

2020년도 예산안 총괄 분석Ⅲ



2020년도 예산안

총괄 분석 III

예산안분석시리즈 I

2020년도 예산안 총괄 분석 III

2019. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2019. 10. 16.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사



정부는 지난 9월 3일 총수입 482조원, 총지출 513.5조원 규모의 2020년도 예산안을 국회에 제출하였습니다. 미·중 무역 분쟁, 일본 수출규제 등에 따른 경기 하방위험에 적극 대응하고자 총지출을 전년 대비 43.9조원(9.3%) 증액하는 한편, 「2019~2023년 국가재정운용계획」을 통해 중기적으로도 적극적인 재정확대를 계획하고 있어, 내년부터는 통합재정수지가 구조적인 적자로 전환될 예정입니다. 재정의 역할이 확대되는 추세 속에서 개별사업의 효과성과 재정의 지속가능성 등을 점검해야 될 국회의 역할 또한 더욱더 커지고 있습니다.

국회예산정책처는 2020년도 예산안에 대한 국회의 심도 있는 심사를 지원하기 위하여 「2020년도 예산안 분석시리즈」를 발간하였습니다. 「2020년도 예산안 분석시리즈」는 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 예산안 분석」, 「성인지 예산안 분석」으로 구성되어 있습니다.

「총괄 분석」은 재정건전성, 국가재정운용계획 등을 중심으로 재정총량에 대한 현황과 분석내용을 수록하였고, 혁신성장·경제활력 제고·포용국가 기반공고화 등 주요 정책 사업을 중점적으로 점검하였습니다.

「위원회별 분석」에서는 개별사업 단위로 각 부처의 주요 증액 또는 현안사업에 대한 효과성, 필요성 등을 분석하는 한편 개선방안을 제시하였습니다.

「공공기관 예산안 분석」에서는 보조금·출연금 등 다양한 형태로 이루어지는 공공기관에 대한 지원예산안을 각 기관별로 살펴보았으며, 「성인지 예산서 분석」에서는 성인지 대상사업에 대한 심도 있는 분석을 통해 국회 심사가 보다 원활히 이루어질 수 있도록 하였습니다.

이번 보고서가 국회의 예산안 심사 과정에서 유용하게 활용되길 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 예·결산 심사를 적극 지원해 나가겠습니다.

2019년 10월

국회예산정책처장 이 중 후

IV. 주요정책과제 및 유형별 분석

12. 고령사회 대응을 위한 재정사업 분석	1
13. 교육재정 지출구조 분석	38
14. 지방재정 및 지방교부세의 현황과 개선과제	60
15. 국방 분야 사업타당성조사 분석	86
16. 재난안전 인프라 투자 확대 분석	108
17. 국민참여예산 사업 분석	129
18. 예비타당성조사 제도 분석	154
19. 총액계상사업 분석	184
20. 총사업비 관리대상 사업 분석	198
21. 민간투자사업(BTO/BTL) 분석	215
22. 정보화사업 분석	262
23. 법정부담금 수입 예산안 분석	286
24. 법령·지침과 예산안 연계 분석	303
25. 연례적 집행실적 부진 사업의 예산안 연계 분석	309



IV. 주요정책과제 및 유형별 분석

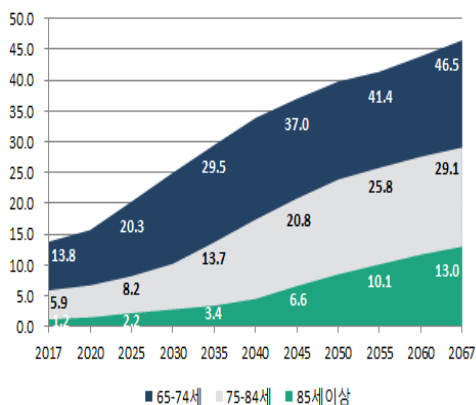
가. 현 황

(1) 고령화 추이

인구구조 변화에 따른 고령화로 우리나라는 2018년 고령사회(65세 이상 인구가 전체 인구의 14% 이상)에 진입했으며, 2025년 초고령사회(65세 이상 인구가 전체 인구의 20% 이상) 진입이 예상되고 있다. 통계청 장래인구추계(2017~2067)에 따르면, 2035년에는 65세 이상 인구가 전체 인구의 29.5%에 이르고, 2060년에는 43.9%에 이를 것으로 전망된다. 또한, 65세 이상 인구의 구성비도 2017년에는 65~74세 66.1%, 75~84세 28.3%, 85세 이상 5.6%였으나, 2067년에는 65~74세 52.5%, 75~84세 32.8%, 85세 이상 14.7%로 85세 이상 인구의 비율이 증가할 것으로 보인다.

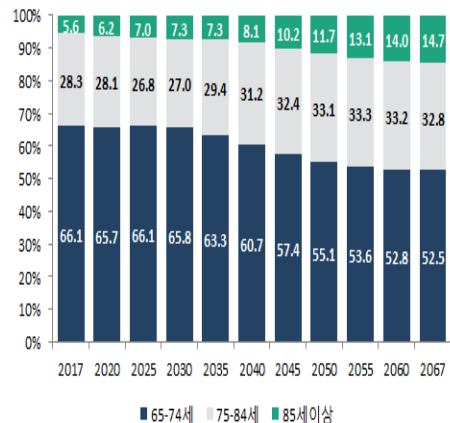
[전체인구 중 고령인구 비율 추이]

(단위: %)



[고령인구 내 연령대별 추이]

(단위: %)



자료: 통계청, 장래인구추계(2019.3.27.)

우리나라는 1999년 처음으로 고령인구 비율이 7%에 도달해 노년인구국¹⁾에 진입한 이후, 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 65세 이상 인구 비율이 7%에서 14%에 도달하는 데 미국이 72년, 영국이 46년, 일본이 24년 걸린 데 비해 우리나라는 19년이 걸렸고, 65세 이상 인구 비율이 14%에서 20%에 도달하는 데 걸리는 시간도 7년으로 상대적으로 짧게 예상되고 있다.

[주요국 고령화 속도 비교]

(단위: 년)

국 가	65세 이상 인구 비율(도달 연도)								경과 연수	
	7%	10%	14%	15%	20%	21%	25%	30%	7→14	14→20
한국	1999	2007	2018	2019	2025	2027	2030	2036	19	7
일본	1970	1985	1994	1996	2005	2007	2013	2024	24	11
중국	2000	2017	2025	2028	2035	2037	2049	2063	25	10
독일	1932	1952	1972	1976	2009	2013	2025	2034	40	37
스페인	1947	1973	1991	1994	2024	2026	2034	2043	44	33
영국	1929	1946	1975	1982	2027	2030	2060	-	46	52
러시아	1968	1979	2017	2020	2040	2045	2055	-	49	23
이탈리아	1927	1964	1988	1991	2008	2013	2027	2037	61	20
미국	1942	1972	2014	2017	2031	2048	2093	-	72	17
스웨덴	1887	1948	1972	1975	2015	2021	2054	-	85	43
프랑스	1864	1943	1990	1995	2020	2023	2053	-	126	30

주: 1. 국가 배열은 7% → 14% 경과 연수가 짧은 국가 순

2. “-”은 도달 연도가 2100년 이후인 국가

자료: 「도쿄대 고령사회 교과서」(도쿄대 고령사회 종합연구소, 2019.)를 바탕으로 재작성(한국은 통계청 장래인구추계(2017~2067))

빠른 고령화 속도로 인해 노년부양비도 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 생산가능인구(15~64세) 100명에 대한 고령인구(65세 이상)의 비율을 의미하는 노년부양비는 고령인구의 증가로 인해 2017년 18.8명에서 2040년 60명을 넘고, 2067년 102.4명 수준으로 증가할 예정이다.

1) UN은 한 국가의 총인구 중 65세 이상 노인인구 비율이 4% 미만인 국가를 유년인구국(Young Population), 4~7%인 국가를 성년인구국(Mature Population), 7% 이상인 국가를 노년인구국(Aged Population)으로 분류하고 있다.

[노년부양비 추이]

(단위: 명, 천명)

구분	1980	1990	2017	2020	2030	2040	2050	2060	2067
노년부양비 (A/B)*100	6.1	7.4	18.8	21.7	38.2	60.1	77.6	91.4	102.4
노인인구(A)	1,456	2,195	707	813	1,298	1,722	1,901	1,881	1,827
생산연령인구 (B)	23,717	29,701	37,572	37,358	33,947	28,649	24,487	20,578	17,842

주: 노년부양비는 생산가능인구(15~64세) 100명에 대한 고령인구(65세이상)의 비율임

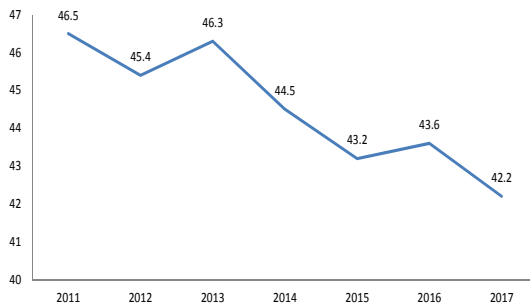
자료: 통계청, 장래인구추계(2017~2067)를 바탕으로 재정리

(2) 노후 소득

우리나라의 노인빈곤율²⁾은 2017년 기준 42.2%로 2011년 이후 감소하는 추세를 보이고 있으나, 노인빈곤율을 국제적으로 비교할 수 있는 가장 최근 자료(2016년)에 따르면, 한국의 빈곤율은 영국의 4.4배, 오스트리아의 6.6배에 달한다.

[노인빈곤율 추이]

(단위: %)



[노인빈곤율의 국제 비교(2016년)]

(단위: %)

국가	빈곤율
한국	43.6
영국	10.0
독일	9.4
이탈리아	7.5
그리스	6.9
오스트리아	6.6
벨기에	6.3
스페인	6.0
네덜란드	3.0
핀란드	2.4
프랑스	2.3
덴마크	1.4

주: 1. 처분가능소득 기준

2. 65세 이상 노인을 대상으로 함

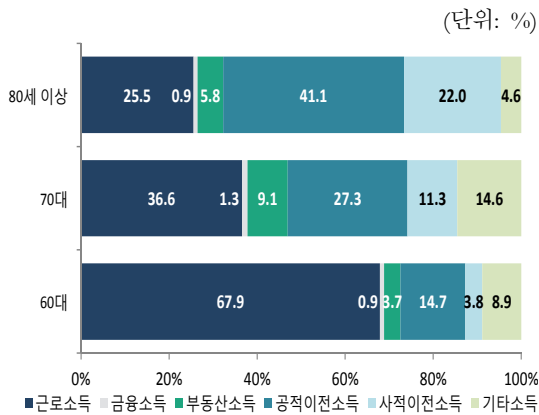
3. 2015~2017년도 빈곤율은 잠정치

자료: 통계청(가계금융복지조사) 및 EU(Survey of Income and Living Conditions, 2016)

2) 노인빈곤율은 전체 노인인구(65세 이상) 중 중위소득 50% 미만에 해당하는 노인의 비율을 의미한다. 노인빈곤율 계산 시 소득 외에 재산 등 다양한 요소를 고려할 필요가 있다는 일부 연구가 있다(한국보건사회연구원, 「다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구」, 2017).

국민연금연구원의 노후소득보장패널 조사분석보고서(2018.12.)에 따르면 60대 노인의 가계소득 중 근로소득이 차지하는 비중은 67.9%이 가장 높았고, 공적이전소득이 14.7%로 그 다음으로 높은 비중을 차지하였다. 노인 가구주의 연령이 높아 질수록 근로소득의 비중은 줄어드는 반면, 사적이전소득과 공적이전소득의 비중은 늘어나는 추세를 보이고 있다.

[가구주 연령 및 소득유형별 가계소득에서 차지하는 비중]



[소득유형별 평균 소득 수준]

(단위: 천원)

구분	60대	70대	80세 이상
근로소득	25,938	8,090	3,325
금융소득	357	283	119
부동산소득	1,420	2,004	755
공적이전소득	5,628	6,034	5,350
사적이전소득	1,456	2,494	2,862
기타소득	3,405	3,223	603
합계	38,204	22,128	13,014

주: 2017년 기준

자료: 국민연금공단, 「중·고령자의 경제생활 및 노후준비 실태」, 2018.

(3) 고령사회 대응을 위한 정부 계획 및 목표달성도

정부는 「저출산·고령사회기본법」에 따라 2006년부터 5년 단위로 저출산·고령사회기본계획을 추진 중이다. 제1차 계획(’06~’10) 중 고령사회 대응 부분은 고령사회 대응체계 확립이라는 정책 목표 아래 노후 소득보장 체계 강화, 건강하고 보호 받는 노후생활 보장, 노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성, 고령친화 생활환경 조성이라는 4대 추진전략을 세우고 5년 동안 15.9조원을 투입하였다.

제2차 기본계획(’11~’15)은 정책대상자의 연령을 확대하여 베이비붐 세대까지 포함시키고, 노후를 안정적으로 대비하기 위한 고용연장과 노후설계를 통한 소득보장 관련 사업 및 노인 질환에 대한 사전적 예방 사업들을 추가하였으며, 5년 동안 40.8조원을 투입하였다.

정부는 2016년부터 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)」을 추진 중인데, 최근 정책 환경³⁾ 변화와 효과성 높은 과제를 선택하여 역량을 집중하려는 목적으로 「저출산·고령사회 정책 로드맵」(2018.12.)을 발표하여, 고령사회분야 과제의 경우 기존 97개 과제 중 49개 과제를 부처자율과제로 하고 위원회에서는 총 48개 과제(역량집중과제 17개, 계획관리과제 31개)를 관리하기로 하였다. 이를 토대로 제3차(2016~2020) 저출산·고령사회기본계획 수정본을 발표(2019.2.)하였다.

「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」(2019.2.)은 다층적 노후소득보장체계 내실화, 신중년 새로운 인생 출발 지원, 고령자의 다양한 사회참여 기회 확대, 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성, 성숙한 노년기를 위한 기반 마련을 추진방향으로 하고 있다.

[제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 중 고령사회 관련 과제 주요내용]

구분	주요내용
다층적 노후소득 보장체계 내실화	• 다층 노후보장소득 체계 내실화 • 노후소득 보장을 위한 공적연금 역할 강화 • 사적연금 실효성 제고 • 기초생활보장제도 등 사회안전망 강화
신중년, 새로운 인생 출발 지원	• 신중년 일자리 기회 확대 • 새출발 지원인프라 확충 • 퇴직자에 대한 일자리 기회 확대
고령자의 다양한 사회참여 기회 확대	• 노인일자리 확대 • 노인일자리 관련 인프라 확충 • 노인 여가 및 교육기회 확대
지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성	• 의료·건강관리 - 건강보험 강화를 통한 의료서비스 보장 - 건강노화(healthy ageing)를 위한 예방적 관리 강화 • 돌봄·요양 - 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 추진으로 재가 기반 서비스 강화 - 돌봄의 예방적 기능 강화 - 장기요양시설의 공공성 강화 및 서비스 질 제고 - 이용자 중심의 서비스 연계

3) 삶의 질 향상에 대한 요구 수준 증가, 고령층의 다양한 수요 반영 필요, 저출산·고령사회에 대비한 사회구조 개혁에 대한 요구 증가 등이다(저출산·고령사회위원회, 「제3차(2016~2020) 저출산·고령사회 기본계획(수정)」, 2019.2.)

구분	주요내용
	• 주거·환경 - 안전하고 편안하게 노후를 보낼 수 있는 주거환경 조성 - 사회적 약자를 포용하는 지역사회 물리적 여건 조성
성숙한 노년기를 위한 기반 마련	• 존엄하게 삶을 마무리할 수 있는 기반 마련 • 노인자살 예방을 위한 적극적인 대응(고령자 정신건강관리 강화)

자료: 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」을 바탕으로 재작성

정부는 제3차 저출산·고령사회 기본계획 중 고령사회 관련 기본 목표 달성 성과를 측정할 핵심성과 지표를 노인 상대빈곤율, 기대수명과 건강수명의 격차, 노인 교통사망률, 고령자 고용률로 설정하였다. 각 목표치의 달성 상황을 보면, 노인 상대빈곤율은 계획수립 시 49.6%였는데 2017년 43.8%로 일부 개선되었지만, 목표치인 39.0%에는 도달하지 못했다. 기대수명과 건강수명⁴⁾의 차이는 계획수립 시 8.4년이었으나 2016년 말 현재 9.4년으로 오히려 악화되었고, 계획수립 시 65.6%였던 고령자 고용률은 2017년 말 현재 67.5%로 일부 개선되었지만, 2020년 목표치에 비해 2.5%p 낮은 수준이다.

[제3차 저출산·고령사회 기본계획 성과목표 변동 현황]

지표	계획수립시 (‘14)	목표 (‘20)	2017년 말	2018년 말	측정산식
노인 상대빈곤율	49.6% (‘13)	39.0%	43.8%	-	중위소득 50%이하 노인수 / 전체노인수
기대수명과 건강수명 격차	8.4년 (‘12)	7.5년	9.4년 (‘16)	-	0세에서의 기대수명-건강수명
노인교통 사망률	28.4명	20.0명	20.5명	23.8명	65세이상 교통사고 사망자수 / 65세 이상 인구수 × 10만명
고령자 고용률	65.6%	70.0%	67.5%	-	고령자 취업자 / 고령자(55-64세) 인구

주: 1. 노인 상대빈곤율은 OECD Income distribution database(66세 이상) 기준임

2. 기대수명과 건강수명 격차는 계획수립시 '12년 기준, 현재 '16년 기준임

3. 고령자 고용률은 OECD 기준(55세~64세)를 기준으로 하고 있어 통계청(65세 이상)에서 발표하는 고용률과는 차이가 있음

자료: 저출산·고령사회위원회 및 고령자통계(통계청) 참조

4) 세계보건기구(WHO)는 ‘건강수명’을 평균수명에서 유병기간을 뺀 연령으로 정의하고 있다.

(4) 고령사회 대응을 위한 재정 지원 현황

① 부처별 예산안 현황

「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」(2019.2.)에 기초한 고령사회 대응을 위한 재정사업의 2020년도 예산안은 2019년 대비 2조 786억원(11.1%) 증가한 20조 7,330억원이다.⁵⁾ 관련하여 보건복지부, 국방부, 고용노동부 등 14개 부처에서 관련 사업을 추진하고 있다.

부처별로 살펴보면 보건복지부는 기초연금지급, 노인장기요양보험 사업운영 등 21개 사업을 수행하고 있고, 예산안은 16조 4,491억원으로 전체 고령사회 대응 예산안의 79.3%를 차지한다. 국방부는 군인연금의 보전금⁶⁾으로 2020년 1조 5,779억원의 예산안을 편성하였다. 다음으로 고용노동부가 추진하는 고령사회 대응 사업은 9개로 예산안 규모는 1조 3,595억원으로 전체 예산의 6.6%를 차지한다.

[2020년 고령사회 대응을 위한 재정사업 부처별 예산안 현황]

(단위: 억원, %, 개)

소관 부처	2018 결산	2019예산		2020		증감		세부사업수 (2020예산안 기준)
		본예산	추경(A)	예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A	
계	152,984	184,844	186,544	207,330	100.0	20,786	11.1	59
복지부	110,567	139,805	140,844	164,491	79.3	23,647	16.8	21
국방부	15,100	15,740	15,740	15,779	7.6	38	0.2	1
고용부	9,738	14,522	14,735	13,595	6.6	△1,292	△8.7	9
인사혁신처	10,024	5,941	5,941	4,405	2.1	△1,537	△25.9	1
농식품부	2,791	3,331	3,331	3,289	1.6	△42	△1.3	3
국토부	2,585	2,948	3,043	3,066	1.5	24	0.8	8
산림청	1,084	1,176	1,488	1,339	0.6	△150	△10.1	3
문체부	892	981	981	1,091	0.5	110	11.2	3
산업부	72	128	128	101	0.0	△27	△21.4	3

5) 본 분석에서 고령사회 대응을 위한 재정사업 예산의 규모는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」에 따라 저출산·고령사회위원회가 관리하고 있는 사업에 기초한 것이다. 다만, 저출산·고령사회위원회가 관리하고 있는 고령사회 대응 예산 중 사회보험에 대한 지원이 빠져있어 사업 유형별, 과제별 재원 배분의 왜곡이 발생할 여지가 있다. 따라서 사회보험 중 고령화와 직접적으로 관련이 있는 노인장기요양보험과 공적연금 중 정부지원금이 있는 공적연금(국민연금, 군인연금, 공무원연금)의 정부지원금(공적연금의 경우 보전금)을 고령사회 대응 예산에 추가하여 산출하였다.

6) 「군인연금법」

제39조의2(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금, 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

소관 부처	2018 결산	2019예산		2020		증감		세부사업수 (2020예산안 기준)
		본예산	추경(A)	예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A	
기재부	42	58	58	71	0.0	13	22.0	1
교육부	41	46	46	50	0.0	4	9.6	2
중기부	47	49	49	45	0.0	△4	△8.6	1
해수부	5	5	5	5	0.0	0	0.0	1
식약처	1	3	3	5	0.0	1	43.3	2

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

② 과제별 예산안 현황

고령사회 대응 과제별로 2020년 예산안 규모를 산출해 보면, 노후소득보장 과제 예산안이 16조 8,799억원으로 전체 예산안의 81.4%를 차지하며 그 다음으로 비중이 높은 과제는 노인건강·돌봄으로 1조 9,080억원(9.2%)이다. 고령자 사회참여기회 확대를 위한 예산안은 1조 3,155억원(6.3%)이다. 다음으로 노인주거 및 환경 개선(1.5%), 신중년 일자리 기회 확대(1.4%), 노년기 기반 마련을 위한 예산안(0.1%) 순으로 예산안 비중이 높았다.

[2020년 고령사회 대응을 위한 재정사업 과제별 예산안 현황]

(단위: 억원, %, 개)

과제	2018 결산	2019예산		2020		증감		세부사업수 (2020예산안 기준)
		본예산	추경(A)	예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A	
계	152,984	184,844	186,544	207,330	100.0	20,786	11.1	59
노후소득보장	130,486	155,527	155,527	168,799	81.4	13,272	8.5	12
노인건강·돌봄	10,805	14,706	14,737	19,080	9.2	4,343	29.5	11
고령자 사회참여기회 확대	7,324	9,269	10,277	13,155	6.3	2,878	28.0	7
노인주거 및 환경 개선	2,657	3,076	3,171	3,167	1.5	△4	△0.1	11
신중년 일자리기회 확대	1,602	2,098	2,665	2,911	1.4	246	9.2	15
노년기 기반마련	111	168	168	218	0.1	50	29.9	3

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

③ 사회보장사업 유형별 예산안 현황

고령사회 대응을 위한 2020년 예산안을 「사회보장기본법」에 따른 사회보장사업 유형에 따라 7) 사회보험·사회서비스·공공부조로 구분해 보면, 공공부조 유형의 예산안은 전년 대비 1조 6,416억원(14.1%) 증가한 13조 2,802억원이고, 사회보험은 전년 대비 595억원(1.3%) 감소한 4조 6,734억원이다. 사회서비스 예산안은 전년 대비 4,786억원(22.5%) 증가한 2조 6,067억원이다.

사업 유형별로 예산안 규모를 비교해 보면 공공부조의 비중이 64.1%로 가장 크고, 그다음이 사회보험(22.5%), 사회서비스(12.6%) 순이지만, 사회서비스 사업수가 34개로 가장 많으며 전년 대비 증가율로 보았을 때는 사회서비스 유형에 해당하는 예산 증가율이 다른 사업보다 높은 편이다.

[2020년 고령사회 대응을 위한 재정사업 사회보장사업 유형별 예산안 현황]

(단위: 억원, %, 개)

구분	2018 결산	2019예산		2020		증감		세부사업수 (2020예산안 기준)
		본예산	추경(A)	예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A	
계	152,984	184,844	186,544	207,330	100.0	20,786	11.1	59
공공부조	92,930	116,383	116,386	132,802	64.1	16,416	14.1	3
사회보험	43,727	47,115	47,328	46,734	22.5	△595	△1.3	12
사회서비스	15,173	19,797	21,281	26,067	12.6	4,786	22.5	34
기타	1,154	1,550	1,550	1,728	0.8	178	11.5	10

주: '기타'는 농식품부 귀농귀촌활성화사업과 같이 사회보장사업으로 보기 어려운 사업과 연구용역, R&D 사업을 포함한다.

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

7) 「사회보장기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "사회보장"이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.
2. "사회보험"이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다.
3. "공공부조"(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다.
4. "사회서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.
5. "평생사회안전망"이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회 위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다.

④ 고령사회 대응 재정사업 예산 규모 및 증가 현황

2020년 고령사회 대응을 위한 재정사업 예산안은 20.7조원이며 정부 총지출(513.5조원)의 4.0%를 차지한다. 전년 대비 예산 증가율은 11.9%로 정부 총지출 증가율 9.3%보다 2.6%p 높은 수치이다.

[고령사회 대응 사업 예산안 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2019년		2020 예산안(B)	증감	
	본예산(A)	추경		(B-A)	(B-A)/A
고령사회 대응 사업 예산안(A)	18.5	18.7	20.7	2.2	11.9
정부 총지출(B)	469.6	475.4	513.5	43.9	9.3
A/B	3.9	3.9	4.0	-	-

주: 정부 발표(「2020년 예산안」, 2019.8.)에 맞춰 '억원' 단위에서 계산한 수치임

자료: 저출산·고령사회위원회 제출 자료를 바탕으로 재작성

고령사회 대응을 위한 재정사업 중 2020년 예산안 규모가 가장 큰 사업은 보 건복지부의 기초연금급여이다. 정부는 기존에 소득 하위 20% 노인에게 최대금액(기 준연금액) 25만원의 기초연금을 지급하고 있었는데, 「저소득층 소득지원 대책」(2018.7.)에 따라 기준연금액을 인상(25만원 → 30만원)하는 내용으로 「기초연금법」이 개정(2019.1.15.)⁸⁾되었고, 2020년 예산안은 법 개정을 전제로 1월부터⁹⁾ 기준연금 액의 지급 대상을 소득 하위 20%에서 40%로 확대하는 내용으로 편성하였다¹⁰⁾. 이 에 따라 기초연금급여 예산안은 13조 1,765억원으로 전년 대비 1조 6,813억원 (14.6%) 증가하였다.

8) 「기초연금법」

제5조의2(저소득 기초연금 수급권자에 대한 기초연금액 산정의 특례) ① 제5조제2항 전단에도 불 구하고 65세 이상인 사람 중 소득인정액이 100분의 20 이하인 사람에게 적용하는 기준연금액 은 30만원으로 한다.

9) 2020년 1월부터 30만원을 지급하는 것을 내용으로 하는 「기초연금법 일부개정법률안」(김상희의원 대표 발의, 의안번호 2019642)이 국회에 계류 중이다.

10) 기준연금액 지급 대상을 소득 하위 20%에서 40%로 확대하는 것을 내용으로 하는 「기초연금법 일부개정법률안」(기동민의원대표 발의, 의안번호 2019970)이 국회에 계류 중이다.

다음으로 예산안 규모가 큰 사업은 노인일자리 및 사회활동지원으로 2019년 64만개(본예산 기준으로는 61만개) 노인일자리를 지원하였으나 2020년 예산안에는 74만개를 지원할 계획으로 전년 대비 예산안 증가율은 29.9%이다.

노인장기요양보험사업운영지원은 노인장기요양보험에 대한 정부지원금으로 「노인장기요양보험법」 제58조¹¹⁾에 따라 국가가 부담하는 금액이다. 2020년 예산안은 건강보험료율 인상¹²⁾에 따른 건강보험료의 예상수입액 증가('19년 56조 9,130억원 → '20년 63조 9,260억원)와 노인장기요양보험료율 인상가능성('19년 8.51% → '20년 9.81%)을 고려하여 2,627억원(29.5%) 증가한 1조 1,539억원이다.

[2020년 고령사회 대응을 위한 예산안 규모 상위 5개 사업 현황]

(단위: 억원, %)

소관 부처	사업명	회계 /기금	2019예산		2020 예산안(B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
복지부	기초연금지급 (기초연금급여)	일반 회계	114,952	114,952	131,765	16,813	14.6
	노인일자리 및 사회활동지원	일반 회계	8,220	9,228	11,991	2,763	29.9
	노인장기요양보험사업운영 (노인장기요양보험 운영지원)	일반 회계	8,912	8,912	11,539	2,627	29.5
국방부	군인연금기금으로의 전출금 (보전금)	일반 회계	15,740	15,740	15,779	38	0.2
고용부	사회보험사각지대해소	일반 회계	13,419	13,419	11,629	△1,791	△13.3

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

11) 「노인장기요양보험법」

제58조(국가의 부담) ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 해당 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다.

12) 2020년 건강보험료율은 6.67%로 제17회 건강보험정책심의위원회(2018.08.22.)에서 2019년(6.46%) 대비 3.2% 인상하는 것으로 결정하였다.

나. 분석의견

본 분석에서는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」(2019.2.)에 근거하여 주요사업의 추진 현황 및 추가 검토가 필요한 사항을 제시하고자 한다. 따라서 보고서의 구성은 ① 고령사회 대응과 관련한 정부 정책을 전반적으로 검토하는 총괄 분석, ② 노후소득보장, ③ 중장년층 생활안정 및 노후준비 지원, ④ 고령자 사회참여 기회 확대(노인일자리), ⑤ 노후건강·돌봄, ⑥ 고령자 주거지원 분야의 재정사업에 대한 분석으로 구분되어 있다.

(1) 총괄

고령사회 대응을 위한 재정지원 사업은 의무지출의 비중이 높고, 예산 증액 속도가 빨라 향후 예산 심의 과정에서 재정여건 및 사업의 효과성 등을 고려하여 증액 규모의 적절성 등을 면밀히 검토할 필요가 있다.

「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」(2019.2.)에 포함된 사업을 중심으로 고령사회 대응을 위한 재정사업의 2020년도 예산안은 20조 7,330억원이다. 그중 의무지출이 14조 4,341억원으로 전체 예산안의 69.6%를 차지한다.

지출 유형별로 전년대비 증가율을 보면 의무지출의 증가율이 15.2%로 재량지출 2.8%보다 높는데, 의무지출은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 경직성 경비로, 의무지출의 비중이 커질수록 재정 운용의 부담이 커지므로 적절한 수준에서 관리될 필요가 있다.

[2020년 고령사회 대응을 위한 재정사업 지출유형별 예산안 현황]

(단위: 억원, %, 개)

지출 유형	2018 결산	2019예산		2020		증감		세부사업수 (2020예산안 기준)
		본예산	추경(A)	예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A	
의무지출	100,037	125,295	125,298	144,341	69.6	19,044	15.2	4
재량지출	52,947	59,550	61,247	62,989	30.4	1,742	2.8	55
계	152,984	184,844	186,544	207,330	100.0	20,786	11.1	59

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

2020년 고령사회 대응 사업 중 의무지출 사업은 기초연금지급(2020년 예산안 13조 1,765억원)과 노인장기요양보험운영지원(2020년 예산안 1조 1,539억원), 생계급여, 주거급여 등 4개 사업이다.

[2020년 고령사회 대응을 위한 재정사업 의무지출사업 현황]

(단위: 억원, %)

소관 부처	사업명	회계/ 기금	2019예산		2020 예산안(B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
복지부	기초연금지급 (기초연금급여)	일반 회계	114,952	114,952	131,765	16,813	14.6
	노인장기요양보험사업운영 (노인장기요양보험운영지원)	일반 회계	8,912	8,912	11,539	2,627	29.5
	생계급여 ¹⁾	일반 회계	1,399	1,399	1,004	△395	△28.2
국토부	주거급여지원 (주거급여) ²⁾	일반 회계	33	35	33	△2	△5.6

주: 1) 부양의무자 가구에 기초연금수급자가 포함된 경우 부양의무자 가구에서 제외하기로 하면서 발생한 예산액만 포함

2) 수신유지급여의 고령자 추가보수(가구(20년 8,128가구)당 50만원*평균국고보조율(81.34%))만 포함

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

급속한 고령화의 진행에 따라 고령화 대응을 위한 예산이 증가하고 있는데, 고령화 대응 예산은 대규모 재원이 소요되고, 의무지출의 비중이 높으며, 증액속도가 빨라 향후 정부 재정지출 규모에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 정부의 재정여건과 각 사업의 효과성 등을 고려하여 증액 규모의 적절성을 면밀히 고려하는 한편, 중장기적으로는 지출 규모 관리를 위한 제도적 방안을 모색할 필요가 있다.

(2) 노후소득 보장

첫째, 노후소득보장제도의 사각지대 발굴 및 정책적 대안 마련을 위해 노후소득보장제도 전반의 보장 범위 및 수준을 점검할 필요가 있다.

우리나라는 국민연금(1988년), 개인연금(1994년), 퇴직연금(2005년)을 도입하고, 국민기초생활보장제도(2000년), 기초노령연금(2008년) 등 공공부조가 도입되면서 전국민을 대상으로 하는 다층 노후소득보장체계¹³⁾의 기본틀을 갖추었다. 이외에도 농지연금·주택연금 등이 노후소득보장의 기능을 보완하고 있다.

2018년 기준으로 우리나라 다층 노후소득보장체계의 65세 이상 수급자 수 및 평균 수급액을 살펴보면, 국민연금 수급자는 65세 이상 노인 인구의 42.3% 수준이며, 65세 이상 인구의 69.4%가 기초연금을 받고 있다. 기초생활보장제도는 65세 이상 인구의 6.0%에 대한 소득보장을 지원하고 있고, 특수직역연금·퇴직연금·개인연금·농지연금·주택연금이 나머지 부분을 보완하고 있다.

13) 2005년 세계은행(World Bank)은 각 국가의 사정에 맞는 노후소득의 다층체계 연금모형을 제시하였다. 해당 기준에 맞추어 우리나라의 제도를 살펴보면, 빈곤층과 0층은 정부예산을 투입하는 공적부조제도인 국민기초생활보장과 기초연금제도가 해당한다. 1층은 일부적립금을 납부하고 가입이 강제되는 국민연금이 해당하고, 2층은 가입이 강제되고 금융자산 등을 재원으로 하는 퇴직연금이 해당한다. 군인, 공무원, 교사 등을 대상으로 하는 특수직역연금은 1~2층으로 분류할 수 있다. 3층은 임의가입자가 납부한 금융자산을 바탕으로 운영하는 개인연금, 농지연금, 주택연금이 해당한다.

[2018년 우리나라 다층 노후소득보장체계 수급 현황]

구분			대상 및 당연가입 여부	소관 부처	수급자수 및 월평균 수급액		
					전체 수급자 (평균수급액)	65세 이상 수급자 (평균 수급액)	65세 이상 인구 대비 수급자 비율
3층	주택연금		부부 중 1인이 만60세 이상, 주택가격 9억원 이하 / 임의가입	금융위	60,052건 1,001천원	50,366건 1,070천원	0.7%
	농지연금		경지있는 65~79세 경영주 농가수 / 임의가입	농식품부	11,283건 903천원	11,283건 903천원	0.2%
	개인연금		일반국민 / 임의가입	금융위	856,058건 257천원 ¹⁾	통계 미보유	통계 미보유
2층	퇴직연금		퇴직연금제도를 도입한 사업장의 근로자 / 임의·당연 사업장마다 상이	고용부	통계 미보유 ²⁾	통계 미보유	통계 미보유
1~2층	특수 지역 연금	공무원 연금	「공무원연금법」 적용 공무원 / 당연가입	인사혁신처	502,507명 ³⁾ 2,366천원	298,296명 2,360천원	4.0%
		군인 연금	부사관 및 장교 / 당연가입	국방부	93,127명 2,422천원	57,734명, 2,248천원	0.8%
		사학 연금	사립학교 교원 및 사무직원 등 당연가입	교육부	74,313명 2,726천원	46,710명 2,796천원	0.6%
		별정 우체국 연금	별정우체국직원 / 당연가입	과기정통부	1,868명 1,802천원	965명 1,745천원	0.0%
1층	국민연금		18세 이상 60세 미만 모든 국민 / 당연가입	복지부	4,536,301명 453천원 ⁴⁾	3,118,722명 437천원	42.3%
0층	기초연금		65세 이상 인구 중 소득하위 70%		5,125,731명 223천원	5,125,731명 223천원	69.4%
빈곤층	기초 생활보장 (생계급여)		기준 중위소득 30% 이하 저소득 국민		1,229,067명 412천원 ⁵⁾	445,955명	6.0%

- 주: 1. 각 제도의 층별 구분은 「제3차 저출산·고령사회기본계획」을 참고하였음
 2. 통계청(장래인구추계, 중위 기준)에 따르면 2018년 65세 이상 인구는 7,372,160명임
 3) 개인연금 평균수급액은 '17.1.1.~12.31. 세제적격 개인연금 총 수령액을 '17.1.1.~12.31. 세제적격 개인연금 수령 계좌 수로 나눈 것임
 4) 고용노동부에 따르면 2017년 말 기준 퇴직연금 가입자는 5,797천 명이고, 가입대상 근로자 10,830천 명 중 5,438천 명이 가입하여 가입률이 50.2%임(사업장 기준 도입률은 27.2%)
 5) 공무원연금 수급자 수는 「공무원연금법」상 퇴직연금 및 유족연금 수급자 및 월평균수급액(장 애연금 수급자 제외)
 6) 월평균수급액은 특례·분할연금 제외
 7) 생계급여의 60~64세, 65세 이상 평균수급액은 수급가구에 60~64세 수급자, 65세 이상 노인이 각각 포함되어 있는 가구의 평균수급액을 사회보장정보시스템에서 추출한 것으로 중복이 있을 수 있음
- 자료: 보건복지부, 과학기술정보통신부, 교육부, 국방부, 인사혁신처, 금융위원회, 농림축산식품부 제 출 자료를 바탕으로 재작성

우리나라 노후소득보장체계의 사각지대 현황 파악 및 효과성을 평가하기 위해서는 다층 노후소득보장제도 전체가 보장하는 범위와 수준에 대한 통계가 필요하다¹⁴⁾. 그러나, 소관부처별로 관리·감독하고 있어서 노후소득보장제도 전체를 아우르는 통계는 나오지 않고 있으며 제도별로 관리하는 수준에도 차이가 있다¹⁵⁾.

노후소득보장제도 전반에 대한 검토 없이는 사각지대를 발굴하여 특정 계층에게 필요한 노후소득보장 수단을 통해 미리 대비하게 하는 등 대응방안을 마련하기 어렵다. 따라서 정부는 노후소득보장제도의 사각지대 발굴 및 정책적 대안 마련을 위해 노후소득보장제도 전반의 보장 범위 및 수준을 점검할 필요가 있다.

둘째, 퇴직연금이 노후소득보장체계의 한 축으로서 제 역할을 할 수 있도록 제도개선을 위한 논의를 활성화할 필요가 있다.

고용노동부는 중소·영세사업장(30인 이하) 소속 노동자의 퇴직급여 체불방지 및 노후소득 보장을 위해 ‘퇴직연금사업운영’을 실시하고 있으며, 근로복지공단을 통해 신청 기업을 대상으로 퇴직연금을 운용서비스를 제공해주고 있다. 또한 동 사업의 내역사업으로 2015년부터 매년(2017년 제외) 퇴직연금기금제도¹⁶⁾를 위한 재정지원금 예산을 편성하고 있다.¹⁷⁾

14) 2018년 기초연금 수급자와 국민연금 수급자 통계를 놓고 보았을 때, 국민연금과 기초연금을 동시에 수급하는 비율은 26.5%이므로 기초연금만 받는 노인은 42.9%이며, 국민연금만 받고 있는 노인은 15.7%이며, 둘 다 받지 않고 있는 노인은 14.8%이다. 국민연금과 기초연금 모두 받지 않고 있는 14.8%의 노인 중 일부는 생계급여를 수급하고 있을 가능성이 있다.

15) 예를 들어, 65세 이상 인구 중 개인연금과 퇴직연금 수급자 비율 통계는 산출할 수 없다.

16) 중소기업 퇴직연금제도는 현재 근로복지공단이 운영하고 있는 퇴직연금 사업을 확대하여 50인 이하 사업장 및 소속 근로자를 대상으로 가입자의 개별 적립금을 기금화하여 공적 자산운용서비스를 제공하는 제도이다.

17) 사용자부담금의 10% 운영수수료의 50%를 지원하는 금액으로, 2015년 5억원, 2016년 9억 5,800만원, 2018~2019년 5억 7,800만원, 2020년 6,100만원의 예산(안)이 편성되었다.

[2020년도 퇴직연금사업운영 계획안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	회계/기금	2018년 결산	2019		2020계획안 (B)	증감률 (B-A)/A
			계획	수정(A)		
퇴직연금사업운영	근로복지 진흥기금	2,911	3,602	3,602	2,794	△22.4
중소기업퇴직연금 기금제도 재정지원금	근로복지 진흥기금	0	578	578	61	△89.4

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성

중소기업 퇴직연금의 기금화와 관련한 「근로자퇴직급여보장법 일부개정법률안」은 국회환경노동위원회에 계류 중¹⁸⁾으로 관련 예산이 2018년까지 지속적으로 불용되었으나, 고용노동부는 법개정을 대비하여 2020년도 계획안 6천 100만원을 편성하였다.

퇴직연금제도는 사용자가 퇴직급여 지급을 위한 재원을 사외(금융기관)에 적립하고, 근로자는 퇴직 시 적립금을 연금 또는 일시금으로 받음으로써 근로자의 안정된 노후생활을 도와주는 제도이다.¹⁹⁾ 그러나 소규모기업을 중심으로 도입률이 높지 않은 실정이다. 2017년 기준 300인 이상 사업장의 퇴직연금 도입률은 90.8%인 반면, 30인 이하 사업장의 퇴직연금 도입률은 23.9%로 상대적으로 낮은 수준이다.²⁰⁾

18) 관련하여 4건(의안번호2002324: 한정애 의원 대표발의, 의안번호2007526: 임이자 의원 대표발의, 의안번호2020916: 김동철 의원 대표발의, 의안번호201312: 정부)의 「근로자퇴직급여 보장법 일부 개정법률안」이 국회환경노동위원회에 계류 중이다.

19) 퇴직연금제도는 크게 근로자가 받을 퇴직급여액을 확정된 후 사업주의 부담금은 운용실적에 따라 결정되는 확정급여형 퇴직연금(DB, Defined Benefit), 사업주의 부담금이 정해져 있고, 운용실적에 따라 근로자의 퇴직급여액이 결정되는 확정기여형 퇴직연금(DC, Defined Contribution), 근로자가 퇴직하거나 스스로 희망하는 경우 납부할 수 있는 개인형 퇴직연금(IRP, Individual Retirement Pension)으로 구분된다.

20) 「퇴직급여법」 제11조에 따르면 사용자가 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하지 않은 경우 퇴직금제도를 설정한 것으로 간주하고 있기 때문에 퇴직연금제도를 도입하지 않은 사업장은 퇴직금제도를 활용하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

[사업규모별 퇴직연금 도입률 추이]

(단위: 개소, %)

구분	2015			2016			2017		
	대상 사업장	도입 사업장	도입률	대상 사업장	도입 사업장	도입률	대상 사업장	도입 사업장	도입률
계	1,144,609	299,833	26.2	1,203,784	323,864	26.9	1,259,585	343,134	27.2
30인 이하	1,062,997	239,872	22.6	1,121,978	262,300	23.4	1,177,993	281,234	23.9
30인~100인	61,566	43,157	70.1	62,029	44,683	72.0	61,813	45,047	72.9
100~299인	15,050	12,300	81.7	14,768	12,330	83.5	14,732	12,270	83.3
300인 이상	4,996	4,504	90.2	5,009	4,551	90.9	5,047	4,583	90.8

자료: 통계청(퇴직연금통계, 2018.12.)

퇴직연금의 도입률이 낮은 이유 중 하나는 퇴직연금의 필요성에 대한 인식 수준이 낮고, 낮은 수익률 등으로 인해 유인이 부족하기 때문이다. 우리나라 퇴직연금의 수익률이 낮은 이유 중 하나는 퇴직연금 자산 규모가 크지 않고, 운용이 개별 운용주체 및 근로자 또는 사업주에 맡겨져 있어서 전략적인 투자가 어렵기 때문이다²¹⁾. 따라서 적립금 규모를 키우고 수익률을 높이는 방안 중 하나로 퇴직연금 기금화가 논의되고 있다.

아직까지 국민연금이 노후 생활에 충분한 정도로 지급되지 못하고 있고 일반 회계로 지원되는 기초연금의 재정 부담 등을 고려한다면, 퇴직연금제도의 정착이 중요해 보인다. 하지만, 「사적연금활성화대책」(2014.8.) 이후 현재까지 정부차원의 정책이 발표되지 않고 있으므로 정부는 관련 논의를 활성화할 방안을 마련하여 향후 퇴직연금이 노후소득보장제도로써 제대로 기능할 수 있도록 지원할 방안을 마련할 필요가 있다.

21) 2018년을 기준으로 퇴직연금 자산(적립금) 규모는 170.8조원으로 국민연금 적립금(638.8조원)의 26.7% 수준이며, 개인연금 적립금 규모(356.9조원)의 47.9%에 정도이다. 퇴직연금의 연금 운영 수익률(5년 평균)은 1.88%로 국민연금(5.52%)보다 3.64%p 낮은 수준이다.

(3) 중장년층 생활안정 및 노후준비 지원

첫째, 중장년층은 이·전직 이후 기존 일자리 임금 수준을 회복하기 어려우며, 실직 기간이 길어지면 이전 임금을 회복하는 속도가 더딘 것으로 나타나고 있으므로, 퇴직이 예상되는 중장년층과 실업 초기 중장년에 대한 취업 지원을 강화할 필요가 있다.

통계청(경제활동인구조사 고령층 부가조사)에 따르면 2017년 55~79세 인구를 대상으로 가장 오래 근무한 일자리를 그만둘 당시 평균 연령을 조사한 결과 평균 이직 연령이 49.1세(2019년은 49.4세)였다. OECD에서 조사한 한국의 실질은퇴연령이 매년 증가하여 2017년 72.9세로 법정 정년(60세) 이후에도 12.9년간 일하고 있음을 알 수 있다.

[퇴직 및 은퇴연령]

구분	2014	2015	2016	2017
주된 일자리 퇴직 연령(A)	49.4세	49.0세	49.0세	49.1세
실질은퇴연령(B)	73.3세	72.4세	72.1세	72.9세
법정정년(C)	-	-	60.0세	
			300인 이상 사업장 적용	300인 미만 사업장까지 적용
B-A	23.9년	23.4년	12.1년	12.9년
C-A	-	-	11.0년	10.9년

자료: 통계청 고령층 부가조사 결과(2019.5.) 및 OECD. STAT(2019.9.24.추출)

가장 오래 근무한 일자리가 근로자의 주된 일자리라고 볼 때, 실질 은퇴까지는 12.9년, 법정정년까지는 평균적으로 10.9년 더 일한다는 것을 의미한다. 따라서 많은 중장년층은 주된 일자리에서 실직한 이후 은퇴까지 이·전직²²⁾을 경험하게 된다.

그런데, 우리나라 중장년층은 이·전직 이후 기존 일자리 임금 수준을 회복하기 어렵고 실직 기간에 따라 이전 임금을 회복하는 속도가 다른 연령 계층에 비해 더디며²³⁾, 구직급여 수급 종료 후 다시 취업까지 걸린 기간도 긴 것으로 나타나고 있

22) 이직(移職)은 동종업계내에서 회사를 옮기는 것을 의미하고, 전직(轉職)은 다른 직종으로 옮겨가는 것을 의미한다.

다.24) 따라서 퇴직이 예상되는 중장년층과 실업 초기 중장년에 대한 취업 지원을 강화할 필요가 있다.

둘째, 중장년층일자리희망센터에서 제공하는 서비스 제공 시간을 다양화하는 등 중소기업 근로자를 비롯한 취약계층의 참여율을 높일 방안을 마련하고, 서비스 유형별, 지원 대상별로 사업 효과성 분석을 실시하여 사업 설계에 활용할 필요가 있다.

고용노동부는 중장년일자리희망센터를 통해 40세 이상 중장년(재직자 및 구직자)에게 생애경력설계, 전직스쿨²⁵⁾, 재취업·창업 등의 전직지원서비스를 제공하고 있다. 2020년 예산안은 215억 7,200만원으로 전년대비 15.1% 증가한 수준이다.

[2020년도 중장년층취업지원 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	회계/기금	2018년 결산	2019		2020예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
			본예산	추경(A)		
중장년층취업지원	일반회계	24,152	22,911	22,911	25,640	11.9
중장년일자리 희망센터	일반회계	18,431	18,734	18,734	21,572	15.1

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성

2018년을 기준으로 중장년층일자리희망센터의 취업지원 서비스(전직스쿨, 생애설계)를 보면 대기업과 공공부문의 근로자를 대상으로 하는 경우가 많은 편인데, 전직스쿨의 경우 1,000인 이상 기업과 공공부문이 차지하는 비중이 88.3%이고, 생애설계의 경우 82.3%이다.

23) 한국노동연구원(2017)이 노동패널(1999~2015)로 조사한 바에 따르면 실직 이전 2년 이상 동일한 사업장에 근무한 근로자들은 전 연령계층에서 실직 이전 임금 수준을 회복하지 못하는 것으로 보이며 특히 비자발적으로 이직한 사람의 경우 임금 회복속도가 더딘 것으로 나타나고 있다. 연령별로 살펴볼 때 비자발적 이직자의 임금회복속도가 20~40대 연령계층보다 50대가 느리며 이직 이후 임금 수준이 지속적으로 증가하지 않는다는 특성이 나타났다(이지은, “실직 기간에 따른 소득 및 지출 변화 추이 분석”, 「KLI 패널브리프」, 2017.2.28.)

24) 국회예산정책처, 「고용안전망 확충 사업 분석」, 2019.8.

25) 생애경력설계는 구직자(20시간)를 대상으로 구직준비 및 계획을 돕는 교육과정과 재직자(12시간)를 대상으로 경력관리, 성과관리, 재무관리와 관련한 교육과정으로 구성되어 있으며, 전직스쿨(4시간~18시간)은 주로 기업단위에서 퇴직예정 재직자에 대해 일자리 안내, 구직기술 등을 교육하는 프로그램이다.

공공부문과 대기업이 차지하는 비중이 높은 이유 중 하나는 기업단위로 신청을 받는 경우 퇴직 예정 근로자에 대한 지원 여력이 있는 기업이 주로 참여할 가능성이 높기 때문이다.

생애경력설계의 경우 개인 신청자도 많은 편이지만(개인 신청자의 비율 69.7%), 사업이 주로 평일 근무시간 내에 운영되고 있기 때문에 생계를 위해 근로하는 취약근로자들이 참여하는데 제약이 있을 것으로 예상된다. 이에 따라 생애경력 설계 사업은 구직자의 비율(1만 7,311명, 61.6%)이 재직자(1만 801명)보다 높은 수준이며, 전체 참여자 중 재직자 개인의 비율은 8.1%(2,287명)으로 높지 않은 수준이다.

[2018년 기준 중장년층 취업지원 서비스별 참여자 현황]

(단위: 명, %)

구분	서비스별 참여자 현황						합계
	30명 미만 기업	30명 ~ 99명 기업	100명 ~ 299명 기업	300명 ~ 999명 기업	1,000명 이상 기업	공공 부문	
전직스쿨	32	91	378	351	1,954	4,464	7,270
(비중)	(11.7%)				(88.3%)		(100.0%)
생애설계	78	269	939	222	2,691	4,315	8,514
(비중)	(17.7%)				(82.3%)		(100.0%)

주: 기업단위의 신청 인원내 대해 산정

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성

따라서 고용노동부는 소규모 사업장 근로자들도 취업지원 서비스의 혜택을 받을 수 있도록 제공 시간을 다양화 하는 등 제도적인 개선 방안을 마련하여 중소기업 근로자 등 취약계층의 참여율을 높일 필요가 있다.

[2018년 생애경력설계 개설일별 참여자 현황]

(단위: 명, %)

구분	서비스 제공 일시						합계
	평일주간	평일야간	토	일	금토	토일	
참여인원	26,830	144	1,034	31	19	54	28,112
(비중)	(95.4)	(0.5)	(3.7)	(0.1)	(0.1)	(0.2)	(100.0)

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성

또한 중장년층일자리희망센터의 서비스는 유형별로 지원 대상(재직자, 구직자 등)이 다르지만 고용노동부는 취업지원 서비스 유형 및 지원 대상 별로 성과관리를 하고 있지 않아, 면밀한 사업 분석이 어려운 측면이 있다. 따라서 고용노동부는 참여 대상과 사업 유형별로 구분하여 측정하고 사업 효과를 분석하여 사업 설계를 개선하는데 활용할 필요가 있다.

[중장년층일자리희망센터 사업 유형별 현황]

구분	대상	참여자 현황(2018년)	지원 내용	수강 시간
생애경력설계	구직자, 재직자	28,112명	교육(경력관리, 성과관리, 재무관리 등)	구직자: 20시간 재직자 12시간
전직스쿨	재직자	8,553명	교육(일자리 안내, 구직기술 등)	418시간
취업지원	구직자	34,519명	단기교육, 심리상담, 재취업 및 창업상담	-

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성

셋째, 고령자 계속고용장려금(신규)의 경우 장기적으로 도입 필요성은 인정되나 도입 시기 및 규모 등에 대한 논의가 있으므로, 사업 시행 전에 구체적인 참여자 정보 관리 방안을 마련하고 사업 시행 시 효과성 분석을 철저히 하여 향후 국회 예·결산 심의 시 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

고령자 계속고용장려금 사업은 장년고용안정지원금 사업의 신규 내역사업으로, 2020년도 계획안은 295억 6,000만원이다. 동 사업은 정년 이후 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 재고용 제도 또는 정년 연장을 시행하는 경우 장려금을 지급하는 사업이다.

[2020년도 장년고용안정지원금 사업 계획안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018 결산	2019		2020 계획안(B)	증감	
		당초	수정(A)		B-A	(B-A)/A
장년고용안정지원금	115,979	33,638	120,238	96,623	△23,615	△19.6
고령자 계속고용장려금	0	0	0	29,560	29,560	순증

자료: 고용노동부

동 사업은 기존 정년연장지원금과 정년퇴직자재고용지원금을 통합하여 운영하는 사업으로, 고용노동부는 우선지원대상기업 또는 중견기업이 정년 자체를 1년 이상 연장 또는 폐지하여 정년이 도래한 근로자의 고용을 1년 이상 연장하는 경우 사업주에 대해 근로자 1인당 월 30만원을 2년간 지원할 계획(단, 해당 사업장에서 정년 도래일 이전 1년 이상 근로)이다.

[고령자 고용안정장려금 사업 비교]

	고령자고용연장지원금		고령자 계속고용장려금
	정년연장지원금	정년퇴직자재고용지원금	
지원 대상	정년 폐지 또는 정년을 60세 이상으로 1년 이상 연장한 사업주	정년(55세 이상)에 이른 근로자를 계속 고용하거나 3개월 이내 재고용한 사업주	- 정년 폐지 또는 1년 이상 연장한 사업주 - 정년이 도래한 근로자를 1년 이상 재고용하는 경우
	300인 미만 사업장	300인 미만 사업장	우선지원대상기업 또는 중견기업
	정년도래일 이전 18개월 이상 근로한 자	정년도래일 이전 18개월 이상 근로한 자	정년도래일 이전 1년 이상 근로한 자
지원 근거	「고용보험법」 제23조, 시행령 제25조	「고용보험법」 제23조, 시행령 제25조	「고용보험법」 제23조(하위법령 마련 중)
비고	2016년 사업 종료(중전 수급권자에 대한 지원만 남음)		2020신규(정년연장지원금 및 정년퇴직자재고용장려금 통합)

자료: 고용노동부

고령자 대상 고용연장지원금(재고용, 계속고용)의 영향에 대한 엄밀한 연구는 아직까지 없기 때문에²⁶⁾ 사업 시행이 결정된다면 시행과 동시에 효과성 분석을 실시해야 하는 상황이다.

그런데 2019년 재정지원일자리사업 성과평가 시 장년고용안정지원금의 내역사업인 60세이상 고령자고용지원사업²⁷⁾의 경우 참여자 정보를 전산관리하고 있지 않

26) 다만, 60세 이상 의무고용제에 따른 연구를 보면 한국노동연구원(2018)은 정년 60세 이상 의무제 도입은 전반적으로 고용에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 반대로 국회입법조사처(2018)는 정년연장제도를 규정한 「고령자고용법」 개정이후 정년제를 도입하는 기업의 비율이 높아지고, 1977~1958년생이 1952~1956년생 근로자에 비해 높아졌다는 점에서 긍정적이며, 청년 고용에 미치는 부정적 영향은 확인되지 않았다고 분석하고 있다.

27) 정년을 설정하지 않은 사업장에서 60세 이상 근로자를 업종별 기준고용율을 초과 고용한 경우, 사업주에게 초과 근로자 1인당 분기별 27만원을 지원하는 사업이다.

아 참여자 현황, 고용증감률, 고용유지율 등 성과를 산출하지 못하는 등 고용노동부가 고령자 대상 고용유지지원금의 참여자 정보를 제대로 관리하고 있다고 보기 어려운 측면이 있다.

따라서 고용노동부는 향후 엄밀한 성과평가를 위해 구체적인 참여자 관리 방안을 마련하고, 사업 시행 이후에는 사업 효과성 분석을 철저히 하여 향후 국회 예결산 심의 시 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

(4) 고령자 사회참여 기회 확대

노인일자리사업 참여에 대한 수요가 높으므로 민간 분야 노인일자리사업에 다양한 규모·업종의 기업이 참여할 수 있는 방안을 마련하는 등 실제로 민간 분야에서 일자리가 창출될 수 있는 기반을 마련할 필요성이 있어 보인다.

2013년을 기준으로 60세 이상 인구 전체의 39.1%가 경제활동에 참여하였고, 이후 지속적으로 증가하여 2018년에는 경제활동참가율이 41.4%로 증가하였다. 이에 따라 고용률과 실업률이 함께 증가하는 추세이다.

[60세 이상 인구의 경제활동참가율 및 실업률 추이]

(단위: %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
경제활동참가율	39.1	39.9	40.0	40.4	41.1	41.4
실업률	1.8	2.3	2.5	2.7	2.9	3.1
고용률	38.4	39.0	38.9	39.3	39.9	40.1

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도

통계청 경제활동인구조사 「고령층 부가조사 결과」(2019.7.3.)에 의하면 고령층 중 장래 일하기를 원하는 비율은 64.9%로 전년 대비 0.8%p 상승하였다. 이렇게 노인일자리에 대한 수요는 증가하고 있지만 민간시장에서 노인들에게 적합한 일자리가 부족한 것이 현실이다.

이에 따라 정부 지원 일자리 사업에 대한 수요가 높은 편으로, 사업 유형별로 차이가 있지만 2018년을 기준으로 보건복지부 노인일자리사업의 평균 신청자 대비

참여자 비율은 71.4%(경쟁률은 1.4:1)였다. 따라서 민간 분야에서 노인일자리 창출을 지원하고 노인 근로에 대한 인식을 개선하기 위해 노인일자리 사업의 역할이 중요할 것으로 보인다.

[노인일자리 및 사회활동 지원 사업 신청자 대비 참여자 추이]

(단위: 명, %)

구분	2016년			2017년			2018년		
	신청자	참여자	참여율	신청자	참여자	참여율	신청자	참여자	참여율
합계	638,235	467,215	73.2	702,067	538,233	76.7	827,079	590,262	71.4
공익활동	452,780	326,643	72.1	532,800	400,099	75.1	654,037	449,359	68.7
재능나눔	50,012	41,634	83.2	53,491	46,580	87.1	62,928	54,264	86.2
시장형사업단	101,752	77,734	76.4	82,526	64,573	78.2	70,521	54,585	77.4
인력파견형	22,832	12,557	55.0	21,817	17,039	78.1	27,283	20,067	73.6
시니어인턴십	8,942	6,730	75.3	6,759	5,268	77.9	6,009	5,686	94.6
고령자 친화기업	1,917	1,917	100.0	1,332	1,332	100.0	1,708	1,708	100.0
기업연계형	-			3,342	3,342	100.0	4,593	4,593	100.0

주: 1. 고령자친화기업, 기업연계형은 기업에서 자체적으로 채용 이후 업무시스템에 등록함에 따라 신청자 수 파악이 불가능하기 때문에 참여자를 신청자로 봄

2. 신청자의 경우 중복 신청자 포함, 참여자는 중도포기자를 포함한 누적 참여자 기준

자료: 보건복지부 제출 자료를 바탕으로 재작성

한편, 노인일자리에 대한 수요가 증가함에 따라 정부가 지원하는 노인일자리 수 역시 증가하고 있는데, 2016년 노인일자리 수는 42만 9,726개였지만 2020년 계획안에 따르면 74만개 수준으로 증가할 예정이다.

이렇게 노인일자리 수가 매년 증가하고 있으므로 보건복지부는 노인일자리 사업의 질적인 성과를 제고할 수 있도록 노력해야 할 것으로 보인다. 관련하여 그동안 신규 노인일자리 사업이 기존 사업과 크게 다르지 않고, 종사 직종도 시설관리 및 감시원, 복지 의료관련 서비스 종사원, 조리원 등이 기존에 노인이 주로 일하던 직종이 다수라는 지적이 있었으므로²⁸⁾, 고령자 적합 직무(직종)를 발굴하는 등 민간에서 다양한 노인일자리가 창출될 수 있도록 지원하고 노인 근로에 대한 인식을 개선하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

28) 국회예산정책처, 「고용안전망 확충 사업 분석」, 2019.8.

[노인일자리 및 사회활동 지원 사업의 노인일자리 수 현황]

(단위: 개, %)

연도	공익활동형 등 공공분야 (A)	민간분야 ¹⁾ (B)	합 계 (C=A+B)	B/C
2016	330,788	98,938	429,726	23.0
2017	404,646	91,554	496,200	18.5
2018	457,287	86,639	543,926	16.0
2019 계획	537,923	102,250	640,173	15.9
2020 계획안	610,250	129,750	740,000	17.5

주: 1) 공익활동형, 사회서비스형, 재능나눔활동형 이외 사업 참여자

1. 일자리 수의 경우 공익활동, 재능나눔 추진실적(누적참여자-중도포기자 제외) 기준, 그 외 사업 누적참여자 기준임

자료: 보건복지부 제출 자료를 바탕으로 작성됨

(5) 노후 건강 및 돌봄

돌봄 수요가 있는 노인장기요양보험 등급외자²⁹⁾들을 효과적으로 발굴하고 예산상 효율성을 높이기 위해, 노인맞춤돌봄서비스 시행 전에 건강보험공단이 시행하는 등급외자에 대한 욕구조사 정보를 지방자치단체와 공유할 방안을 마련할 필요가 있다.

노인맞춤돌봄서비스는 혼자서 일상생활을 영위하는데 어려움이 있는 노인에게 돌봄서비스를 제공하는 사업이다. 보건복지부는 2020년부터 기존 6개 돌봄서비스(노인돌봄종합서비스, 노인돌봄기본서비스, 지역사회자원연계, 단기가사서비스, 독거노인 사회관계활성화, 초기독거노인 자립지원)를 하나로 통합하여 맞춤형서비스를 제공할 계획으로 2020년 3,728억원의 예산을 편성하였다.

29) 장기요양급여를 이용하고자 하는 사람이 서비스를 신청하면 장기요양등급 판정을 받게 되고, 그 결과 1~5등급, 그리고 인지기능등급을 받으면 등급별로 장기요양급여를 이용할 수 있다. 장기요양등급 외 A, B를 받은 노인 중 기준 중위소득 160% 이하 노인의 경우 지방자치단체에서 제공하는 노인돌봄서비스를 받을 수 있다(소득 수준 및 이용 시간에 따라 차등적인 본인 부담률 적용).

[2020년도 노인맞춤돌봄서비스 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018 결산	2019		2020 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
노인맞춤돌봄서비스	199,855	245,802	245,802	372,797	126,995	51.7
노인맞춤돌봄서비스	198,180	243,676	243,676	368,218	124,542	51.1
중앙노인돌봄지원기관 운영지원	1,504	1,955	1,955	2,900	945	48.3
노인맞춤돌봄서비스 사업 관리	171	171	171	1,679	1,508	881.9

자료: 보건복지부

보건복지부에 따르면 2019년을 기준으로 독립적 일상생활이 제한적인³⁰⁾ 저소득³¹⁾ 노인가구(독거 및 부부동거) 중 장기치료나 요양보호를 목적으로 수용시설에 입소되지 않은 노인(재가 노인)은 전체 노인의 6.2%(48만명)인데, 실제 노인돌봄 기본 및 종합서비스를 이용하는 노인은 35만명(종합 4.8만명+독거 29.5만명)으로 13만명의 노인이 사각지대에 놓여있다. 따라서 2020년 예산안에는 10만명의 노인이 추가적으로 수혜 받을 수 있도록 예산 및 인력 규모를 확대할 예정이다.

또한 그동안 사업별로 대상자 발굴, 선정, 서비스 공급자 및 관리·감독 주체가 달랐는데³²⁾, 이를 통합하여 맞춤형 서비스를 제공하는 등 노인돌봄체계를 개편할 예정이다.

30) 도구적 일상생활 수행능력(전화사용하기, 물건사기, 식사준비, 빨래하기, 약챙겨먹기, 대중교통수단 이용하기 등)이 제한적인 재가 노인을 의미한다.

31) 기초생활보장제도(2019년 교육급여 선정기준액(1인가구)은 약 85만원)은 혹은 기초연금 수급자(2019년 기초연금 선정기준액(단독가구)은 137만원)로 정의했다.

32) 예를 들어, 노인돌봄종합의 경우 지자체에서 대상자를 발굴하고 신청 접수를 받고 있지만, 노인돌봄기본 사업의 경우 노인복지관, 종합복지관 등에서 그러한 역할을 수행하고 있다.

[노인돌봄체계 개편 추진계획]

	기 존	개 편
사업 종류	돌봄 기본·종합, 단기가사, 자원연 계, 독거노인친구만들기 등 6종	▶ ‘노인맞춤돌봄서비스’로 통합
제공 기관	2,805개소 (기본) 복지관 등 222개<위탁> (종합) 방문요양 등 2,583개<지정>	▶ 6~700개 권역별 책임기관제 (사회복지·비영리법인 위탁)
대상 노인	35만명 (기본) 독거 29.5만명 (종합) 등급외A·B 4.8만명	▶ 45만명 저소득* 돌봄필요 노인 *국민기초생활, 기초연금 수급자
예산 (국비)	2,458억원 (기본) 1,326억원 (종합) 1,056억원	▶ 3,728억원 (인건비 3,428억원,사업비 254억원 등)
제공 방식	단순 안부확인·가사지원 (기본) 안부확인 (종합) 가사지원 중심	▶ 욕구별 맞춤형 서비스 제공 (안전·건강·참여·가사)
제공 인력	11,800명 *돌봄종합(장기요양 겸직 26,664 명) 제외	▶ 29,891명 (서비스관리자 1,766명, 생활관리사 28,125명)

자료: 보건복지부

분절적으로 제공되고 있는 돌봄서비스에 대한 문제가 지속적으로 제기³³⁾되었
고, 노인돌봄종합서비스와 서비스 내용 및 제공기관이 노인장기요양의 재가서비스
와 차별적이지 않다는 지적³⁴⁾, 그리고 허약노인에 대한 돌봄서비스 제공으로 질병
을 예방하여 장기요양보험 재정의 부담을 줄일 수 있다는 측면을 고려하면 이러한
돌봄체계의 개편 방향은 적절한 것으로 보인다.

다만, 정부가 발표한 계획상 건강보험공단(장기요양보험 등급판정 및 욕구사정)
과 지방자치단체의 돌봄서비스 공급 및 관리체계 간의 분절성 문제에 대한 적절한
대응책은 제시되지 않고 있어 개선이 필요해 보인다.

33) 전용호, “노인 돌봄서비스의 전달체계에 관한연구: 공공부문 인력과 공급자의 관점을 중심으로”, 「보건사회연구」,35(2),2015.

34) 국회예산정책처, 「노인건강분야 사업 분석」, 2019.08.01.

장기요양보험의 경우 건강보험공단에서 등급 판정을 실시하고 있으며, 등급 판정 시 등급 판정 신청자에 대한 욕구조사를 실시하여 등급외자 등이 지역사회에 활용 가능한 서비스에 대해 안내하고 있다³⁵⁾. 2018년 8월 이전에는 건강보험공단지부에서 등급외자에 대한 상담까지 수행하였지만, 이후 상담 기능은 지자체에 이관되었다. 그런데 이렇게 사업이 재편되면서 건강보험공단이 실시하는 등급외자에 대한 욕구조사 자료는 지자체에 공유되지 못하고, 단순히 등급외자에게 안내만 되고 있는 실정이다. 이에 따라 지자체에서는 돌봄서비스 수요를 따로 조사·발굴해야 하므로 이로 인한 비효율이 우려된다.

[노인돌봄 신청 및 접수 관련 건강보험공단과 지자체 및 수행기관의 역할]

구분	건강보험공단	지방자치단체 및 수행기관
돌봄서비스 관련 업무	노인장기요양보험 등급판정 돌봄욕구조사	돌봄신청자 발굴 및 접수 돌봄욕구조사

자료: 보건복지부

따라서 보건복지부는 돌봄 수요가 있는 등급외자들을 효과적으로 발굴하고, 예산상 효율성을 높이기 위해 노인맞춤돌봄서비스 시행 전에 건강보험공단이 시행하는 등급외자에 대한 욕구조사 정보를 지방자치단체와 공유할 방안을 마련할 필요가 있다.

(6) 고령자 대상 주거 지원

첫째, 고령자 등 취약계층이 신청 시 어려움을 겪지 않도록 건설형 임대주택의 유형 체계를 개선할 방안을 마련하고, 신청 및 청약 정보를 체계적으로 관리할 필요가 있다.

정부는 「주거복지로드맵」(2017.11.29.)을 통해 고령자를 대상으로 총 5만호³⁶⁾의 주택을 공급할 계획을 밝혔으며, 2018년에는 공급 계획(9천호) 대비 1.6배에 해당하는 1만 4천호의 공적 임대주택이 공급되었다.

35) 건강보험공단은 ‘노인성질환 예방관리 사업’으로 등급외 판정자를 위한 지역사회 보건복지서비스 자원(지자체, 기타공공기관, 민간기관 등에서 운영하는 서비스) 연계를 안내하고 있는데, 구체적으로 지역사회 보건복지서비스 자원사업으로 매년 반기별로 전수 조사(2018년도 기준 20,278개소), 등급외 판정자 자원 연계 안내문 우편발송(71,788건)하고 있다.

36) 2018년 9천호, 2019년 9천호, 2020년 1만호, 2021년 1.1만호, 2022년 1.1만호(총 5만호)

고령자 대상 공적 임대주택은 크게 건설형(영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택), 매입형(매입임대형), 임차형(전세임대형)으로 구분할 수 있는데, 임대주택 유형별로 계획 대비 실적을 보면, 건설형 임대주택의 경우 공급계획을 달성하였고 임차형의 경우 초과달성하였지만, 매입형 임대주택의 경우 실적이 공급계획 대비 절반 수준이다.

[2018년 고령자 대상 연간 공적 임대주택 공급계획 및 실적]

(단위: 천호, 배)

구분	계획(A)	실적(B)	B/A
전체	9	14	1.6
건설형 (행복주택 등)	5	5	1.0
매입형	1	0.5	0.5
임차형	4	9	2.3

주: 건설형(준공기준), 매입형(매입임대형), 임차형(전세임대형) 임대주택 포함 계속 및 실적
자료: 국토교통부

관련하여 국토교통부는 지방자치단체를 통해 주택과 복지시설을 복합한 공공 임대주택사업을 시행하고 있다. 2020계획안은 122억 8,500만원으로 전년 대비 125% 증가한 수준이다. 동 사업은 2019년 신규 사업으로 국토교통부는 2019년에는 10개소를 지원하였고, 2020년에는 신규로 10개소를 추가 지원할 계획이다.

다음으로 고령자 대상 전세임대는 만 65세 이상 무주택 고령자 중 생계·의료급여 수급자, 도시근로자 월평균소득의 50% 이하 및 월평균소득 100%이하 장애인 가구 등에게 전세자금을 지원해주는 사업으로 2020년 계획안은 융자사업의 경우 2,190억원, 사업시행자에 대한 경상보조의 경우 30억 3,000만원이다.

[2020년도 고령자 대상 주거지원(건설형) 관련 예산안 현황¹⁾]

(단위: 백만원, %)

사업명	회계/기금	2019		2020 계획안(B)	증감	
		당초	수정(A)		B-A	(B-A)/A
영구임대출자 (고령자복지주택)	주택도시기금	5,460	5,460	12,285	6,825	125.0
전세임대(융자) ²⁾ (고령자)	주택도시기금	219,000	219,000	219,000	0	0.0
전세임대경상보조 ²⁾ (고령자)	주택도시기금	3,030	3,030	3,030	0	0.0

주: 1) 고령자 대상 주거지원 사업 중 고령자를 대상으로 하는 예산 규모를 산출할 수 있는 사업의 예산안 현황임

2) 전세임대 융자는 전세자금 지원 목적이며, 전세임대 경상보조는 사업시행자(LH 및 지자체)가 업무수행 시 발생하는 부대비용을 보전해주는 목적임

자료: 국토교통부

고령자 대상 공적 임대주택의 경우 공급 유형별로 전달체계가 상이하다. 구체적으로 건설형 임대주택 중에서도 영구임대주택은 입주자 선정과 신청현황 관리 주체가 지방자치단체이지만, 국민임대 및 행복주택의 경우 한국토지주택공사에서 담당하고 있다³⁷⁾. 이로 인해 주거 취약계층에게 혼동을 야기할 수 있다는 지적이 제기되고 있으며³⁸⁾, 신청 및 청약 관련 정보가 체계적으로 관리되지 못하는 문제가 발생하고 있다.

37) 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 「국정운영 5개년 계획」(2017.7.19.)에 ‘서민이 안심하고 사는 주거 환경 조성’ 과제를 통해 대기자 명부제도를 도입할 계획을 밝혔다. 대기자 명부제도는 희망자가 자신의 자격요건과 선호하는 주택을 골라 한 번 입주 신청을 하면 순번에 따라 입주가 결정되는 시스템으로 지자체가 LH·SH등의 임대사업자에게 신청자 명단을 전달하고 사업자가 그 중에서 자격 요건 등에 맞춰 입주자를 선별하는 시스템이다. 그러나, 지금까지 관련 사항에 대한 정부 발표가 없는 상황이다.

38) 김혜승, “공공주택·주거급여 등 주거복지지원 정책의 성과와 과제”, 「문재인정부 주택정책 2년의 성과와 과제 발표자료집」, 2019.5.28.

[고령자 대상 공적 임대주택의 유형별 내용 및 전달체계]

구분		입주대상 (65세 이상 무주택자)	임대료	최대거주 기간	평균 대기 기간	매입/공급 주체	입주자 선정 주체	신청현황 (청약률) 등 관리 주체
건설형	영구 임대 주택	-생계·의료급여 수급자 -평균소득 70% 이하 이고 자산요건을 충족한 국가유공자, 장애인 등	시세의 30%	30년	11개월	LH공사	지자체	지자체
	국민 임대 주택	도시근로자 평균소득 50~100% 이하	시세의 60~80%	30년	10개월	LH공사	IH공사	LH공사
	행복 주택	도시근로자 평균소득 100% 이하	시세의 76%	20년	13개월	LH공사	IH공사	LH공사
전세임대		-생계·의료급여 수급자 -평균소득 50%이하 -월평균소득 100%이하 장애인가구 등	시세의 30~50%	20년 (최초2년, 재계약시 9회 연장 가능)	수시 접수	LH 또는 SH 공사	지자체	지자체
매입임대		-생계·의료급여 수급자 -평균소득 50%이하 -월평균소득 100%이하 장애인가구 등	시세의 30~50%	20년 (최초2년, 재계약시 9회 연장 가능)	수시 접수	LH 또는 SH 공사	지자체	지자체

자료: 국토교통부

실제로 영구임대주택의 경우 지방자치단체에서 신청 접수·선정한다는 이유로 국토교통부가 청약정보를 관리하고 있지 않으며, 국민임대주택과 행복주택만 관리하고 있다. 2018년 전국을 기준으로 국민임대주택의 청약경쟁률은 7.14:1이며 행복주택의 경우는 0.96:1이다.

공적 임대주택 공급은 공공성이 높은 사업이므로 국토교통부는 고령자 등 취약계층이 신청에 어려움을 겪지 않도록 건설형 임대주택의 유형 체계를 개선하고, 신청 및 청약 정보를 체계적으로 관리할 방안을 마련할 필요가 있다.

[2018년 기준 건설형 공적 임대주택 유형별 공급호수 및 청약경쟁률 현황]

(단위: 호, 세대, N:1)

구분	영구임대주택	국민임대주택			행복주택		
	공급호수	공급호수 (A)	입주신청 세대(B)	청약경쟁률 (B/A)	공급호수 (A)	입주신청 세대(B)	청약경쟁률 (B/A)
전국	1,962	442	3,158	7.14:1	3,092	2,978	0.96:1
강원	-	23	95	4.13:1	-	-	-
경기	1,119	190	2,561	13.48:1	1,605	1,261	0.79:1
경남	-	68	10	0.15:1	201	156	0.78:1
경북	232	6	43	7.17:1	42	19	0.45:1
광주	-	12	66	5.5:1	186	172	0.93:1
대구	-	-	-	-	104	237	2.28:1
대전	112	-	-	-	82	123	1.50:1
부산	-	-	-	-	86	22	0.26:1
서울	-	-	-	-	10	171	17.10:1
세종	-	76	61	0.8:1	45	64	1.42:1
울산	-	-	-	-	96	31	0.32:1
인천	-	-	-	-	186	288	1.55:1
전남	130	26	160	6.15:1	20	45	2.25:1
전북	287	19	71	3.74:1	108	16	0.15:1
제주	-	-	-	-	48	172	3.58:1
충남	-	18	68	3.78:1	265	192	0.73:1
충북	82	4	23	5.75:1	8	9	1.13:1

자료: 국토교통부

둘째, 고령자 대상 주거환경 개선을 위해 관련 부처 간 협의를 통해 구체적인 지원 계획을 마련하고 전달체계의 효과성을 강화할 필요가 있다.

고령자 대상 주거 환경 개선 사업은 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관에서 개별적으로 운영하고 있다. 노인장기요양보험의 재가급여 중 복지용구급여는 안전손잡이, 미끄럼방지용품을 비롯하여 재가노인의 주거복지를 위한 용구 구입을 지원하고 있으며, 수동휠체어, 전동침대, 수동침대, 욕창예방매트리스, 이동욕조, 목욕리프트, 경사로 등의 용구를 대여하고 있다.

국토교통부의 경우 주거급여(수선급여)로 수급자 중 소득수준에 따라 보수한도액(950만원)의 80~100%를 지원하고 있으며, 동 사업으로 2019년부터 고령자 편의 시설 설치 시 50만원 한도로 추가 지원하고 있다. 한국토지주택공사에서는 주거환경개선자금(융자)으로 호당 3,000만원~1억 8,000만원 수준으로 저리융자 사업을 수행하고 있다.

각 지자체들도 자체적으로 주택 개량 및 개보수 지원 사업을 실시하고 있는데, 예를 들어, 서울시의 경우 희망의 집수리 사업으로 중위소득 60% 이하 주택 거주자에 대해 연간 최대 120만원을 지원하고 있다.

[2019년 주택 개량·개보수 지원 사업]

소관 부처	사업명		지원 대상 및 내용	2019년 기준 지원 수준
복지부 (노인장기 요양보험)	재가급여 (복지용구급여)		장기요양보험 수급자(1~5등급, 인지지원 등급)	본인부담률 15%(경감대상자 6-9%, 기초수급자 0%) (연간 160만원)
국토부	주거 급여 지원	주거급여 (수선급여)	주거급여 수급자 중 노후주택 거주자	소득수준에 따라 보수한도액(950만원)의 80~100% 지원 ※ 고령자: 주거약자용 편의시설 50만원 한도 추가 설치(2019~)
한국 토지주택 공사	주거환경개선 자금		주거환경개선사업 지구 내 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합 등	주택유형별로 호당 3,000만원~18,000만원 저리 융자
서울시	희망의 집수리 사업		중위소득 60% 이하 주택 거주자(주거급여의 수선급여사업 수급자 제외)	최대 120만원 지원

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

위와 같이 중앙정부, 공공기관 및 지방자치단체에서 주택 개량·개보수 지원 사업이 실시되고 있지만 관련 부처 및 지자체 간 협의를 바탕으로 한 구체적인 계획은 없는 실정이어서 개선이 필요해 보인다.

또한 각 기초지자체 혹은 공공기관에서 직접 신청 접수 및 심사, 집행을 담당하고 있지만 기초지자체 공무원의 경우 주거환경과 관련한 전문성이 부족하여 고령자들이 필요한 정보나 상담을 받지 못하고 있다는 점을 고려하면³⁹⁾ 계획 수립과 함께 전달체계를 개선할 방안을 논의할 필요성도 있다.

39) 김혜승, 공공주택·주거급여 등 주거복지지원 정책의 성과와 과제, 「문재인정부 주택정책 2년의 성과와 과제 발표자료집」, 2019.05.28.

[주택 개량·개보수 지원 사업별 전달체계]

구분	신청, 접수	시행
주거급여(수선유지급여)	기초지자체	한국토지주택공사
재가급여(복지용구급여)	국민건강보험공단	재가급여 제공기관
주거환경개선 자금(융자)	기초지자체	해당은행

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

관련하여 일부 지방자치단체는 주거 복지와 관련한 전문적인 정보 및 상담 서비스 제공을 위해 주거복지센터를 설립하였으나, 유사한 기능을 하는 기관이 없는 지방자치단체도 있어 지방자치단체별로 주거 복지와 관련한 서비스의 수준에 차이가 발생할 소지가 있다⁴⁰⁾.

따라서 정부는 고령자 대상 주거환경 개선을 위해 관련 부처 간 협의를 통해 구체적인 지원 계획을 마련하고 전달체계에 대한 점검을 통해 관련 사업을 효과적으로 운영할 방안을 마련할 필요가 있다.

40) 예를 들어, 전라북도의 경우 전주시에만 주거복지센터가 설치되어 있고 나머지 13개 시군에는 없으며, 광역 단위 주거복지센터도 설치되어 있지 않다(전북연구원, 「전라북도 주거복지센터 설립이 필요하다」, 2019.09.06). 반면, 서울시의 경우 중앙주거복지센터와 25개 자치구에서 지역주거복지센터를 운영하고 있다.

[붙임: 고령사회 대응 재정사업 예산(안) 현황 (단위: 백만원, %)]

과제	부처	주요사업	2019년 추경 (A)	2020안 (B)	증감률 (B-A)/A
노후소득 보장	복지부	기초연금지급(기초연금급여)	11,495,198	13,176,531	14.6
		실업크레딧지원사업	22,159	28,496	28.6
		생계급여(생계급여)	139,861	100,374	△28.2
		공단관리운영비	10,000	10,000	0.0
	고용부	사회보험사각지대해소	1,341,932	1,162,881	△13.3
		실업크레딧지원(고용보험기금)	21,260	27,433	29.0
		실업크레딧지원(일반회계)	21,570	27,712	28.5
		퇴직연금사업운영(기금채정지원금)	578	61	△89.4
	국방부	군인연금기금으로의전출금(보전금)	1,574,008	1,577,855	0.2
	인사혁신처	공무원연금부담금(보전금)	594,123	440,454	△25.9
	농식품부	농어업인건강·연금보험료지원(연금보험료)	202,050	180,232	△10.8
		농지연금사업	129,929	147,877	13.8
계(총12개사업)		15,552,668	16,879,906	8.5	
신중년	고용부	장년고용안정지원금 (장년근로시간단축지원금)	28,886	34,440	659.3
		중장년층취업지원	22,911	25,640	11.9
		고용창출장려금(신중년적합직무)	27,360	28,100	2.7
		기능인력양성및장비확충(폴리텍) (신중년특화과정)	1,333	1,866	40.0
		신중년사회공헌활동지원사업	25,876	51,342	98.4
	기재부	협동조합활성화사업	5,830	7,114	22.0
	농식품부	귀농귀촌활성화지원 (귀농귀촌교육, 귀농인의집)	1,108	808	△27.1
		복지부	노인단체지원(노인정책수립 지원)	44	1,013
	저출산고령사회정책개발및관리체계구축		115	115	0.0
	노후준비서비스		1,842	1,842	0.0
	산림청	산림서비스도우미	9,269	9,517	2.7
		산림재해일자리	106,842	95,745	△10.4
		숲가꾸기(공공산림가꾸기)	32,718	28,608	△12.6
	중기부	창업생태계기반구축(시니어기술창업지원)	4,880	4,460	△8.6
	해수부	귀어귀촌활성화(귀어학교개설)	500	500	0.0
계(총15개 사업)		266,514	291,110	9.2	
고령자 사회참여 기회확대	교육부	교육기부활성화사업 (은퇴인력등개인교육기부활성화)	100	100	0.0
		성인문해교육프로그램운영지원	4,460	4,900	9.9
		문화체육관광부	문화예술향유지원(통합문화이용권)	91,501	103,324
	어르신문화프로그램운영		3,273	2,773	△15.3
	문화예술교육활성화(사회문화예술교육지원)		3,335	3,000	△10.0
	복지부	노인일자리 및 사회활동지원	922,761	1,199,064	29.9
		노인단체지원(경로당광역지원센터운영지원)	2,266	2,304	1.7
	계(총7개사업)		1,027,696	1,315,465	28.0

과제	부처	주요사업	2019년 추경 (A)	2020안 (B)	증감률 (B-A)/A
노인건강 · 돌봄	복지부	노인건강관리(노인무릎관절수술지원)	2,992	2,992	0.0
		치매관리체계구축(치매안심센터운영,공립 요양병원기능보강)	214,937	191,084	△11.1
	복지부	혁신형건강플랫폼구축지원	1,141	848	△25.7
		사례관리전달체계개선(방문건강관리)	30,588	35,644	16.5
		지역사회통합건강증진사업(모바일헬스케어)	2,732	3,403	24.6
		노인맞춤돌봄서비스	245,802	372,797	51.7
		노인요양시설확충(화재안전창문 등 지원, 치매전담형요양시설등확충)	74,478	129,115	73.4
		지역사회통합돌봄선도사업	9,542	17,764	86.2
		노인장기요양보험사업운영 (노인장기요양보험사업운영지원)	891,167	1,153,890	29.5
	식약처	국민영양안전관리(소비자식습관개선)	110	110	0.0
		공공급식지원 및 관리강화	225	370	64.4
	계(총11개사업)		1,473,714	1,908,017	29.5
노인주거 및환경	국토부	전세임대용자(고령자전세임대)	219,000	219,000	0.0
		전세임대경상보조(고령자전세임대)	3,030	3,030	0.0
		영구임대출자(고령자복지주택)	5,460	12,285	125.0
		주거급여지원	3,524	3,326	△5.6
		도시형교통모델(지역자율)	25,502	24,146	△5.3
		도시형교통모델(제주)	700	100	△85.7
		도시형교통모델(세종)	350	350	0.0
		교통약자이동편의증진(저상버스도입보조)	46,698	44,401	△4.9
	산업부	디자인산업진흥디자인혁신역량강화사업 (디자인정책연구및통계기반구축)	4,947	3,169	△35.9
		창의산업미래성장동력(PHR기반개인맞춤 형건강관리시스템개발)	4,117	5,007	21.6
		창의산업기술개발기반구축(R&D) (디지털헬스케어소프트웨어시험평가센터구축, 스마트헬스케어종합지원센터구축)	3,732	1,882	△49.6
	계(총11개사업)		317,060	316,696	1.5
노년기 기반마련	복지부	국가암관리(호스피스전문기관지원)	7,503	8,832	17.7
		생명윤리및안전관리 (사전연명의료의향서등록기관운영)	500	500	0.0
		자살예방및지역정신보건사업 (자살유족지원사업 등 5개 내역사업)	8,789	12,489	42.1
		계(총3개사업)		16,792	21,821
	고령사회대응재정사업 예산(안) 합계(총59개사업)		18,654,444	20,733,015	11.1

가. 현황

(1) 2020년도 예산안

교육 분야는 ① 유아 및 초·중등교육, ② 고등교육, ③ 평생·직업교육, ④ 교육일반 등 4개 부문으로 구성되어 있다. 유아 및 초·중등교육은 교육부에서, 고등교육, 평생·직업교육 및 교육일반은 교육부와 과학기술정보통신부에 편성되어 있다.

2020년도 예산안의 교육 분야 총지출은 전년 대비 1조 8,339억원(2.6%) 증액된 72조 4,829억원으로, 전체 정부 총지출의 14.1%이다.

정부는 2020년 교육 분야 재정을 편성함에 있어 ① 차별 없는 출발선 및 평생 교육 기회 보장, ② 선취업-후학습 지원 등 청년의 다양한 성장경로 구현, ③ 미래 사회 대비 대학혁신 지원 및 혁신성장 분야 인재 양성을 정책목표로 설정하였다.

부문별 예산안은 유아 및 초·중등교육 부문 60조 2,958억원(83.2%), 고등교육 부문 10조 9,824억원(15.2%), 평생·직업교육 부문 1조 677억원(1.5%), 교육일반 1,370억원(0.2%)이다.

[2020년 교육 분야 예산안 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2019 예산(A)	2020		증감	
		예산안(B)	비중	B-A	(B-A)/A
□ 교육 분야	706,490	724,829	100.0	18,339	2.6
○ 유아 및 초·중등교육	593,832	602,958	83.2	9,126	1.5
○ 고등교육	102,576	109,824	15.2	7,248	7.1
○ 평생·직업교육	8,771	10,677	1.5	1,906	21.7
○ 교육일반	1,312	1,370	0.2	58	4.4

자료: 교육부

유아 및 초·중등교육 부문은 전년 대비 9,126억원(1.5%), 고등교육 부문은 7,248억원(7.1%), 평생·직업교육 부문은 1,906억원(21.7%), 교육일반은 58억원(4.4%)이 증가하였다.

2020년 예산안에 편성된 주요사업을 살펴보면, 유아 및 초·중등교육 부문의 경우 유아교육비·보육료 지원(3조 7,846억원), 고등학교 무상교육(신규, 6,594억원) 등 공교육 투자를 확대한다는 계획이다. 고등교육 부문은 대학이 미래사회·산업수요에 대응하기 위해 기본 역량을 제고하고 경쟁력을 강화할 수 있도록 대학혁신지원사업(5,688억원→8,035억원)을 확대하고, 두뇌한국(BK)21 플러스사업(2,967→3,840억원), 이공학 학술연구기반구축 사업(2,177→3,374억원) 등 미래 핵심인재와 학문후속세대를 육성하기 위한 예산을 확대하였다. 평생·직업교육 부문은 전문대학혁신지원(2,908→3,908억원)·고교 취업연계 장려금(780→1,107억원)을 중심으로 확대하였다.

[2020년 교육 분야 주요 사업]

부문	주요 사업
유아 및 초·중등교육	■ 고등학교 무상교육(신규, 6,594억원) ■ 유아교육비·보육료 지원(3년한시 연장, 38,153→37,846억원) ■ 지방교육재정교부금(55조 2,488억원→55조 4,967억원)
고등교육	■ 대학혁신지원(5,688→8,035억원) - 자율협약형 및 역량강화형(5,688→6,955억원) - 지역혁신형(1,080억원, 2020년 추가) ■ BK21 플러스 사업(2,967→3,840억원) ■ 국립대 실험실습기자재확충(535→1,217억원) ■ 학문후속세대 지원(363→645억원)
평생직업교육	■ 전문대학 혁신지원(2,908→3,908억원) ■ 고교 취업연계 장려금(780→1,107억원)

자료: 교육부

교육 분야 예산안을 부처별로 보면, 2020년 예산안 72조 4,829억원 중 교육부 예산이 72조 1,688억원(99.6%)이며, 과학기술정보통신부 예산이 3,141억원(0.4%) 규모이다. 부분별로는 유아 및 초·중등교육 부문(60조 2,958억원)은 전액 교육부 예산이며, 고등교육 부문(10조 9,824억원)은 교육부 예산 10조 8,057억원(98.4%), 과학기술정보통신부 예산 1,767억원(1.6%) 규모이다. 그리고 평생직업교육 부문(1조 677억

원)은 교육부 예산 9,342억원(87.5%), 과학기술정보통신부 예산 1,335억원(12.5%) 규모이다.

(2) 재정추이 및 부문별 자원배분

교육 분야 재정은 2008년 35조 5,192억원에서 2020년 72조 4,829억원으로 연평균 6.8% 증가하여, 같은 기간 정부 총지출 연평균 증가율 6.1% 보다 0.7%p 높게 나타나고 있다.

[교육 분야 예산 추이]

(단위: %)

연도	정부총지출(조원)	교육 분야(억원)	
		금액	정부총지출 대비 비중
2008	257.2	355,192	13.8
2009	284.5	382,870	13.4
2010	292.8	382,557	13.0
2011	309.1	412,361	13.3
2012	325.4	454,965	14.0
2013	342.0	497,712	14.5
2014	355.8	506,995	14.2
2015	375.4	529,187	14.1
2016	386.4	531,859	13.8
2017	400.5	574,123	14.3
2018	428.8	641,898	15.0
2019	469.6	706,490	15.0
2020	513.5	724,829	14.1
증가율			
'08~'12	6.5	8.2	
'13~'17	4.2	4.8	
'18~'20	8.6	8.1	
'20	9.3	2.6	
전기간	6.1	6.8	

자료: 교육부

교육과학기술부 소관 기간('08~'12) 동안 교육 분야 예산의 증가율은 8.2%로 정부총지출 증가율 보다 1.7%p 높은 수준이며, 교육부로 개편된 이후 '13~'17년 동안 교육 분야 예산 증가율은 4.8%로 정부총지출 증가율 보다 0.6%p 높은 수준이다. 그리고 최근 3년('18~'20) 교육 분야 예산 증가율은 8.1%로 정부총지출 증가율 보다 0.5%p 낮으며, 특히 2020년은 지방교육재정교부금의 낮은 증가율로 인해 교육 분야 예산 증가율은 2.6%에 그쳤으며, 이는 정부총지출 증가율 보다 6.7%p 낮은 수준이고 정부총지출 대비 비중도 2019년 15.0%에서 2020년 14.1%로 하락하였다.

부문별 재원배분의 특징을 살펴보면 유아 및 초·중등교육 부문 비중이 2020년 83.2%로 대부분을 차지한다.

[교육 분야 부문별 예산 추이]

(단위: 억원, %)

	교육 분야	유아 및 초·중등교육		고등교육		평생직업 교육		교육일반	
2008	355,192	307,622	86.6	42,524	12.0	3,792	1.1	1,255	0.4
2009	382,870	329,681	86.1	46,789	12.2	5,105	1.3	1,295	0.3
2010	382,557	325,467	85.1	50,440	13.2	5,378	1.4	1,272	0.3
2011	412,361	354,847	86.1	49,769	12.1	6,490	1.6	1,254	0.3
2012	454,965	385,603	84.8	62,207	13.7	5,948	1.3	1,206	0.3
2013	497,712	412,363	82.9	76,807	15.4	7,333	1.5	1,209	0.2
2014	506,995	411,451	81.2	88,704	17.5	5,716	1.1	1,124	0.2
2015	529,187	414,568	78.3	107,449	20.3	6,150	1.2	1,020	0.2
2016	531,859	430,588	81.0	93,593	17.6	6,577	1.2	1,101	0.2
2017	574,123	471,494	82.1	94,584	16.5	6,935	1.2	1,110	0.2
2018	641,898	537,165	83.7	96,742	15.1	6,726	1.0	1,265	0.2
2019	706,490	593,832	84.1	102,576	14.5	8,771	1.2	1,312	0.2
2020	724,829	602,958	83.2	109,824	15.2	10,677	1.5	1,370	0.2
증가율									
'08~'12	8.2	7.6		11.9		14.1		△6.9	
'13~'17	4.8	4.1		8.7		3.1		△1.6	
'18~'20	8.1	8.5		5.1		15.5		7.3	
'20	2.6	1.5		7.1		21.7		4.4	
전기간	6.8	6.5		9.1		10.1		△1.8	

자료: 교육부

다만 유아 및 초·중등교육 부문은 2008년 86.6%에서 2020년 83.2%로 다소 하락하였으며, 고등교육 부문은 국가장학금의 도입으로 2008~2020년 동안 9.1% 증가하였으며 교육 분야 예산에서 차지하는 비중도 2008년 12.0%에서 2020년 15.2%로 상승하였다. 평생·직업교육 부문은 교육 분야 예산에서 차지하는 비중이 2020년 1.5%로 작지만 최근 증가추세에 있다.

(3) 중기 재정운용계획

「2019~2023년 국가재정운용계획」에 따르면, 교육 분야 재정투자 규모는 2019년 70.6조원에서 2023년 81.9조원으로 연평균 3.8% 증가할 계획으로, 같은 기간 정부 총지출 연평균 증가율 6.5%보다 2.7%p 낮게 나타나고 있다. 이에 따라 교육 분야의 정부 총지출 대비 비중은 2019년 15.0%에서 2023년 13.6%로 감소하는 추세를 나타낼 전망이다.

[교육 분야 국가재정운용계획]

(단위: 조원, %)

구 분	'19	'20	'21	'22	'23	연평균 증가율
□ 총지출(A)	469.6	513.5	546.8	575.3	604.0	6.5
□ 교육 분야(B)	70.6	72.5	76.0	79.1	81.9	3.8
○ 유아 및 초·중등교육	59.4	60.3	62.9	65.7	67.2	3.1
○ 고등교육	10.2	11.0	11.7	11.9	13.3	6.6
○ 평생·직업교육	0.9	1.1	1.2	1.3	1.3	10.6
○ 교육 일반	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	4.2
□ 교육 분야 비중(B/A)	15.0	14.1	13.9	13.7	13.6	-

주: 본예산 기준

자료: 교육부

부문별로는 유아 및 초중등교육 부문은 2019년 59.4조원에서 2023년 67.2조원으로 연평균 3.1%, 고등교육 부문은 2019년 10.2조원에서 2023년 13.3조원으로 연평균 6.6%, 평생직업교육 부문은 2019년 0.9조원에서 2023년 1.3조원으로 연평균 10.6% 증가할 계획이다.

나. 분석의견

(1) 유아 및 초·중등교육 부문의 재원 규모 및 지속가능한 재원확보 방안 검토 필요

유아교육은 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 유아에 대하여 유치원을 중심으로 실시되는 교육을 말하며, 초·중등교육은 초등학교, 중학교, 고등학교 및 이와 유사한 학교(국민학교, 고등국민학교, 고등기술학교, 특수학교, 각종학교)에서 실시되는 교육을 말한다.

유아 및 초·중등교육 부문 재정의 대부분은 지방교육재정교부금이 차지하며, 2020년 예산안 기준으로 그 비중은 92.0%에 달한다.

[유아 및 초·중등교육 부문 예산 추이]

(단위: 억원, %)

연도	유아 및 초·중등교육	지방교육재정교부금		유아교육지원 특별회계		증액교부금(고등 학교 무상교육)	
2008	307,622	306,388	99.6	-	-	-	-
2009	307,450	304,280	99.0	-	-	-	-
2010	325,467	322,980	99.2	-	-	-	-
2011	354,847	352,830	99.4	-	-	-	-
2012	385,603	384,473	99.7	-	-	-	-
2013	412,363	410,619	99.6	-	-	-	-
2014	411,451	408,681	99.3	-	-	-	-
2015	414,568	394,056	95.1	-	-	-	-
2016	430,588	412,284	95.7	-	-	-	-
2017	471,494	429,317	91.1	39,409	8.4	-	-
2018	537,165	495,407	92.2	38,927	7.2	-	-
2019	593,832	552,488	93.0	38,153	6.4	-	-
2020	602,958	554,967	92.0	37,846	6.3	6,594	1.1
연평균 증가율	6.5	5.9		△1.3		순증	
'20	1.5	0.4		△0.9		순증	

자료: 교육부

지방교육재정교부금은 광역단위에서 지방교육자치를 실시하도록 중앙에서 시·도교육청으로 이전되는 재원이며, 시·도교육청의 재정 중 지방교육재정교부금이 71.1%(2018년 시·도교육청 최종예산 기준)를 차지하고 있어 지방교육자치단체의 주된 재원으로 기능하고 있다.

유아 및 초·중등교육 부문 예산은 2008~2020년 동안 6.5% 증가하였으며 2020년은 내국세의 감소로 전년 대비 1.5% 증가하는 것으로 계획되어 있다. 유아 및 초·중등교육 부문 예산의 재원조달은 기존의 지방교육재정교부금 이외에 2017년 누리과정 지원을 위해 유아교육지원특별회계가 도입되었으며 2020년에는 고등학교 무상교육 예산안이 증액교부금 신설을 전제로 편성되었다.

유아 및 초·중등교육 부문 예산에 대해 다음사항을 검토할 필요가 있다.

첫째, 지방교육재정교부금 규모는 증가하는 반면 학생수는 감소하고 있으므로 향후 지방교육재정교부금의 적정 규모에 대한 엄밀한 검토가 필요한 것으로 보인다.

지방교육재정교부금은 국가 세수입과 연동되어 장기적으로 증가하는 추세를 보이는 반면, 지출 소요와 밀접하게 관련된 학생수는 점차 감소할 전망이므로 지방교육재정교부금의 적정 규모에 대한 논란이 지속되고 있다.

지방교육재정교부금은 내국세에 연동되어 있어 경제규모 확대에 따라 증가 추세이며 저출산의 영향으로 학령인구는 지속적으로 감소하고 있어, 학령인구 1인당 지방교육재정교부금은 2010년 442만원에서 2018년 922만원으로 연평균 9.6% 증가하였다. 향후 지방교육재정교부금의 증가추세는 이어질 것으로 보이며¹⁾ 학령인구는 지속적으로 감소²⁾하여 1인당 지방교육재정 여건은 더 개선될 것으로 예상된다.

그러나 학령인구 감소를 근거로 지방교육재정교부금 규모의 효율화가 필요하다는 의견과 우리나라 교육의 질이 선진국에 비해 상대적으로 낮고 교육복지 수요

1) 지방교육재정교부금은 재정분권에 따른 지방소비세 인상(△5.1조원)과 법인세 감소(△14.8조원) 등으로 인한 내국세 감소(△4.1조원)(반면, 교육세는 3,299억원 증가)로 2020년에 2,479억원 증가하는데 그칠 것으로 보이지만, 정부는 향후 지속적으로 증가할 것으로 전망하고 있다. 2019~2023년 국가재정운용계획상 지방교육재정교부금은 2019년 55.2조원, 2020년 55.5조원, 2021년 58.1조원, 2022년 61.4조원, 2023년 65.9조원으로 연평균 4.5% 증가할 것으로 전망된다.

2) 통계청 장래인구특별추계(2017~2067년)에 따른 학령인구(3~17세) 추이는 2017년 718만명에서 2020년 670만명, 2025년 596만명, 2030년 525만명으로 감소할 것으로 전망된다.

가 지속적으로 증가하고 있으므로 지방교육재정교부금을 확대할 필요가 있다는 의견이 상존하는 등 지방교육재정교부금에 대한 인식의 차이가 있으므로 지방교육재정의 적정 규모에 대한 엄밀한 검토가 향후 이루어질 필요가 있다.

특히 지방교육재정교부금은 내국세에 연동되어 결정되므로 경기 및 내국세 변동성에 따라 증가율이 등락을 보이기 때문에 적정 규모에 대한 합의가 없을 경우 지방교육재정교부금 과부족에 대한 논란이 발생할 소지가 크다.

[지방교육재정교부금과 내국세]

(단위: 억원, %)

	지방교육재정교부금			내국세	
	금액	증가액	증가율	예산	증가율
2008	306,388	44,169	16.8	1,339,901	13.9
2009	304,280	△2,108	△0.7	1,303,545	△2.7
2010	322,980	△3,531	△1.1	1,369,327	5.0
2011	352,830	29,851	9.2	1,513,632	10.5
2012	384,473	31,642	9.0	1,661,454	9.8
2013	410,619	26,146	6.8	1,737,630	4.6
2014	408,681	△1,938	△0.5	1,796,210	3.4
2015	394,056	△14,625	△3.6	1,798,410	0.1
2016	412,284	18,228	4.6	1,964,414	9.2
2017	429,317	17,033	4.1	2,131,013	8.5
2018	495,407	66,090	15.4	2,279,802	7.0
2019	552,488	57,081	11.5	2,552,206	11.9
2020	554,967	2,479	0.4	2,502,887	△1.9

주: 2010년 교부율을 내국세의 20.0%에서 20.27%로 인상, 내국세와 증가율이 반대인 해는 교육세의 영향 때문임

자료: 교육부

지방교육재정교부금은 내국세의 변동과 함께 2008~2020년 동안 △3.6%~16.8%의 증가율을 보였으며 2020년에는 0.4% 증가하는 것으로 계획되어 있다. 또한 정부의 내국세 수입 전망 오차에 따라 지방교육재정교부금의 규모가 당초 계획한 것과 달라질 수 있다는 것도 지방교육재정교부금의 불안정성을 확대시키는 요인으로 작용한다.³⁾⁴⁾

3) 지방교육재정교부금의 재원은 해당연도 내국세 총액의 20.46%(2019년 기준)와 교육세 중 유아교육

내국세 변동과 예측오차에 따라 지방교육재정교부금 규모가 등락하는 것이 문제가 되는 것은 내국세 여건이 좋지 않은 해에는 국고와 지방비 간 재원분담에 대한 논란이 발생하지만 내국세 여건이 개선되어도 한번 정해진 재원분담은 변하기 쉽지 않기 때문이다. 예를 들어, 누리과정의 도입 시 중앙정부와 시·도교육청의 재원분담 갈등은 중앙정부와 시·도교육청 간 보육기관인 어린이집에 대해서 지방교육재정교부금으로 지원하는 것이 적절한지에 대한 논란 때문이기도 하지만, 지방교육재정 여건의 악화에도 기인하는 측면이 있다. 누리과정이 전면 도입된 2014~2015년 내국세 감소에 따른 지방교육재정교부금의 감소('13년 41.1조원 → '14년 40.9조원 → '15년 39.4조원)로 갈등이 심화되어 2017년 어린이집 국고지원을 위해 유아교육지원특별회계를 도입하였다. 이후 내국세 여건이 개선⁵⁾되어도 국고 지원 비중은 높아지고 2020년 유아교육지원특별회계는 3년 연장 운영하는 것으로 예산안이 편성되었다.

이와 같은 점을 고려할 때, 향후 지방교육재정교부금의 적정 규모에 대한 엄밀한 검토를 통해 유아 및 초·중등교육 부문이 안정적이면서도 적절한 규모로 지원되도록 할 필요가 있다.

둘째, 누리과정과 고등학교 무상교육은 재정소요가 지속적으로 발생하는 의무지출임에도 불구하고 2020년 예산안에서 한시적인 재원조달 방안을 계획하고 있으므로, 한시법 종료 이후에는 지방교육재정 여건 및 제도 운용 등을 종합적으로 고려하여 지속가능한 재원확보 방안을 마련할 필요가 있다.

어린이집 누리과정에 대한 국고와 지방비 간 재원분담 논란은 유아교육지원특별회계 설치를 위한 「유아교육지원특별회계법」 개정으로 일단락되었지만, 2017~2019년 3년 한시법으로 제정되었으며 2020년 예산안도 2020~2022년 3년간 한시적으로 「

지원특별회계 편입분을 제외한 금액으로 구성된다. 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

4) 최근 지방교육재정교부금의 과소추계로 중앙으로부터 시·도교육청으로의 교부금 정산 규모가 확대되고 있다. 초과 내국세 규모는 2015년 2조 1,719억원, 2016년 9조 7,512억원, 2017년 14조 6,677억원, 2018년 26조 7,900억원으로 확대되었으며, 이에 따라 지방교육재정교부금이 3년 연속 다음연도에 세계잉여금 처리를 통하여 정산되었으며, 그 규모도 2017년 1조 8,725억원, 2018년 2조 9,121억원, 2019년 5조 2,817억원으로 증가하였다.

5) 그러나 이후에는 내국세 여건이 개선되어 지방교육재정교부금이 증가세('16년 41.3조원 → '17년 42.9조원 → '18년 49.5조원 → '19년 55.2조원)가 이어졌다.

유아교육지원특별회계법」을 연장 운영하는 내용을 근거로 편성되었다. 고등학교 무상교육에 대한 국고지원은 「지방교육재정교부금법」 개정사항으로 동 개정안은 국고지원을 위한 증액교부금을 2020~2024년 동안 한시적으로 신설·운영하는 내용을 포함하고 있으며 증액교부금 규모를 고등학교 무상교육 비용 총소요액의 47.5%로 명시하고 있다.

[2020년 누리과정 및 고등학교 무상교육 예산안 규모 및 관련법]

구분	2020년 예산안	지원기간	관련 법안
누리과정	3조 7,846억원 (유치원 1조 7,518억원, 어린이집 2조 328억원)	’20~’22년	「유아교육지원특별회계법」 개정안 - 기존 한시법(’17~’19)을 3년 연장
고등학교 무상교육	6,594억원	’20~’24년	「지방교육재정교부금법」 개정안 - 국고지원을 위한 증액교부금 신설 - 한시적 국고지원(’20~’24년) 명시

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 누리과정과 고등학교 무상교육은 지속적으로 재정이 소요되는 의무지출임에도 불구하고 이에 대응하는 재원조달은 한시적인 방안으로 계획하고 있는 것은 국가재정운용의 안정성 측면에서 바람직하지 않으므로 한시법 종료 이후에는 장기적으로 지속가능한 재원조달 방안을 마련할 필요가 있다.

의무지출을 위한 지속가능한 재원조달 방안 검토 시에는 다음사항을 고려할 필요가 있다.

먼저, 교육부와 시·도교육청 간 재원분담 논란으로 2017년 누리과정을 위한 유아교육지원특별회계가 신설·운영되는 상황에서 고등학교 무상교육을 지원하기 위한 증액교부금⁶⁾이 도입될 경우 지방교육재정교부금제도가 복잡해져 시·도교육청으로 이전되는 지방교육재정교부금 규모를 쉽게 파악하기 어렵다는 측면이 있다.⁷⁾

6) 증액교부금은 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산이 정하는 바에 의하여 교부금 외에 따로 증액교부할 수 있는 항목으로 1991년 신설되어 운영되어 오다가, 2005년 지방교육재정교부금의 재원을 단순화하여 전체 지방교육재정교부금의 규모를 쉽게 파악하고 재정운영의 투명성을 제고하기 위하여 폐지한 항목이다.

7) 「지방교육재정교부금법」

제5조(보통교부금의 교부) ① 교육부장관은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지

[지방교육재정교부금 제도]

~2004		2005~2016	2017~2019	2020~2024(정부안)
보통 교부금	경상교부금	보통교부금	보통교부금	보통교부금
	보급교부금			
	증액교부금 지방교육양여금			
특별교부금		특별교부금	특별교부금	특별교부금

유아교육지원특별회계
(누리과정)

증액교부금
(고교 무상교육)

주: 유아교육지원특별회계는 2020~2022년 한시적으로 운용
 자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다음으로, 추가적인 재원이 소요되는 정책 및 사업 추진 시 교육부와 시·도교육청은 교육재정이 달성해야 하는 목표 및 중장기 지방교육재정 운용계획을 수립하고 지방교육재정의 집행상 비효율을 개선할 필요가 있는지 점검을 통해 지속가능한 지원체계를 마련할 필요가 있다. 지방교육재정교부금은 내국세에 연동되어 있어 경제규모 확대에 따라 증가 추세이며 저출산의 영향으로 학령인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 시·도교육청 교육비특별회계에서 이월 및 불용이 연례적으로 발생⁸⁾하고 있다.

이상의 내용을 종합하면, 교육부는 재정소요가 지속적으로 발생하는 의무지출 추진 시 지방교육재정 여건 및 제도 운용 등을 종합적으로 고려하여 지속가능한 재원확보 방안을 마련할 필요가 있다.

방자치단체에 대해서는 그 부족한 금액을 기준으로 하여 보통교부금을 총액으로 교부한다.

8) 2018년 이월액 4조 8,858억원(시설비 이월액 4조 5,630억원), 불용액 1조 8,442억원 규모(시설비 6,735억원, 인건비 5,471억원 등)

셋째, 정부는 2020년 지방소비세 인상에 따른 교부율 인상(20.46 → 20.79%)을 전제로 지방교육재정교부금 예산안을 편성하였으므로 예산안 심의 시 법 개정 추이 등을 점검할 필요가 있다.

정부는 2020년 지방교육재정교부금 교부율을 전년 수준(20.46%)으로 유지하는 것으로 제시하였지만 실제 2020년 교부금 예산안(55.5조원)은 지방교육재정교부금 교부율을 2019년 내국세 총액의 20.46%에서 2020년 20.79%로 인상하는 것을 전제로 편성하였다.

[2020년 지방교육재정교부금 예산안]

(단위: 백만원)

	국회 보고	실제 편성
규모	55,496,675	55,496,675
교부율	내국세의 20.46%	내국세의 20.79%
관련 법률	「지방교육재정교부금법」 제3조 - 교부율 20.46%	「지방교육재정교부금법」 개정안 미제출

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부는 ‘강력한 재정분권’을 국정과제로 설정하고, ‘지방재정분권 추진 방안(2018. 10. 30., 관계부처 합동)’에 따라 부가가치세 납부세액의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%(+4%p)로 인상 완료하였으며, 2020년 21%(+6%p)로 인상을 추진 중(개정안 제출)이다. 그리고 지방소비세 인상에 따른 내국세 감소와 그에 따른 지방교육재정 감소분을 보전하기 위하여 지방교육재정교부금 교부율을 2018년 내국세 총액의 20.27%에서 2019년 20.46%로 인상하였으며, 2020년 예산안을 20.79% 인상을 전제로 편성하였다.

그러나 지방교육재정교부금 교부율은 「지방교육재정교부금법」 제3조⁹⁾ 규정사

9) 「지방교육재정교부금법」

제3조(교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

② 교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 해당 연도의 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,046
2. 해당 연도의 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액
- ③ 보통교부금의 재원은 제2항제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 100분의 97을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제1호에 따른 금액의 100분의 3으로 한다.

향으로 교부율을 인상하기 위해서는 법 개정이 전제되어야 하지만 2019년 10월 18일 현재 개정안이 국회에 제출되지 않은 상황이다.

또한 2020년 지방교육재정교부금 예산안 규모(55.5조원)는 20.79%의 교부율을 적용한 수준이지만, 교육부가 2020년 지방교육재정교부금 예산안 산출에 제시한 교부율은 20.46%로 교부금 규모와 교부율이 불일치하며,¹⁰⁾ 교부율 20.46%를 적용할 경우 지방교육재정교부금 규모는 정부 예산안(55.5조원) 보다 8,260억원 작다.

정부가 지방교육재정교부금 교부율 인상을 및 근거에 대해 명확하게 정하여 「지방교육재정교부금법」 개정안과 예산안을 국회에 제출하는 것이 바람직하다. 특히, 2020년에는 누리과정 지원을 위한 유아교육지원특별회계 연장 및 고등학교 무상교육을 지원하기 위한 증액교부금이 논의되는 해이기 때문에 정부는 이를 종합적으로 고려한 지방교육재정교부금 규모를 도출하고 국회에 정확하게 보고할 필요가 있다.

따라서 교부율 인상은 지방교육재정교부금법 개정사항으로 지방소비세 인상 및 교부율 인상 등 관련 법안 개정 추이 등을 고려하여 교부금 예산안을 심의할 필요가 있다.

(2) 고등교육 부문 예산의 방향성 정립 필요

고등교육은 중등교육 이후에 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송통신대학 및 사이버대학, 기술대학 등에서 실시되는 교육을 말한다.

동 부문 재정규모는 2020년 예산안 기준으로 10조 9,824억원으로 전체 교육 분야 재정 중 15.2%를 차지하고 있다. 연도별로는 2008년 4조 2,524억원에서 2020년 10조 7,507억원으로 연평균 9.1% 증가하여, 전체 교육 분야 재정 증가율(6.8%)을 상회한다. 이는 국가장학금 지원 예산이 2012년 이후 연도별로 급증해 왔으며, 2008년 「고등교육재정 1조원 투자계획」, 2018년 「대학 재정지원사업 개편 계획」, 2019년 「대

10) 다만, 「2020년 세입세출안 각목명세서」에 따르면 내국세의 20.79%의 교부율이 적용된 것으로 나타났다. 이에 대해 교육부는 국회 제출 자료는 현행 교부율(20.46%)을 유지하는 것으로 기재하였으나 각목명세서 상 수치에 대한 수정이 누락된 것이며, 향후 교부율 인상 내용을 담은 「지방교육재정교부금법」 개정안을 국회에 제출한 이후, 국회에 교부율과 지방교육재정교부금 규모 불일치에 대해 설명할 계획이라고 설명하고 있다.

학혁신지원 방안」 등이 수립되어 대학에 대한 재정지원이 확대된 점에 기인한다.

[고등교육 부문 예산 추이]

(단위: 억원, %)

	고등 교육	맞춤형 국가장학금		학자금대출		국립대지원		기타	
2008	42,524	905	2.1	2,907	6.8	22,306	52.5	16,406	38.6
2009	46,789	4,079	8.7	4,107	8.8	23,573	50.4	15,030	32.1
2010	50,440	3,566	7.1	6,405	12.7	23,907	47.4	16,562	32.8
2011	49,769	5,218	10.5	1,918	3.9	25,434	51.5	17,199	34.6
2012	62,207	19,240	30.9	1,593	2.6	26,146	42.0	15,228	24.5
2013	76,807	30,083	39.2	2,215	2.9	28,002	36.5	16,507	21.5
2014	88,704	37,417	42.2	1,914	2.2	28,452	32.1	20,921	23.6
2015	107,449	39,120	36.4	3,353	3.1	44,190	41.1	20,786	19.3
2016	93,593	40,110	42.9	2,044	2.2	27,959	29.9	23,480	25.1
2017	94,584	40,048	42.3	2,517	2.7	28,988	30.6	23,031	24.3
2018	96,742	40,521	41.9	1,976	2.0	31,835	32.9	22,410	23.2
2019	102,576	40,493	39.5	2,274	2.2	34,623	33.8	25,186	24.6
2020	109,824	40,524	36.9	2,416	2.2	36,847	33.6	30,022	27.3
증가율									
'08~'12	11.9	186.3		△6.2		4.7		4.1	
'13~'17	8.7	15.8		9.6		2.1		8.6	
'18~'20	5.1	0.4		△1.2		8.3		9.2	
'20	7.1	0.1		6.2		6.4		19.2	
전기간	9.1	58.7		0.8		4.5		7.0	

- 주: 1. 비중은 전체 고등교육 예산에서 차지하는 비중
 2. 맞춤형 국가장학금에는 과학기술정보통신부 소관 장학예산 포함
 3. 기타는 BK21플러스 사업, 사회수요 맞춤형인재양성 등 대학교육 역량강화, 인문사회 기초연구(R&D) 등 학술연구 역량강화 포함
 4. 국립대지원에는 서울대학교, 인천대학교 포함

자료: 교육부

고등교육 부문 예산은 교육과학기술부 소관 기간('08~'12)과 교육부로 개편된 이후 '13~'17년 동안 국가장학금의 확대에 힘입어 각각 연평균 11.8%, 8.7% 증가 하였으나, 최근 3년('18~'20) 동안 증가율이 5.1%로 하락하고 있으며, 이는 맞춤형 국가장학금 증가의 정체에 기인하는 것으로 보여진다.

맞춤형 국가장학금은 2012년 등록금 총액의 절반을 지원(대학자체노력 포함)하는 반값등록금을 목표로 하는 국가장학금의 도입으로 '08~'12년 동안 연평균 186.3% 증가하였으며, '13~'17년 동안은 2015년 정부재원장학금(3.9조원)과 대학자체노력(3.1조원)으로 7조원을 마련하여 2011년 총등록금(14조원) 대비 등록금 부담을 절반으로 경감하는 '소득연계형 반값등록금' 완성으로 연평균 15.8% 증가하였다. 최근 3년('18~'20)에서는 2018년부터 반값등록금의 목표를 '사립대 평균등록금의 반값 수준(368만원)'으로 하고 중산층을 두텁게 지원하는 것으로 정책목표를 수정하여 지원하고 있으나 그 동안 국가장학금이 대폭 확대된 결과 반값등록금(368만원) 지원 대상자가 2017년 중위소득 90%, 2018년 중위소득 120%, 2019년 중위소득 130%으로 확대하는 미세조정에 그치고 학령인구 감소에 따른 예산안 조정이 이루어지면서 연평균 증가율이 0.4%에 그치고 있다.

한편, 최근 3년('18~'20) 동안 국립대 지원과 대학교육 역량 강화, 학술역량 강화 지원이 확대되면서 국립대지원과 기타부문(대학재정지원, 학술역량강화지원 포함)이 '18-'20년 동안 각각 8.3%, 9.2% 증가하였으며 2020년에 기타부문 증가율은 19.2%로 상승하였다. 이는 2019년 대학의 자율성 강화 및 경쟁력 제고를 위해 다수의 특수목적 재정지원사업을 대학이 자체적으로 수립한 계획에 따라 재정을 지원하는 일반재정지원사업으로 통합·개편하고 2020년에는 등록금 동결 등으로 인한 대학 재정의 어려움 해소와 대학의 경쟁력 강화를 위해 대학혁신지원사업 등을 대폭 확대한 것에 기인한다.

고등교육 부문 예산에 대해 다음사항을 검토할 필요가 있다.

첫째, 대학재정지원 사업은 안정적이고 예측 가능한 중장기 사업계획을 수립하여 대학의 자율개선을 지원하는 동시에 대학 정원 대비 입학생 미달이 발생하는 상황에서 대학 혁신을 바람직한 방향으로 유도할 필요가 있다.

교육부는 2018학년도 대학 정원이 유지될 경우, 2020학년도에 대학 정원 대비 입학생 미달이 발생하며 2024학년도에 약 12.4만명이 미달¹¹⁾할 것으로 예상하고 있다. 또한 학령인구 감소에 따라 대학 정원 대비 입학생 부족 현상 발생으로 지역

11) '18학년도 대학 정원: 497,218명, '24학년도 입학자원(추정): 373,476명

대학·전문대학의 위기가 심화될 것으로 예상하고 있다.

이에 따라 2020년 등록금 동결 등으로 인한 대학 재정의 어려움 해소와 대학의 경쟁력 강화를 위해 대학지원을 확대하였다고 예산안 편성 방향을 설명하고 있으며, 대표적으로 2020년 (전문)대학혁신지원(R&D) 사업을 전년 대비 대폭 확대하였으며, 산학협력고도화지원, BK21플러스사업 등도 확대하였다.

[교육부 주요 대학 재정지원사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

2018 예산		2019 예산				2020 예산안		
세부사업명	추경	유형	목적	세부사업명	추경 (A)	본예산 (B)	증감 (B-A)	증감율 (B-A)/A
국립대학혁신사업	80,000	국립대학 지원	국립대학 육성지원	국립대학 육성사업	150,400	150,000	△400	△0.3
사회수요맞춤형 인재양성사업(R&D)	234,918	일반재정 지원	대학혁신 지원	대학혁신지원 (R&D)	568,755	803,452	234,697	41.3
학부교육선도대학육성 (ACE)(R&D)	73,959							
지방대학육성사업(R&D) - 지방대학특성화사업(CK)	135,798			전문대학 혁신지원	290,786	390,786	100,000	34.4
특성화 전문대학 육성사업	250,764							
산학협력고도화지원	229,168	특수목적 지원	산학 협력	산학협력 고도화지원	292,515	368,946	76,413	26.1
산학협력 선도 전문대학 지원	78,680			산학협력 선도 전문대학지원	93,787	99,287	5,500	5.9
BK21플러스사업	297,707		연구	BK21 플러스사업	296,732	383,983	87,251	29.4
합계	1,380,994	합계			1,692,975	2,196,454	503,479	29.7

자료: 교육부

학령인구 감소, 등록금 동결 등으로 인한 대학 재정의 어려움을 고려하여 대학 지원을 확대할 필요성이 인정되며, 정부가 등록금 동결 정책을 유지하면서 학령인구 감소와 4차 산업혁명 등 정책여건에 대응한 대학의 경쟁력 제고를 지원하기 위해서는 대학재정지원사업이 우수한 대학 육성, 대학 구조조정 등에서 적절한 역할을 수행하도록 설계할 필요가 있다. 그러나 대학재정지원 예산 확대가 중장기 사업 계획에 근거하여 체계적으로 수행되지 않을 경우 한계대학 생존을 지원함으로써 필요한 구조적 혁신의 지연을 초래하는 부작용이 발생할 수 있다는 점 등을 검토할 필요가 있다.

예를 들어, 대학혁신지원(R&D)의 2020년 예산안은 전년 보다 2,347억원(41.3%) 증가한 8,036억원 규모로 교육부가 가장 중점적으로 추진하는 대학재정지원 사업이므로, 중기재정계획을 합리적으로 수립·운용하여 효율적인 사업운영이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

교육부는 2020년 예산안 편성을 위한 사전계획 수립 시 대학혁신지원(R&D)의 중기재정계획을 크게 변경하였다. I유형 교당 지원단가가 '18~'22 중기재정계획 상 30.72~40.84억원이었으나 '19~'23 중기재정계획에서는 40.84~72.04억원으로 증가되어, '18~'22 중기재정계획 상 최고 지원단가가 '19~'23 중기재정계획에서는 최저 지원단가로 변경되었다.

['18~'22 중기재정계획과 '19~'23 중기재정계획 비교]

(단위: 억원)

구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23	비고
'18~'22	4,446	5,687	4,224	4,224	4,224	-	· 학교당 지원 I유형 30.72~40.84 II유형 14.11~24.67
		· I유형 5,350 · II유형 296	· I유형 4,024 · II유형 169	· I유형 4,024 · II유형 169	· I유형 4,024 · II유형 169		
'19~'23	-	5,687	10,000	11,000	12,000	13,000	· 학교당 지원 I유형 40.84~72.04 II유형 24.67~43.50 III유형 권역당 747.5
		· I유형 5,350 · II유형 296	· I유형 6,595 · II유형 363 · III유형 2,990	· I유형 7,541 · II유형 417 · III유형 2,990	· I유형 8,488 · II유형 469 · III유형 2,990	· I유형 9,436 · II유형 522 · III유형 2,990	

자료: 교육부

그 결과 「2019년 대학혁신지원사업 기본계획」에서 수립한 대학의 자율혁신 지원의 성과제고를 위한 성과평가 인센티브¹²⁾가 적절히 작동하지 않을 우려가 있다. 당초 계획의 성과평가 인센티브는 최하위 등급(C등급)을 받은 대학에 대해서는 전년 보다 재정지원을 감액하고 성과가 높은 대학에 대해서는 전년 보다 재정지원을 증액함으로써 대학의 자율개선을 유도하기 위한 취지로 설계되었다.¹³⁾ 그러나 2020년 예산이 증가하면서 C등급 대학에 대한 재정지원액이 전년과 유사하거나 높아져 성과평가 인센티브 도입의 효과가 당초 계획한 것보다 미흡할 우려가 있다.¹⁴⁾¹⁵⁾

교육부는 이에 대해 2020년 예산 확정 규모에 따라 I유형의 성과평가 인센티브 비중을 당초 계획 20%에서 최대 30% 수준으로 조정하여 미흡 등급(C등급) 대학은 2019년에 비해 낮은 수준의 사업비가 지원되도록 할 계획이라고 설명하고 있다.

정부는 등록금 동결 정책을 유지하면서도 학령인구 감소와 4차 산업혁명 등 정책여건에 대응한 대학의 재정적인 어려움과 경쟁력 제고를 지원하기 위해서 대학 재정지원 사업을 확대한다는 계획이기 때문에, 대학의 자율적인 성과 개선에 따라 재정이 지원된다는 점과 성과 인센티브 체계에 대한 안정적인 방향을 대학에 제시

12) [2019년 대학혁신지원 기본계획의 2020~2021년 성과평가 인센티브 지급 방안]

	I유형	II유형
성과평가 인센티브 산정방식	- 총 사업비의 20% - A등급, B등급, C등급으로 나누어 C등급은 인센티브 미지급	- 하위 대학(C등급, 전체의 30%)의 사업비 일부(10% 내외)를 감액하여 상위 대학(A등급, 40%)의 인센티브로 지급

자료: 교육부

13) 당초 성과관리 계획에 따르면 I유형의 성과평가 인센티브 산정은 총 사업비의 20%에 해당하는 성과급을 A등급, B등급, C등급으로 나누어 C등급에 대해서는 인센티브를 미지급하는 방식이다. 즉 '18~'22 중기재정계획 상 I유형의 경우 총사업비(4,024억원) 중 805억원(20%)이 성과평가 인센티브로 지원되고 3,129억원이 포물러 방식으로 지원될 경우, 포물러 방식으로 지원되는 학교당 지원액은 24.57억원으로 2019년 40.84억원보다 감소하며 나머지 성과평가 인센티브의 차등지원으로 C등급은 전년 보다 작은 수준의 지원을 받는 것으로 계획되었다. II유형의 경우는 C등급에 대해서는 사업비를 감액한다고 기본계획에 명시되어 있다.

14) 2020년에도 성과평가 인센티브가 20% 수준으로 유지된다면, I유형의 경우 총사업비(6,540억원) 중 1,308억원이 성과평가 인센티브로 지원되고 5,232억원이 포물러 방식으로 지원된다. 2020년 포물러 방식으로 지원되는 학교당 지원액은 39.94억원으로 2019년 40.84억원과 거의 유사한 수준이므로 2020년에는 성과평가와 관계없이 모든 대학이 2019년과 유사한 수준의 예산 지원을 받게 된다. II유형의 경우도 2020년 인센티브를 제외한 지원단가는 29.25억원으로 성과평가와 무관하게 2019년 학교당 지원단가(24.67억원) 보다 높은 수준의 지원을 받게 될 것으로 예상된다.

15) 교육부는 이에 대해 2020년 예산 확정 규모에 따라 성과평가 인센티브 비중을 최대 30% 수준으로 조정하여 미흡 등급(C등급) 대학은 2019년에 비해 낮은 수준의 사업비가 지원되도록 할 계획이라고 설명하고 있다.

하고 제시한 방향으로 실제로 집행할 필요가 있다.

따라서 대학혁신지원(R&D) 사업에 대해 안정적이고 예측 가능한 중장기 사업 계획을 수립하여 대학의 자율개선을 지원하는 동시에, 대학 정원 대비 입학생 미달이 발생하는 상황에서 대학 혁신을 바람직한 방향으로 유도할 필요가 있다.

둘째, 정부는 국가장학금의 지원 방향에 대해 검토하고 향후 국정과제 방향을 명확하게 설정할 필요가 있다.

정부는 국정운영 5개년 계획(2017.7월)에서 대학등록금 부담 완화에 1조원을 추가로 투자한다는 방향 하에 2018년 2월 「체감 가능한 등록금 부담 경감을 위한 2018년도 국가장학금 운영 기본계획」을 수립하였다. 동 기본계획은 저소득층 지원이 목적이 국가장학금 I유형의 중산층 계층(중위소득 150% 이하) 지원 확대를 위해 2019년 중위소득 150% 이하까지 반값등록금(사립대 평균등록금의 반값 수준, 368만원)을 지원하고 2020년부터 중위소득 200% 이하 계층에 대한 지원 단가를 현실화한다는 계획을 수립하였다.

정부는 국가장학금 I유형에 대해 2019년 반값등록금을 중위소득 130% 계층까지 확대¹⁶⁾하는데 그쳤으며 2020년 예산안에서도 소득구간별 지원단가 인상을 계획하지 않고 있다. 한편 우수학생 국가장학금은 학업성적, 학생역량 등을 평가하여 지원하는 장학금으로, 2020년 예산안 규모는 전년대비 171억원(87.1%) 증가한 368억원이며 지원대상자를 2019년 620명에서 2020년 2,900명으로 확대하는 것으로 계획하였다. 또한 2020년 예산안에서 대학생 근로장학금과 중소기업 취업연계 장학금을 증액 편성하였으며, 각각 전년대비 14.2%, 63.4% 증가한 3,282억원, 459억원 규모이다.

16) 2019년 소득구간별 연간 지원 금액

구분		기초· 차상위	1구간 (중위소득 30%)	2구간 (50%)	3구간 (70%)	4구간 (90%)	5구간 (110%)	6구간 (130%)	7구간 (150%)	8구간 (200%)
지원 단가 (만원)	I 유형	520	520	520	520	390	368	368	120	67.5
	다자녀	520	520	520	520	450	450	450	450	450

※ 3인 이상 다자녀 가구에게는 자녀 3인 모두에게 다자녀장학금 기준 적용

※ 중위소득 200%는 930만원 수준(재산 포함)

[2020년도 맞춤형 국가장학금 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018 결산	2019		2020 예산안 (B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A) /A
맞춤형 국가장학금 지원	4,039,848	3,998,603	3,998,603	4,001,776	3,173	0.079
- 국가장학금 지원	3,681,603	3,605,140	3,605,140	3,550,349	△54,791	△1.5
국가장학금 I 유형	2,281,625	2,738,981	2,738,981	2,325,071	△413,910	△15.1
국가장학금 II 유형	637,500	480,000	480,000	480,000	0	0
다자녀장학금	759,537	383,204	383,204	742,337	359,133	93.7
사업운영비	2,941	2,955	2,955	2,941	△14	△0.5
- 대학생 근로장학금 지원	273,930	287,366	287,366	328,195	40,829	14.2
- 우수학생 국가장학금 지원	19,688	19,690	19,690	36,824	17,131	87.1
- 희망사다리 장학금	64,627	86,407	86,407	86,408	1	0.0
중소기업 취업연계 장학금	35,100	28,080	28,080	45,880	17,800	63.4
고졸 후학습자 장학금	29,000	57,600	57,600	38,528	△19,072	△33.1
사업운영비	727	727	727	2,000	1,273	175.1

주: 1. 2020년 다자녀장학금이 증액된 것은 기존 I유형으로 지급하던 것 중 3자녀 이상의 가정
에 지급하는 내역을 분리하여 편성하였기 때문임

2. 국가장학금 II유형에 지역인재 장학금 포함

자료: 교육부

정부가 2020년 예산안 편성에서 소득 연계형 장학금(국가장학금 I유형)의 지원 단가를 상대적으로 높은 소득계층으로 확대하는 대신 우수학생 국가장학금, 근로장학금 등 소득과 직접적으로 연계되어 있지 않으나 저소득층을 우선 지원하는 장학금을 확대하는 것으로 2020년 예산안을 편성하였는데, 이는 국가장학금을 포함한 다양한 장학금의 확대로 등록금 부담 경감률이 7분위의 경우도 61.8%에 이르고 있기 때문이다.

[2018년 국가장학금 수혜자의 등록금 부담 경감률 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		등록금 지원 장학금								지원율 (B+C) /A	지원율 (D/A)
		국가장학금					우수 장학금	교내 장학금	교외 장학금		
소득 분위	등록금 (필수경비) 총액(A)	I유형 (B)	다자녀 (C)	II유형	지방 인재						
기초	280,099	173,550	40,628	13,346	2,400	9	42,903	1,036	273,871	76.5	97.8
차상위	276,636	168,157	37,227	17,472	2,234	15	39,363	1,503	265,973	74.2	96.1
1구간	801,381	480,405	119,417	53,813	5,498	78	107,662	3,227	770,100	74.8	96.1
2구간	626,770	375,669	92,105	41,256	4,020	65	84,349	2,070	599,534	74.6	95.7
3구간	618,550	369,695	92,179	40,902	4,248	84	78,079	2,038	587,226	74.7	94.9
4구간	523,062	239,829	69,570	51,413	4,669	184	89,636	2,608	457,908	59.2	87.5
5구간	248,329	108,212	32,917	25,250	2,040	85	41,073	1,289	210,865	56.8	84.9
6구간	476,399	208,210	61,751	45,242	5,042	186	70,058	1,995	392,483	56.7	82.4
7구간	611,885	88,212	86,669	77,067	8,143	460	113,591	3,700	377,841	28.6	61.8
8구간	857,582	68,228	126,766	94,172	11,610	771	153,469	5,364	460,379	22.7	53.7
총합계	5,320,693	2,280,166	759,229	459,933	49,905	1,936	820,183	24,829	4,396,180	57.1	82.6

주: 대학자체부담 장학금을 포함한 금액, 맞춤형 국가장학금 중 근로장학금과 희망사다리 장학금은 포함되지 않음

자료: 교육부

그러나 우수학생 국가장학금의 확대는 국가장학금 수혜자 중 높은 소득구간에 대한 지원 확대로 이어질 우려가 있는 것으로 보인다. 우수학생 국가장학금이 소득 별 우선 선발로 저소득층 학생을 우선 지원하기는 하지만, 소득 최하위계층(기초 ~ 3구간)의 등록금 부담 경감률이 94.9% 이상으로 등록금의 대부분을 지원받고 있으므로 실질적인 혜택은 크지 않을 것으로 예상되기 때문이다.

또한 소득과 명시적으로 연계되지 않으나 저소득층을 우선 지원하는 다른 장학금 까지 포함하면 등록금 부담 경감률이 94.9%에 이르지만, 명시적으로 소득과 연계하여 지원하는 국가장학금 I유형과 다자녀 장학금을 통한 소득 최하위계층(기초 ~ 3구간)의 등록금 부담 경감률은 74.7%로 이보다 낮으며 저소득층은 학비 외 생활비 부담도 크기 때문에 저소득층을 두텁게 지원할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.¹⁷⁾

17) 2018년 대학(4년제) 연평균 등록금은 국공립 415만원, 사립 743만원으로 사립대의 경우 국가장학금 지원한도액 520만원이 등록금의 70.3%에 불과하여, 소득 최하위계층(기초~3분위)에 해당하여 지원한도액의 100%를 지원받더라도 실질적인 등록금 부담 완화에 한계가 있다.

이상을 종합하면, 정부가 2020년 예산안 편성에서 소득과 직접적으로 연계되지 않지만 저소득층을 우선 지원하기 위해 우수학생 국가장학금을 확대하였지만 이는 학생의 소득과 직접적으로 연계되지 않는 측면이 있다. 따라서 소득 최하위계층(기초~3구간)은 학비 외에 생활비 부담도 있으므로 저소득층을 명확히 타겟팅한 장학금을 확충할 필요가 있는 것으로 보인다.

가. 현황

(1) 지방재정 현황

지방자치단체 일반재정(교육자치단체를 제외한 지방자치단체의 재정규모를 말한다)의 예산(일반회계와 특별회계) 및 기금을 합한 통합재정의 규모를 살펴보면, 2019년도¹⁾ 통합재정수입²⁾은 208조 4,028억원, 통합재정지출³⁾은 230조 7,488억원이다. 2018년 당초예산 대비⁴⁾ 통합재정수입은 17조 5,652억원, 통합재정지출은 21조 4,058억원 증가하였다.

[2019년도 지방자치단체 재정규모]

(단위: 억원)

구 분	2017	2018		2019(C)	증감	
		당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
일반재정	통합재정수입	1,758,162	1,908,375	2,091,498	2,084,028	175,652 △7,470
	일반회계	1,539,304	1,680,237	1,846,136	1,843,968	163,731 △2,168
	특별회계	197,656	208,422	224,983	217,741	9,319 △7,241
	기금	21,202	19,717	20,380	22,319	2,602 1,940
	통합재정지출	1,901,854	2,093,430	2,391,116	2,307,488	214,058 △83,628
	일반회계	1,474,216	1,626,392	1,860,186	1,794,210	167,819 △65,976
	특별회계	390,285	426,507	487,037	471,498	44,991 △15,538
	기금	37,353	40,531	43,893	41,779	1,248 △2,114

주: 1. 당초규모는 전년도 말에 지방의회에서 심의·확정한 다음연도 본예산 규모이고, 최종규모는 연도중 추가경정예산액을 반영한 규모임

2. 2017년과 2019년은 당초예산임

자료: 행정안전부(2019.4), 「2019년도 지방자치단체 통합재정개요」

황수환 예산분석관(shhwang@assembly.go.kr, 788-4643)

- 1) 지방자치단체의 2020년 예산 관련 통계는 지방자치단체의 예산이 성립 완료된 뒤 취합되어 발표(2020년 4월 예정)될 예정이므로 2019년 예산 자료를 사용하였다.
- 2) 통합재정수입은 일반회계, 특별회계, 기금의 수입을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전수입을 뺀 금액이다.
- 3) 통합재정지출은 일반회계, 특별회계, 기금의 지출을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전지출을 뺀 금액이다.
- 4) 중앙정부와 지방자치단체의 다음연도 예산 확정시기가 달라 지방자치단체는 회계연도 개시 후 추가경정예산을 편성하여 중앙정부의 이전재원 금액을 변경한다. 또한 연도 중에도 국고보조금 집행 등을 위해 여러 차례 추경을 편성하기 때문에 연도별 지방자치단체 재정 규모 및 추이 비교의 일관성을 위해 “당초예산”을 비교기준으로 사용하였다.

2019년 통합재정수입을 재원별로 살펴보면 지방세가 83조 387억원으로 39.8%를 차지하고 있고, 세외수입 23조 5,007억원(11.3%), 지방교부세 43조 2,954억원(20.8%), 국고보조금 54조 9,963억원(26.4%), 융자회수 등 3조 5,715억원(1.7%)이다.

[2019년도 재원별 통합재정수입 규모]

(단위: 억원, %)

구 분	일반회계	특별회계	기금	합계	구성비
지방세	830,387	0	0	830,387	39.8
세외수입	91,458	133,337	10,212	235,007	11.3
지방교부세	430,751	2,204	0	432,954	20.8
국고보조금	470,381	79,317	266	549,963	26.4
융자회수 등	20,990	2,884	11,841	35,715	1.7
합 계	1,843,967	217,742	22,319	2,084,026	100.0

주: 융자회수 등=융자회수(1조 4,363억원)+공사·공단 전입금(1,346억원)+교육비특별회계 전입금(2조 7억원)

자료: 행정안전부(2019. 4), 「2019년도 지방자치단체 통합재정개요」

2019년 통합재정지출을 분야별로 살펴보면 사회복지 분야가 66조 1,191억원으로 28.7%를 차지하였고, 다음으로 인력운영비 29조 8,946억원(13.0%), 환경보호 22조 3,908억원(9.7%), 수송 및 교통 18조 1,007억원(7.8%), 국토 및 지역개발 16조 5,501억원(7.2%), 농림해양수산 14조 3,477억원(6.2%), 교육 13조 4,461억원(5.8%), 일반공공행정 11조 2,035억원(4.9%) 등이다.

[2019년도 분야별 통합재정지출 규모]

(단위: 억원, %)

구 분	일반회계	특별회계	기 금	합계	구성비
사회복지	558,271	101,591	1,330	661,191	28.7
인력운영비	256,657	42,287	2	298,946	13.0
수송및교통	119,675	60,671	661	181,007	7.8
국토및지역개발	95,808	64,197	5,496	165,501	7.2
환경보호	82,420	139,754	1,733	223,908	9.7
농림해양수산	136,234	3,460	3,783	143,477	6.2
교육	130,678	3,615	168	134,461	5.8
일반공공행정	102,992	1,323	7,720	112,035	4.9
문화및관광	101,445	5,775	1,701	108,920	4.7
기본경비등	72,536	8,862	569	81,967	3.6
산업·중소기업	39,808	5,307	14,185	59,300	2.6
예비비	36,703	19,041	0	55,744	2.4
보건	36,909	17	682	37,608	1.6
공공질서및안전	20,422	13,695	3,726	37,843	1.6
과학기술	3,653	1,902	23	5,579	0.3
계	1,794,210	471,498	41,779	2,307,488	100.0

자료: 행정안전부(2019. 4), 「2019년도 지방자치단체 통합재정개요」

2019년 당초예산 기준 통합재정지출 규모는 중앙정부 469.6조원(61.0%), 지방정부의 일반재정 230.7원(29.9%)과 교육재정 70.6조원(9.1%)으로, 총 770.9조원이다. 여기에 중앙정부에서 지방일반재정으로 지방교부세 52.5조원, 국고보조금 58.7조원 등 111.2조원, 중앙정부에서 지방교육재정으로 지방교육재정교부금 55.2조원, 유아교육특별회계 전출금 3조 8,153억원, 교육보조금 0.2조원 등 59.3조원, 지방정부의 일반재정에서 교육재정으로 법정부담금⁵⁾과 전출금⁶⁾ 및 보조금 13.3조원이 이전된다. 또한, 중앙과 지방의 예산안 편성 및 확정시기가 대개 일치하지 않기 때문에 재원이전을 주는 주체가 세출예산에 편성한 재원이전액과 재원이전을 받는 주체가 세입예산에 편성한 재원이전액 간 차이가 발생한다. 이는 회계연도 중 추가경정예산 편성을 통해 조정되는데, 이러한 재원조정액은 일반재정 12조 9,099억원, 교육재정 4조 8,442억원이다.

즉 통합재정지출에 재원이전과 재원조정을 감안한 2019년도 통합재정 기준 재

5) 학교용지부담금 등

6) 광역단체 보통세의 일정률(3.6~10%)에 해당하는 금액과 지방교육세 전액

정사용액은 중앙정부 299.1조원(49.4%), 일반재정 230.4조원(38.1%), 교육재정 75.4조원(12.5%)이다. 중앙정부와 지방정부 간 통합재정 기준 재정사용액 비율은 49.4 : 50.6이다.

[2019년도 통합재정 기준 재정사용액]

(단위: 억원, %)

구 분		중앙정부	일반재정	교육재정	합계
통합재정지출(A) (비중)		4,695,752 (61.0)	2,307,488 (29.9)	705,960 (9.1)	7,709,200 (100.0)
이전재원	중앙정부 → 일반재정 ¹⁾	△1,111,751	0	0	△1,111,751
	중앙정부 → 교육재정 ²⁾	△592,645	0	0	△592,645
	일반재정 → 교육재정 ³⁾	0	△132,802	0	△132,802
	소계(B)	△1,704,396	△132,802	0	△1,659,657 ⁵⁾
재원조정(C) ⁴⁾		0	129,099	48,442	-
통합재정사용액(A+B+C) (비중)		2,991,356 (49.4)	2,303,785 (38.1)	754,402 (12.5)	6,049,543 (100.0)

주: 1) 지방교부세 52조 4,618억원, 국고보조금 58조 7,133억원

2) 지방교육재정교부금 55조 2,488억원, 유아교육지원특별회계 3조 8,153억원, 교육보조금 2,004억원

3) 교육부담금·교육전출금 10조 4,413억원, 교육보조금 2조 8,389억원

4) 재원조정은 재원이전을 받는 지방자치단체가 이전재원을 세입예산으로 편성할 때 재원이전을 주는 주체가 편성한 재원이전액보다 적게 편성하여 나타나는 것으로 향후 지방자치단체의 추가경정예산 편성에 의해 조정됨

5) 이전재원의 합계에 재원조정 금액을 더한 이전재원 규모

자료: 행정안전부(2019. 4), 「2019년도 지방자치단체 통합재정개요」.

(2) 지방교부세 제도 및 2020년 예산안 현황

지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하기 위해 운영된다. 지방교부세의 주요 기능은 지방자치단체의 재정조정과 재원보장이다. 2019년 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세(지역현안, 국가지방협력, 재난안전관리), 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분된다.⁷⁾

7) 2018년부터 특별교부세 중 국가시책특별교부세는 국가지방협력특별교부세로 명칭이 변경되었다.

2020년 기준 지방교부세의 재원은 보통교부세와 특별교부세의 경우 내국세⁸⁾의 19.24%에 해당하는 금액이 재원이며, 해당 재원의 97%는 보통교부세, 3%는 특별교부세의 재원이다. 특별교부세는 지역현안특별교부세에 총액의 40%, 국가지방협력 특별교부세에 총액의 10%, 재난안전관리특별교부세에 총액의 50%가 배분된다. 부동산교부세는 종합부동산세 총액을 재원으로 교부하며, 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%(2020년 예산안 기준 45%)⁹⁾에 해당하는 금액이 재원이다.

[2020년 지방교부세 재원 현황]

구 분		재 원
보통교부세	보통교부세	내국세 × 19.24% × 97%
	특별교부세	내국세 × 19.24% × 3%
	지역현안 특별교부세	특별교부세 총액의 40%
	국가지방협력 특별교부세	특별교부세 총액의 10%
	재난안전관리 특별교부세	특별교부세 총액의 50%
	부동산교부세	종합부동산세 총액
	소방안전교부세	담배에 부과되는 개별소비세액 × 20% (예산안 기준 45%)

자료: 행정안전부 제출 자료를 바탕으로 재작성

지방교부세는 행정안전부의 지방교부세 프로그램에 편성되어 있으며, 2020년도 예산안은 총 52조 3,052억 9,800만원으로 전년 대비 1,564억 8,600만원이 감소하였다. 구체적으로 보통교부세가 46조 7,108억원 8,900만원으로 전년대비 8,917억 4,600만원이 감소하였으며, 특별교부세의 경우 지역현안 특별교부세가 5,778억

8) 통관절차를 필요로 하지 않고 부과되는 조세로 관세와 대비되는 개념이며 세부내역은 소득세(종합, 양도, 근로), 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입 이다. 지방교부세 및 지방교육재정교부금 산정 시에는 「지방교부세법」 및 「지방교육재정교부금법」에 따라 목적세(교육세, 농어촌특별세, 교통세, 에너지세, 환경세) 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)에 해당되는 금액은 제외한다.

9) 소방안전교부세율은 2018년 20%에서 2019년 35%, 2020년 45%로 인상될 계획으로 예산안에는 소방안전교부세율이 45%로 반영되었다. 하지만 소방직 국가직화 도입이 지연되면서 2019년 소방안전교부세 인상을 위한 「지방교부세법」 개정이 지연되고 있고, 2020년 소방안전교부세율 인상을 위한 같은 법 개정역시 지연되고 있는 상황이다.

6,700만원으로 전년대비 113억 200만원 감소하였고, 국가지방협력 특별교부세가 1,444억 6,700만원으로 27억 5,800만원 감소하였으며, 재난안전 특별교부세가 7,223억 3,300만원으로 전년대비 137억 9,000만원 감소하였다. 또한, 부동산교부세의 2019년 예산액은 3조 3,209억 7,000만원으로 전년대비 4,715억 7,000만원이 증가하였으며, 소방안전교부세는 8,287억 7,200만원으로 전년대비 2,912억 7,000만원 증액되었다.

전체적으로 내국세 세입예산안이 전년 대비 감소¹⁰⁾함에 따라 내국세의 19.24%가 재원인 보통교부세와 특별교부세의 예산안이 전년 대비 1.9% 감소하였다. 또한 부동산교부세의 경우 그 재원이 되는 종합부동산세의 세입예산안이 증가함에 따라 전년 대비 16.5% 증가하였으며, 소방안전교부세의 경우 소방안전교부세율이 2019년 대비 인상(2019년 27.5%¹¹⁾ → 2020년 45%)됨에 따라 54.2% 증가하였다.

[2020년도 지방교부세 프로그램 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018 결산	2019		2020 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
보통교부세	42,469,616	47,602,635	47,602,635	46,710,889	△891,746	△1.9
지역현안 특별교부세	525,397	588,899	588,899	577,867	△11,302	△1.9
국가지방협력 특별교부세	131,349	147,225	147,225	144,467	△2,758	△1.9
재난안전관리 특별교부세	656,747	736,123	736,123	722,333	△13,790	△1.9
부동산교부세	1,780,100	2,849,400	2,849,400	3,320,970	471,570	16.5
소방안전교부세	417,260	537,502	537,502	828,772	291,270	54.2
합계	45,980,469	52,461,784	52,461,784	52,305,298	△156,486	△0.3

자료: 행정안전부

10) 내국세 세입예산안이 2019년 255조 6,304억원에서 2020년 251조 1,198억원으로 4조 5,106억원 감소, 이 중 1조 65억원은 재정분권에 따른 지방소비세율 증가(15% → 21%)로 인한 부가가치세 감소액이다.

11) 당초 2019년 예산 확정 시 2019년 7월 1일부터 소방직 국가직화 전환을 시행하고 이에 따라 소방안전교부세율을 법령에 35%로 인상하는 것으로 계획하여 2019년 연도별 예산에는 소방안전교부세 인상분인 15%p(20% → 35%)의 절반인 7.5%p를 인상하는 것으로 계상되어 2019년 예산 기준 소방안전교부세율은 27.5%이다.

(3) 지방재정 및 지방교부세 연도별 추이 및 특징

지방자치단체 예산(순계예산 기준)은 2009년 137.5조에서 2019년 231.0조로 증가하였으며 연평균 증가율은 5.3%였다. 지방교부세의 경우 2009년 28.3조원에서 2019년 52.5조원으로 동 기간 중 연평균 6.4% 증가하여 같은 기간 지방자치단체 예산 증가율보다 지방교부세 증가율이 높았다.

지방교부세는 내국세 세수여건에 의해 규모가 결정된다. 2009년부터 2015년까지는 지방교부세 증가규모가 크지 않았는데, 이는 2000년 후반 경제위기의 여파와 이후 내국세 세수여건을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 하지만 2016년부터 2019년까지는 내국세 세수여건 개선으로 인해 지방교부세가 빠르게 증가하였다.

다음으로 지방교부세와 국고보조금을 비교하여 보면, 국고보조금의 규모는 2009년 29.4조원에서 2019년 58.7조원으로 동 기간 중 연평균 7.2% 증가하여 지방교부세보다 증가속도가 높았다. 또한 지방교부세와 국고보조금을 합한 이전재원의 규모는 2009년 57.7조원에서 2019년 111.2조원으로 동 기간 중 연평균 6.8% 증가하여 지방자치단체 당초예산의 증가속도 보다 이전재원의 증가속도가 상대적으로 높았다.

최근 10년간 국고보조금의 연평균 증가율이 지방교부세보다 더 컸던 것은 사회복지부문 국고보조금의 급격한 증가로 인한 것이라고 볼 수 있다. 내국세의 일정률로 결정되는 지방교부세와 달리 국고보조금은 중앙정부의 정책적 예산배분에 의해 결정되며, 특히 2010년 이후 영유아보육료, 2014년 기초연금과 같은 사회복지 국고보조금이 급증하게 되면서 국고보조금의 증가속도가 지방교부세를 상회하였다.

[연도별 지방교부세 및 국고보조금 추이¹⁾]

(단위: 조원, %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
지자체 당초 예산(A) ¹⁾	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6	193.2	210.7	231.0	5.3
지방교부세(B)	28.3	28.0	30.9	34.2	35.7	35.7	34.9	38.0	42.4	46.0	52.5	6.4
국고보조금(C)	29.4	31.6	32.3	34.2	36.8	40.0	45.1	46.0	46.4	50.0	58.7	7.2
이전재원 합계 (D=B+C)	57.7	59.7	63.2	68.4	72.5	75.7	80.0	84.0	88.9	96.0	111.2	6.8
이전재원 비중(D/A)	42.0	42.7	44.8	45.3	46.2	46.3	46.2	45.5	46.0	45.6	48.2	-
평균 재정 자립도 ²⁾	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4	-

주: 1) 지자체 통합재정이 2013년부터 발표됨에 따라 각 연도 비교를 위해 당초 예산은 순계예산을 사용

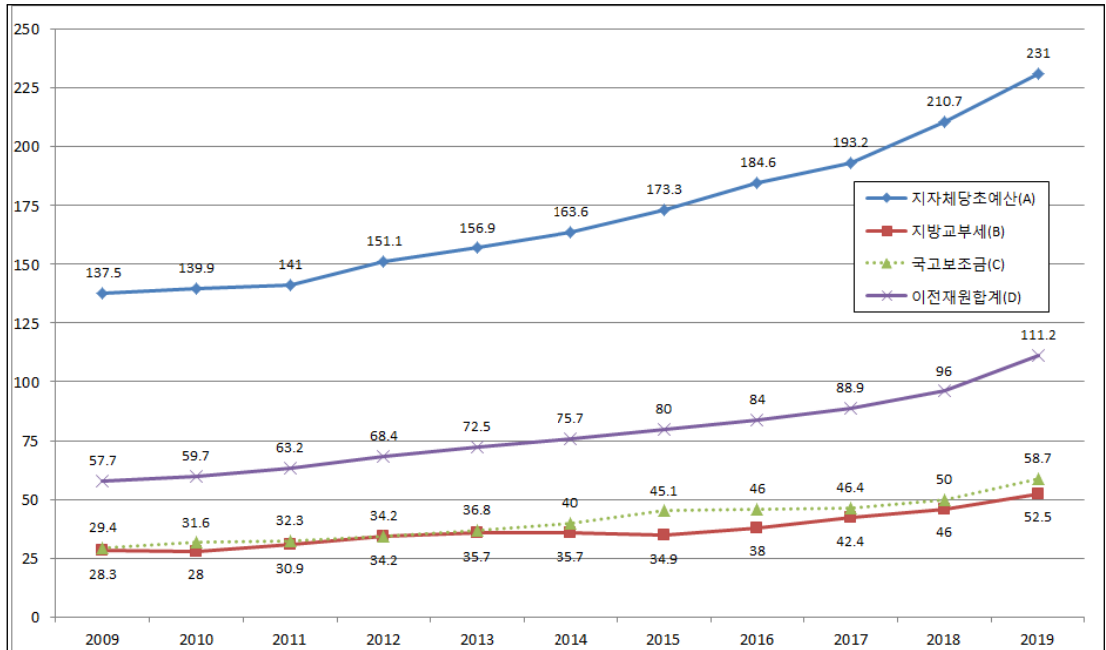
2) 지방교부세와 국고보조금은 중앙정부에서 편성한 당초예산 기준

3) '(지방세+세외수입)/자치단체 예산규모'로 측정되는 자치단체 재정자립도의 전국평균

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각 연도 자료를 바탕으로 재작성

[연도별 지방교부세 및 국고보조금 추이]

(단위: 조원)



자료: 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각 연도 자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 정부의 재정분권 추진 관련 분석

① 정부의 재정분권 추진 현황

정부는 지방의 재정 책임성 확보와 중앙정부와 지방자치단체 간 상생과 협력을 통한 지속가능한 발전의 계획의 일환으로 지방재정 자립을 위한 ‘강력한 재정분권’을 국정과제로 설정하고, ‘지방재정분권 추진 방안(2018. 10. 30., 관계부처 합동)’에 따라 1단계(19-20년)와 2단계(21-22년)로 나누어 재정분권을 단계적으로 추진하고 있다.

재정분권 1단계는 지방세확충과 기능이양으로 가시적 재정분권 효과실현을 위해 지방소비세율 확대, 중앙정부 기능이양, 소방안전교부세율 확대를 추진한다.

구체적으로 국세인 부가가치세 납부세액의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)로 단계적 인상을 추진한다. 2019년 1월 1일 현재 지방소비세율 4%p 인상(11% → 15%)을 위한 부가가치세법 및 지방세법이 개정되어 시행되고 있으며, 2020년 지방소비세율 6%p 인상(15% → 21%)을 위한 부가가치세법 및 지방세법 개정을 추진 중이다.¹²⁾ 또한 이러한 지방세 확충과 연계하여 2020년에 3.6조원 내외 규모의 국가균형발전특별회계 자율편성 사업을 이양하는 방식으로 중앙정부 기능을 지방정부로 이양할 계획이다.¹³⁾

더불어, 소방직 국가직화와 소방인력 충원을 지원하기 위해(2022년까지 총 2만명 충원예정) 소방안전교부세율(담배분 개별소비세의 20%)을 2019년 35%, 2020년 45%로 인상할 계획¹⁴⁾이었으나 2019년 예산편성 당시에 2019년 7월 1일 이후로 소방직 국가직화를 완료할 계획에 따라 2019년 예산에는 소방안전교부세율을 당초 인

12) 2010년 지방소비세의 도입과 동시에 신설되어 지방소비세 5%p에서 출연한 지역상생발전기금은 2019년 12월 31일에 일몰될 예정이며, 정부는 이와 별도로 1단계 재정분권 후속조치로써 지방소비세율 6%p 추가 인상하면 총 인상 재원(10%p)을 지역상생발전기금 재원으로 활용할 계획이다.

13) 지역 현장 여건에 따라 수행될 필요가 있는 지방하천정비사업 등 지역밀착형·지역특화사업 등을 지방으로 이양 추진할 계획이다.

14) 최근 소방 인건비의 규모 및 소방 예산에서 차지하는 비중이 증가함에 따라 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 있다. 다만, 소방직의 국가직화 및 소방인력 단계적 충원에 대한 지원과 관련하여 원칙적으로 국가직화는 국가가 직접 그 비용을 부담하는 것이어야 한다는 점, 인력충원을 위해서는 그로 인해 소요되는 추가비용 등이 전주기적 시계에서 검토되어야 한다는 점 등의 지적이 있다.

상분의 절반인 담배분 개별소비세의 27.5%로 반영되었고, 2020년 예산안은 소방안전교부세율 45%를 기준으로 편성되었다.

[1단계 재정분권 추진 관련 주요사항]

구 분	현 행	개 선	
	2018	2019	2020
지방소비세율	11%	15%(+4%p)	21%(+6%p)
소방안전교부세율	20%	35% (예산안 기준 27.5%)	45%

자료: 관계부처 합동, 「재정분권 추진방안」, 2018.10.30.

재정분권 2단계는 지역자율성과 균형발전을 위해 지방재정제도 개편, 지방세 추가확충, 중앙정부기능이양, 지방교육재정개혁 등의 지방재정제도를 개편할 예정으로 2022년까지 이와 같은 재정분권 추진을 통해 국세와 지방세의 비율을 7:3으로 조정할 계획이다.

[재정분권 추진에 따른 지방재정 구조변화]

구 분	1단계				2단계	합 계
	'19년	'20년	소계('19-'20년)		'21-'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조원 지방소비세율 +4%p	5.1조원 지방소비세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	12조원+ α 국세 지방세 전환 ¹⁾ 포함	20.4조원+ α
소방직 지원	0.3조원 소방안전 교부세율 +15%p (법개정 지연)	0.2조원 소방안전 교부세율 +10%p	0.5조원	0.8조원		
기능이양	-	-3.5조원 내외	-3.5조원		-	-
지방재정 순확충	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

주: 1) 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감산

자료: 관계부처 합동, 「재정분권 추진방안」, 2018.10.30.

한편 1단계 추진방안 중 지방소비세 인상과 소방직 국가직화를 위한 재정지원을 위해 필요한 입법은 단계적으로 추진될 계획이며, 2019년 9월 현재 지방소비세 세율은 부가가치세 총액의 15%이고, 2020년 21%로 지방소비세율을 상승시키기 위해서는 「부가가치세법」 및 「지방세법」의 추가적인 개정이 필요한 상황이며, 소방직 국가직화에 따른 소방안전교부세율 인상은 당초 2019년 7월 1일자로 시행 계획이었으나 관련 법률 개정이 지연되고 있는 상황이다.

[정부의 재정분권 관련 개정 필요 법률]

구 분	해당 법령	개정 방향
지방 소비세 인상	부가가치세법 제72조	• (2018년) 부가가치세 총액의 11% → (2019년) 15% 시행 완료 → (2020년) 21% 개정 추진 중
	지방세법 제69조	
	지방교육재정교부금법 제3조	• (2018년) 내국세 총액의 20.27% → (2019년) 20.46% 시행 완료 → (2020년) 교부율 인상 관련 검토 중 * 지방소비세 인상에 따른 내국세 감소와 그에 따른 지방교육재정 감소분을 보전하기 위하여 교부율 인상
소방직 인건비 지원 ¹⁾	지방교부세법 제4조	• (2018년) 소방안전교부세율 20% → (2019년) 35% 개정지연(국회 계류) → (2020년) 45% 개정예정
	동법 시행령	• (2018년) 지원대상: 소방시설·장비 지원 → (소방안전교부세율 인상 이후) 지원대상에 소방직 인건비 추가 예정

주: 1) 소방직 국가직화를 위한 「소방공무원법」 등의 개정을 전제로 추진

자료: 관계부처 합동, 「재정분권 추진방안」, 2018.10.30.

② 재정분권 추진 관련 분석의견

첫째, 정부는 국가균형발전특별회계 이양사업의 급격한 사업축소를 완화하기 위하여 지방소비세 확충 분(약 8.5조원) 중 3.6조원은 지방자치단체에 직접 배분하지 않고 지방자치단체가 이양사무에 해당 경비를 사용하는 것을 조건으로 3년간 배분할 예정으로 이는 재정분권의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

정부는 재정분권 추진에 따라 지방재정이 확충되기 때문에 국가균형발전특별회계의 자율편성 사업 중 지방자치단체의 자체재원으로 추진되는 것이 적정한 보조사업을 지방이양 사무로 이양할 계획이다. 이에 따라 2019년 예산액 기준 3.6조원 규모의 국가균형발전특별회계 자율계정 사업 등 39개¹⁵⁾ 세부사업 중 세부사업 전

체 또는 일부 내역사업¹⁶⁾이 2020년 정부예산안에 미편성되었고, 지방자치단체가 해당 사업을 자체재원으로 추진할 예정이다.

그런데, ① 광역세인 지방소비세의 경우 세율 인상에 따라 각 광역자치단체별로 재원 확충 규모가 상이하고, 재원 확충의 상대적 규모와 지방이양 사무의 기존 광역자치단체별 규모가 상이하다는 점, ② 기초지방자치단체의 경우 직접적인 재원 확충 없이 현행 계획에 따를 때 8,000억원 규모¹⁷⁾의 사무가 지방이양된다는 점, ③ 건설 사업과 같은 계속사업의 경우 해당 사업의 완료를 위해 일정기간 재원확보가 필요하다는 점 등을 고려하여 정부는 지방소비세 인상분 중 3.6조원을 각 지방자치단체가 이양사무에 집행할 수 있도록 2019년 예산액을 기준으로 각 지방자치단체에 3년간 배분 예정이다.

비록 한시적이긴 하나, 이와 같은 방식의 재원 보전은 기존 보조사업에 지방자치단체의 이전재원 지출을 강제하여 지방자치단체의 자율성을 제약한다는 측면에서 재정분권의 전체적인 방향에 맞지 않는 측면이 있다.¹⁸⁾

정부는 향후에 재정분권 2단계 추진시에는 세수이양에 따른 지방자치단체 간 격차를 현행 방안과 같이 해당 재원의 지출통제가 수반되는 방식으로 추진하기보다는 기존에 지방자치단체 간 형평화 기능을 수행하고 있는 지방교부세를 활용하는 방안 등 지방자치단체의 자율성을 존중하는 방식으로 자치단체 간 재정력 격차를 완화할 필요성이 있다.

둘째, 정부는 지방자치단체 자체재원인 지방소비세 중 지방이양사업에 3년간 지출해야하는 재원(3.6조원)의 보전 및 분배를 위하여 지역상생발전기금을 활용할 계획으로 이는 광역지방자치단체 간 수평적 재정조정을 위해 도입된 지역상생발전기금의 운용취지에 다소 부합하지 않는 측면이 있다.

15) 일부 사업은 해당 사업의 성격이 자체사무로 이양하는 것이 적절한 일반회계(1개), 문화예술진흥기금(1개), 농어촌구조개선 특별회계(2개) 사업도 일부 포함

16) 세부사업 전체가 이양되는 사업 24개, 세부사업의 일부 내역사업만 이양되는 세부사업 수 15개

17) 사업형태가 기초지방자치단체가 직접 추진하는 지자체보조사업에 해당하는 규모이고, 광역지방자치단체가 수행하는 보조사업 중 기초지방자치단체에 다시 보조하여 수행하는 방식의 기초지방자치단체 보조사업 규모는 행정안전부가 파악 중인 상황이다.

18) 다만, 행정안전부는 해당 재원의 총액이 지방이양사무에 집행되기만 한다면 지방이양사무 내에서 재원배분은 지방자치단체에 자율성을 부여할 계획이다.

정부는 지방자치단체의 자체재원인 지방소비세 확충분 8.5조원 중 정부와 지방자치단체간 합의에 따라 지방이양사무에 3년간 지출예정인 3.6조원은 광역지방자치단체에 배분하지 않고, 지역상생발전기금의 별도 계정에 출연하여 각 지방자치단체에 지방이양 사무의 2019년 예산보조액을 기준으로 해당 재원을 배분할 예정이다.¹⁹⁾

[재정분권 1단계 추진에 따른 지방소비세 인상분(8.5조원) 배분 계획]

지방 전환사업(기능이양) 보전 (광역 2.8조, 기초 0.8조)	기초단체(0.8조) 및 교육청(0.1조) 재원보전	1 : 2 : 3 적용(4.0조) + 상생기금 출연
① 보전분(3.6조/정액)	② 조정분(0.9조/정액)	③ 잔여 소비세(4.7%p)

자료: 행정안전부

또한, 정부는 해당 재원을 이양사업에 지출하는지 여부를 확인하고 관리하기 위하여 2020년 예산편성 단계에서 지방자치단체가 해당 금액을 지방이양사무에 편성하도록 하고 집행단계에서도 지방자치단체가 해당 금액을 지방 이양사무에 집행하도록 주기적으로 확인하여, 만약 지방이양사무에 해당 예산을 집행하지 않으면 분기별로 배분되는 지역상생발전기금 배분액에 페널티를 부과하여 지방자치단체가 지방이양사무에 3.6조원을 지출하도록 강제할 계획이다.

이는 재정분권 1단계에 따라 확충되는 광역세인 지방소비세의 광역자치단체간 배분상의 불균형과 지방이양사무가 광역 및 기초 지방자치단체에 혼재되어 있어 나타나는 광역 및 기초 지방자치단체 간의 재정분담 불균형을 완화하기 위하여 지역상생발전기금을 활용하는 측면이 있다.

하지만 결과적으로 지역상생발전기금이 광역 및 기초 지방자치단체의 지방이양사무에 대한 중앙정부의 지출 통제를 위해 활용되게 되어 지역상생발전기금의 운용 취지를 훼손하는 측면이 있고, 향후에도 이와 같은 방식이 재정분권 추진 등과 관련하여 지방자치단체의 자율성을 침해하는 지출통제 방식으로 활용될 수 있다는 점에서 적절한 재정통제 방식은 아니라고 보인다.

19) 이에 따라 광역자치단체의 세수가 3.6조원 가량 감소하면서 광역자치단체 보통세 세수에 연계되어 기초자치단체에 지급되는 조정교부금 및 교육청에 전출하는 법정전출금 감소분 0.9조원을 정액으로 기초자치단체 및 교육청에 별도 보전할 예정이다.

셋째, 지방이양사무 중 공공의 안전 및 이익을 위해 필요한 사업이지만 지방이양시 사업액의 현저한 감소가 우려되는 사업이 있어 정부는 해당 사업을 지방자치단체가 일정규모로 유지하도록 장려하기 위한 제도적 방안을 마련할 필요성이 있다.

정부는 재정분권 추진방안 1단계에 따른 재정책충에 대응하여 국가균형발전특별회계 자율편성 사업²⁰⁾ 중 지역별 차별화가 가능하거나 지방자치단체가 주도적으로 사업을 설계·집행하는 것이 효율적인 사업 등을 선별²¹⁾하여 지방이양사무를 선정하였다.

지방이양사업은 세부사업 기준 39개 세부사업이고 내역사업 기준 110개 내역사업이다. 사업예산 기준으로 보면 지방하천 정비 사업(5,696억 8,000만원), 일반농산어촌 개발 사업(4,387억 2,000만원), 상수도시설 확충 및 관리 사업(3,525억 3,300만원) 등이 이양사업 중 대규모 사업이었다.

20) 해당 사업과 유사한 사업내용의 타 회계 및 기금사업도 포함

21) 세부기준은 ① 지역밀착형·지역특화기반 사업 등 지역별 차별화를 통해 지역 주민의 삶의 질 개선이 가능한 사업, ② 지자체 주도적으로 사업을 설계·집행하는 것이 더 효율적인 사업, ③ 국가주도의 투자가 상당히 진행되어 전국적으로 고르게 분포되어 있고 지역격차가 적은 사업, ④ 지자체 역량 향상 등으로 국가가 수행할 이유가 적은 사업

[재정분권에 따른 지방이양사업 목록]

(단위: 백만원)

부처	회계(계정)/기금 명	사업명	2019년 예산액
행정안전부	균특자율계정(시군구)	소하천정비	258,462
문화체육관광부	균특자율계정(시도)	문화시설 확충 및 운영	107,564
		관광자원개발	260,272
		지방문화산업 기반조성	9,538
	지역문화행사지원	16,830	
	문예진흥기금	예술의 관광자원화	9,395
농림축산식품부	균특자율계정(시도)	농촌자원복합산업화지원	126,766
		농업기반정비	178,835
		지역전략식품산업육성	22,137
	반려동물산업육성	7,200	
	균특자율계정(시군구)	일반농산어촌개발	438,720
산업통상자원부	균특자율계정(시도)	지역특성화산업육성	123,680
환경부	균특자율계정(시도)	상수도시설 확충 및 관리	352,533
		생태하천복원	91,928
		자연환경 보전 및 관리	49,836
		지방산업단지 공업용수도 건설	39,741
		폐기물처리시설 확충(제주)	1,874
	균특지원계정	생태휴식공간 확대	5,763
고용노동부	균특자율계정(시도)	자치단체직업능력개발지원(제주)	212
여성가족부	균특자율계정(시도)	청소년시설확충	78,180
국토교통부	균특자율계정(시도)	대중교통지원	97,050
		지역거점조성지원	1,572
		지방하천정비	569,680
		제주국제자유도시기반시설지원(제주)	5,600
	균특자율계정(시군구)	도시활력증진지역개발	77,964
해양수산부	균특자율계정(시도)	어촌자원복합산업화 지원	39,025
		어업기반 정비	147,293
		해양 및 수자원 관리	30,623
		수산물 가공산업 육성	17,565
		수산물 안전검사체계 구축	1,443
	일반회계	연안관리	100
	농어촌구조개선특별회계	남시산업 선진화	660
	친환경양식어업육성	6,000	
중소벤처기업부	균특자율계정(시도)	전통시장 및 중소유통 물류기반 조성	127,387
문화재청	균특자율계정(시도)	문화유산관광자원개발	24,547
농촌진흥청	균특자율계정(시도)	지역농촌지도사업 활성화	35,226
산림청	균특자율계정(시도)	산림경영자원 육성	18,081
		산림휴양·녹색공간조성	154,558
		임도시설(국유림제외)	34,439
총 계			3,568,279

자료: 행정안전부

그런데, 지방이양사무 중 공공의 안전 및 이익을 위해서는 필요한 사업이지만 지방자치단체의 자치사무로 이양시 지역주민에게 단기적이고 직접적인 혜택을 주는 사업이 아닌 사업은 사업액이 감소할 우려가 있다.

예를 들어, 국토교통부의 지방하천²²⁾ 정비사업²³⁾과 행정안전부의 소하천²⁴⁾정비사업²⁵⁾의 경우 소하천과 지방하천의 범람을 방지하기 위하여 제방건설, 준설, 교량 및 통행시설 보완 등을 수행하는 사업이다. 지방하천과 소하천은 국가하천에 비해 정비율이 상대적으로 낮아 제방정비 필요성이 높다.

하지만 동 사업은 재난에 대비한 예비적인 성격의 사업으로 동 사업이 지방자치단체 완전 이양 시(현행 계획상으로 2023년 이후) 지역 주민이 단기적으로 혜택을 볼 수 있는 다른 사업보다 상대적으로 사업효과가 직접적이지 않다는 측면에서 관련 투입 예산액이 감소할 수 있는 가능성이 있다.

[하천 유형별 현황 및 정비율]

(단위: 개수, %)

구분	개소	중심연장 (Km)	정비대상 제방	정비완료 제방 ¹⁾	정비율
계	26,317	65,135	88,049	50,081 (41,904)	56.9 (47.6)
국가하천	62 (0.2)	2,995 (4.8)	3,190	3,068 (2,575)	96.2 (80.7)
지방하천	3,773 (14.3)	26,788 (41.1)	29,559	22,041 (14,357)	74.6 (48.6)
소 하 천	22,482 (85.5)	35,352 (56.9)	55,300	24,972 (24,972)	45.2 (45.2)

주: 1. 국가하천과 지방하천은 2014년말 기준, 소하천은 2018년말 기준

- 1) 정비완료제방은 정비대상지역 전체 구역을 정비완료한 완전개수연장과 필요한 부분만을 완료한 불완전개수연장을 포함하는 값이며, 괄호 안의 값은 완전개수연장 갯수임

자료: 행정안전부

22) 지방하천은 국가하천으로 지정되지 않은 하천 중 「하천법」에 따라 지방의 공공이해와 밀접한 관계가 있는 광역자치단체의 장이 지정하는 하천

23) 2019년 예산 기준 국가균형발전특별회계 지역자율계정 사업으로 사업코드는 5334-301

24) 국가하천 및 지방하천으로 지정되지 않은 하천 중 「소하천정비법」에 따라 해당 하천을 정비·관리하기 위하여 기초자치단체의 장이 소하천으로 지정한 하천

25) 2019년 예산 기준 국가균형발전특별회계 지역자율계정 사업으로 사업코드는 2538-300

따라서 정부는 지방하천 정비 및 소하천 정비뿐만 아니라 다른 이양사무 중 지역주민의 단기적이고 직접적인 이익과 연관이 적지만 장기적이고 간접적인 공공의 이익 증진에 필요하다고 판단되는 사무에 대해서는 각종 지방자치단체 관련 평가 등에 해당 사업에 대해 지방자치단체가 투자할 수 있는 유인하는 지표를 마련하는 등 지방자치단체를 장려할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다.

넷째, 정부는 지방이양사무의 선정 및 배분기준, 지방이양사무에 대한 지방소비세 배분이 종료된 후 지방소비세 배분기준 등에 대해서 다음과 같은 사항들을 고려할 필요성이 있다.

① 정부는 당초 지방이양사무 대상을 국가균형발전특별회계 자율계정 사업 중 자치사무로 추진되는 것이 바람직한 사무를 지방이양할 계획으로 ‘지방재정분권 추진 방안(2018. 10. 30., 관계부처 합동)’에 발표하였는데, 사업액 규모는 크지 않지만 지방자치단체 공모사업 형태로 추진되거나 자율계정 사업과 사업 내용이 유사하다는 사유로 문예진흥기금 사업인 예술의 관광자원화, 일반회계 사업인 연안관리, 농어촌구조개선특별회계 사업인 낚시산업 선진화 사업과 친환경양식어업육성 사업이 이양사업으로 선정되었다. 정부는 향후에 재정분권 2단계 추진 등과 관련하여 지방이양사무 선정시에는 명확하고 구체적인 기준을 제시하여 이양사무를 선정할 필요성이 있다.

[지방이양사업 중 국가균형발전특별회계 사업이 아닌 사업 현황]

(단위: 백만원)

부처	회계/기금 명	사업명	2019년 예산액
문화체육관광부	문예진흥기금	예술의 관광자원화	9,395
해양수산부	일반회계	연안관리	100
	농어촌구조개선특별회계	낚시산업 선진화	660
		친환경양식어업육성	6,000
총 계			16,155

자료: 행정안전부

② 정부는 2019년 단년도의 사업액을 기준으로 각 지방자치단체에 지방이양사무의 재원 3.6조원을 각 지방자치단체에 배분할 계획이다. 하지만, 계속사업의 2018년 종료, 2019년 신규사업 추진, 계속사업 중 건설사업 등 구축사업의 연도별 사업액 자연증가 및 감소분에 따라 기초지방자치단체의 경우 2019년 기준 사업액이 전년도나 전전년도와 대비하여 변동이 클 수 있다는 점을 고려할 필요성이 있다. 따라서 정부는 2019년 단년도 기준에 따를 때 사업액의 변동이 큰 지방자치단체의 경우 특별교부세 등 별도의 재원으로 전환사업을 보전할 필요성이 있다.

③ 정부의 현행 계획으로는 2020년의 3년 후인 2023년부터는 3.6조원 규모의 지방소비세를 지방소비세의 일반적인 배분기준인 광역지방자치단체의 최종소비지출 및 재정력을 안배한 배분방식으로 배분 예정이다. 이 경우 광역자치단체별로 지방소비세가 배분되기 때문에 기존 지방이양사무 사업액에 따라 지원을 받던 기초지방자치단체의 재원감소 및 광역지방자치단체 중 지방이양사무 배분 금액이 지방소비세 배분기준에 따른 금액보다 큰 지방자치단체의 반대 및 재정형평화 요구가 있을 것으로 보인다. 따라서 정부는 이와 같은 지방자치단체의 지방소비세 배분 관련 형평화 요구에 대해 각 지방자치단체의 요구를 반영한 적절한 절충 방안을 2023년 전까지 마련할 필요성이 있다.

(2) 보통교부세 수요자체노력 산정 지표의 문제점

① 수요자체노력 산정 지표 현황

지방교부세 중 보통교부세는 각 지방자치단체 중 매년 기준재정수입(수입)이 기준재정수요(지출)에 미달하는 지방자치단체를 대상으로 그 미달액에 일정 비율을 곱하여 배분액을 산정한다. 기준재정수입과 기준재정수요의 산정은 각각 기초수입액²⁶⁾ 및 기초수요액²⁷⁾에 보정수입액²⁸⁾ 및 보정수요액²⁹⁾을 더하고 추가적으로 수입과 수요 분야의 지방자치단체 자체노력³⁰⁾을 합산하여 산정한다.

그런데 기초수요액과 보정수요액은 해당 자치단체의 인구 수, 면적, 인구구조(고령층 비율 등) 등을 반영하기 때문에 지방자치단체의 지출감소에 대한 유인이 없고, 기초수입액과 보정수입액은 지방자치단체의 과거 세수에 기반하여 산정되기 때문에 지방자치단체가 세수를 확충하면 기초수입액 또는 보정수입액이 증가하여 재정부족액이 감소함에 따라 결국 각 지방자치단체의 보통교부세 배분액을 감소시키는 효과가 있다.

따라서 보통교부세 산정방식은 지방자치단체의 지출감소를 위한 유인은 없고, 세수를 확충하면 보통교부세 배분액이 감소하기 때문에 지방자치단체의 건전재정 확보 노력을 저해하는 측면이 있다. 이를 보완하기 위하여 「지방교부세법 시행령」 제8조의3³¹⁾에 따라 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정 시 건전재정운영을 유

26) 기준세율(「지방세법」에 따른 표준세율에 80%를 곱한 세율)로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액을 반영하는 분야이다.

27) 기초수요액은 각 지자체의 인구, 면적, 공무원수 등 기초적인 행정에 필요한 수요를 반영하는 분야이다.

28) 지방자치단체의 결산기준 보통세 수입액 및 세외수입 등을 반영하는 분야이다.

29) 광역시·도가 기초자치단체에 교부하는 시·군조정교부금, 낙후지역 개발 등 지역의 특성, 사회복지·문화 수준을 향상시키기 위해 산정한 금액 등을 반영하기 위한 분야이다.

30) 지방자치단체의 건전한 재정운영을 위해 운영되는 분야로 기준재정수입은 새로운 세원발굴 등 세수확충 관련 지표 등으로 구성되고, 기준재정수요는 행사성 경비 절약과 같은 지출 감소를 위한 지표 등으로 구성된다.

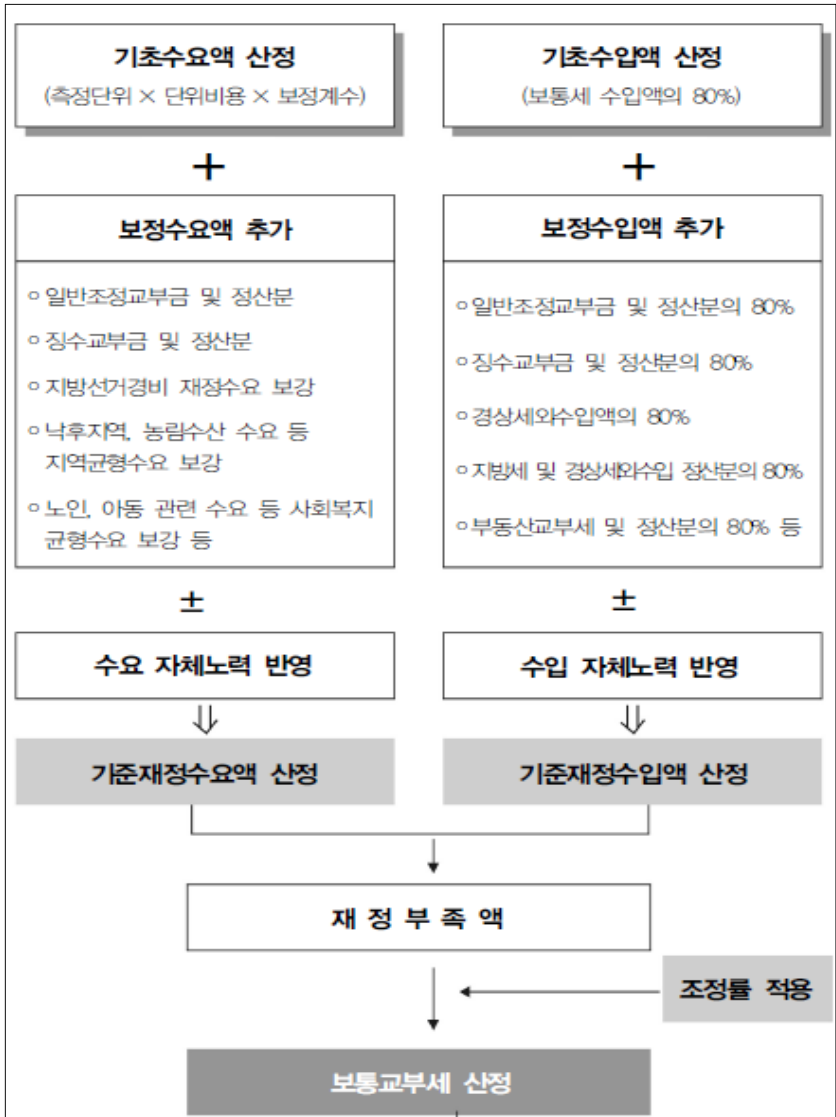
31) 「지방교부세법 시행령」

제8조의3(건전재정운영을 위한 자체노력 반영) ① 지방자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 제7조에 따른 기준재정수요액과 제8조에 따른 기준재정수입액을 산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방자치단체별 자체노력의 정도를 반영할 때 항목 및 산정기준은 행정안전부령으로 정한다.

도·촉진하기 위한 수요 자체노력 및 수입 자체노력 분야를 합산하여 산정하도록 하고 있다. 수요 자체노력 분야는 지출 절감을 장려하기 위한 항목으로 구성되며, 수입 자체노력 분야는 세수확충을 장려하기 위한 항목으로 구성된다.

[보통교부세 산정 방식]



자료: 행정안전부

2019년 보통교부세 산정시에는 수입 자체노력의 경우 7개 항목에 인센티브 1조 927억원, 페널티 1조 5,973억원, 총 5,046억원의 기준재정수입액 순증가효과가 발생하였고, 수요 자체노력의 경우 8개 항목에 인센티브 1조 1,429억원, 페널티 2,953억원이 부여되어 8,476억원의 기준재정수입액 순증가효과가 발행하였다.

[최근 3년간 수입자체노력 항목별 자치단체별 인센티브 및 페널티 분포]

(단위: 억원)

구 분	2017			2018			2019		
	인센티브 (A)	페널티 (B)	순효과 (A-B)	인센티브 (A)	페널티 (B)	순효과 (A-B)	인센티브 (A)	페널티 (B)	순효과 (A-B)
지방세 징수율 제고	2,308	1,596	712	2,700	832	1,868	4,904	449	4,455
지방세 체납액 축소	32	19,130	△19,098	285	13,788	△13,503	394	11,710	△11,316
경상세외수입 확충	3,335	180	3,155	3,604	95	3,509	4,558	59	4,499
세외수입 체납액 축소	345	4,504	△4,159	1,410	3,260	△1,850	1,040	3,051	△2,011
탄력세율 적용	16	1,494	△1,478	22	610	△588	31	483	△452
지방세 감면액 축소	0	619	△619	0	504	△504	0	221	△221
적극적세원 발굴 및 관리	0	0	0	0	0	0	0	0	0
수입자체노력 총액	6,036	27,523	△21,487	8,021	19,089	△11,068	10,927	15,973	△5,046

자료: 행정안전부

[최근 3년간 수요자체노력 항목별 자치단체별 인센티브 및 페널티 분포]

(단위: 억원)

구 분	2017			2018			2019		
	인센티브 (A)	페널티 (B)	순효과 (A-B)	인센티브 (A)	페널티 (B)	순효과 (A-B)	인센티브 (A)	페널티 (B)	순효과 (A-B)
인건비 절감	692	44	648	938	30	908	947	88	859
지방의회경비 절감	45	3	42	43	2	41	45	2	43
업무추진비 절감	394	0	394	423	0	423	409	0	409
행사·축제성 경비 절감	454	1,693	△1,239	522	1,202	△680	1,057	586	471
지방보조금 절감 (민간이전경비)	3,972	1,059	2,913	2,557	2,774	△217	8,929	136	8,793
지방청사관리 운영	2,331	10	2,321	2,142	8	2,134	0	7	△7
민간위탁금 절감	0	144	△144	0	156	△156	0	231	△231
읍면동 통합 운영	73	0	73	45	0	45	42	0	42
수요자체노력 총액	7,961	2,953	5,008	6,670	2,953	3,717	11,429	2,953	8,476

자료: 행정안전부

② 수요자체노력 산정 지표 관련 분석의견

지출감소 유도 및 효율적인 지출을 위한 수요 자체노력 분야에 신설된 일자리 창출 지원 지표는 동 분야 목적에 부합하지 않으며, 비정규직의 정규직 전환 반영 지표는 인건비 절감 지표와 상충되는 측면이 있으므로 수요 자체노력 분야가 아닌 다른 정책 수단(특별교부세 활용 등)으로 해당 지표의 목적을 달성할 필요성이 있다.

2019년 수요 자체노력 분야의 세부 항목을 살펴보면 기존 수요 자체노력 분야는 ‘인건비 건전 운영’, ‘지방의회 경비 절감’, ‘업무추진비 절감’, ‘행사·축제성 경비 절감’, ‘지방보조금 절감’, ‘지방청사 관리·운영’, ‘민간위탁금 절감’, ‘읍면동 통합 운영’의 8개 항목으로 구성되었으나 2020년부터는 일자리 창출 항목(2020년 보통교부세 산정시 2018년 결산분 적용)이 신설되어 9개 항목으로 운영될 예정이다. 또한, 인건비 건전 운영 항목에 비정규직의 정규직으로의 전환이 세부지표로 추가(2020년 보통교부세 산정시 2018년 결산분 적용)되었다.

[2018년 신설된 수요 자체노력항목 세부지표 산정방식]

○ 일자리 창출 항목 산정방식
{(전전전년도 대비 전전년도 해당 지방자치단체 연평균 고용률 증가분 × 70%) + (전전전년도 대비 전전년도 해당 지방자치단체 연평균 업체수 증가율 × 30%)} × 해당 지방자치단체 고용분야 결산액의 10% ※ 연평균 고용률 증가분 또는 연평균 업체수 증가율이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다. ※ 2018년도 결산분부터 적용한다.
○ 인건비 건전 운영 항목의 비정규직의 정규직 전환 세부지표 산정방식
[2018년 결산분] {해당 지방자치단체 당해연도 전환비용 - 해당 지방자치단체 전년도 전환비용} × 20% ※ 2018년도 전환비용에 2017년 9월~12월 실적을 포함하되, 2017년도 전환비용에서는 동 기간의 전환비용을 제외한다. [2019년 이후 결산분] $[1 - 1/2 \times \{(해당 지방자치단체 전년도 전환비용 \div 해당 지방자치단체 당해연도 전환비용) + 2018년 이후 당해연도 전환비용 대비 전년도 전환비용 비율의 평균\}] \times 당해연도 전환비용 \times 20\%$ ※ 동종 지방자치단체의 전환비율(비정규직 대비 정규직 전환인원) 평균을 상회하는 지방자치단체에 대해서만 적용하며, 해당 값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다. ※ 전환비용 = 정규직 전환인원 × 1인당 전환비용(전국 공통기준 적용)

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표 6]을 바탕으로 재작성

그런데, 수요 자체노력 분야는 지방자치단체의 지출감소 노력을 장려하여 재정 건전성을 담보하기 위하여 운영되는 분야로 지출감소와 직접적인 연관성이 없는 일자리 창출 항목을 신설하여 운영하는 것은 합리적이지 않은 측면이 있다.

또한 인건비 건전 운영 항목에 추가된 세부지표인 비정규직의 정규직 전환 세부지표를 살펴보면 정규직 전환비용의 전년대비 증가분을 기초로 산정되고, 지출 증가에 따라 보통교부세가 증가되는 방향으로 운용되어 인건비 건전 운영 항목의 다른 항목이 인건비 절감에 인센티브를 부여하고 있다는 점에서 인건비 건전 운영 항목 및 수요 자체노력 분야의 세부 지표로 적정하지 않은 측면이 있다.

결론적으로 행정안전부가 수요 자체노력의 신규 항목에서 목표로 하는 일자리 창출 지원이나 비정규직의 정규직 전환과 같은 정부 정책에 대한 지방자치단체 협력 유도는 수요 자체노력 분야가 아닌 국가지방협력특별교부세 등을 활용하는 것이 타당한 측면이 있다.

(3) 소방안전교부세 교부세율 인상 관련 고려사항

① 소방안전교부세 현황

소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위해 지방자치단체에 교부하는 지방교부세이다. 동 사업의 2020년 예산안은 전년대비 2,912억 7,000만원이 증액된 8,287억 7,200만원이 편성되었다.

[2020년도 소방안전교부세 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018 결산	2019		2020 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
소방안전교부세	417,260	537,502	537,502	828,772	291,270	54.2

자료: 행정안전부

② 소방안전교부세 교부세율 인상 관련 분석의견

정부는 소방직 국가직화 및 이에 따른 소방직 충원의 재원 보전을 위하여 2019년 예산에 반영된 소방안전교부세율 인상분을 소방직 국가직화 도입 지연에 따라 불용할 계획으로, 이는 중앙정부 정책에 따라 지방자치단체의 재정부담을 가중시키는 측면이 있으므로 2020년 예산안에 반영된 소방안전교부세율 인상분은 관련 법률개정, 각 지방자치단체별 적절한 배분 기준 마련 등 후속 절차를 원활하게 수행할 필요성이 있다.

소방안전교부세의 재원은 현행 법령상으로는 국세인 담배분 개별소비세액³²⁾에 20%에 해당하는 금액이다.

정부는 ‘지방재정분권 추진 방안(2018. 10. 30., 관계부처 합동)’에 따라 소방직 국가직화와 연계하여 소방안전교부세율을 인상하고 인상된 소방안전교부세는 소방직공무원의 인건비에 집행할 수 있도록 한다는 계획을 발표하였고, 국회와 협의하여 2019년 예산 기준으로는 2019년 하반기(7월 1일)부터 35%로 교부세율을 인상하는 것으로 예정하여 예산은 인상분(15%p)의 절반을 반영한 교부세율 27.5%(20% + 7.5%)를 기준으로 편성하였다.

32) 담배분 개별소비세는 궤단 담배 기준으로 한 갑당 594원이며, 2020년 정부 세입예산안 기준으로 1조 8,417억원이 편성되었다.

그런데, 소방직 국가직화와 관련된 논의가 지연되어 2019년 9월 현재 관련 규정인 「지방교부세법」 제4조³³⁾에 대한 개정 역시 지연되고 있는 상황이며, 정부 및 국회는 2020년 1월 소방직 국가직화를 추진하는 것으로 법안 내용을 수정할 계획으로 소방직 국가직화 관련 법률개정이 완료되더라도 2019년 인상분에 해당하는 1,536억 6,800만원의 소방안전교부세는 전액 불용처리될 가능성이 높다.

[2019년 및 2020년 교부세율에 따른 소방안전교부세 현황]

(단위: 백만원)

구분	2019년	2020년
교부세율 20%에 따른 교부세액 (A)	383,834	368,343
총 교부세액(2019년 27.5%, 2020년 45%) (B)	537,502	828,772
차액(B-A)	153,668	460,429

자료: 행정안전부

또한 소방직 국가직화 및 이에 따른 소방안전교부세 인상이 완료되더라도 2020년 교부세 인상분인 4,604억 2,900만원은 소방직 국가직화에 따른 인건비 보전액으로 기존 교부세 배분기준이 아닌 각 지방소방청의 인건비 지출과 관련된 새로운 배분기준에 따라 배분되어야 하기 때문에 배분기준 마련 및 각 지방자치단체의 의견수렴 절차 등이 필요한 상황이다.

행정안전부는 2019년에는 법률의 개정 전 교부세율인 20%에 따른 배분액을 지방자치단체에 제공하고 인상분은 배분기준이 없기 때문에 참고사항으로 총액만 제공하여 해당 금액이 불용되더라도 지방자치단체 재정운용에는 큰 영향이 없다는 설명이다. 또한 인상된 소방안전교부세에 대한 배분기준은 내부적으로 마련하고 있으며, 행정안전위원회 전체회의에서 관련 법률이 의결되는 대로 이를 공개하여 지방자치단체에 의견수렴 절차를 진행한다는 설명이다.

33) 「지방교부세법」

제4조(교부세의 재원) ① 교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.

(중 략)

3. 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20에 해당하는 금액

② 교부세의 종류별 재원은 다음 각 호와 같다.

(중 략)

5. 소방안전교부세: 제1항제3호의 금액 (중 략)

하지만 정부는 소방직 국가직화를 전제로 2017년 하반기부터 지방자치단체의 소방공무원 확충을 추진하고 있고, 2019년 6월말 기준으로 8,561명의 소방공무원이 확충된 상황이기 때문에 2019년 소방안전교부세 인상분 불용에 따른 지방자치단체의 재정 부담이 예상된다.

따라서 정부는 소방직 국가직화 관련 법률이 개정 완료되는 대로 배분 관련 기준을 합리적으로 신속하게 마련할 필요성이 있고, 배분 기준에 정부 계획에 따른 소방공무원 충원 실적 등 소방직 국가직화에 따른 지방재정의 부담 정도를 적절하게 반영할 필요성이 있다.

[연도별 소방공무원 확충 계획 및 실적 현황]

(단위: 명)

실적 합계	2017년 하반기		2018년			2019년(6월말 기준)		
	계획	실적	계획	실적	미반영	계획	실적	미반영
8,561	1,500	1,500	3,431	3,404	27	3,915	3,657	258

주: 실적은 지방자치단체 조례 개정 등을 통한 직제 증원 실적이고 미반영은 계획 대비 직제 증원이 이루어지지 않은 인원의 수이다.

자료: 소방청

가. 현 황

(1) 사업타당성조사 개요 및 연혁

① 제도 개요

국방사업 사업타당성조사는 대규모 국방사업의 필요성을 객관적으로 검증하고, 사업추진계획 및 소요예산의 적절성을 사전분석하는 제도로써, 조사 대상은 대규모 국방부 소관 전력유지시설 사업과 방위사업청 소관 방위력개선사업이다.

이와 유사한 대규모 사업의 사전조사 제도로써, 1999년 도입된 예비타당성 조사가 일반재정 사업을 대상으로 실시되고 있는데, 국방 사업은 1999년 예비타당성 조사제도 도입 시 「국가재정법」 상 예비타당성조사의 면제대상¹⁾으로 규정함에 따라, 별도의 예비타당성조사를 실시하지 않고 사업을 추진해왔다.

그러나 전력투자사업의 총사업비 관리방안이 필요하다는 지적²⁾에 따라, 2005년 기획재정부가 관련 지침을 제정하면서 대규모 국방 사업에 대한 사업타당성조사가 도입되었으며, 현재 500억원 이상의 국방 사업을 대상으로 실시되고 있다.

동 조사는 한국국방연구원(KIDA)에서 총괄하여 수행하고 있으나, 사업의 성격을 고려하여 다른 정부출연 연구기관이 수행하는 사례도 있으며, 조사 수행 기간은 8개월을 원칙으로 하고 있다.

오덕근 예산분석관(whale@assembly.go.kr, 788-4641)

1) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업

- 2) ‘정부는 국방예산 편성에 있어 국가적 차원에서 ‘협력적 자주국방’의 사업목표를 명확히 제시하고 이에 따라 사업 우선순위를 설정하는 등 전략적 접근에 대한 노력을 강화하며 이를 국방중기계획에 반영하고, 전력투자사업에 대한 총사업비 관리방안을 마련하여 국회에 보고한다.’ 「2005년도 예산안 심사보고서」 내 부대의견, 국회예산결산특별위원회, 2004, pp. 889.

[사업타당성조사 제도 개요]

구 분	내 용
목적	대규모 방위력개선 및 국방부 전력유지·시설 신규사업에 대해 착수 이전에 사업의 추진과 관련된 사항을 투명하고 공정하게 점검함으로써 예산낭비를 방지하고 재정 운영의 효율성을 제고
근거	「국방사업 총사업비 관리지침」(기획재정부 지침)
대상 사업	사전총사업비 500억원 이상인 사업 사전총사업비가 500억원 미만이나, 후속 양산사업의 총사업비가 500억원 이상인 연구개발사업 총사업비가 500억원 이상인 국방부 시설 사업 및 전력유지 사업 - 단, 극도의 보안을 요하거나 사업추진 방법 등이 명백한 사업으로 사업타당성조사의 실익이 없다고 판단하는 경우 면제 가능
수행기간	8개월
수행기관	한국국방연구원(경우에 따라 기타 기관 수행 가능)

주: 사전총사업비란 사업의 추진 여부와 최초 예산의 편성 등이 확정되기 이전 단계에서 결정된 사업비 총액을 말함

자료: 기획재정부

② 제도 연혁

국방 분야 사업타당성조사는 2005년 「전력투자사업 총사업비 관리지침」(기획재정부 지침) 제정에 따라 최초 시행되었다. 당시에는 국방부가 자체적으로 사업타당성조사를 실시하도록 하였으며, 조사 대상사업은 5,000억원 이상의 대규모 사업으로 규정되었다.

이후 2006년 방위사업청 개청에 따라 「방위력개선사업 총사업비 관리지침」으로 개정(1차, 2007년)된 바 있으며, 2011년 「국방사업 총사업비 관리지침」 개정(2차, 2011년)을 통해 조사 대상 사업을 500억원 이상의 사업으로 확대하고, 전문조사기관을 별도로 지정(KIDA)³⁾하는 등 사업타당성조사 및 총사업비 관리를 보다 체계적·전문적으로 수행할 수 있도록 하였다. 이는 현재 사업타당성조사의 틀이 형성된 것으로 볼 수 있다.

3) 이에 따라 연구용역비로 편성되어 온 조사 사업비가 출연금 예산으로 변경되었다.

한편, 2016년 3차 지침 개정을 통해 사업타당성조사 대상사업 선정 기준을 마련하여, 선행연구 및 사업추진전략 수립 등 국방 획득업무의 주요 절차와 사업 타당성조사 제도가 일련의 연계성을 갖고 추진되도록 하였다. 이와 같이 사업 타당성조사는 총사업비 관리제도의 일환으로 국방부와 방위사업청이 추진해 온 타당성조사를 점진적으로 강화하는 방향으로 운영되어 왔다.

[국방 분야 사업타당성조사 시기별 주요 변경 사항]

구 분	내 용
제도 도입 (2005년)	• 「전력투자사업 총사업비 관리지침」(기획재정부 지침) 제정 - 5,000억원 이상의 대규모 사업에 대해 국방부가 자체 사업타당성조사 실시
1차 개정 (2006년)	• 방위사업청 개청에 따라 「방위력개선사업 총사업비 관리지침」(기획재정부 지침) 개정
2차 개정 (2011년)	• 「국방사업 총사업비 관리지침」(기획재정부 지침) 개정 - 500억원 이상의 대규모 사업으로 조사대상 사업범위 확대 - 전문조사기관 지정(한국국방연구원)
3차 개정 (2016년)	• 「국방사업 총사업비 관리지침」(기획재정부 지침) 개정 - 사업타당성조사 대상사업 선정 기준을 마련

자료: 기획재정부

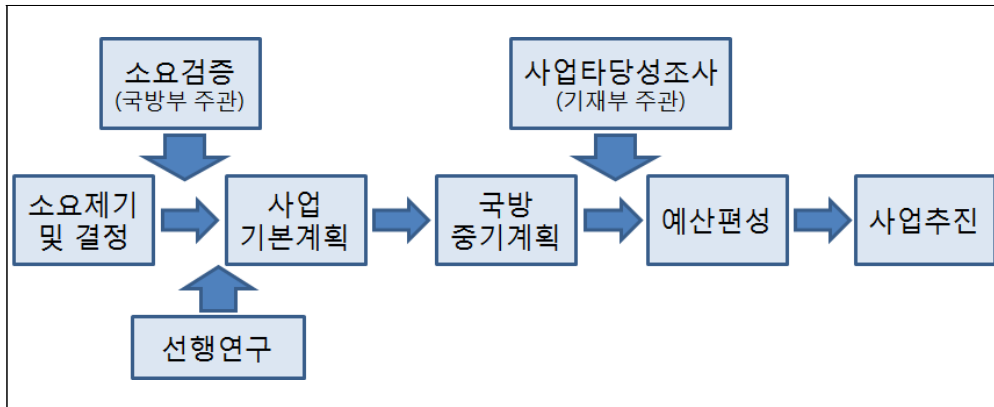
(2) 사업타당성조사의 의의

사업타당성조사는 500억원 이상의 재정이 투입되는 국방 분야 획득⁴⁾사업에 관한 예산 반영 전 검증절차이다. 이를 위해 「국방사업 총사업비 관리지침」 제15조 제1항은 ‘국방부장관 및 방위사업청장은 사업타당성조사 대상에 해당되는 사업을 예산에 반영하고자 하는 경우는 조사에 소요되는 시간을 감안하여 사업시행 전전년도까지 기획재정부장관에게 사업타당성조사를 요구하여야 한다.’고 규정하고 있다.

4) ‘획득’은 「방위사업법」 상 용어로서, 군수품을 구매, 임차, 연구개발, 생산 등을 통해 조달하는 것을 말한다. ‘군수품’은 국방부 및 군기관, 부대가 사용·관리하기 위하여 획득하는 물품으로 무기체계 및 전력지원체계로 구분된다.

이를 획득업무 과정에서 살펴보면, 사업추진을 위한 연도별 중기계획이 수립된 이후, 중기계획 내 조사가 요구된 사업에 대해 사업타당성조사가 실시되고, 조사 결과 타당성이 있을 경우 차년도 예산안에 반영되는 구조이다.

[획득사업 내 사업타당성조사의 위치]



자료: 「방위사업법」, 「국방전력발전업무훈령」 등 관련 법령자료를 바탕으로 작성

한편, 국방 분야 획득사업은 사업 착수에 앞서 사업의 필요성, 적정성, 추진방안 등에 관한 사전 분석·조사를 거치도록 하고 있다.

우선 ‘소요검증’은 소요결정기관(소요군 및 합동참모본부)이 결정한 무기체계 및 전력지원체계 소요에 대해 국방부가 검증하는 과정이다. 소요결정기관은 주로 작전적인 측면에 비중을 두고 소요를 결정하는데, 이를 국방부가 사업추진 관점에서 검토·조정하기 위한 절차로 볼 수 있으며, 소요검증 결과 확정된 소요는 해당 소요를 획득하기 위한 사업기본계획⁵⁾이 수립된다.

다음으로, ‘선행연구’는 확정된 소요를 획득하기 위한 사업기본계획을 수립하기 위해 수행하는 조사·연구 과정으로, 해당 사업부서에서 추진한다. 사업부서는 선행연구 결과를 바탕으로 사업기본계획을 수립하며, 이는 국방중기계획⁶⁾에 반영된다.

5) 사업기본계획과 관련하여, 전력지원체계는 ‘사업추진기본계획’, 무기체계는 ‘사업추진기본전략’으로 달리 명하고 있다.

6) 국방중기계획은 국방사업 예산편성의 근거가 되는 문서로서, 매년 작성되며 향후 5년간의 국방 사업에 대한 연도별 예산계획을 포함한다.

[국방사업 사전분석·조사 제도 개요]

구분	소요검증	선행연구	사업타당성조사
분석대상	전력지원체계(500억원 이상) 무기체계(1,000억원 이상)	획득 사업 전체	500억원 이상 획득 사업
제도근거	「방위사업법」 「국방전력발전업무훈령」	「방위사업법」 (무기체계) 「국방전력발전업무훈령」 「방위사업관리규정」	「국방사업 총사업비 관리지침」
주관	국방부	해당 사업부서	기획재정부
수행기관	한국국방연구원 (경우에 따라 기타 기관 수행)	전력지원체계: 연구기관 일반 무기체계: 국방기술품질원	한국국방연구원 (경우에 따라 기타 기관 수행)
목적	합참이 결정한 무기체계 및 전력지원체계 소요의 적절성, 사업추진 필요성 및 우선 순위 등을 검증	소요가 결정된 무기체계 및 전력지원체계의 획득에 관해 효율적 사업추진계획을 수립 하기 위한 사전연구	대규모 획득 사업 착수 이전에 사업의 추진과 관련된 사항을 점검을 통한 재정효율성 제고
분석체계	1. 작전적 요소 2. 기술적 요소 3. 경제적 요소 4. 정책적 요소	무기체계: 연구개발 가능성, 소요시기·소요량, 전력화시기, 비용효과 분석 등 전력지원체계: 군사요구도, 소요량, 전력화시기 등	1. 소요분석 2. 사업추진계획 분석
후속조치	국방중기계획 수립 시 해당 소요의 반영 또는 재검토	사업추진기본계획, 사업추진 기본전략 수립에 활용	사업비 조정 및 예산반영, 사업 재검토 등

자료: 「방위사업법」, 「국방전력발전업무훈령」 등 관련 법령자료를 바탕으로 작성

상기 사전 분석·조사는 소요량, 전력화시기, 사업추진방안 등에 관한 검토를 수행한다는 측면에서 사업타당성조사와 일부 유사한 측면이 있다.

그러나 소요검증은 소요를 중심으로 소요필요성 및 사업 우선순위를 결정하기 위한 정책적 성격이 강하고, 선행연구의 경우 기결정된 소요에 대해 사업을 어떻게 추진할 것인가에 대한 실무절차라는 측면에서 사업타당성조사와는 각각 상이한 면이 있다.

결론적으로, 사업타당성조사는 국방 분야 획득사업의 예산 반영 여부 및 총사업비 관리를 위해 재정당국이 수행하는 재정통제 장치로서의 성격이 강하며, 사업추진방식 분석을 통해 대안을 제시한다는 측면에서 정책적 제안기능을 일부 겸하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 사업타당성조사 분석체계

사업타당성조사의 기본 수행체계는 사업개요 및 연구이슈 분석, 소요 분석, 사업추진계획 분석 등으로 구분되는데, 기본적인 연구관점을 정하기 위한 사업개요 및 연구이슈 분석을 제외한 소요분석 및 사업추진계획 분석이 주요 분석대상이 된다.

우선, 소요분석은 획득사업의 필요성 및 적절성에 대해 분석하는 것으로, 소요 구성요소인 소요필요성 및 소요량, 작전요구성능, 전력화시기 등 획득사업의 주요 이슈에 대해 분석하는 단계이다. 이 과정에서 소요량, 작전요구성능, 전력화시기 등이 조정될 수 있다.

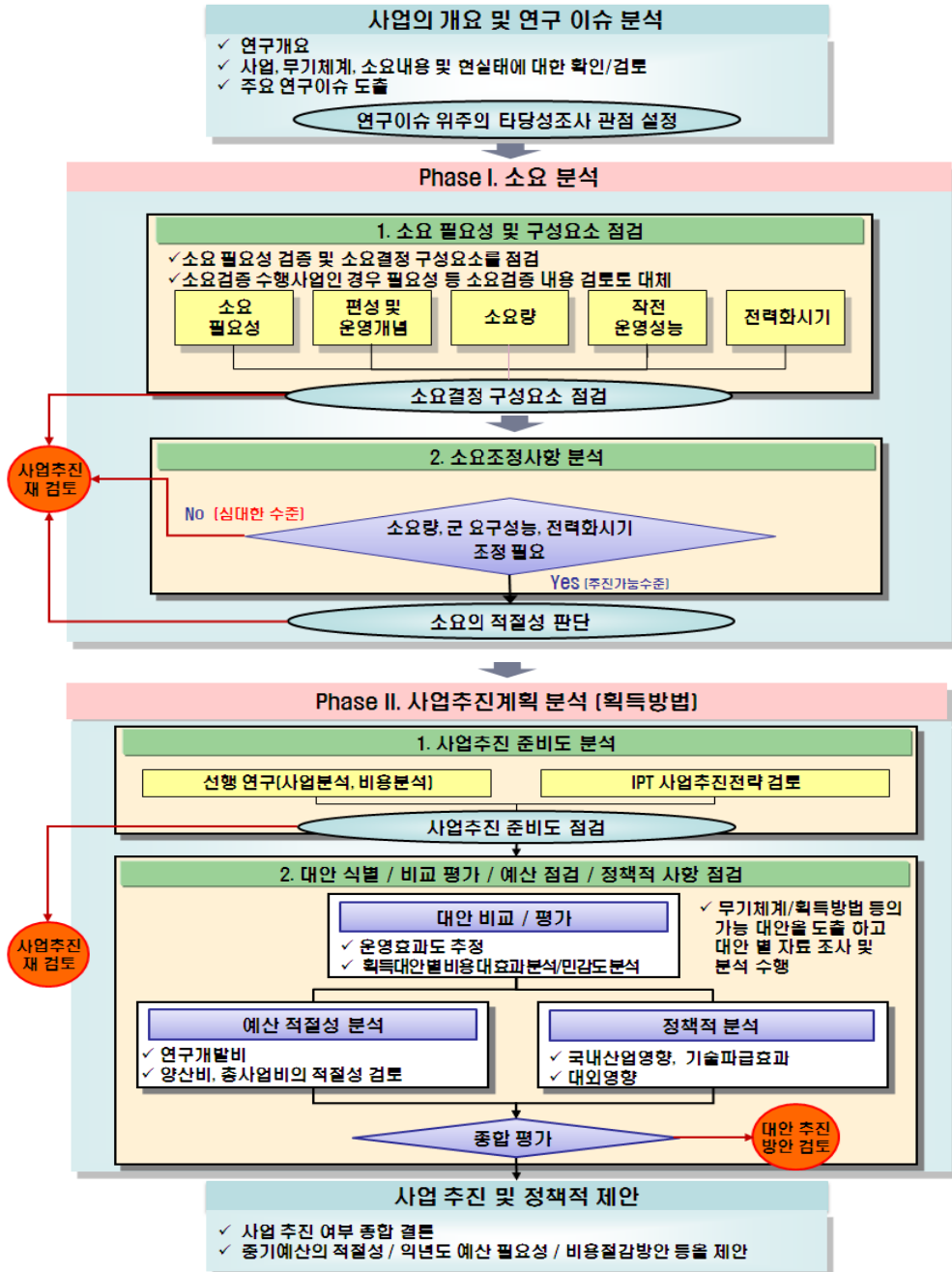
다음으로, 사업추진계획 분석은 ① 사업추진 준비도 분석과 ② 대안식별/비교평가/예산점검/정책적 사항에 관한 분석으로 나누어 볼 수 있는데, 사업추진 준비도 분석은 사업부서에서 수립한 사업추진계획을 점검하는 단계이다. 사업추진 준비도 분석은 소요분석과 함께 소요군 및 사업부서에서 결정·추진되고 있는 소요 및 사업 계획에 대한 점검을 실시한다는 측면에서 선결요건적 성격으로 수행되며, 이 과정에서 소요적절성 및 사업추진도가 심히 미흡할 경우 사업추진 재검토 결론이 도출될 수 있다.

마지막으로, 대안식별/비교평가/예산점검/정책적 사항 점검 단계에서는 사업추진방식의 대안을 탐색하고, 이를 비용효과분석⁷⁾을 통해 비교분석하며, 도출된 대안을 바탕으로 총사업비의 적정성을 검토하는 예산적절성 분석과 국내 산업영향 및 파급효과, 대외영향 등을 분석하는 정책적 분석이 함께 실시된다.

이상의 분석을 통해 대상 사업의 사업추진여부에 관한 결론이 도출되며, 재정적인 측면에서 중기예산의 적절성, 차년도 예산필요성, 비용절감방안 등이 제시된다.

7) 비용효과분석(CEA: Cost-Effectiveness Analysis)은 경제적 편익 추정이 어려운 사업(즉, 비용편익분석이 어려운 사업)에 적용되는 분석으로서, 기대효과를 달성하는 데 가장 적은 비용 또는 같은 비용으로 최대 효과를 달성할 수 있는 대안을 탐색하여 경제적 타당성을 판단하는 분석이다. 비용편익분석(CBA: Cost-Benefit Analysis)은 해당 사업을 실시했을 때의 모든 비용과 편익을 계량화하여 사업의 경제적 타당성을 판단하는 것으로, 일반재정사업의 예비타당성조사 내 경제적 타당성은 비용편익분석을 통해 판단된다.

[사업타당성조사 수행체계]



자료: 기획재정부

(4) 사업타당성조사 수행 현황⁸⁾

사업타당성조사는 2011년 제도 도입 후 2019년 현재까지 전력지원체계 22건, 무기체계 187건 등 209건이 수행되었다. 즉, 사업타당성조사는 주로 무기체계를 대상으로 수행되고 있으며, 전력지원체계의 경우 부대개편 등의 대규모 시설사업을 중심으로 조사가 실시되고 있다.

[사업타당성조사 수행 현황(2019년 10월 기준)]

(단위: 건)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	계
전력 지원 체계	착수	0	1	0	3	5	4	4	1	4	22
	완료	0	1	0	0	7	1	4	5	0	18
	진행										4
무기 체계	착수	14	13	19	33	22	22	24	17	23	187
	완료	14	8	18	27	26	20	21	22	6	162
	진행										25
계(착수 기준)		14	14	19	36	27	26	28	18	27	202

자료: 기획재정부

① 전력지원체계

우선, 전력지원체계의 사업타당성조사 현황을 사업분류별로 살펴보면, 22건 중 21건이 시설 사업으로 부대개편 및 시설신축에 따른 타당성조사가 대부분을 차지한다. 연구개발사업 1건은 비무기체계인 중형표준차량 개발사업인데, 비무기체계 연구개발 사업은 소규모로 추진되는 경우가 많아 사업타당성조사의 대상이 되는 사례가 드물다.

8) 본고에서 제시된 사업타당성조사 수행 건수는 타당성재검증 수치를 포함한 것이며, 2019년 10월 기준이다.

[전력지원체계 사업타당성조사 사업분류별 현황]

(단위: 건)

구분	시설				연구개발	계
	소계	부대개편	시설신축	부대이전		
조사 건수	21	13	7	1	1	22

자료: 기획재정부

전력지원체계 사업의 사업타당성조사 결과 현황을 살펴보면, 전체 완료건수 18건 중 16건이 타당성이 있는 것으로 결과가 도출되었으며, 2건은 국방로봇센터 건설사업 조사 및 재조사로서 타당성이 없다는 결과에 따라 사업이 추진되지 않았다.

[전력지원체계 사업타당성조사 결과 현황]

(단위: 건)

구분	완료			수행 중	계
	소계	타당성 있음	타당성 없음		
조사 건수	18	16	2	4	22

자료: 기획재정부

한편, 전력지원체계 사업의 사업타당성조사에 따른 요구 대비 총사업비 조정 현황을 살펴보면, 감액 결과는 13건, 증액 결과는 2건이며, 조정이 없는 결과가 도출된 조사가 1건이었다. 2건은 조사 결과, 타당성이 없는 사업으로 총사업비 조정액이 제시되지 않은 사업이다.

[전력지원체계 사업타당성조사 총사업비 조정 현황]

(단위: 건)

구분	타당성 없음	수행 중	감액		조정 없음	증액		계
			80% 미만	100% 미만 80% 이상	100%	100% 초과 120% 이하	120% 초과	
건수	2	4	4	9	1	0	2	22

주: 1. 상기 조정률은 사업타당성조사 결과 도출된 총사업비를 요구 당시 소관 부처에서 제시한 총사업비로 나눈 값을 백분율 수치로 나타낸 것으로, 조정률이 100%인 경우 사업타당성조사를 통한 사업비 조정이 없는 경우이며, 100% 미만인 경우 감액, 100% 초과인 경우 증액 결과가 도출된 것임

2. 타당성 없음의 결과가 도출된 사업은 총사업비 조정액이 제시되지 않음

자료: 기획재정부

② 무기체계

다음으로, 무기체계의 사업타당성조사 현황을 사업분류별로 살펴보면, 연구개발 81건, 양산 67건, 국외구매 33건, 국내구매 6건으로 나타났다. 이는 「방위사업법」⁹⁾ 상 무기체계 획득을 위한 방위력개선사업은 원칙적으로 연구개발 및 국산화 추진 가능성에 대해 검토하도록 되어 있음에 따라 연구개발 및 양산사업의 비중이 높은 것으로 보인다.

[무기체계 사업타당성조사 사업분류별 현황]

(단위: 건)

구분	연구개발	양산	국외구매	국내구매	계
조사 건수	81	67	33	6	187

주: FMS 사업은 국외구매 사업으로 분류

자료: 기획재정부

무기체계 사업타당성조사 현황을 군종별로 살펴보면, 육군 83건, 해군 43건, 공군 46건, 해병대 2건이며, 2개 이상의 군종에 해당하는 사업은 13건이다.

[무기체계 사업타당성조사 군종별 현황]

(단위: 건)

구분	육군	해군	공군	해병대	공동	계
조사 건수	83	43	46	2	13	187

주: 2개 이상의 군종에 해당되는 사업은 공동으로 분류

자료: 기획재정부

9) 「방위사업법」

제11조(방위력개선사업 수행의 기본원칙) 방위사업청장은 방위력개선사업을 수행하는 경우 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 국방과학기술발전을 통한 자주국방의 달성을 위한 무기체계의 연구개발 및 국산화 추진

제17조(방위력개선사업의 추진방법 등) ① 방위사업청장은 제15조제1항의 규정에 의하여 방위력개선사업을 위한 무기체계 등의 소요가 결정된 경우에는 당해 무기체계에 대한 연구개발의 가능성·소요시기 및 소요량, 국방과학기술수준, 방위산업육성효과, 기술적·경제적 타당성, 비용대비 효과 등에 대한 조사·분석을 한 선행연구(先行研究)를 거친 후 방위력개선사업의 추진방법을 결정하여야 한다. 다만, 전시·사변·해외파병 등 방위력개선사업에 대한 긴급한 무기체계 등의 소요가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

사업타당성조사가 완료된 무기체계 사업의 결과 현황을 살펴보면, 전체 완료 162건 중 ‘타당성 있음’ 98건, ‘일부 보완’ 40건, ‘타당성 없음’ 24건의 결과가 도출되었다.

즉, 조사 완료 총 건수 162건 중 138건(85.2%)은 타당성이 있거나, 사업보완을 통해 추진 가능하다고 판단했다는 측면에서 사업타당성조사에서 무기체계 사업이 중단되는 사례는 많지 않은 것으로 보인다¹⁰⁾.

[무기체계 사업타당성조사 결과 현황]

(단위: 건)

구분	완료				수행 중	계
	소계	타당성 있음	일부 보완	타당성 없음		
조사 건수	162	98	40	24	25	187

자료: 기획재정부

한편, 무기체계 사업의 사업타당성조사에 따른 요구 대비 총사업비 조정 현황을 살펴보면, 총사업비 자료가 제출된 128건 중 감액 결과는 68건, 증액 결과는 41건이며, 조정이 없는 결과가 도출된 조사가 19건이었다.

[무기체계 사업타당성조사 총사업비 조정 현황]

(단위: 건)

구분	타당성 없음	수행 중	자료 없음	감액		조정 없음	증액		계
				80% 미만	100% 미만 80% 이상		100% 초과 120% 이하	120% 초과	
건수	24	25	10	8	60	19	31	10	187

주: 1. 상기 조정률은 사업타당성조사 결과 도출된 총사업비를 요구 당시 소관 부처에서 제시한 총사업비로 나눈 값을 백분율 수치로 나타낸 것으로, 조정률이 100%인 경우 사업타당성조사를 통한 사업비 조정이 없는 경우이며, 100% 미만인 경우 감액, 100% 초과인 경우 증액 결과가 도출된 것임

2. ‘타당성 없음’의 결과가 도출된 사업은 총사업비 조정액이 제시되지 않음

3. ‘타당성 있음’ 및 ‘일부 보완’ 결과가 도출된 138개 사업 중 10개 사업은 총사업비 조정률이 제출되지 않음

자료: 기획재정부

10) 참고로 예비타당성조사의 경우, 1999년부터 2019년 10월 현재까지 수행완료된 조사 기준으로, 전체 사업의 통과율은 63.2%, R&D 사업의 통과율은 67.1%이다.

가. 분석의견

(1) 사업타당성조사의 법령 근거 보완 필요

국방사업 사업타당성조사의 법령근거가 명확하다고 보기 어려운 측면이 있으므로, 기획재정부는 관련 법령 개정을 통해 사업타당성조사의 법적 근거를 강화할 필요가 있다.

현재 국방사업에 관한 사업타당성조사의 수행 근거는 기획재정부 지침인 「국방사업 총사업비 관리지침」으로, 동 지침은 국방사업 총사업비 사업을 5단계로 구분하고 있는데, 이 중 2단계를 사업타당성조사 단계로 규정하고 있다.

〔국방사업 총사업비 관리지침〕 상 국방사업 추진 단계]

단계 구분	내용
1. 사업구상 단계	소요검증 실시 사전 총사업비 책정
2. 사업타당성조사 단계	사업타당성조사 대상사업 및 절차, 총괄기관 지정, 결과 제출 등
3. 사업착수 단계	최초 총사업비 협의 및 확정
4. 사업진행 단계	총사업비 조정
5. 사업완료 단계	총사업비 정산

자료: 「국방사업 총사업비 관리지침」(기획재정부 지침)을 바탕으로 작성

한편, 「국방사업 총사업비 관리지침」의 법령 근거는 「국가재정법」 제50조 및 「국가재정법 시행령」 제21조로서 동 규정은 총사업비 관리제도의 근거규정이다. 그런데 동 시행령 제21조는 2017년 5월 개정 전까지는 총사업비 관리대상 사업으로 "대통령령이 정하는 대규모사업이란 총사업비가 500억원 이상인 사업을 말한다. 다만, 건축사업의 경우에는 총사업비가 200억원 이상인 사업을 말한다."라고 규정하여 국방사업을 포함한 전 분야의 사업을 포괄하고 있는 것으로 해석이 가능하였으나, 2017년 5월 개정을 통해 현재 열거된 대상사업(건설공사가 포함된 사업, 정보화 사업, 사회복지, 보건, 교육, 노동 분야 등의 사업 등)에는 국방사업이 포함되어 있지 않다.

[총사업비 관리제도의 법적 근거]

규정 구분	규정 내용	
「국가재정법」 제50조	제50조(총사업비의 관리) ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업 규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. (후략)	
「국가재정법 시행령」 제21조	개정(2017. 5. 8.) 전	개정(2017. 5. 8.) 후
	제21조(총사업비의 관리) ① 법 제50조 제1항 전단에서 "대통령령이 정하는 대규모사업"이란 <u>총사업비가 500억원 이상인 사업을 말한다. 다만, 건축사업의 경우에는 총사업비가 200억원 이상인 사업을 말한다.</u> ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 총사업비를 관리하는 대규모사업에서 제외한다. 1. 국고에서 정액(定額)으로 지원하는 사업 2. 국고에서 용자로 지원하는 사업 3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업 4. 도로 유지·보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순 개량 및 유지·보수 사업 (후략)	제21조(총사업비의 관리) ① 법 제50조 제1항 전단에서 "대통령령이 정하는 대규모사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 법 제38조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 정하고 있는 규모 ¹⁾ (사업 추진 과정에서 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 증액되어 해당 기준을 충족하는 경우를 포함한다) 이상인 사업 <u>가. 건설공사가 포함된 사업. 다만, 건축사업은 제외한다.</u> <u>나. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업</u> <u>다. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업</u> 2. <u>건축사업 또는 연구개발사업으로서 총사업비가 200억원 이상(사업추진 과정에서 총사업비 규모가 증액되어 총사업비가 200억원 이상에 해당하는 경우를 포함한다)인 사업</u> (후략)

주 1) 개정 후 시행령에서 규정한 '법 제38조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 정하고 있는 규모'는 예비타당성조사 대상사업의 규모로서, 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업 등을 말함

자료: 「국가재정법」 및 동법 시행령

다만, 「국방사업 총사업비 관리지침」 상의 총사업비 관리대상인 국방 시설 및 정보화사업과 방위력개선사업 대부분이 건설공사를 포함하고 있고, 국방 연구개발 사업 또한 연구개발 사업 범주에 포함되므로, 국방사업 및 방위력개선 사업의 총사업비 관리가 개정된 현행 법령상의 근거를 통해 추진되고 있다고 볼 여지도 있으나, 「국가재정법 시행령」에서 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림 해양수산, 산업·중소기업에 대해서 별도로 총사업비 관리대상 사업 분야로 명시적으로 열거하고 있는 점을 고려할 때, 국방 분야는 법령상 총사업비 관리대상사업으로 명시되어 있지 않아, 사업타당성조사의 법령 근거가 충분히 확보되어 있다고 보기 어려운 측면이 있다.

따라서 기획재정부는 국방 분야 사업타당성조사를 수행하기 위한 법령 근거를 보다 명확히 할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

(2) 사업타당성재검증 비중 축소 노력 필요

사업타당성조사 이후 사업타당성재검증이 실시되는 사례가 과다하므로, 소요변경을 최소화하는 한편, 사업계획 수립 및 사업타당성조사 시 사업비 증액요인에 대해 면밀히 조사하여, 타당성재검증이 빈번하게 수행되지 않도록 유의할 필요가 있다.

사업타당성재검증은 「국방사업 총사업비 관리지침」 제35조에 따라 ‘사업 추진 과정에서 총사업비가 대폭 증가한 경우 등 일정한 요건에 해당하는 사업에 대하여 사업 타당성에 대한 객관적이고 공정한 재검증을 통하여 불필요한 사업비 증액을 억제하고, 예산낭비를 미연에 방지’하기 위해 수행되는 재검증 절차이다.

[사업타당성재검증 제도 근거 규정]

구 분	내 용
근거	「국방사업 총사업비 관리지침」(기획재정부 지침)
대상 사업	1. 자율조정을 제외한 총사업비가 최초 총사업비 대비 20% 이상 증가한 경우 2. 자율조정을 제외한 총사업비가 기획재정부 장관이 확정하여 통보한 이전 단계 타당성 재검증 결과의 총사업비 대비 20% 이상 증가한 경우 3. 전략, 전술, 작전운영 개념 등의 변화로 해당 무기체계의 소요가 이전 단계 대비 30% 이상 감소한 경우 4. 당초 사업추진 시 사업타당성조사 대상임에도 불구하고 사업타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 경우 5. 당초 사업추진 시 사업타당성조사대상은 아니었으나, 사업추진 과정에서 총사업비가 사업타당성조사 대상으로 증가한 경우 6. 기타 기획재정부 장관 또는 방위사업청장이 타당성 재검증이 필요하다고 인정하는 경우

자료: 「국방사업 총사업비 관리지침」을 바탕으로 제작성

대상사업은 사업타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진되는 사업, 총사업비가 20% 이상 증가하거나 및 소요가 30% 이상 감소된 사업 등으로 사업계획에 중대한 변화가 발생한 사업 등인데, 대체로 사업비 증가로 인한 재검증 사례가 많기 때문에 당초 계획된 재정투입규모 확대를 수반하여 재정운용에 부담이 되는 한편, 사업타당성조사를 재차 수행해야 한다는 점에서 전력화지연의 요인이 된다.

그런데 현재까지 착수된 무기체계 사업타당성조사 187건 중 43건(23.0%)이 사업타당성재검증으로 재검증 실시 비중이 다소 높은 것으로 보인다.

이를 유형별로 살펴보면, 재검증 43건 중 22건(51.2%)은 재검증 이전에 사업타당성조사를 미수행한 사업으로 사업타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 사업타당성조사가 필요한 사업에 해당된다. 한편, 사업타당성조사를 기수행한 사업에 대해 실시된 사업타당성 재검증은 21건(11.2%)으로 10건 중 약 1건에 대해 재검증이 수행되고 있다.

[무기체계 사업타당성재검증 수행 건수 중 사업타당성 수행 현황]

(단위: 건, %)

		연구개발	양산	국외구매	국내구매	계
사업타당성조사완료(A)		81	67	33	6	187
사업타당성 재검증(B)	사업타당성조사 기수행(B-1)	5	11	5	0	21
	사업타당성조사 미수행(B-2)	6	10	6	0	22
사업타당성조사 수행한 사업 중 재검증 비중(B-1/A)		6.2	16.4	15.2	0.0	11.2

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

사업타당성조사를 기수행한 사업의 재검증 수행 현황을 사업분류별로 살펴보면, 연구개발 5건, 양산 11건, 국외구매 5건으로 재검증은 양산 사업에서 발생하는 사례가 많으며, 재검증 비중으로 살펴보면, 양산 16.4%, 국외구매 15.2%, 연구개발 6.2%이다. 상기 자료에서 국외구매 및 양산 사업의 재검증 비중이 높은 것은 주로 소요 변경 및 단가 인상으로 사업비가 증액되는 사례가 많기 때문으로 추정된다.

따라서 소요군 및 국방부, 기획재정부, 방위사업청 등 관계당국은 재검증 수행을 최소화할 수 있도록 사업계획 수립에 신중을 기할 필요가 있는데, 특히 소요결정 시 보다 면밀한 검토를 통해 소요 변경을 최소화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 무기체계 소요는 국방부 및 소요군 등 관계당국이 결정하는 요소로서 상대적으로 통제가능성이 높기 때문이다.

결론적으로, 향후 소요군 및 국방부는 소요결정 시 보다 신중한 검토를 통해 소요 변경을 최소화할 수 있는 방안을 모색하는 한편, 방위사업청 및 기획재정부는 사업추진계획 수립 및 사업타당성조사 수행 시 사업비 증액요인에 관한 검토를 강화하여 사업타당성재검증 사례를 최소화할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

(3) 효과적인 사업타당성조사를 위한 선행절차 준수 노력 필요

효과적인 사업타당성조사 실시를 위해 소요검증, 선행연구 등 선행절차를 준수할 필요가 있다.

앞서 서술한 바와 같이 국방 분야 획득사업은 대규모 재정이 투입되기 때문에 사업추진에 선행되는 사전 조사·분석 및 계획 검토 절차가 마련되어 있으며, 사업타당성조사는 소요 및 계획이 결정된 이후 이를 경제적·정책적 관점에서 검토하는 제도로서의 의의를 가진다.

그러나 무기체계 획득 사업의 경우, 선행절차가 제대로 수행되지 않은 채 사업이 추진되면서 사업타당성조사가 지연되거나, 유사한 분석이 동시에 수행되어 각각의 제도가 형해화되는 사례가 발생하고 있다.

우선, ‘합동해안양륙군사지원체계’ 사업¹¹⁾은 2017년 중기소요¹²⁾ 전환 및 사업추진기본전략이 수립되었고, 2018년 2월 사업타당성조사가 착수되었다. 그러나 소요결정 절차에서 소요검증이 이루어지지 않아 사업타당성조사가 지연된 바 있다.

또한, 해상초계기-II 사업¹³⁾은 2016년 10월 소요수정 결정 이후 2017년 5월 사업타당성조사가 착수되었으나, 선행연구는 2017년 3~9월, 소요검증은 2017년 3월~10월에 수행되면서 사전 조사·분석과 사업타당성조사가 동시에 수행되었으며, 사업추진기본전략은 사업타당성조사가 완료된 이후인 2018년 2월에 수립되었다.

Link-16 성능개량 사업¹⁴⁾은 2016년 10월 소요 결정 후, 사업타당성조사 및 소요검증이 각각 2018년 5월, 6월 착수, 2019년 3월 및 1월 종료되면서 소요검증과

11) 코드: 일반회계 2332-328, 총사업비 1,198억원

12) 소요는 크게 3가지로 구분되며, 장기소요는 결정 이후 8~17년까지의 소요를 말하고, 중기소요는 결정 이후 3~7년까지의 소요를 말하며, 긴급소요는 결정 이후 2년 이내의 소요를 말한다. 장기소요에서 중기소요로 전환되면서 구체적인 사업추진계획이 수립된다.

「방위사업법 시행규칙」

제7조(소요결정의 절차 등)

① 법 제15조제1항에 따른 무기체계 등의 소요결정은 획득시기에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 장기소요 : 소요결정 당해 회계연도 이후 8년 내지 17년까지의 소요
2. 중기소요 : 소요결정 당해 회계연도 이후 3년 내지 7년까지의 소요
3. 긴급소요 : 소요결정 당해 회계연도 이후 2년 이내의 소요

13) 코드: 일반회계 2433-305, 총사업비 1조 9,232억원

14) 코드: 일반회계 2432-331, 총사업비 4,487억원

사업타당성조사가 병렬적으로 수행되었으며, 2019년 6월 사업 타당성조사가 완료된 이후 사업계획이 변경되면서 총사업비 분석연구가 수행 중인 상황이다.

[선행절차 미확보 사례]

세부사업 구분	중기소요 전환	소요검증	선행연구	사업추진 기본전략	사업타당성 조사	예산(안) 반영연도
합동해안양륙 군사지원체계	'17. 8.	'18. 4.~'19. 1.	'15. 11.~'16. 5.	'17. 11.	'17. 2.~'12.	2020
해상초계기-1	'16. 10.	'17. 3.~'10.	'17. 3.~'9.	'18. 2.	'17. 6.~'12.	2017
Link-16 성능개량	'18. 1.	'18. 6.~'19. 1.	'17. 9.~'18. 5.	'18. 12.	'18. 5.~'19. 3.	2019

자료: 방위사업청

이와 같이 선행절차가 확보되지 않은 경우, 사업타당성조사에서 검토되어야 할 선결요건(소요적절성, 사업추진계획)이 명확히 갖추어지지 않은 상황에서 사업타당성 조사가 실시될 수밖에 없어 조사가 지연되거나 효과적인 조사가 수행되기 어렵고, 향후 계획변경 등으로 사업타당성재검증을 유발할 가능성이 높다.

한편, 이와 같은 문제를 개선하기 위해 기획재정부는 2016년 3월 「국방사업 총사업비 관리지침」 개정을 통해 국방사업의 사업타당성조사 대상사업의 선정기준을 새롭게 마련(2018년 3월 시행)하였는데, 주요 내용은 사업타당성조사 대상으로 선정 되기 위해서는 선행절차 및 사업계획이 수립되어야 한다는 것이다.

[사업타당성조사 선정기준 신설 규정]

「국방사업 총사업비 관리지침」제17조
제17조 (대상사업선정) ① 기획재정부장관은 사업타당성조사 요구사업을 검토한 후 우선순위 등을 감안 국방부장관 및 방위사업청장과 협의하여 4월말 또는 10월말까지 대상사업을 선정하며, 방위사업청장은 제19조의 사업타당성조사 총괄기관에 선정 즉시 통보한다. 다만, 이지침 제15조 1항 단서조항에 따라 요구한 경우 기획재정부장관은 요구일로부터 10일 이내에 조사대상사업을 선정하며, 방위사업청장은 제19조의 사업타당성조사 총괄기관에 선정 즉시 통보한다. <u>다음 각호에 해당하는 사업을 사업타당성조사 대상사업으로 한다.</u> 1. 연구개발 및 구매사업은 선행연구를 완료하고, 방위사업청장이 사업추진기본전략을 수립한 사업 2. 양산사업은 운용시험평가를 기초로 한 전투용사용 적합 여부를 포함하고 방위사업청장이 정한 양산계획이 수립된 사업. 3. 시설 및 기타사업은 선행연구에 해당하는 연구를 완료하고, 사업추진계획이 수립된 사업

자료: 「국방사업 총사업비 관리지침」

그러나 Link-16 성능개량 사업의 경우 사업추진기본전략이 2018년 12월에 수립되었음에도 불구하고, 사업타당성조사는 2018년 6월에 착수되는 등 신설 규정 준수가 미흡한 사례들이 관찰된다¹⁵⁾.

또한 현재의 신설규정은 선행연구 및 사업계획 수립 등에 관해 규정하고 있으나, 소요검증에 대해서는 규정하고 있지 않다. 그러나 사업계획 변경은 소요 수정에 의해 발생하는 사례가 적지 않으므로, 선정기준에 소요검증 등 사전 소요 검토 강화 방안을 추가하는 것을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

(4) 양산사업의 사업타당성조사 선정기준 개선 필요

양산 사업의 사업타당성조사의 선정기준을 정비하는 한편, 양산계획의 수립 및 확정 과정에서 발생할 수 있는 변경사항에 대한 보완방안을 모색할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 기획재정부는 신뢰성 있는 사업계획 자료를 바탕으로 사업타당성조사를 수행하기 위해 2016년 사업타당성조사 선정기준을 신설하였다. 이는 국방사업 사업타당성조사의 효율적 추진 및 획득 업무 절차 강화를 위한 조치로 볼 수 있다.

15) 양산사업의 사업타당성조사 선정기준에 관해서는 다음 장 ‘양산사업의 사업타당성조사 선정기준 개선 필요’에서 보다 자세히 다루도록 한다.

[사업유형별 사업타당성조사 선정기준 신설 규정]

사업유형	선정기준
연구개발/구매	선행연구를 완료하고, 방위사업청장이 사업추진기본전략을 수립한 사업
양산	운용시험평가를 기초로 한 전투용사용 적합 여부를 포함하고 방위사업청장이 정한 양산계획이 수립된 사업
시설 및 기타	선행연구에 해당하는 연구를 완료하고, 사업추진계획이 수립된 사업

자료: 「국방사업 총사업비 관리지침」

그런데 연구개발 시험평가 이후 양산 단계¹⁶⁾에 진입하는 사업의 경우, 동 규정의 신설로 인해 전력화 지연 및 시제품체 설비인력의 유희문제가 발생할 우려가 있다.

현재 사업타당성조사는 「국방사업 총사업비 관리지침」 상 적기 사업예산 반영을 위해 사업착수 2년 전까지 사업타당성조사를 요구하도록 규정되어 있는데, 양산 계획은 시험평가 이후 규격목록화, 방산물자 지정 등 일부 행정절차를 거쳐, 통상 양산사업 착수 1년 전에 방위사업추진위원회 등 관련 위원회 심의를 통해 최종 확정되고 있어 현행 업무절차 과정을 고려할 때 연구개발 사업과 양산 사업 간 단절이 발생하게 된다.

16) 연구개발(R&D)에 의한 무기체계 획득사업은 크게 연구개발 단계와 양산 단계로 구분되며, 연구개발 단계는 다시 탐색개발과 체계개발로 구분된다.

1. 탐색개발단계: 무기체계의 핵심부분에 대한 기술을 개발(기술 검증을 위한 시제품 제작 포함)하고, 기술의 완성도 및 적용 가능성을 확인하여 체계개발단계로 진행할 수 있는지를 판단하는 단계
2. 체계개발단계: 무기체계를 설계하고, 그에 따른 시제품을 생산하여 시험평가를 거쳐 양산에 필요한 국방규격을 완성하는 단계
3. 양산단계: 체계개발단계를 거쳐 개발된 무기체계를 양산하는 단계

[양산 사업 업무절차]

구 분	X년	X+1년	X+2년	X+3년	X+4년
과 거 (~'17년)	시험평가	규격/목록화	방산물자/업체지정 ▲ ↓ 양산계획	양 산	
		사업타당성 조사 (8개월)	예산 배정 제조성도 평가		
현 재 ('18.3월~)	시험평가	규격/목록화	방산물자/업체지정 ▲ ↓ 양산계획	“양산 착수 지연” 사업타당성 조사 (8개월)	예산 배정 양 산

자료: 방위사업청

실제, 동 규정 신설로 인해 해상감시레이더-II 사업 등 6개 세부사업은 2019년 상반기 R&D 시험평가 결과 ‘전투용 적합’ 판정으로 종료되었으나, 양산계획이 최종 확정되기까지는 약 1년의 시간이 추가적으로 소요됨에 따라 2019년 중에는 양산사업 사업타당성조사 대상이 될 수 없어 양산사업 착수가 지연되고 이에 따라 전력화 시기도 늦춰질 우려가 있었다.

[2020년 예산안에 반영되지 않은 양산단계 진입 사업]

(단위: 억원)

사업구분	시험평가 종료시기 /전투형적합 판정 시기	사업타당성조사 수행시기	양산계획 수립예상시기	착수예산
해상감시레이더-II	2019. 2. / 2019. 5.	2019. 7. ~ 2020. 2.(예정)	2020년 상반기	14.84
경기관총-II	2018. 9. / 2019. 1.			83.40
120mm자주박격포	2019. 2. / 2019. 4.			47.00
사격지휘차량 (120mm자주박격포용)	2019. 2. / 2019. 5.			24.31
81mm박격포-II	2018. 10. / 2019. 2.			110.88
30mm차륜형대공포	2018. 12. / 2019. 4.			274.59
계				555.02

주: 착수예산은 부처요구안 기준

자료: 방위사업청

상기 양산 사업 지연문제를 해결하기 위해 기획재정부는 ‘양산계획’을 ① 수립, ② 심의·확정으로 세분화하여 규정하고 있는 「국방전력발전업무훈령」(국방부 훈령) 제59조제2항¹⁷⁾을 근거로, 「국방사업 총사업비 관리지침」 상의 양산사업 타당성조사 대상은 방위사업추진위원회 등 관련위원회 심의를 통하여 최종 확정된 양산계획이 아니라 최초로 수립한 양산계획, 즉 실질적인 양산계획(안)의 성격을 갖고 있는 것으로 법률검토를 진행하였으며, 이러한 해석을 통해 해상감시레이더-II 등 상기 6개 세부사업에 대해 2019년 7월 사업타당성조사에 착수할 수 있도록 조치하였다.

그러나 2016년 지침 개정 시 개정에 따른 영향을 보다 면밀하게 검토할 필요가 있었고, 개정이 2016년에 이루어졌음에도 불구하고 최근에는 적극적인 개선방안이 제시되는 것은 바람직한 현상으로 보기 어렵다. 따라서 향후 획득 사업에 관한 절차 규정 제개정 시에는 보다 신중을 기하고, 관계당국 간 협의를 강화할 필요가 있다.

또한, 현재의 양산사업의 사업타당성조사 대상요건은 최종 확정된 ‘양산계획’으로 이해될 소지가 있으므로, 일의적인 해석이 가능하도록 관련 규정을 정비하는 한편, 수립단계와 확정단계에서의 양산계획 변경이 발생할 수 있다는 점을 유의하여 이를 보완할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

17) 「국방전력발전업무훈령」

제59조(양산) ② 방사청은 시험평가 결과 전투용 적합으로 판정된 무기체계에 대하여 국방중기계획과 체계개발결과에 포함된 목표비용분석, 방사청(계약관리본부)에서 산정한 양산원가, 소요군(국방부 직할부대 포함)에서 제출한 전력화평가계획 등을 근거로 양산계획을 수립하고 소요군 및 기품원 의견을 수렴하여 방위사업추진위원회 등 관련위원회 심의를 거쳐 양산계획을 확정한다.

가. 현 황

(1) 재난안전관리 개념 및 재난피해 현황

재난안전사업은 재난관리 및 안전관리 활동을 수행하기 위한 사업으로 「재난 및 안전관리 기본법」상 재난관리는 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말하며, 안전관리는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다. 이러한 재난안전사업은 자연재난, 사회재난 및 안전사고, 재난안전일반으로 분류되고 있다.

[행정안전부 재난·안전사업 분류체계]

분야	피해유형(42)
자연재난	풍수해, 산사태, 가뭄, 지진, 황사, 조류, 대설·한파, 폭염, 낙뢰 등 9개 유형
사회재난 및 안전사고	화재·폭발, 산불, 시설물 재난사고, 교통재난사고, 방사능 재난사고 등 28개 유형
재난안전일반	재난사고 예방, 재난사고 대비·대응, 재난사고 복구, 해외재난, 기타 등 5개 유형

자료: 행정안전부

한편 자연재난 피해액은 2014년 1,790억원에서 2018년 1,413억원으로 감소하였고, 사회재난은 2014년 531억원에서 2018년 1,001억원으로 증가하였다.

[자연재난 및 사회재난 피해액 현황]

(단위: 억원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
자연재난	1,790.1	330.1	3,042.8	1,910.3	1,412.8
사회재난	530.9	994.9	626.1	1,092.1	1,000.8

자료: 행정안전부

최정열 예산분석관(heromjk@assembly.go.kr, 788-3741)

(2) 재난안전 인프라 예산 현황

최근 일부 지역에서 발생하였던 붉은 수돗물 사태로 노후 수도관 정비 부실에 따른 피해가 발생하는 등 사회기반시설의 노후화로 인한 안전 문제가 대두되고 있고, 가뭄·산사태를 비롯하여 지진·황사 등 자연재난 발생 빈도 또한 높아지고 있다.

이에 안전사고예방을 위해 재난안전 인프라에 대한 관심이 증대되고 있으며, 정부는 2020년 예산안에서 재난안전 인프라 투자 확대를 위해 ‘지자체 노후 기반시설 개량’, ‘재난·안전 인프라 고도화’, ‘국민생명지키기 3대 프로젝트’¹⁾ 등 세 부문에 대한 중점 투자 방향을 제시하였다. 2020년 재난·안전 인프라 투자 확대를 위한 주요사업 예산안은 3조 5,796억원으로 2019년 2조 9,064억원 대비 23.2% 증가하였다.²⁾

[재난안전 인프라 투자 확대 과제 및 주요사업 현황]

(단위: 억원)

구분	2019년	2020년	비고
지자체 노후시설 개량	2,773	5,528	도시철도 개량, 노후역사 개량, 지방 상수도
재해위험지역 등 정비	4,512	5,038	침수, 붕괴 등 위험 지역 정비, 우수저류시설 설치
국민생명지키기 프로젝트	21,779	25,230	교통안전, 산재방지, 자살예방
계	29,064	35,796	

자료: 기획재정부, 「2020년 예산안 개요」, 2019.

먼저 지방자치단체의 노후된 기반시설에 대한 선제적 국고지원을 강화하기로 하였다. 노후 도시철도 및 철도 역사에 대한 국고지원을 확대하여 2020년 예산안은 전년 대비 36.7% 증가한 566억원이 편성되었다. 그리고 노후 역사개량을 위해 2020년에 282억원이 신규 편성되었다. 또한 노후 상수도 정비사업 2020년 예산안은 전년 대비 46.9% 증가한 4,679억 5,500만원이 편성되었다.

1) 국민생명지키기 3대 프로젝트는 교통안전, 산업안전, 자살예방의 3대 분야를 중심으로 2018년 1월 대책을 발표하고, 2022년까지 3대 분야 사망사고를 절반으로 줄이기 위해 추진하는 범정부적 대책을 말한다.

2) 재난안전 인프라 사업은 제시된 사업 외에 다양하게 존재할 수 있으나, 본 보고서에는 2020년 예산안 개요에 제시된 재난·안전 인프라 사업을 대상으로 사업 범위를 한정하였다.

[지방자치단체의 노후시설 개량 관련 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

과제	부처	사업명	2019		2020	증감	
			본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A
지자체 노후시설 개량	국토부	도시철도노후시설 개량	41,400	41,400	56,600	15,200	36.7
		노후역사개량	-	-	28,200	28,200	순증
	환경부	노후상수도 정비	235,930	318,652	467,955	149,303	46.9

자료: 국토부, 환경부

한편 기후 리스크, 대형·복합재난 등에 대비한 재난안전 인프라 투자를 확대하기 위해 재해위험지역 정비를 확대하고, 우수저류시설설치 예산을 확대하였다. 재해위험지역정비 사업의 2020년 예산안은 전년 대비 5.9% 감소한 4,342억 3,300만원(본예산대비 9.7% 증가)이 편성되었고, 우수저류시설설치 사업의 2020년 예산안은 전년 대비 25.7% 증가한 695억 4,300만원이 편성되었다.

또한 대형 유류저장탱크 화재 진압용 대용량포 방사시스템을 최초로 도입하기 위해 83억 4,200만원이 신규 편성되었으며, 소방헬기 구입(2대)을 위해 138억원이 신규 편성되었다. 이 밖에 제주·서귀포 연안 VTS 구축을 위해 7억 2,000만원이 신규 편성되었으며, 해경 대형헬기 보강(1대)을 위해 31억 5,700만원, 파출소 잠수요원 양성·배치(764명)를 위해 3억 4,400만원이 신규 편성되었다.

[재해위험지역 등 정비 관련 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

과제	부처	사업명	2019		2020	증감	
			본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A
재해위험 지역 등 정비	행안부	재해위험지역정비	395,895	461,554	434,233	△27,321	△5.9
		우수저류시설설치	55,318	55,318	69,543	14,225	25.7
	소방청	대용량포방사시스템 도입	-	-	8,342	8,342	순증
		소방헬기2대 (중형)	-	-	13,800	13,800	순증
		VTS 구축운영	-	-	720	720	순증
	해양 경찰청	해경 대형헬기 보강	-	-	3,157	3,157	순증
		파출소 잠수요원 양성·배치	-	-	344	344	순증

주: 행정안전부, 소방청, 해양경찰청

한편, 정부는 2022년까지 교통사고·산업안전·자살예방 등 ‘3대 분야 사망 절반 줄이기’를 목표로 ‘국민생명 지키기 3대 프로젝트’를 추진하기로 하면서 2018년 1월 23일 각 분야별 대책을 발표하고 관련 사업을 추진하고 있다.

교통안전 강화를 위한 2020년 예산안은 전년 대비 15.4% 증가한 2조 698억원이 편성되었고, 산업재해 방지를 위한 예산안은 전년 대비 16.2% 증가한 4,235억원이 편성되었으며, 자살예방을 위한 예산안은 전년 대비 30.8% 증가한 297억원이 편성되었다. 특히 생활밀착형 안전투자를 확대하기 위해 교통사고 잦은 곳 개선, 회전교차로 설치 및 어린이보호구역 정비 등 지역 교통안전강화시설을 대폭 확충하고(569→703억원), 산재 사망사고의 약 30%를 차지하는 건설 현장 추락사고 예방을 위해 클린사업장 조성지원사업을 통한 ‘일체형 작업발판’ 설치를 확대하기로 하였다(769→1,002억원).

[국민생명지키기 3대 프로젝트 관련 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

과제	부처	사업명	2019		2020	증감	
			본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A
국민생명 지키기 프로젝트	경찰청	교통과학장비관리	88,800	88,800	91,471	2,671	3.0
		교통안전교육홍보	4,099	4,099	4,399	300	7.3
	국토부	도로안전 및 환경개선	709,946	755,796	794,407	38,611	5.1
		도로유지보수	591,566	639,366	626,200	△13,166	△2.1
		첨단도로교통체계	88,452	91,528	211,154	119,626	130.7
		위험도로개선	126,355	127,855	120,037	△7,818	△6.1
		교통안전공단출연	52,795	52,795	69,889	17,094	32.4
		자동차안전도강화	14,281	14,281	15,317	1,036	7.3
		자동차대체부품 인증 지원센터 구축	1,593	1,593	8,492	6,899	433.1
		첨단자동차검사연구센터 구축	5,500	5,500	8,457	2,957	53.8
		교통사고예방지원	19,305	19,305	7,652	△11,653	△60.4
		교통물류연구(R&D)	16,284	16,284	5,700	△10,584	△65.0
		도로구조물기능개선	472,200	472,200	-		

과제	부처	사업명	2019		2020	증감	
			본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A
	행안부	지역교통안전환경개선	56,900	56,900	70,323	13,423	23.6
		위험도로구조개선	32,496	32,496	36,278	3,782	11.6
	고용부	산재예방시설용자(용자)	106,654	106,654	122,758	16,104	15.1
		클린사업장 조성지원	76,855	76,855	100,192	23,337	30.4
		업종별 재해예방	47,955	47,955	54,745	6,790	14.2
		유해작업 환경개선	54,916	54,916	51,095	△3,821	△7.0
		근로자 건강보호	22,743	26,565	38,316	11,751	44.2
		안전보건문화 정착	29,124	29,124	30,557	1,433	4.9
		산재예방시설 건립	8,873	8,873	3,392	△5,481	△61.8
		안전인증 및 안전검사	350	350	340	△10	△2.9
	과기부	연구실 안전환경 구축(R&D)	9,407	9,407	10,307	900	9.6
	국토부	건설기계제작결함 시정사업	500	500	3,141	2,641	528.2
		건설산업정보시스템 구축 및 운영	2,058	2,058	2,165	107	5.2
	산업부	일반광업 육성지원(광산안전시설)	5,318	5,318	6,516	1,198	22.5
	교육부	학생정신 건강센터 지원	936	936	842	△94	△10.0
	복지부	자살예방 및 지역정신보건사업	21,808	21,808	28,905	7,097	32.5

주: 도로구조물기능개선사업은 도로안전및환경개선사업으로 이관됨

자료: 각 정부 부처

나. 분석의견

본 보고서에서는 2020년 ‘재난안전 인프라’ 관련 사업 예산안에 대하여 주요 사업 및 증액 사업들에 대하여 총괄적 측면, 사업계획 측면, 집행관리 측면, 성과관리 측면을 중심으로 접근하여 분석하였다.

(1) 총괄

‘재난·안전 인프라 투자 확대’ 과제와 관련하여 과제 범위에 재난·안전 인프라 구축과 무관한 사업들이 포함되어 있으므로 적정범위를 설정하여 관리할 필요가 있다.

재난안전 인프라 사업은 재난예방 및 안전사고 방지를 위한 시설 및 구조물 설치를 지원하는 것을 주요 내용으로 한다. 그런데 정부에서 발표한 2020년도 예산안에 따라 분류된 ‘재난·안전 인프라 투자’의 범위를 살펴보면, 인프라 구축과 상관없는 사업들이 일정 부분 포함되어 있는 것으로 보이는데, 대표적인 예로 ‘풍수해 보험 보험료 지원’ 사업과 ‘잠수요원 양성배치’ 등이 있다.

‘풍수해보험 보험료 지원 사업’은 풍수해보험사업의 내역사업으로 주택, 온실, 소상공인 상가·공장을 대상으로 풍수해·지진재해 시 실질적 보상을 위해 보험가입자의 보험료의 일부를 지원하는 사업으로, 2020년에는 소상공인에 대한 풍수해 보험료 지원 비율(국비지원)을 기존의 25%에서 50%로 2배 인상하였다.

[2020년도 풍수해보험 보험료 지원사업 예산안]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018년 결산	2019년 예산(A)	2020년 예산안(B)	증 감	
				B-A	(B-A)/A
풍수해보험	11,958	18,375	18,437	62	0.3

자료: 행정안전부

또한, ‘잠수요원 양성배치’ 사업은 수색구조 역량강화 사업의 내역사업으로 연안사고 초동대응을 위한 잠수요원 764명에 대한 교육·훈련을 실시할 계획으로 2020년 예산은 3억 4,400만원이 신규 편성되었다.

[2020년도 수색구조역량강화 사업 예산안]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018년 결산	2019년 예산(A)	2020년 예산안(B)	증 감	
				B-A	(B-A)/A
수색구조역량강화	5,350	5,065	8,627	3,562	70.3

자료: 행정안전부

이러한 사업들은 재난 및 안전사고에 대비하여 소상공인을 지원하고 구조역량을 강화하는 사업으로 시설물을 비롯한 인프라 구축과는 무관한 사업들이며, 이 밖에 교통안전교육홍보, 교통안전공단 출연 등의 사업들도 재난·안전에 대비하기 위한 사업들이기는 하나 재난·안전 인프라 구축 사업들이라고 보기는 어렵다.³⁾

[재난·안전 인프라와 무관한 사업목록]

(단위: 백만원)

사업명	2019	2020	주요내용
교통안전교육홍보	4,099	4,399	어린이·고령자 등 교통약자 대상 교통안전교육 실시 및 교통안전용품 제작·배포
교통안전공단출연	52,795	69,889	정부 위탁사업 수행 및 신규사업비 발생 소요를 반영한 도로(자동차검사포함)·철도·항공안전·성능안전연구 교통 사고 예방 사업 수행 경비
자동차안전도강화	14,281	15,317	자동차안전도평가, 자동차제작결합조사, 자동차안전기준 국제화, 자동차 및 부품안전점검시설장비, 자동차 교환·환불제도 운영, 자동차 안전단속원제도 운영 등
교통물류연구(R&D)	16,284	5,700	교통사고 사망자 및 물류비용 감소, 배출가스 저감 등을 위한 기술개발
업종별 재해예방	47,955	54,745	업종별 특성에 맞는 안전보건기술지원
안전보건문화 정착	29,124	30,557	안전보건교육 지원, 안전문화운동 전개 및 홍보 등
연구실 안전환경 구축(R&D)	9,407	10,307	과학기술 분야 연구실 및 시험연구용 유전자변형생물체에 대한 안전관리 등

자료: 정부 각 부처자료 취합

3) 이에 대해 정부는 인프라는 시설, 시설물 등 구축의 사전적 의미보다는 광의적으로 해석하는 것이 타당하다는 입장이나, 이럴 경우 재난·안전 인프라 사업과 일반 재난·안전 사업 간 구분이 모호해지는 등의 문제가 발생할 수 있다.

정부는 작년에 이어 올해도 차년도 예산안을 발표하면서, 국민생활 편의·안전 증진을 위해 재난·안전 인프라 투자를 확대할 계획이라고 설명하고 있다. 그런데, 재난·안전 인프라 사업의 범위에 이와 무관한 사업들이 포함될 경우 재원투입 규모가 과대평가되는 측면이 있고, 향후 재난·안전 인프라 투자의 효과를 분석·평가할 경우 그 효과가 왜곡될 우려가 있다. 따라서, 정부는 재난·안전 인프라 투자와 관련하여 그 목적 및 성질에 맞도록 적정범위를 설정하여 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

(2) 사업계획 측면

① 적정 보조율의 설정

재정현실, 재정상황 등 개별 지자체의 여건을 고려하여 상수도 노후화 수준 보조율을 보다 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

‘노후상수도 정비’(2017~2028년, 지자체보조)는 「수도법」 제2조⁴⁾ 및 제75조⁵⁾에 따라 노후된 상수도(상수관망, 정수장) 시설을 정비하여 누수를 저감하고, 국민에게 안전하고 깨끗한 수돗물을 안정적으로 공급하기 위해 노후 상수관망을 정비하는 데 소요되는 비용의 일부를 지자체에 보조하는 사업으로 국가균형발전특별회계로 추진되고 있다. 2020년도 예산안은 전년 예산액 대비 46.9% 증액된 4,679억 5,500만원이 편성되었다.

4) 「수도법」

제2조(책무) ①국가는 모든 국민이 질 좋은 물을 공급받을 수 있도록 수도에 관한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책을 강구하며 수도사업자에 대한 기술 지원 및 재정 지원을 위하여 노력하여야 한다.

② ~ ⑥ (생략)

5) 「수도법」

제75조(국고 보조 등) 국가는 수도사업자에게 수도사업에 필요한 비용을 보조하거나 융자할 수 있다. 다만, 지방자치단체인 수도사업자가 수도시설을 설치하거나 낡은 수도시설을 개량하는 경우 또는 해수담수화시설을 운영하는 경우에는 그 지방자치단체의 재정자립도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

[2020년도 노후 상수도 정비 사업 예산안]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018년 결산	2019년 예산(A)	2020년 예산안(B)	증 감	
				B-A	(B-A)/A
노후상수도정비	106,666	318,652	467,955	149,303	46.9

자료: 환경부

동 사업은 기획재정부에서 수립한 재정지원계획⁶⁾에 따라 2017년부터 2028년까지 총 12년간, 총사업비 3조 962억원(국고 1조 7,880억원)으로 노후상수도를 정비하는 사업으로 환경부는 총 118개 지자체 133개 사업에 대해 총연장 3,332km의 노후 상수관망을 정비하고, 66만 9,000m³/일 규모의 노후 정수장을 정비할 계획이다.⁷⁾

[노후상수도 정비 사업계획(2017~2028년)]

(단위: 억원)

구 분	합 계	노후 상수관망 정비	노후 정수장 정비
사업대상	118개 지자체	103개 지자체 (339개 급수구역)	24개 지자체 (30개소)
사업규모	-	3,332km	669천m ³ /일
사업비 (국고)	30,962 (17,880)	23,988 (14,393)	6,974 (3,487)

자료: 환경부

1970~1980년대 설치한 지방상수도의 노후화가 급속히 진행되고 있으나 관리 주체인 지자체의 상수도 부채, 낮은 수도요금 현실화율 등에 따른 재정여건 악화로 상수도시설 개량투자가 부진하여, 지방상수도 사업이 「누적된 관리부실→누수·단수 증가→생산원가 상승→재정악화→시설노후 심화」로 이어지는 악순환 상황이 발생하고 있고, 특히, 특별·광역시에 비해 관리·재정여건 등이 불리한 시·군지역이 자체 재원으로 지방상수도를 개량하는 것은 한계가 있다. 따라서 ‘노후 상수도 정비’는 낙후지역에 대한 국고지원이 필요하다는 정책적 판단에 의해 추진되는 사업으로 우선적으로 군 단위 지역부터 시작해서 점진적으로 시 단위까지 사업대상을 확대할 계획이다.

6) 재정지원계획은 기획재정부에서 연구용역(지방노후상수도 확충을 위한 재정지원체계 수립(16.9월))을 통해 수립한 노후상수도 정비사업의 한시적 지원계획을 말한다.

7) 정부는 최근 인천 등 붉은 수돗물 발생 및 노후 지하 기반시설 안전 강화 필요에 따라 사업기간을 당초 2028년에서 2024년까지로 단축하기로 하였다.

2020년에는 노후상수관망의 경우 50~70%(경영개선계획에 따라 차등⁸⁾)를 보조하여 104개 사업에 3,614억 9,700만원, 정수장의 경우 50%를 보조하여 28개 사업에 864억 5,800만원을 편성하였다.

그런데 우리나라 지방상수도 현황을 보면 각 지방자치단체는 급수인구, 유수율, 요금현실화율, 노후도 등 각 통계들에서 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 개별 지방자치단체마다 재정이나 운영 등의 측면에서 수도사업의 여건이 상이하다.

[2017년 주요 수도 상수도 통계 현황]

수도 사업자	총급수량 (천㎥/년)	유수율 (%)	누수율 (%)	요금(A) (원/㎥)	생산원가 (B)(원/㎥)	현실화율 (%)(A/B)	재정자립도 (%)
서울	1,149,881	95.8	4.2	568.4	702.5	80.9	85
부산	372,100	92.6	7.4	834.6	969.0	86.1	60.13
대구	290,640	92.2	7.8	687.6	749.6	91.7	56.64
인천	372,725	89.8	10.2	674.0	689.0	97.8	65.41
광주	182,133	85.4	14.6	651.0	647.0	100.6	49.23
대전	206,342	93.6	6.4	554.9	558.0	99.4	57.09
울산	127,846	88.5	11.5	863.8	863.8	100.0	69.9
세종	27,712	87.3	12.7	760.9	974.7	78.1	70.48
경기	1,553,773	89.2	10.8	696.9	798.1	87.3	70.07
강원	228,292	73.7	26.3	957.6	1,551.1	61.7	29.07
충북	247,645	85	15	776.0	976.1	79.5	38.14
충남	256,768	83.4	16.6	869.6	1,283.6	67.7	39.29
전북	262,095	70.5	29.5	938.9	1,230.7	76.3	28.6
전남	225,158	71.4	28.6	857.0	1,362.2	62.9	26.23
경북	410,376	70	30	812.3	1,304.9	62.3	32.66
경남	409,724	74.5	25.5	871.2	1,148.2	75.9	44.96
제주	169,202	45.9	54.1	826.0	1,005.2	82.2	39.56

자료: 환경부, 「2017 상수도 통계」, 2018.

8) 국비보조율 50%를 기준으로 지자체의 경영개선노력(요금현실화, 개선투자실적, 유지관리계획 등)을 평가하여 20%p를 인센티브로 차등하여 추가 지원한다.

[2017년 주요 수도 상수도 통계 현황(관로 노후도)]

수도 사업자	총계(m)	10년 이하(m)	비율(%)	11-20년(m)	비율(%)	21년 이상(m)	비율(%)
서울	13,587,061	1,917,378	14.1	4,226,176	31.1	7,443,507	54.8
부산	8,506,007	2,626,713	30.9	2,639,015	31.0	3,241,043	38.1
대구	7,969,949	1,532,108	19.2	1,910,095	24.0	4,527,746	56.8
인천	6,655,693	2,564,924	38.5	1,492,272	22.4	2,598,497	39.0
광주	3,836,435	827,390	21.6	1,274,686	33.2	1,734,359	45.2
대전	3,978,546	1,087,655	27.3	1,289,190	32.4	1,601,701	40.3
울산	3,258,098	1,135,422	34.8	986,944	30.3	1,135,732	34.9
세종	348,789	348,789	100.0	-	-	-	-
경기	34,889,511	14,986,617	43.0	10,354,249	29.7	9,548,645	27.4
강원	11,406,793	4,644,827	40.7	2,801,789	24.6	3,960,177	34.7
충북	9,631,675	4,057,125	42.1	2,964,162	30.8	2,616,388	27.1
충남	15,725,396	9,027,303	57.4	3,948,884	25.1	2,749,209	17.5
전북	17,998,959	6,853,716	38.1	5,470,099	30.4	5,675,144	31.5
전남	18,530,505	9,993,400	53.9	4,444,747	24.0	4,092,358	22.1
경북	23,750,857	10,130,212	42.7	5,834,756	24.6	7,785,889	32.8
경남	17,790,918	6,875,496	38.6	5,450,271	30.6	5,465,151	30.7
제주	5,834,906	1,639,003	28.1	2,421,864	41.5	1,774,039	30.4

자료: 환경부, 「2017 상수도 통계」, 2018.

따라서 예산의 효율적 사용 및 재난안전 사고 예방이라는 정책적 목표 달성을 위해서 개별 지방자치단체의 여건(재정상황, 상수도 노후수준 등)을 고려하여 보조율을 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

② 사업목표에 부합하는 지원 대상 설정 및 자원배분

산재예방시설 용자 사업과 클린사업장 조성지원 사업의 경우 산업재해예방시설에 투자하고자 하는 다수의 사업장이 지원을 받을 수 있기 위해 용자와 보조 사업을 동시에 신청할 수 없도록 하는 등 방안을 마련할 필요가 있다.

산재예방시설 용자 사업(이하 ‘용자 사업’)과 클린사업장 조성지원 사업(이하 ‘보조 사업’)은 산재예방 기계·기구·설비에 대한 재정지원 사업이다. 구체적으로 클린사업장 조성 지원 사업은 50인 미만(건설업은 공사금액 50억원 미만) 사업장의

산재 예방과 관련한 도구, 기계 등의 구입 시 보조금을 지원하는 사업이고, 산재예방시설 용자 사업은 300인 미만의 산업재해 고위험 사업장 등에 대해 유해·위험 방지 조치와 관련한 투자금을 용자해주는 사업이다.

[산재예방 보조금 및 용자 사업의 개요]

사업명	대상	구분	지원 품목	지원 절차	지원 내용
클린사업장 조성 지원	제조·서비스업: 산재보험 가입 50인 미만 사업장, 건설업: 공사금액 50억원 미만	클린사업장 인정	작업장 안전조치, 위험기계기구 방호장치, 환기설비, 근골격계질환 예방설비 등	지원을 신청하면, 유해요인이 개선되었다는 인정심사를 통해 보조금 지급	사업장 당 2,000만원 (소요금액의 50~70% 지원)
		사망사고 등 고위험 개선	이동식 크레인 및 고소작업대 방호장치 등		사업장 당 2,000만원 (소요금액의 70% 지원)
		추락방지 안전시설	시스템 비계, 안전방망 등	대상자 결정 이후 시설 설치 확인이 되면 보조금을 지급하고 해체 확인 이후 잔금 지급	건설현장 당 2,000만원 (소요금액의 50~65% 지원)
		산업단지 산재예방 시설	자료실 및 상담실, 교육시설, 체력증진 시설, 목욕·사업시설	투자계획서 확인 후 투자가 이루어지면, 공사 완료 및 현장 검사 후 보조금 지급	산업단지 당 10억(소요금액의 50% 지원)
산재예방 시설 용자	300인 미만, 고위험 사업장 등		유해·위험 방지 조치 유해·위험기계 방호장치 등	사업주가 자금을 신청하면, 투자계획을 확인하고 심사하여 시설 투자 후 대출 신청	대출금리 연 1.5% 대출한도 10억원 3년 거치 7년 분할 상환

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 작성

2020년도 예산안은 산업예방시설용자사업은 전년 예산액 대비 15.1% 증액된 1,227억 5,800만원 편성되었으며, 클린사업장조성지원사업은 전년 예산액 대비 30.4% 증액된 1,001억 9,200만원 편성되었다.

[2020회계연도 산재예방 시설 용자 및 보조금 사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2018년 결산	2019년 예산(A)	2020년 예산안(B)	증 감	
				B-A	(B-A)/A
산업예방시설용자	122,759	106,654	122,758	16,104	15.1
클린사업장조성지원	68,450	76,855	100,192	23,337	30.4

자료: 고용노동부

그런데 산재예방시설 용자 사업과 보조 사업은 산업재해예방 시설·설비의 구입비용을 사업주에게 용자·보조 지원하여 투자를 촉진하기 위한 사업이라는 점에서 그 목적이 유사하지만 용자 사업의 지원품목 중 일부는 보조 사업의 지원품목에 포함되어 있다는 점에서 제도적 측면의 문제점이 있다.

두 사업의 지원 품목을 비교해보면 바닥공사, 국소배기장치, 조명공사, 적재대 등(아래 표의 굵은 글씨 참조) 상당수의 지원 품목이 중복되고 있다. 이러한 상황에서 2018년 용자지원사업장 723개소 중 85개소가 보조금 지원을 동시에 받았다.

[산재예방 보조금 및 용자 사업의 지원 품목 비교]

클린사업장 조성지원 사업의 지원 품목	산재 예방시설 용자 사업의 지원 품목
적재대, 공구함, 작업대, 바닥공사, 탁상용드릴기, 고소작업대, 국소배기장치, 조명공사, 유해광선차단판, 산업용바닥청소기, 저소음대체자동화설비, 전동지게차, 전동이동식대차, 이동식대차, 근골대체자동화설비, 높이·각도조절작업대, 컨베이어, 시스템 비계, 안전방망, 이동식크레인 방호장치, 고소작업대 방호장치 등	공구함, 국소배기장치, 환기장치, 도장부스, 바닥공사, 샌딩부스, 소음작업 대체, 이동대차, 작업대, 저소음 대체·자동화 설비, 적재대, 전기기계기구, 조명공사, 환기시설, 프레스 방호장치, 고소작업대, 고정형 목재가공기계, 공기압축기, 공작기계, 자동화설비, 금속절단기, 드릴기, 로봇, 리프트, 사출성형기, 승강기, 안전인증, 압력용기, 에어발란스, 연마기, 연삭기, 인쇄기, 절곡기, 절단기, 지게차, 컨베이어, 크레인, 파쇄기, 포장기계, 프레스, 소음측정기, 근전도검사기, 금형교환장치, 취출설비 등

주: 굵은 글씨는 두 사업의 중복하여 지원하고 있는 품목임

자료: 한국산업안전보건공단 제출자료를 바탕으로 재작성

두 사업의 사업장 규모별 지원 비중을 보면 2018년을 기준으로 용자 사업은 10인 미만 사업장이 61.3%이고, 클린사업장 조성지원은 10인 미만 사업장이 84.4%로 두 사업 모두 10인 미만 사업장의 비중이 가장 높게 나타나고 있고, 10인 이상 50인 미만의 사업장 비중도 용자사업은 35.7%, 보조사업은 15.5%의 비중으로 나타나 두 사업의 지원 대상이 중복되는 측면이 있다.

[2018년 기준 사업별 지원 사업장의 규모별 비중]

(단위: 개소, %)

구 분	지원 대상	전체 지원 대상 사업장	규모별 비중		
			10인 미만	10인 이상~50인 미만	50인 이상~300인 미만
산재예방시설 용자	300인 미만 사업장 등	723	61.3	35.7	3.0
클린사업장 조성 지원	50인 미만 사업장 등	6,952	84.4	15.5	0.1

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성

따라서 고용노동부는 용자 사업과 보조 사업의 지원 대상에 있어서 차별화를 모색하는 동시에 용자와 보조 사업을 동시에 신청할 수 없도록 하는 등 방안을 마련할 필요가 있다.

(3) 집행관리 측면

자치단체 자본보조의 경우 주민 민원, 토지보상 등 행정처리절차 지연으로 실행행률이 부진한 측면이 있으므로 자치단체 자본보조사업들에 대한 집행관리를 강화 필요가 있다.

재난·안전 인프라 구축관련 사업에는 지방자치단체에 사업비의 일정비율을 보조금(자본보조)을 지급하여 추진하는 형태의 사업들이 존재한다. 그런데, 이러한 보조사업들은 중앙정부에서 전액을 교부하더라도 교부받은 지방자치단체에서는 각종 절차 지연에 따라 집행이 제대로 이루어지지 않는 사례들이 존재하며, 대표적으로 ‘우수저류시설 설치’ 사업과 ‘지역교통안전환경개선’ 사업이 있다.

우수저류시설 설치 사업은 우수저류시설 설치를 통해 도심지 내 저지대 상습 침수피해지역을 홍수로부터 예방하는 지방자치단체 보조사업이다. 동 사업의 2020년 예산안은 전년대비 142억 2,500만원이 증가한 695억 4,300만원이 편성되었다.

[2020년도 우수저류시설 설치 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018 결산	2019		2020 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
우수저류시설 설치	69,546	55,318	55,318	69,543	14,225	25.7

자료: 행정안전부

우수저류시설은 첨두홍수량⁹⁾을 일시적으로 저류하여 침수피해를 방지하는 시설로서 2019년 예산은 우수저류시설 28개소 설치 지원을 위해 553억 1,800만원이 편성되었다. 사업이 추진된 2009년부터 2017년까지 완공된 우수저류시설은 총 91개소이며, 국비는 총 5,826억원이 투입되었고, 국비보조율은 50%이다.

최근 연도별 우수저류시설 설치사업의 실집행률은 2014~15년 90% 수준에서 2016년 75.7%, 2017년 62.5%로 낮아지고 있다. 2019년 8월 기준 실집행률은 40.4%를 나타내고 있다.

[연도별 우수저류시설 설치 사업의 국비 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	부처			사업시행주체(지방자치단체)						
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	예산 현액(A)	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경								
2014	65,500	65,500	65,500	65,500	6,269	71,769	64,643	7,009	117	90.1
2015	88,130	88,130	88,130	88,130	7,009	95,139	85,398	9,346	395	89.8
2016	71,839	71,839	71,839	71,839	9,346	81,185	61,491	14,101	5,593	75.7
2017	71,046	71,046	71,046	71,046	14,101	85,147	53,255	30,127	1,765	62.5
2018	69,546	69,546	69,546	69,546	30,127	99,673	75,421	17,384	6,868	75.7
2019	55,318	55,318	40,800	40,800	17,384	58,184	23,507	-	-	40.4

주: 2019년은 8월 기준

자료: 행정안전부

이러한 실집행률이 부진한 원인은 우수저류시설이 도심지에 설치됨에 따라 민원과 보상문제로 인해 사업추진이 원활하지 않기 때문인 것으로 보인다. 그러나 주변 주민들의 민원, 토지보상 등의 동일한 사업지연 요소가 반복하여 발생하는 문제

9) 첨두홍수량은(Peak Flood) 홍수기간에 발생하는 우수량의 최대치를 말한다.

는 사업대상 선정시 지자체의 주민 동의 확보 방안, 토지 보상 방안 등을 면밀히 심사하여 최소화할 수 있는 문제이다. 이러한 문제점이 해결되지 않을 경우 내년 예산의 증가를 감안할 때 동일한 문제가 발생할 가능성이 크다. 따라서 정부는 2020년 예산안 편성 및 지원 지방자치단체 선정시 사업지연 요소를 면밀하게 고려하여 사업지연 및 이에 따른 예산 불용이 발생하지 않도록 사업예산을 편성할 필요가 있다.

또한, 지역교통안전환경개선 사업은 지방도로 중 교통사고 다발지점, 어린이·노인 보호구역 내에 교통안전시설을 설치·개선하고, 보행자가 안전하고 편리하게 걸을 수 있는 보행환경을 조성하여 교통사고 위험으로부터 국민의 생명과 신체를 보호하려는 사업으로, 2020년도 예산안은 전년 대비 120억 4,100만원 증액(21.5%)된 679억 8,300만원이 편성되었다.

[2020년도 지역교통안전환경개선 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

사 업 명	2018년 결산	2019년 예산(A)	2020년 예산안(B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
지역교통안전환경개선	22,750	55,942	67,983	12,041	21.5
-교통사고 잦은 곳 개선	6,770	24,723	31,063	6,340	25.6
-어린이보호구역 개선	11,980	21,019	23,420	2,410	11.5
-노인보호구역 개선	-	2,000	4,000	2,000	100.0
-안전한 보행환경 조성	4,000	82,00	95,00	1,300	15.9

자료: 행정안전부

지역교통안전환경개선 사업은 교통사고 잦은 곳 개선 사업, 어린이보호구역 개선 사업, 노인보호구역 개선 사업(2019년 신규 사업), 안전한 보행환경 조성 사업 등 4가지로 구성되어 있다. 동 사업은 지자체 보조사업으로 편성되어 예산전액을 지방자치단체에 교부하고 있으나 최근 3년간 실집행률을 보면 2016년 56.9%, 2017년 62.4%, 2018년 68.4% 등 70% 미만으로 나타나고 있다. 2019년 현재 실집행률은 47.3%로 나타나고 있다.

[지역교통안전환경개선사업의 최근 3년간 실적행률]

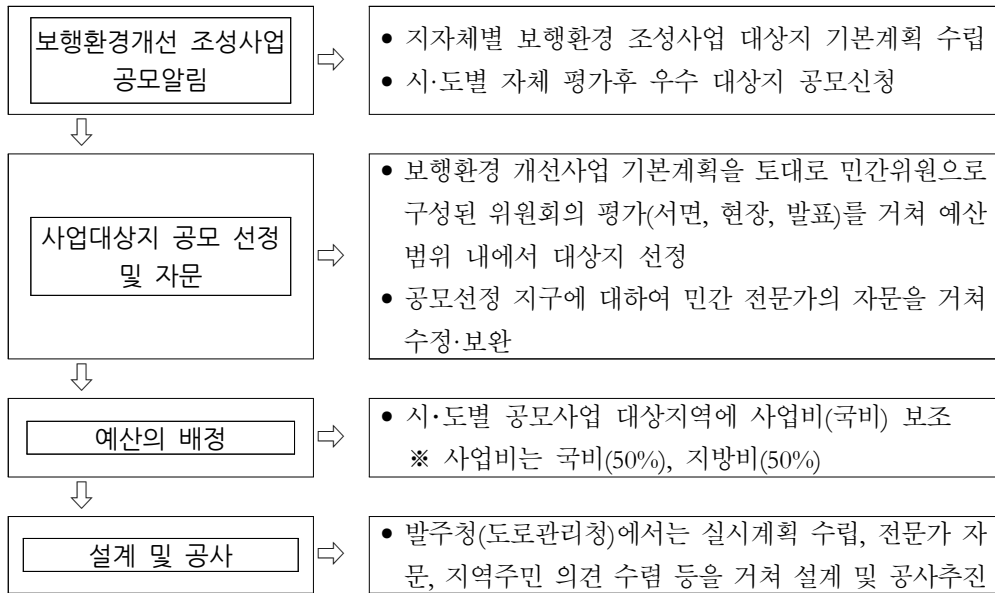
(단위: 백만원, %)

내역사업명	2016년			2017년			2018년			2019년(9월 기준)		
	예산액	실집행	집행률	예산액	실집행	집행률	예산액	실집행	집행률	예산액	실집행	집행률
계	35,564	20,232	56.9	38,646	24,110	62.4	36,367	24,706	68.4	55,942	31,093	47.3
교통사고 찾은 곳 개선	4,905	3,881	79.1	8,853	6,652	75.1	8,750	5,693	63.8	24,723	10,681	39.1
어린이보호 구역 개선	6,338	5,943	93.8	11,823	8,434	71.3	15,287	13,499	88.3	21,019	14,287	64.2
안전한 보행 환경 조성	24,321	10,408	42.8	17,970	9,024	50.2	12,721	6,075	47.8	8,200	4,809	34.0
노인보호 구역 개선	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,000	1,316	65.8

자료: 행정안전부

한편 2020년도 예산안에는 전년 대비 21.5%가 증액된 679억 8,300만원이 편성되었는데 70% 미만이라는 저조한 집행률을 고려하면 향후에도 집행부진이 발생할 우려가 있다. 특히 안전한 보행환경 조성사업은 2018년 집행률이 47.8%로 나타나 가장 저조한 집행률을 보이고 있는데, 안전한 보행환경 조성사업은 지방자치단체가 사업대상지 공모를 신청하면, 행정안전부가 대상지를 선정하고 해당 지방자치단체에 보조금 예산을 교부한 후 보조금을 교부받은 지방자치단체가 설계 및 공사를 추진하는 절차로 실시되고 있다.

[안전한 보행환경 조성사업 추진절차]



자료: 행정안전부

이에 따라 사업지구에 보조금 예산이 편성된 후 관계기관 협의, 주민공청회, 편입토지 보상 등 행정처리 기간이 장시간 필요하고, 가로환경 정비나 주차장 정비 등 사업효과 극대화를 위한 다른 사업과의 연계추진으로 사업 기간이 1년 이상 소요되고 있다.

따라서 정부는 향후 보조금을 교부한 지방자치단체의 실행행위를 제고하고 노력하는 한편, 각 지방자치단체의 사업 진행 상황 등을 감안하여 예산을 편성하고 교부할 필요가 있다.

(4) 성과관리 측면

① 성과부진 사업에 대한 개선노력

지역교통안전환경개선 사업의 성과가 다소 미흡한 측면이 있어 성과 달성을 위한 개선 노력이 필요해 보인다.

지역교통안전환경개선 사업의 성과지표 중 하나인 ‘교통사고 잦은 곳 개선 전후 교통사고발생감소율’의 목표 대비 실적을 보면 2016년 이후 모두 목표치에 미치

지 못하고 있는데, 2016년 목표달성도는 95%, 2017년 79%, 2018년 82.5%로 나타나고 있다. 또한 다른 성과지표인 보행환경개선지역 보행자 교통사고 감소율의 경우 2016년 이후 실적이 개선되고는 있지만, 여전히 실적이 2016년 이후 모두 목표치에 미치지 못하여 사업의 성과가 미흡한 측면이 있다.

어린이보호구역 100개소당 교통사고 감소율의 경우 2016년, 2017년 실적의 경우 목표치는 6%인 것에 비하여 실적은 17.3%, 11.8%로 높은 달성도를 나타내고 있으며, 이러한 실적을 감안하여 2018년 목표치를 9%로 상향 조정하고 9.4%의 실적을 달성하는 등 상기 지표와는 대조적으로 양호한 양상을 보이고 있다.

사업의 달성도 및 성과가 목표치의 설정에 따라 영향을 받는 부분이 있기는 하나 지속적으로 목표 달성에 미치지 못하는 점을 개선할 필요가 있으며, 향후 사업의 성과를 향상시키기 위한 노력이 필요해 보인다.

[2020년도 재해위험지역정비사업 성과지표]

성과지표	구분	2016	2017	2018	2019	2020	측정산식 (또는 측정방법)
교통사고잘은곳 개선 전후 교통사 고발생감소율(%)	목표	38	38	36	37	32	(개선전 3년 평균 발생건수 -개선 후 발생건수)/개선 전 3년 평균 발생건수×100
	실적	36.2	30.1	29.7	-	-	
	달성도	95	79	82.5	-	-	
어린이보호구역 100개소당 교통 사고 감소율(%)	목표	6	6	9	10	10	(개선전 5년 보호구역내 교 통사고 평균 발생률-개선 후 보호구역 내 교통사고 발생률/개선 전5년 보호구 역내 교통사고 평균 발생 률×100
	실적	17.3	11.8	9.4	-	-	
	달성도	288	197	104	-	-	
보행환경개선지역 보행자 교통사고 감소율(%)	목표	38	38	39	39	36	(개선전 3년 평균 발생건수 -개선후 발생건수/개선 전 3년 평균발생건수)×100
	실적	24.3	28.2	35.4	-	-	
	달성도	64	74	90.8	-	-	

자료: 행정안전부

② 성과목표 및 성과지표의 개선

재해위험지역정비 사업의 성과지표가 직접적인 재해예방효과를 나타내지 못하는 측면이 있으므로 재해위험지역 정비를 통한 개선 효과를 평가할 수 있는 지표를 반영하여 관리할 필요가 있다.

재해위험지역정비 사업은 태풍·호우 등 자연재해로 발생하는 각종 재해 취약요인 해소를 위한 정비 사업으로, 내역사업으로 재해위험지구 정비사업¹⁰⁾, 급경사지 붕괴위험지역 정비사업¹¹⁾ 등을 수행한다. 동 사업은 보조금 지원 사업으로 보조율은 50%이다. 2020년 예산안은 전년도 예산액 대비 273억원 감소한 4,342억원이다.

[2020년도 재해위험지역정비 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018 결산	2019		2020 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
재해위험지역정비	373,181	395,895	461,554	434,233	△27,321	△5.9

자료: 행정안전부

2020년 재해위험지역정비 사업의 성과지표는 ‘수혜자 만족도’로 구성되어 있다. 성과지표인 수혜자 만족도는 리커트 5점 척도로 사업완료지구 주민만족도를 통해 측정된다. 성과목표는 2016년 목표치 3.23, 실적은 3.35로 목표를 초과 달성하였으며, 이를 반영하여 2017년에는 목표치가 3.40으로 상향조정되었고, 실적 또한 3.41로 초과 달성되었다. 그 이후로도 실적이 계속 개선되고 있음에도 불구하고 목표치는 2017년 이후 3.40으로 동일하여 목표치를 상향 조정할 필요가 있어 보인다.

또한 성과지표인 수혜자 만족도는 지방자치단체 담당공무원의 방문 조사를 통한 설문지 작성을 통해 산출되고 있는데, 재해위험지역정비는 자연재해로 발생하는 각종 재해취약 요인 해소를 위해 추진하는 사업임에도 불구하고, 동 사업을 통해 정비된 지역의 객관적 재해예방효과 등이 반영되어 있지 않고 있다. 비록 주민만족도 설문의 평가항목으로 지역안전도가 일부 포함되어 있으나 측정에 있어서 주관적

10) 자연재해에 취약한 지역을 재해위험지구로 지정하여 각종 위험요인을 체계적으로 사전에 정비하는 사업

11) 인명 피해 우려가 있는 급경사지 위험 해소를 위한 붕괴위험지역 정비사업

일 뿐만 아니라 여러 문항들 중 일부에 불과하며, 문항들 모두 동일한 가중치로 평가되어 동 사업의 효과를 측정하기에는 한계가 있다.

따라서 재해위험지역정비사업의 성과로 재해발생 피해 등 객관적 성과를 나타낼 수 있는 적절한 지표를 반영하고, 전년도 실적을 반영한 목표치 설정을 통해 사업을 관리할 필요가 있다.

[2020년도 재해위험지역정비사업 성과지표]

성과지표	구분	2016	2017	2018	2019	2020	측정산식 (또는 측정방법)
수혜자 만족도	목표	3.23	3.40	3.40	3.40	3.40	리커트 5점척도
	실적	3.35	3.41	3.43	-	-	사업완료지구
	달성도	103.7	100.3	100.9	-	-	주민만족도

자료: 행정안전부

가. 현 황

(1) 사업 개요

국민참여예산 제도는 재정의 민주성과 투명성을 제고하고자 국민이 예산사업의 제안·심사·우선순위 결정 과정에 참여하는 제도로서, 국민의 의사가 예산에 직접 반영되는 것을 주요 목적으로 삼고 있다. 동 제도는 2018년 6개 시범사업으로 시작되었고, 2019년도 예산부터 본격 추진되고 있다.

국민참여예산 제도는 「국가재정법」 제16조 및 동법 시행령 제7조의2¹⁾에 근거하여 시행되고 있다. 동 제도의 2019년 기본 운영 방향은 국민참여가 핵심인 제도의 특성을 고려하여 국민의 뜻과 현장의 목소리를 경청하여 국민참여예산 정착과 운영내실화를 추진하는데 있다.

세부적으로, 국민의 제도접근성 향상 및 참여범위·인원 확대, 국민과 정부 간 소통강화 및 국민 상호간 토론과 정보공유를 위한 플랫폼 마련·운영, 국민의 뜻과 현장의 소리를 경청한 제도혁신 및 운영 추진 등을 골자로 하고 있다. 이는, 정부가 2018년 기본 운영 방향에서 밝힌 정부의 예산편성권 및 국회의 예산 심의·의결권 틀 내에서의 운영, 지자체 주민참여예산제 운영경험을 활용하되 중앙정부의 특수성 반영, 디지털 플랫폼을 활용한 소통 및 참여 활성화와 유사한 맥락이다.

손동희 예산분석관(dhson@assembly.go.kr, 788-4660)

1) 「국가재정법」

제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정에의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.

「국가재정법 시행령」

제7조의2(예산과정에의 국민참여) ① 정부는 법 제16조제4호에 따라 예산과정의 투명성과 국민 참여를 제고하기 위하여 필요한 시책을 시행하여야 한다. ② 정부는 예산과정에의 국민참여를 통하여 수립된 의견을 검토하여야 하며, 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다. ③ 정부는 제2항에 따른 의견수렴을 촉진하기 위하여 국민으로 구성된 참여단을 운영할 수 있다. ④ 제1항에 따른 시책의 마련을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.

[국민참여예산제도 개요]

구 분	주요 내용
목 적	국민이 예산사업의 제안, 심사, 우선순위 결정 과정에 참여하는 제도로써, 제정의 민주성·투명성 제고
기본방향	- 더 많은 국민이 보다 쉽게 참여할 수 있도록 국민의 제도 접근성을 높이고, 참여 범위와 인원 확대 - 국민-정부 간 소통 강화와 함께 국민 상호간 토론 및 정보공유를 위해 소통의 기반(플랫폼) 마련·운영 - 국민의 뜻과 현장의 소리를 경청하여 제도혁신 및 운영 추진

자료: 기획재정부 자료 등을 바탕으로 재작성

기획재정부는 2020년도 예산안 편성을 위해 2019년 2월 13일~4월 15일 두 달 간 1,399건의 사업을 제안받아, 제안사업의 적격성 점검과 사업숙성 과정을 통해 구체화하였다. 또한, 온·오프라인 토론회 등 사업숙성과정 보완 등을 위해 2019년 신규 도입된 형태인 ‘문제해결형 국민참여 방식’을 통해 아동보육지원, 청년희망사다리복원, 소상공자영업자 행복한일터 구축 등 3개 주요 이슈에 대하여 4월 29일~5월 24일 간 온라인 토론회와 이슈별 국민참여 현장토론회²⁾를 진행하였다. 이를 통해 발굴된 사업들은 예산국민참여단³⁾에서의 논의와 병행하여, 2019년 6월 17일~6월 28일 간의 온라인 의견수렴, 사업 선호도조사(예산국민참여단 400명 및 일반국민 2,000명을 대상으로 한 선호도 투표결과를 50:50으로 반영)를 통한 사업 우선순위 결정, 소관부처 및 예산실 협의 등을 통해 2020년 예산안에 반영되었다.

[2019년 국민참여예산제도 추진경과]

구 분	기 간	주요 내용
사업제안 및 관리	2~4월	- 국민 사업제안 (1,399건) - 제안사업 적격성 점검 및 사업숙성
부처 예산안 요구	4~5월	- 문제해결형 국민참여 방식을 통한 주요 이슈 발굴 - 온라인 토론회 및 이슈별 국민참여 현장토론회 진행
부처 예산안 요구 및 제안사업 논의	6~7월	- 부처 예산안 요구 (23개 부처, 2,410억원 요구) - 예산국민참여단 회의 진행 (1차~4차) - 온라인 의견수렴, 사업 선호도 조사
정부예산안 반영	8월	- 소관부처 및 예산실 협의 - 기획재정부 심의 - 국무회의에서 예산안 확정 (66개 사업, 2,694억원)
국회예산안 심의·확정	9~12월	국회에서 정부예산안 심의·확정

자료: 기획재정부 보도자료 및 「2019년 국민참여예산제도 운영지침」을 바탕으로 재작성

2) 이슈별 국민참여 현장토론회는 2019년 5월 24일 아동보육지원, 5월 27일 청년희망사다리복원, 5월 30일 중기·소상공·자영업자 행복한일터 구축의 일정으로 진행되었다.

3) 예산국민참여단의 주요논의일정은 1차 2019.6.15., 2~3차 6.29~30, 4차 7.20로 이루어졌다.

2019년 6월 13일 발표된 기획재정부 보도자료에 따르면, 23개 부처에서 2020년 국민참여예산으로 총 96개 사업, 2,410억원을 요구하였다. 국무회의 의결을 거쳐 2019년 8월 30일 발표된 2020년도 정부확정안에 따르면, 2020년 예산안에 38개, 1,114억원이 반영되었고, 추가적으로 2019년 국민참여예산 사업 중 28개 사업, 1,580억원이 2020년 예산안에 계속 반영되었다.⁴⁾

(2) 예산 현황

2020년 국민참여예산안은 2019년 예산 대비 1,754억 9,400만원 증가한 2,682억 8,300만원으로 편성되었다. 이는 전년 대비 189.1% 증가한 것으로, 총지출 증가율인 9.3%의 20.3배 수준이다.⁵⁾

2020년 예산안 기준으로 부문별 사업 수 측면에서는 사회 부문(29.2%)이 가장 높은 비중을 기록하였고, 일반행정(27.7%), 경제(24.6%), 복지(18.5%) 순으로 뒤를 이었다. 부문별 2020년 예산안 규모 측면에서는, 사회 부문이 42.0%로 가장 높았으며, 경제(29.5%), 복지(18.7%), 일반행정(9.7%) 순으로 높은 비중을 보였다.

증감추이를 살펴보면, 2020년 예산안에서 사회 분야 예산규모는 1,127억 4,700만원으로 전년 대비 804억 1,000만원 증가하여 가장 큰 증가폭을 보였으며, 복지와 경제 부문의 예산이 각각 448억 9,200만원, 425억 8,800만원 증가하였다. 한편, 일반행정의 경우에도 76억 400만원 증가하여, 전 부문에서 예산안이 증액편성되었다. 2019년 예산 대비 2020년 예산안 증가율을 기준으로 살펴보면, 복지 부문이 832.6%로 가장 높은 증가율을 기록하였고, 사회 248.7%, 경제 116.1%, 일반행정 41.4% 순으로 증가율이 높게 나타났다.

4) 사업목적이 달성된 단년도 완료사업 및 지방이양 사업 등 10개 사업은 제외되었다.

5) 한편, 2020년 예산안에서의 국민참여예산사업은 당초 66개 사업 2,964억으로 발표되었으나, 환경부의 ‘도시 미세먼지 저감회피 사업’은 2020년 예산안에 미반영된 것으로 파악되어 본 분석에서 제외하였다. 또한, 고용노동부의 ‘청년센터운영(청년진로탐색 프로그램운영)’ 사업은 2020년 예산안에서 오프라인 청년센터라는 내역사업으로 흡수되었으며, 규모가 4억 8,000만원으로 변경되어 동 예산규모를 분석에 반영하였다.

[부문별 국민참여예산사업 2019년 예산 및 2020년 예산안 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

구 분		사업수		예산 (비중)			
		2019	2020안	2019(A)	2020안(B)	증감(B-A)	%
부 문	사 회	11 (28.9)	19 (29.2)	32,337 (34.9)	112,747 (42.0)	80,410	248.7
	경 제	8 (21.1)	16 (24.6)	36,674 (39.5)	79,262 (29.5)	42,588	116.1
	복 지	7 (18.4)	12 (18.5)	5,392 (5.8)	50,284 (18.7)	44,892	832.6
	일반행정	12 (31.6)	18 (27.7)	18,386 (19.8)	25,990 (9.7)	7,604	41.4
국민참여예산사업 합계		38	65	92,789	268,283	175,494	189.1

주: 1. 2020년은 예산안 기준

2. 괄호는 연도별 국민참여예산 합계 기준 비중임

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

부처별로 살펴보면, 2019년과 유사하게 환경부와 산림청이 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 보건복지부와 고용노동부도 300억원을 상회하는 수준으로 증액되었다. 여성가족부, 국방부, 농림축산식품부의 경우에도 100억원 이상이 편성되어 높은 증가세를 보이고 있다.

증가율 측면에서는, 보건복지부의 2020년 예산안이 전년 대비 3,124.2%로 가장 큰 증가율을 기록하였으며, 경찰청 2,932.0%, 교육부 2,844.2%로 2019년 예산의 20배를 초과하는 증가폭을 보였다. 중소벤처기업부, 해양수산부, 여성가족부, 고용노동부, 국토교통부 등도 2020년 예산안에서 2019년 예산 대비 300~1,000% 대의 높은 증가율을 보이고 있다. 반면, 국가인권위원회, 행정안전부, 원자력안전위원회, 산업통상자원부, 식품의약품안전처, 소방청(순감)은 2020년 예산안이 2019년 예산 대비 감소하는 양상을 보이고 있다.

[부처별 국민참여예산사업 2019년 예산 및 2020년 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분		예산 (비중)			
		2019(A)	2020안(B)	증감(B-A)	%
부 처	환경부	22,561	60,005	37,444	166.0
	산림청	32,350	53,260	20,910	64.6
	보건복지부	1,166	37,594	36,428	3,124.2
	고용노동부	6,295	33,916	27,621	438.8
	여성가족부	2,469	12,690	10,221	414.0
	국방부	6,970	12,339	5,369	77.0
	농림축산식품부	-	10,935	순증	순증
	해양수산부	810	7,238	6,428	793.6
	교육부	208	6,124	5,916	2,844.2
	국토교통부	1,342	5,917	4,575	340.9
	문화재청	2,500	5,500	3,000	120.0
	중소벤처기업부	422	4,765	4,343	1,029.1
	국세청	2,500	2,500	0	0.0
	행정안전부	4,510	2,450	△2,060	△45.7
	외교부	-	2,416	순증	순증
	식품의약품안전처	1,757	1,747	△10	△0.6
	경찰청	50	1,516	1,466	2,932.0
	문화체육관광부	773	1,343	570	73.7
	원자력안전위원회	1,650	1,262	△388	△23.5
	방송통신위원회	1,100	1,100	0	0.0
	특허청	-	1,020	-	순증
	해양경찰청	690	904	214	31.0
	국가인권위원회	1,625	692	△933	△57.4
	국가보훈처	-	634	-	순증
	소방청	621	-	-	순감
	국민권익위원회	320	326	6	1.9
	산업통상자원부	100	90	△10	△10.0
국민참여예산사업 합계		92,789	268,283	175,494	189.1

주: 1. 괄호 안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중임

2. 2020년은 예산안 기준임

3. 증가율은 2019년 예산 대비 2020년 예산안 기준임. 증가율 300% 초과 시 굵은 글씨로 표기

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

2020년도 신규반영 국민참여예산안은 18개 부처청의 38개 사업 1,114억원으로 집계되었다.

[2020년도 국민참여예산안 신규반영 현황]

(단위: 백만원)

부처명	사업명(내역사업명)	2020 예산안
보건복지부	노인통합지원 서비스사업 (노인안심서비스)	6,000
	시간제 보육 지원	5,578
	다함께 돌봄사업	22,497
	보육교직원 인성교육 및 평가	1,553
여성가족부	가출청소년보호시설 공간개선지원	2,053
	아이돌봄 지원 사업	6,422
	시설 퇴소 청소년 자립지원	1,243
	위기청소년 원스톱 서비스시스템 구축	190
국토교통부	쪽방 등 비주택거주자 통합주거지원사업	2,000
	광역알뜰교통카드 연계 마일리지 지원	2,575
해양수산부	독도지속가능이용 및 관리	594
특허청	찾아가는 발명체험교실운영	1,020
중소벤처기업부	벤처캐피탈선진화 (M&A활성화지원)	200
	재도전 성공패키지 사업 (청년재창업 교육)	65
	소공인 작업장 환경 개선 지원	4,500
농림축산식품부	동물농장 등 운영 실태 조사	1,875
	임산부 친환경농산물 행복꾸러미 지원 시범사업	9,060
산림청	생활밀착형 숲 조성	4,000
	국립산림복지시설 장애인 우선예약 객실 조정	1,225
고용노동부	클린사업장 조성 지원	23,287
	사회적기업 성장지원센터 운영	500
	청년지원 정책 통합관리 서비스 운영 사업	472
환경부	자생식물 탐색 발굴 보급	500
교육부	중앙취업지원센터 운영 지원 (징검다리 길목)	1,800
	장애인 평생학습도시 운영	1,500
문화재청	취약계층 문화유산 향유 사업	3,000
문화체육관광부	한스타일 육성지원 (지역 한복 생산 판매 거점 활성화)	570
국가보훈처	국립 3.15 민주묘지 관리 강화	634
외교부	온라인 여권 신청 서비스 도입	2,416
식품의약품안전처	희소·긴급도입필요의료기기공급	500
	의료기기통합정보시스템 (UDI System)	354
	의료기기 오프라인 불법광고 모니터링	112
	인체이식 의료기기 안전관리 시스템 구축	381
	수입김치 유통실태 조사	400
해양경찰청	민간해양구조대원 운영	622
	직업체험관활용 해양재난체험교육·운영	200
경찰청	외국인 자율방범대 지원	124
	고령운전자 운전면허 자진반납 활성화	1,392
18개 부처청	38개 신규사업	111,414

자료: 기획재정부

2019년 국민참여예산 사업 중 2020년도 예산안 계속반영 내역은 23개 부처청의 27개 사업 1,569억원 규모이다. 증가율 측면에서 살펴보면, 교육부의 ‘한국어능력시험’은 전년 대비 증가율이 1,257.7%로 최고 증가율을 보였으며, 해양수산부의 ‘바다환경지킴이 지원’(720.2%), 환경부의 ‘지하수 관리사업’(327.7%), ‘지하철 역사 미세먼지 제거(저감) 장비 설치(165.3%)’ 등 증가율이 100%를 상회하는 사업은 총 4개로 나타났다.

[2019년도 국민참여예산사업 중 2020년도 예산안 계속반영 현황]

(단위: 백만원, %)

부처명	사업명(내역사업명)	2019 예산(A)	2020 예산안(B)	증가율 (B-A)/A
교육부	한국어능력시험 개선	208	2,824	1,257.7
해양수산부	바다환경지킴이 지원	810	6,644	720.2
환경부	소규모 수도시설 관리 개선	411	미반영	-
	지하수 관리사업	1,510	6,459	327.7
	도시 미세먼지 저감회피 사업	492	미반영	-
	지하철 역사 미세먼지 제거(저감)장비 설치	19,998	53,046	165.3
	미세먼지에 의한 건강피해 저감사업	150	미반영	-
보건복지부	발달 장애인 성인권 교육 지원사업	235	235	0.0
	보호 종료아동 주거지원 통합서비스 사업	931	1,731	85.9
여성가족부	찾아가는 성폭력 상담지원 등	1,669	2,097	25.6
	청소년회복지원시설 운영지원	800	685	△14.4
국토교통부	휠체어 탑승 가능한 고속시외버스 도입 지원	1,342	1,342	0.0
중소벤처기업부	중소기업 마케팅 지원	422	미반영	-
산림청	100대 명산 폐기물 처리	1,031	1,810	75.6
	미세먼지 저감 도시숲 조성	30,000	45,000	50.0
	국립자연휴양림조성(사회적약자 전용객실 확충)	1,319	1,225	△7.1
고용노동부	일자리정보 플랫폼기반 인공지능 고용서비스 지원	5,815	9,177	57.8
	청년센터운영(청년진로탐색 프로그램운영)	480	480	0.0
문화재청	보존유적 토지매입	2,500	2,500	0.0
문화체육관광부	장애인 생활체육 지원	620	620	0.0
	장애인 전문체육 및 국제체육 지원	153	153	0.0
식품의약품안전처	어린이 급식 안전관리	957	미반영	-
	식품 안전정보 송출	500	미반영	-
	식품접객업소 알레르기 예방 홍보	300	미반영	-
해양경찰청	경비함정 근무 의무경찰을 위한 공기청정기 도입	82	82	0.0
	해양오염방제활동(무인비행기체 드론 도입)	608	미반영	-
경찰청	보행신호 자동연장 시스템 개발	50	미반영	-
국가인권위원회	‘나의 인권사건’알리미(e-진정사건 처리시스템 구축)	1,625	692	△57.4
국민권익위원회	지역별 고충민원 전담 처리센터 운영	63	63	0.0
	국민 청렴의식 확산 프로그램 개발·운영	257	263	2.3
국방부	장병 패딩형 동계점퍼 시범지급	6,970	12,339	77.0
국세청	납세자 세금신고 지원	2,500	2,500	0.0
방송통신위원회	청각장애이용 자막수어방송 시스템 개발	1,100	1,100	0.0
산업통상자원부	국민UX 개선사업	100	90	△10.0
소방청	찾아가는 화재취약계층 소방안전교육	621	미반영	-
원자력안전위원회	방사선 건강영향 평가	1,650	1,262	△23.5
행정안전부	남녀공용화장실 분리비용 지원	2,260	미반영	-
	민간시설 내진보강 활성화를 위한 지원	2,250	2,450	8.9
23개 부처청	27개 계속사업	92,789	156,869	69.1

주: 1. 2020년 예산안에서의 굵은 글씨는, 증가액이 10억원을 초과하는 사업임

2. 증가율은 2019년 예산 대비 2020년 예산안 기준이며, 증가율 100% 초과 시 굵은 글씨로 표기

3. 환경부의 ‘도시 미세먼지 저감회피 사업’은 2020년 예산안에 미반영된 것으로 파악되어 당초 28개 계속사업에서 제외

자료: 기획재정부 및 각 부처 제출자료, 보도자료를 바탕으로 재작성

2019년 국민참여예산사업의 예산집행현황⁶⁾을 살펴보면, 8월말을 기준으로 총 927억 8,900만원⁷⁾의 본예산 대비 82.5%인 765억 2,700만원이 집행(교부)되어 재정 관리대상 집행률인 77.4%를 상회하였다.

한편, 실집행을 기준으로 살펴보면, 2019년 본예산 대비 45.4%인 421억 600만원이 실집행되었다. 2019년 실집행률이 100%인 사업은 중소벤처기업부의 ‘중소기업 마케팅 지원’ 사업 1개로 나타났다. 실집행률이 70%를 상회하는 사업은 7개로 2019년 전체 사업 수 대비 18.4% 수준이다.

한편, 실집행률이 50% 이하인 사업은 25개로, 2019년 전체 사업 수의 절반을 초과(65.8%)하는 수준이다. 이들 사업의 평균 집행률은 20.2%로 나타났다. 이 중 실집행률이 0%인 사업은 5개로 나타났다. 실집행률이 0%인 사업은 국민참여예산 사업은 국토교통부의 ‘휠체어 탑승 가능한 고속시외버스 도입 지원’, 해양경찰청의 ‘해양오염방제활동(무인비행기체 드론 도입)’, 경찰청의 ‘보행신호 자동연장 시스템 개발’, 국방부의 ‘장병 패딩형 동계점퍼 시범지급’, 행정안전부의 ‘민간시설 내진보강 활성화를 위한 지원’ 등 5개이다.

6) 2019년 실집행액은 대부분 2019년 8월말을 기준으로 하고 있으나, 사업별로 실집행액 기준월에 일부 차이가 존재한다.

7) 한편, 산림청의 ‘미세먼지 저감 도시숲 조성’ 사업은 본예산 30,000백만원이었으나, 추경을 거쳐 45,000백만원으로 증액되었다. 본 분석에서는 본예산인 30,000백만원을 기준으로 분석을 진행한다.

[2019년도 국민참여예산 예산 및 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

부처명	사업명(내역사업명)	2019 예산	2019 집행	집행율
보건복지부	발달 장애인 성인권 교육 지원사업	235	28	11.9
	보호 종료아동 주거지원 통합서비스 사업	931	400	43.0
여성가족부	찾아가는 성폭력 상담지원 등	1,669	517	31.0
	청소년회복지원시설 운영지원	800	625	78.1
국토교통부	휠체어 탑승 가능한 고속시외버스 도입 지원	1,342	0	0.0
해양수산부	바다환경지킴이 지원	810	405	50.0
중소벤처기업부	중소기업 마케팅 지원	422	422	100
산림청	100대 명산 폐기물 처리	1,031	119	11.5
	미세먼지 저감 도시숲 조성	30,000	8,100	27.0
	국립자연휴양림조성(사회적약자 전용객실 확충)	1,319	924	70.1
고용노동부	일자리정보 플랫폼기반 인공지능 고용서비스 지원	5,815	3,448	59.3
	청년센터운영(청년진로탐색 프로그램 운영)	480	149	31.0
환경부	소규모 수도시설 관리 개선	411	205	49.9
	지하수 관리사업	1,510	994	65.8
	도시 미세먼지 저감회피 사업	492	55	11.2
	지하철 역사 미세먼지 제거(저감)장비 설치	19,998	19,952	99.8
	미세먼지에 의한 건강피해 저감 사업	150	107	71.3
교육부	한국어능력시험 개선	208	127	61.1
문화재청	보존유적 토지매입	2,500	820	32.8
문화체육관광부	장애인 생활체육 지원	620	73	11.8
	장애인 전문체육 및 국제체육 지원	153	12	7.8
식품의약품 안전처	어린이 급식 안전관리	957	201	21.0
	식품 안전정보 송출	500	375	75.0
	식품접객업소 알레르기 예방 홍보	300	250	83.3
해양경찰청	경비합정 근무 의무경찰을 위한 공기청정기 도입	82	30	36.6
	해양오염방제활동(무인비행기체 드론 도입)	608	0	0.0
경찰청	보행신호 자동연장 시스템 개발	50	0	0.0
국가인권위원회	‘나의 인권사건’알리미(e-진정사건 처리시스템 구축)	1,625	1,053	64.8
국민권익위원회	지역별 고충민원 전담 처리센터 운영	63	42	66.7
	국민 청렴의식 확산 프로그램 개발·운영	257	145	56.4
국방부	장병 패딩형 동계점퍼 시범지급	6,970	0	0.0
국세청	납세자 세금신고 지원	2,500	1,250	50.0
방송통신위원회	청각장애인용 자막·수어방송 시스템 개발	1,100	420	38.2
산업통상 자원부	국민UX 개선사업	100	20	20.0
소방청	찾아가는 화재취약계층 소방안전교육	621	29	4.7
원자력안전위원회	방사선 건강영향 평가	1,650	715	43.3
행정안전부	남녀공용화장실 분리비용 지원	2,260	94	4.2
	민간시설 내진보강 활성화를 위한 지원	2,250	0	0.0
23개 부처청	38개 사업	92,789	42,106	45.4

주: 1. 본예산 기준. 2019 집행은 2019년 8월말 기준이 대부분이나, 9월말 기준 등 일부 차이가 존재
 2. 집행율은 2019년 기준 예산 대비 실적행액 기준임
 3. 환경부에 따르면, ‘지하수 관리’ 사업의 경우, 2019년 예산 3,360백만원 중 실적행액은 2,210백만원으로, 실적행률은 65.8%임. 이에, 본 표에 기재된 동 사업의 집행액은 동 사업의 2019년 국민참여예산액 1,510백만원에 65.8%를 적용하여 추산한 금액임
 자료: 기획재정부, 각 부처 제출자료, 국민참여예산 홈페이지 자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

첫째, 2019년도 사업 중 집행실적이 부진한 사업이 있으므로, 구체적인 정책단계별 이행계획 설정을 통해 실집행률을 제고할 필요가 있다.

국민참여예산사업의 취지가 국민의 뜻과 현장의 목소리를 경청하여 제도를 혁신하고 운영하는데 있으므로, 국민참여예산 사업의 경우 국민이 보다 용이하게 체감할 수 있도록 사업을 운영하는 것이 바람직하다. 2020년 국민참여예산안이 전년 대비 3배 수준인 2,683억원 규모임을 감안하면, 실집행실적이 부진하여 국민참여예산사업의 도입취지를 제대로 살리지 못하는 상황을 보다 면밀하게 관리해야 할 필요성이 높은 상황이다.

정부는 2019년도에 국민참여예산 사업으로 23개 부처청의 38개 사업을 시행하고 있다. 이 중 28개 사업이 2020년 예산안에서도 계속 반영되고 있다.⁸⁾ 실집행 기준월에 일부 차이가 존재하나, 2019년 4/4분기에 접어들었음에도 실집행률이 50% 이하인 사업이 전체 38개 사업 중 25개이며, 이 중 19개가 2020년도 예산안 계속반영사업이다. 실집행률이 0%인 사업도 5개가 존재하며, 이 중 3개 사업은 2020년 예산안에 계속반영되는 사업이다.

각 부처별로 실집행률이 0%인 이유를 살펴보면, 국토교통부는 ‘휠체어 탑승 가능한 고속시외버스 도입지원’ 사업이 2019년 신규도입되어 사업을 준비하는 과정에 있으며, 이에 대하여 이해관계자인 버스·터미널업계, 장애인단체 등의 의견수렴을 거쳐 4개 (예정)노선을 금년 8월에 도출하였고 10월말경까지 실집행률 50% 달성을 목표로 하고 있다고 설명하고 있다. 해양경찰청은 ‘해양오염방제활동(무인비행기체 드론 도입)’ 사업에 대하여 무인비행기 도입 및 교육완료시점인 12월 중으로 집행완료 예정이라고 설명하고 있다. 경찰청은 ‘보행신호 자동연장 시스템 개발’ 사업이 표준규격을 개발하는 연구용역으로, 연구종료 후 표준규격서를 제정한다고 설명하고 있다. 국방부는 ‘장병 패딩형 동계점퍼 시범지급’ 사업과 관련하여, 패딩형

8) 2020년 예산안에서의 국민참여예산 신규사업은 2019년 예산국민참여단의 논의를 거쳐 편성되었다. 한편, 2019년 국민참여예산 사업 중 2020년 예산안 계속반영된 사업의 경우에는, 예산국민참여단의 논의과정 없이 정부확정안 편성 시에 여타 사업과 동일한 과정을 거쳐 편성되었다. 따라서 향후에는 기획재정부와 부처 간의 긴밀한 협의를 통해 편성과정 상의 차이로 인해 발생할 수 있는 국민참여예산사업의 범위설정을 명확화하고 체계적인 관리가 이루어질 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

동계점퍼가 장병에게 실제 보급되는 시점인 4/4분기에 집행할 예정이라고 설명하고 있다. 2019년 6월 계약 및 생산착수가 이루어졌고 9월말 현재 생산 및 납품, 예산집행이 이루어질 것이라고 설명하고 있다. 행정안전부의 ‘민간시설 내진보강 활성화’를 위한 지원’ 사업의 경우, 지자체와 연계하여 추진하기 위해 기존에 민간경상보조비목으로 편성하였던 것을 기획재정부와의 협의를 통해 지자체경상보조로 비목을 변경하였고, 신규추진과정에서 홍보가 미흡하고 행정절차가 지연되는 등의 사유로 인해 실행률이 0%를 보였다고 밝히고 있다.

물론, 국민참여예산사업이 2019년 예산부터 본격적으로 추진되었으며⁹⁾ 매년 사업제안을 받는 특성이 존재하는 사업인 만큼, 시행초기에는 시범사업의 성격이 강하고 행정절차가 지연되거나 홍보가 미진할 수 있으며 특정 시점에 일괄 집행되는 등의 측면을 감안할 필요는 있다. 그러나 실행률이 저조하다는 것은 국민들이 쉽게 체감할 수 있는 수준까지 사업의 이행이 이루어지지 못하였다는 것을 방증하므로, 사업기획단계에서부터 구체적인 정책단계별 이행계획을 수립하여 실행률 제고를 도모할 필요가 있다.

9) 2018년도에는 국민참여예산 시범사업으로 6개 사업이 추진된 바 있다.

[2019년 국민참여예산 사업 중 실행률 0% 사업내역]

부처명	사업명 (내역사업명)	사업내용	추진경과	향후 집행 계획
국토 교통부	휠체어탑승 가능 고속시외버스 도입지원 (1,342백만원)	- 차량 개조: 고속·시외버스에 휠체어 장애인 전용 승강구 및 휠체어 승강설비·고정장치 등 설치 - 시설 개선: 버스터미널·휴게소 승/하차장, 내부 시설 등 개선	'19.1~5: 장애인단체, 버스/터미널 사업자 등 의견수렴 및 협의 '19.5: 시범사업 노선 확정 '19.6~9: 시범사업 차량 개조, 터미널·휴게소 시설 개선 '19.10~12: 시범사업 실시	❖ 2019년 신규도입되어 사업 준비과정 ❖ 버스·터미널업체, 장애인단체 등의 의견수렴을 거쳐 4개 (예정)노선을 금년 8월에 도출 ❖ 10월말 경까지 실행률 50% 달성 목표임
해양 경찰청	해양오염방제 활동 (무인비행기체 드론 도입, 608백만원)	- 기체도입: 해양오염 감시 대응 및 연안 안전관리를 위한 드론기체 도입 - 유지관리 및 운영: 무인비행기 조종자 교육 및 기체 유지관리	'19.2: 드론의 전략적 운용을 위한 TF팀 구성 '19.3: 드론 소요규격서 작성 및 구매규격 검토 '19.4: 구매규격 심의위원회 개최 '19.5~6: 조달청 계약의뢰 및 입찰공고 및 구매계약체결 '19.7~11: 조종자 위탁교육 및 교육 추진	❖ 무인비행기 도입 및 교육완료시점인 12월 중으로 집행 완료 예정 ❖ '19년 예산으로 드론 8대 구매진행중. 드론 도입시기에 맞춰 해양경찰서에 일괄 배치예정(12월) ※배치: 부산, 여수, 울산, 목포, 통영, 인천, 서귀포, 태안
경찰청	보행신호 자동연장 시스템 개발 (50백만원)	보행신호 자동연장 시스템이 개발된 후 현장에 적용하기 위한 시스템의 표준규격 및 운영지침 마련	~'19.6: 보행신호 자동연장 시스템 시험운영 '19.7: '보행신호 자동연장 시스템 표준규격 개발' 발주 '19.7~10: 보행신호 자동연장 시스템 표준규격 개발 연구 '19.11: 경찰청 교통안전시설 심의위원회 표준규격 상정	❖ 본 사업은 표준규격을 개발하는 연구용역임 ❖ 연구종료 후 표준규격서 제정 계획
국방부	장병 패딩형 동계점퍼 시범지급 (6,970백만원)	전방지역 부대 전체인원 대상 패딩점퍼 보급	'19.3~4: 시험평가 제품 2종 대상 부대시험 실시 '19.4: 패딩형 동계점퍼 구매요구서 최종 확정 '19.5: 각 군별 조달요구, 조달청 공고 및 개찰 '19.6월말 1순위 업체 적격심사 진행	❖ 패딩형 동계점퍼가 장병에게 실제 보급되는 시점인 4/4분기에 집행할 예정
행정 안전부	민간시설 내진보강 활성화를 위한 지원 (2,250백만원)	- 내진보강이 이루어진 민간건축물 중 지진안전시설물 인증을 받고자 하는 건축물 - 확정된 사업에 대해 내진성능평가 및 시설물 인증 완료 확인 후 건축주 비용 지급	'19.1: 지자체 대상 설명회 개최 '19.3. 인증 관련 국토부 간담회 '19.4: 지진업무 담당자 교육 ~'19.4: 동남권(대구·부산) 지하철, 문체부 전광판(전국, 37개) 등 영상 송출 '19.5: 지자체별 국고 보조금 예산통지 및 교부신청요청 '19.5.8: 한국구조기술사회 설명 '19.8: 건설사 대상 협조요청 공문 시행, 한국지진공학회 설명	❖ 기획재정부와의 협의를 통해 민간경상보조에서 지자체경상보조로 비목 변경 ❖ 신규추진과정에서의 홍보 미흡 및 행정절차 지연

자료: 각 부처 제출자료 및 국민참여예산 홈페이지 자료를 바탕으로 재작성

둘째, 2020년도 예산안에 반영된 국민참여예산 사업 중에는 제안취지와의 부합도가 낮거나 추진체계의 재설계가 필요한 사업이 있다.

「19년 국민참여예산 운영지침」에 따르면, 국민의 뜻과 현장의 목소리를 경청하여 국민참여예산 정착과 운영 내실화를 추진하는 것을 기본 운영 방향으로 설정하고 있다. 「국가재정법 시행령」 제7조의2 제2항에 따르면, 「정부는 예산과정에서의 국민참여를 통하여 수립된 의견을 검토하여야 하며, 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 국민참여예산 사업 운영 시 국민이 당초에 제안한 취지에 부합하도록 사업을 시행하는 것이 우선시됨을 의미한다.

2020년도 예산안에 반영된 국민참여예산 사업 중, 산림청의 ‘생활밀착형 숲 조성 사업’, 특허청의 ‘찾아가는 발명체험교실운영’ 사업 등에서는 제안취지, 추진체계 등의 관점에서 「국민참여예산 운영지침」과 부합도가 낮은 측면이 존재한다.

산림청의 ‘생활밀착형 숲 조성 사업’¹⁰⁾의 경우, 당초 제안취지와는 부합성이 낮은 것으로 보여, 사업목적과 추진방식을 제안취지에 맞게 보완해나갈 필요가 있다. 동 사업은 2020년 예산안 신규사업으로, 미세먼지 저감 및 녹색서비스 제공을 위해 생활권 주변의 국유지를 대상으로 생활밀착형 숲 10개소를 조성하는 사업이며, 2020년 예산안에서 국민참여예산으로 40억원이 편성되어 있다.¹¹⁾ 세부적으로는 다중이용시설 등에 실외·옥상정원 5개소와 공공시설내 실내정원 5개소를 조성하고자 계획하고 있다.¹²⁾

한편, 동 사업 관련 국민제안 중 2건은 실외활동이 제한된 학생들의 생활환경을 고려한 교내 실내정원을 조성할 것으로 제안하고 있다. 그러나 실내정원의 경우 기차·지하철역, 도서관 등 공공시설 내에 조성하는 것을 목적으로 하고 있으며, 국유지 중 학교·병원이 많은 지역과 다중이용시설 지역에 대해서는 실외·옥상정원을 설치하겠다는 부분은 국민참여예산 사업의 당초 제안취지와는 부합도가 낮은 것으로 보인다. 또한, 동 사업의 주요 내용을 고려할 때, 정원인프라를 조성·활용하는 사업인 정원조성관리사업과 정합성이 높으므로, 이관하여 편성하는 방안도 고려할 필요가 있다.

10) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회 소관)」, 2019.10, pp.189~190

11) 산림청에 따르면, ‘생활밀착형 숲 조성’ 사업의 2020년 예산안에 대한 1~4차 심의결과 총 50억원의 예산안이 편성되었다고 설명하고 있다. 한편, 본 분석에서는 기획재정부의 2020년 국민참여예산안 신규반영 관련 제출자료에 기재된 동 사업 예산인 40억원을 기준으로 분석을 진행한다.

12) 옥상·실외정원의 경우 국비 100%, 실내정원은 국비 50%를 지원하는 계획을 수립하고 있다.

[생활밀착형 숲 조성 사업 개요]

구 분	생활밀착형 숲 조성 사업	
	국유지 내 실외·옥상정원	공공시설 내 실내정원
사업기간	2019년~계속	2020년~계속
사업물량	연 5개소	연 5개소
대상지	국유지 중 학교, 병원이 많은 지역과 다중이용시설 지역	기차, 지하철역, 도서관 등 공공시설
예산단가	개소당 5억원	개소당 10억원
지원비율	국비 100%	국비 50%
조성주체	한국수목원관리원	지방자치단체

자료: 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회 소관)」, 2019.10, pp.190.

특허청의 ‘찾아가는 발명체험교실운영’ 사업¹³⁾은 2020년 국민참여예산안에 신규반영된 사업으로 10억 2,000만원이 편성되어 있다. 동 사업은 발명교육에 대한 접근성이 낮은 도서벽지·낙도, 지역아동센터, 보육원 등 교육취약지역을 방문하여 발명체험시설이 탑재된 차량을 이용한 실습 위주의 발명체험교육을 제공하는 것으로 예산국민참여단 심사를 거쳐 선정되었다. 그러나 기획재정부의 예산안 심의과정에서 차량은 제외되고 전문강사의 방문교육만 반영되어 있으므로, 사업의 효과성 극대화과 제언취지와 부합성 향상을 위해서는 사업 추진체계를 재설계할 필요가 있다.

실습위주의 발명체험을 독려하여 교육기회의 균등과 사회적 격차해소를 궁극적으로 달성하는 사업인 만큼, 최신 기자재가 구비된 차량의 중요성이 높은 사업이나, 차량지원이 부재하고 교육운영비만 편성되어 사업추진이 제한적일 것으로 보인다. 따라서 유사사업인 환경부 푸름이 이동환경교실, 행정안전부의 안전체험교육 등을 참고하여 발명체험교육의 효과를 극대화할 수 있도록 추진체계를 재정비할 필요가 있다.

13) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2019.10., pp.352~354

셋째, 국민참여예산제도의 주요 운영 주체인 예산국민참여단의 교육을 강화하여 전문성을 제고할 필요가 있다.

예산국민참여단은 「국가재정법 시행령」 제7조의2¹⁴⁾에 의거하여 국민참여예산제도의 핵심 운영주체로서 기능하고 있다. 예산국민참여단은 국민참여예산 후보사업을 논의하여 압축하고, 압축된 후보사업에 대한 투표를 통해 사업선호도를 제시할 뿐만 아니라, 사업 진행과정 모니터링 활동과 설문조사·간담회 등에서의 참여를 통해 제도 개선 의견을 제시하는 중요한 역할을 담당한다.

2019년 예산국민참여단은 만 19세 이상의 일반국민을 대상으로 통계적 추출을 통해 성·연령·지역별 대표성을 갖춘 400명으로 구성된다. 이는 2018년 300명에서 100명 증원된 규모이며, 청년·장애인·정보취약계층 등에서 50명을 선발하고, 2018년 예산국민참여단 중 30~50명은 자문단으로 선발하여 회의과정에서 신규 예산국민참여단의 자문역할을 수행하게 된다.

[2019년 예산국민참여단의 역할 및 구성]

구 분	주요 내용
역 할	- 국민참여예산 사업 타당성 논의 및 사업선호도 심사를 수행 - 참여예산 후보사업을 논의하여 압축 - 압축된 후보사업에 대한 투표를 통해 사업선호도를 제시 - 사업 집행과정 모니터링 활동 참여, 설문조사·간담회 참석 등을 통한 제도 개선 의견 제시
구 성	- 무작위 추출을 통해 전화로 참여의사를 타진하고, 통계적 추출을 통해 성·연령·지역별 대표성을 갖춘 400명으로 구성(만 19세 이상 일반국민을 대상) - 이 중 50명은 취약계층에서 선정 - 전년도 예산국민참여단 중 30~50명은 자문단으로 선발, 신규 참여단의 회의 과정에서 자문 역할 수행
심사대상 예산규모	2020년도 38개 신규사업 1,114억원(안)

자료: 「19년 국민참여예산제도 운영지침(2019.2)」 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 제작성

예산국민참여단으로 선정된 인원들은 오프라인 사전교육을 거쳐, 1~4차 오프라인 회의와 온라인 교육을 병행하게 된다. 사전교육은 ‘국민참여예산제도의 이해와

14) 「국가재정법 시행령」

제7조의2(예산과정의 국민참여) ① 정부는 법 제16조제4호에 따라 예산과정의 투명성과 국민 참여를 제고하기 위하여 필요한 시책을 시행하여야 한다. ② 정부는 예산과정의 국민참여를 통하여 수립된 의견을 검토하여야 하며, 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다. ③ 정부는 제2항에 따른 의견수렴을 촉진하기 위하여 국민으로 구성된 참여단을 운영할 수 있다. ④ 제1항에 따른 시책의 마련을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.

참여단의 위상 및 역할(50분)’, ‘참여방법과 참여단의 준비(25분)’, ‘선배 참여자의 경험공유(30분)’ 등으로 구성된다.

[2019년 예산국민참여단 주요 사전교육 자료 구성]

구 분	주요 내용
국민참여예산제도의 이해와 참여단의 위상 및 역할 (50분)	• 국가재정의 이해 - 국가재정의 역할과 구조, 국가예산의 원칙, 예산편성과정 - 2019년 재정편성 및 운용현황 • 국민참여예산제도란 - 국민참여예산제도의 개념과 원칙, 의의, 특징 - 해외사례: 브라질, 일본, 프랑스, 미국, 영국 - 국민참여예산제도 국내연혁, 사업특징, 운영절차 - 2018년 국민참여예산제도 운영사례, 성과 • 예산국민참여단은 어떻게 활동하나 - 예산국민참여단 모집절차 - 회의일정 및 프로그램 소개(1~4차 회의)

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

이후의 오프라인 교육은 총 4일간의 회의로 진행된다. 6월 15일 1차 회의는 크게 재정교육과 분과심의(1차)로 구성된다. 이 중 재정교육에서는 45분간 진행되었으며, ‘국가 예산 이해하기’, ‘국민참여예산제도 이해하기’, ‘참여단활동 이해하기’에 대한 교육이 진행된다. 세부적으로, ‘국가 예산 이해하기’에서는 예산원칙 및 편성과정, 올해 예산편성방향을, ‘국민참여예산제도 이해하기’에서는 제도소개 및 2018년 운영결과와 올해 제도운영방향을, ‘참여단활동 이해하기’에서는 예산국민참여단 개요를 학습하고 참여단 사전교육 후기를 공유하였다.

[2019년 예산국민참여단의 재정교육 구성 (2019.6.15.)]

재정교육 시간	구 분	주요 내용
45분	국가 예산 이해하기	• 예산원칙 및 편성과정 • 올해 예산편성방향
	국민참여예산제도 이해하기	• 제도소개 및 작년 운영결과 • 올해 제도운영방향
	참여단활동 이해하기	• 예산국민참여단 개요 • 참여단 사전교육 후기

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

국민참여예산제도는 일반국민들이 직접 예산편성과정에 참여하는 제도이다. 예산편성과정에는 국가재정에 대한 심층적인 지식이 요구되므로, 국민참여예산제도에서 핵심 역할을 담당하고 있는 예산국민참여단의 국가재정 관련 전문지식의 함양은 동 제도의 타당성과 지속성을 확보하는데 중요한 부분이다. 더불어, 예산국민참여단의 경우, 2020년 예산안을 기준으로 1,114억원 규모의 신규사업에 대한 제안·심사·우선순위 선정과정에 참여하게 된다는 점을 추가적으로 고려할 경우, 재정 관련 지식축적의 중요성은 더욱 커진다.

국민참여예산제도보다 앞서 도입되어, 2012년부터 운영하고 있는 서울특별시의 시민참여예산제도¹⁵⁾와 비교해보면, 국민예산참여제도의 예산국민참여단과 유사하게 서울특별시 시민참여예산위원회가 운영되고 있다. 서울시 시민참여예산위원회는 시민참여예산사업의 심의·조정·의결, 예산편성 및 결산 등에 대한 의견 제출, 시민의견 수렴을 위한 현장방문, 공청회, 토론회 개최 등 주요 역할을 수행한다.

서울특별시의 시민참여예산제도에서는 2일간 총 6시간의 예산학교 교육을 수료할 경우 서울시 시민참여예산위원의 추천자격이 부여된다. 당해교육 수료 이후, 기능분과(온예산, 홍보분과) 선 추천 후 민관예산협의회 위원을 추천하게 된다. 이때 연령성별지역(자치구) 간 균형을 고려하여 무작위 추천방식으로 진행된다.

서울시 시민참여예산교육은 기본교육(180분)과 실습교육(180분)으로 구성된다. 서울시 시민참여예산위원회는 300명 이내에서 참여예산위원 및 추천위원(시장, 시의원) 25명으로 구성된다. 참여예산위원의 선정은 예산학교 회원 약 2,800명을 대상으로 홈페이지 공고를 통해 위원회 참여의사 및 기능분과 희망자 사전과약을 통해 이루어진다.

15) 서울특별시는 2012년 5월 「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례」 제정을 통해 주민참여예산제도를 운영하여 왔으나, 시의회 개정조례 발의로 2017년 7월 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」로 조례명이 변경되면서 시민참여예산제도로 확대개편되었다.

[서울특별시 시민참여예산위원의 역할 및 구성과 교육과정]

	주요 내용
역 할	• 시민제안 사업 심의·조정·의결 기능 • 예산편성, 결산 등에 대한 의견 제출 • 시민들의 의견수렴을 위한 현장방문, 공청회, 토론회 등의 개최 등
구 성	• 예산학교의 기본·실습교육을 수료한 300명 이내로 구성 - 시민참여예산위원이 되기 위해서는 예산학교의 기본교육 및 실습교육 과정을 반드시 수료해야 함 (총 6시간: 3시간*2일)
교 육	[총 2회 6시간 교육] • (기본교육: 180분) - 내가 궁금한 참여예산제 - 아이스 브레이킹(10): 쉽게 시작하는 참여예산, 참여예산 맛보기 - 참여예산제란(40): 시민주권강화를 위한 시민참여예산 개론, 시민(및 참여자)의 참여이익 - 서울시 예산과 시민참여예산제(80): 서울시 예산의 기본이해 및 특징, 서울시 재정지표 및 재정참여, 묻고 답하는 서울시 운영계획, 분과구성 및 역할 - 사례를 통해 살펴보는 시민참여예산제(50): 제안반영사업, 사업제안 등 • (실습교육: 180분, 2개 과정 중 택1) ① 사업 제안해보기(180) - 사업제안서 작성해보기(90): 사업제안서 작성방법 안내, 조별 숙의과정을 통한 제안서 작성실습 - 우선순위 기준정하기(90): 제안기준, 우선순위 기준 등 토론 및 투표 ② 사업 평가해보기(180) - 제안사업 평가하기(90): 제안사업 평가개요, 사례학습, 분야별 사업 모니터링방법 - 우선순위 기준 정하기(90): 평가기준, 우선순위 기준 등 토론 및 투표
심사대상 예산규모	• 2020년 852개 사업 675.6억원

자료: 서울특별시 시민참여예산 홈페이지 자료를 바탕으로 재작성

2020년 예산안을 기준으로 국민참여예산안과 서울특별시 시민참여예산안을 비교할 때, 서울특별시 시민참여예산안규모가 국민참여예산안 대비 60.6%의 예산안을 심사하고 있다. 이에 반해, 예산국민참여단 대상 교육시간은 오프라인 사전교육 50분과 온·오프라인 교육 110분을 합산하는 경우에도 총 160분으로, 시민참여예산위원 자격조건인 360분 교육에 비해 절반수준이다. 교육방식과 대상사업 상에 차이가 존재하나, 예산국민참여단이 편성하는 예산규모를 고려하면 전문성 강화를 위한 예산교육이 미흡한 것으로 보인다.

물론, 1차 분과심의 230분, 2차 분과심의 700분, 분과별 논의결과 공유 및 종합토론 180분 등 장기간의 사업숙의가 진행되는 과정에서 예산국민참여단의 제도 이해도가 향상될 수 있다. 또한, 교육시간만으로 예산국민참여단의 전문성 향상여부를 판단하기에는 한계가 있는 것도 사실이다. 그러나 국민참여예산 사업에서 예산

국민참여단이 가지는 중요성을 감안하면, 그 위상에 부합하도록 예산교육시간을 확대 개편하여 전문성을 강화하는 것이 국민참여예산제도의 지속적인 발전과 효율화 달성에 기여할 것이다. 따라서 예산국민참여단을 대상으로 한 사업 심사 전 예산교육을 지속적으로 강화해나갈 수 있도록 하는 정책적 지원이 이루어질 필요가 있다. 이 때, 교과목 개선을 위한 주요 건의사항인 사전교육의 질적 향상, 구체적 설명, 동영상 교육수준 향상을 적극 반영할 필요가 있다.

넷째, 국민참여예산사업의 예산증액 및 실행부진 사유 설명이 미흡하고 사업 성과나 실적 판단 기준이 부족하므로, 관련 정보의 공개를 보다 확대하고 실적정보를 함께 제시하여 투명성을 제고할 필요가 있다.

국민참여예산사업은 대부분 내역사업 위주로 구성되어 있다. 따라서 세부사업 단위의 (실)집행률과 성과지표를 통해서는 국민들이 국민참여예산사업의 실적이나 효과를 판단하거나 체감하기 어려운 실정이다. 또한, (실)집행률이 부진한 사유, 목표달성률 등 사업진행상황에 대해서도 일부 사업을 제외하고는 정보를 획득하기 용이하지 못한 상황이다. 이와 같은 상황에서, 2019년 추진된 국민참여예산 사업 중 27개가 2020년도 예산안에 계속사업으로 반영되었고, 예산증액이 대폭 이루어진 사업도 다수 존재한다.

이와 같이 국민참여예산 사업 실적을 일반국민들이 확인하기 어려운 가운데 예산이 증액될 경우에는, 국민참여예산의 주요 취지인 국민체감도 향상을 달성하기 어렵게 할뿐만 아니라, 예산증액의 타당성에 대한 국민적 공감대도 형성하기 어렵게 만들 수 있다. 또한, 현행 국민참여예산제도에서는 사실상 예산의 편성과정에만 참여하고 결산과정에서는 참여하지 않는 형태이므로, 사업의 실적에 대한 대국민 보고가 원활하게 이루어지지 않을 경우 국민참여예산사업의 기존 취지가 무색해질 수 있다. 이들 요인들은 예산증액의 타당성과 사업의 계속수행여부에 대한 국민들의 동의를 지속적으로 획득하기 어렵게 할 수 있으므로, 개선책에 대한 심도 있는 고민이 필요하다.

2020년 예산안 계속반영사업 중 2019년 예산 대비 2020년 예산안 증가율 상위 8개 사업을 살펴보면, 최대 증가율은 1,257.7%에 이르고 있으며 상대적으로 낮은 증가율을 기록한 사업의 경우에도 50% 수준의 증가율을 보이고 있다.

해양수산부의 국민참여예산 사업 중 ‘바다환경지킴이 지원’은 ‘해양폐기물 정화 사업’의 내역사업이다. 동 사업에서는 세부사업을 기준으로 해양쓰레기 수거량(톤)을 성과지표로 제시하고 있으나, 내역사업인 ‘바다환경지킴이 지원’ 사업의 경우 별도의 성과지표가 존재하지 않는 실정이다. 또한, 해양수산부 제출자료 이외에는 809톤의 저감실적을 달성한 내역을 찾아볼 수 없는 등 국민참여예산사업인 ‘바다환경지킴이 지원’의 효과를 일반국민들이 판단하기 어려운 상황이다.

환경부의 국민참여예산사업인 ‘지하수 관리’의 경우에도 세부사업인 ‘지하수 관리(5131-301)’의 내역사업인 ‘지하수자원확보 시설 설치’의 일환으로 추진되고 있다. 동 사업은 내역사업인 ‘지하수자원확보시설 설치’를 기준으로 총 33억 6,000만원 중 65.8%인 22억 1,000만원이 집행된 것으로 밝히고 있으며, 이 중 국민참여예산인 15억 1,000만원 기준의 집행행액은 상기 집행행비율인 65.8%를 적용하여 9억 9,400만원 규모로 추산하고 있다. 이에 대하여 환경부에서는 국민참여예산인 15억 1,000만원에 대한 실적을 별도로 관리하지 않고 내역사업 기준으로 통합관리하고 있는데 기인한다고 설명하고 있다. 그러나 국민참여예산 홈페이지 상에서는 15억 1,000만원 기준의 집행(교부)이 완료된 것으로 기술하고 있으므로, 국민들의 사업실적 파악에 혼란을 야기할 수 있다. 또한, ‘지하수자원확보시설 설치’ 사업과 관련된 지표나 실적 판단 기준이 설정되어 있지 않다. 이는 국민참여예산사업의 실적 확인을 어렵게 할 소지가 있다. 따라서 국민참여예산 사업에 대한 실적 판단이 가능하도록 하는 개선방안을 검토할 필요가 있다.

국방부의 국민참여예산사업인 ‘장병 패딩형 동계점퍼 시범지급’은 세부사업인 ‘기본피복(1241-301)’의 내역사업으로 추진되고 있다. 동 사업의 기존 2019년 예산에서는 패딩 1매당 단가를 56,100원으로 산정하여 총 69억 7,000만원의 예산을 편성하였으나, 계약과정에서 매당 7,611원 낮아진 48,489원으로 단가가 결정되어 총 9억 4,600만원 감소한 60억 2,400만원의 예산이 집행될 예정이다. 그러나 2020년 패딩형 동계점퍼 사업에서도 2019년 예산편성 시와 동일한 단가인 56,100원을 적용하여 총 123억 3,900만원의 예산을 편성하고 있으므로, 지속적인 불용 혹은 이월이 발생하지 않도록 집행에 만전을 기할 필요가 있다.

한편, 동 내용은 국민참여예산 홈페이지, 2020년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료에서 일부만 공개되고 있으며, 대부분 부처의 별도 제출자료를 통해서

확인가능한 정보이다. 즉, 2020년 계속반영 내역사업임에도 불구하고 일반국민들이 접할 수 있는 정보가 제한적이므로, 사업실적과 계속사업에 대한 예산편성방향에의 효과적인 제언이 이루어지기 어려운 실정이다. 또한, 성과지표 측면에서는, ‘국민참여 및 소통(횡수)’에 대한 지표 상에서 국민점검단 점검 횡수 등을 설정하고 있는데, 횡수뿐만 아니라 지적사항 반영 등과 같이 발전적 운영에 대한 지표로 개선해나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

산림청의 국민참여예산사업인 ‘미세먼지 차단숲 조성’은 세부사업인 ‘미세먼지 저감 도시숲 조성관리(1710-300)’의 내역사업으로, 본예산을 기준으로 2019년 300억원, 2020년 450억원이 투입되는 단일 국민참여예산사업으로는 최대 규모 사업이다.¹⁶⁾ 동 사업은 산업단지 및 도시재생사업 시 미세먼지 발생원 주변에 차단숲을 90헥타르(ha)¹⁷⁾ 조성하여 인근 주거지역으로의 유입과 확산을 억제하는 목적을 가지고 있다.

성과지표 측면에서는 집행률 및 실집행률 이외의 실적 정보를 알기 어려우며, 단년도 계획규모를 하회하는 성과지표가 설정되고 있다. ‘미세먼지 차단숲 조성’ 사업에 대한 단일 성과지표로 미세먼지 차단숲 조성(ha)를 설정하고 있는데, 최근 시점에서의 조성규모 등과 같은 실체적 사업진행상황에 대해서는 정보를 일반국민들에게 제공하지 않고 있다. 각 사업별 실시설계 실행 및 시공 추진이 3월부터 이루어진 점을 감안할 때, 실제 조성규모를 밝히는 것은 쉽지 않을 것이나 450억원이 계속 반영되는 대규모 국민참여예산사업인 만큼 조성완료시점, 개소별 조성진행상황에 대해서는 보다 확대된 정보를 제공할 필요가 있다. 또한, 성과지표 상에서 2019년과 2020년에 각각 60ha를 목표치로 제시하고 있는데, 2019년과 2020년 예산(안) 산출근거에 따르면 각각 90ha를 조성면적으로 설정하고 있다. 2019년 예산 및 2020년 예산안에 반영된 조성규모에 비해 30ha씩 낮은 수준이므로, 목표치에 대한 조정이 필요할 것으로 보인다.¹⁸⁾

16) 2020년 예산안의 경우, 국민참여예산사업 중 환경부의 ‘지하철 역사 미세먼지 제거(저감)장비 설치’ 사업이 가장 규모가 크고, 산림청의 ‘미세먼지 차단숲 조성’ 사업은 두 번째로 규모가 큰 사업이다.

17) 1헥타르(ha)는 10,000 제곱미터(m²)를 의미한다.

18) 산림청 제출자료에 따르면, 2019년 9월말 현재 공사가 완료된 사업장은 전체 48개소 중 5개소이며, 총면적은 2019년 목표치인 90ha의 12.2%인 11ha에 불과하다. 또한, 공사착수시점이 10월 이후(10월 및 11월)인 대상지역은 23개로 이 중 15개소가 추가경정예산을 통해 반영된 사업대상지로,

[2019년 국민참여예산 사업 중 2020년 예산안 주요 증액 사업현황]

부처명	사업명 (내역사업명)	사업내용	사업실적	비 고
해양수산부	바다환경 지킴이 지원 (증가율: 720.2%)	- 내역사업 - 해양쓰레기 전담인력의 연중 배치를 통한 해양쓰레기 발생저감 및 사전예방 강화	10개 기초지자체 대상 바다환경지킴이 인력 200명 운영 '19년 실집행률: 50.0% - 해양쓰레기 809톤 수거 '20년 1,000명 규모로 증원 계획	- 성과지표로 '해양쓰레기 수거량(톤)' 설정 - 국민참여예산 사업 관련 별도 성과지표 없음 - 해양수산부 별도 제출자료 이외에 809톤 저감실적 달성정보 부재
환경부	지하수 관리 (증가율: 327.7%)	- 내역사업: 지하수자원확보시설 설치 - 가뭄취약 및 지하수고갈/염수화 발생 도서해안지역 지하수자원확보시설 설치 (대이작도, 안마도 등)	'19년 기준 사업비 33.6억원 중 15.1억원이 국민참여예산 사업으로 배정 33.6억원의 주요 투입대상은 대이작도, 안마도, 보길도 등임 - 이 중, 국민참여예산 사업의 주요 대상은 대이작도, 안마도임	- 국민참여예산인 15.1억원에 대한 실집행률 자료 부재. 33.6억원 대비 실집행률 기준의 실집행률 추정 상태 - 기본 성과지표와 지하수자원확보시설 설치 간의 관련성 낮음
국방부	장병 패딩형 동계점퍼 시험지급 (증가율: 77.0%)	- 내역사업 - 육해공군, 해병대 최전방 및 격오지부대 근무 병사 대상 동계 패딩점퍼 지급	'19년 기준 124,250명 대상 지급 계획 '19년 실집행률: 0% '20년 예산안 기준 '20년도 입대병사 전체 대상으로 확대계획(219,955명)	- 패딩 1매당 단가하락에 대한 정보를 별도 제출자료 이외에는 접하기 어려움 '19년 및 '20년 예산안에서 불용 및 이월 등의 발생이 예상됨에도 불구하고 '19년 예산수립 시와 동일 단가를 '20년 예산안에서 적용
산림청	미세먼지 차단숲 조성 (증가율: 50%)	- 내역사업 - 산업단지 및 도시재생사업 시 미세먼지 발생원 주변에 차단숲 90ha 조성	'19년 기준 본예산 300억, 추경예산 450억(60ha→90ha 확장) '19년 실집행률: 27% '20 예산안 기준 450억 90ha 조성계획	(실)집행률 이외에 조성규모, 조성완료시점 등 진행상황에 대한 정보 부재 - 공사완료 대상지가 전체 48개소 중 5개, 11월 공사착수대상지는 23개로 사실상 연내집행 어려움 '19년 본예산 기준 60ha 목표 조정 미흡

자료: 각 부처청 제출자료 및 2020년 예산안 및 기금운용계획안, 국민참여예산 홈페이지 자료를 바탕으로 재작성

국민참여예산 사업의 경우 대부분 내역사업으로 구성되어 있으며 성과지표가 내역사업 단위로 설정되지 않은 경우가 많음을 고려하여, 국민참여예산 사업에 한해서는 실집행내역과 실적정보 등과 같은 사업 진행상황을 일반국민들에게 보다 구체적이고 투명하게 보고하는 등의 시스템 개선방안을 모색할 필요가 있다.

2019년 본예산 기준으로 환산하면 8개소가 10월 이후에 착공된다. 연말착공, 설계완료, 공사예정 등을 종합적으로 고려할 때, 사실상 연내 집행이 어려워 일반국민들이 사업효과를 체감하기 어려울 것으로 보인다. 이에 대하여 산림청에서는 동 사업이 지자체 보조사업인데, 2019년 지자체 본예산에 반영되지 못하고 추가경정예산에 편성되어 행정절차가 지연되면서, 수목조성에 유리한 시점인 3~5월과 9~10월경에 집중조성이 이루어지지 못한 점을 집행부진사유로 설명하고 있다.

다섯째, 국민참여예산 홈페이지를 통해 국민참여예산사업에 대한 정보접근성을 보다 강화할 필요가 있다.

국민참여예산 홈페이지¹⁹⁾에서는 국민참여예산제도·활동 소개, 사업제안, 집중 토론, 선호도 조사 등과 같은 다양한 정보와 사업참여기회를 제공하고 있다. 2018년 10월 기준의 홈페이지 구성과 비교했을 때, 보다 많은 정보가 공개되어 있다. 이는 「2019년 국민참여예산제도 운영지침」에서 밝히고 있는 2019년 운영 방향 상에서 ‘국민참여예산 관련 모든 참여자들이 실시간 상호 소통할 수 있고, 모든 정보를 공개하는 플랫폼 구축·운영’이라는 취지에 점진적으로 부합해가는 것으로 해석할 수 있다.

[국민참여예산 홈페이지 구성 및 내용]

주요 대항목	소항목	주요 내용
제도소개	연간계획	• 의의 및 법적 근거, 기본 운영 방향, 연간 운영계획
	제도소개	• 국민참여예산제도 소개 • 기존 정부 제안제도 및 지자체 주민참여예산제도와 차이점 • 국민참여예산제도 운영절차
	예산사업 정보제공	• 세부사업별 정보제공 (국민참여예산 등 전체 예산사업)
	예산학교	• 교육동영상 및 스크립트(예산의 이해 1~5편) 제공 • (1편) 국가재정이란 (3분 56초) • (2편) 예산 및 기금 (6분 17초) • (3편) 국가재정현황 및 추이 (4분 13초) • (4편) 예산편성 과정의 이해 (5분 3초) • (5편) 예산국민참여단 활동 및 역할 소개 (5분 17초)
활동소개	공지사항	• 간담회, 토론회 등 주요 공지사항
	갤러리	• 주요 회의 관련 사진 등
사업제안	사업제안	• 사업제안 절차 및 방법 안내
	사업제안 진행현황	• 제안자명, 제안사업명, 제안배경 및 내용 등 사업제안 진행현황 안내
	사업제안 참고사항	• 사업제안 시 참고사항 안내
	사업집행 결과	• 사업목적, 지원조건, 사업내용, 추진경과, 집행현황, 기대효과 등 국민참여예산사업 집행현황 정보제공
집중토론	집중토론 소개	• 2019년 신규도입된 문제해결형 국민참여방식 소개 및 진행절차 안내
	행복한 일터 구축	• ‘행복한 일터 구축’ 관련 토론공간 및 정보공유
	청년 희망 사다리 복원	• ‘청년 희망 사다리 복원’ 관련 토론공간 및 정보공유
	영유아 보육 지원	• ‘영유아 보육 지원’ 관련 토론공간 및 정보공유
선호도조사	선호도조사	• 제안사업에 대한 선호도조사 투표결과 등 제공

자료: 국민참여예산 홈페이지를 바탕으로 재작성 (2019.10.2. 기준)

19) 국민참여예산 홈페이지: <https://www.mybudget.go.kr>

「2019년 국민참여예산제도 운영지침」에 따르면, 기존의 예산국민참여단 인원이 300명에서 400명으로 증원되었으며, 이 중 청년·장애인·정보취약계층에서 50명을 선발하였다. 일반국민 선호도 조사의 경우 기존 1,000명에서 2,000명으로 확대하여 선호도 조사에 참여토록 하였다. 즉, 기존에 비해 이해관계자가 증가한 만큼, 국민 참여예산 홈페이지를 통한 정보접근성에 대한 요구도가 지속적으로 증가할 가능성이 높다.

현행 홈페이지에서도 다양한 정보를 제공하고 있으나, 2020년 예산안에서의 국민참여예산 사업이 취약계층 지원과 생활밀착형 사업 등에 대한 국민적 관심을 반영하고 있으므로 이에 대한 추가적인 고려가 필요하다.

우선, 국민참여예산의 취지에 국민공감대 확산이 큰 부분을 차지하는 만큼 현행의 집행(교부)액 기준이 아닌 실집행액 기준으로 집행현황을 게시할 필요가 있다. 국민참여예산 홈페이지의 ‘사업집행결과’에서는 사업목적, 지원조건, 사업내용, 추진경과, 집행현황, 기대효과 등 다양한 집행현황 정보를 제공하고 있다. 이 중 집행현황에서는 집행(교부) 기준으로 집행률을 적시하고 있다. 물론, 직접사업의 경우 집행과 실집행을 구분할 실익이 적으나, 교부가 이루어진 가운데 실집행이 이루어지지 않았을 경우 국민들이 실제로 체감할 수 있는 사업의 이행이 이루어졌다고 보기 어려운 측면이 있다. 산림청의 ‘100대 명산 폐기물 처리’, 환경부의 ‘소규모 수도시설 관리개선’ 등 2개 사업은 집행액과 실집행액 정보를 함께 제공하고 있으므로, 이를 참고할 필요가 있다. 다만, 특정 시점에 일괄집행되는 등 실집행 정보를 짧은 기간단위로 파악하기는 현실적으로 한계가 존재하므로, 반기나 분기별 등 기준을 설정하여 함께 공개하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 당초 제안의 취지와 실제 사업목적 및 내용의 연계도에 대한 파악을 보다 용이하게 할 필요가 있다. 대부분의 사업이 제안취지에 맞게 사업목적과 내용이 구성되는 것으로 보이나, 홈페이지 상의 ‘사업집행결과’에서 제공되는 사업별 집행결과 자료의 구성 항목 중 당초 제안취지 항목을 추가할 경우 기존에 제안된 취지와 실제 사업이 연계되는지를 한눈에 파악할 수 있을 것으로 보인다.

가. 현황

(1) 예비타당성조사 개요

예비타당성조사는 「국가재정법」 제38조¹⁾ 및 동 법 시행령 제13조²⁾에 따라 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 자금운용계획을 수립하기 위하여 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가이다.³⁾ 예비타당성조사는 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 재정사업의 신규투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여하는 것을 목적으로 한다.

따라서 대상사업의 요건에 해당할 경우 예비타당성조사를 실시하고 있으며, 불필요한 예산의 낭비와 사업추진 지연을 방지하기 위하여 예비타당성 조사의 면제 요건도 규정하고 있다. 또한 예비타당성조사 요건에 해당되더라도 예비타당성조사를 면제받기 위하여 의도적으로 사업비를 축소하는 경우가 발생할 수 있으므로 총

남 회 예산분석관(nhee@assembly.go.kr, 788-4632)

1) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ①기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.

2) 「국가재정법」

제13조(예비타당성조사) ③중앙관서의 장이 법 제38조제3항에 따라 예비타당성조사를 신청하는 경우에는 사업의 명칭·개요·필요성 등을 명시한 예비타당성조사 요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

④기획재정부장관은 제3항의 요구에 따라 또는 직권으로 해당 사업 관련 중·장기 투자계획과의 부합성 및 사업추진의 시급성 등을 검토한 후 관계 전문가의 자문을 거쳐 예비타당성조사의 실시 여부를 결정하여야 한다.

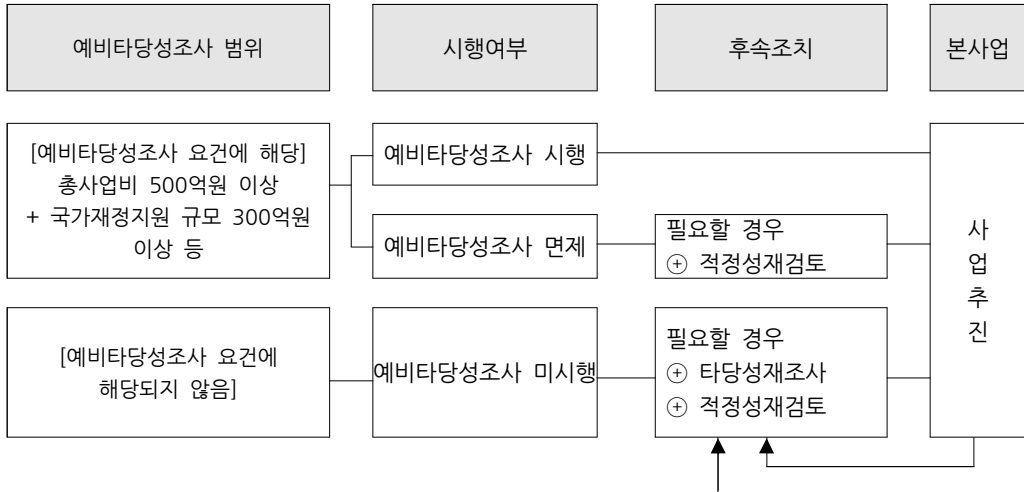
⑤기획재정부장관은 제4항에 따라 예비타당성조사를 실시하기로 결정한 경우에는 조사대상사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 그 타당성 여부를 판단하고, 그 결과를 공개하여야 한다.

3) 「2019년도 예비타당성조사 운영지침」

제2조(예비타당성조사의 정의) 예비타당성조사는 국가재정법 제38조 및 같은 법 시행령 제13조의 규정에 따라 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 자금운용 계획을 수립하기 위하여 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가를 말한다.

사업비 규모가 예비타당성조사 대상사업 이상으로 증가한 경우 등에 대하여 타당성
 제조사 및 사업계획 적정성재검토를 시행하도록⁴⁾ 하고 있으며, 면제 요건에 해당하
 는 경우일지라도 적정성재검토를 시행할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁾

[예비타당성조사 제도 개요]



- ① 예비타당성조사 대상규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나, 사업추진 과정에서 예비타당성
 조사 대상규모로 증가한 사업
 ② 예비타당성조사 대상이나 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업 등

자료: 「국가재정법」, 「국가재정법 시행령」, 「2019년도 예비타당성조사 운영지침」을 바탕으로 제작성

예비타당성조사의 주관부처는 기획재정부이며, 기획재정부장관이 중앙관서의
 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있고, 국회가 의결로 요구하는 사업에
 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.⁶⁾ 예비타당성조사는 한국개발연구원

4) 「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규
 모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업 및 감사원의 감사결과에 따라
 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사(이하 "타당성재조사"라 한다)하고,
 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

5) 「2019년도 예비타당성조사 운영지침」

제23조(사업계획 적정성 검토) 기획재정부장관은 필요한 경우 제20조의 규정에 의한 예비타당성
 조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율
 적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수
 립에 반영 할 수 있다.

6) 「국가재정법」

(KDI)의 공공투자관리센터(PIMAC)와 한국조세재정연구원(KIPF)에서 수행하며⁷⁾, 국가연구개발사업(R&D)의 경우 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄⁸⁾한다. 이들 기관은 및 정책적 필요성 등을 검토하여 타당성 여부를 판단하고, 종료 후 그 결과를 공개하여야 한다.

(2) 예비타당성조사 대상사업과 면제대상사업

예비타당성조사의 대상사업은 「국가재정법」 제38조제1항에 규정되어 있으며, ① 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설공사가 포함된 사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업, ② 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림 해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업이 해당한다.

[예비타당성조사 대상사업]

유형	요건
(1항 1~3호) 건설공사가 포함된 사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업	총사업비 500억원 이상이며, 국가의 재정지원 규모 300억원 이상
(1항 4호) 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업	중기재정지출 500억원 이상

자료: 「국가재정법」 제38조를 바탕으로 제작됨

제38조(예비타당성조사) ③제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부 장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.

④기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

7) 「2019년도 예비타당성조사 운영지침」

제36조(예비타당성조사 수행기관) ① 예비타당성조사는 기획재정부장관의 요청에 의해 한국개발연구원(KDI), 한국조세재정연구원(KIPF)이 수행한다. 다만, 기획재정부장관은 효율적인 조사를 위해 필요한 경우 예비타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있다.

8) 「국가연구개발사업 예비타당성조사 운용지침」

제25조(국가연구개발사업 예비타당성조사 수행기관) ① 국가연구개발사업 예비타당성조사는 과학기술정보통신부장관의 요청에 의해 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄하여 수행한다. 다만, 과학기술정보통신부장관은 효율적인 조사를 위해 필요한 경우 국가연구개발사업 예비타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있다.

한편, 같은 법 제38조제2항⁹⁾은 예비타당성조사가 면제되는 10개 사업 유형에 대해 규정하고 있다. 구체적으로, ① 남북교류협력 또는 국가 간 협약·조약에 따른 사업, ② 재난복구, 시설 안전성 확보, 보건·식품안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업, ③ 법령에 따라 추진하여야 하는 사업, ④ 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업 등이 해당한다. 예비타당성조사 면제 사업은 필요한 경우 예비타당성조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영할 수 있다.¹⁰⁾

한편, 국방 분야의 경우 「국가재정법」 제38조제2항제2호에 의해 예비타당성조사의 대상에서 제외되어 있으나, 「전력투자사업 총사업비 관리지침」의 제정(2005.11) 및 국방부 자체 훈령¹¹⁾을 통해 사업타당성조사 및 사전타당성조사 제도를 도입하여

9) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ②제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효율 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업
8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
 - 가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
 - 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

10) 「2019년도 예비타당성조사 운용지침」

제23조(사업계획 적정성 검토) 기획재정부장관은 필요한 경우 제20조의 규정에 의한 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영할 수 있다.

11) 「국방부 시설·정보화사업 총사업비 관리훈령」

제15조(예비타당성조사 및 사업타당성조사) ① 소요기관(부서)이 「국가재정법」 제38조에 해당하는 사업을 추진하는 경우에는 매년 7월 10일 또는 11월 10일까지 주관부서에 예비타당성조사를 요청하여야 한다.

실시하고 있으며, 한국국방연구원이 주관한다.

[예비타당성조사 면제대상사업]

유형
(2항 1호) 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
(2항 2호) 문화재 복원사업
(2항 3호) 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
(2항 4호) 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
(2항 5호) 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
(2항 6호) 재난복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
(2항 7호) 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업
(2항 8호) 법령에 따라 추진하여야 하는 사업
(2항 9호) 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
(2항 10호) 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업 가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

자료: 「국가재정법」 제38조를 바탕으로 제작됨

(3) 예비타당성조사 절차

① 예비타당성조사 실시 절차

예비타당성조사를 실시하고자 할 경우 중앙관서의 장이 기획재정부장관에게 예비타당성조사를 요구하면 기획재정부장관은 선정과정을 거쳐 예비타당성조사 대상사업을 선정한다. 그 후 기획재정부장관은 예비타당성조사 수행기관에 조사를 의뢰하여 각 수행기관은 예비타당성조사를 수행하게 된다.

② 소요기관(부서)이 「국방사업 총사업비 관리지침」(기획재정부)제14조제1항제3호에 해당하는 사업을 추진하는 경우에는 매년 4월 10일 또는 10월 10일까지 주관부서에 사업타당성조사를 요청하여야 한다.

③ 주관부서가 제1항 또는 제2항의 규정에 의해 요청받은 경우에는 사업부서의 검토를 거쳐 매년 2회씩 예비타당성조사(7월, 11월) 및 사업타당성조사(4월, 10월)를 기획재정부에 요구하여야 한다.

실시시점과 관련하여, 예비타당성조사 대상에 해당하는 사업을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하고자 하는 경우 조사에 소요되는 기간을 감안하여 원칙적으로 사업시행 전전년도까지 기획재정부장관에게 예비타당성조사를 요구하여야 한다. 다만, 사업추진이 시급하고 불가피한 사유가 있는 경우 다음연도 신규 예정사업에 대해 예비타당성조사를 요구할 수 있다.¹²⁾

② 예비타당성조사 면제 절차

예비타당성조사의 면제 절차는 「국가재정법」 제38조제2항에 따라 「국가재정법 시행령」 제13조의2¹³⁾에서 규정하고 있으며, 「예비타당성조사 운용지침」에서도 면제 요건에 대해 규정하고 있다.

예비타당성조사 면제 대상 사업의 중앙관서의 장은 예비타당성조사 면제요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 하며, 기획재정부장관은 관계전문가의 자문을 거쳐 면제여부를 결정하고 이를 중앙관서의 장에게 통보하게 된다. 다만, 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따른 ‘지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업’은 타 면제 대상 사업과 달리 국무회의를 거쳐 확정된 경우에만 면제 대상이 될 수 있으며, 면제 결정 시 면제 사업의 내역 및 사유를 지체없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.¹⁴⁾

12) 「2019년도 예비타당성조사 운용지침」

제26조(예비타당성조사의 요구) ① 각 중앙관서의 장은 예비타당성조사 대상에 해당하는 사업을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하고자 하는 경우에는 조사에 소요되는 기간을 감안하여 원칙적으로 사업 시행 전전년도까지 기획재정부장관에게 예비타당성조사를 요구하여야 한다. 다만, 사업추진이 시급하고 불가피한 사유가 있는 경우 다음연도 신규 예정사업에 대해 예비타당성조사를 요구할 수 있다.

13) 「국가재정법시행령」

제13조의2(예비타당성조사의 면제 절차) ① 중앙관서의 장이 법 제38조제2항에 따라 예비타당성조사를 면제받으려는 경우에는 해당 사업의 명칭, 개요, 필요성과 면제 사유 등을 명시한 예비타당성조사 면제요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항에 따른 예비타당성조사 면제요구서를 제출받은 경우 법 제38조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 관계 전문가의 자문을 거쳐 예비타당성조사 면제 여부를 결정하고 소관 중앙관서의 장에게 그 결과를 통보하여야 한다. 다만, 국가기밀과 관계된 사업의 경우에는 관계 전문가의 자문을 거치지 아니할 수 있다.

14) 「국가재정법시행령」

제13조의2(예비타당성조사의 면제 절차) ③ 소관 중앙관서의 장은 제2항에 따라 예비타당성조사 면제 결정을 통보받은 경우 법 제38조제2항제7호에 따른 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업의 면제 결정에 대해서는 국회 소관 상임위원회의 동의를 받아야 하며, 같은

그러나 「국가재정법」 제38조4항¹⁵⁾은 국회가 의결로 요구하는 사업에 대해서 예비타당성조사를 실시하도록 규정하고 있어, 면제사업일지라도 예산안 심사 과정에서 타당성에 대해 조사가 필요하다고 판단될 경우 국회가 이를 의결로 요구할 수 있다.

(4) 예비타당성조사 결과

예비타당성조사 제도는 경제성 분석과 정책성 분석, 지역균형발전 분석 등의 절차를 거쳐 계층화분석법(이하 AHP)을 통해 종합평가한다.¹⁶⁾ 즉, 예비타당성조사는 정량적 분석 결과와 정성적 분석 결과를 통합하여 사업의 최종 추진여부를 결정하는데, 정량적 분석의 대표적인 지표로는 편익/비용(이하 B/C) 비율이 있으며, B/C 비율을 비롯한 정량적 지표와 정성적 지표를 통합하여 종합평가하는 것이다.

이 중 B/C분석이란 사업추진을 위해 소요되는 비용과 그로 인한 효과(편익)를 사회 전반의 관점에서 평가¹⁷⁾하는 것으로, 예비타당성조사에서는 B/C 비율이 1.0 이상($B/C \geq 1.0$)이면 경제성이 있다고 판단한다.¹⁸⁾

항 제10호 전단에 해당하는 사업의 면제 결정에 대해서는 그 사업의 내용과 면제 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

- 15) 「국가재정법」
제38조(예비타당성조사) ④ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.
- 16) 「2019년도 예비타당성조사 운용지침」
제6조(기본 수행절차) ① 예비타당성조사를 수행하는 기본적인 수행절차는 다음 각 호의 순서와 같다.
 1. 사업의 개요 및 기초자료 분석 등을 통한 사업의 쟁점 파악
 2. 경제성 분석 : 수요·편익·비용 추정 등
 3. 정책성 분석 : 해당 사업과 관련된 사업추진 여건, 정책 효과, 사업별 특수평가 등
 4. 지역균형발전 분석 : 지역낙후도, 지역경제 파급효과 등(다만 정보화사업의 경우에는 기술성 분석으로 대체 가능)
 5. 종합평가 : 평가항목별 분석결과를 토대로 계층화분석법(이하 "AHP: Analytic Hierarchy Process"라 한다)을 활용하여 도출한 결과 등
 6. 정책제언 : 예비타당성조사 운용지침 제11조에 따른 분과위원회(이하 "분과위원회"라 한다) 논의 내용을 포함한 기타 정책적 고려사항 등
- 17) 「2019년도 예비타당성조사 운용지침」
제45조(경제적 타당성 평가의 전제) ① 경제적 타당성은 사업추진을 위해 소요되는 비용과 그로 인한 효과(편익)를 사회 전반의 관점에서 평가한다.
- 18) 「2019년도 예비타당성조사 운용지침」
제47조(비용·편익 분석)
 1. (B/C 비율) 예비타당성조사에서는 편익/비용 비율이 1.0이상($B/C \geq 1.0$)이면 경제성이 있다고 판단한다.

종합평가의 경우 일자리 효과, 재원조달의 위험성 등 평가항목별 분석결과를 토대로 산출하는데, 이때 AHP를 활용하여 계량화된 수치로 도출한다.¹⁹⁾ 통상적으로 AHP 점수가 0.5 이상($AHP \geq 0.5$)이면 사업추진의 타당성을 확보하였다고 판단한다.

(5) 예비타당성조사 연혁

예비타당성조사제도를 처음 도입한 1999년에는 당시의 「예산회계법」이 아닌 동법 시행령에 근거를 두고 있었으나, 그 후 2006년 10월 동 법이 폐지되고 「국가재정법」이 제정되면서 예비타당성조사의 법적근거가 마련되었다.

그 후 지금까지 예비타당성조사 제도는 재정건전성을 확보하고 예비타당성조사 제도에 대한 국회의 통제를 강화하는 방향으로 변경되어 왔다. 구체적으로, 2008년에는 순수 R&D 사업 및 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야 사업 등 기타 재정부분으로 예비타당성조사 대상 범위가 확대되었다.

과거에는 예비타당성조사 및 면제대상의 세부사항을 시행령에서 규정하고 있었으나, 2014년 1월 예비타당성조사제도의 운영과정에서 국회에 의한 통제를 강화하고 제도의 투명성과 실효성을 제고하기 위하여 「국가재정법」을 개정하였다. 이를 통해 예비타당성조사 실시대상 및 면제대상을 직접 법률에 규정하고, 면제대상의 내역 및 사유를 국회에 제출하도록 하는 절차를 신설하였다.

19) 「2019년도 예비타당성조사 운용지침」

제71조(종합평가의 방법) ① 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 [별표 6]와 같은 구조에 따라 AHP를 활용하여 계량화된 수치로 도출한다.

[예비타당성조사 대상 관련 제도의 주요 변경 연혁]

연월	주요 변경 사항	세부 내용
'07.1.	대상사업 및 면제사업 최초 규정	(대상) 총사업비 500억원 이상이고 국가 재정지원규모가 300억원 이상인 건설공사, 정보화사업, R&D 연구기반조성 사업 (제외) 공공청사 신증축, 문화재 복원, 국가안보 및 남북협력사업, 재해복구·법령에 따른 시설 등 예타 실익이 없는 사업
'08.2.	순수 R&D사업 예타 도입	(중전) 연구단지 조성, 장비구축 등 연구기반구축 R&D사업 → (변경) 모든 R&D 사업
'08.7.	복지 등 기타 재정부문 예타 도입	사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양 수산, 산업·중소기업 분야 사업도 시행
'09.3.	면제사업 구체화	국가정책사업의 예비타당성조사의 면제 근거를 신설하는 등 예비타당성조사의 실익이 없는 사업을 구체화하여 명시
'14.1.	규정 상향입법	예비타당성조사 실시대상 및 면제대상을 직접 법률에 규정

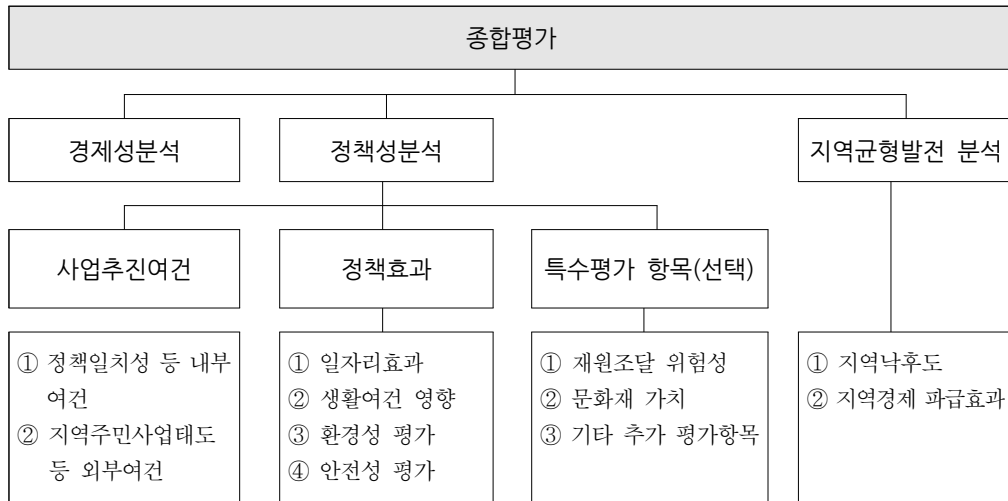
자료: 「국가재정법」 및 같은 법 시행령을 바탕으로 재작성

2019년 4월에는 예비타당성조사 제도가 도입된지 20여년이 경과하면서 다양한 사회적 변화를 반영하기 위하여 예비타당성조사 제도에 대한 개편이 이루어졌다.

우선 경제성과 정책성, 지역균형성으로 구성된 평가비중을 변경하여, 지역낙후도를 고려할 수 있도록 개편하였고, 예비타당성조사 제도에 다양한 사회적 가치가 반영될 수 있도록 일자리효과·주민생활여건 영향·환경성 및 안전성 평가 등을 종합평가에 반영하였다.

구체적으로, 예비타당성조사 제도에 있어 종합평가와 관련한 AHP 평가항목과 가중치를 「예비타당성조사 운용지침」 및 「예비타당성조사 수행지침」을 통해 명시하고 있는데, 정부는 2019년 이에 대한 개정을 통해 종합평가의 항목 및 평가체계를 변경하여 수도권과 비수도권의 가중치를 변경하고, 일자리효과 등을 검토할 수 있도록 개편하였다.

[예비타당성조사 종합평가 항목]



자료: 「예비타당성조사 수행지침」[별표6]

또한 복지사업의 경우 SOC에서의 평가방식을 그대로 적용하는 것이 적절하지 않다는 지적에 따라 경제사회환경에 대한 분석, 사업설계의 적정성, 비용·효과성 등을 점검하는 방식으로 전환하였다.²⁰⁾

이밖에 AHP 평가결과가 B/C분석에 동조화되는 경향을 개선하기 위하여 기획재정부에 재정사업평가위원회²¹⁾와 분과위원회를 구성하여, B/C분석은 조사기관에서 수행하고, 종합평가는 기획재정부 내의 전문가위원회에서 수행하도록 하였고, 非 R&D 사업(토목, 건축, 복지 등) 분야를 담당할 전문기관으로 ‘조세재정연구원’을 추가로 지정하여 예비타당성조사 기관을 다원화하였다.²²⁾

20) 「2019년도 예비타당성조사 운용지침」

제6조(기본 수행절차) ② 제1항의 규정에도 불구하고, 기타 재정사업 중 복지 및 소득이전 사업의 예비타당성조사 수행절차는 다음 각 호의 순서와 같다.

1. 사업의 개요 및 기초자료 분석 등을 통한 사업의 쟁점 파악
2. 경제사회 환경 분석 : 경제사회 여건분석, 경제사회 영향분석 및 재정의 지속가능성 등
3. 사업설계의 적정성 분석 : 사업목표 설정의 적절성 및 시급성, 수혜대상의 적정성, 추진방법의 적정성, 전달체계의 적절성 등
4. 비용·효과성 분석 : 기대효과(성과)의 적정성, 비용추정의 적정성, 비용 대비 효과의 적정성 등
5. 종합평가 : 각 분석영역별로 100점 평가를 시행하고, 제71조 제6항에서 정한 기준에 따라 평가결과를 도출
6. 정책제언 : 분과위원회 논의 내용을 포함한 기타 정책적 고려사항 등

21) 재정사업평가위원회는 예타 대상 선정, 예타 결과 등을 심의·의결한다.

22) 관계부처 합동, 「예비타당성조사 제도 개편방안」, 2019.4.3

또한 예비타당성 조사기간이 장기화됨에 따라 사업추진에 어려움이 많다는 의견에 따라 예비타당성조사를 신청하기 전 주무부처의 사전준비 절차²³⁾를 강화하고, 자료 요청·제출 시기를 단축하여 예비타당성 조사의 기간을 1년 이내로 단축(철도는 1년 6개월)하였다.

[2019년 예비타당성조사 제도 개편방안]

구분	변경사항
종합평가 비중 개편	수도권·비수도권 평가 이원화, 낙후지역 배려
정책성 평가 내실화	일자리, 주민생활여건, 환경성, 안전성 등을 평가
복지·소득이전 사업 평가방식 개편	‘시행·미시행’의 이분법적 평가를 지양하고, 수혜대상·전달체계 보완 등을 위한 컨설팅 기능 강화
종합평가(AHP) 거버넌스 개편	KDI 등이 경제성·종합평가(AHP) 일괄수행 → 경제성은 KDI 등이 수행하고, 종합평가는 전문가 위원회를 구성하여 수행
조사기관 다원화	조사기관 추가 지정 → 전문성 강화 및 경쟁체제 도입
조사기간 단축	1년(철도 1년 6개월) 이내 조사 완료 추진

자료: 관계부처 합동, 「예비타당성조사 제도 개편방안」, 2019.4.3

(6) 2020년도 예비타당성조사 제도 운용 현황

① 예비타당성조사를 완료하고 편성된 신규 사업 현황

2020년 신규사업 중 예비타당성조사를 완료하고 편성된 사업은 총 40개로, 관세청의 인천항 세관 통합검사장 신축사업 등은 2019년 또는 그 이전에 예비타당성조사를 완료하고 2020년도 신규 사업으로 편성되었다. 구체적으로 국토교통부 9개 사업, 과학기술정보통신부 7개 사업, 보건복지부 4개 사업, 대법원·농촌진흥청 각각 2개 사업 등으로 구성된다.

23) 예타사업 신청시 사전에 준비할 자료 등에 대한 체크리스트 항목을 점검한다.

[2020년도 신규사업 중 예비타당성조사를 실시한 사업 현황]

(단위: 백만원)

부처명	사업명 (내역사업명)	2020 예산안	총사업비 또는 중기	예비타당성조사 결과
과기 정통부	치매극복연구개발(R&D)	2,950	198,700	B/C 0.70 AHP 0.589
	무인이동체원천기술개발(R&D)	12,955	170,280	B/C 0.87 AHP 0.687
	차세대지능형반도체기술개발(소자)(R&D)	18,000	240,500	B/C 0.89 AHP 0.713
	범부처전주기의료기기연구개발(R&D)	30,189	1,197,100	B/C 0.85 AHP 0.729
	나노미래소재원천기술개발(R&D)	37,275	400,400	B/C 0.79 AHP 0.772
	홀로그래프 핵심기술개발(R&D)	15,000	181,780	B/C 0.64 AHP 0.614
	차세대지능형반도체기술개발(설계)(R&D)	24,448	247,500	B/C 0.89 AHP 0.713
관세청	인천항 세관 통합검사장 신축사업	1,397	113,390	B/C 0.94 AHP 0.503
기상청	기상재해 사전대비 중심의 통합형수치예보 기술 개발	9,525	102,300	B/C 0.99 AHP 0.749
농촌 진흥청	신농업 기후변화 대응체계 구축	23,500	200,910 (국고 194,880)	B/C 0.61 AHP 0.726
	차세대 농작물 신육종기술 개발사업	9,001	76,000 (국고 57,000)	B/C 0.77 AHP 0.681
대법원	차세대전자소송시스템 구축사업	13,146	275,261	B/C 1.76 AHP 0.728
	미래등기시스템 구축사업	13,130	347,223	B/C 1.53 AHP 0.701
문화 체육 관광부	관광자원 기반조성(관광자원화 지원·한류·공 연관광 콤플렉스 조성)	18,692 (1,654)	- (91,432)	B/C 4.29 AHP 0.571
보건 복지부	범부처전주기의료기기연구개발사업(R&D)	30,189	1,197,100	B/C 0.85 AHP 0.729
	치매극복 연구개발사업(복지부)	2,950	198,700	B/C 0.70 AHP 0.589
	감염병예방치료기술개발사업(R&D)	25,532	623,960	B/C 0.86 AHP 0.714
	한의학혁신기술개발(R&D)	7,779	157,590	B/C 0.799 AHP 0.732
인사 혁신처	임대주택건립(고덕8단지)	2,227	266,364	B/C 1.19 AHP 0.571
국토 교통부	서수-평장 국대도건설	200	365,200	B/C 0.92 AHP 0.549
	성환-입장 국지도건설	200	99,100	B/C 0.43 AHP 0.330 위험도 55.8%
	포천군내-내촌 국지도건설	200	100,500	B/C 0.52 AHP 0.383 위험도 71.8%

부처명	사업명 (내역사업명)	2020 예산안	총사업비 또는 중기	예비타당성조사 결과
	화성우정-향남 국지도건설	200	79,000	B/C 1.00 AHP 0.501
	만덕-센텀혼잡도로	5,690	89,848	B/C 1.23
	수서-광주 복선전철	8,000	870,900	B/C 1.24 AHP 0.690
	철도차량부품개발사업(R&D)	3,110	127,070	시나리오1 B/C 0.7 시나리오2 B/C 0.87 AHP 0.733
	수도권광역급행철도 C노선	1,000	4,308,800	B/C 1.36 AHP 0.616
	서울도시철도9호선4단계연장	6,000	187,800	B/C 1.04
해수부	광양항 3단계(광양항 광역준설토투기장)	3,087	439,948	B/C 4.04 AHP 0.763
	광양(여천)항(낙포부두 리뉴얼)	2,075	159,500	B/C 0.85 AHP 0.536
	국가어항(소래포구항 건설)	2,510	74,921	B/C 1.47 AHP 0.706
환경부	여수 국가산단 공공폐수처리시설 증설	6,921	72,431	진행중
	수생태계 건강성 확보 기술개발 사업	5,969	86,590	B/C 0.64 AHP 0.624
	생활화학제품 안전관리 기술개발사업(R&D)	7,512	145,800	B/C 0.82 AHP 0.755
	금강남부권(2차) 급수체계조정사업	500	110,934	B/C 2.76 AHP 0.792
산업부	시장자립형3세대xEV산업육성	39,000	385,570	B/C 0.94 AHP 0.667
	우수기업연구소육성사업	20,720	627,700	B/C 0.69 AHP 0.673
	범부처전주기의료기기연구개발(R&D)	30,189	1,197,100	B/C 0.85 AHP 0.729
	차세대지능형반도체기술개발(설계·제조)	46,700	427,700	B/C 0.89 AHP 0.713
	글로벌주력산업품질대응뿌리기술개발	13,872	177,305	B/C 1.00 AHP 0.674

주: 국토교통부의 만덕-센텀혼잡도로 사업은 민자적격성조사 결과임

자료: 부처별 제출자료를 토대로 재작성

이 중 예비타당성조사를 과학기술정보통신부장관에게 위탁하는 특례²⁴⁾에 따라 2019년 9월 중순 현재 예비타당성 조사를 완료하고 2020년 신규사업으로 편성된 국가연구개발 사업은 23건이다.

[2020년도 신규 R&D사업 중 예비타당성조사를 실시한 사업 현황]

(단위: 백만원)

부처명	회계명	사업명	2020 예산안	기간	총사업비 또는 중기
국토부	일반회계	스마트건설기술개발사업	22,514	6년	196,976 (국고 147,614)
	교통시설 특별회계	철도차량부품개발사업(R&D)	3,110	6년	169,840 (국고 127,070)
환경부	환경개선 특별회계	생활화학제품 안전관리 기술개발사업	7,512	8년	167,000
	환경개선 특별회계	수생태계 건강성확보 기술개발사업	5,969	8년	100,800
기상청	일반회계	기상재해 사전대비 중심의 시공간 통합형 수치예보기술 개발	9,525	7년	102,300
복지부	일반회계	범부처전주기의료기기연구개발 (복지부)	30,189	6년	1,197,100
	일반회계	한약약력신기술개발	7,779	10년	157,590
	일반회계	치매극복 연구개발사업(복지부)	2,950	9년	198,700
	일반회계	감염병예방·치료기술개발사업	25,532	10년	624,000
과기 정통부	일반회계	치매극복연구개발사업(과기부)	2,950	2020~2028	198,700
	일반회계	무인이동체원천기술개발(R&D)	12,955	2020~2026	170,280
	일반회계	차세대지능형반도체기술개발(소자)	18,000	2020~2029	240,500
	일반회계	범부처전주기의료기기연구개발 (과기정통부)	30,189	2020~2025	1,197,100
	일반회계	나노미래소재원천기술개발(R&D)	37,275	2020~2031	400,400
	일반회계	홀로그램 핵심기술개발(R&D)	15,000	2020~2027	181,780
	일반회계	차세대지능형반도체기술개발(설계)	24,448	2020~2029	247,500
농진청	일반회계	차세대 농작물 신육종기술 개발사업	9,001	2020~2026	76,000
	일반회계	신농업기후변화대응체계구축	23,500	2020~2027	200,910

24) 「국가재정법」

제38조의3(국가연구개발사업 예비타당성조사의 특례) ① 기획재정부장관은 제8조의2, 제38조 및 제38조의2에 규정된 사항 중 「과학기술기초법」 제11조에 따른 국가연구개발사업에 대한 예비타당성조사에 관해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관에게 위탁할 수 있다.

부처명	회계명	사업명	2020 예산안	기간	총사업비 또는 중기
산업부	일반회계	시장자립형 3세대 xEV산업육성사업	39,000	2020~2025	385,720
	일반회계	우수기업연구소육성사업(ATC+)	20,720	2020~2024	627,700
	일반회계	범부처전주기의료기기연구개발 (산업통상자원부)	30,189	2020~2025	1,197,100
	일반회계	차세대지능형반도체기술개발 (설계, 제조)	46,700	2020~2026	427,700
	일반회계	글로벌주력산업품질대응뿌리기술개발	13,872	2020~2024	177,305

자료: 부처별 제출자료를 토대로 재작성

② 예비타당성조사 면제사업 현황

「국가재정법」 제34조²⁵⁾는 예비타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유를 예산안 및 기금운용계획안 제출 시 첨부서류로 제출하도록 하고 있다. 이에 따라 2020년도 예산안 및 기금운용계획안 첨부서류로 제출된 예비타당성조사 면제 사업은 국토부의 문산~도라산 고속도로 건설사업 등 43개 사업이다.

이 중 예산안 첨부서류에 편성된 사업은 총 40개로 ① 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업, ② 국가 간 협약 사업, ③ 법령에 따라 추진하여야 하는 사업 등의 사유에 따라 예비타당성조사를 면제받았다. 구체적으로 국가가 정책적으로 추진할 필요가 있어 면제된 사업이 가장 높은 비중을 차지하며, 법령에 따라 추진하기 위하여 면제된 사업이 7개로 뒤를 잇는다.

25) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

15. 제38조제2항에 따라 예비타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유

[2020년 예산안 중 예비타당성조사 면제사업 현황]

(단위: 억원)

연번	부처	사업명	2020 예산안	총사업비 또는 중기	면제사유
1	국토부	문산~도라산 고속도로 건설사업	302	5,634	제4호 (남북교류협력 사업)
2	환경부	대전 금고동 제2매립장 조성사업(1단계)	7	1,627	제8호 (법령에 따라 추진)
3	행안부	국가민방위 재난안전교육원 2단계 사업	0	531	
4	농림부	개도국 대상 식량원조사업	460	2,300	제4호 (국가간협약 사업)
5	국토부	제2경춘국도(남양주~춘천)	200	8,613	제10호 (국가정책적 추진 사업)
6	국토부	충북선 철도 고속화(청주공항~제천)	94	14,518	
7	국토부	석문산단인입철도	60	9,380	
8	국토부	세종~청주고속도로	1	8,013	
9	국토부	동해선 단선 전철화(포항~동해)	200	4,450	
10	국토부	남부내륙철도(김천~거제)	150	46,562	
11	국토부	대구산업선 철도(서대구~대구국가산단)	89	11,072	
12	국토부	울산외곽순환도로(미호~강동)	1	9,865	
13	국토부	부산신항~김해 고속도로	51	8,251	
14	국토부	새만금국제공항	40	7,534	
15	산업부	상용차산업 혁신성장 및 미래형산업생태계구축(R&D)	127	1,621	
16	국토부	서남해안관광도로(암해~화원 등)	200	9,542	
17	해수부	수산식품수출단지 조성	24	1,000	
18	과기부	인공지능 중심 산업융합집적단지조성	R&D	67	
			비R&D	359	
19	환경부	제주공공하수처리시설 현대화	10	3,886	
20	국토부	도봉산 포천선(옥정~포천)	49	10,391	
21	행안부	영종~신도 평화도로	32	1,000	
22	국토부	평택~오송 복선화	80	30,904	
23	국토부	국도 위험구간 등	90	8,950	
24	중기부	지역특화산업육성+(R&D)	지역	974	
			세종	25	
25	산업부	스마트특성화기반구축(R&D)	567	9,600	
26	행복청	4·2생활권 복합커뮤니티센터 건립	61백만원	589	제1호 (공공청사신축)
27	국방부	차기 국방 광대역통합망구축 사업	0	8,019	제3호 (국방관련사업)
28	환경부	까치울 정수장 고도정수처리시설 설치	114	549	제8호

연번	부처	사업명	2020 예산안	총사업비 또는 중기	면제사유
29	환경부	목포시 자원회수시설 민간투자사업	0	860	(법령에 따라 추진)
30	국토부	제2철도교통관제센터건설	0	3,000	제6호 (시설안전성 확보)
31	국방부	육군 문산·과주 병영시설(BTL)	0	580	제3호 (국방관련사업)
32	국방부	육군 구미·진영 병영시설(BTL)	0	545	
33	국방부	3사관학교 병영시설(BTL)	0	863	
34	환경부	김해시 소각시설 현대화 사업	9	864	제8호 (법령에 따라 추진)
35	복지부	보호종료아동 자립수당지급 사업	218	1,650	
36	환경부	노온정수장 고도정수처리시설 설치사업	0	778	제6호 (시설안전성 확보)
37	환경부	스마트 지방상수도 지원사업	3,811	13,737	
38	산업부	전력핵심소재자립화 기술개발사업(R&D)	1,581	10,569	제10호 (국가정책적 추진 사업)
39	산업부	제조장비시스템 스마트제어기 기술개발사업(R&D)	85	855	
40	중기부	Tech-Bridge 활용 상용화 기술개발사업(R&D)	130	2,637	

- 주: 1. 행정안전부(국가민방위 재난안전교육원 2단계 사업)와 국토교통부(제2철도교통관제센터건설 사업) 1개 사업과 국방부의 4개 사업(차기 국방 광역대통합망구축 사업, 육군 문산·과주 병영 시설, 육군 구미·진영 병영시설, 3사관학교 병영시설 사업), 환경부의 노온정수장 고도정수처리시설 설치사업은 사업 적정성 검토 수행, 정부안 편성 이후 예타 면제 결정 등을 이유로 예비타당성조사 면제 목록에는 적시되어 있으나 2020년도 예산안에 편성되지 않았음
2. 국토교통부의 제2경춘국도(남양주~춘천)는 일반국도조사설계비 사업의 내역에 반영되었고, 세종~청주고속도로, 울산외곽순환도로(미호~강동), 부산신항~김해 고속도로는 고속도로 조사설계비 내역에 반영되었음
3. 국토교통부의 국도위험구간 등은 내역사업인 농소·외동 국도건설(5억원)과 신안·생비량 국도건설(85억원)이 예비타당성조사를 면제받음
4. 농림축산식품부 개도국 대상 식량원조사업은 2018년도 신규사업임
- 자료: 2020년도 예산안 첨부서류 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

또한 고용노동부의 울산 산재 전문 공공병원 사업과 법무부의 서울출입국 외국인청 이전 신축사업 등 3개 사업은 2020년 기금운용계획안에 편성된 사업 중 예비타당성조사를 면제받은 사업으로, 이 중 고용노동부의 울산 산재 전문 공공병원 사업은 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따라 면제받았고, 법무부의 서울출입국 외국인청 이전 신축사업과 대법원의 서울법원 제2청사 신축사업은 「국가재정법」 제38조제2항제1호에 따라 면제받은 사업이다.

[2020년 기금운용계획안 중 예비타당성조사 면제사업 현황]

연번	부처	사업명	2020 예산안	총사업비 또는 중기	면제사유
1	고용 노동부	울산 산재 전문 공공병원	43	2,333	제10호 (국가정책적 추진 사업)
2	법무부	서울출입국 외국인청 이전 신축사업	57	959	제1호 (공공청사신축)
3	대법원	서울법원 제2청사 신축	18	1,675	

자료: 2020년도 기금운용계획안 첨부서류 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 제작됨

나. 분석의견

(1) 예비타당성조사 면제 규모 관리 필요

최근 예비타당성조사 면제 대상 사업의 총사업비 규모가 크게 증가하고 있으며, 국가 정책적인 추진 필요성에 따른 면제 비중이 급증하고 있다.

예비타당성조사는 예산을 편성하기 전에 대규모 재정사업의 사업타당성을 사전적으로 검토하여 불필요한 사업 추진을 방지하고 사업간 우선순위를 설정함으로써 예산운용의 효율성 및 재정 건전성을 제고하기 위한 제도이다. 그러나 예비타당성조사 면제 사업의 규모는 매년 증가하고 있으며, 특히 면제요건 중 「국가재정법」 제38조제2항제10호의 ‘국가 정책적인 추진 사업’을 이유로 면제받은 사업 규모가 최근 3년간 크게 증가하였다.

2015년 이후 예비타당성조사 면제 사업 현황을 살펴보면, 2015년 13건(총사업비 1.4조원)에서 2019년 40건(총사업비 30.6조원)으로 크게 증가하였다. 특히, 예비타당성조사 면제 사업 가운데 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(「국가재정법」 제38조제2항제10호)이라는 이유로 예비타당성조사가 면제된 사업의 비중이 급증한 것으로 나타났다. 국가의 정책적 사업이라는 이유로 예비타당성조사가 면제된 사업 수는 2015년 1개에서 2019년 25개로 증가하였고, 이들 사업의 총사업비 규모는 2015년 1,508억원에서 2019년 25조 89억원으로 증가하였다. 예비타당성조사 면제 사업 총사업비에서 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업을 이유로 면제된 사업이 차지하는 비중은 2015년 10.8%에서 2019년 81.7%로 크게 증가하였다.

[2015~2019년도 예비타당성조사 면제 사업의 총사업비(중기 재정지출) 추이]

(단위: 건, 억원, %)

연도	사업 수 기준			총사업비 기준		
	전체 면제 (A)	국가 정책적 추진 필요에 따른 면제(B)	비중 (B/A)	전체 면제 (C)	국가 정책적 추진 필요에 따른 면제(D)	비중 (D/C)
2015	13	1	7.7	14,003	1,508	10.8
2016	17	0	0.0	28,060	0	0.0
2017	12	2	16.7	176,421	163,318	92.6
2018	30	16	53.3	128,798	109,638	85.1
2019.9.	40	25	62.5	306,172	250,089	81.7

주: 1. 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따른 면제

2. 2020년 정부안 첨부서류의 예비타당성조사 면제사업은 2018년 하반기~2019.8월까지가 기준이기 때문에 연도별 수치와는 상이함

자료: 기획재정부

예산낭비를 방지하고 국가재정의 효율성을 제고하기 위해 예비타당성조사를 의무화하고 있는 「국가재정법」의 입법취지를 고려할 때, 이러한 예비타당성조사 면제의 확대는 바람직하지 않은 측면이 있다. 예비타당성조사 면제 사업 중 공공청사·국방 등 예비타당성조사의 실익이 크지 않은 사업의 면제는 불가피성이 일부 인정된다고 하더라도, 국가정책적인 추진 필요성에 따른 대규모 재정사업의 경우 국가재정의 건전성 및 재정운용의 효율성 등을 고려하여 사업의 타당성에 대한 사전적인 검토를 충실히 수행할 필요가 있다.

특히 국가의 정책적 필요에 의해 예비타당성 조사를 면제받은 사업들이 재정에 지속적으로 영향을 미치는 문제가 있다는 점에서 예비타당성 조사의 면제에 대해 신중하게 접근할 필요가 있다. 특히, 보건·복지·고용 분야의 예비타당성조사 면제를 통해 추진하는 사업들 중 아동수당, 일자리안정자금 지원, 청년구직활동지원금, 고용보험 미적용자 출산급여, 배우자출산휴가급여 사업 등은 현금지원 성격의 사업으로서 한 번 시작되면 지출을 줄이거나 대상자를 축소하기 어렵다. 이러한 사업들은 사업 시작 단계에서 국가 정책적 필요에 의해 시작된 후 지속적으로 재정투입이 이루어지고 있으므로, 예비타당성조사 면제로 인해 재정에 미치는 중장기적 영향을 종합적으로 고려할 필요가 있다.²⁶⁾

26) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 총괄 분석 II」, 2019.10, pp.156~183.

(2) 예비타당성조사 면제 사업에 대한 상세자료 제출 필요

예비타당성조사의 면제가 불가피하더라도, 국회의 예산안 심의과정에서 해당 사업에 대한 심도 있는 심사를 할 수 있도록 예비타당성조사 면제 사업의 예산액과 총사업비 등의 규모를 첨부하여 제출할 필요가 있다.

현행 「국가재정법」 제34조에서는 예산안 첨부서류에 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 명시하도록 규정하고 있으나, 해당 사업의 예산액과 총사업비의 규모를 명시하도록 규정하고 있지 않다. 이에 따라 정부는 예산안 첨부서류에 예비타당성조사 면제사업의 사업명과 근거조항만을 기재하고 있다.

그런데 예비타당성조사 대상사업의 단위는 원칙적으로 세부사업으로 하면서 예외적으로 내역사업으로 하는 경우도 있다는 점²⁷⁾, 세부사업 하위의 내역사업의 규모에 대해서는 예산안 및 첨부서류에 별도로 제출되는 자료가 없다는 점 등을 고려할 때, 예비타당성조사 면제 사업에 대한 국회의 심의를 위해 면제 사업의 예산안, 총사업비, 사업기간 등을 구체적으로 작성하는 것이 바람직하다. 따라서 정부는 예산안 심사과정에서 국회의 정확한 심의를 도모하기 위하여 첨부서류를 상세하게 제출할 필요가 있다.

27) 「2019년도 예비타당성조사 운용지침」

제18조(대상사업의 단위) ① 예비타당성조사 대상사업의 단위는 원칙적으로 현행 예산 및 기금의 과목구조상 ‘세부사업’을 기준으로 한다. 다만, 세부사업이 독립적인 하위의 내역사업들로 구성되어 있고, 동 하위의 내역사업 중 예비타당성조사 대상사업 요건에 해당하는 사업이 있는 경우에는 해당 하위의 내역사업을 예비타당성조사 대상으로 한다.

② 출연연구기관, 특정연구기관 등의 경우에는 기관운영비, 특수사업비, 주요사업비 등의 항목에 포함된 독립적인 하위의 내역사업이 예비타당성조사 대상사업 요건에 해당하는 경우 해당 하위의 내역사업을 예비타당성조사대상으로 한다.

③ 지역개발, 관광지 개발 등 여러 개의 개별 세부사업으로 구성된 집단사업(Package Project)의 경우에는 원칙적으로 개별 세부사업별로 예비타당성조사를 실시한다.

④ 제3항의 규정에도 불구하고 사업의 특성, 목적, 추진 방식 등을 고려하여 2개 이상의 세부사업을 묶어서 단일사업으로 평가하는 것이 보다 적절하고 세부사업들의 총사업비 합계가 예비타당성조사 대상 요건에 해당하는 경우에는 2개 이상의 세부사업을 단일사업으로 묶어서 예비타당성조사를 실시할 수 있다.

(3) 예비타당성조사를 면제에 따른 적정성 재검토 결과 등을 반영한 예산편성 필요

예비타당성조사를 면제받거나 신청한 사업이라도 적정성 재검토를 시행할 수 있으므로, 사업 규모에 대한 검토 결과를 반영하여 예산안을 편성할 필요가 있다.

「예비타당성조사 운용지침」 제23조에서는 예비타당성조사 면제 사업에 대해서도 필요한 경우 예비타당성조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적인 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토하고 그 결과를 예산편성과정에서 반영할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 예비타당성 조사 면제사업이더라도 예비타당성 조사에 준하여 사업의 타당성을 검토하도록 함으로써 사업규모의 적정성을 확보하도록 하기 위함이다.

예를 들어 **환경부의 국가 광역공공폐기물처리시설 구축 사업**은 2020년 예산을 통한 기초구상 마련과 특별법 제정에 따라 기본계획을 수립한 후, 1개 권역을 대상으로 시범사업을 추진하고 이를 확장한다는 계획이다. 하지만 현재 사업구상안에 제시된 예산이 2,260억원대 규모이며 향후 기본계획 수립 시 총사업비 규모가 더욱 커질 가능성이 있으므로, 해당 사업은 예비타당성조사 대상에 해당할 가능성이 높다고 판단된다. 동 사업은 법령이 제정된다고 할지라도 예비타당성조사 제외 대상으로 보기 어려운 측면이 있으며, 향후 법률안 심사과정 및 그 결과에 따라 예비타당성조사 대상에 포함될 가능성이 있다.

비록 환경부는 동 사업의 기초 사업구상을 위해 편성된 2020년도 예산안을 국회에 제출한 이후, 2019년 10월 8일자로 동 사업에 대한 예비타당성조사 면제 신청을 하였으나, 당초 예비타당성조사 대상 여부를 고려하지 않고 예산을 편성하는 것은 예비타당성조사제도의 도입 취지에 부합하지 않는 행위로 볼 수 있다.

따라서 환경부는 2020년 예산을 통해 실태조사와 기초적인 사업구상을 완료한 이후, 사업계획을 보다 구체화하고 사전절차의 필요성을 검토한 후 본 사업 예산을 반영하는 방안을 고려할 필요가 있다.²⁸⁾

다음으로, **중소벤처기업부의 테크-브릿지 활용 상용화기술개발 사업**은 예비타당성조사 면제에 따른 사업계획 적정성 검토가 완료되지 않았으므로, 그 결과에 따라 예산안 조정 또는 사업방식 변경이 필요할 수 있다.

28) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(환경노동위원회 소관)」, 2019.10, pp.32~35.

이 사업은 총사업비가 2,637억원으로 책정되어 원칙적으로 예비타당성조사 및 기술성평가를 받은 후 예산이 편성되어야 하나, 일본 수출규제 이후 소재·부품·장비 기술개발지원이라는 명목으로 예비타당성조사 및 기술성평가를 면제받았다. 이에 과학기술정보통신부의 사업계획 적정성 검토가 진행되고 있으며, 적정성 검토 과정에서 사업규모나 추진방식 등이 변경될 수 있고, 이 경우 연차별 예산투입금액도 조정될 수 있으므로, 적정성 검토 결과가 완료되면 국회 예산안 심사과정에서 이를 반영하여 예산안 조정여부를 검토할 필요가 있다.²⁹⁾

산업통상자원부의 소재부품기술개발 사업의 내역사업인 전략핵심소재자립화기술개발 사업은 국산화가 필요한 40개 전략품목을 선정하고, 과제별로 2020년 37억 6,500만원 등 향후 5년간에 걸쳐 251억 6,500만원을 지원하는 내용으로 2020년 예산안에 총 1,506억원이 편성되었다.

동 사업은 2019년 8월 예비타당성조사 면제를 확정하여 2020년 예산안에 편성되었으며, 산업통상자원부는 예비타당성조사를 받아 2021년부터 추진할 계획이었던 ‘소재산업혁신기술개발 사업’에서 기획되었던 과제 중 정부 지원이 시급하다고 판단되는 40개 과제를 선별하여 전략핵심소재자립화기술개발 사업에서 지원하는 내용으로 2020년 예산안을 편성하였다. 동 사업은 예비타당성조사 면제 승인 이후인 2019년 9월부터 사업계획적정성 검토를 받고 있다. 2019년에 국가균형발전 목적으로 예비타당성조사가 면제되어 사업계획 적정성검토를 받은 사업은 당초 계획한 사업비 대비 적정 사업비가 80~84% 수준으로 나타났다. 전략핵심소재자립화기술개발 사업은 현재 사업계획 적정성검토가 이루어지고 있지만, 2019년 예비타당성조사 면제 사업에 대한 적정성검토 결과에 비추어 볼 때, 향후 총사업비가 조정될 것으로 예상된다. 따라서 적정성검토 결과가 국회의 예산심사 기간 내에 제시될 경우 이를 반영하여 동 사업의 총사업비 및 이와 연동한 2020년 예산안을 조정할 필요가 있다.³⁰⁾

29) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2019.10, pp.272~276.

30) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2019.10, pp.36~37.

(4) 예비타당성조사의 대상이 아니었으나 사업추진 과정에서 규모가 확대될 경우 타당성재조사 및 적정성 재검토 필요

예비타당성조사를 실시하지 않은 사업이라도 사업의 추진과정에서 규모가 확대될 경우 추진의 타당성에 대한 객관적인 재조사를 수행하여 재정지출의 효율성을 제고할 필요가 있다.

「국가재정법」에 따라 대규모 재정사업은 예비타당성조사를 수행하여 예산안 편성 전 사전적으로 사업타당성에 대해 검토하도록 하고 있다. 그러나 예비타당성조사를 수행하지 않은 사업 중에서도 사업 성격 및 향후 재정투입계획 등을 종합적으로 고려할 경우 사업추진의 타당성에 대한 객관적인 검토가 필요한 경우가 있다.

원칙적으로는 사업구상 단계에서부터 소요 예산을 합리적으로 예측하는 것이 타당하나, 사업범위 조정 등 사전적으로 예측이 어려운 사유에 따라 불가피하게 총사업비가 증가할 경우 사업 추진의 타당성을 객관적으로 재조사하여 타당성이 없는 사업의 추진 또는 불필요한 사업비 증액을 억제할 필요가 있다.

구체적으로, 대상사업 중 예산안 편성 시점에는 총사업비가 예비타당성조사 규모에 미치지 못하였으나 사업 추진 과정에서 총사업비 규모가 확대될 경우 「국가재정법」 제50조제2항 및 같은 법 시행령 제22조³¹⁾에 따라 타당성에 대한 객관적인 재검토를 시행할 필요가 있다. 이러한 점을 고려하여 「예비타당성조사 운영지침」은 사업추진과정에서 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모로 증가하였거나, 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 추진된 경우 등 일정요건에 해당할 경우 타당성재조사 및 사업계획 적정성 재검토를 받도록 하고 있으므로³²⁾ 타당성 재조사를 실시하여 사업의 규모의 적정성을 검토 받을 필요가 있다.

31) 「국가재정법 시행령」

제22조(타당성 재조사) ①법 제50조제2항에서 "대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

1. 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업
2. 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업
3. 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 기획재정부장관과 협의를 거쳐 확정된 총사업비 대비 100분의 10부터 100분의 20까지의 범위에서 기획재정부장관이 대상 사업의 총사업비 규모에 따라 정하는 비율 이상 증가한 사업
4. 사업여건의 변동 등으로 당해 사업의 수요예측치가 100분의 30 이상 감소한 사업
5. 그 밖에 중복투자 등으로 예산낭비 소지가 있는 등 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업

일례로 산업통상자원부의 소규모 수소생산기지 구축 사업은 수소공급능력 확충을 위하여 2022년까지 총 18기의 소규모 수소생산기지를 구축하는 방향으로 수소생산기지구축 사업의 계획을 변경하였다. 동 사업은 사업 착수 당시에는 2019년에 3기의 수소생산기지구축에 150억원을 지원할 계획이기 때문에 예비타당성조사 대상 신규사업에 해당하지 않았지만, 2019년부터 2022년까지 총 18기의 수소생산기지를 구축하기 위해 900억원의 예산을 지원할 계획이기 때문에 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모로 증가하게 된다.

내역사업인 소규모 수소생산기지구축 사업은 수소공급이라는 단일한 목적에 따라 생산기지를 구축하는 사업이므로, 소규모 생산기지의 추가 구축은 기존 사업의 확대로 볼 수 있다. 따라서 동 내역사업은 예비타당성조사를 받지 않고 2019년에 신규 추진되었으나, 2022년까지 총 18기의 수소생산기지를 구축한다면 타당성재조사를 받아 추진할 필요가 있다.³³⁾

이처럼 정부는 예비타당성조사를 실시하지 않은 사업이라도 사업추진 과정에서 사업 규모가 확대될 경우 사업추진의 타당성에 대한 객관적인 재조사를 수행할 필요성에 대해 검토해야 할 것이다.

32) 「2019년도 예비타당성조사 운영지침」

제52조(타당성재조사) ① 기획재정부장관은 국가재정법 제50조 및 같은 법 시행령 제22조에 따라 타당성재조사를 시행할 수 있다.

② 타당성재조사 요건, 절차, 조사내용 등은 국가재정법 제50조 제4항에 따른 총사업비 관리지침상의 관련 규정을 적용한다.

제53조(사업계획 적정성 재검토) ① 기획재정부장관은 다음 각 호에 해당되는 경우 타당성재조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 재검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영할 수 있다.

1. 국가재정법 시행령 제22조 제1항의 타당성재조사 요건에 해당되나, 제2항에 따라 타당성재조사를 실시하지 않은 경우
2. 국가재정법 제38조제1항 제3호의 국가연구개발사업과 제4호의 기타 재정사업 중 예비타당성조사 대상규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나, 사업추진 과정에서 예비타당성조사 대상규모로 증가한 사업으로서 기획재정부장관이 필요하다고 인정한 사업
3. 국가재정법 제38조제1항 제3호의 국가연구개발사업과 제4호의 기타 재정사업 중 예비타당성조사 대상이나 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업
4. 기타 제1호 내지 제3호에 해당하는 사업 외에도 기획재정부 장관이 사업계획적정성 재검토가 필요하다고 인정하는 사업

33) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회)」, 2019.10, pp.126~132.

(5) 예비타당성조사 결과를 감안한 사업 추진 필요

첫째, 예비타당성조사 대상 사업이지만 예비타당성조사 실시 또는 면제 없이 추진하는 사업의 경우 사업규모의 적절성에 대한 검토가 필요하며, 신규 사업을 시범사업으로 우선 실시하고 시범사업 수행 결과를 토대로 사업의 지속 수행 또는 확대 여부를 검토하고자 하는 경우에도 예비타당성조사를 실시할 필요가 있다.

예비타당성조사 대상 사업임에도 불구하고, 예비타당성 조사나 면제 없이 추진하는 경우에는 사업규모에 대한 체계적인 검토가 부족한 측면이 있으므로 필요한 사전절차 완료 등 사업 준비를 철저히 할 필요가 있으며, 재정투입의 효과를 판단할 수 있도록 적정성에 대한 검토가 필요하다.

또한 신규 사업의 경우 예산안 편성 전 단계에서 사업의 중·장기적인 추진계획이 구체적으로 수립되지 않음에 따라, 사업을 단기·시범사업으로 계획하거나 총사업비에 대한 명확한 산정이 어려워 예비타당성조사를 수행하지 않고 예산안에 편성될 수 있다. 즉, 시범사업은 사업기간이 짧고 사업규모가 작아 예비타당성조사 대상에 해당하지 않는 것이 대부분이나, 향후 시범사업을 본 사업으로 추진하고자 할 경우 추진타당성에 대한 객관적인 검토를 수행할 필요가 있다.

예를 들어 과학기술정보통신부와 보건복지부의 바이오빅데이터 구축 시범사업(R&D)은 대규모의 바이오 빅데이터를 수집하여 활용 체계를 시범적으로 구축할 수 있도록 지원하는 R&D사업이다.

동 시범사업을 포함한 ‘국가 바이오 빅데이터 구축’ 사업은 10년간 3단계에 걸쳐 추진할 예정인 대규모 신규사업이므로, 바이오빅데이터 구축 시범사업은 시범사업 추진 전에 미리 R&D 사업의 기술적 타당성, 정책적 타당성과 경제적 타당성 등에 대해 관련 분야의 전문가 집단이 종합적인 검토를 거치고, 그 과정에서 사업 추진의 필요성, 적정 사업규모와 예산, 국민 수용성 및 법적 쟁점 등에 대한 보완책 등을 점검한 후 추진하는 방안을 종합적으로 검토할 필요가 있다.³⁴⁾³⁵⁾

다음으로 중소벤처기업부의 신규 연구개발 사업은 2020년도 예산안 및 기금운용계획안에 반영된 중소벤처기업부 소관 신규 R&D 사업을 보면, 전체 17개 사업 중 3개 사업은 예비타당성조사가 면제되었고, 나머지 14개 사업은 총사업비 규모가

34) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2019.10, pp.61~65.

35) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회 소관)」, 2019.10, pp.93~96.

예비타당성조사 대상에 해당하지 않아 결과적으로 예비타당성조사를 거친 후 편성된 신규 사업은 없는 상황이다.

그러나 예비타당성조사 대상에서 제외되는 사업이 증가하면 예비타당성조사의 실효성이 저하될 수 있을 뿐 아니라, 경제성, 정책적 타당성 등이 사전에 충분히 검토되지 못한 채 편성되는 사례가 발생할 수 있다. 따라서 향후 중소벤처기업부는 신규 R&D 사업은 충분한 사업기간을 확보할 수 있도록 설계할 필요가 있고, 주요 신규 R&D 사업들은 충분한 사업기간 및 적정 총사업비 규모를 토대로 필요시 예비타당성조사를 거친 후 편성하는 방식으로 추진될 필요가 있다.³⁶⁾

둘째, 일부 R&D사업의 경우, 향후 단기 R&D 사업이 중·장기 사업으로 확대될 시 사업 추진의 타당성에 대한 조사가 필요하며, 예비타당성조사를 통해 추진해야 하는 사업을 여러 단계로 구분하는 등 우회하여 추진하는 경우가 있어 바람직하지 않은 것으로 보인다.

기본적으로 R&D사업은 연구개발 이후 사업성과가 나타나기까지 장기간이 소요되는 경우가 많아 단기 사업으로 편성하는 경우 사업의 성과를 확인하기 전에 사업이 종료되고, 사업에 대한 관심도가 하락하여 면밀한 사업 관리가 이루어지기 어렵다. 따라서 R&D사업은 단년도 또는 단기로 추진하기 보다는 충분한 사업 기획을 통해 다년도 사업으로 편성하는 것이 바람직하다.

그러나 일부 R&D사업의 경우 일몰이 도래하는 기존 R&D사업에 대한 평가 및 재기획 과정에서³⁷⁾ 단년도 또는 단기 신규 사업으로 편성되는 경우가 있다. 이러한 경우 향후 사업 추진 과정에서 사업기간이 장기화되는 등 규모가 확대될 경우 예비타당성조사를 수행할 필요가 있다. 또한 일부 R&D 사업의 경우 예비타당성조사를 통해 추진해야 하는 사업을 여러 단계로 구분하여 추진하는 경우가 있어 바람직하지 않은 경우가 있다. 이러한 경우 전체 사업규모를 고려하여 예비타당성조사의 시행 여부를 결정할 필요가 있다.

36) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2019.10, pp.208~217.

37) R&D 사업은 장기계속사업의 관행적 사업 유지를 방지하기 위하여 2016년부터 일몰제도가 도입됨에 따라 일몰 도래 사업에 대한 평가를 통해 해당 사업의 재추진 여부를 결정하도록 하고 있다.

셋째, 예비타당성조사 등을 시행하고 있을 경우 시행 결과를 반영하여 사업을 추진할 필요가 있다.

예비타당성조사를 시행하고 있음에도 불구하고 2020년 예산안이 편성된 경우에는 사업규모에 대한 체계적인 검토가 부족한 측면이 있으므로, 재정투입의 효과를 판단할 수 있도록 적정성에 대한 검토가 필요하다.

과학기술정보통신부 G-First 사업의 내역사업인 G-First(원천기술창출형) 사업의 2020년도 예산안에 반영된 사업은 예비타당성조사를 수행 중인 G-First사업의 시범사업으로 2020년에 8개 선기획 과제를 추진한 후 이 중 2개 과제를 선정하여 2021년부터 2023년에 걸쳐 총 60억원의 예산을 지원할 계획이다.

시범사업으로 선정된 과제는 본사업이 예비타당성조사를 통과하게 될 경우 본사업으로 연계하여 최대 10년간 연구를 지속할 수 있도록 지원할 계획으로, 장기간에 걸쳐 과학기술분야의 기술적 난제를 해결하기 위한 기술개발을 추진한다는 점에서 예비타당성조사 이전에 시범사업으로 추진할 시급성이 크지 않다.

따라서 예비타당성조사를 통해 본 사업의 객관적 타당성이 검증되지 않은 상황을 감안하여, 시범사업에서는 기획이 충실하게 이루어질 수 있도록 하는데 중점을 두고 추진해야 할 필요가 있을 것으로 보인다.³⁸⁾

다음으로, **산업통상자원부의 산업기술알키미스트프로젝트 사업**은 마찬가지로 예비타당성조사를 수행 중인 G-First 사업에서 향후 지원할 과제에 대한 선행연구 성격으로 2020년에 시스템반도체, 미래차 등의 분야에서 10개 기술적 난제를 선정하고, 기술적 난제별로 3배수에 해당하는 연구기관이 과제를 수행하도록 지원할 계획이다.

그러나 G-First 사업이 예비타당성조사에서 탈락할 경우 선행 연구 성격의 산업기술알키미스트프로젝트 사업에서 지원한 과제들은 후속 지원을 받지 못해 연구비가 매몰될 우려도 있다.

산업기술알키미스트프로젝트 사업은 전산업을 대상으로 기술적 난제를 발굴하여 지원하며, 지원방식도 기존 사업과 다르게 추진할 예정이다. 기존 R&D 사업과 지원 대상 및 방식에 차이가 있다는 점을 고려하여, 충실한 사업기획을 거쳐 추진할 필요가 있다. 따라서 동 사업은 G-First 사업의 예비타당성조사가 수행 중이라는 점을 고

38) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2019.10, pp.24~32.

려하여, 충실한 사업기획을 거쳐 추진하는 것이 필요하다.³⁹⁾

(6) 예비타당성조사 기간의 축소 필요

예비타당성조사 소요 시간이 지속적으로 증가하여 사업의 적기 추진에 지장을 줄 수 있으므로, 「예비타당성조사 운영지침」에서 규정한 조사기간을 준수하기 위해 노력할 필요가 있다.

2020년도 신규 사업의 예비타당성조사 수행기간은 최소 7개월에서 최장 61개월에 이른다. 이 중 국토교통부 서울도시철도9호선4단계연장 사업, 문화체육관광부 관광자원 기반조성(관광자원화 지원-한류·공연관광 콤플렉스 조성) 사업 등 4개 사업은 조사기간이 2년을 초과한 것으로 나타났다.

[2020년도 신규사업의 예비타당성조사 수행 기간]

(단위: 개월)

부처명	세부사업명 (내역사업명)	예비타당성조사		
		신청	완료	기간
과기정통부	치매극복연구개발(R&D)	2018. 8	2019. 4	8
	무인이동체원천기술개발(R&D)	2018. 11	2019. 5	7
	차세대지능형반도체기술개발(소자)(R&D)	2018. 8	2019. 4	9
	범부처전주기의료기기연구개발(R&D)	2018. 8	2019. 4	9
	나노미세소재원천기술개발(R&D)	2018. 11	2019. 6	8
	홀로그램 핵심기술개발(R&D)	2018. 5	2019. 6	14
관세청	차세대지능형반도체기술개발(설계)(R&D)	2018. 8	2019. 4	9
국토부	인천항 세관 통합검사장 신축사업	2017. 10	2018. 11	13
	서수-평장 국대도건설	2014.12	2016. 7	19
	성환-입장 국지도건설	2014.12	2016. 7	19
	포천군내-내촌 국지도건설	2014.12	2016. 7	19
	화성우정-향남 국지도건설	2014.12	2016. 7	19
	만덕-센텀혼잡도로	2014. 3	2015. 2	12
	수서~광주 복선전철 건설사업	2014. 1	2019. 7	61
	철도차량부품개발사업	2018. 8	2019. 3	8
	수도권광역급행철도 C노선	2016. 1	2018.12	23
	서울도시철도9호선4단계연장	2016. 5	2018. 5	25
	철도차량부품개발사업(R&D)	2018. 8	2019. 4	9
	스마트건설기술개발사업(R&D)	2018.11	2019. 6	8
기상청	기상재해 사전대비 중심의 통합형수치예보	2018. 11.	2019. 6.	8

39) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 산업통상자원중소벤처기업위원회 분석」, 2019, pp.90~94

부처명	세부사업명 (내역사업명)	예비타당성조사		
		신청	완료	기간
	기술 개발			
농촌진흥청	신농업 기후변화 대응체계 구축	2018. 8	2019. 3	7
	차세대 농작물 신육종기술 개발사업	2017. 10	2018. 12	14
대법원	차세대전자소송시스템 구축사업	2018. 1.	2019. 7.	18
	미래등기시스템 구축사업	2017. 12.	2018. 12	12
문화체육 관광부	관광자원 기반조성 (관광자원화 지원·한류·공연관광 콤플렉스 조성)	2016. 1	2018. 12	35
보건 복지부	범부처전주기의료기기연구개발사업(R&D)	2018. 8	2019. 4	9
	감염병예방치료기술개발사업(R&D)	2018. 8	2019. 3	7
	치매극복 연구개발사업(복지부)	2018. 8	2019. 4	9
	한의학혁신기술개발(R&D)	2018. 11	2019. 5	7
인사혁신처	임대주택건립(고덕8단지)	2017. 6	2018. 11	18
해수부	광양항 3단계(광양항 광역준설토투기장)	2017. 9	2019. 4	19
	광양(여천)항(낙포부두 리뉴얼)	2014. 10	2019. 8	58
	국가어항(소래포구항 건설)	2018. 5	2019. 6	13
산업통상 자원부	우수기업연구소육성사업	2018. 8	2019.3	7
	글로벌주력산업품질대응뿌리기술개발	2018. 11	2019. 6	8
	차세대지능형반도체기술개발(설계·제조)	2018. 8.	2019. 4.	8
	시장자립형3세대xEV산업육성	2018.8	2019.3	8
	범부처전주기의료기기연구개발(R&D)	2018. 8	2019. 4	9

자료: 각 부처의 자료를 바탕으로 재작성

예비타당성조사 기간이 장기화되어 사업추진에 어려움이 많다는 의견에 따라 2019년 정부는 조사기간을 1년 이내로 단축(철도는 1년 6개월)할 계획으로⁴⁰⁾ 「예비타당성조사 운영지침」 제39조⁴¹⁾에 예비타당성조사 수행기간을 9개월을 원칙으로 한

40) 관계부처 합동, 「예비타당성조사 제도 개편방안」, 2019.4.3

41) 「예비타당성조사 운영지침」

제39조(예비타당성조사 기간) ① 예비타당성조사 수행기간은 9개월(철도부문 12개월)을 원칙으로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 1회에 한해 3개월(철도부문 6개월) 이내에서 수행기간을 연장할 수 있다.

1. 대상사업의 성격상 예비타당성조사 수행기간이 9개월(철도부문 12개월)을 초과할 것이 명백한 경우. 이 때, 예비타당성조사 수행기관은 수행기간 종료 시점 등을 감안하여 사전에 기획재정부장관에게 수행기간 연장을 요청하여야 한다.

다고 규정하였다. 따라서 예비타당성 제도를 운영함에 있어 재정운용의 효율성과 국가재정의 건전성을 제고하기 위한 「국가재정법」의 입법취지를 토대로 새롭게 마련된 예비타당성조사 제도를 기반으로 조사기간 축소와 관련한 가시적인 성과가 나타나도록 사업을 추진해야할 것이다.

-
2. 제34조에 의한 사업계획의 변경이 있는 경우. 이 때, 중앙관서의 장은 변경된 사업내용 등과 함께 기획재정부장관에게 예비타당성조사 기한 연장을 요청하여야 한다.
 3. 그 밖에 기획재정부장관이 예비타당성조사 수행기간 연장이 불가피하다고 인정한 경우

가. 현 황

(1) 개요

총액계상사업은 「국가재정법」 제37조¹⁾에 따라 대상사업 또는 장소가 전국적으로 분포되거나 전국에 걸쳐 연례적으로 이루어지는 유지보수 사업과 같이 세부사업별로 나누어 예산을 미리 확정하기 곤란하거나 예산집행 단계에서 세부내역을 정하는 것이 집행에 있어 보다 효율적인 경우 총액으로만 예산에 계상하는 사업이다.

일반적인 세출예산은 「국가재정법」 제21조²⁾에 따라 장(분야)-관(부문)-항(프로그램)-세항(단위사업)-세세항(세부사업)으로 분류하고 세부사업의 내용을 경비의 성질에 맞게 해당 비목별로 계상한다.

반면, 총액계상사업은 국회가 사업의 총액을 의결하면 각 부처는 기획재정부와 협의를 거쳐 예산총액의 범위 내에서 실제 수요에 맞게 예산 비목 및 지출용도 등을 재량으로 결정하여 집행하게 된다.

김은영 예산분석관(key@assembly.go.kr, 788-4630)

1) 「국가재정법」

제37조(총액계상) ①기획재정부장관은 대통령령이 정하는 사업으로서 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우에는 이를 총액으로 예산에 계상할 수 있다.

②제1항의 규정에 따른 총액계상사업의 총 규모는 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 대통령령이 정하는 비율을 초과할 수 없다.

③각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 총액계상사업에 대하여는 예산배정 전에 예산배분에 관한 세부사업시행계획을 수립하여 기획재정부장관과 협의하여야 하며, 그 세부집행실적을 회계연도 종료 후 3개월 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

④각 중앙관서의 장은 제3항의 규정에 따른 총액계상사업의 세부사업시행계획과 세부집행실적을 국회 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

2) 「국가재정법」

제21조(세입세출예산의 구분) ①세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.

②세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다.

③세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

④예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분은 기획재정부장관이 정한다.

총액계상사업의 대상과 규모는 「국가재정법 시행령」 제12조³⁾가 규정하고 있다. 구체적으로 살펴보면, ① 도로보수사업, ② 도로안전 및 환경개선 사업, ③ 항만시설 유지보수 사업, ④ 수리시설 개보수 사업, ⑤ 수리부속지원 사업, ⑥ 문화재 보수정비 사업이 열거되어 있으며, 그 밖에 대규모 투자 또는 보조사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업이 총액계상사업의 대상이 되며, 그 규모는 회계연도 예산순계의 3% 이내로 제한된다.

총액계상사업의 운용절차는 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」⁴⁾이 정하고 있다. 우선, 계획 및 편성단계에서는 기획재정부가 각 부처에 제출한 총액계상사업 지정요구를 검토하여 4월 말에 대상사업을 지정하고, 예산은 총액규모로만 편성하며 국회에 제출하도록 한다.

이후 국회의 심의의결로 예산의 총액규모가 확정되면 각 부처는 기획재정부와 집행방향, 배분원칙, 사업선정 원칙 등 정책사항을 협의하고, 각 부처가 구체적인 배분 내역을 자율적으로 결정하여 세부사업 시행계획을 수립하여 집행한다.

집행 및 환류단계에서는 각 부처가 예산을 집행한 후 회계연도 종료 후 3개월 이내에 전 회계연도 세부집행실적을 기획재정부에 제출하고, 당해 회계연도 세부사업 시행계획 및 전 회계연도 세부집행실적을 국회 예산결산특별위원회에 제출한다.

3) 「국가재정법 시행령」

제12조(총액계상사업) ① 법 제37조제1항에서 "대통령령이 정하는 사업"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업을 말한다.

1. 도로보수 사업
2. 도로안전 및 환경개선 사업
3. 항만시설 유지보수 사업
4. 수리시설 개보수 사업
5. 수리부속지원 사업
6. 문화재 보수정비 사업
7. 제1호부터 제6호까지의 사업 외의 대규모 투자 또는 보조사업

② 법 제37조제2항에서 "대통령령이 정하는 비율"이라 함은 매 회계연도 예산순계 기준 100분의 3을 말한다.

4) 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」 pp.130~132.

[총액계상사업 운용절차]

- ① 대상사업 지정요구(각 부처 → 기획재정부) 및 대상사업 지정 : 4월 말
- ② 예산요구(각 부처 → 기획재정부) : 5월
- ③ 예산안 편성(총액규모만 편성) : 6~9월
- ④ 국회 예산 심의 · 의결 : 10~12월
- ⑤ 세부사업시행계획 수립(각 부처) → 기획재정부와 협의 : 12월
 - 집행방향 · 배분원칙 · 사업선정 원칙 등 정책사항만 협의, 구체적 배분 내역은 부처 자율 결정
- ⑥ 예산배정(기획재정부 → 각 부처) : 익년 1월
- ⑦ 전 회계연도 세부집행실적 제출(각 부처 → 기획재정부)
 - : 회계연도 종료 후 3개월 이내
- ⑧ 당해 회계연도 세부사업 시행계획 및 전 회계연도 세부집행실적 국회 예결위 제출(각 부처 → 예결위)

자료: 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」, 기획재정부, p.131

(2) 2020년도 총액계상사업 예산안 현황

2020년도 총액계상사업은 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부, 문화재청 이상 4개 부처에 2019년도 추가경정예산 2조 3,920억 7,700만원 대비 83억 3,400만원(0.3%) 감액된 2조 3,837억 4,300만원이 편성되었다.

2020년도 총액계상사업 전체 예산액 대비 부처별 비중을 살펴보면, 국토교통부가 59.6%로 가장 비중이 크며, 농림축산식품부 22.6%, 문화재청 16.8%, 해양수산부 1.0% 순이다.

부처별 증감현황을 살펴보면, 국토교통부는 2019년 추가경정예산 대비 292억 9,800만원(2.1%) 증액되고, 문화재청은 399억 4,000만원(11.1%) 증액된 반면, 농림축산식품부는 698억 8,200만원(11.5%), 해양수산부는 76억 9,000만원(23.5%) 감액편성되었다.

[2020년 부처별 총액계산사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018년 결산	2019년 예산		2020년 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
국토교통부	1,215,460 (55.5)	1,297,659 (57.8)	1,391,309 (58.2)	1,420,607 (59.6)	29,298	2.1
농림축산식품부	645,300 (29.5)	558,018 (24.9)	608,018 (25.4)	538,136 (22.6)	△69,882	△11.5
해양수산부	33,823 (1.5)	28,500 (1.3)	32,690 (1.4)	25,000 (1.0)	△7,690	△23.5
문화재청	295,060 (13.5)	360,060 (16.0)	360,060 (15.0)	400,000 (16.8)	39,940	11.1
계	2,189,643	2,244,237	2,392,077	2,383,743	△8,334	△0.3

주: 괄호 내 수치는 연도별 전체 총액계산사업예산 중 해당 부처가 차지하는 예산의 구성비
 자료: 각 부처에서 제출한 자료 취합

(3) 2020년도 총액계산사업 부처별 예산안 현황

① 국토교통부

2020년도 국토교통부 소관 총액계산사업은 ① 도로유지보수사업, ② 도로안전 및 환경개선 사업 이상 2개의 세부사업이 편성되어 있다.

도로유지보수사업은 일반국도의 포장보수, 낙석위험 비탈면 정비 및 배수시설 개선 등을 통하여 도로기능을 확보하기 위한 사업으로, 2020년도 예산안은 2019년 추가경정예산 대비 131억 6,600만원 감액(2.1%)된 6,262억원이 편성되었다.

도로안전 및 환경개선 사업은 일반국도의 교통사고 감소 및 교통소통능력 향상을 위해 방호울타리 교체보강, 보행자 통행시설 정비, 안전시설 정비 등 사고가 잦은 곳을 개선하는 사업으로, 2020년도 예산안은 2019년 추가경정예산 대비 5,535억 6,400만원 증액(229.8%)된 7,944억 700만원이 편성되었다.

한편, 2019년까지 국토교통부 소관 총액계산사업은 ‘도로유지보수사업’과 ‘도로안전 및 환경개선 사업’ 및 ‘도로구조물기능개선 사업’으로 구분되었는데, 2020년부터 세부사업 구조가 개편되면서 도로구조물기능개선 사업이 도로안전 및 환경개선 사업으로 통합·정비⁵⁾되어 도로안전 및 환경개선 사업의 예산이 크게 증액되었다.

5) 도로구조물기능개선 사업의 내역사업 중 야생동물이동통로, 과적차량단속시설, 교량및터널보수 사업 등이 도로안전 및 환경개선사업 내역사업으로 편성되었다.

[2020년 국토교통부 총액계산사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018년 결산	2019년 예산		2020년 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
도로유지보수	548,893	591,566	639,366	626,200	△13,166	△2.1
도로안전및환경개선	207,903	233,893	240,843	794,407	553,564	229.8
도로구조물기능개선	458,664	472,200	511,100	0	△511,100	순감
계	1,215,460	1,297,659	1,391,309	1,420,607	29,298	2.1

자료: 국토교통부

② 농림축산식품부

2020년도 농림축산식품부 소관 총액계산사업은 수리시설 개보수 이상 1개의 세부사업이 편성되어 있다.

수리시설 개보수 사업은 저수지, 양배수장 등이 노후파손되거나 홍수에 취약한 저수지 등의 재해취약시설을 보수보강하는 사업으로, 2020년도 예산안은 2019년도 추가경정예산 6,080억 1,800만원 대비 698억 8,200만원이 감액(11.5%)된 5,381억 3,600만원이 편성되었다.

[2020년 농림축산식품부 총액계산사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018년 결산	2019년 예산		2020년 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
수리시설 개보수	645,300	558,018	608,018	538,136	△69,882	△11.5
계	645,300	558,018	608,018	538,136	△69,882	△11.5

자료: 농림축산식품부

③ 해양수산부

2020년도 해양수산부 소관 총액계산사업은 항만시설유지보수 이상 1개의 세부사업이 편성되어 있다.⁶⁾

항만시설유지보수 사업은 노후되거나 손상된 항만시설을 적기에 보수하고 기상이변 등에 따른 시설물 피해를 긴급히 복구함으로써 피해 확대를 방지하기 위한

6) 2016년 이전까지 울산지방해양수산청, 대산지방해양수산청 등 2개 수산청 유지보수 사업이 별도로 편성되었으나, 2017년도부터 '항만시설유지보수' 사업으로 통합되었다.

사업으로, 2020년도 예산안은 2019년도 추가경정예산 326억 9,000만원 대비 76억 9,000만원 감액(23.5%)된 250억원이 편성되었다.

[2020년 해양수산부 총액계산사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018년 결산	2019년 예산		2020년 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
항만시설유지보수 (총액)	33,823	28,500	32,690	25,000	△7,690	△23.5
계	33,823	28,500	32,690	25,000	△7,690	△23.5

주: 항만시설 유지보수 비총액 사업 예산안(130,101백만원)은 제외하였다.

자료: 해양수산부

④ 문화재청

2020년도 문화재청 소관 총액계산사업은 문화재 보수정비 이상 1개의 세부사업이 편성되어 있다.

문화재 보수정비 사업은 지방자치단체에서 관리하고 있는 국가지정문화재 및 등록문화재의 보수 및 정비 경비를 지원하는 사업으로, 2020년도 예산안은 2019년도 추가경정예산 3,600억 6,000만원 대비 399억 4,000만원 증액(11.1%)된 4,000억원이 편성되었다.

[2020년 문화재청 총액계산사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018년 결산	2019년 예산		2020년 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
문화재 보수정비	295,060	360,060	360,060	400,000	39,940	11.1
계	295,060	360,060	360,060	400,000	39,940	11.1

자료: 해양수산부

나. 분석의견

첫째, 총액계상사업 지정요건에 부합하지 않는 것으로 보이는 일부 사업은 총액계상사업에서 제외하여 별도 편성하는 등 제도개선 방안을 고려할 필요가 있다.

총액계상사업은 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 경우 총액에 대해서만 국회의 심의를 받는 예외적인 사업이므로, 사업대상과 범위를 엄격하게 설정할 필요가 있다. 그런데 2020년도 총액계상사업 편성내역을 살펴보면 사전에 예측이 가능하고 대상이 명확하여 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업으로 보기 어려운 사업이 일부 편성된 것으로 보인다.

먼저, 문화재청 소관 ‘풍납토성 복원사업’은 풍납토성의 핵심유적지 중 민간 소유지를 매입한 후 발굴 및 전시시설을 설치하려는 사업이다. 동 사업은 풍납토성 주변 토지매입, 발굴, 정비 등을 위한 10개년 계획(서울특별시, 2017.4.) 및 풍납토성 종합정비계획(송과구청, 2018.12.) 수립에 따라 추진되는 사업으로, 사업대상이 명확하다는 점, 주요 소요내역인 토지보상 규모 역시 예측가능하다는 점에서 세부내역을 확정하기 곤란한 사업으로 보기 어려운 측면이 있다.

[서울 풍납토성 사유지 보상 연차별 투입계획]

(단위 : 억원)

구 분	계	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
총사업비	17,390	1,380	1,450	1,523	1,600	1,680	1,764	1,852	1,945	2,042	2,144
국비	12,173	966	1,015	1,066	1,120	1,176	1,235	1,296	1,361	1,429	1,501

자료: 문화재청

다음, 문화재청 소관 ‘가야문화권 유적 정비사업’은 가야시대 역사유적과 문화환경을 효율적으로 보존·육성하기 위하여 주요 핵심 유적에 대한 중장기적 정비를 추진하려는 사업이다. 그런데 이 사업은 2019년부터 2022년까지 4개년 사업으로 추진되는 사업으로, 이미 사업내용과 대상유적 및 연차별 투자계획이 수립되었다는 점에서 세부내역을 확정하기 곤란한 사업으로 보기 어려운 측면이 있다.

[가야문화권 유적 정비 사업계획(2019~2022)]

(단위: 억원)

사업 구분		계	2019	2020	2021	2022
계		3,000	771	865	882	482
핵심관리 유적	김해 봉황동 유적	400	100	100	100	100
	가야 고분정비(6개 유적)	543	151	142	145	105
	역사축 확보(김해 구지봉)	1,400	400	400	400	200
	소계	2,343	651	642	645	405
중점관리 유적	부산(3개)	657	120	223	237	77
	경북(3개)					
	경남(14개)					
	소계	657	120	223	237	77

주: 핵심관리유적과 중점관리유적으로 구분하여 정비

자료: 문화재청

이렇듯 사업내용이 정해져 있고, 연차별 사업추진 계획을 바탕으로 추진되는 사업을 총액계상사업인 ‘문화재 보수정비’ 사업의 내역사업으로 편성·집행하는 경우, 매년 예산 편성규모에 따라 지원액이 결정되어 사업의 안정적 추진이 어려울 뿐만 아니라, 해당 사업의 타당성이나 예산규모의 적정성에 대해 국회의 심의를 받지 못하는 문제가 있으므로, 관련 사업을 총액계상사업에서 제외하여 별도로 편성하는 등 제도개선 방안을 심도 있게 논의할 필요가 있다.

둘째, 총액계상사업으로 선정되어 국회의 심의·의결을 거치지 않은 사업을 총액계상사업 편성·집행방식으로 운영하는 것을 지양할 필요가 있다.

총액계상사업은 「국가재정법」 및 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」 등에 따라 기획재정부에서 총액계상 대상사업으로 선정되고, 국회의 총액계상사업 심의·의결을 거쳐 집행되어야 한다. 그런데 일부 사업의 경우 총액계상사업에 해당되지 않음에도 불구하고 사업 예산이 내역별로 편성되지 않고, 예산확정 이후 기획재정부와 협의하여 대상사업을 선정하는 등 총액계상사업과 유사하게 운영되고 있다.

국토교통부 소관 ‘일반국도 조사설계사업’은 일반국도건설사업을 위한 설계비, 시설부대비 등 지원비 성격의 비용으로 국도건설사업의 원활한 사업추진을 도모하는 사업이고, ‘철도기본계획수립사업’은 국가의 효율적인 철도망 구축을 위하여 국가철도망구축계획에 따라 추진 중인 사업의 타당성조사 및 기본계획을 수립하는 사업이다.

그런데 두 세부사업은 총액계상사업에 해당되지 않음에도 불구하고, 사업 예산이 내역별로 편성되지 않고, 예산 확정 이후 기획재정부와 협의하여 대상사업이 선정되는 등 총액계상사업과 유사하게 운영되는 문제가 있다.

[2020년도 일반국도 조사설계사업 및 철도기본계획수립사업 예산안 편성 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2018 결산	2019		2020 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
일반국도 조사설계사업	74,563	35,003	35,003	97,270	62,267	177.9
철도기본계획수립	853	16,500	16,500	24,000	7,500	45.5

자료: 국토교통부

이렇듯 총액계상사업의 요건에 해당하지 않으면서 법령상 근거 없이 연례적으로 동 예산을 총액계상 방식으로 편성·집행하는 것은 국회의 예산 심의권을 제약하고 재정운용의 투명성을 저해하는 측면이 있다. 뿐만 아니라 총액계상사업으로 관리되지 않기 때문에 「국가재정법」에 따른 사후 관리대상에서 제외되어 동 예산에 대한 세부집행실적 제출 의무이행 대상에서 제외되는 문제가 있다.⁷⁾⁸⁾

따라서 사전에 우선순위를 고려하여 내역별로 사업예산을 편성하는 등 총액계상방식으로 운영되지 않도록 하거나, 총액계상사업방식으로 추진할 필요가 크다면 기획재정부와 협의를 거쳐 법적 근거를 보완하여 추진할 필요가 있다.⁹⁾

셋째, 총액계상사업의 집행과정에서 연례적으로 이·전용이나 집행 부진 등이 발생하고 있으므로, 향후 예산편성 및 집행과정에서 유의할 필요가 있다.

7) 「국가재정법」

제37조(총액계상) ③각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 총액계상사업에 대하여는 예산배정 전에 예산배분에 관한 세부사업시행계획을 수립하여 기획재정부장관과 협의하여야 하며, 그 세부집행실적을 회계연도 종료 후 3개월 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

④ 각 중앙관서의 장은 제3항의 규정에 따른 총액계상사업의 세부사업시행계획과 세부집행실적을 국회 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

8) 국토교통부가 국회 예산결산특별위원회에 제출하는 자료에도 동 사업은 총액계상사업으로 분류되지 않고, 이에 따라 예산배분에 관한 세부사업시행계획 및 세부집행실적의 제출 의무가 부여되지 않은 상태이다.

9) 국회예산정책처, 「2020회계연도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2020.10., pp.119~120

총액계상사업은 세부적인 사업내역 없이 총액 규모에 대해서만 국회의 심의를 거치기 때문에 구체적인 산출근거를 살펴보기 어렵다. 따라서 각 소관부처는 예산 편성 과정에서 과거 집행실적 등을 바탕으로 적정예산을 편성할 필요가 있으나, 일부 사업의 경우 연례적으로 이월되거나 불용되는 등 집행행이 부진하고, 타 사업의 부족액에 충당되는 등의 문제가 발생하고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 연례적인 이-전용 문제

국토교통부 소관 총액계상사업인 도로유지보수 사업의 경우, 연례적으로 타 사업으로 전용-조정되어 국가소송에 따른 배상금 부족액에 충당하거나 공공요금 및 제세 부족액에 충당하기 위해 활용되고 있다.

그러나 예산의 전용은 「국가재정법」 제45조¹⁰⁾에 따른 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외로서 인정되는 것으로, 예산의 투명한 집행을 저해하는 문제가 있으므로 가급적 그 규모를 최소화할 필요가 있으며, 도로유지보수 사업 예산을 타 사업의 공공요금 부족분으로 활용하거나 소송 배상금으로 활용하는 것은 총액계상사업의 취지에 부합하지 않으므로, 사업의 목적에 맞게 집행되도록 사업관리를 강화할 필요가 있다.

[연도별 국토교통부 소관 도로유지보수사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		전년도 이월액	이-전용 등	예산 현액(B)	집행액 (C)	집행률 (C/B)	다음년도 이월액	불용액
	본예산	추경(A)							
2015	477,574	477,574	19,355	△2,719	494,210	453,163	91.7	35,191	5,856
2016	502,074	502,074	35,177	△8,049	529,202	501,431	94.8	22,227	5,544
2017	517,453	517,453	22,727	△5,387	534,793	473,642	88.6	52,986	8,165
2018	561,505	561,505	52,986	△6,071	608,420	548,893	90.2	54,815	4,712
2019.9	591,566	639,366	54,815	△1,576	692,605	481,425	69.5	-	-

자료: 국토교통부

10) 「국가재정법」

제45조(예산의 목적 외 사용금지) 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.

② 실집행 부진 문제

해양수산부 소관 항만시설유지보수 사업 및 문화재청 소관 문화재보수정비사업은 연례적으로 이월 및 불용액이 발생되어 실집행이 부진한 것으로 나타나고 있다.

먼저, 해양수산부 소관 항만시설유지보수 사업은 연례적으로 이월 및 불용이 발생하고 있다. 2015년부터 2018년까지 이월액 규모는 평균 110억원 내외로, 전체 예산액 대비 20% 수준이며, 불용액 역시 평균 70억원 정도 발생하는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 예산 현액 대비 집행율은 약 70% 내외를 차지하고 있다.

[연도별 해양수산부 소관 항만시설유지보수 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액(B)	집행액 (C)	집행률 (C/B)	다음년도 이월액	불용액
	본예산	추경(A)							
2015	64,006	64,006	8,061	2,886	74,953	55,083	73.5	13,896	5,973
2016	58,500	58,500	13,896	0	72,396	50,755	70.1	11,019	10,622
2017	50,000	50,000	11,019	0	61,019	40,133	65.8	12,609	8,277
2018	32,466	32,466	12,609	1,282	46,357	33,823	73.0	8,979	3,555
2019.7	28,500	32,690	8,979	0	41,669	11,162	26.8	-	-

자료: 해양수산부

이에 대해 해양수산부는 절대공기 부족으로 이월액이 발생하고 있고, 집행잔액 및 낙찰차액 발생으로 인해 불용액이 발생하고 있다고 설명하고 있으나, 최근 결산 내역을 살펴보면 이월액과 불용액을 합한 규모가 최소 120억원에서 최대 210억원을 상회하고 있다는 점을 감안할 때, 그 규모가 과도한 측면이 있으므로, 이월 최소화를 위해 연내 집행가능한 수준의 예산을 편성하는 한편, 불용을 최소화하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

다음, 문화재청 소관 문화재보수정비 사업 역시 연례적으로 이월액과 불용액이 발생하였다. 구체적으로 살펴보면 2015년부터 2018년까지 매년 평균적으로 100억원 가량이 다음연도로 이월되었으며, 약 50억원 내외를 불용하여 평균 집행율이 약 60% 수준인 것으로 나타났다.

[연도별 문화재청 소관 문화재보수정비사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예산 현액(B)	집행액 (C)	집행률 (C/B)	다음년도 이월액	불용액
	본예산	추경(A)							
2015	280,000	280,000	0	0	280,000	168,042	60.0	106,862	4,996
2016	305,000	305,000	0	0	305,000	184,310	60.4	116,438	4,252
2017	284,500	284,500	0	0	284,500	181,913	63.9	97,860	4,727
2018	295,060	295,060	0	0	295,060	201,583	68.3	87,184	6,294
2019.7.	360,060	360,060	0	0	360,060	147,238	40.9	-	-

자료: 문화재청

이에 대해 문화재청은 문화재 사업의 특성상 발굴조사, 원형고증, 전문가 자문 및 기술지도 등 단계별 절차가 복잡하여 타 사업에 비해 사업추진 기간이 장기화되는 측면이 있고, 특히 전체 사업비의 약 40%를 차지하는 토지매입사업의 경우 토지소유자와의 보상금액 협의 과정에서 사업이 지연되는 측면이 있다는 입장이다.

그러나 연례적으로 이월 및 불용액 과다 발생은 전체 예산의 배분적 효율성을 저해하는 측면이 있으므로, 사업관리를 강화하는 등 집행률을 제고하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 총액계상사업의 실질적인 규모를 감안하여 총 규모 한도를 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

「국가재정법」 제37조제2항¹¹⁾ 및 「국가재정법 시행령」 제12조제2항¹²⁾에 따르면 총액계상사업의 총 규모는 매 회계연도 예산 순계를 기준으로 100분의 3을 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

그런데 연도별 총액계상사업의 규모를 살펴보면, 2016년에는 2조 222억원, 2017년 2조 244억원, 2018년에는 2조 1,896억원, 2019년에는 2조 2,442억원, 2020년도 예산안은 2조 3,837억원으로 2조원대 규모를 유지하고 있다.

11) 「국가재정법」

제37조(총액계상) ②제1항의 규정에 따른 총액계상사업의 총 규모는 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 대통령이 정하는 비율을 초과할 수 없다.

12) 「국가재정법 시행령」

제12조(총액계상사업) ② 법 제37조제2항에서 "대통령령이 정하는 비율"이라 함은 매 회계연도 예산순계 기준 100분의 3을 말한다.

이러한 총액계상사업의 예산이 전체 예산 순계에서 차지하는 비중을 살펴보면, 2016년도부터 2018년도까지는 0.7%, 2019년도 및 2020년도의 경우 0.6%로 낮아지는 등, 전체 예산 순계 한도인 3%보다 크게 낮은 수준으로 보인다.

[연도별 총액계상사업 규모]

(단위: 억원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년(안)
총액계상사업(A)	19,679	20,222	20,244	21,896	22,442	23,837
예산순계(B)	2,898,606	2,957,207	3,031,432	3,308,414	3,617,859	3,863,079
순계 대비 비중(A/B)	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6

주: 2015~2019년은 본예산 기준, 2020년은 예산안 기준

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 총액계상사업의 대상을 살펴보면, 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」을 기준으로, 「국가재정법」 제정 당시('08)에는 총 8개 사업이었으나, 2020년도에는 7개 사업으로 정하고 있으며, 이중 '대규모 투자 또는 보조사업'의 경우 실질적으로 예산안에 편성되지 않아 그 대상사업은 6개로 당초 대비 축소되었다.

[총액계상사업대상 비교]

구분	국가재정법 제정 당시	2020년도 예산안 기준
대상	☐ 사회간접자본분야 1. 국도유지보수 2. 국도시설 안전개선 3. 항만시설 유지보수 ☐ 농어촌분야 4. 수리시설 개보수 ☐ 문화 및 국방 분야 5. 문화재 보수정비 6. 수리부속지원 7. 국과연 연구개발 8. 장비획득(의무장비 포함)	도로보수사업 도로안전 및 환경개선사업 항만시설 유지보수 사업 수리시설 개보수 사업 수리부속지원 사업 문화재 보수정비 사업 대규모 투자 또는 보조사업

자료: 「2008년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」 및 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」

총액계상사업은 국회의 예산 사전심의 원칙의 예외라는 점에서 제한될 필요가 있는데, 앞서 살펴본 바와 같이 총액계상사업의 한도가 예산 순계의 3%로 규정된 이후 변동이 없는 반면 총액계상사업의 대상은 축소되고 있어 총량감소에 따른 재정규율로서의 역할이 제한되는 측면이 있고, 실제 결산내역을 살펴보더라도 총액계상사업의 예산 규모가 예산 순계 대비 0.6~0.7%에 불과하다는 점을 종합적으로 고려하여 총액계상사업 한도를 하향조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

가. 현 황

(1) 총사업비 관리대상 사업 개요

총사업비 관리대상 사업은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설공사 포함 사업, 정보화 사업 등과 총사업비가 200억원 이상인 건축사업, 연구개발사업에 해당되어 사업규모·총사업비·사업기간을 기획재정부와 사전에 협의해야 하는 사업을 의미한다.¹⁾ 예외적으로 국고에서 정액으로 지원하는 사업으로서 사업추진 과정에서 국가의 재정지원 규모가 증가하지 않는 사업, 국고에서 융자로 지원하는 사업, 민간투자사업, 단순 개량·유지·보수 사업, 시설 또는 장비 구축을 포함하지 않는 연구개발사업 등은 총사업비 관리대상 사업에서 제외하고 있다.²⁾

정순철 예산분석관(jsc@assembly.go.kr, 788-4651)

1) 「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

「국가재정법 시행령」

제21조(총사업비의 관리) ① 법 제50조제1항 전단에서 "대통령령이 정하는 대규모사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 법 제38조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 정하고 있는 규모(사업추진 과정에서 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 증액되어 해당 기준을 충족하는 경우를 포함한다) 이상인 사업
 - 가. 건설공사가 포함된 사업. 다만, 건축사업은 제외한다.
 - 나. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
 - 다. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업
2. 건축사업 또는 연구개발사업으로서 총사업비가 200억원 이상(사업추진 과정에서 총사업비 규모가 증액되어 총사업비가 200억원 이상에 해당하는 경우를 포함한다)인 사업

2) 「국가재정법 시행령」

제21조(총사업비의 관리) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 총사업비를 관리하는 대규모사업에서 제외한다.

1. 국고에서 정액(定額)으로 지원하는 사업으로서 사업추진 과정에서 국가의 재정지원 규모가 증가하지 아니하는 사업
2. 국고에서 융자로 지원하는 사업

총사업비 관리 제도는 1994년에 최초로 도입되었으며, 대규모사업의 추진 과정에서 사업비 증가와 사업기간 연장 사례가 반복되는 것을 방지하기 위하여 추진 단계별로 총사업비를 합리적으로 관리하기 위한 제도이다.

2012년에는 「국가재정법」 제34조³⁾를 개정하여 2015회계연도부터 정부가 국회에 제출하는 예산안 첨부서류에 총사업비 관리대상 사업의 개요, 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 연부액 및 지출예정액 등을 포함하도록 하여 총사업비 관리대상 사업에 대한 국회의 예산 심의권을 강화하였다. 그리고 2017년 12월에는 2018회계연도 세입세출결산부터 결산보고서의 부속서류로 총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서를 제출하도록 「국가회계법」⁴⁾을 개정하였다.

기획재정부는 「국가재정법」 제50조제4항⁵⁾에 따라 「총사업비 관리지침」을 마련하여 총사업비의 관리에 관한 세부적인 사항들을 규정하고 있다. 「총사업비 관리지침」에는 총칙, 총사업비 관리의 기본방향, 총사업비 관리절차, 수요예측 재조사, 타당성 재조사, 총사업비 조정기준, 중앙관서 자율조정, 행정사항 등이 규정되어 있다.

「총사업비 관리지침」에 따르면, 총사업비 관리절차는 사업구상 단계, 예비타당성조사 단계, 타당성조사 및 기본계획 수립 단계, 기본설계 단계, 실시설계 단계, 발주 및 계약 단계, 시공 단계 등 7단계로 구성되어 있다. 중앙관서의 장은 각 단계별로 총사업비 한도 내에서 사업을 추진하고 필요할 경우 기획재정부장관과 협의하여 조정하거나 자율적으로 조정할 수 있도록 하고 있다.

-
3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업
 4. 도로 유지·보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순 개량 및 유지·보수 사업
 5. 시설 또는 장비의 구축을 포함하지 아니하는 연구개발사업
- 3) 「국가재정법」
제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
3의2. 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액
- 4) 「국가회계법」
제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
8의2. 「국가재정법」 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서
- 5) 「국가재정법」
제50조(총사업비의 관리) ④ 기획재정부장관은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

[단계별 총사업비 관리 절차]

단계	주요 내용
사업구상 단계	중양관서의 장은 유사사업의 예 등을 참조하여 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 적정하게 책정
예비타당성 조사 단계	「국가재정법」 제38조, 같은 법 시행령 제13조 및 「예비타당성조사운용지침」의 규정에 의해 예비타당성조사 실시
타당성조사 및 기본계획 수립 단계	- 중양관서의 장은 건설사업에 대하여 기술·환경·사회·재정·용지·교통 등 필요한 요소를 고려하여 타당성조사를 실시 - 중양관서의 장은 기본계획이 수립되면 기본계획 고시 이전에 기획재정부장관과 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 협의
기본설계 단계	- 중양관서의 장은 추후 시공과정에서 조사 부실로 인한 설계 변경이 발생하지 않도록 기본설계에 충분한 용역기간과 용역비를 부여 - 중양관서의 장은 기본설계 기간 중 주민, 이해당사자, 관계기관의 의견을 미리 청취하여 공사시행 과정에서 예상되는 민원을 최소화 - 중양관서의 장은 기본설계 과정에서 사업내용과 규모 등에 중대한 변경이 불가피한 경우 미리 기획재정부장관과 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 협의 - 중양관서의 장은 기본설계 용역이 완료되면 실시설계 용역 의뢰 이전에 기본설계 용역 결과보고서 및 요약보고서 등을 첨부하여 기획재정부장관과 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 협의
실시설계 단계	- 중양관서의 장은 실시설계 과정에서 충분하고 합리적인 사유 없이 기본설계 단계에서 기획재정부장관과 협의된 사업규모 변경 금지 - 중양관서의 장은 실시설계 과정에서 환경영향평가, 교통영향평가, 지방자치단체 협의 결과 등을 실시설계에 반영 - 중양관서의 장은 실시설계가 완료되면 기획재정부장관에 대한 총사업비 협의 이전에 조달청장에게 실시설계 결과에 대한 단가의 적정성 검토를 의뢰 - 중양관서의 장은 실시설계 용역이 완료되면 공사계약체결 의뢰 이전에 기획재정부장관과 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 협의 - 기획재정부장관은 실시설계 결과에 대하여 협의 조정한 총사업비를 중양관서의 장과 조달청장에게 통보
발주 및 계약 단계	- 중양관서의 장은 기획재정부장관과의 협의를 거친 총사업비 내역을 첨부하여 조달청장에게 계약체결 의뢰 - 발주 의뢰를 받은 조달청장은 총사업비가 기획재정부장관이 통보한 총사업비를 초과하는 경우 입찰공고 이전에 중양관서의 장 및 기획재정부장관과 협의 - 낙찰차액이 발생할 경우 계약체결일로부터 30일 이내 총사업비 감액
시공 단계	중양관서의 장은 공사 착공 이후 불가피한 사유로 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 변경하고자 하는 경우 공사계약 변경 이전에 기획재정부장관과 협의

(2) 2020년도 총사업비 관리대상 사업 현황⁶⁾

① 총괄

2020년도 총사업비 관리대상 사업은 경찰청을 포함한 33개 부처, 총 693개 사업이 있으며, 2020년도 예산안 기준으로 총사업비 관리대상 사업들의 총사업비 합계는 219조 1,546억원이다.

연도별로 보면, 총사업비 관리대상 사업 수는 2018년말 766개에서 2019.9월말 기준 728개, 2020년 693개이며, 총사업비 관리대상 사업의 총사업비 합계는 2018년말 214.5조원, 2019년 9월말 206.3조원, 2020년 219.2조원이다.

2020년도 총사업비 관리대상 사업 산출 시 사업기간을 기준으로 2019년 종료 예정인 사업들을 제외하고 신규 추진 사업을 추가함에 따라 사업수가 감소한 반면 총사업비는 증가하는 것으로 나타난다. 2019년 종료예정인 사업 수는 115개⁷⁾이고, 2020년 신규사업 수는 80개이다.

[총사업비 관리대상 사업의 연도별 현황 : 사업수 및 총사업비]

(단위: 개, 백만원)

	2018년말	2019.9	2020
사업 수	766	728	693
부처 수	30	30	33
총사업비 합계	214,470,917	206,344,350	219,154,646

자료: 각 부처 제출자료

2020년도에 총사업비 관리대상 사업으로 신규 편입될 사업 수는 80개로, 21개 부처에 편성되어 있다. 국토교통부가 23개 사업으로 가장 많고, 국방부 및 환경부가 각 10개, 경찰청 5개, 법무부 4개, 대법원과 문화체육관광부 및 해양수산부 각 3개, 고용노동부, 교육부, 기획재정부, 농촌진흥청, 행복중심복합도시건설청, 행정안전부가 각 2개, 감사원, 과학기술정보통신부, 관세청, 국가보훈처, 국회, 문화재청, 소방청이

6) 「총사업비 관리지침(기획재정부 훈령)」은 예산이 확정된 후 중앙관서의 장이 1월말까지 디지털예산회계시스템에 신규로 등록하거나 정비하도록 규정하고 있다. 따라서 2019년도 예산안이 국회에 제출된 2019년 9월에는 총사업비 관리대상 사업의 현황 등이 별도로 관리되지 않고 있으며, 본고에서의 2020년도 총사업비 관리대상 사업 현황은 2019년도 9월말 기준 총사업비 관리대상 사업을 기준으로 2019년도 종료예정인 사업을 제외하고, 2020년도 신규사업을 포함하여 작성하였다.

7) 2019년 종료예정이나 사업추진 경과에 따라 사업종료시점이 연장될 수도 있다.

각 1개씩이다. 2020년도에 총사업비 관리대상 사업으로 편입된 이들 사업들의 총사업비 규모는 국토교통부가 21조 1,254억원으로 가장 크고, 환경부 9,138억원, 해양수산부 7,460억원, 대법원 5,649억원, 과학기술정보통신부 4,326억원, 국방부 4,095억원, 법무부 3,653억원 순이며, 2020년도 예산안에 반영된 예산안 규모는 국토교통부가 1,755억원으로 가장 많고, 다음이 환경부 326억원, 대법원 281억원 순이다.

[2020년도 총사업비 관리대상 사업으로 편입될 사업 현황]

(단위: 개, 백만원)

부처명	사업수	총사업비	2020년도 예산안
경찰청	5	165,364	4,592
감사원	1	26,007	2,302
고용노동부	2	262,112	4,653
과학기술정보통신부	1	432,624	20,192
관세청	1	113,390	1,397
교육부	2	73,407	13,951
국가보훈처	1	27,300	2,000
국방부	10	409,492	6,644
국토교통부	23	21,125,418	175,474
국회	1	41,756	12,911
기획재정부	2	85,724	2,391
농촌진흥청	2	52,585	1,299
대법원	3	564,865	28,098
문화재청	1	29,562	1,180
문화체육관광부	3	207,526	2,571
법무부	4	365,304	15,036
소방청	1	64,272	8,506
해양수산부	3	746,049	101
행복중심복합도시건설청	2	108,500	111
행정안전부	2	120,300	4,043
환경부	10	913,780	32,581
합 계	80	25,935,337	319,861

자료: 각 부처 제출자료

② 부처별

부처별로 살펴보면 2020년 총사업비 관리대상 사업 수는 국토교통부가 241개로 가장 많고, 경찰청이 59개로 두 번째로 많으며, 국방부 52개, 국방부 46개, 문화체육관광부 47개, 환경부 43개, 해양수산부 41개이다. 감사원, 관세청, 문화재청은

2019년까지 총사업비 관리대상 사업이 없었으나, 2020년에 총사업비 관리대상에 해당하는 사업이 각 1개씩 새로 발생하였다.

[부처별 총사업비 관리대상 사업 수]

(단위: 개)

부처명	총사업비 관리대상 사업 수		
	2018년말	2019년 9월말	2020년
경찰청	45	54	59
감사원	-	-	1
고용노동부	5	7	8
과학기술정보통신부	22	15	9
관세청	-	-	1
교육부	27	24	22
국가보훈처	12	14	10
국방부	39	46	52
국세청	6	9	6
국토교통부	290	253	241
국회	2	2	1
기획재정부	5	7	8
농림축산식품부	37	38	32
농촌진흥청	2	1	2
대법원	11	12	12
문화재청	-	-	1
문화체육관광부	70	57	47
법무부	17	16	20
보건복지부	8	10	10
산림청	3	3	3
산업통상자원부	15	15	10
새만금개발청	3	3	3
소방청	1	1	1
식품의약품안전처	1	1	1
여성가족부	2	2	2
외교부	1	2	1
중소벤처기업부	1	2	2
통일부	2	2	1
해양경찰청	1	2	2
해양수산부	54	46	41
행정안전부	13	15	16
행복중심복합도시건설청	25	24	25
환경부	46	45	43
합 계	766	728	693

자료: 각 부처 제출자료

총사업비 관리대상 사업의 사업비 규모는 국토교통부가 160.0조원으로 가장 크고, 다음이 해양수산부로 13.1조원, 농림축산식품부 10.5조원, 환경부 7.0조원 순이다. 국토교통부가 총사업비 관리대상 사업의 전체 사업비 규모 219.2조원의 73.0%를 차지한다.

[부처별 총사업비 관리대상 사업 사업비 규모]

(단위: 백만원, %)

부처명	총사업비 관리대상사업 총 규모				증감	
	2018년말	2019년 9월말 (A)	2020년 (B)	(비중)	B-A	(B-A)/A
경찰청	1,782,530	1,992,061	2,157,251	1.0	165,190	8.3
감사원	0	0	26,007	0.0	26,007	순증
고용노동부	169,879	303,317	529,652	0.2	226,335	74.6
과학기술 정보통신부	2,738,272	2,557,661	2,736,255	1.2	178,594	7.0
관세청	0	0	113,390	0.1	113,390	순증
교육부	1,866,769	1,655,306	1,623,177	0.7	△32,129	△1.9
국가보훈처	488,073	609,979	440,746	0.2	△169,233	△27.7
국방부	3,413,478	3,333,615	3,075,257	1.4	△258,358	△7.8
국세청	217,571	294,067	210,779	0.1	△83,288	△28.3
국토교통부	153,455,220	146,204,646	160,049,775	73.0	13,845,129	9.5
국회	106,897	107,778	41,756	0.0	△66,022	△61.3
기획재정부	217,905	432,520	484,341	0.2	51,821	12.0
농림축산식품부	10,602,914	10,870,125	10,517,605	4.8	△352,520	△3.2
농촌진흥청	190,359	112,447	52,585	0.0	△59,862	△53.2
대법원	809,351	835,791	1,235,132	0.6	399,341	47.8
문화재청	0	0	29,562	0.0	29,562	순증
문화체육관광부	5,286,095	3,616,701	3,116,361	1.4	△500,340	△13.8
법무부	1,711,011	1,699,103	2,064,407	0.9	365,304	21.5
보건복지부	1,522,630	1,898,733	1,898,733	0.9	0	0.0
산림청	379,987	387,143	387,143	0.2	0	0.0
산업통상자원부	1,388,524	1,575,389	1,036,516	0.5	△538,873	△34.2
새만금개발청	1,317,133	1,338,299	1,338,299	0.6	0	0.0
소방청	62,161	64,272	64,272	0.0	0	0.0
식품의약품안전처	29,589	26,899	26,899	0.0	0	0.0
여성가족부	62,748	61,476	61,476	0.0	0	0.0
외교부	27,729	50,069	27,729	0.0	△22,340	△44.6

부처명	총사업비 관리대상사업 총 규모				증감	
	2018년말	2019년 9월말 (A)	2020년 (B)	(비중)	B-A	(B-A)/A
중소벤처기업부	10,928	14,350	19,917	0.0	5,567	38.8
통일부	202,951	202,951	179,111	0.1	△23,840	△11.7
해양경찰청	24,745	279,633	279,633	0.1	0	0.0
해양수산부	13,967,600	13,374,713	13,073,722	6.0	△300,991	△2.3
행정안전부	2,660,469	2,629,717	2,644,933	1.2	15,216	0.6
행복중심복합 도시건설청	2,561,549	2,652,484	2,609,912	1.2	△42,572	△1.6
환경부	7,195,850	7,163,105	7,002,313	3.2	△160,792	△2.2
합 계	214,470,917	206,344,350	219,154,646	100.0	12,810,296	6.2

자료: 각 부처 제출자료

나. 분석의견

(1) 예산안 첨부서류의 개선

「국가재정법」 제34조 제3호의2⁸⁾는 정부가 국회에 제출하는 예산안의 첨부서류에 총사업비 관리대상 사업에 대한 자료를 포함하도록 규정하고 있다. 동 조항에 따른 자료에는 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당연도 이후의 지출예정액 등이 포함된다.

그러나 국회에 제출되는 예산안의 첨부서류를 보면, 총사업비 관리대상 사업에 대한 충분한 정보를 제공하지 못하고 있어 국회의 예산안 심사에 활용하는 데 한계가 있다.

첫째, 국회에 제출되는 총사업비 관리대상 사업 중에서 기금 사업은 「국가재정법」상의 예산안 첨부서류 제출범위에 포함되어 있지 않다.

8) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

3의2. 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액

「국가재정법」 제34조는 예산안에 대한 첨부서류이고, 기금운용계획안에 대한 첨부서류를 규정하고 있는 「국가재정법」 제71조는 총사업비 관리대상 사업에 대한 자료 제출을 요구하고 있지 않으며, 준용규정에도 제34조는 제외되어 있다.⁹⁾

국회의 예·결산 심사는 예산(일반회계 및 특별회계) 사업 뿐 아니라 기금사업도 포함하여 이루어지기 때문에 정부재정 전체에 대한 총사업비 관리대상 사업에 대한 정보가 국회에 제출될 필요가 있다는 국회의 지적에 따라 기획재정부는 2020년 예산안 첨부서류에 총사업비 관리대상 사업 중 기금 사업을 포함하여 제출하였다.

그러나 기획재정부는 각 세부사업별로 사업별 개요, 증감사유, 해당연도까지의 연부액 및 이후 지출예정액 등이 기재된 서류를 제출하고 있으나, 일반회계, 특별회계, 기금이 구분되어 있지 않음에 따라 국회의 예산안 심사시 각 세부사업이 어느 회계 또는 기금에 속하는지 일일이 확인하여야 하는 번거로움이 초래되고 있고, 아울러 법적 근거 없이 제출되고 있어 자료의 신뢰성, 책임성을 충분히 확보하고 있다고 보기 어려운 문제가 존재한다.

따라서 「국가재정법」 제34조(예산안의 첨부서류)와 같이 제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류)에도 총사업비 관리대상 사업 관련 자료를 제출하도록 하는 내용을 추가하거나 준용규정인 제85조¹⁰⁾에 제34조를 포함하는 등 법적근거를 명확하게 마련할 필요가 있다.¹¹⁾

9) 「국가재정법」

제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) 정부 또는 기금관리주체는 제68조제1항 및 제70조제2항에 따라 기금운용계획안과 기금운용계획변경안을 국회에 제출하는 경우에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 기금운용계획변경안을 제출하는 경우로서 첨부서류가 이미 제출된 서류와 중복되는 때에는 이를 생략할 수 있다.

1. 기금조성계획
2. 추정재정상태표 및 추정재정운영표
3. 수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서
4. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서
5. 기금과 회계 간 또는 기금 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 기금운용계획안등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류
6. 성인지 기금운용계획서
7. 제38조제2항(제85조에 따라 준용하는 경우를 말한다)에 따라 예비타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유

제85조(준용규정) 제31조제3항·제35조·제38조·제38조의2·제38조의3·제39조·제45조·제49조·제50조 및 제55조의 규정은 기금에 관하여 이를 준용한다.

- 10) 총사업비의 관리에 대해 규정하고 있는 제50조(총사업비의 관리)는 제85조(준용규정)에 포함되어 있어, 기금사업에 대해서도 총사업비의 관리는 예산사업과 동일하게 이루어지고 있다.

11) 「국가재정법」

둘째, 국회에 제출된 총사업비 관련 첨부서류는 2020년도 예산안에 대한 첨부 서류지만, 2019년 6월말 기준 총사업비 관리대상 사업을 기준으로 작성하고 있어 2019년 7월 이후부터 총사업비 관리대상 사업으로 관리되는 사업 및 2020년도에 총사업비 관리대상 사업으로 신규 편입 예정인 사업들을 반영하지 못하고 있다.

기획재정부가 국회에 제출하는 총사업비 관리대상 사업은 2020년도 총사업비 관리대상 사업이 아니라, 2019년 6월말 기준 총사업비 관리대상 사업 목록이다. 따라서 2020년 신규사업이거나 2019년 7월 이후에 사업비 증가 등으로 총사업비 관리대상 사업으로 재분류된 사업들은 포함되어 있지 않다.

기획재정부는 총사업비 관리대상 사업의 신규등록은 예산이 확정된 후 이루어 지고, 또한 예산 확정 후 총사업비 관리대상 사업에 해당하는지 판단이 가능하므로 2020년도 예산안에 대한 총사업비 관리대상 사업의 제출은 어렵다고 한다.

그러나 예산안은 정부의 계획서로, 총사업비 관리대상 사업도 정부 예산안과 마찬가지로 계획기준으로 제출할 수 있으며, 이를 통해 국회가 예산안 심의 시 총 사업비나 사업기간 등을 심의할 수 있을 것이다.

셋째, 국회에 제출된 총사업비 관련 첨부서류는 2020년도 예산안 심사에 참고 하기 위한 자료지만, 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요를 보면 총사업비 변동 내역과 그 사유 관련 정보가 부실하게 기재되어 있다.

「국가재정법」 제34조 제3호의2는 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액을 예산안의 첨부서류로 제출할 것을 규정하고 있다.

제50조(총사업비의 관리) ①각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업 및 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사(이하 "타당성재조사"라 한다)하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

③기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 타당성재조사를 하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

④기획재정부장관은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

총사업비 대상사업에 대한 예산안 편성의 적절성을 심사하기 위해서는 총사업비 변동내역과 증감 사유가 충실하게 나타나야 하지만, 증감내역과 증감사유가 형식적으로 작성되는 측면이 있다. 예를 들면, 행정안전부의 ‘평택호 횡단도로 건설’ 사업¹²⁾의 경우 2019년 들어서 전년 말 대비 총 3차례에 걸쳐 총사업비가 변경되어 234억 7,100만원(9.3%)이 증가하였고, 그 사유는 각각 물가변동, 감정평가 결과 반영, 기간연장 및 현장물량변동이었으나, 정부가 제출한 총사업비 관련 첨부서류는 3차례에 걸쳐 변경된 내역이 누락되어 단순 증감액만 표기되어 있고 변경 사유 또한 ‘물가변동’으로 단순 기재되어 있어 심사자료로서의 활용도가 떨어지는 문제가 있다.

따라서 기획재정부는 총사업비 관리대상 사업에 대한 자료 작성 시 총사업비 증감내역과 증감사유에 대한 정보가 충분히 담길 수 있도록 제출 자료를 개선할 필요가 있다.

12) 코드: 일반회계 1232-300

[예산안 첨부서류로 제출되는 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요(예시)]

평택호 횡단도로 건설

(1) 사업개요

사업목적	주한미군의 기지가 이전됨에 따라 수립된 평택지역 개발계획의 일환으로, 평택호 횡단도로 건설을 통해 기반시설 설치 및 지역발전 촉진
사업내용	L=16km, B=18.5~19m
사업기간	'08~'20 (13년)
소관부처	행정안전부
총사업비	276,441백만원
국고지원율	국고 100%

(2) 전년대비 총사업비 증감내역과 증감사유

(백만원)

총사업비	증감 사유		
'18년말(A)	'19.6말(B)	증감(B-A)	물가변동
252,970	276,441	23,471	물가변동

(3) 해당연도까지의 연부액, 해당연도 이후의 예산 및 지출 예정액

(백만원)

총사업비	'18년까지의 연부액	'19년 예산	'20년 예산안	'21년 이후 지출 예정액
276,441	242,755	9,652	6,182	17,852

자료: 대한민국정부, 「2020년도 예산안 첨부서류」, 2019.9.

(2) 총사업비 관리대상 사업의 예산안 분석 사례

① 사업추진 미비로 총사업비가 대폭 변경예정인 사례

행정중심복합도시건설청 소관의 조치원 우회도로 사업은 2017년 3월 예비타당성조사 결과 총사업비 1,327억원, 길이 7.99km, 4차로로 2018년 3월 기본 및 실시

설계용역에 착수하였으나, 2018년 10월 문화재청 문화재 현상변경 심의에서 국가지정문화재(천연기념물 제321호 봉선동 향나무) 노선통과(도로노선에서 50m 이격) 불허결정¹³⁾으로 추진이 보류되었다.

[조치원 우회도로 사업 추진 경과]

- 2014. 2월 : 광역교통개선대책 변경수립(2차) 신규 반영
- 2017. 3월 : 예비타당성조사 완료(KDI, B/C=1.15, AHP=0.618)
- 2018. 3월 : 기본 및 실시설계용역 착수
- 2018.10월 : 문화재청 문화재 현상변경 심의 요청(9.27)
- 2018.10월 : 문화재청 문화재 현상변경 심의(10.24)
 - * 심의결과 : 부결(노선통과 불가)
- 2018.10월 : 세종특별자치시 협의를 거쳐 대안노선 결정

자료: 행정중심복합도시건설청

행정중심복합도시건설청은 노선 선정 검토시에 세종시의 의견을 반영하여 도시계획도로 일부구간을 과업구간에 편입하는 과정에서 문화재(천연기념물)와 인접되었음을 인지하였고 기존 취락지와 근접하여 건설할 경우 환경·민원적인 측면도 발생할 수 있음을 KDI에서 종합적으로 검토한 결과 문화재에서 60m 이격하는 방안이 최적의 노선이라고 판단하여 결정하였다고 설명하고 있다. 즉, 행정중심복합도시건설청은 KDI 예비타당성조사 완료 시점인 2017년 3월 이전부터 조치원 우회도로 설계예정 구간에 문화재(천연기념물)의 존재를 인지하고 있었다.

「문화재보호법」 제35조제1항¹⁴⁾에서는 문화재보호구역(문화재 외곽 경계로부터 500미터까지의 범위)¹⁵⁾에서 도로, 건축물을 신축, 증축, 개축, 이축(移築)하는 등

13) 행정중심복합도시건설청은 세종시 관광문화재과와 협의(‘18.9.17)하여 문화재 현상변경허가가 신청(접수번호 20180000071, ‘18.9.27)되었으며, 문화재청 문화재위원회 천연기념물분과 심의(‘18.10.24)에서 부결(부결사유 : 문화재구역과 인접한 지역에 도로건설은 향나무 생육 및 문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있음)

14) 「문화재보호법」

제35조(허가사항) ① 국가지정문화재(국가무형문화재는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화재청장의 허가를 받아야 하며, 허가사항을 변경하려는 경우에도 문화재청장의 허가를 받아야 한다.

1. 국가지정문화재(보호물·보호구역과 천연기념물 중 죽은 것 및 제41조제1항에 따라 수입·반입 신고된 것을 포함한다)의 현상을 변경하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

의 현상변경 행위는 문화재청장의 허가를 받도록 규정하고 있다.

문화재청장의 문화재 현상변경 허가를 받지 못하면 문화재 인근에서 도로 신축공사 사업을 추진하는 것이 불가능하므로, 행정중심복합도시건설청은 문화재 보호구역에서의 현상변경 불허 사례 조사를 통해 문화재를 이전하거나 차단막을 설치하는 방안 등을 강구하는 등의 적극적인 대처방안을 마련한 다음에 현상변경을 신청하는 것이 적절하였을 것이다.

그러나, 행정중심복합도시건설청은 문화재 보호 및 문화재청 설득방안을 위한 방안을 충실하게 마련하지 않은 채 문화재 현상변경을 요청하였고, 문화재보호를 최우선가치로 두는 문화재청(문화재보호위원회)의 불허결정을 초래한 측면이 있다.

문화재청의 불허결정에 따라 기본 및 실시설계용역이 중단되었으며, 행정중심복합도시건설청은 세종시 등과 협의하여 문화재(천연기념물) 보호구역(반경 500m) 밖으로 우회하는 대안노선을 마련하였다.

이에 따라 당초 총사업비 1,322억원 대비 1,291억원 증가한 2,613억원에 달할 것으로 전망된다.

행정중심복합도시건설청은 총사업비 증가에 대해 ①행복도시의 개발 영향으로 인해 주변지역의 보상가격이 예비타당성조사 시작(‘15년) 시점에 비해 크게 상승하여 전체 사업비가 증가하게 되었으며, ②문화재(천연기념물) 보호구역(반경 500m) 밖으로 우회한 검토안이 산악지역을 관통하게 되어 토공사비 증가와 마을진입로 접속부 증가에 따른 교량(6개→13개) 등 구조물 공사비 등이 증가하게 되었다고 설명하고 있다.

대안노선의 경우 당초 노선에 비해 용지보상비가 증가하였고, 아울러 교량설치량 증가 등에 따라 공사비가 대폭 증가한 측면이 있다.

15) 「문화재보호법」

제13조(역사문화환경 보존지역의 보호) ① 시·도지사는 지정문화재(동산에 속하는 문화재와 무형문화재를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 역사문화환경 보호를 위하여 문화재청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야 한다.

② 건설공사의 인가·허가 등을 담당하는 행정기관은 지정문화재의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 경계를 말한다)의 외부 지역에서 시행하려는 건설공사로서 제1항에 따라 시·도지사가 정한 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 관하여는 그 공사에 관한 인가·허가 등을 하기 전에 해당 건설공사의 시행이 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 해당하는지 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 해당 행정기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 전문가의 의견을 들어야 한다.

③ 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽 경계로부터 500미터 안으로 한다.

따라서, 행정중심복합도시건설청은 행정상의 업무준비 부족으로 인하여 총사업비가 대폭 증가하는 사례가 재발하지 않도록 업무추진 과정 전반을 재점검하는 등 철저한 관리가 필요해 보인다.

[조치원 우회도로 총사업비 변경 내역]

(단위: 백만원, %)

사업명		당초 예타안(A)	조정 요구안(B)	증감(B-A)
사업 내용	길 이	L = 7.99km	L = 7.72km	
	구조물	교량 6개소 / 495m	교량 13개소 / 740m	
사 업 비	공사비	72,708	146,206	73,498
	시설부대비	7,091	13,908	6,817
	용지보상비	40,297	101,205	60,908
	예비비	12,062	-	△12,062
	계	132,158	261,319	129,161

자료: 행복중심복합도시건설청

② 사업추진이 지연되고 있으므로 집행가능성을 고려한 예산편성이 필요한 사례

보건복지부 소관 국립중앙의료원 현대화사업과 중앙감염병병원 구축사업은 사업기간이 당초 각각 2014년~2018년에서 2014~2022년으로, 2017년~2020년에서 2017년~2023년으로 연장되는 등 사업 추진에 지연이 발생하고 있는 상황이다.

구체적으로 살펴보면 국립중앙의료원 현대화사업은 2014년 예산이 반영된 이후 문화재 발굴조사, 추가부지 및 진입로 확보 등의 문제로 사업이 지속적으로 지연되어 2017년에 기본계획수립 연구용역에 착수하였으며(2018년 5월 완료), 중앙감염병전문병원 구축사업의 경우에도 2017년 예산이 반영된 이후 지역 주민의 감염병전문병원 설립 반대 민원, KDI사업계획 적정성 검토 기간 연장(2018년 7월 완료) 등으로 인하여 사업추진이 지연되고 있다. 사업계획 적정성 검토, 총사업비 조정을 통해 국립중앙의료원 현대화사업의 총사업비는 4,415억원으로 확정(2018년 9월)되었으며, 중앙감염병병원 구축사업의 총사업비는 1,294억원으로 확정(2018년 12월)되었다.

국립중앙의료원 현대화사업, 중앙감염병전문병원 구축사업 모두 설계 착수가 지속적으로 지연되고 있는 상황이다. 보건복지부에 따르면 2019년 국립중앙의료원 현대화사업의 설계비로 반영된 65억 3,300만원 중 65억 1,400만원이 불용될 것으로

예상되고 있으며, 중앙감염병병원 구축사업의 설계비로 반영된 18억 200만원 중 17억 9,400만원이 불용될 것으로 예상된다.

[국립중앙의료원 현대화사업 및 중앙감염병병원 구축사업 주요 추진경과]

일 자	내 용
2001~2003	서초구 원자동 추모공원 부지 확정 및 국립중앙의료원 이전 방안 제시
2010. 2.	국립중앙의료원 이전 관련 서울시와 MOU 체결
2013.6.~2014.2.	국립중앙의료원 KDI 사업계획 적정성 검토 진행
2015.4.~12.	문화재 발굴조사(2015.10~12. 시굴조사완료, 공사가능)
2015.12.~2016.8.	추가부지(중앙감염병병원) 및 진입로 확보 등 쟁점사항 실무협의
2016.8.~2018.7.	중앙감염병병원 KDI 사업계획 적정성 검토 진행
2017.5.~2018.5.	국립중앙의료원 현대화사업 기본계획수립 연구용역 추진
2017.12.~현재(중단)	도시관리계획(변경) 결정 용역 수행 중
2018.6.~9.	국립중앙의료원 현대화사업 총사업비 조정
2018.6.~현재(진행중)	전략환경영향평가 용역 수행 중
2018.8.~12.	국립중앙의료원 중앙감염병병원 구축사업 총사업비 조정

자료: 보건복지부

이는 전략환경영향평가 관련 소음기준 미충족으로 인하여 사업추진에 또 다시 차질이 생겼기 때문이다. 경부고속도로 확장(판교-양재 구간, 기존 8차선에서 10차선으로 확장)으로 소음환경기준에 변경요인이 생긴 것인데, 이에 대하여 보건복지부는 아직 뚜렷한 해결방안을 마련하지 못하고 있는 상황이다.

전략환경영향평가란 개발사업 등의 공사가 대기질, 수질, 토양, 소음 등 환경에 미칠 영향을 종합적으로 예측하고 분석·평가하는 것으로 「환경영향평가법」 제9조에 따른 의무사항이다. 환경기준 부합성에 관한 평가인 전략환경영향평가를 완료하기 위하여 소음 문제의 해결은 필수적이며, 당초 전략환경영향평가는 2018년 11월 완료될 예정이었으나 소음 문제 해결을 위하여 기간이 변경되어 2019년 11월에 완료될 예정이다. 소음 문제 해결을 위하여 당초 보건복지부는 경부고속도로와의 충분한 이격거리를 유지할 수 있도록 추가부지 마련 등을 고려하였으나, 추가부지 마련이 원활히 진행되지 않아 현재는 방음터널을 설치하는 방안을 한국도로공사와 협의 중이다.¹⁶⁾

16) 방음터널 설치를 위한 비용은 최대 2,000억원(방음터널 설치 길이 최대 약1km) 가량 소요될 것으로 예상된다.

이 외에 중앙감염병전문병원 부지를 자연녹지지역(용도 지역), 묘지공원(도시계획시설)에서 제2종 일반주거지역 및 종합의료시설 부지로 변경해야 하는 등 부지 용도 변경 문제도 남아 있는 상태이다. 이러한 사항은 도시관리계획결정을 통해 완료되어야 하나, 전략환경영향평가의 결과를 전제로 진행되어야함에 따라 도시관리계획결정은 현재 일시중지 상태이다.¹⁷⁾

더욱이 동 사업의 추진이 10년 이상 담보상태에 머무름에 따라 국립중앙의료원이 원지동 이전 중단을 선언하는 등 동 사업의 지속적 추진에 어려움이 있을 것으로 판단된다. 따라서 보건복지부는 소음기준 관련 현안 해결 가능성을 고려하여 예산안을 편성해야 할 필요성이 있다.¹⁸⁾

17) 도시관리계획결정은 소음 문제 해결 이후 전략환경영향평가가 완료된 이후 재개될 예정이다.

18) 동 사업 외에 중앙외상센터 건립을 위한 설계비 10억 5,700만원이 중증외상 전문체계 구축 사업의 2020년도 예산안에 반영되어 있다. 중앙외상센터는 국립중앙의료원에 설치될 예정으로, 국립중앙의료원 현대화사업 지원 사업이 정상적으로 추진되지 않을 경우 동 사업 뿐 아니라, 중앙외상센터 설치 또한 정상적으로 추진되지 않을 우려가 있다.

가. 현 황

(1) 사업 현황

민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」¹⁾(이하 “민간투자법”)에 따라 민간부문이 제안하는 사업 또는 「민간투자시설사업기본계획」에 근거하여 사업시행자가 시행하는 사회기반시설사업 등을 말한다. 「민간투자법」은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.²⁾

우리나라는 1994년 8월 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」 제정을 계기로 사회기반시설의 건설·운영에 민간투자방식을 도입하였다. 1998년 12월 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정되면서 많은 사업들이 민간투자방식으로 추진되었으며, 민간투자를 활성화하기 위해 1999년 7월에 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee, MRG) 및 초과수입 환수의 기준과 절차가 마련되었다. 2005년에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정하여 그동안 추진해 오던 수익형 민자사업(이하 “BTO”)³⁾ 방식뿐만 아니라 임대형 민자사업(이하 “BTL”)⁴⁾ 방식도 도입함으로써, 기존 산업기반시설 위주에서 교육·복지·문화시설

안태훈 예산분석관(matins10@assembly.go.kr, 788-4747)

1) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. "민간투자사업"이란 제9조에 따라 민간부문이 제안하는 사업 또는 제10조에 따른 민간투자시설사업기본계획에 따라 제7조에 따른 사업시행자가 시행하는 사회기반시설사업을 말한다. 다만, 「국가재정법」 제23조에 따른 계속비에 의한 정부발주사업 중 초과시공(국가와 계약상대자가 미리 협의한 한도액 범위에서 해당 연도 사업비를 초과하여 시공하는 것을 말한다. 이하 같다)되는 부분은 민간투자사업으로 본다.

2) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제1조(목적) 이 법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

3) Build-Transfer-Operate(「민간투자법」 제4조제1호): 사회기반시설의 준공(Build)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속(Transfer)되고 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권(Operate)을 인정하는 방식

4) Build-Transfer-Lease(「민간투자법」 제4조제2호): BTO와 유사하나 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차(Lease)하여 사용·수익하는 방식

분야로 사업대상이 확대됨에 따라 민간투자사업에 대한 참여의 폭이 넓어지고 참여 기회도 다양하게 확대되었다.

[민간투자사업 관련 제도 연혁]

구 분	주요 내용
도입 (1994. 8.)	「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법」 제정 - 정부 주도의 사회간접자본시설 투자에 따른 채원부족 보완 등을 위해 민자 제도 도입 - 수익형 민자사업(BTO) 중심
전면 개정 (1998.12.)	「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정 - 제도를 국제기준에 맞게 전면 개편하고 수익성 제고 등 적극적 유인체계를 제공함으로써 외국자본 등 민간투자를 적극 활성화하는 한편 이를 통해 경제 활성화·국가경쟁력 강화·성장잠재력의 확충을 도모
MRG 도입 (1999. 7.)	「민간투자사업기본계획」 - 최소운영수입 보장 및 초과수입 환수의 기준과 절차 마련
BTL 도입 (2005. 1.)	「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정 - 임대형 민자사업(BTL) 방식 도입(민간제안 미허용) - 민간투자사업 대상시설에 학교시설, 군 주거시설, 공공임대주택, 아동보육시설, 노인의료·복지시설, 공공보건의료시설, 문화시설 등 추가
MRG 폐지 및 축소 (2006. 6.)	「민간투자사업기본계획」 - 민간제안사업의 운영수입보장제도 폐지 - 정부고시사업의 운영수입보장 수준 축소 - 보장기간: 15 → 10년 - 보장수준: 90% 상한으로 5년 경과시 10%씩 축소 → 초기 5년 75%, 다음 5년 65%
관리 강화 (2008.12.)	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 개정 - 임대형 민자사업(BTL) 한도액에 대한 국회 심의절차 신설 - 민간투자사업 실적보고서, BTL 정부지급금추계서 등 국회 제출
MRG 폐지 (2009)	「민간투자사업기본계획」 - 정부고시사업의 운영수입보장제도 폐지
방식 확대 (2015. 4.)	BTO-rs(위험분담형)와 BTO-a(손익공유형) 도입
대상 확대 (2016. 3.)	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 개정 - 임대형 민자사업(BTL)에 대한 민간제안 허용 - 민간투자사업 대상시설에 중앙행정기관의 소속기관 청사(경찰청의 지방청 및 경찰서 제외), 화장시설, 아동복지시설, 택시공영차고지 포함

자료: 기획재정부

2008년에는 무분별한 BTL 추진에 따른 예산낭비를 방지하기 위하여 BTL 한도액안에 대한 국회의 사전의결을 신설하여 통제를 강화하였다. MRG 제도가 2009년에 폐지되어 투자 리스크가 큰 BTO 사업이 위축됨에 따라, 정부는 2015년에 위험분담 또는 손익공유로 BTO의 단점을 보완할 수 있는 BTO-rs(위험분담형)⁵⁾와 BTO-a(손익공유형)⁶⁾를 도입하였다.⁷⁾ 2016년에는 BTL 활성화를 위하여 기존 정부고시⁸⁾와 함께 민간제안방식⁹⁾을 허용하고, 민자사업 대상시설에 공공청사, 화장시설 등을 추가하였다.

(2) 예산안 현황

BTO 예산안은 2020년 1조 4,761억원으로 2018년 1조 1,121억원 보다 3,640억원(32.7%) 증가하였다. BTO에 대한 재정지원은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」¹⁰⁾에 따라 건설보조금, 토지보상비 및 지원금 등의 형태로 이루어지고 있는데, 2020년도 BTO에 대한 지원금안은 8,037억원으로, 전체 재정지원의 54.4%를 차지한다. 도로에 대한 지원금안은 4,296억원으로 2019년 예산 대비 1,325억원(44.6%) 증가하였다.

5) BTO-rs(위험분담형: Build·Transfer·Operate - risk sharing)는 정부가 사업시행에 따른 위험을 분담함으로써 민간의 사업 위험을 낮추는 방식이다.

6) BTO-a(손익공유형: Build·Transfer·Operate - adjusted)는 시설의 건설 및 운영에 필요한 최소사업운영비만큼 정부가 보전함으로써 사업 위험을 낮추는 방식이다.

7) 「2012년도 민간투자사업기본계획」은 BTO+BTL혼합형, 시설개선형(R((Rehabilitate)-사업) 사업방식 등 다양한 방식의 민자사업 추진을 유도하겠다고 밝힌 바 있는데, BTO+BTL혼합형은 BTO-rs와 BTO-a방식으로 추진되고 있다. ‘Rehabilitate’은 시설개량을 의미하여 신설을 의미하는 ‘Build’와 대별되는 용어이지만, BTO와 BTL은 각각 ‘수익형 민자사업’ 및 ‘임대형 민자사업’으로 사업대상보다는 사업유형을 의미하는 용어로 사용되므로, 정부는 R-사업 방식도 BTO와 BTL로 간주하고 있다. 「Rehabilitate 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구」(KDI 공공투자관리센터, 2013, p.2)에 따르면, 2012년 이전까지 추진된 협의 및 광의의 R-사업은 타당성분석이 완료된 전체 약 709개 사업 중 약 54개(약 7.6%) 사업이다.

8) 정부고시사업: 주무관청이 민간투자 대상사업을 발굴·지정한 후 사업자를 모집하여 추진하는 방식

9) 민간제안사업: 민간이 민간투자 대상사업을 발굴하여 주무관청에 민간투자사업 지정을 요청하는 방식

10) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제53조(재정지원) 국가 또는 지방자치단체는 귀속시설사업을 원활하게 시행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 경우에 한정하여 사업시행자에게 보조금을 지급하거나 장기대부를 할 수 있다.

[2020년도 BTO 예산 및 민간투자계획안]

(단위: 억원)

부 처	2019					2020안				
	재 정				민간	재 정				민간
	건설 보조금	토지 보상비	지원금	계		건설 보조금	토지 보상비	지원금	계	
국토교통부	906	3,611	5,811	10,328	11,108	2,394	4,330	7,279	14,006	19,168
철 도	450	1,561	2,840	4,851	3,040	1,287	1,378	2,983	5,648	6,327
도 로	456	2,050	2,971	5,477	8,068	1,107	2,952	4,296	8,355	12,841
해양수산부	0	0	793	793	1,315	0	0	758	758	2,115
환경부	62	0	0	0	144	20	0	0	0	50
합 계	968	3,611	6,604	11,121	12,567	2,414	4,330	8,037	14,761	21,333

주: 지원금 = 최소운영수입보장지급액 + 비용보전금액

자료: 각 부처

BTO 지원금은 대부분 최소운영수입보장(MRG)에 따른 지원금이다. MRG는 2006년에 민간제안사업에 대해 폐지되었고, 2009년에는 정부고시사업에 대해서도 중단되었다. 그러나 기존에 MRG가 이루어진 사업들이 운영 중에 있으므로, 해당 사업에 대한 지원금은 재정에서 지출되고 있다.

중앙정부 소관 MRG 사업은 국토교통부 및 해양수산부 소관 사업으로 총 14개이다.¹¹⁾ 사업별로 MRG 보장기간과 조건이 상이하며 구체적인 MRG 협약 내용은 다음과 같다. MRG 보장기간은 사업별로 10년에서 30년이며, 부산-울산고속도로의 원리금상환 비용 보전기간은 30년이다. MRG 보장 비율이 가장 높은 민자사업은 서울외곽고속도로이며, 동 사업의 MRG 조건은 협약수입의 90% 미달분 보장이다. 서울외곽고속도로 민자사업은 2018년에 요금 인하를 위한 사업재구조화가 이루어졌으나, 동 사업의 사업재구조화는 운영기간을 30년에서 50년으로 연장을 통해 기존 MRG를 보장¹²⁾하는 방식으로 이루어졌다.

11) 1994년 이후 추진된 735개 사업 중 최소운영수입보장(MRG) 지급이 이루어진 사업은 지방자치단체 소관 사업을 포함하여 49개이며, 전체 민간투자사업 중 6.7%에 해당한다. 2018년에도 28개 사업(2017년 30개)에 대해 전년 대비 0.1조원이 감소한 0.4조원의 최소운영수입보장 지급액이 발생하였다. (기획재정부, 「2018년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2019.)

12) 서울외곽의 사업재구조화는 운영기간을 30년에서 50년으로 연장하면서 신규투자자가 기존 MRG를 부담하므로 정부의 MRG는 미발생하는 방식으로 이루어졌다.

[최소운영수입보장 협약 내용]

부 처	회 계	계 정	사 업 명	보 장 기 간	상세 협약 내용
국토 교통부	교통시설 특별회계	도로 계정	인천국제공항고속도로	2001.01부터 20년	협약수입의 80% 미달분
			천안-논산고속도로	2002.12부터 20년	협약수입의 82% 미달분
			대구-부산고속도로	2006.01부터 20년	협약수입의 77% 미달분
			서울외곽고속도로	2007.12부터 20년	협약수입의 90% 미달분
			부산-울산고속도로	2008.12부터 30년	타인자본원리금 상환보장(30년간)
			서울-춘천고속도로	2009.08부터 15년	1~5년: 협약수입의 80%미달분
					6~10년: 협약수입의 70%미달분
					11~15년: 협약수입의 60%미달분
			* 50% 미만시 미지급		
		용인-서울고속도로	2009.06부터 10년	협약수입의 70% 미달분	
* 50% 미만시 미지급					
인천대교	2009.10부터 15년	협약수입의 80% 미달분			
철도 계정	신분당선복선전철 (강남-정자)	2011.01부터 10년	1~5년: 협약수입의 80%미달분		
			6~10년: 협약수입의 70%미달분		
			* 50% 미만시 미지급		
해양 수산부	교통시설 특별회계	항만 계정	울산신항(1-1단계)	2009년~2024년	1~5년: 협약수입의 50~90%
					6~10년: 협약수입의 50~85%
					11~15년: 협약수입의 50~80%
			목포신외항(1-1단계)	2004년~2024년	1~4.5년: 협약수입의 90%
					4.6~12.5년: 협약수입의 50~79.43%
					12.6~13.5년: 협약수입의 50~77.43%
					13.6~20년: 협약수입의 50~76.43%
			목포신외항(1-2단계)	2004년~2024년	1~4.5년: 협약수입의 80%
					4.6~12.5년: 협약수입의 50~79.43%
					12.6~13.5년: 협약수입의 50~77.43%
					13.6~20년: 협약수입의 50~76.53%
			인천북항(2-1단계)	2008년~2023년	협약수입의 80% 미달분
			평택항 다목적부두	2010년~2025년	1~5년: 협약수입의 50~85%
					6~10년: 협약수입의 50~75%
					11~15년: 협약수입의 50~65%
* 50% 미만시 미지급					

자료: 대한민국정부, 「2018회계연도 국가결산보고서」, 2019, p.1084~1085.

BTL 예산안은 국방부 등 11개 부처에 편성되었으며, 2020년 1조 4,323억원으로 2019년 1조 3,975억원보다 348억원(2.49%) 증가하였다. BTL 예산은 주로 시설 임대료와 운영비로 집행된다. 2020년도 부처별 예산안 규모를 살펴보면, 국방부 예산안이 가장 많은 5,345억원이며, 다음으로 환경부 예산안은 3,322억원이다.

[2020년도 BTL 예산 및 투자계획안]

(단위: 억원)

부 처	2019					2020안				
	재 정				민간 투자비	재 정				민간 투자비
	토지 보상비	시설 임대료	운영비	계		토지 보상비	시설 임대료	운영비	계	
경찰청	0	29	4	33	524	0	57	11	68	275
고용노동부	0	172	74	246	304	0	191	84	275	509
과학기술 정보통신부	0	743	260	1,003	0	0	710	268	978	0
교육부	0	709	11	720	155	0	712	11	723	0
국방부	0	4,704	745	5,449	60,259	0	4,587	758	5,345	62,433
국토교통부	0	2,224	342	2,566	6,690	153	2,513	446	3,112	5,669
문화체육관광부	0	127	0	127	0	0	0	0	0	0
보건복지부	0	246	19	265	0	0	256	21	277	0
여성가족부	0	54	21	75	0	0	54	21	75	0
해양수산부	0	85	61	146	0	0	85	63	148	0
환경부	0	3,345	0	3,345	0	0	3,322	0	3,322	0
합 계	0	12,438	1,537	13,975	67,932	153	12,487	1,683	14,323	68,886

자료: 각 부처 제출자료

기획재정부는 BTL 정부지급금을 추계하고 있는데, 「2019~2023년 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」에 따르면 2018년 5월말 기준 실시계획 승인을 받은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업에 대하여 2019년부터 2023년까지 5회계연도 동안 중앙정부가 지급할 BTL 정부지급금 규모는 총 7조 7,679억원으로, 2019년 1조 4,026억원, 2020년 1조 4,608억원, 2021년 1조 5,879억원으로 전망되고 있다.¹³⁾

13) 이 중 2019년 및 2020년 정부지급금은 2019년 예산 및 2020년 예산안에 반영된 금액이고, 2021년부터 2023년까지 정부지급금은 추계한 전망이다.

[2019~2023년도 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금 추계 현황]

(단위: 억원, %)

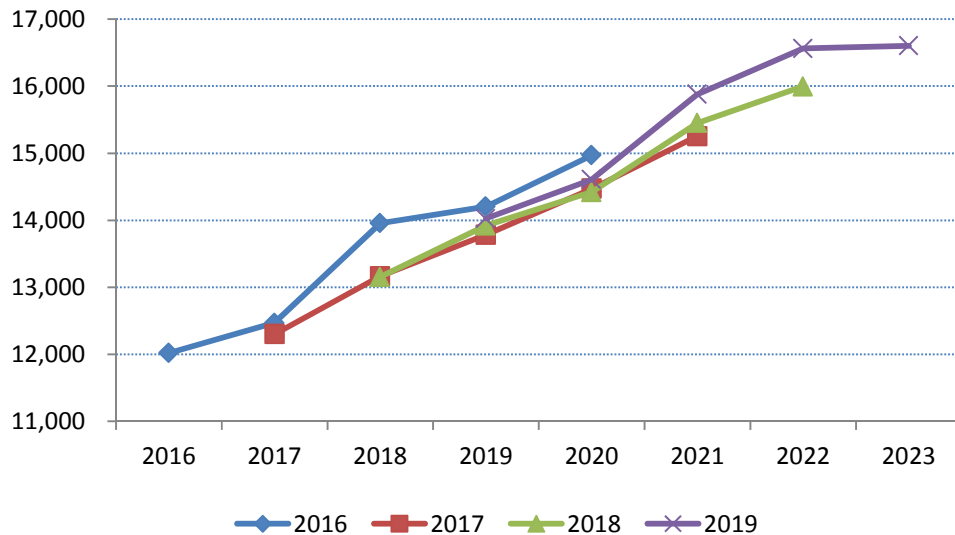
구 분		2019	2020	2021	2022	2023	계
국가사업	임대료	8,736	9,310	10,204	10,735	10,736	49,721
	운영비	1,532	1,687	1,971	2,126	2,166	9,482
	계	10,268	10,997	12,175	12,861	12,902	59,203
국고보조	임대료	3,758	3,611	3,704	3,701	3,701	18,477
	운영비	0	0	0	0	0	0
	계	3,758	3,611	3,704	3,701	3,701	18,477
합 계		14,026	14,608	15,879	16,563	16,604	77,679
전년대비 증가율		6.6	4.1	8.7	4.3	0.2	-
2018년 추계서 기준		13,921	14,420	15,452	15,996	-	-

주: 국고에서 지급되는 정부지급금만을 대상으로 집계(지자체가 부담하는 정부지급금 제외)

자료: 기획재정부, 「2019~2023년 재정 관련 자료 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」, 2019, p.2

[연도별 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금 추계 현황]

(억원)



주: 2018년도 추정치 차이는 지표금리 인하에 따른 임대료 감소에 따라 발생

자료: 기획재정부, 「2019~2023년 재정 관련 자료 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」, 연도별

나. 분석 의견

(1) 2020년도 BTL 한도액안 분석

첫째, 2008년 12월에 「민간투자법」에 BTL 한도액안에 대한 국회 의결을 도입한 이후 BTL 한도액은 감소하고 있으며, 문화분야 시설인 도서관, 체육시설 등은 2011년 이후 지방자치단체의 신청이 없어 신규 BTL 사업으로 추진되지 않고 있다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2¹⁴⁾는 정부가 다음 연도에 실시할 BTL의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 예비한도액을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하도록 규정하고 있다. 이에 따라 정부가 제출한 2020년도 BTL 총한도액안은 2019년 4,238억원 대비 1,241억원(29.3%) 증가한 5,479억원으로 편성되었다.

[임대형 민자사업 총한도액(안)]

(단위: 억원)

구 분	2017	2018	2019 (A)	2020안 (B)	증감 (B-A)	(%)
총한도액	3,319	3,520	4,238	5,479	1,241	29.3
국가사업	2,270	2,800	1,528	5,218	3,690	241.5
국고보조 지자체사업	891	553	2,508	0	순감	-
예비한도액 ¹⁾	158	167	202	261	59	29.2

주: 1) 사업 추진 과정에서 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위해 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20이내의 금액을 계상 (「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2 제2항)

자료: 대한민국정부, 「임대형 민자사업(BTL) 한도액안」, 연도별.

국가사업의 한도액안은 5,218억원으로 전년 대비 3,690억원(241.5%) 증가한 반면, 국고보조 지방자치단체사업 한도액안은 순감되었다. 사업 추진 과정에서 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액¹⁵⁾은 한도액안 5,218억원의 5%에 해당하

14) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제7조의2(민간투자사업의 총한도액등 국회 의결) ① 정부는 다음 연도에 실시할 제4조제2호에 따른 민간투자사업(이하 “임대형 민자사업”이라 한다)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업 추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액(이하 “총한도액등”이라 한다)을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다.

는 261억원으로, 전년 대비 59억원(29.2%) 증가하였다.

대상시설별 한도액안 현황을 보면, 국가사업으로 교육부의 경북대 기숙사(454억원), 한국교원대 기숙사(473억원), 군산대 기숙사(402억원), 고용노동부의 한국폴리텍대(410억원), 과학기술정보통신부의 울산과학기술원 산학협력관(206억원) 등 대학시설에 2,373억원, 국방부의 육군 문산·파주 병영(580억원), 육군 3사관학교(863억원) 등 병영시설 2,441억원, 16개소 경찰 어린이집에 404억원 등의 한도액이 각각 편성되었다.

[2020년도 시설별 임대형 민자사업(BTL) 한도액안 현황]

(단위: 억원)

구분	부처명	시설유형	사업명	한도액안
국가 사업	대학시설	교육부	경북대 기숙사	454
			한국교원대 기숙사	473
			군산대 기숙사	402
			제주대 기숙사	428
		고용부	한국폴리텍대	410
		과기부	울산과학기술원 산학협력관	206
	소 계			2,373
	병영시설	국방부	육군 문산·파주 병영	580
			육군 춘천·화천 병영	453
			육군 3사관학교	863
			육군 구미·진영 병영	545
			소 계	2,441
	보육시설	경찰청	경찰청 어린이집(16개소)	404
	계		11개 사업	5,218

자료: 대한민국정부, 「2020년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안」, 2019, p.6.

15) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제7조의2(민간투자사업의 총한도액등 국회 의결) ② 제1항에 따른 예비한도액은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20 이내의 금액으로 한다.

BTL이 도입된 2005년부터 현재까지 BTL 총한도액 추이를 살펴보면, 시행 초기인 2005년 3조 5,507억원, 2006년 5조 6,931억원, 2007년 8조 5,288억원으로 증가하였다. 그런데 2008년 12월 31일에 「민간투자법」에 BTL 한도액안에 대한 국회 의결을 도입한 이후, BTL 한도액은 감소하기 시작하여 최근에는 2018년 3,520억원 2019년 4,238억원 규모이다.

[임대형 민자사업(BTL) 한도액 추이]

(단위: 억원)

연 도	총한도액		
	국가사업	국고보조 지자체사업	예비한도액
2005	16,091	17,725	1,691
2006	26,002	28,218	2,711
2007	66,105	15,122	4,061
2008	17,307	13,155	1,523
2009	41,216	9,108	2,516
2010	20,147	3,394	1,177
2011	345	3,183	176
2012	5,920	1,285	360
2013	3,693	2,961	333
2014	2,328	2,273	336
2015	3,123	1,985	255
2016	3,857	825	234
2017	2,270	891	158
2018	2,800	553	167
2019	1,528	2,508	202
2020(안)	5218	0	261

자료: 기획재정부

시설유형별로 살펴보면, BTL 도입 초기에 가장 큰 비중을 차지했던 철도의 경우 2009년 이후에는 추진되지 않고 있으며, 박물관, 미술관, 도서관, 복합시설 등은 2011년 이후 신규 사업으로 추진되지 않고 있다. 최근까지 지속적으로 BTL로 추진되고 있는 시설은 교육시설(대학교 기숙사 등), 병영시설(군 주거시설 등), 보육시설(경찰청 어린이집 등)이다.

[시설유형별 임대형 민자사업(BTL) 한도액 추이]

(단위: 억원)

구 분		2011 까지	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020안
국 가 사 업	교육시설	14,668	5,014	613	786	2,214	1,372	692	521	643	2,373
	철 도	109,114	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	정보통신망	4,704	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	군주거시설	55,935	0	2,445	0	909	2,485	1,335	1,814	434	2,441
	기능대학	1,756	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	공공보건 의료시설	0	906	0	0	0	0	0	0	0	0
	청소년 수련시설	592	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	임대주택	444	0	236	0	0	0	0	0	0	0
	보육시설	0	0	399	0	0	0	0	465	451	404
	국제회의시설	0	0	0	1,542	0	0	0	0	0	0
	공공청사	0	0	0	0	0	0	243	0	0	0
계		187,213	5,920	3,693	2,328	3,123	3,857	2,270	2,800	1,528	5,218
국 고 보 조 지 자 체 사 업	하수관거	68,364	1,285	2,427	1,736	1,985	825	891	553	1,943	0
	문화시설	3,013	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	박물관/ 미술관	2,646	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	공공보건 의료시설	5,065	0	534	537	0	0	0	0	565	0
	도서관	1,090	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	복합시설	8,015	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	과학관	1,712	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	계	89,905	1,285	2,961	2,273	1,985	825	891	553	2,508	0
예비한도액		13,855	360	333	336	255	234	158	167	202	261
총한도액		200,973	7,565	6,987	4,937	5,363	4,916	3,319	3,520	4,238	5,479

주: 지방자치단체 자체사업(초·중등학교 시설)은 제외(국회가 승인하는 한도액안에 포함되지 않음)

자료: 기획재정부

BTL을 포함한 민간투자사업은 막대한 재원을 필요로 하는 사회기반시설을 민간 자금으로 건설함으로써 사업 초기에 재정 부담을 완화하고, 필요한 시설을 초기에 확충할 수 있으며, 민간의 창의와 효율을 사업과정에 접목시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 BTL 추진에 따른 민간사업자의 투자비를 향후 임대료로 분할하여 지급하게 되는 사업구조로 인하여 BTL 규모가 확대될 경우 재정의 경직성이 초래되고, 미래 재정부담이 가중될 우려가 있다. 이와 같이 BTL의 장·단점을 고려되어, BTL 대상 사업의 종류 및 규모가 조정되고 있다고 볼 수 있다.

둘째, KDI 공공투자관리센터는 BTL에 대한 적격성분석 시 조달금리보다 높은 할인율¹⁶⁾을 적용하고 있는데, 이는 적격성분석 결과를 왜곡시킬 수 있으므로 재고될 필요가 있다.

기획재정부는 KDI 공공투자관리센터의 장이 작성하여 공표한 「임대형 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령」에 따라 주무관청이 모든 BTL 사업에 대하여 타당성분석을 실시하도록 규정하고 있다.¹⁷⁾ 「임대형 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령」은 제1단계의 ‘타당성 판단’에서 타당성이 확보되는 것으로 판명된 사업의 경우 제2단계인 ‘민간투자 적격성 판단’(이하 “적격성 판단”) 분석을 시행하도록 규정하고 있다.¹⁸⁾

16) 투자사업은 현재의 자원을 투입하여 미래의 수익을 얻는 과정으로 설명될 수 있다. 이처럼 투자사업에 소요되고 산출되는 자원의 가치가 여러 기간에 걸쳐 있을 때, 투자사업의 가치 흐름을 단 하나의 계량지표로 표현하기 위해서는 다양한 기간의 가치를 특정 기간의 가치로 전환할 필요가 있다. 일반적으로 가치는 현재기간에서 표현되는 것이 편리하기 때문에 투자사업의 가치흐름은 현재가치로 표현되어 투자사업의 우선 순위를 판단한다.

할인율은 다양한 기간의 가치를 현재가치로 전환하는데 사용되는 계수를 의미한다. 이러한 할인율은 현재가치를 평가하는 목적에 따라 그 개념을 달리할 수밖에 없을 것이다. 민간기업의 재무분석 목적이 “이 투자사업에 기업이 차입한 자금을 사용하면 기업가치는 늘어날 것인가?”를 판단하는데 있다면, 할인율 개념은 당연히 차입자금의 이자율이 될 것이다. 만약 기업이 보유하고 있는 자금을 이용하여 투자한다면 할인율은 내부 유보자금의 기회수익률로서 간주되어야 할 것이다.

17) 기획재정부, 「민간투자사업 기본계획」 기획재정부공고 제2018-62호, 2018, p.36.
제107조(타당성분석) ① 주무관청은 모든 단위사업에 대하여 제65조제2항 및 제4항제1호·제2호·제4호 및 공공투자관리센터의 장이 작성하여 공표한 「임대형 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령」에 따라 타당성 분석을 실시하여야 한다.

18) KDI 공공투자관리센터, 「임대형(BTL) 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구」, 2012년도 타당성분석 연구보고서, 2012, p.11.

적격성 판단은 특정 사업에 대하여 정부가 수행할 경우인 정부실행대안(Public Sector Comparator, PSC)¹⁹⁾과 민간이 수행할 경우인 민간투자대안(Private Finance Initiative, PFI)²⁰⁾을 비교하여 비용과 서비스 질의 최적 조합을 선택하는 과정이며, ‘정량적 투자적격성(VfM, Value for Money) 분석’과 ‘정성적 VfM 분석’을 통해 이루어진다. 정량적 VfM 분석은 정부 입장에서 PSC와 PFI의 총비용을 현재가치화하여 비교하는 것이다. 정성적 VfM 분석은 민간투자사업 추진 시 사업을 통해 얻을 수 있는 정성적 효과를 분석하는 것이다. 정량적 VfM 분석 결과에 정성적 VfM 분석 결과를 종합하여 민간투자 적격성을 판단하게 된다.²¹⁾

KDI 공공투자관리센터는 정성적 VfM과 관련하여 정성적 분석 항목을 구체화 및 세분화하였으나, 정성적인 효과가 실제로 시장에서 실현되는지 여부를 판단할 수 있을 만큼 충분한 경험 자료가 축적될 때까지 정성적 VfM의 발생 가능성을 인정하고 그 발생경로를 분석하는 데에만 초점을 두고, 적격성 유무를 판단하는 데에 참고자료로 활용하기로 한다고 규정하고 있다. 또한 KDI 공공투자관리센터는 동일한 서비스 수준을 전제로, 현재가치로 산정한 PSC의 총정부부담금 규모가 PFI의 총정부부담액 규모보다 크다면, 해당 사업은 민간투자사업으로 추진하는 것이 효율적일 것이라고 제시하고 있다.²²⁾

KDI 공공투자관리센터는 PSC 추진을 위한 자금조달방식으로 국고채 발행을 채택하고 있다.²³⁾ 그런데 2020년도 BTL 사업(PFI)들의 수익률은 3.16%이므로, 재정사업(PSC) 추진을 위한 국채발행 이자율 2.23%보다 0.93%p 높다. 정부는 BTL 사업의 임대료를 수익률 3.16%에 맞추어 지급해야 하므로,²⁴⁾ BTL 수익률이 국고

19) 재정사업으로 추진하는 것을 의미한다.

20) 민간투자사업으로 추진하는 것을 의미한다.

21) KDI 공공투자관리센터, 「임대형(BTL) 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구」, 2012년도 타당성분석 연구보고서, 2012, p.98.

22) KDI 공공투자관리센터, 「임대형(BTL) 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구」, 2012년도 타당성분석 연구보고서, 2012, pp.107~117.

23) BTL 시설임대료는 국가 부채로 인식되므로, 국고채 발행과 BTL 추진에 대해 차이점을 두지 않는 KDI 공공투자관리센터의 입장은 타당하다고 볼 수 있다.

24) PSC는 국채를 발행하여 건설자금을 조달하고, 원금과 이자를 재정에서 지출하는 방식이다. 반면, PFI는 민간투자자가 건설자금을 조달하고 정부는 민간투자자에게 건설자금과 투자수익금을 재정에서 지출하는 방식이다.

채 수익률(이자율)보다 높다면 BTL 추진은 재정지출을 증가시킬 수 있다. 따라서 적격성조사의 정량적 VFM 분석 단계에서 BTL 사업 추진이 중단될 가능성이 높다.

[2020년도 임대형 민자사업(BTL)별 수익률 및 국고채 수익률]

(단위: %)

시설유형	사업명	PFI 수익률	PSC 이자율 (5년 만기 국고채 이자율)
교육(대학)시설	경북대 기숙사	3.16	2.23
	한국교원대 기숙사		
	군산대 기숙사		
	제주대 기숙사		
	한국폴리텍대		
	울산과학기술원 산학협력관		
군주거(병영)시설	육군 문산·파주 병영		
	육군 춘천·화천 병영		
	육군 3사관학교		
	육군 구미·진영 병영		
보육시설	경찰청 어린이집(16개소)		

자료: 각 부처에서 제출한 자료를 바탕으로 재작성

그러나 2020년도 BTL 사업은 정량적 VFM 분석 단계를 통과하여 국회의 한도액 승인을 요청하고 있으므로, 본 절에서는 2020년도 BTL 사업이 정량적 VFM 분석 단계를 통과할 수 있었던 원인에 대해 분석한다.

아래 표와 같이 2020년도 BTL 사업을 PFI로 추진할 경우, PFI에 대한 정부의 현금지급총액은 PSC로 추진할 때보다 증가한다. 그러나 PFI 추진에 따른 정부의 현금지급총액에 대한 현재가치²⁵⁾는 PSC로 추진할 때보다 감소하는 것으로 나타난다. 이와 같은 현상은 PSC와 PFI에 대한 정부의 현금지급총액 지급 시기가 상이함에 따라,²⁶⁾ 높은 할인율이 PFI의 미래 정부부담금의 현재가치를 축소시키기 때문에 발생한다.

25) 현재가치(present value)는 현가(現價)라고도 한다. 즉, 1년 후에는 틀림없이 받게 될 1만 1,000원을 현재의 가치로 산출한 가치를 말한다.

26) PSC는 건설자금을 5년 만기 국채로 조달하고, 만기시에 원금과 이자를 재정에서 지출한다. 반면, PFI는 건설 이후 건설자금을 운영기간 동안 민간투자자에게 원리금 균등상환으로 재정에서 지출하는 방식이다.

[2020년도 추진 BTL 사업안에 대한 정부부담액]

(단위: 백만원)

구 분	정부의 현금지출총액 (경상가)			정부의 현금지출총액에 대한 현재가 (할인율=4.10%)			
	PSC(A)	PFI(B)	B-A	PSC(C)	PFI(D)	D-C	%
경북대 기숙사	84,167	96,559	12,392	55,556	55,068	△488	△0.90
한국교원대 기숙사	92,169	104,750	12,581	60,450	59,707	△743	△0.88
군산대 기숙사	73,905	84,779	10,874	48,840	48,355	△485	△0.99
제주대 기숙사	80,305	91,903	11,598	52,892	52,405	△487	△0.92
한국폴리텍대	77,829	88,798	10,969	51,190	50,629	△561	△1.10
울산과학기술원 산학협력관	43,642	48,986	5,344	28,304	27,897	△408	△1.44
육군 문산·파주 병영	84,739	99,424	14,685	56,731	55,046	△1,685	△2.93
육군 춘천·화천 병영	65,804	77,368	11,564	44,134	42,984	△1,150	△2.61
육군 3사관학교	126,183	149,970	23,787	83,208	80,595	△2,613	△3.14
육군 구미·진영 병영	79,787	94,498	14,711	52,845	51,290	△1,555	△2.94
경찰청 어린이집(16개소)	63,683	73,457	9,774	44,229	43,682	△547	△1.24
합 계	872,213	1,010,492	138,279	578,379	567,658	△10,721	△1.85

주: 할인율 4.10%는 KDI 공공투자관리센터가 사용한 할인율

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 제작성

적격성판단을 위해서는 다년간에 걸친 정부의 재정지출 규모를 현재가치로 환산해야 한다. 그러나 현재가치는 할인율에 따라 달라진다. KDI 공공투자관리센터는 “정량적 VFM 분석에 있어 할인율의 설정은 중요한 문제이므로 합리적인 할인율을 설정하는 것이 중요하다”고 설명하고 있으며,²⁷⁾ 할인율의 적용에 있어서 경제적 평가에서는 사회적 할인율이 적용되어야 하나 재무적 평가에서는 시장이자율 등 재무적 할인율이 적용되어야 한다고 밝히고 있다.²⁸⁾ 또한 재무적 할인율은 시장에서 결정되는 기회비용으로, 금융시장에서 거래되는 증권의 가격에 내포되어 있는 기대 수익률이라고 설명하고 있다.²⁹⁾

27) KDI 공공투자관리센터, 「수익형(BTO) 민간투자사업 적격성조사 세부요령 연구」, 2010년도 적격성조사 연구보고서, 2010, p.155.

28) KDI 공공투자관리센터, 「도로·철도 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 수정·보완 연구(제5판)」, 2008년도 예비타당성조사 연구보고서, 2008, p.384.

[경제적 타당성 평가와 재무적 타당성 평가 비교]

구 분	경제적 타당성 평가	재무적 타당성 평가
평가의 관점	국민 경제적 입장	개별 사업주체의 입장
측정가격	잠재가격	시장가격
세금, 이자비용 등 이전비용	제외	포함
적용될 할인율	사회적 할인율	재무적 할인율 (시장이자율 등)

주: ‘개별 사업주체’는 민간투자사업자를 의미함

자료: KDI 공공투자관리센터, 「도로·철도 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 수정·보완 연구(제5판)」, 2008년도 예비타당성조사 연구보고서, 2008, p.384.

PSC³⁰⁾와 PFI³¹⁾ 추진을 위한 재원은 국채발행을 통해 조달하므로, 정량적 VFM 분석을 위한 할인율은 국고채 이자율(수익률)로 사용하는 것이 타당할 수 있다. 국고채 수익률은 아래 표와 같으며, 2019년의 20년 만기 국고채 수익률은 최고 2.107% 이다.

29) KDI 공공투자관리센터, 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)」, 2008년도 예비타당성조사 연구보고서, 2008, p.279.

30) 정량적 VFM 분석에서 PSC 추진을 위한 국채발행금액을 5년 후에 세입으로 상환하는 것으로 가정하지만, 국가부채가 존재하는 상황에서는 PSC 국채 상환 자금은 본질적으로 국채발행을 통해 조달하는 것으로 간주될 수 있다.

31) 정량적 VFM 분석에서는 PFI에 대한 임대료를 세입으로 지급하는 것으로 가정하지만, 국가부채가 존재하는 상황에서는 PFI 임대료도 본질적으로 국채발행을 통해 조달하는 것으로 간주될 수 있다.

[월별 국고채 수익률]

(단위: %)

구 분	국고채권(5년)	국고채권(10년)	국고채권(20년)
최 고	1.914	2.051	2.107
최 저	1.127	1.172	1.150
2019. 9	1.353	1.420	1.386
2019. 8	1.201	1.254	1.251
2019. 7	1.421	1.506	1.520
2019. 6	1.530	1.618	1.660
2019. 5	1.716	1.828	1.865
2019. 4	1.771	1.889	1.913
2019. 3	1.838	1.953	1.995
2019. 2	1.869	1.988	2.050
2019. 1	1.879	1.991	2.023

자료: 채권정보센터 <<http://www.kofiabond.or.kr/>>

‘경북대학교 생활관’의 경우, 할인율을 4.1%로 적용하면 민간투자사업(PFI)으로 추진하는 것이 재정을 4.9억원 절감하는 것으로 분석되지만, 할인율을 국고채 수익률인 2.107%로 적용하면 재정사업(PSC)으로 추진하는 것이 재정지출을 40.8억원 줄일 수 있는 것으로 나타난다. 또한 ‘한국폴리텍대학교’의 경우, 할인율을 4.1%로 적용하면 민간투자사업(PFI)으로 추진시 재정을 5.6억원 절감하는 것으로 분석되지만, 할인율을 국고채 수익률인 2.107%로 적용하면 재정사업(PSC)으로 추진하는 것이 재정지출을 35.2억원 줄일 수 있는 것으로 나타난다.

정부사업에 대한 재무분석 목적이 “특정 투자사업에 국고채로 조달한 자금을 사용하면 사회적 편익이 증가할 것인가?”를 판단하는데 있다면, 할인율 개념은 당연히 국고채의 이자율이 될 것이다. 그러나 KDI 공공투자관리센터는 BTL에 대한 적격성분석 시 조달금리보다 높은 할인율을 적용하고 있는데, 이는 PSC와 PFI의 재정지출 현재가치를 왜곡시킬 수 있으므로 재고될 필요가 있다.³²⁾

32) 기획재정부는 BTL 방식의 경우 운영비용 변동으로 인한 위험, 해지 등으로 인한 위험 등을 반영해야 하므로 정부부담에 대한 할인율을 적용할 경우 국고채 금리보다 높은 수준의 할인율을 적용하는 것이 합리적이라고 밝히고 있다. 다만, 규정상 3년마다 할인율을 검토하도록 하고 있으므로 시장상황 및 사업위험뿐만 아니라 정부부담 등을 충분히 감안하여 주기적으로 재무적 할인율을 검토할 계획이라고 설명하고 있다.

[경북대학교 생활관의 추진 방식별 정부부담액]

(단위: 백만원)

구 분	KDI 공공투자관리센터				국회예산정책처	
	정부지출총액(경상)		정부지출총액(현가) (할인율=4.100%)		정부지출총액(현가) (할인율=2.107%)	
	PSC	PFI	PSC	PFI	PSC	PFI
2022	415	0	354	0	382	0
2023	2,384	4,640	1,950	3,795	2,148	4,181
2024	2,403	4,658	1,888	3,660	2,120	4,110
2025	2,422	4,676	1,828	3,530	2,093	4,041
2026	21,059	4,695	15,270	3,404	17,824	3,974
2027	32,351	4,714	22,533	3,283	26,816	3,907
2028	1,391	4,733	930	3,167	1,129	3,842
2029	1,411	4,753	907	3,055	1,122	3,779
2030	1,432	4,772	884	2,947	1,115	3,716
2031	1,452	4,792	861	2,842	1,107	3,654
2032	1,474	4,813	840	2,742	1,101	3,595
2033	1,495	4,833	818	2,645	1,093	3,535
2034	1,517	4,854	798	2,552	1,087	3,477
2035	1,539	4,875	777	2,462	1,080	3,420
2036	1,562	4,897	758	2,376	1,073	3,365
2037	1,584	4,919	738	2,292	1,066	3,310
2038	1,608	4,941	720	2,212	1,060	3,256
2039	1,631	4,964	701	2,135	1,053	3,204
2040	1,655	4,986	684	2,060	1,046	3,152
2041	1,679	5,010	666	1,988	1,039	3,101
2042	1,704	5,033	649	1,919	1,033	3,051
합 계	84,167	96,559	55,556	55,068	67,586	71,669
PFI-PSC	12,392		△488		4,083	

자료: 「2020년 경북대학교 생활관 BTL사업 타당성 분석에 대한 검토의견」(KDI 공공투자관리센터, 2019.7, p.28~29.)을 바탕으로 재작성

그러나 BTL에 적용하는 할인율은 단순히 PSC와 PFI에 따른 재정지출을 현재가치로 전환하기 위해 사용되는 것이므로, 할인율에 운영비용 변동으로 인한 위험, 해지 등으로 인한 위험 등을 반영해야 하는 필요성은 높지 않다. 따라서 기획재정부는 앞에서 언급한 위험들이 할인율에 적정하게 반영되어 있는가에 대한 근거자료를 제시할 필요가 있다.

[한국폴리텍대학교의 추진 방식별 정부부담액]

(단위: 백만원)

구 분	KDI 공공투자관리센터				국회예산정책처	
	정부지출총액(경상)		정부지출총액(현가) (할인율=4.100%)		정부지출총액(현가) (할인율=2.107%)	
	PSC	PFI	PSC	PFI	PSC	PFI
2022	379	0	323	0	349	0
2023	2,234	4,259	1,828	3,484	2,013	3,837
2024	2,252	4,276	1,770	3,360	1,987	3,773
2025	2,271	4,294	1,714	3,241	1,963	3,711
2026	19,298	4,312	13,983	3,127	16,333	3,650
2027	29,028	4,330	20,219	3,016	24,061	3,589
2028	1,345	4,349	900	2,910	1,092	3,530
2029	1,364	4,367	877	2,807	1,084	3,472
2030	1,384	4,386	855	2,708	1,078	3,415
2031	1,404	4,406	833	2,613	1,071	3,360
2032	1,425	4,425	812	2,521	1,064	3,305
2033	1,446	4,445	791	2,433	1,058	3,251
2034	1,467	4,465	771	2,348	1,051	3,198
2035	1,488	4,486	752	2,265	1,044	3,147
2036	1,510	4,506	733	2,186	1,037	3,096
2037	1,532	4,527	714	2,110	1,031	3,046
2038	1,554	4,549	696	2,036	1,024	2,998
2039	1,577	4,570	678	1,966	1,018	2,950
2040	1,611	4,592	661	1,897	1,018	2,903
2041	1,623	4,615	644	1,831	1,005	2,857
2042	1,647	4,637	628	1,768	999	2,811
합 계	77,829	88,798	51,190	50,629	62,379	65,899
PFI-PSC	10,969		△561		3,520	

자료: 「2020년 한국폴리텍대학교 BIL사업 타당성 분석에 대한 검토의견」(KDI 공공투자관리센터, 2019.7, p.31~32.)을 바탕으로 제작

(2) BTO 실시협약 체결 이전에 국회 승인 절차 마련 필요

첫째, 정부는 민간투자사업을 재정 부족이 아니라 재정지출 절감을 위해 추진하고 있으나, 재정지출 절감 외에도 민자사업 추진에 따른 요금 상승과 교통수요 감소 등의 효과가 국민경제에 미치는 영향을 고려할 필요가 있다.

정부는 사회 분야 재정소요 증가³³⁾에 따른 재정의 한계를 보완하고, 부진한 투자를 촉진하기 위해서 사회기반시설에 대한 민간투자를 활성화한다는 입장을 밝히고 있다.³⁴⁾ 그러나 고속도로 및 철도 건설에 투입할 수 있는 재정은 여유가 있어, 2019년까지 9.7조원을 공공자금관리기금³⁵⁾에 예탁하였다. 2020년에도 2.3조원을 공공자금관리기금에 예탁할 계획이다.

[교통시설특별회계 공자기금예탁 예·결산 현황]

(단위: 억원)

구 분	2018결산	2019예산		2020예산안 (B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	%
공자기금예탁	63,130	37,465	34,114	23,493	△10,621	△31.1
누적액	63,190	97,304		120,797	-	-

자료: 국토교통부

민간투자사업 추진 여부는 사회기반시설 공급을 위해 국고채 발행과 민간투자 유치에 따른 재정지출 규모를 비교하여 결정된다. KDI 공공투자관리센터는 동일한 서비스 수준을 전제로, 현재가치로 산정한 PSC의 총정부부담금 규모가 PFI의 총정부부담액 규모보다 크다면, 해당 사업은 민간투자사업으로 추진하는 것이 효율적일 것이라고 제시하고 있다.³⁶⁾ 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제1조³⁷⁾는 효율적인

33) 총지출 대비 SOC 지출비중(%): ('10) 8.5 → ('15) 6.6 → ('18) 4.4 → ('19) 4.2

보건·복지·노동 지출비중(%): ('10) 27.6 → ('15) 30.6 → ('18) 33.4 → ('19) 34.0

34) 관계부처 합동, 「2019년 민간투자사업 추진 방향」, 경제활력대책회의 19-9, 2019.3.13., p.1.

35) 공공자금관리기금은 재정융자 등 공공목적에 필요한 자금을 확보·공급하고, 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하는 기금이다. 「공공자금관리기금법」 제6조는 계정·예금·회계 또는 기금의 관리자는 여유자금을 관리기금에 예탁할 수 있도록 규정하고 있다.

36) KDI 공공투자관리센터, 「임대형(BTL) 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구」, 2012년도 타당성분석 연구보고서, 2012, p.107.

37) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제1조(목적) 이 법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

사회기반시설의 확충·운영을 규정하고 있는데, 이는 민간투자사업 추진을 통해 재정절감을 도모해야 한다는 의미로 해석될 수 있다.

이와 관련하여 「수도권 광역급행철도 A노선 민간투자사업」 타당성분석 검토 보고서에 따르면, GTX A를 BTO-rs 추진시, 정부부담은 1.1조원으로 재정사업으로 추진할 경우 정부부담액 1.8조원보다 7천억원 감소한다.³⁸⁾ 그러나 GTX A 요금은 재정사업 대비 최대 1.3배 높아지고, 요금상승에 따라 수요는 78.4% 수준으로 감소 되는 것으로 전망되었다.

[GTX A 추진 방식별 정부부담, 요금 및 교통수요 비교]

구 분	민자사업(PFI)	재정사업(PSC)
정부부담	1.1조원	1.8조원
요금	1,700+350/5km (최대 5,900원)	1,500+250/5km (최대 4,500원)
교통수요	301천명	371천명

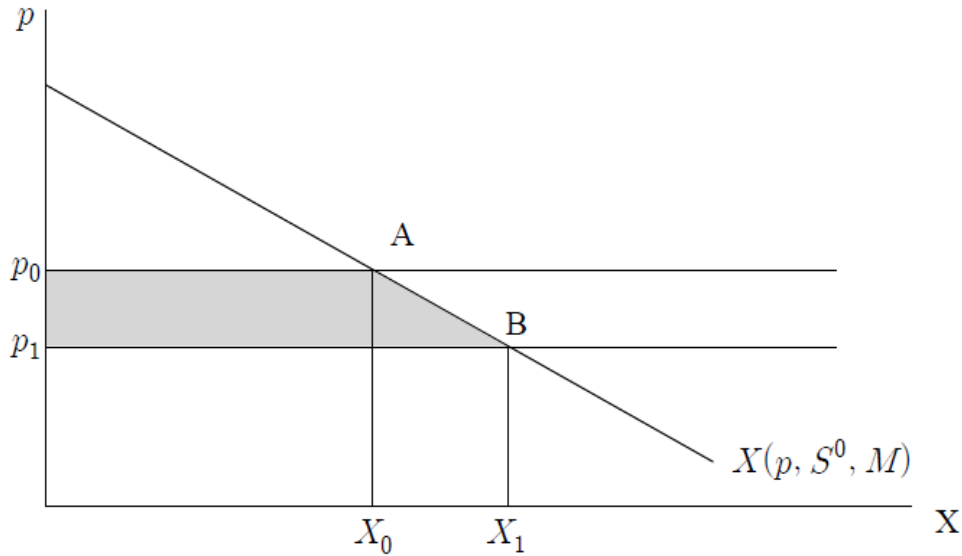
자료: KDI 공공투자관리센터, 「수도권 광역급행철도 A노선 민간투자사업」, 2015년도 타당성분석 검토 보고서, 2017.

GTX A를 재정사업으로 추진하였다면, 요금이 감소하고 수요가 증가하여 사회적 편익이 증가한다. 구체적으로 살펴보면, 효용극대화 혹은 지출최소화 과정에서 가격변수의 변화에 대한 후생효과를 측정하는 일은 사적재의 수요함수가 추정될 수 있다면, 가격, 소득 그리고 수요량의 변화를 관찰함으로써 가능하다. 즉 아래 [그림]에서 볼 수 있듯이 사적재 X의 가격 p_o 에 대응하는 수요량은 X_o 일 것이다. 이제 X재의 가격이 p_o 에서 p_1 으로 하락한다면 이 가격하락에 반응하여 수요량은 X_o 에서 X_1 으로 증가할 것이며, 이러한 가격하락에 따른 소비자 잉여의 변화분(ΔCS)은 p_oABp_1 로 측정할 수 있다.³⁹⁾

38) KDI 공공투자관리센터, 「수도권 광역급행철도 A노선 민간투자사업」, 2015년도 타당성분석 검토 보고서, 2017.

39) KDI 공공투자관리센터·한국환경경제학회, 「예비타당성조사를 위한 CVM 분석지침 개선 연구」, 2012년도 예비타당성조사 연구보고서, 2012, pp.65~66.

[가격변화에 따른 후생효과]



자료: KDI 공공투자관리센터·한국환경경제학회, 「예비타당성조사를 위한 CVM 분석지침 개선 연구」, 2012년도 예비타당성조사 연구보고서, 2012, p.66.

국토교통부는 민간투자사업을 재정사업으로 전환할 경우 공공성이 강화된다는 점을 파악하고 있다. 구체적인 사례를 살펴보면, 국토교통부는 2017년 7월에 「서울-세종 고속도로 도공사업 전환 추진계획」을 국정현안점검조정회의 안건으로 상정하여, 정부는 동 안건을 심의·확정하였다. 「서울-세종 고속도로 도공사업 전환 추진계획」은 ‘국민 부담은 줄이고 편익은 증진한다’는 고속도로 공공성 강화 원칙하에 민간투자사업으로 추진 중이던 서울~세종 고속도로 건설을 재정사업으로 전환하는 계획이다.⁴⁰⁾ 국토교통부는 「서울-세종 고속도로 도공사업 전환 추진계획」에서 국민들에게 30년간 약 1조 8천억원의 통행료 인하효과가 돌아가는 등 고속도로 공공성이 강화된다고 밝히고 있다.⁴¹⁾ 따라서 정부는 민자사업 추진에 따라 발생하는 요금 상승과 교통수요 감소 등의 효과가 국민경제에 미치는 영향을 고려하는 방안을 마련할 필요가 있다.

40) 국무조정실·국무총리비서실, “서울~세종 고속도로, 도공사업으로 전환하여 1년 6개월 조기완공”, 「보도자료」, 2017.7.27.

41) 국토교통부, “서울-세종 고속도로 「도공사업 전환」 추진계획”, 「국정현안점검조정회의」, 2017.7.27.

둘째, BTO 협상과정에서 재정부담액이 증가하는 사례가 발생하고 있으므로, 협상내용에 대하여 국회에 보고하는 절차를 마련할 필요가 있다.

국토교통부는 2017년에 수도권광역급행철도(GTX⁴²⁾) A노선에 대한 「민간투자시설사업기본계획」을 고시하고, 2018년 9월에 우선협상대상자를 선정하여 12월에 실시협약을 체결하였다. 동 사업은 최초로 BTO-rs⁴³⁾로 추진되는 사업이었는데, 실시협약에서는 BTO로 변경되었다.

우선협상대상자로 선정된 민간투자사업자는 「수도권광역급행철도 A노선 민간투자사업」 총사업비의 16%를 건설보조금 즉, 재정지원으로 요구하였다. 그런데 국토교통부는 GTX A 시행방식을 BTO-rs에서 BTO로 변경하면서 총사업비에 대한 재정지원 비율을 49%로 높였다.⁴⁴⁾ 국토교통부는 KDI 공공투자관리센터의 검토를 받아 적정하게 「수도권광역급행철도 A노선 민간투자사업」 추진방식을 BTO-rs에서 BTO로 변경하였다고 밝히고 있다. 그러나 국토교통부는 「수도권광역급행철도 A노선 민간투자사업」 추진방식 변경의 타당성을 입증할 수 있는 관련 자료⁴⁵⁾의 제출을 거부하고

42) GTX(Great Train Express)는 수도권 외곽에서 서울 도심의 주요 거점을 연결하는 수도권광역급행철도로, GTX A·B·C 등 3개 노선 건설이 추진되고 있다.

43) BTO-rs는 정부와 민간이 시설 투자비와 운영 비용을 각각 일정 비율로 나누는 새로운 민간투자사업 방식으로, 민간이 사업 위험을 대부분 부담하는 BTO와 정부가 부담하는 BTL로 단순화되어 있는 기존 방식을 보완하는 제도로 도입됐다. 손실과 이익을 민간과 정부가 공유하기 때문에 BTO보다 민간이 부담하는 사업 위험이 낮아지므로, 정부는 이를 통해 공공부분에 대한 민간투자가 활성화되기를 기대하고 있다.

44) KDI 공공투자관리센터(2017)는 「수도권 광역급행철도 A노선 민간투자사업」(2015년도 타당성분석 검토 보고서, 2017, pp.348~350.)에서 GTX A 총사업비 3조 1,165억원 중 정부가 76%(건설보조금 40% + 총민간사업비 중 60% × 60%) 이상의 총사업비를 부담 및 보장하거나 정부가 75%(건설보조금 50% + 총민간사업비 중 50% × 50%) 이상의 총사업비를 부담 및 보장하는 대안에서만 GTX A의 재무성이 확보되고 동시에 적격성을 확보하는 것으로 분석하였다. 그런데 「GTX A 실시협약」은 총사업비 3조 3,546억원 중 정부가 49%(건설보조금 49% + 총민간사업비 중 51% × 0%)의 총사업비를 부담하는 방식으로 체결되었다.

45) 「수도권광역급행철도 A노선 민간투자시설사업기본계획」(2017. 12. 29., p.14)에 사업방식을 위험분담형(BTO-rs) 수익형 민간투자사업으로 고시하였으므로, 「민간투자사업기본계획」 제84조에 근거하여 협상과정에서 이를 변경할 수 없다.

「민간투자사업기본계획」

제84조(협상) ③ 주무관청은 협상의 일관성을 유지 하여야 하고 시설사업기본계획에서 고시된 사업시행 조건과 배치되는 협상조건을 제시하여서는 아니되며, 외부기관에 협상 지원을 의뢰하는 경우에도 협상에 적극 참여하여야 한다.

있다.⁴⁶⁾

국토교통부는 BTO-rs보다 BTO로 추진하였을 경우 재정절감이 된다는 사유로, GTX-A 추진 방식을 협상과정에서 BTO-rs로 변경하였다고 밝히고 있다. BTO로 변경함에 따라, 경사가 기준으로 현금지급총액 6,833억원의 재정절감이 발생한다는 입장이다.

[GTX A 추진 방식에 따른 재정지원 규모]

(단위: 억원)

구 분		수입금 80%			수입금 100%		
		BTO-rs (A)	BTO (B)	차이 (B-A)	BTO-rs (A)	BTO (B)	차이 (B-A)
불 변 가	건설보조금	4,553	13,737	9,184	4,553	13,737	9,184
	위험분담금	11,332	0	△11,332	11,208	0	△11,208
	소 계	15,885	13,737	△2,148	15,761	13,737	△2,024
경 상 가	건설보조금	5,093	15,309	10,216	5,093	15,309	10,216
	위험분담금	17,241	0	△17,241	17,049	0	△17,049
	소 계	22,334	15,309	△7,025	22,142	15,309	△6,833

주: 1. 불변가격기준일: '15.12.31 기준(실시협약 가격기준일)

2. 물가 반영: '15.12~'17.12 까지 실제 소비자물가지수 반영, 이후 기간 물가 2% 가정(실시협약 부록2)

자료: 국토교통부

국토교통부는 민간투자법령에 따라 BTO-rs는 BTO 방식의 일종이므로 시설사업기본계획에서 고시된 사업시행 조건과 배치되는 사항을 추진하는 것으로 해석하는 것은 타당하지 않다는 입장이다. 그러나 「2012년도 민간투자사업기본계획」은 BTO+BITL혼합형, 시설개선형(R((Rehabilitate)-사업)사업방식 등 다양한 방식의 민자사업 추진을 유도하겠다고 밝힌 바 있는데, BTO+BITL혼합형은 BTO-rs와 BTO-a방식으로 추진되고 있다.

- 46) 국회예산정책처는 「수도권광역급행철도 A노선 민간투자사업」 추진방식 변경의 타당성을 입증할 수 있는 근거자료 제출을 요구하였으나, 국토교통부는 「실시협약」의 구체적인 내용 및 재무모델 자료가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조1항7에(경영상·영업상 비밀에 관한 사항)에 해당될 여지가 있는 것으로 판단되며, 국토교통부와 A노선 민간사업자 간 「실시협약」 제83조(비밀 유지) 조항에 따라 사업시행자의 동의 없이 제공이 곤란하다고 밝히고 있다. 이에 따라 국토교통부는 GTX A노선 사업시행자에 의견조회 결과 사업시행자는 수요, 운임, 재무모델 등 정보를 비공개로 해줄 것을 요구('19.7.19)하였다고 설명하고 있다.
- 그러나 추진방식 변경의 타당성을 입증하는 자료는 「실시협약」의 구체적인 내용 및 재무모델 자료 외에 추진방식 변경과 관련한 정부 측의 자료이다. 한편, GTX A에 대한 재정지원은 「실시협약」에 근거하여 이루어지는데, 「실시협약」이 국회에 제출되지 않는다면, 국회의 예산심의 권한을 제약할 수 있다.

그러나 현금지급총액은 연도별 재정지출의 단순 합산이다.⁴⁷⁾ 재정지출은 2018년부터 2053년까지 발생하므로, 재정절감 규모는 현재가치를 기준으로 비교해야 한다.⁴⁸⁾ 현재가치를 기준으로 비교하면,⁴⁹⁾ BTO 변경에 따라 불변가 기준으로 2,658억원의 재정지출 증가가 발생한다.⁵⁰⁾ 이와 같이 BTO 협상과정에서 재정부담액이 증가하는 사례가 발생하고 있으므로, 협상내용에 대하여 국회에 보고하는 절차를 마련할 필요가 있다.

47) BTO-rs 현금지급총액은 민간이 요청한 금액이고, BTO 현금지급총액은 협상을 통해 결정된 금액이다. 따라서 BTO-rs와 BTO의 현금지급총액을 단순 비교하는 것은 재고될 필요가 있다.

48) 국토교통부는 현재가치가 할인율에 따라 달라지므로, 현금지급총액을 기준으로 재정절감 규모를 비교하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 그러나 이를 위해서는 관련 규정을 사전에 변경하는 것이 적절할 것이다.

49) 현재가치를 산정하는 할인율은 재무적 실질 할인율 4.5%이다.

「민간투자사업기본계획」

제65조의2(재무적 할인율) <신설 2018.3.29.>

① 제65조 제2항 제2호의 적격성 판단에서 재무적 실질 할인율은 수익형 민자사업의 경우 4.5%, 임대형 민자사업의 경우 2.5%를 적용한다.

50) 국토교통부는 할인율 적용수준에 따른 현재가치 왜곡 문제가 발생할 우려가 있으며, 현재가치화가 필요할 경우 정부입장에서의 실질적인 기회비용에 해당하는 국고채 수익률 수준의 할인율로 현재가치화 할 필요가 있다고 밝히고 있다. 이 경우 사업방식변경은 타당성을 확보하는 것으로 분석된다는 입장이다. 그러나 할인율을 국고채 수익률 수준으로 설정하기 위해서는 관련 규정을 사전에 변경하는 것이 적절할 것이다.

[GTX A 추진방식별 연도별 정부지급금]

(단위: 억원)

구 분	경상가(단순 합산)				불변가(단순 합산)			
	BTO-rs(A)		BTO(B)		BTO-rs(A)		BTO(B)	
	건설보조금	정부위험분담금	건설보조금	정부위험분담금	건설보조금	정부위험분담금	건설보조금	정부위험분담금
B-A	△6,833				△2,025			
합 계	22,142		15,309		15,761		13,737	
	5,093	17,049	15,309	0	4,553	11,208	13,737	0
2018	0	0	13	0	0	0	12	0
2019	0	0	94	0	0	0	89	0
2020	380	0	1,845	0	350	0	1,708	0
2021	1,540	0	4,097	0	1,401	0	3,727	0
2022	1,571	0	5,851	0	1,401	0	5,218	0
2023	1,602	0	3,410	0	1,401	0	2,982	0
2024	0	572	0	0	0	494	0	0
2025	0	566	0	0	0	479	0	0
2026	0	566	0	0	0	470	0	0
2027	0	566	0	0	0	461	0	0
2028	0	566	0	0	0	451	0	0
2029	0	566	0	0	0	443	0	0
2030	0	565	0	0	0	433	0	0
2031	0	565	0	0	0	425	0	0
2032	0	565	0	0	0	417	0	0
2033	0	565	0	0	0	408	0	0
2034	0	566	0	0	0	401	0	0
2035	0	565	0	0	0	393	0	0
2036	0	565	0	0	0	385	0	0
2037	0	565	0	0	0	377	0	0
2038	0	566	0	0	0	370	0	0
2039	0	571	0	0	0	366	0	0
2040	0	566	0	0	0	356	0	0
2041	0	572	0	0	0	353	0	0
2042	0	572	0	0	0	346	0	0
2043	0	575	0	0	0	341	0	0
2044	0	573	0	0	0	333	0	0
2045	0	578	0	0	0	329	0	0
2046	0	578	0	0	0	323	0	0
2047	0	576	0	0	0	316	0	0
2048	0	570	0	0	0	306	0	0
2049	0	574	0	0	0	302	0	0
2050	0	564	0	0	0	291	0	0
2051	0	564	0	0	0	285	0	0
2052	0	564	0	0	0	280	0	0
2053	0	564	0	0	0	274	0	0

자료: 국토교통부

[GTX A 추진방식별 연도별 정부지급금 현재가(실질 할인율=4.5%, 물가상승률=1.6%*)]

(단위: 억 원)

구 분	현재가치(경상가)				현재가치(불변가)			
	BTO-rs(A)		BTO(B)		BTO-rs(A)		BTO(B)	
	건설보조금	정부위험분담금	건설보조금	정부위험분담금	건설보조금	정부위험분담금	건설보조금	정부위험분담금
B-A	2,516				2,658			
합 계	9,808		12,323		9,038		11,696	
	4,058	5,750	12,323	0	3,847	5,191	11,696	0
2018	0	0	13	0	0	0	12	0
2019	0	0	88	0	0	0	85	0
2020	338	0	1,639	0	321	0	1,564	0
2021	1,289	0	3,430	0	1,228	0	3,266	0
2022	1,239	0	4,617	0	1,175	0	4,376	0
2023	1,192	0	2,536	0	1,124	0	2,393	0
2024	0	401	0	0	0	379	0	0
2025	0	374	0	0	0	352	0	0
2026	0	353	0	0	0	330	0	0
2027	0	332	0	0	0	310	0	0
2028	0	313	0	0	0	291	0	0
2029	0	295	0	0	0	273	0	0
2030	0	278	0	0	0	256	0	0
2031	0	262	0	0	0	240	0	0
2032	0	247	0	0	0	225	0	0
2033	0	233	0	0	0	211	0	0
2034	0	219	0	0	0	198	0	0
2035	0	207	0	0	0	186	0	0
2036	0	195	0	0	0	174	0	0
2037	0	184	0	0	0	164	0	0
2038	0	173	0	0	0	154	0	0
2039	0	165	0	0	0	145	0	0
2040	0	154	0	0	0	135	0	0
2041	0	146	0	0	0	128	0	0
2042	0	138	0	0	0	120	0	0
2043	0	131	0	0	0	113	0	0
2044	0	123	0	0	0	106	0	0
2045	0	117	0	0	0	100	0	0
2046	0	110	0	0	0	94	0	0
2047	0	103	0	0	0	88	0	0
2048	0	96	0	0	0	82	0	0
2049	0	91	0	0	0	77	0	0
2050	0	85	0	0	0	71	0	0
2051	0	80	0	0	0	67	0	0
2052	0	75	0	0	0	63	0	0
2053	0	71	0	0	0	59	0	0

주: 물가상승률 1.6%는 임대형(BTL) 민간투자사업 타당성분석에 관한 세부요령 연구 개정 (KDI 공공투자관리센터, 2017.9.) 기준

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 작성

셋째, 민간투자사업의 수익률은 건설보조금 규모 및 사용료 수준 등에 대한 주무관청과의 협상결과에 따라 달라질 수 있으므로, 주무관청은 협상결과에 대해 민간투자사업심의위원회의 심의를 거친 경우 협상결과를 국회 소관 상임위원회에 보고 할 필요가 있다.

2017년 민간투자학회 조사결과에 따르면, 국민의 82%가 정보공개 미흡 등 민자사업 추진 과정의 투명성이 부족하다고 인식하고 있다.⁵¹⁾ 국민들이 민자사업의 투명성을 낮게 평가하는 이유 중에 하나는 재정사업 대비 높은 요금⁵²⁾으로 국민부담이 발생하고 있기 때문으로 볼 수 있다.

민간투자사업의 요금이 재정사업보다 비싼 이유는 다양한 측면에서 살펴볼 수 있으나, 우선적으로 민간투자사업의 수익률이 재정사업보다 높기 때문이다. 재정고속도로를 건설·운영하는 한국도로공사는 자기자본에 대한 기대수익률을 0% 대로 설정하고, 재정고속도로 건설을 위한 타인자본을 낮은 금리로 조달하고 있다. 한국도로공사는 2018년말 기준 34.8조원에 이르는 자본에 대하여 301억원을 배당하여, 주당 배당률은 0.09% 수준이다. 또한 한국도로공사는 2018년말 기준으로 2.38% 금리로 타인자본을 조달하고 있다.

[한국도로공사 주당 배당 현황]

(단위: 원, %)

2017		2018	
주당 배당금	주당 배당률	주당 배당금	주당 배당률
14 (총배당금 452억원)	0.14	9 (총배당금 301억원)	0.09

자료: 한국도로공사

[2011년 이후 연도별 한국도로공사 공사채 조달금리]

(단위: %, 억원)

연 도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
금 리	4.27	3.57	3.36	2.97	2.31	1.74	2.27	2.38
조달규모	35,674	36,886	32,689	32,208	33,168	30,287	36,327	31,702

자료: 한국도로공사

51) 관계부처 합동, 「2019년 민간투자사업 추진 방향」, 경제활력대책회의 19-9, 2019.3.13., p.1.

52) 재정도로 대비 국가관리 민자도로(18개노선) 요금수준('18년): 1.43배

민간투자사업자는 한국도로공사 대비 높은 금리로 타인자본을 조달하고, 타인자본 조달금리보다 높은 자기자본 투자수익률 기대하고 있다. 인천공항고속도로를 운영하는 신공항하이웨이(주)의 주당 배당률은 2018년 151.2%이며, 천안논산고속도로(주)의 주당 배당률은 2018년 59.0%이다. 타인자본 조달금리는 민간투자사업시행자 및 조달방식에 따라 4.3~40.0%에 이르고 있다.

[민자고속도로 주당 배당 현황]

(단위: 원, %)

구 분	민간투자 사업시행자	2017		2018	
		주당 배당금	주당 배당률	주당 배당금	주당 배당률
인천공항	신공항하이웨이(주)	6,575	131.5	7,562	151.2
천안논산	천안논산고속도로(주)	1,950	39.0	2,950	59.0

자료: 각 민간투자사업법인 회계감사보고서

[민자고속도로 타인자본조달 현황(2018년 말 기준)]

(단위: 백만원, %)

구 분	선순위		후순위	
	금액	조달금리	금액	조달금리
인천공항	127,945	4.3	214,400	13.5
천안논산	-	-	303,750	20.0
대구부산	1,250,000	‘기준금리+0.65’~6.70	597,231	12.0~40.0
서울외곽	950,000	7.2	975,000	13.5
서울춘천	452,445	4.30	491,432	11.59~13.9

자료: 각 민간투자사업법인 회계감사보고서

민자사업의 사용료가 높은 이유는 민자사업자에게 높은 수익률을 보장해야 하기 때문이다. 민간투자사업 참여자는 운영수익을 목적으로 하는 ‘전략적 투자자(SI, Strategic Investor)’, 투자수익을 목적으로 하는 ‘재무적 투자자(FI, Financial Investor)’로 구분될 수 있으며, FI는 금융기관 외에 사모펀드로 구성된다. 최근 민자사업 투자자로 사모펀드 참여가 많아지고 있는데, 사모펀드는 기본적으로 높은 위험을 부담하는 대신에 높은 수익률을 요구한다.

대표적인 민간투자 사모펀드인 맥쿼리인프라는 민자도로를 중심으로 투자하고 있는데, 최근 1년간 연평균 수익률은 13.46%에 이른다.

[맥쿼리인프라 투자대상 상위 10 종목]

(단위: 백만원, %)

구 분			종목명	취득가액	비중
1	대출금	(후순위)	인천대교(주)	241,000	11.38
2	대출금	(후순위)	(주)비엔씨티	193,000	9.12
3	대출금	(후순위)	천안논산고속도로(주)	182,250	8.61
4	대출금	(후순위)	경수고속도로(주)	99,633	4.71
5	대출금	(선순위)	광주순환도로투자(주)	97,325	4.6
6	주식	(비상장)	천안논산고속도로(주)	93,815	4.43
7	대출금	(후순위)	서울-춘천고속도로(주)	87,450	4.13
8	대출금	(후순위)	(주)마창대교(후)	79,000	3.73
9	대출금	(후순위)	서울-춘천고속도로(주)	74,327	3.51
10	주식	(비상장)	(주)비엔씨티	67,048	3.17

주: 주식회사 비엔씨티(이하 "회사")는 사회기반시설에 대한 민간투자법 등에 따라 부산항 신항 2·3단계 컨테이너부두(4선석) 민간투자시설사업(이하 "본 사업")에 대한 금융·설계·건설·운영 및 유지 관리 등을 목적으로 2006년 10월 20일 설립되었으며, 2011년 12월 24일에 운영을 개시
 자료: 맥쿼리한국인프라투자회사, 「2019년 2분기 자산운용보고서」, 2019, pp.7~8.

[2019년 2분기 기준 맥쿼리인프라 연평균 수익률]

(단위: %)

구 분	최근 1년	최근 2년	최근 3년	최근 5년
맥쿼리인프라	13.46	12.36	11.86	10.43

자료: 맥쿼리한국인프라투자회사, 「2019년 2분기 자산운용보고서」, 2019, p.6.

정부는 민간투자사업 추진을 통해 재정지출을 줄일 수 있으나, 재정사업과 달리 한정된 투자비 회수기간, 낮은 국고보조율, 물가상승율을 반영한 통행료 인상, 민간투자자의 수익률 등으로 재정사업에 비해 국민의 사용료 부담이 증가한다. 민간투자사업의 수익률은 건설보조금 규모 및 사용료 수준 등에 대한 주무관청과의 협상결과에 따라 달라질 수 있으므로, 주무관청은 협상결과에 대해 민간투자사업심의위원회의 심의를 거친 경우 협상결과를 국회 소관 상임위원회에 보고할 필요가 있다.⁵³⁾

53) 기획재정부는 다음과 같이 협상의 특성, 「민간투자법」 상 민간투자사업심의위원회의 역할 등을 감안하여 협상결과에 대한 국회심의회는 신중한 검토가 필요하다는 입장이다.

첫째, 국회 승인절차 이행시 사업시행자와의 협상내용 변경 등에 따른 추가 협상 및 국회 승인절

넷째, BTO 실시협약은 국고채무부담행위로 볼 수 있으므로, 정부는 국회의 건설보조금 예산 승인을 전제로 민간투자사업시행자와 실시협약을 체결하기보다 BTO 실시협약 체결 이전에 국회 승인을 받는 절차를 마련할 필요가 있다.

민간투자사업 실시협약에 따라 지급되는 정부지급금은 국회의 사전심의를 거친 ‘세입세출예산’의 범위 내에서 집행되므로, 실시협약은 별도로 「대한민국 헌법」 제58조에 따라 국회의 사전결의를 얻어야 하는 ‘예산 외의 국가부담이 되는 계약’이라고 할 수 없다.⁵⁴⁾ 그러나 재정지출 내용이 포함된 실시협약은 사전에 국회의 의결을 받아야 하는 국고채무부담행위⁵⁵⁾로 볼 수 있을 것이다.

국가채무부담행위 제도의 도입 취지는 “경비를 지출할 연도에 가서 국회의 의결을 얻지 못하면 국가의 채무불이행을 초래할 우려가 있으므로 미리 채무의 부담에 대하여 국회의 의결을 얻어 두려고 하는 것”이다. 2014년 「국가재정법」 개정에서는 완성에 2년 이상이 소요되는 대규모사업에 대해 국고채무부담행위 총규모를

차 이행 등에 따른 기간의 경과로 사업시행조건 변경(시장금융조건 변경 등)이 불가피할 경우 추가적인 협상기간 등으로 인해 갈등비용 확대 등 불필요한 사회적 비용 발생 우려 둘째, 민간투자법에서 민간투자사업심의위원회가 협상결과에 대해 심의를 하도록 규정하고 있는데 국회심의를 추가된다면 과도한 절차부담으로 작용할 우려 셋째, 심의위원회의 심의결과를 국회에서 바꾸게 된다면 법이 민자사업 심의를 위해 심의위원회를 둔 취지를 형해화시키는 문제가 발생하게 됨

그러나 심의위원회는 국가 기관이나 행정 관청이 어떤 문제에 관하여 물어보려고 두는 합의제 기관이다. 민간투자사업심의위원회는 기획재정부장관 소속이며, 기획재정부장관 및 사회기반시설의 업무를 관장하는 행정각부의 차관과 기획재정부장관이 위촉하는 8명 이내의 민간투자자에 관한 학식과 경험이 있는 민간위원으로 구성된다.

민간투자사업 추진에 따른 국민부담 및 재정지출 규모는 협상결과에 따라 변동되는데, 민간투자사업심의위원회 심의 사항이라는 사유로 국회의 통제를 받지 않는 것이 바람직한가에 대해 면밀한 검토가 요구된다.

54) 대법원은 민간투자사업의 건설보조금 등 재정지원이 국회의 사전심의를 거친 국가 예산의 범위 내에서 시행되므로, 실시협약은 별도로 「대한민국 헌법」 제58조에 따라 국회의 사전결의를 얻어야 하는 ‘예산 외의 국가부담이 되는 계약’이라고 할 수 없다고 판단하였다.(대법원 2009. 4. 23. 선고 2007두13159 판결[도로구역결정처분취소] > 종합법률정보 판례) 대법원은 실시협약이 ‘예산 외’가 아닌 예산의 범위에 포함된다고 밝혔으나, ‘국가부담이 되는 계약’이 아니라고 판결한 것은 아니다. 기획재정부도 실시협약이 미확정 금액(재정지출)을 담고 있는 계약이므로 “미리 국회의 의결을 얻어야 하는 예산 외의 국가부담이 되는 계약”이 아니라는 입장을 표명하고 있다. 기획재정부는 실시협약이 ‘국가부담이 되는 계약’이지만 ‘예산 외’가 아니라고 설명하고 있다.

55) 「국가재정법」 제25조(국고채무부담행위) ① 국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.

예산안 첨부서류로 제출하도록 규정하였다.⁵⁶⁾

기획재정부는 건설보조금, 투자위험분담금 등 재정지출 금액이 미확정금액으로 서, 국회의 예산심의·의결에 의해 확정되며, 국회는 실시협약에 구속받지 않고 재정지원(투자위험분담금) 여부 및 규모를 심의·결정하므로, 실시협약은 미확정 금액(재정지출)을 담고 있는 계약이므로 국고채무부담행위 아니라는 입장이다.⁵⁷⁾

그러나 국고채무부담행위를 확정금액에만 한정해서 볼 수 있을 것인지에 대해서는 이견이 제기될 수 있다. 행정부가 국회 승인 없이 예산 투입이 요구되는 계약을 체결하는 것은 비록 금액이 확정되지 않았다 할지라도 궁극적으로 재정부담을 야기할 수 있기 때문이다. 또한 국회는 실시협약에 구속을 받지 않지만, 경비를 지출할 연도에 가서 국회가 재정지원을 하지 않을 경우 정부는 민간투자사업자에게 재정지원금을 채무와 유사하게 이자를 포함하여 지급해야 한다.⁵⁸⁾ 따라서 기획재정부는 「국가재정법」의 목적과 취지에 따라 이 문제를 책임 있게 검토할 필요가 있다.⁵⁹⁾

56) 국회예산정책처, 「국가재정법 이해와 실제」, 2014, p.22.

57) 아래와 같이 일부 민간투자사업에 대한 실시협약은 확정금액을 담고 있다.
국토해양부·서울문산고속도로(주), 「서울~문산 고속도로 민간투자 사업 실시협약」, 2011.

제8장 주무관청의 지원에 관한 사항

제53조 (재정지원) ① 본 협약 체결 당시 주무관청이 총사업비 중 일부로서 사업시행자에게 지급할 건설보조금은 2004년 6월 30일 불변가격 기준으로 금 772.66억원으로 하며, 건설보조금 지급일정은 <별표5> (건설보조금 지급일정)과 같다. 단, 건설보조금 투입시기는 정부의 예산 형편상 2014년 이후로 조정될 수 있다.

58) 국토해양부·서울문산고속도로(주), 「서울~문산 고속도로 민간투자 사업 실시협약」, 2011.

제8장 주무관청의 지원에 관한 사항

제53조 (재정지원) ④ 사업시행자가 본조 제2항에 따라 건설보조금 지급신청을 하였음에도 동 분기에 대한 건설보조금이 지급기한 내에 지급되지 아니하는 경우 주무관청은 지급기한의 다음 날부터 실제지급일까지 기준이자율을 적용하여 산정한 지연이자를 가산하여 지급한다.

59) 기획재정부는 국회는 예산안 심의과정에서 실시협약상 건설보조금 등에 대해 국회 심의를 받고 있으므로, 실시협약에 대한 국회심의를 불필요하다는 입장이다. 기획재정부는 「국가재정법」 상 국고채무부담행위가 ①법률에 따른 것, ②세출예산금액 또는 ③계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 의미하는데, 민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 실시협약이 체결되는 바 법률에 따라 계약이 체결되므로 「국가재정법」 상 국고채무부담행위에 포함되지 않는다고 주장하고 있다.

(3) 민간투자사업의 재정사업 전환 방안 검토 필요

정부는 민간투자사업에 대한 재정지원과 통행료 인하를 위해 사업재구조화 등을 추진하고 있으나, 민간투자사업의 재정사업 전환 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.⁶⁰⁾

최소운영수입보장(MRG) 지원에 따른 국가 재정부담 증가가 사회적 문제로 쟁점화되면서, 국회 예산결산특별위원회는 2010회계연도 결산심사시 최소운영수입보장 민간투자사업의 재정사업 전환 방안을 검토하도록 정부에 요구하였다.⁶¹⁾ 결산시 정요구사항은 “민자유치 사회기반시설사업의 최소운영수입보장(MRG)⁶²⁾ 규모가 크고 향후 수요증대 가능성이 낮은 시설에 대해서는 재정사업으로 전환하는 방안을 검토하고, 실시협약 상의 운영비용에 대한 적정성 여부를 면밀히 검토할 것”이다. 이에 따라 정부는 아래 표와 같이 시정조치를 완료하였다고 보고하였다.

국토교통부는 「민자고속도로 중장기 발전방향 연구」 용역을 추진하고, 동 연구보고서를 통해 “현실적으로 운영 중인 민자고속도로를 재정고속도로로 전환할 경우, 지역적 요금 형평성 등으로 인해 일부만 전환하기 곤란하며 운영 중인 9개 노선에 대해 계약을 해지한다면 대규모의 재정지원이 필요할 것이며, 이러한 경우 정부의 재정 부담이 클 것으로 판단”된다고 밝혔다.⁶³⁾

60) 국토교통부는 과거 국가 재정위기로 침체된 국가 경제의 활성화와 부족한 국가 SOC 시설 구축을 위해 「민간투자법」 등 관련 법률에 따라 국가와 민간사업자 간 MRG 보장 기준 및 운영 기간 등을 협상을 통해 정한 사항이므로, 민간사업자의 귀책이 아닌 국가 재정 부담 문제로 재정사업으로 전환한다면 국가가 협약을 일방적으로 파기하는 형국으로 이는 대한민국의 신용도 및 신뢰도의 저하로 국내·외 기업의 투자를 위축시킬 수 있으며, 향후 민간투자사업 기반을 위태롭게 할 수 있다는 입장을 밝히고 있다.

그러나 「민간투자법」 및 「실시협약」은 공익처분을 명시하고 있으며, 공익처분에 따른 해지시 지급금을 지급하도록 규정하고 있으며, 정부는 2016년에 관계부처 합동으로 「사업 시행조건 조정 및 공익처분 업무지침」을 마련한 바 있다. 따라서 국가가 협약을 일방적으로 파기한다는 주장은 재고될 필요가 있다.

61) 국회 예산결산특별위원회, 「2010회계연도 결산 심사보고서」, 2011, p.706.

62) 최소운영수입보장제도(MRG)는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제53조 및 동법 시행령 제37조 제1항 제4호에 근거한 재정지원 제도다. 기획재정부는 「민간투자사업 기본계획」 상 MRG 근거규정을 폐지하는 방식으로 2006년 민간제안 사업의 MRG를 우선 폐지하고, 2009년 정부고시 사업도 폐지하였다. 그러나 2017년 현재 인천국제공항고속도로, 서울외곽순환고속도로(북부구간) 등 MRG보장 민간투자사업이 운영중에 있다.

63) 국토연구원, 「민자고속도로 중장기 발전방향 연구」, 2012, p.108.

[2010회계연도 결산심사 시정요구 조치결과]

시정요구명	조치결과	조치상황
최소운영 수입보장지 급액 축소방안 강구 필요	- MRG축소를 위하여 자금제조달 공유를 통해 인천공항고속도로 등 6개 사업의 MRG보장기준을 기 축소하였음 * 인천공항고속도로(90% → 80%), 천안논산고속도로(90 → 82%), 대구부산고속도로(90 → 77%), 인천공항철도(90 → 65%), 목포신외항 1-1단계, 1-2단계(90 → 78.43%) - 또한, 민자사업의 재정전환 타당성 검토 및 민자도로사업 운영비용 산정기준 마련을 위해 현재 용역중이므로, 용역결과에 따라 검토 추진할 계획임. * 국토부: 민자고속도로 중장기 발전방향 연구('11.8~'12.5, 국토연) * 기재부: 민간투자사업의 운영비 실태연구('11.9~'12.3, KDI) - 아울러, MRG 인정비용을 축소 등 재정부담이 경감될 수 있도록 민자사업자와 지속적으로 협의해 나갈 계획임	조치완료 (12.6.30)

자료: 국토교통부

국토교통부의 검토내용을 확인하기 위하여, MRG 대상 사업인 인천공항고속도로, 천안-논산고속도로, 서울외곽순환고속도로, 서울-춘천고속도로 및 대구-부산고속도로를 재정사업으로 전환하는 방안에 대하여 검토하였다.

먼저 고속도로 해지지급금은 미래 현금흐름, 사업수익률을 고려하여 전문기관 검토 등을 거쳐 산정이 필요하나 현 시점에서 민자법인에서 산출한 추정비용을 채택하였다.⁶⁴⁾ 인천공항고속도로, 천안-논산고속도로, 서울외곽순환고속도로, 서울-춘천고속도로, 대구-부산고속도로를 한국도로공사가 인수하기 위해 민자사업자에게 지급해야 하는 해지시 지급금 규모는 8조 235억원이다.

64) 해지시 지급금은 민간투자사업자 귀책, 정부 귀책, 정치적 혹은 비정치적 사유에 따라 달라지며, 정부 귀책사유에 의한 해지시 지급금이 가장 큼

[민자고속도로별 해지시 지급금(정부 귀책사유 기준)]

(단위: 억원)

구 분	미래순현금흐름을 사업수익률로 할인한 현재가치(불변)	현재가치(불변)에 실제 물가지수 대입한 경상금액
인천공항	9,592	15,403
천안논산	10,559	16,810
대구부산	12,403	18,532
서울외곽	12,047	19,864
서울춘천	-	9,626
합 계		80,235

자료: 국토교통부

2018년 말 기준으로 한국도로공사가 5개 민자고속도로를 인수하면, 조건에 따라 0.4~1.5조원 이익이 발생하는 것으로 분석되었다. 민자고속도로의 가치는 노선별 운영기간 동안의 영업이익으로 추정하며, 영업이익은 통행료 수입 및 MRG에서 운영비를 제외하여 산정하였다.

[민자고속도로별 불변가치 및 해지시 지급금 CASE I(2018년말 기준)]

(단위: 억원)

구 분	수입 (A)	통행료 수입	MRG	운영비 (B)	C=A-B	현재가치 (D)	해지시 지급금 (E)	해지시 손익 (D-E)
인천공항	20,249	17,928	2,321	5,171	15,078	12,352	15,403	△3,051
천안논산	24,057	21,761	2,297	3,220	20,837	16,255	16,810	△555
대구부산	35,363	27,971	7,392	6,793	28,570	21,479	18,532	2,947
서울외곽	37,471	32,821	4,650	8,444	29,028	21,388	19,864	1,524
서울춘천	24,819	24,587	233	5,202	19,617	12,987	9,626	3,361
합 계	141,960	125,067	16,892	28,830	113,129	84,462	80,235	4,227

주: 산정 조건- 운영비 최대, 통행료 및 MRG 수입 평균, 할인율 4.5%(불변)

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

[민자고속도로별 불변가치 및 해지시 지급금 CASE II(2018년말 기준)]

(단위: 억원)

구 분	수입 (A)	통행료 수입	MRG	운영비 (B)	C=A-B	현재가치 (D)	해지시 지급금 (E)	해지시 손익 (D-E)
인천공항	21,612	19,140	2,472	4,471	17,141	14,016	15,403	△1,387
천안논산	26,443	22,708	3,735	3,052	23,391	18,425	16,810	1,615
대구부산	36,884	28,883	8,001	6,103	30,781	23,146	18,532	4,614
서울외곽	42,420	35,870	6,550	7,905	34,515	25,541	19,864	5,677
서울춘천	25,915	25,440	475	4,815	21,100	14,046	9,626	4,420
합 계	153,274	132,041	21,233	26,346	126,928	95,174	80,235	14,939

주: 산정 조건- 운영비 평균, 통행료 및 MRG 수입 최대, 할인율 4.5%(불변)

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

한국도로공사가 인천공항고속도로, 천안논산고속도로, 서울외곽순환고속도로, 서울춘천고속도로, 대구부산고속도로를 인수할 경우, 해당 민자고속도로 통행료는 장래 재정부담 없이 재정고속도로 수준으로 낮아질 수 있는 것으로 분석되었다. 고속도로 통행료는 연간 1.21% 상승하고 있으므로, 이를 반영할 경우 한국도로공사가 5개 민자고속도로를 인수하기 위해 조달한 해지시 지급금 8조 235억원은 2060년⁶⁵⁾ 까지 상환 가능하다.

[고속도로 통행료를 재정고속도로 수준으로 책정 시 해지시 지급금 상환 시기(CASE I)]

(단위: 억원)

구 분	2020	2030	2040	2050	2060
통행료수입	3,988	4,498	5,073	5,722	6,453
운영비	1,456	1,642	1,852	2,089	2,356
연간이자	1,895	1,691	1,341	796	△8
영업이익	637	1,165	1,880	2,836	4,104
해지시 지급금 잔액	79,643	71,031	56,335	33,457	△321

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

65) 서울외곽순환고속도로의 민간사업자 운영기간은 2056년까지이다.

한국도로공사의 부채비율은 80.7%이며, 자본금은 34.8조원이므로, 한국도로공사가 5개 민자고속도로의 해지시 지급금 8조 235억원을 모두 공사채로 조달하여도 부채비율은 103.8% 수준이다.⁶⁶⁾

한국도로공사의 민자고속도로 인수는 공익처분⁶⁷⁾ 방식으로 이루어질 수 있는데, 정부는 2016년에 관계부처 합동으로 「사업 시행조건 조정 및 공익처분 업무지침」을 마련한 바 있다. 공익처분은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제47조⁶⁸⁾에 근거하여 이루어진다. 「사업 시행조건 조정 및 공익처분 업무지침」⁶⁹⁾은 공익처분의

66) 한국도로공사는 민자고속도로의 자기자본만 조달하여 민자고속도로를 인수하는 경우에는 기존 민자고속도로의 타인자본에 대한 부담도 고려하여야 하므로 4천억원 이상의 공사채 조달이 필요하다고 밝히고 있다. 그러나 한국도로공사가 별도의 민자고속도로 인수 법인을 설립하여 해당 법인에서 민자고속도로 인수를 위한 타인자본을 조달할 경우, 한국도로공사는 약 4천억원만 공사채로 조달하면 5개 민자고속도로를 인수할 수 있을 것이다. 운영 중 민자고속도로의 자기자본 비율은 해지시 지급금(관리운영권 잔액)의 5%이다.

「민간투자사업기본계획」

제25조(사업시행자의 자본금 조달)

- ① 수익형 민자사업의 사업시행자는 다음 각 호의 기준에 따라 자기자본을 조달하여야 한다.
1. 건설기간 중에는 대상시설물 건설의 안전성 유지를 위해 자기자본비율을 총민간투자비의 100분의 15 이상으로 유지하여야 한다. <개정 2015.4.20>
 2. 운영기간 중에는 자기자본비율을 감사보고서상 정부보조금을 제외한 관리운영권 잔액의 100분의 10 이상으로 유지하여야 한다.
 3. 제1호에도 불구하고 기착공된 재정사업을 민간투자사업으로 전환한 사업의 사업시행법인에 시설의 건설이나 운영에 전문성을 보유한 공공부문이 총민간투자비의 100분의 40 이상 출자하고 건설·운영을 담당하는 경우에는 건설기간 중 자기자본비율을 총민간투자비의 100분의 5로 하향조정할 수 있다. <개정 2012.2.15>

67) 국토교통부는 공익처분을 정부가 강제로 재산권을 제한하는 처분으로 적합성, 필요성, 상당성의 원칙에 따라 최소한의 범위에서 불가피한 경우 최후의 수단으로 고려되어야 한다는 입장이다. 또한, 공익처분 절차 이행(민간투자사업심의, 청문, 손실보상 협의 등)에 상당기간 소요되며, 공익처분 취소 소송 등 장기간 소요가 예상된다고 밝히고 있다. 만약, 공익처분을 통해 통행료를 인하하더라도 정부 정책의 신뢰도 하락에 따른 부작용으로 금융기관의 투자회피, 차입금리 상승 효과 등으로 민자사업 전반의 사용료 인상이 발생 할 수 있다는 입장이다.

68) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제46조(법령 위반 등에 대한 처분) 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 위반행위를 한 자에게 이 법에 따른 명령이나 처분의 취소 또는 변경, 사회기반시설공사의 중지·변경, 시설물 또는 물건의 개축·변경·이전·제거 또는 원상회복을 명하거나 그 밖에 필요한 처분을 할 수 있다.

제47조(공익을 위한 처분) ① 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 지정·승인·확인 등을 받은 자에 대하여 제46조에 따른 처분을 할 수 있다. 이 경우 심의위원회의 심의를 거쳐 지정된 사업에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 사회기반시설의 상황 변경이나 효율적 운영 등 공공의 이익을 위하여 필요한 경우
2. 사회기반시설공사를 원활히 추진하기 위하여 필요한 경우
3. 전쟁, 천재지변 또는 그 밖에 이에 준하는 사태가 발생한 경우

필요성과 관련하여 협약시 대비 최근 이자율이 급락하고 사회의 전반적인 저성장 기조를 감안하여 고율의 수익률을 보장하는 MRG 제도에 대한 합리적 조정 필요성이 인정될 여지가 있을 때 가능하다고 밝히고 있다. 기준금리 인하 등은 상황 변경으로 볼 수 있으며, 통행료 인하는 공공의 이익을 위해 필요하므로, 국토교통부는 공익을 위한 처분⁷⁰⁾을 시행하는 방안을 검토할 필요가 있다.⁷¹⁾

일부에서는 한국도로공사의 부채규모를 문제시 하고 있으나, 단순한 부채규모만으로 공기업을 평가하는 것은 지양될 필요가 있다. MRG 지급 및 높은 통행료는 모두 국민의 부담이므로, 국토교통부는 국민의 부담을 줄이기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.⁷²⁾

69) 관계기관 합동, 「사업 시행조건 조정 및 공익처분 업무지침」, 2016, pp.8~9.

70) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제47조(공익을 위한 처분) ① 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 지정·승인·확인 등을 받은 자에 대하여 제46조에 따른 처분을 할 수 있다. 이 경우 심의위원회의 심의를 거쳐 지정된 사업에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 사회기반시설의 상황 변경이나 효율적 운영 등 공공의 이익을 위하여 필요한 경우

71) 기획재정부는 공익처분은 사용료 인하뿐만 아니라 향후 민자사업을 추진하기 위한 정부와 시장 간 신뢰 등을 고려하여 신중하게 접근해야 하며, 특히 사업재구조화 및 자금재조달 등을 통해 사용료 인하를 추진할 수 있는 상황에서 공익처분 자체가 비례원칙을 위반할 소지가 있다는 입장이다.

그러나 정부는 민간투자사업에 따른 국민부담과 재정지출을 줄이기 위한 최선의 방안을 적극 추진할 필요가 있다.

72) 기획재정부는 공공기관의 부채도 결국에는 국민들의 부담으로 귀결되기 때문에 한국도로공사의 부채를 과도하게 증가시키면서 민자사업을 인수하는 것이 바람직한지는 대안 비교 등을 통해 심층 검토가 필요하다는 입장이다. 특히, MRG 등 사업에 대한 사용료 인하는 한국도로공사뿐만 아니라 다른 민간사업자가 인수하는 경우에도 동일하게 가능하다는 점을 고려하면 적절한 방식이 무엇인지 다양한 가능성을 고려하여 판단해야 한다고 밝히고 있다.

(4) 민간투자사업 추진 취지 고려 필요

첫째, 민간투자사업은 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하므로, 국민경제의 발전에 기여할 수 있도록 민자고속도로 요금 등의 민간투자사업 시설물 사용료를 재정사업 수준이 되도록 노력할 필요가 있다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제1조⁷³⁾는 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 따라서 민간투자사업은 궁극적으로 국민경제의 발전을 목표로 추진되어야 한다. 「물가안정에 관한 법률」 제1조⁷⁴⁾는 국민경제의 발전을 위해서는 물가를 안정시켜야 한다고 밝히고 있으며, 동 법 제4조제4항⁷⁵⁾은 고속도로 통행료 등의 공공요금을 결정할 때 국민경제에 미치는 효과 등을 고려하도록 규정하고 있다.

민간투자사업이 국민경제의 발전에 다양한 측면에서 영향을 미치겠지만, 민간투자사업 시설물의 사용료도 국민경제에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 민자고속도로의 통행량은 매년 크게 증가하여, 2018년에는 재정고속도로 통행량의 71%에 이르고 있다. 그런데 재정으로 대비 국가관리 민자도로 18개 노선의 요금수준은 2018년 기준으로 1.43배 이다.⁷⁶⁾

73) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제1조(목적) 이 법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

74) 「물가안정에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 물가를 안정시킴으로써 소비자의 권익을 보호하고 국민생활과 국민경제의 안정 및 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

75) 「물가안정에 관한 법률」

제4조(공공요금 및 수수료의 결정) ④ 기획재정부장관은 제1항과 제2항에 따른 공공요금 및 수수료에 관한 협의를 할 때에 원가 산정의 적절성, 소비자 부담, 국민경제에 미치는 효과 등에 관하여 전문가에게 자문할 수 있다.

76) 관계부처 합동, 「2019년 민간투자사업 추진 방향」, 경제활력대책회의 19-9, 2019.3.13., p.1.

[민자 및 재정 고속도로 교통량 비교]

(단위: 대/일, %)

구 분	2015	2016	2017	2018
논산천안선	43,691	46,791	46,179	48,478
서울외곽순환선(북부)	119,284	126,204	123,764	135,487
제2경인선(인천대교)	38,900	44,561	47,848	52,339
인천국제공항선	66,713	76,681	82,015	88,640
용인서울선	82,684	88,293	91,392	93,911
대구부산선	44,197	45,142	43,200	42,608
서울양양선(서울춘천선)	37,814	40,046	54,320	54,334
평택화성선(서수원평택선)	44,139	55,946	75,719	77,615
오산화성선	-	-	-	46,667
수도권제2순환선(봉담)	-	-	-	55,668
동해선(부산울산선)	28,911	34,489	39,516	42,345
평택시흥선	57,164	63,077	65,015	65,724
평택화성선(수원광명선)	-	51,746	61,539	63,597
광주원주선	-	35,148	39,802	40,843
부산항신항선	-	-	12,039	18,680
제2경인선(안양성남선)	-	-	-	71,016
수도권제2순환선(인천김포선)	-	-	39,718	50,865
상주영천선	-	-	21,115	23,097
구리포천선	-	-	38,630	41,097
옥산오창선	-	-	-	6,196
민자도로 교통량 합	563,497	708,124	881,811	1,119,207
재정도로 교통량 합	1,451,347	1,497,058	1,566,852	1,573,375
(Σ 민자도로교통량 / Σ 재정도로교통량)	38.8	47.3	56.3	71.1

주: 제2경인선(인천대교) 및 인천국제공항선 교통량 수정

자료: 대한민국정부, 「2020년도 성과계획서(국토교통부)」, 2019, p.8.

재정고속도로의 통행료는 「물가안정에 관한 법률」 제4조제1항⁷⁷⁾에 따라 “다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금”에 해당하는 “공공요금”이다. 반면, 민간투자사업시설의 사용료는 「사회

77) 「물가안정에 관한 법률」

제4조(공공요금 및 수수료의 결정) ① 주무부장관은 다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금(이하 "공공요금"이라 한다)을 정하거나 변경하려는 경우에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

기반시설에 대한 민간투자법」 제23조제1항78)에 따라 사회기반시설사업의 총사업비, 적정수익률, 무상 사용기간 또는 소유·수익 기간 등을 고려하여 실시협약에서 정하므로 공공요금에서 제외되고 있다.

[고속도로 통행료 결정 방식]

구 분	근거법	조 항
재정고속도로	「물가안정에 관한 법률」	제4조(공공요금 및 수수료의 결정) ① 주무부장관은 다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금(이하 "공공요금"이라 한다)을 정하거나 변경하려는 경우에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.
	「유료도로법」	제17조(비도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ② 비도로관리청은 통행료를 수납하려는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 해당 유료도로 관리청의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 통행료를 변경하려는 경우에도 또한 같다.
민자고속도로	「사회기반시설에 대한 민간투자법」	제23조(사용료) ① 법 제25조 제4항에 따른 사용료는 사회기반시설사업의 총사업비, 적정수익률, 무상 사용기간 또는 소유·수익 기간 등을 고려하여 실시협약에서 정한다.
	「유료도로법」	제17조(비도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ③ 제2항 후단에 따라 통행료를 변경하거나 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민자도로의 통행료를 조정하려는 경우 그 인상률은 기존의 통행료가 변경되거나 조정된 날이 포함된 연도부터 통행료를 변경하거나 조정하려는 날의 전년도까지의 누적된 연간 소비자 물가상승률을 초과하지 아니하는 범위에서 정하여야 한다.

자료: 국가법률정보센터

정부는 물가안정을 위해 재정고속도로 통행료를 공공요금으로 관리하고 있지만, 민자고속도로 통행료는 물가안정과 무관하다고 간주하여 물가상승률 이하로 관리하고 있다. 2001년 이후 한국도로공사 전년대비 통행료 평균 인상률은 1.21%이며, 소비자 물가상승률은 2.54%이다.

78) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제23조(사용료) ① 법 제25조 제4항에 따른 사용료는 사회기반시설사업의 총사업비, 적정수익률, 무상 사용기간 또는 소유·수익 기간 등을 고려하여 실시협약에서 정한다.

[소비자 물가상승률 및 한국도로공사 전년대비 통행료 평균 인상률]

(단위: %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
물 가	4.07	2.76	3.51	3.59	2.75	2.24	2.53	4.67	2.76	2.94
통행료	-	5.2	-	4.5	-	4.9	-	-	-	-
구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	평 균
물 가	4.03	2.19	1.30	1.27	0.71	0.97	1.94	1.48	-	2.54
통행료	2.9	-	-	-	4.7	-	-	-	-	1.21

자료: 1. 국가통계포털(소비자물가조사:소비자물가지수(시도))

2. 한국도로공사

정부는 민자도로의 통행료 부담을 경감하고 공공성을 강화하기 위해 통행료 인하를 지속적으로 추진하고 있으며,⁷⁹⁾ 국토교통부는 2018년 8월에 「민자고속도로 공공성 강화를 위한 통행료 관리 로드맵」을 발표하였다. 국토교통부는 18개 노선을 재정도로와의 통행료 격차를 고려 ① 사업재구조화, ② 자금재조달, ③ 통행료 관리 방식으로 분류하여 추진할 계획이다. (통행료관리) 통행료가 재정고속도로와 유사수준(0.9~1.19배)인 10개 노선⁸⁰⁾은 향후 통행료 인상 요인을 감안 지속 모니터링할 계획이다.

그러나 재정고속도로의 통행료는 물가안정 측면에서 공공요금으로 관리하면서 민자고속도로의 통행료는 공공성 강화 측면에서 관리하는 것은 일관성 측면에서 재고될 필요가 있다. 대법원은 민간투자사업자가 법상 공공기관에 준하거나 그 유사한 지위에 있다고 볼 수 있다고 판결한 점을 고려할 때,⁸¹⁾ 국민경제의 발전에 기여할 수 있도록 통행료 등의 시설사용요금을 재정사업 수준이 되도록 노력할 필요가 있다.

79) 국토교통부·기획재정부, “2019년에도 민자고속도로 통행료 인하 지속추진”, 「보도자료」, 2019.1.29.(화)

80) 재정고속도로 대비 통행료: 서울외곽(1.1배), 부산울산(1.18배), 용인서울(0.86배), 서수원평택(1.17배), 평택시흥(1.04배), 수원광명(1.18배), 부산신항(1.19배), 인천김포(1.13배), 안양성남(0.95배), 옥산오창(1.07배)

81) 대법원, 「2010두 24647 판결서」, 2011.10.27.

“참가인은 인천국제공항고속도로 건설이라는 민간투자사업을 시행할 목적으로 설립된 법인으로 서...(중략)...일반 사기업과 다른 특수한 지위와 권한을 가지고 있어서 법상 공공기관에 준하거나 그 유사한 지위에 있다고 볼 수 있는 점...(중략)...건설이라는 사업이 완료된 상태에서 실시협약서의 내용이나 공사비의 명세 등을 공개한다고 하여 참가인의 경쟁력이 현저히 저하된다거나 사업 완료 후 고속도로 등의 관리·운영 업무를 추진하는 것이 곤란해진다고 볼 수 없는 점...(생략)”

[운영 노선별 통행료 관리 계획]

노선명	개통	추진계획					비 고
		2018	2019	2020	2021	2022	
① 인천공항 (2.28배)	'00.11	제3연륙교 손실보상 관련 중재를 통한 손실보상규모 확정('18.5~)			통행료 인하 방안 협상		인천대교 소송 결과 반영
② 천안-논산 (2.09배)	'02.12	추진방안 마련 ('18.12)	사업자와 협상('19.1) 통행료 인하('19.7)	-	-	-	연구용역중 (~'18.10)
③ 대구-부산 (2.33배)	'06.01	통행료 인하 연구 용역 착수('18.7)	추진방안 마련('19.1) 사업자와 협상('19.7)	통행료 인하('20)	-	-	연구용역 협의 중
④ 서울외곽 (1.10배)	'07.12	통행료 인하('18.3)	-	-	-	-	재구조화 완료
⑤ 부산-울산 (1.18배)	'08.12	사업수익률 재조정('18.12)	2년 주기로 자금재조달 여건검토				수익률 조정 ('18.12)
⑥ 서울-춘천 (1.50배)	'09.07	통행료 인하 연구 용역 착수('18.7)	추진방안 마련('19.1) 사업자와 협상('19.7)	통행료 인하('20)	-	-	연구용역 협의 중
⑦ 용인-서울 (0.86배)	'09.07	통행료 인상요인 모니터링 및 통행료 지속관리					모니터링
⑧ 인천대교 (2.89배)	'09.10	제3연륙교 손실보상 관련 중재를 통한 손실보상규모 확정('18.5~)			통행료 인하 방안 협상		국제중재 소송중
⑨ 서수원-평택 (1.17배)	'09.10	-	2년 주기로 자금재조달 여건검토				'14.10월 1차 자금재조달
⑩ 평택-시흥 (1.04배)	'13.03	통행료 인상요인 모니터링 및 통행료 지속관리					모니터링
⑪ 수원-광명 (1.18배)	'16.04	자금재조달로 통행료 인하('18.4)	2년 주기로 자금재조달 여건검토				'18.4월 1차 자금재조달
⑫ 광주-원주 (1.24배)	'16.11	-	-	자금재조달 여건검토	추진방안 협상	통행료 인하('22)	'16.11월 1차 자금재조달
⑬ 부산신항2 (1.19배)	'17.01	자금재조달 추진('18.7)	차입금 금리인하로 운영 정상화('19.6)	사업 재무여건 안정화 시 통행료 인하 추진			자금재조달 KDI 검토중
⑭ 인천-김포 (1.13배)	'17.03	자금재조달 협상 완료('18.12)	통행료 인하 또는 향후 물가상승에 따른 통행료 인상 억제('19.3)				자금재조달 KDI검토완료
⑮ 상주-영천 (1.31배)	'17.06	-	-	자금재조달 여건검토	추진방안 협상	통행료 인하('22)	'17.6월 1차 자금재조달
⑯ 구리-포천 (1.23배)	'17.06	자금재조달 추진 ('18.7)	운영 정상화 및 통행료 인하('19.6)	-	-	-	자금재조달 KDI 검토중
⑰ 안양-성남 (0.95배)	'17.09	자금재조달 협상 완료('18.12)	통행료 인하 또는 향후 물가상승에 따른 통행료 인상 억제('19.3)				자금재조달 KDI검토완료
⑱ 옥산-오창 (1.07배)	'18.01	통행료 인상요인 모니터링 및 통행료 지속관리					모니터링

사업재구조화

자금재조달

통행료관리

자료: 국토교통부, 「민자고속도로 공공성 강화를 위한 통행료 관리 로드맵」, 경제관계장관회의
18-15-4, 2018, p.7.

둘째, 민간투자사업이 창의적이고 효율적으로 운영될 수 있도록, 민간투자사업 운영회사의 임원 자격조건에 대한 규정을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제1조⁸²⁾는 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 규정하고 있다. 따라서 민간투자사업 운영사는 창의적이고 효율적으로 민간투자사업을 운영하여야 한다.

그런데 민자고속도로 운영사의 대표이사 약력을 살펴보면, 18개 민자고속도로 운영사 중 8개 운영사의 대표이사는 최대출자사 출신이다. 사기업은 최대출자자가 대표이사를 선임하는 것이 일반적이겠지만, 사회기반시설에 대한 민간투자사업자는 관련 법상 공공기관에 준하거나 그 유사한 지위에 있다고 볼 수 있으므로,⁸³⁾ 민간투자사업 운영사의 대표이사 등 임원은 일정 기준에 따라 선정하는 방안을 고려할 필요가 있다.⁸⁴⁾

82) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제1조(목적) 이 법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

83) 대법원, 「2010두 24647 판결서」, 2011.10.27.

“참가인은 인천국제공항고속도로 건설이라는 민간투자사업을 시행할 목적으로 설립된 법인으로 서...(중략)...일반 사기업과 다른 특수한 지위와 권한을 가지고 있어서 법상 공공기관에 준하거나 그 유사한 지위에 있다고 볼 수 있는 점...(중략)...건설이라는 사업이 완료된 상태에서 실시협약서의 내용이나 공사비의 명세 등을 공개한다고 하여 참가인의 경쟁력이 현저히 저하된다거나 사업 완료 후 고속도로 등의 관리·운영 업무를 추진하는 것이 곤란해진다고 볼 수 없는 점...(생략)”

84) 기획재정부는 일반적으로 공공부문보다 민간 부문의 운영효율성이 높는데, 이는 민간의 자율적인 경영에서 비롯되기 때문에 민간의 자율경영을 보장할 필요가 있다고 밝히고 있다. 아울러, 민간투자사업은 민간투자법에 따라 주무관청의 관리감독 하에 사업이 추진되므로, 충분한 관리감독권이 있는 상황에서 대표이사의 자격까지도 제한하는 것은 자율경영을 과도하게 훼손함으로써 민간투자사업의 창의와 효율을 오히려 저해할 우려가 있다는 입장이다. 그러나 민자고속도로 운영사가 한국도로공사보다 고속도로를 효율적으로 운영하고 있다는 근거는 찾기 어렵다. 또한 주무관청의 관리감독은 「민간투자법」 제45조제1항에 따라 사업시행자의 자유로운 경영활동을 저해하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 경우에 한정하여 사업시행자의 민간투자사업과 관련된 업무를 감독하고 감독에 필요한 명령을 할 수 있다. 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제35조는 감독·명령을 부실시공 방지 또는 시설의 정상적인 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우, 이용자의 편익을 현저히 저해할 정도로 시설의 유지·관리를 소홀히 한다고 판단되는 경우 등으로 한정하고 있다.

[국토교통부 소관 민자고속도로별 대표이사의 약력]

법인명 (사업명)	약 력	최대주주
신공항하이웨이(주) (인천공항)	'88.3~'16.1 한국교직원공제회 감사실장 등	한국교직원공제회
천안논산고속도로(주) (천안-논산)	'12.4~'16.4 한신공영 상무	맥쿼리한국인프라 투융자회사
신대구부산고속도로(주) (대구-부산)	'13.9~'16.10 일산대교(주) 대표이사 '13.1~'13.8 국민연금공단 총무지원실장	국민연금공단
서울고속도로(주) (서울외곽)	'16.3~'17.7 상주영천고속도로(주)대표이사(겸직) '00.1~'17.7 대림산업 상무보	국민연금공단
부산울산고속도로(주) (부산-울산)	'17.1~현재 부산울산 대표이사 '88.3~'16.12 한국도로공사	한국도로공사
서울춘천고속도로(주) (서울-춘천)	'15.3~'15.12 마산아이포트 대표이사 '83.12~'15.2. 현대산업개발	HDC(주) ((주)현대산업개발(주))
경수고속도로(주) (용인-서울)	'07.5~'17.2 맥쿼리자산운용 전무	맥쿼리한국인프라 투융자회사
인천대교(주) (인천대교)	'06.9~'17.6 컨서스자산운용(인프라부문) 대표 '99.1~'06.9 국민은행 투자금융부장	맥쿼리한국인프라 투융자회사
경기고속도로(주) (서수원-평택)	'17.1~'15.1 신한은행 부행장	신한BNPP경기하이웨이 사모특별자산투자신탁
제이서해안고속도로(주) (평택-시흥)	'06.7~'17.12 농협중앙회 감사위원	칸서스그레이프라스사모 특별자산투자신탁1호
수도권서부고속도로(주) (수원-광명)	'17.8~현재 고려개발 토목본부장 겸직 '15.8~'17.8 남서울경전철 건설본부장 '02.4~'15.7. 대림산업 상무	KIAMCO 도로투자 사모특별자산투자신탁 제1호(자본금) 및 제5호(후순위대출)
제이영동고속도로(주) (광주-원주)	'13.10~'14.9 삼환기업(주)CEO '10.2~'11.10 HMC투자증권전무 '98.4~'06.6. 교보여신사업 본부장	한화제이영동고속도로 사모특별자산운용신탁1호
부산신항제이배후도로(주) (부산신항)	'16.1~'17.1 국민은행 부산지역 영업그룹 대표	칸서스부산항신항 제이배후도로 사모특별자산투자신탁1호
인천김포고속도로(주) (인천-김포)	'17.12~현재 인천김포 대표이사 '15.4~'17.11 인천김포 본부장 '13.3~'15.3 포스코 상무	칸서스제이외곽순환 인천김포사모특별자산 투자신탁1호(SOC)

법인명 (사업명)	약 력	최대주주
상주영천고속도로(주) (상주-영천)	'16.01~'17.10 대림산업 전무	KIAMCO도로투자사모 특별자산투자신탁제9호
서울북부고속도로(주) (구리-포천)	'13.6~'15.1 산업은행 간접금융부행장	KIAMCO도로투자사모 특별자산투자신탁제2호
제이경인연결고속도로(주) (안양-성남)	'17.3~'17.10 안양성남 경영본부장 '13~'16 산업은행 부행장	KB안양~성남고속도로 사모특별자산투자신탁(800)
옥산오창고속도로(주) 옥산-오창	'15~현재 GS건설 인프라영업담당상무	지에스건설(주)

주: 1. 건설중인 6개 법인(서울문산, 봉담송산, 이천오산, 포천화도, 광명서울, 평택안산)은 운영단계가 아니므로 운영 전문성 설명자료에서 제외

2. KIAMCO는 산업은행 자회사인 케이디비인프라자산운용주식회사에서 운용하는 사모펀드
자료: 국토교통부

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제30조제3항⁸⁵⁾은 임원의 자격요건의 작성 등에 필요한 구체적인 사항을 경영지침⁸⁶⁾으로 정하도록 규정하고 있다. 고속도로를 건설·운영하는 한국도로공사는 임원추천위원회 운영규정을 마련하여 시행하고 있으므로, 정부는 민자고속도로 운영사 임원에게도 유사한 자격조건을 부여할 필요가 있을 것이다.

85) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제30조(임원후보자 추천 기준 등) ③ 임원추천위원회는 제1항 및 제2항에 따라 임원후보자를 추천하는 경우 해당 기관별 전문성·특수성 등을 고려한 임원의 자격요건을 정하고 이에 따라 추천하여야 한다. 이 경우 임원의 자격요건의 작성 등에 필요한 구체적인 사항은 제50조에 따른 경영지침으로 정한다. <신설 2016. 12. 27.>

86) 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」

제25조(임원추천위원회) 공기업·준정부기관은 기관별로 이사회의 의결을 거쳐 임원추천위원회의 세부 구성방법, 추천절차, 후보자 심사기준 등에 관한 구체적인 내용을 규정한 임원추천위원회 운영규정을 마련하여 시행하여야 한다.

[한국도로공사 임원추천위원회운영규정에 따른 임원(사장) 자격요건]

구 분	자격요건
기본역량	□ 최고 경영자로서의 리더십과 비전제시 능력 ○ 최고경영자로서의 결단력, 리더십 및 위기관리 능력 ○ 정책목표와 추진전략을 제시하고 조직의 역량을 집중하여 목표를 달성하고 조직변화관리 및 비전제시 능력 □ 조직관리 및 경영능력 ○ 조직성과를 달성하기 위하여 인적·물적 자원을 효과적으로 운영·관리할 수 있는 능력 ○ 최고경영자의 책임과 권한을 갖고 조직을 성공적으로 경영한 경험 □ 청렴성과 도덕성 등 건전한 윤리의식 ○ 청렴성·준법성·도덕성 등 기본적으로 요구되는 윤리의무를 준수하고 이에 솔선수범하는 경영마인드 ○ 투명하고 깨끗한 공직문화 정착을 위한 경영철학 및 실천능력
고유역량	□ 도로분야에 대한 지식과 경험 ○ 고속도로 분야에 대한 이해와 전문성 ○ 고속도로 분야에 대한 깊은 인식과 비전을 가지고 기술개발 및 인재육성 등 전문적인 발전전략 수립 능력 □ 공사의 경영현안 관리능력 ○ 공사현안에 대한 이해도와 이를 관리할 수 있는 능력 ○ 공공성과 기업성을 조화시켜 나갈 수 있는 경험·자질

자료: 한국도로공사

가. 현 황

(1) 사업개요

‘정보화사업’이란 정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동의 효율화를 도모하는 사업을 말한다.¹⁾ 기획재정부 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에서는 ① 해당기관의 정보시스템을 기획·구축·운영·유지보수 하기 위한 사업, ② 공공·민간 정보화 지원 및 정보화 역기능 방지 사업, ③ 기타 정보화 관련 법령에 따른 기본계획 및 시행계획 등에 포함된 사업 등으로 정보화 사업을 세분화 하고 있다.

[정보화사업 적용대상 유형]

구 분	세부 내용
해당기관의 정보시스템을 기획·구축·운영·유지보수 하기 위한 사업	하드웨어(HW)·소프트웨어(SW) 구입비 및 임차료, 정보시스템 개발비 및 컨설팅 비용, 정보시스템 운영 및 유지보수 경비 등으로 구성
공공·민간 정보화 지원 및 정보화 역기능 방지 사업	정보화 관련 표준화, 기술개발, 인력양성, 네트워크 구축, 전파관리, ICT산업 기반조성, 정보격차 해소, 정보보호 강화 등
기타 정보화 관련 법령에 따른 기본계획 및 시행계획 등에 포함된 사업	「국가정보화기본법」, 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」, 「전자정부법」 등

자료: 기획재정부

이병철 예산분석관(bclee@assembly.go.kr, 788-4841)

1) 「국가정보화 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "정보화"란 정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동의 효율화를 도모하는 것을 말한다.

(2) 예산 편성 절차

「국가정보화 기본법」 제7조2), 「국가정보화 기본법 시행령」 제4조제1항3)에 따라 중앙행정기관은 매년 4월말까지 전년도 시행계획의 추진 실적과 다음 해의 시행계획 담은 ‘국가정보화 시행계획’을 수립하여 과학기술정보통신부에 제출하여야 한다. 과학기술정보통신부는 제출된 시행계획을 점검·분석한 후 그 의견을 기획재정부에 제시하며, 기획재정부는 예산 편성시 과학기술정보통신부의 의견을 참작하여야 한다.

「국가정보화 기본법 시행령」 제4조의3제3항4)에 따라 중앙행정기관은 과학기술정보통신부의 의견 및 국회의 예산안 심사 결과 등을 반영하여 매년 12월 31일까지 국가정보화 시행계획을 확정 후 다음 해 1월 31일까지 과학기술정보통신부에 제출하여야 한다.

2) 「국가정보화 기본법」

제7조(국가정보화 시행계획의 수립) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 매년 국가정보화 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 전년도 시행계획의 추진 실적과 다음 해의 시행계획을 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 전년도 시행계획의 추진 실적과 다음 해의 시행계획을 종합하여 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.

③ 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 제출된 시행계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우에는 그 내용을 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.

④ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따라 제출된 추진 실적과 시행계획 및 제3항에 따라 제출된 시행계획을 점검·분석한 후 그 의견을 기획재정부장관에게 제시하여야 한다. 이 경우 지방자치단체가 제출한 사항을 점검·분석하는 경우에는 행정안전부장관의 의견을 들어야 한다.

⑤ 기획재정부장관은 시행계획에 필요한 예산을 편성할 때에는 제4항에 따른 과학기술정보통신부장관의 의견을 참작하여야 한다.

⑥ 시행계획의 수립 및 시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 「국가정보화 기본법 시행령」

제4조(국가정보화 시행계획의 수립 등) ① 중앙행정기관의 장은 전년도의 법 제7조제1항에 따른 국가정보화 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)의 추진실적과 다음 해의 시행계획을 매년 4월 30일까지 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.

4) 「국가정보화 기본법 시행령」

제4조의3(국가정보화 시행계획의 확정)

③ 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 제1항 또는 제2항에 따라 통보받은 과학기술정보통신부장관의 점검·분석 의견을 반영하여 매년 12월 31일까지 시행계획을 확정 후 다음 해 1월 31일까지 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 확정된 시행계획을 종합하여 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.

[정보화 사업 예산안 편성 절차]

연도	시기	주요 내용	비 고
당해 연도	상반기	(3월) 차년도 시행계획 작성지침 통보 및 설명회 개최	과기정통부 → 기관
		(4월) 시행계획안 수립·제출	기관 → 과기정통부
		(5월) 시행계획안 점검·분석	과기정통부
		(6월말) 점검·분석 의견 통보(정보화예산협의회)	과기정통부 → 기재부
		(6~9월) 차년도 예산안 편성(시행계획 점검·분석 의견 참작)	기재부
	하반기	(9월) 시행계획 작성지침(정부안) 통보	과기정통부 → 기관
		(10월) 시행계획 수정·제출	기관 → 과기정통부
		(11월) 시행계획 수정안 종합분석	과기정통부
		(11월) 국가정보화 추진방향 설명회 개최	과기정통부
		(12월) 차년도 예산 확정	국회
차년도	~2월	(1월) 당해연도 시행계획 확정본 제출	기관 → 과기정통부
		(2월) 당해연도 시행계획 종합 분석	과기정통부

자료: 한국정보화진흥원

(3) 2020년 정보화사업 예산안 현황

기획재정부의 「국가재정운용계획」에서는 12대 분야⁵⁾로 투자 방향을 나누고 있으며, 기능별로는 16개⁶⁾로 구분하고 있다. 그러나 정보화사업은 이러한 분류에서 포함되지 않고 있어 전체 정보화사업 예산 현황은 정부의 공식적인 재정정보를 통해서는 파악할 수 없는 상태이다. 다만, ① 과학기술정보통신부가 각 부처에서 제출한 「국가정보화 시행계획」을 토대로 집계한 정보화사업 예산 현황이 있으며, ② 기획재정부가 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따라 각 부처가 제출한 예산안을 토대로 집계한 정보화사업 예산 현황이 있다.

국회예산정책처는 기획재정부가 각 부처 예산안에서 집계한 정보화사업 예산안 자료⁷⁾를 제출받아 각 부처의 재검토를 거쳐 '2020년 정보화사업 예산안'을 재산정하였다. 그 결과, 2020년도 정보화사업은 52개 부처·청 등의 중앙행정기관에서 474개 세부사업에 4조 4,036억의 예산안을 편성하였다. 이는 2019년 추경예산 4조 872억 원 대비 3,165억원(7.7%) 증가한 규모이다.

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

6) 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 통일·외교, 국방, 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림수산, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비

7) 기획재정부가 제출한 2020년도 정보화사업 예산안은 442개 사업에 3조 8,736억원 규모이다.

2020년 정보화사업 예산안을 주요 부처별로 살펴보면, 과학기술정보통신부가 전년대비 464억원(△4.0%) 감소한 71개 사업에 1조 1,069억원, 행정안전부가 전년대비 315억원(3.9%) 증가한 55개 사업에 8,297억원, 국방부가 전년대비 632억원(12.6%) 증가한 26개 사업에 5,660억원, 보건복지부가 전년대비 644억원(43.2%) 증가한 39개 사업에 2,138억원, 대법원이 전년대비 182억원(13.2%) 증가한 11개 사업에 1,564억원, 국세청은 전년대비 37억원(3.4%) 증가한 4개 사업에 1,118억원, 고용노동부가 전년대비 67억원(6.9%)이 증가한 13개 사업에 1,039억원, 법무부가 전년대비 201억원(24.0%)이 증가한 5개 사업에 1,037억원, 기획재정부가 전년대비 516억원(100.7%)이 증가한 7개 사업에 1,028억원을 편성하였다.⁸⁾

[2020년 정보화사업 부처별 예산안 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

부처명	사업수	2018년 결산	2019년 예산		2020 예산안(B)	증 감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
52개 부처·청	474	3,532,535	4,074,434	4,087,165	4,403,622	316,457	7.7
과학기술정보통신부	71	1,119,554	1,146,128	1,153,347	1,106,922	△46,425	△4.0
행정안전부	55	549,153	798,174	798,174	829,656	31,482	3.9
국방부	26	435,574	502,729	502,729	565,955	63,226	12.6
보건복지부	39	101,397	149,335	149,335	213,774	64,439	43.2
대법원	11	130,642	138,183	138,183	156,380	18,197	13.2
국세청	4	93,618	108,101	108,101	111,799	3,698	3.4
고용노동부	13	85,259	97,215	97,215	103,948	6,733	6.9
법무부	5	80,855	83,643	83,643	103,707	20,064	24.0
기획재정부	7	30,889	51,250	51,250	102,848	51,598	100.7
국토교통부	23	78,591	78,444	82,244	96,538	14,294	17.4
경찰청	8	72,945	76,586	76,586	82,677	6,091	8.0
문화체육관광부	25	53,826	67,903	67,903	75,026	7,123	10.5
관세청	1	57,224	60,290	60,290	62,197	1,907	3.2
교육부	11	67,967	68,095	68,095	59,494	△8,601	△12.6
기상청	11	55,068	59,700	59,700	58,542	△1,158	△1.9
특허청	3	37,469	45,365	45,365	53,919	8,554	18.9
중소벤처기업부	9	33,383	34,278	34,278	50,228	15,950	46.5
국회	4	28,537	37,324	37,324	48,008	10,684	28.6
통계청	9	27,182	40,229	40,229	44,661	4,432	11.0
환경부	17	34,477	35,062	36,774	39,932	3,158	8.6
금융위원회	8	37,025	37,946	37,946	39,413	1,467	3.9

8) 과학기술정보통신부, 행정안전부, 국방부, 보건복지부, 대법원, 국세청, 고용노동부, 법무부, 기획재정부 등 9개 부처는 2020년 정보화사업 예산안이 1,000억원 이상으로, 전체 정보화사업 예산안의 74.8%를 차지하고 있다.

(단위: 개, 백만원, %)

부처명	사업수	2018년 결산	2019년 예산		2020 예산안(B)	증 감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
농림축산식품부	10	36,550	36,862	36,862	38,849	1,987	5.4
외교부	4	27,795	29,772	29,772	36,794	7,022	23.6
해양수산부	19	32,821	31,763	31,763	33,261	1,498	4.7
조달청	2	20,387	22,108	22,108	29,780	7,672	34.7
방송통신위원회	6	19,559	20,382	20,382	21,289	907	4.5
식품의약품안전처	3	22,596	22,710	22,710	21,937	△773	△3.4
산업통상자원부	7	3,839	20,581	20,581	21,437	856	4.2
농촌진흥청	7	15,430	16,448	16,448	20,278	3,830	23.3
인사혁신처	7	15,465	17,198	17,198	17,883	685	4.0
중앙선거관리위원회	3	14,819	12,709	12,709	16,732	4,023	31.7
해양경찰청	1	12,770	13,337	13,337	16,691	3,354	25.1
소방청	2	7,914	16,951	16,951	14,108	△2,843	△16.8
산림청	3	10,576	11,586	11,586	13,440	1,854	16.0
통일부	9	10,159	11,274	11,274	12,333	1,059	9.4
공정거래위원회	6	12,173	11,162	11,162	11,842	680	6.1
병무청	1	8,913	9,056	9,056	9,472	416	4.6
대통령비서실 및 국가안보실	1	5,298	6,378	6,378	8,170	1,792	28.1
문화재청	3	5,264	5,756	5,756	7,467	1,711	29.7
법제처	1	6,138	6,248	6,248	7,404	1,156	18.5
감사원	1	6,647	8,051	8,051	7,035	△1,016	△12.6
국민권익위원회	2	5,921	5,653	5,653	6,383	730	12.9
헌법재판소	2	4,051	4,313	4,313	5,116	803	18.6
국무조정실·국무총리비서실	5	3,935	4,181	4,181	4,846	665	15.9
국가보훈처	1	4,627	2,627	2,627	4,137	1,510	57.5
여성가족부	1	3,150	3,870	3,870	3,765	△105	△2.7
대통령경호처	1	2,527	2,622	2,622	3,457	835	31.8
국가인권위원회	2	1,003	2,619	2,619	1,794	△825	△31.5
원자력안전위원회	1	-	874	874	847	△27	△3.1
새만금개발청	1	631	556	556	733	177	31.8
민주평화통일자문회의	1	702	566	566	477	△89	△15.7
행정중심복합도시건설청	1	240	241	241	241	0	0.0

주: 사업수는 2020년 예산안에 편성된 계속사업과 신규사업 기준임

자료: 기획재정부 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

2020년 부처별 정보화사업 예산안을 회계별로 살펴보면, 일반회계는 2019년 추경예산 2조 8,614억원 대비 3,402억원(11.9%) 증가한 355개 사업에 3조 2,016억원을 편성하였다. 우편사업특별회계 등 13개 특별회계는 2019년 추경예산 3,483억원 대비 279억원(8.0%)이 증가한 58개 사업에 3,762억원을 편성하였다. 방송통신발전기금 등 25개 기금에는 2019년 추경예산 8,774억원 대비 517억원(△5.9%)이 감소한 61개 사업에 8,258억원을 편성하였다.

[2020년 정보화사업 회계별 예산안 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

부처명	사업수	2018년 결산	2019년 예산		2020 예산안(B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
52개 부처·청	474	3,532,535	4,074,434	4,087,165	4,403,622	316,457	7.7
일반회계	355	2,340,913	2,852,319	2,861,419	3,201,631	340,212	11.9
특별회계	58	316,050	346,586	348,298	376,228	27,930	8.0
우편사업특별회계	3	79,089	94,342	94,342	79,710	△14,632	△15.5
우체국예금특별회계	1	42,302	47,461	47,461	66,294	18,833	39.7
책임운영기관특별회계	19	42,606	51,600	51,600	60,303	8,703	16.9
등기특별회계	3	48,781	53,127	53,127	58,560	5,433	10.2
환경개선특별회계	13	29,973	28,292	30,004	31,740	1,736	5.8
조달특별회계	2	20,387	22,108	22,108	29,780	7,672	34.7
농어촌구조개선특별회계	8	26,000	25,947	25,947	27,006	1,059	4.1
국가균형발전 특별회계	3	18,008	13,484	13,484	13,403	△81	△0.6
에너지및자원사업특별회계	2	2,980	4,715	4,715	4,495	△220	△4.7
우체국보험특별회계	1	4,397	4,192	4,192	3,550	△642	△15.3
아시아문화중심도시조성특별회계	1	965	909	909	909	0	0
행정중심복합도시건설특별회계	1	240	241	241	241	0	0
교통시설특별회계	1	322	168	168	237	69	41.1
기금	61	875,572	875,529	877,448	825,763	△51,685	△5.9
방송통신발전기금	19	304,255	398,266	400,185	419,172	18,987	4.7
정보통신진흥기금	11	414,056	311,773	311,773	228,641	△83,132	△26.7
고용보험기금	2	39,880	41,505	41,505	39,800	△1,705	△4.1
국민연금기금	2	27,797	29,301	29,301	31,595	2,294	7.8
산업재해보상보험 및 예방기금	2	19,831	19,168	19,168	21,741	2,573	13.4
신용보증기금	1	24,164	17,043	17,043	17,484	441	2.6
기술보증기금	1	6,770	5,821	5,821	9,531	3,710	63.7
공무원연금기금	2	6,272	10,805	10,805	8,829	△1,976	△18.3
무역보험기금	1	-	6,308	6,308	7,263	955	15.1
중소벤처기업창업및진흥기금	1	4,821	3,764	3,764	5,999	2,235	59.4
사법서비스진흥기금	2	2,814	3,031	3,031	5,431	2,400	79.2
주택금융신용보증기금	2	3,856	3,946	3,946	4,996	1,050	26.6
근로복지진흥기금	3	4,120	4,002	4,002	3,826	△176	△4.4
장애인고용기금	1	2,552	2,935	2,935	3,413	478	16.3
농림수산업자신용보증기금	1	2,930	2,947	2,947	2,793	△154	△5.2
사학연금기금	1	3,312	2,981	2,981	2,677	△304	△10.2
소상공인시장진흥기금	1	-	1,586	1,586	2,551	965	60.8
농지관리기금	1	2,207	1,931	1,931	2,078	147	7.6
사학진흥기금	1	810	2,187	2,187	1,905	△282	△12.9
국제교류기금	1	1,413	1,363	1,363	1,615	252	18.5
영화발전기금	1	1,434	2,220	2,220	1,559	△661	△29.8
응급의료기금	1	873	1,065	1,065	1,305	240	22.5
문화예술진흥기금	1	883	1,085	1,085	1,063	△22	△2.0
임금채권보장기금	1	341	341	341	341	0	0
석면피해구제기금	1	181	155	155	155	0	0

주: 사업수는 2020년 예산안에 편성된 계속사업과 신규사업 기준임

자료: 기획재정부 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 제작됨

2020년 신규 정보화사업의 예산안은 10개 부처·청 등에 16개 사업에 724억 500만원이다. 행정안전부가 4개 사업에 168억 7,400만원, 대법원이 3개 사업에 262억 7,600만원, 문화체육관광부가 2개 사업 38억 8,200만원 등이다.

[2020년도 신규 정보화 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

부처명	회계	세부사업명(내역사업명)	사업기간	총사업비	2020년 예산안
		10개 부처·청 16개 사업	-	-	72,405
대법원	사법서비스 진흥기금	대국민사법정보시스템 구축	-	-	2,427
	일반회계	차세대전자소송시스템 구축	2020~2023	275,261	10,719
	등기특별회계	미래등기시스템 구축	2020~2024	347,223	13,130
기획재정부	일반회계	대외경제 통합정보시스템 구축	2020~계속	-	539
법무부	일반회계	출입국정보시스템 운영	2020~계속	-	12,736
행정안전부	일반회계	국가안전정보 통합 공개시스템 구축	2020~2023	10,333	1,696
	일반회계	국가융합망 구축 및 운영	2020~2021	12,069	9,090
	일반회계	공공부문 마이데이터 시스템 구축	2020~2022	16,000	5,300
	일반회계	공공자원 개방공유 관리시스템 운영	-	-	788
문화체육 관광부	일반회계	5G기반실감형전시플랫폼구축	계속	-	1,904
	일반회계	지능형 멀티 문화정보 큐레이팅봇 구축	계속	-	1,978
보건복지부	책특회계	국립정신건강센터정보화사업(손익)	단년도 계속	-	257
국토교통부	일반회계	기반시설통합관리시스템구축	2020~계속	-	1,731
중소 벤처기업부	일반회계	데이터 인프라구축	2020~2024	46,698	6,700
인사혁신처	공무원연금 기금	고객지원시스템구축	2020~2022	36,400	508
금융위원회	일반회계	금융공공데이터 개방 및 이용활성화 사업	2020~계속	2,902	2,902

주: 사업수는 2020년 예산안에 편성된 세부사업 기준임

자료: 기획재정부 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 2020년 정보화사업 예산안 검토

첫째, 정보화사업에 대한 통일된 집계 방식이 부재하여, 예산현황 파악과 국회의 예산 심의시 유사·중복성 검토 등을 어렵게 할 우려가 있으므로 효과적인 정보화사업 현황 관리 체계를 마련할 필요가 있다.

정보화사업 현황에 대한 통일된 집계 기준이 부재하여 기획재정부와 각 부처, 과학기술정보통신부가 파악하고 있는 정부의 정보화사업 규모에 차이가 있다.

예를 들면, 2020년 예산안의 정보화사업 규모는 기획재정부가 3조 8,736억원, 국회예산정책처는 4조 4,036억원, 과학기술정보통신부의 국가정보화 시행계획 기준은 6조 6,969억원으로 큰 차이 있다. 다만, 과학기술정보통신부가 시행계획을 토대로 집계한 2020년 정보화사업 예산안 규모의 경우는 각 부처가 희망하는 국가정보화 관련 사업을 포함한 것이기 때문에 최종적인 사업 예산이 아니라는 점이다.

그러나 확정예산인 2019년 본예산 기준의 정보화사업 규모도 기획재정부가 3조 6,060억원, 국회예산정책처 재집계 규모는 4조 744억원, 과학기술정보통신부 시행계획 기준은 4조 6,339억원으로 큰 차이를 보이고 있다.

[정보화사업 현황 비교]

구 분		기획재정부 집계 기준	국회예산정책처 재집계	과기정통부 집계 기준
2019 예산	부처 수	51개	52개	55개
	사업 수	437개 세부사업	461개 세부사업	2,308개 내역사업
	예산액	3조 6,060억원	4조 744억원	4조 6,339억원
2020 예산안	부처 수	51개	52개	55개
	사업 수	442개 세부사업	474개 세부사업	2,743개 내역사업
	예산액	3조 8,736억원	4조 4,036억원	6조 6,969억원

주: 국회예산정책처는 기획재정부 제출자료를 바탕으로 각 부처 검토를 거쳐 재집계하였으며, 과학기술정보통신부는 국가정보화 시행계획 기준임

자료: 과학기술정보통신부, 기획재정부, 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 원인은 기획재정부에서 정보화사업을 세부사업 기준으로만 분류하여 집계하지만 과학기술정보통신부는 세부사업이 정보화사업으로 분류되지 않더라도 내역사업이 정보화사업에 해당하면 이를 포함하여 집계하기 때문이다.⁹⁾

이로 인해 기획재정부 정보화사업 집계에는 일부 R&D사업이 미포함되거나 시설구축사업, 일반재정사업 등의 내역사업에 편성된 정보화사업은 파악되지 않고 있다. 또한, 국가정보화 시행계획에 포함되지 않았지만 부처가 기획재정부로부터 직접 예산을 확보한 경우 등에서도 차이가 발생하고 있다.

[기획재정부 정보화사업 미포함 사업(예시)]

(단위: 백만원, %)

구 분	부처명	세부사업명	내역사업명	'19년 예산(A)	'20년 예산안(B)	증감 (B-A)
R&D	과기 경통부	글로벌SW전문기업육성(R&D)	SW고성장기업 트랙 등	3,463	7,880	4,417
		범부처 Giga KOREA 사업(R&D)	고성능 단말 원천 기술 개발 등	56,782	49,062	△7,720
		첨단융복합콘텐츠기술개발	글로벌서비스 및 플랫폼 기술개발 등	26,422	10,526	△15,896
	산업통상 자원부	기술성과활용촉진(R&D)	기술은행(NTB) 구축·운영	2,899	2,399	△500
	보건 복지부	국가보건의료인프라구축(R&D)	국가바이오 빅데이터 구축사업	-	2,205	순증
		의료기기기술개발(R&D)	미래융합의료기기개발	10,595	6,696	△3,899
	해양 수산부	IoT 기반 지능형 항만물류 기술개발	IoT 기반 지능형 항만물류 기술개발	5,242	19,075	13,833
		무인항공기 기반 해양안전 및 수산생태계관리기술개발	무인항공기 기반 해양안전 및 수산생태계관리기술개발	3,000	3,627	627
		스마트 자동화항만 상용화 기술개발	스마트 자동화항만 상용화 기술개발	3,000	22,000	19,000
시설 구축 및 운영	보건 복지부	장사시설설치	장사정보시스템고도화 등	1,040	1,040	0
		의료기관 진료정보교류 기반구축	보안관제시스템 구축·운영	566	469	△97
	산림청	산지관리	대체산림자원조성비 통합관리시스템	3,600	2,400	△1,200
	문화체육 관광부	한글박물관 운영	국립한글박물관 정보시스템 운영	469	482	13
		규제자유특구실증기반조성	의료정보빅데이터 플랫폼 구축 등	-	6,124	순증
일반재정	중소벤처 기업부	소상공인지원인프라	소상공인전용결제시스템	6,000	12,200	6,200
			소상공인 지능형 서비스 지원	2,000	1,004	△996
		소상공인창업지원	상권정보시스템운영	1,400	1,400	0
		창업지원확대	창업관리시스템	2,828	3,846	1,018
	산림청	산림병해충방제	드론영상DB구축	1,665	1,665	0

자료: 기획재정부 및 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 재작성

9) 「2020년 국가정보화 시행계획 작성지침」(과학기술정보통신부, 2019.3)을 살펴보면 “각 기관은 시행 계획 작성 시 내역단위까지 작성하되 기획재정부에 제출하는 중기사업계획 또는 차년도 예산요 구서의 세부사업 단위 명칭과 일치하도록 작성” 하도록 명시하였다.

이러한 국가정보화사업의 현황 파악의 차이는 국회의 예산안 심사시에 정보화 사업 간 유사·중복성 검토 등을 어렵게 하고, 정부의 중장기 재정운용과 재정투자 규모의 신뢰성을 저해할 수 있다는 점이다.

따라서 기획재정부와 과학기술정보통신부는 정보화사업의 현황과 예·결산 규모가 정확하게 파악될 수 있도록 통일된 집계기준을 마련하고 전체적인 정보화사업 현황 파악에 노력할 필요가 있다.

둘째, 일부 신규 사업이 ‘국가정보화 시행계획’에 반영되지 않았거나, ‘업무재설계(BPR)’, ‘정보화전략계획(ISP)’이 완료되지 않았음에도 예산안을 편성하고 있어 정보화사업 예산안 편성 절차 준수 노력이 필요할 것으로 보인다.

기획재정부는 정보화 사업 요구시에 과학기술정보통신부의 ‘국가정보화 시행계획’에 반영하고, 과학기술정보통신부의 검토의견을 예산요구서와 함께 제출하도록 하고 있다. 또한 신규 정보시스템¹⁰⁾ 구축은 원칙적으로 ‘업무재설계(BPR)’¹¹⁾, ‘정보화전략계획(ISP)’¹²⁾ 수립 완료 이후에 예산을 요구해야하며, 예산요구기관은 사전에 정보화전략계획(ISP) 산출물에 대한 검토를 기획재정부에 요청해야한다.¹³⁾¹⁴⁾

10) 「전자정부법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. "정보시스템"이란 정보의 수집·가공·저장·검색·송신·수신 및 그 활용과 관련되는 기기와 소프트웨어의 조직화된 체계를 말한다.

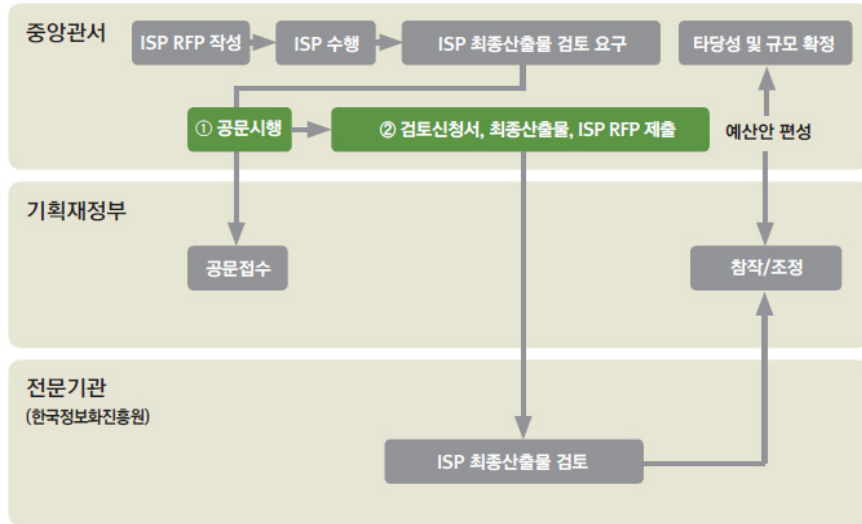
11) 업무재설계(BPR, Business Process Reengineering)란 기관의 직무수행내용을 전반적으로 분석하여 기관 목표 달성에 가장 적합하도록 업무를 재설계하고 그 설계에 따라 기관형태, 사업내용, 조직, 사업분야 등을 재구성하는 것을 의미한다.

12) 정보화전략계획(ISP, Information Strategy Planning)은 조직, 기관의 미래상을 달성하기 위해 어떻게 효과적으로 정보기술을 연계하고 적용할 것인지에 대한 전략을 짜고 해결책을 찾아 실행계획을 수립해 나가는 일련의 과정을 의미한다.

13) 단, 소규모 단순행정시스템 구축으로 별도의 BPR, ISP수립의 실익이 낮다고 기획재정부장관이 인정한 사업은 제외 가능하며, 재난·재해 관련 사업 등 기획재정부장관이 정책적 중요성 및 시급성이 매우 높다고 인정한 사업은 BPR, ISP수립 완료 이전에 추진이 가능하다.

14) 기획재정부, 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」, 2019.4.

[정보화 사업 정보화전략계획(ISP) 추진 및 검토 절차]



자료: 기획재정부·한국정보화진흥원, 「정보화전략계획(ISP)수립 공통가이드」, 2019.4.

정부가 이러한 정보화전략계획(ISP)과 같은 사전절차를 준수하도록 하는 이유는 정보화 사업 계획수립 단계를 내실화하여 예산의 낭비적 요소를 제거하여 재정 투자의 효율화를 도모하려는 목적에 있다. 그러나 2020년도 신규 정보화 사업의 「국가정보화사업 시행계획」 반영 및 BPR·ISP 수립여부를 조사한 결과, 일부 사업에서 이러한 절차가 미흡한 것으로 나타났다.

① 기획재정부의 **대외경제 통합정보시스템 구축**¹⁵⁾은 기관별로 산재된 수출·해외투자정보를 통합하여 맞춤형 정보를 제공하기 위한 홈페이지 시스템 구축사업이다. 동 사업은 국가정보화 시행계획에 해당 사업이 반영되지 않았으나, 곧바로 정보화전략계획(ISP) 수립 예산안으로 2020년 5억 3,900만원을 신규 편성하였다.¹⁶⁾

② 인사혁신처의 **고객지원시스템구축**¹⁷⁾은 공무원연금 정보시스템 구축을 위한 사업으로 국가정보화 시행계획에 해당 사업이 반영되지 않았으나, 2019년 정보시스

15) 코드: 일반회계 3231-309

16) 기획재정부는 동 사업이 4월 말부터 추진되어 상반기 정보화 시행계획에 반영이 불가하였으나, 하반기 시행계획에는 포함하여 정상적인 절차를 밟을 예정이라고 밝혀왔다.

17) 코드: 일반회계 3262-305

템 구축을 위한 정보화전략계획(ISP) 수립을 완료하고, 정보시스템 구축 사전분석을 위한 예산안으로 2020년 5억 800만원을 신규 편성하였다.

③ 고용노동부의 국민취업지원제도(일반, 균특) 사업¹⁸⁾은 고용안전망의 사각지대에 있는 저소득 근로빈곤층의 생활안정 지원을 위한 구직촉진수당 지급 및 미취업 청·장년층을 대상으로 한 취업지원 프로그램을 제공하는 사업이다. 동 사업은 정보화전략계획(ISP) 수립이 아직 완료되지 않은 상황에 전산망 구축을 위한 예산안으로 장비 구입비용 55억원, 시스템 개발 비용 30억원을 편성하였다.¹⁹⁾²⁰⁾

④ 중소벤처기업부의 규제자유특구실증기반조성 사업²¹⁾은 규제자유특구 내 빅데이터 기반의 정보화시스템 구축을 위한 사업으로 2020년 예산안에는 자율주행 빅데이터 관제센터 구축을 위해 47억 1,800만원, 의료정보 빅데이터 플랫폼 구축을 위해 14억 600만원이 편성되었으나, 해당 사업들은 국가정보화시행계획에 반영되지 않았다.²²⁾²³⁾

⑤ 중소벤처기업부의 데이터 인프라 구축사업²⁴⁾은 제조데이터전용 플랫폼·센터를 구축하고 센터에서 수집된 제조 데이터를 분석하여 중소·벤처기업에게 공장 운영, 설비, 에너지·환경에 대한 모니터링 및 진단 서비스를 지원하는 사업이다. 국가정보화 시행계획에 반영되지 않은 사업이나, 2020년 67억원의 예산안을 신규로 편성하였다.²⁵⁾

18) 코드: 일반회계 1234-300, 국가균형발전특별회계 7041-316

19) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(환경노동위원회 소관)」, 2019.10., pp.108~116.

20) 고용노동부는 기획재정부장관이 정책적 중요성 및 시급성이 매우 높다고 인정한 사업 등의 경우 ISP 수립 완료 이전에 정보시스템 구축 예산이 요구 가능하며, 9월 중 계약을 체결하여 11월 초 완료할 예정이라는 입장이다.

21) 코드: 국가균형발전특별회계 3339-307

22) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2019.10., pp.241~248.

23) 중소벤처기업부는 동 사업이 특구지정(7.23) 후 기재부와 협의하여 편성되었고, 기획재정부장관이 정책적 중요성 및 시급성이 매우 높다고 인정한 사업으로 예산 편성 지침 상 ISP 수립 예외 조항에 해당할 수 있다는 입장이며, 향후에 ISP 절차를 우선하여 진행할 계획이라고 밝히고 있다.

24) 코드: 일반회계 2111-305

⑥ 국토교통부의 스마트 주차정보시스템 구축²⁶⁾ 사업은 실시간 주차정보를 수집·제공하는 주차정보시스템 구축을 위한 사업으로, 2020년도 예산안은 19억 3,300만원이 편성되었다. 동 사업은 정보시스템을 구축하는 사업임에도 비정보화 사업으로 편성되었으며, 2020년도 예산안에 정보화전략계획(ISP)이 수립되지 않은 상태에서 정보화전략계획(ISP) 용역비와 시스템 고도화 구축비를 함께 편성하였다.²⁷⁾

(2) 전자정부 운영관리 현황과 개선과제

‘전자정부’는 정보기술을 활용하여 행정기관 및 공공기관의 업무를 전자화하여 행정기관 등의 상호 간의 행정업무 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부를 말한다.²⁸⁾ ‘전자정부사업’은 전자정부를 효율적으로 구현하고, 전자정부를 통하여 다른 행정기관과 국민, 기업 등에 제공하는 전자정부서비스의 안정적인 운영에 관련된 사업들이다.²⁹⁾³⁰⁾ 현재 전자정부서비스를 제공하기 위해 행정·공공기관에 구축된 정보시스템은 약 1만 6천여 개로 조사되었다.

25) 중소벤처기업부는 비정보화 사업인 “ICT융합 스마트공장 보급확산 사업”에 ISP 예산이 편성되어 상반기 국가정보화 시행계획에 반영되지 못하였으나, 2020년 하반기에 국가정보화시행계획에 반영할 예정이라고 밝히고 있다.

26) 코드: 일반회계 4638-302

27) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2019.10., pp.101~104.

28) 「전자정부법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "전자정부"란 정보기술을 활용하여 행정기관 및 공공기관(이하 "행정기관등"이라 한다)의 업무를 전자화하여 행정기관등의 상호 간의 행정업무 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부를 말한다.

29) 「전자정부법」

제64조(전자정부사업의 추진 및 지원) ① 행정기관등의 장은 전자정부의 구현·운영 및 발전을 위한 사업(이하 "전자정부사업"이라 한다)을 적극적으로 추진하여야 한다.

30) 중앙행정기관과 지자체, 공공기관에서 국가정보화 시행계획으로 추진하고 있는 정보화사업들도 정보기술을 이용한 행정업무의 전산화이기 때문에, 많은 사업들이 전자정부사업에도 해당한다. 다만, 국가정보화는 과학기술정보통신부, 전자정부는 행정안전부에서 담당하고 있다.

[국가정보화사업과 전자정부사업과 비교]

구 분	근거법령	기본계획	심의기구	소관부처
국가정보화사업	국가정보화 기본법	국가정보화 기본계획	정보통신전략위원회	과학기술 정보통신부
전자정부사업	전자정부법	전자정부 기본계획	전자정부추진위원회	행정안전부

자료: 국회예산정책처

[행정서비스 유형별 정보시스템 구축현황]

(단위: 개, %)

구 분		행정서비스 분야			총합계
		대국민서비스	정부내지원서비스	대국민서비스, 정부내지원서비스	
전 체	시스템수	5,048	8,288	3,286	16,622
	비 율	30.37	49.86	19.77	100.00

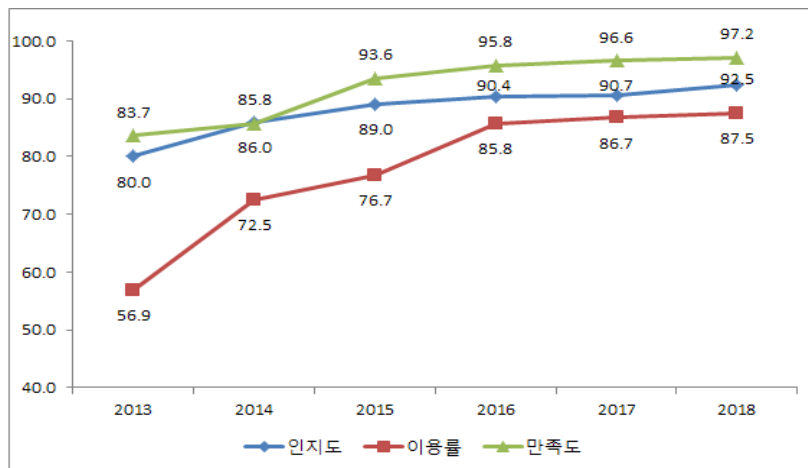
주: 중앙행정기관, 입사헌법/독립기관, 지자체, 공공기관 전체 현황임

자료: 행정안전부·한국정보화진흥원, 「2019년 공공부문 정보자원 현황 통계 보고서」, 2019.

2018년 전자정부서비스 이용실태조사 결과를 보면, 전자정부 서비스에 대한 국민들의 인지도는 92.5%, 이용률은 87.5%, 만족도는 97.2%로 나타났다. 이와 같이 전자정부 서비스에 대한 국민들의 인식과 이용수준, 만족도는 갈수록 높아지고 있다.

[전자정부 서비스 이용실태조사 결과]

(단위: %)



자료: 행정안전부·한국정보화진흥원, 「2018 전자정부서비스 이용실태조사 결과 보고서」, 2018.12.

그러나 전자정부사업의 운영측면에 있어서는 불필요한 예산이 낭비되고 있으며, 운영예산 절감을 위한 정부의 노력에 비해 각 부처와 공공기관, 지자체의 이행은 다소 미흡하다는 지적이 있다.

첫째, 정보화사업에서 운영·유지보수 비용이 가장 높은 비중을 차지하고 있어 정보화사업 예산편성의 경직성을 초래할 우려가 있으므로, 운영·유지보수 비용절감 개선에도 노력할 필요가 있다.

2014~2018년 간 유형별 정보화사업 현황을 살펴보면, 운영·유지보수 사업 건수는 31,454건(44.1%), 사업규모는 6조 8,261억원(38.8%)으로 전체 정보화사업 유형 중에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 정보화사업에서 운영·유지보수 사업 비중이 높아질 경우 한정된 재정규모에서 새로운 정보시스템 개발이나 환경변화에 대응하기 위한 지능형정보기술도입 등의 신규 사업 추진이 어려워져 예산편성의 경직성을 초래할 수 있다는 우려가 있다³¹⁾.

[2014~2018년 정보화사업 연도별 유형별 발주 추이]

(단위: 건, 억원, %)

구 분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	합 계
합 계	사업건수	11,662	14,496	14,204	16,856	14,156	71,374
	사업규모	37,294	34,445	33,920	38,343	31,786	175,788
장비구입 및 임차	사업건수	3,147	3,230	3,089	3,109	2,006	14,581
	비중	27.0	22.3	21.8	18.4	14.2	20.4
	사업규모	10,725	7,361	7,028	7,783	5,943	38,840
	비중	28.8	21.4	20.7	20.3	18.7	22.1
SW개발	사업건수	2,563	2,397	2,801	2,772	2,333	12,866
	비중	22.0	16.5	19.7	16.5	16.5	18.0
	사업규모	8,453	6,641	8,567	9,235	8,087	40,983
	비중	22.7	19.3	25.3	24.1	25.4	23.3
기획 및 기타	사업건수	1,821	2,107	2,765	3,265	2,515	12,473
	비중	15.6	14.5	19.5	19.4	17.8	17.5
	사업규모	4,924	5,786	5,388	5,812	5,794	27,704
	비중	13.2	16.8	15.9	15.2	18.2	15.8
운영유지 보수	사업건수	4,131	6,762	5,549	7,710	7,302	31,454
	비중	35.4	46.7	39.1	45.7	51.6	44.1
	사업규모	13,192	14,657	12,937	15,513	11,962	68,261
	비중	35.4	42.6	38.1	40.5	37.6	38.8

자료: 각 연도, 「공공부문 정보자원 현황 통계 보고서」를 바탕으로 재작성

정부는 전자정부서비스와 정보시스템 운영의 효율성을 높이기 위해, 행정·공공기관 정보시스템의 추진 전 단계(기획·예산, 구축, 운영, 성과관리 등)의 종합적인 관리를 위한 「전자정부 성과관리 지침」(2019.1.9. 개정, 행정안전부 고시 제 2019-3호)³²⁾ 등의 제도적 기반을 마련하여 시행하고 있다.

31) 행정안전부·한국정보화진흥원, 「2019 정보화사업 성과보고서」, 2019.8.

32) 「전자정부 성과관리 지침」

제1조(목적) 이 지침은 「전자정부법」(이하 "법"이라 한다) 제67조, 제68조 및 「전자정부법 시행령」

동 지침에 따라 행정안전부는 2018년에 행정·공공기관의 정보시스템 5,664개를 대상으로 운영 성과 측정 결과를 점검하였다.³³⁾ 정보시스템 운영에 대한 성과측정은 정보시스템의 성과를 ‘비용’과 ‘업무’측면으로 구분하고 각각 5점 척도로 분석하도록 규정하고 있다.

[비용 측면의 운영성과 측정결과 환산기준]

구 분		운영의 적정성	유지의 용이성	비용의 효율성
측정지표		누적 유지보수비 비율	투입 운영유지비용 증감률	평균 운영유지비용 증감률
척도 환산 기준	5점	50%미만	-20% 미만	-60%미만
	4점	50%이상~80% 미만	-20%이상~0%미만	-60%이상~-30%미만
	3점	80% 이상~100% 미만	0%이상~30% 미만	-30%이상~10%미만
	2점	100% 이상~120% 미만	30%이상~100% 미만	10%이상~50%미만
	1점	120%이상	100%이상	50%이상

자료: 「전자정부 성과관리 매뉴얼」(2019.2., 행정안전부)

평가 결과 비용 측면의 세부지표에서 ‘운영의 적정성’³⁴⁾ 점수가 2014년 4.36점에서 2018년 3.78점으로 지속적으로 낮아지고 있었다. 이는 정보시스템의 운영·유지보수비가 증가하면서 누적 유지보수비가 개발비를 초과하는 정보시스템의 비율이 높아진다는 의미이다.

또한, ‘유지의 용이성’³⁵⁾ 항목의 점수도 2016년 3.11점에서 2018년 3.02점으로 다소 감소한 것으로 나타났는데, 이는 정보시스템의 운영·유지비용의 증가율도 함께 높아지고 있다고 평가된 것이다.

(이하 "영"이라 한다) 제82조, 제83조, 제84조 및 제86조제3항제3호 및 제4호에 따른 전자정부사업 및 지역정보화사업의 사전협의를 성과 분석 및 진단의 운영에 필요한 제반사항을 정함을 그 목적으로 한다.

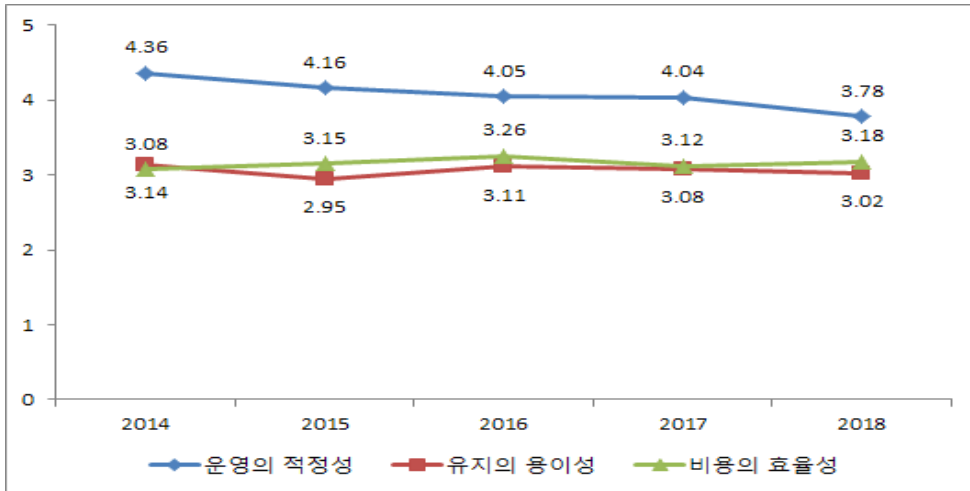
33) 성과측정 대상 시스템으로 확정된 7,616개 정보시스템 중 5,664개(74.4%)에 대해 측정하였다.

34) 운영의 적정성은 누적 유지보수비 비율로서 정보시스템 개발에 소요된 총 금액 대비 연간 정보시스템 유지보수비의 누계의 비율을 측정한다.

35) 유지의 용이성은 운영유지비용의 증감률로서 정보시스템 운영과 유지보수를 위하여 요구되는 비용의 증감률을 측정한다.

[행정·공공기관 정보시스템 운영 성과측정 결과]

(단위: 점)



자료: 행정안전부·한국정보화진흥원, 「2019 정보화사업 성과보고서」, 2019.8.

이와 같이 정보화사업의 운영·유지보수비 비중이 높은 상황에 ‘운영의 적정성’ 등은 낮아지고 있었으며, 앞으로도 정보시스템의 노후화로 인해 운영·유지보수비가 증가할 가능성이 높다. 이에 정부는 정보시스템의 효과적인 유지보수비 절감 방안과 합리적인 유지보수비의 편성 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 전자정부사업의 운영효율성을 높이기 위해 정부는 ‘전자정부 클라우드 플랫폼 구축’에 노력하고 있으나, 행정·공공기관의 클라우드의 도입과 이용은 아직까지 저조한 것으로 보여진다.

정부는 전자정부사업의 운영효율성을 높이고 관련 비용을 절감하기 위해 신규사업의 유사·중복성 검토, 운영실적이 낮은 정보시스템의 통폐합, 클라우드 플랫폼 구축 촉진, 공개소프트웨어 도입 활성화 등을 추진하고 있다.

특히, 전자정부 확대로 정보자원 규모가 방대해지면서 유지관리비용이 급격히 증가하고, 수 많은 전자정부 사업들이 부분별·영역별로 개별 기획되고 추진되면서 그간 축적된 정보가 통합되지 못하고 활용 수준도 낮다는 점에서 전자정부에 클라우드³⁶⁾ 기술의 도입과 활용의 필요성이 급속히 부각되었다.

36) 「클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률」

우선, 「클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률」(2017.7.26.)(이하 “클라우드컴퓨팅법”)이 제정되면서 국가와 지방자치단체는 클라우드컴퓨팅의 발전 및 이용 촉진, 클라우드컴퓨팅 서비스의 안전한 이용 환경 조성 등에 노력해야 한다.³⁷⁾ 구체적으로는 「클라우드컴퓨팅법」 제12조, 제20조³⁸⁾에 따라 공공부문의 정보화사업 추진 시 민간 클라우드 도입을 우선적으로 검토하도록 명시하였다.

이에 정부는 「제2차 클라우드컴퓨팅 발전 기본계획(’19~’21년)」(2018.12)을 수립하고 전자정부 공통의 인프라, SW 등을 클라우드로 제공하는 ‘전자정부 클라우드 플랫폼’ 구축과 확산에 노력하고 있다. 또한, 「국가정보화 시행계획 작성지침」에서도 ‘클라우드 우선도입 적정성’을 포함하여 정보화 사업에 클라우드 이용 촉진을 주요 검토 항목을 명기하고 있다.

[2020년 국가정보화 시행계획 중점 검토·분석 방향]

구 분	주요 내용
우선투자사업 식별 및 지원방안 검토	○ 국정과제 달성을 지원하기 위한 정보화사업 ○ 국가디지털대전환과 지능정보사회 조기구현을 위한 사업 - 국가정보화 기본계획 관련성, 시급성, 효과성 - 인공지능, 사물인터넷, 클라우드, 빅데이터 등 활용사업 ○ 인공지능 및 데이터 경제 활성화계획 등 지원 사업
신규 사업 타당성 및 투자 우선순위 검토	○ 신규 사업의 필요성, 시급성, 효과성 등 타당성 검토 ○ 주요 정책사업 등에 대한 시급성, 효과, 우선순위 등 ○ 기존 시스템과의 중복성 및 활용가능성, 연계·통합 등 ○ 클라우드 우선도입 적정성 등 ○ 민간시장에 미치는 영향 검토

자료: 과학기술정보통신부 자료를 바탕으로 재작성

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "클라우드컴퓨팅"(Cloud Computing)이란 집적·공유된 정보통신기기, 정보통신설비, 소프트웨어 등 정보통신자원(이하 "정보통신자원"이라 한다)을 이용자의 요구나 수요 변화에 따라 정보통신망을 통하여 신속적으로 이용할 수 있도록 하는 정보처리체계를 말한다.

37) 클라우드는 인공지능(AI), 빅데이터, 사물인터넷(IoT) 등의 신기술과 융합하여, 4차 산업혁명을 촉진하는 혁신적 서비스로 진화하고 있으며, 클라우드 확산과 함께 SW산업의 개발, 동작, 유통 방식 등이 변화하고 있다. 과학기술정보통신부 자료에 따르면 클라우드 시장은 2015~2021년간 연평균 23.1% 급성장예가 예상되며 2021년 2,768억 달러 규모로 전망되고 있다.

38) 「클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률」

제12조(국가기관등의 클라우드컴퓨팅 도입 촉진) ① 국가기관등은 클라우드컴퓨팅을 도입하도록 노력하여야 한다.

② 정부는 「국가정보화 기본법」에 따른 국가정보화 정책이나 사업 추진에 필요한 예산을 편성할 때에는 클라우드컴퓨팅 도입을 우선적으로 고려하여야 한다.

제20조(공공기관등의 클라우드컴퓨팅서비스 이용 촉진) 정부는 공공기관이 업무를 위하여 클라우드컴퓨팅서비스 제공자의 클라우드컴퓨팅서비스를 이용할 수 있도록 노력하여야 한다.

그러나 2018년 조사기준으로 중앙행정기관이 363개(20.64%), 광역자치단체 80개(5.22%), 기초자치단체 124개(1.64%), 공공기관 365개(6.48%), 입사헌법/독립기관은 0개(0.00%) 등 전반적인 클라우드 이용율은 5.61%에 그쳐 아직까지 행정·공공 정보시스템의 클라우드 이용은 저조한 상황이다.³⁹⁾

[정보시스템 클라우드 이용현황]

(단위: 개, %)

구 분		이 용		미 이 용		합 계
		시스템수	비율	시스템수	비율	
전 체		932	5.61	15,690	94.39	16,622
중앙행정기관		363	20.64	1,396	79.36	1,759
입사헌법/독립기관		0	0.00	139	100.00	139
지방자치단체	광역자치단체	80	5.22	1,452	94.78	1,532
	기초자치단체	124	1.64	7,437	98.36	7,561
공공기관		365	6.48	5,266	93.52	5,631

자료: 행정안전부·한국정보화진흥원, 「2019년 공공부문 정보자원 현황 통계보고서」, 2019.

이에 과학기술정보통신부는 2019년과 2020년 국가정보화 시행계획에 대한 점검·분석에서 각 기관의 클라우드 도입·전환을 촉진하고, 민간 클라우드 이용 유도 등 2020년 238개 사업(약 1조 127억원)에 대해서 클라우드 도입을 권고 사항을 포함하여 기획재정부에 제출하였다.

정부는 클라우드를 통해 전자정부를 위한 기술 기반과 정보자원 관리·운영 비용을 체계적으로 절감할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 정부 부처와 준정부기관의 전산장비 등의 정보자원을 국가정보자원관리원(구 정부통합전산센터)으로 통합하고 클라우드 기반으로 점차 전환하고 있다. 이러한 정부부처의 클라우드 도입 확대에 비해 지자체, 공공기관 등의 확산은 미흡한 것으로 보여지므로, 클라우드 도입의 장애요인으로 지적되고 있는 정보보안 우려, 경제성 미흡, 절차의 복잡성 등의 개선에 노력할 필요가 있다.⁴⁰⁾

39) 행정안전부·한국정보화진흥원, 「2019년 공공부문 정보자원 현황 통계 보고서」, 2019.

40) 정부와 공공의 정보시스템에 클라우드 도입이 저조한 이유는 보안우려(26%), 예산절감효과 미흡(24%), 도입절차 복잡(19.3%), 성능 미흡(2.9%) 순으로 조사되었다. (자료: 과학기술정보통신부, 「2019년도 행정·공공기관 클라우드컴퓨팅 수요조사 결과」, 2019.)

셋째, 행정·공공기관의 소프트웨어가 특정 운영체제에 대한 높은 의존도와 과도한 도입·운영비용을 해결하기 위해 공개소프트웨어 활성화를 추진해왔으나 공개 소프트웨어 도입은 미흡한 것으로 보여진다.

공공부문 소프트웨어의 도입 건수는 2014년 12만 7,669개에서 2018년 19만 2,772개로 증가하였다.

[공공부문 소프트웨어 도입현황]

(단위: 개, %)

구 분	~2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	전년대비
누적건수	127,669	145,177	158,768	164,125	192,772	28,647
전년대비 증가율	-	13.7	9.4	3.4	17.5	14.1

자료: 각 연도, 「공공부문 정보자원 현황 통계 보고서」를 바탕으로 재작성

공공부문 소프트웨어의 국산 현황을 살펴보면, 국산이 44.7%, 외산이 55.3%로 외산 소프트웨어의 비율이 다소 높은 것으로 조사되었다. 소프트웨어 유형별로 살펴보면 운영체제가 98.60%, DBMS⁴¹⁾가 87.63%, 백업이 75.35%, WEB/WAS⁴²⁾가 63.73%, 정보보호가 5.23%, 관제 8.4% 등의 순으로 나타나 정보보호와 관제를 제외한 대부분의 유형에서 외산 소프트웨어 비율이 높은 것으로 조사되었다.

41) 데이터베이스 관리 시스템(database management system, DBMS)

42) WEB은 웹서버(Web Server), WAS는 웹 애플리케이션 서버(Web Application Server)이다.

[공공부문 소프트웨어 도입비 및 유형별 현황]

(단위: 억원, 개, %)

구 분	도입비	국 산		외 산		총 합계	
		수량	비율	수량	비율	수량	비율
총합계	70,959	86,147	44.7	106,625	55.3	192,772	100.0
운영체제	5,478	670	1.4	47,213	98.6	47,883	100.0
DBMS	9,605	2,440	12.4	17,290	87.6	19,730	100.0
WEB/WAS	5,834	9,314	36.3	16,363	63.7	25,677	100.0
백업	3,946	3,167	24.7	9,680	75.3	12,847	100.0
정보보호	8,338	25,828	94.8	1,424	5.2	27,252	100.0
관계	20,573	13,291	91.6	1,215	8.4	14,506	100.0
기타	17,184	31,437	70.1	13,440	29.9	44,877	100.0

자료: 행정안전부·한국정보화진흥원, 「2019년 공공부문 정보자원 현황 통계 보고서」, 2019.

특히, DBMS 제품은 2~3개 상위 벤더가 전체의 70~80%를 차지하고 있는 등 특정 소프트웨어에 대한 의존도가 지나치게 높는데 이는 정보시스템의 운영비용이 과다해지는 원인 중 하나로 지적되고 있다.

[소프트웨어 유형별 상위벤더 현황]

(단위: 개, %)

소프트웨어 유형	벤더명	수 량	비 율
운영체제	Microsoft	15,647	36.76
	RedHat	11,760	27.63
	IBM	6,884	16.17
	HP	4,090	9.61
	CentOS	4,180	9.82
운영체제 합계		42,561	100.00
DBMS	Oracle	12,628	69.69
	Microsoft	3,283	18.12
	티맥스소프트	907	5.01
	큐브리드	947	5.23
	AltiBase	355	1.96
DBMS 합계		18,120	100.00
WEB/WAS	티맥스소프트	8,952	36.78
	Apache	7,298	29.99
	Oracle	3,409	14.01
	RedHat	3,276	13.46
	Microsoft	1,403	5.76
WEB/WAS 합계		24,338	100.00
백업	Symantec	2,491	26.15
	한국아이오테크	2,368	24.86
	DELL	1,711	17.96
	COMMVAULT	1,928	20.24
	Acronis	1,029	10.80
정보보호 합계		9,527	100.00
정보보호	시큐브	3,500	31.63
	안랩	2,876	25.99
	하우리	1,832	16.56
	SGA	1,734	15.67
	한컴시큐어	1,123	10.15
정보보호 합계		11,065	100.00
관계	엔키아	4,794	49.33
	이글루시큐리티	2,851	29.34
	엘리바이저	710	7.31
	제니퍼소프트	732	7.53
	와치텍	631	6.49
관계 합계		9,718	100.00

자료: 행정안전부·한국정보화진흥원, 「2019년 공공부문 정보자원 현황 통계 보고서」, 2019.

예를 들어, 국내 PC시장의 경우에는 마이크로소프트사의 윈도우가 98%이상을 차지하고 있는데, 최근 윈도우 7의 보안취약점에 대한 기술지원 종료를 앞두고, 행정안전부는 공공부문의 PC 244만대를 대상으로 단계적인 윈도우 10 교체작업을 추진하고 있다.⁴³⁾

공공부문 DBMS 소프트웨어의 69.7%를 차지하고 있는 오라클(Oracle)의 경우 유지보수요율은 22%를 받고 있으며, 이는 국산인 티맥스의 유지보수요율의 12%, 전체 상용소프트웨어 유지보수요율인 10.6%의 두배 수준이다.⁴⁴⁾

이와 같은 소프트웨어의 특정 제품에 대한 높은 의존율을 낮추고 과다한 유지보수비용을 절감하기 위해 정부는 2004년부터 공개소프트웨어⁴⁵⁾ 활성화 정책을 추진해왔다.⁴⁶⁾ 공개소프트웨어는 일반적으로 경제적 효율성, 시장경쟁 촉진, 종속성 극복, 기술혁신, 인력양성 등의 장점을 가지고 있다고 한다.

[공개SW 활성화 계획(제4차) 주요 내용]

추진전략	주요 내용
특정 OS에 편중되지 않는 컴퓨팅 환경 조성	○ 모든 OS를 통한 자유로운 인터넷 접속 지원 ○ 개방형OS 기반의 컴퓨팅 환경 개발·보급
국가 공개SW R&D 확대	○ 공개SW 특성에 맞는 R&D 제도 마련 ○ 공개SW 방식의 SW 원천기술 R&D 과제 확대 ○ 기존 R&D 결과물의 공개SW 전환 지원
고급 공개SW 개발자 양성	○ 국내 개발자와 커뮤니티의 공개SW 개발 지원 ○ 대학의 공개SW 교육 활성화 ○ 온라인 공개SW 교육 확대
정부와 공공부문의 공개SW 도입 확대	○ 공공 정보화사업에 공개SW 도입 확대 ○ 공개SW 도입 기술지원, 성공 도입사례 등 교육·홍보

자료: 미래창조과학부, 「공개SW 활성화 계획(제4차)」, 2014.11.

43) 마이크로소프트사의 정책에 따라 2020년 1월부터 윈도우 7에 대한 무상 기술지원이 종료될 예정으로, 이후의 보안취약점 발견시 즉각적인 조치가 불가하게 됨에 따라 행정안전부는 윈도우 7 종료 대응을 위해 2018년부터 PC 교체작업을 추진하고 있다. 행정안전부에 따르면 전 행정·공공기관의 윈도우7 기반 PC의 교체 비용은 약 7,800억원을 예상하고 있다.

44) 행정안전부, 「2019 정보화사업 성과보고서-정보화사업 계획검토편」, 2019.

45) 공개SW란 소프트웨어를 사용하기 위한 라이선스 비용이 없으며 소프트웨어의 소스코드가 공개되어 있어 누구나 자유롭게 활용할 수 있는 소프트웨어를 의미한다. (자료: 미래창조과학부·정보통신산업진흥원, 「공공 공개SW 거버넌스 가이드」, 2017.)

46) 미래창조과학부·정보통신산업진흥원, 「공공 공개SW 거버넌스 가이드」, 2017.

이에 기획재정부는 예산안 편성 지침에서 “상용소프트웨어 구입 예산을 요구할 경우 공개소프트웨어 도입 방안도 병행 검토”를 규정하고 있으며, 최근 행정안전부는 행정기관이 사용하는 PC에 ‘개방형 OS(운영체제)’⁴⁷⁾를 단계적으로 도입할 계획임을 밝힌 바 있다.⁴⁸⁾

그러나 2018년 기준 공공부문 소프트웨어 현황을 살펴보면, 상용소프트웨어는 전년대비 2만 4,138개가 증가하면서 16만 793개(83.4%), 공개소프트웨어는 전년대비 4,509개가 증가하여 3만 1,979개(16.6%)로서 아직까지 공개소프트웨어가 차지하는 비중은 상용소프트웨어 규모의 1/5 수준에 그치고 있다.⁴⁹⁾

[공공부문 공개소프트웨어 이용현황]

(단위: 개, %, %p)

구 분	2017(A)		2018(B)		증감(B-A)	
	개	비중	개	비중	개	비중
공개 SW	27,470	16.7	31,979	16.6	4,509	△0.1
상용 SW	136,655	83.3	160,793	83.4	24,138	0.1
합 계	164,125	100.00	192,772	100.0	28,647	-

주: 구매비용 및 유지보수비용이 없는 공개소프트웨어도 포함

자료: 각 연도, 「공공부문 정보자원 현황 통계 보고서」를 바탕으로 재작성

이와 같은 상황을 고려하여, 정부는 현재 마련 중인 「제5차 공개소프트웨어 활성화 계획」을 조속히 수립하여, 공개소프트웨어가 행정, 공공기관에 체계적으로 도입될 수 있도록 노력할 필요가 있다.⁵⁰⁾

47) 개방형OS는 공개소프트웨어인 리눅스(Linux)를 기반으로 개발하여 소스 프로그램을 공개하는 PC 운영체제(OS)들을 지칭한다.

48) 행정안전부 보도자료, “개방형 OS 도입 추진, 정부 PC 환경에 새로운 변화 예고”, 2019.5.16.

49) 공개소프트웨어를 수용하지 않는 이유는 관리자가 상용소프트웨어 사용에 심리적으로 더 안정적인 느낌을 느끼기 때문이며, 공개소프트웨어의 지속적인 업데이트 필요, 장애발생시 신속한 지원 부족 등으로 응답하였다.(자료: 정보통신산업진흥원, 「2018년 공개SW 시장조사 보고서」, 2018.11.)

50) 정부는 공개소프트웨어 활성화 계획을 2004년 1차 사업이 시작된 이후 2014년에 4차 기본계획까지 수립되었다. 과학기술정보통신부에 따르면, 2018년 말 ‘5차 활성화 계획’ 초안을 마련하였고 이 중 일부 내용을 ‘개방형 OS활성화 방안’(19.6월, 행안부 공동)으로 보고하였다는 밝히고 있다. 또한, ‘공개sw 분야별 전문가 간담회’를 개최하는 등 해당 계획에 대한 다양한 검토와 논의를 진행하고 있다고 한다.

가. 현황

(1) 법정부담금별 예산안 총괄

법정부담금¹⁾은 경상이전수입²⁾의 하나로 “법률의 규정에 의하여 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 부담시킴으로써 얻는 수입”을 말한다. 2020년도 전체 법정부담금 예산안은 13조 9,961억원으로 전년 대비 9,677억원(△6.5%)이 감소하였다.³⁾⁴⁾

회계별로 보면, 특별회계에 귀속된 법정부담금 예산안은 3조 4,384억원이며, 기금에 귀속된 법정부담금은 예산안 10조 5,577억원이다.

[2020년 법정부담금 예산안]

(단위: 억원, %)

	2018 결산	2019 예산(A)	2020 예산안(B)	전년대비(B-A)	
				증감액	증감률
법정부담금 합계	155,585	149,638	139,961	△9,677	△6.5
특별회계 귀속	35,241	36,589	34,384	△2,205	△6.0
기금 귀속	106,115	113,049	105,577	△7,472	△6.6

자료: 디지털예산회계시스템 자료와 부처 제출자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이상홍 추계세제분석관(leesh@assembly.go.kr, 788-4654)

- 1) 「부담금관리 기본법」에 따른 부담금은 2020년 기준으로 총 90개로, 전년대 동일하다. 이 중 중앙정부 법정부담금 수입에 귀속되는 부담금은 65개(총수입에 제외되는 7개 포함)이다.
- 2) 경상이전수입(12관)은 연금수입(55항), 벌금·몰수금 및 과태료(56항), 변상금 및 위약금(57항), 가산금(58항), 기타경상이전수입(59항)으로 구성되며, 기타경상이전수입은 다시 법정부담금(593목), 민간출연금(594목), 설비부담금(595목), 기타경상이전수입(596목)으로 구성된다.
- 3) 「부담금관리 기본법」상의 부담금은 중앙정부와 지방자치단체 및 공공기관 등의 수입으로 귀속되는 전체 부담금을 의미하나, 여기에서 분석하고자 하는 법정부담금 수입은 중앙정부의 수입으로 귀속되는 부담금 중, 총수입 범위에 포함되지 않는 금융성기금(기술보증기금, 신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금)과 외국환평형기금의 부담금을 제외한다.
- 4) 2020년도 전체 부담금 90개의 수입 계획안은 21조 649억원이나, 법정부담금 수입 계획안은 13조 9,961억원이다. 이때 본문의 법정부담금 수입 계획안(13조 9,961억원)은 “총수입” 범위에 포함되지 않는 부담금 전체의 수입 계획안에 대해서는 기획재정부의 「2020년도 부담금운용종합계획서」(2019.9.) 참고하기 바란다.

(2) 소관 및 회계·기금별 예산안 현황

법정부담금은 다양한 특별회계와 기금의 수입으로 활용되고 있으며, 소관 및 회계·기금별로 예산안 현황을 살펴보면, 법정부담금 예산안이 가장 많은 부처는 산업통상자원부로, 소관 법정부담금 예산안은 총 4조 7,814억원으로 전체 법정부담금 예산안의 32.1%를 차지한다.

다음으로 법정부담금 예산안이 많은 부처는 보건복지부로, 국민건강증진기금의 국민건강증진부담금 예산안이 2조 8,924억원이다. 동 부담금은 담배에 부과되는 것으로 단일 부담금으로는 예산안 규모가 가장 크다. 그 밖에 법정부담금 예산안이 많은 부처는 환경부(1조 8,272억원), 농림축산식품부(1조 3,149억원), 고용노동부(1조 794억원) 순이다.

[2020년도 법정부담금 예산안 현황: 개관]

(단위: 억원, %)

	2018 결산	2019 예산(A)	2020 예산안(B)	전년대비 (B-A)	
				증감액	증감률
법정부담금 합계	155,585	149,638	139,961	△9,677	△6.5
특별회계	35,093	36,589	34,384	△2,205	△6.0
기금	120,492	113,049	105,577	△7,472	△6.6
고용노동부 기금	8,741	9,343	10,794	1,451	15.5
과학기술정보통신부 기금	20,786	14,848	3,528	△11,320	△76.2
국토교통부	4,981	6,791	5,271	△1,520	△22.4
특별회계	4,659	6,448	4,927	△1,521	△23.6
기금	322	343	344	1	0.3
농림축산식품부	10,922	10,970	13,149	2,179	19.9
특별회계	19	16	0	△16	△100.0
기금	10,903	10,954	13,149	2,195	20.0
문화체육관광부 기금	7,237	7,876	7,974	98	1.2
보건복지부 기금	29,690	29,247	28,924	△323	△1.1
산림청 특별회계	1,645	1,500	1,614	114	7.6
산업통상자원부	46,211	48,076	47,814	△262	△0.5
특별회계	19,392	19,454	18,974	△480	△2.5
기금	26,819	28,622	28,840	218	0.8
외교부 기금	1,016	1,067	1,166	99	9.3
원자력안전위원회 기금	990	1,038	970	△68	△6.6

(단위: 억원, %)

	2018 결산	2019 예산(A)	2020 예산안(B)	전년대비 (B-A)	
				증감액	증감률
인사혁신처 기금	27	0	0	0	0
중소벤처기업부 기금	35	0	0	0	0
해양수산부 기금	600	496	485	△11	△2.2
환경부	16,779	18,386	18,272	△114	△0.6
특별회계	7,737	9,171	8,869	△302	△3.3
기금	9,042	9,215	9,403	188	2.0

자료: 디지털예산회계시스템 자료와 부처 제출자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(3) 법정부담금별 예산안 현황

부담금 수 기준으로 환경부 소관 부담금이 17개(특별회계 12개, 기금 5개)로 가장 많으며, 다음으로 국토교통부 8개, 산업통상자원부 8개 등이다. 예산안 규모가 가장 큰 부담금은 국민건강증진부담금(보건복지부)으로 2조 8,924억원이고, 다음으로 전력산업기반기금부담금(산업통상자원부) 2조 2,229억원, 석유및석유대체연료의수입판매부과금(산업통상자원부) 1조 7,626억원, 농지보전부담금(농림축산식품부) 1조 1,815억원 순이다.

한편, 폐기물매립시설사후관리이행보증금, 대여학자금부담금, 경륜경정수익배분금은 2017년 결산에서 법정부담금 수입 항목에 포함되는 것이 적절하지 않다는 지적을 받아 2018년 및 2019년도 예산안 편성 시 법정부담금 수입 항목에서 제외되었으며,⁵⁾ 광물수입부과금 및 판매부과금은 부담금을 부과할 수 있는 근거법률은 있으나, 하위 법령이 마련되지 않아 2020년도 부과계획이 수립되지 못하였다.

5) 과학기술정보통신부의 주파수할당대가는 「전파법」 제11조에 따라 주파수 할당을 받은 자에게 부과·징수하는 것으로, 현재 「부담금관리 기본법」 별표근거를 두지 않고 운영되고 있는 문제가 있다. 또한 주파수할당은 “특정한 주파수를 이용할 수 있는 권리를 특정인에게 주는 것”(「전파법」 제2조제1항제3호)으로 그 할당대가는 “재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”(「부담금관리 기본법」 제2조)에 해당한다고 보기 어려운 측면이 있다.

[2020년도 법정부담금 예산안 현황: 회계별·소관부처별·부담금별]

(단위: 억원, %)

소관 및 회계·기금	부담금	2018 결산	2019 예산 (A)	2020 예산안 (B)	전년대비 (B-A)	
					증감액	증감률
합 계		155,585	149,638	139,961	△9,677	△6.5
특별회계		35,093	36,589	34,384	△2,205	△6.0
국토교통부	소 계	4,660	6,448	4,927	△1,521	△23.6
교통시설특별회계	소음부담금	94	99	102	3	3.0
"	원인자부담금(도로법)	0.24	2	2	0	0.0
지역발전특별회계	개발제한구역조성부담금	1,649	2,593	1,788	△805	△31.0
"	개발부담금	1,607	1,683	1,418	△265	△15.7
"	과밀부담금	400	1,073	742	△331	△30.8
"	광역교통시설부담금	909	998	875	△123	△12.3
농림축산식품부	소 계	12	16	0	△16	△100.0
농어촌구조개선 특별회계	농지전용부담금**	12	16	0	△16	△100.0
산림청	소 계	1,614	1,500	1,614	114	7.6
농어촌구조개선 특별회계	대체산림자원조성비 및 분할납부이행보증금	1,604	1,488	1,604	116	7.8
"	임산물수입이익금	10	11	10	△1	△9.1
산업통상자원부	소 계	21,559	19,454	18,974	△480	△2.5
에너지및자원사업 특별회계	석유 및 석유대체 연료의 수입판매 부과금	20,112	18,163	17,626	△537	△3.0
"	안전관리부담금	1,392	1,241	1,298	57	4.6
"	광해방지의무자부담금	55	50	50	0	0.0
"	광물수입부과금 및 판매부과금	0	0	0	0	0.0
환경부	소 계	7,248	9,171	8,869	△302	△3.3
환경개선특별회계	환경개선부담금	4,236	4,416	4,287	△129	△2.9
"	폐기물부담금	1,827	1,756	1,727	△29	△1.7
"	생태계보전협력금	591	550	606	56	10.2
"	재활용부과금 (재활용법)	196	117	129	12	10.3
"	재활용부과금 (전기전자제품)	30	43	34	△9	△20.9
"	수질개선부담금	150	166	176	10	6.0

(단위: 억원, %)

소관 및 회계·기금	부담금	2018 결산	2019 예산 (A)	2020 예산안 (B)	전년대비 (B-A)	
					증감액	증감률
"	대기배출부과금 및 통합배출부과금	72	84	78	△6	△7.1
"	수질배출부과금 및 통합배출부과금	88	82	88	6	7.3
"	회수부과금 (전기전자제품)	17	10	11	1	10.0
"	공공폐수처리시설 설치부담금	8	2	2	0	0.0
"	폐기물매립시설추진 이행보증금*	0	0	0	0	0
"	폐기물처분부담금	0	1,893	1,731	△162	△8.6
"	기타	32	52	0	△52	△100.0
기금		120,492	113,049	105,577	△7,472	△6.6
고용노동부	소 계	8,741	9,343	10,794	1,451	15.5
임금채권보장기금	임금채권보장기금 사업주부담금	3,220	3,346	3,608	262	7.8
장애인고용촉진 및 직업재활기금	장애인고용부담금	5,521	5,997	7,186	1,189	19.8
과학기술정보통신부	소 계	20,786	14,848	3,528	△11,320	△76.2
방송통신발전기금	방송통신발전기금부담금	1,867	1,974	1,926	△48	△2.4
"	주파수할당대가*	7,653	4,992	0	△4,992	△100.0
원자력기금(원자력 연구개발계정)	원자력연구개발 사업비용부담금	1,912	1,781	1,602	△179	△10.1
정보통신진흥기금	주파수할당대가*	9,354	6,101	0	△6,101	△100.0
국토교통부	소 계	322	343	344	1	0.3
주택도시기금	재건축부담금	0	11	11	0	0.0
자동차사고피해 지원기금	자동차사고피해지원 사업분담금	322	332	333	1	0.3
농림축산식품부	소 계	12,700	10,954	13,149	2,195	20.0
농산물가격안정기금	농산물수입안정기금(농안법)	241	327	263	△64	△19.6
"	양곡수입이익금(두류)	317	119	258	139	116.8
"	농산물가격안정기금(농안법)	0	0	0	0	0
농업소득보전직접 지불기금	양곡수입이익금(산림청)	0	0	0	0	0
농지관리기금	농지보전부담금	11,202	9,720	11,815	2,095	21.6

(단위: 억원, %)

소관 및 회계·기금	부담금	2018 결산	2019 예산 (A)	2020 예산안 (B)	전년대비 (B-A)	
					증감액	증감률
자유무역협정 이행지원기금	농산물수입이익금(FTA법)	911	757	784	27	3.6
축산발전기금	축산물수입이익금	27	27	24	△3	△11.1
"	대체초지조성비	1	4	5	1	25.0
문화체육관광부	소 계	7,464	7,876	7,974	98	1.2
관광진흥개발기금	출국납부금	3,841	4,255	4,177	△78	△1.8
"	카지노사업자납부금	2,508	2,583	2,696	113	4.4
국민체육진흥기금	회원제골프장시설 입장료에대한부기금	390	313	329	16	5.1
"	중독예방치유부담금	205	221	228	7	3.2
영화발전기금	영화상영관입장권부담금	520	504	544	40	7.9
보건복지부	소 계	30,666	29,247	28,924	△323	-1.1
국민건강증진기금	국민건강증진부담금	30,666	29,247	28,924	△323	-1.1
산업통상자원부	소 계	27,794	28,622	28,840	218	0.8
방사성폐기물 관리기금	사용후핵연료 관리부담금	6,677	6,780	6,599	△181	△2.7
산업기술진흥 및 사업화촉진기금	특정물질제조 수입부담금	11	12	12	0	0.0
전력산업기반기금	전력산업기반기부담금	0.03	0.03	0	△0.03	100
"	전력산업기반기부담금	21,107	21,830	22,229	399	1.8
외교부	소 계	1,002	1,067	1,166	99	9.3
국제교류기금	국제교류기여금	610	613	656	43	7.0
국제질병퇴치기금	국제질병퇴치기금 출국납부금	392	454	510	56	12.3
원자력안전위원회	소 계	1,010	1,038	970	△68	△6.6
원자력기금(원자력 안전규제계정)	원자력안전기부금등	1,010	1,038	970	△68	△6.6
인사혁신처	소 계	14	0	0	0	0.0
공무원연금기금	대여학자금부담금*	14	0	0	0	0.0
중소벤처기업부	소 계	27	0	0	0	0.0
중소기업창업 및 진흥기금	경륜경정수익배분금*	27	0	0	0	0.0
해양수산부	소 계	575	496	485	△11	△2.2
수산발전기금	수산물수입이익금	543	431	435	4	0.9
"	해양생태계보전협력금	28	63	48	△15	△23.8

(단위: 억원, %)

소관 및 회계·기금	부담금	2018 결산	2019 예산 (A)	2020 예산안 (B)	전년대비 (B-A)	
					증감액	증감률
"	해양환경개선부담금	4	2	2	0	0.0
"	해양심층수이용부담금	0	0	0	0	0.0
환경부	소 계	9,391	9,215	9,403	188	2.0
석면피해구제기금	석면피해구제부담금	136	127	130	3	2.4
한강수계관리기금	물이용부담금	4,775	4,663	4,767	104	2.2
금강수계관리기금	물이용부담금	1,192	1,222	1,243	21	1.7
낙동강수계관리기금	물이용부담금	2,431	2,349	2,389	40	1.7
영산강·섬진강수계 관리기금	물이용부담금	857	854	874	20	2.3

주: 1. *) 현행 「부담금관리 기본법」 별표에 근거를 두지 않은 부담금

2. **) 폐지된 부담금

3. 법정부담금 중 금융성기금(기술보증기금, 신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금)과 외국환평형기금의 부담금은 제외

자료: 디지털예산회계시스템 자료와 부처 제출자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

전년 대비 예산안이 가장 크게 증가한 부담금은 농지보전부담금으로 전년 대비 2,095억원(21.6%) 증가했다. 그리고 장애인고용부담금이 부담기초액 증가를 이유로 전년 대비 1,189억원(19.8%) 증가했으며, 다음으로 전력산업기반기금부담금 399억원(1.8%) 순으로 증가하였다.

반면, 전년 대비 예산안이 가장 크게 감소한 부담금은 주파수할당대가로, 주파수할당대가 수입 감소로 인하여 전년 대비 1조 1,093억원(△100%) 감소하였다. 다음으로 개발제한구역보전부담금이 전년 대비 805억원(31.0%) 감소하였으며, 과밀부담금 331억원(△30.8%) 순으로 감소하였다.

[주요 부담금의 전년대비 예산안 증감 현황]

(단위: 억원, %)

	2018 결산	2019 예산 (A)	2020 예산안 (B)	전년대비 (B-A)		
				증감액	증감률	증감사유
〈예산안 증가〉						
농지보전부담금	11,202	9,720	11,815	2,095	21.6	최근 평균징수액 고려
장애인고용부담금	5,521	5,997	7,186	1,189	19.8	부담기초액 증가
전력산업기반기금부담금	21,107	21,830	22,229	399	1.8	전력수요 증가로 인 한 전력판매량 증가
〈예산안 감소〉						
주파수할당대가	17,007	11,093	0	△1,003	△100	주파수할당대가 수입 감소 예상
개발제한구역보전부담금	1,649	2,593	1,788	△805	△31.0	개발제한구역 내 대규모 개발사업 감소
과밀부담금	400	1,073	742	△331	△30.8	2018년 결산 수준 감안

주: 1. 주파수할당대가는 현행 「부담금관리 기본법」 별표에 근거를 두지 않은 부담금

2. 증감사유는 주로 기획재정부의 「2020년도 부담금운용종합계획서」(2019.9.)에 적시된 내용을 요약한 것임

자료: 디지털예산회계시스템, 기획재정부, 「2020년도 부담금운용종합계획서」(2019.9.)

나. 분석의견

(1) 여유자금 규모가 과다한 기금의 부담금 요율 인하 등 검토 필요

「국가재정법」 제66조제7항은 기획재정부장관은 과도한 여유재원이 운용되고 있는 기금에 대해서는 기금운용계획안 수립 시 기금수입의 원천이 되는 부담금 등의 감소를 위한 조치를 취할 것을 기금관리주체에게 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 법정부담금의 과도한 부과는 기업의 활동을 위축시키고, 국민의 부담을 증가시킬 수 있기 때문이다.

전력산업기반기금은 여유재원 규모가 지속적으로 증가하고 있어, 국회는 2012 회계연도 결산심사 시부터 본 부담금의 요율 인하를 포함하여 기금의 여유재원 규모를 축소하도록 시정요구⁶⁾하고 있다. 이에 따라 산업통상자원부는 신재생에너지,

6) 국회는 2012회계연도, 2013회계연도, 2017회계연도 결산심사 시 전력산업기반기금 법정 부담금의 요율 적절성을 검토 하도록 요구하였고, 2014·2015·2016·2017·2018회계연도 결산심사시에도 전력산업기반기금 여유재원을 적극 활용하여 기금 지출규모 확대를 마련할 것을 시정요구하였다.

에너지신산업 및 취약계층 지원 등 추가 투자를 통해 기금의 지출을 확대하여 여유재원 규모를 축소하겠다는 입장을 밝혀왔으나, 2016년 이후 지출규모(사업비 및 운영비)는 수입규모의 증가율에 미치지 못하고 있다.

[전력산업기반기금 부담금 현황: 2016~2020년]

(단위: 억원)

	2016	2017	2018	2019	2020 (안)	연평균 증가율
수입(A)	35,051	35,879	33,275	38,168	49,696	9.1
법정부담금	20,354	20,396	21,107	21,830	22,229	2.2
지출(B) (사업비 및 운영비)	17,683	16,758	18,427	20,129	20,776	4.1

주: 2016년부터 2018년까지는 결산, 2019년은 추가경정예산(기금운용계획변경 반영), 2020년은 예산안 기준

자료: 산업통상자원부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재정리

이로 인해 산업통상자원부는 전력산업기반기금의 여유자금을 공공자금관리기금에 예탁하고 있는데, 전력산업기반기금의 여유자금 증가로 공공자금관리기금 예탁금 규모도 매년 지속적으로 확대되는 추세이다.

[전력산업기반기금 여유재원 운영현황: 2015~2020년]

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020(안)
공자기금예탁	9,000	9,000	15,000	15,000	7,000	25,000
공자기금예탁잔액	16,100	21,600	33,000	42,000	40,300	47,300
여유자금	7,880	8,368	4,122	4,923	11,039	3,919

주: 2015년부터 2018년까지는 결산, 2019년은 기금운용계획변경이 반영된 추가경정예산, 2020년은 예산안 기준

자료: 산업통상자원부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재정리

산업통상자원부는 추가사업 투자를 통해 기금의 지출을 확대하고 있으나, 기금수입의 증가(연평균 9.1%)가 지출의 증가(연평균 4.1%)를 상회하고 있어 기금수지의 격차가 좁혀지지 않고 있으며, 최근 전력수요의 확대에 따라 법정부담금 계획이

점차 증가하고 있다는 점을 고려하면 기금의 여유자금을 공자기금에 예탁하는 상황은 현재로서는 불가피한 것으로 보인다. 따라서, 산업통상자원부는 중장기적인 측면에서 지출 구조조정을 통한 여유자금의 축소 방안과 함께, 적정한 부담금 부과요율에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

(2) 최근 실적치를 고려한 부담금 수입 계획 필요

법정부담금의 경우 기업이나 국민이 부담하는 준조세 성격이 강하므로 추계의 정확도를 제고하기 위하여 부담금을 산출하는 데 사용한 변수들을 면밀하게 살필 필요가 있다.

첫째, 폐기물 발생량의 예측과 징수율 등을 고려한 실적치를 바탕으로 폐기물부담금 수입예산안을 편성할 필요가 있다.

폐기물처분부담금은 부과·징수 대상자가 자가매립 후 재활용, 소각열에너지 회수이용, 중소기업, 지정폐기물 등 일정 요건을 갖춘 경우 폐기물처분부담금을 일정 부분 감면하고 있다.

[폐기물처분부담금 감면 요건]

(단위: %)

감면 대상		감면율
자가매립 후 재활용	• 매립한 연도의 12월31일까지 재활용	100
	• 매립한 연도의 다음 연도 1월1일부터 2년 이내에 재활용	50
소각열에너지 회수	• 소각열에너지 75% 이상 회수하여 이용	75
	• 소각열에너지 60% 이상 75% 미만 회수하여 이용	60
	• 소각열에너지 50% 이상 60% 미만 회수하여 이용	50
폐기물부담금 납부	• 제품·재료·용기에 대하여 폐기물부담금을 납부한 자가 해당 제품·재료·용기를 처분한 경우	100
중소기업	• 연간 매출액이 10억원 미만인 경우	100
	• 연간 매출액이 10억원 이상 120억원 미만인 경우	50
지정폐기물	• 지정폐기물 처분	100
도서지역 폐기물	• 도서(島嶼)에서 발생한 폐기물을 해당 도서내에서 처분	100
재난폐기물	• 재난으로 발생한 폐기물을 처분	100

주: 1. 폐기물처리업체는 연간 처분량 300톤 미만인 업체에 대해 중소기업 감면 적용

2. 기준 중 2개 이상에 해당하는 경우에는 폐기물 종류별로 해당 기준 중 감면 비율이 높은 기준만 적용

자료: 「자원순환기본법 시행령」 제17조 별표 5

2018년 폐기물처리실적을 바탕으로 한 2019년도 폐기물처분부담금 수입 예산과 실제 부과·징수 결과를 살펴보면, 실제 감면액은 347억 1,800만원으로, 예산안 편성시점인 687억 9,700만원보다 340억 7,900만원 감소하였다. 구체적으로 생활폐기물 처분부담금의 경우 2019년도 예산 편성 당시 감면액은 339억 1,500만원이었으나 실제 감면액은 148억 3,800만원이었고, 징수율은 시·도별 0.54~1.00로 차이가 발생하여 182억 9,600만원(39.2%) 초과 부과·징수되었다.

사업장폐기물 처분부담금의 경우 2019년도 예산 편성 당시 매립부담금은 1,618억 4,700만원, 감면액은 348억 8,200만원으로 예상하였으나, 실제 매립부담금 부과·징수액은 1,094억 600만원, 실제 감면액은 198억 8,800만원이었으며, 징수율은 한국환경공단 0.65, 시·도 0.84로 160억 5,900만원(△11.3%) 부족하게 부과·징수되었다.

[2019년 생활폐기물처분부담금 수입 예산 및 실제 부과·징수액 비교]

(단위: 백만원)

		소각 (A)	매립 (B)	감면액 (C)	징수율 (D)	합계 ((A+B-C)×D)
생활 폐기물 (E)	수입예산	45,220	35,399	33,915	1.00	46,704
	실제 부과·징수액	43,770	36,068	14,838	0.54~1.00 (시·도별)	65,000
	차이	△1,450	669	△19,077	-	18,296
사업장 폐기물 (F)	수입예산	40,778	161,847	34,882	0.85	142,581
	실제 부과·징수액	42,952	109,406	19,880	0.65 (환경공단) 0.84 (시·도별)	126,522
	차이	2,174	△52,441	△15,002	-	△16,059
합계 (E+F)	수입예산	85,998	197,246	68,797	0.85~1.00	189,285
	실제 부과·징수액	86,722	145,474	34,718	0.54~1.00	191,522
	차이	724	△51,772	△34,079	-	2,237

주: 부과일은 2019.5.31. 기준

자료: 환경부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

그러나 환경부는 2020년도 폐기물처분부담금 예산안 편성 시, 2019년도 폐기물처분부담금의 실제 감면액과 징수율을 고려하지 않고 편성하였다. 2019년 5월 기

준으로 폐기물부담금의 수입 계획 대비 실제 수입은 크게 차이가 나타나고 있지 않으나, 세부적인 내용을 살펴보면 생활폐기물 및 사업장폐기물의 계획액, 감면액, 징수율 등이 오차를 보이고 있으므로, 과거 실적치를 활용하여 각 항목의 수입 예산 계획을 엄밀하게 수립할 필요가 있다.

둘째, 관광진흥기금의 주요 재원인 출국납부금⁷⁾ 수입 계획안의 산출 기준에 있어, 최근연도 실적(결산액) 및 합리적인 근거에 기반한 증가율을 반영하여 수입계획안 규모를 적정하게 산정할 필요가 있다.

2020년 수입 계획안은 2019년 수입 계획 추정치(2017년 결산액 기준)에 자체적으로 조정한 증가율(7%)을 적용하였다. 이는 출국납부금 산출방식이 전년도 납부액(2018년)⁸⁾에 최근 5년간 연평균 증가율(11.48%)을 적용한 과거 산출방식과 상이한 방식으로, 출국납부금의 산출 근거로 활용될 수 있는 내외국인 출국자 수 등을 고려하지 않고, 자체적으로 정한 증가율을 적용하여 납부금 수입이 과소 계상⁹⁾될 우려가 있다. 일부 관광객 감소의 우려가 있을 수 있으나, 최근 실적(결산액)이나 2019년 관광객 추이 등 합리적인 근거에 기반한 증가율을 반영하여 수입계획안 규모를 산정할 필요가 있다.

셋째, 전력산업기반기금의 부담금 수입 계획 시 실질적인 전망치를 활용하여 추계의 정확도를 기할 필요가 있다.

2020년 전력기반기금 부담금 수입 계획에 따르면, 전기사용량은 제8차전력수급기본계획(2017.12) 전망치(540,054GWh)를 적용하고, 판매단가(111.23원/kWh)는 2016년 실적치를 사용하고 있다. 그런데, 전력 판매단가는 2016년 111.23원/kWh, 2017년 109.53원/kWh, 2018년 108.75, 2019년 상반기 평균 106.10원/kWh로 최근 감소하고 있는 추세¹⁰⁾이다. 따라서 2020년 계획안 수립 시 사용한 2년 전 판매단가

7) 1997년에 신설된 출국납부금은 「관광진흥개발기금법」 제2조제3항에 따라 국내 공항 및 항만을 통하여 출국하는 자에게 1만원(선박 이용자에게는 1,000원)의 범위에서 징수하는 부담금이다.

8) 출국납부금의 부과 대상인 내외국인 출국자는 2016년 3,992만명, 2017년 4,016만명, 2018년 4,436만명으로 나타났다.

9) 이에 대해 문화체육관광부는 2017년 및 2018년 중국관광객 감소와 2019년도 일본 여행객 감소 등을 반영하여 자체적으로 정한 증가율을 적용하였다고 설명하고 있다.

인 2016년 실적치(111.23원/kWh)를 사용하기보다는 최근 전기판매 단가 추이를 고려하여 예산을 편성할 필요가 있다.

(3) 산출 기준 적용의 적정성 검토

첫째, 물이용부담금 수입예산안 편성 시 각 수계관리위원회는 수도사업자로부터 제출받은 물사용량 등 객관적 자료를 바탕으로 물이용부담금 산정기준에 따라 물이용부담금 수입예산안을 편성할 필요가 있다.

물이용부담금은 물사용량에 비례하는 구조로 설계되어 있으며, 각 수계별로 공통된 부과율(170원/톤)을 적용하고 있다. 그러나 한강수계관리위원회는 과거 결산평균금액에 연평균증가율을 곱하는 방식, 영산강·섬진강수계관리위원회는 전년도 예산에 과거 결산금액의 연평균증가율을 곱하는 방식, 낙동강수계관리위원회는 수입예산안 편성 시 과거 물이용부담금 실적을 부과율(170원/톤)로 나누어 물사용량을 산출하는 등, 각기 다른 방식으로 물이용부담금을 산정하는 것¹¹⁾으로 나타났다.

[2020년도 4대강 수계별 물이용부담금 수입예산안 편성 근거]

수계	편성근거
한강수계	{최근 5년 결산평균(461,497백만원)×동기간 연평균증가율(1.87%)} + 동기간 계획대비 실적초과 평균고려(6,585백만원)
낙동강수계	2020년 예측 물사용량(1,405백만톤)* × 부과율(170원/톤) * 2020년 예측 물사용량: 2019년 물사용량(1,382백만톤) × 5년('14~'18) 연평균증가율(1.7%)
금강수계	최근 3년간('16~'18년) 물사용량 증가율 추이를 고려하여 물사용 량 예측, 부과율(170원/톤) * 2020년: 731백만톤×170원/톤 ≒ 124,270백만원
영산강·섬진강수계	2019년 예산 × '12~'18년 연평균증가율 2.21%(= 87,287백만원) + 광역상수원 신규 공급계획 부담금 산출액(= 115백만원)

자료: 환경부(4대강 수계관리위원회) 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

10) 2019년 상반기 판매단가 106.10원/kWh를 적용할 경우, 2020년 전력기반기금 부담금 예상액은 2조 1,201억원으로 정부의 추계보다 1,028억원 감소한다.

11) 한강수계관리위원회와 영산강·섬진강수계관리위원회는 물이용부담금 부과대상인 공공수역의 물과 비부과대상 공공수역의 물을 혼합하여 공급하는 경우 혼합비율을 적용하여 부담금을 부과하도록 되어 있어 부과율 170원/톤을 일률적으로 적용하면 수입예산안의 과다편성 우려가 있고, 지자체 내 광역상수원 보급확대, 가뭄 비상급수체제로 인한 광역상수원 사용량 증가 요인이 많아 물사용량을 합리적으로 예상하기 어렵기 때문에, 물이용부담금 수입예산안 편성 시 물사용량이 아닌 과거 결산액을 기준으로 산정하였다는 입장이다.

각 수계관리법은 물사용량에 부과율을 비례하여 산정하도록 규정하고 있고,¹²⁾ 수도사업자로 하여금 물이용부담금의 산정과 예측에 필요한 자료, 즉 원수의 취수량, 수도물의 공급량과 손실률, 물이용부담금의 산정자료와 납부 내용 등을 각 수계관리위원회에 제출하도록 의무화¹³⁾하고 있으므로, 향후 물이용부담금 수입예산안 편성 시 각 수계관리위원회는 수도사업자로부터 제출받은 물사용량 등 객관적 자료를 바탕으로 물이용부담금 산정기준에 따라 물이용부담금 수입예산안을 편성할 필요가 있다.

둘째, 방송통신발전기금 분담금¹⁴⁾은 개정된 고시 내용에 따라 수입계획안을 작성할 필요가 있다.

방송통신위원회가 부과·징수하는 분담금은 「방송통신발전기금 분담금 징수 및 부과 등에 관한 사항」에 따라 산정되고 있는데, 2019년 8월 방송통신위원회가 징수율 등 분담금 산정기준을 변경하면서 이를 개정하여 고시(방송통신위원회 고시 제2019-10호)하였다. 동 고시는 고시한 날부터 시행하도록 규정하고 있으므로, 방송통신위원회 소관 분담금의 2020년도 예산안에는 개정된 분담금 산정기준이 적용되어야 한다.

개정된 산정기준을 적용하여 방송통신위원회 소관 분담금을 산출하면, 지상파 방송사업자 대상 분담금이 328억원, 종합편성 또는 보도 전문편성 방송채널사용사

12) 「한강수계법」

제19조(물이용부담금의 부과·징수) ① 수도사업자는 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수(原水)를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종 수요자에게 물사용량에 비례한 부담금(이하 “물이용부담금”이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부과·징수하여, 제20조에 따른 한강수계관리기금에 납입하여야 한다. (이하 생략)

「영산강·섬진강수계법」

제30조(물이용부담금의 부과·징수) ① 수도사업자는 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종 수요자에게 물사용량에 비례한 부담금(이하 “물이용부담금”이라 한다)을 부과·징수하여 기금에 납부하여야 한다. (이하 생략)

13) 「한강수계법」 제19조(물이용부담금의 부과·징수) ④ 수도사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 취수량·공급량, 및 손실률 등 물이용부담금의 산정과 예측에 필요한 자료를 제24조에 따른 한강수계관리위원회에 제출하여야 한다.

「영산강·섬진강수계법」 제30조(물이용부담금의 부과·징수) ④ 수도사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 취수량·공급량·손실률 등 물이용부담금의 산정과 예측에 필요한 자료를 제35조에 따른 영산강·섬진강수계관리위원회에 제출하여야 한다.

14) 방송통신발전기금 분담금은 「방송통신발전 기본법」 제25조에 따라 과학기술정보통신부와 방송통신위원회가 방송사업자에게 부과·징수하는 법정분담금이다

업자 대상 부담금이 60억원으로 총 387억원이다. 이는 2020년도 계획안으로 편성된 414억원 대비 27억원 감소한 금액이다.

[방송통신위원회 소관 방송통신발전기금 부담금의 산정기준 적용 비교]

(단위: 억원)

부담금 산정기준		산정기준별 산출액		
		지상파	종편·보도	합 계
개정 전	· (지상파) 광고매출 구간별 차등 징수율 적용 · (종편·보도) 단일 징수율 1.5% 적용	365	49	414
개정 후	· (지상파·종편·보도) 광고매출 구간별 산식에 따른 징수율 적용 일원화	328 (△38)	60 (11)	387 (△27)

주: () 안은 개정 전 기준 적용대비 증감액

자료: 방송통신위원회 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

(4) 부담금 부과에 근거 법률에 부과요건 등 구체적 명시 필요

「부담금관리 기본법」 제4조¹⁵⁾에 따르면, 부담금 부과에 근거가 되는 법률에는 부담금의 산정기준, 산정방법, 부과요율, 부과요건 등을 구체적이고 명확하게 규정하도록 하고 있다. 그런데 「자동차사고 피해지원사업 부담금」, 「전기사용자의 일시부담금」, 「광물 수입·판매부과금」 및 「방제부담금」의 경우 근거 법률에 부담금 부과 근거만을 규정하고 부담금의 부과기준과 납부 방법 등은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

따라서 부담금의 부과와 관련된 사항은 국민의 재산권에 직접적인 영향을 미치는 것으로 최소한 부담금 산정기준, 산정방법 및 부과요율의 범위를 근거 법률에 규정하여 부담금 부과에 투명성 및 예측가능성을 제고하는 것이 필요하고, 이를 하위법령에 포괄적으로 위임하는 경우에는 헌법 제75조의 포괄위임금지 원칙에 위배¹⁶⁾되어 위헌성의 문제를 불러올 수 있다.

참고로, 부담금의 산정기준, 산정방법 및 부과요율 등이 법률에 규정되어 있지

15) 「부담금관리 기본법」 제4조(부담금의 부과요건등) 부담금 부과에 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등(이하 “부과요건등”이라 한다)이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다. 다만, 부과요건등의 세부적인 내용은 해당 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다.

16) 헌법재판소 2003. 12. 18. 선고 2002헌가2, 2008. 5. 29. 선고 2005헌바48, 64(병합) 참조

않은 부담금은 아래 표와 같다.

[부담금 부과 근거 법률에 부과요건 등이 미비한 부담금 현황]

부담금	법률	시행령
자동차사고 피해지원사업 분담금 (「자동차손해 배상 보장법」)	제37조(자동차사고 피해지원사업 분담금) ① 제5조제1항에 따라 책임보험등에 가입 하여야 하는 자와 제5조제4항에 따른 자 동차 중 대통령령으로 정하는 자동차보유 자는 자동차사고 피해지원사업 및 관련 사업을 위한 <u>분담금을 국토교통부장관에 게 내야 한다.</u> ④ 제1항에 따른 분담금의 금액과 납부 방법 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령 령으로 정한다.	제31조(분담금액) ① 법 제37조제1항에 따라 자동차보유자가 (중간 생략) 납부 하여야 하는 분담금은 책임보험등의 보 험료(책임공제의 경우에는 책임공제분담 금을 말한다. 이하 “책임보험료등”이라 한다)에 해당하는 금액의 100분의 5를 <u>넘지 아니하는 범위에서 국토교통부령으 로 정하는 금액으로 한다.</u>
전기사용자의 일시부담금 (「농어촌 전기공급사업 촉진법」) ¹⁾	제3조(공사비의 자원 등) ① 전기사업자 또는 전기사업자 외의 자가 전기를 공급하려는 지역의 배전시설공사에 드는 비용과 자가 발전시설공사 및 가체공사(가체공사)에 드는 비용은 다음 각 호의 자금으로 충당한다. 2. <u>대통령령으로 정하는 전기사용자의 일 시부담금</u>	제3조(전기사용자의 일시부담금) 법 제3 조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하 는 전기사용자의 일시부담금”이란 제4 조에 따른 재정융자금의 100분의 20 <u>범위에서 산업통상자원부장관이 정하 여 고시하는 금액을 말한다</u>
광물 수입·판매 부과금 (「광업법」)	제87조(광물 수입부과금 및 판매부과금) ① 산업통상자원부장관은 광물의 수급과 가격 안정 및 제86조제1항 각 호에 따른 사업 지원을 위하여 광물을 수입하거나 판매하 는 자에게 부과금을 징수할 수 있다. ② 제1항에 따른 부과금의 징수 대상자, 부 과 기준, 징수 방법, 그 밖에 부과금의 부과 와 징수에 필요한 사항은 대통령령으로 정 한다.	미제정

부담금	법률	시행령																	
방제분담금 (「해양환경 관리법」)	제69조(방제분담금) ① 배치의무자는 기름 등의 유출사고에 따른 방제조치 및 배출방지조치 등 해양오염방제조치에 소요되는 방제분담금(이하 “방제분담금”이라 한다)을 납부하여야 한다. ③ 방제분담금은 제96조제1항의 규정에 따른 해양환경공단에 납부하여야 하며, 제1항 및 제2항의 규정에 따른 방제분담금의 부과기준 부과절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제54조(방제분담금의 부과기준 및 절차) ① 배치의무자가 법 제69조제3항에 따라 공단에 납부하여야 하는 방제분담금의 부과기준 및 절차는 별표 9와 같다. 【별표 9】 2. 부과기준 가. 선박 <table><tr><th colspan="2"></th><th>부과 기준</th><th>부과 금액</th><th>부과 방법</th></tr><tr><td rowspan="2">유조선</td><td>내항선</td><td rowspan="4">선박총 톤수기 준 1톤당</td><td>4.77원</td><td rowspan="4">매 1회 입항할 때마다</td></tr><tr><td>외항선</td><td>14.32원</td></tr><tr><td rowspan="2">유조선 외의 선박</td><td>내항선</td><td>2.48원</td></tr><tr><td>외항선</td><td>7.45원</td></tr></table>			부과 기준	부과 금액	부과 방법	유조선	내항선	선박총 톤수기 준 1톤당	4.77원	매 1회 입항할 때마다	외항선	14.32원	유조선 외의 선박	내항선	2.48원	외항선	7.45원
			부과 기준	부과 금액	부과 방법														
유조선	내항선	선박총 톤수기 준 1톤당	4.77원	매 1회 입항할 때마다															
	외항선		14.32원																
유조선 외의 선박	내항선		2.48원																
	외항선		7.45원																
		나. 기름저장시설: 유류 수량량 100ℓ마다 8.66원																	

주: 1) 전기사용자의 일시부담금은 「부담금관리 기본법」에 따라 부담금에 해당하나, 법정부담금은 아님
자료: 국회예산정책처 작성

가. 현 황

우리나라는 예산법률주의를 채택하지 않고 있지만, 법률은 예산의 편성·집행에 근거를 제공한다.

법률안의 제·개정을 전제로 편성된 예산의 경우 법률안에 대한 심의 결과와 연계하여 예산안을 살펴볼 필요가 있다. 또한, 예산안에는 사업 예산이 계상되어 있으나 지출의 근거가 될 법령이 미흡한 경우에는 법령을 제·개정하여 근거를 보완하거나 예산안을 조정하여야 할 것이다.

한편, 「국가재정법」은 예산 편성·집행과정에서 지켜야 할 기준·절차 등을 규정하고 있으며, 같은 법률 제29조에 따라 기획재정부장관은 다음연도의 “예산안 편성지침”을 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. “예산안 편성지침”¹⁾은 예산요구서 작성 시 준수해야 하는 절차·기준·단가 등을 규정하고 있다.

그러므로 예산안 심의과정에서 이러한 법령 및 지침 등을 준수하여 예산안을 편성하였는지 살펴볼 필요가 있다.

나. 분석의견

(1) 법률 제·개정을 전제로 한 예산안 편성

사업의 지출 예산은 예산안에 계상되어 있으나, 이와 연계된 법령의 제·개정을 위한 절차가 진행 중인 경우에는 입법 진행 경과를 고려할 필요가 있다.

법무부는 양심적 병역거부로 인한 대체복무자를 지원하기 위해 2020년 대체복무 시설개선 및 운영 사업 예산안으로 259억 2,600만원을 신규 편성하였다. 이는 ‘대체역’을 신설하는 내용을 추가한 「병역법 일부개정법률안」과 대체복무자를 교도

정주완 예산분석관(jjw1026@assembly.go.kr, 788-4644)

1) “예산안 편성지침”은 거시적인 예산 편성 방향을 제시하는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」과 사업유형별 지침과 목별 지침을 구분하여 예산안 편성 시 따라야 할 사항을 세부적으로 규정한 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」으로 구분된다.

소 등에서 36개월 합숙근무하도록 하는 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률안」의 통과를 전제로 반영된 것이다. 그러나 대체복무자를 교도소 등이 아닌 군사기지 등에 복무하도록 정하고 있는 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률안」(이언주 의원)이 발의되는 등 대체복무를 교정시설에 한정하는 것에 대한 이견도 존재한다. 따라서 법무부는 대체복무 도입의 근거가 되는 법률안이 국회 계류 중임을 감안하여, 관련 예산 편성에 신중할 필요가 있다.

교육부의 고등학교 무상교육 예산안은 「초·중등교육법」과 「지방교육재정교부금법」 개정을 전제로 편성되었으나, 2019년 10월 현재 법제사법위원회에 계류 중이므로, 예산안 검토 시 법 개정 추이를 반영하여야 한다.

교육부의 유아교육지원특별회계는 2017~2019년 3년 한시 회계로 설치된 것으로, 동 특별회계 예산안은 2022년까지 연장하는 법 개정을 전제로 편성되었으므로, 예산안 심의시 법 개정 여부가 반영될 필요가 있다.

과학기술정보통신부의 국가바이오 빅데이터 구축 시범사업은 「개인정보보호법」 개정이 무산될 경우 이 사업을 통해 구축한 의료정보 빅데이터의 활용가능성이 희박하므로 시범사업 추진 필요성에 대한 재검토가 필요하다. 「개인정보보호법」 제23조에 따르면 ‘건강’ 관련 정보는 ‘민감정보’에 해당하기 때문에 데이터 수집 시 동의서를 받는다 하더라도, 추후 연구자 등에 수집된 데이터를 제공하거나 활용하려면 별도의 동의를 받거나 법령에서 민감정보의 처리를 요구하게 허용해야 하는 등 여러 제약이 발생하게 된다.

문화체육관광부의 스포츠윤리센터 운영 사업은 체육계 비리 및 폭력·성폭력 등 인권침해를 전담하는 독립기구 신설에 따라 운영비 및 사업비를 지원하는 사업이다. 그런데 동 사업의 법적 근거라고 할 수 있는 「국민체육진흥법 일부개정법률안」은 지난 7월 18일 국회문화체육관광위원회에서 의결된 후 법제사법위원회에 계류되어 있으므로, 예산 심사 시 법률안 심의결과를 고려할 필요가 있다.

농림축산식품부의 공익형직불제 제도개편 사업은 공익형직불제를 시행하는 것을 주요 내용으로 하는 「농업소득의 보전에 관한 법률」의 개정을 전제로 편성되었으므로, 법률에 대한 심의결과를 반영하여 예산안을 심사할 필요가 있다.

보건복지부가 기초연금 기준연금액 및 장애인연금 기초급여액을 인상하고, 물가 상승률 반영시기를 4월에서 1월로 앞당기는 내용은 「기초연금법」 및 「장애인연금법」 개정을 전제로 편성되었으므로, 개정 추이를 고려하여 예산안을 심사할 필요가 있다.

보건복지부의 취약지 등 전문의료인력 양성 사업의 내역사업인 국립공공보건의료대학 구축·운영을 위한 공공의료인력 양성기관 구축운영 사업은 국립공공보건의료대학 설립 및 운영에 관한 「국립공공보건의료대학 설립·운영에 관한 법률안」 제정을 전제로 2020년도 예산안이 편성되어 있다. 그러나 동 예산안의 전제가 되는 「국립공공보건의료대학 설립·운영에 관한 법률안」은 현재 보건복지위원회 법안심사소위원회 계류상태로, 제정안에 대한 본격적 논의가 이루어지지 못하고 있다. 따라서 동 사업은 국립공공보건의료대학 설립에 관한 논의 진행상황을 고려하여 예산안을 심사할 필요가 있다.

고용노동부 사업인 국민취업지원제도 사업에 대한 예산안 심사 시 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률(안)」 심사 추이를 반영하여야 하며, 구직촉진수당이 의무지출로 규정되는 경우 지출 규모가 증가할 수 있으므로 중장기적 재정지출 규모 등을 반영하여 재정건전성 및 제도의 지속가능성을 검토할 필요가 있다.

국가보훈처의 수유리 애국선열 묘역 사업은 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」의 개정에 따라 관리규정, 계획 등을 마련할 예정으로, 법률 개정안 심의 경과를 지켜볼 필요가 있다.

관세청의 수출입화물 검사지원 사업 예산은 수출입화물 검사비용 지원의 근거 법률 개정안이 2019년 10월 현재 국회에 계류 중으로, 국회 심사 경과에 따라 동 사업의 예산이 결정될 필요가 있다.

(2) 사업의 효율적 운영을 위한 법적 근거 보완 필요

사업 추진을 위한 예산은 편성되어 있으나 사업의 차질 없는 수행을 위한 법적 근거가 미흡한 경우에는 법적 근거를 보완할 필요가 있다.

교육부는 「직업교육훈련 촉진법」에 중앙취업지원센터 설치 및 운영에 관한 법적 근거를 마련하고 중앙취업지원센터와 시·도교육청 취업지원센터의 업무를 명확하게 구분함으로써, 고졸자 취업지원을 위한 중앙취업지원센터의 효율적 운영을 위한 기반을 마련할 필요가 있다.

과학기술정보통신부가 정보통신진흥기금에서 ICT연구개발전담기관과 ICT산업진흥기관의 인건비·운영비를 지원하려면 「정보통신산업 진흥법」 제44조(기금의 용도 등)에 해당 내용이 명시되어야 하나, 현행 제44조에는 ICT연구개발전담기관과 ICT산업진흥기관의 운영비 지원 등에 관한 내용이 포함되어 있지 않다.

정보통신진흥기금으로 ICT연구개발전담기관과 ICT산업진흥기관에 대한 인건비·운영비를 지원하는 것은 법적 근거가 미흡하므로, 법적 근거 보완을 선행 후 정보통신기금으로 해당 기관들의 운영비를 지원할 필요가 있다.

농림축산식품부는 농업기술실용화재단에 45억원을 보조하여 스마트팜 ICT기자재 국가표준 확산지원 사업을 추진할 계획이지만, 농업기술실용화재단은 「농촌진흥법」 제33조에 따라 설립된 준정부기관으로 표준화 관련 업무는 명시되어 있지 않기 때문에 농업기술실용화재단이 표준화 사업을 추진할 수 있는 법적근거가 미흡하다.

산업통상자원부의 LNG병커링선건조지원 사업은 출연의 법적 근거가 불명확하며, 가스사업자 및 선박회사가 영리목적으로 사용할 선박의 건조 비용을 정부가 지원한다는 측면에서 출연사업이 아닌 보조사업으로 추진할 필요가 있다.

보건복지부의 사회서비스원 설립 및 운영 사업은 국비 보조의 법적근거가 없음에도 불구하고 시범사업 성격이기 때문에 국비지원이 이루어진 것으로서, 국비지원의 법적근거가 마련되지 않은 상황에서 시범사업이 종료되는 2023년 이후까지 국비 지원을 계획하는 것은 추가적인 논의가 필요하다.

국토교통부의 도시재생사업지원 사업의 내역사업인 도시재생 인재양성 사업은 주택도시기금 도시계정에 편성하여 수행하기 위한 법적 근거가 명확하지 않으므로, 법적 근거를 보완하여 추진할 필요가 있다.

국토교통부의 철도기본계획수립 사업을 구체적인 내역 없이 총액으로 편성하여 집행하고 있으나, 「국가재정법」상 명확한 근거 없으므로 법적 근거를 보완하여 추진할 필요가 있다.

국토교통부의 철도핵심인력양성 사업은 기본적으로 「철도산업발전기본법」 제 10조에 근거하여 추진하는 사업이다. 그러나 동 법은 철도산업 전문인력의 원활한 수급 및 철도산업 발전을 위하여 특성화된 대학 등 교육기관을 운영·지원할 수 있도록 규정하고 있기 때문에, 국내 철도관련 석·박사 학위취득(예정)자가 해외 대학에서 석·박사과정을 이수하는데 소요되는 비용을 보조하기 위한 직접적 근거로 보기 어려운 측면이 있다. 따라서 동 내역사업의 계획과 집행을 원활하고 효율적으로 수행하기 위한 명확한 법적 근거나 지침 또는 규정 등을 마련하여 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

식품의약품안전처의 공공급식 지원 및 관리 강화 사업은 2019년 시범사업으로 운영되고 있으나, 동 사업이 지속적으로 원활하게 수행되기 위해서는 법적 근거 마련이 필요하다.

(3) 「국가재정법」 등 재정관련 법령 및 예산안 편성 지침에 부합하지 않는 예산 편성

과학기술정보통신부가 사업자의 이자수입 반납액을 기타경상이전수입으로 처리한 것은 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 부합하지 않으므로, 이를 기타재산수입으로 세입처리할 필요가 있다.

가. 현황

연례적 집행실적 부진 사업은 재정투입이 필요한 다른 사업에 대한 투자를 어렵게 하여 한정된 국가재정의 합리적인 배분을 저해하고, 재정정책을 통한 경기부양 효과와 재정운용의 효율성을 반감시키는 문제가 있다.

국회예산정책처는 「2007회계연도 결산 분석」(2008.7.) 이후 매년 예·결산 분석 시 연례적 집행실적 부진 사업을 조사하고 있다. 연례적 집행실적 부진 사업이란 기준연도에 집행률이 70% 미만이고, 기준연도를 포함한 최근 4년간 집행률이 평균 70% 미만인 사업을 말한다.

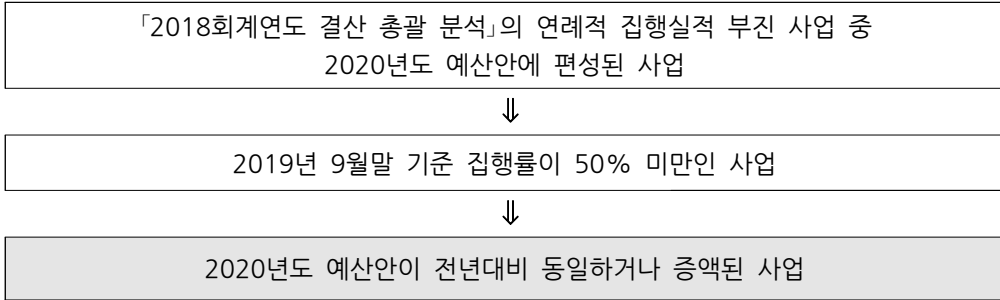
본 분석은 지난 2019년 8월 국회예산정책처가 발간한 「2018회계연도 결산 총괄 분석」을 토대로 최근 4년간(2015~2018년) 평균 집행률이 70% 미만인 반면, 2018년도 집행률이 70% 미만인 사업을 검토대상으로 하였다. 연례적으로 집행이 부진한 사업이더라도 2019년도 집행과정에서 집행실적이 개선될 가능성이 있으므로, 2019년 9월말 기준 집행률이 50% 이상인 사업은 제외하고, 집행률이 50% 미만인 사업에 대해 2020년도 예산안에 전년대비 증액(또는 동일) 편성되었는지 여부를 분석하였다.

한편, 보조사업의 경우 중앙관서의 장¹⁾이 지방자치단체 등 보조사업자에게 예산을 교부하면 중앙관서의 예산집행 단계에서는 집행이 이루어진 것으로 집계되지만, 보조사업자가 교부받은 보조금을 집행하지 않을 경우 재정지출의 효과가 나타나지 않는 문제가 있다. 따라서 본 분석에서는 보조사업자의 집행단계에서 실집행이 부진한 사업을 별도로 분석하였다.

민성철 예산분석관(minski@assembly.go.kr, 788-4639)

1) 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장을 말한다.

[연례적 집행실적 부진사업 분석 구조]



주: 연례적 집행실적 부진 사업이란, 2018년도 집행률이 70% 미만인면서 2015년부터 2018년까지의 4년 평균 집행률이 70% 미만인 사업을 말한다.

(1) 2018회계연도 연례적 집행실적 부진사업의 2019년 집행실적 분석

2018회계연도 결산 기준 연례적 집행실적 부진 사업 중 2020년도 예산안에 편성된 사업은 264개이며, 전년대비 13.0% 증가한 5조 1,262억 7,100만원이 편성되었다.

[연례적 집행실적 부진 사업 중 2020년도 예산안에 편성된 사업 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

사업 수	2019			2020 예산안 (B)	증 감	
	예산액 (A)	예산액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률		(B-A)	(B-A)/A
264	4,538,487	38.8	34.6	5,126,271	587,784	13.0

주: 2019년 9월말 기준

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 재작성

이 중 2019년 9월말 기준 중앙관서의 집행률 50% 미만인 사업은 총 144개이며, 이들 사업은 전년대비 15.9% 증가한 3조 1,688억 9,100만원이 편성되었다.

[연례적 집행실적 부진 사업 중 집행률이 50% 미만인 사업]

(단위: 개, 백만원, %)

사업 수	2019			2020 예산안 (B)	증 감	
	예산액 (A)	예산액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률		(B-A)	(B-A)/A
144	2,734,723	17.6	15.2	3,168,891	434,168	15.9

주: 1. 2019년 9월 말 기준

2. 사업 수: 예산액 또는 예산현액 대비 집행률이 50% 미만인 사업

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 재작성

한편, 보조사업 중 중앙관서의 보조금 교부는 원활하게 이루어졌지만, 보조사업자 단계에서 실집행률이 50% 미만인 사업은 64개로 나타났다. 이들 사업의 2020년도 예산안은 전년대비 10.5% 증가한 1조 5,829억 4,100만원이 편성되었다.

[중앙관서의 교부율은 50% 이상이지만 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업]

(단위: 개, 백만원, %)

사업 수	2019				2020 예산안 (B)	증 감	
	중앙관서			보조사업자		(B-A)	(B-A)/A
	예산액 (A)	예산액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률			
64	1,431,890	82.8	82.4	29.2	1,582,941	151,051	10.5

주: 2019년 9월말 기준

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 재작성

(2) 2018회계연도 연례적 집행실적 부진사업의 2020년도 예산안 편성 현황

연례적 집행실적 부진 사업 중 2019년 9월말 기준 중앙관서의 집행률이 50% 미만인 사업과 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업의 경우 2020년도 예산안이 전년대비 축소 편성되었다면, 예산안 편성 과정에서 각 사업의 과거 집행실적이 고려되었다고 볼 수 있다. 그러나 전년대비 동일하거나 증액 편성되었다면, 연례적으로 저조한 집행실적이 반영되지 않았다고 볼 수 있으므로, 2020년도 예산안의 편성 현황을 점검하였다.

① 중앙관서의 집행률이 50% 미만인 사업의 2020년도 예산안 현황

중앙관서의 집행률이 50% 미만인 사업 144개 중 63개 사업은 2019년도 대비 증액 또는 동일하게 편성된 것으로 나타났다. 이들 사업의 예산안 규모는 전년대비 58.0% 증액된 2조 3,836억 2,200만원이다.

63개 사업을 소관 기관별로 살펴보면, 총 16개 중앙행정기관으로, 기획재정부가 17개로 가장 많고, 국토교통부가 9개, 보건복지부가 7개, 농림축산식품부와 통일부가 각각 5개이다.

[집행실적 50% 미만 사업 중 전년대비 예산안이 증액되었거나 동일한 사업]

(단위: 개, 백만원, %)

사업 수	2019			2020 예산안 (B)	증 감	
	예산액 (A)	예산액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률		(B-A)	(B-A)/A
63	1,508,482	14.5	13.2	2,383,622	875,140	58.0

주: 2019년 9월말 기준

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 재작성

② 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업의 2020년도 예산안 현황

보조사업 중 중앙관서의 교부율은 50% 이상이지만, 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업을 보면, 26개 사업이 전년대비 증액되거나 동일한 수준으로 편성되었다. 이들 사업의 예산안 규모는 전년대비 44.2% 증액된 8,138억 5,300만원이다.

26개 사업을 소관 기관별로 살펴보면, 총 9개 중앙행정기관으로, 국토교통부가 5개로 가장 많고, 농림축산식품부와 보건복지부가 각각 4개, 환경부가 3개이다.

[보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업 중
전년대비 예산안이 증액되었거나 동일한 사업]

(단위: 개, 백만원, %)

사업 수	2019				2020 예산안 (B)	증 감	
	중앙부처			보조사업자		(B-A)	(B-A)/ A
	예산액 (A)	예산액 대비 집행률	예산현 액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률			
26	564,337	80.0	79.6	32.0	813,853	249,516	44.2

주: 2019년 9월말 기준

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 재작성

나. 분석의견

(1) 집행실적 50% 미만 사업 중 전년대비 증액 및 동일하게 편성된 사업

본 분석은 재정 운용의 효율성을 개선하기 위하여 연례적으로 집행실적이 부진한 사업을 대상으로, 2020년도 예산안이 전년대비 증액 또는 동일하게 편성되었는지 여부를 조사하였다. 분석 결과 예산안 심사 시 검토가 필요한 연례적 집행실적 부진 사업은 총 89개이며, 이들 사업에 대해서는 전년대비 54.3% 증액된 3조 1,974억 7,500만원이 편성되었다.

[연례적 집행실적 부진사업 분석 구조]

연례적 집행실적 부진 사업 중 2020년도 예산안에 편성된 사업	264개
↓	
2019년 9월말 기준 중앙 부처의 집행률이 50% 미만이거나 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업	208개
↓	
2020년도 예산안이 전년 대비 동일하거나 증액된 사업	89개

주: 연례적 집행실적 부진 사업이란, 2018년 집행률이 70% 미만이고 2015년부터 2018년까지의 4년 평균 집행률이 70% 미만인 사업을 말한다.

[집행실적 50% 미만 사업 중 전년대비 예산안이 증액되었거나 동일한 사업 현황]
(단위: 개, 백만원, %)

집행률 50% 미만인 사업 수		2019예산액 (A)	2020예산안 (B)	증 감	
중앙관서	보조사업자			(B-A)	(B-A)/A
63	26	2,072,819	3,197,475	1,124,656	54.3

주: 2019년 9월말 기준

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 재작성

89개 사업의 소관 중앙행정기관은 국방부, 국토교통부 등 19개 기관으로, 국방부의 광주기지 영외탄약고이전사업, 국토교통부의 하천편입토지보상 사업, 농림축산식품부의 재해대책비(융자) 사업 등 19개 사업이 전년과 동일한 수준으로 편성되었고, 국방부의 화력장비 사업, 국토교통부의 철도기본계획수립 사업, 농림축산식품부의 동물용의약품산업종합지원(융자) 사업 등 70개 사업은 전년대비 증액 편성되었다. 이 중 해양수산부의 갯벌생태계복원사업, 환경부의 비점오염저감사업 등 26개 사업은 중앙관서의 집행률은 50% 이상이지만, 보조사업자의 실집행률이 저조한 것으로 나타났다.

[집행실적 50% 미만 사업 중 전년대비 증액 및 동일하게 편성된 사업의
2020년 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2019 예산액 (A)	2020 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
국방부	화력장비(일반회계)	21,647	42,591	20,944	97
	광주기지 영외탄약고 이전사업(국방·군사시 설이전특별회계)	548	548	0	0
국토교통부	하천편입토지보상(일반회계)	1,725	1,725	0	0
	철도기본계획수립(일반회계)	165	240	75	45
	고속도로접도구역매수 (교특회계)	200	200	0	0

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2019 예산액 (A)	2020 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
	태백-미로2-2지역사업 (교특회계)	0	3,253	3,253	100
	태백-미로3지역사업 (교특회계)	0	2,729	2,729	100
	울릉공항건설사업 (교특회계)	2,000	38,900	36,900	1,845
	흑산공항건설사업 (교특회계)	1,000	5,000	4,000	400
	신안산선복선전철 (균특회계)	85,000	90,800	5,800	7
	문동-송정IC국지도건설 (균특회계)	2,000	2,000	0	0
	첨단도로교통체계사업 (교특회계)*	29,000	78,940	49,940	172
	인덕원~동탄복선전철 (교특회계)*	3,000	8,000	5,000	167
	주차환경개선지원(제주) (균특회계)*	2,750	2,750	0	0
	오포-포곡2국지도건설 (균특회계)*	5,512	8,412	2,900	53
	초지-인천1국지도건설 (균특회계)*	5,400	8,623	3,223	60
농림축산 식품부	재해대책비(융자) (농특회계)	28,500	28,500	0	0
	동물용의약품산업종합지원 (융자)(농특회계)	4,706	23,550	18,844	400
	농업역사문화전시체험관 (농특회계)	6,200	19,392	13,192	213
	폐업지원(FTA기금)	102,000	132,000	30,000	29
	재해대책비(농특회계)	30,000	30,000	0	0
	동물보호및복지대책 (농특회계)*	4,109	4,566	457	11
	친환경농업기반구축 (균특회계)*	3,858	4,090	232	6
	축사시설현대화(FTA기금)*	49,019	70,556	21,537	44
	농산물생산유통조절지원 (농안기금)*	16,082	20,274	4,192	26

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2019 예산액 (A)	2020 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
보건복지부	장애인자립자금이자 및 손실보전금(일반회계)	156	156	0	0
	사회보장정보시스템 구축 및 운영사업(일반회계)	40,943	118,906	77,963	190
	의료기술시험훈련원 구축 (일반회계)	500	1,000	500	100
	질병연구협력사업 (수입대체경비)(일반회계)	30	30	0	0
	목포병원수입대체경비 (손익)(책특회계)	10	10	0	0
	응급의료 조사연구 (응급의료기금)	245	245	0	0
	통합의학센터 건립 지원 (일반회계)	1,000	9,320	8,320	832
	노인요양시설 확충사업 (일반회계)*	117,738	142,706	24,968	21
	정신보건시설 확충 (일반회계)*	10,535	10,535	0	0
	혈액안전관리사업 (국민건강증진기금)*	3,223	10,012	6,789	211
	건강생활지원센터 확충사업 (국민건강증진기금)*	4,368	8,499	4,131	95
여성가족부	국립청소년수련시설 건립 사업(일반회계)	15,859	24,232	8,373	53
인사혁신처	임대주택 건립 (공무원연금기금)	42,102	79,941	37,839	90
통일부	구호지원(남북협력기금)	81,539	141,759	60,220	74
	민생협력지원(남북협력기금)	451,296	465,092	13,796	3
	경협기반(유자) (남북협력기금)	119,655	252,025	132,370	111
	개성공단 운영대출 (남북협력기금)	15,071	15,071	0	0
	개성공단 기반 조성 (남북협력기금)	16,120	16,120	0	0
해양수산부	부산북항 재개발 (교특회계)	7,673	22,412	14,739	192
	항만건설 관련 연구용역 (교특회계)	4,500	4,500	0	0
	해외수산시설투자(유자) (수산발전기금)	720	720	0	0
	해양수산신산업육성 및	1,700	1,700	0	0

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2019 예산액 (A)	2020 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
	기업투자유치지원(일반회계)				
	갯벌생태계복원사업 (일반회계)*	3,753	5,153	1,400	37
	어선사고예방시스템구축 (일반회계)*	1,090	1,510	420	39
	천일염산업육성 (농특회계)*	9,416	11,196	1,780	19
	해양관광육성(일반회계)*	11,929	29,075	17,146	144
행정안전부	재난안전통신망구축-운영 사업(일반회계)	150,039	154,207	4,168	3
	지역교통안전환경개선 사업(균특회계)*	55,942	67,983	12,041	22
행정중심 복합도시 건설청	경찰서건립(행정중심복합 도시건설특별회계)	4,300	9,937	5,637	131
	아트센터건립(행정중심복 합도시건설특별회계)	4,019	35,399	31,380	781
환경부	화학물질안전 교육훈련 장 운영기반 조성(환경 개선특별회계)	9,586	10,895	1,309	14
	비점오염저감사업(환특회계)*	50,120	77,429	27,309	54
	산업단지완충저류시설 (환특회계)*	32,567	52,575	20,008	61
	생활자원회수센터확충 (환특회계)*	12,377	19,634	7,257	59
국가보훈처	현충시설건립(일반회계)	15,311	22,563	7,252	47
기획재정부	일시차입금이자상환사 업(일반회계)	1,000	52,000	51,000	5,100
	국제기구공동연구자문 사업(일반회계)	173	173	0	0
	재정전략기획 및 협력 강화 사업(일반회계)	1,444	2,130	686	48
	사업진행컨설팅 사업 (대외경제협력기금)	12,000	19,600	7,600	63
	행정안전부 부산지방 합동청사 신축사업(국 유 재산관리기금)	1,384	10,149	8,765	633
	행정안전부 경북지방 합동청사 신축사업(국 유 재산관리기금)	8,834	10,000	1,166	13

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2019 예산액 (A)	2020 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
	행정안전부 충남지방 합동청사 신축사업(국 유 재산관리기금)	6,876	10,000	3,124	45
	법무부검찰청관사시설 취득사업(국유재산관리기금)	86	86	0	0
	법무부거창교정시설신 축사업(국유재산관리기 금)	2,000	8,000	6,000	300
	훈련시설취득사업 (국유재산관리기금)	6,388	10,505	4,117	64
	남양주북부서신축사업 (국유재산관리기금)	5,552	6,636	1,084	20
	방배경찰서신축사업 (국유재산관리기금)	1,278	3,003	1,725	135
	제주지방경찰청신축사업 (국유재산관리기금)	0	6,996	6,996	100
	부산해운대경찰서신축 사업(국유재산관리기 금)	1,143	2,256	1,113	97
	광명경찰서신축사업 (국유재산관리기금)	440	661	221	50
	경찰청관사시설취득사 업(국유재산관리기금)	1,784	3,828	2,044	115
	해양경찰청훈련시설취 득사업(국유재산관리기 금)	8,374	18,996	10,622	127
고용노동부	호남권직업체험센터건립 (일반회계)*	0	8,085	8,085	100
방위사업청	함대공유도탄(일반회계)	50,711	70,606	19,895	39
	무인지상감시센서 (R&D)(일반회계)	129	5,379	5,250	4,070
	공중전투기동훈련체계 (일반회계)	40,024	50,999	10,975	27
	762mm기관총-II(일반회계)	81	13,702	13,621	16,816
	해상작전헬기(일반회계)	50,660	229,796	179,136	354
농촌진흥청	지역농촌지도사업활성화 지원(세종)(지특회계)	0	300	300	100
중소벤처 기업부	창업인프라지원	40,056	40,153	97	0

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2019 예산액 (A)	2020 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
문화체육 관광부	3대문화권 문화생태관광 기반 조성사업(균특회계)*	84,611	103,112	18,501	22
	폐광지역관광상품개발 (관광기금)*	8,264	14,816	6,552	79
문화재청	무형문화재보호(일반회계)*	3,000	5,290	2,290	76
	세계유산등재 및 보존 관리(보조)(일반회계)*	36,674	40,032	3,358	9

주: *는 보조사업자의 실집행률 부진 사업을 의미함

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 재작성

(2) 집행 부진 유형

본 보고서는 연례적 집행실적 부진 사업의 집행부진 사유를 크게 사업준비 단계와 사업집행 단계로 나누어 분석하였다. 사업준비 단계는 추계 부적정 및 예산 과다편성, 사전 사업계획 미비의 2가지 유형으로 분류하였고, 사업집행 단계는 지방비 미확보, 관계기관 간 협의 지연, 사업추진 지연, 집행사유 미발생, 수요 감소, 주민 갈등의 6개 유형으로 분류하였다. 남북관계 경색과 같은 대외적 요인 등은 기타로 분류하였다.

[연례적 집행실적 부진 사유 분류 기준]

부진 사유 유형		내용 예시
사업준비단계	추계 부적정 및 예산 과다편성	추계 부적정, 사업비 과다이월, 예산항목에 부합되지 않은 사업비 편성 등
	사전 사업계획 미비	사업내역의 잦은 변경 및 설계변경 등 사전에 치밀하지 못한 사업계획 수립으로 인한 사업추진 지연
사업집행단계	지방비 미확보	지방비 분담 보조사업에 있어 지방자치단체의 지방비 미확보로 인한 사업지연
	관계기관 간 협의 지연	사업과 관계된 중앙부처, 지방자치단체, 공공기관 등 상호간 협의, 인가, 허가 등의 절차지연으로 사업추진이 어려운 경우
	사업추진 지연	용역 지연, 공사착공 지연, 공사·보상·발주 지연 등
	집행사유 미발생	집행요건 미충족 등
	수요 감소	사업신청 저조, 사업대상자 감소 등
	주민 갈등	부지매입 협의지연, 주민상호간 갈등 발생 등
기타		남북관계 경색을 비롯한 대외적 요인 등

집행실적 50% 미만 사업 중 전년대비 증액 또는 동일하게 편성된 사업의 부진 사유를 보면, 사업추진 지연이 40개로 가장 많고, 관계기관 간 협의지연이 14개, 집행사유 미발생이 9개로 뒤를 잇는다.²⁾

2) 해당 사업의 주무부처가 제출한 집행실적 부진 사유를 분석하여 집행부진 유형별로 분류하였다.

사업추진 지연은 용역 지연·공사착공 지연·공사 및 발주 지연 등을 의미하며, 일례로, 국방부의 화력방비 사업과 국토교통부의 철도기본계획수립 사업 등 24개 사업은 사업추진 지연으로 중앙관서의 집행률이 저조하고, 농림축산식품부의 친환경 농농업기반 구축 사업과 문화재청의 세계유산등재 및 보존관리(보조) 사업 등 16개 사업은 사업추진 지연으로 인해 보조사업자의 실집행률이 저조하다.

관계기관 간 협의 지연이란 사업과 관계된 중앙행정기관·지방자치단체·공공 기관 등 상호간의 협의·인가·허가 등의 행정절차 지연으로 사업 추진이 어려운 경우를 말하며, 국토교통부의 흑산공항건설 사업과 여성가족부의 국립청소년수련시설 건립 사업 등 14개 사업이 이에 해당한다.

집행사유 미발생은 집행요건을 충족하지 못하여 예산집행이 이루어지지 못하는 것을 의미하며, 보건복지부의 의료기술시험훈련원 구축 사업과 해양수산부의 해외수산시설투자(융자) 사업 등 9개 사업이 해당한다.

[집행실적 50% 미만 사업 중 전년대비 증액 또는 동일하게 편성된 사업의 부진유형]
(단위: 개, %)

사유		중앙관서 집행실적 부진		보조사업자 집행실적 부진		계	
		사업수	(비중)	사업수	(비중)	사업수	(비중)
사업 준비 단계	추계 부적정 및 예산 과다편성	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
	사전 사업계획 미비	2	(3.2)	0	(0.0)	2	(2.2)
	소 계	2	(3.2)	0	(0.0)	2	(2.2)
사업 집행 단계	지방비 미확보	0	(0.0)	1	(3.9)	1	(1.1)
	관계기관 간 협의 지연	12	(19.0)	2	(7.7)	14	(15.7)
	사업추진 지연	24	(38.1)	16	(61.5)	40	(45.0)
	집행사유 미발생	7	(11.1)	2	(7.7)	9	(10.1)
	수요 감소	3	(4.8)	0	(0.0)	3	(3.4)
	주민 갈등	3	(4.8)	5	(19.2)	8	(9.0)
	소 계	49	(77.8)	26	(100.0)	75	(84.3)
기 타		12	(19.0)	0	0	12	(13.5)
합 계		63	(100.0)	26	(100.0)	89	(100.0)

자료: 각 부처 제출 자료를 토대로 재작성

(3) 집행부진 사례 분석

연례적 집행실적 부진 사업의 집행부진 사유를 살펴본 결과, 다음의 사항을 개선할 필요가 있는 것으로 보인다. 우선, 철저한 사업계획 수립을 통해 집행률을 제고할 필요가 있으며, 예산안 심사 시 연례적 집행실적 부진 사업의 부진 사유를 면밀하게 검토하여 적정 수준으로 예산 규모를 조정할 필요가 있다.

국방부 화력장비 사업의 2020년도 예산안은 전년 대비 209억 4,400만원 증액된 425억 9,100만원이 편성되었다. 주요 증액 사유는 개인전투체계(위리어플랫폼)³⁾ 기반구축 내역사업의 보급물량증가이다.

다만, 최근 5년간 화력장비 사업의 결산 내역을 보면, 매년 편성 예산 대비 집행률이 저조할 뿐 아니라 집행률이 2014년 78.0%에서 2018년 52.4%로 점차 감소하는 추세가 나타나고 있는 등 연례적인 집행부진 문제가 심화되고 있다.

동 사업은 매년 업체 무응찰 및 계약 포기에 의한 사업취소, 계약지연 등 유사사유에 의한 집행부진이 반복되고 있다는 점을 고려할 때, 국방부의 집행실적 제고 노력에 다소 미흡한 측면이 있었던 것으로 보인다.⁴⁾

따라서 국방부는 예산 편성 단계에서 업체의 장비제작 능력, 구매여건 등 장비 확보 가능 여부를 보다 면밀히 검토하여 적정 예산을 계상함으로써 집행부진이 반복되지 않도록 주의할 필요가 있으며, 장비 확보에 차질이 생기지 않도록 편성된 예산을 계획대로 집행하는 등 사업관리를 위해 노력할 필요가 있다고 판단된다.⁵⁾

국토교통부 주차환경개선 사업의 2020년도 예산안은 전년 대비 1,834억 9,000만원 증액된 2,642억 9,700만원이 편성되었다.

국토교통부에 따르면, 2019년도까지는 주차환경개선사업이 노상 공영주차장 등을 조성하는 경우에 대하여 국비를 보조하는 방식으로 추진되어왔으나, 2020년도에

3) 개인전투체계(위리어플랫폼) 기반구축 사업은 실제작전에 투입되는 각개 전투원의 전투력 발휘 보장 및 생존성 향상을 위해 최신 성능의 전투장비를 보급하는 사업이다.

4) 국방부는 2018년부터 장기계속계약을 활용하고, 3군 통합조달을 통해 단가 동일화, 표준 구매요구서 작성, 군 공통 기술평가를 실시하는 등 동 사업의 집행실적 개선을 위해 노력을 기울이고 있다고 설명하였다.

5) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(외교통일위원회·국방위원회소관)」, 2019.10., pp.175~179.

는 주차환경개선사업이 국가균형발전위원회 주관의 생활SOC 사업의 일환으로, 복합시설 건설시 추가적으로 공영주차장을 확보하는 경우에 대해서도 국비를 보조할 계획이다.

다만, 동 사업의 경우 지방자치단체의 지방비 매칭이 적기에 이루어지지 않아 집행이 지연되거나 지방자치단체의 부지확보 여부 등을 고려하지 않고 사업대상지를 선정하여 실집행률이 부진하다는 문제가 반복적으로 지적되고 있다.

또한, 생활SOC 복합시설 건설사업 1차년도인 2020년에는 통상 공모 절차를 거쳐 기본설계 및 실시설계 등의 용역이 추진되는 바, 1차년도에 편성된 예산액(37% 반영)이 차년도로 이월될 가능성이 높다고 보여지는 점을 고려할 필요가 있다.

따라서, 동 사업은 예산 집행의 효율성을 제고하기 위하여 1차년도에 편성된 예산액이 이월되지 않도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.⁶⁾

국토교통부 철도기본계획수립 사업의 2020년도 예산안은 전년 대비 75억원 증액된 240억원이 편성되었다. 이는 2019년도 1월에 선정된 국가 균형발전프로젝트 선정사업에 대한 타당성조사 및 기본계획수립 사업 등을 위한 추가적 예산 소요를 감안한 것이다.

그러나, 최근 3년간 동 사업의 집행실적을 살펴보면, 이월 및 불용액 규모가 연간 약 100억원을 상회하고 있고, 2019년의 경우에도 9월 말 기준 예산현액 대비 집행률은 8.5%로 저조하다는 점을 감안한다면 그 규모가 과다한 측면이 있다.

따라서 국토교통부는 2020년 예산 편성 규모의 적정성에 대하여 면밀하게 검토하여 예산안을 적정 규모로 조정하는 한편, 동 사업 예산을 효율적으로 집행할 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.⁷⁾

농림축산식품부 동물용의약품산업종합지원(용자) 사업의 내역사업인 구제역백신 제조시설 신축 사업의 2020년도 예산안은 전년 대비 188억 1,400만원 증액된 235억 5,000만원이다.

6) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2019.10., pp.105~107.

7) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2019.10., pp.120~121.

동 사업은 당초 계획 대비 사업이 지연되고 있는데, 농림축산식품부는 기본설계와 실시설계를 마무리하고 2020년 공사를 착공하여 2021년까지 완공하겠다는 계획이나, 당초 2018년 종료될 예정이었던 사업설계가 아직까지 진행되고 있는 상황이다.

이러한 사업의 지연에도 불구하고 농림축산식품부는 구제역 백신제조 시설 신축 사업의 2020년 예산안에 구제역 백신제조 시설의 건설에 따른 비용(689억원)에 대한 4년차 사업비(336억원) 중 국비 소요액인 79%를 전액 편성하였다.

동 사업은 집행이 2년 이상 지연되고 있어서 계획한 공사 물량을 달성하지 못한 우려가 있다는 점을 고려할 때, 당초 계획한 용자 소요를 사용하지 못할 우려가 있으므로 이를 감안한 예산 심의가 필요할 것으로 보인다.⁸⁾

인사혁신처 임대주택건설 사업의 2020년도 계획안은 전년 대비 379억 3,900만원 증액된 799억 4,100만원이다.

공무원연금공단은 공무원연금공단이 전 세대를 소유한 공동주택 단지인 개포 9단지와 고덕 8단지의 재건축 연한이 도과함에 따라 재건축 사업을 추진 중으로, 개포 9단지의 경우 사전 준비절차를 거쳐 2019년 8월 시공업체 선정이 완료되어 본격적인 공사가 추진 중이고, 고덕 8단지의 경우 2020년부터 재건축 사업의 최초 절차인 세부개발계획 설계를 진행할 예정이다.

공무원연금관리공단은 세부개발계획 설계용역을 2020년 4월부터 8개월 동안 마치고 2020년 12월부터는 건축물의 기본·실시 설계를 진행하는 것을 계획으로 하여 세부개발계획 설계완료를 전제로 2020년 기금운용계획안에 22억 2,700만원(총 기본설계비 27억 5,400만원 중 세부개발계획 완료까지 지급될 중도금을 계획액으로 편성)을 편성하였으며, 개포 9단지의 경우 공공기관이 주도하는 최초의 재건축 사업으로 개발계획 수립 시 적용법령, 기부채납 면적 재검토 과정 등으로 세부개발계획 설계가 지연되었으나, 고덕 8단지의 경우 해당 경험을 바탕으로 관계기관과 충분한 사전협의를 통해 8개월 내에 세부개발계획수립을 완료할 수 있다는 설명이다.

그런데, 개포 9단지의 경우 세부개발계획 설계 기간이 2015년 10월부터 2017

8) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회 소관)」, 2019.10., pp.90~93.

년 10월까지로 세부개발계획 설계에만 2년이 걸렸다는 점을 고려할 때, 공무원연금 공단의 계획대로 세부개발계획 설계가 8개월 만에 완료되는 것은 용이하지 않아 보이며, 관계기관과의 충분한 사전협의를 이루어지더라도 세부개발계획 수립 시 필요한 주민의견청취 등의 과정에서 예상하지 못한 민원이 발생하는 등 세부개발계획 수립과 관련된 다양한 지연요소가 있다.

공무원연금공단은 이와 같은 사업지연으로 인한 불필요한 계획액 이월이 발생하지 않도록 면밀한 사업관리를 진행할 필요성이 있다.⁹⁾

환경부 비점오염저감 사업의 2020년도 예산안은 전년 대비 273억 900만원 증액된 774억 2,900만원이다.

그런데, 동 사업은 2015년 60.1%, 2016년 67.5%, 2017년 61.1%, 2018년 63.2%로 실집행률이 연례적으로 부진한 편이며, 2019년도의 실집행률 또한 저조한 실정이다. 2018회계연도 결산 결과 자치단체별 실집행률을 살펴보면, 실집행률이 60% 미만인 곳이 22개소로 나타났고, 실집행률이 10% 미만인 곳이 9개소로 나타나는 등 일부 사업에서 실집행률이 낮게 나타나고 있다.

동 사업의 집행실적이 부진한 사유를 보면, ① 기본 및 실시설계 단계에서는 수질, 유량 조사 및 기술검토 등을 통해 당초 설치계획과 다른 내용의 시설을 설치하거나 사업물량이 변동되는 경우가 있고, ② 설계 이후에는 비점오염시설을 설치할 지역의 토지소유주의 변심 등으로 토지매입이 어려워진 경우 설치 장소의 변경, 행정절차 진행(공원지역 지정 등을 통한 토지매입 절차 진행 등)을 거치게 됨에 따라 사업이 장기화되는 경우가 있다.

환경부는 보조금 교부시 사업의 타당성 및 집행가능성, 사전 행정절차 이행여부, 지역주민과의 협의 여부 등을 면밀히 검토하는 등 연례적인 실집행 부진을 방지하기 위한 방안을 강구하는 한편, 특히 2020년 종료사업 중에서도 잔여사업비의 대규모 이월이 예상되는 사업에 대해서는 일부 예산을 조정하는 등의 노력을 기울이고, 신규 사업의 경우 설계가 완료되지 않은 사업에 대하여 과도한 예산을 편성하지 않도록 하는 등 집행률을 제고시킬 필요가 있다.¹⁰⁾

9) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회 소관)」, 2019.10., pp.98~100.

10) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(환경노동위원회 소관)」, 2019.10., pp.73~77.

국가보훈처 현충시설 건립 사업의 2020년도 예산안은 전년 대비 72억 5,200만원 증액된 225억 6,300만원이다.

현충시설 건립 사업의 내역사업인 ‘국립대한민국임시정부기념관 건립’ 사업은 대한민국 임시정부 설립 100주년을 맞이하여 대한민국 임시정부 기념관을 건립하기 위한 사업으로, 연례적으로 사업예산 상당액이 이월·불용되어 온 사업이다.

동 사업은 2017년 7월 사업주체변경(민간보조→국가직접건립), 2018년 예산 편성 이후 총사업비 증액에 따른 타당성 재조사 등의 사유로 집행이 부진하였으며, 사업이 지연됨에 따라 2021년 10월 완공을 목표로 사업이 추진되고 있다.

2019. 8.25. 기본설계가 완료됨에 따라 기본설계용역비 등 11억 6,000만원의 집행이 예상되나, 8월 28일부터 진행된 본공사 입찰이 사전심사 신청기업들의 입찰참여 포기로 인하여 9월 25일 유찰되었기에 건축공사는 계획보다 지연될 것이라 보이며, 이에 따라 건축 관련 예산의 이월이나 불용이 예상된다.

따라서, 국가보훈처는 계획된 사업 일정에 따라 사업이 차질 없이 진행될 수 있도록 향후 집행 관리를 철저히 할 필요가 있다.¹¹⁾

중소벤처기업부 창업인프라지원 사업의 내역사업인 지식산업센터건립 사업의 2020년도 예산안은 전년 대비 9,700만원 증액된 401억 5,300만원이다.

지식산업센터 건립사업은 2012년도 본예산에 최초(1차) 편성되어 부산광역시 북구, 대구광역시 북구, 광주광역시 동구 등 3개 지역에 지식산업센터가 건립되었으며, 2015년도부터 2019년도까지 매년 3~6개 지역의 지식산업센터 조성예산이 신규 반영되고 있고, 2020년도 예산안에는 4차(2017년 신규사업) 센터 건립비 151억 3,000만원, 5차(2018년 신규사업) 센터 건립비 160억 2,300만원, 6차(2019년 신규사업) 센터 건립비 90억원이 각각 편성되었다.

다만, 동 사업은 연례적으로 보조금 실집행실적이 부진하여 국회 결산심사 결과 실집행을 제고가 필요하다는 시정요구사항이 채택되었으나, 2019년도에도 여전히 실집행이 부진한 상황으로, 센터별 주요 실집행부진사유는 도시관리계획 변경, 산업단지계획 변경, 도시계획 조례 변경 등 행정절차 이행 지연, 기본 및 실시설계 공모 추진에 따른 설계 지연, 수시배정사업 지정에 따른 사업지연 등이다.

11) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(정무위원회 소관)」, 2019.10., pp.66~69.

한편, 중소벤처기업부가 각 지방자치단체로부터 제출받은 2020년 지식산업센터 건립사업 집행계획을 보면, 2019년에 교부된 보조금 예산 중 총 163억 5,100만원이 2020년으로 이월되어 예산현액은 565억 400만원인데, 이 중 544억 4,900만원이 2020년 내에 집행될 것으로 예상되었다.

따라서, 동 사업은 지방자치단체의 보조금 실집행실적을 제고하기 위한 사업관리 강화 방안이 마련될 필요가 있다.¹²⁾

[별표] 집행실적 50% 미만 사업 중 전년대비 증액 또는 동일하게 편성된 사업의 집행부진 및 증액 사유

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
국방부	화력장비(일반회계)	42,591	집행사유 미발생	개인전투체계(위리어 플랫폼) 증액
	광주기지 영외탄약고 이전사업(국방·군사 시설이전특별회계)	548	설계 완료 후 광주 군공 향이전사업과 연계추진 위해 착공 보류	사업착수를 위한 최소사업비 반영
국토교통부	하천편입토지보상 (일반회계)	1,725	집행잔액 및 보상협의 지연, 소송진행에 따른 장기간 소요	보상없이 국유된 하천편입토지 중 미청구토지에 대한 보상 추진을 위한 소요예산 반영
	철도기본계획수립 (일반회계)	240	예비타당성조사 및 타재증사업의기본계획 수립 지연 및 국가균형 발전 예비타당성조사 면제사업 발주(19.9) 중으로 집행 시기 미도래	2019년 하반기 기본 계획 착수예정인 예타면제사업(5건) 및 예비타당성조사 통과 사업(2건) 완료소요 및 예비타당성조사 진행사업 완료시점을 감안 2020년 기본계획 착수소요 추가반영
	고속도로접도구역 매수(교특회계)	200	고속도로접도구역 토지소유자의해당토지 매수미청구 (도로법 제41조)	불확실한 수요(접도구역 매수) 대비 최소규모 편성

12) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2019.10., pp.291~295.

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
	태백-미로2-2지역사업 (교특회계)	3,253	안정사 장기민원 (토지 보상협의 거부)에 따른 공사 중지	토지수용절차 진행 후, 잔여공정 추진을 위한 소요액 반영
	태백-미로3지역사업 (교특회계)	2,729	안정사 장기민원 (토지 보상협의 거부)에 따른 공사 중지	토지수용절차 진행 후, 잔여공정 추진을 위한 소요액 반영
	울릉공항건설사업 (교특회계)	38,900	입찰공고('19.5.) 이후 사업자 선정 중('20.4. 계약 및 착수 예정)	공사 착수를 위한 보상비 및 공사비 반영
	흑산공항건설사업 (교특회계)	5,000	환경부 국립공원위원회 심의 통과 지연으로 사업부진	공사 착수를 위한 보상비 및 공사비 반영
	신안산선복선전철 (균특회계)	90,800	균특회계 세수부족으로 기재부로부터의 자금 배정이 지연 (12월까지 전액 집행 예정)	2019년 착공에 따른 사업의 본격추진을 위한 용지보상비 등 반영으로 증액
	문동-송정IC국지도 건설(균특회계)	2,000	집행여건 고려 (설계용역 중)	2020년 착공예정으로 집행가능금액 반영
	첨단도로교통체계 사업(교특회계)*	78,940	원가검토 및 심사 등 행 정절차 지연에 따른 발주지연	고속도로, 국도에 비해 ITS 구축률이 저조한 지자체의 도심내 교통소통, 사고개선을 위한 지자체 ITS 확대, 지자체 감응신호 확대를 위한 감응신호 지원 사업 신규 도입 등
	인덕원~동탄복선전철 (교특회계)*	8,000	기본계획 지연 (‘18.3.)에 따른 기본 설계 착수 순연 (‘18.9. 착수)	2021년 공사착수를 위한 실시설계 소요 반영
	주차환경개선지원 (제주)(균특회계)*	2,750	사업대상지 보상지연 (관광지)	생활SOC 추진에 따른 증액
	오포-포곡2국지도 건설(균특회계)*	8,412	지장물 철거지연으로 공정일부 지연	2020년 준공 소요 반영
	초지-인천1국지도 건설(균특회계)*	8,623	지장물 보상협의 지연	2019년말까지 보상 완료를 통한 부진사유 해소로 2020년 집행 가능액 반영

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
농림 축산 식품부	재해대책비(용자) (농특회계)	28,500	재해 발생이 적어 집행 소요 적음	관련규정에 따라 재난지원금에 비례하여 용자 집행 필요, 재해 발생 시 신속한 복구 지원을 위해 일정 수준 편성 필요
	동물용의약품 산업 종합지원(용자)(농특회계)	23,550	당초 사업대상자가 해외구제역백신제 조업체와 기술제휴 후 설계 등을 추진할 계획이었으나, 기술 제휴조건에 대한 세부적인 합의가 성사되지 않아 설계 착수가 늦어지는 등 전체 사업공정이 지연	2020년이 사업계획상 마지막 년도로 지원계획에 따라 공정을 50%에 해당하는 사업비를 반영
	농업역사문화전시 체험관(농특회계)	19,392	관계기관 인허가와 총사업비협의 등으로 기본 및 실시설계가 늦어짐에 따라 사업 기간을 1년 연장하는 등의 사유로 지연	2019년 하반기 체험관 건립 착공으로 건설비 등이 본격 투입됨에 따라 소요예산 반영
	폐업지원(FTA기금)	132,000	2019년 폐업지원 요건충족 품목없음	과거실적을 반영하여 피해보전직불과 금액 조정(피해보전직불은 감액)
	재해대책비(농특회계)	30,000	집행사유(재해) 미발생	관련규정에 따라 재해 발생 시 공공 시설 피해 신속한 복구 지원을 위해 일정수준 편성 필요
	동물보호및복지대책 (농특회계)*	4,566	지자체 추경 등 행정절 차 지연	보다 정확하고 체계적인 동물복지 정책수립을 위해 동물보호복지실태 조사 신규사업 반영
	친환경농업기반구축 (농특회계)*	4,090	사업계획변경, 설계, 입찰, 인허가 등 행정절 차적 시간 소요로 집행 지연	사업수요 증가에 따른 사업비 증액

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
	축사시설현대화 (FTA기금)*	70,556	입찰절차 등으로 인한 착공지연 등	축산업 생산성 향상 및 축산환경개선 등 축산업 혁신을 위한 스마트 축사 보급 및 스마트 축산단지 조성 확대 필요
	농산물생산유통조절 지원(농안기금)*	20,274	채소가격안정제는 수급 및 가격불안시 집행사유가 발생하는 사업으로 수급 및 가격안정시 집행부진 감안 필요	태풍 등 기후변화 등으 로 농산물 가격 급등락이 빈번히 발생하는 점을 감안, 수급불안 요인 증가에 대응하여 사전적 수급 불안에 대비하는 등 사업의 증액 필요
보건 복지부	장애인자립자금이자 및 손실보전금(일반회계)	156	유사중복 사회보장 사업 정비(2015, 국무 조정실)로 인해 기존 대여대상 중 기준중위소득 50% 이하 가구는 미소금융을 이용하도록 업무범위가 조정되어 융자 실적이 지속적으로 감소하였으며 저금리로 이자보전금 미발생으로 집행률 저조	2018년 집행액 고려 및 금리 변동 예측의 어려움 으로 전년수준으로 편성
	사회보장정보시스템 구축및운영사업(일반회계)	118,906	복지제도의 빈번한 변 경 및 시행이 발생하고 있는 상황에서 수정 사항을 시스템에 조속히 적용해야 하지만, 장기간 소요 되는 정보시스템의 발주·개발기간을 고려하였을때 불가피 하게 집행부진 발생	예비타당성조사결과에 따라, 차세대사회보장 정보시스템 구축을 위한 2차년도사업비 109,711백만원 반영

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
	의료기술시험훈련원구 축(일반회계)	1,000	의료기술시험훈련원 및 K-Medical통합 연수센터의 건축설계과 정에서 교육훈련 기능 중복 등 문제 제기로 사업이 중지된 (*17.3월) 이후 2018년 예산안 국회 심의과정 에서 통합 의견제시 (*17.11월)	기획재정부에서 사업계 획 적정성 재검토 실시 중(*19.6월~, 약 6~9개 월 소요, KDI를 통해 실시)에 있으며, 결과에 따라 설계 및 측량 조사 등 사업 재개 예정
	질병연구협력사업 (수입대체경비)(일반회 계)	30	세계보건기구(WHO)와 2019년 업무계약 지연에 따라 서태평양 지역 로타바이러스 지역실험실 운영비 지급 지연으로 미집행	WHO 주관 로타바이 러스 질환 감시사업으로 질병관리본부는 2010년부터 서태평양 지역 표준실험실로 지정되어 매년 30백 만원 수준의 운영비를 지원받고 있음
	목포병원수입대체 경비(손익)(책특회계)	10	간호학생 임상실습교육 1백만원 12월집행예정 기관생명윤리위원회 운영 2백만원 12월까지 집행예정 외부수탁연구공동 수행사업 미발생으로 집행부진	간호학생임상실습 교육 1백만원, 기관 생명윤리위원회운영 2백만원, 외부수탁 연구공동수행사업 (폐지), 간호간병통합 서비스운영사업 7백 만원(신규)편성
	응급의료 조사연구 (응급의료기금)	245	연구용역 기간 미도래로 인한 미집행	연구기간 미도래로 인한 이월 및 낙찰 차액 등으로 집행실적이 낮은 것으로 사업은 정상추진중인 점, 응급의료 정책 추진을 위한 정책 연구용역 수요가 매년 발생하는 점 등을 고려하여 전년과 동일하게 예산 편성

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
	통합의학센터건립 지원(일반회계)	9,320	지자체 기준 전년 이월액(4,842백만원) 집행실적 파악 후 4분기 집행예정	총사업비 사업(283억, '15~'20년)에 따른 잔여 공사비 * '20.9월 준공예정
	노인요양시설확충 사업(일반회계)*	142,706	준공 단계에서야 대부분의 실집행이 발생되나, 기능보강사업 특성상 사전 절차 및 건축기간 소요, 특히 신축의 경우 2개년도 사업 으로 사전절차, 설계 등 기간 소요	신축, 증개축 건축 단가 인상(1,500천원→1,800 천원/㎡) 등
	정신보건시설확충 (일반회계)*	10,535	지방재정투자심사, 입찰, 계약 등 사업 완료까지 장시간 소요, 설계변경 발생 등 으로 저조	2018년 35억→2019년 105억으로 예산 증액 되어 20년 예산은 동결
	혈액안전관리사업 (국민건강증진기금)*	10,012	입찰, 가격평가, 계약 등 사업 완료까지 장시간 소요, 사업 선정지 선정, 준공 등으로 연말 대금 지급 완료 예정	혈액원 노후 핵산 증폭검사(NAT) 장비 교체비용(총 21대 중 12대, 6,789백만원) 증액
	건강생활지원센터 확충사업(국민건강 증진기금)*	8,499	건강생활지원센터 확충을 위한 시설비· 장비비 지원하는 사업으로, 시설개선 사업 특성상 설계 부터 완공까지 행정 절차 이행에 상당한 기간이 소요됨에 따라 일부 지자체에서 집행지연 발생	국가균형발전위원회 및 국무조정실 생활SOC 사업(중점투자 시설)에 건강생활 지원센터 확충 포함
여성 가족부	국립청소년수련시설건 립사업(일반회계)	24,232	총사업비 검토·협의 (기획재정부) 및 설계 적정성·경제성 검토 과정 등에서 시간 소요	공사추진일정에 따른 증액

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
인사 혁신처	임대주택건설(공무원연 금기금)	79,941	개포9단지사업계획 승인지연에 따른 공사 지연	개포9착공에 따른 건설비 반영, 고덕8 단지 설계비 반영, 지방임대주택매입비(50 세대)반영
통일부	구호지원(남북협력기금)	141,759	WFP를 통한 식량 지원 추진중이나 북한의 미호응으로 집행 지연	최근북한식량사정 및 과거지원규모등을고려
	민생협력지원 (남북협력기금)	465,092	남북관계 상황에 의한 사업 추진 지연	시범조립 대상지, 산지사방, 사방댐 건설, 계류보전사업 등 확대
	경협기반(융자) (남북협력기금)	252,025	남북관계 상황에 의한 사업 추진 지연	남북관계 진전 등 여건 조성시 남북 경협 인프라 구축
	개성공단운영대출 (남북협력기금)	15,071	개성공단 재개 지연으로 공단 기반시설 복구비 등 미집행	동예산은 개성공단 재개시 시설긴급 복구 초기단계에 필요한 최소한의 예산임. 공단 전면중단 상황에서 도 개성공단기업 및 근로자지원 등 중단상황의 안정적 관리 를 위해개성공업지구 지원재단 예산 필요
	개성공단기반조성 (남북협력기금)	16,120	개성공단 재개 지연으로 공단 기반시설 복구비 등 미집행	동예산은 개성공단 재개시 시설긴급복구 초기단계에 필요한 최소한의 예산임. 공단 전면중단 상황에서 도 개성공단기업 및 근로자지원등중 단상 황의 안정적 관리를 위해개성공업 지구지원재단 예산 필요

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
해양수산 부	부산북항 재개발 (교특회계)	22,412	대안입찰로 진행 중인 "부산북항 재개발 배후도로 (지하차도) 건설 공사"의 낙찰자 선정 기간 소요에 따른 착공 지연 발생	부산북항 재개발의 원활 한 사업추진을 위해 정부 지원인 지하차도 개발을 위해 연차소요 사업비 반영
	항만건설관련 연구용역 (교특회계)	4,500	용역 과제 범위 및 대상 검토 등으로 발주검토기간 소요에 따라 집행부진	항만건설의 투자효과를 제고하고, 항만 여건 변화에 따른 효과적인 건설방안 마련을 위해 항만건설연구 용역은 지속 추진 필요
	해외수산시설투자 (용자)(수산발전기금)	720	사업신청자의 담보능력 부족	영세, 소규모 수산업체 의 해외진출에 대한 유일한 지원 사업으로서 동일 수준 예산 반영
	해양수산신산업육성및 기업투자유치지원(일반 회계)	1,700	해양과학기술 산학 연 협력센터 조성과 관련하여 2020년 예산안에 사전타당성 조사비와 설계비 (국회 예산심의과정 중 증액)가 동시에 반영되어 사전타당성 조사를 추진중(3~10월)	협력센터 건립 착수를 위한 1차년도 (5개월분) 건축비 반영
	갯벌생태계복원사업(일 반회계)*	5,153	서산시 고파도갯벌 복원사업 토지보상 지연 웅진시 모도공사계약을 위한 행정소요로 집행이 부진하나 10.10일 공사착공으로 집행실적 부진 해소 예정	기존 갯벌복원사업 연차 사업비 반영 및 갯벌법 제정에 따른 법정기본 계획(갯벌 관리 복원 기본계획) 수립비 반영
	어선사고예방시스템구 축(일반회계)*	1,510	지지체 홍보 및 어업인의 안전의식 부족으로 일부지자체 집행률 저조	어업인교육훈련 및 기술지원사업의 어업인 안전조업교육 내역사업이 동사업으로 이관

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
	천일염산업육성 (농특회계)*	11,196	천일염생산시기(4~10월) 이후 사업자가 선정되어 절대공기부족으로 이월 집행 예정 종합유통센터 건립 수시배정(18.10) 이후 지자체에서 추진중이며 도시군 관리계획변경 등 각종인허가절차에 상당기간 소요	천일염종합유통 사업건립 3차년도 연차 소요 및 산지종합 처리장 설비지원 반영
	해양관광육성(일반회계)*	29,075	지자체, 민간보조 사업 중 지자체 보조 사업의 실집행이 저조하며, 지자체별로 각종 사전 심사 및 행정절차 이행 등의 사유로 실집행 지연	해양관광 인프라 조성 사업 내의 19년 설계착수 사업들이 20년 착공에 들어감에 따라 공사비 증액
행정안전 부	재난안전통신망구축운 영사업(일반회계)	154,207	총사업비 확정 후 조달절차에 따른 행정절차 소요로 계약이 지연되어 집행 부진	총사업비관리 대상 사업 으로, 연차별 구축예산 기확정
	지역교통안전환경 개선사업(균특회계)*	67,983	교통안전시설 설치를 위한 주민설명회, 관계기관협의, 교통안전 심의 등 사전 행정절차기간 소요 지역교통안전환경 개선사업은 상반기 실시설계, 하반기 공사추진으로 12월 말 까지 정상집행 예정	국민생명지키기 3대 프로젝트 등 정부 중점 정책의 차질 없는 추진을 위해 지방관리도로로 교통 안전 인프라 확대 지원
행정중심 복합도시 건설청	경찰서건립(행정중심 복합도시건설특별회계)	9,937	실시설계 준공 지연으로 착공 일정이 지연되어 공사비 미집행	2020년 본격적인 공사 진행을 위한 건설비 확보
	아트센터건립(행정중심 복합도시건설특별회계)	35,399	공사 초기단계로 상반기 예산집행부진 (연내 95%이상 집행 예정)	2021년 준공을 위한 연차별 소요예산 확보

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
환경부	화학물질안전 교육 훈련장 운영기반 조성 (환경개선특별회계)	10,895	전년도('18년)에 사업 규모 변동요인(52명 증원, 42명→94명) 반영을 위한 총사업비 조정절차 이행 등으로 공사착수('18.12) 가 지연되어 이월액이 과다발생 되었으며, 이로인해 금년도 집행도 부진한 상황	2020년 종료사업으로 사업 완공에 필요한 잔여예산반영
	비점오염저감사업 (환특회계)*	77,429	부지매입협의 지연, 설계지연, 민원 및 안전진단 등에 따른 공사중단으로 지연	계속사업중 물순환 선도도시 조성사업 착공에 따른 잔여 사업비(621 억원) 중 반영(314억원)
	산업단지완충저류시설 (환특회계)*	52,575	설치운영계획 변경 등 행정절차 및 부지매입 지연, 민원 등	계속사업의 연부율, 재정패널티를 고려한 실소요금액 반영
	생활자원회수센터확충 (환특회계)*	19,634	기본 및 실시설계 등 용역추진, 사업입찰 유찰에 따른 낙찰방법 변경 등 시일소요 등 행정절차추진과 폐기물 처리시설 설치에 따른 주민반대 등	2019년 신규사업의 2 차년도 본격적인 사업비를 「폐기물 처리시설 국고보조금 예산지원 및 통합업무 처리지침」의 완공예정 연도별 지원 기준에 따라 편성 시설 노후(내구연한 15년 경과) 및 재활용 가능자원 선별시설 용량 부족 등으로 제2의 폐비닐거부 사태를 대비한 선별장 신규 신청에 대해 최종 10개소를 선정(해양 폐기물 전처리시설 포함)

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
국가 보훈처	현충시설건립(일반회계)	22,563	국가 직접 건립 사업의 사업방식 변경 및 사업 규모 변경에 따른 타당성 재조사 수행으로 사업일정 지연 발생	직접 건립 1개 사업 및 계속사업이 2020년 완료 가 임박함에 따라 관련 예산 소요 전액 반영 (호국보훈기념관, 양산시 보훈공원, 보재 이상설 기념관 등)
기획 재정부	일시차입금이자상환사 업(일반회계)	52,000	통합계정 운영수익 누적금을 활용하여 차입비용을 우선 충당	세수 증가세 둔화 등에 따라 일시차입 및 차입 비용 증가 예상
	국제기구공동연구 자문사업(일반회계)	173	시의적절한 용구용역 과제를 선정하기 위해 발주가 4월에 이루어짐에 따라 수행기간이 12월 초까지 필요	수요감소가 아닌 단순용역 지연으로 연내 집행 가능
	재정전략기획 및 협력강화 사업(일반회계)	2,130	재정사업 심층평가의 하반기 과제 선정에 따른 평가기간 부족, 평가에 필요한 관계부처자료지연 등의 사유로 심층평가 계약 기간이 연장되어 사업 출연금 이월발생	‘분야별 종합지출구조 조정’(신규) 소요예산 반영
	사업진행컨설팅 사업(대 외경제협력기금)	19,600	2019년 3분기 기준 사업 진행 컨설팅비 예산액에 대한 지출 원인행위 70.4% 완료 하여 연말기준 전액 소진 예정 수원국 정부의 F/S (타당성조사)지원신청 지연, F/S사업범위 확대 및 장기화 추세 지속으로 일부F/S 사업의 중도금 및 잔금 등 미지급금액 이월	ODA 융자지출 확대 기조 지원을 위한 증액

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
	행정안전부 부산지방 합동청사 신축사업 (국유재산관리기금)	10,149	입주기관(부산보호 관찰소) 추가에 따른 총사업비 협의 조정으 로 설계용역 중지 중이며, 협의조정 완료 후 설계용역 재착수 및 선금 지급을 통한 집행률 제고 예정	연차별 투자계획 반영
	행정안전부 경북지방 합동청사 신축사업 (국유재산관리기금)	10,000	2019.1월 공사 착공하여 공사 초기단계에 따른 집행률 부진으로 연도 말 예산액 전액 집행 예정	연차별 투자계획 반영
	행정안전부 충남지방 합동청사 신축사업(국유 재산관리기금)	10,000	2019.1월 공사 착공하여 공사 초기단계에 따른 집행률 부진으로 연도 말 예산액 전액 집행 예정	연차별 투자계획 반영
	법무부검찰청관사 시설취득사업(국유 재산관리기금)	86	11월 동호수 추첨 으로 12월 집행예정	연차별 투자계획 반영
	법무부거창교정시설 신축사업(국유재산 관리기금)	8,000	국회부대의견에 따라 사업진행 협의방법으로 변경, 10월 주민투표 예정에 있어 예산집행이 지연됨	연차별 투자계획 반영
	훈련시설취득사업 (국유재산관리기금)	10,505	공사기간 부족	연차별 투자계획 반영
	남양주북부서신축사업 (국유재산관리기금)	6,636	토목공사 진행 중 공법 변경 등	연차별 투자계획 반영
	방배경찰서신축사업 (국유재산관리기금)	3,003	건축법 개정관련 설계 중지	연차별 투자계획 반영
	제주지방경찰청신축 사업(국유재산관리기금)	6,996	실시설계 완료 후 공사계약 입찰 진행	연차별 투자계획 반영
	부산해운대경찰서 신축사업(국유재산 관리기금)	2,256	도시계획변경 협의 지연	연차별 투자계획 반영

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
	광명경찰서신축사업 (국유재산관리기금)	661	KDI사업계획 적정성 재검토 후 총사업비 협의를예정	연차별 투자계획 반영
	경찰청관사시설취득 사업(국유재산관리기금)	3,828	총사업비 협의기간 소요로 인한 공사 기간 부족 등	경북청 직원관사 신축(신규) 소요예산 등 반영
	해양경찰청훈련시설취 득사업(국유재산 관리기금)	18,996	설계완료 후 착공 및 본격공사로 정상추진, 연도내 추가 집행 예정	연차별 투자계획 반영
고용 노동부	호남권직업체험센터 건립(일반회계)*	8,085	토지보상 협의 문제로 사업부지 매입이 지연 됨에 따라 사업기간이 연장 현재 토지매입완료 및 조달청 적정성검토 완료에 따라 2019년 8월 건축공사 착공 되었고 정상 추진중	2019년 예산 미편성, 총사업비 연도별 분담계 획에 따른 잔여사업비 편성
방위 사업청	함대공유도탄(일반회계)	70,606	FMS LOA 미체결로 초입금 미집행	FMS 연부액 반영
	무인지상감시센서 (R&D)(일반회계)	5,379	체계개발 협약 진행 중	연부액 증액
	공중전투기동훈련체계 (일반회계)	50,999	가격협상 진행 중	연부액 증액
	7.62mm기관총-Ⅱ (일반회계)	13,702	제안서 평가 진행 중	연부액 증액
	해상작전헬기 (일반회계)	229,796	대체부지 검토 중	연부액 증액
농촌 진흥청	지역농촌지도사업 활성화지원(세종) (지특회계)	300	농촌지도기반조성 사업으로미생물배양 센터및부대시설설치 사업지연 일상감사 및 계약심사시 자재단가 변경으로 지연 미생물배양센터 신축 공사 설계변경으로 지연	균특회계(세종계정) 시도자율편성사업으로 세종시에서 편성 요구 후 기획재정부 심의 통과

(단위: 백만원)

부처	사업명	2020 예산안	2019.9월말 기준 집행부진 사유	2020년 예산안 증액(또는 동일) 사유
중소벤처 기업부	창업인프라지원	40,153	균특예산부족으로 자금 일부만 교부	3차 센터의 건립비 지원 종료 및 6차 센터의 1차년도 건립비 지원
문화체육 관광부	3대문화권 문화생태관 광기반 조성사업 (균특회계)*	103,112	균특회계 이월 및 사업비 집행시기 미도래, 연내 적정 집행가능	2021년 완료사업으로 연차별 사업계획 반영
	폐광지역관광상품 개발(관광기금)*	14,816	인허가 취득, 사업 계획 변경 조정 등으로 착공이 지연 되어 실집행 부진	2019년 전체사업 착공 후, 2020년 완공 예정으로 전여공사비 반영
문화재청	무형문화재보호 (일반회계)*	5,290	행정절차 이행에 따른 착수 지연, 준공금지급시기 미도래	2019년 설계완료 사업의 공사비 지원
	세계유산등재 및 보존관리(보조) (일반회계)*	40,032	발굴조사, 원형고증 등 문화재 사업의 특수성 및 전문가 자문, 기술지도 등 절차가 복잡하여 타 사업에 비해 사업추진에 장기간이 소요되며, 토지보상가 불만에 따른 토지 보상협의 지연이나 지방비 매칭 지연 등으로 집행 부진	2019.7월 한국의 서원 세계유산 등재에 따른 9개 서원 보존관리 예산 증액

주: *는 보조사업자의 실집행을 부진 사업을 의미함

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

집 필

총괄 I 김 일 권 예산분석실장

심 의 I 서 세 옥 사업평가심의관
정 승 환 예산분석총괄과장
공 춘 택 산업예산분석과장
이 동 훈 사회예산분석과장
이 종 구 행정예산분석과장
전 용 수 경제산업사업평가과장
신 은 호 사회행정사업평가과장
박 흥 업 공공기관평가과장

작 성 I 김 은 영 정 순 철 남 희 김 성 은
황 수 환 정 주 완 민 성 철 오 덕 근
안 태 훈 이 병 철 손 동 희 장 효 진
최 정 열 이 상 홍

지 원 I 황 아 람 예산분석관보
인 정 은 행정실무원
유 경 민 자료분석지원요원

예산안분석시리즈 I

2020년도 예산안 총괄 분석 III

발간일	2019년 10월
발행인	이종후 국회예산정책처장
편 집	예산분석실 예산분석총괄과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	유월애

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 978-89-6073-211-7 93350

© 국회예산정책처, 2019

건전한 재정
희망찬 미래

