

2009 예산정책보고서 제7호

BUDGET AND POLICY

2010년도
예산안 분석 가이드라인

2009. 10. 16



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2009 예산정책보고서 제 7호

2010년도 예산안 분석 가이드라인

2009. 10. 16

이 보고서는 국회예산정책처법 제3조에 의거 작성되었으며,
국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

발 간 사

정부는 총지출 291.8조원을 담은 2010년도 예산안을 편성하여 10월 1일 국회에 제출했습니다. 이는 금년도 제1회 추가경정예산보다는 10조원 줄었지만, 본예산보다는 7.3조원 늘어난 규모입니다. 최근 경기가 회복세를 보이고 있지만 아직 불확실성이 남아 있으므로 여전히 재정의 적극적인 역할이 필요한 상황입니다. 그런데 재정 확대에 인하여 재정수지 악화과 국가채무 증가 등 재정건전성 문제도 중요한 정책과제로 거론되고 있습니다.

국회는 경제위기 극복을 위한 중소기업 지원, 지방재정 보완, 일자리 확충, 저소득층 복지확대 등에 주안점을 두고 2009년도 예산안을 심의·조정한 바 있습니다. 2010년도 예산안에 대해서도 재정운용의 방향과 효율성 및 건전성, 그리고 개별 사업에 대한 심도 있는 심의가 이루어질 것입니다.

국회예산정책처는 예산안 심의를 보다 충실하게 지원하기 위해서는 종합적·체계적인 예산안 분석 지침이 필요하다고 판단하여 지난 5년 여간 예·결산 분석 과정에서 도출된 사례와 축적된 경험을 토대로 최초로 「예산안 분석 가이드라인」을 마련하게 되었습니다. 본 가이드라인은 4개의 장으로 구성되어 있습니다. 먼저, ‘2010년도 예산안 및 기금운용계획안 개요’를 간략하게 정리하고, ‘2010년도 예산안 총량분석’에는 독자적 모형에 의한 경제성장·세수·재정수지·국가채무 전망과 재정운용의 방향을 담았습니다. 그리고 ‘세출조정 가이드라인’에는 재정지출의 효율성·효과성과 재정건전성을 위한 세출조정의 방안들을 포함하였습니다. 마지막으로 ‘재정현안별 분석 가이드라인’에는 새로 도입된 성인지 예산제도를 비롯한 주요 재정현안의 논점을 정리하였습니다.

본 가이드라인은 국회예산정책처가 10월 말에 발간할 「2010년도 예산안 분석」의 작성지침으로 이용될 예정입니다. 아울러 국회예산정책처의 축적된 경험이 담겨있는 가이드라인이 국회의원님들과 국회 상임위원회 및 예산결산특별위원회에도 공유됨으로써 2010년도 예산안 심사에 크게 활용될 수 있기를 기대합니다.

2009년 10월 16일
국회예산정책처장 신 해 룡

목 차

I. 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 개요 / 1

1. 개 요	1
2. 재정여건 및 재정운용 방향	2
3. 분야별 재원배분	6

II. 2010년도 예산안 총량분석 / 9

1. 2010년 경제전망	9
2. 세수전망 및 세제개편	14
3. 재정수지 및 국가채무	19
4. 재정운용의 방향	25

III. 세출조정 가이드라인 / 29

1. 세출조정 기본방향 및 10대 가이드라인	29
2. 재정운용목표 및 정책우선순위에 따른 조정	35
3. 재정지원 필요성 여부 검토	37
4. 사업계획 및 성과 미흡	40
5. 예산의 과다·과소 편성	43
6. 유사·중복 우려 사업	48
7. 사업성기금 여유재원 규모의 적정성 검토	49
8. 공공기관에 대한 정부지원 예산 검토	53
9. 재정소요점검: 의무지출의 자동증가 점검	56

IV. 재정현안별 분석 가이드라인 / 61

1. 서민생활 안정 등 복지재정 운용	61
2. 일자리 대책 예산안	66
3. 중소기업 지원 예산안	69
4. 신성장동력 예산안	73
5. SOC 사업 예산안	78
6. 임대형 민자사업(BTL) 한도액 등 심의	83
7. 지방재정 부담증가와 중앙·지방간 재원배분	87
8. 광역·지역발전특별회계	92
9. 「성인지 예산서」 분석	96
10. 성과중심의 재정 운용	101

I. 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 개요

1. 개 요

- 정부는 ‘민생안정·미래도약’을 위해 총지출¹⁾ 291.8조원 규모로 편성된 「2010년도 예산안」을 10월 1일 국회에 제출
- 2010년도 예산안의 재정규모는 예산 202.8조원, 기금(63개) 89조원
 - 총계 : 일반회계 201조원, 특별회계(18개) 53조원, 기금 운용총액 490조원
 - 기금 사업비 증가(8.6조원, 10.6% 증) : 주로 사회보장성기금(3조원 증)과 보금자리주택사업(2.7조원 증) 증가에 기인

[표 1] 2010년도 예산안 규모

(단위: 조원, %)

	2008		2009		2010(안)	전년 본예산 대비 증가액 (증가율)	
	본예산	추경	본예산	추경			
총수입	274.2	274.2	291.0	279.8	287.8	-3.2	(-1.1)
- 국 세	165.6	좌 동	175.4	164.0	168.6	-6.8	(-3.9)
조세부담률	22.2		21.6	20.5	20.1	1.5%p	감
총지출	257.2	262.8	284.5	301.8	291.8	7.3	(2.5)
- 예 산	182.6	187.2	204.1	210.3	202.8	-1.3	(-0.6)
- 기 금	74.5	75.5	80.4	91.5	89.0	8.6	(10.6)

자료: 대한민국정부

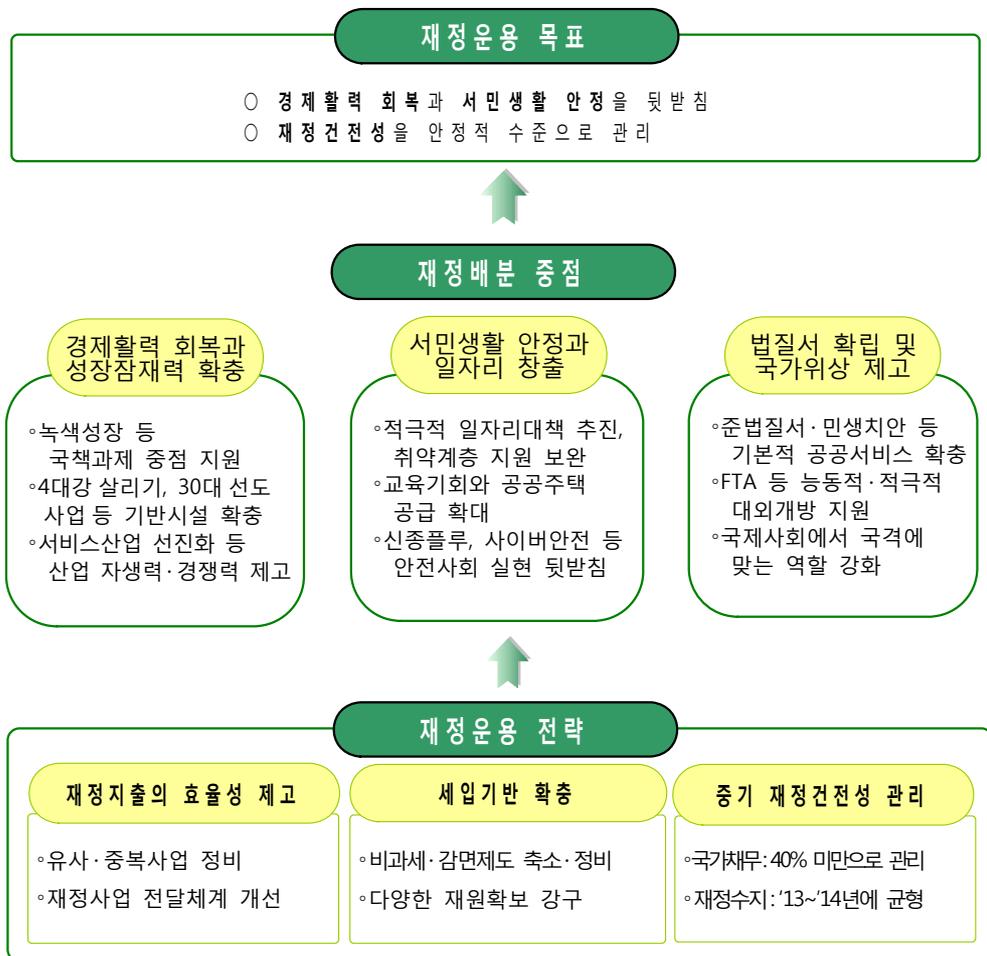
- 2010년도 예산안에는 신규제도로 「성인지(性認知) 예산서」(29개 기관, 195개 사업), 「임대형 민자사업(BTL) 한도액안」(2.5조원)이 함께 제출
 - 또한 「광역·지역발전 특별회계」(9.6조원), 「문화재보호기금」(1,002억원) 신설²⁾

1) 총지출은 사업비 기준 개념으로 ‘일반회계+특별회계+기금-내부거래-보전지출’로 계산됨

2. 재정여건 및 재정운용 방향

- 정부의 2010년 재정운용 목표는 ‘경제활력 회복’과 ‘서민생활안정’을 뒷받침하고, 재정건정성을 안정적 수준으로 관리하는 것이며, 주요내용은 아래그림과 같음

[그림 1] 「2010년도 예산안」의 재정운용 목표



자료: 대한민국 정부, 「2010년도 예산안 개요」, 2009. 10

- 2) 「균특회계」를 개편하여 「광특회계」 설치, 「농작물재해재보험기금」과 「양식수산물재해재보험기금」은 「농어업재해재보험기금」으로 통합

□ 정부는 예산안 편성의 전제로, 2010년 실질경제성장률을 4.0%로 전망

[표 2] 경제성장률 전망

	2009 본예산	2009 추경	2010(안)
- 실질경제성장률	3.8 ~ 4.2%	-2.0%	4.0%
- 경상경제성장률	6.2 ~ 6.6%	0.5%	6.6%

자료: 기획재정부

□ 정부는 향후 5년간 국가재정운용계획 수립의 전제로, 2011~2013년간 실질경제성장률을 연 5%(경상성장률 7.6%)로 전망

□ 정부의 중기재정운용계획을 보면, 2009~2013년간 총수입은 연평균 5.6%씩 증가하며, 총지출은 4.2%씩 증가 예상

[그림 2] 총수입 및 총지출 추이: 2008~2013년

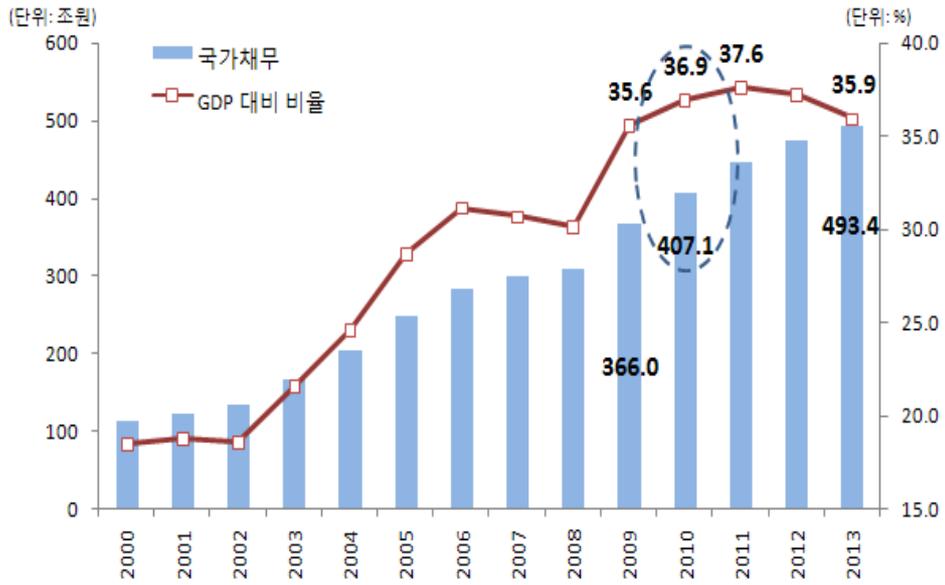


자료: 대한민국 정부, 「2009~2013년 국가재정운용계획」, 2009. 10

- 재정수지와 국가채무는 2009년보다 악화되나, 정부는 2013~2014년 중 균형재정 달성을 계획
- 관리대상수지³⁾는 2010년 -32조원(GDP 대비 -2.9%)으로, 2009년(본예산 기준) 보다 재정수지적자가 7.2조원 늘어남
 - 단, 2009 추경의 관리대상수지(-51조원, GDP 대비 -5.0%) 대비 시에는 재정수지적자가 19조원 줄어들게 됨
 - 정부는 향후 관리대상수지적자를 축소시켜, 2013~2014년 중 균형재정을 달성하고자 함
- 국가채무는 2010년 407.1조원(GDP 대비 36.9%)으로, 2009년 추경 대비 41.1조원 증가
 - 국가채무 증가속도가 매우 빨라, 2000~2009년 사이에 GDP 대비 국가채무 비중 17.2%p 상승
 - GDP 대비 국가채무 비중 : 2000년 18.5% → 2009년(추경) 35.6%
 - 동 증가속도는 OECD 회원국 중 아이슬란드, 일본, 미국, 노르웨이, 영국에 이어 여섯 번째로 높음
- 정부는 중기재정계획 기간 중(2009~2013년) 국가채무가 GDP 대비 40%를 초과하지 않도록 관리할 계획
 - 국가채무는 2011년 GDP 대비 37.6%에 이른 후, 하락세로 전환

3) 통합재정수지(통합재정수입 - 통합재정지출) - 사회보장성기금수지(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험)

[그림 3] 국가채무 : 2000~2013년



주: 2000~2008년은 결산, 2009년은 추경기준, 2010~2013년은 계획치
 자료: 대한민국정부

3. 분야별 재원배분

□ 2010년도 정부 총지출은 보건·복지분야(81조원, 27.8%), 일반공공행정(49.5조원, 17.0%), 교육(37.8조원, 13.0%), 국방(29.6조원, 10.1%)의 4개 분야에 총 198조원(67.8%) 배분

- 나머지 94조원(32.2%)은 주로 SOC(24.8조원, 8.5%), 농림수산식품(17.2조원, 5.9%), 산업·중소기업·에너지(14.4조원, 4.9%), R&D(13.6조원, 4.7%) 등에 배분

[표 3] 주요 분야별 재원배분 : 2008~2013년

(단위: 조원, %)

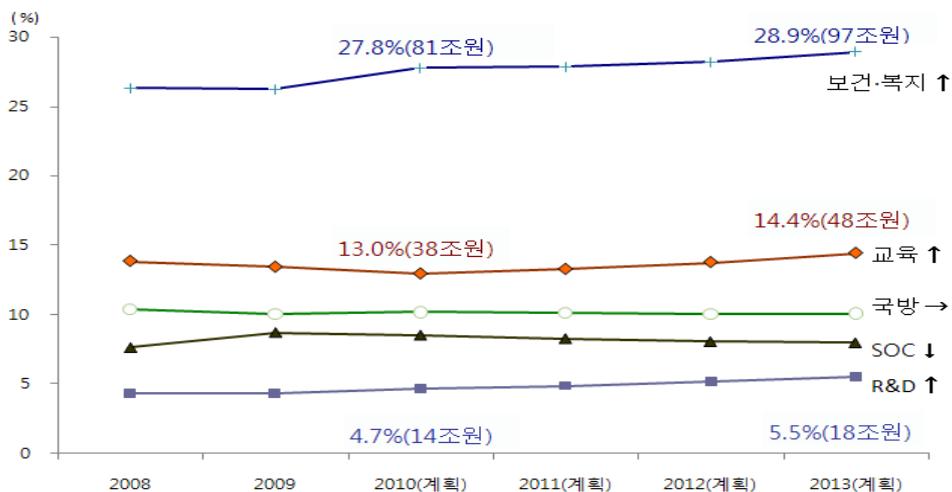
	2008		2009		2010		2013	연평균 증가율 (2009-2013)
	본예산	추경	본예산	추경	예산안	증가율 (2009 본예산 대비)	재정 계획	
R&D	11.1 (4.3)	11.1	12.3 (4.3)	12.7	13.6 (4.7)	10.5	18.4	10.5
산업·중소기업·에너지	12.6 (4.9)	14.7	16.2 (5.7)	20.8	14.4 (4.9)	-10.9	17.0	1.3
SOC	19.6 (7.6)	20.5	24.7 (8.7)	25.4	24.8 (8.5)	0.3	26.7	2.0
농림·수산·식품	16.0 (6.2)	16.8	16.9 (5.9)	17.3	17.2 (5.9)	2.1	17.6	1.2
보건·복지	67.7 (26.3)	68.8	74.6 (26.2)	80.5	81.0 (27.8)	8.6	96.9	6.8
교육	35.6 (13.8)	36.1	38.2 (13.4)	39.2	37.8 (13.0)	-1.2	48.3	6.0
문화·체육·관광	3.3 (1.3)	3.3	3.5 (1.2)	3.6	3.7 (1.3)	7.8	4.0	3.4
환경	4.5 (1.8)	4.5	5.1 (1.8)	5.7	5.4 (1.9)	5.1	5.8	3.5
국방(일반회계)	26.6 (10.3)	26.6	28.5 (10.0)	29.0	29.6 (10.1)	3.8	33.7	4.2
외교·통일	2.8 (1.1)	2.8	3.0 (1.1)	3.0	3.4 (1.2)	14.7	3.4	3.6
공공질서·안전	11.7 (4.5)	11.7	12.3 (4.3)	12.4	12.9 (4.4)	4.3	14.0	3.3
일반공공행정	45.9 (17.9)	45.9	48.6 (17.1)	51.7	49.5 (17.0)	1.8	54.8	3.0
총 지 출	257.2 (1000)	262.8	284.5 (1000)	301.8	291.8 (1000)	2.5	335.3	4.2

주: 괄호 내는 총지출 대비 비중

자료: 대한민국정부

- 전년대비 증가율이 정부 총지출(2.5%) 보다 높은 분야는 외교·통일(14.7%), R&D(10.5%), 보건·복지(8.6%), 문화·체육·관광(7.8%), 환경(5.1%), 공공질서·안전(4.3%), 국방(3.8%)의 7개 분야
 - 산업·중소기업·에너지분야는 전년대비 10.9% 감소했는데, 이는 경기 부양을 위해 지원된 산업금융 감소(1.3조원 감)에 기인
- 2013년까지 분야별 재원배분에 관한 중기계획을 보면, 보건·복지, 교육, R&D 분야는 증가하고, SOC는 감소 예상
 - 보건·복지분야 지출은 민생안정 및 저출산·고령화 관련 의무지출의 ‘자동적 증가(automatic increase)’에 의해 주도되므로, 예산안 심사보다 입법과정을 통해 재정적으로 부담 가능한 적정수준 판단 필요
 - 경제 활력 회복과 성장잠재력 확충을 위해 R&D분야가 높은 증가율을 보이는데, 지속적으로 증가하는 R&D 지원은 엄밀한 성과평가에 토대를 두는 전략적 투자 필요

[그림 4] 분야별 재원배분 비중: 2008~2013년



자료: 대한민국정부, 「2009~2013년 국가재정운용계획」, 2009. 10

II. 2010년도 예산안 총량분석

1. 2010년 경제전망

가. 경제성장률: 2010년 3.8% 성장

- 2009년 글로벌 금융위기로 급락세를 보인 국내경제가 2009년 2월을 바닥으로 상승국면에 진입
 - 2008년 4/4분기와 2009년 1/4분기 전년동기 대비 3.4%(전기비 -5.1%) 및 4.2%(전기비 0.1%)감소했던 경제성장률은 2009년 2/4분기 들어 -2.2%(전기비 2.6%)로 감소 폭이 축소
- 2010년 국내경제성장률은 3.8%로 2009년(-1.0%)보다 개선될 것으로 보이나 기저효과를 감안하면 상승 탄력은 크지 않을 것으로 전망됨
 - 선진국의 수입수요 약화로 인한 수출환경 개선 지연, 원화 강세에 따른 수출기업들의 채산성 악화, 고용 및 소득여건 개선 지연에 따른 내수 부진 및 투자회복 지연될 것이기 때문

[표 1] 2010년 경제전망

	2008	2009	2010
경제성장률(%)	2.2	-1.0	3.8
- 민간소비(%)	0.9	-1.5	2.6
- 설비투자(%)	-2.0	-14.1	9.8
- 건설투자(%)	-2.1	3.0	2.7
- 총수출(%)	5.7	-1.9	7.0
- 총수입(%)	3.7	-7.1	8.8
경상수지(억달러)	-64	340	147
- 상품수지(억달러)	60	502	399
· 상품수출(%)	14.3	-14.7	14.3
· 상품수입(%)	21.8	-25.2	19.8
소비자물가(%)	4.7	2.8	2.5
실업률(%)	3.2	3.7	3.5
취업자수(증감, 천명)	145	-135.0	145.0
(증가율, %)	(0.6)	(-0.6)	(0.7)
금리(국고채, 3년, %, 평균)	5.3	4.1	4.8
원/달러환율(기준환율, 평균)	1,102.6	1,286	1,186

주: 1. 실업률은 구직기간 4주 기준임

2. 상품수출입은 국제수지 기준

자료: 한국은행, 통계청

나. 지출부문별 전망

(1) 민간소비: 2010년 2.6% 증가

□ 경기 회복세와 함께 2010년의 민간소비는 2.6% 증가할 것으로 전망

- 2010년 중에는 경기회복에 따라 고용사정이 개선, 소비자물가 안정에 따른 실질소득 증가가 가계수지를 개선시켜 민간소비증가에 기여
- 주식 및 주택시장 안정에 따른 자산가격상승도 가계의 소비심리를 개선시키는 긍정적인 요인으로 작용

(2) 설비투자: 2010년 9.8% 증가

- 2010년 중 설비투자는 9.8% 증가하여 외환위기 이후와 같은 빠른 설비 투자 회복은 어려울 것으로 보임
 - 제조업 가동률은 7월 현재 78.7%로 개선되고 있으나 아직도 기업의 유휴설비가 존재(설비투자압력은 '08년 4/4분기 이후 3분기 연속 감소)
 - 설비투자 선행지표의 완만한 회복 및 기업의 투자심리 회복지연

(3) 건설투자: 2010년 2.7% 증가

- 2010년 건설투자는 2009년 보다 다소 둔화된 2.7% 증가할 것으로 전망
 - 재건축·재개발 활성화를 위한 규제완화, 보금자리주택 분양을 비롯한 주택공급정책으로 주택투자가 증가 예상
 - 반면 감세와 경제성장률 하락, 적극적인 확대재정정책으로 인한 재정 건전성의 악화는 건설투자를 제약하는 요인으로 작용

다. 대외거래

(1) 수출·입: 2010년 수출 14.3%, 수입 19.8% 증가

- 2010년 수출(국제수지 기준)은 세계경제가 완만하지만 회복세를 보이면서 수입수요가 증가하여 연중 14.3% 증가할 것으로 전망
 - 위축된 IT경기가 회복세를 보이면서 반도체 등 전기전자제품의 수출이 증가세를 보이고 선박 및 석유류제품을 중심으로 수출증가

- 원자재 가격 상승, 내수 및 수출부문이 회복세를 보임에 따라 수입은 2010년 중 19.8%(국제수지 기준) 증가할 것으로 전망됨
 - 내수부문이 회복세를 보이고 수입유발효과가 큰 수출이 증가세를 보이면서 수입증가세가 확대될 것으로 예상

(2) 경상수지: 2010년 147억 달러 흑자

- 수입증가에 따른 상품수지 흑자 폭 축소 및 경기가 회복세를 보이면서 2010년 중 경상수지는 147억 달러 흑자를 보일 것으로 전망
 - 해외여행에 대한 수요 증가, 환율하락 등으로 여행수지 적자 확대 및 사업서비스수지의 적자폭도 확대될 것으로 전망

라. 고용 및 물가

(1) 고용: 2010년 취업자 14.5만명 증가, 실업률 3.5%

- 2010년 취업자는 14.5만명(0.7%) 증가하고 실업률은 3.5%에서 안정될 것으로 전망됨
 - 2010년 상반기부터 경기회복이 가시화되면서 서비스업의 취업자가 점차 증가하고 제조업의 취업자 감소 폭도 완화될 것으로 보임
 - 서비스업의 구조조정 및 비경제활동인구가 경제활동인구로 대거 편입시 실업률이 3.5%를 상회할 가능성 있음

(2) 물가: 2010년 소비자물가 2.2% 상승

□ 2010년 소비자물가상승률은 2.5%를 나타낼 전망

- 경상수지 흑자에 따른 환율하락은 물가안정요인이 될 것이나 공공요금
이 인상될 가능성이 있어 물가 하락폭은 크지 않을 것임

2. 세수전망 및 세제개편

가. 세수전망

- 정부는 2010년 총수입을 287.8조원으로 전망하고 있으며, 이는 국세수입 168.6조원과 국세외 수입 119.2조원으로 구성
 - 총수입은 전년도 본예산 대비 1.1% 감소하지만 추가경정예산 대비 2.9% 증가할 것으로 전망
 - 국세수입은 전년도 본예산 대비 3.9% 감소하나, 추가경정예산 대비 2.8% 증가할 것으로 전망

[표 2] 2010년 총수입 전망

(단위: 조원, %)

	2009			2010 예산안	
	본예산	추경예산		전년도 본예산 대비	전년도 추경예산 대비
총수입	291.0	279.8	287.8	-1.1	2.9
- 국세수입	175.4	164.0	168.6	-3.9	2.8
- 국세외 수입	115.6	115.8	119.2	3.1	2.9

주: 정부 전망은 국세수입 전망만 반영하였음

자료: 대한민국정부, 「2009~2013년 국가재정운용계획」, 2009. 10

- 국회예산정책처는 2010년의 총수입을 정부와 유사한 수준으로 전망
 - 국세수입 168조원 내외로 정부 예산상 국세수입과 비슷한 수준이나 국세외 수입은 120조원 내외로 정부보다 다소 높게 전망

□ 정부는 2009년과 2010년 국세수입을 각각 164.6조원과 168.6조원으로 전망

- 2009년 정부 국세수입은 전년도 실적대비 1.6%, 2009년 본예산 대비 6.1% 감소하고, 추가경정예산 대비 0.4% 증가할 것으로 전망

[표 3] 정부의 2009년도 국세수입 전망

(단위: 조원, %)

	2008 실적	2009				
		예산	추경	정부 전망	오차율	
					예산 대비	추경 대비
국세 수입	167.3	175.4	164.0	164.6	-6.1	0.4

자료: 대한민국정부, 「2009 ~ 2013년 국가재정운용계획」, 2009. 10

- 정부가 전망한 2010년 국세수입 예산은 2009년 본예산 대비 3.9% 감소할 것으로 예상하였으나, 추가경정예산 대비 2.8% 증가하고 2009년도 정부 전망보다 2.4% 각각 증가할 것으로 예상하였음

[표 4] 정부의 2010년도 국세수입 전망

(단위: 조원, %)

	2009			2010			
	본예산	추경 예산	정부 전망	예산	증가율		
					본예산 대비	추경예산 대비	전년도 전망 대비
국세 수입	175.4	164.0	164.6	168.6	-3.9	2.8	2.4

자료: 대한민국정부, 「2009 ~ 2013년 국가재정운용계획」, 2009. 10

- 국회예산정책처는 2009년의 국세수입을 164조원 내외 그리고 2010년의 국세수입을 168조원 내외로 각각 전망
 - 2009년도 국세수입은 전년도 실적 대비 약 2% 정도 감소하고, 본예산 대비 6% 정도 감소하지만 추가경정예산에 비해 소폭 증가할 것으로 전망
 - 2010년도 국세수입은 2010년 예산에 비해 약간 감소하지만, 2009년도 국회예산정책처 전망 대비 2%대의 증가를 보일 것으로 전망

나. 2009년도 세제개편안

(1) 주요내용

- 서민·중산층 세제지원 : 폐업한 영세개인사업자의 경제활동 재개지원, 저소득 무주택 근로자에 대한 월세 소득공제 신설 등
- 미래성장동력 확충지원 : 신성장동력 산업 및 원천기술 분야 R&D 세액공제 확대, 녹색금융 세제지원 신설 등
- 고소득전문직 등 과세표준 양성화 : 고소득전문직의 영수증 미발급에 대한 과태료부과 등 조세범처벌제도 개선 등
- 재정건전성 강화 : 대법인에 대한 최저한세율 인하 환원, 임시투자세액공제 폐지 등

(2) 세제개편안 심사의 주요쟁점

- 감세정책과의 관계
 - 2009년도 세제개편안은 올 해부터 추진 중인 소득세·법인세율 인하 등 감세정책의 연장선에서 함께 검토될 필요

- 이번 세제개편안은 소득세 및 법인세 감세기조를 유지하되, 각종 세원 확보 등을 통해 부족한 세수를 보완한다는 취지
- 감세정책은 과표양성화, 각종 비과세·감면제도 정비 등이 전제되어야 세입기반을 넓히고, 경제활동에 대한 왜곡요인을 최소화하는 등 효율성이 제고될 수 있음
- 그러나 우리나라는 각종 공제제도 정비 등 세원을 넓히는 정책 이전에 감세정책만 추진함으로써 세수부족 문제 등을 초래
- 이번 세원 확대안은 다소 늦은 감이 있으나, 전반적인 방향에서는 긍정적으로 평가할 수 있음

□ 재정건전성 확보

- 정부는 올 해 세제개편안을 통해 예상되는 순 세수 증대효과를 2010년부터 2012년까지 약 10.5조원 수준으로 전망
- 그러나 이는 2008년도 세제개편에 따라 법인세율 인하 및 높은 과표구간에 대한 소득세율 인하 등 2010년부터 추가로 시행되는 정책의 세수 감소 효과가 제외된 수치
- 세제개편에 따른 세수효과를 정부 발표수치 기준(전년대비 방식)으로 추정시 2010년부터 2012년까지 총 7조원의 순 세수감소가 예상
 - 2008년도 세제개편 효과 : -17.5조원, 2009년도 세제개편 효과 : 10.5조원
- 더욱이 세수증대 금액 10.5조원 중 금융기관 채권 이자소득 원천징수에 따른 5.2조원은 일시적인 세수효과에 불과
- 최근 감세정책의 추진으로 향후 구조적인 세입의 감소가 불가피할 전망이므로 재정건전성 확보에 보다 주의를 기울일 필요

□ 성장잠재력 제고

- 신성장동력산업 등 R&D 지원 및 저탄소 녹색성장산업에 대한 지원 확대는 중장기 국가 성장잠재력을 확충한다는 측면에서 긍정적
- 다만 우리나라의 R&D투자 규모는 이미 세계 최고 수준임을 고려하여 이 분야에 대한 세계지원은 시장실패가 있는 분야를 중심으로 선별적인 지원이 이루어질 필요
 - 2007년 기준 국가 R&D 총 투자규모(민간부문 포함)는 GDP대비 3.47%로 세계 3위
- 중복가능성이 있거나 연구성과가 미흡한 부문 등에 대한 지원을 축소
- 세계지원 이외에 재정지출·금융지원 등 다른 지원수단과 연계하여 적정지원 수준과 지원방법을 모색

3. 재정수지 및 국가채무

가. 재정수지

□ 2010년 GDP대비 관리대상수지는 2009년 추경(-5.0%)보다 개선된 -2.9%

[표 5] 2010년 재정수지

(단위: 조원, %)

	2006	2007	2008	2009		2010
	결산			본예산	추경	예산안
통합재정수지	3.7	33.8	11.9	6.5	-22	-4
- 사회보장성기금수지	26.4	30.2	27.5	31.3	29	28
관리대상수지 (GDP 대비)	-10.7 (-1.2)	3.6 (0.4)	-15.6 (-1.5)	-24.8 (-2.4)	-51 (-5.0)	-32 (-2.9)

주: 관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 빼고 공적자금원금상환을 더한 재정수지를 의미

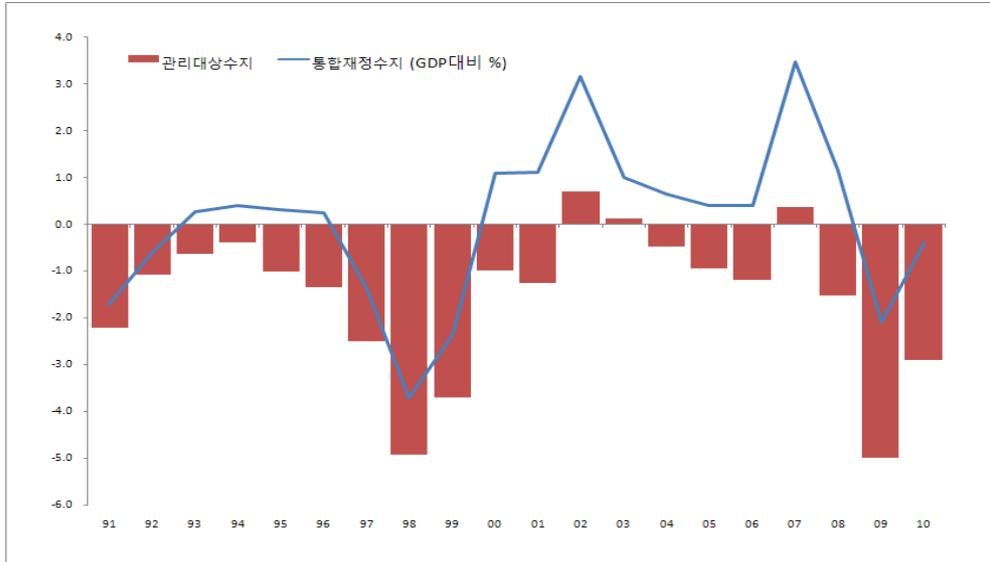
자료: 대한민국 정부

□ 1991년 이후, 우리나라 재정수지는 외환위기의 시기를 제외하고는 OECD 국가에 비하여 양호한 수준을 나타냄(그림 1)

- 통합재정수지로 비교하는 경우 절반이상의 시기에 재정수지가 흑자를 기록하여 만성적인 적자에 시달리는 OECD 국가와는 차이를 보임
- 2000년 이후 우리나라와 OECD 국가의 재정수지는 그 폭에는 차이가 있지만 변화방향은 유사해짐

□ 특히 양자 모두 2000년 초반과 2007년경 재정수지가 좋아지는 모습을 보임

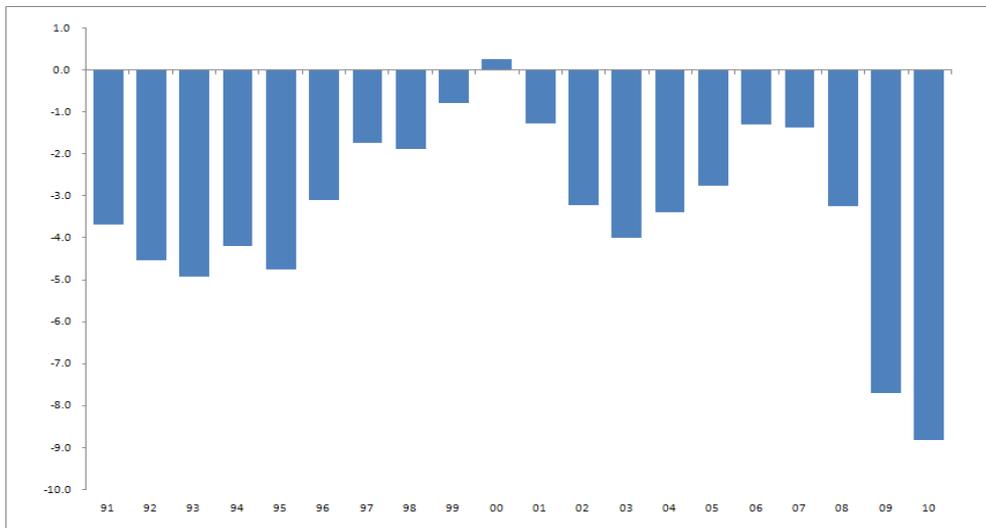
[그림 1] 우리나라 중앙정부 재정수지 추이



주: 2009, 2010년 재정수지는 예산(안)상 수치
 자료: 기획재정부

[그림 2] OECD국가 일반정부 평균 재정수지 추이

(단위: %)



주: GDP 대비
 자료: OECD Economic Outlook, NO. 85, 2009. 7

- 연금제도의 성숙도가 낮은 우리나라의 경우 OECD 국가와의 비교는, 단순비교는 어렵지만, 통합재정수지보다 관리대상수지를 대상으로 하는 것이 더 정확
 - OECD 국가의 재정수지에서도 사회보장성 재정수지를 제외하면 우리나라와 OECD 국가와의 재정수지 격차는 더 줄어들 것
 - 연금제도가 성숙한 서구유럽 국가나 일본의 경우에 사회보장성 재정수지를 제외하면 재정수지적자폭이 오히려 줄어드는 모습
- OECD의 재정수지는 일반정부(중앙정부+지방정부)를 기준으로 하지만 우리나라는 중앙정부만을 기준으로 함
 - 2005년 및 2006년 우리나라 일반정부 규모 관리대상수지를 보면 2005년의 경우(-9.6조원) 중앙정부기준 관리대상수지(-8.1조원)보다 적자폭이 크지만 2006년의 경우(-4.2조원) 중앙정부(-10.7조원)보다 적자폭이 작음
 - 최근 지방정부 순채무가 이전보다 규모가 커지는 추세인 점을 감안하면 일반정부 기준 수지적자 폭도 커질 것으로 생각됨
- 따라서 재정수지 측면에서 볼 때, 우리나라의 재정건전성은 상대적으로 양호하지만 크게 안정적이라고 말할 수도 없음
 - 수입 확대 및 지출 축소를 위한 노력이 필요한 시점이지만, 감세 및 경기침체로 인하여 세수는 줄어드는 반면 지출은 비례하여 줄어들지 않아 재정적자 폭이 커진 상태

나. 국가채무

(1) 2010년 국가채무관리 계획

□ 2010년 GDP 대비 국가채무는 2009년 추경(35.6%)보다 다소 증가한 36.9%임

- 국가채무는 2009년 한 해 동안만 56.1조원이 늘어나 GDP 대비 비중이 5.1%p 증가하였고, 2010년에도 42조원 증가하는 것으로 계획되었음
- 일반회계 적자국채는 2009년 추경(35.5조원)보다 감소한 30.9조원

[표 6] 2010년 국가채무관리 계획

(단위: 조원)

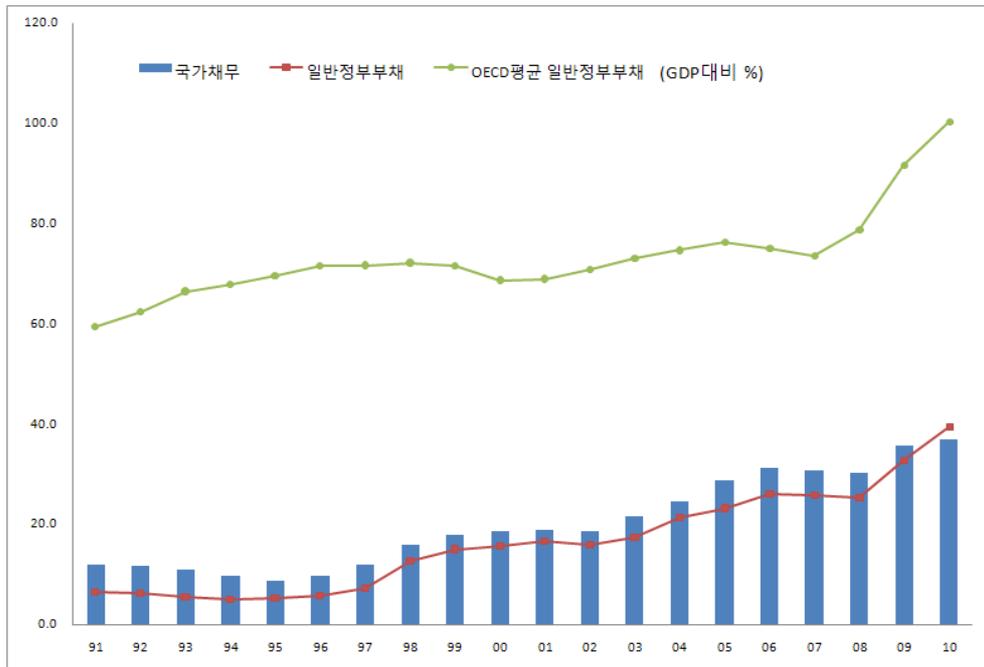
	2006	2007	2008	2009		2010
	결산			추경	전망	예산안
국가채무 총계 (GDP 대비, %)	282.8 (31.1)	298.9 (30.7)	309.0 (30.2)	366.0 (35.6)	365.1 (35.3)	407.1 (36.9)
중앙정부	273.2	289.1	297.9	355.3	353.2	394.5
- 국채	264.3	280.5	289.4	345.4	343.9	385.7
국고채	206.8	227.4	239.3	282.9	282.3	320.4
국민주택채권	42.9	43.3	44.9	48.9	48.9	50.1
외평채	14.7	9.7	5.2	13.6	12.7	15.2
- 차입금	6.4	5.7	5.3	6.5	5.6	5.0
국내차입금	2.2	2.2	1.5	2.8	2.8	3.0
해외차입금	4.3	3.6	3.8	3.7	2.8	2.0
- 국고채무부담행위	2.5	2.9	3.2	3.4	3.7	3.9
지방정부순채무	9.6	9.8	11.0	10.7	11.9	12.6

주: 1. 2008년 결산수치는 지방정부 결산 최종 수치를 반영함에 따라 당초 잠정인 308.3조원에서 0.7조원 증가한 309.0조원으로 최종 확정하여 반영
 2. 지방정부 채무는 행정안전부와 교육과학기술부 전망자료 활용
 자료: 대한민국 정부, 2010년도 예산안 심의자료 및 부속서류, 2009

□ 2000년 이후 우리나라와 OECD 국가의 일반정부 부채 추이를 비교해 보면, 그 절대적인 수준은 우리나라가 낮지만 변화의 양상은 양자가 유사함

- 2000년 초반과 2007년 경 재정수지가 개선된 시점에서 부채의 규모도 약간 작아지는 모습을 보임
- 1991년 이후 우리나라의 국가채무(IMF기준)와 일반정부부채(OECD기준)는 유사하게 변화하고 있으며 국가채무의 규모가 일반정부부채보다 큰 모습을 보임
- 그러나 2010년에는 국가부채규모가 일반정부부채보다 작아짐

[그림 3] 우리나라 국가채무와 일반정부부채(OECD기준) 추이



주: 2009, 2010년은 국가채무의 예산(안)상 수치
 자료: OECD Economic Outlook, NO. 85, 2009. 7

(2) 국가채무의 범위

- 국가채무는 ‘국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전 채무¹⁾임
 - 국회가 심의하는 중앙정부의 일반회계, 특별회계, 63개 기금 중 38개 기금이 주체가 되어 발행하는 채권과 차입금, 국고채무부담행위

- 우리나라 국가채무는 통계상 OECD국가에 비해서는 낮은 편이지만 그 이유로 국가채무의 범위가 잘못 설정되었기 때문이라는 비판이 있음
 - 보통 인용되는 국제비교자료는 OECD기준(SNA 1993)의 일반정부부문 통계로 현재 정부발표 국가채무(IMF의 GFS 1986)와 기준 및 포괄범위가 다름
 - OECD기준 부채는 발생주의 회계기준이며 정부단위(중앙정부+지방정부)와 비시장비영리단체를 포함하지만 우리나라 국가채무는 현금주의회계기준이며 중앙정부와 지방정부만을 포함하고 비시장비영리단체에 해당하는 준정부기관을 제외
 - 동 OECD기준에 의하면 건강보험재정, 민간투자사업 부채, 공무원연금·군인연금 등 정부 피용자의 퇴직급여와 관련된 총당부채, 준정부기관의 부채 등이 새롭게 포함되어야 할 것
 - 일반정부부문(general government sector)과 공기업을 포괄하는 공공부문(public sector)의 통계가 부재함
 - 공공부문의 통계가 적성되는 경우 (지방)공기업을의 부채, 중앙은행의 통화안정증권잔액·외화부채 등이 새롭게 포함되어야 할 것

- 향후 정부는 OECD기준과 재정통계작성의 포괄범위가 같은 IMF GFS 2001로 정부통계기준을 개편할 예정

1) 국가재정법 제91조

4. 재정운용의 방향

가. 2010년 예산안의 재정기조

- 정부는 2010년에도 적극적 재정기조를 이어갈 것으로 밝히고 있는데, 이러한 설명은 경제위기 대응을 위한 추경지출을 제외한 2009년 본예산을 기준으로 한 것임
- 2010년 통합재정수지 및 관리대상수지는 2009년 본예산에 비해 각각 GDP 대비 1%p, 0.5%p 낮아져 재정수지가 악화되는 것으로 나타남
 - 2010년 총지출은 본예산 대비 2.5% 증가, 추경대비 3.3% 감소로 예년 추세에 비하여 지출의 규모는 축소
 - 그러나 2010년 총수입이 2009년 본예산보다 줄어들어 재정수지의 적자 폭은 더 커졌고 정부의 재정기조는 확장적인 것으로 평가할 수 있음
- 2010년 예산안의 관리대상수지 기준 재정팽창지수(FI; Fiscal impulse indicator)²⁾는 2009년 본예산 대비 +0.51%로 확장적

2) 재정팽창지수(FI)는 정부의 재정기조가 전년도와 비교하여 확장적인지 긴축적인지를 판단하는 지표로서 양의 값(+)을 가지면 전년도에 비하여 확장적임을 음(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미함. FI는 전년도에 비하여 재정수지가 개선되면 양의 값을 가질 확률이 높고, 재정수지가 악화되면 음의 값을 가질 확률이 높아짐. 다만 FI는 정부의 재량에 따른 재정수지의 변화 이외에도 잠재GDP와 경상GDP의 변화에 따른 재정수지의 변화도 고려한 지표임

- 구조적 재정수지³⁾도 22.7조원 적자로 경기변동요인을 제외하고도 정부의 정책기조는 적극적인 것으로 나타남
- NABO의 세입전망에 근거하는 경우에도 FI가 +0.46으로 확장적

[표 7] 2010년 재정수지

(단위: 조원, %)

		통합 재정수지		관리 대상수지		구조적 재정수지		FI
		GDP대비		GDP대비		GDP대비		
2009	본예산	6.5	0.6	-24.8	-2.4	-15.1	-1.4	-0.13
2010	행정부(안)	-4.0	-0.4	-32.0	-2.9	-22.7	-2.1	0.51
	NABO(전망)	-3.5	-0.3	-31.5	-2.8	-22.2	-2.0	0.46

주: 1. 2009년은 전년도 결산대비이며, 2010년은 2009년 본예산대비임

2. 사회보장성기금수지는 정부 예산안상 수치임

자료: 대한민국 정부, 국회예산정책처

나. 2010년 재정운용의 방향

- 2010년 재정기조를 설정함에 있어 특수상황에 대한 대응결과였던 2009년의 추경예산을 기준(base)으로 삼는 것은 무리가 따르며 재정운용 기조에 대한 논의는 2009년 본예산을 기준으로 할 필요
 - 2009년의 경기침체는 통상적인 경기사이클의 하강국면이었다기 보다는 전세계적 경기침체라는 매우 이례적인 상황이었고 2009년의 수정예산 및 추경예산은 그러한 이례적인 특수상황에 대한 대응결과였음을 감안

3) 구조적 재정수지는 실제 재정수지에서 경기변동에 따른 수입 및 지출을 제외한 재정수지임. 따라서 경기가 좋을 때, 구조적 재정수지는 실제 재정수지보다 낮고, 경기가 나쁠 때, 구조적 재정수지는 실제 재정수지보다 높아짐. 2010년에는 실제GDP가 잠재GDP보다 낮을 것으로 전망됨에 따라 2010년 예산안의 구조적 재정수지가 실제 재정수지보다 높은 것으로 나타남. 구조적 재정수지를 균형으로 가져가게 되면, 장기적 시각에서 정부에게 경기 상황에 따라 탄력적 재정정책을 펼칠 여지를 주면서 재정건전성을 도모할 수 있기 때문에 구조적 재정수지균형을 총량목표로 활용하기도 함

- 2009년 경제위기 대응을 위한 한시적 지출을 제외하고 재정기조를 중립적인 수준으로 설정하는 것이 타당
- 경기가 정상화되기 시작하는 내년의 재정기조는 재정건전성의 회복을 염두에 두고 2009년 본예산 대비 중립적인 기조로 가져가는 방안을 검토할 필요
 - 2009년 본예산 대비 중립적 재정기조를 취하는 경우 관리대상수지를 기준으로 재정수지가 5.6조원 개선되어야 함
 - 이 경우에도 구조적 재정수지는 17.1조원으로 2009년 본예산보다 악화
 - 경기침체의 여파로 2010년 이후 실제GDP가 잠재GDP보다 낮아진다면 재정기조를 지속적으로 중립(FI=0)으로 가져가도 재정수지는 악화됨
 - 즉 정부 예산안과 같이 확장적 재정기조를 취하는 경우 재정수지 악화는 더욱 심화되며 향후 정부가 2013~4년 균형재정을 달성하기 위해서는 2010년 이후 평균적으로 재정기조를 긴축 운영해야 함을 의미

[표 8] 2010년 중립적 재정기조를 취하는 경우의 재정수지(FI=0)

(단위: 조원, %)

	관리대상수지		구조적재정수지		FI
		GDP대비		GDP대비	
2009본예산	-24.8	-2.4	-15.1	-1.4	-0.13
2010예산안	-32.0	-2.9	-22.7	-2.1	0.51
2010추정(FI=0)	-26.4	-2.4	-17.1	-1.5	0.00

□ 이 규모는 공교롭게도 정부의 감세에 따른 2010년 세수감소 규모와 일치함

- 2008년 및 2009년 세제개편안에 따르면 2010년 국세수입은 5.6조원 감소

[표 9] 2008년 · 2009년 세제개편(안)에 따른 연도별 세수효과

(단위: 조원)

		2008	2009	2010	2011	2012	합계
2008 세제개편	전년대비	-5.5	-10.5	-13.3	-3.8	-0.4	-33.5
	기준년도대비	-5.5	-12.4	-23.2	-24.5	-24.4	-90.2
2009 세제개편안	전년대비			7.7	2.3	0.5	10.5
합 계	전년대비	-5.5	-10.5	-5.6	-1.5	0.1	-23.0

자료: 국회예산정책처, 기획재정부

III. 세출조정 가이드라인

1. 세출조정 기본방향 및 10대 가이드라인

가. 세출조정의 필요성

- 재정수지 적자를 축소하여 수지균형을 맞추려는 노력 필요
 - 최근 급격히 증가한 국가채무와 재정건전성 훼손 문제를 완화 내지 축소하기 위하여 2010년부터 노력할 필요
- 정부는 2010년도 예산안을 통해 통합재정수지를 -4조원으로 전망
 - 관리대상수지는 -32조원으로 전망
 - 국가채무가 2010년도에 42조원 증가하고, GDP 대비 국가채무 비중이 36.9%로 높아질 것으로 전망

[표 1] 재정수지

(단위: 조원, %)

	2006	2007	2008	2009		2010
				본예산	추경	예산안
통합재정수지	3.7	33.8	11.9	6.5	-22	-4
- 사회보장성기금수지	26.4	30.2	27.5	31.3	29	28
관리대상수지 (GDP 대비)	-10.7 (-1.2)	3.6 (0.4)	-15.6 (-1.5)	-24.8 (-2.4)	-51 (-5.0)	-32 (-2.9)

주: 관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 빼고 공적자금원금상환을 더한 재정수지를 의미

자료: 대한민국 정부

- 2009년 본예산 대비 중립적 재정기조를 유지하기 위해서는 2010년 정부 추정 관리대상수지 -32조원 대비 5.6조원 개선이 필요(-26.4조원)
 - 경기가 정상화되기 시작하는 내년의 재정기조는 재정건전성의 회복을 염두에 두고 2009년 본예산 대비 중립적인 기조로 가져가는 방안을 검토할 필요

- 재정수지 적자를 축소하기 위한 방안으로 세출조정 필요
 - 현재의 어려운 경제상황을 감안하면 세입을 확대하기는 곤란한 측면
 - 세출조정을 통하여 불요불급한 사업예산의 감액을 통한 재정수지 적자 축소를 도모할 필요

- 세출조정의 추진 방향
 - 재정지출의 효율성·효과성과 재정건전성에 미치는 영향에 초점을 두고 2010년도 세출예산의 조정을 모색
 - 자원배분의 효율성을 제고할 수 있도록 정책 우선순위를 감안하여 분야별, 사업별 지출규모의 적정성 재검토
 - 한정된 국가재원으로 최대한의 성과를 달성할 수 있도록 불요불급한 사업예산을 감액하고 시급한 사업에 집중
 - 2008년도 결산, 2009년도 국정감사 결과, 감사원 감사결과 등을 2010년도 예산안 분석의 토대로 활용
 - 연례적 집행실적 부진사업, 과거 사업성과 미흡 사업, 유사·중복 우려 사업 등 재정운용의 효율성을 저해하는 사업에 대해서는 세출조정을 적극 검토

나. 세출조정 10대 가이드라인

- 2010년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 세출조정의 필요성과 기본방향에 근거를 두고, 본 보고서는 아래의 「10대 가이드라인」을 제안하며, 이에 대해서는 향후 계속 수정·보완하여 예산안 분석의 기본 틀로 발전시켜 나가도록 함

가이드라인 1 재정운용목표 및 정책우선순위에 따른 조정

- 예산안 및 기금운용계획안의 사업(총지출 291.8조원)은 ‘경제활력 회복’과 ‘서민생활 안정’이라는 재정운용목표를 효율적으로 지원하도록 편성되었는지 여부
- 국정의 주요 분야별로 배분된 재원은 각 분야 내에서 한정된 재원을 효율적으로 사용하도록, 정책우선순위에 따른 사업선정과 적정규모의 편성을 기하고 있는지 여부

가이드라인 2 재정지원 필요성 검토

- 지자체 또는 민간·공공기관의 자체재원으로 활용 가능한 경우
- 재정지원 없이 제도개선만으로 정책효과가 달성 가능한 경우
- 신규사업 중 시급성과 필요성이 낮아 다음연도로 연기 가능한 경우
- 경제위기 극복을 위해 일시적·한시적으로 편성된 경우
- 결산·국정감사 등 지적사항의 반영

가이드라인 3 사업계획 미비

- 사업계획이 부실한 사업
- 사전절차 미이행 및 타당성이 부족한 사업
- 수시배정 사업
- 법적근거 미비 사업(법률 제·개정 전제 사업)

가이드라인 4 사업성과 미흡

- 사업성과 미흡사업
- 재정사업자율평가 미흡 사업
- 사업방식, 전달체계가 부적절하여, 사업목적 및 성과달성 곤란/ 우려 사업

가이드라인 5 예산의 과다·과소 편성

- 예산소요를 부정확하게 예측하여, 예산을 과다 편성한 사업
- 경상경비 및 사업비 절감사업
- 총사업비 증액 과다 사업
- 예산액 과소편성 사업, 지방비 매칭부담이 과다한 사업
- 연례적인 이·전용 감액사업
- 연례적 집행실적 부진 사업
- 연도말 전용감액 과다 사업
- 예산의 목적 외 사용 사업 등

가이드라인 6 유사·중복 우려 사업

- 편성 시 유사·중복 되었거나, 향후 동 개연성이 우려되는 사업
- 신규사업은 부처 내 타 사업 또는 타 부처 기존사업과 유사중복 여부 검토
- 일자리사업 등 다수부처에서 추진하는 사업

가이드라인 7 사업성기금 여유재원 규모의 적정성 검토

- 타 회계·기금의 지원 없이, 자체적으로 지출소요 충당이 가능한 기금
- 여유재원을 과도하게 보유하는 특정 기금 문제

가이드라인 8 공공기관에 대한 정부지원 예산 검토

- 자체수입으로 지출소요 충당이 가능한 공공기관에 대한 지원
- 사내 유보금액이 과다한 공기업에 대한 정부지원 필요성

가이드라인 9 재정 외 사업의 검토

- 예산 외로 운용되는 현물출자에 대하여, 사전적으로 필요여부와 규모의 적정성을 통제할 필요
- 고령사회에서 주요 재정위험요인인 국민건강보험의 재정운용의 책임성·투명성 강화 및 예측가능성 제고를 위한 ‘건강보험 기금화’ 검토
- 공익사업적립금(체육진흥투표권 사업적립금, 경륜·경정 적립금, 한국마사회 특별적립금 등) 운용의 투명성 제고방안 검토

가이드라인 10 재정소요점검: 의무지출의 자동증가 점검

- 2010년도 예산안에 새로 반영된 자격급여(법률 제정 전제)에 대해서는 법안비용추계서를 검토한 후, 제도도입 여부 및 적정급여 결정
- 기존 법률에 의한 주요 자격급여(공적부조, 연금 등)가 최근의 지출 증가를 선도하고 있으므로, 주기적인 재정소요점검(scorekeeping) 필요
- 연금수지적자 국가보전금, 건강보험 국고지원 등 사회보험 운영을 위한 재정지원액 점검

다. 신규사업 및 제도에 관한 검토

신규사업

- 기존사업의 세출조정을 통한 재원대책 없이 도입하는 신규사업
- 유사중복 사업
- 법적근거 미비 사업
- 사업계획 부실 사업
- 사전절차(예비타당성 조사, 관련기관 협의, 주민동의 등) 미이행 사업
- 예산 과다 편성 사업
- 민간 또는 공공기관의 자체재원 활용 가능 사업
- 재정지원보다 제도개선으로 대체 가능한 사업
- 사업목적 또는 성과달성이 곤란/우려되는 사업
- 다음연도로 연기 가능 사업

성인지 예산

- 경제사회적 현안과 관련된 성별 통계, 정책관련 통계 및 산출근거의 제시 여부 점검
- 성인지 예산제도의 도입 취지에 부합하는 분석내용 제시 여부 검토
- 성인지 성과지표 제시 여부 검토
- 각 부처의 양성 평등 목표와 소관사업 및 재정운용 방향과의 일관성, 전략 제시 여부

임대형 민자사업(BTL)

- 사업추진 과정에서 민간의 창의성과 효율성 활용 여부
- 미래 국가재정부담 규모의 정확한 추계 실시 여부
- ‘한도액’의 범위에 운영비 포함 여부
- 대상시설별 타당성조사 및 적격성조사 결과, 정부지급금 규모추산 근거자료인 실시협약 등 주요 정보 제출 여부

2. 재정운용목표 및 정책우선순위에 따른 조정

가. 재정운용목표 달성에 부합되는 예산사업

- 2010년도 예산안 및 기금운용계획안의 운용은 “① 경제활력 회복과 서민생활 안정을 지원하며 ② 재정건전성을 안정적 수준으로 관리”하는 데 궁극목표를 두고 편성됨
- 이와 같은 목표달성을 위해 정부는 “① 경제활력 회복과 성장 잠재력 확충 ② 서민생활 안정과 일자리 창출 ③ 법·질서 확립 및 국가위상 제고”에 주안점을 두고, 총 281.9조원의 재원을 국정의 주요분야, 부문 및 사업 프로그램별로 배분함
 - ‘녹색성장’ 등 국책과제, 4대강 살리기 및 30대 선도사업 기반시설 확충
 - 일자리대책, 취약계층 지원, 교육기회 확대, 공공주택 공급 확대 등
 - 민생치안 등 기본공공서비스 확충, FTA 등 대외개방 지원 등
- 이러한 기초에 토대를 두고 볼 때, 2010년도 예산안 분석은 먼저, 정부가 제출한 예산/기금 사업계획이 전반적으로 재정운용목표 달성에 부합되도록 적절하게 편성되었는지에 초점을 두고 검토

나. 정책우선순위에 따른 사업선정 및 규모의 적정성

- 정부 총지출은 12대 주요 분야별로 배분되는데, 규모로 보면 보건·복지 81조원(27.8%), 지방교부세 등 일반행정 49.5조원(17.0%), 교육재정 교부금 및 고등교육 등 37.8조원(13.0%), 국방(일반회계) 29.6조원(10.1%)의 순이며, 동 4개 분야에 재원의 67.8%가 배분됨

- 따라서 배분된 분야별 재원의 한도 내에서, 각 분야별로 편성된 예산/기금 사업계획은 차년도 국정운영을 위해 국가차원에서 예상되는 우선순위 높은 정책과제를 적절하게 반영하고 있는지 점검
 - 정책우선순위에 비추어, 예산 삭감/절감이 필요한 사업(사회경제적 여건변화에 비추어 예산이 과다한 부문/사업)
 - 중앙·지방 간 재정사업 전달체계의 개선을 통해, 예산 낭비/누수 방지 및 효율성 제고가 필요한 사업
 - 민생안정을 위해 긴급하게 예산 증액 또는 신규반영이 필요한 사업(취업자의 60%에 이르는 고용안전망 사각지대)

3. 재정지원 필요성 여부 검토

가. 중앙·지방 간 기능분담 및 민간 등의 자체재원 활용가능 사업

- 중앙·지방 간의 기능분담에 따라 지방자치단체에서 수행하는 것이 바람직한 사업, 민간 또는 공공기관의 자체재원으로 추진 가능한 사업의 경우, 예산안 심의 시 조정 필요
 - 2010년도 예산안 편성지침 상 신규사업은 우선적으로 민간, 지방정부의 수행가능성을 파악하고, 정부가 해야 하는 경우에도 민간위탁 및 시장성테스트 등을 우선적으로 검토하는 것이 원칙
 - 지방의 사무에 해당하거나, 지방에서 수행하는 것이 바람직한 사업은 중앙정부의 재정지원을 지양할 필요

나. 재정지원보다 제도개선이 우선/대체 가능한 사업

- 재정지원 없이 제도개선만으로도 정책효과 달성을 기대할 수 있는 경우, 예산투입은 최소화할 수 있도록 예산안 심의 시 조정 필요
 - 2010년도 예산안 편성지침 상 재정지원에 앞서 규제개혁 등 제도개선을 통해 동일한 목적을 달성할 수 있는지 여부를 우선적으로 검토 필요

다. 다음 연도로 연기가 가능한 사업

- 신규사업 중 시급성 및 필요성이 낮아 다음 연도로 연기가 가능한 사업의 경우 어려운 세입사정을 감안하여 예산안 심의 시 조정 필요
 - 재원배분의 우선순위를 고려할 때, 신규사업 중 시급성과 필요성이 낮은 사업은 다음 연도로 연기를 검토할 필요

라. 경제위기 극복을 위한 일시적·한시적 사업

□ 경제위기 극복을 위하여 일시적·한시적으로 편성된 사업들은 사업추진 성과 및 향후 지속 필요성 등을 검토하여 2010년도 예산안에서 계속추진 여부 및 규모를 조정할 필요

● 일시적·한시적 사업 정의:

□ 2008년도 및 2009년도 추경 또는 2009년도 수정예산안 제출시 사업기간이 특정기간 이내로 명기되어 있는 사업

□ 환율 급등으로 사업비가 확대된 사업

□ 에너지가격, 원자재가격, 국제곡물가격 급등으로 사업비가 확대된 사업

□ 긴급복지지원, 가축전염병 등으로 사업비가 확대된 사업

□ 주요 검토사항

● 사업기간 연장의 타당한 논리적 근거 확인 후→ 근거 미비시 삭감 의견 제시

● 환율하락 및 에너지가격 안정되었음에도 편성시 예산액과 동일 혹은 증액 편성된 사업→ 삭감 의견 제시

□ 일시적·한시적 사업 사례와 2010년도 예산안

● 일시적·한시적 사업 관련 예산을 지속적으로 요구하여 2010년도 예산안에 편성되어 있는 사업의 예로는 행정안전부의 ‘희망근로사업’ 및 농림수산식품부의 ‘유기질비료지원사업’ 등이 있음

【 지식경제부 】

(단위: 백만원)

사업명	목적	2009 예산		2010 예산안
		본예산	추경	
에너지자원기술개발	고용유지 및 취업기회 확대	167,567	192,567	210,000
신재생에너지보급	저소득층 생활안정 지원	86,052	121,052	120,200
광해방지비	고용유지 및 취업기회 확대 / 지역경제 활성화	64,000	74,000	74,000
한국지질자원연구원지원	중소·수출기업 및 자영업자 지원	63,285	65,285	66,633

【 행정안전부 】

(단위: 백만원)

사업명	목적	2009 예산	2010 예산안
희망근로 사업	저소득층 생활안정 지원	1,328,000	445,000

【 농림수산식품부 】

(단위: 백만원)

사업명	목적	2008 예산		2010 예산안
		본예산	추경	
유기질비료지원사업	에너지가격, 원자재 가격 및 국제곡물 가격 급등	54,000	116,000	145,000
화학비료가격 및 수급안정대책	에너지가격, 원자재 가격 및 국제곡물 가격 급등	-	40,150	63,100
살처분 보상금	기타(가축전염병 확산방지)	70,000	120,000	50,000
연근해어선감척	에너지가격, 원자재 가격 및 국제곡물 가격 급등	133,800	368,800	77,500
수입양곡대	환율급등	161,113	368,955	307,609
농림수산업자신용 보증기금출연	중소수출기업 및 자영업자 지원	684,000	695,200	120,000

4. 사업계획 및 성과 미흡

가. 사업계획 부실 사업

- 신규사업 중 사업계획이 미비하거나 연도 중 사업계획을 수립하려는 사업들의 경우, 예산의 원활한 집행 및 효율적 사업추진이 어려울 수 있으므로 예산안 심의 시 조정 필요
 - 2009년도 제1회 추경예산안에서 행정안전부의 ‘자전거 인프라 구축’사업 등 사례
 - 연도 중 연구용역을 통하여 구체적인 사업계획을 수립하고자 하는 사업의 경우 시범사업 추진비 등 최소한의 예산액만 반영되도록 하는 등 조정 필요

나. 사전절차 미이행 및 심사결과 타당성 부족 사업

- 예비타당성 조사, 관련 기관 협의, 주민동의, 환경성 검토 등 사전절차 미이행 사업 및 심사결과 타당성 부족 사업이 편성된 경우 예산안 심의 시 조정 필요
 - 2010년도 예산안 편성지침 상 재원이 수반되는 신규사업 추진 시 예비타당성조사 실시 후 타당성이 인정된 경우에만 재정을 지원함이 원칙
 - 예비타당성 조사 등 사전절차 수행의 대상사업인지를 파악한 후, 관련 절차의 수행 여부 및 결과를 분석

다. 수시배정 사업

- 수시배정사업은 「국가재정법」 제43조 제4항에 의하여 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 필요한 때는 분기별 예산배정계획에 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정하는 것
- 동 사업은 기획재정부에 의해 사업계획 미비, 예산집행의 효율성 제고, 사전절차 미이행 등 당해사업이 문제가 있는 것으로 판단된 사업인바, 2010년도 예산안 분석 시 중점분석 필요
 - 2008년 및 2009년도 대상사업 선정사유 및 집행실적 등을 분석하여 2010년 예산안의 조정안 모색

라. 법적근거 미비 사업

- 신규사업 중 법적근거가 필요하지만 미비한 상태인 경우 예산안 심의와 연계할 필요
 - 2009년도 예산안에서는 농림수산식품부의 ‘해외농업개발’사업 등이 법적근거가 미비
 - 법적근거의 필요성 여부 및 필요한 경우 관련법률안의 제출시점 등을 분석하여 예산의 원활한 집행가능성과 연계 필요

마. 사업성과 미흡 사업

- 정부 성과정보의 신뢰성이 전반적으로 낮고 성과달성도가 과다 산정되는 경향이 있음에도, 사업추진 지연, 집행부진 등으로 인해 성과달성도가 70% 미만인 사업들은 예산안 심의 시 조정 검토 필요
 - 교육과학기술부의 ‘국제교류협력활성화사업 중 정부초청장학생 교류지원’, 농림수산식품부의 ‘노후월양어선대체지원’, 보건복지가족부의 ‘복지타운운영’ 등 사례

바. 재정사업자율평가 미흡 사업

- 부처가 자율적으로 수행하는 자체평가인 재정사업자율평가에서 미흡 사업으로 판단된 것은 사업타당성 및 사업관리에 문제점이 있거나 당해 부처 입장에서 상대적으로 후순위인 사업으로 간주한 것으로 볼 수 있는 바, 예산안 심의 시 조정 필요
 - 2008년도 ‘미흡’사업은 농림수산식품부 소관 ‘수리시설개보수’사업 등 총 39개사업, 예산액 2조 1,658억원

사. 사업목적 및 성과 달성 곤란 우려 사업

- 사업방식, 전달체계 등이 부적절하여 사업목적 및 사업성과의 달성이 곤란할 것으로 예상되는 경우 예산안 심의 시 검토 필요
 - 성과계획서에서 설정된 사업의 성과목표 달성을 위하여 해당사업이 부적절하게 설계된 경우, 성과지표가 성과목표와 적절한 연관성을 갖지 못하는 경우 등을 분석

5. 예산의 과다·과소 편성

가. 예산액 과다편성 사업

- 신규사업 중 예산소요를 부정확하게 예측하여 예산액을 과다하게 편성한 사업은, 불용 등 집행부진 가능성이 높으므로 예산안 심의 시 조정 필요
 - 사례 : 국가보훈처의 ‘전직지원금 지급사업’은 2008년 신규사업으로서 2008년도 집행률이 24.3%에 불과한데, 이는 전역자 수를 잘못 예측하여 예산을 과다 계상한 점에 기인함
 - 예산액 산출근거(단가 × 수량)를 분석하여 단가 및 수량이 적정하게 계상 되었는지 살펴봄

나. 경상경비·사업비 예산절감 사업

- 2008년도 경상경비 및 사업비 절감사업의 경우 절감대상이 아닌 사업을 선정하였거나 부처 입장에서 상대적으로 후순위인 사업을 대상으로 선정하였다고 볼 수 있으므로, 2010년도 예산안 분석 시 조정대상 사업으로 검토 필요
 - 2008년 총 절감액은 2조 5,568억원이며 인건비 2,716억원, 기본경비 2,515억원, 주요사업비 2조 336억원임

다. 총사업비 증액 과다 사업

- 총사업비가 처음 사업이 시작되었을 때에 비하여 크게 증가한 경우 총사업비가 증가된 원인을 분석하고, 이를 바탕으로 사업관리의 부실이 있을 경우 예산안 심의 시 조정 필요

- 총사업비 증가로 타당성재조사 대상이 될 경우, 특별한 사유 없이 총사업비가 크게 증가한 경우, 잦은 사업계획 변경으로 총사업비가 지속적으로 증가한 경우 등 분석
- 국토해양부의 ‘경춘선 복선전철’, ‘수원·인천 복선전철’, 교육과학기술부 ‘우주센터건설사업’ 등 총사업비가 2배 이상 증가한 대규모 국가사업 분석

라. 예산액 과소편성 사업

(1) 과소 편성 사업

- 의무지출 사업의 경우 : 지출금액에 대한 과소 추계로 인하여 적정 예산이 편성되어 있지 않으면 증액 필요
 - 의무지출 예산이 과소편성 되면 다른 사업에서의 전용 또는 예비비 사용을 초래하게 되므로 본예산에 적정 규모 계상 필요
 - 사례: 2008회계연도에 기초노령연금 부족으로 다른 사업에서 41억원을 전용하고, 30억원의 예비비를 사용하였음
- 재량지출 사업의 경우 : 재정지출의 효율성·효과성과 시급성이 인정되는 사업예산이 적게 편성되어 있으면 증액 검토 필요
 - 경제·산업적 부가가치가 높아 국가적으로 필요한 사업은 증액 검토 필요
 - 경기 진작 및 파급 효과가 큰 사업, 고용창출 효과가 높은 사업, 민생안정과 일자리 유지 및 창출을 위한 사업 등
 - 재량지출 사업의 증액은 불요불급하거나 과다편성 되어 있는 사업예산의 감액을 통하여 충당함으로써 추가적인 재정부담을 억제할 필요
 - 한정된 국가재원으로 최대한의 성과를 달성할 수 있도록 세출조정의 일환으로 필요한 사업의 증액을 함으로써 재정건전성 훼손 최소화 필요

(2) 지방비 부담이 과다한 사업

- 지방비 부담이 과다하여 사업 추진이 어려울 것으로 예상되는 경우에는 관련 예산을 증액하여 국비 부담을 늘리는 방안 검토 필요
 - 국비와 지방비의 매칭펀드 방식으로 추진되는 사업 중 지방비 부담이 과중하여 지방자치단체가 비용을 조달하지 못함으로써 사업수행에 차질이 발생할 우려가 있는 경우에는 국비부담 비중의 상향과 관련 예산의 증액을 검토할 필요

(3) 신규 현안 대처 및 재원 투입이 필요한 사업

- 경제상황 등 외부적 요인의 변동에 따라 예산액 증액이 필요한 경우
 - 정부의 예산안 제출 이후에 환율·국제원자재가격 등 경제상황이 크게 변동하여 증액이 필요한 경우
 - 법률 제·개정에 따라 새로운 지출소요가 발생하는 경우
 - 그 밖에 긴급한 재정수요가 발생하는 경우

마. 연례적인 이·전용 감액사업

- 이·전용 감액이 연례적으로 발생하는 사업은 당해 부처입장에서 동 사업을 우선순위가 낮은 사업으로 판단하여 타사업의 재원마련 용도로 활용하는 것으로 볼 수 있는 바, 이·전용 감액사유 및 예산 과다편성 여부를 분석하여 예산안 심의 시 조정 필요
 - 10억원 이상 연례적 이·전용감액 사업 분석

바. 연도말 전용감액 과다 사업

- 연도말 전용감액이 과다하게 발생하는 것은 해당사업의 불용액을 적게 만들어 국회 예산안 심의 시 예산삭감을 최소화하려는 비정상적인 예산집행 행위이므로, 2010년도 예산안 분석시 조정 필요
 - 교육과학기술부 소관 ‘세계수준의 선도대학육성’사업 등 55개의 10억 원 이상 2008회계연도 연도말(11~12월) 전용감액사업을 분석하여 다음 연도 예산안의 조정안에 반영

사. 2009년도 상반기 이·전용감액 과다 사업

- 정부의 조기집행 기조에도 불구하고 상반기부터 이·전용감액이 과다한 사업은 정부 스스로도 우선순위가 타 사업에 비해 상대적으로 후순위인 사업으로 판단·조정할 것으로 볼 수 있으므로 2010년도 예산안 심의 시 예산액 조정 필요
 - 국방부 소관 ‘군수지원’사업 등 92개의 10억원 이상 2009년도 상반기 이·전용감액 사업(정부조직 개편에 따른 이체 및 기금의 여유자금운용 등 제외)에 대한 분석을 통해 2010년도 예산안의 조정안 마련

아. 예산의 목적 외 사용 사업

- 예산의 목적 외 사용은 「국가재정법」 제45조에 위반되는 예산집행 행위로서, 당초 예산을 편성한 목적에 부합하지 않게 예산을 사용한 것이므로 해당 금액만큼 2010년도 예산안에서 조정 필요
 - 주요 목적 외 사용 사례 : 이·전용을 통한 신규사업 추진, 사업내용 및 예산과목 변경, 유사성 없는 사업 간 전용 등 이·전용의 한계 위반, 수입대체경비 초과지출승인액의 목적 외 사용, 융자금의 보조금으로의 전용 등

자. 연례적 집행실적 부진 사업

- 연례적으로 당해 부처의 집행실적 또는 보조·출연·용자사업자의 실적 집행실적이 부진한 사업은 과다편성 여부 및 예산의 연내집행 가능성을 분석하여 다음연도 예산안의 조정안을 모색 가능
 - 최근 3~5년간 및 당해연도 실적 집행실적 자료를 분석하여, 다음연도 예산안의 연내 집행 가능한 예산수준을 분석하고 이보다 과다편성된 경우 조정의견 제시
 - 사례 : 국토해양부 ‘주거환경개선(기금)’사업(2009년 예산액 100억원)의 4년 평균 집행률은 67.3%이고 2009년 7월 말 현재 집행률도 14.0%로 저조함. 집행실적 부진한 사유는 사업에 대한 수요 감소에도 불구하고 예산이 조정되지 않는 바, 2010년도 예산안 분석 시 조정의견 제시 가능

[표 2] 주요 연례적 집행실적 부진사업 사례

(단위: %, 백만원)

부 처	사업명	4년 평균 집행률	2009예산	2009년 7월말 집행률	2010년 예산안
국토해양부	주거환경개선(기금)	67.3	10,000	14.0	10,000
기획재정부	국가회계제도운영	46.9	600	25.2	600
국방부	도하시추대대이전 사업	25.4	45,219	29.6	34,150
방위사업청	제주해군기지	33.2	36,011	18.6	92,533
보건복지가족부	오송생명과학단지이전 사업	25.6	102,049	29.6	137,168

6. 유사·중복 우려 사업

가. 계속사업의 경우

□ 유사중복이 나타나고 있거나 향후 나타날 것이 우려되는 사업들은 중복성 해결방안을 마련하거나 사업을 조정할 필요성이 있으며 이를 예산안 심의와 연계할 필요

- 주요사례로는 다수 부처에서 수행하며, 예산이 급증하는 R&D 사업 등

[표 3] 유사·중복 우려 사업 사례

(단위: 백만원)

부처명 (회계, 기금)	사업명	2008년도		2009년도	쟁점사항
		예산액 (추경)	집행액	예산액 (추경)	
국민권익 위원회 (일반회계)	정부민원안내 콜센터운영	2,900	2,886	4,483	- 정부기관 콜센터의 중복 투자 및 예산낭비 등의 문제점이 있는 바, 정부 민원 안내콜센터 110의 총괄 기능을 강화하여 정부기관 콜센터 통합 추진 필요
재외동포재단 (일반회계)	세계한인청소년 모국연수	340	315	300	- 재외동포자녀의 모국방문 행사를 양 기관이 각각 수행 - 기관에 따라 지원조건이 달라 서비스 수요자 입장 에서 형평성 문제 우려
교육과학기술부 (일반회계)	재외동포자녀 모국방문지원	1,500	1,451	1,500	
보건복지가족부 (균특회계)	청소년공부방 운영지원	2,551	2,434	2,732	- 일반회계의 지역아동센터 운영사업과 유사중복

나. 신규사업의 경우

□ 신규사업의 내용이 다른 사업과 유사중복성이 있는지 분석하여 예산안 심의 시 조정 필요

- 신규사업이 부처 내 타 사업 및 다른 부처의 기존사업과 유사중복성이 있는지를 분석
- 최근의 새로운 정책테마와 관련하여, 다수부처에서 도입되는 사업

7. 사업성기금 여유재원 규모의 적정성 검토

가. 사업성기금 여유재원 특징 및 분석 원칙

- 기금은 특정한 목적을 위해 법률로써 설치되는 특정한 자금을 말하는 것으로서 항상 일정규모의 여유재원을 운용하고 있음
 - 2009년 현재 63개의 기금이 설치·운용되고 있으며, 이 중 사업성기금은 40개임
- 사업성기금과 정부예산과의 차이는 여유재원을 보유한다는 점임
 - 사업성기금은 예산사업과 유사한 내용의 특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리·운영하는 기금이므로, 정부예산과의 차이는 단지 사업목적에 이용하고 남은 여유재원을 보유한다는 점임
 - 국가재정의 한정된 재원을 효율적으로 활용하기 위해 과도한 여유재원을 보유한 사업성기금에 대한 추가 지원 여부 필요성 검토하는 한편, 현재 보유하고 있는 여유재원을 다른 회계·기금으로 전출 가능한지 여부를 검토

나. 2007~2008년 사업성기금의 여유재원 규모

- 사업성기금의 2008년도 연간 여유자금 운용평잔은 9.5조원으로 여유자금운용을 제외한 지출실적 대비 0.23배임
 - 전체 사업성 기금에서 연간 지출실적의 23%를 여유자금으로 보유하고 있었다는 의미

[표 4] 사업성기금의 여유자금 운용평잔과 지출실적 현황
(단위: 억원, 배)

기금명	2007년			2008년			배수차이 (F-C)
	지출실적 (A)	운용평잔 (B)	배수 (C=B/A)	지출실적 (D)	운용평잔 (E)	배수 (F=E/D)	
농작물재해재보험기금	5	574	125.81	10	835	82.25	-43.57
문화예술진흥기금	1,171	4,173	3.56	968	4,220	4.36	0.80
국제 교류기금	604	2,795	4.62	645	2,724	4.22	-0.40
영화발전기금	342	860	2.51	549	2,107	3.84	1.32
신문발전기금	106	299	2.83	121	373	3.08	0.25
지역신문발전기금	141	434	3.08	170	458	2.70	-0.38
남북협력기금	13,513	7,992	0.59	3,844	8,793	2.29	1.70
국민체육진흥기금	3,202	4,734	1.48	3,396	6,593	1.94	0.46
순국선열애국지사사업기금	40	99	2.50	53	100	1.87	-0.63
대외경제협력기금	2,382	5,049	2.12	3,201	5,528	1.73	-0.39
방송발전기금	1,193	1,945	1.63	1,475	2,254	1.53	-0.10
보훈기금	3,130	850	0.27	1,230	1,526	1.24	0.97
임금채권보장기금	1,672	2,787	1.67	2,386	2,893	1.21	-0.45
근로자복지진흥기금	1,328	1,588	1.20	1,315	1,588	1.21	0.01
청소년육성기금	783	1,325	1.69	1,057	1,045	0.99	-0.70
특정물질사용합리화기금	88	132	1.50	88	85	0.96	-0.53
여성발전기금	343	163	0.47	182	118	0.65	0.18
장애인고용촉진및직업재활기금	2,363	1,567	0.66	2,482	1,508	0.61	-0.06
군인복지기금	3,594	1,848	0.51	3,737	2,099	0.56	0.05
농지관리기금	11,400	1,587	0.14	12,382	6,362	0.51	0.37
전력산업기반기금	13,974	6,770	0.48	16,198	6,768	0.42	-0.07
과학기술진흥기금	4,985	2,800	0.56	4,611	1,821	0.39	-0.17
관광진흥개발기금	4,821	1,825	0.38	5,195	2,013	0.39	0.01
사학진흥기금	1,595	116	0.07	2,069	726	0.35	0.28
응급의료기금	529	87	0.16	383	127	0.33	0.17
자유무역협정이행지원기금	1,770	520	0.29	1,772	565	0.32	0.03
한강수계관리기금	3,036	602	0.20	4,192	1,228	0.29	0.09
축산발전기금	7,031	3,081	0.44	7,161	1,998	0.28	-0.16
정보통신진흥기금	11,592	2,234	0.19	10,587	2,232	0.21	0.02
금강수계관리기금	830	106	0.13	814	149	0.18	0.06
농산물가격안정기금	18,109	2,539	0.14	20,797	3,722	0.18	0.04
영산강·섬진강수계관리기금	633	106	0.17	612	91	0.15	-0.02
수산발전기금	5,212	1,048	0.20	5,283	780	0.15	-0.05
낙동강수계관리기금	1,667	98	0.06	1,872	183	0.10	0.04
쌀소득보전변동직접지불기금	4,667	237	0.05	3,166	271	0.09	0.03
국민주택기금	226,849	41,438	0.18	213,393	17,539	0.08	-0.10
원자력연구개발기금	1,693	107	0.06	1,898	107	0.06	-0.01
중소기업진흥및산업기반기금	64,907	4,048	0.06	63,014	2,756	0.04	-0.02
국민건강증진기금	15,355	343	0.02	15,758	530	0.03	0.01
합 계	436,657	108,905	0.25	418,068	94,814	0.23	-0.02

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성

- 2008회계연도에 연간 지출실적의 2배 이상을 운용평잔으로 보유한 기금은 7개이며, 1배 이상을 보유하고 있는 기금은 7개임
 - 농작물재해재보험기금이 가장 높은 82.25배를 기록하였고, 문화예술진흥기금, 국제교류기금 순임

다. 주요 지침

(1) 2010년 재정 부담분 예산 삭감 검토

- 타 회계·기금 지원 없이 자체수입(부담금 등 포함)으로 지출 소요 총량이 가능한 기금에 2010년에 타 회계·기금의 전입금이 계상된 경우 지원 필요성 검토
 - 정부의 일반회계전입금을 비롯한 특별회계, 기금의 전입금 등 정부 재정의 부담이 없이 자체수입(부담금 등 포함)만으로 지출 소요 재원 조달이 가능한 기금을 대상으로 2010년도에 추가적으로 정부 재정을 투입하는 경우 동 예산의 삭감 조정 검토 필요

(2) 현재 보유하고 있는 여유재원의 회계·기금으로 전출 가능성 검토

- 현행 「국가재정법」 제13조는 회계·기금간 여유재원의 전입·전출이 가능하도록 하고 있음
 - 사회보장성기금으로 분류된 기금 6개와 일부의 기금을 제외한 대부분의 기금에서 여유재원을 전입 또는 전출하여 활용할 수 있도록 함

- 특정 기금에서 여유재원을 과도하게 보유하고 있는 경우 「국가재정법」에 따라 정부의 회계·기금으로 여유재원을 전출할 수 있는지 검토 필요
 - 연간 지출실적에 비해 여유자금 운용규모가 과도한 기금에 대한 여유재원 보유 원인 분석 후 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계·기금으로 여유재원 전출 가능성 검토

8. 공공기관에 대한 정부지원 예산 검토

가. 공공기관에 대한 정부 지원 체계

- 2009년 현재 총 297개 공공기관에 대한 지원은 출연금, 출자금, 보조금 등의 직접 지원과 위탁수입 및 독점수입 등의 간접지원 포괄
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제12조 및 동법 시행령 제16조에 따라 마련된 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따르면 정부지원항목은 공공기관의 자체수입과 구분되는 항목으로, 출연금, 출자금, 보조금 등의 직접지원과 위탁수입, 독점수입 등의 간접지원을 포괄

나. 공공기관에 대한 정부 지원예산 현황

- 공공기관에 대한 정부의 직접 지원 규모를 보면, 2004년 33조 3,685억 원에서 2009년에는 30조 2,659억원으로 감소
 - 2004년 이후 2006년까지 비슷한 규모를 유지하다 2007년과 2008년에 크게 감소하였으나, 2009년에 다시 4조 1,549억원 증가
 - 시장형 공기업 224억원, 준시장형 공기업 3조 9,958억원, 기금관리형 준정부기관 5조 6,982억원, 위탁집행형 준정부기관 13조 9,346억원, 기타공공기관 6조 6,149억원 등으로 구성
 - 시장형 공기업에 대한 정부지원은 2009년 크게 감소, 준시장형 공기업에 대한 지원도 큰 증가를 보이고 있지 않음
 - 기금관리형 준정부기관에 대한 지원은 신용보증기금(1조 7,734억원), 정보통신연구진흥회(1조 2,669억원), 한국주택금융공사(8,137억원), 한국수출보험공사(5,100억원), 근로복지공단(3,261억원) 등에 대한 출연금, 부담금 및 이전수입 등이 주를 이루고 있음

- 위탁집행형 준정부기관 중 직접지원액이 큰 기관은 국민건강보험공단 (5조 6,808억원), 한국철도시설공단(3조 7,846억원), 한국농어촌공사 (7,779억원) 등임

[표 5] 정부의 공공기관 직접지원 현황

(단위: 억원)

유 형	2004	2005	2006	2007	2008	2009
시장형 공기업	1,651	2,555	3,075	2,087	7,672	224
준시장형 공기업	30,687	33,365	32,356	37,975	40,727	39,958
기금관리형 준정부기관	184,093	166,389	162,262	35,530	38,175	56,982
위탁집행형 준정부기관	91,075	102,412	105,934	103,932	108,789	139,346
기타공공기관	26,178	32,223	39,531	43,472	66,748	66,149
합 계	333,685	336,944	343,158	222,995	261,110	302,659

자료: 기획재정부 「공공기관 경영정보 공개시스템」(<http://www.alio.go.kr>) 자료 근거로 국회예산정책처 재구성

다. 주요 지침

(1) 정부의 직접 예산 지원의 필요성 검토

- 자체수입으로 지출 소요 충당이 가능한 공공기관에 대해서 정부의 직접 지원이 계상된 경우 이에 대한 필요성 검토
 - 자체수입으로 지출 소요를 충당할 수 있는 공공기관에 대해서 2010년에 출연금, 출자금, 보조금 등으로 정부에서 직접 지원하는 경우 동 예산의 삭감 조정 검토 필요

(2) 현재 사내유보액이 과다한 공기업에 대한 정부 지원 필요성 검토

- 사내 유보금액이 과다한 공기업에 대한 정부 지원이 계상된 경우 이에 대한 필요성 검토
 - 사내 유보액이 과다한 공공기관에 대해서 2010년에 출연금, 출자금, 보조금 등으로 정부에서 직접 지원하는 경우 동 예산의 삭감 조정 검토 필요

9. 재정소요점검: 의무지출의 자동증가 점검

가. 필요성

- 전년 본예산 대비 2010년도 정부 총지출 증가액은 7.3조원인데, 이 중 87.7%인 6.4조원이 복지분야 지출 증가에 의한 것으로 나타남
 - 복지 외 국정의 모든 분야 증가액 합은 2010년에 0.9조원

[표 8] 복지분야 자원배분 : 2008~2010년

(단위: 조원, %)

	2008		2009		2010		
	본예산	추경	본예산	추경	예산안	전년 본예산대비	
						증가액	증가율
정부 총지출	257.2 (100.0)	262.8	284.5 (100.0)	301.8	291.8 (100.0)	7.3	2.5
복지(보건·사회복지) 분야	67.7 (26.3)	68.8	74.6 (26.2)	80.5	81.0 (27.8)	6.4	8.6
그 외 모든 분야	189.5 (73.7)	194.0	209.9 (73.8)	221.3	210.8 (72.2)	0.9	0.4

주: 괄호 내는 총지출 대비 비중

자료: 대한민국정부

- 복지지출구조를 보면, 의무지출(mandatory spending)이 57.9조원(2010년)으로 71.5%인데, 동 지출은 예산안 심사보다 입법을 통해 지원규모와 수혜 자격이 결정되므로 매년 자동적으로 증가(automatic increase)
 - 현재 복지분야에 포함된 주택부문(16.6조원) 제외 시, 의무지출 비중은 90%까지 높아짐

- 향후 재정적으로 부담 가능한 복지수준과 하방 경직적인 복지재정의 효율성을 확보하기 위해서는 새로운 자격급여 도입에 관한 입법 뿐 아니라, 기존 법률에 따른 재정소요 변동을 점검
 - 의무적 자격급여는 일단 도입되면, 이후 지속적으로 급여액과 수혜대상이 확대되면서 재정지출 증가 주도

나. 입법화에 따른 재정지출 증가

- 2006~2010년간 연평균 증가율을 유형별로 비교하면, 정부총지출 12.8%, 복지재정(전체) 18.2%, 복지분야 의무지출(자격급여) 35.6%로, 복지분야에서도 의무지출은 입법의 증가추세에 따라 급증하고 있음

[표 9] 재정지출 증가율 비교 : 2006~2010년

(단위: 조원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010안	연평균 증가율
정부 총지출	224.1	238.4	257.2	284.5	291.8	12.8
복지분야 재정	56.0	61.4	67.7	74.6	81.0	18.2
의무적 자격급여지출 ¹⁾ (복지부 소관)	6.0	7.8	9.7	11.2	12.0	35.6

주: 1. 기초생활보장, 기초노령연금, 장애수당 및 장애연금, 보육(대상가구 지원분) 포함
 2. 각년도 본예산 기준
 자료: 대한민국정부

- 2008~2010(안) 관련 신규 입법
 - 「기초노령연금법」 제정에 따른 ‘기초노령연금급여’ 지급(2008 도입, 2008년 신규 1조 5,948억원 → 2010(안) 2조 7,236억원)

- 「영유아보육법」 개정에 따른 ‘시설미이용아동 양육지원’(2009년 도입, 2009년 신규 324억원 → 2010(안) 657억원)
- 「중증장애인연금법」(안) 제정에 따른 ‘중증장애인연금급여’ 지급(2010. 7월 도입 예정, 2010(안) 신규 1,519억원, 보조율 67%)

□ 기존 법률에 의한 정책 확대

- 「국민기초생활보장법」에 의한 기초생활보장급여:
2004년 3.9조원 → 2009 추경 8.0조원 → 2010(안) 7.3조원
- 「영유아보육법」에 의한 보육료 지원(보육아동 대상):
2006년 4,400억원 2010년 1.6조원 규모로 급속하게 증가

□ 법률에 근거를 두는 공무원연금 수지적자 보전 등 사회보험 국고지원

- 연금수지 보전(공무원연금 및 군인연금 3조 4,603억원(국고분: 1조 9,395억원) 및 건강보험 국고지원(4조 8,620억원)을 합하여, 2010년에 총 8조 3,223억원(국고분 6조 8,015억원, 정부총지출 대비 2.3%)

[표 9] 사회보험에 대한 수지적자 보전 및 국고지원 : 2006~2010년

(단위: 조원, %)

	2009	2010		
		예산안	전년 대비	
			증가액	증가율
공무원연금 수지적자 보전금 ¹⁾ (중앙정부 부담분)	19,931 (6,783)	24,037 (8,829)	4,106 (2,046)	20.6 (30.2)
군인연금 수지적자 보전금	9,409	10,566	1,157	12.3
국민건강보험 국고지원	46,828	48,620	1,792	3.8
합 계 (중앙정부 부담분)	76,168 (63,020)	83,223 (68,015)	7,055 (4,995)	9.3 (7.9)

주: 1) 중앙정부, 지방정부, 철도공사 등이 부담하는 보전금의 합계
자료: 대한민국정부

다. 주요 지침

- 예산안에 반영된 새로운 자격급여 도입(예: 중증장애인연금, 1,519억원, 2010. 7. 도입) 등에 대해서는 중장기 재정소요를 점검하고, 타 급여(기초노령연금)와의 형평성 및 재정적 부담능력을 감안하여, 법률안 제정이 선행되도록 함
 - 복지재정의 증가추세, 중앙 및 지방의 재정부담 능력과 관련하여, 「국회법」에 규정된 소관 상임위와 예결위 간에 실효성 있는 협의
 - 예산안 심사에서는 급여액과 자격에 관한 철저한 심사
- 복지재정 운용의 하방 경직성으로 인하여 일단 도입된 급여는 줄이기 어려울 뿐 아니라 시간이 갈수록 급여액과 대상이 확대되는 속성을 지녀 국민부담이 커지게 되므로, 주요 법률에 의한 지출¹⁾을 주기적으로 파악하는 「재정소요점검」(scorekeeping) 필요
 - 수직적자를 국가가 보전하는 연금(공무원연금, 군인연금) 등에 대해서는 예상재정소요를 계속 점검하여, 사회보험재정의 지속가능성이 확충되는 방향으로 법률 개정 등을 위한 재정정보 제공 필요
 - 2010년도 주요 사회보험 관련 중앙정부 부담분 증가액(4,995억원) 중 41.0%를 공무원연금 국고보전금 증가액(2,046억원)이 차지
- 의무적 자격급여의 자동 증가와 관련하여, 재정운용의 효율성을 제고하기 위해서는 재정소요점검 결과에 토대를 두고, ① 법률 개정을 통한 기여 및 급여 조정 ② 타 사업비 축소 ③ 세수 확대 또는 ④ 국채발행 중 적절한 정책의 선택이 필요

1) 예상재정소요 포함

- 법률에 의하지 않고는 감액이 어려운 연금급여 등 사회보험성기금 지출 증가액인 전년대비 약 3조원 규모로, 정부 총지출 증가액의 41.1%를 차지하여, 재정지출의 경직성 심화 우려
- 2010년도 예산안 소요와 관련해서도, 현재 국회에 계류 중인 「공무원 연금법개정안」 통과 시 소요되는 비용 점검 등

IV. 재정현안별 분석 가이드라인

1. 서민생활 안정 등 복지재정 운용

가. 사업 배경

- 복지재정은 빈곤, 질병, 장애, 소득상실 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고, 빠른 속도로 고령화하는 사회에서 유년기부터 노년기에 이르는 생애주기별 복지수요에 대응하면서 사회전체의 복리를 뒷받침하기 위한 정책수행을 지원함
 - 공적부조 및 사회복지서비스: 빈곤대책(기초생활보장 등), 노인복지(기초노령금 등), 장애인복지(중증장애인연금 등), 보육·가족·여성복지, 아동·청소년복지, 보훈급여 등
 - 보건의료, 건강보험 국고지원 및 식품의약품안전
 - 사회보험: 국민연금 등 4대 공적연금, 고용보험 및 산재보험 사업
 - 주택지원: 보금자리주택사업 등
- 2000년대 들어 본격적으로 늘어나기 시작한 복지재정은 2010년도에 정부 총지출의 27.8%를 차지함으로써, 국정의 분야 중 가장 재정소요가 많고 증가속도가 빠른 분야로 자리매김 됨
 - 전년 분예산 대비 복지재정 증가액은 6.4조원으로, 정부 총지출 증가액(7.3조원)의 87.7% 차지(그 외 분야는 모두 합하여 0.9조원 증가)

나. 예산 현황

- 2개 분야(사회복지, 보건), 12개 부문(국민기초생활보장, 취약계층지원, 노인·청소년, 사회복지일반, 보건의료, 건강보험, 보육·가족·여성, 식품의약품안전, 공적연금, 노동, 보훈, 주택)으로 구성된 복지재정은 총 81조원 규모이며, 보건복지가족부 등 10개 부처에서 수행됨
 - 예산(일반회계, 5개 특별회계): 24.5조원
 - 19개 기금(국민연금, 고용보험, 국민주택 등) 사업비: 56.6조원
- 전년대비 증가율은 8.6%로, 정부총지출 증가율(2.5%)의 3.4배 수준이며, 중기계획 기간 중(2009~2013년간) 연평균 증가율은 6.8%로, 동기간 정부총지출 증가율(연 4.2%)의 1.6배로 예상됨
 - 중기계획 기간 중 복지를 제외한 모든 분야 재정은 연평균 3.2% 증가

[표 1] 2010년도 부처별·회계별 복지재정 규모(안)

(단위: 조원, %)

	예산	기금	합계		비고
보건복지가족부	19.40	11.66	31.06	(38.3)	예산, 기금: 국민연금 등(4)
노동부	1.17	11.15	12.32	(15.2)	예산, 기금: 고용보험 등(5)
국가보훈처	3.44	0.14	3.58	(4.4)	예산, 기금: 보훈기금 등(2)
국토해양부	0.12	16.54	16.65	(20.5)	예산, 기금: 국민주택기금 등(2)
행정안전부	-	10.81	10.81	(13.3)	기금: 공무원연금(1)
교육과학기술부	-	3.50	3.50	(4.3)	기금: 사학연금(1)
국방부	-	2.12	2.12	(2.6)	기금: 군인연금(1)
여성부	0.08	0.02	0.10	(0.1)	예산, 기금: 여성발전기금(1)
식품의약품안전청 (기획재정부)	0.24	-	0.24	(0.3)	예산
	-	0.66	0.66	(0.8)	기금: 복권기금, 공자기금(2)
합계	24.45	56.60	81.04	(100.0)	예산: 일반회계, 특별회계(5) 기금: 19개

주: 1. 괄호 내는 비중

2. 기획재정부소관 기금(복권위원회 복권기금 등) 사업은 각각 해당부처에서 수행

자료: 대한민국정부, 「2009~2013 국가재정운용계획」, 2009. 10

다. 주요 논점

- 2010년도 나라살림 증가를 주도하는 복지재정 증가가 특히 어떤 부문에 집중되는지를 검토하고, 다양한 복지사업에서 대상자와 지원액의 확대에 앞서, 재정운용에서는 기 지적되어 온 낭비와 누수문제에 대해 어떻게 제도를 개선하여 예산안에 반영하였는지 점검 필요
 - 복지행정의 책임성이 담보되지 않는 전달체계 하에서 발생하는 복지재정 증가는 재정지출의 비효율성을 증폭시킬 뿐 아니라, 투자 증가에도 불구하고 재원이 적재적소에 사용되지 못하여 국가의 지원을 필요로 하는 취약계층이 예산사업에서 배제되는 문제 야기
 - 사례(예산): 기초생활보장급여의 부정수급, 타인의 의료급여 사용, 자치단체에서 발생한 각종 복지급여(장애수당 등) 횡령, 지난 수년간 예산이 급속하게 늘어났음에도 예비비 사용이 과다한 보육사업의 대상기관 관리 문제, 일정소득수준 이하인 대상의 중복수혜문제 등
 - 사례(기금): 사망자에 대한 연금급여비 지급, 고용보험 구직급여의 부정수급, 산재환자의 건강보험 적용 및 장애등급의 공정성 등
 - 기타: 타인(해외거주자 등)의 건강보험 사용 등 급여비를 점검할 수 없는 제도적 한계 하에 법률에 의해 정률 지원되는 건강보험 국고지원
- 총 81조원 규모의 복지재정은 서민생활 안정 등 2010년도 재정운용 목표의 달성을 위하여, 정책 우선순위에 따라 재정지원이 필요한 사업의 범주와 급여수준 등을 적정하게 반영하고 있는지 점검
 - 전년대비 증가액만 보면, 복지재정 증가총액은 6.4조원인데, 이 중 사회보장성기금사업 증가(3조원)와 주택사업 증가(1.6조원)를 합하면 4.6조원으로 71.9%를 차지(나머지 사업 증가액은 1.8조원)

- 복지재정 운용의 하방 경직성으로 인하여, 사회여건 상 더 이상 필요하지 않거나 축소되어야 함에도 세출조정 되지 못한 채 신규사업만 도입되는지 점검
 - 고용보험기금으로 운용되는 '고용안정·직업능력개발사업'은 2008년에 143개 사업을 운영한 바, 연례적으로 집행실적 부진사업도 계속 추진되는지 여부
 - 다른 한편으로는 금번 경제위기를 겪으면서 심각한 문제로 대두된 근로빈곤층(working poor)에 대한 취약한 고용안전망 문제(취업자의 59%, 1400만여명²⁾이 고용보험 사각지대에 속함)가 2010년도 노동부문 재정계획에 어떻게 반영되었는지 점검
 - 자영업자와 무급가족 종사자, 상당수의 임시·일용직 근로자 등 근로빈곤층의 실적에 따른 안전망 미비는 절대빈곤층으로의 추락과 직결
 - SOC분야로부터 복지분야로 분류 변경(2006년부터)된 주택부문 재정(16.7조원, 복지분야의 20.6% 차지)이 복지재정으로 분류된 취지에 걸맞게 주거복지에 기여하는 사업을 수행하는지 여부
- 복지재정 운용구조에 따른 지출 증가에 대비하여, 의무지출에 대해서는 필요한 제도개선과 더불어, 현행 예산심사제도에 대한 검토를 포함하여 다음의 정책적 선택이 필요한지 점검
- 복지재정 중 72%(58조원)가 의무지출인데, 이 중 주택부문을 복지재정에서 제외하면 의무지출 비중이 90%에 이르러, 예산안 심사를 통한 재정통제에 한계가 있으므로, 「국회법」에 규정된 재정부수법안의 예결위협에 대한 실효성 강화 필요
 - 2009~2013년 간(중기계획)의 연평균 증가율을 보더라도, 복지분야(연 6.8% 증)는 그 외 모든 분야(연 3.2% 증)의 2배 이상 속도로 늘어남

2) 2009. 7월 기준

- 사업의 효율성 및 적정성, 대상의 적절성, 신규사업의 법적 근거, 예산
과다·과소편성 여부, 결산지적사항, 자율평가 및 성과의 연계 등 점검
 - 복지사업처럼 저소득층 중심의 저출산대책이 성과를 거둘 수 있는지, 저출산의 주요 원인(출산연령대 여성의 급격한 미혼율 증가 등)에 따라 정책 대상(target)이 명확히 설정되었는지, 예산사업보다 사회 제도적 접근이 우월한 정책적 선택이 아닌지 등을 다각적으로 검토
 - 2010 예산안에 신규 편성된 중증장애인 기초연금제도(2010. 7 도입)에 대해서는 법률 제정안이 제출되었는지, 또한 일단 도입된 후 계속 늘어나는 의무적 자격급여의 속성 상 법률안 비용추계는 정확도를 갖추었으며 재정적으로 부담가능한 수준인지 등 점검
 - 국회의 2008 결산 의결시 시정요구된 장애수당의 연례적 과다계상, 산모신생아도우미사업 과소계상 문제 등의 시정 여부
 - 대상자와 지원액이 늘면서 유사사업이 중복적으로 도입되는 문제, 각종 공적부조 및 기금사업의 탈빈곤/탈실업 효과 등 성과와 연계여부

2. 일자리 대책 예산안

가. 예산 현황

□ 2010년도 일자리 대책 예산안은 전년(본예산)대비 12.0% 증가한 8.8조원

- 부문별 예산(비중)은 ‘고용촉진’ 3.9조원(44.3%), ‘직접 일자리 창출’ 3.5조원(39.8%), ‘교육·훈련’ 1.3조원(14.6%), ‘고용유지’ 0.1조원(1.3%) 순임
- 특히, ‘직접 일자리 창출’의 경우, 2009년 본예산(2.7조원, 40만명) 보다 많은 3.5조원 수준으로 55만명의 일자리 제공 계획

□ 일부 한시적 사업은 축소하되, 청년(중소기업 청년인턴), 고령자, 여성(사회서비스 일자리) 등 취업 취약계층 일자리는 지속 지원

□ 희망근로사업은 2010년 상반기까지 10만명 수준을 유지

[표 2] 2010년도 일자리사업 예산안 현황

(단위: 억원, 만명)

	2009		2010 (안)	대상별·사업별 지원인원 및 예산안 (2009 본예산 → 2009 추경 → 2010 안)
	본예산	추경		
직접 일자리 창출 (지원인원)	27,354 (40만명)	47,073 (80만명)	35,166 (55만명)	청년: 6.7만명 → 13.3 → 29.2 중장년: 16.9만명 → 46.5 → 29.2 노인 등: 16.7만명 → 20.3 → 18.0 사회서비스: 12.9만명 → 16.6 → 14.0
고용유지	672	5,938	1,142	고용유지지원금: 583억원 → 3,653 → 998 임금피크제: 37억원 → 37 → 95
고용촉진	37,450	53,129	39,181	구직급여: 29,272억원 → 37,927 → 33,660 고령자뉴스타트: 11억원 → 11 → 57
교육·훈련	13,490	15,059	12,918	사업주 능력개발지원: 3,911억원 → 3,911 → 4,106 저소득층취업패키지: 104억원 → 124 → 197
합계	78,966	121,199	88,407	

자료: 기획재정부 보도자료, 「민생안정·미래도약을 위한 2010년 예산·기금안 주요내용」, 2009. 9

나. 주요 논점

- 2009년 하반기 고용시장이 여전히 불안정하다는 점과 고용의 경기 후행성을 감안하여, 적정규모의 일자리 대책 검토
 - 2010년 경제 전망 : 성장률 3.8~4.0% 내외, 실업률 3.6% 내외
 - 2009년 하반기 경기회복 추세에도 불구하고, 2009. 8월 현재 취업자 수(2,362만명)는 6월(2,397만명) 이후 다시 감소하고 있으며, 공식 실업률은 3.7%으로 전년(3.2%)에 비하여 높고, 청년실업률은 8.2%에 달하는 등 고용시장은 여전히 불안정
 - 「희망근로 프로젝트」(2010년 4,456억원)과 같이 2009년 한시적 단기 일자리사업의 연장 당위성 및 일자리 종류에 따른 효과성 등 검토
 - 최근 도입된 일부 신규사업의 실효성 여부 및 고용 관련 지원금의 부정수급여부 등 점검
- 정부지원 타당성 및 혜택과 비용 부담의 연계 등 일자리 사업의 재정 효율성 제고 방안 점검 필요
 - 일자리 대책 사업은 민간에서 수행하기 어려운 부문에 국한하여 보완적으로 추진할 필요 있다는 점을 감안하여, 민간이 추진할 여력이 충분한 사업에 대한 정부지원 타당성 검토(사례 : 「금융전문인력양성사업」 2010년 25억원)
 - 정부지원으로 인한 혜택과 그에 따른 비용 부담이 연계되도록 사업이 설계되어 있는 지 여부 점검(사례: 「정보화마을 조성사업」 2010년 56억원)
- ‘사회서비스일자리’의 확대 여지와 ‘사회적 기업’ 육성제도 점검
 - 높은 고용창출 잠재력에 비하여 우리나라의 사회서비스 고용비중이 낮은 점 등을 감안하여, 2010년 예산안에서 동 부문 일자리 확대 여지 검토
 - 2010년 사회서비스일자리 예산안(1.3조원)은 일자리사업 예산안 대비 14.8%, '직접 일자리 창출' 예산안(3.5조원) 대비 37.1% 비중임

- 양질의 사회서비스 일자리 창출을 위한 일환으로 ‘사회적 기업’ 육성을 위한 제도적 보완 검토
 - 「사회적 기업 육성법」의 지자체 조례제정 현황 점검
 - 중앙정부 및 지자체가 사회적 기업이 생산하는 물품 및 서비스를 ‘수의계약’ 할 수 있도록 하는 조항 삽입 여부 검토
- 사업 총괄 조정 및 범부처적 성과평가체계 구축 점검
 - 다부처 일자리사업을 기획·총괄하는 시스템 구축과 국가 고용전략에 기초하여 일자리사업 전반에 걸친 성과계획 수립과 평가 여부 점검

3. 중소기업 지원 예산안

가. 사업 배경

- 중소기업은 우리나라 기업체 수의 99.9%, 취업자 수의 88.4%를 차지하고 있어 국가 경제에서 중심적 역할을 수행하고 있으나 재원조달, 판로개척 등에서 대기업보다 열위에 있어 정부의 지원이 필요
- 정부는 「중소기업기본법」, 「신용보증기금법」, 「중소기업 진흥에 관한 법률(’09. 12월 시행 예정)」, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 등에 근거하여 다양한 중소기업 지원 시책을 실시

나. 예산 현황

- 산업·중소기업·에너지 분야 2010년 예산안은 14조 4,379억원으로 2009년의 20조 7,971억원(본예산: 16조 2,065억원) 대비 30.6%(본예산: 10.9%) 감소
- 중소기업청 2010년 예산안은 1조 9,328억원으로 2009년의 5조 3,148억(본예산: 2조 8,580억원) 대비 63.6%(본예산: 32.4%) 감액되었고, 중소기업 창업 및 진흥기금의 2010년 운용 규모는 6조 8,784억원으로 2009년의 9조 5,108억원(본예산: 7조 6,385억원) 대비 27.7%(본예산: 10.0%) 감액됨

[표 3] 중소기업청 예산 현황 : 2007~2010년

(단위: 억원)

구 분	'07예산	'08예산	'09예산		'10예산안 (B)	증 감	
			본예산	추경(A)		(B-A)	%
합 계	16,845	16,155	28,580	53,148	19,328	△ 33,820	△ 63.6
일 반	14,086	13,390	24,540	49,015	14,789	△ 34,226	△ 69.8
광 특	2,759	2,764	4,040	4,133	4,539	407	9.8

주: '08예산은 최종 예산 및 계획 기준임

[표 4] 중소기업 창업 및 진흥기금 운용 규모 : 2007~2010년

(단위: 억원)

구 분	'07계획	'08계획	'09계획		'10계획안 (B)	증 감	
			당초	수정(A)		(B-A)	%
합 계	65,721	63,550	76,385	95,108	68,784	△ 26,324	△ 27.7
사업비	32,719	31,207	43,932	61,991	32,923	△ 29,068	△ 46.9
기금운영비	642	666	679	742	709	△ 33	△ 4.4
기타	32,360	31,677	31,774	32,375	35,152	2,777	8.6

주: '07계획과 '08계획은 최종 계획 기준임

다. 2010년 중소기업 지원 예산 관련 주요 논점

□ 특히, 최근 경제위기가 진정국면에 들어섰다는 주장과 함께 부실 중소기업에 대한 구조조정 필요성도 제기되면서 2010년 정부의 금융지원 예산도 감소하였음

- 산업·중소기업·에너지 분야 산업금융 부문 2010년 예산안은 3조 1,267 억원으로 2009년 예산 8조 4,256억원(본예산: 4조 9,556억원) 대비 5조 2,989억원(본예산: 1조 8,289억원) 감소하였음

- 특히, 중소기업청의 융자사업 2010년 예산안은 3조 1,355억원으로 2009년의 5조 8,555억원(본예산: 4조 2,555억원) 대비 2조 7,200억원(본예산: 1조 1,200억원) 감액되었음
- 급격히 줄어든 정책자금 규모로 인하여 유동성 경색 등이 발생하지 않도록 정부의 지원대책을 마련
- 2010년 예산안에는 신용보증에 대한 출연금이 전혀 편성되어 있지 않음. 따라서 보증기관에서 중소기업에게 신규로 보증을 공급하려면 기금의 운용배수 악화가 불가피
 - 따라서 2008년 하반기 이후 조건을 완화해서 운용하고 있는 보증비율, 기존 보증기업에 대한 만기 연장과 고액보증 등의 조건을 보다 엄격하게 운영
 - 또한, 소상공인지원자금의 경우 2010년 예산안에서 융자규모가 3,000억원으로 2009년에 비해 7,000억원(본예산: 2,000억원) 감액 되었고, 지역신용보증재단 지원 및 신용보증재단중앙회에 대한 출연 예산도 전액 삭감되었는바, 소상공인 자금지원 사업의 운용방향에 대하여 검토가 필요함
- 중소기업 융자사업의 지원 대상을 민간 금융과 차별화하여 운용, 효과를 최대화할 수 있도록 융자심의 조건, 융자사업기간 및 금리 등을 조정하는 방안을 검토
- 융자사업을 운용함에 있어 자금 조달이 가능한 우량 중소기업에 대한 지원을 제한하고, 기술성·사업성은 있으나 금융기관 이용이 어려워 시장실패 영역에 있는 중소기업 지원에 역점
 - 2008년 금융위기를 겪으면서 높아진 운전자금 지원 비중, 직접대출 중 신용대출 비중, 재무여건이 취약한 기업에 대한 지원 비중 등의 조정이 필요

- 전체 용자사업에서 운전자금이 차지하는 비중은 2006년과 2007년에 36% 수준이었으나, 2008년에 41.6%로 상승한데 이어 2009년 7월말에는 64.5%까지 높아짐
- 2006~2007년 50% 내외를 보이던 직접대출 중 신용대출 비중은 2009년 7월 말 현재 79.3%까지 높아졌음
- 재무여건 취약업체로 분류되는 F4등급 이하에 대한 지원 비율이 2007~2008년의 40%대에서 2009년 1~7월 중 59.9%로 크게 높아짐
- 정책자금 대출금리를 중소기업의 위험도를 반영, 차등 운영할 수 있도록 하여 이들에 대한 대출을 촉진하는 방안을 검토할 필요
- 정책자금 금리가 지나치게 낮으면 정책자금 수혜기업과 일반기업 사이에 역차별이 발생하고, 은행을 이용할 수 있는 기업들이 정책자금을 이용하려는 유인이 발생하여 궁극적으로 지원이 필요한 기업의 수혜기회를 오히려 줄이는 부작용이 발생할 수 있음

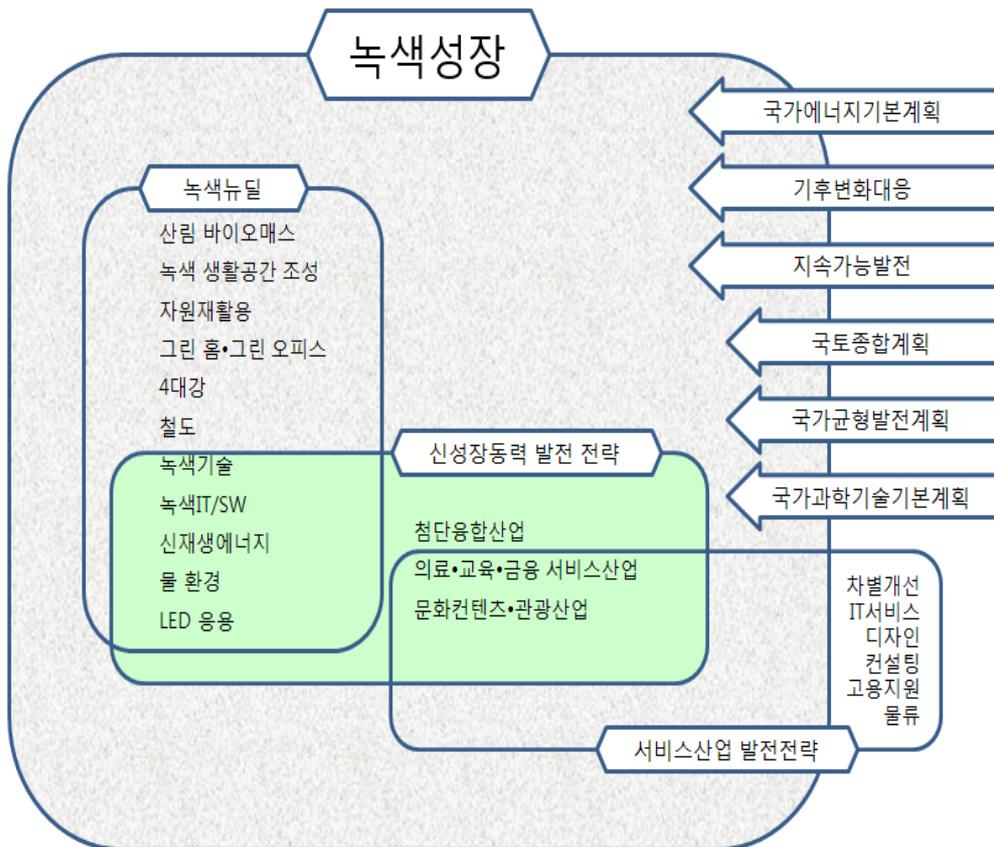
4. 신성장동력 예산안

가. 사업 배경

□ 우리 경제의 새로운 성장 비전으로 추진 중인 ‘신성장동력’은 ‘저탄소 녹색성장’과 연관된 계획임

- 녹색성장은 환경과 경제의 선순환, 삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명, 국제 기대에 부합하는 국가위상 정립을 포괄하는 최상위 국가계획임

[그림 1] 녹색성장과 신성장동력 발전전략의 관계



- 기존 주력산업을 대체할 새로운 성장 동력의 창출이 이루어지지 않아 정체되고 있는 우리 경제가 다시 한번 도약하는 계기를 마련하고자 함
- 3대 분야 17개 신성장동력을 선정하고 200개 추진과제를 발굴하였으며, 국무총리실 주관으로 구성된 TF를 중심으로 각 부처가 추진 중

[표 5] 신성장동력 선정 현황

분 야	신성장동력	주요 산출물 예시	추진 과제수	주관부처
녹색 기술 산업	1. 신재생에너지	박막 태양전지, 연료전지발전시스템	19	지경부
	2. 탄소저감에너지	차세대 신형원전	8	지경부
	3. 고도 물처리	수처리 플랜트	13	환경부·국토부
	4. LED 응용	LED 조명	8	지경부
	5. 그린수송시스템	그린카, WISE선박	16	지경부
	6. 첨단그린도시	U-City	15	국토부
첨단 융합 산업	7. 방송통신융합산업	IPTV 서비스, 차세대 무선통신	15	방통위·지경부
	8. IT융합시스템	지능형 자동차, Flexible 디스플레이	10	지경부
	9. 로봇 응용	소방방재 로봇	9	지경부
	10. 신소재·나노융합	하이브리드카 경량화 복합소재	7	지경부·교과부
	11. 바이오제약·의료기기	줄기세포 치료제	14	복지부·지경부
	12. 고부가 식품산업	천연식품 소스·첨가물	7	농식품부
고부가 서비스 산업	13. 글로벌 헬스케어	해외환자 유치	11	복지부
	14. 글로벌 교육서비스	외국인 유학생 유치	9	교과부
	15. 녹색 금융	탄소배출권 거래소	12	금융위
	16. 콘텐츠·소프트웨어	게임 콘텐츠	15	문화부·지경부
	17. MICE·관광	생태관광	12	문화부
합 계			200	

자료: 기획재정부 등, 「신성장동력 비전 및 발전전략」, 제29회 국가과학기술위원회·제3회 미래기획위원회, 특별보고, 2009. 1
 관계부처 합동, 「신성장동력 종합 추진계획(요약)」, 2009. 5

나. 예산 현황

- 신성장동력 추진과제와 관련된 사업의 2009년도 예산 총액은 2조 3,814억원이며, 2010년도 예산안은 2조 9,171억원임
- 2010년도 예산안은 2009년도 예산 대비 22.5% 증가한 규모임

[표 6] 신성장동력 관련 재정규모

(단위: 억원, %)

	2009 예산 (A)	2010 예산안 (B)	증 감	
			(B-A)	(B-A)/A
신재생에너지	4,101	6,292	2,191	53.4
탄소저감에너지	814	1,229	415	51.0
고도 물처리산업	944	1,060	116	12.3
LED 응용	473	335	-138	-29.2
그린수송시스템	992	1,295	303	30.5
첨단그린도시	1,796	1,795	-1	-0.1
녹색기술산업 소계	9,120	12,006	2,886	31.6
방송통신융합산업	2,798	2,919	121	4.3
IT융합시스템	2,867	3,143	276	9.6
로봇응용	866	1,190	324	37.4
신소재·나노융합	2,205	3,000	795	36.1
바이오제약·의료기기	1,770	1,667	-103	-5.8
고부가 식품산업	299	722	423	141.5
첨단융합산업 소계	10,805	12,641	1,836	17.0
글로벌 헬스케어	354	378	24	6.8
글로벌 교육서비스	670	420	-250	-37.3
녹색금융	-	36	36	순증
콘텐츠·SW	2,460	2,982	522	21.2
MICE·관광	405	708	303	74.8
고부가서비스산업 소계	3,889	4,524	635	16.3
합 계	23,814	29,171	5,357	22.5

주: 2009년도 예산은 추경이 포함되지 않은 금액이며, 2010년도 예산안은 국회의 심사 과정과 세부과제의 공모 과정에서 변경될 수 있음

자료: 국무총리실, 2009. 10

다. 주요 논점

- 2010년도 예산안은 2009년에 신성장동력을 선정³⁾한 이후 실질적으로 처음 예산안에 반영되었음
 - 2009년 1월에 17개 신성장동력을 선정³⁾하고 2009년 5월에 200개 추진 과제를 선정⁴⁾
- 2009년도 이전부터 추진되고 있는 사업의 경우 2010년도 예산의 증감 규모 및 사유를 확인하여 예산안 심사에 반영
 - 2009년도에 추진중인 사업이 2010년도 예산안에 포함된 경우에도 사업의 내용이나 사업량의 적정성을 확인
 - 사례: 그린수송시스템과 관련하여 모바일하버와 온라인전기자동차 사업은 당초 단년도 기술개발 사업으로 2009년도 추경에 편성되었으나, 2012년까지 확대 지원할 계획임
 - 예산안이 작년보다 줄어든 경우 신성장동력 육성에 지장이 없는지 확인
 - 사례: 신재생에너지와 관련하여 지식경제부의 태양광발전 보급 지원 사업은 2009년도에 690억원을 지원하였으나, 2010년도 예산안에는 600억원이 반영 되어 지원대상 및 보조율을 축소하였음
- 2010년도에 신규로 편성된 사업의 경우 신성장동력 육성 추진과제와의 연관성 및 구체적 사업계획 수립 여부를 확인
 - 사례: 고도 물처리와 관련하여 환경부는 2010년도 신규 사업으로 상수관망 최적관리시스템 구축 사업에 243억원을 편성하였음

3) 기획재정부 등, 「신성장동력 비전 및 발전전략」, 제29회 국가과학기술위원회·제3회 미래기획위원회, 특별보고, 2009. 1

4) 국무총리실 등, 「신성장동력 세부 추진계획」, 2009. 5

- 사업의 내용이 법·제도 개선과제와 연관된 경우 관련 법·제도 개선의 시기 및 내용을 확인하여 예산안 분석에 참고
- 관련법의 개정이 필요한 사업의 경우 개정안의 국회 제출 여부 및 통과 가능성 검토 필요
- 사례: 고부가 식품산업과 관련하여 농림수산식품부는 2010년도 예산안에 천일염산업 육성 지원 사업에 57억원을 편성하였는데, 「소금산업법」의 개정을 통한 유통구조 개선 필요성과 연계하여 검토할 필요가 있음

5. SOC 사업 예산안

가. 정책 방향

- SOC 사업은 금융위기로 인한 국내 경기침체를 극복하기 위해 2009년도 수정예산, 2009년도 추경예산을 통해 SOC 재정투자가 대폭 확대된 바 있음
- 2010년에는 재정건전성 관리를 위해 경제위기 극복과정에서 일시적으로 대폭 증가되었던 도로 등 SOC 재정투자 규모를 적정 수준으로 조정
 - SOC 부문간 투자 우선순위를 조정하여 녹색성장을 위한 수자원 부문 등에 중점 투자
 - 4대강 살리기, 30대 선도 프로젝트 등 주요 국책과제 위주로 투자우선순위를 반영
 - 국토해양부 소관 2010년도 4대강 살리기 사업 예산안은 2009년도 예산 대비 320.7% 증가한 3조 5,000억원 규모이며, 한국수자원공사도 2010년 3조 2,000억원을 투자하여 사업에 참여할 계획임

[표 7] 국토해양부 소관 4대강 살리기 사업 예산안 및 한국수자원공사 사업비

(단위: 억원, %)

구 분	2009예산	2010예산안	증감률
국토해양부	8,320	35,000	320.7
한국수자원공사	-	32,000	순증
합 계	8,320	67,000	705.3

자료: 기획재정부의 「2010년 예산·기금안 주요내용」(2009. 9)을 국회예산정책처가 재구성

- SOC 투자가 위축되지 않도록 공기업·민간투자 확대 등을 통해 재정투자를 보완
 - 공기업 투자 : 도공(0.85→1.0조원), 철도시설공단(0.5→0.9조원), 수공(3.2조원)

나. 예산 현황

- 2010년도 SOC 분야의 예산안은 24조 8,074억원으로 2009년도 본예산 24조 7,436억) 대비시 0.3% 증가하였으나, 추경예산(25조 4,350억원) 대비시 2.5% 감소하였고, 2006~2010년간 연평균 증가율⁵⁾은 7.7% 수준
 - 2010년도 SOC 분야의 예산 증가율은 본예산 대비 0.3%로 총지출 증가율(2.5%)보다 낮을 뿐만 아니라 R&D, 보건·복지 등 타 분야의 증가율에 비해서도 낮은 편임
- 2010년도 SOC사업 소관부처는 총 5개 부·청이며, 국토해양부 23조 4,820억원, 기획재정부 2,007억원, 행정안전부 2,523억원, 지식경제부 1,782억원, 행정중심복합도시건설청 6,943억원임

[표 8] SOC 분야 부문별 예산현황: 2006~2010년

(단위: 억원, %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년		2010년 예산안	연평균 증가율
				본예산	추경		
SOC 분야 (증가율)	184,236	184,218 (0.0)	205,389 (11.5)	247,436 (20.5)	254,350 (23.8)	248,074 (0.3)	7.7
- 도로	73,567	75,330	81,109	94,731	96,161	78,065	1.5
- 철도	32,941	34,625	38,869	47,454	47,654	40,672	5.4
- 도시철도	12,953	12,845	13,853	15,898	15,898	11,382	-3.2
- 해운·항만	19,402	20,622	20,495	21,298	21,301	18,350	-1.4
- 항공·공항	3,918	3,334	2,109	592	592	656	-36.0
- 물류 등 기타	10,081	10,746	15,417	21,952	21,668	22,228	21.9
- 수자원	22,426	16,210	16,007	22,657	28,941	52,615	23.8
- 지역 및 도시	5,237	6,330	10,372	14,047	13,834	15,891	32.0
- 산업단지	3,711	4,176	7,158	8,808	8,301	8,216	22.0

주: 1. 2008년은 추경예산 기준

2. 괄호안은 전년대비 증가율, 2010년은 전년도 본예산 대비 증가율임

자료: 기획재정부의 「2010년 예산기금안 주요내용」(2009. 9) 및 각 연도 예산개요 재구성

5) 2008~2009년간은 추경예산, 2010년은 예산안 기준

- SOC 분야의 부문별 예산 비중의 추이를 살펴보면, [표 9]에서 보듯이 도로부문, 철도부문, 도시철도부문, 해운·항만부문의 비중은 2009년도에 비해 상대적으로 감소하였으나, 물류 등 기타부문, 수자원부문, 지역 및 도시부문의 비중은 증가하였음

[표 9] SOC 예산의 부문별 비중 추이: 2006~2010년

(단위: %)

부 문	2006 예산	2007 예산	2008 예산	2009 예산	2010 예산안
도 로	39.9	40.9	39.5	37.8	31.5
철 도	17.9	18.8	18.9	18.7	16.4
도시철도	7.0	7.0	6.7	6.3	4.6
해운·항만	10.5	11.2	10.0	8.4	7.4
항공·공항	2.1	1.8	1.0	0.2	0.3
물류 등 기타	5.5	5.8	7.5	8.5	8.9
수자원	12.2	8.8	7.8	11.4	21.2
지역 및 도시	2.8	3.4	5.0	5.4	6.4
산업단지	2.0	2.3	3.5	3.3	3.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2008~2009년은 추경예산 기준임

자료: 기획재정부의 각 연도 예산개요 재구성

다. 기 지적된 문제점

- 적기 완공을 위한 도로건설 예산의 집중적 투자 필요

- 신규사업 축소를 통하여 다소 개선되었다고 할 수 있으나, 여전히 많은 사업 개소에 지나치게 분산 투자되고 있음. 향후 조기완공을 위한 보다 집중적인 투자로 도로예산의 투자효과를 제고

- 2008년도 도로건설관련 예산은 국도건설사업 3조 6,671억원(308 개소), 지방자치단체 도로건설 지원예산은 7,835억원(81 개소)

- 치수능력증대사업 등 댐건설사업과 국도건설사업, 산업단지진입도로 지원사업 및 항만건설사업 등은 연례적인 과다 전용·조정이 이루어지고 있어 적정예산 편성 및 철저한 집행관리가 필요
 - 사업별 소요경비와 당해연도 집행가능성 등을 면밀히 검토하여 사업별 적정예산을 편성함과 동시에, 전년도 집행실적을 다음연도 예산 편성 시 반영하는 등 예산변경을 최소화하는 방안을 마련
 - 산업단지진입도로지원사업은 연계되는 산업단지 조성시기를 고려한 개통을 통해 산업단지 조성효과의 극대화가 요구됨

- 하천재해예방사업, 호남고속철도 건설사업, 대도시권교통혼잡도로개선사업, 주거환경개선사업 등은 최종집행기관 단계에서 과다한 이월액이 발생하는 등 연례적인 집행실적 부진문제가 발생하고 있음
 - 지자체의 전년도 이월액과 지자체별 집행능력을 고려한 적정예산의 편성과 철저한 집행관리가 필요
 - 하천재해예방사업 등 사업의 필요성은 인정되나 재정여건이 열악하여 집행실적이 저조한 지자체의 경우 국고 보조비율 조정 등의 방안을 마련

라. 주요 논점

- SOC 투자는 고용효과, 생산유발효과 등 경제적 파급효과가 크고, 기업 생산활동에 필요한 기본적인 인프라를 제공함으로써 지속적으로 국가 경쟁력 강화와 지역의 경제개발을 가능하게 하는 중요한 요소임

- 그러나 저출산·고령화가 진전되고, 서민생활의 어려움이 가중됨에 따라 이에 대비하기 위한 복지 분야 수요 확대 등으로 인해 SOC투자 여력이 상대적으로 제한되고 있음
- 이와 같은 재정여건 하에서 국가경쟁력 제고를 위한 사회기반시설에 대한 재정투자는 SOC분야의 부문간 또는 부문내 합리적인 투자우선순위 조정을 통하여 한정된 예산의 효율적 투자가 무엇보다 중요하다고 할 것임
- 그 동안 도로, 철도 등 주요 SOC 투자는 여러 사업에 분산투자함으로써 개통편익을 누리지 못하고 있으며, 사업기간이 연장되어 지가 상승 및 사업비가 증가되는 등 비효율성이 발생하고 있다고 지적되어왔음
- 따라서, SOC 재정투자의 효율성을 제고하기 위해서는 예산편성단계에서부터 완공이 임박한 사업에 집중 투자하고, 시급성이 낮은 신규사업 추진을 억제하는 등 완공위주의 투자로 편익을 조기화하고, 진행 중인 사업의 경우에도 원점에서부터 사업을 재평가함으로써 성과가 저조하거나 집행이 부진한 사업은 예산편성 시 감액편성을 하는 등 성과 중심의 예산편성이 되도록 하는 노력이 필요함
- 신규사업은 철저한 타당성 검증을 거쳐 재원대책 마련후 추진
 - 기 추진중인 사업도 여건이 변화하여 당초 기대한 효과를 거둘 수 없는 경우에는 사업 중단 여부를 면밀히 검토
 - 총사업비가 대폭 증가한 경우, 타당성재검토를 통해 사업추진 여부 및 증액규모를 원점에서 재검토
 - 「국가재정법 시행령」 개정(2009.3)에 따라 예비타당성조사 면제대상이 확대(국가 정책적으로 필요한 사업 등)된 바, 면제사유의 적정성에 대한 검토와 사업 착수전 사업의 타당성 검증기능 강화 필요

6. 임대형 민자사업(BTL) 한도액 등 심의

가. 임대형 민자사업(BTL)의 도입배경 및 총한도액 등 국회 의결

- 정부는 2005년부터 BTL 방식⁶⁾의 민간투자제도를 도입하여 도로·항만·철도 등 산업기반시설 중심으로 진행되었던 민간투자를 학교시설·보건의료시설·문화시설·복합화시설까지 확대하였음
 - 그동안 BTL 방식의 민간투자사업은 사회적으로 ‘현재의 재정부담을 미래세대에 과도하게 전가할 수 있다’는 지적을 받아왔음
- 미래 재정운용의 효율성을 저하시킬 위험을 사전에 방지하기 위해 2009년부터는 BTL사업의 총한도액, 대상시설별 한도액, 예비한도액 등을 국회에서 심의·의결하도록 함
 - 종전에는 BTL 총한도액 등을 국회에 보고만 하였으나 국회의 사전 심의강화를 위해 의결로 변경(2008.12 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 개정)

▣ BTL사업의 총한도액 등 국회 의결

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2(민간투자사업의 총한도액 등 국회의결)

- ① 정부는 다음 연도에 실시할 제4조제2호에 따른 민간투자사업(이하 “임대형 민자사업”이라 한다)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액(이하 “총한도액 등”이라 한다)을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 예비한도액은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20 이내의 금액으로 한다.
- ③ 정부는 제1항에 따른 임대형 민자사업의 총한도액 등을 국회에 제출할 때 전년도에 지출한 대상시설별 예비한도액의 사용내역을 함께 제출하여야 한다.

6) BTL(Build-Transfer-Lease): 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간동안 임차하여 사용·수익하는 방식

나. 2010년도 임대형 민자사업(BTL) 총한도액 및 대상시설별 한도액

- 2010년도 BTL사업 총한도액은 2009년 대비 45.3% 감소한 3조 5,788억 원 수준(지자체 자체사업 포함)
 - 2009년과 달리 사업비가 큰 신규 철도사업이 포함되지 않아 총한도액이 감소

[표 10] 2010년도 임대형 민자사업(BTL) 총한도액 규모

(단위: 억원, %)

구 분	2009년	2010년안	증감액	증감률
총한도액	65,465	35,788	-29,677	-45.3
- 국가사업	41,216	20,147	-21,069	-51.1
- 국고보조 지자체사업	9,108	3,394	-5,714	-62.7
- 예비한도액	2,516	1,177	-1,339	-53.2
- 지자체 자체사업	12,625	11,070	-1,555	-12.3

자료: 기획재정부

- 2010년 BTL사업 중점 투자분야는 학교·군주거시설·하수관거 등 국민 생활에 필수적인 사회기반 시설을 중심으로 추진
 - BTL사업 소관부처는 국방부, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 보건복지가족부, 환경부, 행정중심복합도시건설청 등 6개 부처임

【표 11】 2010년도 임대형 민자사업(BTL) 대상시설별 한도액

(단위: 억원)

대 상 시 설	사업규모	한도액
【국가사업】		20,147
① 군 주거시설	병영생활관 55대대 등	15,595
② 학교시설	2개소	4,552
【국고보조 지자체사업】		3,394
③ 하수관거	200km	2,217
④ 문화복합시설	1개소	380
⑤ 도서관	1개소	147
⑥ 과학관	2개소	531
⑦ 공공보건의료시설	1개소	119
【예비한도액】		1,177
소 계		24,718
【지자체 자체 사업(초중등학교 신·개축)】		11,070
합 계		35,788

자료: 기획재정부, 「2010년 임대형 민자사업(BTL) 한도액안」, 2009. 10

다. 기 지적된 문제점 및 주요 논점

- 임대형 민자사업(BTL)평가⁷⁾에 따르면, BTL사업은 미래의 재정부담에 대한 고려가 불충분하고 사업추진 과정에서 민간의 창의성과 효율성을 충분히 활용하지 못하고 있는 것으로 나타났음
 - 또한, 민간이 설계부터 건설 및 운영까지 시설의 전과정을 담당하는 BTL 사업에 대한 정부의 관리체계가 적절히 구축되지 못한 것으로 평가되었음
- 정부가 매년 국회에 보고하는 다음연도에 실시할 BTL사업의 총한도액에는 BTL사업의 민간투자비(임대료)만을 고려하고 있을 뿐 운영비는 고려하고 있지 않아 미래 국가재정부담의 규모를 국회에서 제대로 파악하기 어렵게 재정을 관리하고 있음

7) 국회예산정책처, 「임대형 민자사업(BTL)평가 I」, 2009. 7

- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2에 따라 BTL사업의 한도액을 국회에서 의결을 위해 제출할 때 ‘한도액’의 범주에 총사업비 뿐만 아니라 운영비를 포함하도록 하고,
 - BTL사업에 대한 총한도액과 정부지급금 규모의 적정성을 명확히 파악하기 위해 총한도액 국회 제출 시 대상시설별 타당성조사 및 적격성조사 결과와 사업계획서를 함께 제출하고, 다음 연도의 정부지급금 규모를 국회에 제출할 때 추산 근거자료인 실시협약 등 주요 정보를 제출하도록 할 필요
- BTL사업은 민간자본을 도입해 시설을 건설하게 한 후 시설 운영단계에서 임대료 및 운영비를 지출하는 방식임. 즉, 재정투자사업으로 추진할 경우 지출해야할 초기 건설비를 지출하지 않는 대신 사후 운영단계에서 임대료 및 운영비의 형태로 재정지출이 이루어짐
- 따라서 중장기적 재정소요를 고려하지 않고 무분별하게 임대형 민자사업을 추진하는 경우에는 재정적 부담을 초래할 우려가 있음
 - 또한, 일부 임대형 민자사업은 재정사업으로 추진할 때보다 공공부문의 지출을 오히려 더 늘리고 있는 것으로 평가되고 있음.⁸⁾
 - 따라서 관련 지침의 개선 및 지침 준수여부를 국회차원에서 검토할 필요

8) 국회예산정책처, 「경전선 BTL 적격성조사 평가」, 2007. 9

7. 지방재정 부담증가와 중앙·지방간 재원배분

가. 2010년 중앙정부의 지방정부 지원 예산안 현황

- 지방정부 지원 예산(지방이전재정)인 지방교부세, 지방교육재정교부금, (자치단체 이전)국고보조금의 2010년 예산안은 2009년 추경예산 대비 3.4% 감소한 87.8조원
 - 지방교부세 예산안은 추경 대비 116억원 증가한 26.6조원
 - 지방교부세 내국세 법정교부율 인하 19.24%→18.97%
 - 법정교부금(보통, 분권, 특별교부금)은 4,537억원 증가, 부동산교부금은 4,421억원 감소
 - 지방교육재정교부금 예산안은 추경 대비 1.4조원 증가 31.8조원
 - 지방교육재정교부금 내국세 법정교부율 인상 20.0%→20.27%
 - (자치단체 이전)국고보조금 예산안은 추경 대비 2.6조원 감소한 29.4조원
 - 광특회계 자치단체 이전 예산안은 소폭 증가(6.18조원→6.21조원)

[표 12] 2010년 지방이전재정 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2009 예산(A)	2010 예산안(B)	증가(B-A)	증가율
지방교부세	265,684	265,800	116	0.0
지방교육재정교부금	304,280	318,263	13,983	4.6
(자치단체이전)국고보조금	319,361	293,684	-25,677	-8.0
합 계	889,325	877,747	-11,578	-3.4

주: 1. 2009년은 추경예산 기준임

2. 국고보조금은 일반회계 중 자치단체이전목(330)에서 지방교부금, 교육교부금을 제외한 수처에 특별회계 중 자치단체이전목을 더한 액수로 계산되었음

자료: 대한민국정부, 「2010년도 예산안 심의자료 및 부속서류」, 2009. 10

- 지방교부세 2010년 예산안은 2009년 본예산 대비로 금액으로는 2.2조 원 감소, 증가율로는 7.6%가 하락하였음
 - 2008년 감세와 세제개편, 2009년 추경 등으로 2008년 예산 기준으로 지방교부세 예산의 누적 감액분은 2008~2010년 동안 -4.8조원
 - 2008년 29.0조원→2009년 26.6조원(추경)→2010년 26.6조원
 - 특히 부동산교부의 하락이 두드러졌음(3.2조원→1.5조원→1.0조원)

[표 13] 2010년 지방교부세 예산안 현황

(단위: 억원, %)

	2008 예산	2009		2010 예산안	본예산 대비		추경 대비	
		본예산	추경		증가	증가율	증가	증가율
법정교부금	257,797	272,791	250,802	255,339	-17,452	-6.4	4,537	1.8
부동산교부금	31,770	14,882	14,882	10,461	-4,421	-29.7	-4,421	-29.7
합 계	289,567	287,673	265,684	265,800	-21,873	-7.6	116	0.0

자료: 행정안전부, 2009. 10

나. 정부의 지방재정 안정화와 자율성 제고 정책

(1) 지방소득세·지방소비세의 도입

- 정부는 현행 소득·법인세할 주민세를 독립세화 하는 지방소득세와 부가가치세의 5%를 지방세화하는 지방소비세 도입 추진
 - 지방소득세를 통해 지방정부가 탄력세를 적용하여 주민세 세율과 징세를 결정
 - 세부시행계획은 아직 미확정

- 부가가치세 5%(2.4조원)를 지방소비세로 개편

□ 내국세분 감소에 따른 교부세 감소로 순 지방이양 재원은 1.5조원 규모, 지방 정부 자체재원의 증대

(2) 지역상생발전기금의 도입

□ 수도권에 귀속되는 지방소비세 수입 중 일부를 (가칭)「지역상생발전기금」에 출연하여 비수도권 지원

- 서울, 경기, 인천에 배분되는 지방소비세 수입(2010년 기준 약 0.9조원) 중 0.3조원을 10년간 출연(총 3조원), 운영주체 : 지방자치단체조합

(3) 포괄보조금제도의 도입

□ 기존 균특회계 200여개 세부사업을 광특회계 24개 포괄보조사업으로 통·폐합, 국고보조사업의 중복적 사전검토 절차 폐지

(4) 분권교부세 기한 연장

□ 분권교부세의 운영기간을 2014년 12월 31일까지 5년 연장

- 분권교부세가 2010년도에 보통교부세로 통합될 경우 자치단체별 복지서비스 격차가 발생하게 될 우려에 따라 기한 연장

다. 주요 논점

□ 지방소비세가 도입되더라도 지방재정 순증규모가 작아서 감세로 인한 세입결손을 보전하기에는 미흡한 수준

- 2008년 감세와 세제개편으로 2010년 지방재정 세입은 7.9조원의 감소가 예상되지만, 지방소비세는 1.5조원 순증에 그쳐서 지방재정은 여전히 6.5조원의 결손 예상
- 지방소비세가 지방정부의 자체재원(지방세+세외수입)을 증가시켜 재정분권과 자율성을 신장하는데 도움이 될 것으로 예상되지만, 그 재원이 부가가치세의 5% 수준에 불과한 것이 문제라고 볼 수 있음

[표 14] 감세와 지방소비세의 지방재정 영향 전망 : 2010~2012년

(단위: 억원)

	감 세			지방소비세도입 세입순증(B)	지방재정결손 (A+B)
	주민세 감	지방교부세 감	소계(A)		
2010	-17,141	-62,188	-79,329	14,785	-64,544
2011	-17,541	-63,462	-81,003	14,785	-66,218
2012	-17,304	-63,243	-80,547	14,785	-65,762

자료: 국회예산정책처 재구성

- 2010년 예산안 심의시에 지방재정 결손분에 대한 보전대책이 별도로 필요할 것으로 판단됨
 - 2008년 말에 정부의 2009년 수정예산안에 대한 국회심의확정과정에서 예비비 1.86조원을 편성하여 감세로 인한 지방재정 부족분을 보전한 전례가 있었음
- 지방소비세 도입으로 인한 중앙-지방간 자원배분 변화의 문제
 - 지방소비세 도입으로 지방교부세 법정교부율 인하(19.24%→18.97%)와 지방교육재정교부금의 법정교부율 인상(20.0%→20.27%)이 예정되고 있음
 - 이에 따라 중앙정부-일반지방정부-지방교육재정 간 자원배분에서 일반지방정부의 자원배분 비중이 소폭 증가할 것으로 예상됨
 - 2009년 당초예산 기준으로는 42.9 : 43.3 : 13.8의 비율임

- 일반지방정부의 재원배분 비중이 증가한 만큼 책임성 강화를 제고하는 제도적 개선이 필요

□ 지방정부의 세출조정방안, 낭비성 예산에 대한 개선 등

□ 국고보조금 대응 지방비의 규모 및 지방비 부담률의 문제

- 법률과 중앙정부 시책에 의한 국고보조사업으로 인해 재정력이 열악한 지방정부는 대응 지방비 부담으로 어려움을 겪고 있음
- 2010년 중앙정부 예산안에서 국고보조금의 대응 지방비 규모, 사업별·지역별 국고보조금과 지방비 부담률의 정도를 파악하여 예산안 심의 시 반영하는 것이 필요

□ 광역-기초간 재원배분 문제 : 사회복지예산에 대한 재원배분

- 중앙정부 사회복지분야 지출의 상당 부분은 지방정부에 대한 국고보조사업의 형식으로 지출되고 있음

□ 국민기초생활보장(7.3조원), 취약계층·노인(5.1조원), 보육·가족 등(2.3조원)

- 2009년도 전체 지방정부 사회복지예산의 지방비 부담이 전년에 비해서 완화되었지만, 주로 광역자치단체의 매칭부담이 완화되었음

- 지방정부 사회복지예산 지방비 부담률 : 2008년 50.1% → 2009년 47.2%

□ 순계기준 광역자치단체 사회복지 부담률 2008년 30.4% → 2009년 26.8%

□ 순계기준 기초자치단체 사회복지 부담률 2008년 19.7% → 2009년 20.4%

- 광역자치단체의 사회복지예산 재원조달 비율이 낮아지는 것은 최근 들어 국가적 수준의 최소한의 복지서비스(national minimum)가 점점 관할자치단체 경계를 넘어서 확대되고 있는 추세에 비추어 바람직하지 못함

□ 기초단체의 사회복지사업의 재원부담을 증가시키는 것은 문제

8. 광역·지역발전특별회계

가. 균특회계의 광특회계로의 개편 및 2010년 예산안 현황

- 정부는 2010년부터 기존 국가균형발전특별회계를 ‘광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)’로 개편
 - 광역경제권 선도산업 및 이와 연계된 지방 거점대학 등에 대한 투자 규모 확대 (2009년 3,017억원→2010년 4,255억원)
 - 지역발전 5개년계획에 의거, 복수의 지자체가 공동으로 기획·추진하는 광역 연계·협력 사업 신규지원 (500억원)
 - 포괄보조금제도 도입(200여개 세부사업을 24개 포괄보조사업으로 통·폐합), 중복적 사전검토 절차 폐지 등 지자체의 자율성 제고
 - “5+2 광역경제권”의 특화발전을 견인하는 30대 선도프로젝트를 지원
 - 30대 선도 프로젝트 : 09당초예산 2.8조→09본예산 3.6조→10예산안 3.4조
- 2010년 광특회계 예산안은 전년 추경 예산대비 0.4% 증가한 9.6조원

[표 15] 2010년 광역·지역발전특별회계 예산안 현황

(단위: 백만원, %)

	2009 예산	2010 예산안	증감	증감률
지역개발계정	3,769,539	3,692,433	-77,106	-2.0
광역발전계정	5,443,429	5,559,404	115,975	2.1
제주특별자치도계정	371,882	371,947	65	0.0
합 계	9,584,850	9,623,784	38,934	0.4

자료: 대한민국정부, 「2010년도 예산안 심의자료 및 부속서류」, 2009. 10

나. 광특회계의 구조

□ 3개 계정 6개 사업군, “19+5”개의 포괄보조사업

- 범국가적인 통합 관리가 필요한 사업은 타 회계로, 광역 연계투자로 효율화가 가능한 사업은 광특회계로 이관
- 지역개발계정은 시도 및 시군구 자율편성사업으로 구성하고, 광역계정은 부처편성사업으로 구성
 - 광특회계 안에서도 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역계정, 광역성이 요구되는 사업은 광역계정에 포함
 - 제주계정의 경우, 종전 시도자율편성사업과 균형발전기반지원사업간 칸막이를 제거
- 기존 균특회계 200여개 세부사업을 19+5개 사업으로 통합편성하고 포괄보조금화
 - 19개 포괄보조사업은 시도자율편성, 낙후지역 개발 등과 관련된 5개 사업은 시군구자율편성으로 운영
 - 시도는 신청한도 내에서 19개 포괄보조사업 중 선택하여 자원배분
 - 시군구는 신청한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업 선택

[표 16] 균특회계와 광특회계의 비교

	균특회계	광특회계
· 지역개발계정	① 시·도자율편성사업 ② 시·군·구자율편성사업 ③ 부처편성사업	① 시·도자율편성사업 ② 시·군·구자율편성사업
· 광역발전계정	④ 부처편성사업	③ 부처편성사업
· 제주특별자치도계정	⑤ 시·도자율편성사업 ⑥ 균형발전기반지원사업 ⑦ 특행기관 이관사무 ⑧ 부처편성사업	④ 시·도자율편성사업 (기초생활권 사업 포함) ⑤ 특행기관 이관사무 ⑥ 부처편성사업

다. 주요 논점

□ 광특회계 재원의 타회계 의존성 여전

- 2010년 예산안 기준으로 광특회계 세입재원 중 일반회계 전입금과 기타 특별회계 전입금의 비중이 64.5%를 차지하여 타회계 의존성 여전
- 2009년에 비해서 일반회계 전입금 비중이 줄었지만, 기타 특별회계(교통시설특별회계, 환경개선특별회계 등) 전입금 비중이 급증
- 2010년도 광특회계 세입예산 중 주세수입의 비중은 29.7%에 불과하여 주세의 광특회계 “특정세입”으로서의 기능은 미흡한 실정

[표 17] 2010년 광역·지역발전특별회계 세입재원 현황

(단위: 억원, %)

	2009 본예산	비율	2010 예산안	비율
주 세	26,439	29.1	28,621	29.7
일반회계전입금	59,492	65.5	43,461	45.2
특별회계전입금	1,747	1.9	18,617	19.3
부담금 등	3,091	3.4	5,539	5.8
합 계	90,769	100.0	96,238	100.0

자료: 대한민국정부, 「2010년도 예산안 심의자료 및 부속서류」, 2009. 10

□ “5+2 광역경제권”의 재원배분 문제

- 광특회계의 주요 지원 방향을 ‘광역경제권 중심의 지역발전 정책 지원’에 맞추고 있기 때문에 지역간에 불균형하게 재원이 배분될 가능성이 있음
- 2010년 광특회계 지역개발계정 시·도자율편성사업의 경우, 면적이 크지만, 인구가 적어서 지역발전에 한계가 있는 비수도권 도지역이 재원 배분에 있어서 불리하게 작용할 수 있음

- 지방재정 자율성 제고와 동시에 지방재정 여건을 감안하여 광특 국고 보조금 지방비 부담의 합리적 재조정 필요
 - 신규로 도입될 포괄보조금제도(균특회계 200개 세부사업 → 광특회계 24개 포괄보조사업)는 지방재정 자율성을 제고하는 측면이 있지만 기존의 보조금사업 규모의 증가에 따른 지방비 매칭부담의 증가 우려
 - 재정력과 성과에 기초한 차등보조율제도의 확대 필요

- 성과에 근거한 합리적인 지역별 자원배분 필요
 - 현재 기획재정부는 지역개발계정의 시도자율편성사업의 자원배분에 있어서는 지자체의 지역발전 노력과 성과 등을 연동하여 모델을 구성 하겠는 것 이외의 기존 균특회계의 배분방식과 큰 틀에서 차이가 없음을 밝히고 있음
 - 자원배분 공개에 있어서도 여전히 비공개 원칙을 내세우고 있는 실정

9. 「성인지 예산서」 분석

가. 2010년도 성인지 예산서 개요

- 정부는 「국가재정법」에 근거하여 2010년 성인지 예산서를 최초로 국회에 제출
 - 「국가재정법」 제26조 (성인지 예산서) 예산이 여성과 남성에 미치는 영향을 미리 분석한 보고서
- 「2010년 성인지 예산서」에는 29개 기관, 195개 사업, 7조 3,144억원에 대한 분석결과를 제시

[표 18] 2010년 성인지 예산서 개요

(단위: 개, 억원)

부처(처, 청, 위원회)	사업 수	2010	주요 사업
합 계	195개	73,144억원	여성부·복지부 등 29개 기관
기획재정부	1	0.5	국제금융 전문인력 양성
교육과학기술부	19	6,561	장학금, 인턴십 지원 등
외교통상부	1	376	한국국제협력단 출연(국내 초청연수)
통일부	2	623	북한이탈주민 교육훈련 등
법무부	5	346	수형자 직업훈련, 법교육연수 등
국방부	3	14	여군편의시설, 청사어린이집운영 등
행정안전부	10	328	공공기관인턴, 자원봉사사업 등
문화체육관광부	14	722	문화예술교육활성화, 콘덴초인력양성 등
농림수산식품부	22	2,153	농업인 교육훈련, 창업후계농업인육성 등
지식경제부	4	638	무역·에너지·산업 인력 양성 등
보건복지가족부	27	50,843	보육료 지원, 기초노령연금 지급 등
환경부	5	310	자연환경안내원, 국립공원지킴이 등
노동부	11	4,570	미취업자 직업훈련, 글로벌 취업지원 등
여성부	28	677	새로일하기센터, 가정폭력 피해자지원 등
국토해양부	7	189	물류·우주항공 인력 양성 등
법제처	1	8	수요자중심법령정보서비스
국가인권위원회	2	1	여성차별시정, 스포츠분야 인권개선

(단위: 개, 억원)

부처(처, 청, 위원회)	사업 수	2010	주요 사업
금융위원회	1	25	금융전문인력양성 사업
국세청	2	36	납세안내·세금교육지원 등
조달청	1	2	(직장내) 서울청사어린이집 운영
통계청	1	14	통계전문교육지원
문화재청	1	35	전통문화연수원 운영 지원
농촌진흥청	11	239	농업전문 인력 양성, 기술지원 등
산림청	2	381	산림서비스 증진 등
중소기업청	8	3,994	기술개발, 아이디어상업화 지원 등
특허청	3	42	여성발명진흥, 발명교육 등
기상청	1	4	수치예보 전문인력 양성
해양경찰청	1	4	(직장내) 보육시설 신축 사업
행정중심복합도시건설청	1	8	예정 지역주민 직업전환 교육

주: 미제출 정부 기관 : 선관위·국회·법원·감사원·대통령실·관세청 등 22개 기관

나. 주요 지침

□ 성인지 예산분석의 기본 방향

- 현재의 상태를 명확히 제시하는 정보의 제공
 - 현재 정책 대상, 수혜자로서 남녀의 상황을 명확히 제시하는 성별분리통계, 정책관련 통계 및 산출근거의 제시 여부 점검
- 성별영향 분석 결과의 반영
 - 예산의 성별영향을 분석하기 위해 필요한 성별 분리 통계, 성별 차이에 대한 원인 분석, 성별 수혜분석, 개선을 위한 정책 및 예산의 변화 등 성인지 예산 제도의 도입 취지에 부합하는 분석 내용이 제시되어야 함
- 성과중심의 성인지 예산편성
 - 성인지적 재정운용에 대한 정부의 책임성을 강화하기 위해서 성인지 예산서에 정부의 의지가 담긴 목표치와 이를 평가 할 수 있는 성인지 성과 지표가 제시 될 필요

- 국가 정책과의 통합

- 성인지 예산이 단순히 여성정책, 여성 지원 예산을 의미하는 것이 아니기 때문에 국가의 주요 정책과 그에 따른 자원배분에 대한 포괄적인 성인지적 접근이 제시되어야 함
- 2010년 성인지 예산서는 각 부처별 성인지 예산서를 단순 취합하였기 때문에 정부의 2010년 정책 및 재정운용 방향에 대한 성인지적 접근은 전혀 제시되지 못하고 있음
- 부처 단위에서도 각 부처의 성평등 목표와 소관 사업 및 재정 운용 방향과의 일관성이나 전략이 전혀 제시되지도 못하고 있음

- 세입부분에 대한 분석 필요

- 중장기적으로는 정부지출 뿐만 아니라 조세제도에 대한 성인지적 접근이 필요하며 이를 통해 여성의 무보수 노동(unpaid work) 등을 포괄할 수 있을 것임

- 총괄 분석 방향

- 정부가 제출한 2010년 성인지 예산서는 「국가재정법」이 규정한 성별영향을 사전적으로 분석한 보고서라기 보다는 단순히 각 부처가 기획재정부에 제출한 성인지 예산서를 취합한 것에 불과
- 기획재정부는 올 4월 예산안 편성지침에 성인지 예산서 작성지침을 포함하여 각 부처에 제시하였으나 국회에 제출된 「2010년 성인지 예산서」에는 당초 작성지침에 포함된 성별차이에 대한 원인분석, 대안, 목표치, 성과지표 등 많은 정보가 누락되어 분석보고서로 보기 어려움
- 부처 고유의 정책 영역 내에서 제시한 성평등 목표와 자원 배분[총괄표]의 적정성 분석
- 중기 재정운용에 대한 성인지적 접근 점검
- 예산규모, 전년대비 증감, 전체 예산에서 차지하는 비중, 목표치의 적정성 등 점검

- 포괄범위의 문제

- 2010년 성인지 예산서는 세부사업 기준으로 7,000개의 사업 중 195개만을 포괄하고 있으며, 금액으로는 7조 3,144억원으로 총지출 291.8조원(일반회계·특별회계 202.8조원)의 2.5%(3.6%)에 불과
- 시행 첫해이기는 하지만 성별 영향을 고려할 필요가 있는 다수의 사업이 누락되어 있음
- 또한, 「국가재정법」상 “예산”으로 표현하고 있기 때문에 정부는 기금 사업을 제외한 일반회계와 특별회계만을 포함하고 있으나 국가재정이 예산과 기금을 모두 포괄한다는 측면에서 이를 명확히 하는 법적 보완이 필요

- 정부의 인식 전환과 추진체계 확립 필요

- 「국가재정법」 부칙에 의해 2년 이상의 준비기간을 가졌음에도 불구하고 처음으로 국회에 제출된 「2010년 성인지 예산서」는 제도적, 기술적인 측면에서 미흡한 점이 많이 발견되며, 정부의 성인지 예산제도에 대한 추진 의지도 미약한 것으로 볼 수 있음
- 성인지 예산제도에 대한 인식 제고를 위한 교육 강화, 제도를 실효성 있게 추진할 수 있는 전담부서의 설치, 「국가재정법」 및 시행령 정비 등 법적 제도적 보완이 필요

- 사업별 분석 방향

- 여성정책기본계획에 기초한 사업(여성 대상사업)

- 사업선정의 적절성: 제3차 여성정책기본계획에 근거
- 사업목적 달성을 위한 예산편성의 적절성, 사업비 규모에 대한 검토

- 일반 사업 예산에 대한 분석
 - 사업선정의 적절성, 사전적인 성별수혜분석 점검
 - 성별 차이에 대한 원인분석, 예산 편성의 근거(대상 X 단가) 점검
 - 성별 차이를 극복하기 위한 대안 점검 및 성평등 목표치 점검
- 성별 차이에 대한 원인 분석
 - 사업대상자[모집단]의 성별 차이, 사업에 대한 인지도의 성별 차이 점검
 - 사업 대상 선정 과정에 성 불평등적 요소, 사업 전달체계 내에 특정성의 접근을 저해하는 요소
 - 특정 성의 수요에 부합하는 예산 편성 등
- 성별 차이를 극복하기 위한 대안 분석
 - 수혜가 낮은 특정 성을 위한 별도의 프로그램 필요성
 - 성별 균등한 자원배분의 가능 여부
 - 전달방식의 개선 가능성, 대상 기준의 변화 가능성 등

10. 성과중심의 재정 운용

가. 성과중심의 재정운용 개념 및 근거

- 성과중심의 재정운용이란 투입·통제 중심이 아닌 성과관리를 통해 획득된 성과정보를 바탕으로 국가의 재정활동을 관리하는 것을 의미함
- 국가재정운용에 관한 기본법인 「국가재정법」은 각 중앙관서의 장과 기금관리주체로 하여금 재정활동의 성과관리체계를 구축하도록 함으로써 성과중심의 재정운용을 규정하고 있음
- 성과관리란 “정부업무를 추진함에 있어 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”을 의미함(「정부업무평가기본법」 제2조제6호)

나. 우리나라 성과중심의 재정운용의 체계 및 특징

- 성과관리 업무가 「국가재정법」과 「정부업무평가기본법」으로 이원화되어 있음
 - 「국가재정법」에 따른 성과계획서는 재정사업만(R&D, 정보화 포함)을 대상으로 n-1년도에 작성하고 「정부업무평가기본법」에 따른 성과관리 시행계획은 재정사업이외에 주요정책과제를 포함하여 n년도에 작성
 - 성과관리 업무를 감독·확인하는 기관과 수립대상기관도 법적 근거에 따라 상이

- 국회 예산·결산 심사시 각 중앙관서는 성과계획서·성과보고서를 함께 제출할 의무가 있음
 - 2009회계연도 예산 심사시부터 성과계획서 국회 제출(2008년 10월)
 - 2009회계연도 결산 심사시부터 성과보고서 국회 제출 예정(2010년 5월)

다. 주요 논점

(1) 성과계획서 목표체계의 논리적 일관성 및 연계성 평가

- 전략목표의 결과지향성 : 전략목표는 중·장기적으로 기대되는 효과이므로 궁극적인 결과의 형태로 설정되어야 함
 - 사례: 2008년도 경찰청의 전략목표 II 「사회전반에 범질서를 바로 세운다」는 경찰청의 임무나 비전에 더 적합하다고 판단되며, 주요한 기능 혹은 활동으로부터 기대되는 중·장기적 결과를 제시하지 못함
- 전략목표의 구현수단으로서 성과목표의 적절성 : 단기적으로 성과목표가 달성되면 장기적으로 전략목표의 달성여부를 예상할 수 있어야 함
 - 사례: 2008년도 행정자치부의 성과목표 3 「대국민 민원행정서비스의 품질을 제고한다」는 전략목표 I 「정부혁신으로 세계 10위권의 정부효율성을 구현한다」의 구현수단으로 적절하지 않음
- 관리과제의 수단성 : 관리과제는 성과목표를 달성하기 위한 수단이어야 함
 - 사례: 2008년도 농림수산식품부의 관리과제 「수협 경영구조 선진화」, 「농협 구조개선 지원」 등은 농협과 수협에 대한 자금을 지원하여 경쟁력을 제고하기 위한 것으로 성과목표 「농수산식품 유통효율화」의 달성수단으로 적절하지 않음

- 성과지표 목표치 수준의 적절성 : 목표치는 해당기관이 회계연도 내에 달성가능하면서도 도전적인 수준으로 설정되어야 함
 - 사례: 2007년 외교통상부의 단위과제「재외국민 보호활동」의 성과지표인「해외 안전정보 제공수준」의 목표치는 매년 75%로 동일한 목표치를 설정하고 있어 도전적이라고 볼 수 없음

- 성과지표의 대표성 : 성과지표가 성과목표와 관리과제의 활동들을 각각 충분히 확인할 수 있어야 함을 의미함
 - 사례: 2008년 통일부의 관리과제 「새터민 교육훈련 및 정착금 지급」의 성과지표인 「취업장려금 수급 증가율」 및 「장기수급 비율」은 “정착금 지급”정보만 제공할 뿐 “새터민 교육훈련”정보는 제공하지 못함

(2) 성과와 예산과의 연계정도 평가

- 성과계획서의 관리과제와 예산안의 단위사업이 그 명칭과 금액에 있어서 일치하지 않는다면, 사업의 결과가 정확하게 측정·평가·환류 되지 않아 성과계획서를 예산안 편성 참고자료로 활용하기 어려움

[표 19] 성과와 예산과의 연계정도 평가

평가기준	내 용
관리과제와 단위사업의 일치 정도	성과계획서의 관리과제와 프로그램예산서의 단위사업의 명칭, 사업내용, 수준 등이 일치하는가?
사업비와 예산액의 일치 정도	성과계획서의 관리과제별 사업비와 예산서의 단위사업별 예산액이 일치하는가?

(3) 결산 성과정보의 신뢰성 평가

- 성과중심의 결산심사를 구축하기 위해 2008회계연도 사업별 성과실적을 예산 집행결과와 연계하여 분석한 결과 5가지 유형의 문제점이 나타남
- 예산 집행률과 성과달성도 간의 차이가 과다(유형 I): 투입 대비 성과 간에는 일정한 상관관계를 갖는 것이 정상이나, 예산집행률이 저조함에도 불구하고 달성도는 100%이상인 경우가 많았음
 - 사례: 문화체육관광부의 「가고싶은섬 시범사업」의 경우 77억25백만원의 예산 중 3억18백만원을 집행하여 예산집행률이 약 4%에 그쳤으나, 성과지표가 「시범사원지원건수」인 관계로 달성도가 100%임
- 연도별 예산액과 성과 정보간의 불균형(유형 II): 전년대비 예산이 대폭 증·감액되었음에도 성과목표치나 달성도에 변화가 없는 유형으로 예산투입에 따른 성과를 제대로 반영하는 것으로 보기 어려움
 - 사례: 교육과학기술부의 「다목적 실용위성 개발」사업의 경우 전년에 비해 예산이 2배 가까이 증가하였음에도 불구하고, 목표수준은 전년과 유사한 수준으로 제시되었고, 실적은 오히려 감소하였음⁹⁾
- 성과달성도 과다 산정(유형 III): 성과달성도 현황을 살펴보면 100%미만의 달성도를 보인 사업이 거의 없을 정도로 대다수 사업들이 성과목표치 초과달성 실적을 보임

9)

(단위: 백만원, %, 건)

연도	세부사업	예산			성과			
		예산	실집행	집행률	성과지표	계획	실적	달성도
2007	다목적실용 위성개발	32,480	31,205	96.1	시스템 규격서, 도면, 기술 습득물 건수	370	408	110
2008	다목적실용 위성개발	62,280	58,405	93.8	시스템 규격서, 도면, 기술 습득물 건수	380	402	106

- 사례: 부처별 성과달성도 현황을 살펴보면, 교육과학기술부는 167개 중 152개, 보건복지가족부는 482개 중 439개, 문화재청은 122개 중 109개 성과지표에서 성과달성도가 100%를 초과한 것으로 나타남
- 성과관리 미실시(유형Ⅳ): 대규모 기관출연사업, 추가경정예산편성에 따른 신규사업¹⁰⁾ 등 중요사업임에도 불구하고 성과관리를 실시하지 않고 있는 경우가 많았음
- 사례: 국토해양부의 「수도권 계획적 관리방안」사업은 국가차원의 문제로서 이에 대한 성과관리는 수도권 관리 방향을 제시하는 중요한 사항임에도 불구하고 성과관리가 이루어지고 있지 않음
- 성과달성도 미흡 유형(유형Ⅴ): 성과달성도가 목표치에 비해 크게 부진한 사업들이 일부 발견되었으나, 성과정보의 신뢰성이 높지 않은 것을 감안하면 이들 사업의 실제 성과달성도는 더욱 낮은 개연성이 큼
- 사례: 보건복지가족부의 「복지타운 운영」사업의 성과지표인 「수익률 증가율」이 비용상승과 매출액 감소에 따라 목표대비 -4,187.8%의 달성도를 보이고 있음

10) 정부가 2009년도 제1회 추가경정예산안 제출시 성과계획서를 제출하지 않았던 문제에 대해, 국회는 2009년 5월 27일 국가재정법을 개정하여 예산안, 수정예산안, 기금운용계획안, 기금운용계획변경안 및 추가경정예산안 제출시 성과계획서와 사업내용 및 사업비를 일치시키도록 규정하였음

작성자 명단

□ 기획·조정

예산분석실장	김호성
경제분석실장	박종규
사업평가국장	박용주
예산분석심의관	박인화

□ 세부 집필

【예산분석실】

경제예산분석팀장 송병철	산업예산분석팀장 조영철
행정예산분석팀장 천우정	사회예산분석팀장대리 강상규
예산분석관 서세욱	유인규 정금희 전용수
	이화실 양성선 김대철 이진우
	김민재 김경수

【경제분석실】

경제정책분석팀장 운용중	거시경제분석팀장 신후식
재정정책분석팀장 이남수	세제분석팀장 이영환
경제분석관 연훈수	나아정 박승준 정지은 황진영
	이상훈 심혜정 성명기 신영임

【사업평가국】

경제사업평가팀장 이환성	
사업평가관 이은경	이현정 이상곤

□ 편집

경제예산분석팀 인정은

「2009 예산정책보고서」 발간 현황 목록

	제 목	집필진	발간일
1	일자리 정책: 예산과 입법과제	사회예산분석팀	2009. 2. 26
2	일본의 지역 중심 고용대책 사례와 시사점	박인화 김봉주 서세욱 조혜정	2009. 4. 21
3	재정법률 개선과제	예산분석실	2009. 6. 10
4	중소기업 지원정책: 예산과 입법과제	이화실 유인규 정상훈 전승훈 이진우 윤성식	2009. 9. 22
5	「국회예산정책처 2008회계연도 결산분석」에 대한 「소관부처 의견」 검토	예산분석실	2009. 9. 23
6	2009년도 국가재정운용 점검보고서	예산분석실	2009. 10. 5

[예산정책보고서 제7호]

2010년도 예산안 분석 가이드라인

발 간 일 2009년 10월 16일
편 집 예산분석실 경제예산분석팀
발 행 인 신 해 룡
발 행 처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당로 1
TEL 02·2070·3114
인 쇄 처 성지문화사 (TEL 02·2273·5090)

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 경제예산분석팀 (TEL 02·788·3769)으로 연락해주시기 바랍니다.
-

ISBN 978-89-6073-242-1 93350

© 국회예산정책처, 2009