부 교부금에서 사용하도록 하여 흡수되었으나(유아교육비 증가), 다른 일부는 자체노력수요 등과 같은 인위적 조정이 가능한 항목의 금액 변동을 통해 흡수되기도 하였음.<sup>3)4)</sup>

1) 2014년에는 지방교육재정교부금 재원 중 내국세분은 전년 대비 1,245억원 증가한 반면 교육세분이 3,183억원 감소하여 전체 재원이 1,938억원 감소하였다.

2) 2015년에는 내국세분이 1조 7,336억원 감소한 반면 교육세분은 2,711억원 증가하여 전체 재원이 1조 4,625억원 감소하였다.

3) 교육부는 「지방교육재정교부금법 시행령」 제4조(기준재정수요액의 산정 등) 제2항에 따라 자체노력수요가 '지방교육재정 효율화'를 위한 항목 위주로 산정되고 있기 때문에 인위적으로 조정 가능한 항목이라는 평가는 타당하지 않다고 주장한다. 그러나 자체노력수요 산정을 위한 측정항목 등이 교부금법 시행령 개정을 통해



- 2013년부터 보통교부금 교부액 규모의 신장성이 떨어지는 동시에 유아교육비가 증가하면서 이에 대응하기 위해 지방채 발행을 통한 추가 재원 조달은 물론 학교·교육과정운영비, 학교시설비, 방과후학교사업비, 자체노력수요 등을 일부 축소하는 조정이 이뤄졌음.

[표 2] 지방교육재정교부금 보통교부금 산정항목별 내역 및 증감을

(단위: 억원, %)

구분	2010	비중	2011	2012	2013	2014	2015	2016	비중	
	제주특별자치도 (A)		5,081	-	5,549 (9.2)	5,825 (5.0)	6,218 (6.7)	6,182 (-0.6)		5,963 (-3.5)
기준재정수요 (B)	교직원인건비	275,751	67.2	284,365 (3.1)	293,457 (3.2)	307,462 (4.8)	316,301 (2.9)	326,780 (3.3)	345,920 (5.9)	66.8 (3.9)
	학교·교육과정 운영비	63,010	15.4	68,343 (8.5)	74,364 (8.8)	69,149 (-7.0)	69,434 (0.4)	75,430 (8.6)	82,492 (9.4)	15.9 (4.6)
	교육행정비 (교육복지지원비 포함)	36,724	8.9	25,102 (-31.6)	20,802 (-17.1)	21,360 (2.7)	22,449 (5.1)	20,755 (-7.5)	21,284 (2.5)	4.1 (-8.7)
	학교시설비	17,139	4.2	18,420 (7.5)	17,228 (-6.5)	26,323 (52.8)	29,348 (11.5)	105 (-99.6)	975 (828.6)	0.2 (-38.0)
	유아교육비	8,592	2.1	10,481 (22.0)	20,608 (96.6)	32,347 (57.0)	37,210 (15.0)	42,268 (13.6)	43,339 (2.5)	8.4 (31.0)
	방과후학교사업비	3,069	0.7	4,219 (37.5)	6,248 (48.1)	8,269 (32.3)	9,366 (13.3)	4,059 (-56.7)	7,980 (96.6)	1.5 (17.3)
	재정결함보전	4,397	1.1	8,045 (83.0)	6,804 (-15.4)	6,862 (0.9)	7,371 (7.4)	7,677 (4.2)	11,388 (48.3)	2.2 (17.2)
	자체노력수요 등	1,780	0.4	5,634 (216.5)	11,593 (105.8)	12,649 (9.1)	3,766 (-70.2)	3,923 (4.2)	4,543 (15.8)	0.9 (16.9)
	소 계 (B)	410,462	100.0	424,609 (3.4)	451,104 (6.2)	484,421 (7.4)	495,245 (2.2)	480,997 (-2.9)	517,921 (7.7)	100.0 (4.0)
기준재정수입 (C)	103,666	-	89,599 (-13.6)	85,926 (-4.1)	94,534 (10.0)	107,310 (13.5)	106,775 (-0.5)	113,338 (6.1)	- (1.5)	
보통교부금 교부액 (A+B-C)	311,877	-	340,559 (9.2)	371,002 (8.9)	396,105 (6.8)	394,117 (-0.5)	380,185 (-3.5)	411,041 (8.1)	- (4.7)	

주: 괄호 ( )안은 전년대비 증감율임. '비중'은 전체 기준재정수요액에서 각 항목이 점유하는 비율이며, '비중' 아래 괄호 ( )안은 2010~2016년 동안 연평균증가율임.

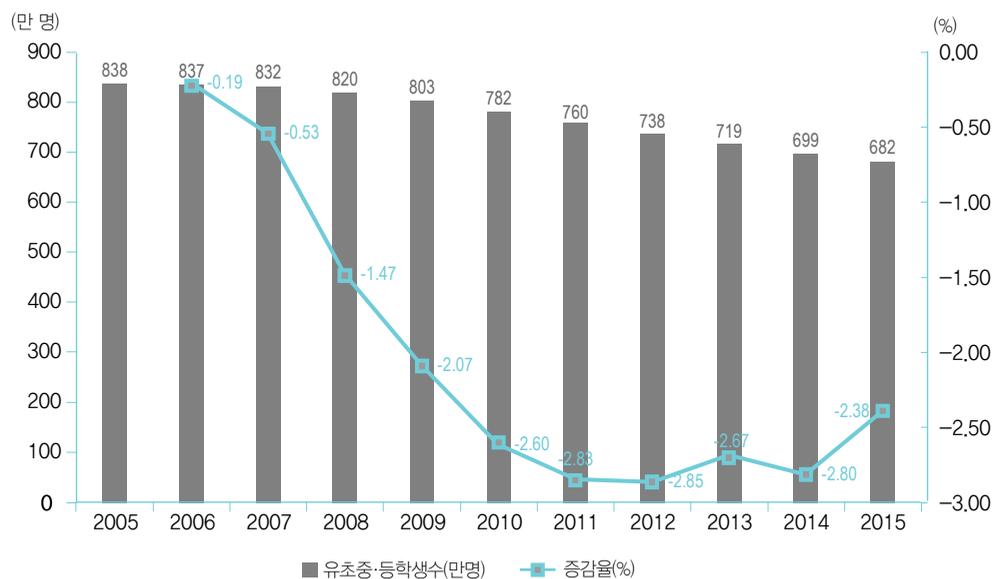
자료: 교육부, 「지방교육재정 보통교부금 교부 보고」, 각 연도

해마다 변경되고 있는데, 이는 오히려 자체노력수요가 교부금 재원 규모 변화에 따라 인위적으로 조정된 측면이 있음을 보여주는 사례로 봐야 할 것이다. 예를 들어, 측정항목 가운데 '특성화고 체제개편 지원'은 2012년 6,230억원, 2013년 7,623억원이 자체노력 수요액에 반영되었으나 2014년 이후부터는 제외된 바 있다.

- 4) 「지방교육재정교부금법 시행령」 제4조(기준재정수요액의 산정 등) ② 기준재정수요액을 산정하는 때에는 지방교육행정기관의 건전재정 운영 및 학교교육 성과 제고 등을 유도·촉진하기 위한 자체노력의 정도를 반영하여야 하고, 자체노력의 정도에 따른 재정수요액을 산정하기 위한 측정항목·측정단위 및 산정기준은 별표 2와 같다.

- 한편 실질 교육수요를 대표하는 학생 수 감소 경향이 전체 보통교부금 교부액 산정에 반영되지 않고 있음.
- 따라서 최근 저성장 및 학생 수 감소 경향을 고려하는 동시에, 교직원인건비 등 경직성 경비를 충당하고 남은 교부금 재원을 인위적으로 조정하던 과거의 예산배분 관행이 지속되어 국가재정의 효율적 운영을 저해하지 않도록 교육부는 실질 교육 수요를 대표하는 학생 수와 지방교육재정교부금 자원 규모의 연계를 검토할 필요가 있음.<sup>5)</sup>

[그림 1] 유초중등 학생수 추이



주: '유초중등 학생수'는 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 기타 학생수의 합계임. '증감률'은 전년대비 유초중등 학생수의 증감율을 말함.

자료: 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr>)

### □ 학생 수 감소를 고려한 기준재정수요액 산정 필요

- 지방교육재정교부금 기준재정수요액 측정산식에 사용되는 측정단위 중에는 학교 수, 학급 수 등과 같이 지방교육청의 자의적 조정이 일부 가능한 변수가 포함되어 있음.

5) 교육부는 지방교육재정 규모는 학생 수 연계가 아닌 유초중등 분야 투자에 대한 정책적 판단이 중요하다는 입장이다. 그러나 지방교육재정 규모와 학생 수를 연계하더라도 학생들을 어떤 교육환경에서 얼마만큼의 비용을 들여 교육시킬 것인지에 대한 정책적 판단이 고려되지 않는 것은 아니다. 예를 들어, 학생 수 감소 경향 등을 고려하여 학생 1인당 교육비의 목표치를 설정하고 이를 기준으로 교육비, 특히 지방교육재정교부금 규모를 산정하되, 이를 통해 교육서비스를 어떤 수준까지 제공할 것인지는 지방교육청에 맡기는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이상엽·안중석, 「교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향」, 한국조세재정연구원, 2014.12, 105쪽 참조



- 즉 지방교육청 입장에서 주어진 학교 수와 학급 수를 유지하여 보통교부금을 더 많이 배분받으려는 유인이 발생함.<sup>6)</sup>
- 따라서 교육부는 학교 수와 학급 수의 반영 비중을 줄이되, 학생 수와 같이 지방교육청이 자의적으로 조정할 유인이 없는 변수<sup>7)</sup>의 반영 비중을 늘림으로써 지역별 학생 수 변화가 당해 지방교육청에 배분되는 교부금 산정과정에 적절히 반영될 수 있도록 교부금 산정방식을 개선할 필요가 있을 것임.

#### □ 보통교부금 기준재정수요액 부적정 산정 사례 방지 필요

- 지방교육재정교부금 보통교부금 산정시 그 기초가 되는 측정단위와 단위비용이 실제 재정수요를 적절하게 반영하지 못한 사례가 일부 발견됨.<sup>8)</sup>
  - 예를 들어, 학급경비 산정 시 측정단위인 학급수가 복식학급<sup>9)</sup>을 고려하지 않은 채 측정되면서 2008년부터 2014년 7월까지 매년 1,029~1,646개가 중복 집계된 것으로 조사됨.
  - 이에 따라 7년 7개월간 약 211억원(연간 28억원)<sup>10)</sup>의 학급경비가 과다 산정된 채 보통교부금이 시·도교육청에 배분된 것으로 파악됨.
- 교육부는 보통교부금 기준재정수요액 산정시 측정단위와 단위비용이 실제 재정수요를 적절하게 반영하고 있는지에 대한 조사와 그에 따른 조정을 지속적으로 추진해나가야 할 것임.

6) 안종석, “지방교육재정교부금 현황과 발전 방향”, 「재정포럼」, 한국조세재정연구원, 2012.8, 20-21쪽, 류민정, “지방교육재정교부금 산정방식의 개선방안”, 「지방정부연구」, 제17권 제3호, 2013, 324쪽 참조. 교육부는 ‘학교’ 신설은 중앙투자심사를 통해 강력하게 통제하고 있으나, 동탄, 세종, 미사, 한강, 혁신도시 등 도시개발에 따라 일정 수준의 학교신설이 불가피한 상황이며, ‘학급 수’도 시도별 학생배치계획에 따라 “학급별 학생 수 기준”을 마련한 후, 기준 내에서 시군구, 읍면동별 사정을 고려하여 결정하는 것이므로 자의적으로 조정하는데 한계가 있다고 주장한다. 또한, 농산어촌 지역과 도심 지역 평균 학급당 학생수에 일부 차이가 나타나지만, 이는 자의적 조정이 아닌 지역 특성(학령인구, 통학거리 등)에 따른 결과물로 보는 것이 타당하다는 입장이다. 한편 교육부는 교육적·재정적 관점에서 시도교육청으로 하여금 적정규모의 학교 육성을 위해 노력하도록 유도하고, 적정규모 학교 육성을 위한 인센티브를 강화하며, 보통교부금 기준재정수요 산정 기준에서 학급수 비중을 지속적으로 축소시켜 나가고 있다고 밝히고 있다.

7) 현재 기준재정수요 측정시 학생 수는 학생경비, 교육과정운영비, 기관운영비(학생) 산정시 반영되며, 계층간 균형교육비 산정시에도 일부 반영되고 있다. 그러나 학생수가 반영되는 비중은 2015년 기준으로 전체의 30.7%에 불과하다. 교육부는 2016년에는 이 비중을 36.9%까지 끌어올리고, 2017년에는 40% 이상으로 늘릴 계획이다.

8) 정광명·조유나, 「계간·감사」(여름호), 2015, 26쪽 참조

9) 복식학급이란 2개 학년 이상의 학생을 한 학급으로 혼합 편성하여 같은 시간에 같은 장소에서 한 사람의 교사가 지도하는 학급을 말한다.

10) 교육부는 감사원의 과다산정액 추산액이 복식학급 학급경비를 일반학급과 동일하게 계산했을 때를 기준으로 추정된 것으로, 실제 과다산정 금액은 지적인 금액에 미치지 못한다고 밝히고 있다. 예를 들어 복식학급 운영비를 일반학급의 1.5배로 할 경우, 211억원이 아니라 106억원(연간 14억원)의 학급경비가 과다산정된 것으로 나타난다.

## 5 통합문화이용권사업의 실태 점검

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 통합문화이용권사업은 ‘소외계층 문화역량 강화’ 세부사업의 내역사업으로 문화소외 계층의 삶의 질을 개선하고, 나아가 문화 양극화를 해소하는 목적으로 추진됨.
  - 사회·경제 지리적인 어려움으로 인해 문화예술을 향유하지 못하는 소외계층에게 문화예술, 여행, 스포츠관람의 향유 기회를 지원
  - 대표적인 사업인 문화누리카드는 기초생활수급자와 법정 차상위계층을 대상으로 영화·공연관람, 도서·음반구입, 여행, 스포츠 관람 등이 가능한 문화누리카드 발급을 지원하는 사업
  - 문화누리카드는 지자체와의 7:3 매칭을 통해 1인당 연간 5만원의 카드를 발급하며, 2015년 137만 8,368매(발급액 689억원)를 발급
- 사업근거: 「문화예술진흥법」제15조의4, 「복권 및 복권기금법」제23조 등
- 사업예산:

[표 1] 통합문화이용권 관련 예산

(단위: 백만원)

부처명	세부사업명	세사업명	2015	2016
문화체육 관광부	소외계층문화 역량강화	통합문화이용권	53,321	55,270
		공연나눔	39,278	36,119
		창작나눔	1,200	1,080
		합계	93,799	92,469

주: 2015년 예산은 추경을 포함한 계획현액기준임.  
자료: 문화체육관광부 제출자료.

- 사업추진체계:
  - 사업시행방법: 지자체보조, 민간보조
  - 사업시행주체: 한국문화예술위원회, 17개 광역시·도, 각 지역 주관처

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 탁현우(takhw@nabo.go.kr, 02-788-4682)

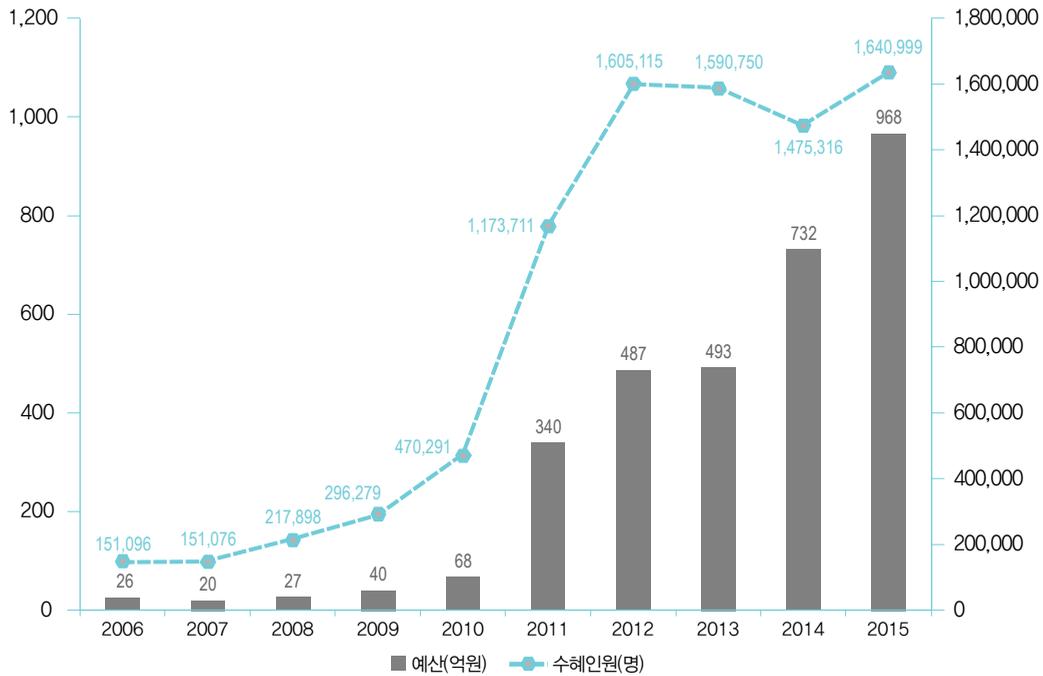


## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 문화누리카드 발급률 제고를 통한 예산불용액 감소노력 필요

- 문화이용권 사업의 예산은 2011년을 기점으로 급증하였으며, 이후 꾸준히 증가하고 있는 추세
- 수혜자 수도 이에 따라 증가하였으나, 2013년부터 증가세가 정체하고 있으며 이는 수혜자 수가 포화상태에 가까워진 것으로 볼 수 있음.

[그림 1] 문화이용권 사업의 연도별 예산 및 수혜자 수



주: 수혜자 수는 문화누리카드와 기획사업 수혜자 수를 합산한 수치  
 자료: 문화체육관광부 제출자료.

- 다만, 여전히 예상 수혜자 수 대비 문화누리카드의 발급률이 87.3%(2015년 기준)에 머물고 있으며, 이러한 미발급 계층에 대한 지속적인 발굴노력이 필요

[표 2] 문화누리카드 발급률(2011~2015)

(단위: 백만원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
최종 문화누리카드 예산(A)	26,570	33,600	32,593	52,575	78,986
발급예산(B)	25,440	32,853	33,188	53,746	68,918
발급률(A/B)	95.7	97.8	101.8	102.2	87.3

자료: 문화체육관광부 제출자료.

### □ 이용분야의 다변화 가능성 제고노력

- 문화이용권과 같은 바우처는 소비자에게 제한된 수준(사용분야 제한)의 선택권을 허용한다는 점을 고려하면, 현재의 이용분야 풀림은 이용자의 선호가 반영된 자연스러운 결과이므로 제도의 문제점으로 지적하기는 어려움
- 다만, 문화이용권의 특정 장르의 편중현상이 나타나고 있으며, 문화산업진흥의 관점에서 이용분야의 다변화가 필요함.
  - 문화이용권의 이용건수는 영화와 도서가 전체의 75.5%를 차지하고 있으며, 이 용액 기준으로도 도서와 영화가 78.4%에 해당함.

[표 3] 2015년 문화이용권 분야별 이용건수와 이용액

(단위: 건, 백만원, %)

순위	분야	이용건수		분야	이용액	
		건수	비율		이용금액	비율
1	영화	1,553,504	41.3%	도서	29,550	48.6%
2	도서	1,285,517	34.2%	영화	18,135	29.8%
3	문화일반	376,241	10.0%	문화일반	4,545	7.5%
4	철도	157,658	4.2%	철도	1,572	2.6%
5	철도 외 교통	97,174	2.6%	음반	1,438	2.4%
6	음반	89,940	2.4%	철도 외 교통	1,194	2.0%
7	공연	87,149	2.3%	테마파크/레저	1,109	1.8%
8	테마파크/레저	45,721	1.2%	여행사	1,056	1.7%
9	숙박	24,046	0.6%	공연	661	1.1%
10	관광지	17,109	0.5%	숙박	643	1.1%
11	문화체험	11,815	0.3%	관광지	496	0.8%
12	여행사	9,991	0.3%	문화체험	279	0.5%
13	스포츠	3,522	0.1%	스포츠	75	0.1%
14	전시	1,091	0.0%	전시	35	0.1%
	합계	3,760,478	100.0%	합계	60,787	100.0%

자료: 문화체육관광부 제출자료.



### □ 발급된 문화누리카드의 ‘발급대비 소진률’ 제고방안 마련

- 문화누리카드는 발급대상자(기초생활수급자 혹은 차상위계층) 가구의 가구원 개인에게 5만원의 카드를 발급하고 있으며, 이를 당해연도 말까지 사용하도록 하고 남은 금액은 소멸되도록 하고 있음.
  - 발급자의 카드잔액 중 기한도래로 소멸된 금액은 국고로 환수
- 발급액 대비 이용액으로 살펴본 소진률은 최근 5년 간 대부분 80% 이상을 유지하고 있으나, 이를 소멸된 금액을 대략적으로 추정해보면 1인당 약 6천원의 금액이 평균적으로 불용된 것으로 판단됨.
- 불용된 잔액의 활용가능성을 높여, 발급대비 소진률을 높이는 노력이 필요
  - 소멸된 금액만큼 문화소외계층에 대한 실질적인 혜택이 줄어든 것으로, 이들에 대한 정부지원이 실제보다 과대평가되는 착시가 나타날 수 있음.
  - 이를 해결하기 위한 세부적인 방법으로 잔액의 이월가능성 검토, 관광분야 중 시내버스나 전철 이용, ‘문화가 있는 날’과의 연계를 통해 문화행사의 할인참여가 가능한 기회마련 등을 고려해 볼 수 있음.

[표 4] 문화누리카드사업 이용액 및 소진률(2011~2015)

(단위: 백만원, 원, %)

연도	발급액(A)	이용액(B)	소진률(A/B)	1인당 소멸액(추정)
2011	25,440	20,392	80.2%	9,900
2012	32,853	29,258	89.1%	5,450
2013	33,188	30,172	90.9%	4,550
2014	53,746	49,791	92.6%	3,700
2015	68,918	60,787	88.2%	5,900

주: 1인당 소멸액(원)은 ‘카드액면가(5만원)×(1-소진률)’로 추정하였으며, 개인카드에 남아 있을 잔액의 평균값으로 가정할 수 있음.

자료: 문화체육관광부 제출자료.

### □ 문화이용권사업의 수혜자 사용환경 개선을 위한 지속적인 노력 필요

- 문화이용권사업의 만족도는 대체로 높은 것으로 나타나고 있으며, 연도별로 큰 변화는 없는 것으로 나타남.
- 문화체육관광부는 만족도 조사와 함께 불만족 사유도 조사하고 있으며 이를 반영한 수혜자 카드 사용 환경 개선을 위한 지속적이고 적극적인 노력 필요

[표 5] 문화이용권사업 만족도 추이

사업명	2011	2012	2013	2014	2015
문화누리카드사업	77.2	84.8	86.8	85.4	84.6
문화이용권기획사업	87.8	82.2	83.1	79.5	89.7
전체 만족도	82.5	84.0	85.7	83.6	85.4

주: 2013년 이전은 5점 척도, 2014년 이후 7점 척도로 측정한 후 100점으로 환산  
 자료: 문화체육관광부 제출자료.



## 6 국제스포츠행사에 대한 타당성조사 제도 점검

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 지방자치단체들은 지역브랜드 가치 제고와 지역경제 활성화 등을 위하여 국제스포츠행사를 유치하고 있음.
  - 유치가 승인된 국제스포츠행사에 대해서는 국제스포츠행사 지원법이나 특별법에 의하여 중앙정부와 지자체의 지원사업이 추진됨.
- 사업근거: 「국제경기대회 지원법」, 「2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법」 등 각 대회 지원을 위한 특별법
- 사업예산: 2010년 이후 대회가 개최되었거나 준비 중인 포물리원(F1) 국제자동차경주대회, 2014 인천아시아경기대회, 2018 평창동계올림픽대회 등 6개 국제스포츠행사 개최를 지원하기 위하여, 국비 6조 1,310억원, 지방비 2조 9,166억원 등 9조 원 이상의 국가 재정이 투입됨.

[표 1] 국제스포츠행사에 대한 사업비 현황

(단위: 억원)

구분	총사업비	국비	지방비	자체조달	민자
F1 국제자동차경주대회	10,288	1,001	5,031	1,268	2,988
2013 충주세계조정선수권대회	993	288	565	140	-
2014 인천아시아경기대회	22,905	5,039	15,460	2,382	24
2015 광주하계유니버시아드대회	8,171	2,609	4,330	1,232	-
2015 경북문경세계군인체육대회	538	269	161	108	-
2018 평창동계올림픽대회	89,491	52,104	3,619	16,111	17,657
계	132,386	61,310	29,166	21,241	20,669

자료: 문화체육관광부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김상우(swkim99@nabo.go.kr, 02-788-4685)

본 자료는 「국제스포츠행사 지원사업 평가(국회예산정책처, 2013년 5월 발간)」의 일부를 요약·정리한 것으로 자세한 내용은 동 보고서를 참조하기 바람.

## □ 추진체계

- 사업시행주체: 지자체장
  - 지방자치단체 등이 국제스포츠행사를 유치하게 되면 조직위원회를 구성하고 정부는 「국제경기대회 지원법」에 따라 지원하거나 특별법을 제정하여 지원

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 국제스포츠행사에 대한 타당성 분석 미흡

- 법령상의 면제조항을 근거로 경제적 타당성이 부족하고 사후 활용이 어려운 SOC 및 경기장 건설사업이 예비타당성조사 없이 수행되고 있음.
  - 「국가재정법」 제38조 제1항에 따라 총사업비 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 사업은 예비타당성조사를 실시해야 하나, 국제스포츠행사 관련 사업이 법령에 의해 추진되기 때문에 제38조 제2항에 따라 대상 사업에서 제외되고 있음.
- 뿐만 아니라 분석 대상인 6개 국제스포츠행사의 (사전)타당성 보고서는 모두 직·간접적 편익을 모두 포함하는 경제적 파급효과를 제시하는 등 경제적 타당성을 과장함.
  - 평창 동계올림픽대회 보고서는 소득소비승수효과를 생산 및 부가가치 유발효과에 합산하였고, 인천 아시아경기대회 보고서는 도시철도 2호선 건설 등 총 4조 8,601억원의 연관부대사업 건설수요를 초기 건설투자수요에 포함시킴으로써 경제적 파급효과를 과장함.
  - 모든 편익과 비용 항목을 현재가치로 환산하여 합계한 후 순편익의 현재가치(NPV)와 편익/비용 비율(B/C ratio)을 도출하는 과정을 생략하고, F1 대회 보고서 등은 현금흐름에 기초한 재무적 타당성 분석을 따르고 있어서 경제적 타당성 분석으로 보기 어려움.
- 19대 국회에서 김재원 의원이 발의한 개정안 등 국제스포츠행사에 대한 심사 및 타당성 조사를 강화하는 것을 골자로 하는 여러 국제경기대회지원법 개정안이 상정되었으나, 처리되지 못함.



## □ 대회시설의 사후 활용 가능성 고려한 사업 계획 수립 필요

- 인천 아시아경기대회<sup>1)</sup>의 경우, 서구주경기장 등 15개 경기장(16개 신설 경기장 중 문학 비치발리볼 경기장 제외)을 신설하는 데 1조 3,138억원이 소요됨.
  - 5,200억원 이상의 재정을 투입한 인천아시아경기대회 서구주경기장의 경우 인천에 이미 문학 월드컵경기장과 인천축구전용경기장이 있기 때문에 경기장으로 활용될 여지가 적음.<sup>1)</sup>
  - 인천 및 수도권외의 기존 경기장을 개보수하여 활용하면 약 2,633억원의 비용만 소요되어 약 1조 505억원의 예산을 절감할 수 있는 것으로 분석됨.
- 평창 동계올림픽대회의 경우, 제1아이스하키 경기장은 강릉에 건립한 후 동계올림픽대회 후 철거하거나 해체하여 원주로 이전하고, 제2아이스하키 경기장은 대회 이후에 마루를 깔아서 관동대학교의 체육관으로 활용하는 등 비효율적인 사후 관리 계획을 수립함.
  - 제1아이스하키 경기장을 처음부터 원주에 건립하고, 강릉 실내빙상장을 증·개축하여 피겨/쇼트트랙 경기장으로 활용하는 등 사후활용을 고려하여 사업 계획을 변경함으로써 약 2,000억원의 경기장 건립 비용이 절감하고 경기장의 사후 운영 적자도 상당부분 줄일 수 있을 것으로 예상됨.

## □ 유치 승인 후 사업계획 변경으로 인한 재정 부담 가중

- 인천아시아경기대회 서구주경기장은 민간투자사업으로 최초 사업승인을 받은 후 국비 지원 없이 전액 지자체 부담으로 건설하는 것으로 1차 사업계획 변경 승인을 받고, 다시 국비 지원을 받는 것으로 사업계획을 변경함.
  - 사업계획 변경에 의해 국비 1,176억원, 지방비 1,602억원 등 총 2,778억원만큼 재정 부담이 가중됨.
- 평창 동계올림픽대회 개·폐회식장의 경우 당초 289억원의 예산으로 스키점프 경기장의 관중석을 증축하여 사용하는 것으로 되어 있었으나, 별도의 사업계획 변경 승인도 받지 않은 채 총 예산 920억원을 투입하여 별도의 개·폐회식장을 신축하는 것으로 사업계획을 변경함.
- F1 국제자동차경주대회는 중앙정부의 재정지원 없이 민간자본 조달 계획으로 민간기업과 지자체가 독자적으로 유치하였으나 민간자본 조달에 어려움을 겪자 중앙정부가 재정을 지원하였음.

1) 서구주경기장은 영화관(롯데시네마)과 상업시설(뷔페식당, 웨딩홀, 휘트니스센터, 가구 전문 쇼핑몰)로 임대되어 활용될 예정임(2016년 12월 개점 예정).

- 정부의 승인 없이 독자적으로 유치하였으나 「포물러원 국제자동차경주대회 지원법」 등에 의하여 총 1,001억원의 국비가 지원되었음.

#### □ 국제스포츠행사의 사전타당성 분석에 관한 객관적인 기준 마련 및 예비타당성제도 도입 필요

- 사전타당성조사의 일관성과 실효성을 담보하기 위해서는 사전타당성 분석에 관한 분석틀과 객관적인 기준 등을 명시하는 관련 법령의 개정이 필요함.
- 국제스포츠행사의 특수성을 고려하여 그 타당성을 평가할 수 있는 독자적인 예비타당성조사제도를 도입함으로써 국제스포츠행사에 대한 신중한 유치와 재정투자의 효율성 제고를 유도할 필요가 있음.



## II. 보건복지위원회



### 1 기초연금 재원부담의 지역 간 형평성 평가

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 기초연금은 노인세대에 대한 안정적 소득기반 제공을 통해 노인가구의 생활안정과 복지증진을 목적으로 함.
  - 노인빈곤과 노후생활안정을 위해 2014년 7월부터 기존 기초노령연금보다 급여수준을 2배 정도 높인 기초연금 도입
- 기초연금의 재원은 전액 조세로 조달되며, 국고와 지방비의 매칭으로 집행
  - 2015년 기초연금은 449만 5,183명에게 총 9조 9,767억원이 지급되었으며, 이 중 국비가 7조 3,058억원, 지방비가 2조 3,738억원으로 이루어짐.

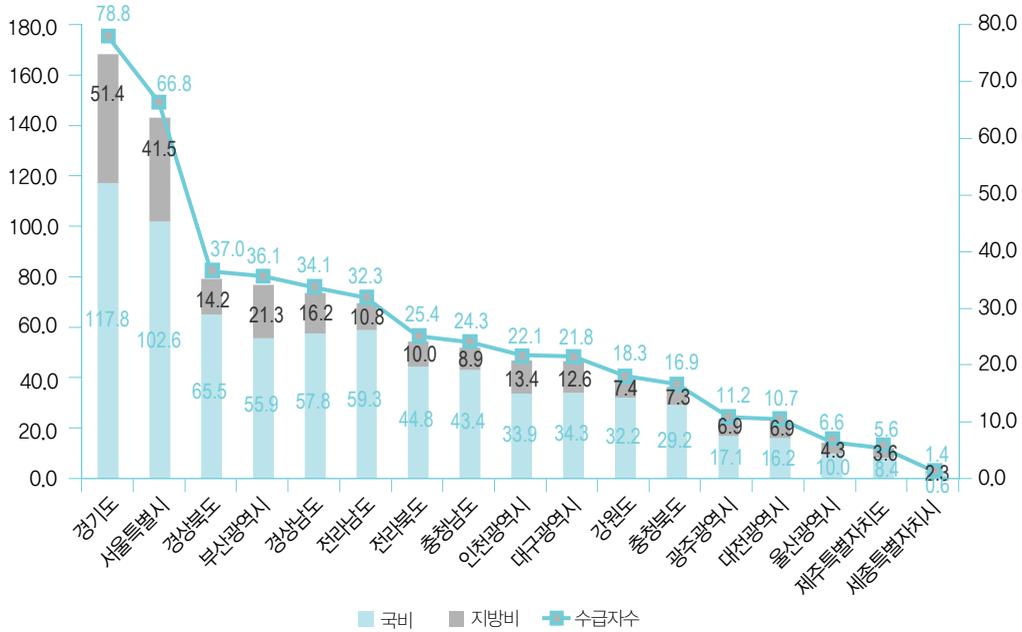
\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 탁현우(takhw@nabo.go.kr, 02-788-4682)

본 자료는 「기초연금제도 평가(국회예산정책처, 2016.4.)」의 일부내용을 요약·정리하고 추가분석을 수행한 것으로 자세한 내용은 동 보고서를 참조하기 바람.



[그림 1] 시도별 기초연금 지급액 및 수급자 현황

(단위: 백억원, 만명)



자료: 보건복지부 제출자료를 국회예산정책처에서 재구성

- 사업근거: 「기초연금법」
- 사업예산:

[표 1] 노인복지 지원 사업 예·결산 현황(국고기준)

(단위: 백만원)

세부사업명	2014년	2015년						2016년
	결산	본예산	추경	예산현액	집행액	이월액	불용액	예산
기초연금지급	51,82,661	7,582,410	7,582,410	7,581,427	7,399,799	150	181,478	7,869,173
노인복지사업관리	1,133	219	219	219	172	-	47	-
합계	5,183,794	7,582,629	7,582,629	7,581,646	7,399,971	150	181,525	7,869,173

자료: 보건복지부 제출자료.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 노인인구 비율과 재정자주도 수준의 차등배분 구간설정을 현실화하고, 자원 분담의 형평성 제고를 위해 세분화할 필요

- 국고의 배분은 특별자치시, 특별자치도, 시·군·구별 노인인구 비율과 재정여건을 고려하여 40%~90% 범위에서 차등적으로 이루어짐.
  - 국고 지원분을 제외한 나머지 기초연금 재원에 대한 시도와 시군구의 분담은 시·도별 조례에 따름.

[표 2] 국가가 부담하는 기초연금 지급비용의 비율

구분		지방자치단체의 노인인구 비율 <sup>1)</sup>		
		14% 미만	14% ~ 20% 미만	20% 이상
지방자치단체의 재정자주도 <sup>2)</sup>	90% 이상	40%	50%	60%
	80% ~ 90% 미만	50%	60%	70%
	80% 미만	70%	80%	90%

주: 「기초연금법 시행령」 제23조제1항 [별표2]

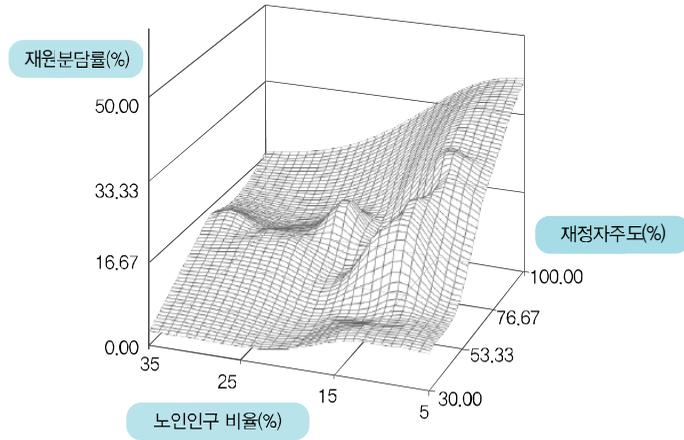
- 국고의 차등배분 방식과 시·도별 조례를 고려하여, 기초자치단체의 자원분담률을 계산한 결과, 형평성에 부합하지 않는 지역이 일부 존재함.
  - 시군구의 기초연금 자원분담률은 재정자주도가 높을수록 노인인구 비율이 낮아질수록 커지도록 설계되어 있음.
  - 노인인구 비율과 재정자주도에 따른 자원분담률 그래프를 보면, 다른 조건이 동일할 때 주변(유사한 조건의 다른 시·군·구)보다 높은 자원분담률을 가지는 지역이 존재함.

1) 노인인구 비율(%) =  $\frac{65\text{세 이상 노인인구 수}}{\text{전체인구 수}} \times 100$  (단, 전체 인구 수 및 65세 이상 노인인구 수는 「주민등록법」에 따라 신고된 인구 수를 말한다.)

2) 재정자주도(%) =  $\frac{\text{자체수입} + \text{자주채원}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100$  (단, 자체수입은 지방세 및 세외수입의 합계액이며, 자주채원은 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금의 합계액을 말한다.)



[그림 2] 노인인구 비율 및 재정자주도에 따른 자원분담률



자료: 통계청의 2013년도 노인인구 비율과 재정자주도를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 다음은 경기도에 위치한 가상의 두 도시에 대한 시뮬레이션 결과로 자원분담률이 같음에도, 수급자 비율의 차이에 의한 실질적 재정부담의 차이를 확인할 수 있음.

[표 3] 실질적 재정부담의 차이 비교 가상 시뮬레이션

시군구	총 예산	총 인구	노인인구 비율	재정 자주도	자원 분담률	수급자 비율	자원 분담액	예산 중 기초연금 비중
경기도 A시	1000억원	100만명	19%	85%	32%	80%	304억원	30.4%
경기도 B시	1000억원	100만명	15%	85%	32%	60%	180억원	18.0%

주: 두 도시는 총 예산, 총 인구, 자원분담률이 같도록 설정하였으며, 수급자는 모두 단독노인으로 20만원을 받는 것으로 가정함.

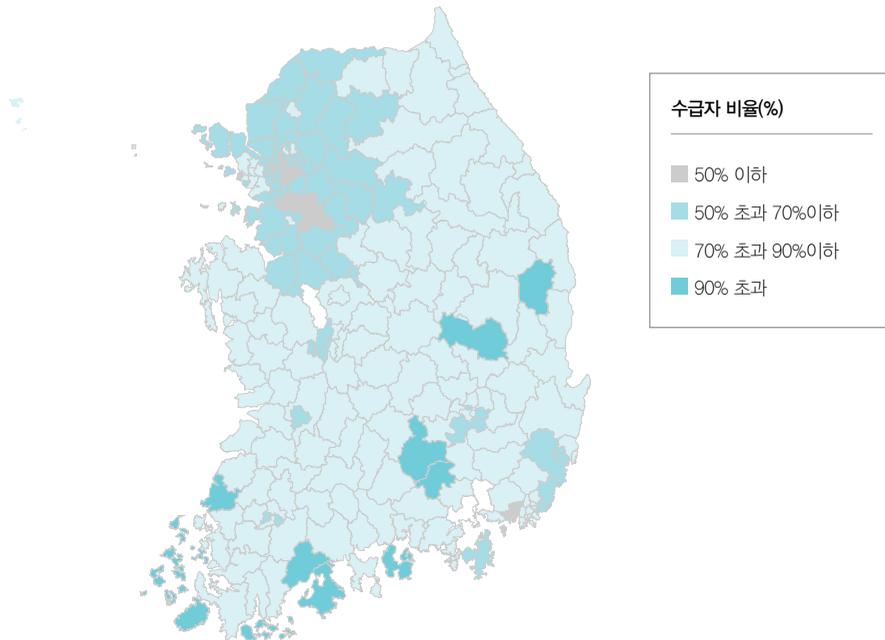
- 중장기적으로는 지역별 실제 수급자 수와 수급액 등의 집행실적자료를 활용한 새로운 자원분담 기준변수의 도입을 검토할 필요가 있음.

- 기초연금 지역별 수급자 비율<sup>3)</sup>을 지도 상에 표시한 결과, 수도권과 지방의 차이가 확연하게 드러나고 있음.
  - 서울과 경기 및 일부 광역시 지역은 노인인구 중 기초연금 수급자 비율이 '50% 이하'와 '50% 초과 70% 이하'가 주로 분포

3) 해당 기초자치단체의 전체 노인인구 중 기초연금을 수급하고 있는 노인의 비율로 측정하였다.

- 반면, 강원도, 경상북도, 전라북도, 전라남도 등은 ‘70% 초과 90% 이하’와 ‘90% 초과’가 주로 분포
- 노인인구 비율이 낮고 재정자주도가 높은 수도권과 일부 대도시 지역의 수급률이 다른 지역에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타남.

[그림 2] 기초자치단체별 수급자 비율(2014년 기준)



주: 제주특별자치시와 세종특별자치시, 창원시는 분석에서 제외되었음.  
 자료: 보건복지부.

- 노인인구 비율이 실제 기초연금 집행을 위한 재원을 잘 설명하는 변수이기는 하나, 제3의 변수(지역의 소득수준, 재산평가 방식 등)의 영향으로 노인인구 비율이 낮은 지역들에서 실제 재원규모를 정확히 반영하지 못하는 경우가 발생함.
- 이에 비해, 전년도 기초연금 집행실적 자료를 활용하면, 1년의 시차에 의한 오차가 존재할 수 있으나 기존 변수들에 비해 오차수준은 작을 것임.
  - 전년도 수급자료와 다음연도 수급자료의 차이는 신규 포함되는 만 65세 노인 인구의 이동 혹은 사망으로 해당지역에서 더 이상 수급하지 않는 노인규모에 불과함.
  - 만 66세 이상 대부분의 노인 수급자료는 동일하므로 다른 변수를 기준으로 하는 것보다 다음 해 재원규모를 가장 직접적으로 설명하는 변수로 판단됨.



## 2 장애인소득보장제도의 빈곤완화 효과성 분석

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 정부는 장애로 인한 소득손실을 완화하고 추가비용을 경감하기 위하여 소득이 일정 수준 이하인 장애인에게 장애등급별로 장애수당 및 장애인연금을 지급하고 있음.
  - 장애수당은 국민기초생활보장제도 수급자 중 경증(3~6급) 등록 장애인과 차상위계층 경증(3~6급) 등록 장애인 및 저소득(기초생활보장 수급자 및 차상위계층) 장애아동(1~6급)에게 매월 일정액을 지급함.
  - 장애인연금은 중증장애인(장애등급 1~2급, 3급 중복장애)이 근로능력의 상실 또는 감소로 인하여 줄어드는 소득(기초급여)과 장애로 인하여 추가로 드는 비용(부가급여)을 보전해 주기 위해 매월 일정액을 지급함.
- 사업근거: 「장애인복지법」 제49조, 「장애인연금법」 제3조 및 제4조 등
- 사업예산:
  - 장애인소득보장사업의 2016년 예산액은 6,729억원으로 전년대비 1.9% 감소함.

[표 1] 장애인소득보장사업의 예·결산 추이

(단위: 억원)

세부사업	2013	2014	2015	2016
장애수당(기초)	534	543	723	695
장애수당(차상위)	540	515	590	551
장애인연금	3,384	4,308	5,549	5,483
합계	4,458	5,366	6,862	6,729

주: 2013~2015년은 결산액, 2016년은 예산액임.

자료: 보건복지부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이채정(ycj1004@assembly.go.kr, 02-788-4684)

본 자료는 국회예산정책처가 발간한 「장애인복지사업 평가(사업평가 15-09)」의 일부를 토대로 관련 사업의 집행점검평가를 실시한 것임.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 장애인소득보장사업의 빈곤완화효과 강화 필요

- 국회예산정책처가 2011년과 2014년 「장애인 실태조사」 원자료를 토대로 장애수당 및 장애인연금의 빈곤완화효과를 분석한 결과, 장애인소득보장사업이 장애인 가구의 빈곤율<sup>1)</sup>을 낮추는 데는 긍정적인 영향을 미치지만 빈곤갭<sup>2)</sup>을 완화하는 효과는 미흡한 것으로 나타남.
  - 2011년 대비 2014년의 장애수당 및 장애인연금 이전 효과성을 살펴보면, 빈곤율은 1~2급 6.5%p, 3급 2.0%p, 4~6급 2.7%p 개선되었으나, 빈곤갭 비율은 1~2급 6.4%p, 3급 △2.6%p, 4~6급 △2.5%p로 3급 및 4~6급의 빈곤갭 개선효과가 감소하였음.

[표 2] 장애수당 및 장애인연금의 이전 효과성 비교

(단위: %, %p)

	빈곤율			빈곤갭 비율		
	2011	2014	개선효과	2011	2014	개선효과
1~2급	2.7	9.2	6.5	17.3	23.7	6.4
3급	0.9	2.9	2.0	8.1	5.5	△2.6
4~6급	0.9	3.6	2.7	6.2	3.7	△2.5

주: 빈곤갭 비율은 각 가구의 빈곤갭을 모두 합한 값을 빈곤선 미만 가구의 수에 각 가구규모별 빈곤선을 곱한 총액으로 나눈 값이기 때문에 빈곤갭 비율과 빈곤갭은 유사한 이전 효과성을 보이게 됨.

자료: 2011년과 2014년 「장애인 실태조사」 원자료를 토대로 국회예산정책처에서 산출

- 이는 3급 및 4~6급 장애인가구에 대한 장애수당 및 장애인연금의 이전이 이들 가구가 빈곤선에 근접하도록 지원하는 정도가 2011년에 비하여 2014년에 약화되었음을 의미함.
- 장애수당 및 장애인연금이 장애로 인한 추가비용의 절반도 보전하지 못하는 수준이기 때문에, 장애인연금(부가급여)에 비하여 지원단가가 더 낮은 장애수당을 지급받는 경증 장애인가구일수록 2011년 대비 2014년의 빈곤갭 완화 효과가 감소한 것으로 볼 수 있음.

1) 빈곤율은 전체 가구 대비 빈곤선 미만 가구의 비율임.

2) 빈곤갭은 빈곤선 미만의 소득을 유지하고 있는 가구를 빈곤선 이상으로 끌어올리는 데 소요되는 비용을 뜻함.

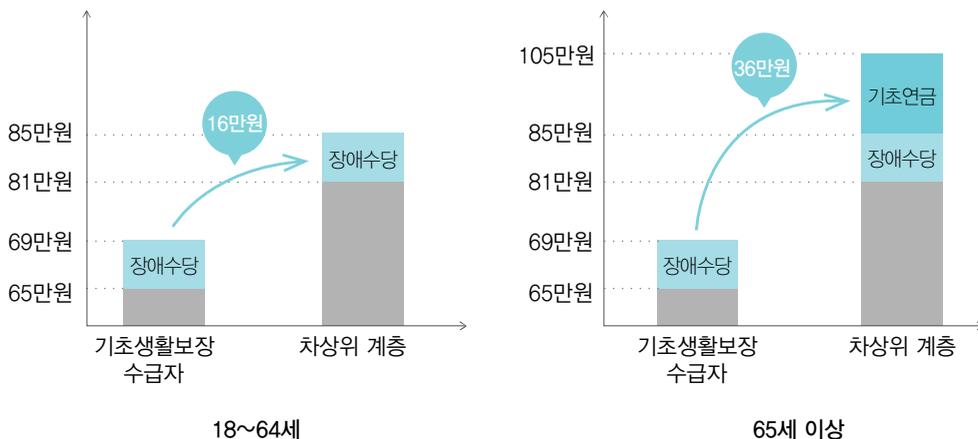


- 2014년 기준 3급 및 4~6급 장애인의 장애로 인한 추가비용은 장애수당 지원단가(월 4만원)보다 월 4만 5,235원 ~ 9만 9,942원 높은 수준임.
- 정부는 2015년 1월부터 장애수당 지급액을 1만원 인상하는 등 장애인소득보장사업의 빈곤완화효과를 강화하기 위한 조치를 취하고 있으나, 장애로 인한 실질적인 추가비용을 보전하는 데는 한계가 있음.
- 장애인소득보장사업의 효율적 수행을 위하여 장애로 인한 소득손실 및 추가비용에 대한 체계적인 조사 및 분석을 토대로 장애수당 및 장애인연금의 급여수준을 책정하여, 장애의 경중에 따른 급여 지급의 적정성을 제고할 필요가 있음.

#### □ 장애인소득보장제도와 기초생활보장제도 및 기초연금의 제도적 정합성 결여

- 기초생활보장 수급자의 기초연금액은 생계급여에서 차감함에 따라, 기초연금 수급연령인 65세가 되면 기초생활보장 대상 장애수당 수급자와 차상위계층 장애수당 수급자 사이의 공적이전소득 격차(65세 이전 16만원 → 65세 이후 36만원)가 증가하게 됨.

[그림 1] 기초연금 지급에 따른 장애수당 수급자 간 공적이전소득격차 비교



주: 1. 65만원은 2016년 1인 가구 의료급여 수급 기준(중위소득 40%)이고, 81만원은 2016년 1인 가구 차상위계층 기준(중위소득 50%)임.

2. 회색으로 표시된 부분은 장애수당 및 장애인연금 수급자(가구)의 소득인정액에 기초생활보장급여 등 각종 공적이전소득이 합산된 것임.

자료: 각종 정책자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성

- 기초생활보장 대상자인 장애수당 수급자의 공적이전소득은 기초연금액 만큼 생계급여가 차감됨에 따라 65세 이전과 이후에 차이가 없지만, 차상위계층인 장애수당 수급자의 공적이전소득은 65세 이후에 기초연금액에 해당하는 20만 원만큼 증가함.
- 장애인연금(기초급여)의 지원단가는 기초연금의 기준연금액<sup>3)</sup>과 동일하게 책정되고 있으나 장애발생 이전의 직업, 장애발생 시점 등에 따라 소득 손실 규모가 상이<sup>4)</sup>하므로, 장애로 인한 소득손실을 체계적으로 산정하여 장애인연금 지원단가의 적정성 여부를 판단할 필요가 있음.
- 장애인연금은 저소득 장애인의 최저생활을 보장해주는 제도로 정립하고, 장애수당은 장애로 인한 추가비용을 보전해주는 제도로 기능할 수 있도록 장애인소득보장사업의 장기적인 개편 방안을 마련할 필요가 있음.
  - 장애인연금의 기초급여와 부가급여를 분리하여 장애인연금을 기초급여 중심으로 재편(소득보전급여)하고 장애인연금 부가급여를 장애수당에 포함(추가비용급여)시켜, 무기여형 공공부조에 해당하는 제도들(기초생활보장제도, 기초연금 등)과의 정합성을 높이는 방안을 강구할 필요가 있음.

3) 기초연금의 기준연금액은 국민연금 가입자의 최근 3년 간 평균소득월액의 10%임.

4) 물론 노동시장 진출 이전에 장애가 발생하여 소득활동의 기회를 갖기 어려운 장애인의 경우에는 최저임금, 기초연금 기준연금액, 평균소득 등을 적용하여 장애인연금의 지원단가를 책정하는 것이 합리적임. 그러나 한 국보건사회연구원의 “장애인구의 고령화: 실태 및 시사점”에 따르면, 50세 이상 장애인 중 노동시장 진입 이전인 발달기에 장애가 발생한 경우는 전체의 12.8%이고, 청·장년기에 장애가 발생(30.5%)하거나 고령기에 장애가 발생(54.0%)한 것으로 나타남. 또한, 「2014년 장애인 실태조사」 결과에 따르면, 노동시장 진입 이전에 해당하는 0~17세 장애인구는 전체 장애인구의 2.7%임.



### 3 맞춤형보육의 실효성 제고 방안 검토

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 정부는 2016년 7월부터 어린이집을 이용하는 0~2세 영아를 대상으로 장시간 보육이 필요한 경우에는 종일반(12시간, 7:30~19:30)을, 그렇지 않을 경우에는 맞춤형보육(6시간, 9:00~15:00)을 이용할 수 있도록 하는 맞춤형보육을 도입함.
  - 어린이집을 당초 신청시간보다 길게 이용할 사유가 발생할 경우에는 월 15시간의 긴급보육바우처(6만원)를 지원하여 맞춤형 이용 가구의 불편을 최소화하도록 함.
- 보건복지부는 실제 이용시간과는 괴리된 영유아보육료 지원에 따른 일선 어린이집의 취업모 자녀에 대한 기피, 재정 누수 등의 부작용을 방지하고자 하는 목적으로 맞춤형보육을 도입함.
  - 영유아보육료는 2016년 6월까지 실제 어린이집 이용시간과 관계없이 12시간을 기준으로 책정·지급되었으나, 2014년 기준 0~2세 영아의 어린이집 이용시간은 평균 7시간 21분(취업모 자녀: 8시간 15분, 미취업모 자녀: 6시간 42분)으로 5시간 가량의 미이용 시간에 대해서도 보육료가 지출됨.
- 2016년 기준 0~2세 영아 대상 맞춤형보육에 편성된 예산액은 3조 241억원(0~2세 보육료+긴급보육바우처)임.
  - 보건복지부는 2016년 보육료 지원단가(종일반 기준)를 전년대비 6% 인상하여 맞춤형보육 예산을 편성(0세 77만 8천원→82만 5천원, 1세 53만 7천원→56만 9천원, 2세 41만 3천원→43만 8천원)함.
  - 보육료는 기본보육료와 부모보육료로 구성되며, 민간어린이집 및 가정어린이집 이용 영아에게는 기본보육료와 부모보육료를 합산한 금액을, 국공립어린이집 및 법인어린이집 이용 영아에게는 부모보육료를 지원함.
  - 민간어린이집과 가정어린이집은 기본보육료와 부모보육료를 합산한 금액으로 어린이집 운영비, 인건비 등을 충당하고, 국공립어린이집과 법인어린이집은 보건복지부가 “보육교직원 인건비 및 운영지원”을 통해 지원하는 금액과 부모보육료를 합산한 금액으로 어린이집 운영비, 인건비 등을 충당함.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이채정(ycj1004@assembly.go.kr, 02-788-4684)

[표 1] 2015년과 2016년 0~2세 대상 보육료 지원단가 비교

(단위: 원)

연령	2015		2016			
			종일반		맞춤반	
0세	778,000	372,000	825,000	395,000	799,000	395,000
		406,000		430,000		344,000
1세	537,000	180,000	569,000	191,000	553,000	191,000
		357,000		378,000		302,000
2세	413,000	118,000	438,000	125,000	435,000	125,000
		295,000		313,000		250,000

60,000  
(긴급보육  
바우처)

주: 짙은 음영으로 표시된 부분은 기본보육료이고, 옅은 음영으로 표시된 부분은 부모보육료임.  
자료: 보건복지부

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 어린이집 공급 과잉 완화를 통한 맞춤형보육의 실효성 제고 필요

- 보건복지부는 어린이집의 종일반 및 맞춤반 영아의 비율에 따른 보육료 수입의 변화를 고려하여, 원아 전원이 맞춤반일 경우에도 보육료 수입이 전년대비 3.8% 증가하도록 2016년 예산을 편성함.
  - 종일반 보육료는 전년대비 6%, 맞춤반 보육료(긴급보육바우처 포함)는 전년 종일반 대비 3.8%를 상향하여 편성함.
- 2016년 7월 말 기준 어린이집의 종일반 및 맞춤반 이용 아동 비율이 약 80:20으로 산출되어, 어린이집 유형에 관계없이 어린이집별로 전년대비와 동일한 수준의 총원률이 전제된다면 보건복지부가 설계한대로 전년대비 5.6% 가량 보육료 수입이 상승하게 되는 구조임.
  - 어린이집 유형별 종일반 비율이 국공립어린이집은 84.9%, 직장어린이집은 83.8%, 가정어린이집은 78.8%, 민간어린이집은 74.2%로 집계됨.

[표 2] 어린이집 유형별 종일반 및 맞춤반 이용 아동 비율

(단위: %)

	국공립	사회복지법인	법인·단체등	민간	가정	부모협동	직장	합계
종일반	84.9	78.2	81.5	74.2	78.8	79.8	83.3	77.5
맞춤반	15.1	21.8	18.5	25.8	21.2	20.2	16.7	22.5

주: 2016년 7월 말 기준임.  
자료: 보건복지부



- 한편, 2012년부터 2015년 사이 어린이집 정원 대비 현원 비율과 어린이집을 이용하는 0~2세반 영아(맞춤형보육 대상)의 수가 감소하는 등 어린이집의 공급 과잉 현상이 관찰되고 있음.
- 전체 어린이집의 정원 대비 현원 비율은 2012년 86.4%에서 2015년 81.1%로 5.3%p 감소하였고, 민간어린이집의 정원 대비 현원 비율은 2012년 84.9%에서 2015년 79.4%로 5.5%p 감소하였음.

[표 3] 어린이집 유형별 정원 대비 현원 비율 추이: 2012~2015년

(단위: %)

	국공립어린이집	민간어린이집	가정어린이집	직장어린이집	전체 어린이집
2012(A)	91.8	84.9	90.9	77.8	86.4
2013	90.8	82.1	86.0	77.0	83.4
2014	88.5	81.9	87.1	76.0	83.1
2015(B)	87.9	79.4	86.1	75.6	81.1
B-A	△3.9	△5.5	4.8	△2.2	△5.3

자료: 각 연도별 「보육통계」

- 어린이집 이용 영아 수 추이를 살펴보면, 전 소득계층 대상 보육료 지원이 실시된 2012년 대비 2015년의 어린이집 이용 영아 수는 0.9% 감소한 것으로 나타남.
- 특히, 어린이집 0세반 아동 수는 2012년 대비 2015년 22.9% 감소한 것으로 나타나, 영아의 어린이집 이용에 따른 부작용(주양육자와의 애착형성 저하 등)을 완화하고자 도입된 가정양육수당 등의 조치가 일정 부분 효과를 거두고 있는 것으로 보임.

[표 4] 어린이집 영아반 아동 수 추이: 2012~2015년

(단위: 명, %)

	2012(A)	2013	2014	2015(B)	(B-A)/A*100
0세반	177,757	148,273	138,563	137,117	△22.9
1세반	321,716	325,921	342,056	308,227	△4.2
2세반	372,811	400,781	409,954	419,252	12.5
합계	872,284	874,975	890,573	864,596	△0.9

자료: 각 연도별 「보육통계」

- 이처럼 어린이집 이용 영아 수와 어린이집 총원율이 감소한 상황에서 모든 어린이집을 대상으로 맞춤형보육을 실시할 경우에는 어린이집 현원이 감소한 일부 어린이집은 전체 보육료 수입이 보건복지부의 설계대로 전년대비 3.8~5.6% 증가하기 어려운 상황에 놓일 수 있음.
  - 맞춤형보육이 실효성을 거두기 위해서는 영유아의 연령대별로 어린이집 공급 과잉 실태를 파악하여, 보육서비스에 대한 수요-공급이 균형을 이룰 수 있도록 조치를 취할 필요가 있음.

#### □ 한시적인 맞춤형보육 전담 민간 및 가정 어린이집 운영 검토 필요

- 정부는 맞춤형보육의 원활한 정착을 위하여 한시적으로 맞춤형보육 전담 민간 및 가정 어린이집을 지정하고 기본보육료 외에도 운영비의 일부를 보조해주는 방안 등을 검토할 필요가 있음.<sup>1)</sup>
  - 어린이집에 대한 평가인증 및 보육료 부정수급에 대한 적발을 강화하여 어린이집의 공급 과잉을 완화함으로써, 맞춤형보육이 제도 도입의 목표를 실현할 수 있는 보육환경이 마련되기 전까지는 시군구별 어린이집 분포, 맞춤형 수요, 어린이집별 영아 비중 등을 조사·분석하여 시군구별로 맞춤형보육 전담 어린이집을 지정·운영할 필요가 있음.

1) 이에 대하여, 보건복지부는 2016년 7월 맞춤형보육을 도입하는 과정에서 당초 계획과는 달리 기본보육료를 종일반과 동일한 수준으로 지원하기로 결정함에 따라 맞춤형에 대한 운영비 성격의 예산이 추가적으로 보조된 것으로 보고 있다는 입장을 밝힘. 또한, 맞춤형보육은 모든 어린이집에 적용되는 것으로 전담 어린이집을 지정·운영하는 것은 맞춤형보육의 도입 취지에 부합하지 않는 측면이 있다는 의견을 제시함.



## 4 주요 사회보험 부담의 가구 간 형평성 평가

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 사회보험은 사회적 위험으로부터 국민의 안정적 삶을 보장하기 위한 사회보장제도로 능력에 비례하여 부담하도록 하고 있으나, 보험가입의 강제성이 존재
  - 고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험을 4대 사회보험으로 정의
- 국민연금은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시
  - 국가는 가입자와 사용자 및 국가로부터 일정액의 보험을 받고, 이를 재원으로 사회적 위험에 노출되어 소득의 중단이나 상실의 가능성이 있는 사람들에게 다양한 급여(노령, 유족, 장애 등)를 제공
- 건강보험은 국민의 질병 및 부상에 대한 예방, 진단, 치료, 재활 및 출산과 사망, 건강증진에 대하여 보험급여를 실시
  - 국민이 평소에 보험료를 내고 필요시 보험급여를 제공받아 위험을 분담하고 필요한 의료서비스를 받을 수 있도록 하는 제도
- 고용보험은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자 직업능력의 개발과 향상을 꾀하는 한편, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하고, 근로자가 실업한 경우 생활에 필요한 급여를 실시
- 사업근거: 「국민연금법」, 「국민건강보험법」, 「고용보험법」
- 운용현황:

[표 1] 국민연금 재정현황

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
조성	351,892	551,681	486,278	571,987	582,557
- 연금보험료	274,346	301,277	319,067	340,775	364,261
- 운용수익	76,717	249,916	166,513	230,326	217,414
- 국고보조금 등	829	488	699	886	882

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 탁현우(takhw@nabo.go.kr, 02-788-4682)

	2011	2012	2013	2014	2015
지출	103,118	120,682	136,410	143,304	157,545
- 연금급여지급	98,189	115,508	131,128	137,799	151,840
- 관리운영비 등	4,930	5,174	5,282	5,504	5,705
기금 증가분	248,774	431,000	349,869	428,684	425,012
기금 운용	3,488,677	3,919,677	4,269,545	4,698,229	5,123,241
- 공공부문	0	0	0	0	0
- 복지부문	1,081	1,271	1,249	1,264	1,362
- 금융부문	3,484,681	3,915,683	4,264,473	4,692,534	5,116,983
- 기타	2,915	2,723	3,823	4,431	4,896

자료: 국민연금공단 국민연금연보 각년도

## [표 2] 건강보험 재정수지

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
수입(A)	329,412	364,685	393,661	421,803	453,035
지출(B)	373,766	388,035	415,287	439,155	482,281
당기수지(A-B)	-44,354	-23,350	-21,626	-17,352	-29,246
정부지원(C)	50,362	53,507	58,072	63,221	70,974
일반회계	40,794	43,434	48,086	53,030	55,789
건강증진기금	9,568	10,073	9,986	10,191	15,185
정부지원 후 당기수지(A-B+C)	6,008	30,157	36,446	45,869	41,728
누적재정수지	15,600	45,757	82,203	128,072	169,800

자료: 국회예산정책처, 재정통계.



[표 3] 고용보험기금 운용계획

(단위: 억원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016
수입	보험료	53,819	61,428	79,521	85,997	101,868
	여유자금회수	22,767	30,726	29,851	22,822	23,365
	기타	7,884	3,258	3,539	3,442	5,746
	합계	84,471	95,411	112,910	112,261	130,979
지출	임금근로자	61,016	64,766	70,474	77,584	92,655
	고용안정·직업능력개발사업	18,501	19,821	22,804	26,120	29,696
	실업급여사업	42,516	44,945	47,670	51,464	62,959
	자영업자	54	66	75	70	63
	고용안정·직업능력개발사업	41	30	17	6	5
	실업급여사업	13	36	58	64	58
	총지출 소계	61,070	64,832	70,549	77,654	92,718
	여유자금운용	23,400	30,580	42,361	34,607	38,261
	합계	84,471	95,411	112,910	112,261	130,979

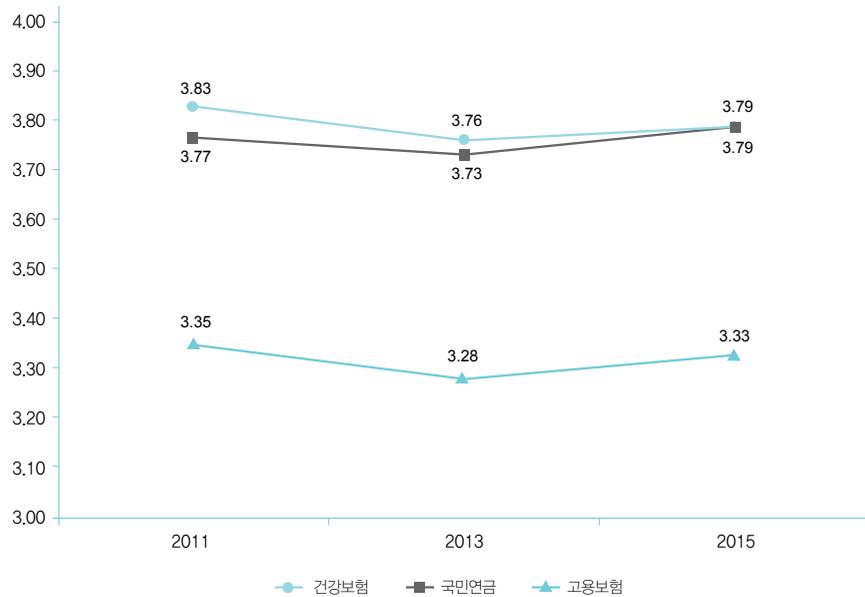
자료: 국회예산정책처, 재정통계.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ ‘선부담 후혜택’의 구조에서 납부부담기에 납부자의 실질적·인지적 부담을 경감할 수 있는 방안 모색

- 주요 사회보험의 납부부담 수준은 대체로 ‘건강보험>국민연금>고용보험’의 순으로 높으며, 연도별 변화는 거의 나타나지 않음.

[그림 1] 주요 사회보험의 연도별 납부부담



자료: 통계청 「사회조사」 각 연도별 마이크로데이터를 이용하여 국회예산정책처에서 작성

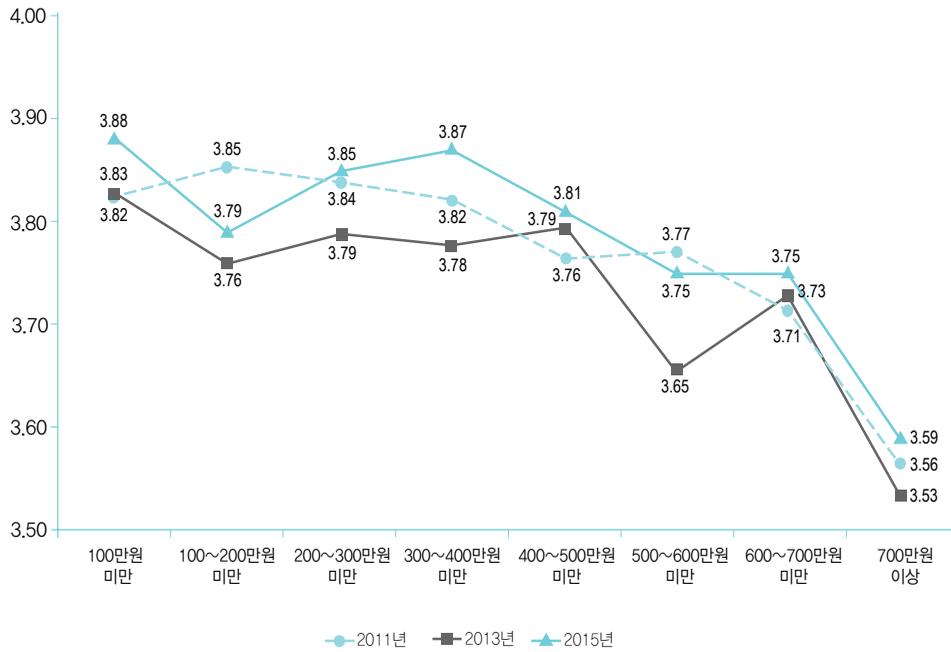
- 납부부담 감소노력은 미래의 혜택에 대한 필요성과 신뢰 등 납부부담에 대한 수용체감도를 높이고, 동시에 제도적 장치 등을 통해 실질적인 부담감소장치 마련 등이 함께 검토되어야 함.
- 납부부담의 감소는 결국 납부거부와 납부불능을 줄이고 미납률의 감소로 이어지게 되므로 궁극적으로는 사회보험의 사각지대 해소와 재정안정성에 도움이 될 것임.

□ 사회보험 납부부담의 소득구간별 역진성 존재여부에 대한 심층적인 검토와 해소 방안마련 필요

- 각 사회보험은 비록 보험가입은 강제이나 납부방식은 능력비례부담원칙을 가지고 있고 소득재분배적인 성격도 가짐.
- 가구소득별로 국민연금, 건강보험, 고용보험의 납부부담을 분석한 결과에 따르면, 소득이 낮을수록 인지된 납부부담이 증가하는 역진성이 발견됨.
  - 설문응답자료를 이용한 분석결과이므로, 소득대비 납부액과 같은 실질적 부담이 아니라 납부자가 인식하는 부담임을 고려하더라도, 이러한 역진성에 대한 검토와 대책이 필요할 것으로 판단됨.

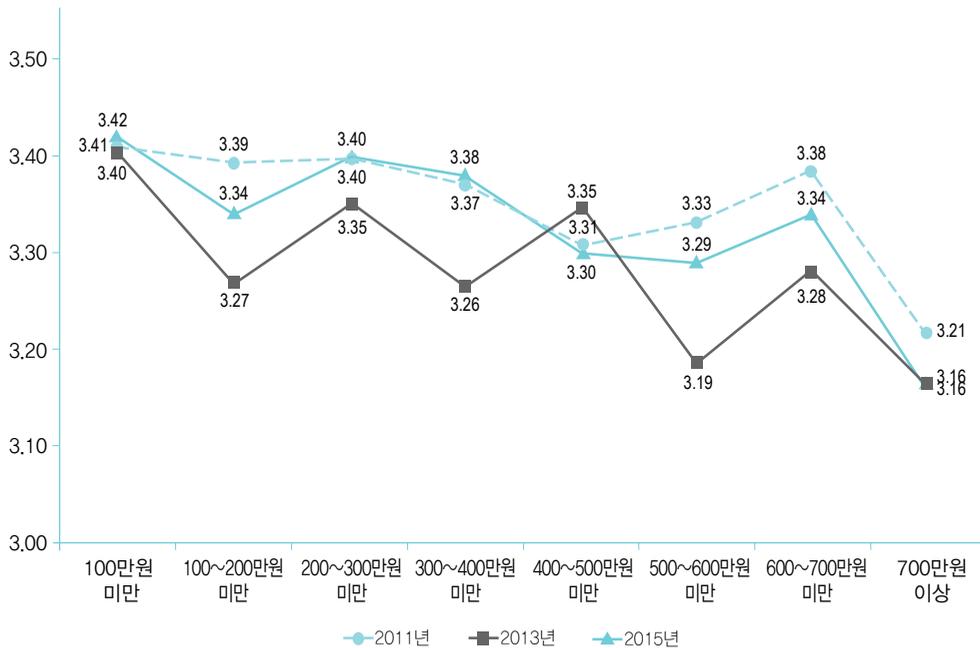


[그림 2] 가구소득별 국민연금 납부부담



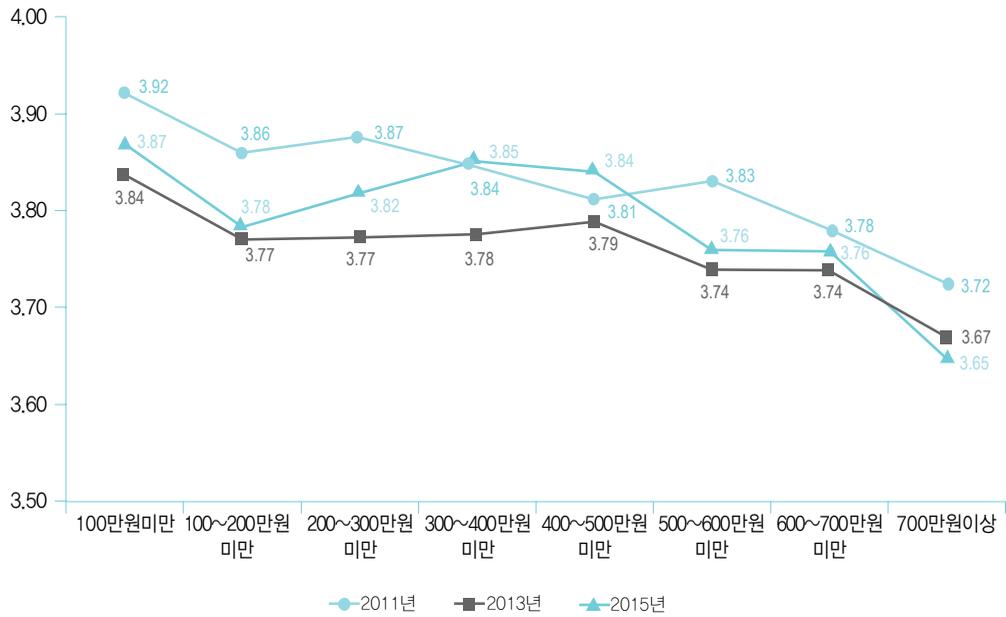
자료: 통계청 「사회조사」 각 연도별 마이크로데이터를 이용하여 국회예산정책처에서 작성

[그림 3] 가구소득별 고용보험 납부부담



자료: 통계청 「사회조사」 각 연도별 마이크로데이터를 이용하여 국회예산정책처에서 작성

[그림 4] 가구소득별 건강보험 납부부담



자료: 통계청 「사회조사」 각 연도별 마이크로데이터를 이용하여 국회예산정책처에서 작성



## 5 국민연금 노후설계서비스의 실효성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 노년기에 발생할 수 있는 빈곤·질병·무위·고독 등에 대처하기 위해 재무·건강·여가·대인관계 등 분야별로 적절한 노후준비서비스를 제공하여 국민의 건강하고 안정된 노후생활을 지원
  - 노후설계서비스는 2008년 4월 처음 실시되었으며, 2009년 「국민연금법」 제25조와 제46조의3 및 2012년 「저출산·고령사회기본법」 제15조의2에 노후설계조항이 신설되고, 같은 해 10월 제2차 새로마지 플랜 보완계획에 ‘노후설계’가 추가됨. 이후 2015년에는 「노후준비지원법」이 제정되어 같은해 12월부터 시행되었음.
- 사업근거: 「노후준비지원법」, 「국민연금법」 제25조 및 제46조의3, 「저출산·고령사회기본법」 제15조의2
- 사업예산:

[표 1] 국민연금 노후설계서비스 예산

(단위: 백만원)

연도	계획액		계획현액	집행액	불용액
	당초	수정			
2012	2,277		2,277	1,864	413
2013	1,822		1,822	1,508	314
2014	1,647	1,585	1,585	1,556	29
2015	1,647		1,647	1,477	170

자료: 보건복지부 제출자료.

#### □ 추진체계

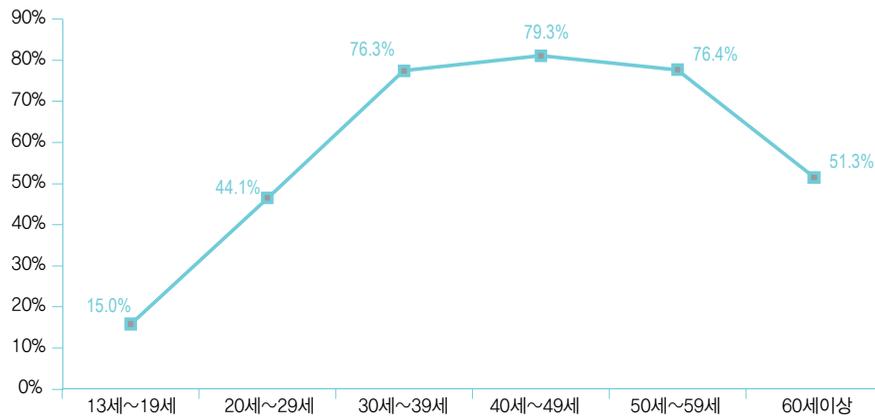
- 사업시행방법: 국민연금공단 시행
- 사업수혜자: 전국민

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 탁현우(takhw@nabo.go.kr, 02-788-4682)

## 나. 쟁점 및 정책방향

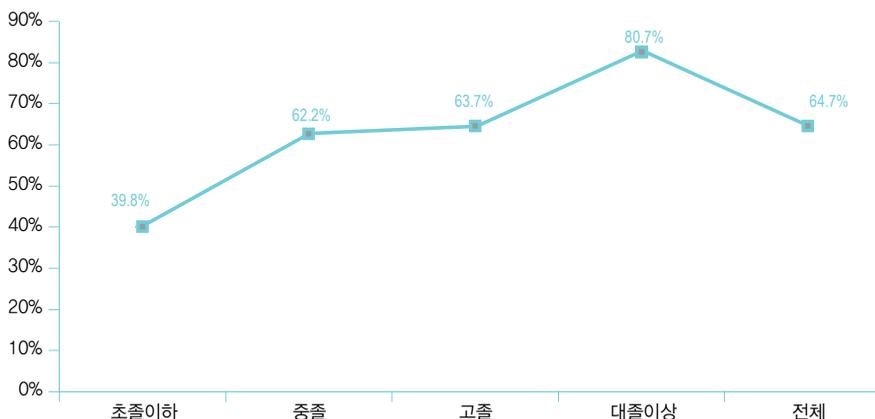
- 국민의 노후준비가 미흡한 현황을 고려하여 노후설계 서비스를 확대할 필요
  - 노후준비 수준이 전반적으로 열악한 상태이며, 50세 이상 베이비붐 세대 일수록, 교육수준이 낮을수록, 소득수준이 낮을수록 상태가 더욱 심각함.
    - 안정적인 노후생활의 보장을 위해서 노후설계 취약계층에 대한 적극적인 노후준비서비스의 제공이 필요함.

[그림 1] 연령별 노후준비여부(2015년)



자료: 통계청 사회조사 2015를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

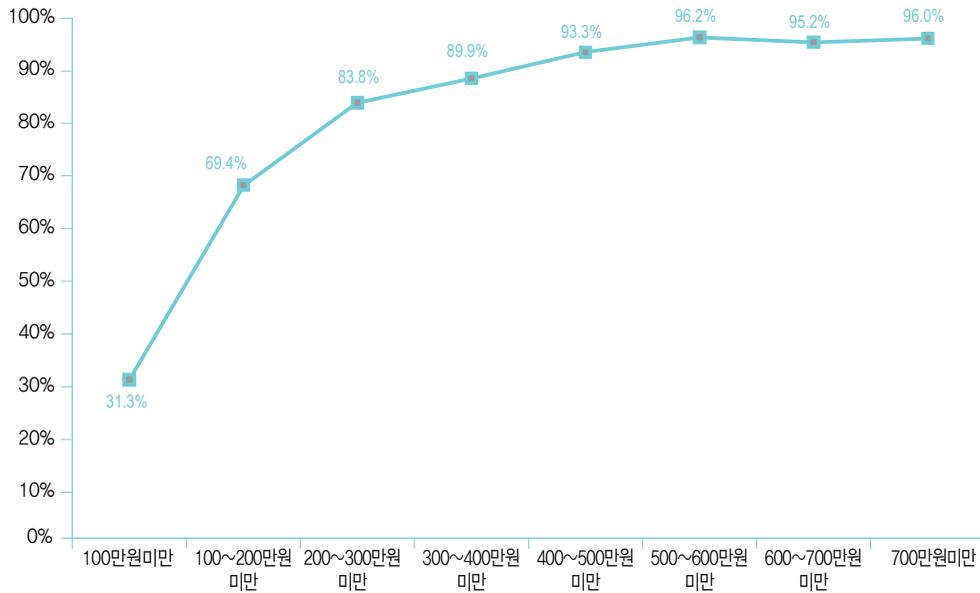
[그림 2] 교육수준별 노후준비여부(2015년)



자료: 통계청 사회조사 2015를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성



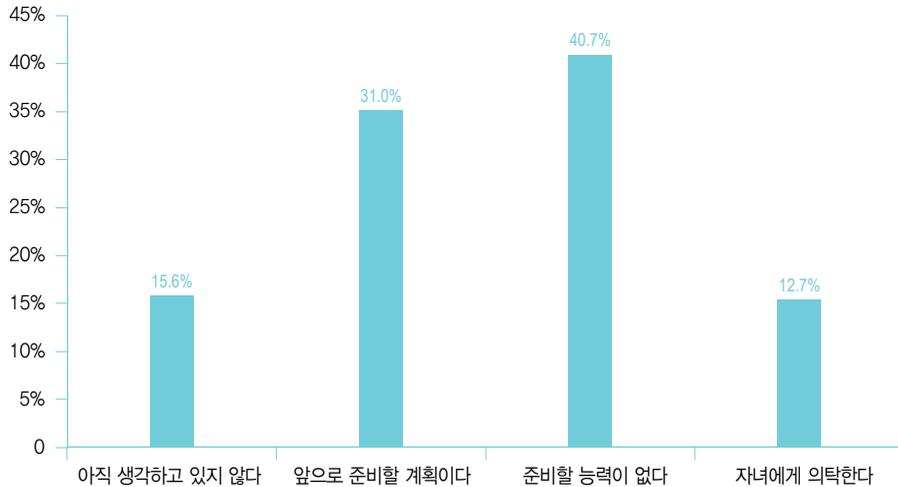
[그림 3] 소득수준별 노후준비여부(2015년)



자료: 통계청 사회조사 2015를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 노후준비를 안(못)하는 이유 중 상당 수가 노후준비를 인식하고 있으나, 실제로 준비하고 있지 않은 상태로 나타나고 있어, 이들에 대한 노후설계서비스의 필요성이 높다고 판단됨.
  - 노후준비를 안(못)하는 이유에서 ‘준비할 능력이 없다’가 전체의 40.7%를 차지하고 있음.
  - 노후 준비를 인식하고 있으나 실제로 준비하고 있지 않는 집단(‘앞으로 준비할 계획이다’와 ‘아직 생각하고 있지 않다’)의 비율(46.6%)이 높게 나온 것은 노후설계서비스가 적극적으로 추진되어야 할 근거라고 할 수 있음.

[그림 4] 노후준비 안(못)하는 이유



자료: 통계청 사회조사 2015를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

#### □ 상담 및 교육의 품질향상을 위한 인력확보

- 노후설계서비스는 노후소득상담과 강의 등으로 이루어져 있으며, 2015년 기준 6만7천 건의 상담이 이루어졌고, 9천4백여회의 강의를 제공됨.
- 하지만, 내실 있는 노후설계서비스를 제공하기에 부족한 수준으로 판단되며, 향후 사업의 품질향상을 위해 적절한 인력확보가 필요할 것으로 보임.
  - 상담원 1인당 월별 47.7건의 상담을 수행하였고, 강사 1인당 월별 12.5회의 강의를 진행하였음.
  - 상담사와 강사가 상담이나 강의진행 이외에 콘텐츠 개발이나 전문성 확보를 위한 역량강화를 수행할 수 있는 기회가 함께 제공되어야 함.



[표 2] 노후설계서비스 실적

(단위: 건, 명, 회)

구분	2012	2013	2014	2015		
				2015년	월 1인 공급	
노후준비 종합상담	53,123	51,676	55,965	67,001	47.7	
교육	수강자수	340,576	383,573	387,317	395,643	523.3
	횟수	8,651	8,931	9,454	9,431	12.5

주: 월 1인 공급은 상담사(혹은 강사) 1인당 상담 및 수강자 수, 강의횟수를 의미하며, 상담 건수와 수강자수 및 횟수를 각각 상담사 수와 강사 수(2016.6. 기준)로 나누어 계산함.

자료: 국민연금공단 제출자료를 국회예산정책처에서 재구성

### □ 성과지표의 측정방법 고도화

- 국민의 노후준비여부를 측정하는 방향으로 사업의 성과지표가 설정되어야 할 것임.)<sup>1)</sup>
  - 현재는 노후설계서비스의 성과지표는 ‘노후준비 인식도’이며, 외부기관 전화 설문을 통해 측정함.
  - 노후설계서비스가 단순히 노후준비의 필요성을 알리는 것에 그치지 않고, 실질적인 노후준비의 실행으로 이어져야 사업의 목적이 달성된 것으로 보는 것이 타당함.
  - 본 보고서에서 활용한 통계청 사회조사 등의 대표본 자료를 활용하여 지표를 생산하는 방법도 고려해 볼 수 있음.
- 또한, 제공되는 상담과 강의 등의 품질향상을 위해 고객만족도와 건의사항을 수용할 필요가 있음.

1) 보건복지부에 따르면, 현재 「노후준비지원법」 제6조에 따라 지역센터의 서비스 적정성 등을 평가할 수 있는 평가모델 개발을 위한 연구용역을 추진중에 있으며('16년 6월~11월), 동 연구용역 결과에 기초하여 노후준비 서비스의 성과를 합리적으로 측정할 수 있는 지표 개발이 가능할 것으로 판단됨.

## 6 건강보험 보장성 강화 정책의 실효성 및 형평성 평가

### 가. 건강보험 제도 개요

#### □ 현황

- 건강보험제도는 사회보험형 보건의료체계로서, 형평성 있는 비용부담과 적절한 보험급여 제공을 통해 국민들의 의료비 과다 지출로 인한 생활수준 하락 위험을 분산하고, 소득을 재분배하며, 궁극적으로 국민건강 및 사회보장 증진을 도모함.
- 정부는 2015년 2월에 “모든 국민의 형평적 건강보장을 위한 의료비 부담 완화 및 건강수준 향상”을 목표로 「2014~2018 건강보험 중기보장성 강화 계획」을 수립함.
  - 동 계획은 “생애주기별 핵심적인 건강문제의 필수의료 보장”, “고액비급여의 적극적 해소와 관리체계 도입”, “취약계층과 사회적 약자에 대한 의료지원 강화” 등 3대 기본 방향, 12개 분야, 32개 세부과제로 구성됨.
- 건강보험 수입 및 지출 현황
  - 건강보험의 2015년 수입은 정부지원액 7조 974억원을 포함하여 총 52조 4,008 억원이고, 지출은 총 48조 2,281억원으로 재정수지는 4조 1,728억원의 흑자를 기록함.

[표 1] 건강보험 재정수지 현황: 2001~2015년

(단위: 억원)

	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
수입(A)	90,173	166,377	185,514	215,979	248,817	264,989	286,991	329,413	364,685	393,661	421,803	453,034
법정 정부지원(B)	26,250	36,948	38,362	36,718	40,262	46,828	48,614	50,361	53,507	58,072	63,221	70,974
지출(C)	140,511	191,537	224,623	255,544	275,412	311,849	348,599	373,766	388,035	415,287	439,155	482,281
당기수지 (A-C)	-50,338	-25,160	-39,109	-39,565	-26,595	-46,860	-61,608	-44,353	-23,350	-21,626	-17,352	-29,247

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김상우(swkim99@nabo.go.kr, 02-788-4685)

본 자료는 「건강보험 보장성 강화 정책 평가(국회예산정책처, 2016년 6월 발간)」의 일부를 요약·정리한 것으로 자세한 내용은 동 보고서를 참조하기 바람.



	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
정부지원 후 당기수지 (A+B-C)	-24,088	11,788	-747	-2,847	13,667	-32	-12,994	6,008	30,157	36,446	45,869	41,728
누적 재정수지	-18,109	12,545	11,798	8,951	22,618	22,586	9,592	15,600	45,757	82,203	128,072	169,800

주: 현금흐름 기준

자료: 보건복지부 제출자료(2016. 7.)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 4대 중증질환 중심 보장 강화 정책으로 인한 실효성·형평성 미흡

- 2013~2014년 동안 4대 중증질환의 보장성 강화를 위해 총 125개 항목을 급여화하였음에도 2014년의 4대 중증질환 보장률은 77.7%로 2012년 대비 변동이 없음.<sup>1)</sup>
  - 선택진료비 축소에 의해 비급여가 줄어드는 효과가 있었으나, 주사료, 처치 및 수술료, 영상진단 및 방사선치료료 등의 비중은 늘어난 것으로 나타남.
- 4대 중증질환에 국한된 질환별·항목별 보장 강화 정책은 기타 질환으로 과중한 의료비 부담을 안게 되는 국민을 보호할 수 없다는 한계가 있음.
  - 의료패널 분석 결과, 2013년도에 외래 진료를 받은 환자를 보유한 가구들 중에 4대 중증질환자 보유 가구는 평균 119만원을 부담한 반면, 기타 중증질환자 보유 가구는 이 보다 많은 127만원을 부담함.
  - 입원 치료의 경우, 4대 중증질환자 보유 가구는 평균 265만원을 부담하는데, 기타 중증질환자 보유 가구도 평균 255만원을 부담함.
  - 비급여를 급여화하기 위해 도입되어 2016년 3월 「국민건강보험법」 개정으로 법제화된 “선별급여”도 지금까지 4대 중증질환에 국한되어 시행되고 있음.

### □ 저소득층 등 취약계층에 대한 보장 강화 대책 필요

- 저소득층일수록 유병률이 높은 만성질환에 대한 관리 및 보장성 강화 대책이 미흡함.

1) 2015년 추가로 258개 항목이 급여화됨. “4대 중증질환 보장강화” 정책은 2013~2016년까지 단계적으로 추진되는 정책이므로 최종 보장성 강화 효과는 추후 평가 가능할 것임.

- 의료패널 분석 결과, 소득 1분위의 고혈압, 당뇨 유병률이 소득 10분위에 비하여 3.2배, 3.7배 높고, 만성질환자가 있는 저소득가구는 의료비 부담이 크게 증가하는 것으로 나타났는데, 이에 대한 적절한 보장성 강화대책이 수반되지 않을 경우, 계층간 형평성을 저해할 우려가 있음.
- 중기 보장성 강화계획에서 고혈압, 당뇨 등 만성질환 대책에 대한 재정 투자액은 전체의 0.9~1.2% 수준에 불과하여 이에 대한 적극적 고려가 필요함.
- 현행 본인부담상한제는 3대 비급여 뿐만 아니라 의학적 비급여를 모두 제외한 법정본인부담금에 대해서만 적용되는 제도이기 때문에, 취약계층 및 사회적 약자의 과중한 의료비 부담을 방지하는 데는 한계가 있음.
  - 한국의료패널 분석에 의하면, 현행 본인부담상한제 적용 대상자는 전체의 1.05%에 불과하고, 동 제도의 적용을 받아 환급을 받은 가구도 지불능력의 41.9%인 평균 407만원의 의료비를 부담함.
  - 재난적 의료비(지불능력 중 의료비 비중 40% 초과)를 경험한 가구 중 71.4%가 본인부담상한제 적용 이후에도 여전히 재난적 의료비 수준을 벗어나지 못함.
- 중기보장성 강화계획의 과제들 중에는 기존 재정사업에서 예산을 통해 지원하던 것을 수가 신설 및 조정으로 전환하였거나, 저소득층을 대상으로 지원하던 것을 확대 적용한 사례가 10개에 이름.
  - 건강보험재정사업으로 전환하는 경우 일부 본인부담금이 발생하게 되는데, '난임부부 시술비 지원사업', '선천성대상이상검사 및 환아관리' 등 대부분의 경우 저소득층의 부담 증가에 대한 대책이 미정임.

#### □ 항목별 및 질병별 접근 패러다임에서 재난적 의료비 발생 예방 패러다임으로의 전환

- 재난적 의료비 발생을 예방하기 위해 의학적 비급여까지 포함한 포괄적 본인부담상한제의 적용을 고려해 볼 필요가 있음.
  - 비급여의 성격을 의학적으로 필요한 비급여와 호화·고급 비급여로 구분한 후, 1차적으로 의학적으로 필요한 비급여를 최대한 급여화하고, 2차적으로 호화·고급 비급여를 제외한 모든 비급여까지 포함한 포괄적 본인부담상한제를 단계적으로 도입함.
  - 정부는 의학적으로 반드시 필요치 않은 새로운 비급여로 인한 재정 부담의 증가를 예방하기 위하여 비급여에 대한 모니터링과 관리를 강화함.



- 포괄적 본인부담상한제를 통해 민간의료보험 가입의 필요성을 감소시킴으로써 국민들의 부담을 줄이고 건강보험의 실질적 보장성을 강화하는 효과를 기대할 수 있음.
  - 건강보험의 보장성 부족에 대비하기 위하여 전 가구의 75% 이상이 민간의료보험에 가입하며, 보험료로 연간 24조원 이상을 지출하는 것으로 추정됨.
  - 민간의료보험은 연령이 높아지고 질병 경력이 있는 경우 보험료가 크게 상승하기 때문에 의료비 부담이 큰 노령층, 저소득층, 장애인 등의 취약계층은 보험에 가입하거나 유지하기 어려워 혜택을 받기 어려움.

#### □ 건강보험료 부과체계 개편을 통한 적정부담-적정급여 체계로의 전환

- 건강보험의 보장성을 실질적으로 강화하면서 동시에 지속가능성을 유지하기 위해서는 적정부담-적정급여 체계로의 전환이 필요함.
  - 부담능력에 비례한 부과원칙에 따른 보험료 부과체계를 확립하여 보험료 부담의 형평성과 공정성을 강화하고, 보장성 강화로 민간의료보험 가입필요성을 감소시킴으로써 건강보험료 인상을 설득함.
  - 장기적으로는 종합소득을 중심으로 보험료 부과기준을 단일화하는 것이 필요하며, 건강보험료 체납자에 대해 소득·재산 조사를 거쳐 보험료를 면제해주는 등 의료서비스 소외 계층에 대한 대책을 병행하는 것을 검토함.

## 7 의료관광사업의 효과성 분석

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 의료관광은 의료서비스와 관광의 융·복합 영역으로 해외 의료관광객 유치를 통한 관광수입 증대를 위해 문화체육관광부와 보건복지부를 중심으로 지원이 이루어지고 있음.
  - 문화체육관광부는 ‘의료관광 육성사업’을 통해 의료관광객 유치 및 상품개발 지원을, 보건복지부는 ‘외국인환자 유치지원사업’을 통해 외국인환자 유치 활성화 및 지원과 해외의료사업을 추진
- 사업근거: 「의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률」제12조~제16조, 「관광진흥법」제12조의2, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」제23조 등
- 사업예산:

[표 1] 의료관광 육성사업(해외환자 유치지원사업) 관련 예산

(단위: 백만원)

부처명	세부사업명	세사업명	2015	2016
문화체육관광부	의료관광 육성	해외 의료관광 마케팅 추진	2,750	2,550
		의료관광 수용여건 개선 및 정책기반 조성	840	750
		의료관광 온라인 통합 플랫폼 구축	500	473
		의료관광 클러스터 조성	800	800
		지자체 의료관광 육성	-	300
		합계	4,890	4,873
보건복지부	해외환자 유치지원	해외인지도제고	3,087	3,587
		한국의료신뢰도제고	849	849
		잡포털및전문인력관리	450	450
		전문인력양성지원	-	550
		K-Medical 외국의료인력 통합연수센터건립	-	2,000
		지역선도의료기술육성지원	1,000	1,000
		사업관리기본경비	177	177
		합계	5,563	8,613

주: 2015년 예산은 추경을 포함한 계획현액기준임.

자료: 문화체육관광부·보건복지부 제출자료.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 탁현우(takhw@nabo.go.kr, 02-788-4682)



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 의료관광객 유치실적 중 의료목적 외 방문 외국인환자의 현황파악 필요

- 문화체육관광부의 의료관광 육성사업과 보건복지부의 외국인환자 유치지원사업은 모두 ‘의료관광객 유치실적’을 성과지표로 설정하고 있음.
  - 이는 2009년 5월 양 부처가 공동수립한 ‘의료관광 활성화계획’에 따른 성과지표이며, 한국보건산업진흥원에서 각 의료기관별 제출자료를 취합하여 산출함.
- 동 지표에 따르면 외국인환자 수와 진료수입은 증가<sup>1)</sup>하고 있으나, 이러한 결과가 부처사업의 효과라고 해석하기 모호한 측면이 있음.
  - 의료목적 외 입국자가 국내에서 사고 또는 질병으로 의료기관을 방문하는 것은 동 사업의 유치실적이라고 보기 어려우며, 실적에서 제외하는 것이 타당하나 현재는 이와 같은 경우를 포함하고 있으므로 정확한 실적도출을 위한 실태 파악이 필요함.
  - 다만, 그 과정에서 동 사업이 의료목적 외 관광 외국인이 의료서비스를 경험할 수 있도록 하는 의료-관광 연계사업도 포함하고 있다는 점을 함께 고려해야 함<sup>2)</sup>.

[표 2] 2010~2015년 외국인(실)환자

(단위: 명, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
입원	7,987	11,945	14,809	20,137	23,855	24,489
외래	63,891	95,810	128,711	172,702	221,672	247,330
건강검진	9,911	14,542	15,944	18,379	20,974	25,070
합계	81,789	122,297	159,464	211,218	266,501	296,889

자료: 한국보건산업진흥원 제출자료.

- 1) 이 수치에는 의료를 목적으로 방한한 의료관광객과 일반 외국인 관광객이 의료기관을 이용한 경우를 모두 포함하고 있음.
- 2) 의료관광 육성사업은 의료목적 방한 외국인의 확대 뿐 아니라, 일반 관광목적 방한 외국인이 의료관광을 경험하게 하는 것도 정책목표로 하고 있으므로, 두 경우를 모두 실적으로 활용하는 것은 타당함. 다만, 일반 외국인 관광객 중 단순치료목적으로 의료기관을 방문한 것은 순수 관광목적 외국인에 대한 의료관광 홍보의 결과이거나 이를 통해 재방문의사로 이어지는 경우에만 동 사업의 효과로 인정할 수 있을 것이므로, 단순히 ‘의료기관 방문 외국인 관광객의 수’로만 측정하고 있는 현재의 성과측정 방식에 대해 추가적인 논의가 필요함.

[표 3] 2010~2015년 외국인환자 진료수입 현황

구분	총 진료수입 (단위 : 억원)				1인당 평균진료비 (단위 : 만원)			
	입원	외래	건강검진	전체	입원	외래	건강검진	전체
2010년	520	432	81	1,032	666	70	87	131
2011년	756	950	103	1,809	662	100	71	149
2012년	1,347	1,180	145	2,673	910	92	91	168
2013년	1,859	1,834	241	3,934	923	106	131	186
2014년	2,373	3,008	189	5,569	995	136	90	209
2015년	3,148	3,273	272	6,694	1,286	132	109	225

자료: 한국보건산업진흥원 제출자료.

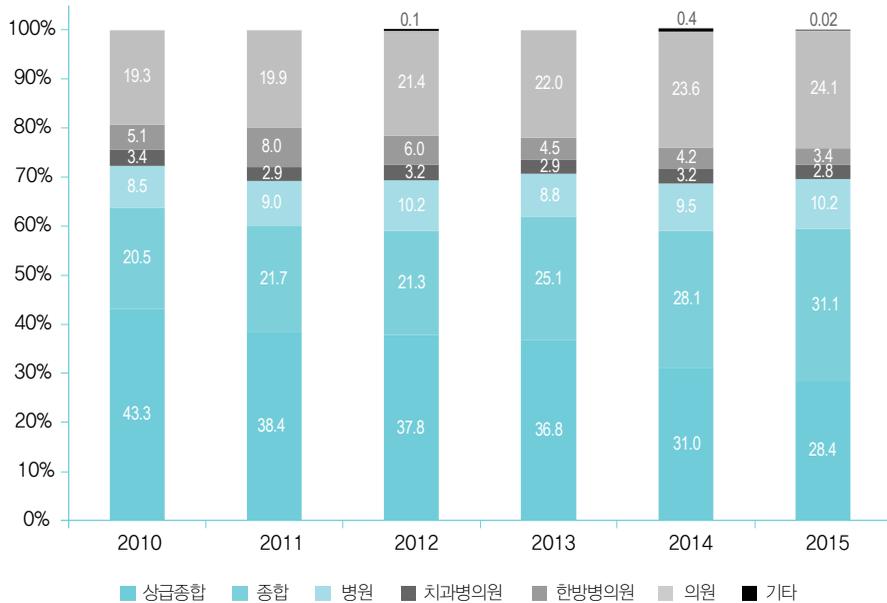
- 2010년 이후 의료기관 종별 외국인환자의 비중을 살펴보면, 상급종합의 비중은 줄어드는 반면, 의원의 비중은 증가추세에 있음.
  - 의원의 비중이 높은 것이 의료목적으로 방문한 외국인환자가 아닌 관광 중 단 순치료 목적의 외국인환자의 비중이 높다는 근거로 해석될 여지가 있음<sup>3)</sup>
  - 반대로, 상급종합병원의 비중이 줄어들고, 의원의 비중이 높아지는 것은 의료 관광의 효과가 의료산업 전반에 확산되고 있다는 긍정적 결과로 해석될 여 지도 있음.

3) 문화체육관광부에 따르면 이러한 현상이 외국인 환자 중 경증환자의 증가추세를 반영한 것으로 판단된다고 함. 특히, 경증진료의 대표적인 사례인 성형외과 비중이 큰 폭으로 성장('09년 4.4% → '15년 11.1%)한 것과 관련이 있는 것으로 추정하고 있음.



[그림 1] 2010~2015년 의료기관 종별 외국인환자 비중

(단위: %)



자료: 한국보건산업진흥원 제출자료를 국회예산정책처에서 재구성

- 따라서, 의료관광의 실제 정책효과를 측정할 수 있도록 외국인환자의 의료기관 방문경로 정보를 포함한 실태조사 또는 효과성 평가가 수행될 필요가 있음.
  - ‘의료기관 방문경로별(의료관광 에이전시, 의료관광지원센터, 의료관광 홈페이지 등) 외국인환자 수’ 혹은 ‘의료 외 목적으로 방문한 외국인 중 의료서비스를 이용한 환자의 비율’, ‘의료 외 목적 방문 외국인의 주요 진료과목’ 등을 조사하여 향후 외국인환자 유치정책 및 의료관광 정책 수립에 반영할 필요가 있음.
  - 이를 통해 실제 정부의 의료관광정책의 효과성을 보다 정확히 평가하는 것이 가능하며, 정책효과의 확산관점에서 정책근거 확보가 가능함.

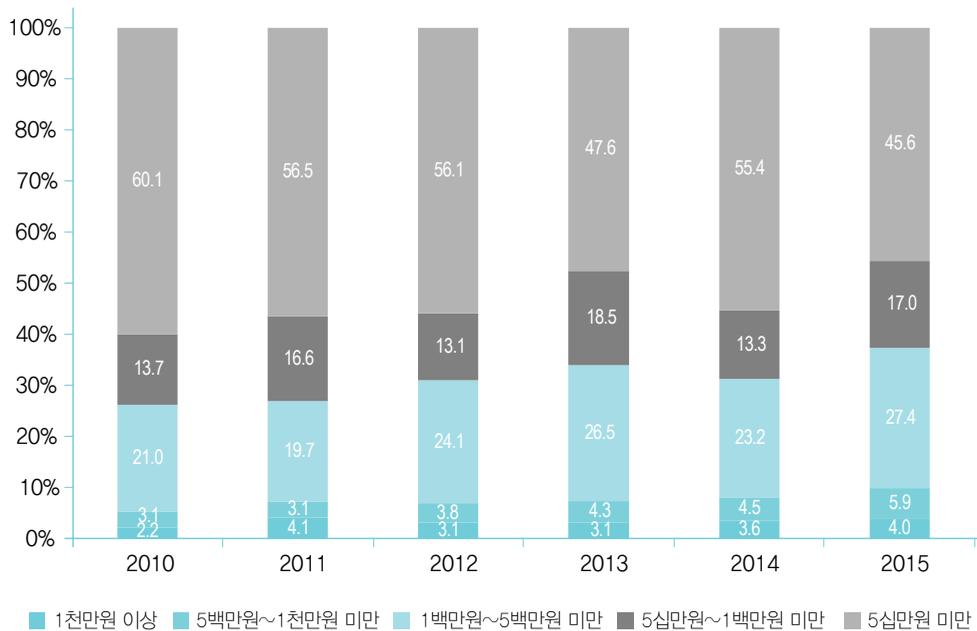
### □ 의료관광의 내실화 노력

- 외국인환자 비중을 진료비 구간별로 살펴보면, 낮은 진료비 구간의 비중이 높은 것으로 나타남.
  - 진료비 50만원 미만 구간의 외국인환자 비중은 최근 5년내에 지속적인 감소추세를 보이고 있으나 여전히 45.6%로 가장 높은 수준

- 반면, 1백만원 이상 높은 진료비 구간은 2010년 기준 26.3%에서 2015년 37.3%로 증가하고 있으며, 특히 1천만원 이상 구간도 5.3%(2010년)에서 9.9%(2015년)으로 4.6%p 증가한 것으로 나타남.

[그림 2] 2010~2015년 진료비 구간별 외국인환자 현황

(단위: %)



자료: 한국보건산업진흥원 제출자료를 국회예산정책처에서 재구성

- 의료관광이 지속적으로 고부가가치를 창출할 수 있도록 지원할 필요가 있음.
  - 50만원 미만 구간의 외국인환자가 의료목적 방문인지 관광 중 단순진료인지 확인하여, 의료관광의 정확한 현황 파악 노력이 필요함.
  - 특히, 진료비가 낮은 간단한 치료나 시술을 받는 외국인환자를 대상으로 치료 기간 동안 일반적인 관광서비스를 구매할 수 있도록 연계하는 노력을 지속적으로 추진한다면 의료와 관광의 시너지 창출이 가능할 것임.



## □ 한방분야 환자유치 활성화 노력

- 문화체육관광부에서는 2015년 한방의료에 대해서 한방의료관광협회에 3억원의 보조금을 지급하여 지원하고 있음<sup>4)</sup>.
  - 한방병·의원을 찾은 외국인환자는 2015년 기준 전체 외국인환자 29만 6천명 중 1만 여명(3.4%)에 불과하며, 진료수입도 전체 6,694억원 중 59억원(0.9%)에 머무르고 있으며, 최근 5년 동안 감소하는 추세를 보임(그림 1).
  - 한방의료관광의 시장성과 한류 등 관광상품과의 연계를 통한 시너지 등 지속적인 한의약산업 성장엔진의 역할이 가능할 것으로 판단되므로 지속적인 활성화 노력이 요구됨.

4) 문화체육관광부의 주장에 따르면 한방의료관광 육성은 한방에 대한 인지도 제고 차원에서 한방 체험 제공 등을 위주로 이루어지고 있으며, '15년 한방의료관광협회 지원사업도 같은 방식으로 진행되었다고 함. 이는 한의원에 대한 직접적인 마케팅을 실시한 것이 아니므로 단순히 한방병원 방문자 수와 진료수입을 근거로 사업의 효과가 낮다고 판단하기는 부적절한 측면이 있다고 주장함. 다만, 한방의료관광협회 등에 보조금을 직접 지급하는 방식을 지양하고, 한방의료관광을 보다 효과적으로 알릴 수 있도록 사업을 개선할 계획임.

## III. 환경노동위원회



### 1 생태하천 사업의 환경·생태복원성 검토

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 생태하천 사업은 하천 수질개선, 친수시설 설치, 하천 생태계 회복 등을 목적으로 하는 하천 관리 사업으로, 환경부의 생태하천복원사업과 국토교통부의 지방하천 정비사업(생태하천조성사업 등)으로 나눌 수 있음.
- 사업근거: 「하천법」 제64조, 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조 및 동법 시행령 제 4조(이상 지방하천정비사업), 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제19조의 2 및 제69조, 「환경정책기본법」 제55조, 「자연환경보전법」 제54조(이상 생태하천복원사업)
- 사업예산:
  - 동 사업에 투입된 2016년도 예산은 환경부의 생태하천복원사업 2,711억원, 국토교통부의 지방하천정비사업 6,384억원 등 총 9,095억원임.

[표 1] 생태하천사업 예결산 현황

(단위: 억원)

부처명	단위사업	세부사업	2014 결산	2015 결산	2016 예산
환경부	수질개선 기반 구축	생태하천 복원사업	2,567	2,820	2,711
국토교통부	지방하천 정비지원	지방하천 정비	7,653	7,204	6,384

자료: 환경부, 국토교통부 제출자료(2016. 8.)

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김상우(swkim99@nabo.go.kr, 02-788-4685)

본 자료는 「생태하천 사업 평가(국회예산정책처, 2015년 9월 발간)의 일부를 요약·정리한 것으로 자세한 내용은 동 보고서를 참조하기 바람.



## □ 추진체계

- 사업시행주체: 서울특별시 등 17개 특·광역시·도(지방하천정비사업), 광역시 및 시·군·구(생태하천복원사업)
- 지원조건: 지자체 보조

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 지역 여건 및 생태계·환경 피해 고려한 4대강살리기 생태하천조성사업의 타당성에 대한 근본적 재검토 필요

- 4대강살리기 생태하천조성사업은 생태계 복원이라는 목적에 부합하지 않는 하도의 직강화(直江化), 준설, 대형보의 건설 등으로 인하여 동식물 서식지가 훼손되고, 하천 생태계를 호소화함으로써 녹조 증가, 사후관리 비용 증가 등 여러 가지 부작용을 발생시키고 있음.
  - 지역적 여건과 하천의 특성을 고려하지 않고 함평3지구, 금강 세도지구 등 지역 주민이 많지 않은 하천변에 산책로, 운동시설을 설치함으로써 시설의 활용도가 낮고 유지관리가 되지 않고 있음.
  - 낙동강살리기 감전·엄궁지구는 생태계 복원과는 거리가 멀고 도심 소하천 주변 환경정비 및 하수관거 정비사업이라고 볼 수 있음.
- 북한강살리기 하중도지구 생태하천조성사업은 수백억원의 국고를 투입하여 사업을 수행한 후, 준공된 지 1년도 경과하지 않아서 동일 지역에 지자체가 지역개발 사업을 추진하기 위하여 민간의 출입을 통제함으로써 예산만 낭비함.
  - 레고랜드 부지로 지정됨으로써 2009~2012년 동안 동 사업으로 조성된 산책로, 생태공원, 데크 등 시설에 대한 민간의 출입이 2012년 8월부터 통제됨.
- 사업의 경제적 타당성이 낮고, 하천 생태계 복원에 역행하며 시설물의 활용도 저조한 것으로 나타난 4대강살리기 생태하천조성사업에 대한 근본적 재검토가 필요함.
  - 엄밀한 사후 모니터링을 통해 문제점의 원인을 파악한 후 4대강의 경관과 생태계를 자연 하천의 원형으로 복원하는 계획을 수립해야 할 것임.

### □ 생태복원에 중점을 둔 생태하천복원사업 추진 필요

- 환경부의 생태하천복원사업은 대체복원 방식으로 추진됨으로써 국토교통부의 지

방하천정비사업과 유사·중복될 뿐만 아니라 자생적인 하천생태를 복원하지 못하기 때문에 지속적인 유지관리를 위해 많은 인력과 예산이 소요됨.

- 하천수 또는 하수처리수를 상류로 펌핑하여 하천유지용수를 공급함으로써 시공 및 유지관리 비용이 과다하게 소요되는 등 예산 집행의 효율성 측면에서 문제점을 보임.
  - 서울시는 전형적인 대체복원 방식으로 수행된 청계천의 유지관리를 위하여 2015년에 인건비 49억원 등 총 73억원의 예산을 투입하였는데, 재정 여건이 열악한 지자체들은 생태하천의 유지관리가 어려운 실정임.
- 환경부는 대체복원 방식의 생태하천복원사업 추진을 지양하고, 유구천과 같이 하천생태계 복원 위주로 사업 추진 방향을 전환하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 건전화로 인하여 하천유지용수를 인위적으로 공급하는 것이 필요한 경우에도 가능한 건설 및 유지관리 비용이 적게 소요되고 장기적으로 하천 생태계의 안정성과 지속가능성 측면에서 바람직한 방안을 검토할 필요가 있음.
  - 지역 여건에 따라 분류식 하수관거 확충에 의한 우수의 하천 유입, 우수 저류 및 침투에 의한 지하수위 복원, 소규모 하수처리장 설치를 통한 처리수 유입 방안 등을 모색함.

#### □ 지속가능한 사후관리를 위한 예산·인력 확보 필요

- 성공적인 생태하천 사업은 사업 계획 및 시공 못지않게 사후관리에 의해 좌우된다고 할 수 있는데, 사후관리를 담당하고 있는 지자체의 예산 및 인력상의 제약으로 인해 실질적인 사후 모니터링이 수행되지 않고 있음.
- 용인시 양지천, 이천시 신둔천 등 국토교통부의 생태하천조성사업에 대한 실지조사 결과, 어도, 하천변에 대한 사후관리가 미흡한 것으로 나타났고, 사후관리 체계 구축을 위한 생태하천 사업 정보시스템(DB) 구축도 미흡함.
- 생태하천에 대한 지속가능한 사후관리를 위해 예산 지원 확대와 전문 인력 확보 및 생태하천 사업 정보시스템(DB) 구축이 필요함.
- 사후관리에 대한 중앙정부의 예산 지원 방안 검토를 포함한 현실적인 사후관리 체계 개편이 필요함.
  - 자발적 주민참여형 거버넌스 체계 확립을 통해 주민들의 관심을 유도함으로써 적극적이고 유연한 유지관리를 추구할 필요가 있음.



## 2 자동차배출가스관리 사업의 효율성 평가

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 정부는 자동차배출가스 저감을 위해 2010년부터 전기자동차의 보급 활성화를 위한 구매 보조금 지원 및 충전인프라 설치 지원 사업을 추진하고 있으며, 2015년부터 친환경차에 대한 수요증대를 위한 하이브리드차량 구매보조금 지원 사업을 수행함.
- 사업근거: 「대기환경보전법」 제46조, 제48조, 제50조, 제51조, 제59조, 제62조, 제77조의2, 「수도권 대기환경 개선에 관한 특별법」 제34조, 「환경친화적자동차 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제 5조 및 10조
- 사업예산:
  - 자동차배출가스관리 사업<sup>1)</sup>의 2015년도 예산은 2,271억원인데 이 중에서 1,998억원(88.0%)이 집행되었고, 2016년도 예산은 3,202억원으로 1,203억원(53.0%) 증액됨.

[표 1] 자동차배출가스관리 관련 예산

	단위사업	세부사업	2014 결산	2015		2016 예산
				예산	결산	
환경부	수도권 및 수도권외 대기보전	수도권대기개선 추진대책	76,270	86,603	75,277	104,514
		천연가스자동차 보급	26,311	18,925	17,321	15,276
	저공해자동차보급	천연가스자동차보급 기타 민간융자금(융자)	12,000	8,400	8,400	4,900
		자동차배출가스관리	3,397	3,407	3,122	0
	자동차배출가스관리(에특)	자동차연료환경성평가	544	561	547	565
		저탄소차 협력금	2,567	0	0	0
	자동차배출가스관리(에특)	전기자동차보급 및 충전인프라 구축	26,468	78,779	78,776	148,524
		하이브리드 차량 구매 보조금 지원	0	30,392	16,392	46,392

자료: 환경부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김상우(swkim99@nabo.go.kr, 02-788-4685)

본 자료는 환경노동위원회가 관심사업으로 요청한 “자동차배출가스관리 사업 평가”의 일부를 요약·정리함.

1) 노후경유차 조기폐차 사업을 수행하는 “수도권대기개선추진대책”과 천연가스자동차보급 사업을 수행하는 “저공해자동차 보급” 사업을 포함.

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 대책별 대기오염 저감 효과 분석 및 시뮬레이션 미흡

- 각 대책별 저감 효과 및 이를 합산한 총 삭감량 추정, 이를 기초로 한 NO<sub>x</sub>, 미세먼지 농도 시뮬레이션이 수행되지 않은 상태에서 삭감 목표량을 설정함.
  - 엄밀한 분석 없이, 저감대책 추진을 통해 2024년 전망 배출량 대비 PM<sub>10</sub> 34%, PM<sub>2.5</sub> 45%, SO<sub>x</sub> 44%, NO<sub>x</sub> 55%, VOCs 56% 삭감하는 것을 목표로 제시함.

### □ 각 대책별 삭감 목표의 비현실성

- 경유차 미세먼지 감축, 친환경차 보급 및 충전인프라 확충, 비도로 이동오염원 배출저감 등 주요 대책별 예상 삭감량이 목표 대비 낮을 것으로 예상됨.
- 수송부문 주요 대책별 저감 효과를 합산한 결과, PM<sub>10</sub>은 삭감 목표 2,964톤 대비 약 28.3%(839톤), NO<sub>x</sub>는 삭감 목표 109,056톤 대비 약 17.9%(19,475톤) 달성에 그칠 것으로 추정됨.<sup>2)</sup>
  - 경유차 미세먼지 감축 : PM 596톤, NO<sub>x</sub> 16,046톤 저감 예상
  - 친환경차 보급 및 충전인프라 확충 : PM 101톤, NO<sub>x</sub> 1,548톤 저감 예상
  - 건설기계 등 비도로 이동오염원 배출저감 : PM 143톤, NO<sub>x</sub> 1,882톤 저감 예상

### □ 미세먼지 등 대기오염과 온실가스 정책간의 모순

- 교토의정서 대응을 위한 온실가스 정책에 치우쳐서 클린디젤 보급 확대를 추진하였는데, 최근 미세먼지 관리가 이슈화되면서 디젤자동차가 대표적인 발생원으로 대두됨.
  - 대표적인 사례로 경유 택시 도입을 추진한 것을 들 수 있음.
- 대기오염과 온실가스 정책을 동시에 고려하는 장기적인 로드맵 설정이 필요함.

### □ 친환경자동차의 질소산화물 저감 등 대기질 개선 효과 재검토 필요

- 정부는 2010년 녹색성장위원회에서 범정부 차원의 「그린카 발전 로드맵」, 2014년 「전기자동차 보급확대 및 시장활성화 계획」을 발표함.
  - 2020 확대계획에 따르면 전기차 25만대, 수소차 1만대, 하이브리드차 124만대 등 총 150만대(신차판매 중 30%)의 친환경자동차를 공급한다는 목표를 설정함.

2) 정용일, 미세먼지 관리대책-수송분야, 국회예산정책처 전문가간담회, 2016.7.15



- 2015년 전기차 보급대수는 3,000대가 증가하였으며 2016년에는 10,000대 증가를 목표로 함. 2020년까지 25만대를 보급하기 위해서는 24만대를 보급해야함.
- 에너지 다변화를 통한 배출가스 저감을 위해 관계부처가 합동으로 추진하고 있는 ‘전기차 개발 및 보급계획’(2010.9), ‘그린카 산업 발전 대책’(2010.12) 및 ‘전기자동차 보급확대 및 시장 활성화 계획’(2014.12)이 효율적으로 추진되고 있는지 검토가 필요함.
- 전기차 및 연료전지자동차는 높은 차량 가격과 충전 후 최대 주행거리 등 기술적 장애요인으로 차량 구매자의 호응을 받기 어려울 수 있고, 하이브리드자동차의 오염물질 저감 효과에 대한 정밀 분석이 필요함.

## 3

## 유기성폐기물바이오가스화 사업의 법·제도적 기반 점검

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 사업목적: 유기성폐기물바이오가스화 사업은 음식물쓰레기, 하수슬러지, 축산분뇨 등 생분해성 폐기물이 미생물에 의해 혐기성 소화<sup>1)</sup>될 때 생성되는 바이오가스를 얻어내는 시설을 설치·운영하는 사업임.
- 사업근거: 「폐기물관리법」 제4조 제4항 및 제56조
- 사업예산:
  - 2016년 4월 현재 유기성폐기물바이오가스화시설 확충사업에 투입된 총사업비는 7,547억원이며, 10개 시설이 운영 중이고 11개 시설은 설치 중임.

[표 1] 폐기물자원회수시설 확충사업 추진 현황(2016년 4월 현재)

(단위: 백만원)

시설 유형	운영중	설치중	총사업비
가연성폐기물 전처리시설	11	6	589,478
고형연료 전용보일러	1	3	463,017
유기성폐기물바이오가스화시설	10	11	754,684
매립가스 자원화시설	3		8,000
소각여열 시설	7		19,400
계	32	20	1,834,579

자료: 환경부 제출자료(2016.5 )

#### □ 추진체계

- 사업시행주체: 지방자치단체
- 지원조건: 지자체 보조(지원 비율 30%(광역시)~50%(기타))

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김상우(swkim99@nabo.go.kr, 02-788-4685)

본 자료는 정부가 폐자원 에너지화 기술개발 및 시설확충으로 에너지 자립에 기여하기 위하여 국정과제(폐자원에너지화 대상확대 및 시설확충)로 추진하고 있는 역점 사업에 대하여 분석·평가한 것임.

1) 산소 또는 공기 부재상태에서 미생물이 유기물을 분해하는 총체적 과정을 일컫음.



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 유기성폐기물 바이오가스화시설의 운영 관리 노하우 부족

- 유기성폐기물 바이오가스화사업은 지자체 등 시설관리 주체의 운영 및 관리에 대한 노하우 부족으로 인하여 바이오가스 생산이 제대로 이루어지지 않고 생산단가가 상승하는 등 여러 가지 비효율성이 나타남.

[표 2] 유기성폐기물 바이오가스화시설 처리현황 및 바이오가스 생산효율(2014년)

시설 유형	시설 수 (개)	유기성폐기물 처리량(톤/년)(A)	가스 생산량 (m <sup>3</sup> /년)(B)	가스생산효율 (m <sup>3</sup> /톤)(B/A)
계	71	15,838,379	248,804,883	15.7
음식물	5	168,121	28,262,515	168.1
음폐수	15	866,912	43,759,021	50.5
가축분뇨	6	143,279	522,057	3.6
하수슬러지	21	7,325,185	77,093,090	10.5
병합처리	24	7,334,882	99,168,200	13.5

자료: 환경부, 「2014 유기성폐기물 에너지 활용시설 현황(2015.10)」를 기초로 국회예산정책처가 재정리·분석

- 현재 운영 중인 71개 바이오가스화시설의 처리현황을 보면, 전체 71개 시설의 바이오가스 생산효율<sup>2)</sup>이 평균 15.7(m<sup>3</sup>/톤)에 그치는 것으로 나타남.
  - 음식물 처리시설 5개소와 음폐수 처리시설 15개소의 평균 가스 생산효율은 각각 168.1(m<sup>3</sup>/톤), 50.5(m<sup>3</sup>/톤)로 비교적 높으나, 병합처리시설(24개소) 13.5(m<sup>3</sup>/톤), 하수슬러지 처리시설(21개소) 10.5(m<sup>3</sup>/톤), 가축분뇨처리시설(6개소) 3.6(m<sup>3</sup>/톤) 등 매우 저조함.<sup>3)</sup>
  - 공주 가축분뇨 공공처리시설, 무주 가축분뇨 공공처리시설, 인천환경공단 가좌사업소, 의령군 종합환경관리사업소 등 4개소에서 바이오가스를 전혀 생산하지 못하고 있고, 22개소가 10.0(m<sup>3</sup>/톤) 미만의 가스 생산효율을 나타냄.
- 폐자원에너지화 종합대책에 의해 최근에 건설되어 운영 중인 동대문구, 속초시, 수도권매립지 등 10개 시설의 평균 바이오가스 생산효율은 80.3(m<sup>3</sup>/톤)으로 여타

2) 폐기물 처리량 1톤당 바이오가스 생산량을 의미함.

3) 환경부는 바이오가스화시설의 가스생산량 목표치를 설정할 때 음식물 처리시설은 100m<sup>3</sup>/톤, 음폐수 처리시설은 50m<sup>3</sup>/톤을 기준으로 함. 이것은 바이오가스화시설이 정상 운영될 때 달성해야 하는 최저 기준을 설정한 것이라고 볼 수 있음.(「2013년도 성과계획서(환경부)」, 253쪽.)

시설에 비하여 상대적으로 높은 효율을 나타내지만, 진주시(21.4m<sup>3</sup>/톤), 속초시(28.3m<sup>3</sup>/톤), 울산시(39.7m<sup>3</sup>/톤) 시설은 낮은 효율을 보임.

- 동 시설들이 최근에 최신 기술을 적용하여 건설되었음에도 환경부의 음식물 및 음폐수 처리시설 기준을 충족하는 시설이 대구시, 동대문, 청주시, 광주시 시설 등 4개소에 불과함.

[표 3] 폐자원에너지화 종합대책으로 건설·운영 중인 바이오가스화시설 현황

지역	사업기간	대상폐기물 (처리용량)	가스 생산효율 (m <sup>3</sup> /톤)	총사업비 (백만원)
동대문구(용두동)	2004~2009	음식물(98톤/일)	126.9	53,408
속초시(대포동)	2009~2010	음식물(40톤/일)	28.3	6,000
대구시(상리동)	2009~2013	음식물(300톤/일)	242.7	68,861
수도권매립지	2009~2012	음폐수(500톤/일)	46.8	44,290
고양시(덕양구)	2009~2013	음식물(260톤/일)	99.1	69,218
진주시(내동면)	2010~2012	음폐수(150톤/일)	21.4	9,000
광주시(치평동)	2010~2013	음폐수(300톤/일)	67.6	34,551
울산시(온산읍)	2010~2013	병합(음식물, 음폐수, 분뇨) (150톤/일)	39.7	22,387
김해시(한림면)	2009~2013	음폐수(100톤/일)	41.5	11,503
청주시(신대동)	2010~2013	음폐수(200톤/일)	88.9	19,950
계(평균)		2,098톤/일	80.3	339,168

자료 : 환경부 제출(2016.5.)

□ 제도적 기반 부족으로 인한 생산된 바이오가스의 활용도 저조

- 유기성폐기물 바이오가스화시설에서 생산된 바이오가스 중에서 발전에 이용되거나 외부에 공급되는 양은 각각 13.0%, 12.7%에 불과하며, 시설내 자체 이용<sup>4)</sup>이 45.0%로 가장 많고, 단순 소각처리 비중도 29.3%에 이룸.

4) 혐기성 소화로의 온도를 유지하는 등에 이용됨.



[표 4] 바이오가스 생산 및 활용 현황

(단위 : m<sup>3</sup>/년, %)

시설 수 (개)	생산 총량	활용			
		발전	외부공급	자체이용	단순처리
71	248,804,883	32,407,854	31,689,442	111,926,953	72,780,634
	100.0%	13.0%	12.7%	45.0%	29.3%

자료: 환경부, 「2014 유기성폐자원 에너지 활용시설 현황(2015.10)」를 기초로 국회예산정책처가 재정리·분석

- 서울 동대문, 인천 송도, 의정부 등 3개 시설이 생산된 바이오가스를 전량 단순 소각 처리하고 있으며, 수도권 광역 음폐수 바이오가스화시설(95.5%), 대구 상리 음식물류폐기물 처리시설(91.0%), 여주시 바이오가스화 처리시설(90.0%) 등 9개 시설이 50% 이상을 단순 소각 처리하고 있음.
- 「도시가스사업법」 등 법적·제도적 뒷받침 부족으로 서울 동대문 환경자원센터 및 부산 수영 하수처리장의 바이오가스화시설 등 바이오가스 공급에 유리한 여건 하에서도 사업이 추진되지 못하고 있음.
  - 「도시가스사업법」 제8조의3(2014.1.21. 개정)에 의해 신설<sup>5)</sup> 제1항 제5호에 따르면, 바이오가스제조사업자는 스스로 제조한 도시가스를 “월 최대 공급량 합계가 산업통상자원부령으로 정하는 규모 이하인” 경우에만 직접 공급할 수 있는데, 동법 시행규칙 제10조의2<sup>6)</sup>는 이 규모를 1만 세제곱미터로 규정함.
  - 월 1만 세제곱미터라는 규모는 독자적으로 도시가스를 공급하는 사업을 운영하기에는 모자란 경제성이 없는 규모임.<sup>7)</sup>

5) 제8조의3(나프타부생가스·바이오가스제조사업자 등의 처분제한) ① 나프타부생가스·바이오가스제조사업자는 스스로 제조한 도시가스를 다음 각 호에 규정된 자 외의 자에게 공급할 수 없다.

1. 가스도매사업자, 2. 일반도시가스사업자, 3. 일반도시가스사업자의 공급권역 외의 지역에서 도시가스를 사용하려는 자, 4. 일반도시가스사업자의 공급권역에서 도시가스를 사용하려는 자 중 정당한 사유로 일반도시가스사업자로부터 도시가스를 공급받지 못하는 자, 5. 월 최대 공급량 합계가 산업통상자원부령으로 정하는 규모 이하인 나프타부생가스·바이오가스제조사업자로부터 직접 도시가스를 공급받아 사용하려는 자

6) 제10조의2(나프타부생가스·바이오가스제조사업자의 처분제한) 법 제8조의3제1항제5호에서 “산업통상자원부령으로 정하는 규모”란 1만 세제곱미터를 말함.

7) 울산 남구 용연 바이오가스화시설은 직접 배관망을 설치하여 SK Chemical에 바이오가스를 공급하고 있는데, 2014년도 월평균 공급량이 81만 8,000세제곱미터(m<sup>3</sup>)임.

#### □ 범정부적 조정기구 설치 및 광역사업에 대한 인센티브제도 강화 필요

- 동 사업은 환경부, 산업통상자원부, 농림축산식품부 등의 소관 업무와 관련이 있고, 국고보조사업으로 국고와 지방비의 매칭에 의해 시설을 설치하고 시설의 운영은 지자체가 담당하기 때문에 시설의 설치·운영과 관련하여 정부 부처·지자체간의 협력이 중요함.
- 정부 부처 및 지자체간의 이해관계를 조정할 범정부적 기구를 만드는 방안과 광역 시설에 대한 국고보조율 우대 적용 등 지자체간의 협조를 유도하고 민간의 자발적 참여를 유도할 수 있는 인센티브제도를 강화하는 것을 고려할 필요가 있음.



## 4

# 모성보호육아지원사업 예산 집행의 효율성 및 형평성 평가

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 출산전후휴가는 임신중의 여성에 대하여 출산 전과 후를 통하여 계속하여 90일간을 보호휴가를 주는 것으로, 출산후에 45일 이상이 확보되어야 함. 최초 60일은 유급휴가를 부여하도록 되어 있어 60일 분은 사용자가 통상임금 수준으로 급여를 지급하고 나머지 30일 분을 고용보험에서 급여를 지급함.
- 육아휴직은 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀가 있는 경우 최대 1년 동안 사용할 수 있는 제도로써 육아휴직급여는 육아휴직 전 통상임금의 40%를 지급하되(상한액 100만원, 하한액 50만원), 육아휴직급여의 25%는 직장복귀 6개월 후에 지급함.
- 육아기근로시간단축급여는 전일제 육아휴직 대신 주15~30시간을 근무하는 제도로, '통상임금의 60%(150만원상한) \*근로시간 단축비율'을 지급함.
- 사업근거: 「고용보험법」 제70조, 제73조의2, 제75조
- 사업예산:

[표 1] 모성보호육아지원 예결산 현황

(단위: 백만원)

세사업 명	2015년					2016년
	계획액		계획현액	집행액	불용액	계획액
	당초	수정				
출산전후휴가 급여	259,555	259,555	259,144	258,139	1,005	246,995
유산사산휴가 급여	411	411	872	872	0	899
육아휴직급여	538,124	538,124	655,814	619,663	36,151	672,148
육아기근로시간 단축급여	6,578	6,578	7,204	7,204	0	9,642
합계	804,668	804,668	923,034	885,878	37,156	929,684

자료: 고용노동부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 강세욱(sewook@assembly.go.kr, 02-788-4683)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 모성보호제도의 사각지대 해소를 위한 예산 배분 조정 필요

- 모성보호제도육아지원사업(9,297억원) 중 육아휴직급여는 72.4%(6,721억원)로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 육아휴직급여 수급자 또한 '12년 64,069명에서 '15년 87,339명으로 꾸준히 늘어나고 있는 추세임.
- 그러나, 육아휴직 사용률(출산전후휴가를 사용한 여성 근로자 중 육아휴직 사용자 수)은 57%에 그치고, 직종, 종사상 지위, 직장유형에 따라 육아휴직 사용률이 큰 차이가 나타나는 상황에서 고용안정성이 높은 근로자들에게 집중적으로 예산이 지원되는 것은 형평성 측면에서 적절하지 않음.
  - 첫째아 기준으로, 기혼여성의 19.6%가, 경력단절을 경험한 여성의 0.9%가 육아휴직을 사용하였음. 직종별로는 관리직·전문직은 46.8%, 서비스직은 22.7%가, 종사상 지위별로는 상용근로자는 46.9%, 임시일용근로자는 1.9%가, 직장유형별로는 공무원·교사는 75%, 정부투자·출연기관은 66.7%, 민간부문은 34.4%가 육아휴직을 사용하였음.<sup>1)</sup>
  - 비정규직 여성근로자 중 고용보험에 가입되어 있는 비율이 42%에 불과하다는 점을 고려하면 이와 같은 형평성 문제는 더욱 심각한 상황임.
- 일가정양립제도의 우선순위는 육아휴직급여 인상('07년, '11년) 등 실질적으로 육아휴직을 이용할 수 있는 소수 근로자에 대한 지원 확대보다는 제도의 사각지대를 해소하는 것임.
- 모성보호제도의 사각지대 해소를 위한 관련 사업은 '출산육아기고용안정지원금'<sup>2)</sup>으로 '16년 기준 예산액은 623억원에 불과한 바, 비정규직 근로자 등 고용안정성이 떨어지는 집단에 대한 지원수준을 대폭 강화하는 방향으로 예산 편성이 이루어질 필요가 있음.
- 또한, '출산여성 근로자 또는 미취학자녀가 있는 근로자 수 대비 모성보호제도 이용자 수의 비율'을 성과지표로 추가하여 모성보호제도의 실질적인 확대 및 수혜범위의 형평성을 측정할 필요성이 있음.

1) 박종서, 「취업여성의 일가정양립 실태와 정책적 함의」, 한국보건사회연구원, 2016.

2) 비정규직 여성근로자들의 모성보호 및 고용안정을 지원하고 계속 고용 촉진, 육아휴직·육아기 근로시간 단축 부여에 따른 사업주의 노무 비용 부담 완화, 모성보호 활성화 및 고용안정 도모 출산 전후 휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 사용자의 대체인력 채용 지원



[표 2] 모성보호육아지원 예결산 현황

성과지표	구분	'13	'14	'15	'16	측정산식 (또는 측정방법)
모성보호제도 사용후 1년 이상 고용유지율	목표	78.2	78.2	80.5	81.0	(1년 이상 고용유지 근로자수/ 모성보호 제도 사용근로자수)*100
	실적	77.8	79.3	80.8	-	
	달성도	99.5	101.4	100.4	-	

자료: 고용노동부, 「2015 회계연도 성과보고서」, 2016.

### □ 모성보호제도간 고용유지효과를 고려한 예산 편성 필요

- 육아휴직의 고용효과를 살펴보면, 육아휴직 사용률이 증가하는 것과 달리, 동일 직장 복귀율은 2008년까지 낮아지는 추세였고 이후 상승하여 '14년 기준 77.9%수 준임.

[그림 1] 육아휴직 사용률 및 복귀율

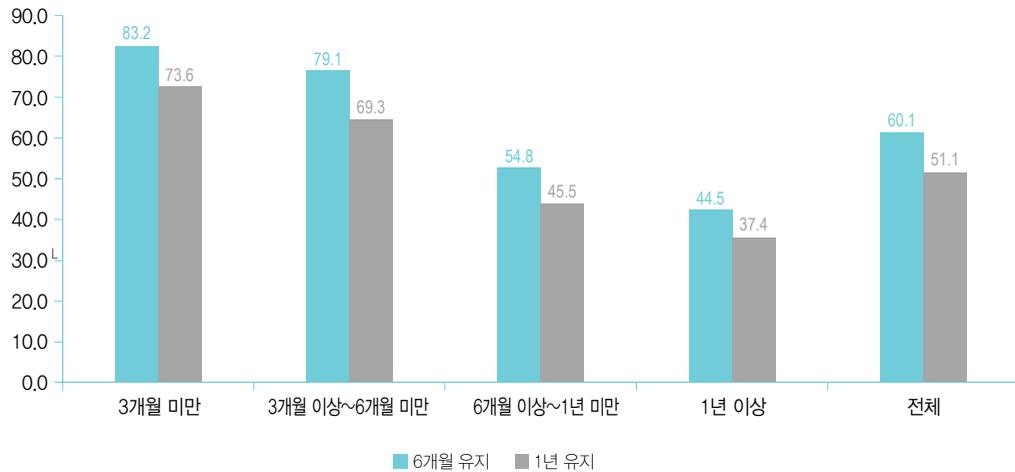


자료: 윤정혜, 「육아휴직제도 활용 현황과 시사점」, 한국고용정보원, 2015.

- 육아휴직 사용기간별 직장유지율을 살펴보면, 육아휴직 사용 기간이 길수록 직장 유지율이 떨어지는 것으로 나타남. (그림 2 참조)
  - 육아휴직 기간이 길수록 변화된 근무 환경에 적응하기 어렵거나, 이미 퇴직을 염두에 두고 육아휴직을 사용하는 경우가 발생할 수 있음.

- 또한, 육아휴직 및 육아기근로시간단축 제도 이용 후 동일직장 고용유지율을 살펴보면, 육아기근로시간 단축제도의 고용유지율이 육아휴직보다 높은 것으로 나타남.([표 3] 참조)

[그림 2] 육아휴직 사용기간별 직장유지율



자료: 윤정혜, 「육아휴직제도 활용 현황과 시사점」, 한국고용정보원, 2015.

[표 3] 육아기근로시간단축제도 이용 후 동일직장 고용유지율

	이용자 수(명)	1주일 (%)	1개월 후 (%)	3개월 (%)	6개월 후 (%)	1년 후 (%)
육아기 근로시간 단축	305	88.5	86.2	80.3	77.3	70.2
육아휴직	46,551	70.7	67.7	60.5	57.4	54.6

자료: 고용보험 DB(2009년 1월 1일부터 2012년 9월 31일까지 수급 종료자).

- 이와 같이, 육아휴직제도는 대상기간 및 급여수준이 빠른 속도로 확대되고 있으나, 여타 모성보호제도에 비하여 투입 예산 대비 고용유지효과가 상대적으로 낮은 상황임.<sup>3)</sup>
- 모성보호급여의 급속한 확대로 고용보험기금 실업급여계정의 재정수지 악화가 심각한 상황에서,<sup>4)</sup> 출산전후휴가 및 육아기근로시간단축제도 등 수혜자가 보다

3) 육아휴직 사용여부에 따른 직장유지율을 비교하면, 출산전후휴가 후 육아휴직을 사용한 경우보다 출산전후휴가만 사용하고 직장에 복귀한 경우 직장유지율이 높게 나타남.

4) 이지연, 「실업급여사업평가」, 국회예산정책처, 2014.



포괄적이고 효과성이 높은 사업의 비중을 높여 예산 운용의 효율성 및 형평성을 높일 필요가 있음.

- '13년 '일가정 양립 실태조사' 등에 따르면 소규모 기업은 육아휴직보다 육아기 근로시간단축의 운용이 용이하다고 판단하고 있음.
- 한편, 성과지표를 설정함에 있어 [표 2]과 같이 통합하여 측정하기 보다 각 내역사업별 고용유지율을 별도로 측정함으로써 각 제도별 고용효과 차이에 대한 지속적인 모니터링이 필요함.

## 5 직장어린이집 지원 사업의 효과성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 정부는 공공보육시설운영지원, 직장어린이집 설치지원 및 인건비지원, 중소기업 직장어린이집 운영지원 등을 통하여 직장어린이집 지원 사업을 수행함으로써, 여성근로자의 육아부담 해소 및 고용안정을 도모하고 있음.
  - 고용노동부는 고용보험기금을 투입하여, 중소기업 및 영세사업장의 근로자를 위해 공공직장어린이집을 설치·운영하거나 직장어린이집 설치 의무사업장에 대한 설치지원 및 운영에 대한 전문적인 서비스를 제공하고, 직장어린이집 시설전환비, 교재교구비, 인건비, 운영비 일부 등을 지원함.
- 상시 근로자 500명 이상 또는 여성 근로자 200명 이상 사업장은 직장어린이집을 설치하도록 의무화하고 있으나, 2015년 기준 미이행사업장의 비중은 15.6%임.<sup>1)</sup>
  - 정부는 직장어린이집 확대를 위해 설치 의무사업장에 대하여 2015년부터 직접 운영 및 위탁만을 허용(2014년까지는 설치 또는 위탁 대신 보육수당 지급 가능)하고, 2016년부터는 미이행할 경우 최대 연 2회 2억원의 이행강제금을 부과함.
- 사업근거: 「고용보험법」 제26조 및 제145조제2항, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제21조의2, 제22조 및 제35조, 「고용정책기본법」 제21조 등
- 사업예산:
  - 2013년 이래 직장어린이집 지원 사업에 투입되는 예산 규모는 지속적으로 증가하고 있으며, 2016년 예산액은 1,058억 8,500만원으로 전년대비 14.6% 증가함.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이채정(ycj1004@assembly.go.kr, 02-788-4684)

본 자료는 국회예산정책처가 발간한 “취업여성 자녀양육지원사업 평가”, 「2014회계연도 재정사업 성과평가 [사회·행정]」의 일부를 토대로 관련 사업의 집행점검평가를 실시한 것임.

1) 미이행사업장의 비중은 2014년 25.0%에서 보육수당 지급을 금지한 2015년 15.6%로 9.4%p 감소함.



[표 1] 직장어린이집 지원 사업의 예·결산 추이

(단위: 백만원)

단위사업	세부사업	2013	2014	2015	2016
여성고용안정지원	직장어린이집지원	64,111	80,264	92,379	105,885

주: 2013~2015년은 결산액, 2016년은 예산액임.  
자료: 고용노동부

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 대규모기업 중심의 직장어린이집 설치·운영 지원에 따른 정책효과 저하 우려

- 중소기업에 해당하는 우선지원대상기업에 대한 직장어린이집 설치 지원이 증가하고는 있으나, 70% 정도의 정부 지원이 대규모기업에 집중되고 있음.<sup>2)</sup>
  - 2015년 기준 정부로부터 직장어린이집 설치 지원을 받은 88개 기업 중 76.1%인 67개 기업이 대규모기업에 해당되었고, 23.9%인 21개 기업이 중소기업에 해당하는 우선지원대상기업이었음.

[표 2] 기업규모별 직장어린이집의 설치 지원 추이

(단위: 개소, 백만원, %)

		2011	2012	2013	2014	2015
대규모기업	개소	28 (63.6)	48 (77.4)	62 (77.5)	48 (67.6)	67 (76.1)
	지원액	5,599 (61.2)	8,336 (64.2)	9,784 (49.2)	8,906 (43.0)	16,222 (64.7)
우선지원대상기업	개소	16 (36.4)	14 (22.6)	18 (22.5)	23 (32.4)	21 (23.9)
	지원액	3,543 (38.8)	4,652 (35.8)	10,115 (50.8)	11,818 (57.0)	8,851 (35.3)
합계	개소	44	62	80	71	88
	지원액	9,142	12,988	19,899	20,724	25,073

주: ( ) 안은 합계 대비 비율임.  
자료: 고용노동부

2) 우선지원대상기업과 대규모기업의 구분은 「고용보험법 시행령」 제12조에 따른 것으로, 근로자 수가 적은 소규모 기업(산업별로 근로자 수 기준 적용)이 우선지원대상기업에 해당됨. 다만, 「중소기업기본법」 제2조제1항 및 제3항의 기준(업종별 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령이 정하는 기준 이하이거나 협동조합일 경우)에 해당하는 중소기업은 「고용보험법 시행령」 제12조를 충족하지 못하더라도 우선지원대상기업으로 분류됨.

- 중소기업에 근무하는 여성 근로자의 비율이 높은데도 직장어린이집 설치 의무사업장은 여성 근로자의 비율이 낮은 대규모 기업을 중심으로 선정되고 있어, 직장어린이집 설치·운영이 여성 고용의 안정성 제고 등에 긍정적인 영향을 미치지 못할 가능성이 있음.
  - 2014년 기준 사업체 규모별 성별 근로자 수를 살펴보면, 남성은 60.2%, 여성은 69.3%가 50인 미만 사업체에 종사 중인 것으로 집계되어 여성의 비중이 남성보다 9.1%p 높고, 남성은 12.6%, 여성은 8.5%가 500인 이상 사업체에 종사 중인 것으로 나타나 여성의 비중이 남성보다 4.1%p 낮음.

[표 3] 사업체 규모별 성별 근로자 수: 2014년

(단위: 명, %)

	남성	여성	합계
50인 미만	5,689,243 (60.2)	4,553,141 (69.3)	10,242,384 (63.9)
300인 미만	2,193,010 (23.2)	1,265,133 (19.3)	3,458,143 (21.6)
500인 미만	384,272 (4.1)	193,316 (2.9)	577,588 (3.6)
1000인 미만	404,442 (4.3)	211,682 (3.2)	616,124 (3.8)
1000인 이상	784,473 (8.3)	348,524 (5.3)	1,132,997 (7.1)
합계	9,455,440 (100.0)	6,571,796 (100.0)	16,027,236 (100.0)

자료: 고용노동부의 고용노동통계(<http://laborstat.molab.go.kr>) 홈페이지에 등재된 자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성

### □ 공공직장어린이집 및 산업단지형 공동직장어린이집 확대 필요

- 정부는 중소기업의 직장어린이집 설치·운영을 유도하기 위하여 다양한 사업을 수행하고 있으나, 2015년 기준 고용보험기금의 지원을 받는 직장어린이집 중 우선지원대상기업이 운영 중인 직장어린이집의 비중은 20%대에 미치지 못함.
  - 고용노동부는 ① 중소기업을 우선지원대상기업으로 지정하여 직장어린이집을 설치할 경우 우선적으로 지원하고, ② 중소기업이 단독으로 직장어린이집을 설치·운영하는 데 한계가 있을 수 있다는 점을 고려하여 ‘산업단지형 공동 직장어린이집’<sup>3)</sup>의 설치·운영을 독려하고, ③ 직장어린이집을 설치·운영하는

3) 산업단지형 공동직장어린이집은 산업단지 및 중소기업 밀집단지 내 중소기업의 근로자 자녀의 보육을 위해



중소기업의 사업주 또는 사업주단체에 운영비의 일부를 지원하고 있음.

- 2015년 기준 고용보험기금 지원대상 직장어린이집 492개소 중 중소기업에 해당하는 우선지원대상기업에서 운영하는 시설은 18.5%에 해당하는 91개소, 대규모기업이 운영하는 시설은 81.5%에 해당하는 401개소임.

**[표 4] 직장어린이집 운영 현황: 2015년**

(단위: 개소, %)

		개소 수
고용보험기금 지원대상 기업	우선지원대상기업(a)	91
	대규모기업(b)	401
	소계(A)	492
고용보험기금 지원대상이 아닌 기업(B)		293
합계(C)		785
A/C*100		62.7
B/C*100		37.3
a/A*100		18.5
b/A*100		81.5

주: 고용보험기금 지원대상이 아닌 기업(B)에서 운영 중인 직장어린이집은 고용보험기금의 지원 없이 기업 자체 재정을 투자하여 직장어린이집을 설치·운영 중인 경우임. 주로 국가기관, 공공기관 등이 여기에 해당됨.  
자료: 고용노동부

- 현실적으로 중소기업이 직장어린이집을 설치·운영하도록 독려하는 데에는 비용 부담, 결원 발생 가능성 등과 같은 문제가 상존하고 있어, 산업단지형 공동직장어린이집이나 공공직장어린이집의 설치·운영을 확대할 필요가 있음.
  - 2015년 기준 산업단지형 공동직장어린이집은 16개소, 근로복지공단이 직접 운영하는 공공직장어린이집은 24개소이며, 공공직장어린이집은 고용보험기금을 보육시설 설치에 투입하는 것은 부적절하다는 지적에 의해 2003년 이후 추가적인 설치가 진행되지 않음.
  - 공공직장어린이집의 경우 고용보험기금을 투입하기가 어렵다면, 직장어린이집 수요는 충분하지만 해당 지역의 중소기업 등이 공동직장어린이집을 설치·운영하고 있지 않은 지역을 파악하여 보건복지부와의 협의를 통해 국립보육시설을 우선적으로 설치·운영하는 방안 등을 검토할 수 있을 것임.

산업단지관리공단, 지방자치단체, 중소기업 등이 컨소시엄을 구성하여 공동으로 설치·운영하는 어린이집임. 근로복지공단에서 2012년부터 산업단지 및 중소기업 사업장을 대상으로 지원사업자를 공모해, 시설건립(전환)비와 시설매입비 등 소요비용의 90%를 15억원 한도에서 지원하고 있음.

## 6 시간선택제 일자리 활성화 정책 평가

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 시간선택제 일자리지원 사업은 시간선택제 근로자를 근무체제 개편 또는 새로운 직무 개발 등을 통해 신규로 고용하거나, 전일제 근로자를 시간선택제로 전환 또는 기간제인 근로자의 근로조건을 개선하는 사업주를 지원하는 사업임.
- 지원조건 및 수준
  - (신규창출 지원) 인건비는 최저임금의 130% 이상인 경우 지급임금의 50%를 월 80만원 한도에서 1년간 지원하고, 최저임금의 120~130%인 경우 우선지원 대상 기업에 한해 임금의 50%를 월 40만원 한도에서 1년 간 지원함. 간접노무비는 우선지원 대상기업에 한해 월 10만원을 지급함.
  - (시간선택제 전환 지원) 전환장려금은 전환 후 근로시간 구간별로 월 12~20만원을 지원하고, 간접노무비는 우선지원 대상기업 또는 중견기업에 대하여 1인당 월 20만원을 추가 지원하며, 대체인력 지원금은 시간선택제 전환에 따라 대체인력을 채용하는 경우 대체인력에게 지급하는 임금의 50%를 월 60만원 한도로 지원함.
- 사업근거: 「고용보험법」 제20조 및 제25조
- 사업예산:

[표 1] 시간선택제 일자리지원 사업 예결산 현황

(단위: 백만원)

세사업 명	2015년					2016년
	계획액		계획현액	집행액	불용액	계획액
	당초	수정				
신규창출 지원	22,329	36,652	36,652	36,590	62	40,178
시간선택제 전환 지원	2,989	635	635	631	4	4,112
시간제근로조건 개선 지원	2,385	15	15	12	3	686
컨설팅 지원	1,950	1,950	1,950	1,950	0	-
운영비 등	1,500	1,500	1,500	1,489	1	1,296
합계	31,153	40,752	40,752	40,672	80	46,272

자료: 고용노동부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 강세욱(sewook@assembly.go.kr, 02-788-4683)



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 단시간근로·시간제·시간선택제의 개념 정립을 통한 인식과 관행 개선 필요

- 정부는 단시간근로는 법률용어로, 시간제근로는 통계용어로, 시간선택제 일자리는 정책용어로 구분하고 있으나,<sup>1)</sup> 현실에서는 모두 비정규직이면서 임금이 낮은 저숙련 일자리로 여겨지고 있음.
  - 단시간 근로자는 「근로기준법」 제2조에 규정된 용어로, '1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자를 의미하며, 고용형태를 제한하지 않음.
  - 시간제 근로자에 대해서 법적으로 정의된 바는 없으나, 통계청에서는 '소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자(1주에 36시간 미만)를 시간제 근로자로 정의하고 있음. 통상적으로 시간제는 일자리는 임시성 또는 비정규성을 내포하고 있음.
  - 시간선택제는 '근로자의 필요에 따라 전일제 근로자보다 짧게 일하면서 기본적인 근로조건이 보장되고 차별이 없는 일자리'임. 신규창출 지원 대상 일자리의 근로조건은 고용보험 등 4대 사회보험에 가입하고, 소정 근로시간이 주 15시간 이상 30시간 이하이면서 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결해야 함.
- 시간제근로에 관한 부정적 인식이 시간선택제에도 전이되어 양질의 시간선택제 일자리 정착에 어려움을 겪고 있는 바, 단시간근로 또는 시간선택제 일자리가 고용형태가 아닌 근무형태만 다른 일자리라는 인식의 전환 및 개념의 명확화를 위한 관련 법률의 제·개정이 필요함.

### □ 지원금 종료 이후 임금수준 및 고용유지율에 대한 모니터링 필요

- 시간선택제 일자리에 대한 현장점검 결과,<sup>2)</sup> 지원기간 동안은 최저임금의 120~130%에서 임금수준이 보장되고 있으나, 지원이 종료되는 1년 후 최저임금수준으로 하향되어 일자리가 유지되거나 퇴사를 종용하는 일이 발생하고 있었음.
  - 시간선택제 일자리의 핵심은 근로자의 '자발성'임에도 불구하고, '전일제 근무를 희망하는 비자발적 시간선택제 근로자'가 채용되는 경우가 있는 바, 지원금 종료 이후 전일제 근로자로 대체될 가능성이 있음.

1) 고용노동부, 「'16년 시간선택제 일자리 지원사업 시행지침」

2) 윤자영, 「시간선택제 일자리 지원사업 고용영향평가 현장점검 보고서」, 한국노동연구원, 2015.

- 기존 전일제 근로자들의 시간당 임금이 최저임금의 120~130%에 미치지 못하는 경우 단순히 인건비 충당을 위해 사업에 참여하거나 시간선택제 일자리를 안정적으로 운영할 여건이 되지 않는 기업이므로 참여 기업 선정 시 이에 대한 심사를 강화할 필요가 있음.
- 또한, 시간선택제 일자리지원 사업의 성과지표는 ‘시간제 일자리 지원인원’으로만 설정되어 있는 바, 지원금 지급 종료 이후 임금수준이나 고용유지율을 측정할 필요가 있음.

[표 2] 시간선택제일자리지원 사업 성과지표 및 달성도

(단위: 명)

성과지표	구분	'13	'14	'15	'16	'15목표치 산출근거
시간제 일자리 지원인원 (명)	목표	-	5,030	14,140	16,876	'15년 예산상 지원인원
	실적	1,294	5,622	11,636	-	
	달성도	-	111.8	82.3	-	

자료: 고용노동부

- 아울러, 독일 사례<sup>3)</sup>를 참조하여 지원금 지급 종료 이후에도 일정기간 고용유지의무를 부과하는 방안을 고려할 필요가 있음.

#### □ 임금수준에 따른 차등 지원 강화 필요

- ‘신규창출 지원’은 임금수준이 최저임금의 130% 이상일 경우만 승인하고 있고(다만, 우선지원 대상기업의 경우 최저임금 130%이상과 최저임금 120~130%를 구분하여 지원수준을 달리하고 있음), ‘시간선택제 전환 지원’은 근로시간 비례원칙에 따라 전환 후 근로시간 구간별로 일정 금액을 지원하고 있음.
- 현장점검 결과,<sup>4)</sup> 기존 시간제 일자리보다는 시간당 급여 수준이 높아졌으나, 근로자들은 여전히 전일제에 준하는 처우를 기대하여 급여에 대한 불만 및 퇴사로 이어지고 있었음.

3) 1990년대 독일은 취업애로계층에 대한 채용장려금 제도인 ‘Eingliederungszuschuss’(EGZ)제도를 도입하면서 보조금 지급 완료 이후 일정 기간 고용의무(obligation of follow-up period of further employment after the expiration of subsidy)를 부과하였음. 자세한 사항은 전병유 외, 「고용보조금 제도의 효과성 제고를 위한 개편 방안 연구」, 고용노동부 연구용역사업, 2015, 김용성, 「고용촉진 관련 채용장려금제도의 평가 및 개선방향」, 한국개발연구원, 2010. 참조.

4) 윤자영, 「시간선택제 일자리 지원사업 고용영향평가 현장점검 보고서」, 한국노동연구원, 2015.



- 실제로, 시간선택제 일자리 지원인원의 확대에도 불구하고, 임금과 복리후생 등에서 전일제 근로자와 차별이 없는 근로자의 규모는 '13년 기준 시간제 근로 전체의 4.7%에 불과함.

[표 3] 시간제근로자 중 시간선택제 근로자의 비중

(단위: 천명, %)

	'08	'09	'10	'11	'12	'13
시간제 근로자	1,229	1,426	1,620	1,702	1,826	1,883
시간선택제 근로자	13	32	41	68	67	88
시간선택제 일자리 비중	1.0	2.2	2.5	4.0	3.7	4.7

주: 위에서 '시간선택제 일자리'는 근로자가 자발적으로 선택하고, 4대보험 가입, 최저임금 등 기본적인 근로조건이 보장되며, 임금과 복리후생 등이 전일제 근로자와 차별이 없는 근로자로 추정하였음.

자료: 금재호 외, 「시간선택제 일자리 및 일가정양립 정책 연구」, 경제사회발전노사정위원회, 2013

- 현재와 같이 단순히 최저임금의 130% 이상/미만으로 나누어서, 또는 근로시간에 비례하여 임금을 지급하기 보다는 사업주가 근로자의 임금을 인상하는 경우 지원금도 비례하여 증액 지원함으로써 근로자의 임금인상을 유도할 필요가 있음.<sup>5)</sup>
  - 고용노동부는 고용장려금 제도 통합 방안<sup>6)</sup>에 따라 지원기준을 일원화하고 최저임금 110%이상인 경우만 지원하기로 하였으나,<sup>7)</sup> 시간선택제일자리의 저출산 대책으로의 중요성을 감안할 때, 예외규정을 두어 임금수준 등 일자리 질 향상을 적극적으로 유도할 필요가 있음.
  - 참고로, '17년도부터 취업성공패키지지원 사업의 경우 임금수준을 4단계(140만원, 180만원, 230만원 미만, 230만원 이상)로 나누어 위탁사업비를 지급하기로 한 점을 참조할 필요가 있음.

5) 고용노동부가 제출한 '17년도 고용보험기금운영계획안에 따르면 고용촉진지원금, 시간선택제일자리지원, 장년고용지원, 일자리함께하기를 통합하여 '고용창출장려금'이라는 단일한 단위사업으로 개편할 예정임. 이에 따라 지원단가를 통일하였고, 시간선택제일자리지원사업은 최저임금 120%이상인 경우만 승인하기로 하였음. 시간선택제일자리의 저출산 대책으로의 중요성을 감안할 때, 예외규정을 두어 임금수준 등 일자리 질 향상을 적극적으로 유도할 필요가 있음.

6) 관계부처 합동, 「고용서비스 혁신을 위한 '17년 일자리사업 개편 주요내용」, 2016.8.

7) 다만, 시간선택제 일자리의 경우 최저임금 대비 120% 이상인 경우 지원하기로 함.

[표 4] '17년도 취업성공패키지지원 사업 위탁사업비 변경(안)

(단위: 만원)

기본금	취업인센티브(패키지Ⅱ)				
	구분	~140	~180	~230	230~
40	6월이내 취업	60	80	100	150
	12월이내 취업	40	60	80	130
	15월이내 취업	20	40	60	100



## 7 일학습병행제 사업추진방식의 적절성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 일학습병행제는 산업현장의 실무형 인재양성을 위하여 기업이 취업을 원하는 청년 등을 학습근로자로 채용하여 맞춤형 체계적 현장훈련을 제공하고, 훈련 종료 후 학습근로자의 역량을 평가하고 자격으로 인정하여 노동시장의 통용성을 확보하기 위한 사업임.
  - 정부는 동 사업을 통하여 일-훈련-고용을 연계하여 고용률을 제고하고 기업의 인력 및 숙련 mismatch 문제를 완화할 수 있을 것으로 기대하고 있음.
- 사업근거: 「고용보험법」 제27조, 「근로자직업능력개발법」 제20조  
           「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률안」(2016.6.27. 정부 제출)계류 중
- 사업예산:

[표 1] 일학습병행제 예결산 현황

(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015		2016	
예산액	4	434	2,672		3,525	
집행액	4	411	2,125		1,642	
세부 사업별 내역	중소기업 훈련지원 (3) 숙련기술 장려사업 (1)	중견 중소 기업 현장 훈련 지원	일학습병행 운영지원 (추경 204억원 포함)	1,016	일학습병행 운영지원	1,089
			국가인적자원개발 컨소시엄	700	국가인적자원개발 컨소시엄	878
			사업주직업 훈련지원금	956	사업주직업 훈련지원금	1,557

주: 2016년은 6월말 기준 집행액  
 자료: 고용노동부 및 한국산업인력공단 제출자료

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 강세욱(sewook@assembly.go.kr, 02-788-4683)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 참여기업 선정요건 완화에 따른 훈련품질 저하 우려

- 정부는 동 사업의 성과지표를 ‘일학습병행제 참여기업 수’로 설정하여 ’14년 1천개, ’15년 3천개, ’16년 6천개, ’17년 1만개 기업 참여를 목표로 하고 있음.
  - 참여기업 현황을 살펴보면, 14년 2,079개소, ’15년 5,764개소, ’16년(6월말 기준) 7,485개소로 매년 목표치를 초과하여 달성하고 있음.

[표 2] 일학습병행운영·지원 사업 성과지표 및 달성 현황

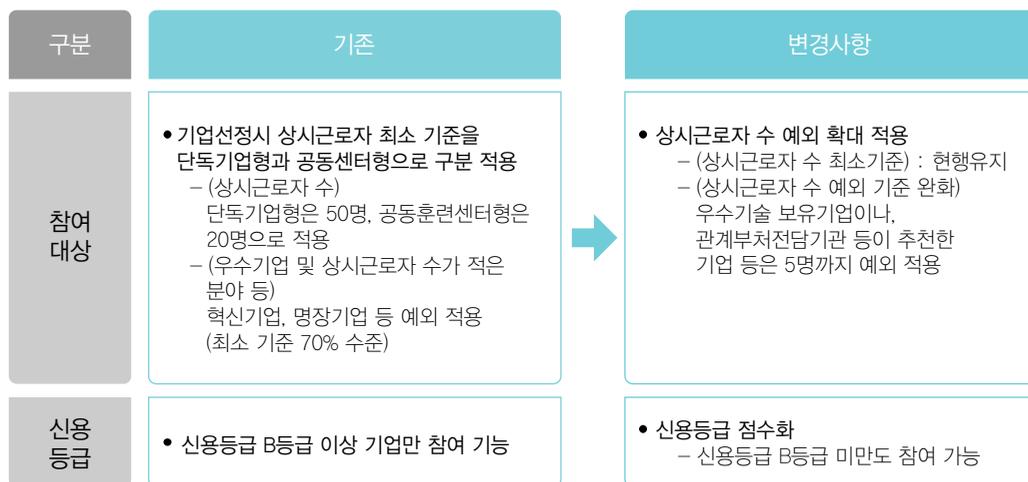
성과지표	구분	'13	'14	'15	'16
일학습병행제 참여 기업 수	목표	신규	1,000	4,400	6,000
	실적	신규	2,079	5,764	7,485
	달성도	신규	207.9	131.0	-

주: 2016년 실적은 6월말 기준임.

자료: 고용노동부

- 또한, 정부는 최근 참여기업 선정요건을 완화하여 우수기술 보유기업이나 고용노동부가 인증한 기업은 상시근로자 수가 5명 이상인 경우도 참여가능하도록 하고, 신용등급이 B등급 미만인 경우도 참여가능하게 되었음.

[그림 1] 참여기업 요건 변경 사항



자료: 한국산업인력공단, 「일학습병행제 제도 개선 안내」, 2015.6.



- 이에 따라, 훈련기업 중 A등급 및 B등급 참여비율이 감소하고 있고, C등급 및 D등급 이하의 참여비율이 증가하고 있어, 훈련품질 및 성과 저하의 가능성이 있음.

[표 3] 신용등급별 학습기업 참여 현황

	2013년	2014년	2015년	2016년	합계
A등급	-	219	275	114	608
	-	11.60	7.32	6.38	8.12
B등급	-	1,442	2,777	1,157	5,376
	-	76.38	73.88	64.75	71.82
C등급	-	1	217	169	387
	-	0.05	5.77	9.46	5.17
D등급 이하	-	-	1	5	6
	-	-	0.03	0.28	0.08
기타	51	226	489	342	1,108
	100.00	11.97	13.01	19.14	14.80
합계	51	1,888	3,759	1,787	7,485

주: '기타'는 매출액 기준 선정기업(~'14.3월), 신생기업 등 신용등급이 없는 기업 등임.

자료: 일학습병행제DB를 바탕으로 국회예산정책처 작성

#### □ 기존 재직자 참여 확대에 따른 사업 목적 혼선 및 예산의 비효율적 배분

- 일학습병행제는 구직자를 근로자로 채용한 후에 교육훈련이 이루어지므로 형식적으로는 재직자 향상훈련처럼 보이나, 실제로는 '신규 입직자 대상 양성훈련'의 성격을 갖고 있음.
  - 사업 설계 당시에는 기업신청일 기준 6개월 내 입직자를 훈련대상으로 함.

[그림 2] 학습근로자 참여 요건 변경 사항

구분	현행	변경사항
훈련 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업신청일 기준 과거 6개월 이내 신규 입직자</li> <li>※ 단, 2차 훈련부터는 훈련개시일 기준 과거 1년 이내 신규 입직자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>훈련 차수 무관하게 아래와 같이 적용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 훈련개시일 기준 과거 2년 이내 신규 입직자(고용보험 피보험자 자격 취득 기준)</li> </ul> </li> <li>동일인이 동일사업장에서 동일과정 (동일수준) 재참여 금지</li> <li>※ 훈련대상 확대(2년 이내 신규 입직자)에 따른 부정 예방 조치</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>동일인이 동일사업장에서 동일과정 (동일수준) 참여관련 제한 규정 없음</li> </ul>	

자료: 한국산업인력공단, 「일학습병행제 제도 개선 안내」, 2015.6.

- 그러나, 정부는 최근 학습근로자 근무기간 제한 요건을 훈련실시일 기준 2년 이내 입직자로 완화하여 참여 대상을 확대하고 있음.
- 이에 따라, 6개월 이상 근무경력이 있는 기존 재직자의 비율이 점차 증가하고 있으며, '16년 6월 기준 6개월~2년 이내 재직자의 참여 비율이 26%에 이르고 있음.

[표 4] 입직 후 훈련실시까지의 기간 분포

(단위: 명, %)

	2014	2015	2016	합계
3개월 이내	1,582	3,648	4,825	10,055
	49.48	47.55	48.05	48.09
3 ~ 6개월	1,195	2,000	2,235	5,430
	37.38	26.07	22.26	25.97
6개월 ~ 1년	409	1,116	1,520	3,045
	12.79	14.55	15.14	14.56
1년 ~ 1년 6개월	8	634	968	1,610
	0.25	8.26	9.64	7.70
1년 6개월 ~ 2년	3	274	493	770
	0.09	3.57	4.91	3.68
합계	3,197	7,672	10,041	20,910

자료: 일학습병행제DB 및 고용보험DB를 연결하여 국회예산정책처 분석



- 기존 재직자의 참여 확대는 '신규 입직자 대상 양성훈련'이라는 일학습병행제 본래 목적에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 미취업자의 취업 유인, 즉 신규 고용창출이라는 측면에서도 적절하지 않음.
- 또한, 1~2년 가까이 재직한 근로자의 경우 신규 채용자보다 기업에 대한 충실도·만족도 및 업무적응도가 높아 일학습병행제 참여 여부와 무관하게 고용유지 및 이직에 관한 결정이 이루어질 수 있어 고용유지율 등 성과관리에 왜곡을 가져올 수 있음.
- 일학습병행제 참여기업은 특허보유기업, ISO인증기업 등 상대적으로 우수한 기업인 바, 해당 기업에 이미 고용되어 있는 재직자에게 신규 채용자와 동일한 형태의 재정지원을 하는 것은 예산의 비효율적 배분을 초래할 수 있음.

## IV. 여성가족위원회



### 1 경력단절여성 재취업지원사업의 효과성 분석

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 정부는 결혼, 임신·출산, 육아, 가사 등에 의한 경제활동 포기로 경력이 단절된 여성들의 노동시장 재진입을 지원하기 위하여, 경력단절여성 취업지원사업을 수행하고 있음.
  - 경력단절여성 취업지원사업은 여성새로일하기센터(이하 '새일센터')를 통하여, 경력단절여성에게 직업교육훈련, 인턴, 직업상담, 취업알선 및 지원 등의 재취업지원서비스를 제공함.
- 여성가족부와 고용노동부는 2009년부터 새일센터와 광역센터를 통하여 경력단절여성 취업지원사업을 수행하고 있음.
- 사업근거: 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」
- 사업예산:

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이채정(ycj1004@assembly.go.kr, 02-788-4684)  
 본 자료는 국회예산정책처가 발간한 “새일센터의 경력단절여성 재취업지원서비스 평가”, 「2014회계연도 재정사업 성과평가 [사회·행정]」의 일부를 토대로 관련 사업의 집행점검평가를 실시한 것임.



[표 1] 경력단절여성 취업지원사업의 예·결산 추이

(단위: 백만원)

	단위사업	세부사업	2013	2014	2015	2016
여성가족부	여성경제활동 촉진지원	여성경제활동 촉진지원	37,885	40,244	44,482	46,053
고용노동부	취약계층 취업지원	경력단절여성 취업지원사업	8,512	8,898	9,349	10,860
합계			46,397	49,142	53,830	56,913

주: 1. 2013~2015년은 결산액, 2016년은 예산액임.

2. 여성가족부는 2016년부터 기존 “경력단절여성 취업지원사업”과 여성인적자원기반 구축, 여성경력개발 지원을 단위사업 “여성경제활동 촉진지원”으로 통합함. 따라서, 2013~2015년은 “경력단절여성 취업지원사업”의 결산액이며, 2016년은 “여성경제활동 촉진지원”의 예산액임.

자료: 여성가족부 및 고용노동부

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 양질의 재취업일자리 확보를 통한 재취업지원서비스의 실효성 제고

- 새일센터를 통해 재취업한 경력단절여성은 새일센터를 통하지 않고 재취업한 경력단절여성에 비하여 고용안정성이 높은 일자리에 종사하지만, 재취업에 성공한 경력단절여성은 전반적으로 임금수준이 낮은 것으로 나타남.
  - 「여성새로일하기센터 재취업 경력단절여성 고용유지 현황조사(2014)」와 「경력단절여성 등의 경제활동 실태조사(2013)」를 분석한 결과, 새일센터를 통한 재취업일자리 비율은 새일센터를 통하지 않고 재취업한 경력단절여성의 상용근로자 비율보다 약 8~12%p 높고, 새일센터를 통한 재취업자의 사회보험 가입률은 새일센터를 통하지 않은 재취업자의 사회보험 가입률보다 20%p 정도 높게 나타남.
  - 새일센터를 통한 재취업 경력단절여성의 월평균임금은 2012년 재취업자는 106.7만원, 2013년 재취업자는 103.8만원으로, 새일센터를 통하지 않고 재취업에 성공한 집단의 첫일자리 월평균임금(104.4만원)과 비슷한 수준임.
- 여성가족부는 일선 새일센터 및 광역센터에서 지속적으로 소관 지역의 일자리 수요를 파악하여, 재취업을 원하는 경력단절여성에게 양질의 일자리를 알선할 수 있도록 해야 할 필요가 있음.
  - 정부는 경력단절여성의 국가기간전략산업훈련 참여 유인을 강화하기 위하여

「제2차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2015~2019년)」에 고용센터-새일센터 간 취업연계 실적을 성과평가에 반영하는 시행계획 과제를 포함시키고, 경력단절여성을 대상으로 하는 기업맞춤형 기술훈련 및 전문기술훈련을 확대·운영하는 등의 조치를 취하고 있음.

#### □ 직업교육훈련의 내실화를 통한 재취업지원서비스 예산의 효율적 집행

- 여성가족부는 2013~2015년 동안 경력단절여성 재취업지원서비스 중 직업교육훈련에 가장 높은 비중(33.9~36.3%)의 예산을 투입하였으며, 2016년에도 “새일센터 지정·운영” 예산 중 가장 높은 비중(36.0%)인 158억원이 직업교육훈련의 수행을 위해 편성됨.

[표 2] 여성가족부 소관 경력단절여성 재취업지원서비스 결산 추이: 2013~2015년

(단위: 백만원, %)

	2013	2014	2015
직업교육훈련	13,739 (36.3)	13,646 (33.9)	16,026 (36.0)
새일여성인턴	12,096 (31.9)	12,588 (31.3)	13,152 (29.6)
취업연계 및 사후관리	2,519 (6.6)	2,686 (6.7)	2,830 (6.4)
경력단절여성 취업지원사업	37,885	40,244	44,482

주: ( ) 안은 여성가족부 소관 경력단절여성 취업지원사업 전체 예산 대비 개별 재취업지원서비스 투입 예산의 비중임.

자료: 여성가족부

- 「여성새로일하기센터 재취업 경력단절여성 고용유지 현황조사(2014)<sup>1)</sup>에 대한 국회예산정책처의 계량분석 결과, 직업교육훈련은 경력단절여성이 좀 더 안정적이고 높은 임금을 받을 수 있는 일자리에 재취업하는 데 통계적으로 유의미한 수준의 영향을 미치지 못하는 것으로 분석됨.<sup>2)</sup>

1) 2012년과 2013년에 새일센터를 통해 재취업에 성공한 여성을 대상으로 표본을 구성하여, 6,074명에 대해 고용유지 현황조사를 실시하여 구축한 자료임.

2) 이에 대하여, 여성가족부는 연구용역으로 수행한 「경력단절여성 직업교육훈련 성과분석 및 개편방안 연구(2015)」를 토대로 직업교육훈련 수혜집단이 비수혜집단에 비하여 높은 임금의 일자리에 재취업할 확률이 높아지는 경향이 있다고 주장함. 동 연구용역 보고서는 2014년에 e-새일시스템에 등록된 모든 여성을 대상으로 분석을 시도한 바, 2014년 새일센터 직업교육훈련의 경우 수혜집단이 비수혜집단보다 높은 임금의 일자리에 재취업할 확률이 높아지는 경향이 있다고 볼 수 있음. 다만, 국회예산정책처가 2012년과 2013년 새일센터



- 직업교육훈련은 재취업 시의 고용형태, 고용보험가입여부 등과 같은 일자리 특성을 고려하기보다는 경력단절여성의 취업기술 향상을 목표로 하기 때문에, 직업교육훈련을 이용한 재취업 경력단절여성의 상용직 비율이나 고용보험 가입률이 낮은 경향이 있는 것으로 판단됨.
- 여성가족부는 직업교육훈련의 효과성을 재검토하여 서비스를 내실화할 필요가 있음.
  - 정부는 직업교육훈련 프로그램을 구성함에 있어 새일센터 및 광역센터가 설치·운영 중인 지역의 노동시장 상황(지역별 산업 특성, 구인 수요 등)을 고려하는 한편, IT·콘텐츠·디자인 분야 등과 같은 고부가가치 직종에 경력단절여성이 진출할 수 있도록 노력할 필요가 있음.
  - 정부는 「제2차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2015~2019년)」에서 ‘경력단절여성에 대한 직업교육훈련 전문화’를 대책 중 하나로 선정한 바, 기업맞춤형·전문기술훈련 및 대상별(취약계층 등) 맞춤형 직업교육훈련의 단계적 확대 및 국가기간전략산업직종훈련에 대한 여성의 훈련참여 접근성 제고 등의 계획을 적극적으로 추진할 필요가 있음.

#### □ 재취업일자리의 질 및 재취업지원서비스의 효과성 평가를 위한 자료 수집 및 관리 필요

- 현행 경력단절여성 재취업지원사업 관련 현황조사로는 새일센터의 재취업지원서비스가 경력단절여성의 재취업일자리 질에 어떠한 영향을 미치고 있는지 등을 평가하는 데 한계가 있음.
  - 경력단절여성 재취업 일자리의 질을 평가하기 위해서는 새일센터를 통한 재취업 경력단절여성과 그렇지 않은 경력단절여성의 비교를 통한 새일센터 재취업지원서비스의 순효과(net effect) 등을 파악할 필요가 있으므로, 「경력단절여성 등의 경제활동 실태조사」의 표본구성을 개선<sup>3)</sup>하고 「경력단절여성 등의 경제활동 실태조사」와 「여성새로일하기센터 재취업 경력단절여성의 고용유지 현황조사」의 조사주기를 일치시켜 새일센터 재취업지원서비스의 효과성을 파악하기 위한 정보를 체계적으로 수집할 필요가 있음.

이용자를 대상으로 조사한 「여성새로일하기센터 재취업 경력단절여성 고용유지 현황조사」를 분석한 결과와 여성가족부가 2014년 새일센터 이용자를 대상으로 실시한 연구용역 「경력단절여성 직업교육훈련 성과분석 및 개편방안 연구」의 결과가 상충되므로, 새일센터 직업교육훈련의 효과성 분석 및 직업교육훈련 참여자에 대한 양질의 재취업 결정요인 분석 등을 추가적으로 실시할 필요가 있음.

3) 새일센터를 통해 재취업에 성공한 경력단절여성이 과소표집되어 새일센터 재취업지원서비스의 순효과(net effect)를 파악할 수 없으므로, 이를 개선할 필요가 있음.

## 2 건강가정 및 다문화가족 지원사업의 통합·조정 실태 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 여성가족부는 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터를 통해 다양한 가족지원 서비스를 제공하고 있음.
  - 건강가정지원센터는 일반 국민을 대상으로 건강가정사업(가정문제의 예방·상담·치료, 가족해체방지와 가족관계 증진을 위한 프로그램 제공 등)을, 다문화가족지원센터는 결혼이민자와 그 배우자, 자녀 등을 대상으로 다문화가족 지원사업(가족교육·상담, 통번역, 자조집단육성, 방문교육, 자녀 언어발달 지원 등)을 수행함.
- 여성가족부는 포괄적 가족지원서비스 제공을 목적으로 2014년부터 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터의 통합을 추진하여, 2016년 현재 건강가정·다문화가족지원센터 78개소, 건강가정지원센터 50개소, 다문화가족지원센터 137개소가 운영 중임.
- 2016년 건강가정 및 다문화가족 지원 사업의 예산액은 612억 2,500만원으로, 2015년 결산액(600억 3,800만원) 대비 2.0% 증가한 규모임.
- 사업근거: 「건강가정기본법」 제35조, 「아이돌봄지원법」 제19조, 「다문화가족지원법」 제6조제1항, 제10조제3항, 제11조, 제11조의2, 제12조

#### □ 추진체계

- 사업구성
  - 센터 운영지원: 건강가정·다문화가족지원센터, 건강가정지원센터, 다문화가족지원센터 지원
  - 특화사업: 공동육아나눔터 등 운영, 방문교육서비스, 다문화가족지원, 한국어 교육 운영
- 사업시행주체: 여성가족부, 지방자치단체, 민간단체

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이채정(ycj1004@assembly.go.kr, 02-788-4684)

본 자료는 여성가족위원회가 관심사업으로 요청한 “건강가정 및 다문화가족지원 사업평가”의 수행을 위하여 작성함.



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 취약·위기가족 대상 서비스의 확대 및 강화 필요

- 여성가족부는 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터의 이원체제는 다문화가족 대상 서비스에 편중된 경향이 있고, 취약·위기가족에 대한 서비스 제공에 한계가 있어 전달체계를 개편할 필요가 있다는 입장임.
- 건강가정·다문화가족지원센터 통합 이전의 건강가정지원센터 및 다문화가족지원센터의 구축 현황을 보면, 취약·위기가족을 대상으로 서비스를 제공하는 건강가정지원센터의 구축 비율(62.8%)이 다문화가족지원센터의 구축 비율(93.9%)보다 31.1%p 낮음.

[표 1] 건강가정지원센터 및 다문화가족지원센터의 구축 현황

(단위: 개, %)

	시군구 수 (A)	건강가정 지원센터 수(B)	다문화가족 지원센터 수(C)	B/A*100	C/A*100
서울	25	25	24	100.0	96.0
부산	16	8	9	50.0	56.3
대구	8	7	7	87.5	87.5
인천	10	9	9	90.0	90.0
광주	5	5	4	100.0	80.0
대전	5	0	5	0.0	100.0
울산	5	1	5	20.0	100.0
세종	1	1	1	100.0	100.0
경기	32	31	30	96.9	93.8
강원	18	7	18	38.9	100.0
충북	12	4	12	33.3	100.0
충남	15	10	14	66.7	93.3
전북	14	6	14	42.8	100.0
전남	22	9	21	40.9	95.5
경북	23	9	23	39.1	100.0
경남	18	11	19	61.1	105.6
제주	2	2	2	100.0	100.0
합계	231	145	217	62.8	93.9

주: 전국 시군구는 총 228개이나, 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 231개를 기준으로 함.  
 자료: 여성가족부 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성

- 건강가정·다문화가족지원센터로의 통합을 계기로 한부모가족, 조손가족 등의 서비스 이용이 증가할 수 있도록, 가족유형별 수요 대비 서비스 이용 비율에 대한 시군구별 분석을 실시하여 취약·위기가족 대상 서비스의 확대·강화 방안을 마련할 필요가 있음.
  - 건강가정·다문화가족지원센터 통합을 위한 시범사업이 추진되기 이전인 2013년과 이후인 2015년의 가족유형별 서비스 이용 실적을 비교하면, 한부모가족과 다문화가족의 서비스 이용은 증가하였으나 조손가족의 서비스 이용은 감소함.
  - 2014~2015년에는 건강가정·다문화가족지원센터 시범사업이 실시되었기 때문에 시범사업의 성과를 일반화하는 데 한계는 있으나, 다문화가족 이용자 대비 한부모가족 및 조손가족 이용자 비율은 2013년(24.0%)에 비하여 2015년(26.2%)에 소폭(2.2%p) 증가함.

[표 2] 가족유형별 서비스 이용 실적: 2013년과 2015년 비교

(단위: 명, %)

	2013(A)	2015(B)	B-A
한부모가족(a)	22,752	29,950	7,198
조손가족(b)	3,966	2,795	△1,171
다문화가족(c)	111,434	124,880	13,446
(a+b)/c*100	24.0	26.2	—

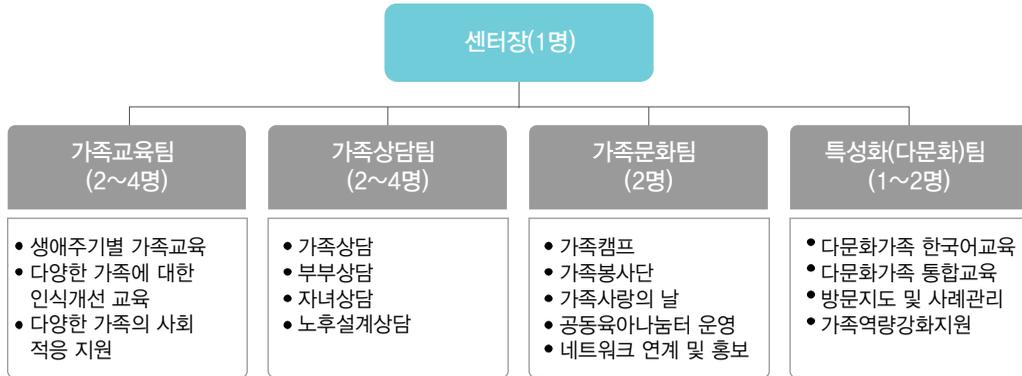
주: 1. 한부모가족 및 조손가족 가구원 수는 건강가정지원센터의 서비스 이용자 실적임.  
 2. 다문화가족 가구원 수는 다문화가족지원센터 이용자 실적임.  
 자료: 여성가족부

### □ 건강가정·다문화가족지원센터 운영의 법적근거 마련과 성과평가 필요

- 건강가정·다문화가족지원센터로의 통합이 원활하게 추진되기 위해서는 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터의 설치·운영 관련 법률이 개정될 필요가 있음.
  - 현재 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터는 각각 「건강가정기본법」 제35조(건강가정지원센터의 설치)와 「다문화가족지원법」 제12조(다문화가족지원센터의 설치·운영 등)에 근거하여 설치·운영되고 있음.
  - 건강가정·다문화가족지원센터는 아래의 그림과 같이 ① 가족교육, 가족상담, 가족문화, 특성화(다문화) 분야로 팀을 나누어 운영되거나, ② 건강가정, 다문화가족, 운영지원으로 업무를 나누어 운영되고 있음.



[그림 1] 건강가정·다문화가족지원센터 조직도



자료: 여성가족부

- 지역별 특성을 고려하여 조직 운영방식을 채택하도록 하는 것이 일견 타당하나, 통합센터별 조직 운영방식의 차이로 인하여 센터 통합을 통해 달성하고자 하는 포괄적 가족지원서비스의 종류, 질 등이 상이해져 일부 대상자의 경우 필요한 서비스를 제공받지 못하는 경우가 발생할 수 있음.
- 건강가정·다문화가족지원센터 관련 법률을 정비하여, 건강가정·다문화가족지원센터를 통해 달성하고자 하는 포괄적 가족지원서비스 제공이 가능하도록 통합센터의 설립·운영 근거를 마련할 필요가 있음.
- 효율적인 건강가정·다문화가족지원센터의 설치·운영을 위해서는 본격적인 통합 추진이 시작된 2016년부터 운영되고 있는 건강가정·다문화가족지원센터에 대한 성과평가를 실시하여, 건강가정·다문화가족지원센터의 설치·운영 확대방식을 구체화·체계화할 필요가 있음.
- 통합센터에서 어떠한 서비스를 어떤 자격을 가진 사람이 제공할 것인지, 시군구별 가구구성의 특성을 반영하기 위해서 어떠한 통합센터 설립·운영 방식을 채택할 것인지에 대한 논의를 통하여, 지역별 한부모가구, 조손가구, 다문화가구 등의 분포를 고려하여 건강가정·다문화가족지원센터를 통해 제공되는 서비스를 유형화할 필요가 있음.

## 제4장 행정사업 분야



I  
법제사법위원회

II  
외교통일위원회

III  
국방위원회

IV  
안전행정위원회



# I. 법제사법위원회



## 1 교정시설 확충과 운영의 적정성 제고

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 교정행정이란 교정시설에 범죄자 등을 수용하여 관리하고 교정·교화하는 사업임.
- 사업근거: 「형의 집행 및 처우 등에 관한 법률」, 「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」
- 사업예산:

[표 1] 교정행정사업 예산

(단위: 백만원)

회계	단위사업	2015 예산	2016 예산(A)
일반회계	교도소운영	118,340	64,720
	재소자수용및교화	113,835	177,394
	인건비(교도소운영)	887,859	913,879
	본부기본경비	4,152	3,768
	소속기관기본경비	46,882	46,938
	계	1,171,068	1,206,699
교도작업 특별회계	교도작업운영 및 직업훈련	45,029	51,361
	본부기본경비	338	325
	소속기관기본경비	323	265
	예비비	1,900	500
	공공자금예탁	9,770	34,855
계	57,360	87,306	
국유재산 관리기금	(교정시설 신축, 재건축, 이전신축)	56,098	29,962
합계		1,284,526	1,323,967

자료: 법무부 교정본부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김우주(woojoo@assembly.go.kr, 02-788-4751)

본 자료는 「2015회계연도 결산 위원회별 분석(국회운영위원회, 법제사법위원회 소관)」, 「2014회계연도 재정사업 성과평가(사회·행정)」, 「2015회계연도 정부 성과계획 평가(사회·행정)」, 「2013회계연도 재정사업 성과평가(사회·행정)」의 일부를 요약·정리한 것으로 자세한 내용은 동 보고서를 참조하기 바람.



## □ 추진체계

- 사업시행주체: 법무부 직접수행

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 교정시설 수용인원의 급증에 따른 교정시설 과밀화

- 2011년 46,394명이던 수용인원은 2012년에 감소하였다가 2013년부터 연평균 약 3,000명의 증가세가 지속되고 있음.
- 교도소 수용인원이 급증하여 교정시설이 과밀화되면 수용자들의 교화 효과가 감소하여 재범 증가로 이어지는 악순환을 유발할 수 있음.
- 인구가 밀집된 대도시 교정시설의 과밀수용이 심각하며, 2016년 6월 기준으로 수용률(정원 대비 수용인원) 130% 이상의 시설은 15개로 전체 교정시설(53개)의 28.3%에 달하고, 서울·부산·성동·인천구치소 등 수용률은 150%를 초과하는 것으로 나타남.

### [표 2] 최근 6년간 수용인원

(단위: 명)

	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016.06.
수용인원	46,394	45,671	48,208	51,784	54,667	57,225
증감인원 (전년대비)	-	-723	+2,537	+3,576	+2,883	+2,558

자료: 「2015회계연도 결산 위원회별 분석(국회운영위원회, 법제사법위원회 소관)」(국회예산정책처)

### □ 교정시설 확충의 지연

- 교정시설 과밀화를 해결하는 직접적 방안은 교정시설을 확충하는 것이지만, 일반적으로 교정시설 신축·이전 사업은 부지확보나 재정조달 문제로 추진에 어려움이 있음.
  - 부지확보 측면에서, 교정시설은 미결수용자가 법원이나 검찰에 출석하기 용이한 곳에 입지에 설치되어야 하는데, 교정시설이 대표적인 기피시설이어서 지방자치단체의 협의과정이 어렵고 시간도 오래 소요됨.
  - 교정시설 확충이 지연되는 문제를 개선하기 위해서는 교정시설 주변지역 지원을 제도화 하는 방안, 국가 재정 투입을 확대하는 방안이 모색되어야 하지만 모두 큰 재정 부담을 수반한다는 점에서 일정한 한계가 있음.

- 한편, 최근 속초교도소의 경우와 같이 2014년도에 설계를 마쳤으나 총사업비가 변경된 관계로 기재부와 협의가 지연되어 2016년 7월 말에서야 착공이 이루어진 사례도 있음.

□ 재복역률 개선을 위한 직업훈련의 양적 확대 필요

- 교정사업의 목적은 수용자의 교정·교화 성과를 강화함으로써 재복역률을 낮추는 것임.
  - 최근 급증하는 교도소 수용인원 가운데 재범 이상 비율은 33.7%에 달함(2016년 5월 말 기준 총 수용인원 55,906명 중 초범은 37,049명, 재범 이상은 18,857명).
  - 출소자 중 취업인원의 비율은 2013년 기준 1.12%이나, 직업훈련을 통한 자격 취득 출소자 중 취업인원의 비율은 12.72%라는 점에서 교정·교화 성과를 높이면 사회 적응도를 높여 재복역률도 낮출 수 있을 것임.
- 수형자의 사회적응을 돕는 교정·교화 수단으로는 교도작업과 직업훈련이 있는 바<sup>1)</sup>, 최근 교도작업은 생산실적 등 성과가 개선되고 있고, 직업훈련도 양적인 확대가 이루어지고 있는 추세임<sup>2)</sup>.
  - 교도작업 생산실적은 자립형 교도작업의 확대 등으로 2010년 33,055백만원에서 2013년 42,099백만원으로(3년 간 27.4%) 빠르게 향상되고 있는 추세임.
  - 2015년 기준 수형자(기결수용자) 수는 34,625명이고 직업훈련인원은 6,484명으로 수형자 수 대비 직업훈련인원의 비율은 18.7%임.

[표 3] 직업훈련 현황

	수형자(A)	직업훈련인원	
		인원(B)	비율(B/A)
2012	29,448	4,129	14.0%
2013	30,181	4,852	16.1%
2014	32,751	6,276	19.2%
2015	34,625	6,484	18.7%

자료: 법무부

1) ‘교도작업’이란 수형자에게 부과하는 징역으로서, 징역과 노역장유치의 형을 선고받은 자에게는 강제적으로 과하고 금고와 구류의 형을 선고받은 자에게는 자원신청에 의하여 과함. 한편, ‘직업훈련’이란 수형자의 건전한 사회복귀를 위하여 기술 습득 및 향상을 위해 실시하는 직업능력개발훈련을 말함.  
 2) 법무부는 직업훈련 환경 제한 등으로 직업훈련의 추가적인 양적확대는 어려우며 지나친 직업훈련 대상 확대 전략보다 훈련인원을 축소하고 내실 있는 직업훈련으로 전환을 모색할 시점이라는 입장임.



- 다만, 현행 직업훈련경비는 교도작업특별회계에서 지출되고 있는 바, 교도작업에서 발생하는 세입으로 직업훈련경비를 지출하다보니, 교도작업특별회계의 목적에 부합하지 않고 직업훈련예산도 부족한 측면이 있으므로 직업훈련의 양적·질적 개선을 위해 직업훈련예산을 일반회계 세출항목으로 이관하는 방안을 검토할 필요가 있음.

#### □ 중간처우 교정시설 확대 및 지원 필요

- 중간처우교정시설은 출소 전 수형자의 사회복귀를 지원하는 교정시설로서, 수형자의 교정·교화를 제고하기 위한 것임<sup>3)</sup>.
  - 우리나라에서는 모든 수형자가 아니라, 출소기일을 얼마 남기지 않은 수형자(만기석방 또는 가석방 조건을 갖춘 자)에 대하여 석방전 몇 개월 동안 준비할 수 있게 도와주는 개념으로 적용되고 있음.
- 중간처우교정시설은 선별된 수형자들이 입소하고 있다는 특성을 고려하더라도 교정·교화 성과가 일반 교도소(재복역률 22.2%)보다 우수한데 그 시설이 부족하므로(총 8개소) 향후 중장기 계획을 통해 점진적으로 시설 확대 및 지원방안 마련이 필요함.
  - 천안개방교도소(1개소)는 재복역률은 6.3%(‘10년~’14년 출소자 1,696명 중 재복역자는 107명)이며 일반 교도소와 건축비 및 운영비가 비슷한 것으로 분석됨.
  - 소망의 집(5개소)은 천안개방교도소에 비해 보다 사회와 가까운 환경에서 수형자를 수용하며, 재복역률이 1.6%(‘09년~’15년 출소자 375명 중 재복역자 6명)로 낮지만, 별도 시설을 건립해야하므로 국가 비용부담이 큰 편임.
  - 희망센터(2개소)도 재복역률이 낮을 것으로 기대되는데, 민간이 설치·운영하므로 민간기업 부담이 큰 편인데도 시설 운영비 등 국가 지원을 받지 않고 있음<sup>4)</sup>.

3) 우리나라의 중간처우교정시설은 ① 물리적 계호시설 없이 수형자의 자율 활동을 보장하는 천안개방교도소, ② 교도소 구외에 별도 시설을 국가가 건립하여 10명 내외의 소수 인원을 수용하고 외부업체에 통근하도록 하는 소망의 집, ③ 민간기업이 제공한 숙박시설에서 수형자들이 자율적으로 민간기업에 통근하는 희망센터가 있음.

4) 다만, 인력난이 심각한 중소기업에서는 인력 확보 차원에서 희망센터가 큰 도움이 된다는 의견도 있었음.

## 2 중재산업 지원의 효과성 검토

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 정부는 중재<sup>1)</sup>산업 육성 및 중재 활성화를 위하여 중재기관인 대한상사중재원과 중재시설인 서울국제중재센터를 지원하고 있음.
  - 산업통상자원부는 중재 일반을 활성화하기 위해 1993년부터 대한상사중재원을 지원(2016년 기준 971백만원).
  - 법무부는 국제중재사건의 유치 확대 및 중재산업의 육성을 위하여 2016년부터 신규 사업으로 대한상사중재원(1,340백만원)과 서울국제중재센터(356백만원)를 지원.
- 사업근거: 「중재법」 제40조, 「무역거래기반조성에 관한 법률」 제4조제3항
- 사업예산:

[표 1] 중재산업 활성화 예산

(단위: 백만원)

	단위사업	세부사업	내역사업	2015년	2016년
법무부	민상사법령의 선진화	성장동력 확충을 위한 기업법제 선진화	중재산업 활성화 연구	-	1,896 (신규)
산업통상자원부	대한상사 중재원지원	대한상사 중재원지원		1,100	971
합계				1,100	2,867

자료: 「2015년 정부예산안 결산 사업설명자료(법무부)(산업통상자원부)」

#### □ 추진체계

- 사업시행방법: 법무부 직접 및 민간경상보조(대한상사중재원, 서울국제중재센터)
- 사업시행주체: 법무부, 산업통상자원부

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김우주(woojoo@assembly.go.kr, 02-788-4751)

1) '중재(arbitration)'란 당사자 간의 합의로 법원의 재판 대신 중재인의 판정 하에 분쟁을 해결하는 수단으로서, 저렴하고(low-cost), 신속하며(speedy), 간단하고(simple), 친근하게(friendly) 분쟁을 해결할 수 있는 대표적인 대체적 분쟁해결 제도(ADR: alternative dispute resolution)임.



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 중재산업 활성화 필요

- 중재가 활성화되면 다양한 분야에 걸친 분쟁 조정비용이 줄어들게 됨.
  - 현재 대한상사중재원이 접수하고 있는 중재사건의 분야는 건설, 무역, 부동산, 금융, 해사, 정보통신, 엔터테인먼트, 지적재산권, 노동 등으로 다양함.

[표 2] 대한상사중재원 분야별 중재사건 접수현황

(단위: 건, %)

구분	'14년			'15년			증감률
	국내	국제	계	국내	국제	계	
건설	125	1	126	123	10	133	5.6
무역·국제상거래	8	61	69	14	50	64	△7.2
일반(국내)상거래	76	0	76	58	0	58	△23.7
부동산	14	0	14	38	2	40	185.7
금융	12	8	20	18	3	21	5.0
해사	25	7	32	18	1	19	△40.6
정보통신	7	0	7	16	1	17	142.9
엔터테인먼트	4	1	5	15	1	16	220.0
지적재산권	8	1	9	6	3	9	0.0
노동	4	2	6	9	0	9	50.0
기타	12	6	18	24	3	27	50.0
합계	295	87	382	339	74	413	8.1

자료: 대한상사중재원

- 우리나라의 국제중재산업이 선진화되어 국제중재 사건 유치가 증가할 경우 법률, 숙박, 관광 등 관련 서비스업 중심으로 상당한 부가가치가 창출되며 법률무역수지 적자 감소에도 기여할 수 있음.
  - 서울국제중재센터의 추산에 따르면, 국제중재 사건 1건당 센터 이용료·중재인 보수·중재대리인(변호사) 보수·사건 관계자 지출(교통·숙박·식사 등) 합산 약 25억원의 경제효과가 발생함.
  - 우리나라의 국제중재 유치 건수(매년 약 70건)를 싱가포르 수준(매년 약 270건)으로 올릴 경우, 연간 6,000억원 이상의 경제적 효과가 창출됨.

## □ 인적 전문성 강화 필요

- 대한상사중재원에 등록된 중재인<sup>2)</sup>은 2016년 8월 현재 1,080명으로 외형상 중재 사건 수(2015년 기준 413건) 대비 많은 편이지만, 이 중 중재인으로서 판정문을 작성하는 등 실제 중재인으로 활동하는 비율은 20% 내외로 파악됨.
  - 중재는 산업계의 실무적 전문성을 갖춘 사람이 법리적 판단을 함으로써 분쟁의 합리적 해결을 꾀하는 제도이므로, 중재인에게는 실무적 전문성뿐만 아니라 법리적 이해가 필요함.

[표 3] 대한상사중재원 중재인 현황

(2016. 8. 16. 현재, 단위: 명)

구분	법조계	실업계	학계	기타	회계사	총계
국내중재인	416	208	225	53	21	923
국제중재인	116	6	19	16	0	157
합계	532	214	244	69	21	1,080

자료: 대한상사중재원

- 따라서 중재인 양성을 위한 전문 교육프로그램 구축이 필요함.
  - 우리나라는 중재인 양성을 위한 전문 교육 프로그램 과정이 전무한 상태로, 일부 교육 기관에서 단발성의 강의식 교육을 진행하고 있음.
  - 2016년부터 대한상사중재원은 법무부의 예산 지원(연간 1억 2,000만원 상당)을 토대로 중재인 양성 교육 프로그램(1년 1회, 3주)을 진행하고 있는데, 좀 더 많은 중재인을 대상으로 더욱 다양한 교육프로그램을 제공할 수 있도록 확대할 필요가 있음.

## □ 국제 중재 활성화를 위한 물적 기반의 마련 필요

- 대한상사중재원이 2015년 처리한 중재사건은 413건으로 사건 수 기준 세계 5위이나, 중재시설이 협소하여 대형 또는 보다 많은 수의 국제중재사건을 유치하는데 제약이 되고 있을 가능성이 있음.

2) 중재절차에 있어서 당사자간에 분쟁을 해결하기 위하여 선정된 사인인 제3자를 의미함. 경력·학력·전문성 등을 심의위원회에서 심사하여 선발된 중재인의 임기는 3년으로, 매년 1회 재위촉 대상자를 상대로 심사하여 재위촉 여부를 결정하고 있음.



- 중재시설로는 대한상사중재원과 서울국제중재센터가 있는데 두 곳을 합쳐도 시설 면적은 600m<sup>2</sup>(약 180평) 정도임.
  - 싱가포르의 Maxwell Chamber는 약 1,500평, 홍콩국제중재센터는 약 500평 규모에 비해 우리나라 중재시설의 규모는 작음.
  - 특히, ISD 국제투자 중재와 같은 대규모 사건의 심리를 위해서는 사건 관계자를 포함하여 약 100명을 수용 할 수 있는 심리실이 필요한데, 우리나라의 중재 심리 시설은 수용가능한 규모가 최대 30여명 남짓임.
- 따라서 중재시설 확충을 위한 정부의 지원이 검토될 필요가 있음.
- 싱가포르는 2009년 국제중재 유치 건수가 160건이었지만 2010년 중재시설인 Maxwell Chamber가 신축한 후 2015년 271건까지 급증했음.
  - 다만 이러한 성과는 중재시설 확충 외에 환경변화, 제도기반 마련 등이 수반되어야 가능한 측면도 있음.
  - 대한상사중재원의 최근 3년 누적 당기순손실은 3억 4,772만원이고 서울국제중재센터의 최근 3년 누적 당기순손실은 8억 2,612만원으로 적자가 누적되고 있는 바, 중재기관의 자발적 시설 확충을 기대하기는 어려움.

## □ 법률제도의 정비 필요

- 정부 차원의 체계적인 중재산업 지원시스템을 구축하기 위한 법률 제정이 검토될 필요가 있음.
- 기존 중재 관련 법률로는 「중재법」이 있으나 중재의 절차 및 효력 등 일반적인 사항들을 규정하고 있어 중재 진흥에 관한 자세한 내용을 규정하기에는 범형식상 적절하지 않음.
  - 한편, 중재산업 진흥의 법적 근거 마련, 중재산업 진흥 기본계획의 수립 의무화, 중재기관의 독립성 및 자율성 보장 등을 주요 내용으로 하는 「중재산업 진흥에 관한 법률안」이 2016. 8. 18. 국회에 제출됨.
- 다만, 제19대 국회에도 정부제출 법률안으로 「중재산업 진흥에 관한 법률안」이 제출(2015. 11. 5.)되었는데 당시 이에 대한 법원의 반대의견이 있었는데, 향후 이에 대한 고려가 필요함.
- 법원은 「중재산업 진흥에 관한 법률안」(정부제출 1917603)이 통과되면 법무부의 중재기관에 대한 감독권과 영향력이 강화되어 중재기구의 독립성, 중립성 강화라는 국제 중재실무계의 흐름에 반한다는 의견을 제출한 바 있음.

### 3 난민관리와 인권보호의 적정성 제고

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 우리나라는 1994년부터 난민을 수용하기 시작했고, 2011년에는 「난민법」을 제정하여 난민 및 난민신청자의 권익을 보장하고 있음.
  - 난민(refugee)이란 출신 국가로 돌아가면 박해를 받을 가능성이 있어 다른 나라의 보호를 필요로 하는 사람을 말함.
  - 난민신청은 “난민인정 신청접수 > 면담실시 > 난민 심사결정 > (법무부장관에게 이의신청) > 난민인정결정, 인도적체류허가<sup>1)</sup>, 또는 난민불인정결정”의 절차로 이루어짐.
- 사업근거: 「난민법」, 「출입국관리법」
- 사업예산:

[표 1] 난민 관련 예산 현황(난민 심사인력 등 인건비 제외)

(단위: 백만원)

단위사업	세부사업	내역	2015년	2016년
출입국관리 사무소운영	출입국사무소 시설운영	센터 기타직운영 등	918	910
외국인 체류관리	외국인사회통합지원	난민생계비 등	1,967	2,282
합계			2,885	3,192

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

##### □ 추진체계:

- 사업시행주체: 법무부 직접수행

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 김우주(woojoo@assembly.go.kr, 02-788-4751)

본 자료는 「2015회계연도 재정사업 성과평가Ⅱ(XIV. 출입국관리 사업 평가)」(국회예산정책처)의 일부를 요약·정리한 것으로 자세한 내용은 동 보고서를 참조하기 바람.

1) ‘인도적 체류허가’란 법률상 난민인정사유에는 해당하지 않으나 내전과 같이 인도적 견지에서 보호할 필요가 있는 경우에 국내체류가 허가되는 보완적 보호제도임.



## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 우리나라로의 난민신청자 수 급증

- 최근 우리나라로의 난민신청자가 급증('10년 423건 → '15년 5,711건)하고 있는데, 이는 세계적으로 난민이 증가하는 추세와 더불어 2013년도부터 시행된 「난민법」의 영향 때문임.
  - 2015년 기준 세계 난민 발생 상위 5개국은 시리아, 아프가니스탄, 소말리아, 남수단, 수단인데 동 기간 우리나라로 난민신청을 한 상위 5개국은 파키스탄, 이집트, 시리아, 중국, 방글라데시로 세계의 난민발생 추세와 다소 차이가 있음.
  - 「난민법」은 난민신청자에게 난민인정심사가 종결될 때까지 국내체류, 취업허가 등의 혜택을 부여하고 있어 실질적으로는 난민이 아닌 외국인이 국내 체류기간을 연장하기 위해 난민신청을 하고 있을 가능성이 있음.
- 2015년 난민신청자 중 불법체류자는 42.2%이고 고용허가제<sup>2)</sup> 입국자는 21.1%라는 점에서 상당한 규모의 난민신청이 남용적 목적으로 이루어지고 있을 가능성이 있음.

[표 2] 난민신청자의 체류유형

(단위: 건, %)

	총신청자	불법체류여부(비율)		고용허가제여부(비율)	
		불법체류	합법체류	고용허가제	그 외
'94-'14	2,915 (100.0)	1,246 (42.7)	1,669 (57.3)	797 (27.3)	2,118 (72.7)
2011년	1,011 (100.0)	332 (32.8)	679 (67.2)	433 (42.8)	578 (57.2)
2012년	1,143 (100.0)	314 (27.5)	829 (72.5)	442 (38.7)	701 (61.3)
2013년	1,574 (100.0)	310 (19.7)	1,264 (80.3)	207 (13.2)	1,367 (86.8)
2014년	2,896 (100.0)	812 (28.0)	2,084 (72.0)	197 (6.8)	2,699 (93.2)
2015년	5,711 (100.0)	2,412 (42.2)	3,299 (57.8)	1,206 (21.1)	4,505 (78.9)
계	15,250 (100.0)	5,426 (35.6)	9,824 (64.4)	3,279 (21.5)	11,971 (78.5)

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

2) 고용허가제는 외국 인력을 고용하려는 사업자가 직종과 목적 등을 제기할 경우 정부가 그 타당성을 검토하여 허가 여부를 결정하는 외국 인력 도입 정책임.

## □ 난민심사의 지연

- 난민신청이 급증한 결과 난민심사가 지연되고 있음.
  - 매년 난민신청자 수의 증가와 함께 심사대기자 수도 계속 누적되고 있음.
  - 심사대기자 수의 증가에 따라 2015년 말 기준 난민인정심사 평균 소요 기간은 1년 5개월로 길어졌음.
- 난민심사기간 동안 난민신청자에게 국내체류 및 취업허가가 주어지는 상황에서 불법체류자 등의 남용적 난민신청으로 심사가 지연되고, 심사의 지연이 다시 남용적 난민신청의 유인이 되는 악순환이 반복되고 있음.
- 난민인정자의 수는 2012년 60명에서 2015년 105명으로 점차 증가하는 추세임.
- 난민인정심사가 지연됨에 따라 진정한 난민신청자도 심사 지체로 인하여 법적 지위가 불안정한 상태가 계속되는 피해를 입고 있을 가능성이 큼.

[표 3] 연도별 난민신청자 및 난민인정자·인도적체류자 현황

(단위: 명)

	2012	2013	2014	2015	2016. 2.
난민신청	1,143	1,574	2,896	5,711	1,106
심사대기자	1,523	2,193	3,108	5,442	5,934
난민인정자	60	57	94	105	7
인도적체류자	31	6	539	194	3

주: 2015년 말 난민인정심사의 평균 소요 기간은 '1년 5개월'임.

자료: 법무부

- 따라서 난민심사인력을 확충하는 등의 대책 마련이 필요함.
  - 2016년 4월 기준 직제 상 난민인정심사 업무를 담당하는 인력은 16명으로 법무부는 부득이 다른 부서 또는 다른 업무담당 인원을 겸무 등의 형태로 활용하고 있음(운영정원 총 45명).

## □ 난민 정착지원시설의 활용도 미흡

- 법무부는 2014년 2월에 인천광역시 영종도에 출입국·외국인지원센터를 난민 주거·정착 지원시설로서 설치하였음.
  - 2009년부터 2013년까지 총사업비 104억 6,700만원이 투입되어 31,143m<sup>2</sup>(9,437평) 부지에 본관, 교육관, 생활관 건물 3개동 6,612m<sup>2</sup>(2,000평) 규모로 건설됨.
  - 2016년 기준 연간 지원센터 연간 운영경비는 총 17억 6천만원임.



- 출입국·외국인지원센터는 난민신청자, 인도적체류자 및 난민인정자 등을 실효적으로 보호할 수 있는 기반을 갖추었음.
  - 시설이용자에 대한 숙식, 의료 등 기초 생계지원뿐만 아니라 한국어, 한국사회 이해, 법질서 등 한국사회 적응 교육도 이루어져 유엔난민기구(UNHCR) 등 국외로부터 긍정적 평가를 받고 있음.
- 그러나 양질의 시설과 지원내용에도 불구하고 출입국·외국인지원센터의 활용도는 저조함.
  - 출입국·외국인지원센터의 적정인원은 82명(2인실 33개, 4인실 4개)이지만 월말 평균 수용인원은 2014년 37명(정원의 45.1%), 2015년 44명(정원의 53.7%), 2016년 56명(정원의 68.3%)으로 활용률은 낮은 편임.

[표 4] 월별 출입국·외국인지원센터 수용인원 현황

(단위: 명)

연도 \ 월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	평균
2014년		6	6	17	22	23	43	42	49	52	66	85	37
2015년	69	63	56	55	51	27	29	34	32	29	25	62	44
2016년	69	61	49	47	47	52	65						56

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부 제출자료

- 출입국·외국인지원센터의 활용도가 떨어지는 것은 신청인원 자체가 적기 때문임.
  - 개청 이후 2015년 말까지 총 223명이 지원센터 이용을 신청했고, 이 가운데 221명이 선정되었음(인용률 99.1%).
  - 출입국·외국인지원센터의 부지가 상·공업지구 및 대중교통망과 멀리 떨어져 있는 바, 센터 이용자들의 외부활동을 지원하기 위하여 자체 셔틀버스 등 교통수단을 추가 확보할 필요가 있음.
  - 현행 센터 이용 가능 기간은 6개월 범위이고 필요한 경우에 3개월 한도 내에서 연장될 수 있는 바, 센터 활용도 개선 차원에서 센터 이용 가능 기간도 현행 수준(최대 9개월)보다 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음.

## II. 외교통일위원회



### 1 공적개발원조(ODA)사업 집행의 적정성 검토

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 「국제개발협력기본법」에 따라 ODA사업 주관기관인 기획재정부와 외교부 및 총괄·조정 기관인 국무총리 소속 국제개발협력위원회는 5년마다 ODA사업을 위한 법정부적 마스터플랜으로 국제개발협력 기본계획을 수립하여야 함.
  - 제1차 기본계획(2011~2015년)에 이어 제2차 기본계획(2016~2020년)은 2015년에 수립되었으며, 매년 시행계획이 수립되었음.
- ODA 사업 예산(순지출<sup>1)</sup> 기준)은 2005년에 7,705억원이었는데 2015년<sup>2)</sup>에 2조 1,619 억원으로 약 2.8배 증가하였음.
  - GNI 대비 ODA 순지출 규모는 2005년 0.1%에서 2015년 0.14%로 증가하였음.<sup>3)</sup>

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 하현선(hhs81@assembly.go.kr, 02-788-4750)

1) 총지출에서 상환금을 제외한 금액

2) 2016년은 순지출 금액이 아니라 예산액이므로 2015년과 비교함.

3) 2003년부터 2013년 수치는 실적치(순지출)이고, 2014년은 예산액으로 총지출이다. 또한 2012년까지는 확정 금액이나 2013년은 잠정치임을 유의할 필요가 있다.



[표 1] 우리나라 ODA 사업 실적 및 예산 추이: 2005 ~ 2016년

(단위: 억원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총 ODA	7,705	4,333	6,470	8,907	10,396	13,562	14,667	17,986	19,214	19,552	21,619	24,394
ODA/GNI	0.1	0.05	0.07	0.09	0.1	0.12	0.12	0.14	0.13	0.13	0.14	-
○ 양자 (비율)	4,745 (100)	3,579 (100)	4,559 (100)	5,986 (100)	7,403 (100)	10,406 (100)	10,958 (100)	13,321 (100)	14,334 (100)	14,698 (100)	16,498 (100)	19,479 (100)
- 유상 (비율)	1,488 (31.4)	1,115 (31.1)	1,229 (26.9)	1,893 (31.6)	2,728 (36.8)	3,775 (36.3)	4,591 (41.9)	5,272 (39.6)	5,479 (38.2)	5,393 (36.7)	6,338 (38.4)	8,937 (45.9)
- 무상 (비율)	3,257 (68.6)	2,465 (68.9)	3,331 (73.1)	4,093 (68.4)	4,675 (63.2)	6,631 (63.7)	6,367 (58.1)	8,049 (60.4)	8,855 (61.8)	9,305 (63.3)	10,160 (61.6)	10,542 (54.1)
○ 다자 (비율)	2,960	754	1,911	2,921	2,993	3,156	3,709	4,665	4,879	4,854	5,122	4,915

주: 1. 2015년까지는 순지출 기준이며 2016년은 예산기준임.

2. 2014년까지는 확정금액이나 2015년은 잠정치임.

3. 양자원조는 유상원조와 무상원조로 분류됨.

4. 동 자료는 2016년 7월 말 기준 공식통계임.

자료: 국무조정실 제출

- 유상사업 규모는 1,488억원에서 6,338억원으로 4.3배 증가하였고, 무상사업 규모도 3,257억원에서 1조 160억원으로 3.1배 증가하였음.
- 2016년에는 총 지방자치단체 12개를 포함한 총 44개 기관에서 1,230개의 ODA 사업을 추진하고 있으며, 예산은 2조 1,905억원임.<sup>4)5)</sup>
- 무상원조 사업 예산은 2016년 기준 1조 542억원(54.1%)임.
  - 외교부(KOICA 포함)의 ODA사업 예산은 8,562억 9,000만원, 사업수는 634개임.
  - 교육부는 632억원(31개 사업), 보건복지부는 416억원(31개 사업), 농림축산식품부는 225억원(39개 사업), 인사혁신처는 207억원(1개 사업<sup>6)</sup>)임.

4) 국제금융기구 출자금 161.6억원과 양허성기금 2,327.7억원은 ODA 총규모에는 포함되나, 기관별 사업예산에는 포함되지 않음.

5) [참고] 참조

6) 국제기구 고용휴직 제도 운영(다자원조, 계속사업)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 제1차 기본계획(2011~2015년) 추진성과

- 2011년부터 2015년까지 제1차 국제개발협력 기본계획에서 제시한 목표와 성과를 살펴보면 다음과 같음.
  - 제1차 기본계획은 2015년까지 GNI 대비 ODA 비율을 0.25%로 올리겠다는 목표를 세웠으나 2015년 0.14%에 그침.
  - 또한 2015년까지 비구속성 비율을 75%까지 올리겠다고 목표를 세웠으나 2015년 56%에 그쳐 목표를 달성하지 못함.
  - 한편 2015년까지 유상:무상 비율은 40:60, 양자:다자 비율은 70:30 수준으로 유지하겠다는 목표를 수립하였는데 이는 대체적으로 이행되었음.

[표 2] 제1차 기본계획 목표 대비 성과

(단위: %)

		2011	2012	2013	2014	2015	목표달성 여부
ODA/ GNI	목표	0.13	0.15	0.18	0.21	0.25	미달성
	실적	0.12	0.14	0.13	0.13	0.14	
비구속성 비율	목표	2015년까지 양자원조의 75%를 비구속화(약정액 기준)					미달성
	실적	51	55	61	62	56	
유상: 무상 비율	목표	유상:무상 비율 40:60 내외 유지(순지출 기준)					달성
	실적	42:58	40:60	38:62	37:63	38:62	
양자: 다자 비율	목표	양자:다자 비율 70:30 수준 유지(예산 기준)					달성
	실적	70:30	70:30	70:30	68:32	71:29	

주: 2015년은 잠정치임.

자료: 국무조정실 국제개발협력위원회 제출

- 제1차 기본계획 추진과정에서 인력부족으로 인한 문제점이 발생하였으며, 정부는 제2차 기본계획에서 ODA 사업 인력·역량 문제를 해결하기 위해 KOICA 등 시행기관의 인력을 충원할 것이라고 제시하였음.
  - 2012년 OECD DAC는 질적·양적으로 팽창하고 있는 우리나라 ODA 사업을 관리하기 위해서 충분한 ODA 사업 인력을 보유할 필요가 있다고 권고한 바 있음.



- 제2차 기본계획이 시행되고 있는 2016년 8월 기준 KOICA 현원은 343명으로 2014년(319명), 2015년(335명)에 비해 증가하였으나 증가하는 사업량에 맞춰 계속 증원할 필요가 있음.
- ODA사업을 수행하는 인력의 인건비는 매년 OECD에 보고하는 ODA 실적으로 집계되고 있는데 원조규모를 확대하여야 하는 우리나라 입장에서 인건비를 절약하기 위하여 필요한 인력을 과소 운용하는 것은 수원국 뿐만 아니라 우리나라 입장에서도 손실임.

#### □ 무상원조사업 기관간 협력 부진

- 국제개발협력위원회(국무조정실)는 제1차 국제개발협력 기본계획 이행 결과 일부 한계가 있었다는 자체평가를 내림.
  - 무상원조 사업을 추진하는 개별부처가 증가하면서 수원국내 협의채널 혼란 발생, 중복 소지 상존, 중점협력국 고려 기제 부족, 국제개발협력위원회 조정 역할 미흡, 사후관리와 사전타당성 조사 및 평가·환류 미흡 등
- ‘제2차 국제개발협력 기본계획’에서는 개별 기관에서 추진하고 있는 무상원조 사업(2016년 기준 1,045개)의 중복을 배제하고 연계를 강화하기 위하여 기존 연1회 개최하던 ‘무상원조 관계기관 협의회(외교부 차관 주재)’를 연중 수시 개최할 것이라고 제시하였음.
  - 무상원조 시행부처: 22개(2011년)→26개(2012년)→25개(2013년)→27개(2014년)→31개(2015년)→32개(2016년)
  - 그러나 2016년 8월 말 현재까지 ‘무상원조 관계기관 협의회’는 정례적으로 개최되는 시기에 맞춰 1회 개최되었으며 향후 추가적으로 협의회를 개최할 계획은 없는 것으로 나타남.
- 또한 지방자치단체의 ODA사업 참여가 증가하는 추세이나 지방자치단체 자체예산 사용·독자적 사업 추진으로 조정기제가 미흡하다는 문제점이 있어 행정자치부에서 중앙행정기관 무상원조 사업과 지방자치단체 ODA사업을 통합관리할 것이라고 제시함.
  - 행정자치부 역시 지방자치단체 ODA사업을 통합하여 조정하거나 관리한 실적이 없음.

- 제1차 기본계획의 문제점을 개선하고자 제2차 기본계획에서 무상원조 사업의 중복사업을 조정하고 원조의 효과성을 제고하려는 취지를 달성하기 위해 노력을 강화하여야 함.

#### □ 무상원조사업 국제원조투명성기구(IATI) 정보공개 확대 필요

- 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative)란 ODA사업의 투명성 증진을 위해 2009년에 출범된 협의체이며, 우리나라는 2016년부터 IATI 회원국으로 활동하고 있음.
  - IATI에서 제공하는 원조 정보는 전년도 ODA 지원 실적을 공개하는 OECD DAC(개발원조위원회) 통계와 달리 현재 진행 중인 최신 ODA 사업 정보를 제공한다. 점에서 DAC 통계와 차이가 있음.
- ‘제2차 국제개발협력 기본계획’에서는 ODA 사업 집행에 대한 국민의 알 권리를 충족 등을 위해 IATI 기준 항목 중 필수공개 항목을 우선공개 할 것이라는 계획을 수립하였음.
- 이에 따라 2016년 8월 현재 IATI 기준 39개 항목 중 필수공개 항목 13개를 우선 공개하고 있음.
- 그러나 공개된 정보내용을 살펴보면 무상원조 사업은 KOICA 사업만 있으며, 외교부를 제외한 다른 중앙부처의 ODA사업은 포함되어 있지 않은 상태이므로 조정 및 확대가 필요함.
  - 또한 현재 공개되고 있는 KOICA 사업에는 이미 종료된 사업<sup>8)</sup>까지 포함되어 있으며, 매년 추진하고 있는 해외봉사활동 관련 내용은 빠져있음.
- 한편 KOICA는 사업기간과 총예산을 모두 공개하고 있으나 EDCF는 사업명, 사업 내용에 대한 정보만 있을 뿐 사업기간과 예산 관련 정보는 없음.

8) 인도네시아 수마트라 유료도로 제1구간 건설 타당성조사 및 기본설계사업(2012~2015년), 인도네시아 섬유품 질표준 및 품질보증검사 기술협력사업(2012~2014년), 미얀마 간선도로망 마스터플랜 수립사업(2013~2015년), 미얀마 IT기반 통계국 역량강화사업(2013~2015년)



### [참고] 기관별 ODA사업 현황(2016년 기준)

(단위: 억원, 개)

연번	시행부처(기관)	양자	다자	합계	사업수
1	국무조정실(본부)	8.3	-	8.3	1
	경제인문사회연구회	64.0	-	64.0	12
2	기획재정부(본부)	119.0	937.0	1,056.0	39
	한국수출입은행(EDCF)	9,239.0	-	9,239.0	146
3	교육부	632.9	-	632.9	31
4	미래창조과학부	110.4	20.6	131.0	32
5	외교부(본부)	1,716.8	776.3	2,493.1	55
	한국국제협력단(KOICA)	6,069.8	-	6,069.8	579
6	법무부	9.5	-	9.5	4
7	행정자치부	28.4	-	28.4	16
8	문화체육관광부	128.1	-	128.1	13
9	농림축산식품부	164.5	60.7	225.2	39
10	산업통상자원부	158.5	14.6	173.1	27
11	보건복지부	246.7	169.5	416.2	31
12	환경부	82.1	48.0	130.1	24
13	고용노동부	16.4	54.7	71.1	7
14	여성가족부	19.5	44.8	64.3	7
15	국토교통부	63.7	1.5	65.2	11
16	해양수산부	28.8	-	28.8	14
17	국민안전처	8.0	-	8.0	2
18	인사혁신처	-	207.5	207.5	1
19	국가보훈처	1.8	-	1.8	3
20	식품의약품안전처	13.0	-	13.0	5
21	관세청	33.6	19.7	53.3	11
22	통계청	16.2	-	16.2	6
23	문화재청	22.2	0.8	23.0	14
24	농촌진흥청	164.9	3.2	168.1	30
25	산림청	63.8	66.0	129.8	14
26	중소기업청	2.0	-	2.0	1
27	특허청	16.5	0.1	16.6	6
28	기상청	25.7	0.6	26.3	5
29	헌법재판소	0.4	-	0.4	1
30	공정거래위원회	1.6	-	1.6	3
31	국민권익위원회	0.9	-	0.9	6
32	중앙선거관리위원회	36.5	-	36.5	5
33	지방자치단체(12개)	165.5	-	165.5	29
합계		19,479.0	2,425.6	21,904.6	1,230

주: 1. 양자협력 중 유상협력은 수출입은행(EDCF)에서만 시행(8,937억원)

2. 다자협력 중 국제금융기구 출자금 161.6억원과 양허성자금 2,327.7억원은 ODA 총규모에는 포함되나, 기관별 사업예산에는 포함되지 않으며, UN 및 기타국제기구 지원액은 ODA 계상비율에 따라 ODA로 인정되는 액수만을 포함.

자료: 국무조정실 국제개발협력위원회 제출

## 2 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업의 효과성 평가

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업은 1997년에 제정된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 및 이 법에서 규정하고 있는 기본계획과 시행계획에 따라 북한이탈주민을 보호하고 정착을 지원하는 사업임.
- 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업은 통일부, 여성가족부, 보건복지부, 행정자치부, 경찰청 등 5개 부처에서 실시하고 있으며, 2016년 기준 예산액은 2,023억 원임.

[표 1] 부처별 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 예산 현황

(단위: 백만원)

부처명	단위 사업명	세부사업명	사업주요내용	2015년	2016년
통일부	북한이탈주민 정착 행정지원	북한이탈주민 정책 및 지원체계 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역적응센터 운영</li> <li>탈북청소년학교 지원</li> <li>지역협의회운영</li> <li>정책기획·조정</li> </ul>	9,084	18,978
		북한이탈주민 지원재단 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한이탈주민지원 재단 출연금</li> </ul>	24,189	21,201
		북한이탈주민 종합관리시스템구축 (정보화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한이탈주민의 국내 입국부터 거주지 정착과정 까지 체계적 파악을 할 수 있도록 관리 시스템 구축</li> </ul>	239	239
	북한이탈주민 사회적응 지원	북한이탈주민 정착금 지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>정착지원금, 주거지원금, 취업장려금, 고용지원금, 자격취득장려금, 미래행복통장 등</li> </ul>	77,000	69,160
		북한이탈주민 교육훈련	<ul style="list-style-type: none"> <li>하나원 및 제2하나원 교육훈련</li> </ul>	14,108	13,386

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 하현선(hhs81@assembly.go.kr, 02-788-4750)

본 자료는 외교통일위원회가 관심사업으로 요청한 “북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가”의 일부를 요약·정리함.



부처명	단위 사업명	세부사업명	사업주요내용	2015년	2016년
소계 (A)				124,620	122,964
여성 가족부	청소년 사회안전망 구축	청소년 사회안전망 (이주배경 청소년 지원)	• 탈북청소년 학업·상담·진로지도 및 비교문화 체험 등을 실시	274	306
	다문화 가족 정착 및 자녀양육 지원	폭력피해 이주여성 지원사업 (탈북여성 폭력예방 및 지원)	• 북한이탈주민 양성평등 및 인권보호 교육 • 북한이탈여성 동료상담원 양성교육 • 북한이탈여성 상담서비스 및 심리치유센터 운영	300	300
소계 (B)				574	606
보건복지부	의료급여	의료급여 경상보조	• 북한이탈주민(1종의료급여 수급권자) 의료급여 지급	44,031	44,742
	생계급여	생계급여	• 북한이탈주민 생계급여 지급	30,424	33,322
소계(C)				74,455	78,064
행정자치부	이북도민 관련지원	북한이탈주민 지원	• 이북도민행사 참가지원 • 가족결연 • 기업체연수 • 이북전통문화계승과정 및 한국문화정서과정 등 교육과정 운영 • 북한이탈주민 상담도우미 운영	605	578
경찰청	보안경찰 활동	보안수사활동	• 거주지보호담당관 지정 운영 등	100	88
합계				200,354	202,300

- 주: 1. 북한이탈주민 의료급여액과 생계급여액은 따로 관리되고 있지 않아 추정한 금액임.  
 2. 의료급여는 지원단가, 국고보조비율, 북한이탈주민 인구수를 곱하여 보건복지부에서 산출함.  
 3. 2015년 생계급여는 일반수급자 전체 평균 급여액(2015년 12월 기준 365,217원)과 수급인원 (6,942명)을 곱하여 국회예산정책처에서 산출함.  
 4. 2016년 생계급여 수급인원은 2015년과 같다고 가정(6,942명)하고, 일반수급자 전체 평균 급여액(2016년 3월 기준 400,009원)을 곱하여 국회예산정책처에서 산출함.

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 북한이탈주민 생계급여 수급자 감소

- 북한이탈주민은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제26조에 따라 「국민기초생활보장법」 제5조에 관계없이 3~5년간 특례에 따른 생계급여를 받을 수 있는데, 전체 북한이탈주민의 생계급여 수급률은 2010년 51.3%에서 2015년 25.3%로 감소하는 등 뚜렷한 자활성과를 보이고 있음.
  - 연령별로는 40대의 경우 64.1%에서 24.1%로 40.0%p 감소하였고, 50대는 83.8%에서 28.6%로 55.2%p 감소하였으며, 60대 이상도 80.7%에서 58.6%로 22.1%p 감소하였음.
- 다만 2015년 기준 거주기간별 생계급여 수급률을 살펴보면 입국 1년차 62.9%, 입국 2년차 43.5%, 입국 3년차 29.6%로 보호기간 3년 내에 탈수급이 빠르게 이루어졌고, 이후로는 입국 4년차 23.4%, 입국 5년차 22.4%, 입국 6년차 이상 21.7% 등 감소세가 둔화되고 있어 원인규명과 대책마련이 필요함.
  - 입국 4년차 이후 감소세가 둔화되어 20% 수준에 머무르게 되는 것은 입국초기 정착이 중요하며 그 시기를 놓치면 일종의 복지함정(welfare trap)에 빠질 가능성이 있다는 것을 의미함.
  - 한편으로는 여성 가운데 북한이탈주민이 직장을 구하지 않은 이유 중 ‘몸이 아파서’가 36.6%를 차지하는 등 경제활동참가가 곤란한 구조적인 요인이 있을 수 있어 구체적인 원인파악이 필요하나 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따른 실태조사 과정에서 반영되고 있지 않음.
- 실태조사 시 개인의 월평균 임금소득 뿐만 아니라 생계급여 수급여부 및 가구소득·자산 등을 조사항목으로 추가하여 북한이탈주민 정착상황을 정확히 파악하고 계획에 반영할 수 있도록 법률개정이 필요함.

[표 2] 입국 연차별 생계급여 수급현황

사회진출 구분	전체인원 (A)	생계급여 수급인원(B)	수급률 (B/A)
입국 1년차(2015년 입국자)	1,123	706	62.9
입국 2년차(2014년 입국자)	1,626	708	43.5
입국 3년차(2013년 입국자)	1,381	409	29.6
입국 4년차(2012년 입국자)	1,895	443	23.4



사회진출 구분	전체인원 (A)	생계급여 수급인원(B)	수급률 (B/A)
입국 5년차(2011년 입국자)	2,773	621	22.4
입국 6년차 이상(2011년.1월 이전 입국자)	18,656	4,055	21.7
합계	27,454	6,942	25.3

주: 2015년 12월말 생계급여 대상자를 기준으로 작성한 자료이며, 사망·이민자 등은 전체인원에서 제외됨.  
자료: 통일부 제출

### □ 보호기간 종료자의 임금수준 등 악화

- 보호기간(5년)이 끝나 안정적으로 정착·자립하고 있어야 할 북한이탈주민의 소득수준은 보호대상자보다 오히려 악화되고 있으며, 종사상지위도 상용직 근로자의 비율이 낮아지고 있음.
  - 월평균 임금이 100만원 미만인 근로자 비율이 1~5년 미만은 19.4%인데 5년 이상은 26.2%로 6.8%p 높음.

[표 3] 거주기간 5년 이상인 북한이탈주민 임금근로자의 월평균 임금 비교

(단위: 명, %)

구분		100 만원 미만	101~200 만원 미만	201~300 만원 미만	301 만원 이상	모름/무응답	임금근로자 전체
1~5년 미만	인원	463	1,744	145	15	19	2,386
	비율	19.4	73.1	6.1	0.6	0.8	100
5년 이상	인원	893	2,133	306	46	28	3,406
	비율	26.2	62.6	9.0	1.4	0.8	100

자료: 통일부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 상용직 근로자 비율은 1~5년 미만이 58.8%인데 5년 이상은 50.3%로 8.5%p 감소함.

[표 4] 거주기간 5년 이상인 북한이탈주민의 종사상 지위 비교

(단위: 명, %)

	상용직 근로자	임시직 근로자	일용직 근로자	고용주	자영업자	무급가족 종사자	모름/ 무응답	합계
1~5년 미만	1,465	392	529	24	49	8	23	2,490
	58.8	15.7	21.2	1.0	2.0	0.3	0.9	100.0
5년 이상	1,997	630	779	171	321	37	34	3,969
	50.3	15.9	19.6	4.3	8.1	0.9	0.9	100.0

자료: 통일부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 2014년 실태조사 응답자 가운데 의사·교사·연구원 등 전문직 출신 북한이탈주민(685명) 중 일하고 있는 사람은 51.3%(352명)고, 이 가운데 전문직/관련종사자는 16.8%(59명)임.
- 서비스종사자, 단순노무종사자가 많으며 42.3%(149명), 월평균 임금은 100~150만원 사이가 42.6%를 차지하여 소득수준도 낮음.

[표 5] 재북시 전문직이었던 취업자의 현재 취업분야

(단위: 명)

직종	인원	비율
서비스종사자	76	21.6
단순노무종사자	73	20.7
전문가/관련종사자	59	16.8
사무종사자	51	14.5
기능원 및 관련기능종사자	31	8.8
관리자	23	6.5
판매종사자	17	4.8
장치기계조작/조립종사자	12	3.4
농림어업숙련종사자	3	0.9
기타	2	0.6
무응답	5	1.4
합계	352	100.0

주: 1. 2014년 기준임.  
 2. 무응답을 제외하고 비율이 높은 순으로 나열함.  
 자료: 통일부 제출

[표 6] 재북시 전문직이었던 취업자(임금 근로자)의 월 평균 임금

(단위: 명, %)

소득 범위	50만원 이하	51 ~100만원	101 ~150만원	151 ~200만원	201 ~300만원	301만원 이상	모름/무응답	전체
인원	18	43	133	79	26	8	5	312
비율	5.8	13.8	42.6	25.3	8.3	2.6	1.6	100.0

주: 2014년 기준임.  
 자료: 통일부 제출

- 정부는 자격인정심사를 준비하는 전문직 북한이탈주민에게 필요한 교육과 직업훈련을 지원하고, 재북시 가지고 있던 직업을 입국 후에도 연계하여 통일 이후 남북한의 이질성을 해소하는 데 중요한 가교로서 활동할 수 있도록 할 필요가 있음.



## III. 국방위원회



### 1 국방중기계획의 정합성 분석

#### 가. 개요

##### □ 국방중기계획

- 국방중기계획은 현재와 미래에 예상되는 위협과 안보환경 변화에 대응하기 위한 향후 5년간의 군사력 건설 및 운영에 대한 계획임.
  - 국방중기계획('17-'21)은 2015년 3월부터 12월까지 작성되어, 2016년 3월 30일 발표됨.
- 국방중기계획은 「방위사업법」 제13조에 의거하여 국방부 장관이 대통령의 승인을 얻어 수립함.
  - 방위사업청장은 방위력개선사업에 대한 중기계획 요구서를 작성하고 국방부 장관에게 제출하여야 함.

##### □ 주요 현황

- 국방중기계획('17-'21)의 향후 5년간 필요한 일반회계 국방비 총 재원은 226.5조원(연평균 5.0% 증가)임.
  - 전력운영비는 153.1조원(연평균 3.9% 증가)이고, 방위력 개선비는 73.4조원(연평균 7.3% 증가)임.
  - 2016년~2020년 중기계획(232.5조원, 연평균 7% 증가) 대비 6조원 감소함.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이현철(hclee76@nabo.go.kr, 02-788-4752)



[표 1] 「2017~2021 국방중기계획」의 일반회계 국방비 지출 규모

(단위: 조원, %)

구분	'16년	대 상 기 간					계
		'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	
▷국방비 (증가율)	38.8 (3.6)	41.0 (5.6)	43.2 (5.4)	45.4 (5.1)	47.5 (4.6)	49.5 (4.1)	226.5 (5.0)
▶ 전력운영비 (증가율) (점유율)	27.2 (2.7) 70.1%	28.3 (4.2) 69.0%	29.5 (4.3) 68.3%	30.6 (3.8) 67.4%	31.8 (3.7) 66.9%	32.9 (3.6) 66.6%	153.1 (3.9) 67.6%
▶ 방위력개선비 (증가율) (점유율)	11.6 (5.7) 29.9%	12.7 (9.0) 31.0%	13.7 (7.8) 31.7%	14.8 (7.9) 32.6%	15.7 (6.4) 33.1%	16.5 (5.2) 33.4%	73.4 (7.3) 32.4%

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 국방중기계획과 국가재정운용계획<sup>1)</sup>간의 차이 과다

- 「방위사업법」 제13조제2항은 국가재정운용계획 등을 고려하여 국방중기계획을 작성하도록 되어 있는데, 양자가 성격이 달라 일치하기는 어려우나 차이가 과다하게 나타남.
- 국방중기계획('17-'21)상의 2016년부터 2019년까지 일반회계 국방비 총 지출 규모는 168.4조원(평균 증가율 4.9%)으로 국가재정운용계획('15-'19)의 같은 기간 총 지출 규모보다 7.5조원(평균 증가율 2.1%) 많음.
  - 국방중기계획('16-'20)은 180.1조원(평균 증가율 7.2%)으로 국가재정운용계획('15-'19)보다 19.2조원(평균 증가율 4.4%)이 많음.

1) 국가재정운용계획의 작성은 전년도 12월부터 당해년도 9월까지이며, 대상기간은 F~F+4년도임. 작성된 국가재정운용계획은 다음연도 예산안 및 기금운용계획안에 반영됨.

[표 2] 국가재정운용계획('15~'19)과 국방중기계획의 일반회계 국방비 지출 규모 비교

(단위: 조원, %)

구분		'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	계 ( '16~'19)
국가재정 운용계획 ( '15~'19) (2015년 작성)	국방비 (증가율)	37.5	39 (4.0)	39.9 (2.3)	40.1 (0.5)	41.9 (4.5)	160.9 (2.8)
	전력운영비 (증가율)	26.4	27.3 (3.4)	28.1 (2.9)	28.5 (1.4)	28.9 (1.4)	112.8 (2.3)
	방위력개선비 (증가율)	11.0	11.7 (6.4)	11.9 (1.7)	12.4 (4.2)	12.9 (4.0)	48.9 (4.1)
국방중기계획 ( '17~'21) (2015년 작성)	국방비 (증가율)		38.8 (3.6)	41.0 (5.6)	43.2 (5.4)	45.4 (5.1)	168.4 (4.9)
	전력운영비 (증가율)		27.2 (2.7)	28.3 (4.2)	29.5 (4.3)	30.6 (3.8)	115.6 (3.8)
	방위력개선비 (증가율)		11.6 (5.7)	12.7 (9.0)	13.7 (7.8)	14.8 (7.9)	52.8 (7.6)
국방중기계획 ( '16~'20) (2014년 작성)	국방비 (증가율)	37.5	40.4 (7.7)	43.6 (8.0)	46.6 (6.8)	49.5 (6.4)	180.1 (7.2)
	전력운영비 (증가율)	26.4	28 (5.8)	29.6 (5.9)	31.1 (5.1)	32.6 (4.6)	121.3 (5.4)
	방위력개선비 (증가율)	11.0	12.4 (12.4)	14 (12.8)	15.5 (10.6)	16.9 (10.0)	58.8 (11.5)

- 국방중기계획('17-'21)의 2016년부터 2019년까지 전력운영비 총 지출 규모는 112.84조원(평균 증가율 2.3%)으로 국가재정운용계획('15-'19)보다 2.8조원(평균 증가율 1.5%) 높음.
  - 국방중기계획('16-'20)은 121.3조원(평균 증가율 5.4%)으로 국가재정운용계획('15-'19)보다 8.5조원(평균 증가율 3.1%)이 많음.
- 국방중기계획('17-'21)의 2016년부터 2019년까지 방위력개선비 총 지출 규모는 52.8조원(평균 증가율 7.6%)으로 국가재정운용계획('15-'19)보다 3.9조원(평균 증가율 3.5%) 높음.
  - 국방중기계획('16-'20)은 58.8조원(평균 증가율 11.5%)으로 국가재정운용계획('15-'19)보다 9.9조원(평균 증가율 7.4%)이 높음.



## □ 국방중기계획 F+2년도 예산과 확정예산 간의 차이 과다

- 국방부는 국방중기계획('17-'21)의 실현 가능성 제고를 위해 소요재원을 현실화하여 중기재원 증가율을 7% 수준에서 5% 수준으로 조정함.
  - 이에 따라 2017년 국방부의 예산 증가율은 5.6%로 전년 대비 2.3% 하향 조정하였음.

[표 3] 연도별 국방중기계획 국방비 예산 및 국회 예산 확정안

(단위: 조원, %)

구분		'14년	'15년	'16년	'17년
국방부 예산안	국방비	37.0	38.5	40.4	41.0
		(7.3)	(7.9)	(7.7)	(5.6)
	전력운영비	25.9	26.8	28.0	28.3
		(6.3)	(6.3)	(5.8)	(4.2)
	방위력개선비	11.2	11.7	12.4	12.7
		(9.8)	(11.8)	(12.4)	(9.0)
국회 확정안	국방비	35.7	37.5	38.8	
		(3.5)	(4.9)	(3.6)	
	전력운영비	25.2	26.4	27.2	
		(3.6)	(4.9)	(2.7)	
	방위력개선비	10.5	11.0	11.6	
		(3.3)	(4.8)	(5.7)	

- 국방중기계획상의 F+2년도 국방부 예산과 국회확정예산 간의 차이가 과다하게 나타남.
  - 국방비는 2014년 국방부 예산 7.3%(국회확정 3.5%), 2015년 7.9%(국회확정 4.9%), 2016년 7.7%(국회확정 3.6%) 등으로 국회확정예산 대비 국방부 예산이 3.8%~4.1% 수준 높음.
  - 전력운영비는 2014년 국방부 예산 6.3%(국회확정 3.6%), 2015년 6.3%(국회확정 4.9%), 2016년 5.8%(국회확정 2.7%) 등으로 국회확정예산 대비 국방부 예산이 2.7%~3.1% 수준 높음.
  - 방위력개선비는 2014년 국방부 예산 9.8%(국회확정 3.3%), 2015년 11.8%(국회확정 4.8%), 2016년 12.4%(국회확정 5.7%) 등으로 국회확정예산 대비 국방부 예산안이 6.5%~7% 수준 높음.

## □ 국방중기계획의 실현가능성 제고 필요

- 국방분야는 다년간에 걸쳐 사업이 진행되는 특징이 있기 때문에 중기계획의 정확성 및 재원의 안정적인 뒷받침이 필요함.
  - 국방중기계획의 국방부 예산 요구안과 국가재정운용계획, 그리고 국회 예산확정안 간의 괴리가 크게 나타나 중기계획의 실효성이 낮음.
- 국방중기계획('17-'20)은 계획의 실현가능성을 제고하기 위하여 기존의 재원증가율을 7% 수준에서 5% 수준으로 조정하여 개선된 점이 있음.
  - 미래 합동작전개념을 반영한 개별 전력 물량 감소, 우선순위를 고려한 전력화 시기 조정, 경영효율화를 통한 재원 절감이 이루어졌으나, 아직 국가재정운용계획과 차이가 다소 크게 나타나고 있음.
- 국방중기계획은 중기적 시각에 입각한 전략적 자원 배분에 있어서 실효성 및 실현가능성을 제고하여야 함.
  - 국방중기계획의 정당성과 신뢰성 확보를 위해 국방재원에 대한 보다 과학적인 소요전망과 배분계획을 통한 국방중기계획 수립이 필요함.
  - 대외적으로도 국가재정운용계획을 고려하여 국방중기계획의 실효성 및 유용성을 제고하여야 함.



## 2 상비병력 규모조정 이행의 적정성 검토

### 가. 추진개요

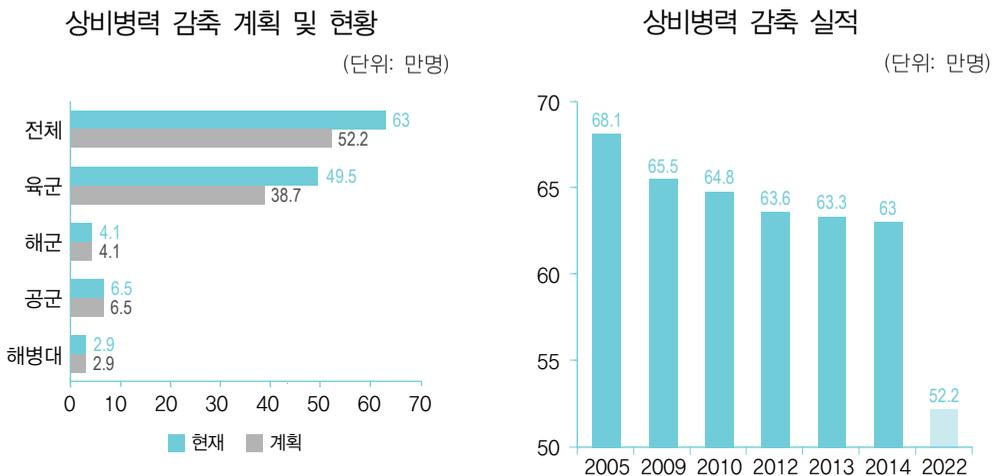
#### □ 개요

- 국방부는 국방개혁 기본계획(14'30)에서 군구조·전력체계 및 각 군의 균형발전을 위해 상비병력 규모 조정 계획을 수립함.
  - 국군의 상비병력 규모는 군구조의 개편과 연계하여 2022년까지 52만명 수준을 목표로 함.

#### □ 추진현황

- 2014년 상비병력 감축계획은 2022년까지 52.2만명(육군 38.7만명, 해군 4.1만명, 해병대 2.9만명, 공군 6.5만명)임(국방백서, 2014).
  - 2014년 말 상비병력 현황은 63.0만명(육군 49.5만명, 해군 4.1만명, 해병대 2.9만명, 공군 6.5만명)임.
  - 상비병력 감축현황은 2005년 68.1만명, 2009년 65.5만명, 2010년 64.8만명, 2012년 63.6만명, 2013년 63.3만명, 2014년 63만명, 2022년 52.2만명으로 2005년 대비 약 5.1만명 감축함.

[표 1] 상비병력 감축 계획, 현황, 실적



자료: 2010년 국방백서, 2014년 국방백서, 국방개혁 기본계획(09-20, 12-30, 14-30)

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이현철(hclee76@nabo.go.kr, 02-788-4752)

## 나. 쟁점 및 개선과제

### □ 「국방개혁에 관한 법률」 위반 우려

- 현행 「국방개혁에 관한 법률」 제25조제1항은 “국군의 상비병력 규모는 군구조의 개편과 연계하여 2020년까지 50만명 수준을 목표로 한다.”고 규정하고 있음.
  - 이와 관련하여 같은법 시행령 14조제1항은 “... 상비병력 규모를 연차적으로 감축하여 2010년까지 64만명 수준, 2015년까지 56만명 수준이 되도록 하여야 한다.”고 규정하고 있음.
  - 또한 2020년까지 각 군별 구성비율은 ① 육군: 1,000분의 742 ② 해군: 1,000분의 82 ③ 해병대: 1,000분의 46 ④ 공군: 1,000분의 130으로 규정하고 있음.
- 2014년말 기준 상비병력 규모는 약 63.0만명이고, 각군의 구성비율은 육군 1,000분의 786, 해군 1,000분의 65, 해병대 1,000분의 46, 공군 1,000분의 103으로서 관계 법률 및 시행령의 위반이 우려되고 있음.

[표 2] 국군 상비병력 현황

(단위: 만명)

구분	육군	해군	해병대	공군	계
상비병력	49.5	4.1	2.9	6.5	63.0

\*2014년 말 기준

자료 : 2014년 국방백서

- 이와 관련하여, 정부는 2030년까지 목표를 이행하는 것을 내용으로 하는 국방개혁기본계획(2014-2030)을 수립하여 시행중임.
- 또한 법령과 불일치하는 문제를 해소하기 위하여 정부는 2015년 10월 29일 2020년까지 규정되어 있는 목표기한을 2030년까지로 연기하는 내용의 「국방개혁에 관한 법률 일부개정법률안」을 제출한 바 있지만, 제19대 국회에서 임기 만료로 폐기된 바 있음.
  - 이와 같은 법령 위반의 우려는 근본적으로 법률규정과 현실 사이의 불일치 때문인데, 법률을 현실에 맞추거나 혹은 현실이 법률규정에 맞게 되도록 충실히 이행할 필요가 있음.



## □ 상비병력 감축의 필요성

- 저출산이 지속되고 있는 가운데 병역자원이 축소되면서 상비병력 감축이 불가피한 요소로 작용하고 있음.
  - 통계청 각세별 추계인구에 따르면 병역자원의 중심이 되는 20세 남자인구의 수는 2016년 35만명 수준에서 2022년 26만명 수준으로 계속 감소할 것으로 예상되어 상비병력 규모 축소가 불가피한 점이 있음.
  - 한편, 현대전에 대비하기 위해서는 무기의 첨단화와 더불어 병력의 소수정예화가 필요하며 이 과정에서 병력규모 축소가 불가피하게 수반될 것임.

[표 3] 20세 남자 추계인구

(단위: 명)

년도	2011	2012	2013	2014	2015
중위가정	364,255	373,615	377,987	375,864	369,180
고위가정	364,255	373,642	378,021	375,913	369,252
저위가정	364,255	373,581	377,941	375,790	369,073
년도	2016	2017	2018	2019	2020
중위가정	358,878	346,006	332,950	323,767	317,187
고위가정	358,971	346,115	333,069	323,892	317,318
저위가정	358,743	345,848	332,773	323,572	316,980
년도	2021	2022	2023	2024	2025
중위가정	304,570	262,525	244,149	244,094	225,746
고위가정	304,704	262,647	244,266	244,218	225,863
저위가정	304,359	262,331	243,957	243,892	225,552
년도	2026	2027	2028	2029	2030
중위가정	221,443	231,587	245,521	228,055	224,858
고위가정	221,561	231,716	245,662	228,189	225,000
저위가정	221,241	231,366	245,276	227,812	224,606

자료 : 장래인구추계, 통계청, 2011.

□ 상비병력 감축의 한계

- 2007년 「국방개혁에 관한 법률」이 제정되던 당시에 비해 최근의 안보환경은 북한의 군사위협이 강화되고 있어 적절한 대비없이 병력규모를 감축하기 어려운 측면이 있음.
  - 「국방개혁에 관한 법률」 제정 당시 정부에서 제출한 법률안에 첨부된 재정소요추계서에서는 국방비 증가율을 2006년부터 2010년까지 9.9%, 2011년부터 2015년까지 7.8%로 추계함.
  - 실제 국방비 증가율은 2006년부터 2010년까지 7.0%, 2011년부터 2015년까지 4.9%로 약 2.9%씩 낮게 반영되어, 국방비 예산투입이 예정대로 이루어지지 않은 점도 고려할 필요가 있음.

[표 4] 국방개혁 재원소요추계 대비 실제 예산안 차이

(단위: 조원, %)

		계('06~'20)	'06~'10	'11~'15	'16~'20*
추계	○ 국방비	621	139	216	266
	(증가율)	(6.2)	(9.9)	(7.8)	(1.0)
실제	○ 국방비		132	172	
	(증가율)		(7.0)	(4.9)	
차이	○ 국방비		△7	△44	
	(증가율)		(△2.9)	(△2.9)	

자료: 국방부(연도별예산서), 국방중기계획(17-21)

□ 최적화된 병력감축 방안 필요

- 병력자원 감소와 그리고 현대전의 소수정예화 추세에 맞추어 병력감축은 계속 추진하여야 함.
  - 다만, 이를 추진하는 과정에서 안보환경의 변화와 재정투입 가능성 등과 관련된 한계가 제기됨.
- 상반된 환경요인 가운데에서 국방개혁에 따른 병력감축 규모를 연도별로 산출하고, 이를 법령에 규정하여 결정하는 것은 현실적으로 어려운 측면이 있음.
- 정부는 최근 북핵, 미사일 위협 등 안보환경의 변화와 가용 병역자원의 감소, 국방재원 획득여건 등을 고려하여 병력감축계획을 수립하고 법률규정 개정과 더불어 시행하여야 할 필요가 있음.



### 3 국방 전력지원체계 품질보증의 적정성 검토

#### 가. 개요

##### □ 국방 품질보증 개요

- 군수품 품질보증의 목표는 사용자의 만족도 보장과 군수품의 개발(품질설계), 양산(설계품질실현), 배치 및 운영(품질유지), 폐기(품질도태)에 이르는 총 수명주기에 걸쳐 규정된 품질요구조건과 일치성을 보장하는 것임.<sup>1)</sup>
- 군수품 품질보증 기관
  - 군수품의 조달은 중앙조달과 부대조달로 구분되는데, 부대조달은 각군에서 중앙조달은 국방기술품질원(일부품목은 소요군)에서 품질보증 활동을 수행함.

[표 1] 조달유형별 품질보증기관

구분	계약기관	품질보증기관	비고
부대조달	각군	각군	해당품질보증기관에서 사용자불만처리
중앙조달	방위사업청 조달청	국방기술품질원 (일부품목은 소요군)	

##### □ 주요 현황

- 2010년에서 2014년까지 군수품 품질보증 실적은 총 218,596종으로 연 평균 43,719종을 품질보증함.

[표 2] 연도별 군수품 품질보증, 시정조치 및 사용자불만 현황

(단위: 종, 건)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	계(평균)
품목수(종)	43,530	42,388	41,764	48,622	42,292	218,596(43,719)
시정조치	1,589	1,389	1,627	1,912	1,883	8,400(1,680)
사용자불만	155	314	147	130	148	894(179)

자료: 방위사업통계연보(2015)

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 이현철(hclee76@nabo.go.kr, 02-788-4752)

1) 국방품질경영업무규정 제4조제8항

- 품질보증과정에서 시정조치는 총 8,400건으로 연 평균 1,680건이 이루어졌음.
- 사용자불만은 총 894건으로 연 평균 179건 발생함.

## 나. 쟁점 및 개선과제

### □ 일반장비, 일반물자, 식품 등에 대한 사용자불만 집중

- 2010년부터 2014년의 5년간 전력지원체계 분야별 사용자불만 현황은 총 894건으로 매년 130건 이상의 사용자불만이 발생하고 있음.
  - 특히, 일반장비(309건, 34.6%), 일반물자(256건, 28.6%), 식품(211건, 23.6%) 등에 대한 사용자불만이 높은 비중을 차지하고 있음.
- 일반장비, 일반물자, 식품에 대한 사용자불만 발생 비중이 섬유, 의약/의무 물품 대비 지속적으로 높게 나타나고 있어, 이 분야에서 발생하는 사용자불만을 줄이기 위해 적격업체 선정을 위한 심사제도 강화 등 품질보증 강화가 필요함.

[표 3] 전력지원체계 분야별 사용자불만 현황

(단위: 건, %)

구분	일반장비	섬유	일반물자	의약/의무	식품	계
2010년	57	14	38	6	40	155
	(36.8)	(9.0)	(24.5)	(3.9)	(25.8)	(100)
2011년	72	24	148	19	51	314
	(22.9)	(7.6)	(47.1)	(6.1)	(16.2)	(100)
2012년	63	24	22	3	35	147
	(42.9)	(16.3)	(15.0)	(2.0)	(23.8)	(100)
2013년	63	7	28	3	29	130
	(48.5)	(5.4)	(21.5)	(2.3)	(22.3)	(100)
2014년	54	16	20	2	56	148
	(36.5)	(10.8)	(13.5)	(1.4)	(37.8)	(100)
계	309	85	256	33	211	894
	(34.6)	(9.5)	(28.6)	(3.7)	(23.6)	(100)

자료: 방위사업통계연보(2015)



## □ 하자 등에 대한 사용자불만 원인 집중

- 사용자불만 발생은 총 894건으로서 이 가운데 하자가 457건(51.1%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있음.
  - 하자발생은 평균 91.4건으로 매년 54건 이상 지속적으로 발생하고 있음.
  - 하자는 “계약 요구조건과 일치되지 않는 제품의 결함”으로 품질보증단계에서 보다 엄격한 검증이 필요함을 의미함.
- 하자의 사용자 불만사항 중 기타가 총 215건(24.0%)로 하자 다음으로 많은 비중을 차지하고 있음.
  - 기타는 “하자 내지 통보착오에 해당되지 않고, 결함 원인분석이 불가하거나, 책임소재가 불분명하여 판단이 곤란한 불만사항”인데 원인이나 책임소재에 대한 정확한 진단을 통해 보다 명확한 품질보증이 이루어지게 할 필요가 있음.

[표 4] 전력지원체계 사용자불만 원인

(단위: 건, %)

년도	하자	하자의 불만사항						계
		규격미흡	개량요구	계약착오	운용결함	통보착오	기타	
2010년	77	15	14	0	9	12	28	155
	(49.7)	(9.7)	(9.0)	(0.0)	(5.8)	(7.7)	(18.1)	(100)
2011년	207	9	14	2	8	14	60	314
	(65.9)	(2.9)	(4.5)	(0.6)	(2.5)	(4.5)	(19.1)	(100)
2012년	64	1	24	0	6	9	43	147
	(43.5)	(0.7)	(16.3)	(0.0)	(4.1)	(6.1)	(29.3)	(100)
2013년	54	6	14	1	9	12	34	130
	(41.5)	(4.6)	(10.8)	(0.8)	(6.9)	(9.2)	(26.2)	(100)
2014년	55	7	18	0	8	10	50	148
	(37.2)	(4.7)	(12.2)	(0.0)	(5.4)	(6.8)	(33.8)	(100)
계	457	38	84	3	40	57	215	894
	(51.1)	(4.3)	(9.4)	(0.3)	(4.5)	(6.4)	(24.0)	(100)

자료: 방위사업통계연보(2015)

- 그 외에 규격미흡 총 38건(4.3%), 개량요구 84건(9.4)이 상당한 비중을 차지하고 있음.
  - 규격미흡은 “제품의 품질은 계약요구조건과는 일치하지만 관련 규격 및 기술자료가 미흡하여 소요군의 요구 운용품질을 충족시키지 못하는 불만사항”이며, 개량요구는 “제품의 품질은 계약요구조건과는 일치하지만 품질향상이나

성능개량 등이 요구되는 불만사항”임.

- 이들 규격미흡과 개량요구는 제품발주단계에서 주문이 잘못된 경우로 소요제기 단계에서 비현실적인 규격개선 등 품질개선을 위한 노력을 강화할 필요가 있음.
- 계약착오는 “계약내용 오기, 현품제시 잘못 등과 같은 발주처의 잘못으로 야기된 결함사항”으로 3건(0.3%)으로 발생률은 적으나 동일한 착오 발생의 방지가 필요함.

#### □ 하자의 불만사항에 대한 처리 규정 보완 필요

- 사용자 불만 처리는 신품교체가 520건(58.2%)으로 가장 많이 이루어졌음.
- 그 다음으로 정비수리 144건(16.1%), 기타 97건(10.9%) 등임.

[표 5] 전력지원체계 사용자불만 처리 현황

(단위: 건, %)

년도	신품 교체	정비 수리	수정 납품	부족 보충	현금 변제	법적 처리	소요군 통보	소요군 교육	기타	계
2010년	84	27	10	1	1	4	8	7	13	155
	(54.2)	(17.4)	(6.5)	(0.6)	(0.6)	(2.6)	(5.2)	(4.5)	(8.4)	(100)
2011년	231	34	10	0	1	2	10	9	17	314
	(73.6)	(10.8)	(3.2)	(0.0)	(0.3)	(0.6)	(3.2)	(2.9)	(5.4)	(100)
2012년	73	25	7	1	0	0	4	4	33	147
	(49.7)	(17.0)	(4.8)	(0.7)	(0.0)	(0.0)	(2.7)	(2.7)	(22.4)	(100)
2013년	72	23	6	0	2	1	8	4	14	130
	(55.4)	(17.7)	(4.6)	(0.0)	(1.5)	(0.8)	(6.2)	(3.1)	(10.8)	(100)
2014년	60	35	4	5	1	5	7	11	20	148
	(40.5)	(23.6)	(2.7)	(3.4)	(0.7)	(3.4)	(4.7)	(7.4)	(13.5)	(100)
계	520	144	37	7	5	12	37	35	97	894
	(58.2)	(16.1)	(4.1)	(0.8)	(0.6)	(1.3)	(4.1)	(3.9)	(10.9)	(100)

자료: 방위사업통계연보(2015)



- 국방기술품질원의 대군지원업무규정 제6조(하자처리)에 따르면, 사용자불만 중 하자처리방법은 신품교체, 정비 및 수리, 수정납품, 보충 등임.
  - 신품교체(520건), 정비수리(144건), 수정납품(37건), 부족보충(7건)에 의한 하자 처리는 708건으로 전체 하자건수(457건) 대비 251건 많음.
  - 하자외 불만사항에 대해서도 하자처리방법으로 처리되고 있으며,<sup>2)</sup> 하자외 불만사항 처리방법인 통보, 교육 외에 기타 처리 사항의 비중 또한 높게 나타남.
  - 대군지원업무규정 제7조(하자 외 불만사항 처리)는 통보 혹은 전파만을 제시하고 있는데, 처리 내용이 불분명한 기타 처리 사항 등 하자외 불만사항 처리에 대해서도 정확하게 처리될 수 있도록 보다 명확하게 규정을 보완할 필요가 있음.

2) 하자처리방법으로 처리된 하자외 불만사항은 군 작전임무 수행상 긴요한 불만사항에 대해 납품업체가 대군(A/S) 차원에서 조치해주는 사항임.

## IV. 안전행정위원회



### 1 경찰인력 증원 및 배치의 적정성 분석

#### 가. 사업개요

##### □ 사업현황

- 정부는 2013년부터 5년간 경찰인력을 2만명(경찰 18,800명, 해경 1,200명) 증원하여 학교·성폭력대응, 아동·청소년보호, 범죄예방, 112센터 등 민생치안 분야에 우선 배치한다는 계획을 세우고 이를 추진해오고 있음.
  - 해마다 경찰 인력 및 인건비가 증가하고 있으나, 인력 증원 및 배치가 적정하게 이뤄지고 있는지에 대한 분석이 이뤄지지 않고 있음.
- 사업근거: 제18대 대통령직인수위원회, “#90, 민생치안 역량강화 기반 조성”, 「박근혜정부 국정과제」, 2013.2
- 사업예산:
  - 2013~2016년의 기간 동안 경찰인력 증원에 따른 추가 소요예산을 잠정적으로 산정해 보면, 증원인력 인건비는 1.0조원으로 추정됨.
  - 또한, 2016년 기준 경찰청 예산정원 1인당 인건비(63.9백만원)에 해경을 제외한 총 경찰증원 규모 18,800명을 적용하면 연 1.2조원으로, 증원인력이 평균적인 봉급을 받게 되는 시점부터 경찰 인건비로 해마다 최소 1.2조원의 국가재원이 추가적으로 지출될 것으로 예상됨.

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 한재명(jmhan02@a@assembly.go.kr, 02-788-4753)



[표 1] 경찰인력 증원에 따른 연도별 소요예산

(단위: 명, 백만원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
인력증원분 소요예산 합계	59,112	178,630	308,053	424,113	505,106	601,606	703,447	779,207
연도별 소요정원	4,000	3,521	3,760	1,901	1,880	1,880	1,880	
인력증원분 누적인원	0	4,000	7,521	11,281	13,182	15,062	16,942	18,822

자료: 경찰청 내부자료

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 구체적인 정책목표와 연계한 경찰인력 증원 필요

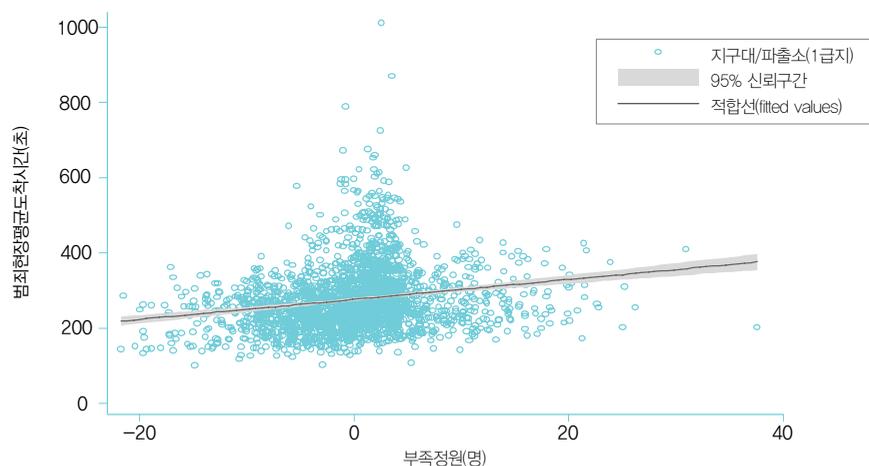
- 경찰청은 「경찰인력 2만명 증원 추진계획」(2013.5)을 수립하고 2013년부터 5년간 경찰인력 2만명(경찰 18,800명, 해경 1,200명) 증원을 추진해오고 있으나, 이 증원 계획은 구체적인 정책목표를 제시하지 않고 있음.
  - 그 결과 증원 성과에 대한 평가가 여성가족부, 교육부 등 관계부처가 합동으로 내놓은 정책목표에 근거하여 이루어질 수밖에 없는 실정임.
  - 그러나 이를 통해 도출된 결과는 경찰인력 증원만의 순효과(net effect)가 아니라 관계부처 공동의 효과로 볼 수 있는 여지가 있음.
  - 현재로서는 경찰인력 증원의 순효과를 평가할 만한 기준이 형성되어 있지 않은데, 이는 구체적인 정책목표와 연계되지 않은 채 증원규모가 산정된데 기인함.
- 따라서 경찰청은 경찰인력 증원의 적정 규모를 산정할 때 기초가 되는 정책목표를 주요 기능별로 구체화할 필요가 있음.
  - 예를 들어, 지역경찰의 경우 지역경찰관서별로 범죄예방을 위한 112출동시간 단축, 순찰팀 인원 증원 등과 관련하여 다양한 정책 목표를 설정하는 방안을 생각해 볼 수 있음.
- 다음으로 정책목표가 수립되면 이를 달성하는데 필요한 적정 경찰인력 규모를 도출할 수 있는 체계적·과학적 방법론에 기초하여 인력운영계획을 제시할 필요가 있음.
  - 이 인력운영계획에는 인력증원에 따른 중장기 소요예산에 대한 분석이 포함되어야 할 것이며, 방법론 및 인력운영계획이 대내외적으로 검증될 수 있도록 세부내용의 대외 공개가 요구됨.

- 나아가 일정 간격을 두고 경찰인력 증원에 대한 성과평가를 실시하고, 이를 「중기인력운영계획」에 반영하여 인력증원이 정책목표에 부합하는 방향으로 추진될 수 있도록 해야 할 것임.

□ 치안환경 변화를 고려한 지역경찰 운용 필요

- 지구대·파출소(1급지)를 대상으로 치안수요와 치안비용을 동시에 고려하여 표준정원을 도출하고, 현정원이 이에 미달하는 경우 나타나는 치안서비스 제공의 불형평 문제를 분석한 결과, 시도별로 지역경찰의 현정원이 표준정원과 차이가 있는 것으로 나타남.
- 또한 지구대·파출소(1급지)별로 현정원이 적정 수준을 초과하거나 부족한 사례가 다수 발생함.
  - 예를 들어, 부산금정경찰서 관할 장전지구대는 상대적으로 정원이 과다 배정되어 있는 반면, 김해중부경찰서 관할 왕릉지구대는 상대적으로 정원이 과소 배정되어 있는 것으로 나타남.
  - 2015년 기준 왕릉지구대는 정원(53명)이 장전지구대(54명)보다 적음에도 불구하고, 112신고건수는 2.55배(=17,200/6,753), 방법대상은 5.6배(=818/146) 더 커서 치안수요 및 치안비용이 더 높은 실정임.
  - 이는 왕릉지구대 정원을 장전지구대보다 더 늘릴 필요가 있음을 의미함.
- 한편 지구대·파출소(1급지)를 대상으로 할 때 표준정원에서 현정원을 차감한 부족정원이 1명 더 많을수록 범죄현장 평균도착시간이 2.7~3.1초 더 늘어나는 경향이 관찰됨.

[그림 1] 지구대·파출소(1급지) 부족정원과 범죄현장평균도착시간의 관계





- 이상의 결과를 고려할 때, 경찰청은 지역별로 치안서비스가 고르게 제공될 수 있도록 현정원이 표준정원보다 많은 관서 인원의 일부를 현정원이 표준정원에 미달하는 관서로 재배치할 필요가 있음.
  - 이 인력조정은 경찰인력 증원과 연계될 때 실효성이 높을 수 있음.
  - 기존 인력의 재조정을 통한 방식은 인력이 축소되는 경찰관서의 반발과 저항을 초래할 수 있으나 증원된 인력을 활용하면 이 갈등을 최소화할 수 있을 것이기 때문임.
- 또한 이와 같은 인력조정은 기타 1급지 경찰서와 비교하여 기동순찰대 도입을 통한 순수 정책효과가 두드러지지 않는다는 점을 고려하여 현재 시범운영 중에는 기동순찰대에 대한 보다 면밀한 평가에 기초하여 추진될 필요가 있음.

#### □ 지역경찰의 현원부족 현상 완화 필요

- 지역경찰 현원부족과 경찰서 단위 이상 경찰의 현원초과는 일반적인 현상으로 보임.
  - 지방경찰청이나 경찰서에서는 현원이 충원되기 이전에 필요에 따라 관할 지역경찰관서에서 우선 인력을 차출하여 충원하고 있기 때문임.
- 이는 지역경찰이 필요에 따라 다른 분야 인력충원을 위해 활용되는 인력공급 풀의 역할을 하고 있음을 의미함.
  - 또는 지역경찰 정원이 필요 이상으로 증원되었거나, 다른 분야 정원증가가 더 긴급한 상황임을 보여주는 사례로도 볼 수 있음.
- 따라서 경찰청은 치안수요 등을 고려한 과학적인 방법론에 입각하여 지역경찰 정원의 증감이 이뤄질 수 있도록 해야 할 것임.

[표 2] 지역경찰 등의 정원 및 현원: 2010~2016년

(단위: 명)

	경찰청, 부속기관, 지방경찰청, 경찰서(지역경찰 제외)			지역경찰(기동순찰대 포함)		
	정원[A]	현원[B]	B-A	정원[A]	현원[B]	B-A
2010	58,544	59,371	827	42,564	41,393	-1,171
2011	58,647	60,767	2,120	42,592	41,528	-1,064
2012	59,725	61,898	2,173	42,661	40,569	-2,092
2013	60,922	61,953	1,031	44,435	41,587	-2,848
2014	63,745	66,500	2,755	45,619	40,933	-4,686
2015	66,544	67,471	927	46,533	43,867	-2,666
2016	66,544	69,084	2,540	46,533	45,404	-1,129

주: 각 연도 말 기준임. 단, 2016년은 1월 31일 기준임. 기동순찰대는 경찰서 소속이나 지역경찰로 분류되기 때문에 지역경찰에 포함시켰음.

자료: 경찰청 제출 자료를 토대로 국회예산정책처에서 작성



## 2 소규모 취약시설 안전관리 적정성 조사

### 가. 사업개요

#### □ 사업현황

- 소규모 취약시설이란 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제33조의4에 따른 시설로서 안전에 취약하거나 재난의 위험이 있다고 판단되는 사회복지시설, 전통시장, 교량, 육교, 지하도 등을 말함.
- 국토교통부장관은 소규모 취약시설에 대하여 안전점검 등을 실시하여야 하는데 「시설물의 안전관리에 관한 특별법 시행규칙」 제20조의2 제1항에 따라 한국시설안전공단에 안전점검을 요청하여 실시하고 있음.
- 「시설물의 안전관리에 관한 특별법 시행규칙」 제20조의2 제3항에 따라 한국시설안전공단은 안전점검 후 안전조치에 필요한 사항을 30일 이내에 해당시설의 관리주체 또는 관계 행정기관 장에게 통보하여야 함.
- 통보를 받은 소규모 취약시설의 관리주체 또는 관계 행정기관의 장은 통보를 받은 날부터 30일 이내에 보수·보강 등의 조치계획을 공단에 제출하고 그에 따라 이행한 실적이 있는 경우에는 그 실적을 공단에 제출하여야 함(2016년 7월 20일부터 시행).
- 2016년 기준 한국시설안전공단 출연금 120억 6,100만원 중 소규모 취약시설 안전점검 예산은 7억 6,000만원(6.3%)임.

[표 1] 소규모 취약시설 안전점검 인원 및 예산 현황

(단위: 백만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
한국시설안전공단 출연금	9,259	9,864	10,134	10,303	12,061
소규모 취약시설 안전점검 예산	825	786	750	1,269	760

주: 2015년은 소규모취약시설 안전관리시스템(SFMS)을 구축하여 다른 해보다 예산이 많음.  
 자료: 한국시설안전공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재구성

\* 작성자: 사업평가국 사업평가관 하현선(hhs81@assembly.go.kr, 02-788-4750)

## 나. 쟁점 및 정책방향

### □ 안전점검 품질관리 개선 필요

- 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제10조의2에 따라 정밀점검이나 정밀안전진단을 실시하는 자는 그 시설물의 안전등급(양호-보통-미흡-불량)을 지정하여야 함.
- 등급판정을 받은 전체 시설물 중 ‘미흡 혹은 불량’ 등급인 시설물은 2011년 51.9%, 2012년 21.9%, 2013년 34.1%, 2014년 30.3%로 다소 증감이 있었으나 대체적으로 20~30%대를 유지해 왔음.
- 그러나 2015년에는 갑자기 6.8%로 대폭 감소하여 기존 추세와 다른 양상을 보였는데, 이와 같은 결과를 긍정적으로만 해석할 수 없는 측면이 있음.
  - 대부분의 소규모 취약시설은 안전점검을 처음 받는 것이며, 최근 들어 소규모 취약시설 안전을 강화하기 위한 조치가 따로 없었기 때문임.
- 따라서 국토교통부나 한국시설안전공단은 2015년에 ‘미흡 혹은 불량’ 판정 비율이 급격히 감소하게 된 원인을 파악하여 향후 안전점검이 정확하게 실시되도록 할 필요가 있으나 두 기관 모두 관련 조치를 취하지 않고 있음.

[표 2] 소규모 취약시설 안전점검결과 미흡·불량 등급판정 시설 비율

(단위: 개, %)

연도	2011	2012	2013	2014	2015
전체(A)	1,430	1,427	1,334	1,608	3,951
미흡+불량(B)	730	312	455	482	270
미흡	671	284	374	406	190
불량	59	28	81	76	80
미흡불량 비율(B/A)	51.0	21.9	34.1	30.0	6.8

자료: 한국시설안전공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 특히 직원 1인당 점검건수가 2014년 94.6건에서 2015년 179.6건으로 대폭 증가하였는데 이러한 점이 안전점검 품질관리 저하를 가져왔는지 면밀히 검토하여 방안을 마련할 필요가 있음.



[표 3] 소규모 취약시설 안전점검 인원 및 예산 현황

(단위: 명, 건)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016.8
인원	11	11	14	17	22	25
점검실적	1,430	1,427	1,334	1,608	3,951	2,122
1인당 점검건수	130.0	129.7	95.3	94.6	179.6	84.9

주: 1. 한국시설안전공단 소속 직원 기준임.  
 2. 인원에 실버사원(3개월 단기근무)과 1개월 단기근무 대학생 수는 제외  
 자료: 한국시설안전공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

### □ 소규모 취약시설 안전관리 시스템 관리 부실

- 소규모취약시설 안전관리시스템(SFMS)이란 안전점검 대상시설, 점검실적, 점검 결과에 따른 조치이행을 관리하고 관련 데이터 등 안전점검업무를 전산화하기 위한 시스템임.<sup>1)</sup>
- 그러나 대상시설 및 점검실적 통계수치가 부정확한 측면이 있기 때문에 안전관리가 적절하게 이루어지고 있는지 파악하기 곤란하므로 데이터 관리를 강화할 필요가 있음.
  - 예를 들어 안전점검 대상시설 총 개수는 시설종류, 소관부처, 세부종류, 준공연도별 등 기준이 세분화되더라도 동일하여야 하나 2016년 8월 현재<sup>2)</sup> 시스템 상에서 각기 다른 수치를 보이고 있음.
  - 안전점검 실적 역시 지역별, 시설종류별로 합계 수치가 다름.

### □ 오래된 시설에 대한 안전점검 실시비율 제고 필요

- 노후된 시설물일수록 사고발생 위험이 큰데 1950년 이전에 준공된 시설 257개 중 안전점검을 실시한 시설은 23.0%(59개)에 불과하며, 1951~1960년 준공시설은 56.7%(90개 중 51개 점검실시), 1961~1970년 준공시설은 62.3%(562개 중 350개 점검실시)로 노후시설의 안전점검 실시비율이 낮은 편임.
  - 그 결과 현재 준공된 지 25년 이상(1990년 이전 준공) 된 시설(9,941개) 중 점검을 실시한 비율이 절반 이하(45.0%, 4,472개)임.

1) <http://www.sfms.or.kr>

2) 2016년 8월 17일 확인

[표 4] 2015년 준공연도별 소규모 취약시설의 안전점검 실적

준공연도	대상시설(A)	점검실적(B)	비율(B/A)
1950년 이전	257	59	23.0
1951~1960	90	51	56.7
1961~1970	562	350	62.3
1971~1980	2,676	1,328	49.6
1981~1990	6,356	2,684	42.2
1991~2000	13,164	4,345	33.0
2001~2010	12,262	3,549	28.9
2011년 이후	2,395	352	14.7
합계	37,762	12,718	33.7

주: 1. 2015년 12월까지 실시된 누적실적임.  
 2. 준공연도가 미상인 시설물은 제외함.  
 자료: 한국시설안전공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 안전관리에 있어서는 상대적으로 보다 노후된 시설의 안전점검을 적극적으로 실시할 필요가 있는 상황이나 2015년에는 상대적으로 준공연도가 오래되지 않은 시설에 대해 더 많은 안전점검을 실시한 것으로 나타남.
  - 1990년 이전에 준공된 시설은 1,440개(36.4%) 실시한 반면 1991년 이후에 준공된 시설은 2,421개(61.3%) 실시하여 2배 이상 차이남.
- 이러한 점은 2015년에 ‘미흡 혹은 불량’ 등급판정을 받은 시설물이 다른 해보다 낮은 것과 연계되어 있는 것으로 보임.

[표 5] 2015년 준공연도별 소규모 취약시설의 안전점검 실적

1990년 이전에 준공된 시설	1991년 이후에 준공된 시설
1,440개(36.4%)	2,421개(61.3%)

주: 1. 2015년에 실시된 실적임.  
 2. 준공연도가 미상인 시설물은 제외함.  
 자료: 한국시설안전공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성



## 2016년도 국가주요사업 집행점검·평가

---

발간일 2016년 9월 9일  
발행인 김준기 국회예산정책처장  
편 집 사업평가국 산업사업평가과  
발행처 **국회예산정책처**  
서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
(tel 02·2070·3114)  
인쇄처 유월애 (tel 02·859·2278)

---

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 산업사업평가과로  
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3781)

---

ISBN 978-89-6073-942-0 93350

© 국회예산정책처, 2016

나라살림 지킴이  
나라정책 길잡이

