

BUDGET & POLICY

예산춘추

— 2018 여름호 vol.51 —



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

CONTENTS



NABO 프롤로그

04 NABO Photologue

주요 업무 활동
국제협력



NABO 칼럼

01

09 NABO 특집

2017회계연도 결산심사 방향 | 윤호중
2017회계연도 결산심사 방향 | 장제원
2017회계연도 결산심사 방향 | 정인화
2017회계연도 결산 분석의
주요 내용과 시사점 | 이승재
2017회계연도 총수입 결산 심사의
주요 쟁점과 시사점 | 정문종

34 NABO 논단

지방자치 민선 7기 출범에 즈음한
지방재정 문제에 대한 단상 | 문광민
전과 다른 한·미 금리역전 현상,
종합적인 대응방안 마련해야 | 김종혁
근로시간 단축의 필요성과 해법 | 박수근



의정활동지원 재정전문기관 NABO

02

47 제헌 70주년 기념
국가재정 대토론회

50 NABO 업무

NABO에서 우리나라의
성장전략을 모색합니다

53 최신 분석보고서 소개

예산춘추 2018 여름호 vol.51

발행일 2018년 8월 23일(통권 제51호) **발행인** 김춘순 국회예산정책처장 **편집인** 송수환 기획관리관 **예산춘추 편집위원회 위원장** 송수환 기획관리관 **위원** 김성완 총무담당관, 임명현 정책총괄담당관, 윤성민 추계세제총괄과장, 심혜정 소득법인세분석과장, 진익 경제분석총괄과장, 임재금 인구전략분석과장, 윤동한 예산분석관, 최선웅 추계세제분석관, 모주영 경제분석관 **간사** 권순영 기획예산담당관 **주소** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 국회예산정책처 **전화** 02-788-4619 **팩스** 02-788-4686 **홈페이지** www.nabo.go.kr **디자인·제작** ks센세이션(02-761-0031)



OECD 독립재정기구 회의 특집

03

63 첫 번째 이야기

회의 개최기

69 두 번째 이야기

주요 독립재정기구 대표단 양자 면담



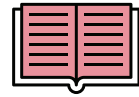
NABO 人side

04

77 NABO와 사람들

경제분석국

81 NABO 인사 동정



재정·경제 지식 노트

05

83 동화 속 재정·경제 이야기

부지런한 흥부는 왜 가난할까?

86 문화 행사



NABO Photologue

주요 업무 활동



01

20대 국회 후반기 국회의장 업무보고

김춘순 처장 등 국회 소속 기관장은 문희상 의장을 대상으로 기관의 업무현황과 주요사업 추진계획, 비전 등을 보고했다.

02

문희상 국회의장 NABO 순시

문희상 의장은 취임 후 국회 소속기관 순시를 실시했다. NABO를 방문한 문 의장은 기관 현안과 애로사항을 청취하고, 예산·재정·경제를 분석하는 과를 방문하여 직원들을 격려했다.





03

제헌 70주년 기념

국가재정 대토론회 개최

제헌 70주년을 맞아 국회와 학계가 함께 모여 지난 70년간의 한국재정을 되돌아보고, 변화하는 정책 환경 속 국가재정의 새로운 패러다임을 논의하기 위해 국가재정 대토론회를 개최했다.

04

2018년도 제1차

예산정책자문위원회 개최

2018년도 제1차 예산정책자문위원회에 정해방 위원장 등 10인의 자문위원이 참석해 하반기 NABO의 업무 방향 등을 논의했다.



05

임용장 수여식

김춘순 처장은 전입 및 신규채용 직원들을 환영하는 임용장 수여식을 진행했다. 이번 수여식을 통해 NABO 직제개편 1주년을 맞아 직원들과 소통하고 화합하는 시간을 가졌다.



국제협력

01

제10회 OECD 독립재정기구 회의 개최

7월 2일부터 4일까지 아시아 최초로 「제10회 OECD 독립재정기구 회의」를 열었다. 이번 회의는 역대 최대인 36개국과 EU·IMF 등 10개 국제기구·기관이 참가해 각국의 재정건전성 제고 등 바람직한 재정 운용 방향을 논의했다.



02

제10회 OECD 독립재정기구 회의 각국 대표단 JSA 현장시찰

「제10회 OECD 독립재정기구 회의」를 마친 각국 대표단은 JSA 현장시찰을 진행했다. 대표단은 안보견학관, 자유의 집 견학을 통해 세계 유일의 분단 국가로서 한반도 평화를 위해 노력하는 한국을 체험하는 시간을 가졌다.





7월 4일 미국 의회예산처 처장 면담

03

제10회 OECD 독립재정기구 회의 대표단 양자 면담

김춘순 처장은 미국 의회예산처 키이스 홀(Keith Hall) 처장, OECD 예산·공공지출국 존 블론달(Jón Blöndal) 국장, 영국 예산책임처 로버트 초트(Robert Chote) 처장 등 8개 대표단과의 양자면담을 통해 주요 현안을 공유하고, 각 기관 간 협력을 도모하는 시간을 가졌다.

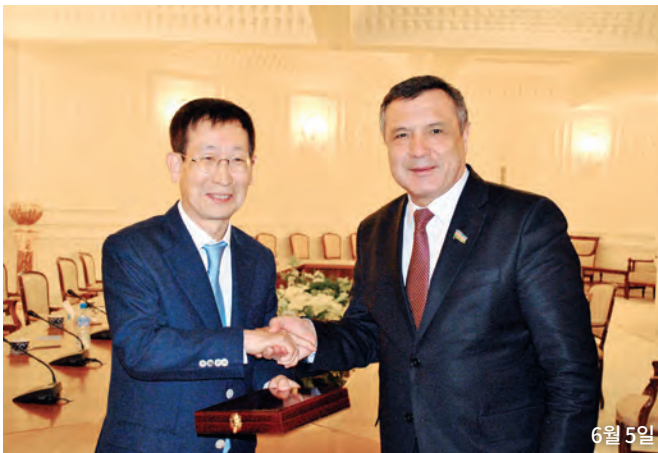
04

브라질 독립재정기관(IFI)과 상호협력 양해각서(MOU) 체결

NABO는 제10회 OECD 독립재정기구 회의를 계기로 브라질 IFI와 상호협력을 위한 MOU를 체결했다. 김춘순 처장과 브라질 IFI 펠리페 살토(Felipe Salto) 처장은 기관 경험을 공유하고, 양국 예산 제도의 차이점에 대해 논의했다.



7월 2일



6월 5일

05

우즈베키스탄 하원의장 예방

김춘순 처장은 우즈베키스탄 하원을 방문하여 누르딘존 이스마일로프(Nuridinjon ISMAILOV) 의장 및 관련 위원장들과 NABO의 경험과 노하우를 공유하고 예산 심의제도 발전방안에 대해 논의하는 시간을 가졌다.

PART 01



09

NABO 특집

2017회계연도 결산심사 방향 | 윤호중

2017회계연도 결산심사 방향 | 장제원

2017회계연도 결산심사 방향 | 정인화

2017회계연도 결산 분석의 주요 내용과 시사점 | 이승재

2017회계연도 총수입 결산 심사의 주요 쟁점과 시사점 | 정문종

34

NABO 논단

지방자치 민선 7기 출범에 즈음한

지방재정 문제에 대한 단상 | 문광민

전과 다른 한·미 금리역전 현상,

종합적인 대응방안 마련해야 | 김종혁

근로시간 단축의 필요성과 해법 | 박수근

2017회계연도 결산심사 방향



글
국회 예산결산특별위원회
간사·더불어민주당
윤호중

국회는 2017회계연도 결산심사를 앞두고 있습니다. 2017년 예산은 탄핵 후 문재인 정부가 들어선 이후 편성한 첫 예산이었습니다. 국회의 심의를 거쳐 국가재정 400조 원 시대에 접어든 예산이기도 합니다.

국민경제를 운영하고 있는 주체는 가계와 기업, 정부로 나뉩니다. 그중 정부는 가계와 기업으로부터 거둔 조세수입을 공공재와 공공서비스를 제공하기 위해 지출합니다. 국방·외교·치안 등 국가의 유지, 연구개발(R&D) 등 경제성장을 위한 기반 조성, 교육 및 사회복지 수요의 충족 등이 국가의 재정이 필요한 곳입니다.

문재인 정부와 더불어민주당은 국민과 약속한 공약을 달성하기 위해 중장기 재정건전성을 유지하는 범위 내에서 민간부문의 경제활력 제고와 서민생활 안정에 방점을 두고 재정지출 규모를 최대한 확장적으로 편성해오고 있고 2017년 예산

도 같은 기조 아래에서 편성된 예산입니다.

재정은 정부가 대내외 여건에 따른 경제·사회 구조 변화에 가장 적극적으로 대응할 수 있는 수단이기에, 그 수단을 어떤 목표에 맞게 가지고 쓰느냐에 따라 국가의 미래와 국민의 삶이 변화됩니다. 문재인 정부와 더불어민주당은 국민들로부터 거둔 소중한 재정을 일자리 창출과 수출·중소기업의 경쟁력 강화, 지역경제 활성화, 미래성장동력 확충 등 경제활력 제고와 저출산 극복, 맞춤형 복지 확대 등 민생안정, 국민 안심 사회를 구현하기 위해 투자했습니다.

경제 활성화와 복지 확대를 위한 확장적 재정 정책을 펴기 위한 전제조건은 불필요한 예산을 줄이는 것입니다. 즉, 재량지출 구조조정을 통해 한정된 재원을 효율적으로 배분하고 유사·중복 사업을 통폐합해 재정낭비 소지를 제거해야 합니다. 2017년 불용예산은 2.0%(7.1조 원, 전년



대비 △3.8조 원)로 2012년 이후 최저 수준입니다. 문재인 정부에서 예산편성 당시부터 불필요한 예산을 최대한 줄여서 편성했음을 보여주는 지표라 할 수 있겠습니다. 2018년과 2019년 예산을 편성할 때에도 문재인 정부와 더불어민주당은 부진 사업의 철저한 관리, 집행 애로 해소 등 내실 있는 재정집행으로 이월·불용액을 최소화해 나갈 계획입니다.

그러기 위해선 결산심사가 매우 중요합니다. 내년 예산을 편성하는 것보다 중요한 것이 이미 쓴 예산에 대해 꼼꼼하게 심사를 해서 불필요한 예산 낭비를 막고, 목표한 성과를 내지 못한 사업에 대해 예산을 투입하지 않는 것입니다. 그런데 국회는 물론 언론이나 국민의 관심을 가장 받지 못하는 것이 결산심사라는 점은 안타까운 일입니다. 쉽게 말해 ‘이미 쓴 돈인데 어쩔 것이냐’는 식입니다. 결산심사 기간도 항상 촉박하게 잡히기 일쑤입니다. 모든 언론과 국민들도 앞으로 편성될 예산에만 더 큰 눈과 귀를 기울입니다. 국회의원들도 마찬가지입니다. 본인 지역 예산을

챙겨야하기 때문입니다. 결산심사를 통해 실제 현장에서 예산이 어떻게 쓰였는지 심사하고, 해당 예산 사업의 성과를 평가해야지만 더 나은 예산 편성방향을 모색할 수 있습니다. 그렇기 때문에 집권여당의 예산결산특별위원회 간사로서 저는 이번 2017년 결산심사에서 다음과 같은 측면을 꼼꼼히 살펴보고겠습니다.

첫째, 일자리 예산이 현장에서 제대로 쓰였는지 점검할 것입니다. 문재인 정부는 청년의 미래를 위한 일자리 창출에 큰 관심을 가지고 2017년 예산을 편성했습니다. 고용서비스 등 성과 높은 사업 중심으로 10% 이상 확대하였고, KDI 심층평가 결과를 토대로 사업 효율화도 함께 추진했습니다. 사물인터넷 융합기술 개발, VR, 게임 등 청년 유망산업의 일자리 확대와 창업성공패키지, 대학창업펀드 신규 도입, 창업선도대학 확대, 사회맞춤형학과 신규 지원, 일·학습 병행제 참여기업 확대, 경력단절여성 지원을 위한 고용유지지원금, 노인일자리 확대 예산, 고용복지센터, 일자리 종합 포탈 구축 등 다양한 일자리 창출을 위

해 투입된 예산이 현장에서 제대로 쓰였는지 살펴보고, 어떻게 하면 향후 더 효율적으로 쓰일 수 있을지에 대해 꼼꼼하게 평가하겠습니다.

둘째, 경제 살리기 예산에 대해 면밀히 평가하겠습니다. 우리 경제의 새로운 미래성장동력 창출을 위해 편성된 예산과 수출중소기업, 지역 경제 지원을 위해 편성된 예산들을 잘 검토해서 적재적소에 쓰일 수 있도록 더욱더 노력하겠습니다. 2017년 예산에서는 미래 대비 국가전략 기술 확보와 지역전략산업에 집중 투자하는 예산, 문화산업 진흥을 위한 각종 관광상품 육성 및 인프라 투자 예산, 글로벌 시장개척 전문기업의 신흥시장 진출 지원 예산, 농식품 수출시장 다변화를 위해 아세안·중동·남미 등 신규 수출 시장 개척 예산, 민간투자주도형 기술창업지원 프로그램 확대, 월드클래스 300 사업, 유망 중소·중견기업 맞춤형 패키지, 소상공인 지원자금 등이 포함되어 있습니다. 최근 거시지표와 체감 경제 간 괴리가 확대되고 민생 어려움이 지속되고 있는 상황에서 향후 우리 경제의 새로운 도약을 위해서는 미래산업에 대한 지속적이고 과감한 투자가 선행되어야 합니다. 미래성장동력 창출을 위해 예산이 투입된 사업들이 속도감 있게 추진되어 3%대 성장경로로 갈 수 있도록 기 투자된 예산에 대한 중간 평가와 보완이 반드시 필요합니다.

셋째, 우리 경제의 미래를 위해 저출산 극복 예산과 맞춤형 복지를 통한 민생 안정 예산이 잘 쓰이도록 노력하겠습니다. 출생아 수가 2016년 장래인구 추계 때보다 훨씬 빠른 속도로 줄어 들고 있습니다. 올해 출산율이 1.0명 수준에 근접할 것으로 전망되는 등 생산가능인구 소멸 문제

가 심각한 수준입니다. 국가의 존속에 가장 기본적인 요소는 국민입니다. 국민의 수가 줄어들면 생산가능인구가 줄어들고 내수시장이 더욱 축소되어 경제가 침체에 빠지게 됩니다. 이를 위해 정부는 향후 전폭적인 저출산 극복 예산과 복지예산을 편성할 것입니다. 그간의 저출산 극복 지원 예산과 생애주기·수혜대상별 맞춤형 복지 예산, 복지·의료 사각지대 해소 예산별로 더욱 필요한 곳에 집중해 과감하게 투자할 수 있도록 이번 결산심사시 예산별 효과를 꼼꼼하게 분석하겠습니다.

우리 앞에 놓인 과제가 많습니다. 일자리 창출, 경제 회복, 저출산 극복 등 늘어나는 지출 소요에 대응하기 위해 정부는 부처 자율적으로 불요불급한 재량지출을 구조조정하고 있지만, 아직도 성과가 미흡하거나 유사·중복사업이 많습니다. 결산심사에서 꼼꼼한 분석과 과감한 지출 구조 조정에 따라 절감된 재원을 일자리 사업, 성장동력 확충, 신규 사업에 재투자될 수 있도록 하겠습니다.

가계부를 잘 쓰고 지난 살림을 돌아보는 것이 가계 운용의 기본입니다. 그간의 행정편의적으로 발생한 예산 편성과정에서의 비효율을 청산하고 더욱 효과적으로 내년 살림을 잘 꾸릴 수 있도록 철저히 결산심사에 임하겠습니다. 국민들이 내주신 세금을 국민이 체감하는 삶의 질 개선을 위해 소중히 사용하겠습니다. 이번 2017회계연도 결산심사가 다가올 2019년 예산편성에 좋은 방향으로 이어지도록 집권여당의 예산결산특별위원회 간사 역할에 최선을 다하겠습니다. 국민 여러분의 많은 관심과 응원이 필요합니다.🌈



2017회계연도 결산심사 방향

문재인 정부 1년, 국민께 “제대로” 보고 드립니다



2017회계연도 결산심사의 의의와 중요성

20대 후반기 국회가 국민이 낸 세금의 뜻 그대로 예산이 정직하고 성실하게 집행되었는가를 검사하는 ‘결산’ 업무로 포문을 열게 되었습니다. 대외적으로 글로벌 무역갈등과 국제 금융 시장의 불안정성이 높고, 대내적으로는 최저임금 인상, 근로시간 단축 등으로 대량실업과 경기침체의 장기화가 우려되는 상황입니다. 극복해야 할 경제 악재의 파고가 높아지는 가운데, 470조 원 규모의 국가 예산을 심의·의결하는 국회 예산결산특별위원회의 자유한국당 간사를 맡아 책임을 통감합니다.

정부 예산은 당장 작은 숫자 하나의 차이로도 국민 개개인의 경제생활에 막대한 영향을 미치기에, 제대로 된 결산심사를 통해 나라 살림이 국민의 의사를 반영하여 옳은 방향으로 꾸러질 수 있

도록 마음을 모으는 것이야말로 국회가 해야 할 본연의 업무임을 숙지하고 있습니다. 본 결산 심사가 단순 회계감사의 역할에서 나아가 올바른 재정 운용의 마중물이 될 수 있도록 전심전력(全心全力)을 다해 성실하게 살피어 지휘하겠습니다.

무엇보다 이번 회계연도는 문재인 정권 출범 1년의 첫 결과물입니다. 결산심사 본연의 목적에 부합하기 위해서 ‘나라를 나라답게’ 만들겠다는 문재인 정권의 국정운영 기조가 국가의 영속을 위협하지 않도록 재정적 한계를 준수하며 그 의도를 구현하고 있는지 정확하게 들여다볼 필요가 있습니다.

문제의 인식 :

첫 단추의 중요성, 2017년도 추경안

문재인 정부의 행정부는 집권한 지 채 한 달

※ 역대 정부 첫 추경안
국회제출 시기
노무현 정부 2003. 6. 5.
이명박 정부 2008. 6. 20.
박근혜 정부 2013. 4. 18.

이 되지 않은 시점에 초고속으로 11.2조 원 규모의 추경안을 편성하여 국회에 제출했습니다(2017. 6. 7.). 이는 역대 정권 중 집권 직후 가장 초단기로 편성한 추경예산이라는 점에서 전례 없는 기록입니다.

당시 행정부는 문재인 정권의 최우선 국정과제인 일자리 창출을 지원하기 위해 청년실업률 상승을 명분으로 11만 개 이상의 일자리 창출을 호언장담했으며, 청와대 또한 이에 발맞추어 신속한 추경안 처리를 강하게 추진한 바 있습니다. 자유한국당을 비롯한 야당과 경제전문가들이 한 목소리로 추경편성의 법적 구성요건이 성립하지 않은 점을 비롯하여, 추경안의 핵심 사업인 ‘공공부문 일자리 확대’가 대한민국의 일자리 문제 해결을 위한 지속가능하고 근본적인 대책이 될 수 없음을 강력하게 비판했지만 브레이크를 걸지 못했습니다.

결국 그 결과가 밝지 못합니다. 문재인 정권은 근래 집권 1주년을 기념하며 「문재인 정부 1년 국민께 보고드립니다」, 「숫자로 보는 문재인 정부 1주년」 등 각종 홍보물을 만들어 발표했지만 당초의 기세와 달리 성과가 초라합니다. 추경예산을 강행할 당시 정부가 명분으로 내세웠던 사업들이 정작 성과로서 거론되지 못했습니다. 홍보물을 들여다보면 청년실업률 해소를 비롯한 일자리 창출, 경제지표 상승, 가처분소득 증가와 같이 국민들이 진짜 먹고 살기 좋아졌다는 증거가 되는 수치들은 찾아볼 수 없고, 오로지 국민 혈세로 충당된 각종 수당 지급 내역을 비롯해 선심성 정책 홍보만이 빈 칸을 메우고 있습니다.

자고 일어나면 줄어드는 일자리와 소득에 반해 실업률과 폐업률만이 연일 고공 행진하는 작

금의 현실이 과연 ‘사람이 먼저’인 ‘나라다운 나라’의 모습인 것인지 되묻지 않을 수 없습니다. 먹고 살기 힘들다며 아우성치는 민심의 소리가 정작 이 정권의 귀에 전혀 들리지 않는 것은 아닌지, 현 경제상황의 위태로움에 귀를 막고 본인들 귀에 단 소리만 골라 들으며 현실을 외면하는 것은 아닌지 우려됩니다.

결산심사 방향: 법과 원칙에 근거한 재정운용실태 점검

결산은 직전 회계연도 동안 이루어진 국가의 수입과 지출 실적을 확정적 계수로 표시하여 공표하는 행위입니다. 국가의 정책이나 사업은 예산을 통해 구체화되고 행동에 옮겨지기 때문에 예산 집행 이후 잘된 것과 잘못된 것을 가려 결과를 정확하게 평가하여 예산이 적법하게 운용되었는가를 검증하고 다음 해 예산 운영에 기초가 될 자료를 만드는 등 업무의 중요성은 아무리 강조해도 모자람이 없습니다.

자유한국당은 금번 2017년도 결산심사를 통해 문재인 정권의 재정정책의 방향성을 전면 재점검하고, 정책적 불합리가 발생한 부분에 대해 과정과 내용으로 나누어 꼼꼼히 짚어볼 계획입니다. 이를 위해 행정부가 동 회계연도 예산안을 편성하며 밝힌 예산안 기본방향과 중장기 국가재정운용계획을 바탕으로 실효성 있는 결산 심사를 진행하겠습니다.

아울러 관련 법률과 재정 운용의 원칙에 근거하여 지난 1년간 국민의 혈세로 이루어진 국가

재정이 꼭 필요한 곳에 올바르게 사용되었는지, 중장기적 관점에서 국가의 영속을 담보로 재정 건전성을 준수하였는지, 새 정부의 공약 이행을 위해 무리하게 추진된 부분은 없는지 철저히 감시하겠습니다.

그 시작은 문재인 정부의 첫 번째 추경 예산에 대한 점검이 될 것입니다. 이에 대한 쟁점사항은 다음과 같습니다.

① 2017년 추경 예산의 적법성 여부

2017년 추경 예산은 크게 두 가지 부분에서 위법적 요소가 발견됩니다.

우선 추경 편성의 요건을 충족하는가의 여부입니다. 국가재정법 제89조1항은 추경편성 요건으로 “경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생”한 경우에 한정하도록 명시하고 있습니다.

그러나 추경안 편성 당시 우리의 경제여건은 침체의 국면이라 보기 어렵습니다. 오히려 수출 증가세에 따른 생산·투자 회복, 성장세가 나타나고 있는 상황으로 기재부 또한 유사한 시기에 발간한 「최근 경제동향 그린북 5월호」를 통해 동일한 전망으로 경기를 예측한 바 있습니다.

예산의 편성 내역 또한 부적절합니다. 문재인 정부는 '17년 추경안에 공공부문 일자리 확대 예산을 대폭 편성하였습니다. 공공부문의 일자리는 한번 늘어나면 국가 예산이 지속적으로 투입될 뿐만 아니라 사실상 줄어드는 것이 불가능하기 때문에 국민들에게 영구적인 부담을 떠안길 수 있습니다. 따라서 동 사업은 정부 본예산에 반영하여 정상적으로 심의를 거쳐 신중하게 추진되어야 합니다.

추경은 용도가 정해진 국가의 예산이 이미 실행 단계에 들어간 뒤에 부득이하게 필요하고 불가결한 경비가 발생했을 때, 정부가 예산을 추가 변경하여 국회에 제출하고 의결을 거쳐 집행하는 예산입니다. 다음연도 예산편성을 기다릴 수 없는 시급성이 있는 사업을 위해, 당해 연도 내에 소진을 위해 긴급히 편성하는 재원입니다. 이를 알고도 본예산에 반영하여야 마땅한 사업들을 추경을 통해 대거 편성한 초법적 행위에 대해서는 책임을 물어야 하는 것이 마땅합니다. 무엇보다 대통령의 최우선 국정과제라는 명목하에, 미래 재원을 끌어다 쓰면 결국 그 부담은 고스란히 우리 미래 세대들이 지게 됩니다. 국가의 존속을 위한 법리와 원칙을 가볍게 여기는 정권이 궁극적으로 지향하는 바가 무엇인지, 그 과정에 국민은 어떤 의미로 존재하는지 돌아볼 필요가 있습니다.

② 추경 예산의 실효성과 지속적인 예산 낭비에 대한 우려

실제 2017년에 집행된 추경예산 중 현 정권이 역점적으로 공을 들인 청년일자리 사업 대다수가 실효행률이 부진한 것으로 확인됩니다. 집행가능성을 제대로 검증하지 않은 채 성급히 추진을 서두른 결과입니다. 보여주기 위한 선심성 정책으로 인해 국민 혈세가 허투루 낭비된 것은 아닌지 관련 내역들을 면밀히 들여다보아야 합니다.

나아가 일부 부처에서 해당 사업 예산의 낮은 실효행률과 저조한 성과 등을 수치로 확인하고도, 사업 재고는커녕 일방적인 지원기준 완화 등을 통해 지원을 대폭 확대하고 있어 매우 우려됩니다.

〈표〉 2017 추경 사업 대표적 집행 부진사업

(단위 : 억 원)

부처	사업명	'17 본예산 (A)	추경증가분 (B)	합계 (A+B)	불용액	실집행액 (%)
중기부 (추경 신규)	세대융합 창업캠퍼스 *「시니어창업지원」 내 사업	-	127	127	91	36 (28%)
고용부 (추경 신규)	청년구직촉진수당	-	681	681	318	363 (53%)
고용부 (추경 신규)	중소기업 청년 추가고용 장려금 ('2+1 추가 고용제')	-	48	48	31	17 (36%)
고용부 (계속사업)	청년내일채움공제	1,718	455	2,173	1,034	1,138 (52%)
국토부 (추경 신규)	수요자중심형 도시재생		320	320	230	90 (30%)
국토부 (추경 신규)	주거환경관리사업		64	64	51	13 (20%)
국토부 (추경 신규)	도시철도 승강장 스크린도어 안전보호벽 개선지원		284	284	278	6 (2.6%)

니다.

그 단적인 실례가 고용부의 ‘중소기업 청년 추가고용 장려금’ 사업입니다. 2017년 추경에 신규로 편성된 해당 사업은 이미 국회 심의 과정에서 예산 규모를 원안 대비 대폭 삭감한 바 있습니다. 실집행률 또한 36%에 불과하여 사업 재고를 전면 검토해야 마땅합니다. 그런데도 정부는 2018년 또다시 추경을 편성하면서 동 사업의 지원기준을 대폭 완화하고 지원 단가까지 상향시켰습니다. 이 정권의 재정 운용의 기준과 잣대가 무엇인지 상식선에서 납득하기 어려운 부분입니다.

향후 처방 : 장기재정전망에 대한 고려 없는 재정확대 기조 감독 강화

앞서 2017년 추경안 심의 당시 자유한국당

은 문재인 정권의 공무원 증원방안에 대해 실무부처에서 구체적인 종합계획을 제출해 줄 것을 강력하게 요구하였습니다. 결국 ‘조삼모사’격으로 국민의 세금으로 모든 것을 충당하게 될 것이 자명하기 때문입니다. 제1야당으로서 정부와 여당의 독주로 인한 혈세 퍼주기 일자리 사업들을 끝내 막아내지 못한 점은 참으로 아프게 생각합니다.

이에 금번 2017회계연도 결산을 심사함에 있어서, 공약 이행을 명분으로 하는 정부의 근시안적인 재정정책이 향후 우리나라 경제에 얼마만큼 부담으로 작동할 것인지 전 부처에 걸쳐 모든 사업을 저인망 형식으로 수색하여 시정토록 하겠습니다. 아울러 국민의 눈높이를 최우선 기준으로 삼아 잘못된 방향인 줄 알면서도 정권의 이해득실에 발맞춰 국민을 외면하고 공무의 도리를 다하지 않는 행정부에게도 그 책임을 강하게 묻겠습니다.

제언

나라 살림이 너무 어렵습니다. 세계 경제의 호황 속에서 경제협력개발기구(OECD)가 미국, 일본, 독일, 중국 등 주요 선진국의 경제성장률 전망치를 일제히 상향 조정하고 있는데, 한국은행만 대한민국의 경제성장률을 3.0%에서 2.9%로 하향조정했습니다. 집권 초기 요란하게 광고하던, 청와대 여민관 집무실에 걸렸다는 일자리 상황판은 어느새 오간데 없고, 청년고용률은 여전히 OECD 35개국 중 30위 수준에 그치고 있습니다.

연일 떨어질 줄 모르는 실업률, 하늘 무섭게 올라가는 영세자영업자의 폐업률을 두고 지난 정부 탓, 날씨 탓, 대외 경기 탓을 반복한다고 해결되는 것은 없습니다. 정부와 여당은 이번 결산심사 과정에서 야당과 함께 머리를 맞대어 재정

운용의 전반에 대해 면밀히 검토하고, 문제를 찾아 해결하는 데 힘을 모아주기 바랍니다. 연일 악화일로를 거듭하고 있는 나라 경제의 파국을 막고 불안한 민심을 달래는 데에 더 이상 정쟁이나 당리당락이 있어서는 안 됩니다. 나라와 국민을 위한다는 목적은 같은데 방법이 달라도 너무 다릅니다. 결과적으로 그 모든 답답함이 전부 국민들의 몫으로 돌아가게 되어 송구스럽습니다.

이번 결산심사만큼은 국민들께 달라진 국회의 모습을 선보이는 새로운 장(場)이 되기를 희망합니다. 지난 1년, 우리 국민들께서 나라 살림이 어떻게 운용되어 왔는지 아실 수 있도록 이번 결산심사 과정을 통해 “제대로” 보고 드립니다. 현명하게 나라 살림을 꾸려 국민의 힘이 되는 ‘국회 예산결산특별위원회’가 될 수 있도록 저 또한 간사로서의 소임을 다하고 성숙한 자세로 최선을 다하겠습니다. 



2017회계연도 결산심사 방향



들어가며

정부 재정의 중요성

자영업자의 폐업률이 역대 최고치를 경신하고, 이상기후로 농어민의 시름이 깊어가는 등 서민의 살림살이가 너무나 어렵습니다. 이러한 엄중한 시기에 2017년에 연이어 예산결산특별위원회 위원으로서 의정활동을 하게 되어 무거운 책임감을 갖게 됩니다.

국가는 국민과 기업에게 세금을 거두어 공공재를 제공합니다. 한 나라의 경제주체는 가계, 기업, 정부로 구성되는데 경제주체로서 국가는 자원배분기능, 소득분배기능, 경제안정 및 성장 기능을 담당하고, 이러한 활동은 실제로 예산을 편성하고 조세를 거두며 예산을 집행하는 활동을 통해 이루어집니다. 따라서 정부예산 운영은 재정

자원의 흐름을 효율적으로 관리하여 정부활동의 성과를 높이는 것에 중점을 두어야 합니다.

민주주의 국가에서 정치인들은 선거를 통해 국민에게 선택받기 위하여 국민에게 많은 약속을 합니다. 문재인 정권도 국민의 선택을 받기 위해 많은 약속을 하였고, 그 약속들을 지키기 위하여 다양한 사업을 시행하고 인력을 충원하겠다고 밝혔습니다. 이와 같은 정권의 공약이행의지는 정부가 편성한 예산안 심의를 통해 확인할 수 있으며, 결산심사는 국가가 실제로 공약이행을 성실히 하였는지 수치로써 검토하는 과정이라 할 수 있습니다.

결산심사의 중요성

그러나 우리 국회의 결산심사는 요식행위에 그

쳐 재정효율의 제고라는 그 기능을 하지 못하고 있다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔습니다. 실제 우리 국회의 결산심사는 예산심의와 대조적으로 국민의 관심에서 조금 멀리 떨어져서 진행되었습니다. 결산심사 기간부터 상임위의 경우 평균 3일, 예결위는 평균 5일이 소요되어 투입되는 시간이 절대적으로 부족한 상황입니다. 이를 개선하여 결산심사의 효용성을 제고하고자 개헌을 포함한 다양한 제도 개선의 의견이 지금도 제기되고 있는 형편입니다.

이렇듯 예산안 심의에 비하여 상대적으로 가볍게 여겨지고 있지만, 국회 결산심사는 매우 중요한 기능들을 가지고 있습니다. 이를 살펴보면, 첫째, 결산심사는 그 과정을 통해 정부가 입법부 의도대로 예산을 집행하고 재정적 한계를 지켰는가를 확인함으로써 간접적인 행정통제의 역할을 수행합니다. 둘째, 결산은 국회가 승인한 예산 목적과 합치되게 집행이 이루어졌는가를 심사함과 동시에 행정효과를 측정하고 경제적 효용성을 확인하는 계기로써 결산 승인은 국회에 의한 정부성과 평가 기능을 수행할 수 있습니다. 셋째, 결산은 예산집행의 실적에 관한 재정보고서를 작성하여 이를 차기 예산편성, 예산심의, 재정계획 수립 등에 환류하여 보다 합리적이고 효율적인 재정운영을 도모하는 데 기여합니다. 넷째, 국회의 결산 승인을 통하여 국민들에

게 예산집행 및 재정 운용의 결과를 공개하는 역할을 할 수 있습니다.

민주평화당은 현행 결산심사제도의 한계에도 불구하고 2017회계연도 결산심사가 그 기능에 따라 충실하게 이루어질 수 있도록 최선을 다할 것입니다. 이하에서는 이번 결산심사의 주요점과 방향에 대한 소견을 밝히도록 하겠습니다.

2017회계연도 결산심사 방향

추경에 대한 면밀한 심사

첫째, 2017년도 추가경정예산의 집행내용을 면밀히 살피겠습니다. 올해 5월 21일 3조 8,179억 원 규모의 추가경정예산안이 국회 본회의를 통과하였습니다. 문재인 정부의 두 번째 추가경정예산이었습니다. 최근 10년간 추경은 6번이나 편성되어 추경이 없었던 해가 더 적습니다. 그간의 추경의 사유는 민생안정·경기대책·일자리대책 등으로 국가재정법 제89조가 규정한 요건에 해당하는지를 두고, 그 적법성 여부가 논쟁과 갈등을 야기했습니다. 추경이 긴급한 사안에 대한 예산편성이라는 본연의 취지는 사라지고, 이벤트성 재정의 투입에 그치고 있다는 지적이 나오

〈표 1〉 최근 10년간 추가경정예산 연도별 편성사유

2008년	2009년	2013년	2015년	2016년	2017년	2018년
민생안정	경기대책	경기대책	경기대책	구조조정	일자리대책	청년일자리, 구조조정지역대책

자료 | 기재부

는 이유이기도 합니다.

나아가 정부가 추경을 국회의 예산안 심의를 우회하는 수단으로 악용하고 있다는 지적이 있습니다. 지금까지 추경안은 90번 제출되어 모두 국회를 통과하였습니다. 실제로 올해 추경안에 대해서도 추경의 목적과 무관하게 국회의 반대로 통과되지 못한 예산안의 내용을 분별없이 포함시켰다는 질타가 있었습니다.

2017회계연도 결산심사의 경우, 문재인 대통령이 2017년 5월 10일 취임하였기 때문에 2017년 예산의 편성에 대하여 현 정권은 집행상의 책임만을 물을 수 있습니다. 다만 2017년 6월 국회에 제출한 추경안에 대해서는 편성과 집행 전 과정에 대하여 온전한 책임을 진다고 보아야 합니다. 따라서 올해 결산에서는 추경의 집행현황을 면밀히 살펴 추경의 편성이 불요불급했는지, 2018년도 예산안에 담기는 것이 더 효율적이지 않았는지 살피도록 하겠습니다.

적기심사로 결산의 본연의 기능 회복

둘째, 2017회계연도 결산심사는 법정기한을 준수하여 결산심사로서의 본연의 기능이 발휘되도록 하겠습니다. 현행 국회법 제128조는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까

지 완료하도록 규정하고 있습니다. 그러나 최근 10년간 법정기한을 지켜 결산안이 의결된 것은 2011년이 유일합니다. 국회가 결산심사를 기한 내에 완료하지 못함에 따라, 결산심사 일정과 국정감사·예산안 심사 일정이 중복되는 경우도 발생하였습니다. 그 결과 국민 여론의 관심과 실무자들의 노력이 국정감사와 예산안 심사에 집중되어 결산심사가 본연의 기능을 다하기 어려운 요소로 작용하였습니다. 민주평화당은 결산심사를 임하며 법정기한을 준수하도록 최선을 다하겠습니다.

역대 최고 수준의 재정흑자의 타당성 검토

셋째, 역대 최대의 흑자재정의 적정성을 면밀히 살피겠습니다. 2017년 본예산 총수입은 414.3조 원 총지출은 400.5조 원입니다. 추경을 거쳐 총수입은 423.1조 원, 총지출은 410.1조 원이 되었습니다. 결산은 총수입이 430.6조 원, 총지출은 406.6조 원으로 흑자규모는 약 24조 원에 달합니다. 그러나 가계부채가 1천 450조 원을 돌파하고 실업자 수는 102만 3천 명에 달해 18년 만에 최고 수준을 보이는 등 경제지표는 참담한 상황입니다. 정부의 살림은 풍족해졌지만 가계는 빚

〈표 2〉 최근 10년간 결산보고서 제출일 및 의결일

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
정부 제출일	5. 30.	5. 28.	5. 28.	5. 30.	5. 31.	5. 31.	5. 30.	5. 29.	5. 31.	5. 31.
본회의 의결일	11. 24.	9. 29.	10. 1.	8. 31.	9. 3.	11. 28.	10. 2.	9. 8.	9. 2.	12. 6.

〈표 3〉 최근 10년간 예산 결산 현황

(단위 : 조 원)

연도	본예산		추가경정예산 포함		결산		결산 총수입 - 결산 총지출
	총수입	총지출	총수입	총지출	총수입	총지출	
2017	414.3	400.5	423.1	410.1	430.6	406.6	24.0
2016	391.2	386.4	401.0	398.5	401.8	384.9	16.9
2015	382.4	375.4	377.7	384.7	371.8	372.0	△0.2
2014	369.3	355.8	369.3	355.8	356.4	347.9	8.5
2013	372.6	342.0	360.8	349.0	351.9	337.7	14.2
2012	343.5	325.4	343.5	325.4	341.8	323.3	18.5
2011	314.4	309.1	314.4	309.1	323.0	304.4	18.6
2010	290.8	292.8	290.8	292.8	299.6	282.8	16.8
2009	291.0	284.5	279.8	301.8	276.4	294.0	△17.6
2008	274.2	257.2	274.2	262.8	275.2	259.8	15.4

자료 | 기재부

더미에서 벗어나지 못하고 있는 것입니다.

이는 정부가 역대 최대의 재정지출을 하였음에도 서민경제에 미치는 영향은 미비했다는 것을 방증합니다. 또한 정부의 총수입 증가는 지나치게 많은 세수를 걷어 경제동력을 억제하였다고 볼 수 있습니다. 결산심사를 통해 재정지출이 서민경제 활성화에 보탬이 되었는지 면밀히 살피고, 재정흑자 규모의 적정성을 따지도록 하겠습니다.

예산안 편성지침과 목표에 맞는 성과평가

넷째, 2017년도 예산이 당초 편성지침에 맞게 집행되었는지 그 성과를 세밀하게 심사하겠습니다. 정부는 2017년 예산안을 작성하며 세계 경제 회복세, 정책효과 등으로 소비 등 내수가 개선되고 수출 부진이 완화되며, 세입의 확충노력으로 세입이 다소 개선되었

으나 복지 및 의무 지출, 성장동력 확충 등 지출 요소가 크게 증대될 것으로 2017년도 재정운영 여건을 분석하였습니다.

이에 따라 정부는 2016년 3월 ▲구조개혁과 내수·수출 기반 강화로 경제 역동성을 확산시키고 ▲세출구조조정과 재정위험 선제대응으로 재정건전성을 관리하며 ▲경제·사회구조 변화에 맞추어 재정운용방식을 개선하는 것을 기본방향으로 2017년도 예산안 편성 지침을 공표하였습니다. 또한, 2017~2021년 재정운용 기본방향을 ▲새 정부 정책과제의 차질 없는 이행을 위해 적극적인 역할 추진 ▲Zero-base에서 강력한 양적·질적 구조조정 추진 ▲국민참여를 확대하여 예산과정의 민주성·투명성 제고로 밝힌 바 있습니다.

결산심사를 통해 재정여건에 대한 분석이 정확하였는지, 예산안 편성 지침과 소기의 목적 달성에 적합하도록 예산이 쓰였는지 따지겠습니다. 그리고 단순한 집행을 심사를 넘어 목표한

성과를 달성하였는지 세밀히 살피겠습니다.

차년도 예산안과 연계를 높이는 결산심사

마지막으로, 2019년 예산안의 심의의 방향을 정하는 결산심사가 되도록 하겠습니다. 앞서 밝힌 바와 같이 결산은 차기 예산편성, 예산심의, 재정계획 수립 등에 환류함으로써 보다 합리적이고 효율적인 재정운영을 도모하는 기능을 합니다. 그러나 우리의 현실은 빠듯한 일정과 다른 정치적 쟁점에 함몰되어 결산심사가 본연의 역할을 다하지 못하고 있습니다.

국회 예산심의 과정에 매년 지적되는 사항들이 있습니다. 구체적인 사업성과의 평가 없이 관행적으로 구성되는 예산사업, 집행률이 미진한 상태로 예산 삭감 없이 반복되는 사업, 정책의 목적 달성에 더 좋은 수단이 있음에도 대안의 고려 없이 이루어지는 사업 등이 그것입니다. 소위 '예산 적폐'로 불리는 이러한 악습이 개선되지 않는 것은 결산심사가 면밀히 이루어지지 않았기 때문

입니다. 2017회계연도 결산심사를 통해 2019년도 예산이 정책목표에 부합하고 재정운영이 효율적으로 이루어지도록 꼼꼼히 따져보겠습니다.

마치며

민생 현장에서 경제를 걱정하는 국민들의 목소리를 쉽게 들을 수 있습니다. 서민의 살림살이가 너무나 어렵습니다. 민주평화당은 민생 중심의 정책정당으로서 사회적 약자와 중소상공인, 농어민 등 국민들의 삶의 질 향상을 위해 매진할 것입니다. 정정보다 민생을 더 중요한 가치에 두고 견제와 협치를 통해 어려운 경제의 돌파구를 마련하겠습니다. 2017회계연도 결산심사 기간 동안 촘촘하고 꼼꼼하게 결산심사를 함으로써 국민의 혈세 낭비를 막고, 2019년도 예산이 효율적으로 편성될 수 있도록 최선을 다할 것을 약속드립니다. 





2017회계연도 결산 분석의 주요 내용과 시사점



글

국회예산정책처
예산분석실장
이승재

들어가며

국회의 결산심사는 국민의 소중한 세금을 재원으로 하는 국가 예산이 합법적·효율적으로 집행되었는지 점검하는 동시에, 재정민주주의의 원칙에 따라 국회가 심의·확정한 취지에 부합하도록 집행되었는지를 확인하는 절차다. 국회의 결산심사는 단순히 한 회계연도의 재정집행을 마무리하는 것을 넘어서 다음 연도 예산안 편성 및 심사방향에 영향을 미친다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다.

국회예산정책처는 2017회계연도 국회의 결산심사를 지원하기 위하여 총 23권의 결산 분석보고서를 발간하였다. 결산 분석보고서는 「총괄 분석」(3권), 「총수입 결산 분석」(1권), 「위원회별 분석」(13권), 「공공기관 결산 분석」(3권), 「성인지 결산서 분석」(1권), 「국회시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」(1권), 「결산 분석 종합」(1권)으로 구성된다.

이번 결산 분석보고서는 재정총량에 대한 분석내용을 확대하였고, 일자리·저출산 대책 및 사회적 경제기업 지원사업 등과 같이 주요 정책사업이나 다부처가 공동으로 수행하는 사업을 점검함으로써, 상임위원회의 결산보고서와의 차별화에 중점을 두었다. 또한 국회 시정요구뿐 아니라 부대의견에 대한 후속조치사항을 새롭게 분석하는 한편, 공공기관의 경우에도 개별 사업뿐만 아니라 공공기관 간 기능중복여부 등에 대한 분석을 추가하였다.

2017회계연도 결산 총괄분석

총수입·총지출

2017회계연도 총수입은 양호한 국세수입 실

〈표 1〉 2017회계연도 총수입·총지출 결산

구분	2016년		2017년			전년 대비 (D-A)
	결산(A)	전년 대비	본예산(B)	추경(C)	결산(D)	추경 대비(D-C)
총수입	401.8	30.0	414.3	423.1	430.6	7.5
총지출	384.9	12.9	400.5	410.1	406.6	△3.5

자료 | 대한민국정부, 「2017회계연도 국가결산보고서」, 2018. 5.

적에 힘입어 430.6조 원(추경예산 대비 +7.5조 원, 전년 대비 +28.8조 원)이 수납되었다. 총지출 결산 규모는 406.6조 원(추경예산 대비 △3.5조 원, 전년 대비 +21.6조 원)으로, 추경예산 대비 집행률은 99.1%이다.

재정건전성

총수입 증가 등에 따라 2017년 통합재정수

지(총수입-총지출)는 24.0조 원(GDP 대비 1.4%) 흑자를 기록하였으며, 이는 추경 편성 시의 전망보다 11.0조 원, 2016년 통합재정수지에 비해 7.1조 원 개선된 것이다. 통합재정수지에서 사회보장성기금수지¹⁾를 차감한 관리재정수지는 18.5조 원 적자로, 추경 편성 시의 전망(△28.9조 원)보다 10.4조 원 개선되었으며, 2016년 관리재정수지에 비해서도 4.2조 원 개선된 것이다. 다만, 최근 10년간 관리재정수지는 매년 적자를 기록하고 있다.

국가채무 규모는 660.7조 원으로 추경 편성 시 전망치(669.2조 원)보다는 작은 규모이나 전년(626.9조 원)보다는 33.8조 원 증가하였다. 이는 일반회계 적자보전을 위한 국고채 증가 등에 기인한다. 다만, 2017년 GDP 대비 국가채무 비율(38.2%)은 전년과 동일한 수준을 유지함으로써 2010년 이후 8년 만에 증가세가 중단되었다.

〈표 2〉 2017회계연도 재정수지 현황

구분	2016년		2017년			전년 대비 (D-A)
	결산(A)	본예산(B)	추경(C)	결산(D)	추경 대비(D-C)	
통합재정수지 (GDP 대비)	16.9 (1.0)	13.7 (0.8)	13.0 (0.8)	24.0 (1.4)	11.0 (0.6)	7.1 (0.4)
관리재정수지 (GDP 대비)	△22.7 (△1.4)	△28.3 (△1.7)	△28.9 (△1.7)	△18.5 (△1.1)	10.4 (0.6)	4.2 (0.3)

자료 | 대한민국정부, 「2017회계연도 국가결산보고서」, 2018. 5.

〈표 3〉 국가채무 규모 및 GDP 대비 비중

구분	2016년		2017년		증감 전년 대비(C-A)
	결산(A)	추경예산(B)	결산(C)	추경 대비(C-B)	
국가채무 총계(D1) (GDP 대비)	626.9 (38.2)	669.2 (39.6)	660.7 (38.2)	△8.5 (△1.4%p)	33.8 (0.0%p)

1) 국민연금기금, 사립학교교직원 연금기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 고용보험기금 등 4개 기금수지

주 | 2017회계연도 지방정부 순채무는 잠정치 활용

자료 | 대한민국정부, 「2017회계연도 국가결산보고서」, 2018. 5.를 바탕으로 재작성

2017회계연도 결산분석의 주요 내용

의무지출 증가 관리 필요

2010~2017년 의무지출은 127.7조 원에서 198.9조 원(연평균 +6.5%)으로 증가하였다. 이는 주로 사회안전망 구축을 위한 복지지출 증가 및 지방재정 확보를 위한 지방이전지출 확대에 기인한 것이다.

〈표 4〉 의무지출 증가 추이

(단위 : 조 원, %)

구분	2010 년	2017년	연평균 증가율 (2010~2017년)
의무지출	127.7	198.9	6.5
복지분야 법정지출	48.6	86.4	8.6
지방이전지출	59.7	81.1	6.2
이자지출	15.0	14.8	△0.2
기타	4.4	6.6	6.0

주 | 2017회계연도 지방정부 순채무는 잠정치 활용
자료 | 대한민국정부, 「2017회계연도 국가결산보고서」, 2018. 5.를 바탕으로 재작성

한편, 2017~2021년 중기재정운용계획에 따르면 같은 기간 의무지출의 연평균 증가율은 7.2%로 총지출 증가율(5.8%)을 1.4%p 상회할 것으로 예측되므로, 이러한 의무지출 증가 추세 속에서 재정의 신축성과 경기대응력을 확보하기 위한 노력도 병행할 필요가 있을 것으로 보인다.

총수입 전망의 정확성·객관성 제고

2017년 국세수입은 추경예산 전망치

(251.1조 원)를 14.3조 원 초과하는 265.4조 원이다. 이러한 초과세수는 2015년 이후 3년 연속 지속되고 있으며 그 규모도 2015년 2.2조 원, 2016년 9.8조 원에 이어 지속적으로 증가하고 있다.

세수결손을 방지키 위해 다소 보수적인 세입 전망이 불가피한 측면은 있으나, 초과세수 규모가 3년 연속 크게 증가하고 있으므로 보다 정밀한 세수추계를 토대로 적시성 있는 재정운용을 수행하기 위해 총수입 전망의 정확성을 높일 필요가 있을 것이다.

12대 분야 결산 분석

정부는 국민의 이해 증진을 위해 국가재정을 12대 분야²⁾로 분류하여 예·결산 세부내역을 공개하고 있다. 2017회계연도 결산 결과, 12대 분야 중 정부 총지출 대비 비중이 가장 큰 것은 보건·복지·고용 분야(131.3조 원, 총지출 대비 32.3%)이며, 일반·지방행정 분야(64.3조 원, 15.8%)와 교육 분야(59.2조 원, 14.6%)가 뒤를 이었다. 반면, 비중이 가장 작은 것은 통일·외교 분야(4.6조 원, 1.1%)이다.

분야별 집행 실적을 살펴보면, 교육 분야의 예산현액 대비 집행률이 99.7%로 가장 높고, 산업·중소기업·에너지 분야(99.2%), R&D 분야(98.8%) 순서로 집행실적이 양호하다. 반면, 통일·외교 분야의 예산현액 대비 집행률이 71.7%로 가장 낮다.

연도별 재원배분 변동추이를 살펴보면, 최근 5년간 문화·체육·관광, 보건·복지·고용, 교

2) R&D, 보건·복지·고용, SOC, 산업·중소기업·에너지, 농림·수산·식품, 교육, 문화·체육·관광, 환경, 국방, 통일·외교, 공공질서·안전, 일반·지방행정

〈표 5〉 2017회계연도 12대 분야별 결산 현황

(단위 : 조 원, %)

분야	본예산	추경(A)	현액(B)	결산(C)	비중	집행률(C/A)	집행률(C/B)
총지출	400.5	410.1	417.9	406.6	100.0	99.1	97.3
R&D	19.5	19.5	19.7	19.4	4.8	99.5	98.8
보건·복지·고용	129.5	131.9	134.7	131.3	32.3	99.5	97.5
SOC	22.1	22.2	23.3	21.9	5.4	98.6	94.3
산업·중소기업·에너지	16.0	18.8	19.1	19.0	4.7	101.1	99.2
농림·수산·식품	19.6	19.8	21.4	19.4	4.8	98.0	90.7
교육	57.4	59.4	59.4	59.2	14.6	99.7	99.7
문화·체육·관광	6.9	7.0	7.2	6.9	1.7	98.6	96.5
환경	6.9	7.1	7.3	7.1	1.7	100.0	97.4
국방	40.3	40.3	41.4	39.3	9.7	97.5	95.1
통일·외교	4.6	4.6	4.6	3.3	0.8	71.7	71.4
공공질서·안전	18.1	18.2	18.9	18.3	4.5	100.5	97.0
일반·지방행정	63.3	65.1	65.5	64.3	15.8	98.8	98.3

주 | 비중은 결산 기준

자료 | 기획재정부

육 분야의 지출 증가율(8.4%)이 가장 높고, 보건·복지·고용(7.4%), 교육(5.1%) 분야가 뒤를 이었다. 반면, SOC 분야(Δ 1.4%)는 절대 규모가 감소하고 있고 통일·외교 분야(1.6%), 농림·수산·식품 분야(2.2%)도 증가율은 낮은 편이다.

추가경정예산 집행 분석

2017년도 추경예산은 총지출 기준 211개 사업에 9조 5,552억 원이 증액 편성되었으며, 이 중 9조 4,726억 원(99.1%)이 집행되어 전체적인 집행실적은 양호한 편이다.

다만, 사업별 분석결과 고용노동부의 청년내일채움공제사업 등 6개 부처 8개 세부사업은 집행률이 70% 미만이고, 보건복지부의 치매관리

체계 구축사업 등 7개 부처 13개 세부사업은 실행률이 70% 미만으로 나타나고 있으므로, 국가재정법상 추경 편성의 취지를 고려하여 추경 증액분에 대해서는 보다 철저한 집행관리가 요구된다고 하겠다.

지방재정 분석

우리나라 국세:지방세의 비율은 2018년 순계 기준 77.5:22.5인 반면 중앙정부:지방정부 재정규모는 재정사용액 기준 거의 50:50 수준으로 지방재정의 중앙재정 의존도가 높은 편이다. 그러나 2017회계연도 지방자치단체 보조사업의 실행률은 86.2%로 중앙정부 집행률 98.2%에 비해 저조한 실정이므로 집행에 보다 만전을 기할 필요가 있다.

〈표 6〉 2013~2018년 동안 중앙정부와 지방자치단체의 예산 및 재정사용액 추이(통합재정지출액 기준)

(단위 : 조 원, %)

분야	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
통합재정 사용액(a+b)	434 (100.0)	450 (100.0)	477 (100.0)	497 (100.0)	517 (100.0)	555 (100.0)
재정 사용액	231 (53.2)	239 (53.1)	256 (53.7)	263 (52.9)	267 (51.5)	279 (50.3)
중앙재정(a)	231 (53.2)	239 (53.1)	256 (53.7)	263 (52.9)	267 (51.5)	279 (50.3)
지방재정(b) (지방교육포함)	203 (46.8)	211 (46.9)	221 (46.3)	234 (47.1)	251 (48.5)	276 (49.7)

자료 | 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 각 연도 자료를 바탕으로 재작성

일자리사업 결산 분석

정부는 2017년 「일자리정책 5년 로드맵」을 통해 10대 중점과제 및 100개 세부추진과제를 제시하였으며, 2017년 기준 관련 예산을 14개 부처의 189개 사업에 18조 3,861억 원 편성하였다. 일자리 예산 규모는 2016년(추경예산 기준) 15.8조 원에서 2018년(추경예산 기준) 20.0조 원으로 지속적으로 증가하고 있다.

다만, 현재까지 고용지표가 뚜렷하게 개선되고 있지 않은 상황이므로, 향후 국민들이 일자리 창출 및 고용여건 개선을 체감할 수 있도록 보다 효과적인 사업전략을 모색할 필요가 있다.

순환 구조를 구축하는 마중물이 되어야 한다.

그러나 2012년부터 2016년까지 '기업 R&D' 지원을 받은 총 기업(7만 4천여 개) 중 각 연도마다 4천여 개의 기업에 대한 샘플링 조사를 실시한 결과, 정부지원을 받고 1년이 경과한 시점에서 유형 자산(토지 제외)이 감소한 기업이 차지하는 비중이 42.2%에서 57.8%에 달하는 등 R&D 지원이 기업의 적극적인 투자로 이어지는 데 일부 한계가 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 한계기업(3년 연속 영업이익이 이자비용 미만인 기업)은 정부 지원에 대응하여 자체 또는 후속투자를 할 여력이 적음에도 불구하고, '기업 R&D'사업에서 한계기업을 지원한 비중이 2012년 5.7%에서 2017년 9.8%로 증가하고 있으므로 보다 철저한 사업관리가 요구된다.

기업 R&D 사업 결산 분석

정부 R&D 예산은 2013년 16조 9,139억 원에서 2017년 19조 3,927억 원으로 증가하였으며, 이 중 기업에서 집행한 '기업 R&D' 금액은 2017년 기준 4조 5,382억 원으로 23.4%에 해당한다. 이러한 기업 R&D 예산은 지원받은 기업의 후속투자로 이어져 경제를 활성화하는 선

SOC 분야 결산 분석

2017년 정부는 SOC 예산 편성 기조로 신규 사업을 최소화하되 재해예방·생활밀착형 안전투자 등에 중점 투자할 것임을 밝혔다. 이에 2017년 SOC 분야 집행액은 21.9조 원(총지출 대비 5.4%)으로, 2015년 이후 3년간 총지

출 대비 비중이 빠른 속도로 감소하고 있다.

2017년 SOC 분야 예산 집행실적은 현액 대비 94.3%로 양호한 편이나, 항공·공항 부문은 현액 대비 65.6%로 집행실적이 다소 부진하다. 이는 특히 제주·대구 공항건설사업이 주민반대 등으로 전액 미집행되고, 김해 공항건설사업의 집행률이 23.8%에 불과하는 등 공항건설을 둘러싼 지역 내 갈등에 기인한 측면이 크므로 사업관리 시 갈등관리를 중점적으로 수행할 필요가 있을 것으로 보인다. 그 밖에 도로의 경우 특히 일반국도 23개 신규 세부사업 중 10개가 전액 미집행되고 10개는 집행률이 50% 미만을 보이고 있어 신규사업의 정확한 예산편성 및 철저한 집행관리가 필요하다. 또한 철도의 경우에는 광역철도 민자사업 3개의 집행률이 1.7% 수준이므로 사업이 지연되기 쉬운 민자사업의 특성을 고려한 맞춤형 사업관리가 필요할 것으로 보인다.

공공기관 결산 분석

2018년 현재 338개 공공기관 중 3개 은행형 기관(산업은행·수출입은행·중소기업은행)을 제외한 335개 공공기관의 2017년 말 전체 자산은 811.2조 원으로 전년 대비 11.2조 원 증가하였고, 부채는 495.9조 원으로 전년 대비 4.5조 원 감소하였다. 당기순이익은 2013~2016년 증가추세를 보이다가 2017년에는 전기 대비 8.0조 원 감소한 7.2조 원을 시현하였다.

한편, 일부 공공기관의 경우 정부 정책사업 수행에 따른 부채가 증가하고 있다. 한국토지주택공사 등 주요 정책사업 수행 공공기관 9개의 총부

채는 2014년 192.8조 원에서 2017년 188.4조 원으로 4.4조 원 감소하고 있는 반면, 정책사업 수행에 따른 부채는 2014년 102.8조 원에서 2017년 104.9조 원으로 2.0조 원 증가하고 있으며(한국토지주택공사 +1.6조 원, 한국장학재단 +0.9조 원, 한국농어촌공사 +0.5조 원, 신용보증기금 +0.3조 원 등), 그 결과 9개 공공기관의 정책사업 수행에 따른 부채는 104.9조 원에 달하고 있다.

이러한 결과는 구분회계가 도입되어 정책사업 수행에 따른 부채를 별도 분석할 수 있는 기관에 국한된 것이며 전체 공공기관으로 범위를 확대하면 그 규모는 더욱 커질 것으로 보이는 만큼 공공기관의 정책사업 부채에 대한 정부 차원의 지속적 관심이 필요할 것으로 보인다.

맺으며

국회예산정책처는 2017회계연도 결산 분석과정에서 분석보고서의 질적·양적 개선을 도모하는 한편, 간결하고 논리적인 서술을 통해 국회의원·보좌진을 비롯한 전 국민이 쉽게 이해하고 활용할 수 있도록 노력을 경주하였다. 또한, 여러 단계에 걸친 내부 심의와 정부 및 외부 전문가의 의견수렴을 통하여 객관적이고 중립적인 분석을 지향하였다.

결산은 한 회계연도를 마무리하는 절차임과 동시에 새로운 한 해의 예산편성과 심사를 준비하는 과정이다. 이번 결산 분석보고서가 국회 결산심사뿐 아니라 내년도 예산안 심사 과정에도 유용하게 활용되어 건전한 재정운용에 기여하고, 향후 정부의 바람직한 재정운용에 도움이 되기를 기원한다. 

3) 기획재정부는 3개 은행형 공공기관의 경우 재무건전성을 부채비율(부채÷자본)이 아닌 BIS 비율로 관리한다는 이유로 공공기관 결산 집계에서 제외하고 있다.

2017회계연도 총수입 결산 심사의 주요 쟁점과 시사점



서론

2017년 우리 경제는 민간소비, 수출, 설비투자 등의 회복에 힘입어 전년의 2.9%보다 높아진 3.1%의 성장률을 기록하였다. 2017회계연도 총수입은 430.6조 원으로, 법인실적

개선 및 부동산 가격 상승 등에 따른 국세 수입 호조로 2016년 대비 28.8조 원(7.2%) 증가하였으며, 추경예산 대비로는 7.5조 원(1.8%)이 초과 수납되었다. 총수입 증가율(7.2%)이 경상GDP 성장률(5.4%)을 상회하는 양호한 흐름이 이어졌는데, 이는 국세수

〈표 1〉 2017회계연도 총수입 결산 현황

(단위 : 조 원, %)

	2016년		2017년				
	실적(A)	추경예산(B)	실적(C)	전년 대비(C-A)		추경예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
총수입	401.7	423.1	430.6	28.8	7.2	7.5	1.8
1. 국세수입	242.6	251.1	265.4	22.8	9.4	14.3	5.7
2. 국세외수입	159.1	172.0	165.1	5.9	3.7	-6.9	-4.0
- 세외수입	23.5	26.4	25.5	2.0	8.4	-0.9	-3.4
- 기금수입	135.6	145.6	139.5	3.9	2.9	-6.1	-4.2
(사회보장기여금)	56.9	62.0	60.5	3.6	6.3	-1.5	-2.5

입(9.4%)과 일반회계 세외수입(16.9%)의 높은 증가에 기인한다. 반면, 특별회계 세외수입(2.7%) 및 기금수입(2.9%)은 저금리 등의 영향으로 소폭 증가에 그친 것으로 나타났다. 국세외수입(세외수입과 기금수입 합계)은 2013년부터 5년 연속하여 예산에 부족하게 수납되고 있다.

국회예산정책처는 금번 결산 분석부터 국세수입 결산 분석에서 총수입 결산 분석으로 분석 영역을 확대하였다. 특히 국세외수입 분석은 성질별·항목별로 빠짐없이 분석을 하고자 하였고, 지출을 함께 고려한 수입(계획) 분석을 실시하였다.

다음에서는 2017회계연도 총수입 실적을 세부 항목별로 분석하고, 주요 분석 내용 및 시사점에 대해 논의하고자 한다.

국세수입 실적 평가

2017년 국세수입은 265.4조 원으로, 경기 성장세 확대, 법인실적 개선, 부동산 시장 상승 등에 기인하여 2016년 대비 22.8조 원(9.4%) 증가하였다. 전반적으로 소득세·법인세·부가가치세 등 주요 세목 모두 전년 대비 10% 내외의 견실한 성장세를 나타냈고, 특히 법인세가 전년 대비 13.5% 증가하며 전체 국세수입 증가를 견인한 것으로 나타났다. 또한 부동산 가격 상승 등으로 인해 상속·증여세, 종합부동산세 등 자산세수도 20%가 넘는 높은 증가율을 기록하였다. 이외 세목 중 개별소비세는 발전용 유연탄세율 인상 및 신규 발전 설비 가동 등에 따라 전년 대비 11.0% 증가한 것으로 나타났다.



주요 세목별로 살펴보면, 소득세는 75.1조 원으로 2016년 대비 6.6조 원(9.6%) 증가하였고, 추경예산 대비로는 5.5조 원(7.9%) 초과 수납되었다. 임금 상승 및 근로자 수 증가 등의 영향으로 근로소득세가 전년 대비 3.0조 원(9.8%) 증가하여 전체 소득세 증가분의 절반가량을 차지한 가운데, 부동산 가격상승 등의 영향으로 양도소득세도 1.5조 원(10.6%) 증가하였다. 이외에 배당소득세도 법인영업실적 개선에 따른 배당 증가와 정부의 배당 증대 정책 등의 영향으로

0.4조 원(18.9%) 증가하였다.

법인세는 59.2조 원으로 2016년 대비 7.1조 원(13.5%) 증가하였고, 추경예산 대비로는 1.9조 원(3.3%) 초과 수납되었다. 이는 세계 경제의 회복에 따른 교역량 증가, 반도체 호황, 유가 및 원자재가격 하락으로 원가절감 등에 따른 법인영업실적이 개선된 결과이다.

부가가치세는 67.1조 원으로 2016년 대비 5.3조 원(8.5%) 증가하였고, 추경예산 대비 4.5조 원(7.2%) 초과 수납되었다. 경기회복세가 지

〈표 2〉 2017회계연도 국세수입 결산 현황

(단위 : 조 원, %)

	2016년		2017년				
	실적(A)	추경예산(B)	실적(C)	전년 대비(C-A)		추경예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
총국세	242.6	251.1	265.4	22.8	9.4	14.3	5.7
일반회계	235.7	244.0	258.5	22.8	9.7	14.6	6.0
내국세	206.2	213.1	227.8	21.6	10.5	14.7	6.9
1. 소득세	68.5	69.6	75.1	6.6	9.6	5.5	7.9
2. 법인세	52.1	57.3	59.2	7.1	13.5	1.9	3.3
3. 상속·증여세	5.4	6.0	6.8	1.4	26.8	0.8	12.6
4. 부가가치세	61.8	62.6	67.1	5.3	8.5	4.5	7.2
5. 개별소비세	8.9	9.0	9.9	1.0	11.0	0.9	9.4
6. 증권거래세	4.5	4.0	4.5	0.0	0.9	0.5	12.2
7. 인지세	0.9	0.9	0.9	-0.0	-1.1	0.0	1.3
8. 과년도수입	4.1	3.8	4.4	0.2	5.9	0.6	16.9
교통·에너지·환경세	15.3	15.4	15.6	0.2	1.6	0.2	1.1
관세	8.0	9.0	8.5	0.5	6.0	-0.5	-5.1
교육세	4.9	5.1	5.0	0.1	2.6	-0.1	-1.3
종합부동산세	1.3	1.4	1.7	0.4	27.7	0.2	16.8
특별회계	6.8	7.1	6.9	0.0	0.4	-0.2	-3.4
주세	3.2	3.3	3.0	-0.2	-5.4	-0.3	-9.0
농어촌특별세	3.6	3.8	3.8	0.2	5.5	0.1	1.5

자료 | 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

〈표 3〉 국세수입 증가율 추이

(단위 : 조 원, %)

	2014년	2015년	2016년	2017년
국세 (증가율)	205.5 (1.8)	217.9 (6.0)	242.6 (11.3)	265.4 (9.4)
국세탄성치	0.45	1.15	2.28	1.74

자료 | 기획재정부, 재정정보공개시스템, 한국은행 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

속됨에 따라 소비심리 회복 등으로 민간소비 증가세가 확대됨과 동시에, 수입액이 전년 감소세에서 증가세로 전환되었기 때문이다.

한편, 국세수입 증가율(9.4%)이 경상GDP 성장률(5.4%)을 상회하는 건조한 증가세를 나타내며 국세탄성치는 최근(2014~2016년) 3년의 평균 1.29보다 높은 1.74를 기록하였다. 경제성장률을 상회하는 수준의 국세수입 증가율은 경기적 요인뿐 아니라 세법개정 등 조세정책 변화를 수반하는 제도적 요인 또한 세수 호조에 영향을 미치고 있음을 시사한다.

경기적 요인 외에 제도적 요인에서 살펴본 결과, 최근 4개년(2013~2016년) 세법개정은 2017년도 귀속 국세수입을 약 5.1조 원 증가시키는 영향을 미친 것으로 나타났다. 세법개정의 정책방향에 따라 연도별 세수효과의 크기는 차이가 있으나, 주요 세목에서 세법개정에 따른 세수증가 효과가 세수감소 효과를 상쇄함으로써 전반적으로는 세수증대 효과를 가져온 것으로 나타났다. 소득세 소득구간 조정 및 세율 인상, 법인세 기업소득 환류세제 신설 및 최저한세율 조정, 담배 및 발전용 유연탄 등 개별소비세 세율 조정과같이 부담률 수준에 영향을 미치는 직접적인 세법개정뿐 아니라 배당소득증대세제 도입 및 일몰도래에 따른 배당 증가, 상속세 및 증여세 공제 축소

에 따른 사전 증여 증가 등 세법개정을 고려한 행태변화 또한 긍정적 파급효과를 가져왔기 때문이다. 또한, 세목별 감면율 및 조세감면액 증가율 추이를 살펴본 결과 정부의 비과세·감면 정비가 지속적으로 실시됨에 따라 국세감면율은 소득세, 법인세, 부가가치세 모두 지속적으로 하락하는 추세를 보인 것으로 나타났다.

국세외수입 실적

2017년 국세외수입은 저금리, 용자 및 전대차관원금 회수 부진 등으로 2016년 대비 5.9조 원(3.7%) 증가하였으나, 추가경정예산(이하 '예산') 대비 6.9조 원(-4.0%) 부족 수납되었다.

회계별로 살펴보면, 일반회계 세외수입은 11조 원으로, 벌금·몰수금 및 과태료 수납 실적 개선에 기인한 경상이전수입 증가(20.2%) 등으로 전년 대비 1.6조 원(16.9%) 증가하였다. 예산 대비 수납실적은 재화 및 용역판매 수입(-0.1조 원)이 부족 수납되었으나, 경상이전수입(0.7조 원)에서 초과 수납되며 전체적으로는 0.6조 원(6.1%) 초과 수납되었다.

특별회계 세외수입은 14.5조 원으로, 저금리 등으로 인한 기업특별회계 영업수입(-0.1조 원)

〈표 4〉 2017회계연도 국세외수입 성질별·회계별 결산 현황

(단위 : 조 원, %)

	2016년		2017년				
	실적(A)	추경예산(B)	실적(C)	전년 대비(C-A)		추경예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	차이율
국세외수입(I+II+III)	159.1	172.0	165.1	5.9	3.7	-6.9	-4.0
I. 일반회계	9.4	10.3	11.0	1.6	16.9	0.6	6.1
재산수입	2.7	3.3	3.3	0.5	19.6	-0.0	-0.8
경상이전수입	5.4	5.9	6.5	1.1	20.2	0.7	11.7
재화 및 용역판매 수입	0.6	0.7	0.6	0.0	3.3	-0.1	-10.0
수입대체경비수입	0.4	0.3	0.3	-0.0	-2.8	0.0	4.2
관유물매각대	0.1	0.1	0.1	-0.0	-44.5	-0.0	-27.7
융자 및 전대차관원금 회수	0.0	0.0	0.0	-0.0	-47.6	0.0	10.7
차입금 및 여유자금 회수	0.1	0.1	0.1	-0.0	-9.9	0.0	73.7
II. 특별회계	14.2	16.1	14.5	0.4	2.7	-1.5	-9.5
기업특별회계 영업수입	5.8	7.1	5.7	-0.1	-2.4	-1.5	-20.7
재산수입	0.5	0.5	0.6	0.1	15.7	0.1	14.6
경상이전수입	4.1	4.6	4.9	0.8	19.4	0.3	5.7
재화 및 용역판매 수입	1.5	1.7	1.5	-0.0	-2.3	-0.2	-11.6
수입대체경비수입	0.0	0.0	0.0	-0.0	-2.6	0.0	304.7
관유물매각대	0.8	0.7	0.6	-0.2	-20.8	-0.0	-5.5
융자 및 전대차관원금 회수	1.4	1.4	1.3	-0.2	-10.8	-0.2	-11.2
III. 기금	135.6	145.6	139.5	3.9	2.9	-6.1	-4.2
사회보장기여금	56.9	62.0	60.5	3.6	6.3	-1.5	-2.5
재산수입	21.1	23.2	23.7	2.6	12.1	0.5	2.2
경상이전수입	24.1	24.8	24.7	0.7	2.7	-0.1	-0.3
재화 및 용역판매 수입	6.0	6.3	6.6	0.6	10.1	0.3	5.2
수입대체경비수입	0.0	0.0	0.0	0.0	5.0	0.0	61.3
관유물매각대	2.5	3.1	2.5	0.0	0.3	-0.6	-18.4
융자 및 전대차관원금 회수	25.0	26.3	21.6	-3.5	-13.8	-4.7	-17.9

의 실적 저조 등으로 전년 대비 0.4조 원(2.7%) 증가에 그쳤다. 예산 대비로는 기업특별회계 영업수입(-1.5조 원), 재화 및 용역판매 수입(-0.2조 원), 융자 및 전대차관원금 회수(-0.2조 원) 등의 부진으로 전체적으로 1.5조 원(-9.5%)이 부족하게 수납되었다. 구체적으로 살펴보면, 우체국예금특별회계의 예금사업 실적 저조에 따라 금융영업수입에서 1.2조 원 및 우정사업 본부의 우편사업 수입 감소에 따라 0.3조 원 부족 수납이 나타났고, 혁신도시건설특별회

계, 국방군사시설이전특별회계, 주한미군기지 이전특별회계 등의 토지·건물매각대에서 주로 부족 수납이 나타났다.

기금수입은 139.5조 원으로, 국민연금기금의 대체투자 운용수익 증가 등으로 재산수입(12.1%)이 높은 증가세를 보였음에도 불구하고, 융자 및 전대차관원금 회수의 실적 감소(-3.5조 원, -13.8%)로 전년 대비 3.9조 원(2.9%) 증가에 그쳤다. 예산 대비 수납실적은 재산수입(0.5조 원), 재화 및 용역판매 수입(0.3조 원)의 초과

수납에도 불구하고 용자 및 전대차관원금 회수(-4.7조 원), 사회보장기여금(-1.5조 원) 등의 실적 저조로 6.1조 원(-4.2%) 부족 수납되었다. 구체적으로는 국토교통부의 주택도시기금 기타 민간용자원금 회수(-3.3조 원), 국민연금의 사회보장기여금(-0.6조 원)과 산재보험(-0.5조 원), 농림축산식품부 농산물가격안정기금 재고자산매각대(-0.2조 원) 등의 부족 수납에 주로 기인한다.

요약 및 시사점

최근 총수입의 특징은 경기 성장세 등의 영향으로 국세수입은 빠르게 개선되며 예산을 초과하여 징수되고 있으나, 국세외수입은 증

가세가 둔화되며, 예산에 부족하게 징수되는 모습이 지속되고 있다.

특히 국세수입의 경우 전체 세수에서 법인세가 차지하는 비중의 상승, 자산시장의 변동이 조세수입에 미치는 영향력 증대, 고소득층 또는 대기업에 대한 세수 증가 등으로 변동성이 커짐에 따라 세입전망의 오차가 양의 방향으로 커지고 있다. 올해도 6월 현재 국세수입 진도율은 58.6%(예산 대비)에 이르고 있으며 이는 전년도 동기 52.0%(실적 대비)에 비해 6.6%p 상승한 실적을 기록한 것으로 나타났다.

그러나 현재와 같이 조세탄성치가 높게 나타나는 현상이 앞으로도 지속될 것이라고 보기는 쉽지 않다. 따라서 이러한 변화를 감안하여 재정 운용의 신뢰 및 예측가능성 제고를 위한 다양한 제도적 장치들을 고려해야 할 시점이다. 





지방자치 민선 7기 출범에 즈음한 지방재정 문제에 대한 단상

2018년 7월 1일, 대한민국의 민선 제7기 지방자치단체의 임기가 일제히 시작되었다. 지방자치단체의 새로운 시작이 있을 때마다 지방자치에 대한 그동안의 평가와 함께 앞으로 지방자치단체가 나아갈 방향에 대한 주문은 여러 차원에서 이루어져 왔다. 그 중에서도 열악한 지방재정 여건과 이에 따른 지방재정 확충의 필요성은 이번에도 빠지지 않고 핵심을 차지하고 있다. 30여 년 동안 중단되었던 지방자치가 1991년 재실시에 들어간 지도 이제 또 다른 30년에 가까운 시간이 흘러 민선 제7기가 막 시작되었지만, 이러한 지난한 과정이 여전히 해결될 기미가 보이지 않는 것은 참으로 안타까운 일이 아닐 수 없다.

그렇다고 지방재정의 개선, 나아가 실질적인

재정분권의 강화라는 차원에서 지난 시간 동안 여러 노력이 없었던 것은 아니다. 특히 노무현 정부는 지방분권을 국정방향으로 제시하고 재정분권 차원에서 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화, 그리고 지방재정 운영의 투명성·건전성 강화 등의 추진과제를 제시하였다. 이어 이명박 정부에서는 ‘지방분권을 확대하고 지역경제를 살리기’ 위한 방안으로서 지방재정 확충 및 세원불균형 완화, 그리고 지방교부세제도의 발전적 개편을 추진하였다. 박근혜 정부에서도 지방자치단체의 자체 재원 비중 확대, 지방재정조정제도의 개선, 그리고 지방재정의 건전성 및 투명성 강화 등의 과제를 제시하고 관련된 세부과제들을 추진한 바 있다.



글

충남대학교 행정학부 교수
문광민

이러한 정부 차원에서의 일련의 제도적 노력에도 불구하고 지방재정의 상황은 그다지 개선되지 못하고 있는 것이 엄연한 현실이다. 우선 세입구조 차원에서 보면 1991년 이래로 지방세와 세외수입 등 자체 재원의 비중은 지속적으로 감소하고 있고 보조금의 비중은 2017년 기준으로 1991년에 비해 2배 이상 증가하였다. 동전의 양면과 같은 현상이겠지만 지방자치단체의 재정자립도는 같은 시기에 계속 낮아져 왔다. 결국 지방자치 도입 이후에 지방자치단체는 주민들의 직접적인 세금으로 운영되기보다는 보조금에 의존하여 중앙정부의 위임 사무를 대신 집행하는 대리인(agent)으로 전락한 감이 없지 않다. 지역 주민과의 연계성이 결여된 보조금은 결국 보조금 사용자의 책임성

을 낮추는 이른바 연성예산 제약(soft budget constraint)의 문제를 가져올 가능성이 커진다는 점에서, 그동안 지속적으로 문제가 되어 온 지방자치단체의 예산낭비의 문제는 결코 우연이 아님을 이를 통해 짐작할 수 있다.

또한 그동안 의존재원 중 국고보조금의 증가는 지방자치단체의 재정에 도움을 주기보다는 지방재정의 경직성과 불건전성을 초래하는 원인이 되기도 했다. 무상보육문제와 기초노령연금 등 사회복지 관련 보조사업이 지방정부로 떠넘겨졌다. 더욱이 국고보조 사업에 대한 지방정부의 부담분인 지방 매칭비도 급증하여 지방재정의 경직성을 가중시켰다.

이러한 문제점에 대한 인식을 바탕으로 문재인 정부는 '지방재정의 자립기반을 위한 강력한



재정분권(국정과제 75)’을 위해 현재 8대 2인 국세와 지방세 비율을 7대 3으로, 장기적으로는 6대 4 수준까지 개선하기로 하고, 지방재정의 자주역량을 제고하기 위해 지방교부세를 상향과 국고보조사업 정비 등 이전재원 조정 및 지방재정의 건전성 강화와 고향사랑 기부제도 도입 및 주민참여 예산 확대 등을 제시하였다.

문재인 정부의 재정분권 과제 중에서 가장 쟁점이 되는 것 중 하나는 바로 국세와 지방세의 비율조정인 세입분권 과제다. 그동안 국세와 지방세의 추이를 보면 국세의 증가율이 지방세 규모 증가율을 압도하고 있다. 이러한 추세를 감안하여 국세의 지방세로의 이양을 검토해야 할 것이다. 이때 염두에 두어야 할 것은 형식적인 국세의 지방세로의 이양은 지양되어야 한다는 점이다. 우리나라의 현행 국세 중에는 지방과 공동으로 이용하고 있거나, 명칭만 국세이지 실질적으로 지방재원인 세목이 있다. 예를 들어, 주세와 교육세는 전액 국가균형발전특별회계와 지방교육재정교부금 수입으로 쓰이며, 종합부동산세는 부동산교부세로 이전되고, 부가가치세와 개별소비세 등은 일부가 지방으로 이전되고 있다. 따라서 이러한 국세와 지방세의 용도 등을 감안하여 실질적인 국세의 지방세로의 이양을 모색하여야 한다.

아울러 지방재정 분권이 미약한 가운데 정부에 의해 복지나 안전 분야의 예산이 급증하는 것도 지방에는 큰 부담이 되고 있다. 지방자치단체마다 다소간의 사정은 다르겠으나 9월 중 지급되는 아동수당의 경우 중앙정부가 70%를 지원하지만 나머지 30%는 광역자치단체와 기초자치단체가 부담해야 한다. 기초연금의 경우

에도 중앙정부가 약 85% 정도를 지원하고 나머지 15%는 지방자치단체 예산으로 충당해야 한다. 재정자립도가 낮은 지방으로서는 큰 부담이 아닐 수 없다. 이러한 복지예산이 늘어나는 만큼 지역 현안문제를 해결할 다른 가용예산은 줄어들 수밖에 없다. 그러나 이같은 정책 결정과정에서 지방자치단체는 사실상 소외되어 있다. 중앙정부의 일방적인 결정에 따라 지방자치단체에 통보될 뿐이다. 중앙과 지방 간 재정불균형의 문제를 근본적으로 시정하는 것은 지난한 과제일 수 있다. 그러나 중앙과 지방 간 재정부담을 현실화하기 위한 소통체계를 정립하는 것은 그리 오랜 시간이 걸리지 않을 수 있다. 중앙정부가 지방분권에 대한 의지만 확고하다면 지금 당장이라도 실천에 옮길 수 있는 문제다. 문재인 정부가 추진한 분권형 개헌안이 무산되면서 결국 제2국무회의의 설치에 어렵게 되었으나 시도지사간담회 정례화 내지는 중앙과 지방 간의 다양한 협력회의를 법제화하는 등의 노력이 이루어질 필요가 있다.

이상과 같이 지방재정의 확충 및 재정분권 실



현을 위해서는 우선 중앙정부가 해야 할 일들이 많음을 알 수 있다. 그러나 간과되어서는 안 될 것은 그럼에도 불구하고 지방자치단체 스스로에게 던져진 과제들도 적지 않다는 점이다. 우선 지방자치단체는 부정적인 요소를 해소하기 위해서 세출구조조정을 통하여 가용재원을 확보할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이를 위하여 재정사업평가제도의 강화, 보조사업의 조정 등 다양한 노력을 전개할 필요가 있을 것이다. 이와 함께 민선 7기 지방자치에서는 지방공무원과 지방의회 의원들이 그 어느 때보다 필요하다. 지방재정을 건전하고 효율적으로 운영해 나갈 수 있도록 지방공무원의 역량을 강화해야 한다. 특히 지방의원뿐만 아니라 지방의회 운영의 혁신도 절실하다. 민선 7기 광역의원, 기초의원, 교육의원(제주)은 모두 3,756명이다. 이들이 심의하고 확정하는 1년 예산은 2017년 기준 193조 원이 넘는다. 지방의회는 각 행정부서에 대한 견제와 감시, 행정사무감사, 예산결산, 조례제정 및 수정 발의 등이 주된 업무다. 그러다 보니 지방의회 의원들의 역량이 충분하지 않으면 민의를 수렴한 견제와 감시 기능은 기대하기 어려울 뿐더러, 오히려 올바른 정책과 필요한 사업을 좌절시키거나 변질시키는 경우도 생길 수 있다는 점을 잊지 말아야 한다.

아울러 역량을 갖춘 지방자치단체의 장과 의원을 찾는 것은 주민의 몫이다. 이들을 유일하게 통제할 수 있는 것도 주민인 유권자다. 따라서 주민들이 지방재정의 주인으로서 지방재정에 관심을 가질 기회와 통로를 실질적으로 보장할 필요가 있다. 대표적인 주민참여의 수단으로서 주민참여예산 제도를 보다 활성화하는 노력이 필요

하다. 주민참여예산 제도는 2003년 광주광역시 북구청을 시작으로 이제 14년이 흘렀고, 2011년 지방재정법 개정으로 의무화된 지도 이미 6년이 지났다. 그동안 제도 취지를 잘 살려 성공적으로 시행한 지방자치단체가 있는가 하면, 의무 시행에 마지못해 형식적으로 시행한 지방자치단체도 있다.

참여 인원의 대표성 문제, 한정된 주민참여예산의 대상 범위 등 운영과정에서 나타난 문제점도 있으나 성별, 연령별, 지역별 기준을 주민참여예산위원회 구성에 적용하여 대표성 확보 노력을 기울이고, 주민들이 관심을 갖는 주민 밀착형 생활예산사업을 중심으로 주민들의 예산편성과정에의 참여를 확대해 나감으로써 해당 문제점들을 보완해 나갈 수 있을 것이다. 이와 함께 일반 주민들이 지방의 재정 현실을 보다 쉽게 이해하는 데 도움을 줄 수 있는 재정정보공개제도의 개선 노력이 더욱 이루어져야 할 것이다.

바야흐로 경쟁력 없는 지역이 사라지는 ‘지방소멸’의 시대가 오고 있다. 지역 특색에 맞는 성장·발전 모델을 찾는 데 전력을 기울여야 할 필요성이 점점 커지고 있는 것이다. 기업 유치와 인구 증대를 위한 전국구적·전지역적 차원에서의 구체적인 노력과 함께 지방의 소멸을 막기 위한 근본적인 대책이 필요한 시점이다. 지방자치 민선 7기가 막 시작된 지금, 중앙과 지방, 주민 간 근본적 협치를 바탕으로 지방분권과 지역균형발전을 모두 아우를 수 있는 실질적인 재정분권의 추진과 함께 지역주민의 삶의 질을 제고할 수 있는 혁신적인 정책 및 재정운영을 위한 대책이 마련될 수 있기를 기대해본다. 



전과 다른 한·미 금리역전 현상, 종합적인 대응방안 마련해야

최근 미국 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board; Fed)가 기준금리를 추가적으로 인상할 것으로 알려지면서, 시장의 예상대로 연내 미국 기준금리가 총 3, 4차례 인상될 것이 확실시되고 있다. 한편, 한국의 기준금리는 2018년 7월 현재 1.50%로, 2017년 11월 0.25%p 인상한 이후 추가적인 금리 인상 없이 현 수준을 유지하고 있어, 한국 기준금리가 미국의 기준금리 하한기준인 1.75%보다 0.25%p 낮은 한·미 금리역전 현상이 올해 들어 지속되고 있다.

일반적으로 한·미 기준금리가 역전될 경우 해외 투자자의 자본유출 등의 부작용이 우려되지만, 1990년 이후 발생한 두 차례(1999년 6월~2001년 3월, 2005년 8월~2007년 9월)의 한·

미 기준금리 역전 기간 중 외국인 자본유출 현상은 단기적인 현상으로 종료되거나 제한적인 범위에서만 발생하였다. 하지만 이번 기준금리 역전 현상의 원인 및 진행 추이를 살펴보면 과거 두 번의 사례와 상이한 측면이 발견되므로, 보다 근본적이고 효과적인 정책적 대응이 필요하다고 판단된다.

먼저, 최근 미국의 기준금리 인상 기조는 미국 실물경기의 호조세를 반영한 것으로 분석된다. 과거 미국이 기준금리를 연내 4차례 인상 인상했던 시기와 비교할 때 최근의 미국 경제구조가 가진 특징으로는 상대적으로 낮은 실업률과 목표치를 하회하는 소비자물가상승률을 꼽을 수 있다. 2018년 6월 현재 미국의 실업률은 4.00%로 미 정부가 발표한 장기 자연



글

충남대학교 무역학과 교수
김종혁

실업률(Natural Rate of Unemployment)의 4.73%를 하회하고 있는 반면, 미국의 대표적인 소비자물가 지표인 개인소비지출(Personal Consumption Expenditure; PCE)의 물가상승률은 Fed의 목표치인 2%를 하회하고 있다. 또한, 낮은 물가상승률과 2018년 글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 지속되고 있는 저성장 기조에도 불구하고 미국의 경제성장률은 2018년 1분기 현재 2.8%로 경기상승 국면에 있는 것으로 파악된다. 즉, Fed가 예상보다 낮은 물가상승률에도 불구하고 실물경기가 상승국면에 있다고 판단할 경우 기준금리를 지속적으로 인상할 가능성이 존재하는 것이다.

반면, 우리나라의 실물경기는 둔화국면에 진입할 가능성이 큰 것으로 파악된다. 금융통화위원회가 가장 최근(5월) 발표한 통화정책방향의 내용을 살펴보면, 완화적 통화정책의 기초를 유지하는 근거로 견조한 국내 경제의 성장세에도 불구하고 수요측면의 물가상승압력이 크지 않다는 점을 제시하고 있다. Fed가 목표치를 하회하는 물가상승률보다 실물경제의 상승국면에 집중하여 기준금리 인상을 시행하고 있는 반면, 우리나라 통화당국은 소비자물가상승 둔화현상을 통화정책의 유지를 통해 극복하고자 하는 모습이다.

이와 같은 통화당국의 노력에도 불구하고, 최근 한국 실물경기는 불확실성 증가와 투자 둔화 등의 영향으로 성장 동력을 쉽게 확보하지 못하고 있다. 대외부문의 경우, 반도체 등 일부 품목의 수출에 대한 경제 의존도가 지나치게 높을 뿐 아니라 미·중 간 무역전쟁으로 인해 세계 교역규모가 감소할 가능성이 존재하는 등 대외적으로

불확실성이 증가하고 있다. 정책당국의 강도 높은 부동산의 규제정책으로 인한 주택건설 투자 둔화와 세계 경기에 선행하는 국내 설비투자의 감소세 전환도 걱정거리다. 유가 및 농축수산물 가격 등 공급측면의 요인에 의존하는 소비자물가의 상승은 민간소비의 회복이 더디게 진행되고 있음을 추측케 한다. 즉, 우리나라의 어려운 실물경기 상황을 고려할 때 통화당국이 기준금리를 인상할 수 있는 여건이 갖추어져 있다고 판단하기 힘든 형국이다.

1990년 이후 한·미 기준금리 역전 현상이 발생한 두 차례 기간 양국의 금리변화 과정을 살펴보면, 한국의 기준금리는 미국의 기준금리를 약 6개월에서 1년 정도 후행하여 동조화하는 경향을 나타냈다. 이러한 과거 사례를 바탕으로 우리나라 기준금리가 미국의 기준금리를 따라 함께 상승할 것으로 기대할 수 있으나, 과거 두 번의 사례와 최근의 상황을 비교하면 몇 가지 차이점을 발견할 수 있다.

첫째, 과거 두 차례 금리역전 시기, 한국의 경제성장률은 미국의 경제성장률을 큰 폭으로 상회하고 있었다. 하지만 2018년 미국의 실질경제성장률 예측치는 2.9%로 한국의 경제성장률 예측치 3.0%와 비슷한 수준이다.¹⁾ 둘째, 과거 두 차례 금리역전 기간 한국과 미국의 실물경기 변동국면은 상승국면으로 동일하였다. 하지만 2018년 들어 미국은 경기 상승국면에 위치하고 있어 기준금리의 인상 요인이 비교적 명확하게 존재하는 반면, 한국은 수출 부문을 제외하고는 2017년에 비해 전체적으로 부진한 모습을 보이고 있어 경기 상승국면으로 판단할 수 있는 근거가 부족하다. 셋째, 당시 한국의 금융

1) IMF, 『World Economic Outlook』, 2018.

시장은 최근보다 상대적으로 덜 개방되어 있었다. 이로 인해 금리역전에 따른 자본의 해외유출 등 부작용의 여파가 상대적으로 덜 발생하였으며, 관련 정책당국도 정책적 대응을 보다 수월하게 수행할 수 있었다. 하지만 자본시장의 해외 개방도가 크게 높아진 현재 자본의 해외유출이 국내 경제에 미치는 파급효과는 전과 다를 것으로 짐작할 수 있다. 위와 같은 차이점을 이유로 2018년 들어 지속되고 있는 한·미 기준금리의 역전 현상은 과거와 다른 모습으로 전개될 가능성이 높다. 먼저 우리나라 통화정책당국이 기준금리를 인상하여 금리역전 현상을 해소할 가능성은 낮은 편이며, 그 효과 역시 불확실하다고 할 수 있다. 해외자본의 유출 가능성을 조기에 차단하기 위해 기준금리의 인상을 고려해야 하는 상황이지만, 예상보다 낮은 실물경제의 회복속도와 공급측면 요인에 의한 소비자물가 변동을 고려할 때 기준금리 인상의 정책적 효과를 충분히 거둘 수 있는 여건이 형성되지 못한 것으로 판단된다. 일반적으로 이자율 조정 방식의 통화정책은 경기 과열국면을 진정시키는 데에 효과적이거나, 경기 하강국면을 전환시키는 데에는 상대적으로 낮은 정책적 효과를 거두는 것으로 알려져 있다. 또한, 이러한 방식의 통화정책은 수요측면의 물가상승압력을 제어하는 데에는 효과적이거나, 유가상승 및 신선식품가격 등과 같은 공급측면의 물가변동을 제어하는 데에는 상대적으로 그 정책적 효과가 불확실할 수 있다. 이자율 조정 방식의 통화정책이 실물경기에 미치는 영향이 상대적으로 적은 시기라고 할 수 있으며, 자본의 해외유출을 통제하기 위한 수단으로 사용할 수 있는

여건이 형성되어 있지 않은 것이다.

기준금리 동조화 가능성과 관련하여 고려해야 할 다른 요소는 금융시장의 불확실성의 확대 가능성이다. 경기회복을 위해 장기간 지속된 완화적 통화정책의 결과는 가계부채의 급격한 증가 및 수도권 및 지방 일부 지역에 발생한 자산가격의 폭발적 증가 현상이었다. 최근 국내 시장금리는 국내 기준금리 변화와 상관없이 장기금리를 중심으로 미국의 시장금리와 동조화하는 현상이 가속화되고 있다. 부동산 시장에 대한 고강도 정책이 시행되는 상황에서 시장의 대출금리가 미국 금리를 따라 지속적으로 상승될 경우, 과도한 부채를 짊어진 한계가구 및 한계기업들 중심으로 금융부분의 불안정성이 확대될 수 있다. 통화당국과 금융당국 간 효율적인 협의가 이루어지지 않는다면 금융부문 불안정성의 확대는 실물경기 회복에 추가적인 부담 요인으로 작용할 가능성이 크다. 또한, 미·중 무역마찰이 위안화 평가절하 문제를 중심으로 한 국제금융시장으로 확대될 경우 환율 변동성 역시 높아질 가능성이 존재한다. 단기적인 환율 불안정성 증가는 수출 등 실물경기에도 좋지 않은 영향을 미칠 가능성이 높다.

종합적으로, 최근 국내 경제 회복세의 취약성, 공급측면의 물가상승 압력요인에 치우친 물가상승 구조, 금리인상에 따른 취약한 부채가구의 발생 가능성 등을 고려할 때 기준금리의 인상 가능성이 쉽지 않은 상황이다. 경기회복이 더딘 국면에서 금융 불안정성이 증대되고 한·미 기준금리 격차가 확대되는 삼중고(三重苦)를 극복하기 위한 정책적 대응방안 마련은 우리나라 금리정책을 총괄하는 통화정책당국에게 일임할

수 있는 성격의 문제가 아니다. 실물경제의 빠른 회복과 금융 불안정성 감소를 위한 근본적이고 종합적인 대응방안이 마련된다면 통화당국이 취할 수 있는 운신의 폭을 넓힐 수 있을 것이다.

먼저, 실물경제의 회복세를 견인하기 위해 재정정책이 보다 적극적으로 시행되어야 한다. 현재 한국경제는 수출에 대한 의존도가 매우 높은 편이며, 그 중에서도 반도체 등 일부 품목의 호황에 의존하는 취약한 구조를 가지고 있다. 현재 시행 중인 소득주도 성장정책이 일회성 효과를 발생시키는 데 그치지 않고 민간소비, 투자 등 내수 진작으로 이어질 수 있도록 장기적인 관점에서 체계적인 관리가 필요하며, 임금소득 증가가 수요증가로 이어지는 경로가 확인되지 않은 경우 과감한 정책방향의 수정도 검토해야 한다. 이와 함께 불필요한 규제를 철폐하고 새로운 먹거리를 개발하여 국가의 전체적인 생산성을 향상시키는 혁신성장 정책도 소득주도 성장정책과 동등한 위치에서 적극적으로 추진되어야 한다.

이어 금융시장의 불안정성을 효과적으로 제어하기 위해 금융당국과 통화당국 간 긴밀한 협조 역시 필요하다. 과거와 달리 국내 금융시장은 해외자본에 다양한 경로로 노출되어 있

다. 한·미 금리역전에 따른 해외자본의 유출 움직임을 실시간으로 면밀히 관찰하고, 필요시 유관기관 간의 적극적인 협의 및 협조를 통해 신속한 정책 결정을 이루어내야 한다. 또한, 장기간 지속된 완화적 통화정책이 자산시장 등 일부 금융시장에 미친 부정적인 영향을 인정하고 이를 보완하기 위한 규제정책도 함께 개발할 필요가 있다. LTV·DTI 등 신용의 수요측면의 규제뿐 아니라 자산시장으로 쏠리는 신용의 공급은 기업투자 등 실물경제를 자극할 수 있고 생산적인 경로로 돌릴 수 있는 경제적 유인을 제공한다면, 규제로 인한 부작용을 최소화시키면서 자산시장의 움직임도 효율적으로 제어할 수 있을 것이다.

우리가 흔히 접하는 ‘위기는 기회’라는 격언은 최근 우리나라 경제에도 적용될 수 있을 것이다. 한·미 기준금리의 역전 현상은 취약한 우리나라 경제구조에 내려진 경고 메시지와도 같다. 이 위기를 기회로 여기고 통화·재정·금융 정책이 한마음 한뜻으로 힘을 합쳐 한국경제의 강건성을 회복할 수 있다면, 중·장기적으로 저성장 기조를 탈피하고 새로운 성장 동력을 확보하게 되는 계기가 될 수 있을 것이다. 





근로시간 단축의 필요성과 해법

노동법의 목적은 근로조건을 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 통해 근로자를 보호하는 것이다. 임금과 근로시간은 중요한 근로조건이며, 근로자의 인간다운 생활을 보장하기 위해 근로시간을 법으로 정하여 제한하는 것은 오랜 기간 투쟁하여 얻은 결과다. 국가는 경제적 발전에 따라 법과 제도를 통해 근로시간을 단축시켜 근로자의 건강을 유지하고 사회적·문화적 생활을 누릴 수 있도록 보호할 의무가 있다. ILO는 1917년 1주 기준 근로시간을 48시간으로 하고, 그 후 40시간으로 단축하는 조약을 채택했다. 이러한 흐름은 우리나라에서도 확인할 수 있는데, 1953년 노동법에서 1주 48시간이었던 것이, 1981~1991년 논의에서 44시간으로 단축되고, 2000년부

터 약 3년간 논쟁을 거쳐 2004년 공공부문과 1,000인 이상의 대기업을 시작으로 1주 40시간으로 단계적으로 시행되었다. 즉, 근로기준법 제50조(근로시간)에서 기준 근로시간을 1주 40시간, 1일 8시간을, 제53조(연장근로의 제한)에서 1주에 12시간을 한도로 연장근로가 허용되었다.

장시간 노동과 해석상 논쟁

우리나라는 1980~1990년대와 비교하여 경제적·사회적 여건이 많이 변화되었음에도 불구하고 노동현장에서는 법에 위반되는 장시간 노동이 성행하고, 정부도 이를 적극적으로 감독하지



글

한양대 법학전문대학원 교수
박수근



않고 방치하였다. 그 결과 근로기준법상 기준 근로시간인 1주 40시간을 약 70%나 초과하는 1주 68시간 이상의 살인적인 근무를 하는 것이 관행화되어 상당수 근로자에게 ‘저녁생활’은 법에서만 보장된 ‘허상’이었다. 이러한 장시간의 노동현실에 문제를 더 혼란스럽게 만든 것은 1주간에 일을 시킬 수 있는 최대 근로시간이 얼마인지에 관한 해석상의 차이에서 비롯된 논쟁이었다.

예컨대, 모호한 근로기준법 규정으로 인해 52시간(기준근로 40+연장근로 12)인지, 아니면 68시간(40+12+16)인지에 관한 입장 대립이었다. 1주 68시간이라는 입장에서 1주는 주 5일을 의미하고, 여기에 휴일(예, 토요일과 일요일)은 제외되므로 연장근로에 해당되지 않는다는 것인데, 애석하게도 고용노동부는 이런 입장이었고, 기업들은 이를 따랐다. 이렇게 휴일근로가 연장근로인지, 중복하여 가산임금을 지급해야 하는지도 문제가 되어 소송이 제기되었고, 하급심에서는 사건에 따라 결론이 다르게 나왔다. 대법원도 판결하기 곤란하였는지 사건접수 후 8년이 지나고 근로기준법이 개정된 후에 판결하였다(대법원 전

원합의체 2018. 6. 21. 선고 2011다112391). 여기서도 다수의견과 소수의견, 다양한 보충의견이 있어 법 해석상 어려운 문제임을 알 수 있다.

어려운 결단

장시간 노동 또는 근로시간 특례업종으로 인해 근로자들에게 업무상 재해사건이 발생하는 등 사회적인 논란이 계속 제기되자 정치권은 근로시간을 단축하는 법률안을 19대와 20대 국회에서 발의하였으나 성과가 없었다. 더불어민주당은 19대 대통령선거에서 근로시간의 단축을 노동정책 공약으로 제시하였고 문재인 정부가 출범하고서도 전문가들의 입장 차이, 임금 손실 없는 근로시간 단축을 요구하는 노동계와 근로시간 단축에 비례한 임금 삭감을 주장하는 경영계의 대립이 계속되었다. 정부와 여당은 2018년 2월 말 근로시간을 단축하면서도 노동계와 경영계의 이해관계를 조정하는 관련 내용이 추가된 법률안을 제출하는 등 정치력을 발휘하여 국회를 통과하였다(1주 연장근로를 포함하여 최대 52근로시간으로 단축하고, 휴일근로의 가산수당은 50%를 기본으로 하며, 민간기업 근로자에게도 관공서 공휴일에 관한 규정을 적용하고, 근로시간 특례업종을 대폭 축소하는 등). 다만, 종전 근로기준법에서 1주 최대근로를 68시간으로 보는 입장에서는 개정된 법률로 인해 52시간으로 단축되었다고 하겠으나, 1주 52시간이라는 입장에서는 근로시간의 단축이 아니라 종래의 논쟁을 끝내거나 확인하는 의미에 불과하다고 파악할 수 있다.

노동생산성의 향상

연장근로를 포함하여 1주 52근로시간이 적용되면 근로자의 삶의 질이 개선되겠으나 장시간 노동을 하던 근로자들에게는 임금감소가, 기업에는 법의 위반 및 추가로 고용해야 하는 등 이해관계가 복잡하고 미묘하다. 특히, 경제협력개발기구(OECD)에 따르면 우리나라 근로자 1인당 평균 근로시간은 최상위 그룹에 포함되어 있는데, 노동생산성은 최하위그룹에 속한다. 이것은 정부, 기업, 근로자 모두에게 부끄러운 일이다. 여기서, 정부는 근로시간의 단축을 통해 근로자를 장시간 노동으로부터 해방시키면서도 기업에서 업무상 어려움이 완화되도록 해야 하며, 기업과 근로자는 근로시간이 단축되어도 노동생산성 또는 업무의 효율성이 향상되도록 노력해야 한다.

우선, 근로시간의 단축은 장시간 노동에 대한

근본적인 변경을 의미하므로 사업장 규모를 고려하여 단계적으로 시행하는 보완책이 마련되었다. 노사가 합의 또는 협의를 통해 다양한 유연근무제(시차출퇴근제, 선택근무제, 재량근무제, 원격근무제, 재택근무제 등)를 실시하여 근로시간이 단축되어 발생하는 업무량의 변동에 적응해야 한다. 장시간 노동에 익숙한 것과 비교하여 동일한 마음가짐과 방식으로 일을 한다면 노동생산성은 기대하기 어렵다. 이것은 근무하는 방식과 시스템을 근본적으로 변경하거나 개선해야 한다는 것을 의미한다. 구체적으로 회의, 결재, 출장을 효율적으로 진행하거나 처리하기 위한 노력과 개선이 요청되며, 또한 근로자도 근로시간 중 개인적인 업무를 위해 전화 또는 메시지를 확인하는 등도 자제해야 한다. 기업은 근로자에게 업무를 효율적으로 근로시간 내에 처리하도록 관행을 개선하고 새로운 기준을 제시해야



한다. 정부가 노동현장에서 법에 위반되는 장시간 노동으로 인한 폐단을 극복하기 위해 모든 것을 해결해 줄 수는 없다. 이제 법을 준수하면서 어떻게 이를 효율적으로 관리하여 노동생산성을 향상시킬 것인지는 개별 기업과 근로자가 해결해야 할 몫이다. 따라서 연장근로를 포함하여 1주 52근로시간 제도가 정착되고 노동생산성을 높이기 위해서는 기업과 근로자가 공동으로 협력하여 근무관행을 개선시키고 기업문화를 적극적으로 바꾸어야 한다.

오해와 비판

근로자에게 삶의 여유를 주기 위한 근로시간 단축에 관한 법률안이 통과된 이후부터 경영계 등으로부터 많은 비판이 제기되었다. 이런 현상에는 근로시간 단축에 관한 본질적인 사항도 있으나 법과 제도를 잘못 이해하는 등 다양한 측면이 혼재되어 있다.

첫째, 노동현장에서 근무시간인지 여부를 명확하게 구분하지 않고 근무하여 온 관행으로 인해 발생하는 것임에도 불구하고 마치 근로시간의 단축으로 발생하는 혼란스러운 내용으로 오해하는 경우가 많다. 예컨대, 거래처와 약속, 사내회식 또는 워크숍 등은 어떻게 처리해야 하는지 여부이다. 이것은 근로기준법 제 50조 제3항(대기시간)의 해석에 관한 문제로 종전에도 근로시간에 대부분 포함되었던 것이며 새로운 문제가 아니다.

둘째, 근로시간을 단축하는 것이 새로운 일자리를 증가시키고 근로자들에게 휴식이 있는 생

활을 보장한다고 하면서도, 오랫동안 입법으로 정리되지 못한 것은 정부, 노동계, 경영계가 근로시간의 단축을 통해 얻고자 하는 구체적인 내용이 조금씩 달랐기 때문이다. 근로시간의 단축은 임금과 노동비용의 상승, 고용의 영향 등 다양한 경제적 파급 효과들이 연결된다. 이것들은 복합적인 성격과 효과를 가짐에도 불구하고 노동계와 경영계, 연구자들은 자신의 입장에서 긍정적인 측면을 부각시키거나 그 반대의 부정적인 사항을 강조하기도 한다.

셋째, 노동정책 중에서 경제적 관점에서 이해관계가 대립하는 내용은 이를 제도적으로 개선하는 것은 먹고 사는 것에 관련된 문제이므로 참 어렵다. 예컨대, 직장 괴롭힘을 방지하는 제도를 도입하는 것과 근로시간을 단축하는 것을 비교하여 보면, 전자에 대해서는 경제적 이해관계가 없고 잘못된 행동 내지 관행을 금지하고 처벌하면 되지만, 후자는 이해관계가 첨예하게 대립하므로 경제활동 주체에게 예민할 수밖에 없어 치열하게 싸우게 된다.

그동안 노동현실을 반영하지 못한 노동정책들을 문재인 정부에서 많이 변경하다 보니 불만의 소리가 있는 것은 당연하다. 정책에 긍정적인 점과 부정적인 측면이 있다면, 이익을 보는 입장은 다수라도 침묵하지만, 손해를 보거나 부정적인 측면을 강조하는 입장은 목소리를 높이는 특징이 있다. 우리나라의 경제적 수준과 사회적 요구에 비추어 약 1,950만 명에 달하는 근로자들의 일과 삶의 균형을 위해 현재 근로시간의 단축이 방향은 맞다. 그 부작용을 최소화하면서 정착되도록 근로자와 사용자뿐 아니라 노동계, 경영계, 정부는 함께 노력해야 한다. 

PART 02

의정활동지원
재정전문기관

nabO



47

제헌 70주년 기념
국가재정 대토론회

50

NABO 업무
NABO에서 우리나라의
성장전략을 모색합니다

53

최신 분석보고서 소개



제헌 70주년 기념 국가재정 대토론회

글
예산분석총괄과
예산분석관
윤여문

개요

국외예산정책처는 2018년 7월 16일 국회의원회관 제1소회의실에서 「제헌 70주년 기념 국가재정 대토론회」를 개최하였다. 최근 재정의 역할에 대한 국민의 기대와 요구가 다양해지고 있는 시점에서, 이번 토론회는 한국 재정의 과거 70년을 반추하며 향후 재정의 바람직한 역할을 모색하는 의미 있는 자리가 되었다.

본격적인 토론에 앞서 김춘순 국외예산정책처장의 개회사, 문희상 국회의장의 격려사가 있었다. 먼저 김춘순 처장은 이번 토론회의 취지를 설명하면서 국가 재정이 나아가야 할 방향에 대한 충분한 논의가 이루어질 수 있기를 기대한다



고 밝혔다. 문희상 의장은 이번 토론회를 계기로 여·야가 함께 우리 재정의 밝은 미래를 만들어 나감으로써 새로 시작되는 후반기 국회가 국민들로부터 사랑과 신뢰를 받기를 희망한다고 격려했다.

이번 토론회는 울산대학교 오연천 총장이 사회를 맡았으며, 발제자로는 청주대학교 김성태 교수와 연세대학교 하연섭 교수가 참여하였다. 토론자로는 더불어민주당 윤후덕 의원, 자유한국당 추경호 의원, 민주평화당 황주홍 의원, 바른미래당 김성식 의원과 학계의 건국대학교 김진영 교수, 중앙대학교 류덕현 교수가 참여하였다. 발제자와 토론자들은 국가 발전을 위한 재정의 건전한 역할을 중심으로 바람직한 국가재정 운용방향에 대한 다양한 의견을 개진하였다.

발제·토론

토론회는 제1주제인 과거 우리나라의 발전 과정에서 재정의 역할에 대해 김성태 교수가 발제를 하고, 제2주제인 한국 재정의 바람직한 미래 역할에 대해 하연섭 교수가 발제를 진행한 후 토론자들의 토론을 듣는 순서로 진행되었다.

우선 제1주제 발제를 맡은 청주대학교 김성태 교수는 지난 경제성장을 이끌어온 데에는 건실하게 유지해온 재정의 역할이 컸음을 강조하며, 향후 저출산·고령화 등 새로운 문제 해결을 위한 재정의 패러다임 변화가 필요한 시점이므로 재정건전성의 정책기조를 지속적으로 유지하고, 재정지출 증가에 대비한 자원조달 방안에 대해서도 국민적 공감대를 형성할 필요가 있다고 주장하였다.

제2주제의 발제를 맡은 연세대학교 하연섭 교

수는 인구구조, 기술변화, 남북관계의 변화가 재정 부담을 가중시킬 주요 요인이 될 것이라고 지적하면서, 향후 재정운용 방식은 국민의 수요를 중심으로 하되 거시적·중장기적인 시각을 유지하며 투명하게 운영하는 방식으로 변화해야 한다고 강조하였다.

다음 첫 번째 토론자인 더불어민주당 윤후덕 의원은 일자리 창출과 경제살리기, 저출산 극복 및 국민들의 복지서비스 향상을 위하여 확장적 재정정책을 기조로 하는 적극적인 재정의 역할이 필요하다고 강조하였다.

반면, 자유한국당 추경호 의원은 중장기적으로 재정건전성 악화가 우려되는 상황에서 미래 세대의 부담을 줄이기 위해 선심성 재정정책을 지양하고 재정준칙을 법제화하는 등 지속적인 제도개선이 필요하다고 주장하였다.

바른미래당 김성식 의원은 급변하는 국내외 여건에 대비하여 사회의 구조적 문제를 해결하고 국민의 수요에 부응하여 지속적인 국가발전을 촉진하기 위해서는 재정의 혁신이 시급하다는 입장을 피력하였다.

민주평화당 황주홍 의원은 경제성장 과정에서 불가피하게 시행된 중앙집권적 재정운용이 지역 간 경제적 격차확대 등 일부 부작용도 노출하였다면서, 지방세제 개혁 등 다양한 재정분권의 확대방안이 필요하다고 주장하였다.

다음 학계 측 토론자인 건국대학교 김진영 교수는 재정효율화와 증세가 모두 필요하다는 입장에 공감하면서, 조세감면 축소와 독점 이윤에 대한 과세 강화, 공공부문의 신뢰 확보 등 향후 재정정책의 방향을 제시하였다.

중앙대학교 류덕현 교수는 현재 국가채무는 양

호한 수준이나 사회보장 분야의 재정건전성은 전체 평균에 미치지 못하는 상황이므로 중·장기적으로 사회보장 분야의 잠재적 부채를 축소할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 강조하였다.

「제헌 70주년 기념 국가재정 대토론회」는 토론자들의 열띤 토론이 진행된 뒤 참석자들의 현장질의에 대한 발제자들의 답변을 청취한 후 마무리되었다.

김성태 교수는 향후 재정지출의 증대가 예견되는 상황에서 지출규모를 감당하기 위한 바람직한 재원대책을 묻는 질의에 대해 우리나라는 국민들의 중부담·중복지가 적합하며, 이를 위해 일정부 분 조세부담률을 상향조정해야 한다고 답변하였다. 또한 재정건전성을 유지하기 위한 재정준칙 수립의 구체적인 방안을 묻는 질문에 대해 현재의 예산심의 과정을 중심으로 개선방안을 마련하되 재정준칙에는 다양한 유형이 있으므로 국회 차원에서 논의하여 결정해야 한다고 답변하였다.

하연섭 교수는 거시적 예산심의제도로의 이행을 위한 구체적 방안을 묻는 질문에 대해 예산안 심의 과정에서 우선 국회예산결산특별위원회에서 재정총량 및 지출한도를 결정한 후 각 상임위원회가 그 지출한도 내에서 세부내용을 결정하는 톱다운(Top-down) 방식으로 보완하는 것이 바람직할 것이라는 견해를 밝혔다.

이번 토론회의 전 과정은 국회방송으로 중계되었으며, 국회예산정책처는 이번 「제헌 70주년 기념 국가재정 대토론회」 결과를 국회 각 상임위원회와 예산결산특별위원회 및 각 의원실, 그리고 기획재정부를 포함한 정부에 전달하여 향후 국가재정이 나아가야 할 방향을 모색하고 정책을 입안하는 데에 활용하도록 할 예정이다. 

NABO에서 우리나라의 성장전략을 모색합니다

인구전략분석과

글
임재민 인구전략분석과 과장

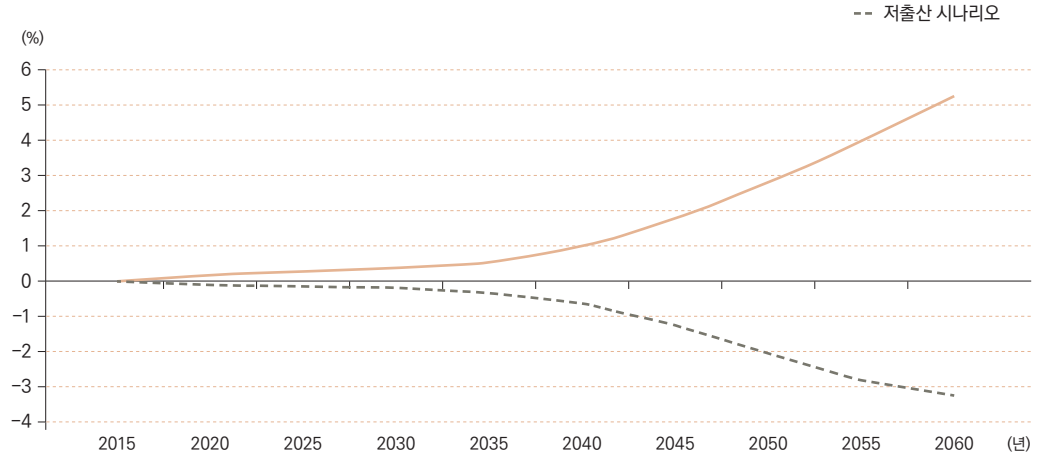
국회예산정책처는 2017년 8월 시행된 조직 개편에서 경제분석국을 분리 확대하여 경제 전망 및 거시경제분석 기능을 강화하는 동시에 ‘인구전략분석과’를 신설하였다. 우리 경제가 지속적으로 성장하기 위하여 당면한 경제 현안뿐 아니라 인구구조 변화, 통일, 기후변화와 같은 중장기적 변화 요인을 검토하고 새로운 환경 변화에 대응하는 성장전략을 마련할 필요가 있기 때문이다.

인구전략분석과는 저출산 고령화와 남북 경제협력, 가계부채 관리, 에너지 수급 및 기후변화 대응과 같은 국가경제 전반에 영향을 미치는 다양한 이슈를 소관 업무로 하여 우리 경제의 새로운 성장 요인을 분석하고 정책적 시사점을 제시하고 있다.

객관적이고 신뢰성있는 분석결과를 제시하기 위하여 인구전략분석과는 중첩세대모형, 성장회계 등 경제모형과 다양한 계량경제학적 기법



〈그림 1〉 출산율 변화에 따른 국내총생산 변화율(통계청 인구 중위 시나리오 대비)



자료 | 허가형·김상미, "출산율 하락의 경제적 영향 분석", 「산업동향&이슈」, 통권 제6호, 2018년 3월호

을 사용하고 있다. 중첩세대모형은 가계부문을 세대별로 구분하고 각 경제주체들의 상호작용을 고려한 경제모형으로, 인구구조변화의 효과가 생산, 소비, 세대 간 소득재분배 등에 미치는 영향을 분석하는 데 유용하다.

성장회계모형은 노동, 자본, 총요소생산성이 경제성장률에 기여한 정도를 분해하는 모형으로 국가경제발전전략의 경제성장효과를 추계하는 데 이용할 수 있다. 또한 익명화된 개개인에 대한 자료인 미시데이터를 계량경제학 기법으로 분석하여 정부 정책이 개인의 사회·경제적 의사결정에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 연구한다.

인구전략분석과가 신설된 이후, 우리나라의 성장전략을 모색하기 위하여 인구, 부동산, 에너지

등의 분야에서 여러 연구가 수행되었는데, 주요 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

우리나라는 합계출산율이 2002년에 1.3명 미만으로 떨어진 이후 15년 동안 초저출산국에서 머물러 있고 현재 OECD 국가 중 출산율이 최저이다. 이와 같은 저출산의 영향으로 2020년대부터 인구는 우리나라 경제성장률의 하락요인으로 작용할 전망이다. 최근의 저출산의 영향을 반영한 인구구조를 중첩세대모형에 적용하여 분석한 결과, 2060년에 GDP가 통계청의 인구 중위 시나리오가 유지되는 경우의 GDP 대비 3.3% 낮아질 것으로 예측되었다.

반면, 2060년의 20세 이상 인구가 2015년과 동일하게 4,076만 명으로 유지되는 경우에는 GDP가 중위 시나리오 대비 5.6% 상승하는

것으로 전망되어, 향후 출산율이 개선되는 경우 우리나라는 ‘저출산의 덫’을 벗어나고 인구의 경제성장률 증대효과를 누릴 수 있다는 결과를 제시하였다.

에너지 분야에서는 최근 미국의 시리아 공습, 석유수출국기구의 감산합의 등에 따른 국제유가 상승이 국내 산업별 물가에 미치는 파급효과를 추정하였다. 가장 최근 연도의 자료인 한국은행 2014년 산업연관표를 이용하여 분석한 결과, 국제원유가격이 10% 상승하는 경우 국내 산업의 물가파급 효과는 평균 0.57%이며, 우리나라 주력생산품인 반도체, 디스플레이, 자동차, 선박 등은 전체 산업 평균 이하의 영향을 받는 것으로 나타났다.

저금리 장기화 등 거시경제 요인 외에 주택가격 상승 기대만으로도 주택담보대출이 증가한다는 연구결과도 발표하였다. 이는 2015년 기준 우리나라의 가계부채가 처분가능소득 대비 169%로 OECD 국가 중 아홉 번째로 높고, 2017년 IMF가 우리나라에 대하여 과중한 가계부채로 인해 버블붕괴위험이 높은 국가로 지목하고 있는 상황에서 주택가격 안정화가 가계부채 증가세 완화에 도움이 될 수 있다는 정책적 시사점을 제시한 데 의의가 있다. 그밖에도 여성의 근로시간과 출산의 관계, 고용형태와 결혼결정의 관계, 지방중소도시의 인구감소 원인, 대북

제재의 효과 등 다양한 이슈를 검토하여 시사점을 제시하였다.

최근 발표된 5월 인구동향에 따르면 금년 출산율은 역대 최저 출산율을 기록한 작년보다도 낮아질 우려가 있다. 6월 산업활동 동향에서도 전월 대비 설비투자 증가율이 지난 3월 감소세로 전환된 후 6월까지 4개월 연속 마이너스를 기록하는 등 다양한 분야에서 성장전략 검토가 필요한 시점이다. 이에 인구전략분석과는 남북교류 및 경제협력 수준에 따른 남북 경제성장 효과 분석, 여성의 경제활동 촉진을 통한 성장 효과 분석 등을 통하여 새로운 성장전략을 모색할 것이다. 



최신 분석보고서

구분	실·국	과	제목	발간일
정기 보고서	예산분석실	행정예산분석과	대한민국 지방재정 2018	8. 6.
		예산분석총괄과	[2017회계연도 결산 분석 시리즈] Ⅰ. 2017회계연도 결산 총괄 분석Ⅰ~Ⅲ Ⅱ. 2017회계연도 결산 위원회별 분석 Ⅲ. 2017회계연도 공공기관 결산분석 보고서 Ⅳ. 2016회계연도 결산 국회 시정요구 사항에 대한 정부 조치결과 분석 Ⅴ. 성인지 결산서 분석	8월
	추계세제분석실	추계세제총괄과	2018 조세수첩	7. 27.
		소득법인세분석과	2017회계연도 총수입 결산 분석	8. 14.
	예산분석실	사회예산분석과	NABO 재정동향 & 이슈(2018 여름호)	8. 10.
정기 간행물	추계세제분석실	추계세제총괄과	NABO 추계 & 세제 이슈(제4호)	8. 17.
	경제분석국	거시경제분석과	NABO 경제동향 & 이슈(제68호)	6. 21.
			NABO 경제동향 & 이슈(제69호)	7. 25.
		산업고용분석과	NABO 산업동향 & 이슈(제9호)	6. 26.
			NABO 산업동향 & 이슈(제10호)	7. 27.



2017회계연도 결산 분석 시리즈

정부가 제출한 2017회계연도 결산에 따르면, 총수입 430.6조 원, 총지출 406.6조 원으로 통합재정수지는 24.0조 원 흑자, 관리재정수지는 18.5조 원 적자를 기록하여 전년 대비 각각 7.1조 원, 4.2조 원 개선된 것으로 나타났다.

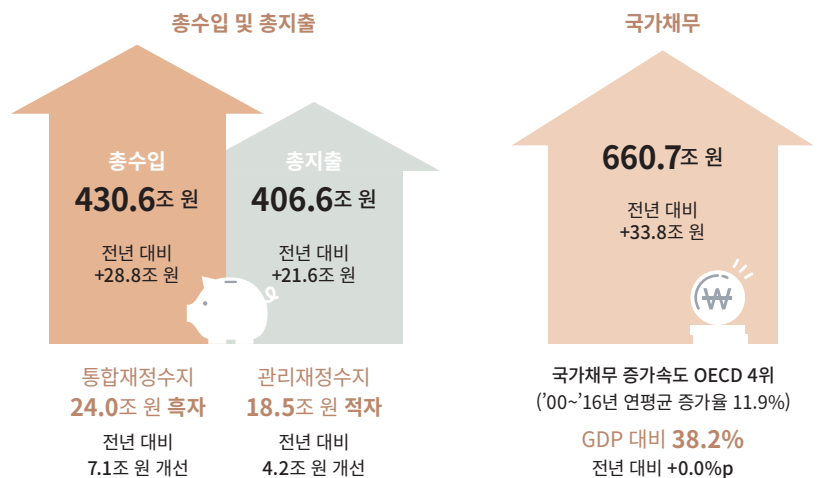
국회예산정책처는 국회의 결산 심사 과정을 지원하고자 「2017회계연도 결산 분석」 시리즈를 발간하였다. 이번 시리즈는 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 결산 분석」, 「2016회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」, 「결산 분석 종합」 등 총 22권으로 구성되어 있다.



이 보고서는 핵심 내용을 간결하게 요약·정리한 NABO 브리핑이 함께 제공됩니다.

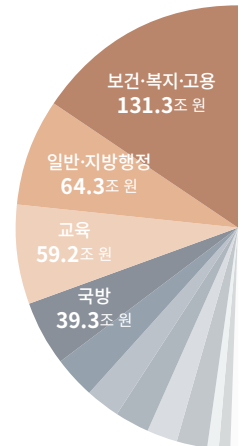
I. 총괄 분석

재정 총괄



분야별 결산 현황 및 집행률 분석(12대 분야 결산 현황)

	분야	결산액(조 원)	집행률(추경 대비)
1	보건·복지·고용	131.3	99.5%
2	일반·지방행정	64.3	98.8%
3	교육	59.2	99.7%
4	국방	39.3	97.5%
5	SOC	21.9	98.6%
6	R&D	19.4	99.5%
7	농림·수산·식품	19.4	98.0%
8	산업·중소기업·에너지	19.0	101.1%
9	공공질서·안전	18.3	100.5%
10	환경	7.1	100.0%
11	문화·체육·관광	6.9	98.6%
12	통일·외교	3.3	71.7%
	총지출	406.6	99.1%



※ 남북관계 경색으로 통일·외교 분야 집행률 저조

II. NABO의 결산 분석 개요

결산 총괄분석
61개 주제 분석



결산 위원회별 분석
총 53개 부처, 825개 주제 분석



공공기관 결산분석
총 165개 공공기관, 280개 주제 분석



성인지 결산서 분석
총 15개 부처, 45개 사업 분석
- 성인지 결산과 양성평등정책 기본계획의 연계 분석



2016회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석
정부는 전체 시정요구 1,781건 중 1,549건 조치 완료, 232건 조치 중으로 보고



대한민국 지방재정 2018

본 보고서는 지방재정의 중요성을 감안하여 국회의원 및 보좌관, 일반 국민 등의 지방재정에 대한 이해를 돕기 위해 발간되었다.

1995년 지방자치의 본격적인 시행 이후 지방자치단체는 국가의 일부이자 중앙정부와 구분되는 지방정부로서 역할을 수행하고 있다. 총 234개 지방자치단체로 구성되는 지방정부의 통합재정지출 규모는 처음 발표된 2013년 154.4조 원에서 2018년 209.3조 원으로 5년간 약 46조 원 증가하였다. 총 조세 중 국세와 지방세 비율은 77.5:22.5이지만, 중앙정부와 지방정부의 재정사용 비율은 50.3:49.7로 그 규모가 유사하다. 또한 지방정부는 지방세 등 자체수입만으로 재정사용액을 충당할 수 없기 때문에 중앙정부가 2018년 기준 약 150조 원 규모의 재원을 이전하고 있다. 이처럼 지방재정은 중앙재정과 긴밀히 연계되어 국가재정을 구성하며, 그 비중 및 중요성이 지속적으로 확대되고 있다.

본 보고서는 총 3부로 구성되어 있으며, “제1부 지방재정 바로알기”에서는 지방재정의 통합재정 규모 등 현황 및 지방재정 통합자립도 등 주요 재정지표를 해당 지표에 대한 설명과 함께 보여주고 있다.

“제2부 지방재정 만들기”에서는 지방재정 관련 법령과 운영원칙, 지방재정에 있어 예산의 편성과 집행, 결산에 이르는 과정을 내용으로 하고 있으며, 이와 함께 지방재정의 건전성 제고를 위한 지방재정 관리제도에 대해 설명하고 있다.

“제3부 지방재정 도와주기”에서는 교부세, 교육재정교부금, 국고보조금 등으로 구성되는 중앙정부와 지방정부 간 지방조정제도와 시·도비 보조금, 조정교부금, 지방자치단체의 교육청 전출금 등으로 구성되는 지방자치단체 간 지방재정조정제도를 내용으로 하고 있다.

이와 함께 관련 현안을 보론에 담아 지방재정에 대해 충실히 설명하고 동시에 국가재정 내 중앙재정과 지방재정의 관계를 체계적으로 조망하고 있다.



[2018 여름호]

NABO 재정동향 & 이슈

I. 주요 재정지표

2018년 5월까지 총수입과 총지출의 진도율은 각각 47.8%, 47.5%이다. 또한 2018년 5월까지 통합재정수지(8.7조 원 흑자)는 전년 동기 대비 2.6조 원 감소하였으며, 중앙정부 채무(669.1조 원)는 국고채 발행 증가 등의 이유로 2017년 말 대비 41.7조 원 증가하였다.

II. 주요 재정이슈

2018년 2/4분기의 주요 재정이슈는 「저소득층 일자리·소득지원 대책」 발표, 저출산 대응을 위한 핵심과제 발표, 통합물관리 실시, 노동시간 단축 시행에 따른 재정 지원 현황, 국가 R&D 사업의 집행 실적 및 예산 추이 등이다. 또한 건강보험료 부과체계 개편 시행, 「온종일돌봄체계 구축·운영계획」 추진 등도 2018년 2/4분기 주요 재정정책들이다. 그리고 국유재산 관리 개선방안 발표, 2017회계연도 공공기관 재무결산, 주요 재정관련 평가보고서 등도 소개하였다.

III. 외국의 재정동향

미국 CBO의 2018년 장기 재정전망 발표, OECD의 2017년 공적개발원조(ODA) 잠정통계 발표, 유럽연합(EU)의 2019년 예산안 발표를 소개하였다.



[제4호]

NABO 추계 & 세제 이슈

I. 2017회계연도 총수입 결산 실적

2017회계연도 총수입은 430.6조 원(전년 대비 28.8조 원, 추경예산 대비 7.5조 원 증가) 이고, 그중 국세수입은 265.4조 원(전년 대비 22.8조 원, 추경예산 대비 14.3조 원 증가), 국세외수입은 165.1조 원(전년 대비 5.9조 원 증가, 추경예산 대비 6.9조 원 감소)이다.

II. 2018년 2분기 가결 법률안의 재정소요 점검

2018년 2분기에 가결된 91건의 법률안 중 국가와 지방자치단체의 재정에 영향을 미치는 재정수반법률안은 30건(33%)으로, 동 법률안 시행 시 향후 5년(2019~2023년)간 연평균 3,371억 원의 수입 감소와 연평균 1,030억 원의 지출 증가가 예상된다.

III. 추계세제 주요 정책현안 분석

실업급여 보장성 확대 관련 재정수반법률안 발의 현황을 정리하고, 구직급여의 소정급여일 수 30일 연장에 따른 추가재정소요를 살펴보았다. 최근 논의되고 있는 간이과세 기준금액 조정안과 관련된 제도 현황을 정리, 동 조정안에 따른 세입감소를 추계하였고, 이때 함께 논의 되어야 할 과세상 이슈에 대해 살펴보았다. 부동산 공시가격의 최근 동향을 통해 공시가격 상승이 재산세입과 종합부동산세 대상 주택 수 및 세입 증가 등에 미치는 영향을 분석하였다.

IV. 국내외 조세 동향

2018년 세법개정안의 주요 내용은 근로·자녀장려금 확대, 부동산세 개편, 에너지세제 개편 등이고 주요 특징은 소득재분배 기능 강화와 세수감소형으로 요약된다. 2018년 조세 특례 평가는 예비타당성평가, 심층평가 및 자율평가 결과가 9월 세법개정안에 반영될 예정이다. 최근 OECD 회원국 순자산세 동향을 소개하였다. 우리나라 현행 노후소득보장 제도를 정리하고 재정소요 이슈를 중심으로 관련 개정법률안을 살펴보았다. 장애인 투표와 관련 현행 제도를 정리하고 제20대 국회 장애인 참정권 강화를 위한 개정법률안에 따른 추가재정소요를 제시하였다. 마지막으로 최근 미세먼지 관련 정부 종합대책 현황을 정리하고 이와 관련하여 발의된 재정수반법률안에 따른 추가재정소요를 제시하였다.



[제69호]

NABO 경제동향 & 이슈

I. 경제동향

최근 우리 경제는 수출이 양호한 모습이나 소비개선세가 약화되고 투자가 미진한 모습을 보이며 내수가 전반적으로 둔화세를 나타내고 있다. 고용은 6월 중 제조업 취업자 수 감소폭이 확대된 가운데 전체 취업자 수는 2월 이후 10만 명대 초반의 낮은 증가수준을 기록하는 등 고용여건의 어려움이 지속되고 있다. 소비자물가는 농축수산물가격과 서비스가격 둔화로 전년 동월 대비 1.5% 상승하였다. 원 달러 환율은 미·중 간 무역분쟁 격화 가능성, 신흥국 경제위기 우려 확산 등으로 큰 폭 상승하였으며, 국고채금리는 글로벌 불확실성 확대에 따른 안전자산 선호 증대로 하락하였다.

II. 우리나라의 해외소비 분석과 시사점

거주자의 해외소비는 꾸준히 증가하고 있으며 국내소비 증가율을 상회하고 있다. 해외소비는 민간소비에서 차지하는 비중이 증가하는 추세이며 민간소비증가율에 대한 기여도는 높은 수준으로 나타났다. 국가별 비교 결과 우리나라의 국민소득 대비 해외소비 비중은 OECD 평균보다는 다소 낮은 것으로 나타났다. 소득분위별 해외소비를 살펴보면 고소득층일수록 가계소비에서 해외소비가 차지하는 비중이 높은 것으로 나타났으며, 실증분석결과 환율과 소득이 해외소비에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 향후 국민소득 향상과 여가문화 확산 등으로 해외소비는 지속적으로 증가할 전망이나 해외소비 증가가 국내경제 성장에 미치는 영향은 제한적이므로 국내 관광·교육산업 등 서비스업의 경쟁력 확대를 통해 해외소비를 국내소비로 전환할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

III. 고용형태와 결혼선택

최근 들어 우리나라 청년층의 초혼연령 상승과 초산연령 상승 및 합계출산율 하락이 함께 나타나고 있어서 결혼의 단념 및 지연이 출산율 하락의 주요 원인으로 지적되고 있다. 1995~2017년까지 남성의 평균 초혼연령은 28.36세에서 32.94세로 증가하였

고 여성의 초혼연령은 25.32세에서 30.24세로 증가하였다. 또한 동 기간 동안 합계 출산율은 1.634명에서 1.172명으로 0.46명 감소하였다. 한국노동패널조사의 1~19차 자료를 바탕으로 분석한 결과, 근로자들의 고용형태는 결혼선택에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상용직 근로자는 임시/일용직 근로자에 비해 결혼확률이 4.35% 높아지고, 정규직 근로자는 비정규직 근로자에 비해 결혼확률이 1.16% 높아졌다. 또한 사업장 규모가 큰 대기업의 근로자가 사업장 규모가 작은 중소기업의 근로자에 비해 결혼확률이 높아지는 것으로 나타났다. 따라서 출산율 제고를 위한 정책 수립 시 청년층의 고용안정화 방안을 중요한 요소로 고려할 필요가 있다.



[제10호]
NABO 산업동향 & 이슈

I. 산업·무역·산업여신·에너지 동향

(생산 및 수출) 제조업 생산은 5월 중 전월 대비 1.2% 증가, 전년 동월 대비 0.8% 증가하였다. 전년 동월 대비 기준으로 일반기계, 철강, 조선 등은 감소한 반면, 반도체, 화학, 석유, 무선통신기기 등은 증가하였다. 총수출과 11대 산업의 수출은 6월 중 전년 동월 대비 각각 -0.1%와 -2.3%로 감소하였다. 전년 동월 대비로 반도체, 화학, 석유 등의 수출은 증가하였으나, 자동차와 조선 등이 감소하면서 수출이 감소하였다.

(산업여신) 2018년 1분기 중 산업여신은 전년 동기 대비 6.8% 증가한 1,070조 원

으로, 전년 동기 대비 제조업 3.4%, 서비스업 9.1%, 건설업 3.1%, 기타업 5.5% 증가하였는데, 산업여신 증가율(6.8%)에 대한 기여도는 제조업 1.12%p, 서비스업 5.26%p 등으로 분석되었다.

(에너지) 2018년 1분기 최종에너지 소비량은 전년 대비 2.4% 증가하였으며, 7.9% 증가한 가정 및 상업부문의 기여도가 높았다. 산업부문은 최종에너지 57.5%, 수송부문 16.3%, 가정·상업부문 23.2%의 에너지를 소비하였다. 2018년 3~5월 발전량은 전년 동기 대비 1.4% 증가했다.

II. 배출권거래제 1기(2015~2017년) 현황 분석

배출권거래제(ETS)는 현재 전 세계 39개 국가에서 시행 중이며, 많은 국가에서 긍정적으로 인식되고 있다. 우리나라의 배출권거래제는 국내 온실가스 배출량의 약 80%를 거래 대상으로 하고 있으며, 2015년 1기(2015~2017년) 배출권거래제 시행을 통해 안정적 제도 정착을 추구하고 있다. 그러나 1기 배출권 할당에 있어서 지난 3년간 20건의 소송이 발생하여 민·관의 행정비용이 발생하였고, 2기 배출권 할당계획 발표가 6개월가량 지연되는 등 장기적으로 유상할당 수익에 대한 활용방안이 미비한 것으로 분석되었다. 따라서 배출권 할당부분에 있어서 투명성과 공정성 제고, 정책의 불확실성 최소화, 유상할당 수익의 지속 가능한 활용방안 등을 모색하여야 하고, 해외배출권 등록·활용을 위한 거래시스템 개발과 해외에서 획득한 배출권 인증 전담 위원회 설치 등 시장기능 활성화를 추구할 필요가 있는 것으로 분석되었다.

III. 주택연금 중도해지자의 특성 분석

우리나라는 2018년 기준으로 고령사회(65세 이상 인구 비중이 14%)로 진입하였으나 연금의 소득대체율(39.3%)은 OECD 평균(58.2%)을 하회하는 수준이다. 고령 인구의 노후준비가 필요한 상황에서 주거보장과 함께 매월 일정 금액을 지급받는 주택연금이 대안으로 관심을 받고 있으나 중도해지도 증가하는 추세이다. 주택연금 중도해지 요인을 분석한 결과, 월수령액이 적을수록, 지역 간 주택가격변동편차가 클수록, 보증잔액이 적을수록 주택연금 중도해지 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 주택연금제도가 고령자의 노후소득을 보충하고 안정적인 생활을 지원하기 위해서는 중도해지 사유를 최소화하기 위한 개선 노력이 필요한 것으로 판단된다.🌐

PART 03

특집

OECD

독립재정기구

회의

63

첫 번째 이야기

회의 개최기

69

두 번째 이야기

주요 독립재정기구 대표단 양자 면담

MEETING
OF THE OECD
NETWORK
OF PBOS AND
IFIS

「제10회 OECD 독립재정기구 회의」를 떠나보내며

첫 번째 이야기, 회의 개최기



글
T/F기획총괄팀장
권순영

1. 들어가며

“Impeccable hosting with exceptional hospitality”

(따뜻한 호의 속에 치러진 흠잡을 곳 없는 개최)

– OECD 예산·공공지출국장 존 블론달(Jón Blöndal)

“So productive and so pleasant”

(매우 생산적이고 매우 즐겁다)

– 美 CBO 부처장 밥 썬샤인(Bob Sunshine)¹⁾

2018년 7월 초, “제10회 OECD 독립재정기구 회의²⁾”를 마치고 각국에서 받은 서한의 일부다. 외교적 수사일 수도 있겠으나, 최소한 각국이 기분 좋게 귀국했구나 하는 마음에 안도감이 들었다.

실제 이번 회의는 OECD 30개국을 포함해 36개국, 10개 국제기구·기관에서 총 81명이 참석해 참가국 수에서 역대 최대를 기록했다. 특히 미

1) 썬샤인 부처장은 매력적인 미소의 소유자로 직원들에게 별명이 “햇살 아저씨”였다.

2) Meeting of the OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions

OECD 독립재정기구 회의 참가국·기관 현황

OECD(30)

그리스, 남아공, 네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 라트비아, 리투아니아, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 아이슬란드, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 이스라엘, 일본, 체코, 칠레, 캐나다, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리, 호주

非OECD(6)

중국, 인도네시아, 우크라이나, 슬로베니아, 브라질, 페루

국제기구·기관(10)

OECD, EU, IMF, Unran Institution(美), 런던정경대(英), Global Partners Governance(英), 메이지대학(日), 고베대학(日), Urban Community Research Center for Asia(日), 우간다 PBO



국 의회예산처(CBO; Congressional Budget Office) 키이스 홀(Keith Hall) 처장, 영국 예산책임처(OBR; Office of Budget Responsibility) 로버트 초트(Robert Chote) 처장 등 21명의 독립재정기구 기관장이 참여해 회의의 무게를 더했다. 기초발제는 다년간 예산비교제도를 연구 해온 김춘순 국회예산정책처장과 함께 미국의 의회 예산처 2대 처장이자 백악관 관리예산처(OMB; Office of Management and Budget) 부처장을 역임한 루돌프 페너(Rudolph Penner) 박사가 맡았다.

2. OECD 독립재정기구 회의란?

“독립재정기구”라 하면 일반인에게 아직 생소하다. 독립재정기구는 영어로 Independent Fiscal Institution이며 줄여서 IFI라 한다. 김춘순·윤주철(2013)³⁾은 독립재정기구를 “경제 및 예산에 대한 전문적이며 독립적인 분석을 제공하는 기구”로 정의했다. 덧붙이면 독립재정기구에서 말하는 “독립”이란 기본적으로 예산을 집행하는 정부로부터 독립을 뜻한다. 미국의 의회 예산처와 한국의 국회예산정책처가 대표적이다.

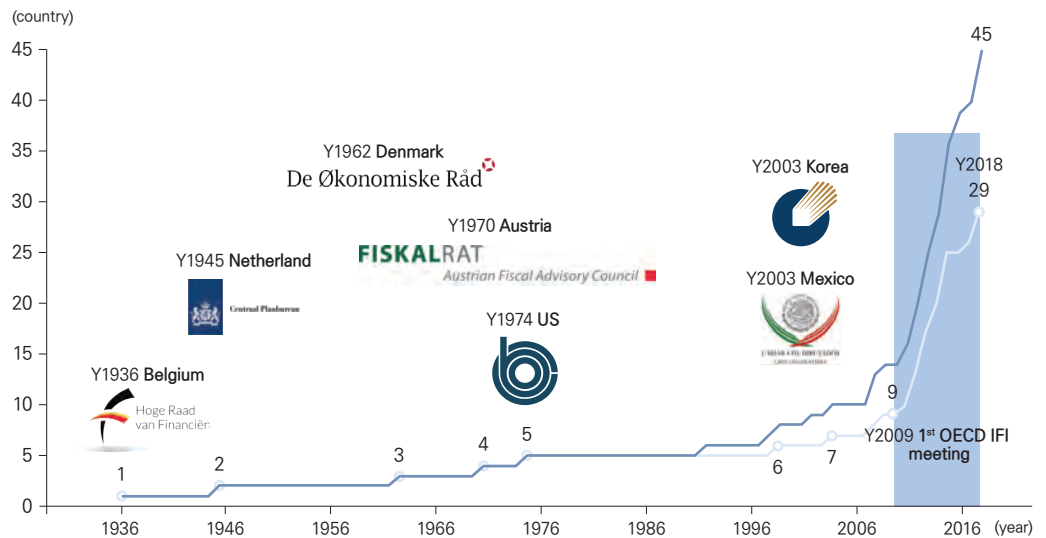
2008년만 해도 전 세계에 독립재정기구

3) 김춘순·윤주철, “독립 재정전문 기구의 확산 및 유형에 관한 연구,” 『한국거버넌스학회보』, 제 20권 제3호, 2013, 55~75쪽.

전 세계 IFI 현황(2018.7. 기준)

OECD(29)
그리스, 네덜란드, 덴마크, 독일, 라트비아, 룩셈부르크, 리투아니아, 멕시코, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 아일랜드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 체코, 칠레, 캐나다, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리, 호주
非OECD(16)
남아공, 루마니아, 말타, 모로코, 불가리아, 브라질, 사이프러스, 세르비아, 아르헨티나, 우간다, 이란, 조지아, 케냐, 콜롬비아, 크로아티아, 페루

〈그림〉 전 세계 IFI 증가 추이(1936~2018년)



는 10개도 채 되지 않았다. 국회예산정책처는 2003년에 세계에서 일곱 번째로 설립되었다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 재정건전성에 대한 각국의 인식이 높아지면서, 이를 담보할 수 있는 독립재정기구가 급격히 확산되기 시작했다. 이에 2018년 현재는 전 세계 45개국⁴⁾이 독립재정기구를 보유한 것으로 확인된다. 그 증가

속도가 워낙 빨라서 지금 이 순간에는 45개국이라는 수치도 과거의 통계일 수 있을 정도다.

“OECD 독립재정기구 회의”도 글로벌 금융위기를 계기로 2009년 로마에서 창설되었다. 재정건전성을 확보하기 위한 방향과 원리를 모색하고, 독립재정기구 간 협력을 강화하는 것을 주목적으로 한다. 2018년에는 제10차 회의를 기념

4) OECD IFI N/W, EU IFI N/W, GN-PBO(Global Network Parliamentary Budget Office) 등 홈페이지를 기초로 조사한 수치임.

하여 아시아 개최가 추진되었고, OECD 사무국 측에서 한국에 개최를 공식 요청함으로써 이번 회의가 시작되었다.

3. 준비 과정

이번 회의는 2018년 7월 2일부터 7월 5일까지 4일간 진행되었다. 그러나 회의 준비기간은 6개월 이상이 소요되었다.

회의 준비의 첫 단계는 날짜를 정하는 것이다. 2017년 12월, OECD 사무국과의 협의 하에 2018년 7월 초로 날짜를 정했다. 다음은 회의 장소를 정하는 일이다. 개최식 장소는 재정 논의의 상징성이 있는 예산특별위원회 회의장으로, 일반 회의는 사각형 형태 테이블 배치가 가능하고 접근성이 우수한 켄싱턴호텔로 정했다.

이후부터는 회의 내용들을 채워 나갔다. 참가자를 등록하고, 세부 시간 계획과 의제를 구성하며, 콘텐츠를 준비해 나갔다.

국회예산정책처는 국제회의를 전문으로 하

는 부서가 없고, 국제협력 전담 인력은 단 한 명뿐이다. 이에 전 부서에서 36명을 선발, T/F를 구성해 업무를 분담해 나갔다. 그야말로 전사적(全社的)인 과업이었던 셈이다.

T/F 내에는 늘 긴장감이 있었다. 100-1=0, 즉 다 잘하더라도 하나만 잘못돼도 문제가 생길 수 있는 것이 국제회의이기 때문이다. 각자 본업에 바빴지만, 회의에 관한 것이라면 최우선으로 각자의 임무를 수행해 나갔다. 또한 T/F 외에도 국회의원사무처 국제국, 기획조정실, 경호기획관, 의사국, 방송국, 관리국, 예산결산특별위원회 등 다양한 부서에서 회의 준비에 협조해 주었다. 이 글을 빌어 T/F 구성원 모두와 회의를 지원해 주신 많은 분들께 감사 인사를 드린다.

4. 회의 일정

2018년 7월 3일. 7월 초는 장마철이지만, 천만다행으로 리허설 때까지만 해도 쏟아지던 장대비가 어느새 그쳤다. 각국 대표단도 예산결산



1 회의 메인 디자인

2-3 송수환 기획관리관을 비롯한 T/F 일부 구성원이 단체사진을 시범 촬영 중임.

4 술한 작품을 만들어낸 손영진 주무관

〈표 1〉 OECD 독립재정기구 회의 일정

날짜	시간	내용
7월 2일	저녁	· 국회예산정책처장 주최 환영 리셉션
7월 3일 Day 1	오전	· 개회식
		· 기조발제(김춘순 국회예산정책처장) - 효과적인 재정 거버넌스 구축을 위한 의회의 역할
		· 세션① 의원 초청 세션: 의회 재정권한 행사의 국제비교
	오후	· 세션② OECD 예산전망: 국회 예산 절차와 독립재정기구
		· 세션③ 국가채무 지속가능성 분석
7월 4일 Day 2	오전	· 세션④ 재정의 지속가능성과 보건 정책
		· 기조발제(Rudolph Penner) - 전문가의 역할
		· 전체발제(김현욱 KDI 경제전망실장) - 한국과 아시아의 경제전망
	오후	· 세션⑤ 신규기관 소개 및 기존 기관 업데이트
		· 세션⑥ 스페인 AIREF에 대한 OECD 리뷰
		· 세션⑦ 美 CBO 공청회 분석
		· 세션⑧ IFI를 위한 성과 정보(지표)
7월 5일	오전	· 세션⑨ OECD 사무국 경과보고, IFI 데이터베이스 소개, 향후계획 논의
		· Wrapping 세션 및 폐회식
7월 5일	오전	· JSA 방문

특별위원회 회의장으로 편안하게 입장했다.

드디어 9시, 홍영표 더불어민주당 원내대표, 김성태 자유한국당 원내대표, 김관영 바른미래당 원내대표, 장병완 민주평화당 원내대표의 축하 메시지로 회의의 문을 열었다. 이어 김춘순 처장이 ‘효과적인 재정 거버넌스 구축을 위한 의회의 역할’을 주제로 70개국 예산제도를 비교·분석해 기조·발제하면서, 예산 과정에서 독립재정기구의 중요성을 강조했다. OECD 예산·공공지출국 존 블론달(Jón Blöndal) 국장은 각국 대표단이 예산제도 비교에서 논란(controversial)보다는 결론(conclusion)을 확인했다고 평했다.

이어진 의원 세션에서는 심기준 의원, 김종석

의원, 이혜훈 의원 등 각 당 재정통 의원들이 ‘국회 재정권 행사의 국제비교’를 주제로 주요국 전문가들과 재정 제도의 개선 방향에 대해 다양한 의견을 교환하였다. 의원 세션 이후부터 이튿날인 7월 4일까지는 여의도 켄싱턴호텔에서 ▲OECD 예산전망(Budgeting Outlook) ▲국가채무 지속가능성 분석 ▲신규기관 소개 및 기존 기관 모범사례 발표 ▲미국 CBO 청문회 분석 등 총 9개 세션에서 다양한 재정, 경제 현안들이 논의되었다.

끝으로 7월 5일에는 각국 대표단들에게 세계 유일의 분단국가인 대한민국의 현실을 알리고, 한반도 평화를 위한 노력을 정확하게 이해할 수 있는 기회를 제공하고자, 사전 신



- 1 김춘순 예산정책처장 기조발제
- 2 의원 초청 세션 기념촬영
- 3 캔싱턴호텔 회의 전경
- 4 각국 대표단 JSA 방문

청을 통해 22개국 대표단 36명을 대상으로 공동경비구역(JSA) 시찰을 진행하였다.

대표단들은 입을 모아 “각국의 재정현황과 예산제도에 대한 국제 비교를 통해 소중한 경험과 노하우를 공유할 수 있었고, 한반도에 평화의 분위기가 무르익어가는 시점에 JSA를 방문할 수 있게 되어 뜻깊었다”는 메시지를 전했다.

5. 마치며

회의가 끝나자 가수 김현철의 “연극이 끝나고 난 뒤”의 노래처럼 약간의 허전함이 느껴졌다. 수많은 사람들이 공을 들였던 회의 세팅이 정리되고 모든 것이 제자리로 돌아왔다. 반 년 동안 많은 것을 바쳤던 회의가 대표단을 공향으로 떠나보내며 마감됐다.

하지만 故 신영복 교수는 “사람과 사람의 작은 만남이 모든 변화의 시작”이라고 했다. 기관도 이와 같을 것이다. 이번 회의가 국회예산정책처에게 외국 기관과의 만남이자, 변화의 시작이 되

는 계기가 될 것이라 생각한다.

실제 다가오는 9월에는 중국 전국인민대표대회 예산공작위원회와의 상호 교류 방문이, 11월에는 미국 CBO에서의 직무훈련이 각각 예정되어 있다. 앞으로는 보고서를 영문으로 번역하여 외국에 알리는 사업도 추진해 나갈 계획이다. 이러한 과정이 국회예산정책처와 외국 기관과의 소통 채널을 확대하여 의정활동지원에 필요한 국외 자료를 신속히 획득하는 계기가 될 것으로 기대된다.

회의의 끝이 NABO가 세계 무대로 발돋움하는 이정표가 될 것으로 기대하며, 각별한 관심으로 회의를 이끌어주신 김춘순 처장님, T/F를 원만히 운용해 주신 송수환 기획관리관님, 오만찬과 JSA 방문 등 굵은 일을 전담해 주신 행사지원팀장 김성완 과장님, 난해한 콘텐츠를 알기 쉽게 준비해 주신 콘텐츠팀장 임명현 과장님을 비롯한 T/F 구성원 모두와, 일일이 언급해 드리지 못했지만 국회 내외에서 협조해 주신 많은 분들께 거듭 감사 인사를 올린다.

MEETING
OF THE OECD
NETWORK
OF PBOS AND
IFIS

「제10회 OECD 독립재정기구 회의」를
떠나보내며

두 번째 이야기, 주요 독립재정기구 대표단 양자 면담



글
T/F 기획총괄팀
이종민

1. 개요

2003년 설립 이후 15년간, NABO는 글로벌 네트워크 강화를 위해 여러 채널을 통하여 세계 각국의 의회, 정부기관뿐만 아니라 OECD와 IMF 등 국제기구와도 관계를 공고히 다져왔다.

예결산분석, 비용추계, 경제전망 등 CBO 직무 외에 미국 정부책임처(GAO; Government Accountability Office)에서 수행하는 사업평가 업무도 포함하는 NABO는 국제사회에서 주목받는 독립재정기구의 주요 모델이 되고 있다. 그 결과, 많은 외국 기관들이 단순하고 의례적인 차원의 방문이 아니라, NABO의 역할과 기능에 높은 관심을 기울이면서 방문하는 사례가 매년 증가하고 있다.

이번 「제10회 OECD 독립재정기구 회의」에 참석하는 여러 국가들 또한 NABO의 역할과 기능, 성과 등에 관한 궁금증 해소 및 NABO와의 교류·협력 확대 등을 위해 NABO에 양자 간의 면담을

제의하였고, NABO는 시간이 허락하는 범위 내에서 회의에 참석하는 유관 기관과의 협력을 도모하기 위해 총 8회의 면담을 실시하였다.

이번 면담은 미국 CBO 처장, 브라질 IFI 처장 등 16명의 대표단이 참석하였는데, 이들의 면담 주제는 다소 달랐지만, 공통적으로 입법부 소속으로 NABO를 둔 배경과 예산과정에서의 NABO의 역할과 기능, 성과 등에 대해 진지하게 묻고, 자국의 시스템과 비교하면서 적용 가능성 등에 대해 시사점을 도출하고자 하였다.

특히 2016년 MOU를 체결한 미국 CBO의 경우, 다가오는 11월에 양 기관 간 직무훈련 교류를 실시하기로 하는 등 협력 관계를 더욱 돈독히 하였으며, 신생 기관인 브라질 IFI와는 MOU를

체결하는 등의 성과를 거두었다.

그 외에도 김춘순 처장 등 NABO 대표단은 우크라이나 예산위원회 소속 마르케비치(Y. Markevich) 국회의원, 영국 OBR 로버트 초트(Robert Chote) 처장, OECD 예산·공공지출 국 존 블론달(Jón Blöndal) 국장 등 「제10회 OECD 독립재정기구 회의」에 참석한 각국 대표단들과 심도 있는 토론 및 의견을 나누었다.

이하에서는 8차례 면담의 전반적인 내용을 요약하여 소개한다.

2. 미국 CBO 대표단 면담

김춘순 처장 등 NABO 대표단과 미국 CBO 키이스 홀(Keith Hall) 처장 및 밥 선샤인(Bob

〈표〉 국가별 면담 인사명단

구분	상대국 면담인사	기관명
미국	Keith Hall 처장 Robert Sunshine 부처장	Congressional Budget Office
브라질	Felipe Salto 처장 Gabriel Barros 부처장	Independent Fiscal Institution
영국	Robert Chote 처장	Office for Budget Responsibility
우크라이나	Yaroslav Markevich 국회의원 Viktor Maziarchuk 처장	The Verkhovna Rada of Ukraine Financial and Economic Office at the VRU
남아공	Alfred Tiro Monnakgotla 국장	Parliamentary Budget Office
이스라엘	Ami Zadik 국장 *2014년 회의 공동의장	The Knesset Research and Information Center Department of Budget Control
일본	Natsuki Oishi 조사관 Kazuaki Shimoda 조사관 Hiroshi Ueno 조사관 Makiko Ueno 조사관	Research Office of the Standing Committee on Budget Secretariat of the House of Councilors National Diet Kobe University Urban Community Research Center for Asia
OECD	Jón Blöndal 국장 Lisa Von Trapp 분석관 Scherie Nicol 분석관	OECD Budgeting and Public Expenditures Division

Sunshine) 부처장은 7월 4일 켄싱턴호텔에서 공식 회의 종료 후, 국회의정관으로 이동하여 면담을 진행하였다. 김춘순 처장과 키이스 홀 처장은 각 기관의 발전 과정과 향후 과제에 관심도 있는 대화를 나누었다. 우선 두 처장은 양 기관이 현재의 위상을 확립할 수 있었던 것은 설립 이후 업무 수행에 있어 끊임없이 추구해온 정치적 중립성(nonpartisanship)과 객관성, 전문성 확보에 있으며, 이중 가장 중요한 것은 정치적 중립성이라는 데 뜻을 같이 하였다.

이와 더불어 김춘순 처장은 정치적 중립성은 채용부터 업무 수행과정, 분석 결과에 이르기까지 조직 전반에 추구해야 하는 가치이고, 정치적 중립성을 견지하고자 하는 리더십이야말로 성공을 위한 열쇠가 된다고 역설하였으며, 키이스 홀 처장은 이에 적극 동의하면서 투명성과 신뢰도 제고를 위해서는 내·외부 전문가들과의 소통이 필요함을 강조하였다.



한편, 양 기관은 2016년 5월 17일 업무협약(MOU)을 체결하고 예결산분석과 중장기 경제전망, 재정사업평가, 비용추계 등 의정지원 업무 발전을 위한 공동연구 및 관련 정보 교류, 세미나·워크숍 등을 통한 상호협력 등 업무교류와 협력을 지속해오고 있는바, 이번 면담을 통해



NABO·국회사무처 직원들이 1주일간 CBO에서 직무연수를 받는 단기 직무훈련을 올해 11월에 실시하기로 합의하였다. 또한 양 기관은 각 기관의 인력을 장기적으로 상호 교류하여 한국과 미국 간의 서로 다른 예산제도와 정치체계를 탐색하고 업무의 유사점 등을 공유할 수 있는 사업도 적극 추진하기로 뜻을 모았다.

3. 브라질 IFI와 면담 및 MOU 체결

NABO는 7월 2일 국회의정관에서 면담을 진행하기에 앞서 브라질 IFI와 상호협력을 위한 양해각서(MOU)를 체결하였다. 브라질 IFI는 올해 처음으로 ‘OECD 독립재정기구 회의’에 참가한 신생 기관으로, 이번 MOU는 동 회의 개최를 계기로 성사되었다.

이날 김춘순 처장은 브라질 IFI 펠리페 살토(Felipe Salto) 처장과 기관 경험을 적극 공유하는 한편, 양국 예산 제도의 차이점¹⁾에 대해 논의하였는데, 브라질 측의 요청에 따라 기관의 조직 구성, 주요 업무 및 발간보고서 등을 소개하고,

한국의 재정준칙에 대한 설명을 제공하였다. 특히 김춘순 처장은 재정 관련 분석 등에 대해 갈등이 있는 현안을 다룰 때 흔들림 없이 전문성과 객관성을 중시하여 업무를 진행해야 한다고 강조하였다.

펠리페 살토 처장은 브라질 IFI의 설립 배경 및 주요 업무 설명과 동시에,²⁾ NABO의 추진 업무 및 성과가 본인이 인지했던 것보다 훨씬 중요하다는 점에 큰 인상을 받았다고 전하면서, 김춘순 처장에게 브라질 IFI가 성공적으로 정착해 나갈 수 있도록 지속적인 지원을 요청하였다.

4. 영국 대표단 면담

NABO 대표단은 7월 2일 의정관에서 영국 독립재정기구인 OBR의 로버트 쇼트 처장과 면담을 가졌다.

OBR은 “행정부에 소속되어 있으나 법적으로 분리된 독립재정기구”로 2010년 10월에 설립되었으며, 연 2회 공식적으로 ‘5년 경제 및 재정 전

1) 대통령제 국가인 브라질은 1988년 「헌법」 개정과 「예산 지침법(Law of Budgetary Guidelines)」, 「예산법(the Budgeting Law)」 제정을 통하여 2단계 예산승인과정을 운영하고 있다. 즉, 행정부는 매년 4월 15일까지 ‘예산편성지침법’을 의회에 제출하고 의회는 6월말까지 예산총량, 의무지출 성격의 지출규모 및 정부채무액 등을 결정한다. 행정부는 의회가 승인한 「예산편성지침법」에 따라 예산안을 편성하여 8월 30일까지 「예산법안(the Budget Bill)」을 의회에 제출하면, 의회는 상하원 예산합동위원회의 검토·승인을 거쳐 본회의에서 표결로 확정한다.

2) 브라질 IFI는 공적 자금 사용의 투명성 제고를 목적으로 2016년에 설립된 기관으로, 재정 및 예산 시나리오 구축과 관련된 경제변수 전망, 재정준칙 준수 여부 모니터링, 경제정책 영향 분석, 공공부문의 장기균형과 관련된 재정 변수 전망 등의 업무를 수행한다.





망' 작성, 재정 목표 달성을 위한 정부 진행상황 평가, 기존 전망의 정확성 평가, 공공재정의 장기적 지속가능성 분석(50년 기준) 등의 업무를 수행하고 있다.

이날 면담에서 양 처장은 NABO와 OBR의 주요 업무 중 하나인 경제·재정전망에 대한 간략한 소개와 함께 경제·재정전망을 수행함에 있어서 성과를 개선할 수 있는 노하우에 관해 의견을 공유하였다. 이에 대해 김춘순 처장은 전망의 정확도(accuracy)뿐만 아니라, 투명성(transparency)도 중요한 요소라고 강조하면서, 투명성과 신뢰도를 높이기 위한 다양한 노력을 시도하고 있다고 설명하였다. 또한 NABO의 경우 재정전망을 예산안 및 국가재정운용계획 분석(5년), 기준선 전망(10년), 정책대안별 시나리오 분석(40년) 등 활용 목적에 따라 전망기간을 다양화하고 있다고 부연하였다.

한편, OBR은 행정부 소속이나 5년마다 의회 기구로 만들어야 할 이유가 있는지 평가받는데,

이에 대해 로버트 초트 처장은 기관이 독립적으로 자신의 책무를 제대로 해나가기 위해서 중요한 요소는 물론 초기에는 입법적 기반이 중요하지만, 보다 더 중요한 것은 기관이 어떻게 일해나가는가, 특히 얼마나 투명하게 해나가는가에 달려 있다고 설명하였다. 이에 대해 김춘순 처장도 공감하며, 독립성(independence)과 책무성(accountability) 간의 균형 유지의 중요성을 강조하였다.

이외에도, 로버트 초트 처장은 OECD 독립재정기구 네트워크의 위원장을 맡고 있는 만큼 독립재정기구의 역할과 미래에 대해 심도 있는 대화를 나누었으며, 독립재정기구가 본연의 역할을 수행하기 위한 과제 및 서로의 업무 노하우를 적극 공유하기로 합의하였다. 더불어 이번 「제 10회 OECD 독립재정기구 회의」의 공동의장으로서 익일 시작될 회의의 진행에 대한 전체적인 일정을 점검하고 서로의 역할을 조율하는 시간을 가졌다.

5. 우크라이나 대표단 면담

NABO 대표단은 7월 2일 우크라이나의 요로슬라브 마르케비츠(Yaroslav Markevich) 국회의원(예산위원회 소속), FEAO(Financial and Economic Office at the VRU³⁾)의 빅터 마스에르척(Viktor Maziarchuk) 처장과 면담을 실시하였다.

FEAO는 2015년 11월에 설립된 의회 소속의 독립 기관으로, 정부에 대한 감사와 함께 정책 분석 등 재정·경제 정보를 제공하여 의회 의정활동의 효율성과 질을 향상하는 것을 목표로 하고 있다.

양측 대표단은 각 기관에 대한 소개를 나눈 뒤 독립재정기구로서 독립성과 중립성을 유지하기 위한 각자의 노력을 공유하였다. 우크라이나 대표단은 한국의 국가예산이 편성되는 전체적 프로세스를 NABO를 통해 경험하고 싶다는 의사를 표명하였다.

6. 기타

NABO는 7월 2일 남아프리카공화국, 이스라엘, 일본 대표단 및 OECD 사무국과도 면담을 가졌다.

먼저, 남아프리카공화국 의회예산처 알프레드 티로 몬나코트라(Alfred Tiro



Monnakgotla) 국장은 지동하 경제분석국장과 양자 면담을 통해 기관 설립과정에서 한국, 미국, 캐나다의 사례를 벤치마킹하였으며, 현재도 의회예산기구(PBO; Public Budgetary Office)의 역할을 확장하기 위해 노력하고 있다는 것을 강조하였다.

다음, 이스라엘 의회 RIC(Research and Information Center Department of Budget Control) 예산통제실 아미 자디크(Ami Zadik) 실장과 정문종 추계세제분석실장과의 면담에서는 서로 기관 현황과 역할에 대해 소개한 뒤, 한국과 이스라엘의 전반적인 국가재



3) 우크라이나 국회(Verkhovna Rada)



정에 관해 논의하는 시간을 가졌다.

다음, 일본 대표단과 서세욱 사업평가심의관과의 면담에서 일본 측은 아직 독립재정기구가 존재하지 않지만 다수의 전문가들이 설립을 위한 노력을 꾸준히 하고 있으며, 일본 독립재정기구 설립을 위해 NABO에 적극적인 정보 공유 등을 요청하였다.

마지막으로, 김춘순 처장은 7월 2일 OECD 예산·공공지출국(Budgeting and Public Expenditures Division)과의 면담을 실시하

였다. OECD 예산·공공지출국은 OECD 의회에 산지원조직 네트워크(PBO Network)의 사무국이자 OECD 독립재정기구 회의의 주관 기관으로, 존 블론달(Jón Blöndal) 국장, 리사 본 트래프(Lisa Von Trapp) 분석관, 그리고 셔리 니콜(Scherie Nicol) 분석관 등으로 구성되어 있다.

존 블론달 국장은 김춘순 처장에게 회의 개최에 대한 감사를 거듭 표하며, 회의 이후에도 지속적인 교류가 있기를 희망한다는 뜻을 전달하였다.🌊



PART 04



77
NABO와 사람들
경제분석국

81
NABO 인사 동정

nabO와 사람들



경제분석국

경제분석국은 대내외 경제여건에 대한 분석을 토대로 향후 경제를 전망하고, 국가적 현안과 정책이 우리 경제에 미치는 효과를 분석하는 곳입니다. 매월 「경제동향&이슈」, 「산업동향&이슈」 등 경제현안을 분석한 정기간행물로 우리에게 찾아오는 경제분석국의 업무와 역할은 무엇이고, 앞으로의 계획은 무엇인지를 인터뷰를 통하여 좀 더 자세하게 알아보도록 하겠습니다. 글 경제분석국 사진 고인순

Q 먼저 경제분석국은 어떤 일을 하는 곳인지 간단한 설명 부탁드립니다.

경제분석국은 국내외 경제 환경의 변화 속에서 우리 경제가 안정적으로 성장할 수 있도록 경제동향을 파악하고, 향후 경제를 전망하며, 주요 리스크 요인을 점검합니다.

지난 3월 발간된 우리 국의 대표 보고서인 「2018년 경제전망」은 세계경제의 불확실성이 높아지고 있는 최근 상황에서 우리의 경제성장률, 민간소비, 건설 및 설비투자, 대외거래, 금융시장 등 부문별 향후 경제 흐름을 전망하는 내용을 담고 있습니다.

또한, 매월 2종의 정기간행물을 발간하고 있는데 「경제동향&이슈」에서는 생산·소비·투자·수출입·물가 등 주요 거시경제 지표 동향과 관련 현안을 분석하고 있으며, 「산업동향&이슈」에서는 산업·무역·금융·고용·소득 및 인구 동향과 함께 분야별 현안을 다루고 있습니다.

이 외에도 새로운 성장전략, 주요국 경제동향과 같이 광범위한 접근이 필요한 주제에 대해서는 수시로 발간되는 현안보고서를 통해 깊이 있는 분석 결과를 제공하고자 노력하고 있습니다.

Q 경제분석국이 재편된 이후 벌써 1년이 지났습니다. 그동안 어떠한 점들이 변화했다고 생각하시는지요?

작년 8월 경제분석실이 경제분석국으로 재편되었습니다. 이전 경제분석실의 경우 경제전망 및 경제 현안분석 업무에 더하여 재정전망, 조세정책 및 제도 분석 기능을 수행해왔는데, 추계경제분석실이 신설되면서 재정 및 조세 관련 업무를 이관하였고, 현재 경제분석국은 본연의 경제분석 업무에만 집중하고 있습니다.

이전과 달리 국 업무가 경제분석에 집중되면서 업무 효율성이 높아진 것이 가장 긍정적인 부분이라고 생각합니다. 또한, 산업고용분석과, 인구전략분석과 등 담당과가 신설되면서 산업·고용·인구 등 분야

“국회의 재정전문조직의 일원으로서
직원들과 함께 최선의 노력을 다하겠습니다”

I N T E R V I E W



별로 전문성을 축적해나갈 수 있는 조직적 기반을 마련한 것 역시 조직개편의 성과입니다.

작년 10월 「산업동향&이슈」의 창간 이후 매월 2종의 정기간행물을 차질 없이 발간하고자 애쓰고 있습니다. 매달 국민적 관심사가 되는 경제현안을 발굴하고 시의성 있는 분석 결과를 도출하는 과정을 반복하면서 전반적인 조직 역량이 한층 강화되는 것을 체감할 수 있었습니다.

Q 경제분석국 업무를 수행함에 있어 어떤 역량이 필요하다고 보시는지요?

————— 훈련된 분석능력이 가장 중요합니다. 분석 주제를 설정한 후 현실 적합성이 높은 경제이론을 선택하고 이를

분석하기 위한 모형을 설정하는 능력, 모형에 포함된 변수에 대한 적절한 통계자료를 수집하는 능력, 그리고 추정 결과를 해석하는 능력이 여기에 해당할 것 같습니다.

보다 근본적으로는 국회 의정지원조직으로서 역할을 항상 염두에 두고 업무를 수행하는 사명감이 필요합니다. 우리는 학술적인 분석 결과를 도출하는 것보다 실제 분석결과가 의원님들의 의정자료에 직접적으로 사용될 수 있을 정도로 실용성 있기를 바랍니다.

더불어 경제 현안에 대해 분석하고 의미 있는 정책적 시사점을 도출하기 위해서는 평소 경제·사회문제와 정책과정에 대한 관심과 넓은 시야가 요구된다고 할 것입니다.

Q 경제분석 업무에 대해서는 많은 국민들이 어려워하고 있는데 이에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

————— 경제분석이 계량모형을 통해 실증분석하는 형태로 이루어지는 경우가 많아 그렇게 느끼실 수도 있을 것 같습니다. 그러나 저희가 다루고 있는 주제는 국민들 삶에 굉장히 밀접한 주제들입니다.

일례로, 지난 「산업동향&이슈」 4월호에서는 여성의 근로시간이 출산에 미치는 영향에 대해 분석을 한 바 있습니다. 여성관리자패널조사를 이용하여 분석한 결과, 기혼여성의 근로시간 증가는 임신에 부정적인 영향을 미치며, 첫째아 임신의 경우와 직급이 대리급 이하인 경우에 부정적인 효과가 더 크게 나타남을 알 수 있었습니다. 막연하게 생각만 했던 것들을 실제 계

량적으로 분석해 봄으로써 출산율 제고 정책 설계 시 고려해야 할 시사점을 구체적으로 도출할 수 있었던 것입니다.

앞으로도 우리의 업무 내용이 국민들에게 더 친숙하고 쉽게 느껴질 수 있도록 보고서 작성 과정에서 각별히 노력하겠습니다.

Q 경제분석국이 하반기에 다룰 중요한 경제현안이 있다면 어떤 것이 있는지 말씀해주세요.

최근 우리 경제는 고용 부진, 건설 경기둔화, 설비투자 위축 등 내수 관련 지표를 중심으로 경기 회복세가 약화되는 모습을 보이고 있습니다. 전체 취업자수의 증가세는 1월 이후 서비스업을 중심으로 큰 폭으로 둔화되었고, 제조업 가동

률은 장기평균을 하회하며 지속적으로 하락하였습니다. 대외적으로는 미·중 통상 마찰 장기화, 신흥개도국의 금융 불안 등으로 수출여건 및 국제금융시장의 불확실성이 커지고 있는 상황입니다.

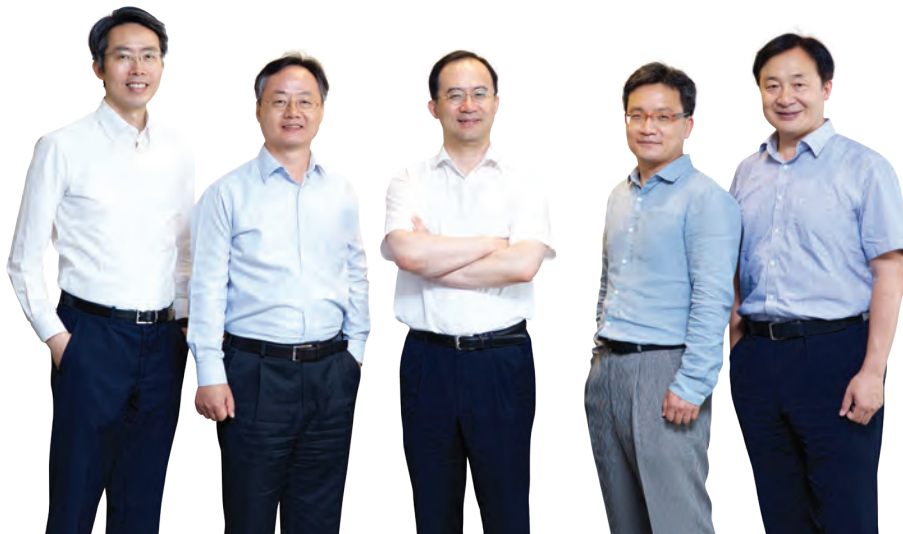
때문에 하반기 경제정책에 있어서도 지속적으로 고용과 투자 관련 현안이 부각될 것으로 예상되고, 4차 산업혁명 시대를 선도할 혁신성장 산업의 발굴과 육성을 위한 정책적 노력이 이어질 것으로 보입니다.

경제분석국 역시 정부가 추진하는 주요 경제·산업정책에 대한 분석과 함께 우리 경제의 리스크 요인을 지속적으로 점검하고자 합니다. 대내외 거시경제 관련 이슈들과 고용·인구, 산업경쟁력과 관련한 현안 등이 하반기에 염두에 두고 있는 주제들입니다.

Q 국장님께 앞으로의 각오와 마음가짐에 대해 한 말씀 부탁드립니다.

경제현상들은 분석 시기·방법과 관점에 따라 다양한 해석과 정책방향이 나올 수 있습니다. 그렇기 때문에 저희는 분석 결과를 정리함에 있어 보다 신중을 기하고자 노력하고 있습니다. 또한, 어느 한쪽에 치우치지 않고 합리적이고 객관적인 분석 결과를 도출하기 위해서는 탄탄한 전문성이 기반이 되어야 한다고 생각합니다. 저는 우리 분석관들의 전문성이 충분히 발휘될 수 있도록 지원을 아끼지 않을 것입니다.

앞으로도 저는 국회의 재정전문조직의 일원으로서 경제분석국 직원들과 함께 최선의 노력을 다하겠습니다. 감사합니다.



nabO 인사 동정

• 전입



이승재(2018.8.1.)
예산분석실장

- 학력
 - 고려대 행정학 학사
 - 미국 밴더빌트대 경제학 석사
 - 고려대 행정학 박사

- 주요 경력
 - 국회농림축산식품해양수산위원회 전문위원
 - 국회의정연수원장

정승환 (2018.8.6.)	• 부이사관 • 예산분석실 예산분석총괄과장	신은호 (2018.8.13.)	• 부이사관 • 예산분석실 사회행정사업평가과장
김태규 (2018.8.13.)	• 부이사관 • 추계세제분석실 행정비용추계과장	황준연 (2018.8.13.)	• 서기관 • 예산분석실 산업예산분석과 예산분석관
김문경 (2018.8.13.)	• 서기관 • 예산분석실 경제산업사업평가과 예산분석관	장만수 (2018.8.13.)	• 서기관 • 추계세제분석실 행정비용추계과 추계세제분석관
장아련 (2018.8.11.)	• 행정서기 • 경제분석국 산업고용분석과 경제분석관보		

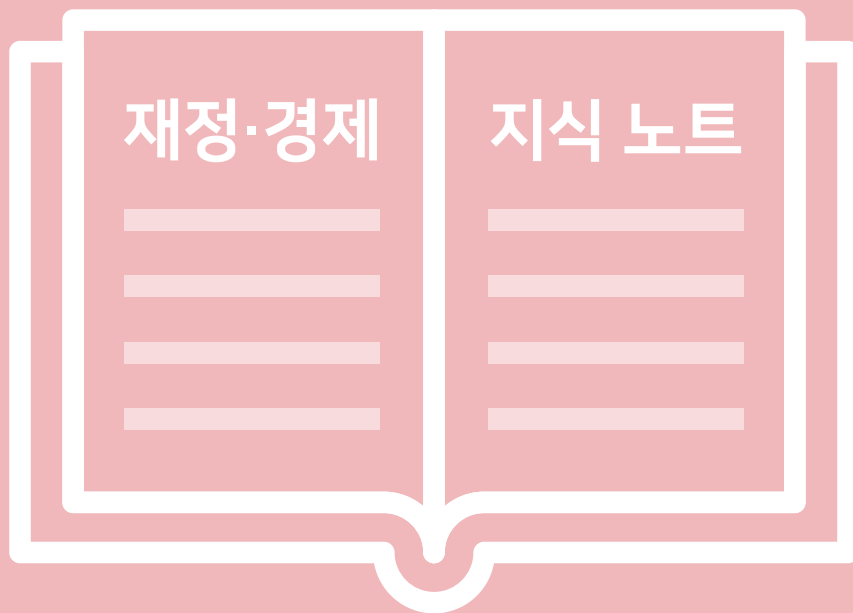
• 임명

이종구 (2018.6.21.)	• 일반임기제 4급 • 예산분석실 행정예산분석과장	최정열 (2018.6.11.)	• 일반임기제 5급 • 예산분석실 사회행정사업평가과 예산분석관
문지은 (2018.6.11.)	• 일반임기제 5급 • 추계세제분석실 경제비용추계과 추계세제분석관	최세중 (2018.6.11.)	• 전문임기제 다급 • 경제분석국 거시경제분석과 경제분석관보

• 승진

양성선 (2018.8.13.)	• 부이사관 • 추계세제분석실 경제비용추계과장	이은미 (2018.8.13.)	• 서기관 • 추계세제분석실 사회비용추계과 추계세제분석관
----------------------------	--	----------------------------	--

PART 05



83

동화 속 재정·경제 이야기

부지런한 흥부는 왜 가난할까?

흥부와 놀부,
시대 따라 평가도 각양각색...
21세기 지금은?

부지런한 흥부는 왜 가난할까?



한국인이라면 너무나 잘 알고 있는 ‘흥부와 놀부’ 이야기. 형 ‘놀부’는 형제애라곤 눈 씻고 찾을 수 없을 정도로 심술 사납고 악한 인간인데 반해 동생 ‘흥부’는 같은 배에서 나온 형제가 맞나 싶을 정도로 심성이 아주 고운 사람이다. 답답할 정도로 착한 흥부와 욕심 많은 놀부는 서양의 ‘해리엇’과 ‘돈키호테’처럼 비교 대상으로 자주 쓰이는 문학 캐릭터이기도 하다. 선(善)과 악(惡), 인과응보의 세계관에서 흥부와 놀부에 대한 평가는 명확해 보이지만, 사회변화에 따라 그 경계가 흐릿해지고 평가기준도 때때로 바뀌는 경우가 있었다. 작자 미상인 흥부전은 조선 후기의 역사성, 신분제 및 경제체제 변화상을 직간접적으로 반영한 매우 ‘현실적’인 작품이다. 글 김영민

불멸의 욕망... 강남제비에서 비트코인까지



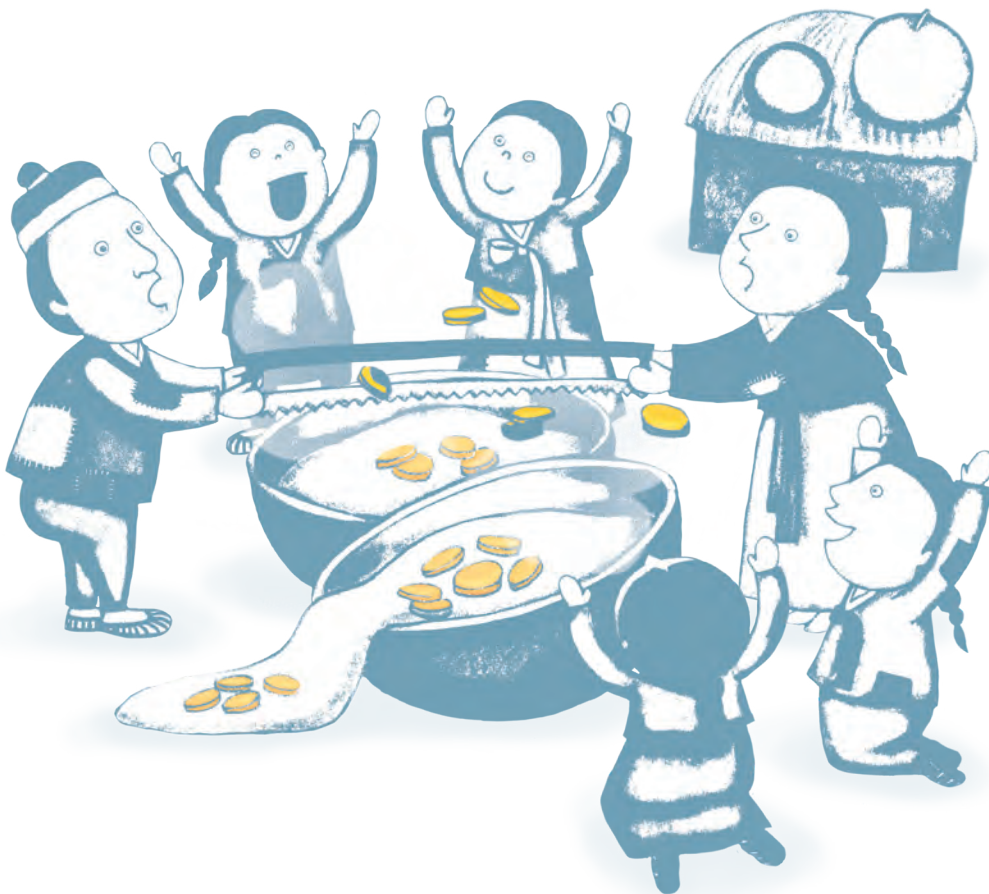
놀부는 외식 프랜차이즈 브랜드로 쓰일 만큼 일상에서도 매우 친숙한 단어다. 당장 한 푼이 아쉬운 서민들에겐 흥부보단 오히려 놀부에게 감정이입이 더 쉬워 보인다. 사는 게 팍팍할수록 찢어지게 가난한 흥부보단 못됐지만 부자로 똥똥거리며 사는 놀부가 되고픈 욕망이 꿈틀거리는 건 어쩔 수 없는 인지상정 아니겠나? 동물학대로

처벌을 받을 수 있을지언정, 멀쩡한 제비 다리를 부러트려 일확천금의 기회를 노린 놀부나 비트코인, 주식투자, 부동산 양도 차익을 노린 갱투자, 그것도 아니면 소박하게나마 로또를 통해 지리멸렬한 현실을 타개하려는 심리는 본질적으로 같은 것이 아닌가? 독자들은 윤리적 잣대로 놀부를 비난하면서도 다른 한편으로 자신들의 욕망을 거리낌 없이 토해내는 놀부를 통해 시원한 해방감을 맛보는 건 아닌가?

조선 후기 활발한 농촌경제와 공동체 분화



하지만, 놀부에게 감정이입이 쉬운 사회가 과연 바람직한 공동체인지는 생각해볼 일이다. 민담에 부리를 두고 있는 판소리계 소설 흥부전은 당대의 사회·경제적 문제를 여실히 보여주고 있다. 흥부전의 시대적 배경인 조선 후기에는 화폐사용이 활발하고 고리대가 성행하며, 품팔이꾼과 천부(賤富) 또는 서민 부자가 등장하고 몰락



양반도 대거 속출했다. 또, 이양법의 보급, 상업작물과 원예작물의 재배 등 농촌경제의 활발한 움직임 속에서 농촌의 분화가 이뤄졌다. 흥부가 박을 열었을 때 나온 약재, 서적 등의 다양한 물산은 당대 사회에서의 실제적 물화 유통 양상을 간접적으로나마 보여주고 있다. 비록 극단적인 캐릭터이지만, 흥부와 놀부는 조선 후기 경제 변동 속에서 탄생한 전형적인 인물이라 분석할 수 있다.

놀부는 60년대 경제개발 시대 롤모델?

판소리 ‘흥보가’ 버전을 비롯해 1833년에 쓴 필사본 ‘흥보만보록’ 등 다양한 판본이 존재하지만, 대체로 흥부는 몰락한 양반의 모습으로, 놀부는 노비계층에서 양반으로 신분 상승한 인물로 묘사된다. 이는 ‘신분’과 ‘경제력’의 어긋남이 심화된 것으로 조선 후기 신분제 붕괴의 단면을 보여준다. 몰락한 양반인 흥부는 관념적 윤리관과 현실 사이의 괴리에서 허우적대는 무책임한 인물로, 현실감 있는 놀부는 향촌사회를 주도하는 실용주의자로 평가받기도 한다. 이러한 평가는 1960년대 이후 경제개발 이념이 강조되면서 정점에 이른다. 흥부는 게으르고 무능력한 존재로, 놀부는 대단히 진취적인 인물로 평가되는 경향이 짙었다. 그래서 흥부는 경제개발에 방해가 되는 인물로 배척돼 수난을 당하기도 한다.

“장리(長利) 쳐서 되값아야 할 ‘환곡’ 얻어먹을 생각 말고, 차라리 매품팔이를 하시오.”

매품팔이 나선 흥부가 기가 막혀

사실, 흥부는 조선 후기 경제변동 속에서 토지로부터 이탈된 빈민층을 대변하는 존재다. 앉아서 굶어죽거나 허위의식에 묻혀 지내는 몰락한 양반이라기보다는 경제현실에 뛰어들었지만 실패한 자의 모습으로 보는 게 온당할 듯싶다. 흥부와 아내가 계절마다 씹 없이 온갖 품을 파는 장면은 흥부가 전형적인 낱품팔이꾼의 고난을 짐짓고 살아가는 존재라는 것을 알 수 있다. 춘궁기에 굶고 있는 가족을 위해 관청에 가서 환곡(정부미)을 요청해 보지만 이방은 높은 이자를 감당하지 못할 것이니 죄 지은 사람 대신 곤장을 맞고 돈을 받는 매품파는 일을 해보라고 조언한다. 극단적인 예지만, 토지로부터 유리돼 품팔이 노동자가 된 흥부가 오직 자신의 노동을 상품으로 팔아야 연명할 수 있는 현실은 서구 자본주의 태동기와 몹시 흡사하다.

부의 공정성에 관한 물음… “흥부는 왜?”

놀부는 이기적 욕망이 나쁜 게 아니라 오히려 사회발전에 기여한다는 논리를 펴기

도 한다. 이는 “우리가 빵을 먹을 수 있는 건 빵집 주인의 자비심 때문이 아니라, 빵집 주인의 돈을 벌고 싶은 이기심 때문”이라고 말한 아담스미스의 논리를 연상케 한다. 굶주리는 동생을 방치하는 놀부의 비윤리성을 차치하더라도, 흥부전이 형제간의 빈부격차를 통해 보여주고자 했던 핵심은 무엇일까? 흥부처럼 선량하고 부지런한 사람은 왜 가난하게 살아야 하는가? 같은 사회의 구성원들끼리 어느 정도까지의 빈부격차, 부의 불평등을 용인할 수 있는가? 흥부전은 초월적 존재의 개입을 통해 부조리를 단번에 해결한다. ‘하늘이 내려준 사회복지’만이 당시 민중들이 유일하게 의탁할 곳이었는지 모른다. 흥부전에 나타난 부의 공정성 문제는 21세기를 살아가는 지금의 우리에게도 여전히 큰 화두다. 21세기 대한민국은 흥부의 나라인가? 놀부의 나라인가?

참고 문헌

- 『한국 고전소설의 이해』, 김군태 외, 박이정, 2012.
- 『해설이 있는 우리 고전소설: 심청전·흥부전』, 작자 미상/설종환 해설, 새문사, 2016.

2018 09 September



국회아트갤러리 작품전

마음 하늘 MIND SKY

기 간 2018. 9. 3.(월) ~ 9. 28.(금)

장 소 국회의원회관 1층 로비

작 가 문승현

전시품 〈한 처음에〉 등 회화 11점

문 의 국회사무처 홍보담당관실 02-788-2296

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



예산춘추

vol.51

2018

SUMMER
