

예산춘추

2016 Autumn Vol. 44

NABO 특집

2017회계연도 예산안
주요쟁점 및 심사방향

+

NABO 논단

바람직한 전기요금제도
개선 방향

+

역사에서 배우는 경제

중상주의 학파의 개혁자,
유수원

+

직장인 심리상담소

인지기능의 저하에
어떻게 대비해야 할까?





나라살림 지킴이·나라정책 길잡이

예산춘추

2016. Autumn vol. 44



발행일 2016년 11월 4일 (통권 제44호)
 발행인 김준기 국회예산정책처장
 편집인 박장호 기획관리관

예산춘추 편집위원회

위원장 박장호 기획관리관
 위원 윤동준 기획협력담당관
 양창석 기획협력1담당
 이상오 기획협력2담당
 윤나나 예산분석관
 강상규 예산분석관
 조기영 예산분석관
 최근성 예산분석관
 오현희 경제분석관보
 최찬규 경제분석관
 권 일 경제분석관
 오덕근 사업평가관보
 탁현우 사업평가관
 전수연 사업평가관
 간사 정상식 홍보·편집 주무관

주소 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 국회예산정책처
 전화 02-788-4619
 팩스 02-788-4686
 홈페이지 www.nabo.go.kr
 디자인·제작 경성문화사 02-786-2999

한해의 예산은 관련 정책과 사업 전반에 대한 효과성·효율성 평가에 근거하여 재정사업의 구조 및 규모를 심사할 필요가 있습니다.

정부는 지난 9월 2일 총지출 규모가 400.7조원에 이르는 2017년도 예산안을 국회에 제출하였습니다.

국회는 2017년 예산안에 우리의 목표와 방향이 잘 설정되어 있는지, 투자와 자원의 배분은 합리적인지, 미래를 준비하는 재원은 충분한지 꼼꼼하게 따져야 할 것입니다.

이에 「예산춘추」 가을호에서는 예산심사의 방향과 주요 분석내용, 쟁점사항 등을 정리하였습니다.



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



CONTENTS



첫번째 섹션 · 01 NABO INSIDE

- NABO 특집**
- 06 2017회계연도 예산안 심의기준과 중점 심사방향 | 김광림
 - 12 일자리 창출·민생을 위한 예산심사 방안 | 윤호중
 - 16 2017회계연도 예산안 주요쟁점 및 심사방향 | 김성식
 - 22 2017회계연도 예산안 분석의 주요내용과 시사점 | 조용복
 - 28 2017회계연도 세입예산안 분석내용과 시사점 | 박용주
 - 34 국가 주요사업 집행점검·평가의 쟁점과 시사점 | 고기석

- NABO 논단**
- 40 바람직한 전기요금제도 개선 방향 | 윤원철
 - 45 소득양극화의 현황과 원인 | 홍민기
 - 50 기업 구조조정제도 현황 및 구조조정 방향 | 이순호
 - 55 청년 일자리 진단과 대안 모색 | 정일환

- 최신 분석보고서**
- 58 2017년도 예산안 거시·총량 분석
 - 59 2017년도 성인지 예산서 분석
 - 60 2017년도 예산안 분석 종합
 - 61 2016년 세법개정안 분석
 - 62 2016~2020년 국세수입 전망
 - 64 2017년도 조세지출예산 분석
 - 65 2016~2020년 국가재정운용계획 분석
 - 66 경찰인력 증원 및 운용 평가
 - 67 공공기관 요금체계 평가
 - 68 사회기반시설 투자정책 평가
 - 69 미세먼지 관리 특별대책의 현황 및 개선과제
-수송 및 발전부문을 중심으로

72 NABO PHOTO NEWS



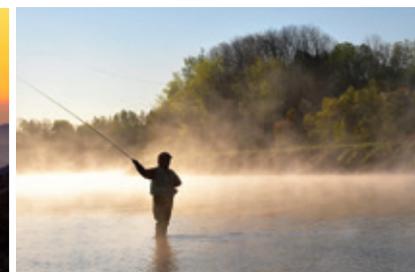
두번째 섹션 · 02 NABO LIFE

- 76 **역사에서 배우는 경제**
중상주의 학파의 개혁자, 유수원
- 82 **트렌드 따라잡기**
식탐의 진화와 안티 슈거 열풍
- 86 **직장인 심리상담소**
인지기능의 저하에 어떻게 대비해야 할까?

- 90 **그곳에 가고 싶다**
덕유산
- 94 **건강한 인생, 맛있는 식탁**
미세먼지의 역습!...
악화된 대기질, 알레르기비염에 악영향
면역력 높여주는 들깨 버섯탕

- 100 **NABO 재테크**
은퇴 후 자영업자로 살아남기 위한 길!

- 102 **취미생활 입문**
플라이 낚시





NABO

NABO Inside

경제를 읽는 똑똑한 이야기

Inside

06

NABO 특집

2017회계연도 예산안 심의기준과 중점 심사방향 | 김광림
일자리 창출·민생을 위한 예산심사 방안 | 윤호중
2017회계연도 예산안 주요쟁점 및 심사방향 | 김성식
2017회계연도 예산안 분석의 주요내용과 시사점 | 조용복
2017회계연도 세입예산안 분석내용과 시사점 | 박용주
국가 주요사업 집행점검·평가의 쟁점과 시사점 | 고기석

40

NABO 논단

바람직한 전기요금제도 개선 방향 | 윤원철
소득양극화의 현황과 원인 | 홍민기
기업 구조조정제도 현황 및 구조조정 방향 | 이순호
청년 일자리 진단과 대안모색 | 정일환

58

최신분석보고서

2017년도 예산안 거시·총량 분석
2017년도 성인지 예산서 분석
2017년도 예산안 분석 종합
2016년 세법개정안 분석
2016~2020년 국세수입 전망
2017년도 조세지출예산 분석
2016~2020년 국가재정운용계획 분석
경찰인력 증원 및 운용 평가
공공기관 요금체계 평가
사회기반시설 투자정책 평가
미세먼지 관리 특별대책의 현황 및 개선과제
-수송 및 발전부문을 중심으로

72

NABO PHOTO NEWS

SPECIAL

01

NABO BUDGET & POLICY

2017회계연도 예산안 심의기준과 중점 심사방향



1 대한민국의 전역 재정비 '예산안 심의'

20대 국회 첫 예산 심의를 앞두고, “평균 깎아 먹는다”는 말이 떠올랐다. 지금이야 달라졌겠지만, 옛날엔 공부를 좀 못하면 “반 평균 깎아먹었다”고 놀려대곤 했다. 요즘은 정치인이 그런 오명을 쓰고 있다. 대한민국의 평균을 깎아먹는 집단이라는 것이다. 그리고 그 이유로 많은 국민과 언론들은 “하라는 일은 제대로 안하고 맨날 싸움만...”이라고 지적하는데, 여기서 그 ‘하라는 일’ 중에 가장 중요한 것이 바로 예산 심의이다. 한 나라의 나아갈 길과 해야 할 일을 정하는 것이 바로 예산 심의이기 때문이다. 마침 20대 국회 첫 예산심의회가 시작됐다. 이전과 차별화된 모습을 보여줘야 한다. 하긴, 예산 심의에서 달라지지 않으면 어디에서 달라진단 말인가? 여든 아든, 마치 골대 앞의 축구선수처럼



김광림
새누리당 정책위의장

놀라운 집중력을 발휘해야 할 시기다.

사실 이번 예산안 심의는 정치권의 리더십 회복이나 20대 국회의 차별화를 넘어, 대한민국의 지속가능성을 가늠하는 기회가 될 수도 있다. 잘 알다시피 우리사회는 경제, 안보, 인구구조 등 여러 측면에서 이미 복합적이고 중층적인 위기 국면에 들어섰다. 이전에 경험해보지 못한 위기이니 매뉴얼이 있을 리 없다. 말 그대로 코가 석자인 상황이다. 하지만 이런 위기를 진단하는 과정에서 우리 경제를 두고 침몰, 제2의 외환위기 등 험한 표현들이 등장해 걱정이다. 여러 측면에서 위기 징후가 많은 것은 사실이지만 대외건전성은 어느 때보다 낮고, 성장률도 다른 나라와 비교하면 상대적으로 양호하고, 고용률이 역대 최고인 것도 사실이기 때문이다. 상황에 대한 진단이야 조금씩 다를 수 있지만, 명백하게 틀린 진단을 방치하면 경제심리가 과도하게 위축되고, 심리 위축이 투자·고용·소비 위축을 불러 실제 경기가 더 나빠지는 '자기실현적 위기'(self-fulfilling crisis)의 위험을 키우게 된다. 가계, 기업 등은 드러난 악재에도 반응하지만, 이런 경제주체들이 더 피하고 싶어하는 것은 불확실성이기 때문이다. “도대체 어떻게 돌아가는 것인지”, “좀 풀리기는 할 것인지”, “우리의 갈 길과 할 일은 무엇인지” 등이 명확하게 제시되지 않으면 그 자체가 바로 불확실성의 위기다.

그런 점에서 이번 예산 심의야말로 정부와 정치권이 머리를 맞댄 채 우리가 처한 상황을 반드시 진단하고, 상황인식을 공유하며, 대한민국의 전열을 재정비하는 계기가 되어야 한다. 특히, 대내외적 경제 환경과 근본적인 사회구조 변화에 대응하면서 우리 경제가 중심을 잡을 수 있도록 재정이 어떻게 제 역할을 할 것인지 살피는 데에 심의의 방점을 두어야 한다. 인구절벽이란 용어가 시사하듯이, 인구구조의 변화는 이미 우리 경제의 가장 취약한 부분, 즉 '유리턱'이 돼버렸다. 인구구조 변화에 따른 성장과 고용의 연계 약화 등으로 일자리 창출 여력이 약화되면서 청년 등 취약계층 중심으로 일자리 여건도 악화되고, 노년 인구부양 부담 증가로 사회복지지출은 지속적으로 증가될 전망이다. 대외적으로도 세계경제는 전반적으로 회복세가 미약한 가운데 미국의 금리인상 가능성과 영국의 브렉시트 영향, 신흥국 불안 등 하방요인이 상존하고 있다. 미국 대선과 영국 브렉시트에서 보듯 자국 중심의 신보호주의 물결이 형성되고 있는 것도 수출주도형인 우리 경제에 큰 위협요인이다.

따라서 정치권은 2017년 예산안에 우리의 목표와 방향이 잘 설정되어 있는지, 투자와 자원의 배분은 합리적인지, 일자리를 만들고 가계 살림을 펴고 미래를 준비하는 재원은 충분한지 꼼꼼하게 따져야 할 것이다. 안보와 안전에서 과거와 다른 새로운 시대를 만들어 가는 것도 반드시 필요한 일이다.

SPECIAL

01

NABO BUDGET & POLICY

2017년 예산안의 최우선 투자 중점은 '일자리 창출'이다. 일자리 투자는 다른 12대 분야보다 높은 수준인 전년 대비 10.7% 확대됐고, 그 중에서도 청년일자리 예산은 전년대비 15% 수준으로 대폭 증액됐다.

2 2017년 예산안의 모습

정부는 2017회계연도 예산안을 제출하면서 “중장기 재정건전성을 훼손하지 않는 범위 내에서 최대한 확장적으로 편성하여 ‘일자리 창출’과 ‘경제활력 회복’에 중점을 두었다”고 밝혔다. 정부가 국회에 낸 예산안을 보면, 총수입은 국세 수입 증가로 2016년 본예산보다 6.0% 증가한 414.5조원이며, 총지출은 2016년 본예산보다 3.7% 증가한 400.7조원으로, 사상 처음 400조원을 돌파했다.

표 1

(조원, %)

	'16년 (A)	'17년 (B)	증감 (B-A)	%
◇ 총수입	391.2	414.5	23.3	6.0
- 국세	222.9	241.8	18.8	8.4
◇ 총지출	386.4	400.7	14.3	3.7

일자리, 미래먹거리 창출과 함께 저출산 극복 및 민생안정을 위해 보건·복지·노동·문화·교육 등의 대분야는 총지출 증가율보다 높은 수준으로 편성하였고, SOC 분야 등은 그간의 투자 규모 등을 감안하여 내실화했다고 밝히고 있다.

2017년 재정수지는 △1.7%로 당초 '15~'19년 중기계획보다 0.3%p 개선되고, 2017년 GDP대비 국가채무 비율은 40.4%로 당초 '15~'19년 중기계획보다 0.6%p 개선된다는 점도 강조했다.



2017년 예산안의 최우선 투자 중점은 '일자리 창출'이다. 일자리 투자는 다른 12대 분야보다 높은 수준인 전년 대비 10.7% 확대됐고, 그 중에서도 청년일자리 예산은 전년대비 15% 수준으로 대폭 증액됐다. 우리 경제의 새로운 성장엔진을 위해서 미래성장동력 산업을 육성하고, 문화융성 투자 확대에도 신경을 쓴 모습이다. 경제 활력 회복을 위해 수출유망기업의 해외 신시장 진출을 지원함과 동시에 아세안·중동·남미 등으로 농식품의 수출시장을 넓힌다는 계획도 담았다. 지방교부세와 지방교육재정교부금(세출 순증가분 14.3조원 중 64% 이상인 9.2조원이 지방으로 이전)도 '08년 이후 최고 증가율 수준으로 대폭 확충했음을 밝히고 있다. 인구구조의 변화에 대응하기 위해 저출산 극복 사업에도 투자했고, 국방과 국민 안전 분야에 대한 투자도 충분히 담았다는 게 정부 입장이다.

3 새누리당의 예산안 심의기준과 중점 심사방향

▶ 민생, 안보, 안전 먼저!

새누리당은 첫째, 민생현장의 목소리를 담은 당의 요구가 예산안에 적절하게 반영되었는지를 살피고자 한다. 20대 국회에 들어와서 새누리당은 “정부가 미리 정책을 다 정해 놓고 형식적으로 당정협의를 여는” 관행을 개선, “정책 결정 전에 당의 의견을 반영하겠다”는 원칙을 세우고 이를 지켜왔다. 이에 따라 새누리당은 지금까지 2차례에 걸쳐 '예산안 당정협의'를 열었고, 30여 차례 민생현장 방문과 민생현안 간담회를 실시했다.

특히 △미세먼지 대책(6/2일) △산업·기업구조조정 간담회(6/9일) △중견기업계 간담회(9/5일) △일선 경찰관 간담회(9/6일) △청년고용정책 현장 간담회(9/7일) △친환경 자동차 개발현장 방문(9/8일) △청소년 쉼터 방문 간담회(9/9일) △9.12 지진 관련 종합대책 당정간담회(9/12일) △태풍 '차바' 피해 관련 긴급 당정간담회(10/5일) △중국어선 불법조업 단속강화 현장 방문(10/12일) △북한 핵-미사일 위협 대비 방위력 증강 당정협의(10/18일) 등 당면한 민생·국방안보·국민안전 분야 예산 반영이 제대로 되어 있는지 확인하고, 지난 8월 9일(1차)과 8월 24일(2차) 예산안 당정협의 내용이 충실하게 반영되어 있는지도 꼼꼼하게 살펴볼 계획이다.

▶ 일자리·저출산, 그리고 미래성장동력

둘째, 내년 연말 대선을 고려했을 때, 내년도 예산은 현 정부가 마지막으로 집행하는 예산편성이다. 따라서 이번 정부의 대국민 약속사항(국정기조와 정책방향)이 충분히 예산으로 수렴되었는지 점검할 것이다.

SPECIAL

01

NABO BUDGET & POLICY

정부는 2017년도 예산안을 제출하면서 대내외 여건과 경제사회 구조 변화에 적극 대응하여 △일자리 창출 △미래성장동력 확충 △경제활력 회복 △민생안정 △국민안심에 투자 중점을 두었음을 밝혔다.

셋째, 앞서 언급했듯이 우리 경제의 미래와 본질적 관계가 있는 인구구조 변화(저출산 고령화)에 대응하는 예산과 미래 성장동력사업 예산이 실효성 있게 반영되었는지도 자세하게 따져봐야 한다. 청년일자리와 노인일자리 사업도 근본적인 시각에서 설계했는지, 실질적 효과를 염두에 두었는지 들여다볼 것이다.

잘 알다시피 ‘일자리 창출’은 소득 증대에 따른 내수 진작과 복지 향상 등 경기활성화와 사회안전망 구축에 모두 기여한다. 때문에 정부는 내년 예산안 편성의 최우선 과제로 ‘일자리 창출’을 제시, 전년 대비 10.7% 증가(+1.7조원)한 17.5조원을 편성했다. 재정지원 청년일자리 사업예산만 14개 부처, 61개 사업, 2조 7,179억원이 투입된다. 문제는 이들 사업이 현장에 맞게 설계된 것인지의 여부다. 관련 예산규모와 성과 지표 등을 꼼꼼히 살펴서 실효성 있게 추진되도록 추동할 것이다. 저출산·고령화 예산의 경우도 “지난 10년간 151조원 이상의 재원이 투입됐지만 성과가 미흡하다”는 지적이 있는 만큼 사업설계의 실효성과 예산배분을 살펴야 한다. 저출산의 직접적 원인인 주거와 보육문제에 얼마나 근본적으로 접근했는지 파악할 것이다.

미래성장동력을 위한 R&D예산은 전년 대비 1.8%(3,429억원) 증가한 19조 4,371억원이 책정됐는데, 투자의 일관성, 사업평가와의 연계 등을 살펴볼 것이다.

▶ **재원배분의 적절성**

넷째, 상대적으로 어렵고 낙후된 부문을 배려한 예산안인지 봐야 한다. 가령 FTA에 대응한 농업예산, 사회적 약자에 대한 배려, 낙후지역의 SOC, 열악한 지방재정 환경 등에 대한 재원배분의 적절성 등을 심도 있게 파고들 것이다.

농림·수산·식품 분야의 경우 내년 정부 예산안을 보면 총지출 증가율 3.7%에 턱 없이 모자라는 19.5조원으로 전년(19.4조원) 대비 0.1% 증가하는데 그치고 있다. 쌀값 안정대책과 쌀 소비 감소에 따른 밭 농업 투자 확대 등에 대한 대책과 함께 필요 예산이 담겼는지도 점검해야 한다. 또한 전년 대비 최대폭(8.2%)으로 감액된 SOC 분야의 경우, 그동안 집중적으로 지원되어온 수도권, 서·남해안권과 달리 중부·경북 내륙권과 도서지역, 강원도와 남북한 접경지역 등 상대적으로 소외되어 온 지역에 대해 일률적 기준을 적용한 것은 아닌지 꼼꼼하게 따질 것이다.

▶ **재정총량과 재정건전성**

다섯째, 결산심사와 국정감사 등 그동안 국회에서 논의되고 지적된 사항들이 충실히 수렴되었는지도 점검하고 국민안전과 관련된 예산이 시의적절하게 반영되었는지 봐야 한다. 마지막으로, 정부의 예산안 설명과 실제 모습이 일치하고 있는지, 재정총량의 적절성과 재정건전성 등에 대해서도 심도 있는 검토가 필요할 것이다.

4 예산심의와 입법이 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아가야

정부는 2017년도 예산안을 제출하면서 대내외 여건과 경제사회 구조 변화에 적극 대응하여 △일자리 창출 △미래성장동력 확충 △경제활력 회복 △민생안정 △국민 안심에 투자 중점을 두었음을 밝혔다. 이런 기조 속에 재정규모 첫 400조원 시대 개막과 일자리 사업 11%와 청년일자리 15% 수준 증가, 문화융성 분야 총지출 7조원 증가, 저출산 극복과 맞춤형 복지 등에 130조원, 지방재정 확충을 위해 세출 순증 14.3조원 중 지방 이전에 9.2조원 등을 강조하고 있다.

그러나 재정만으로 지금의 엄중한 대내외적 경제 환경의 파고를 넘을 수는 없다. 규제개혁법과 노동개혁법, 서비스산업발전기본법 등 우리 경제에 활력을 불어넣을 '경제활력법'이 국회에서 잠자고 있다. 국민들께 죄송할 따름이다. 주지하다시피 예산안과 입법은 거대한 톱니바퀴 같아서, 한 방향으로 정합성을 유지한 채 맞물려 돌아가야만 정책동력을 최대화하고 힘의 손실은 최소화할 수 있다. 그러나 내년 대선을 앞두고 점점 '정쟁의 늪'으로 빠져들고 있는 지금의 정치환경이 매우 우려스럽다. 특히, 내년도 예산안이 정쟁에 발목 잡히지 않을까 하고 많은 국민들이 우려하고 있다. 이번 예산안 심의가 여야 정이 우리의 갈 길과 할 일을 한 방향으로 정리해 내고, 대한민국의 정책추진 여력과 추동력을 높이는 계기가 되어야 한다. 여야 모두 "예산 심의가 달라지지 않으면 국회는 달라지지 않은 것"이란 각오로 임해야 한다. 표의 유희리를 넘어 대한민국의 대차대조표를 보는 예산심의를 기대한다.☺



SPECIAL

02

일자리 창출·민생을 위한 예산심사 방안

NABO BUDGET & POLICY



요즈음 한국경제의 암울한 현실을 적시하는 기사들이 연일 신문지상을 장식하고 있다. 경제는 위기이고 민생은 하루하루가 힘겨운데, 경제사령탑은 오간 데 없고 위기 타개책은 보이지 않고 있다는 것이 공통된 지적이다.

올해 정기국회 법안과 예산안심사는 그 어느 때보다 중요하다. 「더불어민주당」은 법안과 예산안 심사에 임함에 있어 첫째도 민생, 둘째도 민생이란 각오로 위기에 놓인 ‘한국경제호’에 활력을 불어 넣기 위해 최선을 다할 것이다.



유희중
더불어민주당 정책위의장

1 실패로 귀결된 박근혜정부 재정운용

정부가 제출한 2017예산안은 박근혜정부 재정운용의 실패와 한계를 명확히 보여주고 있다. 박근혜정부는 올해 본예산(386.4조원)보다 14.3조원(3.7%) 증가한 400.7조원 규모의 ‘2017년도 예산안’을 편성하였다. 올해 추경안(398.5조원) 기준으로는 2.2조원(0.6%)밖에 증가하지 않은 규모이다. 역대 최저인 3.0%의 총지출 증가율을 보였던 2016년도 예산안에 이어, 2017년도에도 3.7%로 2년 연

속 3%대의 예산증가율을 보이고 있다. 더욱이 본예산 대비 재량지출 증가율은 0.6%(203.8→205.1조원)로 의무지출 증가율 7.1%(182.6→195.6조원)를 크게 하회하고 있다. 즉 전년 대비 총지출 증가분의 대부분은 의무지출 확대가 차지하고 있는 것이다.

게다가 2017예산안도 부족한 재원을 메꾸기 위해 28.7조원에 달하는 ‘세입보전 적자국채’를 발행할 예정이다. 부자감세 고수와 세입확충 없는 박근혜정부 재정운용의 결과, ‘나라곳간’이 텅 비게 되고, 부족한 재원은 ‘나라 빚(일반회계 적자국채 발행)’을 내서 메꿀 수밖에 없었다.

박근혜정부는 5년간 총 164.8조원(연평균 33.0조원)의 일반회계 적자국채를 발행하였다. 참여정부 때 연평균 6.5조원에 달했던 일반회계 적자국채는 대대적인 감세를 시행한 이명박정부에 들어서 연평균 21.4조원으로 급증하였고, ‘증세없는 복지’를 고수한 박근혜정부에 들어서는 일반회계 세입적자 규모가 총 164.8조원에 달하고 있다. 이로 인해 국가채무는 '12년말 443.1조원에서 '16년(본예산기준) 644.9조원으로 200조원이나 증가하였으며, '17년 예산상으로도 올해보다 37.8조원 증가한 682.7조원에 달할 전망이다.

2년 연속 3%대의 예산 증가율, 일반회계 적자국채 발행에 의존하고 있는 나라살림, 국가채무의 가파른 증가는 박근혜정부 재정운용의 실패와 한계를 그대로 보여주 고 있다. 급격한 저성장 기조로 전환되고 있는 우리 경제 현실을 고려할 때, 민간투자의 부족분을 재정이 메워주고 내수확대, 일자리 창출 등 경기활성화를 위해 재정이 더 많은 역할을 해주어야 함에도 불구하고, ‘나라곳간이 텅 비다’ 보니 예산을 확장 적으로 편성할 ‘능력’이 없어진 것이다.

정부는 “경제활력 제고를 위해 중장기 재정건전성을 훼손하지 않는 범위 내에서 최대한 확장적으로 편성”하였다고 하나, 경제 예측 기관들이 성장 전망을 지속적으로 ‘하락’시키고 있고, IMF까지 나서서 ‘재정확대’를 권고하고 있는 상황에서, 내년도 예산안이 “경제활력을 제고”시킬 수 있을지 의문이다.

2 세입기반 확충의 필요성

박근혜정부의 돌려막기식 국가 운영으로는 저성장 극복, 양극화 해소와 저출산·고령화 대책 마련 등 우리 앞에 닥친 난제들을 절대 해결할 수 없다. 근본적인 세입 확충의 방안 없이는 확장적 재정운용과 재정건전성 회복이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 없다는 것이 자명해진 만큼 이제는 국가 재정정책 기초의 근본적인 전환이 필요한 시점이다.

SPECIAL 02

NABO BUDGET & POLICY

경제위기로 고통받고 있는 서민들을 위한 가장 효과적인 대책은 일자리 창출을 통해 가계소득을 증가시키는 것이다. 특히 최악의 상황에 놓인 청년일자리 창출을 위한 특단의 대책이 필요하다.

현 시점에서 가장 효율적이고 안정적인 세입기반 확충 방안은 고소득자, 고수익 법인에 대한 과세강화이다.

우리 사회의 가장 심각한 사회갈등 진원지는 빈부격차로 인한 사회양극화와 불평등이다. 특히 이명박-박근혜 정부 8년 동안 소득계층 간 격차, 가계와 기업 간 격차가 더욱 심해지고 재정의 소득재분배 기능은 크게 약화되었다.

이명박-박근혜 정부의 낙수효과(trickle-down)에 근간한 재벌·대기업 위주의 감세정책과 규제완화 등으로 인하여 기업의 소득은 늘어난 반면, 가계 소득 비중은 오히려 감소하는 추이를 보이고 있다. 증가한 기업소득의 대부분도 대기업에 집중되고 있다. 이명박-박근혜 정부 7년간 코스피, 코스닥 상장 1,835개사 공시자료 전수조사 결과, 사내유보금이 7년간 519조원('08년 326조원→'14년 845조원)으로 158%나 증가하였고 같은 기간 당기순이익도 115% 증가했다. 특히 30대 기업은 같은 기간 206조원에서 551조원으로 166.5% 엄청난 증가율을 보이고 있다. 30대 기업이 상장사 전체 사내유보금의 65%를 차지('14년 기준)하고 있는 셈이다.

세수부족을 메우기 위해 담배세 인상 등 서민증세에 매달릴 것이 아니라, 소득이 집중되고 있는 대기업에 대한 법인세율 인상을 통하여 국가재정을 우선적으로 확보하는 것이 타당하다.

「더불어민주당」은 과표 500억원 초과 법인의 법인세율을 22%→25%로 원상회복하는 등 영업이익이 높은 법인의 법인세 강화 등 근본적인 세입기반 확충을 통해 재정건전성 조기 회복의 기틀을 마련함과 동시에, 저성장·저출산 극복을 위한 재정지출 확대 재원으로 활용할 것이다.

3 일자리 창출·민생 예산 확보로 경제위기 탈출

경제위기로 고통받고 있는 서민들을 위한 가장 효과적인 대책은 일자리 창출을 통해 가계소득을 증가시키는 것이다. 특히 최악의 상황에 놓인 청년일자리 창출을 위한 특단의 대책이 필요하다.

「더불어민주당」은 지난 총선에서 청년을 위한 더 좋은 공공일자리 확대(34만 8천개), 실 노동시간 단축으로 일자리 확대(11만 8천개), 고용의무할당제 확대(25만 2천개) 등으로 “더 좋은 청년일자리 70만개를 만들어 경제를 살리겠다”고 약속한바 있다.

1997년 IMF 외환위기 이후 기업과 시장이 좋은 일자리를 만들기를 기대하였지만, 결과는 저임금·비정규직 등 ‘질 낮은’ 일자리만 양산되고, 신규 청년일자리는 실종된 상황이다. 더 이상 일자리를 시장과 기업에 맡겨 둘 수 없다. 국가가 앞장서서



양질의 일자리, 양질의 청년일자리 창출에 나서야 한다.

우리나라 공공부문의 일자리 비중은 매우 낮은 편이다. 공무원·공공부문 일자리가 전체 일자리에서 차지하는 비중은 한국 7.6%로 OECD 평균 21.3%의 1/3 수준에 불과하다. 일자리 창출 여지가 매우 크다는 의미다. 특히 교육·보육·보건·의료·안전 등 필수 공공 사회서비스 부문은 다른 어떤 부문보다 일자리 창출 잠재력이 크다. 그리고 공공·사회서비스 일자리는 서민중산층의 부담을 덜어주고, 일자리를 늘려 유효수요를 창출할 뿐만 아니라 질 높은 서비스를 통해 우리 경제의 경쟁력을 높이는 데도 기여할 것이다.

「더불어민주당」은 국민과 약속한 청년일자리 창출을 위해 내년 예산에 경찰, 군부사관, 교사(교육재정), 소방(지방재정), 사회복지사, 아이돌봄교사 등 국민 필수 공공서비스 분야를 중심으로 직접 청년일자리 5만개 창출 예산 반영을 위해 최선을 다할 것이다.

그리고 열악한 재정여건 하에서 2017예산안에 담긴 모든 사업을 원점에서 재검토하고 낭비성 예산, 타당성 결여 예산, 연례적 집행부진 예산, 결산시정요구 예산 등 불요불급한 예산을 대폭 삭감하여, 가계의 필수생활비 절감을 지원하고 중산·서민층이 빈곤층으로 전락하지 않도록 사회안전망을 강화하며, 노인·장애인·저소득층 등 사회취약계층에 대한 지원 확대 등 민생지원 예산도 꼼꼼히 챙길 것이다. 

2017회계연도 예산안 주요쟁점 및 심사방향



1 2017회계연도 정부 예산안 내용 및 특징

정부는 지난 9월 2일 총지출 규모가 400.7조원에 이르는 2017년도 예산안을 국회에 제출하였다. 2016년도에 비해 본예산을 기준으로 3.7% 증가하였고, 추경예산을 기준으로 하면 1.4% 증가한 규모이다. 한편, 내년도 관리재정 적자규모는 28.1조원이고, 국가채무는 682.7조원으로 GDP의 40%를 넘어설 전망이다.

내년도 예산의 가장 큰 특징은 그동안 대통령과 여당이 그토록 강조해온 ‘증세 없는 복지’의 한계를 그대로 드러낸 소극적이고 단편적인 예산이라고 할 수 있다.

우리 재정에 요구되는 최대 과제는 장기침체국면에 빠져 있는 경제에 활력을 불어 넣어 좋은 일자리를 만들어내고, 소외된 계층에 대해 사각지대 없이 실질적인 도



김성식
국민의당 정책위의장

움을 줄 수 있도록 꼼꼼히 챙기는 것이라고 할 수 있다.

그러나, 한정된 재원으로 예산을 편성하다 보니, 경제활성화를 위해 적극적인 재정정책을 펼 수 있는 여력이 없을 뿐만 아니라 서민, 장애인, 노인 등 어려운 계층의 복지문제에 대한 역할을 제대로 하지 못하고 있다.

그러면서도 재정수지 및 국가채무 등은 빠른 속도로 악화되고 있다. 박근혜 대통령은 취임 첫 해 5월에 '임기 내에 재정수지가 균형을 이루도록 하고 국가채무도 30%대 중반에서 관리하겠다'고 공언한 바 있다. 그러나, 임기 마지막 해인 2017년도 재정의 모습은 훨씬 악화되어 있다. 즉, 해야 할 일은 제대로 하지 못하면서 '재정의 공간'만 축을 내고 있는 꼴이다.

2 금년도 국회 예산심의의 의미

19대 국회는 여대야소 상황이었다. 「국회선진화법」과 관련하여 여야가 합의된 수정안을 제출하지 못하면 12월 2일 정부안이 국회 본회의에 부의하게 되어 있어 야당은 조금이라도 야당의 입장을 반영하기 위해 울며 겨자먹기식으로 여당이 주도하는 수정안에 동의할 수밖에 없었다.

그러나, 20대 국회는 국민의 선택에 따라 여소야대가 되었고, 금번 정기국회는 20대 국회의 첫 번째 예산심의이다. 야당으로서는 국민의 선택과 민의를 충실히 반영하여야 할 의무와 책임이 있다.

야당은 그동안 지속가능한 재정과 불가피하게 늘어날 수밖에 없는 복지재원을 마련하기 위해 법인세율 인상 등 세원확충을 꾸준히 주장하였다. 왜냐하면 세원확충 문제가 우리나라 재정이 본연의 역할을 충실히 하기 위한 기본적인 전제가 되기 때문이다.

정부는 최근 몇 년간 매년 '5개년 단위의 중기재정계획'을 마련하면서, 항상 향후에는 세입증가율보다 지출증가율을 낮게 관리하여 재정건전성을 유지하겠다고 약속했다.

그러나, 우리나라 경제현실은 생산인구 감소 및 경제규모의 확대 등으로 과거와 같은 고도성장을 기대하기 어려워 경제성장에 따른 자연적인 세입증가는 크지 않을 것이다. 반면, 급속한 노령화 등으로 지출소요는 빠르게 증가할 수밖에 없다.

이런 상황에서 지출증가율을 세입증가율보다 낮게 억제한다는 것은 재정의 역할을 상당 부분 포기하는 것이므로 이 약속은 지켜지기도 어려울 뿐만 아니라 지키는 것 자체가 바람직하지 않은 측면도 있다.

금년 예산심의에서는 그동안 논란이 되어 왔던 세원확충 문제, 누리과정 문제 등

SPECIAL

03

NABO BUDGET & POLICY

재정의 지속가능성을 위하여
낭비요인이 없도록
세출구조조정뿐만 아니라,
세입측면에서 왜곡되고
잘못된 부분을 바로잡고,
나아가서는 안정적인
세수확충 방안도 적극
심의할 것이다.

재정의 근본문제를 해결하지 않으면 안 된다. 이를 도외시 한 채 예년과 같은 수준의 예산심의만을 반복한다면 근본문제는 그대로 두고 지역적인 문제에만 집착하는 꼴이 되기 때문이다.

내년에는 19대 대통령선거가 있는 해이기도 하다. 내년에는 정치 여건상 예산심의시 재정의 근본문제를 다루기는 쉽지 않을 것이다. 그러므로 금년 예산심의에서는 이런 문제를 반드시 해결하고 가야 할 것이다.

3 기본 방향-공정 및 균형원칙에 입각한 문제해결형, 미래대비형 예산 심의

우리나라 현 경제상황은 저성장이 장기화되고 있는 상황에서 그동안의 불균형 성장 정책에 따른 부작용이 누적되어 양극화가 심화되고, 기업과 가계 간, 대기업과 중소기업 간, 세대간, 지역간 불균형이 심각한 수준에 이르렀다.

한편으로 최근 해운-조선업종을 중심으로 한 구조조정의 진행, 지진발생에 따른 원자력발전 문제, 가습기, 우레탄 등 화학물질에 대한 안전문제, 개성공단 폐쇄에 따른 관련 기업의 피해보상 문제 등 현안들도 산적해 있다.

이러한 상황에 대처하기 위해서는 재정이 장기적 측면에서는 성장잠재력을 확충하는 한편, 시장경제에서 필연적으로 발생하는 소외계층에 대한 지원을 확대하고 각종 불균형을 해소하여 기회가 보다 공정하게 주어질 수 있도록 하고, 각종 현안에 대응한 예산도 지원하는 등 재정 본연의 역할을 할 수 있도록 할 것이다.

재정의 지속가능성을 위하여 낭비요인이 없도록 세출구조조정뿐만 아니라, 세입측면에서 왜곡되고 잘못된 부분을 바로잡고, 나아가서는 안정적인 세수확충 방안도 적극 심의할 것이다.

현재 진행 중인 해운 및 조선업종 등 구조조정과정에서 불가피하게 발생하는 실업 및 지역경제 침체 등에 도움이 될 수 있도록 하는 등 각종 현안에 대비할 수 있도록 할 것이다.

4 주요 쟁점 및 구체적 심사방안

(1) 세입부문: 세수추계의 정확성 제고

그동안 국회심의과정에서 세출부문에 비해 세입부문이 상대적으로 소홀했던 것이 사실이다. 정부는 지난 3년간 지나친 낙관적 전망에 따라 세입을 과다 추계하여 막대한 세수결손이 발생했고, 금년에는 대규모 세수잉여가 예상되어 반복적으로 추경으로 이를 보완하면서 행정력을 낭비하고 예산의 비효율성을 초래하고 있다.



내년에는 금년 본예산대비 세입이 8.4%(18.8조원) 증가한 241.8조원으로 예정되어 있다. 금년 추경시 9.8조원의 세입을 증액 경정한 점을 감안하면 추경에 비해서는 3.9% 증가한 약 9조원이 증액된 것이다.

금년 7월까지의 세수 실적을 보면 전년 동기에 비해 20.1조원이 증가하였고, 금년 본예산이 전년 실적에 비해 약 5조원 증액된 수준에서 편성된 점을 감안하면, 금년 8월 이후 하반기에 전년 수준의 세수실적만 보여도 금년 추경시 9.8조원의 세입 증액경정에도 불구하고 금년도에 추가적으로 약 5조원의 추가 세수여여가 발생할 수 있다.

이러한 추세가 유지된다면 내년도에도 정부 세수추계보다 더 많은 세수가 견헐 소지가 충분히 있어 보인다. 내년도에도 내년도 세수추계가 적절하게 되어 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

(2) 누리과정 예산 확보

누리과정에 대한 중앙정부의 예산지원문제가 지속적으로 논란이 되면서 소모적인 양상을 띠고 있다. 이번 정기국회에서는 어떤 형태로든 근본적인 해결책을 마련하지 않으면 안 될 상황에 이르렀다.

정부는 누리과정에 대한 중앙정부의 별도의 예산지원 없이 지방교육재정교부금의 재원인 교육세분을 따로 떼어 내고 특별회계를 만들어 누리과정 등에만 쓰도록 하겠다는 내용으로 예산을 편성하였다. 이는 국민의당의 입장과 정면으로 배치되는 것으로 중앙정부가 누리과정에 대해 책임을 지도록 할 것이다.

(3) SOC 등 분야별 자원배분의 적정화

정부는 내년에 SOC분야 예산을 전년대비 8.2% 줄이고 2020년까지 향후 5년간 매년 약 6%씩 줄여나갈 방침이다. 대신 민간투자를 활성화하여 이를 보완하겠다는 것이다.

SPECIAL

03

NABO BUDGET & POLICY

격차를 해소해 사회통합의
기틀을 만들고, 구조개혁과
성장잠재력 확충으로 미래를
대비하며, 한층 강화된
사회안전망으로 이를
뒷받침해 국가의 경쟁력을
키워나가야 한다.

정부가 주장하는 논거는 국토면적당 도로, 철도 길이 등이 이미 선진국 수준에 이르렀다는 것이나, 인구밀도가 높은 우리나라 현실과 OECD 평균의 2배에 이르는 통근시간 등 혼잡도 등을 감안하면 정당성이 약하다는 지적을 받고 있다.

SOC예산은 장기적으로 국가경쟁력과 국민의 삶의 질, 국토균형발전 등에 많은 영향을 주고, 단기적으로는 일자리를 창출하고 경제를 활성화하는 측면에서 중요하다.

정부는 서울~세종 간 고속도로 등 재정으로 추진하던 사업까지 무리하게 민자 전환을 추진하고 있으나, 자원부족을 보완하기 위한 방편으로 민자사업을 추진할 경우 민자사업의 장점인 창의와 효율이 발휘되기보다는 오히려 장기적으로 국민 부담이 더 커지는 부작용 등 문제 소지가 크다. 따라서, 국민의당은 지역균형발전을 위한 적정수준의 SOC 투자가 이루어질 수 있도록 할 것이다.

한편, 더 나아가 보건·복지·노동·외교·통일 등 12분야에 예산배정 비중이 적절하게 배분되었는지도 거시적 관점에서 살펴볼 것이다.

(4) 불요불급한 예산의 삭감 등 재정의 효율화

내년은 대통령선거가 있는 해이다. 정치적 편향성이 있는 홍보성, 선심성 예산은 공정한 선거를 위해 삭감되어야 할 것이다. 그리고, 집행가능성이 낮은 사업, 사업계획이 미흡한 사업, 시급성이 떨어지는 사업 등을 감액하여 한정된 재원이 효율적으로 활용될 수 있도록 할 것이다.

최근 수년간 정부는 일자리 창출과 저출산 대책으로 많은 재정을 투입하고 있다. 그러나, 청년실업률은 고공행진을 하고 있고 출산율은 정체되는 등 효과는 미미하다. 발상의 전환 등 근본적인 대책이 필요하다.

일자리 예산은 노동부가 주가 되어 노동문제(일자리 유지)로 접근하다 보니 진정



으로 일자리는 늘어나지 않고 임시직만 창출되고 시간이 조금 지나면 효과가 거의 없어지는 경향이 있다. 경제구조의 변화를 감안한 지속가능한 좋은 일자리를 공공 부문과 민간부문에서 얼마만큼 만들어내는지가 핵심이고 우선이 되어야 하며 그 다음에 고용을 말하는 것이 순리인 측면이 있다. 즉, 산업적·공공정책적 측면에서 접근하는 것이 필요하다. 저출산 대책도 지나치게 각 부처에 분산되어 있는 것을 정리하여 아동수당 등으로 '선택과 집중'을 할 필요가 있다.

(5) 장애인, 노인, 기초생활수급자 등 취약계층에 대한 지원 내실화

내년 보건·복지·노동 분야 총지출은 130조원으로 전년 대비 5.3% 증가하여 전체 총지출 증가율 3.7%(6.6조원)보다 높다. 그러나, 대부분은 노령화 진전에 따른 국민연금 등 공적연금 급여 확대(2.7조원), 행복주택 등 주택보급(1.7조원), 기초연금 대상자 확대(0.2조원), 생계급여 금년 과소추계분 등 반영(0.3조원) 등 자연증가분 또는 의무지출분을 제외하면 장애인, 노인, 기초생활수급자 등 취약계층에 대한 지원은 사실상 거의 동결되거나 일부 사업의 경우에는 감액된 경우도 나타나고 있다.

국민의당은 이들 취약계층에게 시급하고 절실한 예산을 꼼꼼히 챙길 것이다. 예컨대 10년 이상 20만원으로 동결된 노인일자리 수당을 인상할 것이고, 최저생계비에도 미치지 못하고 있는 장애인활동보조인들의 임금을 현실화할 것이다. 또한, 저소득층이 밀집되어 있는 공공임대 단지의 슬럼화 방지와 안전사고 예방 등을 위해 노후 공공임대주택시설 개선사업 예산이 오히려 감액(310억원→100억원)된 점을 감안하여 전년 수준 이상으로 증액토록 할 것이다.

5 명확한 방향과 적절한 정책조합

한 정부, 한 정당이 풀어가기에는 해묵은 난제들이 쌓여있다. 따라서 우리가 처해있는 상황을 정확히 알고 서로 공유하며, 책임있는 정책과 예산프로그램을 짜야 한다. 격차를 해소해 사회통합의 기틀을 만들고, 구조개혁과 성장잠재력 확충으로 미래를 대비하며, 한층 강화된 사회안전망으로 이를 뒷받침해 국가의 경쟁력을 키워나가야 한다.

국민의당은 단순히 '캐스팅보터'의 역할을 넘어 협치를 바탕으로 한 책임있고 균형감있는 예산심의에 임할 것이다. 올 한 해의 예산으로 모든 것을 해결할 수는 없지만, 오늘보다 더 나은 내일을 바라는 국민들의 기대에 부응하고자 최선의 노력을 다할 것이다. 

SPECIAL

04

NABO BUDGET & POLICY

2017회계연도 예산안 분석의 주요내용과 시사점



1 들어가며



조용복
국회예산정책처 예산분석실장

2017년 우리 경제는 소비·투자부진과 수출감소 등으로 저성장 기조가 고착화되고 청년실업 증가와 구조조정 여파 등으로 경제활력이 감소되고 있으며, 미국의 금리인상과 브렉시트 등 대외적 여건의 불확실성이 상존하고 있다. 한편 국가재정은 저출산·고령화로 인한 복지지출 증가와 성장동력 확충을 위한 재정수요가 빠르게 증가하고 있으나, 세수기반이 되는 경제여건은 나아지지 않고 있어 재정운용이 어려운 상황이다. 이러한 경제·재정 여건 속에서 9월 2일 「2017년도 예산안」이 국회에 제출되어 그 심사에 이목이 집중되고 있다.

2 「2017년도 예산안」 총평

정부는 2017년도 예산안 편성방향에 대하여 “재정건전성을 훼손하지 않는 범위 내에서 최대한 확장적으로 편성”한 것으로 설명하고 있다. 이는 ‘재정건전성’ 유지와 경기활성화를 위한 ‘확장적 재정운용’의 필요성 간 균형을 도모한 것으로 보인다. 정부는 총지출 증가율이 전년 대비 큰 폭으로 상승하였고(2016년 2.9%→2017년 3.7%), 국채발행을 통해 재정적자를 보전해야 하므로 2017년도 예산안을 확장적 재정운용인 것으로 설명하고 있다.

그러나 2017년 명목 경제성장률 및 총수입 증가율 고려 시 확장적 재정운용으로 판단하기는 어려운 측면이 있다. 2017년도 예산안의 총지출 증가율(3.7%)은 정부가 전망한 2017년 명목 경제성장률(4.1%)을 하회하고 있다. 이는 국가재정의 증가율이 국민 경제 전체 성장률에 미치지 못함을 의미한다. 또한 2017년도 예산안의 총지출 증가율은 총수입 증가율(6.0%)보다 낮아 민간에 대한 지출 증가율이 민간으로부터의 징수 수입 증가율을 하회하고 있다. 더욱이 2016년도 추가경정예산 총지출과 비교 시 2017년도 총지출 증가율은 0.6%에 불과하며, 전년 대비 총지출 증가분의 대부분이 의무지출로서 확장적 재정운용의 효과성에 일부 한계가 있을 것으로 보인다.

표 1 2016년 및 2017년의 재정지출 현황 (단위: 조원, %)

	2016		2017년도 예산안(B)	증가율 ((B-A)/A)
	본예산(A)	추경안		
재정지출	386.4	398.6	400.7	3.7
의무지출	182.6	186.7	195.6	7.1
(비중)	(47.3)	(46.8)	(48.8)	
재량지출	203.8	211.9	205.1	0.6
(비중)	(52.7)	(53.2)	(51.2)	

자료: 대한민국정부, 「2016~2020년 국가재정운용계획」, 2016.9.

따라서 2017년도 예산안 심사 과정에서는 재정규모의 적정성뿐 아니라 재정지출의 효율성을 최대한 제고할 수 있도록 각 사업의 집행가능성 및 기대효과를 철저히 점검할 필요가 있다.

재정건전성 측면에서, 정부의 재정건전성 제고 노력에 대해서는 긍정적인 평가가 가능하다. 관리재정수지 적자와 국가채무 규모는 모두 2015년~2019년 국가재정운용계획 상 관리 목표를 하회하는 것으로 나타난다.

그러나 최근 연도별 결산 실적을 보면, 관리재정수지와 국가채무 등 재정건전

SPECIAL

04

NABO BUDGET & POLICY

2016년보다 자원 배분이 크게 증가한 분야는 보건·복지·노동(6.6조원), 일반·지방행정(4.4조원), 교육(3.2조원), 국방(1.5조원)이다. 2016년과 비교하여 증가율이 높은 분야는 일반·지방행정(7.4%), 문화·체육·관광(6.9%), 교육(6.1%), 보건·복지·노동(5.3%)이다.

성이 지속적으로 악화되어 왔다. 관리재정수지의 경우 2017년에 전년 대비 개선될 것으로 전망되나, 국가채무는 누적적으로 계속 증가할 것으로 예상된다. 이러한 국가채무의 확대는 매년 지속되는 재정적자에서 비롯되는 측면이 크며, 특히 일반회계 적자분 보전에 따른 적자성 채무의 구성비율은 최근 매년 증가하는 추세에 있다. 정부의 「2016~2020년 국가재정운용계획」에 따르면, 적자성 채무의 구성비율은 지속적으로 증가하여 2015년 55.9%에서 2020년에는 59.5%에 이를 전망이다. 따라서 중장기적 차원에서 재정건전성을 제고하기 위한 노력을 지속할 필요가 있다.

표 2 연도별 관리재정수지 및 국가채무 현황

(단위:조원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
관리재정수지	-13.5 [-1.0]	-17.4 [-1.3]	-21.1 [-1.5]	-29.5 [-2.0]	-38.0 [-2.4]
국가채무	420.5 [31.6]	443.1 [32.2]	489.8 [34.3]	533.2 [35.9]	591.5 [37.9]
(적자성)	206.9 [49.2]	220.0 [49.7]	253.1 [51.7]	286.4 [53.7]	330.8 [55.9]
(금융성)	213.6 [50.8]	223.1 [50.3]	236.7 [48.3]	246.7 [46.3]	260.6 [44.1]

주: 1. 관리재정수지와 국가채무의 괄호 안은 GDP 대비 비율
 2. 적자성 및 금융성 채무의 괄호 안은 전체 국가채무 내 구성비율
 자료: 통계청의 e-나라지표 및 기획재정부 제출자료를 참고하여 작성

관리재정수지와 국가채무는 결국 재정수입과 지출규모에 의해 결정되므로 향후 안정적이고 지속적인 세입기반 확보가 필요하다. 또한 강력한 지출구조조정이 필요하나 정부가 제시한 재정개혁 성과를 점검하기 어려운 문제가 있으므로, 재정개혁 과정의 투명성을 공개하여 그 실효성을 평가할 필요가 있다.

마지막으로 재정준칙 및 Pay-go 제도 도입 등 재정건전성 제고 방안을 제시한 「재정건전화법안」 심사 시에는 준칙 설정 수준의 적정성, Pay-go 제도 도입에 따른 입법권 제약의 문제점 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

3 분야별 자원배분 현황 분석

2017년도 예산안을 분야별로 살펴보면 보건·복지·노동 분야가 가장 많은 130.0조원이 편성되었고, 일반·지방행정 분야(63.9조원), 교육 분야(56.4조원), 국방 분야(40.3조원), SOC(21.8조원) 순으로 편성되었다. 2016년보다 자원 배분이 크게 증가한 분야는 보건·복지·노동(6.6조원), 일반·지방행정(4.4조원), 교육(3.2조원), 국

방(1.5조원)이다. 2016년과 비교하여 증가율이 높은 분야는 일반·지방행정(7.4%), 문화·체육·관광(6.9%), 교육(6.1%), 보건·복지·노동(5.3%)이다.

주요 분야별로 2016년도 예산안에 대한 분석 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

▶ **보건·복지·노동 분야**

보건·복지·노동 분야 예산안의 주요 특징은 저출산 극복·보건산업 글로벌 경쟁력 강화·복지 사각지대를 해소하기 위해 취약계층에 대한 맞춤형 지원강화 등이다. 주요 신규사업 및 증액사업으로는 난임 시술비 지원의 확대(5만명→9.6만명), 국가 필수 예방접종에 어린이 독감(인플루엔자) 신규 추가(210만명, 296억원) 등이 있다.

이에 대하여 향후 의무지출의 과소편성을 통해 재량지출을 늘리는 예산편성 관행을 지양하고, 정확한 추계를 바탕으로 적절한 예산을 편성할 필요가 있다. 또한 국민연금 사각지대 해소를 위한 크레딧 제도의 개선과 함께 보건의료 부문은 예산 편성 및 집행의 효율성을 제고할 필요가 있으며, 고용장려금 사업의 성과제고를 위한 대책을 마련할 필요가 있다.



SPECIAL

04

NABO BUDGET & POLICY

지방교육정책지원 특별회계 설치 필요성에 대한 종합적인 검토가 필요하며, 사회맞춤형 교육과정 중점형 대학 사업계획을 조속히 마련할 필요가 있고, 대학의 평생교육 체제 지원 사업 수행 시 대학의 자부담 비율을 설정하는 방안을 고려할 필요가 있다.



▶ 일반·지방행정 분야

일반·지방행정 분야 예산안의 주요 특징은 지방교부세 증액, 국민맞춤형 서비스 제공을 위한 정부3.0의 확산, 선거참여율 제고사업 확대 등이다. 주요 신규사업 및 증액사업으로 지방교부세(36.1조원→40.6조원), 정부3.0 변화관리(40억원→50억원), 대통령선거 비용·정당보조금(2,187억원→2,646억원) 등이 있다.

이에 대하여 지방교부세 제도의 운영과 성과에 대한 면밀한 검토가 필요하고, 정부3.0의 국민체감도 제고를 위한 효율적인 추진이 필요하며, 전자정부 사업 관리비의 투명성을 제고하고, 시범사업 결과 활용실적이 저조한 사업에 대한 제도개선이 필요하다는 점을 고려할 필요가 있다.

▶ 교육 분야

교육 분야 예산안의 주요 특징은 대학의 자율성 제고, 지방교육재정 교부금 확대, 지방교육정책지원 특별회계 신설 등이다. 주요 신규사업 및 증액사업으로는 학부 교육 선도대학육성(ACE) 사업 고도화 및 지원규모 확대(594억원/32개교→744억원/40개교), 사회맞춤형 교육과정 중점형 유형 신설(968억원) 등이 있다.

이에 대하여 지방교육정책지원 특별회계 설치 필요성에 대한 종합적인 검토가 필요하며, 사회맞춤형 교육과정 중점형 대학 사업계획을 조속히 마련할 필요가 있고, 대학의 평생교육 체제 지원 사업 수행 시 대학의 자부담 비율을 설정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

▶ 국방 분야

국방 분야 예산안의 주요 특징은 안보태세 확립, 장병들의 생활여건 개선, 병영문화 혁신 등이다. 주요 증액사업으로는 대테러 장비 및 무기 보급(98억원→256억원), GP·GOP초소 등 경계시설 보강(586억원→833억원) 등이 있다.

이에 대하여 국방예산 총량의 적정성에 대한 검토가 필요하고, 국방개혁의 지연 및 규모 축소 등에 대한 타당성을 검토할 필요가 있으며, 신규 방위력 개선사업의 원활한 추진 가능성에 대한 검토가 필요하다.

▶ R&D 분야

R&D 분야 예산안의 주요 특징은 신산업 창출을 위한 미래성장동력 육성, 수요자 중심의 R&D 지원제도 개편, 창조경제혁신센터의 기능 및 역할 강화이다. 주요 신규사업 및 증액사업으로는 혁신적 국가 전략기술 확보를 위한 9개 국가전략프로젝트 추진(300억원), 신 기후체제를 대비하기 위한 청정에너지 분야 지원 강화(4,536억원→5,844억원) 등이 있다.

이에 대하여 국가전략프로젝트는 중장기 대규모 R&D 사업임에도 불구하고 충분한 준비 없이 추진되는 문제가 있고, 우주개발 사업은 집행 가능성을 고려한 예산 편성이 필요하며, 핵융합실험로 공동개발 사업은 사업비 조정(안)에 대한 우리나라의 의견을 ITER 이사회에 제출하기 이전에 그 내용을 국회 소관 상임위원회에 보고 하도록 할 필요가 있는 점을 고려할 필요가 있다.

4 나가며

예산분석실은 이번 「2017년도 예산안」에 대한 분석보고서를 작성하면서 국회의원과 보좌진이 짧은 시간에 활용할 수 있도록 가능한 한 이해하기 쉽고 간결하게 설명 하는데 초점을 두었다. 아울러 예산 심사에 실질적인 도움이 되도록 예산절감의 근거를 명시하고, 타당성 있는 증액 필요 사업을 제시하였다.

또한 「위원회별 분석」의 발간 이전에 예산결산특별위원회와 각 상임위원회별 의원실마다 보고서를 이메일로 송부하여 자료 제공의 적시성을 확보하고자 노력하였다. 더불어 「2017년도 예산안 토론회」, 「NABO 재정 아카데미」 등을 통해 국회의원과 보좌진에게 보고서의 내용을 직접 전달하는 계기를 적극적으로 마련하여 국회의 예산안 심사를 지원하는데 최선을 다하고 있다. 

SPECIAL 05

2017회계연도 세입예산안 분석내용과 시사점

NABO BUDGET & POLICY



1 2017년 및 중기 세입 전망

국회예산정책처(NABO)는 세계경제성장 둔화와 인구구조 변화·자본투입 증가율 둔화에 따른 잠재성장률 하락의 영향으로 2016~2020년간 성장률이 2% 후반으로 하락할 것으로 전망하고 있다. 2017년은 대외적으로 세계경제 성장률과 세계교역량이 개선될 것으로 예상되어 우리나라의 대외수출은 점차 부진에서 벗어날 것으로 전망되지만, 대내적으로 저성장과 기업구조조정 추진 등으로 소비심리가 둔화되는 가운데 가계부채 부담, 저축성향 증가, 건설투자 증가율이 낮아지는 등 내수 중심의 경기회복세는 약화될 전망이다. 따라서 NABO는 2017년 우리 경제가 올해와 동일한 2.7%의 성장률을 보일 것으로 전망하고 있다.



박용주
국회예산정책처 경제분석실장

경제전망에 따라 NABO는 2017년 총수입을 415.8조원으로 전망하였으며, 이는 행정부의 총수입 예산안 414.5조원보다 1.4조원 높은 수치이다. 이 가운데 국세수입

(244.2조원)은 행정부의 예산안(241.8조원)에 비해서 2.5조원 높을 것으로 예상된다. 자산시장 호조세의 약화가 예상되고 2016년의 높은 증가율¹⁾에 대한 반락으로 증가추세는 다소 둔화(8.8%→3.0%)될 것으로 예상된다, 2017년 국세수입 전망의 베이스가 되는 2016년 국세수입을 NABO가 행정부보다 4.3조원 높게 보고 있음에 따라 정부예산안을 상회할 것으로 전망한 것이다. 세목별로는 소득세의 견조한 증가흐름과 2016년 기업영업실적 호조로 소득세수(+2.8조원)와 법인세수(+0.3조원)가 행정부 전망치를 상회할 전망이다.

반면, 2016~2020년간 국세수입 증가율은 중기적으로 자산시장 호조세 약화 위험 등을 감안할 때 정부안을 하회할 가능성이 높은 것으로 보인다. 최근 세수호조를 견인하고 있는 자산시장 효과가 금리인상 가능성, 가계부채 부실위험과 주택 공급과잉 등으로 인해 중기적으로 약화될 경우 국세수입 증가율이 빠르게 둔화될 가능성이 있다. 이러한 위험요인을 감안하여 NABO는 2016~2020년 국세수입의 연평균 증가율을 정부안(4.5%)에 비해 낮은 3.9%로 전망하였다. 국세외수입은 사회보장기여금의 전망 차이로 행정부 예산안(172.7조원) 대비 1.1조원 적은 171.6조원으로 전망하고 있다. 이는 저금리 기조와 행정부 대비 다소 낮은 경상성장률²⁾ 전망에 따른 재산수입 및 기타 특별회계영업수입의 부족 수납(-2.9조원)과 고용보험 및 사회연금 등 사회보장기여금의 전망 차이(-0.5조원)에 주로 기인한다. 2016~2020년 간 국세외수입은 연평균 4.5% 증가할 전망으로 동기간 중 경상성장률 전망(4.3%)과 유사한 수준이다.

표 1 2016~2020년 NABO 전망과 행정부 전망 비교

(단위:조원, %)

		2016	2017	2018	2019	2020	증가율/합계
NABO	총수입	401.4	415.8	434.0	452.5	472.1	(4.1)
	국세수입	237.0	244.2	253.8	264.8	276.1	(3.9)
	국세외수입	164.4	171.6	180.2	187.7	196.0	(4.5)
	경상성장률	4.0	3.9	4.2	4.4	4.4	(4.3)
	국세탄성치	2.2	0.8	0.9	1.0	1.0	—
행정부	총수입	401.0	414.5	436.0	456.3	476.4	(4.4)
	국세수입	232.7	241.8	252.1	264.5	277.2	(4.5)
	국세외수입	168.3	172.8	184.0	191.8	199.2	(4.3)
	경상성장률	4.0	4.1	4.7	5.1	5.1	(4.7)
	국세탄성치	1.7	0.9	0.9	1.0	0.9	—
차이 (NABO -행정부)	총수입	0.4	1.3	-2.0	-3.8	-4.3	-8.5
	국세수입	4.3	2.5	1.7	0.3	-1.1	7.6
	국세외수입	-3.9	-1.2	-3.8	-4.1	-3.2	-16.3

주: 1. ()는 연평균 증가율

2. 2016년 이후 행정부 경상성장률은 GDP 대비 국가채무 비중을 이용하여 국회예산정책처 계산



1) NABO는 2016년 국세수입을 237.0조원으로 2015년 대비 19.1조원(+8.8%) 증가하고, 추경예산(232.7조원)을 4.3조원 초과할 것으로 전망하고 있다. 자산시장 호조세 지속 등으로 소득세의 견조한 증가세가 이어지는 가운데 기업 영업실적 개선 등으로 법인세수가 그간의 부진에서 벗어나 16.9%의 높은 증가율로 반등할 것으로 예상된다. 국세수입 증가율은 8.8%로 2015년(6.0%)에 비해 증가세가 확대되고, 경상성장률(4.0%)을 두 배 이상 상회하는 수준이다.

2) NABO는 중기 경상성장률을 4.3%로 행정부(4.7%)에 비해 0.5%p 낮게 전망하고 있다.

SPECIAL 05

NABO BUDGET & POLICY

2 최근 국세수입 증가율의 개선원인

최근 경기회복세가 미약함에도 불구하고 세수증가율은 경상GDP 증가율을 상회하고 있다. 경상GDP 증가율은 2012년부터 4%대에 머무르고 있는 반면 국세수입 증가율³⁾은 2014년 이후 경상성장률을 소폭 상회하고 있다. 특히 2016년에는 경상성장률(4.0%) 전망의 두 배를 상회하는 국세수입 증가률(8.8%)이 예상되고 있다.

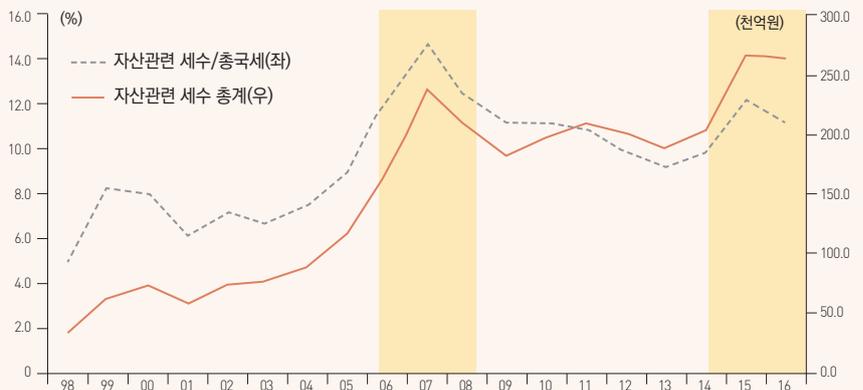
그림 1 경상GDP 증가율과 국세수입 증가율



자료 : 국회예산정책처, 「2016~2020년 국세수입전망」, 2016.

2014년 이후 국세수입 증가율의 개선은 부동산 및 주식시장 등 자산시장의 호조에 상당 부분 기인하고 있다. 2014년 하반기 이후 자산시장이 반등하기 시작하여 최근까지 양호한 흐름이 지속되고 있으며, 이러한 자산시장의 호조는 경제성장 속도에 비해 국세수입 증가를 가속화시키는 경향이 있다.⁴⁾ 양도소득세·증권거래

그림 2 자산관련 세수 추이



자료 : 국회예산정책처, 「2016~2020년 국세수입전망」, 2016.



- 3) 국세수입 증가율을 정확히 분석하기 위해 해당연도에 징수되었으나 국세수입 실적에는 포함되지 않는 이월세수, 지방소비세, EITC 지급액을 감안하였다. 이월세수란 연도 말일이 공휴일이어서 납부가 다음해로 이월된 세수금액을 의미한다. 따라서 해당연도의 정확한 세수실적을 파악하기 위해서는 이월세수를 납부 시점이 아닌 발생 연도에 포함시킬 필요가 있다. 지방소비세는 국세인 부가가치세 일부를 지방세로 전환한 세금이며, EITC 지급액(Earned Income Tax Credit: 근로장려세제)은 저소득 가구에 세금 환급형태로 지급하는 근로장려금이다. 지방소비세수와 EITC 지급액은 국세 총액에 포함되지 않고 있는데, 총 국세 징수실적을 파악하기 위해서는 이들 금액을 포함시켜 살펴볼 필요가 있다.
- 4) 자산시장의 호조가 세수입의 탄성을 증가시키는 것은 양도소득세 등 직접적으로 관련된 세수뿐만 아니라 개인 및 기업의 자본이득(capital gain)을 증가시킴으로써 소득세 및 법인세 등도 동반 상승하기 때문이다.

세 등 자산관련 세수는 2014년 이후 반등하기 시작하여 2015년에는 국세수입 증가율(6.0%)을 크게 상회하는 높은 증가세(31.1%)를 나타내고 있으며, 2016년에도 2015년과 유사한 수준의 상승세가 예상된다. 이러한 영향으로 자산관련 세수가 총국세에서 차지하는 비중은 2012~2014년 9%대에서 2015년 12.3%로 상승하였다.

결론적으로 최근 세수실적 개선은 경기적 요인보다는 자산시장 호조 등 일시적 요인으로 인해 높은 증가세를 보이고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 즉 2015년 이후 세수실적 개선은 수출·투자·민간소비 등 실물경제의 회복세가 전반적으로 미약한 가운데 실물경제와 괴리된 자산가격 상승에 기인하고 있어 금리인상 본격화 등으로 자산시장 호조세가 약화될 경우 세수여건이 빠르게 악화될 가능성이 상존한다.

3 「2016년 세법개정안」 분석

세수입은 경제상황과 세법에 의해 결정되기 때문에 재정운용 측면에서 매년 행정부가 제출하는 세법개정안에 대한 국회의 심사가 매우 중요하다고 할 수 있다. 행정부의 「2016년 세법개정안」에 대한 NABO의 분석 결과, 현재 경제여건상 정책방향은 시의적절하나, 조세의 재원조달 기능 약화가 예상되는 가운데 개정방향에 비추어 소극적 개편에 머물러 주목할만한 내용이 없고 조세지출 정비 방향에도 부합하지 않는 등 그 실효성은 크지 않을 것으로 보인다.

첫째, 올해 행정부의 세법개정안의 세수효과는 총 3,200억원(정부추산, 전년 대비 합계기준)으로 과거 5년 동안의 세수효과 평균치인 1조 6,600억원에 크게 미치지 못해 조세의 재원조달 기능 약화가 예상된다. 최근의 세수실적 호조(올해 8월까지 전년대비 20.8조원 증가)가 일시적인 것으로 예상되는 가운데, 향후 사회부문 재정지출의 증가 등을 감안하면 안정적인 재원마련책이 필요하다.

둘째, 국민의 입장에서 잦은 세법개정과 개편은 예측가능성을 훼손하여 경제활동에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있지만, 올해 개정안의 기본방향의 내용들을 살펴보

표 2 정부 세법개정안의 세목별 연간 세수효과(전년 대비 기준) (단위: 조원)

	합계	소득세	법인세	부가가치세	기타
2011~2015년 평균	1.66	0.08	0.77	0.27	0.55
2016년	0.32	-0.10	0.01	-0.04	0.45

주: 정부 세법개정안 당시(세수효과 합계 0.57조원)에는 '담배가격 인상안'이 포함되지 않았으나 최종 개정안에는 포함되어, 동 세수효과(1.77조원)를 합산하여 집계
 자료: 국회예산정책처, 「2016년 세법개정안 분석」, 2016.

SPECIAL

05

NABO BUDGET & POLICY

재정운용은 재정건전성 확보를 우선적으로 고려해야 한다. 경기 변동에 따른 재정건전성 악화에 대비하여 정부는 보다 더 확고한 건전재정 기초를 확립할 필요가 있으며, 이를 위해서는 그 무엇보다도 재정건전성을 확보하고 유지하기 위한 세입구조의 개편이 요구된다.

았을 때 그 규모와 세수효과가 작을 뿐만 아니라 주목할만한 개정안 내용 없이 대부분 기존 제도에 적용범위를 조정하거나 일몰기간을 연장하는 등 구조적인 개편보다 소극적 개정에 그치고 있는 것으로 보인다. 올해 215개 개정항목 가운데 20개 항목이 신설(9.3%)된 반면, 그 이외의 195개 항목(90.7%)은 제도 조정 및 일몰연장에 그치고 있다.

셋째, 현 정부는 ‘증세 없는 복지’ 정책에 의해 조세지출(비과세·감면) 축소라는 조세정책방향을 설정하고, 최근 3년간 비과세·감면 항목을 축소 또는 조정하여 왔으며, 조세지출의 사전평가 및 성과관리제도 등을 도입하여 시행하였다. 그러나 올해 개정안은 경제활력 제고 등을 위해 오히려 세제지원을 확대하고 일몰을 연장하는 등 조세지출 확대를 야기하여, 조세지출 정비방향에 역행한다는 문제가 있다.

표 3 정부 세법개정안의 일몰도래 조세지출 정비내역 및 감면액:2013~2016

(단위: 건수, 억원)

	2013년		2014년		2015년		2016년	
	항목수	금액	항목수	금액	항목수	금액	항목수	금액
일몰도래	44	17,010	52	106,777	88	37,851	25	29,573
종료	17	2,127	7	1,906	19	831	4	26
축소연장	17	13,026	8	27,809	8	11,481	3	21,772
확대 및 단순연장	10	1,857	37	77,062	61	25,538	18	7,775

주: 괄호() 안은 2016년 일몰도래 항목의 2016년 조세감면액 규모(세법개정안에 따른 세수효과 아님)
 자료: 국회예산정책처, 「2016년 세법개정안 분석」, 2016.

4 향후 안정적 세수입 확보를 위한 과제

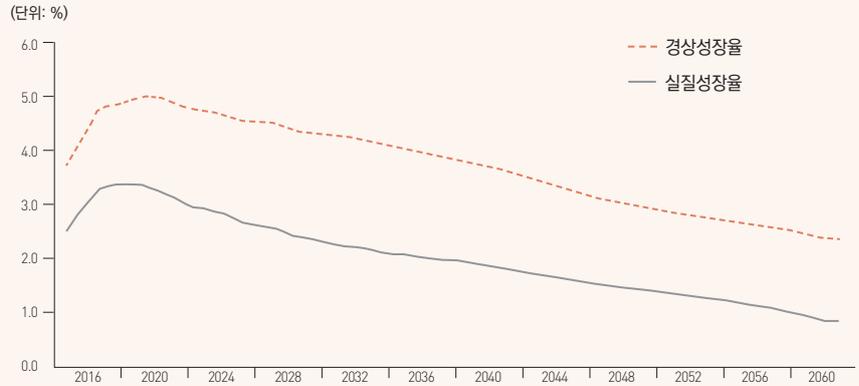
대외경제 불확실성 증대와 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화로 성장잠재력이 약화되고 노동과 자본 등의 생산요소 투입감소에 따라 경제성장률은 갈수록 하락할 것으로 전망되고 있다.

반면, 잠재성장률 둔화에 따른 총수입 증가율(3.3%)이 복지지출의 급속한 증가에 따른 총지출 증가율(4.45%)보다 낮아 재정건전성이 악화될 것으로 전망되고 있다.

그러므로 향후 재정운용은 재정건전성 확보를 우선적으로 고려해야 한다. 경기 변동에 따른 재정건전성 악화에 대비하여 정부는 보다 더 확고한 건전재정 기초를 확립할 필요가 있으며, 이를 위해서는 그 무엇보다도 재정건전성을 확보하고 유지하기 위한 세입구조의 개편이 요구된다.

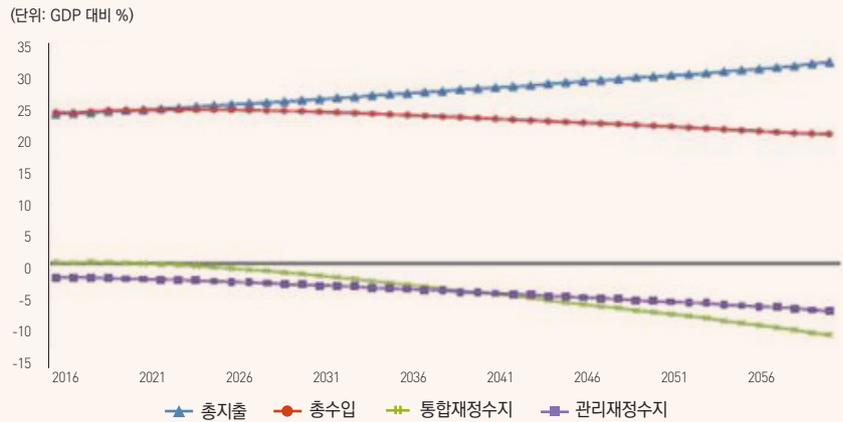
저성장이 지속되고 있는 가운데 기업 소득증가 대비 법인세 증가속도의 둔화, 소득세 과세기반 축소 등 최근의 환경변화로 세원 및 조세체계가 향후 큰 폭의 증가가

그림 3 실질성장률과 경상성장률의 장기 전망



자료 : 국회예산정책처, 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」, 2016. 8.

그림 4 총수입·총지출·재정수지 장기 기준선 전망



자료 : 국회예산정책처, 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」, 2016. 8.

예상되는 재정수요를 안정적으로 뒷받침하기에는 한계가 있을 것으로 예상된다. 따라서 대내외적인 중장기적 조세환경 변화에 대응할 수 있는 근본적인 세제개편의 논의가 필요하다. 이러한 세제개편은 현행 조세구조의 특징과 세목별 장단점을 비교하여 선제적으로 대응하는 것이 중요하며, 국민이 공감할 수 있는 조세체계를 구축하는 방향으로 나가야 할 것이다. 구체적으로는 정책수요에 대한 대응성을 강화하기 위해 안정적 조세수입 확보의 기초를 유지하면서 자원배분의 교란을 최소화 하고, 국민개세주의 관점에서 응징과 응징원칙이 실현될 수 있는 공평한 조세부담 체계가 되도록 해야 한다. 또한 조세정책의 투명성 강화와 더불어 공공서비스 연결 고리에 대한 인식을 확대함으로써 국민의 납세의식을 제고할 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 

SPECIAL

06

국가 주요사업 집행점검·평가의 쟁점과 시사점

NABO BUDGET & POLICY



1 국가 주요사업 집행점검·평가의 목적

세계경제의 회복세는 예상보다 더디고 실물경제 측면에서 교역과 투자에 부정적인 영향이 예상됨에 따라 국내적으로 세출증가를 통한 재정책장 정책이 필요하다는 지적이 계속되고 있다. 또한 저출산·고령화와 일자리, 미래성장동력 창출, 국방·안전과 관련한 정책목표의 달성도 절실히 요구되고 있다.

이와 관련하여 2017년 예산안 심사방향은 국가재정의 효율적인 운영과 정책목표 달성이라고 판단된다. 한 해의 예산은 중장기적 정책방향의 시금석이 될 수 있으므로 관련 정책과 사업 전반에 대한 효과성·효율성 평가에 근거하여 재정사업의 구조 및 규모를 심사할 필요가 있다. 이러한 문제 인식에 따라 국회예산정책처 사업평



고기석
국회예산정책처 사업평가국장

가국에서는 2016년도에 정부가 집행한 재정사업 전반에 대한 검토를 통해 국가재정 및 국민에게 파급효과가 큰 234조원 규모의 주요 재정사업 및 정책과제 82개에 대하여 집행점검·평가를 실시하였다.

2 2016년도 국가 주요사업 집행점검·평가의 주요 특징

실효성 있는 국회 예산안 심의를 위해서는 예산안 심사와 성과관리가 연계되고, 예산집행방향을 결정하는 정책기조에 대한 검토가 필요하다. 또한 국회의 예산안 심사가 단년도 예산안뿐 아니라 중장기적 관점에서 정책방향 및 집행의 제반 문제점을 살펴보고 궁극적인 개선방향을 제안하는 것이 바람직할 것이다. 이에 「2016년도 국가 주요사업 집행점검·평가」 보고서는 국정감사 및 차년도 예산심사에서 길잡이 역할을 충실히 하도록 핵심적인 쟁점사항을 체계적으로 정리함과 동시에 개선조치를 위한 구체적이고 실현가능한 정책방향과 대안을 함께 제시하였다.

특히 국민에게 파급효과가 크고 국민편의 증감에 직간접적으로 영향을 미치는 재정정책 및 사업을 집중적으로 선별해 점검·평가하고자 하였으며 평가 내용에 대한 정부 기관의 의견을 조화·반영함으로써 평가의 공정성, 객관성, 수용성을 높이기 위해 노력하였다. 또한 재정사업뿐 아니라 정책과 규제 등 관련 제도, 성과관리 현황 등 다양한 관점에서 종합적인 분석·평가를 실시하였다. 82개 쟁점과제를 경제사업, 산업사업, 사회사업, 행정사업 등 총 4개 분야별로 구분한 후 각 상임위원회별로 편제하였고, 분석 대상의 특성을 고려하여 이를 거대이슈, 국회 상임위원회 관심사업, 현 정부 중점사업, 국가 주요 정책현안 등 유형별로 분류하여, 국민편의 및 국가재정 등에 막대한 영향을 미치는 사업들의 쟁점과 개선과제를 요약하여 수록하였다.

3 국가 주요사업 집행점검·평가에 비추어 본 2017년 예산안 주요 쟁점

국가 주요사업 집행점검·평가는 단년도 예산에 대한 심의만으로는 그 효과를 분석·평가하는데 한계가 있는 정부 정책 및 사업에 대해 국회예산정책처의 ‘국가 주요사업 성과관리 및 평가기준’에 따라 작성하였다. 2016년도 국가 주요사업 집행점검·평가의 주요 결과 중 2017 회계연도 예산안 심사방향에 유용하게 활용될 수 있는 사안들을 위원회별로 정리하면 다음과 같다.

정무위원회 소관 과제의 쟁점으로는 보증성 기금 여유자산의 적정성과 환경책임

SPECIAL

06

NABO BUDGET & POLICY

**지자체들이 유치한
국제스포츠행사의 경우,
사후 활용가능성을 충분히
고려하지 않고 사업계획이
수립되거나
사업계획변경으로 재정
부담이 가중되는 사례가
있으므로, 사전 타당성
조사제도의 강화가 필요한
것으로 판단되었다.**

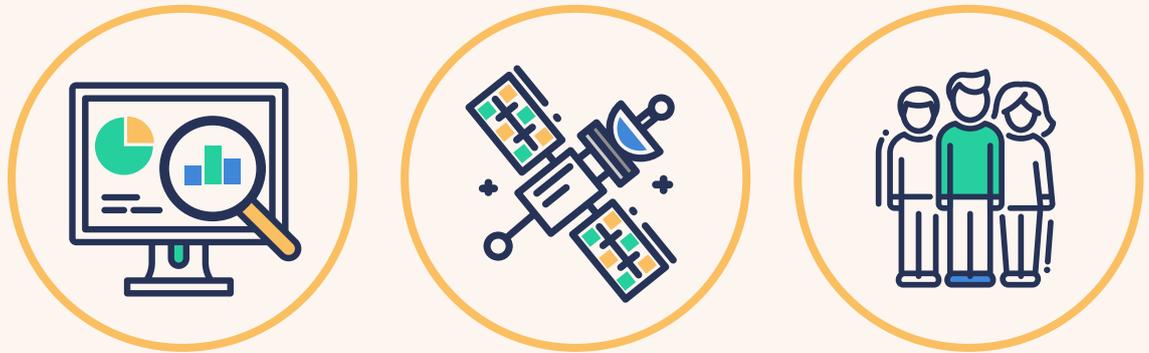
보험운영의 안전성, 2020 온실가스감축 로드맵 이행현황, 부패방지 및 청렴도 제고를 위한 방안 등을 검토하였다. 이 중 보증성 기금은 2015년 기준으로 15.1조원의 여유자산을 운영하고 있는데 여유자산 적정성 평가를 통해 여유자산 규모의 실질적 조정의 유도를 검토할 필요가 있는 것으로 나타났다.

기획재정위원회 소관 쟁점으로는 재정건전성 확보를 위한 재정규율 강화와 통합 재정사업평가제도의 실효성, 공기업 현물출자에 대한 국회동의 필요성, 지역발전 특별회계 지자체 자율편성사업의 형평성, 국고보조사업 연장평가의 실효성 등을 검토하였다. 이 중 재정건전성 확보를 위한 재정규율 강화는 재정의 중장기적 지속가능성과 재정건전성 강화를 위한 「재정건전화법」의 재정준칙이 현재 국가 재정상황에 비추어 다소 여유있게 규정되어 있고 재정준칙 적용 예외요건의 구속력이 약한 측면이 있으므로 국회 법안 심사 시 이에 대한 검토가 필요하다고 보았다. 지역발전특별회계 지자체 자율편성사업에서는 차등지원이 더 필요한 지자체에게 오히려 불리하게 적용되는 결과가 초래될 수 있으므로 지자체 재정상황을 좀 더 중시하는 방향으로 차등 지원 체계를 개선할 필요가 있는 것으로 나타났다.



미래창조과학방송통신위원회 소관 쟁점은 미래성장동력 R&D 투자의 실효성과 융합기술 R&D 사업의 효율성, 정부 R&D 지원사업 운영의 공정성, 기초연구지원 R&D 재원배분의 효율성, 정부 R&D 지원 법령체계의 효율성, 기술사업화지원정책의 적정성 등이다. 이들 사업 중 기초연구지원 R&D 사업은 재원배분의 효율성을 제고할 필요가 있는 것으로 나타났다. 기초연구 투자는 2016년 기준 5.2조원으로 외형적으로는 정부 R&D 투자의 39%에 이르나 상위정책과 재원배분 간 연계 및 투자전략성이 미흡하였다. 기술이전·사업화 지원사업은 기술거래기반 확충과 중소기업의 사업화를 지원하여 R&D 성과를 활용하도록 지원하는 정책이나 R&D 집행부 처벌로 개별 법률에 따라 기술이전·사업화 촉진관련 정책을 추진하면서 정책분산에 따른 비효율이 발생하고 있다. 따라서 정부 R&D 성과의 기술이전·사업화 관련 계획 간 중복을 제거하고 연계성을 강화하는 한편, 기술금융제도의 적극적 활용을 모색할 필요가 있는 것으로 나타났다.

교육문화체육관광위원회 소관 쟁점은 국가장학금사업과 대학재정지원사업, 특성화고·마이스터고 지원사업의 효과성, 지방교육재정교부금 산정기준의 합리성, 통합문화이용권사업의 실태점검 등에서 제기되었다. 대학등록금을 무상으로 지원하는 국가장학금사업은 지급기준을 사전에 알 수 없는 사업체제로 인해 신청자 31% 가량이 수혜를 받지 못하고 학자금 대출과 국가장학금의 이중집행이 증가하고 있는 집행효율성 문제와 지원금액의 약 35%인 1조 2,400억원이 등록금 납부 후 지



급되어 재정 효율성을 떨어뜨리는 문제가 있었으며, 대학재정지원사업은 구조조정이나 등록금 동결·인하 등 정부정책을 잘 수용하는 대학에 지원이 편중될 우려가 있고 우수대학의 정원이 감축되는 부작용이 있으므로 타 고등교육정책과의 연계 적절성을 검토할 필요가 있는 것으로 나타났다. 또한 지자체들이 유치한 국제스포츠행사의 경우, 사후 활용가능성을 충분히 고려하지 않고 사업계획이 수립되거나 사업계획 변경으로 재정 부담이 가중되는 사례가 있으므로, 사전 타당성 조사제도의 강화가 필요한 것으로 판단되었다.

국방위원회에서 예상되는 쟁점은 국방중기계획의 정합성과 상비병력 규모조정 이행의 적정성, 국방 전력지원체계 품질보증의 적정성 등이다. 특히 국방위원회의 예산심사 시에는 국방부가 작성한 「국방개혁기본계획(2014~2030)」에서 예상하는 상비병력 감축계획에 따른 예산 연계성, 국방개혁 재원확보 가능성 등을 동시에 고려해야 할 필요가 있다.

농림축산식품해양수산위원회에 대해서는 쌀 소득직불제의 적정성, 원예시설 현대화사업 집행의 적정성, 친환경농업연구센터 집행·성과의 적정성, 농림축산식품

SPECIAL

06

NABO BUDGET & POLICY

모성보호 육아지원사업은 육아휴직급여에 집중 지원되고 있으나, 출산육아기 고용안정지원금 등 모성보호제도의 사각지대 해소를 위한 사업 확산이 필요하다.



부 통합재정사업 지출구조조정계획의 적정성, 천일염산업 육성사업 등에 대한 검토를 제안하였다. 특히 쌀 소득보전직불제 사업을 계획하는데 있어 쌀의 과잉생산 구조를 완화하기 위해 타작물 재배시의 변동직불금이나 쌀 고정직불금 단가, 한시적인 전작보상금 지급 등을 검토할 필요가 있다고 제안하였다.

산업통상자원위원회 소관 쟁점으로는 중소·중견기업 지원 R&D 사업의 효과성과 지역산업 경쟁력 강화사업의 효과성, 지역산업거점기관 지원사업의 산업정책 연계 필요성, 비상전력 수급조절사업, 발전소 주변지역 지원사업, 전기차 보급 및 충전인프라 구축사업의 실효성 등을 검토하였다. 예산심사와 관련하여 중소·중견기업 지원 R&D 사업의 경우, 업력 5년 미만의 초기기업 성과가 보다 우수한 경향이 있으므로 창업 초기 기업의 정부 R&D 과제 참여를 확대할 필요가 있다고 판단하였다. 또한 정부가 2020년까지 25만대의 전기차 보급을 목표로 전기차 구입 보조금을 지원하고 있으나, 제한된 예산운영의 효율성을 높이기 위해서는 근거리 이동수요가 많은 지역을 실증단지 지정하여 전기자동차의 보급뿐 아니라 각종 운행정보를 획득할 수 있는 사례로 삼는 것을 검토할 필요가 있다.

보건복지위원회의 쟁점으로 기초연금과 장애인 소득보장제도, 맞춤형보육, 사회보험부담 가구 간 형평성, 국민연금 노후설계서비스의 실효성, 건강보험 보장성 강화정책의 실효성 및 형평성, 의료관광사업의 효과성 등에 대한 검토를 제안하였



다. 특히 기초연금 재원부담은 지역별 노인인구 비율 대신 실제 수급자 비율을 재정자 주도와 함께 고려할 필요가 있으며, 현행 장애인 소득보장제도는 장애로 인한 추가비용 보전에 한계가 있으므로 장애인 소득보장제도와 기초생활보장제도 및 기초연금의 제도적 적합성을 강화할 필요가 있는 것으로 나타났다.

환경노동위원회의 소관 쟁점으로 생태하천사업의 환경·생태 복원성과 자동차배출가스관리사업의 효율성, 모성보호 육아지원사업 예산집행의 효율성, 직장어린이집지원사업의 효과성, 일학습병행제 사업추진 방식의 적절성 등을 검토하였다. 이중 생태하천 복원사업은 하천 수질개선과 생태계 회복 등을 목적으로 하지만 자생적인 하천생태계를 복원하지 못하여 유지관리비용이 과다 소요되고 있다. 이에 생태계의 자생력과 지속가능성에 충실한 생태하천사업의 추진이 필요하다. 모성보호 육아지원사업은 육아휴직급여에 집중 지원되고 있으나, 출산육아기 고용안정지원금 등 모성보호제도의 사각지대 해소를 위한 사업 확산이 필요하다.

마지막으로 국토교통위원회에서는 고속도로망 및 국가철도망계획의 타당성과 첨단도로교통체계 구축 실효성, 서울 지하철 9호선의 혼잡원인, 공항철도차량 구매 가격의 적정성, 노후공단 재정비를 통한 스마트 시티 조성 방향 등을 쟁점으로 제시하였다. 특히 고속도로망 구축의 적정성과 관련하여 우리나라의 고속국도 규모가 외국과 비교하여 상위권에 속해있음을 고려할 때, 국토교통부는 고속도로와 자동차전용 일반국도로 구성된 기간도로망 계획을 재수립할 필요가 있다. 효율성이 낮은 도로의 고속화는 도로건설비용만 증가시킬 수 있기 때문이다.

4 맺음말

「2016년도 국가 주요사업 집행점검·평가」는 국민편익 증감에 영향이 큰 사업군과 국회 상임위원회의 관심사업, 정부 중점사업, 주요 정책현안 등 국가 주요사업에 대하여 사업의 성과와 집행의 효과성 및 효율성, 실효성 등을 종합적으로 검토하여 집행실태에 대한 정보와 바람직한 개선방향을 제공함으로써 2016년도 국정감사뿐 아니라 국회의 2017년도 예산안 심의를 효과적으로 지원하는데 초점을 두었다. 국가의 정책 방향은 기본적으로 예산에 편성된 주요 사업에 의해 구현('Put your money where your mouth is')되므로, 그 사업들이 과연 어떻게 집행되어 어떤 성과를 낳았는지를 살펴보는 것은 새로운 예산을 짜는 출발점이 되어야 한다. 따라서 본 보고서가 예산안 심사에 임하는 국회의원들의 의정활동을 지원함으로써 효율적 재정운용을 통한 재정건전성 확보와 정책목표 달성에 기여할 수 있기를 바란다.☺

바람직한 전기요금제도 개선 방향



윤원철
한양대학교 경제금융학부 교수

최근 들어 전기요금에 대한 관심이 뜨겁다. 이전에도 그랬지만 이번 여름 무더위가 지속되면서 주택용 전기요금 누진제에 대한 불만이 폭증하였다. 국회는 정부에 즉각적인 대책 마련을 요구하였고, 현재 정부와 정치권이 함께하는 주택용 전기요금 누진제 개선 태스크포스가 구성되어 활동 중이다.

이번 누진제 개선은 주택용 전기요금 누진체계의 개선뿐 아니라 전기요금에 대한 전반적인 문제를 바로잡아야 한다는 지적이 설득력을 얻고 있다. 본고에서는 우리나라 전기 소비 실태를 살펴보고, 과도한 전기화(electrification)에 대한 대책으로 전기요금제도의 개선 방향과 최근 논란의 중심에 있는 누진제 개선에 대해 살펴보고자 한다.

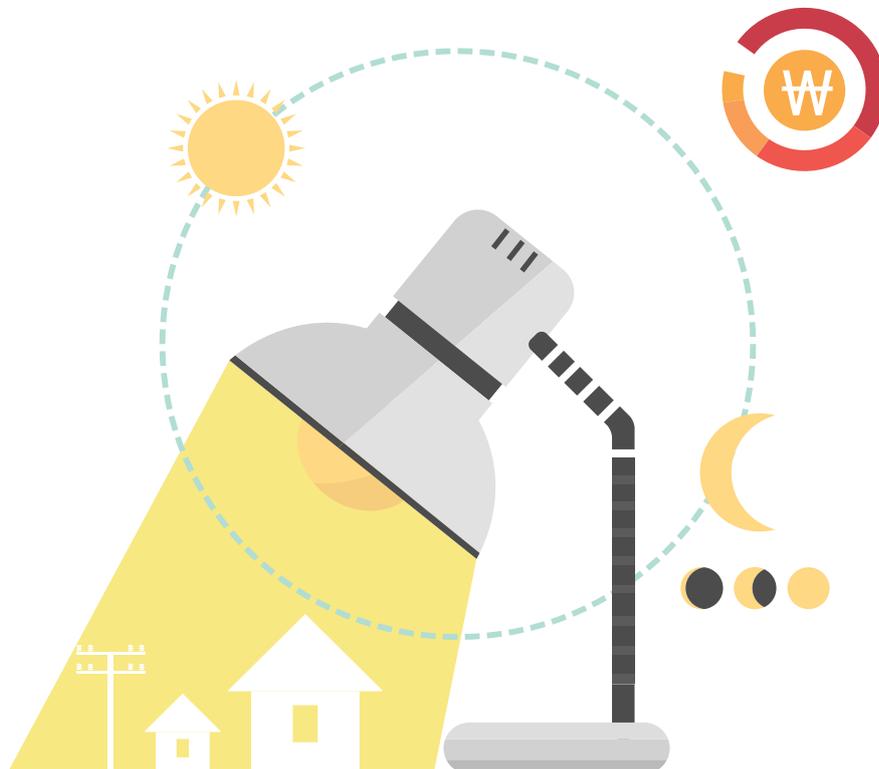


표 1 OECD 국가의 전기소비량 비교(2010년 기준)

	GDP 대비 전기소비량			1인당 전기소비량		
	순위	소비량 (Wh/\$)	한국 대비 배수	순위	소비량 (kWh/인)	한국 대비 배수
노르웨이	2	538	1.5	2	25,175	2.6
독일	26	215	0.6	16	7,215	0.7
미국	9	319	0.9	7	13,395	1.4
아이슬란드	1	1,570	4.3	1	51,446	5.3
영국	32	175	0.5	25	5,819	0.6
이탈리아	28	199	0.5	26	5,384	0.6
일본	11	271	0.7	13	8,354	0.9
캐나다	5	430	1.2	5	15,137	1.6
프랑스	13	262	0.7	15	7,992	0.8
한국	8	364	1.0	9	9,744	1.0
호주	10	277	0.8	8	10,179	1.0
OECD 평균	-	275	0.8	-	8,306	0.9

자료: 1. 국회예산정책처, "전력가격체계의 문제점과 개선방안," 2013.6, 재인용.
2. OECD/IEA, Energy Statistics of OECD Countries, 2012.

표 2 OECD 국가의 전기요금 비교(2011년 기준)

주택용				산업용			
순위	국가	단가	수준	순위	국가	단가	수준
1	캐나다	79.9	0.55	1	노르웨이	43.8	0.44
2	노르웨이	105.1	0.72	2	캐나다	59.1	0.60
3	미국	117.8	0.81	3	미국	69.6	0.70
6	멕시코	144.6	0.99	4	뉴질랜드	72.3	0.73
7	한국	146.2	1.00	11	한국	98.9	1.00
8	프랑스	155.3	1.06	12	프랑스	100.9	1.02
12	뉴질랜드	177.3	1.21	13	네델란드	101.0	1.02
15	영국	194.2	1.33	15	영국	117.1	1.18
16	일본	195.1	1.33	19	일본	133.9	1.35
17	네델란드	202.8	1.39	21	독일	140.7	1.42
22	이탈리아	251.7	1.72	25	멕시코	177.8	1.80
30	독일	314.9	2.15	32	이탈리아	252.1	2.55
	OECD 평균	163.2	1.12		OECD 평균	118.6	1.20

자료: 1. 국회예산정책처, "전력가격체계의 문제점과 개선방안," 2013. 6, 재인용.
2. OECD/IEA, Energy Prices and Taxes, 2013.

우리나라 전기 소비 실태

OECD 국가들과 비교하면 우리나라 전기 소비 실태는 상대적으로 많이 사용하면서 비용을 적게 지불하고 있다고 요약할 수 있다. 국회예산정책처(2013) 보고서에 따르면, 2010년 기준 OECD 34개 국가 가운데 우리나라의 GDP 대비 전기소비량은 8위, 1인당 전기소비량은 9위로 전기 소비 측면에서 상대적으로 높은 수준이다. 또한 2011년 기준 구매력 평가지수를 적용하면 우리나라 전기요금은 주택용의 경우 7위, 산업용의 경우 11위로 상대적으로 저렴한 것으로 나타났다.

사회적 비용 반영을 통한 전기요금 현실화

우리나라 전기요금이 이렇게 낮게 유지될 수 있었던 것은 무엇보다 정부가 강력하게 요금을 통제한 결과라고 볼 수 있다. 이와 함께 석탄화력과 원자력 등 기저부하의 비중이 상대적으로 높았으며, 각종 환경비용을 포함한 사회적 비용이 제대로 전기요금에 반영되지 못한 결과이기도 하다.

이렇게 타 에너지원에 비해 상대적으로 값싼 전기요금은 우리나라 에너지 소비 구조를 전기 다소비 구조로 바꿔 놓았고, 타 에너지원에서의 전환을 가속화시켰다. 선진국의 사례를 보더라도 소득수준이 높아지면서 전기소비가 증가하는 것은 불가피하다. 하지만 과도한 전기소비 증가는 여러 가지 부작용을 초래할 수 있다. 무엇보다 불필요한 발전소를 짓게 되어 자원의 낭비를 초래하고, 결국 소비자 부담으로 이어질 수 있다.

따라서 소득수준 향상에 따라 전기소비가 늘어날 수밖에 없지만 타 에너지원과의 조세 형평성과 전력 생산에 소요되는 비용을 제대로 반영할 필요가 있다. 다시 말해, 적정 수준으로 전기요금을 부과함으로써 과도하게, 그리고 급속하게 진행되는 전기화에 대한 대책이 필요하다. 과도한 전기화에 대한 대책은 무엇보다 전기요금에 사회적 비용을 적절히 반

영하는 것이다. 특히 유연탄과 원전에 대해서는 발전용연료 과세, 개별소비세 부과 등을 통해 외부비용을 내재화하자는 주장도 있다.

이와 함께, 현재까지 발전원가에 제대로 포함되어 있지 않은 외부비용을 찾아 현실화시키는 노력이 필요하다. 예를 들어, 최근 논의가 시작된 원전의 사용 후 핵연료 관리는 우리가 상상하는 이상으로 외부비용이 소요될 수 있다는 점을 인식해야 한다. 또한 최근 밀양사태에서 알 수 있듯이, 대규모 송전망 건설을 위해서는 각종 민원 비용이 적지 않게 소요될 수 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다.

주택용 전기요금 누진제 개선 필요성

과도한 전기화에 대한 대책으로는 전기요금과 여타 에너지원과의 상대가격 조정도 필요하지만, 최근 이슈가 되고 있는 주택용 전기요금 누진제 개선에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다.

누진제의 개선을 논의하기 위해서는 먼저 전기요금을 어떻게 산정하는지를 이해할 필요가 있다. 일단 여러 발전소에서 생산한 전기는 한국전력이 독점적으로 구매해서 최종 소비자들에게 공급하게 된다. 이 과정에서 발전비용과 송배전 비용, 그리고 기타 비용에다 적정 투자보수율이 합해져서 총괄원가

를 산정한다. 한국전력은 이러한 총괄원가를 회수할 수 있는 수준에서 전기요금을 결정하는 것으로 알려져 있다.

한편 우리나라 전기요금은 주택용, 일반용, 산업용, 농사용, 가로등, 교육용 등 사용용도와 각종 정책적 고려에 따라 용도별로 차등적으로 부과되고 있다. 한국전력이 총괄원가를 어떠한 기준에 따라 용도별로 배분하는지에 대해서는 제대로 알려져 있지 않다. 다만 원가회수율이란 개념을 사용하여 총

괄원가 대비 전기요금이 어느 정도인지를 가늠할 수 있다.

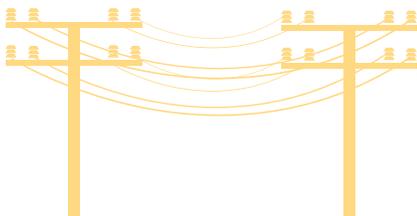
하지만 한국전력은 2012년 이후 용도별 원가회수율을 공개하고 있지 않다. 최근 에너지경제연구원 자료에 따르면 2015년 전체 전기요금 원가회수율이 100% 내외인 것으로 나타났다. 참고로, 최근

과도한 전기화에 대한 대책으로서 전기요금과 여타 에너지원과의 상대가격 조정도 필요하지만, 최근 이슈가 되고 있는 주택용 전기요금 누진제 개선에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다.

들어 요금 인상 압박을 받고 있는 산업용 전기요금의 원가회수율은 대략 109%에 이른다.

주택용 전기요금 누진제를 개선하자는 기본 취지는 우리 소비자들이 합당한 요금으로 적절하게 전기를 사용할 수 있도록 하자는 것이다. 우리 가계의 소득이 이미 3만 달러에 육박하면서 전기 소비 행태가 바뀌었는데도 10년 전의 누진제 틀을 그대로 사용하는 것은 적절하지 않을 수 있다.

해외 주요국의 누진제를 살펴보면 현행 6단계, 최대 누진폭 11.7배로 우리의 누진체계는 매우 예외적이다. 미국은 2~4단계(2~4배 누진율), 일본은 3단계(1.4배 누진율), 호주는 2단계(1.1~1.3배 누진율), 중국은 3단계(1.5배 누진율)로 누진단계나 누진율이 단순하다. 따라서 우리나라도 가능한 2



단계 내지 3단계로 축소하고, 누진율을 또한 적절한 수준으로 조정할 필요가 있다. 누진단계의 축소는 소비자 입장에서 비용을 보다 쉽게 판단하는데 도움을 줄 수 있다. 다만 누진율의 조정은 무조건 인하가 아니라 전체 전기요금 현실화와 용도별 공급비용의 차이를 고려하여 각각적인 측면에서 검토해야 한다. 심지어 특정 사용구간에서는 전기요금이 오를 수도 있다.

물론 전기요금 누진제의 변경으로 금전적 부담이 늘어나는 저소득층에 대해서는 에너지 복지 차원에서 별도의 지원 대책이 필요하다. 저소득층에 대한 지원은 지금처럼 가격지원이 아닌 소득지원 형태로 이루어져야 한다. 왜냐하면 가격지원은 전기요금의 왜곡을 심화시켜 사회적 손실을 증가시킬 수 있기 때문이다.

객관적인 논의를 위한 원가공개

주택용 전기요금 누진제 개선 논의가 제대로 되기 위해서는 무엇보다 비용을 지불할 소비자가 납득할 만한 근거가 있어야 한다. 즉, 용도별로 어떻게 비용이 배분되는지, 그리고 용도별로 얼마나 공급비용에서 차이가 나는지가 명확히 알려져야 한다. 이러한 원가 관련 정보가 공개되지 않는다면 지금의 주택용 전기요금 누진제 논란은 객관적인 대안을 찾을 수 없다. 한국전력은 원가 정보를 공개하는 것에 대해 영업 비밀, 대외 무역마찰 등을 이유로 난색을 표명하고 있다. 하지만 한국전력은 독점 공기업으로서 적절한 규제가 필요하며, 여기에는 요금에 대한 규제도 포함된다. 일반적인 시장에서 다수

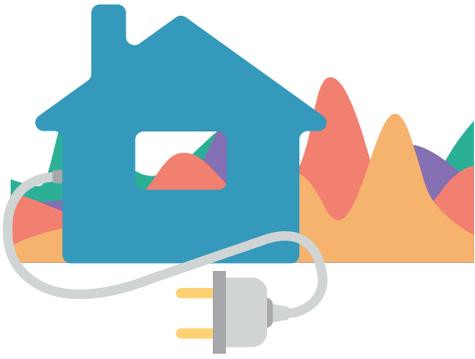


의 민간 기업들이 경쟁하는 상황에서 원가 정보와 같은 영업 비밀을 공개할 수 없는 것과는 완전히 다른 상황이다.

한편 한국전력이 원가를 공개함으로써 상업용과 산업용 요금에 대한 객관적인 검토가 필요하다. 일부에서는 주택용 전기요금 누진제 개선 방안으로 상업용과 산업용 요금을 올리자고 주장한다. 하지만 이들 주장에 대한 객관적인 근거를 제시하지 못하고 있다. 주택용에 비해 상업용과 산업용의 요금 현실화 정도, 상대적인 공급비용 구조 등을 객관적으로 검토하여 상업용과 산업용의 요금 조정에 대해 논의해야 한다. 더불어 교차보조 문제가 있는 교육용과 농사용의 적정 수준에 대한 논의도 함께 이루어져야 할 것이다.

구조적인 해결방안으로서 판매경쟁 도입

단기적으로 주택용 전기요금 누진제 자체의 개선도 필요하지만 보다 구조적인 해결방안도 생각해 볼 수 있다. 현재 한국전력의 판매독점 구조를 다수의 판매사업자가 참여하는 구조로 변경하여 소비자선택권을 높이는 대안을 생각해 볼 수 있다.



해외 사례를 인용하면서 주로 단순한 누진단계와 낮은 수준의 누진율 등에만 초점을 맞추고 있다. 그런데 2000년대 들어서면서 OECD 대부분의 국가들에서 판매부문이 이미 완전히 개방되어 다수의 판매사업자가 경쟁하고 있다는 사실을 주목할 필요가 있다. 이들 국가에서는 다수의 판매사업자들이 소비자 편익을 위해 다양한 요금제를 경쟁적으로 제공하고 있다. 소비자들은 자신의 소비패턴에 적합한 요금을 얼마든지 선택할 수 있다.

한국전력이 전기 판매사업을 독점적으로 한다는 것이 과연 문제인가? 지난 수 십 년간 별다른 문제없이 전기를 사용 하였던 소비자 입장에서 반문할 수 있다. 그런데 다른 재화나 서비스를 생각해 보면 매우 이례적이다. 대부분의 상품과 서비스 시장에서는 다수의 사업자가 경쟁하면서 소비자에게 차별적인 서비스와 다양한 가격을 제시한다. 소비자는 자신이 원하는 서비스와 가격을 얼마든지 선택할 수 있다. 이것이 바로 소비자 입장에서 제대로 된 선택권을 행사하는 것이다.

이번 주택용 전기요금 누진제 개선방안의 하나로 선택형 요금제를 도입하자는 주장도 있다. 마치 이동통신 요금제와 같이 다양한 요금제를 도입하여 소비자들이 선택하도록 하자는 얘기이다. 어쩌면 소비자의 선택권을 높일 수 있다는 점에서 솔깃한 내용이다. 하지만 이러한 주장에는 결정적인 문제점이 있다. 여전히 한국전력이 독점적으로 전기 판매사업을 계속한다는 전제를 두고 있기 때문이다.

한국전력도 다양한 요금제를 만들 수는 있다. 하지만 다수의 전기 판매사업자가 존재하는 가운데 이들이 경쟁적으로 차별화된 서비스와 요금제를 제시하는 상황과는 비교할 수 없다. 무엇보다 제대로 된 경쟁을 기대할 수 없다. 우리 주변에 하나의 식당만이 존재하고 이 식당에서는 단일 메뉴만 제공한다고 상상해 보자. 단일 메뉴에 싫증난 고객들의 불만으로 메뉴를 다양화할 수 있다. 하지만 여러 군데 식당이 생겨 소비자들이 다양한 메뉴와 가격을 선택할 수 있는 상황과는 비교할 수 없을 것이다.

맺음말

이상에서 살펴보았듯이, 우리나라 전기 소비는 다분히 기형적인 행태를 보이고 있다. OECD 국가들에 비해 상대적으로 전기를 많이 소비하지만 적은 비용을 지불하고 있기 때문이다. 낮은 전기요금으로 인해 초래된 과도한 전기화를 막기 위해서는 숨은 비용을 반영하여 전기요금을 현실화할 필요가 있다.

한편 이번 주택용 전기요금 누진제 개선은 단지 누진단계를 줄이고 누진율을 완화하는 것이 목표가 되어서는 안 된다. 지금까지 소비자들이 누려야 할 진정한 선택권을 되찾는 구조적인 해결방안이 모색되어야 한다. 결국 누진제 요금제도 개선도 필요하지만 판매경쟁 도입을 통해 보다 구조적인 해결 방안을 찾아야 할 것이다.🌐

소득양극화의 현황과 원인

소득양극화 심화되었는가? 완화되었는가?



홍민기
한국노동연구원 연구위원

서론

소득양극화는 고소득과 저소득 집단이 분화되는 상황을 말한다. 소득 분포가 양 극단으로 쏠린다는 것은 곧 중간 소득 집단이 줄어든다는 것을 의미하므로, 소득양극화는 중산층의 몰락으로도 표현된다. 소득양극화를 측정하는 지표로는 Wolfson지수와 ER지수 등이 많이 사용된다.

소득양극화는 소득불평등과 개념이 다르다. 하지만 실제로 보면 불평등 지표와 양극화 지표가 거의 같이 움직인다. 양극화라고 하면 사회가 분열되어 갈등이 심각하게 전개될 것 같은 느낌을 주어서 문제의 심각성을 알리는 취지는 있지만, 실제로 소득불평등이라는 말을 사용하는 것에 비해 불평등의 양상이 어떻게 전개되고 있는지에 대해 더 잘 설명해 주는 것은 아니다. 학술적으로 보면, 양극화의 개념이 오히려 협소하고 측정하기 어렵다. 그리고 소득불평등이 증가하는데 양극



화되지 않았다고 해서 문제가 없는 것이 아니다. 따라서 이 글에서는 양극화에만 국한하지 않고 소득불평등의 양상과 원인에 대해 같이 논하고자 한다. 이 글에서 소득불평등은 일차소득불평등에 대한 것이며, 조세나 재분배 정책 이후의 가처분 소득에 대해서는 논하지 않는다.

소득불평등의 양상

소득불평등이 증가하였는가 그렇지 않은가에 대해 답을 하려면 먼저 시기를 정하여야 한다. 시기에 따라 양상이 다르기 때문이다. 추세로 보면 크게 두 시기 즉, 1997년 외환위기 이후부터 2007년까지의 시기와 2008년 금융위기 이후 현재까지의 시기로 추세가 구분된다. 간단히 앞의 시기를 2000년대, 뒤의 시기를 2010년대라고 부르겠다.

외환위기 이후부터 2000년대 후반까지는 소득불평등이 증가하였다. 이 시기에 대해서는 최상위 소득비중 지표와 지니계수의 추세가 일치한다. [그림 1]에서 나타나듯이, 최상위 소득비중은 2000년 27.9%였는데 2007년에는 46.3%로 크게 증가하였다. 지니계수(도시 2인 이상 기준)는 2000년 0.279에서 2007년 0.316으로 증가하였다.(참고 : 여기서 최

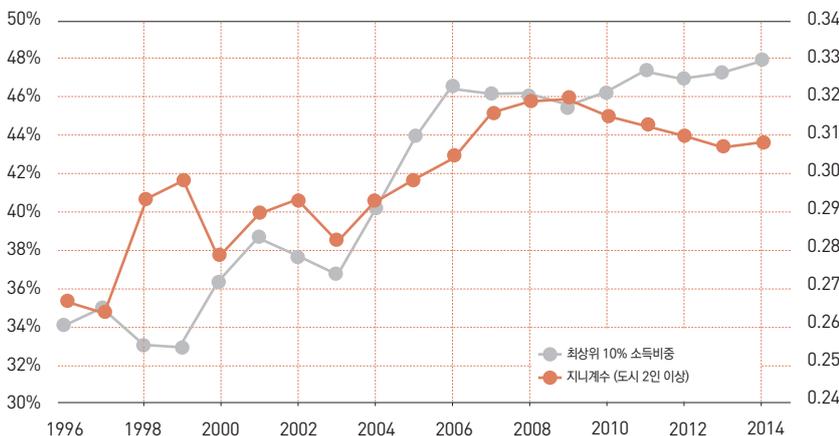
상위 소득비중은 국세통계를 이용한 홍민기의 2015년 연구 “최상위 소득비중의 장기추세”로부터 인용한 것이고, 지니계수는 통계청의 발표자료를 인용한 것이다.) - 이 시기를 대상으로 양극화 지표를 측정할 기존 연구에서도 일관되게 양극화가 증가한 것으로 나타난다.

그런데 2008년 금융위기 이후에는 불평등 지표의 추세가 일관되지 않는다. 지니계수는 2008년 0.319에서 2014년 0.308로 하락하였다. 이를 근거로 하여 금융위기 이후에는 소득불평등 정도가 감소하였다는 주장을 하기도 한다. 그런데 다른 지표에서는 상반된 결과가 나타난다. 최상위 10% 소득비중은 2008년 46.1%에서 2014년 47.9%로 증가하였다.

이런 차이가 발생하는 이유는 지니계수와 최상위 소득 비중을 계산하기 위해 사용하는 자료가 다르기 때문이다. 최상위 소득 비중은 세금보고 자료인 국세통계를 이용한 것이고, 지니계수는 가구조사 자료인 ‘가계동향조사’를 이용한 것이다. 일반적으로 가구조사는 최상위 소득 집단을 잘 포착하지 못하는 것으로 알려져 있다.

예를 들어, 2012년에 소득 3억원인 사람이 가계동향조사에서는 한 명도 없는 반면, 국세통계에서는 44,792명이 신고

그림 1 최상위 10%의 소득비중(왼쪽 축)과 지니계수(오른쪽 축)





되었다. 소득이 8천만원 이상인 사람이 가계동향조사에서는 236천명인데 국세통계에서는 570천명이다. 8천만원 이상인 고소득자의 경우 가계동향조사에서는 국세통계의 41.5%만 포착된다. 따라서 실제로 고소득 집단에서의 소득증가가 가구조사에서는 포착되지 않으며, 가구조사에서는 상대적으로 중간소득 집단이 많이 포착된다고 보아야 한다.

그렇다면 2008년 금융위기 이후 최상위 소득비중은 늘어났는데 지니계수는 줄어드는 현상을 어떻게 해석해야 하나? 최상위 소득비중이 늘어난 것은 사실이다. 지니계수로 보면, 최상위 소득집단을 제외하면 불평등도가 감소하였다. 즉, 이 시기에는 상층과 중간층의 간격은 벌어진 반면, 중간소득층과 하위소득층의 간격은 감소한 것으로 해석된다.

이러한 양상은 노동부 조사자료인 '임금구조기본통계조사'를 이용하여 그려본 임금의 분포에서도 나타난다. 2000년과 2007년의 임금분포를 비교하여 보면, 중간임금의 비중은 감소하고 상대적으로 고임금과 저임금의 비중은 동시에 증가하였다. 2000년대에는 양극화가 발생하였다고 할 수 있다.

2007년과 2014년 임금분포를 비교하여 보면, 중간임금의 비중은 감소하였고, 고임금의 비중은 증가하였다. 그런데 저임금쪽의 변화가 일정치 않다. 매우 낮은 저임금의 비중은 감

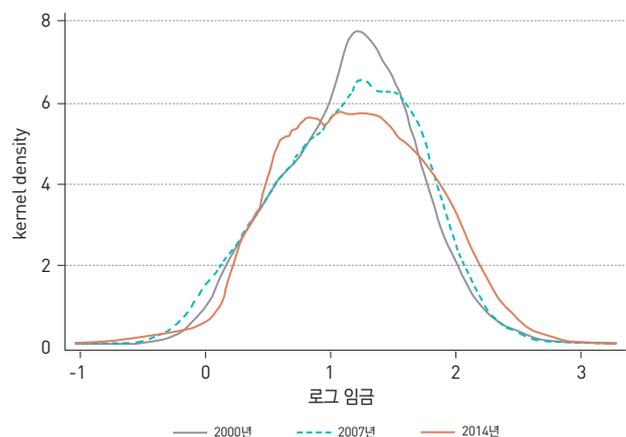
소하면서 중간보다 약간 낮은 저임금쪽이 많이 증가하였다. 마치 매우 낮은 저임금과 중간임금 부분이 월 임금 150~200만원대에 몰린 것으로 판단된다. 따라서 지니계수가 감소한 것은 매우 낮은 임금의 비중이 감소한 것이 반영되었기 때문이다.

2007년과 2014년을 비교하면 중간임금 비중은 감소하고 저임금과 고임금의 비중은 증가하였으니 양극화되었다고 할 수 있으나, 그 양상은 2000년과 2007년 사이의 양극화와 전혀 다르다. 양극화 지표로는 단순히 양극화 정도를 수치로 보여줄 뿐이며, 소득불균등의 양상이 어떻게 변화하였는지를 보려면 소득 분포 변화의 전체적인 모습을 파악하는 것이 더 중요하다.

소득불평등의 원인

그러면 2000년대에 소득불평등이 증가한 원인은 무엇인가? 가장 많이 언급되는 것은 기술변화와 세계화(globalization)와 같은 시장적 요인과 노동조합의 쇠퇴, 최고 소득세율의 하락, 정부정책의 문제 등과 같은 제도적 요인이다.

그림 2 임금의 분포 : 임금구조기본통계조사



숙련편향적 기술변화론에서는 정보통신 기술이 발전하면서 숙련노동에 대한 수요가 증가하여 숙련노동과 비숙련노동의 임금 차이가 증가한다고 한다. 한국에서는 1980년대 이후 정보통신 기술의 발전이 지속적으로 이루어져 왔고, 2000년대는 이전에 비해 기술증가율이 급속히 증가하였다는 증거가 없어서 기술변화로는 2000년대의 불평등 증가를 설명하기 어렵다. 그리고 2000년대 최상위 소득 비중의 증가는 대졸-고졸의 임금 차이가 아니라 대졸 내에서 혹은 숙련노동 내에서의 소득 차이가 늘어나서 발생한 것이기 때문에 정보통신 기술발전을 소득불평등의 직접적 원인으로 보기 어렵다.

세계화 혹은 무역의 증가가 한 나라의 소득불평등에 미치는 영향은 어떤 나라와 어떤 제품을 주로 교역하는가에 따라 다르다. 기존 연구에 따르면 2000년대 한국의 고용과 임금은 중국과의 무역에 크게 영향을 받았다. 중국에서 싼 제품이 많이 수입되면서 경쟁관계에 있는 중소기업이 피해를 보았다. 그리고 수출 대기업이 해외투자를 늘리고, 값싼 중간재를 중국에서 수입하면서(아웃소싱) 국내에 있는 하청기업들의 생산활동이 위축되었다. 반면, 비교우위를 가진 일부 대기업은 아웃소싱과 해외투자를 활발히 하면서 중국과의 교역을 통해 큰 이득을 얻었다.

2000년대 중국과의 무역확대로 대기업과 중소기업의 부가가치 격차가 커지고 중간임금 일자리가 소멸하면서 임금이 양극화되었다. 중국과의 무역증가는 2000년대 소득불평등 증가를 이끈 요인으로 보인다. 이와 더불어 정리하고, 비정규직 고용, 간접고용, 외주화 등 노동시장 유연화가 확대되면서 하위 소득이 정체되었다.

2000년대 후반부터 중국의 고성장이 주춤하면서 중국과의 교역이 상대적으로 정체한 것은 2000년대 후반 한국 소득 불평등 증가세가 꺾인 추세와 일치한다. 그리고 2000년대 후반에는 비정규직 고용, 간접고용 등의 증가 추세도 둔화되었

다. 외환위기 직후부터 10년 동안 고용형태의 변화가 가능한 곳에서는 기업들이 비정규직 고용, 간접고용을 최대한 확대하였고, 2000년대 후반에 고용형태의 변화가 거의 마무리되었기 때문이다.

많은 연구결과에 의하면, 1990년대 이전에는 노동조합이 임금 불평등을 줄이는 역할을 하였지만, 1990년대 이후에는 임금 불평등을 줄였다는 증거는 발견되지 않는다. 1990년대 이후 노동조합이 기업별로 분화되면서 노동조합이 조직된 대기업 노동자의 임금과 노동조합이 조직되지 않은 중소기업 노동자의 임금 차이가 벌어지고 있다.

2000년대에 소득불평등이 증가한 원인은 무엇인가? 가장 많이 언급되는 것은 기술변화와 세계화(globalization)와 같은 시장적 요인과 노동조합의 쇠퇴, 최고소득세율의 하락, 정부정책의 문제 등과 같은 제도적 요인이다.

최고 소득세율이 소득불평등에 미친 영향에 대해서는 Piketty(2001, 2003)가 매우 강조하고 있다. 최고 소득세율이 높으면 세금 납부를 많이 해야 하기 때문에 근로소득이 많은 사람들의 저축액이 감소하고 재산 축적의 속도가 느려진다. 따라서 재산 소득을 얻을 여지가 줄어든다. 반면, 최고 소득세율이 낮으면 근로소득이 높은 사람들이 빨리 재산을 축적하여 재산소득을 많이 얻으면서 소득불평등이 심화된다.

그런데 한국은 외국에 비해 자본주의적 발전의 역사가 짧아 재산을 축적하여 재산소득을 얻어서 소득 격차를 확대할 만한 정도에 이르지 못했다. 최상위 부자라 하더라도 한국에서는 여전히 근로소득이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 더구나, 2000년대에 한국에서 최고 소득세율은 35% 수준에서 변화가 없었기 때문에 이 시기에 소득불평등이 급격히 증가한

추세와 상관성도 매우 낮다. 간단히 말해, 2000년대 소득불평등의 증가는 중국과의 무역확대와 노동시장 유연화가 주된 원인이다.

소득불평등 완화 방법

한국에서는 2000년대 이후 세계화, 특히 중국과의 무역증가가 소득불평등 증가를 잘 설명해 준다고 하였다. 기술변화나 세계화가 소득불평등의 원인이라는 것은 소득불평등 증가가 정책이나 제도 변화의 통제범위를 벗어나서 벌어지고 있는 어쩔 수 없는 경향이라는 것으로 받아들여지기도 한다. 과연 기술변화나 세계화로 소득불평등이 확대되는 것은 어쩔 수 없는 일인가? 여러 나라들의 경험을 비교하여 보면 그렇다고 할 수 없다. 1980년대 이후 미국, 영국, 호주 등 영미권에서는 소득불평등이 급격히 증가한 반면, 유럽 국가들과 일본에서는 소득불평등이 증가하지 않았다. 유럽과 일본에서도 기술변화와 세계화가 진행되었는데도 소득불평등이 증가하지 않았다는 사실은 소득불평등이 불가피한 흐름이 아니라 정책이나 제도의 영향을 받는다는 것을 의미한다.

그러면 영미권과 유럽의 제도는 어떻게 다른가? 유럽에서는 최상위 소득이 지나치게 늘어나지 못하도록 하고 저소득자를 보호하는 제도와 정책이 많이 마련되어 있다. 한 나라의 소득불평등이 늘어나지 않도록 하는 제도나 정책은 자본가(경영자)와 근로자 간의 힘의 균형이 어느 정도 이루어져 있을 때 가능하다.

근로자들이 한 장소에서 같이 일하는 대규모 사업장에서는 노조가 발전하기 쉬우며 따라서 대규모 제조업 사업장에서는 노동자의 집단적 교섭력이 강하게 작용을 한다. 그러나, 일반적으로 중소기업이나 서비스업에서는 노동자들의 집단 교섭력이 작용하기 어려워서, 근로자의 영향력이 기업 내로 한정될 경우에는 경영자가 교섭력에서 일방적인 우위를 점하

기 마련이다. 이러한 힘의 불균형을 보정하는 장치가 유럽에서는 마련되어 있다. 독일에는 노사공동 의사결정제도가 있고, 산업별로 임금이 결정되는 제도가 있다. 프랑스에서는 단체협약의 효력이 광범위하게 적용되어 노동조합이 없는 곳에서도 협상력을 유지할 수 있다.

반면, 영미권과 한국에서는 의사결정이 기업 내에서 이루어지면서, 경영자와 근로자 간의 힘의 불균형을 보정할 수 있는 외부의 수단이 작용하지 않는다. 갈수록 도급 거래 구조가 확산되면서 원청과 하도급 업체 간 힘의 불균형이 근로간의 교섭력 약화에도 크게 영향을 주고 있다. 경영자와 근로자 그리고 원청과 하청 간 힘의 불균형을 완화하는 제도와 정책을 만드는 것이 소득불평등을 줄이는 방법이다.

어떤 사람들은 경제성장을 통한 고용창출로 중산층을 복원해서 양극화와 불평등을 극복하자고 하는데, 저성장의 시대에 고용이 늘어나지 않는 상황에 비추어 현실적이지 않은 방식이다. 더구나 경영자와 근로자 간 힘의 불균형이 심한 상황에서 성장과 투자 위주 정책이 불평등을 심화시켰던 영미권의 경험을 새겨 볼 필요가 있다. 

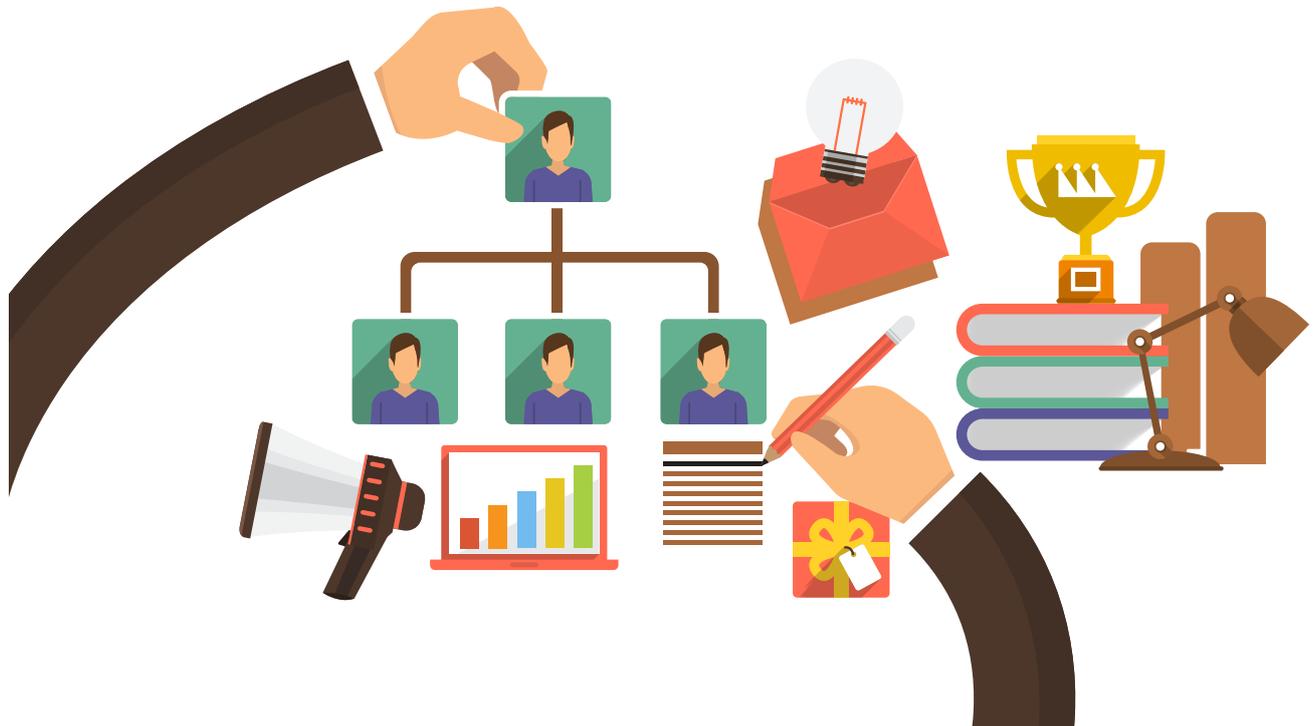


기업 구조조정제도 현황 및 구조조정 방향



이순호
한국금융연구원 연구위원

우리는 1997년 외환위기로 혹독한 구조조정을 겪었던 경험이 있다. 당시에 일부 대기업을 중심으로 설비 투자의 과잉 문제가 있었으나 외환 유동성 부족이 당시 위기의 주요 요인인 것으로 알려져 있다. 하지만 지금 우리나라 기업과 경제가 직면한 위기는 구조적 문제가 누적되었고 이를 해결하지 못한 것이 주요한 원인이 아닌가 한다. 즉 우리 경제를 견인하던 주요 산업이 설비 과잉, 혁신의 지속성 유지 실패 등으로 직면한 구조적 문제를 해결하지 못한 데다가 세계경제의 회복이 더디어지면서 누적된 부실을 더 이상 감내하지 못하게 된 것이다. 이에 따라 주력 산업의 경쟁력 회복을 위한 기업구조조정이 시급히 해결해야 할 과제로 대두되었다. 이러한 상황에서 올해 초에 「기업구조조정촉진법」이 새로이 연장되었고, 유암코가 기업구조조정에서 새로운 역할을 맡게 되었을 뿐만 아니라 정책 당국과 정치권에서 기업구조조정에 역량을 집중



할 것이라고 밝힌 바 있다. 이에 따라 본고에서는 현재 우리나라 기업의 상황을 살펴보고 향후 구조조정의 바람직한 방향을 제시해 보고자 한다.

우리나라 기업부채의 현황 및 문제점

2015년과 2016년 상반기에는 기업의 수익성이 소폭 개선되는 모습을 보이고 있으나 기업의 성장성과 수익성이 뚜렷한 회복세를 보이고 있지는 못한 것으로 판단된다. 상장기업 전체의 평균 이자보상비율(영업이익/이자비용 \times 100%)이 2014년 이후 소폭 상승하고 있고 부채비율 또한 하락하고 있으며 부채비율 200% 이상 기업의 비중도 감소하고 있는 것으로 조사되었다. 하지만 영업으로 벌어들인 수익으로 이자비용도 충당하지 못하는(즉 이자보상비율이 100% 보다 작음) 기업의 비중이 32%(2015년 말 기준)를 기록하고 있는데, 이는 글로벌 금융위기 발생 직후인 2008년(29%)과 2009년(25%)보다도 높은 수준으로 기업대출의 부실화에 대한 우려는 여전히 줄어들지 않고 있다.

더욱이 전체 기업에서 한계기업(이자보상비율이 3년 연속 100% 보다 적은 기업)이 차지하는 비중이 늘고 있어 수익이 개선되는 정상기업과 한계기업 간의 양극화가 심화되고 있다. 이자보상비율 하위 10분위에 해당하는 부실기업의 이자보상비율은 2010년 Δ 112%에서 2013년 Δ 378%로 크게 악화되었고, 하위 30분위 기업도 Δ 179%에서 Δ 97%로 하락하여 부실기업의 부실 정도가 더욱 악화되었다. 전체 기업의 수익성이 평균적으로는 개선되는 모습을 보인 2015년에도 부실기업의 수익성은 더욱 악화된 모습을 보였다. 이러한 가운데 2015년 중 기업의 성장성은 크게 악화되었다. 한국은행의 「금융안정보고서」에 의하면, 매출액 증가율이 지속적으로 하락하여 2014년에 매출액이 감소한 후 2015년에는 감소폭이 더 확대(Δ 1.6% \rightarrow Δ 4.4%)되었다. 금년에도 경기부진이 이어



지면서 한계기업의 성장성과 수익성 등 재무지표는 더욱 악화되었을 것으로 추정된다. 더욱이 대기업의 한계기업 비중이 2009년 9.3%에서 2014년 14.8%로 빠르게 증가하고 있어 이들 기업의 부실이 가시화되면 우리나라 경제와 금융에 상대적으로 큰 충격을 줄 수 있다.

뿐만 아니라 최근의 기업실적 부진은 일부 기업의 문제에 국한되지 않고 조선업, 해운업, 철강업 등에서 산업구조적 요인에 의해 대규모로 발생할 가능성이 높다는 점에서 우려가 커지고 있다. 조선업, 해운업, 철강업은 모두 전세계적으로 생산능력은 급격히 늘어났으나 경기부진에 따른 수요 감소로 수익성이 지속적으로 하락하고 있다. 해운업의 이자보상비율은 2016년 상반기에 마이너스를 기록하였으며, 조선업의 부채비율도 300%에 육박하는 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 조선업에서 한계기업 비중은 2009년 6.1%였으나 2014년 18.2%로 크게 상승하였으며, 철강업도 같은 기간 6.9% 포인트(5.9% \rightarrow 12.8%) 상승하였다.

현행 기업구조조정제도 현황 및 한계

앞에서 살펴 본 바와 같이 현재 우리나라는 조선업, 해운업, 철강업 등 특정 업종을 중심으로 대기업의 신용위험이 높아지고 있다. 향후 중국경제 성장률 둔화, 미국 금리인상 등으로 수출기반이 약화되면 기업의 대출채권은 물론 회사채 부실은 더욱 증가할 가능성이 있다. 이로 인한 대출 및 채권 시장의 신용경색은 경제 전반의 효율성과 활력을 저해하고 금융·경제 위기가 발생할 가능성을 증가시키기도 한다. 이에 따라 한계기업의 구조조정을 서두를 필요성이 증가하고 있다.

한계기업의 구조조정은 시장을 활용한 방식이 있고, 법적 제도에 의한 방식이 있다. 1997년 외환위기 당시 각광을 받았던 수단은 인수합병(M&A)이나 부실채권(NPL) 시장 등을 통한 기업구조조정이었다. 국내 M&A 시장은 2005년부터 거래규모가 증가하였으나 2010년 이후 감소세로 전환하여 2013년에는 크게 위축되고 있다. 또한 국내 M&A 시장은 주요 선진국에 비해 규모가 작을 뿐만 아니라 국내 투자자의 역할이 취약하고 외국자본에 의한 국내 소재 외국기업 M&A 등이 85.6%(2012년 기준)를 차지하고 있는 등 여러 가지 면에서 발전이 미약하다. 2012년 기준 시가총액 대비 M&A 규모를 주요 국가별로 비교하면 싱가포르 7.65%, 영국 5.95%, 미국 4.74%에 비해 우리나라는 3.52%로 낮은 것으로 나타나고 있다.

우리나라의 NPL 시장은 1997년 외환위기 당시 부실 기업 대출이 급증하자 이를 신속히 처리할 목적으로 형성되기 시작하였다. 외환위기 당시 정부와 은행, 증금사 등의 출연금으로 한국자산관리공사(캠코)에 부실채권정리기금이 설치되어 기업의 부실채권을 정리하기 시작하였고, 민간 투자자의 참여로 시장이 더욱 활성화되었다. 이후 경기상황이 호전되어 부실채권 규모가 감소하면서 NPL 시장의 성장이 정체되었으



나 2008년 글로벌 금융위기 이후 부실채권의 증가, 연합자산관리회사(UAMCO) 설립 등 새로운 참여자의 등장, 국제회계기준(IFRS)의 도입에 따른 진성매각(true sale) 요건 강화 등에 따라 은행권의 NPL 매각이 다시 크게 증가하였다. 국내 은행의 부실대출 중 매각을 통한 처리 규모는 2008년 이전에 연간 약 1조원 수준에 머물렀으나 2009년 4.2조원으로 크게 증가하였고 2012년에는 7조원 수준까지 증가하였으나, 이후 감소하고 2014년부터는 5조원 수준을 유지하고 있다. 최근에는 UAMCO로 하여금 구조조정시장의 조성자 및 운영자로 확대하여 시장친화적 기업구조조정이 상시적으로 이루어질 수 있게 하여 향후 기업구조조정 시장이 활성화되기를 기대해 볼 수 있게 되었다. 그러나 우리나라 자본시장의 발전이 선진국에 비해 상대적으로 더딘 것으로 평가되는 가운데, PEF 투자, M&A 시장 등은 특히 더 미약한 것으로 평가된다. 더욱이 산업적 차원에서 대규모로 발생하는 기업부실을 감당할 정도로 우리나라 기업구조조정시장이 성숙되지는 못한 것으

로 판단된다.

기업구조조정을 위한 주요 법적 제도 및 절차는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률(통합도산법)」에 의한 기업회생절차(법정관리)와 「기업구조조정촉진법(기촉법)」에 의한 채권단 주도의 워크아웃이 있다. 또한 금년 초에는 기업의 자발적인 사업재편을 촉구하기 위해 「기업 활력 제고를 위한 특별법(원샷법)」을 제정하였다. 법정관리는 법원 관리하에 채권자, 주주 등 관계인의 이해를 조정하여 기업의 회생을 추진하는 절차로서, 회생절차 개시의 신청은 사업의 계속에 현저한 지장을 초래하지 않고 변제기에 있는 채무를 변제할 수 없는 경우에는 채무자만이 신청할 수 있다. 법정관리는 국내외 공통으로 시간과 비용이 많이 드는 절차이다.

이러한 문제를 해소하고 채권-채무 당사자 간 자율을 최대한 보장해주기 위해 「기촉법」을 제정하였다. 「기촉법」에 따르면 주채권은행은 거래기업의 신용위험평가 결과 부실징후기업에 해당된다고 판단할 경우, 그 사실과 워크아웃 절차의 개시를 신청할 수 있음을 해당 기업에 통보하고 해당기업의 신청에 의해서 절차를 개시하도록 하고 있다. 「기촉법」은 1997년 처음 제정될 때부터 위헌성 시비가 있어 한시적으로 제정되었으나 상시적·선제적 구조조정을 신속히 진행할 수 있는 장점으로 계속 연장되어 현재 5차 「기촉법」이 운영 중이다. 워크아웃은 채권금융기관이 자율적으로 추진하는 것을 원칙으로 하되 「기촉법」에서 규정한 주채권은행, 채권금융기관조정위원회, 정부 등이 역할을 분담하고 있으나 실제로 기업구조조정을 적극적으로 주도할 주체가 모호한 점은 해소되지 못했다. 채권은행은 선제적 구조조정을 실행할 경우 충당금 추가 설정에 따른 비용 증가, 경영평가 상의 불이익 등이 따르기 때문에 적극적으로 구조조정을 추진할 유인이 부족했다. 이에 따라 워크아웃 개시의 가장 중요한 판단 근거가 되는 기업신용위험 평가가 경기회복에 대한 낙관적

전망을 가정하여 기업에 우호적으로 이루어진 면이 있었다. 기업으로서도 채권단과의 협약에 따른 구조조정 노력보다 신규 차입을 통한 연명에 의존함으로써 워크아웃 신청에 소극적이게 되었다. 뿐만 아니라 최근 기업의 자금조달에서 시장성 차입 비중이 높아지게 되어 채권단 규모가 커지고 복잡해져 채권은행의 역할이 축소되고 채권단 간 이견 조정에도 어려움이 있었다.

**최근 구조적 불황으로
구조조정해야 할 필요성이
높은 조선업, 해운업의
경우 개별 기업의 재무적
개선 중심의
구조조정으로는
부실기업을 정상화하는 데
한계가 있다.**

원샷법은 “기업이 자발적인 사업재편을 신속하게 추진할 수 있도록 관련 절차 및 규제 등을 개선함으로써 기업의 활력과 산업의 경쟁력을 제고하고 시장에서의 경쟁을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 목적으로” 제정되었다. 원샷법은 기업이 자발적으로 인수·합병을

통하여 사업재편을 용이하게 할 수 있도록 관련 절차를 간소화하고 공정거래법 상 부채비율 및 자본비율 규제 적용 등을 유예하며, 사업재편에 따른 양도차익에 대해 분할 과세하는 등의 세제혜택을 주기로 하였다. 원샷법의 제정 목적대로 기업이 자발적인 선택에 의해 선제적으로 구조조정이 이루어진다면 조선업, 철강업, 석유화학업 등 우리나라 주력산업의 고도화로 경쟁력이 강화될 수 있을 것으로 기대된다. 다만 아직까지 구체적이고 가시적인 성과가 나타나지 못하고 있다.

향후 기업 및 산업 구조조정 방향

최근 구조적 불황으로 구조조정해야 할 필요성이 높은 조선업, 해운업의 경우 개별 기업의 재무적 개선 중심의 구조조정

으로는 부실기업을 정상화하는데 한계가 있다. 글로벌 공급 과잉과 저성장으로 해당 산업의 성장성과 수익성이 저하된 것이므로 개별기업의 경쟁력뿐만 아니라 산업적 측면의 분석과 대책이 있어야 경영 정상화 가능성을 정확하게 판단할 수 있을 것이다. 우선, 조선업, 해양업, 철강업 등 대기업의 구조조정을 위해 해당 산업 동향을 엄밀하게 분석하여 전망을 정치하게 한 후, 이를 근거로 해당 산업에 대한 명확한 구조조정 원칙 수립, 정책적 지원 여부 및 내용 등을 포함한 구조조정의 유인체계를 설계할 필요가 있다.

둘째, 일반 한계기업을 위한 상시적·선제적 구조조정을 원활하게 진행하기 위해서는 워크아웃 개시에 있어 가장 중요한 요소인 기업신용평가 과정에서 엄밀성과 신뢰성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해서는 신용위험평가 시 개별 기업의 단기적 특성 외에도 산업 차원의 장기 성장성 전망 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 또한 엄밀한 신용위험평가에 기초하여 구조조정을 추진한 채권은행에 대해 자산건전성 분류 및 충당금 설정, 경영책임 등에서 불이익을 받지 않도록 할 필요도 있다.

셋째, 채무기업 입장에서 워크아웃 등 기업회생제도가 활성화되기 위해서는 기업의 경영권을 최대한 보장하면서 구조조정을 원활하게 추진할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들면, 채권금융기관 중심의 기업구조조정 시에는 DES(debt-equity swap)보다는 DDS(debt-debt swap) 등을 통한 채무재조정을 우선적으로 고려하고, DES를 통한 출자 전환 시에도 가급적 우선주로 유도함으로써 채무기업의 경영권을 최대한 보장할 수 있다. 또한 채무재조정이나 출자전환 시에도 채권 확보 방안을 마련함으로써 은행 등 채권금융기관의 워크아웃 참여유인을 극대화하는 것도 고려할 수 있다.

넷째, 워크아웃 절차를 보다 더 신속하게 진행할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해 워크아웃 신청 전후 과정에 일몰조

항을 마련할 필요가 있다. 우선 부실징후기업으로 판정되었음에도 워크아웃을 신청하지 않는 기업에 대해서는 채무동결, 만기연장 불허 등 신용관리절차를 취하고 신속한 법정 관리로 이행할 것을 강제할 필요가 있다.(5차 「기축법」에서는 해당 기업이 부실징후기업으로 통보받은 후 정당한 사유 없이 일정 기간이 지나도 워크아웃이나 회생절차를 신청하지 않을 경우 주채권은행이 필요한 여신관리조치를 강구하도록 하고는 있다.) 뿐만 아니라 부실징후기업으로 판정받은 기업이 워크아웃을 신청한 후 채권단의 합의가 지연되는 것을 최소화하기 위해서도 일정 기간 구조조정이 지연될 경우 구조조정 PEF로 매각하거나 법정 관리로 전환하도록 할 필요가 있다. 이 경우 시장친화적인 유암코에 의한 구조조정, 채권단 자율에 의한 구조조정, 법원의 강제력에 의한 구조조정 등 현행 구조조정 제도들을 유기적으로 결합함으로써 구조조정에 관한 제도 간 정합성도 달성할 수 있을 것이다.🌟



청년 일자리 진단과 대안모색

청년 일자리 관련 예산을 중심으로

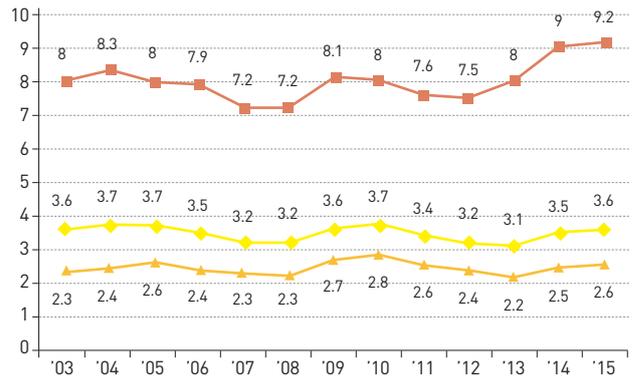


정일환
송실대학교 행정학과 교수

향후 기업 및 산업 구조조정 방향

고용없는 저성장은 전 세계적으로 많은 나라가 공통적으로 겪고 있는 현상 중의 하나이다. 이러한 저성장의 문제를 더 심각하게 만드는 것은 청년실업률이 증가하고 있다는 점이다. 우리나라의 경우, 전체 실업률은 3%를 유지하고 있는 반면, 15~29세 사이의 청년실업률은 IMF 경제위기 이후 8~9%대를 기록하고, 2016년 1분기에는 11.3%를 기록하고 있다.

그림 1 전체실업률과 청년실업률



주: 15~29세 실업률, 전체 실업률, 30세 이상 실업률
자료: 통계청 경제활동인구조사. 감사원(2016) 재인용.



청년실업률을 OECD의 다른 국가들과 비교하면, 표면적으로는 그다지 심각하지 않은 것으로 보인다. OECD 자료에 따르면, 2011년~ 2014년도 15~24세 사이의 우리나라 청년 실업률은 9.6%~10%를 기록하고 있다. 이는 OECD 회원국의 평균 15%, 미국의 17.3%, 27개국의 유럽연합 평균 27.4% 보다 훨씬 적은 수치이며, 유럽연합 중에서 우리나라보다 적은 청년실업률을 가진 국가는 독일, 네덜란드, 오스트리아, 스위스 정도이다.

하지만 좀 더 자세하게 살펴보면, 한국이 직면한 청년 일자리 문제의 심각성을 발견할 수 있다. 첫째, 단순한 청년실업률은 취업난에 대응하여 양질의 일자리를 구하기 위해 졸업을 연기하거나, 구직을 포기하는 비노동력화·유휴화 현상을 반영하고 있지 못하고 있다. 현대경제연구소(2016)에서 공무원 준비생 등을 포함한 실질적인 청년실업률을 계산한 결과, 체감실업률은 22.6%, 인턴 및 비정규직을 포함할 경우 34.5%까지 상승하는 것으로 추정되었다. 니트(NEET)¹⁾로 대표되는 유휴청년층의 수가 해마다 증가하고 있으며, 우리나라의 청년 인구 중 유휴청년층 비율은 OECD 회원국 평균보다 높은 상황이다.

둘째, 세대간 위험공유(intergenerational risk sharing)의 관점에서, 우리나라의 15세~24세 사이의 청년실업률은 45세~54세 사이의 실업률보다 약 5배 정도 높은 편이다. 이는 미국의 2.5, 유럽연합의 3.0 독일의 1.7배보다 훨씬 높은 수치이며, 실업률의 문제가 다른 국가에 비해 청년층에 훨씬 집중되어 있음을 보여주고 있다(Schmid 2013). 사실상 청년의 1/3이 안정된 직장생활을 하고 있지 못한 현실은 현대사회의

전형적인 시장실패의 하나라고 볼 수 있다. 또한, 노동시장 진입 이후에 청년층의 고용실패의 경험은 이후의 취업가능성을 더욱 낮추고, 미래의 임금상승, 고용형태 등에 부정적인 영향을 미쳐, 장기적으로는 국가의 경제성장잠재력을 저해할 가능성이 높다(OECD 2012). 따라서, 본고는 정부의 청년일자리 문제를 해소하기 위한 정책과 그 문제점을 살펴보고, 이

에 대한 대안을 일자리 창출 예산의 관점에서 모색해보고자 한다.

2017년 예산안에서 정부는 최우선 투자 중점을 “일자리 창출”로 설정하고, 청년일자리 예산을 전년대비 15% 수준으로 대폭 증액하였다.

정부의 청년일자리 정책과 평가

청년고용이 악화된 주요 원인들로는 크게 ① 경제성장률의 둔화로 인한 양질의 일자리 공급의 감소,

② 일자리 공급이 중소기업에서 이루어지고 있는 상황에서 고학력화된 청년층의 중소기업 근무기피, 학교교육과 산업현장 사이의 괴리에서 비롯되는 노동시장의 인력수급 불균형(mismatch)을 꼽을 수 있다.

이러한 청년층 취업난을 해소하기 위하여, 정부는 2000년대부터 관계 부처 합동으로 종합대책 및 부문별 대책을 수립하여 추진해 왔다. 2004년에는 「청년 실업해소 특별법」을 제정(2009년 「청년고용촉진 특별법」으로 개정)하고, 2016년의 경우 15개 부처에서 57개 사업(직접 일자리 창출 20개, 직업훈련 20개, 고용서비스 5개, 고용장려금 3개, 창업지원 9개 등)에 2조원 이상의 예산을 투입하고 있다. 세부적으로 정부가 추진해온 사업들을 살펴보면, 직업훈련, 취업지원 서비스, 취업가능 강화 등의 노동공급 측면에서 강조하는 정책들의 비율이 높았고, 노동수요 측면의 정책들은 산업육성 관점

1) 청년 니트(NEET)란 Not in Education, Employment or Training을 의미하며, 일을 하지도 않고 일할 준비도 하고 있지 않은 청년을 일컫는다(남세량, 김세움 2013:15).

에서 주로 수립되었다. 또한, 인력수급의 불균형을 해소하기 위해 중소기업 인력수급 불일치 해소대책(2013년), 노동시장 이중구조 해소를 통한 상생고용 촉진 대책(2016년) 등의 구조적인 문제를 해결하려는 노력도 병행되었다.

그러나 감사원(2016)은 정부가 추진하고 있는 청년 일자리 사업에 대해, ① 청년인턴 사업의 고용유지율이 낮고(정부 지원이 끊긴 이후로 점차 회사를 그만둠), ② 창업지원사업의 참여율이 저조(2015년 19.4%)하게 나타나는 등 사업이 효율·효과적으로 추진되고 있지 못한 것으로 평가하고 있다.

2017년 청년 일자리 관련 예산(안)에 대한 평가와 대안 모색

2017년 예산안에서 정부는 최우선 투자 중점을 “일자리 창출”로 설정하고, 청년일자리 예산을 전년대비 15% 수준으로 대폭 증액하였다. 구체적으로는 청년이 선호하는 게임(635억원), 가상현실(VR)(192억원), 사물인터넷 융합기술 개발(276억원) 분야 예산을 확대하고, 창업성공패키지(500억원)와 대학창업펀드(150억원)를 신규로 도입하며, 사회맞춤형 학과를 지원하고(신규 968억원), 일·학습 병행제 참여기업을 확대(6,300개→10,000개)하기로 하였다.

청년일자리 문제를 해소하기 위한 정부의 정책과 2017년도 예산안을 검토해보면, 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 경제사회적 환경을 배경으로 청년 일자리 관련 예산을 지속적으로 확대하고 있으나(전년 대비 15.7% 증가), 사업의 효율성, 효과성에 대한 좀 더 엄격한 평가가 필요하다. 예를 들면, 청년실업률, 고용률은 고용의 양과 관련된 효과를 파악할 수 있으나, 고용의 질에 대한 효과를 파악하는데 한계가 있다. 단순한 취업자의 수뿐만 아니라, 청년들의 근로형태, 임금수준, 고용유지기간과 같은 질적인 자료를 함께 이용한 정책의 평가가 이루어져야 할 것이다(감사원 2016). 따라서, 효율적이고 효과적인 예산 지출을 위해 청년일자리 개별사업별

로 성과목표를 고용의 양과 질 측면에서 구체적으로 설정하고, 사업예산과 성과의 긴밀한 관계를 정립하며, 효율성 및 효과성 평가를 통해 성과가 부진한 사업에 대해서는 과감하게 지출구조조정을 수행할 필요가 제기된다.

둘째, 청년실업의 문제는 중앙부처, 지방정부, 대학, 중소기업 등 민간부문과 공공부문을 아우르는 협업과 조정이 필요한 분야이다. 복지국가인 스웨덴 역시 다른 유럽연합 국가보다 청년실업률이 높은 것으로 나타나는데, 이는 학교교육과 기업이 요구하는 교육이 철저하게 분리되어 있고, 청년실업에서 각각의 기관들의 조정, 협업이 부족해서 나타나는 현상 때문으로 지적되고 있다.(Olofsson and Wadensjo 2012) 따라서, 청년일자리 문제를 해소하기 위한 각 기관들의 협업이 어떻게 이루어지고 있는지 평가하고, 관련 업무를 수행하는 인력의 전문역량을 강화할 수 있도록 재정적 측면에서 지원할 필요가 있겠다.🌐



●●●

참고문헌

김유민, “청년층 노동시장의 실태와 청년고용정책,” 「노동리뷰」, 2015.

감사원, “감사보고서-청년고용대책 성과분석,” 2016.

남계량·김세움, 「우리나라 청년 니트의 특징 및 노동시장 성과 연구」, 한국노동연구원, 2013.

현대경제연구소, 「청년 고용보조지표의 현황과 개선방안」, 2016.

최신 분석보고서



[예산안 분석시리즈 III]
 2017년도 예산안 거시·총량 분석



「2017년도 예산안 거시·총량 분석」은 2017년도 예산안 및 기금운용계획안의 재정 총량 및 재정운용 전반에 대하여 분석함으로써 국회의 거시·총량적인 예산안 심사를 지원하기 위한 보고서이며, 주요 내용은 다음과 같다.

「2017년도 예산안 개요 및 총평」에서는 2017년도 예산안의 주요 내용을 설명하고, 2017년 경제전망·재정운용 기조·재정건전성·분야별 재정운용 현황·5대 중점투자과제별 예산안 현황을 분석하는 등 2017년도 예산안에 대한 총괄적인 분석의견을 실었다.

「주요 재정현안 분석」에서는 청년일자리 사업, 저출산·고령화 대책, 가계부채와 주택경기 활성화, 지방이전 재원, R&D 예산 등 2017년도 예산안 편성과 관련된 주요 재정현안에 대한 분석을 하였다. 위 주제들은 경기활성화·미래성장동력 창출·사회안전망 구축 등 2017년 재정이 당면하고 있는 과제와 직접적으로 연관된 것으로, 별도 분석을 통하여 바람직한 재정운용방향을 제시하고자 하였다.

「유형별 분석」에서는 신규 재정사업, 주요 증액사업, 연례적 집행실적 부진사업, 유사·중복 사업, 결산 시정요구사항·국고보조사업 평가·법령 및 지침과 예산안의 연계, 기금유형별 주요 현안 등을 분석하였다. 2017년도 예산안의 내용을 8대 유형별로 나누어 분석함으로써 부처별·세부사업 위주의 분석뿐만 아니라, 전체 예산안에 대한 거시·총량 심의를 강화하는데 기여하고자 하였다.



[예산안 분석시리즈 III]

2017년도 성인지 예산서 분석



「2017년도 성인지 예산서 분석」은 2017년도 예산에 대한 국회의 심의가 성인지적 관점에서도 이루어질 수 있도록 지원하기 위하여 발간되었다.

특히, 동 보고서는 정부 예산서 첨부서류의 형태로 국회에 제출된 42개 중앙관서, 351개 사업, 29조 4,563억원 지출규모의 성인지 예산 운영계획에 관한 성인지 예산서를 분석하여 개선방안을 제시하였다.

첫째, 사업대상자, 수혜자, 성과목표 등의 선정이 제대로 이루어지지 못한 사업과 성인지적 접근이 부실한 사업을 포함하고 있어 성인지 예산서 작성에 있어 전문성이 아직 미흡하다.

따라서 작성기관 및 담당자의 인식 및 성인지적 접근의 전문성 제고와 성인지 예산서 작성을 지원하는 컨설팅을 강화할 필요가 있다.

둘째, 「2017년도 성인지 예산서 분석」에 고용격차 해소를 위해 포함된 114개 사업 중 전문인력 양성사업(30개 사업)은 교육이수 후 해당 전문분야 진출에 있어서 성별격차를 파악하기 어려운 성과목표를 가지고 있다.

이의 개선을 위하여 교육이수 후 해당 전문분야에 실제 고용된 남녀 인력 간 성별 차이를 이해할 수 있는 성과목표 제시 등의 보완이 필요하다.

셋째, 기획재정부와 여성가족부가 제시한 성인지 대상사업 선정기준에 따라 기관별 「2017년도 성인지 예산서」가 작성되어 기관별 특성을 감안한 성인지 예산서 작성이 이루어지지 못하고 있다.

이에 따라 성인지 예산제도가 실효성을 가지기 위해서는 기관별 특성에 맞는 대상 사업을 적극적으로 발굴·개발하여 성인지 예산서에 반영하도록 할 필요가 있다.



[예산안 분석시리즈 IV]
2017년도 예산안 분석 종합



국회예산정책처는 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 예산안 심사를 효과적으로 지원하기 위하여 2017년도 예산안 분석시리즈를 종합적으로 요약·정리한 「2017년도 예산안 분석 종합」을 발간하였다.

제1부 거시·총량 분석에서는 「2017년도 예산안 거시·총량 분석」에서 다뤘던 내용을 보기 쉽게 정리하였다.

거시·총량 분석에서는 2017년도 예산안 총평, 주요 재정현안 분석 및 유형별 분석이 수록되어 있다. 예산안 총평에서는 재정총량·분야별 자원배분 및 5대 중점 투자과제별 예산안에 대한 분석을 실시하였다. 그리고 주요 재정현안 분석에서는 청년일자리, 저출산·고령화 대책, 가계부채, 지방이전재원 및 R&D 예산에 대한 분석을 실시하였다. 마지막으로 유형별 분석에서는 신규·집행부진·유사중복 사업 등에 대한 분석을 수록하였다.

제2부 위원회별 분석에서는 총 15개 상임위원회 소관의 52개 부처, 485개 주제(세부주제 기준 549개)에 대해 집중적으로 분석하였다.

이번 위원회별 분석에서는 기존 세부사업 중심의 예산안 분석을 바탕으로, 부처별 주요 현안 사업에 대한 분석을 추가적으로 시도하였다. 그리고 실질적인 예산절감을 위한 분석근거를 명시하였으며, 합리적이고 타당한 증액사유가 있는 사업들도 보고서에 적시하였다. 마지막으로 전문성·투명성·중립성 강화를 위해 내부 심의회, 외부 자문위원의 심의를 거쳤으며, 보고서에 정부부처의 입장도 함께 소개하였다.



[경제전망 및 재정분석 II]
2016년 세법개정안 분석



국회예산정책처는 행정부가 제출한 2016년 세법개정안에 대한 정책효과 및 세수 효과 등을 분석한 「2016년 세법개정안 분석」 보고서를 발간하였다.

행정부가 제출한 2016년 세법개정안은 전반적으로 현 경제상황을 반영하여 경제활력 제고와 민생안정을 위한 세제지원 등에 초점을 맞춘 것으로 평가하였다. 그러나 조세의 재원조달 기능이 약화될 것으로 예상되는 가운데 각 개정안이 담고 있는 내용이 정부가 제시한 조세정책 기조를 구현하기에 미약한 것으로 평가하였으며 조세지출 정비방향에도 부합하지 않는다는 점에 대해 일부 우려를 제기하였다.

향후 대외경제 불확실성 증대와 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화로 성장 잠재력이 약화되고, 이에 따라 세수증가율이 둔화되는 가운데 복지수요가 급증하여 향후 재정건전성이 악화될 것으로 전망되므로 중장기적인 조세환경 변화에 대응할 수 있는 근본적인 세제개편의 논의가 필요하다는 의견을 제시하였다.



[경제전망 및 제정분석 III]

2016~2020년 국세수입 전망

국회예산정책처는 행정부가 제출한 2017년 예산안에 대한 심의를 지원하기 위해 금년 및 예산연도의 세수 전망을 포함한 「2016~2020년 국세수입 전망」을 발간하였다. 이는 세입예산안 심의 시 활용도를 높이고자 기존에 작성되던 「차기연도 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망」 보고서 중 국세 부문에 초점을 맞추어 작성한 것이다.

최근 우리 경제는 내수 증가세가 둔화되고 수출부진도 지속되면서 낮은 성장에 머무르고 있다. 반면 미약한 경기회복세에도 불구하고 국세수입은 2015년 이후 개선추세를 보이고 있다. 2016년 국세수입 증가율은 8% 후반대로 경상성장률의 두 배를 상회하는 신장세를 기록할 것으로 예상된다. 소득세·법인세 등 주요 세목에서 양호한 흐름을 보이고 있으나, 우려되는 점은 실물경제의 회복세가 전반적으로 미약한 가운데 실물경제와 괴리된 자산가격 상승이 최근의 세수실적 호조를 견인하고 있다는 점이다. 향후 금리 인상 본격화 등으로 자산시장의 호조세가 약화될 경우 세수여건이 빠르게 악화될 가능성도 배제하기 어려운 상황이다.

다가오는 2017년은 대외거래의 완만한 회복으로 금년과 비슷한 2% 후반대의





경제성장률을 기록할 것으로 예상된다. 이에 따라 2017년 세입여건도 2016년에 이어 개선세를 이어가겠으나 증가 추세는 둔화될 것으로 예상된다. 특히 국세수입에 상대적으로 영향력이 큰 내수부문의 개선추세 둔화가 국세수입 증가세를 제약할 가능성이 있다. 중기적으로는 국세수입 증가율은 자산시장 호조세 약화 위험 등을 감안할 때 행정부 안을 하회할 가능성이 있다.

따라서 향후 재정운용은 최근의 세수실적 개선이 경기적 요인보다는 자산시장 호조로 추세보다 높은 증가세를 보이고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 경기순환국면에 따른 부동산 시장과 국세수입 간의 관계를 분석한 결과, 자산시장 호황을 동반한 경기확장기의 국세 탄성치는 그렇지 않은 경우에 비해 1.5배 높은 수준으로, 성장속도에 비해 세수가 높은 탄성으로 증가하였다. 반면 자산시장 호황을 동반한 경기확장국면이 수축국면으로 전환될 때 국세 탄성치는 여타 수축기에 비해 더 가파르게 하락하는 경향이 있었다. 나아가 구조조정 추진에 따른 부정적 파급효과 확산 위험, 세계경제의 불확실성 확대 등 향후 예상치 못한 대내외 충격에 대비하여 재정건전성을 유지하기 위한 노력을 지속하는 것이 바람직하다.



[경제전망 및 재정분석 IV]

2017년도 조세지출예산 분석



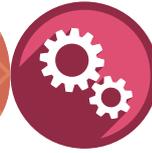
우리 경제는 미국의 금리인상, 신흥국의 경기둔화 등 대외환경의 악화와 더불어 대내적으로도 내수와 수출 부진으로 인한 저성장 추세에 직면해 있다. 재정부문에서는 복지관련 재정지출에 대한 수요가 증가하는 가운데 안정적인 재정운용을 위한 세수확보가 중요한 정책과제로 부각되고 있다.

조세지출은 전체 국세수입의 15~16%에 상당하는 부분으로 경제상황에 따른 세입여건과 마찬가지로 국가재정수입에 미치는 영향이 크다. 이러한 조세지출 정비는 재원마련의 측면에서뿐만 아니라 세 부담의 형평성과 경제적 효율성 제고라는 조세제도 기본원칙의 측면에서도 중요한 부분일 것이다. 따라서 행정부는 복지확충 등을 위한 재원마련을 위해 세출구조조정과 함께 비과세·감면 등 조세지출 정비를 국정과제로 삼고, 2013년부터 조세지출예산서에서 세법개정안에 따른 조세지출 정비현황을 발표하고 있다.

본 보고서에서는 「2017년도 조세지출예산서」를 통하여 2016년 조세지출 정비현황을 점검하고, 수혜계층별 감면에 대한 상세 정보 공개, 조세지출과 재정지출의 연계, 조세지출의 사후관리 강화 등의 개선과제를 제안하였다. 아울러, 2015년에 이어 두 번째로 실시된 ‘2016년 조세특례 예비타당성 조사’와 ‘2016년 조세특례 심층평가’를 검토하여 종합평가의 기준 마련 등 조세특례평가 제도의 실효성을 높이기 위한 대안을 제시하였다.



[경제전망 및 재정분석 V]
2016~2020년 국가재정운용계획 분석



국회예산정책처는 「2016~2020년 국가재정운용계획」에 제시된 재정총량과 재정 기초, 분야별 재원배분 및 국가채무 등에 대한 분석 결과를 바탕으로 중장기 재정과 제와 재정운용 방향을 제시하였다.

2017년도 예산안을 비롯하여 「2016~2020년 국가재정운용계획」의 재정운용기 조는 이전에 비해 확장적인 기초를 보이지는 않으나 2017년 상반기 조기집행을 실시하는 경우 하반기에 재정의 기능이 약화될 수 있으므로 재정의 상·하반기 균형적 운용이 필요함을 강조하였다. 또한, 최근의 경기둔화는 구조적 요인일 수 있으므로 과거 재정지출에 따른 성장 제고효과를 기대하기는 어려우나 재정지출을 통해 성장 잠재력 하락을 방지하고 안정적 성장을 도모하는 재정운용이 필요하다고 보았다.

재정지출의 효율성을 제고하기 위해 정책목표와 우선 순위를 고려한 분야 및 부분 단위의 거시적 평가를 통해 불요불급한 재정지출을 축소시키는 전략적 재원배분이 필요하며, 향후 증가하는 복지재원 등 지출재원을 안정적으로 조달하기 위해 중장기적 세제개편 방안을 마련하고 국민적 공감대를 확보할 필요가 있다.

행정부는 재정건전성 강화를 위해 재정준칙 도입 내용을 포함한 「재정건전화법」 제정안을 입법예고하였으나 우리나라의 재정여건에 적합한 재정준칙 도입을 검토할 필요가 있다. 이와 함께 재정건전성 제고를 위한 입법과제, 세대 간 형평성을 고려한 재정운용, 재정정보 공개를 통한 투명성 제고 등에 대한 방향을 도출하고자 하였다.



[사업평가 16-17]

경찰인력 증원 및 운용 평가



현 정부는 2013년부터 5년간 경찰인력을 2만명 증원하여 학교·성폭력 대응, 아동·청소년보호, 범죄예방, 112종합상황실 등 민생치안 분야에 우선 배치한다는 계획을 세우고 이를 추진해오고 있다. 이에 본 보고서는 경찰인력 증원계획이 증원목적에 부합하는 방식으로 수립되었는지, 증원인력과 관련한 채용 및 교육이 적절하게 이뤄져 왔는지, 민생치안을 위한 지역경찰 배치는 적절하게 이뤄지고 있는지, 그리고 경찰인력 증원에 따른 긍정적인 성과가 나타나고 있는지를 분석하였다.

분석결과, 경찰인력 증원규모가 정책목표와 명확하게 연계되지 않은 채 산정됨에 따라 인력증원의 성과를 따로 구분하여 평가할 만한 기준이 모호하며, 인력증원 일정에 맞추다보니 신입순경 교육 시 실질 교육기간이 축소되고, 그에 따라 신입경찰관의 전문성 및 안전성이 저하될 우려가 있는 것으로 나타났다. 또한 지역경찰관에서 인력증원을 통한 실질 순찰기능 향상 효과가 기대만큼 높지 않으며, 지역 간 지역경찰 배치의 불형평성 문제도 발생하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 결과에 근거하여 본 보고서는 다음과 같은 정책제언을 도출하였다. 첫째, 정부는 경찰인력 증원과 관련하여 주요 기능별로 정책목표를 보다 구체화하고, 경찰인력 적정 규모의 도출을 위한 체계적·과학적 방법론에 기초하여 인력운영계획을 제시할 필요가 있다. 둘째, 신입순경 교육의 내실화 등을 위해 증원 속도의 완급을 조절할 필요가 있다. 셋째, 경찰인력 증원과 연계하여 지역별로 치안서비스가 고르게 제공될 수 있도록 지역경찰 재배치 대책을 마련할 필요가 있다.



[사업평가 16-19]
공공기관 요금체계 평가



공공요금은 산업과 생활에 필수적인 서비스의 성격을 지니고 있어 요금수준의 적절성, 가격설정의 형평성에 따라 국민과 기업에 미치는 영향과 파급력이 매우 크다. 동시에 자연독점성이 강해서 시장메커니즘에 맡겨놓을 경우 공공목적이 달성되기 어렵기 때문에 정부는 공공요금 체계 및 조정 등에 관한 승인·허가권을 갖고 있으며 「공공요금 산정기준」을 통해 공공요금의 산정에 필요한 세부기준을 제시하고 있다.

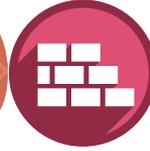
본 평가보고서는 총괄원가와 공공요금 간의 비교를 통해 현행 공공요금 수준의 적정성을 검토하고, 각 서비스의 성격과 산업구조, 시장상황, 서비스를 제공하는 기관의 재무건전성을 종합적으로 고려하여 공공요금별 요금체계 및 관련 정책 등 쟁점을 분석하였다.

분석 결과, 전기요금의 경우 전력도매거래에서 정산조정계수를 통한 정산방식은 한국전력공사와 발전자회사 간 영업이익 분배기능만을 수행할 뿐 발전효율성 제고를 유인하지 못하고 있으며, 소매전기요금의 경우 주택용 전기요금 누진제와 연료비 연동제 미실시로 원가와 요금 간의 괴리가 발생하여 합리적 전력소비를 유도하지 못하는 측면이 있다는 점이 지적되었다. 이에 주택용 전기요금 누진제를 완화하고 연료비연동제 실시를 통해 합리적 전력소비를 유도함으로써 소비자 효용 극대화를 도모할 필요가 있는 것으로 평가되었다. 지방상수도의 경우 지역 간 원가와 요금의 격차가 큰데, 인구규모나 인구밀도, 취수원과의 거리 등 불가피한 요인 이외에 개량공사비의 차이에도 원인이 있는 것으로 나타났다. 이에 지방상수도 운영효율화를 적극 추진하고 일부 과도하게 낮은 지방상수도 요금을 현실화하며 개량공사비에 대해 중앙정부의 재정지원이 필요하다는 점이 제안되었다. 철도의 경우 고속철도 건설부채 문제가 심각하여 근본적인 해결방안을 모색하고 고속철도와 일반철도 간 교차보조로 인해 원가구조의 투명성이 저해되는 측면이 있어 이에 대한 개선방안을 제시하였다.



[사업평가 16-20]

사회기반시설 투자정책 평가



사회기반시설은 국민의 삶과 사회 유지에 필수적이며 생활 편익을 증진시키는 시설로서, 헌법에 보장된 생활권적 기본권이 실질적으로 행사되기 위한 요소이다. 또한 사회기반시설은 경제와 문화에 대한 역사적 축적이며 경제 성장 동력으로 국가 경쟁력과 국민복지 수준을 결정하는 인자이다. 따라서 적정 수준으로 사회기반시설을 확보하는 행위는 중요한 국가 임무라고 볼 수 있다.

그러나 최근 정부는 사회기반시설에 대한 재정투자를 큰 폭으로 축소하고 있다. 정부는 2016년 사회기반시설 예산을 전년대비 4.4% 감액하고 2017년도 예산안에서는 전년대비 8.2% 축소하였다. 효율적 재정운용을 위해 사회기반시설을 확충하기 위한 재정투자를 축소하는 것이 필요할 수 있지만, 사회기반시설 확충이 국가경제에 미치는 영향 등을 고려할 때 현재의 축소 폭이 적정 수준인가에 대해 국회 차원에서 충분한 논의가 필요할 것이다. 특히 정부도 사회기반시설에 대한 재정 투자 축소를 보완하기 위해 민간투자사업을 활성화하겠다고 밝히고 있으므로, 현재 재정 투자 축소 규모는 적정 수준을 넘어선다고 볼 수 있기 때문이다.

또한 국회는 재정투자 축소에 따른 민간투자사업 확대 정책에 대해서도 충분히 검토할 필요가 있다. 정부는 민간투자사업 활성화를 위해 '손익공유형'과 같은 새로운 민간투자사업 방식을 도입하였지만, 민간투자사업은 입법 취지인 민간의 창의와 효율성을 도모하기보다는 사용자가 부담하는 요금 수준을 높이는 방향으로 추진되고 있기 때문이다. 특히 민간제안방식의 민간투자사업은 국회의 검토·승인을 거치지 않고 시행되고 있다.

본 보고서에서는 사회기반시설에 대한 재정투자 축소 및 민간투자 활성화의 타당성을 평가하였다. 평가 결과, 사회기반시설에 대한 재정투자의 성과가 미흡하지만 재정투자 축소에 앞서 투자성과를 높일 수 있는 방안이 먼저 마련되어야 하며, 국회가 민간투자사업 추진 여부를 심의하기 위한 법률 개정이 필요할 것으로 판단된다.



[사업평가현안분석 제59호]

미세먼지 관리 특별대책의 현황 및 개선과제

-수송 및 발전부문을 중심으로



국회예산정책처는 최근 심각한 미세먼지 문제에 대처하기 위해 정부가 추진하고 있는 「미세먼지 관리 특별대책(2016.6.3)」의 실태를 파악하고, 동 대책이 취지를 달성하기 위해서 개선해야 할 과제를 제안하는 「미세먼지 관리 특별대책의 현황 및 개선 과제」 보고서를 발간하였다.

대기질 관리를 위하여 정부는 2005년부터 제1, 2차 수도권 대기환경관리 기본계획을 추진한 결과 대기질이 개선되는 성과가 나타났으나, 2013년부터 그 추세가 정체되었으며, 2016년 들어서는 고농도 미세먼지가 자주 발생하여 국민 건강을 위협하고 있는 실정이다. 따라서 지난 6월 3일 정부는 미세먼지 관리 특별대책을 발표하였으나 목표를 달성하기에는 미흡한 것으로 나타났다.

부문별로 노후경유차 저공해화 등 수송 부문 대책은 미세먼지 저감 목표 달성 가능성이 낮은 것으로 나타났고, 이를 달성하는 경우에도 초미세먼지(PM_{2.5}) 목표농도까지 낮추지는 못하는 것으로 예측되었다. 특히 친환경자동차가 전체 자동차에서 차지하는 비중이 작고 미세먼지 기여율도 낮아서 미세먼지 저감효과는 미미한 것으로 분석되었다. 뿐만 아니라, 수도권 외 지역의 미세먼지 측정망이 부족하고, 미세먼지 예보의 정확성을 향상시키기 위한 ‘국가 대기질 통합관리시스템’이 당초의 목적을 달성하지 못한 것으로 나타났다. 발전부문의 미세먼지 저감대책도 효과가 나타나기까지 상당기간이 예상된다. 폐기예정인 10기의 발전소는 지리적으로 외곽에 있거나 2025년까지 더 이용할 계획이며, 기존 발전설비에 대한 대기오염방지설비 개선도 2030년까지 계획되어 있으므로 단기적인 성과는 크지 않을 전망이다.

따라서 향후 정부는 정확한 현황 파악을 위해 충남, 충북, 강원 등 미세먼지 배출량 및 농도가 높은 수도권 외 지역의 측정망을 확충하는 한편, 수송부문에서 신 기후체제 대응을 위해 장기적으로 친환경차 개발 및 인프라 구축을 지원하되, 대기환경 개선을 위해 시급한 노후경유차 저공해화 등에 재정 지원을 확대할 필요가 있다. 또한 발전부문에서 미세먼지를 적게 배출하는 발전원을 우선적으로 가동하는 환경급전방식을 검토하고, 장기적으로는 경제성뿐 아니라 환경성을 고려하여 전력수급 계획을 수정할 필요가 있다. 





국회예산정책처의 분석보고서는
국회예산정책처 홈페이지에서도
열람하실 수 있습니다.
www.nabo.go.kr

최신 분석보고서

(2016. 10. 31 기준)

구분	실·국	과	제 목	발간일
정기 보고서	예산 분석실	실 공동	2016년도 제1회 추가경정예산안 분석	7.29
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [국회운영위원회, 법제사법위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [정무위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [기획재정부위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [미래창조과학방송통신위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [교육문화체육관광위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [외교통일위원회, 국방위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [안전행정위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [농림축산식품해양수산위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [산업통상자원위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [보건복지위원회, 여성가족위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [환경노동위원회]	10.17
		실 공동	2017년도 예산안 위원회별 분석 [국토교통위원회]	10.17
		예산분석총괄과	[예산안분석시리즈 II] 2017년도 예산안 거시·총량 분석	10.24
		예산분석총괄과	[예산안분석시리즈 III] 2017년도 성인지 예산서 분석	10.24
		사회예산분석과	[예산안분석시리즈 IV] 2017년도 예산안 분석 종합	10.24

구분	실·국	과	제 목	발간일
정기 보고서	경제 분석실	경제정책분석과	NABO 경제동향 & 이슈(통권 제45호)	7.25
		재정정책분석과	2016~2060년 NABO 장기 재정전망	8.12
		경제정책분석과	NABO 경제동향 & 이슈(통권 제46호)	8.30
		거시경제분석과	2017년 및 중기 경제전망	9.19
		경제정책분석과	NABO 경제동향 & 이슈(통권 제47호)	9.30
		세제분석과	[경제전망 및 재정분석 II] 2016년 세법개정안 분석	10.12
		세수추계1과	[경제전망 및 재정분석 III] 2016~2020년 국세수입 전망	10.13
		세수추계2과	[경제전망 및 재정분석 IV] 2017년도 조세지출예산 분석	10.24
		재정정책분석과	[경제전망 및 재정분석 V] 2016~2020년 국가재정운용계획 분석	10.25
	경제정책분석과	NABO 경제동향 & 이슈(통권 제48호)	10.31	
	사업 평가국	산업사업평가과	[사업평가 16-11] 농식품 수출지원 사업 평가	7.27
		행정사업평가과	[사업평가 16-12] 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가	7.28
		공공기관평가과	[사업평가 16-13] 공공기관 출자회사 운영실태 평가	7.29
		경제사업평가과	[사업평가 16-14] 공적 연기금 책임투자 평가	8.31
		경제사업평가과	[사업평가 16-15] Post-2020 국가 온실가스 감축목표 평가 및 해외배출권 확보 방안 분석	9.1
		사회사업평가과	[사업평가 16-16] 일학습병행제 성과 평가	9.5
		행정사업평가과	[사업평가 16-17] 경찰인력 증원 및 운용 평가	9.6
		행정사업평가과	[사업평가 16-18] 노인일자리사업 평가	9.7
		공공기관평가과	[사업평가 16-19] 공공기관 요금체계 평가	9.8
산업사업평가과		2016년도 국가주요사업 집행점검·평가	9.9	
공공기관평가과	2016 공공기관 이슈 브리프	9.19		
산업사업평가과	[사업평가 16-20] 사회기반시설 투자정책 평가	9.22		
사회사업평가과	[사업평가현안분석 제59호] 미세먼지 관리 특별대책의 현황 및 개선과제-수송 및 발전부문을 중심으로	10.6		
공공기관평가과	2017년도 공공기관 정부지원사업 평가	10.28		
정기 간행물	기획 관리관	기획협력담당관	예산춘추 2016년 여름호(통권 제43호)	7.29

NABO PHOTO NEWS

2017년도 예산안 토론회

10월 19일, 국회의원회관 제1소회의실에서 「2017년도 예산안 토론회」를 개최하였다. 오연천 울산대 총장의 사회로 진행된 토론회는 2017년도 예산안의 본격적인 국회심사에 앞서, 국가재정 운용방향과 재정총량 규모·분야별 재원배분·국가 중점투자과제 등에 대하여 각계각층의 다양한 의견을 수렴하였다. 박춘섭 기획재정부 예산실장, 조용복 국회예산정책처 예산분석실장의 발제에 이어 주광덕 새누리당 국회의원, 김태년 더불어민주당 국회의원, 김동철 국민의당 국회의원, 김태일 고려대 교수, 최병호 부산대 교수가 토론자로 참석하여 다양한 의견을 개진하였다.



김준기 국회예산정책처장 개회사



정세균 국회의장 격려사



김현미 예산결산특별위원회 위원장 축사



조세정책 토론회

10월 17일, 국회의원회관 제1소회의실에서 '2016년 세법개정안'을 주제로 「조세정책 토론회」를 개최하였다.

윤성식 고려대 교수의 사회로 진행된 토론회는 최영록 기획재정부 세제실장과 박용주 국회예산정책처 경제분석실장의 주제발표에 이어, 이현재 새누리당 국회의원, 박광온 더불어민주당 국회의원, 박주현 국민의당 국회의원, 김우철 서울시립대 교수, 김유찬 홍익대 교수가 토론자로 참석하여 다양한 의견을 개진하였다.

이번 토론회는 국회에 제출된 행정부의 세법개정안이 대내외 경제환경과 재정여건을 충실히 반영하였는지, 그 내용의 타당성과 경제 주체들에 미치는 영향 등에 대해 각계 전문가와 함께 바람직한 조세정책의 방향을 모색하고자 마련되었다.



국회예산정책처 설립 13주년 기념식

10월 19일, 국회의원회관 4층 중앙홀에서 김준기 국회예산정책처장의 초청으로 정세균 국회의장, 우윤근 국회사무총장, 이은철 국회도서관장, 임성호 국회입법조사처장, 진정구 입법차장, 김교홍 국회의장 비서실장 등 국회 관계자 및 국회예산정책처 전 직원이 참석한 가운데 국회예산정책처 설립 13주년 기념식을 개최하였다. 이 자리에서 정세균 국회의장은 국회예산정책처 직원들을 격려하고 의회재정전문기관으로서 국회예산정책처의 역할을 당부하였다. 





NABO

NABO life

인생을 즐겁게 하는 유쾌한 이야기

Life

- 76** 역사에서 배우는 경제
중상주의 학파의 개척자, 유수원
- 82** 트렌드 따라잡기
식탐의 진화와 안티 슈거 열풍
- 86** 직장인 심리상담소
인지기능의 저하에 어떻게 대비해야 할까?
- 90** 그곳에 가고 싶다
덕유산
- 94** 건강한 인생, 맛있는 식탁
미세먼지의 역습...
악화된 대기질, 알레르기비염에 악영향
면역력 높여주는 들깨 버섯탕
- 100** NABO 재테크
은퇴 후 자영업자로 살아남기 위한 길!
- 102** 취미생활 입문
플라이 낚시

맬서스 《인구론》의 맹점을 60년 앞서 비판하다

중상주의 학파의 개척자, 유수원

글/한정주(역사학자)

중상주의 경제학을 개척한 이론적 선구자

유수원은 18세기 조선의 경제학(실학)에 이바지한 사상적인 공적과 학문적 영향력에 비해 일반인에게 잘 알려져 있지 않은 인물이다. 사실 그는 20세기 중후반까지도 실학을 연구하는 전문가나 학자들에게조차 낯선 사람이었다. 유수원은 중상주의 경제학의 고전이라고 할 수 있는 《우서(迂書)》를 저술해 중상주의 이론을 개척하다시피 한 선구자였다. 18~19세기의 수많은 실학자들이 그의 《우서》에 매료되었다. 이토록 위대한 학자였던 그가 그토록 오랫동안 주목받지 못하고 외면당했던, 아니 완전히 잊혀졌던 이유는 무엇일까? 그것은 그의 불운한 정치 역정과 관련되어 있다.

유수원은 17세기의 막바지(1694)에 태어나 18세기 중반(1755)에 대역 죄인의 누명을 쓰고 처형당했다. 숙종-경종-영조로 이어지는 이 시대는 피비린내 나는 '당쟁의 시대'로 정치 사회적 격동기였다.

유수원의 집안은 소론 명문가 중 하나였다. 그러나 그는 당파적 이해관계에 얽혀 정치 활동을 하지 않았다. 이러한 사실

은 사간원 정언으로 재직하던 29세 때 소론의 영수인 영의정 조태구(趙泰耆)를 비판하는 상소를 올렸다가 파직당한 사건으로 확인할 수 있다. 이 사건이 있던 이듬해 다시 지방 고을의 현감으로 복직되었으나 10여 년 간 중앙 조정에 발을 들여놓지 못하고 지방을 전전해야 했다.

그러나 10여 년 동안의 지방 생활은 유수원으로 하여금 당쟁의 소용돌이에서 벗어나 격변하는 조선의 사회 경제 현실을 직시하게 해주었다. 그곳에서 그는 부국안민을 위해서는 조선을 대대적으로 수술할 사회 경제적 개혁이 절실하다는 사실을 깨달았다. 그가 40세를 전후해 완성한 《우서》에 그러한 개혁을 향한 열망과 강력한 의지가 담겨 있다.

유수원의 《우서》는 세상에 나오자마자 뜻있는 관료와 지식인으로부터 뜨거운 호응을 얻었다. 박문수 등 몇몇 조정 신료들은 《우서》를 영조에게 소개하면서 유수원을 힘써 천거했고, 그는 다시 중앙 관직에 복귀할 수 있었다. 그러나 이때 이미 그는 여러 가지 병과 심한 귀머거리 증상 때문에 고통을 겪고 있었다. 스스로 호를 귀머거리를 뜻하는 '농암(聾菴)' 또는 '농객



(讐客)이라고 지었을 정도였다. 결국 관직에 나가고 물러나기를 반복하다 50세를 전후해 벼슬살이를 완전히 청산하고 초야에 파묻혀 지냈다.

그러나 당쟁의 소용돌이는 초야에 묻혀 사는 늙고 병든 지식인에게 편안한 죽음을 허락하지 않았다. 유수원은 나주 패서 사건, 그리고 이후 반역 토벌을 축하하기 위해 치른 과거에서 나온 변서(變書)에 연루되었다는 혐의를 뒤집어쓰고 처형당하고 만다. 나주 패서 사건은 노론에 의해 숙청당한 윤치(尹志) 등 소론 세력이 기획한 역모였다. 그때 유수원의 나이 62세였는데, 그의 가문도 몰살당한다. 그리고 그에 관한 기록과 행적은 역사의 어둠 속으로 사라진다. 더욱이 정조가 집권한 기간을 제외하면 조선이 멸망하기까지 노론 세력은 권력을 독점하다시피 했다. 이 때문에 유수원은 정치적 복권은커녕 세상으로부터 철저하게 잊혀진 존재가 되고 말았다.

《우서》 역시 19세기 이후에 편찬된 문헌에서는 자취를 감추어버렸다. 지금은 몇몇 필사본만이 남아 전해질 뿐이다. 공식적인 공간에서는 읽히지 못하고 몇몇 지식인들 사이에서 전해지는 지하 서적의 신세를 면치 못했던 셈이다. 이 때문에 1970년을 전후해서야 비로소 《우서》의 저자가 유수원이라는 사실이 밝혀졌다.

그러나 《우서》는 지하 서적의 신세를 면치 못하면서도 면면히 전승되어 왔다. 이러한 사실을 보아도 유수원이 조선의 개혁과 새로운 미래를 꿈꾸는 후대의 지식인들에게 미친 영향이 어떠했는가를 쉽게 짐작해 볼 수 있다.

《우서》, 중상주의 경제학의 고전

《우서》는 조선의 학자나 지식인이 저술한 책들 중에서 가장 독특한 구성을 갖춘 책이다. 문답 형식을 통해 조선의 현실과 제도를 중국과 철저하게 비교, 분석하고 있기 때문이다. 더욱이 그 내용이 설명적이지 않고 어찌 보면 지나칠 정도로 논쟁적이다. 보통 조선시대의 책들을 보면 앞머리에 저술 또는 편찬의 뜻과 이유를 자세하게 설명하는 서문이 있다. 그러나 《우

서》의 앞머리에는 서문 대신에 ‘책을 쓴 근본 취지’가 아주 논쟁적인 방식으로 표현되어 있다.

혹왈(或曰) 그대가 이 책을 쓴 것은 과연 세상에서 시행될 수 있다고 생각하기 때문인가?

답왈(答曰) 병이 들어 미친 사람이 아니라면 어찌 세상에서 시행될 수 없다는 사실을 모르겠는가?

혹왈(或曰) 그렇다면 이 책을 무엇 때문에 저술한 것인가?

답왈(答曰) 세상의 모든 일은 이치가 있으면 반드시 그 이치를 드러내는 말이 있게 마련이다. 내가 생각해 볼 때, 세상사에는 반드시 이러한 이치가 있으므로 스스로 말할 뿐이다. 그러니 시행될 수 있거나 시행될 수 없다는 사실은 전혀 중요하지 않다. 옛사람들이 어찌 시행될 수 있고 없음을 계산해 그토록 수많은 책을 썼겠는가! 나를 두고 이렇게 말하는 사람들이 있다.

“공연히 스스로 고통을 겪고 있을 뿐 누가 알아주겠는가?”

나는 항상 그러한 사람들의 간악한 마음과 누추하고 졸렬한 생각을 미워했다. 그래서 그들은 상대할 가치도 없다고 생각했다. 그런데 그대가 다시 이러한 질문을 하리라고는 생각하지 못했다.

- 《우서》〈이 책을 쓰는 근본 취지記論撰本旨〉

이처럼 독특한 구성 때문에 《우서》는 그 어떤 책보다도 저자의 주장과 논리를 명확하게 들여다볼 수 있는 장점을 지니고 있다.

그럼 유수원이 비록 세상에서 시행할 수 없다고 하더라도 반드시 밝혀 드러내야 한다고 생각한 것은 무엇이였을까? 그것은 다름 아닌 조선의 ‘부국’과 백성의 ‘안민’을 위한 체제 개혁 이론과 정책이었다. 이 책에서 유수원은 나라가 허약하고 백성이 가난한 근본적인 원인을 철저하게 파헤치고 부국안민을 이룰 수 있는 기본 방향과 구체적인 방법을 찾았다.

크게 보아 《우서》는 체제 개혁의 방향을 사농공상의 신분 질서와 차별을 철폐하는 ‘사회 개혁’, 그리고 상업적 농업과 상업의 발전을 꾀하는 ‘경제 개혁’에서 찾고 있다. 특히 이 책에서 유수원은 사회 개혁과 경제 개혁을 불가분의 관계로 보

았다. 즉, 조선 사회의 신분 질서와 시스템을 개혁하지 못한다면 경제 발전은 불가능하다고 생각했던 것이다. 그는 사농공상의 신분 질서와 차별이 개인의 능력 개발과 직업의 분화 및 전문성을 억제해 백성을 가난에서 벗어나지 못하도록 만든다고 여겼다. 그리고 백성의 직업이 안정되지 못하고 빈곤하기 때문에 나라 역시 허약하고 가난할 수밖에 없다고 생각했다. 이 때문에 반드시 신분제 철폐라는 사회 개혁이 전제되어야 비로소 경제 발전을 꾀할 수 있다고 주장했다.

《우서》에서 다루고 있는 경제 개혁 방안은 뒷날 북학파를 중심으로 한 중상주의 경제학자들의 논리와 주장을 선도하고 있다. 무엇보다도 유수원은 기존의 농업 경제 시스템과 ‘농본상탈’의 경제 마인드를 바꾸는 일이 중요하다고 주장했다. 그의 구상은 상업적 농업과 상공업 발전을 중심으로 경제 시스템을 근본적으로 바꾸는 동시에, 농사 기술과 농기구의 개선으로 토지 생산성을 높여 기존 농업 체제의 체질을 개혁하는 것이었다.

《우서》의 경제 개혁안제 개혁안은 박제가의 《북학의》와 유사한 점이 많다. 《우서》는 《북학의》보다 40여 년 앞서 세상에 모습을 드러냈다. 따라서 《북학의》가 《우서》의 영향을 받았을 가능성은 있어도 《우서》가 《북학의》의 영향을 받았을 가능성은 없다.

그러나 여기에서 누가 누구를 계승했으며 누가 누구의 영향을 받았는가 하는 원조 논쟁은 중요하지 않다. 다만 유수원의 《우서》에는 《북학의》에서 볼 수 없는 아주 급진적인 개혁 사상이 숨어 있다는 사실을 짚고 넘어갈 필요가 있다.

박제가를 비롯해 18세기에 개혁을 부르짖은 여러 실학자나 경제학자는 대부분 양반 사대부의 특권을 억제, 폐지하거나 양반 사대부 역시 상공업에 종사해야 한다는 주장을 내놓았다. 하지만 《우서》에서처럼 경제 발전의 전제 조건으로 신분 질서의 타파를 상정하지는 못했다. 이 점에서 《우서》는 ‘신분적으로 자유로운 시민’, 그리고 ‘자유로운 직업 선택과 전문적 분업화’를 전제로 탄생한 근대 자본주의 원리를 가장 잘 포

착한 혁명적인 서적이었다.

유수원의 사상 하나, 자유로운 직업 선택과 전문적 분업화

개인의 취향에 따라 직업을 자유롭게 선택할 수 있는 자유와 개인의 능력 및 특성에 따른 전문적 분업화는 명백하게 자본주의 경제의 원리이자 직업윤리이다. 자본주의 이전 시대에는 아버지가 양반이면 자식도 양반이었다. 아버지가 백성이면 자식도 백성이고, 아버지가 노비이면 자식도 노비였다. 이것이 경제 원리이자 직업윤리였고 도덕이었다. 이 때문에 공자나 맹자 같은 사람도 “제왕은 제왕답고, 제후는 제후답고, 대부는 대부답고, 백성은 백성다운 사회”를 가장 이상적인 체제로 여기지 않았던가!

그런데 유수원은 사농공상에 따른 신분 차별이 나라가 가난하고 백성이 빈곤에서 헤어날 수 없는 근본적인 원인이라고 주장했다. 개인의 능력에 따른 직업 선택의 자유를 주어야 각자가 자기 능력에 맞는 직분을 찾을 수 있다. 그리고 그렇게 되어야 비로소 나라와 백성은 부국안민을 이룰 수 있다.

먼저 그는 학문에 관심도 없고 실력도 없는 양반들이 유생이라 자처하며 온갖 편법과 협잡으로 벼슬자리를 구하고 세도를 부려 나라 꼴이 말이 아니라고 진단했다. 그리고 이러한 사회 현상의 이면에는 양반이 양반 아닌 다른 무엇으로는 살려고 하지 않는 사회 경제 시스템이 존재하기 때문이라고 주장했다.

예를 들어 보자. 양반은 학문에 취미가 없거나 이재에 밝아도 사회적 지위와 체면, 그리고 상업을 멸시하는 풍토 때문에 평생토록 ‘양반’으로 산다. 개인은 물론 국가 경제 면에서도 다른 직업을 택하면 훨씬 더 큰 역할을 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 평생 벼슬자리와 권력을 탐하는 일에 몰두해 나라와 백성에게 해를 끼치는 것이다.

유수원은 이러한 현상이 조선 사회 전체에 만연해 있다고 주장했다.

“상인은 장사를 수치스럽게 여기고, 장인은 공업을 수치스럽게 여기며, 농민은 농사일을 수치스럽게 여기고, 선비는 선

비라는 사실을 수치스럽게 여긴다. 나라 전체에 직분을 지키는 사람이 없고 부지런히 일하는 사람도 없다. 그래서 조정에서는 권력 다툼이 날이 갈수록 심하고 고을에서는 포악함이 날로 심해지고 있다.”

그렇다면 무엇을 어떻게 해야 이 악순환의 고리에서 벗어날 수 있는가? 해결책은 오직 한 가지 ‘사민평등(四民平等)’이다.

사농공상은 모두 똑같은 사민이다. 만약 사농공상으로 하여금 모두 한 가지로 행세하고 살게 한다면, 신분의 높고 낮음이 없고 이 사람 저 사람의 차이도 존재하지 않을 것이다. 물고기는 강과 바다에서 서로를 잊고 사람은 도리와 기술에서 서로를 잊듯이 결국 이런저런 다툼이 사라지게 될 것이다.

-《우서》〈문벌의 폐해를 논함論門閥之弊〉

유수원이 볼 때 사농공상의 구분은 신분 질서가 아니라 직분과 능력에 따른 직업인으로서의 차이일 뿐이었다. 이렇듯 그는 봉건 체제와는 전혀 다른 새로운 경제 원리와 직업윤리 및 도덕을 설파한 경제학자였다. 그는 단순히 토지 개혁과 상공업 발전을 주장한 실학자나 경제학자보다 훨씬 더 자본주의에 접근한 인물이었다.

유수원의 사상 들, 양반 상공인론

18세기 조선의 경제학자들 가운데 ‘양반도 상공업에 종사해야 한다’라는 이른바 ‘양반 상인론’을 가장 적극적으로 주창한 사람은 유수원과 박제가였다.

유수원은 양반 가운데 빈둥빈둥 놀고먹는 자, 학문에 재주가 없는 자, 벼슬자리를 얻지 못하는 자 등은 모두 농업이나 상업 또는 공업에서 생계 수단을 찾아야 한다고 주장했다. 그는 양반이 굶어 죽는 한이 있더라도 상공업에 나서지 않는 사회 경제적 원인을 두 가지 차원에서 보았다. 하나는 신분적 특권이고 다른 하나는 상공업 천시였다.

먼저 양반의 신분적 특권은 백성에게 문벌 지상주의와 더불어 요행으로라도 벼슬자리만 얻으면 된다는 심리를 갖도록 만

든다.

“(사람들은 오로지) 양반이 되는 것만을 영광으로 여겨 밤낮 없이 미치광이처럼 날뛰고 벼슬자리를 얻기 위해서라면 못하는 것이 없다. 나라의 제도가 오로지 문벌만을 숭상하도록 해 죽기를 무릅쓰고 너나없이 다투도록 만들어 놓았다.”

이것이 양반의 신분적 특권에 대한 그의 시각이었다. 더욱이 상공업에 대한 천시는 상인이나 장인들에 대한 차별을 넘어 양반들이 상공업에 아예 발을 들여놓을 수 없는 사회 구조를 만들어 놓았다. 유수원은 먼저 이렇게 묻는다.

“일찍이 양반가의 자손들이 농업 또는 상공업에 종사하지 못하도록 나라에서 금지한 적이 없다. 그들이 스스로 하지 않았을 따름이 아닌가?”

그는 이 질문에 이렇게 대답했다.

양반이 천업인 농상공에 한번 종사하면 후손의 벼슬길이 영원히 막힌다. 이것이 금지하는 제도가 아니고 무엇인가? 또한 만약 선비가 농상공에 종사한다면 교류와 혼인에 어찌 장애가 없겠는가? 양반들이 저놈은 이미 상민이 되었다고 하면서 비루하고 천박하게 여겨 만나지도 못하게 할 텐데, 이보다 더 한 금고(禁籠)가 어디에 있겠는가? 나라에서는 명목상 양반을 우대한다고 하지만 실제로는 손발을 묶고 굶주림 속으로 몰아넣고 있다. 이것이 어찌 이치에 맞는 일이며 자연의 도리이겠는가? 양반이 농상공에 종사할 수 없어 생기는 해악은 국가재정에까지 영향을 미친다. 양반은 농사도 짓지 않고 장사도 하지 않아서 애초 하는 일이 없다. 때문에 나라에서 세금을 징수하려고 해도 할 수가 없다. 예로부터 모든 나라에는 세금을 징수하는 제도가 있다. 그런데 유독 우리나라만 양반을 우대한다는 헛된 명분에 사로잡혀 나라 재정을 어렵게 만들고 있다. 이처럼 양반들에게 이미 세금을 징수하지 못하는데, 중서인(中庶人)이라고 세금을 제대로 납부하려고 하겠는가? 이에 나라의 경제는 날이 갈수록 잘못될 수밖에 없다.

-《우서》〈사민총론四民總論〉

이처럼 유수원은 조선 사회의 헛된 명분이 국가 경제와 재정의 뿌리를 흔드는 심각한 폐단 가운데 하나라고 보았다. 그는

이 같은 폐단을 구제할 개혁안을 마련하지 못한다면 “조선 백성은 모두 녹아 소멸되고 말 것”이라고 경고했다. 그에 대한 개혁안은 양반이라 해도 벼슬자리를 얻지 못하면 반드시 농상공 중에서 생계 수단을 찾아야 한다는 ‘양반 상공인론’이었다.

유수원의 사상 넷, 중상주의 국가론

유수원은 사상의 전략적 목표를 ‘부국안민’으로 삼았다. 그는 이 목표를 가장 효과적으로 달성하기 위해서는 조선의 경제 시스템을 ‘중상주의’로 전환해야 한다고 주장했다. 조선은 초기부터 농업이 국가 경제의 핵심에 놓여 있는 농본 국가였다. 이 때문에 관청을 제외한 민간의 상공업 활동은 철저하게 억압당했다.

그러나 임진왜란을 전후한 16세기 중엽에서 17세기로 접어들면서 민간의 상품 유통과 시장 경제가 활발해졌다. 그러자 이지함과 김육처럼 상공업 발전을 억제하기보다는 국가 경제를 보완하는 역할을 하도록 해주어야 한다고 주장하는 학자들이 등장했다.

18세기에 들어와서는 다양한 계층과 학자 그룹에서 빈곤의 굴레에서 벗어나 부국강병과 안민을 이루려면 상공업을 발전시키고 상품 유통과 소비를 적극적으로 장려해야 한다는 주장이 나왔다. 농업을 근본으로 삼고 상공업을 억제하는 초기 단계에서 농업과 상공업이 상호 보완해야 한다는 중간 단계를 거쳐 마침내 상공업을 국가 경제의 핵심으로 삼아야 한다는 주장이 큰 흐름을 이루게 된 것이다.

유수원은 국가 경제의 핵심을 상공업에서 찾아야 한다고 주장한 이른바 ‘중상주의 국가론’의 선두주자였다. 그는 과거 김육이 상소한 사례까지 들면서 교역과 상품 유통의 인프라를 적극적으로 구축해야 한다고 주장했다. 즉, 육로와 수로를 개척하고 선박과 수레의 이용을 장려해 교역과 상품 유통을 획기적으로 개선해야 상공업을 발전시킬 수 있다고 한 것이다.

또한 나라의 풍속과 제도가 상공업에 종사하는 것을 수치스럽게 여기지 않게만 된다면, 앞을 다투어 수레와 선박이 모여

드는 역참을 세워 운송 이익을 얻으려고 할 것이라고 주장했다. 그리고 많은 상품을 생산하고 사들이며 유통시켜 큰 이익을 얻으려고 할 것이기 때문에 경제가 크게 활성화될 것이라고 했다.

유수원은 그렇게 되면 대토지를 소유하고 소작료로 거두는 이익에 몰두하던 지주, 그리고 돈과 곡식을 빌려주고 높은 이자를 챙기던 고리대금업자들도 상공업에서 더 큰 이익을 얻을 수 있다는 기대 때문에 상점을 개설하고 물품을 유통시키는 일에 자본을 투자할 것이라고 전망했다. 이처럼 유수원 이론의 중심에는 ‘중상주의’로의 경제 시스템 전환에 대한 열망이 자리하고 있었다.

유수원의 사상 넷, 인구와 빈곤의 문제

유수원은 18세기에 활동한 그 어떤 경제학자보다 훨씬 더 독창적인 사상을 주창한 인물이었다. 《우서》의 맨 앞부분인 <사민총론>에 나오는 ‘인구와 빈곤의 문제’를 살펴보면 그가 얼마나 독창적인 사상의 소유자였는지를 짐작해 볼 수 있다.

영국의 고전주의 경제학자인 맬서스가 1798년에 《인구론》을 출간한 이후, 근대 경제학은 오래도록 ‘인구 증가가 빈곤의 원인’이라는 신화에 사로잡혀 있었다. 맬서스는 이 책에서 인구는 기하급수적으로 증가하지만 식량은 산술급수적으로 늘어날 뿐이어서 과잉 인구에 의한 식량 부족은 피할 수 없고, 이에 따라 빈곤과 죄악이 필연적으로 발생한다고 보았다. 잘 알다시피 맬서스 인구론의 경제 원리는 20세기 후반까지도 우리나라에서 맹위를 떨쳤다.

그런데 유수원은 《우서》에서 맬서스의 《인구론》을 완전히 뒤집는 주장을 하고 있다. 《우서》가 《인구론》보다 60여 년 앞서 세상에 모습을 드러냈으니, 유수원은 현대의 경제학자들이 20세기 말에 들어와서야 비로소 깨달은 《인구론》의 맹점을 이미 200여 년 전에 간파하고 있었던 셈이다.

유수원이 살던 당시 대다수 지식인들은 이렇게 생각했다. “백성이 점차 가난하고 궁핍해진 이유는 인구가 크게 불어

났기 때문이며, 땅은 좁고 사람은 많아서 날로 살림살이가 궁핍해질 수밖에 없다.”

멜서스와 별반 다르지 않은 생각을 했던 셈이다. 이에 대한 유수원의 반론은 이렇다.

세상에는 그와 같이 말하는 사람들이 많다. 그러나 그 말은 참으로 근거가 없는 논리이다. 우주가 존재하면서부터 사람이 존재했고 사람이 있으면서부터 옷과 음식이 존재했다. 이것이 천지자연의 이치이다. 어찌 땅이 좁고 사람이 많다고 살림살이가 궁핍하고 가난하겠는가? 옛날을 살펴보다도 백성이 정전제하에 살아서 모두 농토를 지니고 살았다. 전쟁도 없고 전염병도 나돌지 않아 태평한 세월을 수백 년이나 누렸다. 이에 백성이 모두 천수를 다하고 자손이 크게 번성했다. 그러나 천하의 농토는 늘어나지 않았다. 그럼에도 당시 백성은 9년분의 식량을 저축할 수 있었다. 나는 아직껏 그들이 농토가 좁고 사람이 많아 곤란을 겪고 궁핍한 생활을 했다는 말을 들어 보지 못했다.

-《우서》〈사민총론〉

유수원은 땅이 좁고 인구가 많은 것은 빈곤의 원인이 아니라고 보았다. 오히려 생산적이지도, 효율적이지도 않은 경제제도와 시스템이 그 주된 원인이라고 생각했다. 그는 기름진 땅과 의식(衣食)의 자원이 결코 부족하지 않은데도, 나라와 백성이 제대로 힘을 기울이지 않기 때문에 가난에서 벗어나지 못한다고 여겼다. 만약 모든 백성이 직업을 분업화하고 전문화한다면, 오히려 사람이 많을수록 나라는 부강해지고 백성은 부유해진다는 것이 그의 생각이었다. 농사를 짓는 사람이 많을수록 농지는 늘고 곡식 산출량은 많아진다. 상공업에 종사하는 사람이 많을수록 물자의 생산과 유통, 소비는 더욱 활발해진다. 빈곤의 원인을 자연과 인구가 아닌 경제 시스템과 노동 의욕에서 찾았다는 사실만으로도 그가 얼마나 시대를 앞서간 사상가였는가를 알 수 있다.

유수 사상의 계승자들

유수원의 사상은 그가 죽고 난 후에 활동한 북학파나 개화파

지식인들의 사상과 매우 유사하다. 상업적 농업의 장려, 농사 기술의 개선과 농기구의 개량, 수레와 선박을 이용한 육로와 수로 건설, 상공업 진흥론, 양반 상인론 등 그의 주장은 대부분 박지원과 박제가, 그리고 박규수에게서 다시 나타난다. 따라서 북학파와 개화파가 유수원의 사상으로부터 직접적이거나 간접적인 영향을 받았을 가능성은 얼마든지 있다. 그러나 유수원이라는 이름은 북학파나 개화파가 남긴 책이나 기록에서는 전혀 찾아볼 수 없다. 그렇다면 유수원과 그들 사이의 사상적 유사성에 대한 추론은 억측에 불과한 것인가? 그렇지 않은 것 같다.

유수원이 대역무도죄로 처형당한 후 공식적인 석상에서 그는 철저하게 잊혀진 존재였다. 하지만 그가 남긴 《우서》의 필사본은 계속해서 여러 형태로 읽혀지고 전승되었다. 설령 북학파나 개화파가 유수원으로부터 아무런 영향을 받지 않았다고 해도 그의 경제 사상이 지닌 역사적 가치는 손상될 수 없다. 유수원의 사상은 북학파나 개화파의 사상 못지않은 가치를 지니고 있을 뿐 아니라 어떤 측면에서는 훨씬 더 진보적이고 독창적이기 때문이다.



조선을 구한 13인의 경제학자들
(18세기 조선경제학자들의 부국론)
저자 한정주 지음
출판사 다산초당(다산북스)

식탐의 진화와 안티 슈거 열풍



단순히 음식을 먹는 장면을 보여주던 ‘먹방’을 뛰어넘어 이제는 직접 요리하는 ‘쿡방’ 전성시대다. 한국 사회는 쿡방과 먹방으로 전국민적인 열풍이 일면서 누구나 집에서 음식을 만들어먹는 시대로 진입했다. 요리의 즐거움을 모두가 공유하는 셈인데, 쉬운 요리와 함께 요리하는 남자의 확대로 이어졌다. 맛있으면 용서되는 것이 아니라 건강한 밥상이 중요해졌다. 결국 단맛 열풍은 안티슈거의 역풍을 낳는다. 식탐은 더 커지고, 먹는 것에 대한 더 진지한 생각도 생기기 시작했다.



한국의 TV는 요리에 빠졌었다. 화요일엔 집밥하고, 수요일엔 미식하고 냉장고도 부탁하고, 목요일엔 한식 요리가지고 대결하기도 하고, 금요일엔 삼시세끼도 먹어야 하고, 토요일에도 내 작은 텔레비전이라는 그 속에서 요리를 한다.

쿡방 전성시대와 쿡방 피로감

한국의 TV는 요리에 빠졌었다. 화요일엔 집밥하고, 수요일엔 미식하고 냉장고도 부탁하고, 목요일엔 한식 요리가지고 대결하기도 하고, 금요일엔 삼시세끼도 먹어야 하고, 토요일에도 내 작은 텔레비전이라는 그 속에서 요리를 한다. 이렇게 일주일 내내 우린 수많은 쿡방을 누린다. 쿡방이 확산되다 보니 요리 자체에 대한 관심이 커지면서, 셰프들의 역할도 커졌고, 자연스럽게 셰프테이너들도 급부상했다. 심지어 요즘 아이들의 장래희망에 셰프가 상위권에 포진될 정도로 인기를 얻고 있다.

요리 프로그램의 시초는 1980년대 KBS <가정요리>, MBC <오늘의 요리> 같은 주부 대상의 정보성 프로그램이었다. 주로 여성 요리 전문가가 나오고, 당대 가장 인기 있던 여자 연예인이 보조를 맡았다. 80년대엔 김영란, 전양자, 고두심 등 현 모양처 이미지의 여배우가 주로 맡았다. 이렇듯 초기 요리 프로그램은 주부를 위한 요리 시연 정보였었다.

1990년대에 들어서며 SBS <이홍렬쇼>에서 연예인들이 직접 자기만의 방법으로 밤참을 만드는 ‘참참참’ 코너를 통해 요리와 토크를 결합시키며 요리가 엔터테인먼트화되기 시작했다. 그후로 맛집을 다루는 프로그램이나 요리사의 맛대결 프로그램으로 이어졌고 2000년대까진 계속 이런 흐름이었다. 그러다가 2010년대부터 전문 요리채널이 활발해지고, 다양한 셰프들을 활용한 프로그램이 많이 만들어졌다. 그러면서 먹방이 사회적으로 주목을 받았고, 이전 먹방과 쿡방이 결합되기에 이르렀다. 그리고 쿡방을 보면서 요리에 관심을 가진 남자들이 크게 늘어났다.

쿡방은 재밌면서도 요리를 아주 쉽고 간단한 것으로 보여준다. 즉 이제껏 요리는 전문가들만의 영역으로만 여기거나, 집에서 어머니나 아내의 역할이라고만 여겼던 남자들도 이제 자기가 직접 할 수 있는 영역이라고 인식을 바꾼 것이다. 쿡방이 남자를 요리의 세계로 끌어들이는 효과는 분명 인정할 만하다.

2016년에도 쿡방은 계속 되었지만, 쿡방 피로감을 호소하는 이들이 늘어났다. 채널 돌리기 무섭게 쿡방과 먹방이 쏟아진다. 그리고 쿡방은 기본적으로 상업적이다. 식품회사 CJ제일제당과 연결되는 CJ E&M은 tvN과 올리브TV 등 다수의 케이블채널을 통해 쿡방을 확산시키는데 큰 역할을 했다. <식사를 합시다> 같은 드라마에선 요리하는 장면마다 CJ제일제당의 제품들이 PPL로 자주 등장하고, <한식대첩> 같은 요리경쟁프로그램에서도 식재료는 CJ제일제당의 제품들이 많다. 쿡방의 확산은 식품회사의 간접광고를 더욱 활발하게 한다. 식품회사에겐 아주 매력적인 마케팅 도구가 바로 쿡방이 되는 셈이다. TV에서 요리프로그램이 방영되는 심야 시간대 온라인 식품 매출이 다른 시간대보다 높다. 아울러 간편식품이나 신선식품 매출도 증가한다. 홈쇼핑에서도 신선식품과 간편식, 주방기기가 히트상품으로 부각된다. 분명 쿡방이 유통업계에 지대한 영향을 미쳤다.

단맛 열풍? 실제 없는 역지에 가깝다

경제위기나 불황, 어려운 현실 상황 등에 대한 반작용으로 단맛이 유행한다는 해석이 꽤나 많이 나온다. 하지만 과연 그게 이유일까? 허니버터칩 열풍에 대해 짹짹한 맛 일색이던 스낵 시장에 달달한 맛이 등장했다는 것을 이유로 기존과 다른 역발상이자 차별화, 그리고 불황이라는 환경이 작용해서라고 분석하는 이들도 많다.

다른 건 다 수긍하겠지만 이유를 불황에 갖다 붙이는 건 받아들이기 어렵다. 그리고 이를 단맛 열풍으로 확대시켜서 규정하는 것도 넌센스다. 사실 단맛 열풍은 실체가 없다. 그만큼 갑자기 나온 별다른 현상이 전혀 아니기 때문이다. 매스미디어에서 그럴싸하게 뭔가를 자꾸 설명하려 드는 과정에서 나온 규정인 것이고, 기업들로서 소비자의 소비를 부추기기 위한 마케팅 코드일 뿐이다. 우린 자꾸 단맛 열풍이네, 단맛이 트렌드네 하는 얘길 듣다 보면 자기도 모르게 단맛이 가미된 신제품을 소비해봐야겠다는 생각이 들게 마련이다. 일종의 트렌드 유도이자 마케팅 유도에 휩쓸리는 셈이다. 허니버터칩, 순하리, 짜왕



몇 해 전 불황이었을 때 매운맛이라는 분석기사들이 잔뜩 나왔었다. 불황이란 원인은 같은데, 입맛은 왔다갔다하는 셈이다. 그건 불황과 입맛이 직접적인 상관관계가 없다는 얘기가 아니겠는가.

등 히트상품이 등장한 것도 단맛을 강조하는 마케팅 유도와 무관하지 않다. 불황일 때는 달달한 맛이러면서!

사실, 몇 해 전 불황이었을 때 매운맛이라는 분석기사들이 잔뜩 나왔었다. 불황이란 원인은 같은데, 입맛은 왔다갔다하는 셈이다. 그건 불황과 입맛이 직접적인 상관관계가 없다는 얘기가 아니겠는가. 그리고, 외식업계의 스타 오너인 백종원이 슈가보이라고 불리며 설탕을 요리에서 중요 재료로 많이 쓰는 것도 사람들에게 관심을 많이 끌었지만 우리의 입맛 자체를 단맛으로 확 바꾸는 계기는 안 된다. 원래 우리가 단맛에 길들여져 있음을 재확인시켜준 것뿐이다. 설탕이 잔뜩 들어간 그의 음식들을 먹고 맛있다고 여긴 것은 이미 그 맛에 익숙하게 길들여졌다는 얘기이고, 단맛 열풍이 새로 분 것이 아니라 원래 우리 입맛에서 단맛은 꽤 컸다는 얘기다.

우리가 사먹던 외식 음식들은 원래 맛이 강했다. 짜고 맵고 달고 그랬다. 백종원이 보여준 설탕 사용은 이제껏 외식업계에서 그만큼 단맛을 많이 녹여 넣었다는 얘기이고, 맵고 짠 맛 속에도 단맛이 깔려있었다는 얘기다. 그건 갑자기 나온 흐름이 아니라 원래 그랬던 걸 최근 들어서 방송에서 많은 이들이 알게 해준 것뿐이다.

물론 슈가보이 덕분에 집에서 요리하는 집밥에 이전보다 설탕을 더 많이 넣을 개연성은 커졌다. 이는 단맛에 대한 선호보다는 식당에서 사먹던 음식맛을 집에서도 비슷하게 구현하는

효과인 것이지, 우리가 단맛 자체를 추구한 게 아니다. 오히려 백종원으로부터 시작된 설탕 열풍은 설탕에 대한 경계로 이어질 발미도 된다.

안티슈거운동의 확산

세계적으로 가장 영향력이 큰 요리사 중 한 명인 제이미 올리버는 학교 급식 개선을 위한 작업에 앞장서며 정크푸드를 급식에서 몰아내는데 기여를 했으며, 건강한 식생활 관련한 각종 캠페인도 전개했다. 그가 선택한 다음 이슈가 바로 설탕이다. 이전 설탕 과다 섭취가 주는 위험성에 대한 경고와 함께 설탕 섭취량을 줄이는 식생활 개선에 나서고 있다.

2015년 9월부터 영국의 채널4에서 '슈거 러시(Sugar Rush)'라는 프로그램을 진행했는데, 이 프로그램이 바로 제이미 올리버의 일종의 안티슈거 캠페인이다. 심지어 제이미 올리버는 가당 음료에 20%의 세금을 부과해야 한다는 주장까지 했다. 여러 국가에서 비만세가 도입되면서 비만에 영향을 주는 탄산음료나 과당 등에 과세를 하는 경향도 이어졌는데, 실제로 멕시코에서는 소비자 운동을 통해 당을 첨가한 음료에 세금을 부과하고 있다.

설탕중독은 정식 병명이다. 단맛을 섭취하면 뇌에서는 사람의 기분을 좋게 하는 세로토닌을 분비시키는데, 적당한 당분 섭취는 심리적 안정이나 스트레스 해소에 좋다. 다만 만성적으로 과다 섭취하면 의존성이 높아져 중독까지 이어질 수 있다. 만성적으로 설탕을 과다 섭취하면 뇌에 도파민이 분비되는데, 이는 마약을 복용할 때와 비슷한 행복감이라고 한다. 결국 도파민 분비가 늘면 내성도 생기고 더 많은 설탕을 찾게 된다. 입은 달달해서 즐거울지 몰라도 우리 몸에는 위험할 수 있는 게 설탕이다. 맵고 짠 음식에 익숙한 우리는 설탕 섭취도 많다.

식품의약품안전처에 따르면 우리 국민의 하루 평균 당류 섭취량은 61.4g이다. 사실 이 수치는 2008년~2011년 국민건강영양조사 자료를 바탕으로 4년간의 평균치를 계산한 것인데, 조사대상을 청소년으로 한정시켜 보면 당류 섭취량은 69.6g이다. 성인보다 청소년이 13% 정도 더 많은 셈인데, WHO 섭취 권고기준의 하루섭취량은 50g인 것을 감안하면 조금 높다.

한국에서도 안티슈거, 슈거프리 운동이 확산되고 있다. 2014년, 2015년에 걸쳐 저염에 대한 관심이 커지면서 저나트륨, 저염식단은 이미 보편화되었고, 학교나 기업의 급식에서 모두 적용 중이다. 이제 다음 관심사가 바로 설탕, 당류다. 특히, 외식업계, 식품업계, 제과업계, 탄산음료업계 등도 안티슈거운동을 간과해선 안 된다. 



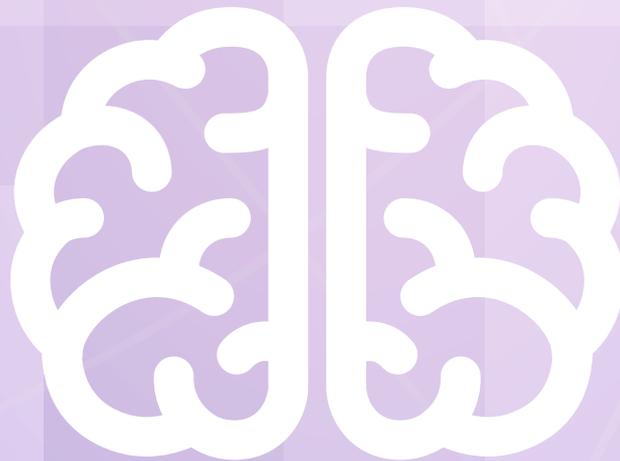
김용섭 소장은...

TREND Insight & Business Creativity를 연구하는 <날카로운 상상력연구소> 소장이며, 저서로는 <라이프트렌드 2016 : 그들의 은밀한 취향>, <라이프트렌드 2015 : 가면을 쓴 사람들>, <라이프트렌드 2014 : 그녀의 작은 사치>, <완벽한 싱글>, <라이프 트렌드 2013 : 좀 놀아본 오빠들의 귀환>, <트렌드 히치하이킹>, <소비자가 진화한다> 등이 있다.

노화에 따른 뇌의 변화: 뇌 인지기능 유지와 향상 방법

인지기능의 저하에 어떻게 대비해야 할까?

글/이윤형(영남대 심리학과 교수)



Cognitive  function



진시황은 중국을 통일하고 난 이후 영원한 삶을 누릴 수 있는 약을 찾기 위하여 세계 각지에 사람들을 파견했지만 결국 실패하고 생을 마감하였다. 요즘은 진시황이 살던 시대에 비해 사람들이 훨씬 오래 살아 100세 시대니 120세 시대니 하는 말이 나오고 있으니 진시황이 지금 세상을 본다면 무척 아쉬울 듯하다. 하지만 진시황이 찾던 불사의 명약이 발견되었다는 소식은 들려오지 않고 있으니 현대를 사는 우리들도 나이를 먹으면 언젠가는 진시황과 마찬가지로 죽어서 자연으로 돌아갈 것이다. ‘生老病死’는 시대와 지위고하를 막론하고 어느 누구도 거스를 수 없는 자연의 법칙이다. 따라서 우리는 건강하게 살다가 편안하게 죽기를 소망한다.

 **신체적·인지적 노화에 대비하며
건강하게 나이들기**

모든 사람들은 나이가 들어감에 따라 다양한 방식으로 육체적, 정신적 능력의 쇠퇴를 경험한다. 몸이 예전보다 훨씬 느려지고 근력이 떨어졌다는 것을 느낄 때, 돋보기 없이는 아무것도 읽을 수 없어졌을 때, 지하철에서 누군가가 자리를 양보하는데 알고 보니 나에게 양보해 줄 때, 방에서 나와 부엌으로 갔는데 왜 왔는지가 도무지 생각이 안 나서 그냥 물 한잔 마시고 나올 때, 가까운 친척이나 친구의 이름이 도저히 떠오르지 않을 때 우리는 나이 들어감을 실감한다.

이렇듯 사람들은 어쩔 수 없이 노화를 받아들이며 살아가지만 동시에 사람들은 육체적, 정신적으로 보다 건강하게 늙기를 바란다. 그렇기 때문에 사람들은 식사조절이나 운동, 비타민 및 기타 건강보조식품 섭취 등 다양한 방식으로 신체적인 노화에 대비를 하고 있다. 하지만 어쩌면 신체적 노화보다 더욱 두려운 것은 인지적 노화일 것이다.

가장 극단적인 인지적 노화의 예로 치매를 들 수 있다. 치매를 인격 상실의 병이라 부르기도 하는 것은 치매에 걸리면 점차 나를 아끼고 사랑하던, 내가 아끼던 사람들을 잊어버리게 되고 나아가 그들에게 고통을 안겨주게 되기 때문일

것이다.

그렇다면 우리는 노화와 함께 필연적으로 찾아오는 인지능력의 저하에 어떻게 대비해야 할까? 우선 노화에 따른 인지능력의 감소에 대해 생각해보자.

 **노화에 따른
인지능력의 저하**

사람들이 나이가 들어감에 따라 다양한 인지능력의 감소가 나타난다. 예를 들어 노인들의 기억 능력 및 특정한 자극을 탐지하는 능력은 청년들보다 떨어지며, 특히 복잡한 과제를 수행할 때 노인의 경우에는 청년들에 비해 처리속도의 저하와 오류의 증가가 크다. 이와 관련하여 한 부류의 연구자들은 노화에 따른 인지능력의 감소가 모든 인지적 측면에 걸쳐 골고루 나타나는 전반적인 현상이라 주장하지만, 다른 부류의 연구자들은 노화가 전반적인 인지능력의 손상을 초래한다기보다는 특정한 인지능력에 주로 영향을 미친다고 주장한다.

과학기술의 발달은 이러한 노화에 따른 인지적 변화의 원인을 살펴볼 수 있게 하고 있는데, 최근의 뇌 과학 연구들은 뇌의 거의 모든 부분이 노화에 영향을 받지만 그 중에서도 가장 많은 영향을 받는 뇌 영역은 뇌의 앞쪽인 전두엽 부분이라고 제안하고 있다. 즉, 여러 연구들에서 노화가 진행됨에 따라 뇌에 영향을 공급하는 혈류량의 감소가 전두엽 부위에서 가장

사람들은 식사조절이나 운동, 비타민 및 기타 건강보조식품 섭취 등 다양한 방식으로 신체적인 노화에 대비를 하고 있다. 하지만 어쩌면 신체적 노화보다 더욱 두려운 것은 인지적 노화일 것이다.

현재까지 밝혀진

뇌 인지 기능의 유지와
향상을 위해 가장 좋은 방법은
유산소 운동과 정신적인
노력이 필요한 일(머리를
쓰는 일)들을 지속적으로
하는 것이다.



두드러지며 신경조직의 상실도 전두엽에서 가장 크게 나타난다고 제안하고 있다.

이러한 뇌 작용의 변화는 다양한 행동 특성의 변화를 초래하는데 특히 전두엽의 손상은 기억, 계획을 수립하고 수행하는 능력, 불필요한 정보를 무시하고 필요한 곳에만 주의를 집중하는 능력의 손상을 초래한다. 즉 노화로 인한 뇌 작용의 변화는 과거에 어떠한 일이 있었는지, 지갑을 어디에 두었는지, 누구한테 그런 말을 들었는지와 같은 내용에 대한 기억에서부터 목표를 달성하려면 어디에 주의를 기울여야 하는지, 무엇을 어떤 순서로 해야 하는지를 결정하는 것에 이르기까지 삶의 다양한 부분에 영향을 주게 된다.

그 결과 나이가 들어감에 따라 다양한 인지적인 과제에서 청년들보다 낮은 수준의 수행을 보이게 되며 청년들과 같은 수행 수준에 도달하려면 더 많은 뇌 영역을 사용하거나 같은 두뇌영역을 사용하더라도 훨씬 높은 비율로 사용해야만 한다. 그렇다면 이러한 뇌 기능의 쇠퇴에 따른 인지기능의 저하를 늦출 수 있는 방법은 있을까?



뇌 인지 기능의
유지와 향상 방법

현재까지 밝혀진 뇌 인지 기능의 유지와 향상을 위해 가장 좋은 방법은 유산소 운동과 정신적인 노력이 필요한 일(머리를 쓰는 일)들을 지속적으로 하는 것이다. 기존의 연구 결과들은 뇌세포들이 어린 시절에 만들어지고 다 만들어지고 난 이후에는 다시 만들어지지 않는다고 제안했지만 최근의 뇌과학 연구들은 성인이 된 이후에도 지속적으로 새로운 뇌세포들이 생성된다는 것을 보여주고 있다. 또한 여러 연구들에서 유산소 운동이 특히 새로운 뇌세포 생산에 도움을 주며 머리를 계속해서 쓰는 것과 같은 정신적 노력은 뇌세포 생산에는 도움이 되지 않지만 일단 만들어진 뇌세포의 생존에 영향을 준다고 제안하고 있다.

예를 들어 Kempermann(1997) 등과 van Praag(1999) 등은 운동을 하는 쥐의 뇌는 그렇지 않은 쥐보다 더 많은 뇌세포를 만들어 낸다는 것을 보여주었으며 복잡하고 풍족한 환경에서 사는 쥐가 그렇지 않은 환경의 쥐보다 더 많은 뇌세포를 갖

고 있진 않지만 풍족한 환경의 쥐의 뇌 속에 있는 뇌세포가 더 오래 생존하여 뇌세포들 간의 더 많고 다양한 연결을 촉진한다고 제안하고 있다. 즉, 유산소 운동은 뇌세포의 생산에, 머리 쓰는 일은 뇌세포의 생존에 도움이 된다는 것이다.

또한 유산소 운동은 뇌로 향하는 혈관을 확장시켜 산소공급을 증진시키며, 그 결과 유산소 운동을 하는 사람은 그렇지 않은 사람들보다 계획, 억제, 주의와 같은 다양한 인지적 측면에서 유산소 운동을 하지 않는 사람들 보다 더 나은 수행을 보인다.

일례로 Kramer(1999) 등은 운동을 안 하는 노인들을 두 그룹으로 구분하여 6개월 동안 주 3회, 30분 걷기와 같은 가벼운 유산소 운동에 참여시키거나 6개월 동안 주 3회, 30분 스트레칭 프로그램에 참여시키고 이후 주의능력과 기억능력과 같은 인지능력의 변화를 살펴보았다. 그 결과 운동을 안 하던 노인들에게 주 3회, 30분 스트레칭을 시킨 것은 인지능력의 향상에 별로 도움이 안 되었지만 주 3회 30분 걷기와 같은 가벼운 유산소 운동을 시킨 것은 주의와 기억의 향상에 도움이 되었다. 반면 흡연이나 폐질환, 공기가 희박한 지역에 사는 등 산소부족을 초래하는 일을 하는 것은 주의와 기억에 방해를 준다.

정신적으로 도전적인 활동을 하는 것도 또한 노화의 부정적인 효과를 감소시킬 수 있다. 예를 들어 매일 매일 반복된 일을 하는 것보다는 일상적이지 않고 새로운 일을 하는 것, 평생대학과 같은 곳에서 재교육에 참여하는 것, 다양한 주제의 책을 읽는 것, 새로운 곳으로 여행을 가는 것 등은 노년기 인지능력의 저하 위험을 감소시킬 수 있다. 정신적으로 도전적인 과제의 수행은 우리의 뇌를 지속적으로 자극하여 뇌세포들의 연결을 촉진시키고 뇌세포의 생존에 도움을 준다. 반면 지나친 음주는 뇌세포를 파괴하며 정신적인 활동이 적은 사람들은 치매에 걸리기 쉽다.

건강하게 나이 들어가는 것은 행복을 위해 더할 나위 없이 중요한 요소이다. 나이가 들어감에 따른 인지적 노화는 피할 수 없는 것이므로 훗날을 생각해 보더라도 현재 갖고 있는 뇌 기능을 유지하려 노력하는 것이 비용 대비 훨씬 효과적이다.

다행인 것은 인지적으로 건강하게 나이 들어가기 위해서 많은 돈과 시간이 필요한 것은 아니라는 것이다. 매일 매일 가벼운 산책을 하는 것으로 시작할 수 있다. 그리고 새로운 일에도 전해 보자. 자식이나 손주들과 보드게임을 하는 것도 좋고 스마트폰을 진정으로 스마트하게 사용해 보는 것도 좋다. 스마트폰 안에는 다양한 두뇌활동 촉진 애플리케이션들이 있으니 이를 활용하는 것도 좋은 방법일 것이다.👉

●●●

참고문헌

Banich, MT. (2004). Cognitive neuroscience and neuropsychology. (인지신경과학과 신경심리학, 김명선 외 역).
Kempermann G, Kuhn HG, Gage FH. (1997). More hippocampal neurons in adult mice living in an enriched environment. Nature. 386, 493-495.
Kramer, AF., Hahn, S., Cohen, NJ., Banich, MT., McAuley, E., Harrison, CR. (1999) Aging, fitness and neurocognitive function. Nature. 400, 418-419.
Levin B., Craik F. (2012). Mind and the Frontal Lobes. Oxford.
Ratey JJ, Loehr JE. (2011). The positive impact of physical activity on cognition during adulthood: a review of underlying mechanisms, evidence and recommendations. Reviews in Neurosciences. 2011;22(2):171-85.
van Praag H, Kempermann G, Gage FH. (1999) Running increases cell proliferation and neurogenesis in the adult mouse dentate gyrus. Nature Neuroscience. 2(3):266-70.

Aging

Brain



덕유산국립공원 삼공탐방지원센터에서 백련사를 거쳐 오르거나, 덕유산리조트에서 곤돌라를 타면 설천봉을 지나 덕유산에서 가장 높은 봉우리인 향적봉에 닿는다. 향적봉에서 중봉을 거쳐 덕유평전으로 가는 길은 덕유산의 부드러운 능선을 따라가는 부담 없는 트레킹 코스다. 가을 겨울의 정취가 황홀하고 아름다운 덕유산. 가을로 성큼성큼 다가서는 이맘 때, 일몰경, 향적봉에서의 별밤, 그리고 운해 일출경에 기대를 한껏 품고 가을빛 물드는 덕유산의 능선을 따라 걸어보자.

글 / 정현주 사진제공 / 덕유산국립공원

넉넉한 마음으로
사람을 품는 산, 덕유산



덕유산 향로봉, 국내 4번째 높이

덕유산(1,614m)은 주봉인 향적봉을 중심으로 1,300m 안팎의 장중한 능선이 남서쪽으로 장장 30여km 펼쳐진다. 그 가운데 덕유산 주봉을 비롯해서 동쪽에는 지봉, 북쪽에는 칠봉이 자리하고 있다. 덕유산은 덕이 많은 너그러운 모산(母山)이라 해서 덕유산이란 이름이 붙여졌다고 한다. 덕유산은 산림청이 선정한 100대 명산 중 하나이기도 하다.

덕유산을 한번이라도 찾았던 이들은 '정상까지는 아니더라도 백련사까지는 올라가 봐야 된다'고들 한다. 산행이니 정

상을 밟는 희열도 빼놓을 수는 없지만, 백련사로 이르는 구천동 계곡의 자연 풍광도 그 아름다움이 만만치 않기 때문이다. 무주 33경이 바로 이 계곡을 따라 곳곳에 자리 잡고 있으니 그 아름다움에도 취해보자.

덕유산 구천동 탐방지원센터를 기점으로 길을 나서면 백련사를 통과해 주봉인 향적봉까지 올랐다가, 설천봉을 찍고 칠봉으로 돌아서 다시 출발지로 돌아오게 된다. 산행시간은 넉넉잡아 열췁6시간이 넘는다. 덕유산 향적봉은 우리나라에서 4번째로 높은 봉우리로 알려져 있다.

가벼운 걸음으로 즐기는 자연절경

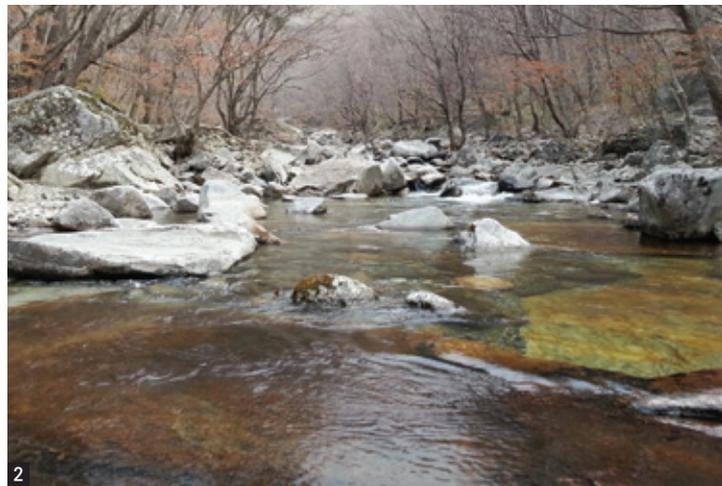
식당가와 야영장 진입로를 지나면 본격적인 등산코스가 시작된다. 구천동 계곡에 접어들면 가장 먼저 반기는 것이 구천동 33경 중 15경인 월하탄이다. 이곳은 선녀들이 달빛 아래 춤을 추며 내려오듯, 두 줄기 폭포수가 기암을 타고 쏟아져 내려 푸른 못을 이루고 있다. 백련사까지의 코스는 가벼운 마음으로 걸을 수 있는 코스다. 길도 완만하고 평탄하지만 무엇보다 계곡의 수려한 자연경관이 걷는 이들의 마음까지 즐겁고 편안하게 만들어 준다.

계곡길을 계속 건다보면 구천동 33경을 중간 중간 쉽게 접할 수 있는 곳들이 있다. 이곳에서 잠시 멈춰서 숨을 고르고 경관을 감상하는 것도 좋다. 33경 중 18경인 청류동, 이곳은 사자담과 비파담을 잇는 200m 남짓한 계곡으로, 바닥이 온통 암반으로 깔려 있어 그 위를 미끄러지듯이 흐르는 맑은 물이 주변의 수림과 어우러져 한 폭의 그림을 만든다. 가을에 더더욱 수려한 풍광으로 다가오는 19경 비파담은 여러 물줄기를 타고 쏟아지는 연속 폭포 밑의 못이 비파 모양을 이룬다. 위에서 아래로 쏟아지는 물줄기 때문에 언제나 폭포 주변은 물안개로 덮여 있다. 아득한 옛날 선녀들이 구름을 타고 내려와 목욕을 하고 바위에 앉아 비파를 뜯으며 놀았다고 해서 비파담이란 이름이 붙여졌다고 한다.

구천동 33경은 바로 덕유산 향적봉

칠불산 호랑이가 산신령 심부름을 가다가 미끄러져 낙상했다는 전설이 있는 22경 호탐암도 풍광이 좋다. 24경 청류계의 울창한 수림과 기암괴석 사이로 흐르는 맑은 물은 가슴을 시원케 한다.

25경 안심대는 구천동과 백련사를 가로질러 흐르는 개울 물위에 얹혀져 있는 여울목으로, 방문객들에겐 휴식의 장소가 되고 있다. 이후 만나게 되는 명경담. 이곳은 여울목에 잠긴 물이 어찌나 맑은지 물이 거울 같다고 하여 붙여진 이름이다. 계곡 안쪽으로 들어갈수록 물이 많아지고 계곡도 더욱 커지는 것을 볼 수 있다.



1. 덕유산 정상 등탑 2. 무주 구천동계곡 3. 백련사

층암을 타고
쏟아지는
2단 폭포가 멋진
28경 구천폭포,
29경 백련담, 30경
연화폭을 지나면
백련사에 다다르게 된다.



국립공원 내 계곡은 모두 진입금지이므로 흑여 들어가서 구경하고 싶더라도 참는 것이 좋다. 층암을 타고 쏟아지는 2단 폭포가 멋진 28경 구천폭포, 29경 백련담, 30경 연화폭을 지나면 백련사에 다다르게 된다. 이 곳 역시 구천동 33경 중 32경에 속한다.

백련사는 덕유산 중턱에 자리 잡은 신라시대 고찰로, 가을철 단풍이 백미로 꼽힌다. 비가 오거나 흐린 날에는 산 주위를 덮는 운무(雲霧) 역시 감탄을 자아내게 한다. 자연은 날이 좋거나 낫거나 그 아름다운 속살을 감출 수가 없는 노릇인가 보다.

이후 백련사 내부에서 덕유산 향적봉으로 향하는 등산코스는 급경사의 계단으로 이루어져 있다. 산행 경험이 많지 않은 이들이라면 1시간 이상 계단 올라가기를 각오해야 한다. 해발 1,614m의 향적봉은 한라산과 지리산 천왕봉, 설악산 대청봉 다음으로 높은 봉우리다. 참고로 구천동 33경 중 마지막이 덕유산 향적봉이다.

무엇보다 일몰 광경은 우리나라에서 가장 아름답기로 유명하다. 일몰을 감상하고 싶다면 시간 때를 맞춰가는 것도 좋을 듯하다.☺

Travel Information

탐방코스_향적봉 2코스

상세구간 : 구천동탐방지원센터→ 월하탄(15경)→ 인월담(16경)→ 사자담(17경)→ 청류동(18경)→ 비파담(19경)→ 다연대→ 신대휴게소→ 구월담→ 금포탄→ 호탄암(23경)→ 청류계(24경)→안심대(25경)→ 신앙담→ 명경담(27경)→ 구천폭포(28경)→ 백련담(29경)→ 연화폭(30경)→ 백련사(32경)→ 향적봉

Tip. 탐방 전 꼭 알아주세요!

1. 설천봉-향적봉 코스를 탐방하기 위해서는 무주덕유산리조트에서 운영하는 관광곤도라를 이용해야 하므로 관광곤도라 가동시간과 마감시간 등을 고려하여 산행을 해야 한다.
2. 탐방객 안전사고예방과 공원자원보호를 위해 등반제한시간을 미리 알고 계획을 세워 산행하는 것이 좋다.
3. 곤도라 운행 시간 : 평일 10:00~16:00, 주말 09:30~17:00 / 공휴일은 인터넷 사전예약제 운영
4. 기상특보 시에는 운행을 중단하므로 반드시 덕유산무주리조트에 문의 후 탑승해야 한다.

3



미세먼지의 역습!... 악화된 대기질, 알레르기비염에 악영향

재채기에 콧물까지! 미세먼지 비상에 효과적으로 대응하려면?

cough

snot





비염의 원인은 다양하다. 알레르기, 비알레르기, 비중격만곡증 등 여러 가지 원인이 있다. 정확한 원인을 알아내지 못하고 치료를 하게 되면 일시적으로 효과가 있거나 아예 없을 수도 있다. 따라서 코막힘, 재채기, 콧물 등 증상을 파악하여 면밀하게 관찰하고 코막힘 등이 생기는 원인 등을 정확하게 검진, 근본부터 치료하는 것이 중요하다.

글/편집부

미세먼지 위험성, 어느 정도길래...

눈에 잘 보이지 않으니 그렇게 위험할까 의문이 드는 미세먼지. 하지만 세계보건기구가 지정한 1급 발암물질인 미세먼지는 각종 호흡기 질환의 직접적인 원인으로 꼽힌다. 특히 우리 아이들의 경우 성인에 비해 신체 기능이 온전히 발달하지 않아 미세먼지 같은 유해물질 노출에 더욱 취약해진다.

황사도 우리 몸에 해롭고 문제가 되지만 황사보다 미세먼지가 더욱 문제가 되는 이유가 있다. 일반적인 먼지는 콧털과 구멍, 기관지 점막에서 걸러져서 폐포까지 이르지 않지만 세 먼지는 걸러지지 않고 바로 폐포에 침투가 쉽다. 여러 가지 호흡기 질환을 일으키는 비염은 미세먼지 속의 여러 유해물질들이 코 점막을 자극하여 맑은 콧물이나 코막힘, 재채기 등의 증상을 유발하는 것을 말한다.

왜 코 점막의 문제인데, 비염 증상으로 재채기가 나타날까? 비염 환자들의 코 점막을 비내시경을 통해 관찰하게 되면 알레르기비염 환자에겐 코 점막 내의 돌기가 관찰된다. 이 돌기들이 외부에서 콧속으로 유입되는 먼지, 꽃가루, 유해물질 등에 민감하게 반응하면서 재채기 증상이 나타나는 것이다.

알레르기성 비염은 집먼지, 진드기 등이 매개가 되는 통연성 비염과 계절성 원인이 문제가 되는 계절성 비염으로 나뉜다. 최근 들어 미세먼지, 황사 등 대기질을 떨어뜨리는 이슈가

자주 발생하면서 계절성 비염의 발생 빈도는 점차 늘어나고 있는 추세다.

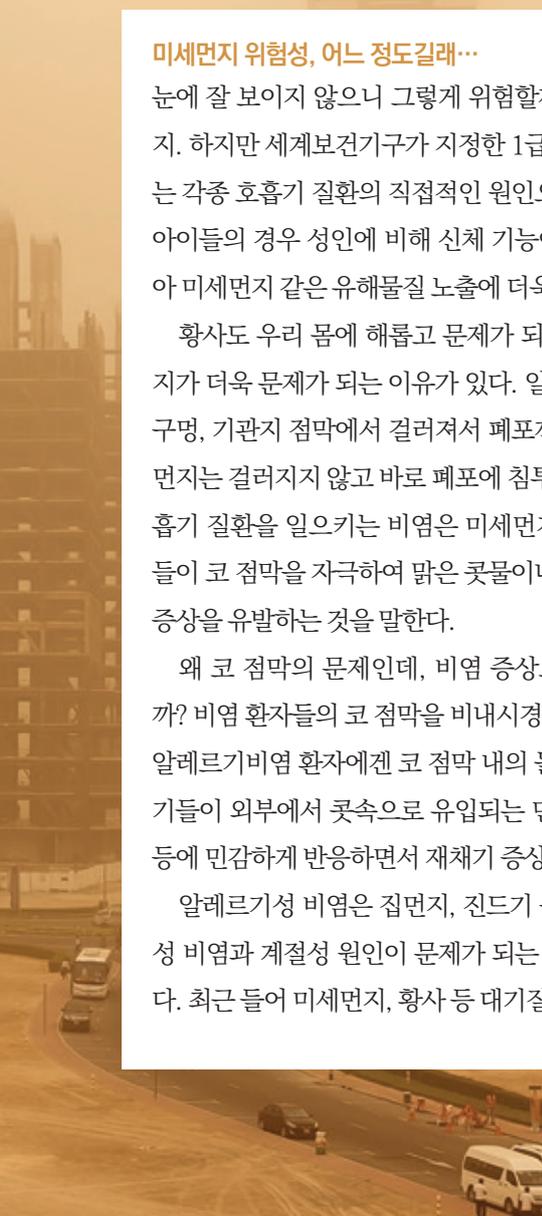
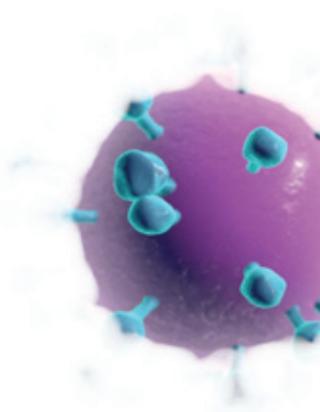
비염이 단순히 코 점막 질환이라고?

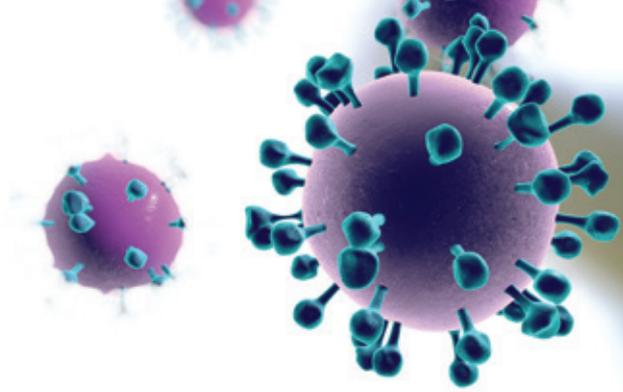
아직도 비염을 단순히 코 점막 질환이라 생각한다면 큰 오산이다. 비염은 면역력의 문제, 체열 불균형의 문제, 장부의 문제, 독소의 문제가 복합적으로 얽혀서 코 점막의 비염 증상으로 표출되는 복합질환이다.

비염의 원인이 다양하고 복합적인 만큼 환자마다 나타나는 비염 유형도 가지각색이다. 비염 유형에 따른 비염 증상에는 어떤 것이 있을까? 비염은 크게 열성비염, 냉성비염, 알레르기비염 등으로 나눌 수 있다.

가장 먼저, 열성비염은 뇌 과열과 소화기의 열이 주된 원인으로 발생한다. 코 점막을 건조하게 만드는 열은 주로 뇌 과열과 소화기의 열 상승으로 발생하기 때문에 비염 증상으로는 코 점막의 건조, 출혈 및 부종 외에도 두통, 두중감, 학습장애, 얼굴열감, 급박한 변의 등이 동반되어 나타날 수 있다.

냉성비염은 호흡기의 혈액순환 저하로 코 점막이 창백해지고 저온에 노출됐을 때 맑은 콧물 및 시큰한 자극감을 주 증상으로 하는 비염을 말한다. 또한, 호흡기 점막의 냉각은 소화기능의 저하와 신진대사 저하를 동반하기도 한다. 냉성 비염 증





상은 맑은 콧물, 시큰거림 외에도 수족냉증, 체열 저하, 활력 감소, 만성 더부룩함, 변비가 동반되어 나타난다.

알레르기비염은 먼지, 꽃가루, 온도 등에 대한 면역 반응성이 과도하여 콧물, 코막힘, 재채기, 가려움증 등을 유발하는 비염 유형이다. 알레르기비염은 임상적으로 열성과 냉성으로 또 나눌 수 있는데, 열성비염의 동반증상으로는 코막힘, 건조함, 충혈, 부종 및 콧물이 있고, 냉성비염의 동반증상은 맑은 콧물과 시큰한 자극감이 나타날 수 있다.

미세먼지 예방! 비염 vs 코감기 어떻게 다르지?

가을철 환절기인 9~11월, 미세먼지까지 더해지니 알레르기성 비염과 코감기 때문에 고생하는 이들이 많다. 코감기는 알레르기성 비염과 증상이 비슷해 많은 이들이 헷갈려 하지만, 치료법이 다르기 때문에 정확하게 구분하는 것이 중요하다.

알레르기성 비염은 여러 자극에 대해 코 점막이 과잉반응을 일으키는 염증성 질환으로 맑은 콧물, 코막힘, 재채기라는 3대 비염증상과 함께 코 가려움증, 후비루 등이 나타날 수도 있다. 또한 발열이나 오한 없이 오직 코의 증상이 나타나는데, 원인은 일교차, 꽃가루, 스트레스 등 다양한 원인이 있다.

반면 코감기는 몸 전체가 아픈 바이러스 질환으로 누런 코, 심한 코막힘에 오한, 발열 동반한 코 증상이 있으며, 코 점막이 새빨갳게 부어 오른 경우는 코감기로 볼 수 있다. 코감기는 충분한 휴식만으로도 치료가 가능할 수 있지만 알레르기성 비염은 꼭 약물치료가 필요하다. 미세먼지·꽃가루가 많고 일교차가 큰 요즘, 황사 마스크를 꼭 착용하고 자주 손을 씻어야 한다.

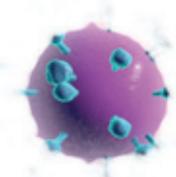
예방법? 올바른 생활습관으로 면역력 길러야...

알레르기비염 증상 예방과 비염초기 증상 유발을 막는 방법으로는, 첫째, 천천히 먹고 소식하는 습관을 기르고 둘째, 육류보다는 과일과 야채 섭취량을 늘리는 것이 좋다. 특히 대장의 건강은 음식의 영양분을 흡수하는 기관이기 때문에 유산균제제와 효소 식품 섭취를 권장한다. 비염은 면역력과 신체 건강에서 오는 것이기 때문에 수면시간도 많은 영향을 미친다. 성인은 6시간 이상, 미성년의 경우 8시간 이상 수면을 하는 것이 좋다.

비염환자인 경우 유류제품과 인스턴트 제품은 피하는 것이 좋으며 인체의 장기와도 밀접한 관계가 있기 때문에 식습관 조절이 무엇보다 중요하다. 코의 염증을 유발하고 답답한 증상이 있는 경우 침을 이용하여 기혈순환을 도와 코막힘·콧물 증상을 해소하게 도와주며, 체질과 개인의 면역력에 따른 한약처방으로 인해 근본적으로 항원에 쉽게 반응하는 신체를 강하게 관리하는 방법이 병행되어야 한다.

추가적으로 호흡기가 약한 사람들은 봄철 미세먼지로 인해 알레르기비염 증상이 쉽게 나타날 수 있다. 콧물과 재채기라고 해서 감기로 오인하고 방치하기 보다는 정확한 진단을 받는 것이 병의 악화를 막는 빠른 지름길이다.

또한 요즘과 같이 대기질이 좋지 않아 콧속 자극이 예상될 때는 마스크를 착용하고 코에 이물이 들어갔을 때는 반대편 콧구멍을 막고 코를 세게 풀어 이물질이 빠져나오도록 한다. 만약 콧속에 상처가 생겨 출혈이 있을 때는 압박을 통해 지혈한 후 병원을 방문해야 한다.



Fine dust

일상 속 미세먼지 예방법



1. 돼지고기? No! 물을 마셔라!
돼지고기 지방이 먼지를 씻어 준다고 알려졌지만, 오히려 지용성 유해물질이 미세먼지 체내 흡수율을 증가시킨다. 확실한 검증된 방법은 수분 섭취다. 수분을 충분히 섭취하면 기관지 점막이 건조해지는 것을 막을 수 있을뿐더러 유해물질도 빨리 배출할 수 있다.



2. 황사가 심할 때는 마스크가 최고!
식품의약품안전처 기준에 의하면 황사마스크는 0.04~1.0 μ m의 먼지를 80% 이상 제거해줄 수 있다. 가까운 약국이나 편의점에서 구입이 가능한데, 중요한 건 제품 포장에 '황사 방지용'과 '의약외품'이라고 표기되어 있는지 살펴봐야 한다는 것.



3. 실시간 대기 정보를 확인해라!
미세먼지가 고농도로 상승할 때는 되도록 외출을 삼가는 것이 좋다. 부득이하게 외출해야 하는 경우엔 황사마스크와 긴 소매의복 등을 착용하자. 외출 전에는 에어코리아(www.airkorea.or.kr)에서 실시간 대기 정보를 확인하고, 외출 후에는 꼭 손발을 깨끗이 씻도록 한다.

코감기 예방 수칙 3가지!

1. 식사를 가볍게

감기 때문에 몸보신한다고 음식을 많이 먹는 것은 위에 좋지 않다. 적게 먹거나 속을 비워서 소화기에 에너지가 쏠리지 않도록 하는 것이 중요하다. 죽, 채식 위주의 식사, 적당한 금식이 도움이 된다.

2. 따뜻한 수분 섭취

감기에 걸렸을 때는 찬 음식을 멀리 하자. 물도 따뜻하게 드시는 게 좋다는 사실! 하루 2리터 정도의 물과 함께 약간의 레몬즙, 꿀, 모과차, 생강차를 추천한다.

3. 땀을 내자

감기가 나올 때는 자연스럽게 땀이 난다. 그래서 반신욕도 빨리 낫는 데 도움이 된다. 단 물기가 있는 상태에서 찬바람은 절대 금지!



면역력 높여주는 들깨 버섯탕

버섯의 성분 중에서 글루칸은 인체의 면역력을 증진시키고 활성산소를 제거하여 황산 화작용을 할 뿐만 아니라, 정상적인 세포조직의 면역기능을 활성화시켜 암세포의 증식과 재발을 막는다고 한다. 또 식이섬유가 무려 40%나 들어 있어서 장내의 유해물, 노폐물, 발암물질을 배설시키고 혈액을 깨끗하게 해준다. 부리와 군사체에 면역력을 높여주는 좋은 물질이 함유된 버섯! 손쉽게 구할 수 있는 버섯을 이용한 음식으로 면역력을 길러보자.

글사진/손유진(푸드 칼럼니스트, 더디쉬 www.thedish.co.kr)



흔하지만 영양만점, 버섯

버섯은 사계절 내내 흔하게 구할 수 있는 착한 음식재료로 특히 가을이 제철이다. 고대 중국에서는 불로장생의 영약으로 이용했고, 고대 그리스와 로마인들은 신의 식품이라 극찬하며 즐기던 귀한 식품이다.

버섯이 암에 좋다는 이야기는 많이 들어봤을 것이다. 버섯은 식이섬유가 다량 함유되어 있을 뿐 아니라 아미노산, 비타민, 무기질 등도 풍부하게 들어있다. 따라서 기력을 회복하는데 좋은 식품으로 손꼽히고 있는데, 특히 버섯에 들어있는 베타 글루칸(β -glucan)은 면역력을 직접 높이는 데 효과가 있다고 밝혀져 많은 사람이 면역력 강화식품으로 버섯을 찾고 있다. 또 버섯은 고단백, 저열량 식품으로 다이어트에 도움을 주는 것은 물론 혈액 내의 노폐물과 발암물질을 배출시켜 혈액을 맑게 함으로써 혈행개선에 도움을 준다.

담백하고 고소한 맛이 일품

버섯은 시중에서 쉽게 구할 수 있음에도 불구하고 찌개에 넣어 먹거나 볶아 먹는 것이 대부분. 하지만 버섯을 넣은 밥은 그 풍미가 좋고, 탕을 끓이면 담백하고 고소한 맛을 즐길 수 있다. 들깨 버섯탕은 환절기 건강식으로 좋은 요리이다. 귀한 손님이 오시는 날 대접하기에도 좋고, 가족들과 함께 건강하게 즐기기에 좋은 요리다.

일반적으로 국물 요리는 맛내기가 어려운 데 반해 들깨 버섯탕은 들깨를 이용해 끓이기 때문에 특별히 공을 들이지 않아도 고소한 향이 물씬 풍겨 맛 좋은 탕을 끓여 낼 수 있다. 육수는 소고기를 우려 사용하는 것이 진한 맛도 나고 좋지만, 육수를 낼 시간이 없고 번거로울 때는 소고기 불고기감을 이용하는 것도 좋다. 들깨가루 대신 통들깨를 이용할 때는 찬물을

부어 한 시간가량 불린 후 블렌더로 갈아 체에 받쳐 국물만 사용하는 것이 좋다. 불린 쌀을 갈아서 사용하기 때문에 늘어붙지 않도록 저어가며 끓인다. 들깨국은 들깨의 향을 살리기 위해 대파나 마늘 같은 향신채를 사용하지 않고 실파만 살짝 뿌려내는 것이 좋다. 고소한 들깨 버섯탕으로 환절기 건강을 지켜보자. 

Food Recipe

1 들깨 버섯탕 레시피 1

재료(2인 분량) 소고기 불고기용 100g, 미니 새송이버섯 10개, 맛타리버섯 20줄기, 표고버섯 1개, 실파 2대, 국간장 1작은술, 천일제염 1작은술
들깨 육수 들깨가루 4큰술, 불린 쌀 2큰술, 물 600ml



핸드 블렌더나 믹서기에 물과 불린 쌀, 들깨가루를 넣어 곱게 갈아 들깨 육수를 만든다.



냄비에 소고기와 물 1큰술, 국간장을 넣어 볶다가 소고기가 익으면 ①의 들깨 육수를 부은 후 저어가며 끓인다.



육수가 한소끔 끓어오르면 미니 새송이버섯과 밀동을 자른 맛타리버섯, 채를 썬 표고버섯을 넣어 끓이다가 버섯이 익으면 천일제염으로 간을 맞추고, 실파를 뿌려 완성한다.

버섯요리 시 참고하세요

흔히 버섯요리를 할 때 범하는 오류 중 하나는 찬물에 행군 버섯을 조리하는 것인데, 버섯의 향이 사라지지 않도록 마른 행주로 표면을 닦은 후 밀동만 잘라내어 조리하면, 버섯의 풍부한 향을 살린 음식을 맛볼 수 있으므로 될 수 있으면 물에 행구지 않는 편이 좋다. 버섯을 고를 때는 종류에 따라 차이가 있지만 대부분 상처가 없으며 조직이 단단한 것이 좋다.

Tip

은퇴 후 자영업자로 살아남기 위한 길!



가까운 지인 한 분이 최근 프랜차이즈 생과일 주스가게를 열었다. 회사는 20년간 관리업무만 해오던 그에게 명예퇴직을 권고했고 그는 고민 끝에 받아들이기로 했다. 그는 주변의 조언을 듣고 최근 가장 핫하다는 생과일 주스가게를 선택했다. 이런 저런 이야기를 나누다가 가게 인테리어로 화제가 옮겨갔다. 대화중에 그가 진행했다는 인테리어 공사 견적서를 보게 됐는데 수상한 것들이 몇 개 발견됐다. 그와 헤어진 후 인테리어 업계 관계자들을 만나 견적서를 분석해봤다. 결과는 놀라웠다.

글/박해욱(서울경제신문 기자)



‘조작’된 인테리어 공사 견적서의 비밀

그는 11평짜리 가게 인테리어를 진행하면서 최종적으로 3,800만원을 지출했다. 그런데 이 중 700만원은 프랜차이즈 본사가 떼어갔다. 인테리어 관계자들은 그것이 관행이라고 설명했다. 그는 가맹점 계약을 맺으면서 분명히 1,000만원이 넘는 돈을 가맹비로 지불했지만 가맹점주가 모르는 뒷돈이 본사로 흘러갔다.

불합리한 것은 또 있었다. 견적서에는 시공업체의 이익률이 6%라고 기재돼 있었다. 인테리어 전문가들은 이것 역시 속임수라고 지적했다. 인테리어 업계에 통용되는 시공 이익률은 20~25% 수준이다. 쉽게 말해 견적서는 조작됐던 것이다.

비밀은 자재비와 인건비에 숨겨져 있었다. 가설·철거·전

기·도장·타일공사 순으로 진행되는 시공과정에 쓰이는 자재들에 최소 10%의 비용이 과대계상되어 있었다. 인건비에는 차출인원 조작이 있었다. 예를 들어 바닥공사를 진행할 때 실제 투입인력이 2명이라면 견적서에는 3명으로 기재해 그만큼 추가비용을 편취했다.



‘불공정한 게임’에 착취당하는 자영업자들의 비애

이 견적서를 통해 추출해 낸 결론은 두 가지다. 첫째 프랜차이즈는 본사가 지극히 유리한 불공정 게임이다. 이런 구조에서는 가맹점주는 본사로부터 착취당할 수밖에 없다. 둘째 관련 시장의 구조를 이해하지 못한 자영업자는 피해를 볼 수밖에 없다. 불행하게도 많은 자

영업자들이 그렇다. 자영업 전선에 나가기 전에 그 시장이 어떻게 구조화돼 있는지, 어떤 식으로 운영되고 있는지부터 공부해야 하지만 대다수가 준비 안 된 창업에 나선다.

우리나라는 경제개발협력기구(OECD) 국가 중에서 사회복지 수준이 매우 낮은 편에 속한다. 복지제도가 취약하다 보니 고용시장에서 떨어져 나간 이들은 어떻게든 돈벌이에 나서야 한다. 그렇게 많은 사람들이 자영업시장, 그 중에서도 그나마 익숙한 요식업으로 흘러 들어간다.

국내 자영업 시장의 가장 큰 특징은 무엇일까. 바로 프랜차이즈다. 많은 예비 창업자들이 프랜차이즈를 찾는 이유는 편의성이다. 창업부터 운영까지 모든 노하우를 매뉴얼에 따라 단기간에 습득할 수 있고 창업과정의 복잡한 행정절차도 대행해준다. 그러나 앞서 말했듯 프랜차이즈는 왜곡된 시장의 전형이다.

프랜차이즈의 착취성을 보여주는 증거는 또 있다. 공정거래위원회가 지난 9월 발표한 국내 10대 프랜차이즈 커피브랜드의 3.3㎡당 인테리어 비용을 살펴보면 백종원씨가 운영하는 백다방이 805만원으로 가장 비쌌고 카페베네(602만원)-탐앤탐스(574만원) 순이었다. 반면 파스쿠찌(490만원)-이디야(500만원)-할리스(507만원) 등은 상대적으로 저렴했다.

문제는 동일면적당 비용 차이다. 최대 300만원가량의 격차가 발생했는데 일반 인테리어의 면적당 비용이 200~300만원 정도인 점을 감안하면 최대 3배의 비용이 더 들어가는 셈이다. 프랜차이즈를 선택하는 순간 가맹금이나 설비투자 등의 비용까지 더하면 비프랜차이즈 사업과는 출발선부터가 다르다. 이것은 부조리에 가깝다.



**준비된 창업,
자기만의 해법으로 승부를 걸자**

한 자료에 따르면 10명의 자영업자 중 7명이 3년 안에 폐업한다. 우리나라 자영업 시장이 고용시장의 마지막 단계쯤인 것을 감안하면 폐업자들은 사지

로 내몰리는 것이나 마찬가지다. 그리고 그 숫자가 무려 7할에 달한다. 무서운 숫자지만 많은 예비 자영업자들은 그저 무서움에서 끝나면 안 된다. 이 안에서 자기만의 해법, 즉 '한 줄기 빛'을 발견해야 한다.

(기자를 포함해) 우리네 예비자영업자들에게 중요한 것은 '7'이란 숫자가 아닌 숨겨진 '3'이란 숫자다. 누군가는 그 시장에서 오랜 시간 살아남고 있다. 그들은 등 떠밀려서 자영업 시장으로 유입된 비자발적 창업자가 아니다. 프랜차이즈 등에 업은 이들은 더더욱 아니다. 그들은 자기 이름을 걸고 상인정신으로 무장한 채 자영업 시장에서 승부를 걸고 있는 적극적인 자영업자들이다.

또 다른 지인이 최근 회사를 관두고 1인 화로가게를 열었다. 그의 나이는 올해 38세. 그는 가게를 열기 전 비슷한 가게를 수십 번 찾아가 맛을 보고 인테리어를 공부했다. 그는 5,000만원의 견적을 받았던 인테리어 시공비를 3,000만원에 해치웠다. 그는 "아무것도 모르고 창업을 했다면 초기비용이 지금보다 2배 정도는 더 들었을 것"이라고 술회했다. 그는 2년이란 시간을 투자한 끝에 자신이 사장인 가게를 차렸다. 준비된 창업이라는 점에서 그는 '7'이 아닌 '3'이란 숫자에 가까운 사람이다.☺



자연의 품에 안겨 물고기를 만나러 가다

‘휘리릭~’ 아치를 그리는 플라이 낚시의 묘미

물살은 햇살에 잘게 부서져 실크처럼 반짝이고
바람소리, 물소리를 가르며 ‘휘리릭’ 아치를 그리는
낚싯줄은 물살을 따라 움직이며 물고기를 유혹한다.
대자연의 품속에서 하나되어 빈손으로 왔다 빈손으로
돌아오는 플라이 낚시를 시작한다. 절경으로 둘러싸인
맑은 계곡의 한가운데서 낚싯대를 멋지게 휘젓는
모습을 상상하며 플라이 피싱(Fly Fishing)의 세계로
들어가 보자.

글/정현주



플라이 낚시, 일반 낚시와 어떻게 다를까?

‘플라이 낚시’ 하면 일반인에게는 생소하지만 영화 ‘흐르는 강물처럼’에서 브래드 피트가 몬태나 강에서 송어를 멋지게 낚던 장면을 떠올리면 쉽게 가늠이 될 것이다. 플라이 낚시는 한마디로 작은 날벌레 모양을 띤 가짜 미끼로 물고기를 잡는 낚시다.

플라이 낚시는 두껍고 무거운 라인(낚싯줄)을 캐스팅으로 원하는 곳까지 날려 보낸 다음 가짜미끼인 플라이혹으로 물고기를 잡는 낚시다. 일반 낚시와는 달리 곤충의 모양을 한 인조 미끼를 쓰지 않고, 잡은 고기를 바로 놓아 주기 때문에 물을 오염시키지 않는 자연친화적인 낚시다.

플라이 낚시는 대상 어종에 따라 여러 가지 방법으로 수백 년간 숙성되어온 낚시이기 때문에 일반 낚시와 달리 섬세하고 테크닉이 방대해 한 번에 모든 장비에 대한 정보와 기술을 배우기는 어렵다. 물고기의 생리와 그 지역의 자연적 생태를 잘 알아야 낚시를 할 수 있기 때문이다.

가장 먼저 어종을 선정하고 어종의 특성에 맞는 미끼와 장비를 구입해 낚시법을 활용해야 하기 때문에 어종에 대한 공부 필수인데, 이 부분이 바로 플라이 낚시의 가장 큰 매력으로 꼽힌다. 일반 낚시는 사람들의 편의에 맞춘다면, 플라이 낚시는 사람보다 물고기의 습성에 맞춘다. 플라이 낚시의 기본 예절은 ‘Catch-and-Release’로 정리되는데 이는 손맛만 보고 놓아주는 것이다.



and-

기초 장비와 기술은 무엇이 필요할까?

플라이 낚시를 즐기기 위해서는 우선 기초 장비를 구입해야 하며, 곤충 모형 미끼를 물고기가 있는 곳에 던지기 위한 기술을 익혀야 한다. 장비 가격은 내구력과 외산이나, 국산이나에 따라 다르고 명품 등으로 구분할 수 있으나 초보자는 35만원 내면 기초 장비를 충분히 갖추실 수 있다.

기초 기술을 배우기 위해서는 플라이 낚시 전문숍을 통해 기초 장비(플라이데, 플라이릴, 플라이라인, 플라이)를 구입하면서 캐스팅 지도를 요청하면 쉽게 배울 수 있다. 미끼를 원하는 곳까지 던지는 것을 '캐스팅(낚싯줄 던지기)'이라고 하는데, 거의 무게가 나가지 않는 털바늘 미끼를 원하는 곳까지 보내기 위해 무거운 줄을 날리는 독특한 기술이다.

플라이 낚시를 하려면 낚싯대를 휘두르는 법이나 각종 낚시도구를 잘 다루는 일도 중요하지만 산천어, 송어, 갈겨니 같은 우리 토종 물고기들의 생태도 이해해야 한다. 또 이들 물고기의 먹이가 되는 각종 낱벌레의 습성이나 생태까지도 알아야 한다.

플라이 낚시는 낚싯대(로드)와 릴, 라인, 인조미끼 등 기본 장비만 갖추면 시작할 수 있다. 캐스팅 기술이 늘고 플라이 낚시에 어느 정도 익숙해지면 각종 인조미끼를 스스로 만드는 기술도 익힐 필요가 있다.



어디서 무슨 고기를 잡을까?

플라이 낚시는 물이 있는 곳이면 어디서나 할 수 있지만 '자연과 호흡한다'는 플라이 낚시의 진정한 의미에서 본다면 깊은 계곡이 주요 낚시터이다. 강원도 인제의 내린천 덕풍계곡, 충주호 상류의 삼탄여울 등 전국 주요 계곡 어디에서나 플라이 낚시를 할 수 있다.

플라이 낚시는 수도권이 발달했다. 루어와 다르게 플라이 낚시에 어울리는 주요 어종(산천어, 송어)이 냉수성이기 때문이다. 깊은 계곡이나 북쪽에서 플라이 낚시가 발달한 이유가 여기에 있다. 이맘때는 충주 삼탄 유원지가 낚시하기 좋다.

특히 초가을은 산천어와 송어를 공략하는 것이 좋다. 열목어도 좋지만 2년 전에 멸종위기종으로 지정되어서 잡을 수 없



Release

다. 산천어 포인트는 계곡마다 다르지만 어렵지 않게 찾을 수 있다. 송어는 포인트를 잡기 어렵기 때문에 낚시 전문가와 함께 움직이는 것이 좋다.

그러나 최근엔 가뭄으로 물이 없어 단양역 앞 여울(영춘강에서 충주댐으로 들어가는 물)을 공략하면 좋다. 또 강준치의 산란시기(8월 중순까지)에 맞춰 신탄천 공략도 좋다. 여기엔 눈볼개(잉엇과)도 있다.

플라이 낚시 최고 대상어는 심산유곡에서만 서식하는 산천어, 갈겨니, 송어 등이다. 끄리, 메기, 강준치, 배스 등도 대상어로 꼽힌다. 특별한 여가생활을 즐기고 싶다면 바람소리, 물소리를 벗삼아 자연의 일부가 되어 '휘리릭' 낚시줄을 던져 보자. 



① 낚시대

플라이 낚시대는 길이와 액션, 그리고 번호에 따라 분류한다. 가장 폭넓게 사용할 수 있는 제품은 6번 정도이고, 액션은 패스트 액션 정도의 낚시대를 구입하면 된다. 피스는 2피스부터 8피스까지 있는데 보통 2피스 제품을 구입하는 것이 좋다. 가격은 10만원~1백만원이 넘는 것까지 다양한데, 초보자는 고가의 장비를 구입할 필요는 없다.

② 릴

플라이 릴은 구조는 간단한데 가격은 만만치 않다. 고가의 릴을 구입할 필요는 없고 10만원 안팎의 국산 제품을 선택하면 된다.

③ 라인

라인은 훅이 연결되는 티펫라인, 리더라인, 캐스팅라인, 슈팅라인이 있다. 티펫은 훅이 묶이는 부분, 리더는 티펫과 캐스팅을 연결하는 부분이다. 이런 부분들은 전문 솜에 의뢰해 배워야 줄을 제대로 감을 수 있다.

④ 캐스팅

캐스팅이 되지 않으면 낚시를 할 수 없기 때문에 매우 중요하다. 초보자는 절대 혼자서 캐스팅을 완성할 수 없기 때문에 반드시 전문가의 도움을 받아야 한다.

⑤ 타잉

본인이 필요한 미끼를 직접 만들어서 사용해야 한다. 캐스팅 기술을 익히고 난 후 인조미끼 만드는 기술을 익혀야 한다.

culture

국회문화공간조성기획전 전시 <가을의 온도>

- 기간 : 2016. 11. 2.(수) ~ 11. 30.(수)
- 장소 : 국회의원회관 1층 로비
- 작가 : 김택상 등 15명
- 전시품 : 김택상 <푸른숨빛> 등 회화 15점
- 대여 : 국립현대미술관 미술은행
- 문의 : 국회사무처 홍보담당관실 02-788-2296



국회음악산책 퓨전국악공연 <달의 노래>

- 일시 : 2016. 11. 17.(목), 오후 6시 10분
- 장소 : 국회의원회관 2층 대회의실
- 출연 : 주보라(가야금&노래), 미미(아코디언&피아노), 윤현중(기타&타악기)
- 프로그램 : 달의 노래, 밤의 소나무, 끌림 등 ※ 프로그램은 변경 가능
- 공연신청 : 별도 신청절차 없이 선착순 자유 관람
- 문의 : 국회사무처 홍보담당관실 02-788-3111~2



국회영화상영 영화 <밀정>

- 일시 : 2016. 11. 17.(목), 오후 7시
- 장소 : 국회의원회관 2층 대회의실
- 상영시간 : 140분
- 감독 : 김지운
- 출연 : 송강호, 공유, 한지민, 엄태구, 이설구 등
- 예약 : 이메일(pr2@na.go.kr)로 선착순 접수
(성명, 연락처, 신청매수 필수기입)
- 문의 : 국회사무처 홍보담당관실 02-788-3111~2



국회예산정책처 학술지

예산정책연구 논문 공모

국회예산정책처는 국회의 예산·결산 심의를 지원하고, 국회의 재정통제권을 강화하기 위해 전문적인 연구·분석을 수행하는 재정전문기관입니다.

예산정책연구는 국회 내·외부 전문가들의 예산·결산·기금의 분석, 경제 및 조세·재정정책의 분석, 주요 재정사업 평가 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하며, 2015년 7월 한국연구재단의 학술지 평가에서 '등재후보학술지'로 선정되었습니다.

예산정책연구에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

논문 공모 마감일 및 학술지 발간일

공 모 마감일 상반기 2월 28일, 하반기 8월 31일

학술지 발간일 상반기 5월 31일, 하반기 11월 30일

※ 게재 확정된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급

※ 공모 마감일 이후에도 논문을 투고할 수 있음

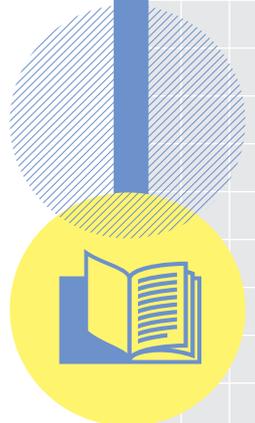
논문 제출 및 문의처

제출방법 E-mail 제출 (journal@nabo.go.kr)

문 의 처 예산정책연구편집위원회

전 화 02-788-4619

홈페이지 www.nabo.go.kr/journal





예산추천
스마트폰으로도 만나보세요!
www.nabo.go.kr
ISSN 1739-5542

심사숙고

深思熟考

깊이 생각하고 신중을 기하여
꼼꼼히 살피는 마음으로 나라살림을 지키고
나라정책의 길잡이가 되겠습니다.

