

나라살림 지킴이 | 나라정책 길잡이

예산춘추

NABO Budget & Policy

2005

통권 제1호 (창간호)

봄

창간특집

국회 예산심사 기능의 효율성 제고 방안

재정개혁과 국회 차원의 사업평가

국회예산심의제도의 문제점과 개선방안

국회 예산심사 기능의 효율성 제고 방안: 국회예산정책처를 중심으로

사례연구

재정용자특별회계 용자사업 분석

4대 공적연금기금의 재정운용과 정책과제

출산여성농업인 지원확대에 따른 소요비용 추계

2005년 경제전망

주택신용보증기금사업의 평가



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

예산춘추

NABO Budget & Policy

2005년 봄

창간호 (통권 제호)

발행일 2005년 3월 31일

발행인 신해룡 국회예산정책처장 직무대리

편집인 이원탁 기획관리관

발행처 국회예산정책처

서울특별시 영등포구 여의도동 27-1

한국투자증권빌딩 17~19층

전화: 2070-3033 팩스: 2070-3027

http://www.nabo.go.kr

편집실무위원회

임익상 위원장 (기획협력팀장)

서덕원 위원 (기획협력팀 서기관)

김성환 위원 (총무팀 행정사무관)

이진구 위원 (정보자료팀 행정사무관)

김경신 위원 (예산분석실 예산분석관)

김영일 위원 (예산분석실 예산분석관)

김혜원 위원 (예산분석실 예산분석관)

강대창 위원 (경제분석실 경제분석관)

김학수 위원 (경제분석실 경제분석관)

배종학 위원 (사업평가국 사업평가관)

김혜영 위원 (사업평가국 사업평가관)

편집디자인 (주)산생커뮤니케이션

전화: 2268-5396

「예산춘추」 제호의 의미

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

화보

4 국회예산정책처 발자취

발간사

10 예산정책 공론의 장을 열며

- 신해룡 국회예산정책처장 직무대리

예산춘추 발간을 축하하며

12 시작은 작으나 그 끝은 창대한 예산춘추가 되기를

- 김원기 국회의장

14 예산 분야에 관한 전문지로서 자리매김하길

- 전윤철 감사원장

16 생동감 있는 의회잡지로 성장하길

- 강봉균 예산결산특별위원회 위원장

18 우리나라 재정정책의 질을 높이는 데 기여하길

- 한덕수 부총리 겸 재정경제부 장관

20 감동의 순간순간을 선사하는 매체가 되길

- 남궁 석 국회사무총장

22 예산춘추가 양 기관의 가교역할을 해주기를

- 변양균 기획예산처 장관

24 국회예산정책처 설립 1주년 및 예산춘추 창간호를 맞이하여

- Douglas Holtz-Eakin 미국 CBO 처장

창간특집 | 국회 예산심사 기능의 효율성 제고 방안

- 26 재정개혁과 국회 차원의 사업평가 • 채수찬
- 32 국회예산심의제도의 문제점과 개선방안 • 김정부
- 39 국회 예산심사 기능의 효율성 제고 방안: 국회예산정책처를 중심으로 • 함성득

사례연구

- 45 재정용자특별회계 융자사업 분석 • 이남수
- 51 4대 공적연금기금의 재정운용과 정책과제 • 박인화
- 56 출산여성농업인 지원 확대에 따른 소요비용 추계 • 임명현
- 62 2005년 경제전망 • 조성원
- 66 주택신용보증기금사업의 평가 • 신동진

예산 · 정책 논단

- 70 재정문제에 대한 인식과 재정관계자들의 자세 • 우명동
- 75 보육재정 확대는 시장규제 철폐와 함께 • 현진권
- 80 국회에서의 사업평가 강화 방안: 성과 평가제도 도입과 활용 • 박병식

- 86 세계의 예산정책
프랑스 「국가재정조직법 전부개정법률안」 제안설명서 • 김영일

- 95 직원연구모임 소개
계량경제연구회: 자발적 모임과 연구단체 지원의 상승효과 • 정문종

직원마당

- 99 공공의 적(敵) - 살, 공공의 적(的) - 다이어트 • 최상미
- 101 누가 내 치즈를 옮겼을까? • 박희정
- 102 조제, 호랑이 그리고 물고기들 • 김선정

편집후기

- 105 편집인의 변 • 이원탁
- 106 의정활동을 지원하는 디딤돌이 되길 • 임익상

국회예산정책처 발자취



국회 예산결산지원기구의 설립방안에 관한 공청회 2003. 6. 12



국회예산정책처 개청식 2004. 3. 3



국회예산정책처 표지석 제막식 2004. 3. 3



미 CBO 방문 2004. 3. 13



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

국회예산정책처 발자취



기획예산처와의 예산설명회 2004. 3. 25



2005년도 예산안 토론회 2004. 10. 25



2005년도 국회의장 업무보고 2005. 1. 24



김원기 국회의장 축하



신해룡 국회예산정책처장 직무대리 기념사

개청 1주년 2005. 3. 25



조사·분석 활용 우수의원 시상



국회예산정책처 간부들과 함께

일우의 정책
 2005년 3월 25일
 국회의장
 김원기



국회의장 방명록 서명

예산정책 공론의 장을 열며



우리 국회예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위한 조직으로 2004년 3월 3일 개청되었습니다. 개청 후 1년 동안 예산안분석보고서, 결산분석보고서, NABO 경제동향 및 전망 등의 발간과 국회의원 또는 위원회의 조사·분석요구사항 회신을 통하여 국회의원의 의정활동에 대한 서비스를 극대화하는 한편 전문성을 갖춘 재정 통제 지원 전문기구로의 위상을 확립하기 위해 노력해 왔습니다.

우리 처는 개청 1주년에 즈음하여 처내 분석관·평가관의 직무관련 전문성을 제고함과 동시에 국회예산정책처의 활동을 대외적으로 홍보하고 국회의원 및 재정관련 전문가 그룹들과의 교류를 도모하고자 「예산춘추」를 정기적으로 발간하게 되었습니다.

「예산춘추」는 예산과 재정 관련 이슈를 선정하고 이에 대한 여·야 국회의원과 학자, 관계 공무원, 시민단체 관계자 등 관련 전문가들의 다양한 주장과 이를 뒷받침하는 논리를 담은 글을 한군데 모아 매회 특집으로 수록하고 있습니다. 이러한 특집란을 통해 예산춘추는 우리나라 재정관련 전문가들이 자신의 주장을 맘껏 펼치고 상호 이해를 도모하는 최고 수준의 허브가 될 것입니다.


예산·정책 논단은 재정, 조세관련 전문가가 특정한 주제 없이 자유롭게 자신의 견해를 펼칠 수 있는 섹션으로서 창조적이고 정곡을 찌르는 아이디어로 가득찬 글들을 접할 수 있을 것입니다.

또한 국회예산정책처의 분석관·평가관들이 수행한 각종 연구 분석 사항 중 많은 국민들이 관심을 가질만한 주제를 알기 쉽게 설명한 글들을 사례연구라는 이름으로 수록하고 있습니다. 이러한 글들은 정부의 재정활동에 대한 국민의 이해를 진작함과 동시에 국민과 함께 예산 집행 행정부서를 견제하는 역할을 할 수 있을 것으로 기대합니다.

이외에도 국회예산정책처의 대내외활동을 담은 화보, 세계 각국의 예산과정과 예산정책의 최신 동향을 소개하는 연재기사, 국회예산정책처 내의 연구모임의 활동 및 성과를 소개하는

코너 및 각종 교양물 등은 우리 처의 활동을 친근감 있게 보여주고 대외교류를 활성화하는 통로가 될 것입니다.

이번 「예산춘추」 발간에 많은 관심과 격려를 아끼지 않으신 김원기 국회의장님께 우선 깊은 감사의 말씀을 드리며 아울러 축하의 글을 전해 주신 전운철 감사원장, 강봉균 예산결산특별위원회 위원장, 한덕수 부총리 겸 재정경제부 장관, 남궁 석 국회사무총장, 변양균 기획예산처 장관, 그리고 Douglas Holtz-Eakin 미국 CBO 처장께도 감사의 말씀을 드립니다.

이번 창간호는 국회예산정책처가 지난 1년간의 자리매김 과정을 정리하는 뜻 깊은 산출물이 될 것으로 믿습니다. 아무쪼록 「예산춘추」가 대한민국 국가예산 및 재정 관련 이슈를 정리하고 고민할 수 있는 최고의 기관지가 될 수 있기를 바라마지 않습니다. 아울러 많은 분들의 조언과 격려 그리고 비판을 겸허히 수용하면서 더 나은 「예산춘추」가 될 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 

2005년 봄
국회예산정책처장 직무대리 신 해 룡



시작은 작으나 그 끝은



국회예산정책처가 학술지와 기관지의 성격을 함께 지닌 ‘예산준추’를 발간하게 된 것을 입법부 책임자로서 모든 국회 가족과 함께 축하드립니다.

설립된지 이제 갓 첫돌을 맞은 신생기관이지만 예산정책처는 그동안 어려운 여건 속에서도 재정분야에 대한 국회의 정책역량 지원에 핵심적인 역할을 수행해 왔다고 평가합니다. 이제 「예산준추」라는 매체를 정기적으로 발행함으로써 입법지원 기능이 더욱 확대되고 효율화될 것으로 믿어 마지않습니다.

작년 6월 국회의장에 취임하면서 본인은 17대 국회는 국정외 주축이 되고 정치의 중심에 우뚝 서야 하며, 모든 면에서 ‘제2의 제헌국회’를 지향해야 한다고 강조한 바 있습니다.

이제 명실 공히 입법부의 위상과 권능을 온전히 회복하고 자율성과 독립성을 확보한 우리 17대 국회가 정치와 입법, 그리고 정책결정을 실질적으로 주도하는 국회가 되기 위해서는 무엇보다 전문성의 향상이 필요할 것입니다. 국회가 전문성을 높이는 데는 의원 각자의 진지하고 성실한 노력과 함께, 입법지원조직의 역량 강화가 필수적이라고 생각합니다.

예산정책처는 입법지원 분야 중에서도 가장 전문성이 요구되는 예산, 결산, 기금 및 재정 운용부문을 맡고 있습니다. 국정의 어느 한 분야라도 중요하지 않은 부문이 있겠습니까만, 특히 예산을 비롯한 국가재정제도와 운용은 우리 국민 한 분 한 분에게 즉각적이고 직접적인 영향을 미칩니다. 따라서 17대 국회가 지향하는 ‘민생 중심의 일하는 국회’를 위해서도 이 분야는 한층 깊이 있게 다루어져야 할 것입니다. 예산정책처 설립의 뜻과 존재 이유가 바로

창대한 예산춘추가 되기를


여기에 있다고 하겠습니다. 다시 말해, 예산정책처의 전문성 확충과 입법지원 강화가 민생을 우선시하는 ‘국민의 국회’를 가능하게 할 것이고, 이를 통해 일상생활에서 국민들의 행복지수가 다소라도 높아질 수 있을 것입니다.

매년 9월부터 100일간 열리는 정기국회는 예산국회라 불릴 만큼 예산안 심의가 국회기능에서 차지하는 비중은 매우 높습니다. 그러나 연중 진행되는 예산과정의 성격상 가을 정기국회에서만 예산에 관심을 기울여서는 제대로 된 예산안 심의가 되지 못 할 것입니다. 특히 작년부터 도입된 ‘예산 총액배분 자율편성’ (top-down) 제도는 행정부가 예산을 편성하는 봄철부터 국회가 예산에 관심을 갖기를 요구하고 있습니다.

이런 점에서 이번에 예산정책처가 발행하는 「예산춘추」는 그 이름이 적절해 보입니다. 예산안이 편성되는 봄, 국회에서 예산안 심의가 진행되는 가을을 담고 있기 때문입니다. 또 예부터 작고우면하지 않고 진실을 기록하는 언론의 자세를 춘추필법(春秋筆法)이라고 했는데 「예산춘추」는 그런 의지를 담고 있다고 하겠습니다.

예산정책처가 업무를 수행함에 있어 전문성, 객관성, 시의성과 함께 중립성, 즉 非당파성 이야말로 무엇보다 중요하고 필수적인 조건이라고 생각합니다. 「예산춘추」는 이를 위해서도 많은 공헌과 기여를 할 것으로 믿고 기대합니다.

시작은 작으나 그 끝은 창대한 「예산춘추」가 되기를 기원하며, 「예산춘추」의 창간을 거듭 축하드립니다.

감사합니다. 

국회의장 김 원 기

예산 분야에 관한



국회예산정책처 개청 1주년을 맞이하여 「예산준추」 창간호를 발간 하게된 것을 진심으로 축하드립니다.

21세기에 들어 세계는 국제화와 개방화의 급격한 물결 속에 적자생존의 냉엄한 법칙이 존재하는 생존경쟁의 장으로 내몰리고 있습니다.

우리나라도 국제사회에서의 생존과 발전을 위해 공공부분을 혁신하고 국가재정의 건전성과 효율성을 향상시켜 국가 경쟁력을 제고해 나아가야 할 시대적 과제를 안고 있습니다.

이에 따라 정부는 예산편성에 있어서 각 부처가 전문성을 충분히 살려 자율적으로 소관 예산을 편성하는 총액배분 자율편성제도를 도입하는 등 국가재정제도를 획기적으로 개혁하기 위한 노력을 기울이고 있습니다.

이러한 국가 재정제도와 운영시스템의 혁신에도 불구하고 국가경제의 팽창과 더불어 증가하고 있는 정부 재정규모는 올해 200조원에 달하고 있어 이에 대한 국민적 감시와 통제의 필요성 또한 더욱 커지고 있는 실정입니다.

그러나 방대하고 복잡한 정부 재정운용을 국회가 정밀하고 심도 있게 검토하여 예산이 적정하게 편성되고 집행되는지를 감시하고 견제하는 데에는 현실적으로 시간과 인력의 제약은 물론 전문성에 있어서도 한계가 있음을 누구도 부인하지 못할 것입니다.

이러한 현실적인 제약과 한계를 극복하고 재정 통제에 대한 국회의 의정활동을 지원 하는 국회예산정책처가 작년에 설립된 것은 뜻 깊은 일이라 하겠습니다.


전문지로서 자리매김하길

감사원도 국가 최고 감사기구로서 정부의 재정활동에 대한 감시뿐만 아니라 성과관리 측면의 시스템감사를 통하여 재정운용의 효율성 확보에 최선을 다하고 있습니다.

앞으로 재정운용에 대한 감사업무를 수행하는 감사원과 국회예산정책처가 서로 긴밀하게 협조하여 국가 재정운용의 효율성을 극대화함으로써 공공부문의 성과확보와 국가 경쟁력 제고에 기여할 것으로 기대됩니다.

아울러 이번에 창간되는 「예산춘추」는 국회예산정책처의 연구·분석 결과를 국회와 정부뿐만 아니라 사회 각 분야에 전파하는 매체로 발전할 것으로 확신합니다.

앞으로 예산춘추가 예산분야에 관한 전문지로서 확고히 자리매김함은 물론 국가재정 운용에 대한 국민의 요구와 의견을 수렴하여 예산정책에 반영하게 할 수 있는 가교로서의 역할을 충실히 해주기를 바라마지 않습니다.

다시 한번 국회예산정책처의 개청 1주년과 「예산춘추」 창간호 발간을 축하합니다. 

감사원장 전 윤 철

생동감 있는



국회의 예산심의기능을 선진화하기 위한 '싱크탱크' 역할을 담당할 예산정책처가 신설된지 1년이 지났다. 박사학위 소지자 40명과 입법고시 합격자 15명을 비롯해서 공인회계사, 변호사 등 고급 두뇌를 선발하여 미국 의회예산처(CBO)와 같은 기구로 발전시키겠다는 야심찬 프로젝트였다.

지난 1년간 25종의 분석보고서가 나왔고 의원들이 의뢰한 약 300여 건의 조사·분석을 처리하는 업적을 남기는 등 일단 양적으로 많은 일을 하였다. 또한 초대 처장이 중도 하차한 후 후임자가 아직 선임되지 못하여 방향을 잡지 못하는 어려운 상황에서도 「예산준추」를 창간하는 노력을 치하해 마지않는다. 이 기회에 예산정책처를 본래 설립취지에 맞게 정상화시키고 발전시켜 나가기 위한 몇 가지 의견을 제시하는 것이 의례적인 축하인사보다 의미 있을 것이다.

첫째 전문성과 경륜을 갖춘 처장이 빨리 선임되어야 할 것이다. 그래서 조직을 재점검하고 지난 1년간의 성과와 문제점을 냉정히 평가·분석하여 앞으로의 발전 방향을 정립해야 한다. 더욱이 국회의장이 초당파적인 것과 마찬가지로 의장 직속인 예산정책처장도 초당적인 기준에서 좋은 인사를 물색해야 한다.


둘째로 예산정책처가 생산해 내는 모든 연구분석자료는 '의원들의 예산 및 법안심사 기능에 얼마나 보탬이 되느냐'는 한 가지 척도에 따라 가치가 결정되어야 한다. 아무리 방대하고 심도 있는 연구를 하더라도 수요자의 활용도가 낮은 연구는 가치있다고 보기

의회잡지로 성장하길

어렵다. 따라서 시의에 맞고, 의원들이 짧은 시간 안에 소화해내 의정활동에 바로 활용할 수 있는 과제를 선별하는 시스템을 구축해야 한다.

셋째로 의원들은 보좌관들의 협력을 받아가면서 의정활동을 하고 있기 때문에 보좌관들과의 협력시스템을 구축해야 한다. 이는 소규모 토론회들을 조직적으로 운영함으로써 가능할 것이다.

넷째로 국회 예산결산특별위원회와의 역할 분담이 필요하다. 예산결산특별위원회에 비해 학자들이 많은 예산정책처는 총량적인 분석기능에서 차별성을 확보해야 한다.

끝으로 「예산추추」가 학술연구단체들의 잡지처럼 소수 집필자 중심의 학술지가 아니라, 의원과 보좌관들이 동참하여 만들어가는 생동감 있는 의회잡지로 성장하기 바란다. 

국회의원 강 봉 균
국회예산결산특별위원회 위원장

우리나라 재정정책의 질을 높이는 데 기여하길



국회예산정책처의 개청 1주년과 이를 맞이하여 처보(處報)인 「예산준추」 창간호를 발간하게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

2004년 3월 개청 이후 지난 1년 동안 예산정책처는 예산과 결산을 포함한 재정 운용에 있어 많은 변화와 성과를 이루어냈습니다. 행정부가 제출한 예산·결산·기금을 분석하고, 법률안의 소요비용을 추계하는 한편 주요 국가사업의 중장기 재정소요를 분석하는 등 재정 현안에 대한 심도 있는 연구·분석을 제시하였습니다. 이러한 연구결과를 2005년 예산과 법률안 심의에 반영하여 행정부에 대한 국회의 견제·감시기능이 활발히 수행되는 데 기여한 것은 참으로 괄목할 만한 변화이며 국가재정의 운영에도 매우 바람직한 일이라 하겠습니다. 이러한 때 「예산준추」의 창간은 예산정책처가 업무의 전문성과 위상을 높일 수 있는 계기가 될 것이라고 생각합니다.

‘혁신’이 경제발전의 원동력이라고 했던 경제학자 슈뎀페터(J.A. Shumpeter)가 “한 나라의 장래는 그 나라 재정을 보면 알 수 있다.”라고 말했다 듯이 재정은 국가운영의 기본입니다. 재정이 부실하면 국가경제가 흔들리며 반대로 재정이 튼튼하면 경제가 위기상황에 처해도 회복할 수 있는 버팀목이 됩니다. 우리 경제가 지난 40년간 세계 경제사에 유례가 없는 연평균 7~8%의 고

성장을 지속할 수 있었던 것은 재정의 건전성을 유지하면서도 한정된 국가재원을 생산성이 높은 부문에 투입하였기 때문에 가능한 것이었습니다. 또한, 1997년 말 외환위기를 조기에 극복하고 국가신인도를 유지할 수 있었던 것도 건실한 재정의 뒷받침이 있었기 때문이라 하겠습니다.

이러한 국가재정의 중요성에도 불구하고 그동안 우리나라는 재정정책을 전문적으로 분석하고 정책 대안을 제시하는 기관이 많지 않았고 그 역할 수행도 활발하다고 보기는 어려운 측면이 있었습니다. 작년 예산정책처의 설립과 이번 「예산준추」의 창간은 이러한 미비점을 보완하고 우리 재정정책의 품질을 한 단계 높이는 전기가 될 것이며 입법부와 행정부 간의 정책교류를 활성화하고 국회의 예산심의기능을 높이는 데에도 크게 기여할 것으로 생각합니다.

그간 우리 재정은 국가 경제발전의 견인차 역할을 수행하여 왔음에도 불구하고 앞으로 해결해 나가야 할 많은 과제를 안고 있습니다.

거시재정 측면에서 보면, 우선 외환위기를 극복하는 과정에서 대규모로 재정을 투입한 결과 국가채무가 크게 늘어났으며, 공적연금의 부실소지, 인구 고령화의 진전에 따른 재정 부담 등 재정건전성을 저해할 수 있는 위험요인이 도사리고 있습니다. 또한, 경제 개방의 진전으로 금리·환율정책의 유효성이 떨어짐에 따라 거시경제의 안정을 위한 재정정책의 역할이 커지고


있으나 우리 재정정책의 경기조절 기능이 상대적으로 제한되어온 측면이 있어 재정건전성을 저해하지 않으면서도 경기대응 역할을 원활히 수행해야 하는 과제를 안고 있습니다.

미시재정측면에서도 경제에 미치는 왜곡을 최소화하는 방법으로 재원을 마련하고 조달된 재원을 국가적 우선순위가 높은 부문에 배분되도록 하기 위하여 세입과 지출 전반에 걸친 구조개혁이 추진되어야 합니다. 특히, 재정의 부문별 배분에 있어 경제 분야 지원기능은 점차 민간과 금융으로 넘기는 한편 취약계층에 대한 교육·사회안전망 확충 등 사회개발분야에서 재정 본연의 역할을 강화해 나갈 필요가 있다고 생각합니다. 아울러, 국가재정의 상태와 정책의 내용을 국민에게 소상히 알리는 등 재정 투명성을 제고하여 재정정책에 대한 국민의 신뢰를 확보하고 재정규율을 확립해 나가는 것도 주요 과제라 하겠습니다.

이러한 인식하에 정부는 재정건전성의 확보, 세입·지출 제도의 선진화와 재정구조 혁신 및 재정의 투명성 제고에 중점을 두고 재정정책을 운용하여 오고 있습니다. 거시적으로 건전재정기조를 견지하면서 국가채무 관리노력을 강화하고 있으며, 재정수지의 중기균형을 유지하는 범위 내에서 경기상황에 따라 재정을 신축적으로 운용하는 등 거시경제의 안정화 기능도 강화하고 있습니다. 특히, 중기적 시각에서 재정건전화를 효과적으로 달성하고 재정·효율성을 높일 수 있도록 세출 구조조정과 함께 2004년부터 국가재정운용계획을 수립하여 운용하고 성과관리시스템을 도입하는 등 재정제도 개혁을 추진하고 있습니다. 세입측면에서도 경쟁력 있는 선진 세제가 구축될 수 있도록 국제기

준에 맞는 중장기 조세개혁방안을 마련하고 있습니다. 참여정부 들어 본격화되고 있는 이러한 재정개혁과 운영시스템의 혁신은 정부 개혁의 핵심 요소로서, 조직·제도·인사·보수·규제 등 행정 전반에 영향을 미침으로써 공공부문의 경쟁력을 강화하고 선진경제를 조기에 정착해 나가는 데 기여할 것으로 확신합니다.

정부는 세금을 내는 국민이 주주인 기업이라 할 수 있습니다. 정부 재정이 낭비되지 않고 효율적으로 쓰이기 위해서는 주주인 국민과 그 대표기관인 국회의 관심과 감시기능이 발휘되어야 합니다. 앞서 말씀드린 대로 국가 재정의 중요성과 우리 재정이 안고 있는 과제를 고려할 때 재정정책을 전문적으로 연구·분석하고 국회가 재정통제기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 지원하는 예산정책처의 활동에 많은 기대를 하고 있습니다. 특히, 예산정책처의 전문성을 제고하고 대외 홍보와 교류활동을 도모하려는 취지에서 발간되는 「예산춘추」는 예산정책처가 재정정책 싱크탱크로서의 위상을 조기에 확립하는 데 크게 기여할 것입니다. 「예산춘추」는 입법부와 행정부 간에 재정정책에 대한 토론과 정책교류의 장(場)으로서 기능할 것이며, 이를 통해 제시되는 이론적인 연구와 정책 분석, 그리고 건설적인 비판과 정책대안이 우리나라 재정정책의 질을 높이는 데 크게 기여할 것을 믿어 의심치 않습니다.

앞으로 예산정책처가 예산분석과 재정평가 등 재정 전반에 걸쳐 세계적인 수준의 연구분석기관으로 발전하기를 기대하며, 예산정책처와 「예산춘추」의 무궁한 발전을 기원합니다. 

부총리 겸 재정경제부 장관 한 덕 수

감동의 순간순간을



지난 3월 3일로 개정 첫돌을 맞은 국회예산정책처가 예산전문지이자 기관지인 「예산준추」를 발간하게 된 것을 진심으로 축하합니다.

기업경영에서 '감동의 순간'이라는 용어가 있습니다. 이는 고객을 감동시키는 순간이라고 해석할 수 있겠습니다. '감동의 순간'을 만들어 낼 수 있는 조직을 만드는 것이 오늘날 민간기관이든 국가기관이든 화두가 되었습니다. 지금 국회는 299명의 국회의원과 약 3천4백여 명의 지원조직이 일을 하고 있습니다. 이들이 한데 뭉쳐 일을 잘하느냐 잘못하느냐가 나라의 미래를 좌우한다고 생각합니다. 이들이 고객들에게 감동의 순간을 선사할 때 국민들의 생활이 더 나아질 것입니다.

예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 설립된 기관입니다. 예산정책처는 누구를 감동시켜야 할까요? 저는 세 가지 그룹을 생각해 봅니다.

첫째는 무엇보다도 직접적 고객이라고 할 수 있는 국회의원과 정부일 것입니다. 정부는 예산안을 편성하여 국회에 제출하고 국회의원은 이를 심의·확정합니다. 이들의 중간에 예산정책처가 있습니다. 예산정책처는 예산안을 연구분석·평가하기 위해서 정부와 부단히 실무적 협의를 해야 할 것이고 분석결과를 국회의원에게 효율적으로 제공하기 위해서 국회의원 및 그 보좌진들과 직접적·간접적 접촉을 많이 가져야 할 것입니다. 이러한 과정에서 이들 고객들이 예산정책처의 정성을 느끼도록 해야 합니다. 분석결과에서는 실력이 느껴져야 할


선사하는 매체가 되길

것입니다. 이러한 정성과 실력이 고객감동의 원동력입니다.

지난 개청 1주년 기념식 때 국회예산정책처를 방문하여 업무추진철학 일곱 가지를 본 적이 있습니다. 적시성·대응성·능동성·전문성·중립성·신뢰성·수월성이 그것인데, 이것을 요약한 것이 바로 정성과 실력이 아니겠습니까?

두 번째로 생각해야 할 감동의 대상은 국민입니다. 공직자라면 누구나 국민의 감동을 궁극적인 목표로 삼아야 할 것입니다만, 국회예산정책처의 직접적 고객인 정부와 국회의원 외에 국민을 새삼스레 언급하는 것은 미래감과 균형감을 가지고 업무를 수행해 달라는 뜻입니다. '나라의 장기적 발전'과 '형평성의 제고'라는 관점을 항상 잊지 말아야 할 것입니다.

세 번째로 생각되는 감동의 대상은 바로 일하는 주체인 예산정책처의 직원 여러분입니다. 일하는 당사자들이 보람과 긍지를 가질 때 남도 감동시킬 수 있는 법입니다. 직원 개개인이 자부심을 가지고 일할 수 있는 예산정책처의 독자적인 문화를 건설해야 합니다. 물론, 이러한 문화가 단시일 내에 이룩될 수는 없을 것입니다. 장기적 시야를 가지고 기관장 이하 모든 직원들이 합심단결하여 훌륭한 예산정책처 문화를 창출해 내기를 기대합니다.

오늘 창간되는 「예산춘추」가 예산정책처의 문화를 담아내면서 국회의원과 정부, 그리고 국민 모두에게 감동의 순간순간을 선사하는 매체 역할을 충실히 할 수 있기를 바랍니다. 예산정책처 직원 여러분의 노고에 감사드리며 「예산춘추」의 무궁한 발전을 기원합니다. 

국회사무총장 남궁 석

예산준추가 양 기관의



「예산준추」의 창간을 진심으로 축하드립니다.

앞으로 「예산준추」가 국회예산정책처 직원은 물론 유관기관과 일반 국민들에게도 유익한 정보를 제공하고, 더 나아가 국가의 재정발전에도 기여할 수 있게 되기를 기원합니다.

작년 3월, 국회예산정책처가 출범할 때까지만 해도 행정부 내에서는 기대 못지 않게 약간의 우려를 가진 것이 사실입니다. 특히, 기획예산처의 입장에서는 강력한 경쟁자의 출현이라는 점에서 긴장감을 갖지 않을 수 없었습니다. 하지만 1년이 지난 지금 예산정책처와 기획예산처의 관계는 국가재정의 운용이라는 무거운 짐을 나누어 진 동반자 관계로 발전해 나가고 있다고 생각합니다.


옛 말에 ‘좋은 말은 채찍의 그림자만 보아도 달린다.’는 말이 있습니다. 사실 좋은 말은 얼마나 빨리 뛰느냐에 달려 있는 것이 아니라, 멈춰야 할 곳에서 얼마나 안전하고 정확하게 멈추느냐에 달려 있습니다. 따라서 아무리 좋은 자질을 타고난 천리마라 하더라도 마부(馬夫)의 채찍이 없다면 명마(名馬)가 될 수 없습니다. 그런 의미에서 예산정책처와 기획예산처는 경쟁자이자 동반자로서, 서로에게 훌륭한 채찍이 될 수 있다고 생각합니다.

지난 1년 동안 예산정책처는 예산안과 기금운용계획안, 결산안, 주요 재정사업 등에 대해 수준 높은 분석과 평가, 그리고 합리적인 대안을 많이 제시해 주었습니다. 이로 인해 기획예산처는 물론, 모든 부처와 지방자치단체 등이 자원 배분을 제대로 했는지, 더 나은 집행방법이 없는지에 대해 고민하게 되었고, 예산안을 심의하는 의원들의 시야도 한층 더 깊어지게 되었다고 생각합니다.

가교 역할을 해주기를

이 기회를 빌어 예산정책처의 노고에 감사의 말씀을 드리며, 아울러 몇 가지 당부의 말씀도 드리고자 합니다. 정부는 종전의 '투입과 통제' 위주에서 '성과와 자율' 위주로, '미시적 사업조정' 중심에서 '거시적 자원배분' 중심으로 재정운용의 패러다임을 바꾸어 나가고 있습니다. 이를 위해 기획예산처는 작년에 이어 금년에도 국가재정운용계획 수립, 예산 총액배분 자율편성(top-down)제도의 정착, 재정사업 자율평가제도 도입, 디지털 예산·회계시스템 구축 등의 혁신과제를 의욕적으로 추진하고 있습니다. 그러나 혁신과제의 성공적인 수행을 위해서는 행정부는 물론, 입법부와 사법부까지 망라한 범정부적인 정책공조가 반드시 필요합니다. 따라서 가장 권위 있는 재정분석기관이라 할 수 있는 국회예산정책처가 건전한 비판과 함께 적극적인 지원 및 협조를 아끼지 않았으면 하는 바람입니다.

또한 예산정책처가 수행하는 법안비용추계 기능이 더욱 활성화되기를 기대합니다. 최근 대규모의 재정지출을 수반하는 법률안이 점점 늘어나는 추세인데, 자칫 그 효과와 비용을 충분히 고려하지 않으면 세입여건이 갈수록 어려워지고 있는 상황에서 재정의 경직성을 심화시킬 수 있기 때문입니다.

예산정책처와 기획예산처는 국민의 혈세를 아끼고 성과 높은 분야에 쓰이도록 하기 위해 존재한다는 점에서, 비록 역할은 다르지만 추구하는 목표는 같다고 봅니다. 따라서 양 기관이 서로의 부족한 점을 채워 주면서 국가발전을 위해 함께 일해 나갔으면 합니다. 특히 이번에 창간되는 「예산춘추」가 양 기관의 가교 역할을 해줄 것으로 기대하면서, 「예산춘추」의 무궁한 발전을 기원합니다. 

기획예산처 장관 변 양 군



CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE
U.S. Congress
Washington, DC 20515

Douglas Holtz-Eakin, Director

To Our Colleagues at the National Assembly Budget Office:



It is a great honor to offer congratulations as you celebrate the first anniversary of the National Assembly Budget Office and the launch of *NABO Budget & Policy*. We at the Congressional Budget Office know how difficult it is to create a new office (we're only 30 years old) and remember the travails and challenges of our initial years.

We also recognize the importance of the work NABO is doing. NABO was created last year with a mission similar to that of the CBO: to provide the Korean National Assembly with the objective, timely, nonpartisan analysis and information needed for important economic and fiscal decisions. The creation of NABO reflects the maturity of democracy in Korea after half a century of economic growth and political stability for which the leadership and people of Korea can be proud.

Over the past few years, CBO has been honored by numerous visits from NABO officials and staff as well as visits from their predecessors at the Budgetary Policy Bureau. Those visits have encouraged us to think about the approaches we take to policy analysis, communications with our Congress, and how we can improve in those areas. We have built a strong relationship between our two organizations and learned a great deal from our contact with NABO. We expect this relationship to continue providing mutual benefits as we both go forward.

We thank you for your friendship. All of your colleagues at CBO send the NABO best wishes for many more years of success and public service. Congratulations!

Sincerely,

A handwritten signature in blue ink that reads "Douglas Holtz-Eakin".


Douglas Holtz-Eakin
Director

국회예산정책처 설립 1주년 및 예산준추 창간을 맞이하여 대한민국 국회예산정책처 동료들께 드림

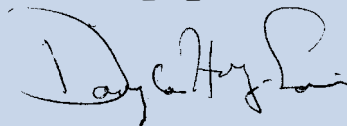
대한민국 국회예산정책처(NABO) 설립 1주년과 「예산준추」 창간을 맞이하여 이러한 축하메시지를 전달하게 됨을 대단한 영광으로 생각합니다. 우리 미 의회예산처(CBO)는 설립된지 30년이 되었습디만 설립 초기에 겪었던 진통과 도전을 기억해 볼 때, 새로운 정부조직을 설립하는 일이 얼마나 어려운 일인지를 잘 알고 있습니다.

우리는 대한민국 예산정책처 역할의 중요성에 대하여 잘 알고 있습니다. 예산정책처는 미 의회예산처와 유사한 역할을 하는 조직으로서, 대한민국 국회에서 중요한 경제적·재정적인 결정을 하는 데 필요한 객관적이고 시의적절하며 중립적(비당파적인)인 분석과 정보를 제공하기 위하여 작년에 설립된 것입니다. 한국인은 지난 반세기에 걸쳐 자랑스러운 경제적 성장과 정치적 안정을 이룩하였으며, 이 시점에서 국회예산정책처의 설립은 대한민국 민주주의의 성숙을 반영하는 것입니다.

지난 몇 년 동안에 걸쳐 국회예산정책처의 전신인 예산정책국 직원들을 포함하여 많은 예산정책처 간부들과 직원들이 미 의회예산처를 방문하였으며 우리 미 의회예산처는 이러한 방문을 영예롭게 생각합니다. 또한 이러한 방문을 통한 의견교환은 우리 미 의회예산처로 하여금 정책분석, 의회와의 의사소통 등에 있어서 우리가 취해왔던 방법상의 개선점에 대하여 생각할 수 있는 기회를 제공하였습니다. 미 의회예산처와 대한민국 예산정책처는 기관 간에 강한 유대관계를 형성하여 왔으며, 우리 미 의회예산처는 대한민국 예산정책처와 교류를 통하여 많은 것을 배웠습니다. 미 의회예산처는 이러한 유대관계를 통해 우리 두 기관이 지속적으로 발전해 나아가는 데 있어 계속하여 서로 도움을 주고받기를 기대합니다.

미 의회예산처는 예산정책처 직원들의 우정에 감사드리며 국회예산정책처가 해를 거듭할수록 더욱 발전하기를 기원하면서 다시 한번 국회예산정책처 설립 1주년을 축하드립니다. 

2005년 3월



미국 CBO 처장

Douglas Holtz-Eakin 드림

재정개혁과 국회 차원의 사업평가



채수찬 열린우리당 의원
정무위원회 위원

1. 머리말

국민과 정부의 관계는 경제학에서 말하는 본인(principal)과 대리인(agent)의 관계라고 할 수 있다. 국회가 국민의 뜻을 대변하는 대의민주주의 하에서는 국회가 국민을 대신하여 정부가 제대로 일할 수 있도록 인센티브를 부여하고 통제해야 할 책임을 지고 있다.

예산심사의 입법, 국정통제와 더불어 국회의 3대 기능 중의 하나이다. 국회는 입법과 예산심의를 통하여 사전적으로 국가의 나아갈 바에 대한 정책방향을 결정하고, 결산심사와 국정감사를 통하여 정부의 정책운용을 사후적으로 통제한다. 국가사업에는 자금이 소요되기 때문에 예산을 결정하는 것은 사업의 우선순위를 정하고, 정책방향을 결정하는 것과 밀접한 관련이 있다.

정보화와 세계화의 흐름 속에 다양한 사회전반의 요구가 확대되고 있다. 산업구조 변화기이므로 구조조정과 첨단산업에 대한 지원이 필요하다. 고령화사회에 대비한 정책에도 자금이 배정되어야 한다. 노령

층에 대한 연금지원만이 아니고 노인도 일할 수 있는 시스템을 만드는 데 대한 지원이 있어야 한다. 예산의 경기조절기능도 중요하다. 이러한 다양한 수요에 효과적으로 대처하기 위해 정부재정개혁이 필요하다. 한정된 재원으로 팽창되고 있는 재정수요를 감당하기 위해서는 효율성과 생산성을 높여야 한다.

경제성장이 둔화되는데 비해 재정규모는 급속도로 팽창하고 있다. 우리나라의 GDP대비 재정규모는 1981년 정점에 달한 후 1988년까지 급격히 하락하다가 다시 증가하기 시작하였고 외환위기 이후에는 가파른 상승세를 보이고 있다. ([그림 1] 참조)

2003년도의 경우 3.1% 경제성장률과 일반회계 기준 5.2% 재정규모 증가율을 보이고 있고, 정부가 작년 말에 마련한 2008년까지의 '국가재정운용계획' 시안에도 실질 국내총생산(GDP) 기준으로 매년 5~6%의 경제성장을 이룬다는 전제 아래 재정규모를 매년 6~7%씩 늘린다고 되어 있어 앞으로도 경제성장률이 감소하고 재정규모는 증가하는 양상을 보일 것이다.

지출의 성격을 보면 이차지출·사회보험급여·교부금·양여금·금융구조조정비용 등의 의무지출이

빠르게 증가하여 재정의 경직성이 높아지고 있어 향후 재정건전화나 재정규모관리에 애로를 초래할 가능성이 있다.

전통적인 행정이론에서는 공공조직의 특수성을 강조하여 절차 및 규칙을 중요시한다. 정부재정개혁의 핵심은 이러한 전통이론으로부터 탈피하여 공조직과 사조직의 유사성을 강조하고 자율적이고 결과지향적인 관리를 중요시하는 것이다. 다시 말하여 사기업의 재정원리를 공공부문에 도입하고 적용하여 공공부문의 운용시스템을 효율화하고 생산성을 높이려는 것이다. 재정개혁은 중장기적 국가경영전략에 따라서 정부사업과 활동을 포괄적으로 계획할 수 있는 능력을 제고하는 방향으로 모색되어야 한다. 그리고 예산편성과 집행과정에서 성과를 중심으로 하는 자원예산제(resource budgeting), 정부회계에서 발생주의 회계 도입 등의 정책이 필요하다.

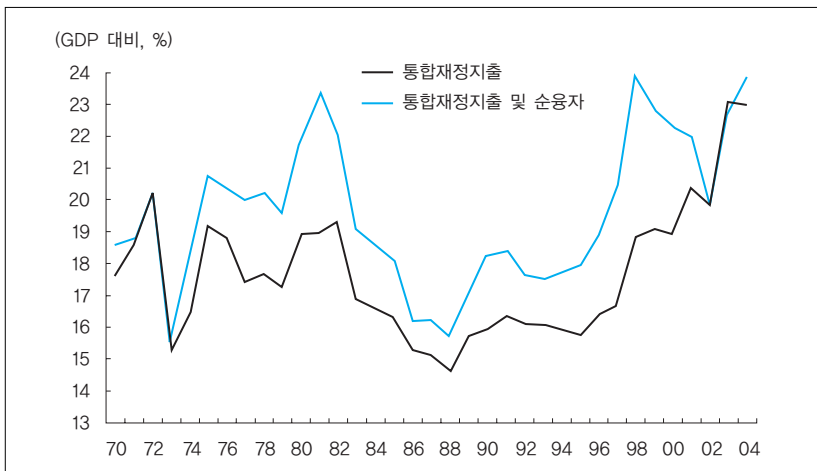
이러한 맥락에서 간략히 재정개혁의 방향에 대하여 논하고, 국회에서의 사업평가와 예산결산 심사에 대한 바람직한 방향에 대해서 논하고자 한다.

2. 재정개혁의 원칙과 방향

재정개혁은 균형적인 정부지출과 예산 및 재무관리 제도의 개선을 목표로 추진되어야 한다. 예산의 총량 통제로 정부지출을 엄격히 제한하고, 동시에 관리의 탄력성과 인센티브를 제공하여 예산의 능률성을 증진시켜야 한다. 관리혁신으로 관리자에게 예산 및 재무 권한을 위임하여 비용효과성을 증진하고 성과에 기초한 책임성 관리체제를 지향해야 한다.

이를 위해 '자율적 관리'와 '결과지향적 관리'가 필요하다. 자율적 관리는 관리자에게 예산의 자율성을 부과함으로써 주어진 할당예산에 대해 책임감을 부여

[그림 1] GDP대비 재정규모



자료 : 국가재정운용계획 총량분야 작업반, 「2005-2009년 국가재정운용계획」.

사업관리예산제의 성패는 사업평가에 의해 크게 의존하는 바, 초기에는 관리 및 우선순위 선정에 유용한 사업평가를 하고, 이후 점진적으로 사업성과의 분석을 통한 예산과의 연계를 해야 한다. 사업평가계획서는 사업의 성과에 초점을 두어 결과를 공표하는 것이 필요할 것이다.

하며 고위 공무원들은 세밀한 통제보다는 전략적인 사항에 관심을 갖도록 유도하는 것이다. 이를 통해 기존 예산제도의 비탄력성을 개선할 수 있다. 결과지향적인 관리는 투입물을 통제하는 기존의 수동적인 방식으로부터 탈피하여 목적달성을 위한 추진전략을 수립하고 정책의 결과에 초점을 맞추는 능동적인 자세로 전환하는 것이다. 관리의 성과는 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)의 기준으로 평가되어야 한다. 효율성은 투입된 자원에 대한 산출물의 정도를 말하며, 효과성은 산출물의 사회적 파급효과이다.

결과지향적 관리에서는 다음과 같은 원칙들이 강조되어야 한다.

1. 적극적이고 전문적인 관리 (hands-on professional management)
2. 명시적인 기준에 근거한 성과측정 (explicit standards and measures of performance)
3. 산출통제 (output control)
4. 작은 산출단위로 분할 (disaggregation)
5. 규율과 절약 (discipline and parsimony)

이러한 원칙하에서 ‘사업관리예산제(program

management and budgeting)’를 활용할 필요가 있다. 그 기본적인 토대는 ‘결과에 대한 비용효율성(cost-effective achievement of result)’에 있다. 사업관리제도의 핵심적인 구성요소는 기관의 사업구조(program structure)를 확립하는 것과 결과 지향적인 기관 및 사업목적을 명확히 하는 것이다. 그리고 적절한 성과지표를 결정하는 것과 체계적인 사업평가가 포함한다. 따라서 사업평가를 포함한 성과정보가 사업관리예산제에 필수적이다. 또한 예산계획서에 나타난 성과목표와 연간사업보고서에 나타난 성과를 비교하여 책임 소재를 명확히 하는 것도 필요하다.

사업관리예산제의 성패는 사업평가에 의해 크게 의존하는 바, 초기에는 관리 및 우선순위 선정에 유용한 사업평가를 하고, 이후 점진적으로 사업성과의 분석을 통한 예산과의 연계를 해야 한다. 사업평가계획서는 사업의 성과에 초점을 두어 결과를 공표하는 것이 필요할 것이다.

우리나라의 현행 재정관계법은 60년대 초에 제정된 예산회계법의 근간을 유지하면서 여러 차례 개정을 해왔다. 그러나 세계화와 정보화 등 현실의 재정여건의 변화에 신속하고 적절하게 대응하지 못했다. 또한 많은 제도가 법률에 근거하지 않고 시행령 또는 지침 등으로 운용됨으로써 재정운용의 투명성과 효율성

이 확보되지 못하고 있다. 이처럼 재정제도 전반에 대한 개혁의 필요성이 제기되어 국회에서는 2001년 여야간의 합의에 의해 재정제도 개혁에 관한 9인 소위원회를 구성하였다. 하지만 국회법상 공식기구가 아닌 소위원회는 법률로 뒷받침되는 의결권의 부재, 예산 및 인력지원 미비 등으로 전반적인 재정개혁을 추진하지 못했다.

국회의 기능적인 관점에서 국회법 다음으로 중요한 법률인 재정관계법의 개혁은 중요하다. 현재 재정경제부는 '회계 관계법'의 전면 개정을, 기획예산처는 '국가재정법 제정', '예산 관계법' 및 '예산과목구조의 전면개편'을 추진하고 있다. 이에 대한 국회의 적극적인 입장을 반영하기 위해서 그동안 학계 및 국회 등에서 문제점으로 지적되었던 사항을 미리 검토하고 준비할 필요가 있다.

정부기관에 있어서 예산이란 정부가 해야 할 일을 추진하기 위해 필수적인 수단으로서, 정부의 활동과 성과 산출을 지원하기 위한 것인데 현실적으로는 통제적 측면에 더 치우쳐 있다. 또한 예산이 지원되지 못하여 정부사업이 차질을 빚거나 반대로 불필요한 예산이 지출되기도 하며, 예산집행의 성과에 대한 관심도 예산편성에 대한 것보다 상대적으로 적다.

정부는 국가재정운영계획 수립과 더불어 총액계상·자율편성(top-down) 제도 도입, 성과관리제도 도입, 디지털예산 회계시스템 구축 등 재정개혁 과제를 선정하여 재정운영시스템 개선작업을 진행하고 있다. 이러한 노력을 통해 예산을 업무계획, 업무수행성과와 연계시킬 수 있다면, 정부지출의 효과성과 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다.

재정운영의 투명성과 효율성 확보를 위해 추진해야 될 정책에는 다음과 같은 것들이 있다.

1. 중기재정계획 수립 의무화
2. 특별회계 및 기금의 정비
3. 현물출자 등 세입세출예산의 제도의 정비
4. 재정부담 또는 재정제도 변화를 수반하는 법률안에 대한 심사권 부여
5. 재정부담법률안에 대한 비용추계서 제출 의무화
6. 법률에 근거하지 않은 총액계상의 제한
7. 총사업비관리와 예비타당성 제도 등의 정비
8. 특별회계 및 기금의 여유자원 활용을 위한 근거 규정 마련

그리고 성과관리를 통한 결산과 예산의 연계 강화를 위해 추진해야 될 정책에는 다음과 같은 것들이 있다.

1. 세출예산의 과목구조 정비로 성과관리를 위한 토대 마련
2. 집행부진사업과 중복 계상 사업 등의 예산계상 금지
3. 성과중심의 재정운영을 위한 근거규정 신설
4. 대규모개발사업에 대한 외부평가 의무화

중장기적으로는 전 예산에 대해 성과관리제도를 확대하는 것이 바람직하다. 정기적인 성과의 보고와 성과 인센티브를 통해 성과 위주의 조직과 인사관리를 강화하고자 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 국회의 실질적 심사강화를 위해 재정정보를 제대로 확보할 필요성이 있고, 예산안에 대한 국회심사 기간이 매우 부

축함을 감안하여, 편성 및 집행단계에서 입법부와 행정부가 자료와 정보를 공유하는 체계의 확립이 필요하다.

3. 국회에서의 사업평가와 예산결산심사

국회에서의 사업평가는 국회예산정책처 사업평가국을 통해 진행되는데 그 의도는 정부가 달성해야 할 성과를 구체적으로 설정하고 이를 달성할 수 있도록 예산편성과정에서 배려하는 것이다. 또한 관리자에게는 목표달성을 위한 관리상의 자율권을 부여하고 예산사업의 집행성과를 계획된 목표수준과 비교하여 사업의 효율성과 효과성을 엄격히 평가한다는 것이다. 하지만 예산의 배분과정 그 자체가 정치과정이므로 예산과정에서의 정치성의 배제란 쉽지 않다. 다양한 사유로 정부사업의 우선순위가 변경되면 성과목표와 예산배분도 변경될 수밖에 없다. 또한 성과관리를 위해 계량적 목표의 설정과 측정의 어려움과 함께 기술적 합리성에만 입각한 성과관리와 예산과정의 연계에는 한계가 존재한다. 따라서 관료제의 계층수준에 따라 성과측정을 달리해야 한다는 견해도 존재하고 있다. 예산과정과 연계된 평가 이외에도 사후평가, 집행평가, 메타평가 등도 매우 중요하다. 국회예산정책처의 사업평가는 국정감사에서도 유용하게 활용될 수 있다.

예산배정과 지출 과정은 단계적으로 다음과 같은 목적하에서 이루어진다.

1. 예산배정 과정은 의회 검토(parliamentary scrutiny)를 통해서 합법성과 정당성을 부여하는 것이다.

2. 각 부처 장관이 의회에 자신들이 정당한 권한 내에서 활동했음을 보고하는 것은 책임성(accountability)의 확보이다.
3. 각 정부부처에게 효과적인 재무관리와 기업가적인 감각으로 자원을 활용하도록 인센티브를 부여하는 관리성과증진(improved managerial performance) 방안이다.

재정개혁의 효율성을 위해 사업 검토와 평가가 중요하다라는 것은 자명하다. 효과적인 사업 프로그램을 결정하기 위해 모든 정부 프로그램들이 전체적인 검토 대상이 되어야 한다. 국회에 의한 정부의 프로그램 검토 작업은 정부사업의 효과성과 효율성을 증대하기 위한 것으로서 다음과 같은 평가기준으로 사업 프로그램을 검토하는 것이 필요하다.

1. 공공 관심: 프로그램의 범위와 영역이 공공적인 관심에 적합한지 혹은 부적합한지 평가
2. 적절성: 공공 부분을 위해 합법성, 필요성, 타당성의 평가
3. 성과목표: 성과목표의 달성여부의 평가
4. 사업의 범위와 영역: 개인적 차원 혹은 공공선 차원에 의해 마련된 프로그램의 범위와 영역을 평가
5. 효율성과 효과성: 프로그램의 전개 과정에서 효율성과 효과성 부분의 평가
6. 비용 적합성: 실제적인 비용 절감을 위한 적합성의 평가

국회에서의 사업평가(프로그램 검토)는 국회의 권능 확보(getting parliamentary right)의 일환으로

추진되어 왔다. 그동안 국회는 중복적인 비용과 낭비 예산을 평가하기 위한 역할과 기능에 초점을 맞추어 왔다. 이에 비해 국회에서의 사업 평가는 서비스의 질적 개선을 지향하는 고객 중심의 서비스를 구현하는데 효과적인 정책방안으로 부각되고 있다.


국회의 권능 확보의 성공적인 실행을 위해서는 정책 연구개발을 통해 정책능력개선(policy research initiative)이 요구된다. 재정개혁과 관련한 정책능력 향상은 건전한 재정 상태를 유지하고 지속적인 경제 발전을 이룩하기 위해 필요하다.

국회에서의 사업평가는 중앙 정부의 사업 계획에 대한 재검토와 개편을 포함하는 것으로서 정부부문의 생산성을 높이기 위해 절실히 요구되고 있다. 구체적으로 국방, 사회보장, 외교, 산업, 교통, 과학, 문화, 행정관리의 전 분야에 대한 사업계획에 대한 재개편과 검토 작업에서, 필요한 공익사업인지, 효율성이 존재하는지, 불필요한 재정적 낭비는 없는지의 평가를 통해 사업의 효율성의 증대와 비효율적인 사업의 폐지 등의 재정개혁의 조치를 추진하는 것이다. 이 정책을 수행하기 위한 주요한 프로그램은 '정부지출관리 시스템(the government expenditure management system)' 과 '사업재검토(program review)' 등이 포함될 수 있다. 정부지출 관리시스템은 혁신 작업의 과정으로서 지출억제를 시행하기 위해 엄격한 사업평가와 성과측정의 평가를 거쳐 신규, 기존, 진행 중인 사업의 타당성을 검토하고 재원이 가장 효율성이 높은 곳에 배정되도록 추진하는 전략이다. 사업재검토는 중간평가 또는 집행평가(on-going evaluation)과정을 통해서 사업의 효과가 의문시될 때 사업에 대한 전반적인 재검토를 고려하는 것이다.

4. 결론

우리나라를 선진국으로 한단계 높이기 위해서는 국가경쟁력 향상이 필요하다. 이를 위해 정부는 공공부문의 효율성을 향상시킬 필요가 있다. 민간이 더 잘할 수 있는 부분은 민영화 하고, 정부가 해야 할 부분은 공공부문 내에서 효율성을 높여야 한다. 산업구조변화와 고령화 사회 진전에 따른 재정수요 증대에 따라 재정개혁의 필요성이 높아지고 있다.

입법권, 예산결산심사권, 국정조사권은 국회의 3대 권한이다. 이중 예산결산심사권의 성실한 수행을 위해 국회 및 예산당국의 역할 강화, 행정부와 국회의 협력체제 구축, 법적 기반의 확보 등이 절실히 요구되고 있다. 국회와 행정부의 관계를 경제학에서 말하는 본인(principal)과 대리인(agent) 관계로서 파악해 보면 평가의 중요성을 이해할 수 있다. 경제 및 사회 환경의 변화, 여러 이해 관계자들의 복잡한 이해관계 속에 사업평가의 강화와 성과평가제도의 활용을 통해 재정 건전성 유지 및 지출 효율성 제고 등 정책목표를 달성할 수 있도록 운용되어야 할 것이다.

이러한 정책목표를 달성하기 위하여 자율적이고 결과 지향적인 관리가 필요하다. 관리자에게 자율성을 부과함으로써 책임감을 부여하고, 목적달성을 위한 추진전략을 수립하고 정책의 결과에 초점을 맞추는 능동적인 자세로 전환하도록 하는 것이다. 정부 각 부처의 예산을 회계감사 함으로써 재정적인 책임성을 확보하고, 그 평가결과를 바탕으로 예산과 기금의 배분을 하는 등 인센티브를 부여하여야 한다. 결론적으로 체계적인 재정개혁과 국회차원의 평가를 강화해서 공공부문의 효율성을 제고시키고 국가의 경쟁력을 강화하여야 할 것이다. 

국회예산심의제도의 문제점과 개선방안



김 정부 한나라당 의원
국회예산결산특별위원회 간사

1. 예산 비법률주의의 문제점

“아니 세금 걷는 것은 법으로 정해 놓아 안 내면 잡아가고 하면서 그 세금을 쓰는 것은 자기들 마음대로 한다니, 그게 무슨 민주주의입니까? 반쪽짜리 민주주의지... 대한민국은 현재 국민에게 납세의무만 지울 뿐 예산을 감시하고 또 간섭할 납세자 권리는 인정하고 있지 않습니다.”

국민의 혈세로 꾸러가는 국가(지출)예산안을 법률로 만들어 통제해야 된다는 점을 지적한 소리이다.

현재 미국, 영국, 프랑스 등 선진국은 모두 법률로서 예산을 처리하고 있음에도 불구하고 우리나라와 일본은 법률과 동일한 효력을 가진 비법률로서 예산안을 처리하고 있다. 이로 인해 국회의 심의과정에서 지적된 사항은 모두 법적 구속력이 없는 부대의견이라는 모호한 상태로 게재되고 있다. 따라서 우리나라도 예산안을 법률안으로 시급히 전환시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다.

재정민주주의에 기초한 근대적 재정제도는 조세법

률주의, 지출법률주의, 통합예산, 독립된 감사의 의회보고 등의 네 가지 요소를 구비할 때 비로소 완성된다고 본다.

영국은 이를 650여 년에 걸쳐 완성시켰으며, 미국은 140여 년에 걸쳐 구비할 수 있었다. 현재 우리나라는 지출법률주의와 독립된 감사의 의회보고라는 두 가지 요소를 결여하고 있는데, 근대적 재정제도를 완성시키기 위해서는 무엇보다도 지출법률주의를 확립할 수 있도록 ‘지출승인법’에 상응하는 법률을 예산과 함께 제정하여야 한다.

지출승인법이 제정되면 예산의 효력은 훨씬 더 강력하여 재정의 해명책임성이 크게 제고될 수 있을 것이다. 지출승인이 법률로 성립한 경우에는, 예산의 불법·부당한 집행에 대해 국민들의 시정요구권과 소송이 손쉽게 이어질 수 있기 때문이다. 또한 지출승인법을 통해 국회는 기관별·사업별로 재정운용의 자율성을 신축적으로 부여할 수 있다. 물론 지출승인법은 법률로서 성립하기 때문에 이에 대해 대통령의 거부권도 행사될 수 있는데, 이 또한 재정권한에 대한 의회

와 행정부의 견제와 균형이 적절하게 성립하여야 바람직할 것으로 생각된다.

지출승인법이 제정되면 예산은 사실상 법률의 형태와 효력을 띠기 때문에 예산법률주의로 전환된다고 할 수 있다. 법률은 모두를 구속할 뿐만 아니라 모두의 권리도 인정하기 때문에 재정민주주의를 실질적으로 실현하기 위해서는 예산법률주의가 반드시 채택되어야 한다고 본다.

2. 현행 예·결산 심사의 현황과 문제점

우리나라의 예·결산 심사의 과정부터 살펴보면 다음과 같다. 가을이 시작되는 9월이 되면 대한민국 국회는 장장 100일간의 회기로 정기회를 갖는다. 이를 통상 '예산국회'라고도 부른다. 그러한 근거는 바로 정기회 동안의 주요 안건인 국정감사, 결산심사, 예산 심의로 이어지는 행위가 정기국회에서 시작되고 마무리되기 때문이다.

정기회 동안 예·결산의 심사 또는 심의는 소관 상임위의 예비심사를 거쳐 예산결산특별위원회에 회부되며, 다시 본회의의 의결을 통해 확정된다. 이러한 과정 속에서 예결위원뿐만 아니라 상임위 위원들이 참여하여 서로의 의견을 조율하고 있다. 그럼에도 불구하고, 매년 반복적으로 제기되고 있는 문제점은 소위 '줄속심의', '지역구 챙기기'라는 비판이다.

줄속심의를 매우 포괄적인 개념으로 이를 좀더 자세히 논의하는 것은 국회의 예·결산심의 강화방안을 모색하는 데 유용한 근거가 될 것이다. 줄속심의를 크게 두 가지 의미를 내포한다고 할 수 있는데 첫째로는 시간적 제한으로 인해 심의 자체가 제대로 이뤄지지

않는다는 부실심의를 의미할 수 있으며, 둘째로는 제공되는 자료의 부족과 지원기구의 부실화에 따른 내실 있는 심의가 제대로 이뤄지지 않는다는 비판으로 받아들일 수 있다.

그렇다면 우리나라의 현행 예·결산 심사 또는 심의의 문제점은 무엇인가를 살펴해보도록 하자. 또한 지역구 챙기기의 실체는 과연 어떠한 함의를 갖는가를 지적하고, 왜 매년 이러한 문제가 반복적으로 제기될 수밖에 없는가를 살펴해보도록 하자.

현행 헌법 제54조 2항에 따르면 '정부는 회계연도 마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.'라고 규정하여 이를 환산하면 10월 2일까지 국회에 내년도 예산안을 제출토록 규정하고 국회는 12월 2일까지 내년도 예산안을 심의·의결하도록 하고 있다.

이를 다시 검토하면 국회는 10월 2일 이전에는 정부의 예산안 편성이 어떻게 이뤄졌는지 실제적으로 알 수가 없고, 30일 전까지 심의하도록 규정하고 있어 실제적인 심의기간은 60일에 불과하다. 물론 60일이 짧은 기간이라고 할 수 없지만 심의의 형태를 보면 과연 이 기간 안에 심의가 제대로 이뤄질 수 있는가는 의문시된다.

우선 예산안 심의대상기관은 총 54개 기관이다. 여기에 예산과 별도로 57개 기금을 국회에서 심의하도록 하고 있어 총 대상이 111개 기관과 기금에 달하고 있다. 이를 60일간 심의한다면 하루당 1.85개의 기관 또는 기금을 심의하여야 한다는 산술적 계산이 나온다. 더욱이 심의를 위한 준비기간을 고려한다면 결과적으로 약 30일 동안 심의를 완료하여야 한다는 계산

예산안 편성에 소요되는 기간은 6개월 정도 소요된다고 할 수 있다. 물론 각 부처는 새해가 시작되자마자 다음 연도의 예산안을 준비하여야 한다. 이를 감안한다면 실제적인 예산의 편성기간은 9개월로, 2개월에 불과한 심의기간보다 무려 4.5배나 더 많이 제공되고 있는 셈이다. 편성기간이 이렇게 장기간을 소요함에도 불구하고, 편성과정에 대한 국회의 통제나 견제기능은 현재 전무하다. 행정부는 편성과정에 대한 국회의 참여를 권한침해라는 이유로 거부하고 있는 실정이다.

이다. 이처럼 짧은 심의기간은 졸속심의의 원인이 되고 있다.

2005년도 나라살림 규모는 일반회계 131조 5천억원, 특별회계 168조 2천억원, 기금 320조 2천억원이다. 이들 사업비 중 중복 계산된 부분을 제외한 정부 총 지출은 208조원 수준이다. 이를 심의기간 60일로 나눈다면 매일 약 3조 5천억원을 심의하여야 한다는 산술적인 계산이 나온다. 과연 그 기간 동안 예산심의를 제대로 할 수 있는가는 개별적인 판단에 맡기더라도, 절대적인 시간부족은 사실로 받아들여야 한다.

여기서 과연 행정부는 예산안 편성에 얼마의 시간을 투입하는가가 궁금해진다. 행정부의 공식적인 예산안 편성절차가 시작되는 시기는 예산회계법에 따라 2월부터 시작된다. 이는 예산회계법 제25조 1항에서 '각 중앙관서의 장은 매년 2월 말까지 다음 연도 신규 사업 및 기획예산처 장관이 정하는 주요계속사업에 대한 사업계획서를 기획예산처 장관에게 제출하여야 한다.' 고 명시하는 데 기인한다.

이를 근거로 예산안 편성에 소요되는 기간은 6개월 정도 소요된다고 할 수 있다. 물론 각 부처는 새해가 시작되자마자 다음 연도의 예산안을 준비하여야 한다. 이를 감안한다면 실제적인 예산의 편성기간은 9

개월로, 2개월에 불과한 심의기간보다 무려 4.5배나 더 많이 제공되고 있는 셈이다. 편성에 이렇게 장기간을 소요함에도 불구하고, 편성과정에 대한 국회의 통제나 견제기능은 현재 전무하다. 행정부는 편성과정에 대한 국회의 참여를 권한침해라는 이유로 거부하고 있는 실정이다.

예산안 심의가 구체적으로 현실화되는 것은 예결위나 상임위 차원의 관련 질의일 것이다. 그러나 예산안에 관련된 질의시간은 모두 여야 간의 합의로 정해짐으로써 정부·여당은 최대한 짧게, 야당은 최대한 길게라는 상충된 의견을 조율하면서 정해지게 된다. 하지만 54개 부처에 대한 질의시간이 물리적으로 너무 짧다는 생각을 본 의원은 지울 수가 없다. 실제로 지난해 예결위의 질의시간은 종합정책질의 2일, 부별심사 4일 등 총 6일에 그쳤다. 예결위원별로 기본적으로 제공된 질의시간은 총 45분이다. (종합정책질의 15분, 경제분야 부별심사 15분, 비경제분야 부별심사 15분) 여기에 추가질의 5분씩을 매년 활용한다고 해도 개별위원별로 60분을 넘지 못하는 게 현실이다. 과연 이러한 질의시간으로 50명이나 되는 예결위원들의 의견과 예산안의 문제점을 충분히 검토할 수 있었는지를 되묻고 싶다.

셋째로, 예산안 심의에 필요한 자료제공의 문제점이 다. 법률이 정한 바에 의해서 국회의원은 정부측은 물론 관련 기관에 자료를 요구할 수 있다. 하지만 국회의 원실 직원이라면 누구나 한번쯤 요구한 자료는 받아보 지 못하고, 자료작성에 애로사항이 있다든지, 많은 시 간을 소요한다든지 갖가지 변명을 늘어놓으며 자료 를 제출하지 못한 점 양해 바랍니다.' 라는 허망한 답 변을 듣는 경험을 가지고 있을 것이다. 국회가 예산안 을 심의하는 데 있어서 필요한 자료도 제대로 제출받 지 못하고, 행정부의 주장만을 일방적으로 들어가며 심의하고 있는 것 또한 현실임을 부인할 수 없다.

따라서 국회는 이러한 문제점을 해소하기 위해서 미 의회예산처와 같은 의회지원기구인 예산정책처를 신설하였다. 하지만 아직까지는 인력문제 등과 축적 된 데이터베이스의 부족으로 인해 충분한 자료를 생 산·제공하지 못하고 있는 것 또한 현실이다.

마지막으로 '지역구 챙기기'에 대한 비판의 문제일 것이다. 물론 지역구에 자기 예산을 더 많이 편성하기 위해 정부·여당은 당정협의를 통해 정부가 편성하는 예산안에 필요한 예산들을 이미 반영해 온다. 2005년 도 예산안 심의에서도 이러한 문제가 지적되어 관련 예산의 삭감을 요구하기까지 하였다. 그러나 다만 제 대로 쓰지 못 하면서도 모르쇠식으로 지역예산 반영 에 몰두하는 것은 비판받아 마땅하지만 지역을 대표 하는 국회의원의 신분상 지역에 반드시 반영되었으면 하는 예산을 반영하는 것은 가치기준의 차이가 아닐 까 하는 생각도 해본다.

결론적으로 물리적으로 부족한 시간과 제대로 된 자료제공의 미비와 지원기구의 체계화 및 확대의 부 족 등이 총체적인 예산안 심의의 부실이라는 오명을

지우는 데 큰 걸림돌로 작용하고 있다고 할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 예산심의를 위한 제대로 된 인프라의 구축이 시급하며, 이를 위한 국회차원의 개 혁이 필수불가결하다고 판단된다.

3. 예·결산 심사 강화방안

위에서 지적한 예산안 심의 시의 구조적인 문제점 을 해결하는 것이 심도 있는 예산안 심의에 필수적인 과제로 판단된다. 또한 국회차원의 지원기구 확대와 자체적인 정보확충을 지속적으로 추진해야 한다. 이 를 위해 결산심사의 강화, 예결위의 상임위화 등과 함 께 국회 조사처의 신설 등 제도적인 부분의 개혁이 필 요하다고 판단된다. 따라서 다음과 같은 예산안 심의 강화방안을 제시하고자 한다.

첫째, 결산심사의 기능을 대폭적으로 강화할 필요 성이 있다. 현재 결산은 9월 2일까지 국회에 제출하 고, 국정감사 시작 전에 처리하도록 국회법에 규정하 고 있다. 이를 기간으로 환산하면 최대 20일간의 심사 기간이 주어지게 되는데 이는 예산안 심의기간의 1/3 밖에 되지 않는다. 이는 결산의 중요성에 대한 인식의 부족이다. 결산은 예산의 마지막 단계로서 국회에서 심의·확정한 예산을 적법하게 집행하였는가를 확인 하고 이에 대한 징계와 환수를 포함한 책임을 묻는 단 계이다.

행정부는 국회 결산에 대해 '쓰고 난 돈'에 대한 단 순한 질책, 정치적 면죄부를 받는 과정으로 치부하여 실제적인 책임은 회피하고 있다. 그러나 결산은 예산 보다 중요하다는 것이 본 의원의 지론이다. 결산심사 의 강화는 다음 연도 예산안 심의에 필요한 객관적인

기초자료를 제공하게 되고, 각종 징계가 현실화된다면, 사업계획이 부실하거나 문제점이 지속적으로 제기된 사업은 예산은 축소되거나 사업계획이 취소될 수밖에 없도록 강제하는 유용한 수단이 될 것이다.

실례로 정부는 2005년도 예산안 심의 시 사업의 타당성과 구체적인 계획을 가지고 있다고 주장하여 확정된 사업 중 126개 사업 6조 1,118억원은 사업계획이 확정되지 않았다는 이유로 행정부 스스로 예산의 집행을 계획확정 이전까지 보류하는 수시배정사업으로 묶는 논리적 모순을 보여주었다.

따라서 단순한 결산의 시기를 앞당기는 조기결산이 아닌 결산심사를 위한 충분한 예비조사기간의 확보가 필요하다. 이를 국회법이나 현재 논의중인 국가재정법에 포함시켜 법제화할 필요성이 있다. 확보된 예비조사기간을 적극 활용하기 위해서는 보좌진, 교섭단체, 정책연구위원이 포함된 예결위 차원의 예비조사위원회 신설도 적극적으로 고려되어야 한다.

둘째, 예결위의 상임위화 추진 및 예결위의 연중개회이다.

현재의 예결위는 임기를 1년으로 하는 상설특위로 구성되어 있어 예결위원들의 전문성 향상을 저해하고 있다. 따라서 예결위를 상임위로 전환하여 임기를 2년 또는 국회의원 임기와 같은 4년으로 확대시킬 필요성이 있으며, 현재의 겸직제도도 전면적으로 개혁하여, 책임과 권한을 동시에 부여해야 한다.

또한 예결위의 상임위 전환은 소관 부처를 가지게 되는데 기획예산처, 재정경제부의 결산관련 사항, 감사원의 회계감사 관련 사항들을 소관으로 하여 예·결산과 관련된 재정 관련 법안을 직접 심의하도록 하여야 한다. 현재 기획예산처는 운영위원회 소관으로

되어 있어 비효율성이 지속적으로 지적되고 있는 현실이다.

국회는 회기를 통해 회의를 개최토록 되어 있으나 예결위원회는 국회의 회기와 관계없이 상시 개최될 수 있도록 국회법을 개정할 필요성이 있다. 이는 1년 내내 예산의 집행과 조세에 관련된 추진실적을 검토함으로써 국회의원 개개인에게는 전문성의 강화를 가져올 수 있고, 예산안 심의 시에는 충분한 사전검토 자료로 활용할 수 있는 장점이 있다.

셋째, 예산편성과정에 적극 참여하는 제도적 보안책 마련이 시급하다.

위에서 문제점을 설명하였듯이 국회의 예산심사의 물리적인 시간부족이 가장 큰 문제이다. 미 의회의 경우에는 예산심사 기간이 무려 240일에 달하고 있으며, 영국은 120일에 달하고 있다. 일본의 경우에는 60일로 우리나라와 같다. 물론 기간의 길고 짧음을 가지고 심의 자체가 심도 있는지 여부를 객관적으로 판단하는 것은 다소 무리가 있으나 우리나라의 현실에서는 물리적으로 충분한 사전준비 기간을 확보할 필요성이 있다.

이를 위해 예산안편성지침, 다음 연도의 신규사업의 사업계획서, 결산과 비교된 집행부진사업현황과 예산반영현황, 주요재정사업의 증가추이 등은 상반기 중 의무적으로 개최되는 임시회에 보고하고 국회의 의견을 반영하는 제도적인 장치의 마련이 시급하다. 또한 미 의회에서 법률로서 정하고 있는 정부성관관리법과 같은 법률을 조속히 제정하여, 모든 기관에 대한 성과계획서와 성과보고서를 작성·제출하도록 의무화를 추진하는 것도 필요하다.

넷째, 예산집행통제권의 확보가 필수적이다.

우리나라 국회의 예산안 심의확정권의 가장 큰 문제는 바로 예산안을 심의확정하고 난 이후에는 그 예산의 집행에 관해서는 전혀 통제할 수 없도록 되어 있다. 이를 역으로 표현한다면 예산이라는 것이 예정된 돈의 쓰임새를 규정하는 것으로 그 계획을 임의적으로 변경하거나 지출을 확대할 수 있는 전권이 행정부에 부여되어 있다는 얘기이다.

우리나라 국회의 예산안 심의·확정권의 가장 큰 문제는 바로 예산안을 심의·확정하고 난 이후에는 그 예산의 집행에 관해서는 전혀 통제할 수 없도록 되어 있다. 이를 역으로 표현한다면 예산이라는 것이 예정된 돈의 쓰임새를 규정하는 것으로 그 계획을 임의적으로 변경하거나 지출을 확대할 수 있는 전권이 행정부에 부여되어 있다는 얘기이다. 결과적으로 100조원이 넘는 예산에 대해 정부에 백지위임하는 형식이다.

미 의회가 강력한 권한을 가지는 것은 지출한도를 미리 예산심의 시 정하고(참고로 미국의 예산안은 법률이다), 지출승인권을 의회가 가지고 있으므로, 집행을 제한·최소화할 수 있는 권한이 미 의회에 있는 것이다. 이제 우리나라의 국회도 예산의 집행에 관해 적극적으로 참여하고, 의견을 제시하고, 집행상의 문제점이 발견되는 즉시 집행을 중단할 수 있는 권한을 각 상임위에 배분할 필요성이 있다.

이러한 국회의 권한 변화는 궁극적으로 과도한 재정지출확대를 방지할 뿐만 아니라, 재정집행의 효율성을 제고할 수 있는 적절한 방안으로 적극 모색되어야 한다.

다섯째, 상임위의 예산안 심의의 강화 필요성이다. 현재 상임위에서의 예산심의 방식은 예비심사라고

통칭하고 있으며, 약 2일간의 전체회의와 예산소위원회 구성하여 실시하고 있다. 그러나 대부분의 상임위의 예비심사는 증액위주의 심사를 하는 데 문제점이 있다.

따라서 상임위에 예산심의권뿐만 아니라 집행통제권을 부여토록 하고, 이·전용 등 예외조항을 악용한 행정부의 임의적인 예산조정행위에 대해서 통제와 견제를 강화할 필요성이 있다. 이를 위해 예결위 차원뿐 아니라 상임위 차원의 예결산조사소위원회를 상설시킬 필요성이 있다.

여섯째, 부실한 심의자료 제출 등에 대한 견제기능 강화이다.

현재의 예산안 심의자료는 예산회계법 조항의 모호성으로 인해 한마디로 행정부의 편의적인 판단에 의해 법정서류를 제출하고, 이를 활용할 수 없는 수준에 도달하여, 추가적인 자료를 요구할 수밖에 없는 상황이다. 심지어 현재 제출하고 있는 예산각목명세서도 법정서류가 아닌 참고자료로 되어 있을 뿐이다. 또한 결산과의 연계성을 강화하기 위해서 현행의 결산보고서를 대체하는 결산지출각목명세서를 제출할 필요성이 있다. 이와 함께 행정부의 자료제출거부의 명확한 기준을 설정하고 행정부의 임의적 판단에 자료제출거부를 통제할 수 있는 벌칙조항을 신설하여야 한다.

일곱째, 예산안을 법률로 전환하여야 한다.

현재 미국, 영국, 프랑스 등 선진국은 모두 법률로서 예산을 처리하고 있음에도 불구하고 우리나라와 일본은 법률과 동일한 효력을 가진 비법률로서 예산안을 처리하고 있다. 이로 인해 국회의 심의과정에서 지적된 사항은 모두 법적 구속력이 없는 부대의견이라는 모호한 상태로 게재되고 있다. 따라서 우리나라도 예산안을 법률안으로 시급히 전환시켜야 한다.

여덟째, 예산안 심의와 관련된 회의는 모두 공개되어야 한다.


위에서 설명하였듯이 지역구 챙기기라는 오명을 국회 스스로 벗기위해서라도 예결위의 계수조정소위는 모두 공개되어야 하고, 지역예산이 필요할 때에는 이에 대한 논리적 근거를 제시하여 국민의 동의를 구하는 방법으로 전환하여야 한다. 이와 함께 국회에서 삭감된 예산금액만큼을 국민에게 돌려줄 수 있는 방안을 마련하여 예산안 심의가 국민의 관심 속에서 처리되도록 하여야 한다. 예를 들어 삭감된 규모만큼 국민연금 부담금을 경감시켜준다든지 소득세 등을 인하시켜주는 방안과 연계하는 것을 적극적으로 고려해야 된다.

마지막으로 지원기구의 개편이 시급하다.

현재 국회는 행정부 우위 속에서 예산안을 심의하는 고질적인 병폐를 가지고 있다. 미 의회의 경우에는 의회예산국(CBO), 조사처(CRS), 회계감사원(GAO) 등의 3개 독립기관을 설치하여 예산과 결산에 관해 충분한 자료를 독자적으로 확보하고, 연중 조사·감독하고, 의회를 지원하고 있다. 우리나라의 경우 예산정책처를 독립기관으로 최근에 발족시켰으나 아직까지 인력문제 등의 문제로 인해 분석의뢰를 전부 다 자체적으로 소화해 낼 수 없는 상태이다.

따라서 예산정책처를 독립기관으로 하고 외부인사를 적극적으로 활용할 수 있는 인력풀제를 도입하여·결산에 필요한 자료에 대해 충실히 보조할 수 있도록 하여야 한다. 이와 함께, 예산집행과 관련된 지원기구로 국회 조사처를 신설할 필요성이 있다. 이는 현재 감사원을 국회에 이전할 수 없는 상황인 점을 고려할 때, 적극적으로 검토할 사항이다. 조사처는 교섭정책연구위원, 국회사무처 직원, 보좌 직원 그리고 외부전문가를 팀으로 구성하여, 특정사안에 대한 조사요구가 있을 경우, 권한을 부여받아 사전조사하고, 그 결과를 즉시 공개하도록 하도록 하는 임무를 부여토록 하여, 실질적인 국회의 대정부부 견제기능을 수행토록 하여야 한다. 물론 감사원을 국회에 이전하는 것도 병행해서 추진할 필요성이 있다.

이상과 같이 국회의 예산심의방식은 구조적인 비판을 받아 왔다. 하지만 이를 개혁하고자 하는 노력은 지속적으로 추진되고 있다. 실제로 한나라당을 포함한 4개의 야당은 지난해 예결위의 상임위화를 요구하였으나 여당의 반대로 무산되었다. 예결위의 상임위화와 조사처의 신설을 포함한 예산심의 지원인프라는 어떠한 방식으로든지 지속적으로 확충될 필요가 있고 국회개혁특위에서 충분히 논의되어야 한다. 국회의 예산심의권한은 의회의 특권인 아닌 국민의 혈세를 지켜내라는 국민의 요구사항인 것이다.

미 의회는 1만 2,000달러의 예산낭비를 입증하기 위해서 20만 달러의 지출을 승인한 것으로 유명하다. 찾아낸 돈보다 쓴 금액이 낭비라는 비난을 받을 수 있지만 그 20만 달러는 제2의, 제3의 예산낭비를 막아내는 유용한 투자일 것이다. 

국회 예산심사 기능의 효율성 제고 방안: 국회예산정책처를 중심으로



함성득
고려대학교 행정학과 교수

1. 서론

지난 1987년 민주화 항쟁 이후 사회 전반의 민주화에 따라 국회도 이러한 민주화 추세에 걸맞은, 즉 '힘 있는 국회'로의 발전을 시작했다. 여기서 힘 있는 국회란 지금까지 행정부의 영향력에 눌려있던 관계를 벗어나 국회가 국민의 대표로서 제 길을 찾는 것이다. 즉, 국회와 행정부가 서로 긴장관계를 유지하며 '견제와 균형'이라는 제도적 균형을 이룩하는 것이다.

과거 군사정권이 효율성을 행정의 최고 덕목으로 중시했고 이러한 가치 정향이 아직까지 잔존하여 지금까지 국회는 자신의 길을 제대로 걷지 못했다. 그 결과 국회는 민생을 도외시하고 국회의원들이 자신들의 정파적 이익을 추구하고 정쟁만을 일삼는 지극히 비생산적인 집단으로 전락하기도 하였다. 이러한 상황에서 대통령과 행정부가 나라이운영의 중심인 반면 국회는 단순한 통법부 내지 통과외례에 지나지 않았다. 따라서 국회는 나라 정책에 대해 깊이 있게 고민하면서 국민이 바라는 법을 만들어 내지 못했고 행정

부가 준비한 예산을 철저히 분석하지도 못했다.

이제 국회가 이러한 과거의 구습과 행태에 그대로 안존 또는 답습하는 경우에는 일반 국민들조차 이를 용인하지 않는 사회가 본격적으로 도래하고 있다. 따라서 국회는 보다 효율적으로 운영되어 '생산적인 국회'로 변모해야 한다. 그래야만 국회는 살아있는 국회가 될 수 있고 국민이 낸 세금의 뜻 그대로 정직하게 움직이는 힘 있는 국회로 정립할 수 있다.

기본적으로 국회는 나라 운영의 중심적인 통치기관이자 가장 대표적인 헌법상 기구이다. 국회는 국민의 대표, 입법, 재정통제, 행정부 견제를 위한 역할을 담당하고 있으며 이를 위해 입법권한, 재정권한, 국정통제권한 및 자율권한을 갖고 있다. 이 중 국회는 재정권한으로 예산심사·확정권, 결산심사권, 조세종목과 세율법정권, 예비비지출승인권, 긴급재정·경제처분에 대한 승인권, 국가나 국민에게 중요한 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준 동의권 등을 지니고 있다. 즉, 국민의 재산권과 경제생활을 보호하기 위해 행정부가 재정권을 행사함에 있어서는 국민의 대표기

관인 국회의 견제와 통제를 받도록 하고 있는 것이다. 이러한 권한을 국회에 부여한 것은 국가를 행정부 단독으로 운영하기보다는 국민의 의견을 수렴한 대표기관과의 상호조정을 통해 보다 민주적으로 운영하라는 의지의 표현일 것이다.

이 중 특히 예산심사·확정권은 한 회계연도 동안 예상되는 국가의 총 세입과 세출에 대한 계획을 심사·확정하는 권한으로 우리가 가장 관심을 기울여야 할 권한의 하나이다. 왜냐하면 예산이란 한정된 자원을 배분하고자 하는 국가의 의사결정과정이며, 국가의 목표달성을 위한 계획을 수치로 표시한 것이기 때문이다. 따라서 국회는 일정기간 동안 국가의 재정수요와 이를 충당하는 데 소요되는 재원의 총 추계를 명확하게 예측하려는 계획서인 예산을 심사하고 이를 확정하고 있다. 이를 위해 헌법은 제54조 제2항에서 “행정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

매년 9월 열리는 정기국회를 흔히 ‘예산국회’라고 부르는 이유도 다음 해의 나라 살림살이를 심사하는 예산심사 활동이 다른 어떤 의정활동보다 중요하기 때문이다. 국회의 예산심사는 그 성질상 법률심사가 아닌 행정작용에 속하지만 국민의 재산권에 미치는 영향을 고려하여 ‘의회의결주의’를 채택하고 있다. 이러한 의회의결주의는 의회와 행정부 간의 억제와 균형을 유지하는 중요한 장치가 된다. 왜냐하면 우리의 대통령제 정부형태에서 행정부의 독주를 방지하고 억제하는 동시에 행정부와의 균형을 유지하기 위해서는 국회의 예산심사가 보다 철저하고 엄격하게 다루

어져야 할 필요성이 있기 때문이다.

그러나 예산심사에 있어서 국회의 실질적 권한은 행정부의 권한에 비하여 열세에 놓여 있다. 실제로 국회의 예산심사를 보면 정부가 제안한 예산안을 합리적으로 심사한다기보다는 일종의 정치적 요식 행위에 머물고 있다. 즉, 국회가 예산심사를 통해 해야 할 불필요하고 낭비적인 예산의 삭감, 예산팽창의 억제, 합리적인 정책형성, 행정부 활동에 대한 전반적인 통제 기능을 제대로 하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 이는 대통령의 권력독점, 관료주도에 의한 국정운영 체제, 예산이 수반되는 국가적 사업을 규정한 법률이 많기 때문이다. 또한 무엇보다도 국회가 상대적으로 전문화된 행정부 관료의 벽을 넘지 못하고 축적된 정보와 예산전담 보좌기구 등이 부족하기 때문에 이러한 한계를 극복하지 못하고 있다.

따라서 국회가 힘 있는 국회, 즉 행정부와 제도적 견제와 균형을 이룩하기 위해서는 국회의 전문성이 보다 확충되어야 한다. 이제 이렇게 중요한 국회의 재정통제권 중 그 핵심인 예산심사의 의미와 그 과정에서 의 문제점 그리고 이를 해결하기 위한 처방책, 즉 예산심사의 효율성 제고 방안을 살펴보고자 한다.

2. 국회 예산심사의 실태와 문제점

국회는 예산심사를 통해 국가주요사업계획의 승인 및 총액결정과 자금의 합리적인 배분 등의 기능을 수행하며 이는 국가주요정책형성 및 집행에 대한 감독 기능으로서 행정부의 재정운용에 대한 국회의 견제와 통제의 구체적 표현이다. 현재 국회의 예산심사 과정은 행정부가 편성한 예산안이 회계연도 개시 90일 전

현행 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사라는 이원화된 심사구조로 인해 양자 간의 책임소재가 불분명하다는 것이다. 상임위원회의 예산심사는 전문성을 바탕으로 각 부처의 활동내용을 검토하여 불필요한 활동과 과다 요구를 억제하여 자원이용의 효율성을 높이는 데 있다. 그러나 실제 상임위원회는 소관 부처의 이익 옹호자로 변모하면서 각 부처예산을 삭감하는 것보다는 증액에 치중하고 있다.

에 국회에 제출되면 대통령의 시정연설 후 소관 상임 위원회에 회부된다. 소관 상임위원회는 각 해당 부처의 제안 설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 예비심사를 진행하며, 그 결과를 예산결산특별위원회에 통보한다. 따라서 국회의 예산심사는 해당 상임위원회에서 담당하는 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사라는 이원화된 구조라 할 수 있다. 이는 국회가 단원제이기 때문에 예산심사에서 일어날 수 있는 경솔한 심의를 보완하고 또한 분야별 전문성을 제고시키기 위해서이다.

예산결산특별위원회의 예산심사는 전문위원의 검토보고, 종합정책질의, 부처별 예산안 심사로 이어지고 예산안조정소위원회(계수조정소위원회)의 심사를 거친다. 소위원회의 계수조정 작업이 끝나면 예산결산특별위원회 전체회의의 심사를 거쳐 본회의에 상정되고 본회의는 이를 확정한다. 따라서 예산결산특별위원회에서의 심사는 사실상 최종 예산심사 과정이라고 할 수 있다. 제15대 국회까지 예산결산특별위원회는 임시위원회 체제로 운영되어 왔으나, 2000년에 예산결산특별위원회를 상설위원회로 변경하였다. 위원의 임기는 1년이고 상임위원회 위원이 겸직토록 하고 있으며 특별위원회 형태로 운영되고 있다.

먼저 각 상임위원회는 대체적으로 평균 40여 개 정

부기관의 예산을 심사하며 일반적으로 상임위원회 예산심사는 각 부처 예산안에 대한 삭감보다는 증액에 비중을 두고 있다. 실제로 지난 16년간 상임위원회의 예산심사 평균을 보면 삭감률은 0.12%, 증액률은 1.17%로 증액비율이 약 10배 정도 높다. 이러한 심사결과는 세입·세출예산을 종합적이고 균형적인 시각에서 검토하지 않고 소관 부처의 세출만 심사하기 때문이며 또한 지역구 관련 사업, 관련부처나 이해집단에 대한 지원 배려 등을 주로 고려하는 데에 기인한다.

한편 예산결산특별위원회는 각 상임위원회가 부처별로 나누어 심사한 내용을 종합적으로 검토하므로 예산항목 간의 조정 작업이 불가피하게 진행된다. 따라서 예산결산특별위원회는 삭감과 사업 간의 조정을 하는 데 심의의 초점을 맞추고 있다. 예산결산특별위원회의 예산안 심사일수는 대체적으로 6~10일이다. 예산결산특별위원회는 정책질의와 부처별 심사를 한 다음 소위원회를 구성하여 계수조정작업을 의뢰하며 이 계수조정소위원회는 예산결산특별위원회의 예산심사에서 결정적인 역할을 한다. 소위원회의 심사일수는 4일이고 1988년 이후부터 정책질의를 병행하고 있기 때문에 실제 예산안 심사기간은 2~3일에 불과하다.

마지막으로 국회는 행정부 예산안에 대하여 본회의에서 최종적으로 의결하지만 대체적으로 예산결산특별위원회의 심사 결과를 거의 받아들이고 있다. 이를 통해 평균적으로 행정부가 편성한 전체 예산의 0.5% 정도를 삭감하고 있다. 이는 행정부가 삭감규모를 예상하여 증액 요구한 것을 삭감한 정도에 불과해 행정부 예산안이 무수정 통과되는 것과 다름없다하겠다. 결국 국회는 예산결과와 관련 총량적인 의미에서는 유의미한 결과를 만들어내지 못하고 있는 것이 사실이다. 그 이유는 행정부 예산안이 합리적으로 편성되었기 때문이 아니다. 오히려 행정부의 강력한 권한과 정보의 편재, 국회의 전문성 부족, 국회의원 소속의 지역사업 외 사업에 대한 국회의 무관심, 여·야 간의 쟁점사항을 해결하는 수단으로 예산이 사용되는 등의 문제 때문이다.

이러한 예산심사 과정의 문제점들을 구체적으로 살펴보면, 먼저 현행 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사라는 이원화된 심사구조로 인해 양자 간의 책임소재가 불분명하다는 것이다. 상임위원회의 예산심사는 전문성을 바탕으로 각 부처의 활동내용을 검토하여 불필요한 활동과 과다 요구를 억제하여 자원이용의 효율성을 높이는 데 있다. 그러나 실제 상임위원회는 소관 부처의 이익 옹호자로 변모하면서 각 부처예산을 삭감하는 것보다는 증액에 치중하고 있다. 또한 상임위원회와 예산결산특별위원회의 심사과정은 비슷한 심사과정을 거치기 때문에 중복질 의와 답변 등 과정 자체가 중복되어 인력과 시간의 낭비가 심하다.

아울러 예산심사 기간이 너무 짧아 충분히 심의하기에는 시간이 너무 불충분하다는 것이다. 실례로

2000년 소관 상임위원회 심사기간이 평균 2.6일, 예산결산특별위원회의 종합심사 기간이 평균 11일, 2001년은 각각 3.2일, 15일이었다. 더욱이 1994년 이전에는 예산결산특별위원회가 10~11월초에 구성되어 심사기간의 부족이 심하였다. 이러한 문제점을 없애기 위해 2000년에 국회법을 개정하여(제45조 2항) 매년 9월 2일에 예산결산특별위원회를 자동 구성토록 하였다. 그러나 행정부의 예산안 제출이나 국회의 일정을 조정함 없이 예산결산특별위원회만 9월 초에 구성하도록 하고 있기 때문에 충분한 심사기간을 확보하지 못하여 법정기한에 쫓기고 있는 것은 여전하다.

결국 국회 예산심사의 어려움은 행정부의 예산안이 확정되어 국회에 제출되어야만 접할 수 있고, 게다가 심사기간이 짧아 효율적이고 충분한 심사가 이루어지지 못하고 있다는 것이다.

둘째, 한편 예산안이 법정기한 내 처리되지 못한 연도의 평균은 1949년 이후 전체의 42.6%(20개 년도)로 이러한 결과는 국회가 회계연도 개시 30일 전까지는 예산안 심사를 완료하여야 한다는 헌법규정을 잘 따르고 있지 않음을 여실히 보여준다. 이는 예산안 심사를 둘러싸고 삭감규모와는 관계없이 행정부와 국회 간, 여야 간의 갈등이 그만큼 심하다는 것을 말해준다.

셋째, 예산심사 과정의 폐쇄성과 비민주성에 기인한 사회각층의 참여부족과 비공개성이다. 국회는 2000년 국회법을 개정하여(제57조 5항) 본회의, 상임위원회, 소위원회를 원칙적으로 공개하도록 규정하였다. 그러나 위원회 의결로 공개하지 않을 수도 있고 회의록 대신 요지만 작성할 수 있도록 한 단서조항의 남용이 반복되어 아직까지 예산결산특별위원회의 예

산안조정소위원회는 비공개로 운영되고 있고 속기록조차 남기지 않고 있다. 이는 예산심사 과정이 언론이나 이해관계자 등에게 공개되어야 한다는 예산공개 원칙과 정보공개주의와도 배치된다.

넷째, 국회의 깊이 있는 예산심사 분석을 위해서 필요한 국회 자체의 전문성과 제도적인 뒷받침이 부족하다. 실제로 예산결산특별위원회 위원의 임기는 1년이고 초선의원의 비중이 높고 또한 교체율이 높아 위원 개개인의 전문성 제고에도 많은 문제점을 안고 있다. 이에 국회는 재정관련 정보를 독자적으로 확보하면서 전문성을 제고하기 위해 지난 2003년 '국회예산정책처'를 설립하였다. 다만 이렇게 설립된 국회예산정책처가 짧은 기간 동안 전문성 측면에서 많은 제도적 발전을 이루었으나 아직까지 국회의원과 상호 유기적인 관계를 정립하지 못해 그 활용도가 낮은 편이다.

3. 효율화 제고방안

이러한 국회 예산심사 과정에서 파악된 문제점들에 기초하여 해결 방안들을 '국회 생산성 높이기' 차원에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현재 상임위원회와 예산결산특별위원회의 역할을 재정립하여야 한다. 즉, 상임위원회는 각 기관별·기능별 사업수준을 심사하도록 하고, 예산결산특별위원회는 총 예산규모를 결정하는 거시적 심사를 하도록 권한을 조정하는 것이 바람직하다. 이와 관련 행정과목의 조정은 상임위원회, 입법과목의 조정은 예산결산특별위원회에서 검토하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다. 아울러 전체 예산에 대한 균형성을

고려하지 않고 부처별 세출예산안을 심사하기 때문에 계속되어온 무책임한 예산증액요구를 하는 상임위원회의 예산심사 관행은 극복되어야 한다.

둘째, 현재의 상설 예산결산특별위원회 체제에서 상임위원회 체제로 변화하여야 한다. 예산결산특별위원회의 상임위원회로 변경은 소속 위원의 계속성·전문성 보장은 물론 위원회로 하여금 독자적인 재정 관련 및 예산 자료의 개발과 확보를 가능하게 할 수 있다. 나아가 행정부 예산안 제출 이전에 예산에 대한 논의를 할 수 있고 행정부 활동에 대한 개략적인 윤곽을 잡을 수 있다. 또한 예산결산특별위원회가 상임위원회로 바뀌는 경우 소속 위원들의 신분을 현재의 겸임위원에서 전임위원으로 하여야 하며 임기도 현행 1년에서 2년으로 연장할 필요가 있다. 이를 통해 예산결산특별위원회 위원들은 자신이 속해있는 상임위원회의 관련기관들의 요구에서 자유로울 수 있으며 전문성도 높일 수 있을 것이다.

셋째, 앞으로 국회는 예산심사에 있어서 법정기한 준수와 공개에 역점을 두어야 한다. 이를 위해서는 예산 심사기간의 조정이 필요하다. 즉, 현행 행정부의 예산안 국회 제출시기를 90일에서 120일 전까지로 변경하여 국회의 심사기간을 늘리는 방안을 고려하면서 이에 따라 전체 의사일정 또한 조정하여야 한다. 현행 예산안 심사기간은 60일이지만 대정부질문, 국정감사 등을 감안하면 실제로는 약 30일 정도이다. 이 기간 동안 상임위원회, 예산결산특별위원회, 본회의 심사를 마치기에는 일정이 부족한 실정이다.

넷째, 본회의, 상임위원회, 소위원회 심사의 원칙적 공개를 천명한 국회법 제57조 5항을 기초로 단서조항에 따른 비공개를 지양하여 예산결산특별위원회의 예

국회예산정책처의 가장 중요한 일은 정치적 중립성을 유지하면서 예산과 관련해 행정부의 전문성에 맞설 수 있는 전문가 집단으로 자리매김하는 것이다. 아울러 국회, 특히 예산결산특별위원회는 예산정책처를 적극적으로 활용하여 행정부가 편성한 예산에 대해 독자적인 입장에서 분석, 평가하고 대안을 제시하여야 한다.


산안조정소위원회를 공개적으로 운영하여야 하고 회의록을 통해 그 기록을 남겨야 한다. 즉, 투명한 예산 심사를 통해 합리적 근거 없이 '밀실타협'에 의한 지역구 선심성 사업 등의 예산 확보가 더욱 어렵게 되어야 할 것이다. 또한 예산심사 과정에서 학계, 언론계, 이해관계자 등의 의견을 청취할 수 있는 공청회를 개최하여 여론을 수렴하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 정기국회에서 국회의원들의 국정감사보다 예산심사에 대한 의정활동이 더욱 강조되어야 한다. 현행 정기국회를 흔히 예산국회라 하는 데, 이는 예산안 심사의 중요성 때문이다. 그러나 이 기간 동안 국회의원들의 의정활동은 예산심사 보다 '언론의 노출성'이 두드러지는 국정감사에 치중하고 있는 것이 현실이다. 따라서 정기국회에서 국회활동은 예산심사를 주된 활동으로 하고 예산심사 과정에서 미진한 부분에 한해서 국정감사를 하는 방향으로 변화되어야 한다.

여섯째, 예산심사와 관련 국회의 재정 및 예산 관련 전문성과 독자적 정보의 확보가 중요하다. 국회가 예산심사를 통해 행정부에 대한 재정통제권한을 강화하기 위해서는 재정의 총 규모에 대한 경제적·정치적 적정성, 국민부담의 추이와 구조, 전년도 예산편성과의 차이점, 새로운 사업의 타당성 등에 관한 종합적인 자료가 필요하다. 또한 경기순환, 물가, 임금, 세수 등 경제전반에 대한 포괄적인 자료도 확보되어야 한다.

지금까지 국회는 이러한 정보를 독자적으로 수집, 조사, 판단할 능력을 갖추지 못한 채 이를 의원 개인의 역량이나 행정부에 의존해왔다.

이러한 상황에서 행정부가 편성한 예산안에 대해 국회가 독자적 분석·평가하고 대안을 제시하기는 매우 어려웠다. 이를 제도적으로 해결하기 위해 지난 2004년 3월 '국회예산정책처'가 설립되었다. 앞으로 국회예산정책처의 가장 중요한 일은 정치적 중립성을 유지하면서 예산과 관련해 행정부의 전문성에 맞설 수 있는 전문가 집단으로 자리매김하는 것이다. 아울러 국회, 특히 예산결산특별위원회는 예산정책처를 적극적으로 활용하여 행정부가 편성한 예산에 대해 독자적인 입장에서 분석, 평가하고 대안을 제시하여야 한다.

이를 통해 국회는 예산심사의 효율성을 제고하여 생산적인 국회로 변화하여야 한다. 

재정용자특별회계 용자사업 분석



이 남 수
경제예산분석팀 예산분석관

재정용자특별회계의 규모는 2003년도 이후 감소 추세를 보이는 가운데 2005년도 예산안은 전년대비 4.6% 감소하고 있다. 특별회계 대비 운용규모 비중은 2005년도에 전년대비 1.5%p 증가하였으나 일반회계 대비로는 1.9%p 하락하는 대조적인 모습을 나타내고 있다.

1. 재정용자특별회계의 운용현황

현재 「재정용자」는 경제사업부문을 중심으로 이루어지고 있고 재정용자특별회계를 위시하여 농어촌구조개선특별회계·교통시설특별회계·에너지 및 자원사업특별회계의 3개 특별회계와 사학진흥기금 등 32개의 기금에 의해 수행되고 있다.

재정용자특별회계의 규모는 2003년도 이후 감소 추세를 보이는 가운데 2005년도 예산안은 전년대비 4.6% 감소하고 있다. 특별회계 대비 운용규모 비중은 2005년도에 전년대비 1.5%p 증가하였으나 일반회계 대비로는 오히려 1.9%p 하락하는 대조적인 모습을 나타내고 있다. 용자·예탁잔액도 2003년도 이후 급격히 하락하는 추세를 보이고 있으며 총 통화

[표 1] 재정용자특별회계 현황

(단위 : 10억원, %)

	2001	2002	2003	2004	2005
재정용자(A)	16,260	16,924	18,104	15,591	14,870
특별회계(B)	63,070	64,366	70,782	67,759	60,587
A/B	25.8	26.3	25.6	23.0	24.5
일반회계(C)	98,668	108,918	118,312	120,139	134,370
A/C	16.5	15.5	15.3	13.0	11.1
용자·예탁금 잔액(D)	52,216	54,335	28,641	24,797	22,542
D/E	6.8	6.2	3.2	2.6	2.2
총통화(M2, E)	764,979	872,076	898,069	945,109	1,020,718

주: 1. 용자규모는 세출기준이며 2004년도부터 예산액임.

2. 2005년도 총 통화는 2004년도 수치에 경상성장률 8%를 곱해 계산함.

자료 : 재정경제부, 내부자료.

대비 비중도 비슷한 양상을 나타내고 있다.

1조 2,121억원, 1조 977억원, 1조 4,269억에 달해 사업 수 또는 규모면에서 최근 3년 동안 큰 차이는 발생하지 않았다. 또 2005년도 기준 부별 현황은 재정경제부를 제외한 9개 부처 중에서 건설교통부가 8개 사업에 5,048억원으로 사업이 가장 많고 농림부가 1개 사업에 3,187억 그리고 정보통신부가 1개 사업에

2. 재정용자특별회계의 용자사업 현황

10개 부처에 걸친 용자사업은 2003년부터 2005년까지 각각 20개, 19개, 21개 사업에 금액으로는 각각

[표 2] 2003~2005년도 소관별 용자사업 및 용자조건

(단위: 억원, %, 년)

소관	사업명	2003	2004	2005	용자조건(2005년)	
					금리	용자(거치)기간
재정경제부	지방채인수	2,120	-	-	2.78(05)	15(5)
	소 계(1)	2,120	-	-		
교육부	사학진흥기금	200	300	250	2.78(-)1	12(5)
	전남대병원 지원	89	-	-	2.78(3,28)	10(5)
	충남대병원 지원	30	-	-	2.78(3,28)	10(5)
	소 계(3)	319	300	250		
농림부	농축경영자금	2,702	2,849	3,187	2.78(3,0)	10(5)
	소 계(1)	2,702	2,849	3,187		
건설교통부	광역상수도정수장 건설	551	515	1,208	2.78(3,28)	15(5)
	중부권복합화물터미널	-	-	138	2.78(3,28)	15(5)
	일반화물터미널건설지원	-	-	87	2.78(3,28)	15(5)
	국민주택기금 (농어촌주택개량자금)	373	360	360	2.78(-)	20(5)
	국민임대산업단지 조성	150	150	150	2.78(3,28)	20(5)
	호남권복합화물터미널		1362	-	2.78(3,28)	20(5)
	영남권복합화물터미널	100	-	95	2.78(3,28)	20(5)
	수도권복합화물터미널		-	10	2.78(3,28)	20(5)
	철도공사지원	-	-	3,000	2.78(3,28)	20(5)
소 계(9)	1,174	1,161	5,048			
산업자원부	석공용자	-	1,200	-	2.78(-)	5(5)
	산업기술자금	1,600	1,200	1,000	2.28(3,28)	8(3)
	농공단지진흥	300	200	100	2.78(-)	10(5)
	소 계(3)	1,900	2,600	1,100		

1,500억으로 각각 다음 순서를 차지하고 있다.

한편 재정용자특별회계 용자사업의 각 부별 용자조건(금리)을 살펴보면 2005년 1분기 현재 1.78~2.78%의 범주에서 보건복지부가 1.78~2.28%로 가장 낮고 다음으로 산업자원부의 산업기술자금 및 해양수산부의 선대구조개선사업이 2.28%로 낮으며 나머지 대부분은 2.78%로 나타났다.

3. 용자사업 분석

□ 농축산경영자금(농림부)

동 사업은 1961년부터 시작된 용자사업으로 정부가 농축산경영비의 일부를 농가에 저리로 지원함으로써 농·축산 경영을 원활하게 하고 농가소득 증대를 목

소관	사업명	2003	2004	2005	용자조건(2005년)	
					금리	용자(거치)기간
환경부	지방상수도개량 지원	515	1533	181	2.68(-)	15(5)
	환경개선자금	580	700	819	2.28(3,28)	10(3)
	소 계(2)	1,395	853	1,000		
해양수산부	영어자금	841	841	929	2.78(4.0)	10(5)
	선대구조개선사업	50	30	75	2.28(3,28)	10(5)
	소 계(2)	891	871	1,004		
보건복지부	영세민생업자금	170	153	110	1.78(3,28)	10(7.5)
	장애인자활자립자금	130	150	150	1.78(3,28)	10(5)
	저소득부자가정지원	20	20	20	1.78(3,28)	10(5)
	중소병원 기능전환지원	100	120	100	2.28(3,28)	10(5)
	소 계(4)	420	443	380		
정보통신부	정보통신산업기반 조성	1,200	1,900	1,500	2.78(-)	5(2)
	소 계(1)	1,200	1,900	1,500		
노동부	장애인기금	-	-	800	2.78(-)	미정
	소 계(1)	-	-	800		
10개 부		12,121 (20개 사업)	10,977 (19개 사업)	14,269 (22개 사업)		

주: 1) 기금에서 용자하는 경우 () 안 대출금리가 적용되지 않음.

2) 2004년도 용자사업(예산)에는 영·호남·중부권복합화물터미널사업에 136억원이 당초 책정되었지만 이후 호남권에 책정되고 2005년도에는 호남, 영남, 수도권이 분리되면서 호남을 제외한 여타 지역에 배정되었음.

3) 환경부소관 지방상수도사업(2004년)은 323억원에서 170억원이 이월된 금액임.

자료: 재정경제부, 내부자료.

적으로 지원조건은 금리 3%에 1년 이내 상환으로 되어있다.

2005년도 지원규모는 3조 4,000억원으로 농가 수 감소(△1.9%)를 반영하여 2004년도 대비 1,000억원 축소되었고, 이는 재정자금 1조 8,685억원(55%)과 농협자금 153억 1,500만원(45%)으로 구성되어 있다. 이에 따라 농업경영자금 예산반영액(재정자금상환 소요액)은 2004년도의 2,849억원에서 3,187억원으로 11.9% 증가하여 2005년도 재정융자특별회계 전체 융자사업비 1조 4,269억원의 22.3%를 차지했다.

동 사업은 재정자금 및 농협자금을 재원으로 하여 일반농업경영자금, 전문농업경영자금, 일반축산경영자금, 재해신규자금 등 4가지로 지원된다. 이 같은 지원자금이 농업경영비에서 차지하는 비중은 2001년도

의 37.0%에서 2005년도의 29.8%까지 지속적으로 하락하는 양상을 보이고 있다. 이는 해를 거듭할수록 농업경영비가 경영자금지원규모에 비해 상대적으로 증가함을 의미한다.

현재 우리나라의 경우 FTA협정 등 여러 요인에 의해 농업경쟁력이 하락하면서 농가 수는 점진적으로 감소하고 있지만, 대출농가비중은 2002년 이후 비교적 빠르게(93.5% → 76.1% → 65.1%) 감소하고 있다. 그러나 농축산경영자금을 둘러싼 여건은 한쪽에서는 농축산에 전업하면서 농업경영비 상승에 따른 금리의 하향 조정을 주장하고 있는 반면, 다른 한쪽에서는 동 자금지원이 신용대출인만큼 그 비중은 비록 작지만 조달 및 운용 측면에서 도덕적 해이를 나타낼 수 있는 가능성에 대한 우려가 있다.

[표 3] 농업경영비 대비 농축산경영자금 지원 현황

(단위: %)

	농축산경영자금				농업경영비			경영비
	지원규모 (억원, A)	농가 수 (천호)	호당평균 (천원)	호당 증가율	총액 (억원, B)	호당평균 (천원)	호 당 증가율	지원율 (A/B, %)
2001	44,700	1,354 (1,195, 88.2)	3,301	2.13	120,872	8,927	3.60	37.0
2002	38,310	1,280 (1,198, 93.5)	2,993	-9.33	111,066	8,677	-2.80	34.5
2003	37,600	1,264 (963, 76.1)	2,974	-0.63	112,534	8,903	2.61	33.4
2004	35,000	1,240 (807, 65.1)	2,822	-5.11	113,274	9,135	2.61	30.9
2005 요구	34,000	1,216 (-)	2,796	0.92	113,976	9,373	2.61	29.8

주: 1. 농업경영비는 종묘비, 비료비, 농약비, 농구비, 영농광열비, 양축비, 노임비, 수리비, 임차료, 도정료, 영농시설비, 자재 및 원료, 영농잡지출 등으로 구성됨.

2. 2003~2005년 농가 수는 최근 5개년(98~02년) 연평균감소율 △1.9%를 적용했고, () 안 수치는 전체 농가 중 대출농가 수와 비중임.

3. 호당 농업경영비 증가율은 최근 5개년(98~02년) 연평균 증가율 2.61%를 적용함

자료: 농림부, 내부자료.

따라서 시중금리보다 낮은 정책금융의 과다 사용이 재정부담을 가중시키는 점을 고려할 때 농업경쟁력을 향상시키기 위해 보다 엄격한 심사기준을 적용하는 등 자금지원에 있어 '선택과 집중' 전략이 필요하다.

□ 정보통신산업기반조성사업(정보통신부)

정보통신산업기반조성사업은 크게 ①초고속공중망 구축지원사업 ②첨단IT콤플렉스조성사업 ③IT설비투자확대지원사업 ④디지털방송전환지원사업 등 4개로 구성되며, 동 용자사업의 2005년도 예산은 전년대비 21.0% 감소한 1,500억원(①500억원 ②300억원 ③400억원 ④300억원)으로 책정되어 2005년도 재정용자특별회계 전체 용자사업비 1조 4,269억원의 10.5%를 차지하고 있다.

구체적으로 상기 첫째 사업은 농어촌지역의 초고속 정보통신망 구축 필요성에 따라 정보인프라 소외지역의 가입자망 구축에 재정용자를 지원하고, 둘째 사업

은 글로벌 IT 허브 역할 수행 및 동북아경제중심 실현을 위한 IT 클러스터를 건설하며, 셋째 사업은 산업계의 IT설비 도입 및 활용을 촉진함으로써 산업구조의 고도화 및 수요기반을 확대하고, 마지막 사업은 3대 주요 방송매체의 디지털화를 완성하는 데 각각 목적을 두고 있다.

2005년도 예산기준 정보통신부 사업은 일반회계 5개, 재정용자특별회계 4개, 국가균형발전특별회계 2개, 통신사업특별회계의 정보통신부문 81개, 정보화 촉진기금 55개 등 총 147개 사업으로 편성되고 있다. 따라서 이 같이 수많은 사업들을 효율적으로 운영하기 위해 회계 전반에 걸쳐 사업목적이 유사한 사업들 간에 연계·재구성(package)의 필요성이 제기된다.

특히 IT콤플렉스 조성사업의 경우 민간부문과의 결합성과 근접지역 유사 단지(지식정보산업 단지 등)와의 경합성 및 그에 따른 과잉설비 문제 등을 고려하여 중장기적 발전목표를 설정하는 등 정교한 사업계획의 수립이 필요하다. 또한 디지털방송지원은 방송위원회

[표 4] 재정용자특별회계 용자사업과 타 회계 관련사업 현황

	사업기대효과 (재특 용자사업)	관련사업 (타 회계)	비 고
첨단IT콤플렉스 조성 사업	R&D 센터 및 기업 등의 집적으로 첨단기술의 개발·공유·이전 등의 시너지효과를 통한 국내 IT산업의 경쟁력 제고	• 첨단IT콤플렉스 조성사업(상암 DMC) • 타지역(송도, 판교, 파주)의 유사단지	• 통특사업: 중복 또는 동일목적 • 지역간 중복 또는 경합
디지털방송 전환 지원 사업	디지털방송 전환비용을 지원	디지털전환용자사업	방송위원회 방송발전기금사업

자료: 1. 정보통신부, 「2005년도 예산(안) 및 기금운용계획(안) 주요사업별 설명자료」, 2004.
2. 방송위원회, 「2005년도 방송발전기금운용계획(안)」, 2004.

의 방송발전기금의 디지털전환장비구입 용자사업과 유사·중복되고 있다.

□ 산업기술자금(산업자원부)


동 사업은 1986년부터 시작된 계속사업으로 핵심자본재 및 첨단기술제품의 국산화 촉진을 통해 무역수지의 개선과 산업구조고도화를 목적으로 하고 2005년 현재 100여 과제를 지원하고 있다. 지원조건은 연리 3.28%에 용자기간은 8년이며 금액은 과제 한 건당 소요자금의 80%이내에 50억원을 상한으로 하고 있다.

재정지원은 2003년 이후 감소하는 추세를 보인 가운데 2005년도는 전년대비 16.7% 감소하여 2005년도 재정용자특별회계 전체 용자사업비 1조 4,269억원의 7.0%를 차지하고 있다. 그러나 동 사업은 계속사업으로 2004년까지 지원된 2조 7,333억원을 포함하여 2009년 이후의 1,600억원까지 총 3조 5,333억원이 소요될 예정이다.

산업기술용자사업은 자본재 시제품개발사업, 첨단기술제품 개발사업, 신기술 보급사업을 대상으로 6개 취급기관이 용자대상자를 선정하고 추천함으로써 그

업무가 수행된다. 2005년도 기준 6개 취급기관은 기계 산업 진흥회, 전자산업진흥회, 정밀화학공업진흥회, 디자인 진흥회, 발명진흥회, 금형공업진흥회이다.

이 같은 산업기술자금은 기계류부품·소재 및 첨단기술제품의 기술개발이 영세한 개별기업에 의존하여 추진함으로써 한계를 나타내는 점에 근거하는 바, 동 자금 용자업체의 80% 이상이 영세중소기업이며 자금 사용 측면에서 최근 2년 동안 3/4분기에 사실상 집행이 종료(7월에 대출실적이 정점에 도달하며 선정 및 추천이 종료되는 양상에 근거함)되는 등 기업의 호응이 높게 나타나고 있다. 또 산업연구원의 연구결과를 기초로 수행한 1986~2004년의 성과분석에서 총 2조 7,333억원의 재정지원에 무역수지 개선효과가 27조 9,000여억원으로 나타난 바 있다.

결국 동 사업이 소기의 목적을 달성하고 중소기업의 산업기술개발을 원활히 촉진하기 위해서는 담보능력이 없는 기업을 대상으로 하는 기술신용보증기금과 상호보완적인 역할을 분담하는 것이 바람직하다. 또한 기업들의 전반적인 호응에 상응하여 용자사업규모를 확대하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 

[표 5] 2003년 및 2004년도 산업기술자금 대출실적

(단위: 억원)

		2-3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2003	당월	32	201	216	101	367	83	206	61	120	175
	누계	32	233	449	550	917	1,000	1,206	1,267	1,387	1,562
2004	당월	78	151	262	180	167	95	52	0	0	213
	누계	78	229	491	671	838	933	985	985	985	1,198

자료: 산업자원부, 내부자료.

4대 공적연금기금의 재정운용과 정책과제



박인화
사회예산분석팀 예산분석관

본 분석은 2003년도 4대 공적연금기금의 결산을 통하여 나타난 각 연금별 재정수지, 정부의 재정부담 및 자산운용에 관한 문제점을 분석하고, 이를 토대로 향후 공적연금재정의 건전성을 확보해 나아가기 위한 방안을 모색한다.

1. 문제 제기

복지국가의 위기는 연금의 위기라고 할 정도로 오랫동안 연금제도를 운영해온 선진국들은 심각한 재정위기를 겪고 있다. 연금제도는 주로 기여(contribution)와 급여(benefits) 간의 수지 불균형과 인구 고령화에 따른 부담 증가로 인하여 재정위기를 맞게 된다. 우리나라의 공적연금제도에는 가입자의 93%를 포괄하는 일반 국민에게 적용되는 국민연금과, 나머지 7%의 가입자인 공무원, 사립학교 교직원 및 군인에게 적용되는 직역연금인 공무원연금, 사학연금 및 군인연금이 있다. 군인연금은 1973년 처음으로 재정적자가 발생한 이래 계속하여 정부가 적자를 보전하고 있으며, 공무원연금은 1993년 처음으로 당기적자가 발생하였고 2001년부터 적자를 국고보전금으로 충당하고 있다. 아직 재정위기가 가시화되지 않은 사학연금과 국민연금은 현행 체제대로 유지될 경우, 각각 2019년과 2036년경에 당기적자가 발생할 것으로 예상된다.

노후 소득상실에 대비한 1차적 사회안전망인 공적 연금의 안정적 운영은 저출산·고령화 사회의 핵심적

국정과제인 만큼, 본 분석은 2003년도 4대 공적연금기금의 결산을 통하여 나타난 각 연금별 재정수지, 정부의 재정부담 및 자산운용에 관한 문제점을 분석하고, 이를 토대로 향후 공적연금재정의 건전성을 확보해 나아가기 위한 방안을 모색한다.

2. 2003년도 공적연금 재정수지

2003년도 기금결산을 통한 공적연금의 재정수지를 분석하기 위하여, 먼저 사회보험의 기본원리인 기여와 급여를 중심으로 순 수지를 검토하면 다음과 같다. [표 1]에서 제시된 바와 같이 국민연금의 경우 보험료 수입 등이 15조 6,109억원, 급여비 지출 등이 2조 4,755억원으로, 13조 1,350억원의 당기흑자가 발생하였다. 공무원연금은 보험료 수입 등이 4조 4,402억원, 급여비 지출 등이 4조 4,950억원으로, 당기적자가 548억원이다. 사학연금은 보험료 수입 등이 9,913억원, 급여비 지출 등이 8,040억원으로, 당기흑자가 1,873억원이다. 군인연금의 경우, 군인연금특별회계는 보험료 수입 등이 7,198억원, 급여비 지출 등이 1

조 4,213억원으로, 7,016억원의 당기적자를 기록하였으며, 급여 충당을 위한 준비금 역할을 하는 군인연금 기금은 결산 잉여금 397억원, 군인연금특별회계 전출금 684억원으로, 287억원의 당기적자를 보이고 있다.

다음으로 국고보전금과 기금운용 수익을 포함한 재정수지를 보면, 국민연금은 2003년에 6조 3,595억원의 기금운용 수익이 발생하였고, 2003년 말 누적적립금은 112조 2,695억원이다. 공무원연금은 2003년 적

[표 1] 2003년도 4대 공적연금의 재정수지

(단위: 억원)

	국민연금기금	공무원연금기금 ¹⁾	사학연금기금	군인연금	
				특별회계	기금
[수 입](A)					
보험료					-
가입자 부담금	93,089	17,832	4,619	2,544	-
국가법정부담금	-	18,688	1,210	2,520	-
사업자/사학부담금	62,731	-	3,264	-	-
소 계	155,820	36,520	9,093	5,064	
퇴직수당 등	289 ²⁾	7,882	820	2,134	-
국가부담금/지원금					
합 계	156,109	44,402	9,913	7,198	397 ³⁾
[지 출](B)					
급여비 ⁴⁾	23,284	44,70	77,758	13,464	-
관리운영비	1,226	220	282	1	-
기 타	245	23	-	748	-
합 계	24,755	44,950	8,040	14,213	684 ⁵⁾
[수지 차](A-B)	131,350	-548	1,873	-7,016	-287
국고 보전금	-	548	-	6,313	-
운용 수익	63,594	3,399	3,616	-	226
기금 증가액	194,948	3,399	6,259	-	-61
누적 적립금	1,122,695	30,674	57,668	-	4,491

주: 1) '공무원연금회계' 만 포함함. 기금회계를 포함하면 관리운영비는 총 590억원 규모임.

2) '농어촌특별세관리특별회계' 에서 지원되는 저소득 농어민에 대한 보험료 보조금임. 2003년 정부가 지원한 관리운영비 1,157억원은 '국민연금관리공단회계' 로 전입되므로, 기금회계에서 제외됨.

3) 결산 잉여금임.

4) 퇴직수당, 퇴직일시금이 포함됨.

5) 연금급여를 위하여 '군인연금특별회계' 로 전출됨.

자료: 각 연금관리공단 및 국방부 내부자료.

자 548억원이 국고에서 보전되었고, 기금운용 수익은 3,399억원으로, 2003년 말 누적적립금은 3조 674억원이다. 사학연금기금은 흑자 1,873억원, 기금운용 수익 3,616억원 등으로, 2003년 말 누적 적립금은 5조 7,668억원이다. 군인연금특별회계에는 2003년 발생된 적자와 관련하여 국고보전금 6,313억원이 지원되었으며, 군인연금기금의 2003년 말 누적적립금은 4,491억원이다.

따라서 2003년도 공적연금의 재정운용에서는 아직 완전노령연금 수급자가 발생되지 않은 국민연금과 연금수급자 비율이 8%에 불과한 사학연금을 제외하면, 공무원연금과 군인연금에서 재정적자가 나타난 것으로 드러났다. 당기적자 규모는 공무원연금 548억원, 군인연금 7,016억원이다.

3. 공적연금에 대한 정부의 재정지원

공적연금제도의 운영을 위한 정부 재정지원은 직역연금의 경우, 적자 충당을 위한 국고보전금 외에도 보험료 법정부담금과 퇴직수당 등의 부담금이 있다. 국민연금을 위해서는 2003년 기준시 정부가 관리운영비 50%와 저소득 농어민에 대한 보험료를 일부 지원하였다. 이에 따라 정부는 2003년 한 해 동안 [그림 1]에서 보는 바와 같이 총 4조 1,561억원에 이르는 재정을 공적연금에 지원하였다. 지원액 규모는 2003년도 정부 일반회계 세출 결산액 117조 2,000억원의 3.5%에 해당한다. 공적연금에 대한 재정지원에서는 [표 1]에 제시된 바와 같이 정부의 직역연금에 대한 법정부담금이 아니라, 당기적자가 발생한 공무원연금과 군

인연금에 대한 국고보전금이 2003년 6,861억원 규모로 결산되었다. 한편 대다수 국민들의 노후보장 수단인 국민연금을 위한 정부의 2003년도 지원액은 공적연금 총 재정 지원액의 3.5%에 불과한 1,446억원 수준이다.

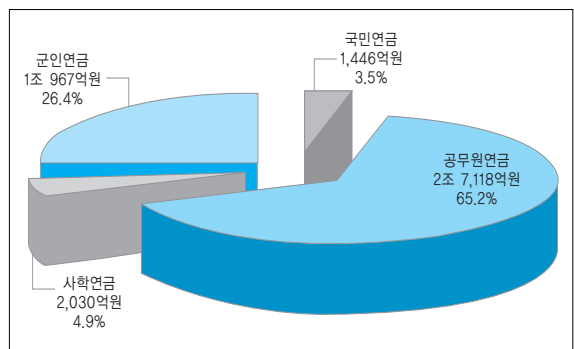
4. 최근 5년간의 공적연금 재정수지

공적연금의 재정운용에 관한 심층분석을 위하여, 1999년 이래 5년간 정부가 공적연금에 지원한 보험료, 퇴직수당 등의 법정부담금 및 국고보전금에 관한 지출추이를 살펴보면 다음과 같다. 국민연금의 경우 1999~2003년간 보험료 등 수입 61조 2,427억원, 급여비 등 지출 11조 8,592억원, 기금운용 수익 25조 4,213억원으로, 74조 8,048억원의 기금 증가가 이루어졌다.

공무원연금은 정부의 구조조정 여파로 1999년 2조 7,520억원, 2000년 9,458억원의 적자가 발생하는 등

[그림 1] 2003년 공적연금에 대한 정부의 재정지원액

(총 4조 1,561억원)



주: 정부의 직역연금 보험료 법정부담금을 포함함.

자료: 각 연금관리공단 및 국방부 내부자료.

계속 재정수지가 불안정하였다. 지난 5년간 정부의 법정부담금 및 퇴직수당 등은 12조 7,149억원¹⁾으로, 가입자 보험료 7조 1,717억원의 1.8배에 이른다. 적자 발생에 따른 국고보전금 지원은 총 1,147억원이다. 따라서 법정부담금과 국고보전금을 합한 총 12조 8,296억원이 1999~2003년간 정부가 공무원연금제도 운영을 위해 지불한 재정부담이다.

사학연금은 교원 정년단축 여파로 1999년 처음으로 순 수지상 3,058억원의 적자를 기록하였다. 2000년에는 순 수지 차가 359억원으로 소폭 흑자상태에 머물렀으나, 이후 회복세를 보여 2001년과 2002년에는 3,000억원 이상의 흑자를 나타내었다. 1999~2003년간 발생한 사학연금기금의 운용수익은 2조 3,062억원이다. 이렇듯 직역연금 중에서는 사학연금재정이 아직 가장 건전하다.

재정운용상 많은 우려가 제기되는 군인연금에서는 1999~2003년간 2조 7,684억원의 적자가 발생되었으며, 적자규모와 거의 비슷한 2조 6,035억원의 국고보전금이 지원되었다. 군인연금에 대한 정부의 보험료 법정부담금을 포함하면, 지난 5년간 총 3조 6,331억원의 정부 재정이 군인연금에 지원되었다.

요약하면, 1999년 이래 5년간 공무원연금과 군인연금의 적자발생에 따른 국고보전금은 각각 1,147억원과 2조 6,035억원으로, 총 규모가 2조 7,182억원에 이르렀다. 점점 늘어나는 국고보전금의 지출 추이를 감안할 때, 직역연금의 적자발생에 따른 재정부담은 향후 정부재정이 감당하기 어려울 정도의 큰 부담이

될 것이다. 따라서 보험료 부담과 급여산정 방식의 조정을 통하여, 직역연금의 과다한 지출부담을 완화해 나가는 것은 제도의 지속 가능성을 담보하기 위한 우선적 과제라고 하겠다.

5. 공적연금기금의 운용수익

공적연금기금의 2003년도 운용수익률을 보면, 국민연금기금이 7.8%로 가장 수익률이 높으며, 군인연금기금은 6.3%로 가장 낮다. 자산투자 비중이 높은 금융부문 수익률은 국민연금기금 8.6%, 군인연금기금 7.8%, 사학연금기금 7.4%, 공무원연금기금 7.3%의 순이다. 각 기금 간 금융부문 수익률의 차이가 발생하는 큰 이유는 주식투자 수익률 차이 때문으로 분석된다. 국민연금기금은 주식 수익률이 37.0%로 가장 높아, 금융부문 수익률이 기금 중 가장 높게 나타났다. 주식 운용규모가 금융자산에서 차지하는 비중은 채권보다 미미하지만, 채권 수익률이 별로 차이가 없는 상황에서는 주식 수익률의 차이가 금융부문 수익률에 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

다음으로 지적되는 문제는 외부수탁기관을 통한 간접투자가 각 연금기금의 자산 직접 운용 시보다 저조한 수익률을 나타내고 있어서, 간접투자에 대한 전반적인 재검토가 필요하다는 점이다. 2001~2003년간 공무원연금과 사학연금에서는 채권과 주식투자의 거의 모든 부문에서 간접투자 수익률이 직접투자 시보다 저조하다. 주식투자의 경우, 2001년 공무원연금은

1) '공무원연금회계'와 별도인 '대여장학금특별회계'와 '재해보상특별회계'에 대한 정부 지원은 제외되었다.

간접투자 수익률이 직접투자에 비하여 19.7% 포인트 낮으며, 사학연금은 21.4% 포인트 낮다. 2003년에는 공무원연금은 주식의 간접투자 수익률이 직접투자에 비하여 14.0% 포인트 낮고, 사학연금은 19.1% 포인트 낮다. 채권투자의 경우에도 간접투자 수익률이 직접투자 시에 비하여 1~4% 포인트 가량 낮았다. 기금 운용 시 객관적 기준에 따라 선정된 민간 전문운용회사에 위탁을 확대해 나가는 것이 바람직하다는 일반적 평가에도 불구하고, 최근 3년간의 실적치는 이와 상반된 결과를 보여 주었다는 점에서 주목된다.


6. 요약 및 결론

2003년도 4대 공적연금기금의 결산분석에서는 국민연금, 공무원연금, 사학연금 및 군인연금의 재정운용 현황과 문제점을 분석하고, 이를 토대로 재정의 건전성과 제도의 지속 가능성을 제고시켜 나가기 위한 방안을 제안하였다. 첫째, 국민연금은 2003년 19조 5,000억원의 당기흑자가 발생하였지만, 이는 가입자 대비 수급자 비율이 6%에 불과하여 수입이 지출을 크게 상회하는 데 기인한다. 장기재정전망에 의하면, 국민연금은 현행 제도를 유지할 경우 상당한 재정 불균형이 예상된다. 따라서 「국민연금법」 개정을 통하여 '적정부담·적정급여'로 전환해 나가는 것이 필요할 것이다. 또한 자산 규모가 빠르게 증가하는 국민연금기금의 투자수익을 성숙기까지 어떻게 극대화시키느냐 역시 관건이다.

둘째, 직역연금에서는 현재 재정위기가 가시화되고 있는 공무원연금과 군인연금의 적자분에 대한 국고보

전금 지출이 빠르게 증가하고 있다. 2003년 결산 시 6,861억원 규모의 국고보전금 지출이 금년에는 2.3배에 이르는 1조 6천억 여원 수준으로 예상된다. 직역연금재정의 구조적 불균형 해소를 위해서는 재정계산제도의 실효성을 확보하여 기여와 급여를 함께 조정하는 실질적 재정개선이 뒷받침되어야 할 것이다. 군인연금특별회계와 군인연금기금의 일원화 구조로 운영되는 군인연금에 대해서는 일원화 방안을 적극 검토하여, 재정의 투명성과 장기적인 안정 기반을 확보해 나가도록 해야 한다. 공무원연금과 사학연금의 자산 운용에서는 외부수탁기관을 통한 간접투자 수익률이 직접투자 시보다 저조하였으므로, 간접투자에 대한 전반적인 재검토도 필요하다고 본다.

셋째, 국민연금에 대한 정부의 재정 지원은 관리운영비의 절반 정도로, 정부의 법정부담금을 포함한 2003년도 4대 공적연금 총 지원액의 3.5% 수준이다. 국가가 강제로 운영하는 사회보험이며 공적연금 가입자의 93%를 포괄하는 국민연금의 원활한 운영을 도모하기 위해서는 관리운영비는 전액 국가가 부담하는 책임성이 필요하다고 본다.

요약하면, 세계에서 유례없는 속도로 고령화가 진행되고 있는 우리나라는 2050년에 이르면 고령인구 부양부담이 가장 큰 국가가 될 것으로 전망되므로, 공적연금에 대한 재정압박은 시간이 경과할수록 그 강도가 심해질 것이다. 가시화되고 있는 재정적자에서 보듯이 부담증가는 피할 수 없는 만큼, 긴 안목으로 공적연금의 부담과 급여 조정을 둘러싼 이해당사자간의 성숙된 타협을 끌어내는 것이야말로 국민의 대의기관인 국회의 몫이라 할 수 있다. 

출산여성농업인 지원 확대에 따른 소요비용 추계



임명현
법인비용추계팀 예산분석관

영농형태가 논벼 위주에서 채소·과수·화훼 등 원예작목 중심으로 변화하면서 농가여성의 농업노동 참여가 수적·양적으로 크게 증대되고 그만큼 농업경영에서 여성농업인 역할의 중요성이 높아지고 있다.

1. 서론

영농형태가 논벼 위주에서 채소·과수·화훼 등 원예작목 중심으로 변화하면서 농가여성의 농업노동 참여가 수적·양적으로 크게 증대되고 그만큼 농업경영에서 여성농업인 역할의 중요성이 높아지고 있다.¹⁾

그러나 여성농업인은 타 부문 여성종사자에 비해 노동량이 과중할 뿐만 아니라²⁾ 농촌지역이 보육, 의료, 교육 등의 복지부문에 취약하여 젊고 유능한 여성의 농촌진입을 막는 장애요인으로 작용하고 있다.

이를 해소하기 위해 지난 2001년에 제정된 법이 여

성농어업인육성법인데, 특히 동 법 제11조 제4호는 출산을 전후한 여성농어업인의 모성보호와 건강증진을 위한 지원 시책을 수립·시행하도록 하고 있으며, 그에 따라 도입된 제도가 '농가도우미제도'이다.

현행 농가도우미제도는 출산 여성농업인이 30일(출산 전 90일부터 출산 후 90일의 기간 중 30일)간 영농을 대행할 도우미를 고용할 경우 도우미 임금의 80%(72만원)를 국가(40%) 및 지방자치단체(40%)에서 지원하는 것을 골자로 하고 있다.

그러나 동 제도는 고용보험 가입 근로자의 산전후휴가 및 육아휴직 제도와 비교할 때 지원 기간이 짧고 지

1) 농업종사자 중 여성비중은 1970년에 28.3%(117만명)에서 2001년에는 52.9%(120만명)로 높아졌으며, 농가여성의 노동투하시간 비중도 1970년에 32.6%에서 2001년에 47.2%로 높아졌다.

2) [타 부문종사 여성과의 1일 노동시간 비교]

여성평균	가정주부	취업여성	여성농업인	
			농번기	농한기
7.5	6.1	8.3	13.4	9.7

3) 고용보험 피보험자인 근로자는 남녀고용평등법(제19조) 및 고용보험법(제55조의 2)에 따라 산전후휴가 총 90일(의무기간)과 육아휴직기간(1세 미만의 영아를 가진 남녀근로자를 대상으로 1년 이내의 기간을 합하여 여성은 최장 410일, 남성은 최장 365일을 휴직할 수 있으며, 산전후휴가기간 90일은 통상임금(60일은 사업주가 나머지 30일은 고용보험에서 각각 부담)을, 육아휴직기간은 월 40만 원을 지급받는다.

원 조건도 엄격하여 실제 도우미를 고용할 수 없는 형편에 있는 경우에는 출산농가에 대한 영농지원은 물론 모성보호라는 제도 도입 취지를 살리지 못하고 있다.³⁾

본 추계에서는 현행 농가도우미제도를 개선하여 출산여성농업인에 대한 지원 조건을 완화하고 지원 기간을 확대할 경우 소요될 것으로 예상되는 비용을 추계하기로 한다.

2. 추계의 기본 전제 및 방식

현행 농가도우미 고용지원기간은 30일(출산 전 90일부터 출산 후 90일의 기간 중 30일)에 불과하여 영농지원이나 모성보호의 측면에서 충분한 지원이 되지 못하고 있는 바, 본 추계에서는 고용보험가입 근로자에 준하여 지원기간을 2006년에는 출산 전 60일과 출산 후 30일, 그리고 2007년 이후 매년 1개월씩 확대하여 2011년부터는 총 8개월(출산 전 60일을 포함하여 출산 후 6개월까지)로 늘리는 것으로 가정하였다.

지원 단가는 현행 제도의 경우 여성농업인 평균 임금의 80%로 매년 조정하되, 변경 제도에서는 출산전 후 90일은 여성농업인 평균임금의 80%를 지급하고, 그 이후 5개월은 50%가 되도록 매년 조정되는 것으로 가정하였다.⁴⁾

그리고 지원 조건을 완화하여 현행 제도와 달리 여

성농업인이 도우미를 고용하는 경우로 한정하지 않고 도우미 고용 여부와 관계없이 실제 농업에 종사하는 한 일률적으로 지원하는 것으로 하였다.⁵⁾

한편 농가도우미제도는 이미 2000년부터 시범 실시된 이후 2003년에 전국적으로 확대된 바, 본 추계에서는 동 제도의 확대에 의한 총 소요비용에서 현행 제도가 그대로 유지될 경우 예상되는 비용을 감한 추가적 비용을 추계의 대상으로 하기로 한다.

그리고 농가도우미 활용 시 국가 및 지방자치단체의 보조액은 기본적으로 농가도우미 신청자 수에 도우미 1인당 지원금액을 곱하여 산출할 수 있는 바, 도우미 신청자 수는 농가출산여성수에 도우미 신청률을 곱함으로써, 그리고 1인당 지급액은 1일 지원액에 도우미 평균 사용기간을 곱하여 산출할 수 있다.

구체적인 추계 방식은 다음과 같다.

- | |
|----------------------------------|
| ① 소요비용 = 도우미 신청자 수 × 1인당 지급액 |
| ② 도우미 신청자 수 = 농가출산여성 수 × 도우미 신청률 |
| ③ 1인당 지급액 = 1일 지급액 × 신청기간(일) |

3. 현행 제도하의 소요비용 추계

□ 농가도우미 신청자 수

현행 제도하에서 농가도우미를 신청할 수 있는 자

4) 고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률 제14조 및 동법시행령 제12조에 따라 실업급여의 보험료는 임금총액의 9%로서 근로자와 사업주가 각각 4.5%씩 부담하고 있다.

5) 영농지원을 강조하면 실제 도우미를 고용한 경우에만 지원하는 것이 타당하나, 모성보호나 여성농업인 육성을 위해서는 실제 영농에 참여하는 여성농업인이라면 도우미 고용여부와 관계 없이 지원하는 것이 타당하다. 또한 집행 현장의 어려움도 고려하였다. 즉, 실제 도우미를 활용하는지를 확인하는 것이 사실상 어렵다는 점이다.

는 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자로서 출산(예정)여성농업인이 직접 경영 또는 경작하는 경우로 한정되어 있다. 따라서 농가의 출산여성 수를 추정하기 위해서는 우선 농가의 여성경제활동인구 중 한 해 출산여성농업인 수를 추정할 필요가 있다.

통계청의 2003년도 연령대별 출산여성 현황 자료를 토대로 분석한 결과, 15세부터 49세까지가 99%를 차지하는 것으로 나타난 바, 본 추계에서는 1988년부터 2003년까지의 15세 이상 49세 이하 농가 경제활동인구를 대상으로 하여 농가 출산여성 수를 추정하였다.

한편, 15세부터 49세까지의 가임 농가경제활동여성 중 한 해 출산하는 여성의 비율은 2000년에 7.8%, 2001년에 6.9%, 2003년에는 6.1%로 지속적으로 낮아지다가 2004년에는 6.2%로 소폭 상승한 바, 본 추계에서는 향후 6.2%를 유지하는 것으로 가정하였다.⁶⁾

[그림 1]은 향후 출산여성농업인 수를 추정하기 위하여 통계청의 1992년부터 2004년까지의 연도별 15세부터 49세의 농가경제활동여성인구에 농가여성 한 해 출산률 6.2%를 적용하여 연도별 농가 출산 여성 수를 구한 후, 다시 이를 3구간 이동평균한 후, 추세를 그린 것이다.

한편, 지난 2001년 이후 4년간 농가도우미 신청률을 추세분석한 결과($R^2=0.9949$) 매년 3.11%씩 증가하는 것으로 나타난 바, 향후 신청률 추정에 적용하기로 하였다.

[표 1]은 [그림 1]의 추세식을 토대로 추정된 연도별 출산여성농업인 수에 연도별 신청률을 곱하여 신청자 수를 추정한 결과이다.

□ 1인당 1일 지원단가

[그림 2]는 「농업통계월보」의 과거 연도별 여성농업인의 일일 평균 임금을 토대로 향후 추세를 예측하기 위해 추세선을 그린 것이다.

그림의 추세식을 보면 여성농업인의 평균노임은 매년 약 1,635원씩 증가하는 것으로 나타난 바, 다음 [표 2]는 [그림 2]의 추세식을 이용하여 연도별 여성농업인 평균임금을 추정한 후, 지원률 80%를 적용하여 1인당 1일 지원금을 추산한 것이다.

□ 현행 제도에서의 소요비용 추정 결과

[표 3]은 [표 1]의 현행 제도하의 연도별 도우미 신청자 수 및 [표 2]의 연도별 여성농업인 1인당 1일 지원금에 도우미 신청기간 30일을 곱하여 현행 제도가 유지될 경우 예상되는 비용을 추정한 것이다.

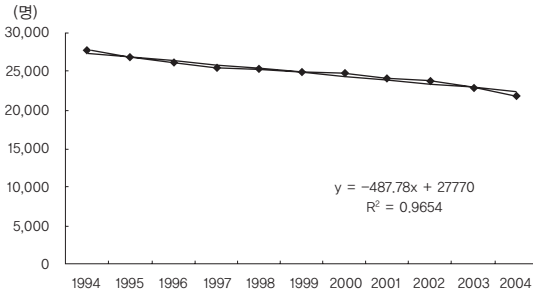
4. 변경 제도에서의 소요비용 추계

□ 신청자 수

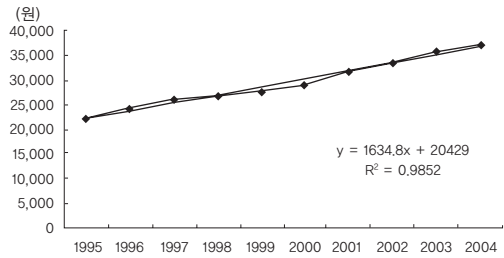
현행 지원 조건을 변경하여 실제 도우미 고용 여부

6) 이는 국가의 출산률 제고 정책을 고려한 것이다.

[그림 1] 출산여성농업인 수 추이



[그림 2] 연도별 여성농업인 일일 평균임금 추이



[표 1] 연도별 농가도우미 신청자 수

(단위: 명)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
출산여성 농업인 수	21,429	20,941	20,453	19,966	19,478	18,990
신청률(%)	22.92	26.03	29.14	32.25	35.36	38.47
신청자 수	4,912	5,451	5,960	6,439	6,887	7,305

주: 2000년부터 시범 실시된 나주시의 경우 2004년도에 92건을 신청하여 약 30%의 신청률을 기록한 바 있다.

[표 2] 연도별 여성농업인 1인당 1일 지원단가

(단위: 명)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1일 평균임금	40,047	41,681	43,316	44,951	46,586	48,221
1일 지원단가	32,000	33,000	35,000	36,000	37,000	39,000

주: 1일 지원금은 천원 단위로 반올림함.

[표 3] 현행 제도에서의 연도별 소요비용

(단위: 백만원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
신청자 수(명)	4,342	4,912	5,451	5,960	6,439	7,305
일지급액(원)	32,000	33,000	35,000	36,000	37,000	39,000
신청기간(일)	30	30	30	30	30	30
총 지급액	4,168	4,863	5,724	6,437	7,147	8,547

주: 현행 도우미 신청기간은 30일로서 대부분이 30일 지원을 신청할 것으로 추정된다.

7) 농촌의 경우 여성농업인센터, 여성민우회 등의 활동으로 네트워크가 잘 구축되어 있어서 출산여성에 대한 파악이 100% 이루어진다고 할 수 있다.

[표 4] 변경 제도에서의 연도별 지원금 신청자 수

(단위: 명)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
출산여성 농업인 수	21,429	20,941	20,453	19,966	19,478	18,990
신청률	70	85	100	100	100	100
신청자 수	15,000	17,800	20,453	19,966	19,478	18,990

[표 5] 연도별 여성농업인 1인당 1일 지원금

(단위: 원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1일 평균임금	40,047	41,681	43,316	44,951	46,586	48,221
산전후 90일	32,000	33,000	35,000	36,000	37,000	39,000
90일 초과분	20,000	21,000	22,000	22,000	23,000	24,000

와 관계 없이 지원할 경우 지원금 신청률은 거의 100%에 이를 것으로 추정된다.⁷⁾

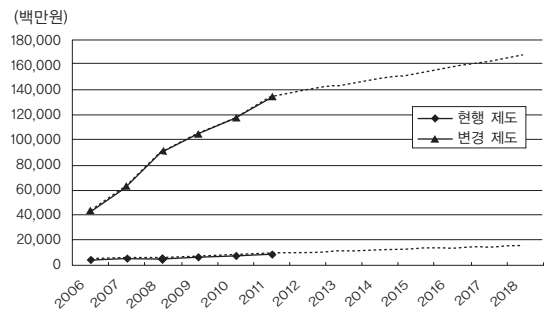
단, 제도 확대 시행 첫해에는 홍보 부족으로 지원금 신청률이 100% 이하가 될 것으로 추정되는 바, 본 추계에서는 2006년에는 70%, 2007년에 85%, 2008년부터 100%로 가정하였다.

[표 4]는 [표 1]의 연도별 출산여성농업인 수에 해당 연도의 신청률을 적용함으로써 변경 제도에서의 연도별 지원금 신청자 수를 추정한 것이다.⁸⁾

□ 1인당 1일 지원단가

출산 전후 90일은 여성농업인 평균 임금의 80%, 그

[그림 3] 현행 제도 및 변경 제도에서의 장기적 소요비용 추이



이후 5개월은 50%가 되도록 지원 단가를 매년 조정할 경우 1인당 1일 지원 단가는 [표 2]의 1일 평균 임금에 따라 계산하면다음 [표 5]와 같다.

8) 출산여성농업인 지원 기간을 확대하고 지원 조건도 완화하면 어느 정도 출산율이 제고되어 출산여성농업인 수가 증가하는 효과가 있을 것으로 추정된다. 이러한 효과까지 추계에 포함시키는 것을 동태적 추계라고 하는데, 통상 법안비용추계에서는 이를 고려하지 않는다.

[표 6] 변경 제도에서의 연도별 소요비용

(단위: 백만원)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
신청자 수(명)		15,000	17,800	20,453	19,966	19,478	18,990
산전후 90일	일지급액(원)	32,000	33,000	35,000	36,000	37,000	39,000
	지원기간(일)	90	90	90	90	90	90
	소계(백만원)	43,200	52,866	64,427	64,690	64,862	66,655
90일 초과분	일지급액(원)	20,000	21,000	22,000	22,000	23,000	24,000
	지원기간(일)	0	30	60	90	120	150
	소계(백만원)	0	11,214	26,998	39,533	53,759	68,364
총 지급액		43,200	64,080	91,425	104,223	118,621	135,020

주: 지원기간은 아이가 6개월이 될 때까지 2007년부터 매년 1개월씩 확대하는 것으로 함.

[표 7] 제도 변경에 따른 추가적 소요비용

(단위: 백만원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
현행 제도(a)	4,168	4,863	5,724	6,437	7,147	8,547
변경 제도(b)	43,200	64,080	91,425	104,223	118,621	135,020
추가적 비용(b-a)	39,032	59,217	85,701	97,786	111,474	126,473

□ 변경 제도에서의 소요비용 추정 결과


[표 6]은 [표 4] 연도별 지원금 신청자 수, [표 5] 연도별 여성농업인 1인당 1일 지원단가 및 지원기간을 곱하여 제도가 변경될 경우 예상되는 비용을 추정한 것이다.

5. 추계 결과

[표 7]은 현행 제도를 변경할 경우 추가적으로 소요되는 비용을 추정한 것이며, [그림 3]은 [표 7]을 토대로 2018년까지의 개략적인 추정 비용을 그림으로 나

타낸 것이다.

결론적으로 현행 제도를 변경하여 출산 여성농업인 지원조건을 완화하고 지원 기간을 단계적으로 확대할 경우 추가적으로 소요되는 비용은 제도 변경 초년도인 2006년에 약 390억원, 제도가 정착되는 2012년에는 약 1,300억원으로 추정되며, 이후 매년 물가상승률 만큼의 증가가 예상된다.

한편, 제도 변경 시 혜택을 입게 될 출산여성농업인은 [표 4]에서 본 바와 같이 2008년에 2만여 명 수준으로 증가한 후, 2009년부터는 농촌인구의 절대적 감소에 따라 매년 약 500여 명씩 줄어들 것으로 추정된다. 

2005년 경제전망

국회예산정책처의 중요한 업무 중 하나는 국회가 행정부에 대한 재정 통제를 효과적으로 수행할 수 있도록 국민의 입장에서 객관적이고 중립적으로 거시경제 동향을 분석·전망하는 것이다.



조성원
거시경제분석팀 경제분석관

지난해 우리경제는 세계경제 성장에 따른 수출 부문의 호조에 불구하고 가계소비의 부진과 기업의 투자 회복 지연으로 내수침체 상황이 지속되었다. 금년 들어서는 미국과 중국의 성장세 둔화, 국제유가의 상승, 그리고 달러화 약세에 따른 원/달러 환율의 하락으로 대외경제 여건이 어려워지고 있으나, 내구소비재 판매, 신용카드 사용액, 소비심리지수 등 소비 관련 지표들이 호전되면서 소비 회복에 대한 기대가 높아지고 있다. 또한 1월중 설비투자과 건설기성액의 증가세 반전으로 투자 심리도 호전될 기미를 보이고 있다. 내수가 본격적인 회복세를 나타낼 것인지는 좀 더 지켜봐야 하겠지만 내수경기가 최악의 상황은 벗어난 것으로 보인다. 수출도 지난해보다 증가세가 다소 둔화되고 있으나 올해 들어서도 견조한 증가세를 나타내고 있어 올해 우리 경제 상황이 비관적이지만은 않아 보인다.

국회예산정책처의 중요한 업무 중 하나는 국회가 행정부에 대한 재정 통제를 효과적으로 수행할 수 있

도록 국민의 입장에서 객관적이고 중립적으로 거시경제 동향을 분석·전망하는 것이다. 지금까지 행정부 산하의 일부 국책연구원과 한국은행, 민간연구소 등에서 경제전망 보고서를 작성하여 발표해 왔으나, 2003년중 예산정책처가 설립되면서 지난해부터는 국회에서 독자적으로 경제전망 보고서를 작성하여 대외적으로 공표하고 있다. 지난해 8월 예산정책처는 「NABO 경제 동향 및 전망」이라는 제목으로 입법부 사상 처음으로 독자적인 경제전망 보고서를 발간한데 이어 10월에는 「NABO 경제 동향 및 2005년 전망」을 작성·발간한 바 있다. 예산정책처 경제분석실에서 작성하는 경제전망보고서는 국내경제 동향, 세계경제 동향 및 전망, 국내 경제전망의 세 부분으로 구성되어 있으며, 연간 2회 정기적으로 발간되고 있다.

이 글은 예산정책처가 지난해 10월 작성·발표한 「NABO 경제 동향 및 전망」 보고서를 예로 들어 경제전망 분석 사례를 소개하는 데 그 목적이 있다.

경제전망 작업이란 경제성장률, 물가, 경상수지 등

경제전망 작업이란 경제성장률, 물가, 경상수지 등 주요 거시경제 변수들의 미래 값을 사전에 시산하는 작업으로서, 기본적으로 경제전망치는 거시경제계량모형에 근거하여 산출된다. 경제전망 모형으로는 시계열모형과 연립방정식모형 등이 주로 활용된다.

주요 거시경제 변수들의 미래 값을 사전에 시산하는 작업으로서, 기본적으로 경제전망치는 거시경제계량 모형에 근거하여 산출된다. 경제전망 모형으로는 시계열모형과 연립방정식모형 등이 주로 활용된다. 시계열모형(time-series model)은 거시경제 시계열 자료를 분석하는 데 가장 보편적으로 사용되는 모형이다. 시계열 모형을 활용하기 위해서는 우선 거시경제 시계열 자료를 분석에 적합하게 변환하고, 잠정적인 모형을 식별·추정한 후, 그 모형이 적절하다고 판단되면 이를 경제전망에 활용하게 된다. 시계열 자료란 일정한 시간 간격으로 발생한 순서에 따라 관찰치를 정리한 것으로 주로 월별, 분기별, 연간 단위로 작성된다. 월별자료에는 산업활동동향, 수출입, 소비자물가, 실업률 등의 자료가 포함되며, 분기별 자료로는 국민계정, 가계신용, 가계수지 자료들이 있다. 연립방정식모형(simultaneous equations model)은 내생변수와 외생변수를 구분할 수 있는 회귀방정식의 그룹으로 구성되어 있으며, 여러 변수들 간에 존재하는 상호의존성을 감안할 수 있는 것이 가장 큰 특징이다. 여기서 내생변수란 모형의 내부에서 그 값이 결정되는 변수를 말하며, 외생변수란 모형의 외부로부터 그 값이 주어지는 변수들을 말한다.

「NABO 경제 동향 및 전망」 보고서를 작성하였던 지난해 9월에는 연립방정식 형태의 거시경제계량모

형이 개발중이어서 단일변수 시계열분석모형을 활용하여 전망치를 산정하였다. 단일변수 시계열모형을 이용하여 전망치를 구하는 절차를 개략적으로 설명하면 다음과 같다. 우선 예측치를 구하고자 하는 경제변수 시계열을 추세성분(trend component), 순환성분(cycle component), 계절성분(seasonality component), 그리고 불규칙성분(irregular component)으로 분해한 후 예측기간에 대하여 추세와 순환성분, 계절성분을 연장한다. 예측이 불가능한 불규칙성분은 0으로 두고, 앞의 세 가지 성분을 합산하여 예측치를 구하고, 마지막으로 경제변수들의 예측치가 내적 정합성(internal consistency)을 가지는지 여부를 확인한다.

시계열모형을 이용한 경제전망은 과거의 패턴을 이용하여 미래를 예측하는 기법으로 과거 패턴만으로 설명되지 않는 부분을 경제전망에 반영할 필요가 있다. 이를 위하여 여러 가지 관련 지표들의 추이를 참고할 필요가 있는데 주로 한국은행, 통계청, 관세청 등에서 월별 또는 분기별로 발표하는 경제 관련 지표들을 참고한다. 예를 들어 민간소비의 경우 전반적인 경기흐름 외에도 가계의 실질소득의 변화, 금융기관의 가계대출 추이, 신용카드 사용실적, 신용불량자수 추이, 소비심리 지표, 고용 여건 등의 관련 지표들을 참고하였다. 설비투자과 관련해서는 설비투자조정압

력지수, 국내 기계수주, 자본재수입액 등 설비투자 선행지표와 설비투자 간의 상관관계 분석 결과와 국내 대기업의 설비투자 계획 등을 전망 작업에 활용하였다. 건설투자의 경우 건설수주, 건설허가면적 등 건설투자 선행지표와 주택가격, 금리 등 건설경기와 연관성이 높은 변수들의 추이, 그리고 정부의 부동산 관련 정책 기조 등을 참조하였다. 수출의 경우 수출에 선행하는 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development) 경기선행지수 추이와, 주요 품목별 수출 추이, 반도체, LCD 등 주요 정보기술(IT: Information Technology) 수출 품목의 시장 규모 및 가격 전망 등을 전망치 산정 시 참고하였다. 그 밖에 실업을 전망과 관련해서는 총수요 항목별 및 산업별 취업유발계수의 산정을 통하여 고용시장 여건을 전망하였고, 소비자물가 상승률을 전망하는데 있어서는 물가상승 압력을 수요측면과 공급측면으로 구분하여 물가상승 요인들을 점검하였다.


국회예산정책처 거시경제분석팀은 소비, 투자, 수출·입, 물가, 고용 등 거시경제 각 분야별로 담당 분석관을 지정하여 부문별로 보다 심도 있는 분석을 진행하고 있다. 거시경제 총괄 담당자가 경제예측모형을 활용하여 1차 전망치를 시산하여 제공하면, 거시경제 각 부문별 담당자는 자신이 담당하는 부문의 경제변수 예측치가 현재의 경제상황을 제대로 반영하고 있는지를 검토하여 필요할 경우 수정치를 준비하고, 총괄 담당자가 다시 이들 수치가 내적 정합성을 가지고 있는지 확인하는 절차를 거쳐 최종 전망치를 확정지었다. 만일 내부적으로 불일치가 발생하면 다시 회의를 거쳐 전체적인 수치를 조정하게 되는데 이 작업

을 미세조정(fine-tuning)이라고 부른다.

경제전망 작업 시 객관성을 최대한 유지하기 위하여 경제모형을 활용하는 것이 불가피하지만, 경제모형을 이용한 예측은 다음과 같은 한계점이 있다. 우선 모형은 현실 경제를 추상화한 것이므로 모형에 포함되지 않은 변수들의 변화가 경제전망에 반영되는 데에 어려움이 있다. 또한, 경제전망이란 기본적으로 조건부 예측이므로 전제가 되는 조건이 변하면 결과인 예측치 또한 달라질 수 있다. 큰 폭의 상승세를 나타냈던 국제유가에 대한 예측의 어려움, 가계부채의 조정과 소비회복 시점에 대한 불확실성, 새로운 기준년도에 따른 국민소득 자료의 미비 등은 지난해 전망 작업을 어렵게 만들었던 요인들이었다.

「NABO 경제 동향 및 전망」 보고서의 주요 내용을 보면 다음과 같다. 2005년에는 민간소비와 설비투자 등 내수경기가 회복세를 나타내겠지만 건설투자 증가세의 둔화와 세계경제 성장세 둔화에 따른 수출의 성장 기여도 하락으로 경제성장률이 지난해에 비하여 다소 낮은 4.5%를 기록할 것으로 전망하였다. 민간소비는 정부의 내수 진작정책과 가계의 유동성 제약 완화로 소비여건이 점차 개선될 것으로 보이나, 고용부진과 가계부채 부담의 지속으로 경제성장률을 하회하는 3% 내외의 증가율을 나타낼 것으로 예상하였다. 설비투자는 세계 IT경기 둔화에 따른 수출 증가세의 둔화와 국내 제조업 생산설비의 해외이전 확산으로 완만한 증가세에 그칠 것으로 예상하였으며, 부동산 경기의 위축으로 건설투자의 증가세는 지난해보다 둔화될 것으로 보았다. 한편, 소비자물가는 비용측면의 물가상승압력이 완화되고 본격적인 내수회복이 지연

되면서 수요측면의 압력도 미약하여 지난해보다 낮은 연간 3.4%의 물가상승률을 기록할 것으로 예상하였으며, 경상수지 흑자규모는 세계 IT경기 둔화에 따른

수출 증가세의 둔화와 고유가로 인한 원유수입 부담의 증가로 작년의 절반 수준으로 줄어들 것으로 전망하였다. 

국내 주요 기관별 2005년 경제 전망

(단위: %)

	전망시점	성장률	민간소비	설비투자	건설투자	경상수지	통관수출	통관수입	소비자물가	실업률
NABO	'04.10.01	4.5	2.8	4.3	2.3	138	9.9	11.2	3.4	3.5
한국은행	'04.12.09	4.0	1.8	5.3	0.5	160	7.3	9.1	3.0	3.6
KDI	'04.12.15	4.0	2.5	8.3	2.8	195	14.1	18.3	2.9	3.6
삼성	'04.08.04	3.7	3.2	3.2	2.3	102	7.5	13.7	3.3	3.5
	'05.02.17	3.7	2.6	4.3	1.8	158	9.3	14.3	3.1	3.6
현대	'04.09.21	4.5	3.0	4.1	2.0	130	11.0	15.0	3.4	3.6
	'04.12.08	4.0	2.5	4.3	2.0	110	9.5	17.8	3.4	3.6
LG	'04.09.09	4.1	2.0	4.6	0.3	148	6.9	11.4	3.2	3.7
	'04.12.22	3.8	1.9	5.1	0.6	197	8.0	11.9	2.8	3.6
한경연	'04.09.24	4.4	3.8	8.7	1.5	103	7.4	13.2	3.3	3.5
	'04.12.08	4.1	3.2	8.2	1.5	133	7.4	14.2	3.2	3.5

해외 주요 기관별 2005년 한국 경제 성장 전망

(단위: %)

	전망시점	성장률		전망시점	성장률
OECD	'04.11.30	4.5	UBS 워버그	'04.10.13	3.3
IMF	'04.09.29	4.0	모건스탠리	'04.07.14	3.8
S&P	'05.03.03	4.8	리먼 브라더스	'05.03.03	4.8
WB	'04.11.09	4.4	골드만삭스	'05.03.08	4.5
ADB	'04.09.22	3.6	Citigroup	'04.12.07	3.3
JP모건	'04.10.08	4.0	도이치 뱅크	'04.12.16	3.5
메릴린치	'04.08.27	4.5	CSFB	'05.02.17	3.5

주택신용보증기금사업의 평가

주택신용보증기금은 주택 수요자나 공급자가 금융기관으로부터 대출을 원하는 경우에 보증을 통해 담보 부족문제를 해결해줌으로써 서민주거안정과 주택건설을 촉진하고자 마련된 신용보증제도이다.



신 동 진
경제사업평가팀 사업평가관

주택신용보증기금(이하 주택신보)은 주택 수요자나 공급자가 금융기관으로부터 대출을 원하는 경우에 보증을 통해 담보 부족문제를 해결해줌으로써 서민주거안정과 주택건설을 촉진하고자 마련된 신용보증제도이다. 주택신보는 1987년에 제정된 「근로자의주거안정과목돈마련지원에관한법률」(이하 주거안정법)에 따라 지난 17년 동안 신용보증을 공급해왔다. 설립당시에는 한국주택은행에서 주택신보를 관리하였으나, 주거안정법이 개정된 이후인 1999년부터는 신용보증기금이 이 기금을 담당하였고, 2003년 12월 말에 주거안정법이 「한국주택금융공사법」으로 대체·공포된 후 2004년 3월 2일부터 한국주택금융공사가 이 기금을 관리하게 되었다. 주택신보는 시장이 왜곡되어 여전히 주택 수요와 공급이 일치하지 않은 실정이어서 서민금융의 역할을 계속 담당해야만 할 것으로 보인

다. 기금운용평가단도 주택신보를 폐지하지 않고, 신용보증기금과 통합하도록 존치평가하였다.¹⁾

따라서 여기서는 현재까지의 주택신보의 경제비용-편익을 분석하여 사업을 평가하고,²⁾ 이로부터 정책 시사점을 도출하고자 한다.

1. 비용-편익분석을 통한 사업평가

편익의 범주를 임차 또는 개량하기 위하여 자금 대출받는 개인과 분양 또는 임대를 목적으로 용자받는 주택사업자로 한정하였다. 하지만 주택신보의 수입측면을 살펴보면, 직접수혜자인 개인이나 보증기업으로부터 일정보증료를 받고 있을 뿐만 아니라, 기본재산이 정부출연금과 같이 금융기관의 출연금으로 이루어져 있다. 따라서 정부의 출연금자체를 ‘매몰비용’의

1) 기금운용평가단, 「기금존치평가보고서」, 기획예산처, 2004, p. 11, 참조.

2) 이러한 관점에 대해서는, 국회예산정책처, “한국주택금융공사 사업의 평가와 과제”, 「2004년도 국가 주요 사업집행점검·평가」, 2004, 참조.

성격으로서 경제적 비용인 기회비용과는 달리 서민과 영세주택사업자의 주거안정지원에 대한 정부의 의지가 생겼을 때, 이미 돌이킬 수 없는 '부대비용'으로 간주한다면,³⁾ 개인보증과 사업자보증의 비용-편익을 분석할 수 있다.⁴⁾

개인보증의 경우, 주택신보가 없었다면, 주택수요자는 사채시장을 이용하였을 것이고, 은행권과 사채 시장에는 늘 금리차가 존재하기 때문에 차익만큼의 보증금을 받은 것과 같은 효과가 있다. 따라서 이 기회비용을 추계하기 위해 어떤 개인이 금융기관에서 충분한 자금을 대출받지 못하고, 동일한 조건의 주택에 월세를 내면서 살게 된다고 하면, 주택신보를 이용한 대출금의 편익이 월세인 것을 알 수 있다. 또한, 여기서 시중금리는 3년 만기 회사채 금리를 기준으로 계산하면, 다음과 같은 개인보증의 비용-편익 식을 도출할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{개인보증의 수익} &= \text{편익} - \text{비용} \\ &= \text{보증공급액} \times (\text{전월세금리} - \text{시중금리}) - (\text{보증료율} \\ &\quad \times \text{보증공급액}) \end{aligned}$$

이 식에 따라 계산하면, [표 1]의 비용-편익분석결과를 얻게 된다. [표 1]의 2003년 기준을 보면, 주택신보의 편익은 3,895억원이고, 비용은 1,112억원으로 수익은 대략 2,784억원인 것으로 나타났다.

하지만 이와 같이 높은 수익 이면에는 '주택정책금융'에 의한 손실구조가 놓여있다. 다시 말해서 주택신보의 서비스가 '공공재화'로서 정부의 계속되는 출연금에 의해 손실이 보전된다는 점과, 아울러 낮은 보증료율이 주택신보손실의 주요원인 중의 하나라는 사실이다. 따라서 이처럼 배후에 놓여 있는 손실구조는 향후 주택신보의 업무 효율성 제고로 해결해 나갈 수 있

[표 1] 주택수요자 개인보증의 비용과 편익

(단위: 백만원)

	편익(A)	비용(B)	수익(A-B)
1988	7,566	468	7,097
1989	35,869	2,190	33,678
1990	78,936	5,095	73,840
1991	167,320	9,834	157,485
1992	176,319	10,259	166,059
1993	186,906	12,778	174,127
1994	192,976	9,608	183,367
1995	142,742	9,055	133,686
1996	164,998	9,207	155,790
1997	508,992	11,111	497,880
1998	388,890	22,223	366,666
1999	636,155	31,087	605,067
2000	646,097	43,074	603,022
2001	534,030	74,920	459,109
2002	590,493	86,026	504,466
2003	389,538	111,120	278,418

주: 한국주택금융공사, 「국회에산정책처 사업평가국 요구자료」, 2004, 6. 비탐으로 계산함.

3) 이러한 관점에 대해서는, 김병욱, "비용-편익분석을 통한 신용보증기금 운영 효율성 평가," 「보증월보」, 2003, p. 17. 참조.

4) 유사한 방식으로 주택신보의 편익을 보증금효과로 산정한 경우는 「주택금융신용보증기금의 운용성과 및 발전방안」, 한국개발연구원, 2002, 및 박종철, "주택금융신용보증기금, 출연기준 대상대출금 확대에 관한 소고," 「보증월보」, 2003, 그리고 국회예산정책처, "주택금융신용보증기금 사업의 사후평가," 「2004년도 국가 주요 정책·사업평가」, 2004. 참조.

주택신보가 고수익을 내는 기금인 것처럼 보이는 현상 밑에는 본질적으로 '주택정책금융'으로 인한 손실구조가 있다. 다시 말해서 주택신보의 서비스가 '사재화'가 아니기 때문에 정부의 계속되는 출연금에 의해 손실이 보전될 뿐만 아니라, 개인의 보증능력을 감안한 가격기구로서의 차등보증료율이 제대로 작동할 수 없어 주택신보의 손실구조가 개선되기 어렵다는 점이다. 이러한 부분은 개인보증업무부문에서 논의한 바와 같이 향후 주택신보가 차등보증료율을 통한 업무의 효율성을 제고함으로써 해결될 수 있을 것으로 기대된다.

을 것으로 보인다.

그러나 이러한 손실구조에도 불구하고, [표 1]에서처럼 설립 이후부터 현재까지 주택신보의 비용-편익상의 수익이 높은 것으로 나타나는 결과는 비록 주택신보가 1997년 경제위기 이후 정부출연금을 통해 유지되고 있지만, 오랜 동안 서민들의 주택신용보증기관으로서의 역할을 충실히 해왔다는 사실을 말해준다.

사업자보증의 경우에도 주택신보가 없었다면, 정크본드의 금리로 자금을 조달할 수밖에 없었을 것이기 때문에 실제로 주택금융기관으로부터 대출받을 때에는 시중금리로 대출을 받을 수 있다고 가정한다.

사업자보증의 수익

= 편익 - 비용

= 보증공급액 × (정크본드금리 - 3년 만기 회사채금리) - (보증료율 × 보증공급액)

여기서 정크본드금리는 3년 만기 회사채금리(5.43%, 한국은행 장외 AA-기준)의 1.5배 수준으로 정하였다. 이 식을 이용하여 사업자보증의 비용-편익을 분석하면, [표 2]와 같은 결과를 얻을 수 있다.

[표 2]를 보면, 주택신보가 설립 당시인 1989년부터 2003년까지 주택사업자들에게도 비용-편익분석 차원에서 경제적 효과가 있는 것으로 평가된다. 가장 최

[표 2] 주택사업자보증의 비용과 편익

(단위: 백만원)

	편익(A)	비용(B)	수익(A-B)
1989	16,373	1,669	14,704
1990	44,380	4,048	40,332
1991	45,859	6,078	39,781
1992	32,287	5,471	26,816
1993	50,734	8,583	42,151
1994	85,190	8,982	76,208
1995	112,333	12,733	99,600
1996	141,405	17,477	123,928
1997	470,183	25,946	444,237
1998	115,285	30,154	85,131
1999	92,831	24,431	68,400
2000	109,288	20,410	88,878
2001	76,914	23,188	53,726
2002	45,282	18,639	26,643
2003	29,805	14,016	15,789

주: 정크본드금리는 3년 만기 회사채금리임.
 자료: 한국주택금융공사, 「국회예산정책처 사업평가국 요구자료」,
 2004. 6.을 바탕으로 계산함.

근인 2003년 경우를 예로 들면, 편익이 298억 5백만원에서 비용인 140억 1천6백만원을 차감하면, 수익이 대략 157억 8천9백만원인 것으로 나타난다.

그러나 이처럼 주택신보가 고수익을 내는 기금인 것처럼 보이는 현상 밑에는 본질적으로 ‘주택정책금융’으로 인한 손실구조가 있다. 다시 말해서 주택신보의 서비스가 ‘사재화’가 아니기 때문에 정부의 계속되는 출연금에 의해 손실이 보전될 뿐만 아니라, 개인의 보증능력을 감안한 가격기구로서의 차등보증료율이 제대로 작동할 수 없어 주택신보의 손실구조가 개선되기 어렵다는 점이다. 이러한 부분은 개인보증업무부문에서 논의한 바와 같이 향후 주택신보가 차등보증료율을 통한 업무의 효율성을 제고함으로써 해결될 수 있을 것으로 기대된다.

하지만 이러한 구조적인 손실에도 불구하고, [표 2]에서처럼 주택신보가 설립이후부터 현재까지 사업자 보증에 있어 비용-편익상의 경제적 효과가 높은 것으로 나타나는 이유는 바로 주택신보가 경제위기 이후 정부출연금으로 손실을 보전하고는 있기는 하지만, 오랫동안 영세주택사업자들의 신용보증기관으로서의 역할을 나름대로 충실히 수행해왔기 때문인 것으로 보인다.


2. 요약 및 시사점

비용-편익분석결과에 따르면, 주택신보는 개인과 사업자 모두에게 설립 초부터 지금까지 긍정적인 사업성과를 거두었다. 하지만 이러한 분석결과는 그 전제조건이 정부의 출연금자체를 서민과 영세주택사업

자의 주거안정지원에 대한 정부의 의지로서 돌이킬 수 없는 ‘부대비용’으로 간주한 경우이기 때문에 주택신보가 기존의 ‘주택정책금융’의 성격에서 ‘주택민간사업금융’의 제도로 정책을 전환해야 한다는 점을 강력하게 시사한다.

주택신보의 보증업무는 사회복지증진을 위해 수행되는 공익적인 성격을 갖기는 하지만, 사회복지기관처럼 일방적으로 사회보조금을 지급하는 기관이 아니다. 다시 말해서 주택신보는 향후 운용손실을 매번 정부출연금으로 처리하는 기관이 아니라, 저소득층의 대출자금에 대해 신용을 보증해주고, 채무자 스스로가 대출자금을 상환하는 능력과 이를 위한 보증능력을 강화시켜주는 한에서 주택금융의 ‘공공금융’으로서의 역할을 담당하는 기관이다.

따라서 향후 주택신보는 현재 시행되고 있는 보증료율이 과거 ‘주택정책금융’의 성격이 여전히 강하여 저금리로 책정되고 있는데, 과거 미국의 연방주택청(Federal Housing Administration)이 재정적자시기에 차등보증료율을 과감하게 시행하여 재무건전성을 회복했던 것처럼 체계적인 차등보증료율을 적용해야 할 것으로 판단된다. 뿐만 아니라, 주택신보가 보증비용을 수혜자인 피보증인들이 전액 부담하는 수익자부담원칙에 따라 운영되도록 정책전환이 이루어져야 할 것으로 보인다.

결국, 서민주거안정이라는 본래의 사업목표를 제대로 달성하기 위해서 주택신보를 미국의 연방주택청처럼 독립된 기관으로 발족시켜 활성화할 수 있는 제도를 마련해야 할 것으로 판단된다. 

재정문제에 대한 인식과 재정관계자들의 자세



우명동
성신여자대학교
경제학과 교수

효율적이고 공평한 조세제도를 만들자, 단순하고 알기 쉬운 조세제도를 만들자, 효율적인 예산제도를 만들어내자... 이처럼 나름대로 바람직한 가치기준을 내세우면서 그러한 재정제도, 예산제도를 만들어내자는 구호들이 범람하고 있다. 또 한편으로는, 조세제도의 개혁문제가 정치적 논리에 의해 표류..., 세금은 정치논리가 아닌 경제논리로 풀자 등과 같은 구호들이 신문기사나 재정정책 관련 문헌들에서 지속적으로 제시되는 전형적인 정책 권고나 표제들이다. 이제 우리들의 생활주변에서 흔히 접하게 되는 재정(예산)과 관련된 이러한 정책구호에 담긴 재정문제 인식의 허와 실을 짚어보면서 재정정책 수행과정에서의 재정관계자들의 바람직한 자세를 점검해 보고자 한다.

앞에서 제시된 정책구호들에서 볼 수 있듯이 조세를 포함한 재정(예산)일반에서 최근 가장 크게 부각되고 있는 가치가 ‘(경제적)효율’임을 알 수 있다. 이러한 ‘효율’이란 개념은 워낙 우리네 생활 가운데 깊이 자리 잡고 있어서 누구나 그 대강은 알고 있을 것이다.

그것은 흔히들 ‘작은 비용으로 주어진 효과’를 얻어내거나 ‘주어진 비용으로 보다 큰 효과’를 얻어내는 상태를 일컫는 개념으로 쓰이고 있음을 우리는 알고 있다. 좀 더 전문적인 경제적 개념에 의하면 공공사업과 관련해서 어떠한 정책전환을 통해 한계적으로 얻게 되는 편익(한계편익)과 한계적으로 소요되는 비용(한계비용)이 동일하게 공공사업의 수행여부를 결정하면 그 때 우리는 효율적으로 사업의 규모가 결정된 것으로 본다는 것이다. 말하자면, ‘한계편익=한계비용’ 상태가 되도록 사업의 내용이나

제도가 주어지지 않고 있는 것은 확실해 보인다. 여기서 문제는 우리나라 재정제도가 효율적이지 못하다는 데 있는 것이 아니라, 효율적인 제도가 좋은 것이라 할 때 왜 그 많은 전문가들이 집요하게 효율적인 제도를 구상해서 주장하는데도 불구하고 그토록 집요하게 단순명료한 물리적인 개념이 현실에서 받아들여지지 않고 있을까하는 데 있다. 아름다운 가치를 만들어내라고 끊임없이 주장만 한다고 해서 그러한 상태가 주어지던가?

현실에서 그러한 주장이 받아들여지지 않는 데도 불구하고 끊임없이 그러한 주장만을 되풀이하고 있는 전문가나 정책관계자들의 자세는 과연 성실한 자세인가? 적어도 솔직하고 (사회)과학적인 자세를 가진 사람들이라면 왜 그렇게 좋은 ‘효율적’인 제도가 현실에서 주어지지 못하는지에 대한 이유를 찾아내려는 노력을 기울일 필요가 있지 않을까? 왜 관료나 의회는 그러한 제도창출에 다가가지 않고 있는가? 그토록 단순한 물리적 개념을 몰라서 그러할까? 그것은 주어진 사회경제적 역학관계 속에서 그들이 그러한 제도를 만들지 않는 것이 그들의 입지를 더 강고히 하기 때문에 그런 것은 아닐까? 아니 적어도 그러한 제도를 만들어내지 않더라도 그들의 사회적 위상을 유지하는 데 아무런 문제가 없기 때문에 그러한 것은 아닐까? 무릇 재정제도나 재정정책의 창출이나 변경과정에는 이처럼 그 사회에 내재된 사회경제적 세력관계가 작용하고 있는 것이다.

그러한 세력관계가 작용해서 만들어진 제도적

그 규모를 결정하면 효율적인 상태가 달성된다는 의미가 된다. 그리고 조세와 관련해서는 그와 같은 민간인들의 효율적인 경제행위를 방해하지 않는 조세제도를 효율적인 제도라 일컫고 있는 것이다.

이렇게 볼 때 효율적인 사업이 어떤 것인지 효율적인 예산, 효율적인 조세제도가 어떤 것인지는 경제전문가가 아니더라도, 전문 관료나 정치가가 아니더라도 다 알 수 있는 개념이라 할 수 있을 것이다. $A=B$ 인지 $A \neq B$ 인지를 모를 사람이 누가 있겠는가? 그런데도 불구하고 우리나라 조세제도, 나아가서 재정제도 일반이 효율적이지 못하다는 지적이 끊이지 않고 있다. 그래서 효율적인 제도를 만들자고 학자들이나 정책관계자들이 끊임없이 주장하고 있는 것이다. 그런 것을 보면 현실적으로 효율적인

들이 사회구성원들의 삶을 효율적이지 않는 방향으로 이끌고 있는 것으로 보는 것이 보다 솔직한 관찰일 것이다. 재정관계자들에게 이와 같이 그들을 둘러싸고 있는 사회경제적 세력관계, 즉 사회경제의 구조적 틀을¹⁾ 밝혀내려는 노력이 요구되는 것은 바로 이러한 소이인 것이다.

다음으로 우리는 모두(冒頭)의 구호 중에서 뒷부분의 정책구호에 주의를 기울여볼 필요가 있을 것 같다. 즉, 많은 재정관계자들이 정치논리를 배제하고 경제논리를 따르자고 한다. 연구자들뿐만 아니라 심지어 정치현장에 있는 의회구성원들 중에서도 적지 않은 사람들이 자신의 행동은 사회적, 정치적 역학관계에 의해 움직이고 있으면서도 말로는 경제논리에 따르지 않는 재정개혁, 예산안 심의 과정에 강한 불만을 토로하는 것을 흔히 본다. 이러한 행동은 어색해보이지 않는가?

이러한 상황을 보면서 우리는 '재정행위'가 갖는 성격을 다시 한 번 냉정하게 성찰해볼 필요가 있다. 재정행위는 국가의 경제행위로서 국가가 공공수요충족을 위해 필요한 경제재를 공권력의 강제에 의해 획득·관리·처분하는 행위인 것이

다. 이렇게 볼 때, 먼저 재정행위는 '국가'의 행위가 되기 때문에 '정치적 행위'로서의 성격을 띠고 있는 것을 부정할 수 없을 것이다. 구체적으로 예산의 편성이라는 행정행위와 그 심의·의결이라는 정치행위, 다시 그 집행이라는 행정행위로서의 성격을 띠고 있는 것이다.

한편 예산은 의회의 심의·의결을 거치니까 법적 성격을 띠는 것은 물론이다. 이처럼 전반적으로 재정행위는 예산의 생애를 다루는 정치적 행위로서의 성격을 갖는 것이다. 그러나 또 한편으로 재정행위는 이처럼 행정적, 정치적, 법적인 기술적(제도적) 행위에 머무는 것이 아니라 그러한 과정을 거쳐서 결정되고 집행되는 예산이 민간의 경제행위에 영향을 주고받는다라는 점에서 엄연히 '경제적 행위'로서의 성격도 띠고 있는 것이다. 그리하여 궁극적으로 재정행위는 우리들의 삶의 과정에 구체적으로 영향을 미치게 되는 것이다.

더 나아가서 이처럼 재정행위가 정치적 행위로서의 성격과 경제적 행위로서의 성격을 동시에 지니고 있다고 해서 그 두 행위의 단순한 접합현상으로만 보아서는 안 된다는 점을 유의할 필요가 있

1) 여기서 '사회경제구조'란 정치부문으로 대표되는 비경제부문과 경제부문의 상호관계 속에서 형성된 경제구조를 총칭하는 개념을 일컫는다. 일반적으로 신고전파 경제학 입장에서는 비경제부문과 경제부문이 서로 영향을 주고받지 않고 독립적으로 작동하고 있는 것으로 파악하기 때문에 경제구조 자체가 중요한 의미를 가지는 것으로 보는데 비해, 정치경제학이나 정통제도학파 등 비판적 경제학 입장에서는 비경제부문과 경제부문이 서로 영향을 주고받는 상호작용관계에 놓여있는 것으로 파악하기 때문에 경제구조 자체는 사회현상설명에 큰 의미를 갖지 않는 것으로 보고 사회경제구조를 중요하게 여기게 된다. 후자에서 말하는 사회경제구조가 현상적으로 나타난 것이 곧바로 다양한 사회경제적 세력관계인 것이다.

다. 말하자면 재정행위가 갖는 정치적 행위로서의 성격과 경제적 행위로서의 성격은 상호 밀접한 관련성을 갖고 연계되어 있는 행위라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 예를 들어, 경제행위의 주체인 개개인이 현상적으로나 실질적으로 자유롭고 동등하게 경제적 자유를 갖고 시장을 통해서 경제행위를 하고 있는 경우를 상정해보자. 이 경우 국가의 유기체적 성원인 관료나 의회가 독재적이고 권위주의적 틀 속에서 일방적으로 민간의 경제적 잉여를 획득·관리·처분함으로써 그들에게 집단별로 차별적으로 영향을 미치는 그러한 재정행위는 현실 속에서 구체화될 수 없는 것이다.



뿐만 아니라 현상적으로 경제행위가 자유롭고 동등한 개인에 의해서 경제적 자유가 주어진 상태에서 이루어지는 것으로 보이는 경우에도 사실상 개개인들이 동등하지 아니하게 집단별 내지 계층별로 단층화되어서 그들의 경제행위가 부자유스럽게 이루어지는 경우가 있을 수 있다. 그 경우에는 정치행위에서도 현상적으로 1인 1표의 민주적 질서 속에서 행정부와 입법부가 구성되는 경우에도 자세히 관찰해보면 그들이 특정계층이나 특정집단의 이익에 부응하는 의사결정을 하고 있는 것을 볼 수 있을 것이다.

물론 사회변화과정에서 과도기적으로 이 두 행위가 상호조용하지 않는 형태의 재정행위가 이루어지는 경우가 있을 수는 있을 것이다. 그러나 궁극적으로 정치행위와 경제행위는 이처럼 모순·대립과정을 거치면서 상호조용하면서 존재하는 성질을 갖고 있는 것이다. 이것은 그간의 역사발전과정이 입증하고 있는 사실이다.

무릇 사실이 이러할진대 예산의 규모와 구조를 논하면서 또는 그와 관련된 제도를 논하면서 정치적 논리를 벗어나야 된다고 주장하는 것은 위와 같은 재정(예산)이 갖는 복합적 성격을 모르고 있거나 무시하는 처사임에 지나지 않는 것이다. 정치행위는 특정 계층이나 집단의 이익에 종속되고 있으면서 경제행위만큼은 그러한 정치행위가 갖는 특성으로부터 벗어나서—성스러운—순수경제 논리로 행해지라고 명령한다고 그렇게 되겠는가?

나아가서 정치적 행위와 경제적 행위 사이의

그러나 또 한편으로는 현실적인 정치적 관계에 바탕을 두고 행해지는 정치행위는 국가권력이 갖는 상대적인 정책자율성의 정도에 따라 경제적 관계, 즉 사회경제적 세력관계에 충격을 줌으로써 사회구성원들의 경제행위, 나아가서 경제적 삶의 과정을 변화시키는 주도적인 역할을 수행하는 성질을 갖고 있다.


상호관계는 이와 같은 현실적으로 존재하는 상호 관련성이라는 수동적인 사실관계의 관점에서만 파악되는 것이 아니라, 더 나아가서는 두 행위는 '상호제약성'이라는 능동적인 관련성을 갖고 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 말하자면 한편으로는 민간의 경제행위의 특성을 규정짓는 경제적 관계가 정치행위의 특성을 규정짓는 정치·사회적 관계에 영향을 미치기도 한다.

그러나 또 한편으로는 현실적인 정치적 관계에 바탕을 두고 행해지는 정치행위는 국가권력이 갖는 상대적인 정책자율성의 정도에 따라 경제적 관계, 즉 사회경제적 세력관계에 충격을 줌으로써 사회구성원들의 경제행위, 나아가서 경제적 삶의 과정을 변화시키는 주도적인 역할을 수행하는 성질을 갖고 있다.

바로 이 점 때문에 재정정책의 자율적인 존립가능성이 주어지게 되는 것이다. 이렇게 볼 때 예산의 규모나 구조를 다루는 재정관계자들은 먼저 해당 사회의 정치적 관계, 즉 정치적 내지 사회적 세력구조와 그들과의 관계 속에서 형성되는 사회경제적 세력관계의 사실(관계)을 파악해내려는 노력

을 경주해야 할 것이다. 그러한 과정을 통해서 일단 주어진 사회경제적 세력관계가 파악되고 나면, 주어진 정치적 관계의 바탕 위에서 가능한 정책자율성을 행사하여 그들이 더 나은 사회라고 생각되는 사회(사회경제적 관계)를 향해서 재정제도를 수립·변경시켜 나가고, 예산을 편성하고 집행해나가는 방향성을 설정할 수 있을 것이다.

이 경우 그간의 인류역사발전과정을 반추해볼 때 '좋은 사회'의 판단의 기준을 "효율이 극대화된 사회"라든가 "만인이 더불어 평화롭게 살아가는 사회" 등과 같은 책 속의 이상사회에 두는 것은 큰 의미가 없어 보인다. 우리 인간은 그러한 거창하게 아름다운 사회를 만들어갈 수 있는 위대한 존재로 인식되기에는 많이 못 미치기 때문이다.

오히려 재정제도나 예산정책의 변경을 통해서 주어진 시기의 해당 사회경제의 구조적 제약(세력관계)에 어떠한 변화(충격)를 가하는 것이 조금이라도 더 많은 사람들의 삶의 상태를 더 나은 방향으로 나아가게 할 것인가하는 데 재정정책의 지향점을 두는 것이 보다 겸손하면서도 현실적이고 구체적인 방향이 아닐까 생각한다. 

보육재정 확대는 시장규제 철폐와 함께



현진권
아주대학교
사회과학부 교수

영·유아를 대상으로 하는 보육 서비스의 질이 너무 낮다는 비판이 오랫동안 제기되어 왔다. 가장 최근의 자료로 2004년 5월에 국무조정실에서 실시한 실태조사에 따르면, 국민의 88%가 주위에 만족스런 보육시설을 찾을 수 없다고 응답하였다. 낮은 질의 보육 서비스는 여성의 노동공급을 위축시키고, 차세대의 올바른 성장에 장애가 되므로 해결해야 할 과제라 할 수 있다. 이에 정부에서도 보육 서비스의 질을 높이기 위한 종합적인 정책방향을 제시하고 있다. 즉, 보육에 대한 정부의 투자재원을 확대하고, 민간에서 창출하는 보육 서비스의 질에 대한 정부규제를 강화하겠다는 것이다.

그러나 보육 서비스의 질을 향상시키는 정책방향을 제시하기 전에 보육 서비스 질이 왜 낮은가에 대한 정확한 분석이 우선적으로 이루어져야 하겠다. 원인에 대한 객관적 분석 없이, 맹목적으로 정부지원을 확대하고 정부역할을 강화한다고 해서, 보육 서비스 질이 향상될 수는 없기 때문이다.

물론 정부의 투자재원 규모에 따라 어느 정도 서비스의 질이 향상될 수 있지만, 경제적인 관점에서 볼 때, 투자한 수준에 비해 과연 효율적으로 서비스의 질이 개선될 수 있을 것인가에 대한 검토가 필요하다. 또한 정부의 이러한 정책방향이 정부재원의 낭비를 초래할 가능성, 정부기구의 팽창 등 행정비용의 상승이라는 부작용이 나타날 가능성에 대해서도 검토할 필요가 있다.

우리나라 보육시장에서 민간부문은 전체 시장규모의 약 70%를 차지하고 있다. 민간부문의 시장 점유율이 높음에도 불구하고, 민간의 보육 서비스의 질은 공공부문에 비해 낮고, 사회적으로 바람직한 수준 이하라는 비판이 많다. 특정 고소득 지역의 경

우 높은 보육 서비스의 질에 대한 수요가 충분히 있음에도 불구하고, 수요자를 만족시켜 주는 보육 서비스 공급이 이루어지지 않고 있다. 우리나라 보육 서비스 시장은 지역특성에 따라 다양한 보육 서비스에 대한 수요가 있음에도 불구하고, 민간부문에서는 획일적이고 낮은 질의 서비스만을 공급하고 있다. 따라서 수요자 입장에서는 민간보다는 공공부문의 보육 서비스를 선호하고 있는 실정이다.

민간부문의 경우, 높은 보육 서비스의 질에 대한 수요가 지역별로 차이를 가지지만, 엄연히 존재하고 있음에도 불구하고, 이를 충족시켜 주는 보육 서비스가 시장에서 제공되지 않고 있는 문제점이 있다. 이는 보육시장이 제대로 작동하지 않고 있음을 알려주는 신호이며, 그 이면에는 보육시장에 대한 정부의 규제가 있다. 민간부문의 보육 서비스의 질이 낮은 근본적인 이유가 시장규제에 있다면, 정부의 정책방향을 재검토할 필요가 있다. 규제철폐를 통한 보육 서비스 질의 향상이 정부재원 및 정부기구 확대를 통한 보육 서비스 질 향상보다 훨씬 효과적이고 효율적이기 때문이다.

1. 보육시장의 특징

민간과 공공부문의 시장점유율

우리나라 영·유아 양육 서비스에는 공공부문과 민간부문이 각각 역할을 담당하고 있다. 공공부문의 경우에는 국공립 보육시설과 유치원을 들 수 있다. 민간부문에서 법인의 경우에는 비영리 법인만이 영·유아 양육 서비스 시장에 진입할 수 있게 되어, 비영리법인의 양육시설은 엄격한 의미에서 순수 민간으로 보기는 어렵다. 순수 민간부문의 경우에는 법인이 아닌 개인만이 영·유아 보육시장에 진입할 수 있도록 하고 있다.

이들 각 주체들이 전체 시장에서 차지하는 규모를 영·유아 수 기준으로 아래 표에서 살펴보자. 2003년 기준으로 전체 186만명 영·유아 중에서 국공립 시설이 차지하는 비중이 약 12%, 비영리법인 약 10%, 개인사업자가 약 71% 수준임을 보여주고 있다. 따라서 전체 시장에서 민간 개인사업자의 역할이 매우 큼을 알 수 있다. 양육 서비스의 공급은 크게 국공립과 민간으로 나눌 수 있다. 그러나

2003년 영·유아 서비스 기관별 아동수 비중

(단위: %)

	국공립	비영리법인	법인의	민간개인	가정	직장	총계
영아(A)	1.39	1.43	0.56	5.55	2.86	0.13	11.92
유아(B)	4.06	5.83	1.18	17.44	2.30	0.38	31.19
보육시설소계(A+B)	5.44	7.26	1.74	23.00	5.16	0.51	43.11
유치원	6.53	2.52	-	20.38	-	-	29.43
학원	-	-	-	27.46	-	-	27.46
총계	11.97	9.78	1.74	70.83	5.16	0.51	100.00

총 아동수 : 1,857,224명

이들이 창출하는 양육 서비스의 질은 서로 다르다. 즉 국공립의 서비스 질이 민간에 비해 높아, 수요자 입장에서는 당연히 국공립 시설의 서비스를 선호하고 있다. 그러나 비영리법인을 포함한 국공립의 서비스는 전체 시장의 20% 정도를 공급하고 있으므로 국공립시설을 이용하지 못하는 수요자는 민간시장에 비자발적으로 의존하고 있는 실정이다.

보육시장의 규제

보육시장의 규제는 영리법인의 시장진입금지와 민간의 보육 서비스에 대한 가격규제를 들 수 있다. 현재 보육시설에 대해서는 영리법인의 시장진입을 허용하지 않고 있다. 영·유아 양육시설은 일정규모의 공간을 확보해야 하므로, 부동산 비용이 비교적 높다. 특히 대도시의 시설은 부동산 임대비용이 매우 높아, 초기에 높은 투자비용을 필요로 한다. 따라서 양육산업의 특성은 초기의 높은 고정비용이 드는 반면, 이후로는 인건비 위주의 비용이 주가 되므로, 상대적으로 유지비용이 떨어진다고 볼 수 있다. 또한 이 산업은 영·유아 수에 따른 규모의 경제가 높아, 일률적으로 인원 수별로 원가를 환산한다는 것은 매우 어렵다. 특히 높은 질의 서비스를 필요로 하는 고소득층이 위치한 지역의 경우, 높은 질의 서비스에 대한 수요도 있으나, 이들 계층의 기호를 맞춘 공급이 현재로는 이루어지지 않고 있다. 이는 수요가 존재함에도 불구하고, 형평이란 논리로 대규모 자본력을 갖춘 영리법인을 통한 시장형성을 막고 있는 것이라 하겠다.

현재 보육시장에서 민간시장은 개인사업자의 형태로만 존재할 수 있으나 정부는 이들의 공급서비스에 대해서도 가격규제를 하고 있다. 보육시설의 경우에는 국공립시설의 가격을 100으로 볼 때, 개인사업자의 가격은 최대 약 140수준으로 규제하고 있는 실정이다. 보육시장에서 영리법인의 시장진입이 허용되지 않은 상태에서, 민간시장에서 개인사업자의 가격을 규제함에 따라 시장왜곡현상은 발생하고 있다. 국공립시설의 경우에는 정부의 지원으로 일정수준의 질을 유지할 수 있는 반면, 민간시장은 개인사업자인 만큼, 영세규모로 인해 규모의 경제를 통한 시장 경제력을 갖출 수 있는 환경이 조성되지 않고 있다. 더욱이 민간사업자가 가격규제로 인해 국공립 시설보다 낮은 질의 서비스를 창출하는 공급자로서 인식되어, 수요자들도 민간사업자들의 서비스보다는 국공립시설의 서비스를 선호하는 이상한 현상을 보이고 있다. 이들 영세사업자들의 경쟁상대는 국공립이 아닌, 같은 영세사업자들이므로, 가격규제 하에서 시장점유를 위한 경쟁만을 함에 따라, 서비스의 질은 점차로 떨어지는 부작용을 보이고 있다.

시장규제의 경제적 효과

공공부문의 경우, 정부에서 투자를 하기 때문에 양육 서비스를 창출하는 데 소요되는 비용을 고려하지 않고, 가격을 결정하게 된다. 따라서 공공부문의 서비스 가격은 비교적 매우 낮다고 평가할 수 있다. 그러나 민간부문의 경우에는 시설운영비로

일정수준을 정부에서 보조받고 있지만, 기본적으로 서비스를 창출하는 데 소요되는 비용을 바탕으로 시장가격이 형성되기 마련이다. 그러나 시장가격의 규제로 인해 민간부문에서 서비스를 창출하는 데 소요되는 비용보다 낮은 규제가격이 형성되므로, 민간부문으로서는 서비스의 질을 낮추어 생산할 수밖에 없는 것이다.

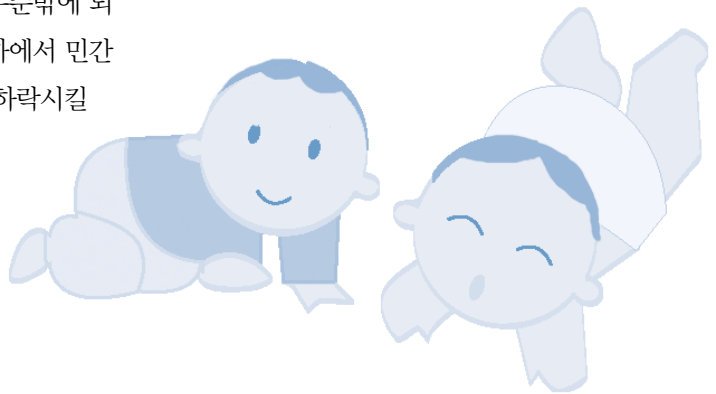
사회적으로 바람직한 질의 양육 서비스를 생산하는 데 소요되는 비용과 현재의 규제가격 간의 차이를 구체적으로 보여주는 실증결과는 없다. 그러나 이를 간접적으로 파악할 수 있는 방법이 사립복지재단에서 운영하는 보육기관의 원가분석이다. 한 사립복지재단의 내부자료에 의하면, 영·유아 수가 50~100명 수준인 어린이집에서 3세 이상의 유아에게 공급하는 보육 서비스의 비용을 100%으로 볼 때, 수요자가 부담하는 비용(즉 시장가격을 의미)이 48%이고, 정부의 지원이 8%로 나타났다. 나머지 44%는 복지재단에서 부담하고 있는 것이다. 이는 현재의 양육 서비스에 대한 정부의 규제가격이 사회적으로 바람직한 양육 서비스를 창출하는 데 소요되는 비용의 56%수준밖에 되지 않음을 의미한다. 따라서 규제시장하에서 민간부문은 양육 서비스의 질을 44%만큼 하락시킬 수밖에 없는 것이다.

민간부문의 모든 양육 서비스는 거의 동질의 낮은 서비스 수준이다. 그러나 가격규제로 인해 양육 서비스 시장에서 민간부문 서비스의 질 향상

을 위한 경쟁은 존재할 수 없다. 이는 자연스럽게 영·유아 수를 선점하려는 경쟁으로 나갈 수밖에 없다. 영·유아 수에 따른 규모의 경제로 인해 서비스 질은 고정된 채로 영·유아 수에 의해 민간공급자의 이윤이 결정되기 때문이다. 또한 민간부문에는 영리법인의 시장진입이 금지되어 법인의 투자가 이루어질 수 없으므로, 대규모 자본투자와 규모의 경제를 통한 서비스 질의 향상을 기대할 수도 없다.

2. 정책방향의 평가

보육정책에 대한 정부의 정책방향은 “보육 서비스의 질적 수준 향상”과 “보육의 공공성 강화”로 함축적으로 표현할 수 있다. 먼저 보육 서비스의 질적 수준 향상에 대한 정책방향은 현재 낮은 보육 서비스 질로 인해 사회적으로 비판이 높은 현실을 고려할 때 바람직하다고 평가할 수 있다. 그러나 이를 달성하는 수단으로 정부는 민간부문에 정부 투자를 확대하고, 이러한 투자가 제대로 서비스를



창출하는지 감독하는 것을 강화하는 방향을 제시하였다. 즉 보육시설의 인가제 및 평가 인증제를 실시하고, 다양한 맞춤형 보육 서비스를 확대하고, 보육종사자의 전문성을 제고하기 위해 국가 자격증 제도를 도입하는 방안 등이다. 이러한 정책방향은 시장규제는 그대로 둔 채, 정부주도의 투자확대와 감독을 강화하겠다는 것이다. 이는 정부재원의 낭비를 초래하기 쉽고, 보육담당 공공기구의 팽창이라는 부작용을 가지게 된다.


정책목표인 보육의 공공성 강화는 기본적으로 보육에 대한 정부투자를 확대하여 공공부문을 확대하겠다는 것이다. 이러한 정책목표의 이면에는 민간부문의 서비스의 질이 낮으므로 공공부문이 주축이 되어 서비스의 질을 향상시키겠다는 것이며, 궁극적으로 양질의 보육 서비스를 공공부문이 모두 제공해야 함을 내포하고 있다. 물론 보육의 사회적 기능이 높고, 민간시장이 충분한 역할을 할 수 없을 경우에는 사회적인 합의를 통해 보육의 공공성을 강화할 수 있다. 그러나 전체 시장에서 약 70% 정도를 민간시장이 담당하고 있고, 정부의 시장규제 정책의 개선을 통해 시장이 효율적으로 보육 서비스를 담당할 수 있을 경우에는, 정부의 투자확대를 통한 공공성 강화는 오히려 정부재원의 낭비로 귀결될 수 있다.

민간 보육 서비스의 질이 낮으므로 정부가 주도하여 보육 서비스 질을 높이겠다는 정책발상은 민간시장에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 정부재원의 효율적인 투자는 정부의 재정정책에서 가장

중요한 평가기준이다. 보육 서비스의 질을 높이는 것이 사회적으로 필요한 사항이지만, 시장을 무시한 채 정부지출만을 확대해서 보육 서비스 질을 향상시킨다는 접근법은 시장과 정부의 역할분담에 대한 기본시각이 제대로 정립되지 않았기 때문이다.

3. 결론

민간부문의 보육 서비스의 질이 낮은 근본원인은 시장규제에 있다. 즉 영리법인의 시장진입을 금지하고, 가격을 규제하고 있기 때문이다. 따라서 보육 서비스의 질을 높이기 위해서는 보육시장의 정부규제를 철폐해야 한다. 보육시장에 대한 규제 철폐 없이 단순히 보육재정을 확대하고, 정부기구를 확대하는 것은 보육 서비스의 질 제고라는 정책 목표를 효과적이고 효율적으로 달성할 수 없다. 오히려 보육재정의 낭비를 초래할 수 있고, 정부기구 확대로 인해 행정비용만 상승할 뿐이다.

보육 서비스의 사회적 역할이 높은 만큼, 시장에서 충족시키지 못하는 일정소득 이하의 계층에 대한 보육 서비스는 정부에서 담당해야 한다. 즉 보육시장에서 민간과 정부의 역할을 이원화해야 한다. 민간에는 시장이 작동할 수 있도록 하고, 정부는 일정수준 이하의 소득계층에 대해 사회적으로 바람직한 수준의 보육 서비스를 무상 혹은 매우 낮은 가격으로 제공해야 한다. 지금처럼 보육 서비스를 제공하는 데 민간과 정부가 경쟁하는 관계가 아닌, 서로 보완하는 관계를 가져야 한다. 

국회에서의 사업평가 강화 방안: 성과 평가제도 도입과 활용



박 병 식
동국대학교
행정학부 교수

1. 서론

2005년 기획예산처는 성과관리제도, top-down방식의 예산편성제도, 산하기관 평가제도를 제도화하기 위해 다각적인 노력을 추진하고 있다. 이런 정부의 노력은 성과지향적 접근을 통해 정부예산을 효율적으로 사용하기 위한 것이다. 정부의 노력이 얼마나 성과를 얻어내는 데 더 두고 보아야 하겠지만, 정부예산을 효율화하기 위한 정부의 다양한 노력에 비해, 국회 차원의 정부예산 효율화를 위한 노력은 매우 미흡하다고 인식되고 있다.

매년 정부에서 편성된 예산안을 심의하기 위해 국회 상임위원회와 예산결산특별위원회에서는 예산안의 적합성과 경제성 및 정책성 등을 검토하고 있다. 그러나 방대한 정부예산에 비해 소수의 한정된 국회의 인력으로 정부 각 부처의 개별 사업들의 효과를 사전에 충분히 점검하는 데 한계가 있어 보인다.

21세기 무한경쟁시대에 있어 정부예산의 효율적인 활용은 국가경쟁력 향상에서 중요한 위치를 차지한다. 이런 점에서 국회 차원에서 정부예산의 생산성을 증진시킬 수 있는 제도적 방안이 요청된다. 미국, 영국, 독일 등의 선진국에서는 1980년대 후반부터 성과예산제도를 도입하여 정부예산 심의 시에 충분한 목표를 달성할 수 있는 사업 중심으로 예산을 배정함으로써 예산의 효율성을 강화시켜 왔다. 또한 1년 단위로 계속사업의 경제성과 효율성 및 효과성을 심사하여 부적합한 계속사업은 과감히 축소 내지는 폐지하는 노력을 경주하여 왔다.

이에 반해 우리나라 국회는 정부에서 편성한 예산안의 경제성, 효율성, 효과성을 심도있게 검토하지 못하고 지역구의 정치적 이해관계에 따라 예산안을 조정하는 데

그치는 경우가 많았다. 이런 접근은 정치적 이해관계자들을 만족시킬 수 있을지는 몰라도, 국민 전체의 복지와 삶의 질 및 국가경쟁력을 강화시키는 데는 크게 기여하지 못하고 있다. 이런 한계를 극복할 수 있는 방안을 모색하기 위해 국회 예산결산제도에 있어 성과평가제도를 도입하여 한정된 정부 예산이 효율적으로 활용될 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

2. 성과평가의 이론적 고찰

정부정책은 일정한 단계(project life cycling system)를 거쳐 이루어지는데, 정책의 투입 → 과정/활동 → 산출 → 결과의 과정이 효율적으로 이루어지도록 산출과 결과에 대한 정책평가가 이루어져야 할 것이다.

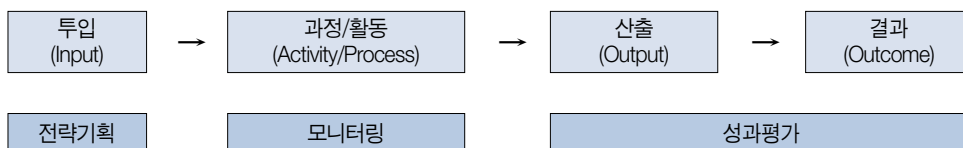
정책평가는 '정책의 내용, 집행 및 그 영향 등을 추정하거나 사정 또는 평정하기 위하여 체계적인 방법들을 응용하는 것으로, 어떤 정책의 과정이나 결과를 이해하고 그 값어치를 판단하는 사회적인 과정'이라고 정의할 수 있다. 정책평가를 통해 정부실패현상의 존재양태 및 규모 등을 파악함으로써

시정조치를 촉구할 수 있도록 함과 아울러 정책 평가 자체가 정부실패의 원인을 제거할 수 있는 주요한 처방책으로서의 기능을 수행한다.

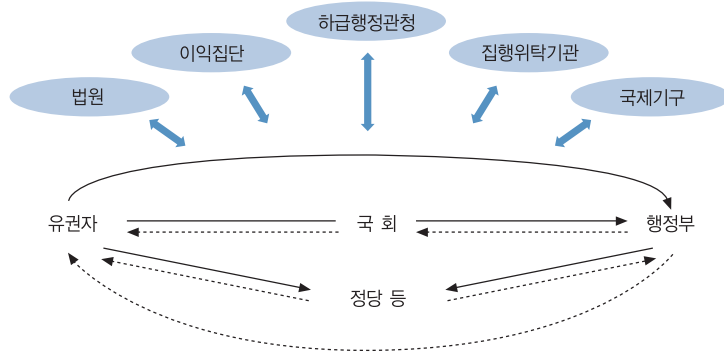
국회는 입법권, 예산결산권, 국정조사권을 갖고 있으며, 행정부의 각종 업무에 대해 평가한다. 국회와 행정부의 관계를 위임자와 대리인 관계로 파악해볼 때 평가의 중요성을 재인식할 수 있다. 국회와 행정부의 관계는 권한위임과 책임의 고리(chain)로 묶여져 있다고 할 수 있다. 국회는 정책을 형성하지만 그것의 집행은 전문화된 관료집단에 맡기는 권한위임관계인 것이다. 따라서 국민을 대표하여 국정을 결정하는 국회는 집행을 담당하는 행정부의 행위에 대해 법적 권한을 갖는 권위적 관계이며, 이러한 관점에서 국회는 국민으로부터 국정에 대한 권한을 받은 위임자로서 대리인인 정부를 점검하고 평가할 수 있다.

본래 위임자·대리인 모델은 경제학적으로 계약 당사자들 간 정보의 비대칭성에 관심을 갖는다. 위임자와 대리인 간 이해관계의 갈등에서 [그림 2]처럼 대리인 관계는 위임의 방향을 나타내는 실선 화살표로 나타나며, 그 반대로 점선 화살표는 책임관계를 나타낸다. 국회가 행정부 통제기능을 추구하

[그림 1] 정책의 추진단계



[그림 2] 국회의 위임과정모형¹⁾



기 위해서는 행정부의 성과증진이나 예산지출의 감소를 추구하게 된다. 그러나 국회는 행정부가 가지고 있는 모든 정보를 획득하는 것이 불가능하므로 행정부에 광범위한 자율을 인정하는 대신 성과 측정을 통하여 효과성과 효율성 등을 평가하여 책임성을 확보하게 된다.

성과평가제도는 행정부의 제반 활동이 성과를 산출할 수 있도록 만들기 위해 요청된다. 성과평가는 성과향상을 위한 체계적인 평가방법으로, 투입물(input)이나 산출물(output)이 아니라, 사업과 활동에 대한 성과, 즉 활동을 통해 성취된 목적의 달성 정도인 효과 내지는 영향 등을 결과 측면에서 측정하고 이에 기초하여 관리·운영하는 것을 의미한다.

성과평가의 목적은 사전에 설정된 조직의 비전과 미션하에 성과목표와 성과지표를 설정하여 조직성과를 개선하고, 성과지표의 지속적인 측정을 통해 업무의 개선체계(improvement mechanism)

와 책임체계(accountability mechanism)를 강화시켜 나가는 것이다.

성과평가를 위해서는 첫째, 성과에 대한 정확한 파악이 이루어져야 한다. 산출(output)은 정부 활동의 직접적인 결과로서 비교적 가시적이며 양적인 측면을 중시한다. 반면 여러 산출물의 결과로 사회적 환경이 변하는 것을 결과(outcome) 또는 효과(effect)라고 한다. 따라서 성과(performance)는 장기적인 목표의 달성을 의미하는 것으로 산출 및 결과를 내포하는 용어로 사용된다.

둘째, 성과지표(performance measure)가 제시되어야 한다. 성과지표는 성과의 측정이 가능하도록 계량적 혹은 질적으로 나타낸 것으로서 성과지표에는 결과/효과지표가 있으며, 양적 지표와 질적 지표가 있다.

셋째, 성과목표(performance goals)를 명확하게 설정해야 한다. 성과목표는 실제 달성 여부가 비교

1) S. Saalfeld, "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight," *European Journal of Political Research*, vol. 37. p.355, 2000.

될 수 있는 유형의 측정 가능한 구체적인 활동의 수준을 의미한다. 이렇게 성과목표가 제시될 때 성과평가가 이루어질 수 있다

넷째, 성과측정이 이루어져야 한다. 성과측정이란 투입된 자원이 재화와 서비스라는 산출로 전환시키는 과정에서 얼마나 능률적인가, 산출의 질은 어떠한가, 산출이 고객에게 얼마나 잘 전달되고 고객이 얼마나 만족하는가, 그리고 산출의 결과는 어떠한가(사업수행의 결과를 본래 의도한 목표와 비교), 정부 운영이 사업목적에 어느 정도 기여하는가(효과성) 등을 포함하여 미리 설정된 목표의 달성 정도를 평가하는 과정이다.

다섯째, 측정된 성과결과를 바탕으로 성과관리를 실시하여야 한다. 성과관리란 조직의 장기 비전 또는 전략을 효과적이고 효율적으로 운영하기 위해 조직의 성과와 개인의 성과를 일련의 평가 지표를 통해 체계적으로 집계, 관리하고 피드백(feed-back)하는 일련의 프로세스이다. 따라서 성과 관리는 ①투입관리가 아닌 성과 관리 ②장기 비전 달성이 궁극적인 목적 ③전략 실행의 강력한 도구 ④성과관리정책에 근거한 체계적 관리 ⑤성과에 대한 정보는 피드백되어 활용되어야 함 등과 같은 목적을 갖고 있다.

3. 국회 예산심의와 결산제도에 있어 성과평가의 실태분석

국회의 예산결산심의가 얼마나 성과지향적으

로 이루어지는지를 검토할 필요가 있다. 첫째, 국회 본연의 업무를 수행하기 위해서는 국회가 추구하는 역할과 기능 및 성과가 무엇인지에 대한 심도 있는 검토와 공감대가 형성되어야 한다. 그러나 국회가 국민을 대표하는 기관으로서, 국민을 대신하여 얼마나 행정부 기능을 잘 견제하기 위한 비전과 미션이 잘 설정되었는지에 대해서는 의문이다.

둘째, 국회의 예산심의기능에 있어 국회 차원에서 정확한 세입과 세출의 규모를 정확하게 산출하여 행정부의 세입세출안에 대해 과학적인 분석으로 예산심을 하지만 성과지향적인 접근에는 미흡한 점이 있다.

셋째, 국회 결산심의과정에서 성과지향적인 분석이 미비하였다. 결산안에 대한 사전 심의기능을 수행하는 감사원의 결산안심사가 대부분 회계검사로 이루어져 120여조원 이상의 방대한 정부예산사업의 성과들에 대한 심도 있는 평가가 이루어지지 못하고 있다. 따라서 행정부는 ‘지출은 하지만 책임은 지지 않는’ 면피용의 결산이 이루어지게 된다. 이런 한계를 극복하기 위해서는 결산감사를 성과지향적으로 수행할 평가전문가가 체계적으로 결산과정에도 참여해야 한다.

넷째, 국회의 예산결산심의기능이 효율적으로 운영되기 위해서는 예산결산심의과정에서 산출된 정보를 바탕으로 행정부의 업무수행을 엄격하게 추궁할 수 있는 국정조사제도가 잘 수행되어야 한다. 그러나 현재 국정감사와 국정조사는 체계적인

성과평가에 의해서 이루어지지 않고, 산발적인 이 슈중심으로 운영되고 있어 행정부의 업무수행에 대해 제도적인 발전방안을 제시하지 못하고 있는 실정이다.

4. 국회 예·결산제도의 효율화를 위한 성과평가제도 도입방안

국회의 예산심의회와 결산심사 및 국정감사조사의 핵심기능에 있어 성과평가 기능이 제대로 이루어 지지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 국회가 국민들로부터 권한을 위임받아 행정부를 감시하고 견제해야 할 입장이지만, 행정부의 국정운영에 대한 정보부족 등 집행부와외의 정보비대칭성 등을 극복하지 못하기 때문인 것으로 보인다. 따라서 국회의 제반 기능을 전반적으로 재조정해야 할 것이다. 바람직한 국회의 예산결산제도를 운영하기 위해 성과평가제도를 도입하는 방안을 제시해 본다.

첫째, 예산심의회에 있어 평가전문가에 의한 예산 사전심의회가 이루어져야 한다.

예산안은 국민들에 대한 정부의 약속이다. 따라서 제출된 예산안 중에서 기존 계속사업들의 성과를 철저하게 분석·검토하여야 한다. 이런 자료에 입각하여 낭비적인 사업이나 효율성이 떨어지는 계속사업에 대해서는 충분한 예산안 조정이 이루어져야 한다. 또한 신규사업의 목적과 성과는 무엇인지와 과연 신규사업의 목표 달성가능성에 대한 심도 있는 검토가 이루어져야 할 것이다. 이런 검토는 국

정에 대한 비전과 미션과 각 개별 사업에 대한 Logical Goal-Means Chain System을 분석할 수 있어야 할 것이다. 이런 점에서 예산안의 심의에 앞서 성과평가 전문가로부터 예산사전 심의를 받은 후 이 자료에 입각하여 상임위원회와 예산결산위원회의 심의가 이루어진다면 예산안의 효율성은 크게 증대될 것이다. 이와 같이 성과지향적인 예산사전 심의가 이루어져야 국회의 집행부에 대한 정확한 견제 및 통제기능을 수행할 수 있을 것이다.

둘째, 결산안 심의회에 있어 성과평가전문가를 참여시켜야 한다.

정부결산안을 분석해 보면 120여조원 이상의 예산이 집행되었다는 회계상의 자료는 있지만, 120여조원의 예산이 집행되어서 어떤 성과를 얻었는지에 대해서는 어떤 자료도 찾기 어려웠다. 결산심의를 볼 때 국회는 1년 동안 추진된 다양한 정부사업들에 대해 성과와 실적에 대한 성과평가를 엄밀하게 실시하지 않고 있다. 이런 결과는 결산안을 심의하는 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출되는 자료내용에 있어 근본적인 한계가 있기 때문이다. 결산은 감사원에서 실시하고 있지만 대부분 회계감사에 그치고 있어 지출된 예산의 성과나 실적에 대한 성과감사결과는 매우 미약한 실정이다. 이런 한계를 극복하기 위해서는 결산안을 심사할 때 반드시 성과평가 전문가들이 같이 참여하여야 할 것이다.

따라서 평가전문가가 감사원의 결산심사과정에 참여하여 성과평가를 실시한다면 예산결산특별위


예산심의와 결산심사의 단계에서 각종 정책과 사업이 효과적이고 성과지향적인지 검토하면 행정부의 생산성을 크게 증진시킬 수 있다. 이와 관련하여 국회예산정책처에서는 성과메타 평가, 성과지향 평가를 강화하는 것이 필요하다.

원회와 상임위원회는 올바른 성과평가 자료를 바탕으로 집행부에 대해 정확한 질책과 함께, 필요한 경우 입법안 제·개정 및 차기 예산안 심의에 결산 결과를 반영할 수 있을 것이다.

셋째, 국정감사조사에 있어 주요 정책·사업에 대한 주기별 평가시스템(policy cycle evaluation system)의 도입이 요청된다.

국회의 활동은 국정의 효율성, 책임성, 대응성을 강화시키도록 해야 한다. 이런 역할을 잘 수행하기 위해서는 행정부 각 실국의 정책·사업의 life cycle을 종합적으로 고찰하면서 성과평가가 이루어지는 실질적인 정책성과평가제도가 도입되어야 할 것이다. 이를 통해 문제가 있는 각 정책·사업에 대한 심도 있는 성과평가를 통해 국정감사조사가 실시된다면, 행정부의 책임성을 강화시킬 수 있을 것이며 국정의 발전을 가져올 수 있을 것이다. 특히 정책실명제의 제도적 장치를 도입함으로써 정책·사업의 1년 단위의 성과평가가 아니라 5년 내의 정책·사업에 대해서도 계속적으로 성과평가를 실시함으로써 행정부 담당자가 항상 책임감 있게 업무를 수행하고 업무에 있어 소기의 성과를 얻기 위해 노력해 나가도록 해야 할 것이다.

5. 결론

21세기 급변하는 무한경쟁시대에 행정부의 기능과 역할은 국가의 100년 대계를 구축하는 데 매우 중요하다. 행정부가 이런 역할을 올바르게 수행할 수 있도록 국회는 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다. 이런 방안의 하나로 국회에 성과평가제도를 도입하여 행정부의 제반 기능과 역할이 성과지향적이 되도록 하는 방안을 모색해 보았다. 예산심의와 결산심사의 단계에서 각종 정책과 사업이 성과를 산출할 수 있는지를 엄밀하게 검토한다면 행정부 업무의 생산성을 크게 증진시킬 수 있을 것이다. 이런 기능을 수행할 수 있기 위해서는 2003년에 신설된 국회예산정책처의 성과지향적 평가활동이 매우 필요하다. 물론 적은 인력으로 인해 어려움이 있겠지만 성과지향적인 예산결산제도를 구축하고 산학연 등의 협력체계와 평가 네트워크를 구축한다면 국회 상임위원회와 예산결산특별위원회의 활동을 크게 강화시켜 나갈 수 있을 것이다. 따라서 국회예산정책처는 대의민주주의의 중심축인 국회의 기능을 올바르게 지원할 수 있도록 성과평가결과들을 산출해야 할 것이다. 

프랑스 「국가재정조직법 전부개정법률안」 제안설명서



김영일 옮김
행정예산분석팀 예산분석관

여기 소개하는 글은 프랑스 국가재정조직법을 전면개정하기 위해 구성된 프랑스 하원 「국가재정조직법 전부개정법률안심의특별위원회」 대표보고자인 디디에 미고(Didier Migaud) 사회당 의원이 2001년 2월 초 동 특별위원회에서 행한 국가재정조직법 전부개정법률안 제안설명서 내용이다.

이 제안설명서의 내용은 먼저 동 법안의 성안이 입법부 주도로 특히, 여야 간에 만장일치로 이루어졌다는 사실을 강조하고 있고, 이어서 동 개정은 재정의 효율성 제고와 의회 재정권 행사의 보장을 특징으로 한다는 점을 설명하고 있다. 아울러 미고 의원은 개정국가재정조직법안 검토 과정을 상세히 설명하고 있다. 즉, 특별위원회는 이 과정에서 3명의 정부각료, 회계법원장¹⁾ 그리고 2명의 전직 재경부장관의 자문을 구했고 특히, 공무원 노조대표들의 의견도 청취한 것이 그것이다. 이는 국가재정제도의 현대화는 전체 공무원들과 함께 가능한 것이고, 이들을 배제시키

고는 불가능한 일이기 때문이다. 또한 미고 의원은 고위직 공무원들과 국가재정조직법개정안에 대해 장시간의 열띤 토론회를 수차례 가졌고, 이러한 토론회는 법안 검토과정에서 매우 유의했음을 인정하고 있다.

프랑스가 과거 수년간 누적되어 온 막대한 재정적자와 국가채무²⁾ 문제를 해결하고, 더 나아가 국가재정의 건전성 확립을 위해 기존의 투입중심의 예산회계제도를 성과중심 예산회계제도로 탈바꿈시킨 사례는 그 자체로서 의미가 클 뿐만 아니라 동 법의 개정은 과거 행정부 발의로 이루어진 것이 통례였으나 「개정국가재정조직법」의 경우 입법부 주도로 특히, 여야 간에 만장일치로 이루어졌다는 측면에서 프랑스 재정개혁사 더 나아가 프랑스 정치사에서 ‘예외적(exemplaire)’ 일 뿐만 아니라 ‘기적적(miraculeuse)’이라는 평가를 받고 있어³⁾ 그 제안설명서 내용을 번역·소개하고자 한다.

1) 우리나라의 감사원장에 해당(역자주).

2) 프랑스의 국가채무는 2001년 GDP 대비 56.8%였고, 2005년에는 GDP 대비 64.8%에 달할 것으로 프랑스 정부는 추정하고 있음(르몽드(Le Monde) 2004년 4월 16일자).

3) La documentation française, *La nouvelle constitution de l'Etat La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances(LOLF): 2001-2005*, (www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier-actualite), 2004년 12월 10일 검색.

「국가재정조직법 전부개정법률안」 제안설명서⁴⁾

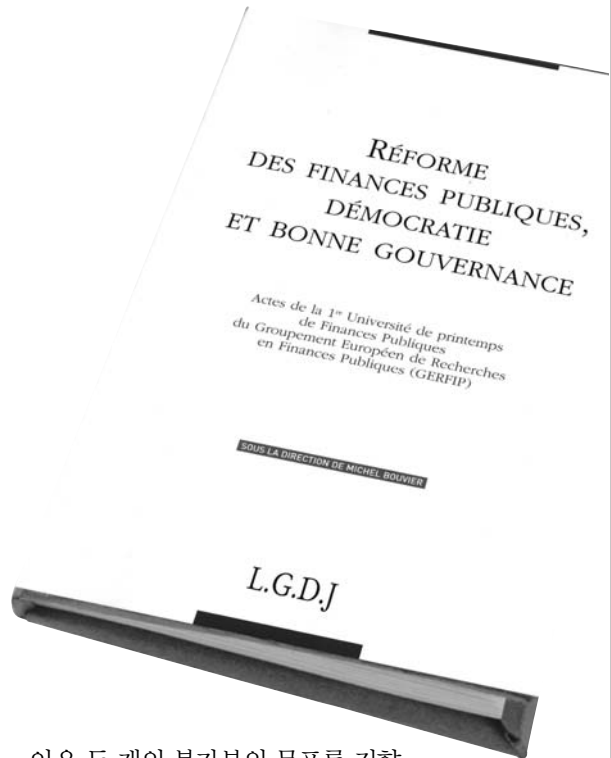
대표보고자: **디디에 미고(Didier Migaud)**

사회당⁵⁾ 하원의원

2001년 2월초 하원에 제출된 개정국가재정조직법안은 지난 2년간 동료의원들의 심사숙고와 노력의 산물이다. 동 법안의 제출은 '재정의 헌법'이라 일컬어지는 기존의 국가재정조직법을 개정하기 위한 36번째 시도(국가재정조직법이 제정된 1959년 이후 40년 동안: 역자주)로서 개정에 매우 유리한 상황을 맞이하고 있다. 하원 전체가 정파를 초월하여 본 개정안을 지지하고 있기 때문이다.

만약 국가재정조직법 개정에 성공한다면 이 야심 찬 개혁조치는 1958년 헌법(드골이 수립한 현행 프랑스 제5공화국 헌법: 역자주)이 규정한 권력균형 혹은 불균형 구조를 훼손하지 않으면서도 재정에 관한 한 정부와 의회의 관계를 근본적으로 변화시키는 계기가 될 것이다. 본 개정안은 재정의 효율성을 제고시킴으로써 국민과 공권력의 진정한 화해를 도모하게 될 것이다. 이처럼 사안의 중차대함을 고려할 때 우리 하원의원 각자는 금번의 소중한 기회를 놓치지 않도록 유념해야 할 것이다.

개정국가재정조직법안은, 그 원칙에 대해 전례 없는 합의가 도출됨으로써 그 필요성이 입증된 전면적인 국가재정조직법의 개정을 지향한다. 동 법



안은 두 개의 불가분의 목표를 지향하는 바, 그 하나는 재정의 효율성 제고이고, 다른 하나는 의회의 명실상부한 재정권한의 행사이다.

1. 전례 없는 합의로 그 필요성이 입증된 개혁

지난 2년간 상·하 양원이 회계법원의 귀중한 협조를 받으면서 기울인 노력은 기존의 국가재정조직법의 독소조항들을 제거하는데 이바지하였다. 이는 개정국가재정조직법안이 과거의 잘못된 관행들을

4) 프랑스 하원 속기록, <www.assemblee-nat.fr/rapports/r2908.asp>.

5) 법안 제출당시 집권여당임.

바로잡고, 향후 의회가 굴욕감을 느껴야 했던 예산 심의 절차를 더 이상 밟지 않고 예산법안을 표결할 수 있도록 해주기 때문이다.

기존의 국가재정조직법은 그 효력이 공표된 첫 해부터 많은 비판의 대상이 되었음에도 불구하고 헌법 이상으로 신성불가침의 영역이었다.⁶⁾

이러한 사실은 국가재정조직법에 근거한 첫 예산 법안 심의 시 정파의 구분 없이 동료의원들의 찬사를 받았던 르네 플레벤(René Pleven) 의원의 다음과 같은 발언을 통해서도 확인할 수 있다.

“국가재정조직법과 같은 간접적인 방식으로 의회의 재정통제권을 형해화시키고 있는 현실을 용납할 수 없다. 1960년도 예산법안 심의 시까지는 국가재정조직법 개정에 필요한 시간적 여유가 없다. 따라서 1961년도 예산법안 제출 이전에는 기필코 국가재정조직법을 개정해야만 한다. 왜냐하면 이 제도 하에서 1960년 결산심의를 한다는 것은 사실상 모양새에 불과하고, 솔직히 속임수가 아닐 수 없기 때문이다.”

지난 40여년간 35회에 걸친 국가재정조직법 개정 시도가 있었지만 모두 실패하고 말았다. 그러나 90년대 말 국가재정의 효율성과 투명성 제고에 대한 강력한 요구가 제기됨에 따라 지난 40년간 “국가재정의 헌법” 구실을 해왔던 기존의 국가재정조직법을 근본적으로 개혁하려는 움직임이 상·하 양원에서 출현하게 되었다.

1998년 이후 하원의 개정안 검토작업

1998년 10월 당시 하원의장 로랑 파비우스(Laurent Fabius)는 「공공지출의 효율성 제고」라는 과제를 다루기 위해 각 정파 소속 하원의원들로 구성된 실무팀 구성을 희망하였다. 동 실무팀은 4개월간 다양한 외부 인사들과 함께 주제토론회를 개최하였고, 본인은 동 실무팀의 대표보고자의 자격으로 1999년 1월 27일 「재정의 효율적 지출과 적은 과세를 위한 의회의 실질적인 재정통제 방안」이라는 보고서를 제출하였다. 동 보고서의 핵심은 예산제도의 투명성 부족을 시정하고, 정부가 예산법을 의회가 표결한대로 충실하게 집행할 것을 요구하는 것으로 요약된다.

이 보고서가 제출된 후 하원의장단은 본인에게 재정위원회 대표보고자의 자격으로 기존의 국가재정조직법 개정안을 제안할 임무를 부여하였다.

상원의 동참

상원 재정위원회도 국가재정조직법 개정작업에 착수했다. 즉 1999년 초 동 위원회가 알랭 랑베르(Alain Lambert) 위원장에게 국가재정조직법 개정 준비작업을 위임한 것이 그것이다. 이에 따라 랑베르 위원장은 2000년 10월 국가재정조직법 개정안을 마련하였다. 본인은 국가개혁과 의회역할 강화와 같은 본질적인 업무를 수행함에 있어서 상원 재정위원회와 그 위원장이 하원과 경쟁관계에 서기보

6) 1958년 프랑스 제5공화국이 수립된 이듬해인 1959년에 제정된 기존의 국가재정조직법은 그 제정의 주체가 의회가 아닌 정부였다. 이 법은 한국의 상황에 연관 지어서 설명하면 과거 5·16 직후 구성된 국가재건최고회의나 1980년 국가보위비상대책위원회(국보위)에서 제정한 법과 유사한 탄생배경을 갖고 있다(역자주).

개정국가재정조직법안은, 그 원칙에 대해 전례 없는 합의가 도출됨으로써 그 필요성이 입증된 전면적인 국가재정 조직법의 개정을 지향한다. 동 법안은 두 개의 불가분의 목표를 지향하는 바, 그 하나는 재정의 효율성 제고이고, 다른 하나는 의회의 명실상부한 재정권한의 행사이다.

다는 동참의 자세를 견지해준 데 대해 감사를 표한다. 랑베르 위원장은 상원 개정안을 공표하지도 않았을 뿐만 아니라 하원과 경쟁적인 개정안을 제출하지도 않았다. 다만, 상원 재경위원회의 검토의견을 본인에게 통보해주었고, 본인은 이를 하원 개정안에 반영하였다.

국가재정조직법을 개정함에 있어 상·하 양원 재경위원회가 의견의 합치를 본 두 가지 중요한 목표는 재정의 효율성 제고와 의회의 실질적인 재정권한 보장이었다. 상원 재경위원회는 이 두 가지 목표가 상호보완적임을 강조하고, 그 어느 것도 우선시될 수 없다는 의견을 제시하였다.

정부의 적극적인 참여

2000년 초 리오넬 조스팽(Lionel Jospin) 총리는 TF1 텔레비전 인터뷰에서 다음과 같이 언급하였다.

“현재 국가예산은 국가재정조직법의 토대 위에서 운용되고 있다. 본인은 국가재정조직법이 이 시대에 맞지 않고, 투명성도 결여되어 있다고 생각한다. 부처 간 예산협의, 특히 정부와 의회 간의 재정 관

련 권한배분을 규정하고 있는 동 법이 제정된 1959년은 우리 시대로부터 먼 과거일 뿐만 아니라 우리 모두는 그 시대가 어떠한 시대였는지를 잘 알고 있다⁷⁾. 따라서 정부업무가 보다 더 즉각적으로 그리고 구체적으로 평가되고, 예산 관련 토론이 정책방향과 선택을 중심으로 그것도 투명하게 이루어질 수 있도록 국가재정조직법의 개정을 정부차원에서 의회와 협의하는 데 동의하는 바이다.”

이후로 국가재정조직법 개정 움직임이 정부차원에서 시작되었다. 즉, 총리 주재로 2000년 10월 12일 「국가개혁을 위한 부처간 실무 위원회」가 구성된 것이다. 동 위원회는 의회가 발의한 개정국가재정조직법안을 검토하여 다음과 같은 요지의 보고서를 제출하였다.

“국가재정조직법의 개혁은 19세기부터 이어져 온 재정운용방식을 종식시킬 것이다. 즉, 이 개혁은 재정운용에 있어서 공공부문 종사자들에게 더 많은 자유재량권과 효율성을 부여하게 될 것이다. 이제 공공부문 종사자들은 투입 중심의 예산관행을 탈피하고, 목표 중심으로 예산을 지출하며 그

7) 조스팽 당시 총리의 이와 같은 언급은 프랑스 제5공화국 탄생의 배경을 군사 쿠데타로 간주하는 좌파정치세력의 상황인식을 우회적으로 표현한 것으로 보인다(역자주).

성과를 보고해야 한다. 「국가개혁을 위한 부처간 실무위원회」는 장시간의 노력을 요하는 개정국가재정조직법의 적용방안을 마련하기 위해 부처 간 실무팀을 구성하기로 결정했다. 같은 맥락에서 다른 두 개의 업무도 전혀 없는 중요성을 띠게 될 것이다. 즉, 현재부터 2003년까지 재정관리감독을 전면적으로 실시하고, 각 부처 실·국의 업무계약을 시행(이는 부서 운영경비의 총량화를 가능하게 해준다)하는 것이 그것이다. 아울러 개별 부처는 2001년중에 부처소관 부동산 관리를 현대화하고 그에 대한 감독을 보다 더 철저히 하기 위한 실천계획을 작성해야 한다.”

행정·국가개혁부 장관 미셸 사팽(Michel Sapin), 경제·재무·산업부 장관 로랑 파비우스(Laurent Fabius) 그리고 예산 담당 장관 플로랑스 파르리(Florence Parly)는 국가재정조직법 개정안의 기본적인 방향에 대해 찬성하였다. 이처럼 상·하 양원이 주도한 국가재정제도 개혁에 대한 정부의 지지는 국가재정조직법 개정안을 정부가 하원의 의사일정에 반영하는 것으로 구체화되었다.

대통령의 격찬

또한 국가재정조직법 개정안은 대통령으로부터도 지지와 격찬을 받았다는 사실을 강조하고자 한다. 2001년 1월 5일 자크 시라크(Jacques Chirac) 대통령은 국가 고위공직자들과의 신년 하례식에서 다음과 같이 천명하였다.

“본인은 의회의 역할 강화를 본인의 재임중 주요 목표 가운데 하나로 삼고 있다는 사실을 여러분들은 잘 아실 것입니다. 프랑스 국민들과 의회의원들이

의회가 승인해준 예산법과 그 집행 사이의 괴리현상을 주목하는 것은 당연한 일입니다. 세입과 세출 집행실적이 잘못된 예측으로 인해 주기적으로 당초 예산액을 초과한다면 예산법은 그 존재의 이유를 상실하고야 마는 것입니다. 특히 사회보장예산법의 경우 동 법이 설정한 당초 예산액이 점점 더 현실성을 결여한다면 사회보장예산법은 그 목적을 상실하게 됩니다. 국방중기계획법 또한 동 법이 규정하고 있는 투자비가 경상운영비 또는 기타지출로 빈번하게 희생된다면 국방중기계획법은 그 의미를 상실하고야 말 것입니다. 물론 그와 같은 예측과 현실과의 괴리는 행정업무의 조직과 계획수립이 날로 어려워지고 있는 현실을 반영한다고 볼 수 있습니다.

그러나 세입·세출 예측의 한계와 그 가변성을 인정한다하더라도 예산법을 집행함에 있어서 법 자체를 충실히 적용하기보다는 빈번히 위반하는 처사는 정상이라고 보기 어렵습니다. 무엇보다도 의회의 재정권한을 원상복구시키는 일이 중요합니다. 행정기관은 이를 두려워하기보다는 환영해야 할 것입니다.

재정의 투명성과 의회의 재정감독 기능을 강화하고, 구태의연한 투입 중심 예산관행을 종식시키며 그 대신 목표 중심의 예산제도를 확립하는 일은 국가행정을 현대화하는 강력한 수단이 될 것입니다. 국가는 이제 공공서비스의 조직에 대한 투명성을 저해하는 잘못된 ‘대외비 행정’에 안주하는 일을 국가 스스로 거부해야 합니다. 본인은 상·하 양원이 착수한 국가재정제도개혁 작업이 조속한 시일 내에 결실을 거두기를 희망하는 동시에 그 성공을 의심치 않는 바입니다.”

2. 국가재정조직법의 총체적인 개혁 : 재정의 효율성 제고와 의회 재정권 행사의 보장

앞서 언급한 사실들을 통해 국가재정조직법 개정의 유리한 환경이 형성되었음을 알 수 있다. 특히 레이몽 포르니(Raymond Forni) 하원의장의 적극적인 지지와 참여는 법 개정의 유리한 환경을 구체화시켰고, 2000년 7월에 제출된 국가재정조직법 개정안 심의에 박차를 가하는 계기가 되었다. 하원의사규칙 제31조와 재정위원회 앙리 엠마누엘리(Henri Emmanuelli) 위원장의 요청에 따라 국가재정조직법 개정안은 특별위원회의 심의에 회부되었다. 포르니 하원의장은 동 특별위원회에 친히 참석하여 국가재정조직법 개정에 지대한 관심을 표명하였다.

포르니 의장의 특별위원회 출석은 법 개정작업에 무게를 더해주었을 뿐만 아니라 심의과정에 시종일관 평정을 잃지 않고, 모두가 책임의식을 갖고 심의에 임하는 자세를 갖게 하였다. 특별위원회 동료 위원들 또한 소속 정파에 관계없이 국가이익을 앞세우면서 이러한 분위기를 형성하는데 기여했음을 첨언하고자 한다.

특별위원회의 검토작업은 충분한 시간을 갖고 진지하게 이루어졌다. 조직법은 법체계상 헌법과 일반 법률의 중간에 위치하는 것으로서, 헌법 제46조 제2항은 조직법의 중요성에 비추어 충분한 검토가 이루어질 수 있도록—그것이 정부발의든 또는 의원발의든—조직 법안이 의회에 제출되기 최소한 15일이 경과한 후에야 심의·표결할 수 있다고 규정하고 있다. 이번 국가재정조직법안은 법안제출 이후

7개월에 걸쳐 검토가 이루어졌다.

따라서 개정국가재정조직법안은 특별위원회의 검토사항을 반영하고 있다. 특별위원회는 개정국가재정조직법안을 검토하는 과정에서 3명의 정부각료, 회계법원장 그리고 2명의 전직 재경부장관의 자문을 구했다. 특별위원회는 또한 공무원 노조대표들의 의견도 청취하였다. 이는 포르니 하원의장이 언급한 바대로 우리가 소망하는 국가재정제도의 현대화는 전체 공무원들과 함께 가능한 것이고, 이들을 배제시키고는 불가능한 일이기 때문이다. 또한 본인은 고위직 공무원들과 국가재정조직법 개정안에 대해 장시간의 열띤 토론회를 수차례 가졌고, 이러한 토론회는 법안 검토과정에서 매우 유익했음을 덧붙이고자 한다.

이와 같은 다양한 의견수렴 덕분에 특별위원회는 재정의 효율성을 제고시킬 수 있는 수단을 정부에 제공할 절대적인 필요성—프랑스는 재정제도의 선진화에 매우 낙후되어 있어 의회와 정부가 그 필요성을 전적하고 공감하고 있다—과 의회에서 심의·확정된 세입·세출예산이 의회의 의도대로 제대로 집행되는지 여부에 대한 민주적 통제장치의 확보 필요성을 적절히 충족시키는 균형 있는 재정제도 개혁안을 입안할 수 있었다.

국가재정의 효율성 제고

국가재정제도의 선진화와 재정운용 담당자들의 책임제 확립을 위해 개정국가재정조직법안에 다음과 같은 중요한 조항들을 도입하였다. 첫째, 개정국가재정조직법안 제7조는 엄격한 예산 항목주의 대신 부처별 주요사업제도를 도입하였는 바, 이것

은 재정제도의 선진화를 이룩하는 핵심요소이다. 이러한 부처별 주요사업제도의 도입은 행정기관은 물론 외부 감독기관뿐만 아니라 무엇보다도 제1차적으로 의회로 하여금 재정운용 현황을 보다 쉽게 파악할 수 있게 해준다. 이것은 국가예산집행기관이 준수해야 할 전체 예산계상 항목의 수를 종래 850여개에서 150개, 최대 200여개로 축소시킴으로써 가능해진다. 주요사업은 예산을 목적별로 재구성하는 바, 이는 지출 성질별로 예산을 표시하는 투입 중심 예산구조에서 성과지표를 통해 성과측정이 가능한 목표와 성과 중심 예산구조로의 전환을 가능하게 해준다.

둘째, 개정국가재정조직법안 제4조는 지출항목을 보다 더 실제적으로 분류함으로써 예산서의 이해도를 높이는 데 기여한다. 이와 같은 지출항목의 분류 방식은 지출내용을 한눈에 알 수 있게 해주기 때문이다. 단, 인건비 지출 항목은 예외이다. 인건비 지출 항목에는 지출상한액이 설정된다. 이는 인건비 부문의 지출 남용을 방지하기 위해서이다. 국회가 인력충원예산의 한도를 설정하고, 이를 부처별로 할당하는 것은 공공분야 인력관리의 실질적인 유연성을 부여하고, 인력현황을 정확히 파악하기 위함이다(동 법안 제31조).

이처럼 재정운용담당자의 책임제 도입을 통해 주요사업별 총액예산제도와 예산 집행의 자유재량권이 허용된다고 해서 이것이 곧 재정운용담당자에게 '백지 수표'를 위임하는 것은 결코 아니다. 사업책임자들은 오히려 연간사업계획서를 통해 예산요구를 정당화해야 하고(동

법안 제38조), 연간사업실적보고서를 통해 사업성과를 사후적으로 보고해야 한다(동 법안 제46조)는 책임이 있다.

또한, 주요사업별 총액예산제도의 도입이 의회의 예산법안 수정권한을 약화시키는 것은 아니다. 의회의 예산법안 수정권한은 이미 개정국가재정조직법안에 포함되어 있고, 주요사업별 예산법안표결도 헌법 제40조에 위배되지 않는 범위에서 모든 예산과목의 수정 또는 조정을 가능케 한다.

의회의 예산법안 수정권한이 보다 더 합리적으로 행사될 수 있도록 새로운 예산분류 체계가 도입되었다.

즉, 예산법안의 표결단위(l' unite de vote)인 임무(mission)와 사업단위(l' unite de specialite)인 주요사업(programme)을 구분한 것이 그것이다. 이러한 새로운 분류체계는 의회가 지출승인의 한도를 지키는 데 도움이 된다. 또한 이용(transferts)을 통하여 부처별 주요사업 간에 세출예산액을 변경할 수 있고, 모든 지출에 대해 다년도 예산배분이 가능해짐에 따라 이월조치가 최소화된다. 재정운용을 개혁하



행정부에 예산집행의 재량권이 부여되었다고 해서 이것이 곧 의회 재정통제권의 약화를 의미하는 것은 아니다. 예산집행의 유연성을 부여받는 만큼 예산집행기관은 의회에 그 실적을 구체적으로 보고해야 할 의무를 지니기 때문이다.

고, 국가 총 부담 규모를 더 잘 파악할 수 있도록 국가예산회계제도에 관해서도 다양한 의견들이 검토되었는 바, 의회 예산배분의 근간이 되고 이를 수치로 표현한 현금주의 예산회계 방식과 발생주의 회계방식을 병행하기로 의견이 집약되었다.

실질적인 국가예산회계제도를 발전시킴으로써 내실 있는 결산법을 수립할 수 있다. 정부와 행정관서는 몇몇 민주국가들에서처럼 성과지표가 첨부된 행정목표를 설정하고 그 이행에 대해 의회와 국민들을 상대로 책임을 진다. 사업추진을 위해서는 다년간 사업계획에 반영된 총액예산을 배분받는다. 행정관서는 인건비 지출항목을 제외하고는 배분된 예산의 집행에서 재량권을 갖는다. 이는 행정기관이 의회의 통제하에 최상의 자원배분을 할 수 있도록 하기 위해 사업 간 예산의 대체가 가능하기 때문이다.

행정부에 예산집행의 재량권이 부여되었다고 해서 이것이 곧 의회 재정통제권의 약화를 의미하는 것은 아니다. 예산집행의 유연성을 부여받는 만큼 예산집행기관은 의회에 그 실적을 구체적으로 보고해야 할 의무를 지니기 때문이다. 의회는 이를 통해 세입과 세출 그리고 그 집행결과의 효율성을 실질적으로 감독함으로써 건전한 재정운용에 기여하게 된다.

의회 재정권 행사의 보장

의회 재정권 행사의 보장과 관련하여 제시된 세 가지 방안은 첫째, 의회예산심의·확정권의 회복, 둘째, 예산법의 이해도와 정확성 제고, 셋째, 연중 상시적인 의회 재정통제기능 행사로 대별된다.

(1) 의회 예산심의·확정권의 회복

의회 예산심의·확정권의 회복은 예산과 관련한 의회의 감독범위를 확대시키는 동시에 행정부가 의회의 예산심의·확정 사항을 충실하게 집행하는 것을 의미한다. 이와 같은 목적달성을 위해 다양한 방안들이 검토되었다.

첫 번째 방안은 국가에 의한 지불보증, 국고차입(차입계획을 예산법에 첨부시킴), 국세 이외의 각종 부담금(taxes parafiscales), 공공기관의 채무재개등을 의회 예산결정의 범주에 편입시키는 것이다. 각종 기부금 수입의 경우 이를 예산법에 삽입하기가 곤란하다면 적어도 의회에 관련 사항을 통보하도록 한다.

두 번째 방안은 의회가 심의·확정한 예산법 규정을 정부가 변경할 수 있도록 허용하는 주된 절차들을 폐지하거나 절차를 엄격하게 적용하는 것이다. 의회가 심의·확정한 예산법 규정 가운데 정부가 관련 규정을 변경할 수 있는 것으로는 예비비,

경상이전, 총액예산 및 다년도 예산의 운용과 전용 및 이용에 관한 것들이다.

세 번째 방안은 그동안 예산의 경직성을 초래하고, 의회 예산권을 훼손하는 것으로 간주되어온 법정지출이라는 개념자체를 폐지하는 것이다.

네 번째 방안은 정부가 긴급경제재정명령 조치를 취할 때 상·하 양원 재정위원회의 의견을 듣도록 하는 것이다.

(2) 예산법의 이해도와 정확성⁸⁾ 제고

예산법의 이해도와 정확성 제고를 위해 다음과 같은 규정들이 고려된다. 수 년 전부터 헌법평의회⁹⁾(Conseil Constitutionnel)의 판례에서 나타나기 시작한 예산의 정확성 원칙은 개정국가재정조직법안에 반영되어 모든 예산법안과 결산법안에 적용될 것이다. 또한 향후 예산법안이 각 부처 주요사업별로 작성됨으로써 예산법의 이해도 제고에 기여하게 될 것이다. 이는 의회가 더 이상 과거처럼 추상적인 항목으로 구성된 투입수단 중심의 예산법안이 아닌 주요사업들로 구성된 구체적인 임무 중심의 예산법안을 두고 예산심의를 하기 때문이다. 여기서 임무는 그 목표와 성과 간에 논리적인 연결성을 지니고 있다.


정부가 의원들의 예산 관련 질의서에 답변할 때

과거와는 달리 답변시한이 개정국가재정조직법안에 명시된 것도 의원들의 예산법안 심의에 도움이 될 것이다. 의회의 사업승인에 따른 상세한 자금배정 일정에 관한 사항도 의회에 통보되어야 한다.

이로써 행정부에 예산집행상의 유연성을 부여하는 대신 의회의 사후통제가 강화될 것이다. 이는 정부가 결산법안 제출 시 예산사용을 정당화시키는 연간실적보고서 제출을 통해 구체화된다. 결산법안 심의 시에는 회계법원의 역할이 강화된다. 회계법원에 의한 결산법안의 합법성 선언은 동 법안의 실질적인 확인작업과 예산법 집행결과 보고를 통해 이루어지기 때문이다. 끝으로 국고차입에 대해서도 의회의 통제가 강화된다.

(3) 연중 상시적인 의회재정통제기능 행사

연중 상시적인 의회재정통제기능 행사란 예산과 관련한 의회의 활동이 예산법안 및 추가경정예산법안 표결에만 국한되지 않고 광범위한 분야에 걸쳐 연중 확대되는 것을 의미한다.

결론적으로 본 개정국가재정조직법안은 국가재정 개혁과 의회의 재정통제권 강화라고 하는 두 가지 목표를 지향하는 바 위원 여러분께서는 동 개정법안을 가결해 주시기를 당부하는 바이다. 

8) 정확성의 원칙이란 예산법에 기재되고 국가회계에 등재되는 세입·세출예산액은 정확하게 예측·제출되어야 함을 의미한다.

9) 헌법평의회는 각종의 조직법과 일반법률이 공포되기 이전 동법률들의 합헌성을 심의·결정한다.

계량경제연구회: 자발적 모임과 연구단체 지원의 상승효과



정문종
재정정책분석팀
경제분석관

초기 모임의 탄생

2004년 4월 초 몇 명의 경제분석실 분석관들이 모였다. 이 즈음 이들은 향후 우리 처, 우리 실, 그리고 각 팀의 업무 방향에 대하여 진지하게 논의하고 있었다. 희망에 찬 업무 계획을 짜면서, 연부역강한 몇 명의 경제분석관들은 의기투합하였다. 이들은 다양한 분야에 걸쳐 각자의 특징을 가진 잠재력 있는 경제학자들이 서로 학문적으로 교류할 수 있는 장을 만들어 놓기만 하면 이를 통하여 자연스럽게 자신들의 견해를 나눌 수 있을 것이라 기대하였다. 이 장을 통하여 기관형성의 초기단계에 있는 우리 처에 도움이 되는 창조적인 작업이 가능하려면 특정 주제하에 만나는 것이 좋겠다는 생각에 이들은 내부 연구모임을 만들기로 합의하였다.

경제분석실 내에 있는 4개의 팀인 거시경제분석팀, 경제정책분석팀, 재정정책분석팀, 세입세제분석팀에서 각각 1~2인씩 모여 만든 이 모임은 이름도 없었다. 형식이나 외피보다는 내용과 실질이 더 중요하였다. 그러나 처음부터 모임의 방향이 뚜렷했던 것은 아니었다. 자발적인 모임의 특성상 '이것을 하여야 한다' 라기보다는 '무엇을 담아갈 것인가' 에 대한 고민부터 시작되었다. 이들은 서로 학문적인 배경이 달랐으므로 기반다지기 작업부터 시작하였다. 공동작업이나 공동성과물은 차순위로 하고 우선은 공통 관심사에 대하여 같이 공부하기로 하였다.

초기 모임의 내용

경제분석실은 거시경제 전망, 재정 관련 변수 분석, 세수 추계 등 예측 업무를 주요 업무로 하고 있는데, 전망과 예측의 학문적 기초는 계량경제학이다. 계량경제학에 대해서는 모두 이미 공부한 바 있지만, 우리의 업무와 관련된 부분에 대하여 서로의 경험을 교류하는 것이 기반다지기의 첩경이라 생각하여 우리는 먼저 이에 대하여 공부하기로 하였다.

주교재와 참고문헌을 선정하고 각자 발제할 부분을 정하여 원칙적으로 매주 월요일 또는 목요일 일과 후에 만났다. 대개 약 2시간 정도 토론하였는데, 워낙 출중하신 분들인지라 할 말도 많아 때로는 시간이 잘 통제되지 않았지만, 서로 다른 경험세계를 바탕으로 논의를 전개하다보니 문자 그대로 이론과 실재가 절묘하게 결합되어 시간이 가는 줄 몰랐다. 어떤 분은 시계열에 익숙하고, 어떤 분은 패널 분석에 일가견이 있으며, 또 어떤 분은 이론에 밝았다. 그 가운데에서 비록 소화를 잘 시키지 못했지만, 학문적 포만감에 젖어 흐뭇해하고 있는 내 모습을 자주 발견하곤 하였다. 모임이 끝난 후 가끔 가볍게 한 잔을 나누던 자리는 아직은 서로에 대해서 잘 모르던 우리에게 존경과 애정을 쌓아가는 황금 같은 시간이었다.

연구회로의 발전

그렇게 두어 달이 지났을 때, 우리 처에서 직원연구모임을 지원한다는 방침이 발표되었다. 우리 모임에게는 변화의 계기가 마련되었다. 기존에 해오던 작업에서 내용과 실질은 큰 변화가 없을지 모르지만, 아직 명패도 없던 자체 연구 모임이었던지라 이름도 지어야 하고, 연구 활동 계획서도 작성하여야 하며, 회칙도 만들어야 했다. 이런 작업을 하고 보니 우리 모임이 참 내실 있는 모임이었다는 것을 새삼 확신하게 되었다. 기왕에 활동하였던 것을 그대로 옮기니 바로 연구활동, 연구계획, 그리고 회칙이 되었기 때문이다. 이렇게 계량경제연구회가 탄생되었다.

계량경제연구회로 공식화되면서 모임은 확대되었다. 평소에 관심을 같이 나누던 경제분석실의 재정정책분석팀과 세입세제분석팀의 구성원들을 모두 포괄하였고, 예산분석실의 법안비용추계팀에 있는 예산분석관 두 분도 모임에 참여하였다. 바야흐로 우리 연구회는

우리 처 내에서 전망과 추계와 관련된 모든 구성원을 아우르는 모임이 되었다. 이에 따라 연구 모임의 목적도 확대되었다. 우리 연구회는 이제 경제분석실 내의 자체 연구모임에서 벗어나 “국회예산정책처의 주요 업무인 재정 추계, 세수 추계, 그리고 법안비용 추계 등에 있어서 각종 계량기법이 요구되고 있는 바, 이 업무에 종사하는 직원들의 계량경제학에 대한 이해를 넓히고, 현실적인 적용가능성을 높이기 위하여 각종 계량기법에 대하여 연구함으로써 회원 및 조직의 발전에 기여할 목적”을 갖게 되었다.

연구회 활동

연구회 활동도 체계화되었다. 계량경제학에 대한 학습에 더하여 국내 경제 통계자료에 대한 숙지, 그리고 계량 분석 방법 실습까지 진행하기로 하였다. 각종 추계를 하기 위해서는 통계 자료의 수집과 가공, 그리고 그것을 이용하여 통계적으로 처리할 수 있는 실제의 기법을 공부하여야 했다. 이 과정에서 계량분석 package인 E-Views 사용법(이와 관련된 부분은 경제분석실장님과 거시경제분석팀장님의 역할이 지대하였다. 두 분은 경제분석실의 모든 분석관들의 PC에 이 프로그램을 설치하도록 하였고, 이 프로그램의 사용에 대하여 여러 가지 자체 교육을 한 바 있다.)을 공부하였고, 통계분석프로그램인 GAUSS의 기초에 대해서도 검토하였다. 이러한 기법에 대한 연구를 근거로 하여 E-Views와 GAUSS를 이용한 계량분석의 사례를 연구회 내부에서 발표회를 갖기도 하였다.

이러한 연구회 활동의 결과는 모든 회원들이 공유하였다. 회원 중에서도 일부 열성적인 구성원은 연구회 활동을 바탕으로 독자적인 연구를 진행하였고, 그 중 한 회원은 패널자료 분석방법을 비교 연구한 논문을 외부 학술지에 등재하는 성과를 거두기도 하였다. 연말에는 우리 연구회가 우리 처 우수연구단체에 선정되는 망외의 즐거움을 누리기도 하였다. 이 기회를 빌어 우리 연구회를 우수 단체로 선정해 주신 분들에게 감사드린다.

2005년 활동계획


2004년이 우리 연구회가 초기의 모색과정을 거쳐 정착하는 단계였다면 2005년은 내실을 다지는 해가 될 것이라 생각한다. 2005년은 2004년보다 더 좋은 여건에서 출발한다.

연구회의 지향점이 정립되어 있으며, 회원들이 인식의 기초를 공유하고 있고, 부족하지만 어느 정도 자료도 축적되어 있다. 2004년 후반부에 연구회는 2005년을 준비하면서 가용한 자금을 모두 동원하여 계량경제 이론과 시계열 분석에 대한 자료를 구입하였다. 이것들은 2005년 연구회 활동에 크게 기여할 것이다.

올해 계량경제연구회의 연구 활동은 2004년에 비하여 더욱 심화되고 다각화될 것이다. 우리 연구회는 계량분석에 대한 학습 모임을 계속하는 한편, 학술대회에 참석하며, 연구보고서를 작성하여 발표할 계획이다. 학습 모임에서는 우선 4월 이후 월 2~4회 가량 고급 계량경제학에 대하여 공부할 예정이다. 그리고 통계 분석 및 마이크로시뮬레이션에 유용한 STATA 프로그램에 대해서 공부하고, 우리 처 보고서나 연구논문에 사용된 통계분석의 예를 검토할 것이다. 이러한 활동 중 중요한 부분은 연말에 연구회 자체 연구발표회를 통하여 회원들과 공유할 것이다.

연구회의 발전 방향

우리 연구회 활동은 몇 가지 제약에 직면해 있다. 연구회 모임은 다른 연구회 모임과 같이 업무 시간 외에 이루어지고 있다. 각자 고유 업무를 수행하며 모임을 준비하고 참석하기에는 시간이 부족하다. 13명의 회원이 시간을 맞추어 활동하는 것도 쉽지 않다. 때로는 연구회 활동이 업무 수행과 충돌하는 경우도 있다. 무엇보다 이제는 연구 활동을 우리의 업무와 직결시켜야 할 필요성도 증가하고 있다. 또한 연구회 활동이 전문화되면서 입장에 따라 회원들의 관심 차이가 발생하여 연구회의 응집력이 약화되는 경우도 있다.

이러한 현실적인 제약 속에서 우리 연구회가 발전하기 위해서는 이제와는 다른 방식의 연구회 운용도 고려할 필요도 있다. 예를 들면 연구회 전체 모임은 유지하되, 내부적으로는 몇 개의 분과로 나누어 운용함으로써 연구의 발전과 회원의 확대를 도모할 수도 있을 것이다. 이러한 운용이 가능하도록 지원제도도 강화될 수 있을 것이라 기대한다. 실제와 제도가 어우러진 상승효과는 연구회 활동의 전문성을 강화하고 이는 결국 연구회 회원들이 처 내에서 수행하는 업무에 녹아들어가 분석 자료의 질을 높일 것이다. 

공공의 적 (敵) — 살, 공공의 적 (的) — 다이어트



최 상 미
비서실

3개월 헬스 '반짝' 한 것을 가지고 글을 쓰는 것이 축스럽긴 하지만, 요즘 내 일상에 이만한 활력소가 없으니 몇 자 적어본다.

입사한 후부터 나의 몸은 변하기 시작했다. 입사 첫날부터 무서운 식욕을 발휘한 나는 귀엽고 깜찍한 외모와 상관없이 '돌쇠' 라는 별명을 얻었다. (사실 어느 정도는 예상했던 부분이다.) 그 후 웬지 피곤한 것 같다는 기분에 비타민, 영양제를 챙겨 먹고 가끔씩 전(前) 처장님 간식에도 손을 대기 시작했다. 그리고 단거는 정말 danger하다는 생각도 잊은 채 초콜릿에 심취하기도 했다. 몸은 시나브로 달라지기 시작했다. 물론 바람직하지 않은 쪽으로. 그렇게 불어가는 몸을 저녁 한 끼 굶는 걸로 다스리려 했으나, 남자친구도 없이 망가져 가는 스스로를 견디지 못하고 10개월 동안 방치해 두었던 몸을 추스르기 위해 헬스클럽을 찾았다. 첫날 몸무게와 체지방을 잴다. 야속한 체지방 측정기가 나의 몸 구석 구석의 지방들을 살살이도 찾아내어 내놓은 수치를 보았을 때, 자학의 시간이 왔다. 웰빙을 부르짖으며 온갖 몸에 좋다는 것은 사족을 못 쓰고 먹으면서, 몸의 지방들은 이렇게 키워왔을까.

그날부터 나의 운동은 시작되었다. 모든 약속을 주말로 미루고 평일엔 거의 헬스클럽에 출근도장을 찍었다. 전문가란 사람들은 운동은 일주일에 3일 정도가 적당하다지만, 내 몸에 그렇게나 많은 지방들이 상주하고 있는 것을 안 순간부터, '적당' 이란 말이 가당키나 할까. 나의 불타는 투지와 열의를 본 트레이너는 이런저런 운동법을 열심히 가르쳐 주었고, 난 괴력을 발휘하며 배워나갔다. 이런 나를 보고 내 언니는 국회소속으로 2008년 베이징 올림픽, 역도대회에 나가라고 한다. 두 달 동안 반은 걷고 반은 뛰는 식으로 유산소 운동을 50분 가량 하고, 부위별로 근력운동을 하니 두 시간은 우습게 지나가버렸다. 헬스클럽 문 닫을 시간만 아니라면 한 시간만 더 했으면 하는 아쉬운 마음으로 남은 힘을 돌 곳 없이 집으로 오곤 했다.(대체 나의 어머니는 날 가지셨을 때 무엇을 드셨던 것일까. 어쨌든 든실하게 넣어주셔서 감사합니다, 엄마!)

점점 중량을 늘려가면서 운동하는 재미가 쏠쏠했다. 조금 더 무거운 것에 도전하면서

나의 근육의 존재를 느낄 수 있었다. 같은 삼두근 운동인데도 아령을 어떻게 이용하느냐에 따라, 어떤 기구를 이용하느냐에 따라 다른 근육이 땅기는 것을 경험했다.(오호라!) 신기했다. 그러다보니 '오늘은 삼두근 중 가운데 근



육을 단련시켜볼까' 하는 구체적인 도전의식이 생기기도 하고 운동에 한창 재미를 붙였다. 하지만 문제는 몸무게였다. 초기에 트레이너는 나에게 너무 무리하지 말고 한달에 2kg씩만 빼라고 했는데, 2kg은 커녕 0.5kg도 빠지지 않으니... 우울했다. 하지만 다시 측정한 체지방이 두 달 만에 2.3kg이 감소하고 근육이 그 자리를 고스란히 차지했다. 그럼 그렇지. 아무리 내 몸이 너희 지방들이 살기에 아늑하고 포근할지언정 이렇게나 몸을 혹사시키며 움직이는데 떨어나가지 않을 방법이 없겠지. 몸 구석구석의 군살이 조금씩 빠지고 몸이 균형 잡혀 가기 시작한 것이 성과라면 성과겠지만, 그래도 나의 열성적인 운동에 비해 2.3kg의 지방감량은 성에 차진 않았다. 살 빼는 게 이렇게 힘들 줄 몰랐다. "여러분, 주위에 운동으로 체중감량 하신 분들이 있다면, 무조건 격려하고 존경의 눈빛으로 바라봐 주세요."

석 달째부터는 다른 목표를 세웠다. 아무래도 목표가 있으면, 해이해지기 쉬운 시기에 동기부여가 되어 새로운 마음으로 좀더 열심히 할 수 있다는 게 그 이유였다. 그리하여 10km 마라톤 대회에 나가기로 결정하고 한 달 후쯤인 3월 19일에 있을 국제청이 주관하는 "제39회 납세자의 날 기념-납세자와 함께하는 마라톤 대회"를 신청했다.(이 글을 쓰는 도중에 그 날 입을 운동복 상의와 기록 칩이 든 소포가 도착했다 — 음, 갑자기 비장해진다) 그래서 요즘은 매일매일 10~12km를 뛴다. 피곤해서 만사 귀찮은 날도 일단 러닝머신 위에 올라서서 30분 이상 뛰다보면 축 처졌던 몸에 활력이 생기면서 에너지가 생기는 걸 보면, 역시 몸은 방치하지 말고 괴롭힐지어다. 물론 러닝머신 위에서 기계의 힘을 빌어 뛰는 것과 땅위를 순전히 내 다리의 힘으로 뛰는 것에 차이가 있겠지만 3개월 동안 다진 체력으로 잠실종합운동장 주위를 누비고 다닐 생각에 설렌다. 상미다리는 "백만불짜리 다리", 몸매는 "끝내줘요."라고 하면 거짓말이고 드디어 사람이 되어가고 있다.

이제 슬슬 봄기운이 느껴지고 두꺼운 옷 속에 감춰두었던 살들도 더 이상 숨을 곳이 없다. 먹는 것도 물론 중요하지만, 몸 속의 유해한 것들을 떼어내는 것에도 신경을 써야하지 않을까요라고 세 달 운동한 제가 감히 말씀드립니다. 

※ 후기 : 본인은 3월 19일 마라톤 대회에서 1시간 4분 20초만에 들어왔습니다.

누가 내 치즈를 옮겼을까



박희정
총무팀

누구나 한번쯤은 읽어 봤을 법한 베스트셀러, 누가 내 치즈를 옮겼을까.

이 책은 쥐 두 마리와 두 명의 꼬마인간을 설정해 놓고 편하고 재미있게 읽을 수 있도록 담아낸 우화이다.

여기에 나오는 ‘치즈’는 우리 모두가 추구하는 돈, 권력, 자유, 건강, 인간관계 등을 나타낸다. 대부분의 사람들은 여기서 비유하고 있는 치즈를 추구하면서 살아가고, 원하던 치즈를 얻게 되었을 경우에는 그것에만 집착할 뿐 새로운 치즈를 찾으려 모험을 하지는 않는다.


이 책에서 등장하는 두 마리의 쥐는 치즈(변화)가 없어질 것에 대비하지만 꼬마인간 햄과 허는 새로운 변화에 대한 두려움이 커 주어진 현실에서만 안주할 뿐이다. 반면에 스니퍼와 스키리란 작은 쥐들은 현재 있는 치즈에만 안주하지 않고 언젠가는 소멸될 수밖에 없는 치즈를 빠르게 인식하고 행동할 줄 아는 능력을 보여주고 있다. 뒤늦은 감은 있지만 꼬마인간 허는 쥐들이 떠난 다음에라도 새로운 치즈를 찾아 나서며 그 변화를 체크하게 된다. 그 결과 신선하고 질 좋은 치즈 창고를 찾아내지만, 이와 반대로 모험을 두려워하고 변화를 싫어한 꼬마인간 햄은 굶게 되며 과거에 있었던 치즈에 대해서만 생각하고 현재에 없어진 치즈는 누가 옮겨놓은 것이라는 불만에만 가득할 뿐이다. 이처럼 같은 치즈 창고 안에서도 주인공 넷은 너

무도 다른 결과를 낳는 것을 볼 수 있다.

‘행동하지 않고 생각만으로 끝내는 것은 바보다’

지금 이 책에서는 같은 장소에서 다른 결과를 낳은 주인공들을 보여주면서 우리에게 많은 가르침과 교훈을 주고 있다. 생각만 하고 행동으로 옮기는 실천이 없다면 햄과 같이 언젠가는 없어져버릴 수밖에 없는 치즈로 인해 굶어 죽을 수 있는 극단적인 결과까지도 초래할 수 있다. 알면서도 실천하지 않는 것은, 모르면서 살아가는 사람들보다도 어리석은 것이며 실패를 두려워하지 않는 마음이 값진 삶을 살아갈 수 있는 힘이 될 것이다. 이 책 한 권으로 나는 내 자신에게 많은 질문을 던져보게 되었다. 내 ‘치즈’는 어떤 위치에 있으며, 생각만으로 끝나는 것이 아니라 행동으로 옮기는 용기와 모험이 있는지를...

살이 찌서 다이어트를 해야 한다는 생각이 있어도 생각만 할 뿐 체계적인 운동은 작심삼일뿐이었고, 영어회화가 필요하다 생각하여 책과 테이프는 샀지만 지금은 거의 책상 한 편에 박혀 있을 뿐...

변화는 내일 일어나는 것이 아닌 지금 이 순간부터 시작되고 있으며, 새로움에 도전하는 것에 대한 두려움에 움크리고만 있다면 빠르게 변화하는 이 세상에서는 도태될 수밖에 없을 것이다. 변화하는 세상은 나를 기다려 주지 않고 내가 그 변화를 받아들여 세상의 변화보다 한 발 앞서 나가야 한다는 교훈을 주며 앞으로 살아갈 내게 삶의 훌륭한 지침서가 될 것이다. 



조제, 호랑이 그리고 물고기들

어린 연인들의 영원하진 않지만 강한 사랑



김 선 정
경제정책분석팀

조제, 호랑이 그리고 물고기들…

이상하게 눈에 들어왔다.

팬서리 다른 일본영화들처럼 처음부터 끝까지 조용하고 잔잔하게만 진행되는 영화면 어쩌나하는 노파심은 있었지만 도대체 저 세 단어가 무엇을 뜻하는지 너무나도 알고 싶은 맘은 날 영화로 이끌었다.

옛날 사진의 느낌이 나는 스틸 컷이 차례차례 화면을 채우고…

뒤이어 긴 머플러를 두르고 누더기 토끼 인형을 꼭 껴안은 소녀가 에펠탑 주위를 배회하는 그림이 등장한다. 이 소녀가 조제다. 그림과 함께 츠네오의 독백이 잔잔히 깔리면서 시작되는 이 영화는 대학생 츠네오와 다리를 쓸 수 없는 장애인 조제와의 사랑을 그리고 있다.

심야 마작 업소에서 아르바이트를 하고, 매력적인 외모의 여자들과 자유로운 관계를 즐기는 대학생 츠네오. 그는 아르바이트 중 우연히 손님들로부터 유모차를 끌고 다니는 이상한 할머니에 대한 이야기를 듣게 되고, 사람들은 유모차 속에 있는 ‘어떤 것’에 굉장한 호기심을 느낀다.

어느 날 새벽, 츠네오는 언덕길을 달려오는 유모차와 마주하게 되고, 그 안에는 겁에 질린 채 자신에게 칼을 겨누고 있는 소녀가 있었다. 이것이 그들의 첫 만남이다. 그녀의 본명은 쿠미코, 하지만 할머니가 쓰레기장에서 주워온 사강의 소설에 폭 빠져 있는 그녀는 소설 속 주인공의 이름을 본떠 스스로를 조제라고 부른다.

조제는 예쁘다. 음식도 잘 만들고 아는 것도 많다. 걷지 못하지만 끔찍한 장애는 아니다. 츠네오는 이런 조제를 동정하면서도 매력을 느낀다. 이렇게 그들의 소통은 시작되고,

수많은 망설임과 이별 뒤에 그들은 동거를 시작한다.

츠네오는 조제에게 세상을 향해 간혀있던 마음의 문을 열게 하고 자신만의 깊은 세계에서 상상하고 말았던 혹은 이야기하고 싶었던 현실의 것들과 소통할 수 있도록 해주는 매개체가 되어준다.

영화에서 조제는 언제나 다이빙하듯 온 힘을 다해 의자에서 떨어진다.

자신은 그냥 의자에서 내려오는 거라면서 다리가 부러질 듯 첩퍼덕 땅으로 떨어지는 그녀... 정말 독특한 캐릭터란 생각을 했다. 의자에 내려온 그녀가 쓸 수 없는 자신의 다리를 질질 끌면서 방을 가로질러 갈 때의 모습은... 알록달록한 치마 색깔 탓일까? 그녀는 마치 인어공주 같았다.

찬란한 비늘을 자랑하듯 꼬리지느러미를 휘저으며 유유히 바다를 유영하는 인어공주... 우연의 일치일까. 그녀는 물고기를 세상에서 제일 좋아한다. 영화에서 물고기는 그녀가 무척이나 보려 했지만 볼 수 없어 환상으로만 볼 수 있는 존재이다.

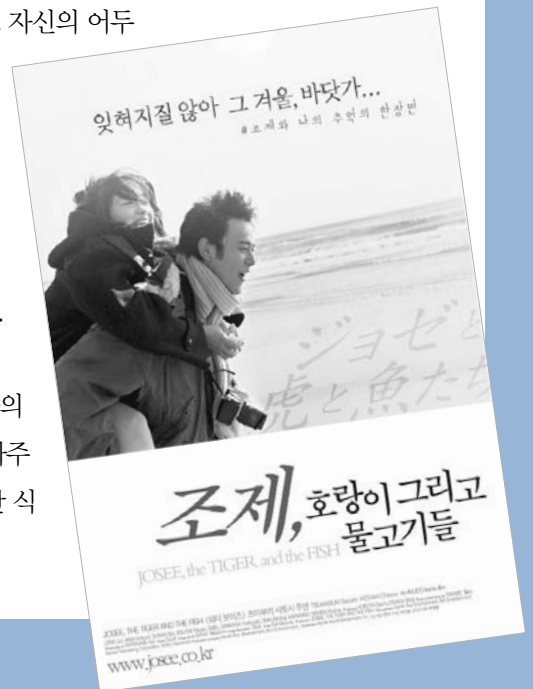
동물원에서 조제는 좋아하는 사람이 생기면 보러 오려고 했다면서 호랑이를 관찰하듯 유심히 바라본다. 영화 속 호랑이는 조제의 강한 내면과 움츠리고 억눌린 자신의 세계를 열어 짓혀가는 긍정적인 힘의 표현이다. 영화 속 호랑이와 물고기, 이 두 가지는 두렵고 막막한 삶을 살아가는 조제의 현실을 비유하는 듯 느껴졌다.

모텔에서 잠든 츠네오에게 지극히 느릿하고 회한 가득한 어조로 자신의 어두웠던 삶의 편린들을 조용히 내뱉는 조제. 맑고 미묘한 표정 속에 조제가 읊조리는 이 독백은 영화의 압권이라고 할만치 슬프고 아름답우며 삶의 모든 것을 경험한 듯한 착각을 준다.

어둠의 세계에서 뒹굴고 간혀있던 자신을 끌어올려준 것은 그대라고... 하지만 그대가 떠나더라도 나는 다시 그 세계에 돌아가겠지만 이제는 견딜만할 거라고... 조제는 이제 무엇인가 넘어선 듯했다.

그리고 그들은 바다로 간다.

결국 츠네오와 조제는 헤어진다. 아니 그들은 서로에게 자신들의 역할을 다한 것이라고 해야 할 것이다. 요새 흔히 하는 말처럼 아주 쿨하게 그리고 담백하고 절제된 느낌으로... 마치 친구 집에서 맛난 식



사를 대접받고 자연스레 집을 나서듯 그들은 헤어진다. 조제는 이별 선물로 두 사람의 추억에 자리 잡은 하나의 소품이었던 SM 잡지를 츠네오에게 건네준다.


“그럼 이만 갈게”라는 말을 남기고 떠나는 츠네오. 그것이 그들의 마지막 모습이었다. “담백한 이별이었다”는 츠네오의 독백이 흐르고, 늘씬하고 아름다운 애인이 곁에 있지만 츠네오는 가던 길을 멈추고 난간을 붙잡으며 오열한다. 장면이 바뀌고 좀 더 강해지고 맑아진 모습의 조제. 이젠 그녀 곁에 츠네오는 없지만 전동식 휠체어가 그의 역할을 대신하고 있다. 한낮의 태양 아래에서 장을 보러 가고, 여전히 의자 위에서 힘차게 다이빙을 하는 조제. 석쇠 위에는 그녀 혼자만의 식사를 위한 생선이 구워지고 있다.

사랑은 조제에게 영원하지 않고 잔인하기까지 했다. 하지만 그 사랑이 그녀를 이만치 강하게 만든 것일까...

〈조제, 호랑이 그리고 물고기들〉은 단지 장애인과 비장애인의 애틋한 사랑을 다루고 있는 최루성 멜로 드라마로 치부하기에는 뭔가 쓸쓸하다.

영화 속에는 장애인 여자의 순정의 비극도, 현실의 막강한 장벽에 부딪혀 겪는 끔찍한 좌절도 없다. 그저 혼자 버텨내야 할 막막한 시간의 무심함을 견뎌가는 나름의 꾀꾀함만 있을 뿐이다.

〈조제, 호랑이 그리고 물고기들〉은 조금씩 지쳐가다가, 더 이상 돌아올 수 없는 지점을 넘어가버린 남녀의 마음을, 그들의 사랑과 이별을 그려낸다. 달콤하게, 동화처럼 순수하게, 그리고 애절하면서도 상쾌하게 말이다.

다른 방향으로 생각해보면, 이 영화는 그들의 운명이 우리 모두의 운명 같은, 마음 한 구석에서 다리를 절 듯 절뚝거리면서 타인과 혹은 세상과 뜨겁게 아니면 차갑게 소통하며 함께 가길 갈망하지만 결국은 각자일 수밖에 없는... ‘홀로 섬’을 따뜻한 시선으로 바라보며 어루만지는 치유의 영화인 것이다. 

편집인의 변



이원탁 편집인
기획관리관


國富而貧治 曰重富 重富者強, 國貧而富治 曰重貧 重貧者弱.

나라가 부유한데도 가난한 살림처럼 아끼고 줄여쓰면 더욱 부유해지고 더욱 부유해지면 강해진다. 나라가 가난한데도 부자살림처럼 흥청망청 쓰면 더욱 가난해지고 더욱 가난해지면 약해진다.

-「상자(商子)」 거강(去強) 편

지난 2월, 어느 출판사에서 「상군서」(商君書)가 다시 출판되었더군요. 「상자」(商子)는 상양(商鞅)이 지은 상군서를 부르는 다른 이름입니다. '나라살림 지킴이'와 '나라정책 길잡이'를 지향하면서 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 일을 수행하는 국회예산정책처로서는 가벼이 여길 수 없는 구절이라는 생각이 듭니다.

우리 처는 작년 3월에 개칭한 터라, 하루하루 부딪히는 모든 일상이 곧 기관의 첫 역사가 되고 있습니다. 그런 중에 「예산춘추」 창간호를 안정적인 기관형성과 더불어 개칭 1주년을 맞이하는 시점에서 발간하게 된 것을 편집인으로서 기쁘게 생각합니다.

이제 완전한 봄입니다. 내년도 예산을 편성하는 시점입니다. 정기국회에서는 심도 있게 예산을 심의하게 될 것 입니다. 국회예산정책처의 얼굴인 「예산춘추」가 제 몫을 하게 되길 겸손하게 기원해봅니다. 

의정활동을 지원하는 디딤돌이 되길



임익상 편집실무위원장
기획협력팀장

가슴을 톡 쏘는 청량음료처럼 한여름의 무더위를 가시게 하는 화음을 만들어 내기 위하여 매미는 6~17년 동안 땅속에서 애벌레로 지낸다고 합니다. 보름 남짓의 화려한 축제를 위하여 그 지나긴 세월을 참고 또 참아내는 인내심은 곤충의 한살이로 치부하기에는 너무나 대단한 것 같습니다.

한날 미물에 지나지 않는 곤충도 화려한 날을 기대하며 지나긴 세월의 고통을 감수하는데 하물며 새로운 생명력을 창조하는 데 있어 인간에게는 더욱 큰 인내력이 필요할 것입니다.

처음 우리기관의 상징적인 홍보지인 「예산춘추」 창간호 발간을 위한 편집실무위원장을 맡아 업무의 생소함에서 오는 어려움도 있었지만 나름대로 보람도 많았습니다.

처음 실무위원회를 구성하고, 집필진을 선정하여 원고를 의뢰하고, 표지 디자인을 고르고, 본문을 교정·교열하는 것에 이르기까지 어느 하나 수월한 것은 없었지만 작업을 진행해 나가면서 하나씩 하나씩 형태를 이루어나가는 모습을 보았을 때, 새집이 완성되어 내 방을 갖게 되는 어린아이의 설렘처럼 우리기관의 밝은 미래를 엿볼 수 있었기에 기분 좋게 업무에 임할 수 있었습니다.

특히, 원고독촉과 교정·교열 작업을 맡아준 실무위원 여러분이 참으로 많은 마음고생을 하였습니다. 「예산춘추」가 국가예산 및 결산 등 재정운용에 관한 공론의 장으로 성숙하여 국회의원님들의 의정활동에 더욱 밝은 비전을 제시해 줄 수 있는 디딤돌이 될 수 있기를 기대하며, 앞으로도 많은 애정과 관심을 가져주시기를 간곡히 부탁드립니다. ☺

NABO Budget & Policy

Spring 2005

Volume 1 No.1

CONTENTS

Editor's Introduction Shin, Hae Ryong Deputy Chief of NABO	10
Congratulatory Remarks for the Launch of NABO Budget & Policy	
• Kim, Won Ki Speaker of the National Assembly	12
• Jeon, Yun Churl Chairman of Board of Audit and Inspection	14
• Kang, Bong Kyun Chairman of the Special Committee on Budget and Accounts	16
• Han, Duck Soo Deputy Prime Minister & Minister of Finance and Economy	18
• Namgoong, Suek Secretary General of the National Assembly Secretariat	20
• Byeon, Yang Kyoon Minister of Planning and Budget	22
• Douglas Holtz-Eakin Director of U.S. Congressional Budget Office	24
Featuring	
Fiscal Reform and Congressional Evaluation of Public Programs • Chae, Soo Chan National Assembly Member	26
Challenges and Solutions in the National Assembly's Budget Examination	
• Kim, Jung Boo National Assembly Member	32
Policy Suggestions for the Improvement of the Congressional Budget Examination Using NABO	
• Ham, Seong Deuk Professor of Korea University	39
Case Studies	
Analysis of Fiscal Financing Project • Lee, Nam Soo Analyst	45
Analysis of Fiscal Management and Policy Suggestion for Pension Funds • Park, Inhwa Analyst	51
Estimating the Cost of Aid for the Pregnant & Postpartum Farm Women • Im, Myung Hyun Analyst	56
Economic Outlook for 2005 • Cho, Sungwon Analyst	62
Evaluation of Housing Credit Guarantee Fund Program • Shin, Dong Jin Evaluator	66
Budget and Policy Expert Commentary	
Rethinking the Perception and the Attitude of the Fiscal Problem of the Persons Concerned	
• Woo, Myoung Dong Professor of Sungshin Women's University	70
The Budget for Day Care Service Expansion with Deregulation	
• Hyun, Jin Kwon Professor of Ajou University	75
Introduction of Performance Evaluation in Assessing Government Program	
• Park, Byoung Sik Professor of Dongguk University	80
Series Feature: Budget Policies of Foreign Countries	
Report on the Proposition of Revision of French Public Finance Organizational Law • Kim, Young il Analyst	86
NABO Staff Study Group on Econometrics	
Synergy between Spontaneity and Incentives • Jeong, Moon Jong Analyst	95

