nabo

2005년도

세입·세출 결산 및 기금 결산 분석

- 요 약 -

2006. 6

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2005년도
세입·세출 결산 및 기금 결산 분석

—요 약—

목 차

2005년도 세입·세출 결산 분석

제 1 부 총괄분석

I. 2005년도 세입·세출 결산 개요 ····· 5
II. 2005년도 경제운용 분석 ····· 7
III. 2005년도 재정운용 분석 ····· 13

제 2 부 분야별 분석

총 론

I. 「2005년도 재정운용제도 개편」과 운영성과에 대한 평가 ····· 23
II. 세출결산의 추이 분석과 시사점 ····· 28
III. 정부자산관리 실태분석 ····· 30
IV. 2005년도 국가균형발전특별회계 결산상 문제점 및 개선방안 ····· 33
V. 2005년도 예비비 결산분석 ····· 36
VI. 2005년도 총액계상예산사업 결산분석 ····· 39
VII. 부담금 운용실적과 개선과제 ····· 42

통일·외교

I. 재외동포지원사업의 결산과 정책과제 ····· 44
II. 새터민 정착지원 및 교육훈련사업의 결산과 개선과제 ····· 46
III. 공적개발원조 정책의 평가와 발전방향 ····· 48

국 방

I. 군 시설건설사업의 결산상 문제점과 개선방안 ····· 51
II. 현역병 건강보험료 부담금 결산과 군 의무체계의 문제점 ····· 53
III. 국방재정 결산의 문제점 및 개선과제 ····· 55

교 육

I. 대학경쟁력 강화사업의 결산분석 ····· 57
II. 지역균형발전을 위한 지방대학지원사업의 성과와 과제 ····· 60

문화·관광

I. 국가균형발전과 지역 문화·관광개발의 과제 ····· 62

사회복지

I. 의료급여비 지출증가와 사전적 재정관리 ····· 64
II. 노동부 소관 일자리지원사업 결산분석 ····· 67
III. 보육재정 운용의 성과와 과제 ····· 69
IV. 국민기초생활보장과 자활근로사업의 결산분석 ····· 71

환 경

I. 환경기초시설분야 재정지출 결산분석 ····· 73

산업·중소기업

I. 중소기업 정책금융 지원 재정사업의 문제점과 개선과제 ····· 75
II. 신·재생에너지사업의 추진현황 및 개선방안 ····· 79
III. 연구개발사업의 집행·평가 체계와 주요사업 분석 ····· 81
IV. 경제자유구역 지원사업의 문제점과 개선방안 ····· 83
V. 다목적 댐 사업 결산분석 ····· 85

농어촌

I. 농산어촌 복지기반 확충사업의 개선과제 ····· 87
II. 쌀생산조정사업의 성과와 과제 ····· 90
III. 직접지불제사업의 집행실적과 과제 ····· 92

사회간접자본

I. 동북아 신항만·신공항 건설사업의 결산분석 ····· 94
II. 건설교통 결산분석과 개선방안 ····· 96
III. 해운물류·항만 결산분석과 개선방안 ····· 98
IV. 도로건설 민자사업 유치 결산분석 ····· 100
V. 정부투자기관의 재무 결산분석 ····· 102

과학기술·정보통신

I. 생명공학(BT) 관련 정부 연구개발 투자의 개선방안 ····· 104
II. 소프트웨어 산업 육성정책의 내실화 방안 ····· 105

일반행정

I. 지방재정지원 분석 ····· 106
II. 도로명 및 건물번호 부여사업의 개선과제 ····· 108
III. 교정행정 결산분석과 개선과제 ····· 110
IV. 재난관리재정 결산분석과 개선과제 ····· 112

2005년도 기금 결산 분석

제 1 부 총 론

I. 2005 회계연도 기금결산 개요 ····· 119
II. 2005년도 기금운용 총괄분석 ····· 120

제 2 부 자산운용 및 회계 부문

I. 연기금 투자풀을 통한 기금의 자산운용분석 ····· 125
II. 사회보험성기금의 자산운용분석 ····· 127
III. 금융성기금의 재무결산상 문제점과 개선과제 ····· 130

제 3 부 경제 부문

I. 정부보증기금 관련 재정분석 ····· 135
II. 공적자금상환관련기금의 결산분석 ····· 137
III. 복권기금의 문제점과 개선방안 ····· 139
IV. 외환시장 관리정책 분석: 외평기금을 중심으로 ····· 141

제 4 부 산업 부문

I. 농어촌분야 기금의 운용성과와 정책과제 ····· 147
II. 연구개발분야 기금결산분석 ····· 149
III. 국민주택기금 결산분석과 개선방안 ····· 152
IV. 중소기업진흥및산업기반기금 결산과 중소·벤처기업 창업지원사업 분석 ····· 153

제 5 부 사회 부문

I. 4대 공적연금재정 결산과 개선과제 ····· 157
II. 노동분야 사회보험성기금 결산분석 ····· 159
III. 4대강 수계관리기금의 결산분석 ····· 161
IV. 문화·관광분야 기금운용의 성과와 과제 ····· 163
V. 국민건강증진기금 결산과 담배부담금의 운용 ····· 165

제 6 부 행정 부문

I. 남북협력기금의 결산과 3대 경협사업 분석 ····· 169
II. 군인복지기금의 결산과제 ····· 171
III. 보훈기금 결산과 운영상의 문제 ····· 173

2005년도 세입·세출 결산 분석

제 1 부 총괄분석

Ⅰ. 2005년도 세입·세출 결산 개요

❑ 일반회계 및 특별회계 결산총괄

○ 2005년도 일반회계와 20개 특별회계를 합한 총 세입·세출 실적은 각각 197조 7,882억원(일반회계 136조 4,592억원 + 특별회계61조 3,290억원)과 192조 3,998억원(일반회계 134조 2,077억원 + 58조 1,921억원)으로 세입은 예산액 대비 1조 9,469억원이 더 수납되었고, 세출은 예산현액 대비 98.2%의 집행실적을 보였음.

○ 2005년도 세입결산액은 2004년도보다 9조 6,419억원(전년대비 5.1%)이 증가하였고, 세출결산액은 2004년도보다 9조 2,054억원이 늘어난 192조 3,998억원으로 전년대비 5% 증가하였음.

❑ 2005년도 세입세출결산상 주요내용 및 특징

○ 2005년도 순잉여금 2조 9,766억원은 2004년도 대비 3.5배의 실적을 나타냈음. 이는 일반회계 세출에서 예산절감 등으로 인한 불용액 과다로 1조 2,367억원의 순잉여금이 발생하였고, 특별회계에서 지방교육양여금특별회계의 일반회계로의 흡수·폐지, 재특회계에서 환율하락 등에 따른 원리금 상환 감소, 농특세관리특별회계·교통시설특별회계의 세수부족으로 인한 세출예산액 불용 등에 의한 순잉여금이 1조 7,399억원이 발생하였기 때문임.

○ 일반회계 세입실적은 136조 4,592억원으로 전년대비 14.1% 증가한 가운데, 국세수입 및 세외수입이 각각 89.7%와 10.3%를 차지하고 있음. 이 같은 세입구성비는 2004년도 구성비 90.4%와 9.6%에 비해 각각 0.7%p씩 증가·감소한 것임. 특별회계 세입실적은 전년대비 11.7% 감소하였는데, 이는 주로 2004년도에 폐지된 지역교육양여금특별회계, 철도사업특별회계의 세입이 감소한데 기인한 것임.

○ 일반회계 세출의 기능별 구성비를 살펴보면, 교육비, 일반행정비, 지방재정교부금, 채무상환 및 기타가 전년대비 비중이 증가한 반면 방위비, 사회개발비, 경제개발비 비중은 감소하였음. 기타특별회계의 경우 경제개발비, 방위비, 채무상환 및 기타 부문의 지출비중은 전년대비 증가하였고, 사회개발비, 지방재정교부금은 전년대비 감소한 양상으로 나타났음. 두 회계를 종합할 때, 일반회계와 특별회계를 합한 지출금액 기준으로는 방위비, 사회개발비, 일반행정비, 지방재정교부금, 채무상환 및 기타는 전년대비 지출금액이 증가한 반면, 경제개발비는 전년도와 거의 비슷한 수준임.

○ 일반회계 세출을 성질별로 살펴보면, 경상이전비(51%), 정부내부거래(19.6%), 물건비(7.6%) 등 경상지출이 전체지출의 78.2%를 차지하였고, 인건비(12.8%), 자본지출(7.8%) 등이 21.8%를 차지하였음. 이는 2004년도와 비교할 때, 경상이전비는 2.6%p, 정부내부거래는 0.8%p 증가한 반면, 물건비는 0.5%p, 인건비는 0.9%p 감소한 수치임.

○ 2005년도 일반·특별회계의 예산현액 대비 이월액 비율은 전년 대비 0.9%p 줄어든 1.2% 수준이며, 이월액 중 상당부분은 특별회계의 세수결손에 따른 이월조치에 기인한 것임. 2005년도 순잉여금 발생의 주요 요인으로 작용한 불용액은 전년 대비 27.7% 감소하였는데, 일반회계의 불용액은 경상경비 절감, 교통시설특별회계 등 타회계전출금 축소 등으로 인한 것이며, 특별회계의 불용액은 2005년말로 폐지되는 지방양여금관리특별회계와 재정융자·농어촌특별세관리특별회계 등의 미집행 예산에 기인한 것임.

○ 2005년도 예비비지출은 전년도 대비 45.0% 감소하였는데, 이는 당해연도 제1차 추경으로 인한 목적예비비 감액 및 일반예비비 지출의 전년대비 2배 이상 감액에 기인하였음. 특별회계 예비비는 편성 예산액의 7.4%만이 지출되었는바, 이 같은 특별회계 예비비의 과다 불용 현상은 매년 발생하고 있음.

II. 2005년도 경제운용 분석

1. 2005년도 경제운용방향

❑ 2005년도에 정부는 경제운용의 기본방향으로 「일자리 창출」과 「경기회복」을 설정하였으며, 보다 구체적인 정책목표로 「40만개 일자리창출을 위한 5% 성장」을 내세웠음.

❑ 경제운용의 기본과제 외에 정부는 부문별 중점과제로 성장 및 경쟁력 강화, 투자활성화, 일자리창출, 사회통합, 대외개방, 경제시스템 개선 등을 주요 정책과제로 선정하였음.

2. 2005년도 거시경제분석

❑ 2005년의 실질국내총생산(GDP)은 전년대비 4.0%(국내총생산 기준) 성장하였으나 이는 2004년의 4.7%에 비해 둔화된 것임.

○ 경제운용방향(2004.12.29 발표)에서 밝힌 정부 예상치 5%대를 하회한 것으로, 참여정부가 출범한 2003년 이후 우리 경제의 실질성장률은 5%대로 성장할 것이라는 정부 예상치를 3년 연속으로 밑돌았음.

❑ 2005년 경제가 외형적으로는 충분한 성장세를 보여주지 못하였으나 내용면으로는 국내경제의 안정성이 뚜렷이 높아졌다는 점이 긍정적임.

○ 외환위기 이후 내수와 순수출간 극심한 불균형이 우리 경제의 불안정성의 요인이었는데 2005년에는 내수의 성장기여도가 2.3%로 전년(0.5%)에

비해 향상되었음.

○ 또한 우리 경제가 2003년 이후 동반된 원화가치와 국제유가 급등이라는 큰 충격에 강한 모습을 보여 주었음. 북핵문제와 같은 난제가 해결되지 않은 상황에서 경제적 안정성이 향상된 것은 중요한 성과라고 할 수 있음.

❑ 내수부문에서 민간소비는 회복세를 보였으나 고정투자는 소폭 증가에 그쳤음.

○ 민간소비는 2005년 중 3.2% 증가하여 2003년(-1.2%)과 2004년(-0.3%)의 감소에서 증가로 반전되었음.

○ 미래 잠재성장능력에 영향을 미치는 고정투자는 2005년에도 전년대비 2.3% 증가에 그치며 2004년에 이어 GDP성장률을 하회하였음.

○ 고정투자 부진은 주로 건설투자의 부진에서 연유되었음.

○ 정부의 고강도 부동산대책의 영향으로 2005년 건물건설 투자는 1.0% 위축되었음.

○ 정부의 SOC 투자예산이 2005년 중 2.5% 감소하여 공공부문이 건설경기를 지탱하는 역할도 미약하였음.

○ 설비투자는 2005년 중 전년대비 5.1% 증가하는데 그쳤는데, 이는 원화가치 상승, 교역조건의 악화, 내수부진으로 인해 중소기업이 투자에 나서지 못한 점과 외국인 국내직접투자 감소에 주로 기인함.

❑ 2005년 수출은 대·내외 불리한 무역환경에도 불구하고 12.0%의 증가율을 기록하여 2002년 이후 3년 연속 두 자리 수의 증가세를 유지하였음.

○ 수입은(통관기준)은 원자재가격 상승의 영향으로 전년대비 16.4% 증가하였음.

○ 경상수지는 환율하락, 고유가, 서비스수지적자로 인하여 전년(282억 달러)에 비해 감소한 166억 달러(GDP 대비 2.1%)를 나타냈음.

❑ 2005년 중 소비자물가는 연평균 2.7% 상승하여 2003년(3.6%)과 2004년(3.6%)에 비하여 오름세가 둔화되었음.

○ 국제유가의 상승에도 불구하고 원/달러 환율의 하락으로 유가 상승으로 인한 비용측면의 물가상승 압력이 완화된 데다, 내수경기 회복의 지연으로 수요 측면의 물가상승 압력도 낮았던 데 기인함.

❑ 2005년 중 국내주가와 원화가치는 강세를 보였으며, 시장금리는 상승하였음.

○ 종합주가지수는 전년대비 28.9%(연평균 기준) 상승, 1,000포인트를 넘었으며, 2006년 초에 1,400포인트에 도달함으로써 주식시장의 새로운 지평을 열었음.

○ 이는 강한 주식수요기반의 확대와 국내기초경제사정의 향상 때문임.

○ 시장금리는 대외적으로 세계경제 성장, 국내외 정책금리 상승, 대내적으로 내수경기 회복에 따라 국고채금리(3년 만기)가 연초 3.35%에서 연말에는 5.08%로 큰 폭으로 상승하였음. 그러나 시장금리는 균형수준에 비해 낮은 상태인 것으로 추측되고 있음.

○ 원/달러 환율은 연평균 1,024원으로 전년에 비해 119.6원이 하락하였음. 국제적인 달러화 약세 및 아시아통화 강세기조가 이어지는 가운데 외국인 주식투자 및 직접투자자금의 유입, 경상수지흑자기조 등 해외자본의 국내유입이 계속되었기 때문임. 이에 따라 원/달러 환율도 균형수준을 하회하고 있는 것으로 추측됨.

3. 주요 경제운용방향 분석

❑ 물가안정, 외환보유고 증가 등으로 경제의 안정성이 개선되는 정책성과가 있었으나, 정부가 추진한 40만개 일자리 창출은 실제로 29.9만개에 그쳤으며, 5%를 목표로 했던 경제성장률도 4%에 그쳐 경제운용의 기본방향인

「일자리창출」과 「경기회복」의 성과는 정부의 목표치에 미치지 못하였음.

❑ 최근 정부의 경제운용과 관련된 몇 가지 추진과제를 중심으로 문제점을 살펴보면 다음과 같은 점을 지적할 수 있음.

○ 첫째, 투자활성화대책이 2003년 이후 3년 동안 계속 포함되었음에도 불구하고 3년간 설비투자 평균투자율이 2.57%에 불과한 부진한 모습을 보였음.

○ 둘째, 양극화 해소나 사회안전망 강화에 대한 정부의 강력한 의지나 많은 재원투입에도 불구하고 양극화가 심화되는 등 정책의 실효성이 크지 않았음.

○ 셋째, 부동산 시장에 대한 국민적 관심, 서민경제 및 타 부문에 미치는 영향이 큼에도 불구하고 당해연도의 경제운용방향에서 부동산 관련 정책이 중요하게 다뤄지지 않았음.

○ 마지막으로, 경제운용방향 추진실적에 대한 평가체계 구축과 적극적 사후관리를 통한 경제운용의 효율성과 연속성을 높이려는 노력이 필요함.

❑ 산업 각 부문에서 지식기반경제로의 이행을 통한 경쟁력 강화 및 성장잠재력 확충이 주요과제로 대두된 가운데 GDP 대비 총연구개발비 비중이 미국을 넘어서고 벤처인증기업의 수가 1만개를 넘어서는 등 양적인 성과를 거두고 있음.

○ 그러나 민간의 R&D 투자 참여와 사업화관련 투자는 부진한 편이며, 벤처기업의 기술성과 사업성을 평가할 수 있는 인력과 전문성의 부족, 중소기업에 대한 기술담보대출을 위한 기술평가 인프라의 미비 등이 여전히 과제로 남아 있음.

○ 서비스업은 전체 고용의 65.2%, GDP의 56.3%를 차지하여 양적인 비중에 있어서 선진국형에 가까워졌으나 영세자영업 비중이 높은 유통서비스와 개인서비스에 치중되어 있으며 고부가가치를 낳는 지식기반서비스

업의 비중은 여전히 낮은 편임.

❑ 경쟁과 구조조정 과정에서 불가피하게 발생하는 사회적 약자를 보호할 필요성이 증가함에 따라 보다 효율적이고 적절한 사회안전망 구축을 목표로 하여 복지예산이 증가하였음에도 불구하고 근로소득 5분위 배율, 지니계수 등에서 나타난 소득분배상태는 2005년도에도 계속 악화되는 등 양극화 현상은 여전히 완화되지 않고 있음.

○ 기초생활보장수급가구에서 제외된 차상위계층에 대한 실태파악을 통한 복지사각지대의 해소, 복지수급자의 동태와 특성을 적시에 파악할 수 있는 복지데이터베이스의 체계화, 빈곤의 대물림을 방지하고 빈곤가구의 자녀양육비 부담을 줄이기 위한 교육 및 보육지원의 확대 등이 사회안전망의 강화를 위한 과제로 남아있음.

❑ 2005년도 경제운용방향에 나타난 부동산 관련 정책은 주택 및 건설경기의 활성화와 안정적인 주택공급에 의한 주택시장의 안정이라는 목적을 지닌 대책이라고 할 수 있음.

○ 강북 재개발, 신도시 개발 및 「주택종합계획」에 따른 주택건설계획 이외에도 재건축규제의 합리적 개선, 투기지역·주택거래신고지역의 선별적 해제 추진 등의 대책이 계획되어 있음.

○ 2005년 상반기 수도권 일부 지역의 주택가격이 급등세를 보이는 등의 부동산시장의 불안정한 양상에 대응해 정부는 부동산시장 불안의 조기 진화 및 시장안정을 도모하기 위해 8·31 부동산 종합대책을 발표함.

○ 8·31대책의 핵심적 목표는 투기수요 억제에 있으며, 이를 위해 종합부동산세·양도소득세 등의 과세 강화, 주택공급제도의 공공성 강화 등의 대책이 있고, 이외에도 수도권 주택 공급확대 방안 등이 있음.

○ 8·31대책 이후의 가격 동향을 살펴보면 대책 직후 단기간의 안정세를 거친 후 2006년 상반기에는 다시 동일한 패턴의 가격차별화현상을 보여

현재까지는 정책의 효과가 나타났다고 보기 어려우나, 보유세 및 양도소득세 강화가 체감되는 올 하반기부터 가격안정효과가 나타날 것이란 예상은 가능함.

III. 2005년도 재정운용 분석

1. 재정운용기조와 목표

❑ 정부는 '경기회복을 위해 성장잠재력 확충이 시급하다'는 인식 아래 확장적 재정정책을 2005년도 재정정책의 기조로 삼고 적자국채의 발행규모를 전년도보다 100% 이상 증가시키는 예산안을 편성함.

○ 국회는 예산심의과정에서 경기회복의 필요성과 재정건전성 악화에 대한 우려를 감안하여 정부가 제안한 국채발행 규모를 6.8조원에서 5.7조원으로 감액하여 결정함.

○ 2005년도 재정운용에서도 '성장잠재력 확충과 삶의 질 향상'을 비롯한 다섯 가지 중점 목표가 제시되었으며, 2004년과 마찬가지로 '삶의 질 향상'을 비롯한 재분배적 성격의 복지지출의 우선순위가 가장 높았음.

2 재정운용에 대한 분석

가. 재정지출에 대한 분석

❑ 2005년도 결산기준 통합재정수지는 5.1조원 흑자로 흑자규모가 본예산의 목표치인 5.6조원보다는 작지만 추경예산의 목표치인 0.8조원을 상회하는 수준이며, 관리대상수지는 6.5조원 적자로 적자규모가 추경예산의 목표치인 13.1조원뿐만 아니라 본예산의 목표치인 8.2조원보다도 작았음.

❑ 2005년도 12월말 기준 국가채무는 248.0조원, (GDP대비 30.7%)으로, 본예산의 계획인 242.3조원 보다 5.8조원, 추경예산의 계획인 247.6조원보다 0.4

조원 증가하였음.

- ○ 추경예산 기준, 외환시장 안정용 국채발행액(계획 16.2조원→실적 15.8조원)과 일반회계적자보전용 국채발행액(계획 9.5조원→실적 9.0조원)이 계획보다 작았음에도 불구하고 여러 부문에서 1.3조원의 국채 증가로 국가채무가 총 0.4조원 증가한 것은 문제임
- ○ 2005년도 추경예산안이 국회에 제출된 시점이 하반기였다는 점을 고려할 때, 이러한 결과는 재정당국이 2~3개월 후의 국가채무 수준도 정확히 예측·관리하지 못하고 있다는 우려를 갖게 함.

❑ 2005년에는 재정집행과정에서는 재정집행 상황점검이 꾸준히 이루어졌고, 그 결과 계획적인 예산 집행관리가 이루어진 점은 높이 평가되어야 함.

- ○ 정부가 추진한 재정조기집행의 타당성에 대해서는 상이한 이견이 존재하는 바, 그 타당성에 대한 보다 면밀한 검토가 이루어질 필요가 있음.
- ○ 성과계획 및 성과목표 달성에 대한 자료가 제시되지 않아 결산심의과정에서 재정사업성과에 대한 평가가 이루어지기 어려운 점은 개선되어야 함.

나. 재정수입에 대한 분석

(1) 부담률 분석

❑ 2005년 국민부담률은 25.6% 수준으로 나타났으며, 이 중에서 조세부담률은 20.2%이고 사회보장부담률은 5.4% 수준임.

- ○ 이러한 2005년 부담률 수준은 2000년 이후 국민부담률 평균 수준인 24.6% (조세부담률 19.9%, 사회보장부담률 4.7%)보다 다소 높은 것으로 나타났음.

❑ 경제규모와 인구구조의 국가간 차이를 고려하여 추정된 우리나라 부담률의 적정수준을 실제수준과 비교한 결과, 재정수입 측면에서 우리나라 정부의

규모가 적정수준보다 결코 작지 않은 것으로 판단됨.

○ OECD 국가들의 부담률 수준과 단순비교하거나 경제규모만을 고려할 경우에는 최근 우리나라의 부담률 수준이 다른 OECD 국가들의 부담률 수준보다 크게 낮은 것으로 보이지만, 이는 경제규모나 인구구조와 같은 부담률 결정요인들을 충분히 고려하지 않은 결과임.

(2) 국세수입

❑ 2004년 10월 국회에 제출된 예산의 규모는 130조 5,907억원(종합부동산세 제외)이었으나, 2005년 국세수입 실적은 127조 244억원(종합부동산세 포함 127조 4,657억원)으로 집계되어 2005년 본예산보다 약 3조 5천억원 정도 감소한 수준으로 나타났음.

○ 종합부동산세를 포함하고 4.2조원 규모의 세수결손 보전을 반영하여 2005년 10월 국회에 제출된 127조원 규모의 추가경정 세입예산보다는 최종 국세수입 실적이 4,160억원 초과 징수된 것으로 나타났음.

❑ 2005년 법인세는 2004년 10월 제출된 본예산보다 3조 4,721억원 초과 징수되었고 증권거래세는 7,434억원 초과 징수된 것으로 나타난 반면, 부가가치세·교통세·관세·소득세·특별소비세는 세목별로 7,344억원부터 2조 9,064억원의 세수 결손이 발생한 것으로 나타났음.

○ 기타 세목 중에서 과년도수입이 약 3,500억원 정도 예산보다 더 걷혔지만 상속증여세·교육세·주세·농어촌특별세 등이 1,200억원~4,500억원 가량 각 세목별 예산보다 덜 징수되었음.

❑ 부가가치세·특별소비세·교통세·주세·농어촌특별세·종합부동산세의 경우에는 세입실적이 2005년 10월 제출된 추경예산에 미치지 못하였으나 소득세·법인세·증권거래세·상속증여세·관세 등의 세입실적은 추경예산을 다소 상회하였음.

○ 종합부동산세는 추경예산보다 2,587억원 적게 징수된 반면 증권거래세는 6,938억원 초과 징수된 것으로 나타났으며, 이외의 세목들은 세목별 추경예산과 비교하여 ±2천억원 미만의 차이를 보인 것으로 나타났음.

❑ 2004년 4조 3천억원 규모와 2005년 본예산 대비 3조 5천억원 규모의 국세수입 부족에 의한 재정지출 재원결손을 국채발행으로 보전하기 위해 2005년 10월 세입경정 추가경정예산안을 편성하게 되었음.

○ 연례적으로 발생하는 세수추계 오차 등의 문제점을 개선하고 세수부족으로 인해 재정운용의 차질이 발생하지 않도록 세수추계의 정확성을 제고하기 위한 대책을 강구하도록 2004 회계연도 결산심사 과정에서 시정요구된 바 있음.

○ 비록 미래를 정확히 예측한다는 것은 불가능할지라도 보다 정확한 세입예산을 수립하기 위해서, 아래와 같은 세 가지 대책을 제시함.

- 첫째, 행정부의 경제성과 목표치가 아닌 거시경제여건에 대한 보다 신중한 전망에 기초하여 예산을 작성해야 함.
- 둘째, 세수추계방법과 과정을 개선하기 위해서 통계자료의 다양성 및 접근성을 제고해야 하며 이를 주도할 “세입전망위원회(가칭)”의 설치를 고려할 필요가 있음.
- 셋째, 불확실성에 기인한 필연적 세수결손에 보다 체계적으로 대응하기 위해 캐나다의 예비재원(contingency fund)과 유사한 개념의 재원을 예산에 도입할 필요가 있음.

(3) 세외수입에 관한 분석

❑ 2005년도 일반회계 세외수입 수납액은 14조 676억원으로 예산 13조 4,809억원 대비 4.4%가 증가하였고, 2004년도 실적 11조 4,756억원 대비 22.6%가 증가한 규모임.

❑ 세외수입 항목들 중 전년에 비해 급격한 변화를 보인 항목들은 '재산수입', '차입금 및 여유자금 회수', 그리고 '정부 내부수입 및 기타' 등이 있음.

❑ '재산수입'의 전년대비 감소는 국제금리 상승과 환율의 하락으로 인해 지난 2년간 발생한 한국은행 결손에 주로 기인하는 것으로 분석되었음.

○ 한국은행의 결손이 장기화될 경우 결손금을 보전할 재원이 소진되고, 그 결손을 국민이 낸 세금으로 충당하는 경우가 발생할 것이 예상됨으로 한국은행의 운영에 주의가 요망됨.

❑ 2005년도 국채발행 규모는 2000년대 들어서 최대 규모인 9조원에 이르러 전년 대비 255.7%나 증가한 수준임.

○ 국가채무가 해마다 증가하고 있는 실정을 고려할 때 세수결손 보전을 위한 국채발행 수준을 점차적으로 낮추어 가면서 경기를 활성화시켜 조세부담률의 증가를 초래하지 않는 수준에서 세수를 증대시켜 국가재정 건전성 확보에 주력해야 할 것으로 판단됨.

(4) 조세지출

❑ 2000년 이후 조세체계를 통한 보이지 않는 지출이 꾸준히 늘고 있음.

○ 조세지출규모는 2001년 13.7조원에서 2005년 19.9조원으로 45% 증가하였고 이에 따라 조세지출비율과 총지출에서 조세지출이 차지하는 비중 모두 증가 추세에 있음.

❑ 조세지출은 지나칠 경우 과세형평성을 침해하고 조세체계를 복잡하게 하여 행정비용과 납세순응비용의 증가를 가져오며 재정수요가 증대되는 상황에서 세수손실을 가져온다는 점에서 적절히 억제될 필요가 있음.

○ 조세지출 규모를 적정히 유지하면서 세입기반을 확대하기 위해서는 세수추계서 제출의 의무화와 일몰원칙 준수 등의 노력이 필요함.

3. 재정건전성 평가

가. 통합재정수지분석

❑ 2005년의 통합재정수입은 전년에 비해 7.1% 증가하였고, 통합재정지출은 전년에 비하여 7.4%(사실상 10.3%) 증가하여 지출의 증가율이 수입의 증가율을 상회하였음.

○ 2005년 경상성장률이 3.6%였음에도 불구하고 통합재정수입의 증가율이 이를 7.1%가 된 것은 조세수입의 증가(전년 대비 8.2%), 그 중에서도 법인세의 증가에 기인하고 있음

– 2005년도 법인세는 2004년의 성과에 대하여 부과되는데, 2004년에는 경상성장률이 7.4%로서 2005년보다 높은 수준이었고 수출 대기업의 성과가 좋아 2005년에 신고한 법인세(24.1조원)가 2004년에 신고한 법인세(17.9조원)보다 크게 증가하였기 때문임.

○ 2005년의 통합재정지출은 2004년과 동일한 기준으로 환산하면 191.1조원(2005년 통합재정지출 186.4조원 + 2005년도에 폐지된 철도사업특별회계 2004년도 결산 4.7조원)으로 사실상 전년대비 10.3% 증가한 것임.

❑ 2004년 결산과 비교해 보면 정부가 발표하는 각종 통합재정수지(통합재정수지, 사회보장성기금제외 재정수지, 관리대상수지)는 모두 전년도에 비해 악화되고 있는데, 이것의 가장 기본적인 원인은 지출증가율(10.3%)이 수입증가율(7.1%)보다 높으면서도 경상성장률(3.6%)보다 더 높았기 때문임.

○ 이러한 현상은 2003년 이후 일반적인 경향성을 보이고 있으며, 그 결과 1998년부터 2002년까지 지속적으로 개선되던 통합재정수지는 2003년에 악화 추세로 반전된 이후 그 속도가 빨라지고 있음.

○ 특히 사회보장성기금제외 통합재정수지는 더욱 빠른 속도로 악화되어 향후 우리 재정의 건전성을 크게 위협할 수도 있음.

❑ 우리 재정이 건전성을 확보하려면, 지출 증가를 억제하는 것이 급선무임.

나. 국가채무분석

❑ 2005년도 국가채무는 248.0조원으로 국내총생산 대비 비율은 30.7%임.

- ○ 2004년말 203.1조원에서 44.9조원이 증가하였고 국내총생산 대비 비율은 26.1%에서 4.6% 포인트 증가하였음.
- ○ 2005년도 국가채무의 성질별 구성을 살펴보면, 금융성 채무가 147.1조원이고, 적자성 채무가 100.9조원임.
- ○ 2005년도 국가채무의 형태별 구성을 살펴보면, 중앙정부의 채무가 238.8조원이고 지방정부의 채무가 20.1조원임.

❑ 금융성 채무가 전체 국가채무의 59.3%이고 적자성 채무가 40.7%를 차지하고 있으므로 정부는 국가채무구조가 건전하다고 판단함.

- ○ 금융성 채무에 대응하는 자산의 구성, 규모와 유동성에 대한 정보를 제공해야 국가채무구조의 건전성에 대한 정부의 주장이 설득력을 얻을 수 있고 국가채무구조의 건전성을 정확히 평가할 수 있음.
- ○ 최근 적자성 채무의 증가속도가 금융성 채무의 증가속도보다 빠르므로 국가채무의 급격한 증가에 따라 국민부담은 지속적으로 증가하고 있다는 점을 시사함

❑ 최근 외환보유고와 외국환평형기금 채권의 규모가 적정 수준을 넘어섰다는 우려가 있음.

- ○ 외국환평형기금의 운용은 이차손과 환차손 위험을 내재하고 있으므로 적정한 수준의 외환시장안정용 채권수준은 재정부담과 밀접한 관련이 있음.
- ○ 2005년도 외국환평형기금 운용에 따라 이차손 약 2.1조원과 환차손 약 2.5조원에 의한 총 4.6조원 수준의 기회비용을 지불하였음.

○ 이는 2004년에 비해 상당히 낮아졌으나 그 규모는 2004년 이전에 비해 여전히 큰 수준임.

❑ 국가채무규모는 2002년 이후로 빠르게 증가하는 추이를 보이고 있음.

○ 국가채무의 국내총생산 대비 비율이 2002년에는 19.5%였으나 2005년에는 30.7%를 기록하여 3년 사이에 무려 11.2% 포인트 증가하였음.

○ 공적자금 국채전환분을 차감하고 계산한 비율은 2003년에 21.2%, 2004년에 24.4%, 2005년에 29.1%로서 3년 사이에 9.6% 포인트 증가하였음.

○ 이는 최근에 국가채무규모가 급격하게 증가하는 것은 근본적으로 지출확대를 지향하는 정부의 재정정책기조에 의해 발생하고 있다는 점을 시사함.

❑ 국가채무를 효율적으로 관리할 필요성이 있음.

○ 정부가 구상하고 있는 국가채무관리계획 수립과 국가채무관리기구 설립은 바람직한 정책방향임.

○ 정부는 국가채무관리정책에 높은 우선순위를 두고 강력하게 실행해야 국가채무관리계획이 실효성을 발휘할 수 있음

제 2 부 분야별 분석

총 론

Ⅰ. 「2005년도 재정운용제도 개편」과 운영성과에 대한 평가

1. 문제 제기

❑ 현재 추진하고 있는 재정개혁은 주로 행정부 차원의 재정운용효율성 제고를 위한 재정운용시스템의 개편작업이라고 할 수 있으며, 재정개혁의 또 다른 축인 재정민주주의 요구는 상대적으로 소홀히 취급되는 경향이 있음.

❑ 그러나 재정민주주의의 이념을 실현하고 다원화된 시대에 국가재정을 효율적으로 운용하기 위해서 국회의 재정통제권을 강화하는 방향으로 재정운용시스템이 개선될 필요가 있으며 정부에서 추진하는 재정운용시스템의 개편도 이러한 방향으로 추진될 필요가 있음.

2. 국가재정운용계획

❑ 국가재정운용계획의 가장 중요한 특징은 이를 단지 재정운용의 기초자료로 활용하는 데 그치지 않고 단년도 예산편성 및 기금운용계획의 기본 틀로 활용한다는데 있음.

❑ 지금까지 국가재정운용계획은 두 차례에 거쳐 수립되었는데 최초의 국가재

정운용계획은 2004년도 10월에 수립된 2004~2008년 국가재정운용계획이고 두번째로 수립된 국가재정운용계획은 2005년도 9월에 수립된 2005~2009년 국가재정운용계획이며 금년도에는 2006~2010년 계획을 수립할 예정임.

❑ 국가재정운용계획의 운영실태에 대하여 분석·평가한 결과를 요약하면 다음과 같음.

○ 재정당국 뿐만 아니라 집행을 담당하는 정부 각 부처도 중기적 시계에서 재정을 안정적으로 운용할 수 있는 제도적 기반이 될 수 있다는 점에서 단년도 예산운용의 단점을 보완할 수 있음.

○ 국가재정운용계획은 기본적으로 예측을 전제로 하고 있다는 점에서 예측능력의 한계 등 계획자체가 지니는 한계를 고려할 필요가 있으며, 재정운용전반에 대하여 5개년 단위의 수치로 표현된 재정계획을 수립하는 것이 바람직한가에 대한 문제가 제기될 수 있음.

○ 국가재정운용계획은 사실상 국회의 예산심의 등 재정기능 수행에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 정부는 국가재정운용계획의 수립과정에서 생산한 정보와 자료를 적시에 국회에 제공하고 계획수립과정에서 국회의 의견을 적극적으로 반영할 필요가 있음.

○ 국가재정운용계획이 연동계획으로서 계속성과 연속성을 유지하려면 합리적인 분류체계를 수립하여 일관성있게 유지할 필요가 있음.

3. 예산총액배분 자율편성(Top-down)제도

❑ 동 제도는 2004년도 예산편성과정에서 부분적으로 도입되고 2005년도 예산안 편성과정에서 전면적으로 도입되었으며 2006년도 예산편성도 예산총액배분자율편성(Top-down)방식으로 편성되었음.

❑ 예산총액배분자율편성제도와 기존제도와의 가장 큰 차이점은 중앙예산기관인 기획예산처가 엄격한 지출한도를 조기에 설정하고 이 지출한도 안에서 각 예산집행부처가 자율적으로 예산을 편성하며, 예산요구부처가 편성한 예산안을 예산당국이 존중한다는 데 있음.

❑ 예산총액배분자율편성제도 하에서 기획예산처가 각 부처에 통보하는 지출한도는 분야별 지출한도, 부처별 지출한도, 부문별 지출한도, 그리고 회계별 지출한도의 4가지인데, 지출한도 중에서 실제 예산편성과정에서 가장 중요한 위치를 차지하는 것은 예산편성의 조직단위별로 이루어지는 부처별 지출한도임.

❑ 국가재원배분회의는 대통령, 국무총리 및 국무위원, 청와대의 대통령 참모 등 약 40명의 장관급이 참여하는 회의로서 기획예산처에서 작성한 재원배분결정을 위한 주요 정책과제와 국가재정운용계획에 대한 시안을 토론과정을 통하여 결정함.

❑ 예산총액배분자율편성제도의 운영실태에 대하여 분석·평가한 결과를 요약하면 다음과 같음.

  ○ 예산과정에서 중앙예산기관 및 각 부처 예산부서의 기능 및 역할을 재정립하고, 국가재정운용계획과 연계하여 도입함으로써 예산편성과정을 합리화하는데 긍정적인 역할을 수행함.

  ○ 거시경제전망, 세입규모, 장기세출소요, 재정수지, 국가부채 등 재정총량변수에 대한 전망과 추계가 공개적이고 공식적으로 이루어지게 됨.

  ○ 재정제도개편과 더불어 중앙예산기관의 기능과 역할, 조직구조에 대한 근본적 재검토가 필요함.

  ○ 분야별 지출한도의 설정은 국가재정운용계획의 분류체계를 그대로 따르고 있는데 일반적으로 이러한 분류체계는 중범위 분류체계에 속하는 것

으로 이들을 몇 개의 대그룹으로 구분하는 대분류시스템을 도입할 필요가 있음.

4. 성과관리예산제도

❑ 우리나라는 정부 각 부처가 독자적인 필요에 의하여 다양한 형태로 성과관리제도를 도입하여 시행하면서 개념상의 혼란이나 제도운영상의 갈등을 초래하고 평가를 둘러싼 중복 등의 문제가 발생함에 따라 이를 정부차원에서 통합·정리할 필요성이 제기됨.

❑ 우리나라의 재정부문의 성과관리제도는 재정사업성과관리제도(Performance Monitoring), 재정사업자율평가제도(Program Review), 재정사업심층평가제도(Program Evaluation)등 3개 형태로 추진되고 있음.

- ○ 재정사업성과관리제도의 경우 2005년도에는 22개 선시행기관의 70% 사업과 신규대상기관의 30%사업의 성과목표·지표를 개발토록 하고, 22개 선시행기관은 관리대상사업의 100%, 4개 신규대상기관은 성과관리대상 재정사업의 30%에 대하여 2006년도 성과계획서를 작성토록 하였음.
- ○ 재정사업자율평가제도의 경우 2005년도에 40개 부처 소관 555개 사업(약 35조원 수준)에 대한 자율평가가 이루어짐.

❑ 성과관리예산제도의 운영실태에 대하여 분석·평가한 결과를 요약하면 다음과 같음.

- ○ 우리나라의 재정부문 성과관리제도는 예산편성 및 집행과 체계적으로 연관된 실질적인 성과주의예산제도에 이르지 못하고 예산과정에서 성과를 강조하고 성과관리와 예산편성의 연계를 강화하고자 하는 다양한 시도를 하는 단계에 머물러 있는 것으로 평가됨.

○ 정부는 지금까지 축적된 재정부문 성과관리기법을 발전시켜 일반적인 성과관리와 적절하게 연계된 성과주의예산체계의 구축을 위한 준비를 철저히 할 필요가 있으며, 2007년부터 도입이 예상되는 프로그램예산제도는 성과와 예산이 밀접하게 연계된 성과주의예산(Performance Budgeting)으로 발전시킬 필요가 있음.

○ 일반적인 성과관리제도와는 구별되는 재정성과관리제도의 목적을 실현할 수 있도록 일반성과관리제도와 구별되는 독자적인 재정성과관리제도의 근거규정을 명확히 할 필요가 있음.

○ 성과관리예산제도는 국회의 재정통제권 나아가 재정민주주의 실현에 이바지할 수 있는 방향으로 운영되어야 하며, 제도 운영과정에서 생산된 정보와 자료를 국회에 적기에 제출하는 것이 필요함.

II. 세출결산의 추이 분석과 시사점

❑ 1980년대 이후 현재까지 총재정 및 통합재정의 운용기조는 전체 기간에서 팽창 기조를 나타냈음.

○ 1980년대 및 1990년대에서는 두 운용 틀이 동일하게 팽창 기조를 보였지만 2000년대에서는 총재정이 긴축기조를 그리고 통합재정은 팽창 기조를 각각 보였음.

○ 이로써 2000년대는 금융성기금을 포함한 기금 등이 재정팽창에 주도적인 역할을 한 것으로 보임.

❑ 통합재정 세출기능의 연대별 변화를 1980~2005년 동안의 지출총액 대비 비중을 통해 살펴보면,

○ 경제사업은 전체 기간에서 비중이 점차 증가하는 반면, 교육 및 국방은 각각 점진적 그리고 급격히 감소하는 추세를 보였음.

○ 보건 비중은 전체 기간에서 급격히 하락한 반면 일반 공공행정 및 '사회보장 및 복지'의 지출비중이 2000년대 들어 급격히 증가하였고,

○ 특히 일반 공공행정은 1990년대에 비해 2배 이상의 비중 증가를 나타냈음.

❑ GDP 대비 지출비중과 경상성장률 및 실질성장률간의 관계는 일반·특별, 일반, 통합재정의 세 회계를 통해 모두 음(-)의 상관계수를 나타낸 가운데 경상성장률과의 관계에서 더욱 높은 음(-)의 상관계수를 보였음.

○ 회계 중에서는 일반 및 일반·특별회계가 통합재정에 비해 경상성장률과의 관계에서 상관관계가 높게 나타난 반면, 실질성장률과의 관계에서는 통합재정이 더욱 높은 상관관계를 보였음.

❑ 1980~2005년의 세출결산자료를 통해 회귀분석에서 검증된 바, 국내총생산

(GDP)에서 정부지출이 차지하는 비중이 클수록 성장률은 하락함.

- ○ 이는 정부지출을 통한 정부개입이 사회안전망 구축을 위한 이전지출 등 적지 않은 부분이 시장실패를 교정하기 위한 것임을 입증함.
- ○ 이 같은 현상을 두고 정부실패라고는 판단할 수 없지만, 여러 경제사회적 논리(생산적 복지 등)를 바탕으로 향후 예산사업의 중복 및 낭비사례 지양 등 정부개입비용을 최소화하는 등 정부지출의 생산성 제고를 위한 국가적 노력이 필요함.

❑ 재원배분에 대한 시계열분석의 결과, 경상성장률이 상승할 때 방위(국방)비가 가장 큰 양(+)의 상관계수를 보임으로써 항목비중 증가(상대적 성장기여 증가)를 나타냈으며,

- ○ 반면 사회보장(통합재정 기준) 및 경제개발(일반회계 기준)의 경우 가장 큰 음(-)의 상관계수를 나타냄으로써 항목비중 감소(상대적 성장기여 감소)를 보였음.

❑ 향후의 제반 재정운용이 통합재정을 중심으로 수행돼야 하는 점을 전제로 할 때,

- ○ 우리나라 재정운용여건의 특수성을 고려해야 함에도 불구하고 재정운용의 효율성 제고와 국제적 표준(global standard)에 상응하는 차원에서,
- ○ 여러 가지 기능(분야) 분류체계 간에 세출내역을 일관성 있게 조정하는 등 예산운용 틀의 분류체계를 IMF 기준에 맞춰 합리적으로 개편하는 것이 바람직함.

III. 정부자산관리 실태분석

❑ 정부의 재정융자사업과 관련하여 일관된 관리체계가 없음.

- ○ 전체적으로 융자의 현황을 파악할 수 있는 자료 및 통계의 정리가 이루어지고 있지 않아서 융자활동의 현황을 파악하기 어려움.
- ○ 지원과 관련된 의사결정 과정이 분권화되어 있기 때문에 정책결정자가 국가 전체적으로 지원방식이나 내용을 결정함 있어서 전체적인 재정의 재무적 안정성을 고려하는 것이 어려움.

❑ 융자활동과 관련하여 사업의 결정, 융자규모, 대상, 조건의 결정 등에 있어서 분권화 방식과 중앙집중 방식의 장점을 충분히 획득할 수 있는 방식을 고안할 필요가 있으며, 이를 위한 가이드라인은 다음과 같음.

- ○ 국가채권의 재무건전성을 총괄하는 기능을 재정경제부나 기획예산처에서 보다 적극적으로 수행하여야 함.
- ○ 구체적인 융자사업에 대한 의사결정의 주체는 기본적으로 주관기관이 담당하는 것이 타당함.
- ○ 중앙조직은 융자사업의 결정, 규모, 융자사업 대상 선정 방식, 융자조건 결정, 융자관리에 관한 규정을 마련하여야 함.
- ○ 개별 융자사업에 대한 사후적 평가장치가 마련되어야 함.

❑ 중앙조직은 다음과 같은 사항을 검토하여 융자사업과 관련된 규정 또는 기준을 마련해야 함.

- ○ 다른 회계 및 기금에서 유사한 성격의 사업이 진행 중인지 검토.
- ○ 융자사업이 추구하는 목적이 민간 금융시장에 의하여 충분히 달성되지 않음을 분명히 해야 함.

❑ 융자규모의 결정 과정

○ 경제전반의 관점에서 특정부문에 대한 자금공급의 적정규모를 도출하고 민간시장에 의하여 공급될 것으로 예상되는 규모를 도출함.

○ 제안된 융자사업에 대한 회수가능성을 정량적으로 파악함.

○ 중앙조직은 특정 주관기관이 융자사업과 회계 및 기금의 관리를 충실히 하는지에 대하여 감시하는 역할을 수행하여야 함.

○ 회계 및 기금 간의 자금이동은 융자사업의 후생기여도에 의거하여 중앙조직이 조정함.

❑ 융자조건 관련 개선방향

○ 중앙조직은 융자사업의 소스, 즉, 회계 및 기금과 무관하게 추구하는 목적별로 융자사업을 분류하고, 목적별로 적절한 융자조건을 제시하여야 함.

○ 융자조건은 민간금융시장의 상황을 반영하여야 함.

❑ 융자사업에 대한 사후평가에 있어서 다음과 같은 사항들을 점검하여야 함.

○ 융자사업이 애초에 추구하려던 정책목적을 충실히 달성하였는가?

○ 융자사업으로 인하여 민간금융시장에 대한 왜곡은 없었는가?

○ 융자회수는 제대로 이루어졌는지, 미회수의 경우 원인은 무엇이며, 그것이 회계 및 기금 그리고 재정전반의 건전성에 미친 영향은 어떠했는가?

○ 주관기관은 융자사업 관리를 충실히 수행하였는가?

❑ 기타 국가채권 관리의 개선방향

○ 미회수채권의 회수에 있어서 성과제도 도입 등 여러 개선 노력이 개진되고 있으나, 보다 근원적인 자료의 수집과 분석이 요구됨.

○ 우선적으로 추진되어야 하는 것은 채권 미회수의 원인에 대한 분석임.

○ 종류별, 원인별 미회수 채권을 분류하고 회수가능성을 파악한 다음, 가

능한 한 회수가 용이한 부분부터 해결해야 함.

- ○ 사회적으로 보다 가치가 있는 정책부문에 있어서는 회수율을 제고하는 노력이 선행되어야 함.

❑ 국유재산의 관리의 개선방향

- ○ 국유재산에 대한 위탁관리를 증대할 필요가 있음.
- ○ 국유재산관리특별회계와 관련하여 정부의 국유재산 보유에 대한 장기적인 계획이 마련될 필요가 있음.
- ○ 국유재산을 얼마나 보유하고, 얼마나 민간에 매각할 것인가의 문제와 정부의 활동에 필요한 시설투자의 결정은 별개의 것임.
- ○ 정부시설 투자는 그 용도, 필요성 및 정부의 전체 회계의 자금동원 가능성, 다른 정책 목적과의 비교분석 등을 통하여 이루어져야 함.

❑ 물품과 국고금 관리의 개선방향

- ○ 물품의 관리에 있어서는 물품의 용도, 보유 및 이용현황, 물품의 성능현황 등에 대한 체계적인 정리작업이 먼저 선행되어야 함.
- ○ 정부내 모든 수요자들이 현황에 관한 정보를 쉽게 얻으며, 이를 수요의 긴급성, 유용성에 따라 배분하는 과정이 있어야 함.
- ○ 정부 각 부처에서 요구하는 수요가 공급량을 초과하는 경우에는 중앙관리자의 자의적 판단보다는 시장메커니즘을 통한 배분방식을 취하는 것이 바람직함.

❑ 국고금의 관리에 있어서 회계별 자금의 수급조절 기능의 효율화를 위하여 통합계정을 설치하여 운영하기로 한 것은 바람직하지만, 그 효과를 극대화하기 위해서는 통합적인 정보교류 체계를 갖추고 수급조절상의 기준 및 투명한 절차가 마련되어야 할 것임.

- ○ 각 회계 및 기금에서 여유자금의 의미와 기준, 다른 회계 및 기금으로 단기적으로 이전시키는 경우 규모와 내역을 결정하는 분명한 기준이 필요함.

IV. 2005년도 국가균형발전특별회계 결산상 문제점 및 개선방안

❑ 2005년도 균특회계 결산현황

○ 2005년도 균특회계 세입징수실적은 징수결정액 5조 9,574억 5,400만원 중 5조 6,392억 1,900만원이 수납되고, 43억 9,500만원은 불납결손 처분되었으며, 3,138억 4,000만원은 미수납되었음. 징수결정액이 세입예산액보다 큰 것은 주세세입이나 지역개발사업계정의 기타특별회계 전입금의 징수결정액이 예산액보다 감소하였으나 지역개발사업계정의 부담금 등 세입의 징수결정액이 대폭 증가한데 기인한다.

○ 2005년도 균특회계 세출예산 집행실적은 예산현액 5조 5,470억 1,900만원 중 5조 2,867억 4,700만원이 지출되고, 2,281억 9,500만원은 다음연도로 이월되었으며, 320억 7,700만원은 불용되었음.

❑ 2005년도 균특회계 세입 및 세출예산 집행실적 분석

○ 2005년도 균특회계 세입징수 실적을 보면, 일반회계의 전입금이나 농특세전입금을 제외한 특별회계의 전입금은 예산액대로 전액 수납되어 균특회계의 안정적인 재원임을 알 수 있으나 주세나 부담금 세입은 예산액과 수납액간의 차이가 큰 편임.

o 주세의 세입예산은 재경부의 주세 세입전망에 따라 편성되나 2005년도 주세의 수납액이 예산액에 비해 적게 발생한 이유는 주류소비량이 감소하여 예산보다 적게 징수되었기 때문임. 주세부분에서 670억 1,500만원의 세입부족분이 발생한 것은 향후 균특회계의 안정적 재원 확보 측면에서 문제점을 내재하고 있다고 할 것임.

○ 2005년도 균특회계 부처별 주요 집행부진 사업을 분석해 보면, 균특회계 세수부족으로 이월된 부분이 많았으며, 일부사업에서는 일반국고보조금

사업으로 시행될 때 발생하던 문제점이 균특회계로 이관 후에도 여전히 발생하는 현상이 나타나는 것을 알 수 있음.

❑ 균특회계 운용상 개선과제

○ 균특회계가 국가균형발전이라는 소기의 정책목적을 달성하기 위해서는 새로운 재원의 발굴, 일반회계나 특별회계 전입금 등 안정적 재원의 확대 등 추가적인 재원확보방안이 강구되어야 할 것이며, 포괄보조금 성격을 가지는 균특회계의 효율적 집행이나 사업의 사후평가를 용이하게 하기 위해서는 유사 중복성이 높은 사업들을 가능한 한 통폐합해야 할 것임.

○ 균특회계의 예산신청절차를 시·도에서 관련 중앙부서에만 신청하고 기획예산처와 국가균형발전위원회에는 관련 중앙부서에서 통보받을 수 있도록 하는 등 절차를 간소화함으로써 중앙부서간 연계 운영을 통하여 지방의 업무 과다 및 중복을 예방하고, 현재의 시도별 총액배분을 기초자치단체별 총액배분으로 더욱 확대 발전시키는 방안을 강구할 필요가 있을 것임.

○ 균특회계사업의 취지와 기능을 보다 잘 살리기 위해서는 지역의 발전도와 재정수요 및 여건을 구체적이고 세밀하게 반영할 수 있는 재원배분 공식을 개발해야 할 것이며, 현재 지역개발계정의 자율편성대상사업에만 적용하는 시·도별 총액배분 자율편성방식의 재원배분을 균특회계 내의 다른 사업들에도 확대할 필요성이 있음.

○ 균특회계 예산집행상의 특례 조치는 예산편성에 있어서의 자율성 확대에 상응한 것으로 포괄보조금의 성격을 가지는 균특회계 재정집행의 효율성 제고에 도움이 될 것으로 생각되나 이러한 예산회계법상의 특례규정이 남용되지 않도록 기획예산처나 주무부처는 상시 관리감독시스템을 마련해야 할 것임. .

○ 균특회계사업의 집행실적이나 사업의 효과성을 제고하기 위해서는 현행 균특회계사업의 기준보조율을 몇 가지 유형으로 단순화하고 동일한 사

업을 수행하는 경우에는 동일한 보조율을 적용함으로써 투명성과 예측성을 제고할 필요성이 있으며, 현재 신활력지역지원사업에서 시범 실시하고 있는 차등보조율제도를 균특회계내 다른 사업에도 확대 적용하는 방안을 강구해야 할 것임.

○ 균특회계사업은 예산편성이나 집행상의 자율성이 확대되어 있는 바, 이러한 자율성의 확대에 대응하여 그 책임성을 확보하기 위해서는 균특회계사업들에 대한 사전·사후 평가가 제대로 이루어져야 할 것임. 균특회계사업 추진실적에 대한 평가는 사업의 예산집행 실적이나 정부방침에 대한 부합 정도의 형식적인 평가가 되어서는 안 될 것이며 실질적인 균형발전 효과를 평가할 수 있도록 지역의 소득증대, 고용창출, 복지향상 등 균특회계 사업의 실질적인 성과 및 파급효과에 초점을 맞추어야 할 것임.

V. 2005년도 예비비 결산분석

❑ 2005년도 예비비 지출 현황

○ 2005년도 예비비 예산규모는 1조 7,205억원으로 일반회계가 1조 6,452억원, 특별회계가 753억원이었으며, 예비비 집행 현황은 일반회계의 경우 예산액 1조 6,452억원의 89.3%인 1조 4,769억원을 지출하고, 213억원을 다음연도로 이월하였으며 1,470억원을 불용처리 하였음. 특별회계는 예산액 753억원의 7.4%인 56억원을 지출하고 697억원을 불용처리 하였음.

❑ 예산액 대비 예비비 규모 분석

○ 예비비의 규모와 관련하여 예산회계법 제21조에는 예비비는 '상당하다고 인정되는 금액'으로 계상 할 수 있도록 되어 있으나 예비비 한도에 관한 규정은 없는 실정임. 실제 지난 5년간 일반회계 예산액 대비 예비비의 비율은 평균 2.9%로서 외국과 비교할 경우 큰 수치임.

○ 2005년 일반예비비의 사용용처를 보면 충분히 예상할 수 있는 각 부처의 일상경비 부족분을 메우는 데 과다하게 사용되고 있는 것을 알 수 있음. 이러한 이유는 예비비가 예산의 사전의결원칙에 대한 예외 사항에 해당되고 기획예산처의 심사와 대통령 승인만 거치면 되는데다 예비비에 대한 국회 결산심사도 정부가 예비비를 사용하고 난 후 그 승인여부만을 결정할 수 있기 때문에 각 부처에서는 필요시 쓸 수 있는 비용으로 인식되어 있기 때문인 것으로 보임.

○ 그러나 예비비는 부득이한 경우에 한해서 이용할 수 있는 제도이므로 용도를 엄격하게 규제하여야 할 뿐만 아니라 그 규모도 가급적 적게 하는 것이 바람직함.

❑ 부처별 예비비 지출 분석

○ 2005년도 부처별 일반회계 예비비 지출실적을 보면 기획예산처(3,385억원), 소방방재청(2,889억원), 건설교통부(1,264억원), 행정자치부(880억원), 경찰청(788억원), 국방부(733억원), 해양수산부(652억원), 산림청(648억원), 국가보훈처(496억원), 법무부(383억원), 외교통상부(350억원), 문화관광부(293억원)의 순으로 예비비를 많이 지출한 것으로 나타나고 있음.

○ 2005년도 부처별 일반예비비 지출은 기획예산처(3,384억원), 국가보훈처(493억원), 행정자치부(468억원), 해양수산부(386억원), 외교통상부(341억원), 여성가족부(308억원), 경찰청(294억원)의 순으로 많이 지출한 것으로 나타났음

○ 행정자치부 소관 일반예비비 지출액 중 민주화운동관련자 보상금 지출액은 212억 3,500만원으로 예년에 비해 그 금액이 큰 바, 예비비지출의 필요성은 인정되나 수급자 수 등에 대한 보다 면밀한 분석을 통하여 이를 최소화해야 할 것임. 또한 행자부소관 일반예비비 지출에는 행사성 경비 등이 많이 포함되어 있는 바, 향후에는 예산요구 당시 충분히 예측할 수 있는 경비는 예비비를 집행하는 관행을 자제해야 할 것임.

○ 법무부소관 예비비지출액 중 형사보상금 및 범죄피해자구조금, 공공요금 부족경비는 매년 많은 금액을 예비비로 지출하고 있으나 과거 추세치 분석이나 집행실적을 수시로 파악하는 등의 방법으로 가능한 정확한 필요경비를 산출하여 예산에 반영하는 노력을 기울여야 할 것임.

○ 국무총리실 및 재정경제부 소관 일반예비비 지출액 중에는 각종 기획단이나 위원회 운영경비가 많은데, 예기치 않은 상황 발생시 기획단 등을 설치하여 운영할 필요성은 있으나 되도록이면 사전에 충분한 검토를 한 후 예산편성을 통하여 본예산에 그 내역을 구체적으로 반영하도록 해야 할 것임.

○ 노동부 소관 청소년직장체험프로그램사업 예비비 지출은 재정의 조기집행이라는 정부의 정책수단으로 예비비를 사용한 경우인데, 청소년실업대책의 중요성은 인정된다고 하겠으나 예비비를 기존사업의 확대를 위하여 사용하는 것은 지양해야 할 것임.

❑ 목적예비비 분석

○ 목적예비비는 법적으로 명시하고 있지는 않으나, 매년 예산총칙으로 국회의 의결을 받아 사용하고 있음. 그러나 매년 재해대책비와 봉급부족액 충당 경비가 약 1조원 이상 꾸준히 발생하고 있음을 감안할 때 본예산으로의 계상 가능 여지도 있다고 봄. 따라서 전체 예비비의 절반 이상을 목적을 설정하여 사용처를 제한하는 것이 예비비 취지에 합당한 지는 충분한 논의가 필요하다고 생각됨.

○ 목적예비비 지출의 대부분을 차지하는 재해대책비의 경우 재해발생규모에 따라 연도별 지출 편차가 심한 편임. 물론 재해발생을 예측하기가 어려워 재해대책 목적예비비 지출 편차가 심한 것은 이해될 수 있으나 재해가 발생하면 기존 목적예비비나 대규모 추경편성을 통한 응급복구식의 사후대책에 치중할 것이 아니라 재해예방관련 예산의 편성·집행으로 사전예방위주의 재해대책을 마련하고 재해대책 목적예비비의 지출은 가급적 억제해야 할 것임. 예를 들어 재해대책예비비의 일정액을 재해대책 총괄기관인 소방방재청의 일반회계 예산으로 편성·운용하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.

❑ 특별회계 예비비 분석

○ 특별회계 예비비는 불용비율이 매년 90%를 초과하는 등 거의 사용되고 있지 않는 실정임. 하지만 과도한 예비비 불용액의 발생은 재정운영의 효율성을 떨어지게 하므로 가능하면 불용액이 적게 발생하도록 예산 편성 시 특별회계 예비비의 적정규모 및 예산편성방법에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 할 것임. 한편, 별도의 예비비를 편성하여 운용하는 특별회계의 집행율이 현저히 낮은 점을 감안할 때, 향후에는 특별회계 예비비를 따로 편성할 필요 없이 특별회계에서 예비비가 필요한 부분이 발생할 경우에는 일반회계 예비비를 전입 받아 사용하도록 하는 방안을 강구해 볼 필요도 있을 것임.

VI. 2005년도 총액계상예산사업 결산분석

❑ 총액계상예산(Lump Sum Budgeting)이란 예산편성단계에서 세부적으로 우선순위를 정하기 어려운 경우, 예산을 편성할 때에는 예산의 내역을 구체적으로 한정하지 않고 지출의 용도를 포괄적으로 설정하여 총액만을 정하고, 예산을 집행할 때에 실수요를 바탕으로 내역을 정하도록 하는 제도임.

❑ 2005년도 총액계상예산사업은 7개 부처에서 총 3조 2,761억원의 예산이 편성되어 이 중 3조 2,434억원이 집행되었으며 97.4%의 비교적 높은 집행률을 보였음.

○ 농림부, 산업자원부, 과학기술부는 100%의 집행률을 보였으나 해양수산부는 88%로 가장 낮은 집행률을 보였음. 세부사업에 있어서는 건설교통부의 하천편입토지보상사업(94.9%), 해양수산부의 항만시설 유지보수 사업(88%), 과학기술부의 원자력연구개발사업(79.7%), 국방부의 편제장비보강사업(91.4%) 등이 낮은 실집행률을 보였음.

❑ 1998년에 17개 사업, 총 4조 5,237억원이었던 총액계상예산사업은 2001년 49개 사업, 총 9조 3,346억원까지 증가했다가 2002년부터 감소하기 시작하여 2006년 현재 16개 사업에 총 3조 2,376억원이 편성되었음.

○ 최근 4년간의 정부예산 총액 중 총액계상예산사업이 차지하는 비중을 살펴보면 2003년에는 정부예산 중 총액계상예산사업이 2.4%를 차지하였으나 2006년에는 1.6%를 차지하여 0.8%p 그 비중이 대폭 감소하였음. 이는 동 기간동안 정부예산이 증가한 이유(5.3%)도 있겠지만 총액계상예산사업의 감소(-30.4%)가 더 큰 이유임.

○ 총액계상예산사업의 각 부처별 구성 비중을 살펴보면 2003년에는 국방부가 28.2%로 가장 높은 비중을, 교육인적자원부가 1.5%로 가장 낮은

비중을 차지하였으나 2006년에는 국방부가 역시 27.3%로 가장 높은 비중을, 해양수산부가 새로이 4.1%로 가장 낮은 비중을 차지하고 있음.

❑ 현재 정부가 시행하는 총액계상예산사업의 90% 이상이 모호한 의미인 '기타 대규모 투자 또는 보조사업'을 근거로 수행되고 있어 대상 사업 편성에 자의성이 많이 존재하고 있음. 따라서 각 세부사업별로 특성을 정확히 파악하여 총액계상예산사업의 특성과 맞지 않는 사업은 총액계상예산사업에서 제외하거나 사업 내용을 가능한 축소하는 것이 바람직함.

❑ 총액계상예산사업은 지속적으로 많은 문제점들이 제기되어 왔는데 주요 문제점과 개선방안은 다음과 같음.

○ 총액계상예산사업은 예산 편성의 예외적인 경우이므로 반드시 법적 근거가 필요함. 그런데 현행 법률상 법적 근거가 불확실한 측면이 있음. 따라서 확실한 법적 근거를 빠른 시일 안에 마련할 필요가 있음.

○ 총액계상예산사업은 예산회계법시행령에 규정된 대상사업 기준이 모호하여 사업 편성에 자의적으로 적용될 가능성이 있음. 따라서 동 규정을 개정하여 대상사업 기준을 합리적이고 제한적으로 열거할 필요가 있으며 규정을 일관되게 적용해야 함.

○ 총액계상예산사업은 예산 배정과정에서 사업의 세부시행계획을 기획예산처와 협의해야하므로 다른 사업에 비해 예산 배정이 지연될 가능성이 있음. 이런 이유로 회계연도 내 사업 시행의 절대 공기가 짧아져 집행률이 낮아지기 때문에 예산안 사전 편성제도 등을 적극 도입하여 시행할 필요가 있음.

○ 총액계상예산사업은 예산 배정 단계에서 기획예산처와 협의 과정 중에 부처의 자율성이 오히려 침해될 가능성이 있음. 따라서 기획예산처의 지나친 간섭을 배제하고 각 부처의 자율성을 확보할 수 있는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.

○ 총액계상예산사업은 총액으로만 국회의 예산 심의 및 결산 심사를 거치기 때문에 국회의 예산 통제를 약화시키는 문제가 있음. 따라서 우선 편성 기준을 엄격히 하여 최소한으로 총액계상예산사업을 편성하고, 결산 심사 시 세부사업 별 혹은 목별로 결산서를 작성하여 국회에 의무적으로 제출·심사 받도록 해야 할 것임.

❑ 총액계상예산사업에 대한 「2005년도 예산안 분석」의 지적 사항을 검토하면 농림부의 하천편입토지보상사업, 과학기술부의 총액계상예산사업 등을 제외하고 대부분의 사업에 대한 지적 사항은 여전히 개선되지 않고 있음.

VII. 부담금 운용실적과 개선과제

❑ 부담금(특별부담금) 존치현황을 법적 근거를 기준으로 살펴보면 2005년 말 현재 부담금은 총 102개가 존치되어 2004년과 동일하지만,

○ 1997년 이후 실적이 전무한 부담금을 제외하면 2005년 말 현재 총 80개의 부담금이 존치되어 있음.

○ 부담금은 2000년도의 4조 7,767억원에서 2005년도의 10조 3,475억원으로 6년 동안 2.1배 정도 증가함으로써 17.6%의 연평균 증가율(증가율 평균)을 보임. 경상GDP 대비로는 2000년도의 0.8%에서 2005년도의 1.3%로 6년 동안 0.5%p 상승함.

○ 준조세(부담금+사회보험료+행정요금+행정제재금+기부금)의 경우 2000년도의 35조 817억원에서 2005년도의 59조 5,057억원으로 6년 동안 1.7배 정도 증가함으로써 11.4%의 연평균증가율을 보임. 경상GDP 대비로는 2000년도의 6.1%에서 2005년도의 7.4%로 6년 동안 1.3%p 상승하였지만 2005년도는 전년대비 0.2%p 하락함.

❑ 부담금은 중앙정부의 기금과 특별회계 그리고 지방자치단체·정부산하기관에 귀속되기 때문에 재정규모를 가장 근접하게 파악하기 위해서는,

○ 국세와 지방세 외에 중앙정부 및 지방정부 소관 세외수입에 해당하는 행정제재금 및 행정요금을 포함하여 새로운 개념의 국민부담률의 산정이 요구됨.

❑ 부담금 중 지방자치단체(시·군·구)의 일반회계로 귀속되는 건설교통부 소관 개발부담금과 해양수산부 소관 어장정화·정비 실시부담금 및 수자원조성금 그리고 소방방재청 소관 소하천소요공사예치금은 일반 '조세화'하는 것이 바람직함.

○ 미국의 경우는 사용자 또는 원인자 부담금 형태로 조성된 재원은 일반회계에 귀속되거나 일반회계로 귀속된 후 슈퍼펀드에 출연되고 있음.

❑ 외국에 비해 준조세 및 부담금의 금액·종류가 많고 다양한 상황에서, 각종 부담금법 정리를 통한 적정 수(數)의 부담금 관리는 원칙적으로 사회적 한계비용과 한계편익을 일치시키는 수준에서 결정되는 것이 합리적임.

○ 특히 최근 69년(2000~2005년) 동안 실적이 없는 부담금은 22개로서, 이를 중심으로 관련법 정리를 통해 폐지 등을 적극적으로 고려함은 물론이고,

○ 기업경영에 적잖은 부담으로 작용하는 '동일목적 부담금의 다중 부과'는 지양되어야 함.

❑ 광의의 준조세에 포함되는 수익자·원인자 부담금 및 사용료·수수료 등이 부담금관리기본법에 인용되는 "재화 및 용역의 제공과 관계없이"라는 원칙을 고려할 때,

○ 과연 준조세에 포함되어야 하는지에 대한 향후 신중한 검토가 필요함.

❑ 기획예산처는 부담금운용종합보고서의 「준조세의 개념 및 범위」에서 '조세외 금전지급의무' 부분을 법정부담금으로 정의하면서 그 속에 특별부담금외 사회보험료 등 다른 항목들을 포괄하고 있지만, 실제로는 특별부담금에 대해서만 통계를 작성하고 있음.

통일·외교

I. 재외동포지원사업의 결산과 정책과제

❑ 2005년도 재외동포지원사업 관련 예산은 총 579억 5,700만원(문화광부, 국가보훈처 등의 소액예산 제외)으로 외교통상부에 270억 5,000만원, 교육인적자원부에 309억 700만원이 편성되었음. 외교통상부의 재외동포지원 관련 예산은 2004년도 대비 4.5% 증가되었으며 교육인적자원부의 경우 2004년도 대비 7.3% 늘어났음.

○ 재외동포지원 관련 예산사업은 여러 부처에 분산되어 예산집행이 효율적으로 관리되지 못하고 있는 바, 사업운영의 효율성을 감안하여 이관이 필요한 경우 이를 시행하고 사업의 유사·중복을 피하는 것이 필요할 것으로 보임.

○ 교육인적자원부의 재외동포지원 관련 예산은 부처간뿐만 아니라 부처 내에서도 유사·중복의 소지를 지니고 있음. 교육인적자원부는 2005년도 신규사업으로 해외한인학교지원에 10억원의 예산을 편성하였는데, 동 사업은 재외동포교육운영지원사업 중 재외한국학교 지원에 포함되어 수행할 수 있음에도 불구하고 별도의 신규사업으로 추진한 것은 다소 불합리한 것으로 보임.

○ 또한, 재외동포재단은 교육사업에 60억원 이상의 예산을 집행하고 있는데, 동 사업의 목적이 모국어 및 민족교육지원, 재외동포 장학사업, 재외동포초청 교육·연수, 사이버한국어강좌 개발·운영 등으로 교육인적자원부에서 수행하고 사업들과 크게 차별화되어 있지 않아, 이와 같이 방만

하게 운영되는 유사사업들은 통합 조정될 필요가 있을 것임.

❑ 재외동포정책의 추진체계와 관련하여, 동 정책의 최고 의사결정기관인 '재외동포정책위원회'는 1996년 설치 이후 세 차례의 회의만을 개최하고 1998년 이후에는 사실상 유명무실한 상태에 있음. 재외동포와 관련하여 처리해야 할 문제가 적지 않은 상황에서 재외동포정책위원회의 기능 정상화 및 강화가 필요하며 현재의 비상설기구에서 상설기구화 하는 방안도 검토할 필요가 있을 것임.

❑ 국제교류기금의 재외동포재단에 대한 지원은 해외동포를 대상으로 한 문화사업, 홍보사업, 한민족 공동체 구현 등의 교류사업, 모국어 보급 및 민족교육지원 등 교육사업, 그리고 한상 네트워크 운영 등 경제사업을 수행함으로써 해외동포를 지원하고 한민족간의 유대를 강화함을 주 목적함. 그러나 국제교류기금의 주 수입원인 국제교류기여금은 한국학 연구 및 한국문화의 해외 전파를 목적으로 여권발급 수수료의 일부를 국민으로부터 징수하는 부담금이므로 재외동포재단에 대한 지원은 이와 같은 부담금의 부과 목적에 적합하지 않은 것으로 보임.

II. 새터민 정착지원 및 교육훈련사업의 결산과 개선과제

❑ 정부의 2005년도 새터민지원 관련 사업 예산은 통일부 뿐만 아니라 노동부, 교육인적자원부 소관에도 계상되어 있으나 집행실적은 예상보다 적은 탈북주민이 국내에 입국함에 따라 과거에 비해 상대적으로 저조하였음. 교육훈련 예산에 대한 집행실적 또한 2004년도에 비하여 크게 하락하였음.

○ 노동부의 북한이탈주민 취업훈련과 관련한 2005년도 예산은 2004년도에 비해 21.7% 늘어났으나 실제 집행률은 81.5%에 머물렀음. 이는 국내입국 새터민의 수가 감소한데도 그 원인이 있겠으나 북한이탈주민들의 직업훈련 적응력 부족, 직업선택에 있어 이상과 현실의 차이, 그리고 체계화된 취업훈련 프로그램의 수립이 미흡한데 따른 것으로 보임.

❑ 탈북청소년학교 설립지원은 2004년 7월, 탈북청소년을 위한 「한겨레 중·고등학교」 설립 추진 기본계획이 수립·발표되었으나, 2005년 9월 당초 기본계획보다 축소 조정되었음. 현재로서는 동 학교에서 탈북청소년을 수용하는데 큰 문제는 없으나 향후 탈북청소년학교에 입학하려는 학생들의 수요를 감안한다면 기본계획의 축소 조정은 보다 신중한 고려가 필요할 것으로 생각됨.

❑ 2004년의 새터민 정착지원제도 개선에도 불구하고 아직까지 이들이 지역사회에 순조로운 정착과 취업능력개발 및 고용 보장을 받을 수 있도록 하는 데에는 한계를 드러내고 있음. 정부는 정착지원금을 줄이는 대신 자립·자활에 대한 인센티브를 제공하는 등 개선방안을 제시하고 있으나, 보다 근본적인 변화를 위해서는 하나원에서의 교육뿐만 아니라 지역사회에서의 주민들과의 자연스런 교류를 포함한 지역사회정착 프로그램이 마련되어야 하며 이들에 대한 취업능력개발 및 직업교육 프로그램의 강화가 시급하다고 볼

수 있음. 또한, 국내입국 탈북주민의 연령층이 다양화됨에 따라 대상별로 특성에 맞는 사회적응교육프로그램을 개발할 필요도 있을 것임.

❑ 새터민의 직업훈련교육 강화와 관련하여 직업교육훈련이 구체적으로 취업에 연결될 수 있도록 지원하는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것임. 구체적인 지원방안으로는 첫째, 북한이탈주민의 취업 가능성이 높은 직종을 선정하여 현직 종사자로 하여금 직업설명회를 수시로 개최하게 함으로써 직업에 대한 이해도를 높일 수 있도록 하고, 둘째, 이들 취업 가능성이 높은 직종에 대한 기초 직업훈련시설을 하나원내에 설치한 후 전문교육기관에 위탁하여 단기적인 직업훈련을 실시하도록 함으로써 하나원 수료 후 직종 선택에 도움이 되도록 하는 것임. 셋째, 북한이탈주민 지원단체와 인력난을 겪고 있는 중소기업체 등과의 연결을 추진하여 직업교육을 받은 북한이탈주민들이 산업화 인력으로 경제에 기여할 수 있도록 관련 부처간의 협의를 통하여 이를 조직적으로 지원해야 할 필요가 있음.

❑ 현행 하나원의 교육훈련에 있어서 취업능력개발이나 시장경제체제에 대한 교육이 부족하다고 느껴지는 바, 교육 프로그램을 대폭적으로 개편하여 하나원 수료 후 직업교육과 취업 및 고용지원과의 연계를 보다 강화하기 위하여 하나원내에서의 직업능력훈련에 대한 교육을 활성화시킬 필요가 있을 것으로 보임.

III. 공적개발원조 정책의 평가와 발전방향

❑ 우리나라 공적개발원조 정책의 가장 큰 문제점은 우리나라의 국력, 경제력과 비교할 때 그 규모가 매우 작다는 것임.

○ 우리나라의 2005년도 GNI 대비 공적개발원조 비율은 2004년도의 0.06%에 비해 0.09%로 많이 높아졌으나 아직도 OECD/DAC 평균인 0.25%에 크게 미치지 못하고 있음.

❑ 선진국들의 양자간 원조는 대부분 증여(grant) 방식의 무상원조를 중심으로 운용되고 있고, 유상원조는 국제금융기관이 주도하는 다자간 원조를 통하여 간접적으로 지원되고 있음.

○ 그러나 우리나라의 공적개발원조는 유상원조가 많은 부분을 차지하고 있으며, 그것도 수출신용으로서의 기능을 담당하고 있으므로 점진적으로 개선할 필요가 있음.

❑ 국제사회에서 우리나라의 인지도(visibility)를 높이기 위해서는 우리만의 차별화된 원조정책을 대외적으로 표방하는 종합적인 중장기 대외원조정책 방향과 목표를 설정할 필요가 있음.

○ 또한 중장기 대외원조 정책방향과 목표를 설정하기 위해서는 우리 현실과 경험에 기초하여 인류의 보편적 가치와 우리만의 독특한 개발경험을 반영한 원조정책을 작성하여 법령 또는 정책문서로 채택하는 것이 필요함.

❑ 우리나라의 공적개발원조 중 유상원조는 재정경제부(집행기관은 수출입은행), 무상원조는 외교통상부(집행기관은 KOICA)로 이원화되어 있지만, 다른 부처에서도 상당액의 원조가 진행되고 있음.

○ 예를 들어 2005년도 정보통신부에서는 인터넷 봉사단 파견사업과 IT협

력센터 구축사업을, 보건복지부에서는 국제의료보건발전재단을 통한 의료사업을 진행하였음.

- ○ 그러나 현재 각 부처의 무상원조 사업은 대부분 외교통상부와의 사전협의를 거치지 않고 시행되고 있어, 한정된 무상원조 자원의 효율적 배분에 장애가 되고 있음.
- ○ 이와 같은 정부 각 부처의 무상원조 확대 추세를 감안할 때, 국내 원조공여기관 간의 정례 협의채널을 신설하는 등 부처간 협의를 제도화하는 것이 필요함.
- ○ 유·무상원조 공히 상대 부처를 위원으로 포함하는 의결기구를 두고 있기는 하나, 유·무상원조를 총괄하는 기구나 협의체가 없어 실질적인 협의가 이루어지지 않고 있음.

❑ 효율적인 대외원조가 이루어지기 위해서는 원조의 전문성 강화가 필요하며, 이를 위해 가장 중요한 것은 원조 전문 인력을 양성하는 일임.

- ○ 우리나라에서 대외원조에 전문성을 갖고 있는 인력은 KOICA 직원과 해외원조 NGO 관계자 정도로, 그나마도 행정적인 전문성에 머무르고 있을 뿐 농업, 환경보존, 산업 인프라 구축, 보건업무 등 각 분야별 전문가를 양성하는 단계에는 이르지 못하고 있음.

❑ 무상원조와 유상원조가 이원화되어 있는 우리나라의 공적개발원조 구조상 단일 대외원조 법령 제정이 힘들다면 우선 무상원조와 관련된 기본법만이라도 정비할 필요성이 있음.

❑ 최근 보건복지부, 정보통신부, 재정경제부 등에서 국제협력사업의 일환으로 무상원조 사업을 시행하는 경우가 점점 늘어나 전체 무상원조 예산의 15%에 이르고 있음.

- ○ 이러한 부처의 개별적인 무상원조는 전문성 강화라는 순기능도 있으나

정책의 일관성을 유지하기 어렵다는 점에서 역기능이 더 크다고 할 것임.

○ 전문성과 일관성을 동시에 확보하기 위해서는 무상원조 시행 부처간 협의 강화가 절실함.

국 방

Ⅰ. 군 시설건설사업의 결산상 문제점과 개선방안

❑ 2005년도 군 시설건설사업 결산내역을 보면 전용 감과 사고이월이 전년에 비해 각각 50.1%, 14.4% 증가하였음.

○ 국방부는 전용 감 발생사유에 대해 시설공사는 공개입찰과정에서 낙찰잔액 및 집행잔액이 불가피하게 발생하는 바 이를 인건비, 공공요금 및 유류비 부족소요에 충당했다고 설명하였고, 사고이월 발생사유에 대해서는 사업계획 변경 및 절대공기 부족 등에 기인한다고 답변하였음.

❑ 그러나 군 시설건설사업 결산에서 전용 감이 증가한다는 것은 예산의 목적외 사용이 증가함을 의미하고, 또한 사업계획 변경 및 절대공기 부족 등에 의한 사고이월의 증가는 사업계획이 미진하고, 결국 사업추진이 부진함을 반영하는 것이어서 문제가 될 수 있음.

○ 실제로 2005년도 병영시설 개선사업 계획에 의하면 육군통합막사 85개동, 해·공군 내무생활관 46개동 및 GOP 내무반 125개동 건설이 계획되었으나 추진실적은 육군통합막사 60개동, 해·공군 내무생활관 46개동 및 GOP 내무반 110개동에 그쳐 육군통합막사와 GOP 내무반의 계획대비 실적율은 각각 70.6%, 88%로 나타났음.

❑ 병영시설 개선사업의 2005년도 결산상의 이와같은 실적치는 2003년과 2004년의 계획대비 실적율(100%)에 비해 저조한 실정인 바, 이러한 추진실적 부

진은 무엇보다도 예산집행상의 문제점에서 비롯된 것으로 보여짐.

- ○ 즉, 국방부가 연례적으로 인건비, 공공요금 및 유류비 부족소요 충당을 위해 과다한 이·전용을 해왔고, 또한 시설건설 사업계획 변경 및 절대공기 부족 등으로 사고이월을 반복해 왔음.

❑ 따라서 향후 국방부는 적정 인건비와 공공요금 예산편성으로 예산의 이·전용을 최소화하고, 사업계획 변경 및 절대공기 부족 등으로 인한 사고이월을 줄이는 조치를 강구해야 할 것임.

❑ 사업계획 변경을 최소화하고, 절대공기 부족 등으로 인한 사고이월 방지를 위해서는 무엇보다도 시설공사 시 기본설계와 실시설계를 구분 실시해야 하고, 공사순기를 개선할 필요가 있음.

II. 현역병 건강보험료 부담금 결산과 군 의무체계의 문제점

❑ 현역병 건강보험료 부담금제도란 현역병 및 무관후보생이 휴가·외출·외박 중 민간의료시설 이용시 통상 40%의 본인부담금을 제외한 나머지 공단부담금 60%를 국방부가 부담하는 제도로서, 2004년 1월 국민건강보험법의 개정을 계기로 2004년 5월 1일부터 시행되었음.

❑ 국방부는 동 사업을 위해 2004년과 2005년에 각각 41억 3,700만원의 예산을 편성하였으나 해마다 부족액이 발생하여 2004년도 결산에서는 48억 2,800만원, 2005년도 결산에서는 당초 편성예산 보다 302.2%나 늘어난 166억 3,700만원을 집행하였음.

❑ 또한 2006년도 국방예산안에는 현역병 건강보험료 부담금이 전년대비 약 200% 증가된 123억 8,400만원이 반영되었으나 국회 예산심의과정에서 전년대비 349% 증가된 184억원이 반영되었음. 이렇게 볼 때 향후 현역병 건강보험료 부담금은 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.

❑ 위 사실을 통해 알 수 있는 것은 첫째, 군 의료시설이 장병들로부터 신뢰받고 있지 못하다는 점이고, 둘째, 현재와 같은 군 의료시설의 열악한 상황이 조속한 시일내에 개선되지 않는다면 군 의료시설의 '환자 공동화(空洞化)' 현상이 가속화 될 것이라는 점이며, 셋째, 이는 결국 사병들의 민간의료시설 이용을 더욱 부추기는 결과를 초래할 것이며, 넷째, 그로 인한 건강보험 부담금의 규모는 더욱 늘어나 향후 국방예산을 압박하는 한 요인이 될 것이라는 점임.

❑ 문제는 우리 군의 의무 관련 예산이 국방비 총액의 1.59%에 불과하고, 또

한 의무예산에서 투자비가 차지하는 비중은 17.3%에 머물러 있어 군 의료체계 현대화에 제약요인으로 작용하고 있고, 특히 군 의료의 핵심주체인 장기복무군의관은 군에서 필요로 하는 적정인력의 28.2% 밖에 확보하지 못하고 있어 그 부족이 심각한 상태라는 점임.

❑ 따라서 향후 국방부는 군 의료시설을 현대화하고 의료서비스의 질을 향상시켜야만 하는 과제를 안고 있다고 할 수 있는 바 그 가운데서도 우수 의료인력의 획득·양성과 첨단장비 및 기본 필수장비의 적극적인 획득을 위해 우선적으로 노력할 필요가 있을 것임.

III. 국방재정 결산의 문제점 및 개선과제

❑ 정부는 협력적 자주국방의 실효성을 높이고 국방개혁 및 병영문화 개선을 적극적으로 뒷받침할 수 있도록 ①전력투자비중의 강화, ②병영문화개선을 위한 군부대시설개선 및 ③인건비 등 경상운영비 비중 축소 등을 목표로 삼고 있음.

❑ 그럼에도 불구하고 국방비 대비 전략투자비 비중은 2000년도 36.9%수준에서 지속적으로 하락하여 2003년도에 32.9%, 2004년도 결산에서는 당초 목표에 미달한 31.8%를 기록하였음. 2005년도에는 당초 예산안 수립 시 전체 국방비 대비 전략투자비 비중을 34.0% 수준으로 전망하였으며 주한미군기지이전을 위한 토지매입비 추가로 인해 34.6%로 상향 조정되었으나 결산결과는 32.9%에 머물렀음.

  ○ 전력투자비에 대한 집행실적이 당초 예산 7조 656억원에도 못 미치는 6조 9,335억원에 그친데 대해 정부는 외자구매 지불시기 미도래 및 납기지연, FMS(Foreign Military Sales) 지불시기 미도래 및 미국의 청구지연, 그리고 사업계획 변경 및 업체의 납품지연 등을 전략투자비 집행실적 부진의 사유로 들고 있으나 이러한 사유들은 매년 반복적으로 일어나고 있으며 사업의 목표수립 및 납품업체 관리가 미흡하다는 반증임. 따라서 앞으로 전력투자비 비중을 강화한다는 정부의 목표가 제대로 지켜지는지에 대하여 주목할 필요가 있을 뿐만 아니라 전력투자비의 집행 관리 부분도 면밀히 검토해야 할 것임.

❑ 병영문화개선을 위한 군부대시설개선사업은 당초 2005년도 예산에 6,080억 5,200만원이 편성되어 있었으나 추가경정예산을 통하여 384억 7,800만원을 추가로 편성하였음. 그러나 병영기본시설 개선사업을 위한 순 지출액은

5,687억 7,600만원에 그쳤으며 시설비 집행잔액을 공공요금, 유류비 및 인건비 부족액에 충당하기 위해 전용하였고 재해복구비 및 시설부대비 부족소요에 충당하기도 하였음. 결과적으로 동 사업에 대한 2005년도 추가경정예산 편성은 불필요하였으며 병영기본시설 개선사업의 계획성이 미흡했던 것으로 여겨짐.

❑ 2005년도 경상운영비 중 인건비 비중은 2004년도 결산의 36.3%에 비하여 크게 증가한 42.4%임. 이는 당초 2005년도 예산(추경포함)에 제시된 40.7%보다도 높은 수치로서 2005년도 경상운영비 집행실적 중 사업비 비중은 그대로인데 반하여 인건비 비중만 증가하였으며 2004년도에 비하여도 사업비 비중은 대폭 감소하였음. 인건비 부문에 대해서는 고질적인 이·전용문제를 해결하기 위한 보다 근본적인 방안이 필요하며 정부의 국방개혁 목표 달성을 위해서는 이러한 방식의 예산집행을 지양해야 할 필요가 있음.

❑ 군인연금의 재정수지는 향후 계속 악화될 것으로 전망되고 있어 군인연금 지급 축소 및 적자보전 방안 등 연금개혁에 대한 근본적 개선 대책을 조속히 마련해야 할 것으로 보임.

❑ 방위비분담 정책의 개선을 위해서는 한국의 경제적 변동요인과 그에 따른 지불능력이 고려되어야 하고, 동시에 주한미군 지원의 변동요소를 반영한 지원규모가 결정되어야만 할 것임. 또한, 주한미군의 역할이 변화함으로 해서 주한미군이 우리나라에 기여하는 안보적 효과 및 비중도 달라질 수밖에 없을 것으로 보이며, 이에 따라 우리나라의 방위비분담금도 주한미군의 전략적 유연성과 연계되어야 할 필요가 있을 것임.

❑ 방산물자 조달의 계약에 있어서 국방부는 원가절감 노력을 위해 상황에 따라서 관련법에 명시된 다양한 방법의 계약체결방식을 보다 적극적으로 도입할 필요가 있을 것임.

교 육

Ⅰ. 대학경쟁력 강화사업의 결산분석

❑ 2005년도 대학경쟁력강화사업의 예산액은 3,330억원으로, 대학원연구중심대학육성, 대학구조개혁, 대학특성화, 대학경쟁력강화평가사업, 의학·치의학전문대학원체제정착지원 등 5개의 세부사업으로 구성됨.

- ○ 대학원연구중심대학육성사업은 1999년도부터 2005년도까지 1조 2,600억원이 투입된 대규모 사업이며, 2005년도 예산액은 1,850억원임.
- ○ 대학구조개혁지원사업은 2005년도 신규사업으로 국립대학 통·폐합지원과 구조개혁선도대학지원사업으로 구성되며, 2005년도 예산액은 800억원임.

❑ 2005년도 대학경쟁력강화사업의 결산분석 결과, 교육부 차원의 지출액은 3,329억원으로 집행률이 99.8%이었으나, 실제 사업자 차원의 지출액은 2,335억원으로 57.1%에 그쳐 집행이 부진했던 것으로 나타남.

- ○ 세부사업 중에서 특히 대학구조개혁지원과 대학특성화지원사업의 집행이 부진했으며, 실집행률은 각각 8.4%, 17.5%이었음.
- ○ 집행부진의 원인은 사업연도와 회계연도의 불일치, 사업주체인 교육인적자원부의 사전준비 부족, 실제 사업자의 집행 지연 등으로 분석됨.

❑ 동 사업의 실집행률을 높이기 위해서는 대학경쟁력강화사업의 시작시점을 점진적으로 앞당겨, 장기적으로 대학의 학기에 맞추어 3월로 조정할 필요가 있음.

○ 이를 위해 사업주체인 교육인적자원부는 사업에 대한 사전준비를 철저히 하여야 하며, 실제 사업자에 대한 지도·감독도 강화할 필요가 있음.

○ 불가피하게 이월이 발생하는 경우에도 실제사업자가 재정을 어디에 어떻게 사용하는지를 분기별로 공시하도록 함으로써 간접적인 통제가 이루어질 수 있도록 제도를 마련할 필요가 있음.

❑ 사업성과에 대한 분석결과, 교육인적자원부는 세부사업 수준에서 연구인력 양성, 연구력 향상, 통·폐합 학교 수, 감축된 정원 수 등을 제시하고 있으나, 상위수준인 대학경쟁력강화사업의 성과는 체계적으로 제시하고 있지 못함.

○ 5개 세부사업은 대학경쟁력강화라는 상위목표를 달성하기 위해 추진되고 있으나 체계적인 성과계획이 수립되어 있지 못하고, 각 사업의 성과목표의 연계성도 떨어지는 것으로 분석됨.

○ 동 사업을 통해 대학경쟁력을 어떻게 향상시켰는지 구체적인 성과를 제시하는데 미흡하고, 특성화 및 정원감축 성과는 중복되어 제시되고 있음.

❑ 대학경쟁력강화사업의 성과를 높이기 위해서는 5~10년 단위의 장기계획 또는 기본계획을 수립하고, 매년 재정투입액과 성과목표를 제시하여 성과를 관리할 필요가 있음.

○ 기본계획의 성과목표에는 IMD, WEF, 더 타임스(The Times) 등 국제기관의 평가기준을 적극적으로 반영할 필요가 있음.

○ 특히 IMD에서 평가기준으로 활용하고 있는 대학교육의 사회적 부합도는 청년실업의 적극적인 해소를 위해서도 성과지표에 반드시 포함될 필요가 있음.

❑ 세부사업 중 15억원의 예산이 투입된 대학경쟁력강화평가사업의 학문분야 평가사업은 일부 학문분야의 평가거부로 사업의 실효성이 크게 떨어짐.

○ 평가주체인 대학교육협의회의 객관성·전문성이 의심을 받고 있으며, 평가결과가 2월에 발표되어 수험생에게 도움을 주지 못하는 문제가 발생함.

○ 동 사업의 실효성을 높이기 위해서는 평가주체 및 평가방식에 대한 전환이 이루어질 필요가 있으며, 평가결과를 조기에 공시하여 수험생의 진학 결정에 실질적인 도움이 되도록 개선할 필요가 있음.

II. 지역균형발전을 위한 지방대학지원사업의 성과와 과제

❑ 국가균형발전특별회계로 추진된 지방대학지원사업의 2005년도 예산액은 3,056억원이며, 지방대학혁신역량강화, 지역대학우수과학자지원, 산학연협력체제활성화지원, 지방연구중심대학육성사업 등 4개의 세부사업으로 구성됨.

○ 지방대학혁신역량강화사업은 전체 사업예산의 78.5%를 차지하는 핵심사업으로 2005년도 예산액은 2,400억원임.

○ 산학연협력체제활성화지원사업은 산학협력중심대학과 학교기업 등을 지원하는 사업으로 2005년도 예산액은 450억원임.

❑ 2005년도 지방대학지원사업의 결산분석 결과, 교육인적자원부 차원의 지출액은 2,587억원으로 집행률이 84.7%이었으나, 실제 사업자 차원의 지출액은 1,038억원으로 실집행률은 34.0%에 그쳐 집행이 매우 부진했음.

○ 지방대학혁신역량강화사업은 주세수입 부족으로 인해 사고이월이 발생함에 따라 교육인적자원부 차원의 집행률이 80.5%로 낮았고, 사업연도와 회계연도의 불일치 문제가 겹쳐 실제 집행자 차원의 집행률은 30.3%로 더욱 낮았음.

○ 산학연협력체제활성화지원사업의 경우, 교육인적자원부 차원의 집행률은 100%이었으나, 사업연도와 회계연도의 불일치로 실제 사업자의 집행률이 23.6%에 그쳐 집행이 매우 저조하였음.

○ 동 사업의 집행률을 높이기 위해서는 재원을 사전에 확보하여 적기에 실제 사업자에게 자금을 교부하고, 사업시작시점을 최대한 당길 필요가 있음.

❑ 지방대학혁신역량강화사업은 '성과협약'을 통해 사업관리를 하는 과정에서 기존 사업단의 취소, 신규사업단의 선정과정에서 재정을 비효율적으로 사용함.

○ 2005년 중 7개 사업단의 선정을 취소하고, 11개 사업단을 신규로 선정하여 지원하였는데, 애초에 부적절한 사업단을 선정했다는 비판을 면하기 어려움.

❑ 2005년도 지방대학혁신역량강화사업은 전체 예산액의 19.5%인 469억원이 이월되어 예산집행이 부진하고, 사업의 실효성이 떨어지는 문제가 발생했음.

- 2005년도 동 사업이 포함된 국가균형발전특별회계의 지역혁신계정 주세 수입부문에서 발생한 부족액은 146억원이었음.
- 지방대학혁신역량강화사업이 부담한 469억원의 이월액은 지역혁신계정 전체 이월액(658억원)의 71.3%로 동 사업이 이월액을 집중적으로 부담함.
- 국가 차원에서 특별한 목적과 우선순위를 두고 추진되는 사업이니 만큼 재원을 안정적으로 확보하고, 불가피하게 이월액이 발생한 경우라도 세부 사업의 예산비중에 비례하여 부담하도록 하여 형평성을 높일 필요가 있음.

❑ 2005년도 지방대학혁신역량강화사업의 취업률 성과는 재검토가 필요하며, 향후에도 질적 요소를 추가하여 실질적인 성과를 높일 필요가 있음.

- 교육인적자원부는 사업성과로서 재정지원을 받은 특성화분야에서 배출된 졸업생 취업률이 전년대비 6.3% 포인트 향상되었다고 제시함
- 그러나 재정지원을 받지 않은 부문을 포함한 전체 참여대학을 대상으로 한 졸업생 취업률도 전년대비 9.2% 포인트 향상된 것으로 나타났음.
- 지방대학지원사업이 지역경제발전에 기여하기 위해서는 취업률 관련성과에 취업자의 지역별 분포, 고용형태 등 질적 요소를 포함시킬 필요가 있음.

❑ 국가균형발전이라는 상위목표를 달성하기 위해서는 상위수준의 지방대학지원 사업 차원에서 성과목표와 성과지표를 수립하여 성과를 관리할 필요가 있음.

- 개별사업 차원의 사업목적과 성과는 제시되고 있으나 지역균형발전을 위한 지방대학지원사업이라는 상위수준의 성과목표는 제시되지 않았음.
- 성과목표에는 지방소재 기업체의 대학교육 만족도를 반드시 포함시켜, 지방대학의 교육내용에 기업체의 수요가 반영되도록 할 필요가 있음.
- 비목별 지출 중 교과과정개편, 산학협력모형개발, 기자재구입 등 장기적으로 지역경제발전에 기여할 수 있는 항목의 지출비중을 증가시킬 필요가 있음.

문화·관광

Ⅰ. 국가균형발전과 지역 문화·관광개발의 과제

❑ 최근 정부가 추진하고 있는 국가균형발전정책은 지역혁신을 통한 자립형 지방화를 목표로 하고 있으며, 지역의 전략산업으로서 문화·관광분야의 정책적 중요성이 커지고 있음.

❑ 이런 관점에서 문화관광부가 추진하고 있는 지역 문화·관광 개발사업은 지역문화거점도시 조성과 지역관광개발사업을 들 수 있음.

  ○ 지역 문화거점도시 조성사업은 광주아시아문화중심도시 조성, 부산영상문화도시 조성 등이며, 지역관광개발사업은 남해안관광벨트조성, 유교문화권 개발, 관광지 개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광자원개발 등임.

❑ 2005년도 결산 결과, 문화관광부 총 지출액은 1조 2,310억원이며, 이 중 국가균형발전특별회계가 3,525억원임.

  ○ 지역문화거점도시 조성사업 중 광주아시아문화중심도시 조성을 위해서 총 1,063억원이 지출되었으며, 부산영상문화도시 조성을 위해서는 40억원이 지출되었음.

  ○ 지역관광개발사업 중 남해안관광벨트 사업은 288억원, 유교문화권개발사업은 336억원, 관광지개발은 400억원, 문화관광자원개발은 634억원, 생태녹색관광자원개발 사업은 101억원 등 총 1,761억원이 지출되었음.

❑ 지역 문화·관광 개발을 위한 사업은 대부분 자치단체의 보조방식으로 추진되고 있으며, 2005년도 결산결과 보조사업자인 자치단체의 집행실적은 대부분의 사업에서 50%수준에 불과함.

○ 이와 같은 보조사업자의 집행실적 부진은 매년 결산심사 과정에서 지적되고 있는 문제이며, 예산 편성 시에 전년도 집행실적 및 이월액을 감안하여 당해연도 집행 가능한 수준의 예산 배분이 이루어져야 할 것임.

❑ 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광자원개발사업 등은 관광지 조성에 필요한 진입로, 주차장, 화장실 등의 관광기반시설의 설치를 위한 국고보조사업으로 사업목적, 사업추진방식 등이 유사하기 때문에 사업의 효과적인 관리를 위해서는 이들 유사 사업에 대한 통·폐합에 관한 검토가 있어야 할 것임.

❑ 지역의 문화·관광 개발사업은 문화관광부나 자치단체의 개별적인 사업 추진이라기보다는 국가균형발전정책 차원에서 이루어져야 할 것이며, 자치단체의 자율성을 보장하는 국가균형발전특별회계를 통한 사업구성에 있어서 중앙정부와 정책 일관성을 확보할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것임.

❑ 중기재정운용계획 하에서 지역 문화·관광 개발사업은 향후 지속적으로 재정 소요가 확대될 것이며 한정된 지출한도 내에서 재원을 확보하는 것은 문화관광부 재정 운용에 부담으로 작용할 것임.

○ 지역별로 사업 추진의 우선 순위에 대한 검토가 필요하며, 각 단계별로 추진성과에 대한 평가를 통해서 자치단체의 책임성을 확보하는 방안도 강구되어야 할 것임.

사회복지

Ⅰ. 의료급여비 지출증가와 사전적 재정관리

❑ 정부는 2005년도에 176만명의 의료급여 수급권자에 대한 진료비 지급을 위하여 국비 2조 2,145억원, 지방비 6,912억원의 총 2조 9,057억원을 지출하였음. 그러나 연도말 기준으로 체불된 미지급 진료비는 4,256억원임.

❑ 국고와 지방비를 합한 총 의료급여비 지출은 1996년도 4,459억원에서 2005년도 2조 9,057억원 규모로 6.5배(미지급액 반영시 7.4배) 늘어났으며, 1996~2005년간 연평균 증가율은 24.2%임.

○ 의료급여비의 급속한 증가는 수급권자의 고령화, 의료기술 발달에 따른 의료비 상승 뿐 아니라, 의료급여일수 제한 철폐, 의약분업 시행과 수가인상, 수급권자 수의 증가, 급여의 보장성 확대 등과 복합적으로 연관되어 있음.

❑ 의료급여비의 가파른 증가에 따라, 보건복지부 일반회계 지출에서 의료급여비가 차지하는 비중은 2000년도 19.3%에서 2005년도 24.9%로 높아짐.

○ 의료급여비 지출과 건강보험 지원을 포함하는 의료보장지출(예산기준)은 2005년도 5조 3,161억원으로, 보건복지부 일반회계지출의 60%를 차지함. 국민건강증진기금 지원액까지 포함하면 의료보장 재정지출은 6조 2,414억원임.

○ 2005년도 보건복지부 일반회계 지출액이 9조원에 이르고 있지만, 의료보장지원액을 제외한 나머지는 3조 6,000억여원으로 보건복지 전반에 걸쳐 다양한 사업을 수행하기에는 재정여건이 매우 제약적임.

❑ 급증하는 의료급여비 지출에 대한 예측력 부족으로 인하여 2000년도 이래 3회에 걸친 추경을 통해 7,677억원의 의료급여비가 증액되었음. 특히 2005년도에는 추경을 통하여 823억원이 증액되었지만, 연도말 기준으로 국고분 의료급여비 미지급액이 3,277억원에 이르고 있음.

○ 2006년도 5월말 현재 의료급여비 미지급액은 국고 및 지방비를 합하여 6,000억여원으로 파악되어 하반기에 들면 문제가 심각해질 전망임.

❑ 의료급여 수급권자는 노인인구비중이 26%로 건강보험 대상자의 3배 이상이며, 의료급여 노인들의 연간 평균진료일수는 381일임. 의료급여비 급증 및 수급권자의 높은 의료이용과 관련하여 고령화수준, 높은 유병률 및 질병중증도 등에 대한 심층분석을 통한 대책마련이 필요함.

○ 의료급여 수급권자 1인당 연간 평균 진료일수는 206일로, 건강보험 적용자의 2.4배, 건강보험 최저소득계층의 1.6배 수준임. 진료일수가 연간 365일을 초과하는 수급권자 비중은 22%이며, 평균 진료일수는 681일임.

○ 적용인구 1인당 연간 평균 진료비는 의료급여가 184만원으로, 건강보험 최저소득계층의 2.7배임. 1인당 연간 의료급여비 청구액은 지역에 따라 최저 146만원(광주)에서 최고 223만원(울산)으로 상당한 격차가 나타남.

❑ 의료보장 재정부담을 완화해 나가기 위해서는 의료급여가 진료비 청구액에 따라 지불되는 사후적 보상방식이 아니라, 사전적으로 계획되고 예측 가능한 지불보상방식으로 운영되도록 광범위한 제도적 개선이 요구됨.

○ 미국 의료급여제도(Medicaid)에서 적용되는 「관리의료제도」(Managed Care) 및 영국의 국가보건서비스(NHS)의 의료이용관리 메커니즘 등에 대한 검토를 토대로 우리 현실에 맞는 사전적 재정관리방안 마련이 필요함.

❑ 의료급여비와 같은 의무지출비용의 미지급액 발생과 관련하여 “Top-down 예산제도 하에서 의무지출사업과 재량지출사업을 어떻게 구분하여 관리하는

것이 적절한가"에 대한 재정제도 상의 개선이 고려되어야 할 것임.

○ 전년도 의무지출사업비 미지급액을 당해연도에 배분된 예산지출한도(ceiling) 내에서 집행한다면, 타 재량지출사업에 상당한 지장이 초래되는 폐단이 예상됨.

II. 노동부 소관 일자리지원사업 결산분석

❑ 2005년도 정부의 일자리지원사업 관련 전체 재정규모 총 1조 4,038억원 중 46.8%에 해당하는 6,574억원이 노동부를 통해 집행되었으나, 일부 일자리지원사업의 경우 집행이 매우 부진함.

○ 집행부진 사업들은 주로 고용보험기금을 재원으로 하는 「청년실업대책」 분야에 집중되어 있음.

○ 중소기업 신규업종진출 지원, 중소기업 고용환경개선 지원사업의 경우 계획대비 지출비율이 각각 15.1%, 15.8%에 불과하며, 동 사업을 포함한 5개 사업은 계획대비 지출비율이 70% 미만으로 나타남.

❑ 2005년도에 노동부가 「사회적 일자리」를 통해 제공한 일자리는 1인당 월평균임금 69만원, 1인당 연평균근로기간 9개월 정도에 그치고 있어 '좋은 일자리(decent job)'와는 거리가 있음.

○ 단순히 인건비를 지원하는 방식의 현행 사업추진체계는 상당한 재정부담을 수반하게 되므로, 향후 광범위하게 적용되고 있는 「사회적 일자리」를 세분화하여 지원수준과 체계를 다양화 할 필요가 있음.

❑ 정부가 추진하고 있는 일자리지원사업에 대한 평가체계 구축과 정기적인 성과평가가 이루어지지 않고 있으며, 여러 부처에서 유사한 사업들이 산발적으로 추진되면서 재정효율성이 저하되고 있음.

○ 정부는 일자리지원사업과 관련된 재정규모를 확대하기에 앞서 사업전반에 걸쳐 평가지표를 개발하고 정기적인 평가를 수행함으로써 평가결과가 재원배분과정에 환류될 수 있도록 해야 할 것임.

○ 2005년도 하반기에 신설한 「사람입국·일자리위원회」나 향후 신설을 계획하고 있는 「사회서비스추진단」과 같은 총괄기구를 통해 부처간 일자

리지원사업을 조정하여 일자리지원사업의 재원배분에 있어 '선택과 집중'을 도모해야 할 것임.

❑ 노동부의 자활직업훈련 등 자활지원이 종료된 취업대상자 중 실제로 취업·창업한 비율이 2005년도의 경우 23.5%에 머물고 있어, 빈곤층을 대상으로 하는 자활지원사업의 실효성이 낮은 것으로 나타나고 있음.

○ 빈곤층의 실업해소는 참여복지의 실현을 위해 무엇보다 중요하다는 점을 고려하여 향후 이들의 근로능력과 의지를 획기적으로 제고시킬 수 있는 다각적인 유인제도의 마련이 필요함.

❑ 2005년도 노동부의 예비비 배정규모는 총 176억원이며, 이중 일자리지원사업과 관련있는 청소년직장체험프로그램에 140억원, 대통령직속 자문위원회인 「사람입국·일자리위원회」 신설·운영경비에 4억원이 각각 배정되었음.

○ 청소년직장체험프로그램의 경우 예비비 배정시기가 늦어지면서 배정액의 20.5%에 해당하는 30억원이 다음연도로 이월되었으며, 「사람입국·일자리위원회」 신설·운영경비의 경우 예비비가 과다하게 산정되어 4억원의 배정액 중 1억원이 불용되었음.

○ 대통령직속 자문위원회인 「사람입국·일자리위원회」의 관련경비가 노동부 소관 예비비 혹은 세출예산으로 편성된 것은 '세입세출예산을 중앙관서의 조직별로 구분'토록 규정한 예산회계법 제20조의 규정에 비추어 타당하지 못한 측면이 있음.

III. 보육재정 운용의 성과와 과제

❑ 보육분야에 대한 정부의 역할은 아동에 대한 인적자본 투자, 여성의 경제활동 촉진, 출산율 제고 등을 목적으로 하고 있으며, 최근의 저출산·고령화의 급속한 진행에 따라 보육정책의 중요성은 더욱 커지고 보육 재정의 규모도 급격히 확대되고 있음.

❑ 2005년도 결산결과, 여성가족부 총 지출액은 6,840억원이며, 이 중 보육분야의 지출액은 여성가족부 총지출액의 91.2%인 6,244억원임.

○ 이 중 보육시설 운영지원은 예산현액 2,573억원이 전액 집행되었고, 보육시설 기능보강사업도 예산현액 3,348억원이 전액 집행되었으며, 저소득가정보육 지원도 예산현액 3,348억원이 전액 집행되었음.

❑ 2005년도 보육시설 운영지원 사업의 예산액은 2,737억원이었으나 저소득가정보육료 지원을 위해서 164억원을 조정하여 예산의 약 94% 수준인 2,573억원을 지출하였음.

○ 보육시설에 대한 운영비 지원은 도덕적 해이의 문제가 있어 정책목표인 보육서비스의 질적 수준 제고를 달성하는데 한계가 있으며, 성과 관리에 있어서도 단순히 지원대상수를 지표로 설정하는 것이 아니라 보육서비스의 질적 개선을 측정할 수 있도록 보완되어야 할 것임.

❑ 보육시설 기능보강사업 중 국·공립 보육시설 신축지원 사업은 예산 328억원 중 242억원을 저소득가정보육지원의 부족분을 충당하기 위해서 전용되었으며, 그에 따라 당초 예산의 36.6%만이 집행되었음.

○ 사업 목표로 설정한 400개소 계획 대비 33.5%인 134개소에 대해서만 지원이 이루어졌으며, 2005년도에 지원한 134개소 중 2006년도 6월 현재

개원한 국·공립보육시설은 22개소에 불과함.

○ 이와 같은 재정운용은 당초 보육시설의 하드웨어 측면에 재정 지원을 과도하게 집중한 것으로 볼 수 있으며, 미집행액의 증가는 재정소요를 정확히 예측하지 못한 저소득가정 보육지원사업비로 전용되었기 때문인 것으로 분석됨.

❑ 2005년도 저소득가정 보육지원사업은 전년도 예산현액 1,031억원에 비해 지원대상과 지원단가를 대폭 확대하여 2,670억원의 예산을 편성하였으며, 전용·조정·예비비 사용 등을 통해서 예산현액 3,348억원을 전액 집행하였음.

○ 예산 편성시 재정소요에 대한 보다 정확한 예측이 요구되며, 예산 편성 후에 지원대상자 확대를 위해 적용기준을 변화시키는 것은 적절한 재정 운용으로 보기 어려움.

❑ 2005년도 결산결과를 토대로 향후 보육정책의 수행에 있어서 보완되어야 점은 다음과 같음.

○ 첫째, 최근 부처간 쟁점이 되고 있는 기본보조금 지원 확대, 보육료 자율화, 유아시설 및 학원에 대한 지원 확대, 아동수당제도의 도입 등에 대해서 부처간 의견을 조정하여 범 정부차원의 보육정책이 조속히 제시되어야 할 것임.

○ 둘째, 보육정책목표에 부합하는 정책 수단의 선택이 이루어져야 할 것이며, 여성의 경제활동 촉진과 출산율 제고를 위해서 직장 보육에 대한 정책적 보완이 요구됨.

○ 셋째, 대부분 보조방식으로 수행되는 보육사업에 있어서 예산수립과 집행, 정산 등 사업추진의 전 과정에 있어서, 여성가족부의 관리·감독기능이 충실하게 수행되어야 할 것임.

IV. 국민기초생활보장과 자활근로사업의 결산분석

❑ 보건복지부는 2005년도 국민기초생활보장사업을 위하여 일반회계 세출예산 지출총액의 52.1%에 해당하는 4조 6,333억원을 지출하였음.

○ 이 중 의료급여비 2조 2,148억원을 제외하면, 생계급여 등 기초생활급여비 2조 1,679억원, 자활지원 2,436억원 등으로 총 2조 4,115억원을 지출하였음.

❑ 2005년도 국민기초생활보장사업 결산에서는 주로 생계급여비의 연례적 부족과 추경편성, 자활지원사업 성과부진 등의 문제점이 지적됨.

❑ 2005년도 기초생활급여비 중 생계급여비 부족분은 추경액 1,661억원, 이용액 29억원으로 조달되었으며, 이 금액은 생계급여비 본예산의 10%에 해당하는 규모임.

○ 생계급여비 부족 현상은 비단 2005년도에만 국한된 것은 아니고 기초생활보장제도가 본격 시행된 2001년도 이래 매년 발생하여 왔으며 이러한 부족분은 추경, 예비비 등으로 충당되어 왔음.

○ 생계급여비 부족분 발생의 근본 원인은 예산 편성시 1인당 평균 생계급여비 지원액을 과소하게 계상한 데 따른 예산 부족에 기인함.

○ 따라서 생계급여비 지급액에 대한 예측력을 제고함으로써 2007년도 예산 편성에서는 의무지출인 생계급여비 충당을 위한 연례적 추경 및 예비비 사용 관행이 반복되지 않도록 해야 할 것임.

❑ 기초생활급여와 연계하여 근로능력자에게 제공되는 자활지원사업 지출액은 2,436억원으로 기초생활급여비 대비 약 10% 수준이나, 동 사업의 자활성공률은 매년 하락하고 있는 실정임.

○ 자활성공률은 2001년도 9.5%에서 2005년도에는 5.5%로 하락하였고, 이 중 절반 정도는 자활급여를 통해 기초생활보장수급권자에서 벗어난 자활특례자 등에 해당되며, 취업 및 창업을 통한 자활성공률은 2.1%에 불과함.

○ 자활성공률이 낮은 이유는 자활근로사업에서 취로형 근로사업이 차지하는 비중(차상위계층을 제외한 자활사업 참여자 중 46.0%)이 크고, 국민기초생활보장제도의 보충급여 및 통합급여방식이 기초생활보장수급권자의 노동시장 참여유인을 약화시켰기 때문임.

○ 따라서 사업의 외형확대보다는 시장진입형 자활근로비중을 확대함으로써 자활사업의 내실화를 기하고 근로의욕을 고취시킬 수 있는 근로인센티브의 확충이 시급함.

❑ 자활지원사업을 실제 수행하는 자활후견기관 별로 사업성과에 차이가 있지만, 이를 반영한 자활후견기관별 예산지원제도가 미흡함.

○ 자활지원사업은 기초자치단체 단위의 242개 자활후견기관에 의해 수행되고 있는데, 자활근로사업의 성공률은 지역에 따라 2.0~10.6%에 이르기까지 차이가 남. 취업 및 창업을 통한 노동시장 진입만을 포함하면 지역별 자활성공률은 0.5~6.9% 범위에 있음.

○ 따라서 지속적인 대상자 관리를 통해 '탈 빈곤'의 성과 등을 다각도로 반영하는 방향으로 자활후견기관 예산지원제도를 보완해 나가야 할 것이며, 이러한 제도가 가능하기 위해서는 합리적인 성과평가시스템 마련이 전제되어야 할 것임.

환 경

I. 환경기초시설분야 재정지출 결산분석

❑ 2005년도 환경부 소관 세출결산은 총 2조 8,707억원이며, 그중 67.5%인 1조 9,365억원이 지방자치단체에 자본보조형식으로 교부되었으며, 환경기초시설분야 재정지출은 동 재원을 통해 수행되었음.

○ 동 회계연도 중 지방자치단체는 당해연도에 교부받은 1조 9,365억원과 전년도이월액 1조 3,522억원을 합한 예산현액 3조 2,887억원 중 54.9%에 해당하는 1조 8,054억원만을 지출하였고, 44.5%에 해당하는 1조 4,623억원을 다음연도로 이월시켰음.

○ 이와 같이 연례적으로 반복되는 지방자치단체 환경기초시설설치사업의 집행부진과 과다이월에 대하여 매년 국회의 결산관련 시정요구가 있었음에도 불구하고 2005년도 집행률 역시 54.9%로 부진하며, 이는 전년도에 비해서도 4%p 하락한 수준임.

○ 향후 지방자치단체의 연내 집행가능성을 고려한 예산편성 및 교부결정과 더불어 다각적인 집행실적 제고 노력을 통해 환경 분야 재원이 효율적으로 운용되도록 하여야 할 것임.

❑ 2005년도에는 기존에 수질오염방지양여금으로 수행되어 왔던 수질오염방지사업이 국고보조사업으로 전환되어 수행되었으며, 관련 지방자치단체자본보조 예산 1조 2,403억원 전액이 지방자치단체에 교부되었음.

○ 당해연도 교부액 1조 2,403억원과 전년도이월액 1조 206억원을 합한 예

산현액 2조 2,609억원 중 지방자치단체가 실제로 지출한 금액은 1조 713억원에 불과하여 47.4%라는 저조한 집행실적을 보이고 있음.

○ 이는 그동안 교부된 지방양여금에 대한 사후 관리·감독이 철저하지 못했음을 의미하는 것으로, 향후 국고보조 전환사업들에 대한 보다 강화된 관리·감독과 집행실적 제고 노력이 필요함.

❑ 일부 환경기초시설은 사업의 계획·입안과정에서 시설규모가 적정수준 이상으로 과다하게 설계되어, 설치 이후에 가동률이 극히 저조한 경우가 다수 발생하고 있음.

○ 음식물쓰레기 공공처리시설의 경우, 2005년 12월 현재 전체 90개 시설 중 20개소의 가동률이 50%에도 못 미치고 있으며, 5개소는 가동이 중단되어 폐쇄되었거나 폐쇄될 예정에 있음.

○ 공단폐수종말처리시설의 경우, 2005년 12월 현재 전체 128개 시설 중 78개소의 가동률이 50%에도 못 미치고 있으며, 특히 농공단지의 경우 평균 가동률이 39%에 머물고 있음.

○ 시설설치가 완료된 후에도 가동되지 못하는 유휴시설이 발생하는 것은 예산낭비의 소지가 있으므로, 향후에는 사업계획에 대한 철저한 검토를 통해 적정수준의 시설규모로 설치되도록 하여야 할 것임.

산업·중소기업

Ⅰ. 중소기업 정책금융 지원 재정사업의 문제점과 개선과제

❑ 중소기업 정책금융 지원 재정사업 결산 현황.

○ 중소기업특별위원회의 자료를 바탕으로 하여 집계한 2005년 중소기업 정책금융지원 재정사업은 10개 부처 46개 사업으로 예산현액(기금운용계획변경액) 총 5조 2,668억원, 지출액 총 5조 883억원이었음.

○ 부처별 사업 규모는 2005년 중소기업청이 4조 579억원으로 중소기업 정책금융 지원 재정사업의 80%를 차지하고 있었음.

○ 지원방식별 지출을 보면 2005년 재정융자사업이 4조 2,053억원으로 82.7%를 차지했고, 신용보증·신용보험 사업에 대한 출연·보조 사업이 7,041억원으로 13.8%를 차지했고, 중소기업 투자조합에 대한 출자사업이 1,789억원으로 3.5%이었음.

❑ 중소기업 정책금융 재정사업의 사고율과 재정부담 문제

○ 재정융자사업의 직접대출의 손실은 결국 전액 정부 재정 부담으로 귀결됨. 신용보증은 85%의 부분보증에 은행출연금, 보증수수료 수입 등이 있으므로 사고가 발생해도 사고 금액의 일부만 재정부담으로 귀결됨.

○ 2005년 중소기업 정책금융 지원 재정사업의 사고율을 보면 지역신용보증재단의 사고율이 3.7%로 가장 낮았고, 중소기업진흥공단의 직접대출 사고율이 3.8%이었으며, 신용보증기금의 사고율이 5.9%, 기술신용보증기금의 사고율이 10.1%로 가장 높았음.

○ 중소기업진흥공단 직접대출 중 신용대출의 사고율은 2005년 5.7%로 신용보증기금의 사고율 5.9%와 거의 비슷했음.

○ 신용대출과 부동산담보대출을 받기 어려운 기업들이 신용보증기관에 의존하는데 반해, 중소기업진흥공단은 신용이 좋은 기업에게는 신용대출을 하고 부동산담보 대출로 위험을 어느 정도 회피할 수 있음.

○ 신보와 기보의 사고율이 중소기업진흥공단보다 높다고 해서 신보와 기보의 신용평가 능력도 중소기업진흥공단보다 떨어진다고 볼 수 없음.

❑ 중소기업 정책금융 사업들의 재정지출 승수효과

○ 재정융자사업은 1원의 재정자금으로 중소기업에게 1원을 대출 해주는 사업임. 따라서 재정지출승수는 1임.

○ 신용보증은 재정융자사업과 달리 1원의 재정지출로 낼 수 있는 재정지출승수는 BIS 자기자본비율 8% 기준과 85% 부분보증율을 고려하면 14.7임. 2005년 지역신용보증재단의 재정지출승수는 3.3임.

○ 중소기업 투자조합에 대한 정부 출자율을 35%로 가정하면 출자사업의 재정지출승수는 2.9임.

○ 그러므로 동일한 재정자금 1원으로 중소기업에게 실제로 돌아가는 정책금융 지원 효과는 신용보증기금 출연사업이 가장 크고, 그 다음 중소기업 투자조합 출자사업이며, 재정융자사업은 재정지출승수효과가 가장 낮음.

❑ 이차보전사업으로 전환 가능한 재정융자사업들의 정비 필요성

○ 노동부의 장애인전세금융자사업, 자립점포임대지원사업, 실직여성가장점포지원사업, 장기실업자점포지원사업, 장애인자영업창업지원사업, 여성가족부의 여성가장창업자금지원사업 등은 임대점포 전세금에 대한 채권확보가 가능하기 때문에 정보비대칭성이나 금융위험 문제가 거의 없는 사업들임. 따라서 이들 재정융자사업들은 외부성이나 사회공익성 부분에 대해서만 보조하는 이차보전사업으로 전환해도 사업 운영이 충분히 가능함.

○ 금융위험 문제가 없는 재정융자사업의 상당부분이 이차보전사업으로 전환되면 다양한 재정적 이익을 기대할 수 있음.

- 융자금으로 투입된 자금을 다른 용도로 활용할 수 있음.
- 재정융자사업 수행이 주 기능이었던 기금과 특별회계 상당수를 정비할 수 있고, 이렇게 되면 칸막이식 재정운영이 갖는 비효율이 그만큼 줄어들 것임.
- 이차보전사업으로 전환되어 불필요해진 재정융자사업들이 정비되면 그만큼 민간금융시장의 역할이 확대될 것이므로 금융산업 발전에도 긍정적 영향을 줄 것임.

❑ 정책보증 사업의 강화 필요성

○ 재정융자사업의 직접대출을 신용보증과 연계하여 운영하는 것은 신용보증과 재정융자사업이라는 두가지 정책자금을 중복 지원하는 것임.

○ 신용보증은 재정지출승수효과, 대손금의 재정부담율, 기업 신용정보의 축적 측면에서 중소기업진흥공단보다 유리함.

○ 재정융자사업은 중소기업진흥공단의 장점인 종합적인 연계지원이 가능한 분야로 제한되는 것이 바람직하며, 공익성과 금융위험 평가 문제로 발생하는 시장실패 문제는 정책보증으로 해결하는 것이 재정 효율성을 높일 것으로 기대됨.

○ 정책보증이 재정융자사업의 산업정책 기능을 대체 수행하려면 더 많은 위험을 부담할 수밖에 없을 것임. 따라서 기존의 일반보증과는 계정이 분리된 별도의 정책보증 계정을 설정하고 정부가 출연금 지원을 하는 것도 중장기적으로 검토할 필요가 있음.

○ 정책자금 종류별로 재정지출승수효과가 크게 차이가 났음. 그럼에도 불구하고 재정지출승수효과가 가장 낮은 재정융자사업에 예산을 지원해야 한다고 주장하려면 명백하고도 아주 강력한 논거를 제시해야 함.

○ 더욱이 재정융자사업의 직접대출 대손금은 전액 정부 재정 부담으로 귀결될 가능성이 높음.

○ 그러므로 2006~2010년 국가재정운용계획에서는 중소기업 정책자금에 대한 재원배분 계획을 조정하는 것을 검토할 필요가 있음.

II. 신·재생에너지사업의 추진현황 및 개선방안

❑ 최근 미국 달러화 약세 등으로 인해 고유가가 지속되고 있고, 교토의정서 발효로 온실가스 감축의무가 현실화됨에 따라 에너지 공급방식을 다양화할 필요성이 제기되고 있으며, 이에 대한 대안으로 신·재생에너지의 중요성이 증대되고 있음.

○ 정부도 2002년 '제2차 국가에너지 기본계획'을 수립하여 신·재생에너지 공급비중을 2011년까지 5% 수준으로 끌어올릴 계획이며, 이를 위해 2004년부터 2011년까지 약 9조원의 예산이 소요될 예정임.

❑ 2005년 신·재생에너지사업의 결산내역을 보면, 예산액 3,242억원중 2,961억원이 집행되었고, 281억원이 불용되었음.

○ 보급융자사업의 경우 에너지및자원사업특별회계의 세수 부족으로 151억원이 불용되었고, 발전차액지원사업의 경우 발전소의 미준공 및 준공지연 등으로 인해 130억원이 불용되었음.

○ 지역에너지개발사업과 에너지단지조성사업의 경우 산업자원부 결산서상에는 전액 집행된 것으로 나타나 있으나, 보조사업자의 실제 집행실적이 매우 부진함. 지역에너지개발사업은 2005년 예산액중 52%만 집행되었고, 에너지단지조성사업은 전액이 이월되었음.

❑ 우리나라는 신·재생에너지 공급비중을 2011년 5%까지 보급할 계획이나 다음과 같은 문제점이 있음.

○ 에너지원을 보면 폐기물과 대수력이 2003년 93.2%, 2011년 65.6%로 대부분을 차지하고 있으나, 미국 및 EU 대부분의 국가들은 대수력과 폐기물을 신·재생에너지로 규정하지 않고 있으며, 특히 폐기물의 경우 별도로 재활용에너지(recycling energy)로 규정하고 있음.

○ 정부는 신·재생에너지 공급비중을 2011년 5%로 설정한 근거로 2010년 OECD 평균 전망치인 4.9% 수준을 들고 있으나, OECD 국가들과 개발 수준 및 이용현황 등이 다른 우리나라의 실정을 적절히 고려하지 못한 것으로 보임.

❑ 현 상황에선 우리나라의 경우 보급사업보다는 기술개발 부문에 집중투자할 필요가 있음.

○ 독일, 미국 등 선진국들에 비해 상용화율과 국산화율이 저조한 상황이므로, 정부는 기술개발을 충분히 수행하여 기술자립화가 상당부분 이루어진 후 보급을 확대할 필요가 있음.

III. 연구개발사업의 집행·평가 체계와 주요사업 분석

❑ 급변하는 지식사회의 진전과 국가간 무한경쟁체제로 인해 연구개발분야가 중시되고 있으며, 이를 반영하여 산업자원부에서도 예산이 매년 증가되고 있는 추세임.

○ 연도별 연구개발부문 예산추이를 보면, 2003년 1조 2,510억원, 2004년 1조 3,903억원, 2005년 1조 7,836억원 등 매년 증가하고 있음.

❑ 2005년 연구개발사업의 결산내역을 보면, 예산현액 1조 7,872억 4,400만원 중 98.4%인 1조 7,589억 7,100만원이 집행되어 그 실적이 양호한 것으로 나타나고 있으나, 다음과 같이 집행이 부진한 사업이 있음.

○ 산업혁신기술개발사업의 경우 9억 1,000만원이 방폐장부지선정을 위한 선거비용으로 이용되었는데, 양 사업간의 연관성이 미약한 바, 산업자원부는 향후 이·전용시 신중을 기해야 할 것임.

○ 4개시도 지역산업 2단계사업과 전력산업인력양성사업의 경우 당초 계획 수립이 미비하여 집행이 부진한 것으로 나타나고 있는 바, 산업자원부는 향후 유사한 사례로 집행부진이 발생하지 않도록 하여야 할 것임.

❑ 산업자원부 소관 연구개발사업의 경우 매년 과제 중단율이 5% 이상을 차지하고 있으며, 중단사유중 '기술·사업성 미흡'과 '기술개발 불성실'이 대부분을 차지하고 있으므로, 산업자원부는 과제선정 절차를 보다 강화하여 사업성있는 과제가 우선적으로 선정될 수 있도록 하여야 할 것임.

❑ 연구개발사업의 경우 사업평가가 보다 강화될 필요가 있는 바, 자체평가가 보다 객관적이고 내실있게 운영될 필요가 있으며, 종료과제에 대해서도 단순히 실적만 관리할 것이 아니라 전반적인 평가가 이루어질 필요가 있음.

❑ 기술개발 못지않게 기술이전·사업화 또한 중요한 부분으로 인식되고 있으나, 우리나라의 경우 미국, 영국 등 선진국에 비해 부진한 상황임.

○ 정부의 예산지원이 2004년 이래 계속 증가되고 있는 상황이나, 선진국 수준으로 끌어올리기에는 부족한 상황인 바, 동 부문에 대한 지속적인 투자가 필요한 것으로 보임.

IV. 경제자유구역 지원사업의 문제점과 개선방안

❑ 경제자유구역 지원사업은 참여정부의 국정과제인 '동북아 경제중심 실현'을 목표로 추진 중인 경제자유구역사업을 성공적으로 시행하기 위해 재정경제부가 체계적으로 지원하는 사업을 말함.

❑ 경제자유구역 지원사업은 크게 경제자유구역기획단 운영사업과 경제자유구역 기반시설 지원사업 두 가지로 나누어짐. 경제자유구역기획단 운영사업은 경제자유구역에 관한 정책 및 제도의 입안·기획, 경제자유구역법제 운영, 개발계획 협의 등을 수행하는 역할을 하는 경제자유구역기획단의 운영에 관한 사업이며, 경제자유구역 기반시설 지원사업은 경제자유구역 내 외국인의 투자유치를 활성화하기 위해 건설하는 도로, 용수 등의 기반시설 건설사업비를 국고에서 지원하는 사업임.

❑ 2005년도 경제자유구역 지원사업의 결산 현황을 살펴보면 총 1,182억원이 편성되어 이 중 1,180억원이 집행되었으며 99.8%의 높은 집행률을 달성하였음.

  ○ 경제자유구역기획단 운영사업은 편성된 32억 3,000만원 중 30억 1,300만원을 집행하여 93.3%의 집행률을 보였음.

  ○ 경제자유구역 기반시설 지원사업은 편성된 예산 1,150억원이 국고 보조로 모두 지원되었으나 실제 사업시행주체의 실집행률은 극히 저조한 실적을 보임. 인천 경제자유구역은 50.8%, 부산·진해 경제자유구역은 0.1%, 광양만권 경제자유구역은 82.7%의 실집행률을 보임.

❑ 경제자유구역 기반시설 지원사업의 각 세부사업별 시행 타당성 분석 결과를 검토하면 대부분의 사업이 경제성이 없는 것으로 나타났으나 외국인 투

자유치 등 정책적 측면에 기여할 것으로 예상되어 사업이 시행되었음. 특히 영종북측~남측유수지 도로사업의 경우에는 종합적 분석 결과 시행 타당성이 없는 것으로 나타났으나 외국인 투자유치를 위해 관광단지 조성에 대한 정부의 확고한 의지를 보여주기 위해서 사업이 시행됨. 따라서 정책적 목표 달성을 성공적으로 추진하여 경제성 없는 사업 시행으로 인한 예산 낭비를 막을 필요가 있음.

❑ 2005년도에 경제자유구역 기반시설 지원사업의 국고 보조는 거의 집행되지 않는 문제가 발생함. 이는 각 세부사업들이 시행 초기라 예산 집행 시기가 미도래 했기 때문임. 그러나 당해 회계연도 내에 국고 보조가 집행하기 어려울 것으로 예상되면 국고보조를 하지 않는 것이 예산 낭비를 줄이고 국민 부담을 줄이는 방법이 될 것임. 또한 국고 보조 체계에 대한 종합적인 점검의 필요성도 있다고 보임.

❑ 경제자유구역사업은 총 31조 8,541억원이 소요되는 막대한 규모의 사업인데 동 사업에 대한 국고의 직접적인 지원은 경제자유구역 내 기반시설 건설 사업비의 50%를 지원하는 것에 불과함. 따라서 각 경제자유구역청은 국고 지원의 확대를 주장하고 있음. 정부는 혁신 도시 등 다른 사업과의 형평성을 해하지 않는 범위 내에서 국고 지원 확대를 검토해 볼 필요성이 있음.

❑ 「2005년도 예산안 분석」에서는 중앙과 지방의 역할 분담 문제, 경제자유구역청의 불필요한 업무로 인한 행정력의 낭비 문제, 경제자유구역청의 독립성과 자율성 미확보 문제, 이로 인한 인사상의 비효율성 등의 문제점을 지적하였음. 지적 사항의 개선여부를 검토하면 경제자유구역청의 효율성과 독립성·자율성, 전문성 등에서 다소 개선된 측면이 존재하지만 보다 더 개선할 필요가 있음. 따라서 경제자유구역법을 개정하는 등의 방법을 통해 지적사항을 지속적으로 개선시키려는 노력이 필요함.

V. 다목적 댐 사업 결산분석

❑ 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」에 근거하여 생활용수와 농업 및 공업용수의 확보와 가뭄과 홍수와 같은 자연재해의 방지, 전력 생산 등의 목적을 위해 추진되는 다목적 댐 사업은 다목적댐 건설사업과 댐조사 및 유지관리사업, 치수능력 증대 사업의 3가지 하위 사업으로 구성되어 있음.

○ 다목적댐 건설 사업은 지자체 이주대책 및 공공기관 이전계획 수립 지연 등의 요인과 마무리 공사의 공기부족으로 이월이 발생하여 예산현액 대비 95.3%의 집행률을 보임.

○ 댐조사 및 유지관리 사업은 가뭄관리 예보체제의 구축과 수자원 및 댐 건설 장기계획 보완과정에서 공기의 부족으로 이월이 발생하였으며 신규 괴산댐 타당성 조사 수행 중 유역내 특정 오염물질의 부존으로 조사를 조기에 중단하는 등의 요인으로 불용액이 발생하여 92.9%의 비교적 저조한 집행률을 보였으나 과거에 비해서는 집행률이 꾸준히 개선되는 양상을 보임.

○ 치수능력 증대 사업은 실시설계 2차년도 용역비 이월과 관계기관 협의기간 소요에 따른 이월 등이 발생하는 한편, 연초댐 당초 계획의 변경으로 인한 불용의 발생으로 97.5%의 집행률을 보임.

❑ 최근 강수량의 변동폭이 커지고 있는 현실은 앞으로도 꾸준한 수자원 확보 노력을 경주해야 할 필요성이 있음

○ 산출과정에서 사회·경제적인 개념을 명시적으로 도입한 물부족지수(WPI)에 의하면 우리나라는 물부족 국가로 분류되기 어려움.

○ 이러한 연구결과는 수자원 정책의 방향과 자원배분이 과도하게 수자원의 공급 측면에만 집중될 경우 수자원 확보를 위한 재원 투입의 효율성이 떨어질 수 있다는 점을 시사하는 것으로 보임.

❑ 가뭄이나 홍수와 같은 자연재해에 효율적으로 대처하는 다목적댐의 순기능과 필요성에도 불구하고 댐 건설이 가져오는 경제·환경상의 문제로 인해 부정적 견해가 대두되는 상황임.

○ 온실가스의 배출과 인근 토양의 염화, 하류지역의 기온 변화, 잦은 안개 등의 환경문제와 생태계에 영향이 큰 것으로 나타나고 있으며 댐이 가져오는 경제적 편익에 비해 지역경제의 비용이 더 크다는 연구결과도 제시된 바 있음.

○ 이러한 경제·환경상의 문제와 부정적 견해를 타개하기 위해서는 댐 인근 지역에 대한 보상 개념의 확대와 함께 제도적 뒷받침이 필요하다는 주장이 제기되고 있으며, 환경영향평가의 내실화를 위한 꾸준한 노력이 필요한 것으로 나타남.

농어촌

I. 농산어촌 복지기반 확충사업의 개선과제

❑ 삶의질향상 기본계획은 복지인프라가 열악한 농산어촌 지역의 사정을 감안하여 복지기반확충에 2009년까지 3조 4,226억원의 투융자를 실시할 예정이고, 2005년에는 복지기반확충 투융자의 13.8%에 해당하는 4,730억원을 집행하였음.

❑ 삶의질향상 기본계획을 추진하기 위해 제정된 관련특별법은 이원화되어있고, 추진체계도 5개 부처로 다원화되어있어 통합조정기능이 미약한 실정임.

  ○ 삶의질향상 기본계획을 통합조정할 수 있는 추진체계를 구축할 필요가 있음.

❑ 복지정책은 사회보험방식, 공공부조방식, 사회복지서비스로 구성되는데 각각의 방식에 속하는 사업의 문제점과 개선방안을 정리하면 다음과 같음.

  ○ 사회보험방식에 속하는 농어민연금과 농어민 국민건강보험료의 문제점은 다음과 같음.

    – 농어민연금의 경우 지원을 받는 농어민수가 매우 한정되어있고, 농어민연금의 월지급액이 매우 작아 농어민들에게 크게 도움이 되지 못하고 있는 실정임.

    – 농어민연금에서 지원하는 농특세예산의 약 30% 내외가 국민연금관

리공단 관리운영비로 사용되고 있어 농특세의 목적에 부합되지 못하고 있음.

- 국민건강보험료의 경우 부과방식이 지역가입자 방식으로 결정되어 소득비례방식보다 보험료를 더 많이 내고 있고, 소득수준에 따른 차등 경감이 없어 형평성면에서 문제임.

○ 개선방안을 제시하면 다음과 같음.

- 농어민연금의 월지급액을 인상할 필요가 있고, 국민연금관리공단의 관리운영비 지원을 중지할 필요가 있으며, 국민건강보험료의 부과방식을 소득비례방식으로 전환할 필요가 있음.

○ 공공부조방식에 속하는 국민기초생활보장제도의 문제점은 다음과 같음.

- 소득인정액을 산정할 때 농산어촌의 현실을 제대로 반영하지 못하는 데에서 오는 문제로, 소득평가액을 산정할 때 선도농을 대상으로 조사한 자료를 사용함으로써 소득평가가 과대평가되었을 가능성이 있음.
- 재산의 소득환산액을 산정할 때 농업생산에 이용되지 않는 휴·폐경농지, 빈 축사의 소득환산율이 높아 재산의 소득환산액이 높게 평가되는 문제점을 가지고 있음.

○ 개선방안을 제시하면 다음과 같음.

- 영세농가의 노동능력과 영농실정에 맞는 농업소득 산정기준을 마련할 필요가 있고, 재산의 소득환산액 산정시 소득환산률을 인하하거나 산정대상에서 제외할 필요가 있음.

○ 사회복지서비스에 속하는 영유아보육서비스, 여성농업인서비스, 노인복지서비스의 문제점과 개선방안은 다음과 같음.

- 농림부가 시행하는 보육지원을 받기 위해서는 보육시설 등에 보내야 하는데, 지원대상 전수 조사 결과 시설을 이용하지 않는 영유아의 수가 시설을 이용하는 영유아의 수보다 많음. 이러한 사실을 감안하여 지원대상을 확대할 필요가 있으며, 지원단가 인상이 필요함.

- 농가도우미제도와 여성농업인센터의 인지도와 이용율은 매우 낮음. 이를 개선하기 위해서는 단가를 현실성있는 수준으로 조정할 필요가 있으며, 시설을 확충할 필요가 있음. 이를 위해서는 여성농업인 관련 복지사업을 중앙부처에서 추진하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 도시지역과 비교하여 농촌지역의 고령화 진척정도는 빠르고 부양부담도 상대적으로 큰 것을 감안하여 노인복지서비스는 국고보조율을 확대하는 등의 조치가 필요함.

II. 쌀생산조정사업의 성과와 과제

❑ 농림부는 2003년부터 2005년까지 한시적으로 쌀의 생산을 억제하기 위하여 2,411억원의 예산을 투입하여 생산조정사업을 실시하였음.

○ 생산조정사업의 효과를 두고 한국농촌경제연구원과 농림부와의 견해차이는 있지만, 당초 예상하였던 쌀의 생산감축은 달성하지 못한 것으로 나타났음.

❑ 중장기적 쌀수급전망 및 수급관리 대책의 일환으로 2007년부터 쌀생산조정사업의 재도입이 유력하게 검토되고 있으며, 여러 가지 쌀수급조절방안 중에서 콩 전작보상이 우선순위면에서 가장 높은 것으로 나타났음.

○ 일본의 생산조정 경험에서 볼 때 전작보상은 바람직하다고 볼 수 없음.

❑ 일본의 쌀생산조정정책은 1960년대 후반부터 시작되는 쌀 수급상의 과잉기조 밑에서 정부재고가 720만톤에 달한 것을 계기로 도입되었음.

○ 일본의 쌀생산조정정책은쌀값을 일정수준에서 유지시키면서 전작보조금이라는 경제적 유인책을 수단으로 사료작물로 대표되는 대체작물로 생산을 전환시키고자 했던 정책임.

○ 대체작물로의 생산유도를 위하여 전작장려금을 지불하여도, 대체작물의 수익성을 올리기 위한 조치를 취하지 않는 한 좀처럼 대체작물로의 생산이 전환되지 않음.

○ 쌀의 소비량이 계속하여 감소하고 있는 가운데, 쌀값을 균형가격 이상의 수준에서 유지하기 위해서는 생산조정면적을 계속하여 확대할 필요가 있었음.

❑ 일본의 경험이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같음.

○ 첫째, 농가경제에서 차지하는 쌀의 비중을 감안할 때 목표가격을 단계적으로 인하한다는 시그널을 주면서, 소득감소분에 대하여 직접지불을 실시하는 방법이 우선될 필요가 있음.

○ 둘째, 균형가격보다 높게 쌀값을 유지하기 위하여 생산조정을 실시할 경우, 정부의 계획에 입각한 통제적인 생산조정은 회피하여야 할 것임.

○ 셋째, 일본의 경험과 비교해 볼 때 우리나라의 상황은 쌀 수급면에서 살펴보면 과잉기조가 확연히 들어난 상태도 아니고, 쌀 소득이 농가소득 및 농업소득에 차지하는 비중이 큰 상황하에서 생산조정의 도입은 신중히 검토할 필요가 있음.

○ 넷째, 만약에 생산조정을 실시한다는 것을 가정하면, 쌀을 대체할 수 있는 전작작물을 개발할 필요가 있으며, 그 때 경제적 유인이 발생할 수 있도록 전작작물의 수익성을 쌀과 대등한 수준으로 가져갈 필요가 있음.

○ 그러나 일본의 경험은 쌀값이 상대적으로 높게 유지하면서 전작작물의 재배면적이 확대되기는 어렵다는 사실을 인식할 필요가 있음.

○ 생산조정효과를 담보하기 위해서 평야지를 대상으로 휴경보상하는 방법이 있을 수 있으나, 한시적인 생산조정이 실시되는 상황에서 생산조정이 종료된 시점에서 복귀할 가능성이 한계지보다 높다는 사실을 고려한다면 평야지를 대상으로 휴경보상하는 방법은 신중하게 생각할 필요가 있음.

III. 직접지불제사업의 집행실적과 과제

❑ 직접지불관련 예산은 2001년 이후 빠르게 확대되어 2005년도의 경우 예산 기준으로 1조 14억원이 책정되었으며, 농림부 예산 일반지출 등에 차지하는 비중은 13.6%였음.

○ 농림부는 2013년까지 직불관련예산을 3조 3,100억원으로 확대하고 농가소득에 차지하는 직접지불금의 비중을 10%로 인상할 계획임.

❑ 직불제사업은 예산이 쌀이라는 특정 작물에 편중되어있고, 직접지불제사업과 농업정책 사이에는 상충문제가 있으며, 직접지불제의 소득지지효과는 아직 미흡한 수준인 것으로 분석되고 있음.

○ WTO/DDA농업협상이 진행되는 가운데 WTO농업협상문에 부합하면서 앞의 문제점을 해결할 필요성이 시급히 요구됨.

○ 문제점을 해결하기 위해서는 현행의 직불제사업을 통합할 필요가 있음.

– 특히 실적이 저조하여 연례적으로 전용이 이루어지고 있는 경영이양직접지불사업의 경우 농지매매사업과 통합하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 친환경농업직불과 친환경축산직불의 경우 자원순환의 관점에서 통합하여 운영할 필요가 있음.

❑ EU와 일본에서는 생산을 자극하지 않으면서 WTO농업협상문에 부합하는 직접지불제 개편의 필요성을 배경으로 경영단위를 기준으로 하는 직접지불제로의 개편이 이루어졌음.

○ EU와 일본에서 이루어진 직불제 개편이 주는 시사점은 환경요건이 대폭 강화되었다는 점이며, 결국 농업생산자가 사회적으로 필요한 다원적 기능을 수용하는 것에 대한 보상이라는 점이 분명하게 부각되었다는 점일 것임.

❑ 우리나라에서 실시되고 있는 직접지불제의 문제점을 개선하기 위한 방안은 다음과 같음.

○ 첫째, 경영단위를 기준으로 하는 직접지불제를 도입할 필요성이 있음.

– 쌀 편중이라는 형평성의 문제를 해결하기 위해서라도 경영단위 직불제를 도입할 필요가 있으며, 농가소득에서 차지하는 직불금 비중을 높이기 위해서도 필요함.

– 경영단위 직불제를 도입하기 위해서는 과거의 수입·소득을 파악할 수 있어야 하며, 농가에 대한 상세한 통계자료를 구비하기 위해서는 농가등록제와 같은 제도가 선행적으로 도입될 필요가 있음.

○ 둘째, 환경요건을 강화할 필요가 있으며 이행여부를 모니터링할 수 있는 여건을 구축할 필요가 있음.

– 주요선진국에서도 고정형직불은 환경부하 경감에 대한 대가로 지불되는 것이 일반적이며 생산자는 이행조건을 철저히 준수할 필요가 있음.

– 다원화된 모니터링체계를 일원화할 필요가 있음(현재 농약은 국립농산물품질관리원, 화학비료는 시·군 농업기술센터, 농지의 형상 및 기능유지의무 이행상황은 한국농촌공사가 점검하고 있음).

사회간접자본

I. 동북아 신항만·신공항 건설사업의 결산분석

❑ 우리나라는 현재 국토개발 전략의 축을 동북아 중심 개발 전략(성장 엔진)과 행정수도 건설 전략(국가균형발전)으로 잡고 있음.

❑ 동북아 신항만·신공항 건설사업 결산을 분석한 결과는 다음과 같음.

- ○ 부산신항의 2005년 예산액은 3,682억원, 예산현액은 4,255억원, 지출액은 3,900억원으로 예산현액 대비 집행률이 92%임.
- ○ 광양항의 2005년 예산액은 2,735억원, 예산현액은 3,522억원, 지출액은 2,838억원으로 예산현액 대비 집행률이 81%임.
- ○ 인천국제공항 건설사업의 예산현액 대비 집행실적은 공사를 착수한 1991년만 제외하고 전부 100%인데, 그 이유는 매립을 통해 부지를 조성하여 보상 등으로 인한 갈등이 없기 때문임.
- ○ 부산신항 및 광양항의 건설사업에 대한 집행률이 매우 낮으므로, 동북아 물류중심 국가 실현을 위해 현장실태를 파악하고 개선책을 강구할 필요.

❑ 한편 중국은 2005년 10월8일에서 11일까지 제16기 5차 중앙위원회 전체회의를 북경에서 개최하여 제11차 5개년 계획(2006년 ~ 2010년)을 통과.

- ○ 11차 5개년 規劃은 '計劃에서 規劃으로 명칭 변화', '과학발전관'의 지도이념 제시, '以人爲本'의 발전관 제시, 정부의 역할 전환 강조, '共同

富裕'의 발전관 제시, 지역 균형발전 전략 제시의 특징을 보이고 있음.

❑ 11·5규획의 특징과 의미에서 제시한 西部大開發, 東北振興, 中部崛起, 東部于先 발전전략은 지역간 균형발전을 실천하기 위한 의지의 표현임.

○ 특히 4대 경제구(張三角地區, 京津冀地區, 東北地區, 成渝地區)를 우선적으로 개발하는 지역통합발전계획을 제시하고 있음.

❑ 환발해권의 인구 및 면적의 비중은 각각 5.38%, 17.5%이지만 경상GDP, 항만물동량, 공항화물 처리량의 비중은 28.1%, 31.8%, 22.6%를 차지함.

○ 또한 11·5규획으로 京津冀地區(북경, 천진, 하북)와 東北地區(요령, 길림, 흑룡강성), 濱海新區가 집중 개발될 것이므로 환발해권 지역은 급속하게 성장할 것으로 전망됨.

❑ 중국 11·5규획에 따라 우리나라의 사회간접자본 투자전략도 수정되어야 하므로 환발해권 항만·도시·공항에 대한 정보체계를 빨리 구축할 필요가 있음

○ 우선 Dailian, Qingdao, Qinghuandao, Tianjin, Yantai, Yingkou, Dangdong, Longkou, Rizhao, Shidao, Weihai, Xingang의 항만과 도시의 개발현황 및 개발계획을 조사·연구할 필요가 있음.

○ Beijing, Dalian, Jinan, Quigdao, Shenyang, Tianjin, Weihai, Yantai, Changchun, Haerbin, Yanji에 대한 공항과 도시의 개발현황 및 개발계획을 조사·연구할 필요가 있음.

❑ 끝으로, 부산항과 광양항은 함부르크항과 브레멘항을 갖춘 독일의 투포트 시스템이 성공한 사례를 모델로 삼아 윈윈 전략을 추구할 필요가 있음.

II. 건설교통 결산분석과 개선방안

❑ 2005년도 건설교통부 결산 개요는 일반·재특·농특·교특·균특·자특·책특 7개 회계, 총 수납액 12조 1,542억원, 총 지출액 28조 4,784억원으로 구성됨.

❑ 건설교통 집행실적 추이 및 사유를 분석한 결과와 개선방안은 다음과 같음.

○ 분석 결과는 연례적인 이월·전용·불용·이용 과다, 공사중지 및 토지매입 지연으로 인한 이월과다, 사업계획 변경 및 재해복구액 부족으로 인한 전용 과다, 사업계획 변경 및 세수결함으로 인한 불용 과다, 재해복구액 및 인건비 부족으로 인한 이용 과다 등으로 집행실적 부진을 초래함.

○ 따라서 단위사업을 세분화하고 투명화해야 하고, 선계획 후개발 체계를 정착시켜야 하고, 기본계획을 수립할 때 성과평가 계획을 포함시켜야 하고, 공사수행절차에 대한 개선을 향후 「국가재정법」에 포함시켜야 함.

❑ 2006년 12월에 폐지 예정인 교통시설특별회계에 대한 의견은 다음과 같음

○ 교통세를 당분간 존속하면서, 에너지와 환경 분야에도 일부 활용하는 것이 바람직하고, 그 배분은 최소화하는 것이 국가경쟁력을 제고하는 것임.

○ 목적세인 교통세를 당분간 유지할 경우 예산편성 및 재원관리의 투명성을 제고하기 위해서라도 교통시설특별회계를 존속시켜야 할 필요 있음.

❑ 건설교통부의 정부투자기관인 대한주택공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지공사의 2005년도 결산분석의 내용은 다음과 같음.

○ 대한주택공사는 임대주택 정책의 파급효과(사회적 후생)를 연구해야 함.

○ 한국도로공사는 차입금 등을 축소하여 재무건전성을 제고할 필요 있음.

○ 정부는 한국수자원공사 주요사업의 법제적 요건을 강화할 필요가 있음.

○ 한국철도공사는 인건비 등을 축소시켜 부채해소에 전력할 필요가 있음.

○ 한국토지공사는 산업단지개발사업 등 공익사업에 주력할 필요가 있음.

❑ 건설교통부의 정부산하기관인 교통안전공단, 대한주택보증, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전기술공단, 한국철도시설공단의 2005년도 결산분석의 내용은 다음과 같음.

○ 교통안전공단의 인건비 지출이 과다하므로 실태를 조사할 필요가 있음.

○ 대한주택보증은 항상 공익성과 수익성의 조화를 도모할 필요가 있음.

○ 제주국제자유도시개발센터는 면세점 매출액 의존도를 축소할 필요 있음.

○ 한국감정원은 인건비와 경상운영비가 과다하여 실태를 조사할 필요가 있고, 담보평가 등 사적평가보다는 보상평가 등 공적평가에 집중할 필요.

○ 한국건설교통기술평가원은 기본계획에 성과평가 계획을 포함할 필요.

○ 한국시설안전기술공단은 인건비의 적정성을 조사할 필요가 있음.

○ 한국철도시설공단은 국고 및 자체 사업비 관리의 기준을 설정할 필요.

III. 해운물류·항만 결산분석과 개선방안

❑ 2005년도 교특회계 항만계정에서 예산액은 1조 7,636억원, 예산현액이 1조 9,934억원, 지출액이 1조 7,358억원으로 예산현액 대비 집행률이 87.1%임.

❑ 해운물류·항만 집행실적 추이 및 사유의 분석과 개선방안은 다음과 같음.

○ 다른 SOC 사업보다 낮은 집행실적, 연례적인 이월·전용·불용으로 인한 집행실적 부진, 공사중지 및 공기부족으로 인한 이월 과다 등임.

○ 따라서 항만기본계획을 수립할 때 성과평가 계획을 포함시켜야 하고, 공사수행절차에 대한 개선을 향후 「국가재정법」에 포함시킬 필요가 있음.

❑ 2005년에 신항만 개발의 전체 예산이 당초 9,820억원이었으나, 전년도 이월액 1,666억원이 증액되어 예산현액이 1조 1,486억원이었음. 그리고 예산현액의 87.6%인 1조 61억원이 지출되었고 1,085억원이 이월되었음. 따라서 2005년도 신항만 개발사업의 집행실적은 87.6%이었는데, 상당히 부진함.

○ 2005년도 부산신항 및 광양항의 집행실적은 92% 및 81%로 상당히 저조하였으므로, 항만당국은 현장실태를 조사·연구할 필요가 있음.

○ 그리고 부산신항과 광양항은 품목별 특화전략을 활용하여 협력과 경쟁을 동시에 추구하는 코피티션(Co-opetition) 전략을 추진할 필요가 있음.

○ 또한 중국 상해항, 일본 요코하마항, 홍콩항, 싱가프로항, 말레시아 탄중펠레파스항, 네덜란드 로테르담항, 태국 램차방항, 아랍에미레이트 두바이항 등 선진사례를 참고해서 항만배후단지 개발에 집중할 필요가 있음.

❑ 해양수산부의 정부산하기관인 부산항만공사, 선박검사기술협회, 한국컨테이너부두공단, 한국해양수산연수원의 2005년도 결산분석 내용은 다음과 같음

○ 부산항만공사는 경상운영비를 축소하고 부산북항 재개발에 전력할 필요.

○ 선박검사기술협회는 공익적 표현의 기관명으로 명칭 변경할 필요.

○ 한국컨테이너부두공단은 원리금 상환에 주력할 필요가 있음.

○ 정부는 한국해양수산연수원에 교육비 등 국고를 지원할 필요가 있음.

❑ 해양수산부의 정부출연연구기관인 한국해양수산개발원, 한국해양연구원의 2005년도 결산분석 내용은 다음과 같음.

○ 한국해양수산개발원은 중국 11·5規劃에 대한 대응방안을 연구할 필요.

○ 한국해양연구원는 심해저 광물자원개발 조사·연구에 집중할 필요.

IV. 도로건설 민자사업 유치 결산분석

❑ 「사회간접자본시설에대한민간투자법」에 근거하여 민간의 효율성과 창의성을 공공부문에 도입하기 위해 시행되는 도로건설 민자사업 유치는 민자유치활성화지원, 민자유치건설보조금, 지자체민자유치건설보조의 3가지 사업으로 구성되어 있음.

○ 민간자본으로 시행한 사업에 대해 정부와 민간 사이에 체결한 실시협약에 따라 실제 통행수입이 추정 통행수입에 미달될 경우 지원하는 사업인 민자유치활성화지원 사업은 34억 9,000만원이 서수원-평택 구간의 보상비로 전용되었으며 예산현액 대비 집행률은 100%임.

○ 추진 중인 민자사업의 건설보조금과 보상비를 지원하는 민자유치건설보조금 사업은 국고세수부족에 기인하는 대구-부산 건설보조금 불용 등의 요인으로 인해 다른 사업에 비해 상대적으로 저조한 96.1%의 집행률을 보임.

○ 부산 신항만과 인근 공업단지, 부산 경제 자유구역 등의 산업물동량의 원활한 수송과 지역간 균형발전을 도모하기 위한 사업인 지자체민자유치건설보조 사업은 집행률 100%를 보임.

❑ 2000년 이후 증가세가 둔화된 수송 및 교통분야의 시설투자가 2003년 이후 감소세를 보임에 따라 동 분야의 재정투입 확대에 따른 어려움을 타개하고 민간의 창의와 효율성을 공공부문에 도입하기 위해 민자유치 사업이 지속적으로 전개되어 왔으나 이에 대해 다양한 문제들이 지적됨.

○ 과다한 교통수요 예측의 문제, 경쟁의 미흡, 공공부문에 의해 건설된 도로에 비해 높은 통행료, 과다한 최소 운영수입 보장, 미흡한 사후관리 등이 문제점으로 지적됨.

○ 건설교통부는 교통수요 예측의 전문성을 제고하기 위해 재검증 전문기

관의 지정방안을 검토하는 등 교통수요 예측의 정확성을 높이기 위해 노력을 기울이고 있으며 사후보장제도 역시 운영수입보장제도를 지속적으로 축소하는 방향으로 제도를 운용.

- ○ 민자유치 사업의 사후관리와 연관되어 있는 통행료 과다 문제의 경우 자본구조의 변경으로 법인세 감면효과가 나타나는 자본재조달을 통해 일정부분 해결될 수 있으나 이러한 자본재조달이 가져오는 통행료 인하 가능성과 사후보장 축소로 발생하는 편익과 법인세 감면에 따른 재정 축소에 기인하는 비용의 크기 비교에 대해서는 추후 면밀한 연구가 필요함.

❑ 사회간접자본의 민자유치 과정에서 재정 방식으로 사업을 추진할 경우의 비용을 객관적으로 계량화하여 민자의 효율성을 제고하는 PSC(Public Sector Comparator)의 확대 적용과 함께 교통혼잡비용이 급증하는 지방도 부문의 투자확대가 필요한 실정.

- ○ 민간투자의 비교우위 여부를 평가하기 위한 PSC가 2006년 1월부터 BTL 방식의 민자유치 사업에서 도입되었으나 도로건설과 같은 대규모 BTO 사업에도 확대할 필요성이 있으며, 예비타당성 조사와 기본설계 및 협약단계에서 반복적으로 PSC를 작성함으로써 재정의 낭비요인을 극소화할 필요성이 있음. 아울러 기존 재정사업에서 민자로 전환되는 과정에서도 PSC의 작성은 투자의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 보임.
- ○ 우리나라의 도로 규모에 대한 국제비교와 혼잡비용을 검토해볼때 고속도로에 대한 편중 투자가 우려되는 실정임. 교통혼잡비용이 급증하는 지방도 부문에 자원을 집중하는 전략의 수립이 요구됨.

Ⅴ. 정부투자기관의 재무결산분석
—한국토지공사와 대한주택공사를 중심으로

❑ 대한주택공사와 한국토지공사의 재무결산분석을 통해 정부투자기관의 경영수지 개선이나 재무자원의 효율적 운용을 평가하고 향후 재정지출 규모의 적합성을 가늠하는 데 유용한 정보를 제공할 수 있을 것임.

❑ 대한주택공사의 재무제표를 분석한 결과 2003년에 발표한 「국민임대주택 100만호 건설 계획」에 따라 임대주택 비중이 과거와 달리 급격하게 증가하고 있으며, 이에 대한 면밀한 분석이 필요함.

○ 임대주택은 건설기간에는 유형자산과 차입금의 급격한 증가로 대한주택공사의 재무건전성 악화를 가져오고, 임대기간 중에는 수선유지비의 급격한 증가 등으로 대한주택공사의 효율성과 경영성과를 악화시킬 수 있는 요인이 됨.

○ 대한주택공사가 분석한 중·장기 수지전망을 본 보고서에서 검토한 결과 임대기간 종료 후 부지 가치상승에 대한 처분이익이나 개발이익이 상당할 것으로 예상되는바 처분·개발이익의 규모에 따라 대한주택공사의 재무악화 문제가 일시에 해소될 수 있음을 시사하고 있음.

– 결국 임대주택 건설에 따른 현금유출액과 임대주택 운영과 처분에 따른 현금유입 간 상당한 시간불일치(time mismatch) 현상이 발생하게 됨.

– 시간불일치 현상을 해소하기 위해 정부는 직접적인 재정지원을 확대하기보다 국민주택기금의 이자율을 인하하거나, 원금 상환기간을 연장하거나 공공자금의 활용도를 높일 수 있는 방안을 활용할 필요가 있음.

❑ 한국토지공사의 재무제표를 분석한 결과 2001년 이후 이익의 규모가 크게 증가하고 있으며 금융부채 비율이 현저하게 감소하고 있음. 한국토지공사의 이익 증가는 자체의 원가 절감 노력이기보다 부동산 경기 호조로 인해 택지공급가격이 높아짐에 따른 것으로 볼 수 있음.

○ 건설교통부 산하 타 정부투자기관, 지방개발공사, 민간건설업과 이익률을 비교한 결과 한국토지공사의 수익률 크기와 증가추세는 높다고 볼 수 있음.

○ 이익규모 증대는 한국토지공사 뿐 아니라 부동산의 개발이익을 향유하는 건설업계의 문제로서 부동산 시장가격의 구조적인 문제로 볼 수 있음.

- 한국토지공사에서는 개발이익을 공공부문 등으로 환수하여 적절하게 활용하고 있는지, 원가절감 노력을 통해서 택지를 보다 더 저렴하게 공급할 수 있는지 등에 초점을 맞춰 검토하는 것이 더 바람직함.
- 대한주택공사의 예에서 보듯이 임대주택의 자금부족 현상을 해소하기 위해 공공성이 강조되는 임대주택용지에 보다 더 저렴한 가액으로 공급하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

○ 택지개발촉진법의 개정으로 2006년 6월 25일 이후 공급하는 공공택지용지에 대해서는 조성원가가 공개될 것으로 예상되는 바 조성원가 산정방법, 원가의 검증방안, 향후 문제점에 대해 지속적으로 검토할 필요가 있음.

❑ 과거에 비해 공기업의 설립 목표를 달성한 공기업도 있고, SOC 분야 등의 투자 필요성이 점차 축소되고, 공기업에 유보된 이익이 상당하는 점에 비추어 본다면 정부는 투하자본인 출자금에 대해 배당이나 감자 등의 방법을 통해 이익 관리 정책을 보다 더 적극적으로 실시할 필요가 있음.

과학기술·정보통신

I. 생명공학(BT) 관련 정부 연구개발 투자의 개선방안

❑ 생명공학 분야는 6T 분야에 대한 우리나라의 정부 연구개발 투자에서 정보기술(IT) 분야 다음으로 많은 투자가 이루어지는 분야임.

❑ 「2005년도 생명공학육성시행계획」을 중심으로 과학기술부를 비롯한 8개 부처가 2005년도에 생명공학 분야에 투자한 실적은 당초 계획보다 4.9% 감소한 6,736억원으로 나타남.

❑ 생명공학육성시행계획에 대한 심의·확정 업무의 법적 근거를 확보하기 위하여 「생명공학육성법」 및 동법 시행령의 개정이 필요함.

- ○ 생명공학종합정책심의회가 서면심의 등 형식적으로 운영되지 않도록 심의회의 기능을 강화할 필요가 있음.
- ○ 계획의 수립과 예산의 집행, 실적에 대한 관리 및 평가가 유기적으로 이루어질 수 있도록 노력할 필요가 있음.

❑ 황우석 교수 지원과 관련하여, 균형적인 시각을 가지고 예산안을 배분·조정하였더라면 편중된 예산 지원은 어느 정도 막을 수 있었을 것임.

- ○ 연구 윤리의 강화를 위한 조치와 더불어, 연구개발 예산안에 대한 전문적인 심의가 이루어질 수 있도록, 국가과학기술위원회와 과학기술혁신본부의 전문성과 책임성을 강화할 필요가 있음.

II. 소프트웨어 산업 육성정책의 내실화 방안

❑ 2005년도에 정보통신부는 소프트웨어 산업 육성과 관련하여 664억원의 예산을 집행하였음.

- ○ 유사 사업간 중복 및 연계가 미흡하거나 부처간 업무 협조 미비 등의 문제점을 보이기도 하였음.
- ○ 소프트웨어 산업에 대한 지원이 일회성 행사 개최 위주로 구성되어 있어 실제 산업계와 연결되지 못하는 전시행정이라는 의견이 있음.
- ○ 정보통신부의 지원으로 구축된 고가의 장비에 대한 공동활용이 활성화되어 장비의 이용율이 극대화되도록 노력할 필요가 있음.
- ○ 불법복제 소프트웨어에 대한 단속을 강화하여 지적재산권 보호를 위한 노력을 강화할 필요가 있음.

❑ u-IT839 전략에서 소프트웨어 산업의 진흥을 위한 지원을 강화하는 것은 바람직함.

- ○ 인프라 구축 보다는 산업 구조의 개선을 위한 노력을 통하여 소프트웨어 산업이 자생력을 가지고 성장할 수 있도록 건전한 시장 환경을 육성할 필요가 있음.
- ○ 소프트웨어의 생산성 향상을 위한 신기술 개발 및 패러다임 선도를 위한 연구에 대한 지원을 강화할 필요가 있음.

일반행정

Ⅰ. 지방재정지원 분석

❑ 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 이전하여 주는 제도로써, 국고보조금과 지방교부세로 구성되어 있음.

○ 2005년도 국고보조금(확정액 기준)은 15조 3,502억원이, 지방교부세(결산기준)는 종합부동산세지방교부금을 포함하여 20조 1,358억원이 교부되었음.

○ 2005년도 지방교부세 예산현액은 예산액 19조 4,845억 1,700만원에 전년도 이월액 1,400억원을 합해 19조 6,245억 1,700만원이며, 집행률은 100%임.

○ 2005년도 종합부동산세지방교부금 예산현액은 6,513억 1,400만원이고 집행액은 3,929억 6,900만원으로써, 집행률은 60.3%임.

❑ 국고보조금의 경우 최근 국가균형발전특별회계 설치 등의 제도적 개선이 있었음에도 일부 문제점이 지적되고 있기 때문에, 다음과 같은 개선방안이 요청됨.

○ 보조금심의위원회·지방비부담의견협의서 등의 지방교부세법상 법정 제도가 형해화되어 있기 때문에, 동 제도의 내실화를 기할 필요가 있음.

○ 배정유보된 국고보조사업이 다수 있으므로, 지방비 부담 여력, 사업의 필요성 및 효과성 등에 대한 면밀한 검토를 통한 국고보조사업의 원활한 추진이 요청됨.

○ 기준보조율의 불합리한 부분을 개선하고 차등보조율을 적극적으로 활용하여 국고보조사업의 합리적인 추진이 필요함.

❑ 지방교부세의 경우 최근 분권교부세 및 부동산교부세 신설 등 제도적 개선이 있었으나, 다음과 같은 추가적 개선의 필요성이 있음.

○ 보통교부세

- 보통교부세를 인센티브 수단으로 할 경우, 보통교부세 불교부단체와 교부단체 간 형평성이 맞지 않으므로, 인센티브 제도의 개선이 필요함.
- 보통교부세 교부 시 산정과정에 유의하여 과다 교부 또는 과소 교부되는 사례를 최소화해야 함.
- 임의적으로 조정률을 조정하여 보통교부세 교부액을 조정하거나, 일부 자치단체에 대해 임의적·선별적으로 조정하는 것은 지양되어야 함.

○ 특별교부세

- 지방교부세법 시행령 제9조제1항은 신청이 없어도 특별교부세를 교부할 수 있다고 규정하는 등 자의적 배분의 여지가 존재하므로, 관련 제도의 개선이 필요함.
- 특별교부세의 구체적 배분 내역을 매년 공개하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.

○ 분권교부세

- 현행 분권교부세 교부액이 지역 복지수요에 비해 적다는 지적이 있으므로, 지역 복지수요 예측 및 비용 추계를 통해 교부액 규모에 대한 검토가 필요함.
- 분권교부세 대상사업 정비와 함께, 제도 폐지 이후에 대한 정책적 대비가 필요함.

❑ 종합부동산세지방교부금의 경우 세수 추계에 정확성을 기함으로써 지방자치단체의 안정적 예산운영에 도움을 줄 수 있어야 함.

II. 도로명 및 건물번호 부여사업의 개선과제

❑ 도로명 및 건물번호 부여사업은 지번 주소를 도로명 주소로 개편하여 생활 주소로 사용하기 위하여 1996년 시작된 사업임.

  ○ 2005년 현재까지 1,655억원(국비: 85억원, 지방비: 1,145억원, 특별교부세: 164억원, 공공근로사업비: 261억원)이 투입되었음.

  ○ 2006년부터 2009년까지 1,116억원(국비: 542억원, 지방비: 574억원)이 투입될 예정임.

❑ 2005년도 예산현액은 30억원이고 집행액은 29억 9,000만원이며, 집행률은 99.7%임. 예산현액 중 지방자치단체에 대한 국고보조금이 28억 5,000만원으로 86개 지방자치단체에 교부되었음.

❑ 2005년 12월 현재 사업대상 234개 지방자치단체 중 101개 지방자치단체(43.2%)에서만 사업이 완료되었고, 72개 지방자치단체(30.8%)에서 사업 추진 중에 있으며, 61개 지방자치단체(26%)는 아직 사업 미착수 지역임.

❑ 2006년 6월 현재 동 사업의 법적 근거 마련을 위해 도로명주소등표기에관한법률안이 국회 계류 중임.

❑ 현재까지의 사업시행 과정에서 드러난 다음과 같은 문제점에 대한 개선이 필요함.

  ○ 2005년 현재 101개 지방자치단체(43.2%)에서만 사업이 완료되었을 정도로 사업추진 실적이 부진함.

    – 특히 농촌지역의 경우 사업이 완료된 곳이 2개에 불과할 정도로 도시와 농촌 간 추진실적의 불균형이 높음.

- 따라서 농촌지역의 조기 사업 추진이 중요하고, 농촌지역의 실정에 맞는 맞춤형 사업 추진이 필요함.

○ 사업이 시작된 1996년 이후 2005년까지 투입된 총 사업비는 1,655억원이나 국비 지원은 85억원에 불과함.

- 특별교부세 교부액 164억원을 포함하더라도 국가 지원은 249억 1,000만원임.
- 이로 인해 총 사업비의 69.2%에 해당하는 1,144억 9,200만원을 지방자치단체에서 그동안 부담하였음.
- 따라서 사업의 조기 완료를 위해 적절한 수준의 예산 확보가 필요하다고 판단됨.

○ 사업의 조기 완료를 위한 예산 확보의 한 방법으로 현재 30%인 기준보조율의 상향 조정 내지 차등보조율 적용을 검토할 필요가 있음.

○ 도로명 주소 도입 초기에 지번 주소를 사용하던 국민들의 혼란을 방지하기 위하여, 한시적으로 행정동 명칭을 병기하는 방안을 고려할 필요가 있음.

○ 낯설고 긴 도로명보다는 친근하고 부르기 쉬운 도로명을 부여함으로써 사업의 실효성을 확보하고 예산낭비를 방지하도록 해야 함.

○ 여론조사 결과 도로명 주소 사용경험자가 8%에 지나지 않을 정도로 활용도가 저조하므로, 이에 대한 대책이 필요함.

○ 활용도를 제고하기 위한 방안으로 적정 수준의 홍보 예산 확보와 홍보 수단의 확충이 필요함.

III. 교정행정 결산분석과 개선과제

❑ 교정재정분야는 일반회계 교도행정, 교도작업특별회계 및 국유재산관리특별회계 사법시설계정 중 교정시설부분으로 나뉨.

○ 2005년도 결산현황을 살펴보면, 일반회계 교도행정이 예산액 대비 101.57%인 7,249억 4,100만원 집행되었고, 교도작업특별회계가 예산액 대비 72.61%인 347억 700만원, 국유재산관리특별회계 교정시설관련이 예산액 대비 103.68%인 568억 2,300만원 집행되었음.

❑ 2005년도 35억 2,600만원이 집행된 재소자 교정교화사업수행과 관련하여,

○ 법무부는 수용관리보다 수용자 교정교화에 역점을 두는 것으로 설명하고 있으나 대부분의 예산이 수용자들의 정서함양교육보다 혜택이 소수자에 돌아가는 학과교육에 치중되어 있고 직업훈련비가 일부 포함되어 있어 실질적으로 6만이 넘는 수용자들의 교화교육을 위해 집행된 예산은 3억 9,700만원이 전부이므로 교정교화사업의 구조조정이 필요함.

❑ 교도작업특별회계로 운영되는 직업훈련 및 교도작업과 관련하여,

○ 현재, 직업훈련은 그 직종만 80개에 이르고 직업훈련을 받는 연인원은 2,865명에 불과함.

– 그 내용을 보면 대부분이 초급 IT분야 자격증과 관련되어 있고, 이를 제외하는 경우 직종당 직업훈련을 받는 인원은 평균 26명으로 매우 적은 것으로 나타나고 있으며 교정시설별로 고려하는 경우 작업장별 직업훈련인원은 더 줄어드는데, 직업훈련장비가 고가인 경우가 많은 점을 감안하면 비효율적으로 운영되고 있는 것으로 보이므로 직업훈련직종을 통폐합하고 같은 직종의 경우 하나의 작업장에서 교육하는 등 직업훈련 교육의 재정비가 필요할 것임.

○ 재소자들의 강제노역으로 운영되는 교도작업은 근본적으로 교화를 위한 수단이지만 이를 특별회계로 운영하는 이유는 그 기업성을 감안한 것이고 교도작업특별회계를 통하여 직업훈련교육을 실시하는 점을 감안하면 향후 직업훈련 전담교도소의 설치 등으로 재정소요가 크게 증가할 것으로 예상되는 바 교도작업의 경영효율성 개선이 시급함.

- 현재 교도작업의 운영은 낮은 생산실적, 판매망의 협소, 이익률추이 하락 등 경영 전반적으로 문제가 있는 것으로 드러남.

❑ 교정시설의 수용관리와 관련하여,

○ 현재의 수용관리체계를 살펴보면, 각 교정시설별로 수용정원대비 수용현원의 편차가 크게 나타나고 있어 적정한 분산수용을 위한 조치가 필요함.

○ 교정공무원 1인당 수용자수의 경우도 평균은 3.3명이지만 그 편차가 0.5명에서 5.4명으로 크게 나타나고 있어 교정공무원의 수용관리업무를 가중시키는 측면이 있으므로 이를 개선할 필요가 있음.

❑ 중간처우는 사회복귀를 앞둔 수용자들의 사회적응력을 키워주기 위한 완충적인 처우형태로 사회복귀를 위한 마지막 관문이라 할 수 있지만, 우리나라의 경우 이러한 처우형태가 거의 부재한 상태임.

○ 현재 교정행정에서 출소를 대비한 처우로 실시하고 있는 것은 무의탁출소자지원이나 취업알선협의회 운영 정도이나 그 실적은 매우 미미함.

○ 또한 천안개방교도소에서 일부 중간처우를 실시하고 있으나 소수에 불과하며 거의 대부분의 출소자들은 3일간 석방거실에 수용되어 석방교육을 받는 것이 전부임.

○ 따라서 출소자들의 사회정착을 돕는 프로그램개발이 필요함.

IV. 재난관리재정 결산분석과 개선과제

❑ 재난관리재정은 소방방재청의 예산 및 각 부처에 흩어져 있는 재난관리예산과 지방자치단체의 기금, 재해대책예비비로 구성되어 있음.

○ 2005년도 중앙정부의 재난관리재정의 총 규모는 4조 2,981억원(재해대책예비비예산 포함)이며, 지방자치단체의 재난관리기금의 사용액은 5,898억원, 2005년도 말 잔액이 9,901억원, 2005년도 재해대책예비비 사용액이 5,180억원으로 나타남.

❑ 재난관리재정구조를 볼 때, 크게 예방, 대비 및 대응, 복구비로 구성되어 있음.

○ 우리나라의 경우 재해예방에 비하여 복구에 치중하는 구조로 장기적으로 복구비를 효과적으로 줄이기 위해서는 예방투자확대가 필요함.

– 단기적으로 예방투자를 확대하는 경우 장기적으로 복구비를 줄일 수 있는 방안이 될 것이지만, 우리나라의 경우 전체 방재예산(예방투자비+복구비) 중 복구예산이 자치하는 비율이 최근 6년간 평균적으로 50%를 상회하여 복구예산이 재해예방예산에 비하여 많음.

○ 국가관리시설과 지방관리시설의 재해피해규모를 비교해 볼 때, 지방관리시설의 피해규모가 전체의 86%로 더 크게 나타나지만 재해예방투자는 반대로 국가관리시설에 대한 투자가 전체의 90%로 더 커서 예방투자를 통하여 궁극적으로 재난피해를 최소화하기 위한 취지에 어긋나는 것으로 투자비중 조정이 필요할 것임.

❑ 우리나라 재해복구비의 집행구조를 보면,

○ 각 부처별로 분산되어 집행되고 지방자치단체에 복구비를 배정한 이후의 사후관리가 이루어지고 있지 않아 집행에 대한 실질적인 감독이 어려운 것으로 보이므로 집행점검이 가능하도록 관리체계를 개선해야 할 것임.

○ 재해복구비 중 국고지원분은 그 금액이 산정된 피해규모에 따라, 복구방식을 고려하지 않고 일률적으로 결정되는 구조임.

- 현재 원상복구와 개선복구의 비율은 파악되고 있지 않으나 2005년도 '8월 2~3일 전북지역 호우피해'의 예를 볼 때 복구대상을 기준으로 원상복구와 개선복구의 비중이 99:1로 원상복구위주로 이루어지고 있으므로 장기적인 관점에서 개선복구가 필요한 경우 이를 장려할 수 있는 유인구조가 필요할 것임.

❑ 재난관리를 위한 각종 정보통신시스템 및 시설사업의 경우,

○ 국가안전관리시스템구축사업은 2005년에만 총 108억 2,300만원이 소요되는 중장기적 대규모 사업이고 재난안전관리시스템(NDMS)은 그 핵심사업 중 하나인데 2005년도의 경우 NDMS의 활용도는 매우 저조한 것으로 나타나고 있고, 중앙안전관리대책본부상황관리규정상으로는 NDMS를 통한 피해상황보고를 어렵게 하는 측면이 있으므로 이에 대한 개선이 필요함.

○ 소방방재청은 국가안전관리시스템구축사업예산으로 당초 예산에 계상되지 않았던 사업을 추진하기 위하여 11억여 원의 연구용역비를 사용하였고, 또다시 2006년도로 전액 이월하였는바 예산집행에 대한 주의가 필요함.

○ 자동우량경보시설의 경우 시설의 설치가 지속적으로 확대되고 있으나 기존 시설에 대한 유지관리가 제대로 이루어지지 않고 있으며 경보발령의 정확성에도 문제가 있는 것으로 지적되고 있으므로 향후에는 시설의 확대에 주력할 것이 아니라 기존시설의 효과성을 높이는 방안도 강구하여야 할 것임.

2005년도 기금 결산 분석

제1부 총 론

I. 2005 회계연도 기금결산 개요

❑ 2005회계연도 결산대상 60개 기금의 총자산 규모는 572조 2,167억원으로 전년도 480조 3,906억원에 비해 19.1% 증가하였으며, 총부채는 445조 3,354억원으로 전년도 384조 283억원에 비해 15.9% 증가하였음.

○ 2005회계연도 결산대상 기금은 전년도 결산대상 기금 57개에 지역신문발전기금, 농작물재해재보험기금, 학자금대출신용보증기금 3개가 추가되어 총 60개이며, 정보화촉진기금이 정보통신진흥기금으로 명칭이 변경되었음.

○ 자산에서 부채를 차감한 순자산은 126조 8,813억원으로서 전년도 96조 3,623억원에 비해 31.8% 증가하였음.

○ 2005회계연도 결산대상 기금의 순손실은 5조 3,542억원으로 전년도 순손실 21조 4,326억원에 비해 손실규모가 크게 감소하였음. 이는 외국환평형기금과 공적자금상환기금의 손실규모가 대폭 축소되었기 때문임.

❑ 2005회계연도 결산대상 기금의 총 운영규모는 331조 9,736억원으로 전년도 312조 97억원보다 19조 9,639억원이 증가하였으며, 기금운용계획 규모인 324조 909억원에 비해 평균 102.4%의 운용 실적을 보임.

○ 2005회계연도 말 현재 국민연금기금 등 45개 기금에서 11조 12억원의 차기이월이익잉여금이 있으며, 예금보험기금채권상환기금 등 15개 기금에서 155조 7,256억원의 차기이월결손금이 있음.

II. 2005년도 기금운용 총괄분석

❑ 2005년도 통합재정 대비 기금운용규모 비율은 2001년도의 111.4%에서 178.5%까지 5년 동안 1.6배 정도 상승했음.

○ 경상GDP 대비 동 비율은 경상GDP가 2001년에서 2005년 사이 622조원에서 807조원으로 29.7% 증가한 반면 기금운용규모는 동 기간에 147조원에서 332조원으로 125.9%만큼 대폭 증가함.

○ 2003년도까지 20%대를 유지한 GDP대비 기금운용비율이 2004년도 와 2005년도에는 40%수준까지 상승하였음.

❑ 총자산증가율에 의한 성장성은 2005년도가 2004년도에 비해 감소되었지만 순이익증가율에 의한 성장성은 대폭 개선되는 등 성장성 지표에 의한 판단은 일관성을 다소 결여함.

○ 안정성 지표에서도 유동비율·부채비율·고정비율은 전년대비 하락했지만 고정장기적합률은 다소 상승함.

❑ 기금은 크게 사업성·연금성·계정성·금융성의 4가지 유형의 기금으로 분류되는 것처럼 그 각각의 성격이 기본적으로 상이함.

○ 같은 유형의 기금일지라도 기금의 설치목적에 따라 그 운영방향은 각각 다르다고 볼 수 있으므로 진정한 평가지표로서 재무비율을 활용하기 위해서는 그것을 현행처럼 획일적인 '지침'으로 규정할 것이 아니라, 각 개별기금의 특성에 맞는 지표를 개발하여야함.

○ 또는이를 바탕으로 동일(또는 유사) 지표들을 사용할 수 있는 기금들을 대상으로 공통의 재무비율을 설정하는 등 그룹별로 차별 적용하는 것이 바람직함.

❑ 개별기금에 상응하는 개별 지표의 개발은, 다음과 같이 설정하는 것이 바람직함.

○ 연금성기금인 국민연금기금의 경우 평가재무비율을 수익성·성장성·건전성·안전성의 4가지 지표를 설정.

○ 금융성기금인 신용보증기금의 경우 성장성·안정성·목표달성도의 3가지 지표로 설정.

○ 사업성기금인 정보화촉진기금의 경우 성장성·안정성 지표 외에 재정정보 수요자를 위해 '자산대비 예탁금 비율' 등 몇 가지 재무비율을 추가로 제시할 수 있음.

❑ 획일적 지침의 사용은 지표 자체로서는 의미가 있지만, 그를 통해 해당기금의 운용상태가 바람직한가를 판단하기는 어려움.

○ 예를 들면, 계정성기금인 공공자금관리기금에서 유동비율의 고저(高低)가, 금리(수익률) 등 자금운용여건 등에 따라 지표의 해석이 달라지기 때문에, 여유자금의 적정수준 운용 등 기금운용결과를 평가하는데 있어 별 의미를 부여하지 못함.

❑ 기금결산과 관련하여 특히 중요한 것은 예산서와 결산서가 전체적으로 연계되어 작성되는 것은 물론이고 결산보고서 중에서도 중복되고 불필요한 양식을 없애 서식을 간소화하며 주요 양식 간에 상호 연계성을 확보하는 것임.

○ 구체적으로 대차대조표·손익계산서와 자금계산서간에 연계성이 명확해야 함을 의미함.

제 2 부 자산운용 및 회계 부문

I. 연기금 투자풀을 통한 기금의 자산운용분석

❑ 연기금 투자풀의 예탁규모는 2005년말 기준으로 3조 6,981억원이며, 2003년 감소세를 보인 이후 정체 상태를 보이고 있음.

○ 펀드유형별로는 MMF와 채권형이 총잔고의 95% 이상을 차지하고 있고 이 중 채권의 비중은 2003년 이후 감소하여 MMF의 규모가 투자풀의 예탁규모를 결정하고 있음.

○ 투자풀 참여 기금의 수는 2004년까지 40여개에 달했으나 2005년 12월 말에는 26개, 2006년 5월 현재 29개로 대폭 감소하였음.

○ 유형별 기금 예탁규모는 2003년 12월 대비 2005년 12월 현재 사회보험성기금은 3,330억원에서 544억원으로, 금융성기금은 3,093억원에서 1,979억원으로, 사업성기금은 2조 2,589억원에서 7,424억원으로 급감하였음.

❑ 연기금 투자풀의 펀드별 운용수익률은 2005년에도 MMF, 채권형, 채권혼합형, 주식형 모두 업계평균을 상회하는 성과를 보였음.

○ 2005년 한 해의 투자성과로만 평가하는 경우, 투자풀 전체의 운용수익률은 연 3.11%로 연 3.78%인 BM대비 0.67%p 낮은 성과를 거둠. 이는 채권시장의 약세와 주식시장의 강세가 주식에 비해 채권의 비중이 크게 높은 투자풀의 특징으로 나타난 현상임.

❑ 주요 사업성기금의 투자풀 활용도 감소는 소규모 기금에도 나타나는 현상으로 개별 기금들의 자산운용능력 향상으로 인한 투자풀 이용 필요성의 감소에 기인한 것이 아니라 기획예산처의 기금운용평가에서 자산운용 평가항목 중 투자풀 활용도가 제외되었기 때문으로 볼 수 있음.

○ 사업성기금에 속하는 개별 연기금들의 투자풀 활용도는 대형기금 뿐만 아니라 소형기금에서도 매우 저조하게 나타남.

○ 「2004년도 기금운용평가보고서」에서는 사업성기금의 자산운용체계 미비를 지적하며 여유자산 운용시 연기금 투자풀의 활용을 강화할 것을 주문하였고 11개의 사업성기금에 대해서는 자산운용에 있어서의 전문성의 부족을 투자풀 활용을 통해 보완하도록 권고하였으나 2005년 말 현재 투자풀을 이용하고 있는 기금은 3개에 지나지 않았음.

○ 연기금 투자풀의 활용도뿐만 아니라 개별 기금의 자산운용의 효율성을 제고시키기 위해서는 자산운용체계가 미비하고 전문성 부족으로 운용성과가 저조한 기금에 대해서 여유자금의 투자풀 예탁을 의무화하거나 예치비율 상향조정을 의무화하는 등의 투자풀 참여유인 조치가 필요함.

❑ 연기금 투자풀 운영의 효율성 제고를 위해서는 주간운용사의 자산배분에 있어서의 역할 강화가 필요함. 주간운용사의 투자자문서비스 기능 강화를 통해 개별 연기금의 자산운용의 효율성 뿐 아니라 투자풀 운영의 효율성도 제고시킬 수 있음.

○ 개별 연기금이 투자풀에 자금 예탁 시 상품유형과 투자기간을 지정하는 현 제도 하에 자산운용의 전문성과 체계가 부족한 연기금의 경우 주간운용사의 투자자문서비스를 통해 상품유형별, 만기별 자산배분 결정을 내리는 것을 의무화한다면 자산운용의 효율성 제고에 도움이 될 것임.

II. 사회보험성기금의 자산운용분석

❑ 국민연금기금, 공무원연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금의 5개 사회보험성기금(군인연금기금 제외)은 2005년도에 평잔기준시 총 169조 2,160억원의 자산을 운용하였음.

○ 본 분석에서는 이중 95.7%에 해당하는 161조 9,189억원 규모의 금융자산 운용실적을 중점 분석함.

❑ 2005년도 사회보험성기금은 다음과 같은 금융자산 운용수익률을 기록하였음.

○ 국민연금기금은 금융자산 142조 8,361억원을 운용하여 9.7%의 수익률을, 공무원연금기금은 3조 7,137억원을 운용하여 11.9%의 수익률을, 사학연금기금은 4조 6,469억원을 운용하여 9.3%의 수익률을 기록하였음.

○ 고용보험기금은 8조 7,845억원의 금융자산 운용을 통해 4.2%의 수익률을 기록하였으며, 산재보험기금은 1조 9,377억원의 금융자산 운용을 통해 4.4%의 수익률을 기록하였음.

❑ 2005년도 현재 사회보험성기금은 국내채권 및 정기예금 등 이자부 상품 위주로 금융자산을 운용하고 있어 저금리 기조 하에서 기금의 전반적인 수익성 악화가 우려됨.

○ 5개 사회보험성기금은 총 금융자산의 84.7%에 해당하는 137조 1,471억원을 국내채권 및 은행 정기예금으로 운용하고 있음.

○ 향후 기금은 수익성이 높은 해외주식, 대체투자 등으로 운용자산을 다양화하되, 이들 자산은 투자위험이 높고 고도의 전문성이 요구되므로 자산운용 인프라를 확충하고 외부위탁 운용을 활용함으로써 이를 점진적으로 확대할 필요가 있음.

❑ 사회보험성기금은 외부 위탁운용 부문의 개선을 통해 자산운용 수익률을 제고할 수 있는 여지가 있음.

○ 국민연금은 위탁운용 비중이 8.3%로 상대적으로 낮아 외부 위탁운용이 내부 자산운용 역량을 강화할 수 있는 여지가 큰 것으로 보이므로, 향후 민간자산운용회사를 통한 위탁운용을 투자위험이 높고 고도의 전문성이 요구되는 자산투자에 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임.

○ 위탁운용 비중이 상대적으로 높은 사학연금, 고용보험 및 산재보험은 위탁운용 수수료에 비해 위탁운용으로 얻는 수익이 상대적으로 저조한 것으로 나타남.

○ 2005년도 위탁운용 수수료를 차감한 위탁운용 순수익률[1]을 보면, 국민연금의 경우 32.5%, 사학연금 16.8%, 고용보험 3.9%, 산재보험 4.4%를 나타내었음.

○ 비용 측면에서는 이들 기금이 대부분 증권회사 펀드에 가입하는 형태의 위탁운용에 치중함에 따라 증권사에 지불하는 판매수수료가 과다했기 때문에 향후 투신사를 통한 직접매입, 투자일임 등 위탁 수수료를 절감할 수 있는 방안을 강구해야 할 것임.

○ 수익 측면에서는 이들 기금이 수익성이 낮은 채권위주로 위탁운용을 영위했기 때문에 향후 직접운용과 위탁운용에 대한 좀 더 체계적인 자산배분방식을 정립할 필요가 있다고 보여짐.

❑ 사회보험성기금은 기금의 자산운용인력과 관련하여 몇 가지 문제점이 나타나고 있음.

○ 고용보험 및 산재보험은 약 11조원 규모의 자산을 6명의 인력이 운용하는데, 자산운용 전문인력은 1명에 불과하고 나머지는 행정공무원으로 충원되고 있는 실정임.

○ 노동부가 고용보험 및 산재보험 기금의 수익률을 개선하기 위해서는 자산

1) (위탁운용 수익금 - 위탁운용 수수료)/위탁운용 자산.

운용 전담조직을 정비하고 자산운용 전문가를 고용하여 자산운용인력에 대한 질적 개선을 도모하는 것이 시급함.

○ 사학연금의 경우에는 금융자산 총 4조 6,469억원을 27명이 운용하고 있어 1인당 운용자산이 평균 1,721억원이고, 외부 위탁운용규모도 총 금융자산의 31.9%에 달함. 자산운용인력 확충과 외부위탁운용 비중 결정이 유기적으로 결정되는지에 대한 체계적인 점검이 요구됨.

○ 사학연금이 금융자산 운용수익률을 제고하고 인건비 및 위탁운용 수수료 등 지출을 절감하기 위해서는 합리적인 내부 자산운용인력계획, 내부운용과 외부위탁운용의 최적 배분을 종합적으로 결정해야 함.

III. 금융성기금의 재무결산상 문제점과 개선과제

❑ 신용보증기금 등 보증관련기금의 재무제표 분석 결과 다음과 같은 문제점이 발견됨.

○ 농림수산업자신용보증기금은 법정운용배수 20배를 맞추기 위해 구상채권상각비 6,510억원을 적게 계상하여 당기순손실을 보고함. 적립해야 할 구상채권상각비를 모두 반영하면 실제 운용배수는 74배에까지 이르게 됨.

○ 주택신용보증기금은 운용배수 유지를 위해 조달한 IBRD 차입금으로 인하여 운용배수 산정과 차입금과 관련한 파생상품의 평가 등에서 예외적인 규정을 만들어 복잡한 회계문제를 야기함. 예외적인 거래를 해소하고 기본재산 확충을 통해 적정한 운용배수를 유지하는 것이 더욱 바람직함.

○ 보증관련기금의 구상채권충당금과 대위변제준비금의 산정방식이 부실징후업체의 위험을 반영하지 못하고 과거의 실적에 기초하고 있어 현재나 미래의 경제 위험을 반영하지 못하는 문제점이 있음.

○ 기술신용보증기금은 타보증기금과의 비교가능성 측면에서 대지급금에 대한 충당금 설정방식에 대한 검토가 필요하며, 기술신용보증기금과 신용보증기금의 중복 보증업체의 충당금 설정에 대한 종합적인 관리가 필요함.

❑ 공적자금관련기금인 예금보험기금채권상환기금과 부실채권정리기금의 재무분석 결과 다음과 같은 개선과제가 도출됨.

○ 예금보험기금채권상환기금과 부실채권정리기금은 설립목적과 존속기간이 명시되어 있는 한시적 기금으로 재무정보를 청산가치인 예상 처분가치에 충실하게 표시해야 할 것임.

○ 부실채권정리기금의 재무상황은 채무와 출자금을 상환하고도 잉여자금이 발생하는 구조이므로, 부실채권정리기금의 잉여자금을 청산 혹은 청산 전이라도 배당의 방법으로 조속히 국고로 환수할 수 있는 방안을 마

련하여 공적자금 회수율을 높여야 할 것임.

❑ 단식부기·현금주의인 현행 정부회계 체계에서 복식부기·발생주의에 기반한 정부 회계제도로의 개편 작업이 진행 중에 있음.

○ 2008년부터 모든 정부회계가 복식부기·발생주의를 적용하게 되면 현재 복식부기·발생주의를 사용하고 있는 기금도 일반회계와의 연계를 통해 보다 더 효과적인 재정정보가 도출될 것으로 예상됨.

○ 기금의 특수성을 감안한 기금회계처리기준은 회계준칙에서 제시될 것으로 보이는데, 금융성기금은 '융자·보증회계준칙'을 통해 나타날 것임.

– 준칙안에서는 개별 보증업체에 대한 추정 순현금흐름을 감안하여 우발부채 및 구상채권의 대손충당금을 설정하도록 하고 있음.

– 개별 보증업체의 현금흐름을 모두 반영할 수 없는 현실적인 어려움을 감안한다면, 보증업체의 부실위험을 적기에 파악·관리하고 부실위험을 재무제표에 적절히 표시할 수 있도록 현재 운용 중인 신용평가시스템(CSS: Credit Scoring System)을 적극적으로 활용할 수 있도록 개선하는 것이 보다 바람직한 방안이 됨.

제 3 부 경제 부문

I. 정부보증기금 관련 재정분석

❑ 신용보증 사업을 시행하고 있는 정부보증기금들은 한결같이 주요 수입원인 보증료만으로는 대위변제비용을 충당할 수 없는 수지불균형의 구조적 한계를 가지고 있음.

❑ 정부보증기금들의 수지개선을 위해서는 보증료율의 인상이 불가피하나 중소사업자 및 영세서민들의 사업과 생활안정을 지원하기 위한 정책금융기관으로서 보증료율을 순대위변제율 수준으로 인상할 수 없는 형편임.

  ○ 이에 따라 정부는 매년 막대한 예산을 출연금으로 지원하여 정부보증기금들의 적자를 보전해 주고 있음.

❑ 정부보증기금들의 수지불균형을 개선하기 위해서는 보증료율을 단계적으로 인상하고, 보증료율을 기업의 신용도에 따라 대폭 확대해야 함.

  ○ 피보증기업의 성공시 추가적으로 보증료를 부과할 수 있는 성과연동형 보증료제도를 도입하여 정부보증기금들의 수익성을 개선할 필요가 있음.

❑ 금융기관들의 도덕적 해이를 완화시키기 위하여 부분보증제도를 확대 실시해야 함.

  ○ 농림수산업자신용보증기금과 농협처럼 상호 이해상충의 우려가 높은 금융기관에 대한 위탁보증제도는 축소하거나 가능하면 폐지하는 것이 바람직함.

❑ 신용보증사업은 신용조사 및 보증심사 등 전문지식이 필요한 특수업무 분야로써 효율적인 보증운용을 위해서는 독립된 기관이 필요함.

  ○ 일본, 대만 등 아시아 국가 대부분은 국가의 신용보증시스템도 별도의

독립된 공공기관에 의한 보증운용으로 높은 공신력을 확보하고 있는 점에 비추어 신용보증사업은 기금형태로 당분간 유지할 필요성이 있음

❑ 분야별로 정부보증기금이 설립되어 정부의 예산지원을 받고 있으나 상호 중복되는 보증서비스를 제공하면서 방만한 조직으로 운영되는 문제를 시정하기 위해서 단일 보증기관으로 통합시켜 운영하는 방안이 있을 수 있음.

○ 그러나 중복보증 문제 해소를 비롯한 효율적인 운용방안에 대해 정부에서 대책을 마련하여 시행하고 있어 그 성과를 지켜보아야 할 것임.

❑ 장기적으로는 정부보증기관들을 민영화시켜 정부의 재정부담을 완전히 해소하는 것이 정부의 재정위험을 낮추고, 중소기업의 체질강화를 위해 바람직할 것임.

○ 중소기업 신용보증기관도 궁극적으로는 시장원리에 따라 위험에 비례한 보증료를 받고 독자 생존할 수 있는 민간금융회사로 발전해야 함.

○ 중소기업도 진입과 퇴출이 자유로워지고 그 체질이 강화되어 국제시장에서의 경쟁력을 확보할 수 있을 것임.

○ 그러나 현실적으로는 시장이 실패한 부분에 대한 정부의 지원이므로 장기적으로 시장기능이 작동할 수 있는 여건부터 마련되어야 할 것임.

II. 공적자금상환관련기금의 결산분석

❑ 공적자금이란 1997년 말 금융위기를 극복하기 위해 추진한 금융구조조정 과정에서 금융기관에 지원된 자금으로, 2002년 말에 공적자금을 마련하기 위해 발행한 채권의 만기가 대규모로 도래하자 정부에서는 공적자금의 체계적 상환을 위해 공적자금상환대책을 마련함.

- ○ 공적자금상환대책에 따르면 2002년 말까지 확정된 상환대상 채무 97.2조원 중 28조원은 자체회수자금으로 조달하고, 49조원은 재정부담으로 하며, 나머지 20조원은 금융권이 부담하기로 함.
- ○ 재정 부담 49조원은 4년간 국채를 발행하여 우선 상환하고, 일반회계 전입금, 세계잉여금 등을 통해 국채를 2027년까지 25년 동안 상환하기로 함.
- ○ 금융권 부담 20조원은 예금평잔의 0.1%를 특별기여금으로 부과하여 2027년까지 25년 동안 부담하기로 함.

❑ 2005년도 공적자금상환관련기금의 결산을 살펴보면, 공적자금상환기금은 15조 253억원을 조달·운용하여 전년 대비 3.6% 감소하였으며, 예보채상환기금은 총 32조 1,406억원을 조달·운용하여 계획 대비 126.8%의 실적을 보였음. 부실채권정리기금은 총 4조 8,549억원을 조달·운용하여 계획 대비 115.8%를 달성하였음.

❑ 공적자금상환기금의 결산분석.

- ○ 공적자금상환대책에 따르면 공적자금상환기금에서는 출연 받은 국채 발행금을 상환하기 위해 일반회계로부터 2조원을 매년 출연 받는데, 2005년까지 계획에 따라 이루어지지 않는 측면이 있음. 따라서 공적자금의 원활한 상환을 위해 동 계획을 준수하려는 정부의 노력이 필요함.
- ○ 공적자금상환기금에서는 공적상환기금법상 세계잉여금의 30% 이상을 출

연받기로 되어있는데, 2005년까지 부진한 측면이 있음. 따라서 2006년도에는 2005년도 세계잉여금 1조 2,367억원의 30%인 3,710억원 이상을 출연하도록 노력할 필요가 있음.

❑ 예금보험기금채권상환기금의 결산분석.

○ 예보채상환기금에서는 공적자금상환기금에서 2006년까지 45.7조원을 출연 받고 최고 2027년까지 금융권의 특별기여금과 자체회수자금을 통해 재원을 조달하게 되어 있으나 상환 채무의 만기는 2008년까지 대부분 도래하여 기금의 조달시기와 지출시기가 불일치하는 문제가 있음. 따라서 상환채무의 만기 연장을 위해 예보채상환기금채를 차환 발행하고 있으나 국채보다 금리가 다소 높은 문제가 있음. 따라서 채권을 차환 발행하기보다는 국채를 발행하여 채무를 상환하는 방안을 검토해 볼 수 있음.

○ 기금의 조달 시기와 지출 시기를 일치시키기 위한 국채 발행에서 더 나아가 비용효율성 측면에서 예보채상환기금을 공적자금상환기금에 통합해야 한다는 주장도 존재함. 그러나 이 문제는 신중하게 결정할 필요가 있음.

❑ 부실채권정리기금의 결산분석

○ 부실채권정리기금의 법 규정상 운용시한은 2007년 11월까지이나 차환발행한 채권의 만기는 2008년까지로 되어 있어 운용시한과 상환계획이 상충되는 측면이 존재함. 따라서 법 규정 개정 등을 통해 상충됨이 없도록 조정할 필요성이 존재함.

○ 2005년 말 부실채권정리기금이 보유한 부실채권 중 대우채권이 78%를 차지하고 있으므로 공적자금의 원활한 회수·상환을 위해서는 대우채권이 회수계획대로 정리가 잘 이루어져야 함.

○ 부실채권정리기금의 청산 시 잉여 자산은 최초 입법 시 출연한 금융기관에 배분토록 법에 규정되어 있는데 금융기관도 금융위기에 어느 정도 책임이 있다는 점에서 법 개정 등을 통하여 잉여 자산은 국고 귀속하는 것을 검토해 볼 필요가 있음.

III. 복권기금의 문제점과 개선방안

❑ 2005년도 복권기금의 조달·운용실적은 2조 9,809억원으로 계획 대비 1.5% 감소한 2조 9,810억원으로 나타남으로써 2004년도(시작연도) 실적이 계획 대비 28.5% 증가한 양상과 큰 대조를 보였음.

❑ 복권기금의 법체계·시행령의 체계상 문제는 동법 제23조 1항이 총 10개 항목으로 복권수익금 배분을 규정하고 있는 반면, 시행령은 국민주택기금을 제외한 9개 용도에 대해서만 구체적인 배분비율을 규정하고 있는 점임.

○ 이 같은 불합리성은 동 전출사업을 재량적 사업(discretionary program)으로 인식하게 하며, 이는 법체계에도 모순될 뿐만 아니라 구체적인 배분 내용을 규정한 다른 사업과의 형평성에도 어긋남.

○ 결국 모법에서 규정된 배분 중 국민주택기금이 시행령에서 배제되는 대신 동법 제23조 제3항에서 제1항(법적 배분 규정)을 보완하고 있는 점에서 볼 때, 동일목적사업이 이중으로 명시되어 수행되는 것은 법체계상의 문제점으로 인식됨.

❑ 현행 우리나라 복권기금사업이 6개의 복지사업을 포함하여 총 27개 사업으로 구성되는 바와 달리 미국·영국 등 외국의 복권사업은 크게 3~7개로 구성되어 있음.

○ 이처럼 복잡다단하게 구성되어 있는 복권기금사업을 사회적으로 꼭 필요한 '몇 개의 전략사업'으로 줄여 사업구성을 단순히 하는 등「선택과 집중」원칙을 적용시키는 것이 바람직함.

– 따라서 복권사업비 지출에 대해 '규모의 경제' 원리를 적용시킨다는 차원에서 여론조사에서 나타난 우선순위의 몇 개 사업을 중심으로 집중하는 것이 여론 반영의 효과성 및 사업수행의 효율성 제고 차원

에서 바람직함.

❑ 현재 복권기금사업 중 복지사업과 문화유산사업은 구분계리 또는 구분관리의 원칙에 따라 보건복지부와 문화재청으로 귀속되지 못하고 복권위원회의 사업으로 남아 있음.

○ 이 같은 구조에서 복권위원회는 해당기관들의 수행사업이 목적에 적합한 지를 판단하고 또한 해당 성과를 관리하는 데 있어 직접적인 역할을 수행할 수 없으므로 사업집행과정 또는 성과에 대한 책임 귀속 문제가 상존하게 됨.

– 지방자치단체 또는 민간부문 보조사업의 경우에는 이러한 문제가 보다 심각해질 수 있음.

○ 복권기금의 전입이 현행 불가한 문화재청과 보건복지부 등 부처의 복권기금 사업 추진에 있어 향후 재정 운용의 투명성 확보 차원에서 실질적인 사업 주체가 사업을 관리·감독하고 그에 대한 책임도 명확히 규정할 수 있도록 제도적 보완이 이루어져야 함

IV. 외환시장 관리정책 분석: 외평기금을 중심으로

❑ 정부는 외평채 발행과 통안채를 발행을 통해 외환시장에 개입하고 있음.

○ 이러한 외환시장 개입은 정책적인 효과가 빠를 뿐만 아니라, 학습효과로 인해 소위 구두개입 효과가 있다는 장점이 있음.

○ 그러나 정부의 외환시장 개입은 경기침체를 가속시킬 수도 있고, 환율의 급등락을 심화시킬 수도 있으며, 국내 주식시장의 대외 의존성을 더욱 높이는 요인으로 작용할 수도 있음.

❑ 외평채 발행을 통한 외화매입 방식의 외환시장 개입은 외국환평형기금에 거액의 손실을 발생시킬 수 있음.

○ 원화표시 외평채가 대량으로 발행되는 경우, 외평채의 조달금리가 높아져 역마진이 발생하게 됨.

○ 하락추세를 보이고 있는 원달러 환율로 인해 매입한 달러화의 원화환산 가치가 하락하면서 환차손까지 입게 됨.

○ 외평채는 정부가 지급보증한 채권이므로 외국환평형기금의 과도한 손실은 정부재정 악화 및 국민부담 증가를 초래할 위험성을 지니고 있음.

❑ 한국은행 차입금으로 외화를 매입하면서 풀린 통화를 통안채 발행을 통해 다시 흡수하는 방식의 외환시장 개입은 통안채 급증을 심화시켜 통화정책의 건전성을 훼손시키게 됨.

○ 통안채 규모의 급증에 따른 막대한 통안채 이자지급으로 인해 한국은행의 수지가 악화되면 정부보증채권이라는 통안채 속성상 국민부담으로 귀착될 가능성이 높음

○ 공개시장조작 이외에는 강력한 통화량 조절수단이 없는 상황에서 통안채 규모의 급증은 한국은행으로 하여금 통화정책의 딜레마에 빠지게 할

가능성이 있음.

❑ 정부의 지나친 외환시장 개입은 개입시점과 개입방식에 있어 정부의 정책 실패를 가져올 가능성 있음.

○ 국제투기 자본의 반응시차보다 일반적으로 긴 정부의 정책시차는 시장을 안정화시키기 보다는 오히려 불안정하게 만들 가능성이 있음.

❑ 우리나라의 외환보유액은 IMF 외환위기의 극복과정에서 급격히 증가하여 지난 7년간 연평균 증가율에서 가장 빠른 속도로 증가하고 있음.

○ 특히 우리나라 외환보유액은 적정수준 보다 많은 것으로 나타나고 있음.

❑ 정부의 목표환율 범위와 한국은행의 통화정책 간의 정합성을 확보하기 위한 공동확약이 필요하며 이를 시장에 공표하여 소기의 정책효과를 거두어야 함.

○ 정부와 한국은행은 각자가 독립된 의사결정기능을 가지고 견제와 협력을 해야 하나, 분명한 것은 통화정책과 환율정책이라는 불가분의 정책권한을 법률적으로는 몰라도 경제적으로는 각각 독립적으로 나눠 가질 수 없다는 것은 분명한 사실임.

❑ 과도한 외환보유액은 금액의 문제뿐만 아니라, 이러한 외환보유액을 운영하는데도 문제가 있음.

○ 2005년 말 현재 외환보유액은 유가증권 88.8%, 예치금 11.0%, 금 0.03% 등으로 투자대상이 유가증권에 편중되고 투자수익도 낮음.

○ 유가증권의 경우 대부분 미 국채에 대한 운영으로 달러가 급락할 경우에는 외환보유액의 가치가 급격히 떨어질 위험이 있음.

○ 따라서 운영대상에 기존의 미국 국채 등 미 달러화 표시 자산과 함께, EU, 엔화 등에 대한 점진적 다변화가 필요함.

❑ 급격한 달러화 약세에 대비해 동아시아 국가들과의 공조체제를 구축할 필요가 있음.

○ 또한 정부정책의 초점을 외환시장 개입이라는 거시정책에서 수출기업 지원이라는 미시정책으로 옮기는 것도 필요함.

제 4 부 산업 부문

Ⅰ. 농어촌분야 기금의 운용성과와 정책과제

❑ 농림부와 해양수산부가 운용하는 기금은 8개이며, 2005년도 운용규모는 6조 1,726억원에 달함.

○ 조달의 경우 융자금회수가 37.2%로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 운용의 경우 사업비가 3조 8,066억원으로 61.7%를 차지하여 가장 큰 비중을 차지하였으며, 정부내부지출 1조 3,147억원, 여유자금운용 8,574억원이 사용되었음.

❑ 농림부가 운용하는 7개의 기금은 일반회계와 농어촌구조개선특별회계, 공공자금관리기금, 그리고 부담금으로부터 정부출연금, 차입금, 부담금의 형태로 자금을 조달하여 운용하고 있으며, 매우 복잡한 구조를 가지고 있음.

❑ 자금조달과 관련하여 다음과 같은 문제점이 있음.

○ 정부출연금의 주원천인 농어촌특별세는 최근 경기 침체의 영향을 받아 세수가 당초 계획했던 것보다 감소하여 누적 세수부족이 2005년말 현재 2,848억원에 달하고 있어 문제임.

– 세수확보 방안을 강구할 필요가 있으며, 농특세의 도입취지에 맞게 이용할 필요가 있음.

– 국민연금관리공단의 관리운영비를 지원하는 것을 중지할 필요가 있으며, 빠른 시일내에 제도개선이 이루어질 필요가 있음.

○ 부담금과 관련해서 최근 농지조성비의 전년 대비 증가율이 매우 남는데 그에 따른 대책마련이 필요함.

○ WTO/DDA농업협상에서 관세율 감축이 논의되고 있는 가운데 수입공매권 수입 감소에 따른 재원조달 대책을 강구할 필요가 있음.

❑ 기금 운용에서 여유자금운용의 문제점과 개선과제를 보면 다음과 같음.

○ 분제점으로는 첫째 단기자금에 편중되어 운용되고 있다는 점, 둘째 여유자금이 농(수)협중앙회에 편중되어 예치되어있다는 점, 셋째 축산발전기금의 경우 여유자금이 과다하게 운용되고 있다는 점임.

○ 이를 개선하기 위해서는 투자상품의 다양화를 통해 기금의 안정성과 수익성을 제고할 필요가 있으며, 체계적인 여유자금운용계획을 수립할 필요가 있음.

❑ 주요 기금사업의 문제점과 개선과제를 보면 다음과 같음.

○ 농지관리기금이 담당하는 영농규모화사업은 사업계획을 재검토할 필요가 있음.

– 쌀소득보전직불제가 강화되면서 경영이약직불제사업은 경제적 유인책으로 작용하지 못하고 있으며, 그로 인해 경영이양직접지불제와 연계된 영농규모화사업은 계획대로 원활하게 추진되지 못할 가능성이 있으므로 재검토가 필요함.

– 더욱이 농지가격이 최근 들어 급격히 상승하고 있는 것을 감안한다면 영농규모화사업은 신중히 추진할 필요가 있음.

○ 축산발전기금과 수산발전기금의 융자사업은 집행률이 연례적으로 부진하고, 일부사업은 재정자금의 실제 사용률이 매우 저조함.

– 융자사업의 집행률 제고 방안을 강구할 필요가 있으며, 사업집행실적이 극히 부진한 경우 사업취소 등의 조치도 적극 검토할 필요가 있음.

II. 연구개발분야 기금결산분석

❑ 연구개발분야 기금은 과학기술진흥기금, 정보통신진흥기금, 원자력연구개발기금 및 전력산업기반기금임.

○ 4대 기금의 2005년도 조달 및 운용 규모는 4조 1,511억원으로 당초 계획대비 3.5% 증가하였음.

○ 연구개발 재정투자에 포함된 기금사업비와 운영비의 집행 실적은 1조 647억원으로 당초 계획보다 0.2% 증가하였음.

❑ 과학기술진흥기금은 과학기술진흥사업, 과학기술문화창달사업 및 지방과학관 지원사업의 집행율이 78.6 ~ 82.8%로 저조함.

○ 과학기술진흥사업의 경우 2005년도에 최고과학자로 선정된 서울대학교 황우석 교수의 논문이 고의적 조작으로 드러남에 따라 불용 처리된 것임.

❑ 과학기술진흥기금은 순조성액 및 여유자금 운용 규모가 감소하였는데, 과학기술의 진흥과 과학기술문화의 창달을 효율적으로 지원하기 위한 사업이 지속적으로 필요할 것이라는 관점에서 바람직하지 않음.

○ 기금의 고갈을 방지하기 위한 방안으로는 복권기금 배분율의 확대를 고려할 수 있는데, 과학기술부는 복권기금 전입금이 2003년도의 복권 수입금 규모로 확충될 수 있도록 노력할 필요가 있음.

❑ 과학기술진흥기금의 대덕연구단지홍보관건립 사업과 자기부상열차설치지원 사업은 집행율이 5% 미만임.

○ 사전에 사업계획을 철저히 수립하여 예산의 집행율을 높일 필요가 있음.

❑ 원자력연구개발기금은 조달액과 운용액이 계획대비 0.2% 증가하였음.

○ 동 기금은 발전용 원자로 운영자가 부담하는 부담금을 주 재원으로 하고 있는데, 적정 수준의 부담금 요율을 재산정하기 위한 연구가 필요함.

❑ 정보통신진흥기금의 순조성액은 2002년 이후 지속적으로 마이너스를 기록하여 2005년말 조성액 누계는 2001년말의 72% 수준에 불과함.

○ 조성액 누계의 68.8%를 차지하는 민간출연금 수입은 지속적으로 감소할 것으로 예상됨.

○ u-IT839 전략 등 IT차세대 핵심기술에 대한 연구개발 수요에 대한 대응이 가능하도록, 신규 재원의 발굴 등 기금의 안정적 재원 확보를 위한 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있음.

❑ IT839 관련 연구개발 사업은 2005년도 정보통신진흥기금의 출연금 지출액의 54.5%을 차지하는 주요 사업이며, 정보통신연구진흥원 소속의 전문위원(PM)이 관리함.

○ PM이 연구과제의 관리는 물론 해당분야의 전문가로써 기술개발 전 과정에 대한 기획과 정책자문 역할을 수행하기 위해서는 해당 분야 업무에 집중할 수 있는 환경을 제공하는 것이 필요함.

❑ 전력산업기반기금은 원전수거물관리시설 지원금이 원자력발전사업자 부담으로 전환됨에 따라 발전소주변지역지원사업 예산 중 1,610억원이 불용되었으나, 조달액과 운용액은 계획대비 9.9% 증가하였음.

❑ 전력산업기반기금은 부담금을 주 재원으로 하고 있는데, 부과율이 높아 법정부담금이 증가하고 있으며, 여유자금 또한 증가하고 있음.

○ 산업자원부는 재원의 효율적인 집행을 위해 부과율을 추가적으로 인하하는 방안을 검토할 필요가 있음.

❑ 전력산업기반기금에 의한 발전소주변지역지원사업은 집행실적이 부진한 것으로 나타나고 있음.

○ 관리체계를 강화할 필요가 있으며, 홍보사업비를 축소할 필요가 있음.

III. 국민주택기금 결산분석과 개선방안

❑ 2005년도 국민주택기금 조달실적은 총 22조 7,009억원으로 계획금액 20조 5,203억원 대비 110.6%를 달성했고, 2005년도 운용실적은 22조 7,009억원으로 이 중 융자사업비로 10조 158억원, 차입금 상환 등에 8조 2,092억원을 운용하고 지출잔액 4조 4,759억원을 차기로 이월했음.

❑ 임대주택 건설의 집행실적 분석의 결과는 다음과 같음.

○ 첫째, 국민임대 건설 지원사업의 융자액은 2000년 이후 꾸준한 증가 추세를 보이고 있지만, 집행실적은 양호하지 않으므로, 국민임대 100만호 건설을 차질 없이 추진하기 위해 건설교통부는 현장실태를 파악할 필요.

○ 둘째, 공공임대주택 건설 지원사업의 융자액은 2001년 이전에서는 증가추세를 보이다 그 이후 감소하고, 최근 2년간의 집행실적이 낮은데, 재정에 부담을 주는 국민임대(30년)를 보완하기 위해서라도 건설교통부는 공공임대(5년 내지 10년)를 적극 활용할 필요가 있음.

❑ 임대주택 정책수단으로는 ① 건설을 통한 직접 공급, ② 임대료에 대한 보조, ③ 소득보조로 나눌 수 있는데, 우리나라의 경우 직접 공급과 소득보조는 있지만 임대료보조는 없는 실정임.

○ 우선, 적정한 택지의 확보, 매입공급 방식의 적극 활용, 개발제한구역 해제 지역에서의 환경문제 해결, 지자체 인센티브제도 도입, 공간계획과의 연계, 노인주거정책과의 연계 등에 초점을 두고 국민임대주택 공급을 지속적으로 확대할 필요가 있음.

○ 둘째, 미국, 영국, 프랑스 등의 임대료보조 제도의 도입을 적극 검토하면서 임대주택 정책수단별로 국민경제 파급효과를 연구할 필요가 있음.

IV. 중소기업진흥및산업기반기금 결산과 중소·벤처기업 창업지원사업 분석

❑ 2005년 중소기업진흥및산업기반기금의 결산내역을 보면, 조달부문에서는 당초 6조 9,315억원을 계획하였으나 융자원금 회수 등을 감안한 채권발행 축소(△4,946억원) 등으로 1,965억원이 감소한 6조 7,359억원이 조달되었으며, 운용부문에서는 당초 6조 9,315억원을 계획하였으나 융자사업 등이 부진하여 2,285억원이 감소한 6조 5,890억원이 집행되었음.

○ 융자사업의 이월액이 1,093억 8,900만원으로 동 기금 전체 이월액의 96%를 차지하고 있으며, 중소기업청은 그 사유로 자금지원이 결정된 후 대출절차가 완료되지 못하여 다음연도로 이월하였다고 설명하고 있음.

– 그러나, 동 사유로 인해 매년 이월이 반복되고 있는 상황이므로, 중소기업청은 향후 자금 집행 및 대출절차를 개선하여 자금이 원활히 집행될 수 있도록 하여야 할 것임.

❑ 중소·벤처창업지원사업은 대출금리 변동에 매우 민감한 사업이므로 대출금리를 결정함에 있어 신중한 검토가 필요하며, 직접대출의 지나친 확대는 기금부실과 재정부담의 가중을 초래할 가능성도 있으므로 확대에 대한 신중한 검토가 요구됨.

❑ 소상공인자금지원사업의 경우 보증지원사업과 중복 문제가 제기되고 있는 상황이므로 축소·폐지 여부에 대한 신중한 검토가 요구되며, 동 자금의 지원대상이 매우 광범위하고 포괄적이어서 사후관리가 미흡한 것으로 나타나고 있으므로, 사후관리를 강화할 필요가 있음.

❑ 창업투자조합출자사업의 경우 지방 GP(무한책임조합원)를 육성하여 지역경

제를 활성화할 필요가 있으며, 투자조합에 대한 사후관리를 강화할 필요가 있음.

○ 벤처기업의육성에관한특별조치법에 의해 30년간 운영되는 투자조합(모태조합)의 성격이 법률에 의해 조성·운영되는 기금과 유사하다고 할 수 있고, 1조원 출자재원의 Revolving 방식운용에 따른 시중금융시장의 파급효과 등을 감안한다면, 국회·감사원 등 외부기관으로부터의 종합적인 사업성과 평가 및 사후관리·감독체계로의 확대가 필요함.

제 5 부 사회 부문

I. 4대 공적연금재정 결산과 개선과제

❑ 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금의 4대 공적연금재정에 대한 2005년도 결산에 의하면, 보험료 등 수입은 총 26조 855억원이며, 급여비 등 지출은 총 12조 5,241억원으로, 기여와 급여에 따른 수지 차는 13조 5,614억원의 흑자로 나타남.

○ 제도별로 보면, 국민연금 14조 7,015억원 흑자, 공무원연금 6,096억원 적자, 사학연금 2,677억원 흑자, 군인연금 7,982억원 적자임.

❑ 보험료와 급여비 간의 수지 차에 운용수익 총 9조 4,398억원을 포함하면, 2005년도 공적연금 재정수지는 총 23조 12억원의 흑자(국고보전금 제외)를 실현한 것으로 나타남.

○ 제도별로 보면, 국민연금 23조 60억원 흑자, 공무원연금 1019억원 적자, 사학연금 8,799억원 흑자, 군인연금 7,828억원 적자임.

❑ 4대 공적연금 운영을 위한 2005년도 정부재정 지원액은 보험료 국가부담금을 포함하여 총 4조 4,427억원으로, 일반회계 세출결산액의 3.3%임.

○ 공적연금가입자의 93%를 포괄하는 국민연금에 대한 정부지원액은 1,849억원으로, 2005년도 공적연금에 대한 정부지원 총액의 4.2% 수준임.

❑ 연금수지 적자가 가시화된 공무원연금과 군인연금에 지원된 국고보전금은 2005년도에 총 1조 4,659억원으로, 전년(7,889억원)에 비하여 85.8% 증가함. 과다한 국고보전금 문제와 관련하여, 동 연금 제도의 개선에 대한 신중한 검토가 요구됨.

○ 2001 ~ 2005년간 공무원연금과 군인연금에 지원된 국고보전금은 총 4조 1,212억원이며, 2006 ~ 2010년간 예상되는 국고보전금은 총 13조 4,677억

원으로 지난 5년간 지원액의 3.3배 수준임.

- ○ 향후 5년간 공무원연금에 대한 국고보전금 예상지출액은 지난 5년간 지출액의 9배나 될 전망임.

❑ 연금제도별로 현행 급여율과 부담률이 지속된다고 가정할 경우, 최초의 수지적자 발생은 사학연금 2013년, 국민연금 2036년이며, 기금고갈은 사학연금 2026년, 국민연금 2047년으로 전망됨.

❑ 급여와 부담간의 제도 내적인 연금재정 불균형 문제에 대처하기 위해서는 우선적으로 현행 연금법에 규정된 '재정계산제도' 시행이 실효성을 확보할 수 있도록 해야 할 것임.

- ○ 재정계산이 반영된 「국민연금법」 개정안에 대해서는 국회의 합의가 우선시되며, 2005년도부터 재정계산을 시행하는 공무원연금과 사학연금은 동 계산결과를 급여율 및 보험료율 조정에 반영하도록 규정해야 할 것임.

❑ 연금재정 악화에 대한 효율적인 '조기경보'를 위해서는 우선 '연금채무'와 관련하여 정부가 '공적연금에 대한 회계기준 및 지침'을 마련하고 각 운영주체에 적용을 의무화하여 '미적립 책임준비금'을 계상하도록 하는 것이 필요함.

- ○ 다음 단계에서는 각 연금기금의 결산서를 통하여 '미적립 책임준비금'을 공표하도록 하여, 법에 규정된 책임준비금 적립과 관련한 확고한 정책의지를 정립해 나가야 할 것임.

❑ 의회의 합의로 연금개혁을 추진하는 선진국 동향을 감안할 때, 국회에 '연금제도발전 기구'를 설치하여 현재 5개 상임위원회에서 분산적으로 관장되는 국민연금·공무원연금·군인연금·사학연금 및 퇴직연금제를 통합적으로 논의하면서 지속적으로 제도를 개선해 나가는 방안이 고려될 수 있음.

II. 노동 분야 사회보험성기금 결산분석

❑ 실업과 업무상 재해에 대한 사회적 위험에 대비하는 노동 분야 사회보험성 기금인 고용보험기금과 산재보험기금의 2005년도 운용실적은 각각 9조 5,011억원과 5조 2,639억원에 이르고 있음.

❑ 2005년도 고용보험의 연도 말 기준 적립금 규모는 9조 1,197억원으로 전년도대비 7.9% 증가하였고, 보험료 수입대비 적립금 비율은 2.9배에 이르러 적립수준이 과다하다는 지적이 있으며, 이에 따라 새로운 보험요율조정체계의 도입 필요성이 제기되고 있음.

  ○ 특히 고용안정사업의 경우 수입대비 적립금 비율이 7.7배에 이르고 있는데 이는 지출규모에 비해 보험요율이 과다하게 산정되었기 때문임. 동 사업의 2005년도 지출실적을 보면 계획액 2,642억원의 77%에 해당하는 2,035억원에 그치고 있으며, 전체 16개 세부사업 중 5개 세부사업은 계획대비 지출비율이 50% 미만으로 나타나고 있음.

  ○ 노동부는 2006년도 변동요율제도 도입을 포함한 새로운 보험요율조정체계를 마련할 계획을 가지고 있어 보험요율에 대해서는 어느 정도 제도 개선이 기대되나, 이와는 별도로 고용안정사업의 집행실적 제고를 위한 노력을 병행해야 할 것임.

❑ 산재보험은 2000년도에 적용대상 확대 등으로 지출액이 급증하여 2003년도 2,495억원의 수지 적자가 발생한 이후, 적자 기조가 계속되고 있어 2005년도에도 1,714억원의 적자가 발생하였음.

  ○ 수지 적자 발생은 연례적인 보험요율의 상승과 법정책임준비금의 과소적립으로 이어지고 있음. 2005년도 보험요율은 임금총액의 1.65% 수준으로 전년도보다 0.14%p가 상승한 수준이며, 책임준비금적립은 법정책임

준비금 적립수준보다 2조 4,398억원이 과소하게 적립되었음.

○ 향후 산재보험의 수지 악화를 완화하고 사회보험으로서 제대로 기능토록 하기 위하여 중·장기 재정안정화 방안이 조속히 마련되어야 할 것임.

❑ 고용보험과 산재보험에서 도덕적 해이에 따른 부정수급과 이에 따른 재정누수의 문제가 2005년도에도 계속되고 있음.

○ 고용보험의 경우 2005년도 실업급여 부정수급인원은 9,743명에 이르고 있고 부정수급금액은 38억원을 상회하고 있음.

○ 산재보험의 경우 2005년도에 전체 4,765개소에 이르는 산재의료기관 중 216개소를 실사한 결과 실사대상기관의 98.6%인 213개소가 진료비를 부당하게 청구한 것으로 나타남.

○ 향후 보험급여청구에 대한 관리·감독을 강화하고 적발에 대한 엄격한 사후조치를 통해 건전한 보험재정운용을 도모해야 할 것임.

III. 4대강 수계관리기금의 결산분석

❑ 2005년도 4대강 수계관리기금의 운용규모는 7,226억원이며, 지출기준 계획현액은 6,862억원, 지출액은 6,130억원으로 집행률이 89.3%로 나타남.

○ 한강, 낙동강 수계기금은 집행률은 각각 90.1%, 94.5%로 양호하였으나, 금강, 영산강·섬진강 수계기금의 집행률은 각각 86.5%, 74.7%로 부진했음.

○ 주요사업별로는 '토지 등의 매수사업'의 집행률이 79.0%로 부진했으며, 특히 금강수계(62.1%)와 영산강·섬진강수계(63.8%)의 집행률이 부진했음.

❑ 토지매수, 환경기초시설설치 등 자본적 지출사업의 집행률 제고를 위해 사업착수시기를 앞당기고, 사전계획을 철저히 하도록 관리할 필요가 있음.

○ 토지매수사업은 토지매수를 위한 현지조사부터 기존 건축물 철거에 이르기까지 3~6개월이 소요되므로, 가능한 한 상반기에 사업이 착수되도록 관리할 필요가 있음.

○ 환경기초시설설치사업도 사업부지선정, 설계용역, 입찰, 건설공사 등에 장기간의 시간이 소요되므로 사업계획에 대한 철저한 점검이 이루어질 필요가 있음.

❑ 부담금수입과 목적사업의 연계성을 분석한 결과, 양대 사업인 '주민지원사업'과 '수질개선사업'에 따라 4대강 수계기금의 통합 필요성이 다르게 나타났음.

○ 수계관리기금의 수입재원인 물이용부담금과 기금의 목적사업인 주민지원 및 수질개선사업은 일대일 대응관계를 지니고 있어 존립정당성을 충족함.

○ 4대강 수계기금의 통합 문제에서, 주민지원사업은 철저히 수익자부담의 원칙이 적용되는 사업으로 통합하지 않는 것이 바람직한 것으로 분석됨.

○ 반면, 수질개선사업은 환경정책의 일환으로 전국에 통일된 기준을 적용할 필요가 있다는 점에서 통합을 적극 검토할 필요가 있으며, 단기적으로 연구개발 및 국외출장지출 부문에서 재정사용의 효율성이 높아질 것으로 분석됨.

❑ 재정사업의 궁극적인 성과를 높이기 위해 주민만족도, 수질개선기여도 등 결과지표를 적극 도입하여 성과를 관리할 필요가 있음.

○ 2005년 현재 4대강 수계관리기금은 체계적인 성과평가를 위한 계획이 수립되어 있지 않았고, 성과관리가 사업공정률, 사업추진실적 등 과정 또는 산출지표를 중심으로 이루어지고 있음.

○ 재정사업의 정당성을 높이고 재정지출의 효과성을 높이기 위해, 주민지원사업은 주민만족도를, 수질개선사업은 수질기여도 또는 목표수질 달성도 등을 도입하여 성과를 관리할 필요가 있음.

❑ 여유자금운용의 효율성을 높이기 위한 연기금투자풀의 활용문제는 자산운용방식의 비용과 편익을 심층적으로 분석한 후에 재검토할 필요가 있음.

○ 2004년도 기획예산처 기금운용평가단은 수계관리기금의 관리조직 규모나 전문성으로 볼 때, 연기금투자풀을 적극 활용할 것을 권고함.

○ 이에 대해 환경부는 연기금투자풀의 불안정성을 이유로 연기금투자풀 운용을 자제하도록 하는 방향으로 자금운용정책을 펼치고 있음.

○ 그러나 연기금투자풀을 활용하는 것이 곧 자금운용의 안정성을 떨어뜨리는 것은 아니며, 직접운용과 외부위탁운용의 문제는 자산운용방식에 따르는 비용과 편익에 대한 합리적인 분석에 기초하여 결정될 필요가 있음.

IV. 문화·관광분야 기금운용의 성과와 과제

❑ 문화·관광분야의 2005년도 결산심의 대상 기금은 문화관광부 소관 「문화예술진흥기금」, 「문화산업진흥기금」, 「관광진흥개발기금」, 「국민체육진흥기금」, 「지역신문발전기금」 등 5개, 방송위원회 소관으로 「방송발전기금」 1개로 총 6개의 기금임.

❑ 2005년도 결산 결과 문화관광부 소관 5개 기금의 총 운용규모는 1조 8,286억원이며, 이 중 사업비로 8,521억원을 지출하였음.

  ○ 방송위원회 소관의 방송발전기금을 포함하면, 총 운용규모는 2조 601억원이고, 사업비 규모는 9,838억원 규모로, 문화관광부 일반회계 지출액 8,581억원과 보다 큰 규모임.

❑ 기금을 통한 재정 운용의 비중이 큰 문화·관광분야는 최근의 재정 개혁과정에서 논의되는 기금의 정비, 여유자금의 국고 전출·입 허용 등의 변화를 고려하여 문화·관광분야 재원 확보와 기금의 존치 여부 등에 관한 근본적인 검토가 필요한 시점임.

❑ 문화관광부 소관 기금의 2005년도 자산운용 규모는 총 1조 2,978억원 규모이며 평균 5.62%의 수익률을 나타내었음.

  ○ 문화·관광분야 기금과 같은 사업성기금의 자산운용에 대한 평가는 여유자금의 운용규모, 재원확보방식, 목적사업의 예측성 등이 상이하기 때문에 운용수익율을 통해 일률적으로 비교하는 것은 부적절하며, 오히려 자산 규모의 적정성에 대한 평가가 이루어져야 할 것임.

  ○ 기금이 보유하고 있는 자산규모가 당해연도 기금 사업비에 비해 과도하게 많다면 기금의 재원인 국민부담을 줄이는 것에 관한 심층적인 검토

가 있어야 하기 때문이며, 기금이 안정적으로 재원을 확보하기 위해서 과다하게 자산을 보유하는 것은 국가 재정운용의 효율성 측면에서도 재고되어야 할 것임.

❑ 기금을 통한 재정운용의 목적 중 하나가 신축적 사업수행이며, 「기금관리기본법」에서도 주요 항목의 30% 이내에서 재량적 운용을 보장하고 있음. 그러나 기금의 운용규모가 커지고, 문화·관광분야와 같이 기금을 통한 사업수행의 비중이 큰 경우, 국회의 재정통제를 받지 않는 기금운용계획의 변경은 국가재정의 과도한 재량적 운용이 될 소지가 있음.

○ 2005년도에 문화·관광분야 기금의 사업비 증액은 관광진흥개발기금이 445억원, 국민체육진흥기금이 140억원, 문화예술진흥기금이 130억원을 증액하여 이들 3개 기금에서 총 715억원을 증액하여 사용하였음.

○ 이를 통해서 「문화예술진흥기금」은 신규사업을 추진하거나 세세항을 신설하였고, 「관광진흥개발기금」은 당초 계획액 보다 더 큰 금액을 증액하였고 이 중 35%를 불용처리하였음.

❑ 2004년도부터 기금의 주요 재원이었던 모금수입이 폐지된 「문화예술진흥기금」은 2005년도 결산결과, 적립금 중 343억원이 감소하기 시작하였으며, 최근 기금 정비에 따라 향후 민간자금화가 예정되어 있음.

○ 문화예술진흥기금의 여건 변화에 따라서 현재 기금의 재원인 복권기금 전입금이나 적립금의 이자수입 등이 더 이상 안정적인 재원이 될 수 없기 때문에 향후 문화예술 지원을 위한 안정적 재원 확보 방안을 마련해야 할 것임.

Ⅴ. 국민건강증진기금 결산과 담배부담금의 운용

❑ 국민건강증진기금은 2005년도에 담배부담금 수입 1조 2,915억원을 조달하였으며, 사업비 1조 2,795억원, 여유자금 2,583억원으로 총 1조 5,378억원을 운용함.

○ 기금운용실적은 전년대비 1.7배이며, 이는 담배부담금이 갑당 354원으로 인상된데 기인함. 담배부담금은 수입증가에 따라 2005년도 정부의 102개 부담금 중 징수액이 석유수입·판매부담금 다음으로 많음.

❑ 부담금 수입 증가에 따라 보건복지부 소관 예산사업이 2005년도에 대폭 기금으로 이관되었음. 이를 위해 「국민건강증진법」을 개정하여 '암치료 사업' 등에 기금이 사용되도록 하였는데, 순리적인 사업수행이라기보다 기금이관을 합법화하기 위한 것이라고 볼 수 있음.

○ 2005년도에 기금으로 이관된 28개 보건의료사업비로 2,434억원이 지출됨. 2006년도에는 이에 추가하여 보건의료 R&D 사업까지 기금으로 이관되어, 기금이관 총 43개 사업의 2006년 운용규모는 4,366억원임.

❑ 국민건강증진기금은 2005년도에 9,253억원을 건강보험에 지원함. 이는 당해연도 '담배부담금 수입'의 71.6%이며, '담배부담금과 이자수입 합산액'에 대해서는 66.8%임.

○ 「국민건강증진법」에 의하면, 기금의 보험급여 사용금액은 '당해연도 기금 예상수입액'의 65%를 초과할 수 없으므로, 건강보험 지원액은 법의 허용한도를 벗어났다고 볼 수 있음.

❑ 기금의 건강보험 지원이 시작된 2002년도 이래 2005년도까지 기금에서 지원된 건강보험 급여비용은 총 2조 6,354억원임. 이에 2006년도 지원액까지

포함하면 총 3조 7,066억원으로, 2002년도 이래 기금사업비 총액의 77.4%임.

- ○ 이는 「국민건강보험재정건전화특별법」에 의한 조치이므로 적법성에 하자가 없을 지라도 '부담금 부과의 수익자 부담원칙'에 부합된다고 보기 어려우며, 사전예방적 건강증진을 위한 기금의 당초 취지를 훼손시킬 수 있음.
- ○ 기금의 중기재정계획에서는 2007년도 이후에도 매년 1조 3,000억원 이상을 건강보험에 지원하도록 되어 있음.

❑ 국가재정에 심각한 부담을 미칠 것으로 예측되는 급속한 의료보장지출증가의 완화를 위해서도 '기금사용의 한시적 특례조치'를 규정한 「특별법」 만료(2006. 12) 이후에는 저출산·고령사회에 부응하는 건강증진적인 기금운용 패러다임으로의 전환이 요구됨.

제 6 부 행정 부문

I. 남북협력기금의 결산과 3대 경협사업 분석

❑ 2005년도 남북협력기금의 세부 운용내역은 사업비 6,744억원, 공공자금관리기금 예수금의 원리금 상환 3,658억원 및 기금관리비 16억원 등 1조 418억원과 여유자금 4,366억원임.

○ 계정별로는 남북협력계정에서 총 1조 231억원을 운용하여 계획 대비 144.8%를 달성하였으며 사업비 및 기금관리비 6,534억원을 지출하고 나머지 3,697억원을 여유자금으로 보유하였음.

– 2005년도 계획현액은 당초 계획 7,065억원에 2004년도 이월액 1,558억원을 합하여 8,623억원이며 계획현액 대비 사업비 집행률은 75.8% 수준임.

○ 경수로계정은 총 4,554억원을 운용하여 2005년도 계획 5,460억원 대비 83.4%가 집행되었으며 세부내역은 공사비 대출 227억원, 공공자금관리기금 예수금 원리금 상환 3,658억원 및 여유자금 669억원 등임. 경수로사업 공사비에 대한 대출은 2005년도 계획 대비 집행률이 20.8%에 머무르고 있음.

– 「2005년도 기금운용계획안 분석보고서」에서는 남북협력기금의 집행이 정치적 변수에 따라 매우 유동적일 것으로 보여 경수로사업 대출에 있어 보다 신중한 기금운용계획의 수립이 필요할 것으로 지적한 바 있으나, 결과적으로 동 사업대출에 대한 과다 편성과 함께 집행률 부진으로 나타났음.

❑ 남북협력기금 사업의 집행실적 부진은 남북관계의 가변성 및 북한의 개혁·개방정책에 대한 불가측성에 주원인이 있겠으나 구체적인 사업계획의 미비 및 남북관계의 정세 변화와 예산 수립을 연결시키는 시스템 구축이 미흡한 데도 원인이 있는 것으로 보임.

❑ 남북 3대 경협사업 중 금강산 관광을 비롯한 남북 관광사업은 수익성 개선 및 진정한 교류 활성화를 위해서 궁극적으로 북한 지역에서의 자유관광이 이루어질 수 있도록 노력해야겠지만 이에 앞서 북측에 의해 일방적으로 짜여진 관광코스에서 벗어나 관광 소비자의 욕구에 부응할 수 있는 관광 상품이 개발될 수 있도록 해야 할 것임.

❑ 남북 철도·도로 연결사업에 있어서는 개성공업지구와 금강산관광지구의 개발계획이 일정대로 추진될 경우, 경의선 연결도로와 동해선 연결도로 모두 교통수요가 도로용량을 초과할 것으로 예상되고 있어 이로 인한 교통체증을 완화하기 위한 방안이 마련되어야 하며 남북간 협의를 통해 이에 대한 개선대책을 조속히 수립해야 할 것임.

❑ 개성공단개발사업에 있어서는 동 사업의 2005년도 집행실적이 2004년도에 이어 여전히 부진하므로 사업계획 수립 시 사업진행 상황을 보다 면밀히 검토하여 예산이 과다 편성되지 않도록 하는 노력이 필요할 것임.

  ○ 국제사회에서 일반적으로 인정하는 원산지 판정기준과 국별 판정기준으로 볼 때, 개성공단 입주기업들의 생산제품은 대부분 북한산으로 판정될 가능성이 높은 상황이므로 이에 대한 해결대책을 조속히 마련하는 것이 개성공단의 성공 여부를 결정짓는 중요한 관건임.

  ○ 다자간 전략물자 수출통제체제와 관련하여 정부는 개성공단으로 반출되는 물자에 대한 사후 통제·관리시스템을 강화함으로써 남북경협사업의 장애요인을 최소화해야 할 것이며, 우리의 궁극적 목표인 남북경제공동체의 조건 형성을 위하여 원활한 반출시스템 구축과 반출의 포괄적 면제 또는 심사기간 단축 등의 조치를 취할 수 있도록 미국과 긴밀한 협력관계를 유지해야 할 것임.

  ○ 남북관계 발전 및 북한의 개혁·개방, 그리고 한반도 평화정착을 위한 개성공단사업의 역할과 중요성을 국제사회에 인식시키고 우리정부의 반·출입시스템에 대한 신뢰성을 검증시킬 필요가 있을 것임.

II. 군인복지기금의 결산과제

❑ 군인복지기금은 군의 제반 복지시설 및 체육시설 등의 운용수익금을 재원으로 장병 복지수요 충족을 통한 군의 사기 및 근무의욕을 증진시킴으로써 궁극적으로 국가위기에 신속히 대처할 수 있는 준비태세유지에 기여할 목적으로 군인복지기금법에 근거하여 설치되었음.

❑ 2005년도 군인복지기금 재정의 결산 현황을 보면 수입은 재산수입 150억 1,000만원, 체력단련장(골프장) 입장료 수입과 기타 잡수익(매점·호텔·콘도·각군 회관 운영 수익)으로 구성되는 재화 및 용역 판매수입 2,391억 1,200만원, 융자회수금 2,544억 4,500만원, 일반회계 전입금 및 기타 214억 2,900만원 등 총 5,302억 8,900만원으로서, 계획대비 5.7% 감소함에 따라 지출도 동일하게 감소하였음.

❑ 그런데 2005년도 군인복지기금 결산 현황을 보면 전체 군인복지기금사업에서 장병사기진작사업의 실적 비중이 해를 거듭할수록 감소하고 있는바 이는 장병사기진작이 국방과 관련하여 가장 기본적이고 중요한 사업으로 군인복지기금이 설치된 가장 큰 이유라는 점에 비추어 볼 때 문제점으로 지적될 수 있음.

❑ 또한 기금의 수입원으로서 중요한 비중을 차지하고 있는 체력단련장(골프장) 입장료 수입이 정회원 자격조건의 확대와 부적정한 입장료 책정으로 기금의 전체수입에서 차지하는 비중과 수입금액 자체가 감소하고 있어 재검토의 여지가 있음.

❑ 따라서 향후 군인복지기금 당국은 장병사기진작사업의 효과 제고를 위해

재원을 확대하는 동시에 사업의 만족도 조사를 통해 병사들이 진정 필요한 것이 무엇인지를 재검토해 볼 필요가 있을 것임.

❑ 또한 기금당국에서는 현역 군인 및 군무원 그리고 20년 이상 근속 예비역들의 배우자와 국방부 일반직 공무원 및 그 배우자에게도 정회원 자격을 부여하고 있는 바 이들의 정회원 자격조건과 입장료 책정의 적정성을 재검토하여 군 체력단련장의 입장료 수입증대를 기함은 물론 이를 통해 체력단련장 이용의 혜택에서 소외된 장병들의 복지증대를 위해 노력할 필요가 있을 것임.

III. 보훈기금 결산과 운영상의 문제

❑ 2005년도 보훈기금 재정의 결산 현황을 보면 수입과 지출은 총 3,219억 7,400만원으로 계획대비 10.4% 감소하였음.

○ 수입의 세부내역은 대부원리금 1,205억 6,400만원, 골프장 운영수입 240억 3,800만원, 향군사업성금 190억 7,500만원, 예탁원리금 1,176억 3,800만원 공공기금 전입금 363억 8,800만원 및 일반회계 전입금 15억원 등으로 구성되어 있음.

○ 또한 지출내역은 골프장 운영관리비 159억 2,600만원, 복권기금사업 201억 1,300만원, 향군사업지원비 178억 5,600만원, 대부지원사업 1,504억 4,000만원, 골프장 시설투자비 182억 1,600만원, 보훈시설 건립비 103억 2,500만원 및 여유자금운용 836억 6,900만원 등으로 구성되어 있음.

❑ 2005년도 보훈기금의 결산현황에 따르면 일반회계 사업과 유사하거나 중복되는 경우가 다수 발견되고 있고, 또한 재향군인회 지원 사업은 재향군인회 자회사의 우회적인 법인세 절감 효과로 동일한 수익사업을 수행하는 다른 기업과의 형평성을 저해하고 있는 등의 문제점이 나타나고 있음.

❑ 기금은 국가고유의 일반적 재정활동에 초점을 둔 예산과 달리 국가의 특정 목적사업을 위해 특정자금을 운용한다는 점과 출연금·부담금 등을 주요재원으로 한다는 점 그리고 특정수입과 지출의 연계가 강하다는 점 등에서 예산과 분명한 차이가 있으므로 향후 기금당국은 기금사업과 예산사업의 차별화를 기해야 할 것임.

❑ 또한 현행 재향군인회 지원사업 방식은 재향군인회가 출자한 회사가 기부한 보훈성금을 재원으로 하여 국가보훈처가 재향군인회에 민간경상보조금을

지급하고 있으며, 이를 위해 기금 내에 '향군사업자금'을 별도로 두고 있음.

❑ 이와 같은 사업추진방식은 결과적으로 재향군인회 자회사의 우회적인 법인세 절감 효과로 나타나 동일한 수익사업을 수행하는 다른 기업과의 형평성을 저해하고, 과다한 보훈성금의 기부로 인한 자회사의 재무구조 악화로 재향군인회를 제외한 다른 이해관계자들의 권익을 침해할 소지가 있어 재검토될 필요가 있음.

2005년도
세입·세출 결산 및 기금 결산 분석
— 요 약 —

발 간 일	2006년 6월 20일
편 집	예산분석실 행정예산분석팀·사회예산분석팀
발 행 인	배철호
발 행 처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 여의도동 23-9 TEL 02·2070·3114
인 쇄 처	성지문화사 (TEL 02·2273·5090)

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.

2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 행정예산분석팀·사회예산분석팀 (TEL 02·788·3771, 3772)으로 연락해주시기 바랍니다.

ISBN 89-91444-84-9 93320

ⓒ 국회예산정책처, 2006

NABO
National Assembly Budget Office

발 간 등 록 번 호
31-9700214-000327-10