

2012년도 예산안 대토론회

2011. 10. 31(월) 10:00~12:00
국회의원회관 대회의실

예산춘추

특집

2012년도 예산안 심사와 주요 쟁점

한나라당의 2012년도 예산안 심의방향과 주요 쟁점 _ 장윤석

민주당의 2012년 예산안 심사방안 _ 강기정

2012년 예산의 효율적인 자원배분 방향 및 NABO의 분석방향 _ 김춘순

2012년 경제전망과 재정운용 방향 _ 박종규

2012년 공공기관 지원 예산안 심사방향 _ 박용주

예산심사 사각지대 극복을 위한 제언 _ 이원희

글로벌 금융·경제 위기를 대비하기 위한 재정건전성의 강화 _ 이영



예산춘추

NABO Budget & Policy

VOL.24 2011 가을호

Contents

권두 칼럼

008 재정의 건전성은 왜 중요한가? _ 김동건

특집 | 2012년도 예산안 심사와 주요 쟁점

- 010 1. 한나라당의 2012년도 예산안 심의방향과 주요 쟁점 _ 장윤석
014 2. 민주당의 2012년 예산안 심사방안 _ 강기정
018 3. 2012년 예산의 효율적 자원배분 방향 및 NABO의 분석방향 _ 김춘순
024 4. 2012년 경제전망과 재정운용 방향 _ 박종규
034 5. 2012년 공공기관 지원 예산안 심사방향 _ 박용주
039 6. 예산심사 사각지대 극복을 위한 제언 _ 이원희
044 7. 글로벌 금융·경제 위기를 대비하기 위한 재정건전성의 강화 _ 이영

NABO 논란

- 050 1. 주민참여예산제도 운영의 시사점과 향후 과제 _ 최민수
055 2. 국가재정운용계획의 실효성 제고방안 _ 국경복
062 3. 발생주의 국가결산제도 도입에 대한 소고 _ 이병길
071 4. 조세지출 추계의 개선방안 _ 신영임
077 5. 2012년도 성과계획서 활용방향 _ 김태규
083 6. 예산법률주의의 두 가지 의의 _ 옥동석
090 7. 복지지출과 재정건전성 _ 김문구

NABO 동향

- 097 2010회계연도 결산설명회 개최 / 베트남 개발전략연구원 원장단 방문
2012년도 예산안 관련 부처 업무협의 / 국회예산정책처 직제 개정
국회예산정책처 인사 / 전문가 간담회 현황 / 포럼 현황
조사·분석 요구 접수 및 회답 현황

나라살림 대토론회

100 2012년 예산의 총량과 자원배분 _ 윤준승

예산정책 지식포럼

106 국가 재정·정책에 대한 지식·정보의 학습과 소통의 장
_ 김양혜·윤상우

최신 분석보고서

- 112 2012년도 예산안 분석—부처별 분석
113 2010회계연도 결산 분석 종합
115 2011~2015년 경제 전망
116 2011~2015년 세원확대 및 세제합리화 방안
117 2010년 결산상 재정통계의 문제점과 개선방안
118 자영업자 현황 및 정책 방향
119 2010년도 신규재정사업 평가
120 2010회계연도 성과보고서 평가
121 2012년도 공공기관 정부지원 예산안 평가

언론을 통해 본 NABO

124

해외자료

140 고령화에 따른 장기요양시스템 구축을 위한 고려사항 _ 조은영

직원마당

- 144 1. 스웨덴·노르웨이 출장기 _ 서재만
148 2. 7년의 밤: 거대한 상상력, 역동적 서사, 강렬한 메시지! _ 인정은

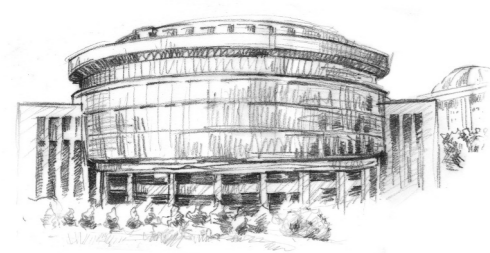
발 행 일 2011년 10월 31일
발 행 인 주영진 국회예산정책처장
편 집 인 임익상 기획관리관

예산춘추 편집실무위원회

위 원 장 임석순 기획협력팀장
위 원 장석립 기획협력1담당
이상오 기획협력2담당
이동현 총무담당
최철민 예산분석관
변재연 예산분석관
김경수 예산분석관
김애선 예산분석관
이강구 경제분석관
김대철 경제분석관
신영임 경제분석관
윤성식 사업평가관
정유진 사업평가관
전수연 사업평가관
간 사 이주호 홍보·편집 담당

주 소 서울특별시 영등포구 의사당로 1
국회예산정책처
전 화 02-788-4619
팩 스 02-788-4686
홈 페이지 www.nabo.go.kr

편집디자인 비컴(02-543-6133)



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

나라살림 대토론회



9월 5일, 국회의원회관 대회의실에서 2012년 예산의 재정총량과 재원배분에 대한 심도 있는 논의를 위해 지난 3월에 열린 《국민과 함께하는 나라살림 대토론회》에 이어 두 번째 《나라살림 대토론회》를 개최하였다.



주영진 처장 개회사



정갑윤 예결위원장 축사



권오을 사무총장 축사



2010회계연도 결산설명회 개최

8월 16~17일, 국회예산정책처 대회의실 및 국회 의원식당에서 정갑윤 국회예산결산 특별위원장, 장윤석 위원(한나라당 간사), 강기정 위원(민주당 간사) 등 예결위원 17인 및 의원보좌진을 대상으로 「2010회계연도 결산분석 결과」에 대한 결산설명회를 개최하였다.



2012년도 예산안 관련 업무협의

「2012년도 예산안 분석」 보고서의 정확성과 수용성을 제고하기 위하여 기획재정부 등 28개 정부 부처 및 4개 공공기관과 업무협의를 실시하였다.

국회예산정책처 직제 개정

8월 26일, 국회운영위원회(위원장 황우여)에서 입법지원 역량 강화를 위한 분석관 증원 등을 주요 내용으로 하는 「국회예산정책처 직제 일부개정안」이 가결되었다.



2011년도 국정감사

10월 17일, 국회운영위원회에서 국회사무처, 국회도서관, 국회입법조사처 등과 2011년도 국정감사를 받았다.



대외협력

8월 18일, 응오 도안 빈(Ngo Doan Vinh) 베트남 개발전략연구원(Development Strategy Institute) 원장단이 국회예산정책처를 방문하였다.



예산정책 지식포럼

8월 19일, 성균관대 안중범 교수를 초빙하여 「복지재정과 복지정책」이라는 주제로 제2회 예산정책 지식포럼을 개최하였다.



9월 26일, KDI 강동수 거시·금융정책연구부장을 초빙하여 「글로벌 재정위기와 재정·금융정책의 대응방안」이라는 주제로 제3회 예산정책 지식포럼을 개최하였다.



신규임용

10월 24일, 백경엽 경제분석관, 안옥진 사업평가관, 이동규 예산분석관, 조은영·강민지 경제분석관보, 이채정 사업평가관보 등 신규임용자 6인에 대한 임용장 수여식이 있었다.

재정의 건전성은 왜 중요한가?



김동권
서울대 명예교수
예산정책자문위원회 위원장


2008년 9월 리만 브라더스(Lehman Brothers) 파산 이후 본격화된 글로벌 경제위기와 이에 대응한 확장적인 재정정책의 지속으로 인해 많은 선진국들의 재정상태가 급격히 악화되고 있다. 남유럽의 몇몇 국가들에 의해 처음 발생한 재정위기는 2009년 10월 그리스 신정부가 재정적자 전망치를 상향조정하고 EU의 실사에서 국가부채가 추가로 발견되는 등에 따라 시장의 불신이 확장되면서 시작된 것이다. 남유럽 국가들의 재정위기 발생원인은 국가별로 다소 상이하나 재정을 지나치게 안일하게 운영함으로써 생기는 만성적인 재정적자, 수출부진 등 취약한 산업구조로 인한 대외 채무증가, 정부의 위기대응능력의 부재 및 정부에 대한 낮은 신뢰도 등이라고 할 수 있다. 이처럼 최근의 남유럽 재정위기 발생은 재정건전성이 무엇보다 중요함을 인식시키고 있으며 따라서 재정건전성 회복이 선진국들의 최대 화두로 부상하고 있다.

그러면 재정건전성 회복이라는 명제가 왜 중요한가를 간략히 살펴보자. 일각에서는 재정건전화 정책을 추진하면 세 부담이 늘어나고 정부지출이 감소하여 거시경제에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다고 우려한다. 물론 단기적으로는 경제성장에 부정적일 수 있겠으나 재정건전화 정책을 일관성 있게 추진하고 관리하면서 경제의 잠재성장능력 제고에 초점을 맞춘다면 중장기적으로 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다. 재정운영이 매년 적자가 되어서는 안 되고 그렇다고 매년 흑자로 운영되는 것도 경제에 좋지 않다. 적극적인 재정정책을 통해 적자·흑자가 반복적으로 일어날 수 있으나 장기적인 시각에서 균형이 되도록 운영하는 것이 경제성장 및 안정에 도움이 된다고 보는 것이 전통적인 케인즈

경제이론이다. 재정건전화 정책이 경제주체로부터 신뢰를 받으며 일관성 있게 추진되고 또한 증세 위주보다는 지출삭감(특히 인건비 및 이전지출) 위주로 추진될 때 성장률 제고에 긍정적인 효과가 나타난다는 다수의 실증분석 결과가 존재하고 있다.

재정을 잘못 운영하였을 경우 이의 부담은 현대보다는 우리의 후손들에게 더 크게 전가된다는 점에서도 재정건전성은 중요하다. 재정건전화 정책이 단순히 한시적 출구전략으로 인해 일정 시점의 위기 이전 수준으로 회복된다는 것으로 만족할 것이 아니라 재정의 지속가능성을 염두에 둔 중장기적 시점에서 추진해야 함도 재정문제가 한 세대의 문제로 끝나는 것이 아니기 때문이다. 특히 앞으로 인구노령화 경향 탓으로 모든 나라가 이에 관련한 재정부담이 큰 폭으로 증가할 전망이다. 다수의 선진국들처럼 이미 상당히 높은 수준의 국가채무가 존재하고 있다면 향후 경제충격 발생시 재정이 안전판 역할을 하는 데는 한계가 따르기 마련이다. 또한 금융부문이 취약해지면 정부가 공적자금을 투입하고 지급보증 등 재정의 역할이 커질 수밖에 없는데, 재정건전성이 악화된 상태에서 금융이 더욱 악화된다면 정부의 위기 대처능력이 떨어져 경제회복이 어렵게 된다. 지금 남유럽 국가들이 경험하고 있는 사태의 원인은 바로 여기에 있기에 재정의 건전성을 중요시할 수밖에 없으며 우리나라도 결코 남의 일이라고만 할 수 없는 상황에 와있다.

그동안 우리나라의 재정건전성 여부를 살펴보면 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기의 상황을 제외하면 비교적 정상적인 세입 범위 내에서 세출을 집행함으로써 재정의 건전성을 유지해왔다고 말할 수 있다. 물론 김대중·노무현 정부를 거치면서 국가채무가 급격히 상승한 것은 사실이나 통합재정수지 및 관리대상수지를 가능한 안정시키려는 노력이 있어왔다. 그러다가 이명박 정부가 출범한 2008년에 관리대상수지가 GDP대비 1.5% 적자로 반전되고 2009년에는 이 적자가 GDP의 4.1%에 달하였다. 2010년에는 다소 개선되어 관리대상수지 적자가 GDP의 1.1%로 축소되었으며 정부가 재정수지의 완전균형을 2013년으로 계획하고 있다는 사실에서 아직도 우리가 노력해야 할 과제가 많다는 것을 알 수 있다.

최근 우리 재정의 건전성 추세가 악화되고 있는 상황에서 무엇보다도 중요한 것은 재정건정성 원칙을 유지하고자 하는 국회와 정부의 강력한 의지이다. 2012년 총선과 대선을 겨냥한 정치권의 포퓰리즘에 빠져 예산 팽창을 수반할 수밖에 없는 입법제정을 국회가 앞장선다면 우리나라 재정은 암담해진다. 재정부담을 수반하는 국회의 입법안 제출이 15대에 13건, 16대에 76건이었는데 17대에는 1,404건으로 늘더니 18대에 와서는 2,782건으로 급증했다. 최근 정치권에서 논의되고 있는 무상급식, 무상의료, 무상보육, 반값등록금 등을 모두 실시한다면 최소 연간 40조원이 소요될 것이라는 전망이 나오고 있다. 이래서는 재정이 너무 어렵다. 이제 국회와 정부가 중심을 잡고 그리스가 겪고 있는 국가부도 위기가 결코 우리에게 일어나지 않도록 구체적인 방안을 마련해야 한다. 재정의 건전성을 침해하지 않으면서 우리나라가 지향해야 할 복지 확충을 가능하게 하는 큰 그림(grand design)을 준비해야 한다. 경제위기를 대처하는 최후의 보루인 재정은 한번 무너지면 다시 일으켜 세우기가 쉽지 않다. 

한나라당의 2012년도 예산안 심의방향과 주요 쟁점

1. 들어가며

현재 미국, 그리스와 이탈리아 등 일부 유럽 국가들의 재정적자와 국가부채 문제로 세계경제의 불확실성이 더욱 높아지고 있다. 이는 단기간에 완전히 해결될 것으로 보이지 않고, 지속적인 재정적자와 국가부채 감축에 대한 계획의 수립과 이의 실천에 따라 좌우될 것으로 보인다.

이러한 세계경제의 환경변화는 국내경제에 영향을 미쳐 주식시장과 환율의 등락폭이 매우 크게 요동치고 있음을 알 수 있다. 이로 인해 재정의 역할과 그 중요성이 어느 때보다 강조되고 있다. 우리 경제는 두 번에 걸친 세계적인 경제위기를 슬기롭게 극복하였고, 앞으로도 발생할 수도 있는 세계적인 경제위기 상황도 충분히 극복할 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 세계적 차원의 경제위기의 발생은 그만큼 세계경제가 글로벌화되었다는 것을 의미하며, 우리나라도 예외일 수 없다는 것을 단적으로 보여주는 사례라 할 것이다. 따라서 잠재성장률을 안정적으로 유지하고, 경제침체로 인해 고통 받는 소외계층에 대한 지원과 복지지출의 재원이 되는 성장동력의 확충 및 지역의 균형발전이라는 복잡한 방정식을 풀어내야만 하는 것이 우리에게 부여된 의무로 보인다.

올해의 예산심의는 단순히 내년도 살림살이를 심의하는 것이 아니라 세계경제의 침체국면을 어떻게 잘 극복하고 국민들의 요구를 적극 반영하면서도 재정건전성의 강화방안을 마련하느냐 하는 심의가 될 것이다. 이를 위해 여야가 머리를 맞대고 대한민국 발전의 해법을 찾아야 할 것이다.



장윤석
한나라당 국회의원
국회예산결산특별위원회 간사

1. 한나라당의 2012년도 예산안 심의방향과 주요 쟁점

2. 2012년 예산안의 심의방향

우리나라의 외형적인 경제성장에도 불구하고 국민들이 체감하는 경제는 아직 봄을 맞이하지 못하고 있다. 이는 경제성장의 효과가 국민 전체에 골고루 돌아가지 못하게 되어 양극화가 심해지고 있으며, 물가상승의 압박으로 인해 경제가 어렵다고 느끼기 때문일 것이다.

이로 인해 지난 몇 년간 지속적인 복지의 확충을 주장하는 목소리가 그 타당성을 얻었으며, 실제로 재정의 분야별 배분을 살펴봐도 복지부분의 증가가 두드러지는 것을 알 수 있다. 다만, 이러한 복지요구는 지속가능성이 담보되어야만 그 가치를 발휘할 수 있으며, 이러한 지속가능성의 여부는 바로 재정의 뒷받침이 가능한 것인가에 대한 고민에서부터 출발할 것이다. 결국 재정은 국민의 세금으로 조성되는 것이고 세율을 인상하지 않고 재정을 튼튼히 할 수 있는 방법은 성장동력에 대한 투자를 통한 세수확보일 것이다. 따라서 복지와 경제성장은 상호 대립적인 것이 아니라 상호보완적인 역할을 함으로써 상승효과를 발휘할 수 있다. 이를 위해서는 재정의 분야별 배분에 있어서도 이 두 화두를 어떻게 조화시킬 것인가가 관건일 것이다. 이러한 조화와 함께 재정건전성까지 고려한다면 예산을 풀어가는 방식은 좀 더 복잡해질 것은 자명한 사실이다.

한나라당이 이러한 고민 속에서 수차례의 예산관련 당정 협의를 통해 반영한 대표적인 사업을 살펴보면 대학등록금 완화를 위해 1.5조원을 신규 반영하였으며 민간을 포함한 전체 보육교사에게 월 5만원씩의 수당을 지급하도록 406억원을 내년도 예산에 신규 반영하였고, 취업취약계층을 위한 정부지원 일자리사업도 2011년 54만명 9.0조원에서 2012년 56만명 9.4조원으로 확대하였다. 또한 기초수급자 건강검진 신규지원 54억원, 저소득층 난방유 지원 81억원, 최저임금

130% 미만 근로자 4대 보험 지원 670억원 등도 한나라당의 요구로 정부 측 예산안에 신규 사업으로 채택되었다. 주요 민생예산의 구체적인 사항은 [표 1]과 같다.

한나라당은 내년도 예산을 심의함에 있어서 우선적으로 전체적인 규모에서 정부의 원안을 유지하는 것이라 할 수 있다. 내년도 예산의 총지출 규모는 326.1조원이다. 그러나 재정건전성의 측면에서 보면 내년도 적자국채발행 규모가 13.9조원에 달하는 것으로 나타나 당초 5년 단위의 국가재정 운용계획상의 적자국채발행 규모보다는 축소되었지만 다소 미진한 것으로 판단된다. 또한 과거 국회의 예산심의 결과를 보면 당초 정부의 예산규모보다 많게는 1조원 정도의 순삭감을 달성하였던 것을 알 수 있다. 물론 내년도 예산심의과정에서

[표 1] 주요 민생예산 반영 현황 (단위: 억원)

연도	2011년도 예산	2012년도 예산안	증감
대학등록금 부담 완화	-	15,000	순증
어르신생활체육활동 지원	6	60	54
노인장기요양보험 수혜자 확대 ('11년 30.1만명 → '12년 32.6만명)	4,603	4,879	276
보육교사 처우개선	-	407	순증
최저임금 130%미만 근로자 4대 보험 지원	-	670	순증
장애인활동지원 급여비 인상 (월 58만원→월 69만원)	1,929	3,099	1,170
기초수급자 건강검진 신규 지원	-	54	순증
저소득층 에너지 복지 확대(난방유 지원)	-	81	순증
소득관계 없이 장애아동 양육수당 지급	-	37	순증
취업성공 패키지 확대	574	802	228

각종 복지수요에 대한 요구가 크게 나타날 것으로 예상되고 있지만 전체적인 규모에서는 일정부분 순삭감이 불가피할 것으로 판단된다.

이를 종합적으로 분석한 결과 한나라당의 심의방향은 다음과 같은 세 가지의 원칙을 가지고 추진될 것이다. 이러한 원칙을 바탕으로 야당과의 밀접한 협의를 거쳐 예산안이 국회에서 원만하게 통과될 수 있도록 노력할 것이다.

첫째, 내년도 예산안은 국민의 눈높이에서 국민이 공감하는 서민·복지예산의 확충에 역점을 두겠다는 것을 밝혀둔다. 구체적으로는 복지분야에 있어 가장 어렵고 힘든 계층에 대한 지원을 강화할 것이며, 생활 속에서 불편하고 정부가 놓치기 쉬운 현장의 목소리를 반영토록 하겠다.

한나라당에서는 전체 예산관련 증액사항을 보육, 일자리, 어르신 등 7대 분야로 나누어서 각 분야별로 구체적인 사업을 마련하여 이를 반영토록 할 것이다. 정부측과의 당정협의 과정에서 정부의 편성원칙으로 인해 반영되지 못했거나 미진하게 반영된 부분은 물론, 국민에게 불편을 주고 국민의 요구가 큰 사업을 적극적으로 발굴하여 관련사업 예산도 증액에 반영되도록 최선의 노력을 다할 것이다. 특히 강조할 분야의 사업은 아이들을 안심하고 키우고 맡길 수 있도록 하는 사업, 청년에게 제대로 된 일자리를 제공하고 노후주택을 새집처럼 고치는 사업, 어르신을 편안하게 모시는 사업 등에 집중할 것이다. 다만 국회에서의 증액은 한계가 있으므로 이를 세밀하게 조정하고 예산심의가 끝날 때까지 국민의 생생한 목소리를 끊임없이 듣고 예산 증액을 논의토록 할 예정이다.

구체적인 사업으로는 영유아 필수예방접종 무료화, 경로당 난방비 등 운영비 지원, 100세까지 어르신 잘 모시기 사업, 명절 간 고속도로 통행료 무료화, 저소득층을 대상으로 런던 올림픽 드림희망 응원단사업, 독도 등 영토의 실효적 지배 강화, 보훈관련 예우 강화 등이 대표적인 사례라 할 것이다.

둘째, 지역별 균형발전을 위한 예산을 복지와 조화롭게

【표 2】내년도 예산안의 분야별 자원 배분 현황 (단위: 조원, %)

구분	2011 (A)	2012 예산안 (B)	증감 (B-A)	증가율 (B-A)/A
1. R&D	14.9	16.0	1.1	7.3
2. 산업·중소기업·에너지 (중소기업)	15.2 (6.0)	15.2 (6.2)	0.1 (0.2)	0.6 (3.1)
3. SOC (4대강 사업 제외 시)	24.4 (21.4)	22.6 (22.3)	△1.8 (0.9)	△7.3 (4.5)
4. 농림·수산·식품 (농림)	17.6 (15.1)	18.1 (15.8)	0.5 (0.7)	2.7 (4.7)
5. 보건·복지·노동	86.4	92.0	5.6	6.4
6. 교육 (지방교육교부금)	41.2 (35.3)	45.1 (38.5)	3.9 (3.2)	9.3 (9.1)
7. 문화·체육·관광	4.2	4.4	0.2	5.7
8. 환경	5.8	6.1	0.3	6.3
9. 국방	31.4	33.2	1.8	5.6
10. 외교·통일	3.7	3.9	0.2	8.1
11. 공공질서·안전	13.7	14.5	0.8	6.5
12. 일반공공행정 (지방교부세)	52.4 (30.2)	56.6 (33.1)	4.2 (2.9)	8.2 (9.5)
총지출	309.1	326.1	17.0	5.5

※ 지방 이전재원(지방교부세+교육교부금+지자체 보조금):
(‘11)95.9 → (‘12)102.7조원(7.1% 증)

※ 자료: 기획재정부

반영토록 하겠다. 현재의 양극화는 소득계층 간의 양극화도 문제이지만 지역 간, 특히 수도권과 비수도권 간의 격차도 심각한 수준에 봉착하고 있다. 따라서 미래 성장동력과 잠재성장률을 높이기 위해서 지역별 선도사업이나 지역의 요구가 강한 사업에 대해서는 긍정적인 검토를 통해 반영될 수 있도록 여당이 적극적으로 정부 측에 요구할 것이다. 이는 국가 전체의 국익차원에서도 중요한 사항이며, 지방의 경제회복을 통한 일자리 창출, 국가경쟁력 강화 등 여러 사항에서 국가에 도움이 될 것이다.

마지막으로 야당의 복지정책 추진과정에서 야당이 삭감을

주장한 사업에 대해서는 적극적으로 삭감되지 않도록 막을 것이다. 민주당이 최근 발표한 지속가능한 복지정책의 문제는 추진하고자 하는 사업의 타당성의 문제가 아니라 이를 실현할 재원이 민주당의 주장과 달리 지속가능하지 않다는 것이다. 민주당이 제시한 복지재원은 우선 건강보험을 3배 인상하고 호남고속철, 새만금사업, 평창 동계올림픽 관련 인프라조성 사업 등 소위 지역별로 선정한 30대 선도프로젝트사업 예산을 매년 30%씩 삭감하여 조성하겠다고 주장하였다. 그러나 이들 사업은 단순한 토목공사 사업이 아니라 한반도의 미래와 지형을 바꾸는 혁신적 사업이며, 지역의 숙원사업이다. 따라서 한나라당은 이러한 사업에 대한 삭감주장에는 단호하게 대처할 것이며, 동 사업들이 기한 내에 차질 없이 추진될 수 있도록 최선의 노력을 다할 것이다.

또한 한나라당은 헌법이 정한 예산심의기한인 12월 2일까지 예산안을 국회에서 통과시킬 예정이다. 이를 위해서 정치에는 항상 상대가 있듯이 여당이 먼저 야당을 인정하고 배려할 때 신뢰감이 생기는 것이고 이를 바탕으로 여야 간의 대화와 타협을 이뤄내도록 노력할 것이다. 따라서 야당과의 협의과정에 있어 야당의 입장에서 한 번 더 검토하고 고민하여 최대한 양보할 수 있는 부분들의 공통분모를 찾을 것이고, 끊임없는 대화와 조정을 통해서 다른 어느 해보다 원만한 예산심의가 이뤄질 수 있도록 할 것이다. 야당도 여당의 입장을 이해하고 예산심의과정이 정치공방이 아닌 심도 있는 정책토론의 장이 될 수 있도록 협조해주시길 바란다.

3. 맺으면서


정기국회를 소위 예산국회라 할 만큼 예산심의는 법률안 심의권과 함께 누구도 대신할 수 없는 국회의 고유권한 중의 하나이며, 정기국회 활동 중 가장 중요한 활동 중의 하나이다.

그러나 내년도 예산안의 심의과정은 예년과 달리 쉽지 않을 전망이다. 우선 국제경제의 상황이 지속적으로 불확실성이 커지고 있어 국내경제도 그 영향을 받고 있는 상황이다. 또한 복지예산에 대한 증액요구가 그 어느 때보다 강하게 대두되고 있으며, 미래 성장동력과 잠재성장률 확충을 위한 지역균형발전 관련 예산도 그 소요가 크게 요구될 것이다. 이와 함께 재정건전성을 강화해야 하는 입장을 고려할 때, 이 모두를 만족시킨다는 것이 어찌면 모순적 행동일 수 있다.

이를 위한 해결방안으로 우선 재정건전성의 강화를 위해서 정부안보다는 일정부분 순삭감의 기초를 유지하여 적자국채발행을 최소화하고, 2013년 균형재정 달성이 계획대로 이뤄질 수 있도록 하여야 할 것이다. 이는 미래에 발생할 수 있는 위기를 사전에 대비하는 측면에서 반드시 달성되어야 할 것이다.

증액과 관련하여서는 복지예산과 미래 성장동력과 관련 있는 지역균형발전예산의 조화가 불가피하다. 이는 수레바퀴와 같아서 서로 양립하며 서로 보완하는 역할을 할 때 국민에게 안정적인 복지시스템을 제공할 수 있다. 따라서 이 두 분야의 증액요구에 대해서는 우선순위를 정하여 재정여건을 고려하여 반영하여야 할 것이다. 재정여건을 고려하지 않고 한꺼번에 모든 증액요구를 다 반영하는 것보다는 재정이 감당할 수 있는 범위 내에서 조금씩 양보하면서 한 계단씩 한 계단씩 올라가듯이 반영되어야 할 것이다.

삭감과 관련하여서는 정부예산안을 면밀히 검토하여 지속적으로 지적받은 사업이나 집행이 부진할 것으로 예상되는 사업 또는 사업계획이 부실한 사업에 대해서는 야당보다 더 매섭게 질책하고 삭감할 예정이다.

이러한 원칙과 심의방향을 가지고 여야 간의 끊임없는 대화와 협의를 통해서 국민이 이해하고 납득할 수 있는 내년도 예산을 마련토록 할 것이며, 이를 위해 야당에 대한 양보의 자세를 바탕으로 심의에 임할 것임을 다시 한 번 밝혀둔다. 

민주당의 2012년 예산안 심사방안

1. 들어가는 말

이명박 정부는 올해 총지출(309.1조원)보다 17조원(5.5%) 증가한 326.1조원 규모의 「2012년도 예산안」을 편성·발표하였다. 정부는 내년도 ‘예산의 틀’을 “균형재정의 2013년 조기달성의 기반을 마련하고, 일자리 예산으로 편성하여 일-성장-복지의 선순환을 정립”하는 것으로 잡고 있다. 이를 위해 내년도 총지출 증가율을 총수입 증가율(9.5%)보다 4.0%p 낮은 5.5%로 편성하였다.

그러나 그 내용을 보면 형식적인 균형재정 논리에 입각하여 세입을 변칙적으로 운용하고, 현재의 대·내외 경제위기를 무시한 안이한 예산이며, 민의(民意)와 민생 경제 회복을 위한 여·야 영수회담 결과를 무시한 예산이라 평가받을 수밖에 없는 “문제 예산안”이다.

2. 2012년 정부 예산안의 주요 문제

• 경제위기를 고려하지 않은 ‘무사태평’ 예산

글로벌 재정위기가 심화되고 세계경제의 더블딥 우려가 현실화되고 있다. 그리스 등 남유럽 국가에서 시작된 재정위기가 미국, 일본 등 전 세계로 확산되어 글로벌화 되고 있으며, 연일 유로국가들의 국가신용등급이 하향 조정되고 있다. 대외부분에 취약한 국내경제도 원화 값 폭락, 주가 하락, 외국자본 유출 등 흡사 2008년 글로벌

금융위기 직후의 상황과 유사한 양상을 보이고 있다.

올해 하반기 들어 모든 경제전문기관들이 내년도 우리나라 경제성장 전망을 하향 조정하고 있는 실정이다. 9월 말 삼성경제연구소는 내년도 한국경제 실질성장률 전망치를 4%대에서 3.6%로 하향 조정하였으며, 시티그룹도 내년도 성장전망을 4.6%에서 3.9% 하향 조정하였다. 이런 상황에서도 정부는 내년도 4.5% 실질성장 전제하에 예산을 편성하였다. 그러나 향후 4% 중반대의 성장은 어렵다는 것이 대다수 전문가의 견해이다.

이러한 정부의 낙관적인 성장전망 타인지 내년도 예산안에는 위기극복을 위한 긴박감이 보이지 않는다. 대표적인 것이 ‘빈약한 일자리 예산’이다. 지금 한국경제에 가장 필요한 것이 ‘일자리’이다. 민간부분에서 일자리 창출이 어렵다면 재정에서라도 일자리를 창출해주어야 한다. 지난 6월 이명박 대통령과 손학규 민주당 당대표가 만난 ‘여·야 영수회담’에서도 “내년 예산 편성 시 일자리 관련 예산을 최대한 반영”하기로 약속하였다.

그러나 정부예산안에 담긴 내년도 일자리 예산(10.1조원)은 전년(9.5조원) 대비 6,400억원(6.8%) 증가에 불과하다. 특히 재정지원 직접일자리 창출 예산은 2011년 2조 3,651억원에서 2012년 2조 5,026억원으로 1,375억원(5.8%) 밖에 증가하지 않았고, 일자리 수도 2011년 54.1만명에서 2012년 56.2만명으로 겨우 2만명 증가한 것에 불과하다. 정부가 스스로 내년도 예산안을 ‘일자리 예산’으로 명명하기가 부끄러울 정도이다.

특히 ‘일자리의 보고’인 중소기업의 융자지원 자금을 회수하는 反일자리·反중소기업 예산 편성을 강행하였다. 중소기업 지원도 모자란 판에 중소기업 금융지원 기관인 신용보증기금과 기술신용보증기금의 여유재원 5,000억원을 일반회계 세입재원으로 ‘역전출’하였다. 신보와 기보의 ‘여유재원’은

중소기업 지원을 위한 것으로 보증여력이 다소 있더라도 일반 회계로의 전입은 부적절하다.

• 형식적인 균형재정 논리에 집착하여 변칙적인 방법까지 동원한 예산

정부는 당초보다 1년 앞당긴 2013년 균형재정 조기 달성을 위해 ‘총지출증가율’을 ‘총수입증가율’보다 낮게 유지하겠다는 대책을 밝히고 있다. 「2011~2015 중기재정계획」상 ‘연평균 총지출증가율(4.8%)’을 ‘연평균총수입증가율(7.2%)’보다 2.4%p 낮게 유지하겠다는 것이다. 당장 내년도 총지출 증가율을 총수입증가율보다 4.0%p 낮게 잡고 있다.

그러나 이는 총지출과 총수입 양 측면에서 비현실적인 전망에 기초한 달성 불가능한 목표에 불과하다.

당장 내년도에 예산수입의 대부분을 차지하고 있는 국세 수입증가율 9.7%는 실질성장률 4.5%(경상 7.6%) 전제하에 추계된 수치이다. 그러나 글로벌 재정위기가 심화되고 세계경제의 더블딥 우려가 현실화되면서 향후 4% 중반대의 성장은 어렵다는 것이 대다수의 견해이다. 4.5% 성장 자체가 어려운 것이다. 또한 국세탄성치를 과다 적용하였다. 이명박 정부 감세로 구조적으로 세입기반이 붕괴되어 성장에 따른 국세탄성치가 1이하로 하락하였음에도 정부는 국세탄성치를 1이상으로 적용하여 과다 추계하고 있다. 예산상의 전망치보다 높은 6.2%의 성장을 달성했던 2010년도에도 국세탄성치는 0.81에 불과했다.

더욱이 부자감세로 세입기반이 약화된 상황에서 당초 계획보다 1년 앞당겨 무리하게 균형재정을 달성하려다 보니, 감세로 부족한 세입충당을 위해 공기업 매각, 기금에서 일반회계로 전출 등 비정상적으로 세외수입 확대를 강행하고 있다. 내년도 세외수입은 전년(24.5조원)보다 4.1조원(16.7%) 증가한



28.6조원이다. 2011년도 세외수입증가율이 0.7%였음을 고려할 때, 2012년도 세외수입증가율 16.7%는 매우 이례적으로 높은 수준인 것이다. 특히 방법도 매우 이례적이다. 앞서 언급했듯이 지금까지 ‘기금’에서 ‘일반회계’로의 ‘역전출’ 사례는 거의 없었음에도 신용보증기금에서 3,500억원, 기술신용보증기금에서 1,500억원 등 총 5,000억원을 일반회계세입으로 전출하고, 공기업 선진화·민영화 명분으로 인천공항공사, 기업은행, 산업은행 등 알짜 공공기관의 보유 주식을 매각하고 있다.

세입기반 확대 없이는 균형재정 달성은 불가능하다. 2013년 균형재정을 달성할 수 있는 유일한 길은 법인세 감세를 완전히 철회하는 등 세입기반을 늘리는 것이다.

• 민의(民意)와 ‘여·야 영수회담’ 결과를 무시한 예산

정부는 작년에 이어 복지예산이 사상 최대라고 자랑하고 있지만, 앞으로도 절대액으로 복지예산은 사상 최대가 될 수밖에 없다. 기초노령연금 등 법정의무지출이 증가하기 때문이다. 복지예산은 증가율과 내용이 중요하다. 내년도 복지예산은 국민의 정부, 참여정부 증가율에 훨씬 못 미칠 뿐만 아니라 올해 수준에 머물러 있으며 OECD 최하위권 수준이다.

더욱이 ‘반값등록금, 비정규직의 정규직 전환 지원, 의무교육 무상급식 국고지원’ 예산은 철저히 무시되었다.

우선 내년도 예산안에는 등록금 천만원 시대에 국가가 해결해주어야 할 핵심 민생과제인 반값등록금 예산이 실종되었다. 반값등록금의 핵심은 대학생 (명목)등록금 부담을 절반으로 줄이는 것이다. 한나라당의 당초 약속도 전체 대학생의 명목등록금 수준을 줄이는 것이었다. 그러나 정부는 저소득층 장학금 지원 형식으로 2.25조원(국고 1.5조원+대학자구노력 0.75조원)을 지원하여 대학생 등록금 부담을 22% 완화한다고

발표하였다. 그러나 2011년도에 이미 저소득층 장학금으로 3,313억원이 지원된 점을 고려할 때 정부재정에서 내년도 등록금 부담 완화를 위한 추가 지원 금액은 1조 1,687억원에 불과하며, 2.25조원 중 대학자구노력을 통한 7,500억원 지원은 확정되지도 않고 집행이 불명확한 예산이다.

또한 비정규직의 정규직 전환 지원 예산이 실종되었다. 여·야 영수회담 후 “정규직과 비정규직 간 격차를 줄이는 데 공공부문이 솔선수범한다”고 하였으나, 내년도 예산안에는 비정규직의 정규직 전환 지원과 격차해소를 위한 예산이 실종된 것이다.

그리고 무엇보다 의무교육 무상급식 국고지원 예산이 무시되었다. 서울시 무상급식 투표를 통해 국민적 요구로 확인된 의무교육 무상급식을 위한 국고지원 예산을 단 한 푼도 배정하지 않은 것이다. 2011년은 ‘친환경무상급식 원년의 해’라고 할 만큼 이미 229개 시군구 중 181개 시군구(80%)가 어려운 재정여건에서도 초등학교 무상급식을 실시 중임에도, 무상급식을 위한 국고지원 예산을 전혀 배정하지 않은 것이다.

이렇듯 필수 민생예산은 도외시하면서도 4대강 유지, 수자원공사 이자 지원, 지류하천정비 등 4대강 후속 사업 예산 편성을 강행한 것이 내년도 정부 예산안의 현실이다.

3. 민주당의 예산안 심사원칙

첫째, 민생·일자리 예산 우선의 원칙이다. 재정지출의 우선순위를 강·도로가 아닌 사람에게 투자해야 한다. 서민층이 빈곤층으로 전락하지 않도록 사회안전망을 확대하고, 노인·장애인·저소득층 등 사회취약계층에 대한 예산 지원을 확대

하며, 일자리가 최고의 복지라는 차원에서 일자리 창출 예산을 확대할 것이다.

둘째, 보편적 복지 예산 확보의 원칙이다. 정부·한나라당의 차별적·선별적 복지 대신, 친환경 무상급식, 0~5세아 무상보육·교육, 건강보험보장성 강화, 반값등록금 등 보편적 복지 실현 예산을 확보해낼 것이다.

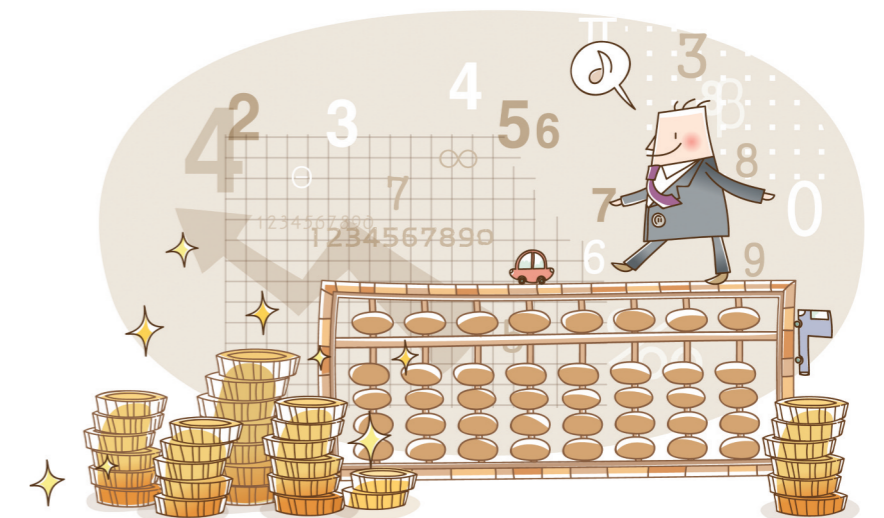
셋째, 재정건전성 회복의 원칙이다. 국가채무와 지방정부채무를 급증시키고 재정건전성을 악화시키고 있는 이명박 정부의 부자감세를 완전 철회하고 4대강 사업으로 무너진 재정규율을 확립하여 재정건전성을 회복해내어야 한다.

넷째, 지방재정 지원 확대의 원칙이다. 이명박 정부 부자감세와 복지사업 위주의 과도한 지방비 매칭으로 열악해진 지방정부 재정 위기 극복을 위해 재정 지원이 확대되어야 한다.

다섯째, 예산절감의 원칙이다. 열악한 재정여건하에 불요불급한 낭비성 예산, 정권홍보성 예산, 타당성 결여 예산, 지역특혜성 예산 등 불요불급한 예산을 대폭 삭감해야 한다.

4. 맺음말

내년도 예산은 비상 경제위기에 대응하는 위기 극복예산으로 전면 수정이 불가피하다. 정부가 제출한 예산안대로 통과된다면 내년 초 추경 편성이 불가피할 것이다. 지난 2009년도 정부예산안을 반면교사로 삼아야 한다. 2009년도 예산안은 국회제출 이후 수정예산안을 추가로 편성하여 심사하였음에도 예산이 통과된 지 서너 달이 지나지 않아 30조원 규모의 ‘슈퍼추경’을 편성하여 글로벌 금융위기에 대처한 바 있다. 국회는 정부의 안이한 대응과는 달리 위기의식을 가지고 내년도 예산이 ‘위기극복을 위한 예산’이 될 수 있도록 여·야를 떠나 합심해야 할 것이다. 🍀



2012년 예산의 효율적 자원배분 방향 및 NABO의 분석방향

1. 머리말

정부는 ‘일-성장-복지의 선순환구조 정립’ 과 ‘2013년 균형재정 조기달성’ 이라는 정책적 목표하에 편성된 ‘2012년 예산안’ 을 9월 30일 국회에 제출하였다. 2012년 총지출 규모는 2011년 대비 17조원(5.5%) 증가한 326.1조원으로 「2010~2014 국가재정운용계획」에서 전망한 324.8 보다 1.3조원 증가한 규모이다.

최근 세계경제는 남부유럽 국가의 부도가능성, 미국의 신용등급 강등과 같은 국가위험(country risk)으로 침체국면에 접어들고 있다. 2008년의 글로벌 금융위기가 가계의 부채문제에서 발생했다면, 최근의 세계경제 침체는 국가 재정의 방만한 운영 등에 따른 건전성 약화에서 발생한 것이다. 이와 같은 두 가지 형태의 외부충격은 사적 부문과 정부라는 경제주체만 다를 뿐 부채문제에서 발생했다는 것에서 공통점을 찾을 수 있다. 재정건전성을 개선하기 위해서는 수입을 늘리거나 지출을 축소하여야 한다. 그러나 중장기적으로 세수기반은 약화되는 반면, 복지수요를 중심으로 재정지출 수요는 증가할 것이므로, 재정건전성을 개선하기 위해서는 지출 효율성이 떨어지거나 낭비적인 예산에 대한 지속적인 구조조정이 필요하다.

우리나라는 소규모 개방경제하에서 자유변동환율제도를 택하고 있기 때문에 외부충격은 직접적으로 국내경제에 파급된다. 또한 외환위기 이후 자본시장개방이 크게 확대됨에 따라 대규모 단기투자자금의 유·출입에 의해 외환시장의 불안정성이

크게 증가하였다. 그러므로 경제위기에 대응하기 위한 국가재정의 역할이 그 어느 때보다 강조되므로 재정건전성을 유지하기 위한 노력이 필요하다.

2. 2012년도 예산안의 지출구조 및 분야별 자원배분

정부는 2012년 총지출(예산+기금)을 2011년 대비 5.5% 증가한 326.1조원으로 편성하였으며, 총수입 증가율은 2011년 대비 9.5% 증가한 344.1조원으로 전망하였다. 총지출 증가율이 총수입 증가율보다 4.0%p 낮게 편성됨에 따라 GDP 대비 관리대상수지는 2011년보다 1%p 감소한 1.0%를 기록하고, 국가채무는 2011년 대비 2.3%p 감소한 32.8%를 기록할 것으로 전망하였다.

정부는 2012년 예산안의 특징으로 첫째, 일자리 확충에 역점을 둔 예산, 둘째, 서민·중산층의 맞춤형 복지를 늘린 예산, 셋째, 경제활력과 미래를 위해 투자한 예산, 넷째, 2013년 균형재정을 위해 군살을 뺀 예산으로 규정하고 있다.

• 지출구조

① 예산총칙안

예산총칙은 회계별 예산총액, 국고채무부담행위, 자체 이용의 허용범위 등 예산집행에 관하여 필요한 사항 및 국채·차입금 한도액 등을 규정하는 총괄 규정으로서, 예산의 총량 및 집행 규율에 관한 국회 심의의 출발점이라 할 수 있다. 2012년도 예산총칙안 중 목적예비비는 1조 4,000억원으로

[표 1] 2012년 예산안 개요 (단위: 조원, %)

	2011 예산	증가율	2012 예산안	증가율
총지출	309.1	5.5	326.1	5.5
예산	216.3	5.4	227.0	4.9
기금	92.7	6.0	99.1	6.9
총수입	314.4	8.9	344.1	9.5
예산 (국세)	212.1 (187.6)	8.9 (10.1)	234.5 (205.9)	10.6 (9.7)
기금	102.2	6.5	109.6	7.2
관리대상 재정수지 ¹⁾ (GDP 대비, %)	-25.0 (-2.0)	—	-14.3 (-1.0)	—
국가채무 (GDP 대비, %)	435.5 ²⁾ (35.1)	—	448.2 (32.8)	—

주: 1) 통합재정에서 사회보장기금(국민, 사학, 고용, 산재)수지를 제외한 수치

2) 2011년 전망치는 422.7조원으로 GDP대비 33.3%

전년 대비 2,000억원이 증액되었다. 목적예비비의 경우 재해복구를 위한 국고채무부담행위 한도액이 3,000억원 증액되어 있다는 점에서 증액규모가 과도한 것으로 보인다.¹⁾

한편 「국가재정법」 제20조제1항제1호는 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 채권 발행 및 차입금 한도액만을 예산총칙에 규정하도록 하고 있으나, 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금의 차입금 및 채권발행 한도액²⁾도 예산총칙에 규정함으로써 전체 회계·기금의 차입금 및 채권발행 한도를 총괄적으로 파악하고 심의·의결할 수 있도록 할 필요가 있다.

마지막으로 예산의 집행시기 및 조건 등에 관한 내용을 예산총칙에 규정할 필요가 있다고 본다. 「국가재정법」 제20조제1항 제3호는 “예산 집행에 관하여 필요한 사항”을 예산총

1) 전체 예비비 및 재해복구 국고채무부담행위 규모가 2011년 대비 7,000억원 증액된 4조 1,000억원에 이르고 있는바, 예비비는 국회의 사전 승인을 받지 않고 집행되므로, 재정민주주의 측면에서 가급적 규모를 축소할 필요가 있다.

2) 2012년 계획안 기준 총 9조 7,518억원

김춘순
국회예산정책처
예산분석실장

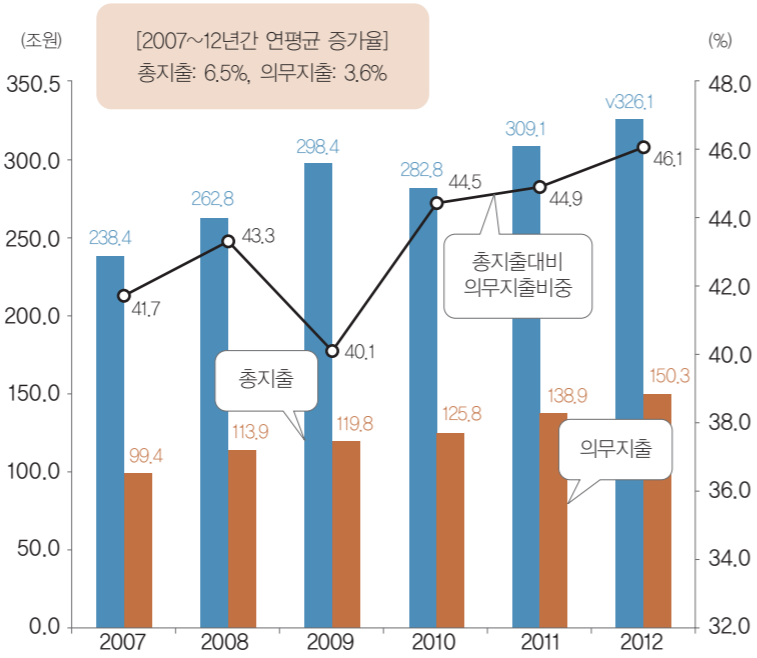


칙에 규정하도록 하고 있는바, 국회는 관례적으로 예산 및 기금운용계획을 확정하면서 “부대의견” 형식으로 예산집행 시기나 조건 등을 규정³⁾하고 있다. 그러나 부대의견은 법률에 명시적 근거가 없고 예산의 일부를 구성하지 않는다는 한계를 가지고 있으므로, “예산 집행에 관하여 필요한 사항이나 재정규율과 직접적으로 관련된 사항”의 경우는 예산총칙에 규정함으로써 국회의 재정의지를 예산에 명확하게 반영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

• 자원배분의 특징

2012년 예산안의 자원배분상의 특징 중 가장 두드러진 것은 ‘복지분야의 지속적 증가’와 ‘SOC 분야의 감소’라고 할 수 있다. 보건·복지·노동 분야는 총지출의 28.2%에 해당하는 92.0조원으로 전년 대비 6.4% 증가한 반면, SOC 분야는 총지출의 6.9%에 해당하는 22.6조원으로 12개 분야 중 유일하게 전년 대비 7.3% 감소하였다.⁴⁾

[그림 1] 총지출 vs 의무지출 비교



② 의무지출과 재량지출

국회예산정책처의 분석에 따르면 2012년 예산안 총지출 326.1조원은 의무지출이 전체의 46.1%인 150.3조원, 재량지출이 53.9%인 175.8조원으로 구성되었다. 총지출 대비 의무지출 비중은 2007년 41.7%에서 2012년 46.1%로 꾸준히 확대되고 있는 것으로 나타났으며, 그 증가율 역시 연평균 8.6%로 총지출 증가율 6.5%보다 1.3%p 빠른 것으로 나타났다.

이를 회계와 기금으로 나누어 살펴보면, 2012년 일반회계와 특별회계의 지출이 10.7조원 증가하였는데, 이중 의무지출이 전체의 72.9%인 7.8조원을 차지하고 있고, 기금 지출의 경우 2012년 예산안 증가액 6.4조원의 56.2%인 3.6조원이 의무지출 증가액이다.

3) 2011년의 경우 총 12건의 부대의견이 채택되었다.

4) 다만, 2012년 완료되는 4대강 사업 및 여수박람회 개최를 제외한 예산안만을 고려할 경우 22.2조원으로 2011년보다 6.1%(1.3조원) 증가한 것으로 나타났다.

분야별로 자원배분 내역을 살펴보면 보건·복지·노동(92.0조원, 28.2%), 일반공공행정(56.6조원, 17.4%), 교육(45.1조원, 3.8%) 및 국방(33.2조원, 10.2%)의 4개 분야에 대한 지출은 226.9조원으로 총지출의 69.6%가 배분되었다. 2011년 예산 대비 증가율이 총지출 증가율 5.5%보다 높은 분야는 교육(9.5%), 일반공공행정(8.0%), R&D(7.4%), 보건·복지·노동(6.5%), 공공질서·안전(5.8%) 및 국방(5.7%)의 6개 분야이며, 총지출 증가율보다 낮은 분야는 SOC(△7.4%), 산업·중소기업·에너지(0.0%), 농림·수산·식품(2.8%), 문화·체육·관광(4.8%), 환경(5.2%) 및 통일·외교(5.4%)의 6개 분야이다.

정부의 「2011~2015년 국가재정운용계획」의 분야별 자원배분을 살펴보면 보건·복지·노동, 교육, R&D 분야는 같은

기간 총지출의 연평균 증가율을 상회하는 반면, SOC, 산업·중소기업·에너지, 농림·수산·식품 분야의 연평균 증가율은 총지출 증가율을 하회하는 것으로 계획되어 있다.

3. 2012년 예산안 분석방향 및 분석의 틀

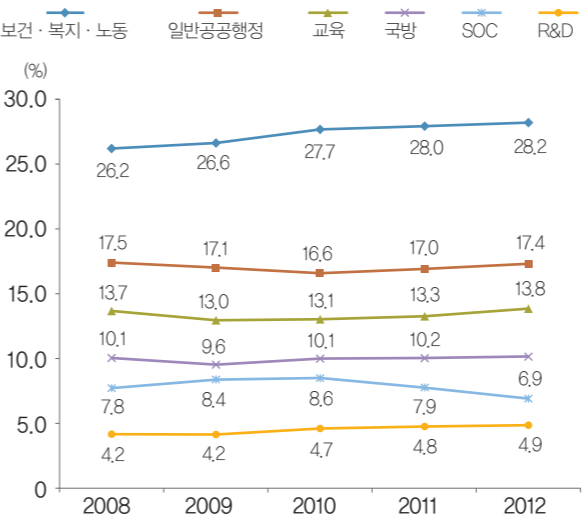
• 결산심사와 예산안심사의 연계

2010회계연도 결산의 경우 예산안 편성 중인 8월 31일에 결산이 처리됨으로써 예산안에 국회의 결산심사 결과가 반영될 수 있는 물리적 토대가 마련되었다. 국회는 2010회계연도 결산심사에서 총 1,107건에 대하여 시정, 주의, 제도개선 등의 시정요구사항을 채택하였고, 국회예산정책처의 분석에 따르면 이중 21.6%에 해당하는 240건이 2012년도 예산안심사와 관련된 것으로 나타났다. 이를 구체적으로 살펴보면, 집행실적 부진이 150여 건으로 가장 많았고, 예산의 과다·과소 편성이 70여 건, 유사·중복사업이 20여 건으로 나타났는데, 각각의 시정요구사항이 정부의 예산안 편성에 반영되지 못한 사례를 일부 소개하면, 농림수산식품부의 농업용저수지 독 높이기 사업의 경우 “동 사업 예산이 과다 계상되지 않도록 사업비 규모를 재검토해 나갈 것”을 국회로부터 시정 요구 받았으나, 오히려 2012년 예산안은 전년(8,480억원) 대비 36%나 증가한 1조 1,560억원을 편성하였다.

• 분야별 예산안 분석방향

국회예산정책처의 2012년도 예산안 분석의 주요 포인트는 국가재정의 투명성을 바탕으로 국가재정의 지속가능성, 재정의 건전성, 자원배분의 합리성을 점검하는 데 있다.

[그림 2] 분야별 자원배분 추이



① 복지 예산안

2012년 사회복지·보건 분야 재정지출은 92조원으로 정부 총지출 대비 28.2%이고, 이중 의무지출은 59조원으로 사회복지·보건 분야 재정지출의 65.5%를 차지하며, 전년 대비 증가율은 7.3%로 재량지출의 전년 대비 증가율 5.1%를 상회하고 있다.

무상급식 관련 사업은 교육청과 지방자치단체의 업무로서 중앙정부의 2012년 예산안에서는 무상급식예산이 편성되어 있지 않다. 무상급식 관련 재원은 지방교육재정교부금(2012년 예산안 38.4조원, 전년 대비 9.1% 증), 지방교부금(2012년 예산안 33.1조원, 전년 대비 9.5% 증)으로 구성된다.⁵⁾

2012년도 복지 예산안과 관련하여서는 먼저 보건의료 부문 예산안의 경우, 전년 대비 19.1%(△1,397억원) 감소한 것으로 나타나는데, 일반 국민들의 복지 제 감소준과의 연계성 측면에서 기금보다는 예산 사업의 연관성이 크다는 관점에서 보건의료 부문의 세출예산안 증가율이 총지출 증가율을 하회하는 현상에 대한 점검이 필요한 것으로 보인다. 그리고 생계급여 사업의 경우 부양의무자 소득기준을 현행 130%에서 185%로 완화하는 제도개선을 실시할 계획으로, 6.1만명(3.6만 가구)을 지원대상자로 추가 편성하고 있으나, 월평균 기초생활수급 대상인원을 155만명으로 산정함으로써 2011년 160.5만명 대비 5.5만명(△3.4%)이 감소하는 효과가 나타나고 있는데, 기초생활보장 정책 및 예산이 사회안전망으로서

충분히 기능할 수 있도록 운용되고 있는가에 대한 점검이 필요하다. 반면, 아동·장애인 등 취약계층지원 부문에서는 주요한 계속사업들의 증액이 두드러지는데, 장애인 관련 예산 중 장애인활동지원예산이 전년 대비 60.6%, 장애인일자리 지원예산이 10.0% 증가하였고, 아동과 관련한 방과후 돌봄 서비스 예산은 전년 대비 11.5%, 아동통합서비스운영지원 예산은 전년 대비 24.1% 등으로 고르게 증액된 반면, 노인 부문 예산안의 경우 의무지출사업(기초노령연금, 노인장기요양보험 사업운영)의 자동 증가에 기인한 소폭 증액과 “일자리 확충”을 위한 정부 핵심 사업인 노인일자리 지원사업의 대폭 증액을 제외한 거의 모든 사업에서 전년과 동일하거나 감액된 수준의 예산을 편성하고 있다는 점에 대해서는 검토가 필요한 것으로 보인다.⁶⁾

② 일자리 예산안

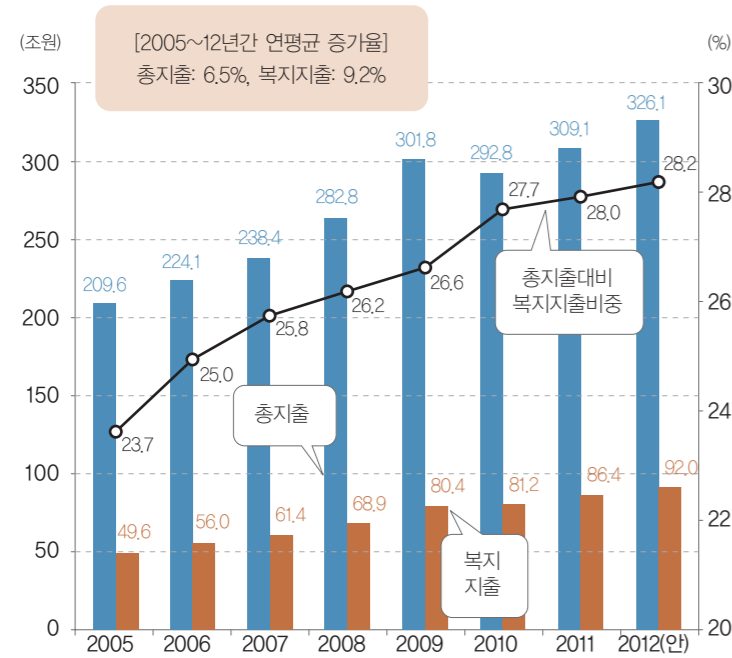
먼저, 2012년도 일자리 예산안의 경우 청년 창업 활성화, 고졸자 취업지원 등의 핵심일자리 지원을 확충하고 저임금 근로자 사회보험료 지원 등과 같은 일할 여건 개선에 역점을 둔 것으로 평가된다. 이중 임금근로자 중 고용보험 미가입자 447만명 중 50만명(11.2%), 국민연금 미가입자 339만명 중 42만명(12.4%)을 지원하기 위한 저임금 근로자 사회보험료 지원의 경우 비정규직 등이 실질적으로 사회보험에 편입되는 효과를 극대화하기 위해, 향후 발생할 수 있는 부작용을 최소화하기 위한 철저한 사업 준비가 필요한 것으로 보인다. 그리고 취약계층 고용지원 사업이 확대되었는데, 취업성공 패키지 지원이 228억원(39.8%), 사회적 기업 육성 444억원

(87.2%), 중소기업 청년인턴제 200억원(42.0%)이 각각 증액되었다. 동 사업들에 대해서는 비효율적으로 운영되는 부분이 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요한 것으로 보인다.

③ R&D 예산안

2012년도 R&D예산안은 15조 9,725억원으로 전년 대비 7.3% 증가하였다. 이를 부문별로 살펴보면 우주항공·건설교통 부문은 국제과학비즈니스벨트, 한국형발사체개발 등 대형 국책사업 예산의 증가로 전년 대비 42.0% 증가한 반면, 기계·제조·공정 분야는 8.0% 감소하였다. 정부 R&D 투자의 지속적인 확대로 총지출에서 차지하는 비중은 2008년 4.2%에서 2012년 예산안은 4.9%로 증가하였으며, 주요 외국과 비교할 경우 정부 R&D 투자의 GDP 대비 규모는 주요국 중 4위에 해당한다. R&D 예산안의 경우 사업별로 예산안 규모의 적정성에 대한 검토가 필요한 것으로 보이는데, 국제과학비즈니스벨트 조성사업의 경우에는 중이온 가속기 구축 사업과 같은 대규모 신규사업에 대한 예비타당성조사가 필요한 것으로 보이고, 국제핵융합실험로(ITER) 공동개발 사업의 경우는 우리나라가 부담할 비용이 증가되었는데, 부처간 재원조달방법 등에 대한 논의가 필요한 것으로 보인다. 특히 R&D투자의 경우 중복투자, 집행의 투명성 부족, 성과미흡 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다는 점에서 R&D 지출 규모에 대한 논의와 별개로 집행의 적정성 및 효과성 제고에 많은 노력이 필요한 것으로 보인다. 🌀

[그림 3] 총지출 vs 복지 예산 비교



주: 2005~2011년은 최종예산, 2012년은 예산안 기준

5) 2011년 10월 현재 무상급식 실시 현황은 지방자치단체별로 차이가 있는바, 서울, 부산, 인천, 대전의 경우 초등학교 일부 학년에 국한하여 실시하고 충북은 초·중학교 전체 학년을 대상으로 실시하고 있다. 2011년 소요재원 1조 3,223억원 중 교육청이 67.2%(8,886억원), 광역자치단체가 8.8%(1,170억원), 기초자치단체가 24.0%(3,167억원)을 각각 부담하고 있다.

6) 사회복지분야 중 노인부문 총지출 증가율이 3.6%로 가장 낮게 나타나고 있다.

2012년 경제전망과 재정운용 방향

1. 글로벌 금융위기의 성공적인 극복

2008년의 미국발(發) 글로벌 금융위기의 여파로 우리 경제는 2009년 실질성장률이 0.2%로 하락하는 어려움을 겪었다. 2009년 초만 하더라도 성장률이 마이너스를 기록할지 모른다는 전망이 대세를 이룰 만큼 경제상황은 매우 심각했었다. 여기에 대해 정부는 적극적인 재정부양과 금리인하 정책을 과감하게 폈었고 이에 힘입어 2009년의 경제성장률은 다행스럽게도 플러스를 유지할 수 있었다. 미국을 비롯한 선진국 경제가 일제히 침체에 빠지는, 1929년 대공황 이후 80년 만에 처음 맞는 세계적 경제 쓰나미라고 불릴 정도로 급박했던 위기상황에서 성장률의 급락을 그 정도로나마 방어할 수 있었다는 점은 매우 훌륭한 성과였다고 평가해주어야 할 것이다.

외환위기가 경제위기로 이어졌던 1998년 우리 경제는 실질성장률이 당시기준으로 -6.7%로 폭락했었다가 이듬해인 1999년에는 10.7%로 폭등했었다. 이는 6.25전쟁 이후 우리 경제 역사상 예전에도 없었고 앞으로도 있어서는 안 될 만큼의 실로 엄청난 성장률의 급등락이었다. 이를 두고 그것이 성공적인 위기극복사례였다고 국내·외로부터 많은 찬사가 있었다.



박종규
국회예산정책처
경제분석실장

그러나 1998년의 경기급락이 IMF의 요구에 따른 통화 및 재정정책상의 과도한 over-kill의 결과였고 1999년의 경기 급등이 주식 버블과 코스닥 버블에 따른 과도한 경기과열의 측면이 있었다는 점에서 1998~1999년의 경기의 급등락은 바람직한 성적이 결코 아니었다고 보아야 한다. 성장률이 급등락하면서 불필요하게 많은 기업파산이 발생했었고 불필요하게 많은 실업이 양산되면서 경제가 멎들고 그 후유증이 지금까지도 지속되고 있기 때문이다. 우리 경제가 아직도 해결하지 못하고 있는 수많은 구조적인 경제문제들 예를 들어, 경제양극화, 88만원 세대로 표현되는 비정규직 문제, 자영업의 어려움 등은 모두 외환위기를 전·후한 롤러코스터 같은 경기 급등락으로 인해 크게 악화될 수밖에 없었던 것들이다. 뿐만 아니라 OECD 최고 수준으로 높아진 우리나라의 자살률 및 이혼율도 외환위기 이전에는 우리가 들어보지 못하던 문제들이었다.

이런 점에서 글로벌 금융위기 당시 우리 경제 성장률이 마이너스가 아닌 플러스 값을 유지하였고, 그 결과 2009~2010년 성장률의 변동폭을 1998~1999년의 1/3 수준으로 줄일 수 있었던 것은 높이 평가 받을만한 일이라 하지 않을 수 없다.

2. 위기극복 과정에서의 재정악화와 우리의 과제

그렇지만 그 과정에서 재정수지가 관리대상기준으로 GDP 대비 4.1%로 확대되고 국가부채의 GDP 비중도 2007년의 30.7%에서 2010년에는 33.4%로 확대되는 등 재정여건이 적지 않게 악화되었다. 막대한 규모의 추경편성과 전례 없이

대폭이었던 감세를 통해 글로벌 경제위기의 여파를 최소화했던 것은 바람직했으나 우리에게선 악화된 재정여건을 개선해야 하는 과제가 남겨진 것이다.

비교적 짧은 기간 동안 국가채무가 많이 증가한 것은 사실이지만 그렇다 하더라도 GDP 대비 33.4%라는 수치는 다른 나라와 비교해 보았을 때 상당히 양호한 수준인 것도 사실이다. 따라서 지금 현재만 본다면 또는 향후 5년 정도를 본다면 하더라도 우리 재정은 사실상 아무 문제가 없다고 보아도 좋다고 할 수 있다.

그러나 우리 재정의 건전성을 평가함에 있어서 우리나라는 다른 나라와 매우 상이한 여건에 놓여있음에 유념할 필요가 있다. 그것은 첫째, 우리 재정은 공식적인 통계에 잡히지 않는, 공공업 부채를 포함한 잠재적 부채가 막대하다는 점이며, 둘째, 인구고령화의 속도가 전 세계 어느 나라보다도 빠른 속도로 진행되어 장기적 재정여건이 매우 불투명하다는 점이다. 특히, 인구고령화에 따른 세출증가와 세입감소는 대략 2020년경부터 우리경제에 가시적인 영향을 미치기 시작하여 2030년경부터는 국가채무의 GDP 비중이 기하급수적으로 증가하기 시작하고, 2050년경에는 통합재정수지의 적자가 GDP의 10%에 육박할 것으로 예상된다. 또한, 지금의 40세인 사람이 65세가 되는 2035년경부터는 우리 재정이 지속불가능한 국면에 접어드는 것으로 나타나는데, 여기서 지속불가능이라 함은 국가부채의 GDP 비율이 무한정으로 끝없이 증가하는 궤적에 들어선다는 의미이다. 이러한 상황이 닥치게 되면 지금의 영국이나 그리스에서 보듯이 재정은 지출을 줄이고 세입을 늘이는 것밖에는 다른 일을 할 수 없게 된다.

이러한 어두운 전망을 알고 있다 하더라도 그것은 어디까지나 지금 당장 벌어지는 일이 아니기 때문에 시급히 뭔가를

해야 할 필요는 없다고 생각할 수도 있다. 그러나 이러한 전망을 바꾸어 놓을만한 조치들을 가급적 빠른 시일 내에 시작하지 않는다면 젊은 세대들에게 치명적인 유산을 물려주지 않기가 점점 더 어려워질 수밖에 없다.

이런 점들을 감안할 때 우리는 지금 아무리 재정이 건전해 보이나 하더라도 재정을 최대한 더욱 더 건전하게 만들어 놓아야 할, 기성세대로서의 의무를 지고 있음을 잊어서는 안 되겠다.

3. 글로벌 재정위기와
2011~2015년 거시경제 여건

2010년 우리 경제는 전년의 0.2%에서 6.2%의 반등을 기록하였다. 금년에도 4%대의 양호한 성장세를 유지할 것으로 전망되었다. 그러나 2010년 초 수습되는 것처럼 보이던 그리스를 비롯한 남유럽 국가들의 재정위기가 2011년 여름 들어 더욱 악화된 것으로 나타나더니 이어서 미국에서도 재정 문제 때문에 미국의 국가신용등급이 강등되는 사태가 발생하였다. 특히, 유럽의 재정위기는 유럽지역 대형은행들의 건전성 문제와 맞물리면서 EU의 존립이 의심받는 상황에 이르렀다. 재정위기 국가들의 국채를 보유하고 있는 유럽은행들이 만약의 경우 전 세계로부터 자금을 회수하는 것 아니냐는 우려 때문에 세계경제는 리먼 브라더스 사태에 이어 또 한 차례 위기를 겪을지 모른다는 공포에 휩싸이게 되었다. 과거 선진국들이 동시적인 경기위축을 겪었던 사례는 종종 있었지만 지금같이 선진국들이 동시에 위기상황에 빠진 적은 2차 세계대전 이후 처음이라고 할 수 있다. 대부분의 선진국들은 향후 상당기간 동안 재정을 긴축할 수밖에 없으며 이에 따라 선진국 경기도 향후 상당기간 동안 침체에서 벗어나기

어려울 것이라는 전망이 대세를 이루고 있다. 뿐만 아니라 선진국에 원자재, 중간재 및 소비재를 수출하는 신흥국가들 역시 이에 동반하여 경기가 둔화될 것인데, 이들 중 상당수가 자국의 인플레이션 때문이라도 경기를 둔화시키지 않을 수 없는 실정이다. 이와 같이 전 세계의 거의 모든 국가들이 앞으로 상당기간 동안 성장세가 둔화될 것으로 보여 우리 경제 역시 당분간은 수출증가세가 크게 줄어들고 성장률이 부진해지는 상황을 맞게 될 것으로 전망된다. 성장률이 줄어들면 가계부채의 상환부담도 더욱 커지게 되는데 이는 다시 소비를 위축시키고 성장률을 하락시키는 요인이 될 것이다. 즉, 2009년의 경제위기를 성공적으로 극복하여 2010년부터 재정건전화에 나섰던 우리 재정의 입장에서는 2011년 하반기 이후 예상치 못한 새로운 상황을 맞게 된 것이다.

국회예산정책처는 2011년과 2012년 경제성장률을 각각 3.8% 및 3.5%로 각각 하향조정하고 2011년~2015년 연평균으로는 지난 4월의 전망치 4.2%보다 0.4%p 하향조정하였다. 한편 소비자물가 상승률은 2011~2015년 평균 3.3%로서 4월의 전망치 3.1%보다 2%p 상향조정하였다. 4월의 전망에서도 이미 중기적으로 우리 경제가 글로벌 금융위기 이전에 비해 성장률이 하락하고 인플레이션율이 상승하는 모습을

[표 1] 2011~2015년 국내경제 전망

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국내총생산	6.2	3.8	3.5	3.9	4.2	4.0
총수출	14.5	10.6	7.5	7.9	8.8	9.4
총수입	16.9	8.6	6.6	7.0	7.8	8.1
소비자물가	2.9	4.4	3.6	2.8	2.9	2.8
실업률	3.7	3.6	3.7	3.6	3.5	3.5

보일 것으로 예상한 바 있었는데 금년 하반기 이후의 글로벌 재정위기를 거치면서 중기적 성장률은 더욱 낮아지고 중기적 인플레이션율은 더욱 높아진다는 전망을 하게 된 것이다.

2012년 경제전망에 있어 우려스러운 부분은 2012년의 고용상황이다. 국회예산정책처는 2012년의 취업자 수 증가규모가 금년의 37만 5천명에서 대폭 줄어든 26만 2천명에 그칠 것으로 전망하고 있다.

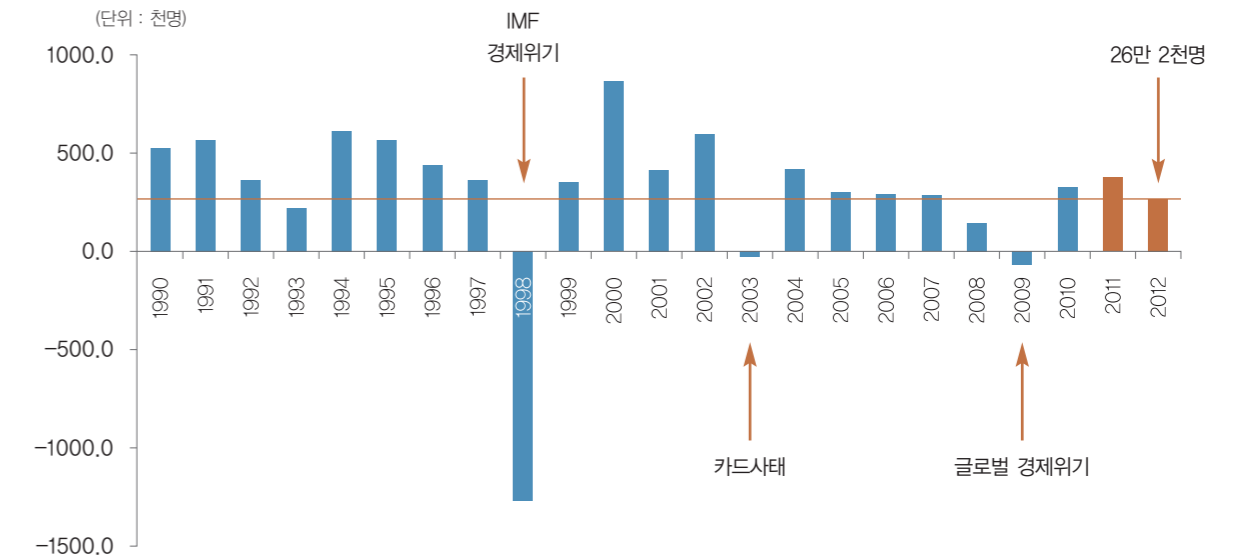
2012년의 실업률이 금년의 3.6%보다 불과 0.1%p밖에 높아지지 않는데도 취업자 수 증가폭이 금년보다 12만 3천명이나 줄어드는 것은 수출둔화와 그에 따른 내수위축으로 고용 시장을 이탈하는 실망취업자가 크게 늘어나기 때문으로 분석된다. 또한 취업자 수 증가폭이 26만 2천명 밖에 되지 않는

것은 아래의 그림에서 보듯이 매우 저조한 숫자이다. 즉 1998년 외환위기와 2003년의 카드사태, 2008년과 2009년의 글로벌 금융위기의 4개년을 제외하면 취업자 수 증가가 26만 2천명을 하회하였던 적은 1993년 이래 한 번도 없었다.

4. 2011~2015년 재정전망과 재정운용 방향

이러한 새로운 전망은 향후 우리 재정의 운용방향의 선택을 더욱 어렵게 만들고 있다. 성장률을 높이자니 인플레이션이 걱정되고 인플레이션을 잡자니 성장률이 걱정되기 때문이다. 한 가지 주의할 점은 현재의 글로벌 재정위기의 시사점

[그림] 1990년대 이후 취업자 증감폭 추이 및 2012년 전망



이 우리 경제의 성장률을 일시적으로 하락시키는 게 아니라 중기적으로 하락시킨다는 점이다. 만약 외부충격이 일시적이라면 그것을 상쇄시키기 위해서라도 재정은 당연히 팽창적으로 대응해야 할 것이다. 그러나 외부충격으로 인한 파급효과가 중기적으로 지속되는 경우에는 재정을 통한 지속적 인 경기부양은 안전한 전략이 아닐 수도 있다. 예를 들어 1990년대의 일본은 잃어버린 10년의 침체를 겪으면서 경제 성장이 지속적으로 둔화되고 있음을 알아차리지 못한 채 성장률을 높이기 위해 재정을 지속적으로 팽창시켰고, 그 결과 불과 10년이 못되어 선진국 중 가장 재정이 건전했던 나라에서 전 세계에서 가장 재정이 열악한 나라로 추락했던 것이다. 특히나 지금처럼 전 세계적으로 불확실성이 그 어느 때보다도 고조되어 있고 금융시장이 극히 예민하게 움직이고 있는 상황에서는 마치 안개 속을 달리는 자동차처럼 재정은 용도 조심스럽게 하는 것이 당연하다고 하겠다.

앞서 소개한 2011~2015년 거시경제전망, 세계개편방안의 세수효과를 반영한 2011~2015년 세입전망, 그리고 같은 기간 동안의 지출전망을 수행한 결과는 [표 2]에 정리되어 있다.

이에 따르면 관리대상수지는 금년 16조 1천억원의 적자에 서 2015년 6조 7천억원의 적자로 점차 개선되며 국가채무의 GDP 비율도 금년 33.5%를 정점으로 2015년에는 31.7%까 지 순조롭게 낮아지는 모습으로 전망된다. 앞으로 5년 동안 의 재정여건이 이와 같이 양호한 모습을 보이는 데에는 지출 증가율을 한 두 해가 아닌 5년간 지속적으로 매우 강력하게 억제해야 한다는 쉽지 않은 과제를 전제로 하고 있다.

정부가 제출한 「2011~2015년 국가재정운용계획」에서는 지출증가율을 국회예산정책처보다 더 강하게 억제하겠다는 의지를 담고 있다. 정부는 그동안 전년의 중기 계획에서

[표 2] 2011~2015년 재정 전망

	2011	2012	2013	2014	2015
실질성장률	3.8	3.5	3.9	4.2	4.0
총수입	324.7	343.3	363.7	386.9	411.8
총지출	309.1	325.9	343.3	361.8	380.6
관리대상수지	-16.1	-15.1	-14.4	-11.1	-6.7
국가채무	419.3 (33.5)	445.1 (33.4)	470.9 (33.1)	494.1 (32.5)	513.3 (31.7)

밝힌 것보다 다음 해의 중기지출계획을 더 증가시킴으로써 사실상 중기계획에 구애받지 않는 경향을 보여 왔다. 만약 이런 관행을 끊고 정부가 이번에 밝힌 계획을 앞으로 5년간 차질 없이 수행한다면 재정을 통한 위기 극복에 이어 재정건 전성 회복에서도 적지 않은 성공을 거두게 될 것이다.

5. 2013년 균형재정 달성목표에 대한 검토

글로벌 재정위기가 발생하자 정부는 균형재정의 달성 연도 를 한 해 앞당겨 2013년으로 수정하는 의욕을 보였다. 재정이 열악한 국가들은 신용등급이 강등되고 그 영향이 자국의 금융시장뿐 아니라 국제금융시장에도 파급되는 지금과 같은 불안정한 상황에서, 우리 정부의 이러한 재정건전화 의지는 국내외 전문가들로부터 높은 평가를 받고 있다.

2013년 균형재정을 달성하려면 2012년부터 총수입과 총 지출면에서 충분한 건전화 노력을 기울여야 한다. 이를 테 면, 비과세 감면을 대폭 축소한다든지 의무지출을 제도적으 로 억제하여 재정이 구조적으로 건전해질 수 있도록 하는 것 이다. 이러한 과제는 과거 정부들이 임기 말년의 재정을 균

형으로 만들어 놓고 나간 뒤 다음 정부 들어 재정이 다시 약 화되었던 패턴을 반복하지 않기 위해서라도 반드시 필요한 조치들이라 할 수 있다.

그러나 국가재정운용계획과 세법개정안을 검토해보면 재 정을 구조적으로 개선시키려는 노력의 흔적은 별로 보이지 않는다. 세법개정안에서의 비과세 감면은 오히려 세수를 줄 이는 방향으로 개편되었고 예산안에서의 의무지출은 오히려 늘어나는 방향으로 편성되어 있다.

정부의 2013년 재정균형과 그 이후의 흑자기조 목표에는 총수입의 역할이 압도적으로 되어있다. 국세의 경우, 2013 년 이후 증가율이 성장률에 비해 돌연 높아지고 세외수입도 2013년에 갑자기 늘어나는 것으로 나와 있다. 지출의 경우, 재량지출의 증가율이 중기적으로 소비자물가 상승률보다 낮 게 편성되어 실질가치로 따지면 매년 연속적으로 재량지출 이 감소할 수밖에 없는 구조이다. 그러나 그와 같이 재량지 출을 실질가치로 매년 감소시키는 일은 쉽지가 않아 보인다. 재량지출에도 우리 경제에 반드시 필요한 항목들이 들어가 있기 때문에 경제에 무리를 주지 않으면서 재량지출을 실질 가치로 감소시키는 것은 그야말로 불요불급한 부분을 가차 없이 줄여나가지 않는다면 달성이 쉽지가 않을 것이다. 국세 와 세외수입 역시 적어도 현재의 시점에서 볼 때 그 실현 가 능성에 대해 의문의 여지가 없지 않다.

정부가 재정의 책임성을 위해 균형재정 연도를 한 해 앞당 겼다는 것 자체는 매우 바람직한 일이다. 그러나 정부가 진 정으로 책임성을 달성하려 했다면 미리부터 재정을 긴축적 으로 운용했어야 했다는 아쉬움이 있다. 예를 들어, 국회예 산정책처는 작년 11월 「2010~2014년 국가재정운용계획」을 분석하면서 향후 재정건전화를 위해 재정준칙의 도입을 제 안한 바 있었다. 그 준칙의 내용은 향후 5개년간의 총지출 증

가율을 경상 잠재성장률보다 2%p 낮게 가져가는 것이었다. 이에 따르면 금년의 총지출은 확정예산 309조 1천억원보다 2조 9천억원이 작은 306조 2천억원이었다.

금년 성장률이 국회예산정책처의 전망대로 3.8%로 낮아 져 잠재성장률에 근접하는 수준이 된다면 재정기조 역시 중 립에 가까운 것이 적절할 것이다. 만약 금년의 예산이 309조 1천억원이 아니라 국회예산정책처가 작년에 제안한 306조 2 천억원이었다면 사후적으로 본 금년의 재정팽창지수(Fiscal Impulse)는 -0.09로, 거의 제로에 가까운 중립적 재정기조 를 나타냈을 것이다.

6. 2012년의 재정기조에 대한 검토

[표 3]에서 볼 수 있듯이 정부의 예산으로 평가한 금년의 재 정기조는 소폭의 팽창기조를 나타낸 뒤 2012년부터는 지속 적인 긴축기조를 나타낼 것으로 전망된다. 그러나 2012년 전 세계 거의 모든 국가의 경기가 둔화되고 우리 경제 성장률도

[표 3] 재정기조

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
잠재성장률	3.7	3.9	3.8	3.7	3.7	3.7	3.6
실질성장률	0.3	6.2	3.8	3.5	3.9	4.2	4.0
FI 지수	2.00	-2.16	0.14	-0.18	-0.22	-0.33	-0.43
국가채무 (GDP 대비 비율)	359.6 (33.8)	392.2 (33.4)	419.3 (33.5)	445.1 (33.4)	470.9 (33.1)	494.1 (32.5)	513.3 (31.7)

주: 1) 2009, 2010년은 실적치, 2011년 이후는 국회예산정책처 전망치
2) 2012년 FI 지수는 예산안의 총지출 기준

3.5%로 낮아질 것임은 앞에서 설명한 바와 같다. 3.5%의 성장률은 위의 표에서 보는 것처럼 우리 경제의 잠재성장률을 하회하는 수준으로 이는 완전한 경기침체를 의미한다.

재정정책의 목표는 여러 가지가 있겠지만 총량적으로 볼 때, 경기조절도 매우 중요한 목표가 아닐 수 없다. 만약 경제가 침체에 접어들어 성장률이 잠재성장률을 하회하는 경우, 재정기조는 이를 상쇄하기 위해 팽창기조를 나타내는 것이 바람직하다. 그러나 우리 경제의 중장기적 재정여건을 감안하고 글로벌 재정위기 상황이 언제 끝날지 모르는 현재와 같은 불확실한 여건에서 경기부양을 위한 재정확대 방안은 무척 조심스럽게 검토해야 할 옵션이 아닐 수 없다.

세계경제의 흐름, 우리 경제의 중기전망, 재정의 중장기적 전망과 정부의 재정건전화 의지, 그리고 재정의 바람직한 역할 등을 종합적으로 검토해볼 때, 2012년의 재정기조는 정부가 제출한 것보다는 다소 완화된 수준의 긴축기조가 적절하지 않을까 생각한다.

정부의 2012년 예산안을 사용하여 재정팽창지수를 계산해보면 그 값은 -0.18로서 긴축기조를 나타내고 있다. 2012년의 재정을 팽창기조로 가져가는 것은 바람직하지 않다는 전제라면 중립적 재정기조로 설정하는 방안이 있을 수 있으나 그 경우 국가채무의 GDP 비중이 소폭 증가하는 단점이 있다. 물론 국가채무의 GDP 비중이 다소 증가하더라도 경기침체기에 재정을 중립적인 기조로 묶어두는 것만 해도 재정건전화 의지는 높이 평가받을 만하다고 할 수 있다. 그러나 세계경제가 각국의 재정상태를 지금처럼 매우 민감하게 주시하고 있는 상황에서라면, 게다가 정부의 재정건전화 의지를 어느 정도 반영하여야 한다면 국가채무의 GDP 비율이 금년보다 더 늘어나는 것은 바람직해 보이지 않는다.

이에 대한 대안으로, 2012년 국가채무의 GDP 비율을 2011년과 동일하게 유지하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 총지출 규모는 정부가 제출한 것보다 1조 7천억원 많은 327조 8천억원으로 계산되나 재정기조는 다소 완화된 긴축기조가 유지될 수 있는 것으로 나타났다.

물론 2012년의 지출규모를 확대한다면 재정여건은 그만큼 악화될 수밖에 없다. 국회예산정책처는 우리 경제가 2012년을 저점으로 회복을 시작하여 2013년부터는 다시 성장률이 높아져 2015년까지 잠재성장률을 상회하는 것으로 전망하고 있다. 이 전망이 정확하다면 재정건전화를 위한 재정긴축은 실질성장률이 잠재성장률을 상회하는 2013년부터 다시 재개하면 될 것이다. 국회예산정책처가 제안하고 있는 재정준칙, 즉 총지출 증가율을 “경상잠재성장률-2%p”에 맞추는 준칙을 2013년부터 다시 적용할 경우 2015년의 관리대상수지는 균형에 가까운 수준으로 회복되는 것으로 전망된다.

이 경우 2013년 균형 목표는 달성이 더 어려워지는 것은 불가피하지만 글로벌 재정위기로 인해 경기침체에 대응해야 한다는 새로운 목표가 생겼고, 아울러 그와 상충되는 재정건전성 회복이라는 중기적 목표에 당면하여, 단기적으로는 경기침체에 대응하고 재정건전성은 중기적으로 달성시키는 것이 경제에 무리를 주지 않는 자연스러운 재정건전화 방향이라 하겠다.

7. 2011년 세법개정안에 대한 검토

다음으로 정부가 제출한 금년도의 세법개정안에 대한 검토 결과를 간략히 소개하면서 본고를 마치고자 한다.

정부는 약 200여 개 항목에 달하는 2011년 세법개정안을 준비함에 있어 예년과 구별되는 정책기조상의 변화를 보였다. 대기업 중심의 투자확대를 통한 성장 중시 경향보다는 고용 증대와 서민생활 안정화를 위해 취약계층과 중소기업 지원을 확대하는 안정과 분배 중심의 정책기조 전환이 그것이다. 이러한 세법개정안의 정책방향은 대체로 적절했으나, 개별 정책수단의 통일성, 효과성, 적합성에서는 소기의 목표를 달성하기에 다소 미흡하다는 아쉬움이 있다.

먼저 앞서 지적한 바와 같이 정부가 2013년 균형재정 목표 달성을 심각하게 인식했다면 금년 말 도래하는 비과세감면을 대폭 정비하여 세원을 확대하려는 의지를 보였어야 했다. 국회예산정책처는 지난 9월, 금년 말과 내년 말에 도래하는 비과세감면 항목들 가운데 일몰 종료시켜야 할 항목들을 추려보고 이들을 종료시킬 경우 2013년 국세수입이 3조원

가량 늘어날 수 있다는 추계결과를 제시한 바 있다. 그러나 2011년 세제개편안에서는 몇몇 항목들을 제외한 대부분의 비과세감면 항목이 그대로 연장되는 것으로 나타났다. 그 결과 국회예산정책처 추계에 따르면, 2011년 세법개정안에 따른 2012~2015년의 4개년간 세수효과는 8.5조원이 감소하는 것으로 나타났다. 이런 결과는 논쟁의 중심이 되어왔던 소득세 및 법인세 감세철폐에 따른 세수증가가 11.9조원인데 비해, 농업업 기자재 영세율 일몰 연장 등 주요 비과세감면 항목의 일몰 연장으로 인한 세수감소분이 더 큰 점에 기인한다. 즉 32개에 이르는 비과세감면을 정책환경 변화에도 불구하고 실효성에 대한 충분한 재평가 논의 없이 단순 연장함으로써 추가감세 철폐에 따른 재정건전성 제고 효과를 상쇄하고 있다는 것이다. 비과세감면 항목에 대한 정부의 이와 같은 소극적인 태도는 국회예산정책처가 2013년 균형재정 달성이

[표 4] NABO의 2011 세법개정안 세수효과 추계 결과(2012~2015)

(단위: 억원)

	감세철폐 (+)	과세전환 ¹⁾ (+)	비과세 (-)	소득공제 (-)	손금산입, 익금불산입(-)	세액공제 (-)	세액감면 (-)	기타 (-)	2012~2015 합계
소득세	36,716	0	-15,201	-39,374	0	-456	-18,427	-19,044	-55,785
법인세	81,840	637	0	0	-242	6,378	-32,419	-3	56,191
상속증여세	0	10,858	0	0	0	0	0	0	10,858
부가가치세	0	0	-61,869	0	0	-199	-3,509	-231	-65,808
교통세	0	92	-29,102	0	0	0	0	0	-29,010
기타	210	0	-2,723	0	0	0	-299	1,657	-1,155
합계	118,766	11,587	-108,894	-39,374	-242	5,722	-54,655	-17,620	-84,709

주: 1) 과세: 일몰종료에 따른 과세전환, 기존 비과세 항목 과세 전환
2) 소득세 기타 항목 중 9,156억원은 근로장려세제 확대에 의한 것임.

어렵다고 판단하는 이유 가운데 하나이다.

세제개편안 가운데 지적하고 넘어가야 할 항목별 검토결과를 다음과 같다. 정부는 이번 세법개정안에서 임시투자세액공제를 고용창출투자세액공제로 전환함으로써, 일자리 창출 유인을 제고하고 '고용 없는 성장'에 대한 문제를 해소하는 데 기여할 수 있다고 밝히고 있다. 투자금액의 5~6%를 공제하는 것은 현재와 동일하나, 고용 유인효과를 제고하기 위해 전년도에 비해 고용인원이 감소하지 않은 경우 투자금액의 4%를 공제한 뒤 고용증가 인원수에 비례하여 투자금액의 2%를 추가 공제하도록 하였다. 임시투자세액공제를 고용창출투자세액공제로 전환할 경우 6% 고용창출투자세액공제의 실효공제율은 4.8% 정도로 나타나 사실상 임시투자세액공제를 부분적으로 상시화시키는 것과 크게 다르지 않다. 고용확대라는 당초의 취지를 달성하기 위해서는 고용창출투자세액공제의 기본공제율(4%)을 낮추고 추가공제율(2%)을 높일 필요가 있다.

한편 2008년 금융위기 이후 경기 부진으로 일자리가 창출되지 못하고 있고 높은 청년실업률이 지속되면서, 정부는 이번 세법개정안에서 중소기업 부문과 청년 고용증대를 위한 적극적인 방안을 제시하고 있다. 그러나 중소기업 고용 관련 사회보험료 세액공제 신설 및 소득세 면제 방안 등은 부분적이고 제한적인 고용확대 효과만을 보일 것으로 예상되었다. 중소기업 사회보험료 세액공제는 일자리 창출 효과가 일부 있지만, 중소기업 취업 청년 소득세 면제는 일인당 혜택(연 24만원)이 적어 노동공급 유인이 되기는 어렵다고 판단된다.

정부는 주택시장 안정화를 위해 임대주택 공급증대를 위한 양도소득세 완화나 수요자 지원을 위한 이자상환액 및 전

월세 소득공제 확대 등의 방안을 제시하였다. 최근 전월세가 격 급등이라는 당면과제를 고려할 때, 이러한 방안들의 효과가 가급적 빠른 시간 내에 나타나도록 하는 것이 매우 중요하다. 그러나 양도소득세의 동결효과에 대한 NABO 실증분석 결과에 따르면, 이러한 세제지원이 초기에 부동산 거래량을 증가시켜 주택가격이 안정화되는 효과를 보여주는 구체적인 실증근거를 발견하기는 어려웠다. 수요자 지원을 위해 정부가 제안한 주택임차차입금 이자상환액 소득공제 한도 차등화는 상환액 규모가 큰 중산층 이상(평균소득 5,403만원)에게 주로 혜택이 돌아갈 것으로 보인다.

따라서 전세난과 주택시장안정화에 별다른 기여를 할 수 없는 일부 고급주택에 대해서만큼은 이러한 혜택에서 제외시키는 조정이 필요하다고 생각된다. 일감몰아주기 증여세 과세는 취지의 타당성에 대해서는 충분히 동의하지만 편법증여 여부를 판단하는 기준이 지나치게 획일적이고 단순하여 누구나 수궁할 수 있는 명확한 기준이 되지 못한다고 판단된다. 아울러 과세베이스도 주식가치 증가분이 아니라 증여대상과 직접적인 관련이 적은 영업이익으로 되어 있어 편법증여를 효과적으로 억제하기에 사실상 역부족일 우려가 있다. 따라서 이 제도는 입법화하기에 앞서 충분한 법적, 제도적 사전준비가 요구된다.

이외에 중소기업 활성화 차원에서 정부가 제시한 중소기업 가업상속세 완화는 가업승계의 적용범위가 너무 광범위하고, 공제한도(최고 500억원)도 지나치게 높아 다른 상속재산과의 과세 형평성 문제가 있다. 따라서 제도를 좀 더 다듬지 않을 경우 지금과 같은 사회적 여건에서는 수용이 쉽지 않을 우려가 있다. 가업상속에 대해서는 과세를 하되, 경영권 보호차원에서 일정 기간(최고 20년) 상속세 납부를 유예

시키는 방안을 검토해볼 것을 제안한다.

저소득 및 서민지원의 일환으로 확대된 근로장려세제는 이번 세법개정안에서 무자녀가구(71만 가구)를 포함하여 76만가구가 추가로 근로장려금을 수급 받게 된다는 점에서는 바람직하나, 저소득층의 취업유인은 아직도 부족한 것으로 보인다. 예를 들어, 1인 자녀 가구의 경우 한국의 점증률(15%)은 EITC가 정착한 미국(34%)에 비해 절반 이하로 낮아 노동공급 유인이 작게 나타날 것으로 예상된다.

마지막으로, 신종금융상품 및 국내발행외화표시채권 과세는

일부 금융상품에서나마 과세기반을 확대(세수증가 0.1조원)했다는 점을 평가해주어야 한다. 그러나 향후 금융산업에 대한 세원확대 노력은 여기에서 그치지 말고 더욱 확대되어야 한다. 금융서비스(총 수수료 24조원) 부가가치세 과세, 소액주주 주식양도차익 과세와 투기자본거래(40조원), 금융거래세(토빈세) 과세 방안 등은 우리나라 자본시장의 성숙도와 국내외 금융시장의 추이를 봐가면서 보다 적극적으로 추진되어야 할 과제들이다. ●



2012년 공공기관 지원 예산안 심사방향

1. 공공기관 정부 지원 예산안 심사의 의의

공공기관이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항에 따라, 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 중 기획재정부장관이 지정하는 기관을 말한다. 이러한 공공기관은 2011년 현재 284개가 지정되어 있으며, 해당기관의 성격에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 나뉜다.

공공기관은 정부의 투자·출자 등 정부의 재정지원으로 설립·운영되며, 법령에 규정된 정부의 위탁사업 등을 수행하기 위해 매년 출연금, 출자금, 보조금, 재정융자금의 형태로 정부로부터 예산을 지원받고 있다. 2012년 공공기관 정부지원 예산안은 36.9조원으로 정부총지출 예산안 326.1조원의 11.3%에 달한다.

정부의 예산안이 부처별로 편성되어 있기 때문에 국회의 예산안 심의 역시 부처별 예산사업의 성과와 타당성에 초점을 두고 이루어지고 있다. 그러나 부처별로

편성된 예산사업의 타당성이 인정된다고 하더라도 실제로 사업을 수행하는 공공기관의 여유재원이 풍부하다면 여유재원을 활용하여 사업을 수행하는 것이 재정운영의 효율성 측면에서 바람직할 수 있다. 또한 정부의 예산지원을 동반하는 사업이 공공기관의 부채를 과도하게 증가시켜 재무 안정성을 악화시킨다면 사업의 성과나 효율성, 사업의 추진이 장기적으로 기관의 재무 상황에 미치는 영향을 고려하여 사업의 추진 여부와 정부 예산지원 규모의 적정성을 검토해야 한다. 따라서 국회는 공공기관에 대한 정부지원 예산안을 심의할 때 예산사업의 타당성뿐만 아니라 동 사업을 수행할 공공기관의 재무 상황도 함께 검토할 필요가 있다.

2. 여유재원을 보유한 공공기관의 정부지원 예산안 분석

공공기관의 순금융자산이 총자산에서 차지하는 비중이 5% 이상인 공공기관 59개의 2010년 순금융자산은 7.4조원에 이른다. 특히 순금융자산을 1,000억원 이상 보유하고 있는 12개 기관의 순금융자산은 총 6.2조원이다. 증권거래소의 순금융자산 규모가 1.7조원으로 가장 컸으며, 대한주택보증(주)이 1.6조원으로 그 뒤를 잇고 있다.

이와 같이 공공기관들의 순금융자산이 확대된 이유는 세 가지 유형으로 분류할 수 있다. 먼저 법에서 정한 독점적 운영권을 통해 벌어들인 수익이 사내에 과다하게 유보된 경우로, 한국거래소, 대한주택보증(주), 한국예탁결제원, 한국공항공사 등이 있다. 두 번째는 자체수입 예산을 전략적으로 적게 추정하여 정부로부터 예산을 과다하게 지급받은 경우다. 이런 유형으로는 한국광해관리공단, 한국보건산업진흥원 등

위탁집행형 준정부기관과 한국생산기술연구원, 한국과학기술연구원, 한국개발연구원 등 정부출연 연구기관들이다. 마지막으로 자산매각으로 일시적으로 순금융자산이 큰 폭으로 증가하여 사내유보액이 많은 경우로 한국관광공사, 농수산물유통공사가 있다.

이와 같이 순금융자산이 많은 공공기관의 경우, 기관의 여유재원의 규모와 사용계획 등을 종합적으로 고려하여 정부 지원 예산안 규모를 적절히 조정하는 것을 검토할 필요가 있다.

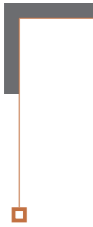
3. 해외자원개발사업 관련 공공기관의 정부 지원 예산안 평가

최근 정부는 에너지 자주개발을 제고를 정책목표로 제시하고, 이를 달성하기 위해 해외자원개발사업에 대한 지원 예산을 크게 증가시켜왔다. 2008~2011년까지 4년 동안 유전개발사업을 위해 한국석유공사에 3조 4,397억원, 광물자원개발을 위해 한국광물자원공사에 5,514억원을 출자하였으며, 해외자원개발사업을 수행하는 민간 및 공기업에 대해 1조 3,836억원을 융자하였다.

해외자원개발투자를 확대하면서 한국석유공사와 한국광물자원공사의 재무 안정성도 악화되었다. 2007년 3.7조원이었던 한국석유공사의 부채는 2010년 12.3조원으로 증가하였으며, 이에 따라 부채비율은 73%에서 123%로 증가하였다. 한국광물자원공사 역시 같은 기간 동안 부채는 4,341억원에서 1조 4,830억원으로 증가하였고, 부채비율은 103%에서 162%로 증가하였다. 해외자원개발사업이 향후에도 지속적으로 확대될 경우 공기업의 재무 안정성은 더욱 악화될 것으로 보인다.

박용주
국회예산정책처
사업평가국장





해외자원개발에 대한 최근 정부의 예산지원은 투자의 효율성과 경제성에 대한 평가보다는 미리 제시된 자주개발률 목표를 달성하는 데 치중한 측면이 있다. 특히 해외자원개발 투자가 집중적으로 이루어진 2008년 이후는 고유가 시기였으며, 이로 인해 자산이나 기업인수 등에 소요되는 비용이 이전에 비해 크게 높아졌다. 그 결과 해외자원개발투자가 장기적으로 경제성이 있는지에 대해 회의적인 시각도 많이 있다. 실제로 국회예산정책처가 계산한 유전개발효율성 지표를 보면, 한국석유공사가 민간기업보다 낮은 것으로 나타났다.

자주개발률 지표가 정책목표로서 의미가 있는가에 대한 논의도 분분하다. 막대한 예산을 투입하여 자주개발률을 제고한다 할지라도 국민경제에 미치는 효과는 불분명하다. 현재 상황에서는 정부의 예산지원으로 해외자원개발에 성공하여 원유나 광물자원을 저렴한 가격에 확보한다 하더라도 가격 급등 시에 국내 물가를 안정시키는 데는 한계가 있으며, 원유나 광물자원 개발에 성공한 한국석유공사나 한국광물자원공사의 재무적 이익만을 얻어줄 가능성이 크다.

마지막으로, 해외자원개발이 공기업들을 중심으로 이루어지면서 민간기업의 개발기회는 오히려 줄어들고 있다는 견해이다. 정부의 자원개발 관련 예산 중 한국석유공사 등 공기업에 대한 출자가 증가하면서 민간기업 용자지원은 오히려 감소하는 양상을 보이고 있다. 또한 유전개발사업의 경우 주로 대규모 M&A 형태로 진행되면서 민간기업과의 컨소시엄 형식으로 이루어지기 보다는 한국석유공사가 단독으로 진행하는 사례가 증가하고 있다. 이는 일본의 경우 해외자원개발을 민간기업 주축으로 수행하도록 하기 위해 해외자원개발사업을 담당하는 “석유천연가스·금속광물자원기구(JOGMEC)”의 출자한도를 일본 국내기업 출자액의 50% 이내로 제한하는 것과는 대조적이다. 정부의 예산지원 방향이 오히려 민간

기업의 개발기회를 축소하는 경향이 있는 것은 아닌지, 그렇다면 이러한 방향이 적절한 것인지에 대해 검토할 필요가 있다.

2012년 정부 예산안에 따르면 해외자원개발을 위해 한국석유공사에 대해 7,603억원, 한국광물자원공사에 대해 2,200억원을 출자할 예정이다. 국회에서 정부안을 심의하기 이전에 정책목표로서 자주개발률 지표가 어떤 의미가 있는지, 해외자원개발사업이 과연 효율적으로 수행되고 있는지, 해외자원개발사업이 공기업 주도적으로 진행됨에 따라 민간기업의 투자는 위축되는 측면이 있는 것은 아닌지 등에 대해 보다 심도 있는 검토가 필요하다.

4. SOC 관련 주요 공공기관의 정부지원 예산안 평가

한국토지주택공사의 2012년 정부지원 예산안은 국민임대주택 출자액 4,250억원을 포함하여 총 1조 2,896억원이다. 국민임대주택 출자는 전년도에 50% 이상 감소하였는데, 그 이유는 사업지구 정리에 따른 기존 국민임대주택 승인사업 단지 취소물량의 증가와 2012년 국민임대주택 승인물량의 감소에 기인한다.

한국토지주택공사의 정부지원 예산 중 가장 많은 비중을 차지하는 국민임대주택 건설은 2003년부터 본격적으로 확대되었다. 그런데 2003~2010년 동안 한국토지주택공사가 국민임대주택 건설에 소요한 자금은 총 33.7조원으로, 이중 국민주택기금의 출자 및 용자와 입주자 임대보증금이 30조원이며, 한국토지주택공사의 실투자액은 3.7조원이다. 그런데 한국토지주택공사에 대한 국민주택기금의 재정이 사업의 진행 속도와 상관없이 사업이 승인된 해에 90% 지원됨에 따라 수년

동안 한국토지주택공사 내에 과다한 자금여유분이 발생하였으며, 이로 인한 이자수익이 최소 1,708억원에 달한다.

현재 국토해양부는 국민주택기금의 한국토지주택공사에 대한 재정지원 시기에 대한 문제점을 인식하고 승인 1차 연도에 30%, 2차 연도에 40%, 준공연도에 30% 지원으로 변경할 예정이다. 그러나 토지보상 기간이 3~4년 정도 소요됨을 감안할 때, 여전히 기금지원과 실제 사업비 지출 간의 괴리가 발생하게 될 소지가 많다.

따라서 국민주택기금의 한국토지주택공사 출자액 중 자본이득부분을 차기 예산에서 제외할 필요가 있으며, 한국토지주택공사의 국민임대주택 건설 절차별 평균 소요기간을 검토하여 연차별로 합리적인 재정지원 비율을 마련하여야 할 것이다.

한국철도공사의 2012년 정부지원 예산안은 총 7개 사업에 대해 3,508억원이며, 2011년 4,652억원 대비 1,144억원 감소한 금액이다. 이중 비중이 높은 PSO보상은 3,040억원으로 한국철도공사에 대한 정부지원 예산안 중 86.7%를 차지한다. 한국철도공사의 PSO보상은 크게 공공운임감면, 벽지 노선 경영손실, 특수목적사업으로 구성되어 있다. 이중 한국철도공사의 2012년 PSO보상 중 공공운임감면액은 987억원으로, 운임감면대상은 노인, 장애인, 국가유공자, 독립유공자 등이며, 전철 무임, 새마을, 무궁화 30~50% 감면, 통근 50% 감면 등이다. 그런데 PSO보상 중 공공운임 감면의 대상은 노인, 장애인, 국가유공자, 독립유공자 등으로 근거법률도 노인복지법, 장애인복지법 등이며, 소관 부처는 각각 보건복지부와 국가보훈처이다. 공공운임감면 예산이 복지예산임에도 불구하고 SOC 예산에 포함되어 국토해양부와 보건복지부의 관련 사업에 대한 원가가 왜곡되는 문제점이 발생하고, 정부가 성과중심의 재정을 목적으로 국회에 제출

하고 있는 「2011 성과계획서」상의 성과지표에도 누락되었다. 공공운임감면에 대한 예산이 연간 900억원 이상 집행되지만 성과지표가 없는 실정이다. 따라서 공공운임감면 예산을 실 수혜자와 근거법률 등을 감안하여 복지예산으로 반영하고 성과지표를 적정하게 설정할 필요가 있다.

한국도로공사의 2012년 정부지원 예산안은 19개 고속도로 건설비 1조 3,193억원, 글로벌인프라펀드 출자금 10억원 등 총 1조 3,203억원을 지원받을 예정이며, 2011년 예산액 1조 975억원에 비하여 20.3% 증가했다.

정부는 건설하고자 하는 고속도로에 대한 타당성 조사, 기본설계, 실시설계 용역을 한국도로공사에 위탁하고 있으며, 2012년 예산안은 타당성 조사 9.5억원, 기본설계비 131.7억원, 실시설계비 576.2억원 등 총 717.4억원이다. 기본설계단계에서는 건설하고자 하는 고속도로의 교통·환경영향평가 등을 통하여 최적노선을 선정하고, 실시설계단계에서는 설계도를 작성하고 최종노선을 결정한다. 기본설계비와 실시설계비는 특정 고속도로 노선과 관련하여 발생한 직접비라는 것을 알 수 있다. 지금까지 노선별 고속도로 기본설계비와 실시설계비는 전액 국가가 한국도로공사에 위탁하는 방식으로 비용을 처리하여 유료도로관리권(무형자산)에 포함되지 않아 통행료의 징수대상에서 제외되었다. 즉 고속도로 기본설계비와 실시설계비를 현재와 같은 민간보조 방식으로 한국도로공사에 위탁하는 경우 특정 노선의 고속도로를 이용하는 통행자가 부담하여야 할 비용을 국가가 전액 비용으로 부담하여 수익자부담원칙에 어긋난다. 고속도로 건설과는 달리 댐 건설의 경우 기본설계단계부터 포함하여 투자비를 집계하고 편익비율에 따라 배분한 한국수자원공사분 투자비는 향후 요금을 통하여 회수한다. 이는 기본설계와 실시설계단계에서 발생하는 비용이 자산화되어 요금으로 환류됨을 의미한다.

또한 상수도의 경우도 기본설계단계부터 발생하는 공사비 중 30%를 국가에서 출자하고 70%는 한국수자원공사에서 자체적으로 조달하여 건설하고 상수도 요금을 통하여 회수한다. 따라서 한국도로공사의 경우에도 기본설계비와 실시설계비에 대한 정부지원 예산방식을 현재의 민간보조 형식에서 출자방식으로 변경하여 수익자 부담원칙에 따라 특정노선을 이용하는 통행자로 하여금 부담하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 설계비도 공사비에 포함되므로 전액 국고로 지원하는 기본설계비와 실시설계비 중 50%만 정부에서 부담하도록 하여 고속도로 조사 예산안 중 50%를 감액 조정하는 것을 검토할 필요가 있다.

5. 맺으며

공공기관은 각각의 설립목적에 따라 공익적 성격을 갖고 있는 다양한 사업을 수행하면서 그에 수반되는 예산을 정부로부터 지원받고 있다. 공공기관은 민간기업과는 달리 효율성을 담보하기 위한 시장의 경쟁기제가 불안전하게 작동하기 때문에 경영실적평가 등 별도의 관리체제를 통해 관리하고 있으나, 여전히 공공기관의 비효율적 경영 관행 문제가 언론 등을 통해 지속적으로 제기되고 있다.

국회차원에서도 공공기관의 지원 예산안에 대한 평가를 통해 2012년 공공기관 지원 예산안 사업이 과거에 어떻게 효율적으로 수행되었는지, 2012년 예산안 규모가 적절한지, 낭비적 요인은 없는지 등에 대해 보다 철저하게 점검할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 공공기관의 경영효율성을 제고하고 국가재정을 효율적으로 운용하는 데 일조할 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다. ●



예산심사 사각지대 극복을 위한 제언

1. 문제 제기

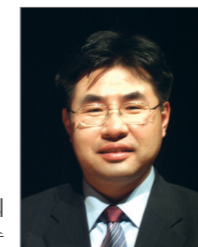
예산 집행은 개인의 능력으로 하지 못하는 사업을 국가를 통해 실현하며 이를 통해 공공의 선을 실현하는 과정이다. 이에 현대 자본주의국가에서 예산을 집행하는 정부는 가장 큰 경제 주체가 되고 있다. 우리나라의 경우 1년에 8천여 개의 예산사업이 진행되고 있으며, 이를 관리하기 위해 거대한 기관과 인원이 투입되고 있다.

그러다 보니 정확한 정책 효과에 대한 분석이 결여된 채 사업이 시작되고, 한번 시작된 사업은 실패가 발견되어도 종결되지 못하고 지속되는 경향을 보이고 있다. 사업을 담당하는 개인이 책임을 회피하려고 하기 때문이다. 그리고 자기 돈으로 사업을 하는 개인과 달리 정부는 사업 실패가 있어도 망하지 않는다. 매년 공권력으로 확보되는 세금이 있기 때문이다.

이에 국민의 세금으로 조성되는 국고를 수호한다는 차원에서 국회가 사업의 효과성을 평가하고, 기관 운영의 적정성을 평가하는 정책 분석적 관점의 심의가 필요하다. 정책목표는 거대하고 화려하나, 사업의 설계는 초라한 예산사업들을 골라주는 노력이 요구된다.

더군다나 우리나라는 정부 주도형 경제발전을 하는 과정에서 각종 정책 자금이 발달하였고, 지금의 시점에서 이러한 자금들이 조성만 되고 활용되지 못한 채 여유자금이나 유휴자금의 형태로 산재하여 있는 모습을 보이고 있다. 이러한 자금을 국회에서 찾아서 활용하는 접근도 요구된다.

이원희
한경대 행정학과 교수



2. 예산의 숨어 있는 낭비 영역

• 타성형

계속비 사업의 경우 집행률과 관계없이 예산이 배정되는 문제가 있다. 단순화시킨 다음의 예를 보자(표 참조). t_1 연도에 100억원을 배정하였는데, 20억원만 집행하고 80억원이 이월되었다. 그런데 t_2 연도에는 집행과 관계없이 200억원이 배정되었다. 그래서 이월된 80억원을 합하여 280억원이 사용가능한 예산현액이 되었는데, 역시 무엇인가 문제가 있어 집행이 원활하지 못하여 50억원만 집행되고 230억원이 이월되었다. 그럼에도 불구하고 t_3 연도에 다시 300억원이 배정되고 있다.

이럴 경우에는 사업의 집행률과 향후 사업의 집행가능성을 면밀히 분석해야 하고, 사업의 속도에 따라 배정액을 결정해야 한다. 다른 사업의 경우에는 자금이 부족하여 예산을 배정하지 못하면서 이런 사업에는 관성적으로 자금을 배정하고는 집행하지 못하는 불합리성을 노정하고 있기 때문이다. 재원의 동맥경화증을 유발시키는 요인이다.

[표] 계속비 사업의 체차이월에 따른 자금의 경직성

(단위: 억원)

연도	배정액	현액	집행	이월
t_1	100	100	20	80
t_2	200	280(80+200)	50	230
t_3	300	530(230+300)		

• 문지방 모형

일단 사업을 시작하고 보는 유형이다. 처음에는 시범사업이나, 조사비나 설계비라는 명분으로 작게 시작하지만 한번 시작되고 나면 감당하지 못하는 큰 규모의 사업이 전개되는

것이다. 문지방을 넘기가 힘들지 한번 넘고 나면 어쩔 수 없는 상황이 전개되고 이후에는 점증주의가 적용되어 꾸준히 사업이 증가하는 현상이 나타난다. 빙산 모형처럼 위로 나타난 조그마한 사업비 아래에 잠겨있는 사업을 읽어내는 노력이 필요하다.

• 도매형 사업비

사업의 조건과 규모만 정해져 있고, 구체적인 대상자 선정과 집행이 행정부에 일임되어 있는 사업의 유형이다. 국회는 행정부로 사업비를 일괄하여 넘기고 구체적인 집행이 행정부에 의해 이루어지는 현대국가 체제상 불가피한 사업 집행 유형이다. 예컨대 BK21처럼 총액만 국회가 정하고 구체적인 대상에 따라 지원 조건과 규모가 결정되는 예산사업이다. 공모사업이 이에 해당된다.

이럴 경우 예산을 결정할 때, 전체 대상자 중 몇 %가 해당되고, 향후 지원 대상자를 어떻게 확대할 것인가에 대한 중장기 계획을 분석하여야 한다. 그리고 지원 규모가 수요자의 입장에서 유의미한 수준이 되는가를 분석해야 한다. 100의 규모가 필요한 수요자에게 20을 주는 수준으로는 정책의 효과를 실현하지 못하기 때문이다. 그리고 필요로 하는 수요자의 숫자가 200의 규모인데 50에 해당되는 수요자에게 제공 하는 것으로는 국가적인 차원에서 효과를 실현하지 못한다. 이런 수요에 대응하지 못하는 경우에 예산을 집행하고도 효과가 발생하지 않는 이유가 된다.

무엇보다 이러한 유형은 나눠먹기로 인해 예산이 찢어져서 효과를 발생시키지 못하는 경우가 생길 우려가 높은 사업이다. 이런 도매형 사업이나 공모형 사업의 경우 수요자의 입장에서 지원의 조건과 규모를 면밀히 검토하는 분석이 필요하다.

• 외화내빈형

예산사업의 경우 내용은 보잘 것 없으나 명칭만 화려한 경우가 있다. 그동안의 경험으로 보아 명칭이 화려할수록 내용이 빈약한 모습을 보여 왔다. 특히 내용에 자신이 없으면 외국어로 된 사업 명칭을 사용하는 경우도 많이 있었다. 사업 전문성이 부족했던 국회에서 더 이상 검토하지 않는 한계를 보이기도 했다.

그러나 이런 사업일수록 사업의 대상, 규모, 조건 등을 면밀히 검토하는 접근이 필요하다.

• 유사중복형

국회에서 가장 많이 지적되는 유형 중의 하나가 부처 간 유사 중복사업이다. 8천여 개가 되는 사업이 전개되다 보니 사업 하나하나에 대한 분석이 어려울 뿐만 아니라, 부처 간에 유사한 사업이 진행되어 사업의 효과성을 저하시키고, 예산의 낭비도 초래하는 경우이다. 예컨대 농촌노인 지원 사업의 경우 농림수산부에서도 집행하고, 보건복지부에서도 집행한다. 여성과학자의 경우 여성부에서도 관리하고 교육과학기술부에서도 관리한다. 친환경기업은 환경부에서 지원을 받을 것인지, 지식경제부에서 지원받을 것인지를 고민하게 된다.

이처럼 대상자의 분류 기준이 이원화되는 경우 전문성과 총괄성의 관점에서 조정하는 기능이 국회에서 설계되어야 한다.

• 새는 바가지(leaky bucket) 형

우물에서 물을 길으면서 바가지로 옮기는 과정에서 물이 버려지는 것이다. 정부가 사업을 직접 하지 않고 다시 공공기관에게 지원금을 주어서 사업이 집행되는 경우 정확한 규모 산정에 애로가 있다. 그리고 그렇게 주체가 이전되는 과정에서 자금의 누수가 발생하는 것이다. 복지지출의 경우

규모의 확대 못지않게 전달체계의 구축을 살펴보아야 하는 이유가 여기에 있다. 또한 정부 출연 연구기관에 대한 출연금, 공기업에 대한 보조금 등은 구체적인 내역에 대한 설명 없이 총액으로 결정된다. 이럴 경우 정확한 수요 분석이 결여되어 적정 규모를 초과하는 지원금이 결정될 수 있다. 규모에 대한 정확한 분석이 필요하고, 무엇보다 정부와 시장의 관계라는 관점에서 지원 필요성에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

• 비대칭형 사업비

동반형 사업비가 있다. 사업이 서로 연계되어 집행되어야 효과가 발생하는 경우이고, 이럴 경우 우선순위가 잘 맞아야 효과가 발생하는 사업 유형에 해당된다. 예컨대 철로는 건설되었으나 차량이 없어 철로가 녹스는 경우가 있어서는 안 된다. 이럴 경우 철도 건설 사업비에만 몰두할 것이 아니라, 철도 운행이라는 전체의 관점에서 보아야 한다. 유물을 확보하지 않은 채, 박물관부터 건설하는 것도 같은 사례이다.

같은 맥락에서 왼쪽 신발만 만들고 있어서 신발의 생산량은 많으나 오른쪽 신발이 없어서 판매가 되지 못하는 외기러기형 사업 집행을 하고 있지 않는지 검토해야 한다. 실업자 구제를 위한 교육훈련비를 지급하지만, 교육기관이 부재하고, 교육 프로그램도 없는 경우에는 교육훈련비가 무기력해진다. 정책의 과정 전체를 보는 정책 분석 능력이 필요하다.

• 잡자는 자금

① 사업성 기금의 적립금

일정한 자금을 적립하고 여기에 이자와 정부의 출연금을 더하여 사업이 집행되는 경우에 자금의 적립만 되고 사업이 제대로 집행되지 않는 경우가 있다. 이럴 경우 재원의 동맥경화증이 유발된다. 다른 영역에서는 자금이 부족하다고

하면서 한 영역에서는 남은 자금을 활용하지 못해 고민하고 있는 형국을 보이는 것이다. 국가 재정 전체의 관점에서 보아 이런 적립금을 다른 사업에 충당할 수 있어야 한다. 현행 국가재정법에 일반회계와 기금 그리고 기금 간 전출입을 할 수 있는 근거를 두고 있으나, 아직 이를 충분히 활용하고 있지 못하다. 전출을 하게 되는 기금의 입장에서 한번 양보를 하게 되면 수비선이 무너지고 결국은 존폐 위기로 몰릴 것을 우려하여 처음부터 단단한 방어선을 구축하기 때문이다.

이런 분야야말로 전체의 관점에서 재정을 조감하는 국회의 능력이 요구된다.

② 융자성 기금의 적립금

융자성 기금은 일정액을 적립하고, 이를 통해 융자를 하고 기한이 되면 원금과 이자가 돌아오는 회전성 자금으로 운영하는 것이다. 1970년대 경제개발기에 정책금융이라는 이름으로 기업들에게 저금리로 지원하는 형태의 유산이다.

이런 경우 조성된 자금이 얼마나 효율적으로 활용되는가를 면밀히 검토해야 한다. 민간 부분에서도 경기가 좋지 않아 융자가 되지 않는데, 정부가 100조원에 가까운 자금을 적립하여 놓고 기회비용을 유발할 필요가 없기 때문이다. 조성된 자금을 활용할 경우 국민의 부담 증가 없이 여유재원의 가용을 통해 우리의 재정 사업 규모를 확대할 수 있는 기회를 마련하게 될 것이다.

특히 융자성 자금을 이차보전으로 전환할 필요도 있다. 은행이 심사를 통해 대출을 하고, 정부는 시중금리와 정책금리의 차이만을 보전하는 것이다. 이런 경우 엄청난 규모의 자금 보따리를 정부가 안고 있으면서 자금을 굴리기 위해 불필요하게 고민하는 사례도 줄어들 것이다. 무엇보다 자금의 지원이 은행이라는 시장 기구를 통해 이루어지는 장점도 있다.

• 단가 정비

예산의 단가를 재검토할 필요가 있다. 건설비의 경우 단가는 전체 사업비 결정에 중요한 영향을 미치게 된다. 비합리적인 단가는 사업비 전체의 비합리성을 유발하게 된다. 물론 엄밀하게 분석하자면 조달청의 단가를 확인하는 접근부터 이루어져야 할 것이다.

그리고 공사 사업에 적용되는 입찰 방식에 대해 행정부의 시행령 수준에서 결정할 것이 아니라, 보다 엄격한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

• 공개 제한 예산 과목

예산은 국민의 세금을 집행하는 것이기 때문에 고스란히 공개되어야 한다는 공개성과 투명성이 예산의 가장 기본적인 원칙에 해당된다. 그러나 국방, 국가안보 등 체제유지비에 대해서는 국민에 대한 접근이 원천 봉쇄되고 있다. 특수한 업무를 수행하는 기관을 위한 특수 활동비도 예산집행의 부조리에 대한 상상력만 발휘될 뿐이지 정보가 부족한 경우이다.

부패는 공개되지 않는 음지에서 발생한다. 공개한다는 것은 우리의 자신감이다. 그리고 국회가 국민을 대표한다는 진지한 자세로 이러한 사각지대에 대한 보다 진지한 분석과 심사를 할 필요가 있다.

3. 사각지대 극복방안

• 평가보고서 활용

1990년대 후반 신공공관리의 개혁 바람을 타고 정부 활동에 대한 성과 평가가 활성화되었다. 이에 우리나라에서도 재정 사업 자율평가(PART), 부처별 자체평가 활동 그리고 국무총

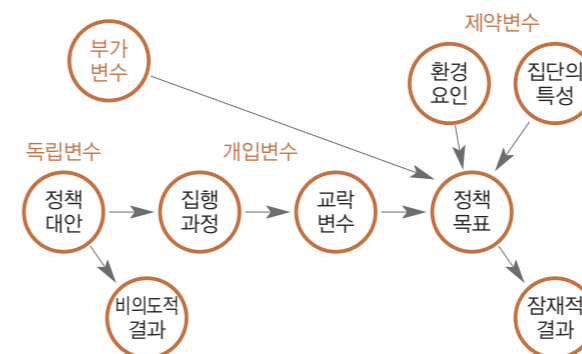
리실 정부업무평가 등 각종 평가가 부지런히 이루어지고 있다. 그러나 이것이 정책의 전환이나 예산 배정에 충분히 반영되지 못하고 있다. 평가와 별개로 한편으로 예산 낭비가 일상적으로 전개되고 있는 것이 그것을 반증한다. 정책 평가의 결과 예산이 삭감되면 담당자의 책임으로 연결되기 때문이다. 사업을 쉽게 포기하지 못하는 것은 그것을 담당하고 있는 개인에 대한 책임으로 연결될 것을 우려하기 때문이다.

이에 정부에서 제출되는 각종 사업에 대한 평가 보고서를 충분히 활용할 필요가 있다. 국회예산정책처가 발간하는 각종 정책분석이나 평가 보고서를 예산결산특별위원회에서 충분히 활용하도록 하는 절차를 설계할 필요도 있다.

• 정책분석의 기법 개발

정책 수단에서 정책 효과를 찾아가다 보면 “잃어버린 연계 고리(missing link)”가 발견되는 경우가 있다. 독립변수로서 정책이나 사업이 투입되지만 그것이 효과로서 발휘되지 못하는 경우이다. 국회에서 차분히 이를 분석하는 노력이 필요하다. 각종 사업에 대해 그림과 같은 개념 틀을 통해 정책을 분석하여 보는 것도 필요하다.

[그림] 정책분석의 개념 틀




• 수요자와 소비자의 입장에서 판단

국회의 가장 큰 장점 중의 하나는 유권자와 마주하고 있어 시민사회의 요구와 변화를 가장 빠르게 읽어낼 수 있다는 것이다. 그리고 국회가 가지고 있는 정치적 권력의 원동력이 여기에 있다. 물론 국회가 이 역할을 하지 못할 때, 권력 이전(power shift)이 발생할 것이다.

이를 예산의 관점에서 설명하면 끊임없이 소비자의 입장에서 판단하는 접근이 필요하다고 할 수 있다.

4. 결어: 국민 대표성과 재정건전화

국회는 행정부의 성급함과 조급함(hurry and haste)을 조정하는 역할을 해야 한다. 그것의 출발은 정책분석이다. 분석의 모형에 따라 정책 효과를 검증하는 접근이 필요하다. 시장 경제가 성숙하는 속도에 따라 이제는 많은 사업을 하는 것이 중요한 시대라 아니라, 필요로 하는 사업을 충분하게 지원하는 것이 중요한 시대이다. 많은 사업을 무작정 벌일 것이 아니라, 좋은 사업을 최선을 다해 관리하는 것이 필요한 시대이다. 개발연대의 밀어붙이기식 발상을 극복하고 미시적인 관리 기법을 개발해야 한다.

국민 대표성으로서의 국회는 국고 수호자가 되어 국민의 혈세를 지켜줄 것을 요구받고 있다. 재정 위기가 경제 위기로 전이되는 남유럽의 사례로 보건대 재정건전화는 국가 경제의 중요한 기둥이 된다는 것을 보여주고 있다. 국회 심의 과정에서 공개와 투명의 원칙을 통해 숨겨진 1%의 낭비를 찾아내는 노력이 필요하다. 

글로벌 금융·경제 위기를 대비하기 위한 재정건전성의 강화

1. 서론

소규모 개방경제인 우리나라에서의 재정건전성의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 소규모 개방경제의 경우 외부의 충격들이 빠르게 국내경제에 영향을 주게 되고, 국제적 자본이동으로 인해 독자적이고 효과적인 금리정책을 사용할 수 있는 여지가 줄어들게 된다. 결국 경기를 안정시키고 위기로부터 경제를 회복시키는 데 있어 재정이 핵심적인 역할을 수행하게 되며, 재정건전성이 훼손되어 있는 경우 외부 또는 내부로부터의 금융·경제 충격이 경제위기로 연결될 가능성이 커지게 된다. 재정건전성을 측정할 수 있는 가장 좋은 지표는 GDP 대비 국가채무의 비율이다. GDP 대비 국가채무의 비율이 너무 높은 경우, 외부 충격이 쉽사리 경제위기로 결과됨을 우리는 지금 남유럽 사태에서 목격하고 있다. 매우 큰 국가채무가 경제위기의 충분조건은 아니다. 국가채무가 크더라도 미국과 같이 국채에 대한 국내와 해외 수요가 충분하고 달러가 세계의 기축통화로 역할을 하고 있어 달러에 대한 해외 수요가 매우 큰 경우 국가채무가 높더라도 재정위기가 발생하지 않을 수 있다. 일본의 경우에도 국가채무가 매우 크지만, 국채에 대한 국내 수요가 충분히 커 재정위기가 발생하지 않고 있다.



이명
한양대 경제금융학부 교수

2012년 예산안의 가장 중요한 두 가지 특징은 “일자리 예산”과 “재정건전성 조기 회복”이다. 이 글에서는 2012년의 예산안이 지향하고 있는 재정건전성 조기 회복이 적절한 목표인지 달성이 가능한지에 대해서 평가해보고자 한다. 이러한 평가를 위해서 이 글은 우리나라 재정건전성 추이를 분석하고, 남유럽 재정위기에서 나타난 재정건전성의 역할을 조명하고, 재정건전성 회복을 위한 정책 과제들을 정리한다.

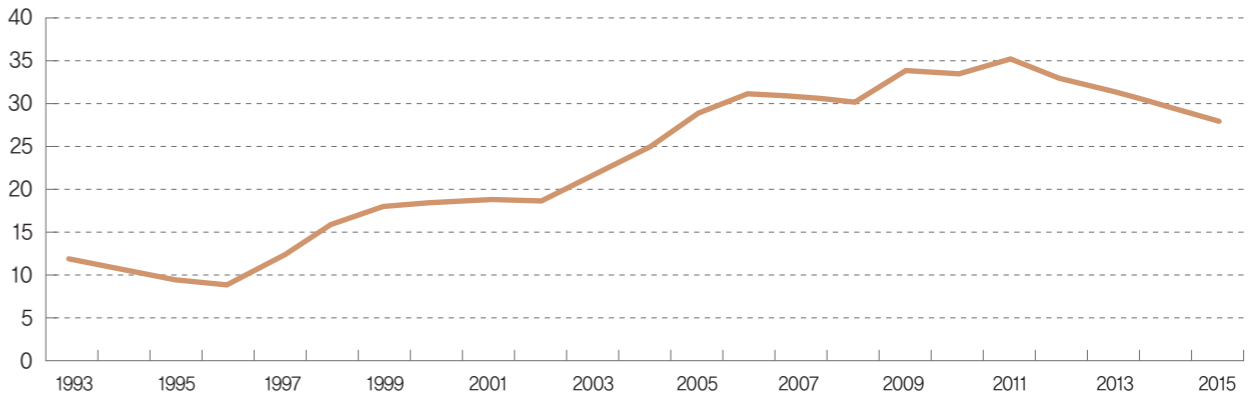
2. 우리나라 재정건전성 추이 분석

우리나라 재정건전성에 대한 논의에서 우리나라 국채 수준은 OECD 국가들에 비하여 매우 낮은 수준이며 아직까지는 재정건전성에 대해서 우려할 필요는 없다는 주장들이 자주 제기된다. 우리나라의 국채 수준은 OECD 국가 평균의 절반이

안 되는 수준으로 낮은 것은 사실이나, 앞에서 논의한 바와 같이 소규모 개방경제인 우리나라의 입장에서는 최후의 안전장치로 재정건전성을 높은 수준으로 유지하는 것이 필요하다. 우리나라 역사적으로 보면 현재의 국채 수준은 가장 높은 수준으로 우려할 수준은 아니나 향후 발생하게 될 국제 경제 위기에 대응하기 위해서 재정건전성을 보다 강화할 필요가 있다.

우리나라의 GDP 대비 국가채무는 1980년대 초 취하여진 강력한 재정건전화 정책에 힘입어 1997년 외환위기 이전 10% 내외를 보이고 있었다. 이러한 재정건전성에 힘입어 외환위기를 극복하기 위한 대규모의 재정지출이 인플레이션이 아닌 실물경제의 회복으로 연결될 수 있었다. 외환위기 극복 과정에서 실제로 투입된 재정은 그 당시의 재정수지 적자보다 월등히 컸었는데, 이는 기업과 금융산업 구조조정이 예금보험공사와 자산관리공사의 채권으로 조달되었고 2000년대 초반

[그림 1] GDP 대비 국가채무의 추이, 1993~2015



자료: 국가통계포털, 2011-2015 국가재정 운용계획, www.kosis.kr.

이들 채권들이 국채로 전환되었기 때문이다. 이러한 점을 고려한다면, 1997년부터 2007년 사이에 외환위기를 극복하면서 또한 복지제도를 확대하면서 국채가 10%내외에서 30%로 20%p 증가한 것으로 평가될 수 있다. 2008년 발생한 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 우리나라 국채 수준은 30%에서 35%로 다시 5%p 정도 증가하였다.

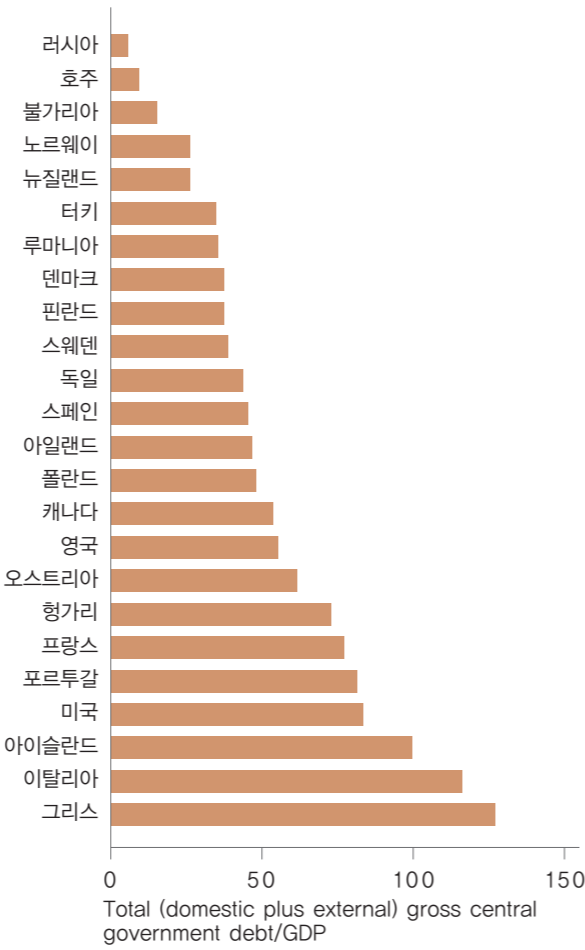
35%라는 국가채무 수준은 우리나라 재정사에 있어서 가장 높은 수준으로 향후에 발생하게 될 글로벌 금융·경제 위기에 적절히 대응하기에는 너무 높은 수준이다. 이러한 수준을 20%대로 낮추는 것이 필요하다. 2012년 예산안과 2011-2015년 국가재정운용계획은 다행히도 긴축예산으로 편성되어 있으며, 2015년 국채를 28% 수준으로 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 정책 설정은 매우 바람직한 것으로 판단한다.

3. 남유럽 재정위기 발생에 있어서의 재정건전성의 중요성

여기서는 최근 진행 중인 남유럽의 재정위기가 재정건전성의 훼손으로 인해 발생한 것이며 이러한 재정위기의 피해를 살펴봄으로써 재정건전성 견지의 중요성을 강조하고자 한다. 남유럽 경제위기가 재정이 아닌 유럽통합이나 전 세계적인 경기 침체로 인한 것이지 재정이 특별한 원인이 아니었다는 주장이 있으나, 이러한 주장은 설득력이 높지 못하다. [그림 2]는 명확하게 국가채무가 높은 국가들인 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 아이슬란드 등의 국가에서 재정위기가 진행되고 있으며, 1990년대 중반 복지개혁을 통해 재정건전성을 회복하였던 북구국가들과 2000년대 초반 복지개혁과 재정개혁을 통

해 재정건전성을 회복하였던 독일과 캐나다에서는 경제위기가 발생하지 않았음이 관찰된다. 2009년 현재 북구 국가들의 국채 수준은 30% 내외, 독일과 캐나다는 50% 내외를 보이고 있다.

[그림 2] 남유럽 재정위기 이전의 국가별 국채/GDP 규모, 2009년



[그림 3]과 [그림 4]는 그리스, 이탈리아, 포르투갈 등 남유럽 국가들의 재정건전성은 지난 30여 년간 지속적으로 악화되고 있었으며, 반면에 북구국가, 독일, 캐나다 등에서는 1990년대와 2000년대에 강한 재정건전성 회복이 나타났음을 잘 보여주고 있다.

4. 재정건전성을 위한 재정정책 방향

재정건전성을 위한 정책은 다음의 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

[그림 3] 국가별 GDP 대비 중앙정부 국가채무, 서구 국가 A-I



• 재정건전성 기제

1990년대 중반까지 우리나라의 재정건전성을 지켜왔던 세입 내 세출 원칙은 외환위기 이후 무너졌으며, 2010년부터 세출증가율을 세입증가율보다 2~3%p 낮게 유지한다는 원칙이 적용되고 있다. 법률상에 재정건전성 내용을 포함하여

이를 지켜나가는 것은 그렇게 쉽지 않을 것으로 보인다. 중기재정계획의 틀 안에서 그리고 행정부 내에서 강력한 의지를 가지고 재정건전성을 추구하는 정도가 아마도 중기적인 정책 방향이 될 것으로 판단된다.

• 세입확대

국가재정운영계획에서는 조세부담률을 소폭 증가시키지만 2015년까지도 19%대로 계획하고 있다. 이러한 조세부담률은 너무 낮은 것으로 1%p 정도 높이는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해 자본이득 과세(증권 및 파생상품, 미술품), 간이과세제도 폐지, 전자세금계산서의 보다 적극적인 활용 등이 필요할 것으로 판단한다.


• 세출통제

세출통제가 가장 필요한 분야는 복지 부분이다. 이는 복지 부분에서 예산의 낭비가 특별히 나타나고 있어서가 아니라 현재 가장 많은 예산이 배정되고 있으며 증가율도 가장 높은 분야가 복지부분이기 때문이다.

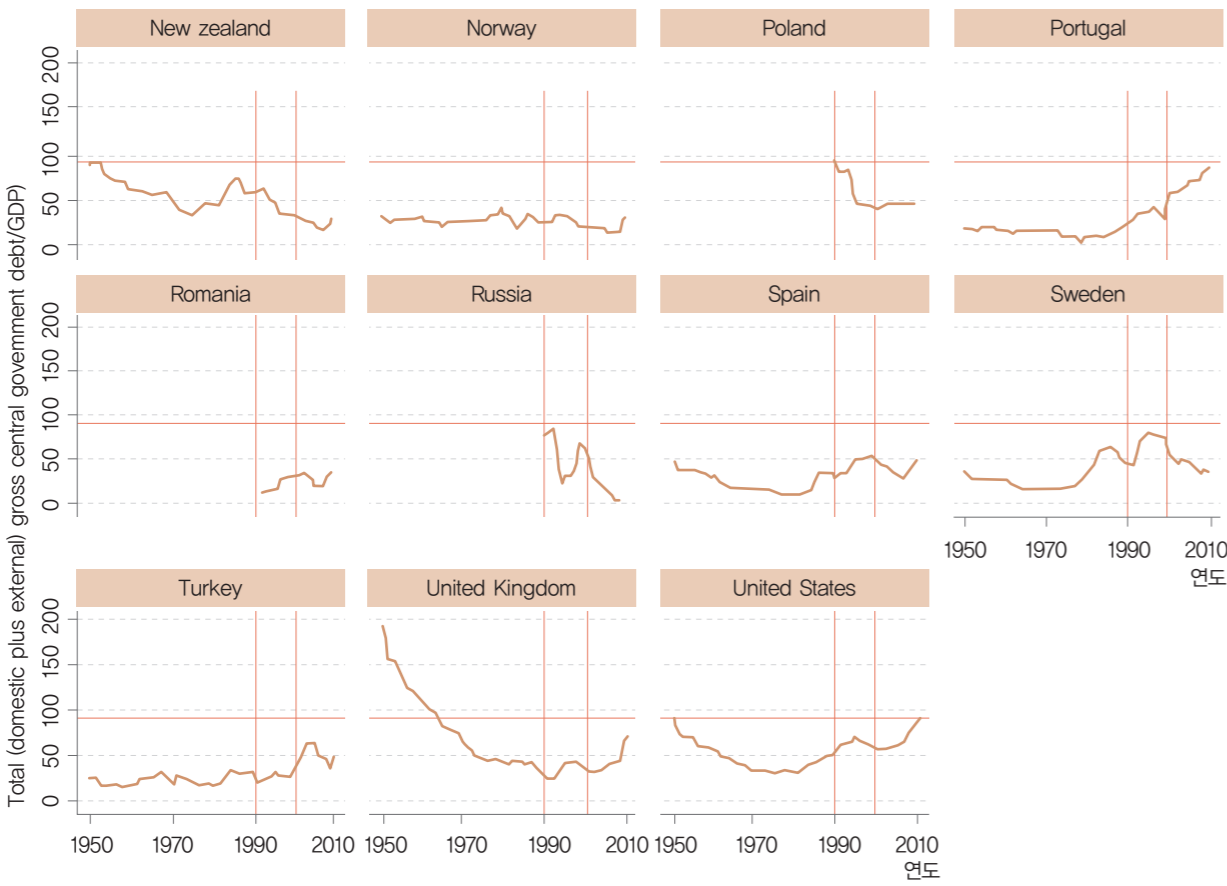
빛을 내어서 복지를 확충하는 것은 지양하여야 한다. 정부 재정건전성을 훼손하면서 복지를 확충하는 경우 경제위기로 연결되어 결국은 보호하고자 하였던 저소득층의 후생을 결과적으로 더 나쁘게 만드는 결과들이 자주 관찰된다. 저자는 복지를 축소하자고 주장하는 것이 아니다. 오히려 복지를 증대시켜야 한다고 주장하는데, 다만 빛을 내어 복지를 확대해

서는 안 된다는 것이다. 우리나라의 복지 수준은 여전히 낮은 상태로 향후에 이를 높여가는 것이 필요하다. 확대된 복지지출의 재원은 국채의 증가가 아니라 조세부담의 증가를 통해 마련되어야 한다.

표를 얻기 위해 복지제도를 여러 가지로 지나치게 확대하는 것은 지양하여야 한다. 현재 우리나라에는 복지제도의 3개의 기둥인 사회보험, 공적부조, 사회서비스 중 사회서비스 분야를 제외한 다른 두 분야에는 거의 모든 제도들이 도입되어 있는 것으로 보인다. 현재 논쟁이 되고 있는 무상급식, 무상보육, 무상의료, 반값등록금 등은 사회서비스 분야의 복지제도들이다. 이러한 사회서비스 분야로 복지제도가 확대되는 것도 필요하지만, 현재의 사회보험과 공적부조 제도를 보다 효과성 있게 개선하고 사각지대를 해소하는 것이 더 중요한 일로 판단된다. 생활보장이 절실히 필요한 사람들에 대해서 외면하고 현재 받고 있는 서비스를 부담할 능력도 있음에도 무상으로 전환하는 것은 우선순위에 맞지 않는다고 생각한다.

건강보험의 기금화를 통하여 정부가 직접적으로 건강보험의 수입과 지출에 대한 관리를 하는 것이 바람직하다. 

[그림 4] 국가별 GDP 대비 중앙정부 국가채무, 서구 국가 N-U



주민참여예산제도 운영의 시사점과 향후 과제

1. 들어가며

지방행정의 환경이 변화하고 성과관리 체계로 전환됨에 따라 지자체는 민간과의 파트너십이 중요하게 되었다. 이로 인하여 주민투표제, 주민발안제, 주민소송제, 주민감사청구제 등 여러 형태의 주민참여제도가 시행되었다. 지방재정 분야에서도 그동안 전통적으로 단체장과 공무원으로 구성되는 집행기관이 담당하던 예산편성 과정에 주민들이 직접 참여하는 주민참여예산제도가 도입되었다.

주민참여예산제도는 1989년 브라질의 포르투 알레그레에서 처음 도입되어 시행된 후 각국으로 확산되고 있다. 우리나라에서는 2004년에 광주광역시 북구에서 처음 도입된 후, 2005년에 지방재정법이 개정되어 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 제도를 갖추게 되었다. 2011년에 지방재정법이 다시 개정되어 이 제도가 의무화됨에 따라 2012년부터는 주민참여예산제도가 본격적으로 시행될 것이다. 이에 맞추어 그동안 주민참여예산제도의 실시 경험을 통한 시사점을 알아보고, 향후 과제를 모색해보고자 한다.

2. 주민참여예산제이란 무엇이고 왜 필요한가?

• 주민참여예산제이란?

주민참여예산제도는 예산편성 과정에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기 결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 주민참여제도이다(곽채기, p.39). 이는 예산편성 과정에 지역주민이 직접 참여하여 의견을

제시함은 물론, 예산의 우선순위를 결정하고 이를 예산에 반영하는 공식적인 주민참여 과정이라고 할 수 있다.

• 주민참여예산제도가 왜 필요한가?

첫째, 주민이 예산편성 과정에 직접 참여하여 주체가 되는 것은 재정민주주의를 구현하기 위해 필요하다. 재정민주주의는 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세의 부담의 방법을 결정하는 것을 의미한다(송광운, p.21).

둘째, 집행기관이 예산편성 과정을 독점되게 되면 공공성과 투명성을 획득하기 어렵다. 주민이 예산편성 과정에 직접 참여함으로써 예산편성의 공공성과 재정의 효율성을 제고할 수 있다.

셋째, 지방행정의 환경변화로 지방정부가 지역운영에 있어서 지역주민과의 협력적인 관계, 즉 거버넌스 구축이 필요하게 되었다. 주민참여예산은 지방재정 운영에 집행기관과 주민 간에 협력적인 체계를 구축하기 위해 필요하다.

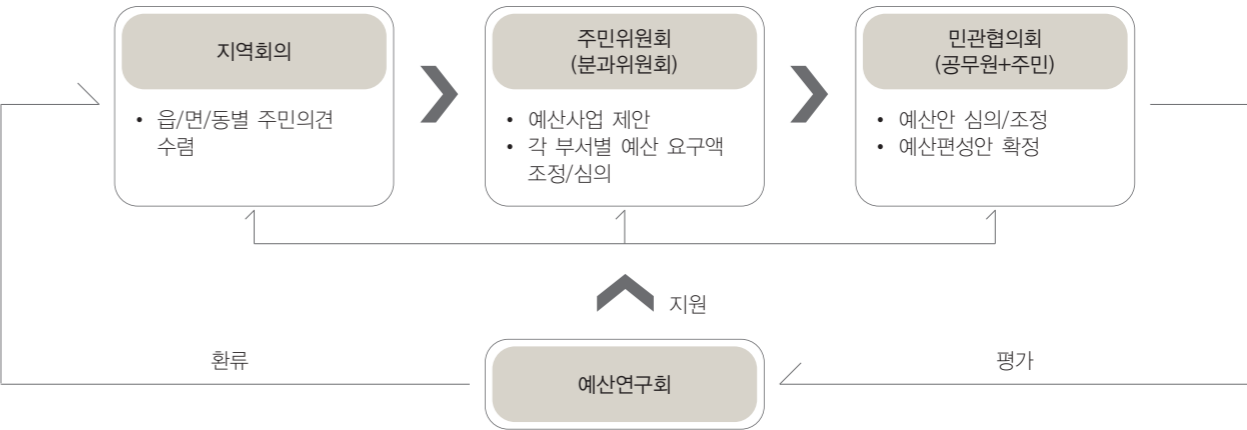
3. 주민참여예산제도의 추진 경험

• 주민참여체계

주민참여예산제도를 도입하는 경우, 어떤 형태로 참여체계를 구축할지에 대해서는 지자체마다 상이할 것이다. 일반적으로 직접참여 방식은 주민들의 참여하에 토론회나 공청회를 갖거나, 위촉 또는 선출되는 주민들로 구성되는 2~3개 단계의 위원회를 구성하고, 각 위원회마다 일정한 역할을 부여하는 형태가 될 것이다. 위원회는 각 지역별로 약간 상이하나, 대체로 지역회의, 시민위원회(분과위원회 구성), 민관협의회, 예산연구회로 구성된다.

그리고 참여예산제도에서 간접참여 방식은 인터넷참여, 설문조사, 예산제안 등 주민들이 개별적으로 의견을 제출하는 것이다.

[그림 1] 주민위원회를 통한 주민참여예산제의 일반적 운영체계



자료: 안병순, 「주민참여예산제 제도의 이해」, 2011 주민참여 예산학교 교재(서울특별시 구로구청), p.13 일부수정



최민수
국회운영위원회
수석전문위원

• 주민위원회를 통한 주민참여 과정

주민위원회를 통한 주민참여 과정을 보면, 일반적으로 지역 회의는 읍·면·동별로 일정한 위원 수(주로 10인 이내)로 구성하고, 예산과 관련한 주민의견을 수렴하는 기능을 한다. 시민위원회(주로 100인 이내)는 대부분 분과별로 운영되는데, 이 위원회에서는 예산산업 제안, 지역회의에서 제안된 예산사항과 각 부서의 예산편성 요구액을 심의·조정하는 역할을 한다(안병순, p.13). 그리고 민관협의회는 단체장과 간부공무원, 시민위원 중 일부로 구성되는 위원회인데, 여기에서는 예산을 최종적으로 심의·조정하는 기능을 한다. 예산연구회(주로 10인 내외)는 주민참여를 평가하고 이를 통해 제도를 개정하는 역할과 주민참여예산제의 역기능 해소방안 등을 강구하는 역할을 한다.

• 주민의견의 예산반영 정도

그동안 주민참여예산제도를 운영한 자치단체에서 주민의견의 예산반영 실적을 보면, 그 정도가 낮다. 실제로 광주광역시 B구의 경우 2007년부터 2009년까지는 매년 30~45건 정도의 사업에 약 20억~35억원 정도 반영되었다. 그런데 2010년에는 22건 사업에 4억 9천만원 정도만 반영되었다(안병순, p.24). 그리고 대전광역시 D구의 경우 2010년도에 17건 사업에 3억 2천만원이 반영되었다.

4. 주민참여예산제도 운영 시사점

• 주민참여예산제도 추진 성과

주민참여예산제도의 성과는 크게 예산재정 운영의 투명성과 책임성을 높이고 시민역량의 강화를 가져온 것이라고 할 수 있다(인천 남구청 주민참여예산학교 교재, p.15). 주민

참여예산제도를 실시하는 지자체에 대한 조사 결과를 보면 일반적으로 시민들의 지역에 대한 관심도가 높아졌다.

그러나 주민참여예산제도 실시 경험이 적어 문제점도 나타났다. 예산제안 등 주민참여 정도가 미흡하고, 단체장 및 공무원들의 주민참여예산에 대한 적극적인 인식이 부족하며, 재정자립도가 낮아 주민요구에 대한 예산의 반영 정도가 낮고, 참여주민들의 예산에 대한 전문성 부족 등이 문제점으로 나타났다.

• 주민참여예산제도의 예상되는 역기능

주민참여예산제도는 재정민주주의를 구현하고 지방재정의 효율성을 높일 수 있는 필요한 장치이다. 그런데 다음과 같은 역기능이 예상된다.

첫째, 참여예산제도는 예산편성 과정에 주민이 직접 참여하는 것이므로 참여 정도나 특정집단의 과잉참여로 주민의견이 왜곡될 수 있다는 것이다. 특히 주민위원회를 어떻게 구성하느냐에 따라 특정 계층이나 단체에 악용되어 예산배분의 공정성과 형평성을 훼손할 우려도 없지 않다(곽재기, p.55)는 것이다.

둘째, 자치단체에서 최종적으로 예산을 심의·확정하는 기관은 지방의회이다. 그런데 주민위원회를 구성하여 예산편성 과정에 직접 참여하게 되면 대의제 기능과 중복되고, 주민위원회에서 반영한 예산에 대한 심의와 관련하여 갈등이 발생할 수도 있다.

셋째, 예산은 지역의 비전이나 목표를 실현하기 위해 장기적인 측면에서 접근해야 하는 전문분야도 있다. 전문성이 떨어지는 일반주민이 예산편성 과정에 참여하게 됨에 따라 예산의 장기적이고 전문적인 기능이 약화될 우려가 있고, 재정운영의 효율성을 떨어뜨릴 우려도 있다.

5. 주민참여예산제도의 효과적 운영을 위한 향후 과제

• 주민참여 활성화와 주민역량 강화

주민참여예산제도는 주민참여가 뒷받침되지 않으면 형식적으로 운영될 수밖에 없다. 더구나 1~2개 단계의 주민위원회를 구성하는 경우 주민참여가 활성화되지 않으면, 특정 단체나 계층 등의 과잉참여로 예산배분의 공정성을 담보할 수 없다. 따라서 주민참여를 활성화할 수 있도록 시민예산학교 운영, 주민자치센터에 예산참여 교육 프로그램 설치, 주민예산참여 인센티브제도 실시, 주민참여 홍보 등 다양한 제도를 시행할 필요가 있다.

그리고 예산편성 과정에 참여하는 주민들이 예산에 대한 적절한 지식이 없으면 예산의 장기적인 측면과 전문적 기능이 소홀해질 우려가 있다. 일반시민이나 주민위원회 참여주민들을 대상으로 한 주민예산학교, 워크숍 등 교육기회를 다양화해야 할 것이다. 즉 주민의견을 예산으로 제안할 수 있고, 사업과 시책의 우선순위를 기능할 수 있는 역량을 높여야 할 것이다.

• 주민위원회 구성·운영에 있어서 효과적인 방안강구

주민이 예산편성 과정에 참여하는 형태는 대부분 주민위원회를 구성·운영하는 직접참여제도를 채택하고 있다. 주민위원회는 예산사업을 제안하고 집행기관의 각 부서에서 편성한 요구예산을 심의·조정하는 역할을 한다.

그러므로 주민참여예산에서 핵심은 주민위원회를 어떻게 구성하고 어떤 역할을 부여하느냐가 중요하다. 현재 지자체에서는 주민위원회 구성 종류와 단계, 역할 등이 다양하게 운영되고 있는데 효율적인 제도가 정착되고 제도화가 필요하다. 그리고 주민위원회 구성과 관련하여 노인, 장애인, 다문화가정

등 소외계층의 의견을 대변할 수 있는 특별위원회 설치가 필요하다(송광운, p.129).

• 주민위원회에 적절한 권한부여

주민참여예산제도를 도입·시행하고 있는 대부분의 자치단체에서는 주민위원회가 예산편성 과정에 참여한다. 그런데 주민참여를 활성화하고 역량 있는 주민들이 참여할 수 있도록 하기 위해서는 주민위원회에 적절한 권한을 부여해야 한다. 주민위원회에게 예산 제안권과 집행기관 각 부서의 예산요구액을 심의·조정할 수 있는 권한이 부여되어야 할 것이다.

주민참여예산제도를 간접참여 방식으로 운영하더라도 주민의견이 소중히 다루어지고 반영될 수 있는 가능성이 있어야 주민들이 의견을 제시하게 될 것이다. 한 연구결과(안성민, p.1394)에 의하면, 시민위원회 구성원(위원)에게 보다 많은 결정권을 주고 있는 주민위원회가 회의 참석률, 예산사업의 제안건수 등이 높았다는 것이다.

• 단체장 및 공무원의 인식변화 및 재정정보 제공

주민참여예산제도는 단체장의 의지에 따라 제도운영의 성과가 크게 좌우된다. 현재 주민참여예산제도가 운영되는 지역 중 단체장 교체로 제도 자체가 중단되거나 폐지된 지역은 없지만 운영상에 차이가 있다(안병순, p.33). 특히 실무를 담당하는 공무원들의 인식과 태도에 따라 많은 영향을 받는다. 주민참여예산제도가 예산편성 과정에서 필수적인 행정과정으로 인식되도록 하고, 담당 공무원에 대해 인센티브 제공을 통한 동기부여 방안이 필요하다.

그리고 예산서를 통해 접근할 수 있는 재정관련 정보가 많지 않다. 주민위원이 예산을 제대로 파악하려면, 중기지방재정계획, 투·융자심사위원회 회의록, 중장기사업계획서 등

재정관련 정보가 제공되어야 할 것이다. 이러한 재정관련 정보가 적절하게 제공되지 않으면 주민참여예산제도는 형식적으로 운영될 수밖에 없다.

• 주민참여예산제도 역기능에 대한 보완방안 강구

주민참여예산제도의 운영에는 앞에서 설명한 특정 집단이나 계층, 지역의 과잉대표 문제, 지방의회와의 대표성 갈등 우려, 예산의 장기적이고 전문적인 기능약화 등이 역기능으로 우려된다. 주민참여예산제도가 활성화되고 효율적으로 운영되기 위해서는 이러한 역기능을 보완할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

6. 맺으며

지방자치단체의 주민참여예산제도는 재정민주주의를 구현하고, 지방재정에 대한 지방정부와 주민 간에 협력체계를

구축하기 위한 제도이다. 특히 예산편성 단계부터 주민이 직접 참여하여 재정배분을 공정하게 하고, 낭비요인을 제거하여 재정운영의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

주민참여예산제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 주민들의 적극적인 참여가 뒷받침되고, 주민위원회 등이 특정 단체나 계층에 편중되지 않고 구성되어야 한다. 또한 주민의견이 적절하게 예산에 반영될 수 있도록 주민위원회에 적절한 권한을 부여하고, 단체장 및 담당공무원의 인식과 태도가 긍정적 방향으로 변화해야 한다. 그 외에 지방의회와의 대표성 갈등과 예산의 장기적이고 전문적인 측면의 약화 등 역기능에 대한 보완방안이 강구되어야 할 것이다.

이와 같은 방향으로 주민참여예산제도가 구축되지 않으면 예산편성 과정에 주민참여는 형식화될 수밖에 없다. 이로 인해 주민참여도는 낮아지게 될 것이다. 대부분의 자치단체가 2012년부터는 본격적으로 주민참여예산제도를 실시할 것이다. 이 제도가 효율적으로 도입·운영될 수 있도록 제반 문제점이 보완되어야 할 것이다. ●

참고문헌

1. 객채기, “주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영 전략,” 「지방재정」, 2005. 4.
2. 안성민·최윤주, “주민참여예산제도의 경험과 성과,” 「한국행정논집」 제21권 제4호, 2009년 겨울.
3. 안병순, “주민참여예산제도의 이해,” 2011주민참여 예산학교, 구로구청(구로지방자치 시민연대), 2011.
4. 송광운, “주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구,” 조선대학교 박사학위 논문, 2009.
5. 인천광역시 남구청, “참여예산의 모든 것,” 주민참여예산학교 교재, 2011.
6. 풀뿌리자치연구소 이음, “한국의 주민참여예산 운영현황 및 개선방안,” 주민참여예산 무엇을 어떻게 준비해야 하나, 서울여성플라자, 2010.

국가재정운용계획의 실효성 제고방안

1. 머리말

국가재정운용계획이란 정부가 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하는 문서를 말한다.¹⁾ 국가의 재정운용을 자동차의 운전에 비유한다면 과거에는 육안으로 보이는 가시(可視)거리만 확보하고 달리다가 이제는 운행보조장치(navigation)를 장착하여 시계(視界)를 크게 넓혀서 운행하는 상황과 같다. 물론 재정이 지향하는 목표는 운전의 최종 목적지에 해당할 것이다.

새로이 도입된 이 제도가 그동안 재정운용에 미친 효과를 보면, 첫째, 중장기적인 관점에서 정책우선순위를 감안한 전략적인 자원배분이 가능해지게 되었고, 둘째, 주요한 정책운용 방향에 대한 예측가능성이 향상되었으며, 셋째, 재정위험요인에 대한 사전적, 중장기적인 추계를 통한 체계적인 대응이 가능해져 재정건전성을 제고시킬 수 있다. 넷째, 대통령이 직접 참석하는 국무위원 재정전략회의의 토론을 통하여 각 부처 장관들이 중장기적 재정운용에 대한 공감대의 형성과 민주적 재정운용에도 기여했다고 본다.

구(舊) 예산회계법에서도 주무장관인 기획예산처 장관이 중·장기 재정운용계획을 수립할 수 있도록 근거규정이 있었으나, 임의규정이었을 뿐만 아니라 수립기한과 포함될 내용, 협의절차 등에 관한 세부적인 규정이 없어서 중·장기 계획이 형식적으로 운용되었고 그 실효성도 높지 않았다.²⁾ 지난 참여정부는



국경복
국회기획재정위원회
수석전문위원

- 1) 「국가재정법」 제7조 제1항 참조
- 2) 김인철, 「해설 국가재정법」, 동강사, 2007, p.124; 대한민국정부, “2006~2010년 국가재정운용계획,” 2006, p.3 참조

재정개혁 과제 중의 하나로 국가재정운용계획의 수립을 추진하였다. 최초의 국가재정운용계획은 2004년도에 작성되었으나 2005~2006년이 지나면서 수립과정이 정형화·표준화되었다.³⁾ 2007년 국가재정법의 시행으로 국가재정운용계획은 회계연도 90일 전인 매년도 10월 2일까지 예산안과 함께 국회에 제출하여야 하는 법적 문서가 되었다.

국가재정운용계획이 재정의 편성에 지대한 영향을 미쳤음에도 불구하고 매년 연동계획을 제출할 때마다 과거 연도의 계획과 차이가 나며 그 이유도 충분히 설명하지 않는 점, 국회에 보고만 하면 그만이고 활용도도 낮고 국회에서 논의를 통하여 수정할 수 없는 점 등의 문제가 야기되었다. 특히, 2008년 9월 글로벌 금융위기 과정에서 나라살림의 최후의 보루(Last Resort)인 재정의 건전성이 더욱 중요해지면서, 2010년 4월 국회는 국가재정운용계획의 실효성을 보다 강화하는 방향으로 법을 개정하였다.

하지만 아직도 미흡한 부분이 있어 국가재정운용계획의 실효성과 예측가능성을 강화하고 활용도를 높이는 방향으로 개혁이 필요하다고 본다. 이 글에서는 국가재정운용계획의

운용현황, 최근의 개혁, 문제점과 앞으로 개선하여야 할 과제 순서로 살펴보고자 한다.

2. 국가재정운용계획의 운영현황

• 신·구 제도의 비교

현재의 국가재정운용계획을 과거 예산회계법상의 중기재정운용계획과 비교하면 다음과 같다. 첫째, 재정운용의 목적이 과거에는 단순한 방향제시에 그쳤으나 현재에는 총량목표, 분야별 자원배분계획, 투자방향 등이 구체적으로 적시된다. 둘째, 과거에는 재정운용의 참고자료에 불과하였으나 현재는 예산안과 기금운용계획의 토대로 활용된다. 따라서 국가재정운용계획상 t+1연도는 다음 연도 예산안 및 기금운용계획안과 같다. 셋째, 과거에는 예산안을 편성하는 주무부처 중심으로 이루어졌으나 현재는 매년 4~5월 대통령도 참석하는 국무위원 재정전략회의의 토론을 중심으로 관계부처, 지방자치단체, 연구소 등이 폭넓게 참여하여 수립한다. 넷째, 과거에는

임의규정으로 운영하였으나 현재에는 법률로 작성을 강제하고 있고 국회에 제출의무도 부과하고 있다.

• 2011~2015년 국가재정 운용계획의 작성절차 및 개요

기획재정부는 매년 전년도 12월에 각 부처에 국가재정운용계획의 토대가 되는 부처별 중기사업계획을 2011년 1월까지 제출할 것을 요구하고 수립지침도 통보한다. 2월부터는 정부·연구소·학계 및 민간전문가 등이 참여하는 16개 분야별 작업반을 구성하여 심도 있게 논의한 바 있다. 4월 23일 대통령도 참여하고 국무위원 전원이 참석하는 재정전략회의를 개최하여 지속가능한 재정확보를 위한 2011~2015년 재정운용전략, 분야별 투자방향 및 각종 쟁점사항 등에 대하여 토론하였다. 이어서 6월에는 민·관 전문가가 참여하는 총괄·총량, 보건·복지, 교육 등 16개 분야별 공개토론회를 개최하였다. 분야별 작업반, 재정전략회의, 공개토론회 등을 통해 마련된 재정운용전략은 관계부처 간 협의를 거쳐 2012년 예산안 및

기금운용계획안과 2011~2015년 국가재정운용계획에 반영되었으며⁴⁾ 이 계획은 재정정책자문회의 및 국무회의를 거쳐 10월 2일 국회에 제출되었다.

국가재정운용계획은 개요, 대내·외 경제여건과 재정운용여건, 재정운용방향, 분야별 정책방향 및 재정투자계획, 재정관리시스템 개선사항으로 구성되어 있다.

여기에서는 총량지표에 한정하여 간략히 살펴보기로 한다. 정부는 국가재정운용계획의 기본방향과 목표를 재정건전성의 조기복원과 서민생활의 안정 및 미래대비 투자 등을 위한 지출소요의 차질 없는 지원으로 설정하였다. 특히, 재정건전성을 위하여 관리대상 재정수지를 당초 계획보다 앞당겨 ‘13년에 균형재정을 달성하고 GDP 대비 국가채무의 비중도 금융위기 이전수준으로 회복하는 계획으로 수립하였다.⁵⁾

• 재정 수입과 지출

계획기간 중 재정수입은 연평균 7.2% 수준으로 증가하며,

[표 1] 과거의 중기재정운용계획과 현재의 국가재정운용계획의 비교

	과거의 중기재정계획	국가재정운용계획
목적	재정운용 방향제시	총량목표, 구체적인 자원배분계획, 투자방향
실효성	재정운용 참고자료	해당년도 예산안 및 기금운용계획의 토대(부처별 지출한도로 활용)
수립방식	예산편성 주무부처 중심	국무위원, 관계부처, 지자체, 연구소 등의 폭넓은 사전 참여
법적 근거(수립의무)	예산회계법(임의규정)	국가재정법(강행규정)
국회제출의무	없음	있음

자료: 기획예산처, “2006~2010년 국가재정운용계획,” 2006, p.4를 인용하여 재구성,

3) 기획예산처, 「한국의 재정, 어제 오늘 그리고 내일」, 2007, pp.57~59

[표 2] 중기 재정수입 전망

(단위: 조원, %)

	2011 ^{a)}	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
재정수입	314.4	344.1	375.7	395.8	415.3	7.2
• 예산 수입	212.2	234.5	259.4	273.9	286.8	7.8
국세 수입	187.6	205.9	224.2	242.6	262.3	8.7
세외 수입	24.5	28.6	35.2	31.3	24.5	0.0
• 기금 수입	102.2	109.6	116.3	121.9	128.5	5.9

주: 1) 2011년은 국회 확정예산 기준

4) 대한민국정부, 2011~2015년 국가재정운용계획, 2011, p.4 참조

5) 앞의 책, 2011~2015년 국가재정운용계획, pp.27~35 참조

[표 3] 중기 재정지출 계획 (단위: 조원, %)

	2011 ⁰	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
재정지출	309.1	326.1	341.9	357.5	373.1	4.8
• 예산 지출	216.3	227.0	239.1	248.9	260.0	4.7
• 기금 지출	92.7	99.1	102.9	108.6	113.1	5.1

주: 1) 2011년은 국회 확정예산 기준

재정지출은 건전재정을 위하여 재정수입 증가율보다 2.4%p 낮은 연평균 증가율 4.8%로 낮춰서 관리하기로 하였다.

GDP 대비 30%대 초반, 2014년부터는 20%대 후반으로 관리하기로 하였다.

- 재정 수지와 국가채무

계획기간 중 사회보장성 수입을 제외한 관리대상수지는 2013년에 균형을 이루고 그 이후는 소폭으로 흑자를 유지하는 것으로 하였고, 국가채무도 세입기반 확충 노력 등의 효과로
- 조세부담률과 국민부담률

조세부담률은 소득·법인세 최고세율 현행유지, 비과세·감면 정비 등 세입확충 노력으로 완만하게 상승하지만 2011~2015년간 19%대를 유지하며, 사회보장기여금을 포함한

[표 4] 재정수지 및 국가채무 전망 (단위: 조원, %)

	2011 ⁰	2012	2013	2014	2015
관리대상수지 (GDP대비, %)	△25.0 (△2.0)	△14.3 (△1.0)	0.2 (0.0)	3.1 (0.2)	5.3 (0.3)
국가채무 (GDP대비, %)	435.5 (35.1)	448.2 (32.8)	460.0 (31.3)	466.4 (29.6)	471.6 (27.9)

주: 1) 2011년은 국회 확정예산 기준

[표 5] 조세부담률 및 국민부담률 전망 (단위: %)

	2011 ⁰	2012	2013	2014	2015
조세부담률	19.3	19.2	19.4	19.5	19.7
국민부담률	25.1	25.1	25.3	25.5	25.7

주: 1) 2011년은 국회 확정예산 기준

국민부담률은 2015년 25.7%로 전망하였다.

3. 최근의 개혁, 그리고 문제점과 개선방안

- 최근의 개혁

2010년 4월 국회는 국가재정법을 개정하여 국가재정 예측 가능성과 건전성을 보다 확실하게 담보할 수 있는 주목할만한 개혁을 하였다. 이를 요약하면, 첫째, 중기재정전망을 보다 과학화·합리화하고 계획의 실효성을 제고하기 위하여 재정 규모 증가율뿐만 아니라 그 근거까지도 제시하도록 하였고, 세입과 기금 수입 등에 대하여도 증가율과 그 근거를 구체적으로 제시하도록 하였다. 둘째, 통합재정수지에 대한 전망과 근거와 관리계획도 제시하도록 하였다. 셋째, 국가재정운용 계획상 정확한 재정규모증가율을 추정하기 위해서 예산의 편성과 심의과정에서 재량적인 의사결정에 따라 지출 여부와 규모가 결정되는 “재량지출”과 법령에 의해 지출의무와 지출 규모가 결정되어 사회통계적인 추정(인구증가율, 물가상승률 등)만으로 지출의 증가율을 추계할 수 있는 “의무지출” 개념을 도입하고, 특히 재량지출에 대하여는 분야별 전망과 근거 및 관리계획도 함께 제출하도록 하였다. 이 제도의 도입으로 재정의 총량적 관리와 기준선전망(Baseline Projection)⁶⁾ 등이

가능해져 향후 다양한 재정분석에 활용할 수 있게 되었다. 넷째, 중장기 기금관리계획이 도입되어 전년도 중장기 기금 재정관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가와 분석을 의무화하였고, 5회계연도 이상의 국가채무관리 계획도 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획까지도 수립하도록 의무화하였다. 또한 국가보증채무의 부담 및 관리에 대한 국가보증채무관리계획도 작성하도록 의무화하였다. 다만, 의무·재량지출 전망과 관리계획의 제도개선 사항에 대하여는 준비기간을 감안하여 2012년에 수립하는 국가재정운용계획부터 적용하도록 하였다.

- 문제점과 개선방안

국가재정운용계획의 도입으로 재정시계의 확장, 중장기적 관점에서 전략적인 재원의 배분, 미래 재정의 위험요인에 대한 사전 전망과 이에 따른 관리계획의 수립 등 성과가 기대된다. 그럼에도 불구하고 추가적인 제도개선이 필요하다고 본다.

첫째, 국무위원 재정전략회의의 제도화이다. 국가재정운용 계획의 수립과 예산안 편성과정에 대통령이 주재하고 전체 국무위원이 참석하여 토론하는 국무위원 재정전략회의가 가장 중요한 절차로 정착됨에도 불구하고 아직도 법제화가 되어 있지 않다. 재정의 편성과정에서 국무위원 재정전략회의의

6) 기준선전망이란 현재의 법과 제도가 그대로 유지된다는 가정하에 거시경제, 총수입, 총지출 그리고 각 항목별 지출에 대한 향후 일정기간 동안의 전망치를 제시하는 것을 의미한다. 미국의 의회예산처(CBO)와 관리예산처(OMB)는 의무지출과 재량지출을 구분하여 각 지출 및 지출항목별로 예산연도를 포함한 10년을 추계범위로 기준선 전망을 하고 있다. 미국은 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990)을 통하여 의무지출에 대하여 “세입세출균형원칙(pay-as-you-go: PAYGO),” 재량지출에 대하여 지출상한선(Spending Caps)을 도입하였다. PAYGO원칙은 2002년 폐지되었다가, 2010년 2월 재정건전성을 제고하기 위한 조치로 다시 입법화되었다.

위상과 중요성에 비추어 조속한 시일 내로 법적기구로 승격 시켜야 한다고 본다.

둘째, 중장기적으로 재정지출소요에 큰 영향을 미칠 수 있는 공적연금, 사회보장기금 등에 대하여 재정계산제도를 의무화 하여야 한다. 현재 국민연금에 한정하여 추계를 의무화하고 있는 재정계산제도⁷⁾를 다른 공적연금과 사회보장기금까지 확대하여야 한다.

현재 인구구조 변화에 따른 영향이 큰 연금·의료 등 분야에 대해서는 국민연금공단 등 소관 기관에서 매 5년마다 재정계산을 실시하고 있으나, 정부차원의 종합적인 장기재정전망은 실시하지 않고 있다. 또한 각 기관별로 실시하고 있는 재정계산도 기관별로 거시경제지표 등 전망의 전제와 시기 등이 상이하고, 법에 따라 재정계산 결과를 공표하는 국민연금 이외의 타 분야는 재정계산결과의 공개가 미흡한 수준이다. 기획재정부가 주도하여 성장률, 물가, 금리 등 거시지표, 인구구조 변화 등 전망의 전제에 통일적인 지침을 마련·제공하고, 각 기관에서는 소관분야에 대한 전망을 실시하여 기획재정부에 제출하고 정부 차원의 종합적인 장기재정전망을 실시하여야

하며 이를 투명하게 공표하여야 한다.⁸⁾ 또한 그 결과의 국회 제출을 의무화하여 국회에서 관련법의 제·개정과 예산안 심사에 활용할 수 있도록 하여야 한다. 국회예산정책처도 중장기 재정전망기능을 보다 강화하여야 하며, 정부의 재정전망을 분석, 평가하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회 등에 제공하여야 한다고 본다.

셋째, 국가재정운용계획에 세제개편의 방향과 세부내역이 포함되어야 한다. 현재의 계획에는 국세수입, 세외수입, 기금수입과 이들 수입을 합한 총수입만이 제시되어 있고, 부가가치세, 소득세, 법인세 등 세목별 추계전망과 향후 5년간 정부가 추진하여야 할 구체적인 세제개편방향은 제시되어 있지 않다. 조세정책은 기업을 포함한 민간경제 부분의 행태의 변화뿐만 아니라 경제의 성장잠재력과 국가경쟁력에도 영향을 크게 미치기 때문에 보다 구체적인 세정방향과 세법개정내용이 포함되어야 한다. 이와 같이 함으로써 매년 지적을 받는 땀질식 세법개정도 피할 수 있다고 본다.


넷째, 국가재정운용계획이 국회가 예산안 등을 본회의 혹은 예결위 총액결의, 상임위 자율배분(top-down) 식으로 심의

하는 데 적극적으로 활용되어야 한다⁹⁾. 현재 소관 상임위원회인 기획재정위원회에 매년 9월 초에 보고하는 국가재정운용계획의 편성방향¹⁰⁾이 5월 말 혹은 6월로 당겨서 국회에 제출된다면 국회는 경기전망과 세수전망을 토대로 총지출, 총수입 등 재정의 거시지표에 대한 토론에 착수할 수 있다. 예산안의 심의가 시작되는 정기국회 초에 본회의 혹은 예결위에서 다음연도 총지출, 총수입, 소관 상임위원회별 자원배분에 관한 결의안을 채택하고, 소관 상임위원회에서는 개별 사업에 대한 미시적인 심사를 하여, 국회심의회도 행정부의 총액배분, 자율편성과 같이 숲을 전망하면서 나무도 살피는 방식으로 전환하는 데 큰 기여를 할 수 있다.

국가재정운용계획안의 조기제출은 국회가 예산안 등을 거시적인 측면에서 심의를 가능하게 할 뿐만 아니라 정부가 제출하거나 의원이 발의하는 각각의 의무지출 법안 전체의 지출소요에 대하여 사전에 점검하여 심의할 수 있고, 재정의 건전성과 지속가능성의 확보는 국회와 정부의 공동책무라는 점 등을 감안할 때 국가재정운용계획안을 5월 말이나 6월 초 순경에는 국회에 보고하도록 제도의 개선이 이루어져야 한다고 본다.

4. 맺는말

국가재정운용계획은 자원의 거시적·전략적 배분, 효율성과 예측가능성 제고, 재정의 건전성 확보에 기여를 해왔다고 본다. 이 제도의 추가적인 개선을 통하여 보다 재정운용에 더 큰 도움이 되는 방향으로 개혁이 이루어져야 할 것이다. 이 글에서는 국가재정운용계획 작성에 있어서 중요한 역할을 하고 있는 국무위원 재정전략회의를 명실상부한 법적 기구로 승격시킬 것, 미래의 재정지출의 위험이 될 수 있는 공무원, 군인 등 각 직역연금, 사회보험성 국민건강보험, 산업재해보상보험 등에 대한 장기 재정전망의 의무화와 현재의 국가재정운용계획에는 미비되어 있는 세목별 중기전망과 세제개편 방향에 대한 보완이 필요하다고 보며, 국회의 총액배정, 자율편성(top-down) 심사방식의 지원을 위하여 국가재정운용계획안의 조기제출이 필요하다는 점 등을 지적하였다.

끝으로 이 계획의 활용을 실효성 있게 뒷받침하기 위하여 의무지출과 재량지출에 대한 기준선전망의 확립, 지출 혹은 세입의 감소 등이 수반되는 법률안에 대한 추계, 재정위험이 될 수 있는 각종 연금과 사회보험에 대한 장기재정전망 및 국가재정운용계획 등에 대한 보다 과학적이고 체계적인 분석·평가기능의 강화에 대한 국회예산처의 역할을 기대해본다. 

7) 제4조(국민연금 재정 계산 및 급여액 조정) ① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다. ② 보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인받은 계획을 국회에 제출하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18> ③ 이 법에 따른 급여액은 국민의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖에 경제사정에 뚜렷한 변동이 생기면 그 사정에 맞게 조정되어야 한다.

8) 앞의 책, 2011~2015 국가재정운용계획, pp.176~177 참조

9) 국가재정운용계획의 국회 활용도에 대하여는 다음과 같은 비판도 있다. “정부의 중기재정운용 편성 체계가 강화된 것에 비해 국회의 심의 체계는 턱없이 허술하다. 2010년 현재 국가재정법은 행정부에게 중기재정운용계획을 예산안과 함께 정기국회에 제출하도록 명하고 있다. 그런데 예산안과 달리 중기재정운용계획안에 대한 국회 심의는 이루어지지 못하고 있다. 예산안 심의가 국회 상임위원회에서 부처별로 진행되다 보니 부처를 뛰어넘어 분야별로 재구성된 지출안, 이를 토대로 만드는 중기재정운용계획은 국회에서 참고자료로도 이용되지 못하는 형편이다. 중기재정운용계획에서 정부의 ‘편성권’은 있지만 국회의 ‘심의’는 없는 상태다(오건호, 「대한민국 금고를 열다」, 레디앙, 2010, p.83)”

10) 2010년 4월 국회는 국가재정법을 개정하여 국가재정운용계획의 수립방향을 국회 소관상임위원회에 사전에 보고하도록 의무화했다. 이에 따라서 지난 2년간 매년 9월초에 기획재정부장관으로부터 재정규모, 재정수지, 자원배분 재정총량에 대하여 사전보고를 받고 토론을 하였다. 2010년 9월에는 재정의 건전성을 국가재정운용계획에 반영하여 제출하라는 지적을 통하여 정부가 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지하도록 재정준칙을 정하는 등 성과도 있었다.

발생주의 국가결산제도 도입에 대한 소고

1. 들어가며

국가재정법 개정에 따라 2011년도 국가결산부터는 발생주의·복식부기로 작성된 재무제표가 추가된 국가결산보고서가 국회로 제출되고, 이와 병행해서 현금주의('86GFS, Government Finance Statistics) 회계¹⁾로 산출되던 현행 국가 재정통계가 최근 선진국²⁾에서 운영이 확대되고 있는 발생주의 회계기반의 '01GFS 재정통계 방식으로 개편될 예정이다.

발생주의·복식부기 방식의 국가결산제도가 도입되면, 정부는 현행 현금주의 방식으로 작성된 세입·세출(수입·지출)결산서 외 추가로 일반회계, 18개 특별회계 및 64개 기금에 대한 각각 재무제표와 이를 연계한 중앙행정관서 및 국가 전체 단위의 통합재무제표를 작성하여 2012년(2011년도 결산 실적)부터 국회에 제출하게 된다.

또한 '01GFS 기반 정부재정통계가 도입될 경우, 현행 현금주의 재정통계('86GFS)의 발생주의로의 전환이 이루어지면서 현재 이원적³⁾으로 운용되던 국가채무와 재정수지의 통계작성 대상범위를 「일반회계, 특별회계 및 기금의 대부분⁴⁾과 지방정부, 공공기관의 일부⁵⁾」로 일원화시켜 운용하게 될 것이다.

이하에서는 발생주의 회계방식으로 전환되는 2011년도 국가결산의 국회결산 심사에 앞서 그 변경 내용과 의미를 살펴보고, 또 발생주의 국가결산 기반을 토대로 해서 함께 도입되는 '01GFS 재정통계의 개편내용과 쟁점사항 등을 논의하고자 한다.



이병길
국회예산결산특별위원회
수석전문위원

- 1) "국가채무"는 현금주의에 따라 상환시기와 금액이 정해진 확정채무(Debt)로 산출된다. 즉 발생주의 부채항목인 미지급금, 선수금 및 예수금 등과 확정채무가 아닌 보증채무, 연금 총당부채 등은 제외됨. "재정수지"도 현금의 수입-지출로 산출된다.
- 2) 2009년 3월 기준 OECD 30개 회원국 중 15개국 도입·운영(미국, 영국, 캐나다, 호주, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 뉴질랜드, 폴란드, 스페인, 스위스 등)
- 3) 일반회계, 18개 특별회계, 64개 기금 중 국가채무 작성대상에서는 24개 민간관리기금을 제외되고, 재정수지에서는 12개 금융성기금과 외국환평형기금이 제외된다.
- 4) 2011년 기준 일반회계, 15개 특별회계, 60개 기금이 '01GFS 작성대상으로 포함될 예정이다.
- 5) 「공공기관운영에관한법」상 공공기관에 해당하는 289개 기관 중 145개의 기관이 '일반정부 공공기관'으로 포함될 예정이다.
- 6) 일반회계 및 18개 특별회계는 공히 국가채무, 재정수지 통계작성의 대상이나 기금의 경우는 재정수지는 12개 금융성기금과 외국환평형기금이, 국가채무는 24개 민간관리기금이 각각 제외된다.

2. 국가결산, 재정통계 개편과 주요 재정총량 운용변화

• 2011년도 국가결산보고서 개편

2011년도 국가결산보고서는 종전의 국가결산보고서에서 「회계 및 기금별 재무제표와 통합재무제표」가 추가될 예정이다. 따라서 2011년도 국가결산보고서 목차는 (i)결산개요, (ii)세입세출(수입지출)결산, (iii)재무제표, (iv)성과보고서로 구성될 것이다.

새롭게 추가될 「재무제표」에는 (i)재정상태표(대차대조표), (ii)재정운영표(손익계산서), (iii)순자산변동표가 포함된다. 또한 그동안 별도서류로 제출되던 국가채무관리보고서, 채권현재액총계산서, 물품관리운용보고서 및 국유재산관리운용총보고서가 재무제표 부속서류로서 제출될 것이다([표 1] 참조).

재무제표는 세입·세출(수입·지출)결산과 동일한 일반회

계, 18개 특별회계 및 64개 기금을 작성대상으로 하며, 회계 및 기금별 재무제표와 이를 통합한 국가통합재무제표가 각각 작성된다([그림 1] 참조).

• 향후 재정총량 운용변화

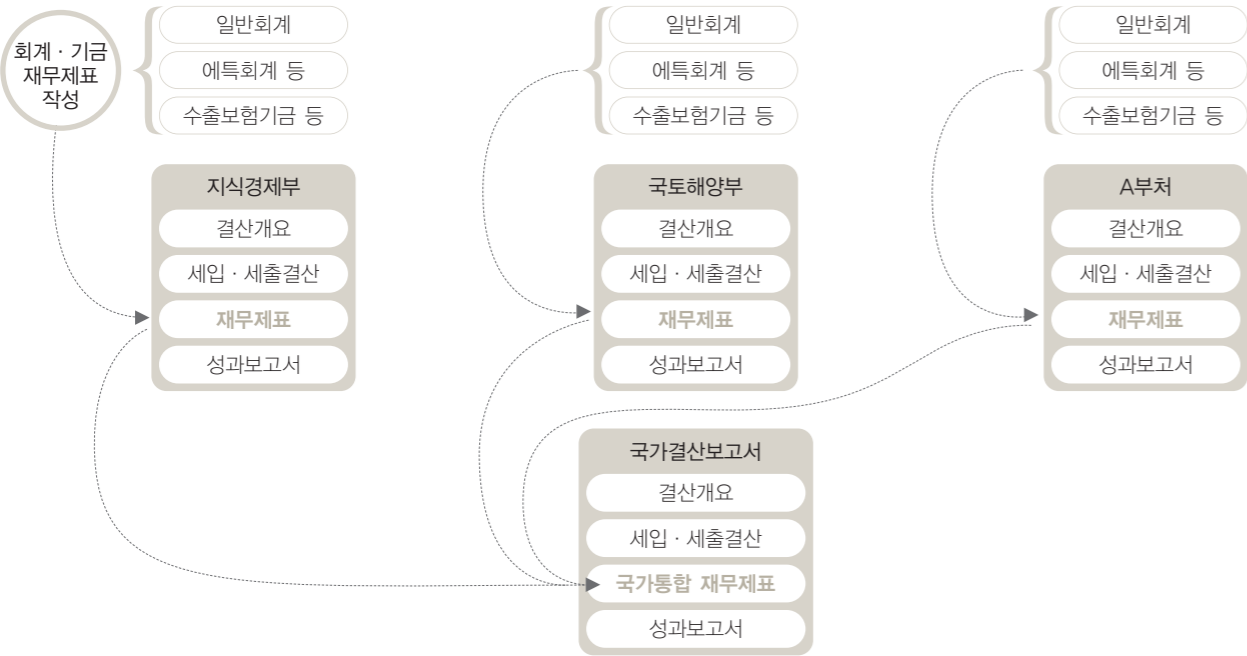
'86GFS 및 국가재정법 등에 따라 작성되는 현행 우리나라의 재정통계는 현금주의 방식으로 작성되며, 통계대상인 정부 포괄범위에 중앙정부 및 지방정부만 포함시키고 사실상 정부기능을 수행하는 비영리공공기관과 민간기금이 제외되고 있으며, 재정건전성 지표인 재정수지 및 국가채무의 통계작성 대상이 서로 상이⁶⁾하게 운영된다는 점에서 국제기준에는 미흡한 것으로 평가되어 왔다.

따라서 이번 '01GFS 재정통계 개편은 현행 재정통계 방식의 한계를 극복하고 국제기준에 부합하게 운용하고자 하는 취지인바, 우리 재정여건에 대한 객관적 정보제공과 투명성 확보로 국가위상을 제고해나갈 수 있음은 물론 대내적으

[표 1] 2011년도 국가결산보고서 구성내역

I. 결산개요	II. 세입세출(수입지출)결산	III. 재무제표	IV. 성과보고서
제1장. 일반현황 제2장. 세입세출 (수입지출)결산분석 제3장. 재무제표분석 제4장. 성과요약	제1장. 세입세출결산 1. 세입세출결산보고서 2. 부속서류 ① 계속비 결산명세서 ② 총액계상 사업집행명세서 ③ 수입대체경비 사용명세서 ④ 이월명세서 ⑤ 명시이월비 집행명세서 ⑥ 정부기업특별회계 회전자금운용명세서 ⑦ 재정증권 발행 및 한국은행 일시차입금 운용명세서 ⑧ 예비금 사용명세서 ⑨ 통합재정수지표 ⑩ 통합계정자금 운용 및 수익금 사용명세서 ⑪ 현물출자명세서 ⑫ 성인지결산서 제2장. 수입지출결산 1. 수입지출결산보고서	제1장. 재무제표 1. 재정상태표 2. 재정운영표 3. 순자산변동표 제2장. 재무제표에 대한 주석 제3장. 필수보충정보 제4장. 부속명세서 제5장. 부속서류	

[그림 1] 2011년도 국가결산보고서 작성대상 및 절차



로도 재정의 방향과 목표를 설정하고 재정운용 성과를 평가하는 데 중요한 참고기준으로 활용될 것으로 보인다.

이번에 국가결산 및 국가재정통계의 동시 개편에 따라 예산에서는 '86GFS방식의 국가채무(Debt) 및 통합재정수지(관리대상수지)가 현행대로 존치되나, 결산기준 실적치에서는 「현행 재정총량」과 함께 「결산 재무제표상 재정총량」과 「'01GFS통계 재정총량」이 추가로 작성되는바, 이하에서는 이들 3자(者)를 비교하여 설명하고자 한다.

① 국가채무(부채)⁷⁾ 3자(者) 비교

2011년도 국가채무(부채) 결산 실적치는 현행의 「국가채무(Debt)」, 「정부결산통합재무제표(재정상태표)상 국가부채

(Liability)」와 「'01GFS 재정통계상 국가부채(Liability)」 이상 3개의 통계자료가 각각 생성된다.

이들 3자(者)의 재정총량은 재정건전성의 지표로서 공히 「정부재정이 향후 상환 또는 지급해야 할 금전적 부담규모」로 이해할 수 있으나, 통계작성 범위나 회계항목이 서로 다르기 때문에 계수규모 자체가 상이하게 산정될 뿐 아니라 각각의 재정총량이 갖는 구체적 정책함의나 그 활용도 각각 다르다고 할 것이다.

현행의 「국가채무」는 예산상 계획규모가 산출되는 계획대비 실적자료인 만큼 당해연도 성과평가는 물론 국가재정운용계획 수립 등에서 재정관리지표로 여전히 활용가치가 높으며, 「결산상 국가부채」는 전체 중앙재정의 부채규모를 발생주의 회

계방식으로 산출하는 통계자료이며, 「'01GFS 재정통계상 국가부채」는 국가재정이 현재와 미래에 부담해야 할 실질적인 부채규모를 파악하기 위한 자료로서 의의가 큰 것으로 보인다.

② 재정수지 3자(者) 비교

2011년도 재정수지 결산 실적치는 현행의 「통합재정수지 및 관리대상수지」, 「정부결산통합재무제표(재정운영표)상 재정수지」와 「'01GFS 재정통계로 작성되는 재정수지」가 각각 작성될 예정이다.

이들 3자(者) 재정수지 총량은 재정건전성 지표로서 공히 재정부분의 수지결과를 나타내는 계수라고 볼 수 있으나 통

계작성 범위나 회계항목 대상 등이 서로 다르기 때문에 통계 지표 활용이 다양해질 수 있다.

다만, 결산상 재정수지는 국가회계기준에 따라 “재정운영 순원가(사업비+인건비 등 관리비)에서 비교환수익(국세수입 등)을 차감”해서 산출하게 되는데 이 경우 통상적 상식과 달리 흑자는 마이너스로, 적자는 플러스로 기장된다.

이에 대해 영리를 목적으로 하는 기업과 달리하기 위한 것으로 설명되나 정부가 작성하는 현행 통합재정수지나 '01GFS상 재정수지와도 상이할 뿐 아니라 향후 국회결산 심의과정에 많은 혼란이 야기될 수 있는바, 일반상식과 어긋나는 기장표기는 시정되어야 할 것으로 보인다.

[표 2] 현행 국가채무, 결산상 국가부채 및 '01GFS상 국가부채 3자 비교

		국가채무 (Debt)	결산상 국가부채 (Liability)	'01GFS상 국가부채 (Liability)
작성기준		국가재정법	국가회계법 (국가회계기준)	IMF 재정통계편람 (2001년 기준 GFS)
회계기준		현금주의	발생주의	발생주의
개 념		정부가 현재 직접 상환의무를 지는 확정채무(Debt)	발생주의 관점에서 미래 지출 가능성이 높고 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있 는 금액	정부가 현재와 미래에 직접 상환의무를 지는 확정부채(Financial Liability) ⁸⁾
구성요소	현금주의	• 국채 • 차입금 • 국고채무부담행위 * 제외: 우발채무	• 국채 • 차입금 * 제외: 우발채무	• 국채 • 차입금 * 제외: 우발채무
	발생주의	해당사항 없음	• 선수(先受)금 • 미지급금 • 예수금 • 총당부채(공무원·군인연금) * 제외: 우발부채	• 선수(先受)금 • 미지급금 • 예수금 * 제외: 우발부채
통계작성 범위		• 중앙재정 ⁹⁾ (민간관리기금제외)	• 중앙재정 (전 회계·기금)	• 중앙재정 • 지방재정 • 비영리공공기관 * 시장성기준에 따라 범위 결정
활용분야		국가재정운용계획상 등의 재정관리지 표로 활용	발생주의회계에 따른 전 회계·기금의 부채규모 파악	IMF 등 국제기구에 제출하여 국제비 교용으로 활용

자료: 기획재정부 자료 재구성

8) IMF의 '01GFS와 OECD의 '93SNA에는 “채권자와 채무자의 계약에 의해 조달된 모든 부채(불확정부채는 제외)”로 정의되어 있는 것을 개념의 명확화 및 여타 개념과의 비교를 위해 역역하였음.

9) 국가채무관리계획 수립 시 부록으로 지방정부 순채무를 포함하여 작성·관리함.

7) 현금주의하에서는 국가채무(Debt)로 표기되나 발생주의 회계에서는 국가부채(Liability)로 표기된다.

[표 3] 현행 재정수지, 결산상 재정수지 및 '01GFS상 재정수지 3자 비교

	현행 재정수지	결산상 재정수지	'01GFS상 재정수지
작성기준	IMF 재정통계편람 (1986년 기준 GFS)	국가회계법 (국가회계기준)	IMF 재정통계편람 (2001년 기준 GFS)
회계기준	현금주의	발생주의	발생주의
통계작성 범위	• 중앙재정 (전 회계·기금에서 외평·금융성 기금 제외)	• 중앙재정 (전 회계·기금)	• 중앙재정* • 지방재정 • 비영리공공기관(145개)
활용분야	국제기구 제출 및 국가재정운용계획상 등의 재정관리지표로 활용	재정사업의 원가 분석, 성과평가 등에 활용	IMF 등 국제기구에 제출하여 국제비교용으로 활용 예정
산출 방식	• 재정수입-재정지출 = (수입+융자회수)-(지출+융자 지출)	• 재정운영결과(재정수지) = 재정운영순원가* -비교환수익** *프로그램 순원가에서 관리운영비 등을 더하여 계산 **국세, 부담금 수익 등 직접적인 반대급부 없이 발생하는 수익 등	• 재정수입-재정지출 = 수입- (비용+비금융자산의 순취득)
제공 정보	현금주의 방식에 따른 수입, 지출, 순융자, 보전재원, 수지차 등	프로그램 순원가, 재정운영 순원가, 재정운영결과 등	수익, 비용, 비금융자산의 순취득, 금융자산의 순취득, 금융부채의 순발생, 수지차 등

자료: 기획재정부 자료 재구성

3. '01GFS 도입관련 주요 쟁점사항 검토

• 「일반정부」 포괄범위 및 공기업부채 문제

① 정부개편안 내용

일반정부 범위를 정하는 문제는 부채 등의 부담주체가 되는 정부재정의 범위를 어디까지 인정하느냐의 문제인바, 재정수지 및 국가부채 등 산출결과에 직결되는 대단히 중요한 사안이다.

이에 대한 판단기준으로 「정부로부터 독립적인 제도단위 여부」와 「원가보상률」¹⁰⁾ 및 「특수기준」을 순차 적용하여 “일반회계, 15개 특별회계, 60개 기금 및 145개 공공기관”을 일반정부에 포함시킬 계획이다.

첫째, 「정부로부터 독립적인 제도단위」의 경우, 일반회계 및 특별회계, 정부관리기금 등 정부재정 그 자체로 볼 수 있는

제도단위는 일반정부 포괄범위로 포함시키고 독립적인 의사결정체계나 자금운용계정 등으로 재정과 별개의 제도단위로 인정되는 경우에는 일반정부 범위에서 제외시키는 기준이다.

둘째, 「원가보상률(판매액÷생산원가)」의 경우, 50% 미만의 공공기관 등을 일반정부에 포함시킬 계획이다. 즉 당해 공공기관 등이 생산한 재화 또는 용역의 가격을 생산원가 절반에도 못 미치게 책정하는 것은 시장주체가 아닌 공공주체(재정)로서 운영되는 기관으로 간주하게 되는 것이다.

셋째, 「특수기준」의 경우, 원가보상률과 상관없이 국민연금공단 등 사회보장기구(2), 한국자산관리공사 등 구조조정기구(2), 근로복지공단 등 정부가 유일한 고객인 기관(8) 및 정부출연연구기관(36) 총 48개 기관을 일반정부로 포함시킬 예정이다.

② 21개 공기업의 일반정부 제외 문제

정부는 원가보상률 기준을 적용하여 21개 공기업 모두를 일반정부 포괄범위의 공공기관에서 제외시킬 계획이다. 공기업에 대한 원가보상률 산출결과를 보면, 최하 62.6%(한국광물자원공사)부터 최고 171%(부산항만공사)까지 모든 기관이 원가보상률 50%를 초과하고 있다.

그러나 원가보상률의 경우, 「당해 공공재의 시장판매로 생산원가를 50% 이상 보상받는 가격구조」에 국한하여 공공성의 판단기준으로 삼기 때문에 정부대행사업 시행 및 공공요금 제약 등에 따른 채산성 악화나 대규모 누적손실에 따른 실제 재정부담요인은 고려하지 못하는 한계가 있다.

원가보상률 기준이 이미 범용적 국제기준으로 활용되는 점을 감안할 때, 우리나라만 굳이 원가보상률 기준에 부합되지 않는 공기업의 부채를 국가부채에 포함시켜 국가신인도에 부정적인 영향을 미치게 하는 것은 바람직하지 않다는 정부의 입장도 일견 타당성이 있다고 보인다.

다만, 우리나라는 다른 국가에 비해 국책사업의 공기업 의존도가 높은 것으로 평가되고 있고, 2005년 99.1조원에 머물던 전체 공기업의 부채가 2010년에는 244.6조원으로 급격히 증가되고 있다는 점을 감안할 때, 향후 국가부채와 별도의 중요 재정위험요인으로서 공기업부채를 보다 철저히 관리해나가야 할 것이다.

• 연금 총당부채의 국가부채 제외 논란

국민연금기금 및 지역연금(군인연금·공무원연금)기금은 원가보상률 기준 등에 따라 일반정부로 분류되고 있기 때문에 일반정부인 연금기금의 총당부채는 논리적으로 국가부채에 계상됨이 타당하다.

그러나 국민연금 총당부채의 경우, “사회보장급여는 지급 규모가 불확실하고 정부에 대해 계약상의 의무를 초래하는 부채로 인식되지 않는다”라는 '01GFS의 별도의견에 따라

국가부채로 산입시키지 않을 계획이고, 지역연금의 경우도, 국제기준이 통일되지 않고 대부분의 국가가 부채에서 제외하고 있다는 이유를 들어 국가부채에서 제외시킬 계획이다. 다만, 지역연금의 총당부채 규모를 정부결산보고서를 통해 공개할 것으로 설명되고 있다.

국민연금 총당부채의 경우는 IMF 통계연감에서도 국가부채로 인식하는 사례가 없다는 점을 감안하면 타당성이 인정된다.

그러나 지역연금의 경우는 고용주의 입장에서 정부가 피고용자인 공무원에 대해서 부담하는 직접적인 채무인 점과 '01GFS에서도 정부의 계약상 의무가 초래되는 국가부채로 인식하고 있다는 점을 종합해볼 때, 지역연금 총당부채의 국가부채 제외조치는 좀 더 신중한 논의가 필요한 것으로 보인다.

• 국민연금 등의 보유국채, 국가부채 산입제외 문제

'86GFS 기준에 의거 산출되는 국가채무에는 국채발행 잔액은 그대로 국가채무로 산입되고 있으나 '01GFS 통계에서는 국민연금기금 등이 매입한 국채발행분에 대하여는 국가부채에서 제외시킬 계획이다.

그 이유는 일반정부 포괄범위에 포함된 국민연금기금 등 8개 기금이 같은 일반정부에 속한 다른 기금인 공공자금관리기금이 발행한 국채를 인수하는 경우, 일반정부 간 내부거래로 분류하여 '01GFS상 국가부채로 인식하지 않기 때문이다. 현행 국가채무 산출에서도 내부거래로 인한 일방의 채무발생에 대해서는 제외되고 있으나 국채발행의 경우 국가재정법에 별도의 규정을 두어 인수기관에 상관없이 국가채무로 계상되고 있다.

2010년 말 기준, 국민연금 등 8개 기금이 인수한 국채규모는 96.1조원으로 전체 국가채무 392.2조원의 24.5%에 해당하는 규모이다.

그러나 국민연금은 재정지원이나 부담금 등을 통해 조성되는 여타의 기금과 달리 일반국민이 납부하는 연금 기여금

[표 4] '01GFS 재정통계 「일반정부 포괄범위」 대상(계획)

		일반정부	일반정부 外
회계	일반 (1개)	일반회계	-
	특별 (18개)	〈15개 특별회계〉 교통시설/ 교도작업/ 광역발전/ 국방군사시설이전/ 등기/ 농어촌 구조개선/ 아시아문화중심도시조성/ 양곡관리/ 에너지 및 자원 사업/ 조달/ 주한미군기지이전/ 책임운영기관/ 행정중심복합도시 건설/ 혁신도시건설/ 환경개선	〈3개 특별회계〉 우편사업/ 우체국예금/ 우체국 보험
기금 (64개)	(40개)	〈40개〉 고용보험/ 공공자금관리/ 공적자금상환/ 과학기술진흥/ 관광진흥 개발/ 국민건강증진/ 국민연금/ 국민주택/ 군인복지/ 군인연금/ 남북협력/ 농산물가격안정/ 농어가목돈마련저축장려/ 농어업재 해재보험/ 농지관리/ 대외경제협력/ 문화재보호/ 방사성폐기물 관리/ 방송발전/ 범죄피해자보호/ 보훈/ 복권/ 산업재해보상보험 및예방/ 수산발전/ 순국선열·애국지사사업/ 쌀소득보전변동직불 / 석면피해구제/ 양곡증권정리/ 여성발전/ 외국환평형/ 원자력연구 개발/ 응급의료/ 임금채권보장/ 자유무역협정이행지원/ 장애인 고용촉진및직업재활/ 전력산업기반/ 정보통신진흥/ 지역신문발전 / 청소년육성/ 축산발전	-
		〈20개〉 공무원연금기금/ 구조조정/ 국제교류/ 근로자복지진흥/ 금강수계 관리/ 기술보증/ 낙동강수계관리/ 농림수산업자신용보증/ 문화예술 진흥/ 부실채권정리/ 산업기반신용보증/ 수출보험/ 신용보증/ 언론 진흥/ 영산강·섬진강수계관리/ 영화발전/ 예금보험기금채권상환 / 중소기업창업및진흥/ 특정물질사용합리화/ 한강수계관리	〈4개〉 사립학교교직원연금/ 사학진흥/ 국민체육진흥/ 주택신보
공공 기관 (282개)	공기업 (21개)	-	〈21개〉 부산항만공사/ 인천국제공항공사/ 인천항만공사/ 한국지역난방 공사/ 한국공항공사/ 한국석유공사/ 한국전력공사/ 한국가스공사 / 한국광물자원공사/ 한국토지주택공사/ 대한석탄공사/ 한국철도 공사/ 대한주택보증(주)/ 제주국제자유도시개발센터/ 한국감정원 / 한국관광공사/ 한국도로공사/ 한국마사회/ 한국방송광고공사/ 한국수자원공사/ 한국조폐공사
	준정부 기관 (79개)	〈46개〉 공무원연금공단/ 예금보험공사/ 근로복지공단/ 기술신용보증기금 / 국민연금공단/ 한국언론진흥재단/ 한국문화예술위원회/ 한국 무역보험공사/ 한국자산관리공사/ 신용보증기금/ 영화진흥위원회 / 중소기업진흥공단/ 한국방사성폐기물관리공단/ 건강보험심사 평가원/ 국민건강보험공단/ 국제방송교류공단/ 대한무역투자진 흥공사/ 도로교통공단/ 농업기술실용화재단/ 한국과학창의재단 / 한국보건산업진흥원/ 한국산업단지공단/ 한국소비자원/ 한국 장애인고용공단/ 에너지관리공단/ 한국산업기술시험원/ 한국광해	〈33개〉 국민체육진흥공단/ 한국주택금융공사/ 사립학교교직원연금공단 / 국립공원관리공단/ 농수산물유통공사/ 중소기업기술정보진흥원 / 한국전파진흥원/ 한국보훈복지의료공단/ 한국산업인력공단/ 한국석유관리원/ 한국시설안전공단/ 한국전기안전공사/ 한국전력 거래소/ 교통안전공단/ 한국농어촌공사/ 축산물품질평가원/ 선박안전기술공단/ 한국예탁결제원/ 한국가스안전공사/ 한국 승강기안전관리원/ 한국건설교통기술평가원/ 한국우편물류지 원단/ 우체국예금보험지원단/ 한국우편사업지원단/ 한국노인

		일반정부	일반정부 外
기타 기관 (182개)	(182개)	관리공단/ 한국세라믹기술원/ 한국교육학술정보원/ 독립기념관 / 한국원자력안전기술원/ 한국컨테이너부두공단/ 한국인터넷 진흥원/ 한국청소년상담원/ 한국청소년활동진흥원/ 한국해양수산 연수원/ 한국고용정보원/ 한국연구재단/ 한국산업기술진흥원/ 정보통신산업진흥원/ 한국콘텐츠진흥원/ 한국산업기술평가관리원 / (재)한국사회서비스관리원/ 한국장학재단/ 한국산업안전보건공단 / 한국정보화진흥원	인력개발원/ 한국에너지기술평가원/ 한국환경산업기술원/ 한국 환경공단/ 대한지적공사/ 한국디자인진흥원/ 한국거래소/ 한국 소방산업기술원/ 한국철도시설공단
		〈99개〉 경제인문사회연구회/ 광주과학기술원/ 한국원자력통제기술원/ 국토연구원/ 기초기술연구회/ 대외경제정책연구원/ 대한적십자사 / 한국고전번역원/ 민주화운동기념사업회/ 한국보건복지인력개 발원/ 한국교육과정평가원/ 국방과학연구소/ 국민생활체육회/ 한국간행물윤리위원회/ 한국지식재산보호협회/ (재)체육인재육 성재단/ 한국과학기술기획평가원/ 한국교육개발원/ 한국교통연 구원/ 한국국방연구원/ 한국국제교류재단/ 한국기계연구원/ 한국 기초과학지원연구원/ 한국노동연구원/ 한국문화관광연구원/ 한국 법제연구원/ 한국보건사회연구원/ 한국생명공학연구원/ 한국식품 연구원/ 한국에너지기술연구원/ 한국여성정책연구원/ 한국영상 자료원/ 한국원자력문화재단/ 한국항공우주연구원/ 한국환경정 책평가연구원/ 한국국제보건의료재단/ 산업연구원/ 에너지경제 연구원/ 영상물등급위원회/ 한국원자력의학원/ 재외동포재단/ 신용보증재단중앙회/ (재)명동·정동극장/ 정보통신정책연구원/ 통일연구원/ 한국국제협력단/ 한국개발연구원/ 과학기술정책연 구원/ 대덕연구개발특구지원본부/ 한국과학기술연구원/ 한국농촌 경제연구원/ 한국생산기술연구원/ 한국원자력연구원/ 한국조세 연구원/ 국방기술품질원/ 한국전자통신연구원/ 한국지질자원연 구원/ 한국직업능력개발원/ 한국천문연구원/ 한국청소년정책연 구원/ 한국표준과학연구원/ 한국학중앙연구원/ 한국한의학연구원 / 한국표준과학연구원/ 한국학중앙연구원/ 한국한의학연구원 / 한국해양수산개발원/ 한국해양연구원/ 한국행정연구원/ 한국 화학연구원/ 한일산업기술협력재단/ 대한장애인체육회/ 한국문화 예술교육진흥원/ 호국장학재단/ (재)한국문화예술회관연합회/ 동북아역사재단/ 녹색사업단/ 정부법무공단/ 한국저작권위원회/ 게임물등급위원회/ 전략물자관리원/ 노사공동 고용지원사업단/ 농림수산물식품기술기획평가원/ 축산물위해요소중점관리기준원/ 태권도진흥재단/ 한국보건복지정보개발원/ 산업기술연구회/ 학교 법인한국폴리텍/ 한국건설기술연구원/ 한국과학기술원/ 한국과학 기술정보연구원/ 한국전기연구원/ 한국철도기술연구원/ 한국형사 정책연구원/ 한국어촌어항협회/ 소상공인진흥원/ 가족위생방역 지원본부/ 대구경북과학기술원/ 노사발전재단/ (재)한국장애인 개발원/ 한국해양과학기술진흥원/ 재단법인 국악방송	〈83개〉 강릉원주대학교치과병원/ 강원대학교병원/ (주)강원랜드/ 경북 대학교병원/ 경상대학교병원/ 한국농담발전(주)/ 한국남부발전 (주)/ 대한결핵협회/ 대한법률구조공단/ 대한체육회/ 중소기업 유통센터/ 한국정책금융공사/ 한국회귀의약품센터/ 국립중앙 의료원/ (주)한국건설관리공사/ 한국기술교육대학교/ 한국기업 데이터(주)/ 한국농림수산정보센터/ 한국문학번역원/ 한국문화 진흥(주)/ 한국벤처투자/ 한국사학진흥재단/ 한국수출입은행/ 한전원자력연료(주)/ 88관광개발(주)/ 별정우체국연금관리단/ IBK캐피탈/ 울산항만공사/ 재단법인한국지식재산연구원/ 부산 대학교병원/ 서울대학교치과병원/ 수도권매립지관리공사/ (주) 아이비케이시스템/ 예술의전당/ 인천종합에너지(주)/ 전남대학교 병원/ 전쟁기념사업회/ 주택관리공단/ (주)한국가스기술공사/ 충북대학교병원/ 코레일로지스(주)/ 한국법무보호복지공단/ 경북 관광개발공사/ 국립암센터/ 한국동서발전(주)/ 서울대학교병원/ 충남대학교병원/ 한국문화재보호재단/ 한국보건의료인국가시험 원/ 한국승강기안전기술원/ 한국전력기술(주)/ 한국체육산업개 발(주)/ 한진KPS(주)/ 한진KDN(주)/ 코레일네트웍스(주)/ 기초 전력연구원/ 코스콤/ 한국생산성본부/ 한국특허정보원/ 국립중앙 박물관문화재단/ 한국발명진흥회/ 한국표준협회/ 시장경연진흥원 / (재)우체국시설관리지원단/ 향로표지기술협회/ 한국사회복지 협의회/ 코레일테크(주)/ 인천항만보안(주)/ 평생교육진흥원/ IBK신용정보/ 전북대학교병원/ 제주대학교병원/ 중소기업은행/ 한국산업은행/ 코레일유통(주)/ 한국투자공사/ 부산항만보안(주) / 산은금융지주/ 한국서부발전(주)/ 한국수력원자력(주)/ 한국중부 발전(주)/ 코레일관광개발(주)/ 그랜드코리아레저(주)

[표 5] 8개 기금 국채보유 현황 (2010년 말 기준, 단위: 억원)

연번	기금명	금액
1	국민연금기금	953,820
2	신용보증기금	2,887
3	공무원연금기금	1,508
4	사립학교교직원연금기금	1,391
5	주택금융신용보증기금	604
6	무역보험기금	600
7	기술신용보증기금	269
8	산업기반신용보증기금	89
합계		961,168

으로 조성되고 향후에 연금으로 지급될 재원이라는 점에서 사실상의 대외채무로 볼 수 있고, 96.1조원이라는 막대한 규모를 고려할 때, 국가부채 통계누락은 우리의 재정현실을 왜곡시키는 측면이 크므로 신중한 검토가 필요할 것으로 보인다.

4. 국회 예·결산 심사방향

발생주의 국가결산제도 도입은 '01GFS 재정통계 개편의 토대를 마련해주었을 뿐 아니라 재정사업에 대한 결산이 종전의 집행실적 중심의 세입·세출결산에 그치지 않고 원가분석 등 재무회계 분석까지 추가됨으로써 재정사업의 성과평가가 보다 종합적으로 시행될 수 있는 기반이 확보되었다는 점에서 의의가 크다고 할 것이다.

그러나 선수금, 예수금 등 일부 발생주의 회계항목의 특성상 예산상 추정치 산출이 용이하지 않고, 오히려 예산의 복잡성을 증가시켜 재정지출의 이해와 통제가 어려워질 수 있다는 우려로 예산회계에는 발생주의 도입이 검토되고 있지 않은바, 결산결과를 예산으로 피드백(Feedback)시키는 중


래의 결산기능이 상당히 제한될 수밖에 없을 것으로 보인다.

특히 이번에 도입된 결산재무제표는 프로그램 단위(항)로 작성¹¹⁾되는 반면에 현행 재정사업의 예산편성 및 세입·세출결산은 세부사업(세세항) 단위로 작성되기 때문에 재무제표의 산출결과를 곧바로 개별 재정사업에 대한 성과평가 자료로 활용할 수 없는 문제가 있다.

아울러 통합재무제표에 작성할 재정총량의 경우도 예산상 계획규모 없는 실적치인 관계로 성과평가 해석에 어려움이 예상된다. 뿐만 아니라 현행 및 '01GFS상 재정총량과도 작성방법 및 대상범위의 차이로 해당 실적계수에 대한 정확한 분석이 따르지 않는다면 다양한 총량지표로 인해 오히려 재정건전성 해석에 혼란만 가중될 수도 있다.

따라서 향후 국회결산 심사과정에서 재무제표 결산도입에 효과적으로 대응하기 위해서는 개별 재정사업에 대한 결산분석의 경우, 세입·세출결산과 재무제표 결산이 연계된 입체적 분석시도가 이루어질 필요가 있고, 재정수지 및 국가부채 총량지표는 다른 재정총량 지표와 비교분석을 통한 활용 방안 강구가 무엇보다 중요할 것으로 보인다.

'01GFS 재정통계 개편은 국제기구 제출용 재정통계 방식의 개편으로 형식적으로는 국가 예산·결산제도와는 무관한바, 향후 국회에 제출될 국가결산보고서의 보고대상이 아니다. 그러나 전술한 바와 같이 2012년부터 OECD 등 국제기구에 제출되는 우리나라 공식 재정통계 자료로 제출되어 국가 간 비교 등을 통해 우리 재정의 건전성 지표자료로 활용되고 나아가 국가신인도 결정에 많은 영향을 미칠 대단히 중요한 자료이다.

이와 같은 관점에서 '01GFS 개편방향과 내용에 대한 국회의 관심이 크다고 할 것이며, 향후 국회 예·결산심사 과정에서도 정부재정 운용성과의 중요 지표로 활용되어야 할 것이다. 

11) 결산재무제표 분석단위를 공무원인건비 등 관리운영비 원가분석 등의 어려움 때문에 프로그램(항)보다 하위단체인 단위사업(세항) 또는 세부사업(세세항)로 하향조정하지 못하는 것이다.

조세지출 추계의 개선방안

1. 서론

조세지출예산제도는 각종 비과세·감면 등 조세특례를 통한 재정지원 현황을 예산의 기능별 분류에 따라 작성하여 공개하고, 이를 세출예산과 연계하여 국가재원배분은 물론 재정지원 수단의 효과성을 비교·평가하는 등 예산심사에 직접 활용하고자 하는 것이다. 이를 통해 조세정책 및 재정운용의 투명성과 효율성을 증진하려는 것이 조세지출예산제도를 도입하는 주된 목적이라 할 수 있다.

우리나라는 조세지출예산제도를 도입하기 위한 준비과정의 일환으로 1999년부터 2009년까지 조세지출보고서를 작성하여 매년 국회에 제출해왔다. 그러나 조세지출보고서는 비과세·감면의 전년도 실적과 당해연도 전망액을 자체 분류기준에 따라 작성하여 연도 말에 제출하였기 때문에 조세지출과 세출예산과의 연계성은 거의 없었다. 2010년부터 국가재정법에 따라 차기연도 예산안과 함께 제출된 조세지출예산서는 간접적인 재정지원 수단인 조세지출에 관한 정보를 세출예산의 분류체계와 일치시키고 내년도 조세지출 전망액에 관한 정보를 포함하고 있다는 점에서 기존의 조세지출보고서와 차별화되었다. 이에 따라 조세지출과 세출예산의 연계성을 높이고, 조세지출에 관한 정보를 예산심사 과정에 직접 활용하기 위한 계기를 마련하였다는 점에서 의의가 크다.

그러나 2010년 처음 국회에 제출한 「2011년도 조세지출예산서」는 2011년의 예산금액이 추가되었을 뿐, 기존의 조세지출보고서가 명칭만 조세지출예산서로 변경된 형태였다. 「2012년도 조세지출예산서」는 국회예산정책처의 「2011년도 조세지출예산서 분석」 보고서에서 지적되었던 사항들을 위주로 전반적으로 개선되었으나, 예산과의 연계정보가 부족한 점 등에 비추어볼 때, 조세지출예산제도의 도입목적을 충분히 구현하고 있다 하기는 어려운 것으로 보인다. 이에 여기서는 조세지출예산제도가 조세정책 및 재정운용의 투명성과 효율성을 증진하는 데 실질적으로 기여하기 위한 제도개선 방안의 하나로



신영임
세수추계팀 경제분석관

조세지출 추계의 정확도를 제고하기 위한 방법에 대해 살펴본다.

2. 2012년 조세지출운용현황

행정부는 각종 비과세·감면으로 인한 조세지출(지방세 부문을 제외한 국세감면 금액)을 2011년, 2012년 각각 30조 6,194억원, 31조 9,871억원으로 추산하고 있다. 이에 따른 감면율은 13.8~13.4%, GDP대비 규모는 2.6~2.4%에 달한다. 그러나 조세지출 중 그 규모가 추정되지 않는 항목들까지 감안하면 실제 조세지출이 국가재정 및 국민경제에서 차지하는

비중은 더욱 클 것으로 짐작된다. 국세수입 대비 국세감면액 비율인 국세감면율은 1999년 이래 12% 중반 수준을 유지하였으나 2003년 이후 상승하기 시작하여 2005년 13.6%를 정점으로 다시 하락하다가 2008~2009년 국세감면율이 각각 14.7%, 15.9%로 급격히 증가하는 모습을 보여준다. 이는 국가재정법에서 규정한 국세감면율 한도인 2008년 13.6%, 2009년 14.0%를 모두 초과한 수치이다.¹⁾ 이처럼 최근 조세감면규모가 크게 증가한 것은 고유가, 글로벌금융위기에 따른 국내 경기침체를 방지하기 위해 재정지출은 물론 ‘유가환급금’ 및 ‘노후자동차 교체에 대한 개별소비세 감면’의 시행, ‘임시투자세액공제의 확대’ 등 상당수 조세감면 제도들이 적극 활용된 데 기인하는 것이다.

【표 1】 연도별 국세감면 추이

(단위: 조원, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
조세지출(A) (증가율)	13.7 3.4	14.7 7.3	17.5 18.9	18.3 4.4	20.0 9.5	21.3 6.6	23.0 7.6	28.8 25.3	31.1 7.9	30.0 -3.4	30.6 2.1	32.0 4.5
국세수입(B) (증가율)	95.8 3.1	104.0 8.5	114.7 10.3	117.8 2.7	127.5 8.2	138.0 8.3	161.5 17.0	167.3 3.6	164.5 -1.7	177.7 8.0	192.8 8.5	205.9 6.8
국세감면율 (C=A/(A+B))	12.5	12.4	13.2	13.4	13.6	13.4	12.5	14.7	15.9	14.4	13.7	13.4
국세감면율한도	-	-	-	-	-	-	14.0	13.6	14.0	14.8	15.5	15.2
GDP(D)	651.4	720.5	767.1	826.9	865.2	908.7	975.0	1026.5	1065.0	1172.8	1244.9	1324.6
A/D	2.1	2.0	2.3	2.2	2.3	2.3	2.4	2.8	2.9	2.6	2.5	2.4

주: 2007년부터 「국가재정법」에서 국세감면율 한도제가 법제화됨
자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각 연도

1) 국가재정법 제88조의 국세감면율한도제는 조세감면제도의 남용으로 인한 세수손실 등 부작용을 방지하기 위해 당해연도 국세감면율이 직전 3년 평균 국세감면율에 0.5%포인트를 초과하지 않는 범위 내에서 운용되도록 기획재정부장관에게 노력의무를 부과하고 있다. 여기서 국세감면율은 당해연도 국세수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율을 말한다.

그러나 2008년 세계적인 금융위기 극복과정에서 증가한 국세감면율은 당시 일시적으로 시행되었던 제도들이 일몰 폐지되면서 2010년 이후 감면율이 감소하고 있다. 2011년과 2012년에는 국세감면증가율이 국세증가율보다 작기 때문에 국세감면율이 13.7%에서 13.4%로 하락하며, 국세감면율 한도인 15.5%와 15.2%를 준수할 것으로 예상된다. 2012년 조세지출예산서에는 약 30여 개 비과세·감면 항목이 새로 포함되었는데, 이는 비과세·감면 항목의 신설에 따른 것도 있으나 기존에 누락되었던 10여 개 이상의 항목이 추가되었기 때문이기도 하다. 새로 포함된 항목의 조세지출 금액은 2012년 기준 약 1,175억원이다.

3. 조세지출예산서 추계의 개선방안

2012년도 조세지출예산서는 국회예산정책처의 「2011년도 조세지출예산서 분석」 보고서에서 지적되었던 사항들을 위주로 전반적으로 개선되었다. 조세지출의 정의와 범위에 대한 기준을 설정하고, 이 기준에 따라 조세지출항목을 정리한 동시에 비항목들을 생성하였으며, 기존에 특별한 설명 없이 누락되었던 항목들이 다시 대부분 포함되었다. 또한 새로 추가된 항목 중에서 추계가 곤란한 경우에는 그 이유가 명시되어 있다. 그러나 여전히 예산과의 연계정보가 나타나 있지 않은 점, 추계방법이나 근거에 대한 설명이 누락된 점 등에 비추어볼 때, 현행 국가재정법이 조세지출예산서 작성에 관하여 요구하는 형식적인 요건을 만족하고 있지만 조세지출 예산제도의 도입목적을 충분히 구현하고 있다 하기는 어려운 것으로 보인다. 조세지출예산제도의 형식적인 운용을 막고 제도의 도입취지를 충분히 살리려면 조세지출예산서에

포함된 정보가 국회의 예산심사 및 세법심사 과정에서 관련 의사결정을 위해 필수적이고 유용한 재정정보를 제공할 수 있어야 할 것이다. 그러한 목적을 달성하기 위해서는 여러 가지 제도개선 사항이 있을 것이나, 본고에서는 조세지출 추계금액의 정확성을 제고하기 위한 방법에 초점을 맞추기로 한다. 행정부는 현재 연도의 조세지출 금액은 국세청에서 집계한 상반기 실적 자료를 감안하여 추정하고, 향후 연도의 조세지출금액은 과거 조세감면 실적에 당해연도의 경제성장률, 설비투자증가율 등을 반영하여 전망금액을 산정하고 있다. 그러나 현재 행정부가 국회에 제출하고 있는 조세지출예산서는 추계한 숫자의 정확성이 부족하고, 추정 누락된 항목이 많다. 구체적으로 다음과 같은 세 가지 측면에서 개선이 필요한데, 조세지출금액의 추계방법과 근거가 제공될 경우에 정확도가 높아질 것이다.

첫째, 추계한 자료와 방법의 한계에 따라 추계한 금액의 정확성이 부족한 경우가 있다. 일례로, 행정부는 '신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(소득 제126의2)'에 따른 조세지출금액을 2009년 기준 약 1조 8,934억원으로 추정하고 있으나, [표 2]와 같이 과세표준구간별로 조세지출금액을 추정할 경우, 전체 금액은 약 8,940억원에 불과하다. 오차의 금액이 조세지출 금액보다 큰 것은 조세지출 전체 규모의 신뢰성을 매우 저하시키는 일이다. 행정부는 전체 근로소득자와 종합소득세 납부자를 대상으로 신용카드 등 소득공제액과 실효세율을 곱해 구한 것으로 추정되나, 과세표준구간별로 실효세율의 차이가 큰 경우에는 해당구간별로 구하는 것이 추계 오차를 줄이는 방법이다. 다른 예를 들면 다음과 같다. 소득법 제77조의3에 따르면, 개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 및 건축물 등에 대해 양도소득세가 감면되고 있다.

이 항목은 2011년 말 일몰이 도래할 예정이나 행정부의 2011년 세제개편안에 따르면 2014년까지 일몰이 연장될 예정이다. 그런데 ‘조세감면평가서’에 따르면 LH공사 토지주택연구원은 감면기한 연장 시 개발제한구역법에 따른 협의매수로 인하여 감면되는 양도소득세액 감면금액을 총 2.3억원

(2012년 기준)으로 추정하고 있다. 그러나 ‘조세지출평가서’와 ‘조세지출예산서’에 따르면 2009년 조세지출실적은 35억원, 2010년 잠정치는 59억원, 2011년 예산은 97억원이다. 이 정도의 조세지출 규모가 발생하는 항목이 연장되었을 경우의 세수감면금액을 2.3억원으로 추정하기는 매우 어렵다.

[표 2] 신용카드 소득공제와 조세지출액(근로소득자, 2009년)

과세대상 근로소득규모별	신용카드등소득공제액		실효세율 (%, B)	조세지출액 (억원) A×B/100
	인원(인)	소득공제액 (억원, A)		
5백만 이하	—	—	—	—
8백만 이하	—	—	—	—
1천만 이하	8,678	18	2.7	1
1.2천만 이하	64,273	295	2.7	8
1.5천만 이하	167,487	1,435	2.7	39
1.7천만 이하	192,871	2,098	2.7	57
2천만 이하	352,764	4,711	2.7	127
3천만 이하	1,275,301	22,819	2.9	662
4천만 이하	1,125,864	26,330	4.4	1,159
4.5천만 이하	459,387	12,268	5.8	712
6천만 이하	1,016,186	29,363	7.9	2,320
8천만 이하	651,887	19,662	10.7	2,104
8.5천만 이하	80,691	2,518	12.5	315
9천만 이하	61,356	1,950	13.2	257
9.5천만 이하	46,657	1,505	13.9	209
1억 이하	34,776	1,131	14.7	166
2억 이하	121,787	4,008	18.5	741
3억 이하	5,550	186	26.5	494
5억 이하	1,212	43	28.4	123
10억 이하	210	8	30.1	3
10억 초과	15	1	32.7	0.2
합계	5,686,959	13,035,150	15.25	8,940

자료: 성명기, 「조세특례제한법 일부개정법률안 비용추계서」(조영택 의원 등 12인 발의안, 2011.4.16), 국회예산정책처, 2011.

2011년 조세지출예산서의 금액은 계산근거가 공개되지 않고 있어서 이러한 차이가 어디서 생겨나는 것인지, 이 숫자들이 실제 발생할 수 있는 조세지출 규모를 잘 반영하고 있는지 검토하기에는 어려움이 존재한다. 기존에 조세지출보고서를 작성할 때 사용하던 방법은 신고자료 등을 이용하여 진도비를 활용한 방법이었기 때문에, 2012년에 신고한 내용에 대한 정보가 전혀 없는 상황에서 2012년 전망치를 작성하는 과정은 다를 수밖에 없다. 향후 조세지출 규모에 대한 평가가 지속적으로 이루어지기 위해서는 조세지출 규모의 추정방법에 대한 일반적인 방법론이 정립되어야 할 것이다.

둘째, 추정이 불가능하다고 되어 있으나 추계가 가능한 경우가 일부 존재한다. 「2012년 조세지출예산서」의 201개 항목의 감면액 중 ‘추정곤란’ 항목들은 약 4%에 해당한다. 이것은 조세지원 관련 정보수집 체계가 미흡한 데에도 일정부분 기인한다. 그러나 금액을 추계하기 어려운 경우라고 하더라도 합리적인 가정하에서 이용 가능한 자료로 예측 가능한 범위를 제공할 수 있다면, 그러한 정보가 제시되는 것이 국가재정법에서 ‘비용추계서’를 첨부하도록 하는 이유일 것이다. [표 3]에서는 추정곤란으로 표시되었으나 추계가 가능한 항목을 보여주고 있다. 행정부는 추계가 곤란한 근거로, 부가가치세 면세사업자는 신고의무가 없기 때문에, 부가가치세 면제금액이 별도로 파악·관리되지 않고 있는 점을 들고 있다. 그러나 국민계정 추계를 위해 매출액이나 부가가치율이 여러 통계에 의해 관리되고 있기 때문에 이러한 자료와 거시전망 등을 이용하여 조세지출 추계를 하는 일이 곤란하다고 하기는 어렵다. [표 3]에 의한 추정금액의 합계인 2,002억원을 조세지출금액에 포함할 경우 국세감면율은 행정부의 추정수치인 13.44%에서 13.52%로 0.08%p 상승하게 된다.

셋째, 누락되어 있는 항목에 대한 관리가 필요하다. 무엇을

[표 3] ‘추정곤란’으로 표시되었으나 추계가 가능한 항목 예시

	NABO 추계 (2012)
영유아용 기저귀와 분유에 대한 부가가치세 면제(조특법 제106조1항11호)	182억원
국민주택에 대한 부가가치세 면제(조특법 제106조1항4호)	27억원
아파트 등 공동주택 관리용역에 대한 부가세 면제(조특법 제106조1항4호의2,4호의3)	1,792억원

주: 추계근거는 각 법률개정안의 비용추계서를 참조할 것

조세지출로 볼 것인가는 각국의 조세체제와 그 발전과정이 상이한 만큼 국가 간에 합의된 원칙과 기준이 존재하지 않으며, 개별국가가 처한 조세체제의 특수성을 충분히 고려하여 결정되어야 할 것이다. 그러므로 조세지출에 대한 기준의 변경에 따라 일부 조세지출보고서에 수록된 조세감면 항목의 변경이 불가피한 측면도 있다. 그러나 조세지출 항목의 임의적인 변경은 국세감면금액 등 조세지출에 관한 정보의 연속성과 일관성을 저해할 수 있으므로 각별한 주의가 필요한 것으로 보인다. 특히 조세감면 즉 조세지출의 범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제는 국가재정법에 근거한 ‘조세지출예산서’의 작성(제27조)이나 ‘국세감면율 한도제(제88조)’하의 국세감면을 산정을 위한 전제조건이라 할 수 있기 때문에 그 중요성이 더욱 크다.

「2012년도 조세지출예산서」에는 국가재정법과 OECD의 문헌 등을 참고하여 조세지출의 정의와 범위에 관한 내용을 일부 언급하고 있다. 그러나 조세지출의 기준이 추상적이고 선언적인 형식으로 기술되어 있어 여전히 조세특례제한법의 일부 항목 및 개별 세법상 감면 항목 누락에 대한 설명이 부족한 것으로 보인다.

일례로 2011년 말 일몰이 도래하는 ‘음식업 등 간이과세자 낮은 부가가치율적용(부가령 제74조의3)’, ‘지방소재 1주택 중부세 비과세(중부세법 제8조)’, ‘한국인론진흥재단의 신문 공동배달사업에 대한 부가세 면제 적용(조특령 제106조)’, ‘해외펀드에서 발생한 해외주식 매매, 평가손익에 대한 손실 상계대상 펀드이익 범위(조특법 부칙 제74조)’는 별다른 설명 없이 2012년도 조세지출예산서에 누락되어 있다. 또한 소득 세법 제12조에 따른 각종 비과세 조항들 중 ‘전담임대소득’, ‘농가부업소득’ 등 일부 사업소득과 ‘대학교원 등 연구활동 보조비’, ‘국외근로소득’ 등 일부 근로소득에 대한 비과세조항은 조세지출에 해당한다고 보아 조세지출예산서에 포함되어 있다. 반면 ‘1개 이하 주택임대소득’, ‘학자금 비과세’ 등 일

부 항목은 조세지출예산서에서 제외되어 있다.²⁾ 그러나 조세지출의 범주를 선정함에 있어 현재 조세지출로 분류되고 있는 항목들과 조세지출의 범주에서 제외되어 있는 항목들을 달리 보아야 할 합리적인 근거를 찾기 어려운 것으로 보인다. 특히 2011년 세제개편안에 포함된 내용 중에서 간접세 항목은 대부분 조세지출예산서에 포함되어 있으나, 새로 신설된 항목들(명칭사용용역 및 전산용역 부가가치세면제(조특법 제121의22), 전기승용차보급지원을 위한 과세특례(개소법 제1조, 조특법 제109조) 등)은 대부분 포함되어 있지 않아 일관성도 부족하다. 만약 현행과 같은 분류기준에 근거가 있다면 이에 대한 보다 분명한 근거가 제시되어야 할 것으로 본다. ●



2) 현재 ‘취재·벽지수당에 대한 근로소득세 비과세’, ‘기타 근로소득 비과세’ 등 현재 조세지출에서 제외되어 있는 항목들 중 일부는 2006년까지 조세지출보고서에 포함되기도 하였다.

2012년도 성과계획서 활용방향

1. 서론

성과관리제도란 기존의 투입·통제 중심의 재정관리 방식을 벗어나 성과를 중심으로 국가의 재정활동을 관리하는 제도이며, 부처별로 성과목표, 성과지표 등을 사전에 설정하고 목표치 달성 여부 등의 정보를 재정운용에 활용하는 것이다. 즉 개별 부처의 성과관리를 통해 획득된 성과정보를 바탕으로 책임성을 제고하고 예산의 편성·심의·집행·결산 등의 전 과정을 성과위주로 운영하는 것을 의미한다.

성과관리제도의 도입 배경은 재정지출의 효율화 및 예산절감 필요성, 기존의 투입 중심의 재정운용에 대한 한계 인식, 재정운용의 투명성 및 책임성 제고에 대한 요구의 증가 등이다.

그리고 이 제도의 도입을 통하여 부처가 추구하는 전략목표에 맞게 성과목표와 관리과제를 설정토록 하고, 성과달성 여부 및 그 원인 분석을 통해 재정운용에 환류할 수 있게 함으로써, 사업의 타당성 분석과 함께 해당부처의 성과목표 달성과의 연계를 고려한 예산편성 및 성과중심의 효율적인 재정운용이 가능하도록 하며 책임성을 강화할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

이러한 기대에 부응하여 재정사업 성과관리제도가 시범적으로 시행되다가 2007년 1월부터 「국가재정법」이 시행됨으로써 그 법적 근거가 마련되기에 이르렀다. 「국가재정법」 제1조 및 제8조에서는 성과관리와 성과중심 재정운용을 강조하고 있고, 제34조와 제71조에서는 예산안 및 기금운용계획안의 첨부서류로 성과계획서를 첨부하도록 규정하고 있다.

현재 정부는 매년 성과계획서, 성과보고서를 국회에 제출하고 있다. 성과계획서나 성과보고서에 대한 평가를 보면 그 내용이나 체계의 문제점에 대한 지적사항도 많고 아직까지 정착단계에 이르렀다고 보기는 어려우나, 매년 꾸준한 개선을 통해 조금씩 정비되어가고 있다고 평가할 수 있다.



김태규
경제사업평가팀 사업평가관

올해 역시 2012년도 성과계획서가 정부로부터 제출되었는데, 여기서는 최근 몇 년간 성과계획서 평가를 통하여 주로 지적된 사항을 살펴보고, 2012년도 성과계획서의 평가방향과 활용방향에 대해서 서술하고자 한다.

2. 성과계획서 평가를 통해 그동안 지적되었던 문제

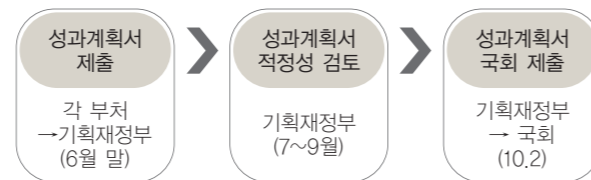
매년 성과계획서 평가를 통하여 지적되는 사항은 다양하나 그중 주요사항을 대별하여 보면 다음과 같다.

첫째, 성과체계와 예산과의 연계성 부족 문제이다. 프로그램-성과목표, 단위사업-관리과제 간의 일치화가 되지 않은 경우에 대한 지적이다. 그리고 성과계획서는 국회의 예산심의 시 이를 활용하여 성과중심의 재정운용을 구현하려는 것이므로 모든 예산사업을 포함하는 것이 바람직하다고 지적되어 왔다. 다만, 이에 대해서는 성과관리가 곤란한 법정부담금, 지방교부금, 인건비, 기본경비 등으로 인해 모든 재정사업을 성과계획서에 포함하는 것은 현실적으로 어렵다는 반론도 있다.

둘째, 성과체계의 적정성과 관련한 문제이다. 관리과제의 수행이 성과목표의 달성과 직접적으로 연계되지 않아 전략목표와 성과목표, 관리과제 간 논리적 연계성이 미흡한 사례에 대한 지적 등이 이에 포함된다.

셋째, 성과정보 또는 성과지표의 적정성과 관련한 문제이다. 성과지표가 성과목표 및 관리과제의 전반적인 내용을 포괄하지 못하는 대표성 부족, 성과목표 및 관리과제를 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 바를 나타내지 못하는 결과지향성 부족, 성과목표치의 적정성 및 성과 산출근거가 미흡한 사례에 대한 지적이 꾸준히 있었다.

[그림 1] 성과계획서 업무 프로세스



기획재정부에서는 이와 같은 지적사항을 줄이고 보다 완벽한 성과계획서 제출을 위해 2010년과 올해에는 각 부처 성과계획서의 성과지표에 대해 사전 적정성 점검 및 검토를 거쳤다. 다만, 이러한 과정에도 불구하고 아직도 성과계획서의 미비점은 존재할 것이고 그에 대한 평가를 거칠 필요가 있다.

3. 2012년도 성과계획서의 평가방향

2012년도 성과계획서의 제출 대상은 49개 부처이며, 전년도에 비해 특임장관실과 국가과학기술위원회가 추가되었다. 49개 부처의 성과목표체계를 보면 전략목표 189개, 성과목표 482개, 성과목표와 연계된 성과지표 698개, 관리과제 2,066개, 관리과제와 연계된 성과지표 4,707개이다.

각 부처의 성과목표체계는 ‘임무-비전-전략목표-성과목표-관리과제-성과지표’로 구성된다. 임무는 조직이 존재하는 근본적인 목적을 의미하며, 기관 고유의 사명과 역할을 나타낸다. 비전은 임무달성을 통해 이루어지는 바람직한 미래상으로 조직의 전략방향설정 기능을 수행하며, 전략목표는 기관의 임무수행을 위해 중장기적으로 추진하는 중점적인 정책방향을 의미한다. 그리고 성과목표는 전략목표의 하위개념으로서 전략목표 달성을 위한 구체적인 행동방향을 나타내며, 연간단위의 단기적이고 구체화된 계획이다. 관리과제는

성과목표 달성을 위한 개별 정책 또는 사업을 의미하고, 성과지표는 성과목표 및 관리과제의 달성 정도를 측정하는 잣대가 된다.

국회예산정책처는 정부에서 제출한 2012년도 성과계획서를 평가하며, 그 평가에 있어서 기존 평가방향의 기본 틀은 유지될 것으로 보인다. 즉 성과체계의 적정성, 성과정보의 적정성 및 신뢰성과 관련한 내용들이 평가될 것이다.

다만, 2012년도 성과계획서 평가를 전년도보다 발전시키고

예산안 심사에도 많이 참고할 수 있도록 하기 위해서는 기존에 있었던 지적사항들 외에도 그 평가방향에 있어서 변화의 모색이 필요하다. 과거에는 [표 1]의 평가기준 항목 중 성과정보 또는 성과체계의 적정성에 대한 평가에 치중되었고, 성과달성 여부 관련 평가는 단편적이었거나 심도 있는 평가가 이루어지지 못했다고 본다.

그러나 이제는 이와 같은 형식 위주의 검토에 더하여 보다 실질적인 평가를 할 필요가 있다. 성과체계와 성과지표의

[그림 2] 성과계획서의 성과목표체계 예시



자료: 기획재정부 보도참고자료, 2011.9.7.

[표 1] 기존의 성과계획서 평가기준 항목

성과달성 여부	1. 기존에 수행된 사업의 성과달성 정도 2. 해당 사업의 향후 성과달성 가능성
성과정보의 적정성	1. 성과지표의 대표성, 결과지향성 2. 측정산식의 타당성 3. 근거자료의 객관성 및 신뢰성 4. 성과목표치 설정근거의 타당성 5. 성과목표치 수준의 적정성 등
성과체계의 적정성	1. 전략목표, 성과목표, 관리과제 간의 논리적 연계성 2. 전략목표, 성과목표, 관리과제의 적정성

부적정성을 지적하는 것은 올바른 성과관리체계를 위해서는 필요한 것이나, 이를 지적하였다고 하여 예산안 심사에 영향을 미치기는 어렵다. 즉 이들 문제점에 대한 지적이 예산의 증액 또는 감액에 영향을 주기 어렵고, 이러한 결과는 결국 성과중심의 재정운용이라는 성과관리제도의 취지에도 맞지 않는다.

따라서 2012년도 성과계획서 및 향후의 성과계획서 평가에 있어서는 성과 달성 여부에 관한 실질적인 내용까지 검토해야 한다. 평가결과 성과 달성 정도나 성과가 미흡할 것으로 판단되면 예산이 감액될 수 있어야 하고, 반대로 더 많은 성과 달성이 요구되는 경우라면 예산이 증액될 수 있어야 한다.

성과 달성이 불확실한 사업인지 여부에 대한 심층적인 평가가 필요한데, 이를 위해서는 집행실적 저조 우려 사업, 사업 준비 또는 계획이 미흡한 사업, 사업의 합목적성이 부족한 사업 등에 대해서도 심도 있는 검토가 필요하다. 이것은 기존에 주로 해왔던 성과체계나 성과지표 자체에 대한 평가보다는 더 어렵고 복잡한 작업이 될 것이다. 또한 심층적으로 접근하면 결국 예산안 자체의 심사 또는 분석과 중첩될 수도 있다. 그렇지만 성과와 예산을 연계하자는 제도의 취지

에서 본다면 양자가 중첩되거나 통합되는 것은 당연한 것이지 이를 부정적으로 볼 필요는 없을 것이다.

결론적으로 성과계획서 평가를 통해 예산 대비 성과가 부족할 것으로 보이는 문제사업을 도출할 필요가 있고, 이러한 문제사업의 예산은 삭감되도록 하여 성과와 예산이 연계성을 가질 수 있도록 되어야 한다. 이것이 예산의 효율적 운용이다. 기존의 ‘성과계획서’ 평가에서 더 나아가 향후의 ‘성과’에 대한 예측 평가까지 이루어져야 한다.

4. 2012년도 성과계획서의 활용방향

지금까지 예산안 심사에 있어 첨부서류인 성과계획서의 활용도가 높지 않은 이유로는 다음과 같은 점들을 생각해볼 수 있다.

첫째, 성과계획서 내용이 예산안 심사에 있어 중요하거나 유의미한 정보를 제공하지 못하고 있다는 점이다. 예컨대 성과지표로 용역기관의 고객만족도 조사에 의한 만족도 점수를 들고 있는 경우 일정한 예산액으로 70점을 목표치로 하고 이를 달성할 수 있다고 가정하더라도, 예산을 그 2배로 한다고 하여 140점이 될 수는 없다. 예산을 3배, 4배로 늘린다고 하여 만족도 90점 이상이 쉽게 달성된다고 단정할 수 없고, 또 예산을 반으로 낮춘다고 만족도 점수가 절반이 된다고 단정할 수도 없는 것이기 때문에 이러한 경우 적정 예산액과 성과를 결정하기가 어렵게 된다. 성과목표치를 70점으로 한 것이 너무 낮아 80점으로 해야 한다고 하여 이것이 곧바로 예산의 증액으로 이어지지는 않는 것이다. 결국 이러한 경우 성과목표치는 예산과는 직접적인 관련성이 없고 중요하지 않은 것으로 평가받게 될 것이다. 또한 예산액과 성과가 반드시 정비례관계에

있는 경우는 오히려 드물고, 따라서 성과지표의 성격에 맞추어 예산안 심사와 연계해야 하고 지표의 특성상 연계할 수 없는 경우도 상당수 있을 것이다.

둘째, 성과계획서의 성과지표 목표치는 말 그대로 목표치일 뿐 예산안 심사와 결부시킬 정도의 상관성이 별로 없다는 인식이 있을 수 있다. 이것은 성과보고서의 경우에도 마찬가지 이겠지만, 성과목표치를 달성했다고 하여 성과가 좋았다고 단정할 수는 없다는 것이다. 예컨대 성과목표치 자체를 처음부터 보수적으로 낮게 산정한 경우에는 목표치를 달성했다고 하여 성과가 좋다고 단정하기 어려울 것이다. 이것은 결국 성과계획서 내용의 신뢰성 인정에 장애요소로 작용한다.

셋째, 성과지표와 사업 간의 연계 또는 인과성을 인정하기 어려운 경우도 많다는 점이다. 예컨대 1개의 세부사업 또는 단위사업이 1개의 성과지표에 대응하는 경우에도 그 성과지표의 목표치 달성이 반드시 그 세부사업 또는 단위사업의 성과 달성으로 직결된다고 평가하기 어려운 경우가 있을 수 있다. 그리고 수개의 사업이 1개의 성과지표 측정에 영향을 주거나, 반대로 1개 사업이 수개의 성과지표에 영향을 주는 경우에는 성과지표 달성과 사업 성과 간 인과관계를 어떻게 인정할 것인가에 대해 어려움이 있을 것이다. 즉 성과와 예산 간에 직접적인 인과관계를 인정하기 어려운 경우도 많다는 점이다.

요약하면 현재의 성과계획서가 예산안 심사에 적극 활용될 수 있을 정도의 완비성을 갖추지 못하였고, 예산안 심사에 참고자료로 적극 활용할만한 정도의 풍부한 정보를 제공하지 못하고 있으며, 신뢰성 측면에서도 의문이 있고, 인건비 등의 부분을 제외하고 있어 예산범위 전체를 포괄하지 못하는 한계를 지니고 있다는 것이다. 기존에 국회예산정책처에서 발간한 성과계획서 평가를 보더라도 수많은 지적사항이 나오고

있는데, 이처럼 문제점이 보이는 성과계획서를 예산안 심사에 있어 바로 활용하기 어려운 것도 사실이다.

다만, 이러한 제한적인 상황에서도 성과계획서를 보다 적극적으로 활용하려는 노력이 필요한데, 다음과 같은 방안을 제시할 수 있다.

먼저 대규모사업의 경우에는 그 비중을 고려하여 성과계획서상의 관련 성과지표 등을 필수적으로 참고할 필요가 있다. 그리고 계속사업인 경우에는 과거의 성과목표치와 실적 추이를 참고하여 향후의 성과까지 예측할 수 있도록 면밀한 검토가 필요하다. 여기서 문제라고 할 수 있는 것은 각 부처의 2012년도 성과계획서를 보면, 각 성과지표별로 설명하면서 실적 및 목표치를 2009년부터 2012년까지 기재하고 있는데, 2011년도 또는 2012년도는 목표치만을 표시하고 나머지 부분은 해당연도 실적만을 표시하고 있다. 과거년도의 성과달성 추이를 쉽게 파악하기 위해서 2009년부터 2011년까지는 목표치와 실적(2011년도는 추정 또는 예상치) 모두를 기재하게 할 필요가 있다.

또한 성과를 고려한 예산안 심사를 위해서는 결국 사업단위로 그 성과가 검토되어야 할 것이다. 따라서 해당 성과지표에 관련된 단위사업이나 세부사업을 분류하고, 그 성과지표와 사업들의 현재까지의 성과를 파악하고 향후의 성과를 예측하여야 한다. 물론 이러한 과거 성과 파악과 향후 성과 예측에 있어서는 성과계획서에 있는 성과지표만을 참고할 것은 아니다. 성과계획서상의 성과지표가 해당 사업과 관련해 도출해낼 수 있는 모든 성과지표를 포함할 정도의 완비성을 갖추지는 않았기 때문에 성과계획서에는 없지만 성과지표로 삼을 수 있는 여러 가지 측면에서의 지표나 통계도 참고하여 성과를 평가할 필요가 있다.

그리고 1개의 성과지표 내용이 수개의 사업 성과의 산물인

경우에는 더욱 종합적이고 면밀한 분석이 필요한데, 이러한 작업은 상당한 노력과 시간을 소모하게 하는 문제가 있다.

이상과 같은 어려움을 조금이나마 해소하기 위해 국회에 산정책처 사업평가국에서는 매년 성과계획서를 평가하여 문제점을 지적하고 있으므로 그 평가보고서를 활용하면 보다 성과중심적인 예산안 심사에 도움이 될 것이라고 본다.

5. 결론 및 제언

성과관리제도가 시범적으로 시작되어 「국가재정법」에 규정되고 현재에 이르기까지 그 도입 이후 상당한 시간이 지났지만, 아직까지 동 제도가 제대로 정착되지는 않은 것으로 여겨진다.

국회의 각 상임위원회나 예산결산특별위원회에서도 매년 예산안 및 결산 심사를 하고 있지만, 첨부서류인 성과계획서나 성과보고서를 참고하는 경우는 많지 않아 보이며, 이는 이 제도가 정착하지 못하는 데 하나의 원인이 된다고 할 수 있다. 또한 이것은 지금까지의 성과계획서나 성과보고서가 예산안 또는 결산 심사에 있어 활용가치가 적었다는 것의 방증이기도 할 것이다. 따라서 향후 이들 첨부서류의 완비성 및 완결성을 높이기 위한 제도개선이 필요하다. 성과계획서에 예산안 심사에 필요한 정보들이 다수 포함되어 있다면 이를 활용할 수밖에 없을 것이고, 또한 그러한 수준에 이르기까지 발전시켜야 한다.

성과계획서를 단순히 예산안을 제출하기 위한 형식적인 부가절차에 불과하다고 보는 생각은 지양되어야 하고, 예산 따로 성과 따로 평가할 것이 아니라 양자를 균형 있게 심사,

평가할 수 있는 바탕이 이제부터라도 적극 마련되고 실천되어야 할 것이다.

또한 다양한 성과지표의 개발과 더불어 성과목표치 산정에도 많은 고민이 필요할 것으로 보인다. 왜냐하면 일단 적정한 성과지표라는 전제하에 성과목표치는 그 성과 달성 여부에 큰 영향을 미치는 것이고, 목표치의 적정성은 성과관리의 핵심을 의미하는 것이기도 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 성과계획서에는 성과목표치 산정의 구체적인 근거를 적시하지 않은 경우가 많은바, 이는 성과계획서의 신뢰성 저하로 이어지는 것이므로 향후 성과목표치 산정의 구체적인 근거가 제시될 수 있도록 「성과계획서 작성지침」을 보완하는 등의 방안이 요구된다.

성과계획서를 예산안과 기금운용계획안의 첨부서류로 하고 있는 취지는 성과중심의 재정운용이 이루어질 수 있도록 예산안이나 기금운용계획안 심사 시 참고자료 내지 심사자료로 활용하라는 취지이나, 그 자료 자체가 별다른 의미를 가지지 못한다면 성과중심의 재정운용은 제대로 이루어질 수 없다.

성과계획에 대한 국회의 시정요구권을 마련하는 등의 제도 개선이 이루어져야 한다는 주장도 의미가 있고, 예산안 심사 시 성과계획에 대한 문제점도 같이 언급되는 횟수가 많아져야 성과계획서에 대한 관심과 발전도 이루어질 것이라 생각한다. ‘성과 없이는 예산 없다’는 성과관리의 취지에 맞추어 성과가 예산액과 대비하여 미흡하고 비효율적인 것으로 평가된다면 그만큼 예산도 감액되는 결과가 나올 수 있어야 한다.

한편 「국가재정법」상의 성과계획서와 「정부업무평가 기본법」상의 성과관리시행계획 간의 명확한 관계 정립도 필요하다. ●

예산법률주의의 두 가지 의의

1. 헌법 재정조항의 연혁과 관련 논의

우리나라 제헌헌법의 재정관련 조항들은 독일의 바이마르 헌법, 일본의 제국(帝國)헌법, 1946년에 제정된 일본국헌법 그리고 당시 탁월한 헌법학자였던 유진오 박사의 개인적 지식 등에 의존하여 마련되었다. 1948년 6월 말까지도 헌법초안은 내각책임제에 기초하고 있었지만 이승만 국회의장의 주장으로 갑자기 대통령제로 변경되었다. 당시 전문위원이었던 유진오 박사는 대통령제가 독재국가를 낳을 수 있고 또 내각책임제를 대통령제로 바꾸기 위해서는 헌법 조문 전체를 다시 검토해야 한다며 반대하였지만 그 의지를 꺾기에는 역부족이었다. 이로부터 보름 뒤인 7월 12일, 국회는 내각책임제를 대통령제로 변경하기 위해 필요한 몇 가지 조항만을 수정한 채 제헌헌법을 의결하였다.

이와 같이 내각책임제를 전제로 마련된 제헌헌법의 재정조항들은 대통령제 권력구조에 과연 적합한 것인지에 대해 충분한 검토 없이 채택되었다. 이들 재정조항들은 몇 가지 조문을 제외하고 현행 헌법에 그대로 이어지고 있다. 4.19혁명 직후의 가예산 제도 폐기, 5.16군사혁명 직후의 국회 예산의결권의 내용변화, 그리고 조문 재배열 등을 제외하고는 별다른 변경 없이 2011년 현재에 이르고 있다.

사실 제헌헌법 이후 아홉 차례의 헌법개정 과정에서 재정조항에 대한 관심은 그다지 높지 않았다. 1960년대 이전의 국가재정은 징수된 조세수입으로 국정의 기본 틀을 구축하는 데 급급하였고, 1960년대부터 1980년대까지는 경제개발계획이 강력 추진되면서 개발재정이라는 미명하에 철저하게 행정부 주도로 국가재정이 운용되었다. 재정운용에 다수 국민들의 뜻을 조정·반영하는 절차보다는 경제개발계획을 추진하고 국민경제의 기본 틀을 구축하는데 국가재정은 경제정책의 보조적 역할을 수행하는 데 그쳤을 뿐이다. 더욱이 1980년대 후반의 민주화 과정에서도 개인의 인권과 자유, 부정부패의 척결 등 정치적 의제가 중시되며 재정운용에 대해서는 국민적 관심이 그다지 높지 않았다.



옥동석
인천대 무역학부 교수

재정운용에 대한 정치적 관심이 본격적으로 분출한 계기는 1995년의 지방자치제 실시와 1998년의 외환위기 극복에 있다고 할 수 있다. 지방자치제를 정착하기 위해서는 지방재정 기반이 확충되어야 한다는 인식, 그리고 외환위기 극복과정에서 투입된 공적자금에 대해 제기되었던 국가채무 논쟁 등은 재정운용과 재정제도에 대한 국민적 관심을 반영하는 것이었다. 특히 2000년대 중반부터 재정운용에서 성장과 복지 등 다양한 가치의 선택문제가 중요한 사회적 의제로 등장하면서 국가재정은 국민들의 정책적 의지를 구현하는 가장 중요한 수단이라는 인식이 확산되었다. 급기야 2009년 12월에는 4대강 사업이라는 재정현안을 이유로 야당이 국회 본회의장을 점거하는 초유의 사태가 발생하기에 이르렀다.¹⁾

국가재정에 대해 고조된 국민적 관심은 헌법개정 논의에도 그대로 반영되기 시작하였다. 2008년 8월 국회 내에 ‘헌법연구 자문위원회’가 구성되었는데, 이 위원회는 재정의 중요성을 인식하여 재정조향을 제헌헌법과 같이 별도의 장(章)으로 설치할 것을 제안하였다. 특히 헌법연구 자문위원회는 우리나라도 대부분의 선진국과 마찬가지로 예산법률주의를 채택하여 국회가 예산을 법률의 형식으로 의결해야 한다고 건의하였다. 예산법률주의의 필요성은 권해호(1993)에 의해 최초로 제기되었으나, 예산운용의 실효적 측면을 지적하며 이를 본격 제기한 것은 옥동석(2004)이라 할 수 있다. 이후 법학자들을 중심으로 다수의 연구들이 발표되었는데, 헌법연구

자문위원회는 국회가 예산법률주의를 공식적이고도 적극적으로 논의할 필요성을 제기한 것이라 할 수 있다.²⁾

본 논문은 예산법률주의의 의의를 두 가지 측면에서 조명하고자 한다. 첫째, 예산법률주의는 예산의 목표와 성과가 달성될 수 있도록 예산에 법률적 효력을 부여하는 것이다. 구미 선진국들은 통계표 형식의 예산(Budget)에 법률적 권한과 의무 등을 부여하기 위하여 지출승인법(Appropriation Act)을 제정하고 있다. 따라서 예산법률주의는 예산의 법적 규범력을 제고하는 중요한 제도적 기반이 되는 것이다.

둘째, 예산법률주의는 법률이 결정되는 과정과 동일한 방법으로 예산을 결정하는 것을 말한다. 우리나라에서는 예산을 법률과 다른 방법과 절차로 결정하고 있는데, 과연 이들이 ‘재정운용에 대한 국민적 의지’를 적절히 반영하는 합리적 제도인지를 살펴보아야 한다. 본 논문에서는 예산을 법률과 다른 방법으로 결정하는 우리나라의 현행 제도가 사회적 갈등을 증폭시킬 수 있는 매우 불안정한 제도임을 지적하고자 한다.

2. 예산법률주의와 예산집행의 규범력

국가재정법 제19조에 의하면 우리나라의 예산은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담행위로 구성된다. 여기서 예산총칙을 제외한 나머지 항목들은 모두

통계표의 형식을 취하고 있다. 다시 말해 이들은 특정 프로그램에 대한 금액만을 규정할 뿐 당해 프로그램에 대한 권한과 책임 등을 기술하지는 않는다. 그리고 예산총칙도 대부분의 내용이 국채 및 차입금의 한도액 등과 같은 금액을 표시할 뿐 예산의 집행에 관한 실질적 권한과 제한을 규정하고 있지는 않다.

예산법률주의가 채택되면 예산의 내용은 법률의 형식으로 규정된다. 통계표 형식으로 규정되는 세입세출예산 등이 모두 법률의 형식으로 기술될 수 있기 때문에 예산법률주의는 예산항목에 대해 그 지출방법과 예산권한(Budget Authority)을 실질적으로 규율하는 수단을 제공하게 된다. 예산을 법률의 형태로 제정한다면 예산항목은 법률 용어로서 설명될 것인데, 이 과정에서 지출용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등 다양한 내용을 서술·규정할 수 있는 것이다.

영미 선진국에서도 통계표 형식의 예산을 의미하는 ‘Budget’과 예산항목의 세부 내용을 규정하는 법률로서 ‘Appropriation Act’는 명확하게 구분되고 있다. 예산(Budget)은 미래를 향한 정부활동의 포괄적 계획으로서 정부의 모든 재정적 요구를 추정 총지출과 추정 총수입을 대비하는 요약표라 할 수 있다. 이러한 예산은 법적 지위를 갖고 있지 않는데 반해, ‘지출승인법(Appropriation Act)’은 예산에 포함되는 재정계획을 실행하는데 필요로 하는 제반 사항을 법률로 규정한다. 따라서 예산에 포함된 내용이 실질적으로 집행될 수 있도록 제정하는 법률이 곧 ‘Appropriation Act’인 것이다. 예산(Budget)은 그 자체로서 법률이 되는 것이 아니라

예산을 뒷받침하는 지출승인법이 제정됨으로써 법률적 효력을 갖는 것이다. 따라서 예산은 법률 제정을 위한 중요한 정보서류에 불과하다고 할 수 있다.

그런데 우리나라에서는 예산의 비(非)법률주의 원칙이 준수되면서 지출승인법이 제정되지 않고 통계표 형식의 예산만 존재한다. 이 때문에 우리나라 예산의 핵심인 세입세출예산은 장·관·항으로 구분되는 예산항목을 나열하고 예산항목별 금액만 명시할 뿐 각각의 내용을 서술적으로 설명하고 있지 않다. 여기서 예산집행을 실질적으로 규율하는 것은 예산항목의 명칭과 금액뿐이기 때문에 개별 예산사업의 집행자는 예산항목의 금액을 예산항목의 명칭에 부합하도록 지출하면 의무가 면해진다고 해도 과언이 아닐 것이다.

예산법률주의가 채택되면 행정부는 예산과 함께 지출승인법을 제정하여 국회에 제출할 것이다. 지출승인법은 예산항목별 ‘지출용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등 다양한 내용’을 서술적으로 규정할 것이다. 그리고 국회는 지출승인법을 개정할 수 있기 때문에, 예산법률주의는 국회가 예산항목을 규율 통제하는 수단을 제공한다. 사실 지금까지 우리나라 국회는 이러한 법적 수단이 없어 부대의견이라는 결의문적 형식을 활용해왔다. 그러나 부대의견은 “법적 근거 없이 사실상의 강제력을 가지므로 오남용, 책임소재 불분명, 부대의견 불이행에 대한 해결 절차 및 기준의 부재 등은 문제점으로 지적되고 있다.”³⁾

예산법률주의는 예산내용에 대한 국회의 규율수단을 제공하지만, 또 한편으로 예산내용의 효력을 크게 강화시킨다.

1) 정치적 현안을 이유로 야당이 예산안을 의결하는 국회 본회의장을 점거하는 경우는 이전에도 여러 차례 있었다.
2) 특히 헌법학자들을 중심으로 많은 논의가 이루어졌는데, 장용근(2005), 이덕연(2005), 정종섭 외(2005), 장선희 외(2006), 최광(2007), 오연천(2008) 등을 들 수 있다.

3) 안일환 외(2009), p. 130 참조.

지금까지 우리나라는 예산의 비법률주의 때문에 예산의 효력이 국가기관의 내부적 관계에 한정되는 것으로 해석되었다. 그런데 예산집행 공무원의 중대한 과실에 대한 책임추궁은 예산에 법적 효력이 인정되는 경우와 그렇지 않은 경우에 상당한 차이가 있을 것이다.⁴⁾ 예산의 비법률주의 하에서는 이러한 책임추궁이 행정부 내부에서만 이루어질 수 있겠지만, 예산법률주의 하에서는 입법부 또는 감사원 그리고 사법부의 판단과 결정에 의해서도 영향을 받게 될 것이다. 따라서 예산법률주의 하에서는 예산집행의 해명책임(accountability)이 크게 강화될 수 있는 것이다.

또한 예산법률주의를 통해 법적 효력을 갖는 다양한 서술적 내용이 규정될 수 있기 때문에 매년도 예산에서 기존 법률에 대한 예외 및 유예적용을 인정할 수도 있다. 이는 개별 예산사업의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있도록 당해 사업에 고유한 그리고 다양한 내용을 법적으로 규율할 수 있다는 것을 의미한다. 예산의 비법률주의 하에서는 국가재정법 등과 같은 일반적 법률의 적용만이 유효하기 때문에, 모든 정부사업과 정부기관에 획일적인 예산집행절차가 강요될 수밖에 없다.

3. 예산운용에 대한 국민적 의지의 결정방법

권력구조란 ‘국민적 의지의 결정체제’를 의미한다. 국가(State) 또는 정부는 사회전반에 강제력을 독점적으로 행사하는 집단

인데, 이들의 행동을 지시하는 ‘국민적 의지’가 다수 국민들의 공감대를 형성하지 못한다면 이들은 지속가능하지 않을 것이다. 민주주의 사회에서는 헌법이라는 사회계약(social contract)에 근거하여 ‘국민적 의지’를 결정하는 제도적 절차를 확립하고 있다.

‘국민적 의지’를 민주적으로 결정하는 가장 상위의 제도절차, 또는 헌법체제는 크게 내각책임제(parliamentarism)와 대통령제(presidentialism)를 구분할 수 있다. 내각책임제의 핵심적 특징은 ①의회에서 행정관들(the executive)을 선출하고, ②행정관들은 의회의 신임(confidence) 하에서만 현직에 머무를 수 있다. 이에 반해 대통령제의 특징은 ①최고행정관(the chief executive)이 선거에 의해 선출되고, ②최고행정관과 의회의 임기는 고정된 채 상호 간의 신임과 무관하게 현직에 머무를 수 있으며, ③최고행정관은 행정부를 구성하고 지시하며 부분적으로 입법권을 행사한다.⁵⁾

내각책임제와 대통령제를 구분하는 이러한 차이들을 관통하는 가장 근본적인 개념적 원리는, ‘국민적 의지’가 입법부에서만 표출되는가 아니면 입법부와 행정부의 상호작용에 의해 표출되는가로 설명될 수 있다. 내각책임제 하에서는 ‘국민적 의지’가 입법부에서만 구현되기 때문에, 의회에서 과반을 차지하는 집단의 의지가 곧 ‘국민적 의지’로 간주된다. 따라서 행정부를 구성하는 수상과 각 부 장관들이 의회의 신임을 얻지 못하면 ‘국민적 의지’에 어긋나는 것으로 간주되는 것이다.



반면 대통령제에서는 ‘국민적 의지’가 의회와 대통령 사이의 상호작용에 의해 결정되는데, 이 때문에 대통령제를 권력분립(separation of power)의 제도라고 한다. 대통령제에서 ‘국민적 의지’는 의회에서 과반수를 차지하는 집단의 의지가 대통령에 의해 거부되지 않을 때 확정된다. 그런데 의회에서 과반수를 훨씬 넘는 집단(예컨대 2/3 이상)의 의지는 대통령의 거부와 무관하게 ‘국민적 의지’로 간주된다. 다시 말해 의회가 과반으로 의결한 법률을 대통령이 수용하면 그것은 ‘국민적 의지’로 간주되지만, 대통령이 법률안을 거부하고 그 거부한 법률안을 의회가 보다 강화된 요건(예컨대 2/3 이상)으로 재의결하면 의회의 의지를 ‘국민적 의지’로 간주하는 것이다. 물론 의회가 재의결하지 못하면 대통령의 의지, 즉 거부권으로 표현된 대통령의 의지가 ‘국민적 의지’로 간주된다.

이처럼 대통령제 하에서는 ‘국민적 의지’가 대통령의 거부권과 의회의 재의결이라는 상호작용에 의해 결정된다. 그런데 법률뿐만 아니라 예산운용에 대한 ‘국민적 의지’ 역시 이러한 상호관계에 의해 결정되는 것이 바람직하다. 미국뿐만 아니라 대통령제를 채택하는 대부분의 국가들은 예산법률주의를 채택하기 때문에, 예산운용에 대한 국민적 의지를 결정하는 방법은 법률과 동일하다. 의회는 과반수 의결로 예산안을 통과시키고 대통령은 이에 대해 거부권을 행사할 수 있는 것이다.

그런데 대통령제 국가에서 ‘의회의 예산안 조정범위’와 ‘대통령의 거부권 내용’에 대해 다양한 변형이 존재한다. 우선 미국에서는 연방헌법에 의해 의회가 예산권을 독점하지만, 역사적 경험과 법률에 의해 더 많은 정보와 전문성을 가진

4) 이에 대한 법학적 측면의 논문은 황도수(2011) 참조.
5) Carey(2005), pp. 91-92 참조.

행정부에 예산편성을 위임한다. 행정부는 대리인 또는 수탁자일 뿐이며 주인 또는 신탁자인 의회의 의지가 행정부의 의지보다 우위에 있는 것이다. 따라서 미국에서는 ‘의회의 예산안 조정범위’에 아무런 제한을 두고 있지 않다. 연방의회는 대통령의 예산안에 대하여 무제한적 권한을 갖고 변경할 수 있는데, 여기서 표출되는 대통령과 입법부의 갈등을 미국에서는 예산전쟁(Budget War)이라고 부른다.


예산전쟁의 과정에서 대통령은 자신의 예산안을 관철하기 위해 의원들을 설득하지만, 대통령은 연방의회가 의결한 총 13개의 지출승인법에 대해 거부권을 행사할 수 있다. 여기서 거부권은 ‘총체적 거부권(veto in toto)’으로 개별 예산항목을 거부할 수 없으며 다수의 예산항목을 포함하는 지출승인법 전체를 거부해야 한다. 거부권이 행사되면 연방의회는 재적 의원 2/3 이상의 찬성으로 예산을 재의결할 수 있다. 그런데 미국의 연방정부와 달리 대부분의 주정부에서는 주지사에게 ‘선택적 항목 거부권(line-item veto)’을 인정하여 보다 강력한 예산권한을 부여하고 있다.

반면 우리나라에서는 예산을 법률로서 인정하지 않기 때문에 국회가 의결한 예산에 대하여 대통령의 거부권이 인정되지 않는다. 또한 우리나라 헌법은 ‘국회의 예산안 조정범위’에 상당한 제한을 두고 있다. ‘국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한’을 규정한 헌법 제57조는 예산의 감액(및 삭제)을 예산의 증액(및 신설)보다 용이하게 함으로써 납세자의 세금을 절약하겠다는 제헌헌법의 의지를 반영하고 있다. 이러한 제도적 틀 내에서는 행정부의 예산안 편성권과 국회의 예산안 심의·확정권이 충돌하는 경우 이를 해소하는 방법이 없다. 국회와 행정부 사이의 예산갈등은 경우에 따라 국정을 마비시킬 정도로 증폭될 수 있다는 것이다.

현행 헌법에 의하면 행정부가 편성한 예산안에서 국회가

특정 항목을 증액하거나 새 비목을 설치하고자 할 때에는 행정부의 동의를 구해야 한다. 반면 국회가 예산을 감액하거나 삭제할 때에는 행정부의 동의 없이 결정할 수 있다. 만약 예산안에 대하여 국회와 행정부의 충돌이 심각한 상황으로 치달는 경우(예컨대 국회 내 의석분포가 여소야대인 경우), 현행 헌법의 제도적 틀은 매우 심각한 결과를 낳을 수 있다. 국회가 예산안을 대폭 삭감하여 확정하는 경우 행정부가 이에 대항할 방법이 ‘전혀’ 없기 때문이다.

여당이 국회 내에서 과반을 확보하지 못한다고 하여 일방적 예산삭감으로 대통령의 정책의지를 무산시키는 것은 가혹하다고 생각된다. 만약 예산법률주의가 채택된다면 여당이 비록 과반을 확보하지 못하더라도 1/3만 넘는다면 대통령의 예산의지가 보호될 수 있을 것이다. 결국 우리나라처럼 ‘예산의 비법률주의’와 ‘예산증액 및 새 비목 설치제한’이 동시에 구비되면 국회와 대통령의 갈등이 극한으로 치달는 경우를 방지하지 못할 것이다.

물론 예산법률주의는 ‘의회의 예산안 조정범위’, ‘대통령의 거부권 내용’ 그리고 ‘입법부 예산심사의 합리성 정도’ 등과 함께 종합적으로 검토되어야 한다. 예산법률주의는 재정민주주의의 확립에 필수적인 제도적 기반이기 때문에 이를 채택하는 것은 불가피한 것으로 생각된다. 그러나 미국의 예산제도 발전과정에서 알 수 있듯이 예산권력의 분립이 이루어지기 위해서는 행정부와 입법부 모두 합리적 예산운용을 위한 강력한 실천 의지를 갖고 있어야 한다. 특히 국회의 예산심사가 국민적 신뢰를 얻지 못한다면 국회의 재정통제권 강화는 오히려 국가재정의 방만한 운용을 초래하여 국가발전에 장애가 될 수 있다. 대통령과 국회가 국민적 신뢰를 더 많이 확보하기 위해 경쟁적인 노력을 기울인다면 예산권력의 분립은 견제와 균형이라는 이상적 결과를 낳을 것이다. 

참고문헌

1. 권해호, 「예산법률주의」, 세경사, 1995.
2. 김철수, 「헌법학신론」, 박영사, 2003.
3. 안일환 외, 「2010, 한국의 재정」, 기획재정부 예산실편, 대표집필 안일환, 매일경제신문사, 2009.
4. 오연천, “국회와 정부간 재정권한배분의 합리적 조정방안,” 제헌60주년 기념 학술대회, 국회예산정책처, 2008.7.21.
5. 옥동석, 「재정민주주의와 지출승인법」, 한국조세연구원, 2004.
6. 옥동석, 「국회 예산심사제도에 관한 연구」, 여연리서치 0503, 여의도연구소, 2005.
7. 유진오, 「헌법기초 회고록」, 一潮閣, 1980.
8. 이덕연, 「재정헌법의 흥결에 대한 헌법정책적 평가」, 현안분석 2005-10, 한국법제연구원, 2005.
9. 장용근, 「예산의 법적 성격 및 예산통제에 관한 연구」, 현안분석 2005-16, 한국법제연구원, 2005.
10. 장선희 외, 「행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국 입법례연구」, 한국법제연구원, 2006.
11. 정종섭·황승흠·황성기, “국가재정에 관한 국회의 기능강화방안에 관한 연구,” 국회예산결산특별위원회 용역보고서, 2005.
12. 최광, 「헌법의 경제 및 재정관련조항 개정과 국가재정법의 개정에 관한 연구」, 국회예산결산특별위원회 용역보고서, 2007.
13. 황도수, “예산에 대한 사법적 통제제도로서의 항고쟁송에 관한 검토,” 건국대학교 법과대학(미발간원고), 2011.
14. Burkhead, Jesse, *Government Budgeting*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1956.
15. Buck, Arthur Eugene, *Public Budgeting: A Discussion of Budgetary Practice in the National, State and Local Governments of the United States*, Harper & Brothers Publishers, New York and London, 1929.
16. Carey, John M., “Presidential versus Parliamentary Government,” *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, pp.91-122, 2005.
17. Linz, Juan J., “Presidentialism or Parliamentarism: Does It Make a Difference?” in Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela, (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.3-90, 1994.

복지지출과 재정건전성

1. 들어가며

여·야의 복지정책이 붓물처럼 쏟아지고 있다. 2012년 총선과 대선을 앞두고 있기 때문에 당분간 복지에 대한 정치권의 과잉경쟁은 계속될 것으로 보인다.

우리나라의 복지지출이 확대되어야 한다는 필요성을 부인하는 사람은 없을 것이다. 문제는 ‘재정’이다. 과연 어느 정도까지 재정이 감당할 수 있는 수준인가? 재정이 부족하다면 세금은 얼마나 더 걷어야 하는가? 이러한 문제에 답할 수 있을 때에만 재정의 안정성 유지와 지속가능한 복지시스템의 구축이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있을 것이다.

현재 일부에서 주장하는 ‘무상복지’는 사실 엄밀한 의미에서 ‘공짜’는 아니다. 어떤 복지정책이라도 시행을 하려면 ‘세금’이 필요하기 때문이다. 전 세계 어디에도 연간 수천억원에서 수조원에 달하는 복지정책을 ‘세금’ 없이 ‘공짜’로 시행할 수 있는 나라는 없다.

따라서 우리가 ‘무상복지’ 또는 ‘보편적 복지’ 정책을 채택하고자 한다면 먼저 지출축소와 수입증대 등의 재원대책을 마련하는 것이 필수적이다. 재원에 대한 구체적이고 현실적인 대안 없이 정책을 남발하게 되면 나라의 빚이 늘고 재정의 안정성은 위협받게 된다.

최근 우리가 겪은 외환위기와 금융위기 그리고 현재 남유럽 국가들이 겪고 있는 재정위기 사례에서 볼 수 있듯이 재정의 안정성 유지는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그렇다면 복지정책 과잉경쟁의 시대에 왜 재정의 안정성 확보가 중요한지 또 우리나라의 재정건전성 상황과 향후 전망은 어떤지 구체적으로 살펴보도록 하자.



김문구
유일호 의원실 보좌관

2. 남유럽 국가들의 재정위기

2009년 말 시작된 남유럽 국가들(PIIGS)의 재정위기는 2년이 지난 현재까지도 유럽경제는 물론이고 세계경제의 불안요인으로 작용하고 있다. 그리스 등 남유럽 국가들은 금융위기 이전부터 재정운용이 느슨하고 국가부채가 누적되는 등 재정부실이 심화되고 있었다. 그런 상황에서 금융위기 대응을 위한 정부지출 확대로 인해 재정상황이 더욱 악화되었다.

2010년 그리스와 아일랜드의 재정적자는 [표 1]에서 보듯이 GDP 대비 10.4%, 32.4%를, 국가부채는 GDP 대비 147.3%, 102.4%를 기록했다. 이탈리아, 포르투갈, 스페인의 경우에도 심각한 재정적자와 국가부채 문제를 안고 있다.

남유럽 국가들이 심각한 재정적자와 국가부채 문제를 안게 된 원인을 살펴보자.

첫째, 이들 국가들의 2007년 기준 GDP 대비 공공 사회복지지출은 아일랜드(16.31%)를 제외하고는 모두 OECD 평균치인 19.26%를 상회하고 있다. 고령화(연금지출 등)·보건 등 의무지출 비중이 높음에 따라 이들 국가의 재정운용은 경직적으로 이루어질 수밖에 없는 구조를 갖고 있는 것이다.

둘째, 남유럽 국가들의 지하경제 규모는 [그림 1]에서 보듯이 OECD 국가들 중 최상위권을 형성, 세입기반이 매우 취약한 상태이다.

셋째, 남유럽 국가들은 유로화 도입 이후 실질실효환율이 상승하고 임금상승률이 생산성을 웃도는 상황이 10년 이상 지속되면서 글로벌 금융위기 이전에도 이미 막대한 경상수지 적자가 발생했다. 그리고 글로벌 금융위기로 인해 이러한 경상수지 적자는 더욱 큰 폭으로 확대되었다. [표 2]에서 보는 바와 같이 1999~2007년 기간 평균 남유럽 국가들 모두 경상수지 적자를 기록했고 2008~2009년 적자폭이 더욱 늘어났다.

이상과 같이 남유럽 국가들의 재정위기는 재정지출에서의 무지출이 차지하는 비율이 높아짐에 따라 재정운용의 경직성이 초래되었고, 지하경제 비중이 커 세입기반이 약화된 상태였으며, 유로화 도입에 따른 경쟁력 약화와 경상수지 적자폭 확대 그리고 대외부채 증가 등의 원인에서 비롯되었다는 것이 전문가들의 분석이다.

3. 우리나라의 재정상황

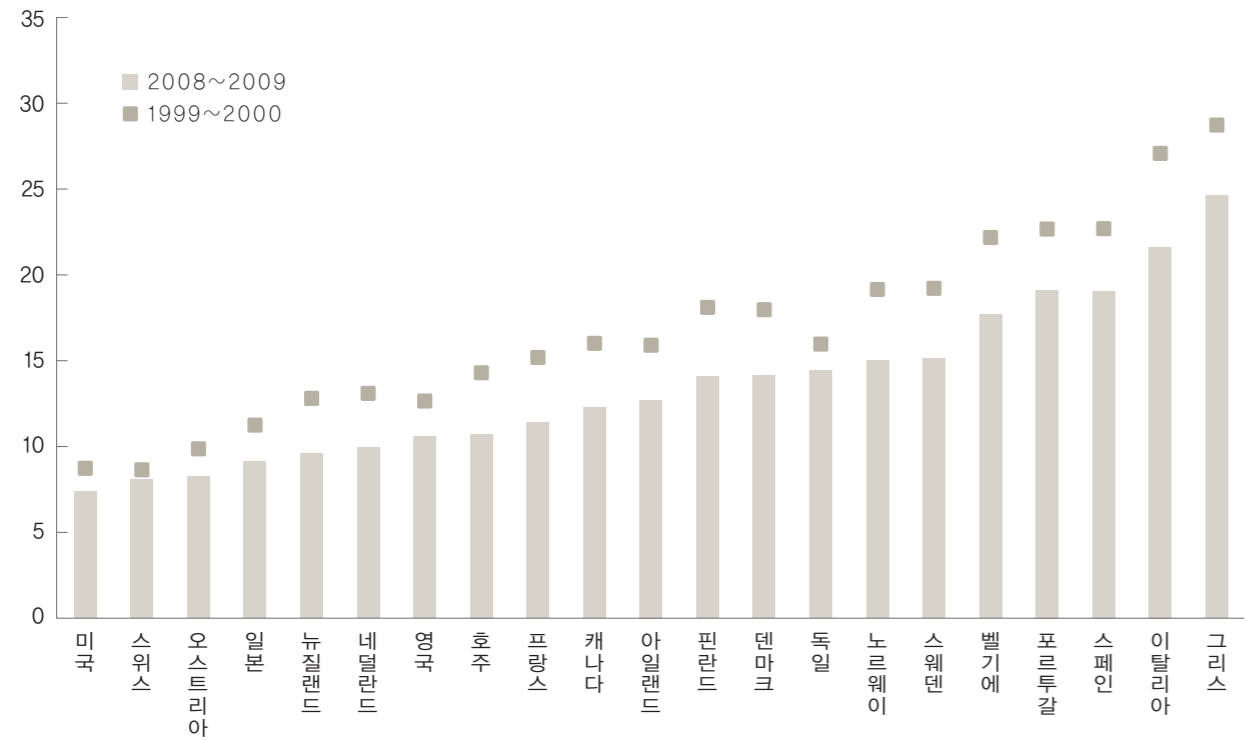
우리나라 재정의 경우 [표 3]에서 보는 바와 같이 2008년의 글로벌 금융위기로 지출이 확대되면서 재정적자가 확대되는 등 재정의 건전성이 다소 악화되었다. 그러나 2010년 이후 점차 안정화되는 추세에 있으며, 정부는 2013년 균형재정 달성을

[표 1] 재정위기국의 재정지표(2010년) (단위: GDP 대비 %)

구분	그리스	아일랜드	이탈리아	포르투갈	스페인
재정수지	-10.4	-32.4	-4.5	-9.2	-9.2
국가부채	147.3	102.4	126.8	103.1	66.1

자료: OECD, Economic Outlook, no.89, 2011. 5

[그림 1] OECD 주요국의 지하경제규모 (단위: GDP 대비 %)



자료: Schneider, F., The size of shadow economy in 21 OECD countries using the MIMIC and currency demand approach, 2009. (국회예산정책처 자료 재인용)

[표 2] PIIGS와 EU 주요국의 경상수지 추이 (단위: GDP 대비 %)

	국가	1992~1998년	1999~2007년	2008년	2009년
경상수지 흑자국	오스트리아	△1.8	1.3	3.3	2.3
	프랑스	△1.3	0.8	△2.3	△2.2
	독일	0.9	2.7	6.7	5.0
	네덜란드	4.6	5.4	4.8	5.4
	스웨덴	1.7	5.8	9.3	7.2
	벨기에	5.3	3.4	△2.9	0.5
경상수지 적자국	그리스	△3.0	△8.1	△14.6	△11.2
	아일랜드	2.3	△1.6	△5.2	△2.9
	이탈리아	1.4	△1.1	△3.5	△3.1
	포르투갈	△2.8	△8.7	△12.0	△10.3
	스페인	△1.1	△5.5	△9.7	△5.4

자료: OECD, Economic Outlook, no.87, 2010. 5. (국회예산정책처 자료 재인용)

목표로 중기재정운용계획을 수정한 바 있다.

특히 [표 4]에 나타나 있듯이 국가채무 비율이나 연평균 증가율의 경우 주요 선진국이나 유럽 국가들에 비해서는 상대적으로 양호한 상태를 유지하고 있다.

우리나라의 재정건전성은 아직까지는 양호한 것으로 평가

받고 있다. 그러나 반복되는 세계경제의 불안에 대비하고, 향후 저출산 고령화 사회와 남북통일 등에 따른 재정소요를 충당하기 위해서는 재정안정성을 더욱 견고하게 유지할 필요가 있다.

특히 최근 국민들의 높아지고 있는 복지요구에 부응하기

[표 3] 우리나라의 주요 재정총량

	2007 결산	2008 결산	2009 결산	2010 결산	2011 예산
실질성장률(%)	5.1	2.3	0.3	6.2	5.0
총수입(조원)	250.6	274.2	276.3	299.5	314.4
국세수입(조원)	161.5	167.3	164.5	177.7	187.6
총지출(조원)	237.1	262.8	294.0	282.8	309.1
통합재정수지(조원) (GDP 대비, %)	33.8 (3.5)	11.9 (1.2)	△17.6 (△1.7)	16.7 (1.4)	5.3 (0.4)
관리대상수지(조원) (GDP 대비, %)	3.6 (0.4)	△15.6 (△1.5)	△43.2 (△4.1)	△13.0 (△1.1)	△25.0 (△2.0)
국가채무(조원) (GDP 대비, %)	299.2 (30.7)	309.0 (30.1)	359.6 (33.8)	392.2 (33.4)	435.5 (35.1)

주: 2007, 2008의 총수입, 총지출은 최종 예산 기준

[표 4] OECD 주요국 국가채무비율 및 연평균 증가율 (단위: GDP대비 %, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
영국	46.1	47.2	57.0	72.4	82.4	15.6
프랑스	70.9	72.3	77.8	89.2	94.1	7.3
미국	60.8	62.0	71.0	84.3	93.6	11.4
일본	172.1	167.0	174.1	194.1	199.7	3.8
한국	27.7 (31.1)	27.9 (30.7)	29.6 (30.1)	32.5 (33.8)	33.9 (33.5)	5.2 (1.9)
OECD 평균	74.5	73.1	79.3	90.9	97.6	7.0

주: 한국의 경우 ()안 숫자는 정부통계

위해 보육, 교육을 중심으로 다양한 측면에서의 대책이 요구되고 있는 상황 등을 고려할 때 중장기적인 재정안정화 종합 대책 등의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

4. 우리나라의 복지재정 현황

2011년도 우리나라의 복지재정 규모는 약 86.4조원으로 정부 총지출 309.1조원의 28.0%로 역대 최고 수준으로 확대되었다. 또한 2007년 이후 2011년까지 복지지출의 연평균 증가율은 8.9%로 같은 기간 정부 총지출 증가율 6.7%를 상회하고 있다. 물론 우리나라의 복지지출은 OECD 선진국과 비교할 때

매우 낮은 것이 사실이다. [표 5]에서 보듯이 우리나라의 2007년 기준 GDP 대비 복지지출은 7.53%로 OECD 평균인 19.26%의 절반 수준에도 미치지 못하고 있다. 그러나 현재 우리나라의 복지지출 수준을 선진국과 단순 비교하는 것은 무리가 있다. 아직 우리나라의 복지제도는 성숙 단계에 접어들지 않았다는 점이 그 대표적인 이유라 할 것이다.

5. 중장기 재정건전성 전망

최근 「2011~2015 국가재정운용계획」 수립을 위한 장기재정전망분야의 연구결과에 따르면 우리나라는 급속한 인구고령화로

2010~2050년 기간 중 연금 및 의료재정 지출의 증가규모가 GDP 대비 11.8%p로, EU국가 (5.6%p) 및 G-7국가(7.3%p) 증가규모의 약 2배에 달할 전망이며, 향후 현행 복지제도가 확대되거나 새로운 복지제도가 도입될 경우 본 연구의 장기 추계 결과를 훨씬 상회하는 결과가 초래될 것이라고 지적하고 있다. 위 연구에 따르면 인구고령화와 관련한 4대 공적연금과 기초노령연금, 건강보험과 노인장기요양보험을 제외한 다른 지출항목 및 조세부담률 등 세입은 「2010~2014 국가재정운용

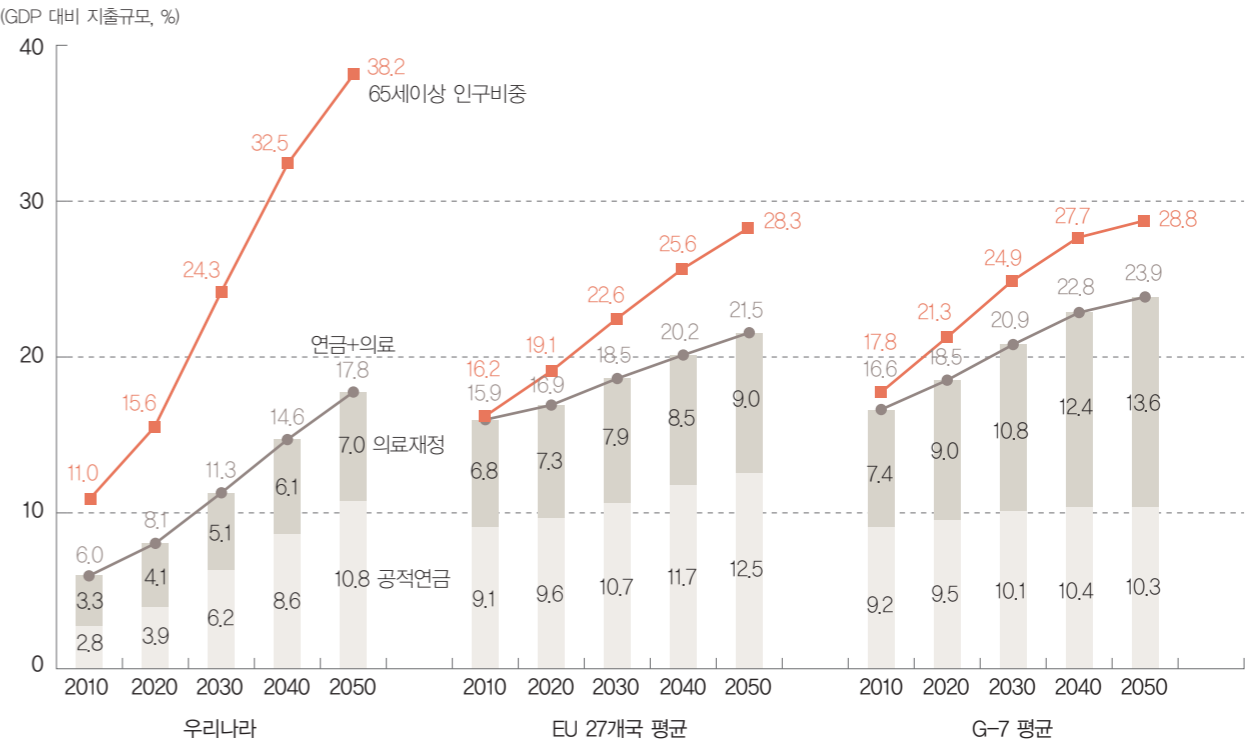
계획」상의 2011년 계획치(GDP 대비 기준)가 2050년까지 유지되는 것으로 전제하였을 경우, 관리대상수지가 2010년 GDP 대비 1.1% 적자에서 2050년 8.3%적자로 7.2%p나 악화되며, 이러한 재정적자의 누적은 결국 국가채무를 2010년 말 GDP 대비 33.5% 수준에서 2050년 말 137.7%로 크게 증가시킬 것으로 전망하고 있다. 이에 따라 조세부담률이 현 수준으로 유지되더라도 건강보험 부담 증가 등으로 국민부담률은 2009년 25.6%에서 2050년 29.3%로 증가하게 된다. 여기에 장기재정추계에서 불확실성이 큰 건강보험 및 노인

[표 5] OECD 국가의 공공 사회복지지출(2007년) (단위: GDP 대비 %)

	전체	노령	유족	장애	보건	가족	적극적 노동시장	실업	주거	기타
그리스	21.33	10.02	2.00	0.89	5.86	1.09	0.17	0.46	0.46	0.39
아일랜드	16.31	3.11	0.81	1.75	5.80	2.59	0.64	0.98	0.28	0.36
이탈리아	24.86	11.74	2.41	1.73	6.65	1.40	0.45	0.44	0.02	0.03
포르투갈	22.52	9.23	1.60	2.38	6.64	1.15	0.51	1.00	0.09	0.25
스페인	21.58	6.54	1.92	2.53	6.06	1.23	0.73	2.12	0.18	0.27
영국	20.54	5.77	0.14	2.44	6.84	3.24	0.32	0.20	1.43	0.17
스웨덴	27.30	8.98	0.54	5.02	6.58	3.35	1.10	0.67	0.47	0.59
덴마크	26.10	7.28	0.01	4.35	6.51	3.29	1.31	1.92	0.69	0.74
독일	25.16	8.65	2.06	1.89	7.85	1.83	0.72	1.38	0.61	0.17
프랑스	28.40	11.06	1.75	1.75	7.49	3.00	0.90	1.36	0.76	0.35
미국	16.20	5.30	0.70	1.31	7.24	0.66	0.11	0.33	-	0.55
일본	18.70	8.79	1.30	0.79	6.30	0.79	0.16	0.31	-	0.26
한국	7.53	1.61	0.25	0.55	3.50	0.46	0.13	0.25	-	0.77
OECD 평균	19.26	6.45	0.97	2.14	5.82	1.95	0.46	-	-	0.70

자료: OECD, Social Expenditure Statistics, 2010. (국회예산정책처 자료 재인용)

[그림 2] 인구고령화 관련 재정지출 증가의 국제비교



장기요양보험의 지출이 다소 크게 증가하고 재정부담 비중이 다소 높아질 경우 2050년 말 국가채무비율이 168.6%로 더 크게 증가하는 것으로 나타났다.

또한 국제수입 증대를 통해서만 국가채무비율 목표를 달성할 경우 29% 내외로 상승할 것으로 추계되는 2050년 국민부담률이 33~36%까지 상승하는 것으로 추정되었다.

6. 복지지출 확대의 방향

최근 10년간 우리나라의 복지제도는 양적으로 크게 늘었고, 그에 따라 매년 막대한 예산이 투입되고 있다. 그러나 국민들이 느끼는 복지 체감도는 여전히 낮고 복지수요를 효과적으로 충족시키지 못하고 있다는 비판이 제기된다.

그렇다면 현 시점에서 우리가 고려해야 할 점은 무엇일까? 복지제도의 발전을 위해 가장 시급한 일은 현재 벌여놓은 복지 프로그램들을 점검하고 내실화하는 것이다. 우선 복지제도의 수혜를 근로능력의 유무에 따라 차별화하는 제도개혁이 반드시 필요하고, 소득과악 미비와 전달체계의 부실로 인해 낭비되는 요소를 파악하고 개선하는 데 전력을 쏟아야 할 때이다. 또한 근로 소득자에서 자영업자로 확대될 예정인 EITC(Earned Income Tax Credit) 제도의 올바른 정착을 도모할 때이다.

앞서 언급한 것처럼 현재 우리나라의 복지지출 비중은 상대적으로 매우 낮다. 그리고 이 비중이 높아져야 하는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 선진국 수준의 복지지출을 달성하기 위해 매년 복지지출 비중을 급격히 증가시켜야 한다고 생각하면 이는 큰 오산이다. 복지지출의 급격한 증가는 국가재정에 큰 부담을 주어 득보다 실이 많기 때문이다. 또한 앞의 재정

전망 자료에서도 확인했듯이 현재의 추세대로 가더라도 자연스럽게 국민연금, 건강보험 등 사회보험 분야에서 복지지출 비중이 빠른 속도로 증가하게 되어 있다는 점을 간과한 것이다.

궁극적으로 새로운 제도의 도입 등 급격한 복지지출 증가를 시도하기 보다는 이미 도입된 제도가 성숙단계에 진입함에 따라 자연스러운 복지지출 비중 증대를 꾀하는 것이 바람직하다.

7. 재정건전성 확보방안

복지지출 증가의 속도와 폭은 향후 우리나라 재정건전성을 좌우할 매우 중요한 요인이다. 그리고 장기적인 관점에서 재정건전성 유지는 포기할 수 없는 정책목표라 할 것이다.

이를 위해서 그동안 여러 가지 제언과 논의가 있었다. 조세지출의 대대적인 정비, 외부불경제 품목에 대한 과세 강화, 자원배분의 효율성을 높여 성장에 기여하는 방식의 간접세를 중심으로 한 다양한 세수 증대방안 등이 그것이다.

그러나 더욱 중요한 점이 있다. 그것은 정책을 결정하는 데 있어 포퓰리즘을 배격해야 한다는 것이다. 특히 선거를 앞두고 있는 시점이기 때문에 여·야를 포함한 정치권 모두가 자칫 선심성 예산 편성과 표를 의식한 정책결정의 과오를 저지르지 않을까 우려를 갖게 된다.

이럴 때 일수록 우리는 아르헨티나의 페론(Juan Domingo Peron) 정권이 대중을 위한다는 명분의 선심정책으로 국가경제를 파탄시켰다는 점을 잊지 말아야 할 것이다. 페론 정권이 추진했던 각종 복지정책은 막대한 재정적자를 가져왔다. 그 결과 2차 집권기 마지막 해였던 1976년 아르헨티나의 물가상승률은 444.1%에 달했고, 실질임금은 32.7%나 하락했던 역사적 사실을 '반면교사(反面教師)'로 삼아야 할 것이다. ☐

2010회계연도 결산설명회 개최



국회예산정책처는 8월 16~17일, 국회예산정책처 대회의실 및 국회 의원식당에서 정갑윤 국회예산결산특별위원장, 장윤석 위원(한나라당 간사), 강기정 위원(민주당 간사) 등 예결위원 17인 및 의원보좌진을 대상으로 「2010회계연도 결산 분석 결과」에 대한 결산설명회를 개최하였다. 주요 내용으로 재정총량 분석, 2010회계연도 결산의 특징과 분석결과, 2010회계연도 성과보고서 평가 및 공공기관 결산 등에 대해 설명하였다.

베트남 개발전략연구원 원장단 방문



8월 18일, 응오 도안 빈(Ngo Doan Vinh) 베트남 개발전략연구원(Development Strategy Institute) 원장단이 국회예산정책처를 방문, 주영진 처장을 예방하였다. 국회예산정책처는 베트남 방문단에게 처의 조직과 기능, 주요 역할 등에 대해 설명하고, 양국의 대형 국책사업평가 절차, 중기 경제전망 등에 대해 논의하였다.

2012년도 예산안 관련 부처 업무협의



국회예산정책처는 8월부터 10월까지 「2012년도 예산안 분석」 보고서 발간에 앞서, 보고서의 정확성과 수용성을 제고하기 위하여 기획재정부, 보건복지부, 국토해양부, 국민연금공단, 건강보험공단 등 28개 정부 부처 및 4개 공공기관 등과 업무협의를 실시하였다.

국회예산정책처 직제 개정



8월 26일, 국회운영위원회(위원장 황우여)에서 입법지원 역량 강화를 위한 분석관 증원 등을 주요 내용으로 하는 「국회예산정책처 직제 일부개정안」이 가결되었다. 이번 직제 개정으로 총 9인의 인력이 확충됨에 따라 국회예산정책처의 직제상 정원은 116인에서 125인으로 증원되었다.

인사 (2011. 7. 16~10. 29)

<div> 김우철 (2011. 10. 27)</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 조세분석심의관 (개방형 직위)• 경제분석실</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 학력<ul style="list-style-type: none">- 서울대 경제학과- 미 예일대 경제학 박사• 주요경력<ul style="list-style-type: none">- 한국조세연구원 연구위원- 국회예산정책처 세수추계팀장</div>	<div> 김대철 (2011. 7. 18)</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 경제분석관 (일반계약직 5호)• 경제분석실 세제분석팀</div>	<div> 신영임 (2011. 7. 18)</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 경제분석관 (일반계약직 5호)• 경제분석실 세수추계팀</div>
<div> 권 일 (2011. 9. 16)</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 경제분석관 (일반계약직 5호)• 경제분석실 세수추계팀</div>	<div> 이영숙 (2011. 10. 18)</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 경제분석관 (일반계약직 5호)• 경제분석실 세제분석팀</div>	<div> 백경엽 (2011. 10. 24)</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 경제분석관 (일반계약직 5호)• 경제분석실 세수추계팀</div>
<div> 안옥진 (2011. 10. 24)</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 사업평가관 (일반계약직 5호)• 사업평가국 공공기관평가팀</div>	<div> 김수진 (2011. 10. 29)</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 사업평가관 (행정사무관시보)• 사업평가국 행정사업평가팀</div>	<div> 이동규 (2011. 10. 24)</div> <div><ul style="list-style-type: none">• 예산분석관 (전문계약직 나급)• 예산분석실 경제예산분석팀</div>

전입			
정민주	서기관	예산분석실 사회예산분석팀 예산분석관	2011. 8. 5
임준기	행정사무관	예산분석실 법안비용추계1팀 예산분석관	2011. 7. 21
한길수	"	차장실 비서관	2011. 8. 5
장석립	"	기획관리관실 기획협력팀 기획협력1담당	"
김효진	"	예산분석실 산업예산분석팀 예산분석관	"

승진			
길기혁	행정주사	기획관리관실 총무팀	2011. 7. 1.
김현민	"	기획관리관실 기획협력팀	"
남은정	"	"	"
심성택	"	예산분석실 행정예산분석팀	"
고준혁	"	사업평가국 경제사업평가팀	"
민준홍	행정주사보	예산분석실 경제예산분석팀	"

임명			
채은동	일반계약직 6호	경제분석실 세제분석팀 경제분석관보	2011. 9. 5
조은영	"	경제분석실 재정정책분석팀 경제분석관보	2011. 10. 24
강민지	"	경제분석실 세수추계팀 경제분석관보	"
이채정	"	사업평가국 사회사업평가팀 사업평가관보	"

전문가 간담회 현황 (2011. 7. 1~10. 20. 기준)

실·국	개최일	주제	발표자	소속
예산분석실	7. 20	2010회계연도 성인지 결산서 분석	조선주	한국여성정책연구원
	7. 15	저축은행과 공적자금	김상조	한성대학교
	7. 21	개인신용자료를 이용한 우리나라 가계의 부채상환위험분석	이영숙	코리아크레딧뷰로
	8. 11	수혜자 특성에 따른 사회복지 체계 분석	정지선	서울시립대학교
	8. 18	세원확대 위한 비과세 감면 정비방안	박기백	서울시립대학교
경제분석실	9. 2	독일 중소기업의 발전배경과 육성정책	김익성	중소기업연구원
	9. 22	대기업 일감몰아주기에 대한 과세	한상국	전북대학교
	10. 5	최근 글로벌 재정위기와 세계경제환경	윤창현	서울시립대학교
	7. 8	에너지 분야 중기 재정소요 관련	양익석	에너지경제연구원
	8.11	2012년도 공공기관 정부지원 예산안 관련	정동진	산업기술진흥원
사업평가국	8.29	은행 및 보험감독제도 평가 관련	김병덕	금융연구원
	9.15	은행 및 보험감독제도 평가 관련	최동준	KB부동산신탁(주)
	9.27	환경영향평가 메타평가 관련	조공장	환경정책평가연구원
			이문형	한국종합엔지니어링
	10. 6	2012년도 정부 성과계획서 평가	박노옥	한국조세연구원

포럼 현황 (2011. 7. 1~10. 20. 기준)

실·국	개최일	주제	발표 및 토론	소속
예산분석실	10. 5~18	2012년도 예산안 부처별 분석	전 직원	예산분석실
	7. 6	재정통계개편 및 정부범위 설정을 위한 주요 공공기관의 원가보상을 산정	오창걸	삼일회계법인
경제분석실	7. 18	제11차 장기재정전망 포럼	재정정책분석팀, 성명기 장윤정 김혜선	경제분석실
	8. 18	제12차 장기재정전망 포럼	"	"
	9. 14	제13차 장기재정전망 포럼	"	"
사업평가국	9. 21	보건의료 재정지원의 현황과 과제	홍석철	서강대 교수
	7. 5	공공기관 인건비 및 복리후생비 현황과 문제점 관련	전수연	공공기관평가팀
	7.12	2010년도 신규 재정사업 평가 관련	경제사업평가팀	내부포럼
	8.16	세계수준 연구중심 대학지원사업 평가	김소정	사회사업평가팀

조사·분석 요구 접수 및 회답 현황 (2011. 10. 20. 기준)

		2011		제18대국회 이후	
		접수	회답	접수	회답
조사·분석 요구	재정관련 조사분석	717	521	3,474	3,278
	의안비용추계	510	453	2,211	2,154
합계		1,227	974	5,685	5,432

나라살림 대토론회

2012년 예산의 총량과 자원배분

2011.9.5 (월) 14:00~16:00
국회의원회관 대회의실

나라살림 대토론회

2012년 예산의 총량과 자원배분

개 회 개회사 주영진 국회예산정책처장
격회사 박희태 국회의원
축사 정갑윤 국회예산결산특별위원회 위원장
권오을 국회사무총장

토 론 회 나라살림 대토론회: 2012년 예산의 총량과 자원배분
(14:25~16:00)

사 회 신 율 명지대 교수

발제 1 2012년 경제전망과 재정운용 방향
박종규 국회예산정책처 경제분석실장

발제 2 2012년 예산의 효율적인 자원배분 방향
김춘순 국회예산정책처 예산분석실장

토 론 **김광림** 한나라당 국회의원/ 국회예산결산특별위원회 위원
강기정 민주당 국회의원/ 국회예산결산특별위원회 간사
박태규 연세대 교수
박정수 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장
온기운 매일경제신문 논설위원
김유찬 경제정의실천시민연합 재정세제위원장



국회예산정책처는 지난 9월 5일, 2012년 예산의 총량과 자원 배분에 대한 「나라살림 대토론회」를 개최하였다.

본 토론회는 지난 3월에 이어 두 번째로 실시된 것인데, 지난 3월의 「국민과 함께하는 나라살림 대토론회」가 국가재정에 관한 국민들의 다양한 요구와 각계각층의 의견을 수렴하기 위한 것이었다면, 이번 토론회는 예산총량과 자원배분 등에 대하여 심도 있게 논의함으로써 합리적인 재정운용방향을 모색하기 위해 개최된 것이다.

최근 유럽의 재정위기 등으로 인해 세계경제의 불확실성이 확대되고 물가상승 등 국내경제여건도 어려워지고 있는 상황에서 복지지출에 대한 수요는 계속 증가하고 있어, 우리나라는 적극적인 재정의 역할수행과 재정건전성 확보라는 두 마리 토끼를 잡아야 하는 어려운 과제에 직면해 있다.

또한, 그동안 국회의 예산심의는 정부가 예산안을 편성·제출한 후 짧은 기간 동안 이루어져 국회의 재정의도를 반영하는 데 다소 한계가 있었다는 점, 각 부처별·사업별 검토에 초점을 맞춘 미시적인 심사가 주로 이루어져왔기 때문에 재정 총량과 자원배분 등 거시적인 측면에서의 심도 있는 검토가 요구되고 있다는 점에서 이번 토론회의 의의가 한층 강조되었다.



나라살림 대토론회: 2012년 예산의 총량과 자원배분

이번 「나라살림 대토론회」는 9월 5일 14시부터 16시까지 의원회관 대회의실에서 개최되었고, 국회방송을 통해 생중계되었다. 토론에 앞서 주영진 국회예산정책처장의 개회사가 있었으며, 정갑윤 국회 예산결산특별위원회장과 권오을 국회사무총장의 축사가 이어졌다. 토론자로는 국회 예산결산특별위원인 한나라당 김광림 의원, 국회 예산결산특별위원회 간사인 민주당 강기정 의원, 박태규 연세대학교 교수, 박정수 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장, 온기운 매일경제신문 논설위원, 김유찬 경제정의실천시민연합 재정세제위원장 등 총 6명의 국회의원 및 전문가가 참여하였다.

이 날 사회를 맡은 신율 명지대 교수의 진행에 따라, ‘예산총량과 재정운용’과 ‘자원배분의 방향’이라는 두 가지 주제에 대해 각각 발제와 토론이 이루어졌다. ‘예산총량과 재정운용’에 대한 발제는 박종규 국회예산정책처 경제분석실장이, ‘자원배분의 방향’에 대해서는 김춘순 국회예산정책처 예산분석실장이 발제를 맡았다.

1. 예산총량과 재정운용



발제하는 박종규 경제분석실장

박종규 국회예산정책처 경제분석실장은 ‘2012년 경제전망과 재정운용의 방향’이라는 제목의 발제를 통해, 대내외 여건 등을 감안할 때 재정기조는 중기적으로 긴축적일 필요가 있으며, 고령화 등으로 재정건전성이 악화될 우려가 있어 장기적 관점에서 건전한 재정운용이 필요하다고 하였다.

2011년의 경제성장률은 4.1%, 2012년~2015년의 4개년 평균 경제성장률은 4.2%에 이를 것으로 전망하였는데, 이는 글로벌 금융위기 이전 4개년 평균 4.7%에 비해 0.5%p 낮은 것이다. 이에 따라 총수입은 2011년 320.7조원, 2015년 409.5조원으로 전망되었으며, 통합재정수지는 2011년 11.6조원 흑자에서 2015년 28.1조원 흑자로 매년 흑자규모가 증가할 것으로 전망하였다. 관리대상수지는 2011년 19.4조원 적자에서 매년 적자폭이 감소하나 정부의 ‘2013년 균형재정달성목표’에도 불구하고 2015년에도 균형을 이루지 못할

것으로 예상하였다.

경제여건을 보면, 지난 7월 이후 미국, 유럽 국가 등 선진국의 경제여건이 급격히 악화되고 있어 세계 거의 모든 국가들이 동시적으로 성장세가 둔화될 것으로 보았으며, 이에 따라 수출 비중이 높은 우리 경제의 성장세도 둔화될 것으로 보았다. 이에 따라 향후 재정의 역할은 경제의 선순환 구조를 회복하는 데 있다고 보았으며, 단기적 재정부양보다는 가계저축률을 높이고 기업부문에서 중소기업 및 가계로 자금이 원활하게 흘러가도록 하는 것이 필요하다고 보았다.

또한 향후 재정운용의 방향을 제시하였는데, 세계적으로 유례없는 고령화를 감안할 때 복지 프로그램 등 장기적인 지출의 도입을 논의함에 있어서 장기적 관점의 재정운용을 고려하여야 한다는 점과, 비과세·감면제도를 정비하고 소액주주 상장주식 양도차익에 대한 과세 등 세원확대가 필요하다는 점을 지적하였다.

발제에 이어진 토론에서, 한나라당 김광림 의원은 총선과 대선이 내년에 실시된다는 재정환경을 고려할 때, 5% 가량의 재정지출 증가율은 다소 긴축적인 것이나 재정건전화 필요를 감안할 때 바람직한 것으로 보았다. 또한 조세와 관련하여 우리나라 법인세의 GDP대비 비중이 4.2%로 OECD 평균 3.5%에 비해 높은 현실을 감안할 때, 증세는 다소 어렵다고 보이며 국회에서 이를 더 논의할 필요가 있다고 하였다.

민주당 강기정 의원은, 내년도 부처 예산요구안이 올해 예산 대비 7.6% 증액된 것으로 나타났는데, 지방취득세 감면 국고보조분 등이 포함되어 있지 않아 더 올라갈 것으로 예상되므로 재정건전성에 대해 보다 고민할 필요가 있다고 하였다. 이를 위해 재정규율의 도입을 통해 예산통제를 엄격히 할 필요가 있다고 하였다.

박태규 연세대학교 교수는 예산요구액이 올해 예산 대비 7.6% 증가한 것은 4% 중반의 경제성장률 달성이 어렵다는 측면에서 다소 과한 것으로 판단된다고 하였으며, 경제성장률 전망 하향 조정 및

유럽과 미국의 경제상황 악화 등을 감안할 때 내년도에 발생할 수 있는 여러 어려움에 대처할 수 있는 수단을 확보할 필요가 있으며 이를 위해 내년도 예산 증가율은 하향 조정되어야 한다고 보았다.

박정수 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장은 「2011~2015년 국가재정운용계획 수립방향」에서의 예산 증가율을 보면 정부가 재정건전화에 애를 쓴 예산편성을 하기 위해 노력한 것으로 보이며, 앞으로도 이와 같은 긴축재정기조를 견지해나갈 필요가 있다고 보았다. 또한 재정건전화가 여러 환경에 의해 취약해질 수 있기 때문에 신규 재정지출을 도입하기 위해서는 다른 지출을 조정하도록 하는 이른바 PAYGO원칙을 도입할 필요가 있다고 하였다.

온기는 매일경제신문 논설위원은 미국의 신용등급 강등 이후 전 세계적으로 경제전망치가 하향 조정되고 있으며, 내년도 예산안 편성 시에는 이러한 하강리스크를 우선적으로 감안하여 신중한 지출편성을 하여야 한다고 하였다. 또한 호주 등의 사례를 고려할 때 재정건전화를 위한 10~30년간의 중장기 재정준칙을 도입할 필요가 있다고 하였다.

김유찬 경제정의실천시민연합 재정세제위원장은 경제여건의 불확실성 등을 고려할 때 긴축적인 재정운용이 필요하나, 경제상황이 급격히 악화되는 경우 경기안정을 위해 정부가 나서서 지출을 확대하고 적극적인 재정의 역할을 수행할 필요가 있다고 하였다.

2. 자원배분의 방향

김춘순 국회예산정책처 예산분석실장은 ‘2012년 예산의 효율적인 재정운용방향’이라는 제목의 발제를 통해, 자원배분 현황과 추이를 검토하고 2012년 예산요구안을 바탕으로 각 분야별 효율적인 자원배분의 방향을 제시하였다.

이에 따르면 2012년 예산요구안 기준으로 총지출 증가율 7.6%보다 높은 증가율을 나타낸 분야는 R&D(13.7%), 일반공공행정(11.0%), 교육(10.9%), 외교·통일(8.0%) 등 4개 분야이며, SOC(-13.8%), 문화체육관광(-6.2%), 환경(-5.8%), 농업(-2.7%) 등 분야는 2011년 예산에 비해 요구액이 감소한 것으로 나타났다.

자원배분 추이에 대해서는, 2008년 이후 R&D(11.1%), 외교·통일(8.6%), 보건·복지·노동(7.7%) 분야의 증가율이 높게 나타났으며, 글로벌 금융위기 극복을 위해 산업·중소기업·에너지 분야, 보건·복지·노동 분야가 급격히 증가하였다가 2010년 이후 증가율이 감소하였다고 분석하였다.

OECD 국가와 자원배분을 비교한 바에 따르면, 일반정부 지출을 기준으로 우리나라는 국방(Defense),



발제하는 김춘순 예산분석실장

경제업무(Economic affairs), 주택 및 지역개발(Housing and community amenities) 분야의 비중이 상대적으로 높은 반면, 보건(Health), 사회복지(Social protection) 분야는 상대적으로 비중이 낮은 것으로 나타났다.

분야별 자원배분의 방향에 대해서는, R&D 분야의 경우 국가성장동력을 확충하는 데 필요한 지출이지만 14.1%라는 증액규모는 OECD국가와 비교해 볼 때 높은 수준이므로 적정성을 검토할 필요가 있으며, 보건·복지·노동 분야의 경우 지출증가필요성이 인정되지만 의무지출의 증가와 신규 수요의 반영을 위해서는 기존 지출의 비효율성을 개선할 필요가 있다고 보았다. 국방 분야의 경우 인건비 증가소요가 발생하고 있는데 군인력의 효율적 운영을 위한 논의가 필요하며, 교육 분야의 경우 구조적 관점에서 초중등 교육과 고등교육 예산 배분 논의가 필요하다고 보았다.

발제에 이어진 토론에서, 한나라당 김광림 의원은 국가경쟁력 및 국민여론을 고려할 때 복지 분야를 제일 많이 늘리되, 미래를 대비한 R&D 및 녹색성장 분야에도 중점을 둘 필요가 있으며, 효율성 증대를 위해 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 복지서비스 제공이 필요하다고 하였다. 또한 복지 분야는 한 번 돈이 들어가면 줄이기 어렵기 때문에 전달체계의 개선이나 중복 방지에 많은 노력을 기울여야 한다는 점을 지적하였다.

민주당 강기정 의원은 SOC예산 및 R&D예산은 감액이 필요하며, 등록금 지원 등을 위해 교육예산이 증가되어야 한다고 보았다. 결산 지적사항에 대해 정부가 국회의 요구를 보다 적극적으로 수용할 필요가 있다는 점도 지적하였다.

박태규 연세대학교 교수는 R&D예산의 경우 중요성은 감안되나 총량뿐만 아니라 구체적인 내용에 대한 검토를 통해 보다 심도 있게 논의하여 결정할 필요가 있으며, 일반 공공행정 분야 예산을 억제할 필요가 있다고 하였다. 복지예산의 경우, 예산증가가 복지정책의 성공적 수행을 의미하는 것은 아니며, 일자리 창출 등을 통해 복지의 선순환이 이루어지고 있는지를 충분히 검토할 필요가 있다고 보았다.

박정수 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장은 교육 분야나 노동 분야의 예산이 보다 증대될 필요가 있는데, 영유아 교육이나 평생학습 등 우선순위가 미루어져 왔던 부분을 집중 지원할 필요가 있다고 하였다.

온기운 매일경제신문 논설위원은 고령화 등을 고려할 때 선심성 복지정책이 남발되지 않도록 주의를 기울여야 한다고 하였고, 많은 국민들이 예산의 구체적 배분 내역을 잘 모르고 있는데 언론에서 이러한 부분을 부각시켜 알리는 것이 필요하다고 하였다.

김유찬 경제정의실천시민연합 재정세제위원장은 R&D 분야의 경우 하부구조가 제대로 되어 있지 않으면 투입 예산이 증가해도 산출이 증가하지 않는다는 점에서, SOC 분야의 경우 건설산업 분야에 대한 정부의 보조금 성격을 갖는다는 점에서 예산증가율이 조정되어야 한다고 보았으며, 복지지출의 경우 개인의 미래대비저축을 감소시키기 때문에 총수요 증대를 통해 경제 및 국가재정에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여야 한다고 하였다.

3. 내년도 재정운용방향 등에 대한 설문조사 결과

한편 토론회 전 재정전문가 50인을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면, 2012년도 경제상황에 대해서는 60%의 전문가가 올해보다 악화될 것으로 보았고, 2012년도 재정기조에 대해서는 48%의 전문가가 올해보다 긴축적이어야 한다고 하였다. 분야별 자원배분에 대한 설문조사에서는 2012년 예산요구안 대비 지출비중의 증가가 필요한 분야로 보건·복지·노동 분야(34%), 산업·중소기업·에너지 분야(20%), 교육 분야(20%)를 꼽았으며, 지출비중의 감소가 필요한 분야로는 일반공공행정 분야(30%), SOC 분야(18%), 국방 분야(14%)를 꼽았다.



객석을 가득 메운 청중들

4. 마치며

토론회에서 더욱 다양하고 많은 의견들이 도출되었지만, 대내외 여건을 감안하여 내년의 예산총량은 다소 긴축적일 필요가 있다는 점, 중장기적 재정건전성 확보가 필요하다는 점, 복지 분야의 지출증가가 필요하며 전달체계의 개선 등 지출효율성 증대를 위한 노력이 병행되어야 한다는 점, 재정효율성 증대를 위해 예·결산 관련 제도 개선이 필요하다는 점이 2012년 예산편성과 관련된 가장 핵심적인 시사점이라 할 수 있을 것이다. 국회예산정책처는 이러한 토론내용과 시사점을 정리하여 국회 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하였으며, 아울러 향후에도 지속적으로 예산안 편성 및 심의에 대한 논의의 장을 마련할 계획이다. ☞

정리 : 윤준승 재정정책분석팀 경제분석관

예산정책 지식포럼

NOBO Knowledge Forum

국가 재정 · 정책에 대한

지식 · 정보의 학습과 소통의 장

국회예산정책처는 지난 7월부터 매달 「예산정책 지식포럼」을 개최하여, 조직 내 · 외부 간 국가 재정과 정책에 대한 지식과 정보를 학습하고, 소통하는 장을 마련하고 있다. 이와 같은 정기적인 학습과 토론의 계기는 폭넓은 지식과 정확한 현안 인식에 토대를 둔 재정 분석의 기반을 구축하는 데 기여할 것으로 기대된다. 「예산정책 지식포럼」은 예산정책처 직원들의 높은 관심과 참여로 2011년 10월 현재, 총 3회 개최되었다.

제1회 예산정책 지식포럼

주제	국회의 연중 예산심의 방안 – 사전예산제도 도입을 중심으로
시간 · 장소	2011. 7. 11(월) 16:00~17:50 의정관 105호
발제 · 토론	발 제: 이덕만 (건국대 경제학과 교수)
	지정토론: 지동하 (예산결산특별위원회 입법조사관)
	윤용중 (예산정책처 경제정책분석팀장)
	진 행: 박인화 (예산정책처 예산분석심의관)
	자유토론: 예산정책처 직원

첫 예산정책 지식포럼을 개최하며 주영진 처장은 국회예산정책처 개청 이후 7년 9개월이 경과한 현 시점에서, 예산정책 지식포럼과 같은 토론과 학습의 장을 마련할 필요성에 대해 절감한다고 밝히면서, 조직 내 · 외부 간 재정 · 현안과 관련한 지식의 공유가 필요하다고 강조하였다. 또한 국회의 연중 예산심의와 관련한 주제는 최근 관심이 높아지고 있는 현안으로서, 오늘의 포럼이 많은 것을 학습하고 고민하는 기회가 되기를 기대한다고 밝혔다.

주제발표 이덕만 교수는 먼저 “사전예산제도”에 대하여, 본 예산안을 확정하기 이전에 사전예산보고서를 의회에 제출하여 사전심의를 받는 것으로, 두 차례에 걸쳐 정부가 제출하는 사전예산(pre-budget)과 본예산(full-budget)을 심의하는 제도를 말한다고 정의하였다. 이러한 제도를 도입 · 시행하고 있는 주요국가들(뉴질랜드, 스웨덴, 영국, 캐나다, 브라질 등)은 공통적으로 1990년대 중반 심각한 재정적자에 직면하였는데, 이를 극복하기 위한 제도개편의 일환으로 동 제도를 도입하였다고 설명하였다

이덕만 교수는 사전예산제도를 도입 · 시행한 국가들이 그동안의 시행 경험을 바탕으로 동 제도에 내리는 평가는 매우 긍정적이라고 밝혔다. 동 제도의 도입으로 예산 심의가 일 년 내내 이루어짐에 따라 국회의 부담이 커지고, 재정운용의 신축성이 떨어진다는 비판이 제기되기도 하지만, 이 제도는 재정개혁을 위해 새로운 재정 제도의 도입을 적극 추진하고 있는 우리나라에서 고려해야 할 중요한 정책과제로 볼 수 있다고 제안하였다.

우리나라에 사전예산제도를 도입해야 할 필요성으로는 첫째, 현재 국회예산결산특별위원회 예산심의 일정의 대부분은 정부가 제출한 예산안 및 기금운용계획안 조정을 위한 소위원회의 운영에 할애되고 있는바, 동 제도의 도입을 통해 국가 재정정책의 전반적인 윤곽에 대한 공개적인 논의를 활성화할 필요가 있다고 하였다. 둘째, 현행 국가재정법은 국가재정운용계획"에 사전예산제도를 실시하고 있는 국가들이 의회에 제출

106 NABO Budget & Policy

VOL.24 2011. AUTUMN 107

하는 ‘사전예산보고서’에 포함하고 있는 내용을 대부분 망라²⁾하고 있으나, 국가재정운용계획의 국회 제출 의무만을 규정하고 있는바, 국회의 심의·의결을 받도록 하는 사전예산제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 주장하였다.

지정토론 지동하 입법조사관(국회예산결산특별위원회)은 현행 예산심사 형태와는 별도의 재원배분에 대한 논의가 필요하다는 발표자의 견해에 공감을 표하면서, 현재 예산결산특별위원회 계수조정소위와는 별도로 ‘재원배분소위(가칭)’를 설치하여, 분야·부문별, 부처별 재원배분에 대한 소위의 의결이 정부에 기속력을 가지도록 하는 방안을 제시하였다.

윤용중 경제정책분석팀장은 사전예산심의의 구체화를 위하여 심의·의결의 대상, 의결의 형식 및 효력, 논의 절차 등에 대한 구체적인 논의가 필요하다고 하였다. 또한 사례로 제시된 유럽 각국의 현재 재정상황이 우리와 비교하여 건전한지에 대하여 고찰이 필요함과 동시에, 관료에 의한 예산팽창뿐만 아니라, 정치인에 의한 예산팽창도 가능하므로 자율통제를 위한 제도적 보완이 필요하다고 제안하였다.

자유토론 박종규 경제분석실장은 발표자가 사전예산제도 도입의 사례로 제시한 영국, 스웨덴, 뉴질랜드 등의 재정건전성 개선이 전적으로 사전예산제도 도입의 결과라고 할 수 있을지 의문인바, 다양한 요인에 의한 영향과 구분하여 분석할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

박용주 사업평가국장은 현행 국가재정운용계획은 5년의 기간을 대상으로 하고 있어, 이에 대한 계획에 기속력을 부여하는 것은 경제여건의 잦은 변화에 대한 신속적 대응을 저해할 우려가 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 하였다.

정문중 행정예산분석팀장은 스웨덴, 브라질, 영국 등의 국가가 사전예산제도를 도입한 취지는 입법에 따른 재정건전성 악화를 사전에 통제하는 데 있으며, 재정여건이 개선된 후 제도가 일부 변경된 것으로 파악하고 있다는 의견을 제시하였다.

이환성 경제사업평가팀장은 사전예산제도 도입의 목적은 재정건전성과 재정효율성 확보에 있으나, 1차적 목적은 행정부에 독점된 재정정보의 투명한 공개에 있고, 이를 전제로 재정 건전성 및 효율성에 대한 논의가 가능할 것인바, 사전예산제도의 도입에 동의한다고 밝혔다.

1) 국회는 2006년 10월에 제정한 「국가재정법」을 통해 정부가 수립한 국가재정운용계획을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출할 것을 의무화한 바 있으며, 재정운용의 건전성 및 효율성을 제고하기 위해 2008년 2월과 2010년 5월 두 차례에 걸쳐 국가재정법의 개정을 통해 국가재정운용계획에 포함될 내용을 보다 구체적으로 명시하였다.

2) 의무지출 및 재량지출 증가율 및 산출내역, 재정수입의 증가율 및 근거, 통합재정수지의 관리계획, 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인, 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서, 주요기금의 중장기 재정관리 계획, 국가채무관리계획, 수정예산안 및 추가경정예산이 재정총량에 미치는 효과 및 관리방안 등

제2회 예산정책 지식포럼

주제	복지재정과 복지정책	
시간·장소	2011. 8. 19(금) 16:00~17:30	국회의정관 105호
발제·토론	발	제: 안종범 (성균관대 경제학과 교수)
	지정토론: 윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)	
	박인화 (예산정책처 예산분석심의관)	
	진	행: 윤용중 (예산정책처 경제정책분석팀장)
자유토론: 예산정책처 직원		

주제발표 안종범 교수는 분배구조의 악화와 빈곤의 심화, 고령화와 저출산, 통일비용 등의 요인으로 향후 복지수요가 증가할 것으로 전망하였다. 그러나 현행 복지정책은 실태 파악이 부실하고, 정책의 실효성에 대한 평가가 부재하며, 정책의 목적과 대상이 불명확할 뿐만 아니라, 부처 간 정책의 중복성이 나타나는 등의 문제를 보인다고 지적하였다.



향후 복지정책의 기본방향은 시장친화적이고, 수요자 중심이어야 하며, 정책의 목적과 대상이 명확하게 정의되어야 하고, 제도와 행정에 있어서의 비용 효과성, 효율성, 그리고 중복성 등을 점검하는 평가체계의 확립이 중요하다고 강조하였다. 복지 재원조달과 관련하여서는 국민적 합의를 통해 ‘저부담-저복지’, ‘중부담-중복지’, ‘고부담-고복지’의 3가지 선택지 가운데 하나를 선택할 필요가 있다고 밝혔다.

또한 「사회보장기본법」의 전부개정을 통해 복지의 패러다임을 소득보장 중심에서 소득보장 및 서비스 제공의 균형으로 변화시키고, 저비용-고효율의 복지정책을 위해 사회적 자본으로서의 신뢰(trust) 구축이 시급함을 강조하였다.

지정토론 윤석명 연구위원(한국보건사회연구원)은 성공적인 복지제도를 위해서는 소득이 많은 사람이 더 많이 부담한다는 자발적인 공감대 형성이 전제되어야 하나, 우리의 경우 사회적 투명성이 낮아 이러한 합의의 형성이 어려운 점이 문제라고 지적하였다. 또한 어떤 복지제도든 비용을 부담한 세대가 혜택을 누릴 수 있는 구조가 되어 사회적 합의의 도출에 ‘시간불일치성(time inconsistency)’에 따른 어려움이 없어야 하며, 현재 국민연금제도의 사각지대에 있는 전업주부, 저소득 일용직 근로자 등 특수고용관계에 있는 자를 포괄할 수 있도록 보험금의 일부를 국가가 지원하는 등 제도의 문턱을 낮출 필요가 있다고 제안하였다.

박인화 예산분석심의관은 복지부담의 증대로 인한 재정지출의 확대와 재정건전성 달성을 위한 재정긴축이 야기하는 불안정 사이에서 바람직한 정책조합은 무엇이 되어야 하는지 의문을 제기하였으며, 연금 등 사회보장제도가 내실화될 때까지는 빈곤과 사회적 위험에 따른 부작용 해소를 위한 선별적인 지원이 필요하

다는 입장을 피력하였다. 또한 각종 여론조사는 복지확대에 대한 찬성과 증세에 대한 반대라는 이중성을 보여주는바, 증가하는 복지지출을 조달하면서 사회통합을 이루기 위해서는 국민적 합의를 이끌어가는 정치적 과정이 중요하다고 강조하였다.

자유토론 천우정 행정예산분석팀장은 발제내용에 따르면 ‘소득보장을 위한 현금지원보다 사회적 서비스제도의 구축이 중요하고, 이로써 비용이 절감될 수 있다’고 하였는바, 서비스 제공에도 비용이 든다는 점에서 양자 간 어떤 차이가 있는지에 대해 질문하였다. 이에 대하여 안종범 교수는 서비스 제공에 드는 비용은 대상자에 대한 직접 지출이 아니라 시설과 설비에 대한 지출로서, 초기 설비투자가 클 뿐 장기적인 지출소요는 감소하며, 소득보장을 위한 현금지급과 서비스 제공의 최적조합에 대한 연구가 필요하다고 설명하였다.

정민주 예산분석관은 맞춤형 복지를 지향하는 관점에서 개선이 시급하다고 판단되는 부분이 무엇인지에 대하여 질문하였고, 이에 대하여 안종범 교수는 국민기초생활보장제도의 개선이 시급하다고 답하였다. 현재 최저생활수준 이하의 경우 7개 급여의 지급대상자가 되므로 탈수급의 유인이 생기지 않는바, 개별급여로 전환할 필요가 있다고 설명하였다.

제3회 예산정책 지식포럼

주제	글로벌 재정위기와 재정 · 금융정책의 대응방안	
시간 · 장소	2011. 9. 26(월) 16:00~17:30	국회의정관 105호
발제 · 토론	발 제:	강동수 (KDI 거시 · 금융정책연구부장)
	지정토론:	임일섭 (농협경제연구소 거시경제센터장)
	신후식 (예산정책처 거시경제분석팀장)	
	진 행:	조영철 (예산정책처 공공기관평가팀장)
	자유토론:	예산정책처 직원

주제발표 강동수 박사(KDI 거시 · 금융정책연구부장)

는 먼저 그리스의 2차 구제금융 요청으로 촉발된 유럽 재정위기의 재발, 8월 5일 S&P의 미국 국가신용등급 하향으로 인한 글로벌 금융시장의 혼란, 주식시장의 불안정 등 이번 글로벌 재정위기의 세계적 흐름에 대하여 설명하였다. 그리고 2008년 글로벌 금융위기 시와 달리 이번 위기에서는 지난 3년간 재정 및 통화정책의 소진으로 인하여 재정건전성을 회복하는 동시에 경기의 하강을 막을 수 있는 정책적 수단이 부재하며, 정치리스크로 인하여 위기 해결을 위한 국가 간 정책 공조가 어려울 수 있기 때문에 국제 경기 회복은 상당 기간 지연될 것으로 예상하였다.




우리나라의 경우 2008년 글로벌 금융위기 당시에 비하여 금융기관에 대한 외환건전성 및 유동성 규제가 강화되었고, 펀더멘털의 호조로 인하여 외환시장이 안정되어 있기 때문에 이번 재정위기가 우리나라의 경제에 미치는 위험성은 상당 부분 약화될 것으로 전망하였다. 다만, 외국인 자본의 대규모 유출 가능성, 우리나라의 높은 가계부채 비중, 높은 가계대출 증가로 인한 비은행 금융기관의 부실화 가능성 등 위험 요인이 상존하고 있다는 점을 지적하였다.

이어서 해외발 금융위기의 부정적 영향을 최소화하기 위해 건전한 거시정책 기조를 지속적으로 유지할 필요가 있다고 주장하였다. 금융정책 부문에서는 가계부채 등 취약한 금융부문에 대한 선제적인 구조조정을 통하여 금융위기 대응능력을 사전에 제고할 필요가 있고, 재정정책 부문에서는 향후 인구구조 고령화에 따른 사회복지지출 증가에 대비하여 조세부담률을 점진적으로 상향시키는 등 재정건전성을 확보하기 위해 노력할 필요가 있다고 주장하였다. 다만, 수요 측면의 물가상승 압력과 마이너스인 실질금리를 고려할 때 통화정책의 기조 변화에는 신중한 접근이 필요하다고 주장하였다.

지정토론 임일섭 박사(농협경제연구소 거시경제센터장)는 현재 미국의 국가부채 누적과 재정수지 악화는 주로 과거의 전쟁비용, 감세정책과 경기침체로 인한 세수위축에 기인한다고 설명하고, 미국은 조세제도 개편 등을 통해 재정지출을 확대할 여력이 있기 때문에 미국정부의 중장기적 부채상환능력에 대한 의구심에 기인한 재정위기 우려는 정당화되기 어렵다고 주장하였다. 또한 이번 재정위기에서 나타난 금융시장의 불안은 본질적으로 정책 또는 정치의 위기에서 비롯된 것이라고 주장하였다. 즉 2008년 글로벌 금융위기 이후 재정지출로 인해 정책수단이 소진되었다고 볼 수 없으며, 미국과 유로지역의 정치적 여건 등으로 인해 추가적인 정책수단을 사용하기 어렵다는 점이 문제의 핵심이라고 지적하였다.

신후식 거시경제분석팀장은 2008년 글로벌 금융위기 이후 증가한 부채를 조정하는 과정에서 선진국 경제의 장기 저성장이 예상되며, 이에 따라 우리나라의 수출환경이 악화될 것을 우려하였다. 또한 글로벌 재정위기하의 재정 · 금융정책 방향으로서 대외신인도를 제고하기 위한 안정적인 재정금융정책 유지, 가계저축률 제고를 통한 국내 금융시장의 기능 및 규모 확대, 충분한 외환유동성 확보를 통한 외환보유고 확대 등의 방안을 제시하였다.

자유토론 신동진 경제분석관은 환율 평가절하에 따른 우리나라의 수출 증가, 경기 회복의 가능성을 언급한 발제 내용에 대하여 2008년 글로벌 금융위기 당시와 달리 이번 위기에서는 선진국의 추가 재정지출 여력이 없으므로 재정위기가 장기화될 경우 수출 증대를 통한 국내 경기 회복 효과는 약화될 것이라고 예상하였다. 이에 대하여 강동수 박사는 경제위기를 겪고 있는 국가들의 환율이 동시에 평가절하되는 경우 개별 국가의 수출 증대에 한계가 있을 수 있다고 하면서 특히 국제적 정책 공조가 이루어지지 못할 경우 환율전쟁, 무역전쟁이 발생할 가능성이 있음을 언급하였다. 

정리 : 김양혜 경제예산분석팀 예산분석관 / 윤상우 공공기관평가팀 사업평가관

최신 분석보고서



2012년도 예산안 분석—부처별 분석

국회예산정책처는 지난 9월 30일 정부가 국회에 제출한 총지출 326.1조원 규모의 예산안에 대한 분석을 실시하여, 이중 총 520여개 예산사업의 문제점을 심층 분석한 후 이를 유형별로 제시하였다.

문제가 있는 사업들을 유형별로 살펴보면, ‘예산의 과다 편성’ 사례가 25.5%(126건)으로 가장 많았고, 다음으로 ‘법·제도의 미비’가 17.8%(88건), ‘필요성·공익성 결여’가 12.6%(62건), ‘집행실적 부진’이 10.5%(52건) 순으로 나타났다. ‘예산의 과다 편성 사례’의 경우 국회 예산안 심의 과정에서 개별 사업의 집행가능성이나 산출근거의 적정성 등에 대한 면밀한 검토를 토대로 예산액을 적정 수준으로 조정할 필요가 있으며, ‘법·제도 미비’의 경우는 관련 법령이나 제도에 대한 보완이 이루어진 후에 예산이 반영될 필요가 있을 것이다.

보고서에서 문제가 있는 것으로 지적된 예산사업을 소관 상임위원회 별로 살펴보면, 지식경제위원회 소관이 66건으로 가장 많았으며, 다음으로 행정안전위원회 소관 55건, 기획재정위원회 소관 49건, 농림수산식품위원회 소관 47건, 국토해양위원회 소관 42건 등의 순으로 나타났다.

주요 분석 사례를 살펴보면, 산은금융지주 및 기업은행 등의 지분 매각이 불확실한 점을 고려하여 관련 세입예산안을 감액할 필요가 있으며, 그 밖에 중소기업 모태펀드와 중복되는 성장공유형 대출 및 특혜성 융자 우려가 있는 이익공유형 대출 감액 필요, 저소득·서민층의 실질적인 주거생활 안정을 위한 대출조건 개선 필요, 국가장학금 지원사업의 구체적 시행계획 미비, 쌀소득보전 변동직불금 예산안 과다 편성, 해외 농업개발사업의 부적절한 사업 추진 문제 등이 지적되고 있다.

국회예산정책처는 이번 발간한 「예산안 부처별 분석」 외에도 향후 국회의 예산안 심의일정에 맞추어 「예산안 총괄」, 「예산안 중점 분석」, 「성인지 예산서 분석」, 「예산안

분석 종합」 등을 순차적으로 발간함으로써 국회의 2012년도 예산안 심의를 적극 지원할 예정이다.

[2012년도 예산안 분석 시리즈]

순번	보고서 제목	주요 내용
1~5	예산안 부처별 분석 (I~V)	국회 상임위원회별로 구분하여 상임위원회 소관 정부부처의 개별 예산사업을 심도 있게 분석·정리
6	예산안 총괄	2012년 재정운용 여건, 재정운용 기초, 예산안의 주요내용 및 자원배분상의 특징 및 문제점, 통합재정, 성과계획서 등에 관한 내용을 간략하게 정리
7~9	예산안 중점 분석 (I~III)	2012년도 예산안 및 재정전반에 걸친 주요 현안을 중점주제로 선정하여 심도 있게 분석
10	성인지 예산서 분석	국회에 제출된 성인지 예산서가 성 평등 관점과 젠더 이슈 개선을 부처별 예산사업에 얼마나 적절하게 반영하였고 있는지를 분석
11	예산안 분석 종합	상기 예산안 분석보고서(시리즈 1~10)의 주요 분석내용을 요약·정리하고, 예산안분석 결과 도출된 세출조정방안 등을 구체적으로 제시

2010회계연도 결산 분석 종합

「2010회계연도 결산 분석 종합」편은 총 12권으로 구성된 2010회계연도 결산분석시리즈의 최종 보고서로서 예산결산특별위원회 결산 심사를 지원하기 위하여 7월 발간한 부처별 분석과 중점 분석 내용을 종합적으로 요약·정리한 수요자 중심의 맞춤형 보고서이다.

본 보고서는 결산 총량 및 중점 분석 주제 40개와 주요 부처별 분석 주제 369개를 엄선하여 결산 현황, 주요 쟁점 및 시정·제도개선·예산연계 사항을 일목요연하게 정리하여 수록하였다.

정부의 부적절한 예산 집행 사례를 11가지 문제 유형으로 체계화하고, 이를 국회 결산 시정요구 양식에 맞게 재분류한 377건의 “시정·제도개선 제안”을 수록하였다. 또한 예산 집행이 부적절한 것으로 분석된 총 489개 사업을 11가지 문제 유형으로 구분한 결과 사업수행 방식이 비효율적이거나 타당성이 부족한 “집행관리 부적절” 사례가 139건(28.4%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있어 정부의 예산 집행 관리가 보다 철저



유형	개수	사업 수
필요성 · 공익성 결여	사업 목적이 이미 달성되었거나 지자체나 민간 등에서 수행할 필요가 있어 사업 추진여부를 재검토할 필요가 있는 사업	5
사업의 유사 · 중복	사업의 목적, 내용 및 지원대상이 서로 유사하여 통 · 폐합 검토가 필요한 사업	22
기금의 역할 재정립	기금의 당초 설립목적이 달성된 경우, 기금의 설립 목적과 위배되는 경우, 예산사업의 형태로 추진할 필요가 있는 사업	11
집행실적 부진	연례적으로 집행이 부진하거나 2010년도 집행률이 매우 낮은 사업	63
예산 과다 · 과소 편성	사업 성격 및 재정소요에 비하여 예산편성이 과다 과다 또는 과소하게 편성된 사업	60
사업성과 미흡	사업성과가 저조한 사업	48
법령 위반	관련 법령을 위반하여 추진되는 사업	32
사업계획 부실	구체적 사업계획이 수립되지 않아 실적이 저조하거나 효율성이 떨어지는 사업	41
법 · 제도 미비	법적 근거가 명확하지 않은 상태에서 사업이 추진되고 있거나 관련 제도의 개선이 필요한 사업	49
목적 외 사용	당초 예산 편성의 목적과 다른 용도로 집행된 사업	19
집행관리 부적절	사업수행 방식이 비효율적이거나 타당성이 부족한 사업	139
합계		489

하계 이루어질 필요가 있음을 지적하고 있다. 연례적으로 집행이 부진하거나 2010년도 집행률이 매우 낮은 “집행실적 부진” 유형 63건(12.9%), 사업 성격 및 재정소요에 비하여 예산이 과다 또는 과소하게 편성된 “예산 과다 · 과소 편성” 유형 60건(12.3%) 등의 순으로 높은 비중을 점유하고 있다. 정부가 사업 추진 과정에서 관련 법령을 위반한 것으로 분석된 “법령 위반” 사례도 총 32건(6.5%) 존재하는 것으로 분석되었다.

아울러 문제가 있는 것으로 분석된 총 377개 주제에 대하여 문제점 및 시정 방향을 국회 결산 시정요구사항 양식으로 정리하여 의원 및 상임위 등에 제공하여 보고서의 활용도를 제고하고자 하였다. 국회는 결산 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구할 수 있기 때문에 실제 상임위 · 예결위 의결 형식에 맞게 결산 분석 결과를 정리함으로써 향후 국회 결산 심의 과정에서 널리 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

시정 및 제도개선 제안 현황을 대상 부처별로 살펴보면, 농림수산식품부에 대한 것이 총 53건(전 부처 공통 사항 제외)으로 가장 많았으며, 다음으로 국토해양부 43건, 기획재정부 36건, 지식경제부 32건 등의 순으로 나타났다.



2011~2015년 경제 전망

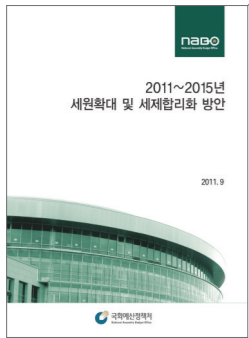
국회예산정책처는 「2011~2015년 경제 전망」 보고서에서 2012년 국내경제성장률은 3.5%로 2011년(3.8% 예상)보다 0.3%p 낮아질 것으로 전망하였다. 2011년 상반기 중 3.8% 성장한 국내경제는 남부유럽의 재정위기와 미국경제의 재침체 우려 등으로 야기된 국제금융시장의 불안정 때문에 하반기에도 둔화세를 이어갈 것으로 예상했기 때문이다. 2012년 국내경제성장률이 2011년보다 낮아질 것으로 보는 이유는 글로벌 금융위기 이후 빠른 성장을 이끌었던 수출이 위축되는 가운데 내수도 부진할 것으로 보이기 때문이다. 수출이 위축될 것으로 보는 이유는 첫째, 남부유럽 국가들의 재정위기가 조기에 해소되기 어려워 국제금융시장의 불안정이 상당기간 지속될 것이라는 점, 둘째, 고용부진과 부채조정으로 미국경제도 저성장세가 이어질 것이라는 점, 셋째, 중국 등 일부 개도국들이 인플레이션 압력을 약화시키기 위한 긴축정책을 지속하여 개도국의 성장세가 낮아져 세계교역의 둔화가 예상되는 점 때문이다. (행정부: 4.5%성장 전망)

[2011~2015년 국내경제 전망]

(단위: %, 억달러, 원/달러, 원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국내총생산	6.2	3.8	3.5	3.9	4.2	4.0
민간소비	4.2	2.9	2.7	3.1	3.4	3.3
설비투자	25.5	6.5	2.9	4.5	6.1	5.3
건설투자	-1.0	-5.8	-0.6	1.6	1.6	1.0
총수출	14.6	10.6	7.5	7.9	8.8	9.4
총수입	17.1	8.6	6.6	7.0	7.8	8.1
경상수지(억달러)	282.1	178.6	147.7	169.1	182.9	180.3
상품수출(통관)	28.3	21.5	10.4	11.5	13.9	12.4
상품수입(통관)	31.6	24.8	11.7	12.1	14.2	13.1
GDP디플레이터	3.7	2.8	3.2	2.6	2.7	2.6
소비자물가	2.9	4.4	3.6	2.8	2.9	2.8
실업률	3.7	3.6	3.7	3.6	3.5	3.5
원/달러 환율(기준환율)	1,156	1,102	1,112	1,079	1,036	998
국고채수익률(3년만기)	3.7	3.7	3.5	4.1	4.7	4.8
경상국내총생산	10.1	6.6	6.7	6.5	6.9	6.6

주: 1) 실업률은 구직기간 4주 기준임
2) 환율, 국고채수익률은 연평균
자료: 국회예산정책처, 한국은행, 통계청



국내경제는 2012년까지 하강국면을 보인 후 2013년부터 서서히 회복될 것으로 예상된다. 대외적으로 선진국 민간부문의 경제활력 제고(설비투자 회복 및 고용증가)와 개도국의 내수확대정책(중산층의 소득증대효과 등)으로 해외수출여건이 개선되고 국제금융시장의 불안이 진정될 것이다.

2013년 이후 세계경기 회복에 따른 기대성장률 상승으로 설비투자가 늘어나면서 우리나라의 내수(민간소비+총고정자본형성)의 성장기여도도 점차 높아질 것으로 예상된다. 2011년과 2012년 중 연평균 1.6%p에 그친 내수의 성장기여도가 2013년부터 2015년까지 연평균 2.4%p 높아질 것으로 보인다. 그러나 고용 없는 성장, 수출과 내수업종의 양극화(산업 연관 관계 약화), 국내가계의 부채조정 등으로 인해 내수의 성장기여도는 글로벌 금융위기 이전에 비해 상대적으로 낮은 수준에 그칠 것이다.

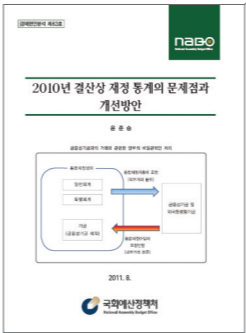
2013년부터 경제성장률이 점진적으로 높아지면서 2011~2015년 경제성장률은 연평균 3.8%를 나타낼 전망이다. 이는 행정부(4.5%) 및 글로벌 금융위기 이전(2004~23007년)의 연평균 성장률(4.7%)보다 낮은 수치이며, 가계부채 조정 본격화와 완만한 고용증가세로 내수부문의 성장탄력이 약화될 것으로 전망되기 때문이다.

2011~2015년 세원확대 및 세제합리화 방안

현재 국가재정운용계획에는 총수입전망만 제시하고 있을 뿐, 중기 세제개편 계획은 포함하지 않고 있어 중기 재정계획이라고 하기에는 미흡한 편이다. 매년 행정부가 국회에 제출하는 세제개편안에도 일몰이 도래하는 비과세·감면 항목의 폐지 여부, 당해 연도 이슈가 된 문제를 해결하기 위한 세제상의 대응방안 등을 위주로 계획성 없이 단편적이고 대중적인 방안을 100개 이상의 항목으로 제시할 뿐이다. 이에 따라 행정부의 세제개편안을 통해서 정부는 정부가 달성하고자 하는 경제정책의 목적을 알기 어렵게 되었으며, 매년 수많은 항목 변화로 인해 복잡해진 세제의 내용을 납세자들이 파악하기 어려운 상황이었다. 이에, 본 보고서는 매년 발간해온 행정부의 세제개편안에 대한 검토·분석보고서와 차별화하여 국회차원에서 독자적으로 중기 세원확대 및 세제합리화 방안을 제안하였다.

동 보고서는 향후 정부의 국가재정운용계획 수립에 기여하도록 ‘낮은 세율, 넓은 세원’ 원칙에 부합하는 세원확대 및 세제합리화 방안을 제시하였다.

단기 세원확대 방향으로는 2011~2012 일몰도래 비과세·감면항목 17개 축소·폐



지 및 법인의 과도한 사내유보금에 대한 과세 방안 모색 등을 제안하였다.

중기 세원확대 방향으로는 금융서비스에 대한 부가가치세 과세방안 모색, 이자소득 세율 인하, 소액주주 상장주식 양도차익에 대한 과세 방안 등을 제시하였다.

세제합리화 방안으로는 부가가치세 간이과세 개편 방안과 근로장려세제 확대시행 방안을 제시하였다.

동 보고서에서 제안한 세원확대 및 세원합리화 방안이 시행될 경우, 2013년 이후 약 3.3조원의 세수가 증가할 것으로 기대된다. 세원확대 방안 중 단기 세원확대 방안인 비과세·감면 정비를 통해 4.2조원, 중기 세원확대 방안을 통해 0.3조원이 증가하고, 세제합리화 방안을 통해 1.2조원이 감소할 것으로 예상된다.

[경제현안분석 제63호]

2010년 결산상 재정통계의 문제점과 개선방안

2010회계연도의 정부결산상 통합재정수입은 270.9조원, 통합재정지출은 254.2조원으로 집계되었고, 통합재정수지는 16.7조원 흑자로 나타났다.

정부는 유가증권(물납주식) 매각수입을 용자회수로 처리하여 통합재정지출규모를 과소계상하였다. 정부가 2010년 결산에서 용자회수로 처리한 유가증권매각대 1,309 억원은 세금을 현금 대신 받은 ‘물납주식’¹⁾에 해당된다. 물납주식은 당초에 국가재정으로 매입했던 주식 아니기 때문에 용자 및 용자회수 행위가 성립할 수 없으며, 이에 대한 적절한 처리방법의 모색이 필요한 것으로 분석하였다.

통합재정 범위 밖에서 안으로 금전이 유입되는 경우, 외부거래로서 통합재정수입 통계에 포함하여야 하나, 정부는 이를 내부거래로 분류하여 통합재정 통계에서 제외한 경우가 있다. 공적자금상환기금(통합재정 범위 안)이 부실채권정리기금(통합재정 범위 밖)으로부터 금전을 지급받은 거래는 통합재정수입 통계에 포함되어야 할 것이나 정부는 이를 내부거래 코드(9000)프로그램)로 분류하고 있으며 통합재정수입에서 제외하였다.

정부는 통합재정범위를 설정함에 있어서 ‘회계별’로 분류하고 있지만, 공공자금관리기금의 이자지출액 규모를 산정할 때에는 ‘기능별’ 분류를 기준으로 적용하여 일관

1) 현금자산이 부족한 납세자에게 주식 등으로 세금을 납부할 수 있게 하는 제도로, 소득세·법인세·종합부동산세·상속세 및증여세에서만 허용되며 실제로는 상속세 및 증여세에서 대부분 발생함

성이 훼손된 점이 있다. 회계별 분류에 따라 건강보험 등 사회보장제도와 한국국방연
구원 등 일부 공공기관을 통합재정통계에서 제외하였는데, 공공자금관리기금의 이자
지출 및 외환평형기금에 대한 순융자금액에 대해서는 기능별 분류에 따라 각각 5.3
조원 및 16.0조원 전액을 통계에서 제외하였다. 회계별 분류가 아닌 기능별 분류를 일
관되게 실시하려면, 현재 회계·기금에 속하지 않는다는 이유로 재정통계에서 제외되
어 있는 건강보험 등을 통합재정통계에 포함하여야 할 것이다.

최근 남유럽 재정위기에서 볼 수 있듯이 투명한 국가재정운용을 위해서는 명확하고
일관성 있는 재정통계가 필수적이며, 이를 위해 재정통계 작성 지침 마련 및 재정통계
전문인력 확보 등을 제안하였다.

[경제현안분석 제65호]

자영업자 현황 및 정책 방향

동 보고서에서는 1991년 이후 자영업자 현황을 ‘경제활동인구조사’ 자료를 활용하여
분석하고 향후 정책방향을 제시하였다.

먼저 자영업자 현황을 살펴본 결과, 농림수산업 분야를 제외한 전 산업(非農 全産
業)에서 전체 취업자 중 자영업자 비중은 1991년 27.9%에서 2010년 24.5%(총 546만
6천명)로 감소하였다. 비농 전 산업 자영업자 중 42.4%인 231만 8천명(2010년 기준)
이 도매·소매업 및 숙박·음식업에 종사하는 것으로 나타났다. 자영업자 중 도매·
소매업 종사자 비중은 1993년 43.2%에서 2010년 28.6%로 감소하였으며, 숙박 및 음
식업의 경우 1993년 14.8%에서 2010년 13.8%로 감소하였다. 또한 자영업 부문에서
고령화 현상이 심화되었다. 2010년 20~30대 자영업자 비중은 22.9%로 1991년
50.9%에 비해 크게 감소하였고, 2010년 50대 이상 자영업자 비중은 42.9%로 1991년
21.1%에 비해 크게 증가하였다.

자영업자 현황에 따른 특징을 도출한 결과, IMF 외환위기와 달리 글로벌 금융위기
에서는 자영업자의 고용감소가 임금근로자에 비해 컸으며, 특히 30~40대 남성 자영
자의 감소가 두드러졌다. IMF 외환위기 시기에는 기업체 파산 등으로 구조조정이 급
속하게 진행되어 임금근로자가 1998년 한 해 동안 110만 8천명이 감소한 반면, 이번
금융위기에서는 대규모 구조조정이 없었으며 재정을 통한 공공근로 사업을 통해 임금
근로자 감소를 억제하였다. 2003년 이후 감소하기 시작한 자영업자의 감소속도가 금
융위기 시기(2009년)에 빨라져 31만 9천명이 감소하였으며, 특히 30~40대 남성 자영



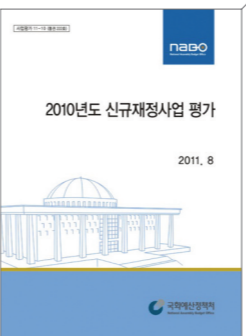
자의 감소가 두드러지게 나타났다.

2010년도 기준으로 자영업자의 40% 이상이 도매·소매업, 숙박·음식업종에 종사
하고 있으며, 동 업종에 1~4인 규모의 영세사업체가 밀집된 것으로 나타났다. 소상공
인의 절반 이상이 월평균 매출 400만원 이하, 월평균 순이익 100만원 이하인 것으로
나타나 영세성을 면치 못하고 있다. 또한 국민연금에서 자영자가 주로 가입되어 있을
것으로 보이는 지역가입자의 납부율이 낮으며, 새로이 시작되는 자영업자 대상 실업
급여 제도의 정착이 필요한 것으로 보인다.

이러한 자영업자 정책의 여건하에서 현재 자영업 진입 및 현 자영업 영위 지원에 초
점이 맞추어져 있는 정책의 향후 방향을 제시하였다. 먼저, 자영업자에 대한 일반적인
금융지원 정책은 디자인, 컨설팅, 사회복지서비스업 등 신성장 업종에 대한 지원에 보
다 집중하는 방안을 고려할 필요가 있으며, 영세(한계) 자영업자가 임금근로자로 전환
될 수 있도록 20~30대 자영업자를 위한 교육훈련을 확대할 필요가 있다. 아울러 국민
연금·고용보험 등 자영업을 위한 사회보험제도를 보완할 것을 향후 정책방향으로 제
시하였다.

[사업평가 11~10]

2010년도 신규재정사업 평가



2010년도에 정부가 새로이 착수한 신규재정사업은 459개로 소요되는 예산은 2조
5,600억원에 이르고 있다. 예산규모로 볼 때는 총지출의 1% 정도에 불과하지만 신규
재정사업을 통하여 국가재정사업 전체가 변화해나가는 방향을 관찰할 수 있다는 점에
서 신규재정사업의 규모 및 사업 내용을 평가한 것은 그 의의가 매우 크다 할 수 있다.

본 사업평가보고서는 34개 부처 459개 신규재정사업 가운데 21개 부처 67개의 사
업을 평가대상을 선정해 예산집행현황, 총사업비 변경 여부, 예비타당성조사 실시 여
부, 관련 법령·지침·규정·기본계획의 수립 여부, 사업타당성 및 재원조달계획의
확보 여부 등을 평가하였다. 보조금사업의 경우에는 예산 및 행정절차의 사전 준비 여
부를 평가하였다.

평가 결과, 예산집행률이 저조한 사업의 경우에는 사업계획 및 집행계획이 미비하
거나 예산집행가능성이 불확실함에도 예산을 편성했기 때문인 경우가 많았다. 그리고
2010년도에 시작된 신규사업임에도 총사업비가 변경된 경우가 일부 있었는데, 이는
예산확보를 의식해 총사업비를 제대로 산정하지 않았기 때문인 것으로 파악되었다.

또한 중기재정계획과 사업내용 변경으로 인해 예비타당성조사를 실시하여야 함에도 불구하고 실시하지 않은 사례도 발견되었다. 관련 법령, 지침, 규정, 기본계획이 미비한 사업도 다수 파악되었다.

결론적으로 사업을 구체적으로 준비하지 않았거나 사업계획성이 미비한 신규사업이 많았음을 알 수 있다. 2012년도 예산을 심의할 때 본 보고서에서 지적한 사업들을 주의 깊게 파악할 필요가 있다. 또한 본 보고서에서 지적한 내용과 유사한 2012년도 신규재정사업에 대해서는 예산심의 시 깊이 있는 검토를 통해 재정의 건전성과 효율성을 제고할 필요가 있다.

2010회계연도 성과보고서 평가

성과보고서는 결산보고서의 일부를 구성하는 서류로서, 「국가재정법」 제8조에 따른 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성한다. 본 보고서는 2010회계연도 성과보고서의 체계 및 성과정보에 대하여 평가함으로써, 행정부 각 부처의 성과보고서 작성 및 기획재정부의 검토 과정이 충실하게 이루어졌는지를 점검하고, 국회에서 성과 중심의 결산 심사 및 예산안 심사가 이루어지도록 지원하고자 하였다.

정부의 성과보고서상으로는 평가대상 47개 기관의 전체 5,410개의 성과지표 중 82.7%인 4,477개 지표에서 당초 목표한 수준의 성과를 달성한 것으로 나타났으며, 이는 이들 기관의 2009회계연도 평균 성과달성률인 87.0%보다 다소 하락한 수준이다. 성과보고서상으로 성과달성률이 80% 미만인 성과지표를 포함하고 있는 사업은 총 211개 사업(2010년 결산 기준 13조 4,319억원)이며, 성과가 저조한 원인은 예산 집행 실적 저조, 사업계획 미비, 사업환경 변화에 따른 대응 미흡 등이었다. 한편, 평가 대상 기관의 관리과제 중 성과달성률이 30% 미만인 성과지표를 포함하고 있거나, 성과 실적 및 성과달성률 등의 정보를 누락시킨 사업은 총 61개이다.

2010회계연도 성과보고서상으로 평균 성과달성률은 82.7%로 높은 수준이지만 각 부처의 성과보고서를 분석한 결과, 성과달성을 용이하게 하기 위하여 사업 내용 중 달성이 용이한 부분만을 대표하는 성과지표를 설정하거나 성과목표치를 보수적으로 설정하여 큰 노력 없이도 목표를 달성할 수 있게 하는 경우가 있었다. 또한, 일부 사업의 경우 성과목표치의 부적정성, 성과지표 및 측정산식의 부적합성 등으로 인하여 실질적으로는 사업의 성과가 미흡하였음에도 불구하고 성과보고서상으로는 목표한 성과



를 달성한 것으로 보고된 것으로 분석되었다.

성과보고서는 예산 집행의 결과로서 어떤 성과가 있었는지를 쉽게 알 수 있도록 가능한 구체적으로 기술되어야 하며 정확한 사실관계에 기초하여야 한다. 그러나 성과지표의 측정 방식, 근거자료의 출처에 관한 정보 등을 정확하게 제시하지 못하거나 성과보고서에 담겨야 할 기본적인 내용을 누락시키는 경우, 성과계획서에서 정한 성과지표·측정방법 등을 임의적으로 변경한 경우 등이 다수 확인되었다.

보고서는 평가 결과를 바탕으로 다음과 같은 개선과제를 제시하였다. 우선, 성과보고서의 신뢰성을 강화하기 위해서, 사업의 성과를 반영하는 결과 지향적이고 대표성 있는 성과지표, 달성가능하고 도전적인 성과목표치, 성과실적을 정확하게 나타내는 측정산식 설정 등이 필요하다. 다음으로, 성과 평가 결과와 예산 간의 연계성을 강화하기 위해서 우선적으로 각 관리과제별 예산액, 예산의 증감, 예산의 집행 실적, 투입된 예산의 목표 달성 기여도 등에 대한 구체적 인과관계 분석의 내용이 성과보고서에 담겨야 하며, 성과보고서의 성과정보를 예산집행 및 편성의 관점에서 작성해야 할 것이다.

[사업평가 11-12]

2012년도 공공기관 정부지원 예산안 평가

284개 공공기관에 대한 2012년도 정부지원 예산안 규모는 36.9조원(정부 총지출 대비 11.3%)으로 2011년도에 비해 1.8조원 증가하였다. 동 보고서에는 63개 공공기관 정부지원 예산안 9.5조원(2012년 공공기관 정부지원 예산안 대비 25.7%)의 사업성과와 예산지원 필요성에 대해 평가하였다.

동 보고서는 41개 공공기관에 대한 정부지원 예산안 조정 검토를 제안하였다. 먼저 여유재원을 많이 보유하고 있는 공공기관의 경우 기관의 여유재원을 활용하여 사업을 수행할 수 있기 때문에 정부지원 예산안 중 일부를 감액하는 방안을 검토할 필요가 있다고 평가하였다. 2010년 말 기준 여유재원 보유 공공기관 59개의 순금융자산은 7.4조원이다. 한국공항공사, 한국관광공사, 농수산물유통공사 등 여유재원이 많은 공공기관은 여유재원을 활용하여 사업을 수행할 수 있으므로 정부지원 예산안 감액을 검토할 필요가 있는 것으로 평가하였다.

이 외에 한국토지주택공사, 한국석유공사 등 주요 공공기관에 대한 정부지원 예산



안에 대해서도 평가하였다. 한국토지주택공사는 2003~2010년 기간 동안 국민임대주택 건설에 소요한 자금 33.7조원 중 한국토지주택공사의 실 투자분은 3.7조원이다. 특히 2003~2005년 기간 동안 한국토지주택공사 국민임대주택사업에 대한 정부(출자, 용자)와 입주자 부담액이 국민임대주택 건설비보다 1.5조원 더 많았고 그에 따른 이자수익이 최소 1,708억원 발생한 것을 고려하여 예산안 감액 감액을 검토할 필요가 있다고 제안하였다.

한국석유공사 유전개발사업은 자주개발률 제고가 국민경제에 미치는 효과 불분명, 자주개발률 계산 방식의 문제, 유전개발사업의 성과 저조, 민간기업에 대한 지원 축소 등으로 인해 예산안 감액을 검토할 필요가 있는 것으로 평가하였다. 특히 자주개발률의 계산시, 1일 자주개발물량을 2007년까지는 연간생산량/365일로 산정한 반면, 2008년 이후부터는 연간생산량/실조업일수로 산정하여, 기준을 동일하게 할 경우 유전개발사업의 성과가 작아질 것으로 예상된다고 평가하였다.

국립대학병원의 경우, 2010년 말 고유목적사업준비금이 3,577억원 적립되어 있는데, 고유목적사업준비금 적립효과를 제외한 12개 국립대학병원의 2010년 조정 후 당기순이익의 합계는 1,251억원이며, 고유목적사업준비금 적립으로 인한 법인세 절감효과는 787억원이다. 따라서 고유목적사업준비금 일부를 교육과학기술부의 예산사업에 사용할 것을 검토할 필요가 있다고 제안하였다.

한국도로공사의 고속도로조사사업에 대해서도 기본조사설계비와 실시설계비 예산안 중 타당성조사비를 제외한 707.9억원을 수익자부담원칙에 따라 원가에 반영하여 통행료로 회수할 수 있도록 출자로 전환하고 정부의 공사비 지원율과 동일하게 50%만 지원하는 것이 타당하다고 평가하였다.

한국사학진흥기금에 대해서도 여유자금을 과다하게 보유하고 있다고 지적하면서, 여유자금으로 공공자금관리기금 차입금을 상환할 것을 제안하였다. 또한 사학시설자금융자사업 중 사립대학 부속병원에 대한 융자지원이 동 사업의 목적에 부합하지 않는다는 점을 고려하여 융자지원 타당성에 대해 검토할 필요가 있다고 평가하였다. 📍

국회예산정책처의 분석보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서도 열람하실 수 있습니다.

최신 분석보고서 (2011. 7. 16 ~ 10. 27. 기준)

실·국	팀	제목	발간일
예산분석실	실 공동	[2010결산분석시리즈 7] 2010회계연도 결산 중점 분석 총괄	7. 25
	실 공동	[2010결산분석시리즈 8] 2010회계연도 결산 중점 분석 I	7. 25
	실 공동	[2010결산분석시리즈 9] 2010회계연도 결산 중점 분석 II	7. 25
	실 공동	[2010결산분석시리즈 10] 2010회계연도 결산 중점 분석 III	7. 25
	실 공동	[2010결산분석시리즈 11] 2010회계연도 성인지 결산서 분석	7. 27
	실 공동	[2010결산분석시리즈 12] 2010회계연도 결산 분석 종합	8. 5
	법안비용추계1팀	재정법령집 2011	8. 26
	실 공동	[2012예산안분석시리즈 1] 2012년도 예산안 부처별 분석 I	10. 26
	실 공동	[2012예산안분석시리즈 2] 2012년도 예산안 부처별 분석 II	10. 26
	실 공동	[2012예산안분석시리즈 3] 2012년도 예산안 부처별 분석 III	10. 26
	실 공동	[2012예산안분석시리즈 4] 2012년도 예산안 부처별 분석 IV	10. 26
	실 공동	[2012예산안분석시리즈 5] 2012년도 예산안 부처별 분석 V	10. 26
경제분석실	재정정책분석팀	[경제현안분석 제63호] 2010년 결산상 재정통계의 문제점과 개선방안	8. 5
	경제정책분석팀	[경제현안분석 제64호] 통일비용에 대한 기존연구 검토	8. 8
	거시경제분석팀	NABO 경제동향&이슈 (통권 제11호)	8. 29
	세제분석팀	2011~2015년 세원확대 및 세제합리화 방안	9. 3
	경제정책분석팀	[경제현안분석 제65호] 자영업자 현황 및 정책 방향	9. 27
	재정정책분석팀	나라살림 대토론회 결과보고서	9. 21
	거시경제분석팀	[2011~2015년 경제전망 및 재정분석 I] 2011~2015년 경제 전망	10. 19
사업평가국	행정사업평가팀	[사업평가 11-09] 병력운영 및 전력유지 사업 평가	7. 21
	국 공동	2010회계연도 성과보고서 평가 I (총괄)	7. 26
	국 공동	2010회계연도 성과보고서 평가 II (국회운영 법제사법 정부 기획재정 외교통상통일 국방 행정안전)	7. 26
	국 공동	2010회계연도 성과보고서 평가 III (교육과학기술 문화체육관광방송통신 농림수산식품 지식경제)	7. 26
	국 공동	2010회계연도 성과보고서 평가 IV (보건복지 환경노동 국토해양 여성가족)	7. 26
	경제사업평가팀	[사업평가 11-10] 2010년도 신규재정사업평가	8. 8
	산업사업평가팀	[사업평가현안분석 제30호] 농식품 안전 인증제도의 현황 및 과제	8. 23
	사회사업평가팀	[사업평가 11-11] 세계수준 연구중심대학 육성사업 평가	9. 5
	산업사업평가팀	[사업평가현안분석 제31호] 항만공사 운영의 문제점과 개선과제—부산·인천 항만공사를 중심으로	9. 7
	사회사업평가팀	[사업평가현안분석 제32호] 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제	9. 28
	공공기관평가팀	[공공기관평가 11-03] 공공기관 자산운용의 문제점과 개선과제	10. 6
	국 공동	2012년도 정부 성과계획서 평가 I (국회운영 법제사법 정부 기획재정)	10. 21
	국 공동	2012년도 정부 성과계획서 평가 II (외교통상통일 국방 행정안전 교육과학기술)	10. 21
	국 공동	2012년도 정부 성과계획서 평가 III (문화체육관광방송통신 농림수산식품 지식경제)	10. 21
	국 공동	2012년도 정부 성과계획서 평가 IV (보건복지 환경노동 국토해양 여성가족)	10. 21
	사회사업평가팀	2012년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안 분석	10. 26
	공공기관평가팀	[사업평가 11-12] 2012년도 공공기관 정부지원 예산안 평가	10. 27
기획관리관	기획협력팀	예산준추 2011 여름호	7. 18

언론을 통해 본 NABO

2011년 7월부터 10월 사이에 국회예산정책처의 분석 결과를 인용·보도한 주요 언론 기사를 날짜순으로 정리하였습니다.

〈편집자〉

■ 공공기관 자녀등록금 400억 평평

□ 서울신문 1면 2011. 7. 14.

29곳 용자 규정 어기고 공짜로...

전기료 올리라고 아우성인 한전 312억

지난 한 해 동안 공공기관 29곳이 정부 방침에 아랑곳하지 않은 채 임직원 자녀들의 대학등록금으로 400억여원을 무상 지원한 것으로 드러났다. 전기료를 올려 달라는 한국 전력공사, 적자투성이 국립대병원 등도 포함돼 빈축을 사고 있다.

13일 국회예산정책처가 발표한 ‘2010 회계연도 공공기관 결산 평가’ 보고서에 따르면 한전 본사와 5개 발전자회사(남부·서부·중부·남동·동서발전), 2개 비발전자회사(한전원자력연료, 한전KPS) 등 한전 계열사 8곳은 지난해 대학생 자녀 학자금으로 3970명에게 312억 4242만원을 지급했다. 1인당 787만원 꼴이다. 이 돈은 사내근로복지 기금에서 나왔다. 하지만 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’에 따르면 대학생 자녀 학자금에 대한 무상 지원을 폐지하고, 용자 방식으로 전환하도록 규정하고 있다.

그럼에도 한전은 지난해 614억원의 당기순손실을 기록했다는 이유 등을 들어 전기료 인상을 요구하고 있다.

게다가 보고서는 한전 적자의 가장 큰 원인으로 기업에 유리한 요금체계를 꼽았다. 우선 전기 원가보상률(판매단가/공급원가)은 산업용이 89.4%로 주택용 94.2%에 비해 낮은 수준이다. 이렇듯 낮게 책정된 원가보상률로 인한 산업계 지원액은 지난해 모두

2조 1157억원이었으며, 이 중 5%인 1044억원은 전력 사용량이 가장 많은 삼성전자에 혜택이 돌아갔다. 전력 사용량이 많은 상위 20개 대기업 지원액도 전체의 27.3% (5786억원)를 차지했다. 보고서는 “전기요금 현실화는 산업용 전기요금 인상을 통해 이뤄져야 한다.”고 제안했다.

또 한국마사회와 한국도로공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국공항공사, 농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 한국전력거래소 등 8곳도 사내근로복지기금을 통해 2305명에게 47억 330만원을 나눠줬다.

특히 국립대병원 7곳(서울대·서울대치대·충북대·경북대·부산대·경상대·충남대병원)과 한국거래소, 강원랜드, 한국생산성본부, 한국특허정보원, 코레일유통, 한국보건사회연구원 등 13개 공공기관은 자체 예산을 통해 대학등록금을 무상 지원했다. 지원 규모는 1779명 36억 5271만원이다. 이 중 국립대병원들은 적자 등을 이유로 해마다 정부에 손을 벌리고 있다.

2001~2010년 10년간 전체 12개 국립대병원이 교육과학기술부와 보건복지부로부터 받아간 예산만 무려 9772억원에 이른다.

장세훈 기자

■ 예산 한 푼도 안 쓴 사업 41개

□ 한국경제 2면 2011. 8. 3.

타당성 조사 없이 일단 확보

국가상징거리조성 사업, 5억원 낭비하고 ‘없던 일로’

작년에 새로 시작된 정부 사업 가운데 예산을 받아놓고 한 푼도 집행하지 않은 사업이 41개에 달한 것으로 조사됐다. 사전타당성 조사도 하지 않은 채 무턱대고 예산을 먼저 확보하고 보자는 식의 발상 때문이라는 지적이다.

2일 정부가 국회예산정책처에 제출한 자료를 분석한 결과 작년에 금융성 기금 사업을 제외하고 새로 재정이 투입된 신규 사업은 449개, 예산은 2조 9281억원이었다. 이 중 준비한 예산을 모두 쓰지 못한 사업(집행률 90% 미만)은 절반가량인 197개나 됐고 심지어 집행률이 0%인 사업도 41개였다. 예산은 642억원이다.

국토해양부가 23개 사업으로 가장 많았고, 국방부(5개 사업·65억원), 문화체육관광부(4개 사업·42억원), 방위사업청(3개 사업·55억원) 등도 1개 이상이었다.

이유는 다양했다. 예산만 먼저 받아놓고 총 사업비를 기획재정부와 협의하는 데만 1년이 걸려 예산 집행을 못한 경우가 16개 사업으로 가장 많았고, 아예 계획이나 수요 파

악도 미흡한 사업(5개 사업)도 있었다. 취소되거나 애당초 불필요한 예산이었다고 판정된 사업도 각각 3개였다.

국회예산정책처는 “총 2065억원의 사업비가 책정된 국토부의 국가상징거리조성 사업은 작년에 처음으로 5억원의 예산이 투입된 이후에야 사업성이 없다는 결과가 나오면서 사업이 폐지됐다”고 지적했다. 5억원의 세금만 낭비한 셈이다.

이 같은 현상은 사업에 대한 면밀한 검토 없이 정부나 정치권이 예산부터 받아놓고 보자는 생각에서 비롯됐다는 지적이다. 실제 국회의원들은 2009년 말 예산심의 과정에서 32개 사회간접자본(SOC) 사업에 대해 2558억원의 예산을 증액했다. 각자의 지역구 개발사업이다. 하지만 사업 타당성 조사도 없이 확보한 이 같은 예산은 작년에 81.8%인 2092억여원이 다른 사업에 사용됐다.

정부 관계자는 “받아놓은 예산을 안 쓰면 다음해 예산이 깎이니까 있는 돈은 일단 다른 사업에 넣는다”며 “해마다 반복되는 일”이라고 했다.

김재후 기자

■ 고용보험기금 엉뚱한 곳으로 샌다

□ 세계일보 13면 2011. 8. 3.

고용부 무분별한 기금 운용

고용센터 청사매입 등 사용

고용노동부가 일반회계로 추진해야 할 국가정책사업을 기금에서 끌어다 써 ‘수익자 부담’이라는 기금의 당초 원칙을 훼손하고 있다는 지적이 나왔다.

2일 국회예산정책처의 ‘2010회계연도 결산 부처별 분석’에 따르면 ‘모성보호급여’의 경우 지난해 국고에서 100억원을 부담했지만, 고용보험기금은 무려 3620억원을 지급한 것으로 나타났다.

이는 이 사업 시행 첫해인 2002년과 비교해 국고 부담은 3분의 2 수준으로 줄어든 반면에 고용보험기금은 33.8배로 늘어난 것이다. 2002년 국고와 고용보험기금의 재원 분담은 각각 150억원(58.4%)과 107억원(41.6%)이었다.

또 청소년에게 직업체험을 제공할 목적으로 2006~2011년 총 2007억원을 들인 종합 직업체험관 신축 사업과 2004~2008년 총 5500억원이 투입된 고용부의 고용센터 청사 매입 등 국가기관 건립사업도 일반회계로 추진돼야 할 사업이 기금으로 추진됐다.

특히 ‘2010 고용회복 프로젝트’ 홍보비를 충당하기 위해 15억원을 고용보험기금 여유 자금에서 충당한 것도 기금 손실 사례로 꼽혔다. 이 프로젝트는 지난해 2월 정부의 ‘제1차

[표] 모성보호급여의 재원 분담

(단위: 억원, %)

연도	모성보호급여 지출		고용보험기금부담	국고부담	국고부담 비중
	산전후휴가	육아휴직			
2002년	226억	31억	107억	150억	58.4
2004년	416억	208억	604억	20억	3.2
2006년	909억	345억	1154억	100억	8
2008년	1666억	984억	2550억	100억	3.8
2010년	1926억	1781억	3607억	100억	2.7

자료: 국회예산정책처

국가고용전략회의’에서 마련된 것으로 국민 대다수가 수혜 대상인 국가정책사업이다. 이런 상황이 빈발하는 것은 고용부의 재정 운용이 기금에 편중돼 있기 때문으로 분석됐다.

고용부의 총지출 구조를 보면 지난해의 경우 12조 1113억원 가운데 예산은 1조 1678억원(9.6%)에 불과했고, 기금은 무려 10조 9435억원(90.4%)에 달했다.

우상규 기자

■ “남북 통일비용 기관 따라 최대 100배差”

□ 아주경제 인터넷 2011. 8. 8.

남북한 통일비용이 연구기관에 따라 최대 100배나 차이가 있어 체계적인 분석이 필요하다는 지적이 나왔다.

국회예산정책처가 8일 발간한 ‘통일비용에 관한 기존연구 검토 보고서’에 따르면 국내외 각 연구기관에서 추정된 남북한 통일비용은 최소 500억달러(한화 약 54조원)에서 최대 5조달러(5400조원)에 달한다.

2005년 미국 랜드연구소는 북한의 국내총생산(GDP)이 대한민국 GDP의 3~5%인 경우를 전제로 통일비용을 최소 500억달러에서 최대 6670억달러로 추산했다.

미국의 한반도 전문가인 피터 백 스탠퍼드대학 연구원은 지난해 연구에서 남북한 통일 후 30년간 2조~5조달러가 소요될 것으로 예측했다.

국내에서도 삼성경제연구소가 제시한 546조원(2005년 분석)에서 홍익대 김유찬 교수가 추정한 2275조원(2010년)에 이르기까지 다양한 수치들이 제시된 상황이다.

국회예산정책처 경제분석실 신동진 분석관은 “통일비용 추계는 중장기 재정 소요를

가능하는 데 중요하지만 그 편차가 매우 크다”며 “대부분 수치는 북한의 경제 능력을 고려하지 않고 비현실적으로 과대 추정됐을 가능성이 있다”고 지적했다.

정경진 기자

■ ‘헛돈’ 날리는 예산 집행

문화일보 6면 2011. 8. 9.

국회예산정책처 ‘2010 결산 보고서’ 분석

“중복 투자·과다편성 등 489개 사업 문제”

‘연구용역을 해놓고 활용은 안 하고, 수백억원 쏟아 부어도 실적은 미흡하고.’

정부가 2010년 한 해 동안 국가 예산을 유사한 중복 사업에 투자하거나 공익성이 결여된 사업에 집행하는 등 ‘헛돈’을 쓴 사안이 예년에 비해 급격히 증가한 것으로 나타났다.

국회예산정책처는 9일 ‘2010회계연도 결산분석 종합보고서’를 통해 ▲필요성·공익성 결여 ▲사업의 유사 중복 ▲기금의 역할 재정립 ▲집행실적 부진 ▲예산 과다·과소 편성 ▲사업성과 미흡 ▲법령 위반 ▲사업계획 부실 ▲법·제도 미비 ▲목적 외 사용 ▲집행관리 부적절 등 11가지 문제 유형으로 분석한 결과, 489개 사업에 문제가 있는 것으로 나타났다고 밝혔다.

지난 2009년 같은 방법으로 분석한 결과, 184개 사업에서 문제점이 지적된 것과 비교하면 2.7배나 증가한 수치다. 국회예산정책처 관계자는 “해마다 문제점으로 지적되는 예산 오·남용이 개선되지 않고 오히려 더 증가하고 있다”고 지적했다.

◆ 돈 쓰고 활용은 안 하고

대통령실은 국정평가 관리 사업을 위해 41억원을 들여 연구용역을 맡겼다. 하지만 20건의 용역과제 결과를 일절 공개하지 않고 있다. 공개된 이 용역의 연구과제 목록은 ‘잘못 풀어진 규제 제도개선 연구’ 등으로 나타나 공개하지 못할 과제들이 대부분이다. 기획재정부는 33억원을 들여 추진한 77건의 용역과제 중 24건만 공개했고 외교통상부도 45억원의 예산으로 한 연구용역 55건 중 30건을 공개하지 않고 있다.

◆ 남은 예산은 반납 안 하고

행정안전부는 전국 광역자치단체의 국고보조사업비 중 집행되지 않은 예산을 반납받아야 하지만 2010년 166억 5100만원을 돌려받지 못했다. 대부분이 일자리 갖기 사업의 일환으로 추진된 희망근로사업과 공공기관인턴사업에 집중됐다. 희망근로사업

154억 4500만원, 공공기관인턴사업 10억 4700만원 등이 미반납 됐다. 예산 전용 사례도 많았다. 국방부는 자원관리정보체계 개발비로 381억원을 받았으나 예산이 모자라 다른 사업에서 예산을 전용해 455억원을 집행했다.

◆ 돈 썼지만 성과는 부실하고

2010년 고용노동부에서 일자리 확대를 위해 추진한 신규고용촉진장려금(고용 후 12개월까지 이직시키지 않은 경우 12개월간 장려금을 지원하는 사업자금)은 한 해 예산 992억 6400만원 중 집행액은 523억 2600만원으로 절반 수준인 52.7% 사용에 그쳤다.

특히 청년층에 대한 지원실적은 예산 315억 8500만원 중 111억 3000만원만 집행된 것으로 나타났다. 사업의 실효성 또한 의문이다. 2007년에는 장려금 지급 종료 후 6개월 시점에서 고용이 유지된 비율은 36.4%에 그친 것으로 나타났다.

신선종·김동하 기자

■ 지경부 ‘고급인력-중소기업 매칭사업’ 제동

전자신문 인터넷 2011. 8. 16.

정부 출연연 소속 전문인력을 중소·중견기업에 파견해 기술력이 부족한 기업체 성장을 지원하는 지식경제부 사업이 국회에서 제동이 걸렸다.

15일 국회예산정책처는 ‘2010 신규재정사업평가’ 보고서에서 지식경제부가 지난해부터 1년간 시행해온 ‘기술혁신형 중소·중견기업 인력지원 사업’에 사업방향 재검토 및 예산 삭감이라는 의견을 전했다. 해당 사업에는 올해 145억원이 투입됐고 내년에는 160억원이 예정될 예정이었다.

국회는 관련 사업에 대해 지난해 131개 중소·중견기업에 파견하려던 219명 중 30명이 업무 개시 직전 다른 직장으로 이직했고, 기업 지원인력으로 지정된 189명 가운데 100여명이 계약기간 1년 내 교체되는 등 사업 전반의 실효성이 낮다고 판단했다. 이직한 이들 가운데는 공공기관·대학·대기업으로 옮긴 사례가 다수를 차지한 것으로 알려졌다.

국회예산정책처 관계자는 “막대한 정부 예산이 특정 기업의 인건비에 집중되고 있는데 파견인력이 그만큼 가치를 창출하고 있는지 의문스럽다”며 “사업종료 시점도 불투명한 상황에서 기업 간 형평성, 구직인력 간 차별을 야기하는 해당 사업은 방향 전환과 예산 대폭 조정이 필요하다”고 말했다.

사업에 참여했던 중소기업체 관계자는 “고급 인력이 퇴사하는 이유는 타사 스카우트,

학업 연장이나 창업 등 다양한 편”이라며 “갑작스러운 이직으로 인한 피해는 기업체가 보지만, 이들은 회사가 아닌 출연연과 계약한 인력이라서 어떤 대응도 할 수 없다”고 말했다.

‘기술혁신형 중소·중견기업 인력지원 사업’은 정부 예산으로 연구원 연봉 약 6000만원 가운데 4800만원을 지원해 중소기업에 필요한 기술력을 제공하자는 목적으로 시작됐다. 좋은 취지의 사업이라는 평가가 많았지만 실제 사업 진행 과정에서 문제점이 도출하고 있다는 지적이다.

지정부 관계자는 “산업현장에서 연구인력 관련 수급 불일치 문제가 있었고, 이를 해소하기 위한 적극적 정부 역할이 필요하다”며 “고급인력이 중소기업을 기피하는 요인 중 하나가 낮은 연봉이기 때문에 정부가 이를 보전해주면서 중소·중견기업 경쟁력을 높이려 했던 것”이라고 말했다.

국고가 투입되는 사업이지만 실제 지원 대상 기업은 대부분 매출 1000억원이 넘는 중견기업에 집중돼 있어 공공성이 약하다는 지적도 있다. 지정부는 국회 지식경제위원회 권고대로 영세기업 지원 의무비율을 적용했고, 공모를 통해 대상을 선정했기 때문에 특별한 문제는 없다고 밝혔다.

정미나 기자

■ 정부, 언론에 주목받는 국회예산정책처

정부예산의 허구 과학적으로 밝히기도

주영진 처장, 예산정책 산실 설립한 장본인

명확성, 정확성, 논리가 분명한 예산통

각종 정부사업과 예산지출에 대한 국회예산정책처의 영향력이 날로 빛을 발하고 있다.

예산처가 2010회계연도 결산심사를 지원하기 위해 올해 발간한 분석보고서는 17권, 총 6,300여 페이지에 달한다.

이 보고서들은 발간 후 8월 10일까지 각 언론사에서 총 200회 이상 보도되었으며 예결위와 기재위 등 국회의원들의 설명회 요청도 끊이지 않아 설명회용 책자를 별도로 발간할 정도다.

언론과 국회의원들이 예산처 분석자료를 중요시한다는 사실만으로도 예산처의 보고서의 수준과 신뢰성은 이미 공증된 상태. 명실상부 국내 최고 재정전문기관으로 자리매김하고 있다.



오로지 국민을 위한 연구가 되어야 한다는 신념을 가진 주영진 국회예산정책처장은 대국민 나라살림 토론회 등을 통해 국민의 목소리가 국회 예산심의에 바로 전달되도록 힘쓰고 있다.

국회는 사무처, 예산처 그리고 가장 막내로 태어난 입법조사처까지 3개 전문연구기관이 틀을 확고히 갖추으로써 국민의 대변인이며 심부름꾼인 국회의원들이 과학적인 국정감사를 실행하게끔 윤활유 역할을 톡톡히 하고 있다.

올 초 4대 예산정책처장으로 부임한 주영진(55) 처장은 예산처를 직접 세우고 지금의 자리까지 이끈 장본인이다. CBO(美 국회예산처)를 벤치마킹하여 세웠지만 8년이 지난 지금은 아시아 및 아프리카 각국에서 방문해 재정전문기관의 모범사례로 삼을 정도로 대외적 위상이 확립되었다.

2003년 당시, ‘국회예산정책처법’만 통과되었을 뿐 예산도, 건물도, 인력도 전혀 확보되지 않은 막막한 상태에서 국회의 간곡한 부탁으로 실무준비단장을 맡은 주영진 처장은 기획예산처에 찾아가 예비비 22억원을 직접 받아내 여의도 건물 3개 층을 빌려 사무실을 마련하고 전문인력을 모집하기 시작했다. 오늘날의 막강 국회예산처의 튼실한 씨앗들이다.

주영진 처장의 8년간의 헌신으로 예산처는 현재 국내 모든 연구기관 중 가장 주목받고 신뢰받는 보고서를 발간하는 기관으로 성장했다. 입법고시 5기 출신인 주 처장은 기획예산담당관, 의사국장, 예결위 수석전문위원 등을 지내며 국회에서만 30년을 근무한 예산업무 최고 베테랑이다.

입법고시 1기인 국민대 정치대학원의 강장석 부원장은 주 처장에 대하여 “명확하고 정확하며 논리가 분명한 인물이다. 산을 좋아해서인지 큰 그림을 잘 그리고 상하 대인 관계를 풍만하게 하는 리더십이 강한 인물이다”라고 평한다.

주영진 처장은 선출직 권력기관인 국회예산처의 중요성을 강조한다.

“분석보고 발표 시 정부의 눈치를 봐야 하는 행정부 산하기관이 아닌 객관성을 유지할 수 있는 독립적 연구기관이 반드시 필요하다. 국민과 소통되고 국민이 이해되고 국민에게 돌아가는 국회예산처는 정부정책에 반하거나 때로는 행정부와 대립각을 세우는 연구결과일지라도 자유롭게 밝힐 수 있다. 이것이 예산처의 권리이자 의무이다.”

민주주의의 본질을 수호하고 국민을 위해 헌신한다는 일념과 자부심에 더해, 어떠한 연구결과일지라도 연구자의 발표권한이 보장된다는 장점 덕에 예산처는 정부산하연구기관보다 낮은 대우에도 불구하고 국내 최정예 브레인들이 모여 의욕적인 활동을 한다.

현재 예산처의 연구인력은 박사 40명, 입법고시 출신 32명, 공인회계사 3명 등으로 구성돼 있으며, 국내 최고 분석가들로 평가받는 박종규 경제분석실장과 김춘수 예산분석실장의 쌍두마차가 이들을 이끌고 있다.

예산처의 과학성은 정부가 더 이상 과거처럼 정책발표 시 공수표를 남발할 수 없게 만들었다. 올 초 정부는 경제성장률 전망을 5%로 발표했지만 예산처는 4.1%로 분석했다. 그리고 5월에 정부는 경제성장률을 4.5%로 수정했고, 현재는 전망치가 4.3%까지

떨어진 상태다. 연말에는 결국 4.1% 전후에서 경제성장률이 마감될 것이라는 전문가 전망이 흘러나오고 있다. 물론 예측이기에 연말이 가야 판명된다.

소득세·법인세 감세 철회 권유의 파장은 지금도 이어지고 있다. 한나라당은 예산처의 권유에 따라 감세 철회로 당론이 굳어진 상태며, 이명박 대통령도 광복절 경축사에서 내년에는 균형재정이 필요하다고 강조해 감세 철회방침을 시사했다.

주 처장은 국민의 목소리에 귀 기울이는 것이 예산처의 가장 중요한 역할로 보고 지난 3월에 이어 9월과 10월에 국민이 참여하는 ‘나라살림 대토론회’를 지속적으로 개최해 국회 예산안을 국민이 직접 심사할 수 있도록 하고 있다.

특히 내년도 예산을 의결하는 9월 정기국회 일정에 맞춰 9월 5일에 열리는 ‘2012년도 예산총량과 재원배분에 관한 나라살림 대토론회’는 국민의 목소리가 바로 예산심의과정에 전달될 수 있다는 면에서 중요한 의미를 지니며, 국민을 위해 존재코자 하는 예산처의 의지를 엿볼 수 있는 대목이다.

이와 더불어 주 처장은 “우리나라는 일본의 영향으로 인해 예산재정이 법으로 다루어지지 않고 있다. 미국·영국 등의 선진국처럼 ‘지출예산법률주의’가 확립되어야만 재정민주주의를 실현할 수 있다”며 향후 국회가 나아갈 방향을 명증하게 제시하고 있다.

김동환 기자

“농식품 안전인증제도 통합 필요”

농민신문 인터넷 2011. 8. 26.

예산정책처 “소비자 인지·신뢰도 낮다” 지적

국회예산정책처는 농식품 안전 인증제도의 인지도와 신뢰성 제고를 위해 품목별·부처별로 상이한 규제 내용의 연계성을 강화하고 유사한 인증제도를 통합할 필요가 있다고 23일 보고서를 통해 밝혔다.

정부가 품질이 우수하고 안전한 농식품의 차별화를 위해 다양한 인증제도를 도입하고 재정 지원을 강화함으로써 인증실적이 증가하는 성과가 나타나고 있으나 인지도와 신뢰도에서 한계를 보이고 있어 개선이 시급하다는 지적이다.

예산정책처에 따르면 정부는 1990년대 이후 농산물우수관리(GAP), 친환경인증, 위해요소중점관리기준(HACCP·해썹), 우수건강기능식품 제조기준(GMP) 등의 인증제를 도입·시행 중이며 제도 운영 및 지원에 올해 총 260억 2,600만원의 예산이 편성됐다. 농림수산물식품부의 경우 친환경우수농식품인증, 축산물 해썹 인증지원, 국가인증

농식품 지원사업 등 3개, 식품의약품안전청은 해썹 제도 활성화, 건강기능식품 관리사업 등 2개 사업을 각각 지원하고 있다.

예산정책처는 이처럼 품목별로 상이한 법률로 규율되고 인증업무가 부처별로 분산 추진됨에 따라 관리의 효율성이 저하될 뿐만 아니라 다양한 인증제도가 복잡하게 운영돼 소비자의 인지도와 신뢰도가 낮다고 지적했다. 예산정책처 관계자는 “인증 종류가 너무 많고 유사한 인증제가 중복돼 생산자나 소비자들이 혼란을 일으킬 수 있다”며 “인증제의 통합을 고려할 필요가 있다”고 밝혔다.

이경석 기자

“하반기 한국경제, 본격 하강국면 진입”

내일신문 9면 2011. 8. 31.

국회예산정책처 분석… “선진국 더블딥 가능성 높아”

국회예산정책처가 미국 등 선진국의 더블딥 가능성을 높게 전망하면서 우리나라 경제도 하반기부터 본격적으로 하강국면에 진입할 것이라고 진단했다.

31일 박종규 국회 예산정책처 경제분석실장은 “상반기 성장률 하락, 신용등급 하락, 유럽 재정위기, 중국의 긴축 등으로 미국경제가 일시적으로 회복했다가 다시 침체국면으로 접어드는 더블딥으로 갈 가능성이 높아졌다”면서 “하반기 이후 세계경제가 급격하게 악화될 것으로 보인다”고 분석했다.

해외투자은행들은 하반기 미국 경제성장률을 0.5~1.0%p 낮춰 잡았다. JP모건, UBS, 골드만삭스, 모건스탠리, 바클레이캐피탈 등 5개 주요투자은행들은 올 미국경제가 1.9% 성장하는 데 그칠 것으로 예상했다. 게다가 이는 8월에 나타난 국제금융시장의 불안정성이 반영되지 않은 것이다.

박 실장은 “국제금융시장의 불안정성은 금융기관의 신용경색, 소비와 투자 약화, 실물경제 위축으로 이어질 것”이라며 “실물경제 위축은 다시 금융시장 불안을 만들어 결국 국제금융시장의 불안정성이 조기에 진정되지 않으면 미국 등 선진국 경제는 다시 침체국면에 빠질 가능성이 커 보인다”고 전망했다.

국내 경기회복을 이끌었던 수출이 둔화돼 국내 경제도 하강국면에 진입할 가능성이 높아졌다는 분석도 내놓았다.

박 실장은 “8월 이후 우리나라 수출은 국제금융시장 불안에 따른 세계수입수요 약화로 둔화세가 점차 커질 것”이라며 “특히 대선진국 수출이 다른 지역에 비해 상대적으로 더욱 부진해질 것”이라고 전망했다. 우리나라의 대미 수출주요품목인 무선통신

기기, 반도체, 자동차, 자동차 부품을 주요 수출위축 품목으로 지목했다.

우리나라의 수출둔화는 설비투자 위축, 고용 악화로 이어지고 자산 가격 하락은 소비 · 건설 투자 부진을 낳을 것으로 내다봤다.

박 실장은 “금융시장 불안정에 따른 해외 수요부진은 수출부진과 내수 악화로 경제 성장률을 떨어뜨릴 것”이라며 “3분기 이후 국내 경제성장률은 추세를 밀들 것”이라고 전망했다. 이어 “7월 하순 이후 국내외 주가폭락 등 금융 불안이 실물경제 전반에 악 영향을 미쳐 7월 이후 발표되는 실물경제지표가 본격적으로 위축될 것”이라며 “하반기 중 국내경제는 수출둔화와 내수부진으로 경기하강국면을 보일 것”이라고 예상했다.

박준규 기자

■ “내년 경제 악화” 60.0%

내일신문 9면 2011. 9. 5.

국회예산정책처, 재정전문가 50명 설문

“물가 더 오른다” 70.0%… “재정긴축 해야” 48.0%

국내 재정전문가들은 물가가 더욱 오르는 등 내년 경제가 올해보다 더 나빠질 것으로 내다봤다. 그런데도 재정은 긴축적으로 운용할 것을 주문했다.

5일 「나라살림 대토론회」에서 국회예산정책처 김춘순 예산분석실장은 이 같은 내용이 담긴 설문조사 결과를 내놓았다. 국회예산정책처는 지난달 9~12일까지 팩스와 이메일로 공공기관과 지자체 산하 연구기관, 민간연구소 재직연구원, 대학교수, 시민단체 소속 전문가 등 50명의 재정전문가를 대상으로 ‘2012년 재정총량 및 재원배분에 관한 설문조사’를 실시했다.

내년 경제상황에 대해서는 크게 악화될 것(12.0%), 약간 악화될 것(48.0%) 등 나빠질 것으로 보는 견해가 60.0%에 달했다. 20.0%는 올해와 비슷할 것으로 예상했고 약간 개선될 것이라는 답변은 20.0%였다. 내년 소비자물가는 올해보다 더 오를 것으로 보는 시각이 70.0%나 됐다. 큰 폭으로 오를 것이라는 답변이 34.0%, 소폭 상승을 예상하는 전문가가 36.0%였다.

재정운용에 대해서는 48.0%가 ‘긴축’을 주문했다. 24.0%, 28.0%는 확장이나 올해와 같은 수준을 요구했다.

가장 많이 지출비율을 늘려야 하는 분야로는 보건 · 복지 · 노동을 34.0%가 꼽았고 산업 · 중소기업 · 에너지와 교육분야에 대해서도 20.0%씩이 손을 들어줬다.

지출비율을 줄여야하는 하는 분야로는 일반공공행정이 30.0%로 가장 많은 전문가

들의 지목을 받았고 SOC(18.0%), 국방(14.0%)이 뒤를 이었다.

각 부처가 증액을 요구한 6개 분야 중 일반공공행정, 외교 · 통일, 국방 분야에 대해서는 오히려 감액해야 한다는 의견이 많았고 보건 · 복지 · 노동 분야에 대해서는 더 늘려줘야 한다는 답변이 많았다. 감액 요청한 SOC에 대해서는 추가로 더 줄여야 한다는 주장이 적지 않았다.

박준규 기자

■ 5년간 연평균 4.5% 성장 ‘장밋빛’ 전망

내일신문 11면 2011. 9. 27.

지출증가율, 4.8% 그쳐… 허리띠 꼭 조여 2013년 균형재정 달성

2015년 국가채무 471조원… 국회예산정책처 전망보다 60조 적어

정부가 2013년에 균형재정을 달성하고 2015년에는 국가채무를 470조원대에서 묶겠다고 선언했다. 연평균 세수증가율은 물가상승률을 고려한 경상성장률전망치 7.4%를 토대로 7.2%를 제시했다. 반면 지출증가율은 4.8%로 묶었다. ‘2013년 균형재정’ 목표를 달성하겠다는 의지로 보인다. 그러나 높은 성장률 전망치와 재정지출의 과감한 축소가 ‘균형재정 목표’를 세워놓고 짠 ‘탁상공론’에 지나지 않는다는 지적도 만만치 않다. 국회예산정책처는 연평균 경상성장률을 6%대 후반으로 제시하면서 국가채무가 2014년에 500조원을 넘고 2015년엔 531조원까지 증가할 것으로 내다봤다.

27일 정부는 국무회의를 열고 이 같은 내용이 담긴 ‘2011~2015년 국가재정운용 계획’을 의결했다.

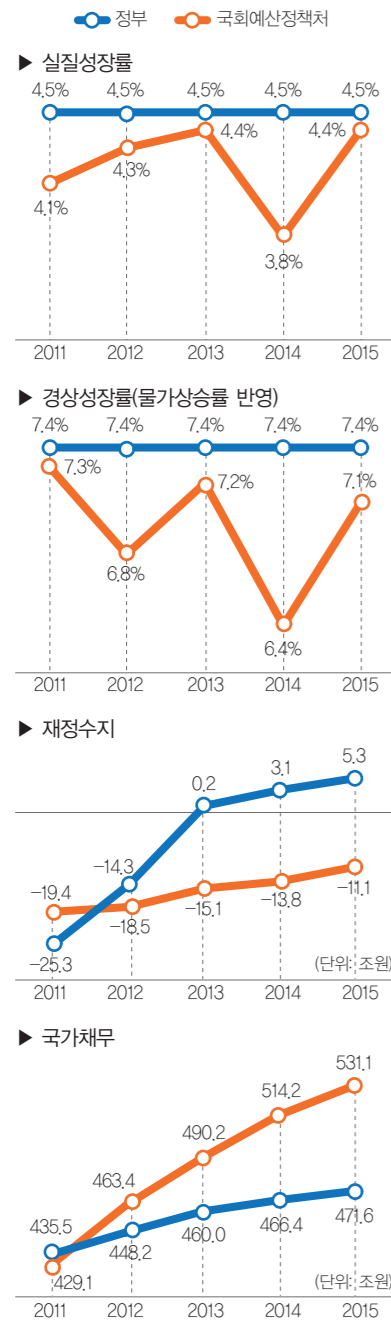
◆ 국세증가율 연 8.7%

정부는 예산수입의 대부분을 차지하는 매년 국세수입이 경상성장률 전망치인 7.4%보다 1.3%p 높은 8.7% 늘어날 것으로 예상했다. 이에 따라 예산과 기금을 합한 재정수입은 연평균 7.2% 증가하게 된다. 올해 187조 2000억원인 국세수입이 내년엔 200조원을 넘고 2015년에는 262조 3000억원으로 확대된다. 재정수입은 올해 314조 4000억원에서 내년엔 322조 1000억원으로 늘어날 전망이다. 2014년엔 395조 8000억원, 2015년엔 415조 3000억원에 달할 것으로 보인다.

재정지출 증가율은 재정수입 증가율보다 2.4%p 낮은 4.8% 수준으로 관리하기로 했다. 2013년 균형재정목표를 달성하기 위해서다.

예산지출은 연평균 4.7% 늘어나 올해 216조 3000억원에서 2015년에는 260조원의

[그림] 2011~2015년 중기재정전망 비교
(정부와 국회예산정책처)



자료: 기획재정부, 국회예산정책처

로 증가하고 기금지출은 같은 기간에 92조 7000억원에서 112조 1000억원으로 매년 5.1%씩 늘어나게 된다. 예산과 기금을 합친 재정지출액은 올해 309조 1000억원에서 2015년에는 373조 1000억원으로 4년간 64조원 증가하게 된다.

◆ 매우 빠른 재정건전화

정부는 이명박 정부 마지막 해인 2013년에 균형재정을 달성하면서 국가채무비율을 위기이전인 2007년 말 수준까지 최대한 근접시키겠다는 의지를 명확히 했다.

정부는 재정적자를 내년 14조 3000억원으로 올해 25조원에 비해 10조원 이상 줄이고 2013년에는 2000억원 흑자를 기록하며 위기 이전인 2007년 이후 처음으로 재정흑자로 전환키로 했다. 흑자규모는 2014년 GDP의 0.2% 수준인 3조 1000억원, 2015년엔 GDP의 0.3%인 5조 3000억원으로 잡았다.

이에 따라 국가채무규모도 올해 435조 5000억원에서 내년에는 448조 2000억원, 2013년에는 460조원으로 늘겠지만 2014년과 2015년에는 466조 4000억원, 471조 6000억원으로 2년간 11조 6000억원밖에 증가하지 않는 것으로 잡았다. GDP 대비 국가채무비율은 올해 35.1%에서 2015년에는 27.9%로 떨어지게 된다. 높은 경상성장률과 재정흑자 덕에 국가채무비율이 빠르게 떨어지게 되는 것이다. 조세부담률은 올해 19.3%에서 2015년에는 19.7%로 소폭 증가하고 조세에 사회보장기여금을 포함한 국민부담률은 25.1%에서 25.7%로 늘어나는 데 그칠 전망이다.

◆ 장밋빛 세입 전망

정부의 높은 세입증가 계획은 높은 성장에 의한 국세 수입확대와 공기업 매각 등 세외수입 증가에 기댄 측면이 크다. 정부가 제시한 세수증가율은 2006년 이후 5년간 평균증가율 5.4%보다 1.8%p나 높은 수준이다.

정부는 매년 실질성장률 4.5%, 물가상승률을 고려한 경상성장률 7.4%로 내놓았다. 국회예산정책처는 2011~2015년 성장률 전망치를 연평균 4.2%로 예상했으며 물가상승률은 3.1%로 전망하며 경상성장률 전망치를 6.9%로 제시했다. 정부가 실질성장률과 경상성장률을 매년 0.3%p, 0.5%p 높게 잡은 것이다.

이에 따라 예산정책처는 재정수지적자가 감소세를 보이겠지만 2015년에도 11조 1000억원의 적자를 이어갈 것으로 내다봤다. 국가채무비율 역시 매년 줄어들겠지만 내년엔 GDP의 34.5%에서 정점을 찍고 하락하기 시작, 2015년에는 32.3%까지 내려가는 데 그칠 것으로 예상했다. 국가채무규모도 2014년에는 514조 2000억원으로 500조원을 돌파하고 2015년에는 531조 1000억원에 달할 것으로 전망했다.

또 정부는 보유주식 매각과 출자기관 배당 등으로 세외수입이 올해 24조 5000억원에서 균형재정을 달성하는 2013년에는 35조 2000억원으로 늘어날 것으로 잡았다. 이는 2010~2014년 국가재정운용계획 때보다 5조원이나 증가한 것이다.

◆ 세출감축 가능할까

정부는 허리띠를 바짝 쥌 계획이다. 2011~2015년까지 연평균 지출증가율을 4.8%로 묶어 놔다. 이는 금융위기 이전인 2005~2008년 총지출 증가율 7.8%보다 3%p나 낮은 수준이다.

국회예산정책처는 연평균 지출증가율 전망치를 5.4%로 제시했다. 이는 재량지출을 사실상 동결하는데도 불구하고 의무지출이 8.1% 늘어 총지출 중 의무지출이 차지하는 비중이 올해 43.9%에서 2015년에는 48.7%로 늘어나기 때문이라고 설명했다.

특히 정부는 정부 부처의 지출요구를 삭감해야 하는 부담도 적지 않다. 각 부처에 제시한 2011~2015년 연평균 지출증가율은 7.4%다. 이를 4.8%로 낮추기 위해서는 내년부터 4년간 모두 98조 3000억원을 줄여야 한다.

◆ 낙관적인 정부

정부는 현재 경제상황을 매우 낙관적으로 보고 있다. 정부는 “2012년 이후 재정적자 등 세계경제의 구조적 문제가 서서히 완화되면서 세계경제성장률이 4%대로 회복세가 이어갈 것”이라며 “선진국 경기가 점차 회복되는 가운데 신흥국이 내수확대 등으로 세계경제의 성장을 뒷받침할 것”이라고 전망했다.

국내경제에 대해서도 “대내외 불확실성이 있지만 수출증가, 소비·투자 등 내수회복세로 잠재수준인 4%대 중반의 성장세가 이어질 것”이라고 낙관했다.

박종규 국회예산정책처 경제분석실장은 “세계경제는 미국, 유로, 중국 등 동시적인 성장세 둔화가 상당기간에 걸쳐 저성장국면으로 전환될 것”이라며 “하반기 이후 미국과 선진국 경기 둔화가 개도국 수출둔화로 이어지면서 우리나라의 수출 위축현상이 나타날 것”이라고 전망했다. 또 “정권의 임기 마지막 해에 흑자를 달성하더라도 차기 정부에서 이어지지 못한 경험을 상기하면서 지출부문에서 의무지출을 통제하고 수입부문에서도 무리한 세입기반 확대로 조세저항을 맞을 수 있다”고 지적했다.

박준규 기자

□ 서울경제 8면 2011. 10. 27.

■ 교육예산 대부분 분야서 대폭 줄어

국회예산정책처, 내년 정부 예산안 분석해 보니

지방교부금 증가분 등 빼면 초·중등 37% 감소

일자리도 단기 성과에 매달려 임시직에 치중

예산 낭비·법제도 미비등 530건서 문제 노출

내년 교육예산이 지방교육재정교부금과 국가장학금 증가분을 제외하면 실질적으로 초·중등 교육 등 대부분의 분야에서 대폭 감소한 것으로 분석됐다.

일자리 예산도 경제협력개발기구(OECD)와 달리 단기·임시직과 소극적 일자리 창출에 주로 배정돼 당장 눈앞의 일자리 숫자 늘리기에 치중하고 있다는 지적이다.

26일 국회예산정책처(처장 주영진)가 326조 1,000억원의 내년 정부 예산안을 분석한 결과 예산낭비 등 총 530건의 사업에서 문제가 발견됐다. 예산과다 편성이 126건으로 가장 많고 법제도 미비 88건, 필요성과 공익성 결여 62건, 집행실적 부진 52건 등이다. 부처별로는 지식경제부 66건, 행정안전부 55건, 기획재정부 53건, 농림수산식품부 47건, 국토해양부 42건 등이다.

내년 교육예산의 경우 38조 4,822억원으로 올해보다 3조 8,000억원(9.1%) 증액됐으나 지방교육재정교부금과 국가장학금이 각각 3조 2,000억원·1조 5,000억원 늘어난 것을 감안하면 실제로는 대부분의 분야에서 큰 폭으로 감소했다. 더욱이 정치권의 드라이브로 인해 반영된 저소득층 대상 국가장학금 사업은 구체적 시행계획도 미비하다는 판정이 나왔다. 주요 교육 분야의 내년 예산 감소현황을 보면 초·중등 예산이 37%, 평생직업훈련이 29%, 고등교육예산도 장학금 지원을 제외하면 10%가 각각 줄었다.

일자리 예산도 OECD가 적극적인 일자리 창출에 주력하는 데 비해 우리는 단기·임시직 일자리에 2조 5,000억원, 구직급여와 실업급여 등 소극적 일자리에 3조8,000억원이 각각 편성되는 등 가시적 성과에 매달리고 있는 것으로 지적됐다.

지방교부금(33조 627억원)은 9.5%가 증액됐으나 지방이양 사회복지사업 중 노인·아동·장애인 등 사회적 약자에 대한 사업의 경우 전국적으로 통일된 최소한의 서비스 수준을 보장할 필요가 있으나 충남·경기·경북 등 특정 자치단체에 편중돼 있는 것으로 나타났다.

지방하천정비사업은 내년에 국비만 7,600억원이 투입될 예정이나 총액계상사업이 아님에도 불구하고 세부적으로 사업비를 편성하지 않고 포괄적으로 편성해 낭비 우려가 있다는 지적이다. 중소기업 모태펀드와 중복되는 이익공유형 대출은 1,500억원이 신규로 편성됐으나 도덕적 해이 우려가 있어 감액이 필요한 것으로 분석됐다.

• 국회가 지적한 내년 예산안 주요 문제점

- 예산과다 편성과 필요성 결여 등 총 530건에서 문제점 발견
- 지방교육재정교부금과 국가장학금 제외하면 대부분 교육예산 감소
- 일자리 예산 OECD와 달리 임시·소극적 분야 위주 편성
- 지방이양 사회복지사업 충남·경기·경북 등 특정 자치단체에 편중
- 지방하천정비사업 세부 사업비 편성안해 예산낭비 우려
- 저소득 서민층의 주거생활안정 지원사업 정비해야
- 의료급여사업 관리 적정한 수준에 비해 미흡

저소득 서민층의 주거생활안정 지원사업도 우선 근로자·서민전세자금지원사업에서 소득기준이 세대주 소득으로 돼 있어 가구소득이 높아도 세대주 소득이 낮으면 수혜를 받을 수 있는 반면 주택구입자금지원사업은 구입 여력이 충분하지 못한 부부합산 연소득 2,000만원 이하 가구를 대상으로 해 실효성이 떨어진다는 판정이 나왔다. 해외농업개발 사업은 320억원이 편성됐으나 부적절한 사업추진으로 감액이 필요하다는 지적이다.

국민기초생활수급자와 국가유공자 등에 대한 의료급여사업은 3조 9,812억원이 편성돼 있으나 적정성 관리 예산이 1.4%에 불과해 좀더 관리가 필요하다는 분석이 나왔다. 국민기초생활수급자 탈락자에 대한 대책 마련도 필요하다는 지적이다. 5인 미만 사업장의 최저임금 120% 이하인 근로자와 사업주를 대상으로 한 사회보험 사각지대 해소사업은 가입유인 요인이 미흡하다는 판정을 받았다. 성범죄자 신상공개와 우편고지 사업은 20억 5,300만원이 편성됐으나 여성부와 법무부 등 부처별 통합운영이 필요하다는 지적이다.

국제과학비즈니스벨트 정주요건의 계획이 과도하고 한류진흥을 위한 사업계획이 부실하고 타당성이 미흡하며 전기자동차 보급과 충전인프라 구축사업의 경우 전기차 구매수요가 과다산정됐다는 분석도 나왔다. 쌀 소득 보전 변동직불금이 과다편성됐고 농협중앙회 사업구조개편 지원사업은 지원방식과 지원기관을 구체화해야 한다는 지적도 나왔다.

정부가 산은지주와 기업은행 등 주식매각으로 2조여원의 세입을 예상한 것에 대해서도 실현 가능성이 불투명해 무리한 매각 추진시 국부유출 염려가 있다는 분석이 나왔다. 최근 정전대란에도 불구하고 도서지역 자가발전시설 운영지원이 부족해 제한 송전과 정전이 불가피할 것이라는 우려도 제기됐다.

평택~시흥, 인천~김포, 광주~원주, 수원~광명 등 민자도로건설보조금은 올해보다 443% 증액된 3,052억원이 편성됐으나 사업추진 지연으로 최근 3년간 토지매입비의 이월·불용이 반복되고 있는 것으로 지적됐다. 내년 4월 총선관리사업은 2,713억원이 편성됐으나 일부 조정이 필요하다는 분석이다.

고광본 기자

고령화에 따른 장기요양시스템 구축을 위한 고려사항

본 보고서는 고령화에 따른 장기요양시스템 구축을 위해 고려할 점을 다루고 있다. 주요 내용은 가족 내 돌봄(간병)에 대한 정책적 지원의 필요성, 간병인의 높은 이직률에 대한 개선 방향, 장기요양시스템의 재원마련, 장기요양서비스의 효율성 향상 방안 등이다. 본 보고서에서는 제도가 확대되기 전에 앞서 시행되었던 정책의 효과 분석이 필요하며 장기요양 서비스와 다른 복지서비스와의 연계를 통해 효율성을 높이는 것이 필요함을 언급하고 있다.

1. 장기요양서비스의 필요성 증대

핵가족화에 따른 가족부양의 완화, 여성의 경제활동 증가, 인구의 고령화는 장기요양서비스의 필요성을 증대시키고 있다. OECD 통계에 따르면 1950년에는 80세 이상 인구의 비중이 세계 인구의 1% 미만이었으나 2010년에는 4%로 증가하였고 2050년에는 10%에 이를 전망이다. 이와 같은 급속한 인구고령화는 장기요양서비스의 전달과 재정에 중요한 의미를 가진다. 현재 전일제 간호사와 간병인은 전체 노동자의 1~2%이며 2050년에는 두 배 이상 될 것으로 전망된다. 장기요양의 지출 규모는 2011년에 OECD 평균 GDP의 1.5%에서 2050년에는 최소한 두 배에 이를 것으로 보인다. 장차 가족 내 부양 능력의 감소, 실소득 증가에 따른 보다 나은 장기요양서비스에 대한 수요의 증가, 고령화에 따른 노동 공급의 감소는 장기요양서비스 단가를 더욱 증가시킬 수 있다. 따라서 장기요양서비스의 질을 높이고 재정적 부담을 완화할 다양한 정책적 접근이 필요하다.



조은영
재정정책분석팀 경제분석관

*이 글은 2011년 OECD 에서 발표한 "Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care"를 요약·정리한 것임.

2. 가족 간병인에 대한 정책적 지원 필요

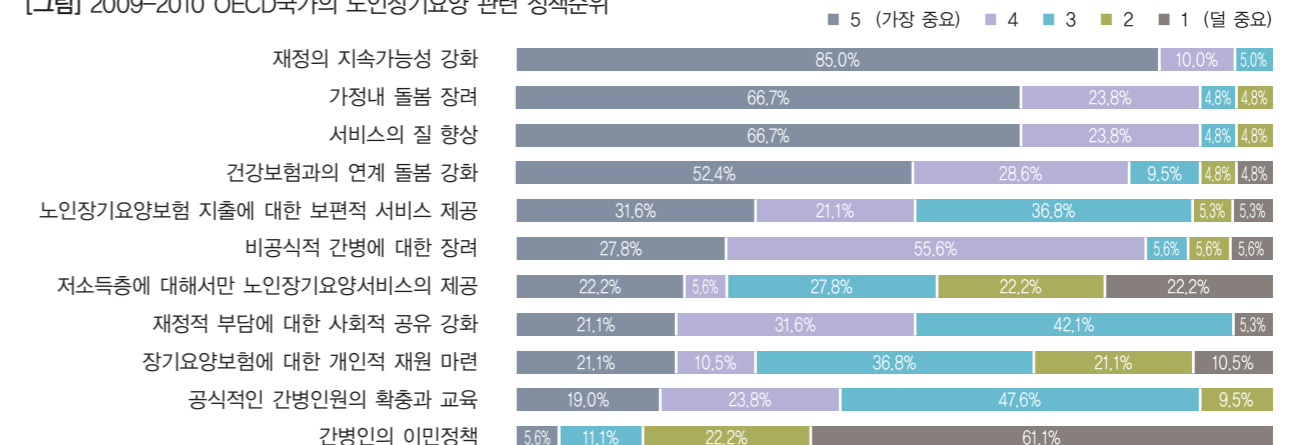
가족 간병인에 대한 지원은 서비스의 질과 만족도, 비용 측면에서 바람직한 정책이다. OECD 국가에서 50대 이상 성인의 10분의 1 이상이 장애로 인해 가족이나 친구로부터 간병을 받고 있으며 간병인의 3분의 2가 여성으로 나타났다. 가족간병인에 지원이 없는 경우 높은 노동강도의 서비스를 제공하는 가족간병인의 실질적인 수입이 감소할 뿐 아니라 비가족 간병인보다 20%에서 심지어 70~80%까지 높은 정신질환을 갖게 되는 것으로 나타났다. 가족간병인은 환자도 선호할 뿐 아니라 재정적 부담을 완화시켜준다. 미국의 경우, 가족 내 돌봄의 경제적 효과는 2007년에 375억 달러로 GDP의 2.7%를 나타냈다. 만약, 가족 내 돌봄이 줄어들었다면 이는 바로 재정적 부담이 될 것이다.

간병인에 대한 지원은 현금급여, 휴가제도 등 유연한 노동 환경, 일시적 위탁·교육·상담·정보제공으로 나눌 수 있다. 현금급여는 가족간병인과 장기요양환자에 대한 지급으로 나눌 수 있다. 간병인에 대한 현금급여 지급은 낮은 임금에 대한 보전적 성격을 갖는 반면 간병인의 시장 참여를 감소시킬 유인이 될 수 있고, 현금급여의 수급요건과 수급 대상자(주요

간병인)를 결정하는 행정적 소요가 든다. 이에 대한 대안으로 요양환자에 대한 현금지급이 가능하다. 그러나 요양환자에 대한 직접 지원은 현금급여가 간병인에 대한 보상으로 사용된다는 것을 보장할 수 없고 보상이 요양환자에게 의존적일 수 있다는 단점을 갖는다. 현금급여는 가족에 의한 돌봄에 대한 인센티브가 될 수 있으나 재정적 부담, 현금급여의 부적절한 사용, 가족간병인의 노동시장 참여에 대한 부정적인 영향, 장기요양서비스의 노동시장 형성을 저해할 소지가 있다.

간병인을 지원하는 두 번째 방법으로 휴가제도와 유연한 노동 환경을 들 수 있다. OECD 국가의 3분의 2는 가족 내 만성질환자나 장기요양자를 돌보기 위한 휴가제도를 명시하고 있으나 절반 미만만이 유급휴가를 부여하고 있다. 대체로 한 달 미만이거나 불치병인 경우로 한정하고 있으며 부모 휴가와 비교했을 때 적절한 휴가기간을 설정하는 것이 어려운 실정이다. 장기유고는 간병인의 경력에 바람직하지 않고 단기유고는 충분치 않아 간병인이 노동시장으로부터 이탈하는 원인이 되고 있다. 따라서 단시간 근무와 같은 유연한 업무 환경은 아이와 부모를 돌볼 책임을 지닌 가족간병인의 노동시장 이탈을 방지하는 대안이 될 수 있다.

[그림] 2009-2010 OECD국가의 노인장기요양 관련 정책순위



마지막으로 일시적 위탁·교육·상담·정보제공 등의 지원 서비스를 들 수 있다. 일시적 위탁은 가족간병인들에게 교육과 휴식의 기회를 제공해주어 업무 효율성을 높이고 간병인의 건강을 유지하는 데 도움을 준다. 덴마크의 경우 이 부분에 재정적 지원을 하고 있으며 일부 국가에서는 합법적인 권리를 명시하고 있다. 상담은 간병인의 스트레스를 완화하는 데 효과적이다. 다만, 일부 국가에서 다양한 형태의 상담시스템과 교육 프로그램이 운영되고 있으나 이런 서비스들은 접근이 어렵고 작은 규모이거나 자주 재정적 지원이 없는 상황이다. 또한 가족간병인과 가족들에 대한 공공·민간·자원봉사기관에 대한 원스톱(one-stop) 정보 제공은 의료적·사회적 차원에서 간병 계획의 수립을 도울 수 있다. 무엇보다 간병인의 필요에 대한 조사와 적절한 조치, 이에 대한 평가 툴의 개발이 필요하다.

3. 장기요양시스템에 대한 인적·재정적 현안

가족간병인에 대한 정책적 지원도 중요하지만 사회적·노동시장적 측면에서 공식적인 장기요양시스템이 필요하며 정부는 인적·재정적 측면에서 관심을 가져야 한다.

OECD 국가들 간에 장기요양서비스에 대한 요구의 증가와 고령화에 따른 경제활동인구의 감소는 장기요양 종사자의 부족을 초래하고 있다. 장기요양 분야는 진입 요건은 낮은 반면, 적은 임금과 열악한 근무 환경으로 이직률이 높은 편이다. 높은 이직률은 낮은 질의 서비스로 나타나 장기요양환자의 건강과 삶의 질에 부정적인 결과를 초래한다. 이에 대해 일부 국가에서는 신규 지원자에 대한 인센티브를 부여하거나 장기실업자나 비경제활동인구를 대상으로 간병인 교육을 실시하고 있으나 정책적 효과는 분명치 않다. 또 다른 대안으로 이민자를 통해 인력풀을 늘리는 방법이 있으나 이 정책은 장

기적 안목에서 자국민에 대한 고용정책에 반할 수 있다.

장기요양 분야의 신규 고용을 늘리고 이직률을 낮추기 위해서는 궁극적으로 높은 보상과 혜택, 보다 나은 근로 환경, 교육의 기회, 피드백을 통한 지원과 지도가 필요하다. 예를 들면, 독일에서 노인요양간호사 제도를 도입하여 간호에 대한 업무와 책임을 재구성하고 전문성을 향상시켰다. 그러나 전문화는 이 분야에 대한 신규 노동력의 진입을 어렵게 하여 노동력의 경직성을 증가시킬 수 있으며 높은 공공지출을 요구한다.

노동력의 원활한 공급만큼 서비스 질 향상에 노력을 기울여야 한다. 장기요양과 관련된 업무절차의 재구성, 행정적 업무부담의 간소화를 위해 정보통신기술의 사용, 이전에 간호사가 하던 일을 간호보조사에게 부여함으로써 생산성을 향상시킬 수 있다.

장기요양서비스에 대한 평균지출은 상위 5분위에 속하는 이들을 제외한 계층에서 개인 처분소득의 약 60%를 차지한다. 장기요양서비스 기간의 불확실성은 개인의 재정적 위험을 초래할 수 있으므로 보편적 장기요양시스템은 필요하다. 장기요양시스템은 재정적 구조에 따라 3가지 유형으로 나눌 수 있다: 세금이 지원된 사회보장성 장기요양시스템(노르딕 국가), 사회보험시스템(독일, 한국, 일본, 네덜란드), 개인장기요양보험시스템(오스트리아, 프랑스, 이탈리아).

유형에 관계없이 보편적 장기요양시스템에서 중증환자를 주요 대상으로 하는 보편주의는 재정의 지속가능성을 높이는 데 바람직하다. 한국이나 뉴질랜드에서는 일상 활동에 대한 지원에 집중하는 반면, 일부 국가에서는 쇼핑, 청소, 행정 업무 등을 포함하는 보조적 서비스(Instrumental Activities of Daily Living)를 별도의 예산 아래 지원하고 있다. 독일의 경우, 노인성치매를 가진 환자에게 추가적인 혜택을 부여하며 현금급여를 지급한다. 시설요양에 대해 모든 숙식비용을 부담하는 것은 재정에 부담을 줄 수 있기 때문에 비현실적이며 대신 현금 보조를 할 수 있다. 예를 들면, 일부 북유럽(노

르딕) 국가들은 숙식비용 보전을 수입과 자산에 연계하여 지급하고 미국, 영국, 벨기에, 프랑스, 독일과 같은 나라는 주택 급여와 같은 복지 프로그램을 통해 저소득층을 지원한다. 숙식에 대한 전면적 정부의 지원은 재가요양보다 시설요양을 선호하게 할 수 있다. 자산에 대한 평가 결과에 따른 개인의 비용 부담을 고려하는 것은 소득분배의 효과를 반영한 것이나 이를 관리하는 것은 행정적 부담이 된다. 그 밖에 주택을 담보로 한 역모기지론과 같은 방법으로 숙식비용의 지불을 도울 수 있다.

늘어나는 장기요양서비스의 재정 마련을 위해 세금을 확대하거나 세대 간의 장기요양보험료의 부담을 해소하는 등의 노력이 필요하다. 예를 들면, 일본의 경우 40세 이상에게 보험료를 부과하거나 독일처럼 근로연령 인구뿐 아니라 연금을 받는 퇴직자들에게 사회보장보험을 부과하기도 한다. 또한 사전 기금화를 통해 미래 채무에 대한 준비를 하는 방법이 있다. 예를 들면, 독일의 경우 강제적으로 민간 장기요양보험에 가입하도록 하고 있다. 그러나 대부분의 OECD 국가에서 전체 장기요양지출의 2% 미만이 민간 장기요양보험에 의해 지급될 만큼 그 역할은 미미하다. 민간 보험 상품의 간소화, 생명보험과 장기요양보험의 조합 등의 노력이 필요하다.


4. 장기요양서비스의 효율성 향상을 위한 방안

현재 장기요양과 관련된 지출은 연금, 건강보험에 비해 상대적으로 낮은 비중을 차지하는 반면 빠른 증가세를 보일 전망이다. 장기요양서비스의 확장과 더불어 정책 효율성 증대에 관심이 필요하다.

재가요양과 시설요양 간의 수요의 균형을 유지하는 정책이 필요하다. OECD 국가들은 2008년 시설요양이 전체 장기요양지출의 62%를 차지하는 반면 장기요양서비스 이용자

의 33%만이 시설요양을 받은 것으로 나타났다. 일부 국가에서는 재가 요양서비스의 공급측면의 확대, 재가요양을 권장하는 입법체계의 마련, 시설요양의 입소의 허가제 운영, 재가요양을 권장하기 위한 인센티브의 제공과 재가서비스 공급자에 대한 정보를 제공하고 있다.

장기요양서비스의 생산성 향상은 지출의 10%를 감소시킬 수 있다. 그러나 장기요양서비스의 생산성 측정은 어렵고 이를 지불 체계에 연계하는 것은 쉽지 않다. 그런 측면에서 일부 국가에서는 서비스 공급자 간의 경쟁을 강화하는 방법을 사용한다. 예를 들면, 북유럽(노르딕) 국가의 경우 승인된 공급자 간에 선택할 수 있는 바우처 제도를 운영하고 있다. 자본투자의 증가와 기술의 발달은 간병인이 보다 많은 시간을 환자에게 사용하게 함으로써 생산성을 높일 수 있다. 또한 건강한 노년을 위한 예방적 조치들이 잠정적으로 장기요양 비용을 줄이는 데 기여할 것이다. 예방적 차원의 노력은 환자의 생활패턴, 위험 그룹의 정의, 질병의 패턴 등을 발견하는 데 도움이 되고 자기관리 프로그램을 지원함으로써 독립적이고 활동적인 노후의 삶을 지원하는 정책과도 일치한다. 일본과 독일에서 이와 같은 정책을 도입하였으나 아직 효과에 대한 연구는 부족하다. 마지막으로 장기요양서비스는 건강, 주택, 연금과 같은 다른 사회적 정책과도 연계되어 있으며 행정적 효율을 증대시키기 위해 다음과 같은 방안들을 모색할 필요가 있다.

- 장기요양서비스의 이용자와 제공자에 대한 정보시스템을 구축
- 지역수준의 의사결정을 위한 가이드라인 구축
- 개인적인 필요에 대한 평가를 근거로 건강보험과 장기요양서비스 간의 적절한 자원할당을 포함한 간병 계획 프로세스 마련
- 장기요양서비스의 자금 조달 및 다른 사회복지제도와 상호 연계할 수 있도록 정부 부처 간의 자료 공유
- 건강보험과 장기요양서비스의 비용 연계 포함 등 

스웨덴 · 노르웨이 출장기



서재만
경제정책분석팀 경제분석관



출장 배경

최근 우리나라에서는 복지의 적정 수준에 대한 열띤 논의가 이루어지고 있다. 이러한 논의에서 북유럽 국가는 건실한 경제성장, 높은 복지수준을 동시에 달성하고 있는 사례로 여겨져 관심의 대상이 되고 있는 것이 사실이다. 특히 지난 글로벌 금융위기에서 빠르게 회복한 것으로 평가되는 스웨덴, 노르웨이 등의 경제 및 복지제도를 고찰하고 우리나라에 던져주는 시사점을 확인해보는 것이 필요하다고 보았다. 이에 지난 7월, 경제분석실의 이영환 조세분석심의관을 단장으로 하고 성명기, 박승준, 서재만, 신영임 경제분석관 및 강혜원 행정실무원으로 구성된 해외출장팀을 꾸려 스웨덴과 노르웨이를 다녀왔다.

스웨덴 국립경제연구소

첫 번째 출장지 스웨덴에서는 국립경제연구소(National Institute of Economic Research)를 방문하여 최근 스웨덴의 경제 및 재정 상황에 대한 면담을 실시하였다. 동 연구소는 경제 전망을 주요 목적으로 하는 기관으로서 스웨덴의 경제정책 결정에 중요한 정보를 제공한다. 제스퍼 한손(Jesper Hansson) 경제 전망국장(Director of Forecasting)의 따뜻한 환대 속에서 출장팀은 스웨덴의 경제상황과 주요 재정정책의 방향에 대한 의견을 나누었다.

스웨덴은 지난 글로벌 금융위기에서 상대적으로 큰 타격을 받지 않았다. 한손 국장에 의견에 따르면 건전한 내수(소비와 정부 지출을 줄이지 않았고 저축률이 높았던 점), 주택가격 문제가 없었던 점, 과도한 투자가 이루어지지 않았던 점 등을 경제위기에서 빠르게 회복할 수 있었던 원인으로 보았다. 스웨덴 역시 이번 위기에서 확장적인 통화 및 재정정책을 사용하였다. 그러나 이자율을 미국보다 1년 이상 선제적으로 높이면서 긴축을 시행하고 있어, 현재 2% 수준인 이자율이 2015년에는 4%가 될 것으로 전망하였다. 재정정책 역시 확장적이었지만, 스웨덴 중앙정부가 목표로 하는 ‘GDP의 1% 수준의 재정수지 흑자’가 2013년 이후에는 달성 가능할 것으로 전망하고 있었다.

스웨덴 역시 2차 대전 이후 베이비붐이 있었으며 미국보다 빠른 고령화를 경험하였다. 그럼에도 불구하고 재정건전성을 유지할 수 있었던 데에는 자동안정화 장치 형식의 연금제도의 설계에 기인한 바가 컸다. 즉 경기 불황의 시기에는 연금지출 수준을 자동 조정하여 재정건전성이 빠르게 회복할 수 있도록 한 것이다. 급속한 고령화로 인해 높은 재정부담이 예상되는 우리나라에도 시사하는 바가 있었다.



스웨덴 국립경제연구소에서

한편 스웨덴에서도 세제개혁에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있었다. 1990년대 초 스웨덴의 경제위기가 있었던 당시, 노동에 대한 세금을 낮추어 장기 고용을 늘리고자 하였다. 즉 1991년 소득세를 낮추고 소비세를 높이는 세제개혁을 실시하였다. 한손 국장은 현 시점에서 세제개혁이 다시 필요하다고 보았다. 그는 세제개혁의 방향으로 식품 등에 대한 낮은 부가가치세 부가의 적정성 재검토, 자산에 대한 세금 부담 증가 필요 등을 거론하였다.

스웨덴은 잘 구축된 복지제도를 운영하고 있지만, 그에 상응하는 높은 조세부담(GDP 대비 46% 수준)을 지고 있다. 조세부담률이 90년대 초반의 60% 이상 수준보다는 낮아지는 추세이지만, 현재 우리나라의 조세부담률과 비교할 때에는 매우 높은 수준으로 느껴졌다. 현재 우리나라가 재정건정성을 유지하면서, 북유럽 수준의 복지제도를 달성하기 위해서는 그에 상응하는 조세제도 및 재정정책 운영이 필요한 시점이라는 생각을 하면서 스웨덴에서의 공식면담을 마쳤다.

노르웨이 노동부

스웨덴에서의 일정을 정리하고, 스톡홀름에서 노르웨이 오슬로로 이동하였다. 과거 스웨덴의 식민지이기도 했던 노르웨이는 1970년대 중반까지만 하더라도 선진국과는 거리가 멀었지만 북해 유전 개발 등을 기점으로 급속한 경제성장을 이뤄 2008년 기준으로 OECD 국가 중 2위 수준의 1인당 GDP를 달성하는 경제부국이 되었다. 높은 수준의 복지혜택을 누리고 있는 것으로 알려져 있는 노르웨이에서는 중앙청사의 노동부(Ministry of Labour)를 방문하였다. 노동부의 전문 자문위원(Special Adviser)로 재직하고 있는 비요른 할보르센(Bjørn Halvorsen)

씨는 풍부한 경험을 바탕으로 노르웨이의 복지정책에 대한 세밀한 설명을 들려주었다.

출장팀은 먼저 노르웨이의 높은 조세부담에 대한 의견을 물어보았다. 노르웨이의 국민부담률은 44% 수준에 달하는데 할보르센 씨는 이 수준이 높다고 보지 않았다. 노르웨이에서 조세저항이 크지 않은 것은 교육, 의료 등에서 그에 상응하는 혜택을 얻고 있다고 느끼기 때문이라는 것이다. 국민들은 조세부담에 대한 불만은 오히려 공공보육, 교육서비스의 질에 대한 것으로 표출되고 있다고 보았다. 또한 현재의 복지혜택을 고령화 시대에 대응하여 지속적으로 유지하기 위해서는 세부담을 오히려 높일 필요도 있다고 말했다.

계속된 면담에서 할보르센 씨는 노르웨이 복지정책의 목적은 사회가 복지병에 빠지지 않고 실업자들이 다시 일어설 수 있는 기반을 만들어주는 것이라고 말했다. 또한 현재 노르웨이의 노동

시장과 사회복지 정책의 가장 기본적인 원칙은 개방시장경제와 공공 규제의 조화, 보편적이고 종합적인 사회보장시스템(가족·교육·의료 서비스) 지향에 있다고 설명하였다. 노르웨이의 연금제도 설계에 있어서는 은퇴 이후에도 노동시장에 남아 있을 유인을 주기 위해 노력하고 있다고 언급하였다. 즉 노르웨이 국민들이 일찍 은퇴하는 것보다 더 오래 일하는 것이 유리하다고 인식하도록 근로소득과 연금수입의 관계를 강화하는 방안을 강구하고 있었다.

출장팀이 오슬로에 발을 디디면서 처음 느꼈던 점은 국민소득 수준이 높음에도 불구하고 오슬로의 도시 풍경이 스톡홀름보다 못하다는 점이었다. 이러한 인상은 특히 관광객에게 접근하는 도시 빈민(외국인)들이 상대적으로 많았던 것에 기인하였다. 이에 노르웨이의 외국인 정책에 대한 설명을 요청하자, 할보르센 씨는 노르웨이는 외국인에 대해 매우 우호적이며 개방적인 정책을 펼치고 있으며 이는 노동공급을 적정히 유지하기 위한 것이라고 말하였다. 다만 시민권만 획득하면 노르웨이 국민과 동일한 혜택(실업급여 등)을 받을 수 있어, 종종 사회갈등의 원인이 되기도 한다고 설명하였다.

나가며

이번 출장에서 스웨덴과 노르웨이의 경제 및 재정, 복지제도의 전반을 전문기관 면담을 통해 파악할 수 있었다. 기관 면담을 통해 느꼈던 바는 높은 수준의 복지를 이루기 위해서는 그에 상응하는 경제적 성장과 조세 부담이 있어야 한다는 것이었다. 스웨덴은 중공업, 철강 등 강한 제조업을 바탕으로 튼튼한 내수시장과 국제경쟁력을 가진 강소국이며, 노르웨이는 유전 개발, 어업, 피요르드(fjord) 해안 등의 관광자원 등 자연적·지리적 혜택을 많이 가진 국가이다. 양국의 경제성장의 패턴에 차이가 있지만 공통적인 점은 높은 조세(국민) 부담에 기초한 복지제도를 유지하고 있으며, 그에 대한 국민적 순응도가 매우 높다는 점이다. 우리나라 역시 향후 복지체계를 강화함에 있어 혜택과 부담의 적정선에 대한 사회적 합의가 우선 필요하다는 생각이다.

한편 귀국 후 얼마 지나지 않아 오슬로의 정부청사 등에서 폭탄테러가 발생하였다는 뉴스를 접했다. 많은 사상자가 발생한 이번 테러로 인해 노르웨이가 추구하는 다문화에 대한 포용성이 훼손되지 않기를 바란다. ☹



노르웨이 노동부에서

거대한 상상력, 역동적 서사, 강렬한 메시지! 7년의 밤



인정은
총무팀 행정실무원

《7년의 밤》. 어두운 책 겉표지와 제목이 주는 느낌과는 다르게 너무 재미있게 읽은 책이다.
제목 그대로 살인마 최현수의 아들 서원을 비롯한
주변 인물들의 7년 동안의 밤에 일어났던 사건들을 중심으로
아주 역동적인 서사로 전개된다.
사고와 살인, 그리고 마을을 덮치는 재앙, 7년간 살아남은 자들의 고통과 복수에 대한 집착...
이러한 이야기들을 잘 버무려 놓았다.



대략의 줄거리는 이렇다.

살인마의 아들이라는 굴레를 쓰고 떠돌던 아들 서원이 아버지의 사형 집행 소식을 듣게 되
는 장면을 시작으로 7년 전 사건이 있던 날 밤을 아들은 회상하게 되고, 아들 서원은 아직 그
날 밤이 끝나지 않았음을 깨닫는다.

세령호의 재앙으로부터 7년 후, 등대마을에서 조용히 지내던 승환과 서원은 야간 스쿠버다
이빙을 하다가 사고를 당한 청년들을 구조하게 되고, 이 사건으로 인해 세간의 관심을 다시 받
게 된 서원은 발신자를 알 수 없는 상자를 배달받는다. 상자 속에 들어 있던 소설은 승환이 쓴
것으로 7년 전 세령호의 재앙이 낱알이 기록되어 있다. 승환이 쓴 소설 속 소설인 《세령호》에
는 7년 전 우발적으로 어린 소녀를 살해한 뒤 죄책감으로 미쳐가는 현수와 딸을 죽인 범인의
아들에게 복수를 계획하는 피해자의 대결이 쓰여 있다. 교통사고를 당한 뒤 누군가에게 목 졸
려 죽은 소녀를 둘러싸고 세령 마을에서 일어났던 ‘그날 밤’의 사건으로부터 시작한다.

이 책을 읽다 보면 정유정 작가 특유의 문체에서 역동적인 서사를 실감할 수 있다.
상황의 묘사와 심각하게 읽어 내려가다 냉소적인 유머에서 웃게 되고, 시간적인 서술
들이 책에서 눈을 뗄 수 없을 만큼 이야기의 전개가 다이내믹하다.

인물들의 성격과 상황마다 갈등하게 되는 장면들이 영화를 보듯 머릿속에 떠오르게
할 정도로 자세하게 묘사해 놓았다. 세령호에서 있었던 살인 사건을 중심으로, 여러
상황들이 맞물리고 섞여서 풀이되지만 앞에 나왔던 이야기들이 현재 읽고 있는 부분
과 인과적으로 이해가 될 땐 나도 모르게 감탄하게 되며 읽는 재미를 더 했다. 마치 퍼
즐을 중심부터 맞추어 나가다 여기저기 끼워 맞추며 나가는 듯한 느낌이다.

아들의 1인칭 시점에서 시간이 과거로 돌아가 아버지의 시점, 그리고 주변의 다양한
인물들의 시점으로 옮겨 가는 것을 보고 있노라면, 인간의 잔인함과 내면의 갈등을 한
편의 잘 짜인 서스펜스 영화 시나리오를 짰 것처럼 잘 표현되어 있다. 대단한 흡입력.
과 탄탄한 스토리 전개이다. 이런 이야기를 구성하기 위해 수많은 자료 수집을 했을
작가의 노력이 놀라웠다.

많은 인물들의 관점에서 이야기가 풀어져 있지만 유독 아들 서원의 시점과 살인마
최현수의 시점들이 많이 와 닿았다.

<현수> “아이는 혼날 걸 걱정 하는 게 아니었다. 자기 때문에 엄마와 아빠가 싸우는 걸 원치 않는 것이었다. 놀랍
고도 안쓰러웠다. 천동벌거숭이여야 할 열두 살짜리 사내아이가 부부싸움의 메커니즘을 이해하고 예측한다는 점
에서, 풍부한 경험이 아니고는 불가능한 통찰이라는 점에서”

<서원> “아저씨는 나도 그렇게 살아야 한다고 말한다. 나는 그 문장에서 ‘그렇게’를 떼어내라고 대꾸한다. 나도
살아야 한다. 그러려면 당황하고, 분노하고, 수치심을 느끼고, 누군가에게 곁을 내줘서는 안 된다. 그것이 세상을
사는 나의 힘이다. 아니, 자살하지 않는 비결이다.”

서원의 관점에서 풀이되는 부분에서 인상 깊은 구절들이 많았던 건 어린 나이에 스
스로를 차단하고 살 수 밖에 없었던 서원의 서글픔이 이해됐기 때문인 것 같다. 연약
한 아버지 최현수는 이겨내지 못하고 두려움을 넘지 못하는 사람이었지만 아들 서원
에 대한 사랑이 그를 지탱시킬 수 있는 마지막 “하나”이기도 했지만 스스로를 파멸시
키기도 했다. 때론 공포스럽고, 때론 유머러스했지만 아들 서원에 대한 아버지 최현수
의 사랑이 뭉클하게 느껴지기도 했다.

이 책의 작가는 여자이지만 문체에서는 전혀 여성스러움을 느낄 수 없다. 그만큼 작가가 주는 임팩트가 매우 컸다. 박진감 넘치고 플롯이
단단한 소설이다. 그러나 더 이상 스포일러가 될 수는 없으니 이쯤에서 책을 읽은 뒤의 감상은 접어두기로 한다.
첫 페이지를 넘기자마자 눈을 뗄 수 없고 작가 특유의 표현력이 잘 녹아있는 책을 찾는 분들께 강력하게 추천해드리고 싶은 소설이다. 🌙

Contents

Opening Column

Why Fiscal Soundness is Very Significant?

Kim, Dong-Kun _ Emeritus Professor, Graduate School of Public Administration at Seoul National University/ Chairman of NABO's Panel of Advisers

Featuring: Major Issues for FY 2012 Budget Review

1. FY 2012 Budget Deliberation Plan of The National Grand Party and Major Issues

Chang, Yoon Seok _ National Assembly Member

2. FY 2012 Budget Examination Plan of Democratic Party

Kang, Gi Jung _ National Assembly Member

3. Efficient Distribution of FY 2012 Budget and NABO's Analysis Plan

Kim, Chunsoon _ Chief for Budget Analysis at NABO

4. 2012 Economic Outlook and Fiscal Management

Park, Jongkyu _ Chief for Economic Analysis at NABO

5. Deliberation Plan for FY 2012 Budget Proposal to Support Public Institutions

Park, Yong Joo _ Chief for Program Evaluation at NABO

6. How to Eliminate Blind Spot in the Budget Deliberation

Lee, Wonhee _ Professor, Department of Public Administration at Hankyong National University

7. Strengthening Fiscal Soundness to Cope with Global Financial and Economic Crisis

Lee, Young _ Professor, Department of Economics at Hanyang University

Budget & Policy Commentary

1. A Subject and Suggestion on the Application of Local Budget System by Citizen Participation

Choi, Min Soo

2. Measure for Enhancing the Effectiveness of the National Fiscal Management Plan

Cook, Kyungbok

3. Review on Introduction to Accrual-based National Settlement System

Lee, Byoung-Giel

4. On the Estimation of Tax Expenditure

Shin, Youngim

5. Utilization of FY 2012 Performance Plan

Kim, Tae Kyu

6. Significances of Budget Laws in the Budget Process

Ock, Dong-Seok

7. Welfare Expenditure and Fiscal Soundness

Kim, Mun Gu

Grand Conference for FY 2012 Budget

FY 2012 Budget Aggregates and Resource Allocation **Youn, Jun Seung**

Summary on NABO Knowledge Forum

Stage for Sharing Knowledge and Information on National Fiscal Policy **Kim, Yanghye and Yoon, Sangwoo**

Global Report

Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care **OECD**
Summarized and Translated by **Cho, Eun Young**



@nabokorea 대한민국 서울

환영합니다.
나라살림 지킴이 나라정책 길잡이
국회예산정책처의 공식 트위터입니다.

트위터를 통해 국민 여러분이 알고 싶은
국회예산정책처의 생생한 소식을 빠르게 전하겠습니다.

