

나라살림 지킴이 | 나라정책 길잡이

예산추추

NABO Budget & Policy

2009년 여름 (통권 제15호)

| 특집 | 예산 및 결산 심의의 연계방안

1. 국회의 예결산 심의 제도 강화를 위한 과제
2. 효율적인 예산-결산 심의의 연계 방법
3. 예결산 심의의 연계강화를 위한 결산심사제도의 개선방안
4. 예결산 분석의 연계와 재정 성과관리제도 : 현황과 과제



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

예산준추

NABO Budget & Policy

2009년 여름

통권 제15호

발행일 2009년 6월 30일
발행인 신해룡 국회예산정책처장
편집인 빈성림 기획관리관
발행처 국회예산정책처
 서울특별시 영등포구 의사당로 1
 전화 02-788-4619
 팩스 02-788-4686
홈페이지 www.nabo.go.kr

편집실무위원회

위원장 김건오(기획협력팀장)
위원 윤상열(기획협력1담당)
 김준규(기획협력2담당)
 박병섭(총무담당)
 서세욱(예산분석관)
 황선호(예산분석관)
 이형진(예산분석관)
 장인성(경제분석관)
 홍인기(경제분석관)
 심해정(경제분석관)
 제민(사업평가관)
 남궁인철(사업평가관)
간사 이주호(홍보·편집 담당)

편집디자인 삼우토탈
 전화 : 02-2272-3736

예산준추는

정부는 봄에 예산을 편성하고
 국회는 가을에 예산을 심의한다는 의미와
 아울러 예부터 좌고우면하지 않고
 진실을 기록하는 언론의 자세인
 "춘추필법"의 의지를 담고
 있습니다.

CONTENTS

▶ 권두 칼럼

내실 있는 조기 결산체제의 정립을 / 이만우 6

▶ 특집 : 예산 및 결산 심의의 연계방안

1. 국회의 예결산 심의제도 강화를 위한 과제 / 심재철 10
2. 효율적인 예산-결산 심의의 연계 방법 / 우제창 14
3. 예결산 심의의 연계강화를 위한 결산심사제도의 개선방안 / 윤영진 19
4. 예결산 분석의 연계와 재정 성과관리제도 : 현황과 과제 / 박노욱 25

▶ NABO 논단

1. 2009년도 제1회 추가경정예산의 확정과 지방재정영향 / 김경수 32
2. 이메일세(E-mail Tax)를 둘러싼 논의 / 이성규 38
3. 「임대형 민자사업(BTL) 민간투자 적격성조사」의 문제점과 개선과제 / 안태훈 43
4. 정책통합의 의의와 핵심기제로서 예산의 역할 / 성지은 50
5. 서민금융 위기의 근본적 대책마련을 위한 정책방안 / 이승현 56
6. 정부의 주택시장 정상화 정책, 보완되어야 할 부분 / 이준호 61

▶ 국제재정포럼

1. Is There Evidence Workers Are Rational in Preparing for Retirement?
 Gary Burtless | 장인성 66
2. U.S. Economic Stimulus Package and the Future Social Welfare State:
 Thinking Long-Term about Short-Term Remedies
 Douglas Besharov | 이성규 70

▶ NABO 동향

2009년도 제1차 예산정책자문위원회 국회예산정책처 인사 전문가 간담회 및 포럼 등 개최 현황 조사·분석 회답 현황	74
---	----

▶ 최신 분석보고서

대한민국 재정 2009 2008년 법안비용추계 사례 일본의 지역 중심 고용대책 사례와 시사점 글로벌 금융위기의 영향과 정책대응 재정확대의 거시경제적 효과 분석 민자유치건설보조금사업 평가 해외인턴사업 평가	80
--	----

▶ 언론을 통해 본 NABO	89
-----------------------	----

▶ 해외자료

1. 2008년 조세환급 정책은 단기적으로 성장률을 제고하였는가? / 홍인기	101
2. 한국의 고령화: 세계 고령화 위원회 권고안을 중심으로 / 이성규	104

▶ 직원마당

1. 마음의 위안이 필요하세요? / 이연지	111
2. 국회예산정책처 인턴 100일을 맞이하여 / 조해정	114

국회운영위원회 업무보고



- 4월 27일 제282회국회(임시회) 국회운영위원회에 참석하여 국회예산정책처 업무를 보고하였다.

제3기 예산정책자문위원회



- 4월 17일 곽태원 교수(서강대 경제학과) 등 15인을 임기 2년의 제3기 예산정책자문위원으로 위촉하고 2009년도 제1차 회의를 개최하였다.

국제포럼



- 국회예산정책처는 5월 29일 한국재정학회와 공동으로 미국 브루킹스 연구소의 게리 버틀리스(Gary Burtless) 박사를 초청하여 "Is There Evidence Workers Are Rational in Preparing for Retirement?"라는 주제로 미국 사회보장제도의 개혁을 둘러싼 최근 논의와 정책대응방안에 대해 국제포럼을 개최하였다.



- 6월 11일 미국 메릴랜드 대학의 더글러스 베샤로프(Douglas Besharov) 교수(공공정책)를 초청하여 "U.S. Economic Stimulus Package and the Future Social Welfare State: Thinking Long-Term about Short-Term Remedies"라는 주제로 미국의 경제위기 대응과 사회복지정책에 대한 국제포럼을 개최하였다.

인사



- 4월 15일 사업평가국장에 박용주 박사(전 예산분석심의관), 경제정책분석팀장에 윤용중 박사(전 경제예산분석팀 예산분석관)를 임명하였다.



- 6월 1일 최순만 총무팀장, 김건오 기획협력팀장, 송병철 경제예산분석팀장, 천우정 행정 예산분석팀장 등 부이사관 인사 및 박병섭 총무담당 등 서기관 승진 인사를 실시하였다. 같은 날 행정사업평가팀장에 박상진 부이사관을 임명하였다.

2009년도 상반기 직원 연찬회



- 5월 22일 경기도 송추에서 전 직원이 참석한 가운데 2009년도 상반기 직원 연찬회를 실시하였다.

내실 있는 조기 결산체제의 정립을



이 만 우

고려대 경제학과 교수
국회예산정책처 예산정책자문위원

우리나라 재정은 1997년 외환위기 이전에는 균형재정기조를 유지하였지만 그 이후 기업 및 금융구조조정에 대규모 공적자금이 투입되고 사회안전망 확충을 위한 재정수요가 발생하면서 적자기조로 반전되었다. 이로 인해 재정건전화는 국가의 당면과제로 부각되었고 2004년에는 「국가재정법」의 입법화를 기초로 국가재정운용계획이 수립됨으로써 중기적 입장에서 재정운용을 통해 한정된 국가재원을 우선순위에 따라 효율적으로 배분하는 계기를 마련하였다.

그러나 최근에는 미국발 금융위기가 세계적으로 확산함에 따라 이에 대응하는 확대재정이 불가피하게 되었다. 작년도의 수정예산에 이어 올해에는 추가경정예산의 마련으로 50조에 이르는 대규모 적자재정을 편성하기에 이르렀다.

사실 1990년대 말 우리 경제가 급박한 외환 위기에서 조속히 회복할 수 있었던 것은 당시 건전재정이 큰 배경으로 작용했기 때문이라는 데에 이의를 제기할 수 없을 것이다. 이는 향후 다양한 대내외적 불리한 여건으로 인해 우리 경제가 어려움에 봉착할 경우에 대비하여 건전재정기조를 복원하는 것이 매우 중차대함을 방증하고 있다.

최근의 금융위기로 인한 대규모의 적자재정에다 향후 우리사회는 사회복지 등 재정수요는 급격히 증가하는 반면 고령화·저출산 등에 기인한 잠재성장률 하락으로 세수전망은 불확실해지는 등 재정운용의 어려움은 가중되고 있다.

이러한 재정여건을 감안할 때 국회의 결산 심사가 제대로 이루어져 「예산으로의 적절한 환류를 통한 재정운용의 효율성 제고」라는 결산 본연의 기능에 충실해야 하는 필요성이 그 어느 때보다 절실한 시점이며 이를 토대로 재정개혁을 통한 재정건전성 복원을 위한 노력이 배가 되어야 할 것이다.

그 동안 국회의 결산 심사는 예산심의에 비해 상대적으로 소홀하게 취급되었을 뿐만 아니라 정부의 결산서 제출시점이 다음 회계연도 개시 180일전으로 정기국회에서 결산 심의를 시작하였으나 국정감사 등의 의사일정으로 결산심사는 심도 있게 이루어지기 어려워 「예산으로의 환류」라는 본연의 기능에 충실하지 못하였던 것이 사실이다. 「국가재정법」이 발효된 이후 정부의 결산서가 5월 31일 국회에 제출되어 조기결산체제의 제도적 장치가 마련된 만큼 충분한 시간을 가지고 심도 있는 결산 심사를 통해 예산 집행의 성과가 차년도 예산심사시 적극 반영되도록 노력하여야 할 것이다.

국회 결산심사의 목적은 전년도 예산의 집행실적, 사업성과, 문제점 등을 점검함으로써 전년도 예산을 심의·의결하였을 때의 국회 의도대로 정부가 예산을 제대로 집행했는지를 확인하고, 이를 차년도 예산심의에 반영하기 위한 것이다. 따라서 국회의 결산심사는 예산 → 집행 → 결산으로 이어지는 전체 예산과정의 효율을 높이고, 국회의 재정 통제 기능을 강화하는데 있어서 매우 중요한 절차이다.

이제 결산체제는 「국가재정법」 시행, 프로그램예산제도 및 발생주의회계제도의 도입 등에 따라 구 「예산회계법」 시대와는 달리 전면적인 개편이 필요하다. 조기결산제도와 더불어 심도 있는 결산심의를 이루어지기 위해서는 예산 집행내용과 재정운용결과·성과 등에 대한 보다 종합적이고 체계적인 결산 정보가 제공되어야 한다. 「국가재정법」 발효에 따라 결산관련 국회제출 법정서류는 숫자상으로 크게 증가하였으나 아직까지도 주요 보고서들이 회계 상의 정보에 치중되어 있어 재정의 효율적 집행여부 및 성과 여부 등을 분석하는 데에 한계가 있다. 현재 정부가 제출하고 있는 결산서만으로는 한 회계연도의 재정운영결과를 이해하기에는 상당히 부족한 것으로 보인다. 따라서 보다 심도 있는 결산심의를 위해서는 이에 대한 보완을 위한 지속적 노력이 요구되고 있다. 이러한 노력은 정부뿐만 아니라 국회예산정책처에서도 결산에 대한 정치(精緻)한 연구 분석을 토대로 지속적으로 이루어져야 한다.

국회예산정책처는 그동안 2004회계연도, 2005회계연도 결산시정요구사항조치 결과에 대해서 분석보고서를 발간하였으며 작년에는 2006회계연도 결산시정요구사항조치결과에 대해서 분석하였다. 국회예산정책처의 분석에 따르면 국회가 매년 지적한 결산시정요구사항 중 상당부분은 반복적으로 시정요구된 것으로 나타났다. 즉 국회가 결산심사를 통해서 이미 시정요구를 하였음에도 불구하고 시정요구가 이행되지 않거나 미흡하게 이행된 점이 발견됨으로 인해 반복하여 시정요구를 한 것이다.

이와 같이 국회가 동일하거나 유사한 사항에 대해서 반복적으로 시정요구를 하고 있는 것을 볼 때, 국회의 결산심사와 시정요구제도가 실효를 거두기 위해서는 2007회계


연도 결산시정요구사항에 대한 정부의 조치가 제대로 이행되었는지를 2008회계연도 결산심사 과정에서 확인하여야 하며, 그 결과를 2010년도 예산안 심의와 2008회계연도 결산심사에 반영하는 작업이 필요하다.

국회예산정책처는 결산시정요구사항을 위원회별로 분류하여 시정요구 이행이 미흡한 사항, 반복적으로 지적되는 사항, 제도개선이 필요한 사항 등을 중심으로 결산시정요구사항의 이행여부에 대하여 점검하고 이행이 미흡한 사항에 대하여는 그 원인과 문제점을 분석하고 합리적인 개선방안을 제시하였다. 문제의 관건은 이러한 개선방안을 어떻게 실천하느냐에 달려있다. 정부와 국회의 각고의 노력을 촉구한다.

현재 예산안 및 국가재정운용계획은 총수입, 총지출 기준으로 작성되고 있는데 반해 결산은 전년대비 통합재정기준으로 작성되고 있어 총량 혹은 프로그램별로 예산대비 실적을 파악하는데 혼선이 빚어질 가능성도 있다. 예산과 결산을 동일한 기준을 가지고 비교 분석하여야 제대로 된 환류가 이루어질 수 있을 것이다. 이제 디지털예산회계시스템이 본격적으로 가동하고 있는 만큼 재정통계의 일관성 또한 중시되어야 하는 과제중의 하나이다.

결산의 심도 있는 심의를 위해 「국회법」 제128조의 2는 국회의 결산심사를 정기국회 개최 전까지 완료하도록 규정하고 있다. 이를 위해서 7월부터는 각 상임위원회별로 결산심사가 시작되어야 하며 8월 말까지는 예산결산특별위원회의 결산심사와 본회의의 결이 필요할 것으로 보인다.

노무현 대통령 서거로 인한 안개 정국 하에서도 여야 국회의원들은 당리당락을 떠나 국가의 장래를 우선적으로 고려하는 대승적 차원에서 내실 있는 조기결산제도의 정립을 위해 머리를 맞대면서 각고의 노력을 경주해야 할 것이다.

보다 심도 있는 정부의 결산보고서 작성 및 결산시정요구사항의 끊임없는 실천, 그리고 국회의 강도 높은 심의가 향후 예산편성 등 국가재정운용에 적극 환류될 수 있도록 정부와 국회의 지속적이고 적극적인 노력이 기대되고 있다. 

특집 | 예산 및 결산 심의의 연계방안

국회는 정부가 편성해 제출한 예산안을 심사하고, 정부가 집행한 결산을 승인해주는 입법부 고유의 권한을 갖고 있습니다. 정부는 회계연도 개시 90일 전(10월 2일)까지 예산안을 편성하여 국회에 제출하고 국회는 이에 대한 심사를 회계연도 개시 30일 전(12월 2일)까지 마쳐 의결합니다. 또 국회는 5월 31일까지 제출된 정부의 결산을 정기국회 전까지 약 90일간 심의하여 의결하도록 되어 있습니다. 최근 성과관리가 중시되는 가운데, 국회에서의 결산 심사 결과가 예산안 심의 과정에 환류되는 것은 매우 중요합니다.

이번 여름호 특집에서는 내년도 예산안과 전년도 결산 심의가 연계되어 이루어져 보다 효율적인 국가재정운용이 이루어질 수 있도록 국회의원, 학계, 연구기관 등 여러 의견을 받아 수록하였습니다. <편집자>

- 1 심재철 의원 (한나라당)
- 2 우제창 의원 (민주당)
- 3 윤영진 교수 (계명대 행정학과)
- 4 박노욱 박사 (한국조세연구원 성과관리평가센터)

국회의 예결산 심의제도 강화를 위한 과제



심 재 철
한나라당 국회의원
보건복지가족위원회

국회는 국가 예산안을 심의·확정한다. 이렇게 국가재정을 통제하여 그 효율성과 질을 제고하도록 견인하기도 한다. 좀더 꼼꼼한 예결산 심사를 위해서는 국회의원들의 전문성 강화, 정부 재정 활동에 대한 분석과 평가를 위한 전문적 지원역량의 확대, 그리고 국회의 예결산 심사기능 제고를 위한 각종 지원과 제도적 개선 등이 지적된다. 또한, 국회 예결산 심의기간의 실질적인 부족 해소, 예산결산특별위원회의 상설화를 통한 예결산 기능 강화 및 전문성 제고 방안, 국회의 결산 심사기능과 관련된 실질적인 규제 장치 마련 등도 앞으로 국회가 풀어가야 할 중요한 과제들이다.

2009년 우리나라의 예산은 2008년 예산액 257조원보다 10.4%가량 증가한 284조원에 달하고 있다. 이렇게 매년 정부 예산규모는 점차 확대되고 있으나, 최근 10년 동안 국회의 예산안 수정 비율은 1%에도 미치지 못할 정도로 국회의 예결산심의 기능은 미약하다. 또한, 선심성 지역 예산 편성, 짧은 예산안 심의과정에서 미시적 시각의 접근, 낭비성 예산안에 대한 실질적인 심의기능

부족 및 끼워넣기식 예산안 편성 등의 문제점이 해마다 반복적으로 지적되고 있다.

해외 선진국들은 이미 1990년대부터 의회의 예산 감시기능 강화와 재정개혁을 서두르고 있다. 특히 사회복지를 비롯하여 재정소요의 증대로 인한 재정건전성의 지속가능성에 대한 어려움을 극복하기 위해 다년도 예산제도, 예산 자율편성제도, 성과관리 제도, 투명성 제고 등을 통해 재정구조 및 운영시스템을 혁신하고 있다.

우리나라에서도 나름대로 재정의 신뢰성 확보, 재정에 관한 합리적 의사결정체계 구축, 효율적 재정관리를 위한 혁신 등의 재정개혁을 추진해왔다. 성과관리제도의 도입, 복식부기, 발생주의 회계원칙의 도입, 디지털예산회계시스템의 도입, 총액배분 자율편성예산제도 및 국가재정운용계획의 도입 등 상당한 정도의 재정개혁이 이뤄졌다. 또한, 일정규모 사업에 대한 예비타당성조사제도 도입, 디지털예산회계시스템 구축, 재정사업 자율평가제도 등의 개혁을 통해 예결산 제도부문에 있어 소기의 성과를 올렸다. 하지만 이러한 제도들

꼼꼼한 예결산 심사를 위해서는 국회의원들의 전문성 강화, 정부 재정활동에 대한 분석과 평가를 위한 전문적 지원역량의 확대, 그리고 국회의 예결산 심사기능 제고를 위한 각종 지원과 제도적 개선 등이 지적된다.

이 취지대로 운영되기 위해서는 무엇보다도 국회의 역할이 중요하다. 국가가 기존의 단순한 재정 통제 기능에서 예산을 통한 국정 운영의 건전한 협력자와 조정자로 그 기능이 분화되고 있다.

1. 국회의 예결산 심의 기능 강화와 전문성 제고

국회는 헌법이 부여한 예산편성 및 집행감독권을 가지고 있는 만큼, 재정의 지킴이(gate keeper)로서의 역할을 담당해야 한다. 즉 재정규율이 제대로 이루어지고 있는지 감시, 공공부문의 재정운용이 효율적으로 관리되고 있는지 점검해야 한다.

그러나 현재의 예결산 심의는 한쪽으로 기울어 있는 것이 사실이다. 예산안 편성 및 결산을 행정부가 독점하면서 정보의 비대칭 문제(asymmetry of information)가 심화되고 있기 때문이다. 더욱이 국회는 예산결산위원의 잦은 교체와 1년에 불과한 짧은 임기, 의원 및 보좌진들의 예결산 심의에 대한 전문성 부족 등으로 인해 고유의 심의·감시기능을 제대로 해내지 못하고 있다.

2. 예산안 편성 단계부터 국회의 심의 활동 병행

전략적 자원배분과 지출한도의 설정은 국가재정운용계획에 담겨져 미래의 재정운용방향 등을 제시하게 되는데, 단년도 예산은 이러한 재정운용계획을 토대로 결정된다.

현재 국가재정운용계획은 가을 정기국회 때 예산안과 동시에 제출되고 있다. 그러나 실질적인 논의를 위해서는 국가재정운용계획이 4월말까지 조기에 제출되는 방안도 고려되어야 한다. 중장기적 자원배분전략인 국가재정운용계획은 국민 의사의 반영과 심도 있는 논의를 거쳐 분야별 지출한도가 설정되어야 한다. 물론 재정운용계획과 지출한도는 제출시점의 경제여건을 토대로 해야 하기 때문에 예산안에도 변화된 경제여건이 반영될 수밖에 없다.

정부 예산편성과정이 총액배분자율편성제도(Top-Down)로 전환되면서, 예산은 사실 총 재정규모 및 분야별·부처별 지출한도의 설정에 따라 좌우된다. 지출한도의 설정은 사실상 예산이 확정되는 과정이므로 이러한 설정과정에 국회의

의견이 반영되어야 한다.

3. 국회 예산 심의기간의 확대 및 조정

현행 헌법 제54조는 정부의 예산안 제출시한을 회계연도 개시 90일 전(10월 2일)으로, 국회의 예산안 확정시한을 30일 전(12월 2일)으로 규정하고 있어 실제 국회의 예산안 심의기간은 60일에 불과하다.

1963년의 재정규모는 736억원에 불과했으나, 2009년도 예산 및 기금규모는 284조원으로 4,000배가량 증가했다. 이에 따라 현재 60일인 국회의 예산안 심의기간은 턱없이 부족할 수 밖에 없다. 외국의 예산안 심의기간을 살펴보면, 미국 240일, 영국 120일, 독일 120일, 프랑스 70일 등으로 우리나라보다 훨씬 긴 것을 알 수 있다.

국회의 예산안에 대한 심의를 강화하기 위해서는 행정부의 예산안 제출시기를 회계연도 개시 '90일 전까지'에서 '150일 전까지'로 앞당김으로써 예산심의를 위한 충분한 기간을 확보할 필요가 있다. 이는 비록 헌법 개정사항이기는 하지만 국회의 예산안 심의강화를 위해서는 반드시 검토되어야 할 부분이다.

4. 국회예산결산특별위원회의 상임위화

예산심의절차도 외국의 사전예산제도처럼 예산총액과 기능별·부처별 상한액 등 예산안의 총괄사항은 예결위에서 1차적으로 먼저 일괄 심의되고, 각 상임위원회는 총괄사항과 심의지침에 따라 세부내역을 심의 하는 것이 필요하다.

예결위는 거시적인 재정구조와 제도 및 총예산

의 적정규모와 국민부담의 수준, 예산의 부처별 대강을 정하고 상임위는 예산한도를 기초로 미시 조정을 담당하도록 역할을 분담하는 것이다. 이를 위해서는 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환하여야 한다. 예산결산특별위원회 위원들이 소관 상임위의 압력에서 해방되고 정책과 사업에 대한 검토와 재정에 대한 검토를 분리해 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 해야 하기 때문이다.

현재 예결위는 특별위원회로서 1년 임기의 위원으로 구성되어 있어, 전문성과 업무 지속성을 확보하기에 많은 어려움이 있다. 이런 상황에서는 예산결산위원들은 재정 전체를 조망하기보다는 단기적 시각에서 지역사업 추진 등에만 중점을 두는 폐해도 발생하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 예산결산특별위원회의 임기를 상임위원회의 임기와 동일하게 하되, 일반 상임위와 겸임을 금지하는 방안이 마련되어야 한다. 예결위원을 전임으로 운영함으로써 전문성과 지속성을 확보할 수 있을 것이다. 예결위의 상임위화는 연중 예산과 결산을 심의하는 체제로의 전환을 위한 기본적인 토대이다. 국회의 심사기능을 강화하기 위해 기획재정부의 결산, 감사원의 회계감사에 관한 사항도 예산결산위원회 소관으로 이관하는 방안이 검토되어야 한다.

5. 예산 및 결산심의의 연계방안

우리나라의 향후 재정소요는 대내외 여건변화에 따라 지속적으로 증가할 전망이다. 재정지출 구조를 살펴보면, 교부금, 채무상환, 인건비, 국방비, 사회보험 등 경직성 경비 비중이 증가하면


국회의 심사기능을 강화하기 위해 기획재정부의 결산, 감사원의 회계감사에 관한 사항도 예산결산 위원회 소관으로 이관하는 방안이 검토되어야 한다.

서 실질적인 가용재원을 제약하고 있으며, 새로운 정책과 서비스를 위한 추가소요예산으로 정부의 재정압박을 더욱 심화시키고 있다.

이에 정부의 사업성과와 효과를 면밀히 평가하고 예산의 효율적 집행이 제대로 이루어지는지에 대한 국회의 국정감사 기능이 더욱 중요해지게 되었다. 2003년에 도입된 감사원에 대한 국회의 감사청구권은 결산 심의를 통한 국가재정에 대한 견제를 보여주고 있다.

국회는 기존의 재무회계감사의 한계에서 벗어나 실효성 있는 국정감사를 통해 정부예산의 효율적 집행을 감시하고, 재정사업의 효과성과 성과에 대한 분석을 강화해야 한다. 이를 위해서는 전문적인 지원시스템의 구축과 예비조사제도의 도입 등 집중적이고 전문화된 감사가 될 수 있는 방안의 마련이 시급하다. 또한, 국회의 국정감사와 결산심의의 결과가 행정부의 예산편성에 적극적으로 반영될 수 있도록 환류체계를 확립할 필요가 있다. 국회에서 국정감사와 결산심을 통해 해마다 반복적으로 지적되는 유사한 형태의 낭비성·중복성 사업이 여전히 개선되지 않는 문제도 향후 제도적으로 보완할 필요가 있다.

국회의 예산 및 결산심의의 강화와 연계방안의 확립은 결국 국회 스스로 해결해야 할 과제이며, 국회가 정부의 재정운용을 올바르게 감독하기 위해서는 전문성 제고를 위한 시스템의 확충과 제도적 개선이 우선적으로 필요하다.

앞으로 18대 국회가 재정전반에 관한 고찰이라는 거시적 시각과 개별 예산사업의 타당성이라는 미시적 시각을 동시에 유지하면서, 또 예산과정의 투명성과 재정건전성을 확보하기 위해 끊임 없이 고민하고 필요한 제도적 대안을 마련함으로써 국가와 민생경제를 제대로 뒷받침하기를 기대한다. 

효율적인 예산-결산 심의의 연계 방법



우 제 창
민주당 국회의원
지식경제위원회

1. 의회의 새로운 역할 모색

20세기 후반부터 행정국가의 급속한 진행에 따라 의회의 역할은 지속적으로 축소의 경향을 보여 왔다. 그러나 민주주의 제도가 안정적으로 뿌리내린 국가에서는, 일상생활의 영역에서 직접 민주주의를 확대하고 국가의 행정 일반에 국민이 직접 영향을 미치고자 하는 경향이 나타나고 있다. 이같은 현상은 IT기술의 발달과 함께 보다 광범위한 ‘민주적 통제’를 실현시키는 방향으로 진행되고 있다. 지방자치단체장 및 지방자치단체 의원의 직접 선출, 이들에 대한 소환제의 실시, 지역 주민의 삶에 큰 영향을 미치는 사안에 대한 주민투표의 실시 또는 관련 이해당사자의 의견 청취의 의무화, 중앙정부 및 각급 지자체 소관 사무에 대한 정보공개요구권의 보장 등은 이러한 현상의 예가 될 것이다.

이러한 ‘민주적 통제의 강화’ 현상은 향후 더욱 강화될 것으로 전망된다. 그 중에서도 가장 핵심적인 부분은 ‘국가재정의 통제’로 여겨지고 있다. 국민의 ‘공복’으로서의 공무원의 의무와 이에

조응하는 국민의 권리는 상당부분 ‘납세자’로서의 권리에 기초하고 있는 것이기 때문이다. 이는 다시 말하면 헌법적 의무인 ‘납세의 의무’를 국민이 담지하는 대신, 납세자의 권리로서 국가예산이 국민이 원하는 곳에 제대로 쓰이고 있는지를 감시하고 통제하는 일이 더욱 강화되고 보편화될 것이라는 의미다. 그리고 이 역할은 현실적으로 국민의 대의체인 ‘의회’가 담당해야 할 몫이다. 예산통제와 관련해 의회의 역할이 강화된다는 것은 의회가 단순히 재정의 지킴이(gate keeper) 역할에서 재정부분을 통해 공공의 후생을 증대시키는 역할의 일부까지를 담당한다는 의미와, 국가재정의 건전성을 확보하기 위해 재정규율을 통제한다는 의미를 동시에 가지고 있다.

그러나 현실적으로 의회가 이러한 적극적인 역할을 담당하기 위해서는 해결되어야 할 선결과제가 산적해 있다. 먼저 의회의 역량강화다. 예결산을 담당하는 위원회가 보다 더 전문적이어야 하며, 보다 넉넉한 시간적 여유를 가지고 예결산을 심사해야 한다. 또한 국회예산정책처의 기능강화

와 국회의원 보좌진의 역량강화 및 관련업무의 공조체제 수립이 요구된다. 예산의 사용과 국가재정의 건전성 및 그 의미에 대한 국민들의 관심 또한 필수적이다.

우리나라의 경우 지난 참여정부에서 국가재정의 선진화와 관련한 중대한 진전이 있었다. 소위 '4대 재정개혁'이 그것이다. 성과관리제도의 도입, 디지털예산회계시스템과 프로그램 예산제도 도입, 국가재정운용계획 작성, 그리고 총액배분 자율편성제(소위 top-down제)의 도입이 그것이다. 행정부의 이러한 움직임은 보다 투명하고 효율적인 예산제도의 확립을 통해 세계적 추세인 재정의 효율성 제고와 함께 국가재정의 민주적 통제를 위한 기본적 장치를 마련했다는 데 의미가 있다. 그러나 국민을 대리해 국가재정의 투명화와 민주적 통제를 강화할 책임이 있는 의회는 행정부의 발빠른 움직임에 비해 사뭇 느린 모습이다. 한편 의회와 행정부의 행동을 견인해 낼 국민의 관심은, 예산감시의 기능을 가진 각종 시민단체와 언론의 활동으로 점차 높아지고 있는 추세지만, 아직까지 이들의 감시는 산발적이며 국민의 삶 속에 뿌리내려 일상적 통제를 가능하게 하는 수준까지는 이르지 못하고 있다는 평가가 많다.

국정에 대한 민주적 통제를 위한 의회와 시민사회의 여러 개선과제 중에서도, 국민의 권리를 합법적으로 대리하는 의회가 제대로 역할하지 못하고 있는 점은 그야말로 '합법적으로 부여받은 권한을 사용하지 못하는' 모양이라는 점에서 반성과 개선이 필수적이다.

2. 예결산 심사의 문제점

국민의 공복인 행정관료에 대한 민주적 통제의 핵심이 '국가재정'을 통한 통제이고, 국가재정을 통한 통제의 주된 담당자는 의회가 되어야 한다는 것을 전제로 한다면, 국가재정의 구체적 형식인 예산과 결산에 대한 의회의 통제야말로 행정부에 대한 감시와 감독을 행하는 입법부의 핵심 업무이다. 그러나 우리나라의 경우 대통령제를 채택하고 있음에 따라 의회에 의한 보다 엄격한 재정통제가 요구되에도 불구하고, 우리 국회의 재정통제 기능은 의원내각제 국가에 가까울 정도로 취약하다는 것이 일반적 평가다. 이 같은 취약성에 따라, 앞서 언급한 재정의 민주적 통제는 물론, 행정부에 의한 효율적 예산집행이라는 목표마저 달성되지 못할 가능성이 크다.

구체적으로, 예산안 심사와 관련해 국회의 취약점은 다음과 같다. 먼저, 헌법에 60일 이내로 지정된 예산안 심사기간은 지나치게 짧다. 둘째로, 행정부와 입법부 간 정보 비대칭이 심화된 현대사회의 복잡한 예산안은 그 검토에 더 많은 시간과 노력을 필요로 한다. 셋째로, 국회법은 예결특위 위원들의 임기를 1년으로 규정하고 있는데, 이는 지나치게 짧은 임기로, 예결산 구조를 파악하기에도 부족한 시간이다. 마지막으로, 각 교섭단체(정당)의 당파적 이해로 인한 반목 및 이로 인한 예산안 심사의 왜곡현상 역시 예산안 심사를 어렵게 하는 요인이 된다. 이와 같은 각종 문제점으로 인해, 1998년부터 2007년까지 10년간 우리 국회의 일반회계 예산 수정비율은 0.12% 삭감에 그치고 있어 지극히 형식적이다.

결산심사와 관련해서도 유사한 문제들이 있다.

우선 현행 예결특위 위원들의 임기는 6월부터 시작되어 결산 심사의 시작과 겹친다. 이에 따라 예결특위 위원들은 현황과악도 되지 않은 상태에서, 자신들이 심의, 의결하지도 않았던 예산안의 집행결과를 놓고 그 적정성을 따지게 된다. 둘째, 결산심사와 관련한 정보의 부족도 문제다. 예산안의 경우 그 중요성에 대한 인식이 보편화 되어 있고, 이에 따라 국회예산정책처나 기타 관련기관으로부터의 정보 역시 풍부하게 생산된다. 그러나 결산심사의 경우 생산되는 정보의 양이 적을 뿐 아니라, 그 내용 역시 감사원의 결산검사에서 벗어나지 못하는 경우가 대부분이다. 셋째로, 이렇게 진행된 결산심사의 결과에 대한 피드백이 없는 것이 더 큰 문제다. 결산심사 결과 부당하게 집행된 예산이 있어도 현실적으로 이에 대해 제재를 가할 수단이 거의 없는 형편이며, 부당하게 예산을 집행한 공무원에 대한 제재도 사실상 없다. 설사 국회에서 부당집행에 대한 시정조치를 의결한다 해도, 행정부가 이를 어떻게 진행했는지 감독하는 기능이 현실적으로 국회에는 없다. 이에 따라 국회는 다분히 형식적으로 결산심사를 진행하고, 정부는 형식적으로 시정조치를 보고할 뿐, 결산심사의 본래적 의미는 없다고 해도 과언이 아닐 것이다.

3. 예결산 심사 연계의 필요성과 의미

이렇게 형식적인 국회의 예결산 심사를 보다 내실있게 개선하는 것은 국가 재정통제를 통한 국민의 민주적 정부통제에 한 걸음 다가가는 길이라는 점에서 큰 의미가 있다. 그러나 현실적으로 이는 쉽게 이를 수 있는 과제가 아니다. 21세

기 재정환경은 행정부의 예산안에 대해 사전에 엄격하게 통제를 가하는 미시적 통제를 갈수록 어렵게 하기 때문이다. 물론 디지털예산회계와 프로그램 예산제도의 도입 등 재정개혁 덕분에 예산안 파악이 용이해졌다는 장점도 있다. 그러나 여전히 예산은 복잡한 구조를 가지고 있고, 특정 분야에 배분되는 국가재정의 특성을 파악해 이를 사전적으로 통제하는 것은 거의 불가능하다. 특히 우리나라와 같이 복잡한 조세구조, 진입, 전출이 많은 예산회계 구조, 정보 공개를 꺼리는 행정부 공무원의 행태, 그리고 국회의 피상적 감독 등이 복합적으로 나타나는 상황에서는 '사전적 통제'는 더욱 어렵다. 이런 상황에서 반드시 필요한 국회의 예결산 심사제도 개선방법 중 하나가 '예산-결산 심사의 연계'다. 특히 결산심사를 보다 내실화하고, 그 결과를 다음해 예산심사에 반영하는 것은 행정부의 예산편성 및 집행상의 책임성을 제고하는데 큰 효과가 있을 뿐 아니라, 국회 예산결산특별위원회 위원이 예산안의 문제점을 더욱 잘 파악하고 이를 심사에 반영하는 데도 큰 도움이 될 것이다.

'예산-결산 심사의 연계'가 가지는 의미는 단순하지 않다. 보다 구체적으로 말하면, 이는 예산의 투입, 집행, 산출과정을 하나의 시스템을 이루는 '공공행정 과정'으로 생각하고, 이를 '평가'하는 과정을 예결산 심사과정에 도입하겠다는 의미가 된다. 예산과정 역시 행정부에 의해 행해지는 정책의 복합체이며, 공공행정의 일환이다. 공공정책이나 행정 과정을 평가하기 위해서는 투입, 집행, 산출까지를 함께 사정(査定)해야 한다. 따라서 이를 예산과정에 적용하면, 현재 개별적

으로 행해지고 있는 예산과 결산 심사를 연계해, 예산의 집행과정과 산출 및 결과를 결산과정을 통해 정밀하게 평가해 이를 다음 예산안 심사에 반영하는 것을 의미하게 된다.

4. 예산-결산 심사 연계의 방법

이 같은 의미를 가지는 예산-결산 심사 연계를 위한 구체적 방법을 생각해보면 다음과 같은 것이 있다.

먼저 행정부의 프로그램 예산안의 정확한 이해와 행태 개선이다. 프로그램 예산제도는 단지 디지털 예산제도의 일환으로 이를 코드화하기 쉽도록 한다는 의미만을 가진 것이 아니다. 이는 개별 예산과정을 각각 하나의 프로그램으로 지정하고 시스템화하여 투입, 집행, 산출 및 결과에 대한 정확한 평가가 가능하게 한다는 의미를 함께 가지고 있다. 즉 보다 엄격하고 정밀한 평가를 통해 정부 예산과정의 책임성을 제고하기 위한 것이다. 그러나 아직까지 행정부의 프로그램 예산안은 이 같은 목표를 달성하기에 부족한 점이 많다. 정부가 국회에 제출하는 성과계획서의 성과목표는 너무 추상적이고 모호한 언어로 되어있다. 예를 들어 2009년도 국토해양부 성과계획서에는 '세계로 뻗어가는 항공, 철도 강국을 실현한다'는 전략목표 하에 다섯 가지의 성과목표가 제시돼 있다. 그런데 이 성과목표에는 '철도서비스 개선을 적극 추진한다', '철도산업 선진화를 적극 추진한다' 같은 항목이 포함돼 있다. 이와 같은 모호한 성과목표는 구체적으로 예산이 어떤 목표를 가지고 얼마나 투입되어야 할지에 대한 측정과 파악을 불가능하게 한다. 또한 정책 실명제가

도입되어 있지 않은 까닭에, 특정 정책이나 프로그램에 대한 책임을 묻는 것이 불가능하다. 마지막으로 대부분의 예산은 다년도에 걸쳐 투입되고 성과를 가져오게 되는데, 이 개별예산이 현재 어느 정도의 진척과 효과를 거두고 있는지에 대한 중간평가나 의견이 제시되지 않아 국회의 심사가 피상적으로 진행되는 큰 원인을 제공한다. 행정부의 이해와 행태개선이 요구되는 이유다.

국회 결산심사의 내실화와 결과 보존 역시 중요한 과제다. 「국회법」 제128조의 2는 5월 31일 까지 정부가 제출하는 결산에 대해 정기국회 전 까지 심의, 의결하도록 하고 있다. 이에 따라 결산에 주어지는 시간은 일반적으로 6~8월에 이르는 3개월이 된다. 통상 국회는 6월 임시회에서 결산을 진행하고, 「국회법」에 따라 변상, 징계조치, 또는 시정을 요구하거나 감사원에 대해 감사를 청구한다. 그러나 이 같은 조치가 다음 예산심사에 영향을 미치는 경우는 많지 않다. 결산은 전년도 예산집행을 대상으로 하는 반면, 예산안은 다음연도 예산에 대한 것이라는 이유로 연결성이 떨어지는 것이 중요한 이유이기도 하다. 또한 감사원의 감사결과 보고시한인 3개월의 시간적 격차도 원인을 제공하는 요소다. 그러나 보다 근본적으로는 결산심사가 형식적으로 이루어지고 그 결과도 체계적으로 보존되지 않는 것이 주된 이유다. 결산심사에서 모든 예산 프로그램에 대해 평가하고, 프로그램별 평가 결과가 다음 예산안 심사에 정확하게 전달된다면 보다 효율적으로 국가 재정을 통제할 수 있을 것이다.

국회의 예산안 심사 방식을 바꾸는 것도 진지하게 고려할 문제다. 예산과 관련, 우리 헌법과

「국가재정법」은 행정부가 편성한 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 하고 있으며, 회계연도 개시 30일 전까지 국회가 의결하도록 하고 있다. 이에 따라 국회가 예산안을 심사할 시간은 60일이 주어질 수 있는 셈이다. 이 같은 심사시간은 비록 헌법개정을 요하는 사항이기는 하지만, 국회의 예산심사권을 강화한다는 의미에서 반드시 연장되어야 할 과제다. 또한 각 상임위원회 별 예비심사를 거쳐 예산결산특별위원회가 심사·확정한 예산안을 본회의에서 통과시키는 심사방법 역시 변경할 필요가 있다. 결산심사의 결과를 정부에 전달하고, 이에 대한 조치사항 보고 또는 감사원의 감사결과 보고가 있기까지 상당기간이 걸린다. 이를 감안할 때, 예산결산특별위원회는 먼저 국가재정의 건전성 확보라는 목표에 견주어 예산 규모의 적정성에 대한 심사를 먼저 진행하고, 정부와 감사원의 보고를 기반으로 다음연도 예산안의 각 프로그램을 심의, 의결하는 것이 보다 바람직할 것이다.

네 번째로는 감사원과의 효율적 업무배분이 요구된다. 현행 「국가재정법」상 감사원은 5월 20일까지 결산검사 보고서를 정부에 송부하고, 정부는 5월 31일까지 감사원의 검사를 거친 결산 및 첨부서류를 국회에 제출한다. 감사원의 결산검사는 정부가 예산을 각종 재정관련 법령에 맞게 사용했는지를 검사하는 것이다. 이는 민간부문에서 일정규모 이상의 기업이 외부감사를 거친 결산의 의무화하는 것과 마찬가지로, 문제는 이와 유사한 기능을 국회에서 중복적으로 하고 있다는 것이다. 현실적으로 시간과 노하우가 부족한 국회의 결산심사를 보다 효과적으로 실시하고, 그 결

과를 예산안 심사에 연계시키기 위해서는 회계검사 부분을 감사원에 일임하고, 국회의 결산심사는 보다 더 ‘성과평가’에 치중할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 국회 예결특위의 부담을 줄이는 한편, 정책검증이라는 국회 본연의 기능을 살릴 수 있을 것이다. 다만, 감사원의 결산검사에 대해서는 메타평가 또는 감사원 자체의 국회이관 등 다양한 검증방법이 별도로 논의돼야 할 것이다.

마지막으로, 예산결산특별위원회의 상임위화와 예결위원회에 대한 자격부여가 필요하다. 현행 예산결산특별위원회는 상설특위이기는 하지만, 위원들의 실질적 활동기간은 2개월 정도에 불과하다. 50인의 위원 모두가 다른 상임위원회의 위원을 겸하고 있어, 예결산 심사에만 전념할 수 없다. 이를 상임위화 하고 심사기간을 법률로 연장해, 보다 내실 있는 심사를 보장할 필요가 있다. 또한 현행 1년으로 되어있는 예결위원의 임기 역시 2년으로 연장해 전문성을 강화하는 방안을 생각해 보아야 한다.

의회는 행정부를 견제하고, 행정부가 국민의 뜻에 따라 움직이도록 이를 통제하는 기관이다. 그러나 우리 국회가 국민으로부터 부여된 기능과 권한을 제대로 행사하고 있는지에 대해서는 대다수의 국민과 전문가가 부정적이다. 잃어버린 국회의 기능회복의 핵심이 바로 국가 재정의 민주적 통제다. 우리나라는 대통령제를 채택하고 있음에도, 의원내각제의 예결산 심사처럼 기간이 짧고 심사가 형식적이다. 이런 상황에서 예산-결산 심사의 효과적 연계는 국회 본연의 기능과 권한을 회복하는 가장 빠른 길이 될 것이다.

예결산 심의의 연계강화를 위한 결산심사제도의 개선방안



윤 영 진
계명대 행정학과 교수

1. 들어가며

최근 예산회계제도의 개혁은 매우 혁신적이며 종합적으로 추진되었다. 예산제도의 개혁으로 국가재정운용계획, 예산총액배분 자율편성제도, 성과관리예산제도, 프로그램예산제도, 성인지 예산제도의 도입을 들 수 있으며, 회계제도 개혁으로는 복식부기·발생주의 회계제도를 들 수 있다. 그리고 통합재정정보시스템으로 디지털예산회계시스템(dBrain System)이 구축되었다. 제도개혁을 뒷받침할 법적 기반으로 「국가재정법」과 「국가회계법」이 제정되었다. 이러한 일련의 예산회계제도 개혁은 건국 이래 가장 혁신적이며 총체적으로 이루어졌다는 점에서 자부심을 가질만하다.¹⁾

이러한 예산회계제도의 개혁은 최근 재정운영의 패러다임 변화를 반영한 의미를 갖는다. 최근

의 재정환경은 과거와 비교할 수 없을 정도로 급격한 변화가 진행되고 있다. 이러한 변화는 과거의 연속선상에서의 축차적 변화라기보다 패러다임의 전환이라는 모습을 보이고 있다. 이것은 예산회계제도가 기존의 틀과 사고로는 새로운 변화에 대처하기 어려워졌다는 점을 시사한다.

급격한 재정환경의 변화가 몰고 온 재정운영 패러다임의 전환은 다음과 같다. ①투입 중심에서 성과 중심으로, ②수입·지출의 유량 중심에서 자산·부채의 저량 중심으로, ③아날로그 정보 시스템에서 디지털 정보 시스템으로, ④관리자 중심에서 납세자 주권으로, ⑤물 성인지적 관점에서 성인지적 관점에서의 변화이다.

이러한 재정운영 패러다임의 변화와 예산회계제도의 개혁은 결산제도에도 영향을 미친다. 그동안 국회의 결산심의 기능이 소홀하게 다루어진

1) 영국은 발생주의회계에 근거한 자원예산회계(resource budget and accounting)를 도입하고 나서 글래스스턴 이래 최대의 개혁이라는 자부심을 표명한 적이 있다.

감이 있으나 이제 그 중요성이 매우 커졌다. 여기서는 결산심의의 성격, 결산심의를 필요한 정보, 국회 결산심사제도의 개선방안에 대해 논의하고자 한다.

2. 결산심의의 성격

결산은 1회계연도 내의 세입 및 세출의 실적을 예산과 대비하는 과정을 의미할 뿐만 아니라 세입예산과 세출예산의 모든 수입과 지출을 확정적 계수로 표시하는 행위이다. 결산을 형식적 측면에서 본다면 국회에서 의결해 준 예산(기금 포함) 집행 결과에 대한 정부의 사후적 재정보고서를 작성하는 과정과 그 결과 작성된 보고서 모두를 지칭한다. 과정으로서의 결산은 행정부의 출납사무의 완결과 결산보고서의 작성 및 제출, 감사원의 회계검사, 국회의 결산심의 등이 포함된다. 산물로서 결산은 예산의 집행 실적을 보여 주는 최종 보고서를 의미한다. 이것은 세입·세출의 계수를 확정하는 의미를 가질 뿐만 아니라 이를 국민에게 보고 및 공개하는 의미를 갖는다.

과정으로서의 국회 결산심의는 여러 측면에서 예산심의 못지않은 중요한 의미를 갖는다. 여기서는 국회 결산심의의 성격을 살펴보기로 한다.

● 결산심의는 예산주기의 마무리 과정이다

국회의 결산심의는 예산주기의 마지막 단계이다. 예산편성, 심의, 집행 단계를 거친 예산은 국회의 결산 승인을 받음으로써 하나의 주기를 끝낸다. 국민의 대표기관인 국회가 결산을 승인한다는 것은 예산집행에 대한 최종 승인을 국민으로부터 받는다는 의미이다. 이것은 재정 민주주

의 실현을 의미한다. 그 결과 결산은 예산집행의 결과가 정당한 경우 정부의 예산집행의 책임을 해제하는 법적 효과를 갖는다.

● 결산심의는 정보 산출 및 평가과정이다

산물로서의 결산인 사후적 재정보고서란 곧 재정정보를 의미한다. 따라서 결산서 체계가 어떻게 구성되어 있는가에 따라 재정정보의 질이 달라진다. 국가재정법에 의해 공식화된 성과보고서나 2009년부터 공식 도입된 복식부기·발생주의 회계에 의한 결산보고서는 재정정보의 질을 한 단계 업그레이드하는 역할을 한다.

사후적 재정보고서를 만드는 과정에는 반드시 회계검사의 단계를 거친다. 회계검사란 재정 활동의 결과 및 회계 결과를 비판적으로 검토하는 활동이다. 따라서 결산은 단순히 예산과 결산의 일치 여부 또는 예산집행의 적법성 여부를 검토한 결과만을 보여 준 것이 아니다. 예산집행의 경제성, 효율성, 효과성과 같은 평가 내용을 포함해 이를 다음 예산편성 및 심의 과정에 환류시킬 수 있는 정보를 산출하는 일체의 활동을 의미한다. 국회의 결산심의 과정은 이러한 결산 관련 정보에 대한 평가과정이라고 볼 수 있다.

● 결산은 통제 및 환류 과정이다

국회의 결산승인권은 예산심의권과 함께 행정부에 대한 중요한 재정의 통제 수단이다. 국회는 행정부의 예산집행 결과에 대한 위법 부당한 사실뿐만 아니라 부적절하고 예산낭비적인 지출에 대해 책임을 추궁하고 시정을 요구하는 통제 기능을 수행한다. 그리고 결산심사의 결과는 다음

연도 예산편성 및 예산심의에 반영된다는 점에서 환류(feedback) 기능을 수행한다. 이러한 결산의 환류 기능 때문에 최근 결산의 중요성이 부각되고 있다.

● 결산은 정치적 성격을 갖는다

예산이 정부의 재정 활동에 관한 권한을 부여하거나 제한하는 등의 법적 성격을 갖는데 반해, 결산은 위법 또는 부당한 지출이 지적되어도 그것을 무효로 하거나 취소하는 법적 효력이 없다. 국회가 결산심의 결과 행정부에 대한 어떠한 책임 추구를 결정하더라도 그것은 국회의 행정부에 대한 정치적 효과만 발생하게 되며, 감사원에 의해 확인된 결산이 변동되는 것은 아니다. 예산집행상 위법·부당한 사실이 있을 때에 국회는 정부에 정치적·도의적 책임을 추궁하게 된다는 점에서 정치적 성격을 갖는다. 그 결과 예산에 비해 결산심사가 형식화되는 경향이 나타난다.

3. 결산심사를 위한 정보

● 결산정보의 유형

예산 및 결산 정보는 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 하나는 사업에 대한 정보(program information)이며, 다른 하나는 자원에 대한 정보(resource information)이다. 전통적인 예결산 정보는 자원에 대한 정보에 치중했다. 즉 전통적 회계체계가 제공한 정보는 조직 내부 국면, 지출에 대한 조직의 책임 소재, 그러한 지출에 의해 구입한 자원에 국한되어 있었다.

이러한 전통적인 예결산 정보는 그 후 사업에 대한 정보를 중요시하는 방향으로 바뀌었다. 즉

예산결정체계에 사업의 결과나 영향에 대한 정보를 포함시킨 것이다. 그 결과 예산결정자들은 그들 외부의 결과를 조사하기 위해 조직의 경계를 떠나 조직 외부에 눈을 돌리게 되었다. 이 단계에서는 더욱 광범위하고 분명한 정부의 목표를 명확히 할 필요가 있고 성과평가의 중요성을 증대시키게 된다.

최근에는 자원 정보의 경우에도 복식부기·발생주의회계의 도입으로 정부의 재무제표가 만들어짐으로써 정보의 품질이 업그레이드되었다. 또한 성인지결산서, 국가채무관리보고서, 통합재정수지보고서 등 다양한 정보들이 산출되고 있다. 그리고 디지털예산회계시스템의 도입으로 통합적인 정보를 신속하고 체계적으로 생성할 수 있게 되었다. 그만큼 국회 결산심의를 인프라가 잘 구축되어 있는 셈이다.

● 전통적 결산정보

전통적 결산정보는 현금주의 회계기준에 의해 작성된 보고서이다. 「국가재정법」(제59조), 「국가회계법」(제14조), 「국가회계법 시행령」(제4조)에는 세입세출의 결산은 예산과 동일한 구분에 의해서 작성하고 다음 사항을 명백히 하도록 하고 있다. 세입은 세입예산액, 이체 등 증감액, 세입예산현액, 징수결정액, 수납액, 미납결손액, 미수납액이다. 세출은 세출예산액, 전년도 이월액, 예비비 사용액, 전용 등 증감액, 수입대체경비 등의 초과지출액, 세출예산현액, 지출액, 다음 연도 이월액, 불용액이다.

이와같이 단식부기·현금주의회계로 작성된 세입세출결산서는 결산심의 활동을 제약하게 된

다. 세입의 경우 미수납액, 세출의 경우 불용액과 이월액에만 관심을 집중하여 심의하는 한계를 보인다.

● 새로운 결산정보

「국가회계법」은 결산보고서로서 예산회계(현금주의 기준)의 세입세출결산과 재무회계(발생주의 기준)의 재무제표, 그리고 성과보고서를 제출하도록 하고 있다. 재무제표는 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표로 구성되어 있다. 재무제표에 담긴 발생주의 회계정보는 결산심의의 수준을 한단계 상승시킬 수 있는 계기가 될 것이다. 특히 발생주의 회계정보에서 생산된 자산과 부채에 관한 정보를 통해 국가 자산 및 부채에 대한 관리를 체계적으로 할 수 있는 점이 가장 큰 변화이다. 또한 감가상각, 충당금, 준비금 등의 정보는 정책 결정에 유용하게 활용될 수 있는 정보이다.

그리고 결산보고서의 부속서류로서 다양한 정보가 산출되어 국회에 제출된다. 계속비 결산명세서, 총액계상 사업집행명세서, 수입대체경비 사용명세서, 이월명세서, 정부기업특별회계 회전자금운용명세서, 예비금 사용명세서, 기금의 재원조성실적표, 국가채무관리보고서, 성인지 결산서 등이다.

특히 성인지 결산서는 2010회계연도 예산부터 적용되는 제도로써 「국가재정법」(제57조)은 “정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서를 작성하여야 한다”고 규정하고 있다. 성인지 예결산서 작성은 예결산 제도에 성주류화를 도입하는 것으로서 예결산 정

보의 다양성을 확대하는 의미를 갖는다.

이상 자원 정보 외에 사업에 대한 정보도 종전보다 훨씬 심층적 정보를 더욱 용이하게 획득할 수 있다. 2007년부터 프로그램예산제도가 도입되어 ‘세부사업-단위사업-프로그램’에 대한 정보가 산출되어 관리된다. 사업정보는 디지털예산회계시스템의 사업관리시스템에 의해 사업의 라이프사이클이 관리되기 때문에 유용한 정보를 쉽게 얻을 수 있다. 특히 결산정보를 분석 및 평가한 국회예산정책처의 사업에 대한 분석정보는 결산심사 과정에 핵심역할을 하게 된다.

4. 예결산 심의의 연계를 위한 국회 결산심사 제도의 개선방안

최근 국회 결산심사와 관련된 제도개혁이 상당한 정도 이루어졌다. 대표적인 개혁이 결산보고서의 국회 제출기한을 대폭 앞당겼다는 점이다. 정부는 감사원의 검사를 거친 결산 및 첨부서류를 다음연도 5월 말까지 국회에 제출해야 한다.(「국가재정법」 제61조) 종전에는 결산의 국회제출 시기가 예산안 제출 시기보다 한달 정도 빠른 다음 회계연도 개시 120일 전까지였으나 「국가재정법」 제정으로 그 기한을 대폭 앞당겼다.

결산의 국회제출 시기를 앞당긴 것은 디지털예산회계시스템의 도입으로 결산과정에서 대폭 단축되었을 뿐만 아니라 국회의 결산심사를 더 강화하고 이를 예산심의에 반영하도록 하고자 하는 취지이다.

국회의 결산심사 완료 시기도 규정하고 있다. 즉, 결산에 대한 심의·의결은 정기회 개회 전까지 완료해야 한다(「국회법」 제128조의2 제2항).

예산심의를 시작하기 전에 결산심사를 마침으로써 예산 및 결산심의에 전념할 수 있게 한 것이다. 그 외에도 결산정보의 다양화, 결산심의 결과의 환류 기능 강화 등을 들 수 있다.

이러한 일련의 결산심사 제도의 개혁은 이제 새로운 제도개혁을 필요로 한다기보다 제도개혁의 취지를 살리는 운영을 해야 함을 시사한다. 여기서는 결산심사 관련 제도 개선방안을 몇 가지 제시하기로 한다.

● **예결산 심의의 연계를 위한 결산심사의 환류 기능 강화**

그 동안 국회의 결산심사 기능은 매우 형식적으로 진행된 경향이 있었다. 그런데 2003년에 개정된 국회법에서는 국회 결산심사의 기능을 강화하기 위해 결산심사 결과 정부 또는 해당 기관의 위법 또는 부당한 사유가 있는 경우에는 이에 대해 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고 그 처리 결과를 국회에 보고하도록 하고 있다.〔국회법〕 제84조 제2항) 또한 국회가 감사원에 대해 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있게 했다. 예결산 심의의 연계를 강화하기 위해 결산심사의 환류 기능을 강화한 것이다.

그러나 결산심사의 환류는 위법·부당한 사안에만 국한하지 말고 예산낭비 사례, 사업의 성과가 미흡한 사례 등에 대해서도 행정부에 소명 및 시정 요구를 함으로써 결산심사의 실효성을 높여야 한다. 결산심사 결과 제기된 문제에 대해서 행정부의 대응을 국회에 보고하게 할 필요가 있다. 이러한 정보는 다음 예산편성에 반영되었는지를 국회에서 확인하고 국민에게 정보가 공개되도록 해야 한다.

● **국회 상임위원회와 예산결산특별위원회의 역할 분담**

국회의 결산심의는 예산심의와 동일한 절차를 밟아 진행된다. 예산과 마찬가지로 결산심의는 소관 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의의 심의와 의결을 거쳐 행정부의 예산집행에 대한 책임을 검토한다.

예산심의 과정에서도 제기되는 문제이지만 결산의 상임위 예비심사와 예결특위 종합심사의 역할 분담을 어떻게 할 것인가의 문제를 재검토해야 한다. 여기서 제안하고자 하는 것은 상임위 예비심사는 사업정보에 대한 결산심사에 초점을 맞추고 예결특위의 종합심사는 자원정보에 대한 결산심사에 역점을 두는 방향으로 심사하는 것이다.

● **예결산 과정에의 청문회 도입**

“예산과정은 곧 정치과정”이라는 윌다브스키(Wildavsky)의 언명을 염두에 둔다면 예산과 마찬가지로 결산의 경우에도 여러 이해관계자들이 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직하다. 이런 경우 이해당사자, 전문가, 시민단체 등이 참여하는 예결산 청문회 제도를 도입할 필요가 있다. 예결산 청문회 제도를 도입하지 않더라도 결산상 주요사업에 대한 심의를 할 때 이해관계자 및 전문가의 의견을 청취하는 절차를 거치도록 제도화하는 것도 한 방법이다.

● **정보분석 및 평가의 품질 향상**

결산심사를 할 때 심사의 내용을 결정짓는 중요한 요소는 결산정보의 분석 및 평가 자료이다. 국회 결산심의 과정에서 활용할 수 있는 정보는

감사원의 회계검사 자료, 각 위원회 전문위원의 검토자료, 국회예산정책처의 분석자료 등이다. 특히 국회예산정책처의 상시적 예산분석 및 평가 자료는 결산심사 정보를 업그레이드하는 데 기여했다고 판단된다. 새로운 정보의 생산 및 활용과 관련하여 새롭게 도입된 복식부기·발생주의회계와 성인지 예산제도에서 생성된 자료를 잘 활용할 필요가 있다. 기존의 결산분석보다 한층 더 심층적 분석이 가능하기 때문이다.

● 디지털예산회계시스템의 활용

2007년부터 중앙정부에는 디지털예산회계시스템이 구축되었다. 디지털예산회계시스템은 예산편성, 집행, 회계 결산, 평가 등 재정 전체 업무 처리가 동일한 시스템에서 이루어지고 관련 정보

가 생성되는 통합재정정보시스템이다. 중앙정부, 지방정부, 공공기관 재정정보를 연계하여 포괄하고, 기존의 예산 회계 정보를 가공, 편집이 용이하도록 디지털화하여 정보분석 및 통계능력을 극대화한 시스템이다.

디지털예산회계시스템은 중앙재정정보시스템과 통계분석시스템으로 구분되며, 중앙재정정보시스템은 예산시스템, 회계시스템, 사업관리시스템으로 구성된다. 이 시스템 구축 이후 고도화 사업을 진행했는데 특히 통계분석시스템이 보강되었다. 결산심사에는 통계분석시스템에서 생성된 정보가 매우 유용하다. 따라서 국회에서 디지털예산회계시스템을 이용할 수 있게 연계하여 활용할 필요가 있다. ●

예결산 분석의 연계와 재정 성과관리제도 : 현황과 과제



박 노 옥
한국조세연구원 성과관리센터장

1. 서론 : 경제위기와 재정 성과관리제도

국제적 금융위기 발생 이후, 전 세계적으로 재정지출이 경제위기의 대응 수단으로 적극적으로 활용되고 있다. 경기 대응적 수단으로서의 재정지출의 시급성이 강조되면서, 확대적 재정집행이 신속히 이루어지도록 재정집행의 걸림돌이 되는 장치의 제거가 강조되었다. 예를 들어, 우리나라의 경우, 예산 조기 집행의 추진과 대형 국책사업에 있어서, 예비타당성조사의 예외조항의 강화가 일례라고 볼 수 있다. 우리나라뿐 아니라 많은 국가에 있어서, 재정지출의 효과성 확보를 위한 사전적인 준비 및 검증보다는, 재정집행의 신속성이 강조되고 있는 것이 현실이라고 볼 수 있다.

재정집행의 속도뿐 아니라, 재정지출의 규모도 경제 위기의 절박성에 비례하여 대규모로 이루어지고 있다. G-20 국가의 경우 재정적자의 크기가 평균적으로 GDP 대비 1% 초반 대에 머물렀으

나, 금융위기 이후 2008년에는 2.8%에 이르렀고, 2009년에는 8%에 이를 것으로 추정되고 있다. 금융위기의 근원지인 미국의 경우, 2006년과 2007년에는 재정적자의 크기가 GDP 대비 2.2%와 2.9%에 머무르던 것이 2008년에는 6.1%에 이르렀고, 2009년에는 13.6%에 이를 것으로 추정되고 있다.¹⁾

우리나라의 경우, 2006년과 2007년에 재정적자의 크기가 GDP 대비 1.7%와 3.5%였다가, 2008년에는 1.1%로 적자의 크기가 감소하고, 2009년에는 재정적자로 전환하여 그 크기가 3.2%에 이를 것으로 예상되고 있다.

이렇게 재정지출의 확대와 재정집행의 신속성이 강조되고 있는 응급상황에서, 과연 재정사업의 성과평가와 관리는 어떤 의미를 가지고 있는가? 정부가 재정을 통해 이루고자 하는 목적은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 이는 경기 안정화, 재

1) IMF Staff Position Note(2009년 6월 9일)

정지출의 목적을 효과적으로 달성하기 위한 예산의 적절한 배분, 그리고 소득 재분배 기능으로 나누어 볼 수 있다. 경제 위기에 대응해 이루어지고 있는 재정지출의 확대 정책은 경기 안정을 위한 재정의 기능을 수행하고 있는 것이라고 볼 수 있으며, 경제침체로 인해 위협받고 있는 취약계층을 위한 재정지출은 소득 재분배의 기능을 강화시키는 과정으로 이해될 수 있다. 예산사업의 성과평가와 관리는, 재정지출 자체의 효과를 높이기 위해, 사업의 운영방식을 개선하고 효과가 있는 사업방식이나 정책분야에 재원배분을 적절히 하도록 도움을 주는 하부 구조라고 볼 수 있다.

재정지출의 확대와 집행의 시급성이 강조되면서, 재정사업의 성과평가와 관리가 뒷전으로 밀려난 감이 있는 것이 현 상황이라고 볼 수 있다. 금융위기 발생 직후에 열린, 2008년도 OECD 고위 예산당국자 성과주의 예산제도 작업반 회의에서도, ‘당분간은 성과주의 예산제도를 강조하기가 힘든 것 아니냐’ 라는 의견이 제시되기도 했다. 그러나 한 번 더 생각해 보면, 현재의 경제 위기는 두 가지 측면에서 재정사업의 성과평가와 관리의 중요성을 부각시키고 있다고 볼 수 있다. 한 가지는 현재의 재정지출의 효과성을 향상시키는 것과 관련이 있으며, 다른 한 가지는 현재의 대규모 재정지출에 따른 후속 조치로서의 의미가 있다. 만약 현재 재정사업의 성과에 대한 유용한 성과정보를 가지고 있다면, 재정책확대의 목적에 부합한 영역과 사업의 선정이 합리적으로 이루어질

수 있고, 기존의 사업 중에서 축소가 가능한 사업의 선정이 효과적으로 이루어질 수 있다는 점에서 성과관리제도의 역할이 있다. 그리고 경제위기의 국면이 어느 정도 해소되고 나면, 재정지출의 축소를 통한 재정의 건전성 회복이 중요한 문제로 부각될 것이다.

이 과정에서 정부가 국민에게 제공하는 서비스의 수준 저하는 최소화하면서 동시에 재정지출을 축소시켜 나가기 위해서는, 합리적인 예산의 재배분이 중요하다. 대다수의 OECD 국가에서 재정지출 축소 필요성에 직면해서 성과관리제도를 도입하였듯이, 우리나라에서도 경제위기의 극복 과정에서 발생한 재정적자의 확대 문제 해결을 위해 재정 성과관리제도의 역할이 더욱 중요해질 것으로 예상된다.

그러면, 과연 우리나라에서 그 동안 운영해온 재정 성과관리제도가 이러한 역할을 효과적으로 수행할 수 있을 것인가? 이 글에서는 예산 및 결산과정에서의 성과관리제도의 역할과 성과관리제도와 관련된 하부 구조와 환경 개선의 필요성을 논하고자 한다. 특히 예결산 과정의 연계 강화를 위해 성과관리제도가 수행하는 역할에 초점을 두고 논의를 전개하고자 한다.

2. 재정 성과관리제도와 예산 및 결산 과정

우리나라가 예산사업의 효율성과 효과성 제고를 위해 성과관리제도를 본격적으로 도입하여 운영한지 5년째에 접어들고 있다.²⁾

2) 재정 성과관리제도의 시범사업은 2000년부터 이루어졌으나, 본격적으로 의사결정과정에 활용되기 위해 도입된 것은 2005년 재정사업 자율평가제도의 시행 이후 라고 볼 수 있다.

재정 성과관리제도(Performance Budgeting)³⁾는 성과정보와 예산 배분과의 연계를 강화시켜, 예산 배분의 합리성을 높이고, 더불어 예산사업의 운영 방식 개선을 통하여, 사업의 효율성을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. OECD 국가를 포함하여 최근에는 개도국에까지 광범위하게 도입되어 운영되고 있는 재정 성과관리제도의 특징은, 결과중심의 성과관리(Outcome-oriented performance management)이다. 예산 편성과 사용에 있어서 사업부처의 자율성은 증가시키고, 사후적인 성과평가를 통해 책임성과 예산편성 과정에의 환류를 추구하는 것이 그 기본 정신이다.

재정 성과관리제도를 예산 편성 과정과 연계시켜 이야기하면, 부처에서 예산 요구 시, 예산을 통하여 이루고자 하는 성과에 대한 계획을 제출하고 이를 근거로 예산당국에서 예산을 편성하여, 국회에 제출하고, 국회에서 예산이 최종 확정된다. 그리고 결산 과정에 있어서는, 예산의 적법한 지출에 대한 점검 뿐 아니라, 예산 편성 시 제출한 성과계획서에 대응한 성과보고서를 바탕으로, 각 부처가 실제 의도한 성과가 주어진 예산을 통해 달성되고 있는지를 점검하게 된다. 물론 재정 성과관리제도가 공식적으로 운영되지 않았던 과거에도, 예산 편성과과정에서, 어느 정도 예산을 통하여 이루고자 하는 정책 목표와 실효성에 대한 점검이 이루어졌다. 반면에 결산과정에서는, 예산의 적절한 집행에 대한 점검만이 이루어졌을

뿐, 실제 예산의 지출로 인해 달성하고자 했던 목표들이 이루어지고 있는지에 대한 점검은 이루어지기 어려웠다. 예산과 결산 과정의 연계 측면에서 본다면, 양자의 연계가 양적인 측면에서의 집행의 적절성에 집중되어 있는 반면, 예산 편성의 합리성 자체에 대한 점검을 중심으로는 이루어지지 못하고 있다고 판단된다. 재정 성과관리제도는, 예결산 과정에서 예산 사업의 성과에 관한 정보를 제공함으로써, 예산 편성과 결산 과정의 연계 고리를 강화시키는 역할을 한다. 기존의 예결산 과정의 연계 고리가 편성과 집행의 양적인 정보에 초점이 있었다면, 재정 성과관리제도의 도입으로 인해 편성과 집행의 연계가 양적인 정보 뿐 아니라 사업의 성과라는 질적인 정보를 포함하여 이루어지게 된다.

특히 프로그램 예산제도에 기반한 재정 성과관리제도는, 예결산 과정에서 체계적으로 성과정보가 활용될 수 있는 여건을 마련해 준다. 성과관리제도는 프로그램 예산구조가 없이도 운영될 수 있지만, 프로그램 예산구조는 성과관리 또는 평가 대상을 체계적이고 포괄적으로 선정할 수 있는 하부 기반을 제공해 준다. 프로그램 예산구조 없이, 선택적으로 성과관리 및 평가 대상이 선정되는 성과관리제도 하에서는 예산 편성과 결산 과정의 연계가 포괄적이고 체계적으로 이루어지기 어렵다. 적절하게 개발된 프로그램 예산구조는, 예산 편성과 결산 과정의 연계가 예산 지출

3) 예산사업의 성과관리제도는 재정 성과관리제도, 성과주의 예산제도, 성과관리 예산제도 등의 다양한 이름으로 불리며, 영어로는 performance budgeting, performance-based budgeting, performance-oriented budgeting, performance-informed budgeting 등으로 표현되고 있다.

의 목적에 대한 계획과 평가를 중심으로 이루어 지도록 도움을 준다.

우리나라에서는 프로그램 예산구조와 재정 성과관리제도가 도입되어 운영되고 있으므로, 프로그램 예산제도에 기반한 재정 성과관리제도가 운영되고 있다고 볼 수 있다. 프로그램 예산구조에 기반하여 예산과 결산과정이 이루어지고, 그 과정에서 재정 성과관리제도를 통해 생산된 성과정보가 활용된다면, 예산 편성에서 계획한 목표를 결산과정에서 점검하여 문제점을 도출하고, 다시 차년도 예산 편성 과정에서 전년도 결산 과정에서의 도출된 정보를 활용하는 선순환과정이 이루어 질 수 있게 된다.

3. 예결산 과정에서의 재정 성과관리제도의 활용 가능성과 한계

현행 우리나라의 재정 성과관리제도는 크게 세 가지 틀이 도입되어 있다. 첫 번째 성과계획서와 보고서를 통하여 매년 각 기관이 예산 사업을 통하여 달성하고자 하는 목표를 설정하고, 1년 후 그 결과를 보고하는 재정성과목표관리제도이다. 두 번째는, 매년 각 부처 사업의 1/3을 단위사업 중심으로 체크리스트 방식으로 점검하는 재정사업자율평가이고, 마지막은 문제가 제기되는 일부 사업에 대해 심층적으로 평가하는 재정사업심층평가제도이다. 지금까지 재정사업자율평가제도와 심층평가제도는 의사 결정 과정에서 어느 정

도 활용되는 성과를 거두고 있으나, 재정성과목표관리제도는 아직 의사 결정과정에서 활용된 적이 없다고 볼 수 있다. 물론 성과보고서의 제출 자체가 2009년부터 이루어지므로 당연한 결과라고 볼 수도 있으나, 성과지표와 목표치 중심의 모니터링 용도의 정보를 사업 부처가 아닌 외부 조직인 예산 당국이나 국회가 효과적으로 활용할 수 있을 지에 대해 의문이 존재하고 있다.⁴⁾

이상의 세 가지 제도는 각각 다른 목적을 가지고 있다. 재정성과목표관리제도는 각 기관이 수행하는 예산사업의 목표체계를 체계적이고 포괄적으로 제시함으로써, 모니터링의 기능을 수행하는 역할을 한다. 재정사업자율평가제도는 단위사업을 중심으로 보다 세분화된 정보를 수집하여 예산편성에 유용한 정보를 도출하는 것을 목적으로 한다. 재정사업심층평가제도는, 보다 심층적인 평가가 필요하다고 판단되는 소수의 사업을 대상으로 사업평가(Program Evaluation)를 수행한다.

예산과 결산 과정의 연계라는 측면에서 본다면, 매년 체계적이고 포괄적인 성과 정보를 제공한다라는 점에서, 재정성과목표관리제도가 가장 유용한 제도이다. 다만, 성과정보가 성과지표와 목표치에 의존하고 있기 때문에, 성과정보에 대한 해석이 수반되어야만, 의사결정과정에 적절히 활용될 수 있다는 한계를 가지고 있다. 반면, 재정사업심층평가제도는 매년 평가되는 사업이 소수

4) 미국의 경우도, 연간 성과계획서와 보고서가 예산 당국인 OMB나 의회에서의 의사 결정과정에서 제대로 활용되고 있지 않다고 관찰되고 있다. 특히 부시 행정부 하의 OMB에서는, GPRA에 근거한 성과계획서와 보고서를 예산편성의 목적으로 활용하기에는 유용하지 않다는 판단 하에, PART라는 제도를 도입한 바가 있다.

이기 때문에 포괄성과 정보의 체계성 측면에서는 예산과 결산 과정의 연계에 대한 기여도가 미약하다고 볼 수 있다. 반면, 두 제도의 중간 형태라고 볼 수 있는 재정사업자율평가제도는 3년에 걸쳐 전 부처의 사업이 평가되지만, 한 번 평가된 사업의 이력관리가 적절하게 이루어진다면, 실질적으로는 대부분의 단위사업에 대해 매년 성과점검이 이루어질 수 있으므로, 예산과 결산의 연계를 위해 유용하게 활용될 여지가 있다.

이상의 재정 성과관리제도가 예산과 결산과정의 연계를 위해 유용하게 활용되기 위해서는, 다음과 같은 문제점이 개선되어야 한다. 먼저 재정 성과관리제도의 기초라고 볼 수 있는, 성과정보, 비용정보 그리고 프로그램 예산구조의 적절한 개발이 필요하다. 그리고 이러한 기초 정보를 어떻게 의사결정 과정에 제도화 시킬 것인지도 중요한 문제이다. 각각의 문제에 대해 제대로 논의하기 위해서는 상당한 지면이 필요하므로, 우리나라의 현 상황에 대해 간략히 언급만 한다.⁵⁾ 먼저 성과정보의 수준을 보면, 여전히 개선의 여지가 많다. 무엇보다 사업 담당자들이 사업의 관리요건의 하나로 기본적인 성과정보를 개발하고 관리하도록 하는 것이 필요하다. 그리고 예산 당국의 입장에서는 다부처 사업(cross-cutting

program)에 대한 정보를 파악하여, 상시 모니터링하고 관리하는 체계를 수립할 필요가 있다.⁶⁾

우리나라의 재정 성과관리제도는 주로 부처 내의 세출 구조조정에 영향을 미치고 있으나, 부처간의 예산 조정에는 크게 영향을 미치고 못하고 있다고 볼 수 있다.

다음으로 비용 정보의 경우로서, 간접비의 배분을 통한 사업의 총비용 파악은 아직 이루어지지 않고 있다. 물론 직접사업비가 대부분인 조직이나 사업인 경우는 큰 문제가 아니지만, 간접비의 비중이 큰 조직이나 사업의 경우, 간접비가 성과관리 체계에서 적절히 통합되어 있지 못해, 이로 인한 문제는 크다고 볼 수 있다.⁷⁾

프로그램 예산구조도 근본적인 점검이 필요하다. 현행 프로그램 예산구조는 각 기관의 기존 조직구조를 기반으로 이루어진 것으로 판단된다. 가장 이상적인 접근방법은, 프로그램 예산구조 개발의 목적에 적합하게 이상적인 프로그램 구조를 개발한 이후, 이를 바탕으로 기존 조직 구조를 재편하는 것이다. 물론 이렇게 재편을 한다해도, 이상적인 프로그램 예산구조와 조직 구조가 완벽하게 일치하기는 어렵다. 왜냐하면, 조직 구성의 논리가 항상 프로그램 편성의 논리와 일치하지는 않기 때문이다. 그러나 우리나라의 현 프로그램

5) 우리나라 재정 성과관리제도의 하부 구조(성과정보, 비용정보, 프로그램 예산구조) 개선 문제에 대한 자세한 논의는 「재정 성과관리제도의 현황과 정책과제」(박노욱 외, 한국조세연구원, 2008)을 참조하라.

6) 우리나라에서는 일부 주요 정책 분야에 대해서는 위원회를 통하여 사업의 관리가 제한적으로 이루어지고 있으며, 간헐적으로 재정사업심층평가에서 다부처 사업에 대한 평가가 이루어지기도 한다. 외국의 경우는 명시적으로 다부처 사업 영역에 대한 관리의 강화를 위해 노력하고 있는 경우가 많다. 물론 그 실효성에 대해서는 다른 나라에서도 개선의 여지가 많다고 보고되고 있다.

7) 발생주의 도입에 대해서는 언급을 하지 않았지만, 도입의 실익에 대해서는 의문의 여지가 많다. 재정 성과관리제도의 입장에서는, 완전한 발생주의 개념의 도입 보다는 부분적이고 선택적인 발생주의 개념의 적용으로 충분하다고 판단된다.

구조는 조직 구조의 재편을 검토하지 않고, 지나치게 기존 조직 구조에 맞추어 프로그램 구조를 개발한 경향이 있다. 정부 조직 개편이 이루어진 이 시점에 기존 프로그램 구조를 재검토할 필요가 있다.

마지막으로 성과관리제도의 운영 환경을 살펴보자. 성과관리제도의 운영환경에 있어서 가장 큰 문제는, 사업 담당자의 전문성 및 평가자(예산 당국, 국회, 외부 전문가 등)의 전문성과 객관성이다. 특히 순환보직이 잦은 우리나라 공공 부문의 환경은 성과관리제도의 실효성 제고에 아주 치명적이다. 사업 담당자의 책임성 제고도 어려우며, 예산 당국의 평가 역량 개발도 용이하지 않다. 예산 당국 외에도 국회나 외부 전문가의 역량도 상당히 중요하다. 우리나라 정부가 추구하고 있는 결과중심의 성과관리제도의 적절한 운영을 위해서는, 사업의 내용과 주변 환경에 따라, 사업의 성과를 전문적으로 판단할 수 있는 평가 역량 확보가 중요하다. 그러나 우리나라는 평가 역량과 객관성 확보에 있어서 한계를 보이면서, 평가 과정이 형식화되는 문제가 나타나고 있다.⁸⁾

예결산 과정이 성과관리제도에서 생산되는 성과정보를 매개로 원활히 연계되기 위해서는 이러한 문제점들이 개선되어야만 할 것이다.

4. 맺는 말

지금까지 재정 성과관리제도에서 생산되는 성과정보를 활용하여 예결산 과정의 연계를 강화시킬 수 있는 가능성과 이를 위한 재정 성과관리제도의 개선 과제에 대해 간략히 논하였다. 현재의 경제위기 대응을 위한 재정지출의 확대는, 결국 재정 성과관리제도의 활용을 통한 예결산 과정의 연계 강화를 필요로 하게 될 것이다. 이를 위해서는, 기존 성과관리제도의 운영을 통해 부각되고 있는 다양한 문제점의 개선을 위한 노력이 경주될 필요가 있다. 지금부터라도, 의미 있는 성과정보의 생산을 위한 하부 구조 정비, 평가자의 전문성 및 독립성 확보, 의사결정자의 성과정보 활용 유인체계 정비 등의 작업이 이루어져야 할 것이다.⁹⁾

8) 재정 성과관리제도에서도, 대학의 신입생 선발과정에서도 입학 사정관제의 취지와 같은 방식으로, 평가자의 전문성을 확보하여 평가자의 재량권을 확대하는 방향의 노력이 필요하다.

9) 우리나라 재정 성과관리제도의 하부 구조(성과정보, 비용정보, 프로그램 예산구조) 개선 문제에 대한 자세한 논의는 「재정 성과관리제도의 현황과 정책과제」(박노욱 외, 한국조세연구원, 2008)을 참조하라.



1. 2009년도 제1회 추가경정예산의 확정과 지방재정영향 * 김경수
2. 이메일세(E-mail Tax)를 둘러싼 논의 * 이성규
3. 「임대형 민자사업(BTL) 민간투자 적격성조사」의
문제점과 개선과제 * 안태훈
4. 정책통합의 의의와 핵심기제로서 예산의 역할 * 성지은
5. 서민금융 위기의 근본적 대책마련을 위한 정책방안 * 이승현
6. 정부의 주택시장 정상화 정책, 보완되어야 할 부분 * 이준호



2009년도 제1회 추가경정예산의 확정과 지방재정영향



김 경 수
행정예산분석팀 예산분석관

올해 지방자치단체의 재정은 대내외적인 경제 상황 악화로 인해서 그 세입여건이 매우 좋지 않을 전망이다. 전반적인 경기침체로 인해서 지방세 수입이 전년에 비해 큰 폭으로 감소할 것으로 보이고, 내국세 수입 또한 감소할 것으로 전망되어 내국세의 법정률(19.24%)로 교부되는 지방교부세가 감액될 예정이다. 또한 정부 추가경정예산안의 국고보조사업의 증대로 인한 대응지방비 추가 부담도 예정되어 있다. 이 글에서는 이러한 지방재정의 어려움을 타개하고자 지난 2009년도 제1회 추가경정예산안의 국회 심의과정에서 논의된 쟁점사항과 확정된 사항들을 제시하고 이러한 국회 확정안이 향후 지방재정에 어떠한 영향을 미치는 지를 살펴본다.

1. 지방재정의 현황

올해 지방자치단체의 전체 세입예산은 당초 예산기준으로 137.5조원으로서 전년 당초 예산에 비해서 10.1% 증가한 규모다. 그러나 이러한 예산규모는 어디까지나 2008년 말에 각 지자체에

서 편성하여 집계한 당초예산으로서 2009년 경제상황에 대한 예측이 반영되지 못한 예산규모라고 볼 수 있다.

중앙정부가 경제상황의 악화를 반영하여 세입 11.2조원, 세출 17.7조원 등 총 28.9조원의 추가경정예산안을 편성하게 되는 상황과 비슷하게 지방정부 역시 경제상황의 악화를 반영하여 [표 1]에서 제시된 당초 세입예산이 크게 달라지는 상황을 맞이하게 되었다. 즉, 지방정부의 자체수입과 의존수입의 여건이 크게 악화된 것이다. 구체적으로 자체수입에서는 주로 지방세 수입이 감소하며, 의존수입에서는 지방교부세가 감소하게 된다.

경제위기 상황에서는 국세와 지방세 모두 세수결함이 불가피하지만, IMF 구제금융 위기 상황의 경험을 돌이켜 보면, 국세에 비해서 지방세가 거래세와 보유세 비중이 매우 높기 때문에 세수감소의 폭이 상대적으로 크고 경기가 회복기에 접어들어도 세수증대의 시기가 늦어진다. 실제로 우리나라는 IMF 구제금융 위기당시(1998년)에

[표 1] 2009년도 전체 지방자치단체 세입예산 현황(당초예산기준)

(단위: 조원, %)

	2008		2009		증감(B-A)	증감률
	금액(A)	구성비	금액(B)	구성비		
자체수입	73.6	58.9	80.7	58.7	7.1	9.6
지방세	43.5	34.8	47.1	34.2	3.6	8.3
세외수입	30.1	24.1	33.6	24.4	3.5	11.6
의존수입	47.8	38.2	53.0	38.5	5.2	10.9
지방교부세	24.1	19.3	26.5	19.3	2.4	10.0
국고보조금	23.7	19.0	26.5	19.3	2.8	11.8
지방채	3.5	2.8	3.8	2.8	0.3	8.6
합 계	125.0	100.0	137.5	100.0	12.5	10.1

주: 각 연도 당초예산 순계기준임.

자료: 행정안전부, 「2009년도 지방자치단체 예산개요」, 2009.4.

국세 감소는 -3.0%였으나, 지방세 감소는 -6.8%에 달하여 큰 폭으로 감소하였고, 이후 경기회복기(2000년)에는 국세 증가가 22.7%였으나 지방세 증가는 10.8% 수준이었다. 또한 국세의 세수 감소는 내국세의 법정률로 교부되는 지방교부세의 감소로 직결된다. 그리고 중앙정부의 세출증액 추경 중 국고보조사업의 경우 이에 따른 대응 지방비의 증대가 불가피하게 되어 지방재정의 부담이 될 수밖에 없다.

따라서 정부의 추가경정예산안 편성 당시, 일반 지방자치단체(교육자치단체 제외)는 전체적으로 경기침체와 정부 추경안의 국고보조금 증액에 의해서 총 11.2조원의 예산부족분이 발생할 것으로 전망되었다. 구체적으로는 2009년 1~2월 지방세 징수액이 전년 동월 대비 11.9%가 하락하여 동 추세가 유지된다면 올해 지방세 예상 징수액은 40.3조원으로서 당초 징수 목표치 47.1조원에

비해 6.8조원이 부족하게 될 것으로 전망되었다. 다음으로 중앙정부의 추가경정예산안의 내국세 세입예산안이 당초에 비해 11.2조원 감소함에 따라 내국세의 법정률(19.24%)에 의해 결정되는 지방교부세가 당초 예산에 비해서 2.2조원 감액되었다. 또한 정부 세출 추경안 중 국고보조금의 증액(4.5조원)에 따른 지방비 부담금이 2.2조원 증액되어 지방자치단체의 재정적 부담이 가중되는 상황이었다.

지방자치단체는 이러한 재정부족분을 지방채 발행으로 충당해야 하는 상황이라고 볼 수 있고 정부는 이러한 지방재정의 어려움을 보완하기 위해 공공자금관리기금의 기금운용계획을 변경하여 추가적으로 3조원(기존 0.6조원 → 3.6조원)의 지방채를 인수하기로 결정하였다. 문제는 총 11.2조원의 지방자치단체 예산부족분의 보완 대책으로 정부가 제시한 3조원의 추가적인 지방채



가 모두 발행되더라도 실질적으로 지방자치단체 전체 예산은 8.2조원의 예산이 여전히 부족(세입 결손)할 수밖에 없다는 점과 지방채 발행을 통한 지방재정 보완은 일시적인 보전에 불과하고 중장기적으로 지방자치단체의 원리금 상환부담으로 인해서 지방정부 재정건전성을 악화시킬 수 있다는 점이였다.

2. 2009년도 제1회 추경예산안의 지방재정 관련 국회 확정안 개요

2009년도 제1회 추가경정예산안의 국회 심의 확정과정에서 지방재정의 어려움을 해소하기 위한 대책은 크게 국고보조금 대응지방비 부담을 경감시키는 부분과 지방채 추가발행 및 지방채 이자에 대한 이차보전 부분으로 구분할 수 있다.

▶ 국고보조금 대응지방비 관련 국회 확정안

먼저 2009년도 제1회 추가경정예산안의 국회 심의 확정과정에서 국고보조금 대응지방비 부담 증가액이 0.5조원 경감되었다. 따라서 이번 정부 추경안의 국회 심의 확정에 의해 실제 지방비 부담 증가액은 추경안 당시 2.2조원에서 1.7조원으로 감소하게 되었다.

국회 심의 확정안에서 지방비부담금이 경감된 대표적인 사업으로는 보건복지가족부의 “한시생계보호”, 행정안전부의 “희망근로프로젝트”, 교육과학기술부의 “소규모학교 통폐합” 등인데, 주로 2009년 한시적으로 신규 반영된 국고보조사업에 대해 지방매칭비율을 인하하거나 국고보조금을 감액, 즉 총사업비를 축소하여 대응지방비 규모 자체를 줄이는 방식으로 지방비 부담을 경감하였다.

▶ 지방채 발행 관련 국회 확정안

추경안의 심의 확정과정에서 교부금(지방교부세, 지방교육재정교부금)의 감액분(4.5조원) 보전을 위한 지방채(지방교육채 포함) 추가매입규모를 추경안의 5.3조원에서 6.1조원으로 0.8조원 증액하였다. 따라서 공공자금관리기금을 통한 지방채(지방교육채 포함) 발행분 매입규모는 2009년 본예산 0.6조원에서 6.1조원이 늘어난 6.7조원으로 결정되었다. 여기에서 지방채 인수규모는 4.4조원, 지방교육채 인수규모는 2.3조원이다.

지방정부 중 일반 자치단체의 지방채 발행에 대한 정부의 인수규모는 당초 2009년 본예산에 비해서 3.8조원 추가되었다.

[표 2] 국회 심의과정에서 지방비 부담이 경감된 사업 현황

(단위: 백만원)

소관부처	사업명	2009 추경			지방비부담액		
		추경안	확정액	증감	추경안	확정액	증감
보건복지가족부	한시생계보호제도	418,100	418,100	0	120,300	76,100	-44,200
행정안전부	희망근로프로젝트	1,995,000	1,328,000	-667,000	565,500	379,000	-186,500
교육과학기술부	소규모학교 통폐합	25,000	25,000	0	25,000	0	-25,000

자료: 각 부처

[표 3] 2009년 제1회 추가경정예산안 편성 당시 지방비 부담 현황

(단위: 개, 백만원, %)

소관부처	사업수	총사업비 (C=A+B)	국비 (A)	국비지원율 (A/C)	지방비 (B)	지방비부담률 (B/C)
보건복지가족부	22	1,777,109	1,251,477	70.4	525,632	29.6
환경부	10	946,977	555,950	58.7	391,027	41.3
여성부	1	7,962	5,918	74.3	2,044	25.7
교육부	1	6,625	5,300	80.0	1,325	20.0
농촌진흥청	2	22,300	16,190	72.6	6,110	27.4
행정안전부	4	2,770,596	2,065,601	74.6	704,995	25.4
산림청	4	174,594	97,044	55.6	77,550	44.4
문화재청	1	39,000	30,000	76.9	9,000	23.1
지식경제부	2	81,250	47,000	57.8	34,250	42.2
문화체육관광부	2	14,005	6,983	49.9	7,022	50.1
국토해양부	5	658,905	402,700	61.1	256,205	38.9
소방방재청	4	163,281	90,477	55.4	72,804	44.6
중소기업청	2	367,820	277,300	75.4	90,520	24.6
합 계	60	7,030,424	4,851,940	69.0	2,178,484	31.0

자료: 행정안전부

교부금 감액분 보완(4.5조원)을 위한 지방채 발행 시 공공자금관리기금에서 전액 매입하고, 지방채 발행 이자의 일부(1.62%p)를 예비비와 특별교부금을 통해 지원할 예정이다. 2009년 4월 말 현재 공공자금관리기금 예탁금리(4.12%)와 양도성예금증서(CD)의 최저한 금리(2.5%)의 차인 1.62%를 지원하되, 금리차 중 0.81%p는 일반회계 예비비, 나머지 0.81%p는 행정안전부 특별교부세 및 교육과학기술부 특별교부금에서 지원하며, 일반회계 지원기간은 2011년까지로 결정하였다. 따라서 4.5조원의 지방채 발행에 대한 국고

지원에 의한 연간 이차차액보전 규모는 729억원에 달한다.¹⁾

3. 2009년도 제1회 추경예산안의 확정으로 인한 지방재정 부담범위 변동

추경안 편성당시에는 앞서 말한 예산부족분 11.2조원에서 지방채 추가발행분 3.0조원을 제한 8.2조원의 지방재정부담, 즉, 예산부족액이 발생하였으나, 추경안의 국회 심의 확정 결과 지방채 추가발행분 3.8조원, 지방비부담금 증액분이 0.5조원 감소함에 따라 지방재정부담액이 6.9조원

1) 4.5조원×(4.12%−2.5%) = 729억원



[표 4] 지방채 발행 관련 국회 확정안 현황

(단위: 백만원)

	2009 본예산	2009 추경안 (A)	2009 확정안 (B)	증감(B-A)	비 고
지방채 인수	600,000	3,600,000	4,400,000	800,000	공공자금관리기금 기금운용계획 변경
지방교육채인수	-	2,300,000	2,300,000	-	공공자금관리기금 기금운용계획 변경
소 계	600,000	5,900,000	6,700,000	800,000	
지방채 발행 이자지원	-	-	72,900	72,900	이차보전방식

자료: 국회 예산결산특별위원회, 「2009년도 제1회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 수정안」, 2009.4.29.

으로 감소하였다.

이러한 결과는 올해 1~2월까지의 지방세 징수액을 근거로 추계된 지방세수 감소분 6.8조원이 변함이 없을 것이라는 가정에 근거하고 있고 6.9조원의 지방재정부담액은 3.8조원의 지방채가 일반 자치단체에 의해 모두 발행된다는 전제하에서 계산된 액수이다.

전술하였듯이 2008년 말 편성된 2009년도 자치단체 일반재정 당초예산은 137.5조원이지만, 정부추경안의 국회 심의 확정으로 지방재정의 세

입부분에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 즉, 지자체 전체 최종예산은 당초예산에 비해서 큰 변동이 있을 것으로 예상되는 바, 전체적으로 일반 자치단체가 2008년 말에 편성한 세입예산(당초예산)에서 지방세, 지방교부세가 감소하고, 국고보조금과 지방채가 큰 폭으로 증가할 것으로 전망된다.

구체적으로는 지방세가 47.1조원에서 40.7조원으로 감소하고, 지방교부세가 26.5조원(부동산교부세 제외)에서 24.3조원으로 감소할 전망이

[표 5] 추경안과 국회확정안으로 인한 지방정부 가용재원의 변화

(단위: 조원)

지방정부 가용재원의 변화요인	추경안 및 추계액	국회확정 및 추계액
지방세수 감소 추계액(A)	6.8	6.8
지방교부세 감액(B)	2.2	2.2
국고보조사업 증액	4.5	4.5
: 국고보조사업의 지방비부담금 증액(C)	2.2	1.7
지방채 추가 인수(D)	3.0	3.8
지방재정부담액 (예산부족액: A+B+C-D)	8.2	6.9

주: 지방세수 감소규모는 올해 2월 말 지방세 징수액을 근거로 계산

자료: 기획재정부, 행정안전부

며, 국고보조금이 26.5조원에서 31.0조원으로 증가하고, 지방채가 3.8조원에서 7.6조원 이상으로 증가할 것으로 전망된다.

각 자치단체가 통상적으로 연간 4~5회 정도의 추경을 편성하고 있기 때문에 전체 자치단체의 세입 변동치를 정확하게 추계하는 것은 어렵다고 할 수 있다.

이러한 정부의 추경안에 대한 국회의 심의확정 과정은 다소나마 지방재정의 부담을 완화하는데 기여했다고 볼 수 있다. 하지만, 지방정부의 입장에서는 여전히 6.9조원의 지방재정부담액이 발

생하는 상황은 피할 수 없다.

6.9조원의 지방재정부담액을 해소하기 위해서 각 일반 자치단체에서는 정부인수 지방채 이외에 지방채를 추가적으로 발행하여 부족한 재원을 조달할 수밖에 없다고 볼 수 있다. 심지어 세출예산을 줄이는 감액추경안을 편성함으로써 세출자체를 줄이는 것을 검토하는 지자체도 일부 있는 것으로 파악되었다. 행정안전부는 전국의 지자체에게 가능한 감액추경을 하지 말고 지방채 추가발행을 통해서 예산부족을 해소할 것을 권고하고 있는 상황이다. ●



이메일세(E-mail Tax)를 둘러싼 논의



이 성 규
재정정책분석팀 경제분석관

1. 스팸과의 전쟁

인터넷의 발달은 순기능에도 불구하고 스팸메일(spam mail)의 천국을 초래하고 있다. 인터넷 사용자들은 매일 매일 스팸메일과의 전쟁을 치르고 있다고 해도 과언이 아니다. 세계적으로 매일 2,000억여 통의 불량 이메일들이 인터넷 상을 떠돌고 있다고 보도되고 있다. 정확히는 알 수 없지만 이중 대략 90%의 이메일이 스팸이라고 추정되고 있다. 또 대부분의 스팸메일은 미국, 캐나다, 영국 등 선진국에서 발생하고 있다고 믿어진다.

우리는 매일 ‘원하지도 않는’ 이러한 스팸메일을 왜 받아야 하는가? 현실에서 스팸메일에 대한 수요가 없는 데도 왜 스팸메일은 아무런 제약도 받지 않고 공급되고 있는 것인가? 그 대답은 의외로 간단하다. 이메일 발송이 ‘공짜이기’ 때문이다.

스팸메일의 폐해는 한 두 가지가 아니다. 우선 스팸메일이 너무 많은 경우 스팸여과기(spam filter)의 기능장애를 불러일으키고, 사용자의 업무 생산성을 저하시키고, 대역너비(bandwidth)의 오용을 발생시킨다. 또 스팸메일은 주로 바이

러스를 전파하거나 위조 및 불법 물건들을 판매하는 데 사용되고 있다. 마지막으로 스팸메일로 인하여 평상의 중요한 이메일조차 저질 이메일로 취급받는 요인이 되기도 한다.

2. 이메일세 부과 논의

수요가 없는데도 공급이 이루어지는 이러한 스팸메일을 어떻게 규제할 수 있는가? 스팸메일에 골머리를 앓고 있는 세계 주요 인터넷 서비스 공급자들(internet service providers)은 스팸메일 통제를 위해 ‘가격 메커니즘’ 도입을 제안해 왔으나 인터넷 사용자들은 이를 극구 반대하고 있다. 이제 스팸메일의 규제를 위해 공공부문에서의 만병통치약인 조세부과를 고려해 볼 시간이 온 것 같다. 공공부문에서는 어떤 행위가 공공해(public bads)를 발생시키는 경우 이를 교정하기 위해 ‘조세’를 부과하고 공공선(public good)에 대해서는 보조금을 지불한다. 환경오염이나 스팸메일과 같이 부정적 외부효과(negative externality)를 발생시키는 경우 이를 시정하기 위해

고안된 개념이 ‘피구세’(Pigovian tax)이다. 스팸메일의 경우 피구세는 이메일 발신자로 하여금 스팸메일의 발송량을 줄이도록 하는 경제적 유인을 제공하는 장점이 있다. 그러므로 스팸메일을 규제하기 위해 사용자들이 보내는 이메일 당 30~40원 정도의 조세를 부과하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 우리는 이를 ‘이메일세’ 또는 ‘전자메일세’라 한다. 이메일세(稅) 부과를 둘러싸고 찬반논의가 일어날 조짐이다.

먼저, 이메일세 부과를 반대하는 사람들은 이메일세 징수(부과)는 기술적으로 ‘불가능하거나’, 징수(부과)가 가능하더라도 ‘불공평’하다고 주장하고 있다. 그렇다고 해서 마냥 이대로 있을 수만 없다. 현상유지가 상책일 수는 없기 때문이다. 2007년 초반 이래 스팸메일은 세계적으로 3배 이상 증가하는 추세에 있다. 매일 원하지 않는 불량 메일(스팸)이나 메시지의 쇄도를 방지하기 위하여 인터넷 서비스 공급자들과 대기업들은 IT 관련 예산의 상당부분을 불량 정크메일(junk mail)¹⁾을 걸러내는 데 쓰고 있다. 이들의 끈질긴 노력에도 불구하고 많은 사람들은 매일 아침 컴퓨터 앞에 앉아 불량 스팸메일을 ‘삭제하는 데’ 족히 2~3분을 쓰고 있다. 이를 비웃듯이 불량메일은 연일 홍수처럼 쇄도하고 있다. 사람들에게 괴로움과 고통을 가져다주는 이러한 불량 스팸메일을 근원적으로 일소하기 위하여 우리가 보내는 이메일에 대해 ‘단위세’(unit tax)를 부과한다면 대부분의 스팸메일을 없애거나 줄일 수 있을 것

이다. 스팸메일 퇴치의 최상의 방법은 발송하는 이메일에 대한 조세부과이다.

예를 들면, 국경을 넘나들면서 의약품이나 비아그라를 팔기 위해 매일 수 십만 또는 수 백만 개의 스팸메일을 보내고 있는 상인들이 있다고 가정해 보자. 매일 100만개 정도의 광고 메일을 보내는 상인들이나 불법 거래자들은 이메일세로 인한 비용부담 문제를 심각하게 인식하게 될 것이다. 만약 어느 국내 의약품 판매 상인이 매일 100만개의 이메일을 세계 각국으로 보내고, 그가 보내는 이메일 당 30원의 단위세가 부과된다면 그는 일주일에 조세로 2억원 정도의 비용을 지불해야만 할 것이다. 이러한 비용은 이들의 불확실한 수입에 비해 만만치 않은 비용부담이 될 것이다. 뿐만 아니라 사람들의 돈을 사기 치거나 은행 비밀번호를 알아내는 일은 이제 더 이상 안전한 사업이 아닐 것이다.

실제적으로 볼 때 이메일세 부과는 불가능하지 않은 않다고 할 수 있다. 인터넷 속성상 이메일세는 충분히 징수가 가능하다. 우리가 이메일을 보내기 위해 브라우저(browser)를 사용하든 고객 중심 이메일 시스템(client-based email system)을 사용하든 우리가 보내는 모든 이메일에는 ‘발신자 주소’(sender address)와 ‘수신자 주소’(recipient address)가 있기 마련이다. 양자의 경우 모두 “보내는 사람@보내는 곳”(또는 발신자 주소@발신자 소속)과 “받는 사람@받는 곳”(또는 수신자 주소@수신자 소속) 등의 형태를

1) 쓰레기 취급받는 선전·광고 우편물을 말함.



띠고 있다. 이러한 시스템은 우리가 보내고 받는 모든 이메일들이 인터넷 서비스 공급자들(ISP)에 의해 쉽게 추적될 수 있음을 의미한다.

인터넷 서비스 공급자들은 이미 사용자들에 대해 월 요금을 부과하고 있기 때문에 인터넷 서비스 공급자들이 세금을 부과하는 것은 비교적 간단할 것이다. 즉 먼저 인터넷 서비스 공급자들이 이메일세를 국제청에 지불하고, 나중에 지불한 이메일세액만큼 사용자들의 월 사용료에 부가하면 되기 때문이다.

사용자들이 매달 보내는 최초의 400~500통의 이메일에 대해서는 '고정 사용료'를 부과하면 되고, 나머지 이메일 사용량에 대해서는 매 사용량에 대해 이메일세를 부과하면 될 것이다. 사용자들이 이메일을 사용할 수 있는 월별 한도를 정한 후 한도 이내에서의 사용량에 대해서는 저렴한 고정 사용료를 부과하고, 한도 초과분에 대해서는 매 사용에 대해 이메일세를 부과하면 될 것이다.

예를 들어, 매달 400~500통의 사용 한도를 정한 후 이를 초과하여 이메일을 보내는 사람들은 이메일세 부담에 따른 비용을 의식하게 될 것이며, 그 결과 이메일을 비용 절약적으로 발송하게 될 것이다. 이러한 방식은 이미 휴대폰 문자 메시지(text messages) 시스템에서 이용되고 있다.

또한 이메일세 부과에 대해서 법인사용자들도 적극적으로 찬성하고 협조할 것이다. 왜냐하면 법인사용자들은 이메일세 부과로 스팸메일과의

전쟁 비용을 줄일 수 있고, 인터넷상에 떠 있는 불량내용들도 줄일 수 있기 때문이다.

3. 이메일세 부과의 비용과 편익

스팸메일은 비단 우리만의 문제가 아니다. 많은 국가들이 스팸메일로 고생하고 있다는 측면에서 볼 때 이는 '국제적인' 문제이기도 하다. 그러므로 각국 정부 간의 국제적 공조(협조적 행동)가 필요하다. 스팸메일의 약 4분의 3이 16개국에서 발송되고 있으며, 이 중 대부분의 국가는 OECD 회원국들이다. 그렇기 때문에 이 문제는 국제적 관점에서 다루어져야 하고 각국 정부 간의 협조가 필요하다. 이의 일환으로 OECD는 스팸메일 퇴치를 목적으로 '통일된 조세법'(tax code)을 입안하려 하고 있다. 뿐만 아니라 OECD는 스팸메일 발송자들을 보유하고 있거나 이메일세 부과에 협조하지 않는 국가들²⁾을 국제시장부터의 접근을 거부하는 방안도 고려하고 있다. 스팸메일의 방지 및 퇴치를 위해서는 국가간의 협조가 절실히 필요하다. 다시 말하면, 인터넷을 오염시키는 바이러스나 독성(유해) 프로그램들을 퇴치하기 위해서는 국제적 공조가 반드시 필요하다.

이메일세 부과로 사용자들은 어느 정도의 추가적 비용을 부담하게 될 것인가? 만약 어떤 사용자(예를 들면, 일반 사무직 직원의 경우)가 매일 평균 100통의 이메일을 보낸다고 가정해보자. 이메일 한 통당 30원의 이메일세가 부과된다면 이 사람은 매일 3,000원의 추가적 비용을 부담하게

2) OECD는 이들 국가들을 소위 '불량국가'(rogue states)로 규정할 수 있다.

될 것이며 이는 커피 한잔 값에 불과한 금액이다. 이러한 비용은 이메일 작성에 따른 시간적 기회 비용과 월급에 비해 별로 크지 않은 금액일 것이다. 회사의 경우 이메일세 부과로 이메일 발송 시 직접적 비용이 소요되지만, 다른 한편으로 회사가 스팸되지 전쟁에 드는 비용을 절약할 수 있다. 그러므로 회사의 입장에서는 이메일세 지불에 따른 직접적 비용은 스팸전쟁에 드는 비용 절약액과 부분적으로 상쇄될 수 있다. 이와 마찬가지로 개인의 입장에서도 매일 20~30여 통의 이메일을 보내는 경우 이메일세로 지출되는 1,000원 정도의 비용부담은 광통신망(broadband)을 해지하는 등 사용 중단에 큰 영향을 미치지 않을 것이다.

이메일세 부과가 기업들에게 미치는 영향은 무엇인가? 특히 자선단체와 소비자들을 상대로 하는 기업들의 경우 이메일세 부과로 어떤 변화가 발생할 것인가? 이메일세라고 해서 이메일 발송 자체를 금지하는 것은 아니다. 이러한 단체나 기업들은 계속해서 수신자들이 원하지 않는 기부요청 메일이나 상품광고 메일들을 보낼 수 있다. 그러나 이메일세 부과에 따른 비용부담을 고려하거나 계산에 넣어야만 할 것이다. 가입자들에게 이메일 경고(email alert)를 보내는 정보통신 관련 단체들은 이제 자신들이 제공하는 서비스 비용에 이메일세를 고려해 넣어야 할 것이다. 그러나 이들 단체들은 이메일세가 부과된다고 해서 사용자가 원하지 않는 메일을 완전히 중단하지는 않을 것이다. 예를 들면, 우편요금 부과가 정크메일의 발송 수를 줄일 수는 있어도 완전히 없앨 수 없는 것과 마찬가지로이기 때문이다.

그러므로 이메일세는 이메일 발송자들로 하여금 ‘합리적 선택’을 하도록 도와주는 역할을 한다. 즉 이메일 발송자는 최종적으로 이메일을 보내기 전에 “과연 이 이메일이 보낼만한 가치가 있는가?” 또는 “과연 이 이메일이 30원의 가치가 있는가?”에 대해 다시 한번 생각하게 될 것이다.

4. 역진적 세부담 가능


이러한 장점에도 불구하고 이메일세는 그 부담이 ‘역진적’(regressive)이라는 단점이 있다. 세부담의 역진성은 특히 소비세(excise tax)에서 나타나는 전형적인 특징이다. 그러나 대부분의 사용자들에게 이메일세 부과에 따른 추가적 비용은 현재 진행 중인 광통신망의 가격하락에 의해 어느 정도 상쇄될 것이다. 블로그(blog)의 폭발적 증가와 이를 통한 사회적 네트워크의 증가추세를 볼 때 ‘이메일세가 인터넷의 자유를 억압한다’는 일부 주장들은 다소 과장된 것임을 알 수 있다. 왜냐하면 이메일세가 부과되더라도 사용자 주도의 웹사이트 접근은 전혀 영향을 받지 않을 것이기 때문이다. 원칙적으로 이메일세는 과도한 이메일의 발송을 제한하는 데 있지 사용자들의 웹사이트 접근 자체를 방해하는 것은 아니다.

무엇보다도 이메일세는 넓게는 미래 인터넷의 사용을 안전하게 보호하고, 좁게는 불필요한 이메일의 과도한 발송을 방지하는 데 있다. 예를 들면, 미래의 인터넷 서비스는 동일한 취향을 가진 개인들 간의 자료 이송, 비디오 발송, 음성 서비스 등에 이르기까지 매우 다양해 질 전망이다. 이들 서비스는 대역너비(bandwidth)의 확대를 필요로 할 것이다. 이처럼 새로운 용량들이 필요할



때 이메일세로 거두어들이는 조세수입을 이들 용량 확대에 따른 투자재원으로 사용할 수 있다.

또한 스팸세(spam tax)는 “우리들은 가치가 있다고 생각하는 것을 얻기 위하여 반드시 대가를 지불해야 한다”는 일상의 기본 원칙을 일깨워 준다. 맑은 물이나 공기처럼 이메일도 공짜가 아니다. 맑은 물이나 공기를 얻기 위해 대가를 지불하듯이 ‘좋은’ 이메일을 얻기 위해 반드시 대가를 지불해야 한다. 세상엔 공짜가 없는 법이다. 이메일도 예외일 수는 없다. ‘이메일 발송에도 비용이 든다’는 점을 인식해야 한다.

인터넷 사용량이 세계 최고를 기록하고 있는 우리나라의 경우 이메일 사용에 대한 세부과는 인터넷 사용자들에게 커다란 파장을 불러일으킬 것이다. 각국의 조세 당국들이 새로운 세원(稅源) 발굴에 고민이 많은 현실에서 이메일세는 각국 정부에게 구미가 당기는 아이디어가 될지도 모른다. 그러나 조세부과는 필연적으로 인간생활의 ‘변화’를 초래한다는 점을 인식하고 이의 도입에 신중을 기해야 한다. 

참고문헌

1. Dai, Rui and Kang Li, “Shall We Stop All Unsolicited Email Messages?,” First Conference on Email and Anti-Spam (CEAS) Proceedings, 2004.
2. Mansoor Al-A’ali, “A Study of Email Spam and How to Effectively Combat It,” *Webology*, Vol.4, No.1, March, 2007.
3. Mankiw, Gregory, *Principles of Economics*, fourth edition, South-Western College Pub., 2005.
4. Mankiw, Gregory, “One Answer to Global Warming: A New Tax,” *The New York Times*, 16 September 2007.
5. Shiman, Daniel R., “When E-mail Becomes Junk Mail: The Welfare Implications of the Advancement of Communications Technology,” *Review of Industrial Organization*, Vol.11. No.1, 1996.
6. Wikipedia, “E-mail Spam,” <www.wiki-pedia.org>.
7. Wikipedia, “Pigovian Tax,” <www.wiki-pedia.org>.

「임대형 민자사업(BTL) 민간투자 적격성조사」의 문제점과 개선과제



안 태 훈
산업사업평가팀 사업평가관

1. 서론

재정지출 측면에서 특정 공공시설 및 서비스를 공공에서 공급하는 것보다 민간이 공급하는 것이 유리하다면, 정부는 민간을 통해 해당 공공시설 및 서비스를 공급하는 것이 바람직할 수 있다. 더 나아가 자금조달은 공공에서, 시설 및 서비스는 민간에서 공급하는 것이 유리한 공공시설 및 서비스가 있다면, 공공과 민간이 자금조달과 공공시설·서비스 공급을 나누어 시행하는 것이 적절할 것이다. 이같이 공공과 민간이 각자의 우월한 분야에 참여하여 공공사업을 추진하는 방식이 최

근 주목받고 있는 ‘민관협력방식’ (Public-Private Partnership: PPP)¹⁾이다.

하지만 정부는 공공에서 자금을 공급하는 것이 유리함에도 불구하고,²⁾ 민간이 자금, 시설 및 서비스를 일괄 공급하는 ‘민간투자사업’ (Private Finance Initiative: PFI)을 추진하고 있다. 정부는 고금리의 금융비용을 지불하더라도³⁾ 민간에서 자금, 시설 및 서비스를 일괄 공급하는 ‘민간투자사업’ (PFI)이 ‘공공시행사업’ (Public Sector Comparator: PSC)⁴⁾보다 재정지출 측면에서 유리하다고 판단하고 있는 것이다. 정부는 이러한 관

- 1) PPP를 PFI와 동일시하는 경향이 있으나, PPP는 제3섹터방식과 유사한 것으로 보는 것이 바람직할 것이다. 제3섹터란 용어는 제1섹터인 공공부문, 즉 중앙정부나 지방자치단체와 제2섹터인 민간부문이 공동출자해 만든 합동법인 형태의 새로운 개발주체를 가리킨다. 하지만 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서는 민관합동법인을 민간법인으로 취급하고 있어, PPP와 PFI를 동일시하고 있다. 따라서 국내에서는 공공기관의 투자를 민간투자로 간주할 수 있으므로, 한국도로공사가 부산-울산민자고속도로 사업자가 되는 현상이 발생하고 있다.
- 2) 정부가 자금을 공급하는 것이 유리하다는 주장은 저금리의 국고채를 발행하여 사업자금을 조달할 수 있다는 데 근거한다. 왜냐하면 적격성조사 세부요령에는 PSC의 재원을 국고채 발행으로 조달하도록 규정하고 있기 때문이다. 정부의 주정처럼 BTL을 위한 국고채 발행은 국가채무를 늘리기 때문에 바람직하지 않다면, 적격성조사를 시행할 필요가 없다.
- 3) 민자사업의 민간조달 기본금리는 회사채(무보증3년, AA-)를 기준으로 하고 있는데, 최근 3년 평균 회사채 금리는 국고채 금리보다 1.37%가 높다.
- 4) PSC는 공공에서 자금, 시설 및 서비스를 일괄 공급하는 방식이다. 하지만 PSC의 시설 공급은 턴키방식을 통해 민간에서 공급할 수 있으며, 서비스도 민간위탁 운영을 통해 민간에서 공급할 수 있다. 결국 PSC는 공공에서 자금을 조달하고, 시설 및 서비스는 민간에서 공급하는 방식으로 간주할 수 있다. 결국 PSC와 PFI는 자금조달 주체에 따라 구분된다고 볼 수도 있다.



단이 정당하다는 것을 입증하기 위해 ‘임대형 민자사업 (Build-Transfer-Lease: BTL)⁵⁾ 추진의 적격성을 조사하는 제도를 도입 운영하고 있다.⁶⁾

즉 ‘BTL 적격성조사’는 민간투자사업이 재정사업보다 재정지출을 줄인다는 것을 증명하는 제도인 것이다.

정부는 적격성조사를 통과한 사업만을 BTL로 추진하고 있지만, BTL방식이 재정사업 방식으로 추진하는 것보다 재정지출을 줄인다는 것을 이해하는 것은 쉽지 않다. BTL은 정부가 지급하는 사용료로 투자비를 회수하는 PFI이며, 운영수입을 100% 보장하는 BTO와 매우 유사하기 때문이다.⁷⁾

따라서 BTL사업들이 어떠한 기준에서 적격성 조사를 통과하는가를 살펴볼 필요가 있다.

2. 「임대형 민자사업(BTL) 민간투자 적격성 조사」 개요

주무관청이 BTL사업을 추진하기 위해서는 KDI 공공투자관리센터에서 작성한 「임대형 민자사업(BTL) 타당성 및 민간투자 적격성 조사 세부요령」(이하 “적격성조사 세부요령”)에 의거하여 시설사업을 BTL 방식으로 추진하는 것이 국민의 세금을 보다 효율적으로 사용한다는 것

을 증명해야 한다. 증명방법은 재정사업으로 추진하는 경우(PSC)와 비교하여 민자사업 추진(PFI)의 VfM(Value for Money)을 분석하는 것이다.

VfM분석은 정량적 VfM분석과 정성적 VfM분석으로 구분된다. 정량적 VfM분석은 대상 사업의 PSC와 PFI에 대한 건설 및 운영단계의 생애주기비용(Life Cycle Cost: LCC)을 산출하고, 위험조정 등의 과정을 거쳐 현재가치로 환산하는 것이다. 정성적 VfM분석은 PSC와 PFI의 시설물에 대한 서비스 질, 파급효과, 사업의 특수성 등을 비교하는 것을 말한다. 정부는 원칙적으로 정량적 VfM분석과 정성적 VfM분석 결과를 종합평가하여 민자사업의 적격성 여부를 판단하는 것이 바람직하다고 제시하고 있다.

그러나 정부는 정량적 VfM분석을 통하여 PSC 대안의 LCC(이하 “PSC-LCC”)가 PFI 대안의 LCC(이하 “PFI-LCC”)보다 크다는 것이 입증되어야 BTL사업을 추진할 수 있도록 규정하였다.⁸⁾ 정부는 향후 정성적 평가기법을 보다 정밀화하여 정량적·정성적 분석이 종합적으로 고려될 수 있도록 하는 방안을 강구할 계획이나, 현재까지는 LCC 중심의 정량적 VfM 분석결과에 따라 BTL

5) 임대형(BTL)은 정부가 지급하는 사용료(국고 지방비)로 투자비를 회수하는 방식

6) 수익형(BTO)은 민간사업자가 최종이용자로부터 사용료를 부과하여 투자비를 회수하는 방식이므로, 원칙적으로 PFI의 재정지출 규모를 PSC의 재정지출 규모와 비교할 필요가 없다. 하지만 운영수입을 보장한 BTO은 재정지출 측면에서 PSC와 비교해야 한다. 특히 운영단계에서 운영수입 보장에 따른 재정지출이 발생된다면, 정부가 인수하는 방안과 민자사업으로 유지하는 방안을 비교 검토할 필요가 있다.

7) BTO의 운영수입보장에 대한 문제점들이 지속적으로 제기되어, 정부는 2006년에 민간제안사업에 대한 ‘운영수입보장’ 자체를 폐지하였으며, BTL과 같은 정부고시사업에 대해서도 ‘운영수입보장’ 규모를 대폭 축소하였다.

8) 보다 정확하게는 PSC의 재정지출이 PFI의 재정지출보다 크다는 것이 입증하는 것이다. 즉 적격성조사 세부요령에서는 LCC를 재정지출로 규정하고 있다.

사업추진을 결정하고 있다. 당분간 정성적 VFM 분석은 정성적 VFM의 발생 가능성 및 발생경로를 분석하는 데에만 초점을 두고, 적격성 유무를 판단하기 위한 참고 자료로 활용하고 있다.

정량적 VFM분석 결과는 BTL 추진 여부를 결정하는 핵심이므로, 정량적 VFM 분석은 엄밀하게 이루어져야 한다. 따라서 정부는 각 주무관청이 수행한 BTL 적격성조사가 엄밀하게 이루어졌는가를 확인하기 위하여, 올해부터 KDI 공공투자관리센터에서 각 주무관청이 수행한 BTL 적격성조사를 검토하는 제도를 운영하고 있다. [표 1]은 KDI 공공투자관리센터에서 수행중인 BTL 적격성조사 검토현황이다.

정부는 BTL 적격성조사의 엄밀성을 유지하기

위해 BTL 적격성조사 검토제도를 운영하고 있으나, 정량적 VFM분석의 기준이 되는 「적격성조사 세부요령」에는 다음과 같은 문제점들이 있다.

3. 「적격성조사 세부요령」의 문제점

▶ 불합리한 할인율 적용

적격성조사의 정량적 VFM분석에서는 재정지출 측면에서 PSC-LCC와 PFI-LCC를 비교해야 한다. 하지만 LCC는 장기간의 사업기간에 걸쳐 발생하는 비용이므로, PSC-LCC와 PFI-LCC를 비교하기 위해서는 각 시기에 발생하는 재정지출을 현재가치로 환산해야 한다. LCC를 현재가치로 환산하기 위해서는 적절한 할인율을 선정해야 하며, 할인율 선정 시 주의해야 할 것은 자금조달

[표 1] KDI 공공투자관리센터에서 수행중인 BTL 적격성조사 검토현황

(2009. 5. 30. PIMAC 접수일 기준)

사업명	주무관청	검토의뢰일자 (PIMAC 접수일)	검토의견 송부일자	검토 주요내용
홍대용 전문과학관	천안시	2009. 4. 29	검토중	할인율, VFM 등
김천시 녹색미래과학관	김천시	2009. 4. 30	"	"
울산과학기술대학교 기숙사	교육과학기술부	2009. 5. 11	"	"
부산교 동래구 도서관	부산시	2009. 5. 4	"	"
청주북합문화센터	청주시	2009. 4. 30	"	"
국립자연휴양림	산림청	2009. 5. 12	"	"
김포시 실내체육관	김포시	2009. 5. 4	"	"
공립치매병원	경북 의성군	2009. 5. 21	"	"
충청남도교육청 학교시설복합화	충청남도교육청	2009. 5. 29	"	"
제주시 읍면지역 하수관거	제주특별자치도	2009. 5. 14	"	"
11개교(고정고외 5교 및 같은초외 4교 등)	행정중심복합도시건설청	2009. 5. 22	"	"

자료: 기획재정부



금리보다 높은 할인율을 적용하지 않아야 한다는 것이다. 왜냐하면 자금조달금리보다 높은 할인율을 사용할 경우, 원금상환 시기를 늦출수록 비용의 현재가치가 낮아지기 때문이다.

적격성조사 세부요령에서 PSC는 사업비 투입 시기부터 5년간 이자비용이 발생하고, 5년 후에는 원금을 상환하는 것으로 가정하고 있다. 하지만 PFI는 운영기간 20년 동안 원리금 균등상환 방식으로 시설임대료를 지급하는 것으로 가정하고 있다. 즉 동일한 사업비가 투자되는 PSC와 PFI의 경우, PSC와 PFI의 원금상환시기가 달라지므로, 할인율이 자금조달금리보다 클 경우에는 PFI의 현재가치가 PSC의 현재가치보다 작게 된다.

구체적으로 살펴보면, 적격성조사 세부요령에서는 PSC와 PFI에 대한 재정지출의 현재가치 산정시 재무적 명목할인율 6.0%를 적용하도록 규정하고 있다. 6.0%에 대한 산출근거를 살펴보면 2005년 2월 기준으로 5년만기 국고채 수익률이 4.5%에 민자사업의 프리미엄을 1.5% 적용한 것

이다. 하지만 적격성조사의 실제 사례를 살펴보면, 할인율보다 낮은 임대수익률이 적용되고 있다. [표 2]는 철도 BTL에 대한 적격성조사에서 사용한 임대수익률이다.⁹⁾ 철도 BTL 적격성조사에서 임대수익률이 할인율보다 작으므로, PFI의 원금상환의 시기를 PSC보다 늦출수록 PFI의 재정지출 현재가치를 낮출 수 있다.

시점별 재정투입 규모가 상이한 PSC와 PFI에 대하여 할인율과 임대수익률의 차이는 정량적 VFM분석 결과에 큰 영향을 미친다. 따라서 민간 투자사업의 경우에는 시장이자율 혹은 대출이자율이 자금의 조달비용인 동시에 할인율이라고 볼 수 있으므로, 명목할인율은 임대수익률과 동일하게 적용할 필요가 있다. 보다 바람직한 것은 PSC와 PFI의 원금상환방식을 동일하게 설정하는 것이다.

- 운영기간에 대한 타인자본 조달금리 미고려 BTL의 민간투자금은 자기자본과 타인자본으로 구분되며, 자기자본과 타인자본은 투자수익을

[표 2] 철도 BTL 적격성조사의 임대수익률

(단위:%)

사 업 명	경전선 철도건설 BTL	전라선 철도건설 BTL	소사-원시 철도건설 BTL
임대수익률	5.83	5.83	5.67
5년만기 국고채 수익률	4.96	4.96	4.90
민자사업의 프리미엄	0.87	0.87	0.77

자료: 각 BTL 적격성조사 보고서

9) 정부 측면에서 임대수익률은 원리금균등상환 이자율과 같은 의미를 가진다.

기대하여 투자되는 자본이다. 하지만 적격성조사 지침에는 자기자본과 타인자본의 투자수익 기준에 대한 언급이 없다. 임대수익률만 5년만기 국고채 수익률에 알파(α)를 더해 구하도록 규정하고 있을 뿐이다.

하지만 적격성조사 세부요령의 ‘예시’에서는 타인자본비율을 85%로 설정하고, 이자비용은 3년 거치 10년 장기 원리금 균등상환을 가정하여 계상하도록 제시하고 있다.¹⁰⁾ 또한 적격성 조사 세부요령의 ‘별첨 1’에서는 건설기간 중 타인자본 이자율을 3년만기 무보증 회사채(AA-)에 가산율(β)을 더해 구하도록 하고 있으며, 예시를 통해 임대수익률은 5.95%, 건설기간 이자율은 9.37%를 제시하고 있다. 앞에서 기술한 바와 같이 타인자본을 3년 거치 10년 장기 원리금 균등상환 조건으로 조달하도록 규정하고 있으므로, 적격성조사 세부요령에서는 건설기간 이자율과 타인자본 이자율을 동일시하고 있다고 추정된다.

운영기간 중의 타인자본 이자율이 임대수익률보다 높다면, 민자사업자는 고금리의 타인자본을 대출받아 수익률이 낮은 사업에 투자하라는 것과 동일하다. 결과적으로 자기자본 수익률은 타인자본 이자율보다 낮게 되는 것이다. 심지어 BTL 사업의 주주는 자기자본의 손실을 감수하면서 BTL 사업을 해야 하는 경우도 발생할 수 있다. [표 3]에서와 같이 경전선 철도 BTL 사례를 살펴보면,

민자사업자는 5.73%의 임대수익률을 얻기 위해, 대출금리가 6.97% 이상인 타인자본을 조달하여 사업을 시행하고 있다.

일부에서는 건설이익에 근거하여 PFI의 자기자본 수익률을 낮출 수 있다고 주장하고 있다. 그렇다면 적격성조사에서는 PFI의 건설이익이 얼마인가를 제시하는 것이 바람직하다. 적격성조사에서 건설이익에 근거하여 자기자본 수익률을 낮출 수 있기 위해서는 동일한 건설조건에서 PSC와 PFI의 건설이익을 다르게 적용해야 하기 때문이다. PSC는 적정 건설이익만 포함시켜야 하지만, PFI의 경우 건설이익에 자기자본 금융비용까지 포함해야 한다. PSC와 PFI의 건설이익을 다르게 적용하지 않는다면, 자기자본에 대한 수익률을 불합리하게 낮춤으로써 PFI의 LCC를 의도적으로 낮춘 것으로 볼 수도 있다.

● 공사비 적용의 불공정

적격성조사 세부요령에서는 PSC와 PFI의 공사비를 공사의 시행을 위한 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤의 합계액으로서 필요시 유사시설의 실적단가를 이용하도록 규정하고 있다. 적격성조사 세부요령의 ‘예시 사업’에서도 PSC와 PFI의 공사비는 동일하게 적용하고 있다. 하지만 적격성조사 세부요령의 ‘별첨 1’에서는 PSC 공사비는 설계가의 86.46%로 산정하고,

10) 적격성조사 세부요령에서는 BTL 임대료 지급을 운영기간 20년 원리금 균등상환, 민간투자자금의 85%인 타인자본 상환을 10년 원리금 균등상환으로 규정하고 있다. 이 경우 타인자본 조달금리에 따라, 타인자본의 원리금 상환금이 정부가 지급한 임대료보다 클 수 있다. 예시) 민간투자비가 1,000억원, 임대수익률과 타인자본 이자율이 6.0%일 때, 임대료는 연간 8,719백만원이며, 원리금 상환액은 연간 11,549백만원이다.



[표 3] 경전선 철도건설 BTL 적격성조사 및 실제 자금조달 현황

		적격성조사		실제자금조달
임대수익률		임대수익률	5.85%	5.73%
		지표금리	4.96%	4.97%
		가산율	0.89%	0.76%
타인자본	건설기간	이자율	5.96%	6.19%
		이자율	-	6.97~7.47%
	운영기간	지표금리	-	4.97%
		가산율	-	2~2.5%

주: 지표금리는 임대개시 후 매 5년이 경과할 때마다 1회에 한하여 조정 가능하며, 조정기준일 그 직전 5영업일의 5년 만기 국채수익률의 산술평균값을 적용

출처: 1.한국교통연구원, 「경전선 복선전철 사업의 BTL 추진방안 연구(민자적격성조사)」, 2006, p.2-1~2-2

2.건설교통부·(가칭)가야철도주식회사, 「경전선 함양-진주간 복선전철 민간투자시설사업 실시협약」, 2007, p.30-31

3.회계법인 나무, 「가야철도 주식회사 재무제표에 대한 감사보고서」, 가야철도 주식회사, 2009

PFI 공사비는 설계가의 77.67%로 산정하고 있다. 적격성조사 세부요령에서는 공사비 산정시 유사시설의 실적단가를 이용하도록 규정하였는데, '별첨 1'의 예시에서는 낙찰률을 적용하고 있는 것이다.

낙찰률은 공사발주방식 및 입·낙찰방식에 따라 달라지지만, 실적단가는 공사발주방식에 따라 달라지는 것이 아니다. 실적단가는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조(예정가격의 결정기준) 및 「예정가격 작성기준(회계예규 2200.04-160-5) 제38조제4항, 「실적공사비 및 표준품셈관리규정(국토해양부 훈령 제78호)」 제9조제3항에 의하여 국토해양부가 발표하는 것이다. 또한 실적단가는 공종별도 동일하게 적용해야 하며, 발주방법에 따라 달라지는 것이 아니다.

적격성조사 세부요령에서 실적단가와 낙찰률

을 혼용함에 따라, 실제 적격성조사에서도 실적단가와 낙찰률을 혼용하고 있다. 철도 BTL 적격성조사 사례를 살펴보면, 2006년도에 시행된 경전선 및 전라선 BTL 적격성조사에서는 PSC와 PFI의 공사비를 동일하게 적용하고 있다. 하지만 2007년도에 시행된 소사-원시 BTL 적격성조사에서는 PSC의 공사비를 PFI의 공사비보다 높게 적용하고 있다. 소사-원시 BTL 적격성조사에서 PSC 대안의 공사비는 설계금액에 최근 5년간 턴키 및 대안입찰 공사의 평균 낙찰률 90.87%를 적용하여 산출하였으나, PFI 대안의 공사비는 설계금액에 최근 5년간 턴키 및 대안입찰 공사와 경전선·전라선 BTL사업의 평균낙찰률 89.89%를 적용하여 산출하였다.

일부 적격성조사에서 PSC와 PFI의 낙찰률을 달리 적용하는 것은 PFI에서는 투자자로 참여하

는 금융기관에서 건설업체의 건설이윤을 낮추도록 하여, PFI의 공사비가 PSC의 공사비보다 낮을 수 있다는 논리에 따른 것으로 보인다. 그러나 일부에서는 PFI의 경우 건설이익에 근거하여 자기 자본 수익률을 낮출 수 있다고 주장하고 있으므로, 이러한 주장들은 상호 모순점을 가지고 있다.

4. 결론 및 정책적 시사점

위에서 살펴본 바와 같이, BTL사업에 대한 적격성조사는 적절하게 이루지고 있다고 보기 어려운 측면이 있으며, 적격성조사를 통과한 BTL사업도 PSC보다 재정지출을 줄인다고 확인할 수 없다. 따라서 향후 신규 BTL에 대한 적격성조사에서는 다음과 같은 개선들이 이루어질 필요가 있을 것이다.

① 합리적인 민간투자 수익률 채택

BTL 적격성조사는 PSC와 PFI의 LCC를 비교하는 것이므로, 건설수익률과 금융수익률을 구분하여 LCC를 산정할 필요가 있다. PSC와 PFI의 건설수익률은 동일하게 적용할 필요가 있으며, 금융수익률만 구분하여 다르게 적용하여야 한다. 또한 PFI에 대한 금융수익률은 자기자본 수익률, 타인자본 이자율로 구분하여야 하며, 기본적으로 '자기자본 수익률 > 임대수익률 > 타인자본 이자율 > 국고채이자율'의 관계가 성립하도록 규정할 필요가 있다.

② '민간의 창의와 효율 도입 가능성' 검토 의무화

BTL사업은 민간의 창의와 효율을 활용하여 국민의 세금을 보다 효율적으로 사용하기 위해 추

진한다는 정부의 주장에 부합하는 사업을 선정하여 추진할 필요가 있다. 해외 BTL사업은 시설 복합화를 통한 민간의 창의와 효율성을 강조하고 있으나, '적격성조사 세부요령'에서는 민간의 창의와 효율성 도입 가능성을 검토 대상으로 고려하지 않고 있다. 시설사업을 BTL로 추진하기 위해서는 적격성조사 단계에서 민간의 창의와 효율을 활용할 수 있는 가능성을 먼저 검토하는 것이 중요하다.

③ 민간의 창의와 효율 도입 범위 규정

정부가 민간투자사업을 유치하는 이유는 민간의 창의와 효율을 활용하여 국민의 세금을 보다 효율적으로 사용하기 위해 추진한다는 것이다. 그렇다면 민간의 창의와 효율 도입을 건설 및 운영부문에 한정할 것인지, 자금조달 부분까지 확대할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 아울러 민간의 창의와 효율 도입을 위한 전제조건으로 민간의 자금조달이 필수적인가에 대한 논의도 필요하다.

마지막으로 재정이 부족하여 필요한 시설사업을 추진하기 어렵다면, SOC 자금 조달만을 위한 공공기관을 설치·운영하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 시설사업을 추진하기 위한 자금조달의 금융비용을 낮추기 위해서는 민간의 창의와 효율보다 자금조달 주체의 신용등급 향상이 중요하기 때문이다. ④



정책통합의 의의와 핵심기제로서 예산의 역할¹⁾



성 지 은
과학기술정책연구원 부연구위원

1. 서론

최근 정책의 복잡성과 시스템성 증대로 다른 분야 정책과의 결합이 활발해지면서 관련 정책 간의 연계·통합이 핵심 과제가 되고 있다. 특히 혁신과 환경 부문은 그 정책의 위상이 강화되고 영역이 확대되면서, 지속가능한 발전을 강조한 환경정책 통합(Environmental Policy Integration)과 제3세대 혁신 정책(The Third Generation Innovation Policy) 등이 환경정책과 혁신정책의 새로운 패러다임으로 등장하고 있다.

이와 맞물려 2008년 이명박 정부는 「저탄소 녹색성장」을 새로운 국가발전 패러다임으로 제시하고, 이를 통해 「경제 위기 극복», 「신성장동력과 일자리 창출」 등을 정책목표로 내세웠다. 「저탄소 녹색성장」은 그동안 상대적으로 무시되어 왔던 에너지와 환경 문제가 처음으로 국정외제로 등장하게 되었다는 점에서 의의가 있다. 전통적

으로 경제와 환경정책은 상충관계로 인식하여 분리 추진되었으나, 이명박 정부는 녹색성장이라는 개념을 통해 환경과 경제성장의 시너지 효과를 강조하고 있는 것이다. 이 과정에서 정책통합은 정책 간 갈등 해소 및 시너지 창출뿐만 아니라 시스템 전환을 위해서도 필수적인 과제이다.

본 연구는 정책갈등의 해소와 장기적인 시스템 전환을 위한 주요 수단으로서 정책통합의 의의를 살펴보고 핵심기제로서 예산의 역할에 대해 살펴본다. 이를 바탕으로 향후 정책적 과제를 제시하고자 한다.

2. 정책통합의 의의와 필요성

① 정책통합의 개념과 의의

정책통합은 정책 조정의 적극적인 한 유형으로서 최근 이에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.(Lafferty, 2002; European Environment

1) 이 글은 2009년도 한국행정학회 춘계학술대회에서 발표한 「정책통합의 의의와 과학기술혁신정책 통합을 위한 과제」를 기반으로 간략하게 보완 정리하였다.

Agency, 2005) 정책통합은 정책 간 시너지를 창출하고 공동의 정책 목적을 활용한다는 점에서 정책협력이나 조정과는 차이가 있다.²⁾ 이런 점에서 정책통합은 조정의 3대 원리 중 네트워크와 거버넌스 논리에 기반한다고 할 수 있다.

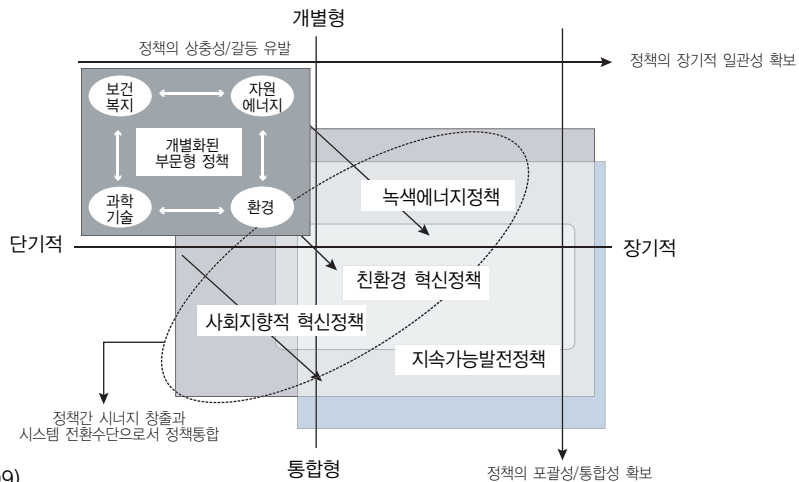
정책통합은 서로 상충되고 갈등하는 정책간에 정책갈등을 줄이고 이들간에 시너지를 창출할 수 있다. 이와 함께 새롭게 시도하는 정책 패러다임 전환이나 사회경제적 시스템 전환을 위한 핵심 과제가 된다. (Collier, 1994; Kivimaa & Mickwitz, 2006) “지속가능한 성장”, “환경친화적 혁신”, “삶의 질 제고를 위한 혁신정책” 등 시스템 전환을 염두에 둔 정책 목표는 경제·사회·혁신 전반과 관련되어 있기 때문이다. 한 예로, 경제·사회·환경 등 그동안 개별적으로 운

영되어 온 섹터별 정책에 환경 목표를 포함하거나 환경목표의 우선순위를 높이는 환경정책통합(EPI)은 지속가능한 사회를 지향하는 시스템 전환을 이룩하는 데 주요 의제로 등장하고 있다.

▶ 정책 환경의 변화와 정책통합의 필요성
 • 정책모방의 한계

최근 우리나라는 더 이상 모방할 대상이 없어지고 스스로 문제를 해결해야 하는 상황이 전개되고 있다. 이에 따라 향후 우리나라가 어디로 가야 할 것인가에 대한 독자적인 경로 창출이 중요한 과제가 되고 있다. 정책통합은 서로 연계되거나 정합성을 확보하지 못한 채 각개약진식으로 진행되어 온 개별 정책을 같은 방향으로 재배열하는 역할을 하게 된다.

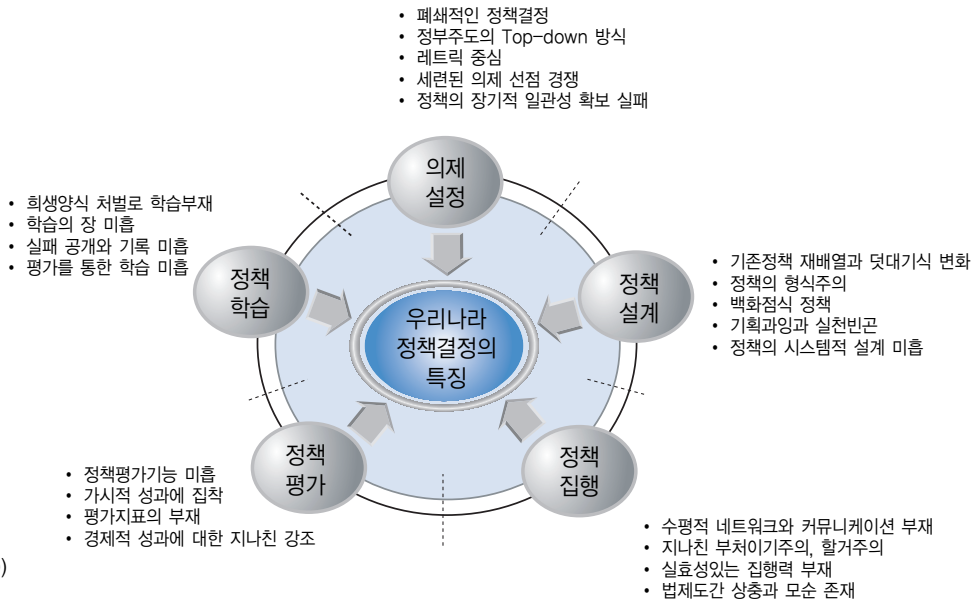
[그림 1] 정책통합의 핵심 역할



자료: 성지은(2009)

2) 정책 협력은 가장 낮은 단계의 대화나 정보를 의미하며, 정책 조정은 투명성 확보와 정책 갈등을 피하기 위한 시도를 말한다. 일반적으로 정책협력, 정책 정합성, 정책일관성은 모두 유사한 개념으로 협력, 투명성 확보 등 정책 갈등을 줄이기 위한 노력을 필요로 한다. 이때 목표가 반드시 유사할 필요는 없다. 정책통합은 대화와 정보(정책 협력), 투명성과 정책 갈등 회피(정책 조정, 정책 정합성, 정책 일관성)뿐만 아니라 최상위 단계인 공동의 목표를 활용한다(Stead, 2007).

[그림 2] 우리나라 정책결정의 특징과 주요 문제점



• 수직적 조정의 한계와 거버넌스

사회가 분권화·다원화되고 일방적인 정부주도의 수직적 조정이 한계에 부딪치면서 새로운 정책 패러다임이 요구되는 상황이 전개되고 있다. 정책통합은 수직적 조정이 아니라 수평적 네트워크와 협력을 강조하는 거버넌스를 기반으로 하며 각 행위자에게 상당한 자율성을 부여하면서 전체 방향을 맞춰 나가는 것을 말한다.

무엇보다도 다양한 사회 주체의 다양성을 강조하며, 새로운 시각에 대한 논의와 비판, 그리고 도전을 기반으로 한다. 이런 점에서 정책통합은 과거 우리나라의 정책 패러다임을 전환하는 핵심 수단이 된다.

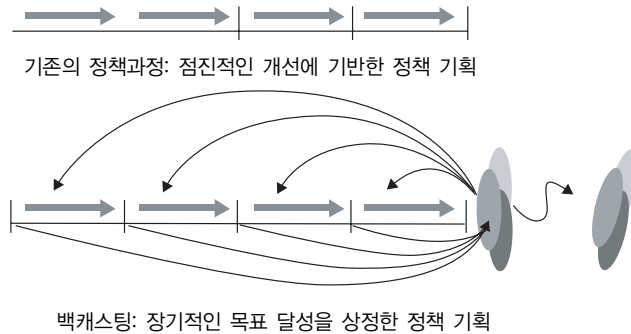
• 경로 탐색 과정으로서 정책통합

정책조정은 주어진 목표를 어떻게 신속하게, 그리고 효율적으로 처리할 것인가에 초점을 맞췄다면, 정책통합은 미래예측을 통해 합의를 이끌어 낸 장기적인 비전을 향해 서로 개별적으로 때로는 상충되거나 모순되었던 정책을 일정한 방향으로 배열하는 노력이라고 할 수 있다. 정책통합은 그동안 진행된 발전 궤적에 맞춰 기존 시스템 일부를 바꾸거나 부분적인 개선이 아니라 장기적인 미래 발전상을 바탕으로 사회 시스템 전반을 재설계한다는 점에서 차이가 있다.

• 장기적 비전에 바탕을 둔 정책 설계

정책통합은 기존과는 다른 정책 설계 방식을

[그림 3] 기존의 정책과정과 시스템 전환을 염두에 둔 정책과정의 차이



자료: Kemp & Rotmans(2007).

요구한다. 기존에는 현재 상황을 어떻게 점진적으로 개선해 나갈 것인가에 대한 포캐스팅 방식으로 이루어졌다면, 장기적인 시스템 전환을 염두에 둔 정책 설계는 백캐스팅(backcasting) 방식을 강조한다. 포캐스팅(forecasting)은 현재 상태를 어떻게 개선해 나갈 것인가에 초점을 두고 현재에 기반하여 미래를 탐지하고 예측해 나가지만, 백캐스팅은 이와 반대 방향으로 진행된다. 즉 백캐스팅은 30-50년을 내다본 장기적인 미래 사회 비전과 목표를 설정한 상태에서 이를 가능하게 하기 위해 필요한 정책이나 기술개발을 거꾸로 설정해 나가는 것이다. 장기적인 미래상을 바탕으로 현재 무엇을 해야 하며 어떤 기술이 필요한가를 지속적으로 탐색·수정해 나가기 때문에 정책에 대한 의미 부여와 이에 대한 합의 공유가 더욱 중요하게 된다.(Kemp & Rotmans, 2007)

재배분하는 수단으로 기획·통제·조정 기능과 역할을 담당한다. 특히 관리를 개선하거나 조직이나 국가의 변화 방향을 결정할 때 예산은 매우 중요한 역할을 한다.

일반적으로 예산은 장기적인 관점에서 총체적으로 투자하고 관리하는 시각이 결여되어 있다. 특히 예산의 점증주의적 관행은 가장 큰 문제로 지적되고 있으며, 이익집단의 압력과 로비, 정치인들의 사적 개입, 불합리한 타협 등의 모자이크식의 누더기 예산이 되기 쉽다.

장기적인 관점에서 국가발전과 사회 변화를 추동해 나가기 위해서는 기획과 예산이 긴밀하게 연계되어 비전과 전략이 특정예산의사결정에 반영되는 구조를 제공해야 한다. 이를 위해서는 장기계획과 함께 주요 부문의 정책우선순위를 명확하게 설정하고 이를 기획 문서의 형태로 예산에 반영할 필요가 있다.(윤성식, 2003)

3. 정책통합의 수단으로서 예산의 역할

① 예산의 역할과 한계

예산은 국가정책의 방향을 재정립하고 자원을

② 정책통합과 예산의 역할

예산은 한정된 자원을 배분하고자 하는 의사결



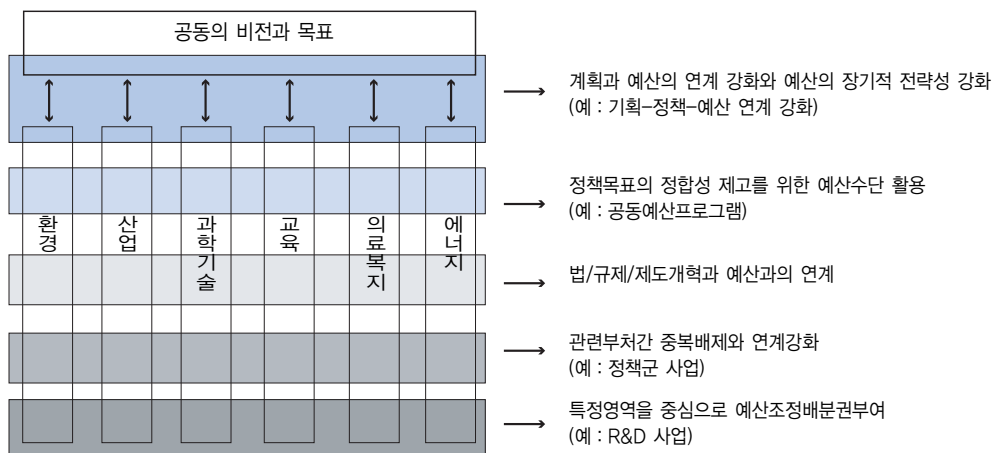
정과정으로 정책조정과 통합의 핵심 수단이 된다. 정책의 목표를 효과적이고 효율적으로 수행하기 위해 유사한 목표나 목적을 가진 정책을 하나의 예산 프로그램으로 묶어 추진하게 된다. 세부 정책 개발·집행 수준에서는 공동 프로그램을 운영하거나 자금 집행기구들의 행동을 하나의 정합성있는 전체로 만들어 세부 정책의 개발과 이를 달성하는 수단들이 상호 지원할 수 있도록 노력한다.(Lafferty, 2002; Meijers & Stead, 2004)

예산을 통한 정책 조정과 통합 노력은 다양한 제도적 형태로 나타난다. 참여정부 시절에는 국가 R&D 기획·조정·평가를 강화하면서 국가과학기술위원회가 R&D 예산배분권을 부여하였다. R&D 투자가 급격하게 확대되면서 이에 대한 효율성 제고에 대한 요구가 커지고 R&D 사업이 복잡화·대형화·장기화되면서 전문성을 가지고 R&D를 기획·조정·평가할 필요가 커졌기 때문이다. 이는 기획예산처가 가지고 있던 예산편성권의 독점적 권한에 변화를 가져온 것이다.

일본은 예산을 통한 정책조정과 통합의 노력으로 일본 정책군(政策群) 사업을 도입하였다. 이 사업은 2004년 고이즈미 내각 때부터 시행되었으며, 예산을 매개로 하여 관련 정책 간 연계를 높이고 행정부처간 조정 기제를 높이기 위한 도입된 제도이다. 공동의 정책 목표를 기반으로 다부처간 횡단면적 연계를 강조하고 예산을 매개로 수반되는 규제·제도 개혁 조치까지 포함하여 예산편성과 정책설계·집행·평가가 이루어짐으로써 정책 실효성을 제고해 왔다.(이남수·서세욱, 2007)


반면 핀란드에서는 환경-혁신정책을 통합하는 주요 수단으로서 부처 공동의 정책프로그램과 수단을 활용하고 있다. 한 예로 환경 클러스터 프로그램의 경우 부처 간 수평적 통합을 위해 공동의 사결과 자금지원, 학제적 연구를 강조하고 있다. 특히 R&D 자금지원기구인 TEKES는 R&D 자금지원과 기술프로그램이라는 구체적인 정책 사업을 매개로 환경-혁신 간 연계·통합 정도를 높였다.(송위진 외, 2008)

[그림 4] 정책조정과 통합을 위한 예산의 역할



4. 향후 과제

우리나라의 경우 예산총액배분자율편성제도 (Top down)의 도입과 함께 재정사업 자율 평가 및 심층평가를 통해 부처 간 유사·중복 내지 예산낭비 우려 사업을 대상으로 예산 편성시 그 결과를 반영하는 재정운용시스템을 가지고 있다. 그러나 아주 한정된 다부처 사업을 제외하면 예산편성이 기본적으로 부처별로 이루어지면서 유사 중복사업이 여전히 상존하고 있다. 다부처 사업일 경우에도 너무 많은 부처가 총괄 조정없이 나열식으로 참여하고 있으며 유기적인 협조관계가 미흡하여 기대만큼의 성과가 나오지 못하고 있다. (이남수·서세욱, 2007)

정책통합은 정책협력이나 조정과는 달리 부처 간 위원회 구성을 뛰어넘어 공동으로 예산을 배분하고 범부처 차원에서 정책 팀을 구성할 때 가능하다. 이를 위해서는 공동 목적과 목표를 중심으로 정책을 통합하거나 재배열할 수 있도록 예산 조정기제를 실질화해야 한다. 이와 함께 일정 사업의 경우 부처간 공동 예산구조를 통해 각 부처가 공동으로 프로그램을 설계·집행함으로써 개별 부처별 업무 일변도에서 벗어나 부처간 연계와 협력을 높일 수 있다. 더 나아가 예산을 매개로 관련정책 사업의 통합성을 확보하는 일본의 정책균 제도 도입도 고려할 필요가 있다. 

참고문헌

1. 성지은, 정책통합의 의의와 과학기술혁신정책 통합을 위한 과제, STEPI WORKING PAPER SERIES, 2009.
2. 송위진·성지은·박동오·김병윤·박진희·정병길·하정욱, 「사회적 목표를 지향하는 혁신정책의 과제」, 과학기술정책연구원, 2008.
3. 윤성식, 「예산론」, 나남출판, 2003.
4. 이남수·서세욱, “최근 일본의 재정개혁과 시사점 : 고이즈미 내각의 개혁을 중심으로,” 「경제현안분석」 제14호, 국회예산정책처, 2007.
5. Collier, U., *Energy and environment in the European Union*, Aldershot: Avebury, 1994.
6. European Environment Agency, “Environmental Policy Integration in Europe: State of Play and an evaluation framework,” *EEA Technical Report*, No.2, 2005.
7. Kivimaa, Paula & Per Mickwitz, “The Challenge of Greening Technologies: Environmental Policy Integration in Finnish Technology Policies,” *Research Policy*, 35. pp.729-744, 2006.
8. Kemp, R., Rotmans, J. and Loorbach, D., “Assessing the Dutch Energy Transition Policy: How Does it Deal with Dilemmas of Managing Transitions?,” *Journal of Environmental Policy and Planning*, 9(3-4) pp.315-331, 2007.
9. Lafferty, William M. and Tudun Ruud and Olav Mosvold Larsen, “Environmental Policy Integration: How will we recognize it when we see it: The Case of Green Innovation Policy in Norway,” *Working Paper* no.3/04. Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (ProSus), 2004.
10. Meijers, Evert and Stead, Dominic, “Policy Integration: What Does It Mean and How Can It Be Achieved? : A Multi-disciplinary Review,” 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies Interlinkages and Policy Integration, 2004.
11. Stead, Dominic, “Institutional Aspects of Integrating Transport, Environment and Health Policies,” *Transport Policy*, 15(3) pp.139-148, 2007



서민금융 위기의 근본적 대책마련을 위한 정책방안



이 승 현
진수희 의원 보좌관

1. 들어가며

작년 미국발 글로벌 경제 위기 이후 어려움을 겪던 우리 경제는 정부의 적극적인 경기 부양책으로 수출 실적이 지속적으로 호전되고 설비 투자 및 생산 활동과 내수 부진이 완화되면서 경기 회복을 위한 토대를 마련하고 있다.

이러한 상황 속에서 경제 회복을 견인하기 위해서는 상대적으로 경제위기 속에서 가장 취약할 수밖에 없는 서민계층에 대한 지원을 더욱 견고히 해야 한다.

1930년대 대공황 당시 미국의 뉴딜정책은 구호대책(relief), 경기부양책(recovery), 개혁조치(reform)라는 3개의 범주로 이루어졌는데, 그중 가장 성공적으로 평가 받는 것이 서민과 중산층을 위한 구호대책이다. 당시 무너진 서민경제를 위해 생활보조금 지급, 실업보험제도, 취업훈련 등이 이루어졌고, 이처럼 국민의 생활비를 국가가 보조하는 복지자본주의는 지금까지도 미국국 내정책의 핵심을 이루고 있다.

지난 2008년, 미 대선에서도 경제위기속에서

민주당은 서민경제구호대책을 내세워 국민적 신뢰를 얻어 대선에서 승리했다. 그만큼, 경제 회복과 더불어 국민적 신뢰회복과 단합을 위해서도 서민경제 구호대책은 매우 중요한 것이다. 우리나라의 경우 조금 나아지고 있긴 하지만, 주식과 펀드, 부동산 가치 하락 등으로 인한 '자산 디플레이션' 현상으로 중산층의 가치분소득이 줄면서 저소득층 및 차상위계층으로 전락하고 있는 움직임이 큰 가운데, 이들에 대한 구호대책이 절실하게 필요하다.

현재 우리 경제의 위기상황은 소득감소 → 가계 부실확대 → 소비위축 → 기업매출감소 → 기업의 유동성위기 → 투자·고용축소 → 실업확대 → 소득감소로 이어지는 전형적인 경제 악순환구조 때문이라는 점을 감안하면, 서민계층이 빈곤층으로 전락하는, 즉 주요 소비계층이 전락하는 경우 이러한 악순환에서 벗어날 수가 없다는 점을 인지하고, 장기적으로는 성장잠재력 및 거시경제의 안정성 훼손을 방지하기 위해서라도 서민경제에 대한 지원은 이제 우선 고려되어야 할 상황이다.

서민경제에 대한 지원 중 '근본적인 구조'를 개편해야 할 문제가 하나 있다. 바로 서민에 대한 금융문제다. 서민층에 대한 금융지원이 여러 가지가 있겠지만, 경제 위기 속에서 서민계층이 빈곤층으로 전락하지 않고 경제력을 유지할 수 있도록 하는 자동안정화장치(automatic stabilizers) 역할을 할 수 있는 구조가 마련되어야 한다.

2. 서민금융의 위기 혹은 부재

서민금융은 (1)금리와 (2)신용위험 때문에 시장에만 맡길 경우 제대로 이루어지기 힘든 게 현실이다. 금리적인 부분에서는 금융기관이 금리를 산정할 때, 향후 리스크를 감안할 수밖에 없어 저신용등급자에게 고금리를 적용하는 것이 불가피하고, 결국 저신용등급자의 상환능력과 자산축적 능력은 더욱 무력화될 수밖에 없다.

또한, 신용위험 측면에서는 서민금융은 신용위험이 높을 수밖에 없기 때문에, 서민금융에 대해서 각 금융기관이 모니터링 등 관리감독을 강화할 수밖에 없어, 이는 감독비용을 상승시키는 요인이 되고, 결국 수익성을 경영기조로 하는 금융기관으로서 서민금융의 공급을 확대할 유인책이 없어지게 된다.

때문에, 정부에서는 공공적인 측면에서 서민금융을 지원하기 위한 다양한 제도를 운영하고 있다. 신용회복기금, 지역신용보증재단, 소액서민금융재단 등을 통한 지원이 그것인데, 이는 근본적인 해결책은 되지 못하고 있다.

신용회복기금은 기존 고금리대출자에 대한 전환대출적 성격이 강하며, 지역신용보증재단은 중소기업에 대한 자금 대출로 한정되어 있으며,

소액서민금융재단 또한 한정된 재원과 접근으로 인하여 저소득층을 위한 자금지원에 한정되어 있다. 가장 큰 문제는 이러한 정부의 서민 금융 지원제도가 '사후적 구제' 성격을 띠고 있어, 근본적인 해결책이 되지 못한다는 것이다. 더구나 한정된 재원과 접근도 문제로 모든 저소득층 및 차상위계층이 사후적 혜택을 보기도 어려울 뿐더러, 경계선에 놓여있는 중산층들의 경우 공공적 측면에서의 서민금융 지원제도의 혜택을 보기는 더욱 어려운 것이 현실이다. 따라서 앞서도 언급했지만, 서민계층이 빈곤층으로 전락하지 않고 경제력을 유지할 수 있도록 하는 자동안정화장치 역할을 할 수 있는 구조가 확보되어야 서민 금융이 정상적으로 시장에 작용한다고 볼 수 있을 것이다.

이렇게 자동안정화장치로서의 서민금융을 정의해 본다면, 현재 우리 경제에는 서민금융이 부재(不在)하다고 볼 수도 있다.

대표적 서민금융기관이라는 상호저축은행을 예로 들어보겠다. 상호저축은행법 제1조에서는 상호저축은행의 목적으로 서민과 중소기업의 금융편의를 도모하여, 국민경제의 발전에 이바지함을 규정하고 있다. 즉, 과거 상호신용금고에서 저축은행으로 거듭된 상호저축은행은 대표적인 서민금융기관이라고 할 수 있다는 말이다.

그런데 2006년 이후 상호저축은행의 위법, 부당행위 현황을 보면 2006년부터 2008년말까지 그 불법대출의 규모가 무려 4조 1,177억원에 이르고 있다. 2008년에 대한 시정조치가 아직 완료되지 않은 것을 감안하면, 5조원에 육박할 것으로 보이며, 이는 연간 1.5조원 이상의 불법대출이 취급되었다는 것을 의미한다.



2006년이후 상호저축은행의 위법·부당행위 현황

(단위 : 건, 백만원)

위반 유형		2006	2007	2008	합계
대주주 등에 대한 신용공여	건수	7	6	-	13
	금액	310,460	37,229	-	347,689
동일인 신용공여 한도초과	건수	18	20	5	43
	금액	417,556	521,352	187,188	1,126,096
거액 신용공여 한도초과	건수	9	14	2	25
	금액	1,003,519	1,440,771	111,178	2,555,468
부당여신 취급	건수	10	7	1	18
	금액	40,178	46,440	1,867	88,485
합 계	건수	44	47	8	99
	금액	1,771,713	2,045,792	300,233	4,117,738

외환위기 이후 그동안(1997.11~2008.6) 상호저축은행에 투입된 공적자금의 규모는 무려 8.5조원으로 그중 회수된 것은 5.1조원에 불과한 것과 비교하면, 상호저축은행의 도덕적 해이가 얼마나 심각한지 알 수 있다.

상호저축은행의 본연의 업무라고 할 수 있는 서민금융을 살펴보면, 그 문제는 더욱 심각하다. 106개 상호저축은행 중 자산순위 6개 상호저축은행의 금리대별 신용대출현황을 보면, 2009년 3월말 기준으로 10% 미만이 12,637건, 10~20% 미만이 86,287건, 20~30% 미만이 28,999건, 30~40% 미만이 64,291건인데 비해, 40% 이상의 고금리는 무려 161,679건으로 전체 대출건수의 46%를 차지하고 있다.

즉, 어려워진 서민경제 속에서 서민금융기관이라는 저축은행들이 대부업체와 버금가는 고금리로 서민들을 울리고 있는 것이다. 2007년 6월말 기준으로 10% 미만이 20,418건, 10~20% 미만

이 93,772건, 20~30% 미만이 30,568건, 30~40% 미만이 24,641건, 40% 이상이 58,465건이었던 것과 비교하면, 지난 2년간 심각한 경제 위기 속에서 저축은행들의 행태가 어떠했는지를 알 수 있다.

이뿐만이 아니다. 저축은행들은 그동안 위험 높은 PF대출 등에 몰입하여 막대한 부실이 발생하였고, 정부에서는 자산관리공사가 작년과 올해 2차에 걸쳐서 1조 7,439억원의 PF대출을 인수해주었다. 수익성과 건전성이라는 이름 아래, 서민 신용대출은 위험도가 크다며 40% 이상의 고금리를 받아내어, 더 리스크가 크지만 수익성도 높은 PF대출에 대한 위험을 분산시키고 있는 것이다.

그나마 서민들이 문을 두드릴 수 있는 곳이 저축은행이다. 신용등급이 낮은 서민들의 경우 담보 없이는 은행문을 두드릴 수도 없으며, 담보대출 또한 고시금리보다 현저하게 높게 책정 되는 게 현실이다.

서민금융의 위기 혹은 부재(不在)라고 명명할 수 있는 현실은 이렇다.

3. 금융의 공공성 문제

서민금융에 대해서 언급하면서, 금융의 공공성 문제를 언급하지 않을 수 없다.

금융은 다른 산업과는 달리 항상 기업과 가계, 정부 등 국민경제에서 발생하는 리스크에 노출되어 있기 때문에 정부가 예금보험공사의 예금보장, 한국은행의 긴급 유동성지원 등을 통해 금융 산업을 보호·지원하고 있다. 이러한 보호·지원 제도 자체가 금융의 공공성을 입증하고 있는 것이다.

IMF 이후에 공적자금을 대거 투입해 금융구조 조정을 통해 은행들을 희생한 경험이 있다면, 최근에는 은행들의 위기를 한국은행의 긴급유동성 지원, 자본확충펀드 조성 등 정부의 선제적 조치로 사전에 막은 사례들이 있다.

일반적으로 예금이자보다 대출이자 비용이 비싼 건 당연히 금융기관들이 예금을 자산으로 대출을 운용하기 때문에, 수익을 내기 위해서는 어쩔 수 없다는 것은 모두가 아는 사실일 것이다. 그런데, 은행들은 이러한 대출을 담보로 대출담보부증권, 주택대출로 따지면 MBS(mortgage backed securities)를 발행하여 자금을 조달하고, 또 이 MBS를 적절히 포장해 다시 CDO(Collateralized Debt Obligation)를 발행해 자금을 조달하고 수익을 창출하고 있다. 즉, 은행들은 기존의 예대마진 이외에 다양한 파생상품, 리스크가 높은 파생상품으로 막대한 수익을 챙기고 있는데, 이 기본 자산은 고객의 예금인 것이다. 그러면서

도 은행들은 서민대출 및 중소기업대출은 리스크가 크다며 꺼리고 있다.

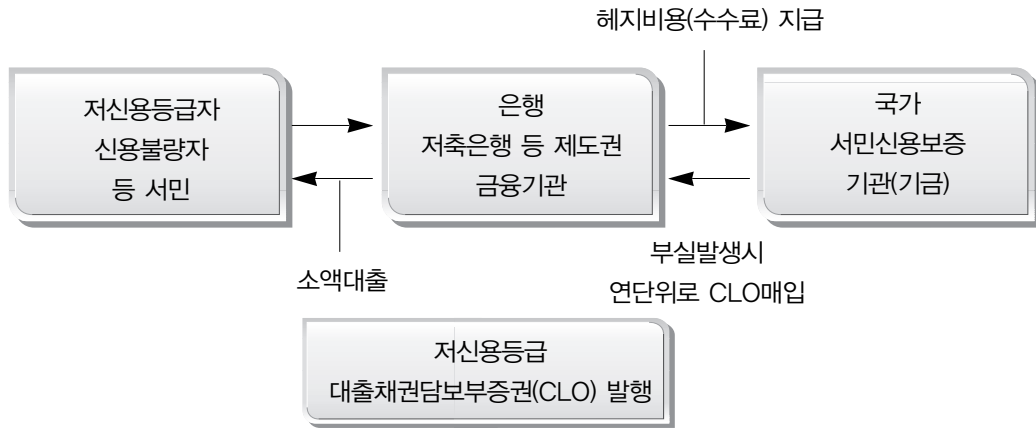
지난 외환위기 이후, 부실금융기관들이 대거 퇴출되면서 불안을 느낀 금융기관들은 자산건전성과 수익성에 몰두해 왔으며, 그 결과가 현재 서민금융의 위기 혹은 부재라는 현실이다. 외환위기 이후 한국경제가 자유주의적 주주자본주의라는 형태로 정착되면서 단기적 수익에 매몰된 투자형태가 만연하여, 결국 수년간 대형화된 금융기관들은 사상 최고의 실적과 수익을 기록했음에도, 국민경제 전체는 성장잠재력을 잃어가는 모순적인 상황이 누적되어 온 것이다.

현 글로벌 금융위기상황에서도 금융기관들은 자산건전성 확보를 위해 기업과 가계대출의 숨통을 죄었으며, 최근에 들어서는 다시 수익성 추구를 위해 신용등급이 높은 기업과 개인들을 중심으로 대출영업에 나서고 있다. 이는 금융위기 이후 계속된 저금리 기조로 수익성 악화에 직면하자 신규대출을 늘려서 기존 손실분을 만회하겠다는 전략이다. 하지만 역시 그 수혜계층은 철저하게 한정된 기업들과 한정된 개인들이다.

4. 서민신용보증기금 설립 필요

서민계층이 빈곤층으로 전락하지 않고 경제력을 유지할 수 있도록 하는 자동안정화장치(automatic stabilizers) 역할을 할 수 있는 서민금융 구조 확보와 금융기관의 공공성 회복이라는 두 마리 토끼를 모두 잡기 위한 방안으로 '서민신용보증기금' 설립이 필요하다.

서민신용보증기금이란 기존에 국가가 중소기업들을 위해 도입한 신용보증기금, 기술신용보증



기금과 유사한 제도라고 할 수 있다. 다만, 신용 보증의 대상이 기업이 아닌 서민인 것이다. 앞서 언급한 것처럼 서민금융은 금리적인 부분, 신용 위험 문제 때문에 자본시장의 논리에 맡길 경우 제대로 이루어지기 힘들다.

따라서, 서민신용보증기금 설립을 통해, 국가가 저신용등급자들이 1금융권이나 저축은행에서 저금리로 대출을 받을 수 있도록 신용을 보증 혹은 보강하고자 하는 것이다. 간단한 논리다. 예컨대, 8등급의 신용등급을 가진 이에게 국가가 신용보강을 통해 4~5등급으로 신용등급을 올려주고, 이 신용등급으로 은행 및 서민금융기관에서 대출을 받게되는 것이다. 본인의 원래 신용등급과 신용보강을 통해 상승된 신용등급간의 부실발

생 리스크에 대해서는 국가가 책임지는 형태다. 저금리로 대출을 받게된 8등급의 신용등급자(신용보강후 5등급)는 상환능력이 높아져, 일정기간 이후에는 국가의 신용보강 없이도 정상적인 신용등급으로 회복할 수 있는 것도 기대된다.

은행 및 기타 금융기관들은 이러한 대출에 대해서는 저신용등급 대출채권담보부증권(CLO)을 발행하고, 국가가 연단위로 CLO를 매입하여 금융기관의 자산건전성을 확보해줄 수가 있다. 운용배수 12배정도를 감안하면, 자본확충편드에 투입하기로 한 20조원중 5조원만 투입하더라도 50조원이상의 자산을 가지고 저신용등급자들을 위한 신용보증 및 보강에 사용할 수 있을 것이다. ◉

정부의 주택시장 정상화 정책, 보완되어야 할 부분



이 준 호
이용섭 의원 비서관

1. 수명이 늘어났다. 내집 마련기간은 더 많 이 늘어났다.

2006년 한국인의 평균수명은 79.1세(남성 76세, 여성 81세)로 전년 대비 0.6세가량 늘어났다. 우리 국민의 평균 수명은 2001년 76.4세, 2002년 77.0세, 2003년 77.4세, 2005년 78.5세 등으로 연평균 0.5세씩 증가해 왔다.

한편 소득대비 주택가격 비율은 2000년 5.0, 2001년 5.6, 2007년 6.6, 2008년 7.6 등으로 최근에는 연평균 1.0씩 증가하고 있다. 실질적으로 소득의 3분의 1을 주택구입에 사용한다고 하면 주택구입 시기는 3년씩 늘어나는 것이다.

한국은행에 따르면 2006년 서울 강남의 소득 대비 주택가격 비율(PIR)은 18을 상회하였다. 현실적으로 소득의 30%를 저축하면 50년 내지 60년 되어야 주택을 구입할 수 있다는 이야기이다. 이 같은 경우는 수명이 늘어나도 내집마련 기간

이 더 크게 늘어나기 때문에 자칫하다가 자신이 죽기 전에 내집 하나 마련하기 힘들다. 한번 밖에 살지 못하는 인생인데, 자신의 시간을 좀더 보람차고 행복하게 보내고, 가치 있는 일에 열정을 쏟아야 할 터인데, 집 사는 데 모든 것을 바치게 될 수도 있다.¹⁾

의식주(衣食住)에 있어 으뜸은 주(住)라고 하였다. 그런데 우리의 삶에서 주(住)는 주(主)가 되어 버렸다. 집 마련의 꿈도 중요하지만 인생의 즐거움을 어찌 집 마련에서 찾을 수 있겠는가? 그래서 주택정책의 으뜸 기조는 주거안정이라고 할 수 있다. 주거안정을 달성하기 위해서 주택공급 확대, 주택의 질 개선, 부동산 가격안정, 서민주거복지 등의 목표를 세우는 것이다.

2. 정부의 주택시장 정상화 정책

정부에서 추진하는 주택정책의 기조가 주거안

1) 이용섭, 「초일류국가를 향한 도전」, 세경사, 2007.



정에서 벗어나지는 않겠지만, 2008년부터 시작된 경제위기를 극복하기 위해 주택시장 정상화가 핵심 논조가 되었다. 금년도 국토해양부 업무보고²⁾에 따르면 “미분양 누적, 주택건설 위축 등 주택시장 침체의 근본원인은 경제위기로 인한 수급 불일치”로 “주택시장 침체는 거시경제에 상당한 부담으로 작용”한다고 되어 있다. 특히 미분양은 건설업계 경영난, 신용경색, 금융시장 불안울 초래하고 주택건설 위축은 경제성장 저해, 공급부족에 따른 중장기적인 서민 주거안정을 위협하는 것으로 국토해양부는 보고 있다. 이를 해소하기 위해 과감한 규제완화, 공공부문 주도의 미분양 해소 등을 핵심과제로 제시하고 있다.

과감한 규제완화에는 재당첨 제한기간의 한시적 배제 혹은 단축, 공공택지내 분양권 전매제한 기간 단축, 지가가 안정되어 있고 투기우려가 없는 토지거래허가구역 해제, 국민주택기금 30년 장기대출 도입 등이 포함되어 있다. 미분양 해소를 위해서는 환매조건부 미분양주택을 매입하거나 리츠·펀드 등으로 미분양주택 해소를 추진한다고 하였다.

3. 주택시장 정상화란 무엇을 의미하는가?

정부가 지적한 바와 같이 지나친 규제로 주택시장이 활성화되지 못해 주택공급이 위축되면 이들을 해제하는 것은 타당해 보인다. 16만호에 달하는 미분양주택 물량으로 건설업체들의 자금유동성이 경색되어 부도나면 하청업체의 연쇄부도

로 이어져 건설부문 실직자 증가란 큰 문제가 발생할 것이다. 정부가 적극적으로 미분양주택 문제를 해소함 역시 당연하다.

다만 주택시장 정상화가 무엇을 의미하는지 되짚어보면 추가로 필요한 조치들을 떠올려 볼 수 있다. 시장질서에 따르면 주택공급 정상화는 공급과 수요에 따라 가격과 공급물량이 정해져서 사회적으로 필요한 주택이 적정하게 공급되는 것이라고 볼 수 있다.

그런데 지금 주택시장은 어떤가? 국지적으로 차이가 있겠지만 16만호에 달하는 미분양주택 물량은 주택이 수요보다 많이 공급되었거나, 수요자들의 지불가능금액보다 시장공급가격이 높다는 것을 의미한다. 문제가 전자의 경우라면 과잉공급되어 있는 주택공급 물량을 낮추거나 과잉공급된 곳에 새로운 수요를 창출하는 방안이 필요하다. 후자의 경우라면 시장공급가격이 수요에 맞게 낮추어져야 한다.

게다가 주택시장은 불완전경쟁 시장의 성격을 띠기 때문에 시장 실패가 발생하기 쉬운 점을 고려하면 정부의 주택시장 정상화 정책은 미분양주택 물량 해소뿐만 아니라 공급가격에 대한 접근도 함께 이루어져야 한다. 주택은 장소에 고착되어 있고, 수요와 공급의 자동적인 조절이 원활하지 않으며, 균형을 찾기까지 장시간이 소요된다. 그렇기에 현재 부동산 시장에서의 공급과 수요의 불균형을 시장에서 조정되기 이전에 미분양 물량을 정부가 사들일 뿐만 아니라 공급가격을 낮추

2) 국토해양부, “대한민국의 미래와 희망을 그리는 국토해양부 업무보고 2009,” 2008.

는 노력도 병행할 필요가 있다.

이런 면에서 볼 때 정부가 현재 추진하는 주택 정책에는 미분양 물량에 대한 정부개입뿐만 아니라 시장에서 공급되는 주택가격을 인하하도록 유도하는 방안이 보완되어야 할 것이다. 장기적으로 볼 때는 공급에 맞게 수요를 창출하는 방안도 덧붙여져야 할 것이다.

4. 규제가 지속되면 주택공급이 위축되고, 질적 개선이 늦어질까?

주택시장 정상화의 이면에는 정부의 과도한 개입이 오히려 부동산이나 주택문제를 더 악화시킨다는 관점이 존재하는 것으로 해석할 수 있다. 정부의 부동산 규제완화를 보면 경제위기 극복을 위한 일환으로 부동산경기 활성화를 위해 과도한 규제를 해제하는 것이라고는 하지만, 시장실패와 반대로 정부실패로 인한 주택시장 위축 가능성에 대한 우려도 상존하는 것으로 보여진다.

이를 시장친화적 주택정책이라고 할 수 있는데 주택시장은 수요-공급의 원리를 통해 균형점을 찾아갈 것이므로 정부가 인위적으로 수요와 공급을 억제하거나 촉진하지 말라는 것이다. 시장친화적 주택정책을 주장하는 이들은 가령 분양가상한제와 같은 규제는 주택공급업자의 걱정이윤이 억제되거나 시장균형가격 형성에 장애가 될 것이므로 주택공급이 위축되고, 시장에서 필요한 양질의 주택이 공급되는데 차질을 빚을 것으로 해석하고 있다.

그러면 규제가 지속되면 주택공급이 위축될 것인가? 주택과 같은 재화는 국민의 필수적인 품목인 동시에 초기비용이 많이 드는 재화이기에 정부는 국민의 주거안정을 확보하기 위해 주택에 대한 규제를 시행할 수밖에 없다.

신규분양시장에서 이를 찾아볼 수 있는데 우리나라에서는 20호 이상의 주택을 한 번에 지으면 아무에게나 팔 수 없도록 규칙을 정해두었다. 신규주택에 대한 수요가 워낙 높은 상태에서 공정한 배분규칙을 공공이 정해둔 것이라 할 수 있다. 또한 건립평형도 공공 택지나 재건축·재개발 사업 같이 조금이라도 공공성이 개입된 주택을 공급할 때에는 면적별 비율을 정해 공급하게 하고 있다.³⁾

새 아파트를 사려는 사람의 경우 마음에 든다고 아무 아파트나 구입할 수 없다. 먼저 청약 제도에 가입해야만 아파트 분양 신청을 할 권리가 생긴다. 이 경우에도 공급자에게 면적별 배분 의무를 부과하는 것과 마찬가지로 면적별 청약 권리에 제한을 두는 일종의 등급제를 시행중이다.

분양가는 앞서서도 설명했듯이 상한제를 적용하고 있어 토지 가격은 감정평가가격을, 건축비는 매년 국토해양부가 고시하는 표준건축비를 기준으로 하고, 여기에 옵션으로 추가되는 가격을 더해 분양가가 결정된다.

신규주택 분양에 있어 공급자와 수요자에 대한 규제는 정도의 차이는 있지만 1980년 이후부터 계속 있어왔다. 분양가상한제는 참여정부 말기에 도입되었지만 주택청약요건이나 면적별 공급비

3) 김수현, 「주택정책의 원칙과 쟁점」, 한울아카데미, 2008.



율은 어느 정부에서도 그 필요성을 충분히 인정하여 변함없이 시행하고 있다.

아무런 규칙도 없이 주택청약이 가능하면 주택 소유 여부와 상관없이 주택청약이 이루어져 무주택자 중산서민에게 주택이 돌아가는 것이 어려워 질 것을 감안하여 우선적으로 무주택자 서민에게 청약 기회를 부여하는 것이다. 면적별 공급비율은 시장에 맡겨두었다가는 이윤이 많은 대형 평형이 주로 공급되었다가 중산서민을 위한 중소 평형 공급에 차질이 생길 수 있기 때문이다.

1970년대 주택공급 정책의 이론적 배경인 주택순환이론이 현실과 괴리되면서 이러한 규칙에 대한 공감대가 형성된 것으로 볼 수 있다. 1970년대에 주택순환이론에 따라 양질의 주택이 공급되면 무주택자뿐만 아니라 저소득층의 주택문제가 해결될 것이라는 믿음이 존재하였다. 주택순환이론에서는 소득이 올라갈수록 소득 상위계층을 위한 주택이 공급되면 소득이 많은 사람들이 소위 그들에게 맞는 주택으로 이주할 것이므로 비어있는 집은 차하위 계층이 이주하여 주택문제가 해결될 것으로 보고 있다.

그러나 실제로는 소득이 많은 계층이 다주택을 보유하거나, 차하위계층이 상위계층 주택으로 이주하기에 주택계층간의 가격 차이가 너무 높아서 순환과정이 이루어지지 않았다. 이러한 문제에 대처하기 위해 1980년대 부터 정부는 신규주택 공급에 대해 공급과 수요 두 측면에서 규제를 시행하고, 저소득층을 위한 임대주택공급을 검토하였다.

이러한 신규주택시장에 대한 규제가 시작되자 주택건설업체는 그에 대응하여 주택공급전략을

구성하였다. 대형에서 소형에 이르기까지 청약자 특성에 맞는 맞춤형 주택을 설계하여 평형별 공급가격을 달리 하였다. 소형평형에서 수지를 내기 어려우면 대형평형에서 더 많은 수지를 내는 식이다. 이것이 가능한 것은 정부가 제시한 규칙이 일관성 있게 유지될 것이라는 예측이 이루어지자 이에 맞추어 민간업체가 적용한 결과이다.

이는 정부의 일관성 있는 규제에 민간업체가 자신의 이윤을 창출하기 위해 대응한 결과이다. 그러나 새로운 규제가 만들어지거나 사라질 것이라는 신호를 정부가 내보내면 일시적으로 민간업체들은 그에 맞게 단기적인 대응방안을 내놓는다. 분양가상한제가 실시될 것이라는 신호가 나오자 업체들은 미리 공급물량을 확대하였다. 지금은 분양가상한제가 폐지될 것이라는 신호가 나오자 업체들은 폐지될 때까지 공급을 미루고 있는 양상이다.

지금과 같이 주택수요가 과하게 부풀려 있거나, 수요에 비해 공급이 많은 시기일수록 정책의 일관성은 더욱 중요하다. 규제가 안정적으로 운영되는 시점까지 시장이 규제에 적응하기 위해 걸리는 시간이 필요하다. 그런데 지금처럼 새로운 규제에 대한 시장적응성이 높아지기 전에 규제를 완화하겠다는 신호 자체가 주택공급이 위축되는 효과를 야기할 수 있다.

이런 면에서 볼 때 규제가 지속되면 주택공급이 위축되고, 질적 개선이 이루어지기 힘들다는 것과 함께 규제가 안정적으로 운영되지 못하기 때문에 민간에서 정부에 대한 신뢰를 잃어버려 주택공급이 위축되고 있다는 설명도 타당하다고 볼 수 있다. 이 시점에서 규제를 하나둘 해제하여

야 부동산경기가 활성화될 것이라는 명제보다 규제의 향상성, 일관성을 유지하여야 민간업체가 이에 대응하여 공급전략을 구성할 수 있다라는 명제가 더 현실에 부합하다고 해석할 수 있다.

5. 내집마련 기간이 단축되는 날을 기다리며

요컨대 정부가 추진하는 주택시장 정상화에 있어 정부의 일관된 주택정책과 수요에 맞는 가격 인하 등이 추가로 고려되어야 할 것이다. 시장논리에 따르면 수요에 맞게 가격이 정해지도록 정부가 유도하고, 주택이란 특수한 재화에 있어 자원배분이 효율적으로 이루어지기 위해 정부가 시행하는 규제가 일관되어야 시장주체도 이에 적응하여 공급이 원활히 이루어질 것이다.

이러한 고려는 주택공급 확대, 질적 개선을 다루는 것 뿐만 아니라 내집마련 기간 단축이라는

과제도 달성할 수 있는 이점이 있다. 지나치게 높은 주택가격을 인하하고, 수요자 요구에 맞는 주택이 배분될 수 있도록 일관된 규제가 이루어진다면 내집마련 기간도 점차 줄어들게 될 것이다.

수명이 늘어나도 내집마련까지 걸리는 시간이 더 많이 늘면 얼마나 우울할 것인가. 아무리 돈을 벌어도 내집마련하나 하지 못하는 세상이 오면 얼마나 참담하겠는가. 정부의 현명한 정책으로 내집마련 기간이 줄어들었다는 반가운 기사가 언론에 실리는 날이 오기를 희망한다. ☺

참고문헌

1. 김수현, 「주택정책의 원칙과 쟁점」, 한울아카데미, 2008.
2. 이용섭, 「초일류국가를 향한 도전」, 세경사, 2007.
3. 하성규, 「주택정책론」, 박영사, 2006.



Is There Evidence Workers Are Rational in Preparing for Retirement?

지난 5월 29일 국회예산정책처는 한국재정학회와 공동 주관으로 브루킹스 연구소(The Brookings Institution)의 게리 버틀리스(Gary Burtless) 박사를 초청하여 “Is There Evidence Workers Are Rational in Preparing for Retirement?” (근로자들의 합리적 은퇴준비에 대한 증거가 있는가?)라는 주제로 미국 사회보장제도의 개혁을 둘러싼 최근 논의와 정책대응방안에 대해 국제포럼을 개최하였다.

이번 포럼에서는 국회예산정책처 전 직원 및 유일호 의원, 안종범 한국재정학회 회장 등 재정관련 전문가들이 참석하였으며, 장인성 박사(경제정책분석관)와 이철인 교수(서울대 경제학과) 등이 토론자로 참석하여 우리나라 근로자들의 퇴직대비 저축 및 연금가입 실태와 문제점, 개선 방안 등에 대해 활발한 토론을 벌였다.

〈요약 : 장인성〉

◎ 주제 발표

게리 버틀리스(Gary Burtless)

Senior Fellow, The Brookings Institution, USA

은퇴 연령을 선택하고 일생동안의 저축계획을 실행하는 것을 기준으로 근로자를 두 가지 타입으로 분류할 수 있다. 첫 번째는 미래를 내다보고 저축전략을 세운 후 은퇴 연령을 선택하는 쪽이고 두 번째는 그렇지 못한 쪽이다. 많은 경제학자들은 근로자들이 은퇴 연령을 정한 후에 계산된 저축을 하는 것으로 가정하고 있다. 하지만 사실 적지 않은 근로자들이 은퇴계획을 세우지 않



고 은퇴를 위한 저축도 하지 않고 있다.

근로자들이 합리적인 은퇴계획을 세우기 위해서는 그들이 선택하는 은퇴 연령까지 얼마나 여유가 있는지, 은퇴 후에 어떻게 살아갈 것인지, 자신의 형편에 맞는 저축을 하고 있는지를 신중하게 고려해야한다. 최상의 삶을 위해 합리적이고 신중하게 은퇴 연령을 선택해야한다. 은퇴 연령을 예측하기 위해서는 좀 더 성공적인 결정을 위한 정교한 규칙이 필요하다. 여러 정보를 끌어 모아 적절한 은퇴 연령을 정해야한다.

은퇴할 시점(62~65세)이 되었을 때 사람의 정해진 소비 패턴은 변하지 않는다. 하지만 정해진 수입은 줄어들 수밖에 없다. 수입은 점점 증가하다가 약 50세가 되면서부터 점점 줄어들어 은퇴 후에는 정해진 수입이 거의 없어진다. 소비 패턴은 일정한데 수입이 줄어들기 때문에 일을 하고 있을 때 걱정한 은퇴나이를 정해놓고 저축하지 않으면 은퇴 후에 안락한 생활을 영위할 수 없다. 은퇴 전의 소비 패턴을 유지한다면 저축이 없는 근로자들은 연금 또는 공적원조에 의지할 수밖에 없다.

한편 연금적립금의 투자에 있어서 적절한 포트폴리오가 중요한데 근로자들은 위험한 자산에는 충분히 투자하지 않는다. 이는 근로자이자 투자자들의 재정적인 문맹 때문이다. 예를 들면 미국 근로자의 3/4이 채권펀드에서 돈을 잃을 수 있다는 것을 깨닫지 못한다. 그리고 더 많은 숫자의 근로자들이 순채권 이익으로부터 펀드의 비용이 차감됨을 알지 못한다. 결국 포트폴리오는 이러



한 요소들에 대한 충분한 고려 없이 결정되며 한번 결정되면 좀처럼 재조정이 이루어지지 않는다.

이처럼 합리적인 은퇴설계를 위해서는 은퇴시기, 은퇴를 위한 저축, 소비 패턴, 연금적립액의 투자분배를 정확히 고려해야 하나 실제 근로자들이 그러하지 못하므로 수익이 정해진 연금(defined benefit pension)에 가입하여 투자선택을 일임하는 것이 더 유리할 수 있다.

◎ 토 론

이 철 인

서울대 경제학과 교수

은퇴와 관련된 결정은 은퇴시기와 저축의 포트폴리오 등과 관련된 중요한 문제이다. 또한 연금은 현재 한국 정부가 직면한 큰 문제인데 GDP의 1/4이 연금자산의 형태로 축적되어 있다. 신고전파의 대표적 개인 모형에서는 합리적인 개인이 미래를 예측하여 소비 및 저축 계획을 최적화한다고 가정한다. 이에 기반을 두어 Musgrave는 정부는 오로지 보험불가능한 위험과 소득 재분배에만 개입해야 한다고 주장하였다. 버틀리스 박사의 논문은 은퇴에 관한 여러 가지 관점의 논의를 통해 과연 개인의 합리성이 적절한 가정인지를 다루고 있다. 그러나 프리드먼의 주장에 의하면 가정의 적절성보다는 결과의 예측정합성이 더욱 중요하다고 한다. 그런 점에서 이 논문은 독특한 부분이 있다.

이 논문은 노동공급과 소비의 총량적인 패턴에서 드러나는 증거가 개인의 합리성과 대체로 일치함을 보여주고 있지만 미시적인 분야에서 드러나는 증거는 이와는 상충되는 경우가 많음을 동시에 보여 준다. 그러나 한편 합리성의 의미에 대해 생각해보면 단지 개인의 선호뿐만 아니라 테크놀로지나 여러 가지 현실적 장애들이 복합된 것이므로 실제 이들을 분리해서 합리성 여부를 판단하기란 어려운 문제이다. 근로자들이 합리적이라 하더라도 많은 경우 여러 가지 제약조건이 존재하므로 이러한 제약하의 합리성은 비합리성과 구분되지 않는 경우가 많다. 따라서 공적연금 제도를 비롯하여 후생의 증진을 도모할 수 있는 정책의 여지가 존재한다. 특히 “제한된 합리성”의 개념에 기반을 둔 정부의 개입이 적절한지의 여부는 앞으로 흥미 있는 연구의 주제이다.

장 인 성

국회예산정책처 경제정책분석팀 경제분석관

인구구조의 변화를 결정하는 가장 중요한 요인인 합계출산율의 경우 미국은 서서히 증가하여 인구대체출산율인 2.2에 근접하고 있지만 한국의 경우 1980년대 이후 지속적으로 줄어들어 현재 1.2 내외를 기록하고 있다. 출생 시 평균수명의 경우에도 미국은 서서히 증가하고 있지만 한국은 미국보다 빠른 속도로 증가하여 지금은 양국간에 거의 차이가 없다. 그 결과 생산가능인구가 노인을 부양하는 비율을 나타내는 노인부양률은 미국이 2025년까지는 더 크지만 2025년 이후에는 한국이 미국을 급속히 앞지를 전망이다. 이러한 인구구조 변화는 향후 한국의 은퇴자들이 정부의 공적이전(public transfer)에 의존하기 힘들 것이란 점을 의미한다.

한편 은퇴한 사람들의 빈곤율은 2000년 중반 한국이 약 45%로 OECD 국가 중 최고를 기록하고 있어 은퇴자들의 빈곤율이 나머지 연령층의 빈곤율과 별다른 차이를 보이지 않는 미국의 경우와는 크게 다름을 알 수 있다.

이처럼 고령자의 노후대책 및 고령빈곤이 큰 문제로 대두될 가능성이 높은 가운데 우리나라 고령자의 경우 연금 이외의 노후준비가 매우 부족하며 특히 학력이 낮은 저소득층의 노후대책이 부족한 것이 두드러진다. 은퇴자의 부족한 노후대비를 보충하기 위해 은퇴연령을 늦추는 것이 중요한 정책과제인 미국과는 달리 한국의 경우 고령자의 근로의욕이 높아 은퇴연령 부분에는 문제가 없으며 오히려 적절한 보수가 주어지는 지속가능한 일자리를 마련해 주는 것이 더욱 중요한 문제이다. 종합해 볼 때 한국의 근로자들도 경제학 이론의 예측과는 달리 합리적 은퇴준비를 못한 경우가 많으므로 공적 연금의 강화 및 사각지대 해소가 고령빈곤의 해소와 재정수지의 건전성 유지를 위해 중요하다. ●



U.S. Economic Stimulus Package and The Future Social Welfare State : Thinking Long-Term about Short-Term Remedies

국회예산정책처는 지난 6월 11일 사회복지 분야의 세계적 석학인 미국 메릴랜드 대학교(The University of Maryland)의 더글러스 베샤로프(Douglas Besharov) 교수를 초청하여 “U.S. Economic Stimulus Package and The Future Social Welfare State: Thinking Long-Term about Short-Term Remedies” (미국의 경기부양책과 사회복지국가의 미래 : 단기처방과 장기비용)라는 주제로 국제포럼을 개최하였다.

베샤로프 교수는 현재의 경제위기에 대응하여 미국정부가 취하고 있는 단기적 경기부양책들의 효과와 장기적 영향에 대해 역사적·경제적 관점에서 심도 있는 분석을 제시하였다. 이번 포럼에서는 국회예산정책처 전 직원 및 국회 재정관련 전문가들이 참석하여 단기적인 경기부양책의 효과와 한계 등에 관해 활발한 토론을 벌였다.

〈요약 : 이성규〉

◎ 주제 발표

더글러스 베샤로프(Douglas Besharov)

Professor of School of Public Policy, The University of Maryland, U.S.A.

미국은 1930년대 대공황(Great Depression)과 최근 금융위기에 이르기까지 두 차례에 걸친 심각한 경제위기에 직면하였다. 과거의 교훈을 바탕으로 이번에도 대대적인 경기부양책을 내놓고 있다. 그러나 경기부양의 규모나



내용면에서 과거와 다름을 알 수 있다.

미국의 1930년대 당시 경기부양책은 주로 '사회안전망' 확충에 중점을 두었다. 특히 실업보험, 현금지급, 무료식권, 의료보험, 주택지원, 근로소득 세액공제, 노령연금 등의 제도를 도입하였다. 반면 최근 오바마 정부의 경기부양책은 건강의료, 교육지원, 실업보험, 소득이전, '녹색 일자리' (Green Job)의 창출 등에 초점을 맞추고 있다.

베샤로프 박사는 1930년대 사용된 대규모 경기부양책들이 당시의 대공황을 극복하는 데 그다지 효과적이지 못한 것으로 판명되고 있음에 비추어 볼 때, 그 같은 단기 부양책들은 장기적으로 재정적자와 국가채무의 누적을 통해 재정건전성에 나쁜 영향을 미칠 수 있음을 경고하였다. 구체적으로 국가부채 누적에 따른 이자상환액 증가, 이자율 상승에 따른 인플레이션 초래, 자본투자 구축(crowd out), 수출경쟁력 저하, 경제성장 지체, 스태그플레이션 초래 등 장기적으로 심각한 경제문제를 야기할 수 있음을 지적하였다.

또한 베샤로프 박사는 현재의 경제위기를 이용하여 단기적으로 경기부양책들을 제시하여 해결하는 데 급급하기보다는 좀더 근본적으로 미래의 사회복지 국가가 형태에 대해 재고(再考)하기를 권고하고 있다. 특히 미래의 사회복지 국가는 근로 및 저축유인을 제고하고, 결혼 및 출산을 증진시키는 방향으로 나아가야만 한다고 주장하였다.

마지막으로 베샤로프 박사는 인구 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있는 한국의 경우를 예로 들면서 한국에 맞는 새로운 복지제도의 설계를 권고하였다.



◎ 토 론

김 대 철

국회예산정책처 사회예산분석팀 예산분석관

우리나라는 다른 OECD국가들과 비교하여 저출산·고령화 추세가 매우 빠른 속도로 진행되고 있어 이에 대한 정부의 대책이 필요한 상황이다. 그러나 우리나라의 복지지출구조를 살펴보면, 기초생활보장제도, 장애수당, 기초노령연금 등과 같은 법률에서 정한 자격급여(entitlement cash benefit by law) 비중이 높은 관계로 저출산·고령화에 대응하기 위한 재량지출(discretionary expenditure)을 확대하기에는 여유가 없는 상황이다.

또한 우리나라의 GDP대비 사회복지 지출비중은 현재 다른 OECD 국가에 비해 낮은 편이다. 그러나 우리나라의 급속한 인구고령화 추세로 인해 공적연금 등 관련 사회복지지출이 증가할 경우 장기적으로 막대한 국가재정부담으로 다가올 것으로 보인다. 이렇게 우리나라의 사회복지 지출비중이 증가할 것으로 예상되지만, 복지서비스 전달체계(social service delivery system) 미흡으로 실제 수혜자인 취약계층이 복지서비스를 체감하지 못하는 문제점이 노출되고 있다. 따라서 재원활용을 효율적으로 제고할 수 있는 복지서비스 전달체계를 개선하기 위해 이러한 문제점을 해결할 필요가 있고, 우리보다 복지서비스 전달체계가 잘 발달되어 있는 미국에서는 어떤 효율적인 전달체계를 보유하고 있는 지에 대해 연구해 볼 필요가 있다.

유 해 미

국회입법조사처 보건복지여성팀 입법조사관

금융위기로 인한 경제위기 대응정책들이 적극적으로 고려되는 상황에서 경제위기 대응 복지정책들의 사회적 비용문제에 대한 과학적이고 체계적인 접근을 시도한 베샤로프 박사의 발표는 주목을 끌기에 충분하다고 생각한다. 즉 고령화 등 새로운 사회적 위험들이 가중되는 상황에서 경제위기 대응을 위해 즉각적으로 도입된 복지정책들이 궁극적으로는 장기적으로 과도한 사회비용의 증가를 야기할 수 있다는 점을 경고한 점은 인상적이다. 이와 더불어 경제위기 대응 복지정책들의 모색이 정책행위자들의 정치적 요인과 동시에 작용

한다는 점도 상기시킴으로써 경제위기 대응 복지정책의 정책 효과성에 대한 의문도 제기하였는데, 이는 옳은 지적이라고 생각한다. 그러나 다른 한편으로 실업 등으로 사회적 위기에 처하게 된 이들의 증가가 명확한 상황에서 비용효과적인 사회안전망을 제시하는 데에는 미약하다고 생각한다.

최 영 준

변웅전 의원(자유선진당) 보좌관

현재 미국의 오바마 정부의 사회정책 중에서 건강보험은 어떻게 진행되고 있는 지 궁금하다. 오바마 대통령은 에드워드 케네디 상원의원과 공조하여 건강보험에 대한 입법개혁을 추진하고 있는 중으로 알고 있다. 2조 5천억 달러가 소요될 예정인 이 개혁입법이 과연 시기 면에서 적절한지 또 성공할 가능성이 있는 지에 관해 궁금하며, 이 결과는 우리에게 많은 시사점을 줄 것이다. ●



▶ 예산정책자문위원회 구성 및 회의개최

국회예산정책처(처장 신해룡)는 2009년 4월 17일 곽태원 교수(서강대 경제학과) 등 15인을 제3기 예산정책자문위원으로 위촉(임기 2년)하고 2009년도 제1차 회의를 개최하였다. 이날



회의에서 위원들의 만장일치로 곽태원 교수가 위원장으로 선출되었으며, 곽 위원장은 무거운 책임감을 가지고 다른 위원들과 더불어 예산정책처와 우리나라를 위하여 좋은 결과를 낼 수 있도록 최선을 다해 위원장직을 수행하겠다는 소감을 밝혔다. 이어진 회의는 신해룡 처장의 인사말씀과 간부 소개, 빈성림 기획관리관의 업무보고 및 우리 처 업무에 대한 자문 위원들의 질의·의견과 처장의 답변 순으로 진행되었다.

■ 예산정책자문위원회 명단 (15인)

구 분	성 명	현 소속 및 직위
위원장	곽 태 원	서강대 경제학과 교수
위원	김 성 진	한경대 총장
"	김 성 태	청주대 경제통상학부 교수
"	박 태 규	연세대 상경대학장 겸 경제대학원장
"	성 낙 인	서울대 법학과 교수
"	신 해 수	이화여대 국제대학원 겸임교수
"	심 상 달	KDI 산업·기업경제 연구부 선임연구위원
"	안 종 범	성균관대 경제학과 교수
"	이 만 우	고려대 경제학과 교수
"	이 준 구	서울대 경제학과 교수
"	전 주 성	이화여대 경제학과 교수
"	정 해 방	건국대 법학과 교수
"	최 종 원	서울대 행정대학원장
"	편 호 범	딜로이트 안진회계법인 부회장
"	홍 승 용	고려대 초빙교수

▶ 국회예산정책처 인사

■ 임명

박 용 주	사업평가국장	2009. 4. 15.
윤 용 중	경제분석실 경제정책분석팀장	"
변 재 연	예산분석실 산업예산분석팀 예산분석관	"

■ 부이사관 승진

최 순 만	기획관리관실 총무팀장	2009. 6. 1.
김 건 오	기획관리관실 기획협력팀장	"
송 병 철	예산분석실 경제예산분석팀장	"
천 우 정	예산분석실 행정예산분석팀장	"

■ 서기관 승진

박 병 섭	기획관리관실 총무팀	2009. 6. 1.
윤 상 열	기획관리관실 기획협력팀	"
오 세 일	예산분석실 행정예산분석팀 예산분석관	"
김 수 옥	예산분석실 법안비용추계 1팀 예산분석관	"
서 기 영	예산분석실 법안비용추계 2팀 예산분석관	"

■ 부이사관 전보

서 덕 원	예산분석실 법안비용추계 2팀장	2009. 4. 30.
김 일 권	사업평가국 사회사업평가팀장	"
박 상 진	사업평가국 행정사업평가팀장	2009. 6. 1.

■ 서기관 전보

정 문 중	예산분석실 법안비용추계 1팀장	2009. 4. 30.
김 준 규	기획관리관실 기획협력팀	"

■ 사무관 전보

김 병 진	예산분석실 법안비용추계 1팀 예산분석관	2009. 4. 30.
이 경 주	예산분석실 법안비용추계 1팀 예산분석관	"
박 세 용	예산분석실 법안비용추계 2팀 예산분석관	"
정 지 은	경제분석실 세제분석팀 경제분석관	"
남궁인철	사업평가국 사회사업평가팀 사업평가관	"
박 애 린	사업평가국 사회사업평가팀 사업평가관	"
정 유 진	사업평가국 행정사업평가팀 사업평가관	"

■ 재발령 (직제개정)

이 영 환	경제분석실 세제분석팀장	2009. 4. 30.
임 동 완	예산분석실 법안비용추계 1팀 예산분석관	"
이 상 훈	경제분석실 세수추계팀 경제분석관	"
심 혜 정	경제분석실 세수추계팀 경제분석관	"
황 진 영	경제분석실 세제분석팀 경제분석관	"
홍 인 기	경제분석실 세제분석팀 경제분석관	"
전 승 훈	경제분석실 세제분석팀 경제분석관	"
이 은 경	사업평가국 경제사업평가팀 사업평가관	"
김 상 우	사업평가국 사회사업평가팀 사업평가관	"
최 대 준	사업평가국 사회사업평가팀 사업평가관	"
여 차 민	사업평가국 행정사업평가팀 사업평가관	"
고 성 철	사업평가국 행정사업평가팀 사업평가관	"

▶ 전문가 간담회 개최 현황

(2009. 3.15. ~ 6.15.)

연번	개최일	주 제	발표자	소 속
1	3.17	경제위기 극복을 위한 추경예산의 방향과 과제	유병규	현대경제연구원
			이만우	고려대학교
			이 영	한양대학교
			전주성	이화여자대학교
			황성현	인천대학교
2	3.18	BTL 정부 부채 관리방안	왕세종	한국건설산업연구원
3	3.18	재정운용 건전성 측면에서 본 BTL사업의 재정관리	옥동석	인천대학교
4	3.20	국채발행 및 상환제도 개선방향	오승현	서울여대
5	3.23	추경예산안 분석방향	백응기	상명대
6	3.24	민자사업 재정관리 방안	최석준	서울시립대
7	3.26	BTL 회계처리 방안	주성호	한국회계기준원
8	3.27	민자사업과 위험관리	심상달	KDI
9	4. 1	BTL 사업추진 현황과 문제점	이찬호	한올회계법인
10	4. 7	공공투자사업 사업관리	심상달	KDI
11	5. 8	BTL 사업투자의 애로사항과 개선방안	위민선	미래에셋증권
12	5.13	보건의료연구개발사업의 문제점 및 개선방안	박광균	연세대학교
			원동규	한국과학기술정보연구원
13	5.13	주요국의 미래성장동력 육성 정책	안승구	한국과학기술기획평가원
14	5.21	주요국의 R&D 투자 동향	박수동	한국과학기술기획평가원
15	5.28	에너지와 환경의 정책 통합	송위진	과학기술정책연구원
			성지은	

▶ 포럼 개최 현황

(2009. 3.15. ~ 6.15.)

연번	개최일	주 제	발표자	소 속
1	3.20	공공기관 지분증권 손실현황	김형진, 정성호	삼성회계법인
2	3.20	하수도시설확충사업 평가	김태일	고려대
3	3.25	전자정부 지원사업 평가	윤상오	단국대
4	3.26	부품소재산업 경쟁력 향상사업 평가	정만태	산업연구원
5	3.26	국민임대주택사업 평가	이용만	한성대
			배순석	국토연구원
6	3.26	포스트 교토의정서 시대의 녹색뉴딜 정책과제	모로토미	교토대학
			도오루	교토대학
			박승준	교토대학
			이수철	메이조대학
7	4. 9	해외인턴사업 평가	윤지웅	경희대
			박석희	가톨릭대
8	4.27	중소기업기술혁신개발사업 평가	윤지웅	경희대
			이병헌	광운대
9	5.21	2008회계연도 결산분석관련	김호성	국회예산정책처
10	5.29	Is There Evidence Workers Are Rational in Preparing for Retirement?	Gary Burtless	The Brookings Institution
11	6.10	2008회계연도 결산분석 주제와 방향	유인규	국회예산정책처
12	6.11	U.S. Economic Stimulus Package and the Future Social Welfare State: Thinking Long-Term about Short-Term Remedies	Douglas Besharov	University of Maryland

▶ 조사·분석 회답 현황

(2009. 1. 1. ~ 6.15.)

	접 수	회 답
재정관련 조사·분석	448건	338건
의안비용추계	309건	230건
합 계	757건	568건

▶ 사무실 재배치 및 전화번호 변경 안내

부 서 명	일반 (2070)	구내 (788)	FAX (788)	호실
처장실	3001	3761	3783	507
기획관리관실 기획관리관	3005	3763		506
총무팀	3020	3764	3784	501
기획협력팀	3028	3765	4786	503
자료실		4622		418
예산분석실 예산분석실장	3006	3767		409
예산분석심의관	3007	3768		408
경제예산분석팀	3039	3769	4688	410
산업예산분석팀	3045	3770	4689	402
사회예산분석팀	3052	3771	4690	401
행정예산분석팀	3060	3772	4691	403
법안비용추계 1팀	3066	3773	4692	407
법안비용추계 2팀	3035	3766	4743	405
경제분석실 경제분석실장	3008	3774		414
경제정책분석팀	3078	3776	4693	413
거시경제분석팀	3073	3775	4694	412
재정정책분석팀	3101	3777	4695	411
세제분석팀	3107	3778	4696	504
세수추계팀	3015	4744	4748	508
사업평가국 사업평가국장	3009	3779		415
경제사업평가팀	3014	3780	4697	420
산업사업평가팀	3120	3781	4698	421
사회사업평가팀	3127	3782	4699	416
행정사업평가팀	3016	4749	4754	419



대한민국재정 2009

국회예산정책처는 국가 재정운용의 기본 개념과 의정활동에 필요한 재정 관련 정보를 제공하기 위하여 「대한민국 재정」을 매년 발간해 오고 있다. 올해는 지난 4월 확정된 추경예산을 반영하여 작성하였으며, 「국가재정법」과 「국가회계법」 등 재정제도의 개편 내용을 소개하였고, 그 동안의 분석 결과를 토대로 각 분야의 재정 관련 현안을 풍부하게 담았다.

재정을 이해하기 위해 재정체계 및 절차, 「국가재정법」과 「국가회계법」 등 재정제도의 개편에 따른 국회의 역할 등 재정에 관한 다양한 개념들과 현상들을 도식화하여 알기 쉽게 설명하고, 외국의 사례를 다양하게 제시하여 보다 쉽게 이해할 수 있도록 하였다. 또한 최신의 재정통계를 제공하여 의정활동에 직접 활용할 수 있도록 하였고, 표와 그래프로 시각화하여 전달력을 한층 높였다.

그리고 재정현상에 대한 설명뿐 아니라 분야별 재정 현황과 현안이 되고 있는 중요 재정사업에 대한 분석의견을 정리하여 새로운 관점의 재정과제를 제시하고 있다. 연구개발(R&D) 투자 규모의 국제비교를 통한 적정성 문제와 조세지출 확대를 통한 민간 R&D 투자 유도 효과 분석 필요성 제기뿐만 아니라, 복지지출의 적정성 문제, 국회 예산심의과정에 대한 사전예산제도 도입 필요성, 지방재정 건전성 악화 등 다양한 분야의 재정과제에 대한 의견을 담고 있다.

본 책은 3부 20장으로 구성되어 있으며, 제1부에서는 재정의 기본 개념, 우리나라의 재정체계와 예·결산 절차와 관련한 기본 개념을 간결하게 시각적으로 설명하고, 재정운용 과정에서 국회와 행정부의 역할을 체계적으로 보여주고 있다. 또한 「국가재정법」과 「국가회계법」 등 재정제도의 개편 내용을 소개하고, 새로운 제도가 성공적으로 정착하기 위한 과제를 제시하였다. 제2부에서는 지난 4월 확정된 추경예산을 반영하여 총지출 기준으로 301조 8천억원에 이르는 2009년도 재정 현황을 소개하였다. 국회의 독자적인 거시경제전망과 세입전망에 기초하여 2009년 재정운용여건을 검토하였고, 정부지출 규모와 재정수지, 국가채무 등을



체계적으로 파악할 수 있도록 하였다. 제3부에서는 2009년도 12개 분야별 자원배분 현황을 소개하고, 연구개발(R&D), 사회복지 보건, 국방 등 12개 주요 분야의 재정현황과 주요 현안을 제시하였다.



이 책과는 별도로 궁금한 재정통계와 주요현안 및 관련통계를 확인할 수 있도록 핸드북 형태의 「통계로 보는 재정 2009」를 발간하였다. 국회예산정책처는 앞으로 이 책의 보정판을 매년 발간하여 국회예산정책처의 대표 브랜드 중의 하나로 만들어 갈 계획이다.

2008년 법안비용추계 사례



「2008년 법안비용추계사례」는 2004년 개정 이래 다섯 번째 발간되는 사례집으로서, 법안비용추계에 대한 현황과 보완점을 알리고자 기획되었다. 본 사례집은 크게 두 부분으로 구성되었다.

제1부에서는 제17대 국회(2004년 5월 31일~2008년 5월 30일)와 제18대 국회(2008년 5월 31일~2008년 12월 31일)의 비용추계 관련 통계를 다각도의 분석과 함께 기재하였다. 제18대 국회는 과거 어느 국회보다 더 활발하고 적극적인 입법이 이루어지고 있다. 이는 제17대 국회 때 입법의 질을 개선하기 위하여 다져온 많은 노력을 바탕으로 이루어졌다. 특히 오랜 기간 유명무실했던 법안비용추계제도가 국회예산정책처의 출범과 「국회법」 및 「국가재정법」의 제·개정으로 인하여 활성화되었다.

실제로 예산명세서가 최초로 첨부된 제13대 국회부터 제16대 국회까지 의원발의 법안에 대한 비용추계서 첨부율은 4% 내외였으나 제17대 국회에서는 제안된 전체 법률안의 21.7%에 비용추계서가 첨부되었다. 구체적으로 제17대 국회에서 의원발의 법안의 비용추계서 첨부율은 23.9%로, 2004년 18.5%에서 2008년 32.4%로 상승하였고 정부제출 법안의 비용추계서 첨부율은 22.1%로, 2005년 9.5%에서 2008년 46.7%로 상승하였다. 한편 위원회제안 법안의 경우 2.6%로 저조한 첨부율을 보였다.

제18대 국회에서도 비용추계서 첨부가 지속적으로 증가하였다. 제18

대 국회에 제안된 전체 법안의 29.7%에 비용추계서를 첨부하였다. 구체적으로 제18대 국회에서 의원발의 법안의 비용추계서 첨부율은 29.5%로, 제17대 국회 23.9%보다 상승하였고 정부제출 법안의 비용추계서 첨부율은 31.9%로 제17대 국회 22.1%보다 상승하였다. 그러나 위원회제안 법안의 경우 8.1%로 여전히 저조한 첨부율을 보였다.

국회예산처는 제18대 국회 개원 이래 2008년 말까지 447건의 비용추계서를 의뢰받아 319건을 회신하였다. 위 기간에 비용추계서가 첨부된 의원발의 및 위원회제안 법안 624건 중 국회예산처의 추계서가 첨부된 법안은 177건이었다. 국회예산처 비용추계의 평균 회신기간은 제18대 국회 기간 평균 19.9일이었고 제17대 국회 기간 평균 28.7일보다 단축되었다. 이는 한편으로는 업무의 효율성이 증가하였기 때문이며 다른 한편으로는 업무량이 증가했기 때문이었다.

제2부에서는 2008년 국회예산정책처에서 작성한 추계서 중 위원회별로 1~2건씩 의미 있는 16건을 엄선하여 수록하였다.

「예산정책보고서 제2호」

일본의 지역 중심 고용대책 사례와 시사점



본 보고서는 일본의 고용대책 사례를 분석한 후, 경제위기, 저출산 고령화, 저탄소 녹색성장 등 경제사회 여건 변화에 대응하기 위한 고용대책에 대한 정책과 실무 운영에 대한 지침을 제안하였다. 일본은 세계경제 위기로 수출주도형 성장의 한계에 직면하여 내수 진작과 지속성장을 위한 새로운 성장 동력의 발굴이 시급한 상황에서, 지역 중심의 고용대책을 강조하고 있다. 일본의 고용대책 등 주목되는 특징을 보면, 지방자치단체 중심으로 고용기회를 확대하도록 실무지침을 제공하고, 「향토고용재생특별교부금」 등을 통한 지방재정 지원을 확대한 것이다. 일본정부는 각 지방자치단체 단위에서 실질적으로 참고할 수 있도록, 206개의 일자리 사례를 포함하는 「긴급고용대책 참고사례」를 정리하여 발표하였다.



재정대책으로는 「향토고용재생특별교부금」을 설치(2008년 말, 2,500억 엔)하여 한시적으로 3년간(2009~2011년) 지역 고용창출사업 실시를 지원하는 등 총 9,000억엔의 대책비를 마련하였다.

우리나라에서도 추정안의 국회 심의와 지역 중심의 일자리사업을 위해서는 '희망근로프로젝트'에 대한 재정지원 강화와 함께, 실무 운영에 있어서 일본 고용대책사례 등을 참고하여 다음 영역의 일자리 개발에 주안점을 둘 필요가 있다. 첫째, 주민의 수요와 편익, 그리고 고용유발효과가 높은 의료·사회복지서비스 분야에서 보육·수발·지역복지사업 등의 고용촉진책을 우선적으로 강화해야 한다. 둘째, 지역별 인구구조를 감안하면서 인적자원 육성을 위해 낙후된 교육시설 개선, 학교교육을 위한 다양한 인력지원 등 취업유발계수가 높은 교육서비스 분야 일자리 만들기 강화하는 것이 필요하다. 셋째, 녹색성장(green growth) 등 신성장동력 확충을 위해 저탄소도시 추진, 취업취약계층을 녹색일자리로 연계시키는 사업 등에 대한 우선적 고려이다. 넷째, 주민생활 안전, 지역산업 진흥 등을 위한 업무 및 정보제공사업의 강화가 필요하다.



글로벌 금융위기의 영향과 정책대응

미국 서브프라임모기지대출의 부실을 계기로 리먼브러더스 등 유수한 금융기관들이 파산하고 국제자본시장에서 신용경색이 발생하는 금융위기로 발전하자 뒤이어 금융위기의 충격을 받은 세계실물경제가 침체하기 시작하였다. 선진국들은 금융위기를 수습하고 경기침체에 대응하기 위해 적극적인 정책금리 인하와 함께 대규모 경기부양책을 추진하고 있는데 그 규모가 미국 7,870억 달러(GDP의 5.5%), EU 2,000억 유로(GDP의 1.5%), 일본 76.5조엔에 이르렀다. 이렇게 조성된 자금은 부실자산의 인수, 금융기관 및 기업활동지원, 가계지원, 감세의 재원으로 사용되는데, IMF는 선진국의 경기부양대책으로 2009년 세계경제가 0.4%p(최소) 1.3%p(최대), 2010년 0.1%p 0.3%p의 성장률제고 효과가

있을 것으로 분석하고 있다. 반면 IMF는 재정수지 악화로 2009년중 G-20국가들의 GDP대비 정부부채비율이 7.0%p 높아질 것으로 전망하고 있다.

우리나라는 수출 중심의 경제구조로 인하여 세계경제 침체가 수출감소, 투자의 동반 위축으로 이어졌으며, 이 때문에 비정규직을 중심으로 고용불안이 심화될 우려가 높아졌다. 또한 주가의 폭락, 환율의 급등과 같이 주식시장과 외환시장이 매우 불안정한 모습을 연출하기도 하였다.

우리 정부와 한국은행은 경기하락과 금융불안에 대응하여 적극적인 정책금리 인하, 원화 및 외화 유동성공급, 중소기업 및 가계에 대한 금융지원 강화를 통해 신용경색의 예방 등 경제활동을 안정시키고 외환스왑, 기업구조조정을 통해 대외충격에 대한 대응력을 키우고 있다. 또한 수정예산 및 2008년 이후 두 차례의 추경편성, 감세를 통해 경기부양에 나서고 있다. 앞으로도 경기침체에 대응하여 중소기업금융지원, 청년층 고용현황 및 일자리 창출, 빈곤층 지원 및 사회안전망 강화, 부동산시장의 연착륙에 정책적인 관심을 지속하여야 한다.

본 보고서는 2008년 말 국회내 유관기관으로 구성된 '국회 경제위기 대응팀'의 보고서 가운데 국회예산정책처가 발간했던 자료의 내용을 보완하여 발간한 것이다.

재정확대의 거시경제적 효과 분석: 분야별 자원배분을 중심으로

민생 안정과 경기 부양을 위해 편성된 금번 2009년도 제1회 추경은 그 목표를 달성하기 위해 첫째, 성장 극대화를 위한 자원배분, 둘째, 민생 안정을 위한 재정지출이 소비와 연계될 수 있어야 할 것이다. 이러한 관점에서 본 보고서는 「2009년도 제1차 추경예산안」의 집행이 단기적으로 거시경제에 미치는 효과를 실증분석하고, 거시·재정계량모형을 이용하여 경기부양을 위한 분야별 재정지출의 효과를 모의실험 하였다. 우리나라 경제구조를 반영하여 추경의 효과를 분석한 결과, 실질 GDP가 2009





년 0.6%p, 2010%p 0.2%p 증가하는 것으로 나타나, 정부가 제시한 수준 (2009년 0.8%p, 2010년 0.7%p)보다 다소 낮았다.

또한 분야별 재원배분 거시경제 효과 분석결과 첫째, 실질 GDP 증대와 실업률 감소를 위해서는 ‘국토 및 지역개발’, ‘수송 및 교통’, ‘산업·중소기업’ 분야 지출이 상대적으로 효과적인 것으로 나타났다. 이는 동 분야들에 자본지출의 비중이 높기 때문인 것으로 판단된다. IMF 분석자료에서도 G20국가들의 경우에도 자본지출 승수가 0.5~1.8로 기타지출 0.3~1.0보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 인플레이션 압력이 시차를 거쳐 다소 크게 나타나게 되는 문제점이 있었다. 둘째, 민생안정을 위한 지출이 민간소비 증대와 연결되기 위해서는 ‘사회복지’와 ‘교육’ 부문 지출을 증가시키는 것이 여타 분야에 재원배분비율을 높이는 것 보다 더욱 효과적인 것으로 나타났다. 이들 분야에 대한 재원배분은 민생안정을 통한 소비 진작을 극대화 할 수 있는 영역이라 할 수 있다.



민자유치건설보조금사업 평가- 민자고속도로를 중심으로

국토해양부의 민자유치건설보조금사업은 민간투자사업의 원활한 시행을 위해 정부가 민간투자사업 시행자에게 토지매입비 전액과 건설비의 30% 이내를 보조하는 사업이다. 건설보조금 규모는 민간투자사업이 원활히 시행될 수 있는 수준이어야 바람직하지만, 현재 운영수입을 지원받거나 금융약정을 체결하지 못하는 민자고속도로사업들은 원활한 시행 상태에 있다고 볼 수 없다. 2009년 3월 현재 3개 민자고속도로에 대한 자금조달이 이루어지지 않고 있으며, 운영수입보장 및 민자유치건설보조금이 축소되어 민자고속도로들의 정상적 추진이 매우 불투명하다.

정부가 민자고속도로 사업을 추진하는 근본적인 목적은 한정된 재원 범위 내에서 필요한 고속도로를 건설하기 위한 재원을 확충하는 데 있다. 그러나 민간투자자의 상당 부분은 공공기관을 포함한 공적기관들로 구성되어 있는 바, 고속도로 건설투자를 늘리기 위해서 민간투자를 유치

해야 하는가에 대한 원론적인 고민이 필요하며 민간투자의 정의가 어떻게 되는가에 대한 고민도 필요하다.

이러한 점들을 고려하여 민자고속도로 건설과 관련한 정책 개선방안을 모색할 필요가 있으며, 정책 개선 방향은 민자고속도로 건설을 추진하면서 재정부담을 최소화하는 것이어야 한다.

먼저 민자고속도로의 운영기간을 기존의 30년에서 10년으로 한정하고, 건설보조금 지원비율을 높임으로써, 장기투자에 따른 프리미엄을 낮추어 재정지출을 줄이고 민간투자자는 장기투자 위험을 줄이는 방안을 고려해 볼 수 있다.

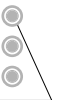
민자고속도로의 건설보조금 지원비율을 높이기 위해서 기존 고속도로 운영수입을 한국도로공사의 건설재원으로만 활용하는 것을 조정할 필요가 있다. 재정고속도로도 민자고속도로처럼 개별사업별로 수익률에 따라 국고보조비율을 달리한다면, 한국도로공사와 민자사업자가 경쟁할 수 있는 체계가 구축되어 예산절감이 가능할 것이다.

마지막으로 실시계획승인이 이루어진 민자고속도로 사업의 추진 부진은 재무적 투자자의 자기자본 투자 미이행에 그 원인이 있으므로, 민자사업비의 90%까지 타인자본 공급권을 독점하게 되는 재무적 투자자의 자기자본 투입에 대한 법적 구속력을 높일 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.



해외인턴사업 평가

최근 우리나라는 청년 실업자가 지속적으로 증가함에도 불구하고 산업 수요에 적합한 인력은 오히려 부족한 현상을 보이고 있다. 이에 대한 대책으로 정부는 “글로벌 청년리더 10만명 양성 계획”을 100대 국정과제 중 하나로 선정하여 추진하고 있다. 이 중 해외인턴사업은 총 9개 사업으로 구성되어 있으며, 예산은 190억 4,000만원으로 전년도 대비 약 5.7배가 증가하였으나, 사업 대상 및 사업 목표가 불명확하다는 지적이 있어



왔고, 문제가 지적되어 폐지되었던 사업과 유사한 해외인턴사업이 문제점이 개선되지 않은 채 재차 추진되기도 하였다.

해외인턴사업에 대한 평가 결과, 다음과 같은 개선책을 마련할 필요가 있는 것으로 나타났다.

첫째, 정부의 국정과제인 “글로벌 청년리더 10만명 양성 계획”에 의해 해외인턴 사업을 확대하는 과정에서 엄밀한 사전 검토 및 부처별 차별화 방안 없이 신규사업을 추진하였고, 이로 인해 집행과정에서 사업계획이 지속적으로 변경되거나 집행이 매우 부진한 사례가 다수 발생하였다. 정부는 해외인턴 파견 수라는 양적지표를 무리하게 목표로 삼기보다는 인턴기간의 합리적 조정, 민간업체의 참여유인 마련 등 사업운용의 내실화를 도모할 필요가 있다.

둘째, 정부의 해외인턴사업 중 각 부처 성과관리 시행계획 상 성과지표가 제시되지 않은 사업이 5개로 전체 사업의 절반을 넘는 것으로 나타났으며, 성과지표가 제시된 경우에도 성과지표의 대표성이 미흡하거나 목표치가 도전적이지 못한 경우가 다수 나타났는바, 향후 성과관리를 강화할 필요가 있다.

셋째, 한미대학생 연수취업(WEST)사업을 제외하고는 사업대상자 선정 시 저소득층 가구의 청년층 등 사회적 약자를 배려한 기준이 마련되어 있지 않다. 대상자 선정 시 참여 학생 가구의 생활 및 소득 수준을 고려하여 지원금액을 차등 지원하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 부처 간 의사소통 및 정보공유를 활성화하여 사업 간 차별화 및 연계성을 강화하고, 기존에 폐지된 사업의 문제가 반복되지 않도록 업무협조 시스템을 강화할 필요가 있다. ●

■ 최근 분석보고서 목록 (4월~6월)

실·국	제 목	발 간 일
예산분석실	[예산현안분석 제26호] 조선산업 구조조정 및 국제경쟁력 강화방안	4. 10
	2009년도 제1회 추가경정예산안 분석	4. 13
	2009년도 제1회 추가경정예산안 쟁점분석	4. 17
	[예산정책보고서 제2호] 일본의 지역중심 고용대책 사례와 시사점	4. 21
	2008년 법안비용추계 사례	5. 4
	[예산현안분석 제27호] 예산부수법률의 지방재정영향과 개선과제 -제18대 국회 통과 법률을 중심으로	6. 3
	[예산정책보고서 제3호] 재정법률 개선과제	6. 10
	대한민국 재정 2009	6. 5
경제분석실	통계로 보는 재정 2009	6. 15
	글로벌 금융위기의 영향과 정책대응	4. 6
	[경제포커스2009-3호] G20 국가의 경기부양 재정정책 유형	4. 13
	[경제현안분석 제39호] 재정확대의 거시경제적 효과분석: 분야별 자원배분을 중심으로	4. 21
사업평가국	2008년 세법개정 세수변화추계 사례집	5. 11
	[사업평가 09-04] 부품·소재산업 경쟁력 향상사업 평가	4. 6
	[사업평가 09-05] 하수도시설확충사업 평가 -하수도공기업 효율성 평가를 중심으로	4. 8
	[사업평가 09-06] 전자정부 지원사업 평가	4. 13
	[사업평가 09-07] 국민임대주택사업 평가	4. 20
	[사업평가 09-08] 해외인턴사업 평가	4. 29
	[사업평가 09-09] 민자유치건설보조금사업 평가 -민자고속도로를 중심으로	5. 8
[사업평가 09-10] 중소기업 기술혁신개발사업 평가	5. 20	

2009년 4월~6월 중 국회예산정책처의 분석 결과를 인용·보도한 언론 기사를 날짜 순으로 정리하였습니다. <편집자>

공기업 13곳 본업 아닌 부실투자, 5년간 7099억원 손실

<국민일보> 12면 2009. 4. 3.

한국석유공사는 최근 5년간 293억원을 투자해 무려 105억원의 손실을 입었다. 이 가운데 석유 개발 관련 손실(43억원)은 전체의 절반에도 못 미쳤고 나머지는 호텔 객실 관리시스템 개발회사 등에 대한 투자로 날렸다.

도로공사는 고속도로 건설사업에 참여하는 광케이블 사업자 드림라인의 수익성을 높게 판단, 440억원을 투자했다가 2007년말 현재 투자금의 70%가 넘는 321억원을 잃었다. 더욱이 2003년 드림라인이 코스닥에서 퇴출당하면서 나머지 투자금 회수도 불투명한 상황이다.

석유·도로 공사 등 13개 공기업들이 최근 5년간 부실투자로 입은 손실 규모가 7000억원을 넘어선 것으로 집계됐다고 국회예산정책처가 2일 밝혔다. 예산정책처가 2003년부터 2007년까지 5년간 24개 공기업의 실적을 토대로 '공공기관 지분증권 손실현황'을 집계한 결과 13개 기업이 지분투자로 7099억원의 손실을 입은 것으로 나타났다.

사업영역이 아닌 엉뚱한 곳에 투자했다가 손실

을 입은 경우 외에도 자회사에 무리한 지급보증을 했다가 빚을 떠안은 사례도 있다. 한국감정원은 자회사였던 한국부동산신탁(주)에 지급보증을 서줬다가 이 회사가 최종 부도처리되면서 412억원의 빚을 고스란히 안게 됐다. 이 가운데 일부는 감면받았지만 앞으로 20년간 398억원을 갚아나가야 하는 처지다.

실물경제 침체로 부동산시장이 가라앉으면서 주택공사와 토지공사의 부동산 프로젝트파이낸싱(PF) 투자금 1256억원에서도 추가 손실이 발생할 수 있다고 예산정책처는 내다봤다.

예산정책처 관계자는 “공기업들의 경우 투자로 인한 손실 외에 자회사 등에 대한 담보 제공으로 채무가 느는 경우가 많았다”며 “앞으로 손실 규모, 우발채무, 추가손실 가능성 등에 대한 모니터링시스템을 구축해 체계적으로 관리할 필요가 있다”고 지적했다. 정동권 기자

장밋빛 경기?... 'NO' 라고 말한 국회 예산처

<헤럴드경제> 6면 2009. 4. 7.

‘글로벌 금융위기 영향과 대응’ 보고서

우리나라 경제가 ‘L’ 자형의 장기침체 국면으로

전개될 가능성이 높다는 국회 예산정책처의 전망이 나왔다. 이는 최근 일부 호전된 경제지표를 바탕으로 일고 있는 정부 차원의 '경제회복 낙관론'에 찬물을 끼얹는 소식이다.

7일 국회 예산정책처는 '글로벌 금융위기의 영향과 정책대응' 연구보고서에서 "전 세계 금융위기 이후 국내 경제는 세계 교역환경 악화에 따른 수출 침체로 급락 후 회복하는 'L'자형 경기회복이 예상된다"고 밝혔다.

수출감소·노동안정성 악화 등 'L'자형 장기 침체 전망... KDI·그린북 시각과 큰 괴리

특히 외환위기보다 더한 장기 침체를 예고해 관심을 끌었다. 예산정책처는 "외환위기 당시 국내 경제는 급락 후 급등하는 'V'자형 경기양상을 보였지만 현 상황은 다르다"고 진단했다.

가장 큰 문제는 수출이다. 예산정책처는 "최근의 금융위기는 세계적인 경기침체를 발생시켜 자동차·반도체 등 소득탄력성이 높은 재화를 주로 수출하는 한국에 큰 타격을 줄 것"이라고 전망했다. 또 우리나라 수출은 매우 빠르게 감소하는 가운데 감소폭 또한 이전에 비해 매우 클 것으로 내다봤다.

지난 1998년, 2001년 세계 경제성장률은 각각

2.5%, 2.2%로 양호한 수준이었다. 덕분에 98년 경제위기 속에서도 우리나라는 12.7%의 수출 증가율(물량 기준)을 기록할 수 있었다. 그러나 국제통화기금(IMF)이 전망한 올해 세계 경제성장률은 -0.5%다.

예산정책처는 이와 관련해 "미국, 유럽연합(EU) 등 선진국 시장의 경기침체가 개발도상국 및 신흥시장국가로 파급되고 있어 상당 기간 부진 국면은 지속될 것으로 보인다"고 우려했다. 올해 상반기 중 국내 경제 감소폭은 지난해 4/4분기보다 클 것이라고 덧붙였다. 우리나라의 작년 4/4분기 경제성장률은 전년 동기 대비 -3.4%였다.

경기침체 장기화는 고용시장에도 악영향을 끼칠 것으로 전망했다. 예산정책처 관계자는 "최근의 경기침체에 따라 노동안정성이 크게 악화될 것으로 예상된다"면서 "정규직보다는 해고가 상대적으로 쉬운 비정규직을 중심으로 구조조정이 이뤄지면서 고용 여건이 더욱 악화될 것"이라고 관측했다. 또 "올 하반기 이후 본격적인 구조조정이 이뤄질 경우 취업자 수 감소 추세는 상당 기간 지속될 수 있다"고 전했다.

이 같은 진단은 최근 경제동향에 대한 정부 측 시각과는 상당한 괴리를 보이는 것이다. 한국개발연구원(KDI)은 지난 6일 '경제동향' 보고서에서 "내수와 고용 부진이 지속되고 있지만 생산 감소세가 완화되면서 경기 급락세가 다소 진정되고 있다"고 했다. 앞서 기획재정부는 지난 3일 그린북에서 "올 들어 일부 지표를 중심으로 경기 흐름이 소폭 개선되고 있는 모습"이라고 낙관에 가까운 평가를 내린 바 있다.

예산정책처는 'L'자형 경기침체를 막기 위한



(자료: 국회 예산정책처)

정부의 노력을 촉구했다. 이와 관련해 중소기업 유동성·보증 확대, 청년층 일자리 창출 빈곤층 지원 및 사회안전망 강화, 부동산 경기 급락을 막기 위한 대출 지원책 등을 시행해야 한다고 제언했다. 취약 산업·계층에 대한 지원이 우선이라는 주장이다. 김형곤·조현숙 기자

대출 청년층 5명 중 1명 '유사 실업'

〈경향신문〉 15면 2009. 4. 9.

국회예산정책처 분석… 체감 실업률 21% 취업재수·시험준비 늘어… 고졸은 16.99%

우리나라에서 대출 학력을 지닌 청년층의 체감 실업률은 21% 수준인 것으로 분석됐다. 대출 청년층 5명 중 1명은 '유사실업' 상태에 놓여 있는



셈이다. 고학력층의 체감 실업률은 갈수록 높아지는 추세여서 양질의 일자리 창출을 위한 구체적인 대책 마련이 시급하다는 지적이다.

8일 국회예산정책처의 「청년층 고용현황과 일자리 창출」 보고서에 따르면 지난해 기준으로 한계 근로자와 불완전 취업자, 취업준비 인구를 감안한 청년층의 체감 실업률은 17.58%로 나타났다. 청년층 체감 실업률이 지난 2월 기준으로 통계청이 발표한 청년층(15~29세)의 공식 실업률(8.7%)보다 8.88%포인트 높다는 것이다. 현재 통계청이 발표하는 공식 실업률은 일자리가 마땅치 않아 쉬고 있거나 원하는 곳에 취업이 안돼 학원에 다니는 사람 등이 제외돼 실질적인 체감 실업률과는 거리가 있다. 그러나 국회 예산정책처는 노동력 저활용 정도를 측정하는 미국의 대체지표를 활용해 공식 실업자뿐 아니라 한계 근로자(구직 단념자와 가사·육아 등의 이유로 구직 활동을 못하는 사람), 1주일에 35시간 미만 일하는 불완전 취업자, 취업준비 인구 등도 포함해 실업률을 계산했다.

국회예산정책처가 청년층 실업률을 학력별로 분석한 결과 대출이 21.48%로 가장 높았고, 고졸(16.99%), 전문대졸(14.48%) 등의 순이었다. 대출 학력자의 체감 실업률은 2003년 16.69%에서 2006년 20.71%, 2007년 21.23% 등으로 해마다 높아지는 추세를 보였다. 최근 5년간 4.79%포인트 높아진 것이다.

전문대졸은 2003년 12.53%에서 2008년 14.48%로 1.95%포인트 높아졌고, 고졸은 같은 기간 14.51%에서 16.99%로 2.48%포인트 높아져 대출 학력보다는 증가폭이 작았다. 대출 학력

과 나머지 학력 간 대체 실업률 격차는 2005년을 기점으로 점차 커지는 것으로 분석됐다.

대졸자의 체감 실업률이 높은 것은 좋은 일자리를 찾아 취업 재수나 각종 시험을 준비하는 사람들이 늘고 있기 때문으로 풀이된다. 대졸 학력자의 취업준비 인구가 다른 학력층과 비교해 잠재적 실업자일 가능성이 더 높고, 사회적인 문제가 다른 학력층보다 크게 나타날 수 있다는 점에서 우려되고 있다.

정상훈 국회예산정책처 예산분석관은 “최근 청년층 실업의 핵심은 공식 실업이 아닌 ‘유사실업’ 상태에 놓인 청년이 급증하고 있다는 것”이라며 “이런 추세는 고학력층에서 두드러지고 있다”고 말했다. 그는 “인턴과 같은 단기적인 일자리 창출과는 별도로 양질의 일자리 창출을 위한 구체적인 대책 마련이 시급하다”고 밝혔다.

오관철 기자

하수도 공기업 효율성 ‘하락세’

〈경인일보〉 2면 2009. 4. 9.

도내 22곳 중 절반 ↓ ...

구리 등 8곳은 전국평균 이하

경기도내 하수도 공기업의 효율성이 하락 추세를 보이는 것으로 나타났다. 국회예산정책처가 8일 배포한 「하수도시설확충사업 평가」 보고서에 따르면 2007년 도내 22개 하수도 공기업 중 절반인 11개 하수도공기업의 상대적 효율성은 전년도에 비해 하락했으며, 효율성이 상승한 곳은 7곳에 불과한 것으로 나타났다.

전국 62개 하수도 공기업의 상대적 효율성을 평가하기 위한 ‘규모 수익불변 기술적 효율성’ 지수(최고치는 1, 전국 평균은 0.55)에 따르면 전년도에 비해 2007년의 상대적 효율성이 떨어진 도내 하수도 공기업은 성남(0.82, 0.18하락)·안산(0.72, 0.06하락)·광명(0.7, 0.06하락)·구리(0.26, 0.05하락)·과천(0.29, 0.02하락)·여주(0.11, 0.69하락)·용인(0.6, 0.08하락)·군포(0.95, 0.01하락)·안성(0.41, 0.08하락)·김포(0.46, 0.21하락)·가평(0.3, 0.04하락) 등인 것으로 집계됐다.

특히 구리·과천·여주·안성·김포·가평 하수도 공기업의 효율성은 전국 평균인 0.55에도 미치지 못했으며, 전년에 비해 효율성이 상승한 남양주(0.44, 0.18상승)·광주(0.41, 0.11상승) 하수도 공기업도 전국 평균 이하인 것으로 나타났다.

반면 수원과 안양의 경우 효율성이 전년보다 각각 0.19, 0.08 상승해 효율성 지수 1을 기록했으며, 부천과 시흥은 전년과 변함없이 1을 기록한 것으로 집계됐다.

국회예산정책처는 “하수도 사업의 비효율성을 개선키 위해서는 합리적인 수요 추정에 의한 계획 수립이 필요하고, 민간 위탁 및 민간 투자를 확대해 하수도 사업의 경쟁을 활성화하는 것도 필요하다”며 “또한 하수도사업의 광역화 등 수평적·수직적 구조 개편도 병행해야 할 것”이라고 지적했다.

이호승 기자

“추경 반영때 성장률 -2.5%” 국회예산정책처 효과분석

〈한겨레〉 2면 2009. 4. 14.

국회예산정책처가 13일 추가경정 예산안 효과가 반영될 경우 올해 경제성장률을 -2.5%로 예측했다.

예산정책처는 이날 발간한 「2009년도 추가경정 예산안 분석」 보고서에서, 올해 경제성장률을 -3.1%로 예상하고 28조 9천억원 규모의 추경안이 통과되면 성장률이 0.6%포인트 높아질 것으로 분석했다. 이는 정부가 애초 추경안을 편성할 때 성장률을 -2.7%로 예측하고, 추경예산을 집행하면 성장률이 0.8%포인트 올라 -2.0% 안팎에 이를 것으로 전망한 것보다 더 낮은 수준이다.

이유주현 기자

국회예산처 “추경 경제효과 과장됐다”

〈세계일보〉 5면 2009. 4. 14.

성장률 제고 예측 0.8%P 그쳐 정부 1.5%P와 큰차… 논란예고

29조원 규모의 ‘슈퍼 추경’의 경제성장률 제고 효과가 과장됐다는 지적이 나왔다.

국회예산정책처는 13일 「2009년도 추가경정예산안 분석」 자료에서 정부가 마련한 추경안의 성장률 제고 효과는 올해와 내년을 합해 0.8%포인트로 예측했다. 정부가 밝힌 1.5%포인트의 절반 수준에 불과한 수치다.

이에 따라 추경안이 원안대로 통과될 경우 경

제성장률도 예산정책처는 -2.5%에 그칠 것으로 전망, 정부 전망치(-2.0%)와 차이를 보였다. 이 같은 분석으로 여야 간 추경 논쟁은 더욱 가열될 것으로 보인다.

예산정책처는 세입 규모도 정부 예상보다 6329억원 더 줄어든 163조 3688억원으로 전망했다.

예산정책처는 추경 편성에 대해 “경기 침체에 대응한 재정지출 확대 필요성은 인정되나 해외 사례에서 보듯 재정 확대가 민간소비와 투자를 위축시켜 성장의 저해요인이 되기도 한다는 점에서 재정으로 경제성장을 주도하는 것은 한계가 있다”고 지적했다.

또 ‘녹색성장 등 미래대비 투자’와 ‘저소득층 생활안정 지원’ 등 이번 추경의 5대 중점 지원분야 일부 사업에 대해 “사업계획이 미비하며 연내 집행 가능성이 작거나 한시적 지출이 아닌 사업은 축소해야 한다”고 권고했다.

특히 민주당 등 야당이 예산 삭감을 주장하고 있는 4대강 살리기 사업(3500억원)에 대해 “사전 환경성 협의 및 환경영향평가 등 사전절차가 완료된 뒤 집행이 필요하며 사업지구별 구체적 사업계획이 마련돼야 한다”고 지적했다. 2조원이 투입되는 희망근로 프로젝트 사업에 대해선 “사업 수행의 구체적 지침 없이 기초자치단체에 위임, IMF 경제위기 당시 공공근로사업의 시행착오를 재연할 수 있다”고 우려했다.

실직이나 휴·폐업으로 생계의 어려움을 겪는 일시적 빈곤층을 대상으로 월 97만원의 생계비를 지원하는 긴급복지사업(1573억원)과 공공근로를 통해 월 83만원을 지원하는 희망근로 프로젝트 사업은 동일한 지원대상을 서로 다르게 지

원, 형평성 문제를 유발할 수 있다고 지적했다.

박진우 기자

국회예산처 “시·도교육청 재정부담”

〈경기일보〉 2면 2009. 4. 14.

교과부 ‘교과교실제’ 곧 전면확대… 추경 2천억 편성

교육과학기술부가 빠르면 올해 2학기부터 전면 확대하려는 ‘교과교실제’ 도입이 경기도교육청 등 각 시·도교육청의 재정부담만 가중시킬 것으로 우려됐다.

‘교과교실제’는 중·고교생들이 대학생처럼 교실을 옮겨 다니며 수업을 듣는 것으로, 학생의 능력과 적성·진로를 고려해 내용과 방법을 다양화하고 교과수준별 수업을 권장하기 위해 교과부가 역점적으로 추진하고 있는 사업이다.

13일 국회예산정책처의 「2009년도 제1회 추가경정예산안 분석」 자료에 따르면 교과부는 올해 본 예산에 없었던 ‘교과교실제 도입’ 예산 2천억원을 이번 추경안에 신규편성했다.

사업시행 주체는 시·도 교육청으로 총 사업비 4천억원의 50%인 2천억원을 대응투자하도록 계획돼 있으며, 1년간 전국 800개교에 8천교실의 교과교실 리모델링 비용 등으로 예산이 사용된다.

교과부는 이 사업의 기대효과로 경기활성화를 위한 내수 진작 효과와 연관 사업체 일자리 창출 3천220명을 제시하고 있다.

그러나 국회예산정책처는 교육과정 개편, 교과선택권 또는 교사선택권 부여 등의 교육정책 전

반에 대한 논의가 선행되지 않고, 교과교실에 대규모 투자를 하는 것은 본말이 전도된 투자라고 지적했다.

특히 이번 추경으로 지방교육재정교부금이 2조2천231억원 감액된 상황에서, 중앙 정부가 이 같은 신규사업을 추진하면 각 시·도 교육청의 재정 부담이 가중될 것이라고 밝혔다.

현재 교과교실제는 경기도 5개 중·고교(하성중·시화중·서해고·경기대명고·청운고) 등 전국 33개 중·고교에서 시범사업으로 추진되고 있으며, 시·도 교육청별로 시범학교에 대해 학교당 강사운영비 2천만~5천만원을 교육비 특별회계에서 지원해 왔다.

김재민 기자

전자정부 사업 객관성 결여

〈여의도통신〉 9면 2009. 4. 15.

올해 1052억원 투입… 기대효과 경제성 분석 미흡

국회예산정책처는 우리나라 전자정부 사업에 있어 사업자 선정 기준과 성과분석, 그리고 사업 평가에 객관성을 확보하기 어렵다고 지적했다. 예산처는 지난 13일 「전자정부 지원사업 평가」 보고서를 통해 이같이 밝혔다.

예산처는 먼저 전자정부 지원사업 선정 과정에서 정책사업의 경우 공모사업보다 사업계획서의 내용과 구성이 미흡하다고 지적했다. 결과적으로 전자정부 지원사업이 공모사업보다는 정책사업 중심으로 진행될 수밖에 없다는 것이다. 이는 사업 선정의 객관성과 신뢰성 약화로 이어질 수 있다.

사업선정 기준에 대한 문제도 제기됐다. 예산처는 “현재 전자정부 지원사업의 경우 사업 선정 기준이 완비되지 않아 사업선정의 객관성 및 타당성이 문제가 되고 있다”며 명확한 사업선정 기준 마련을 강조했다. 사업선정 기준이 없다보니 전자정부 31대 과제의 경우 규모나 중요성이 낮은 사업들이 선정되고 정책적 파급효과가 큰 사업이 누락되기도 했다는 것이다.

예산처는 이처럼 사업선정에 있어 객관성과 타당성을 제고하기 위해 정책 사업의 경우, 사업선정 기준을 명시적으로 마련하고 공모사업의 경우 기대효과 또는 경제성 분석을 검토할 수 있도록 사업계획서 검토항목을 보완하는 것이 필요하다고 주장했다.

또한, 현재 전자정부 지원사업의 개별사업에 대한 체계적이고 의미 있는 분석이 이뤄진 적이 없는 점을 꼬집고, 성과분석 체계 구축과 성과분석 방법 개선의 필요성도 역설했다. 우선 성과분석 체계를 구축하고, 객관적이고 신뢰할 수 있는 성과분석을 위해 총서비스대상에 대한 정보를 제공하는 한편 사업추진 시 성과목표를 분명하게 제시할 수 있도록 하는 등 성과분석 방법 도입을 건의했다.

이 밖에도 현재 전자정부 지원사업이 개별 부처 단위로 추진될 경우 발생할 수 있는 ‘중복성’의 문제를 해결하는 방향으로 진행되는 만큼 객관성과 신뢰성을 담보할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다고 주장했다. 예산처는 이를 위해 사업의 선정과 평가과정에 제3의 기구를 참여시키는 방안을 개진했다.

한편, 전자정부 지원사업은 ‘전자정부법’ 제4

조와 제45조 2항 등에 근거해 추진되는 사업이다. 2003년부터 2007년까지 5년간 총 9245억원의 예산이 투입됐고 지난해는 약 1450억원이 집행됐다. 올해는 약 1052억원의 예산이 투입될 예정이다. 장정욱 기자

지방재정 11조 모자란다

〈내일신문〉 10면 2009. 4. 16.

세수·교부금 줄고 국고보조사업 부담까지

올 지방재정이 11조원이나 구멍날 전망이다. 16일 국회와 기획재정부 행정안전부 등에 따르면 세수가 예상보다 6조8000억원, 교부금은 2조 2000억원 줄고, 국고보조사업 추가부담은 1조 9000억원 늘어날 전망이다.

국회예산정책처는 “1~2월 감소율인 11.9%가 연간 지속될 경우 올해 지방세수는 작년의 88.1%에 불과한 40조 2898억원에 그치면서 지방세 세입예산이자 징수 목표액인 47조 670억원에서 6조 8000억원 가량 결손이 생기게 된다”고 말했다.

이같은 지방세 징수 감소율은 외환위기 당시인 1998년(-7.1%) 수준을 웃도는 것이다. 거래세는 부동산 경기 침체에 따라 1조 6433억원에 그치면서 25.6%나 줄었다.

또 정부가 추가경정예산안을 통해 올해 내국세 세입예산을 애초 141조 8000억원에서 11조 4000억원 감액함에 따라 내국세의 19.24%만큼 교부되는 지방교부세는 2조 2000억원 줄어든 25조 1000억원으로 쪼그라들게 됐다.

반면 돈 쓸 곳은 늘어나게 됐다. 추경에서 4조 5000억원 규모로 국고보조사업을 증액하거나 신규 편성하면서 매칭이 되는 지방비 부담도 추가로 1조 9000억원 늘었다.

이 가운데 국비 1조 9950억원이 투입되는 희망근로프로젝트의 지방비 부담은 5655억원이다. 정부는 지방 재정을 돕기 위해 5조 3000억원 규모의 지방채를 추가 인수하기로 했다.

국회 기획재정위는 “정부가 지방채와 지방 교육채를 인수할 경우 이자율을 5%로 가정할 때 향후 5년간 이자비용만 1조3250억원(연 2650억원)을 자치단체가 부담해야 한다”며 “일부 이자비용을 정부에서 보전해주는 등의 지원책 검토가 필요하다”고 말했다. 박준규 기자

해외인턴사업 곳곳서 부실

〈시민일보〉 4면 2009. 4. 30.

인원수 치중·사업계획 미비 등 드러나 국회예산정책처 심층 평가

국회예산정책처(처장 신해룡)는 정부의 ‘글로벌 청년리더 10만명 양성 계획’의 일환으로 추진되고 있는 ‘해외인턴 사업’의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하기 위한 「해외인턴사업 평가」 보고서를 발표했다.

29일 예산정책처에 따르면 이번 보고서는 교육과학기술부, 지식경제부 5개 부처에서 총 190억 3000만원의 예산을 투입, 3695명의 인턴을 지원하고 있는 총 9개 해외인턴사업 중 예산상 비중이 큰 3개 부처 6개 사업이 심층적으로 평가됐다.

그 결과 해외인턴사업은 ‘글로벌 청년리더 10만명 양성 계획’을 달성하기 위해 부처별로 할당된 지원 인원 수에 치중, 사업계획 미비 등의 문제점이 나타났다.

우선 지식경제부의 ‘글로벌 무역전문가 양성 사업 <해외인턴십 장기과정>’은 KDI의 심층평가 결과, 폐지된 (구)청년무역인력양성사업과 사업내용이 거의 유사함에도 불구하고 기존 사업의 문제가 동일하게 반복되는 등 기존에 폐지된 사업의 문제점이 전혀 개선되지 않은 채 유사한 해외인턴사업이 신규로 추진되고 있었다.

또 지식경제부의 ‘플랜트 해외인턴 사업’의 경우 해외 인턴에 대한 사전 수요조사가 선행돼야 함에도 사전 수요조사 없이 사업을 추진하는 등 민간기업의 참여를 통해 사업 수행시 사전 수요조사 없이 사업을 추진해 현장의 인턴수요 부족으로 인한 인턴 파견이 무기한 지연되는 사례가 나타나고 있었다.

아울러 교육과학기술부의 ‘전문대학 해외인턴십 사업’과 같이, 인턴을 일본에 무비자로 파견해 조기귀국하거나 일시 귀국 후 재출국하는 사례 및 현지에서 인턴 관리가 부실한 일 등이 빈번하게 발생하고 있는 것으로 드러났다.

이밖에도 사업계획 미비로 사업계획이 변경돼 사업의 예측가능성 및 안정성을 저하시키고 있으며, 해외인턴사업 중 과반수인 5개 사업이 성과지표를 설정하지 않는 등 구체적 사업의 성과관리 방안을 마련하지 않았다.

국회예산정책처는 이에 대한 개선책으로 ▶ 양적 확대보다는 인턴십 프로그램의 내실화, 현지 인턴 관리 강화 민간업체 참여 유인 마련 등을 통

한 사업운용의 내실화 도모 ▶ 향후 성과지표 보완 등을 통해 사업 성과를 지속적으로 관리 ▶ 저소득층 청년층에게 정부 지원이 될 수 있도록 사업대상 선정기준 및 적용방식의 개선 등을 마련했다.

예산정책처 관계자는 “부처간 협의, 조정체계를 마련하여 타 부처의 유사사업과 차별화가 되었는지, 기존에 폐지된 유사사업의 문제점이 개선되었는지 등을 점검함으로써 향후 동일한 문제점이 반복되지 않도록 해야 한다”고 말했다.

문수호 기자

“작년 재정수반 의원입법안 340조 소요”

〈연합뉴스〉 2009. 5. 4.

예산정책처 분석… 법안 1건당 2조6천억원

국회예산정책처가 지난해 국회의원들로부터 의뢰받은 재정수반 법안들이 입법화됐을 경우 소요되는 비용을 추계한 결과 합산금액이 340조원을 넘은 것으로 파악됐다.

4일 예산정책처가 발간한 「2008년 법안비용추계 사례집」에 따르면 18대 국회가 출범한 작년 5월말 이후 연말까지 예산정책처는 모두 319건의 법안 비용분석을 의뢰받았고, 이중 131건에 대해 비용추계서를 첨부했다.

131건의 재정수반 법안에 소요되는 비용의 합계액은 모두 340조 7천544억원이었고, 법안 1건당 평균 2조 6천12억원에 달했다. 연평균 소요액은 68조 6천711억원이었다.

상임위원별로는 보건복지가족위가 33개 법안에 216조 5천564억원으로 가장 많았고, 다음으로

교육과학기술위(9건에 85조 6천813억원), 행정안전위(19건에 12조 5천120억원), 정무위(13건에 12조 1천200억원) 등이었다.

금액별로는 10억~1천억원이 소요되는 법안이 69건(52.7%)으로 가장 많았으며, 1조원을 초과하는 법안도 29건(22.2%)이었다.

의원별로는 한나라당 임두성 의원이 21건으로 비용추계를 가장 많이 의뢰했고, 다음으로 한나라당 김소남(20건), 민주당 강창일(13건), 자유선진당 이명수(12건), 한나라당 윤석용(10건) 의원 등이 뒤를 이었다.

한편 비용추계서가 최초로 도입된 제13대 국회 이후 법안 제출시 비용추계서를 첨부하는 비율은 최근 들어 크게 높아진 것으로 나타났다.

제출법안 중 비용추계서가 첨부된 비율은 13대 국회 2.1%, 14대 국회 1.3%, 15대 국회 0.7%, 16대 국회 3.0% 등 미미한 수준이었으나 17대 국회 때 21.7%로 크게 상승했고 18대 국회의 경우 29.7% 수준이었다.

류지복 기자

민자고속도 추진시 민간투자제도 개선 필요

〈중부일보〉 4면 2009. 5. 12.

국회예산처, 건설보조금 보고서

민자고속도로의 정상적 추진을 위해서는 건설보조금 지원은 늘리되 수익률 및 통행료를 낮추는 등 민간투자제도의 개선이 필요하다는 주장이 제기됐다.

국회예산정책처는 11일 「민자유치건설보조금 사업 평가」 보고서에서 민자고속도로 추진방식

의 대폭적인 수정을 제시했다.

지난 2007년 8월 국토해양부는 수도권 남부 지역의 평택 시흥, 인천 김포, 안양 성남 등 3개 민자고속도로 건설을 위한 실시협약을 체결해 빠르면 2007년께 착공할 것이라고 밝혔으나 올 5월 현재 평택 시흥간 민자고속도로는 금융약정을 체결하지 못했고, 인천 김포와 안양 성남간은 착공조차 못하고 있는 실정이다.

특히 평택 시흥구간의 경우 지난해 3월 착공했으나 올 3월까지 실시협약상에 지분을 90%를 차지하고 있는 재무적 투자자는 자기자본을 한 푼도 출자하지 않고 있는 것으로 드러났다.

이에 따라 보고서는 공공부문의 추가 재원확대가 어려운 상황에서 재정고속도로와 민자고속도로를 구분해 추진할 필요가 없고, 민자고속도로의 운영기간도 30년에서 10년으로 낮출 필요가 있고, 재정을 통한 건설보조금 지원비율도 재정고속도로 50%, 민자고속도로 30%이내를 고수할 필요가 없다고 지적했다. 김재득 기자

12일 국회예산정책처가 처음으로 내놓은 「2008년 세법개정 세수변화 추계」에 따르면 정부와 국회의원이 제출한 세법개정안이 지난해 4월부터 임기를 시작한 18대에서 1년만에 169건에 달했다. 이는 14대(56건), 15대(70건), 16대(119건)가 4년 동안 제출한 것을 넘어서는 규모다. 17대에서는 의원이 310건, 정부가 34건을 제출했다.

지난 한해 동안 세법개정안에 대한 세금증감을 추산한 비용추계서를 의뢰한 게 175건이었다. 조세특례제한법이 81건으로 가장 많았고 소득세법 24건, 지방세법 17건, 부가가치세법 11건, 법인세법 6건 순이었다.

한나라당에서 52%인 91건을 내놓았고 민주당은 29%인 51건, 무소속은 10%인 18건의 세법개정안을 제출했다. 자유선진당(3건) 민주당(3건) 친박연대(2건)는 상대적으로 제출량이 적었다.

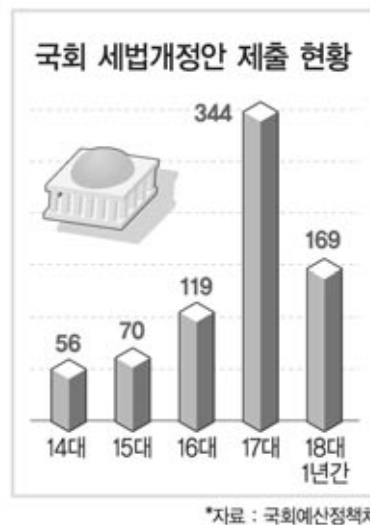
이중 추정가능한 73건의 세법개정안에 대해 계산한 결과 5년간 세금감면규모가 232조 2000억원이었다. 법인세가 82조 5000억원으로 가장 많

의원들 선심성 감세법안 남발

〈내일신문〉 1면 2009. 5. 13.

국회예산정책처 “지난해 175건, 5년간 232조원 규모”

국회의원들이 지난해 내놓은 세법개정안의 감세부분을 모두 합하면 232조원이 넘는 것으로 나타났다. 특히 4월 이후 시작한 18대 국회에서 1년 동안 제출한 감세안이 146건에 달하는 등 무더기로 쏟아져 나왔다.



았다. 부가세는 45조 8000억원으로 뒤를 이었고 소득세 41조 4000억원, 유류세 22조원 순이었다. 종합부동산세는 7000억원이었다. 기타 감세도 42조원에 달했다. 반면 지방세는 2조 1000억원 늘리는 쪽으로 법안이 제출됐다.

이상훈 국회예산정책처 경제분석관은 “유사한 세법 개정이 반복되는 경우엔 중복 계산됐기 때문에 실제로 발생할 세수변화보다 추산한 게 더 크다”고 설명하면서 “18대 국회 초기인데다 법안 제출 실적을 높이려는 의지가 강해 세법개정안을 많이 낸 것 같다”고 말했다.

실제로 17대 국회임기 말기인 지난해 1~4월에 실시한 비용추계 의뢰는 10건에 지나지 않았지만 18대 국회로 들어선 6~9월엔 124건에 달했다.

한편 18대에서 제기한 169건의 세법개정안 중 16건만 원안대로 가결됐고 내용을 고쳐서 통과한 게 5건이었다. 58%인 99건은 상임위에 계류중이며 45건은 폐기, 4건은 철회됐다. 박준규 기자

향후 5년간 지방재정부담 14조 2000억원

(파이낸셜뉴스) 2009. 6. 8.

18대 국회에서 본회의를 통과한 각종 예산부수 법률로 인해 향후 5년간 지방재정이 부담해야 할 지출 규모가 14조 2000억원(연평균 2조 8000억원) 정도에 달할 것이라는 예측이 나왔다.

국회예산정책처가 8일 발간한 연구보고서에 따르면, 법인세법·소득세법 등 25개 세입관련 법률의 국회 본회의 통과로 인해 올해부터 오는

2013년까지 지방세입(지방세·교부금)은 9조 4000억원 규모가 감소할 것으로 분석됐다.

또한 영유아보육법, 도시 및 주거환경정비법 등 11개 지출 관련법안 통과에 따라 향후 5년간 지자체가 부담해야 할 재정지출액도 4조8000억원이 증가할 것으로 전망됐다.

이는 주요 수입원인 지방세입이 줄어드는 대신 지출해야 할 각종 사업비 부담이 증가하는 기형적인 구조로 인해 결국 지방재정의 건전성만 악화될 것이라는 얘기도.

이와 관련, 국회예산정책처는 “지방재정 부담만 커지고 추가 세입 조치가 이뤄지지 않으면 지방 정부의 자체사업 비중이 줄고, 일부 지자체의 재정건전성이 악화될 수 있다”며 “예산부수법안이 지자체 재정부담 능력에 미치는 영향을 평가할 수 있도록 ‘지방재정영향평가제’ 도입이 필요하다”고 말했다. 정인홍 기자

[브리핑] 국회 예산정책처

“올 경제성장률 -2.5%”

〈중앙일보〉 10면 2009. 6. 9.

국회예산정책처는 8일 발간한 「2009 대한민국 재정」 자료집에서 올해 경제성장률을 -2.5%(추경효과 반영 시)로 전망했다. 예산정책처는 “올해 수요 측면의 물가상승 압력은 크게 약화될 것이나 환율 상승에 의한 국내물가 상승으로 소비자 물가는 2.7% 상승할 것”으로 전망했다. 이어 “연간 취업자 수는 수출 감소 및 내수 부진이 지속되면서 27만 명 감소할 것으로 예상된다”고 밝혔다.

다. 예산정책처는 또 “경상수지는 수출과 수입이 모두 감소하는 가운데 수입 감소 폭이 수출 감소 폭을 상회하면서 연간 140억 달러 흑자로 전환될 것”이라고 내다봤다. 편집국

지방비 부담 법안 ‘재정영향 평가서’ 제출 추진

〈매일신문〉 2면 2009. 6. 11.

지방자치단체에 법정 자격 급여나 지방비 부담을 유발하는 법률안이 국회에 제출될 때는 이 법안이 지자체의 재정에 어떤 영향을 미치는지 평가하고 이를 법안심사 때 반영할 수 있는 ‘지방재정영향평가제도’ 도입이 추진된다.

국회 예산정책처는 10일 「재정법률 개선 과제」라는 연구보고서를 통해 “중앙정부는 물론 지방정부의 재정 부담을 가중시키는 각종 법률안이 국회를 통과할 때 적절한 국고 지원이나 세원 조달 방안이 수반되지 않을 경우 지방정부에 큰 부담이 될 수 있다”며 “법안 심의 과정에서 ‘지방재정영향평가서’를 제출하도록 해야 한다”고 밝혔다.

예산정책처는 ‘기초노령연금법’과 ‘노인장기요양보험법’처럼 의무적으로 지방정부의 예산 지출을 유발하는 법안이 국회를 통과하면 지자체의 지방비 부담이 가중돼 자체 사업 역량을 위축시킬 수 있다고 지적했다. 최근 5년간(2004~2008) 사회복지 관련 지방비 부담은 연평균 32%씩 증가하고 있으나 지방의 가용 재원 증가율은 연평균 10%에 불과한 실정이다.

예산정책처는 이 제도가 실시되더라도 추가로

소요되는 예산은 전혀 없으며 국회법에 관련 규정을 삽입, 개정해야 한다는 의견을 제시했다. 미국 의회는 의회의 충분한 심의를 거치지 않고 적정한 연방정부의 재정 지원 없이 주 정부에 위임 명령을 부과하는 것을 억제하기 위해 1995년 ‘재정 지원 없는 위임명령개혁법’을 제정한 바 있다고 예산정책처는 밝혔다. 서명수 기자



2008년 조세환급 정책은 단기적으로 성장률을 제고하였는가?¹⁾

프랭크 러섹(Frank Russek, CBO)

번역: 흥인기 (세제분석팀 경제분석관)

미국 의회예산처(CBO)는 2008년 9월 발표한 경제전망에서 2008년 제2분기에 시행된 조세환급의 약 40%가 환급시점으로부터 약 6개월 안에 소비로 지출될 것으로 예상했다. 이에 따라 소비는 제2분기에 2.3% 증가하고, 제3분기에는 0.2% 증가하지만, 정책효과가 사라지는 제4분기에는 1% 감소로 돌아설 것으로 보았다. 그러나 여러 경제학자들은 조세환급의 단기적 경기부양 효과에 대해 상반된 견해를 내놓고 있다.

조세환급의 성장제고 효과가 미약할 것으로 보는 이들은 조세환급이 일시적인 소득 증가에 불과하므로 대부분 저축으로 연결될 가능성이 높다고 본다. 하지만 효과가 클 것으로 보는 이들은 저소득층 가계나 유동성 자산을 적게 가진 가계에 환급이 집중될 경우, 상당한 성장제고 효과를 거둘 수 있으리라고 본다. 이러한 견해 차이는 결국 조세환급 정책의 '성격'을 어떻게 판단하느냐

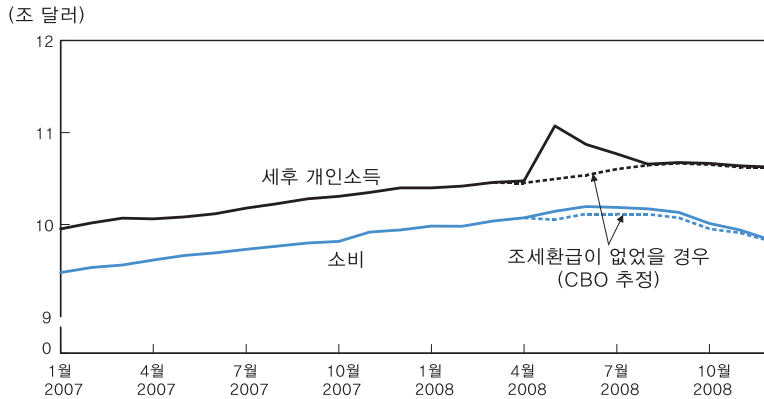
에 달려 있는 셈이다.

미국 정부는 2001년과 2008년 두 차례에 걸쳐 대규모 조세환급 정책을 편 바 있다. 「경제성장 및 조세감면조정법」에 따라 실행된 2001년 조세환급 정책은 350억 달러에 달하였고, 「경기부양법」에 따라 2008년 실행된 조세환급은 950억 달러에 이르렀다. 2001년 조세환급은 2001~2010년까지 계획된 세율인하에 따라 되돌려줄 환급액을 선지급하는 형식이었고 지급대상도 소득수준과 무관하게 포괄적이었다. 이에 비해 2008년도 조세환급은 저소득층 및 중간소득층에게 제한된 방식을 취했다. 그러므로 2008년 조세환급이 2001년 조세환급보다 소비진작에 더 큰 효과를 발휘했을 것으로 짐작할 수 있다.

또한 조세환급의 단기적 경기부양 효과는 정책 실행 시의 경제환경 및 예산 상황과 밀접하게 관련되어 있다. 두 차례 조세환급 정책이 모두 경기

1) 이 글은 2009년 6월 10일 미국 의회예산처(CBO)가 발간한 《경제·예산 이슈 브리프》 "Did the 2008 Tax Rebates Stimulate Short-Term Growth?"를 요약·정리한 것임.

2008년 「경기부양법」에서 지원된 조세환급 유무에 따른 소득과 소비의 변화



자료: CBO 경제분석국

침체에 실행된 것은 사실이지만, 2008년 경기 침체의 골이 훨씬 더 깊었다고 할 수 있다. 실업률은 더 높았고, 소비자신뢰지수는 낮았다. 그러므로 경제적으로 훨씬 더 어려운 처지에 놓인 소비자들이 조세환급으로 인한 가외소득을 더 많이 소비했을 가능성이 높다. 하지만 경제상황이 좋지 않다고 보고, 더 어려운 시절을 대비하여 저축을 늘릴 가능성도 존재한다. 게다가 2008년 연방 재정적자의 폭은 2001년 때보다 더 심각했기 때문에 사람들이 대규모 재정적자가 미래의 더 큰 세부담으로 닥칠 것을 예상한 경우, 조세환급을 저축으로 돌렸을 수도 있다. 결국 조세환급이 소비진작을 통해 단기적으로 경기부양에 보탬이 되는가는 실증적인 증거에 의해서 판단할 수밖에 없다.

조세환급의 효과 연구들은 크게 세 가지 부류로 나뉜다. 첫째는 가계의 상세한 소비지출 자료를 이용한 연구들이다. 조세환급을 받지 못한 가계들과 받은 가계들을 서로 비교함으로써, 이러한 연구들은 방법론적으로 가장 정확하다고 볼

수 있다. 하지만 전체 인구집단의 특성이 정확하게 반영된 표본자료를 얻기가 어렵다는 점과 실증결과를 왜곡하는 특이한 자료가 섞여 들어 있을 가능성이 높다는 점, 그리고 통계의 특성상 가계소비지출자료는 상당히 늦게 발표되어 정책 효과 분석에 필요한 상세한 자료를 필요한 때에 얻을 수 없다는 단점이 있다. 이 부류에 속하는 대표적인 연구로는 Johnson, Parker, and Souleles(AER 2001)을 들 수 있다. 이들은 가계 소비지출조사 자료를 이용하여 2001년 조세환급액 중에서 소비에 사용된 평균비중을 추정한 결과, 약 20~40%가 환급받은 분기에 소비지출로 사용되었고, 두 분기 뒤에는 약 3분의 2 정도가 소비된 것으로 나타났다. 또한 이들은 저소득층이나 유동성 자산 보유액이 적은 가계들이 다른 가계들에 비해서 조세환급액 중 훨씬 더 높은 비율을 소비로 사용했음을 보여주었다. 유사한 연구로는 Agarwal, Liu, and Souleles(JPE 2007)가 있는데, 이들은 신용카드 사용기록을 이용하여 조세환급을 받은 직후 사람들의 신용카드 부



채가 즉각적으로 줄어들었으나, 시간이 흐르면서 조세환급액의 약 40% 규모로 다시 늘어났음을 보여주었다. 특히 한도액에 가깝게 신용카드 부채를 짊어진 사람들은 조세환급액을 더 많이 소비한 반면, 신용카드 부채 수준이 낮은 사람들은 저축을 더 많이 한 것으로 분석하였다. Broda and Parker(Kellog Insight 2008)는 소비자들이 식료품점, 양판점, 약국 등에서 바코드를 이용하여 자신의 소비행태를 기록한 자료를 이용하여 2008년 조세환급을 분석하였다. 그 결과, 조세환급을 받은 분기에 약 19%를 소비하고, 두 번째 분기까지 약 33%를 소비에 사용한 것으로 나타났다. 이들 역시 저소득층이나 유동성 자산을 덜 보유한 가계가 그렇지 않은 가계들에 비해서 더 높은 소비성향을 보였음을 알아냈다.

두 번째 부류의 연구들은 설문조사 자료를 이용해 조세환급의 사용 패턴을 알아내려 하였다. Shapiro & Slemrod(AER 2003)는 2001년 조세환급의 경우, 설문응답자 중 약 22%가 소비를 늘릴 것이라고 밝혔다고 보고한다. 2008년 조세환급의 경우를 다룬 또 다른 연구(NBER WP 2009)에서 이들은 역시 비슷한 결과를 얻었다. 즉, 약 5분의 1에 해당하는 응답자들은 환급금을 거의 다 소비하겠다고 응답하였고, 절반은 부채 청산에 사용하겠다고 밝혔으며, 3분의 1은 저축하겠다고 밝혔는데, 이는 환급 받은 분기 중에 환급금의 약 3분의 1이 소비로 사용됨을 의미한다는 것이다. 하지만 이렇게 설문조사를 이용하는 경우, 설문응답자들이 잘못된 응답을 할 가능성이 상존한다. 예를 들어, 부채탕감에 환급금을 사용하고도 이를 저축으로 믿는 이들이 있을 수 있

다. 또한 환급금을 소비에 사용하였으나 설문조사에 응할 때에는 저축을 했다고 응답해야만 한다고 믿는 이들이 있을 수도 있다. 게다가 ‘주머니 돈이 싹짓돈’이라는 말이 있듯이 자신의 소득과 환급금 중 어느 쪽에서 소비나 저축을 했는지 혼란을 겪어 잘못된 응답을 할 가능성도 있다.

마지막으로 세 번째 부류의 연구들은 국민계정에 나타난 소득과 소비 자료를 이용하여 조세환급의 경기부양 효과를 분석한다. 이 경우 발생할 수 있는 문제점은 조세환급 정책이 실행되지 않았다는 가상적인 경우의 국민계정 자료를 계산해 내야 한다는 어려움이 있다는 것이다. Macroeconomic Advisers(Macroeconomic Focus 2008)는 이 방식을 사용하여 조세환급금의 약 30%가 소비에 사용되었다고 추정하였다. 어떤 연구자들은 국민계정상의 소비에 큰 변동이 나타나지 않았다는 점을 들어 2008년 조세환급 정책의 효과가 없었다고 주장하기도 한다. 그러나 조세환급 정책의 효과는 몇 분기에 걸쳐 분산되어 나타날 가능성이 있기 때문에, 특정 분기의 소비변화가 두드러지지 않았다고 해서 조세환급 정책의 효과가 없다고 단정할 수는 없다. 또한 조세환급 정책이 실행되지 않았을 경우를 상정한 계량모형을 이용한다면 정책의 실행 여부에 따라 달라지는 결과를 어느 정도 예측 가능하다.

CBO는 첫 번째와 두 번째 부류의 연구들에서 얻은 결과가 세 번째 부류에서 나온 결과보다 더 타당하다고 판단한다. ●

한국의 고령화: 세계 고령화 위원회 권고안을 중심으로¹⁾

폴 휴잇(Paul Hewitt)

미국 세대 평등연구소(Americans for Generational Equity) 소장

번역: 이성규 (재정정책분석팀 경제분석관)

윌터 먼데일(W. Mondale) 전 미국 부통령, 류 타로 하시모토(R. Hashimoto) 전 일본 수상, 칼 오토 뢰(Karl Otto Pöhl) 전 독일 분데스뱅크 총재가 공동 의장을 맡고 있는 특별 위원회인 '세계 고령화 위원회' (Commission on Global Aging)는 2002년 지역 및 국가별 인구 고령화의 경제적·재정적 악영향 해결을 위한 일련의 정책적 권고안을 발표한 바 있다. 본 논문에서는 동 위원회의 연구 결과와 권고안을 한국의 고령화 관점에서 재조명해보고자 한다.

한국은 현재 심각한 인구감소 문제에 직면하고 있다. 한국이 이렇게 다루기 어려운 난제를 해결하기 위해서는 서구에서 지배적인 노인복지국가 모델에서 과감하게 벗어나 '가족중심 복지국가' (family-centered welfare state)를 구축해야 할 것이다.²⁾

1. 세계적 고령화

인구 고령화는 우리 시대의 가장 일반적이면서 대규모 변화를 야기하는 세계적인 추세 중 하나이다. 고령화의 가장 큰 원인이 되는 보건 수준의 향상은 더 나은 영양 상태, 더 좋은 약, 그리고 손 씻기나 물 끓여 먹기 등과 같은 개인적인 건강 습관 개선의 부산물이라 할 수 있다. 이러한 개선은 아동 사망률 감소로 나타나며 궁극적으로는 인구 연령 구조에 가장 직접적인 영향을 미친다. 제2차 세계대전 후 개발도상국들은 아동 사망률이 급감하는 가운데 출산율을 생존율에 맞춰 조정하는 데 실패하면서 폭발적인 인구 증가를 경험하게 되었다. 전반적인 인구 고령화 단계 중 유소년 인구가 증가하는 이 단계에서는 사람들의 수명은 더 길어지고 아동인구는 급증함에 따라 전체인구의 '중위연령' (median ages)이 하락하게 된다.

1) 이 글은 '세계 고령화 위원회'의 *The Challenge of Global Aging: Report to World Leaders on the Findings and Recommendations of the Commission on Global Aging* (2001) 보고서 가운데 한국 관련부분을 발췌하여 요약한 것임.

2) 보다 상세한 논의는 '미국 및 한국의 고령화: 세계 고령화 위원회 권고안 재점검', 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2009년 5월 참조.



그러나 출산율이 감소세로 돌아서면 전체인구의 중위연령은 상승하기 시작한다. 일반적으로 한 사회의 고령화 속도는 이전부터 감소하기 시작한 출산율과 밀접한 수학적 연관성을 갖는다. 1970년대 초반, 선진국에서는 인구대체수준 이하의 출산율로 인해 새로운 고령화 단계가 뿌리 내리기 시작했다. 선진국에서는 각 세대별 인구 수준을 유지하기 위해 여성은 자신의 가임 기간 동안 평균 2.1명의 자녀를 출산해야만 한다. 출산율은 계속해서 인구대체수준을 하회하는데다 노인 평균수명은 지속적으로 연장되고 있어 말 그대로 향후 몇 세대에 걸쳐 전체인구의 중위연령 상승은 엄청나게 가속화될 전망이다. 세계 고령화의 과거 및 미래 추세를 살펴보면, 첫째 1950년에 중위연령 30세 이상인 국가는 15개국에 불과했고, 둘째 2000년에 중위연령 30세 이상인 국가 62개국이며 특히 일본과 이탈리아의 중위연령은 40세 이상이다. 셋째 2050년까지 약 89개국의 중위연령은 40세 이상이 될 것으로 예상되고 이 중 19개국의 중위연령은 50세 이상이 될 것으로 예상되며, 마지막으로 세계의 중위연령은 현재 29세에서 2050년 38세로 증가할 전망이다.

세계 각 지역과 국가의 고령화 속도는 모두 다르다. 유럽이 세계 최고령 지역이기는 하지만 고령화 속도는 서서히 진행되고 있다. 제2차 세계대전 이후 유럽에서는 심각한 베이비 붐(baby boom)이 나타나지 않았고, 따라서 출산율도 급격하게 감소하지 않았기 때문이다. 한편 베이비 붐을 겪은 북미와 동아시아에서는 이후 출산율이 감소하면서 중위연령이 가파르게 상승하고 있다. 하지만 북미의 출산율은 유럽이나 동아시아의 출

산율에 비해 인구대체수준에 훨씬 더 근접하고 있다. 따라서 선진 지역 중에서도 미국의 중위연령은 앞으로 가장 느리게 상승할 것으로 보인다.

국가별로 살펴볼 때 한국을 제외하면 고령화가 가장 빠르게 진행되는 국가는 저개발 국가이거나 후기 공산주의 국가들이다. 이들 국가는 베이비 붐 이후 출산율이 급감한 바 있다. 한국은 세계에서 가장 빠른 고령화를 보이고 있을 뿐 아니라 21세기 중반이 되면 세계 최고령 국가가 될 것으로 보인다.

일반적으로 고령화는 고령화의 영향을 가장 많이 받는 국가의 경제 및 재정 기초 여건(fundamentals)에 부정적인 영향을 끼칠 것이라고 세계 고령화 위원회는 밝혔다. 이러한 부정적 영향에는 다음 사항이 포함된다.

● 노동 병목현상

인구가 감소하는 국가에서는 노동력 공급이 해마다 감소할 것이며, 이로써 한 산업이 확대 발전하기 위해서는 타 산업의 축소라는 대가를 지불해야만 한다. 경제학자 조셉 슈페터(J. Schumpeter)는 노동력과 자본이 사양산업으로부터 새롭게 부상하는 산업으로 이동하는 과정을 가리켜 “창조적 파괴”(creative destruction)라고 표현했다. 하지만 노동력이 감소하는 국가는 경쟁력 있는 고부가가치 부문에 노동력을 공급하기 위해 생산성이 가장 낮은 산업활동을 과감히 포기해야 한다. 이러한 산업간 대규모 노동이동은 한국과 일본 같은 국가에서 나타나는 평생고용(lifetime employment) 모델에 역행하는 현상이다.

● 저축률 하락

고령화 사이클 중 어느 특정 시점에 도달하면 급증하는 노령층이 퇴직과 함께 예금 인출을 하게 되고, 전체인구 중 높은 저축률을 보이던 연령군(35세~60세)의 비율은 감소하게 된다. 결과적으로 저축을 헐어 쓰는 ‘부(負)의 저축’(dissaving) 현상이 나타남으로써 경상수지 적자와 통화에 대한 하락 압력이 발생할 수 있다.

● 생산성 증가율 둔화

노령 노동인력은 구시대적인 기술을 보유하는 경향이 있으며 혁신적 활동을 하거나 기업가적 리스크를 감당할 가능성이 적다. 노령 노동인력의 이같은 특성은 사양 산업을 떠오르는 산업으로 적극 대체하고자 하는 노력에 걸림돌로 작용할 수 있다.

● 국내총생산 하락 및 일부 경우 마이너스 성장

한 국가의 국내총생산(GDP)은 근로자수에 근로자당 생산성을 곱한 값이다. 노동력 성장이 제로(0)인 국가는 생산성 비율만큼만 성장하는 반면 노동력이 감소하는 국가는 노동력 감소 속도가 생산성 성장 속도보다 더 빠른 경우, GDP가 감소하는 고령화 침체기로 접어들기 십상이다.

● 만성적 재정 위기

기존의 사회모형(social model) 하에서는 GDP의 일부를 차지하는 노령급여 지출이 단지 경제적으로 힘든 몇 년 동안만이 아니라 수십 년에 걸쳐 해마다 무기한으로 증가할 전망이다. 다수의 국가에서 재정지출 감축과 세금 인상에 대한 끊임

없던 압박이 지속될 것으로 보인다.

● 근로자의 생활수준 점진적 향상 또는 하락

정부 재정 지출이 임금인상 보다 더 빠른 속도로 증가하게 되면, 세입 증대의 필요성으로 말미암아 근로 가정의 생활수준은 하락할 수 있다. 또는 반대로 급여(benefits)가 줄어들면 부양인구의 생활수준은 낮아지게 된다.

● 산업분야의 만성적 과잉생산능력

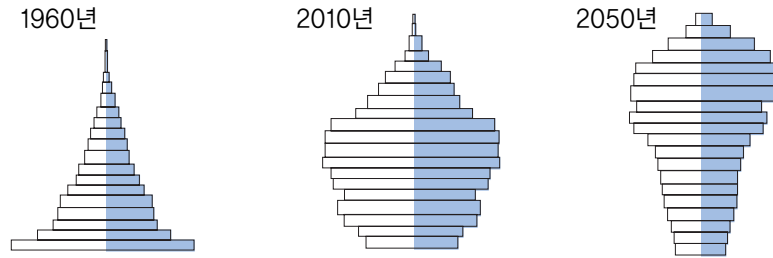
인구감소가 문제가 되는 국가에서 내수 의존적인 산업은 디플레이션의 영향으로 지속적인 성장 감소세로 접어들 전망이다. 예를 들어, 한국의 많은 주택 보유자들은 평생 자신의 집값이 지속적으로 하락하는 것을 목도하게 될 것이며, 부동산에 대한 장기 자금조달도 점점 더 어려워질 전망이다. 이 문제는 양상은 약간씩 다를 수 있지만 대학에서부터 자동차에 이르기까지 많은 내수 시장에 영향을 미칠 것으로 보인다.

2. 한국의 인구감소

한국은 심각한 인구감소로 인해 훨씬 더 해결하기 어려운 문제에 봉착해 있다. 전후 평균수명은 엄청나게 높아져 현재 한국은 세계에서 평균수명이 가장 높은 국가 중 하나가 되었다. 한국인들은 과거에 비해 무병장수를 누리고 있기 때문에 한국 사회를 가리켜 “건강한 고령화”(healthy aging)라고 칭할 수도 있겠다. 한국과 미국에서는 모두 1950년대 이후 출산율이 감소했다. 한국의 출산율은 1983년에 대체수준(replacement level) 이하로 떨어졌고 이 후 지속적으로 감소하



[그림 1] 한국 연령 구조 (1960년-2050년)



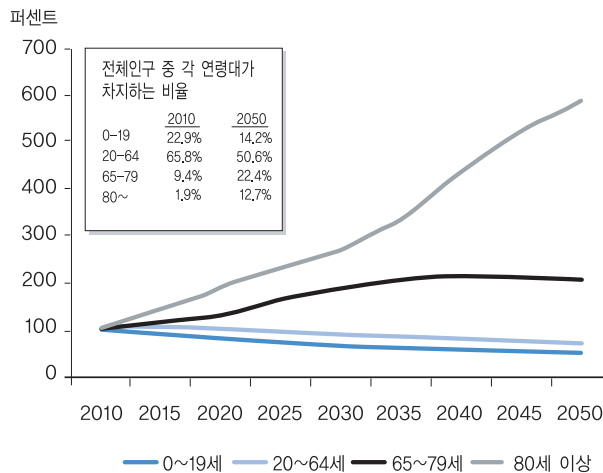
고 있다. 최근 보고서에 따르면 여성 1인당 출산율은 약 1.1명으로 대체수준의 약 47% 미만을 기록하고 있다. 향후 40년 동안 한국 인구는 13% 감소하다가 이후 수십 년에 걸쳐 인구감소가 더욱 가속화될 전망이다.

한국의 인구연령구조 그래프의 변천 양상을 보면 문제의 심각성이 잘 나타난다. 1960년 연령구조는 바닥에 젊은 세대가 넓게 자리 잡고 있고 위로 올라갈수록 인구가 점점 줄어드는 피라미드 모양을 하고 있다. 하지만 오늘날 연령구조는 더

이상 피라미드 모양을 띠지 않고 있으며 바닥은 좁고 중간은 두터워지고 위는 뾰족한 장식용 주발 모양을 하고 있다. 2050년 전망치는 항아리 모양을 하고 있다. 1960년에는 65세 이상 노인 1인당 아동 18명의 비율이었지만, 2050년에는 아동 1인당 노인 3명의 비율이 될 것으로 보인다.

노령층에서도 가장 약하고 의존적인 연령군인 80세 이상의 한국인 수는 향후 40년간 6배 늘어날 전망이다. 한편, 전통적인 근로연령층인 20~64세 인구는 2020년부터 본격적으로 그 수

[그림 2] 연령별 인구변화 (2010년-2050년)



자료: 유엔(2006)

가 감소할 것으로 예상된다. 2020년에서 2050년 사이에 잠재적 근로계층은 35% 감소할 전망이다. 이로 인한 일차적 영향은 생산가능인구에게 엄청난 부양 부담이 가해진다는 점이다. 연금수급 노령층 부양 비율은 향후 41년간 4.6배 증가할 것으로 보인다.

이러한 변화는 심각한 재정적·경제적 압박을 증폭시키게 된다. 하지만 이들은 근본 원인이 아닌 증상으로 취급되어야 한다. 인구감소 현상이 중단되지 않는다면 몇 년 또는 몇 십 년 내로 어떠한 정책적 백약도 무효한 상황이 될 것이다.

현재와 같은 인구감소 추세가 지속된다면 한국은 앞으로 200년간 인구의 97%가 사라지고 말 것이다. 당장의 정책 방향 수립에 있어 200년은 현실성 없는 시간으로 비취질 수도 있다. 하지만 인구 추이는 구조적 속성을 가지고 있어 일단 한 방향으로 움직이기 시작하면 그 결과는 오랜 시간 지속되고 중간 단계가 되면 이미 돌이킬 수 없는 상황이 된다. 예를 들어 한국 통계청의 2050년 전망치가 현실로 나타난다면 올해 태어난 아기가 한평생 살아가는 동안 한국 인구는 최소한 절반으로 줄어들게 될 것이다. 따라서 향후 20년간 수립될 정책은 약동하는 국가로서 한국의 존립 여부를 결정하게 될 것이다.

3. 가족중심 복지국가

제2차 세계대전 후 선진국에 뿌리 내리기 시작한 ‘현대식 복지국가’는 많은 젊은이들이 직업을 구하지 못해 사회적 수요를 일으키고 폭력을 일삼던 노동력 잉여 시대에 고안된 산물이다. 젊은이들이 사회적·정치적 안정에 미치는 영향을 보

고 싶다면 작금의 아프리카나 중동 지역에 꿰이지 않고 발생하는 민족간 갈등을 살펴보기 바란다. 20세기 초 유럽과 동아시아도 유사한 사회적 폭동에 휘말린 적이 있었다. 당시 정년퇴직은 혈기 왕성한 젊은이들에게 일자리를 제공하기 위한 하나의 메커니즘으로 부상했고, 근로자들이 장기적인 사회적·정치적 안정에 관심을 갖도록 해주었다. 노인복지국가는 당시의 정치적·인구통계학적 상황에 비추어 볼 때 실효성 있는 제도였다.

하지만 인구감소와 노동인력 감소라는 새로운 시대가 도래 하면서 선진국들은 이러한 계산 논법에서 급선회하고 있다. 이러한 새로운 환경에서는 너무 많은 사회적 자원을 노인층에 쏟아 붓도록 하는 사회계약은 사회경제적으로 비생산적임이 입증될 것이기 때문이다.

노년층과 유소년층 부양대상 인구는 생산가능 인구의 시간과 자원을 확보하기 위해 서로 경쟁하는 입장이다. 세계 고령화 위원회가 개략적 윤곽을 고안하고 있는 고령화 정책 개혁안 중 많은 부분에서 이 점을 재점검하고 있다. 어떤 사회에 최우선적으로 필요한 것이 가족 구성의 강화라고 한다면, 가임기 여성들에게 일과 가정에서의 책임을 모두 짊어지도록 하는 것은 현명한 처사가 아닐 것이다. 젊은 연령층 가구의 생활수준 하락을 초래하는 세금인상이나 강제적 저축 의무 또한 현명한 처사가 아닐 것이다. 그러므로 급증하는 노령 인구에 더 많은 자원을 투자하는 정책은 ‘출산율에 미치는 악영향을 최소화하는 정책’으로 재설계되어야 한다.

그렇다면 “가족중심 복지국가”(family-centered welfare state)란 무엇일까? 무엇보다



출산의 경제학을 근본적으로 변화시키는 것이다. 만혼은 저출산율과 밀접한 관련이 있기 때문에 정부가 조혼 보너스를 실질적으로 제공하는 것이다. 또한 여기에는 한 자녀 이상 가정에 대폭적인 세금 감면, 현금 보너스, 현물 지원을 제공하고 특히 셋째와 넷째 자녀를 둔 가정에 가장 많은 지원을 제공하는 것이다. 교육과 탁아를 위한 공공 보조금 확대도 자녀를 둔 가정에는 중요한 역할을 할 것으로 보이며 장기적으로는 국가 차원의 인적 자본 구축에 기여하는 바 클 것이다. 같은 맥락에서, 세금인상 정책을 시행하는 경우, 아이가 없는 가정에 과세 부담을 부과함으로써, 자녀를 갖는 것이 더 이상 단순한 라이프 스타일 상의 선택사항이 아니라 우리 사회에 반드시 필요한 공익(公益)이라는 점을 주지시킬 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 아이를 갖지 않는 부부는 복지혜택에 무임승차를 하게 될 것이므로 그러한 결정에 따른 비용을 부담해야 하는 것이다.

둘째, 여성의 고용 상태는 가족 구성에 많은 도움이 된다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 동등한 업무에 대해 여성에게 동등한 급여를 보장해주어야 한다. 이는 특히 산업국가 중 남녀간 급여차이가 가장 큰 한국에서 문제가 되고 있다. 고용주는 자녀를 둔 여성들이 근무시간을 선택하고 자녀와 노인 친인척을 보살피기 위해 휴직을 신청할 때 훨씬 더 탄력적인 근무시간을 제공하는 협력적인 태도를 취해야 할 것이다. 마지막으로, 여성과 여아를 위한 법적 보호장치를 강화시켜야 한다. 가장 중요한 사안 중 하나는 성별 낙태에 종지부를 찍는 것으로서 이 목표가 달성 되면 한국은 2050년 여성 100명 당 남성 108명이라는

성비를 이룰 수 있을 것이다.

고령화 프로그램의 비용 최소화와 가족구성에 미치는 악영향을 최소화하기 위해 고령화 정책은 생산적 고령화라는 패러다임을 중심으로 수립되어야 한다. 다시 말해, 연금 수급자의 심신이 허약해지는 70대 후반이 되기 전까지는 공적 연금을 지급하지 않는 것이다. 조기 퇴직은 저축과 장애 정책을 통해 해결해야 한다. 의무적 저축 프로그램을 통해 근로자들이 연금수급 연령이 되기 전에 퇴직자금을 조달할 수 있도록 일정 금액을 저축하게 만드는 것이다. 장애 프로그램은 일찍 병이 들었거나 장애가 된 노인 근로자에게 연금을 제공하는 프로그램이다. 물론 최고령 근로자에게는 낮은 소득세와 저축요건 완화와 같은 특별 혜택을 제공함으로써 생산적 고령화의 사회적 가치가 널리 인식되도록 해야 할 것이다.

동시에 사회는 50년간 일하는 근로자에게 중년기에 교육과 훈련에 대한 투자가 필요하다는 점을 인정해야 한다. 연금으로 지출될 수도 있는 돈을 기술 재교육에 투자하여 말년의 커리어 생산성을 증대시키도록 해야 한다. 마지막으로 향후 개정될 노동법에서는 노령층 근로자들의 권리를 강화하는 한편, 노령층 근로자들의 기력이나 기능이 감퇴하는 경우에는 고용주가 근속연수에 따른 임금인상을 취소할 필요가 있다는 점도 인정해 주어야 한다.

마지막으로 심각한 인구감소가 진행 중인 사회에서 가족구성을 이민이 대체할 수는 없지만 강화시켜줄 수는 있을 것이다. 출산율이 인구대체 수준의 47% 미만인 한국에서 지속가능한(sustainable) 인구 증가를 위해서는 1년에 수십


만 명의 신부를 영입할 필요가 있을 수 있다. 북한 인구를 흡수한다고 해서 남한의 고령화 인구 구조에 의미 있는 영향이 미칠 것 같지는 않다. 2050년 남한은 한반도 노령층의 80%를 차지할 것으로 보이지만, 근로인구의 연금수급인구 부양 비율은 남북한을 합쳤을 때 1.8, 남한만 따졌을 때 1.3이 될 것으로 보인다. 또한 통일이 되는 경우, 노령층과 유소년에 대한 부양 필요성이 모두 증가하는 시점이 되면, 대규모 흡수비용이 초래 될 것으로 보인다.

4. 결론

세계 고령화 위원회는 주로 연금, 무역, 노동시장 개혁에 초점을 맞춘 권고안을 제시했다. 그렇기 때문에 이들 권고안은 한국이 직면한 도전을 해결하는 데 일부만 적용될 수 있을 것이다. 특히 한국의 경우 심각한 인구감소는 국가 존립을 위협하고 있고 금세기 말 한국은 인구와 함께 경제가 붕괴될 가능성도 점쳐지고 있다.

동 위원회는 인구감소의 영향을 고려하면서 현대식으로 약간 수정된 형태의 노인복지국가 유지를 골자로 하는 전략 중심으로 권고안을 제시했다. 한국에서 진행 중인 심각한 인구감소를 고려할 때 이 같은 '노인복지국가 모델'은 사실상 실효성이 없다고 하겠다. 단기간 내에 가족구성을

강화시킬 특단의 조치가 취해지지 않는 한 심각한 속도로 인구가 감소되고 있는 이들 사회는 계속 벼랑 끝으로 몰리게 될 것이다. 다시 말하면, 과거 인구대체수준을 밑도는 출산율의 결과 오늘날 그리고 앞으로 몇 세대에 걸쳐 상황은 더욱 악화될 것이다. 현재의 사회모형 하에서는 인구감소의 한 증상으로 나타나는 노인 부양 부담의 폭발적 증가는 앞으로 젊은 세대에게 감당할 수 없는 부담을 안겨주게 될 것이다. 출산을 가계의 경제사정에 따라 선택할 수 있는 하나의 라이프스타일로 여기는 한 이러한 부양 부담은 출산율을 더욱 낮추는 결과를 초래할 수 있다.

인구감소와 경제 붕괴를 막고자 한다면 한국은 노인층 인구의 생산적 활동을 가능한 한 오랫동안 지속시켜 주는 '가족중심복지국가' (family-centered welfare state) 모델 하에서 젊은 세대의 이해관계를 노인층의 이해관계 보다 우위에 두어야 한다. 전 세계적으로 전후 노인복지국가로부터의 '과감한 이탈'을 시도한 사례는 아직 없지만, 한국과 다른 국가의 인구 추이를 볼 때 그러한 시도는 순전히 필요에 의해 조만간 널리 확산될 것으로 예상된다. 한국이 이 모형 개발에 선구적 역할을 해 줄 수만 있다면 인구감소가 진행 중인 선진 서방세계와 개발도상국에게 한국은 희망의 횃불이 될 것이다. 



마음의 위안이 필요하세요?



이 연 지
재정정책분석팀 사무원



직장과 학교를 병행하던 대학 졸업반 시절, 많이 힘들어하던 저에게 친구가 시간날 때 읽어보라고 책 한권을 주었습니다. 바로 정호승 시인의 《위로》이란 산문집이었는데 몇 장 읽어보니 소설처럼 재미있지도 않았고, 영화처럼 자극적이지도 않았습니다. 스물세 살의 저에게는 너무나도 잔잔한 내용이어서 책장 구석에 꽂아놓은 채 6년이란 시간이 흘러갔습니다.

어느 날 대청소를 하다 이 책을 다시 보게 되었습니다. 하지만 그때도 이 책은 여전히 제 눈길을 끌지 못했고 다시 먼지만 털어 책장에 끼워두었습니다.

얼마 전 필요한 책을 꺼내면서 옆에 있던 책도 같이 떨어졌는데 우연찮게도 바로 이 책이었습니다. 이상하게 《위로》이란 제목이 신선하게 느껴졌고 저는 그 책을 읽기 시작했습니다. 지금 생각해보니 그때 제 마음 속은 몹시 복잡했고 갈피를 잡지 못해 어쩔 줄 몰라 했던 상황이었습니다.

서투른 표현으로 주위사람의 마음을 아프게 했고 그런 제 자신이 몹시 원망스러웠습니다. 저는 어떤 형태로든 위안이 필요했고 바로 그 순간이 저와 《위로》이란 산문의 세 번째 만남이었습니다. 이 책을 읽으면서 ‘누구나 일이 뜻대로 되지 않는 때가 있고 실수를 통해 성장해가는구나’ 라고 생각했고 그때부터 불편했던 마음이 조금씩 편해짐을 느꼈습니다.



지금 혹시 삶의 무게가 무겁다고 느껴지거나 외로우신 분들이 있다면 제가 가장 인상깊게 읽은 아래의 이야기들을 통해 위안을 얻으실 수 있길 바랍니다.

땅 위의 직업

필자가 잡지사 기자 시절에 강원도 탄광마을에 사는 평범한 김장순이라는 광부를 취재했던 일이다. 그는 시골에서 농사를 짓다가 농협빚을 갚지 못해 빚잔치를 하고 탄광촌으로 뛰어든 사람인데 콩보리밥에 탄가루가 섞인 김치와 콩자반뿐인 점심을 맛있게 먹으면서 작가가 소원이 뭐냐고 묻자 “물론 그건 땅위의 직업을 갖는 거지예. 땅위에서 일하는 사람들은 자기들의 직업이 얼마나 좋은 것인지 잘 모릅니다.”라고 대답한다.

그 광부의 말에 ‘땅위의 직업’ 갖기를 소원하고 있는 사람이 세상에 있다는 사실을 깨닫고, 땅위의 직업을 갖고 일을 한다는 것이 얼마나 행복한 것인지 깨닫게 된다. 이후로 작가는 세상살이가 고달프고 힘들 때마다 그를 생각하고, 땅위의 직업을 지니고 있는 것만으로도 작가가 자신이 얼마나 행복한 삶을 누리고 있는 것인가 하고 스스로 위안받는다고 고백한다.

저의 경우에는 영화를 보고 마음의 위안을 얻은 적이 있습니다.

얼마전에 친구와 함께 《더 리더: 책 읽어주는 남자》를 본적이 있습니다. 서른여섯 살 한나와 열다섯 살 소년 미하엘의 사랑 이야기인데 케이트 윈슬렛과 데이비드 크로스의 파격적인 노출 장면 때문에 화제가 되었던 작품입니다.

여주인공 한나는 버스 차장으로 근무하는데 성실성을 인정받아 사무직으로 승진하게 될 것임을 상사를 통해 듣게 됩니다. 그러나 한나는 글을 몰랐고 문맹인 것이 밝혀질까 두려워 사랑하는 미하엘에게도 말 한마디 하지 못한 채 급히 떠나게 됩니다. 그 후 한나는 나치 유태인 수용소의 감시관으로 지원해 학살을 돕는 일을 하게 되고, 유태인 학살의 주범으로 전범재판장에 서게 됩니다.

한나는 책임자가 아니었음에도 불구하고 문맹인 게 밝혀질까 두려워 필적 인식을 거부해 책임자로 몰려 다른 피고들이 한시적인 금고형을 선고받을 때 종신형을 선고받게 됩니다. 문맹인 것을 밝히기 거부하며 끝내 종신형을 선고받은 한나의 마음을 100퍼센트 공감할 순 없었지만, 정호승 시인이 강원도 탄광 속 광부의 소원을 듣고 위안을 느꼈듯이 저 또한 문맹임을 철저히 숨기고자 스스로 종신형을 선고받는 한나의 바보스러울 정도로 우직한 모습을 보면서 위안을 얻게 되었습니다.

글을 읽고 쓸 줄 안다는 것의 소중함을 깨닫고 나니 제가 당연하게 여기고 의식조차 하지 못했던 일에도 감동을 느끼게 되었습니다. 저를 낳아주신 부모님이 계시다는 것,

또 두 분이 건강하게 살아계신 것에 감사했습니다.

실업률이 최대인 불경기에 매일 출근할 수 있는 직장이 있는 것에 감사했고, 언제든 지 마음만 먹으면 책을 소리내어 읽을 수도, 제 생각들을 글을 통해 표현할 수 있다는 것에도 감사한 마음을 가지게 되었습니다.

일체유심조(一切唯心造)란 말이 있습니다. 모든 일은 마음먹기에 달렸다는 뜻입니다. 신라시대 유명한 스님인 원효대사가 의상대사와 같이 당나라로 공부를 하러 가든 중에 날이 어두워져 실 곳을 찾다가 빈집에 들어가 잤는데 자다가 목이 타서 머리맡에 있는 바가지에 담긴 물을 마셨습니다. 아침이 되서 보니 원효대사가 잔 곳은 바로 허물어진 무덤이었고 대사가 전날 달게 마셨던 물은 사람 해골에 구더기가 담겨있는 물이었습니다. 이를 보고 구역질을 하던 원효대사는 ‘모든 것은 생각하기 나름이다’라는 깨달음을 얻어 당나라 유학을 가지 않고도 포교에 힘써 신라에서도 유명한 대승이 됩니다.

엔돌핀은 모르핀과 같은 진통효과를 가지는 스트레스를 받을 때 체내의 항상성을 유지시키는 물질이라고 합니다. 이 엔돌핀 호르몬 5그램을 돈으로 환산하면 1억원이 되는데 사람이 한번 웃을 때마다 엔돌핀이 5그램씩 분비된다고 합니다.

* * *

외롭고 힘들신가요? 그렇다면 주위를 둘러보세요. 당신보다 더 어려운 사람들이 당신에게 ‘괜찮다. 나도 이렇게 살지 않느냐?’며 반문할지도 모릅니다. 그것도 위안이 안 되신다고요? 그럼 억지로라도 미소를 지어보세요. 당신이 인상을 찌푸리고 있는 이 시간에 누군가는 환하게 웃으면서 부자가 되고 있을 테니까요. ☺



국회예산정책처 인턴 100일을 맞이하여



조 혜 정
사회예산분석팀 행정인턴

2009년 3월 2일, 인턴의 자격으로 ‘국회예산정책처’에 처음 발을 들여놓은 후 벌써 3개월이 지났다. 이 글을 쓰면서도 처음의 어색함과 낯섦이 생생하게 기억이 난다. 2월 23일, 학교 졸업식을 마친 후 가족들과 저녁식사 중에 국회예산정책처 서류전형 합격 전화를 받았다. 내용인즉, 다음 날 필요한 서류를 제출하고 바로 면접을 보라는 것이었다. 이력서와 면접 등 취업과 관련해서 모든 것이 처음이었던 나는 어떻게 옷을 입어야 하고, 무슨 말을 해야 하며, 자기소개는 또 어떻게 하는 것인지에 대한 경험이 부족하였다. 면접 당일, 내가 들어갔을 때는 면접대기실에 이미 서류전형 합격자들이 미리 와서 대기하고 있었다. 자신의 면접차례를 기다리면서 그 누구도 한마디도 하지 않았다. 나는 거의 맨 마지막 순서였다. 2시간가량을 기다린 후 드디어 내 차례! ‘국회 예산정책처’라는 국회 입법기관에서 과연 어제 갓 졸업한 나에게 무엇을 물어볼까 전 날부터 계속 고민했지만 역시나 답은 없었다. 시간이 지나 어느새 나는 면접실 의자에 앉아 첫 질문을 기다리고 있었는데, 당시 나의 솔직한 심정은 10분도 채 안되는 면접시간이 빨리 가기만을 바라는 것이었다. 나에게는 꽤 길었던 면접시간이 가고, 이틀 뒤 나는 이곳 ‘국회예산정책처’에 합격해 있었다.

국회예산정책처 사회예산분석팀. 이곳이 내가 앞으로 10개월간 인턴으로 근무해야 할 곳이었다. 박인화 팀장님, 강상규, 김대철, 김봉주, 김성은, 이진우, 이형진 분석관님과 어색한 첫 인사를 하고 나에게 주어진 책상에 가서 앉아보니 처음에는 막막하기만 했다. 앞으로 나에게 어떤 업무가 주어지고, 학교가 아닌 ‘사회’라는 낯선 곳에서 내가 과연 잘 해나갈 수 있을까 하는 막연한 두려움이 들었다. 최종 합격을 하고 3월 2

일 아침에 출근하면서 국회예산정책처에 들어왔을 때까지 나를 가득 채우고 있었던 설렘의 마음이 긴장으로 변하여 마치 다시 한 번 면접을 하는 듯 한 느낌이 되어버린 것이다.

그날 오후에 있었던 팀회의 후, 나에게 주어진 첫 번째 업무는 일본의 「긴급고용대책사업사례집」을 번역하는 것이었다. 단순히 일본 친구들과 이야기할 때만 필요했던 나의 일본어가 ‘국회’라는 곳에서 입법조사를 위한 보고서를 위해 쓰일 줄은 생각도 하지 못했다. 사실



그때의 나는 하나의 보고서가 완성되어 나오기까지 꽤 오랜 시간이 걸릴 것이라는 사실조차 모르고 있었다. ‘언제까지 할까요?’ 라는 나의 질문에 팀장님께서서는 쉬운 것 아니라고 오래 걸릴 것이라는 답을 해주셨다. 역시나 나는 경험부족이었던 것이다. 그 보고서가 최종적으로 발간되기까지는 거의 두 달이나 걸렸다. 학교에서 리포트만 썼던 것이 전부인 나는 우선 문체부터 바꿔야했다. 또한 보고서 형식을 갖추지 못한 내 글을 형식에 맞도록 수정하는 것도 문제였다. 단어와 문장 전체를 수정하고 형식을 정하고 팀장님과 분석관님들의 도움을 받아 수정하기를 수차례 계속하니 어느덧 내가 번역한 자료들도 번듯한 보고서 형식을 찾아가고 있었다. 일본 사례를 번역한 내용에 팀장님과 다른 분석관님들이 작성한 시사점, 우리나라 일자리대책 현황, 일본의 고용대책과 시사점 등을 포함하여 드디어 4월 21일에 《일본의 지역 중심 고용대책 사례와 시사점》이라는 예산정책보고서가 나왔다. 이 보고서가 우리나라 입법과정에서 작게나마 역할을 할 수 있을 거라 생각하니 신기할 따름이었다. 이와 더불어 하나의 보고서는 내가 생각했던 것 이상으로 많은 사람들의 손길과 노력, 그리고 시간을 필요로 한다는 것을 다시 한번 실감했다.

내가 속한 사회예산분석팀은 보건복지, 노동, 환경, 문화 그리고 교육부문을 담당한다. 사실 이 분야는 정치외교학과 학생인 내가 학창 시절에 접할 수 있었던 분야가 아니어서, 처음에는 분석관님들과 팀장님의 대화에 내가 이해할 수 없는 부분도 많이 있었다. 일단은 단어가 생소했고 어떤 정책과 제도를 지니고 있는지 이곳에 들어와 생활해 보기까지는 관심이 없었다고 해도 과언이 아니었을 것이다. 아마 이곳에 들어와서도 사회예산분석팀으로 가지 않았더라면 마찬가지로 않았을까? 그러나 사회예산분석팀에 와서 분석관님들의 분석보고서를 읽고 회의 내용을 자주 듣다보니 자연스럽게 관심



이 생기게 됨은 물론이고, 신문을 봐도 그 부분이 먼저 눈에 띄게 되었다. 과거에는 그저 흘러들고 말았던 사회 정책이 이제는 이를 담당하는 분석관님 얼굴이 생각나면서 한 번 눈길을 주게 된다. 또한 '사회예산'의 내용은 그 특성상 관심을 가지고 보면 우리 주위에서 흔히 접할 수 있지만 오히려 이 점 때문에 관심이 적었던 분야라는 것을 깨달았다. 정치외교학과 경제학을 전공한 나에게는 가깝지만 멀었던 새로운 분야를 알게 된 것이나 다름없었다.

내가 이곳에 들어와 근무한지 3개월이 지나 4개월째로 들어간다. 아직 국가 예산정책이 어떻게 형성되고 평가되는지 희미하게 윤곽만 보인다. 아니, 어쩔 아지도 모른다고 하는 것이 정답일지도 모르겠다. 그렇지만 분명히 알 수 있었던 것은 예산과 결산, 이 모든 것이 절대 하나의 과정만을 거쳐서 나오는 것이 아닌, 여러 사람의 협의, 수차례의 분석과 조사 등을 거쳐서 나온다는 점이다. 물론 이 이야기는 누구나 다 할 수 있다고 할지 모르겠으나, 수업시간에 교수님의 목소리를 통해서 듣는 것과 이곳에서 일하면서 직접 예산과 결산 업무를 하시는 분들의 목소리를 통해서 듣는 것은 분명한 차이가 있다. 백문불여일견(百聞不如一見)이라 했다. 교과서에 쓰여 있는 국가재정의 문제점을 책상에 앉아 번호 순서대로 외우는 것보다, 여기에 앉아서 직접 예산과 결산을 담당하시는 분석관님들의 모습을 보고 배운 점들이 머릿속에 훨씬 빨리 각인되고 오랫동안 생생하게 기억될 것이다. 이것이 내가 원하는 점이였다. 이곳에 들어오기 전 면접을 위해 제출한 자기소개서에 나는 학교에서는 배울 수 없는, 국회예산정책처에 들어와야만 배울 수 있는 점들을 느끼고 경험하고 싶다고 적은 것이 기억이 난다. 이곳에 와서 이를 실제로 경험할 수 있어서 지난 4개월이 후회되지 않고 앞으로 6개월 동안 무엇을 또 새롭게 배울 수 있을지 기대된다.

국회예산정책처는 앞으로의 나의 사회생활에 있어서 첫 단추이자 첫 계단이다. 비록 나에게는 모든 것이 처음이라 많이 부족하고 사소한 것 하나에도 실수를 많이 하기도 한다. 그러나 배우고자 하는 마음을 잊지 않고, 10개월 간 나의 사회생활의 첫 단추를 잘 끼우고자 하는 생각으로 이곳에 계신 좋은 분들 사이에서 많은 것을 배우고자 한다. 그래서 더욱 발전적인 모습을 보일 수 있도록 노력하여, 훗날 이곳에서의 인턴생활을 회상하면서 나의 첫 사회생활은 좋은 기억밖에 없었다라고 누군가에게 이야기 할 수 있는 사람이기를 희망한다. 마지막으로 국회예산정책처에서 10개월간 행정인턴으로 근무한 것은 앞으로 계속 내 이력서의 한 칸을 차지할 것이다. 따라서 이에 부끄럽지 않은 사람이 되기 위해 항상 노력하고 자신을 계발할 것을 다짐하면서 이 글을 마치고자 한다. ☺

NABO Budget & Policy

Contents

Opening Column

To Establish Substantial Implemented Early Settlement System

|| Lee, Man-Woo || Professor of Department of Economics at Korea University

Featuring

Proposal to Link Budget Deliberation and Accounts Deliberation

1. Tasks Needed to Strengthen Standards to Deliberate Budget and Accounts of the National Assembly

|| Shim, Jae-chul || National Assembly Member

2. Proposal to Link Effective Budget Deliberation and Accounts Deliberation

|| Ooh, Che Chang || National Assembly Member

3. Improving the Legislative Consideration System of Closing Accounts to Enforce the Linkage between Budget and Closing Accounts

|| Yoon, Young-Jin || Professor of Department of Public Administration at Keimyung University

4. Enhancing Links between Budgeting and Account Settlements with Performance Budgeting: Current Issues

|| Park, Nowook || Chief of Center for Performance Evaluation and Management at Korea Institute of Public Finance (KIPF)

Budget & Policy Commentary

1. The Impact on Local Finance of the First Supplementary Budget in 2009

|| Kim, Gyeong Soo

2. Time to Think about E-mail Tax

|| Lee, Sung-Kyu

3. Problems and Necessary Improvements of Eligibility Survey of Build-Transfer-Lease (BTL)

|| Ahn, Tae Hun

4. The Meaning of Policy Integration (PI) and Budget as Core Mechanism for achieving PI

|| Seong, Jieun

5. Policy for Prime Counterplan of Small-loan Finance's Crisis

|| Lee, Seung Hyun

6. Stabilizing the Housing Market through Government Interference; Additional Complementary Measures

|| Lee, Jun Ho

International Forum on Fiscal Management

1. Is There Evidence Workers Are Rational in Preparing for Retirement?

|| Gary Burtless || Senior Fellow of the Brookings Institute

2. U.S. Economic Stimulus Package and the Future Social Welfare State: Thinking Long-Term about Short-Term Remedies

|| Douglas Besharov || Professor of School of Public Policy at the University of Maryland

Foreign Report

1. Did the 2008 Tax Rebates Stimulate Short-Term Growth?

|| Frank Russek || Summarized and Translated by Hong, Inkee

2. The Challenge of Global Aging: Report to World Leaders on the Findings and Recommendations of the Commission on Global Aging

|| Paul Hewitt || Summarized and Translated by Lee, Sung-Kyu



105-010 서울시 영등포구 의사당로 1 국회예산정책처
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr