

ISSN 1739-5542

나라살림 지킴이 | 나라정책 길잡이

예산추추

NABO Budget & Policy

2005

통권 제2호

여름

특집

국가재정운용계획과 국회의 역할

저출산·고령화 시대 국가재정정책 방향

중기재정운용 틀과 국회의 역할

국가재정운용계획의 성공 요건과 국회의 역할

“계획, 예산 그리고 성과”의 연계된 관리체계와 국회의 역할

국가재정운용계획의 바람직한 방향



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

예산준추

NABO Budget & Policy

2005년 여름

여름호 (통권 제2호)

발행일 2005년 7월 20일

발행인 배철호 국회예산정책처장

편집인 주재연 기획관리관

발행처 국회예산정책처

서울특별시 영등포구 여의도동 27-1

한국투자증권 빌딩 17~19층

전화 2070-3033 팩스 2070-3027

홈페이지 <http://www.nabo.go.kr>

편집실무위원회

임익상 위원장(기획협력팀장)

서덕원 위 원(기획협력팀 서기관)

김성환 위 원(총무팀 행정사무관)

민경국 위 원(정보자료팀 행정사무관)

김경신 위 원(예산분석실 예산분석관)

김영일 위 원(예산분석실 예산분석관)

정문중 위 원(경제분석실 경제분석관)

김학수 위 원(경제분석실 경제분석관)

배중학 위 원(사업평가국 사업평가관)

편집디자인 (주)산생커뮤니케이션

전화: 2268-5396

예산준추는

정부는 봄에 예산을 편성하고

국회는 가을에 예산을 심의한다는 의미와

아울러 예부터 좌고우면하지 않고

진실을 기록하는 언론의 자세인

“춘추필법(春秋筆法)”의 의지를 담고

있습니다.

C O N T E N T S

발간사

7 여름호를 발간하며 • 배철호

여름호 특집

국가재정운용계획과 국회의 역할

10 저출산·고령화 시대 국가재정정책 방향 • 김춘진

17 중기재정운용 틀과 국회의 역할 • 박재완

22 국가재정운용계획의 성공 요건과 국회의 역할 • 신해룡

27 “계획, 예산 그리고 성과”의 연계된 관리체계와

국회의 역할 • 이원희

33 국가재정운용계획의 바람직한 방향 • 나성린

예산분석

38 복식부기·발생주의 회계제도 도입 현황 및 문제점 • 최대준

44 정보격차해소사업 예산 분석 • 전용수

51 신규사업에 대한 분석틀 • 천우정

경제분석

56 애덤 스미스가 본 정보의 비대칭성 • 김이석

62 OECD 국가들의 최근 조세행정 개혁과 시사점 • 문성환

사업평가

- 67 연안통합관리의 문제점과 개선과제 • 남광현
- 71 금강산사업에 대한 의견조사와 발전방향 • 문종열

예산·정책 논단

- 77 국가재정법안/국가건전재정법안의 평가와 과제 • 황성현
- 82 우리나라의 재정정책은 유지가능한가? • 전영준
- 87 사업평가와 예산의 연계전략 : 국가정보화사업 사례 • 송희준

- 92 **세계의 예산정책**
일본의 재정개혁 • 서세욱
- 96 **정책토론회**
미국의 재정정책의 역사와 정책적 시사점 • 앨런 아우어바흐
- 98 **직원연구모임 소개**
정부회계연구회 • 김승기

교양

- 101 그곳에 가고 싶다 | 호젓해서 좋은 휴가지 3곳 • 김초록
- 106 연극 | 관객모독을 보고 • 엄상미
- 108 책 | 베로니카, 죽기로 결심하다 • 최고은
- 110 3·3·3 산행기 • 이강근
- 114 1박 3일의 동경 올빼미 여행 • 김현실
- 118 편집후기 • 서덕원

국회의장은 국회운영위원회의 임명동의를 거쳐 배철호 신임 국회예산정책처장을 임명하였다.



▲ 국회운영위원회 임명동의안 가결 2005. 6. 2



▲ 국회예산정책처장 임명장 수여식 도중 국회배지를 달아주고 있는 김원기 국회의장 2005. 6. 2



◀ 취임사를 읽고 있는 배철호 신임 국회예산정책처장 2005. 6. 3

naboo

Alan Auerbach 교수(UC Berkeley) 초청 정책토론회

일시 : 2005. 5. 25(수) 10:00 주관 : 국회예산정책처, 한국재정·공공경제학회



▶ 한국재정·공공경제학회와 공동으로 미국 버클리 대학교 경제학과 앨런 아우어바흐 교수를 초빙하여 정책토론회를 개최하였다.
2005. 5. 25

▶ 국회 개원 제57주년을 맞아 기념식을 열고 모범공무원을 선발하여 표창하였다.
2005. 5. 30



▲ 세계 각국의 여성공무원들이 국회예산정책처를 방문하여 처의 조직과 기능에 관한 세미나를 가졌다.
2005. 6. 15

◀ “직장내 성희롱 및 성폭력 예방”이란 주제로 전 직원을 대상으로 성희롱 예방교육을 실시하였다.
2005. 7. 8

여름호를 발간하며



안녕하십니까, 국회 예산정책처장 배철호입니다. 국회개원 55년만인 2003년 10월에 출범한 예산정책처는 짧은 기간동안 신설조직 운영의 어려움에도 불구하고 국가예산·결산 및 기금을 분석하고, 법률안의 소요비용을 추계하는 한편, 국가 중장기 사업의 재정소요를 분석·평가하여 국회의 재정분야 전문기관으로서의 위상을 확립해 나가고 있습니다.

저는 지난 6월 2일 30년간 몸 담았던 행정부에서의 공직생활을 접고 국회예산정책처장으로 부임하여 국민의 대표기관인 입법부에 몸 담게 되었습니다. 앞으로 예산정책처가 정부의 재정활동에 대한 비판과 견제를 넘어서 국가재정에 대한 대안을 제시하는 경쟁자이자 협조자로서의 역할을 하도록 조직을 이끌어 나가겠습니다.

이번에 발간하는 예산춘추 여름호는 <여름호 특집>으로 '국가재정운용계획과 국회의 역할'에 대해 여·야 국회의원과 관계공무원, 재정전문가들의 다양한 의견과 논리를 담고 있습니다. 종전의 단년도 예산편성 방식을 벗어나 중장기적 시각에서 자원배분을 하겠다는 정부의 청사진에 따라 도입된 국가재정운용계획이 국민의 입장에서는 어떠한 방향으로 설정되어야 할지, 국회는 어떠한 대응을 하여야 할지 등에 대한 심도 있는 분석을 담고 있습니다.

이번에 발간하는 예산춘추 여름호는 <여름호 특집>으로 ‘국가재정운용계획과 국회의 역할’에 대해 여·야 국회의원과 관계공무원, 재정전문가들의 다양한 의견과 논리를 담고 있습니다.

또한, 예산정책처의 분석관과 평가관들이 수행한 연구 중 국민과 국회의원에게 꼭 필요한 사항을 간추려 <예산분석>, <경제분석>, <사업평가>라는 이름으로 수록하였습니다. 예산분석 사례로는 정부회계제도, 정보격차해소사업 등을 분석하였고, 경제분석 사례로는 정보의 비대칭성, OECD 국가들의 조세행정 개혁을 다루었습니다. 사업평가 사례로는 연안통합관리사업과 금강산사업에 대한 의견조사와 발전방향을 수록했습니다.

재정전문가가 자유롭게 자신의 견해를 피력하는 <예산·정책 논단>에는 올해 입법예정인 국가재정법, 재정정책의 지속성 가능여부, 국가정보화 사업 등에 대하여 참신하고 독창적인 견해가 제시되어 있습니다.

이외에도 일본의 재정개혁 사례, 재정학계의 권위자인 버클리대 앨런 아우어바흐(A. Auerbach) 교수와의 정책토론회, 직원연구모임 및 교양 등을 수록하여 예산정책처의 활동을 국민여러분께 생생하게 전달하고자 합니다.

예산춘추는 예산정책처의 역할을 그 이름에 고스란히 담고 있습니다. 정부의 예산편성이 시작되는 봄부터 국회에서 예산이 심의되는 가을까지 예산정책처는 오직 국민의 입장에서 불편부당하게 맡은 바 소임을 다해나가도록 노력하겠습니다. 앞으로도 예산춘추가 대한민국 재정분야 최고의 전문기관지가 될 수 있도록 관심있는 모든 분들의 많은 조언과 격려를 부탁드립니다. ☺

2005년 여름
국회예산정책처장 배철호

국가재정운용계획과 국회의 역할

정부는 작년부터 중·장기 국가재정운용계획을 발표하고 있다. 그간 단년도 위주의 예산 편성에서 벗어나 국가의 중·장기 재정을 고려할만큼 우리 재정을 장기적으로 운용하게 된 것은 참으로 고무적인 일이라 할 수 있다.

국회에서도 행정부의 이러한 움직임과 발을 맞추어 국가재정운용계획을 성공적으로 정착시키기 위해 고심하고 있다.

이를 위해서는 조기결산제도와 사전예산심사제도의 도입, 중·장기 재정을 효율적으로 운용하기 위한 충분한 예산심사 기간의 확보와 저출산·고령화 시대에 효율적으로 대처하기 위한 지속가능한 재정운용의 감시 등은 아직도 국회에서 해결해야할 과제 중의 하나이다.

이번 여름호에서는 이러한 국가재정운용계획과 그에 따른 국회의 역할을 생각해보고자 한다.

〈편집자〉

- 저출산·고령화 시대 국가재정정책 방향 (김춘진 의원)
- 중기재정운용 틀과 국회의 역할 (박재완 의원)
- 국가재정운용계획의 성공 요건과 국회의 역할 (신해룡 예산분석실장)
- “계획, 예산 그리고 성과”의 연계된 관리체계와 국회의 역할 (이원희 한경대 교수)
- 국가재정운용계획의 바람직한 방향 (나성린 한양대 교수)

저출산·고령화 시대 국가재정정책 방향



김 춘 진
열린우리당 의원
보건복지위원회 위원

1. 서론

‘저출산’과 ‘고령화’ 두 단어는 이제 우리 사회 문제의 핵심용어가 되었다. 경제학자들은 앞으로 10년 또는 20년 후 저출산·고령화가 가져올 경제적 영향과 사회적 문제의 심각성을 예견하며 국가차원의 정책수립과 전략적 국가재정운용을 주문하고 있다.

언론매체와 방송매체가 연일 저출산·고령화 문제의 심각성을 증폭시킴에도 불구하고, 개별 국민들은 일과 양육이라는 극단적인 선택을 강요받으며, 엄청난 사교육비부담, 좀처럼 안정되지 않는 집값과 불확실한 노후소득보장 문제, 세계적으로 유례가 없는 출산율 1.19 쇼크와 초스피드의 고령화 사회의 위험성에 대하여 점차 무뎌지고 있다.

시대의 화두가 된 저출산·고령화 문제에 대해 주무부처 장관이 ‘저출산 문제는 국가의 기본본을 흔들는 재난적 상황’이라고 문제의 심각성을 표명하는가 하면, 경제 부총리는 국회의 대정부질문 답변을 통하여 재원마련을 위한 국채발행 검토에 대

한 의지를 피력한 바 있으나, 정부는 아직까지 신뢰할만한 구체적인 저출산·고령화 정책과 재정운용계획을 내놓고 있지 못하고 있다.

정치권도 일찌감치 저출산·고령화 문제의 심각성을 인식하여 양대 정당이 저출산·고령화 T/F팀을 구성한바 있으며, 제17대 국회는 미래전략특별위원회를 구성하고 관련 소위원회를 구성한바 있으나 정치적 이벤트성 행사 주최 또는 학계 담론을 국회라는 장에서 되풀이할 뿐 정부 정책을 주도하거나 정부를 상대로 하여 구체적인 정책대안을 내놓지 못하기는 마찬가지이다.

다행스럽게 국회 저출산 및 고령화사회 대책특별위원회 구성결의안이 지난 5월 본회의를 통과하여 특별위원회가 본격적인 활동에 들어갔으나, 연말까지의 한시적 특별위원회인데다 국회 정치개혁특별위원회와 달리 법안심사권이 없어 효과적이고 생산적인 특별위원회 활동에는 구조적 한계가 있다.

지난 4월 저출산·고령사회기본법이 국회를 통과하고, 5월 국회내 관련 특별위원회가 구성되는 등 정부, 정치권, 그리고 국회가 이제 본격적으로

저출산·고령화 문제 해결을 위해 신뢰할만한 구체적인 정책대안과 정책의 실효성을 담보할 관련 재정계획 마련을 위한 제도적 여건이 성숙하였다.

따라서 정부, 정치권 그리고 국회는 아이디어 수준의 정책 발표나 이벤트성 정치 행위에서 벗어나 함께 지혜를 모아 저출산·고령화 문제의 심각성을 국민에게 설득하고, 무엇보다도 국민들이 정부 정책 변화의 시그널을 믿고 따를 수 있는 저출산·고령화 정책을 수립해야 한다. 신뢰받는 정부정책 수립을 위하여 정부가 고민해야 하는 재정정책방향에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 저출산·고령화 현황과 영향

우리나라 합계출산율은 1970년 4.53명 수준에서 1980년 2.83명, 1990년 1.59명, 2000년 1.47명, 2002년 1.17명으로 저점을 기록하다 다소 증가하여 2003년 1.19명을 기록하고 있다. 저출산 원인은 여성의 경제활동참여 증가, 여성의 고학력화 현상과 아울러 늦어지는 결혼연령, 보육문제와 사교육비 부담으로 인한 출산회피에 있다. 이밖에 국가정책의 실패도 빼놓을 수 없는데, 1962년 시작된 국가차원의 가족계획사업이 그중의 하나이다. 정부의 가족계획사업은 1983년 합계출산율이 2.1명 이하로 떨어진 한참 뒤인 1996년까지도 이어져 정부의 미래 예측능력의 부재를 알 수 있는 대표적인 사례이다.

성공적인 가족계획사업과 달리 한번 낮아진 출

산율을 회복하는 일은 그리 간단하지 않다. 통계청은 2005년 장래인구특별추계를 통하여 향후 합계출산율은 1.19~1.30으로 예상한 바 있다. 한편, 소자녀 문제에 대응하기 위하여 소자녀 관련 특별법을 제정하고 우리보다 10년 앞서 에인절플랜, 뉴에인절플랜, 뉴뉴에인절플랜 등을 통해 출산율을 회복시키려는 노력에도 불구하고 지속적으로 출산율이 감소하는 일본의 경험을 볼 때, 지금의 출산율 하락은 일정 기간 계속될 전망이다. 국가가 기대하는 회복까지는 수십년이 걸린다는 것이 전문가들의 전망이다.

출산율 하락은 고령화의 간접적인 원인일 뿐 직접적인 원인은 아니다.

의료기술의 발달로 인한 평균수명의 연장이 고령화의 가장 주요한 원인이다. 지난 2000년에 고령화사회에 진입한 우리나라의 인구 고령화는 서구 선진국에 비교하여 볼 때 아직까지 초기단계이나 고령화 속도가 문제이다.

프랑스, 독일, 미국 등 선진국들은 고령화사회에서 초고령사회로 진입하는 데 적게는 80년부터 많게는 150년이 소요되나 우리나라는 불과 20여년으로 예측되고 있다.

이러한 급속한 고령화 현상은 저출산 문제와 함께 노동력의 양적 감소와 아울러 질적 하락을 가져오며, 저축률 하락으로 인한 생산적 자본축적을 어렵게 하고, 노인 1명에 대한 생산가능인구(15~64세)의 부양부담을 급속하게 증가시키며, 공적연금과 건강보험 재정증가로 인한 사회보험

주요국의 고령화 진행속도

	도달연도			증가소요연수	
	고령화사회 7%	고령사회 14%	초고령사회 20%	7% → 14%	14% → 20%
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
독일	1932	1972	2012	40	40
영국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미국	1942	2013	2028	71	15
한국	2000	2018	2026	18	8

자료 : 1. UN, *The Sex and Age Distribution of World Population*, 각 연도,

2. 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 「인구통계자료집」, 2000, 통계청(2001)에서 재인용

지출 증가와 이로 인한 세대간의 갈등 등 심각한 사회문제를 야기할 것으로 사료된다.

3. 저출산·고령화 문제 해결을 위한 국가재정정책 방향

이처럼 심각한 저출산·고령화 문제 해결을 위하여 정책수립시 정부는 다음과 같은 점을 고려해야 할 필요가 있다.

첫째, 출산율을 높이기 위한 가족정책과 출산·보육지원 확대정책은 그 우선순위를 매기고 지역별 차이와 소득별·계층별 차이를 반영한 섬세한 정책이어야 한다. 정부는 출산율을 높이기 위하여 출산보조금, 자녀수당, 가족수당 등 보조금정책, 소득공제, 세액공제, 비과세 등 세제재원정책, 공

적보육 확대와 보육인프라 확충 등 보육정책, 출산휴가와 육아휴직 등 모성보호정책 등 다양한 정책수단을 활용할 수 있다.

모든 정책을 경쟁적으로 사용하는 것보다 효과적인 정책수단의 우선순위를 매길 필요가 있다. 특히 개별적인 정책수립의 주체가 각 부처에 흩어져 있는 상황에서 정책의 우선순위를 조정하여 한정된 재원의 효과를 극대화해야 한다.

정책의 우선순위와 아울러 고민해야 할 것은 정책대상별 차이를 고려한 섬세한 정책수립이다. 소득계층에 맞는 재정지원은 그 한 가지 예이다. 양극화 현상이 심화되고 근로빈곤층이 늘고 있는 상황에서 세제지원정책은 별로 효과적이지 않다. 또한 여성노동자의 10명 중 7명이 비정규직 노동자인 현실에서 모성보호제도를 정착시키지 못한 채 육

아휴직급여의 현실화만 할 경우 과연 비정규직 여성의 출산율을 높일 수 있는지 의문이다. 저소득층 출산율 제고를 위하여 실효성 있는 모성보호 대책과 아울러 저소득층 보육료 지원이 필요하나, 이러한 정책수단이 고학력 취업 여성의 출산율 제고와는 거리가 먼 정책수단이 될 것이다.

지역별 고령화 정도의 차도 고려의 대상이다. 우리나라의 고령화 지수는 평균 8%를 보이고 있으나, 지역마다 편차가 심해 전라북도만 하더라도 인실, 고창의 65세 이상 노인인구 비율이 각각 24%, 22%로 초고령사회인 20%를 훌쩍 넘고 있다. 이처럼 농어촌지역의 저출산·고령화 문제는 도시지역에 비하여 더욱 심각한 상태이다. 이와 관련하여 일반근로자와 달리 농림어업인의 경우 출산휴가와 육아휴직 등 모성보호제도의 사각지대라는 점도 정책수립시 검토되어야 할 사항이다.

둘째, 급속한 고령화가 가져올 문제를 최소화하기 위하여 공적연금제도 개혁을 서둘러야 한다. 국민연금의 재정불안문제 해소를 위해 저부담-고급여라는 불균형적인 수급구조를 시급히 개선해야 한다. 아울러 1999년 도시지역의 국민연금 가입자 확대와 저소득층 중심의 연금사각지대 해소를 위한 대책마련도 함께 마련되어야 할 것이다. [표 1]에서와 같이 현행제도를 유지할 경우, 국민연금재정은 2047년에는 기금이 완전히 고갈될 것으로 전망되고 있다. 재정안정화와 연금사각지대 해소라는 두 가지 정책 목표를 가지고 국회내에서 여당과

야당이 문제해결에 대한 이견을 좁히지 못해 국민연금법 개정처리를 못한 채 벌써 1년이 흘렀다. 국민연금법 개정처리가 하루하루 늦을수록 저부담-고급여라는 수급구조로 인한 국가재정부담은 그만큼 늘어가고 있다.

국민연금제도만큼 시급히 해결해야 할 과제는 공무원, 군인 등 직역연금제도 개혁이다. 공무원연금과 군인연금은 이미 재정적자로 정부가 적자차액을 보전하고 있으며, 사학연금도 2020년경에는 재정고갈이 예상되고 있기 때문이다. 작년말 현재 4대 공적연금의 책임준비금 부족액 4백 34조원 가운데 직역연금의 부족액은 1백 41조원으로 이미 30% 이상을 차지하고 있다.

4대 공적연금제도 개혁을 위하여 연금기여기간 연장, 연금지급기준 강화, 연금급여 축소, 연금지급준비금에 대한 정부 재정지원 확대, 공적연금의 민영화와 기업연금, 개인연금 등 사적연금에 대한 세제지원 등 가능한 모든 정책수단에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 노인 의료비 급증에 대비하여 건강보험재정 안정화 방안과 아울러 장기요양보장제도 도입을 서둘러야 한다. 건강보험가입자 중 노인인구는 현재 8%에 불과하나 이들이 사용하는 건강보험 급여비용은 24%에 육박하고 있다. 이보다 더 중요한 것은 노인인구의 급속한 의료비 증가율이다. 올 1/4분기의 경우 65세 이상 노인들의 진료비는 지난해 같은 기간에 비하여 21.5%나 증가하였다. 이처

럼 노인의 요양서비스의 탈의료화를 통하여 건강 보험의 재정을 절감하고 사회적 비용을 줄일 수 있는 것으로 기대되는 노인요양보장제도의 도입이 시급하다.

넷째, 고령화 문제 해결을 위한 정책수단과 고령화 사회를 대비한 정책수단은 구별되어야 한다. 최근 정부정책을 살펴보면, 고령화 문제의 주무부처가 보건복지부로 인식되면서 고령화 대응 정책이 노인소득보장과 노인일자리창출 등 노인복지정책으로 여겨지는 경향이 있다. 그러나 고령화로 인하여 발생한 노후소득보장체계의 사각지대, 노인의 의료비 증가, 노인의 일자리 창출 등 고령화로 인하여 발생한 문제 해결을 위한 정책수단과 고령화가 진행됨에 따라 독거노인 증가를 위한 주택정책,

실버산업정책 등 사회 각 분야의 대응체계 수립은 구분하여 논의되어야 한다.

사회내 노인인구가 차지하는 비율이 늘어가면서 주택, 교육, 국방, 산업, 농업, 문화 등 각 분야 기존 정부정책에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 얼마 전 감사원이 교육인적자원부와 시·도 교육청을 상대로 한 교육재정운용에 대한 재무감사 결과에 따르면 출산율을 제대로 예측하지 못하여 빈 교실이 속출하여 국가재정이 낭비된 사실이 밝혀졌다. 이처럼 저출산·고령화 문제는 사회·복지 예산증가나 관련 국가재정부담증가뿐만 아니라 교육, 국방자원 문제 등 사회 전반에 걸친 대응체계를 요구하고 있다.

저출산·고령화 문제는 역사 이래 우리 사회가

[표 1] 국민연금재정 전망 (2003~2050년)

(단위: 억원)

	총수입(A)	총지출(B)	수지차(A-B)	적립기금
2003	225,129	28,272	196,858	1,124,835
2005	296,868	42,187	254,680	1,603,961
2010	500,799	110,935	389,864	3,286,937
2015	746,776	190,909	555,868	5,717,745
2020	1,090,734	350,099	740,635	9,080,279
2025	1,351,857	649,359	702,498	12,562,459
2030	1,706,475	1,111,032	595,443	15,816,376
2035	1,860,316	1,811,770	48,547	17,153,585
2036	1,890,687	2,014,557	-123,869	17,029,715
2046	1,550,292	4,434,439	-2,884,146	2,380,572
2047	1,393,256	4,735,420	-3,342,164	-961,592
2050	1,546,100	5,619,661	-4,073,561	-

주: 경상가격인.

자료: 국민연금발전위원회, 「2003 국민연금 재정계산 및 제도개선 방안」, 2003.

[표 2] 공무원연금재정 전망(2003~2050년)

(단위: 억원)

	총수입(A)	총지출(B)	수지차(A-B)	적립기금
2003 ¹⁾	36,521	37,069	-548	30,675
2005	39,598	47,279	-7,681	34,002
2010	50,621	81,447	-30,826	46,571
2015	62,358	133,864	-71,506	62,829
2020	78,498	216,624	-138,126	83,516
2025	90,664	318,312	-227,648	104,615
2030	111,319	436,129	-324,810	130,082
2035	141,987	550,726	-408,739	157,052
2040	181,780	659,469	-477,689	189,612
2045	224,349	791,250	-566,901	228,923
2050	269,918	957,206	-687,288	276,384

주: 1) 결산액 기준임.

1. 경상가격임.
2. 퇴직수당 및 재해보상급여를 제외한 순수 연금재정수지임.

자료: 공무원연금관리공단 내부자료.

[표 3] 사학연금재정 전망(2003~2050년)

(단위: 억원)


	총수입(A)	총지출(B)	수지차(A-B)	적립기금
2003	14,720	7,550	7,170	62,220
2005	18,270	9,550	8,720	78,830
2010	30,150	17,820	12,330	133,580
2015	41,540	32,980	8,560	185,770
2018	48,690	47,780	910	197,190
2019	50,660	53,300	-2,640	194,550
2020	52,130	59,550	-7,420	187,130
2025	51,620	94,690	-43,070	41,830
2026	51,540	101,930	-50,390	-8,560
2030	65,220	137,180	-71,960	-259,480
2035	84,380	193,990	-109,610	-724,310
2040	109,140	267,640	-158,500	-1,416,090
2045	138,380	348,080	-209,700	-2,359,820
2050	176,090	443,600	-267,510	-3,578,750

주: 경상가격임.

자료: 사학연금관리공단, 「사학연금제도의 재정안정화 방안 연구」, 2001.

당면한 가장 커다란 포괄적인 문제임에 틀림없다. 한정된 국가 자원과 재정을 기초로 저출산·고령화의 대응체계를 어떻게 수립하느냐에 따라 국가의 운명이 달라질 수 있다. 저출산·고령화 문제 해결을 위한 정책 목표는 명확하지만, 정책 목표를 실현시키기 위한 정책 수단과 그 효과는 그다지 명확해 보이지 않으며, 개별 정책수단에 대하여 사회적·정치적 합의를 이루는 것은 더욱 어려

워 보인다.

이제 정부, 국회 그리고 사회 구성원들은 저출산·고령화 문제를 이야기만할 것이 아니라 구체적인 재정정책과 그 효과성, 재정정책의 우선순위에 대한 면밀한 검토를 통하여 문제를 하나하나 해결해가고 저출산·고령화 사회에 대응하도록 사회 시스템 구축구석을 준비해야 할 때이다. 

[표 4] 군인연금재정 전망(2003~2050년)

(단위: 억원)

	총수입(A)	총지출(B)	수지차(A-B)
2003	8,084	14,477	-6,394
2004	9,281	15,428	-6,147
2005	8,203	16,365	-8,162
2006	8,608	17,297	-8,690
2007	9,033	18,283	-9,250
2008	9,514	19,392	-9,878
2009	10,019	20,564	-10,545
2010	10,520	21,791	-11,271
2015	13,323	26,339	-13,015
2020	16,775	30,551	-13,777
2025	21,306	37,457	-16,151
2030	27,201	47,027	-19,825
2035	34,712	58,553	-23,841
2040	44,341	74,597	-30,256
2045	56,582	95,115	-38,533
2050	72,190	121,331	-49,141

주: 경상가격임.

자료: 국방부 내부자료.

중기재정운용 틀과 국회의 역할



박재완
한나라당 의원
보건복지위원회 위원

나라의 살림살이가 참으로 어렵다. 눈덩이처럼 불어난 나라 빚이 통합재정규모보다 더 많은 200조원을 훌쩍 뛰어넘은 데 이어, 올해에는 사상 최대규모인 6조 8천억원의 국채가 발행될 예정이다. 그나마 이는 경제성장률이 5%에 이르러 목표세수가 달성되는 경우를 가정할 때 그렇다. 올 상반기 성장률이 3% 내외에 그칠 전망이다, 이처럼 빚으로 꾸려가는 나라살림이 언제까지 버틸 수 있을까. 외환위기로 기업이 줄줄이 도산했고, 카드대란으로 서민들 가계부가 거덜났는데, 정부마저 빚더미에서 파산하는 것은 아닌지 걱정이다.

더욱이 전력공급을 비롯해 북한에 대한 지원, 주한미군 감축과 이전, 행정중심복합도시 건설, 167개 공공기관의 지방 이전, 사회안전망 구축 등 그야말로 폭주하는 재정수요는 뼈뺌 살림살이를 더 쪼들리게 하고 있다. 어디 그 뿐인가. 가속도를 더해 가는 저출산·고령화 추이는 재정전망을 더욱 암울하게 만든다. 이런 추세가 지속되면, 공공지출의 GDP 대비 비율이 현 수준에서 유지된다고 낙관적으로 가정하더라도, 노인인구에 대한 공공지출의 GDP 대비 비중이 현재의 4.5% 수준

에서 2050년 27~29%, 2070년에는 34~37%로 늘어나고, 공공지출의 GDP 대비 비율은 35.5% 수준에서 2050년 48~52%, 2070년에는 54~58%까지 치솟을 전망이다(한국조세연구원, 2005). 국민이 번 돈의 절반 이상을 정부가 환수하는 끔찍한 시나리오가 현실화되는 셈이다.

사정이 이렇진대, 국회의원은 나라의 살림살이를 철저히 따져서 혈세를 한 푼이라도 아끼는 파수꾼 역할에 충실해야 할 것이다. 특히 회계연도 독립의 원칙에 따른 단연도 예산과 기금운용계획에 집착하거나, 4년 임기로 시평을 한정해서 후손들에게 부담을 무리하게 이연해서는 안 된다. 임기의 제약을 초월하여 나라의 백년대계를 염두에 두고 세대간 부담의 형평성을 도모하는 데에 최선을 다해야 한다.

따지고 보면, 대의민주주의도 의회의 재정권을 확보하기 위해 태동되지 않았던가. 근대민주주의의 모태라고 할 영국이 1215년 대헌장(Magna Carta)을 통해 조세법률주의를, 그리고 1688년 명예혁명(Glorious Revolution)을 거치면서 지출법률주의를 각각 선보임으로써 나라살림을 꾸리

는 의회의 역할이 확립되었던 것이다. 이에 따라 재정 운용에 필요한 3가지의 핵심적인 의사결정 (①재정의 규모 설정 ②재정총량의 전략적 배분 ③분야별 사업의 내용 결정)은 국민의사를 대변·결집하는 의회의 몫이며, 행정부는 기초자료를 작성하고 의회의 결정을 집행하는 한편, 그 결과를 국민과 의회에 보고·해명하는 재정책임성(accountability)을 부담하게 되었다. 다만 행정의 전문화와 분권화에 따라 실무적·기술적인 편의 때문에 예산안 편성을 행정부에 위임하였을 뿐, 그 심의와 확정은 의회의 고유권한이다. 그러므로 예산안과 결산의 심의·확정은 의회의 존립근거 그 자체라고 할 수 있다.

그러나 아쉽게도 우리의 재정제도는 재정책임성을 확보하기에는 턱없이 부실하다. 국회의 재정 통제 역량도 취약하여 행정부가 예산과정을 주도하는 반면에, 국회의 심의는 통과외레, 기껏해야 미세조정에 그치고 있다. 선진국과 달리 반드시 갖추어야 할 지출법률주의가 확립되어 있지 않으며, 통합재정 및 회계감사의 독립성도 시늉만 내고 있기 때문이다.

나아가 중·장기적 관점의 재정운용 틀마저 정립되어 있지 않아, 최근에는 이른바 ‘투표자의 합리적 무관심(voter’s rational ignorance)’에 편승한 인기영합주의가 재정의 건전성을 위협하고 있는 실정이다. 이를테면, 김대중정부 출범 이래 지난 7년 동안 정부는 거의 매년 2차례씩 상승적으

로 추경예산안을 편성해왔다. 경기 진작 목적으로 예산의 60% 가까이를 상반기에 조기 집행하는 관행도 추경편성을 전제로 한 것으로 간주해도 무리가 아니다. 이처럼 잦은 추경 편성은 본예산을 심의할 때 국민부담률 등의 착시를 유발하고 재정팽창을 초래하므로 지양되어야 한다. 그러려면 선진국처럼 ‘중기재정운용 틀(medium-term fiscal framework; MTFF)’에 입각해 재정을 운용해야 한다. 다행히 정부는 지난해부터 5년 시평의 국가재정운용계획을 수립·운용하고 있다. 그러나 이는 걸음마에 불과하다.

근대예산제도의 종주국인 영국은 1961년부터 다년도 예산편성을 시도하였다. 단년도 예산에 얽매어 투자지출을 간과하는 경향을 극복하기 위함이었다. 1963년에는 향후 5년(예산년도+이후 4년)의 ‘공공지출조사(PES)’에 착수했으나 지속력을 지니지는 못하였다. 그럼에도 불구하고, PES는 1973년 정착단계에 이르러 ‘서구에서 가장 성공한 예산제도’로 극찬되기도 하였다. 그러나 실질가격으로 작성된 다년도 지출전망은 경기가 하강하고 물가가 급상승할 경우 내재된 자동조절기능으로 인해 재정부담이 가중되는 일이 잦아졌는데, 특히 1차 석유파동이 닥치자 재정적자가 악화되기 시작했다. 이를 완화하기 위해 1976년 예산에 ‘현금 상환’을 도입했으나 2차 석유파동으로 한계에 부딪치자, 1982년 명목가격시스템으로 전환하였다.

1980년 다년도 지출전망은 거시적인 관점에서 통화정책과 재정정책을 연계하는 ‘중기재정전략(MTFS)’으로 진일보하였다. 중기에 걸쳐 예산균형을 달성함으로써 재정정책이 통화정책을 보완하려는 의도였다. MTFS는 연간 예산안이 발표될 때 ‘재정명세서 및 예산보고서(FSBR)’와 함께 공표되었다. MTFS는 하원의 임기에 대응하여 향후 5년의 재정추계를 제시하였으며, 동 추계는 ‘공공부채 차입요건(PSBR)’과 주된 수입 및 지출의 내역을 포함하였다. PSBR은 ①5년에 걸친 재정수지의 균형을 달성하고, ②시간이 흐름에 따라 재정가치(VFM)는 향상시키되, 공공지출이 국민소득에서 차지하는 비중을 줄이는 2개의 목표를 추구하였다.

블레어 내각 출범 이후인 1998년 영국은 PES를 ‘지출검토(SR)’로 대체하면서 본격적인 중기예산제도를 도입하였다. 향후 3년간 예산편성 및 지출의 계획을 수립하고, 예산서는 이와 연동하여 2년 주기로 보완하기로 한 것이다.¹⁾ 이에 따라 1998년부터 2004년까지 모두 4차례 중기예산이 편성되었다. 중기예산을 편성하지 않는 연도에는 정책기조의 특별한 변화가 없으면 이미 수립된 중기예산에 따라 부처별로 예산을 할당하고 있다.

MTFF의 장점은 다음 4가지로 대별할 수 있다. ①예산 편성에 중·장기 시각을 투영할 수 있다.

이를테면, 단기적인 관점에 치중한 나머지 홀대될 수 있는 투자지출과 경상지출의 균형을 복원할 수 있다. ②예산과정의 지속성과 안전성을 담보할 수 있어, 재정의 건전성 확보와 경기 조절을 보다 계획적으로 수행할 수 있다. ③부처의 자율성과 예산편성의 효율성을 높일 수 있다. 예산당국이 설정한 부문별 지출한도 내에서 부처가 예산안을 편성하고 예산당국은 이를 가급적 존중하게 된다. 지출총액에 대한 통제는 강화하되, 부처 예산 편성의 자율성은 확대하는 셈이다. ④재정의 투명성을 높일 수 있다. 정부가 재정운용기조를 미리 천명하고, 그 결과에 대한 평가를 받을 수 있기 때문이다.

그러나 MTFF는 다음과 같은 문제점도 지닌다. ①장래의 지출을 전망할 때 정부는 성장잠재력과 과대평가하는 경향을 지니는데, 이는 가용자원의 추정치를 높여 공공지출을 늘리는 부작용을 낳는다. ②공공기관은 중기예산에 편성된 장래의 자원 배분계획을 기득권으로 치부하게 되어 초기 전망치의 과도함이 나중에 밝혀져도 지출을 하향 조정하기 어렵다. ③다년도 지출전망이 실질가격으로 작성될 경우 불황기에는 재정부담을 가중시킨다. ④각 부처는 ‘계획예비비(Programming Reserve)’를 정부의 추가지출 용의를 시사하는 신호로 간주하기 때문에 계획예비비를 따내기 위해

1) 1998년 중기재정 편성기간은 6년(예산년도+이후 5년)이었으나, 2000부터 이를 4년(예산년도+이후 3년)으로 줄였다.

새로운 사업 제안서를 끊임없이 제출한다. ⑤중기 예산은 가까운 미래의 지출을 늘리고 먼 미래의 지출을 줄이려는 유인을 촉발한다. 임기의 제약을 받는 장관이나 계약기간의 압력을 느끼는 기관장이 가까운 장래의 지출을 상대적으로 선호하기 때문이다.

영국의 경험에 비추어 MTFF를 도입할 때 유의할 사항과 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 지출의 정책적인 근거이다. MTFF는 원칙적으로 ①현재 지출, ②동일한 수준과 질의 서비스 제공에 필요한 미래의 추가지출, ③서비스 수준이나 유형이 달라질 경우의 변경될 지출을 각각 제시해야 한다. ①과 ②는 기존 정책 또는 계속사업으로, 위 ③은 정책 변화 또는 신규사업에 해당한다. 아울러 기존 정책의 비용은 ①사용자/수익자 수의 변화에도 불구하고 서비스 수준을 유지하는 데에 소요되는 비용, ②계획기간 중 완료될 투자사업의 경상비, ③진행 중인 투자사업에 소요될 '선도비용(forward costs),' 그리고 ④복지사업 등 의무지출경비와 인구구조 추이 등 외생요인의 영향을 포괄해야 한다. 그러나 실무적으로는 기존 정책과 신규 정책을 구별하고 양자의 구성요소를 달리 설정하는 것이 어렵다. 기존 정책의 중기 비용을 추정하는 데에는 상당한 정보가 필요한데, 이 역시 만만한 작업은 아니다.

둘째, 중기예산을 연례예산으로 배분할 때 왜곡을 회피하는 것도 어려운 과업이다. 예컨대, 때때

로 불합리한 특정사업을 이듬해 예산에서 제외하기 위해 동 사업을 중기예산에 포함하기로 타협하는 경우가 있다. 심지어 해당연도의 연례예산이 편성되기도 전에 그러한 사실이 이해관계자들에게 공표되어 과잉기대를 유발하기도 한다. 반대로 기존사업을 유지하는 대신에 확정되지도 않은 미래 지출을 삭감하기로 한 약속을 지키지 않으려고 때를 쓰는 경우도 빈번하다. 따라서 중기예산은 반드시 정책약속에 기초하여 작성하고 부처가 지출증가를 주장할 수 있는 근거를 제공하지 않도록 유의해야 한다.

셋째, 미래 지출을 추정할 때에는 보수적인 가정을 채택해야 하며, 우발예비비도 빠뜨리지 말아야 한다. 아울러 우발예비비는 예시에 그칠 뿐이지 미래 지출을 담보하는 권리를 창출하는 것이 아님을 유념해야 한다. 넷째, 연차예산과 다년도 예산의 연계를 위한 규율의 확립에는 상당한 시간과 노력이 필요하며, 특히 예산담당자에 대한 교육이 불가피하다.

다섯째, 중기예산의 시평이 너무 길면 불확실성이 증가하고, 반면에 시평이 너무 짧으면 정책목표의 우선순위와 투자사업에 수반하는 미래의 경상비용을 충실히 평가하기 어렵다. 영국의 경험에 비추어, MTFF의 규율이 확립되고 거시경제여건이 안정된 상태라면, 3~4년 정도의 시평이 적절하다.²⁾

여섯째, 추계가격의 기초 역시 문제가 되는데,

중기 전망치를 불변가격으로 작성하면 예산당국은 가격 갱신의 원칙을 정의해야 한다. 물가상승률이 높은 나라는 불변가격을 채택할 수도 있지만, 전망치보다 물가가 더 빨리 상승할 경우 실질 지출이 축소될 수도 있다. 반대로 명목가격으로 전망치를 작성하면 신중한 예산집행을 촉진하는 장점이 있다.

이상의 논의를 집약하여 중기재정운용 틀 작성의 시사점을 정리해 본다.


①우리 정부는 중기재정의 시평에 관해 혼선을 빚고 있다. 국가재정운용계획은 5년 단위로 수립하고 있으나, 정부의 국가재정법(안)에서는 3년을 설정하고 있기 때문이다. 그러나 외환위기 이후 재정 건전성이 취약해졌고, 고령화가 급진전되어 재정에 주름살을 드리울 전망에 비추어, 우리는 선진국보다 긴 5년 정도의 시평을 설정하는 것이 바람직하다.

②거시경제의 대외의존도가 높은 우리는 물가 예측이 선진국보다 어렵고 재정규율을 확립할 필요성도 높으므로 중기재정운용의 틀을 명목가격으로 작성하는 것이 좋겠다.

③ ‘계획예비비’의 운용에 관한 규율을 확립하여 도덕적 해이를 최소화해야 한다.

④지출의 정책적인 근거, 특히 기존 정책과 신규 정책을 구별하고 양자의 구성요소를 차별화하며, 중기예산을 연례예산으로 나눌 때 파생되는 왜곡을 회피하려면 ‘전문기술적인 추정법’이나 ‘완전한 기획-사업 접근법’보다 ‘엄격한 기획-사업 접근법’을 채택하는 것이 바람직하다.

⑤연차예산과 다년도 예산의 연계와 통합을 위한 재정규율을 확립하기 위해 예산담당자에 대한 교육훈련을 강화해야 한다.

끝으로 Boex, Martinez-Vazquez와 McNab는 MTFF의 유의사항 다섯 가지를 제시했는데, 그 가운데 우리 정부가 꼭 새겨야 할 사항을 소개한다. 나라마다 재정의 집권화 정도가 상이하지만, 중기재정운용 틀은 중앙정부에 국한하지 말고 정부의 산하기관과 지방자치단체를 망라하는 공공 부문을 포괄해야 한다는 것이다. 국가재정의 범위를 일반회계, 특별회계, 기금 등 자금단위로만 집계함으로써 지방자치단체와 준정부공공기관(예: 건강보험관리공단, 자산관리공사, 예금보험공사)을 누락시키고 있는 우리 정부가 귀담아 들어야 할 주문이다. 

2) MTFF의 시평이 영국처럼 3년인 나라는 캐나다, 체코, 프랑스, 독일, 스웨덴 등이며, 이탈리아는 2년, 네덜란드, 뉴질랜드 및 멕시코는 4년, 그리고 미국은 5년의 시평을 운용하고 있다(OECD, 2003).

국가재정운용계획의 성공 요건과 국회의 역할



신 해 룡 예산분석실장

1. 경제 및 재정운용 여건의 변화

우리경제를 둘러싼 대외·내 여건은 최근 몇 년 동안 빠르게 변화되고 있다. 세계경제는 개방화와 블록화가 확산되고 있는 데다 BRICs 국가들이 고도성장을 달성하면서 국가간 경쟁의 정도가 심해지고 있고, 국내경제는 고유가와 함께 유례없는 저출산율과 인구 고령화로 잠재성장률이 하락하고 저성장기조가 고착화되어 가는 등 경제운용의 어려움이 더해가고 있는 실정이다.

이와 함께 재정측면에서는 세수증가율이 둔화되는 등 세입여건의 불확실성이 더해가는 반면, 세출여건은 사회복지지출에 대한 증가 요구를 위시하여 공적연금 지급규모의 증가, 공적자금 상환, 자주국방 및 남북관계 등으로 지출확대가 요구되면서 국가채무가 급증하는 등 재정운용의 경직성이 높아질 전망이다. 이같은 여건에서 재정건전성을 확보하고 재정운용의 효율성을 제고하기 위해서는 중기적인 시계(time horizon)의 재정운용목표를 사회경제적 여건에 맞춰 합리적으로 설정하고 한정된 자원을 국가적 우선순위에 따라 효율적으로

배분해야 하는 과제가 여느 때보다 중요하게 부각되고 있다.

2. 국가재정운용계획의 수립 및 시행

➔ 중기재정운용계획 수립의 배경

중기재정운용 틀인 국가재정운용계획의 수립은 종전의 예산편성방식이 지닌 몇 가지 부정적인 특징에서 비롯된다. 첫째, '단년도 중심'으로 예산당국과 국회는 대부분의 경우 다음 회계연도 예산만을 편성하고 심의하였다. 둘째, '상향식(bottom-up)'으로 초기 단계에서 총지출규모 및 분야별 지출규모가 내부적으로 설정되기는 했지만 외부에 공개되지 않아 예산요구의 방향성을 제시하지 못했고, 대신 사업별 예산에서 시작하여 분야별 예산과 총지출규모를 결정하는 순서로서 예산편성이 이루어졌다. 셋째, '투입(input) 중심'으로 세부사업 및 비목(item) 중심의 예산편성 및 심의로 인해 부처의 자율성이 침해되고 산출물(output) 및 성과에 대한 관심이 저조했다. 마지막으로 '일반회계 중심'으로 예산당국은 일반회계의 예산편성 및 심

의에 대부분의 노력을 경주하며 상대적으로 특별 회계 및 기금에 대해서는 적은 관심을 나타냈다. 이는 비록 연도별 지출규모를 조정하고 부처의 예산편성에 대한 간섭을 통해 예산낭비를 억제함으로써 재정건전화를 도모하는 장점도 있지만, 그 취약점은 더욱 크다고 할 수 있다.

첫째, 재정규모의 추세적인 변화에 대한 파악과 대처가 미흡함으로써 재정운용에 대한 전략이 부재할 가능성이 크고 둘째, 세부사업의 지출 점검(score keeping)에 과도한 시간과 인력을 투입한 결과 정책을 심층적으로 분석하는 데 한계를 보임으로써 예산과 정책 사이의 연계가 미흡하며 셋째, 부처와 예산당국의 비대칭적 정보 등에 의해 예산운용의 책임성과 자율성이 제약받고 넷째, 매년 설정된 수지균형목표로 재정이 경기동행적으로 운용될 가능성이 높은 반면 단기의 경기부양목표로 인해 재정건전화가 위협받는 등 경기조절기능이 약화될 수 있으며, 마지막으로 일반회계 중심의 예산편성은 공공부문 전체적인 입장에서 자원배분의 효율성을 저하시킬 수 있는 가능성을 내포하게 된다.

➔ 중기재정계획으로서의 국가재정운용계획 수립

우리나라의 중기재정계획은 1982년 제5차 경제개발계획의 수립과 함께 예산회계법 제16조(「중장기 계획의 수립 등」)를 근간으로 하여 처음으로 작성되었다. 당시에는 동 계획이 공공부문투자에 역

점을 둔 관계로 계획기간이 경제개발계획의 기간과 일치했다. 이후 1997년 말 외환위기를 맞아 경제회생과 사회안전망 구축을 위한 재정지출 확대로 재정수지가 급격히 악화되면서 몇 차례에 걸쳐 중기재정계획이 수립된 바 있지만, 이는 세입 및 재정수지 전망 등 재정정책 방향에 대한 개략적인 검토 수준에 그쳐 구속력이나 실효성 없이 예산안 편성 시의 내부참고자료로만 활용되었다. 또 1999년에는 제 모습을 갖춘 중기재정계획이 처음 수립되어 1999~2002년간의 총 재정규모와 12개 분야별 지출의 우선순위가 제시되었지만, 내용의 구체성 부족으로 예산편성과정과의 연계성이 미흡했다.

그러나 2003년 출범한 참여정부는 재정개혁의 기본 축으로 국가재정운용계획, 하향식(top-down) 예산편성, 그리고 성과관리제도의 세 가지 방안을 함께 구축하고, 2004년 하반기 및 2005년 중반기에 각각 「2004~2008년 국가재정운용계획」과 「2005~2009년 국가재정운용계획(시안)」을 발표했다. 특히 동 계획은 단년도 예산 및 기금운용 계획과의 연계뿐만 아니라 매년 연동·보완되는 등 거시적·전략적 자원배분기능을 강화함으로써 재정운용의 「기본 틀」 역할을 시도했다.

구체적으로 2005년 5월에 시안이 마련된 「2005~2009년 국가재정운용계획」은 총 14개 분야(56개 부문)에 대한 예산·기금을 총괄한 총 지출이 동 기간동안 207.8조원에서 267.9조원으로 6.6%의 연평균증가율을 나타냄으로써 6.3%(196.2

조원에서 250.9조원)의 총 지출 증가율을 보면 「2004~2008년 국가재정운용계획」에 비해 다소 확대된 재정계획으로 판명되었다. 또 재원배분에서는 중전 SOC 분야에 속해있던 국민임대주택 건설사업예산 및 기금이 사회복지로 이관된 데 기인해 사회복지와 SOC 분야가 각각 6.4%p 증가와 6.2%p 감소함으로써 5개 주요 분야(배분비중 기준)에서 가장 큰 재원배분 변화를 나타냈다.

국가재정운용계획의 재원비중 변화 (단위 : %)

	사회복지	SOC	교육	국방	일반 행정
「2004~2008」계획	18.5	13.0	12.8	9.8	11.8
「2005~2009」계획	24.9	6.8	13.1	10.4	11.3

자료 : 「2005~2009년 국가재정운용계획(시안)」, 「2004~2008년 국가재정운용계획」

3. 국가재정운용계획의 성공 요건

국가재정운용계획으로 나타나는 중기재정운용계획은 그 성공적 수행을 위해 몇 가지의 인프라(infrastructure)가 필요하다.

첫째, 거시경제전망체계의 구축이다. 중기재정관리계획 수립에 있어 모든 참여기관들이 공유해야 할 사항 중 가장 중요한 것은 ‘중(장)기 경제전망’이다.

정부의 핵심적인 재정위험(fiscal risk)은 예산편성의 기초가 되는 경제전망(economic assumption)과 실제와의 차이로 인해 발생한다. 정확하지 못한 경제전망은 재정건전화 계획에 가장 큰 장애

요인으로 작용하기 때문에, 이를 설정하는 데 많은 주의를 기울여야 하고 또한 명백히 공개되어야 한다. 또한 민감도 분석(sensitivity analysis)은 경제전망의 변화가 예산에 얼마만큼의 충격을 초래할지에 대한 분석이다. 이 경우 동일한 시점에서 예산편성에 활용된 정부 측의 경제전망과 민간부문 전망과의 비교가 가능해야 하고, 이를 위해 설립된 초당적(impartial)이고 객관적인 국회 전문기구는 낙관적이며 비현실적인 경제전망으로부터의 안전장치 역할을 수행할 수 있다.

둘째, 예산의 자율편성방식 확대에 따른 성과관리체계의 성실한 구축이다. 성과관리의 기본 목적은 부처의 기본임무를 확인하고 이의 달성을 위해 중장기 전략 및 사업계획을 수립하며 당초의 목표가 달성되었는지를 사후적으로 점검함으로써 재정지출의 효율성을 제고하는 것이다. 여기에서 필수적인 사항은 예산구조를 사업별 또는 활동별로 재구성하는 것이다 이처럼 결과중시(focus on result)의 예산구조는 중기재정운용의 필요조건은 아니지만, 우리나라처럼 동제도의 도입 초기에 있는 경우 성과관리체계의 도입 및 예산과목구조 개편을 중기재정관리체계의 도입과 함께 추진하는 것이 바람직하다.

셋째, 특별회계 및 기금의 합리적인 정리이다. 현재 국가재정운용계획은 해당 기간동안 예산·기금의 총 지출로서 총량이 결정되고 있지만, 현행의 복잡한 예산체계에서는 확정된 총량을 각 회계와

기금으로 배분하기 어려울 뿐만 아니라 국가적 우선순위에 따라 재원배분의 신축성도 조정하기 힘든 구조이다. 실제 각 회계 및 기금 간에는 재정자금의 유·출입이 빈번히 발생하면서 동일(유사)목적사업이 중복 지원되는 사례가 적잖게 나타나고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 특별회계·기금의 합리적인 정리방안이 필요하다. 이는 안정적인 재원조달과 예측 가능한 사업추진을 목적으로 하는 중기재정운용을 전제로 할 때 책임운영특별회계와 사회보장성기금을 제외한 여타 특별회계·기금을 일반회계로 통합하는 방식으로 구체화될 수 있고, 이와 함께 기금의 기존 여유자금에 대한 운용 및 정리방안과 법정부담금의 단계적인 철폐 방안도 함께 강구되는 것이 바람직하다.

넷째, 중기재정관리 범위의 재설정이다. 중기재정관리는 IMF의 재정통계편람(GFSM, 2001)에서 제시하고 있는 통합재정을 대상으로 하는 것이 바람직하다. 이는 중앙정부의 통제 하에 있는 모든 재정수입 및 재정지출뿐만 아니라 지방정부 및 공기업까지도 포함되어 공공부문(public sector) 전체가 대상이 되는 것이 바람직하다.

실제로 2004년부터 두 차례에 걸쳐 발표된 「국가재정운용계획」의 재원배분구조는 IMF 기준에서의 통합재정구조와 차이를 드러낸다. 국가재정운용계획의 분야별 분류는 13개로 되어있지만, IMF 기준 통합재정은 그 기능이 9개로 정리되어 있을 뿐만 아니라 각 기능별 분류체계 및 소관내용에서도 '보

건'(Health)이 별도로 구성되고 일반 행정(General public service)의 내용이 판이하는 등 차이가 발생한다. 따라서 지방재정 및 건강보험의 편입과 함께 국제적 기준에 따라 편제하는 것이 합당하다.

4. 국가재정운용계획의 성공과 국회의 역할

국회는 국가재정운용계획의 성공적 수행을 위한 상기 요건들을 충족시키기 위하여 예산당국과 관련 상임위원회 및 예산결산특별위원회를 통해 구체적인 사안을 중심으로 법제를 개편하는 등 제도적 측면에서 일관성 있게 꾸준한 노력을 경주해야 한다. 또한 예산심의과정이 현행처럼 단일 개별사업에 초점이 맞추어져 있는 현실에서는 중기재정계획의 의미가 부각되기 힘들기 때문에 그에 대한 개선이 필요하다.

특히 거시경제전망 등을 통한 국가재정운용계획에서의 총량지표 설정 등은 「사전예산(Pre-Budget)제도」를 효율적으로 운영함으로써 예산당국과 국회 간에 합리적으로 조정될 수 있다는 점을 감안할 때 동 제도의 적극 활용은 국회의 주요 사안으로 인식된다.

➔ 「사전예산(Pre-Budget)제도」의 적극 활용

2004년 10월 국회에 재정운용 여건 변화에 따른 새로운 재정운용 틀을 마련하기 위해 현행 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 발전적으로 통합하는


「국가재정법(안)」이 상정되었다. 동법의 제정은 참여정부의 3대 재정개혁과제를 효율적으로 추진함으로써 재정의 건전성 확보와 효율성 및 투명성을 지향하고, 이를 통해 재정운용에 대한 정부 신뢰는 물론이고 공공부문의 개혁도 기대할 수 있는 점에 그 근거를 두고 있다.

이러한 변화 속에서 국회가 단연도 예산과 별도로 생산적인 예산심의를 하기 위해서는 재정선진국들이 도입·시행하고 있는 「사전예산제도」를 적극 활용할 필요가 있다. 동 제도는 경제전망, 재정 목표, 총지출한도(총량) 및 분야별 자원배분 등을 담은 사전예산서(Pre-Budget Statement)를 본예산(Full Budget) 심의에 앞서 심의하는 제도로서,¹⁾ 국회를 통한 공개적 논의를 활성화함으로써 국가 경영목표에 따른 재정운용 및 예산편성에 대한 사회적 합의를 달성하고 아울러 학계·이익단체·연구기관 등 각 분야의 전문적인 지식과 경험을 재정 운용에 반영시킬 수 있다.

그럼에도 불구하고 2004년의 경우 정부가 제출한 「2004~2008년 국가재정운용계획」에 대한 국회의 본격적인 논의는 없었고 2005년도 예산심의 과정에서 일부 논의되었으며, 2005년의 경우 동 계획에 대해 예결특위에서 5월에 회의형식만으로 논의된 바 있다. 사전예산에 대한 국회의 심의는 상기 사전예산서 내용들이 단연도 예산심의와 차

별화된 시각에서 이루어져야 하며, 구체적인 검토 내용을 제시하면 다음과 같다.

- 예산편성 기준으로 채택한 거시경제변수들의 전망치
- 정부가 추정된 주요 재정변수들의 전망치
- 정부가 결정한 총 재정지출한도의 합당성
- 국가 자원배분의 전략적 우선순위 및 근거
- 정부가 결정한 부문별 재정지출한도의 합당성

사실 현재의 국가재정운용계획은 예산안의 부속 서류 내지 참고자료 정도의 성격으로 규정되어 계획기간이나 국회심회의 의무화 등에 관한 구체적인 명시가 없는 실정이다. 따라서 「국가재정운용계획의 수립 등」에 관한 내용을 규정하고 있는 국가재정법(안) 제6조(「국가재정운용계획의 수립 등」) 제1항을 수정하여 동 계획의 국회 제출시기를 명시(예시, 매년 4월 15일까지)하고, 이에 대한 논의 절차는 국회법을 수정하여 정하도록 하는 것이 바람직하다. 이와 함께 국회법 제84조의4(「국가재정운용계획의 검토 등」)를 신설하여 정부가 제출한 「국가재정운용계획」에 대한 분석결과를 ‘국회예산정책처가 국회에 보고하도록 하는 내용’을 포함하는 것이 바람직하다. 

1) 1990년대에 재정개혁을 거친 영국, 스웨덴, 뉴질랜드, 캐나다 등의 재정선진국에서 사전예산제도를 도입·시행하고 있다.

“계획, 예산 그리고 성과”의 연계된 관리체계와 국회의 역할



이 원 희
한경대학교 행정학과 교수

1. 서론

예산은 국가정책을 실현하는 수단이다. 예산서는 계수의 묶음이 아니라, 다양한 사업을 포함하고 있기 때문이다. 그래서 슈페터(Schumpeter)는 일찍이 “예산을 읽고 이해하는 자만이 국가를 운영할 수 있다”고 하였다.

그간 우리나라의 예산은 정부주도형 경제발전의 수단으로서 중앙정부의 강력한 의지가 반영되어 있을 뿐이었다. 자원배분의 우선순위를 재조정하거나, 예산의 생산성을 제고하기 위한 노력은 상대적으로 소홀하였다. 사실 역대 정권에서 정부개혁이라고 하면 주로 조직과 인사의 개혁을 의미하였다. 재정개혁은 상대적으로 관심의 사각지대에 있었다. 예산은 일년 벌어 일년 먹고 사는 단년도 방식이 지배하였고 그러다 보니 ‘나눠 먹기 식’ 과정이라든지 ‘먼저 본 사람이 입자’ 라는 비난이 있었다.

그러나 참여 정부에 와서 재정개혁이 중요한 화두가 되었고, 실제 개혁에 박차를 가하고 있다. 총액배분 자율결정이라고 하는 Top Down 방식이 도입되었고, 국가재정법이 국회에 제출되어 있으며, 기획예산처는 대대적인 직제 개편을 하였다¹⁾. 중앙정부가 일방적으로 하달하는 방식의 보조금 배분이 아니라 분권교부세나 국가균형발전특별회계의 도입을 통해 지방의 자율성을 제고하기 위한 노력도 병행하고 있다.

이러한 개혁의 키워드는 “계획, 성과, 예산”이라고 하는 세 개의 축으로 이해된다. 장기적인 계획의 범위에서 예산을 편성하고, 집행한 예산의 성과를 평가하여 다음 연도의 예산 배정에 반영한다는 과정이다.

이러한 예산과정의 변화에 따라 국회의 예산심의 방식도 개편되어야 한다. 특히 예산의 사전적 조정과정으로서 국가재정운용계획이라든지, 총액배분의 결정은 예산 과정을 지배하게 된다. 이 과

1) 이러한 개혁은 성장위주의 자원배분에서 분배에 우선순위를 두기 위한 노력의 연장에 있기도 하다.

정에서 예산의 구도가 이미 결정되기 때문이다. 본 고에서는 최근 진행되고 있는 행정부 예산 편성 과정의 변화를 고찰하고 이에 대응한 국회의 역할 변화와 이에 따른 과제를 분석하기로 한다.

2. 새로운 예산과정의 이해

➔ Top-Down (총액배분 자율결정) 방식

총액배분 자율결정의 예산편성 과정은 우리의 예산과정에 엄청난 변화를 야기할 것이다. 제대로 정착된다면 예산실은 개별 사업에 대한 심의권을 배제하고 교육비, 국방비, 복지비 등 거시재원배분에 대한 기준만 정하게 된다. 그리고 개별 사업에 대한 결정은 해당 사업부처에서 정하게 된다.

이는 두 가지의 쟁점을 제기한다. 첫째 예산과정의 정치화가 가속된다는 점이다. 이념이 반영된 거시적 자원 배분을 예산실 차원에서 결정할 수 없다고 보면 이는 대통령의 정책 의지가 반영된 것이다. 지난 4월 말에 국무회의를 통해 전략배분회의를 개최한 것이 이를 반영한다. 미국에서 중앙예산 기구인 OMB가 대통령실 소속으로 되어 있는 이유이기도 하다. 둘째 총액배분의 과정은 결국 자원배분의 우선순위를 정하는 과정이다. 방위비, 교육비, 경제개발비, 복지비 등 기능별 배분의 우선순위를 강조하기 위해서는 결국 중장기적 재정운영 계획이 전제가 되어야 한다.

이러한 예산편성과정의 변화에 따라 국회도 거시재원배분에 관한 우선순위를 논의할 수 있도록

예산결산특별위원회의 기능이 강화되어야 한다.

➔ 국가재정법(안)의 예산과정

중전의 예산회계법을 기금관리기본법과 통합하고 나아가 계획, 성과, 예산의 사이클을 통합하기 위해 국가재정법의 제정안이 국회에 상정되어 있다. 이는 최근 재정개혁에 대한 입법적 뒷받침을 하는 중요한 기본법이 될 것이다.

이에 의하면 중전에 예산의 편성 → 심의 → 집행 → 결산이라는 과정을 대체하여 ‘국가재정운용 계획’의 주기, 그리고 성과계획과 성과보고의 주기가 연계되도록 하는 중요한 내용을 담고 있다. 이에 따라 국회에 제출되어야 할 자료도 예산서와 결산서 그리고 부속서류의 체계가 아니라 성과계획서, 성과보고서가 첨부되어야 한다.

➔ 기획예산처의 직제 개편

중전에 기획예산처는 빨간 색연필을 가진 조직이라고 폄하되었다. 개별 사업부처의 입장에서 보면 아무리 좋은 아이디어를 가지고 가도 예산실에서 빨간색을 그으면 사업 자체가 무효화되었기 때문이다. 심지어 예산실 직원이 사업을 잘 모르면서도 빨간색이라고 하는 권력을 가지고 개별 부처의 입장을 무시했다는 비난까지 있었다.

이제 Top-Down 방식이 정착되기 위해서는 이러한 과정에 전면적인 변화가 필요하다. 기획예산처가 개별 사업에 대한 통과를 결정하는 리트머스 시험지 단계가 아니라 국가의 중장기 계획을 설계



하는 파란 색연필의 조직이 되어야 하기 때문이다.

이를 반영하여 기획예산처의 직제를 개편하여 재정전략실, 재정운영실, 성과관리본부의 3개 축으로 개편하였다. 이는 계획, 예산, 성과의 축과 일치하는 직제이다. 이를 통해 거시재정정책, 중장기 기획 및 전략적 자원배분, 성과관리 기능이 강화된다. 특이한 것은 “분야 담당 × 기능별 총괄”간의 수평적 협력관계를 구축한 3개 재정기획단을 매트릭스 조직으로 구성하여 운영한다는 점이다. 이를 통해 이러한 3개 기능을 연계하고, 나아가 개별 부처의 입장에서서는 one stop service가 가능하게 된다.

이런 경우 기획예산처는 예산기준, 예산제도 설정 등 기반 구축에 많은 노력을 하게 될 것이다. 예컨대 민자유치를 위한 BTO, BTL 등의 방식 도입과 같은 제도 구축에 대해 역량을 집중하게 될 것이다. 이러한 맥락에서 예산낭비대응팀을 구성한 것도 매우 시사적이다. 시민과 집행부 공무원의 현장의 목소리를 담아내어 제도개편으로 활용하겠다

는 의지이기 때문이다.

이에 대응하여 국회도 예산 사업의 조정이 아니라 이러한 기반 구축을 위한 정책을 심의하는 기능의 제고가 필요하다.

3. 국회 역할의 검토

➔ 예산주기에 따른 국회의 역할 검토

예산순기의 포괄적 접근

예산의 순기와 관련하여 현재는 90일 전까지 예산안을 제출하면 30일 전까지 심의하는 것만이 지배하고 있다. 그러나 새로운 관리체계에서는 계획과 한도액의 설정액 과정이 연계되어야 한다.

1단계로서 우선 국가재정운용계획의 수립 지침 통보를 위해 거시재정전망은 12월 중에 이루어져야 한다. 이를 전제로 하여 2월 말까지는 중기재정전망을 마무리하고, 재정수지 · 국가채무 · 부문별

투자 방향을 설정하기 위한 중기재정운영전략을 수립한다. 그리고 3월에서 4월 사이에 분야별 공개토론회를 거쳐 4월에는 국가재정운용계획을 확정할 것이다. 이러한 중기재정운영계획의 과정을 '예산의 사전적 조정'이라고 생각해야 한다. 예산심의가 이러한 틀 내에서 이루어져야 하기 때문이다. 따라서 예산

결산특별위원회는 연도 초에 이러한 계획의 수립 과정에서 참여하여야 한다. 미국의 예산위원회(budget committee)가 이러한 역할을 하고 있다. 국가재정운용계획을 국회에서 심의하든지 아니면 최소한 보고를 받고 논의하는 절차가 있어야 한다.

2단계로서 국가재정운용계획의 수립과 병행하면서 3월에서 5월에는 분야별 또는 정책사업별로 기획예산처와 개별 부처 간에 협의가 이루어지는 시기이다. 이때 결정되는 한도액(ceiling) 결정은 사실상 나머지 예산과정을 지배하게 된다. 이 단계는 사실상 예산 편성의 과정이기 때문에 국회에 대한 의무가 없다고 할 수 있다. 반면 행정부의 입장에서 개별 사업에 대한 심의를 받기 전에 이러한 우선순위에 대한 논의를 미리 해 둔다는 것이 오히려 입지를 강화할 수 있을 것이다. 국회의 입장에서는 개별 사업에 대해 얼마의 예산을 배정한다는 의사 결정 이전에 사업을 할 것인지 아닌지를 결정하는 과정

[표 1] 예산의 순기에 따른 국회의 역할

시기	행정부 과정	국회 과정	주요자료
t-1 (12월)	국가재정운용계획의 수립을 위한 재정전망	거시전망의 논의	재정수지 전망, 재정수입 예측
to (3~4월)	국가재정운용계획 수립	계획안에 대한 심의 또는 보고	국가재정운용계획서
to (3~5월)	분야별 총액배분	전략별 우선순위에 대한 논의	전략적 예산 배분 결과
to (5~6월)	t-1에 대한 결산서 제출	t-1에 대한 결산 심의	t-1에 대한 결산서, t-1에 대한 성과보고서
to (9~12월)	t+1에 대한 예산서	t+1에 대한 예산 심의	t+1에 대한 예산서, t+1에 대한 성과계획서

이라고 생각할 수 있다. 미국식 개념으로 보면 수권(authorization)의 과정이다.

3단계로서 종전에 예산안 제출이 90일 전까지 이루어지지만 향후 반드시 성과계획서가 첨부되어야 한다. 국회에서도 성과를 단위로 하여 예산심의를 하여야 한다.

조기결산제의 정착

지방자치단체의 경우 2000년부터 5월에는 결산, 11월에는 예산심의를 하도록 하여 정기회를 두 번하고 있다. 국회의 경우도 조기결산제를 빨리 구축해야 한다. 물론 이는 결산을 통해 계수확인을 빨리 하자는 것은 아니다. 결산 과정에서 사업의 성과를 평가해야 한다. 따라서 결산서에 성과보고서와 성과 검토보고서가 첨부되어야 한다.

이러한 조기 결산제의 구축을 통해 예산 심의가 성과평가의 과정이 되도록 해야 한다.

지방자치단체의 경우 2000년부터 5월에는 결산, 11월에는 예산심의를 하도록 하여 정기회를 두 번하고 있다.

국회의 경우도 조기결산제를 빨리 구축해야 한다. 물론 이는 결산을 통해 계수확인을 빨리 하지는 것은 아니다. 결산 과정에서 사업의 성과를 평가해야 한다.

➔ 예결위 기능의 조정

예산의 생애주기관리 기능 강화

그간 예산은 배정 과정에만 집착했다. 이제 성과 관리체계가 구축되는 것과 병행하여 예산에 대한 생애주기관리(life cycle management)차원에서 접근되어야 한다. 집행과정에 대한 모니터링 그리고 사후관리에 대한 평가 체계가 구축되어야 한다. 기획예산처에 예산낭비대응팀이 구축되는 것에 대한 대응 노력이 필요하다. 이에 예산제도와 기준의 설정에 대한 국회 차원의 노력이 제고되어야 한다.

대형국책사업에 대한 타당성 검토

최근 대형 국책사업에서의 예산낭비 사례가 증가하고 있다. 물론 500억원 이상의 사업에 대해서는 예비타당성을 실시하고 있지만 실효성이 약하다. 국가재정운용계획을 통해 대형 국책사업이 구상되는 것과 병행하여 대형국책사업에 대해 집중적인 논의를 위한 노력이 강화되어야 한다. 예비타당성 조사의 결과를 확인하는 장치가 국회에 있어야 한다.

다부처 복합 사업에 대한 검토

최근 여러 부처에 관련되는 사업이 증가하고 있

다. 사업 자체가 네트워크화되어 연계되어 있기도 하다. 특히 정보화사업, 농업 관련 사업의 경우 하나의 부처가 주관을 하더라도 여러 부처에 관계가 된다. 여성 관련 사업의 경우도 각 부처에 관련되어 집행되기 때문에 사업의 효과를 전체적으로 분석하기 위한 노력이 필요하다.

향후 국회에서 다부처 복합 기능을 종합하는 기능이 강화되어야 한다.

자격급여의 통제

향후 재정의 경직성을 검토하는 등 거시재정전망에 대한 기능 강화가 필요하다. 특히 장기적으로 재정의 충격을 유발하는 프로그램에 대한 통제의 노력이 필요하다.

최근 우리나라에서도 자격급여(entitlement expenditure) 방식을 통한 복지비 예산이 급증하고 있다. 법에 의해 자격이 주어지면 자동적으로 재정이 지출되는 사업에 대해서는 처음 정책의 설계부터 매우 세심한 관리가 필요하다.

미국의 경우 많은 재정적자의 감축노력에도 불구하고 의무적 지출에 해당되는 자격급여의 증가로 인해 적자관리가 어려운 측면이 있었다는 것을 기억할 필요가 있다.

법률안의 비용 추계 기능 강화


많은 예산이 소요되는 사업이 법률 제정의 과정에서 이미 결정되는 경우가 많다. 자격급여도 그러하다. 법률을 통해 예산이 소요되는 경우 법률 제정 과정에서 예산결산특별위원회의 비용 추계를 통해 심의를 받도록 해야 한다. 법제처가 법안의 자구를 심의하듯이 예산결산특별위원회가 법안의 예산 소요를 통제하도록 해야 한다.

4. 결론

재정운영의 환경이 변화하고 있다. 그리고 이를 반영하여 예산과정에 급격한 변화가 시도되고 있다. 정부 수립 후 처음으로 예산실이 없어진 것은 이러한 변화의 총체적인 결과이다. 행정부의 이러한 변화에 대응하는 국회의 대응 노력이 필요하다. 국회의 예산심의라고 하면 국민은 ‘지역구 챙기기’

과정이라고 폄하하고 있다. 이러한 오해를 벗어나기 위한 제도 개선이 필요하다. 이러한 변화의 출발은 국회의 과정에서 거시 자원 배분에 대한 관심을 촉구하는 방향의 설정이 필요하다.

지금 재정 개혁은 관료적 과정을 정치화하는 측면이 있다. 정치적 의지를 반영하기 위한 과정이 강화되고 있다. 그리고 그것이 계획이나 성과와 관련하여 제도화된다. 이럴 경우 국회는 정치적 과정과 합리적 분석을 결합하는 별다른 노력이 필요하다.

개혁은 한꺼번에 이루어지는 것이 아니라 작은 개혁이 모여 한 걸음 한 걸음 앞으로 나아가는 것이다. 지금 재정개혁은 오히려 복식부기, 발생주의 회계, 프로그램 예산, 성과주의 예산 등 서구의 다양한 개혁조치가 혼재되어 전개되어 혼란이 예측되기도 한다. 이럴수록 국회에서 개혁의 속도를 조절하고, 우리의 정치행정 문화에 적합한 조치를 도입할 수 있도록 촉구하는 노력이 요구된다. 



국가재정운용계획의 바람직한 방향



나 성 린
한양대학교 경제금융학부 교수

1. 서론

작년부터 정부는 5년 단위의 국가재정운용계획을 작성하여 발표해 오고 있다. 이는 오랫동안 재정전문가들이 요구해 오던 것으로 때늦은 감이 있지만 환영할 만한 일이다. 작년에 이어 올해도 기획예산처가 다시 향후 5년간의 국가재정운용계획 초안을 발표하였다. 단년도 위주의 예산편성에서 벗어나 중장기 재정운용 계획을 동시에 발표하는 것은 바람직한 일이지만 그 방향이 올바르고 소기의 성과를 달성하고 있는지는 좀더 두고보아야 할 것 같다.

일반적으로 중기재정계획은 정부의 국가운영 목표에 따른 향후 5년 정도의 나라살림 규모와 방향을 그려줌으로써 모든 정부부처와 경제주체들이 보다 계획성 있게 경제활동을 할 수 있도록 하는 장점이 있다. 그러나 지금까지 두 번 발표된 국가재정운용계획은 두 가지 측면에서 문제점이 있는 것 같다. 하나는 지나치게 낙관적인 경제전망에 의존하고 낙관적인 전망을 발표함으로써 합리적인 재정운용계획이라기보다는 정부 경제정책의

홍보물 같다는 인상을 주는 문제점이 있다. 둘째는 자원배분의 목표가 성장도 달성하면서 사회복지 수준도 획기적으로 높이려 하기에 지나치게 비현실적일 뿐 아니라 현재 우리 경제가 처한 상황에서 재정운영의 목표를 잘 못 세운 게 아닌가 하는 우려가 든다.

다음에서 중기재정운용의 바람직한 원칙을 제시하고 작년에 발표된 「2004~2008년 국가재정운용계획」과 최근에 발표된 「2005~2009년 국가재정운용계획」을 평가한 후 바람직한 중기재정운용계획의 편성에 대해 나름대로의 견해를 밝히고자 한다.

2. 중기재정운용의 원칙

참여정부의 임기가 반이 지난 지금 우리 경제는 경기침체의 지속과 성장동력의 상실이라는 이중고에 시달리고 있다. 그리고 보수적으로 계산한 국가부채도 참여정부 출범 이후 70조원 이상 늘어나 작년 말 기준으로 203조원이 넘어서고 있다. 따라서 우리나라의 중기재정운용은 이러한 경제상황을

고려하여 다음과 같은 원칙 아래 작성되는 것이 바람직하다.

첫째, 국가재정운용계획은 현실적인 중기 경제성장률을 근거로 편성되어야 하고 단순히 낙관적인 희망을 근거로 편성되어서는 안 된다.

둘째, 마찬가지로 국가재정운용계획은 현실성 있는 세입 예산을 근거로 편성되어야 한다. 낙관적인 희망을 근거로 편성될 경우 적자재정의 가능성이 높아지고 따라서 국가부채가 계속 늘어나게 될 것이기 때문이다.

셋째, 우리나라 국가재정운용계획은 현재의 경기침체 지속과 성장잠재력의 하락을 고려할 때 당분간 경제성장을 우선하여 재원배분을 하는 것이 바람직하다. 이에 따라 경쟁력 향상을 위한 예산을 우선 편성하고 사회간접자본(SOC)투자는 민간투자 중심으로 전환하되 급격한 감소보다는 점진적 감소가 필요하다.

넷째, 사회복지예산을 포함한 삶의 질 향상과 관련된 예산은 무조건 선진국 수준을 따라갈 것이 아니라 우리나라의 소득수준을 고려해서 배분되어야 한다. 우리 경제수준은 일인당 소득 30,000달러의 선진국 경제와 달리 이제 겨우 일인당 소득 12,000달러의 중진국 경제수준이다. 지난 7년간 우리 사회복지예산은 연평균 예산증가율을 훨씬 초과하여 빠른 속도로 증가하여 왔다. 당분간 연평균 예산증가율 수준을 약간 상회하는 수준으로 통제하는 것이 바람직하고 이 수준은 우리 소득수준이 향상됨에 따라 점진적으로 증가하게 되고 우리

소득수준이 선진국 수준에 도달할 때 자연스럽게 선진국 수준에 도달하게 될 것이다.

다섯째, 전반적인 재정운용도 무조건적으로 선진국형 재정운용을 따라서는 아니 되고 우리 소득수준이 향상되면서 자연스럽게 선진국형 재정편성이 되도록 해야 한다.

3. 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 평가

작년에 처음으로 발표된 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 핵심은 우리 경제가 앞으로 5년 동안 매년 연평균 5% 정도의 실질경제성장을 한다는 가정 하에 행정수도 이전을 포함한 11대 국책과제가 성공적으로 수행될 수 있고 적자재정과 국가부채문제도 문제없이 해결될 수 있다는 것을 보여준 데 있다. 그 뿐 아니라 5년 후엔 우리나라가 자주적 군사강국이 되고 동시에 세계 일류 상품 1,000개를 생산하는 과학기술 8대 강국이 되어 있을 것으로 전망하였다. 그리하여 농촌의 평균소득이 도시보다 높아지고 지방대 졸업생도 취직이 잘 되어 모든 지역이 골고루 발전할 뿐 아니라 노인과 아동을 포함한 사회복지도 상당한 수준에 도달하고 골치 아픈 사교육비 문제도 해결되어 있을 것으로 전망하였다.

그러나 발표 당시에도 많은 재정전문가들은 이러한 재정운용계획의 실현가능성에 대해 의문을 제기하였다. 정부는 이에 대해 다음과 같은 논거를 제시하였다. 매년 5% 정도의 실질 경제성장을

정부는 참여정부 출범 이후 지속적으로 하락하고 있는 우리 경제의 성장잠재력을 지나치게 낙관적으로 가정했을 뿐 아니라 가장 큰 오류로 경제성장률을 주어진 외생변수로 보고 그에 맞추어 모든 계획을 수립한 것이다. 그러나 시장경제에서 경제성장률이란 정부와 기업을 포함한 모든 경제주체들의 시장에서의 행동의 결과로 나타나는 내생변수인 것이다.

할 경우 총 세입 규모가 매년 7.4%씩 증가해 5년 동안 1,231조원의 재원이 확보될 것이다. 그 다음에 정부는 재정적자를 우려하여 신중하게 매년 지출을 6.3%씩만 늘리면 5년 동안 1,109조원만 쓰게 되고 이렇게 되면 남는 돈으로 국가빚을 갚고 167조원이 예상되는 11개의 대형국책사업을 충분히 감당해낼 수 있다는 주장이었다.

그러나 이러한 논거는 지나치게 낙관적인 경제 전망에 기초했다는 사실이 머지 않아 밝혀졌다. 우리 경제는 5% 성장은커녕 작년에 4.6% 성장에 그쳤고 올해는 4% 성장도 어려울 것으로 보인다. 따라서 작년에 이미 조세수입이 3조원 이상 덜 걷혔고 올해도 조세수입이 전망치보다 덜 걷히고 있어 총 세입 규모가 매년 7.4%씩 증가할 것을 기초로 한 재정운영계획이 이미 어긋나게 되어 버린 것이다.

요약하면 정부는 참여정부 출범 이후 지속적으로 하락하고 있는 우리 경제의 성장잠재력을 지나치게 낙관적으로 가정했을 뿐 아니라 가장 큰 오류로 경제성장률을 주어진 외생변수로 보고 그에 맞추어 모든 계획을 수립한 것이다. 그러나 시장경제에서 경제성장률이란 정부와 기업을 포함

한 모든 경제주체들의 시장에서의 행동의 결과로 나타나는 내생변수인 것이다. 따라서 정부가 성장잠재력 증대보다 불요불급한 대형 국책사업, 복지노동, 국방비 증액 등에 우선적으로 재원을 배분하게 되면 5%의 실질경제성장은 달성이 불가능해질 것이다. 그렇게 되면 5% 실질경제성장을 희망하면서 수립한 계획은 모두 허사가 되어 버리고 약속을 지키기 위해 다시 적자국채를 발행해야 하고 결국 국가부채는 계속 늘어날 수밖에 없는 것이다.

재정운영계획의 낙관적 전망은 대형 국책사업에 대한 소요 비용이 지나치게 낮게 계상되었고 사회보험재정적자 등으로 인해 야기될 재정수요가 간과되었기 때문이기도 하다. 실제로 수도이전의 경우 5년 동안 1조원만 배정되었을 뿐이다. 그리고 정부가 집중적으로 재원을 투자하는 부문이 있으면 대폭 삭감해야 하는 부문이 있어야 하는데 이해당사자들의 저항을 물리치고 이러한 삭감계획이 가능할지도 의문인 것이다. 결론적으로 「2004~2008년 국가재정운용계획」이 설득력을 얻기 위해선 자원배분의 우선순위를 성장잠재력 확충에 좀더 두었어야 했다.

4. 「2005~2009년 국가재정운용계획(안)」의 평가

2005~2009년 국가재정운용계획은 아직 확정되지 않았다. 그러나 기획예산처의 초기 안에 따르면 재원배분의 기본 방향은 다음과 같다.

- ① 교육, 의료, 주거 등 국민의 기본적 수요 충족 중점 지원
- ② R&D, 인적자원개발 등 미래성장 동력 확충 중점 지원
- ③ 국가안전, 위기관리 등에 대한 공공서비스 확대

이러한 재정운용계획의 근거로 정부는 향후 5년간 총 수입의 연평균 증가율을 7.8%, 총 지출의 연평균 증가율을 6.6%로 전망하였다. 이렇게 총수입 증가율보다 총 지출 증가율을 낮게 유지함으로써 재정건전성이 악화되지 않도록 하되 재정의 경기대응 기능을 강화하기 위해 재정수지를 GDP 대비 ±1% 범위 내에서 탄력적으로 관리하기로 하였다. 그리고 단년도 적자재정은 가능하게 하되 중장기적으로는 재정이 균형을 달성하도록 하였다. 특히 국가채무 수준은 공적자금 손실 분 국채전환이 완료되는 2006년을 정점으로(GDP 대비 30% 수준) 점차 하락하도록 계획하였다.

부문별 재원배분 계획을 보면 성장잠재력 확충과 관련이 적은 사회복지(9.3%), 국방(9.0%), 외교통일(8.4%), 국가균형발전(8.2%)의 연평균 증가율은 총지출의 연평균 증가율인 6.6%보다 높게



잡은 반면 경제성장과 관련이 깊은 SOC (1.6%), 산업·중소기업(2.7%)의 연평균 증가율은 매우 낮게 잡았다. 다만 교육(8.%)과 R&D (9.1%)의 증가율을 높게 잡은 것은 다행한 일이다.

물론 앞으로 SOC 투자나 경제발전은 민간주도로 추진되어야 하기에 이 부분의 재원배분이 줄어들어야 하는 것은 인정하지만 전반적으로 성장동력 확충을 위한 재정운용계획이라고 평가하기엔 미흡한 게 사실이다.

추가적인 문제점은 다음과 같다, 첫째, 이번 국가재정운용계획도 연평균 실질경제성장률을 5%로 가정함으로써 현실성이 없다. 둘째, 국민소득 추계 방법을 변경하면서 우리나라 조세부담률이 자동적으로 2%씩 하향조정된 것을 감안할 때 2009년의 GDP대비 조세부담률 20.1%는 과거 기준으로 하면 22%가 넘는 것인데 조세저항 없이 달성할 수 있을지 의문이다. 셋째, 건전재정의 달성을 목표로 예산증가율을 연평균 7.8%로 계상했는데 지난 몇 년간의 경험에 비추어 지나치게 낮아 달성이 가능할지 의문이다.

더욱이 초안 작성 후 당정협의를 의하면 중장기 예산편성 방향을 ‘협력적 자주국방을 위한 국방비 증가’와 ‘선진국형 사회복지 지출 확대’로 잡았는데 이것은 더더욱 우리 경제가 시급히 요하는 성장 동력의 확충과는 괴리가 있어 보인다.


5. 바람직한 국가재정운용계획의 편성

앞으로 우리나라의 재정여건은 세입은 둔화되는 반면, 세출은 크게 늘어날 전망이어서 더 어려워질 것이다. 세입둔화 요인은 성장잠재력 하락, 인구고령화·저출산, 조세수입 탄성치 둔화 추세 지속, 세외수입 둔화 추세, 개방화시대 세율 인하 요구 증가 등이다. 세출증가 요인은 삶의 질 향상 요구 증가, 사회복지비 지출 증가, 사회보험재정 고갈, 성장잠재력 확충 투자 소요 증가, 남북관계 예산 증가, 국방비 증가, 농어촌 대책, 대형국책사업 등이다.

따라서 획기적인 성장잠재력 증대를 통한 세수 증대 노력이 선행되지 않는 한 재정적자의 지속적 증가와 재정위기의 도래가 우려된다. 이러한 현실을 고려할 때 우리 국가재정운용계획은 성장잠재력 확충에 최우선순위를 두어야 할 것이다. 이와 동시에 재정건전성을 회복하고 사회복지비 증가는 국민소득수준 향상에 맞추어 점진적이어야 한다. 국민소득은 선진국 수준이 되지 않았는데 국가재정운용만 선진국형이 되어서는 안 될 것이다. 재정운용은 경제성장과 국민소득 수준의 향상과 더

불어 자연스럽게 선진국형 재정으로 발전되는 것이 바람직하다.

성장잠재력 확충을 위해서는 ‘예산 규모’보다 ‘예산 구성’이 중요하다. 예산 구성에 있어 전통적인 ‘경상지출’과 ‘자본지출’의 비중은 의미가 없고 ‘생산적 지출’과 ‘비생산적 지출’이 의미가 있다. 따라서 비생산적 지출은 줄이고 생산적 지출을 늘려야 한다. 생산적 지출의 예는 고품질 SOC 투자, R&D 투자, 교육, 공공인프라 유지 보수, 노동생산성을 증가시키는 보건의료서비스, 보육지출, 과학기술 인력 양성, 통신투자, 기초기술 투자 등이다. 반면에 비생산적 지출로는 낭비적 공공투자, 과다 인력, 공기업 손실 보전 등이 있다.

마지막으로 강조하건대, 국가재정운용계획의 주무부처인 기획예산처는 앞으로 국가재정운용계획의 작성 시 정부의 홍보부처가 아니라 우리 경제의 선진화를 책임진 정책부처로서 책임감을 가지고 현실적이고 합리적인 경제전망에 근거하도록 노력해야 한다. 그리고 국회도 포퓰리즘에 입각해서 낭비적인 재정운용을 요구하지 말고 우리 경제를 선진화하고 실질적으로 국민의 삶의 질을 높일 수 있는 자원배분이 무엇인가를 심각히 고려해야 할 것이다. 21세기 무한 경쟁시대, 중국을 포함한 후발 개발도상국들의 맹추격, 고령화·저출산 시대의 도래, 산업공동화, 성장잠재력의 하락 등을 고려할 때 우리 국정운영의 최우선 목표는 성장잠재력 확대와 선진경제로의 진입임을 잊어서는 안 될 것이다. 

복식부기·발생주의 회계제도 도입 현황 및 문제점



최대준

경제예산분석팀 예산분석관

새로운 회계제도를 안정적으로 도입하여 정착시키기 위해서는 회계기준의 제정, 법령정비 및 입법화, 공무원 교육훈련 등 제도 이행을 위한 준비와 체계적이고 효과적인 추진 전략이 요구된다.

1. 문제 제기

정부는 1999년 5월 정부부문의 효율성·투명성 및 생산성을 높이기 위한 운영시스템 개선방안의 일환으로 “복식부기·발생주의 회계제도 도입 추진”을 발표하였다. 현행 단식부기·현금주의 회계는 통합재정상태표 없이 단편적으로 구분·관리되고 있어 재정에 대한 총괄적·체계적 인식 및 현황 파악이 불가능하다. 또한 미래의 정부재정에 영향을 미치는 자산·부채가 적절하게 인식되지 못하므로 회계의 건전성 파악이 곤란하고 자산과 부채, 현금수지 등이 각각의 대장에 독립적으로 기록되어 회계 상호간의 연계성이 부족하여 오류의 자기검증 및 회계간의 연계성에 대한 분석기능이 결여되어 있다.

반면에 복식부기는 거래의 이중성 인식에 따라 거래의 인과관계를 회계장부의 차변과 대변에 기록하고 차변의 합계와 대변의 합계를 반드시 일치(대차평균의 원리)시키는 자기검증기능을 가지고 있어 정보의 투명한 공개, 회계부정의 소지 방지, 재정정보의 신뢰성

확보 등 정부 재정활동의 효율성·투명성 및 책임성이 제고되고 이를 토대로 미래 지향적 재정관리 기반의 조성 및 성과주의 예산, 성과 감사 등 성과개념에 입각한 정부개혁 작업의 지속적 추진을 가능하게 할 것으로 기대된다.

이에 따라 중앙정부는 재정경제부 주관으로 시범적용을 거쳐 2003년, 지방정부는 행정자치부 주관으로 2002년 도입될 예정이었으나, 정부회계기준 및 정부회계법 제정 지연, 예산과목과 회계과목 간의 조정문제, 중앙정부와 지방정부와의 연계문제 등으로 당초 일정보다 제도 도입이 많이 지연되고 있는 실정이다.

2. 도입 현황

중앙정부는 재정경제부 주관으로 1999년 5월부터 2000년 6월까지 발생주의 도입방안, 재무보고서 개편방향, 자산·부채의 인식기준 설정 등 전반적인 복식부기 시스템 구축기반을 마련하기 위하여 정부회계제도 개편에 대한 연구용역을 실시하였다. 또한 정부

회계기준시안에 대한 전문적인 의견수렴을 위하여 회계전문가 및 관계기관 국장급으로 이루어진 정부회계 기준위원회(민간 6인, 정부 3인)를 2002년 2월에 구성하여 그동안 28차례의 회의를 개최하여 정부회계 기준 초안과 실무지침 등을 마련하였다. 2001년 7월에는 복식부기 업무 프로세스 개발, 회계정보시스템 기반구조를 설계하였으며 이를 기초로 2002년 2월부터 발생주의·복식부기 도입에 따른 실무적 회계처리에 적용할 자동분개시스템 개발용역을 실시하여 2002년 12월에 완료하였다.

지방정부는 행정자치부 주관으로 “복식부기 회계기준 및 전산프로그램 개발” 연구용역을 한국지방행정연구원, 산동회계법인 및 삼성 SDS에 의뢰하여 1999년 12월부터 2001년 3월까지 실시하여 복식부기 도입 기본방향을 정립하였다. 또한 “지방자치단체 회계제도 개선협의회”를 1999년 3월부터 구성·운영하여 복식부기 기본체계 및 도입방향에 대하여 협의·결정이 필요한 사항에 대해 자문을 하였다. 그동안 시범기관(부천시·강남구)에서 복식부기 회계기준 및 전산시스템을 시범적용하였으며(2001. 3~2002. 12), 시범운영중에 드러난 문제점을 보완하기 위한 전산프로그램, 회계기준 표준화 용역을 진행하였다.(2001. 11~2003. 9) 그동안 시범기관의 추진경과를 보면 2001년 10월에 부천시 120명, 강남구 120명 등 실무담당공무원에 대해 복식부기교육을 실시하였으며, 동년 12월에는 기개발 시스템 적용보완 및 표준화를 위한 종합상황실을 설치하였다. 2001년 3월부터는 복식부기 적용을 위한 전산시스템을 실제로 운영하여

2002년 3월에는 현행 단식부기하의 자료 및 복식부기에 따른 재무제표 등을 동시에 생산하였다.

그동안 중앙정부는 재정경제부, 지방정부는 행정자치부가 각각 제도를 추진함에 따른 정부회계 기준의 상이, 복식부기 전산시스템의 불일치, 강력한 추진주체의 미비로 인한 종합적이고 체계적인 마스터플랜의 부재 등으로 당초일정에 따른 제도도입의 현실적 어려움을 인식하고 정부는 복식부기관련 업무를 범정부적 차원에서 총괄 조정할 “디지털예산회계시스템 추진기획단”을 기획예산처 산하에 2004년 4월에 설치하였다. 디지털예산회계시스템 추진기획단은 기획예산처, 재정경제부, 행정자치부 등 관계부처의 인력구성을 토대로 2급을 단장으로 산하에 과장급이 이끄는 3개의 팀으로 구성되어 있으며 정부복식부기 제도 시행 후 약 1년까지 존재할 예정이다. 3개 팀의 업무내용을 살펴보면, 기획총괄팀은 기획단 기본계획 수립 및 중앙정부 예산과목 구조 개편, 예산·회계의 연계·조정 등 총괄업무를 수행하고 재정제도팀은 중앙정부의 복식부기 도입, 정부회계법 및 정부회계기준 등 정부회계제도 개편 등의 업무를 총괄하며 지방재정팀은 지방예산과목구조개편, 지방의 복식부기 도입 등의 업무를 수행하고 있다.

디지털예산회계시스템 추진기획단은 정부회계기준의 통일성을 확보하고 회계기준의 빠른 제정의 필요성을 인식하여 그동안 중앙과 지방으로 분리된 회계기준심의위원회를 통합하여 기획단에서 관리할 수 있는 방안을 강구중이다. 또한 그동안 많은 문제가 제기되었던 예산과목구조 개편에 대해서도 공공부문 전체에 대

해 사업별·조직별·기능별 정보를 일목요연하게 제시할 수 있도록 예산과목 구조를 2004년 5월부터 개편 중에 있다. 또한 재정경제부와의 협조 하에 2005년까지 정부회계법(안)을 마련하여 국회에 제출하고 시범 사업을 거쳐 2007년 1월에 정부 전 부문에 걸쳐 새로운 회계제도를 도입할 예정이다.

3. 문제점 분석

앞에서도 언급하였듯이 복식부기·발생주의 회계제도는 나라 살림의 총괄적이고 체계적인 현황을 파악하고 공공부문의 생산성 제고를 위한 유용한 국가경영회계 정보 산출, 사업별 원가정보 제공을 통한 성과관리 기반 구축 및 자기검증기능을 통한 회계 오류 방지를 통한 재정정보의 신뢰성과 투명성을 제고하는데 그 목적이 있다. 그러나 그동안 정부가 해왔던 노력의 긍정적인 평가에도 불구하고 다음과 같은 문제점이 제기되고 있어 이에 대해 분석하고자 한다.

➤ 정부회계법 및 정부회계기준 제정문제

당초 정부는 정부회계법(안)을 2003년도 상반기 중 제정하여 국회에 제출할 예정이었으나 예산회계법을 국가재정법으로 개편하는 문제에 대한 부처간 이견으로 제정이 지연되어 복식부기도입의 근거, 회계기준, 회계기준심의위원회의 설치 등을 규정하는 정부회계법의 제정이 계속 지연되고 있는 실정이다. 또한 정부회계의 운용을 위한 기준이 되는 정부회계기준 제정을 위하여 2000년 2월부터 정부회계 관련 전문가 및 관

계부처 공무원으로 구성된 “정부회계기준위원회”를 구성하여 그동안 28여 차례의 회의를 개최하여 왔으나 연금·부채자산 등에 대한 주요 현안에 대해 결정이 미루어져 아직도 정부회계기준은 확정되지 않고 있다. 회계기준이 확정되지 않으면 시험운영 등 다음단계의 사업에 차질을 초래하게 되므로 복식부기제도 도입을 위해서는 회계기준의 조기확정은 꼭 필요한 실정이다. 정부회계기준 제정에 따른 주요 현황을 살펴보면 다음과 같다.

연금부채의 회계처리

연금급여는 연금이 가입자에게 장래에 지급하여야 할 채무이므로 복식부기 회계기준 도입 시 연금을 당연히 부채로 계상하여야 한다는 주장이 정부회계기준 심의위원회에서 제기되었다. 또한 장기에 걸친 미래 연금급여액을 일시에 국가채무로 인식할 경우 국가 재정상태를 크게 왜곡 시킬 가능성이 높으므로 신규 발생분만 부채로 인식하고 과거 발생분은 미국이나 캐나



채무 인식 범위

	제1안	제2안
내용	고용주체인 정부의 급여지급의무에 따라 공무원군인연금은 국가채무로, 사학국민연금은 우발채무로 인식	연금재정 불균형시 국가보전규정 유무에 따라 공무원·군인·사학연금은 국가채무로, 국민연금은 우발채무로 인식
장점	채무의 부담은 고용주체가 지는 것이 당연	정부의 재정부담가능성 측면에서 회계처리 일관성
단점	사실상 국가부담이 될 수도 있는 사학·국민연금에 대한 인식 미비	사학연금의 경우 국가의 지급의무가 임의적이므로 국가부채로 보기 어려움

다의 경우처럼 일정기간 —예를들면 10년— 으로 안분 계상되어야 한다는 의견도 제시되었다. 특히 채무 인식범위와 관련해서는 다음과 같은 양론이 제기되고 있다.

일부에서는 이와 관련하여 사학연금에 대한 정부보전은 임의규정이므로 직접적인 국가부채가 발생하는 것이 아니며, 국민연금은 정부보전 규정이 없어 국가부채로 인식이 곤란하다는 이유 때문에 정부가 고용주체로서 법정 지급의무를 지는 공무원·군인연금에 대해서만 채무로 인식함이 합리적이라는 주장이 많이 제기되고 있으나 아직 이에 대한 기준이 확정되지 않고 있다.

특수자산 및 보증채무에 대한 회계처리

특수자산(공공용자산·보존자산·방위자산)등의 회계처리에 대한 기준에 대해서도 다수의 의견이 존재하고 있다. 도로·항만·공항 등의 공공용 자산은 신규취득자산에 대해서는 복식부기를 적용하고 과거 취득자산은 평가기법 개발 후 적용하자는 의견이 제기되었고, 문화재·유적지 등 보전자산은 자산으로 인식

하지 않고 목록 등만 재무제표의 주석으로 공시하자는 의견도 일부 제기되고 있다. 또한 국방부 소관 일반유형자산, 무기류 등 특수방위자산은 국방부의 의견 조율 후 결정하자는 의견이 다수여서 특수자산에 대한 회계기준도 아직 미확정되고 있다. 반면에 지급보증채 처리문제에 대해서는 대체로 의견이 일치하고 있다. 보증채무는 정부의 채무가 아닌 우발채무로 회계처리하고 그 내용과 금액을 재무제표상의 주석으로 기재하고 회계연도말 현재 순자산 감소가 확실하고 손실금액을 합리적으로 추정할 수 있는 경우에 한해 그 손실을 재무제표에 계상하자는 의견이 다수이다.

➤ 중앙정부(재정경제부)와 지방정부(행정자치부)의 연계

새로운 회계제도의 도입은 중앙정부와 지방정부의 회계제도 개편이 상호 유기적으로 연계되어 종합적으로 추진되어야 하고 중앙정부와 지방자치단체를 포함하는 국가전체에 대한 유용한 재정정보 산출을 위해서는 회계제도 개편과정에서 중앙과 지방간에 긴밀한 협조가 필요하나 그동안 이에 대한 노력이 미흡한 실정

예산집행 및 회계처리과정에서 회계공무원의 혼란을 최소화하기 위해서는 예산과목과 회계과목을 완전히 일치시키고 예산도 발생주의에 따라 편성하는 방안이 있을 수 있으나 이는 현실적으로 어려운 것으로 전망된다.

이었다. 따라서 그동안 연계성을 확보하기 위하여 정부회계기준위원회 등에 지방정부 관련 분과를 설치하는 방안이 제기되었으나 관련부처의 협의부진으로 무산된 바가 있다. 정부도 이에 대한 문제를 인식하고 신설된 “디지털예산회계시스템 추진기획단”에서 그동안 중앙과 지방으로 분리된 회계기준심의위원회를 통합하여 관리할 수 있는 방안을 강구중에 있다.

➔ 예산과목과 회계과목 간의 연계

예산은 현금주의에 따라 편성되므로 발생주의 회계제도를 도입할 때 예산을 집행하여 회계처리하는 과정에서 상당한 혼란과 불편을 야기할 수 있다. 예산과목의 경우 발생주의에서 사용하는 비현금과목이 존재하지 않고, 자산과목이 거의 설정되어 있지 않으며 일부 자산과목은 수익과목이나 비용과목의 형태로 나타나 있다.

또한 정부부문의 활동은 기업부문의 활동과 다른 특성이 있어 기업회계의 회계과목만으로는 정부부문의 활동을 충분히 반영하기 어려운 점이 있으며 특히 공공용자산·보존자산·방위자산 등 정부부문 특유의 자산을 나타내는 기업회계과목이 없다. 이에 따라 회계공무원이 예산을 집행하고 이를 회계처리하는 실무과정에서 큰 혼란이 발생할 우려가 있다. 따라서 정부의 회계실체가 수행하는 모든 거래를 합리적이고 명확

하게 나타낼 수 있는 방향으로 회계과목을 설정하고 제도적인 혼란이 최소화될 수 있도록 회계과목을 기준으로 새로운 예산과목을 설정하는 방향도 강구할 필요가 있다.

한편 예산집행 및 회계처리과정에서 회계공무원의 혼란을 최소화하기 위해서는 예산과목과 회계과목을 완전히 일치시키고 예산도 발생주의에 따라 편성하는 방안이 있을 수 있으나 이는 현실적으로 어려운 것으로 전망된다. 따라서 두개의 과목구조를 일치시키기 위한 방안으로 회계과목 중 현금과목은 예산과목과 동일하게 설정하거나 예산과목과 관계없이 회계과목을 설정하고 회계과목의 현금과목과 일치하도록 예산과목을 변경하는 방안이 제기되고 있다.

예산과목과 회계과목 간의 차이(예시)

예산과목		회계과목
보상금	법령에 의해 민간에게 지급하는 사회보장적 수혜금	민간이전
	공무원·교직원 연금기여금의 국가부담분	인건비
	공무원에 대한 장학금, 학자금	복리후생비
출연금	법령에 의해 반대급부없이 지급하는 보상금, 장려금, 상금	보상금
	공금용성기금에 대한 출연금	정부내부비용
	민간기금에 대한 출연금	출연금

질 수 없으므로 예산과목과 회계과목을 단계적으로 일치시켜 나가도록 하자는 주장이 설득력을 얻고 있다. 현재 기획예산처 및 재정경제부 등 관련부처의 관심부족과 중앙정부와 지방정부간의 예산과목 개편의 공동개발 체제 부제로 과목구조개편이 그동안 매우 부진하였으나 신설된 “디지털예산회계시스템 추진기획단”에서 이에 대한 필요성을 인식하고 개선방안을 강구중에 있다.

4. 향후 과제

새로운 제도를 안정적으로 도입하여 정착시키기 위해서는 회계기준의 제정, 법령정비 및 입법화, 공무원 교육훈련 등 제도이행을 위한 준비와 체계적이고 효과적인 추진전략이 요구된다. 중요한 사항을 정리하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

➤ 정부회계기준 및 실무지침의 마련


현재 정부회계기준(공개초안)이 마련되어 공청회를 개최하고 그에 따른 의견을 수렴하여 보완하는 과정에 있다. 정부회계기준이 마련되면 이를 토대로 세부적인 회계처리기준을 담고 있는 실무적 지침(practical guide)을 마련하여야 한다. 이것은 관련 공무원들이 실제로 발생주의와 복식부기제도를 적용하는데 필수적인 사항으로서 지침의 종류와 내용을 체계화하여 용이하게 활용할 수 있도록 하여야 한다. 주요한 실무지침으로는 회계기준해설서, 회계처리 및 결산지침, 자산실사 및 평가지침, 재무제표의 통합에 관한 지침, 과목

분류 및 예산회계 연계표 등을 들 수 있다.

➤ 법령정비 및 입법화

새로운 제도를 도입하는 데 있어서 무엇보다도 긴요한 것은 이를 법적으로 뒷받침하기 위한 복식부기회계제도 도입을 위한 법령정비 및 입법화이다. 현재 정부는 2005년 중에 정부회계법안을 마련하여 국회에 제출할 계획이다. 이를 시발점으로 하여 절차적 규정과 회계처리규칙을 정비하는 것이 필요하다.

➤ 복식부기회계에 관한 공무원교육훈련

새로운 제도의 이행에 앞서 복식부기회계에 대한 사전교육이 반드시 이루어져야 한다. 특히, 발생주의회계로의 전환과정은 정부재정인프라를 변경시키는 일대 변혁으로 그에 상응한 인적, 물적 자원을 필요로 하고 지속적이고 확고한 추진을 위해서는 정치적 지지와 공무원들의 제도전환에 대한 충분한 이해가 요구된다. 따라서 개혁과정에 대한 이해를 높이고 새로운 제도를 안정적으로 추진할 수 있도록 사전 교육을 통한 공무원들의 공감대 형성과 회계 전문성을 확보하는 것이 중요하다. 

정보격차해소사업 예산 분석



전용수

산업예산분석팀 예산분석관

정보격차는 '정보로의 접근 및 활용이 여러 사회집단간 동등한 수준으로 진행되지 않는 현상을 지칭하는 포괄적인 용어'이다. 따라서 정보격차의 주체에 따라 성별간, 계층간, 지역간, 세대간 정보격차가 존재하며, 격차의 대상이 되는 정보의 성격에 따라 아날로그 정보격차와 디지털 정보격차, 생활정보격차와 생산정보격차가 있다.

1. 문제 제기

우리나라는 범국가적인 정보화 추진을 통하여 세계적 수준의 정보인프라를 구축하였으나, 연령, 직업 등 사회적 여건과 지역적·신체적 여건 등으로 인하여 컴퓨터와 인터넷 이용에 제약을 받는 정보소외계층이 나타나고 정보격차(Digital Divide) 문제가 발생하였다.

정보화의 진전에 따라 정보부자와 정보빈자간 정보격차는 더욱 확대될 전망이므로, 우리나라는 정보격차해소 정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 2001년 1월에 「정보격차해소에관한법률」을 제정하였으며, 2001년 9월에는 정보통신부 등 14개 부처가 공동으로 2005년까지 추진할 「정보격차해소 종합계획」을 마련하여 다각적인 정보격차 해소 정책들을 펼쳐 나가고 있다.

이 글에서는 「정보격차해소 종합계획」의 정책 추진 과제와 관련된 예산이 2005년도 예산에 적절하게 반영되어 있는지 여부를 점검하고자 한다.

2. 정보격차해소사업의 현황

➔ 정보격차의 정의

정보격차는 '정보로의 접근 및 활용이 여러 사회집단간 동등한 수준으로 진행되지 않는 현상을 지칭하는 포괄적인 용어'이다. 따라서 정보격차의 주체에 따라 성별간, 계층간, 지역간, 세대간 정보격차가 존재하며, 격차의 대상이 되는 정보의 성격에 따라 아날로그 정보격차와 디지털 정보격차, 생활정보격차와 생산정보격차가 있다. 또한 정보격차의 심화정도에 따라 정보접근 및 이용이 불편한 정보취약, 정보접근이 원천적으로 불가능한 정보단절, 그리고 집단간 정보보유의 현격한 격차로 인해 양 집단간 긴장과 갈등이 유발되는 상황인 정보계급화 등이 있을 수 있으며, 마지막으로 정보 유통의 여러 측면(즉 접근, 이용, 활용, 생산 등)에 따라 정보접근격차, 정보이용격차, 정보활용격차, 정보생산격차 등이 존재한다.¹⁾

이와 같이 정보격차는 다차원의 포괄적인 개념이므로 사용자의 의도와 목적에 따라 다양하게 개념 정의

될 수 있는데, 「정보격차해소에관한법률」 제2조 제1항에서는 정보격차를 ‘경제적 · 지역적 · 신체적 또는 사회적 여건으로 인하여 정보통신망을 통한 정보통신서비스에 접근하거나 이용할 수 있는 기회에 있어서의 차이’로 정의하고 있다.

➤ 정보격차해소사업의 현황

「정보격차해소에관한법률」에서는 정부가 추진해야할 정보격차해소사업을 정의하고 있으며, 동법 제4조 및 동법시행령 제2조에 의하여 「정보격차해소 종합계획」을 수립하고 이를 고시하도록 하고 있다.

「정보격차해소 종합계획」은 ‘전 국민이 정보화의 혜택을 함께 누리는 디지털 복지사회 구현’을 비전으로 제시하고, 정책 목표로 ‘전국민이 세계에서 컴퓨터를 가장 잘 쓰는 나라 건설’과 ‘모든 국민이 경제적 · 신체적 · 지역적 여건 등에 구애됨이 없이 정보를 활용할 수 있는 환경 조성’을 제시하고 있다.

종합계획은 크게 6가지의 정책 추진과제로 구성되어 있으며, 여기에는 40가지 세부 과제가 포함되어 있다. 그 주요 내용은 [표 1]에서 보는 바와 같다.²⁾

2002년 12월에는 「정보격차해소에관한법

[표 1] 「정보격차해소 종합계획」의 주요 내용

	추진과제	수혜집단
초고속정보통신망 구축	농어촌 지역 초고속정보통신망 구축 지원	농어촌 지역주민
	도시 · 산간지역 위성인터넷 이용 활성화	농어촌 지역주민
	디지털TV 방송기술 개발 지원	농어촌 지역주민
정보접근환경 조성	인터넷이용시설 설치 · 운영	일반주민
	정보통신기기 보급	장애인, 노인 복지기관
	장애인 · 고령자를 위한 정보통신기기 개발	장애인, 노인
정보활용 촉진	정보화교육기회 확대	장애인, 노인, 농어민, 주부 등
	콘텐츠 개발 및 보급	장애인, 노인
법 · 제도 개선	정보통신서비스 접근성 보장 지침 제정	장애인, 노인
	정보취약계층에 대한 통신요금 지원	장애인, 저소득
	정보격차 해소에 관한 법제도 정비	전 국민
국제협력	개도국 정보화지원 사업 지원	개도국
정책기반조성 및 인식개선	정보격차 실태조사 등	전 국민
	정보격차 해소를 위한 인식개선	전 국민

자료: 정보통신부, 「2003 정보화에 관한 연차보고서」, 2003. 8.

률」을 개정하여 ‘한국정보문화진흥원’을 설립하였는데, 그 기능으로는 [표 1]에 나타나있는 정보격차해소를 위한 사업 지원, 국가간 정보격차해소를 위한 국제협력사업 지원, 정보격차해소를 위한 조사연구 및 출판 · 홍보 지원, 정보격차해소를 위한 제도개선 지원, 정보문화확산 지원 등을 부여하였다.

1) 조정문, “정보격차해소 정책의 나아갈 방향,” 「21세기 IT정책포럼 Proceeding」, 한국정보산업연합회, 2003.
 2) 정보통신부, 「2003 정보화에 관한 연차보고서」, 2003. 8.

➔ 정보격차해소사업의 성과

2001년도에 「정보격차해소를위한법률」을 제정하고 「정보격차해소 종합계획」에 따라 정보격차 해소를 위한 각종 사업을 실시하고 있음에도 불구하고, 계층간 정보격차는 심화되고 있는 것으로 조사되고 있다.

한국정보문화진흥원의 조사에 따르면 연령별 격차는 정체 상태이나, 소득별·학력별·지역별 격차는 벌어지는 추세이다. 정보화 사회의 부작용을 최소화하려면 단순히 '컴퓨터를 소유하고 있느냐'의 문제를 넘어 '컴퓨터를 잘 활용하느냐'의 접근이 필요하다. 향후 정부 정책도 접근성보다는 정보활용도를 높이기 위한 교육에 초점이 맞춰져야 한다는 지적이다.³⁾

3. 정보격차해소정책의 향후 방향⁴⁾

정보사회로의 변화는 정보취약계층에게 위기가자 동시에 경제, 사회적 활동의 범위를 넓히고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 기회도 제공해주고 있다. 이러한 시각에서 미국의 경우 정보격차 해소 자체보다는 정보취약계층이 정보사회로의 변화에 따른 새로운 기회를 향유할 수 있도록 하는데 정책적인 주안점을 두고 있다. 또한 영국은 정보격차로 인해 발생할 수

[표 2] 계층별 인터넷 이용률 격차 추이

(단위: %, %p)

	2000.12	2001.12	2002.12	2003.12	2004.06
전체 국민 인터넷 이용률	44.7	56.6	59.4	65.5	68.2
성별 : 남 vs 여	12.3	12.8	11.6	12.5	12.4
연령별 : 10대·20대 vs 50대 이상	68.4	80.3	82.1	81.8	79.3
학력별 : 대졸 이상 vs 중졸 이하	64.7	76.7	74.9	81.6	82.5
소득별 : 400만원 이상 vs 100만원 미만 ¹⁾	-	47.6	50.5	48.2	52.7
직업별 : 사무직 vs 생산관련직	57.7	58.0	49.7	57.4	55.0
지역규모별 : 대도시 vs 군단위	14.2	16.6	16.5	22.9	25.2

주: 1) 월가구소득 기준임.

자료: 한국정보문화진흥원.

있는 사회적 소외를 극복하고 정보사회에 참여시키는 것을 정책 목표로 하고 있다. 우리나라도 정보격차라는 현상의 해소뿐만 아니라 정보화를 통해 정보취약계층의 삶의 질을 향상시키는 데 더욱 직접적으로 기여하려는 노력을 강화해야 할 것이다. 이러한 관점에서 정보격차해소의 진화단계를 제시하면 [표 3]과 같다.

좀더 구체적으로 살펴보면 모든 읍·면·동 단위에 정보이용시설이 설치되었으나, 지역별, 대상집단별 특성을 고려한 정보이용시설은 부족한 실정이다. 따라서 급변하는 각 지역의 정보통신환경과 소외계층 수요를 반영하여 정보이용시설을 구축하고 기존 시설의 활용도를 제고해 나가야 할 것이다. 취약계층 가구의 PC 보급률이 30~50%에 불과하여 전체 가구 평균(78.6%)에 크게 미달하고 있으므로 PC 보급을 더욱 확대해야 할 것이다. 정보통신기기, S/W 등을 설계·제

3) 황정미 외, "계층·연령·지역간 정보격차 실태," 세계일보, 2004년 9월 30일자, 3면.

4) 이 내용은 한국정보문화진흥원이 2003년 12월에 발간한 「2003 정보격차 해소 백서」에서 발췌하여 정리하였다.

「정보격차해소 종합계획」에 포함된 6대 정책과제 중에서 전국적인 인프라 구축 사업인 '초고속정보통신망 구축'과 '국제협력'을 제외한 4개 정책과제에 속한 사업들을 실질적인 '정보격차해소사업'으로 볼 수 있다.

[표 3] 정보화의 진전에 따른 정보격차해소의 진화 단계

	1단계	2단계	3단계
단계	정보접근격차 해소 (IT Accessibility)	정보이용능력격차 해소 (IT Literacy)	정보활용격차 해소 (IT Productivity)
정책 목표	자유로운 접근 보장	정보이용 능력 제고	정보활용 생산성 제고 (디지털 생활의 향유)
정책 수단	초고속통신망 구축 PC, 단말기 보급 정보이용시설 설치	국민정보화교육 (1,000만교육/2단계교육) 정보화교육 기반 조성	IT를 활용한 소득증대 IT를 활용한 사회참여 정보화역기능 방지
향후 정책 과제	도서산간지역 초고속망 확충 접근성 보장 (기술, 콘텐츠 보급) 취약계층 PC보급 요금감면	취약계층 교육 확대 (기초, 활용교육) IT 전문교육 실시 정보화교육 기반 강화 (교재, 강사, 콘텐츠, 온라인 교육 등)	e-Biz, e-Work 확충 (SOHO 육성) e-learning, e-복지, 사회참여 확대 (개인·가정 정보화) 정보화역기능 방지 및 정문화 확립

자료: 한국정보문화진흥원, 「2003 정보격차해소 백서」, 2003. 12.

작하거나 정보통신서비스 제공시에 장애인의 신체적 제약에 대한 고려가 부족하므로 이를 개선해 나가야 할 것이다.

그동안 국민정보화교육을 통해 전국민의 인터넷 이용률은 높아졌으나, 소외계층의 특성을 고려한 맞춤형교육은 상대적으로 미흡하였다. 특히 '1,000만명 국민정보화교육'을 통해 총 1,386만명에 대한 정보화교육을 실시하는 큰 성과를 거두었지만, 소외계층의 특성을 감안한 교육과정 개발에 미흡했다는 지적도 제기되고 있다. 또한 장애인·노인 전용교

육장 및 전문강사 부족 등도 소외계층 정보화교육을 효율적으로 추진하는 데 한계가 되고 있다. 따라서 정보취약계층 대상 정보화교육에 역량을 집중하고 이들 계층의 생활에 실익이 되는 다양한 교육과정을 개발·보급해야 할 것이다.

특히 앞으로는 정보취약계층의 사회·경제적 지위 향상에 정보화가 기여할 수 있도록 다양한 제도적 지원책을 강구하여야 할 것이다. 이를 위해 소외계층을 위한 일자리를 창출하고, 사이버 커뮤니티 활동 지원 등을 위한 신규 사업을 발굴하여 추진할 필요가 있다.

마지막으로 정보취약계층뿐만 아니라 각 계층별, 사회부문별로 정보의 생산적 활용 촉진을 위한 방안을 강구하여야 할 것이다. 특히 그 간의 정보화 성과를 어느 계층보다 먼저 소외계층에서 더욱 많이 향유할 수 있도록 하여야 할 것이다.

4. 2005년도 예산의 특징

「정보격차해소 종합계획」에 포함된 6대 정책과제 중에서 전국적인 인프라 구축 사업인 '초고속정보통신망 구축'과 '국제협력'을 제외한 4개 정책과제에 속한 사업들을 실질적인 '정보격차해소사업'으로 볼 수 있는데, [표 4]는 관련 예산의 추이를 나타내고 있다.

2005년도에 정보통신부는 정보격차해소사

업에 328억원의 예산을 요구하였는데 2005년도 예산안의 특징으로는 '정보접근시설 구축', '중고PC 보급' 등 정보접근격차 해소를 위한 예산이 증액된 반면에, '취약계층 콘텐츠 및 정보통신 보조기기 보급', '정보문화 확산', 'IT World 운영' 등은 예산이 축소된 것이다.

'국민정보화교육'은 20억원이 증액된 것으로 표시되어 있으나, '각부처 정보화교육'이 각 부처로 이관되고, 한국정보문화진흥원이 수행하였던 '비문해자 정보화교육' 과제가 편입된 것으로 실제 '국민정보화교육'의 2005년도 예산안은 2004년도 예산에 비하여 1억 2천만원이 증액된 것으로 예산 증가율은 7.6%에 불과하다.

그러나, 국회에서 관련 예산안을 심사한 결과, [표 4]의 증감내역과 같이 총 17억원의 예산이 증액되었으며, 특히 취약계층 콘텐츠 및 정보통신보조기기 보급 관련 예산이 증액되어 정보격차해소사업이 취약계층의 정보이용능력격차해소를 위한 방향으로 발전할 수 있도록 하였다.

5. 정보격차해소사업의 문제점

➔ 정보접근시설 구축 사업 확대의 문제점

정보격차해소와 관련하여 정보통신부는 2005년도 예산안에서 '정보접근시설 구축', '중고PC 보급' 등 정보접근격차 해소를 위한

국회에서 관련 예산안을 심사한 결과, 취약계층 콘텐츠 및 정보통신보조기기 보급 관련 예산이 증액되어 정보격차해소사업이 취약계층의 정보이용능력격차해소를 위한 방향으로 발전할 수 있도록 하였다.

[표 4] 정보격차해소사업의 예산 추이 (단위: 억원, %)

	2003 결산	2004 예산	2005 예산안		
			요구액 (a)	예산액 (b)	증감 (b-a)
국민정보화교육	223	140	160	163	3
저소득청소년SW교육	54	39	39	39	-
정보접근시설 구축	17	15	18	18	-
중고PC 보급	16	20	22	24	2
취약계층 콘텐츠 및 정보통신 보조기기 보급	51 ¹⁾	16	14	23	9
정보문화확산	20	20	16	16	-
IT World 운영	17	19	16	19	3
한국정보문화진흥원 운영지원	34	41	43	43	-
합 계	432	310	328	345	17

주: 1) 2003년도 기금운용계획변경분(45억원)이 포함된 금액이다.

자료: 1. 정보통신부, 「2005년도 예산(안) 종합보고」, 2004. 6.

2. 국회 예산결산특별위원회, 「2005년도 예산안 심사보고서」, 2004. 12.

3. 정보통신부, 「2005년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2005. 1.

[표 5] 컴퓨터 보유가구 및 인터넷 접속가구 (단위: %, %p)

		컴퓨터 보유가구	인터넷 접속가구	인터넷 이용가능
학 령	증 출 (A)	54.3	45.5	44.5
	대졸이상 (B)	82.9	72.8	88.3
	격 차 (B-A)	28.6	27.3	43.8
직 업	기능노무 (C)	62.8	52.9	42.0
	사무직 (D)	81.6	71.1	90.9
	격 차 (D-C)	18.8	18.2	48.9

자료: 통계청, 「2002년 정보화실태조사결과」, 2002.

예산을 10% 이상 증액한 반면에, ‘정보문화 확산’, ‘IT World 운영’ 등은 예산을 10% 이상 감축하였다. 이는 우리나라의 정보격차해소정책이 정보격차해소의 2단계인 ‘정보이용능력격차 해소’로 진화하지 못하고 1단계인 ‘정보접근격차 해소’로 후퇴하고 있음을 보여주고 있다.

2002년도에 실시한 조사에서도 컴퓨터 보유나 인터넷 접속 측면에서는 선도계층과 취약계층간의 차이가 거의 나타나지 않으나 인터넷 이용가능인구의 격차는 크게 나타나고 있는데, 정보격차와 관련하여 인터넷 및 PC의 보급보다는 정보활용과 관련한 격차가 심각하다는 것을 알 수 있다.

또한 인터넷을 사용하지 않는 주된 이유를 조사한 결과에서도 ‘필요성을 못 느껴서’ 다음으로 ‘이용방법을 몰라서’가 높은 이유를 차지하고 있는데, 이는 미국의 경우 ‘컴퓨터 이용능력 부족’이나 ‘지식부족’의 비율이 낮게 나타나고 있는 것과 다른 양상을 보이는 것으로, 우리나라의 경우 이용능력 부족을 해결하기 위한 정책적 접근이 요구된다([표 6] 참조).

한국정보문화센터가 2002년도에 실시한 ‘정보취약계층 정보격차 실태조사’에 따르면 장애인의 경우 이용능력 부족이 인터넷을 활용하지 못하는 주 이유인 것으로 나타나고 있으며, 노

[표 6] 인터넷 비이용 이유¹⁾

(단위: %)

한국	필요성을 못 느껴서	이용방법 모름		이용비용 부담	PC 등 장비없음	시간이 없어서	기타	
	47.8	22.9		0.6	11.6	16.7	0.3	
미국	원하지 않음	컴퓨터 이용능력 부족	지식 부족	너무 비쌌	PC가 없음	아이들 때문에	다른 곳에서 이용	기타
	53.1	1.1	2.1	25.3	5.9	0.9	4.1	7.6

주: 1) 미국의 경우는 ‘가정에서 인터넷을 이용하지 않는 이유’이다.

자료: 1. 한국인터넷정보센터, 「인터넷 이용자 수 및 이용행태에 관한 설문조사 결과보고서」, 2002. 6.

2. NTIA, *A Nation Online: How Americans Are Expanding Their Use of the Internet*, 2002.

[표 7] 장애인과 노인의 인터넷 비이용 이유

(단위: %)

	필요성을 못 느껴서	이용방법 모름	이용비용 부담	PC 등 장비없음	시간이 없어서	인터넷이 뭔지 모름	신체적 제약	기타
장애인	29.1	33.9	1.1	5.1	5.5	3.4	21.4	0.5
노인	41.3	35.1	0.6	4.5	10.5	4.5	3.4	0.1

자료: 한국인터넷정보센터, 「2002 정보취약계층 정보격차 실태조사」, 2002.

인의 경우에도 이용능력부재가 중요한 장애요인이 되고 있다.⁵⁾

따라서 ‘정보접근시설 구축’과 ‘중고PC 보급’ 등 정보접근격차 해소를 위한 사업을 확대하기보다는 정보이용능력격차를 해소하기 위한 정책에 예산을 확대 편성하는 것이 바람직하였을 것이다.

5) 조정문, “정보격차해소 정책의 나아갈 방향,” 『21세기 IT정책포럼 Proceeding』, 한국정보산업연합회, 2003. 1. 28.

[표 8] 보조기기 보급사업의 예산 추이 (단위: 백만원)

	2003 결산	2004 예산	2005 예산안		증감액 (b-a)
			요구액(a)	예산액(b)	
보조기기보급	4,500	1,000	400	1,000	600

자료: 1. 정통부, 「2005년도 예산(안) 및 기금운용계획(안) 주요사업별 설명자료」, 2004. 9.
 2. 국회 과학기술정보통신위원회, 「2005년도 과학기술정보통신위원회소관 예산안 예비심사보고서」, 2004. 11.
 3. 국회 예산결산특별위원회, 「2005년도 예산안 심사보고서」, 2004. 12.

[표 9] 2004년도 정보통신 보조기기 보급 신청 접수 및 보급 대상자 선정 현황 (단위: 건, %)

장애구분	품목	신청수량	보급예정수량	비율
시각장애인용	스크린리더	1,178	652	55.3
청각장애인용	화상전화기	539	286	53.1
	FM보청기	61	32	52.5
지체·정신지체, 뇌병변장애인용	특수입력기기	323	299	92.6
합	계	2,101	1,269	60.4

자료: 한국정보문화진흥원.

➔ 보조기기 보급사업의 확대

보조기기 보급사업은 ‘취약계층콘텐츠 및 정보통신 보조기기 보급’ 사업의 세부사업으로, 2003년도에 기금운용계획 변경을 통하여 45억원의 예산으로 시작되었다. 그러나, 2004년도는 예산이 10억원으로 축소되었으며, 2005년도 예산안에는 4억원만이 반영되어 해마다 그 예산이 줄어들 위기에 처하였었다.

이 사업은 신체적, 경제적으로 정보통신에 대한 접근과 활용이 어려운 장애인들에게 보조기기를 보급함으로써 이들의 정보활용을 지원하고 관련 산업 활성화를 촉진하기 위한 사

업이다.

2004년도의 경우 1,269건의 보조기기를 보급할 예정이었으나, 신청은 2,101건에 이르고 있는데, 이는 수요의 60.4%에 불과한 것으로 관련 예산의 증액이 필요한 사업이었으나, 정보통신부는 2005년도 예산안에서 관련 예산을 축소한 것이다.

다행히 국회의 심의 과정에서 관련 예산이 6억원 증액되었으며, 이에 따라 장애인을 위한 정보통신 보조기기 보급이 유지될 수 있었다. 향후 정부는 우리나라의 정보격차해소 정책이 취약계층의 정보이용능력 제고를 통한 정보격차해소 단계로 발전할 수 있도록 예산을 편성 시 주의를 기울일 필요가 있다. 🍀

신규사업에 대한 분석틀

다음연도 예산안의 규모가 실질적으로 얼마만큼 증감되었는지를 파악하기 위해서는 전년대비 증가율뿐만 아니라 현년도 완료사업 대비 다음연도 신규사업의 규모를 비교·분석할 필요가 있다.



천우정
행정예산분석팀장

현재 기획예산처는 「예산안편성지침 및 기준」에 따라 예산을 기본사업비와 주요사업비로 구분하여 편성하고 있고, 주요사업비는 다시 계속·신규·완료사업으로 구분하여 작성하고 있다. 이 중 신규사업은 재원투입의 새로운 수요의 발생과 당해부처에 새로운 업무영역을 승인해준다는 측면에서 보다 면밀한 검토가 요구되고 있다. 다음에서는 이러한 신규사업에 대한 분석기법을 기본적인 착안사항과 종전사업 관련 신규사업 및 새로운 사업으로 분류하여 검토해 보고자 한다.

1. 기본적인 착안사항

➤ 완료사업 대비 신규사업 규모 비교

당해 부처의 다음연도 예산안의 규모가 실질적으로 얼마만큼 증감되었는지를 파악하기 위해서는 전년대비 증가율뿐만 아니라 현년도 완료사업 대비 다음연도 신규사업의 규모를 비교·분석할 필요가 있다.

기획예산처는 신규사업의 범위에 대해 예산과목상의 '세세항' 또는 '세사업'으로 표시되는 단위사업으로 설명하고 있으나, 이에 더하여 종전사업 중 지원방법과 사업내용이 다른 사업이 포함되어 있다면 이 또한 신규사업으로 보아야 할 것이다. 예를 들면, 교육인적자원부소관 일반회계 외국인유학생유치사업 중 외국인 기숙사 신축 지원사업의 경우 교육인적자원부가 당해사업을 2003년 신규사업으로 표시하지 않고 종전사업의 범위확대로 설명하고 있으나, 이 사업은 기존의 사업과 지원방식 및 사업내용이 구별되는 신규사업으로 보아야 할 것이다.

➤ 사업계획의 완숙성

당해사업의 예산총액이란 각 세부사업내역의 합계액으로 이루어지며, 세부사업의 예산액은 사업계획이 보다 구체적인 금액으로 표시된 것이라고 볼 때, 총액계상예산사업의 경우를 제외하고 예산안각목명세서상 세부사업내역이 미비한 사업의 경우는 사업

계획의 미확정을 이유로 감액의견을 제시할 필요가 있다.

이와 관련하여 정책연구개발비는 그 세부내역이 없이 예산이 계상되어왔으나 이를 계상하여야 할 것이다.

또한, 결산검토결과 지방자치단체의 도시계획변경, 관계기관 및 주민과의 협의 미비 등 사전절차를 제대로 이행하지 않거나 BK21사업 중 국제협력사업 및 장학생해외연수사업의 사례에서 보는 바와 같이 해외연수대상학교의 미협의를 등 사업계획의 미비로 인해 집행이 부진한 사업의 사례가 다수 발견되고 있는 바, 신규사업에 대한 검토시 이러한 부분에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

➔ 총사업비 규모의 적정성분석

총사업비관리대상사업은 국가 직접사업, 국가대행사업, 국고보조사업 및 국고지원을 받는 민간기관(투자·출연·보조기관 등)의 사업 중 사업기간이 2년 이상으로 총사업비(공사비, 보상비, 설계비 등 사업추진과 관련된 모든 경비를 합한 금액으로 국고, 지자체 지원, 민자유치 등을 포함)가 일정규모 이상(총사업비가 500억원 이상인 토목사업과 총사업비가 200억원 이상인 건축사업)인 대규모개발사업으로 이루어지고 있다.

이러한 대규모개발사업은 총사업비 규모의 적정성을 검토하기 이전에 투자 우선순위, 환경·교통·재해 등에 미치는 영향을 고려하여 사업의 추진 여부에 대한 검토를 할 필요가 있다. 이를 위해서는 예비타당성 조사, 환경·교통·재해·인구영향평가(실시설계비 단계에서 예산에 계상됨) 및 사전환경성 검토 등의

자료를 검토할 필요가 있다.

총사업비 규모의 적정성 검토를 위해서는 예비타당성 조사단계에서 제시된 총사업비 추정액과 타당성 조사단계에서 제시된 총사업비 추정액 및 향후 사업추진 과정에서 공사비가 증가하여도 사업의 타당성을 유지할 수 있는 총사업비 한도를 비교·검토할 필요가 있고, 그 증가원인에 대해 불가피한 사유 여부를 파악할 필요가 있으며, 이와 더불어 실시설계 결과에 대한 조달청의 검토의견서를 참조할 필요가 있다.

➔ 예비타당성 조사

예비타당성 조사는 대규모 투자사업의 무분별한 착수에 따른 예산낭비를 방지하기 위해 1999년에 도입된 제도인데, 신규 대규모 투자사업에 대한 검토시 예비타당성 조사결과를 면밀히 파악할 필요가 있다.

현재 기획예산처는 신규사업의 예산편성시 예비타당성 조사결과와 경제성 분석 및 정책성 분석을 바탕으로 투자 우선순위가 높은 사업, 사업규모를 축소하거나 단계적으로 추진할 사업, 정책적으로 추진할 사업으로 구분하고 있는 바, 선정된 대상사업의 적절성에 대해서 예비타당성결과를 바탕으로 원점에서 검토할 필요가 있다.

또한, 예비타당성 조사의 경제성 분석은 해당 부처에서 제공된 자료 등을 바탕으로 한국개발연구원(KDI)공공투자관리센터, 민간 엔지니어링회사, 학계 전문가 등에 의해 이루어지고 있다. 경제성 분석결과 B/C 분석이 1 이상 나온 사업의 경우도 총사업비 변

정단계에서 총사업비가 2배 이상 증가된 경우가 자주 발생되고 있는데, 이는 예비타당성 조사결과의 신뢰성을 저하시키는 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 사업추진 과정에서 공사비가 증가하여도 사업의 타당성을 유지할 수 있는 총사업비 한도에 대해서도 검토할 필요가 있다.

➔ R&D 예산

국가과학기술위원회의 사전검토의견을 참조함으로써 유용한 정보를 얻을 수 있다. 국가과학기술위원회의 국가과학기술개발사업평가결과 및 사전검토의견과 기획예산처의 예산안편성결과는 일치하지 않는 경우가 자주 발생하고 있다. 특히, 평가등급에서 B를 맞은 사업이 전년도 수준이거나 다소 삭감된 반면, E 또는 D 등급을 맞은 사업들이 증액되는 경우도 있었다. 또한, E등급 사업의 대부분이 당초부터 차년도 폐지 대상사업인 경우도 있었다.

참고로, 국가과학기술위원회는 6월말까지 부처별 R&D 투자사업계획의 조정, 사업별 투자방향 등에 관한 의견을 기획예산처에 통보하고 있다.

기획예산처의 「예산안편성지침 및 기준」에 따르면, 신규로 요구하는 사업 중 총사업비 100억원 이상인 사업은 연구기획보고서를 반드시 첨부하여 요구하도록 규정하고 있으므로 이를 참조할 필요가 있다.

➔ 정보화 예산

다음연도 정보화촉진시행계획 반영 여부를 면밀히 검토할 필요가 있다. 정보화촉진기본법 제6조¹⁾의

정보화촉진시행계획과 예산을 연계할 필요가 있으며, 정보화촉진시행계획에 반영되어 있지 않은 신규 사업은 준비부족을 이유로 삭감의견을 개진할 필요가 있다.

또한, 각 부처가 기획예산처에 제출하는 「정보화성과조사(행정자치부, 정보통신부 공동조사)결과」, 「정보자원 활용 현황」을 참조할 필요가 있다.

➔ 보조금 사업

지방자치단체 또는 민간단체의 자체부담능력 여부를 확인하여야 한다. 결산검토결과 지방자치단체 또는 민간단체 보조사업의 자체부담실적이 당초 계획보다 저조한 사례가 종종 발생되고 있는 바, 이러한 자체부담능력여부에 대해 보다 면밀히 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 '재원조달계획', '확약서' 뿐만 아니라 경우에 따라서는 민간단체의 '재무제표'도 확인할 필요가 있다.

특히, 모금을 통한 자체재원조달을 계획하고 있는 사업의 경우 박정희대통령기념관건립사업의 예에서 보는 바와 같이 재원의 조성이 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높다고 하겠다.

1) 정보화촉진기본법 제6조(시행계획의 수립) ①관계중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 정보화촉진시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립 시행하여야 한다.

②관계중앙행정기관의 장은 전년도의 시행계획 추진실적과 다음 연도의 시행계획을 제8조의 규정에 의한 정보화추진위원회에 제출하여 그 심의를 받아야 한다.

③관계중앙행정기관의 장은 제8조의 규정에 의한 정보화추진위원회의 심의를 거쳐 확정된 시행계획에 필요한 재원을 우선적으로 확보하여야 한다.

또한, 「보조금의예산및관리에관한법률시행령」 제4조(보조금지급대상사업의 범위와 기준보조율)에 의거한 별표 1에 명시된 기준보조율이 제대로 적용되고 있는지 확인할 필요가 있다.

행정자치부 장관은 시·도별 보조금신청내역을 종합하여 5월 31일까지 기획예산처장관에게 통보하게 되어 있는 바, 이를 통해 사업의 우선순위 등을 파악할 필요가 있다.

사업수행 근거법령상 지방자치사무적 성격의 보조사업은 지방비로 추진되어야 할 것이고, 그동안 국가로부터 기능이 이양된 국고보조사업의 경우도 지방비로 추진되어야 할 것이며, 지방비와 국고지원이 분리되어 있는 경우, 예를 들면, 산업단지조성사업의 경우 부지조성 이후 국가가 지원하는 것이 원칙이므로 이에 대해서도 검토할 필요가 있다.

➔ 시설·장비확충 예산

A와 B사업이 동시에 반영이 되어야 효과를 발휘할 수 있으나 A사업만 반영된 경우 A사업은 보류될 필요가 있다.

시설·장비확충관련 예산요구안과 함께 제출되는 「시설·장비의 운용인력 확보계획」을 참조하여 운용인력이 미비하다면 동 사업의 보류에 대한 의견을 개진할 필요가 있다.

➔ 법령의 제·개정을 전제로 하는 경우

결산검토결과 당해 법률의 제·개정을 전제로 예산이 편성되었으나, 당해 법률이 회계연도 내에 제·개

정되지 못함에 따라 이 예산이 당초 목적대로 집행되지 못한 사례가 있었다.

따라서 법령의 제·개정을 전제로 편성된 예산안은 당해 법령의 추진상황을 고려하여 결정할 필요가 있다.

➔ 일시적 필요에 의해 추진된 국고지원사업

불요불급한 재정소요 확대 방지를 위해 일시적 필요에 의해 추진되는 국고지원사업은 삭감의견을 개진할 필요가 있다.

각종 기념행사는 「국경일에관한법률」 및 「각종기념일등에관한규정」에 정해진 행사에 국한하고 여타 신규사업에 대해서는 감액의견을 개진할 필요가 있다.

2. 종전사업관련 신규사업

➔ 종전사업과 유사 또는 중복 여부

각 부처는 예산확보의 한 방편으로 중복 또는 유사한 사업이나 사업명을 달리하여 예산안을 편성하는 경우가 있다. 예를 들면, 2003년도 교육인적자원부 소관 일반회계 과학교육활동 지원사업 중 교수학습자료개발 7억원과 과학교과동호회 지원 1억원 등이 신규로 계상되었는데, 이 사업 중 교수학습자료개발사업은 교육연구체제 연계 및 체계화사업 중 교수·학습자료 연계개발 지원사업과, 과학교과동호회 지원사업은 학교수업혁신교육연구활동지원사업과 사업내용이 중복되는 것으로 보이는 것을 들 수 있다.

➔ 특별회계 또는 기금으로의 사업조정

결산검토결과 사업의 성격상 일반회계에 계상되기 보다는 특별회계 또는 기금으로 추진하는 것이 더 타당한 사업의 사례가 다수 발견되고 있는 바, 일반회계의 재원사정 등을 고려하여 이러한 사업들은 특별회계 또는 기금에서 지원하도록 할 필요가 있다.

➔ 과도한 증액요구

기본사업비의 내역변경을 통해 당해 사업을 추진하다가 주요신규사업으로 편성하면서 전년도보다 과도하게 예산을 요구하는 사례가 있는 바, 이러한 사업에 대해서는 그 동안의 사업추진실적 등을 고려하여 축소 조정할 필요가 있다.

그 사례로 공정거래위원회소관 대학생모의공정거래위원회 심판경연대회 사업을 들 수 있다.

➔ 시기상조 및 여건 미조성 여부

경찰청 소관 운전면허시험관리단 책임운영기관특별회계의 운전면허 컴퓨터 학과시험실시사업의 경우 응시자의 절대다수인 중장년층이 아직도 컴퓨터에 익숙하지 아니하고, 전국 어느 곳에서나 이용할 수 있는 일반대학에서 운영하고 있는 학점신청 등과는 달리 운전면허 학과시험은 면허시험장에 반드시 가야만 하는 등 현 시점에서 볼 때 투자에 비해 그 필요성이 절실하지 않은 사업들이 신규로 추진될 수 있다. 따라서 이러한 사업들은 시기상조 및 여건 미조성 등을 이유로 삭감의견을 제시할 필요가 있다.


3. 새로운 사업

➔ 문제발생의 근본적인 해결책 여부

문제발생의 근본적인 원인에 대한 치유책이 아님에도 불구하고 각 부처는 중요이슈가 발생되면 거기에 편승하여 예산을 계상하는 사례가 다수 발견되고 있다. 그 사례로 교육인적자원부소관 일반회계의 이공계열 대학(원)생 장학금지원사업을 들 수 있다. 이 사업은 대입수험생들의 이공계 기피현상이 심화되어 사회문제가 되자 반영된 사업이나, 이공계 기피현상의 원인은 IMF 이후 구조조정과정 속에서 직업의 불안전성, 경제적 대우에 대한 불만, 그리고 사회지도층으로의 진입의 어려움 등 학교 외적인 부분에 그 근본원인이 있었으므로 문제해결을 위한 필요충분한 사업으로 보기는 곤란하다 하겠다.

➔ 국가지원의 적절성 여부

교육인적자원부 소관 2003년도 일반회계 재미한인 장학기금 출연사업의 예에서 보는 바와 같이 민간에서 추진되거나, 동북아지역혁신센터지원사업의 예에서 보는 바와 같이 지방비로 추진되는 것이 바람직함에도 국가예산에 편성되는 사례가 빈발하고 있다. 이러한 사업들은 국가지원의 부적절성을 근거로 감액의견을 개선할 필요가 있다.

이와 관련하여 기획예산처 「예산안편성지침 및 기준」에서도 민간부문과 경합되는 신규사업은 원칙적으로 요구 불가하다고 명시하고 있다. 

애덤 스미스가 본 정보의 비대칭성



김 이 석
재정정책분석팀 경제분석관

1. 정보의 비대칭성, 이것은 모두 무엇에 관한 것인가?

무릇 모든 학문은 시간이 지나면서 진화한다. 경제학도 예외가 아니다. 그래서 최근에 경제학 원론을 배운 사람들은 이들보다 한 세대 전에 대학을 다녔던 사람들이 별로 접해 보지 않았던 새로운 용어들을 익히고 사용한다. 새롭고 낯선 용어인 만큼 이런 용어를 사용하면 왠지 더 유식해 보이기도 한다. 이런 새로운 용어 가운데 하나가 바로 정보의 비대칭성(information asymmetry)이다. 정보의 비대칭성이란 쉽게 말해 사람들마다 알고 있는 정보가 똑같지 않다는 말을 다르게 표현한 것이다.

예를 들어, 자동차 정비공장에 차를 고치러 갔다고 해 보자. 자동차 정비공은 자동차의 고장과 수리에 대해서 고객보다 더 많이 알고 있다. 만약 정비공이 이것저것 고치라고 할 경우, 도대체 어디까지 믿어야 할지, 또 어디까지 고쳐야 할지 판단하기 어렵다. 고객과 정비공 사이에 정보의 비대칭성이 존재하기 때문이다.¹⁾

더 나아가 정보의 비대칭성이 있으면, 시장이 아예 성립되지 않게 되는 시장의 실패(market failure)가 초래될 수 있다고 주장되기도 한다. 이 주장에 의하면 예컨대, 건강보험은 민간에서 공급되기 어려우며 따라서 정부가 보험시장에 개입하여야 한다. 어떤 사람이 건강한지 병약한지는 그 사람 자신이 가장 잘 아는 반면,

1) 이런 유형의 정보의 비대칭성은 사실 노동의 분업과 직접적인 관련이 있다. 의료, 교육 등 어떤 직종이든 그 직종에 종사하는 사람은 그렇지 않은 사람에 비해 이런 유형의 정보적 우위를 지니고 있다.

2) 이 말에 약간의 의문은 있다. 예를 들어 건강검진을 하면, 본인이 알지 못하던 질병을 발견할 수도 있고, 또 경우에 따라서는 검진을 해 본 의사가 환자 본인보다 그 환자에 대해 더 많은 것을 알고 있는 경우도 있을 것이다. 그러나 당분간 이런 종류의 문제는 무시하고 논의를 진행하기로 하자.

건강보험을 판매하는 보험회사는 잘 알 수 없다.³⁾ 그럼에도 불구하고 보험회사가 일정한 보험료를 내면 장래에 병에 걸릴 때 일정한 보험금을 탈 수 있는 상품을 만들었다고 해 보자. 건강한 사람들은 이 보험 상품을 사지 않을 확률이 높은 반면, 건강하지 않은 사람들만 이 상품을 구매할 가능성이 크다. 이것을 역(逆)선택(adverse selection)이라고 부른다.³⁾ 그렇게 부르는 이유는 시장에서는 보통 더 나은 것이 선별되는 것이 보통인데 이 경우에는 건강하지 못한 사람들만 보험시장에 들어오기 때문이다.⁴⁾ 이 비슷한 예로 자주 언급되는 것이 중고차이다. 외부 상태로만 알 수 없는 중고차의 내부 품질은 중고차를 몰고 다니던 주인이 가장 잘 안다.⁵⁾ 그러나 몇 년형 몇 킬로미터를 탄 중고차는 얼마라는 식으로 가격이 정해지면, 이 가운데 품질이 좋은 차는 시장에 나오지 않고 품질이 나쁜 차만 중고차 시장에 나올 것이라는 주장이다.

만약 건강이 나쁜 사람만 보험 상품을 사고 보험회사는 건강이 나쁜 사람을 좋은 사람으로부터 구별할 수 없다면, 보험회사는 수익은커녕 손해를 볼 것이고 보험회사는 문을 닫게 된다. 자신의 병을 숨기는 사

람들만 보험에 들게 되고, 건강한 사람은 보험에 들지 않게 되어 규제되지 않은 자유로운 시장에서는 보험시장이 성립하지 않는다는 결론에 이르게 된다.⁶⁾ 마찬가지로 중고차를 사서 판매하는 사람이 어떤 차가 좋은 차인지 구별할 수 없다면 중고차매매상은 곤문을 닫게 될 것이고 중고차시장은 성립할 수 없게 된다.

이것이 바로 흔히 정보의 비대칭성과 이에 따른 역선택과 시장 실패의 가능성이라고 불리는 것을 논리적 뼈대만 추려 설명한 것이다. 애덤 스미스가 살아났다면 이 정보의 비대칭성에 대해 무엇이라고 했을까? 하이에크는 경제학자들에게 다음과 같이 권한 바 있다. 우리가 정교한 경제이론을 정확하게 따라가면서 공부하는 것은 중요하다. 그러나 이것보다 더 중요한 것은 “이런 이론이 다 무엇에 관한 것인지” 좀 더 넓은 시각에서 음미해 보는 것이다. 이 정보의 비대칭성이란 것에 대해 시장경제의 보이지 않는 손(invisible hand)을 제시한 경제학의 아버지는 무엇이라고 말할지 추론해 보는 것도 이런 점에서 의미 있는 일일 것이다.

3) 역선택의 문제와는 약간 다른 문제로 “도덕적 해이”(moral hazard)라는 문제가 자주 언급되기도 한다. 도덕적 해이란 예컨대 고정 보험료와 고정된 보상금이 정해지면 사람들이 사고를 예방하려는 노력을 기울이지 않는 현상을 말한다. 보통 이 문제에 대한 시장의 대응은 무사고를 유지하면 보험료를 인하해 주는 동시에 사고를 내면 사고처리 비용의 일정한 비율을 물게 하여 사고를 내지 않으려는 유인을 만들어주는 것이다.

4) “악화가 양화를 몰아낸다.”(bad money drives out good money)는 소위 그레삼의 법칙이 대표적인 역선택의 사례로 언급된다. 순도가 낮은 금화(bad money)를 통용시키기 위해 순도가 높은 종전의 금화(good money)와 1:1의 교환을 강요하고 이를 따르지 않으면 처벌한다면 시장에서 순도가 높은 금화(good money)는 사라질 것이다. 혹은 다른 통화와의 교환비율을 시장 실세보다 높이거나 낮추고 이를 처벌을 통해 강제하면 유사한 일이 발생한다. 흔히 알려진 것과는 달리 그레삼의 법칙은 규제받지 않은 시장의 역선택을 보여주는 사례가 아니라 반대로 규제받는 시장에서 일어나는 사례라고 할 수 있다.

5) 이 말에 약간의 의문은 있다. 예를 들어 내가 몰고 다니는 중고차여서 이 차 자체에 대해서는 비교적 잘 알고 있지만, 다른 똑같은 자동차회사, 같은 연수의 중고차에 비해 얼마나 성능이 좋은지 혹은 나쁜지에 대해서는 잘 모를 수 있기 때문이다. 이 점에 대해서는 오히려 중고자동차매매상이 더 잘 알고 있을 수 있다. 이런 의문이 남지만 일단 논리 전개상 이 점을 수긍해 두자.

6) 그렇다면 실제로 민간에서 건강보험 상품이 판매되는 것은 어떻게 설명해야 할까?

2. 애덤 스미스라면 정보의 비대칭성에 대해 무엇이라고 했을까?

애덤 스미스가 정보의 비대칭성에 대해 가장 먼저 전했을 메시지는 아마도 완전정보를 지닌 주체를 무의식중에 가정하는 오류와 시장에서의 정보를 남을 위해 쓰게 만드는 경쟁의 의미였을 것으로 추론해 볼 수 있다. 우선 첫째, 그는 국민들 각자가 어떻게 행동할 지 알 수 있는 모든 정보를 자신이 지니고 있는 듯이 정치가(혹은 학자)들이 착각해서는 안 된다고 강조했을 것이다.⁷⁾

애덤 스미스는 “정치가들은 국민들을 마치 체스판의 졸(卒)처럼 마음대로 움직일 수 있는 것처럼 생각한다. …그러나 그들은 스스로 움직이는 원리를 가지고 있다”고 말한 바 있다.⁸⁾ 실제로 사회라는 체스판 속의 각 개인들은 스스로의 정보와 움직이는 원리에 따라 행동한다. 그러나 사회를 자신의 이상에 따라 재구축하고 싶은 정치가는 자신들이 체스판 위의 졸을 놓고 싶은 자리에 놓아두듯이 국민들을 법률의 제·개정을 통해 언제나 원하는 방식으로 움직이게 할 수 있다고 착각한다. 각 개인들이 지닌 정보와 행동하는 방식을 정확하게 알고 있는 것처럼 가정하여 반응함수를 만들고 모델을 만드는 일에 익숙한 경제학자들도 마찬가지로 자칫 자신이 정말 개별 경제주체들이 모델 속이 아닌 현실 속에서도 어떻게 반응할지 정확하

게 알고 있는 것처럼 착각할 수 있다.

아울러 사실 정보의 비대칭성으로 인해 시장이 불안정할 수 있다고 해서 이것이 곧바로 정부가 시장보다 문제를 더 잘 해결해 줄 것으로 기대할 수 있다는 의미는 아니다. 그러나 많은 경제학자들은 시장의 불안정성을 지적하고 난 후 곧바로 정부가 이런 불안정성을 시정할 수 있는 것으로 생각하는 오류를 범하곤 하였는데 이를 템세츠는 “열반 접근법(Nirvana Approach)”이라고 비판한 바 있다.⁹⁾ 남들만 아는 정보를 제3자인 정부라고 해서 비용을 들이지 않고 더 잘 알 것으로 기대할 수는 없으므로 실제 우리가 비교해야 할 것은 불안정한 시장과 불안정한 정부라는 것이다. 이런 점을 일깨우는 성급한 황제에 관한 재미있는 일화가 있다. 로마 황제가 두 가수의 노래를 듣고 누가 더 노래를 잘 하는지 판정해 주기로 하였다. 첫 번째 가수의 노래는 황제의 거의 완벽했던 음악적 감각에 비해 너무나 형편없었다. 황제는 두 번째 가수의 노래를 듣기도 전에 두 번째 가수에게 상을 내리고 노래를 시켰다. 두 번째 가수는 첫 번째 가수보다 더 황제의 음악적 감각에 미치지 못했지만 너무 늦었다.

둘째로, 애덤 스미스는 정보의 비대칭성으로 인해 각자가 서로 다른 정보를 지니고 있다고 하더라도 시장경쟁의 “보이지 않는 손(invisible hand)”이 자신만이 지닌 정보를 남(소비자들)을 속이고 자신의 이득을

7) 이런 완전한 정보와 관련하여 흥미로운 논의의 하나는 루드비히 폰 미제스의 전지(omniscience)와 전능(omnipotence)은 양립불가능하다는 논증이다. 만약 전지하다는 의미가 미래에 일어날 일까지 모두 아는 것이고 전능하다는 의미가 무엇이든 원하는 상태로 바꿀 수 있는 능력이라고 했을 때, 전지와 전능은 양립할 수 없다. 왜냐하면 미래에 일어날 것을 아는 순간 이를 변화시킬 능력은 사라지기 때문이다.

8) 애덤 스미스(박세일·민경국 역), 『도덕감정론』, 비봉출판사, 1996.

9) H. Demsetz, “Information and Efficiency: Another Viewpoint,” *Journal of Law and Economics*, 1969.

취하는 방식으로 이용하지 않고 남의 이득이 되게 사용하도록 보이지 않는 채찍과 당근을 사용한다고 강조할 것이다. 여기서 보이지 않는 채찍이란 손실을 의미하고 당근이란 이윤을 의미한다. 소비자들로부터 “속이지 않는다.”는 명성을 획득하는 것이 자신의 이득이 될 때, 생산자들은 속이지 않는다는 명성을 획득하기 위해 노력한다.¹⁰⁾ 빵집 주인은 소비자들보다 빵에 대해 더 잘 안다. 그는 소비자들을 사랑하기 때문이 아니라 자신의 이익을 위해서 경쟁자보다 더 맛있고 신선한 빵을 만들기 위해 이런 정보를 쓴다. 물론 현실세계에서는 당장의 이득에 눈이 어두워 신선하지 않은 빵을 파는 빵집 주인도 있겠지만 경쟁이 존재하는 한 이들은 장기적으로 생존하기 어렵다.

빵집 주인은 비록 다른 빵집 주인보다 더 저렴하면서도 더 맛있고 신선한 빵을 공급하기 위해 피곤한 경쟁을 하여야 하지만, 자신 역시 소비자로서는 다른 푸줏간 주인들의 경쟁 덕분에 더 신선하고 저렴한 고기

를 맛볼 수 있게 된다. 빵집 주인과 푸줏간 주인은 자신이 경쟁에 직면하는 대신 다른 이들의 경쟁으로부터 많은 득을 보는, 매우 간접적이면서도 고도의 협력을 하는 셈이다.¹¹⁾

사실 애덤 스미스는 곤궁에 처했을 때 서로 도와줄 수 있는 진정한 친구 사이에 나눌 수 있는 자비심이 중요하지 않다고 생각한 것은 아니다.¹²⁾ 다만, 진정 자비를 나눌 친구를 평생에 걸쳐서도 몇 명 얻을 수 없다고 보았고,¹³⁾ 그래서 소수의 사람들로 이루어진 공동체 사회를 넘어선 거대사회(Great Society)에서는 시장의 경쟁이 기본 원리가 되어야 그 사회가 잘 작동할 수 있는 반면, 자비심에만 의존하는 사회는 잘 작동할 수 없다고 보았다.¹⁴⁾

각 개인이 동떨어진 섬(isolated island)처럼 살아가는 것이 아니라 여러 사람으로 이루어진 사회 속에서 교환을 하면서 산다는 것은 각자에게 도움을 줄 수 있다. 잘 알려진 것처럼 리카도(Ricardo)의 비교우

10) 이와 관련하여 하이에크는 시장 경쟁의 의미를 경쟁을 하기 전에는 알 수 없었던 것을 경쟁을 통해 사후적으로 누가 더 잘할 수 있는지 어떤 생산방법이 더 경제적인지 등을 발견할 수 있다는 점에서 찾았다. 만약 경쟁을 통해 경쟁을 하기 이전에 비해 더 알 수 있게 되는 점이 전혀 없다면 경쟁은 자원을 배분하는 효과적 방법이 될 수 없다고 보았다. 하이에크의 경쟁관에 대해서는 다음의 3편의 논문들을 참고. 각 개인들에게 흩어져 있는 정보(지식)를 활용하는 시장의 기능에 대해서는 “사회에서의 지식의 활용”(The Use of Knowledge in Society), 교과서의 완전경쟁개념과는 다른 경쟁의 의미에 대해서는 “경쟁의 의미”(The Meaning of Competition), (이 두 편의 논문은 Individualism and Economic Order, Chicago University Press, 1948에 수록되어 있음), 발견과정으로서의 경쟁, 무시간적으로 경쟁을 다루는 데 따른 문제에 대해서는 “발견과정으로서의 경쟁”(Competition as a Discovery Procedure)을 읽어보기를 권하며 시장을 인지적 한계를 극복하는 과정으로 파악하는 신오스트리아학파의 관점에 대해서는 김이석, “신(新)오스트리아학파: 인지적 한계의 극복과정으로서의 시장 경쟁과정”, 『경제학의 새로운 지평』 이슈투데이, 2005. 8. (발간예정)을 참고.

11) 애덤 스미스, 「국부론」 참고.

12) 조나단 화이트, 「애덤 스미스 구하기」, 생각의 나무, 2003, 참고.

13) 이런 점에서 소위 가진 층의 미덕으로 칭송되는 노블레스 오블리제(Nobles Oblige)는 애덤 스미스가 사회를 건축물에 견준 비유를 빌리자면 사회구성의 기초적 원리로서 건축물의 기둥의 기능을 할 수 있다기보다는 건축물이 아름답게 보이도록 하는 장식물이라고 볼 수 있다.

14) 시장 경쟁이 기본이 되는 (거대)사회는 자비심이 없는 사람들로 구성되더라도 잘 작동할 수 있는 반면, 자비심을 기본원리로 삼는 사회는 사람들의 실제 자비심이 가정한 만큼 크지 않으면 작동하지 않을 것이다. 아울러 “아직도 떡도 비싸면 안 사먹는다.”는 속담이 시사하는 것처럼 자비심을 지니고 있다고 하더라도 이것이 기회비용이 커짐에 따라 변하는 것이라면 시장경쟁이 기본원리가 되는 사회라야 잘 작동할 수 있다.



위론은 내가 모든 점에서 열등하더라도 상대적으로 잘 하는 것이 있으면 그 상대적인 것을 하는 데 전념하고 여기에서 얻은 소득으로 다른 사람이 생산한 것과 교환하면, 즉 노동의 분업(division of labor)을 하면, 혼자서 모든 것을 생산할 때보다 더 많은 산출물을 얻을 수 있다는 것을 보여준다.¹⁵⁾ 상대적으로 잘 할 수 있는 비교우위를 구성하는 중요한 요소의 하나가 분업을 하기 전에 지녔던, 혹은 분업을 한 이후 일을 해 나가면서 얻게 되는 서로 다른 정보적 우위라고 보면 사실 노동의 분업의 또 다른 측면은 바로 지식의 분업(division of knowledge)이다. 우리가 다른 사람이 만든 제품을 사서 쓴다는 것은 그들의 우월한 지식을 사서 쓰는 셈이다.

비교우위론을 다른 식으로 표현하면, 만약 사람들이 상대적으로 잘하는 정도가 완전히 동일하다면 분업의 이익은 사라진다. 사람들이 상대적으로 잘 하는 것이 서로 다르기 때문에 여러 명으로 구성되는 사회에 산다는 것이 서로에게 도움이 되는 것이다. 이것을 지식의 문제로 환원하여 생각하면, 마찬가지로 서로 아는 것이 다르지 않다면 우리는 분업의 이익을 누릴

수 없다. 그런데 이렇게 서로 다른 것을 안다는 것이 바로 정보의 비대칭성이 아니던가?

앞에서 강조한 것처럼 시장에서의 경쟁은 궁극적으로 ‘명성’ 혹은 신뢰를 얻고 유지하기 위한 경쟁이다. 무수한 제품에 대해 잘 알 수 없고 이를 알기 위해 많은 비용을 지출하기 어려운 소비자로서는 그 제품을 만든 제조업자의 ‘명성’에 의존할 수밖에 없고 따라서 생산자들은 경쟁자들보다 낫다는 명성을 얻기 위해 부단히 노력하게 된다. 그래서 너무나 보편적인 현상인 정보의 비대칭성에도 불구하고 이 비대칭적 정보가 남들(소비자들)을 위해 쓰인다.

마지막으로 애덤 스미스의 말로부터 직접 유추할 수 있는 것은 아니지만 아마도 그는 시장이 때로는 정보의 비대칭성을 매워주는 정보들을 만들어내기도 한다는 점을 지적하지 않았을까 싶다. 아직 충분히 여러 번 거래를 하거나 시간이 경과하지 않아서 상대방에 대한 신뢰가 충분하지 않다면 어떻게 할 것인가? 저(低)신뢰의 문제도 결국 정보의 비대칭성 문제이다. 앞에서 건강한 사람과 건강하지 않은 사람을 구별할 수 없다고 하였는데, 만약 건강한 사람과 건강하지 않

15) 미세스는 리카도의 비교우위론을 여러 사람이 모여 사는 데 따른 이득을 누릴 수 있는 일반적 이론으로 확대해석하고 이를 “어울림의 법칙(law of association)”이라고 불렀다. Mises, Ludwig, *Human Action: A Treatise on Economics*, Henry Regnery, 1966.




은 사람 사이에 보험요율에 차이가 있다면, 건강한 사람은 의사의 진단서를 첨부하여 더 좋은 조건의 보험 상품에 들려고 할 수 있다. 아울러 자본시장이 발달하고 기업에 대출하는 은행이 다양한 기업에 대한 정보가 필요해지면서 기업에 대한 정보를 가공하여 이들에게 판매하는 정보회사들이 등장한다.¹⁶⁾

너무나 신뢰하기가 어려운 상황일 때는 “불모(hostage)”의 제공을 통해 “없었던” 신뢰가 만들어지기도 한다. 서로 인접한 국가들끼리 전쟁을 하고 난 후, 이제 서로 평화롭게 지내기로 약속하고 패전국이 앞으로 공물을 바치겠으며, 전쟁을 일으키지 않겠다고 하더라도 이것은 신뢰할 수 없는 “입에 발린 말(cheap talk)”에 불과할 수 있다.¹⁷⁾ 이런 문제를 해결하는 것이 바로 왕이 아끼는 딸이나 아들의 불모 제공이다. 이렇게 되면 패전국의 약속에 신뢰할 수 있다는 정보가 더해진다.

마찬가지로 처음 시장에 진입한 기업, 혹은 새로운 모델을 개발한 자동차회사가 자신이 선전하는 말의 신빙성을 증명하려면 오랜 시간이 걸리는 경우, 예컨대 신형 자동차 모델이 3년 이상 고장 없이 잘 작동할 것이라고 말만 한다고 소비자들이 믿기를 바라기는 어려울 것이다. 값싸게 말로만 좋다고 선전한다고 해서 신뢰가 형성되지는 않을 때, 시장은 3년 이내 무상수리 보장과 같은 불모(보증)를 내세운다.¹⁸⁾

3. 성급한 결론 내리기의 위험성

정보의 비대칭성(information asymmetry)이라는 용어는 흔히 도덕적 해이, 역선택, 시장의 미발달 등 정보의 불완전성으로 인한 시장의 실패와 연상되어 사용되고 있다. 그러나 “애덤 스미스가 다시 살아났다면 이 정보의 비대칭성에 대해 무엇이라고 했을까?”라고 한걸음 물러나 이 문제를 생각해 본 결과, 정보의 비대칭성은 연상과는 정반대의 것이었다. 우리는 정보의 비대칭이 있다고 하더라도 시장경쟁이 원활하게 작동한다면, 이런 정보의 비대칭성은 시장 실패의 근원이 되는 것이 아니라 오히려 공익에 이바지하게 하는 기초가 된다는 결론에 이르렀다.

우리는 단순화된 모형 안에서 내려진 결론이 좀 더 큰 틀에서 바라보면 완전히 다른 결론으로 이어질 수 있으며 따라서 단순화된 모형에서 시사하는 바를 액면 그대로 받아들여지게 될 때 노래를 끝까지 들어보지 않았던 성급한 로마 황제가 범한 전철을 밟을 수 있다는 것을 깨닫게 된다. 만약 정보의 비대칭성의 문제를 단순화된 모형의 범위 안에서만 이해하고 있던 정책 입안자가 마침 이 글을 읽고 애덤 스미스라면 무엇이 라고 했을까를 숙고해보게 되고 그래서 정책의 내용이 종전과는 조금이라도 달라질 가능성이 생긴다면, 이 글은 나름대로 쓸 이유가 있었다고 하겠다. 

16) 슌페터의 경제발전론을 계승한 넬슨(Richard Nelson)은 이런 기관을 지원기관(supporting institution)이라는 용어로 표현하고 시장의 발전은 이런 기관의 자발적 성장과 불가분의 관계를 지니고 있음을 강조하고 있다.
 17) 북핵문제에 대한 북한과 미국 간의 문제도 상호신뢰의 문제가 개재되어 있는 것으로 보인다. 말로 서로가 내거는 것들을 신뢰할 수 있는 형태로 제시하지 못하고 있고 또 그렇게 제시하기가 쉽지 않다는 것이 북핵문제의 중요한 측면이라고 볼 수 있기 때문이다.
 18) 은행 대출을 할 때, 은행이 대출받는 사람이 잘 갚을 것인지에 대해 확인할 수 없을 때, 대출받는 사람이 제시할 수 있는 것이 담보인데 담보는 인질에 가장 직접적으로 대응하는 것으로 볼 수 있다.

OECD 국가들의 최근 조세행정 개혁과 시사점



문 성 환
세입세제분석팀 경제분석관

1. 서론

1990년대 이후 정보화·개방화가 급속히 진전되고 시민사회가 성장하면서 납세 서비스의 획기적 개선을 통한 자발적인 납세순응의 확보가 조세행정의 중요한 과제로 대두되고 있다. 이에 따라 OECD 국가들은 각종 조세행정 개혁을 활발히 추진하고 있는데 고객주의의 도입, 전자세정의 구축, 직·간접세의 통합, 재무부에 대한 보고체계의 강화 등의 경향이 나타나고 있다. 이하에서는 OECD 국가들의 최근 조세행정 개혁의 흐름을 자세히 살펴보고 우리나라의 조세행정 개혁과 관련한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 개혁의 내용

➔ 조직적 배치: 관세행정과의 통합

OECD 국가들의 일반적인 경향은 아니지만 21세기에 들어와 조세행정과 관세행정을 단일의 경영구조 내에 조직적으로 결합시키려는 움직임이 일부 국가들에서 나타나고 있다. 구체적으로 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 멕시코, 네덜란드 그리고 스페인 등 6개국이 이러한 통합을 추진하였다. 영국 역시 2004년부터 국세청(Inland Revenue)과 관세소비세청(HM Customs and Excise)의 통합을 추진하고 있다. 이하에서는 영국의 사례를 중심으로 조세행정과 관세행정의 통합이 추진되는 배경을 살펴보고자 한다.

첫째, 국제적인 경험의 입증이다. 국제통화기금(IMF)과 경제협력개발기구(OECD)는 오래 전부터 직접세와 간접세의 통합을 강조하여 왔다.¹⁾

이는 기업회계에 대한 총체적인 관점을 가질 때 조세행정은 가장 효과적으로

되기 때문이다.

둘째, 1994년 이후 추진된 두 조직간 연대 활동과 사업의 교혼이다. 내국세청과 관세소비세청은 자료의 입력, 처리, 조사, 체납관리 등 상당히 중복된 기능을 수행하고 있다. 고객의 기반에서도 사업자들을 주된 고객으로 가지고 있다. 1994년 내국세청과 관세소비세청의 내부 검토 결과 이와 같은 기능 중복의 문제점과 통합으로 인한 잠재적인 효익들이 인지되었고 그 결과 두 조직간의 연대 사업이 시작되었다. 그러나 이러한 연대 사업의 효과는 제한적일 수 밖에 없었다. 예를 들어 두 조직은 상이한 전략과 우선순위 그리고 목표를 가졌는데, 이러한 요인이 두 조직간에 문화적 차이와 더불어 연대활동 사업을 둘러싸고 긴장감을 야기한 것이다. 이에 따라 잠재적인 효익을 실현시키기 위해서는 더 근본적인 변화가 필요하다는 데에 두 조직은 인식을 같이하게 되었다.

셋째, 기능 분석의 결과 조세행정의 효율성과 효과성이 크게 증가된 것으로 나타난 것이다. 효율성 측면에서 보면 두 조직의 통합은 기능의 중복으로 인한 비효율을 제거하고 인력의 감축과 규모의 경제를 가져다 줄 것이다. 또한 두 조직의 통합은 조세체제간의—특히, 부가가치세와 직접세—정보의 공유를 활성화시키고 이용을 증진시켜줄 것이다. 이를 통해 사업자들에게 총체적인 파악이 가능하게 되어 납세순응을 보다 효과적으로 달성할 수 있고 서비스의 수준을 제고할 수 있다.

1) 영국은 국세청은 직접세, 관세소비세청은 간접세인 부가가치세를 징수하는 이원화된 조직구조를 가지고 있다.

➔ 조직적 구조: 기능별 조직에서 납세자 조직으로

과거 수십년 동안 세목별 조직에서 기능별 조직으로의 이행은 전세계적인 흐름이었다. 최근에는 고객 중시 이념에 따라 기능별 조직에서 납세자 서비스를 중시하는 납세자 중심조직으로 이행하는 현상이 나타나고 있다. 네덜란드, 호주, 뉴질랜드, 미국이 대표적인 국가들이다.

납세자 조직의 근거

납세자 조직의 근거로는 각각의 납세자 그룹은 상이한 특성과 순응행태를 가지고 있고 그 결과 과세당국에 상이한 위협을 제시한다는 점이 제시된다. 과세당국이 이러한 위협에 효과적으로 대처하기 위해서는 각각의 납세자 그룹의 특성과 이들이 제시하는 순응이슈에 적합한 전략을 개발하고 집행해야 한다. 이런 관점에서 납세자 조직에서는 납세자를 탈세위험도, 세수비중, 중요도 등 성향에 따라 구분하고, 조세행정 조직을 이에 맞춰 설계한다. 이 조직의 장점으로는 납세자에 대한 정확한 행태분석이 가능하여 납세서비스 효과를 극대화 할 수 있고, 기능별 조직에 비해 알아야 할 세법과 절차가 줄어들며, 납세자 관리의 효율성이 증대시킬 수 있다는 점 등이 제시된다.

미국의 사례

미국에서 기능별 조직은 1952년에 도입되었다. 그러나 기능별 조직은 하나의 조직으로 모든 부류의 납세자들을 만족시키는 형태로 납세자들의 수많은 행태와 변화무쌍한 태도를 고려해볼 때 이러한 조직구조로는 납세순응을 확보하기에 적합하지 않다.

OECD 국가들의 일반적인 경향은 아니지만 21세기에 들어와 조세행정과 관세행정을 단일의 경영구조 내에 조직적으로 결합시키려는 움직임이 일부 국가들에서 나타나고 있다. 구체적으로 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 멕시코, 네덜란드 그리고 스페인 등 6개국이 이러한 통합을 추진하였다. 영국 역시 2004년부터 국세청(Inland Revenue)과 관세소비세청(HM Customs and Excise)의 통합을 추진하고 있다.

이러한 문제의식에서 미국은 2000년에 납세자 조직을 설치하게 된다. 미국의 납세자 조직은 다음과 같이 납세자들을 네 가지로 구분하고 종합적으로 관리하여 이들의 특성에 따른 다양한 서비스를 종합적으로 제공해주고 있다. ①제1조직단위는 약 1억명에 달하는 개인사업자군에 대해 서비스를 제공하도록 한다. 개인사업자는 임금소득과 투자소득만이 있는 자로 한다. ②제2조직단위는 소사업 납세자군에 대해 세무서비스를 제공하도록 한다. 여기에는 1인 소유법인과 소사업법인이 포함된다. ③제3조직단위는 대법인에 해당하는 납세자군에 대해 세무서비스를 제공하도록 한다. ④제4조직단위는 면세단체들에 대해 세무서비스를 제공하도록 한다. 여기에는 면세되는 조직체와 주정부 또는 지방자치단체를 포함한다.

고액 납세자 단위조직

납세자 조직의 적용이 아직 여전히 초기단계에 있는 반면, OECD 국가들의 2/3 이상이 고액 납세자 단위조직의 창설을 통해 이러한 접근법을 부분적으로 적용해오고 있다. 고액 납세자 단위조직의 창설은 전 세계적인 흐름이기도 한데 이는 이들이 한 국가 세수의 큰 비중을 차지하여 이들이 조세행정 당국에 제기

하는 위협을 어떻게 다루는가에 따라 조세행정의 효과성이 크게 달라지기 때문이다. 이에 따라 OECD의 많은 국가들은 고액 납세자들의 조세문제를 다루기 위한 특수한 조직적인 장치를 창설하고 있다. 여기에는 다양한 조직적 형태들이 있지만, 공통적인 접근법은 운영 수준에서 고액 납세자들에 대한 등록, 정보 처리, 납세 서비스, 감사, 체납징수 등의 주요한 조세행정 기능을 책임지는 다기능적인 조직적 단위를 창설하는 것이다.

➔ 자율성

행정개혁에서 자율 또는 재량이 강조되는 것은 하위 기관이나 일선조직이 정책집행에 관한 자율을 가질 때 조직의 성과가 향상될 수 있다는 데에 믿음에 있다. 이에 따라 OECD 국가들은 조세행정 조직의 자율성을 증진시키는 노력을 경주하고 있는데 국세청장의 임기제를 도입하거나 조직·인사·예산과 관련하여 기관장의 권한을 강화하는 시키고 있으며 국세행정조직을 독립기관화하는 국가도 나타나고 있다.

국세청장의 임기제는 조세행정에 대한 정치적 영향력을 차단하고 세정의 지속성을 보장해주기 위해 도입되었다. 미국의 내국세입청장의 임기는 5년이

다. 캐나다의 관세국세청(Canada Customs and Revenue Agency, CCRA) 기관장의 임기 역시 5년인데 연임이 가능하다. 호주의 경우는 임기가 7년이다.

자율성의 확대와 관련하여 캐나다는 1999년 관세국세청법(C CRA Act)의 제정을 통해 조직을 이전의 정부부처(department)에서 책임운영기관(agency)으로 전환하는 개혁을 단행하였다. 캐나다가 국세행정조직을 책임운영기관으로 분리시킨 것은 비록 조세행정이 국민의 재산권을 침해하는 권력적 작용이라는 속성을 가지고 있지만 다른 측면에서는 은행 등과 같이 국민들에게 서비스를 제공하는 금융기관의 성격을 가지고 있다고 보았기 때문이다.

➔ 상위 감독기구들의 감독권한 강화

미국, 캐나다, 일본, 영국 등 이들 나라의 조세행정 개혁이 보이는 특징은 국세청 내부의 혁신을 넘어 재무부에 대한 보고체계의 강화나 감독위원회의 설치²⁾ 같은 거버넌스 구조(governance structure)의 문제로까지 확대되고 있다는 점이다.

미국이나 캐나다가 조세행정만을 전담하는 감독위원회를 설치한 것은 국세청에 책임성을 부여하고 민간부문의 지도를 통해 성과를 극대화하며 세정에 장기적인 방향제시를 하기 위함이다. 이들 감독위원회나 경영위원회는 일반적으로 경제나 경영 등

과 관련된 민간 전문가들로 구성되어 조세행정의 주요 현안과 과제들에 대해 일상적인 감독을 행사하고 있다.

일본의 조세행정 감독과 관련하여 눈에 띄는 점은 재무성의 재무대신이 국세청에 대한 성과평가를 수행한다는 점이다. 이는 국세청의 책임성을 강화함과 동시에 정책부문과 집행부문 간의 환류를 제고하기 위해서인데 2001년 중앙정부조직개편 때 도입되었다. 다른 한편 평가의 객관성을 확보하고 평가의 질을 높이기 위해 재무성 내에는 민간전문가로 구성된 정책평가위원회가 설치되어 있다.

3. 우리에게 주는 시사점

➔ 지속적인 조직혁신

영국이나 미국, 캐나다 등이 관세행정과의 통합을 추진하거나 납세자 조직을 도입하고 기관을 책임운영화한 것은 고객에 대한 서비스를 제고하고 조직의 효율성을 증진시키기 위함이다. 이와 같은 관점에서 우리 역시 고객에 대한 서비스 제고와 효율성의 증진을 위한 조직 혁신을 고민할 필요가 있다.

현재 국세청은 1999년 세목별 조직에서 기능별 조직으로의 개편 이후 구조조정이나 조직개편을 통한 세정혁신은 중단된 상태이다. 그러나 빠르게 진행되고 있는 정보통신 기술과 교통의 발달, 그리고 납세자들의 권리의식의 향상에 비추어 볼 때 여전히 조직개편이나 구조조정을 통한 효율성과 효과성을 증진시킬 수 있는 여지가 아직도 많이 남아 있다고 보인다. 예를 들어 정보통신 기술의 발달에 힘입

2) 미국은 1998년 내국세청(International Revenue Service, IRS) 구조조정 및 개혁법의 제정을 통하여 내국세청 감독위원회(Oversight Board)를, 캐나다는 1999년 관세국세청법의 제정을 통해 경영위원회(Board of Management)를 도입하였다.

은 전자세정의 급속한 발달은 단순한 자료처리나 입력 등과 관련한 업무를 대폭 축소함으로써 인력의 감축을 가능케 하거나 남은 인력의 재조정을 통해 서비스나 조사의 기능을 더욱 강화시켜 줄 수 있을 것이다. 전자세정의 발달로 전통적인 세무서의 업무영역이 축소되고 있고 교통의 발달로 전국이 1일 생활권화되고 있다는 점을 고려해볼 때 지금의 소세무서주의를 대세무서주의로 바꾸는 것도 검토할 필요가 있다.

➔ 국세청장에 대한 임기제의 도입


OECD 국가들의 세정의 자율성 확보와 관련하여 우리가 주목할 점은 국세청장에 대한 임기제의 도입이다. 이는 정치적 영향으로부터 세정의 독자성을 확보하고 지속적인 조세행정 개혁을 추진하기 위함인데, 세정의 독자성에 대한 불신이 여전히 상존하고 있는 우리나라의 상황에 비추어볼 때 우리 역시 국세청장의 임기제의 도입이 필요하다고 본다. 검찰총장이나 경찰총장이 임기가 보장되고 있는 것과는 대조적으로 아직 국세청장에는 임기가 보장되고 있지 않는데 국세청장에도 최소한 2년의 임기를 보장해 주어 세정의 독자성을 제고해주어야 할 것이다.

➔ 재정경제부의 감독권한의 강화

우리나라의 국세행정 감독체제를 보면 조직구조상 상위기관이라 할 재정경제부가 세법에 대한 개정안이나 법령에 대한 해석권 외에는 아무런 감독권한이 없음을 알 수 있다.

경제의 개방화·정보화가 제기하는 세수 누출과 납세자들의 권리의식이 강화로 인한 납세순응의 확보 등 급변하는 세정환경이 제기하는 도전에 대응하기 위해서는 상위 감독기구와 민간부문의 지도가 매우 중요하다. 또한 세정의 중립성과 세무권력의 남용으로부터 납세자들을 보호하고 세정에 대한 신뢰를 제고시켜주기 위해서는 국세행정을 밀착하여 감시할 중심적인 감독기구가 필요한데 이와 관련하여 미국이나 캐나다처럼 재정경제부내에 감독위원회의 설치를 고민할 필요가 있다.

4. 결 어

지난 1999년 기능별 조직으로의 개편 이후 우리나라 조세행정 개혁은 그동안 납세서비스 질의 제고나 납세자 보호 같은 미시적 측면에 치중하여 왔다. 이러한 개혁이 납세자의 만족도를 높이면서 조직의 안정성에 기여해온 것은 사실이나 향후 조세행정 개혁은 하드웨어적 측면에도 관심을 기울여야 할 것으로 보인다. 부문별 납세자 조직의 도입이나 대세무서주의로의 개편 등을 통한 고객만족 제고와 효율성 증진의 여지가 아직 많이 남아 있기 때문이다. 아울러 감독위원회의 도입과 같은 거버넌스 구조의 개편에 대한 고민도 필요하다 하겠다. 

연안통합관리의 문제점과 개선과제



남 광 현
산업사업평가팀 사업평가관

1. 연안통합관리 개념

연안은 만, 염하구, 해변, 갯벌, 삼각주 등 다양한 형태로 구성되어 있으며, 또한 수산업, 해운, 항만, 관광, 레저, 도시, 산업단지 등 여러 가지 사회경제적 활동이 집약적으로 일어나는 무대이기도 하다. 우리나라의 경우 51개의 항만, 815개의 어항 및 84개의 산업단지가 연안에 위치하고 있어, 연안은 국가경제의 중추적인 역할을 수행하는 공간이기도 하다. 더욱이 연안은 그 위치적 특성으로 인해 해양으로부터의 재해에 대한 완충지로, 육지로부터 유입되는 각종 오염물의 최종 처리 공간으로 인간의 생활과 지구환경유지에 매우 큰 역할을 담당하고 있으며, 해양생물의 중요한 산란장, 서식지이자 수산물 생산의 중심적인 공간이다. 이와 같이 연안은 경제·환경적으로 매우 중요한 잠재력을 지니고 있어 제3의 국토로 인식되고 있다.

연안통합관리의 개념은 육지에 인접해 있는 해

양자원과 환경의 이용 및 보전에 관한 문제를 육지와 분리시켜 관리할 수 없다는 인식하에 이를 효과적으로 관리하기 위하여 인근 해역에 영향을 미치는 육지를 공동의 관리대상으로 설정하기 시작한데서 출발하였다.¹⁾ 이러한 의미에서 연안은 바다나 육지와는 다른 “제3의 공간”으로 그 개념이 이해되고 있다.

2. 우리나라의 연안통합관리 추진현황

➤ 연안통합관리의 도입

우리나라에서 연안통합관리가 국가정책으로 정착된 계기는 1999년 연안관리법이 제정되어 연안통합관리의 법적 근거를 마련하면서부터이다. 그 후 연안통합관리계획과 연안정비계획이 2000년 고시되었고, 각 지역별 연안관리계획이 수립·고시되기 시작하면서 연안통합관리의 제도적 기반 확대와 함께 본격적으로 시행되는 단계로 접어들었다.

1) 이지연, “연안역 관리제도의 이론적 배경 및 운영형태 분석,” 『해양정책연구』 Vol. 7, No.1, 1992, pp.1-37.

연안통합관리의 모체가 된 연안관리법을 근거로 수립되는 법정계획으로는 연안통합관리계획, 연안관리지역계획 및 연안정비계획이 있으며, 동 법을 근거로 시행되는 사업으로는 연안정비사업이 있다.

특히 연안정비사업은 연안재해로부터 국토를 보전하고 연안환경개선·복원을 통한 연안의 자연 생태적 가치 증진과 삶의 질 제고를 목적으로 수행된다. 동 사업은 2000년부터 2009년까지 연안정비계획에 근거하여 수행되며, 총사업비는 9,808억원이다.

➔ 연안통합관리와 관련법 간의 관계

연안통합관리에 있어 가장 기본이 되는 연안관리법은 해양수산발전기본법을 비롯한 6개의 기본법과, 공유수면매립법을 비롯한 45개의 개별법과 관련성이 있다. 그 중에서도 특히 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 해양수산발전기본법, 해양오염방지법 및 습지보전법과는 관련성이 매우 높다.

국토기본법과 연안관리법에는 계획 실천을 위한 구속력이 없다는 공통점이 있으나, 연안관리법이 국토의 일부인 연안을 대상으로 하는 반면 국토기본법은 국토의 전체를 관리하는 대상으로 한다는 점에서 다르다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 도시계획을 비롯한 관련 계획을 수립하고 토지의 용도를 구분하여 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 제한하는 구체적인 실천규정을 갖고 있다.

그러나 연안관리법에 근거한 기능별 연안구역의 설정에 있어서는 법적인 규정이 없기 때문에 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규정한 기존의 용도지역과 상충되는 계획을 수립할 수 없다.

해양오염방지법과 연안관리법은 그 내용이나 구체적인 실행수단 확보라는 측면에서 서로 다르나, 해양오염방지를 목표로 하는 점은 같다. 따라서 직접적인 규제수단이 없는 연안관리법은 연안의 관리방향을 실현하기 위해서 해양오염방지법의 구체적 규정들을 이용할 수 있다.

연안습지와 내륙습지를 관리하는 습지보전법과 연안해역과 연안육역을 관리하는 연안관리법은 관리대상의 지역면에서 중첩된다. 그러나 습지보전법에는 대상지역을 관리하는 구체적인 실천수단이 있기 때문에 연안육역에 위치하는 습지에 대해서는 습지보전법이 가지고 있는 구체적인 실천수단을 사용할 수 있다.

3. 연안통합관리의 문제점

➔ 연안관리법의 법적 구속력 미약

연안관리법에는 연안환경의 보전, 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항과 관계행정기관 간에 연안관련 정책이 상충될 경우 그 조정에 관한 사항이 포함되어 있다. 따라서 연안통합관리계획이 연안에 관한 한 종합적이고 기본적인 성격의 상위계획임을 암시하고 있다. 하지만 연안관리법에는 연안통합

관리계획의 상위성 또는 기본적 성격을 규정하는 조문이 없기 때문에 다른 법령에 의한 계획에 대하여 우월적 지위를 주장하기 어렵다.

또한 연안관리법 제11조에서 통합계획 또는 지역계획을 수립·변경함에 있어서 다른 법령의 규정에 의하여 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 연안구역에 대하여는 당해 계획 또는 용도지역 등의 범위 안에서 계획을 수립·변경하도록 하고 있다. 이는 통합계획 수립 시 다른 법령에 의하여 수립된 기존의 계획을 존중하도록 함으로써 연안관리법의 기본적 성격과 타 법에 의한 계획에 대한 우월적 지위를 부정하고 있는 것이다.

연안관리법에는 연안관리계획의 집행을 보장하기 위해 연안관리법 제11조의 “연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령의 규정에 의하여 수립된 계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 요구할 수 있다”는 규정과 제12조의 “연안에서 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 행위를 하고자 하는 경우에는 통합계획 및 지역계획에 적합하게 하여야 한다”는 규정을 두고 있다. 하지만 이는 타 부처의 동의 여부에 따를 수밖에 없는 일반적인 규정일 뿐이며, 다른 법령에 의한 계획을 연안관리계획의 정책방향에 적합하도록 조정할 수 있는 법적 수단은 아니다.

➔ 연안통합관리계획의 미이행

연안통합관리계획에서는 안면도에 대해 다음과 같이 계획이나 대책을 수립하도록 규정하고 있다. 그 주요 내용은 첫째, 천수만의 수질환경 및 해양생태계를 보호하기 위해 이 지역을 환경관리해역으로 지정하여 관리하도록 하고, 둘째, 안면도 중합개발사업과 안면도-보령간 연륙교 건설계획에 대해서는 특별관리지역계획을 만들어 시행하도록 하며, 셋째, 연안을 개발할 때 친수 연안공간을 최대한 확보하는 것은 물론, 바다를 바라 볼 수 있는 연안 경관권을 확보하도록 한 것 등이다.

하지만 이 같은 고시에도 불구하고 안면도와 관련된 연안통합관리계획은 해안도로 노선 변경 등 극소수를 제외하고 거의 이행되지 않고 있는 것으로 나타났다.²⁾

그 원인으로서는 보전과 개발을 둘러싼 이해당사자들의 대립, 인공시설물에 의한 해양환경의 급속한 변화,³⁾ 자연 경관의 훼손과 오·폐수 배출 규제 부재, 대상지역과 내용에 관한 관리주체가 이원화되어 있어 효율적인 관리의 어려움⁴⁾ 등을 들 수 있다.

➔ 세부사업간의 연계성 부족

연안관리 담당 및 관련 공무원을 대상으로 연안 관리에 대한 인식도 및 연안통합관리를 위한 운영

2) 최재선 외, “안면도 연안관리 실태와 정책 시사점,” 해양수산 현안분석, 한국해양개발원, 2004.

3) 최근에 낚지 해수욕장 주변의 모래 유실이 급속히 진행되고 있다. 그 원인으로 바닷모래 과대 채취, 해안침식을 방지하기 위한 방파제와 해안도로 건설 등을 들 수 있으나 그 원인과 실태에 대한 구체적이고 과학적인 조사가 실시되지 않고 있다.

4) 수산자원보호구역의 지정과 관리 주체는 건설교통부와 해양수산부로 이원화 되어 있다.

의 문제점을 파악하기 위하여 실시한 설문조사를 분석하면⁵⁾ 연안관리업무와 관련하여 나타나는 문제점으로는 연안관리법 및 통합계획의 구체적 연관성이 결여되었다는 응답이 전체의 50%를 점유하고 있었다. 이와 같이 실질적으로 연안관련 정책을 수행하는 일선 공무원들은 연안관리법과 세부 프로그램의 연계성 부족을 지적하고 있다.

특히 연안정비계획에 근거하여 추진되는 연안정비사업의 경우 연안실태 기초 조사, 연안관리통합계획 및 연안관리지역계획과 밀접한 관련이 있으나, 동 계획의 수립 시점(2000년 6월 수립 후 2003년 7월)과 추진내용을 살펴보면 거의 연안실태 기초조사(현재 조사 중), 연안통합관리계획(2000년 8월 수립) 및 연안관리지역계획(현재 수립 중)에서 제시된 문제점을 반영하지 않고 있다.


4. 요약 및 개선과제

여기에서는 연안을 둘러싼 현황과 연안통합관리의 개념과 원칙을 대략적으로 살펴보았으며, 우리나라의 연안통합관리 추진현황으로 연안통합관리의 도입과 연안통합관리와 관련법 간의 관계를 분석하였다. 또한 연안통합관리의 주요 문제점으로 연안관리법의 법적 구속력 미약, 연안통합관리계획의 미이행, 세부사업간의 연계성 부족 등에 대해 사례 분석을 통해 분석하였다. 이상의 분석

결과를 바탕으로 연안통합관리의 정책적 효율성과 실효성을 높이기 위해 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 연안관리법이 다른 관련법의 상위법이 아니라 보충적 지위에 머물고 있으므로 연안관리법을 연안에 관한 기본법으로 법적 지위를 제고하여 다른 법률이나 계획보다 우선적인 효과를 인정하도록 할 필요가 있다.

둘째, 안면도 사례를 살펴보면 현행 연안통합관리 정책이 안고 있는 문제점이 그대로 나타나고 있다. 따라서 연안통합관리 정책의 실효성을 확보하기 위하여 연안통합관리계획의 집행에 있어 각 사업별로 시행기간을 정하는 것이 필요하다. 또한 고시내용의 이행 여부를 점검하거나 확인할 수 있는 제도적 장치가 갖추어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 고시된 사항을 이행하지 않거나 위반할 경우 제재할 수 있는 수단을 명시하여야 할 것이다.

셋째, 연안통합관리계획 수립·고시된 지 3년이 지났고, 각 지역에서 지역계획이 수립 중에 있다. 연안통합관리가 처음 도입되어 수립된 계획이라서 미흡한 부분도 많을 것이고 연안을 둘러싼 여건들 역시 많은 변화가 있었을 것이다. 따라서 현재 진행중인 연안실태 기초조사사업과 연계하여 연안통합관리계획, 연안관리지역계획, 연안정비계획 및 연안정비사업 간의 상호관련성을 향상시켜 정책적 실효성을 높이는 방향으로 재검토되어야 할 것이다. 

5) 엄기철 외, "지속가능한 연안관리모형 및 기준 설정에 관한 연구," 국토연구원, 2001.

금강산사업에 대한 의견조사와 발전방향



문종열
사회행정사업평가팀 사업평가관

1. 금강산사업 개요

통일부가 주관하고 있는 금강산사업¹⁾은 남북협력을 증진하기 위해 현대아산(주)에 의해 1998년부터 시작된 금강산관광사업을 직·간접적으로 지원하는 사업이다.

금강산사업은 사업과 관련된 남북협상과 법적 그리고 제도적인 지원 이외에 4개의 재정사업으로 추진되어 왔다. 4개의 재정사업은 2001년부터 2004년까지 한국관광공사가 남북협력기금 900억원을 유상대출 형식으로 사용한 경제협력사업, 2002년 통일부가 남북협력기금 214억 9,300만원을 무상지원 형식으로 사용한 1차 금강산관광객경비지원사업, 2004년부터 2005년까지 남북협력기금 27억 1,500만원을 무상지원 형식으로 사용하는 금강산관광지구내도로포장사업 그리고 2004년부터 12월부터 2005년까지 2월까지 3개월간 남북협력기금 29억 7,100만원을 무상지원 형식으로

사용한 '체험통일교육' 목적의 2차 금강산관광객경비지원사업으로 구성된다.

금강산사업은 개성공단사업과 더불어 핵심적인 남북협력사업 중의 하나이지만 정부의 일반적인 재정사업과는 성격이 다르다. 금강산사업은 현대아산(주)가 북한으로부터 50년간 유효한 토지이용권을 획득하여 북한의 금강산특구지역에서 주도적으로 추진하고 있는 관광사업으로 출발하고 있다. 민간 주도 사업인 금강산관광사업에 대한 지금까지 정부의 역할은 정경분리원칙에 입각하여 금강산사업의 중단을 저지하고 사업의 활성화를 위하여 직·간접적인 방식으로 금강산관광사업을 지원 하는 것이었다.

2. 금강산사업 협력사업체 의견조사

금강산관광사업에 관해 현대아산(주)를 포함한 중·소협력사업체들의 의견을 듣기 위해 2005년 4월

1) 이 글에서는 용어 사용의 정확성을 높이고자 정부와 관련하여서는 '금강산사업', 민간과 관련하여서는 '금강산관광사업' 이라고 용어를 통일한다. 정부 차원에서는 본 사업이 남북교류와 협력이라는 광의적인 정책성을 갖고 있기 때문에 사업의 개념을 '관광' 에 국한하는 것은 적절하지 않기 때문이다.

6일부터 12일 사이에 총 15개 협력사업체²⁾의 실무 최고책임자를 대상으로 의견조사를 실시하였다.

조사방법은 설문지를 전자우편 또는 팩스로 배포하고 조사대상자가 직접 작성하도록 하였으며, 의견조사의 초점은 사업의 수익 상태와 향후 투자계획, 사업에 대한 전망, 통일부 금강산사업 활동, 정부가 잘한 활동, 정부가 잘못된 활동 그리고 정부에 개선 및 건의사항 등이다. 최종적으로 조사에 응한 업체는 15개 업체 중 10개 업체이다.³⁾

현대아산(주)를 제외한 14개 중·소업체들은 모두 19개 사업에 투자하고 있는데, 투자 규모는 5,000만원에서 100억원 이상까지 다양하다. 그런데 이러한 투자는 몇몇 업체들에게는 회사 매출액의 10%, 30%, 70% 그리고 90%⁴⁾ 이상 다양한 투자 수준이지만, 대부분 중·소 업체들에게는 매출액 대비 10% 미만의 투자 규모인 것으로 조사되었다.

조사결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 금강산관광사업의 어려움과 관련하여 조사에 응한 10개 업체 중 5개 업체가 현재 “약간 어려움에 처해 있다”고, 2개 업체가 “많은 어려움에 처해 있다”고 그리고 3개 업체가 “잘 진행되고 있다”고 응답

[표 1] 금강산관광사업 협력사업체 의견조사 결과

주요 조사항목	조사 결과	응답 업체 수
1. 사업 현재 상태	① 잘 진행	3
	② 약간 어려움	5
	③ 많이 어려움	2
2. 과거 대비 어려움	① 대체로 증가	0
	② 대체로 감소	5
	③ 거의 변화가 없음	1
3. 수익성	① 적자상태	6
	② 손익분기점 상태	3
	③ 흑자상태	1
4. 관광사업 전망	① 점점 축소	0
	② 점점 활성화	9
	③ 현 상태로 당분간 같 것	1
5. 향후 투자 계획	① 확대	7
	② 현상유지	2
	③ 축소	0
	④ 포기	1
6. 통일부 금강산 사업 지원	① 소극적	2
	② 적극적	2
	③ 그저 그렇다	5

주: '정부가 잘하는 일,' '정부가 잘못하는 일,' '사업 활성화를 위해 정부가 추진해야 할 사항' 그리고 '건의 및 개선 사항'에 관한 항목은 응답의 특성상 [표 1]에 요약하지 않고 본문에만 분석을 제시하였다.

하고 있어, 다수의 회사들이 현재 어려움을 겪고 있지만, 어려움의 정도는 각 업체의 사정과 투자 영역에 따라 큰 차이가 있는 것 같다.

2) 2005년 3월 현재 현대아산(주)를 제외한 중·소 협력사업체는 총 16개 업체이고, 투자영역은 19개 사업(예: 편의점, 성인오락장, 마사지 등)이다. 그런데 사업체의 명외만 다를 뿐 실제로는 동일한 경영주에 의해 운영되는 경우가 있어서, 실제 의견조사는 현대아산(주)를 포함하여 15개 업체를 대상으로 하였다.

3) 의견조사 과정에서 드러난 사실이지만, 일부 업체는 대단히 영세하여 고정 사무실 자체가 없어서 조사에 응하기 어려운 업체도 있었다.

4) 현대아산(주)는 대북사업을 목적으로 창립된 회사로서, 금강산관광사업에 매출액의 90% 이상을 투자하고 있다.

둘째, 각 업체들의 사업 수익성을 살펴보면, 10개 업체 중 6개 업체가 “적자 상태”이고, 3개 업체가 “손익분기점 상태”이며, 단 1개 업체만 “흑자 상태”로 응답하였다. 또한 “어려움에 처해 있다”고 답한 대부분 업체들은 적자 상태이며, “잘 진행되고 있다”고 답한 대부분 업체들은 손익분기점 상태 혹은 흑자 상태였다.⁵⁾

한편 “다소 어려움에 처해 있다”고 답한 모든 업체들은 과거에 비해 “어려움이 대체로 감소하고 있다”로 응답하고 있어, 업체들의 사업 여건이 점차 호전되고 있고, 금강산사업의 전반적인 투자 여건이 좋아지고 있음을 알 수 있다.⁶⁾

셋째, 사업의 전망과 향후 투자와 관련하여서는 10개 업체 중 9개 업체가 금강산관광사업은 “점점 활성화될 것”으로 전망하고 투자를 “확대할 계획”이 있으며, 1개 업체만 “현 상태로 당분간 같 것”으로 전망하고 “현상 유지할 계획”인 것으로 응답하였다.⁷⁾

그런데 사업의 현 상태가 약간 혹은 많은 “어려움에 처해있다”고 답한 7개 업체 중 6개 업체는 “점점 활성화 될 것”으로 전망하고 투자를 “확대할 계획”으로 응답하였고, 금강산관광사업이 “점점 축소 될 것이다”라고 답한 업체는 없었다.

이것은 금강산관광사업에 참여하고 있는 대부

분의 업체들은 금강산관광사업의 전망을 밝게 보고 있으며, 투자 여건만 형성된다면 투자를 확대할 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 통일부의 금강산사업 지원활동에 대한 업체들의 의견을 물어보는 질문에서는 10개 업체 중 5개 업체는 “그저 그렇다”로, 2개 업체는 “적극적이다”로,⁸⁾ 그리고 2개 업체는 “소극적이다”라고 응답하였다.

그런데 “적극적”이라고 답한 업체는 모두 투자 규모가 큰 회사들이고, “소극적”이라고 답한 업체들은 투자규모가 작지만 현 영업 상태가 양호한 편이며, 금강산관광사업에 강한 열정을 보이고 있는 회사들이다. 또한 “소극적”이라고 답한 업체는 “정부 또는 통일부가 어떤 사업 어떤 일 등을 하였는지 모름” 그리고 “정부 또는 통일부에서는 현대아산 뿐 아니라 협력업체들에게도 각종 지원 등 금강산사업의 향후 정부 계획에 관련된 정보를 주어야 한다”고 의견을 제시하고 있다.

이에 반해 “적극적”이라고 답한 업체는 정부가 잘하는 일로서 “통일부에서는 사업을 수행하는 기업의 고충이나 애로를 먼저 듣고자 노력함”이라고 답하고 있다.

이것은 통일부가 금강산관광사업과 관련하여

5) 이것은 응답자들의 대담에 일관성이 있음을 보여주는 현상으로, 응답의 신뢰성을 높이고 있다.

6) 그러나 1개 업체는 적자가 누적되고, 금강산사업에서 발생하는 어려움이 과거에 비해 “거의 변화가 없다”이며, 사업을 “포기할 계획”이라고 답하고 있다.

7) 투자를 “현상 유지할 계획”인 이유는 북핵문제, 법적보장 부분 및 정치 위험도가 상존하고 있기 때문인 것으로 의견을 밝히고 있다. 이것은 협력업체가 피부로 느끼는 금강산관광사업의 투자 위험도를 보여주는 대목이다.

8) 3개 업체가 “적극적”이라고 답하였으나, 1개 업체의 답은 적합성이 결여되어 제외시켰다.

투자규모가 큰 업체들과는 정보 제공, 정책 설명 등 평소 상호 커뮤니케이션을 하고 있지만, 상대적으로 대외활동력이 약한 소규모 업체들과는 정보 제공 및 커뮤니케이션을 적극적으로 추진하지 않았다는 것을 의미한다.

한편 다수의 업체들은 통일부의 금강산사업 지원활동과 관련하여 “그저 그렇다”라고 응답하고 있는데, 이것은 향후의 대정부 관계를 고려하여 응답을 회피한 것일 수도 있고, 다른 한편으로는 통일부가 금강산사업에 소극적이기도 했고 적극적이기도 했다는 것으로 해석할 수도 있다. 그것은 응답자의 일부가 통일부가 시대상황을 고려하여 금강산사업의 추진속도를 조절하고 있는 것으로 보고 있기 때문이다.

다섯째, “정부가 잘하는 일”을 묻는 항목에 응답한 업체는 5개 업체인데, 학생들에 대한 관광경비 지원이 사업에 도움이 되었다는 공통적 의견 외에, “남북경제협력사업에 대한 일관된 입장,” “지속적으로 확대 발전시키려는 노력,” “지속적으로 금강산 통일의 장에 대한 정부의 보도,” “금강산 도로정비 지원,” “남측 CIQ 확장사업 신속 추진” 등이 정부가 잘한 일이고 동시에 업체들의 사업 활동에 도움이 되었다고 답변하였다.

여섯째, “정부가 잘못하는 일”을 묻는 항목에 적절하게 응답한 업체는 3개 업체에 불과한데,⁹⁾ “금강산 사업을 관광사업으로만 규정하려는 모습” 그리고 이

에 따른 “인프라 지원 등 어려움”을 지적하고 있다.

또한 이산가족면회소 건설지연, 정부의 홍보 부족 등으로 금강산관광을 특수계층만이 즐길 수 있는 관광으로 부각된 점, 학생단체에 대한 관광경비지원이 엄청난 지원으로 오해된 점, 금강산의 관광 여건과 관광 상품이 개발되지 않은 상태에서 정부가 직접적인 지원을 추구하는 점 등을 지적하고 있다.

일곱째, 금강산관광사업 활성화를 위해 협력업체들이 정부에 요청하는 개선 및 건의사항들을 요약하면 다음과 같다.

금강산관광을 일반 관광처럼 자가용을 이용하여 쉽게 관광할 수 있게 ‘통행자유화’와 ‘철차 간소화,’ 그리고 ‘세관 및 검역검사’ 등에 대한 남북한 당국의 감독과 규제의 완화를 요청하고 있으며, 금강산관광특구내 현지 투자시설물을 담보로 사용할 수 있도록 북한 지역 내 투자 자산에 대한 물권 및 재산권 인정 등 각종 법규를 현실적으로 재정비해 줄 것을 요청하고 있다. 그리고 인터넷 연결망, 통신시설, 전력공급, 상·하수시설, 오수정화처리시설, 도로시설 등 금강산 현지의 관광인프라 확충을 협력업체들은 우선적으로 건의하고 있다.

또한 중·소업체들은 현대아산(주)를 제외한 실질적인 사업운영 기업이 남북교류협력법상 사업(자) 승인을 취득하지 못하는 법적 제약을 정부가 조속히 해결해주기를 요청하고 있다.

더불어 북측에 수수료를 지급하고 남측에 세금

9) 몇몇 답변은 정부에 대한 개선 및 건의사항으로 재분류하였다.

을 납부하는 이중과세를 방지¹⁰⁾해 줄 것을 건의하고 있다.

여덟째, 끝으로 협력업체들은 정부가 금강산관광사업의 활성화를 위해 많은 노력을 해 주어 업체들이 겪는 어려움이 점차 줄어들고 영업 여건이 전반적으로 개선되고 있다고 말하면서도, 정부의 지원과 활동이 민간기업의 기대수준에는 못 미치고 때로는 정부가 대단히 소극적이라고 생각하고 있다.

그래서 정부가 국내정치 및 대북상황에 유연하게 대처하면서도 좀 더 적극적으로 금강산사업을 추진해 줄 것을 원하고 있다.

또한 업체들은 금강산 현지를 직접 다녀온 대부분의 관광객들이 금강산관광사업이 단순한 관광사업이 아닌 통일을 향한 국가사업임을 인식하게 된다고 호소하며, 업체들은 이익창출의 단순한 기업목적 이외에 많은 사업 위험을 감수하면서도 남북 교류 활성화에 기여하고 있다고 강조하고 있다.

3. 금강산사업의 발전방향

앞에서 분석된 금강산사업에 대한 협력사업체들의 의견들을 고려하며, 금강산사업이 나아가야 할 발전적인 방향을 고찰하여 보면 다음과 같다.

금강산사업은 사업의 경제성보다는 정책성이 높은 국가적 사업이다. 금강산사업이 활성화되어 남북경제협력이 진전되고 민족공동체 형성에 성

과를 보인다면, 금강산 사업이 장기적으로 창출하는 편익은 첫째, 방위비 및 외교비 절감 등 분단유지 비용의 감소 둘째, 시장 확대에 의한 규모의 경제 실현, 남북한 생산요소의 유기적 결합 그리고 국토의 효율적 이용 등의 경제통합에 따른 이득 셋째, 전쟁 위협 및 이산가족의 고통 해소 등 분단의 정서적 비용의 절감 효과 등이 될 것이다.

이러한 효과들은 결국 민간과 정부의 합작품이다. 민간은 실제적인 남북경제협력의 추진 주체로서 시장원리와 기업이윤의 추구원리에 입각하여 경제적 수익성이 있는 사업들에 참여하고, 정부는 민간기업들의 경제적 수익성이 확보될 수 있도록 남북 당국간의 협의, 법적·제도적인 장치들 그리고 공익성이 높은 사업들을 정경분리원칙에 입각하여 정책적으로 추진하는 것이다. 곧, 민간과 정부가 원활하게 협력하여 시너지 효과로 만들어낼 때 금강산사업의 효율성은 극대화될 수 있다.

그런데 금강산 사업의 활성화와 관련된 정부의 당면과제들을 살펴보면, 지금까지 민간과 정부의 협력관계가 시너지효과를 창출할 정도로 긴밀한 협조관계를 형성하여 왔는지는 의문이 간다. 지금까지 현대아산(주)를 주축으로 민간 협력사업체들은 사업의 활성화를 위해 적극적인 자세로 전력을 다하고 있고, 정부는 북한핵문제를 둘러싼 동북아 국제정치적 긴장관계의 미묘한 복잡성을 감안하여 북측이 수용 가능한 정책을 단계적으로 추진하여 왔다고는 하지

10) 이중과세방지 문제는 남북한 사이에 합의한 이중과세방지법 제22제2항에 따라 면제 적용이 가능하다. 다만 남북한 합의서가 남북간 발효절차를 거치고 있는 상황이다.

만, 통일부가 사업의 중단만을 막는 수준에서 소극적으로 금강산사업에 임하여 온 측면이 없지 않다.

금강산사업은 남북교류협력을 증진하는데 있어서 개성공단사업이 갖지 못한 관광사업 특유의 장점들이 있다. 그 장점들은 첫째, 관광은 전략물자와는 무관하여 주변국의 견제를 최소화 할 수 있는 사업이어서, 한반도를 둘러싼 이해 당사국들의 압력을 피해갈 수 있는 유연한 남북협력 영역이다. 둘째, 개성공단사업에서는 북측의 노동력 공급이 강조되지만 금강산사업은 북측 중간 관리자의 창의력이 요구되는 사업이어서, 금강산 관광사업은 북한주민과의 직접적인 접촉과 인적교류가 가장 수월한 사업이다. 셋째는 초기의 최소 투자로 통일 이후 필수적인 인프라 확충에 크게 기여할 수 있다는 점이다. 관광은 최소한의 숙박시설 투자만으로도 시행이 가능한 사업이다. 또한 금강산 관광사업은 북한의 자연자원과 남측의 최소자본이 결합하여 큰 시너지 효과를 기대할 수 있는 사업이다. 초기에 추진된 숙박시설 등에 대한 최소 수준의 남측 투자가 북측에 일정부분 수익성을 보장해 주게 될 경우 북측의 필요에 의해 전기 등 사회간접자본에 대해서 남한이 주도적으로 사업을 추진할 수 있는 여건으로 발전할 수 있는 여지가 많기 때문이다.


이러한 사업의 특수성과 장점들은 정부가 금강산사업 추진에 있어서 북핵문제와 같은 동북아 국제정세와 남북간 정치·군사적 긴장관계로부터

상대적으로 자유로울 수 있는 여지를 마련해주고 있고, 이러한 여지들은 정부가 공익성과 공공성이 뚜렷한 사업들에 적극 참여할 수 있는 명분과 정책성을 높여주고 있다.

물론 이러한 사업의 특수성을 초월하는 사업 외적 돌발 상황은 앞으로도 상시적으로 대두될 것이다. 남북협력은 미국과 북한의 체제논리와 국가이익에 입각하여 전개되는 북·미관계의 전개양상과 밀접하게 관련되어 있어서 남북협력을 증진시키려는 정부의 노력에 한계가 있을 수밖에 없다. 또한 북한이 '무력도발 → 대화 및 대외개방 → 대타협 → 타협파기'¹¹⁾라는 대남 정책 패턴을 보여 준 것도 사실이다.

그러나 북한의 입장에서는 금강산사업은 개성공단사업과 더불어 북한경제발전의 사활이 걸려 있는 중요한 사업이므로 통일부는 금강산사업과 관련된 남북협의를 협상에서 북한보다 유리한 입지에 있다고 볼 수 있다.

또한 금강산사업은 관광영역을 통한 경제협력이므로 북한 핵문제와 같은 정치·군사적 사건들의 영향으로부터 자유로우며 사업추진의 유연성이 높다.

따라서 통일부는 금강산사업을 적극적으로 활성화하기 위해 좀 더 적극적으로 대북 협상과 법·제도적인 장치 마련, 공공적 직접투자를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 

11) 전현준, 「북한의 대남정책 특징」, 통일연구원, 2002.

국가재정법안/국가건전재정법안의 평가와 과제



황 성 현
인천대학교 경제학과 교수

1. 문제 제기

우리나라 재정운용의 기본적 틀은 1961년에 제정된 예산회계법과 1991년에 제정된 기금관리기본법에 기초하고 있다. 그러나 최근 재정운용 여건이 급속히

변화하면서 이제 더 이상 현재의 낡은 틀로는 효율적이고 건전한 재정운용이 어렵다는 인식에 도달하게 되었다. 이에 정부와 국회는 지난 수년간 예산회계법과 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 새로운 국가재정운용의 기본 법 체계를 만들기 위한 논의를 지속하여 왔다. 이제 그러한 결실로서 정부는 지난 2004년 10월에 「국가재정법안」을 제출했고, 한나라당은 이와 별도로 2004년 12월에 「국가건전재정법안」을 제출하였다. 이 두 가지 법안은 동일하게 ‘효율적이고 성과지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확

립하는 것’을 목적으로 하고 있지만, 그 세부 내용에 있어서는 적지 않은 차이를 보이고 있다. 양 법안은 지난 4월 임시국회에서 상정되어 현재 심의중에 있다.

국가재정법/국가건전재정법의 제정은 국가재정운용의 기본 틀을 만드는 일이다. 이는 재정여건의 변화로 이제 더 이상 지체시킬 수 없는 국가적 과제이다. 이 기본 틀의 형태와 내용이 향후의 재정운용 방향 설정에 지대한 영향을 미칠 것이다. 이는 특정 정파를 초월하여 해결해 나가야 할 국가적 과제이며, 국회와 정책담당자, 학계가 지혜를 모아 함께 풀어야 할 과제이다.

이 글은 이러한 문제인식하에서 올바른 국가재정 기본 법 체계의 설정방안을 제시하기 위한 목적으로 작성되었다. 이 글은 양 법안의 쟁점사항에 대한 저자의 검토의견과 대안을 담고 있다. 여기서는 현 시점이 그간의 오랜 논의를 거쳐 국가재정의 기본 법 체계를 설정하는 마지막 단계라는 점을 감안해서, 근본적인 문제 제기보다는 구체적 법 조항 내용

의 수정과 보완, 대립되는 조항 중 선택 등 매우 실무적인 수준에서의 의견을 제시하고자 하였다.

2. 주요쟁점의 검토와 대안

➔ 통합재정과 국가채무의 범위

국가건전재정법안에서는 통합재정의 범위를 ‘국가, 지자체 및 준정부공공기관의 순수한 기업 활동 이외의 모든 경제적 활동’으로 규정하고 있고, 국가채무는 통합재정에 포함되는 기관들의 채무로 규정하고 있다. 통합재정과 국가채무의 정의를 이와 같이 포괄적으로 하는 것은 현실적으로 여러 가지 중요한 문제가 있어서 동 법안상의 통합재정과 국가채무의 정의와 범위 설정은 채택하기 어렵다고 판단한다.

우선, 준정부공공기관의 대상기관 후보는 지나치게 넓게 설정되어 있어서 현실적으로 이들 기관을 정하는 것 자체가 문제이고, ‘준정부공공기관의 순수한 기업 활동 이외의 모든 경제적 활동’도 모호한 개념이다. 준정부공공기관의 활동 중 ‘재정 활동’을 가려낼 수 있는 구체적 기준이 필요하다. 준정부공공기관의 순수한 기업 활동을 제외하면서, 국가채무의 범위 설정에서는 그 기관의 모든 채무를 포함하는 것은 모순이다. 국가채무의 범위에는 공기업 부문이 거의 포함될 것으로 보이는데, 하나의 기업의 건전성을 평가하면서 자산은 제외하고 수익성 등에 대한 고려 없이 채무만을 파악하여 중요한 정책결정 과정에 이용한다는 것은 잘못

된 것이다. 이미 많은 공기업·공단·출연기관의 경우, 그 운용 규모의 상당 부분이 정부의 출자액, 배당금 수입, 출연금, 관련 특별회계·기금의 지출 등의 형태로 예산과 기금에서 파악되고 있다는 점을 고려해야 한다. 우발채무와 국가관리대상채무의 정의와 관련하여, 실제 쟁점은 공적연금의 적자 문제인데, 여기서 실질적인 과제는 국민연금 등 공적연금의 수급구조 개혁이고, 이는 통합재정이나 국가채무의 범위 설정 차원의 문제가 아니라 어떠한 정책과제보다 우선하여 추진해야 할 절대적 과제이다.

➔ 세계잉여금의 처리

두 법안은 모두 세계잉여금을 채무상환에 우선적으로 사용해야 한다는 원칙을 견지하고 있으나, 국가건전재정법안에서는 국가채무 상환에 60%를 먼저 사용하게 하는 등 보다 강한 제약을 가하고 있다. 이러한 제약은 국가채무 수준을 낮추는 매우 강한 수단으로 재정건전화를 위한 취지는 이해되나, 재정의 신축성을 지나치게 제약하여 부작용을 가져올 수 있다고 본다. 경기침체나 대규모 재해에 대한 대응능력을 크게 제약하게 될 것이다. 사전적 제약조건을 법에 명시하는 것보다, 국회에서 추경 내역에 대한 엄정한 심의를 통해 불필요한 사업 확대를 막고 보다 많은 세계잉여금을 채무상환에 사용하게 하는 것이 올바른 방향이라 사료된다.

➔ 국채의 발행 규모

국가재정법안 제17조2항은 국채의 발행규모를 세입예산에 계상된 금액에 전년도 GDP의 1%를 합한 금액으로 규정하고 있다. 이는 신축적 예산 운용을 위한 단서조항으로서 그 의미가 인정되나, 그 한도를 GDP의 1%로 정한 것은 과도한 것으로 보므로 그 한도를 축소 조정(예컨대 0.5%)할 필요가 있는 것으로 보인다.

➔ 특별회계와 기금의 요건

특별회계의 요건을 현 예산회계법과 동일하게 정의하는 것은 지나치게 포괄적이어서 문제가 있다. 이러한 포괄적 정의는 지금까지 특별회계가 난립되어 온 원인이 되어왔다. 이 조항대로 하면 거의 모든 사업을 특별회계로 할 수 있는 것이 된다. 따라서 특별회계의 요건을 '특별회계는 특정한 수입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때 법률로 설치'로 규정해야 할 것이다.

기금의 법적 정의의 경우에도, 특정한 자금과 지출의 연계를 강조할 필요가 있다. 기금은 '국가가 특정한 자금을 특정한 사업에 연계하여 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로 설치' 하는 것으로 규정하고, 기금을 법적으로도 사업기금과 4개 연금기금(또는 보험기금을 포함하여 연금·보험기금)으로 구분해서 정의하는 방안을 검토할 필요가 있다.

➔ 회계·기금의 여유재원 활용

국가재정법안 제13조 1항은 연금성·보험성 기금을 제외하고 회계·기금의 여유자금의 통합적 활용을 명문화하여 칸막이식 운용에 따른 폐해를 줄일 수 있게 했다는 점에서 중요한 의의가 있다. 이러한 통합적 활용이 필요하다. 그러나 이 조항은 연기금 투자폴 제도의 근거가 되는 동법안의 제69조와 모순되는 측면이 있다. 각 기금의 주체는 여유자금의 통합관리·활용보다는 수익률 제고를 위한 통합투자에 우선순위를 두게 될 것이기 때문이다. 기본적으로 사업성 기금을 재원으로 하는 '연기금 투자폴 제도'는 의미가 없으며, 이들 기금의 여유재원 활용 이전에 국가건전재정법안의 제16조와 같은 규정으로 부담금의 감소를 위한 조치가 우선되어야 한다.

➔ 기금운용계획의 변경

양 법안의 기금운용계획 변경 범위에 대한 규정은 다음과 같다.

양 법안에서는 모두 기금의 신축적 운용의 필요성을 인정하고 있다. 실제로 현 재정체계에서 기금이 특별회계와 구분되는 중요한 차이는 주요항목 지출금액의 변경에 있어서의 자율성 부여라고 할 수 있다. 따라서 기금의 자율적 지출 변경은 어느 정도 보장되어야 하고, 그 적정 범위에 대해서는 경험적 연구가 필요하다. 일반적으로 이야기해서, 적정 범위에 대한 경험적 연구 없이 그 정도를 급격히 줄이는 것은 문제가 있다. 향후 경험적 연구

국가재정법안 (제61조)	국가건전재정법안 (제73조)
〈주요항목지출금액의 자율 변경 범위〉	〈주요항목지출금액의 자율 변경 범위〉
- 금융성기금 이외: 3/10	- 금융성기금 이외: 10/100
- 금융성기금: 5/10 (경상비는 3/10)	- 금융성기금: 15/100 (경상비는 5/100)
- 여유자금 포함	- 여유자금 불포함
- 초과수입과 직접 관련되는 지출	- 초과수입과 직접 관련되는 지출

를 진행하면서, 이번 법 제정에서는 현행 변경범위를 ‘다소’ 축소 조정하는 수준에서 조정하는 것이 합리적이라고 보인다.

➔ 국가재정운용계획/중기재정계획

중기적 재정운용 계획의 기간에 대해 국가재정법안에서는 3년 이상, 국가건전재정법안에서는 5년 이상으로 규정하고 있는데, 중기적 시계의 재정운용계획은 3년 이상이면 적절할 것으로 판단된다. 그리고 국가건전재정법안에서는 계획의 제출시기를 회계연도 개시 180일전까지로 규정하고 있는데, 중기적 계획은 최소한 예산안 제출 이전에 제출되어야 하므로 예산안 제출 이전까지로 규정할 필요가 있다. 그러나 예산안 제출 90일전으로 규정하는 것은 오히려 부실한 계획의 작성을 초래할 수 있다.

➔ 예산안의 편성

국가건전재정법안 제33조, 34조와 관련하여, 예산편성지침을 국회에 보고하는 것은 필요하나, 국

회 동의를 받는 것은 행정부의 예산편성권을 침해할 소지가 있고, 동의 과정이 지연될 경우 예산편성 과정 자체가 표류할 수 있음을 심각히 고려해야 한다. 국가건전재정법안 제69조 2항의 기금운용계획안 작성지침에 대한 국회 동의 문제도 동일한 문제를 가진다.

국가건전재정법안 제36조에서 법률의 통과를 전제로 한 예산안 편성과 제출을 금지한 것은, 이것을 금지할 경우 필요한 사업의 착수시기에 1년의 차이가 난다는 점에서 재고할 필요가 있다고 사료된다. 단, 법률이 통과되지 않을 경우 자동적으로 예산안의 효력을 정지시키는 장치가 작동되어야 할 것이다.

➔ 예산의 법률적 효력

국가건전재정법안 제4조에서는 예산총칙이 법률과 동일한 효력을 갖고, 예산세칙이 법률로서 승인될 것을 규정하고 있는데, 이를 통해 실질적으로 얻을 수 있는 경제적 실익이 무엇인지에 대한 논의가 선행된 후 이 조항의 포함여부가 결정되어야 할

비록 완벽한 재정운용의 틀을 만들지는 못할지라도 현재 논의 중인 국가재정법안과 국가건전재정법안의 조항들을 다듬고 수정·보완할 경우, 지금까지의 예산회계법과 기금관리기본법 체계보다는 진일보한 재정법 체계를 만들 수 있으리라 생각한다.

것이다. 만일 그러한 실익이 명확하지 않을 경우, 법률의 지위를 갖게 하는 것이 예산운용의 신축성만을 제한하는 결과를 가져올 수 있음을 고려해야 한다.

➔ 예비타당성조사

국가건전재정법안 제42조에서 ‘국회가 요구하는 사업’을 예비타당성조사의 요건으로 하는 것은 문제가 있다. 국회요구에 의한 예비타당성조사 실시는 지역적 이해관계에 의한 사업 착수 추진수단으로 오용될 수 있기 때문이다. 예비타당성조사는 행정부 내에서 예산편성을 위한 사전평가로 실시되는 것으로, 국회는 국회예산정책처 등을 통해 입법부에 의한 별도의 평가체계를 갖출 필요가 있다. 이 경우 중복의 문제가 있으나 서로 다른 입장에서 중첩된 평가는 의미가 있고, 자료의 공개와 공유를 통해 중첩평가에 의한 비효율을 방지할 수 있을 것이다.

➔ 재정정보의 공표

양 법안은 공히 재정정보의 공표를 규정하고 있는데, 추가로 다음을 강조하고자 한다. 첫째, 통합

재정수지에 지방자치단체를 포함하여 자치단체별 통합재정 통계를 발표할 것을 명문화하는 것과, 둘째, 성과관리를 위한 성과계획서와 성과결과보고서의 공개를 명문화하는 것이다.

3. 결 어

지금까지 국가재정의 기본 법 체계 설정에 대해서는 충분한 논의가 진행되어 왔다고 할 수 있다. 최근 재정운용 여건은 급격히 변화했고, 이제 지금까지의 낡은 틀로는 효율적이고 건전한 재정운용이 어렵게 되었다. 비록 완벽한 재정운용의 틀을 만들지는 못할지라도 현재 논의 중인 국가재정법안과 국가건전재정법안의 조항들을 다듬고 수정·보완할 경우, 지금까지의 예산회계법과 기금관리기본법 체계보다는 진일보한 재정법 체계를 만들 수 있으리라 생각한다. 그 과정에서 이 글에서 제시한 제안들이 충분히 고려될 수 있기를 기대하며, 이제 국가재정의 기본 틀이 조속히 제정되기를 촉구한다. 🍀

우리나라의 재정정책은 유지가능한가?



전영준
인천대학교 경제학과 교수

우리나라의 국가재정은 주요 외국에 비하여 상대적으로 건전한 것으로 인식되어 왔다. 이러한 인식은 통합재정수지가 아직까지는 흑자를 유지하고 있으며, 국가부채 규모도 주요 OECD 국가에 비하여 낮은 수준을

유지하고 있다는 데 기인한다. 문제는 통합재정수지나 국가부채 수준이 국가재정의 건전성을 평가하는데 합당한 지표인가 하는 것이다.

통합재정수지와 국가부채수준은 현재와 과거의 국가재정활동의 결과로 나타나는 지표이다. 국가재정의 건전성을 평가함에 있어 이러한 지표들뿐만 아니라 현행의 재정정책에 의해 유발될 재정지출 수준과 향후 재정수지도 아울러 감안되어야 한다. 예를 들어, 국민연금재정이 현재 막대한 규모의 흑자를 기록하고 있지만 보험료를 적게 내고 연금급여를 많이 받아가는 현행의 국민연금제도로 인해 향후 국민연금 기금이 고갈되고 막대한 규모의 재정적자를 기록할 것으로 예상되고 있다. 이미 재정의 불안정성을 경험한 바 있는 건강보험의 경우 향후 고령화의 급속한 진행으로 인해 건

강보험 급여지출이 급속히 증가할 것으로 예상되고 있는 반면 건강보험료 인상에 대한 강한 저항으로 인해 보험료 인상이 쉽지 않은 실정이다. 고령화의 진전은 경제활동인구의 감소를 유발하며 이로 인해 향후 조세수입과 사회보험료 수입이 감소할 것으로 예상된다. 이러한 점들을 감안하건데, 현행의 재정정책을 그대로 유지할 경우 향후의 정부재정수지는 대규모의 적자를 기록할 것으로 예상된다. 따라서 통합재정수지와 국가부채수준만을 가지고 정부재정의 건전성을 평가하는데 한계가 있으며 심각한 재정착시(fiscal illusion)를 초래할 수 있다. 정부재정의 건전성을 평가함에 있어 통합재정수지와 국가부채수준과 같이 과거와 현재의 재정활동으로 실현된 지표뿐만 아니라 현행의 재정정책으로 유발되는 미래의 재정지출 및 수입 그리고 이로 인한 재정수지도 아울러 고려되어야 할 것이다.

이러한 문제점의 인식하에 주요 선진국에서는 세대간 회계(generational accounting)이라는 비교적 새로운 개념을 이용하여 현행의 재정정책의 건전성과 유지 가능성을 평가하고 있으며, 또한 정기적으로 정부재정의 건전성과 유지가능성을 평가하는 제도적 장치를 마련하고 있다. 우리나라도 시

계를 넓혀 현행의 재정정책으로 인해 발생할 미래의 재정상황도 아울러 감안하여 재정건전성을 평가하는 제도적 장치를 마련할 시기가 되었다고 사료된다. 이러한 문제점의 인식하에 재정건전성 평가의 측도로 사용될 수 있는 세대간 회계의 개념에 대해 간략하게 언급하고 그 의미에 대해 기술하고자 한다.

[표 1]은 우리나라의 세대간 회계를 제시하고 있다. [표 1]은 기준년도(2000년) 시점에 생존하고 있는 세대를 현재세대로 정의하고 기준년도 이후 출생하는 세대를 미래세대로 정의한다. 현재세대는 다시 연령별로 분류하여 연령별 회계와 미래세대의 회계를 계산한다. 여기서 세대간 회계란 특정세대 대표적 개인에게 남은 여생동안 예상되는 순조세 지불의 현재 가치를 의미한다. 여기서, 순조세(net taxes)는 특정 세대의 개인이 납부할 세금 또는 사회보험료와 정부로부터 이전 받을 이전수입(transfers)의 차이를 의미한다. 다시 말하면, 세대간 회계는 정부구매에 충당하기 위하여 부담하여야 하는 재정부담을 각 세대별로 산출한 것이라고 할 수 있다.

세대간 회계 산출의 과정은 다음과 같다. 먼저, 현행의 재정정책이 그대로 유지되는 가상적인 상황을 상정하여 현재 생존하고 있는 세대들이 현재와 미래에 정부에 납부하여야 하는 조세와 사회보험료의 현재가치에서 정부로부터 여생동안 지급되는 이전수입액의 현재가치를 차감한 액수로 정의되는 순재정부담(혹은 순조세)을 각 세대별로 산

출한다. 다음으로 현재와 미래의 정부구매를 추계하고 이에서 현시점에서의 정부보유 순자산 가치와 현재 생존하고 있는 세대들의 순재정부담의 합을 차감함으로써 정부 소비값을 계산한다. 이 정부 소비값은 미래세대들의 재정부담으로 귀착된다. 다시 말하면 현재와 미래의 정부구매는 현 시점에서 정부가 보유하고 있는 자산으로 충당되거나 현재세대와 미래세대의 순재정부담으로 충당되어야 한다는 것이다. 이러한 개념하에서 [표 1]은 각 세대의 대표적인 개인이 잔여생애동안 부담하여야 하는 순조세, 즉 순재정 부담을 산출한 것이라고 할 수 있다. 세대간 회계를 해석함에 주목하여야 하는 것은 현재세대의 순재정부담은 현행의 재정정책이 지속된다는 가정하에서 산출되었다는 점이다. 만일 현행 재정정책이 유지함으로써 장기 재정 불균형이 발생할 경우 장기 재정을 회복하기 위한 재정부담은 전적으로 미래세대가 짚어진다는 상황을 상정하여 미래세대의 순재정부담을 산출한다. 이러한 과정을 거쳐 산출한 세대간 회계는 현행 재정정책의 유지가능성에 대한 중요한 정보를 제공한다.

현행 재정정책의 유지가능성에 대한 평가를 하기 위하여 기준년도에 출생한 세대, 즉 현재세대 중 연령이 0세인 세대의 순재정부담과 미래세대의 순재정부담을 비교한다. 이는 전자의 순재정부담의 산출이 현행의 재정정책이 지속된다는 가정하에서 이루어진 반면, 미래세대의 순재정부담은 정부재정의 장기불균형이 발행할 경우 장기균형을

회복하기 위한 모든 재정부담을 미래세대가 짊어진다 가정하에서 산출되었기 때문이며 또한 양세대의 순재정부담이 이들의 전생애에 걸친 조세납부액과 이전수입액을 바탕으로 산출된 것이므로 양세대의 재정부담의 직접 비교가 가능하기 때문이다. 만일 기준연도 출생세대의 순재정부담에 비하여 미래세대의 순재정부담이 클 경우 이는 현행의 재정정책이 유지가능(sustainable)하지 못하며 정부의 예산제약을 만족시키기 위해서는 미래 어느 시점에 누군가의 조세부담의 증가 없이는 정부재정이 유지될 수 없음을 의미한다.

[표 1]에 제시되어 있는 우리나라의 세대간 회계에 의하면, 현재 세대 중 연령 0인 세대의 순재정부담과 미래세대의 순재정부담 중 후자가 월등하게 큰 것으로 나타나고 있다. 그 차이도 매우 커서

미래세대의 순재정부담은 기준년도에 연령 0인 세대보다 약 120% 높은 것으로 나타나고 있다. 이것이 의미하는 바는 현행의 우리나라 재정정책은 유지가능하지 못하며, 정부재정의 장기균형 회복을 위해서는 순조세 부담이 상당수준 높아져야 한다는 사실이다.

이러한 결과를 감안하건데, 현시점에서 정부의 통합재정수지가 현재 흑자를 유지하고 있고 또한 정부부채가 주요 외국에 비하여 그 규모가 크지 않다는 사실을 근거로 우리나라 정부재정이 건전하게 운영되고 있다고 보기 어렵다고 하겠다. 정부재정의 건전성을 현재 실현되어 있는 통합재정수지와 정부부채 규모만으로 평가하는 것은 적절하지 못하다. 현행의 재정정책이 계속 유지될 경우 미래의 정부지출은 어느 정도 수준에 이를 것인지, 조

[표 1] 한국의 세대간 회계 (단위 1,000원)

연령	순재정부담	공적연금	건강보험	고용보험	산재보험	국민기초생활보장	여타 공적부조
0	56,025	-9,349	-5,100	-684	186	-2,544	-3,344
5	62,689	-8,914	-4,164	-765	220	-2,501	-3,349
10	67,649	-9,174	-3,793	-844	244	-2,431	-3,231
15	67,707	-14,596	-3,687	-933	260	-2,364	-3,162
20	77,218	-11,430	-3,746	-958	261	-2,281	-3,136
25	73,675	-15,271	-4,433	-819	238	-2,183	-3,106
30	64,700	-18,117	-5,248	-706	166	-2,145	-3,056
35	39,226	-35,332	-5,936	-625	143	-2,104	-2,927
40	36,720	-27,882	-6,834	-590	15	-2,098	-2,832
45	32,425	-23,520	-7,514	-512	-9	-2,076	-2,716
50	22,226	-22,910	-8,034	-450	-16	-1,995	-2,593
55	12,788	-21,396	-8,219	-411	95	-1,958	-2,475


연령	순재정부담	공적연금	건강보험	고용보험	산재보험	국민기초생활보장	여타 공적부조
60	14,370	-8,371	-7,764	-324	17	-1,894	-2,381
65	8,448	-6,317	-6,864	-245	19	-1,742	-2,287
70	6,407	-3,756	-5,476	-233	-54	-1,468	-1,889
75	5,837	-1,366	-4,185	-181	-43	-979	-1,491
80	2,818	-990	-3,243	-136	-33	-665	-1,144
85	541	-626	-2,376	-98	-25	-340	-864
90	-2,543	-324	-1,635	-67	-18	-260	-612
95	-1,508	-223	-1,022	-42	-11	0	-392
99	-485	-10	-384	-16	-4	0	-149
미래세대	122,341						
연령	노동 소득세	자본 소득세	소비세	자산 보유세	자산 거래세	기타 조세	시노리지
0	7,265	12,769	37,745	3,935	8,745	6,227	172
5	8,174	14,788	38,513	4,404	9,540	6,549	194
10	8,982	16,849	38,963	4,856	10,199	6,813	217
15	9,815	19,160	39,601	5,368	10,889	7,113	244
20	10,624	22,412	40,150	5,952	11,680	7,417	275
25	10,788	23,492	39,102	6,207	11,901	7,495	264
30	9,951	23,057	36,440	6,186	10,837	7,077	258
35	9,535	21,978	33,071	5,939	8,902	6,344	239
40	7,761	20,860	29,603	5,569	7,275	5,638	236
45	6,169	20,016	26,144	5,318	5,925	4,989	211
50	4,033	17,248	22,862	4,689	4,895	4,299	198
55	1,985	15,181	19,278	3,830	3,243	3,459	175
60	588	11,291	15,834	2,957	1,601	2,655	163
65	54	8,582	12,681	2,082	393	1,963	130
70	0	6,323	9,893	1,517	38	1,404	108
75	0	4,101	7,975	908	0	1,023	74
80	0	2,239	5,453	566	0	708	63
85	0	974	3,198	233	0	422	42
90	0	131	52	31	0	125	33
95	0	49	33	3	0	76	19
99	0	28	13	1	0	29	6

세수입은 어느 수준에 이를 것인지, 그 결과 향후 정부재정수지는 어떠한 상태에 이를 것인지, 그리고 현재의 재정정책을 상당기간 유지할 경우 미래에 어느 정도의 조세부담의 증가가 필요한 것인지에 대한 평가를 기초로 이루지는 것이 보다 타당한 평가가 될 것이다. 이러한 점에서 세대간 회계는 정부재정의 건전성을 평가하는 하나의 방법으로 이용될 수 있을 것이다.

물론 세대간 회계라는 방법에 여러 문제점이 있다. 예를 들어 세대간 회계가 상당히 많은 가정하에서 산출되기 때문에 산출 결과가 유동적일 수 있다는 의문이 제기되기도 한다. 이러한 문제는 채택한 가정의 타당성에 의존하는 문제지만, 보다 근본적으로는 미래 상황에 대한 불확실성에 기인한다. 이러한 문제점으로 인해 정부재정 건전성 평가에 세대간 회계를 전면적으로 채택하는 것은 어려울 수도 있을 것이다. 그러나 세대간 회계에서 얻을 수 있는 정책적 시사점을 재정건전성 평가에 반영하는 노력은 필요할 것이다. 예를 들어, 공적연금, 건강보험 등 미래 재정지출 및 수입 흐름의 불확실성이 적은 항목의 회계를 재정건전성 평가에 반영하는 노력이 필요하다. 공적연금과 건강보험 급여지출이 대부분 의무적 지출(entitlement)에 속하므로 정책의 변화가 없는 한 지출되어야 하는 항목이며 그 규모도 향후 급속히 증가할 것으로 예상된다. [표 1]에서도 현재 생존하고 있는 전 세대에 걸쳐 순 재정 부담이 음(-)으로 나타나고 있다. 이는 현

행의 공적연금 및 건강보험관련 정책하에서는 납부하는 보험료에 비하여 급여혜택 수준이 현저히 높음을 의미하며 이는 미래세대의 재정부담으로 귀착됨을 의미한다.

만일 공적연금과 건강보험 급여지출이 향후 제도 개편에 의해 지출수준이 변화될 가능성이 있어 공적연금과 건강보험의 회계를 전면적으로 채택하기 어렵다면, 최소한 공적연금의 잠재부채규모를 정부부채 규모에 포함시키는 것이 타당하다고 하겠다. 공적연금의 잠재부채는 공적연금가입자에게 이미 지급이 보장된 급여지출액에서 지급을 위해 적립되어 있는 기금의 가치를 차감한 금액으로서 이는 정부가 연금급여 지급을 거부하지 않은 이상 미래 시점에 지급하여야 하는 금액에 기초하는 것이므로 이는 현재 실현되어 있는 국가부채와 같이 실질적인 국가부채라고 할 수 있다. 다만 아직 실현되지 않은 부채라는 이유로 이를 달리 취급하는 것은 타당성이 결여되어 있다고 사료된다.

본 자료에서는 정부재정의 건전성을 평가하는 기존의 방식이 현행 재정정책이 재정건전성에 미치는 영향을 제대로 평가하는데 한계가 있을 수 있다는 문제 인식하에 대안적인 평가방법을 모색하여 보았다. 개별 평가방법에는 나름대로 문제가 있을 수 있다. 그러나 재정건전성에 대한 평가시 시계를 넓혀 현행의 재정정책으로 인해 발생할 미래의 재정상황도 아울러 감안하여 재정건전성을 평가할 필요가 있으며 이를 위한 제도 정비가 필요함을 다시 한번 강조하고자 한다. 

사업평가와 예산의 연계전략: 국가정보화사업 사례



송희준
이화여자대학교
행정학과 교수

1. 머리말

1970년대까지 큰 정부실
패를 경험한 서구 선진국들
은 80년대 이후 강도 높은
정부혁신을 계속해 오고 있
다. 정부혁신에의 다양한 접
근방법 중 신공공관리(NPM,

new public management)로 압축되는 정부혁신
의 핵심원리는 정부운영의 성과관리이다. 그리고
성과관리는 예산, 인력 등 자원 투입이나 프로세스
단계가 아니라 산출, 성과, 파급효과 등 결과 단계
의 관리를 중시하고 있다.

이러한 성과관리는 일차적으로 재정위기를 극복
하기 위한 비용절감에 초점을 두고 있다. 그러나
공공부문은 시장경쟁에서 생존하기 위하여 가격경
쟁을 벌이는 기업과 같은 차원에 머무를 수는 없
다. 주민 만족도, 사회 통합, 삶의 질, 국가 경쟁력,
민족의 생존 등 재무적 성과 이상의 장기적, 무형
적, 잠재적인 사회적 파급효과를 종합적으로 고려
하여야 한다. 바로 이와 같은 이유로 인하여 정부
사업에 대한 성과관리가 어려운 것이다.

특히 정보기술을 국가발전에 좋은 기회로 활용하
고자 하는 국가정보화사업은 그와 같은 고민을 안
고 있다. 이미 정보기술이 조직생존의 최소한도의
필요조건으로 자리 잡은 정보사회에서 정보기술을
적절히 활용하지 않으면 국가든, 기업이든 경쟁에
서 낙오될 수밖에 없다. 따라서 각국 정부는 전자정
부, 전자상거래 등 국가정보화사업을 추진하면서
많은 자원을 투입하고 있다. 그런데 정보화투자의
금전적 가치(value for money)가 가시적이고 유형
적으로 파악되지 못하고 있어 그러한 이유로 인하
여 예산낭비나 중복투자 등 비효율적인 사업영역으
로 오해되기도 한다. 정보화투자의 금전적, 비금전
적 효과를 측정하기 위한 다양한 노력이 경주되고
있는 것은 이와 같은 지적에 당면해 있기 때문이다.

2. 외국의 동향

미국에서는 제2차 세계대전 종료 직후 트루먼
정부의 후버위원회(Hoover Commission)가 품목
예산제를 대체하는 성과예산제를 제안한 이후, 존
슨정부의 기획예산제(PPBS), 닉슨정부의 목표관
리제(MBO), 카터 정부의 영기준예산제(ZBB), 레

이건 정부의 감축관리(Cutback management), 클린턴 정부의 국가성과평가위원회(NPR), 현 부시 정부의 대통령국정관리위원회(PMA)를 거치면서 예산과 사업성과를 연계시키려는 노력을 강화하여 왔다. 역대 정부가 그러한 노력을 계속하였다는 것은, 역설적으로 오랫동안의 성과관리 노력이 그리 성공하지 못하였다는 것을 의미한다. 그 이유는 정부부처 내의 노력에 한계가 있었기 때문이다.

이에 따라 연방의회는 1993년 정부성과결과법(GPRA), 1996년 정보기술관리개혁법(ITMRA) 등을 제정하여 국가정보화사업의 성과관리를 강화하였다. 최근에는 연방관리예산처(OMB)의 관련 법령에 따라 연방기관별 사업평가(PART, Program Assessment Rating Tool)와 기관평가(EBMS, Executive Branch Management Scorecard)를 시행하고 있다. GPRA와 ITMRA 등의 성과관리는 5년 주기의 전략계획, 연도별 성과목표 및 성과보고의 세 가지 핵심요소로 구성되어 있다.

영국도 1979년 집권한 대처수상 이후 정부사업의 성과평가를 대폭 강화하였다. 내각부와 재무부, 감사원 등 평가기관들은 큰 부처에 대한 공공 서비스 약정(PSA)을, 그리고 작은 부처에 대한 서비스 전달 약정(SDA)을 통하여 성과목표 및 투자가치를 측정하는 평가를 시행하고 있다. 국가정보화사업의 경우 편익과 비용의 분석 틀을 작성하여 투자효과를 종합적으로 평가하고 있다.

이러한 미국과 영국의 정보화사업 성과관리체계는 호주, 캐나다, 프랑스 등 많은 국가들에게 교훈

을 주고 있다.

3. 국가정보화사업의 현황과 평가전략

정보화투자 현황과 평가체계

우리나라 역대정부는 1990년대 이후 국가정보화사업을 의욕적으로 추진하여 왔으며, 이를 위하여 많은 예산이 투입되었다. 1998년에 1조 4,843억원이던 정보화예산(일반정보화예산과 정보화촉진기금의 합계)은 2004년에는 2조 8,007억원으로 연간 11.2% 수준으로 꾸준히 증가하여 왔다(표 11 참조). 이에 따라 통합재정규모에서 차지하는 비중도 1998년도의 1.3% 수준에서 2004년에는 1.5%로 증가하였고, 특히 2001년에는 2.3%정도까지 차지하게 되었다.

이와 같은 정보화투자의 결과, 국제전기통신연합(ITU)의 2003년도 디지털 접근지수(DAI, Digital Access Index)에서 세계 3위, 2004년도 UN의 전자정부 준비지수에서 세계 5위로 평가되었고, 국민의 초고속 인터넷 가입률과 인터넷 이용률에서 세계 1-2위 수준을 유지하고 있다. 또한 전자조달(GePS), 특허넷(KIPONET) 등 전자정부사업이 UN이나 OECD의 우수사례로 선정·소개되기도 하였다.

그런데 일각에서는 막대한 정보화사업 투자에 비하여 그 실질적인 성과는 미미하다는 지적도 나오고 있다. 고객이 민원업무를 처리하기 위하여 여전히 구청과 동사무소를 빈번히 방문하여야 하고, 공무원의 일하는 방식과 업무 프로세스도 혁신되지 못하고 있으며, 행정정보의 공개나 부처간 정보

공유와 공동 활용도 미흡하다는 것이다. 프론트 오피스의 민원업무와 백 오피스의 지원업무 모두 정보화투자의 과실을 거두지 못하고 있다는 지적이다. 이것은 정보화성과는 업무방식과 프로세스 등 정부혁신과 병행되어야 한다는 명제를 재확인해주는 의미를 지니면서도, 정보화 성과평가가 인력감축이나 비용절감 등 예산감축 효과에만 한정되지 않는다는 점을 역설적으로 보여준다.

우리 정부는 정보화사업평가를 정보화촉진기본법에 따라 정보화추진위원회의 간사기관인 국무조정실이 정보통신부·한국전산원의 지원을 받아 시행하여 왔다. 정책평가는 형성단계인 계획의 적정성(30%), 집행단계인 추진의 효율성(20%), 결과단계인 성과의 달성도(50%)를 균형 있게 평가하고 있다(표 2 참조).

그런데 평가모형이 정보화투자의 유·무형적인 성과를 골고루 포착하지 못한다는 지적을 받아 왔으며, 더욱이 총리실의 평가 자체가 성과평가보다는 부처통제 차원에서 이루어진다는 비판까지 직면하고 있다. 이에 따라 현재 국회에서는 성과 지향적인 평가체계를 구축하려는 개혁입법이 제정되고 있다. 바로 이 시점에서 국가정보화 투자의 성

과를 종합적으로 분석 및 평가하는 새로운 모형을 모색하는 것은 중요한 의미를 지니고 있다.

주요모형 비교분석

그동안 국가정보화사업뿐만 아니라 정부예산이 투입되는 여러 사업에 대한 성과평가를 위하여 편익비용분석을 비롯하여 투자수익율분석(ROI) 등 재무적 성과를 평가하기 위한 다양한 기법이 개발되었다. 이러한 정책분석 및 평가기법들은 국민의 세금으로 투자하는 정보화사업의 재무적 성과를 평가하기 위하여 도입되었다. 그러나 대부분의 공공재 및 공공 서비스는 직접적, 유형적, 가시적 성과를 정확하게 측정하기 어려운 본질적 한계를 안고 있으며, 특히 국가정보화사업은 투자성과를 측정하기가 더욱 어렵다. 1980년대 많은 부처와 기업들이 생산성을 높이기 위하여 도입한 정보화가 큰 성과를 거두지 못한 소위 '생산성 역설(productivity paradox)' 또는 '머피의 법칙'은 그러한 근본적인 한계로부터 발생한 것으로 볼 수 있다.

이에 따라 정보화투자의 단기적, 유형적, 금전적 성과는 물론 장기적, 무형적, 비금전적 파급효과까지 측정하기 위하여 다양한 모형들이 개발되었다.

[표 1] 국가정보화 재정투자 추세

(단위: 조원)

구 분	98	99	00	01	02	03	04	연평균증가율
예산 및 기금	1,48	1,66	1,92	3,11	2,79	2,78	2,80	11,2
통합재정	115,4	121,0	129,3	136,8	126,0	150,5	182,4	7,9
비율(%)	1,3	1,4	1,5	2,3	2,1	1,8	1,5	-

자료: 기획예산처 2005-2009년 국가재정운용계획: 정보화분야, 2005,4.

[표 2] 국가정보화사업 평가지표

지표	세부지표	측정항목
계획 적정성	계획추진 필요성	목표성과 달성도, 사업목표 및 내용 중복성
	계획내용 충실성	중장기 계획과의 연계성, 신기술 등 환경대응
추진 효율성	추진방식 적절성	범위·일정관리의 적정성, 위험요소 관리
	추진내용 충분성	일정계획 대비 추진실적, 구현내용의 적절성
성과 달성도	운영 적정성	운영계획 적정성, 본격운영 대비 시험운영
	고객서비스 개선도	서비스비용 및 시간 절감, 품질향상과 만족도
	업무생산성 향상도	인력·시간·업무비용 절감도, 업무처리절차 간소화

자료: 2004년도 정보화사업평가편람.

첫째, 균형성과표(BSC, balanced scorecard) 모형은 단기적인 재무성과를 조직의 유일한 성과 지표로 보지 않고 장기적인 전략 목표에 기여하는 외부 고객, 내부 프로세스 혁신, 직원 학습과 성장 등 네 가지 관점을 균형 있게 파악한다는 점에서 공공기관의 성과관리에 적용될 수 있다.

둘째, 가치측정법(VMM, value measuring methodology)은 정보화투자 정책결정 및 집행단계서 기대가치(편익), 소요비용, 위험(리스크) 등 세 가지 요소를 고루 중시하는 모형이다. VMM에서 중요한 것은 국가정보화사업의 기대편익과 투입비용뿐만 아니라, 사업과정 및 시스템 정착단계에서 당면하게 되는 각종 리스크를 핵심 요소로 고려하고 있다는 것이다. 이미 OECD, UN, 의회 및 정부, 컨설팅회사 등에서는 국가정보화사업은 정보기술의 진화, 상업성을 강조하는 민간업체에의 종속 가능성, 시스템 보안 및 취약성, 개인정보 및 프라이버시 침해 가능성 등 수많은 리스크를 안고 있다고 지적하고 있다. BSC는 이러한 정보화사업의 잠재

적 실패요인을 고려하지 않고 있는바 VMM은 이에 대한 하나의 대안으로 볼 수 있다.

셋째, 연방 전사적 아키텍처(FEA, federal enterprise architecture)모형이다. FEA는 부처별로 할거주의적인 정보화, 즉 '자동차의 섬'으로 인하여 부처간 정보공유 및 공동활용의 제약을 극복하기 위하여 범정부 차원의 조감도 같은 설계모형을 개발·운용하는 모형이다. 이 FEA는 성과참조모형(PRM, performance reference model), 업무참조모형(BRM, business reference model), 서비스참조모형(SRM, service component reference model), 데이터참조모형(DRM, data reference model), 그리고 기술참조모형(TRM, technical reference model) 등 다섯 가지 컴포넌트로 구성되어 있다. 정보기술, 데이터, 서비스, 업무에 대한 통합적인 설계모형에 따라 최종성과를 쉽게 도출할 수 있는 참조모형을 제시하고 있다. 우리나라는 참여정부의 31대 전자정부 로드맵 과제에 업무참조모형(BRM)과 기술참조모형(ITA, information technology


architecture) 개발사업이 포함되어 있다.

지금까지 소개한 세 가지 국가정보화사업 성과관 리모형은 각각 장단점을 갖고 있으며, 이들은 논리적으로 명백히 상반되는 것도 아니다. BSC의 4개의 균형적인 관점을 바탕으로, VMM에서 중시하는 정보화사업의 리스크를 충분히 감안함으로써, FEA가 채택하고 있는 국가 전체적 관점의 성과 지향적 정보화 투자모형을 개발할 필요가 있다. 이러한 장단점을 비교 평가하여 우리나라 국가정보화사업을 위한 평가체계 구축에 적극 활용할 필요가 있다.

4. 맺는 말

그동안 우리 정부는 국가정보화가 정보사회의 발전을 견인하는 매우 중요한 성장 동력으로 인식하고 많은 투자를 아끼지 않아왔다. 정보화 투자의 성과를 다각도로 검증함으로써 납세자인 국민에게 제시할 필요가 있다. 이러한 투자 성과는 단기적, 유형적, 단편적인 차원에서가 아니라, 장기적, 무형적, 종합적인 차원에서 균형 있게 평가되어야 한다.

특히 정보화사업은 일반사업과 다른 특성으로 인하여 예산 시스템도 다르게 운용할 필요가 있다. 이미 신공공관리 개혁에서 예산운용의 탄력성과 유연성을 강조하고 있지만, 국가정보화사업은 전형적으로 이러한 방향으로 운용되어야 한다(표 3 참조).

그럼에도 불구하고 우리 정부는 정보화촉진기금(정보통신연구기금)의 국가정보화지원을 제한하고, 연구개발 지원방향으로 전환하였다. '선투자 후정산제도' 및 기금의 정보화사업 지원 등 정보화예산의 탄력적 운용으로 세계적 수준의 국가정보화를 달성하였으나, 방만 경영 등에 대한 사회적 비판에 직면하였기 때문이다. 그러나 미국(전자정부기금), 캐나다(통신정보 공통서비스 순환기금) 등은 오히려 전통적인 예산편성방식에서 벗어나서 유연한 제도를 도입하여 큰 성과를 거두고 있다. 이 점에서 우리 정부도 예산운용의 책임성을 더욱 강화하되 정보화사업 지원의 유연성도 보장하는 방향으로 노력할 필요가 있으며, 이를 위하여 국가정보화사업에 대한 성과평가의 방향과 접근방법에도 일대 혁신이 요구되는 시점이다. 

[표 3] 전통적 예산편성과 정보화 예산편성

구 분	전통적 예산편성	정보화 예산편성
회계연도	단년도 지출	다년도 투자
성과단위	사업단위의 성과	전사적 또는 범부처적 성과
비용/편익 기준	재무적 비용/편익	재무적, 비재무적 비용/편익
업무 흐름	현존업무 흐름내의 노력수준	작업 흐름의 변화
작동 수준	진행 중인 운영	'작업개시(start-up)' 운영
운영 원리	통제	혁신

자료: OECD, The e-Government Imperative, p.54, 2004.

일본의 재정개혁



서 세 옥
산업예산분석팀 예산분석관

1. 배경

부동산 가격 하락을 계기로 경제의 버블이 꺼지면서 시작된 경기침체가 10여년이나 계속되는 가운데 고이즈미 내각은 2001년 4월 26일 성립하였다. 고이즈미 내각은 '개혁 없이는 성장 없다', '민간이 할 수 있는 일은 민간에게', '지자체에서 할 수 있는 일은 지자체에게' 라는 개혁의 기본이념 밑에서 구조개혁을 단행하고 있다. 그런 가운데 고이즈미 내각은 2001년 6월 26일, 구조개혁의 구체적인 내용인 담긴 「경제재정운영 및 구조개혁에 관한 기본방침」을 발표하였다.

기본방침의 주요내용은 경제재생을 위한 첫걸음으로 금융기관의 부실채권을 빠른 시일내에 근본적으로 해결하고, 재정개혁프로그램을 포함하여 7개의 개혁프로그램을 제시하면서 '성역없는 구조개혁'을 단행하기로 한 것이다. 「경제재정운영 및 구조개혁에 관한 기본방침」은 2001년 처음으로 발표된 이후, 경제여건 등을 반영하여 약간씩 수정되면서 매년 6월경에 발표되고 있으며, 예산의 전체적

인 윤곽을 책정하기에 앞서 당해년의 정책목표와 목표를 달성하기위한 수단을 제시하고 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다.

이하에서는 고이즈미 내각의 구조개혁을 재정개혁 중심으로 살펴보기로 한다. 우선 재정개혁을 단행하지 않을 수 없었던 배경으로서 재정상황을 살펴보고, 재정개혁의 주요 내용을 정리한 후, 재정개혁을 중심으로 구조개혁의 성과를 기술하기로 한다.

2. 재정상황

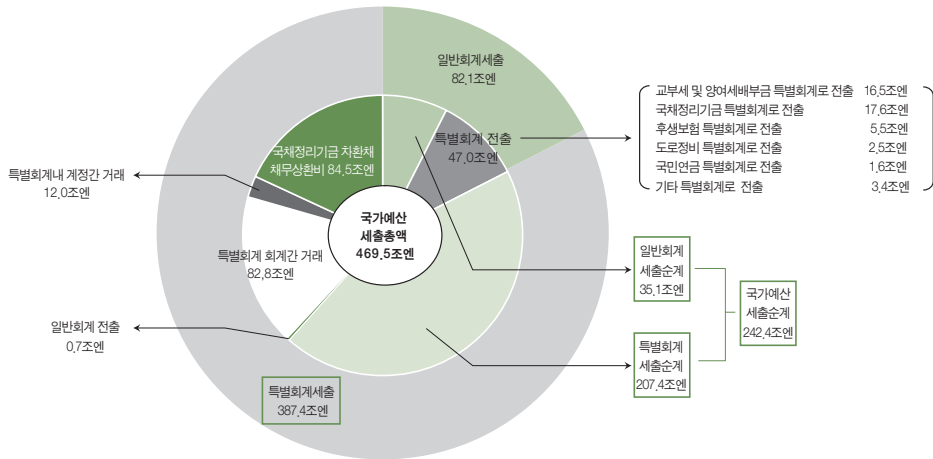
2004년 세출예산 순계기준으로 일본의 재정규모를 살펴보면 [그림 1]에서 보는 것과 같이 242조엔¹⁾이고, 지방재정을 포함하면 296조엔에 달하며, 이 중 일반회계는 총액 기준으로 82조엔에 이른다.

경기의 장기침체로 인하여 조세 등에 의한 세입으로는 부족하기 때문에 국채를 발행하여 부족금을 충당하고 있으며, 2004년도에 경우 국채의존도는 44.6%였다. 국채발행은 1992년 이후 급속히 증가²⁾

1) 일반회계와 특별회계의 세출예산순계기준의 규모이며, 국제협력은행과 같은 정부관련기관 예산을 포함할 경우 재정규모는 244조 3,140억엔에 달한다. 2004년도 현재 31개의 특별회계가 설치되어 있으며, 9개의 정부관련기관이 존재한다. 일본에서는 우리나라의 기금제도와 같은 제도는 없다.

2) 1992년도말 국채발행잔고는 178조엔이었고, 이후 5.2%~14.4%의 증가율을 보이며 증가한 결과, 2004년도말 483조엔으로 1992년 대비 2.7배나 증가하였다.

[그림 1] 2004년도 국가예산의 개요



자료: 일본재무성, 「일본 재정을 생각한다」(日本の財政を考える), 2004. 9.

하였고, 2003년말 현재 국가채무는 818조원에 달하여 GDP 대비 163.4%로 OECD 가입국 중 최악의 수준이며,³⁾ 2004년도의 재정수지는 GDP 대비 7.1%의 적자를 보이고 있다.

3. 재정개혁의 주요 내용

이상과 같은 심각한 재정상황을 고려하여 고이즈미 내각은 2002년 1월에 “구조개혁과 경제재정 중기전망”을 각의에서 결정하고 재정건전성을 회복하기 위하여 재정개혁을 실시하기로 하였다. 재정운영에 있어서 2006년까지 정부 지출규모를 2002년도 수준을 초과하지 않도록 하고, 2010년대 초반에

기초재정수지를 흑자로 전환하는 것을 목표로 하는 재정운영계획을 발표하였다.

고이즈미 내각의 재정개혁은 크게 예산편성과정의 개혁과 세출 측면의 개혁으로 나누어진다. 우선 예산편성과정의 개혁조치를 보면, 정부조직개편 이전에는 대장성이 재정정책을 경제기획청이 거시경제정책을 담당하여 정책간의 연계가 매우 희박한 상황이었다. 이를 개선하기 위하여 2001년 정부조직개편을 실시하여 내각부를 신설하고, 그 산하에 “경제재정자문회의”⁴⁾를 설치하였다. 그리고 재정정책과 거시경제정책의 융합을 목표로 이하의 다섯 가지 개혁조치를 실시하였다.

첫째, 정부조직개편 이전까지 대장성을 중심으로

3) OECD 가입국 중 GDP 대비 국가채무가 두 번째로 큰 나라는 이탈리아로 116.8%이며, 우리나라의 경우 23%이다. 자료 출처는 OECD Economic Outlook 75호(2004년 6월)이다.

4) 경제재정정책에 관하여 전문가의 의견을 충분히 반영하면서 수상의 리더십을 발휘하는 것을 목적으로 내각부에 설치된 합의회 기관으로, 민간전문가가 정원의 40%이상을 차지하도록 규정하고 있으며, 2005년 현재 수상을 의장으로 하여 10명의 의원으로 구성되어있다. 「경제재정운영 및 구조개혁에 관한 기본방침」을 필두로 고이즈미 내각의 구조개혁과 관련된 안전에 대하여 심의를 행하고 있다.

이루어졌던 「예산편성 기본방침」을 2001년 11월부터 각의에서 결정하도록 하였다.

둘째, 2002년 1월부터 “구조개혁과 경제재정 중기전망(「개혁과 전망」)”을 책정하여 중기적으로 지속가능한 재정운동을 전제로 향후 경제의 동향을 전망하도록 하였으며, 매년 경제정세 및 재정상황의 변화에 따라 개정이 이루어지고 있다.

셋째, 2002년 7월부터 「예산의 전체상(全體象)」을 매년 책정하도록 하였다. 재무성은 매년 7월말에 익년도 예산의 요구기준(ceiling)을 발표하고 있는데, 발표가 있기 전 예산의 윤곽과 시책에 관하여 경제재정자문회의의 심의를 걸친 후 결정하도록 하였다.

넷째, 2002년 9월부터 “경제전망의 개정시산”을 공표하도록 하였다. 이것은 연말에 이루어지는 예산편성시기에 맞추어 「정부경제전망」을 발표하고 있는데, “경제전망의 개정시산”을 발표함으로써 「정부경제전망」 공표이후의 변경사항을 확인하기 위한 조치이다.

다섯째, 2004년 7월부터 「예산의 전체상」이 발표되기 이전에 “2005년도 거시경제 예상”을 공표하도록 하였는데, 이것은 연도말에 예산편성이 본격화되기 전에 경제예상을 하고 예산을 전제로 향후의 경제재정운동을 검토하기 위한 조치이다.

이상에서 살펴본 예산편성과정의 개혁조치를 시계열적으로 정리하면, 예산을 편성하기에 앞서 당면한 경제상황을 파악한 후 경제전망을 전제로 예산의 큰 윤곽(「예산의 전체상」)을 정하고, 예산을 책정하기 1개월 전에 기본방침(「예산편성 기본방침」)을 결정한다. 그리고 예산을 편성할 때 익년도 경제전망(「정부경제전망」)을 책정하고, 예산책정 직후 재정의 지속가능성을 검토(「개혁과 전망」)한 후 향후 경제재정운영에 반영하도록 하였다. 결론적으로 예산편성과정의

개혁조치는 예산편성과 경제운영 사이의 관계를 명확하게 하였다는 점이며, 이는 매우 의미있는 일이다.

다음으로 세출 측면의 개혁조치를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2002년도 2월부터 “예산집행조사”를 실시하고 있는데, 이것은 예산집행의 효율화 및 합리화를 도모하기 위해서 예산의 편성·집행·평가라고 하는 순환체계 속에서 평가기능을 예산편성에 반영하는 것이 중요하다는 인식 밑에서 도입된 개혁조치이다.

둘째, “모델사업”이라고 하는 예산수법이 2004년도 예산부터 도입되었는데, 모델사업은 정책목표를 수치목표로 설정하여 단년도 집행에서 벗어나 사업의 성격에 따라 탄력적으로 집행하고 목표 달성여부를 평가하여 다음 예산편성에 반영하는 것으로 하면서 도입된 개혁조치이다.

셋째, 2004년도예산부터 “정책군(政策群)”이라는 개념이 도입되었는데, 정책군이란 민간부문의 활력을 최대한 이끌어내기 위하여 부처간의 업무영역을 뛰어넘어, 규제개혁·제도개혁과 예산조치의 연계를 강화하기 위하여 도입된 개혁조치를 말한다.

넷째, 특별회계의 개혁조치인데, 2004년도부터 분장사업의 조정을 통하여 세출의 합리화를 추구하고, 세출에 대한 설명책임을 강화하기 위하여 도입되었다.

다섯째, 중앙정부와 지방정부와의 관계 개혁인데, 여기에는 국고보조부담금개혁, 지방교부세 개혁, 세원(稅源)이양을 포함한 세원배분 개선의 세 가지 개혁조치가 동시에 추진되고 있다. 2004년도에는 약 1조엔의 국고보조부담금이 폐지 또는 삭감되었으며, 지방교부세 총액이 억제되고, 잠정적으로 소득양여세가 신설되는 것을 내용으로 하는 세원이양이 실시

되었다.

이상에서 살펴본 세출 측면의 개혁조치는 예산집행의 효율화와 합리화를 통하여 세출을 억제하기 위하여 실시되는 조치들이며, 이외에 사회보장비를 억제하기 위하여 국민연금제도 및 의료제도개혁이 실시되고 있다.


4. 재정개혁의 성과

고이즈미 내각이 실시한 구조개혁의 성과를 보면, 경제재생을 위한 첫걸음으로 금융기관의 부실채권을 빠른 시일 내에 근본적으로 해결하기로 하였는데, 주요은행의 부실채권비율은 2002년 3월 결산시점 8.4%에서 2005년 3월 결산시점 2.9%로 하락하여 부실채권문제는 정상화되었다고 할 수 있겠다.

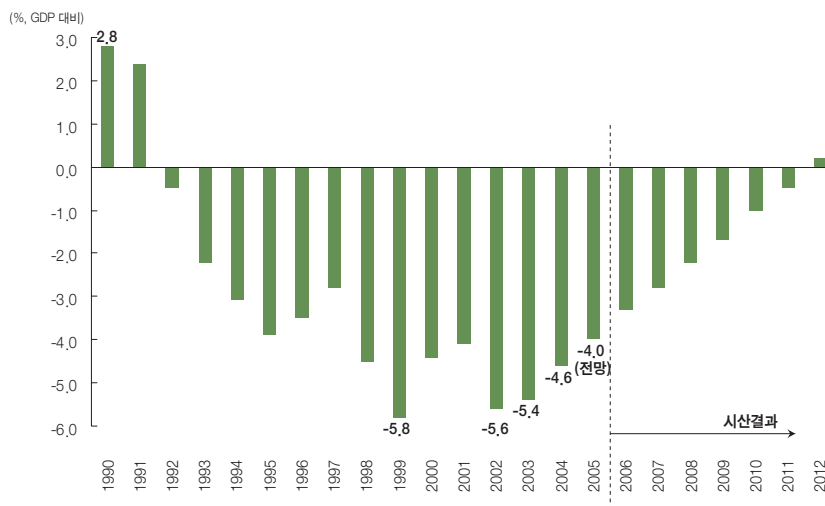
한편 심각해 재정상황을 고려하여 고이즈미 내각

은 향후 재정운영에 있어서 2006년까지 정부 지출 규모를 2002년도 수준을 초과하지 않도록 하고, 2010년대 초반에 기초재정수지를 흑자로 전환하는 것을 목표로 하는 재정운용계획을 발표하였다. 그리고 위에서 살펴본 것과 같은 예산편성과정과 세출 측면의 개혁조치를 실시하였다. 그 결과 성과가 미약하나마 가시화되고 있는 것으로 판단되며, 성과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일반회계 세출의 추이를 보면 2002년 83조 7천억엔이었으나, 2003년 82조 4천억엔, 2004년 82조 1천억엔으로 억제되었으며, 이는 재정개혁이 실시되지 않았을 경우와 비교할 경우 2004년도의 경우 일반세출이 약 4조엔 억제된 것이다.

둘째, 기초재정수지는 [그림 2]에서 보는 것과 같이 개선되고 있으며, 2012년에는 흑자로 전환될 것으로 기대되고 있다. 

[그림 2] 기초재정수지의 추이와 목표



자료: 일본내각부 경제재정자문회의, 「눈으로 보는 4년간의 고이즈미 개혁」(目で見る小泉改革の4年間), 2005. 5.

미국의 재정정책의 역사와 정책적 시사점

(American Fiscal Policy in the Post-War Era: An Interpretive History)

- 일 시 : 2005년 5월 25일 (수) 10:00~12:00
- 장 소 : 국회예산정책처 대회의실
- 발 표 : 앨런 아우어바흐, U.C. 버클리 대 경제학과 교수

최근 경제운영과정에서 재정정책의 역할이 증대되고 있다. 재정정책의 거시경제적 측면에서의 경기안정화 기능을 비롯해서 미시경제적 측면에서의 자원배분이 효율성 증진, 공정성 증진 측면에 걸쳐 재정정책의 중요성이 과거 어느 때보다 강조되고 있다. 반면 인구 고령화의 급속한 진전, 사회보장지출에 대한 수요 증가, 경제의 양극화 등 재정지출 증대 및 조세수입 감소 요인은 재정 건전성을 저해하는 요인으로 작용할 것이며 이는 향후 재정정책 운영에 심각한 제약요인으로 작용할 것이라는 우려가 제기되고 있다. 이러한 문제들을 우리나라보다 먼저 경험한 주요 국가들이 이러한 문제에 대해 어떠한 정책으로 대응하였는지, 그리고 이들 정책이 경제에 어떠한 영향을 주었는지에 대해 살펴볼 기회를 갖는 것은 향후 재정정책관련 연구와 정책수립에 많은 도움을 줄 것이다.

이에 국회예산정책처는 한국재정·공공경제학회(회장 구정모 강원대 교수)와 공동으로 U.C. 버클리 대(University of California, Berkeley) 경제학과 앨런 아우어바흐(Alan J. Auerbach) 교수를 초빙하여 제2차 세계대전 이후 미국의 재정정책의 역사와 그 정책적 시사점을 주제로 정책토론회를 개최하였다. 아우어바흐 교수는 조세·재정정책 분야의 많은 연구업적과 또한 미국의 재정정책 입안과정에 직접 참여한 경험을 바탕으로 향후 우리나라 재정정책 개편과 관련된 많은 시사점을 주었다.

이 자리에는 윤건영 의원 및 국회예산정책처의 전 직원과 한국재정공공경제학회 회원들이 대거 참석하여 진지한 의견 개진과 토론을 이어갔다. 이에 발표자료 가운데 도입부분을 요약하여 소개한다.

김 학 수
세입세제분석팀 경제분석관

재정지출의 큰 부분을 차지하고 있고 그 비중이 지속적으로 증가할 사회보장이나 의료비와 같은 고령층을 위한 프로그램의 경우에는 수혜자의 장기계획이 개입되어 있으므로 정부 측에서 정책을 바꾸기 위해서는 역시 장기계획을 필요로 한다.


요약

거시경제학자의 관점에서, 재정정책이 경기를 안정화하는데 효과적인지가 주요 이슈로 논의되어 왔고, 논의의 초점은 조세수입, 재정지출, 재정적자와 같은 총량적 재정지표들에 맞춰져 왔다. 그러나 이와 같은 총량지표들에 집중된 논의들은 2차 세계대전 이후 미국의 재정정책에 발생한 주요한 변화들을 밝혀내지 못한다. 수입과 지출의 구성이 지속적으로 진화되고 있으므로, 총량지표들의 표면 아래를 살펴봄으로써 재정정책 수행에 있어서 향후 극복해야 할 어려움에 대한 시사점을 얻고자 한다.

지난 수십 년 동안 재정정책은 변화하는 여건에 따라 반응해왔다. 예를 들어, 국방지출은 국가안전의 필요에 따라 증가했다 감소했으며, 노령 인구를 위한 의무지출은 노령 인구와 함께 증가하였다. 재정지출과 수입은 단기적으로는 순환적이고 예산제약에 따라 반응해왔다. 그러나 고령자를 위한 의료비(Medicare)지출과 사회보장 지출의 증가는 전통적 예산 지표들에 의해 잘 포착되지 않는 매우 큰 재정의 지속가능성 갭(gap)을 초래하여 미국의 재정시스템이 경험해 보지 못한 어려움을 갖게 될 것이다.

이처럼 큰 재정의 지속가능성 갭을 조정하려 할

때 직면할 수 있는 어려움 중 하나는 의무지출 프로그램이 다른 형태의 지출보다 훨씬 조정하기 어렵다는 것이다. 특히 재정지출의 큰 부분을 차지하고 있고 그 비중이 지속적으로 증가할 사회보장이나 의료비와 같은 고령층을 위한 프로그램의 경우에는 수혜자의 장기계획이 개입되어 있으므로 정부 측에서 정책을 바꾸기 위해서는 역시 장기계획을 필요로 한다. 이는 재정지출의 단기 조정은 과거보다 작아야 하고 미래에는 더 작아야 한다는 점을 시사한다.

수년 내에 이뤄질 주요 재정변화는 회계방식의 변화도 요구할지 모른다. 의료비 지출의 지속적인 증가처럼 재정의 지속가능성을 위협할 수 있는 의무지출의 변화를 평가하는 방법의 문제가 제기되기 때문이다. 거의 모든 재정지출 항목들처럼 의료비 기금의 축적은 상세하게 기록되고 관리되지만, 정책변화에 의해 미래에 발생할 지출 증가액은 그렇지 않은 실정이다. 이를 관리할 수 있는 이상적인 방법은 없다. 그러나 미래의 지출을 증가시키지만 다른 부문의 지출을 감소시키거나 세수를 증가시키지 않는 정책 변화는 정부의 재정 기초를 더욱 악화시킬 것이다. 

정부회계연구회



김 승 기
경제예산분석팀장

태동전야

예산결산 등 국가재정을 다루는 우리 국회예산정책처에 정부회계를 연구하는 모임이 있다는 것은 조금도 이상한 일이 아니다. 더구나 우리 처에는 회계분야의 최고 전문가인 공인회계사가 5명이나 있지 아니한가. 그러나 구슬이 서말이라도 꿰어야 보배라고 연구모임이 저절로 만들어진 것은 아니었다. 회계사들끼리는 민간회계를 다루었던 공통의 경험과 모두 여성이라는 동질감 등으로 서로 자주 어울렸고 우리 처에 온 이상 정부회계를 깊이 연구해보고자 하는 공동의 관심사가 있었을 것이다. 하지만 그들만으로는 부족한 뭔가가 있었다.

한편, 우리 처에는 또한 그동안 업무를 통해 예산결산 분야에 전문성을 축적해온 인력이 많이 있었다. 나만해도 입사 이래 국회 재경위원회와 법제예산실, 예산정책국 등에서의 업무를 통해 예산결산제도와 심사실무를 익혀왔고 현재 우리 연구회 회원으로 있는 많은 분들이 예산결산제도를 연구했거나 심사실무에 종사해왔다. 정부회계란 결국 국가재정에 관련된 것이고 재정을 연구하는 사람들이 정부회계에 관심을 갖는 것은 당연한 것이었다.

이러한 인력들이 결합하여 정부회계에 대해 공동으로 연구한다면 굉장한 시너지 효과를 낼 수 있지 않을까? 우리 연구회는 이러한 가설을 검증(?)하기위하여 작년 6월 출범하였다.

연구회의 얼굴들

출범당시 우리 연구회 창설 멤버는 모두 10명이었다. 민간회계업무에 전문성을 가진 공인회계사 5명(김숙진, 최희정, 박혜수, 이은경, 김혜영 분석관 및 평가관)과 나름대로 국가재정에 대해 일가견을 가졌다고 자부하는 예산분석관 3명(이남수, 이영

환, 최대준 분석관) 에 나와 천우정 팀장이 가세하였다. 나중에는 김정신 분석관을 영입하여 그 구성이 더욱 탄탄해졌다. 구성원의 면면을 보면 내가 생각해도 정말 조화가 잘 이루어진 모임이 아닌가 싶다. 학문적 배경과 그동안의 경력, 남녀비율 등 모든 면에서 뭔가 큰 일(?)을 이루어 낼 것 같은 구성이 아닌가.

내가 생각하기에 이러한 조화의 균형추 역할을 하는 사람이 바로 우리 연구회 간사로 있는 최대준 분석관이다. 간사로서 연락책 역할을 할 뿐만 아니라 전체모임이 힘든 경우에도 이리저리한 의견들을 취합하여 하나로 조정해낸다. 그를 연상하려면 곰과 다람쥐를 함께 떠올려야 한다. 곰이 주는 묵직한 이미지와 다람쥐의 재빠름. 서로 어울릴 것 같지 않은 두개의 이미지가 하나로 복합될 수도 있다는 사실을 그와 생활해보면서 깨달을 수 있었다. 그는 간사로서 연구회를 위해 너무나 많은 수고를 해주었다. 우선 이러한 지면을 통해 감사의 마음을 전한다.

연구대상

우리 연구회의 연구대상은 명칭에 나와 있는 그대로 정부회계이다. 정부회계는 정부조직의 경제적 사건을 분석, 기록, 요약, 평가, 해석하고 그 결과를 보고하는 기술로 정의된다. 정부회계의 목적은 부정과 오류의 방지 및 적발과 더불어 공공사업추진상의 효율 증진과 사회전체의 관점에서 효율적인 자원배분을 가능케 하는 정보의 제공이라고 할 수

있다. 이러한 정부회계의 개념과 목적에서 알 수 있듯이 정부회계와 예산은 밀접히 연관된다. 예산은 한정된 자원의 배분과 관련된 의사결정과정이며 조직의 목표달성을 위한 계획을 수치로 표시한 것인데 회계는 이러한 계획에 따라 일어나는 실제의 경제적 사건들을 기록·분석함으로써 조직의 실제 행동이 당초의 목표달성을 위해 제대로 수행되고 있는지 정보를 제공해 주는 것이다. 따라서 예산과 회계는 그 개념상 당연히 연계가 되어야 하는 것인데 이를 위해서는 동일한 언어로써 예산과 회계업무가 수행되어야 한다. 회계에서 사용하는 항목의 명칭이 예산에서 사용하는 항목의 명칭과 상이하다면 매우 비효율적이고 혼란스러울 것이다. 계획에서 사용한 언어와 계획을 실행한 결과를 기록한 언어가 서로 다르다면 어떻게 계획의 달성 여부를 알 수 있겠는가. 이러한 경우에는 지금 우리나라가 재정개혁의 일환으로 추진하고 있는 성과관리제도의 성공은 요원할 것이다.

그러나 불행하게도 아직은 우리나라에서 예산과 회계의 연계가 제대로 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다. 쉬운 예를 들면 예산안에서는 대부분의 단위사업의 단위인 세세항을 기준으로 예산이 편성되어 그해 어떤 사업들이 수행될 것인지 가늠이 되지만 막상 결산에서는 세세항 위의 기준인 세항단위에서 예산집행결과를 기록함으로써 단위사업들의 집행결과가 혼재되어 개별사업에 대한 성과평가는 할 수가 없다.

이러한 상황에서 정부회계연구회는 정부회계의

관점에서 예산분석에 접근하여 예산결산제도 및 구체적인 사업평가 등에 대해 연구분석, 구체적인 개선방안을 도출하려 한다.

활동실적

그 동안 정부회계연구회는 매달 정기적으로 회의를 개최하여 정부회계의 주요주제에 대하여 논의해 왔다. 또한 구체적 현황파악을 위해 여러 관련부처를 대상으로 한 자료수집 활동뿐만 아니라 기획예산처 소속의 범부처 태스크포스 팀인 디지털 예산회계기획단과의 업무협의, 지방정부 복식부기 시범기관인 부천시 방문, 지방정부 복식부기 회계제도 공청회 참석, “지방자치단체 복식부기 회계 도입현황 및 과제”에 대한 전문가 간담회 개최 등 많은 활동을 해왔다.


이중 특히 디지털 예산회계기획단과의 업무협의를 우리 연구회에 상당한 자극을 주었다. 우리가 진작에 관심을 가지고 있었던 복식부기 발생주의 회계제도의 도입문제 외에도 프로그램 예산제도, 재정범위 재설정, 통합재정정보시스템의 구축 등 예산회계제도의 큰 변화를 수반하는 작업이 상당히 진행중에 있었다. 앞으로의 연구방향을 잡는 데 큰 도움이 되었다는 말을 하지 않을 수 없다. 한 가지 아쉬웠던 점이 있다면 이 업무협의를 계기로 우리 회원 중 한 명인 박혜수 분석관이 동 기획단으로 빠져나갔다(?)는 사실이다. 우리 연구회나 국회예산정책처로서는 크나큰 손실이 아닐 수 없다. 그러나 대승적으로 보자. 거기나 우리나라 직접적으로 국가를 위해 일하는 국가기관이고 어디에서 일하나 예

산회계제도의 발전에 기여하기는 마찬가지다. 그러나 그러나 우리 회원들은 지금도 속으로는 한마음 되어 외친다. 박혜수여 돌아오라.

앞으로의 방향

중기재정계획인 국가재정운용계획의 수립, top-down 예산편성방식 및 성과관리제도의 도입 등 재정개혁이 한창 진행중에 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 이러한 제도가 보다 잘 운영될 수 있도록 정확한 정보가 적시에 제공되도록 하는 재정정보인프라의 구축이라고 말할 수 있을 것이다. 계획이 어떻게 집행되고 있는지 알 수 없다면 당초 목표달성을 위한 방안이 없다는 것이며 다음 해에 또 어떻게 계획을 세워야 할지도 알 수 없게 된다. 국가재정에서 정부회계의 중요성을 알 수 있는 말이다.

올해는 정부가 정부회계법안을 국회에 제출할 예정으로 있어 이미 심의중인 국가재정법안과 함께 국회에서 다루어질 것 같다. 우리 연구회에서는 예산과 회계의 연계선상에서 어떤 내용이 법에 담겨야 할지, 파급효과는 어떠한지, 그것이 국회의 예산결산 심의에는 어떤 영향을 미칠지 등에 대해 집중 연구해 보려고 한다. 이를 위해 전문가 초청 세미나, 관련부처와의 업무협의, 국내외 출장조사 및 자체 워크숍 등을 계획하고 있다.

누군가 대한민국의 정부회계제도가 어디로 가고 있는가라고 묻는다면 이렇게 대답하고 싶다. 귀를 열어 “정부회계연구회”가 무엇을 논의하고 있는지를 잘 들어보라. 

호젓해서 좋은 휴가지 3곳

올해도 어김없이 휴가철이 돌아왔다. 특히 올해는 주 5일제 근무와 맞물려 휴가 일수는 더 늘어날 전망이다. 몰려드는 인파와 바가지 상혼, 어려운 가정살림에도 불구하고 올해 여름도 피서 행렬이 그칠 줄 모른다. 가만히 있어도 땀이 줄줄 흐르는 이맘때쯤이면 기력이 떨어져 어디 산이나 바다에 가서 며칠 푹 쉬고 싶은 마음이 간절할 터이다. 요즘 직장인들은 고민 아닌 고민으로 밤잠을 설칠지도 모르겠다. 휴가 일정은 잡았는데 마땅히 가야할 곳이 떠오르지 않기 때문이다. 정보의 바다라는 인터넷을 뒤져봐도 신문 기사를 훑어봐도 아, 여기구나, 하는 곳을 찾기로 쉽지 않다. 여기 호젓하면서도 낭만이 어린 피서지를 소개한다.



김 초 록
여행칼럼니스트

꿈과 낭만이 있는 십리포-장경리 해수욕장

‘사람들 사이에 섬이 있다. 그 섬에 가고 싶다.’ 정현종 시인이 읊은 것처럼 섬은 누구나 한번쯤 가보고 싶은 이상향이다. 섬 하면 떠오르는 ‘단절’과 ‘고립’은 마음먹기에 따라서 아주 낮은 곳으로 다가온다. 섬에 몇 번이고 발을 디딘 이들이라면 그런 느낌이 한층 더할 것이다. 여름 섬은 꿈과 낭만이 가득하다. 인천 앞 바다에 떠 있는 영흥도와 선재도, 두 섬은 마치 자매처럼 사이좋게 붙어 있다.

영흥도는 인천 앞바다에서 백령도 다음으로 큰 섬이다. 다리가 놓이기 전까지는 뱃길로 1시간이나 떨어진 외로운 섬이었다. 영흥도는 섬 전체 둘레가 15km 남짓해 자동차로 30분 정도면 둘러 볼 수 있다. 영흥도에서 제일 먼저 들를 곳은 진두 선착장. 영흥대교를 건너자마자 우측으로 보이는 진두선착장은 섬의 활기를 그대로 느낄 수 있다. 선착장 한편에서는 굴 소라 해삼 같은 어물을 진열해 놓고 흥정을 벌이는 아낙들이 보이고 포장마차도 길게 늘어서 있다. 진두선착장을 뒤로 하고 북쪽길을 따라 조금 가면 오른쪽으로 십리포해수욕장을 알리는 이정표가 나온다. 진두선착장에서 10리 가량 떨어져 있어 ‘십리포’라는 이름이 붙었다고 하는데, 왕모래와 조개껍데기로 이뤄진 고운 백사장과 날카로운 바위, 이리저리 비틀리며 올라간 서어나무—일명 괴수목(怪樹木)—숲이 깊은 인상을 준



십리포 해수욕장

다. 특히 수백 그루의 서어나무는 단 한 그루도
 줄기가 곧은 것이 없다. 이곳에 펼쳐져 있는 서
 어나무숲은 겨울에는 방풍림으로, 여름에는 더
 위를 식혀주는 정자나무로 제몫을 다한다. 이
 곳에 서어나무가 군락을 이루게 된 것은 지금
 으로부터 150여 년 전, 내2리(내동)에서 농사를
 짓고 살던 마을 사람들이 심한 해풍으로 더 이
 상 농사를 지을 수 없게 되자 거친 땅에서도 잘
 자라고 바람을 막기에도 제격인 서어나무를 구

해 심은 게 그 계기가 되었다. 지금도 마을 사람들은 서어나무를
 자식처럼 아끼고 있으며 이곳을 찾는 사람들에게 시원한 휴식공
 간을 제공해 주고 있다. 검은 모래와 조약돌이 인상적인 해수욕
 장에서는 개펄 체험도 가능하고, 해변 서쪽으로는 기괴하게 생긴
 바위들이 길게 늘어서 독특한 풍광을 보여준다.

이밖에 밤에 수평선 너머로 보이는 인천시가지의 야경도 십리
 포에서 빼놓을 수 없는 볼거리다. 십리포를 둘러보고 임도(林道)
 를 따라 국사봉(해발 123미터)까지 올라가 보는 것도 좋다. 고려
 왕족의 후예들이 봉우리에 올라 잊혀져가는 나라를 생각했다고
 해서 붙은 이름이 국사봉(國思峰)이다. 경사가 완만해서 산책 삼
 아 누구나 오르내릴 수 있다. 산길을 오르노라면 저 멀리 인천송
 도신도시 예정지와 시화호, 외항선이 들고나는 인천항이 한눈에
 내려다보여 또다른 즐거움을 안겨준다.

십리포해수욕장에서 차로 10분 거리에는 사철 푸름을 자랑하는
 장경리 솔밭(해수욕장)이 있다. 수령 100년이 넘는 노송들이 서로
 어깨를 포개 채 길게 늘어서 있으며 그 앞으로는 천혜의 갯벌이
 펼쳐져 있어 썰물 때를 이용해 동죽 바지락 모시조개 같은 각종
 조개류를 캐는 재미가 여간 아니다. 거기에다 어스름녘이면 수평
 선으로 황금빛 낙조가 깔리는데, 그 모습 또한 장관이다. 장경리
 해수욕장을 지나 비포장길로 5분쯤 가면 농어가 많이 잡혀서 이
 름이 붙었다는 '농어바위'가 있다. 농어바위 해안에는 뽕죽뽕죽
 한 갯바위들이 열병하듯 늘어서 있다.

여행쪽지

(지역번호 032)

자동차로 갈 경우 서해안고속도로 월곡IC 또
 는 비봉IC에서 빠져 들어간다. 월곡에서 영흥
 도까지 가는 길은 왕복 2차선으로 주말에는
 교통 혼잡을 감수해야 한다. 십리포, 장경리
 해수욕장 부근에 숙박시설이 많다. 주말에 가
 려면 미리 예약해야 한다. **동지콘도민박**(886-
 5946)을 비롯해 **임승훈**(886-7301), **김병선**
 (886-5958), **임순관**(886-7157)씨 등이 민박
 을 한다. 숙박을 겸한 식당으로 영흥면사무소
 인근의 **하늘가든**(886-3916)이 좋다. 싱싱한
 해산물을 맛보려면 영흥대교 건너 우측으로
 보이는 진두선착장을 찾으면 된다. 자세한 정
 보는 **웅진군청**(gun.ongjin.inchen.kr)이나 **영
 흥도닷컴**(www.yeongheungdo.com) 홈페
 이지를 참고하면 된다. 영흥면사무소(032-
 886-7800)

두타산과 청옥산을 품에 안은 무릉계곡

산이 높으면 계곡도 깊다던가. 두타산(해발 1,362m)과 청옥산(해발 1,403m)이 빚어놓은 무릉계곡은 이름이 말해주듯 더위에 지친 사람들을 '무릉도원'으로 안내한다. 누구나 이 깊은 계곡에 들면 신선이 된다. 눈에 보이는 모든 것이 절승이고 감동이다. 계곡의미를 단적으로 보여준다고 할까. 계곡 들머리부터 끝까지 마음을 사로잡는 비경이 수두룩하다. 하여 물이 흐르는 계곡 어디에 자리를 잡아도 자연의 기운을 듬뿍 느낄 수 있다. 매표소를 지나 처음 만나게 되는 금란정은 그 앞의 무릉반석을 굽어보며 서 있는 정자다. 이곳에서 잠시 땀을 식힌 뒤 무릉반석으로 내려간다. 100명은 족히 앉을 만큼 평평한 암반은 억겁의 세월이 빚어낸 걸작품이다. 무릉반석에 앉아 하늘을 우러르면 신선이 된 기분이다. 암반을 타고 흘러내리는 물소리는 경쾌하기 그지없고 계곡 양쪽으로 울울창창 둘러선 나무들이 참으로 싱그럽다. 암반 여기저기 새겨진 글씨는 또 다른 볼거리. 자세히 보면 조선시대의 대표적인 명필가였던 봉래 양사언의 "무릉선원 중대천석 두타동천(武陵仙源 中臺泉石 颯陀洞天)"이라는 글씨도 눈에 띈다. 무릉반석에서 조그만 아치형 돌다리를 건너면 천년 고찰 삼화사가 나타난다. 옛 기록에 의하면 신라 선덕여왕 때인 640년에 자장율사가 창건했다고 한다. 규모는 작지만 높은 산과 깊은 계곡을 끼고 있어 고요하기 이를 데 없다. 삼화사에서 산길을 따라 600미터쯤 올라가면 숲 속으로 또 하나의 장관이 펼쳐진다. 이름하여 학소대. 학이 노닐었다고 해서 이름 붙은 학소대는 마치 손으로 빚어놓은 듯한 기암괴석과 굽은 물줄기가 보는 이를 압도한다. 등산이 목적이 아니라면 이곳 학소대 부근에서 더위를 피해도 괜찮다. 체력에 자신이 있다면 제법 가



두타산 무릉계곡

파른 산길을 따라 옥류동, 관음폭포, 선녀탕을 지나 쌍폭과 용추폭포가 있는 깊은 계곡까지 들어가 보자. 무릉계곡의 진면목을 두 눈으로 또렷이 볼 수 있다. 계곡 들머리에서 쌍폭과 용추폭포까지는 왕복 3-4시간 정도 걸린다. 옥류동을 지나 만나게 되는 선녀탕은 두 개의 바위 사이로 수직으로 떨어지는 물줄기가 가히 절경이며, 쌍폭은 말 그대로 서로 다른 골짜기에서 흘러내린 물줄기가 한데 어우러지는 신비를 보여준다. 3단으로 이뤄진 용추폭포는 위쪽의 상담과 중담은 항아리 모양을 하고 있으며 하담으로 떨어지는 물줄기는 마치 용이 날아오르는 듯한 모습이다. 동해 시내에서 5분 거리에 있는 망상해수욕장도 피서지로 맞춤형 곳. 무릉계곡에서 자동차로 20여 분 거리. 수심이 낮고 모래가 잘라 특히 아이들이 뛰어 놀기 좋고 오토캠핑 등 각종 편의 시설이 갖춰져 있다. 또한 동해에서 삼척으로 가는 7번 국도변에 있는 추암 해변도 독특한 멋을 풍긴다. 기묘한 해안절벽과 함께 촛대처럼 생긴 촛대바위, 그리고 크고 작은 바위섬들이 장관을 이루고 있으며, 동해의 거세고 맑은 물이 바위를 때리는 여운이 그리움을 자아낸다. 촛대바위 사이로 흐르는 광경은 한국관광공사가 선정한 '국내에서 가볼 만한 곳 10선'에 들 정도로 아



추암해변

름답다. 추암은 뛰어난 경승지로 ‘해금강’이라 불려 왔으며 조선 세조 때 한명회가 강원도 제찰사로 있으면서 그 경승에 취한 나머지 ‘능파대’라 부르기도 했다. 촛대바위 옆으로는 반달 모양의 추암해수욕장이 자리잡고 있다. 수심이 낮아 가족 피서지로 더할 나위 없이 좋다.

태초의 신비 그대로, 물한계곡과 천태산

경부고속도로 황간 나들목에서 지방도로 579번

을 타고 20분쯤 거슬러 오르면 물이 차고 맑다 해서 이름 붙은 물한계곡이 나타난다. 물한리에서 민주지산으로 이어지는 계곡은 5km가 넘는 심산유곡으로 태초의 자연을 그대로 보여준다. 계곡 물에 발을 담그면 5분 이상 견디기 힘들 정도로 이름값을 톡톡히 한다. 물한계곡에서 민주지산이나 삼도봉까지는 왕복 4~5시간 거리. 삼도봉 정상에 오르면 뿌연 안개에 휩싸인 전라도와 경상도 그리고 충청도의 산하가 그림처럼 펼쳐진다. 삼도봉 코스는 대체로 평탄하고 완만해 초보자들에게 알맞고, 민주지산 코스는 삼도봉 등산로에 비해 훨씬 가파르고 험할 뿐 아니라 등산로가 수시로 사라지기 때문에 경험자와 동행하는 것이 좋다. 삼도봉과 석기봉을 거쳐 정상을 잇는 능선에는 소나무와 신갈나무, 굴참나무, 들메나무 군락을 비롯해 다양한 여름 야생화가 피어 눈과 코를 즐겁게 해준다. 산길이 좀 가파르지만 중간 중간에 크고 작은 폭포와 소가 나타나 지루함을 달래준다. 민주지산은 충청, 경상, 전라의 삼도가 만나는 전략적 요충지로 1000여 년 전 백제와 신라가 서로 이곳을 차지하기 위해 치열한 전투를 치렀던 역사의 현장. 정상에는 3도민(충청, 경상, 전라)이 지역감정 없이 화합하고자 하는 뜻으로 세운 ‘화합의 탑’이 서 있다.

영동땅은 더위를 식힐 만한 곳이 수두룩하다. 양산팔경에 드는 천태산 계곡과 금강을 낀 송호리 솔밭도 그 중의 하나. 양산팔경은 굽이굽이 흐르는 금강을 배경으로 영동군 양산면 일대에 흩어져 있는 여덟 곳의 명승지를 가리킨다. 양산팔경의 제1



여행쪽지

(지역번호033)

강릉-동해고속도로-동해시 효가 4거리-무릉계곡 이정표를 보고 우회전-4.4km-삼화동3거리-좌회전-5.3km-무릉계곡 주차장. 삼척-7번국도-6km-좌회전-42번국도-해성주유소-무릉계곡. 강남 고속버스터미널에서는 하루 20여 차례 동해행 버스가 다닌다. 동해시 외버스터미널-무릉계곡 시내버스 이용/20분 간격 운행/1시간 소요. 동해시외버스터미널-무릉계곡 좌석버스 이용/30분 간격 운행/30분 소요. 문의: 동해시외버스터미널(533-2020. 무릉계곡 입구에 무릉프라자호텔(534-8855)을 비롯해 반석상회(534-8382), 금강식당(534-9035), 영진회관(534-9116), 청옥산장(534-8866) 등 민박집이 많다. 동해농협(521-5547)에서 민박집을 안내해준다. 동해시 관광안내소(530-2868), 동해시 관광과(530-2471), 무릉계곡 관리사무소(534-7306~7).

경은 영국사다. 절을 에워싼 천태산은 '충북의 설악'이라 불릴 만큼 수림이 울창하고 산세가 빼어나다. 영국사로 오르는 산길은 가파르지 않아 그윽함이 일품이고, 중간중간에 설만한 암반이나 계곡물이 있어 땀을 식힐 수 있다. 새소리 물소리를 들으며 쉬엄쉬엄 오르다 보면 기암절벽에서 쏟아져 내리는 3단 폭포(용추폭포)가 나타난다. 여기서 조금 더 올라가면 천태산을 베게 삼고 누워 있는 영국사가 한눈에 잡힌다. 절 아래에 우람하게 버티고 서 있는 은행나무(천연기념물 제233호)는 수령 1,300여 년을 헤아린다. 이 은행나무는 천재지변이나 나라에 큰 변고가 있을 때 소 울음소리를 내며 운다고 하는 전설이 내려오고 있다. 등산코스: 주차장→용추폭포→은행나무→송판서묘→암벽→정상→헬기장→영국사(산행거리 4.6km, 약 3시간 20분).

영국사에서 나와 금강 줄기를 따라가 보자. 비가 자주 내린 탓에 넉넉한 물을 채우고 유유히 흘러가는 금강은 예나 이제나 그 모습 그대로다. 양산땅을 관통하는 금강은 양강(陽江)으로도 불리는데, 곳곳에 절경을 만들어 놓았다. 강변에 수천 그루의 소나무가 들어차 있는 송호리 솔밭은 여름철 야영장으로 딱 좋은데,



영동 물한계곡

한쪽에 야외수영장까지 마련해 두어 인기 만점이다. 송호리에서 가까운 심천면 고당리의 옥계폭포도 한여름 무더위를 잊을 수 있다. 수직으로 내리꽂히는 물줄기는 시원함을 넘어 오싹함까지 느끼게 한다. 파린 빛의 소와 그 주변의 계곡은 수심이 얇아서 가족 단위의 피서지로 적당하다. 🍀



여행쪽지

(지역번호 043)

경부고속도로 황간C-지방도로 579번-상촌방면-물한계곡. 영동역이나 황간역 앞에서 물한계곡 가는 시외버스가 하루 5차례 운행한다. 영동에서 1시간, 황간에서 40분. 경부고속도로 옥천C-4번 국도-이원면-501번 지방도-개심저수지-울치-양산면-누교리-영국사. 영동읍내에서 영국사 입구를 거쳐 누교리. 명덕리 방면으로 가는 버스가 하루 여섯 차례 있다. 30분 소요, 문의 742-3971. 승용차는 영국사까지 진입 가능. 누교리 대박식당-미을길-누교저수지-아랫도가실 마을 삼거리-영국사(4.3km 거리). 영동읍내의 여관을 이용하거나 물한계곡 일대에 흩어져 있는 민박집을 찾으면 된다. **호도나무민박**(745-3475), **상촌황토방산장**(743-9992), **계곡황토민박**(745-3359), **동굴민박**(745-2211), **대구민박**(745-0040), **나그네 민박**(745-2480) 등. 방 크기에 따라 2만원~10만원선. 옹하리에 있는 **민주자산 자연휴양림**(740-3437-8)을 이용해도 된다. 영국사 입구에 **용빈파크**(744-2361)가 있고 금강 호탄교 주변에도 민박집이 더러 있다. 맛집-물한계곡 주변에 있는 **물한골된장집**(745-3513)에선 황토방에서 담근 된장을 판다. 된장 1.3kg에 1만3000원. **지산가든**(745-7766)에선 참나무장작으로 구운 오리구이가 별미. 1마리에 3만원. 영동을 찾았다면 이 지방의 별미인 올갱이국을 맛보는 것도 좋다. 황간읍 삼거리에 있는 **안성식당**(742-4203)이 유명하다. **영동시외버스터미널**(744-1700), **영국사종무소**(743-8843), **영동군청문화관광과**(www.yeongdong.go.kr, 740-3225).

관객모독을 보고



엄 상 미
정보자료팀 사무원

오랫만의 동기들과의 모임!

6월의 초여름을 시작으로 우리가 찾은 곳은 젊음의 열기가 넘치는 대학로였고 자연스레 무대에서 관객과 호흡하던 연극의 매력을 느꼈던 나는 관객모독을 관심 있게 보게 되었다.

90분, 1시간 30분. 정말 순식간에 지나간 시간이다. 연극 관객모독을 보면서 시간이 흐르는 것을 못 느꼈다. 영화를 봐도 약간은 지루하게 느낄 시간인데 관객모독은 연극을 잘 보지 않는 나에게 정말 밀도 높은 흡입력을 선사하였다. 관객모독은 1시간 30분이 고작 30분으로 느껴질 정도로 흡입력이 강렬했다.

처음 관객모독에 대한 설명을 봤을 때 언어연극이라는 말을 봤다. 처음에 언어연극이 과연 어떠한 것인가 알지 못했지만 관객모독을 보면서 느낄 수가 있었다.

극이 없는 연극. 언어만 있는 연극.

이것이 언어연극이었다. 난 연극이란 전부다 행동이 있고 형식이라는 것이 있는 거라고 알고 있었다. 하지만 언어연극은 그런 게 아니었다. 정말 언어만 있었다.

언어연극이라는 장르의 관객모독은 애매모호한 언어유희를 통하여 처음에는 이해하기가 어렵긴 했지만 조금씩 배우들의 소란스러운 언어들에 귀에 익어지자 배우들의 외침이 너무나 흥겨웠고 재미있었다.

연극 관객모독을 관람하면서 느낀 점 하나는 서양 연극이 마치 한국의 마당극을 보는 듯한 느낌이 든다는 것이다. 관객모독의 흐름은 관객과 배우가 하나 되는 것으로 정말 한국의 마당극과 같았다. 무대와 객석의 경계선이 없는 자유롭고 하나 되는 공간. 그 공간 속에서 나는 극장의 무대가 되어 배우들에게 밝혀 있었다. 그들은 아무런 연기도 안하고 언어를 통하여 관객들을 무대 삼아 밝고 있었다. 하지만 그 밝힘에 나는 치욕스럽거나 화가 나지는 않았다.

내가 관객모독을 마당극 같이 느낀 이유는 연극의 도입부라고 할까, 아무튼 초반에 배우들이 무대와 객석 사이에는 경계가 없다며 경계의 무의미함을 역설하며 정말 연극자체를 즐겼기 때문에 그들의 연극을 마당극 같이 느꼈다. 창조콘서트홀에서 하는 관객모독에는 텔런트 겸 가수인 양동근이 출연했다. 나는 예전에 드라마 '네 멋대로 해라'에서 너무





나 인간적이고 소탈하고 어수룩했던 그의 연기에 매료되어 연기자 양동근이란 존재를 좋아한다. 탤런트나 가수가 아닌 연극배우 양동근은 그 긴 대사를 랩을 통하여 표현하였고, 그 리듬에 어깨를 들썩거리며 몸을 흔들었다. 손뼉을 치며 잠깐잠깐 보이는 그의 춤도 일품이었다.

관객모독의 5명의 배우들(전수환 · 윤상화 · 서은경 · 양동근 · 한재혁)은 관객을 위한 연기가 아니라 자신들의 연기를 보러온 관객을 오히려 자신들이 한번 보겠다는 마음을 지니고 있는 것 같았다. 그리고 나는 관객모독을 보러가기 전에 미리 인터넷에서 관객모독에 대해서 검색해 보았는데 어느 한 페이지에서 읽은 이 작품의 원작자인 페터 한트케의 말이 정말 인상 깊었다.

“마치 축구시합 때의 90분과 같이 연기자의 시간이 바로 관객의 시간이 되는 바로 그런 연극만이 있어야겠다. 그 외의 모든 다른 연극은 가짜다”

관객모독은 연극에 반대하는 작품이 아니다. 오로지 작품 그 자체이다. 이것은 연극이 되기 위해 이야기를 전달하는 것을 필요로 하지 않는다. 이 연극은 직접적인 연극이다. 관객은 이야기 속으로 들어갈 필요가 없다. 관객에게 사전 이야기나 혹은 사후 이야기를 할 필요가 없다. 무대 위에는 단지 지금만이 있다. 이 지금은 관객의 지금이다.

나는 이 연극이 매번 공연 될 때 똑같은 극을 올린다는 소리를 듣지를 못하였다. 그만큼 관객모독은 신선한 살아있는 연극이다. 이 연극이 살아있기 때문에 배우들이 욕지거리를 하면 관객은 열을 받고, 진짜 화를 내며 흥분하는 그들의 모습은 연극을 감상하는 나에게 빼 놓을 수 없는 매력으로 다가왔다.

관객모독은 진짜로 관객을 모독했다. 돈 내고 90분 동안 욕만 실컷 들었다. 이 욕이 사회를 욕하는 건 지, 진짜 날 욕하는 건 지 아직도 헷갈린다. 그런 배우들의 욕에 나는 화가 나지 않았다. 오히려 부끄러워지는 것이었다. 그들의 말 속에는 나의 관념화 되어 굳어버린 머리를 망치로 깨주고 있기 때문에 부끄러웠다. 난 스스로 내가 깨어 있는 사람이라고 생각했지만 그것은 나만의 착각이었다. 그런 착각 속에 빠져 있던 나는 그들이 퍼붓는 물세레에 정신을 차리며 나에게 대한 반성을 하였다.

정말! 욕이라면 진저리 날 정도로 얻어먹은 것 같아서 소화불량 걸릴 것 같긴 하지만 그래도 정말 통쾌하고 시원한 공연이었다. 부디 이 글이 저자를 모독하는 일이 없기를 바라며, 신선한 자극을 원하시는 분들은 꼭 관람하시길 권한다. 🍀

베로니카, 죽기로 결심하다



최 고 은
산업사업평가팀 사무원

이 책, 제목부터 심상치 않다. 베로니카는 왜 죽기로 결심했을까? 사는데 힘들고 고통스러워서? 감당할 수 없는 잘못을 저질러서? 아니다.

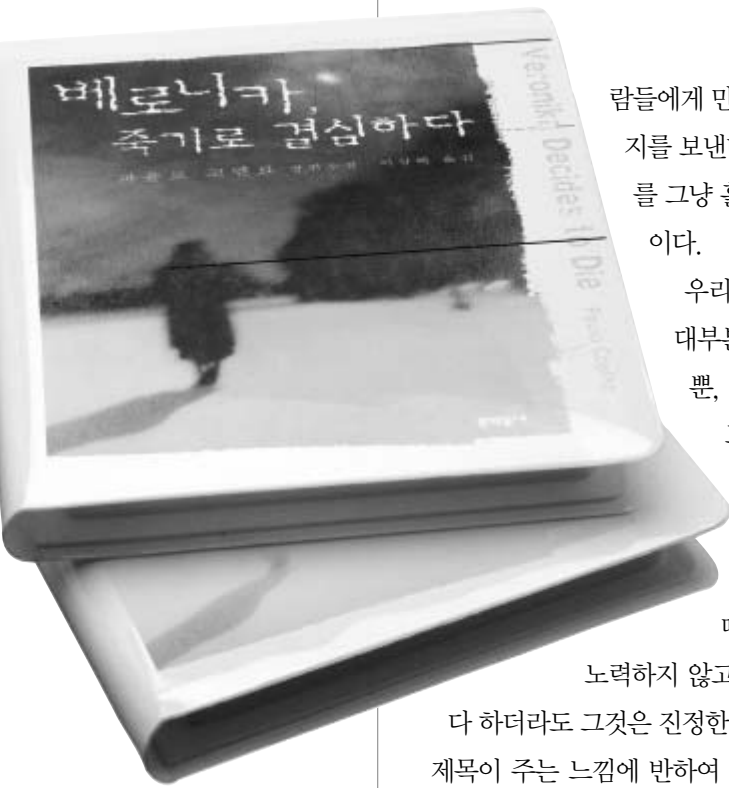
베로니카는 아름다운 외모에 화목한 가정과 안정된 직장을 가졌으며 자신을 사랑해주는 남자친구도 있다. 이보다 더 완벽한 삶이 있을까?

하지만 일상이 되어버린 삶. 어제와 오늘도 그리고 내일도 더 이상 달라질게 없는 너무나 뻘한 삶. 베로니카는 그래서 죽기로 결심을 한다. 생각해보면 베로니카의 특별할 것 없는 인생은 그녀가 선택했던 것이다. 위험을 감수하기 싫었고 무언가를 해내야겠다는 열정도 없었으며 다른 사람들의 시선과 생각들을 적당히 의식하며 살았던 것이다. 하고 싶은 일이 있었지만 부모와 적당히 타협했고, 모험적인 직장을 선택할 수도 있었지만 안정적인 곳을 선택했다. 지금의 무료한 삶은 전적으로 그녀의 선택에 의해 이루어진 것이다.

그러나 수면제 네 통을 비워버리고 눈을 떴을 때 그곳은 천국이 아닌 '빌레트' 정신 병동. 거기에서 그녀는 다행스럽게도(?) 의사로부터 수면제 과다복용으로 일주일밖에 못산다는 통보를 받는다. 이제 그녀는 서서히 다가오는, 선택이 아닌 죽음의 운명 앞에서 자신의 의지와는 무관하게 죽음을 기다리게 되는 입장이 된다. 이런 상황에서 그녀는 자살을 시도했던 때보다 더욱 진지하게 삶과 죽음에 대해 고민하게 된다. 극과 극은 통한다고 했던가? 베로니카에게 있어서 죽음은 삶을 열어주는 통로가 된다.

먹을 것이 너무나 많이 쌓여있을 때는 아무리 맛있는 것이라도 보기만 해도 속이 거북함을 느끼다가, 먹을 것이 다 사라지고 배가 고파지면 그 주변을 찾으며 부스럭거리라도 찾아보려는 것이 인간의 심리이다. 앞으로 인생에 오늘과 같은 날들이 똑같이, 그리고 끊임없이 펼쳐져 있다는 사실에 넋더리 치던 그녀도 죽음과 직면했을 때... 베로니카, 그녀는 살기로 결심했다. 그것도 지금까지 살아왔던 것과는 다른 열정적인 삶을 말이다.

아마 우리도 마찬가지로 아닐 것이다. 지금 단조롭게 삶을 지루해하며 보내고 있는 사



람들에게 만약 내일 혹은 일주일 후에 당신은 죽을 것이라는 메시지를 보낸다면, 그 사람들은 과연 지금 보내고 있는 이 일본일초를 그냥 흘려보낼까? 분명 무언가 의미 있는 것을 찾아 헤맬 것이다.

우리는 누구나 언젠가는 죽는다는 것을 알고 있다. 하지만 대부분 사람들에게 죽음이라는 것은 단지 막연한 의미일 뿐, 지금 이 순간에도 아무 의미 없이 인생을 살고 있을지도 모른다. 이 책에서 나온 말처럼 인생은 무한한 것이 아니기 때문에 더 값진 것이다. 그렇기 때문에 우리는 사람에게 주어진 인생이 정말 소중한다는 것을 좀 더 일찍 깨달을 수 있다면, 그것을 깨닫지 못했을 때보다는 더 값진 인생을 살 수 있을 것이다. 무엇이든 노력하지 않고 얻을 수 있는 것은 없다. 노력하지 않고 무엇을 얻었다 하더라도 그것은 진정한 기쁨은 되지 못할 것이다.

제목이 주는 느낌에 반하여 이 책은 죽음이 아닌 삶에 대한 열정을 불러일으키게 해주는 책이다. 무료한 일상에 지쳐 있을 당신에게, 그래도 삶은 살아볼만한 가치가 있는 것임을 말해주고 싶은 책이다.

본문에 이런 말이 있다.

‘남자와 여자가 할 수 있는 가장 위대한 미친 짓은 사랑이다’

‘언제나 똑같은 물을 품고 있는 연못이 아니라, 넘쳐흐르는 샘처럼 되라.’

나는 누구를 미친 듯이 사랑해 봤을까. 나는 내 꿈을 이루기 위해 끊임없이 도전해 왔다. 아님 시작도 해보기전에 포기하지는 않았다. 지금 나는 인생이 허무하다면서, 아무런 의미 없이 삶을 헛되이 보내고 있지는 않은지, 과연 나는 어떻게 하루를 살아가고 있는지 한번쯤 생각해 봐야겠다. 🍀

3·3·3 산행기



이강근
산업예산분석팀 예산분석관

응? 3·3·3 산행기? 뭐 이런 제목이 다 있어? 하고 의아해할지 모르지만 오늘의 등산 후기는 3으로 시작하여 3으로 끝난 것 같은 기분이 들어 “3·3·3 산행기”라고 달아 보았다. 자 그럼 이야기를 시작해 보자.

첫 번째 3과 관련된 이야기

오늘의 목적지는 삼각산(보통 북한산)이라 한다. 5월의 녹음이 절정을 이루어 여름으로 녹아드는 아침, 등산복을 차려입고, 배낭을 둘러메고는 집을 나서 3호선 화정역에서 전철에 몸을 싣는다. 이번 산행은 작년 1월 1일 등산을 시작한 이래 73회째(삼각산 등산으로는 30번째) 산행이지만 오늘따라 마음이 설레는 것은 왜일까? 아마도 우리 예산분석실의 직원들과 개원기념으로 삼각산행에 나서는 날이기 때문일 것이다.

전철에서 내려 만남의 장소인 구파발 전철역 부근 분수대에 도착한 시간은 9시 40분. 알록달록한 등산복을 차려입은 직원들이 미리 나와 정다운 인사를 나누고 있다. 10시 인원점검(신해룡 실장님 포함 32명, 나중에 한 명이 합류할 예정이므로 33명)을 마치고 근처 버스정류장에서 156번 버스를 타고 군부대 앞에서 내려 20분 정도 걸어서 삼천사 일주문에 도착한다. (아니 3이 벌써 몇 번이나 나오는 거야 하나, 둘, 셋, ..., 여섯)

두 번째 3과 관련된 이야기

산행기점인 ‘삼천사’는 북한산의 비로봉과 의상능선을 병풍처럼 뒤로 두르고 있으면서 삼각산 중턱에 자리 잡은 사찰이다. 신라 문무왕 때 원효대사가 창건하였으며 부처님의 진신사리 3과와 고려시대 초기작품으로 추정되는 보물 제657호인 마애석가여래입상이 있어 불자들뿐만 아니라 일반인들의 발길이 끊이지 않는 곳이다. 10여분의 휴식을 취하면서 경내관람과 단체 사진 촬영을 한다.

산행이 시작되기 전 등산에 자신이 없는 동료 6명은 회식장소에서 합류하기로 하

고, 등산에 나서는 사람은 모두 26명이다. 오늘 등산 코스는 삼천사에서 시작하여 승가봉 → 사모바위 → 승가사 → 구기매표소에 이르는 총 3시간이 소요될 것으로 예상된다. 등산코스의 핵심이 되는 삼천사 계곡은 온갖 기묘한 바위의 경연장이면서, 비봉능선에 다다르기 전에는 거의 하늘을 볼 수 없을 정도로 수목이 울창하면서 완만한 오르막이 지속되는 코스다.

이제 삼천사 옆으로 난 길을 따라 본격적인 산행이 시작된다. 오늘 산행의 선두는 이남수 분석관이다. 오늘 산행을 위해 특별히 지난주에 사전답사까지 다녀오신 분이 다. 산행을 시작한지 30분, 1차 휴식이 주어진다. 그리고는 산악구보를 하듯 파죽지세로 비봉능선을 향해 돌진한다. 마치 병사들이 고지를 탈환하는 것처럼 말이다.

그런데 3분의 1정도 등산이 진행되었을 때 약간의 문제가 생겼다. 선두를 이끌던 자칭 '등산의 달인' 이남수 분석관께서 그만 등산로를 잃어버리고 만 것이다. 사전답사가 무색해지는 순간이다. 일행좌중이 갑자기 웃음바다가 됐다. 사모바위에 오르는 등산로는 3가지 코스가 있는데 등산에만 열중하다 보니 깜빡 중간 등산로를 지나친 것이다.

이때부터 실장님 지시에 의해서 내가 선두에 나서게 됐다. 여기서부터 문수봉과 비봉능선으로 갈라지는 삼거리까지는 20분 거리다. 빠른 속도로 걸으면 약 10분. 그래



도 등산인데 좀 속도를 내야지하는 심술이 슬슬 생기는 것을 어찌하라! 속도를 내자 후미와의 격차가 더 멀어진다. ‘이 사무관 천천히 가자’ 라는 실장님의 말씀이 귓전을 때린다. 잠시 속도를 조절하면서 휴식이 이루어진다.

그리고 10분 남았다! 5분 남았다! 를 몇 차례 반복하는 동안 드디어 삼거리를 지나 승가봉이 보이는 봉우리에 우뚝 서자 사방이 확 트이면서 모두들 환호성을 질러댄다. 남쪽으로는 구기터널 방향의 서울시의 모습이 보이고, 서쪽으로는 승가봉, 사모바위, 비봉과 향로봉, 그리고 북쪽으로는 의상능선상의 의상봉, 용혈봉, 용출봉, 그리고 문수봉이 파노라마처럼 펼쳐진다.

여기서 사모바위까지는 30분 정도 소요된다. 비봉능선은 미로처럼 구불구불하지만 녹음으로 물든 나무들이 터널을 만들어줘 편안하게 사색하면서 걷기에 아주 적당하다. 승가봉을 지나 오늘의 목적지이면서 점심식사 장소인 사모바위에 다다르면서 산행은 절정을 맞았다.

이곳 사모바위에는 다음과 같은 전설이 있다. 조선 인조임금 때 병자호란이 일어나자 남자는 전쟁터로 갔다가 다행히 살아서 고향으로 돌아왔는데 사랑하는 여인의 반가운 얼굴 대신 그녀가 청나라로 끌려갔다는 슬픈 소식이 기다리고 있었다. 남자는 여인이 전쟁이 끝나도 돌아오지 않자 여인을 찾으려고 북한산에 올라 북쪽을 바라보며 언젠고 돌아올 그녀를 기다리다 결국 사모바위가 뒀다는 슬픈 이야기다.

사모바위 옆 공터에서 점심식사를 마치고 사모바위를 배경으로 멋진 포즈로 사진 촬영을 하고는 본격적인 하산이 시작된다. 여기서 승가사를 거쳐 구기동 매표소를 지나 회식장소인 ‘산울림’까지는 40분이면 충분한 거리다. 승가사를 향해 내려가는데 오전에 국회방송에 출연을 마친 서세욱 분석관한테서 구기동 매표소를 통과해서 승가사 방향으로 지금 올라오고 있다는 전화가 온 것이다. 곧 하산하니 올라오지 말라고 해도 막무가내로 올라가겠다는 것이다. 어찌하겠는가? 사서 고생을 하겠다는데, 그럼 올라오라고 말하고는 승가사 앞 약수터에서 시원한 약수 한 사발로 목을 축이고는 쉬고 있는데, 이번에는 실장님께서 이인희, 신선민씨와 함께 비봉방향으로 길을 잘못 들었다가 다시 돌아오고 계신다는 전화가 왔다는 것이다. 사모바위에서 승가사 방향을 알려드렸어야 했는데 이남수 분석관께서 그만 또 깜빡한 모양이다. 죄송한 마음으로 서성거리는데 이윽고 실장님께서 모습을 나타내신다. ‘실장님 죄송합니다, 저희가 챙겨 드렸어야 하는데’ 라고 ‘아, 괜찮아’ 라고 너그러운 용서해 주신다.

남쪽으로는 구기터널 방향의 서울시의 모습이 보이고, 서쪽으로는 승가봉, 사모바위, 비봉과 향로봉, 그리고 북쪽으로는 의상능선상의 의상봉, 용혈봉, 용출봉, 그리고 문수봉이 파노라마처럼 펼쳐진다.



구기동 매표소를 향해 10분 쯤 걸어서 하산하자 구기동 방향에서 올라오던 서세욱 분석관을 만났다. 이윽고 구기동매표소를 지나 회식장소에 도착한 것은 오후 3시, 등산 시작 4시간 만에 등산이 마무리된 것이다. (아니, 3이 여섯 번이나...)

세 번째 3과 관련된 이야기

오늘 산행은 3그룹으로 나누어 시작하였다. 산행을 완주한 사모바위파와 역으로 산행에 나선 역주행파, 그리고 등산 대신에 닭백숙으로 배를 채운 닭백숙파 등 3개 파. 3이라는 숫자는 삼국지에서 보듯이 균형을 이루기 위한 출발점이기도 하지만 헤겔의 변증법에 의하면 정반합의 완성을 의미하기도 한다. 3그룹으로 나누어 출발하였으나 도착하여 하나로 모이니 이것이야말로 완성이 아니겠는가. 오늘 회식은 이들 3개 파가 단합을 다짐하는 자리다. 칸막이 문화를 벗어나 등산 전까지만 해도 어색했던 분위기는 사라지고 오랜 친구처럼 모두가 격의 없이 대화를 나누는 모습을 보니 오늘 산행은 참으로 좋았다는 생각이 든다. 박정수 심의관께서 건배 제의로 모두가 건배를 외친다. 건배! 오늘 회식은 실장님의 찬조금, 그리고 국회방송에서 찬조해준 막걸리로 더욱더 즐거운 시간이 되었다. 헤어지는 아쉬움을 달래기 위해 노래방에 들러 뒤풀이를 하고, 3그룹으로 나누어 작별하였다. 그리고 나는 3호선을 타고 집으로 향했다. (여기도 3이 여섯 번, 뭐야 3이 여섯 번이나 3번 반복했네. 내가 근무하는 사무실은 18층. 어?!!! 점점 이상해지네. 희한하네.) 🍀

“스미마센(すみません)”과 “아리가토 고자이마스(ありがとうございます)”
두 단어만 외워가지고 떠난—

1박 3일간의 동경 올빼미 여행



김 현 실
거시경제분석팀 사무원

맨날 부르짖던 해외 배낭여행...

학창 시절부터 계획했던 1순위 과제였지만, 하루하루 반복되는 일상들에 얽매어 있던 탓에 사회생활을 시작하고 나서야 실천에 옮길 수 있었다.

여행사에 근무하는 친구에게서 올빼미 관광에 대한 정보를 듣고, 또 지금은 친환경을 주제로 한 ‘EXPO 2005 AICHI JAPAN’ 이 개최되는 기간이라 3월 1일부터 9월 30일까지 단기간 방문하는 관광객들에게 비자가 면제된다는 설명에 무조건 특가 상품으로 덤석 예약부터 해버렸다. 올빼미 관광이란 금요일 밤에 출국해서 1박 3일 동안 자유여행을 한 뒤 월요일 새벽에 귀국하는 항공·숙박 패키지 상품으로 저렴한 비용으로 해외여행을 할 수 있다는 장점에 시간과 돈이 부족한 젊은 직장인들이 많이 이용하는 관광 상품이다.

금요일 퇴근 후 미리 준비해둔 배낭 하나를 둘러메고, 3시 15분 동경 하네다행 비행기에 탑승하면서 나의 첫 해외여행은 시작되었다. 긴장되고, 설레고, 즐겁고, 신나고... 좋아하는 표현들은 여기에 다 모아두어도 그때의 내 감정들을 표현하기에는 많이 부족할만큼 나는 들떠 있었다.

디즈니시에서 오다이바까지

일본에 도착하자마자 갔던 디즈니시(Tokyo Disneysea)는 우리의 롯데월드, 서울랜드, 에버랜드와 비슷하지만 접하고 있는 바다를 최대한 이용하여 훨씬 더 웅장하게 꾸며 놓은 것이 매우 인상적이었다. 특히 미키마우스 모양의 창문과 손잡이가 장착된 모노레일, 곳곳의 디즈니 캐릭터들이 나를 아이처럼 방긋방긋 웃게 해주었다.



디즈니시에 모인 사람들

가장 기억에 남는 여행지는 동경만에 위치한 '오다이바(お台場)'와 천연온천 테마파크 '오오에도 온센 모노가타리'였다. 오다이바는 '자유여신상'과 '레인보우 브리지'로 대표되는 곳으로 젊은 연인들의 데이트 장소로 유명하며, 특히 1.6km의 유람보도를 건너면서 바라보는 야경은 환상적이라고 한다. 나는 온천에서 시간을 많이 보낸 탓에 아쉽게도 무인전차 유리카모메 안에서 야경을 구경할 수밖에 없었지만, 무인전철 맨 앞자리에 앉아서 직접 운전하는 시늉도 해보고 '자유여신상'과 '레인보우 브리지'를 배경으로 사진도 많이 찍었다.

그리고 현대적인 빌딩들로 가득 차 있는 동경 시내에서는 느낄 수 없던 일본의 전통 문화를 오오에도 온천에서는 직접 체험해볼 수 있었다. 400년 전 에도 시대의 이미지가 물씬 풍기는 문으로 들어가 유카타(浴衣 : 면으로 만들어진 간편한 무명옷으로 목욕 후나 여름에 입는 의복, 기모노의 일종)를 입고, '아시유'(足湯 : 발에서 무릎까지 담그며 피로를 푸는 온천)를 즐기며 뽀뽀한 일정으로 지쳐있던 몸의 피로를 풀었다. 요시와라(吉原)의 거리를 재현한 푸드 코트에서 일본의 색다른 음식맛을 보면서 공연도 보고, 때때로 곳곳에서 들리는 한국말에 놀라기도 하고….

오오에도 온천은 한국 관광객들이 많이 찾게 때문인지 입구부터 안내문이 한글로 함께 표시되어 쉽게 이용할 수 있었지만, 낯선 이국땅에서 낯익은 한국말을 들으니 신기하기도 하고, 뜻밖이라는 생각부터 들었다.

하라주쿠(原宿)와 신주쿠(新宿)는 서울의 명동, 이대와 똑같은 분위기였다. 쇼핑물이 어찌나 많던지 나는 이곳에서 내 경비의 절반이상을 기념품 구입을 위해 지출했다.

특히 하라주쿠에서는 일본에 가거든 꼭 먹고 오라던 회전초밥집에서 여러 종류의 초밥들을 즉석에서 골라먹을 수 있어서 좋았다. 맛도 맛있었지만 마음 놓고 골라먹을 수 있는 자유로움에 여자들 5명에서 40그릇을 먹어치웠다.

동경 시내를 기대했던 것과는 다르게 서울과 굉장히 비슷한 곳이었다. 들려오는 말소리와 유행가 노랫소리, 그리고 간판들의 글귀에서 여기가 타국이라는 것을 실감할 수 있었지만 눈 감고 귀 막은 채 지나간다면 서울 시내 한복판쯤으로 여겨질 수도 있는 곳이었다. 다만 우리나라에서는 흔히 볼 수 있는 비둘기들을 전혀 볼 수 없었고, 오히려 까마귀들만이 까악~까악~하며 거리를 휘젓고 다니는 모습을 많이 볼 수 있어 신기했다. 일본에서는 까마귀가 길조라고 한다지만 나는 까마귀들의 커다란 몸집에 오히려 무섭기까지 했었다.

일본에서 우리나라와 가장 크게 비교되었던 것은 지하철에서 휴대폰이 울리지 않

는다는 점이다. 다들 조용히 책을 읽거나 눈을 지그시 감고 있었으며, 다른 사람들에게 대한 배려심 때문인지 시끄럽게 통화하는 사람들은 전혀 찾아볼 수 없었다.

그렇지만 일본사람들은 타인에게, 특히 나같은 이방인에게는 무관심한 것처럼 보였다. 간혹 내가 사진을 찍어달라고 부탁을 하거나 길을 물어볼 때, 그냥 건네는 말에는 대꾸를 해주는 이가 없어 무안할 지경이었다. 그러나 말을 걸기 전에 “스미마센...”이라고 지칭을 하고 물으면 자기에게 말을 거는 줄 알고 그제서야 관심을 보이며 친절하게 잘 대답해주었다. 다소 과장된 듯한 느낌이 있긴 했지만, 밝은 미소에 간드러지는 목소리로 대답을 해줄 때면, 물어본 내가 괜스레 미안해진다. 더욱이 시선까지 맞춰가면서, “하이...”, “도죠...”라고 고개를 끄덕일 때에는 혹시 이 사람이 나한테 관심(?)을 가지고 있는 건 아닌지 하는 오해가 들 정도였으니 말이다.

철저한 준비 없이 고작 두 마디 “스미마센”과 “아리가토 고자이마스”만 외워가지고 떠난 여행이었지만, 편안하고 익숙한 생활에 길들여져 있다가 나와 다른 생활 방식을 가진 사람들을 만나고 경험해 본 그 자체만으로도 충분히 의미가 있었다고 생각한다. 물론 시간이 부족했던 것이 정말 안타까웠고 현지에서 살다운 친구가 가이드를 해주던데 내가 좀 더 적극적으로 준비하지 못했다는 아쉬움이 남았지만 다음 기회에 다시 여행을 떠난다면, 그때 더 유익한 시간을 보낼 수 있으리라!

여행을 다녀 온 것도 좋은 경험이었지만, 그때의 기억들을 다시 꺼내봄으로써 다시 한번 내가 동경 올빼미 여행을 다녀온 것 같아 즐거워진다.

Episode 1

출국수속을 하면서 나는 공항 검색대에서 세 번이나 짐을 풀어야만 했다. 위험한 무엇(?)인가가 있다는 공항직원의 설명에 이런 일이 처음인 나로서는 불안한 마음에 아무런 말없이 다음 상황을 기다렸다.

다행히 가방 안에서는 아무것도 나오지 않았지만, 계속 날카로운 무엇인가가 있다는 설명에 가방을 풀고 싸는 검사를 두 번씩이나 더했다. 정말 가방 안에는 아무것도 없었는데...

드디어 원인을 찾아냈다. 사무실 출입시에 필요한 보안카드, 그 뒤에 꽂아두었던 사무실 열쇠가 문제였던 것이다. 투시가 잘 되지 않는 보안카드 뒤에 날카로운 금속물질인 열쇠를 꽂아두었으니 정보가 울릴 수 밖에...



철저한 준비 없이 고작 두 마디 “스미마센”과 “아리гато 고자이마스”만 외워가지고 떠난 여행이었지만, 편안하고 익숙한 생활에 길들여져 있다가 나와 다른 생활 방식을 가진 사람들을 만나고 경험해 본 그 자체만으로도 충분히 의미가 있었다고 생각한다.

Episode 2

“규동 구다사이!(牛井 ください)”

‘규동’은 ‘일본식 불고기덮밥’을, ‘구다사이’는 ‘주십시오’를 뜻하는 말로 일본어에 문외한인 나를 위해 동생이 밥 굶지 말라고 알려 준 말이다.

배는 고फ는데 먹을 엄두가 나지 않거든 <요시노야>(규동을 파는 일본의 유명 체인점)를 찾아 “규동 구다사이~!”만 외치면 저렴한 가격에 불고기덮밥을 주문해 먹을 수 있다는 말에, 꼭 써먹겠노라고 마음먹고 있었다.

메구로(目黒)에 있는 호텔에 짐을 풀고, 아침밥을 먹으려고 두리번 거리던 중에 <요시노야> 간판이 보였다. 친구들에게 주문은 나에게 맡기라고 큰소리 친 다음, 점원에게 당당하게 “규동 구다사이~!”라 외치며 손가락 다섯 개를 폈다.

그런데 이게 웬일인가?

난 딱 한 문장의 말을 했을 뿐인데, 점원은 나보다 훨씬 더 많은 말을 나에게 다시 하는 것이 아니겠는가! 이를 어찌해... 나는 얼굴이 빨개져서 일본어를 할 줄 아는 친구의 뒤로 숨었다. 다행히 친구가 대화를 매듭지었고 우리는 맛있게 규동을 먹을 수 있었다. 후에 대화의 내용을 물어보니 요지인 즉, 광우병 파동으로 규동이란 메뉴는 없어지고 대신 규동과 비슷한 맛의 다른 규야키니규동(牛焼肉丼: 소고기를 한번 더 구워 만든 규동)이 있으니 그것으로 먹어보라는 내용이었던 것이다. 광우병은 왜 생겨가지고, 나에게 이런 시련을 겪게 했는지 지금 생각해도 웃음이 나온다. 🍀



올빼미 여행

Tip 1. 출발하기 전에 상당한 휴식을 가지고 떠나세요. 말이 1박3일이지 이를 내내 뻑뻑한 일정을 제대로 다 소화해 내려면, 그전에 피곤은 다 떨쳐버리는 것이 중요합니다. 게다가 낮은 곳에서의 두려움과 긴장감 때문에 피로는 배로 쌓이게 되니, 여행후유증에 시달리고 싶지 않으시다면, 충분한 휴식시간을 보낸 후 출발하십시오.

Tip 2. 귀국해서 월요일 새벽에 집으로 돌아오는 교통편을 준비해주세요. 보통 올빼미 여행자들은 대중교통을 이용할 수 없는 늦은 밤, 그리고 이른 새벽에 움직이기 때문에 공항에서 시내까지의 교통편이 절실하게 필요합니다. 이때 여행사에 왕복 1인당 20,000원 정도의 비용을 지불하면 전세버스를 이용할 수 있기는 한데, 대부분이 광화문 쪽에서 하차하기 때문에 최종 목적지까지 이용할 택시비를 계산해 두셔야 합니다. (저는 다행히 인천공항의 심한 안개로 인해 도착예정시간보다 2시간이나 늦게 귀국한 덕(?)에 새벽 첫차를 탈 수 있었습니다.)

Tip 3. 배낭은 최대한 가볍게 준비하세요. 배낭여행이 괜히 배낭여행이 아닙니다. 말 그대로 배낭 하나 둘러메고 가기 때문에 배낭여행이라고 합니다. 괜히 욕심부리고 짐을 늘렸다가는 여행 내내 짐 들고, 운만하느라 기운을 빼게 되니 최대한 가볍게 준비하는 과감성이 꼭 필요합니다. 곳곳에 코인라커가 있긴 하지만 그 비용이 300~500엔으로 국내보다 훨씬 더 비쌉니다. (저는 이것을 잘하지 못해서 여행 내내 어깨 손목이 많이 고생했습니다.)

편집후기

서덕원 기획협력팀 서기관


이 곳 여의도에 국회가 정착한 지도 어느덧 30년이란 세월이 흘렀습니다.

우리나라의 의회민주주의가 튼실하게 성장할 수 있었던 것은 바로 국회가 입법부 본연의 임무에 충실했기 때문이라고 생각합니다. 한편 국회예산정책처는 국회가 본연의 임무를 충실히 수행할 수 있도록 의정활동을 효율적으로 지원할 뿐 아니라 나아가 이러한 의회민주주의를 확고히 다지는 데 크게 일조하고 있습니다.

우리 예산정책처는 지금 백년만의 무더위에 아랑곳하지 않고 작년도 세입·세출 결산과 기금 결산 분석에 매진하고 있습니다. 또 내년도 예산심사를 하는 데 도움이 되도록 하반기 경제전망을 발표하기 위해 각종 경제 데이터를 분석하고 있습니다. <예산춘추> 여름호에서는 이러한 정기 분석보고서보다 먼저 재정운용, 경제분석 및 사업평가와 관련된 다양한 기사를 수록하여 의정활동을 뒷받침하고자 합니다. 아무쪼록 <예산춘추> 여름호가 국회에서 국가예산 및 결산 등 재정운용과 관련된 사항을 심도 있게 심사하는 데 도움이 되길 바라마지 않습니다.

이제 제2호.

‘천리길도 한 걸음부터’ 이듯 <예산춘추>가 재정운용에 관한 공론의 장으로 크게 성숙하길 기대합니다. 그리고 처보 발행에 많은 아이디어와 수고를 아끼지 않은 편집실무위원회에게 감사의 말을 전합니다. 앞으로도 계속 뜨거운 관심을 가져주시기를 부탁드립니다.

감사합니다. 

NABO Budget & Policy

Summer 2005

Volume 1 No.2

CONTENTS

Editor's Remarks	Bai, Chul Ho/ Chief of NABO	7
Featuring		
1. National Fiscal Policy for an Era of Low Birth Rate & Aging • Kim, Choon-Jin National Assembly Member		10
2. MTFF(Mid-Term Fiscal Framework) and the Role of the National Assembly • Bahk, Jaewan National Assembly Member ..		17
3. The Role of the National Assembly for a Successful National Fiscal Management Plan • Shin, Hae Ryong Assistant Chief of NABO		22
4. The New Role of the National Assembly in the Interrelated Management System of "Plan, Budget and Performance" • Lee, Wonhee Professor of Hankyong National University		27
5. Challenges & Alternatives of the National Fiscal Management Plan • Na, Seong-Lin Professor of Hanyang University ..		33
Budget Analysis		
1. Problems with Current Situation of the New Government Accounting System • Choi, Dae Joon		38
2. 2005 Budget Analysis for the Digital Divide Program • Chun, Yong Su		44
3. Methods for Analysis of New Programs • Cheon, Woojeong		51
Economic Analysis		
1. What Would A. Smith Say about Information Asymmetry? • Kim, Yisok		56
2. Tax Administration Reforms in OECD Countries and Their Implications for Korea • Moon, Sung Hwan		62
Program Evaluation		
1. Suggestions for Integrated Coastal Management Challenges • Nam, Kwang Hyun		67
2. A Survey and Proposal for the Kumgang Mountain Project • Moon, Jongyeul		71
Budget & Policy Commentary		
1. Suggestions on the Two National Public Finance Bills • Whang, Seong Hyeon Professor of Incheon University		77
2. Are Current Fiscal Policies in Korea Sustainable? • Chun, Young Jun Professor of Incheon University		82
3. Linkage between Project Evaluation & Budgeting: The Information Society Policy Case • Song, Hee-joon Professor of Ewha Womans University		87
Series Feature: Budget Policies of Foreign Countries		
Government Expenditure Reform in Japan • Seo, Se Wook		92
Seminar with Alan J. Auerbach, Professor of U.C. Berkeley		
American Fiscal Policy in Post-War Era: An Interpretive History		96
NABO Staff Study Group		
Government Accounting • Kim, Seunggi		98



National Assembly Budget Office