

예산춘추

나라살림 지킴이 · 나라정책 길잡이

Vol.17 2009. WINTER

특집

2010년도 예산안 심사와 주요 쟁점

1. 2010년도 예산안 심의, 원칙과 기본방향 _김광림
2. 2010년도 정부 예산안의 문제점 _이시종
3. 서민생활안정과 미래도약을 위한 2010년 나라살림 _류성걸
4. 2010년도 예산안 세출조정 가이드라인과 조정의견 _김호성
5. 재정건정성 확보를 위한 2010년도 재정운용의 방향 _박종규
6. 신성장동력 정책 관련 정부 연구개발 투자방향 설정에 대한 제언 _정상기



예산추천

NABO Budget & Policy
VOL.17 2009. 겨울

발행일 2009년 11월 16일
발행인 신해룡 국회예산정책처장
편집인 빈성림 기획관리관

예산추천 편집실무위원회

위원장 김건오(기획협력팀장)
위원 윤상열(기획협력1담당)
김준규(기획협력2담당)
박병섭(총무담당)
서세욱(예산분석관)
황선호(예산분석관)
이형진(예산분석관)
박승준(경제분석관)
장인성(경제분석관)
심혜정(경제분석관)
제민(사업평가관)
남궁인철(사업평가관)

간사 이주호(홍보·편집 담당)

주소 서울특별시 영등포구 의사당로 1 국회예산정책처
전화 02-788-4619
팩스 02-788-4686
홈페이지 www.nabo.go.kr

편집디자인 삼우토탈(02-2272-3736)

예산추천은 정부는 봄에 예산을 편성하고 국회는 가을에 예산을 심의한다는 의미와 아울러 예부터 좌고우면하지 않고 진실을 기록하는 언론의 자세인 “추추필법”의 의지를 담고 있습니다.



C O N T E N T S



008	권두칼럼	정부조달과 Value for Money _심상달
010	특집	2010년도 예산안 심사와 주요 쟁점
010		1. 2010년도 예산안 심의, 원칙과 기본방향 _김광림
016		2. 2010년도 정부 예산안의 문제점 _이시중
021		3. 서민생활안정과 미래도약을 위한 2010년 나라살림 _류성결
026		4. 2010년도 예산안 세출조정 가이드라인과 조정의견 _김호성
031		5. 재정건전성 확보를 위한 2010년도 재정운용의 방향 _박종규
038		6. 신성장동력 정책 관련 정부 연구개발 투자방향 설정에 대한 제언 _정상기
048	NABO논단	1. 양성자가속기 구축사업의 지방비 부담 문제 _전용수
053		2. 중산층 감소현황과 정책시사점 _장인성
058		3. 환변동보험제도의 문제점과 개선과제 _이은경
064		4. 연금기금의 성장이 경제성장에 미치는 영향 분석 _박무환
072		5. 이동통신 서비스 기업의 해외진출 활성화를 위한 정책적 제언 _양용석
080	NABO동향	2009년도 제2차 예산정책자문위원회 / 하반기 직원 연찬회 / 국회예산정책처 인사 전문가 간담회 및 포럼 개최 현황 / 조사·분석 회담 현황
082	2010년도 예산안 토론회	
086	핵심역량강화 특강	언론, NABO를 거닐다— '지금까지의 NABO'를 넘어 '지금부터의 NABO'를 기대하며 _이유식
088	최신 분석보고서	2009년도 국가재정운용 점검보고서 / 2010년도 예산안 분석 가이드라인 2010년도 예산안 분석 / NABO 2010년 경제전망 / 2009년 세계개편안 분석 고령화와 연령대별 고용률 변화 추이 및 정책 시사점 / U-Korea 선도사업 평가 2008년도 결산 성과정보 분석 / 대형연구개발사업 평가
098	언론을 통해 본 NABO	
114	해외자료	온실가스 배출을 감축하는 입법이 경제에 미치는 효과 _장인성·최상철
118	직원마당	1. 디스트릭트 9—외계인을 통한 인간사회 비판 _장유진 2. 가족과 함께한 필리핀 세부 여행 _임윤주
	120	



2010년도 예산안 토론회



11월 3일 국회의원회관 소회의실에서 국회의원 및 국회 직원, 기획재정부, 학계, 언론계, 시민단체 등이 참석한 가운데 “2010년도 예산안 토론회”를 개최하였다.



신해룡 처장 개회사



심재철 국회예결위원장 축사



10월 8일 의원회관 소회의실에서 한국일보 이유식 논설위원을 초빙하여 “언론, NABO를 거닐다: ‘지금까지의 NABO’를 넘어 ‘지금부터의 NABO’를 기대하며”라는 주제로 제6차 핵심역량강화특강을 실시하였다.



핵심역량강화특강



10월 13일 세미나실 I (의정관 417호)에서 곽태원 위원장(서강대 경제학과 명예교수) 등 자문위원 및 처장, 실·국장 등이 참석한 가운데 2009년도 제2차 예산정책자문위원회를 개최하였다.



2009년도 제2차 예산정책자문위원회



인사



9월 21일 문지은 예산분석관, 박승준 경제분석관 등 4인을 임명하였다.



10월 7일 김태완 예산분석관을 임명하였다.



10월 29일부터 30일 오전까지 강원도 횡성의 현대성우리조트에서 전 직원이 참석한 가운데 출범 6주년 기념 직원연찬회를 실시하였다.



한마음 체육대회



한동철 교수(서울여대 경영학과) 초청
“21세기의 바람직한 부자와 사회” 강연



국회예산정책처 출범6주년기념 직원연찬회

정부조달과 Value for Money



글 **심상달**
KDI 산업·기업경제 연구부 선임연구위원
국회예산정책처 예산정책자문위원

정부 부처는 그들의 핵심서비스를 전달하기 위해 일련의 상품과 서비스를 구매한다. 여기에는 펜이나 종이 등과 같은 저가의 기초적인 물품들로부터 IT서비스와 기술적 자문 및 연구개발지원 장비 등의 고가이며 복잡한 아이템, 그리고 구매와 사용에 오랜 시간이 소요되는 건설사업까지 모두 포함된다. 조달은 바로 이러한 것들을 제3자로부터 획득하는 전 과정이다. 그러므로 사업의 필요성을 확인하고 정의하는 초기단계로부터 자산의 수명 또는 서비스 계약이 종료되는 시점까지의 전 과정을 포괄한다고 할 수 있다. 제한된 예산자원을 최적으로 활용하기 위해서는 이 조달에 소요되는 돈이 가치 있게 사용되도록 하는 것이 필수적이다.

최근 우리나라에서는 4대강 유역 사업의 추진에 대해 예비타당성조사를 실시해야 하는지가 주요 관심사로 떠오르고 있다. 과연 예비타당성조사만으로 국민세금이 가치 있게 사용되도록 하는 것을 보장할 수 있을 것인가?

영국의 경우, 모든 조달사업은 적절하고 정상적인 방법을 존중하며 동시에 'Value for Money'에 입각하여 추진되어야 함을 명시하고 있다. 타당성 분석 및 조달방법 평가의 기준으로 사용되는 Value for Money(이하 VfM)는 총생애비용과 질의 최적조합으로 정의할 수 있다. 즉, VfM을 추구한다는 것은 초기비용을 최소화하는 것이 아니라 목적에 부합되고 사양을 만족시키면서 전생애비용이 최저가 되는 상품이나 서비스를 구매하는 것이다. 전생애비용이 최저가 아닌 아이템이 선택될 경우에는 추가적 가치가 있는 편익이 분명하고 정당화될 수 있어야 한다. 또한, VfM이 낮을 경우 반드시 조달을 하기보다는 기존의 것을 활용하는 등의 다른 방법을 사용하는 것이 더욱 바람직할 수 있다.

영국의 감사원과 정부상무청은 조달로부터 더 나은 VfM을 획득하기 위해서는 정부 부처가 똑똑한 고객이 되어 서비스와 상품의 전달에 있어 비용의 최초가격을 최소화하는 대신, 계약의 전 기간에 걸쳐 발생하는 비용을 최적화해야 한다고 주장한다. 그리고 그 방안으로 계약기간동안 지속적으로 비용과 질의 개선이 이루어질 수 있도록 인센티브를 도입하는 것, 불륨 디스카운트를 얻을 수 있도록 거래를 결합하거나 다른 부처와 협력을 강구하는 것, 조달 및 파이낸스 과정을 정비하여 구입 비용을 줄이고 사업과 계약 및 자산관리를 향상시키는 것 등을 제시하고 있다.

우리나라도 정부조달사업의 VfM을 확보하기 위해 국회가 크게 다음의 두 가지를 고려할 수 있다.

첫째, 조달사업이 점차로 복잡해지는 양상을 띠는 만큼, 철저한 준비와 계획이 마련되어 있는지를 검토해야 한다. 먼저, 사업의 타당성 분석과 함께 사업의 발주 여부에 대한 비용-효과 분석이 수반되어야 하며, 사업의 공사기간 및 운영단계에서 발생할 수 있는 여러 가지 리스크를 예측하고 이를 관리할 수 있어야 한다. 또한 리스크 관리는 최상의 VfM을 달성하는 방향으로 이루어질 수 있도록 하는 계약 전략 등이 마련되어야 한다.

모든 조달사업이 적절한 관리를 필요로 하지만, 부처의 목표나 공공서비스 제공에 있어 중요한 사업 또는 규모가 큰 사업은 관리의 중요성이 특히 높아진다. 이러한 경우, 공기와 품질과 비용에 맞추어 사업이 완수될 수 있도록 준수되어야 할 사업관리절차 및 사업관리원칙의 마련이 더욱 절실히 된다.

사업관리절차의 대표적인 예로, 영국의 상무청이 조달사업을 향상시키기 위해 마련한 관문심사과정이 있다. 관문심사과정은 전문가들이 사업의 전개과정에서 관문이라 불리는 중요한 포인트마다 사업의 타당성이 있는지, 그리고 제안된 조달방법이 VfM을 성취할 수 있는지에 대해 재고하는 것이다. 관문은 계약을 공여하기 이전에 3단계, 서비스를 시작하는 시점에서 2단계가 존재한다. 계약 공여 이전의 첫 번째 관문은 사업 기본계획서의 타당성을 확인하는 것이고, 두 번째 관문은 조달방법과 공급소스를 확인하는 절차이며, 세 번째 관문은 투자 결정을 승인하는 단계이다. 또한, 네 번째 관문은 서비스 시작 시점의 준비상태를 점검하는 단계이며 마지막 관문은 운영의 효과를 확인하는 단계이다. 영국에서는 이 과정을 모든 공공사업에 의무화하고 있다.


이러한 측면에서, 예비타당성조사를 수행하지 않아도 되는 사업의 경우에도 국민세금이 가치 있게 사용되도록 하기 위해서는 주무부처가 사업에 대한 전략을 수립하고 사업관리절차를 확립한 이후 사업을 추진해야 할 것이며 국회는 이

를 확인할 필요가 있다.

정부조달사업의 VfM을 확보하기 위해 고려해야 할 두 번째 사항은 전략적인 접근을 수행하는 부처와 그렇지 못한 부처를 차별화해야 한다는 것이다. 각 부처가 전략적인 접근을 시도하고 있는지에 대한 평가는 다음의 기준에 따라 판단할 수 있다.

1. 상품과 서비스 및 건설프로젝트를 제3자로부터 획득하는 데 있어 전 과정에 대한 전략을 갖고 있는지,
2. 이 전략이 조달의 목표, 부처의 정책, 그리고 사업목표와 분명한 링크를 두며
3. 그 부처 및 부처 산하에 있는 모든 관에 적용되고 있는지,
4. 부처의 고위층에서 주요조달 사업의 성과에 대해 보고를 받으며 점검하고 있는지,
5. 각 부처가 주요공급파트너와 협력하는 메커니즘을 갖고 있고,
6. 조달전략이 구입부처의 성과와 구입비용을 절감할 여지가 있는지를 평가하고 있는지,
7. 부처가 조달에 관련된 정보를 축적하고 활용하며
8. 전자상거래, 조달카드 등 조달비용절감을 위한 기제들을 활용하는 동시에, 이러한 것을 사용하는 데 따른 위험을 알고 있는지,
9. 각 부처가 정보의 공유와 공동구매를 위해 협력하고 있는지 등이다.

국회는 이러한 사항들을 확인하고 평가하여, 이 평가의 결과에 따라 VfM을 달성하는 부처와 그렇지 못한 부처의 사업에 있어 개별예산의 심의뿐 아니라 부처별 한도의 배정에도 차별이 주어져도록 예산안을 심의할 수 있을 것이다.

예산정책처가 《예산안분석 가이드라인》에 이러한 방향을 명확히 하고 부처의 조달사업추진방식을 평가하는 것은 좋은 시발점이 될 것이다. 

2010년도 예산안 심의, 원칙과 기본방향



글 김광림
한나라당 국회의원/ 예산결산특별위원회 간사

1. 들어가면서

미국시장에서의 부동산 버블로 시작된 금융위기가 1년을 지나고 있다. 금융에서 출발한 위기는 실물경제의 침체를 가속화 시켜, 2차 세계대전 이후 처음으로 미국, 일본, EU 등의 마이너스 성장이 예상되고 있다.

세계 각국은 국제적 공조 속에 이루어진 경기부양책으로 서서히 침체에서 벗어나는 모습이지만 아직도 소비와 투자가 부진하고 일자리 사정도 나아지지 않고 있다. 유가상승, 금융기관의 추가적인 부실우려 등 세계적인 불확실성도 여전한 상황이다.

하지만 한국경제는 세계적 위기 속에서 다른 나라보다 빠르고, 효과적으로 벗어나고 있다는 평가를 받고 있다. 2009년 2/4분기 GDP 증가율이 전기비 플러스(+)로 돌아선 14개국 가운데 가장 빠른 성장세(2.6%)를 보이고 있으며, 3/4분기에도 2.9%로 이어져 4분기 만에 GDP가 경제위기 이전 수준으로 회복된 것으로 나타나고 있다. 최근에는 조심스럽게 플러스(+) 성장에 대한 기대감도 커지고 있다.

한국의 효과적인 위기대응의 핵심에는 선제적으로 취한 확장적 재정정책이 자리 잡고 있다. 2008년에는 경제활력회복과 일자리 창출을 위한 감세(33.9조원), 고유가 극복을 위한 추경예산과 경제난국 극복을 위한 수정예산(16조원)

을 편성한데 이어, 2009년에는 민생안정을 위한 일자리 추경예산(17.2조원)을 편성하고, 집행면에서도 상반기에 60%를, 4/4분기의 예산중 13.6조원을 3/4분기로 앞당겨 집행하는 등 재정을 조기집행하고 있다. 이에 따라 3/4분기에 이르러 민간소비와 설비투자의 증가세로 옮겨가고 있다고 조심스럽게 진단한다.

이러한 세계경제 흐름과 우리의 대응과정의 연장선상에서 2010년 예산안 심의에 큰 관심이 모아지고 있는 것은 한국경제가 다시 한번 성공적인 재정운용을 발판으로 위기에서 벗어나고, 도약하는 기회를 잡을 수 있을 것인지 가늠할 수 있는 첫 번째 열쇠가 바로 내년도 예산안에 담겨있기 때문이다.

예산안 심의는 정부가 계획하고 있는 다음해의 '나라살림'에 대해 의회가 국민의 의견을 최대한 수렴해 나가는 과정으로 요약된다. '어디에서 어떻게 얼마의 돈이 들어와서(세입예산) 누구에게 무엇을 위해 어떤 형태로 쓰이는 것인지(세출예산)'를 꼼꼼히 점검하는 과정이다.

이하의 글에서는 국민을 대표하는 국회의원으로서는, 그리고 의회 다수당의 예산결산특별위원회 간사위원으로서 예산안 심의의 원칙과 기본방향에 대해 짚어보기로 한다.

2. 예산안 심의 기본원칙

첫째, 귀를 열고 야당의 의견을 잘 경청하고 존중하겠다. 야당이 제기하는 다양한 문제들을 여당 지도부와 소속 의원들께 가능한 많이, 제대로 전달해 생산적인 토론이 이루어지고, 합리적 대안이 산출돼 헌법과 법률에서 정하고 있는 기일내에 여야간 합의처리가 될 수 있도록 최선의 노력을 기울이겠다.

특히, 지난해는 법정기일보다는 열흘 늦었지만, 예년보다 2주 앞선 12월 13일 예산안이 의결되고 곧이어 조기집행을 위한 제도개선이 이루어졌다. 그 결과 다음해 상반기에 가서나 사업계획이 수립되고, 국고보조사업의 교부(확정) 지연, 행정절차 기간 소요 등으로 하반기에나 가능했던 사업발주(지방비 매칭 사업은 지자체 추경이 확정되는 6월 이후 집행)가 상당기간 빨리 이루어졌다.

사업계획을 2008년 12월 중순에 확정하고, 국비 교부결정과 자금배정 모두 2009년 1월까지 완료함으로써 사업발주·집행이 회계연도가 시작하는 1월부터 곧바로 이루어질 수 있었다. ([표 1] 참조) 내년도도 조기집행을 통한 재정의 성과를 이어가기 위한 선결과제로서 예산안이 법정시일내 합의처리될 수 있도록 최우선의 노력을 기울이겠다.

[표 1] 2009년 예산 조기집행 제도개선 성과

	기 존	2009년 개선	비 고
사업계획 확정	다음해 1~2월	2008년 12월 중순	
국비 확정내시	다음해 2~3월	2008년 12월 ~ 2009년 1월	
국비 교부결정	다음해 4~6월 *자치체 추경(4~5월)으로 지방비 확보 후 교부	2008년 12월 ~ 2009년 1월 *자치단체 추경(지방비 확보) 이전에 교부	2009년 예산집행지침 개정
자금 배정	다음해 4~6월	2008년 12월 ~ 2009년 1월	회계연도 개시전 배정액 (2008.12.18): 6.7조/총 11.7조
발주 등 집행	다음해 6월 이후	2009년 1월 이후	

자료: 행정안전부 지방재정세제국

둘째, 2008회계연도 결산과 올해 수정예산과 추경예산 심의과정에서 여러 의원님들, 국회예산결산특별위원회 수석전문위원, 국회예산정책처, 시민단체 등이 제기한 지적과 문제점을 꼼꼼히 검토하겠다. 특히, 국회상임위원회 예비심사와 국회예산정책처 등에서 수년에 걸쳐 반복해서 지적하는 문제점에 대해서는 실효성 있는 대안을 마련해 의회와 행정부간 불필요한 논쟁이 계속되는 것을 줄여나갈 생각이다.

셋째, 국정의 양대 축을 형성하고 있는 여당으로서 정부가 국민에게 약속한 사항들이 예산안에 제대로 반영되어 있는지를 눈여겨볼 생각이다. 정책은 법령으로써 근거가 마련되고, 예산으로 실현된다. 정책의 효과가 피부에 와 닿도록 예산의 규모와 내용, 그리고 집행체계까지 꼼꼼히 점검해 나갈 것이다.

3. 예산안 심의 기본방향

예산부수법률안의 조속한 의결

예산안 심사는 쓸 돈을 마련(세입)한 뒤에, 그에 맞게 쓸 곳을 정하는 순으로 심사가 이루어진다. 따라서 세입예산 편성의 전제로 정부가 제출한 법률안에 대한 확정(의결)이 우선되어야 한다. 현재 기획재정부는 이번 정기국회에 17개 법률안을 제출해 놓고 있으며, 이 가운데 직접적으로 세수증감 효과가 있는 소득·법인세법 등을 포함한 10개 조세관련 법률안과 행정안전부와 교육과학기술부 소관 지방소비·소득세법, 지방교육재정교부금법 등은 예결위 예산안조정소위원회 심의가 시작되기 전에 의결되어야 효율적인 세출예산안 심의로 이어질 수 있을 것이다.

이들 예산부수법률안의 조속한 심사·의결은 정기국회에서는 '원칙적으로 예산부수법안만을 처리' 하도록 규정하고

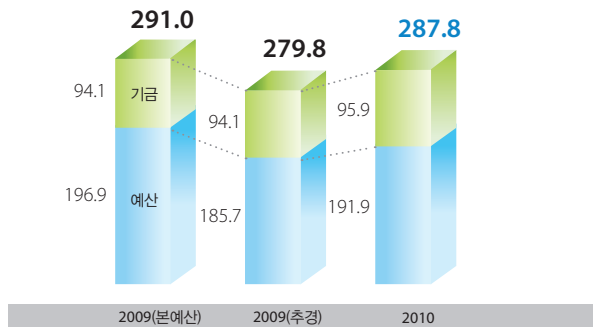
있는 국회법의 취지¹⁾와도 일치하는 것이다.

경제전망과 세입규모의 적정성

세입예산의 규모에 대한 평가가 예산심의의 출발점이 된다. 따라서 예산안 심사는 세입예산의 전제가 되는 경제성장률 등 경제전망에 대한 토론에서부터 시작되어야 한다.

내년 예산안은 총지출 291.8조원, 총수입은 실질 성장률 4%를 전제로 2009년 본예산(291조원)보다는 적고, 추경(279.8조원)보다는 8조원 증가한 287.8조원 규모로 편성되어 있다.

[그림1] 연도별 총수입 규모



자료: 기획재정부 세입예산안(각년도)

경기하강 국면에서 제출된 2009년 본예산(수정예산)의 전제가 됐던 경제성장률(실질 4%) 등 경제지표가 전망과 달리 급속히 악화돼 같은 해 4월에 제출한 추가경정예산을 통해 11조 2천억원 규모의 세입을 줄였던 점을 고려하여 현시점에서 세입예산의 전제로 가정했던 경제성장률, 소비와 투자, 수출·입, 물가, 환율 전망 등을 재평가해서 세입규모의 적정성에 대한 논의가 이루어져야 한다.

주 1) 국회법 제93조의2(법률안의 본회의 상정시기)②정기회 기간중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음 연도의 예산안 처리에 부수하는 법률안에 한한다(단서 생략)

재정수지와 국가채무에 대한 평가

2010년 예산안에서 재정수지(GDP대비 관리대상수지)는 2009년 추정(GDP대비 -5.0%)보다 개선된 -2.9%, 국가채무는 2009년 수경·추경예산 편성을 통해 56.1조원이 늘어난 데 이어(GDP 대비 5.1%p 증가) 내년에도 국가채무는 42조원 정도가 늘어나 총 407.1조원(GDP 대비 36.9%)이 예상된다.

내년 예산안이 제출되고, 국정감사 등을 통해 경제위기를 극복하는 과정에서 대폭 증가한 국가채무와, 악화된 재정건전성에 대한 다양한 지적들이 제기되고 있으며, 10월 30일에는 국회예산결산특별위원회 주최로 「국가채무의 적정관리 방안」에 대한 세미나도 열려 다양한 의견들이 모아졌다. 세미나를 통해 제시된 의견 중 공감대가 형성됐던 부분은 국가채무는 규모와, 채무의 포함 범위 못지않게 채무의 원인과 구성이 중요하다는 점이다.

금융기관의 부실로 시작된 미국발 금융위기가 미국 정부의 공적자금 투입으로 진정되고 있지만, 결국에는 국가의 채무부담으로 이어지는 과정에서 볼 수 있는 것처럼 채무가 어디에서 발생할 것인가를 선제적으로 찾아내고, 모니터링하는 것이 더욱 중요하다는 것이다.

필자는 여기에 더해 국가채무에 대한 평가는 규모와 내용을 기본으로, 경제규모를 반영한 채무수준, 다른 나라와의 비교, 과거 채무증가 시점과의 상대비교 등 다양한 검토가 함께 이뤄질 필요가 있다고 생각한다.

국가채무로 표현되는 나랏빚은 없는 것이 좋다는 점에 동의하면서 한편으로는 개인, 기업의 채무와 비교해가면서 순기능과 역기능을 함께 검토해 볼 필요가 있다고 본다. 개인의 입장에서 주택구입자금 대출, 학자금 대출 등과 같이 채무는 개인의 생애주기상 소득과 지출흐름의 불일치를 보완함으로써, 자금이 부족할 때 빌려 쓰고, 향후 유동성이 풍부할 때 상환하면 개인과 사회 전체의 후생은 증가될 수 있는 것이다. 기업도

투자소요가 발생할 때 자기자본만으로 재원을 충당할 수 없기 때문에 수익률이 낮은 타인자본을 차입하여 수익률이 높은 곳에 투자하는 과정을 통해 경제 전체의 효율적인 재원 배분을 가능하게 한다. 또한 기업은 초과수익을 통해 채무를 상환하고 자금을 재투자하여 경제 전체의 성장을 견인하게 된다.

국가채무도 미래에 대비한 선제적 투자라는 측면이 존재한다. 재정수입만으로 지출하는 경우 국가적인 위기를 벗어난다거나 국제경쟁력을 키워나가기 위한 선제적 투자에 제약을 받을 수 있는데, 이때 국가차원에서 차입과 투자를 통해 성장잠재력 확충이 가능해 지는 것이다. 이러한 투자는 미래세대에 대한 편익으로 남아있게 되므로 사용자 부담원칙에 따라 미래세대가 일정부분 분담하도록 국채를 통해 재원을 조달하는 것이 세대간 형평성에도 부합될 수 있다는 점도 고려해야 한다.

또한, 경기대응 능력이 약화되어 사회적 약자가 피해를 입을 우려가 제기될 때도 국가는 차입을 통한 경기대응에 나설 수밖에 없다. 경기가 침체되면 조세수입이 감소하게 되는데, 국채발행을 통한 재정의 적극적 역할이 없다면 경기침체는 심화되고, 사회안전망이 약화되어 사회적 약자들이 큰 피해를 입게 되는 것이다.

이러한 국가채무의 양면적인 특성을 고려하여 정부가 밝히고 있는 국가채무관리계획에 대한 면밀한 검토가 뒤따라야 한다.

정부는 향후 5년간 총지출 증가율(4.2%)을 총수입 증가율(5.6%)보다 낮게 하고, 그 차이를 1.4%p로 유지해 매년 4조원 이상의 재정적자 감소 효과를 기대하고 있다. 세입기반을 확충하기 위해 낮은 세율, 넓은 세원 원칙하에 비과세 감면 정비, 세원투명성 제고 등을 내용으로 하는²⁾ 세계개편안을 제출했고, 세출구조조정과 재정지출 효율화를 위해 유사중복사업 통폐합, 추경 때 시작한 한시적 사업 폐지 또는 종료,³⁾ 복

주 2) 세입확충 효과: 2010년(7.6조원), 2011년(2.2조원), 2012년(0.7조원)

지·R&D의 전달체계 개선 등을 적극 추진하였다고 밝히고 있는 만큼 수입과 지출 측면에서 재정건전성 확보를 위한 정부의 노력에 대한 합리적 토론을 기대한다.

재정의 규모와 분야별 배분의 적정성

내년 예산안에서는 경제위기로 인한 디플레이션 갭, 고용의 경기후행성, 서민 체감경기 회복의 시차 등을 감안해, 민간의 자생적 회복력이 본격화되기까지 재정의 적극적인 역할을 이어나가고자 하는 정부의 의지를 읽을 수 있다. G-20 정상회의에서 세계경제가 회복될 때까지는 국제적인 공조하에 지속적인 정책대응을 해나가기로 했다는 점도 이를 뒷받침하고 있다.

2010년 총지출(291.8조원) 증가율은 2009년 본예산(284.5조원) 대비 2.5%(추경대비 -3.3%)로서 내년도 예산 규모의 적정성을 평가하기 위해서는 대외 경제여건의 불확실성, 투자와 고용의 회복 지연, 민간의 자생적 회복속도 등에 대한 고려 속에 추가적으로 재정이 어느 정도로 역할을 해야할 것인가에 대한 고민과 논의가 필요하다.

한편, 2009년 당초 정부안 대비 재정팽창지수(FI: fiscal impulse indicator)⁴⁾를 계산하여 삭감규모를 제시하는 경우⁵⁾도 있는데, FI만으로 재정기조를 판단하는 것이 바람직한 것인지와 또는 국회에서 심의·의결이 이루어지지 않은 2009년 당초 예산안을 기준으로 삭감에 대한 논의가 이루어지는 것이 타당한지에 대해서도 논의가 필요할 것이다.

분야별 자원배분에 대해서는 2009년 본예산 대비 증가율이 마이너스(-)로 나타나는 중소기업·교육부문에 대한 치열한 논쟁이 예상된다.

2010년 중소기업 예산은 6.0조원으로 2009년 본예산 대비 23.7% 감소(7.8 → 6.0조원)한 것으로 나타난다. 금융시장 정상화 기조에 따른 긴급 유동성 지원이 축소되고(5.4 → 3.2조원),⁶⁾ 추가출연이 없이도 금년 수준의 신용보증 지원여력이 충분한 것으로 판단⁷⁾되는 신용보증기관에 대한 출연을 조정⁸⁾했기 때문이다.

하지만 전체 규모는 감소하지만, 유동성 지원분야를 제외하면 중소기업 예산은 2009년 대비 16.2% 증가(2.4 → 2.8조원)하는 점이 함께 고려되어야 한다.

내년도 중소기업 예산에는 중소기업 창업촉진과 소상공인 경쟁력 강화를 중심으로 증액이 이루어져 중소기업 R&D 분야(2009년 본예산 4,900 → 2010년안 5,607억원), 창업지원(2009년 본예산 2,663 → 2010년안 3,482억원), 소상공인지원(2009년 본예산 2,297 → 2010년안 2,437억원) 분야가 큰 폭으로 증액되었기 때문이다.

내년도 교육분야 투자는 37.8조원으로 올해보다 1.2% 감소⁹⁾한 것으로 나타나는데, 이는 내년도 국제 세입전망 감소에 따른 지방교육재정교부금 감소에서 원인을 찾을 수 있다. 다만, 교부금을 제외하면 5.9조원으로 2010년 총지출 증가율(2.5%)보다 높게(6.4%) 증가하는 점이 함께 고려되는 가운데 교육에 대한 예산심의가 균형 있게 이루어질 필요가 있다.

주 3) 정부는 2009년 수정·추경예산에서 1,000억원 이상 증액된 35개 사업에 대해 15개 사업을 종료하고, 20개 사업을 감액조정하여 총 19.9조원을 삭감한 예산안을 편성했다고 발표(기획재정부, 보도자료, 2009.9.28.)

4) 재정팽창지수(FI)는 재정기조가 전년도와 비교하여 확장적인지 긴축적인지를 판단하는 지표로서 양의 값(+)을 가지면 전년도에 비하여 확장적임을, 음(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미함.

5) 국회예산정책처는 「2010년 예산안 분석」(2009.11.3)에서 내년도 예산안의 FI가 2009년도 본예산 대비로는 -0.55%이나, 2009년도 당초 정부예산안 대비 0.37%이므로 2009년도 당초 예산안 대비 중립기조를 위해 4.1조원을 줄여야 한다고 주장함.

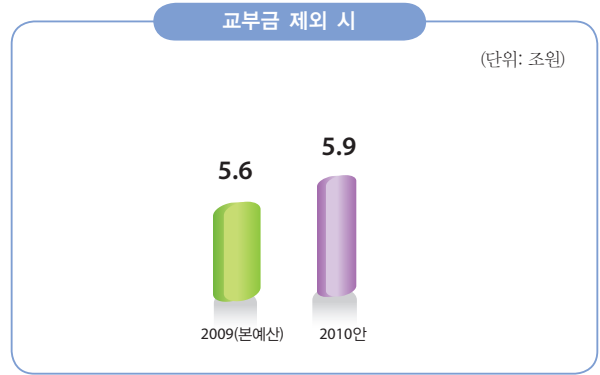
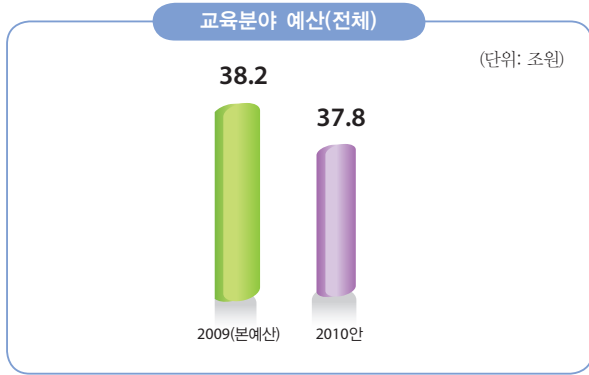
6) 유동성지원(조원) : 2008년(3.5) 2009년 당초(3.1) 2009년 본예산(5.4) 2009년 추경(2.7) 2010년안(3.2)

7) 운용배수(2009년 8월기준) : 신보 8.6배, 기보 6.8배 / 적정배수 12.5배

8) 보증출연(조원) : 2008년(0.3) 2009년 당초(0.1) 2009년 본예산(1.1) 2009년 추경(2.7) 2010년안(0)

9) 교부금(조원) : 2009년 본예산(32.7조원) → 2010년안 31.8조원 (-0.8조원) ※지방교육재정교부금 = 내국세 20.27% + 교육세 전액

[그림2] 국세수입 감소와 교육예산 규모



4. 글을 마치며


정부는 내년도 예산의 초점을 경제활력 회복과 서민생활 안정으로 밝히며, 재정건전성 확보를 위한 안정적인 관리를 강조하고 있다. 이를 총괄해서 심의하기 위해서는 세입측면에서 기금·특별회계의 여유자원 활용과 민자사업 활성화 등 다양한 재원확보 방안에 대한 점검과, 초미의 관심사로 부상한 소득·법인세 2차 인하 유보에 대해서도 진지한 논의가 이루어져야 할 것이다.

지방재정 지원제도 개편에 관련된 사항, 즉 지방소비세·소득세 도입에 대해서도 중앙정부와 지자체, 중앙정부내 부처간 쉼법에 조금씩 차이가 있는 만큼 부족한 지방세수 문제가 해결될 수 있는 방안에 중점을 두되, 중앙과 지방간 합리적인 자원배분 방안도 검토되어야 할 것이다.

이와 함께 지방소비세 등으로 중앙의 재원이 지방으로 이전되는 것과 비례하여 지자체의 예산집행이 보다 효율적으로 이루어지기 위해 소모성·행사성 사업을 구조조정하도록 제도화하는 노력도 함께 이루어질 필요가 있다.

세출 측면에서는 유사·중복사업 정비, 재정전달체계 개선, 집행부진 사업 등 연례적으로 지적되던 문제들과, 재정지출의 비효율 개선대책, 경상경비의 절감 정도 및 투자 우선순위의 조정 등 '세출 구조조정 정도'가 어떠한지 꼼꼼히 점검해봐야 할 것이다.

특히 4대강 살리기 사업과 관련 치열한 공방과 견해차이가 있는만큼 이 부분에 대해서도 분명한 입장을 갖고 임할 생각이다. 예컨대 “예비타당성조사를 회피하기 위해 사업구간을 인위적으로 나누었다” “2009년 예산으로 4대강 신규사업을 발주한 것은 헌법과 국가재정법에 위배된다” 등 법적·제도적 문제점에 대한 주장에 대해서는 근거가 없음을 명확히 하지만, 고려되어야 할 야당의 지적은 열린 마음으로 경청하고, 여당과 정부에 전달하여 수용될 수 있도록 최대한 노력할 것을 밝힌다.

이와 함께 2010년 예산안부터 예산안 첨부서류로 제출되는 성인지 예산서와 심의·의결사항으로 변경된 임대형 민자사업(BTL) 한도액 등에 대한 심사에도 소홀함이 없도록 할 것임을 말씀드리며 글을 마친다. 

2010년도 정부 예산안의 문제점



글_ 이시종
민주당 국회의원/ 예산결산특별위원회 간사

1. 2010년도 정부 예산안에 대한 총괄 평가

집권 3년차를 맞이하는 이명박정부가 편성한 2010년도 예산안은 “국민무시 예산, 재정악화 예산, 편법·부도덕한 예산”이다.

첫째, 2010년도 예산안은 국민무시·민생무시 예산이다.

이명박정부는 국민 대다수의 우려와 반대에도 불구하고 ‘4대강 사업 예산’을 당초대로 2010년도 예산에 강행 편성하였다. 4대강 사업으로 지역SOC 예산과, 복지예산 등이 줄어드는 일 없다고 큰소리치다가, 2010년도 국토해양부 소관 6.7조원 예산 중 한국수자원공사에 3.2조원을 떠맡기는 “편법과 무리수”를 동원하고, 4대강사업의 총사업비는 22.2조원(2010년 8.6조원)임에도 불구하고 국토부 소관 15.3조원(2010년 6.7조원)만 ‘4대강 사업’ 인양 발표하여 마치 사업규모가 축소되는 것처럼 ‘꼼수’까지 동원하였다.

4대강 예산이 내년엔 5.4조원이나 계상됨에 따라 당장 서민·중소기업·일자리·교육·환경 등 민생예산 삭감이 불가피해졌다. 2009추경예산 대비 교육예산은 -3.6%(39.2조 → 37.8조), 환경예산은 -5.3%(5.7조 → 5.4조) 감소하였으며, ‘산업·중소기업·에너지’ 분야 예산은 14.4조원으로 본예산대비 -10.9%, 추경대비 -30.8%나 급감하였다. 일자리 예산도 전년대비 1/4이나 줄어들었다. 주로 도로·철도 등 지역현안사업인 SOC 예산도 4대강 사업예산 3.5조원 제외시 21.3조원으로 2009년 본예산대비 -14.1%, 추경대비 -16.5% 감소하였다.

특히 이명박정부는 복지예산 증가율(본예산 대비 8.6%)이 가장 높다고 자화자찬하고 있지만, 그 실상을 보면, 금년도

추경예산 대비로는 0.7%(6,000억) 증가수준에 그친 것이며, 2009본예산대비 순증(6.4조원)의 내역도 공적연금 2.2조원, 실업급여 0.2조원, 기초노령연금 0.3조원, 건강보험 0.2조원 등 대부분 법정외지출의 자연증가분과 MB공약인 보금자리주택 2.6조원이 대부분을 차지하고 있다. 4대강 예산은 최대로 계상하면서 극빈층 무주택 세입자들에게 임차료 일부를 지원하는 '주택마우처 시범사업' 예산 60억원을 전액 삭감한 것이 복지 예산의 현실이다.

둘째, 2010년도 예산안은 재정악화 예산이다.

2010년 정부 예산안의 세입적자국채 발행액은 30.9조원으로 2009 본예산 대비 11.2조원(56.9%) 증가하였다. 이에 따라 재정적자는 -32.0조원, 국가채무는 407.1조원(대 GDP 36.9%)으로 급증하였다. 내년도 국채이자만도 20조원에 달할 전망이다.

이명박정부들어 무리한 추경과 부자감세 강행으로 올해 재정적자가 -51조원(대 GDP -5.0%)으로 통계 작성 이후 사상 최대를 기록할 정도로 국고가 바닥난 상황에서, 많은 재정전문가들은 2010년도 재정운용의 최우선 과제를 재정건전성 회복과 유지에 두어야 할 것이라고 정부에 고언(苦言)하였다.

그러나 정부는 2010년도 예산편성 초기단계부터 “경제정상화 및 위기 이후 기회를 선점한다”는 명분으로 “재정의 적극 대응”(기획재정부「2010년 예산편성지침」)을 강조하고, 재정만 악화시키는 4대강사업 예산 편성을 강행하는 등 확장적 재정정책, 적자재정의 기초를 지속하고 있는 것이다.

셋째, 2010년도 예산안은 무책임·부도덕 예산이다

이명박정부는 국고로 추진해야할 사업을 대거 공공기관에 떠넘겨 재정위기의 시기를 일시적으로 뒤로 미루고 있다. 2009년 1.4조원이었던 도로·철도·수자원 관련 공기업 투자가 내년도에는 5.1조원에 달하고 있다. 무려 3.6배나 증가한 규

모이다. 국토부 소관 4대강 본사업비(15.3조원, 2010년 6.7조원)의 절반인 8조원(2010년 3.2조원)을 '수자원공사'에 떠넘긴 것도 모자라, 호남고속철도 사업의 내년도 필요재원(9,450억원) 중 2,500억원만 정부예산에 계상하여, 철도시설공단이 6,950억원을 자체 조달해야할 실정이다(당초계획 철도시설공단과 국가가 50:50 부담).

또한 부족한 세입 확보를 위해 기업은행, 인천국제공항공사 등 공기업 주식매각과 국유지 매각을 무리하게 추진하고 있다. 2010년 세외수입은 전년대비 7.4%(21.7조원 → 23.3조원)나 증가하였다. 2008년도 세외수입은 21.4조원이었다. 세외수입은 일시적 수입으로 항구적인 재원확보 대책이 될 수 없으며, 다음 정부에서 추가적인 재정수입이 필요할 때 재원확보 수단이 없어서 재정위기에 대응능력을 크게 약화시킬 것은 자명하다.

더욱이 총지출, 분야별 재원배분 등 주요한 예산지표를 비교함에 있어 2009년 추경을 포함한 최종지출을 기준으로 비교해야 함에도 의도적으로 2009본예산 기준으로 수치를 작성함으로써 국가재정 관련 기본수치를 왜곡하는 등 부도덕한 모습마저 보이고 있다.

2. 재정이 양호하다는 정부 주장의 문제점

2010년도 예산안에 따른 국가채무는 407.1조원(대 GDP 36.9%)으로 사상 최대규모이다. 이명박정부들어 국가채무가 108.2조원(2007년말 298.9조원 → 407.1조원), 1인당 국가채무는 216만원(617만원 → 833만원)이나 증가한 것이다.

국가채무 급증은 이명박정부가 부자감세 강행과 토목·건설 위주의 무리한 재정지출 확대를 동시에 병행한 데 따른 필연적 결과이다.

금융위기로부터 촉발된 세계적인 경제위기를 극복하기 위

해 세계 각국은 대대적인 재정지출 확대와 감세에 나섰다. 문제는 중산·서민층에 대해서는 감세하고 고소득층에 대한 증세를 통해 재정적자 폭을 완화했던 다른 나라들과는 달리, 우리나라의 경우 상대적으로 고소득층에 혜택이 집중된 법인세, 소득세 감세, 중부세 무력화 등 부자감세에 치중하였다는 점이다. 국회예산정책처는 이명박정부 감세로 인한 세수감소액이 5년간(2009~2013) 90조원에 달할 것으로 추정하였다. 90조원만큼 항구적으로 세입기반이 잠식당한 것이다.

이명박정부는 우리나라의 GDP대비 국가채무의 비중(2009년 35.6%)이 OECD 평균(82.8%)보다 낮으며, 재정이 아직은 양호하다고 주장하고 있다. 그러나 국가채무의 적정성에 대한 판단은 국가채무 비율의 절대적인 수준뿐만 아니라 그 비율의 증가추세 여부, 국가채무의 내용, 경제가 감당할 수 있는 수준인가 등 종합적인 고려가 필요하며, 단순히

GDP대비 국가채무 비중이 OECD 평균에 비해 낮다고 해서 우리나라 재정이 건전하다고 평가하는 것은 많은 문제가 있다.

첫째, 국가채무 규모가 과소 계상되었다.

정부의 국가채무 산정은 IMF의 1986 GFS 기준에 따른 것이며, IMF의 새로운 기준인 2001 GFS나 OECD의 1993 SNA에 따르면 GDP 대비 국가채무 비율이 적어도 2009년말 43.5% 내외로 추정되어 5% 정도 증가한다.

2008년 국회 예산결산특별위원회가 의뢰하여 한국재정학회가 수행한 연구용역에 따르면 2007년 한국의 국가채무는 정부발표치인 299조원(GDP 대비 비율 33.2%)보다 564조원 많은 863조원(GDP 대비 비율 76.3%)에 이를 것으로 추정하고 있다.

[표1] 국가채무 산정 기준 비교

	IMF 1986 GFS*	IMF 2001 GFS* / OECD 1993 SNA**
회계기준	• 현금으로 부담이 확정된 채무	• 현재 시점에서 미래의 확정된 부채 (발생주의 회계)
적용 범위	• 중앙·지방정부와 비영리공공기관의 채무계 (금융성기금 제외)	• IMF 1986 GFS + 금융성기금
우리나라 적용 여부	• 현재 적용	• 2012년부터 적용 예정 • 현 시점에서 추정값만 존재
GDP 대비 2009년 국가채무 비율	• 38.5%	• 43.5% 내외로 추정 (2009.4.21 예결특위 기획재정부 차관 답변)

* GFS : Government Finance System

** SNA : System of National Account

둘째, 국가채무 증가의 내용도 나쁘고

속도 또한 너무 빠르다.

적자성 채무중 '공적자금의 국채전환채무'와 '금융성채무'를 제외한 '순국가채무'의 경우 이명박정부 들어 연평균 21.4조원 증가하였는데 이는 참여정부 연평균 증가액 6.3조원의 3.4배에 달하는 규모이다.

증가의 속도도 너무 빠르다. 2009~2010년간 한국의 국가채무 증가율은 30.6%로, 28개 OECD 회원국 평균(12.6%)의 2.5배에 달하고 있다. 국가채무의 증가에 따라 일반회계에서 국가채무이자 차지하는 비율도 역시 역대 최고인 10%(약 20조원 이상)로 추정된다. 복지·교육 등에 투자할 수 있는 재정여력이 20조원이나 감소한 것이다.

[표2] 국가채무 증가 내역

	국가채무(적자성채무+금융성채무)	순국가채무(공적자금 국채전환, 금융성채무 제외)
참여정부5년 (2003~2007)	165.3조원 (연평균 : 33.1조원)	31.4조원 (연평균 : 6.3조원)
MB정부3년 (2008~2010)	108.2조원 (연평균 : 36.1조원)	42.8조원 (2008~2009년, 2년) (연평균 : 21.4조원)

셋째, 부자감세와 대형국채사업의 추진으로 이명박정부 임기 내 200조원의 재정적자 요인이 상존하고 있다.

2008년도 이후 이루어진 감세로 이명박정부 임기 중 90조원 이상의 세입이 감소하였다. 감세로 인한 국세 세입기반 잠식의 심각성은 정부의 2010년도 예산안을 보면 자명해진다. 통상 국세수입은 누진효과로 인해 경상성장률보다 높게 증가한다. 최근 8년간(2001~2008년) 수치를 보더라도, 경상성장률은 평균 6.9%였지만, 국세수입증가율은 평균 7.7%로 1.1% 상회하고 있다. 그러나 정부 예산안에 따른 2010년도 국세수입 증가율은 2.8%로써 경상성장률 6.6%에 크게 못 미치고 있다. 이는 이명박정부의 무리한 부자감세로 세입기반이 크게 훼손되었기 때문이다.

게다가 4대강사업(22조원+α), 30대 선도 프로젝트(126.5

[표3] 국세수입증가율, 경상성장률 추이

	최근8년간(2001~2008)평균	2010
국세수입증가율	7.7%	2.8%
경상성장률	6.9%	6.6%

조), 보금자리 주택(12조) 등 총 사업비 405.5조원에 국고부담만도 140조원(MB정부 임기내 110조원)에 달하고 있는 대형 국책사업을 무리하게 추진하고 있다.

이명박정부가 ‘부자감세’와 ‘4대강 사업’ 등 불요불급한 대형사업을 포기하지 않는 한 임기내 최소 200조원(감세 90조+세출증가 110조) 이상의 재정적자가 증가할 수 밖에 없을 것이다.

[표4] 정부가 발표한 주요사업 재정지출 규모(2009.9 기준)

	발표일	사업비			MB임기내 국고지출
		계	국고지출	기타	
합계		405.5조	140.3조	265.1조	110.0조
보금자리주택 150만호 공급	2008. 9.19	12조	6조	6조	2.4조
주한미군공여구역 지원사업	2009. 2. 3	21.3조	4.2조	17조	1.7조
신성장동력 종합추진계획(녹색기술 등 20개 과제)	2009. 5.25	24.5조	24.5조	-	24.5조
4대강 살리기 사업	2009. 6. 8	22.2조	14.2조	8조	14.2조
취업후 상환 학자금대출제도	2009. 7.30	4.1조	4.1조	-	0.5조
첨단의료복합 단지 조성(충북오송, 대구신서 선정)	2009. 8.10	5.6조	2조	3.6조	0.3조
IT KOREA 5대 미래전략(IT 융복합 등 IT분야성장전략)	2009. 9. 2	189.3조	14.1조	175.2조	11.3조
지역발전5개년계획안(30대선도프로젝트 등)	2009. 9.16	126.5조	71.2조	55.3조	55.1조

자료: 국회의원 이용섭 의원실 작성

넷째, 우리경제의 특수성을 고려해야 한다.


거대한 역내시장, 기축통화를 보유한 여타 OECD국과는 달리, 높은 수출의존도, 작은 내수시장의 규모, 취약한 환율구조 등 전형적인 수출의존형 경제구조를 지닌 한국경제에 있어 재정건전성은 대외신인도를 좌우하는 주요요인이며 대외부분의 충격을 막아낼 수 있는 최후의 보루이다. 지난 1997년 외환위기를 성공적으로 극복할 수 있었던 것도 재정이 위기극복을 뒷받침할 수 있는 여력이 있었기 때문이다.

3. '부자감세 철회' 만이 재정적자를 줄일 수 있는 유일한 대안이다.

세계경제 여건도 재정적자를 줄이는 데 어려움을 가중시키고 있다. 중남미 경제위기, 1997년 아시아 경제위기 등과 같이 국지적 위기였던 과거와는 달리, 이번 글로벌 경제위기는 전세계적으로 동시 발생하였다. 경제위기 극복과정에서 대부분의 국가들이 국채를 발행하여 재정지출을 늘렸고, 이로 인해 전지구적으로 재정적자가 악화된 상황이다. 국지적 위기였던 과거에는 다른 나라에서 국채를 매입하거나 자본유입을 통해 적자를 보전할 수 있었지만, 지금은 재정적자를 다른 나라에서 흡수해 줄 수 없는 상황이다. 우리경제가 재정건전성을 회복하기에 그 만큼 어려움이 가중될 수밖에 없다.

재정적자를 줄이고 재정건전성을 회복하기 위해서는 “세입은 늘리고, 세출은 줄이는” 방법 밖에 없다. 이명박 정부가 “부자감세로 세입을 줄이고, 4대강사업등 세출을 늘리는” 무책임한 정책을 지속하는 한, 임기내 재정파탄이 현실화 될 것이다.

한번 늘어난 세출을 줄이는 데는 한계가 있다. 또한 저출산 고령화 대비, 사회안정망 구축, 경제위기로 인한 청년실

업문제 해결, 성장동력 발굴 등 필수적인 재정지출 수요는 지속적으로 증가할 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 재정적자를 줄일 수 있는 가장 효과적이고 유일한 대안은 ‘부자감세’를 철회하는 것이다. 당장 내년부터 시행될 대기업·고소득자에 대한 법인세와 소득세 최고세율 인하를 철회하고, 추가적인 부자감세도 중단해야 할 것이다. 

서민생활안정과 미래도약을 위한 2010년 나라살림



글_ 류성길 기획재정부 예산실장

정부는 전대미문의 글로벌 경제위기를 극복하기 위해 G20 국가들을 중심으로 한 국제공조의 틀 속에서 재정을 적극적으로 운용해 왔다. 지난해 11월 11.4조원 규모의 수정예산에 이어, 금년 4월에는 28.4조원의 추경예산을 편성하였고, 금년 상반기에 재정의 60% 이상을 집행하였다.

이러한 적극적인 재정운용의 결과 경기급락세가 진정되면서 1/4분기에는 전기대비 성장률이 플러스(+)로 전환되었고, 3/4분기에는 성장률이 전기비(+2.9%)에 이어 전년동기비(+0.6%)까지 플러스로 전환되게 되었다. 최근의 경기 회복 추이를 감안할 때 금년도 성장률은 정부가 수정 전망한 -1.5% 보다 높은 -1~0% 수준을 충분히 달성할 수 있을 것으로 예상된다.

지난 10월 1일 IMF가 발표한 세계경제 성장률 수정전망에 따르면 내년도 세계경제는 당초 전망치(2.5%)보다 높은 3.1% 수준의 완만한 회복세가 실현될 수 있을 것으로 보인다. 우리 경제도 이러한 세계경제의 점진적 개선과 내수회복 등에 힘입어 내년에는 4% 내외의 성장이 가능할 것으로 예상된다.

그러나 아직도 우리 앞에는 많은 위험요인들이 상존하고 있어 안심할 수 있는 상황이 아니다. 민간부문의 자생적 회복이 아직 본격화되지 않고 있으며, 고용의 경기후행성으로 인해 내년에도 고용여건이 크게 개선되기는 쉽지 않을 전망

이다. 또한, 경기회복이 서민들의 체감경기 회복으로 이어지기까지는 더 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 보인다.

지난 9월 미국에서 개최된 제3차 G20 정상회의에서도 이러한 위험요인들을 감안하여 아직 경제위기가 끝나지 않았다는 데 인식을 같이 했으며, 경기회복이 확고해질 때까지는 지속적인 정책대응을 추진해 나가기로 의견을 모은 바 있다.

정부가 마련한 2010년도 예산안은 이러한 대내외 여건을 감안하여 경제활력 회복과 서민생활 안정을 도모하는 데 역점을 두고 편성하였다.

1. 내년도 나라살림의 전체 모습: 재정의 적극적인 역할과 재정건전성 관리의 조화를 모색

내년도 예산안의 총지출 규모는 291.8조원으로 2009년도 본 예산 대비로는 2.5%, 위기이전 정부가 제출한 2009년 예산안

보다는 6.6%가 늘어난 수준이다. 내년도 총수입이 2009년 본 예산보다 -1.1%가 감소한 287.8조원 수준으로 예상됨을 감안할 때, 내년에도 경제활력 회복과 서민생활 안정을 위해 재정이 적극적인 역할을 지속한다는 차원에서 수입보다 지출규모를 확대해서 편성하였다.

다만, 내년도 우리 경제의 완만한 회복세와 경제위기 극복 과정에서 악화된 재정건전성을 감안하여, 적극적인 재정역할의 폭은 올해보다 축소하였다.

내년도 관리대상수지적자를 GDP대비 -2.9% 수준으로 낮추어 올해(-5.0%)보다 2%p 이상 개선되도록 하였으며, 연차별로 적자폭을 줄여나가 G20 국가들 중에서도 상대적으로 빠른 2013~2014년에 균형재정이 달성될 수 있도록 할 계획이다. 또한, GDP대비 국가채무 비율도 내년에는 36.9%로 억제하고, 2009~2013년 국가재정운용계획기간 중에는 40%를 초과하지 않도록 관리하여 2013년에는 30%대 중반 수준이 되도록 할 계획이다.

【표1】 2010년 재정수지 및 국가채무

(단위: 조원)

	2009		2010안
	본예산	추경	
관리대상수지 ¹⁾ (GDP 대비, %)	-24.8(-2.4)	-51.0(-5.0)	-32.0(-2.9)
국가채무(GDP 대비, %)	349.7(34.1)	366.0(35.6)	407.1(36.9)
일반회계 국채	19.7	35.5	30.9
* 실질성장률	4.0%	-2.0% ²⁾	4.0%

주 1) 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금)을 제외한 수지

2) 실질성장률은 추경예산 편성 당시 기준

2. 내년도 재정운용 기본방향 : 서민생활 안정과 미래도약을 뒷받침

재원배분 측면에서는 경제위기로 가장 어려움을 겪고 있는 서

민들의 생활안정과 일자리 창출을 중점 지원하면서, 위기극복 이후 우리 경제가 재도약할 수 있도록 성장잠재력을 확충하는 데에 역점을 두었다.

재정운용 전략 차원에서는 적극적인 세출구조조정과 기관

운영경비 절감 및 공무원보수 동결 등으로 불필요한 씀씀이를 줄이고, 비과세·감면제도의 정비 등 세입기반 확충 노력을 통해 꼭 필요한 투자가 차질없이 뒷받침될 수 있도록 하였다.

민생안정과 일자리 대책을 우선 지원

내년도 예산안은 ‘서민을 따뜻하게, 중산층을 두텁게’라는 親서민 정책기조를 적극 뒷받침할 수 있도록 민생안정과 일자리 창출에 재원배분의 최우선을 두었다.

복지예산은 총지출 증가율 2.5%보다 3배 이상 높은 8.6% 수준이 늘어난 81.0조원을 배정하여, 총지출 대비 복지지출의 비중이 역대 최고수준(27.8%)이 되도록 하였다.

특히, 내년부터는 저소득 빈곤층과 장애인·여성·노인 등 취약계층에 대한 맞춤형 복지를 확대하는데 역점을 둘 계획이다. 저소득 빈곤층을 대상으로 자활근로를 확대하고, ‘희망 키움통장사업’을 신규 도입하여 일을 통한 脫빈곤과 능동적 복지가 실현될 수 있도록 하였다. 또한, 중증장애인 연금제도를 신규 도입하여 장애인들의 소득보장도 강화해 나갈 계획이다. 소득하위 70% 이하 가구의 둘째아 이상에 대하여 무상보육을 실시하고, 영아전담 돌봄서비스 프로그램 신규 도입 및 방과후 학교 종일돌봄교실 사업 등을 확대·실시하며, 노인 장기요양보험 지원 확대 등을 통해 저출산·고령화 시대를 대비한 투자도 차질없이 뒷받침해 나갈 것이다.

내년에는 대학생이 재학 중 등록금 걱정없이 학업에 전념할 수 있도록 ‘취업 후 학자금 상환제도(Income Contingent Loan)’를 신규 도입할 계획이다. 재학 중에는 대출받은 학자금으로 학업을 마치고, 취업후 일정한 소득이 발생하면 원금과 이자를 상환할 수 있게 되어 학생과 학부모의 교육비 부담이 크게 줄어들 수 있을 것으로 기대된다.

서민들의 주거안정을 위한 예산도 대폭 확대된다. 최근 급부족으로 주택가격 급등과 전세난이 우려되는 수도권에 주변시세 보다 훨씬 저렴한 보금자리 주택을 조기에 확대공급하

고자 올해보다 약 43%가 늘어난 8.8조원의 예산을 배정하였다. 이를 통해 내년도 수도권 보금자리 주택 공급물량은 당초 14만호에서 18만호로 확대되게 되며, 2012년까지는 총 20만호가 추가 공급되게 될 것이다.

고용사정이 경기보다 뒤늦게 회복되는 점을 감안하여, 내년도 적극적인 일자리 대책을 추진하고자 한다.

내년도 공공부문 직접일자리 창출예산은 2009년 본예산에 반영하였던 40만명, 2.7조원보다 늘어난 55만명, 3.5조원 수준을 반영하였다. 특히, 고용사정이 더욱 어려울 것으로 예상되는 내년도 상반기에는 희망근로사업을 10만명 수준으로 축소하여 연장 운용토록 함으로써, 저소득층 생계불안 및 고용시장에 미치는 충격을 완화할 수 있도록 하였다. 물론, 그간 시행과정에서 드러난 일부 미비점에 대해서는 철저한 보완방안을 마련할 계획이다.

국민생활의 안전성을 높이기 위해 중증응급환자 전문치료 체계구축, 응급이송체계 보강, 취약지역에 응급의료기관 설치 등으로 응급의료 기반을 확충하고, 특히 신종플루 항바이러스제를 추가 비축함과 동시에 국가격리시설도 신설한다. 재정자립도가 낮은 지자체에 대해서는 상수도 개선 보조사업을 내년에 최초로 도입하여 깨끗하고 안전한 먹는 물을 공급할 계획이다.

경제활력 회복과 성장잠재력 확충도 적극 뒷받침

내년도 예산안은 당면한 위기극복에 더하여 좀 더 긴 호흡으로 우리가 나아가야 할 방향에 대한 고민과 재원배분에도 역점을 두었다.

우선, 정부는 내년도 R&D 투자를 지속 확대할 계획이다. 내년도 R&D 예산은 올해보다 10.5%가 늘어난 13.6조원을 반영하여 기초연구와 원천기술 투자를 확대하고, 신성장동력 분야와 녹색기술 개발을 적극 지원해 나갈 것이다. 아울러, 수입의존도가 높은 신재생에너지와 부품소재 산업의 기술개

발에 대한 지원도 아끼지 않을 것이다.

내년부터는 한국형 녹색뉴딜인 4대강 살리기 사업을 본격 추진한다. 4대강 살리기 사업에 재정에서 3.5조원을 투입하여 가뭄·홍수예방, 물부족 등 시급한 물 문제를 근원적으로 해소하고, 하천을 여가·문화·관광 등 다기능 복합공간으로 조성해 나갈 계획이다. 또한, 30대 선도프로젝트에도 3.4조원을 배정하는 등 4대강 살리기 사업을 제외한 사회간접자본(SOC) 투자 규모를 2009년 당초 정부안 수준 이상이 되도록 하여 지역발전을 위한 사업들이 차질없이 추진될 수 있도록 하였다.

유동성 지원을 제외한 산업·중소기업 예산은 올해보다 6.6% 늘어난 11.1조원을 편성하여, 산업기술 개발과 신재생 에너지 보급·확산, 소상공인 경쟁력 강화 부문에 대한 지원을 확대해 나갈 계획이다. 다만, 경제위기사 한시적으로 확대된 유동성 지원예산은 금융시장 정상화 추이에 맞춰 적정 수준으로 조정해 나갈 것이다.

내년도 예산안에는 최근 이슈가 되고 있는 기업형 슈퍼마켓(SSM)으로 어려움을 겪고 있는 소상공인에 대한 지원예산도 반영하였다. 2013년까지 도시소재 점포 12,000개(2010년 2,000개)를 스마트숍으로 전환하기 위해 내년에는 1,110억원의 컨설팅·정책자금에 연계지원함으로써 소상공인의 경쟁력이 강화될 수 있도록 하였다.

지방경제의 활성화가 국가 전체적인 경기회복의 밑거름이 될 것이라는 관점에서 지방재정의 안정성과 자율성을 제고하는 데에도 역점을 두었다.

중앙재정의 어려움에도 불구하고, 지방재정지원을 위해 1.5조원의 재원을 지방으로 이양할 계획이다. 이를 위해 부가가치세의 5%(2.4조원)를 지방소비세로 개편하고, 소득할주민세를 지방소득세로 전환하고자 한다. 또한, 수도권에 귀속되는 지방소비세 수입 중 3천억원을 '지역상생발전기금'에 출연하여 비수도권을 지원함으로써 수도권과 비수도권의 상생

발전을 도모해나갈 계획이다.

아울러, 국가균형발전특별회계를 '광역·지역발전특별회계'로 개편하여 5+2 광역경제권 중심의 지역발전 전략을 적극 지원하면서 지자체의 자율성도 높여나가고자 한다.

내년에는 G-20 의장국 및 정상회의 개최국으로서 국제사회에서의 위상에 걸맞도록 공적개발원조(ODA)와 국제기구 분담금 지원을 확대할 계획이다. 또한, 성공적인 국제행사 개최로 국가이미지가 제고될 수 있도록 2011 대구세계육상선수권대회와 2012 여수 엑스포 등 국제행사 준비도 적극 지원해 나갈 것이다.

꼭 필요한 곳에, 더 알뜰하게 국민세금을 사용

마지막으로 정부는 내년도 예산안을 마련함에 있어서, 한정된 재원으로 경제활력 회복과 서민생활 안정을 위해 꼭 필요한 투자를 차질없이 뒷받침해 나갈 수 있도록 '아껴 쓰고, 잘 쓰는데'에도 많은 노력을 기울였다.

관계부처 합동 T/F를 구성하여 재정사업 전반에 걸쳐 유사·중복사업을 정비하였고, 2009년도 추경예산에 반영된 한시사업들은 지원 필요성과 집행 성과를 점검하여 종료 또는 감액조정하였다. 집행과정에서 예산의 낭비와 누수를 막고자 복지·농업·R&D·정보화의 재정전달체계를 개선 중에 있으며, 어려운 시기에 정부부터 솔선수범한다는 차원에서 공무원 보수를 금년에 이어 내년도도 동결키로 하였고, 기관운영 경비도 전년수준 이하로 편성하였다.


적극적인 세출구조조정 노력과 함께 비과세·감면제도를 축소·정비하여 세입기반을 확충하고, 민간선투자와 토지은행(Land Bank), 그리고 민자사업 활성화 등을 통해 민간의 창의와 효율이 충분히 활용될 수 있도록 하였다.

3. 結語 : 선진 일류국가 도약을 위해 다시한번 힘 과 지혜를 모아야 할 때

2차 대전 이후 처음으로 세계경제를 후퇴시킨 이번 세계경제 위기는 아직도 끝나지 않았다. 모든 위기에는 반드시 끝이 있기 마련이다. 폭풍우가 지나간 뒤에 찬란한 태양이 다시 빛나듯이, 우리도 그렇게 될 수 있도록 모두 노력해야 할 것이다.

현재 우리가 직면한 이 위기를 어떻게(How) 극복하고, 위기이후를 위해 무엇을(What) 준비하느냐에 따라, 새로운 기회가 찾아올 수도 있고, 또 다른 위기가 오더라도 이겨낼 수 있는 자생력이 생성될 수 있으리라 믿는다.

정부는 과거 우리 민족이 시련과 도전을 도약과 응비의 자양분으로 삼아 발전해온 역사적 경험을 교훈삼아 현재의 경제 위기를 슬기롭게 극복하는 데 최선을 다할 것이다. 또한, 위기 극복 못지않게 새로운 변화의 흐름 속에서 멀리 내다보고 미래를 준비하는 노력도 착실히 추진해 나갈 것이다. 정부가 마련한 '민생안정과 미래도약을 위한 2010년도 예산안'은 이러한 노력의 결과물이며, 현재의 경제위기에서 하루빨리 벗어나, 선진 일류국가로 도약하는 데 중요한 디딤돌이 될 수 있을 것으로 기대한다.

끝으로 2010년도 예산안이 법정기일 내에 통과되어 금년 중 집행준비를 마치고, 내년 초부터 민생안정과 미래도약을 위해 내년 예산이 바로 집행될 수 있도록 국회의 적극적인 협조를 간곡히 부탁드립니다. 



2010년도 예산안 세출조정 가이드라인과 조정의견



글_ 김호성
국회예산정책처 예산분석실장

1. 머리말

2010년도 재정은 경제 활력과 성장잠재력을 확충하고, 국민생활의 안정을 도모하며, 경제위기 극복과정에서 악화된 재정건전성을 회복하는데 주안점을 두어야 한다. 이를 위해 작게는 불요불급하고 비효율적인 사업의 세출조정을 통하여 재정의 균살을 제거하고, 크게는 재정건전화를 위한 각종 제도를 개선, 정비해야 할 것이다.

국회예산정책처는 예산안 심의를 보다 충실하게 지원하기 위해서는 종합적이고 체계적인 예산안분석지침이 필요하다고 판단하여 지난 5년여간 예·결산 분석과정에서 도출된 사례와 축적된 경험을 토대로 「예산안분석 가이드라인」을 최초로 마련하였으며, 이에 따른 분석결과를 「예산안 조정의견」의 형식으로 제시하였다.

2. 재정수지의 관리방향

내년도 재정은 정부의 재정정책목표에서 밝히고 있듯이 미래대비 투자를 견실하게 하고 현재를 사는 국민생활의 안정화를 도모하는 한편, 위기대응과정에서 불가피하게 파생된 재정수지 악화와 국가채무의 누증현상을 누그러뜨려야 하는 상충된 과제를 안고 있다.

재정수지의 관리 및 이에 따른 세출조정 목표는 다음과 같은 사항을 고려하여 결정하여야 할 것으로 본다. 첫째, 그간 국제적인 정책공조 및 재정투입의 효과 등으로 인하여 금년도 경제성장률은 정부가 예산안 편성당시 전망한 -1.5%보다는

현저하게 호전될 것으로 예상되어 세입예산의 증액이 가능하다는 점, 둘째 수정예산(2008.11.7)과 추경예산(2009.3.30)은 정부가 경제위기 대응을 위해 적극적 경기부양의 일환으로써 재정투입조치를 취한 것으로 아직은 경제위기의 여진이 잔존하고 있는 점, 셋째 2011~2013년 중기경제전망이 정부전망치인 5%를 하회할 경우 GDP대비 국가채무비율이 떨어지지 않을 우려가 있는 점, 넷째 최근 급격히 늘어나고 있는 국가채무의 증가, 특히 적자성 채무의 비중이 크게 증가하여 국가채무의 구성이 부실해져 재정건전성에 대한 사회 각계의 우려가 커지고 있는 점.

이러한 점들 외에도 재정정책은 통화·금융정책에 비해 정책결정과정의 시차가 크다는 점을 종합적으로 감안할 때, 통합재정수지를 균형으로 유지하기 위한 노력을 기울여야 할 것으로 본다.

3. 분야별 세출조정

경제 활력·성장잠재력 예산안

• R&D

2010년도 R&D 예산안은 총 13.6조원이 편성되었다. 이는 2009년도 대비 10.5% 증가한 규모로 총지출 증가율 2.5%보다 훨씬 높은 증가율을 보였다. 정부는 2013년까지 R&D 예산의 연평균 증가율을 10.5%로 유지할 계획이며, 이 경우 총지출에서 R&D가 차지하는 비중은 2010년도 4.7%에서 2013년도에는 5.5%로 높아지게 된다.

국가 성장잠재력을 확충하기 위한 방안으로 정부 R&D 투자 규모의 지속적인 확대가 이루어지고 있으나 투자의 효율화는 부족하다는 지적이 있다. R&D 사업은 대부분 장기간에 걸친 투자가 필요하므로, 2010년도 예산안에 대한 국회의 심사과정에서는 신규 사업을 중심으로 사업의 타당성에 대한 충분한 검토가 이루어질 필요가 있다.

• 4대강 살리기 사업

4대강 살리기 사업은 국민적 관심사인 동시에 중요한 국책사업으로서 예산안 심사와 평가가 면밀하게 이루어져야 한다. 2010년도 4대강 살리기 예산안은 다음과 같은 점들이 개선될 필요가 있다.

우선 4대강 살리기 사업의 예산 범위가 불분명하다. 「4대강 살리기 마스터플랜」에 의하면 2010년 4대강 살리기 사업 예산안은 국토해양부 3조 5,800억원, 환경부 1조 2,873억원 등 총 5조 3,333억원 규모이다. 그런데 기획재정부는 4대강 살리기 사업 예산안으로 국토해양부 소관 예산안 3조 5,000억 원만을 선정하고 있다.

4대강 살리기 사업은 「국가재정법」에 따른 총액계상사업이 아님에도 불구하고 구체적인 사업계획 없이 예산안을 포괄적으로 편성하고 있다. 2010년도 예산안을 보면 수계별 투자계획은 있으나 하천별, 공구별로 구체적인 사업계획이 분명하게 제시되어 있지 않다.

또한 4대강 살리기 사업은 국가하천정비 사업에 포함되어 편성되어 있기 때문에 국가하천정비 사업과 별도로 분리하여 파악할 수 없다. 국가하천정비 사업은 주로 홍수피해 방지를 위한 사업이나 4대강 살리기 사업은 홍수피해 방지 이외에도 용수확보, 생태복원 및 친수시설 설치 등 종합하천정비 사업이므로 사업의 성격에 따라 별도의 단위사업 및 세부사업으로 편성하는 것이 바람직하다.

생활정책 예산안

• 사회안전망 관련 재정

2010년도 사회안전망 관련 예산안은 총 80.6조원으로, 2009년 본예산 대비 8.6% 증가하여 정부 총지출 2.5%보다 높은 증가율을 보이고 있다. 이는 복지예산 중 72%를 차지하는 의무지출의 자동적인 증가 때문이다. 그러므로 2010년도 복지예산안에서는 의무지출의 정확한 예산편성과 사회서비스 전달체계의 개선을 검토하는 것이 중요하다.

그런데 국회예산처의 분석결과, 생계급여, 기초노령연금, 사학연금 및 군인연금급여 등 의무지출 자격급여의 예산 과다·과소계상 가능성이 나타났고, 복지서비스 전달체계 개선을 위한 정부의 노력도 미흡한 것으로 나타났다.

따라서 향후 하방 경직적인 복지재정의 효율성을 확보하기 위해서는 새로운 자격급여 도입에 관한 입법과 기존 법률에 따른 재정소요 변동성을 점검하고 복지서비스 전달체계 개선을 위한 노력이 무엇보다 필요하다.

• 일자리 대책 예산

2010년도 일자리 대책 예산안은 2009년 본예산 대비 12.0% 증액된 8.8조원 규모이다. 일자리 사업은 경기침체로 인한 고용위기 극복에 많은 기여를 한 것으로 평가되나, 국회의 심의과정에서 다음과 같은 사항들은 개선될 필요가 있다.

희망근로 프로젝트 사업과 같이 경제위기 극복을 위한 한시적 단기 일자리 사업들이 단순 취로사업의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 그러므로 예산안 심사 시 이를 정비하고 장기적인 안목에서 사회서비스일자리에 대한 지원을 점진적으로 확대해야 한다. 인력양성사업의 경우에는 정부지원의 타당성과 유사중복 문제를 종합적으로 검토해야 할 것이다. 그리고 부처별로 분산된 개별 일자리 사업을 총괄·조정하는 시스템을 구축하여 보다 효율적·효과적으로 사업을 추진해야 한다.

새로운 정책실험 예산안

2010년 새롭게 도입되거나, 정책전환·확대가 주목되는 예산안은 국회의 심사과정에서 보다 충분한 논의가 이루어져야 한다. 특히 정책 우선순위와 타당성, 재원의 적합성, 향후 재정 부담 등에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

• 취업후 학자금 상환제도

정부는 대학교육 기회 확대를 통한 우수인재 양성을 위해 '취업 후 학자금 상환제'를 2010년 도입할 예정이다. 동 제도는

등록금 실소요액 전액을 대출받은 후 미래에 일정 수준의 소득이 발생하는 시점부터 원리금을 상환하는 방식으로 운용된다. 동 제도는 대출규모의 증가와 상환시점 연기로 제도 도입기에 재정소요가 클 수밖에 없는데, 향후 5년간 연평균 8,468억원이 추가 소요될 것으로 예상된다.

취업 후 학자금 상환제는 대학 재학 중 학비 마련 부담을 없앤다는 점에서 기존 학자금 지원제도보다 진일보한 것으로 평가된다. 그러나 생애소득차원에서 보면 저소득층 학생들의 실질적인 부담 경감 효과는 미흡한 것으로 보인다. 현재 도입안에서는 저소득층에 대한 이차보전(대출금리의 1.5%p 감경~무이자)이나 기초생활수급자(연 450만원) 및 차상위계층(연 230만원)의 무상장학금을 축소·폐지하기 때문이다. 따라서 저소득층 혜택의 후퇴를 개선하기 위해 노력하는 한편, 정부차원의 중장기적인 재원확보 노력이 필요하다.

• 보금자리주택

보금자리주택 사업은 2018년까지 150만호 공공주택을 공급하는 사업으로서 2010년에는 총 8.8조원 규모의 기금운용계획안이 편성되었다. 보금자리주택 사업 중 분양주택지원 사업은 2010년에 전년대비 57.9% 증가한 2.3조원이 편성되었다. 그런데 사업효과의 즉시성이나 저소득층 주거안정망 확충이라는 차원에서 볼 때, 분양주택지원 사업보다는 임대주택이나 수요자용자사업의 확대가 바람직하다.

한편, 저소득층 불량노후주택 개량을 위해 415억원의 예산안이 편성되었는데, 보금자리주택과 비교해보면 동일한 비용으로 더 많은 혜택을 줄 수 있다는 점에서 예산을 증액할 필요가 있다. 예를 들어, 주택개량 비용이 600만원이라면 임대주택 1채 건설비용 1억 2,000만원으로 20가구를 지원할 수 있다.

• 중증장애인 연금사업

중증장애인 연금사업은 「중증장애인연금법(안)」의 제정을 전제로 하여 편성된 사업으로 2010년에 1,519억원이 신규로

[표] 새로운 정책실험 예산안 사례

(단위: 억원, %)

소관	사업명	2009	2010 (안)	증감률	비고
교과부	취업후 학자금 상환제도	-	4,286	순증	1~7분위 가정 대학생 중 C학점 이상
	입학사정관제	236	350	48.3	선도대학(20개교)
	국제교육교류협력 활성화 (Global Korea Scholarship)	302	522	522	내외국인대학생유학/ 교류(2.9천명 → 4.9천명)
국토부	보금자리주택(국민주택기금)	61,789	88,119	42.6	수도권에 2012년까지 20만호 추가 공급
복지부	중증장애인연금제도	-	1,519	순증	중증장애인(33만명)
	맞벌이가구 보육료지원	-	97	순증	부부 중 낮은소득의 25% 차감 하여 소득분위 이동가구
	난임부부지원 (일반→건강증진기금)	121	255	110.7	약150~270만원/인지원
노동부	고령자뉴스타트(고용보험기금)	11	57	432.6	50세이상 실적 고령자
지경부	서민층 에너지 저소비· 고효율제품 교체지원(에트회계)	-	300	순증	사회복지시설 전자제품 교체
합 계		62,459	95,505	-	

주: 회계 미표시는 일반회계.

편성되었다. 동 법률안은 제도 시행에 앞서 지급대상 범위, 급여의 적절성, 기존제도와와의 형평성, 차등보조율 적용 가능성 등 합의해야 할 여러 가지 쟁점 사항을 포함하고 있다. 쟁점사항을 법률안 심사과정에서 충분히 논의한 후 법이 제정된 결과를 반영하여 2010년 예산안을 조정해야 할 것이다.

지방재정 부담

2008년 감세와 세제개편으로 인하여 지방세·지방교부세 등 지방재정 세입이 2008~2012년 간 총 30.2조원 감소할 것으로 추정된다. 정부는 지방재정 확충을 위해 지방소비세를 2010년부터 도입하기로 하였지만, 지방재정 세입의 순증규모는 2010년부터 2012년까지 총 4조 4,355억원에 불과한 실정이다.

2008년 감세와 세제개편으로 2010년 지방재정 세입은 연간 7.9조원의 감소가 예상되지만, 지방소비세는 연간 1.5조원 순증에 그칠 것으로 예상되어 지방소비세가 도입되더라도 감세로 인한 세입결손을 보전하기에는 미흡한 수준이다.

4. 유형별 분석

국회예산처는 그간 축적된 사례와 경험을 토대로 “세출조정 10대 가이드라인”을 최초로 마련하고 2010년도 예산안을 유형별로 분석하였다.

법적근거 미비 사업에는 보건복지가족부의 중증장애인연금사업(1,519억원), 농림수산식품부의 농식품전문투자펀드출자사업(600억원) 등 총 17개 사업이 있으며, 연례적 집행부진 사업으로 세출조정이 필요한 사업에는 교육과학기술부의 세계수준 연구중심대학육성사업(1,250억원), 경찰청의 광역교통관리체계개선사업(297억원) 등 총 32개 사업이 있다.

사업계획이 미비하거나 사업성과가 미흡한 사업으로는 국토해양부의 주택구입·전세자금사업(5조 6,977억원)과 보건복지가족부의 장사시설설치사업(299억원) 등 총 31개 사업이 있으며, 유사·중복 사업에는 금융위원회의 모기지론 이차보전사업(46억원)과 국토해양부의 주택구입·전세자금 융자사

업(5조 6,977억원) 등이 있다.

국회 지적사항 미반영사업으로는 적정규모의 예산편성을 지적했으나 예산안을 과소편성한 외교통상부의 「면허료 및 수수료사업」 등이 있다.

5. 재정건전성 관리를 위한 제도개선

경제위기 극복 과정에서 악화된 재정건전성을 회복하고 이를 안정적으로 관리하기 위해서는 다음의 재정제도 개선이 필요하다.

재정소요점검제도(scorekeeping)의 도입

2010년 정부총지출의 약 30%를 차지하는 복지재정은 의무지출 비중이 72%에 달하여 재정의 경직성을 초래하는 특성이 있다. 의무지출의 비중이 높은 복지지출은 일단 도입되면 줄이기 어려울 뿐 아니라 시간이 갈수록 급여와 대상이 늘어나 재정부담이 커지게 된다. 그러므로 주요 법률에 의한 재정소요를 주기적으로 점검하는 「재정소요점검제도」(scorekeeping)의 도입을 검토할 필요가 있다.

부담금운용계획안(가칭)의 국회제출

2010년 부담금 수입은 GDP 대비 1.4%인 16조원으로 추정된다. 그런데 현재 부담금은 결산 성격의 「부담금운용종합보고서」만이 국회에 제출되어 예산안 심사가 제약되는 문제가 있다. 국민부담의 최소화를 위해서는 국회에 예산안 제출 시 부담금운용에 관한 사전계획인 「부담금운용계획안」(가칭)을 함께 제출하는 방안을 강구할 필요가 있다.

한편, 정부 전망에 의하면 2010년 국민부담률은 26.4%이지만, 부담금 포함 시 실질적인 국민부담은 27.8%로 추정된다. 국민부담은 조세 및 재정정책 입안에 토대가 되는 기초 자

료이므로, 국민부담률에 강제성이 부여되는 부담금을 포함하여 실질적 국민부담을 반영하도록 개선해야 한다.

지방재정영향평가제도 도입 필요

국고보조사업의 증액 관련 지출법률에 의해 2013년까지 지방비 부담액은 4.8조원 증가할 것으로 전망된다. 세율결정권과 과세자주권이 없는 지방정부가 재원을 마련하기 위해서는 지방채 발행 이외에 다른 수단은 없으며, 이는 향후 지방정부의 재정운용과 건전성에 부담을 초래할 가능성이 있다. 그러므로 세제개편 및 국고보조사업 확대와 관련된 예산부수법률안이 지방정부의 재정력과 부담능력에 미치는 영향을 평가하고 이를 법률안 심사 시 반영할 수 있는 「지방재정영향평가제도」 도입을 신중하게 검토해야 한다.

재정수반법안 심의에 관한 국회규칙 마련

제18대 국회에서 통과된 재정수반법률은 181건이고 이에 따른 2010년도 예산안 반영액은 1조 4,395억원이다. 그런데 181건의 재정수반법률 중 15건에 대해서는 예산안이 편성되지 않았다. 15건 중 비용 추계액이 제시된 5개 사례의 추계액 합계는 2,441억원이며, 10개 사례는 추계액이 제시되지 않았다.

한편, 비용추계서의 미첨부사유서가 첨부된 25건의 법률에 의해 편성된 예산은 4,790억원 규모이다. 이 중 비용 추계가 곤란하여 미첨부사유서가 첨부된 법안 19건에 따른 예산안 편성액은 3,912억원이다. 환경부 소관 「낙동강수계물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률」에 150억원, 국토해양부 소관 「지속가능 교통물류 발전법안」에 42억원 등이 편성되었다.

이와 같이 재정수반법률안과 예산과의 괴리가 존재하므로 이를 해소하기 위해서는 입법과정과 예산과정에서 상호유기적인 검토가 필요하다. 이를 위해 재정수반법률안에 대한 일반 상임위와 예산결산특별위원회간의 협의제도를 규정한 국회규칙을 조속히 제정할 필요가 있다. ●



재정건전성 확보를 위한 2010년 재정운용의 방향



글 박종규
국회예산정책처 경제분석실장

작년 9월 리먼 브러더스 파산을 계기로 순식간에 전 세계를 휩쓸었던 글로벌 금융위기는 갑작스런 신용경색을 통해 전 세계 실물 경제를 급속한 위축으로 몰아넣었다. 이 때문에 우리나라도 수출이 급락하였을 뿐 아니라 국내금융시장에서의 자금의 흐름이 한 때 정지되다시피 하여 실물경제가 커다란 타격을 입었다. 1930년대 “대공황”에 못지않은 최악의 글로벌 침체일 것이라던 이번 위기는 다행스럽게도 금년 봄 무렵부터는 각국의 적극적인 통화 및 재정정책에 힘입어 당초 예상보다 훨씬 완만하게 지나가고 있다. 아직 위험요인이 곳곳에 남아있긴 하지만 내년 우리경제는 4% 성장을 기대하고 있으며, 이를 전제로 하는 예산안(표1 참조)이 제출되어 현재 국회의 심의를 기다리고 있다.

본고에서는 2010년 예산안과 관련하여 국회예산정책처가 제시한 「2010년 예산안 분석」 중 총량부문, 즉 2009~2013년의 경제전망 및 세입, 재정수지전망, 그리고 2010년의 재정기조는 어떻게 설정되어야 하는지에 대해 설명하고, 2009년 세계개편안에 대해서도 주요 쟁점을 추려 간략히 소개하고자 한다.



[표1] 2010년도 재정운용 개요

(단위: 조원)

	2009		2010(안) (B)	증감률 (B/A)
	본예산(A)	추경(A)		
총수입	291.0	279.8	287.8	-1.1
• 예산	196.9	185.7	191.9	-2.6
국세	175.4	164.0	168.63	-3.9
세외수입	21.5	21.7	23.3	8.2
• 기금	94.1	94.1	95.9	1.9
총지출	284.5	301.8	291.8	2.5
• 예산	204.1	210.3	202.8	-0.6
• 기금	80.4	91.5	89.0	10.6
관리대상수지	-24.8	-51.0	-32.0	
(GDP 대비, %)	(-2.4)	(-5.0)	(-2.9)	
국가채무	349.7	366.0	407.1	
(GDP 대비, %)	(34.1)	(35.6)	(36.9)	

1. 2010~2013년 경제전망 결과¹⁾

먼저, 국회예산정책처의 2010년 실질경제성장률은 3.8%로 정부의 4.0%보다 조금 낮게 전망되었다. 경상성장률도 정부와 0.2%p밖에 차이가 나지 않는 6.4%로 전망되었다. 결과적으로, 내년 거시경제에 대해서는 정부와 예산정책처의 전망이 서로 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

예산정책처와 정부의 전망에 차이가 나는 부분은 2011년 이후에 대해서다. 2011년에서 2013년까지 정부는 실질 5%, 경상 7.6%의 성장을 전제로 하는 반면 예산정책처는 실질성장률의 경우 정부전망보다 평균 0.8%p, 경상성장률은 평균 1.1%p 각각 낮게 전망하고 있다. 이런 차이를 초래하는 원인은 글로벌 금융위기 이후 우리나라 잠재성장률이 4%대 초반에서 3%대 후반으로 약 0.4%p 하락할 뿐 아니라 GDP 디플레이터 상승률도 정부전망치보다 소폭 낮은 연평균 2.2% 정

도를 유지할 것으로 보기 때문이다.

위기 이전에 비해 잠재성장률이 낮아지는 원인은 글로벌 금융위기에 따른 투자부진의 영향이 가장 크다고 분석된다. 뿐만 아니라 글로벌 금융위기 이후 해외경제의 둔화로 우리 수출이 글로벌 위기 이전에 비해 부진해질 것이며, 설사 수출이 순조롭게 증가한다 하더라도 우리나라 소비자들의 가계대출이 이미 과도한 수준에 도달하여 원리금상환부담으로 소비증가가 어려워지고 나아가 내수가 제대로 성장하기 쉽지 않을 것으로 보이기 때문이다. 지난 정부에서도 중국특수에 따라 수출이 두 자리 증가를 지속했음에도 불구하고 가계수지 악화로 인한 수출과 내수의 괴리 현상이 나타나, 고도성장기회를 놓쳤던 아쉬움이 있었다. 그런데 그 이후 지금까지 이 문제, 즉 수출과 내수의 괴리현상이 해소되고 있다는 증거는 아직 찾을 수 없는 실정이다.

주 1) 경제전망에 대한 자세한 내용은 「NABO 중기경제전망 2009~2013년」, 국회예산정책처 2009.10 참조

[표2] 국회예산정책처와 행정부의 경제성장률 전망비교

(단위: %)

		2009	2010	2011	2012	2013	평균(2010~13)
실질성장률	국회예산처(A)	-1.0	3.8	3.9	4.2	4.5	4.10
	정부(B)	-1.5	4.0	5.0	5.0	5.0	4.75
	격차(B-A)	-0.5	0.2	1.1	0.8	0.5	-
명목성장률	국회예산처(A)	1.9	6.4	6.1	6.5	6.9	6.48
	정부(B)	1.1	6.6	7.6	7.6	7.6	7.35
	격차(B-A)	-0.8	0.2	1.5	1.1	0.7	-

2. 2010~2013년 세입전망 결과²⁾

이러한 중기적 경제전망의 차이는 중기적 세입전망에 대해 중요한 의미를 갖고 있다. 앞의 표에서 본 바와 같이, 금년과 내년 경제성장에 대해서는 예산정책처와 정부의 전망이 서로 커다란 차이가 없다. 이에 따라 금년과 내년의 세입에 있어서도 큰 차이가 없다. 예산정책처 전망과 정부 전망이 각각 5천억

원 및 1조 1천억원의 차이를 보이고 있는데 이는 국세수입의 0.3% 및 0.7%에 불과하여, 오차범위 내에 있거나 크게 벗어나지는 않는다([표 3]).

문제는 성장률의 차이가 벌어지는 2011년 이후이다. 예산정책처와 정부의 세입전망의 차이는 2011년 이후 크게 벌어져, 2009년 이후 5년간 누계치로 보았을 때 국세수입은 정부 전망치보다 총 24조 1천억원, 총수입은 29조 5천억원이

[표3] 국회예산정책처와 행정부의 중기 총수입 전망 비교

(단위: 조원)

		2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율/누계
NABO(A)	총 수입	278.4	286.9	304.2	327.7	350.3	5.9%
	국 세	164.1	167.5	176.3	193.0	209.6	6.3%
	국 세 외	114.3	119.5	127.8	134.6	140.7	5.3%
행정부(B)	총 수입	280.4	287.8	309.5	337.6	361.7	6.6%
	국 세	164.6	168.6	182.1	199.8	219.5	7.5%
	국 세 외	115.8	119.2	127.4	137.8	142.2	5.3%
차이(A-B)	총 수입	-2.0	-0.9	-5.3	-9.9	-11.4	-29.5
	국 세	-0.5	-1.1	-5.8	-6.8	-9.9	-24.1
	국 세 외	-1.5	0.3	0.4	-3.2	-1.5	-5.5

주: ■ 부분은 누계 (단위:조원)

주 2) 세입전망에 대한 상세한 내용은 「NABO 2009~2013년 세수추계분석」, 국회예산정책처 2009.11 참조

3) 정부는 2009년 세제개편안에서 2010년 이후 상당한 증세효과가 기대되는 계획을 마련해 놓고 있으며 본 세입 전망에서는 이런 증세효과가 모두 반영되어 있음.

덜 견힐 것으로 예상된다.³⁾ 이러한 차이는 정부의 세출계획이 변함이 없다고 가정할 경우 2013년 국가부채를 정부 예상보다 약 30조원 가까이 더 늘어날 수밖에 없도록 하며 균형재정의 달성시점도 2013년~2014년에서부터 그 뒤로 미루어질 수밖에 없도록 하는 요인이 되고 있다.

3. 2010~2013년 재정기조 분석⁴⁾

글로벌 금융위기를 맞아 우리 정부는 외환위기 때와는 달리 외부로부터의 제약이 전혀 없는 가운데 경기부양 수단을 독자적으로 선택할 수 있었다. 팽창적 통화정책은 물론, 2008년 말 수정예산과 2009년 3월 추경예산을 통해 재정기조도 충분히 팽창적으로 가져갔다. 이를 통해 2009년 세출은 당초예산에 비해 모두 27.9조원이 늘어났고 관리대상수지는 GDP대비 -4.9% 적자가 되어, 1998년의 -5.1%와 거의 같은 수준이다. 이처럼 공격적인 통화 및 재정팽창에 힘입어 금년 성장률은 마이너스가 아닐지 모른다는 희망적인 전망이 나올 만큼 위기극복은 순조롭게 진행되고 있다.

이제 글로벌 금융위기가 서서히 지나가고 위기 이후(post-crisis)의 시대로 접어들고 있다. 이에 따라 재정의 역할도 위기극복을 위한 경기부양 보다는 재정건전화 및 재정의 효율화로 초점이 옮겨져야 할 것이다. 아닌 게 아니라 2010년 예

산안은 예상보다 상당히 빠듯하게 편성되어 있다. 2010년 통합재정수지는 4조원의 적자로서 재정기조는 2009년 당초 예산안 대비로는 확장적(FI=0.37%)이지만 본예산(수정예산) 대비로는 긴축적(FI=-0.55%)으로, 추경예산 대비로는 매우 긴축적(FI=-1.91%)인 기조를 나타내고 있다.⁵⁾ 그러나 관리대상수지를 보면 아직도 32조원의 적자를 나타내고 있으며 구조적 재정수지 적자규모도 20조원에 달하고 있다(표 4 참조).

내년의 재정이 금년에 비해 실물경제에 돈을 푸느냐 아니면 실물경제로부터 돈을 거두어 들이느냐만을 놓고 재정기조를 판단하고자 한다면 최종적인 추경예산을 비교의 대상으로 삼아야 하겠지만, 좀 더 시야를 넓혀 내년 이후까지를 내다보며, 위기상황 이후 달라지는 재정의 역할까지를 놓고 종합적으로 평가하고자 한다면 추경을 대상으로 기조를 평가하는 것은 적절하지 않다고 판단된다.

재정팽창지수(FI: fiscal impulse measure)를 비롯한 재정기조 평가지표들은 통상적인 경기 사이클 상황에서나 적용 가능한 지표이다. 이에 반해 2009년의 상황은 통상적인 경기 사이클 상황으로 볼 수 없는, 매우 특이한 위기상황이었다. 그러므로 위기대응조치가 포함된 재정수지를 비교의 대상으로 삼을 경우 2010년의 세출을 조금만 줄여도 재정기조는 긴축적으로 평가될 것이고 따라서 미래의 합당한 재정건전화 노력이 그다지 필요치 않다는 결론을 내도록 할 것

【표 4】 2010년 예산안의 재정수지

	통합재정수지(조원)		관리대상수지(조원)		구조적재정수지(조원)	
		GDP대비		GDP대비		GDP대비
2010	-4.0%	-0.4%	-32.0	-2.9%	-20.3	-1.8%

주 4) 자세한 내용은 「2009~2013년 국가재정운용계획 분석」, 국회예산정책처, 2009. 11 참조

5) FI(재정팽창지수)가 양수면 확장적, 음수면 긴축적 기조임.

이며, 그에 따라 재정기조를 설정할 경우 미래의 재정 건전화는 필요 이상으로 멀어질 수밖에 없다. 금년의 재정여건이 위기대응으로 인해 크게 악화된 상태임을 감안할 때, 내년의 재정기조를 평가함에 있어서는 위기대응조치가 포함되지 않은 2009년 당초예산안을 비교의 대상으로 삼는 것이 적절할 것이다.

앞서 언급한 것처럼 내년 우리경제는 3.8% 정도 성장할 전망이다므로 내년에는 재정으로부터의 부양이 더 이상 필요치 않다고 판단된다. 따라서 내년의 재정기조⁶⁾는 경기부양적이지 않거나 중립적으로 설정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 같이 당초예산안을 비교 대상으로 삼고 관리대상수지를 기준으로 내년의 재정기조를 중립적으로 가져가기 위해서는 정부가 제시한 재정수지차보다 4조 1천억원을 개선시켜야 한다는 계산이 나왔다. 이는 공교롭게도 2010년 전체 통합재정수지를 균형으로 맞추는 수준이 된다.

4. 2009년 세제개편안의 주요쟁점⁷⁾

2009년 세제개편안의 쟁점 사항 중에서는, 소득세 및 법인세율 인하 유보 문제, 임시투자세액공제 일몰종료 문제, 소매업 및 음식숙박업에 종사하는 간이과세자에 대한 낮은 부가가치율 적용의 일몰 연장 문제, 지방소득세와 지방소비세 도입 문제, 그리고 비과세 감면제도의 정비 문제 등이 주의 깊게 검토되어야 한다. 이들 다섯 가지 쟁점에 대해 예산정책처가 분석한 연구결과를 소개하면 다음과 같다.⁸⁾

첫째, 소득세 최고세율이 OECD국가와 비교할 때 높지 않다는 점, 소득세 인하가 소비에 미치는 영향이 제한적일 가능성이 크다는 점, 우리나라 조세수입에서 소득세의 역할, 그리고 재정여건 등을 고려할 때, 소득세율 인하를 유보하는 방안은 검토될 필요가 있다. 단, 친성장적 조세정책의 필요성, 국가 간 조세경쟁 등을 고려할 때 법인세 인하기조는 유지할 필요가 있다. 그리고 법인세율 인하기조를 유지할 경우, 정책기조의 일관성을 고려할 때 최저한세 강화는 재검토되어야 할 것이다.

둘째, 임시투자세액공제 일몰에 대한 문제이다. 임시투자세액공제는 관행적으로 정착되다시피 하여 '임시적으로 투자를 부양하는 조치'라는 본래의 취지가 사라져버린 지 사실상 오래 되었다. 따라서 임시투자세액공제 제도는 연장하지 않고 종료시키는 것이 바람직하다고 판단된다. 종료시킬 때 기업의 설비투자 위축이 우려된다면 그것을 이유로 일몰을 연장할 것이 아니라, 일몰에 따라 증가하는 세수를 활용하여 적절한 기업에 대해 설비투자를 지원하는 방안이 보다 합리적일 것이다.

셋째, 영세사업자 세부담 경감 차원에서 추진되고 있는 소매업, 음식점, 숙박업에 종사하는 간이과세자에 대한 부가가치율 일몰 연장 방안은 소매업, 음식점, 숙박업에 종사하는 간이과세자에 대한 지원 필요성이 인정됨에도 불구하고 종료하는 것이 원칙적으로 바람직하다. 단, 업종별 부가가치율 재조정, 부가가치세 면제점의 재조정 등을 통해 이들 업종에 대한 지원 방안을 모색해야 하며, 이들 업종에 대한 합리적인 지원 방안 모색을 전제로 1년 정도 일몰 기한을 연장하는 방안도 검토

주 6) 본고에서의 재정기조는 사회보장성 기금을 제외하는 관리대상수지를 기준으로 하고 있음.

7) 자세한 내용은 「2009년 세제개편안 분석」, 국회예산정책처, 2009.10 참조

8) 물론, 세제개편안이 어떤 모습으로 확정되느냐 하는 것은 어디까지나 정치적 이슈(profoundly political issue)임. 거기에는 경제적 합리성, 갈등의 조정, 시대의 흐름 등이 조화롭게 검토되고 반영되어야 함. 본 절에서 소개한 분석결과는 단지 이들 쟁점들을 경제적 합리성에 비추어 보았을 때 얻어지는 결론일 뿐임에 유념해 주시기 바람.

토할 수도 있을 것이다.


넷째, 지방소득세와 지방소비세 도입으로 인한 자체재원의 증가는 과세자주권의 확립에 기여할 수 있으나, 현실적으로 실효성을 가지기 위해서는 다음 사항이 검토되어야 한다. 우선, 현재에도 레저세, 면허세, 농업소득세를 제외하고는 전 세목에 대해서 탄력세율을 적용할 수 있으나 재산세율 정도를 제외하고는 거의 활용되지 못하고 있음을 고려할 때, 자체 세원 확보 노력이 탄력세율의 활용으로 이루어져 실제 과세자주권의 확대에 이어질 수 있는가에 대한 검토가 이루어져야 한다. 다음으로는 기업유치를 위한 조세경쟁 등으로 인해 지방정부 세입이 오히려 감소될 수도 있음을 고려되어야 한다. 지방정부가 세율결정권을 가지고 있다고 하더라도, 상위정부가 세율의 상하한을 설정하는 방법 등의 방안이 검토될 필요가 있다. 마지막으로 지방소득세와 지방소비세 도입은 국세행정을 복잡하게 만들어 징세비용을 증가시키는 측면이 있는 바, 이를 상쇄할 정도의 장점이 있는지가 충분히 검토되어야 한다.

다섯째, 비과세 감면제도의 정비에 관한 문제이다. 그동안 비과세, 감면을 통한 조세지출의 규모가 너무 비대해져 이들에 대한 대대적인 정비는 물론 조세지출의 신규도입을 억제하는 방향전환이 시급해진 것이 사실이다. 그리고 조세지출의 신규도입을 억제하는 가운데 R&D 부문에 대해서만큼은 지원을 확대하겠다는 방향은 중장기 국가 성장잠재력을 제고한다는 측면에서 기본적으로 바람직해 보인다. 단, R&D 부문에 대한 지원은 대폭적으로 확대되어온 경향이 있으므로 이 부문에 대한 조세지원이 적절한 규모인지, 그리고 지원방식이 효율적인지에 대한 검토가 필요하다.

3. 맺음말

이상과 같이 2010~2013년의 경제전망과 세입 및 재정전망, 그리고 2009년 세계개편안에 대한 분석결과를 요약하여 정리해 보았다. 2010년의 예산은 우리경제가 글로벌 금융위기 극복을 위해 대폭적으로 확대한 재정의 경기부양 역할을 전환해야 하는 난제에 당면해 있다. 경기를 위축시키지 않으면서도 재정건전성을 회복하는 과제는 간단하지 않다.

2010년 예산은 통합재정수지를 4조원의 적자로 맞추어 놓고 있다. 이 예산안 자체에도 나름대로의 재정건전화 의지가 담겨 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 본고에서 내년 통합재정수지를 균형으로 맞출 것을 제안하는 이유는 세 가지이다. 첫째, 내년부터 우리경제가 통상적인 경기 사이클로 복귀할 것이라는 점이다. 비록 위기 이전보다 성장률이 낮은 소위 루트($\sqrt{\quad}$)형 경기회복이 될 것이나, 내년 중 위기상황이 또 다시 찾아올 것이라고 보기 어려워졌다. 그러므로 더 이상 금년과 같이 재정이 위기대응 차원의 경기부양을 해야 할 필요는 없어지고 이제부터는 재정효율화를 통해 경제가 장기적으로 지속가능한 성장을 할 수 있도록 인센티브 체계를 다듬는 것이 재정의 역할이 되어야 한다는 생각이다. 둘째, 재정기조를 중립적으로 가져간다 하더라도 2009년 당초예산안에 비해 구조적 재정수지는 약 2조원정도 더 악화된다는 사실이다. 4조원을 줄이는 것도 쉽지 않은 과제이나 글로벌 위기 대응을 위한 세출증대와 감세로 재정여건이 워낙 악화되었기 때문에, 그 정도를 줄여 놓는다 하더라도 우리재정이 구조적으로 악화되는 모습에서 벗어나기는 역부족일 것이라는 얘기이다. 셋째, 중기적 재정여건을 감안할 때 가급적 빠른 시일 내에 재정수지를 건전하게 만들어 놓을 필요가 있다고 판단하였다. 줄일 수 있을 때 줄여놓지 않으면 우리재정이 균형을 달성할 기회는 오지 않을 가능성도 배제할 수 없다.

내년의 적자폭을 최대한 좁혀놓지 않을 경우, 2011년 이후부터 재량적 지출을 우리가 한 번도 해본 적이 없는 정도로 강력하게, 사실상 비현실적일 정도로 강력하게 줄여가지 않는다면, 2013~2014년 균형 달성은 불가능할 것으로 추정된다. 만약 균형재정달성이 2015년 이후로 미루어진다면, 그 다음 해인 2016년부터는 그동안 말로만 들어오던 인구 고령화가 현실화되어 생산가능연령인구, 즉 15세에서 64세의 연령에 해당하는 인구수, 다시 말하여 납세인원 수 자체가 급속히 지속적으로 줄어드는 시기로 접어들게 된다. 동시에 고령화로 인한 세출소요는 급격하게 매년 늘어나게 될 것이다. 그러므로 그때에 가서 재정건전화를 달성하려는 것은 지금보다 훨씬 달성하기 어려운 목표가 될 것이다. 따라서 금년과 내년만 볼 것이 아니라 내년 이후의 중장기적인 재정여건을 감안할 때 훨씬 더 허리띠를 졸라매야 한다는, 가급적 최대한 통합재정수지 균형에 근접시켜 놓을 필요가 있음을 재삼 강조해 두고자 한다. 



신성장동력 정책 관련 정부 연구개발 투자방향 설정에 대한 제언



글_ 정상기
한국과학기술기획평가원 사업조정실장

1. 머리말

최근 몇 년 동안 융복합화, 녹색화 등 글로벌 이슈 및 미래 경제사회 수요에 대비한 다양한 첨단기술개발이 진행되고 전통산업의 기술혁신을 촉진시키는 등 '미래의 먹거리' 창출을 겨냥한 각국의 경쟁은 날로 치열해지고 있는 상황이다. 세계 각국은 미래 산업에 대한 주도권을 확보하기 위한 전략으로 자국의 상황에 적절한 다양한 융·복합기술을 전략적으로 선택하였으며 각각의 분야에서 맹렬히 경쟁하고 있다.

이명박 정부가 출범한 이후 녹색성장 패러다임의 도입, 기초연구 확대, 신성장동력 정책 추진 등 글로벌 이슈와 함께 침체된 경제를 살리기위한 다양한 국정과제들이 추진 및 계획되고 있는 상황이다.

지난 정부에서 추진되어온 차세대 성장동력의 연장선상에서 본다면 신성장동력 정책은 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 차세대 성장동력 추진시 정부의 역할과 성과에 관하여 많은 논란과 토론이 진행되었고 특히, 정부의 지원 타당성 등에 관하여 국가연구개발사업 평가 등에서 지적이 되어 왔다.¹⁾ 정부지원 기술개발에 대한 정부 및 민간의 역할분담, 대기업 및 중소기업 등 기업의 규모에 따른 지원방식의 차별화 및 정

주 1) 국가연구개발사업 특장평가('05)

부의 역할론에 대하여 다양한 의견이 제시되어 온 것이 사실이다. 따라서 본고에서는 신성장동력의 정책추진현황과 이슈, 정부의 역할을 짚어보고 향후 기술개발이 핵심인 신성장동력 분야에서 정부가 추진해야할 연구개발 정책 및 투자방향 설정에 관한 제언을 하고자 한다.

2. 신성장동력 정책 현황

추진배경 및 현황

정부는 21세기 전 세계적 자원·환경 위기 및 초고령사회에 대비한 미래준비와 녹색성장의 본격추진을 위하여 국가의 신성장동력원이 될 수 있는 분야를 발굴하여 중점 추진하겠다는 취지로 신성장동력 분야를 발굴, 대규모의 자원투입을 하는 계획을 마련하여 왔다. 지난 정부의 차세대 성장동력 정책의 경우에는 '미래기술 선점과 전통산업의 고부가가치화로 5~10년 후 우리경제의 기간산업으로 육성하여 기술격차를 감소시키는 것'에 치중한 것과는 달리 신성장동력은 녹색성장,

고령화 등 삶의 질 향상과 공공복지적인 측면을 강조한 것이 특징이라 할 수 있겠다.

지난 2009년 초, 정부는 국무총리실 및 미래기획위원회를 중심으로 범부처 추진전략을 마련하면서 각 부처별 제안과제 중 '시장성'과 '파급효과'를 주요 선정기준으로 삼고 녹색성장과의 연관성을 보조적으로 활용하여 중점 추진 분야를 선정하였다. 선택과 집중의 원칙에 따라 정부의 '시장조성자' 역할이 기대되는 분야에 정부 역량을 집중하는 것을 원칙으로 하였다. 이에 따라 3대 분야 17개 성장동력을 발굴하고 세부 실천계획을 수립하여 향후 세부적으로 사업 추진을 수행하고자 하였다.

이 계획에서는 녹색뉴딜과 연계하여 녹색성장이 성장잠재력을 확충하기 위한 세부적인 계획을 포함하여 3대 분야 17대 신성장동력에 200여개의 세부과제를 도출하고 이를 추진하기 위해 향후 5년간 총 24.5조원(2009년 6월 기준) 규모의 예산을 투입하는 계획을 제안하였다. 이중 R&D는 14.1조원이고 나머지는 비R&D로서 50% 이상이 연구개발에 투입될 계획이다.

【표1】 성장동력 관련 정책 추진 경과

	내용
2003	• 10대 차세대 성장동력 사업기획 및 추진
2004 - 2008. 12	• 5년간 산업자원부 등 8개부처 참여, 총 2조 7,974억원 사업 추진(정부 : 1조 9천억원)
2008. 9	• 민간중심 신성장동력 기획단에서 제조업 중심의 신성장동력을 발굴(2008. 3~9월)하여 정부에 건의
2008. 12	• 서비스업을 종합하여 범정부차원의 신성장동력 발굴 추진(9월~12월)
2008. 12	• 3대 분야 17개 신성장동력 선정 및 추진전략 마련(12월)
2009. 4 - 8	• 부처별로 제출한 연관사업 예산심의

【표2】 3대분야 17대 신성장동력

3대 분야	17개 신성장동력
녹색기술산업(6)	• 신재생에너지, 탄소저감 에너지, 고도 물처리, LED 응용, 그린수송시스템, 첨단 그린도시
첨단융합산업(6)	• 방송통신융합산업, IT융합시스템, 로봇 응용, 신소재·나노 융합, 바이오제약(자원)·의료기기, 고부가 식품산업
고부가서비스산업(5)	• 글로벌 헬스케어, 글로벌 교육서비스, 녹색 금융, 콘텐츠·소프트웨어, MICE·관광

자료: 신성장동력 실천전략 (2009. 5)

이러한 17개 신성장동력 중 62개 스타브랜드와 1,197개의 핵심기술이 도출되었고 핵심기술별로 목표, 추진기간, 선진국대비 기술수준, 달성시기, 추진주체, 소요예산, 중요도 등이 제시되었다. 분야별 재정 투자계획은 총리실을 중심으로

아래와 같이 제시되었다.

연구개발사업 및 자원투입 현황

신성장동력 분야에서 추경을 포함한 2009년도 예산은 2조

[표3] 신성장동력 분야별 과제 수 및 예산

		녹색기술산업	첨단융합산업	고부가서비스산업	계
과제수		79개	62개	59개	200개
예산	R & D	3.7조원	8.8조원	1.6조원	14.1조원
	비 R&D	3.0조원	3.4조원	3.9조원	10.4조원
	소 계	6.7조원	12.2조원	5.5조원	24.5조원

출처:신성장동력 실천전략('09.5)

[표4] 신성장동력 재정소요 계획²⁾

(단위: 조원)

		산업명	재정소요
녹색기술산업	신재생에너지	2.8	
	탄소저감에너지	0.9	
	고도물처리산업	0.6	
	LED응용	0.4	
	그린수송시스템	1.0	
	첨단그린도시	1.0	
첨단융합산업	방송통신융합산업	3.8	
	IT융합시스템	2.6	
	로봇응용	1.1	
	신소재·나노융합	1.8	
	바이오제약(자원)·의료기기	1.9	
	고부가 식품산업	1.2	
고부가서비스	글로벌 헬스케어	0.6	
	글로벌 교육서비스	2.2	
	콘텐츠·SW	2.3	
	MICE·관광	0.4	

주 2) 신성장동력 종합 추진계획, 2009.관계부처합동, 총리실 주관, R&D 투자 영역은 13개 분야

6,265억원, 2010년도 예산안은 2조 8,621억원 규모로 2010년도 예산안은 2009년도 본예산 대비 20.2% 증가하였으며, 2009년도 추경 대비 9.0% 증가한 것으로 나타났다.³⁾ 이중 연구개발 예산은 신성장동력 분야의 조기 성장동력화 지원의 목적으로 1.9조원 상당(전체 신성장동력 투자의 ~66%)에 이르고 2009년 대비 26% 정도 상향 조정되었다.⁴⁾ 2009년에 신성장동력분야에 투자되는 연구개발 예산은 약 1조 5~6천 억 원 수준⁵⁾으로 2009년 전체 R&D 예산액(12.3조원)의 12~13% 수준으로 추정되고 있다.⁶⁾ 현재 17개 신성장동력과 50~60 여 개의 정부 R&D 사업(2008년 조분평 및 2009년 예산요구 기준)이 관련되는 것으로 추정되고⁷⁾ 글로벌헬스케어, LED 분야는 R&D사업보다는 비R&D사업에 의한 지원이 높은 것으로 나타난다.⁸⁾ 글로벌교육, 녹색금융, MICE 관광 신성장동력은 비R&D성격의 분야로 관련 있는 R&D 사업이 존재하지 않는 것으로 발표되었다. 2010 연구개발 예산안에서는 그린카, IT 융합, 부품소재 등 유망기술 분야 투자를 대폭 확대하였으며⁹⁾ 문화콘텐츠 등 지식기반서비스 산업에도 투자를 확대하였다. 문화콘텐츠 분야의 R&D 투자확대는 최근 들어, 지식서비스 분야에 대한 산업 육성전략 수립에 기인하는 것으로 해석되며 이들 분야에 대한 연구개발은 향후에도 신정부 패러다임에 맞추어 지속적으로 확대될 전망이다.¹⁰⁾

재정투자계획은 분야별로 매년 진행되는 예산심의 결과에 따라 다소 차이가 날 수 있으며 달성되는 성과와 환경변화에 따라 지속적인 수정보완이 필요한 부분이다. 민간의 투자환

경, 민간의 역량 및 산업수명주기, 분야별 지원방식의 차별화 등이 일부 분석되어 정부의 역할이 제시되고는 있지만 14 조원 상당의 연구개발 투자에 대한 거시적·미시적 포트폴리오 전략과 논거, 정부지원의 구체적인 방향성 및 역할, 구체적인 사업계획 수립, 중점추진과제와의 연관성 및 정부 재원 투입 시기 등에 대해서는 그 논거가 미흡하다고 할 수 있다. 따라서, 분야별 특성에 적절한 정부의 역할을 명확히 설정하고 이에 합당한 기술개발 영역 및 사업을 분명히 제시하여 분야별로 차별화할 필요가 있다. 기획시 전문가 그룹의 판단, 일부 기업의 의견 등 다소 주관적인 요소와 객관적인 기업수요조사 등을 적절히 활용하여 정부의 종합적인 역할을 강조한 전략에 오류를 범하지 않도록 지속적으로 노력하는 것이 중요하다. 또 하나의 고려사항은 신성장동력 17개 분야와 연관되는 연구개발사업이 분야별로 명확히 구분되기 힘들고, 연관 R&D사업 중 다수의 사업이 사업내용 전체가 신성장동력 정책과 연관되는 것이 아니라 일부의 과제만이 연관된다는 것이다. 이는 향후에 명확한 추진목표의 정립과 성과의 통합관리, 분야별 통계의 수집·관리가 어려울 수 있음을 시사하는 것이다.

녹색기술분야 정책과의 연계성

신성장동력 분야 도출시 녹색성장과의 연관성이 중요한 지표로 설정됨에 따라 녹색기술 분야 정부 정책과의 연관성을 살펴볼 필요가 있다. 「녹색기술연구개발종합대책(2009.1, 국과위)」에서 제시하는 중점기술영역과의 연관관계를 살펴보면

주 3) 국무총리실, 2009, 10

4) 기획재정부 2010 예산안 보도자료. 전체 R&D 예산 증가는 2009년 대비 10.6% 상향 조정됨.

5) 추정액으로 실제 투자액과 다소 차이가 날 수 있음. 해당분야와 직접 연관되는 사업의 총투자규모, 간접적일 경우 세부사업내용을 중심으로 추정. 아직까지 신성장동력 분야 해당사업이 명확하게 제시되지 않아 해석하는 주체에 따라 다소 차이가 날 수 있음.

6) 2009년 투자액은 신성장동력 실천전략(2009.5)에 따르면 1조 8천억원 규모 정도로 제시되고 있어 추정규모의 편차는 존재함.

7) 舊 정통부의 IT성장동력기술개발, IT원천기술개발사업 등에서 주도적으로 추진하였던 로봇응용, 방송통신융합산업, IT융합시스템, 신소재·나노융합 신성장동력 분야에 연관된 사업 다수 존재

8) 신성장동력 실천전략(2009.5)에 따르면, 위의 두 분야는 기반 형성 및 보급·확산 관련 재정사업의 비중이 높은 것으로 조사됨.

9) 그린카, IT 융합, 로봇, 산업소재 등 산업원천기술개발(5,308 → 6,421억원)

10) "서비스 R&D 활성화를 위한 발전방향," R&D Focus, KISTEP, 2009

[표5] 신성장동력과 녹색기술 공통 영역

	신성장동력산업	녹색분야 중점육성기술 ¹²⁾
녹색기술산업	신재생에너지	• 실리콘계 태양전지의 고효율 저가화 기술 폐기물 저감, 재활용, 에너지화 기술 등 6개
	탄소저감에너지	• CO ₂ 포집, 저장, 처리기술 등 2개
	고도물처리	• 수계수질평가 및 관리기술 등 2개
	LED응용	• 조명용 LED · IT기기 효율성 향상 기술
	그린수송시스템	• 고효율 저공해 차량 기술 등 2개
	첨단그린도시	• 친환경 저에너지 건축 기술 등 2개
첨단융합산업	IT융합시스템	• 전기기기 효율성 향상 기술 등 2개
	신소재 · 나노융합	• Green Process 기술 등 2개
	바이오제약(자원) · 의료기기	• 친환경 식물성장 촉진기술(바이오 자원)
고부가서비스산업	콘텐츠 · 소프트웨어	• 가상현실 기술

27개 녹색중점기술 중 21개 기술이 신성장동력과 연관

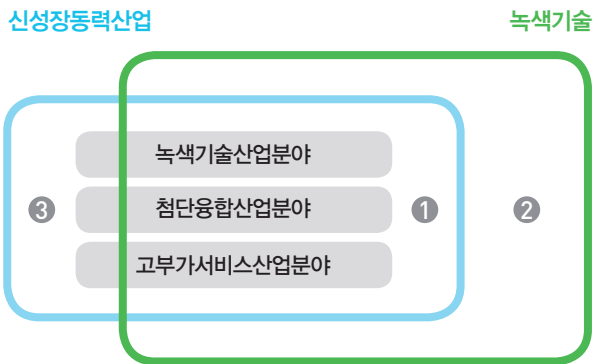
27대 중점육성 기술 중 경제성장과 더욱 밀접한 관련이 있는 21개 기술영역에서 서로 연계되는 것으로 조사되었다.¹¹⁾

이에 따라, 향후 사업 추진 시 녹색관련 사업 및 정책과 긴밀히 연계 · 협력하여 추진하는 것이 중요하고 예산 배분 시에도 동시에 고려하는 것이 중요하다고 할 수 있겠다. 그림에서 보듯, 녹색기술영역과 신성장동력 분야는 상호간 긴밀히 연계되고 국정 비전에 비추어 ①번 영역이 핵심국정과제를 가장 많이 반영하고 있어 그 중요도가 높다고 할 수 있겠다. 특히 이 영역은 녹색성장 잠재력 확보를 위해 필수적이며, 단

기간에 가시적 성과를 도출할 가능성이 있는 유망 분야가 많아, 예산 배분방향 설정 시 전략적 중요도가 가장 높은 영역이라 할 수 있다.

차세대성장동력 분야와의 연계성 및 성과 진단의 필요성

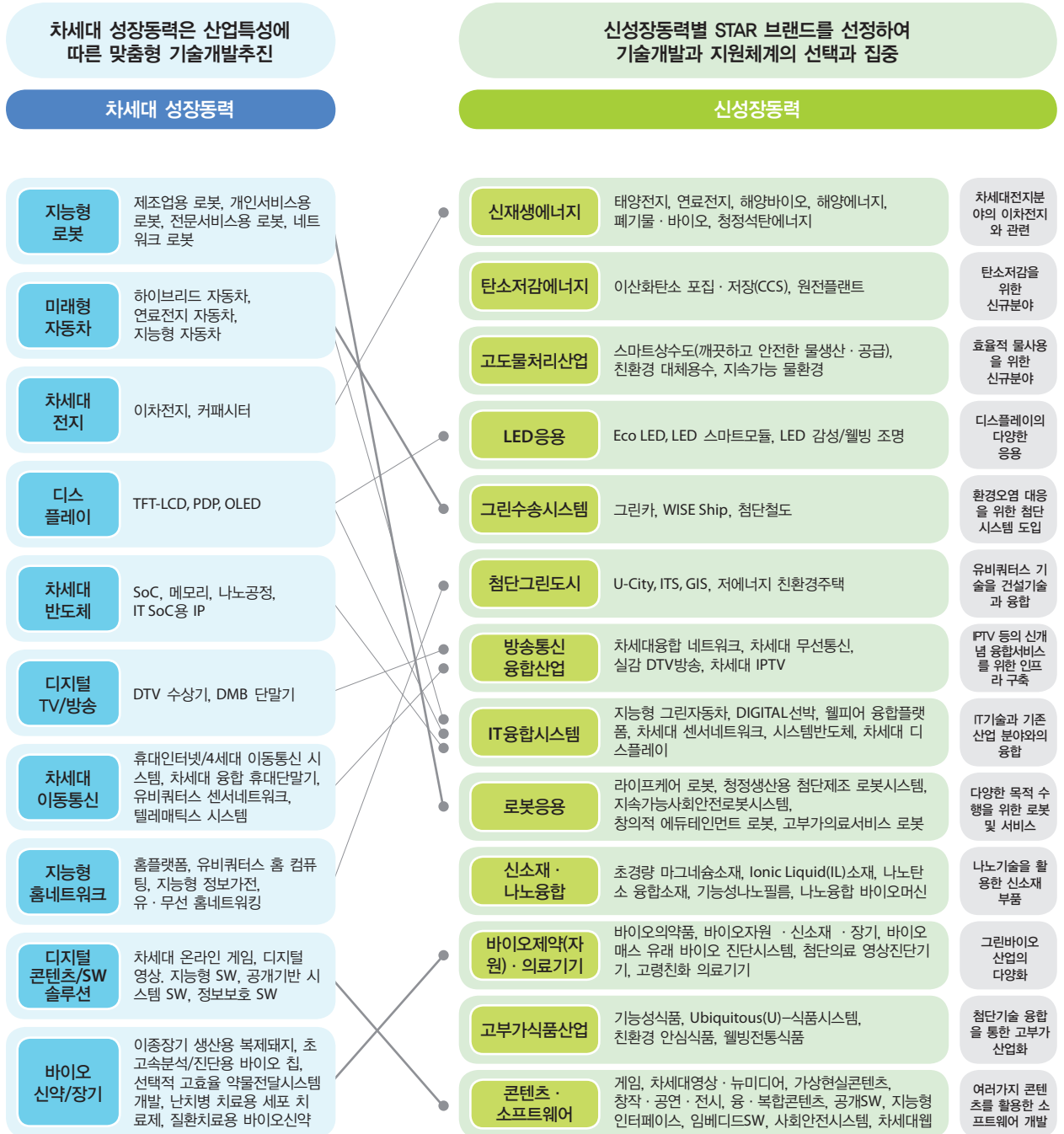
참여정부에서 추진하였던 10대 분야 차세대성장동력 전략제품은 17대 분야 신성장동력 전략제품과 상당부분 연계될 수밖에 없는 특성을 가지고 있다. 분야별 전략 아이템이 다소 차이가 있었지만 분야별 핵심기술과 기반기술을 바탕으로 신성장동력에 충분히 연계 될 수 있기 때문이다. 다소 우려가 되는 부분은 차세대성장동력사업에 대한 명확한 성과진단을 통해 신성장동력의 추진전략을 마련해야 하고 체계적인 기술분야별 포트폴리오전략이 충분한 기간을 두고 마련되어졌어야 함에도 불구하고 다소 급하게 마련된 감이 없지 않다. 이를 위해서는 지금이라도 차세대성장동력사업의 성과와 추진방식 등에 대한 명확한 진단이 있어야 할 것으로 판단된다. 지난 수년간의 산업별 위상과 기술수준, 부가가치 정도¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾ 등을 살펴보면 대부분 2000년 이후 정체되는 것으로 나타나고 있으



주 11) 핵심 국정과제 관련 정부 R&D 투자분석 및 연관관계, R&D 포커스, KISTER, 2009.

12) 녹색기술연구개발총합대책, 국무위안건, 2009.

[그림1] 차세대성장동력 대 신성장동력 분야 전략아이템 비교¹³⁾



주 13) 선의 굵기에 따라 연관성의 정도차이 제시, 비R&D 4개 분야를 제외하고 R&D를 추구하는 13대 영역과의 연관관계.

며 뚜렷한 대표적 정부 R&D 성과의 창출이 어려운 상황이다. 이는 분야별로 문제점을 명확히 진단하고 정부의 지원방향을 다양화·구체화하는 것이 필요한 시점임을 나타내는 것이다. 따라서, 신성장동력의 성공적 추진을 위해서는 차세대성장동력에 대한 진단이 선행되어야 한다.

3. 정부의 역할과 투자방향

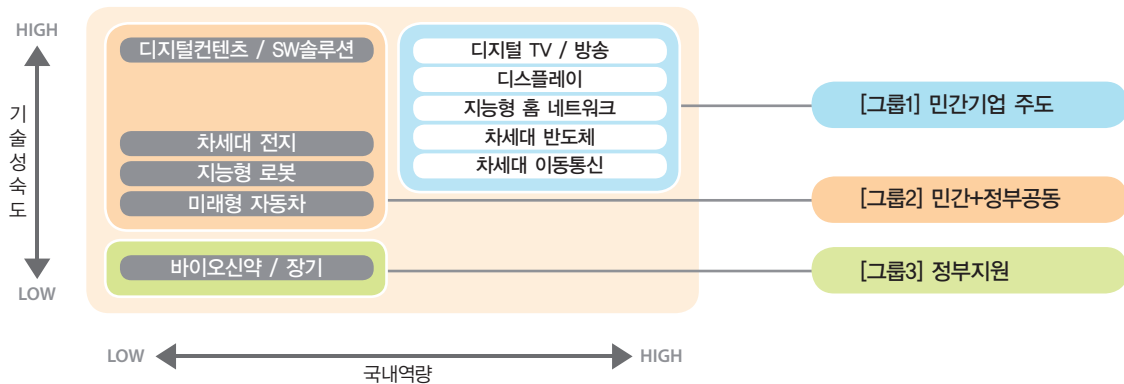
신성장동력 정책추진 상에서 나타난 몇 가지 우려사항을 보완하고, 신성장동력 예산의 50%가 넘는 연구개발 예산의 효율적 투자를 위하여 정부의 역할과 투자 방향을 제언하고자 한다.

국가연구개발사업에서 정부의 역할

분야별 특성에 따라 정부의 역할에 대한 명확한 기준이 제시되어야 하며 지난 정부의 10대 차세대성장동력 추진 시에는

위 그림에서와 같이 역량과 기술성숙도에 따라 기술별 특성을 정의하고 민간과 정부의 역할론에 대한 추진전략을 제시하였다. 그러나 이는 기술개발 과제의 주관기관을 선정하는데 있어서의 전략만을 제시하고 있어 다소 정부의 역할에 대한 부분이 명확하지 않았다고 할 수 있다. 실제로 차세대 반도체, 이동통신 등 민간주도형 사업의 경우와 바이오신약·장기 등 국가주도 사업의 경우를 비교해보면 정부지원 투자비중이 10% 내외로 차이가 적게 나타남을 알 수 있다.¹⁵⁾ 이는 정부의 R&D지원 사업 추진에 있어 당초 계획한 정부와 민간부문의 역할 분담에 따른 사업단별 차별적인 R&D사업 추진의 전략성이 부족한 것으로 판단 될 수 있다. 또한 제도적 보완을 통한 민간 대응 투자 유도 활성화에 대한 성과가 명확히 제시되지 않고 있으며¹⁶⁾ 대부분의 사업단별 기술개발 목표가 기업이 사활을 걸고 추구하던 방향인 만큼 정부 연구개발사업으로서 해야 할 전략과제로 적절하지는 의견이 다양할 수 있다. 다만 정부 연구개발사업으로서의 목표를 명확히 제시하여야 한다는 것은 자명하며 이에 따라 이번 신성장동력분야 정부전략에

[그림2] 10대 차세대 성장동력 사업 추진 전략¹⁷⁾



주 14) 특허청, 산업분석, 2007.
 15) 주요 과학기술분야별 상시모니터링을 통한 심층 동향 조사분석연구, KISTEP, 2009.
 16) 국가 R&D 성과분석 및 시사점, KISTEP, 2009.
 17) 차세대성장동력사업의 추진실적 및 성과분석, KISTEP, 2009.
 18) 차세대성장동력사업의 추진실적 및 성과분석, KISTEP, 2009.

서도 시장조성자의 역할을 중심으로 민간 투자환경조성에 주력하고 있음을 시사하고 있다. 그러나, 분야별 특성에 적절하게 다양하고 명확한 정부역할 정립이 필요한 시점이며 이를 구체적으로 전개할 필요가 있다고 판단된다.

국가 R&D 사업에 있어 기술성숙도 및 민간역량을 고려한 정부의 역할²⁰⁾을 인력, 인프라, 국제협력, 네트워크, 기본적인 측면에서 제시할 수 있다.²¹⁾ 다양한 의견이 제시될 수 있으나 일반적인 외국의 트렌드 및 기존의 다양한 연구결과를 살펴보면 정부의 역할은 산업기술 분야에서 민간의 역량

준을 좀 더 확장하여 세부적으로 살펴보면 기술공급자, 협력자, 시장조성자의 특성에 적절한 다양한 기준을 도출할 수 있다. 물론 이들 기준은 도출하는 주체에 따라 의견 차이가 날 수도 있지만 일관된 정부의 역할을 강조함에 있어서는 동일한 방향성을 나타낼 것으로 사료된다. 따라서 국가 전체적으로 추구하는 목표와 전략을 제시하는 것은 바람직하다고 할 수 있으나 정부의 연구개발을 추진 시에는 이러한 국가 비전과 목표를 달성하는데 있어 정부의 역할을 분명히 제시해야 할 것이다. 그렇지 않으면 향후 정부의 성과인지, 민간의 성과인지 그 역할과 성과에 대한 구분이 분명하지 않아 논란에 휩싸일 여지가 충분히 남아 있을 것으로 사료된다. 따라서 막대한 재원을 투입하는데 있어 공공적 책무성을 강조하고 성과에 대한 부분을 분명히 할 필요가 있다. 또한 이렇게 공개된 기술정보를 포함한 다양한 우리의 정보를 국가적 차원에서 보호 관리를 할 필요가 있다. 우리나라의 추진 방향이 공개된 상태에서 경쟁국이나 선진국의 공격 및 기술 유출 등을 감안 할 필요가 있으므로 국가적 차원에서 추진될 필요성이 있다고 사료된다.²⁴⁾

[그림3] 정부·민간의 역할분담 방안 예시)²⁰⁾



자료: 이원희 외, SERI, 2009.

을 견인하여 기초체력을 공고히 하고 기술의 성장을 견인하는 역할을 하며 그 특성에 따라 기술공급자, 기술협력자, 시장조성자 등 다양한 역할을 제시할 수 있다.²³⁾ 이에 대한 기

신성장동력 분야 정부 R&D 투자방향 설정에 대한 제언

이상에서 살펴 본 바와 같이 신성장동력 분야 정부사업의 성패는 분야별 정부의 역할에 대한 명확한 방향성과 원천기술의 확보에 있음은 자명할 것으로 판단된다. 기술개발이 필요한 영역에 대한 원천기술의 공급과 정부의 역할을 다양화하여 기술개발에 대한 자금 지원뿐만 아니라 지원방식의 다양화를 통해 산업별로 그 특수성을 고려하는 것은 매우 고무적이다. 그러나, 지금 현재 제시된 재정투입의 방향이 전체 예산의

주 19) 법적인 민간 매칭펀드 이외의 민간 투자유인 효과 등

20) 이원희, 김재윤, 신성장동력 육성의 비결, 정부 R&D, 삼성경제연구소, 2009.

21) 삼성경제연구소, KISTEP(2009)은 기술수명주기 및 민간의 역량에 따라 정부의 역할을 기술함으로써 기존 정부의 역할론을 확장시킴.

22) 국가연구개발사업의 정책목적별 분류에 따른 기준

23) 미 대통령경제자문위원회(1995), 전만수(1995), 류호상(2002) 등

24) 최근 기술유출, 특허 소송, 특허괴물(Patent Troll)등 우리의 주력산업분야에서 기술적 지식자본에 대한 유출 및 분쟁이 잦아지고 있음에 기인(특허청 자료)

[표6] 정부·민간의 역할분담 기준 예시

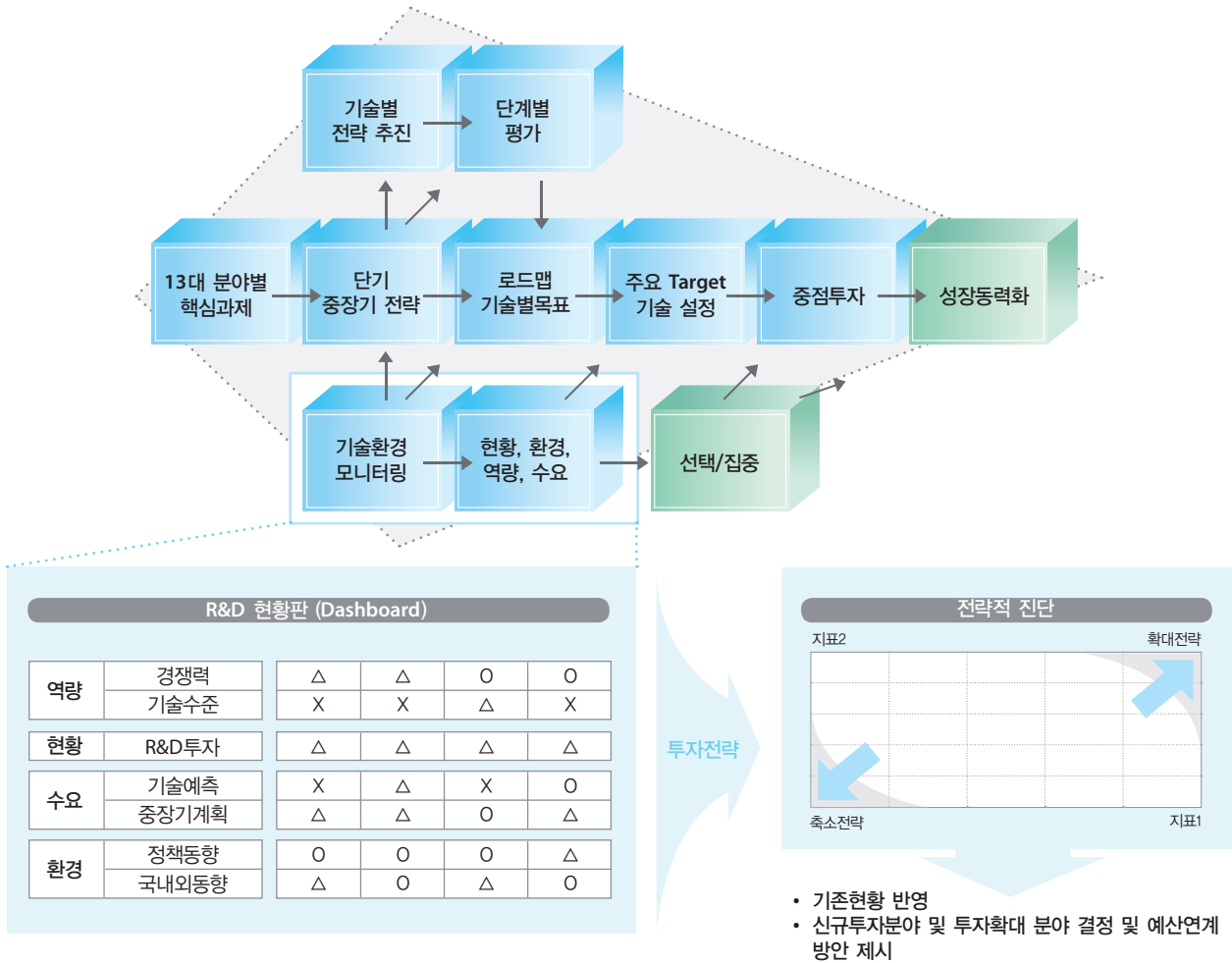
유형	연구비	인력양성	네트워크	기반
기술공급자 기술산업 성숙 민간역량 낮음	<ul style="list-style-type: none"> 응용·개발연구에 집중하는 추격형 전략 바람직 	<ul style="list-style-type: none"> 산업인력의 기술재교육 병행 	<ul style="list-style-type: none"> 대학·연구소에 기 확보된 기술의 산업체 이전을 위한 산학연 협력 활동 활성화 필요, 해외기술도입을 위한 국제협력 	<ul style="list-style-type: none"> 낮은 민간역량을 보완하기 위한 시설·장비 구축지원 기술이전·컨설팅 등 제도적 지원
기술협력자 기술산업 성숙 민간역량 높음	<ul style="list-style-type: none"> 차세대미래기술 탐색을 위한 기초연구 집중 전략 바람직 	<ul style="list-style-type: none"> 창의적 기술탐구를 위한 학문후속세대 양성 병행 	<ul style="list-style-type: none"> 원천기술 확보를 위한 산학연공동연구 	<ul style="list-style-type: none"> 기업 R&D의 지속적 투자를 유인하기 위한 세제 등 제도적 지원(공통)
기술공급·시장조성자 기술산업 초기 민간역량 낮음	<ul style="list-style-type: none"> 신기술 및 시장 선점을 위한 기초·응용연구 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 신기술분야에 대한 인력공급을 위하여 고급 인력양성 병행 	<ul style="list-style-type: none"> 신기술 확보 및 해외 시장 진출을 위한 국제협력(공동연구)활성화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 낮은 민간역량을 보완하기 위한 시설·장비 구축지원 표준화 등 제도적 지원
시장조성자 기술산업 초기 민간역량 높음	<ul style="list-style-type: none"> R&D보다는 시장조성 등 산업정책이 더 적합 			<ul style="list-style-type: none"> 표준화 등 제도적 지원

상당부분인 60%정도를 기술개발에 투입할 계획이므로, 이에 대한 세부전략에 있어 정부의 역할과 방향성을 기술 분야별로 구체적으로 차별화하여 보완할 필요가 있다고 사료된다. 재정 투입이 주어진 계획대로 진행되는 것도 중요하지만 이전의 성과에 대한 명확한 진단을 좀 더 시간을 가지고 진행하는 것이 중요할 것으로 사료된다. 또한 지난 정부의 추진과제였던 차세대성장동력에서 보았듯 체계적인 성과관리 및 기술개발 현황판 작성, 명확한 성과진단 등을 통하여 시간적으로 선택과 집중을 해 나가는 것이 중요할 것으로 판단된다. 그림에서와 같이 지속적인 기술환경 모니터링 및 엄격한 단계평가를 거쳐 선택과 집중을 유도하고 연구개발에 관한 전략지표를 설정하여 통합적인 모니터링을 해 나가야 할 것이다. 이를 바탕으로 현재 논거가 부족한 분야별 투자 포트폴리오를 고도화하고 전략적으로 사업을 추진할 필요가 있다고 판단된다.

실질적으로 정부의 분야별 R&D 예산배분은 정부의 역할 정립과 밀접한 관계가 있다고 판단된다. 정부의 역할이 매우 중요한 분야는 정부 연구개발 투자를 확대하고 민간주도 영역은 정부 R&D 예산을 축소하는 반면 적절한 비R&D 지원 방식을 채택하는 등 반드시 필요한 분야에 적절한 지원방식을 선택하는 것이 중요하다고 판단된다. 이러한 시각에서 현 전략은 많은 진보를 가져왔으나 투자 포트폴리오와 구체적인 핵심기술의 선정을 지속적으로 보완 해 나가는 것이 중요할 것으로 판단된다.

또한 이러한 결과에 대해 국민적 공감대를 형성하고 대국민적 합의를 이끌어내어 지지를 받을 필요가 있다. 또 한 가지 중요한 사항은 녹색기술개발의 마스터플랜 및 각종 중장기계획들과의 연계를 무시할 수 없을 것으로 사료된다. 자칫 잘못하면 또 다시 사업간, 계획 간 중복논란에 휩싸여 본연

[그림4] 상시모니터링 추진전략 및 성과·정책통계 관리 체계(R&D Dashboard) 예시



의 목적 및 취지를 잊어버리는 경우가 발생할 수 있음을 명심해야 할 것이다. 따라서 향후 「통합시행계획」 등 계획 및 정책 간 조율이 필요하다고 판단된다. 분야별 해당사업을 부처별로 명확히 지정 또는 조정하여 「범부처 공동사업」으로 지정하고 이에 대한 심층평가를 주기적으로 또는 분야별로 구분하여 통합적으로 시행할 필요가 있다. 기재부의 심층평가에서 신성장동력을 정책단위로 지정하여 통합관리 및 평

가를 수행하는 것도 하나의 대안이 될 수 있겠다. 국가적으로 매우 중요한 사안인 만큼, 국민적 합의를 이끌어내어 장기적으로는 특별법 및 특별회계 등의 대안도 고려해 볼 수는 있겠으나 이러한 경우 그 효과성에 대해서는 연구가 필요할 것으로 사료되고 단기적으로 명확한 것은 부처별로 분명하게 사업을 지정하고 이에 대한 「범부처 통합관리체계」가 필요하다고 사료된다. ●

양성자가속기 구축사업의 지방비 부담 문제



글_ 전용수 산업예산분석팀 예산분석관

1. 양성자기반공학기술개발사업의 개요

교육과학기술부의 양성자기반공학기술개발사업은 2012년까지 양성자가속기를 개발하여 설치하는 사업으로 총

사업비는 2,890억원이다. 재원별로는 국비에서 1,157억원, 지방비에서 1,604억원, 민간이 129억원을 부담할 계획이다. 동 사업의 2010년도 예산안은 104억원으로 전년 대비 45.3% 감소한 규모이다(표 1 참조).

[표 1] 양성자기반공학기술개발사업의 투자현황 및 계획

(단위: 억원, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011~	총사업비	비중
국 비	80	97	138	130	75	124	150	190	104	69	1,157	40.0
지방비						147	60	350	90	957	1,604	55.5
민 간	8	10	16	19	16	16	9	11	12	12	129	4.5
합 계	88	107	154	149	91	287	219	551	206	1,038	2,890	100.0

주: 2008년도까지는 실적이며, 2009년도는 예산액, 2010년도는 예산안, 2011년도 이후는 계획임
 자료: 양성자기반공학기술개발사업단, 2009. 10.

[그림1] 양성자가속기 시설 조감도



2. 양성자가속기 구축사업의 지방비 부담률 재검토 필요¹⁾

중·저준위방사성폐기물 처분시설과 연계된 사업

당초 양성자가속기는 중·저준위방사성폐기물 처분시설과 관련 없는 사업으로 2002년 12월에 사업유치기관을 공모하기 위한 공고를 실시하였다. 그러나 2003년 4월에 국무회의 의결로 중·저준위방사성폐기물 처분시설과 연계하여 추진하기로 결정되면서, 양성자가속기 건설부지 선정이 지연되었다. 2005년 3월에는 중·저준위방사성폐기물 처분시설 유치지역을 지원하기 위하여 「중·저준위방사성폐기물 처

분시설의 유치지역지원에 관한 특별법(이하 특별법)」이 제정되었다. 이후 2005년 11월에 경주시가 중·저준위방사성폐기물 처분시설 설치 지역으로 결정되면서, 양성자가속기도 경주시에 설치하는 것으로 결정되었다(표 2 참조).

경주시가 중·저준위방사성폐기물 처분시설 및 양성자가속기 설치 지역으로 결정됨에 따라 경주시와 한국원자력연구소는 2006년 3월에 양성자기반공학기술개발사업과 관련한 업무협약서를 체결하였다. 업무협약서에는 상호간 업무범위를 [표 3]과 같이 설정하고 소요되는 예산을 부담하기로 하였다.

주 1) 이하의 내용은 국회예산정책처에서 2009년 7월에 발간한 「2008회계연도 결산 분석」 및 2009년 11월에 발간한 「2010년도 예산안 분석」 에서도 지적하였음.

【표2】 양성자기반공학기술개발사업 관련 주요 추진경과

주요 추진경과	
2002. 7.	• 21세기 프론티어 연구개발사업에 양성자기반공학기술개발사업 선정
2002. 12.	• 양성자기반공학기술개발사업 사업유치기관 공모 공고(1차)
2003. 4.	• 사업유치기관 선정 유보 (국무회의 의결로 원전수거물관리시설과 연계)
2003. 5.	• 방사성폐기물 관리시설 사업과 연계추진 공고(2차)
2003. 7.	• 전라북도 부안군 원전수거물관리시설 연계 사업유치 신청
2004. 2.	• 방사성폐기물 관리시설 부지공모에 관한 재공고(3차)
2005. 3.	• 「중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법」 제정
2005. 6.	• 중·저준위방사성폐기물 처분시설과 연계하여 사업유치기관 공모 공고(4차)
2005. 11.	• 중·저준위방사성폐기물 처분시설 설치지역으로 경주시 선정
2006. 1.	• 양성자가속기사업 유치기관으로 경주시 확정

【표3】 경주시와 원자력연구소간 업무협약서 상의 업무범위

업무범위	
경주시	1. 사업추진에 따른 행정 제반사항 이행 2. 부지제공, 부지정지(400m×450m=180,000㎡) 및 진입로 공사 업무 3. 부대시설 설치 및 연구지원시설 건설 업무
원자력연구소	1. 가속장치 및 빔 이용시설제작·설치공사, 가속기 조립동 및 가속기 터널(갤러리) 건설, 부대시설 및 연구지원시설 설계 및 공사 감리 업무 2. 사업추진에 필요한 제반 기술적 업무 지원 및 시설 관리 운영업무

【표4】 양성자기반공학기술개발사업과 타 사업의 지방비 부담률 비교

(단위: 억원, %)

	총사업비(A)	국비	지방비(B)	지방비부담률(B/A)
양성자기반공학기술개발사업	2,890	1,157	1,604	55.5
대구경북과학기술원건설	2,365	1,865	500	21.1
신재생에너지단지	1,000	800	200	20.0

현재 양성자기반공학기술개발사업에서 경주시는 총사업비의 55.5%를 부담하게 되어 있는데, 이는 대구경북과학기술원

등 타 사업과 비교할 때 지방비 부담률이 높은 수준이다(표 4 참조).

유치지역지원사업에서 제외됨에 따라 지방비 부담 과다

양성자가속기개발사업과 관련하여 경주시가 부담할 금액은 총 1,604억원인데, 토지보상비 345억원, 부지조성 및 기반시설 411억원, 연구지원시설 848억원으로 구성되어 있다([표 5] 참조).

경주시는 특별법 제5조²⁾에 의한 유치지역 지원계획 수립시 양성자가속기사업을 포함하여 116개 사업을 유치지역지원사업으로 신청하였다. 그러나 특별법 제3조³⁾에 의하여 설치된 유치지역위원회에서는 116개 사업 중 55개의 사업을 유치지역지원사업으로 선정하였으며, 양성자가속기 사업은 포함되지 않았다. 다만, 양성자가속기와 관련해서는 TF(Task Force)를 구성하여 지원방안을 면밀히 검토

한 후 결정하도록 하였다.⁴⁾ 이에 따라 당시 과학기술부는 기획예산처 등과 TF를 구성⁵⁾하여 연구동에 대한 국비 지원 문제를 논의하였으며, 그 결과 3개의 대안을 마련하였다([표 6] 참조).⁶⁾

검토안에 의하면 양성자가속기개발사업에서 경주시가 부담하는 비율은 최대 26.2%까지 낮아지게 된다([표 7] 참조).

경주시는 양성자가속기가 중·저준위방사성폐기물 처분시설 유치와 연계하여 인센티브로 제시된 사업이므로 국비 지원이 필요하다는 입장이다.⁷⁾ 따라서 경주시는 TF에서 마련된 대안을 유치지역위원회에 안건으로 상정하여 줄 것을 요청하고 있으나, 유치지역위원회 간사⁸⁾인 지식

[표5] 양성자가속기 관련 경주시 투자실적 및 계획

(단위: 억원, %)

	비목	2007	2008	2009	2010~11	합계
토지보상	토지매입	136	56	97	56	345
부지조성 기반시설	부지정지·진입로	-	-	187	107	294
	용수 및 전기공급	-	-	-	36	36
	인허가수수료 등	11	4	66	-	81
	소 계	11	4	253	143	411
연구지원시설(연구동, 유틸리티 등)	-	-	-	848	848	
	합 계	147	60	350	1,047	1,604

주: 1. 2008년도까지는 실적이며, 2009년도는 예산액, 2010년 이후는 계획입
 2. 경주시는 연구동 건설비용에 대해서는 국비에서 부담할 것을 요청하고 있음
 자료: 양성자가속기개발사업단, 2009. 10.

주 2) 제5조 (유치지역지원계획의 수립) ①지식경제부장관은 유치지역에 대한 지원을 효율적이고 체계적으로 수행하기 위하여 유치지역에 대한 지원계획(이하 "지원계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 지식경제부장관은 당해 지원계획과 관련된 관계중앙행정기관의 장, 유치지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장과 미리 협의하여야 한다.

3) 제3조 (유치지역지원위원회의 설치) ①설치지역을 관할하는 시·군 또는 자치구(이하 "관할지방자치단체"라 한다)의 지역(이하 "유치지역"이라 한다)에 대한 지원에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 유치지역지원위원회를 둔다.

4) 「방폐장 유치지역지원위원회 의결」, 제1차 방폐장 유치지역지원위원회, 2007. 4. 18

5) TF에는 구 과학기술부(원자력국장 외 4명), 구 기획예산처(과학환경재정과장), 경상북도(경제과학진흥본부장), 경주시(부시장), 한국원자력연구원(선임연구본부장), 양성자가속기사업단(단장) 등이 참여하였다.

6) 과학기술부, 「양성자가속기 연구동 관련 TF팀 활동결과 보고서」, 2007. 12

7) 특히, 2005년 8월에 경주시청에서 개최된 방폐장 유치 간담회에서 당시 산업자원부 장관이 양성자가속기 등 지역사업의 처리를 보장하겠다고 발언하였는데, 경주시는 이를 양성자가속기 사업에 대한 국비 지원 약속으로 받아들이고 있다.

8) 유치지역위원회는 국무총리가 위원장이고 지식경제부 장관이 간사이나, 「중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법」이 2009년 4월에 개정됨에 따라 2009년 10월 1일부터는 지식경제부 장관이 위원장이 되며, 지식경제부의 고위공무원단 중에서 지식경제부 장관이 지명하는 자가 간사가 된다.

【표6】 양성자가속기 지원시설 관련 지방비 부담 검토안

(단위: 억원)

	현행		A안		B안		C안		지자체안	
	국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비
부 지 조 성	-	300	-	300	-	300	-	300	-	300
기 반 시 설	-	456	-	456	-	456	-	456	-	456
연구지원시설	-	848	698	150	542	306	422	426	848	-
합 계	-	1,604	698	906	542	1,062	422	1,182	848	756

자료: 양성자가속기 연구동 관련 Task Force Team, 「양성자가속기 연구동 관련 TF팀 활동결과 보고서」(2007. 12)를 이용하여 재구성

【표7】 지방비 부담 검토안에 따른 지방비 부담률 변화

(단위: 억원, %)

	현행	A안	B안	C안	지자체안
국 비	1,157	1,855	1,699	1,579	2,005
지 방 비	1,604	906	1,062	1,182	756
민 간	129	129	129	129	129
합 계	2,890	2,890	2,890	2,890	2,890
지 방 비 비 중	55.5	31.3	36.7	40.9	26.2

자료: 양성자가속기 연구동 관련 Task Force Team, 「양성자가속기 연구동 관련 TF팀 활동결과 보고서」(2007. 12)를 이용하여 재구성

경제부에서는 안건으로 상정하는 것을 거부하고 있다. 지식경제부는 양성자가속기 관련 사업은 55개 유치지역 지원사업에 포함되어 있지 않으므로 안건으로 상정할 수 없다는 입장이며, 경주시는 특별법 시행령 제14조에 의하여 지원계획의 변경에 해당하는 사항이므로 논의가 가능하다는 입장이다.

양성자가속기는 중·저준위방사성폐기물 처분시설 유치와 연계하여 인센티브로 제시된 사업이다. 더구나 유치지역지원사업 선정시 유치지역위원회에서 지방비 부담률을 재검토하도록 하였으나 재검토 결과가 반영되지 않고 있으므로, 관련 부처간 협의를 통하여 지방비 부담률의 조정 및 국비 지원 주체를 결정할 필요가 있다.⁹⁾

주 9) 국비 지원 금액 및 지원 주체에 대해서 교육과학기술부와 지식경제부의 의견이 일치하지 않고 있다.

중산층 감소현황과 정책시사점



글_ 장인성 경제정책분석팀 경제분석관

1. 중산층의 개념 및 변화 추이

중산층의 개념은 절대적인 것이 아닌 만큼 다양한 정의가 있을 수 있으나 국제적으로는 OECD 등에서 주로 사용하는 정의가 보다 보편적으로 사용되고 있다. OECD는 가구소득을 기준으로 중위소득의 50~150% 사이에 포함되는 가구를 중산층으로 정의하고 있다. 그 밖에 전체 가구를 소득수준에 따라 20%씩 균등한 수로 5등분하여 중간인 2, 3, 4 등분에 해당하는 가구를 중산층으로 정의하기도 하며,¹⁾ 중산층을 중위소득 부근의 인구계층으로 규정한 후, 중위소득으로부터 소득분산 정도가 클수록 중산층의 규모가 감소한다는 개념을 이용하여 중산층 몰락 정도를 지수로 측정하는 “Wolfson 지수” 등이

있다.²⁾ 그러나 Wolfson 지수는 실증적으로 지니계수와 거의 동일하게 나타나 서로 다른 지수라고 보기 어렵다는 연구 결과도 있다.³⁾ 이하에서는 OECD의 기준을 사용하여 중산층의 감소현황을 살펴보고 그 원인 및 정책적 시사점을 찾아본다.

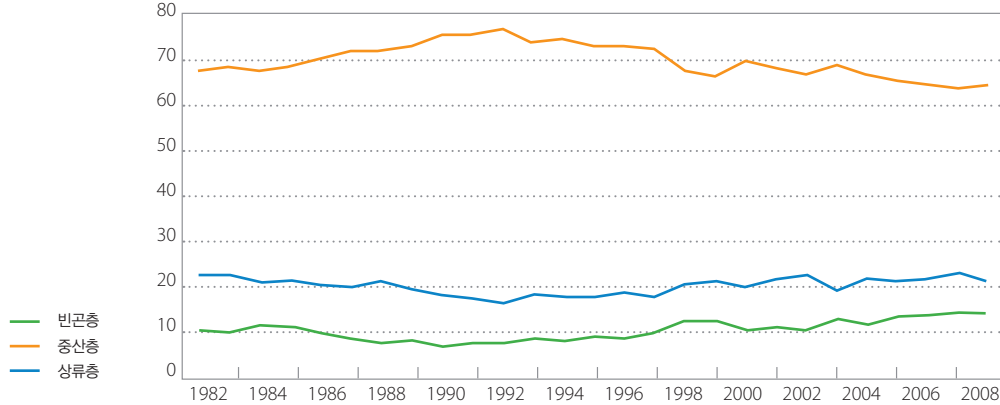
[그림 1]에서 보는 바와 같이 중위소득 50~150%에 해당하는 중산층의 비중은 1992년도에 75.2%로 가장 높은 수준을 기록했으나 그 이후 추세적으로 하락하여 2008년 현재 63.3%를 기록하고 있다. 반면 1992~2008년간 빈곤층의 경우 7.7%에서 14.3%로 증가하였으며 상류층의 경우 17.1%에서 22.4%로 증가하였다. 따라서 동 기간의 중산층 비중 감소분인 11.9% 가운데 빈곤층으로 이동한 가구는 6.6%이며 상류층으로 이동한 가구는 5.3%로서 빈곤

주 1) Easterly, William, “The middle class consensus and economic development,” Journal of Economic Growth, Vol.6, December 2001.

2) Wolfson, Michael C., “Divergent inequalities: Theory and empirical results,” Review of Income and Wealth 43, 1997

3) 유경준, “중산층의 정의와 추정,” KDI 이슈분석, 2008.6

[그림1] 중산층 변화 추이



주: 도시가구를 중위소득의 50% 미만, 50~150%, 150% 이상으로 구분하여 각각 빈곤층, 중산층, 상류층으로 정의함.
 자료: 유경준, KDI 정책포럼 제 215호, 2009.7.13.

층으로 이동한 가구의 비중이 다소 높게 나타난다.

그 밖에 남준우(2007)⁴⁾는 중산층을 중위소득의 75~150%로 설정하고 한국노동연구원의 KLIPS 1998~2004년 자료를 이용하여 분석한 결과 동 기간 동안 전체 가구 가운데 중산층의 비중은 1.6%p 감소한 것으로 보고하였다. 또한 주원(2009)⁵⁾은 중산층을 중위소득의 50~150%로 설정하고 통계청의 “가계동향조사” 가운데 2005년과 2008년을 비교하여 분석한 결과 중산층의 비중이 7.6%p 감소하였다고 주장하였다.⁶⁾

2. 중산층 감소의 원인

이와 같이 각종 연구에서 드러나는 중산층 감소의 근본 원인은 산업구조의 변화에 기인하는 것으로 볼 수 있으며 보다 구체적으로 노동집약적 산업의 쇠퇴, 숙련노동 편향적 기술발전(skill biased technological growth)⁷⁾로 인한 학력간 임금격차 확대, 기업규모별 임금격차 확대 및 대기업 고용비중 감소 등을 꼽을 수 있다. 노동집약적 산업의 쇠퇴와 지식기반경제로의 이행으로 말미암아 1990년대 중반 이후 전문지식을 갖춘 숙련노동의 한계생산성이 더 커짐으로써 숙련노동 혹은 전문직 대 비숙련노동의 임금격차가 줄어들지 않고 있다. 중졸이하 학력층의 임금은 1993~2008년 사이 931만원에서 2,304만원으로 1,372만원 증가한 반면

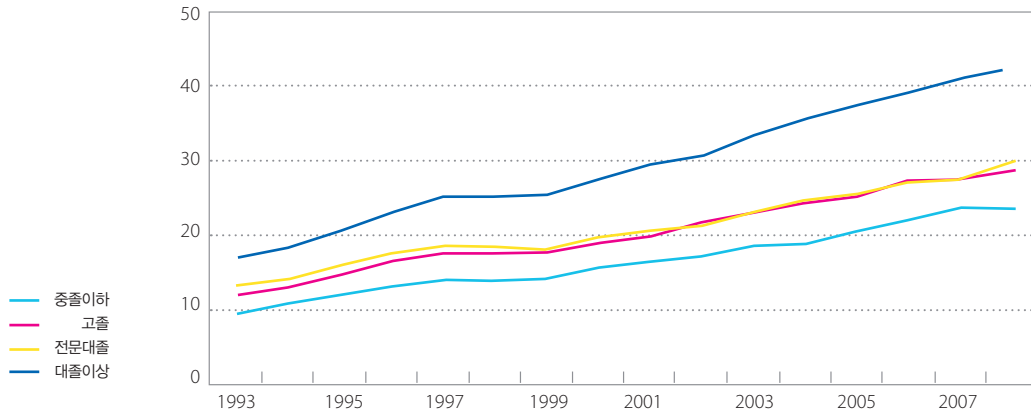
주 4) 남준우, “외환위기 이후 중산층의 규모 및 소득 변화의 추이,” 노동정책연구 제 7권 제 4호, 2007.

5) 주원, “최근 중산층 붕괴 현황과 시사점,” 현대경제연구원 VIP Report, 2009.4.21.

6) 그러나 이는 다소 과다한 수치로서 가구소득 균등화 작업 및 지역별 표본에 따른 가중치 부여 등의 누락으로 인한 통계적 오류의 결과라는 것이 통계청의 해명임.

7) 경제구조가 고도화되고 기술집약적이 될 수록 고학력 숙련노동의 중요성이 커지는 현상

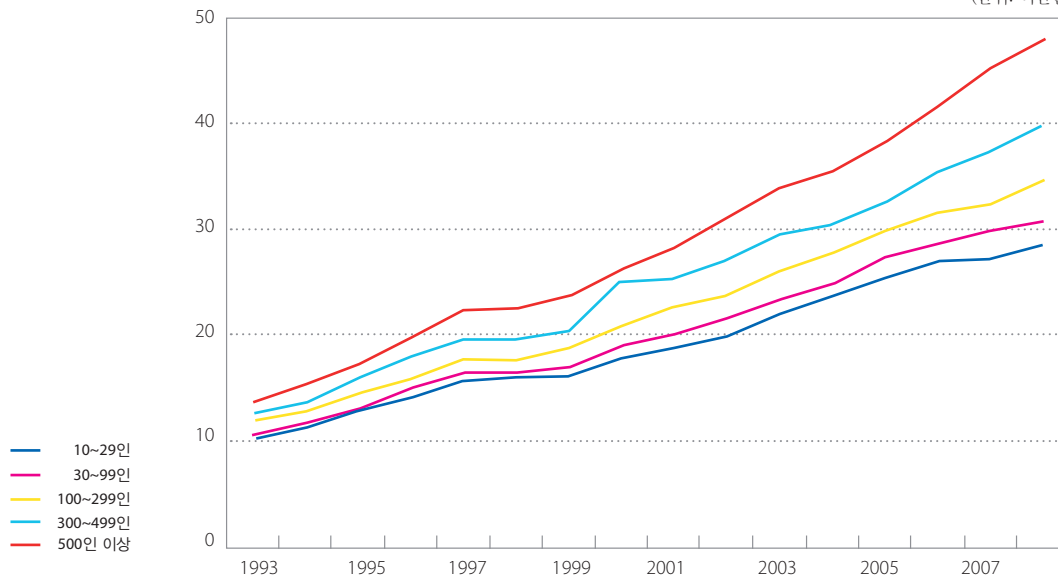
[그림2] 학력별 연봉



자료: 임금구조기본통계조사, 노동부.

[그림3] 사업체 규모별 연봉 추이

(단위: 백만원)



자료: 임금구조기본통계조사, 노동부.

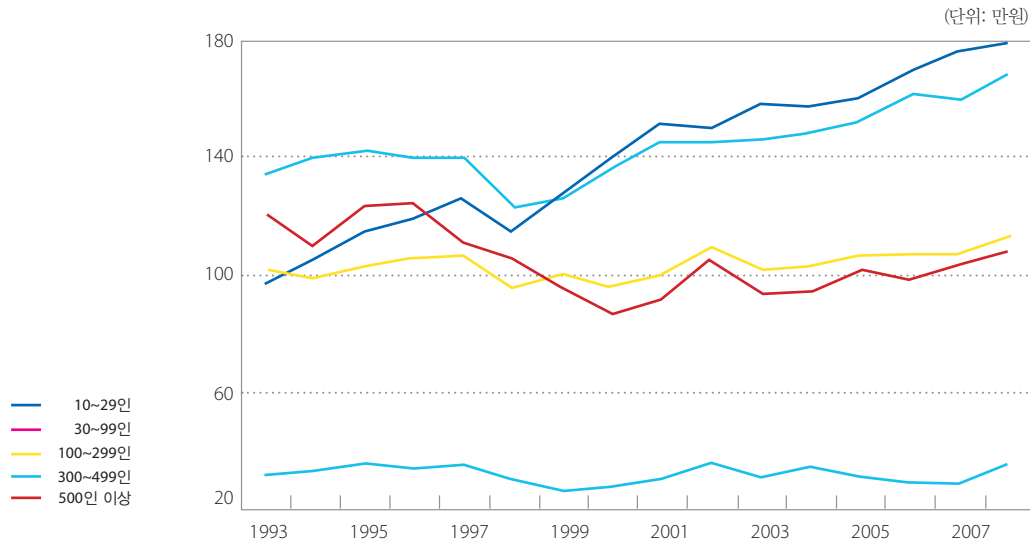
대졸이상 학력층의 임금은 동 기간 1,706만원에서 4,260만원으로 2,554만원 증가하였다. 이에 따라 중졸이하 학력층과 대졸이상 학력층의 임금 격차는 1993년 1.83배에서 2008년 1.85배로 그 차이가 늘어났다.

또한 대기업과 중소기업, 대형업체와 소규모 자영업체간의 임금 격차가 점점 커지고 있다. 종업원 10~29인 규모의 기업체 연봉 총액은 1993~2008년 사이 184% 증가에 그친 반면 500인 이상 대기업의 임금은 동 기간 중 252% 증가하였다. 5인 이상 전체 근로자 평균 연봉을 100으로 했을 때 종업원 10~29인 규모의 기업체 연봉 총액은 1993년 87.1에서 2008년 87.0으로 낮아진 반면 500인 이상 대기업의 경우 동 기간 중 117.7에서 146.0으로 늘어났다. 제조업에서 대기업과 중소기업의 임금격차는 첨단산업 및

수출의 호조와 소재부품산업 및 내수산업의 부진이 한 원인으로 작용했으며 서비스업의 경우 대형업체와 소형업체의 임금격차는 규모의 격차에서 비롯된 생산성의 차이도 함께 작용하고 있다.

한편 고용비중의 경우 대기업의 고용비중은 점차 낮아지고 있으며 100인 미만의 중소기업의 고용비중이 점차 커지고 있다. 500인 이상 대기업의 경우 1993년 5인 이상 전체 사업체 근로자의 24.8%를 차지하고 있었으나 2008년 현재 그 비중이 14.9%로 줄어들었다. 10~29인 사이 기업의 경우 1993년 동 비중이 19.9%를 차지하였으나 2008년 현재 24.8%를 차지하여 유일하게 고용 비중이 증가하였다. 따라서 외환위기 이후 대부분의 고용증가가 100인 미만의 중소기업에서 이루어져 왔다고 할 수 있다.

【그림4】 사업체 규모별 근로자수



자료: 임금구조기본통계조사, 노동부.


3. 중산층 강화를 위한 정책 과제

중산층이 두터워지려면 먼저 대기업과 중소기업 간의 생산성 격차를 줄여 중소기업의 경쟁력을 강화하여야 한다. 이를 위해서는 중소기업의 R&D 투자를 적극 지원할 필요가 있다. 현재 기술창업기업 전용 R&D 자금을 신설하고 기술금융과 관련해서는 고위험 고수의 특성을 고려하여 지금까지 용자위주의 정책에서 정부가 투자펀드를 만들어 투자하는 방식으로의 전환이 추진되고 있다. 그러나 자금력과 담보력이 부족한 기술혁신형 신생기업들에 대해서 개발기술의 가치평가를 통한 기술담보 대출방식의 용자가 이루어질 수 있게끔 하는 기술평가 인프라는 여전히 부족한 상황이며 창업투자가 활발히 이루어 질 수 있는 여건의 조성 또한 여전히 과제로 남아있다.

또한 부품소재산업의 육성을 위해 수요대기업과 부품소재생산 중소기업 간의 공동기술개발 및 협력투자사업을 더욱 강화할 필요가 있다. 부품소재 생산기업의 발전을 위해서는 기술개발이 가장 중요하지만 수요독점으로 인해 발생하는 교섭력의 차이로 인해 중소기업의 적정수익 확보가 어려움에 따라 기술개발여력이 떨어지고 이는 결국 중소기업 기술력 담보와 부품소재의 수입으로 귀결되어 왔다. 따라서 대기업과 중소기업의 협업 및 기술개발을 위한 전략적 제휴를 촉진하는 방안은 바람직한 시도로 볼 수 있으나 이러한 협력 프로그램을 단순히 대기업의 협력의 지에만 맡겨 놓는다면 원활히 이행되지 못할 가능성이 있으므로 보다 수요대기업의 적극적 참여를 촉진하는 구체적인 유인 수단을 강구할 필요가 있다.

그밖에 재래시장 현대화를 주 내용으로 하는 영세자영업자 보완대책을 보다 다양화할 필요가 있다. 현재 재래시장육성을 위한 특별법을 통한 재래시장의 현대화가 추진되고 있으며 자영업 창업 성공률 제고를 위해 업종별 협회

및 단체를 통한 특화된 컨설팅 지원 활성화가 추진되고 있으나 영세자영업의 어려움을 덜기에는 부족한 실정이다. 따라서 공공부문, 보육부문, 간호·간병 서비스부문 등을 포함한 사회서비스업의 적극적 개발을 통해 새로운 일자리를 창출함으로써 한계에 부딪힌 영세 자영업자들의 직업 이동을 촉진하는 것도 바람직 할 것이다.

마지막으로 고용 없는 성장이 심각한 문제로 대두되는 상황에서 성장에 의해 고용 문제를 해결하던 과거의 관성에서 탈피하여 고용지원서비스와 직업훈련 등 적극적 노동시장정책을 위한 인프라 구축이 필요하다. 현재 우리나라 고용 정책은 고용보험을 중심으로 이루어져 있으나 고용보험 기금을 통해 시행되는 각종 고용 지원 사업은 많은 영세 자영업자 및 비정규직들에게는 해당되지 않는다. 즉, 가장 고용지원을 필요로 하는 취약계층이 오히려 실업급여, 직업훈련 등 고용정책의 혜택에서 제외되어 있는 것이다. 따라서 고용보험과 별도로 고용안정사업과 직업능력 개발사업의 확대 및 강화를 통해 고용보험의 사각지대를 적극적으로 해소해 나가야 할 것이다. 

환변동보험제도의 문제점과 개선과제



글_ 이은경 경제사업평가팀 사업평가관

1. 서론

미국의 서브프라임 모기지 대출의 부실에서 시작된 금융 위기가 2008년 9월 이후 세계적으로 급속히 확산되면서 금융시장이 큰 혼란을 겪고 실물경제 침체로까지 이어졌다. 이러한 글로벌 환경변화가 우리나라 금융시장에도 영향을 미치면서 주가 급락과 환율 상승 등 금융시장 불안이 심화시켰다.

무역의존도가 높은 우리나라 경제구조에서는 국제통화인 달러화에 대한 노출이 높을 수밖에 없는 상황에서 수출기업들이 다양한 환헤지 수단을 이용하여 외환관련 위험을 관리하여 왔으며, 이 중 하나가 한국수출보험공사(이하 '공사')의 환변동보험제도이다.

그런데 공사가 운영하는 선물환방식의 환변동보험에서 2008~2009년 8월까지 환수금대상금액 2조 769억원

발생하여 수출업체의 고환율로 인한 손실 금액이 (기회손실 포함) 크게 확대되었다. 본 보고서는 이렇게 수출업체의 큰 폭의 손실이 발생하는 상황에서 환변동보험의 운영상에서의 문제점은 없었는지에 대한 평가를 실시하였다.

2. 환변동보험제도

환변동보험 개요

환변동보험제도는 수출기업, 특히 환위험 관리여건이 취약한 중소 수출기업이 환위험을 손쉽게 헤지할 수 있도록 2000년 2월에 도입된 제도로 공사가 보장하는 환율(보장환율)과 결제시점의 환율(결제환율)과의 차이에 따른 손익을 정산하는 시스템으로 금융기관의 선물환 거래와 유

사하나, 보험계약 형식으로 운영되고 있다.

환변동보험 특징

공사가 제공하는 선물환방식 환변동보험의 장점은 선물환 또는 선물거래 시 요구되는 계약이행관련 증거금, 담보제공 등 절차가 생략되며, 보험료 이외의 추가비용은 없다.

환변동보험의 보험료율은 신용등급과 기간에 따라 상이하지만, 시중 금융기관의 그것에 비하여 저렴하다는 장점이 있다. 예를 들어, 6개월 동안 100만달러 헤지시 보험료율은 0.02~0.035%(\$200~350)에 불과하고 수출거래 옵션형 상품의 경우 시중에 비하여 저렴한 가격(수출거래 일반형 보험료 + 상품 종류에 따른 시장프리미엄)으로 상품을 제공한다.

3. 선물환방식 환변동보험제도로 인한 손실 측정

수출업체 손실(환수금 손실 : 기회손실) 2조 769억원

수출업체와 공사 간 계약한 보장환율보다 결제시점 환율이 상승함에 따라 공사가 수출업체로부터 환수하는 수익금의 규모를 살펴보면, 2004~2007년까지는 48~499억원이 발생하였으나 2008년에는 1조 3,682억원, 2009년 8월까지 7,087억원 등 1년 8개월 동안 총 2조 769억원으로 급증하였다. 여기서 일부 오해의 소지가 있는 부분이 있는데,

결제시점의 환율이 보장환율보다 상승하여 공사가 회수하는 환수금수익은 수출업체가 수출실적을 바탕으로 한 경우 직접적인 손실로 직결되는 것은 아니며, 일종의 기회손실이 되는 것이다.

환변동보험을 운용하는 공사는 수출업체(보험계약자)의 청약된 보험을 인수함과 동시에 금융기관과 동일한 계약을 체결하는 등 공사는 환변동보험수수료만 수취하고 은행과 수출업체(보험계약자)간 중개역할을 하고 있기 때문이다.

한국수출보험공사 1,205억원 손실

2008년과 같이 환율이 큰 폭으로 상승하여 수출업체가 거래의 환수금을 지급하지 못하게 되는 경우 중간자인 공사의 손실이 확대될 가능성이 발생하게 된다. 왜냐하면 공사는 수출업체와도 계약하는 것 외에 동일한 계약을 금융기관과도 실시하였기 때문에 만기시점에 계약의 일방인 금융기관과 파생상품 거래를 청산하였을지라도 나머지 계약의 일방인 수출업체로부터 환수금수익을 받지 못하게 될 경우 공사의 대손으로 이어지기 때문이다.

실제로 환변동보험을 운용하는 공사가 수출업체의 환수금 미지급으로 인하여 2008년도에 대손상각비로 처리한 금액이 1,205억원에 이르고 있다.

2008년 경영실적을 살펴본 결과, 대부분이 환변동보험과 관련하여 발생한 공사의 대손상각비는 전체 경상손실 4,564억원에서 차지하는 비중은 26.41%에 이르고 있는 등

[표1] 선물환방식 환변동보험 관련 손익

(단위: 억원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009. 8
환 수 금 수 익	48	499	270	432	13,682	7,087
보 험 금 비 용	1,359	1,804	1,334	851	313	209

자료: 한국수출보험공사 내부자료.

매우 높다고 볼 수 있다. 만약 대손상각비가 1,000억원 이상 발생하지 않았다면 당기순손실은 훨씬 감소하였을 것으로 추정된다.

금융기관 저리 예치로 인한 기회손실과 사업자금 부동화

중소기업이 환변동보험으로 인하여 상환하여야할 금액이 1년 8개월 동안 2조원을 넘어서에 따라 발생할 수 있는 자금난을 해소하기 위하여 공사는 2008년 11월부터 환수금 특례보증을 통하여 유동성을 지원하고 있다.

환수금 특례보증으로 공사에 다음과 같은 문제점이 발생하고 있다.

첫째, 공사의 보증서에 의한 수출업체에 대한 금융기관 대출금리는 4.6%(2009년 1월 기준)대로 시중은행의 타 대출상품(5.38~5.63%)에 비하여 저리임에 따라 금융기관의 예대마진을 보전하기 위하여 공사가 대출금으로 상환된 환수금을 금융기관에 CD금리로 재예치함에 따라 타 중장기 자금 운용수익률(국고채, 금융채, 수익증권 등)에 비하여 상대적으로 낮은 이자수의 수취에 따른 기회손실이 발생하고 있다.

둘째, 환수금 특례보증과 관련된 금융기관 예치금은 2009년 9월 현재 4,038억원으로 공사의 사업자금으로 활용하기 곤란함에 따라 사업 유지를 위한 추가 재원 확보를 위한 세금 증대 혹은 사업의 축소로 인한 손해자 감소 등 부정적 효과가 발생하고 있다.

환수금 미회수로 인한 추가 대손가능성 존재

환수금 대상 금액 2조 769억원 중 회수가 완료되었다고 하는 1조 6,363억원(78.78%)에서 공사의 보증으로 대출로 전환된 4,562억원을 차감한 1조 1,801억원 회수 완료됨에 따라 56.82%의 회수율에 그치고 있다.

이로 인하여 환수금특례보증으로 대출전환된 금액을 포

함한 미회수잔액 9,369억원에 대한 추가 대손 발생 가능성이 존재하고 있으며, 이는 공사의 향후 경영에 있어 상당히 부정적인 영향을 미칠 것으로 분석된다.

4. 선물환방식 환변동보험의 문제점과 개선과제

수출계약 실수요에 근거하지 않은 보험인수

공사의 환변동보험으로 인하여 발생한 대손상각비 1,205억원은 수출업체로부터 회수금을 받지 못함에 따라 발생한 손실이라는 부분은 누구도 이의를 제기하지 않는다. 더욱이 2008년의 미국발 금융위기 상황에 따라 환율 급변으로 인하여 수출업체의 손실이 대손상각으로 이어졌다고 표면적인 해석이 가능할 수 있다.

그러나 이는 단순히 금융위기로 인한 수출업체의 손실이 공사의 손실로 이어졌다고보다 공사가 환변동보험을 운영함에 있어 체계적으로 보험인수 청약을 관리하였다면 막을 수 있었던 손실액도 일정 부분 포함되어 있었다는 것이 문제의 핵심이 되는 사항이다. 즉 실수요를 초과하는 헤지거래를 막지 못한 부실관리로 인하여 수출업체와 공사의 손실이 더욱 확대되었다고 분석된다.

환변동보험의 실수요 초과 헤지를 막지 못해 손실이 확대된 것은 공사와 수출업체 간 환변동보험 인수계약이 실제 수출거래실적 유무에 관계없이 이루어짐에서 기인한다.

선물환 환변동보험은 수출업체의 환율변동으로 인한 위험을 제거하여 안정적인 영업이익을 제공하기 위하여 외화를 고정환율(보장환율)로 수취하는 보험으로 기본적으로 수출거래가 기초가 되어야 하는데, 공사의 환변동보험은 이를 검증하는 장치가 마련되지 못한 것이다.

[그림1] 환변동보험 이용 절차



자료: 한국수출보험공사.

환변동보험제도가 수출기업이 환율변동으로 입게 되는 손실을 보상하여 적극적인 수출활동을 할 수 있도록 지원하는 정책보험의 취지에 맞게 수출거래에 바탕을 둔 상품인 환변동보험의 이용절차를 검토하였다.

환변동보험은 다음의 그림에서 보는 바와 같이 인수한도책정, 청약, 보험증권 발급, 결제일 통지 및 손익정산의 순서로 이루어진다.

공사가 인수한도를 책정한 후, 수출업체는 환변동보험의 청약이 가능하다. 수출업체가 인수한도 내에서 청약을 할 경우, 공사는 거래여부나 결제형태(L/C, D/A 등) 등에 대한 별도의 심사 없이 환변동보험을 인수하게 된다.

공사의 홈페이지에서는 이용절차의 간소화를 위하여 실제 수출거래 여부 확인절차를 생략하고 있다고 설명하고 있다.

청약단계에서 이미 수출거래 여부와 관계없이 환변동보험의 청약이 가능한 것이다. 이로 인하여 환변동보험의 개별 계약 건별로는 수출업체의 인수한도액을 넘어서지 못하지만, 보험 청약 누계액이 인수한도를 넘어서는 경우가

발생하였다. 현재는 청약액이 인수한도의 1배를 초과할 수 없으나, 과거에는 청약누계액이 인수한도를 넘어서는 경우가 발생하였으며, 이는 투기 수단으로 활용될 여지가 상당히 높다는 것을 의미한다.

환변동보험이 실제 수출거래에 기초한 계약이었다면 지급불능금액은 금액적 효과를 제시하기는 힘들나 상당부분 감소하였을 것으로 예상된다.

공사의 환변동보험 가입절차를 확인한 결과, 수출업체의 환변동보험 가입이 수출거래에 기초하지 않는 등 환차익을 노리는 투기 목적의 거래인지 유무를 시스템적으로 차단할 수 있는 검증장치가 상당히 미흡한 것으로 평가되었다.

한도초과 계약인수에 따른 손실 확대

수출업체의 실수요초과 헤지(오버헤지 Over-hedge)에 대하여 살펴보기 위하여 공사가 관리하고 있는 사후관리업체의 한도액과 실제 계약실적을 비교하였다.

[표2] 사후관리업체 중 한도초과업체 현황

(단위: 개)

사후관리업체	한도초과 업체수					합계
	100~109%	110~119%	120~150%	150%~200%	200% 이상	
147	3	8	14	10	9	44

자료: 한국수출보험공사 내부자료.

일부 사후관리업체를 대상으로 한도액과 실제 보험계약 실적을 검토함에 따라 대표성을 띠고 있다고 보기는 한계 점이 있지만, 공사 담당자가 2009년 4월 이전까지는 전체 수출업체의 한도액과 보험계약실적을 비교할 수 있는 전산시스템을 구현하지 못하여 전체 수출업체에 대한 전수 조사를 할 수 없다는 입장을 유지함에 따라 부득이하게 본 자료를 이용하였다.

그 결과, 공사가 2009년 9월 현재 관리하고 있는 사후관리업체는 총 147개에 이르고 있다. 이 중 44개 업체가 한도액을 초과한 청약실적누계를 보이고 있으며 약 30%에 해당한다. 200% 이상의 한도초과를 보이는 업체도 9개에 이르고 있다. 한도액을 200%나 넘어서 보험가입은 단순히 수출거래를 헤지하기 위함으로 보기 힘들며, 과도한 환변동보험 가입은 투기적인 의도가 일부 있었다는 의심을 면하기 어렵다.

공사는 사후관리업체 중 한도액이 직전 1년간 수출 실적을 바탕으로 책정됨에 따라 실제 보험계약액이 한도액보다 높을 수 있다고 설명하고 있다. 그러나 수출실적 증가로 청약실적이 한도액을 넘는 경우가 발생할 수 있다 하여도 200% 이상 한도를 초과하는 것은 정상적인 헤지로 보기 어렵다.

환변동보험의 기본 구조상 통상 기업의 입장에서 장차 환율이 하락할 것으로 예상되는 경우 보험계약을 체결하는 경우가 대부분이다. 2004년부터 2007년까지는 환율 변동이 등락을 반복하고는 있으나 전반적으로 하락하는 추세였다. 2007년까지 환율의 하락세로 인하여 환변동보험과 관련하여 공사의 보험금비용은 환수금수익보다 많이 발생하였지만, 수출업체는 환변동보험에 가입함으로써 결제시점의 환율이 보장환율보다 하락하여 환변동보험에 가입하지 않았다면 발생하지 않았을 이익금(보험금비용-환수금수익)이 총 4,099억원 발생하였다.

2004~2007년까지 결제시 환율이 보장환율보다 하락하여 공사가 수출업체에 지급한 보험금비용(선물환방식)은 총 5,348억원이다.

이는 수출업체가 환율에 노출되었을 경우 발생할 기회손실을 환변동보험을 이용하여 효과적으로 막음으로써 보험의 취지를 적극적으로 살렸다고 볼 수 있다.

하지만 2007년까지는 보험금비용이 더 커서 수출업체에게 유리한 환변동보험으로서의 역할을 충실히 하는 중에도 여전히 투기 목적의 거래를 시스템적으로 단속하지 못하고 있었다. 즉, 공사의 보험금비용이 많았던 2004~2007년 4년 동안은 수출업체 중 일부가 수출거래에 기초하지 않은 환변동보험을 계약하여도 수출업체에 피해가 가지 않았기 때문에 일부 투기거래를 차단하지 못한 제도의 미비점이 향후 어떠한 파급효과를 가져오는지에 대한 문제의식이 높지 않았다고 평가된다.

그런데 2008년 8월 이후 환율이 큰 폭으로 상승함에 따라 환수금이 크게 발생하면서 수출업체가 실제 환율차액 부분을 상환하지 못하는 지급 불능상황이 발생하여 공사의 손실로까지 이어졌다. 수출업체의 환변동보험 계약누계액이 한도액을 넘지 않도록 청약누계액 관리만 제대로 이루어졌어도 수출업체와 공사의 손실 모두를 감소시킬 수 있었을 것이다.

개선과제

환변동보험과 관련하여 헤지 실수요를 관리하지 않고 한도를 초과한 보험계약 청약으로 인한 결과가 경제적으로 큰 충격이 됨을 앞에서의 분석을 통하여 알 수 있었다. 즉 지난 1년 8개월 동안의 2조원이 넘는 환수금, 1,200억원이 넘는 대손상각, 9,000억원이 넘는 미회수잔액 등에 따른 잠재적인 손실 위험, 환수금 특례보증에 따른 공사 예금의 사용제한 등으로 인한 기회 손실 내지는 사업자금 부동화 등은 헤

지 실수요관리 등 내부통제가 효과적으로 이뤄지지 않아 확대되었음을 확인할 수 있었다.


공사가 2008년 11월 말부터 전국은행연합회가 운영하고 있는 “파생상품거래정보집중·공유제도”에 참여하여 수출업체의 타은행 파생상품거래까지 파악할 수 있도록 하는 것은 업체별 모니터링을 위한 적절한 조치인 것으로 파악된다.

또한 공사가 실수요 초과 해지를 차단하기 위해 2008년 7월에 한도를 수출실적의 80%로 조정하였고, 글로벌 금융위기가 심화된 2008년 10월에는 수출실적의 40%까지 조정하였다. 이러한 한도조정은 오버헤지를 방지하기 위한 조치로 보여지나, 수출거래와 관련 없이 환차익을 노리는 투기 목적의 보험 가입을 막기는 힘들다.

따라서 실제 수출실적에 바탕을 둔 환변동보험으로 제대로 자리잡기 위하여 차기 환변동보험 인수한도액 책정 시, 전년도 청약누계액과 실제 수출실적을 비교하여 차이가 많이 나는 경우 한도를 줄이는 등 불이익 조항 등을 넣는 등 어떠한 형태로든 실 수출거래 실적을 확인하는 절차를 마련할 필요가 있다.

다음으로 한도액을 넘어서 인수계약을 하는 경우에는 수출계약서를 확인하는 등 헤지 실수요 여부를 검증하는 절차를 갖추으로써 일부 발생할 수 있는 투기 목적의 거래를 차단하여야 할 것이다. 또한 환변동보험을 포함한 기업들의 환리스크 관리를 위한 각종 파생상품에 대한 지속적이고 체계적인 교육이 이루어져야 할 것이다. 환헤지의 당사자인 기업도 이번 사태를 계기로 환관리의 중요성을 깊이 인식하고 체계적인 환관리시스템을 구축할 필요성이 있다.

이러한 개선과제는 최근 외환시장 안정화와 환율하락 등으로 환위험관리 필요성이 증가하고 있는 중소기업의 환위지를 제한하기 위한 것이 아니다. 공사는 중소기업이 환위

험으로부터 벗어나 안전하게 수출활동을 영위할 수 있도록 환변동보험 제도개선과 건전한 헤지문화 조성을 위하여 역량을 집중하여야 한다. 

연금기금의 성장이 경제성장에 미치는 영향 분석¹⁾



글_ 박무환 국민연금연구원 선임연구원

1. 서론

1970년대 이후 최근까지 국민연금을 비롯한 공무원 및 사학연금 등 특수지역연금자산으로 측정된 공적연금기금과 개인연금 및 퇴직연금 등 사적연금기금이 국민경제에서 차지하는 비중은 1970년 0.5%에서 2008년 35% 수준으로 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 이중에서 2008년 경우를 보면, 국민연금기금은 약 23%로 전체 연금기금의 66.6% 수준으로 가장 높은 비중을 차지하고 있다.²⁾

이러한 추세는 세계적으로도 고령화의 진전 등에 따른 노후소득보장의 일환으로서 적립방식체제로의 연금

개혁(pension reform) 등에 따라 현저하게 나타나고 있는 현상이며, 결과로 2007년 말 현재 OECD회원국의 명목GDP대비 연금기금자산비중의 평균은 75.5%에 달하고 있다.³⁾

한편, 노후소득보장을 위한 이러한 연금기금의 성장과 관련된 중요한 이슈는 고령화 문제이다. 통계청 자료(2006.11)에 의하면, 우리나라는 현재까지 고령화 수준은 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준에 있지만, 향후 빠른 속도로 고령화가 진행되어 2050년 65세 이상 인구가 38.2%로 세계 최고령 국가가 될 것으로 전망되고 있다. 고령화 진행속도를 보면, 고령인구비율이 7%(고

주 1) 연구결과 및 연구내용은 국민연금공단이나 국민연금연구원의 공식견해가 아니고 전적으로 연구자의 개인의견임.

2) 국민연금법개정(2007.7)에 따른 2008년 제2차 국민연금재정계산결과에 의하면, 국민연금기금이 국민경제에서 차지하는 비중은 2007년 말 현재 명목 GDP대비 24% 수준이지만, 지속적으로 증가하여 향후 2030년대 중반에 50%대 초반으로 정점에 도달하고 그 이후 감소할 것으로 전망되고 있다. 자세한 내용은 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회의 국민연금재정계산보고서(2008.11), p.66 참조.

3) 이는 GDP 대비 개인연금 및 퇴직연금 등 민간연금기금(autonomous pension funds)비중이며, 공적연금기금의 비중은 14.5% 수준이다. 자세한 내용은 OECD의 Pension Markets in Focus (2008.12) 참조.

[표1] 명목GDP 대비 연금기금의 비율

(단위: 원)

구분		1970	1980	1988	1990	1994	2000	2005	2008
공적 연금 기금	국 민 연 금	-	-	0.39	1.18	3.38	10.21	18.95	23.04
	공 무 원 연 금	0.52	0.98	2.03	1.92	1.54	0.29	0.44	0.46
	사 학 연 금	-	0.25	0.59	0.62	0.64	0.66	0.84	0.88
	소 계	0.52	1.23	3.01	3.72	5.56	11.16	20.23	24.38
사적 연금 기금	개 인 연 금	-	-	-	-	0.75	3.25	9.03	9.58
	퇴 직 연 금	-	-	-	-	-	-	0.002	0.64
	소 계	-	-	-	-	0.75	3.25	9.03	10.22
계		0.52	1.23	3.01	3.72	6.31	14.41	29.26	34.60

자료: 국민연금공단, 공무원연금공단, 사립학교교직원연금공단, 금융감독원

주: 1) 이순재·김현수 (2009), "개인연금의 현황과 노후소득보장을 위한 개선방향," 「사회보장연구」 제25권 제3호, p.259

령화사회)에서 14%(고령사회)로 도달하는데 걸리는 기간이 18년이며, 14%에서 20%(초고령사회)는 8년에 불과하여 고령화가 가장 많이 진행된 일본보다도 더 빠른 속도로 고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다. 우리나라의 경우 선진국에 비해 고령화의 진전속도가 상대적으로 급속히 진행되고 있는 점이 문제로 부각되고 있다.⁴⁾

전술한 연금기금의 성장추세 및 향후 예상되는 인구고령화 추세 등과 관련하여 그동안의 연금법 개정을 추진하는 과정에서 논란이 된 주요 이슈는 연금기금 축적이 거시경제에 미치는 파급효과, 특히 경제성장에 미치는 영향으로 볼 수 있다. 이는 최근 글로벌 금융위기의 확산에 따른 세계 경제

의 급속한 침체 국면에서 주요 이슈로 부각되고 있는 세계 각국의 성장 잠재력 확충 방안의 마련과도 맥을 같이 하고 있다. 또한, 현행 연금제도가 장기적으로 우리나라 경제에 중요한 역할을 수행할 것으로 전망되고 있다는 점에서 연금기금의 경제적 파급효과를 면밀히 분석하여 선제적 대응방안을 마련하는 것이 시급한 과제로 판단된다.

이러한 논의를 토대로 본고는 제2절에서 OECD 국가를 중심으로 연금기금이 경제성장에 미치는 효과를 동태적 패널회귀분석을 통하여 살펴보고, 제3절에서는 분석결과를 요약하고 관련 시사점 등을 제시한다.

주 4) 인구고령화는 생산가능인구의 변화를 통하여 생산성에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 저축이나 투자 등 경제주체의 행태변화를 통하여 경제성장에도 영향을 미칠 수 있다. 특히 노동인구의 감소와 평균수명의 증대에 따른 노년부양비의 증가는 국민연금의 장기적 재정안정에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

〈고령화 속도 추이 및 전망〉

국가	고령인구비율	도달년도			증가 소요 연수	
		7%	14%	20%	7% → 14%	14% → 20%
일본		1970	1994	2006	24	12
프랑스		1864	1979	2018	115	39
독일		1932	1972	2009	40	37
이탈리아		1927	1988	2006	61	18
미국		1942	2015	2036	73	21
한국		2000	2018	2026	18	8

자료: 통계청, "장래인구추계결과," 2006. 11, p.10.

2. 실증분석

추정모형 및 추정방법

실증 분석을 위한 계량모형으로는 기존연구, Davis & Hu (2005), 이종화·홍기석·홍성철 (2007) 등에서 연금자산의 규모가 생산성 경로를 통해 경제성장에 미치는 영향을 분석하기 위해 사용된 동태적 최소제곱 패널 공적분 모형(DOLS, dynamic OLS co-integrating panel estimator)을 추정모형으로 사용한다.⁵⁾

본 모형은 총 요소생산성(TFP, total factor productivity) 결정요인으로서 연금자산 이외의 인구구조 관련변수인 노인부양비 및 유년부양비, 대외 개방도, R&D투자, 및 금융시장 심화 변수 등 통제변수들(control variables)을 추가하여 기

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta K_{i,t} + \gamma RPF_{i,t} + \delta X_{i,t} + \sum_{j=-n}^n \theta_j \Delta K_{i,t+j} + \sum_{j=-n}^n \psi_j \Delta RPF_{i,t+j} + \sum_{j=-n}^n \zeta_j \Delta X_{i,t+j} + \varepsilon_{i,t}$$

단, $Y_{i,t}$ = 일인당 GDP의 log값, $K_{i,t}$ = 일인당 자본의 log값
 $RDF_{i,t}$ = GDP 대비 연금기금의 log값,
 n = 설명변수의 차분 값에 대한 선행 항 및 시차 항의 길이,
 Δ = 차분항, X = 노인부양비 및 유년부양비, 대외 개방도, R&D투자 및 금융시장 심화 변수 등 통제변수 벡터

존연구에 비해 확장된 모형으로 다음과 같이 설정한다.⁶⁾

전술한 모형에 대한 이론적 배경을 보면, 종속변수와 설명변수들 간에 공적분 관계가 존재하는 경우 DOLS 추정량은 표본 크기가 클 때 유효추정량(efficient estimator)이 되어 계수 값에 대한 통계적 추론이 유효하다는 점이다. 또한, 단순 OLS 모형에 설명변수의 차분 항에 대한 선행 항 및 후행 항을 추가함으로써 단기적인 동태효과를 고려할 수가 있으며, 종속변수와 설명변수간의 장기적인 관계는 추정치인 동태적 누적승수(cumulative dynamic multiplier)를 통해 분석할 수가 있다는 점이다. Stock & Watson (2003)에 의하면, 설명변수와 종속변수 간에 공적분 관계가 존재하는 경우, 설명변수에 내생성이 존재하더라도 DOLS 추정량은 일치추정량(consistent estimator)이 된다는 것이다.⁷⁾

추정방법으로는 단순 최소제곱법(OLS, ordinary least squares)모형에 설명변수들의 1차 차분변수들의 선행 항(leads) 및 시차 항(lags)을 추가하여 내생성 문제를 해결한다.⁸⁾ 오차항의 시계열 상관 문제를 해결하기 위해 국가별 가중치를 이용하여 GLS(generalized least squares)방법을 이용하여 추정한다. 한편, 추정계수의 민감도(sensitivity) 분석을 위하여 위의 모형에다 시간추세나 연도더미 변수를 추가한 모형에 대해서도 추정한다.⁹⁾

국제간 비교는 전체 표본 국가 및 전체 연금기금자산(사적 및 공적 연금기금의 합)을 대상으로 하되, 재정방식에 따

주 5) Davis, E. Phillip and Yu-Wei Hu, "Is There a Link between Pension-Fund Assets and Economic Growth?—A Cross-Country Study," Public Policy Discussion Papers 04-23, Economics and Finance Section, Brunel University, 2005; 이종화, 홍기석, 홍성철, "국민연금기금 축적과 경제성장," 국민연금기금장기운용기획단, 연구자료집, 2007, pp.297~355 참조.

6) 대외개방은 국내시장의 효율적 자원배분을 촉진시킨다는 점에서 TFP를 향상시키는 요인이며, 신기술 도입 등 R&D투자 및 금융시장 심화는 TFP의 지속적 향상 요인으로 작용한다는 점에서 기대되는 부호는 모두 양(+인 반면, 노인부양비 및 유년부양비는 성장 잠재력에 제약을 부과하는 요인으로 볼 수 있다는 점에서 기대되는 부호는 음(-)이다.

7) Stock, J. H. and M. Watson, Introduction to Econometrics, Boston, MA; Pearson Education Inc., 2003

8) n의 크기는 자료가 연간 시계열 및 자유도(degree of freedom) 등을 고려하여 사전적으로 1로 설정한다.

9) 통상 시간추세 및 연도더미는 장기 성장에 대한 잠재적인 기술진보 효과를 반영할 뿐만 아니라 연금자산과 관련이 없는 구조적 개혁을 반영할 수 있다.

른 차이점을 살펴보기 위해 OECD에서 분류한 기준에 따라 적립방식(funded system) 및 부과방식(pay as you go system) 국가그룹으로 표본을 구분하여 추정결과를 비교·분석한다.

자료 및 서술통계량

먼저, 연금기금자산이 경제성장에 미치는 영향분석을 위하여 본 연구에서 이용된 자료는 OECD 24개국의 1980~2007년까지의 패널자료이다. 이러한 패널자료는 국가별로 이용·가능한 자료가 매우 다르다는 점에서 불균형 패널자료(unbalanced panel data)이다.¹⁰⁾

전술한 바와 같이 회귀식의 종속변수는 1인당 GDP(Y)이며, 이는 근로인구(LF, labor force) 대비 실질GDP의 비율이다. 일인당 자본(K)은 총고정자본형성(I, gross fixed capital formation) 자료를 이용하여 Lee (2005) 방법에 따라 추계한다.¹¹⁾ 기타 통제변수들로서 노인부양비(ODR, old dependency ratio) 및 유년부양비(YDR, young dependency ratio)는 각각 65세 이상의 인구수 및 14세 이하의 인구수를 15세에서 64세 사이의 생산가능인구수로 나눈 것으로 정의한다. 대외 개방도(OPEN)는 명목GDP 대비 수출입의 비율, R&D는 명목GDP 대비 기술개발투자 비율, 금융심화도(FDR, financial depth ratio)는 명목GDP 대비 총유동

성(M3) 비율로 정의한다.¹²⁾ 연금기금자산 비중은 명목GDP 대비 연금기금자산(PF, pension fund)의 비율이며, 연금기금자산은 사적연금기금(APF, autonomous pension fund) 및 공적연금기금(SSR, social security reserve)의 합으로 정의한다.¹³⁾

실증 분석을 위한 표본의 통계적인 특징을 살펴보면 다음과 같다. OECD 24개국의 표본 전체에 대한 기초통계량을 평균값 중심으로 살펴보면, 1인당 GDP의 자연대수 값(Y) 평균은 11.91, 표준편차는 1.93이다. 1인당 자본의 자연대수 값(K) 평균은 12.84, 표준편차는 1.95이다. Y의 결정인자로서 주요 관심변수인 명목GDP 대비 전체 연금기금의 비율(RTPF), 사적연금기금비율(RAPF), 공적연금기금비율(RSSR) 평균(표준편차)은 각각 30.0%(32.88%), 28.64%(33.10%), 8.55%(10.47%)이다. 그리고 기타 통제변수들의 평균(표준편차)은 노인부양비(ODR) 19.05%(5.86%), 유년부양비(YDR) 33.62%(13.78%), 대외 개방도(OPEN) 66.72%(30.44%), R&D 1.84%(0.86%) 및 금융심화도(FDR)는 72.2%(44.14%) 수준을 나타내고 있다.

한편, 연금기금이 생산성 경로를 통하여 경제성장에 미치는 영향을 분석하기 위하여 설정한 동태적 최소제곱 패널 공적분 모형(DOLS)의 논리적 타당성은 전술한 변수들간의 공적분(Co-integration) 관계 검증을 통하여 살펴본다.¹⁴⁾

주 9) 통상 시간추세 및 연도더미는 장기 성장에 대한 잠재적인 기술진보 효과를 반영할 뿐만 아니라 연금자산과 관련이 없는 구조적 개혁을 반영할 수 있다.

10) 연금기금자산 및 기타 통제변수들에 대한 시계열 자료 확보의 용이성 측면에서 OECD 24개국, Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Hungary, Iceland, Italy, Japan, Korea, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States이다. 적립방식국가군은 사적연금기금을 대상으로 하는 OECD 24개국이며, 부과방식국가군은 공적연금기금자료가 이용·가능한 11개국, 즉 Canada, Denmark, Finland, France, Japan, Mexico, Norway, Portugal, Spain, Sweden, United States 등이다.

11) 초기자본스톡(K_0)은 초기투자(I_0), 실질경제성장률(g), 및 감가상각률($\delta=0.06$)에 의하여 추계, 즉, $K_0 = I_0 / (g + \delta)$, 자본스톡 시계열은 $K_t = L_t + (1 - \delta)K_{t-1}$ 에 의해 추계한다. 세부적인 내용은 Jong-Wha Lee (2005), "Human Capital and Productivity for Korea's Sustained Economic Korea," Journal of Asian Economics 16 참조.

12) 모든 실질 및 명목 변수들은 국가별 화폐단위(local currency unit)의 2000년 기준 및 현재가격이며, 연간 시계열자료의 출처는 세계은행의 세계발전지표(WDI, world development indicators)이다.

13) 연금기금자산에 대한 연간 시계열자료의 출처는 OECD의 기관투자자 통계연보(Institutional Investors Statistical Yearbook) 및 GPS(global pension statistics) 등이다.

[표2] 기초통계량(OECD 24개국)

변수	관찰치	평균	중앙값	표준편차	최소	최대
Y	651	11.91	10.91	1.93	9.58	17.29
K	601	12.84	11.84	1.95	10.71	18.33
RTPF	476	30.00	14.57	32.88	0.01	136.80
RAPF	458	28.64	11.27	33.10	0.01	136.80
RSSR	153	8.55	4.72	10.47	0.16	39.71
ODR	671	19.05	20.04	5.86	1.93	30.80
YDR	671	33.62	29.11	13.78	19.78	90.61
OPEN	646	66.72	63.23	30.44	16.57	180.17
R&D	234	1.84	1.86	0.86	0.31	4.25
FDR	421	72.20	58.96	44.14	11.03	243.84

[표3] 공적분 패널회귀결과

종속변수	설명변수 ¹⁾							검정통계량 ²⁾		
	K	RTPF	ODR	YDR	R&D	OPEN	FDR	CRDW	DF	ADF(4)
Y	0.471*** (8.00)	0.019*** (3.34)	-0.076* (-1.88)	-0.175** (-2.56)	0.112*** (3.95)	0.145*** (4.39)	0.047* (1.94)	0.53***	-3.12*	-3.25**

주: 1) ()값은 t-통계량.

2) CRDW, DF 및 ADF는 각각 Durbin-Watson 통계량, Dickey-Fuller 및 수정 Dickey-Fuller의 t-통계량, 각각 검정통계량에 대한 1%, 5%, 10% 임계치는 CRDW : 0.511, 0.386, 0.322, DF : -4.07, -3.37, -3.03, ADF : -3.77, -3.17, -2.84 (Engle & Granger 1987 p.269),

*, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%수준에서 유의함을 표시

[표 3]은 연금기금의 GDP 대비 비율(RTPF)과 1인당 GDP(Y) 및 기타 통제변수들 사이의 공적분 패널 회귀결과 및 검정통계량을 제시하고 있다.¹⁴⁾ 패널회귀결과 및 검정통계량에 의하면 주요 관심변수인 RTPF 및 전술한 변수들 사이에 유의한 장기적 관계가 존재하고 있다.

추정 결과

먼저, 총 요소생산성(TFP) 결정요인으로서 연금기금자산 비율 및 기타 통제변수들인 대외개방도(OPEN), R&D, 금융심화도(FDR), 노인부양비(ODR), 유년부양비(YDR), 그리고 추세 및 연도터미 등을 설명변수로 하는 동태적 패널 회귀모형에 대하여 확률효과(random effect)모형¹⁶⁾을 사용한 결과는 [표 4]와 같다.

주 14) GDP 대비 연금기금비율 및 기타 통제변수들과 1인당 GDP간의 장기적 관계식이 존재할 경우, 이러한 관계식을 이용하여 패널오차수정모형을 구축할 수가 있다.

15) Engle, R.F. & C.W.J. Granger (1987), "Co-integrating and Error Correction : Representation, Estimation, and Testing," Econometrica Vol.55, pp.251~276 참조

16) Hausman 검정결과를 보면, 전체, 적립방식, 및 부과방식 국가그룹에 대하여 각각 $X^2=10.55(p\text{-value}=0.6482)$, 및 $X^2=10.45(p\text{-value}=0.9723)$, 및 $X^2=3.89(p\text{-value}=0.6910)$ 로 나타나 통계적 1% 유의수준에서 귀무가설(확률효과모형)을 수용할 수 있는 것으로 나타났다.

[표4] 추정결과

설명변수	표본 국가그룹	전체 국가 그룹	적립방식 국가 그룹	부과방식 국가 그룹
상수항		8.4624(9.44)***	8.4746(8.99)***	6.5605(5.37)***
K		0.3033(5.96)***	0.2877(5.33)***	0.4420(6.29)***
RTPF		0.0544(6.84)***	-	-
RPPF		-	0.0432(5.85)***	-
RSSR		-	-	0.0144(1.92)*
OPEN		0.1233(3.94)***	0.1569(4.76)***	0.2741(8.26)***
R&D		0.1405(4.23)***	0.1583(4.61)***	0.1157(2.31)**
FDR		0.0765(3.19)**	0.0753(2.99)***	0.0274(1.58)
ODR		-0.0736(-2.28)**	-0.0473(-1.37)	-0.1665(-3.30)***
YDR		-0.1650(-3.25)***	-0.1559(-2.83)***	-0.2092(-2.19)**
관찰치		669	669	308
R2/R ²		0.9999/0.9999	0.9999/0.9999	0.9999/0.9999
F1		5.47***	5.45***	2.03**
F2		3.08***	3.96***	2.58**
F3		112.78***	102.80***	122.76***
Hausman Test		10.55(0.6482)	10.45(0.9723)	3.89(0.6910)
Q통계량		20.59(0.9999)	19.40(0.9999)	20.23(0.9781)

주: 추정계수()는 t값, F1=설명변수의 선행 및 후행 항 계수는 영이라는 귀무가설에 대한 F통계량, F2=연도터미변수의 계수는 영이라는 귀무가설에 대한 F통계량, F3=모형의 적합성에 대한 F통계량, Hausman 검정은 고정효과모형과 확률효과모형에 의해 추정치간 차이가 없다는 귀무가설에 대한 통계량, ()는 유의수준, Q=귀무가설(잔차항의 상관관계가 존재하지 않음)에 대한 Ljung-Box의 Q통계량, ()는 유의수준

***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준

먼저, 전체 및 적립방식 국가그룹의 경우, 주요 관심변수인 GDP 대비 연금기금자산 비율의 일인당 GDP에 대한 장기 탄력성은 각각 0.0544, 0.0432이며, 이들 계수는 모두 유의수준 1%에서 유의한 것으로 나타났다. 부과방식 국가 그룹의 경우, GDP 대비 공적연금기금자산 비율의 일인당 GDP에 대한 추정계수는 0.0144로 상대적으로 낮은 수치를 보이고 있으며, 통상적인 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다.

다음으로, 모든 통제변수는 기대에 부합되는 방향으로 나타났다. 즉, 대외 개방, R&D, 및 금융심화는 양(+)의 방향으로, 인구구조 관련변수인 노인부양비 및 유년부양비는 음

(-)의 방향으로 작용하는 것으로 나타났으며, 대부분 통계적으로도 유의한 것으로 나타났다.

한편, 단기적인 동태효과를 나타내는 설명변수의 시차 및 선행 항, 연도터미, 및 모형의 적합성 등에 대한 검정 결과를 보면, 전체적인 모형의 적합성은 있다고 판단된다. 추정 모형들의 설명력은 모두 99% 이상으로 매우 높게 나타나고 있으며, 모든 경우에 있어서 잔차항의 상관성을 검정하는 Q-통계량에 의하면, 자기상관이 존재한다는 귀무가설을 통계적으로 매우 유의한 수준에서 기각할 수 있는 것으로 나타나고 있다.

3. 요약 및 시사점

본고의 목적은 연금기금의 성장이 생산성 경로를 통해 경제 성장에 미치는 효과를 분석하는데 있다. 이에 따라 생산성의 결정요인에 대하여 기존 연구 등을 토대로 연금기금뿐만 아니라 인구구조 관련변수인 노인부양비 및 유년부양비, 대외 개방도, R&D투자, 금융심화도 등 다양한 요인들을 통제변수로 설정하였다.

실증 분석을 위한 패널회귀모형은 연금기금을 비롯한 전술한 생산성 결정요인들의 시계열자료가 이용·가능한 OECD 24개국의 불균형 패널자료(unbalanced panel data)를 기반으로 구축되었다. 국제간 비교는 전체 표본 국가 및 총 연금기금자산을 대상으로 하였지만, 재정방식에 따른 결과의 차이점을 살펴보기 위해 OECD에서 분류한 기준에 따라 적립방식 및 부과방식 연금제도 국가군으로 표본을 구분하였다. 즉, 적립방식 국가군은 사적연금기금(autonomous pension funds)을 대상으로 하는 OECD 24개국, 부과방식 국가군은 공적연금기금(social security reserve)의 자료가 이용·가능한 OECD 11개국으로 표본을 구분하였다. 또한, 설명변수의 내생성이나 주요변수의 누락 등에 따라 제기되는 계량적인 문제점을 해결하기 위해 시간추세 및 연도터미 등을 설명변수로 추가한 모형을 설정하고, 추정방법으로는 동태적 최소제곱 패널 공적분법(DOLS, dynamic OLS co-integrating panel estimation)을 사용하였다.


실증분석 결과를 요약하면, 첫째, 전체 표본국가, 즉 OECD 24개국을 대상으로 사적 및 공적 연금기금을 포괄하는 총 연금기금이 경제성장에 미치는 총 누적효과는 0.0544이며, 추정계수는 모두 유의수준 1%에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 둘째, 적립방식의 사적연금기금(autonomous pension fund)을 대상으로 하는 OECD 24개국의 경우, GDP 대비 사적연금기금 비율의 일인당 GDP

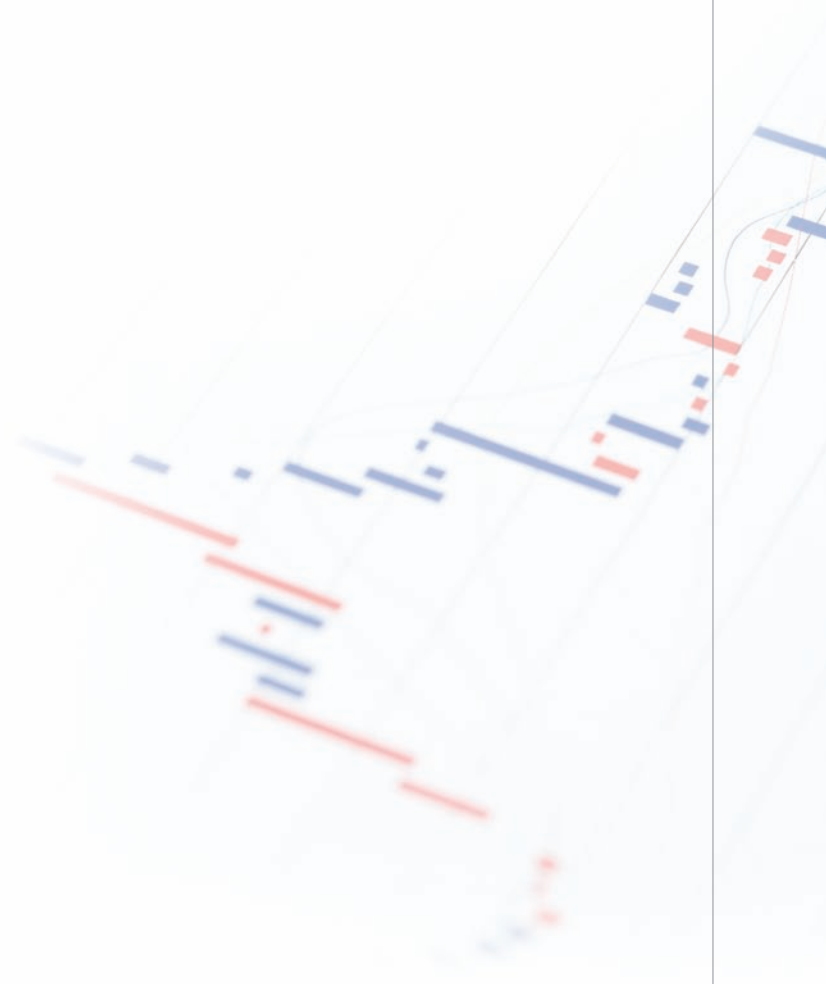
에 대한 총 누적효과는 0.0432이며, 추정계수는 모두 유의수준 1%에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 셋째, 부과방식의 공적연금기금(social security reserve)을 대상으로 하는 OECD 11개국의 경우, GDP 대비 공적연금기금 비율의 일인당 GDP에 대한 추정계수는 0.0144로 나타났지만, 통상적인 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다. 넷째, 생산성 결정요인으로서 연금기금자산의 통제변수(control variables)로 분류한 변수들의 부호는 기대에 부합되는 방향으로 나타났다. 즉, 대외 개방, R&D, 및 금융심화는 양(+)의 방향으로, 인구구조 관련변수인 노인부양비 및 유년부양비는 음(-)의 방향으로 작용하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 국가 표본의 구분 등 추정모형의 차이에도 불구하고 일치한다는 점에서 추정결과에 대한 강건성(robustness)이 있다고 보인다.

이상의 분석 결과에 의하면 연금기금의 성장은 생산성 향상을 통하여 경제성장을 견인하는 것으로 판단된다. 이러한 결과는 추정기간이나 추정모형, 추정방법 등의 차이에도 불구하고 기존연구 결과와도 부합되는 모습을 보이고 있다. 특히, 부과방식보다는 적립방식의 연금제도를 유지하고 있는 국가에서 연금기금의 성장이 경제성장에 미치는 효과가 크게 나타나고 있는데, 이러한 결과는 세계은행(World Bank)의 연구결과와도 맥락을 같이하고 있다.

이러한 연구결과는 향후 급속한 인구고령화가 예상되는 우리나라의 경우, 적립방식 연금제도에 의한 연금기금축적은 인구고령화가 경제성장에 미치는 부정적 효과를 어느 정도 완화시킬 수 있는 것으로 보인다. 이러한 점에서 연금재정방식은 적립방식을 유지하는 것이 바람직한 방향으로 보인다. 그러나 경제성장은 연금기금 규모보다는 대외 개방도, R&D 투자, 금융시장 심화, 인구고령화 등 변수에 의해 상대적으로 크게 영향을 받는다는 점을 감안할 때, 경제성장을 위한 하나의 정책수단으로서 연금개혁을 고려하는 것

은 설득력이 약하다. 따라서 연금개혁은 연금제도의 기본적인 성격, 즉 노후소득보장 관점에서 정책적으로 결정되는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

마지막으로, 본고에서 사용한 단일 패널회귀모형에서의 연금기금이 다른 변수들의 대용변수로 작용하고 있을 가능성이나 국제비교에 있어서 이용·가능한 시계열자료의 확보의 어려움으로 인한 분석대상 국가의 제한 등에 따른 연구결과에 대한 해석상 한계점을 보완할 수 있는 후속 연구 과제로는 다음과 같은 내용을 언급할 수 있다. 본고에서 외생변수로 고려된 생산성 결정요인 변수간의 파급경로분석을 통하여 상호연계성이 명시적으로 구현될 수 있는 연립방정식체계의 구조모형이나 일반균형모형 설정 등을 통한 분석을 통하여 본 연구결과와 시사점을 검증하는 것이 바람직하다고 보인다. 또한, 연금제도 개혁 등과 관련된 시사점을 도출하기 위한 하나의 수단으로서 연금개혁별 국가군 구분, 즉 모수개혁(parametric reform)이나 구조개혁(structural reform) 국가군을 대상으로 패널회귀 분석을 시도하는 것도 바람직한 연구방향으로 보인다. 



이동통신 서비스 기업의 해외진출 활성화를 위한 정책적 제언



글_ 양용석 이경재 의원 정책비서관

1. 논의 배경

오늘날 기업경영은 국내를 포함해서 기업이익을 창출할 수 있는 기회가 있는 곳이라면 세계의 어디서나 일어나고 있다. 우리는 이것을 기업의 세계화(globalization) 또는 국제화(internationalization)라고 통상적으로 지칭한다. 최근 세계 이동통신 서비스 산업은 선진 이동통신 시장 포화에 따른 신수요 창출의 필요성과 아시아신흥시장의 급부상, 기술발전의 가속화와 신기술 도입에 따른 막대한 기술개발비용증대, 이동통신 시장의 통상환경변화에 따른 개방화와 글로벌화로 더 이상 국별 경쟁이 아닌 국경과 업계의 벽이 사라진 글로벌 경쟁이 심화되고 있다.

국내 이동통신 시장의 경우도 포화상태를 보임에 따라 이동통신 서비스 기업들은 국내시장위주의 전략이 아닌 해외시장 진출을 통한 신규수요창출을 할 수 있는 글로벌

전략에 중점을 두고 있다. 특히 최근의 통상환경이 다자간 협정(WTO)에서 양자간 협정(FTA)으로 변모함에 따라 모든 기본통신 분야는 자유화·개방화 추세로 선진기업들의 시장진입이 가속화되고 있으며 이를 통한 범세계적 경쟁은 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이상과 같이, 국내외 이동통신 서비스 산업의 글로벌 경쟁이 심화되고 있는 상황에서, 우리나라 이동통신 서비스 기업들은 더 이상 자국시장위주의 사업전개가 아닌 적극적인 글로벌화를 추진하여야 할 것이다.

따라서 본 원고에서는 국내외 이동통신 시장 현황 및 글로벌화 동향을 살펴보고 해외 이동통신 서비스 기업의 글로벌 전략을 분석하며 국내 이동통신 서비스 기업들의 향후 방향성을 제시하고 정책적인 측면에서 지원방안을 강구하고자 한다.

2. 국내 이동통신 서비스 기업의 해외시장 진출의 이론적 배경

IT산업의 성장 동인(動因) : Push Model 및 IT산업의 위기
 정보통신서비스는 국민 경제의 부가가치 창출에서 큰 비중을 차지하고 있으며 서비스 기기 및 S/W, 콘텐츠로 이어지는 'IT산업 가치사슬' 상에서 최상부에 위치해 IT산업의 성장을 견인하는 역할을 해왔다.

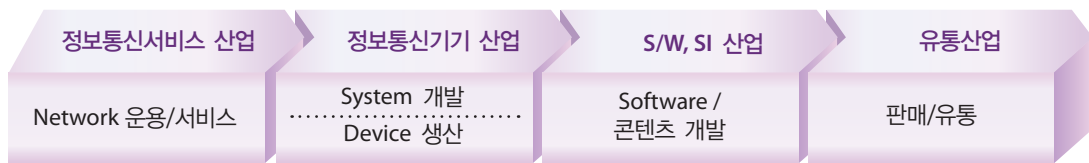
그러나 2000년대에 들어 정보통신서비스 부문의 성장세가 크게 둔화되기 시작하면서 정부 주도형 Push Model의 한계가 보이기 시작하였다. 정보통신서비스 매출액의 대다수를 차지하는 기간통신서비스는 유선 부문의 정체가 고착화되어가는 가운데 상대적으로 무선 부문이 성장을 주도하고 있으나 무선 서비스조차도 과거에 비해 요금인하, 대체 서비스 등장으로 성장세가 둔화되고 있는 실정이다. 또한, 한국을 '모바일 강국'으로 이끈 견인차였던 휴대전화 가입자 증가세도 마침내 내리막길로 접어들어 이

동통신 시장에서 뚜렷한 성장 모멘텀(momentum)은 보이지 않고 있는 실정이다.

이러한 성장세 둔화는 다음과 같은 요인들의 복합적인 결과에 따른 것으로 해석된다. 첫째, 경기침체로 인해 전반적인 소비지출의 하락에 따른 가계통신비 지출의 증가세가 둔화되었다. 둘째, 그동안 통신서비스 부문의 성장을 주도하던 초고속인터넷과 이동통신시장이 가입자 포화상태에 근접하면서 성장 에너지가 감소했다. 셋째, 시장전망의 불확실성 증대로 인해 투자 및 관련 제도의 정비가 지연되고 있으며, 자기잠식(cannibalization)을 우려한 기존 사업자의 신규시장 진출이 느리게 진행되고 있어 신규서비스의 활성화가 지연되고 있다.

즉, 최근의 정보통신서비스 부문의 성장둔화는 경기 변동에 따르는 순환적 성격과 더불어 신규서비스의 활성화가 기존 시장의 성숙에 따른 정체를 보완하지 못하는 구조적 성격의 복합적인 결과인 것이다. 따라서 이를 해소할 수 있는 돌파구가 절실히 필요한 시점이다.

[그림1] IT산업의 가치사슬



자료: 방송통신위원회 국회 제출자료, 논자 재구성(2009).

국내 이동통신 서비스 기업의 글로벌화 배경 및 필요성
 앞서 살펴본 바와 같이 국내 이동통신 서비스 시장은 이미 포화상태이며 유·무선 할 것 없이 사업자간의 소모적인 마케팅 경쟁만 심화되면서 '이전투구(泥田鬪狗)' 양상에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 상황에서 해결책은 결국 해외

시장에서 찾을 수밖에 없다. 특히 시장 개방은 경쟁양상 자체를 변화시키게 되어 우리 기업으로서는 글로벌 경쟁력을 갖추지 않고는 성장뿐 아니라, 생존마저도 어려운 상황이 발생할 수도 있다. FTA로 시장이 개방되면, 많은 글로벌 기업들이 국내에 진입하게 됨에 따라, 우리 기업의 글로벌 경

쟁력 확보는 선택이 아닌 필수사항이 될 것이다.

또한, 경제가 발전할수록 성장하는 기업의 비중(집중도)이 커지고, 국제 경쟁력을 갖춘 기업이 많을수록 경제·사회발전 수준 또한 상승한다는 사실을 염두에 두어야 한다.”

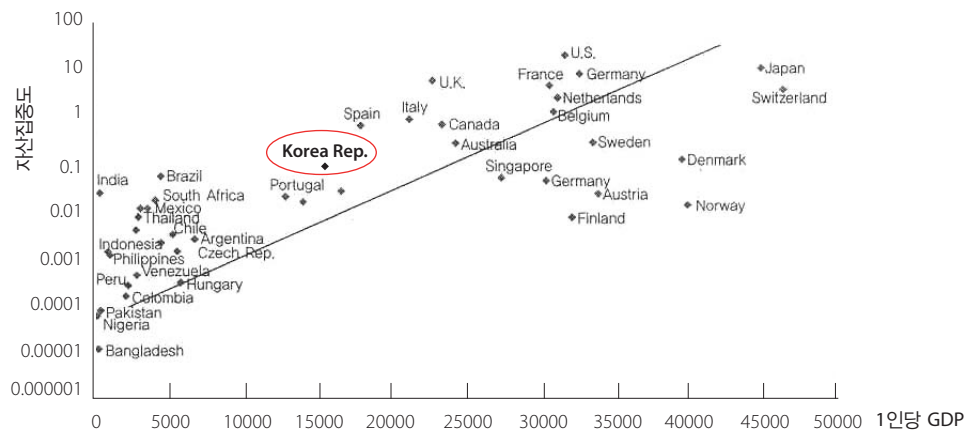
해외 사례를 살펴보다도, 이미 많은 이동통신 서비스 기업들은 적극적인 해외 진출을 통해 가입자를 확보하고 시장을 확대해감으로써 규모의 경제를 달성하는 등 이동통신 서비스 산업이 내수산업이라는 공식은 이미 깨진 상황이다. 예를 들어, 영국의 보더폰(vodafone)은 27개국에 진출하여 1억 7,000만명 이상의 가입자를 확보하고 있고, 싱가포르의 싱텔(singtel)은 ‘아시아-태평양 대표 통신사업자’를 목표로 이미 20개국에 진출하여 해외 매출이 국내의 2배에 이르는 성과를 내고 있다.

이처럼 글로벌화의 필요성을 인식하고 진출이 가속화 될 경우 통신서비스는 IT Value-Chain 창출의 최상단에 위치하여 기기, S/W, 콘텐츠 등 전·후 방산업 발전의 중심축 역할을 수행할 수 있다. 또한, 통신서비스의 해외 진출은 IT

Value-Chain 상에 있는 연관 업체와의 동반진출을 유발하여, 해외에서도 국내와 같은 IT 선순환 효과를 창출할 수 있으며 이는 통신서비스 부문에만 국한되지 않고, 최근 성장 정체 우려되는 국내 IT산업 전반에 활력을 제공할 것으로 기대된다. 특히 국내 연관업체의 글로벌 경쟁력 제고를 유도하는 등 국내 IT산업의 경쟁력 강화의 인큐베이터(incubator) 역할을 수행할 수 있으며 해외 현지에 국내 연관업체의 기술과 서비스를 선보여 업체 스스로 글로벌 시장에서 경쟁력을 높이고 활로를 개척하도록 유도하는 새로운 상생 모델을 제시할 수 있다는 점에서 그 의미는 상당하다고 할 수 있다.

그렇기 때문에 큰 방향성을 비즈니스영역 면에서는 이동통신 사업과 컨버전스 사업을 통해 획득한 기술력과 사업 역량을 기반으로 해외 진출을 추진해야 하며, 지역적으로는 문화적 근접성이 높은 아시아-태평양 지역과, 선진 시장이면서 잠재력이 큰 요충 지역(미국 등) 두 축으로 하여 진출하는 것이 틈새시장(Niche Market)을 공략할 수 있는 좋은 방안일 것이다.

[그림2] 각국 상장기업의 세계시장 자산집중도(World HHI)와 1인당 GDP



자료: OSIRIS DATABASE 2002, WDI(World Development Indicators)(2003).

해외 이동통신 서비스 기업의 글로벌 동향과 전략 분석 및 시사점

해외 이동통신 서비스 기업들의 경우 이미 발 빠르게 해외 시장을 개척하는 등 글로벌 확장(Global Expansion)을 통한 성장 동력 확보에 주력하고 있다. 최근에는 해외 이동통신 서비스 기업들이 자국 시장의 성장 한계를 극복하고, 지

속적인 성장 발판 마련을 위해 지분투자 및 제휴 등 다양한 형태로 해외 진출을 추진하고 있으며 해외 주요 이동통신 기업간 M&A를 통한 업계 재편이 본격화되고 있는 것도 특징이다.

전략 유형별로 성공적인 사례는 많지 않다. 하지만, 가장 성공적인 글로벌 전략을 전개하고 있다는 평가를 받는

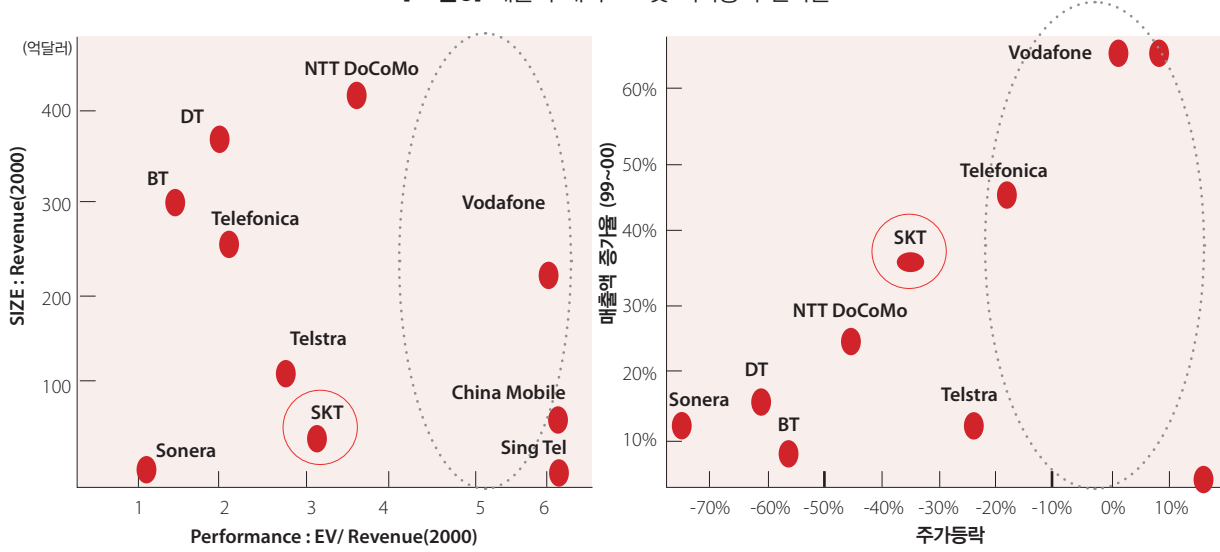
[표1] 해외사업자들의 글로벌 비즈니스 특징

사업자	목표시장 선정상의 특징	진입서비스의 특징	진입타이밍 상의 특징	진입방식 상의 특징	해외지분 보유업체 수
NTT DoCoMo	• 아시아 기반, 유럽, 미국으로 확대	• 모바일, IP 네트워크, 플랫폼 사업	• 무선서비스 확산이 본격화되는 1990년대 초반에 진출	• 국제표준의 주도권 장악을 위한 전략적 투자, 소수 지분투자	• 8개국
Vodafone	• 중단기적 수익성을 고려하여 구매력 수준이 있는 지역 진출	• 셀룰러분야에 집중하는 전략, 무선지향형 글로벌 모델 추진	• 1990년 이후 지속적인 진출	• 신규설립을 통해 진출, 특히 해당지역 사업자와 공동투자(52.9%), 대체로 경영권 장악	• 27개국
BT	• 전세계시장으로 다양하게 진출	• 국제데이터 통신분야에 집중	• 1987년 이전부터 지속적 진출, Concert의 개시와 함께 '95년부터 급증	• 복점구조의 신규설립 선호, 업무 제휴형태	• 19개국
Telstra	• 동남아시아(58%) 중심의 개도국 진출	• 경쟁이 적은 기본 통신망 구축 및 부가통신 집중	• 국내보다 해외시장 선별진입, 위상구축	• 공동설립방식으로 다수의 지분 확보	• 21개국 34개사
Telefonica	• 언어, 문화적 측면에 인접성이 있는 중남미시장 집중공략	• 무선통신/인터넷/미디어 등 다방면 진출	• 1987년 이전부터 진입, 1990년 이후 가속화	• 신규업체 설립 선호, 단독보다 공동설립, 시장 지배적 입지확보(칠레, 페루 등)	• 10개국
SingTel	• 동남아시아시장 공략, 화교 문화권(58%)	• 통신망 응용분야 및 위성분야	• 1990년 이후 지속적인 진출	• 복점구조의 신규설립 선호	• 20개국

자료: 각 사 홈페이지, 논자 정리 및 구성(2009).

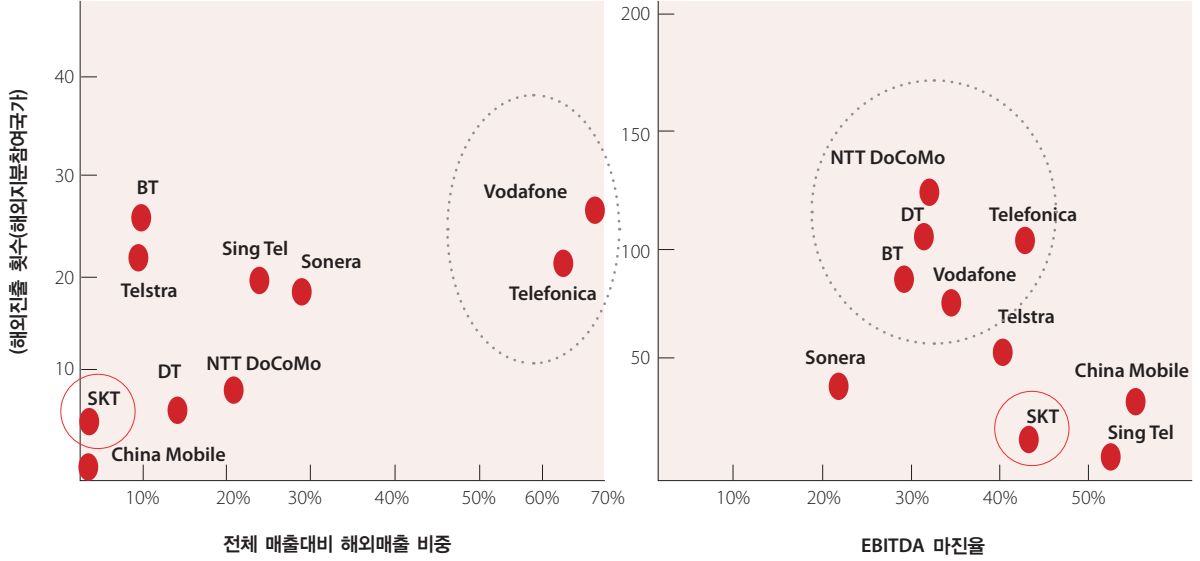
주 1) HHI(Herfindahl-Hirschman Index, 허핀달-허쉬만 지수): 시장집중도를 측정하는 지수로 매출액이 가장 큰 기업에서 작은 기업 순으로 배열한 뒤 상위 50개 기업에 대한 각각의 시장점유율을 %로 구하고, 이들 점유율의 제곱을 모두 합산한 값(HHI값이 클수록 산업의 집중도는 높아짐).

[그림3] 매출액 대비 EV 및 시가총액 변화율



※ 자료: SK텔레콤, From Domestic Telco to the World Leader(2009).

[그림4] 해외진출 횟수와 해외 매출 비중 및 EBITDA 마진을



자료: SK텔레콤, From Domestic Telco to the World Leader(2009).

보다폰, 싱텔의 경우 매출액 대비 높은 기업 가치를 보여주고 있으나, 무리한 해외투자를 한 BT, DT 등은 상대적으로 낮은 기업 가치를 보이고 있다. 또한, 싱텔의 경우 SK텔레콤 보다 낮은 매출액을 보여 주고 있으나 아·태지역 중심의

해외진출을 통해 운영한 결과 시너지 효과를 창출한 것으로 평가되어 매출액 대비 높은 기업 가치를 기록하고 있다.

특히 보다폰·텔레포니카·싱텔의 경우 해외진출 빈도, 해외매출 비중이 높게 나타났으며 BT, DT의 경우 해외진

【표2】 전략적 시사점

전략 유형	대표 사업자	주요 특징	전략 추진의 Driver	시사점
글로벌 네트워크 구축	Vodafone	<ul style="list-style-type: none"> 수평적 M&A를 통한 글로벌 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 안정적 재무구조 및 자금 동원력 	<ul style="list-style-type: none"> 메이저 업체와 경쟁할 수 있는 자금력·브랜드 파워보유 여부 공략 가능한 시장 존재 여부
차세대 시장 선점	NTT DoCoMo	<ul style="list-style-type: none"> 뉴 비즈니스 모델 및 기술력을 통해 차세대 시장 주도 	<ul style="list-style-type: none"> 기술력 및 관련업체 등과의 제휴능력 	<ul style="list-style-type: none"> 기술력 및 해외 인지도 수준
동문화권/인접지역 진출	Telefonica SingTel Telstra	<ul style="list-style-type: none"> 지역 확보 후 추가 진출 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 인접지역에 위치 사 회문화적 동질성 	<ul style="list-style-type: none"> 중국, 일본 시장에서의 기존 사업자와의 관계 인접 시장에 대한 기타 해외사업자들의 진출 강도
자본이득 추구	BCI BT	<ul style="list-style-type: none"> 고수익이 기대되는 신흥시장 위주로 진출 	<ul style="list-style-type: none"> 투자 의사결정 시장 정보 수집 능력 	<ul style="list-style-type: none"> 신흥시장 : 고위험 기존시장 : 낮은회귀 위험관리 중요

자료: 각 사 영업 보고서, 논자 정리 및 구성(2008).

출 빈도 대비 해외 매출은 저조한 상태다. SK텔레콤과 규모가 비슷한 신텔의 경우 해외매출 비중, 매출액 대비 순이익률이 높게 나타나 기업가치가 양호한 상태로 평가받고 있다.

따라서 글로벌 전략의 성공에 대한 판단은 시기상조일 정도로 급변하는 이동통신 서비스 시장의 환경 하에서 기존의 전략 유형을 답습하는 것은 부적합 할 것이다. 그렇기 때문에 차별화된 새로운 글로벌 전략 수립이 글로벌화의 성과를 가름하는 중요한 잣대임은 자명하다.

3. 해외진출 지원을 위한 정책적 방안

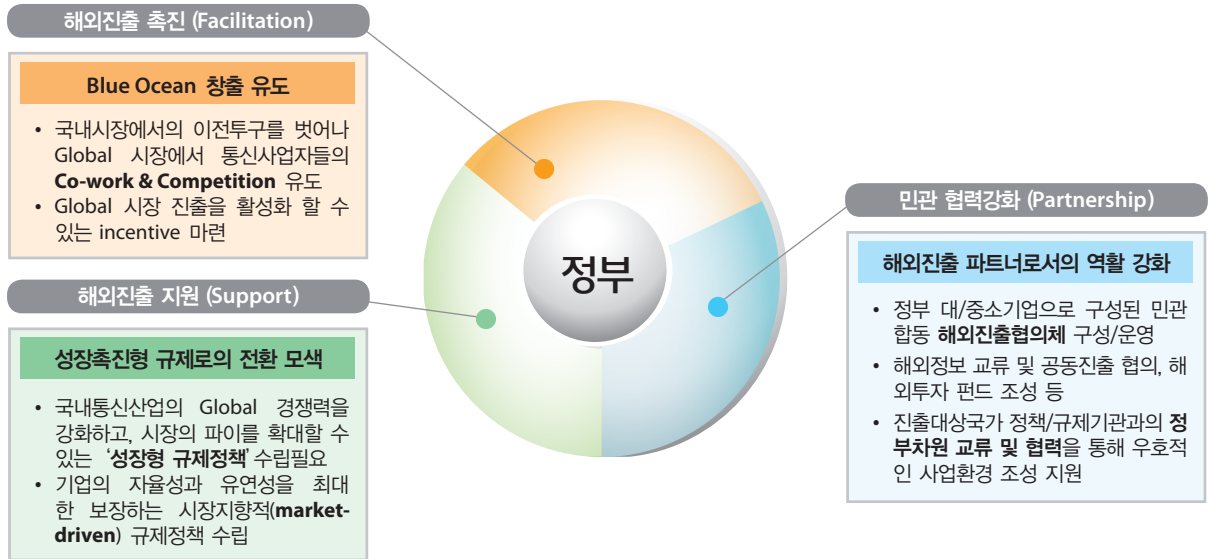
무엇보다 관련 부처간 협력을 통한 지원 체계 확립 및 운영이 필요하며 실효성(effectiveness)과 실행력을 제고할 수 있는 대책이 수립되어야 한다. 즉, 해외 진출을 추진하는 민간 기업이 실질적 효과를 체감할 수 있는 지원책이 마련되어야 한다는 것이다. 특히 정부 차원의 지원 체계를 확립하기 위해서는 글로벌 관점(Global Perspective)의 통신정책 수립

이 필요하다. 국내시장 및 경쟁 뿐 아니라, 통신서비스의 글로벌 경쟁력 제고를 준거틀로 삼아 해외 진출 활성화와 정책적 기반을 조성해야 하며 국내 경쟁 정책도 통신서비스의 글로벌 시장 진출을 염두에 두고 사업자 자율성을 보다 확대하는 방향으로 운영되어야 하고, 이를 통해 국내 기업간 경쟁구도에서 벗어나 글로벌 메이저 기업과 경쟁이 가능한 이동통신 기업을 중점 육성해야 한다.

첫째, 범정부 차원의 지원방안 모색과 민간 기업의 의견을 지속적으로 반영할 수 있는 지원 시스템이 구축되어야 한다.

둘째, 전략적 IT외교 활동을 강화해야 한다. 대외 통신 협력 상설협의체를 운영하여 기진출국 및 진출 유력 국가와의 정부간 상설협의체를 구성하고 운영해야 한다. 베트남 등 이미 진출한 국가나, 향후 진출이 유력한 국가와의 정례적 상설협의체(예: 한중일 장관회담, 국장급 실무협의회)를 운영하고 특히, 국내기업의 현지 사업운영 시 발생하는 애로사항을 정부차원에서 상대국에 전달하고, 협력을 요청하는 공식 창구로 활용해야 한다. 또한, 국가간 공식 행사를 활용한 가시적 성과 도출도 추진되어야 한다. 양

[그림5] 범정부 차원의 지원방안 개념도



자료: 논자 정리 및 구성(2009).

국간 정상 또는 장관급 회담 시 현지 통신서비스 사업 운영 관련 아젠더(agenda)를 의제로 설정하고 협의해 나가야 하며 민관 라운드테이블(Round-Table)을 통한 아젠더 검토 및 도출이 필요하다. 아울러 기진출국 및 진출 유력 국가의 IT 관련 부처와의 실무자급 인적 교류를 확대하고 대학 및 정보통신 관련 교육기관과 연계한 장·단기 연수와 교육 프로그램 등을 활성화시켜야 한다.

셋째, 해외 현지 거점 지원을 확대해야 한다. 아이파크(I-PARK)²⁾ 기능을 확대하여 기존 소프트웨어 업체 외 '모바일 서비스' 관련 업체의 해외 사업 운영을 지원(입주시설 제공 등)하고 동반 진출 중소기업의 현지 사업 확대 시 컨설팅 제공 및 인력 소싱(sourcing)을 지원해야 한다. 무엇보다 KOTRA 등 국내 기업의 해외진출을 지원하는 기관 간 지원 업무 분담 및 협력 체계를 구축하여

이미 현지에 진출한 국내 기업의 정보와 휴먼 네트워크(Human Network)를 통합하여 신규 진출하는 통신서비스 기업과의 연계를 통한 지원을 확대해야 하고, 통신서비스 기업·동반 진출 업체의 유형별(수출 초보기업/유망기업/선도기업 등)로 성장 단계별 맞춤형 지원 서비스를 강화해야 한다.

넷째, 'Digital 한류'의 확산을 통해 우리나라가 경쟁력이 있는 IT제품과의 연계를 통한 '모바일 서비스' 강국의 국가 브랜드(National Brand Identify)를 강화시킬 필요가 있다. 휴대폰, MP3플레이어 등 하드웨어 중심의 IT강국 인지도와 모바일 서비스의 경쟁력을 통합하여 홍보를 추진하고, 기기·모바일 서비스·콘텐츠·소프트웨어 관련 통합 로드쇼, EXPO, National IT IR 등을 적극적으로 개최해야 한다. 특히 범정부 차원의 한류 세계화 정책과 글로

주 2) 1998년 S/W산업의 해외진출 지원을 목적으로 실리콘밸리센터를 설치한 이래 2002년까지 지속적으로 확대하여 현재 5개국 7개소(실리콘밸리, 보스턴, 런던, 북경, 상해, 동경, 싱가포르)를 운영 중에 있다. 즉, IT분야 해외진출의 현지 지원 창구 및 해외 지사 역할을 수행 중에 있다.

[표3] 지원방안 세부 내용

구분	세부 내용
관련부처 협의체 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 방송통신위원회 주관, 통신서비스 해외진출 관련 부처로 구성된 협의체 구성 및 운영 - 협의회 정기개회를 통한 해외진출 지원 Master Plan 수립, 각 부처 주관 분야간 협력 방안 (기가-S/W 공동 해외진출 등) 모색
민관 합동 Round-Table 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 정부-통신업계 간 해외진출 활성화 방안 논의 - 해외 진출을 추진하는 업계 의견(애로사항)을 수렴하고, 지원 Item을 도출하는 공식 창구로 활용
해외진출 지원 통합 정보망 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 부처별 해외진출 지원 기관 간 통합 정보망 구축 및 기능 강화 - 공동 정보 수집/공유, 통합정보를 활용한 사전 타당성 조사 및 수출 상담 지원


자료: 방송통신위원회 국회 답변자료, 논자 정리 및 구성(2009).

별 IT 홍보 활동을 연계하는 것도 좋은 방안일 것이다.

다섯째, 글로벌 경쟁력을 갖춘 중소기업 선정 및 해외진출 기업과의 클러스터(cluster) 형성을 지원해야 한다. 실제 해외 진출 이전에 진출 대상국에 맞춤형 서비스, 콘텐츠, 소프트웨어 공동개발이 추진·지원되어야 하고, 해외 진출 후에도 동 클러스터가 현지에서 지속적으로 연구·개발 할 수 있는 지원 방안을 모색해야 한다. 또한, 해외 시장 진출이 가능한 모바일 콘텐츠 개발 및 발굴을 지원하고 해외 진출 및 현지 사업 운영에 필요한 인적 자원 유치를 적극적으로 지원해야 한다. 이는 동반 해외진출 업체를 병역 특례업체로 지정하여, 우수한 인적 자원 활용이 가능하도록 제도적 기반을 마련하고 IT 유학생을 선발하여 학자금 지원 후, 일정 기간 동반 진출 업체에 종사하도록 하는 프로그램을 운영하는 것도 필요하다.

여섯째, 동반진출 중소기업에 대한 금융·세제 지원이 반드시 이루어져야 한다. 중소 IT업체 대상 벤처 투자자금, 공적개발원조(ODA, 개발도상국 진출 시), 체신금융자금 등을 활용한 필요 자금 지원이 확대되어야 하며 동반 진출하는 대기업의 추천을 통한 자금 지원 및 신용 대출 등도 검토되고 해외 투자 보험상품을 개발하여 수출보험기금 확충을 통한 해외 투자 보험 상품을 개발함으로써 위험을

전적으로 부담해야 하는 민간 기업의 부담을 완화시켜주는 것도 좋은 방안이다. 또한, 통신서비스 및 장비 업체의 해외시장 개척을 위해 투자금융기관, 은행 등이 투자하는 형식의 투자 펀드를 조성하여 자금을 지원해야 한다.

마지막으로 통신서비스 업체의 해외 진출 및 투자 관련 제도의 개선이 필요하다. 해외투자 절차의 간소화와 모기업-현지 법인간 외환거래 제도를 개선하고, 통신서비스 업체의 해외 투자액에 대한 법인세의 일시적 감면도 고려해볼만 하다. 투자손실충당금 제도도 확대 운영함으로써 투자 금액의 일정 비율을 충당금으로 설정하여 손금에 산입 후 향후 투자 손실과 상계시켜주는 것도 적절한 방안일 것이다. 

참고문헌

1. 김영곤·이병철, “대한민국에는 SK텔레콤이 있다,” 21세기북스, 2004.
2. 방송통신위원회, 정보통신기업의 글로벌 비즈니스 현황 관련 국회 제출자료, 2009.
3. 해외 각사 Annual Report 참조, 2008.
4. ITU Strategy and Policy Unit, 2005.
5. OSIRIS DATABASE 2002, WDI(World Development Indicators), 2003.
6. SK텔레콤, From Domestic Telco to the World Leader, 2009.

2009년도 제2차 예산정책자문위원회

국회예산정책처는 10월 13일 세미나실 I (의정관 417호)에서 광태원 위원장(서강대 교수) 등 자문위원 11인 및 처장, 실·국장 등이 참석한 가운데 2009년도 제2차 예산정책자문위원회를 개최하였다. 이날 회의에서 자문위원들은 2010년도 예산안 분석 가이드라인, 내년도 예산의 적정규모, 성인지 예산서 분석에 관한 의견과 내년도 및 2013년까지의 거시경제 전망, 재정건전성 확보와 재정 운용 방향 등의 회의안건에 대해 논의하였다.


자문위원들은 재정건전성 확보 문제에 대해 국회예산정책처가 보다 적극적인 역할을 수행할 필요가 있고, 녹색성장, 해외자원개발, R&D, 신성장동력 예산안 등에서 부처별 경쟁적 중복 예산 편성여부를 점검해야 하며, 성인지 예산 분석에 더욱 관심을 기울일 것 등을 당부하였다.



국회예산정책처 출범 6주년기념 직원연찬회

국회예산정책처는 10월 29일부터 30일 오전까지 강원도 횡성의 현대성우리조트에서 전 직원이 참석한 가운데 출범 6주년 기념 직원연찬회를 실시하였다.

연찬회는 구기종목, 명랑운동회 등 “한마음 단합대회”를 시작으로 한동철 교수(서울여대 경영학과)의 “21세기의 바람직한 부자와 사회” 초청 강연이 실시된 이후, NABO 홍보강화 방안, 업무기반지식 활성화 방안, 연구모임 활성화 방안 등 6개 조의 분임토의 결과발표가 이어졌다.

분임토의 결과발표 후, 신해룡 처장은 강평을 통하여 핵심역량강화특강의 필요성에 대한 전 직원 이해와 공감대 형성이 필요하고, 홍보 강화를 위해서는 무엇보다 우리 처의 고객인 국회의원과 위원회에 최고의 서비스를 제공하는 것이 중요하며, 향후 조세분석심의관 및 공공기관평가팀 신설 등 조직보강을 추진하고 이를 통해 처의 업무능력을 제고할 계획이라고 밝혔다. 

국회예산정책처 인사

▶ 임명

문지은	일반계약직 5호	예산분석실 법안비용추계2팀 예산분석관	2009. 9. 21.
박승준	일반계약직 5호	경제분석실 재정정책분석팀 경제분석관	2009. 9. 21.
김태완	일반계약직 5호	예산분석실 법안비용추계1팀 예산분석관	2009. 10. 7.
김태은	일반계약직 6호	예산분석실 사회예산분석팀 예산분석관보	2009. 9. 21.
임도진	일반계약직 6호	사업평가국 산업사업평가팀 사업평가관보	2009. 9. 21.

전문가 간담회 개최 현황

(2009. 9.16. ~11.10. 현재)

연번	개최일	주 제	발표자	소 속
1	9.16	안전한 보행환경 조성사업 평가	한상진	한국교통연구원
2	9.22	지역산업육성정책의 성과	변창홍 송우경 정병순	세종대학교 행정학과 국가균형발전위원회 서울시정개발연구원
3	9.30	광역교통시설사업 평가	권영종 정진규	한국교통연구원 국토연구원
4	10.12	FTA 보완대책 사업 평가	최세균	한국농촌경제연구원
5	10.13	산업클러스터 진단 및 평가	김선배	산업연구원
6	10.15	지방도로 구조개선 4개 사업 평가	한상진	한국교통연구원
7	10.16	지방도로 구조개선 4개 사업 평가	윤선화	한국생활안전연합
8	10.28	산업단지 사업평가	조혜영 정호기	산업단지공단 NH공사

포럼 개최 현황

(2009. 9.16. ~11.10. 현재)

연번	개최일	주 제	발표자	소 속
1	10.15	위험도로 구조개선 사업 평가	한상진	한국교통연구원
2	10.23	지역전략산업진흥사업 평가	김영수	산업연구원
3	10.23	방과후학교사업 평가	김홍원 이석원	한국교육개발원 서울대학교
4	10.23	문화관광자원개발사업 평가	이태희 김영준	경희대학교 한국문화관광연구원
5	10.23	광역교통시설사업 평가	정진규 박동주	국토연구원 서울시립대학교
6	10.28	수계관리기금사업 평가	최동진 김종원	국토연구원 국토환경연구소
7	10.28	결혼이민자 관련 사업 평가	이병준	경제인문사회연구원
8	10.30	지방도로 구조개선 4개 사업 평가	이수범	서울시립대학교
9	11. 4	북한이탈주민 정착지원사업 평가	이금순	통일연구원

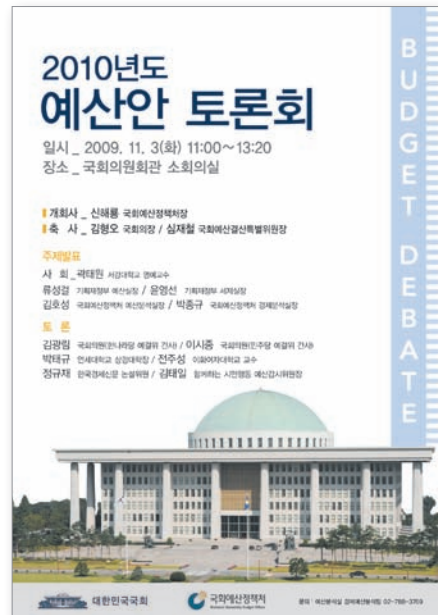
조사·분석 회답 현황

(2009. 1. 1. ~10.31. 현재)

구 분	접수	회답
재정관련 조사·분석	952건	719건
의안비용추계	516건	465건
합 계	1,468건	1,184건

2010년도 예산안 토론회

국회예산정책처는 2010년도 예산안 심사와 관련하여 지난 11월 3일 국회의원회관 소회의실에서 「2010년도 예산안 토론회」를 개최하였다. 이날 토론회에는 심재철 국회예산결산특별위원장을 비롯하여 김광림 의원(한나라당 예결위 간사), 이시중 의원(민주당 예결위 간사), 이한구 의원, 박병석 의원, 나성린 의원, 오제세 의원 등 총 15명의 국회의원과 학계, 언론계, 관계 공무원 등이 참석하였다.



2010년도 예산안 토론회 포스터

개회

신해룡 국회예산처장은 개회사에서 “2010년도 예산안이 대규모 재정적자를 감수하면서 편성된 만큼, 국회의 심사과정에서는 궁극적으로는 재정지출의 가치(Value for Money)가 구현될 수 있는 다각적인 방안들이 모색되어질 것”이며, “오늘 토론회에서

향후 상임위와 예결위 심사에 활용될 수 있는 고견과 실효성 있는 대안들이 도출될 것으로 기대한다”고 밝혔다.

심재철 국회예산결산특별위원장은 축사를 통해 “오늘의 토론회에서 예산안의 부족한 점과 고쳐야 될 점, 잘한 점에 대한 다양한 시각이 나오으로써 우리 예산이 조금 더 알차지게 되는 좋은 기회가 될 것”이며, “토론회에서 나



온 의견들은 예산안 심사과정에 적극 반영될 것”이라고 밝혔다.

주제 발표

토론회는 광태원 명예교수(서강대 경제학과)의 사회로 진행되었으며, “2010년 경제전망과 예산안”이라는 주제로 총 4개의 주제발표가 이루어졌다. 기획재정부의 류성걸 예산실장과 김낙회 조세기획관은 각각 “민생안정·미래도약을 위한 2010년 예산·기금안 주요내용”과 “2010년 국세 세입예산(안)”을 주제로 발표하였다. 국회예산정책처의 김호성 예산분석실장은 “2010년도 예산안 세출조정의 목표와 방향”이라는 주제로, 박중규 경제분석실장은 “2010년 경제전망 및 재정운용의 방향”이라는 주제로 발표하였다.

첫 번째 발제자로 나선 류성걸 기획재정부 예산실장은 2010년 예산 및 기금운용계획안

의 주요내용을 설명하였다. 우선 총 291.8조원의 지출 규모와 재정수지 및 국가채무 전망치를 제시하였다. 또한 “경제활력 회복과 서민생활 안정의 적극 지원”과 “재정건전성의 안정적인 관리”를 2010년 재정운용목표로 설정하고 이를 바탕으로 한 재원배분의 방향과 재정운용전략을 설명하였다. 재정운용의 중점사항으로는 “민생안정과 일자리 창출을 우선 지원” “미래도약을 위한 성장잠재력 확충을 적극 뒷받침” 등을 제시하고 이에 대한 상세 중점사항을 간략하게 설명하였다.

두 번째 발제자로 나선 김낙회 기획재정부 조세기획관은 2010년 국세 세입예산안에 대해 간략히 설명하였다. 세입예산안 편성의 기본전제를 설정하고 이를 바탕으로 총 164.6조원 규모의 2009년 국세수입 전망과 총 168.6조원 규모의 2010년 국세 세입예산안을 제시하였다. 그리고 2013년까지의 중기 경제성장률 전망에 따라 중기 국세수입 전망도 설명하였다.

세 번째 발제자로 나선 김호성 예산분석실장은 2010년에 통합재정수지를 균형으로 유지하기 위한 수지조정 노력의 필요성을 제기하였다. 그리고 세출조정 가이드라인을 바탕으로 분석한 「2010년도 예산안 분석」을 5개의 테마로 정리하여 각 테마별 주요 내용을 설명하였다. 5개의 테마는 크게 경제활력·성장잠재력 예산안, 생활정책 예산안, 지역발전 및 지방재정 부담 등으로 구성되는데, 구체적으로 4대강 살리기 사업의 예산범위 및 포괄적 예산편성 문제, 의무지출의 정확한 예산편성 필요성 등을 제기하였다. 그리고 이외에도 건강보험의 기금화 등 재정건전성 관리를 위한 제도개선 방안을 제시하였다.

네 번째 발제자로 나선 박종규 경제분석실장은 국회예산정책처의 독자적인 거시경제전망과 총수입 및 국세수입 전망을 정부의 전망치와 비교하여 설명하였다. 또한 2009년 세계개편안의 세수효과 전망치를 제시하였으며, 세계개편안의 주요 쟁점을 분석하여 간략히 설명하였다. 특히 2010년 재정기조도 설명하였는데, 2010년 재정운용은 경제가 회복되고 재정건전성이 크게 악화될 점을 감안하여 2009년 예산안 대비 중립기조에 최대한 근접시킬 필요가 있음을 역설하였다.

종합토론

종합토론에 김광림 의원(한나라당 예결위 간사), 이시중 의원(민주당 예결위 간사), 박태규 교수(연세대 상경대학장), 전주성 교수(이화여대), 정규재 논설위원(한국경제신문),

김태일 예산감시위원장(함께하는 시민행동) 등 6인이 토론자로 나서 2010년 예산안의 주요 쟁점에 대해 심도 있는 토론을 벌였다.

주요 토론내용으로, 한나라당 김광림 의원은 정부와 국회예산정책처의 협조가 필요하며, 특히 예산안편성지침 작성시 국회예산처 분석내용을 반영할 필요가 있다고 주장하였다. 또한 내년도 예산안은 가능한 빠른 시일 안에 심의·확정될 필요가 있으며, 4대강 사업은 2012년에 완료되는데 조금 서두르는 감이 있다고 주장하였다. 이외에도 지방의회의 지자체 통제기능이 미약하므로 지방정부 예산심의 시스템이 개편될 필요가 있음을 강조하였다.

민주당 이시중 의원은 2010년 예산안은 감세, 4대강, 세종시 등으로 쟁점이 많은 예산으로 4대강 사업 추진으로 인하여 민생안정 예산이 많이 삭감되었다고 주장하였다. 지방재정의 건전성 악화를 우려하였으며, 정부역할의 공공기관 전가로 재정의 규모를 왜곡시키고 있다고 주장하였다. 국회의 예산통제 강화를 위한 시스템 입법과 예산안에 대한 충분한 논의를 통한 철저한 심사가 필요함을 강조하였다.

박태규 교수는 재정지출의 효율성, 효과성에 대한 논의가 필요하며, 공공부문 일자리 확충은 양적인 목표 달성보다는 지속가능성을 확보하는 것이 더 중요하다고 역설하였다. 복지 예산 증가로 인한 지방재정의 경직성을 우려하였으며, 광역·지역발전특별회계의 재원확보문제, 지출의 경직성에 따른 지방재정의 방만한 운영 가능성 등을 제기하였다.

전주성 교수는 우리나라의 경제구조가 상



당히 취약하며, 중장기 경제전망이 밝지만은 않다고 주장하였다. 형식적인 국제공조보다는 독자적인 출구전략이 필요하며, 중장기 시각에서 체계적인 청사진을 세우고 앞으로 나아가야 할 방향에 맞는 예산편성이 필요하다고 강조하였다.


정규재 논설위원은 현재의 예산은 당초 정권의 방향과 불일치한 면이 있으며, 특히 복지예산 증가에 따라 복지함정에 빠질 것을 우려하였다. 또한 정부의 낙관적인 거시경제 전망보다는 국회예산처의 전망치가 타당하다고 주장하였다. R&D 예산의 효율성 문제를 제기하였으며, 예산실명제의 도입을 제안하였다.

김태일 예산감시위원장은 국회예산처의 역할이 중요하며, 분석결과를 예산안 심사시 반영할 필요가 있음을 주장하였다. 바람직한 미래상과 이를 달성하기 위한 정부의 역할에 대한 연구가 필요하며, 사실에 기반한 정책을 구현할 필요가 있음을 강조하였다. 또한 상식이

있는 예산 배정과 낭비우려 사업에 대한 철저한 평가가 필요함을 역설하였다.

질의와 답변

종합토론 이후 마지막으로 방청객의 질의와 답변이 이어졌는데, 2009년 성장률 상승 추이가 세입예산안에 반영되어있는지 여부와 2010년에 장애인 예산이 감액된 원인과 그 대책에 대한 질의가 있었다. 이에 대해 2009년 말까지의 경제상황 추이에 따라 2010년 성장률 전망이 조정 가능하다는 답변과 2010년 장애인 예산은 중증장애인연금제도 도입과 연금의 지급대상 확대 등으로 오히려 증가했다는 답변이 있었다.

한편, 이용경 의원은 기초연구에 대한 지원이 부족하며 기초연구 투자 결과에 대한 인내심이 필요하다는 의견을 제시하였다. 

정리: 황선호(경제예산분석팀 예산분석관)

[핵심역량강화특강]

언론, NABO를 거닐다

‘지금까지의 NABO’를 넘어
‘지금부터의 NABO’를 기대하며



국회예산정책처는 10월 8일 의원회관 소회의실에서 이유식 한국일보 논설위원을 초빙하여 전 직원이 참석한 가운데 “언론, NABO를 거닐다 — ‘지금까지의 NABO’를 넘어 ‘지금부터의 NABO’를 기대하며”라는 제목으로 「핵심역량강화특강」를 실시하였다. 이유식 논설위원은 이날 특강에서 정부는 기본적으로 예산과 관련하여 정치적 의도를 숨기려 하기 때문에, 그것을 고치고 개선하는 것이 독립적 의정지원 재정전문기관으로서의 예산정책처의 역할이라고 보고 이러한 역할을 제대로 수행하기 위해 독립성·전문성 강화와 인적·물적 자원 증가 및 생산물의 질을 높여야 하는 것은 물론 국민과의 교감이

중요하다고 설명하였고, 이를 통해 정부를 견제하는 과정이 이루어져야 한다고 지적했으며 앞으로도 예산정책처의 역할과 기능이 더 커져야 한다고 주장했다.

따라서 지금까지의 NABO를 넘어 지금부터의 NABO로 도약하기 위해서는 안에서 보는 NABO와 밖에서 보는 NABO를 객관적으로 인식하여 자체 평가하고, 성과물의 언론 노출을 높이는 등 NABO 브랜드 각인이 필요하다고 지적했다.

먼저 안에서 보는 NABO의 경우 예산정책처는 미국 CBO에 버금가는 의정지원 독립 재정전문기관으로서 2실 1국 1관에 약 130여명 안팎의 인력으로 구성된 조직으로 비록 CBO의 1/3 정도이고 기획재정부 예산실(170여명)보다도 소규모인 조직이나 국회 본연의 예산심사 지원, 경제동향 분석, 국가 주요사업 평가 등 국회의 시각으로 독자적인 정보를 생산하고 행정부의 독주를 견제하는 중요한 역할을 하고 있다고 설명했다. 또한 향후 과제로 예산 법률주의 확보, 정치적 압력 및 로비로부터의 독립성 강화, 인적·물적 처우 개선 확대 등을 꼽았으며 성과물에 대한 자체 평가 및 주요 고객인 국회의원에 대한 만족도조사를 실시하는 등 자체 진단을 실시할 필요가 있다고 지적했다.

밖에서 보는 NABO의 경우 국회의장 소속의 예산심의 지원 조직으로 국가예산 및 국책사업을 분석·비판하여 국회의원의 의정 활동을 지원하는 조직으로 인식되어 있다고 설명했으며, 비록 예산정책처가 국회의원의 의정서비스를 지원하는 재정전문기관이지만 궁극적으로는 국민의 관점에서 독자적 정보를 생산하고 정부 및 정치권을 견제하는 역할이 필요하다고 지적했다. 또한 예산정책처 관련 기사를 삼성경제연구소와 비교하여 볼 때 삼성경제연구소에 비해 상대적으로 효율적이고 독립적인 자료가 많이 생산되고 있으나 각종 자료들이 국민들에게 많이 노출되지 않아 검색 건수가 현저히 적다고 언급하였다. 따라서 국민적 신뢰와 지지 측면에서 대외적 인지도 확장을 위해 분석보고서, 홍보자료 등에 대한 관리 및 언론 홍보 강화에 대한 연구가 필요



[이유식 한국일보 논설위원]

하다고 지적했다.

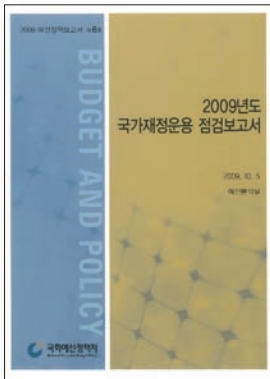
향후 과제로는 앞에서 언급한 바와 같이 국회에서 국민으로 관점을 변화시키고, 정치적 독립성·중립성을 강화하고 재정 규율을 정립해야 하며, 단년도 예산 및 사업 평가를 넘어 저출산·고령화 등 중장기 정책 연구 및 4대강 등 대형 국책사업 평가, 각 부처 별로 산재된 데이터의 재정리 및 공개 작업 등 다양하게 역할을 확장할 필요가 있다고 강조했다. 또한 조직의 효율성·생산성 파악, 자원 배치의 선택과 집중, 생산물 관리의 체계화, 보고서 등의 정례화 등 조직을 재점검하고, 정기적 고객만족도 조사 및 '나라살림 지킴이'라는 분명한 의식을 여론에 반영하여 우호적인 여론을 조성하는 등 대외 이미지 및 신뢰를 제고해야 하며, 여당과 청와대의 간섭과 압력을 배제하고 독립성을 강화하여 행정부 견제라는 본연의 역할에 충실하도록 해야 한다고 강조했다.

마지막으로 예산정책처의 재정규율 확립과 재정민주주의 구현을 위한 인지도 강화를 위해 보도 자료의 콘텐츠를 강화하여 언론과 국민의 관심을 촉발할 것을 강조했으며, 좋은 품질의 보고서 등 생산물을 양산하고 초등학생을 상대로 NABO 학교를 개설하여 일반 대중 속으로 친근하게 다가가는 방법 등을 통한 NABO 브랜드 각인의 필요성을 강조했다.

또한 각종 통계자료 등 보도자료 보는 방법을 기자들에게 설명하는 등의 방안을 검토하여 기자들의 전문성을 향상시킬 수 있도록 협조를 당부하였다. ●

정리: 박형진(기획협력팀)

최신 분석보고서



[예산정책보고서 제6호]

2009년도 국가재정운용 점검보고서

국회예산정책처는 당해연도 국가재정운용 상황을 최초로 점검하여 「2009년도 국가재정운용 점검보고서」를 발간하였다. 동 보고서를 통해 국회예산처는 예산 조기집행 등 상반기 재정운용의 효과를 분석하고, 2009년도 국정감사와 2010년도 예산안 심의 등에 활용될 수 있도록 향후 재정운용의 개선방안을 제시하였다.

「2009년도 국가재정운용 점검보고서」의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일부 사업에서 실적행률이 부진하고 조기집행 대상으로 부적정한 사업이 선정되었다. 정부는 167.1조원을 상반기에 집행하여 당초 계획을 4.2%(11조원) 초과달성하였다고 설명한다. 그러나 국회예산처 분석에 의하면 조기집행 계획 대비 실적행률이 70% 미만인 사업이 13개 부처 446개 사업(9조 3,450억원)에 이르고 있다. 또한 인건비성 사업이나, FTA유보사업, 계절성 사업 등 조기집행이 불가능한 사업도 중점관리대상 사업으로 선정되었다.

둘째, 2009년도 상반기 이·전용금액이 과다하다. 2009년 상반기 이용금액은 총 2,571억원, 전용금액은 총 1조 747억원이 발생하였다. 재정규모상 이·전용 금액 과다부처(조직개편에 따른 이체, 기금 여유자금 운용 등 제외)는 국토해양부(4,650억원), 교육과학기술부(1,750억원), 국방부(472억원), 행정중심복합도시건설청(389억원) 등이다. 상반기에 이·전용금액이 발생한 사업은 정부 스스로 우선순위가 낮다고 본 것이므로 향후 세출구조조정의 기준으로 활용될 수 있다.

셋째, 실업급여비 지출 급증에 따른 고용보험기금 재정 악화가 우려된다. 2009년 1~8월간 실업급여 수급자 수는 1995년 실업급여 제도가 시작된 이래 처음으로 100만 명을 돌파하여 100.5만명에 이르고 있으며, 실업급여 지급액은

2008년 연간 지급액의 99.7%인 2조 8,557억원에 달하고 있다. 실업급여 지출이 급증함에 따라 실업급여계정의 당기수지 적자폭은 전년에 비해 크게 확대될 것으로 보인다.

넷째, 지방재정 조기집행으로 인한 부작용이 우려된다. 조기집행 재원마련을 위해 16개 광역자치단체는 3조 9,496억원을 지방채와 일시차입금으로 조달하였는데, 이로 인한 이자부담이 16개 시·도에서 1,686억원에 달하는 것으로 파악된다. 일시차입과 지방채 조기발행은 차입이자비용의 부담뿐만 아니라 원리금상환 부담으로 인해 미래 재정운용을 경직화시킬 가능성이 있다. 한편, 지역경제를 활성화시키기 위해서는 재정지출이 지속적으로 이뤄져야 하나, 일부 시·도는 상반기 조기집행으로 인하여 하반기 집행예상액이 대폭 감소함에 따라 조기집행의 효과를 반감시킬 우려가 있다.

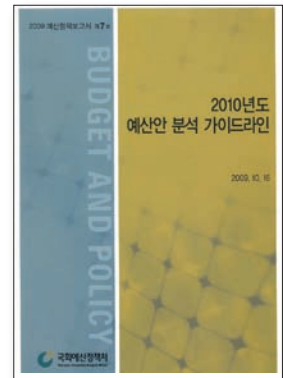
[예산정책보고서 제7호]

2010년도 예산안 분석 가이드라인

국회예산정책처는 예산안 심의를 보다 충실하게 지원하기 위해서는 종합적이고 체계적인 예산안 분석 지침이 필요하다고 판단하여 「2010년도 예산안 분석 가이드라인」을 최초로 발간하였다. 동 보고서는 지난 5년 여간 예·결산 분석 과정에서 도출된 사례와 축적된 경험을 토대로 하여 작성되었다.

「2010년도 예산안 분석 가이드라인」에서 국회예산처는 경제위기 극복을 위한 재정확대로 악화된 재정건전성을 중기적으로 회복하기 위해서는 2010년부터 균형재정을 위한 적극적인 노력이 필요함을 강조하면서 「2010년도 예산안 및 기금운용계획안」의 세출조정을 위한 「세출조정 10대 가이드라인」을 제시하였다. 「세출조정 10대 가이드라인」의 주요 내용은 다음과 같다.

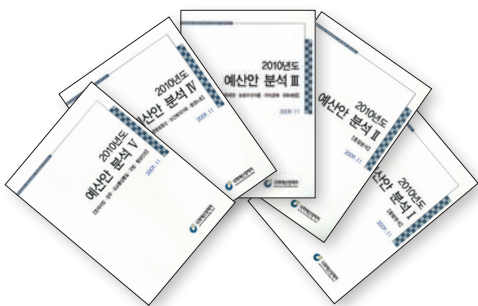
첫째, 재정운용목표 및 정책우선순위에 따른 조정이 필요하다. 예산안과 기금운용계획안이 정책우선순위에 따른 사업선정과 적정규모의 편성을 기하고 있는지 점검해야한다. 둘째, 사업의 재정지원 필요성을 검토해야한다. 지자체 또는 민간·공공기관의 자체재원으로 활용 가능한 경우나 재정지원 없이 제도개선만으로 정책효과가 달성 가능한 경우 등은 재정지원 필요성이 낮다. 셋째, 사업계획이 철저하게 수립되어 있는지 점검해야한다. 사업계획이 부실하거나 사전절차 미이행 및 타당성이 부족한 사업은 세출조정이 필요하다. 넷째, 사업추



진으로 인한 성과를 검토해야한다. 사업성고가 미흡하거나 사업방식, 전달체계가 부적절하여, 사업목적 및 성과달성이 곤란한 사업은 세출조정이 필요하다. 다섯째, 예산의 과다·과소 편성여부를 살펴보아야 한다. 예산소요를 부정확하게 예측하여, 예산을 과다 편성한 사업은 감액이 필요하다. 여섯째, 사업의 유사·중복 여부를 검토해야한다. 편성 시 유사·중복 되었거나, 향후 동 개연성이 우려되는 사업은 세출조정이 필요하다. 일곱째, 사업성기금 여유재원 규모의 적정성을 검토해야한다. 여유재원을 과도하게 보유하는 기금은 정부지원을 감액하거나 여유자금 활용방안을 강구해야한다. 여덟째, 공공기관에 대한 정부 지원 예산을 검토해야한다. 자체수입으로 지출소요 충당이 가능하거나 사내 유보금액이 과다한 공공기관에 대한 정부의 지원 필요성을 검토해야 한다. 아홉째, 재정 외 사업에 대한 검토도 필요하다. 예산 외로 운용되는 현물출자의 규모와 필요성, 공익사업적립금 등에 대한 점검이 필요하다. 열 번째, 의무지출의 자동증가를 주의해야한다. 기존 법률에 의한 주요 자격급여(공적부조, 연금 등)가 최근의 지출 증가를 주도하고 있으므로, 주기적인 재정소요점검(scorekeeping)이 필요하다.

한편, 「2010년도 예산안 분석 가이드라인」에서는 이외에도 신규사업과 새로 도입된 성인지 예산제도, 임대형 민자사업(BTL) 한도액 심사에 관한 가이드라인도 함께 제시하였다.

2010년도 예산안 분석



국회예산정책처는 국회의 예산안 심의를 보다 충실하게 지원하고자 예산안 심의에 앞서 「2010년도 예산안 분석」 보고서(종합편 및 I~V권)를 발간하였다.

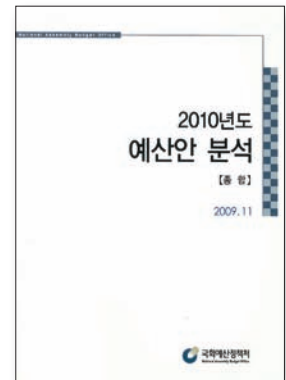
「2010년도 예산안 분석」의 기본방향은 국가재원이 꼭 필요한 곳에 효율적으로 사용되도록 세출조정을 모색하는 것으로 설정하였다. 분석 결과, 국회예산처는 재정건전성을 회복하기 위해서는 통합재정수지의 균형을 위한 수지조정 노력이 필요하다는 의견을 제시하였다. 이와 관련하여 이번 보고서에서는 최초로 총 157건의 감액의견, 14건의 증액의견 등 총 171건의 예산안 조정의견과 총 23건의 부대의견(안)을 제안하였다.

또한 재정지원 필요성 및 효율성이 낮은 신규사업, 사회안전망 등 복지재정, 기금 여유재원의 활용, 광역·지역발전특별회계, 임대형 민자사업(BTL) 한도액

안 등 총 16개의 주요 재정현안을 중점 분석하고, 재원배분의 효율성을 제고할 수 있도록 「세출조정 가이드라인」에 따라 개별사업별 지출규모의 적정성을 심층적으로 검토하였다.

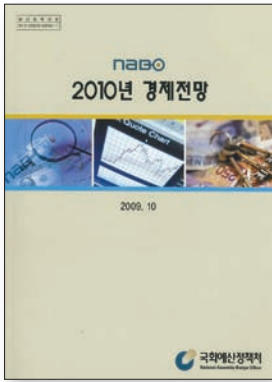
「2010년도 예산안 분석」의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 재정지원 필요성이 낮고, 법적근거가 미비한 신규사업이 다수 존재하였다. 교육과학기술부의 「방과후 종일 돌봄교실 설치 한시지원 사업(400억원)」은 재정지원 필요성이 낮으며, 농림수산식품부의 「농식품전문투자펀드출자 사업(600억원)」은 법적근거가 미비하였다. 둘째, 연례적으로 집행이 부진한 총 32개의 사업은 감액이 필요하다. 감액의견이 제시된 사업에는 교육과학기술부의 「세계수준의 연구중심대학 육성사업(1,250억원)」, 보건복지가족부의 「농어촌 보건소 등 이전 신축(보조)사업(625억원)」 등이 있다. 셋째, 일자리 지원사업에 대한 철저한 예산심사가 필요하다. 「희망근로프로젝트사업(4,456억원)」은 높은 중도탈락률 등 사업추진상의 문제점이 제기되며, 노동부의 「디딤돌 일자리창출사업(503억원)」은 한시적 단기 일자리사업의 정비방향과는 달리 증액계상 되었다. 넷째, 감세 등 세계개편에 따른 지방재정 감소분 보전대책을 마련할 필요가 있다. 감세 등 세계개편으로 2010년 지방재정 세입은 7.9조원 감소가 예상되지만, 지방소비세는 1.5조원 순증에 그쳐서 여전히 6.5조원의 결손이 예상된다. 다섯째, 국민부담의 최소화를 위해 부담금운용에 관한 사전계획인 「부담금운용계획안」(가칭)을 국회에 제출할 필요가 있다. 특히 2010년도 국민부담률은 26.4%로 추정되는데, 부담금 부담(1.4%)까지 합하면 실질적인 국민부담은 27.8% 수준으로 증가하게 된다.

한편, 「2010년도 예산안 분석」에서는 이외에도 사업계획 미비, 법적근거 미비, 연례적인 집행부진, 유사·중복 등 재정효율성을 저해하여 세출조정이 적극 검토되어야 하는 사업을 7대 유형별로 정리하여 제시하였다.



NABO 2010년 경제전망

국회예산정책처는 2010년 우리경제는 3.8% 성장하여 2009년(-1.0%)보다 개선될 것으로 예상하였다. 이는 선진국의 수입수요 약화로 수출환경 개선이 지연될 것으로 보이는 가운데 고용과 설비투자의 낮은 증가세로 내수회복세도 완만할

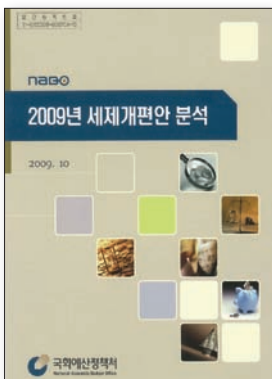


것으로 예상되기 때문이다.

「NABO 2010년 경제전망」의 주요내용은 다음과 같다. 2010년 국내경제성장률은 3.8%로 2009년(-1.0%)보다 개선될 것으로 예상하였으며, 글로벌 금융위기 이전 수준의 성장률(2005~2008년, 연평균 4.1%)을 회복하지 못할 것으로 전망하였다. 또한 2010년 상반기 중 국내경제는 경기부양정책 효과 확산 등으로 상대적으로 높은 성장세가 예상되나 하반기에는 출구전략의 추진, 원화강세의 영향 등으로 경제성장률이 상대적으로 낮아지는 상고하저 현상이 나타날 것으로 보았다.

동 보고서는 민간소비는 물가안정에 따른 실질임금의 상승 및 가계수지 개선으로 2.6% 증가할 것으로 전망하고 있으며, 설비투자는 내수 및 수출환경이 완만히 개선되면서 9.8% 증가할 것으로 보고 있다. 건설투자는 주택투자 증가에 힘입어 2.7% 증가할 것으로 전망하였고, 총수출물량은 세계경제가 회복되면서 수입수요가 증가하여 연간 7.0% 증가할 것으로 예상하였다.

2010년 경상수지는 수입증가에 따른 상품수지 흑자 폭의 축소와 여행수지 및 사업서비스수지의 적자 확대로 147억 달러 흑자(2009년 중 340억 달러 흑자 예상)를 보일 것으로 전망하였으며, 소비자물가는 총수요압력 완화와 환율안정 등의 영향으로 2009년(2.8%상승)보다 다소 낮은 2.5%를 나타낼 것으로 예상하였다. 고용 관련 지표의 경우 2010년 취업자 수는 14.5만 명 증가(0.7%)하고, 실업률은 3.5%를 나타낼 것으로 전망하였다.



2009년 세제개편안 분석

국회예산정책처는 2008년 이후 추진되어온 법인세 감세기조는 일관되게 유지하되, 재정건전성을 고려할 때 소득세의 세율인하는 재검토할 필요가 있다고 제시하였다. 친 성장적 세제개편의 필요성과 국가간 조세경쟁 등을 고려할 때 법인세 감세기조의 유지는 의미가 있으나, 소득세 최고 세율 수준이 OECD 국가에 비해 높은 편이 아니라는 점, 중장기 세제개편 방향, 재정 여건 등을 고려할 때 소득세는 세율인하를 유예하는 방안은 검토할 필요가 있음을 지적하였다.

「2009년 세제개편안 분석」의 주요 내용은 다음과 같다. 소득세 및 법인세 인하 유보, 최저한세 인하, 임시투자세액공제 일몰 종료, 부가가치세 간이과세제도 개선, 지방소득세와 지방소비세 도입, 비과세·감면 정비, 납세순응도 제고 방안 등 주요 쟁점에 대한 분석과 민생안정, 지속성장, 과표양성화, 재정건전

성 등 정부가 제시한 4대 중점 추진 과제별 세제개편 내용에 대한 분석이 포함 되어 있다.

동 보고서에서는 법인세 감세 기초의 유지는 적절한 측면이 있으나, 소득세 세율 인하는 재검토할 필요성이 있다고 제시하였다. 임시투자세액공제제도의 경우 경기조절이라는 제도 도입 목적과 무관하게 상시적으로 운영되고 있으므로 일몰 종료하는 것이 타당하다는 것이다. 영세사업자 세부담 경감 차원에서 추진되고 있는 소매업, 음식업, 숙박업에 종사하는 간이과세자에 대한 부가가치율 일몰 연장 방안은 지원의 필요성이 인정됨에도 불구하고 일몰 종료하는 것이 원칙적으로 바람직하다. 지방소득세와 지방소비세 도입으로 인한 자체재원의 증가는 과세자주권의 확립에 기여할 수 있으나, 현실적으로 실효성을 가지기 위해서는 탄력세율의 활용, 조세경쟁 등으로 인한 지방정부 세입의 감소 가능성 등에 대한 검토 필요성을 제시하였다. 이 외에도, 납세순응도 제고를 위한 알기 쉬운 세법체계로의 전환과 세무조사 강화, 조세범처벌제도 개선, 재정조세 전문법원을 설치할 통한 전문성과 기술성을 제고 등에 대해 논의하였다.

또한 행정부의 경우 매년 세제개편을 통해 다양한 정책 목표를 달성하려고 하나, 다양한 목표가 하나의 세제개편안에 포함되면서 각각의 추진목표상에 일관성이 떨어지고 서로 충돌하는 문제가 발생하기도 한다는 것이다. 그리고 조세정책을 운용하는 과정에서 다양한 목표가 개입되다보니 비과세·감면제도가 늘어나면서 세율이 축소되고 조세제도가 복잡해진다는 점을 지적하였다.

이에 대한 개선방안으로 첫째, 세제개편의 목표에 대한 인식 전환이 필요하며, 둘째, 세제개편을 통해 달성하고자 하였던 다양한 목표 가운데 상당부분은 정부의 재정지출을 통해 달성하는 것이 바람직하고, 셋째 향후 자원배분의 효율성 훼손을 최소화하면서 재정지출에 필요한 세수를 확보하는 것을 목표로 세제개편이 추진될 필요성을 제기하였다.

「저출산·고령화사회 대응연구 제5호」

고령화와 연령대별 고용률 변화 추이 및 정책 시사점

우리나라의 생산가능인구는 2016년 정점에 달한 이후 10년간 연평균 -0.9%의 빠른 속도로 감소하기 시작할 뿐만 아니라 그 속도가 전체인구의 감소속도인 -0.05%보다 더 빠를 것으로 예상된다. 또한 생산성이 높은 30대~50대의 고용



률은 1980년대 이후부터 이미 70%대에서 정체하거나 다소 감소하고 있는 반면 65세 이상의 고용률은 장기적 증가추세를 유지하고 있다. 이에 따라 성장잠재력 저하에 대한 우려가 더욱 커지고 있다.

연령대별 고용률을 선진국과 비교해보면 우리나라는 은퇴 연령에 가까워질수록 고용률이 급격히 떨어지는 선진국에 비해 높은 고령 고용률을 유지하는 것이 특징으로 드러났다. 또한 35~49세 사이 남성 고용률은 91%~92%로서 선진국에 비해서도 높은 수준이나 여성 고용률은 고령층을 제외하면 상당히 낮으며 특히 30대 여성의 고용률이 가장 낮아 전체적 여성 고용률 곡선은 M자 형태를 띠고 있다. 이러한 연령대별 고용률이 과거 30년간의 추세를 유지하는 것으로 가정할 경우 생산가능인구 고용률은 2050년까지 현재의 수준인 63%를 유지할 것으로 나타났지만 15세 이상 고용률은 2008년의 59%에서 2050년 54%까지 점차 하락할 것으로 예측된다.

생산가능인구 감소 및 고령취업자 비중의 증가로 인한 성장잠재력 저하를 막기 위해서는 첫째, 일과 가정 병행정책의 강화를 통해 남성에 비해 현저히 낮은 30대 여성의 고용률 및 출산율 제고를 도모해야 할 것이다. 특히 파트타임 일자리 등 근무형태의 다양화가 필요하고 고용형태간의 차별이 없어야 하며, 불필요한 연장근무의 관성 등의 적극적 개선을 통해 젊은 부부가 일과 육아를 병행할 수 있는 여건을 제공하는 한편, 입시제도 개선 등을 통해 사교육비가 큰 비중을 차지하는 양육비 부담의 경감이 필요하다. 둘째, 임금 및 고용안정성 등의 양극화로 인해 취업준비자들이 단기적인 손실을 무릅쓰고 높은 임금 혹은 고용안정성을 제공하는 직장에 진입하려 함으로써 취업준비인구의 증가로 인한 청년 고용률 하락이 초래되므로, 이를 막기 위해 청년 인턴 제도 등의 내실화를 통해 졸업 이후의 사회 진입 방식의 다양화를 모색할 필요가 있다. 마지막으로, 선진국과 달리 노후대비 부족으로 인해 높은 근로의욕을 가진 고령자들이 근로빈곤층에서 탈피할 수 있도록 고령자의 생산성을 제고하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 현재 희망근로와 공공근로 등 고령층에게 주로 제공되는 일자리는 지속성이 부족하고 최저임금 수준을 벗어나지 못하는 단순근로 위주로 구성되어 있어 생산성이 낮을뿐더러 고령빈곤 탈출을 돕는 데도 한계가 있다. 따라서 고령자의 생산성 향상을 위해서는 평생교육시스템의 확대를 통해 산업수요에 맞는 직업 훈련을 제공하는 한편 선진국에 비해 고용비중이 절반에 불과한 사회서비스업 분야의 참여를 활성화할 필요가 있다.

[사업평가 09-16]

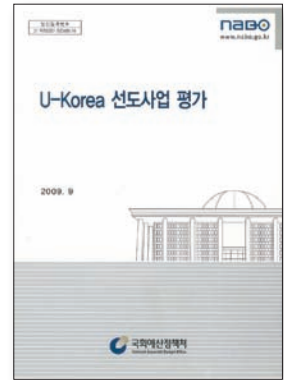
U-Korea 선도사업 평가

국회예산정책처는 「U-Korea 선도사업 평가」 보고서에서 행정안전부의 'U-Korea 선도사업'의 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하였다. 동 사업의 현재까지의 추진과정 및 성과 평가결과 개선되어야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 사업목적에 부합하는 사업대상을 선정하고, 중앙정부의 일방적인 공급 중심에서 지방자치단체 등의 수요중심적 관점에서 사업의 범위를 명확하게 조정할 필요가 있다. 사업목적에 부합하는 과제가 선정될 수 있도록 평가점수를 합산하는 현재의 과제선정 방식을 개선하고, 서비스를 정부가 제공하는 것이 타당한지, 공급자 중심이 아닌 수요적 관점에서 꼭 필요한 사업인지에 대한 면밀한 분석을 통해 사업의 범위를 명확하게 하여야 할 것이다.

둘째, 유비쿼터스 기술의 상호호환성을 확보하고 중복투자가 이루어지지 않도록 국토해양부 등 타 부처에서 추진하고 있는 유사사업 간 조정 및 연계를 강화해야 할 것이다. U-Korea 선도사업의 세부사업인 'U-City 구축 기반조성 사업'과 '유비쿼터스 기반 공공서비스 촉진사업'의 경우, 사업의 목적과 성격이 유사하므로 사업 간 통합 및 조정을 검토할 필요가 있다. 또한 국토해양부와 지식경제부 등에서 U-Korea 선도사업과 유사한 사업을 추진하고 있어 이들 유사사업 간 조정이 필요하다. 즉, 부처별로 유사한 사업이 추진됨으로써 발생할 수 있는 기술의 상호운용성 확보의 어려움과 예산의 중복투자를 방지할 필요가 있다.

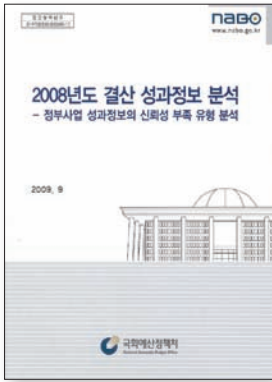
마지막으로 동 사업을 통해 개발된 서비스 표준모델의 지방자치단체 활용률을 높이는 한편, 동 사업의 성과지표를 보완하고, 지방자치단체가 추진하는 개별사업에 대해서도 성과평가를 실시하는 등 사업의 효과성을 제고하는 방안을 마련해야 할 것이다. 'U-City 구축 기반조성 사업'의 경우, 서비스 표준화를 위해 개발하고 있는 응용요구서(ARP)의 유용성 및 서비스 표준모델의 활용률을 제고하는 한편, 성과지표를 보완하고 개별 지원과제 사업에 대한 성과평가를 실시하여 사업의 효과성을 제고할 필요가 있다.



[사업평가 09-17]

2008년도 결산 성과정보 분석

국회예산정책처는 재정운용의 실질적인 성과를 점검하는 성과중심의 결산심사를 지원하기 위해 정부 사업들의 작년 집행성과를 분석한 「2008년도 결산 성과



정보 분석」 보고서를 발간하고, 정부의 거의 모든 사업들이 성과목표를 초과달성한 것처럼 보고되고 있으나 성과정보 자체의 신뢰성이 크게 부족하여 성과가 있는 사업과 없는 사업들을 구별할 수 없는 수준이라고 평가하였다.

보고서에 따르면 정부가 실제 성과와 상관없이 사업의 성과실적을 부풀리는 혼한 행태로는 사업의 성과를 보여주지 못하는 엉뚱한 성과지표를 설정하거나, 예산만 집행하면 달성되는 정도의 낮은 목표치를 설정하는 방법, 성과를 과다 산정하는 측정방식을 사용하는 방법 등이 있는 것으로 드러났다.

주요 문제 사례로는 다음과 같은 사업들이 지적되었다.

문화체육관광부 「가고싶은섬 시범사업」의 경우 예산실집행률은 4%에 불과한데도 성과는 100% 달성한 것으로 나타났으나, 이는 「시범사업 지원건수」를 성과지표로 설정함으로써 지자체에 예산 배정이 이루어지기만 하면 성과달성도가 100%가 되는 등 성과지표가 대표성이 없기 때문인 것으로 밝혀졌다. 환경부 「산업단지 완충녹지사업」의 경우에는 2007년 23억원, 2008년 61억원, 2009년 81억원으로 예산이 매년 크게 늘어났으나 성과지표인 「완충녹지주변지역 주민의 악취개선에 대한 만족도」의 목표치 및 달성실적은 3년 연속 모두 정확히 80점으로서 성과실적을 신뢰하기 곤란하였다. 방위사업청 「국방과학연구소 연구개발사업」의 경우 2008년 예산현액은 7,007억 2,300만원으로 대규모 출연사업이고, 성과목표인 「국방 R&D 활성화를 통한 방위산업 성장기반 확대」를 달성하기 위한 주요 수단임에도 불구하고 성과관리를 아예 실시하지 않았다.

이에 국회예산정책처는 향후 개선과제로서, 정부는 사업의 성과를 정확하게 대표하는 구체적이고 다양한 성과지표 개발, 매년 국회가 확정해준 예산을 성실하게 집행하였을 경우 달성할 수 있는 최대한의 성과목표치 설정, 성과실적을 부풀리지 않는 측정산식 수립, 연도별 예산액 변동에 따라 설득력 있는 성과실적이 나오도록 수시 점검, 성과달성도라는 수치보다는 이러한 성과관리체계의 신뢰성 평가 등을 위해 노력을 기울일 필요가 있으며, 국회는 예산·결산심사를 성과중심으로 수행하는 것과 함께, 정부의 예산안 및 결산서가 성과에 입각하여 편성 및 작성되도록 적극적으로 요구하고 감독하여야 할 필요가 있음을 지적하였다.

[사업평가 09-19]

대형연구개발사업 평가: 핵융합에너지개발사업을 중심으로

국회예산정책처는 「대형연구개발사업평가: 핵융합에너지개발사업을 중심으로


로」 보고서에서 핵융합에너지개발사업 평가를 통해 대형연구개발사업 추진과정에 나타난 문제점과 개선방안을 제시하였다.

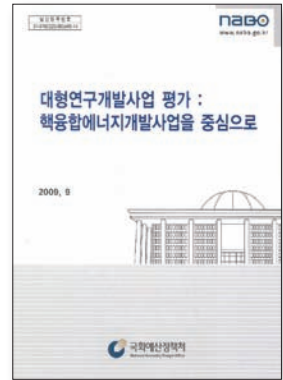
한국형 핵융합발전소 건설을 목표로 추진되고 있는 핵융합에너지개발사업은 1995년부터 2009년까지 총 5천 695억원이 투자되었고, 국내 사업에는 2008년부터 2025년까지 총 7천 280억원의 투자소요가 예상되고 있으며, 국제 핵융합 실험로 공동개발사업(ITER)에는 2007년부터 2040년까지 총 1조 6천억원이 투자될 계획이다.

이처럼 장기간에 걸쳐 막대한 재정이 소요되는 대형연구개발사업은 국가적 필요성에도 불구하고 우리나라의 여건에 적합한 사업추진방식이나 투자 규모 및 효과에 대한 논란이 지속적으로 제기되어 왔는데, 핵융합에너지개발사업을 중심으로 대형연구개발사업의 추진과정에 나타난 문제점을 평가한 결과는 다음과 같다.

중장기 재정소요에 대한 엄격한 점검 없이 사업이 추진되어 반복적인 총사업비 증가가 나타나고 있으며, 대규모 장치개발 중심으로 대형연구개발사업이 추진되어 다양한 기술분야의 핵심기술을 확보하는데 한계가 있는 것으로 나타났다. 또한, 국내 연구개발 역량에 비해 국제 공동연구개발사업에 대한 투자 규모가 과다하여 향후 투자 효과가 기대에 미치지 못할 수 있다는 점도 확인되었다. 뿐만 아니라 2007년 4월 ITER 조약에 대한 국회 비준 동의 당시 사업비용을 동의권 대상에 포함하지 않아 향후 핵융합에너지개발사업의 총사업비 증가에 대한 국회의 예산 통제가 약화될 수 있다는 우려도 제기되었다.

이에 국회예산정책처는 핵융합에너지개발사업을 포함한 대형연구개발사업 추진 방식에 대해 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

대형연구개발사업 추진에 있어 위험 분석 및 위험 대응 매뉴얼 작성 등 제도화 방안을 마련하고, 추가적인 재정소요가 지속적으로 발생하는 대형연구개발사업의 특성을 고려하여 총사업비 변동 폭을 당해연도 국가 R&D 투자의 일정 비율로 제한하여 관리하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한, 국회 심의를 통해 총사업비 관리가 필요하다고 인정되는 대형연구개발사업은 계속 사업 성격일지라도 총사업비 관리 대상 사업으로 지정하도록 국가재정법을 개정하는 방안을 검토하는 한편, ITER 사업비가 일정 비율 이상 증액될 경우 국회에 사전 보고하고, 국회 비준 동의 당시 제시된 총사업비의 20% 이상 증액될 경우에는 타당성 재조사 방안을 마련하는 것 등이다. 



[최근 분석보고서 목록 (9월~11월)]

	제 목	발간일
예산분석실	[예산정책보고서 제4호] 중소기업 지원정책: 예산과 입법과제	9. 22
	[예산정책보고서 제5호] 「국회예산정책처 2008회계연도 결산분석」에 대한 「소관부처 의견」 검토	9. 23
	[예산현안분석 제29호] 2008년도 기금여유자금 운용실태 및 문제점 분석	9. 24
	[예산정책보고서 제6호] 2009년도 국가재정운용 점검보고서	10. 5
	[예산현안분석 제30호] 감세의 지방재정 영향 분석	10. 13
	[예산정책보고서 제7호] 2010년도 예산안 분석 가이드라인	10. 16
	[예산정책보고서 제8호] 신성장동력 육성 정책 : 예산과 입법과제	10. 20
	2010년도 예산안 분석(종합권, I~V)	11. 2
경제분석실	세제분야 주요쟁점 및 현안	9. 18
	NABO 2010년 경제전망	10. 7
	NABO 경제동향 & 이슈 (제2호)	10. 15
	2009년 세계개편안 분석	10. 26
	NABO 중기경제전망 2009~2013년	10. 30
사업평가국	[사업평가 09-15] 2004~2008년 공기업 재무현황 평가	9. 16
	2009년도 국가 주요 쟁점 사업	9. 17
	[사업평가 09-16] U-Korea 선도사업 평가	9. 17
	[사업평가 09-17] 2008년도 결산 성과정보 분석	9. 17
	[사업평가 09-18] 공공건설사업 낙찰제도 및 운용현황 평가	9. 25
	[사업평가 09-19] 대형연구개발사업 평가 : 핵융합에너지 개발사업을 중심으로	9. 28
	공공기관 편람 I, II	10. 14
	[사업평가현안분석 제23호] 환변동보험제도의 문제점과 개선과제	10. 23
저출산·고령사회 대응팀	[저출산·고령사회 대응 연구 제1호] 인구 고령화를 반영한 연금 및 세계개편 효과 분석	9. 14
	[저출산·고령사회 대응 연구 제2호] 저출산 및 고령화가 경제에 미치는 영향과 시사점	9. 21
	[저출산·고령사회 대응 연구 제3호] 출산장려 및 고령화대응정책의 주요 선진국 동향과 시사점	10. 1
	[저출산·고령사회 대응연구 제4호] 저출산·고령사회 대책의 재정 분석	10. 15
	[저출산·고령사회 대응 연구 제5호] 고령화와 연령대별 고용률 변화 추이 및 정책 시사점	10. 30

NABO Budget & Policy

언론을 통해 본 NABO

2009년 9월부터 11월 사이에 국회예산정책처의 분석 결과를 인용·보도한 언론 기사를 날짜순으로 정리하였습니다.

〈편집자〉

“방사청 외주 계약, 중소기업체 차별”

〈한국일보〉 14면 2009. 9. 30.

‘일반 물자’ 기준 적용 인건비 보상 줄여…

국회 예결위, 감사 청구 검토

방위사업청(방사청)이 항공 훈련에 사용되는 시뮬레이터 개발을 외부에 맡기면서 인건비 보상 기준을 임의로 적용해 중소기업체를 차별했다는 주장이 제기됐다.

29일 국회예산정책처에 따르면, 방사청은 2008년 11월 링스(LYNX) 대잠헬기 시뮬레이터 1대를 중소기업체 A사와 220억원에 계약하면서 인건비 보상에 ‘일반물자’ 기준을 적용했다. 반면 2007년 12월 P-3C 해상초계기 시뮬레이터 1대를 대기업인 B사와 350억원에 계약할 때는 ‘방산물자 원가보상’ 기준을 적용했다.

시뮬레이터의 특성상 인건비가 개발비용에서 가장 큰 비중을 차지하며, 방산 원가보상 기준을 적용하면 일반물자 기준에 비해 인건비를 3배까지 더 주도록 규정돼 있다.

예산정책처 관계자는 “링스헬기와 해상초계기는 유사한 기능의 군수물자인데도 서로 다른 기준을 적용한 것은 중소기업체에 대한 지나친 차별”이라고 밝혔다.

따라서 형평에 맞게 A사에 인건비를 더 지급하든지, B사에 과도하게 지급된 인건비를 회수해야 한다는 주장이다. 방사청은 2008년부터 ‘중소 방산업체 육성계획’을 추진, 업체주도 연구개발비를 연 평균 32%씩 대폭 늘리고 있다.

이에 대해 방사청은 “P-3C는 링스헬기와 달리 업체에 시제품 생산을 위촉했기 때문에 규정에 따라 방산원가를 적용한 것”이라고 해명했다. 하지만 두 기종 모두 시뮬레이터를 1대만 발주한 시제품 성격이어서 이 같은 해명은 적절치 않다.

방사청은 앞서 2007년 12월 UH-60 블랙호크 헬기 시물레이터 2대를 A사와 계약하면서도 일반물자 보상기준을 적용했다. 이에 A사는 2008년 2월 방사청 ombudsman에 민원을 제기했고, 2009년 2월 ombudsman이 “UH-60에 일반물자가 아닌 방산원가 보상기준을 적용해야 한다” 며 방사청에 시정을 요구했지만 현재까지 개선되지 않고 있다.

이와 관련, 국회 예결위와 국방위 소속 일부 의원들은 “방사청의 중소기업 차별에 대해서 국회 차원의 감사원 감사청구를 적극 검토하고 있다” 고 밝혔다.

김광수 기자

가난한 도에 적게 '이상한 균특회계'

〈경향신문〉 2면 2009. 10. 1.

충남·경남, 재정 약한 경북·전북보다 더 배정...

투명성 논란

2008년도 국가균형발전특별회계 시·도별 배분 현황

시·도	배분액 (억원)	비율 (%)	시·도	배분액 (억원)	비율 (%)
전남	5398	15.1	충북	1802	5.0
충남	4336	12.1	부산	1504	4.2
경남	4117	11.5	광주	965	2.7
경북	3941	11.0	울산	744	2.1
전북	3309	9.3	인천	601	1.7
강원	2746	7.7	대구	563	1.6
경기	2536	7.1	대전	436	1.2
제주	2340	6.6	서울	380	1.1
			총계	3조5718	100

(자료:국회예산정책처)

낙후지역 개발 지원 등 지방 발전을 위한 국가균형발전특별회계(균특회계) 예산 배분이 시·도별 재정 상황과 일치하지 않는 등 불투명한 것으로 나타났다. 균특회계 배분 현황이 공개된 것은 이번이 처음이다. 기획재정부는 그동안 내역 공개에 따른 지역간

갈등 등을 이유로 균특회계 배분 내역을 공개하지 않았다.

국회예산정책처는 30일 민주노동당 이정희 의원의 요청을 받아 작성한 '2008년도 균특회계 결산 분석' 보고서에서 16개 시·도의 '균특회계 결산 자료' 를 분석한 결과 지난해 균특회계 지역개발계정의 자율편성사업에 총 3조5718억원이 배분됐다고 밝혔다.

지역별로는 전남이 5398억원(15.1%)으로 가장 많은 균특

회계 예산을 배분받았다. 이어 △충남 4336억원(12.1%) △경남 4117억원(11.5%) △경북 3941억원(11.0%) 등이 뒤를 이었다. △서울 380억원(1.1%) △대전 436억원(1.2%) △대구 563억원(1.6%) 등 순으로 배분액이 적었다. 보고서는 “전체적으로 특별·광역시보다 도에 재원이 더 배분됐다” 고 설명했다.

그러나 시·도별 배분 상황이 광역단체들의 재정능력과 연관이 떨어지는 것으로 드러났다.

9개 도 중에서 충남과 경남의 재정력지수는 각각 0.644, 0.703이었지만 경북(0.447), 전북(0.333), 강원(0.531)보다 더 많은 예산을 배정받았다. 재정력지수가 0.574인 충북은 9개 도 중에서 예산 배분이 가장 적었다. 재정력지수는 기준 재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 것으로, 1보다 크면 재정수요액에 비해 수입액이 많아 재정력이 높음을 나타낸다. 7개 특별·광역시 중에서도 부산(0.853)보다 재정력지수가 낮은 광주(0.659), 대구(0.763)의 배분액이 적다. 이에 따라 균특회계 예산의 배분 기준이 모호하고, 그 과정도 불투명하다는 지적이 나오고 있다.

국가균형발전특별회계

중앙정부가 지역간 재정 격차를 줄이고 균형 발전을 도모하기 위해 별도로 지원하는 예산이다. 1년에 5조원 규모인 균특회계는 낙후지역 개발, 도로·항만 등 사회간접자본(SOC) 건설, 재해예방 사업지원을 위한 지역개발사업 계정(약 4조원)과 지역 전략산업 육성을 위한 지역혁신사업 계정(약 1조원)으로 구성된다.

안홍욱 기자

'떠밀린 경기부양' 지자체 빛 4조 늘어

〈한겨레〉 1면 2009. 10. 13.

정부 상반기 재정조기집행 독려...

예산부족해 사업중단·취소 작년의 14배

정부가 경기 활성화를 위해 올해 상반기 재정을 조기집행하는 과정에서 재정 여력이 부족한 지방자치단체의 빚이 4조 원가량 늘어난 것으로 나타났다. 또 지자체가 서둘러 공공사업을 발주했다가 예산부족으로 취소·중단된 사업도 지난해에 견줘 14배로 급증하고, 소상공업 창업지원 자금이 단란주점 업소에 지원되는 등 부작용도 속출한 것으로 드러났다.

12일 정부과천청사에서 열린 국회 기획재정위원회의 기획재정부 감사에서 이정희 의원(민주노동당)은 “16개 광역 시도에서 제출한 자료를 국회예산정책처가 분석한 결과, 올해 6월 말까지 광역자치단체들이 재정을 조기집행하기 위해 빌린 돈이 3조9496억원에 이른다”고 밝혔다. 지자체들은 채권 발행을 통해 1조466억원을 조달하는 것으로 모자라, 은행 등을 통한 일시차입으로 2조9450억원을 조달한 것으로 드러났다.

재정 조기집행 비율이 높은 지자체일수록 빚을 내 쓴 비율도 대체로 높았다. 재정집행률이 121.8%에 이른 대전광역시시는 집행액의 16.8%인 3146억원의 빚을 내 썼다. 집행률이 115.3%인 인천광역시도 집행액의 13.9%를 빚으로 조달했다. 광역자치단체의 평균 재정 조기집행 비율은 107.9%인데, 광주, 대전, 강원, 전북, 경북, 경남은 120%를 넘었다. 정부는 연초부터 특별교부금 차등 지원을 내세워, 지자체들로 하여금 재정 조기집행을 독려했던 바 있다. 그러나 재정자립도가 떨어지는 지자체들의 빚 증가는 중앙정부에 대한 의존을 더욱 키워 자치 기반을 흔들게 된다.

지자체들이 올해 상반기에 재정 조기집행을 위해 마구잡이로 공공사업을 발주했다가 결국 취소·중단된 사업도 40건(9457억원)에 이른다. 지난 9일 열린 조달청 국감에서 김성식 의원(한나라당)은 “취소·중단된 발주액 규모는 2007년 1205억원, 지난해 656억원이었다”며 “올해 취소·중단된 액수는 지난해에 견줘 14배에 이른다”고 밝혔다.

자금이 잘못 사용된 경우도 적지 않았다. 이해훈 의원(한나라당)이 공개한 감사원의 ‘1분기 재정 조기집행 실태 점검 세부결과 보고서’를 보면, 중소기업청의 ‘소상공인 창

업 및 경영개선 자금 지원사업’(5000억원)은 ‘사치향락적 소비나 투기조장 업종이 아닌 경우’에 한해 용자를 허용했으나, 노래방과 단란주점업자 93명에게 21억원이 지원됐다. 또 고소득 및 전문서비스업, 숙박업에 대해 용자가 안 되도록 돼 있으나, 한의원·수의사(13명, 5억원), 법무사·세무사(25명, 9억원), 여관·모텔(43명, 13억) 등에도 혜택이 돌아간 것으로 드러났다.

보건복지부의 경우 생활보호대상자 생계급여 등 매달 법정 금액을 균등지급하는 예산조차 조기집행 대상으로 선정했다고 보고서는 밝혔다. 이밖에도 문화재청은 지자체의 추진일정을 무시한 채 문화재 보수정비사업의 한 해 예산을 통째로 내줬으며, 문화체육관광부는 국내 경기 활성화와 무관한 ‘해외관광문화센터 건립사업’을 조기집행 대상에 포함시켰다.

정남규·김기태 기자

[이유식 칼럼] 재정 잡아야 국회가 산다

〈한국일보〉 38면 2009. 10. 13.

지난 주 국회와 정부 간에 흥미로운 기싸움이 벌어졌다. 정확하게는 국회예산정책처(예산처)와 기획재정부가 벌인 논쟁이며 피차 기세와 체면을 건 싸움이였다. 발단은 예산처가 ‘2009년 국가재정운용 점검보고서’에서 “정부가 올 상반기 기예산 조기집행 실적이 계획을 초과 달성했다고 주장하지만 실집행률을 따지면 계획에 크게 못 미친다”고 꼬집은 것이다.

국회예산처-기재부 체면 건 논쟁

신속하고 충분한 재정지출로 위기 탈출의 글로벌 모범사례를 만들었다고 자랑해온 정부로선 가만히 있을 수 없었다. 곧바로 ‘상반기 재정 조기집행, 민간 실집행률 94.3%’라는 반박자료를 내고 “국회 예산처가 40개 부처, 6,107개 사업 중 집행률이 부진한 446개, 특히 실집행률이 70% 이하인 사업만 분석대상으로 삼아 수치의 객관성과 대표성이 떨어진

다”고 주장했다. “지자체에 지원된 자금 중 일부 사업이 설계 변경 등으로 지연될 수 있어 국고지원 시점과 실집행 시점 간에 시차가 생길 수 있다”는 해명도 곁들였다.

예산처가 재반격에 나섰다. 우선 올 7월 관련법에 따라 기획재정부에 상반기 실집행 실적 자료를 요청했으나 이를 거부했고, 보고서를 공식 발표하기 전에 신뢰성 확보 차원에서 전 부처에 의견을 제출해달라고 요청했으나 여타 부처와 달리 기획재정부는 이의를 제기하지 않았다고 공박했다. 뒤늦게 웬 소동이라는 것이다. 더구나 올들어 14차례나 개최한 ‘예산집행 특별점검단 회의’ 결과를 매번 공개하면서도 실집행률은 밝히지 않던 정부가 공지에 몰리자 94.3%라는 실집행률 수치를 처음 들고 나왔다는 것이다.

전체 그림은 이렇다. 정부는 올해 총사업비 257.7조원의 60.6%인 156.1조원을 상반기에 조기 지출할 계획이었는데, 실적은 167.1조원(64.8%)으로 집계돼 계획 대비 집행률은 107%에 이르렀다. 다만 일부 사업이 부진해 최종적으로 민간 부문에 지출된 액수는 157.5조원으로 실집행률이 94.3%이지만 절대액으로는 이미 계획을 넘어섰다.

이 설명에 동의한다면 부진한 사업 400여 개만 선별해 실집행률을 50% 남짓으로 추산하며 집행관리가 미흡하다고 지적한 국회예산처는 너무 나간 것이 된다. 전체 사업보다 실집행률이 70% 아래인 문제사업을 점검하는 게 당초 취지였다고 해도 말이다. 하지만 여기서 예산처는 중요한 문제를 제기한다. 이른바 정보의 공유문제다.

그 중심에는 기획재정부가 재정운용의 투명성을 제고하겠다는 2004년부터 1,200억원이 넘는 돈을 들여 구축해온 ‘디지털예산회계시스템’이 있다. 예산을 딸 때는 시스템을 통해 생성된 재정정보를 국회 등에 실시간으로 제공한다는 등 온갖 미사여구를 들이대더니 지금까지 이를 통해 국회에 내놓은 정보나 자료는 전혀 없다는 것이다.

국회예산처가 가장 흥분하는 것은 바로 이 대목이다. 정부가 국민세금으로 만든 시스템을 독차지하고 정보 공유는 커녕 국회가 요청하는 자료도 내놓지 않으면서 뒤늦게 뭐가

맞니, 틀리니 하며 호들갑을 떠다는 것이다.

서로 다른 관점과 입장에서 시작된 논란이지만 이 기회에 따져볼 점은 적지 않다. 첫째는 의회가 예산을 편성하는 ‘예산 법률주의’의 미국과 달리, 정부가 짠 예산을 의회가 심의·의결하는 ‘예산 의결주의’를 채택한 우리 제도의 한계와 허점을 보강하는 일이다. 정부의 재정운용을 견제·감시하는 국회의 권한과 전문성을 강화하는 작업이 그것이다. 정부가 위기 처방으로 쏟아 부은 천문학적 재정지출과 통화공급은 곧 국민에게 세금이나 인플레이션으로 돌아온다는 점에서 국회의 책임과 역할은 더 커진다.

재정규율 주도권 국회가 쥐어야

둘째는 정부가 야금야금 갉아먹는 재정 건전성과 고무줄 같은 재정규율 잣대에 대해 국회가 통제권을 적극적으로 행사할 필요성이다. 4대강 사업비의 일부를 수자원공사에 돌리고 재정사업 실적을 뺄뺄하는 것에서 보듯, 정부의 기본 속성은 임기응변과 편의주의다. 예산처를 비롯한 국회기구와 의원들이 눈을 부릅뜨고 파헤치지 않으면 우리는 늘 좋은 게 좋다는 식의 적당주의에 매몰될 수밖에 없다. 그래서 논쟁은 거셀수록 좋다.

이유식 논설위원

작년 공공기관 빚만 631조원

〈경향신문〉 3면 2009. 10. 14.

2004년 보다 58% 늘어 산업은행 141조 최대

지난해 297개 공공기관의 부채가 631조5324억원으로 최근 5년간 58.31%가 증가한 것으로 나타났다.

국회예산정책처가 13일 발간한 ‘공공기관 편람’에 따르면 공공기관 부채는 2004년 398조9186억원이었으나, 2005년 418조여원(전년 대비 증가율 4.92%), 2006년 449조여원(전년비 증가율 7.33%), 2007년 510조여원(전년비 증가율

13.55%)으로 늘어났다. 부채가 630조원을 넘어 전년 대비 23.80%의 증가율을 기록했다. 이명박 정부 들어 공공기관 부채 증가율이 크게 높아진 것이다.

기금을 포함해, 부채가 가장 많은 공공기관은 산업은행(141조8974억원), 중소기업은행(134조2582억원), 주택공사(51조8281억원), 토지공사(33조9244억원), 수출입은행(33조1609억원) 순이었다.

예산정책처는 부채의 급증 배경에 대해 “지난해 금융 공공기관을 중심으로 빚이 늘어난 결과”라고 설명했다. 공공기관 총비용과 자산총액은 지난해 각각 336조630억원, 1114조7129억원으로 5년 전에 비해 각각 97.40%, 64.08%의 증가율을 기록했다. 지난해 공공기관 총지출은 336조1000억원으로 중앙정부 총지출(262조8000억원)보다 많았고, 공공기관에 대한 정부의 재정지원(올해 기준)도 30조2659억원에 달했다.

송윤경 기자

최근 5년간 공공기관 부채 58% 증가

〈세계일보〉 16면 2009. 10. 14.

지난해 631조 5324억원 달해

최근 5년간 공공기관 부채가 58% 증가한 것으로 나타났다. 국회 예산정책처는 13일 발간한 ‘공공기관 편람’을 통해 “지난해 공공기관 부채는 631조 5324억원으로 2004년에 비해 58.31% 증가했다”고 밝혔다.

편람에 따르면 공공기관 부채는 2004년 398조 9186억원이었으나 2005년 418조 5473억원(전년 대비 증가율 4.92%), 2006년 449조 2450억원(전년 대비 증가율 7.33%)으로 증가했다.

특히 2007년 부채는 510조 1281억원으로 2006년에 비해 13.55% 증가했고, 지난해에는 부채가 630조원을 돌파, 전년 대비 23.80%의 증가율을 기록했다.

기금을 포함한 부채 상위 10개 기관은 산업은행(141조 8974억원), 중소기업은행(134조 2582억원), 주택공사(51조 8281억원), 토지공사(33조 9244억원), 수출입은행(33조 1609억원) 순이었다.

아울러 공공기관 총비용도 2004년 170조 2444억원에서 지난해 336조 630억원으로 97.40% 증가했다.

공공기관 자산총액은 최근 5년간 매년 100조원 이상씩 늘었다. 지난해 자산총액은 1114조 7129억원으로 2004년 대비 64.08%의 증가율을 기록했다.

예산처는 “공공기관 자산은 최근 5년간 완만하게 증가했지만 부채는 2007년 이후 금융 공공기관을 중심으로 대폭 증가했다”고 밝혔다.

박진우 기자

감세정책 ‘지방 재정’ 말린다

〈매일신문〉 3면 2009. 10. 14.

2012년까지 대구 1조·경북 3조 수입 감소 전망

정부의 감세 정책으로 인해 2012년까지 향후 5년간 경북도의 재정 수입이 3조591억원 줄어드는 등 전국 16개 시도의 지방 재정이 30조1천741억원 감소할 것이라는 전망이 나왔다. 정부가 내년부터 지방소비세를 도입하더라도 2010~2012년까지의 세입 증가분은 4조 4천355억원에 불과하고, 지방 재정 세입은 2012년까지 총 25조 7천387억원 순 감소할 것이라는 것이다.

이는 국회예산정책처가 13일 발표한 ‘감세의 지방재정 영향 분석 보고서’를 통해 드러났다. 특히 기획재정부 등 재정 당국은 세입 감소분에 대한 중앙정부 차원의 보전이 불필요하다는 입장을 고수하고 있지만 예산정책처는 지방정부 세입 감소분에 대한 정부 차원의 적절한 보전 대책이 필요하다는 입장을 밝혀 논란이 예상된다.

예산정책처는 보고서를 통해 “정부의 감세 정책은 1차적

으로 내국세 세입을 감소시키지만 2차적으로는 지방정부의 자체 재원인 지방세와 의존 재원인 지방교부금을 크게 감소시키는 역작용을 일으킨다”고 지적했다. 특히 경북의 경우 지방소비세 도입으로 재정 감소 규모가 2조 7천314억원에 이르러 서울에 이어 전국 2위인 것으로 추산됐다. 대구도 1조 2천731억원(10위) 줄어든 것으로 전망됐다.

지방소비세가 도입될 경우 2012년까지 대구에서는 3천 928억원의 지방소비세가 확보되는 반면 내국세를 재원으로 하는 지방교부세가 341억원 줄어든 것으로 추정됐다. 경북은 5천585억원의 지방소비세가 확보되지만 지방교부세는 2천308억원이나 감소, 실제 증가분은 3천277억원에 그칠 것으로 전망됐다.

지역별로는 서울, 경기 등 수도권 지역은 감세로 인한 주민세와 부동산교부세 감소분이 비수도권 지역에 비해 큰 반면 비수도권 지역의 경우 내국세 감소로 인한 지방교부세 감소분이 상대적으로 더 컸다. 김성조 한나라당 정책위의장은 “‘자주 재원 확보’를 위해 도입하는 지방소비세가 지방 재정 개선에 도움이 되지 않는다면 문제”라며 “지방 재정 부족 분 보전을 위해서는 지방소비세와 지방교부세를 조정 등 다각적인 보완 대책을 마련해야 한다”고 말했다.

서명수 기자

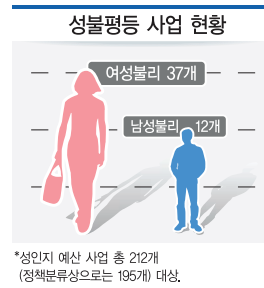
양성평등예산 아직 멀었다

〈내일신문〉 1면 2009. 10. 19.

첫 성인지 예산 공개

2010년 성인지 예산서를 분석한 결과 사업 4개당 1개가 성 불평등 사업인 것으로 나타나 양성평등 예산은 아직 멀었다는 지적이 나오고 있다.

성인지 예산서란 정부예산이 여성과 남성에 미치는 영향을 미리 분석한 보고서로, 정부가 주관하는 사업별 대상자 및 수혜자의 성별통계 및 분석결과가 제시되어 있다. 국가재



정법에 따라 올해 처음으로 국회에 제출됐다.

성인지 예산서에 게재된 총 212개 사업(정책분류상으로는 195개, 세부사업 포함시 212개) 중 49개 사업에서 여성 또는 남

성 어느 한쪽이 수혜자의 70% 이상을 차지했다.

특히 그 중 37개 사업은 남성에게 편중된 것으로 나타나 상대적으로 여성에게 불리한 예산편성이 이루어지고 있음이 드러났다.

여기에는 여성 또는 남성 수혜자 어느 한쪽의 비율이 70%를 넘더라도 애초 목표했던 사업대상자 비율의 차이가 10%를 넘지 않는 경우, 정책 의도상 수혜자가 여성 100%, 남성 100%로 계획된 사업은 제외했다.

구체적인 사업내용을 보면, 교육과학기술부의 ‘2단계 연구중심대학 육성’ (BK 21) 사업의 경우 2009년 사업대상자의 남녀 비율은 각각 42%(14만8746명), 58%(20만 3795명)로 여성 비율이 약간 높지만 사업 수혜자를 분석한 결과 수혜자의 72%(3만4846명)가 남성이었다.

문화체육관광부의 ‘국내외연계 융합형 창의인재 양성’ 사업도 여성에게 불평등하게 짜여 있었다.

문화콘텐츠산업 종사자 전체를 사업대상자로 하고 있어 대상자의 남녀 비율은 44%, 46%로 엇비슷하지만 실제 수혜자 비율을 따져보니 남성이 70%를 차지했다. 그 결과 40억원 예산 가운데 남성에게 28억원, 여성에게 12억원이 돌아갔다.

한편, 성인지 예산서는 내용과 형식면에서도 부족하다는 평가를 받았다.

국회예산정책처는 2010년도 예산안 분석 가이드라인에서 “성별 차이의 원인 분석, 대안, 목표치 등 많은 정보가 누락됐다”면서 “2년 이상의 준비기간이 있었음에도 미흡한 점이 많이 발견되고, 정부의 성인지 예산 추진의지도 미약한 것으로 보인다”고 지적했다.

성인지 예산이란

성인지 예산이란 국가 정책과 예산이 남성과 여성에게 미칠 영향을 사전에 미리 분석·평가해 보고하는 것을 말한다. 성인지 예산제도를 도입할 경우, 정책의 대상자나 수혜자 비율이 심하게 불평등할 경우 정책 내용 및 예산 내용을 개선할 수 있어 양성평등을 기할 수 있다는 장점이 있다.

성인지 예산제도는 1995년 중국 베이징에서 개최된 유엔 세계여성대회 행동강령에서 채택된 이후 전 세계적으로 확산돼 90여개국에서 시행되고 있다.

한국은 지난 2006년 제정된 국가재정법에 근거 조항을 마련하고 2010회계연도부터 성인지 예산제도를 시행하고 있다.

김형선 기자

신성장동력 육성 정부 예산지원 “WTO 규정 위반 검토해야”

〈전자신문〉 21면 2009. 10. 21.

국회예산처 보고서

신성장동력 육성과 관련해 WTO 보조금 규정 저촉 우려가 있기 때문에 통상법적 검토를 통해 미리 통상마찰 가능성을 최소화하는 것이 필요하다는 지적이 제기됐다.

또 태스크포스팀 형태로 운영되는 신성장동력 추진 체계의 정비도 필요한 것으로 조사됐다.

국회예산정책처(처장 신해룡)는 ‘신성장동력 육성 정책: 예산과 입법과제’ 보고서를 통해 신성장 동력 육성 사업이 성공하기 위해서는 법·제도 개선 및 추진체계 정비가 필요하다고 지적했다.

국회예산처는 신성장동력 육성 투자를 위해서는 투자 규모의 총액 및 증가율을 설정한 후 우선순위에 따라 세부 예산을 배분하는 것이 바람직하다고 제안했다. 현재는 이같은 톱(TOP) 다운 방식이 아니라 관련 세부사업 투자 규모를

집계하는 방식이다.

법적인 정비가 미흡한 것도 문제점으로 도출됐다. 신성장동력 관련 200대 추진과제 가운데 제도개선 과제는 35개지만 각 부처가 파악하고 있는 개선대상 법 제도는 17개에 불과해 추진동력을 받기 어렵다는 의견이다.

국회예산처는 녹색성장위원회와 국무총리실 주관 TF 위주로 구성돼 있는 신성장동력 추진체계를 ‘저탄소 녹색성장 기본법’ 제정을 통해 녹색성장위원회가 녹색성장을, 이를 제외한 신성장 동력 분야는 국무총리실 혹은 기획재정부가 전담 부서를 뒤 충분한 권한을 뒤야 한다고 지적했다.

WTO와의 분쟁 가능성도 제기됐다. 예산처는 G7사업을 추진된 차세대 반도체 사업은 국내 기업에 연구비를 지원한 것과 관련해 상계관세를 부과받은 만큼 신성장동력 사업에 대해 WTO보조금 협정과의 저촉 여부에 대해 사전 검토를 해야 한다고 밝혔다.

유형준 기자

자영업자 소득세 탈루율 36%

〈국민일보〉 14면 2009. 10. 26.

각종공제 허용안해 稅부담은 근로자보다 높아

자영업자의 소득세 탈세율이 36%에 이른다는 분석이 나왔다. 국회예산정책처 전승훈·신영임 경제분석관은 지난 23~24일 한국재정학회 주최로 열린 학술대회에서 발표한 ‘자영업자와 근로소득자의 과세 형평성에 관한 연구’를 통해 “2003~2008년 가계동향조사 자료를 토대로 추정된 결과, 자영업자의 소득세 탈세율은 2003년 26.01%에서 2008년 35.66%로 상승한 것으로 추정된다”고 밝혔다.

이들은 자영업자의 소득 탈루 문제와 함께 자영업자의 세 부담이 근로소득자보다 높은 것도 문제라고 지적했다. 이들이 추정한 소득분위별 소득세는 근로소득자의 경우 지난해 평균이 158만 3000원이었고 자영업자는 171만 90000원이었다.

근로소득자에게는 근로소득공제와 근로소득세액공제를 적용하고 교육비·의료비 공제 등 특별공제를 허용하는 반면 자영업자는 근로소득공제와 근로소득세액공제를 하지 않고 있다. 결국 버는 만큼 신고하고 제대로 세금을 내는 자영업자는 같은 소득의 근로소득자보다 세금 부담이 더 크다는 것이다.

이들은 “근로소득자와 자영업자의 과세 형평성 문제를 개선하기 위해서는 자영업자의 소득 탈루를 줄이는 한편 성실 신고 자영업자의 세 부담을 완화해야 한다”고 주장했다.

이성규 기자

국회예산정책처 “소득세율 인하 재검토해야”

〈서울경제〉 6면 2009. 10. 27.

국회예산정책처는 26일 재정건진성을 고려해 소득세 세율 인하를 재검토해야 한다고 주장했다.

현재 여야 모두 소득세 최고 세율 구간을 신설해 인하 효과를 줄이자는 목소리가 높아 오는 11월 시작할 국회의 소득세 논의가 주목된다.

예산처는 이날 ‘2009년 세계개편안 분석 보고서에서 “친 성장적 세계개편의 필요성과 국가 간 조세 경쟁 등을 위해 법인세 감세기조의 유지는 의미가 있으나 소득세는 최고세율 수준이 경제협력개발기구(OECD) 국가에 비해 높지 않고 중장기 세계개편 방향과 재정 여건을 고려할 때 소득세 세율 인하는 검토할 필요가 있다”고 밝혔다.

보고서는 개편안이 법인세 최고 세율을 내렸지만 최저한세를 강화해 감세 효과가 상쇄된다는 비판이 일고 있는 점을 지적했다. 또 소득세 세율인하를 유보한다면 고소득층에 대한 근로소득공제 축소도 다시 늘리는 방향으로 재검토해야 한다고 덧붙였다.

현재 국회 기획재정위 소속 여야 의원들은 소득세 세율인하를 1~3년 정도 유보하거나 현재 8,800만원인 최고 세율 위에 1억2,000만원이나 1억5,000만원의 최고 세율 구간을

신설하는 방안을 검토 중이다.

보고서는 올해로 일몰이 돌아오는 임시투자세액공제제도는 경기조절을 위해 일시적으로 시행한다는 목적과 무관하게 상시적으로 운영하므로 종료하는 것이 타당하다고 주장했다. 이에 대해 경영계는 임투세액을 종료하면 기업의 설비투자가 위축된다고 반대한다. 그러나 예산처는 임투세액 종료로 늘어난 세수를 설비투자에 지원하면 된다고 반박했다.

그 밖에 영세사업자 세부담을 줄이기 위해 낮은 세율을 매기는 간이과세자 부가가치세율은 올해로 일몰이 돌아오는 만큼 중단할 것을 제안했다. 지방소득세·소비세는 국제행정을 복잡하게 해 징세비용을 증가시키므로 이를 상쇄할 정도의 장점이 있는지 충분히 검토해야 한다고 강조했다.

임세원 기자

지금은 취업난... 8년 뒤엔 일할 사람 부족

〈한국경제〉 4면 2009. 11. 2.

덜 낳고 빨리 늙어가는 한국

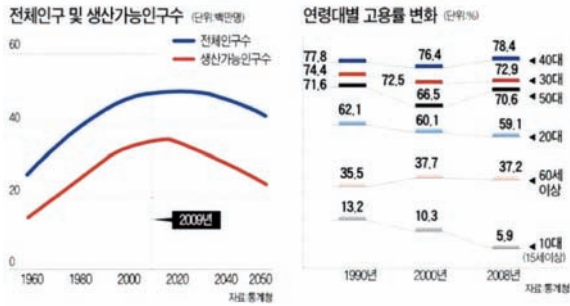
생산가능인구 2017년부터 줄어

산업현장 고령화... 생산성 하락

저출산·고령화로 일할 수 있는 인구(생산가능인구)가 2016년을 정점으로 줄어들 것인 전망이 나왔다. 이에 따라 60% 언저리인 고용률도 점차 낮아져 2040년이면 54%까지 떨어질 것으로 예측됐다. ‘덜 낳고 빨리 늙어가는’ 인구추세를 감안할 때 앞으로 일할 사람 구하기가 힘들어진다는 얘기다. 국회예산정책처는 1일 펴낸 ‘고령화와 연령대별 고용률 변화 추이’ 보고서에서 이 같은 전망을 제시했다.

일할 사람이 줄어든다

한국의 합계출산율(여성 1명이 평생 낳을 수 있는 자녀 수)은 2002년 1.16명으로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 낮은 수준을 기록한 이후 7년째 저출산 기조가 이어지



고 있다. 이 같은 추세가 이어질 경우 전체 인구는 2018년을 정점으로 우하향곡선을 그릴 전망이다. 보다 심각한 문제는 전체인구 감소와 더불어 고령화로 생산가능인구(15~64세)가 급감할 것이란 점이다. 장인성 예산정책처 분석관은 “전체인구는 2018년 이후 매년 0.05%씩 줄겠지만 생산가능인구는 2016년 정점을 찍은 뒤 2017년부터 매년 0.9%씩 줄어들 것”이라고 점쳤다.

생산가능인구 감소는 고용률 하락으로 나타날 전망이다. 예산정책처는 2000년대 들어 취업자 수 증가율(평균 1.7%)을 감안할 때 지난해 60%에 육박했던 고용률은 2010년대에는 58%대로 떨어지고 2040년엔 54%까지 하락할 것이라고 내다봤다.

노동의 질 하락도 우려

산업현장에 투입되는 노동의 양(量)이 주는 것도 문제지만 질(質)이 떨어지는 정도는 더 심각하다. 예산정책처가 주요 선진 9개국(미국, 일본, 캐나다, 영국, 독일, 프랑스, 스웨덴, 이탈리아, 네덜란드)의 연령대별 고용률(2007년 기준)을 비교한 결과 한국의 경우 20대 초반 고용률은 37.7%, 20대 후반 고용률은 68%로 선진국에 비해 낮았다.

30~50대 고용률도 1980년 이후 70%대에 머무르면서 선진국에 비해 낮았다. 반면 55세 이상 고용률은 선진국을 웃돌았다. 이는 지난 20년간 연령대별 고용률 추이에서도 나타난다. 10대와 20대의 고용률은 갈수록 하락하는 반면 60세 이상은 1990년 35.5%에서 2000년 37.7%로 높아진 뒤 비슷

한 수준을 유지하고 있다. 산업현장에 젊은층보다 생산성이 상대적으로 떨어지는 고령인구가 많다는 의미다.

성별로 보면 여성노동력의 활용도가 미흡했다. 한국의 경우 60세 이상을 제외한 모든 연령층에서 선진국에 비해 여성 고용률이 낮았다.

청년층·여성 고용률 높이는 게 해법

장인성 분석관은 “생산가능인구 감소와 고령층 증가는 필연적으로 성장잠재력 하락으로 이어질 수밖에 없다”며 “먼저 20대 청년층 고용률을 높이기 위해서는 대·중소기업 간 임금격차를 좁혀야 한다”고 주문했다. 대졸 이상 고학력자가 많은 상황에선 기왕이면 임금을 더 많이 주는 대기업에 취업 하려는 이들이 늘 수밖에 없고, 이는 취업준비생을 양산하는 결과로 이어진다는 지적이다. 시험 위주의 인재채용 방식을 바꿔 청년 인턴 등 다양한 노동시장 진입루트를 마련할 필요성도 제기했다. 아울러 여성 고용을 확대하기 위해 ‘파트타임 잡’ 등 다양한 일자리를 만들고 육아 부담을 덜어주기 위한 정부 대책이 필요하다고 지적했다.

고용률

15세 이상 인구에서 취업자가 차지하는 비율을 말한다. 경제협력개발기구는 이보다 범위를 좁혀 15~64세의 ‘생산가능인구’(군인, 재소자 등은 제외) 가운데 취업자 비율을 고용률로 본다. 고용률은 15세 이상 경제활동인구(일자리를 갖고 있거나 적극적으로 구직활동을 하는 사람)에서 실업자가 차지하는 비중을 의미하는 ‘실업률’과 함께 대표적 고용지표로 쓰인다.

이태명 기자

“4대강예산 등 4조 줄여야”

〈내일신문〉 2면 2009. 11. 3.

국회예산정책처… “계획미비, 법적근거 미약 171건”

4대강사업 등 2010년 예산의 총지출 항목에서 4조1000억원을 감액해야 한다는 지적이 나와 논란이 예상된다.

3일 국회예산정책처는 ‘2010년도 예산안 분석’ 보고서를 통해 새해 예산안 가운데 157건에 대해선 삭감 의견을, 14건에 대해선 증액 검토 의견을 제시했다.

특히 예산정책처는 정부가 수자원공사의 4대강사업과 관련 내년 이자비용 보전 형식으로 800억원을 지원하는데 대해 “필요성이 낮다”고 평가하며 ‘감액조정’ 의견을 제시했다. “사업기간과 총출자금액에 관한 계획이 미비한 상태”이며 “단순한 이자지원은 적극적인 수익모델 창출 노력을 기울이지 않게 하는 등 공사의 도덕적 해이를 유발할 수 있다”는 이유다.

예산정책처는 이어 4대강사업에 포함된 자전거도로사업의 경우 행정안전부의 자전거인프라구축사업과 유사할 뿐만 아니라 ‘하천법’ 적용을 받게 되면서 국가하천정비사업으로 실시할 수 있는 근거가 미약하다고 지적했다. 생태하천사업의 경우에도 하천법에 명확한 규정이 없는 만큼 4대강 사업에 포함되는 것이 부적절하다고 제시했다. 결론은 감액. 예산정책처는 다만 “추진 필요성이 인정될 경우 별도로 분리해 항목을 조정하는 것을 검토할 필요가 있다”고 덧붙였다.

4대강사업 예산편성과 관련한 문제제기도 이어졌다. 구체적인 사업계획을 제출하지 않은채 포괄적으로 편성했기 때문에 구체적으로 어느 국가하천에 어떤 국가사업이 시행될 것인지 알수 없다는 것이다.

예산정책처는 “구체적인 사업내용을 파악할 수 없을 정도의 포괄적인 예산편성 방식은 적정예산에 대한 검토를 어렵게 하므로 개선이 필요하다”며 “사업추진의 효율성과 투명성 제고 측면에서도 국가하천정비 사업과 분리해 별도로

편성하는 것이 바람직하다”고 지적했다.

이같은 분석은 새해 예산안 심사과정에서 정치권의 논란을 불러일으킬 것으로 보인다. 예산정책처가 구체적인 예산안에 대해 삭감·증액 의견을 내놓은 것이 처음인데다, 통상 국회 예결위가 예산정책처의 의견을 주요 참고자료로 활용하는 만큼 일정한 영향을 미칠 것이라는 전망도 나오고 있다.

이와 함께 예산정책처는 재정건전성을 확보하기 위해서는 총수입의 변동이 없다는 전제하에 4조1000억원의 지출을 감액해야 한다는 의견도 내놨다. 정부가 전망한 중기 실질경제성장률 5%가 “다소 낙관적”이라며 2010년 예산부터 균형재정을 위한 노력이 필요하다는 것이다.

허신열 기자

“내년 예산 4조 삭감을” vs “재정건전성 큰 문제 없어”

〈한국경제〉 14면 2009. 11. 4.

국회 토론회 공방

- “4대강 사업 통해 녹색성장”
- “성장률 전망 낙관적이다”

국회와 정부가 내년 예산안에 포함된 4대강 사업 등 주요 예산 쟁점 사항을 두고 공방을 벌였다.

류성걸 기획재정부 예산실장은 3일 ‘2010년도 예산안 토론회’ 발제문에서 내년 예산안의 주요 내용을 설명하면서 재정수지 개선과 4대강 사업 등을 통한 미래 대비 투자 및 서민경제 회복을 위한 지원 방안 등을 강조했다.

류 실장은 “유례없는 경제위기를 극복하기 위해서 확장적인 재정정책을 펼치고 있지만 내년부터 세출 구조조정 등을 통해 국가 채무 비율을 2013년에 GDP 대비 30%대 중반 수준으로 만들 계획”이라고 설명했다. 또 4대강 사업 등 SOC사업의 집중 투자로 녹색성장 및 지역경제 활성화를 유도할 수 있다고 강조했다.

감액검토 157건 중 주요 사업

부처	사업명	내년예산(원)	조정사유
기재부	공자기금예수금(외평기금)	33조4157억	여유자금 예상.감액 필요
금융위	금융사 부실채권 및 구조조정기업 자산인수 정리	20조	집행실적 부진.감액 필요
금융위	예보상환기금채권 발행	9조5000억	기금 여유자금 과다
복지부	생계 주거급여	3조120억	과다계상 가능성
국토부	수자원공사 지원	800억	수공 도덕적 해이 유발
환경부	4대강수계관리기금	7894억	주민지원사업비 조정 필요
노동부	디딤돌 일자리	502억	결산 시정요구조치 미부합
교과부	입학사정관제 도입 지원	350억	여건성숙시까지 예산지원 확대 억제 필요
보훈처	6·25전쟁 60주년 기념사업	235억	홍보비 최소화 필요

류 실장의 설명에도 불구하고 이번 토론회에서는 정부의 재정관리 대책에 대한 인식이 안일하다는 지적이 쏟아졌다. 전주성 이화여대 교수는 “재정정책에는 단순히 자금을 지원하는 것뿐 아니라 취약한 한국의 경제구조를 개선하는 방법까지 고려해야 한다”고 말했다.

재정 건전성 회복을 위해서는 4조원의 세출 감액 조정이 필요하다는 전망도 나왔다. 김호성 국회예산정책처 예산분석실장은 발제문에서 “정부의 중기 실질 경제성장률 전망치(5%)는 다소 낙관적이어서 경제성장률이 전망치만큼 나오지 않을 경우 재정 건전성 회복에 차질이 우려된다”며 “균형 재정을 위해서는 4조1000억원가량을 감액 조정해야 한다”고 지적했다.

김 실장은 특히 4대강 살리기 사업과 관련된 예산 재조정이 이뤄져야 한다는 점을 강조했다. 그는 “정부가 수자원공사에 금융비용을 지원하는 형태로는 결과적으로 도덕적 해이를 유발할 가능성이 있다”며 “수공이 수익창출을 위한 노력을 게을리할 수 있기 때문”이라고 설명했다.

복지 예산의 급격한 증가에 대해서는 격렬한 토론이 이어졌다. 박태규 연세대 경제학과 교수는 “보건복지 분야의 예산이 2000년 이후 전체 예산에서 가장 큰 비중을 차지하고 있지만 사업 평가는 제대로 이뤄지지 않고 있다”며 “지원 프로그램의 효율성을 높이는 대책을 강구해야 한다”고 제시했다.

반면 이시종 의원(민주당)은 “복지예산에서 보금자리주택 사업과 법정외무 지출분을 제외하면 실제 예산은 전년도 다 줄었다”고 반박했다.

지방재정 악화에 대한 지방자치단체들의 인식이 안일하다는 지적도 나왔다. 김광림 의원(한나라당)은 “지방재정도 어렵지만 이미 전체 국세의 65%를 지자체에서 쓰고 있다”며 “무조건 지자체에 지원해줄 것이 아니라 지방의회의 예산 심의 시스템도 함께 개선돼야 한다”고 말했다.

인기 영합 예산 편성 등에 대한 문제점도 제기됐다. 정규재 한국경제신문 논설위원은 “정부가 입학사정관제를 도입하는 대학에 재정을 지원하겠다고 당근을 흔드는 것은 아주 좋지 않은 습관”이라고 꼬집었다.

박신영 기자

“2015년 이후에나 균형재정 달성 가능”

〈서울경제〉 4면 2009. 11. 4.

국회 ‘예산안 토론회’ … 내년부터 총 4조 예산 감액 필요
오는 2013년부터 균형재정을 달성할 수 있다는 정부의 주장과 달리 2011년 이후의 중기재정은 상당히 악화돼 2015년 이후에나 균형을 이룰 것으로 분석됐다.

그나마 당장 내년 예산부터 신규사업 5,883억원 등 모두 4조원가량을 감액, 조정해야 가능하다는 지적이다.

또 6조7,000억원이 책정된 4대강 예산은 총액만 제시됐지 각각의 공구별 예산은 공개하지 않고 있어 정부의 감추기 관행이 도마 위에 올랐고 임시투자세액공제 연장은 대표적인 선심성 예산으로 지목되기도 했다.

국회예산정책처가 3일 국회에서 개최한 ‘2010년 예산안 토론회’에 국회 예결위원장과 여야 간사, 기획재정부 예산실장·세제실장, 예산정책처 예산분석실장·경제분석실장 등이 모두 참석, 정부가 마련한 내년도 예산의 적정 규모를 놓고 치열한 논쟁을 벌였다.

김호성 국회예산정책처 예산분석실장은 중기재정 건전성과 ‘세출조정 10대 가이드라인’에 근거해 마련한 내년도 예산의 4조원 감액 필요성을 조목조목 지적했다.

국회 예산정책처가 삭감 요청한 주요 사업

소관 부처	사업명	2010년 편성액(억원)	사유
총리실	국가 온실가스 인벤토리 시스템 구축	22	올해 예산 전액 미집행, 환경·지식경제부에 동일 예산 중복 편성
기획재정부	수도권 내륙화물기지 건설	425.5	3년간 평균 집행률 0%
국세청	대형상가 기준시가 산정	13.8	국토부 비가주용 부동산 가격조사 사업과 중복
방위사업청	사이버 방호시령부 창설	30.6	기무사령부에 80억원 중복 편성
외교통상부	우리 외교를 빛낸 인물 선정	2.1	시급하지 않은 신규 사업
통일부	북한 정세지수 개발	18.5	개발 효과 불투명
교육과학기술부	대학 구조조정 지원	260	건설팅 가능 학교의 두 배로 목표 설정
문화체육관광부	관광특구 활성화	45	2008년 100%, 2009년 80% 이었는데도 똑같이 예산 편성
문화체육관광부	자전거 유스호스텔 건립	24	필요성 의문, 인프라 구축도 안 된 상태
농림수산식품부	경관 개선 직불사업	156.8	개선 효과 떨어져 사업 재검토 필요
농림수산식품부	사·군 유통회사 설립	259.2	기존 사·군 유통회사 성과 낮음
중소기업청	새너제이 창업 지원	50	지원 효과 의문
국토해양부	수자원공사 이자 지원	800	도덕적 해이 유발 가능성
보건복지가족부	장사시설 설치	299	성과 평가 미흡 사업
환경부	녹색성장 시범사업	132	법적 근거 없음
노동부	고령자 뉴스타트 프로그램	56.5	수요와 효과 의문

자료: 국회 예산정책처

예산정책처는 예산안 가운데 157건에 대해서는 삭감 의견을, 14건에 대해서는 증액 검토 의견을 제시했다. 특히 중기재정은 2011년 이후 상당히 악화돼 2015년이나 2016년에야 균형재정을 달성할 수 있다는 어두운 전망도 내놓았다.

이날 토론회에서는 4대강 예산이 쟁점이 됐다. 유성열 재정부 예산실장이 “4대강 사업에는 국가재정이 3조5,000억원 투입되고 수자원공사에서 3조2,000억원을 투자할 계획”이라고 설명하자 김호성 예산분석실장이 “정부는 4대강 사업 예산을 국토해양부 소관의 3조5,000억원으로만 선정했으나 4대강 관련 사업을 합치면 모두 5조3,333억원 규모”라고 지적했다.

김광림 한나라당 예결위 간사도 “6조원이 넘는 돈이 당장 들어가는데도 총액만 있지 공구별 예산이 얼마인지 정부가 공개하지 않고 있다”면서 “상세한 내역서의 공개가 필요하다”고 지적했다.

치열한 공방이 오가고 있는 임투세액공제에 대해서는 대표적인 선심성 예산이라는 지적이 나왔다. 전주성 이화여대 교수는 “대기업 중심으로 혜택이 돌아가는 임투세액공제 연장만을 고집하고 있는데 이는 인기영합적인 정책”이라고 평가했다.

한편 예산정책처가 마련한 ‘2010년 예산안 분석’ 과 토론

회 결과를 토대로 예산삭감·조정이 이뤄질 것으로 전망된다.

심재철 예결위원장은 “예산정책처 분석안은 4대강 사업 외에 수많은 재정사업을 포함한 나라살림에 대한 분석이 담겨 있다”면서 “정치적 갈등을 넘어 예산 전반에 대해 치밀한 심사를 진행할 것”이라고 말했다.

이철균 기자

4대강 예산 1조8천억 줄것다

〈서울경제〉 4면 2009. 11. 4.

국회예산정책처 분석 “내년 환경부 사업비 등 빠져 국토부의 수공 이자보전비 800억원도 “감액 필요”

정부가 내년 예산안에 4대강 사업 명목으로 3조5000억원을 책정했지만 실제로는 5조3333억원에 이르는 것으로 나타났다.

또 4대강 사업에 8조원을 투자할 수자원공사(수공)에 대한 정부의 금융지원(회사채 이자보전) 계획을 철회해야 한다는 지적도 제기됐다. 수공이 수익 창출에 실패할 경우 결과적으로 정부가 투자 손실분을 짊어질 가능성이 있다는 이유에서다.

국회예산정책처는 3일 배포한 ‘2010년도 예산안 분석’ 자료를 통해 “기획재정부는 4대강 사업 가운데 사회간접자본(SOC) 사업 예산인 3조5000억원만 2010년도 4대강 사업 예산으로 선정했다”면서 “그러나 ‘4대강 살리기 마스터 플랜’에 근거한 2010년 4대강 사업 예산은 5조3333억원”이라고 밝혔다.

국토해양부 소관의 수공 이자보전비(800억원)와 농림수산식품부(4566억원)·환경부(1조2873억원)·문화체육관광부(94억원) 소관 사업까지 모두 더해야 한다는 지적이다.

여기에 정부 뒤편은 아니지만 수공이 출자키로 한 3조2000억원까지 더하면 2010년 4대강 예산은 총 8조5333억원이 된다. 정부가 ‘4대강 예산 논란’을 완화시키기 위해 ‘예산 숨기기’를 했던 것 아니냐는 비판이 가능한 대목이다.

예산정책처는 또 예산안에 4대강 사업 세부내역이 별도 명시되지 않았다는 점도 지적했다. 현 예산안만으로는 어느 하천에 어떤 사업이 시행될 것인지 알 수 없어 심의·감사가 어렵다는 것이다.

예산정책처는 국토부 예산에 책정된 수공에 대한 회사채 이자보전 예산에 대해서는 “감액이 필요하다”는 의견을 냈다. 수공은 2012년까지 4대강 사업에 투입해야 하는 8조원을 회사채 발행으로 마련한다는 계획이다.

국토해양부는 그 이자비용을 출자형식으로 보전해주시고 하고 내년에 800억원의 예산을 편성했다. 수공에 따르면 이 비용은 2012년엔 2550억원, 2013년엔 3750억원, 2014년과 2015년엔 각각 4000억원으로 크게 불어날 것으로 전망된다.

이에 대해 예산정책처는 “수공이 수익 창출을 못하고 오히려 경영 상태가 악화될 경우 정부의 재정지출 증가가 예상된다”면서 “수도 등 수공의 기존 사업 요금에 비용이 전가될 가능성도 있다”고 우려했다.

아울러 예산정책처는 4대강 사업 중 일부는 4대강 사업으로 볼 법적 근거가 미약하다는 의견도 내놨다. 예산정책처는 “국가하천정비라는 4대강 사업의 취지에 비춰볼 때 ‘생태하천 조성사업’ ‘자전거도로 건설사업’은 근거 법률상 문제의 소지가 있다”면서 “특히 자전거도로 건설사업은 행정안전부의 자전거인프라구축 사업과 유사하고 자전거 도로가 하천에 설치돼 하천법 적용을 받긴 하지만 국가하천정비 사업에서 실시할 수 있다는 근거는 미약하다”고 밝혔다.

송윤경 기자

국회예산처 “내년 예산안 4조 줄여야”

〈중앙일보〉 6면 2009. 11. 4.

“일단 타내고 보자” 각 부처 관행에 이례적 제동
수도권 화물기지, 3년간 예산 타놓고 집행률 0%

윤증현 기획재정부 장관은 8월 세제 개편안을 설명하며 “세출 구조조정을 강력히 시행하겠다”고 강조했다. 재정 부실화를 우려하는 목소리에 대한 대답이었다. 하지만 이번에 정부가 짚 내낸 예산안도 세출 구조조정과는 거리가 있는 것으로 나타났다. 국회예산정책처는 3일 ‘2010년 예산안 분석’ 자료를 통해 157개 사업에서 낭비 또는 비효율이 발견됐으며, 4조원을 삭감해야 한다고 주장했다. 또 4대 강 사업을 위해 수자원공사가 발행하는 채권의 이자를 정부가 지원하는 것도 부적절하다며 관련 예산 800억원을 전액 깎아야 한다고 지적했다.

무조건 타고 보자

문화체육관광부는 관광특구에 외국인 관광객을 유치하기 위해 2008년과 2009년 50억원씩 예산을 편성했다. 하지만 첫째 한 푼도 쓰지 않고 전액 올해로 이월했고, 올해는 이월금까지 포함한 100억원 가운데 20억원만 사용했다. 그런데도 내년 예산에 똑같은 명목의 예산 45억원이 들어갔다.

일단 예산부터 타놓고 보자는 방식은 정부 전체에 만연한 고질병이다. 정밀한 계획 없이 일단 예산부터 타낸 뒤 못 쓰면 다음해로 넘긴다. 이런 식으로 안 쓰고 넘긴 예산이 지난해만 10조원에 이른다.

성과 평가 결과도 반영 안 해

국회는 취약계층이 비영리법인 등에서 잠시 일할 수 있도록 하고 급여를 직접 주는 사업이 법적 근거가 없다고 줄곧 지적해왔다. 노동부도 이런 사업은 하지 않기로 했다. 하지만 올해 추경사업에 긴급 일자리 사업(450억원)으로 부활했다. 이어 내년에는 500억원으로 늘어난다.

정부 스스로 한 약속을 어기는 경우도 많다. 기획재정부는 재정사업을 해마다 평가해 미흡 판정을 받은 사업에 대해서는 예산을 삭감하기로 했다. 보건복지가족부의 장사시설 설치사업은 올해 평가에서 미흡 판정을 받아 내년에 10%를 깎아야 한다. 하지만 5.4%만 삭감한 채 299억원의 예산을 편성했다.

효과 의문, 유사·중복 사업도

문화부가 체육기금 24억원을 이용해 짓겠다는 자전거 유스호스텔 건립 계획은 녹색 성장의 한 축으로 자전거가 뜨면서 나온 구상. 예산정책처는 “자전거 이용객을 위한 별도의 유스호스텔을 지을 필요까지는 없다”고 지적했다. 방위사업청의 사이버 방호사령부 설치 계획은 이미 기무사령부에서 추진하고 있고, 국세청의 대형 상가 기준시가 산정 사업 역시 국토해양부가 시행 중인 ‘비주거용 부동산 가격조사 사업’ 과 겹친다.

최현철기자

“복지예산 역대 최대” 주장 vs “실제론 줄었다” 격론

〈아시아투데이〉 4면 2009. 11. 4.

오는 12일부터 국회 상임위별로 내년도 예산안 심의가 본격화될 예정인 가운데 4대강 사업을 비롯한 주요 쟁점사항을 놓고 예산 관련 당사자들 사이에 치열한 공방이 벌어지고 있다.

여야의 정치적인 대립과 함께 국가의 재정건전성 문제도 현안으로 부상하고 있는 상황이어서 내년도 예산을 심의하는 과정에서 그 어느 때보다도 큰 진통이 예상된다.

4일 기획재정부와 국회 등에 따르면 지난 3일 예산정책처 주최로 개최된 ‘2010년 예산안 토론회’에서는 국회 예결위 원장과 여야 간사, 재정부 예산실장, 예산정책처 예산분석실장, 학계 전문가 등이 참석, 내년도 예산 규모를 놓고 갑론을박을 벌였다.

이날 토론회 참석자들의 관심은 4대강 사업의 예산 규모가 적정하게 책정됐는지에 집중됐다.

류성걸 재정부 예산실장은 “내년에는 국가재정 3조5000억원을 투입하고, 수자원공사는 3조2000억원을 투자할 계획”이라고 설명했다.

이에 대해 김호성 예산정책처 예산분석실장은 “각 부처의 4대강 관련 사업을 합치면 4대강 예산은 모두 5조 3333억원에 달한다”며 “4대강 사업은 총액계상 사업이 아닌데

도 예산을 포괄적으로 편성해 국회 예산심의를 어렵게 하고 있다”고 지적했다.

예결위 민주당 간사인 이시종 의원은 “4대강 예산 때문에 서민, 중소기업, 일자리, 사회간접자본(SOC) 예산이 많이 삭감됐다”며 “수공의 4대강 사업투자분을 포함해 정부가 공기업에 떠넘긴 예산도 17조원으로 추정된다”고 지적했다.

정부가 사상 최대로 편성했다고 주장하는 복지예산 규모를 놓고도 의견이 엇갈렸다.

류성걸 예산실장은 “내년 복지 지출은 81조원으로 총지출에서 차지하는 복지지출 비중은 역대 최고 수준”이라고 설명하자, 이시종 의원은 “복지예산에서 보금자리주택사업과 법정 의무 지출분을 제외하면 실제 예산은 줄었다”고 반박했다.

예산정책처는 이날 공개한 ‘2010년 예산안 분석’ 자료에서 재정효율성을 해치는 사업들에 대한 적극적인 세출구조조정이 필요하다고 밝혔다.

예산정책처는 “재정 중립기조를 유지하기 위해 총 지출에서 4조1000억원을 축소할 필요가 있다”면서 특히 4대강 살리기 일부 사업을 포함한 171건에 대한 예산조정이 필요하다는 의견을 냈다.

한편 당정은 지난달 30일 가진 예산관련 간담회에서 정부가 제출한 내년 예산안을 원안대로 통과시킨다는 데 합의한 상태에서 국회 심의 과정에서 여야간 충돌이 불가피한 상황이다.

정경진 기자

[지평선] NABO

〈한국일보〉 38면 2009. 11. 9.

같은 대통령중심제라고 해도 미국은 우리와 달리 의회가 예산편성권을 갖고 있다. 백악관의 예산관리처(OMB)가 정부의 예산요구를 담은 예산제안서를 의회에 제출하지만, 이는 참고사항일 뿐 구체적 예산을 편성하고 확정하는 것은 의회예산처(CBO)의 권한이다. 의회가 국민의 세금에 기초한 나라살림을

짜야 대의정치의 취지에 맞고 선심 예산 등의 시비도 차단할 수 있다는 뜻일 게다. 의회예산처가 예산법안을 만들고 상·하원이 이를 심의·처리하는 이런 관행은 '예산 법률주의'로 불린다.

반면 우리나라는 정부가 예산편성권을 갖고 국회는 심의·의결권만 갖는 '예산 의결주의'를 채택하고 있다. 대통령에게 권력이 집중된 오랜 권위주의적 정치문화의 소산이다. 효율성이 중시되던 고속성장의 과정에서, 또 대의정치가 뿌리내리지 못한 혼돈의 정치사에서 이 제도가 불가피했고 유용했던 측면은 분명 있다. 하지만 이로 인해 국회는 날치기 반복 속에 통과부라는 오명을 뒤집어썼고, 결가지만 건드리고 부스러기만 주워 먹는 신세를 벗지 못했다. 예산은 국회 손아귀를 벗어났고 의원들이 까막눈 취급 받은 것도 무리가 아니다.

하지만 오랜 산고를 거쳐 2003년 국회에 의정지원 재정전문기관인 예산정책처(예산처)가 출범하면서 기울었던 추가 점차 균형을 회복해가는 추세다. 미국 CBO를 역할모델로 삼는 예산처의 영문명은 NABO(National Assembly Budget Office)다. 일반인들에게 아직 낯선 이름이지만 NABO 출범 6년째인 올 들어 정부 예산안을 따지고 심의하는 국회의 칼날이 매서워졌다. 과거 같으면 문혀 넘어갔을 불요불급한 사업 내역이나 숨겨둔 항목이 드러나고 정부가 일방적으로 주장하는 재정지출 수치의 허점도 NABO의 그물망을 피해가기 힘들게 됐다.

얼마 전 조기 재정집행의 실적 평가를 놓고 정부와 일전을 벌인 NABO가 지난 주엔 내년 예산에서 4조원을 삭감해야 한다는 보고서를 내놓았다. 157개 사업에서 낭비 비율이 발견된 데다 저출산·고령화 등 미래과제 대비를 위해 재정건전성을 강화해야 한다는 이유에서다. 또 하천 정비사업 등 사실상 4대강 예산으로 잡혀야 할 항목이 환경부 등의 고유사업 예산으로 위장돼 있다고 꼬집었다. 정부는 불편한 기색이 역력하고 여당도 좀 당황스런 표정이다. 하지만 국민에게 나라살림 개요를 설명하는 시정연설을 여전히 총리가 대독하는 정치문화라면 국회는 더 날을 세워야 한다.

이유식 논설위원



온실가스 배출을 감축하는 입법이 경제에 미치는 효과¹⁾



글_ **더글러스 엘멘도르프**(Douglas Elmendorf) CBO 차장
번역_ **장인성** 경제정책분석팀 경제분석관
최상철 재정정책분석팀 예산정책분석지원인턴

1. 온실가스 총량 제한 및 배출권 거래제 (Cap-and-Trade) 시행의 필요성

인간의 활동으로 온실가스, 특히 이산화탄소의 배출량이 점차적으로 증가하고 있다. 이런 추세가 지속된다면, 세계 기후 후에 심각한 문제가 발생할 가능성을 배제할 수 없을 뿐만 아니라, 농업, 임업, 어업과 같은 일부 분야에도 부정적인 결과가 초래될 수 있다.

이와 같은 배경 하에서, 미 하원은 2009년 6월 26일, 미국 청정에너지 안보법(American Clean Energy and Security Act of 2009, ACESA)을 통과시켰다. 온실가스 감축에 대한 방대한 사항을 다루는 이 법의 핵심이 바로 “Cap-and-Trade”이다. Cap-and-Trade는 해당 기업의 배출 한도를 점차적으로 엄격하게 설정해 가고, 그 한도에 일치하는 배출권을 발행하며, 그 배출권을 거래할 수 있게 하는 제도이다. Cap-and-Trade는 2012년부터 2016년에 걸쳐서 해당 기업에 단계적으로 도입되며, 이 제도가 적용되는 총 해당 기업은 미국 전체 온실가스 배출의 약 85%를 차지하게 될 것이다. 또한 CBO가 추정한 배출권 가격은, 제도가 발효되는 2012년에 15달러였다가, 정책이 진행되면서 연간 5.6%의 비율로 상승하여, 2020년에는 23달러, 2050년에 118달러가 된다. 이것을 시행함으로써, 해당 기업의 온실가스 배출을 2020년까지 2005년 수준의 17%, 2050년까지 83% 감축한다는 목표를 설정하였다.

CBO는 Cap-and-Trade가 온실가스를 감축하는 데 있어서 비용효과적인 수단 가운데 하나이며, 경제에 미치는 부정적인 영향도 우려할 수준이 아니라는 결론을 내렸다. 이 하에서는 Cap-and-Trade가 가지는 경제적 효과에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

주 1) 이 글은 2009년 10월 미국 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)가 발간한 “The Economic Effects of Legislation to Reduce Greenhouse-Gas Emissions” 를 요약·정리한 것임.

2. Cap-and-Trade가 경제 전반에 미치는 효과

Cap-and-Trade는 기후 변화로 야기될 장기적인 위협을 감소시킬 것으로 예상되나, 다른 한편으로는 다음과 같은 다양한 경로를 통하여 경제 활동을 위축시킬 우려가 있다. 하지만 미래의 경제성장 기대치와 비교하면 그 정도는 적절한 수준일 것으로 판단된다.

- 기존의 생산과 투자, 고용이 탄소 기반 에너지를 사용하고 에너지 집약적 상품·서비스를 생산하는데 중점을 두는 것이라면, 기후 입법이 시행됨으로써 대체 에너지를 사용하고 에너지 집약도가 낮은 상품·서비스를 생산하는 방향으로 이행하게 된다.
- 현재 상대적으로 저렴한 에너지에 맞춰져 있는 자본과 노동의 생산성이 감소한다.
- 국내 가계 소득이 감소하며, 따라서 국내 저축이 줄어드는 경향이 생긴다.
- 상대적으로 에너지 집약적 공정인 자본재 생산의 비용이 증가함으로써 투자가 위축된다.
- 국외로부터의 자본 순수입이 감소한다(낮아진 생산성과 높아진 자본재 생산 비용으로 인해 투자자들이 다른 국가에 투자하는 것을 선호하기 때문이다).
- 소비자 가격이 상승함에 따라 노동자의 실질 임금이 감소함으로써 노동 총공급이 감소한다.
- 현재의 조세제도에 의한 경제활동의 왜곡과 상호작용한다.

이런 변화들은 GDP와 고용의 수준 및 구성에 영향을 미치게 되고, 따라서 가계부문의 경제적인 복리에도 영향을 미친다.

Cap-and-Trade가 GDP에 미치는 효과

Cap-and-Trade가 시행된다면, GDP는 2020년에 약 0.25~0.75%, 2050년에 약 1.0~3.5% 정도 감소할 것이다. ([표

1] 참조) 2050년의 실질 GDP는 현재의 약 2.5배 정도로 추정되며, 따라서 이 정도의 감소는 비교적 적정하다고 할 수 있다. 또한 가계부문의 장기적인 비용부담은 GDP의 감소보다 적을 것으로 보인다. GDP 변화를 예측하는 데는 투자의 위축이 포함되는데, 투자 위축이 가계소비의 감소를 초래하는 효과는 서서히 나타날 따름이다. 게다가 이 측정치들은 기후변화가 억제되는데서 비롯되는 편익을 고려하지 않은 것이다.

Cap-and-Trade가 고용에 미치는 효과

기후 입법은 총 고용 수준과 산업간 고용 분배 모두에 영향을 미친다. 장기적 관점에서 기후 입법이 총 고용에 미치는 영향은 미미한 수준일 것이다. 실질 임금의 감소로 인해 일부 노동자들은 노동공급을 줄이겠지만, 대부분의 노동자들은 그 감소를 받아들일 것이다. 이와 달리 고용의 구성에는 상당한 변동이 예상된다. 에너지 집약적 산업부문은 대규모의 비용 증가와 판매 부진을 경험하게 되고 이에 따라 일자리가 감소하는데 반해, 풍력발전, 하이브리드 엔진과 같은 분야에서는 신규 고용이 창출될 것으로 예상된다.

[표1] Cap-and-Trade의 시행에 따른 GDP 변화의 추정

연도	GDP 변화율(%)
2020	-0.2 ~ -0.7
2030	-0.4 ~ -1.1
2040	-0.7 ~ -2.0
2050	-1.1 ~ -3.4

3. Cap-and-Trade가 가계 구매력에 미치는 효과

구매력의 감소는 정책에 대한 순응비용에서 보상을 제한 것과 같다. 순응비용에는 배출권 획득비용과 배출상쇄권(off-set credit)을 구매하는 비용, 배출을 감축하는 비용을 포함한다(일반적으로 기업은 가격 상승의 형태로 그 비용을 가계부문에 떠넘긴다). 보상에는 무료 배출권 할당과 그 거래로 인한 이익, 그리고 배출상쇄권의 생산으로 얻는 이익이

[표2] Cap-and-Trade의 시행에 따른 가계부문 구매력의 평균손익: 2010년 소득수준을 기준으로 하는 2020년 정책

	순응비용의 효과	배출권 할당과 기타 양도의 효과	구매력의 순 손익
가구당 평균 손익(달러)			
최하위소득계층	-430	555	125
2분위소득계층	-560	410	-150
3분위소득계층	-685	375	-310
4분위소득계층	-825	455	-375
최상위소득계층	-1,400	1,235	-165
비 할 당	-120	130	10
전 체 가 계 부 문	-900	740	-160
세후 소득의 손익 비율(%)			
최하위소득계층	-2.5	3.2	0.7
2분위소득계층	-1.5	1.1	-0.4
3분위소득계층	-1.3	0.7	-0.6
4분위소득계층	-1.1	0.6	-0.5
최상위소득계층	-0.7	0.6	-0.1
비 할 당	-0.2	0.2	0
전 체 가 계 부 문	-1.2	1.0	-0.2

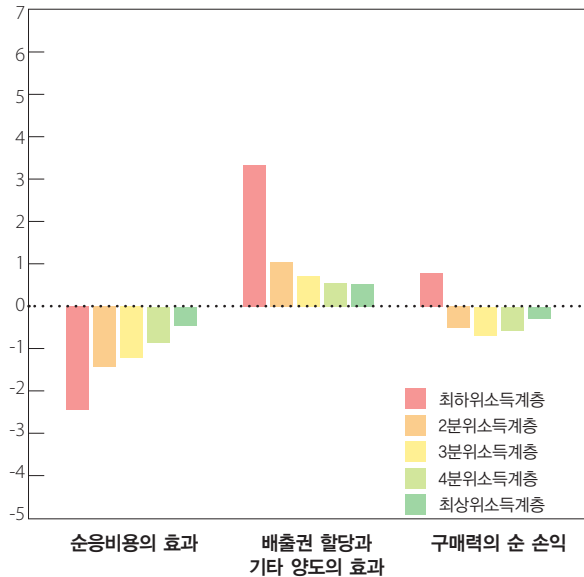
자료: CBO

[표3] Cap-and-Trade의 시행에 따른 가계부문 구매력의 평균손익: 2010년 소득수준을 기준으로 하는 2050년 정책

	순응비용의 효과	배출권 할당과 기타 양도의 효과	구매력의 순 손익
가구당 평균 손익(달러)			
최하위소득계층	-675	1,030	355
2분위소득계층	-880	580	-300
3분위소득계층	-1,075	485	-590
4분위소득계층	-1,295	500	-795
최상위소득계층	-2,190	830	-1,360
비 할 당	-190	-200	-390
전 체 가 계 부 문	-1,410	485	-925
세후 소득의 손익 비율(%)			
최하위소득계층	-3.9	6.0	2.1
2분위소득계층	-2.4	1.6	-0.8
3분위소득계층	-2.0	0.9	-1.1
4분위소득계층	-1.7	0.7	-1.0
최상위소득계층	-1.1	0.4	-0.7
비 할 당	-0.3	-0.3	-0.5
전 체 가 계 부 문	-1.9	0.6	-1.2

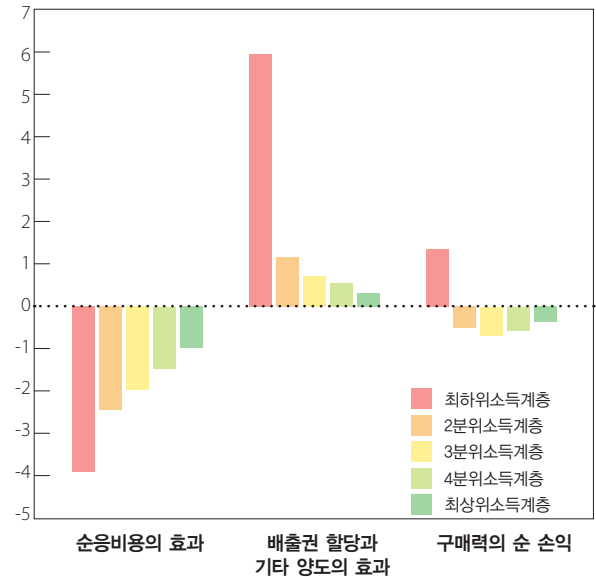
자료: CBO

[그림 1] Cap-and-Trade의 시행에 따른 소득수준별 가계부문 구매력의 평균손익: 2010년 소득수준을 기준으로 하는 2020년 정책(세후 소득기준, %)



자료: CBO

[그림 2] Cap-and-Trade의 시행에 따른 소득수준별 가계부문 구매력의 평균손익: 2010년 소득수준을 기준으로 하는 2050년 정책(세후 소득기준, %)



자료: CBO

포함된다.

구매력의 감소는 2020년에 세후 수입의 0.2%(가구당 160달러), 2050년에 1.2%(가구당 925달러)로 추정되는데, 이는 적절한 것으로 평가된다. ([표 2], [표 3] 참조)


CBO는 Cap-and-Trade가 구매력에 미치는 영향을 5분위 소득계층별로 분석하였고, 그 결과 2020년과 2050년의 정책 효과에 존재하는 유사점과 차이점을 추출하였다.

먼저, 구매력 감소의 분배는 배출권을 할당하는 방식에 대한 정책입안자의 의사결정에 크게 좌우된다. 법에 명기된 대로 배출권의 할당이 이루어진다면, 중간 계층에 분포하는 3분위 소득계층과 4분위 소득계층의 가계부문의 구매력에 가장 큰 손실이 발생할 것이다. ([그림 1], [그림 2] 참조)

둘째로, 최하위 소득계층은 전체 구매력에 있어서는 순이익을 보겠지만, 보상 이전에는 가장 큰 재정적 부담을 경험하게 될 것이다. 예를 들어 2020년의 경우 최하위 소득계층의 순응비용은 430달러로 1,400달러인 최상위 소득계

층에 비해 적지만, 이 계층이 소득의 더 많은 부분을 소비하는데다가 에너지 집약적인 상품·서비스가 지출의 더 많은 부분을 구성하기 때문에, 최하위 소득계층의 부담이 더 큰 것이다.

셋째로, 최하위 소득계층이 수령하는 보상의 양은 2020년보다 2050년에 훨씬 더 많다. ([그림 1], [그림 2] 참조) 최하위 소득계층은 2050년에 더 많은 구제를 받게 되는데, 이는 저소득 환급과 세금 공제 등을 통하여 지속적으로 구매력 손실을 보전받기 때문이다.

마지막으로, 배출권의 할당을 통하여 최종적으로 어떤 가계 분야가 이익을 얻을 것인지는 2050년보다 2020년에 더 불확실하다. 2020년에는 배출권의 많은 부분이 민간 기업을 통하여 가계부문에 분배되고, 따라서 배출권 가치의 분배는 기업이 그것을 고객, 노동자, 주주 가운데 어디에 양도할 것인지에 달려있다. 반대로 2050년에는 대부분의 배출권 가치가 가계부문에 직접적으로 유입되게 된다. 

디스트릭트9

외계인을 통한 인간사회 비판



글_ 장유진 법안비용추계팀 사무원

영화에 대한 아무런 정보 없이 시사회에 갔다. 배우는 직접 카메라를 향해 자신을 ‘비커스 메르바’라고 소개하였다. 영화는 전문가나 관계자들과의 인터뷰, 직접 들고 찍은 듯한 화면 등 페이크 다큐멘터리 형식을 인용하였고 이 때문에 왠지 독립영화 같은 느낌이 들었다.

〈디스트릭트9〉은 20여 년 전 지구에 불시착한 난민 같은 외계인들이 지구에 거주하게 되고 격리되어 수용되면서 벌어지는 일들을 그린 SF 스릴러 영화이다.

어느날, 남아프리카공화국 요하네스버그 상공에 우주선이 불시착한다. 3주간 가만히 떠있기만 하던 그것을 두고 본 사람들은 결국 강제진압에 나서기 시작하고, 역사적인 외계인과의 첫 만남은 영양실조에 걸린 그들을 도와주는 것으로 일단락 된다. 정부는 외계인들에게 임시수용소로 9구역(district9)을 내어주고 인간과의 접촉을 막은 채 살아가게 한다. 그 후 20년, 이곳은 각종 범죄의 온상으로 지적받고 시민들은 연신 시위를 일으키며 그들의 추방을 요구하고 외계인 관리국인 MNU는 디스트릭트9을 강제철거하고 이들을 요하네스버그 외곽의 디스트릭트10으로 이주하기로 결정한다. 그러던 중 이 사건의 총책임을 맡은 비커스는 우연히 유동체라는 외계물질에 노출되고 서서히 DNA 변이를 일으키며 외계인으로 변해간다. 한편, 정부는 비커스가 외계 신무기를 가동시킬 수 있는 유일한 인물이라는 것을 알고 비밀리에 그를 추적하기 시작하고 숨을 조여오는 감시망에 그가 디스트릭트9으로 숨어들면서 이야기는 긴장감을 더해간다.

〈디스트릭트9〉은 극 초반의 예상과 달리 독립영화라기 보다는 확실히 흥행 가능성도 엿보이는 상업적 성격의 영화로 보인다. 그러나 단순히 오락성 짙은 흥미 위주의 영화로 치부해 버릴 수만은 없다. 영화는 ‘디스트릭트6’, 실제로 존재했던 그 사건을 패러디하고 있기 때문이다. ‘디스트릭트6’는 1867년에 남아공 케이프타운에서 6번째로 형성



된 지역으로 원래는 인종, 성별 구분 없이 비교적 평화롭게 지내던 지역이었으나 1966년 백인정부가 백인거주지역으로 지정하면서 그곳에 살던 흑인 주민들을 6천명 이상 강제 이주시켜 결국 백인, 흑인간의 분쟁의 결과로 폐허가 돼 버린 곳이다. <디스트릭트9>은 공상과학영화의 뼈대를 취하고 있지만 사회비판의 성격이 짙은 영화인 것이다. ‘프런(prawn)’으로 격하돼 불리는 외계인들은 고향을 잃고 타국을 전전하는 전쟁난민 혹은 차별 받는 소수 인종을 상징한다. 이 영화에서 우리가 흔히 봐온 침략자로서의 외계인은 없다. 오히려 인간에게 통제당하는 이방인만이 있을 뿐이다. 절대 진보적인 성능의 무기를 갖추고서도 공격성은 소심한 그들, 고양이밥 통조림에 거리낌 없이 인간에게 무기를 내어주는 어리석은 그들, 특히 비커스가 동의하라며 내미는 종이 무엇인지도 모른 채 서명하는 무지한 그들의 모습은 현재 우리 사회의 모습을 보는 것 같아 안타까움과 씁쓸함으로 다가온다. 그들은 단지 다른 모습을 한 인간에 지나지 않는 것이다.

오히려 외계인과 인간의 대치 속에 진정한 악은 바로 ‘인간’이었다. 그들은 외계인의 생명을 하찮게 여겼고 외계의 무기가 그들의 DNA에만 반응하자 연구를 위해 외계인들을 몰래 포획해 생체실험을 하였다. 게다가 유동체로 인해 점점 외계인의 형상으로 변해가는 비커스를 실험대 위의 산 제물로 삼으려는 시도까지 불사하는 끔찍하고 극악무도한 모습을 보인다.

인간의 이러한 몬스터적인 난폭함은 외계인과 인간인 크리스토퍼와 비커스가 보여주는 감동어린 우정에 대비되어 그 잔인성이 더욱 강조되고 오히려 괴물의 모습을 한 프런에게서 인간미가 엿보이기도 한다. 감독은 이렇듯 영화를 통해 흥직한 길 모습보다 더 혐오스러운 것은 인간내면의 이기심임을 날카롭게 파헤치고 있다.

외계인의 지구진출이라는 공상과학적인 소재로 현실적인 문제를 지적하는 아이러니를 보여준 영화 <디스트릭트9>의 끝은 속편에 대한 암시라고 봐도 좋을 정도로 깊은 여운을 남겼다.

지금 내 머리 위 서울 상공에 우주선이 떠 있다면? 그들과 직접 조우하게 된다면 과연 우리는, 나는, 그 다른 객체를 받아들일 수 있을까? 그들과 우리의 공생관계는 가능한 것인가 아니면 결국 지배, 피지배관계로 엮일 수밖에 없는 것일까……

영화는 그렇게 여운과 감동과 의미심장한 메시지를 남기며 끝이 났고 엔딩 크레딧이 올라가는 순간 상영관을 가득 메운 관객들의 박수소리는 또 하나의 감동을 선사해 주었다. 🍷



가족과 함께한 필리핀 세부 여행



글_ 임윤주 총무팀 사무원

2009년은 우리 가족에게 특별한 해이다.

외할머니께서 팔손이시고, 우리 아버지께서 환갑이 되시는 해이기 때문이다. 우리 가족은 친가, 외가 통틀어 외할머니만 계셔서 더 특별했다. 그래서 외할머니와 우리 가족, 큰외삼촌 가족은 해외여행을하기로 했다. 올 초부터 고르고 고른 결과, 여느 관광지처럼 바쁘게 돌아다니지 않아도 되고 가족과 함께 편히 쉬고 오기 좋은 곳이라는 이유로 세부를 택했다.

첫째날

아침에 일이 있어서 오후가 되어서야 가족들이 기다리는 인천공항으로 출발했다. 수속을 마친 후 면세점 구경을 하다가 드디어 비행기를 타고 출발~!

그런대로 괜찮았던 기내식으로 저녁을 먹고 한숨 자니 세부 막탄공항에 도착했다. 저녁비행기로 가서 도착하니 현지시간으로 11시(우리나라보다 1시간이 느리다). 공항에서 20분정도를 가고 찾길을 벗어나 가로등도 없는 구불구불한 길을 3분정도 달리니 이런 곳에 리조트가 있을까 싶은 곳에 아담한 풀 빌라가 있었다. 그곳은 “알프하임 풀 빌라(Alfheim Pool villa)”라고 세부에 있는 유일한 풀 빌라로 신혼여행객들을 위해 지어졌다고 한다.

숙소는 스머프 집처럼 동그랗고 위는 초가집처럼 생겼는데, 안에는 반을 갈라서 반달모양이었다. 친절han 직원의 안내로 방에 들어갔는데 우리를 맞아준 건 손가락 크기의 도마뱀! 도마뱀이 벌레를 잡아먹어서 필리핀에서는 귀한 손님방에 놓는 않지만 난 필리핀에서 귀한 손님 대접 안 받는 것이 더 좋았다. 아빠가 도마뱀을 집어 밖으로 던지고 나서야 들어간 방엔 공주풍 침대 하나가 덩그러니 놓여있었다. 다른 문을 열고 들어가니 내 방만한 화장실이 나왔고 화장실을 통하여 또 다른 문으로 나가니 방에 딸린 풀이 있었다. 방을 대충 구경하니 1시가 훌쩍 지난 시간. 다음날부터 본격적으로 즐기기로 하고 바로 잠을 청했다.

둘째날

느긋하게 늦잠자고 일어났더니 해는 벌써 중천에 떠 있었다. 우리는 휴양이라는 목적에 맞게 낮엔 리조트에서 수영하면서 쉬고 햇빛이 없어진 저녁에 관광을 하기로 했다.

점심을 먹으러 식당으로 가기위해 “지프니”라 부르

는 차를 탔다. 지프니는 우리나라로 치면 마을버스 정도인데 부르면 오는 콜택시 기능도 가지고 있다고 한다. 지프니는 개인이 소유하여 길을 마음대로 꾸밀 수 있어 똑같은 그림의 지프니는 한 대도 볼 수 없었다. 버스로 이용될 때는 차 뒤에 서서 가는 아이가 있는데 대부분 운전수의 아들로 그 아이 옆에 같이 서서 가면 차비는 안낸다고 한다.

오후엔 과일시장에 들렀는데 너무 싼 가격에 놀랐다. 파인애플 하나가 40페소! 우리 돈 1200원! 망고는 1kg에 60페소! 우리 돈 1800원! 우리나라 같으면 엄두도 못 낼 싼 가격에 망고를 마음껏 먹을 수 있었다.

숙소로 돌아와서 방에 딸린 풀에서 놀기 위해 들어갔는데 바닷물을 정화한 물이라서 수영 못하는 내가 똥똥 떠서 놀기 좋았지만 물이 너무 짠다. 참!! 세부는 자외선이 한국의 4배가 되니 선크림은 필수!! 물놀이 할 때도 30분에 한 번씩 발라줘야 한다.

사촌동생한테 수영을 배우기 위해 몇 시간을 물속에 있었던 탓인지 저녁시간이 되자 너무 배가 고팠다. 배고픔을 달래기 위해 저녁을 먹으러 간 곳은 한국인이 운영한다는 낚시터 겸 식당. 역시 그곳에서도 벽 타고 올라가는 도마뱀을 많이 볼 수 있었다.

저녁으로는 삼겹살과 소주를 먹었는데 소주가격이 우리나라 두 배가 넘는 8천원! 정말 비싼 소주를 마셨다. 그곳의 종업원들 모두 필리핀인이었는데 어려 보여서 물어봤더니 필리핀은 중학교가 없고 고등학교 4년을 졸업하고 사회에 나오면 17살 정도라고 한다. 한국인 식당에서 일하는 애들은 어느 정도 외모도 갖추고 집안도 좀 괜찮은 애들이라고 한다. 그 중 한명과 플라로이드 사진을 찍어서 줬더니 나머지 애들이 어찌나 부러워하던지 한명씩 찍어주는 바람에 플라로이드 필름은 금세 바닥이 나버렸다.

식사를 마치고 동남아 여행에서 빠질 수 없는 일명

게이 쇼라 불리는 어메이징 쇼를 보러갔다. 공연 보는 내내 필리핀에서 가장 유명한 산 미구엘(San Miguel) 맥주와 다른 음료를 무료로 마음껏 먹을 수 있었다. 공연하는 언니(?)들 중에 예쁜 언니들도 있었지만 정말 왜 성(性)을 바꿨을까 싶을 정도의 언니들도 있었다. 공연은 야외 선상에서 이루어 졌는데 객석이 150명 남짓으로 무대와 객석이 가까워 관객과 함께 즐기며 공연을 하였다.

공연은 그날 관람을 많이 온 사람들 나라 위주로 한다고 하는데 우리가 간 날은 한국 사람이 많았는지 예쁜 형광색 한복을 입고 나와서 윤도현 밴드의 아리랑에 맞춰 형광 부채를 들고 부채춤도 추고 마지막에는 “독도는 우리땅”이라고 한글로 써진 현수막도 펼쳤다. “게이 쇼”라고 해서 처음에는 거부감을 느꼈는데 신나는 노래와 춤으로 관람객과 함께 어우러져 즐거움을 느끼게 하는 진짜 “어메이징”한 쇼였다.

밤에는 사촌동생, 외숙모와 함께 세부섬에 있는 카지노에 갔다. 막탄섬과 세부섬은 다리로 연결되어 있는데 다리 위에 올라가면 세부의 멋진 야경을 볼 수 있었다. 카지노에 들어가기 전에 카메라와 휴대폰 등은 보안을 위해 앞에 맡겼다. 들어가니 텔레비전에서나 봐왔던 슬롯머신 기계들이 몇 백대가 줄지어 있어 눈이 휘둥그레졌다. 우리는 500페소(15,000원)씩 가지고 제일 많이 봐 왔던 슬롯머신을 했는데 난 10분 만에 다 잃었다. 금방 잃고 옆에서 구경만 하던 내가 불쌍했는지 사촌동생이 딱 돈으로 또 500페소를 주었는데 또 10분도 안 되어 다 잃었다.

셋째날

세부에 익숙해지기 시작한 셋째날도 낮에는 리조트에 있기로 하고 수영장에서 열심히 수영을 배웠다. 물에서 발이 닿지 않으면 무서워했었는데 이틀 동안의 스

파르타식 강습이 효과가 있었는지 올 여름에는 물 공포증을 없애고 물속에서도 잘 놀 수 있었다.

저녁에는 모두 함께 어제 갔었던 카지노에 갔다. 한번 와봤던 곳이라고 엄마 아빠한테 설명도 해주고 이번엔 슬롯머신이 아닌 룰렛에 도전했다. 전날 혼자 하면 다 잃는다는 걸 느껴서 이번엔 아빠와 함께 하니 금세 2배의 돈을 땀다. 전날은 금방 잃어서인지 시간이 안 가더니 이날은 조금 따서 그런지 시간가는 줄 모르고 열심히 했다. 우리가 판 돈은 막판 한방으로 인해 몽땅 다 잃었다. 역시 한방 욕심은 금물!

카지노에서 나와 어른들은 다시 숙소로 돌아가고 나와 사촌동생은 락카페에 갔다. 이름만 듣고 맥주를 마시며 라이브 노래 듣는 곳이겠지 했는데 생각과 다르게 우리나라 시골 나이트와 비슷한 분위기였다. 필리핀 현지인들도 많이 오는데 특이하게 어린 아이들과 같이 온 가족단위의 손님들을 많이 볼 수 있었다. 무대에서는 필리핀 가수들이 나와 원더걸스의 노바디(Nobody)를 비롯한 우리나라 노래도 많이 불러 한류열풍을 느낄 수 있었다.

마지막날

마지막날은 세부시내 관광을 한 다음 쇼핑센터 몇 곳을 들렀다가 공항으로 향하는 세부 여행중 유일한 패키지여행다운 일정이었다.

첫 번째 간 곳은 마젤란 십자가와 산토니뇨성당이였다. 마젤란 십자가는 1521년 필리핀에서 최초로 세례를 받은 추장 라자후마본과 그 친척 800여명이 세례를 받은 것을 기념하기 위해 마젤란이 세운 나무 십자가라고 한다. '아기예수'라는 뜻에서 유래된 산토니뇨성당은 안에 들어가니 관광객도 많았지만 가톨릭 국가답게 기도 드리러 온 사람들도 많았다. 스페인에 의한 식민지시대가 필리핀에 남긴 것이 두 가지 있는데 화

폐단위인 페소와 가톨릭교라고 한다.

성당을 나와 산페드로 요새에 갔다. 필리핀과 스페인의 전쟁시에 지어진 세부에서는 나름대로 유서 깊은 곳이라고 한다. 들어가자마자 양쪽 벽에 필리핀과 스페인 전쟁 당시를 그림으로 그려서 다양하게 설명해 놓았다. 내부가 1층 정원과 2층으로 되어 있는데 1층은 잔디와 나무를 많이 심어서 산책하기 좋게 해 놨다. 2층으로 올라가니 대포도 있고 아마도 예전엔 망을 보고 공격을 하는 곳이었던 것 같다.

정말 간단한 시티투어를 마치고 저녁을 먹으러 간 곳은 필리핀 민속공연을 보면서 밥을 먹는 곳이었다. 여자들은 화려한 의상을 입었고 남자들도 화려한 의상이었지만 가끔 거의 벗은 듯한 옷도 입었다. 공연이 거의 끝나갈 무렵 필리핀에서 국민가요 수준으로 자주 들을 수 있었던 원더걸스의 노바디와 소녀시대의 지(Gee)가 나왔다. 얼마나 연습을 했는지 안무를 완벽하게 소화했다.

재미있게 민속공연을 보고 나온 우리 가족은 밤 비행기를 타기로 되어 있어 시간이 많이 남아 마사지를 받기로 했다. 1시간 좀 넘게 전신마사지를 받았는데 아프기도 했지만 피로가 싹 풀리는 듯 했다. 그렇게 세부에서 마지막 일정인 마사지까지 끝내고 다시 한국으로 돌아왔다.

세부 여행이라고 하면 에메랄드빛 바다에서 수영을 하는 것을 떠올리는데 이번 여행에서 바다수영을 하지 못했다. 하지만 가족과 함께여서 아쉬움보다는 즐거웠던 기억이 더 많았던 여행이었다. 할머니께서 지금처럼 건강하셔서 10년 후에도 다시 함께 여행을 했으면 한다. ☺

Contents

Opening Column

Value for Money in Government Procurement
Shim, Sangdal • Senior Research Fellow at KDI (Korea Development Institute)

Featuring: Major Issues for FY 2010 Budget Review

1. Deliberation of Budget Bill for 2010, Principle and Basic Direction
Kim, Kwang Lim • National Assembly Member
2. Problems of Budget Bill for 2010
Lee, Si Jong • National Assembly Member
3. Stabilizing Livelihoods and Building for the Future! The 2010 Budget
Yoo, Sung Kull • Deputy Finance Minister for the Budget Office, Ministry of Strategy and Finance
4. Guideline to Adjust Expenditure and Suggestions of Budget Bill for FY2010
Kim, Ho-sung • Assistant Chief for Budget Analysis, NABO
5. Direction to operate FY2010 Finance for Ensuring Fiscal Soundness
Park, Jong-kyu • Assistant Chief for Economic Analysis, NABO
6. Suggestion for Setting Direction to Invest Government R&D Related to New Engine for Growth Policy
Jeong, Sang Ki • Research Fellow, Korea Institute of S&T Evaluation and Planning (KISTEP)

Budget & Policy Commentary

1. Problem of Local Expenditure Establishing High Power Proton Accelerator
Chun, Yong Su
2. Decrease in Mid-class and Policy Implication
Jang, Insong
3. Problem of Foreign Exchange Risk Insurance and Improvement
Lee, Eun Kyung
4. Analysis of Effect of Growing Pension Fund to Economic Growth
Park, Muhwan
5. Policy Suggestions for How to Revitalize Korean MNO's Entrance into Global Market
Yang, Yong-Seok

Discussion of Budget Bill for FY 2010

Special Lecture for Strengthening Core Competence

Media, Strolling along NABO: Expecting 'NABO from Now' beyond 'NABO until Now'
Lee, Yu-Sik

CBO Report

The Economic Effects of Legislation to Reduce Greenhouse-Gas Emissions
Douglas W. Elmendorf • Director of CBO • Summarized and Translated by **Jang, Insong and Choi, Sang Cheol**



150-010 서울시 영등포구 의사당로 1 국회예산정책처
Tel 02 2070 3114 www.nabo.go.kr