

2021년도 예산안 총괄 분석 I



2021년도 예산안
총괄 분석 I

예산안분석시리즈 I

2021년도 예산안 총괄 분석 I

2020. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2020. 10. 23.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

정부는 지난 9월 3일 총수입 483.0조원, 총지출 555.8조원 규모의 2021년도 예산안을 국회에 제출하였습니다. 정부는 코로나19 이후의 경기회복을 도모하고 선도형 국가 발전전략인 한국판 뉴딜(NewDeal) 등을 뒷받침하기 위하여 전년 본예산 대비 43.5조원 (8.5%)을 증액하는 한편, 「2020~2024년 국가재정운용계획」을 통해 중기적으로도 확장적 재정기조를 계획하고 있습니다. 국가경제에서 재정이 강한 버팀목 역할을 수행함에 따라 개별사업의 효과성과 함께 전략적 자원배분, 재정의 지속가능성 등을 점검해야 될 국회의 역할 또한 더욱더 커지고 있습니다.

국회예산정책처는 2021년도 예산안에 대한 국회의 심도 있는 심사를 지원하기 위하여 「2021년도 예산안 분석시리즈」를 발간하였습니다. 「2021년도 예산안 분석시리즈」는 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 예산안 분석」, 「성인지 예산안 분석」 등으로 구성되어 있습니다.

「총괄 분석」은 재정건전성, 국가재정운용계획 등을 중심으로 재정총량에 대한 현황과 분석내용을 수록하였고, 일자리사업·정책금융사업·한국판 뉴딜사업 등 주요 정책 사업을 중점적으로 점검하였습니다.

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

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

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

2020년 10월

국회예산정책처장 직무대리 김 일 권

I. 개관

㉠ 2021년도 예산안 개요	1
1. 총수입·총지출 및 재정수지	1
2. 국가채무	8
3. 12대 분야별 자원배분	9
4. 2021년도 예산안의 투자 중점	10
㉡ 기타 예산안 주요 첨부서류 및 관련 의안문서 개요	13
1. 국가재정운용계획	16
2. 성인지 예산서 및 기금운용계획서	18
3. 성과계획서	20
4. 국유재산종합계획	22
5. 조세지출예산서 및 국유재산특례지출예산서	24

II. 2021년도 예산안 총평

㉠ 재정총량 분석	31
1. 단기 분석 - 재정의 역할 확대와 여력 확보 간 조화 필요	31
2. 중기 분석 - 중기 재정건전성 확보 필요	69
3. 결론	75
㉡ 예산·재정 관련 제도개선사항 제언	76
1. 국가재정운용계획의 분야별 용역보고서 공개시기 조정 필요	76
2. 관리재정수지 산출방식 변경 검토 필요	79
3. 건강보험·노인장기요양보험의 국가 기금화 검토 필요	81

Ⅲ. 재정총괄 분석

1. 재정건전성 및 국가재정운용계획 분석	85
2. 예산총칙안 분석	103
3. 12대 분야별 분석	136
4. 의무지출 사업 예산안 분석	189
5. 세입예산안 분석	213
6. 회계기금 간 재원이전 분석	220
7. 정부 성과평가와 예산안 연계 분석	278
8. 결산 시정요구사항과 예산안 연계 분석	340
9. 2021년도 성인지 예산서 분석	367
10. 2021년도 공공기관 정부지원 예산안 총괄분석	387

Ⅳ. 유형별 분석

1. 지방재정 및 지방교부세의 현황과 개선과제	415
2. 지방교육재정교부금 분석	437
3. 예비타당성조사 제도 분석	464
4. 총사업비 관리대상 사업 분석	496
5. 민간투자사업(BTO/BTL) 분석	516
6. 법정부담금 수입 예산안 분석	552
7. 신규사업 예산안 분석	569
8. 법령·지침과 예산안 연계 분석	583
9. 연례적 집행실적 부진사업의 예산안 연계 분석	589



1. 개관

1. 총수입·총지출 및 재정수지

2021년도 예산안의 총수입은 전년도 본예산 대비 0.3% 증가한 483.0조원으로 편성되었다.

2021년도 예산안의 총수입¹⁾은 483.0조원으로, 국세수입 282.8조원, 세외수입 28.6조원, 기금수입 171.6조원으로 구성된다. 국세수입은 법인세 부진 전망 등으로 전년도 본예산 대비 △9.2조원(△3.1%) 감소한 282.8조원으로 편성되었다. 세외수입은 전년도 본예산 대비 2.5% 증가한 28.6조원으로 편성되었고, 기금수입은 전년도 당초계획 대비 6.0% 증가한 171.6조원으로 편성되었다.

[2021년도 예산안 총수입]

(단위: 조원, %)

구 분	2020		2021 예산안(C)	본예산 대비		추경 대비	
	본예산(A)	추경(B)		C-A	(C-A)/A	C-B	(C-B)/B
총수입	481.8	470.7	483.0	1.2	0.3	12.3	2.6
- 예산	319.9	308.8	311.4	△8.5	△2.7	2.6	0.8
(국세수입)	(292.0)	(279.7)	(282.8)	(△9.2)	(△3.1)	(3.1)	(1.1)
(세외수입)	(27.9)	(29.1)	(28.6)	(0.7)	(2.5)	(△0.5)	(△1.7)
- 기금	161.9	161.9	171.6	9.7	6.0	9.7	6.0

주: 2020년 추경은 제4회 추가경정예산을 의미하며, 기금운용계획 자체변경분을 반영하는 기준에 따라 수치가 상이하게 도출될 수 있음에 유의 필요

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 작성됨

2021년도 예산안의 총지출은 전년도 본예산 대비 8.5%, 추경예산 대비 0.2% 증가한 555.8조원으로 편성되었다.

정부는 2021년도 예산안의 총지출을 전년도 본예산 대비 8.5% 증가한 555.8조원으로 편성하였는데, 이러한 총지출 증가율은 2019년도 본예산 9.5%, 2020년도 본예산 9.1% 보다는 일부 감소한 수치이다. 이 중 예산은 전년도 본예산 대비 5.6% 증가한 370.9조원이고 기금은 14.7% 증가한 184.9조원이다.

[2021년도 예산안 총지출]

(단위: 조원, %)

구 분	2020		2021 예산안(C)	본예산 대비		추경 대비	
	본예산(A)	추경(B)		C-A	(C-A)/A	C-B	(C-B)/B
총지출	512.3	554.7	555.8	43.5	8.5	1.1	0.2
- 예산	351.1	377.5	370.9	19.8	5.6	-6.6	-1.7
- 기금	161.2	177.2	184.9	23.7	14.7	7.7	4.3

주: 2020년 추경은 제4회 추가경정예산을 의미하며, 기금운용계획 자체변경분을 반영하는 기준에 따라 수치가 상이하게 도출될 수 있음에 유의 필요

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 작성성

2021년도 부처별 예산안의 총지출 증가 규모를 살펴보면, 기획재정부(7.8조원), 보건복지부(7.6조원), 국토교통부(6.6조원), 고용노동부(5.0조원), 중소벤처기업부(4.0조원) 순으로 나타났다. 총지출 증가율은 금융위(94.0%), 원자력안전위원회(39.1%), 조달청(38.7%), 기획재정부(33.2%), 중소벤처기업부(29.8%) 순으로 나타났다.

[2020년도 부처별 예산안 총지출]

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021안 (B)	증감 (B-A)	증감율
	본예산(A)	추경예산			
5·18민주화운동 진상규명조사위원회	-	-	102	102	순증
가습기살균제사건과 4·16 세월호참사 특별조사위원회	181	180	58	△123	△68.0
감사원	1,356	1,306	1,358	2	0.1
개인정보보호위원회	-	-	365	365	순증
경찰청	116,165	113,604	119,530	3,365	2.9
고용노동부	305,139	407,868	354,808	49,669	16.3

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021안 (B)	증감	
	본예산(A)	추경예산		(B-A)	증감율
공정거래위원회	1,373	1,379	1,466	93	6.8
과학기술정보통신부	164,122	172,456	176,439	12,317	7.5
관세청	5,812	5,711	6,024	212	3.6
교육부	773,871	757,317	763,332	△10,539	△1.4
국가보훈처	56,796	56,589	57,866	1,070	1.9
국가인권위원회	378	367	383	5	1.3
국가정보원	6,895	6,895	7,460	565	8.2
국무조정실 및 국무총리비서실	6,100	6,020	6,433	333	5.5
국민권익위원회	901	872	909	8	0.9
국방부	352,477	343,900	377,458	24,981	7.1
국세청	18,374	17,892	18,679	305	1.7
국토교통부	501,317	505,460	567,249	65,932	13.2
국회	6,787	6,645	6,989	202	3.0
금융위원회	8,864	34,828	17,200	8,336	94.0
기상청	3,909	3,762	4,296	387	9.9
기획재정부	233,907	262,409	311,637	77,730	33.2
농림축산식품부	157,743	157,617	161,324	3,581	2.3
농촌진흥청	10,249	10,161	10,876	627	6.1
대법원	20,107	19,707	20,605	498	2.5
대통령경호처	916	891	929	13	1.4
대통령비서실 및 국가안보실	990	948	980	△10	△1.0
문화재청	10,911	10,526	11,241	330	3.0
문화체육관광부	64,803	67,345	68,273	3,470	5.4
민주평화통일자문회의	325	321	326	1	0.3
방송통신위원회	628	614	521	△107	△17.0
방위사업청	166,719	157,550	170,642	3,923	2.4
법무부	38,972	37,675	41,573	2,601	6.7
법제처	403	409	412	9	2.2
병무청	2,400	2,323	2,436	36	1.5
보건복지부	825,269	890,310	901,536	76,267	9.2
산림청	22,258	22,268	24,303	2,045	9.2
산업통상자원부	94,367	102,587	111,592	17,225	18.3
새만금개발청	3,309	3,201	2,833	△476	△14.4
소방청	2,011	2,033	2,206	195	9.7
식품의약품안전처	5,592	5,546	6,044	452	8.1
여성가족부	10,950	10,878	11,466	516	4.7
외교부	27,439	25,757	28,432	993	3.6
원자력안전위원회	1,111	1,084	1,545	434	39.1
인사혁신처	197,975	197,885	213,587	15,612	7.9
조달청	1,616	3,029	2,241	625	38.7
중소벤처기업부	133,640	251,792	173,493	39,853	29.8

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021안 (B)	증감	
	본예산(A)	추경예산		(B-A)	증감율
중앙선거관리위원회	7,301	7,251	3,853	△3,448	△47.2
통계청	4,833	4,729	4,161	△672	△13.9
통일부	14,242	14,096	14,607	365	2.6
특허청	4,988	4,977	5,237	249	5.0
해양경찰청	14,904	14,652	15,425	521	3.5
해양수산부	56,029	54,815	61,440	5,411	9.7
행정안전부	555,471	681,197	568,275	12,804	2.3
행정중심복합도시건설청	3,388	3,187	4,136	748	22.1
헌법재판소	527	519	530	3	0.6
환경부	95,393	97,736	110,777	15,384	16.1

주: 2020년 추경은 제4회 추가경정예산을 의미하며, 기금운용계획 자체변경분을 반영하는 기준에 따라 수치가 상이하게 도출될 수 있음에 유의 필요

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

2021년도 예산안의 회계·기금별 증가 규모를 살펴보면, 일반회계의 총지출 증가액은 15.5조원으로 회계·기금 중 가장 크게 증가했으며, 특별회계에서는 교통시설특별회계(1.0조원), 환경개선특별회계(1.0조원), 국가균형발전특별회계(0.8조원) 순으로 증가폭이 크게 나타났다. 기금의 경우에는 공공자금관리기금(4.8조원), 주택도시기금(4.0조원), 고용보험기금(3.2조원), 국민연금기금(2.9조원) 순으로 증가폭이 큰 것으로 나타나고 있다.

[2021년도 회계·기금별 예산안 규모]

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021안 (B)	증감	
	본예산(A)	추경예산		(B-A)	증감율
일반회계	2,960,386	3,234,885	3,115,702	155,316	5.2
특별회계 소계	550,799	539,722	593,252	42,453	7.7
- 교도작업특별회계	705	705	696	△9	△1.3
- 교통시설특별회계	130,213	118,483	140,483	10,270	7.9
- 국가균형발전특별회계	92,328	92,123	100,618	8,290	9.0
- 국방·군사시설이전특별회계	3,548	3,548	6,092	2,544	71.7
- 농어촌구조개선특별회계	67,328	68,013	72,587	5,259	7.8
- 등기특별회계	2,407	2,357	2,451	44	1.8
- 소재부품장비경쟁력강화특별회계	20,725	20,745	25,611	4,886	23.6
- 아시아문화중심도시조성특별회계	1,126	1,069	1,397	271	24.1
- 에너지및자원사업특별회계	36,506	37,299	42,949	6,443	17.6
- 우체국보험특별회계	2,941	2,940	2,965	24	0.8
- 유아교육지원특별회계	40,316	39,900	36,547	△3,769	△9.3

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021안 (B)	증감	
	본예산(A)	추경예산		(B-A)	증감율
- 주한미군기지이전특별회계	3,338	3,338	2,223	△1,115	△33.4
- 행정중심복합도시건설특별회계	3,388	3,187	4,136	748	22.1
- 혁신도시건설특별회계	187	187	767	580	310.2
- 환경개선특별회계	58,590	59,697	68,774	10,184	17.4
- 양곡관리특별회계	20,065	19,801	19,878	△187	△0.9
- 우체국예금특별회계	16,967	15,466	14,353	△2,614	△15.4
- 우편사업특별회계	39,254	38,669	39,191	△63	△0.2
- 조달특별회계	1,616	3,029	2,241	625	38.7
- 경찰병원	778	774	781	3	0.4
- 국립공주병원	159	158	158	△1	△0.6
- 국립과천과학관	339	338	335	△4	△1.2
- 국립나주병원	208	207	209	1	0.5
- 국립마산병원	196	195	198	2	1.0
- 국립목포병원	117	116	121	4	3.4
- 국립부곡병원	199	198	200	1	0.5
- 국립자연휴양림관리소	748	701	650	△98	△13.1
- 국립재활원	602	590	509	△93	△15.4
- 국립정신건강센터	404	402	407	3	0.7
- 국립중앙과학관	366	364	339	△27	△7.4
- 국립춘천병원	147	146	149	2	1.4
- 특허청	4,988	4,977	5,237	249	5.0
기금 소개	1,611,318	1,796,469	1,848,946	237,628	14.7
- 고용보험기금	154,986	226,137	186,714	31,728	20.5
- 공공자금관리기금	134,086	140,585	182,833	48,747	36.4
- 공무원연금기금	196,030	196,030	211,544	15,514	7.9
- 공적자금상환기금	132	132	160	28	21.2
- 과학기술진흥기금	623	623	972	349	56.0
- 관광진흥개발기금	11,687	12,039	13,115	1,428	12.2
- 국민건강증진기금	33,700	33,878	34,160	460	1.4
- 국민연금기금	274,110	274,129	303,410	29,300	10.7
- 국민체육진흥기금	14,779	15,442	15,857	1,078	7.3
- 국유재산관리기금	10,810	9,310	10,089	△721	△6.7
- 국제교류기금	679	598	651	△28	△4.1
- 국제질병퇴치기금	657	657	428	△229	△34.9
- 군인복지기금	6,421	6,421	6,074	△347	△5.4
- 군인연금기금	34,661	34,661	35,430	769	2.2
- 근로복지진흥기금	1,453	2,706	1,828	375	25.8
- 금강수계관리기금	1,208	1,208	1,183	△25	△2.1
- 낙동강수계관리기금	2,513	2,513	2,484	△29	△1.2
- 남북협력기금	12,056	12,039	12,433	377	3.1
- 농산물가격안정기금	21,632	21,751	22,544	912	4.2
- 농어업재해보험기금	1,199	506	506	△693	△57.8
- 농업·농촌공익기능증진직접지불기금	26,303	26,263	23,922	△2,381	△9.1

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021안 (B)	증감	
	본예산(A)	추경예산		(B-A)	증감율
- 농지관리기금	15,492	15,339	16,891	1,399	9.0
- 대외경제협력기금	12,320	10,320	13,597	1,277	10.4
- 문화예술진흥기금	2,893	3,316	3,162	269	9.3
- 문화재보호기금	1,440	1,440	1,342	△98	△6.8
- 방사성폐기물관리기금	2,277	1,617	1,623	△654	△28.7
- 방송통신발전기금	9,807	11,917	12,478	2,671	27.2
- 범죄피해자보호기금	1,012	1,012	1,050	38	3.8
- 보훈기금	1,439	1,433	1,459	20	1.4
- 복권기금	34,976	35,226	40,279	5,303	15.2
- 사립학교교직원연금기금	49,689	49,689	54,408	4,719	9.5
- 사법서비스진흥기금	635	635	809	174	27.4
- 사학진흥기금	2,627	2,627	2,651	24	0.9
- 산업기술진흥및사업화촉진기금	402	402	439	37	9.2
- 산업재해보상보험및예방기금	69,061	69,967	81,210	12,149	17.6
- 석면피해구제기금	216	216	226	10	4.6
- 소상공인시장진흥기금	31,463	95,697	46,773	15,310	48.7
- 수산업발전기금	5,298	5,268	5,400	102	1.9
- 순국선열애국지사사업기금	827	827	845	18	2.2
- 양성평등기금	4,062	4,038	4,219	157	3.9
- 언론진흥기금	228	228	212	△16	△7.0
- 영산강·섬진강수계관리기금	808	808	802	△6	△0.7
- 영화발전기금	1,015	1,302	1,169	154	15.2
- 원자력기금	2,895	2,895	3,234	339	11.7
- 응급의료기금	2,365	10,357	2,464	99	4.2
- 임금채권보장기금	4,868	4,868	7,304	2,436	50.0
- 자동차사고피해지원기금	526	526	502	△24	△4.6
- 자유무역협정이행지원기금	5,549	5,257	5,211	△338	△6.1
- 장애인고용촉진및직업재활기금	5,975	5,936	6,779	804	13.5
- 전력산업기반기금	20,434	26,578	27,669	7,235	35.4
- 정보통신진흥기금	9,276	13,537	14,036	4,760	51.3
- 주택도시기금	295,828	302,740	335,399	39,571	13.4
- 중소기업창업및진흥기금	60,209	77,214	72,660	12,451	20.7
- 지역신문발전기금	93	93	93	0	0.0
- 청소년육성기금	1,359	1,323	1,395	36	2.6
- 축산발전기금	9,278	9,243	9,475	197	2.1
- 한강수계관리기금	4,950	4,950	5,346	396	8.0

주: 1. 총지출 기준

2. 2020년 추경은 제4회 추가경정예산을 의미하며, 기금운용계획 자체변경분을 반영하는 기준에 따라 수치가 상이하게 도출될 수 있음에 유의 필요

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

2021년도 예산안의 통합재정수지는 72.8조원 적자(GDP 대비 3.6%)로 전년도 본예산 대비 42.3조원 악화되고, 관리재정수지는 109.7조원 적자(GDP 대비 5.4%)로 전년도 본예산 대비 38.2조원 악화될 것으로 전망된다.

[2021년도 재정수지 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2020		2021 예산안(C)	본예산 대비 (C-A)	추경예산 대비 (C-B)
	본예산(A)	추경예산(B)			
통합재정수지 (GDP 대비)	△30.5 (△1.5)	△76.2 (△3.9)	△72.8 (△3.6)	△42.3 (△2.1)	3.4 (0.3)
관리재정수지 (GDP 대비)	△71.5 (△3.5)	△111.5 (△5.8)	△109.7 (△5.4)	△38.2 (△1.0)	1.8 (0.4)

주: 2020년 추경은 제4회 추가경정예산을 의미하며, 기금운용계획 자체변경분을 반영하는 기준에 따라 수치가 상이하게 도출될 수 있음에 유의 필요

자료: 대한민국정부, 「2020~2024년 국가재정운용계획」 등을 바탕으로 재작성

2. 국가채무

2021년 국가채무²⁾ 규모는 전년도 본예산 대비 147.3조원, 추경예산 대비 105.6조원 증가한 952.5조원에 이를 것으로 예상되며, GDP 대비 국가채무 비율도 전년도 본예산 대비 7.3%p, 추경예산 대비 3.2%p 증가한 47.1%로 계획하고 있다.

2021년 국가채무의 전년 대비 큰 폭 증가는 중앙정부채무, 특히 국채의 증가가 주도하였다. 2021년 중앙정부채무는 전년도 본예산 대비 151.8조원 증가한 925.0조원이며, 그 중 국채는 전년도 본예산 대비 152.1조원 증가한 922.6조원으로 계획되었다. 그 밖에 차입금은 전년도 본예산 대비 0.3조원 감소한 2.3조원, 지방정부순채무는 4.5조원 감소한 27.5조원으로 계획되었다.

[2021년도 국가채무 전망]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2020		2021 예산안(C)	본예산 대비 (C-A)	추경예산 대비 (C-B)
	본예산(A)	추경(B)			
국가채무 (GDP 대비)	805.2 (39.8)	846.9 (43.9)	952.5 (47.1)	147.3 (7.3)	105.6 (3.2)
중앙정부채무	773.2	814.9	925.0	151.8	110.1
국채	770.5	812.1	922.6	152.1	110.5
차입금	2.6	2.8	2.3	△0.3	△0.5
국고채무부담행위	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
지방정부순채무	32.0	32.0	27.5	△4.5	△4.5

주: 1. 2020년 추경은 제4회 추가경정예산을 의미

2. 2021년 예산안은 2020년도 제4회 추가경정예산 효과를 반영한 것으로서, 기존 정부 보도자료 등과 상이

자료: 대한민국정부, 「2020~2024년 국가재정운용계획」 등을 바탕으로 재작성

2) 현금주의 기준으로 중앙·지방정부의 금전채무를 합산한 지표인 D1을 의미한다.

3. 12대 분야별 자원배분

2021년도 예산안의 12대 분야별 자원배분 현황을 살펴보면, 보건·복지·고용 분야가 가장 큰 규모(199.9조원)를 차지하며, 이하 일반·지방행정(86.5조원), 교육(71.0조원), 국방(52.9조원) 등의 순서로 크게 나타나고 있다.

12대 분야 중 전년도 본예산 대비 증가규모는 보건·복지·고용(19.4조원), 일반·지방행정(7.5조원), 산업·중소기업·에너지(5.4조원), R&D(3.0조원) 등의 순서로 크게 나타나고 있다. 반면, 증가율은 산업·중소기업·에너지(22.9%), 환경(16.7%), R&D(12.3%), SOC(11.9%), 보건·복지·고용(10.7%) 등의 순서로 높게 나타나고 있다.

[2021년도 예산안 분야별 자원배분 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
1. 보건·복지·고용 (일자리)	180.5 (25.5)	199.9 (30.6)	19.4 (5.1)	10.7 (20.0)
2. 교 육 (지방교육재정교부금)	72.6 (55.4)	71.0 (53.3)	△1.6 (△2.1)	△2.2 (△3.7)
3. 문화·체육·관광	8.0	8.4	0.4	5.1
4. 환 경	9.0	10.5	1.5	16.7
5. R&D	24.2	27.2	3.0	12.3
6. 산업·중소기업·에너지	23.7	29.1	5.4	22.9
7. SOC	23.2	26.0	2.8	11.9
8. 농림·수산·식품	21.5	22.4	0.9	4.0
9. 국 방	50.2	52.9	2.7	5.5
10. 외교·통일	5.5	5.7	0.2	4.3
11. 공공질서·안전	20.8	21.8	1.0	4.4
12. 일반·지방행정 (지방교부세)	79.0 (52.2)	86.5 (51.8)	7.5 (△0.4)	9.5 (△0.8)

자료: 기획재정부

4. 2021년도 예산안의 투자 중점

정부에 따르면, 2021년도 예산안은 ① **빠르고 강한 경제회복**, ② **미래 성장동력 확보**, ③ **포용적 고용·사회안전망 공고화**, ④ **국민 안전과 삶의 질 제고** 등에 투자의 중점을 두었다.

먼저, 코로나19로 침체된 경기 대응을 위해 **빠르고 강한 경제회복**을 위한 예산을 중점 투자하겠다는 입장이다. 구체적으로 고용 유지 지원 및 민간·공공일자리 창출을 통해 고용시장을 안정화시키고, 4+4 바우처·쿠폰, 지역사랑·온누리상품권 확대 등을 통해 소비활력을 제고하며, 민간투자 및 공공투자를 확충하고, 수출마케팅 지원, 무역금융 등을 통해 수출활력을 제고하며, 지역소멸대응 프로젝트 등을 통해 국가균형발전 투자를 본격화하겠다는 계획이다.

또한, 포스트-코로나 시대에 선제적으로 대응하기 위하여 **미래 성장동력 확보**에도 투자의 중점을 둘 계획이다. 구체적으로 R&D·인재육성·금융·조달 등 각종 영역에 혁신성장 생태계를 조성하고, DNA·BIG3 등 미래산업을 육성하며, 특히 신재생에너지 등 그린산업을 육성하고, 소재·부품·장비, 산단대개조, 유망서비스업 육성 등 주력 산업 역동성 강화하겠다는 입장이다.

다음, 정부는 경제위기 및 산업구조 변화 과정에서 발생하는 국민의 피해에 대응하여 **포용적 고용·사회안전망 공고화**하겠다는 계획이다. 구체적으로 생계·의료·교육·주거 등 4대 사회안전망을 확충하고, 장애인·농어민 등 취약계층 보호를 강화하며, 고용보험·산재보험 적용을 확대하고, 쉼국민 고용안전망 기반을 구축하며, 저출산·고령화 등 인구구조 변화에도 대응하겠다는 입장이다.

마지막으로 정부는 기후·환경변화, 국민위해요인 증가, 외교·안보 환경변화 등에 대응하여 **국민 안전과 삶의 질 제고**에도 투자의 중점을 둘 계획이다. 구체적으로 K-방역의 고도화 및 글로벌 선도를 지원하고, 재해예방 및 국민 생명·인권 보호에 역점을 두며, 깨끗한공기·맑은물·녹색공간 등 국민 생활환경 청정화 3대 프로젝트를 추진하고, 스마트 강군 기반 구축 및 군사기진작 지원을 실시하며, 전략적 외교·협력을 강화하겠다는 입장이다.

[2021년도 예산안 투자의 중점]

투자중점	세부과제	주요내용
빠르고 강한 경제회복	고용 유지 및 민간·공공일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> - 고용유지지원금 지원대상 확대(2 → 45만명) - 청년추가고용장려금('21년 신규 인원 9만명) - 직접일자리(인돌봄 3.3만개, 장애인일자리 2.5만개, 자활근로 5.8만개 등)
	4+4 바우처·쿠폰, 지역사랑·온누리상품권 확대 등 소비활력 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 4+4 바우처·쿠폰(숙박 150만명, 체육 60만명 등) - 지역사랑·온누리상품권 발행 확대(5.5→18조원) - 코리아토탈관광패키지(지방공항 중심 2개 권역 공모)
	민간투자 및 공공투자 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 모태펀드 출자(버팀목 1,800억원, 혁신창업 1,000억원 등) - 스마트시티 확산 +1,075억원(981억원→2,056억원) - 그린리모델링(공공건축물 +2,276억원, 노후공공임대주택 +3,545억원)
	수출마케팅 지원, 무역금융 등 수출활력 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 무역보험기금 인프라 수주 및 중소기업 지원 5.4조원 - 중소·중견기업 수출바우처 3,845개社 - KOTRA 해외지사화(5,000→5,500개社, 356억원)
	지역발전투자, 지역소멸대응 프로젝트 등 국가균형발전 본격투자	<ul style="list-style-type: none"> - 국가균형발전 프로젝트 7,259억원 - 혁신도시(공공기관 연계 10대 투자사업) - 생활SOC 11.1조원(안전한 삶터 구축 4.4조, 깨끗한 생활환경 조성 1.1조)
미래 성장동력 확보	혁신성장 생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> - R&D 투자(한국판 뉴딜 1.9조원, 소재·부품·장비 2.2조원 등) - 혁신 금융 투자 8,300억원, 보증 980억원, 융자 9,721억원 - 혁신조달 공공부문 시범구매 확대 등(99→500억원)
	DNA, BIG3 등 미래산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> - Data: AI학습용 데이터 150종 구축, 공공데이터 4.4만개 개방·이용활성화 등 - Network: 5G융합서비스, 5G기반 스마트업무환경 - AI: AI바우처 1·2·3차 소산업 분야 200개사 지원 등 - BIG3: 시스템반도체, 미래차, 바이오헬스
	신재생에너지 등 그린산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 태양광·풍력: 녹색혁신금융 국민주주 프로젝트(370억원), 녹색보증(500억원) - 수소산업: 소규모 생산기지 9개소 추가(8→17개소) 등 - 가정용 스마트 전력 플랫폼: 아파트 225만호 스마트전력 계량기 구축 등
	소재·부품·장비, 산단대개조, 유망서비스업 육성 등 주력 산업 역동성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 소재부품장비 핵심전략품목(338개) 중심 기술자립화 지원 등 - 5개 산단대개조 지역기업 기술개발·사업화 지원 - 스마트공장 보급목표 확대(5,500→6,000개사)

투자중점	세부과제	주요내용
포용적 고용·사회 안전망 공고화	생계·의료·교육·주거 4대 사회안전망 확충	- 생계급여 부양의무자 기준 폐지(+15.7만 가구) 등 - 건강보험 국고보조비율 14→14.3% - 공적임대주택 당초 '21년 목표(18.7만호) 대비 0.3만호, '20년(18.1만호) 대비 0.9만호 추가 공급
	장애인·농어민 등 취약계층 보호 강화	- 장애인연금 수급자 전체(38만명) 월 30만원 지급 - 농업 공익직불제 ha당 연간 205~100만원(0.5ha이하 120만원) 지원
	고보·산재 적용 확대 등 순국민 고용안전망 기반 구축	- 고용보험 예술인·특고 신규 지원(46.5만명) - 구직급여 수급인원 증가(137 → 164만명) - 산재보험급여 특고 5개 직종(27만명) 추가('20.7월)
	인구조조 변화 (저출산·고령화) 대응	- 신혼·청년 임대주택 공급물량 확대(9.7→11만호) - 노인일자리 80만개 확충
국민 안전과 삶의 질 제고	K-방역 고도화 및 글로벌 선도 지원	- 노인·임산부 등 인플루엔자 무료접종(1,500만명) - 호흡기클리닉 2배 확대(500→1,000개소) - 다부처 연계 전주기 신약개발(129개 과제)
	재해예방 및 국민생명·인권 보호	- 무인교통단속장비 등 3,700→8,227개 - 클린사업장 미인증 위험기계기구 교체 4,911대 - 자살예방전담인력 207→314명
	깨끗한공기·맑은물· 녹색공간 등 국민 생활환경 청정화 3대 프로젝트	- 노후경유차 조기폐차 30만 → 33만대(160만원, 60%) - 스마트 지방상수도 72개 지자체 착공, 44개 지자체 완공 - 산단 미세먼지 차단숲(38개소, 465→707억원) 등
	스마트 강군 기반 구축 및 軍사기진작 지원	- F-35A, KF-X(보라매), 잠수함(장보고III) - 병봉급 인상(12.5%), 급식·피복단가 인상 등
	전략적 외교·협력 강화	- 디지털 플러스 공공외교 +67억원(신규) - 신남북방 프로그램 +20개, +510억원(+28.8%)

자료: 기획재정부 보도자료, 「“코로나 극복, 선도국가” 2021년 예산안」을 바탕으로 재작성

「국가재정법」 제34조는 다음 표와 같이 총 18종의 예산안 첨부서류를 규정하고 있다. 정부는 이 중 「세입세출예산사업별 설명서」, 「성과계획서」, 「성인지 예산서」, 「조세지출예산서」, 「국유재산특례지출예산서」, 「독립기관·감사원 세출예산요구액 감액 규모·이유 및 해당 기관장 의견」 등 6개 문서는 별도 책자로 제출하고 있고, 나머지는 「예산안 첨부서류」 책자로 통합하여 제출하고 있다.

[2021년도 예산안 첨부서류 현황]

법적 근거 (「국가재정법」 제34조)	첨부서류명	제출형식
제1호	세입세출예산 총계표 및 순계표	「예산안 첨부서류」 p.6.
제2호	세입세출예산사업별 설명서	별도 책자(5권)
제2호의2	세입예산 추계분석보고서	「예산안 첨부서류」 p.1237.
제3호	계속비 명세서	「예산안 첨부서류」 p.313.
제3호의2	총사업비관리대상 사업 현황	「예산안 첨부서류」 p.323.
제4호	국고채무부담행위 설명서	「예산안 첨부서류」 p.1061.
제5호	국고채무부담행위 명세서	「예산안 첨부서류」 p.1069.
제5호의2	국고채무부담행위 총규모 명시 대상 사업	「예산안 첨부서류」 p.1081.
제6호	예산정원표와 예산안편성기준단가	「예산안 첨부서류」 p.1087.
제7호	국유재산 명세서	「예산안 첨부서류」 p.1215.
제8호	성과계획서	별도 책자
제9호	성인지 예산서	별도 책자
제10호	조세지출예산서	별도 책자
제11호	독립기관·감사원 세출예산요구액 감액 규모·이유 및 해당 기관장 의견	별도 책자
제13호	회계 상호간 여유재원 전입·전출명세서	「예산안 첨부서류」 p.1221.
제14호	국유재산특례지출예산서	별도 책자
제15호	예비타당성조사 면제사업 내역 및 사유	「예산안 첨부서류」 p.1227.
제16호	지방자치단체 국고보조사업 예산안에 따른 분야별 총 대응지방비 소요 추계서	「예산안 첨부서류」 p.1233.

자료: 국회의안정보시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

다음 「국가재정법」 제71조는 다음 표와 같이 총 7종의 기금운용계획안 첨부서류를 규정하고 있다. 정부는 이 중 「성과계획서」, 「성인지 기금운용계획서」 등 2개 문서는 별도 책자로 제출하고 있고, 나머지는 「기금운용계획안 첨부서류」 책자로 통합하여 제출하고 있다.

[2021년도 기금운용계획안 첨부서류 현황]

법적 근거 (「국가재정법」 제34조)	첨부서류명	제출형식
제1호	기금조성계획	「기금안 첨부서류」 p.7.
제2호	추정재정상태표 및 추정재정운영표	「기금안 첨부서류」 p.7.
제3호	수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서	「기금안 첨부서류」 p.1.
제4호	성과계획서	별도 책자
제5호	기금 상호간 여유재원 전입·전출명세서	「기금안 첨부서류」 p.1033.
제6호	성인지 기금운용계획서	별도 책자
제7호	예비타당성조사 면제사업 내역 및 사유	「기금안 첨부서류」 p.1037.

자료: 국회의안정보시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

그 밖에 「국가재정법」 등은 이상 예산안 및 기금운용계획안과 별개로 각종 재정 관련 의안·문서를 예산안 제출시기에 맞추어 국회에 제출하도록 하고 있다.

우선 관련 의안으로는 「국가재정법」 제92조에 따른 국가보증채무 동의안¹⁾, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2에 따른 임대형 민자사업(BTL) 한도액안, 「무역보험법」 제8조에 따른 무역보험계약 체결 한도에 대한 동의안 등이 있다.

다음 관련 문서로는 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획 및 첨부서류, 「국가재정법」 제9조의2에 따른 국가보증채무관리계획, 공공기관 중장기 재무관리계획 및 임대형 민자사업 정부지급금추계서, 「부담금관리 기본법」 제6조의2에 따른 부담금운용 종합계획서, 「국유재산법」 제9조에 따른 국유재산종합계획, 「조세특례제한법」 제142조에 따른 조세특례 심층평가 및 예비타당성평가 결과, 「보조금 관리에 관한 법률」 제15조에 따른 국고보조사업 연장평가보고서 등이 있다.

1) 2021년에는 기간산업안정기금채권에 대한 국가보증동의안 한국장학재단채권에 대한 국가보증동의안, 예금보험기금채권상환기금채권에 대한 국가보증동의안 등 3건이 제출되었다.

[2021년도 예산안 관련 의안·문서 현황]

구분	법적 근거	관련 의안·문서명
의안	「국가재정법」 제92조	국가보증채무 동의안(한국장학재단채권·예금보험기금채권상환기금채권 등 2건)
	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2	임대형 민자사업(BTL) 한도액안
	「무역보험법」 제8조	무역보험계약 체결 한도에 대한 동의안
문서	「국가재정법」 제7조	국가재정운용계획 및 첨부서류(중장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획, 중장기 조세정책운용계획 등)
	「국가재정법」 제9조의2	국가보증채무관리계획
	「국가재정법」 제9조의2	공공기관 중장기 재무관리계획
	「국가재정법」 제9조의2	임대형 민자사업 정부지급금추계서
	「부담금관리 기본법」 제6조의2	부담금운용종합계획서
	「국유재산법」 제9조	국유재산종합계획
	「조세특례제한법」 제142조	조세특례 심층평가 및 예비타당성평가 결과
	「보조금 관리에 관한 법률」 제15조	국고보조사업 연장평가보고서

자료: 국회의안정보시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

이러한 예산안·기금운용계획안 첨부서류 및 관련 의안·문서는 국회 예산심의 과정에서 활용될 수 있는 정보가 다수 포함되어 있는 만큼, 이하에서는 이 중 주요 서류의 내용을 간략히 소개하도록 한다.

1. 국가재정운용계획

국가재정운용계획은 「국가재정법」상 “재정운용의 효율성과 건전성을 제고하기 위하여 당해 회계연도를 포함한 5회계연도에 대한 재정운용목표와 방향을 제시하는 재정운용 계획”이다. 정부는 같은 법에 따라 2004년²⁾부터 국가재정운용계획을 작성하여 2007년부터 매년 예산안과 함께 국회에 제출하고 있다.

국가재정운용계획은 중기적 시계에서 크게 ① 경제·재정 여건 분석, ② 재정운용의 기본방향 및 재정총량 운용계획, ③ 12대 분야별 투자방향, ④ 기타 재정혁신방향 제시 등으로 구성된다. 이에 따른 「2020~2024년 국가재정운용계획」의 주요 목적은 다음과 같다.

〔「2020~2024년 국가재정운용계획」 주요 목적〕

제1부 국가재정운용계획의 의의

1. 국가재정운용계획의 개념과 연혁
2. 2020~2024년 국가재정운용계획 수립절차

제2부 2020~2024년 경제·재정운용 여건

1. 대내·외 경제 여건
2. 재정운용 여건

제3부 2020~2024년 재정운용 방향

1. 재정운용 기본방향
2. 중기 재정전망 및 재정운용 목표
3. 분야별 자원배분 방향

제4부 12대 분야별 투자방향

제5부 재정혁신 방향

1. 재정지출의 효율성 제고
 - 1) 지출 구조조정
 - 2) 지출구조 개선
 - 3) 협업예산 활성화
2. 수입기반 확충
 - 1) 비과세·감면 정비
 - 2) 탈루소득 과세 강화

2) 정부는 당초 「국가재정법」상 근거 없이 국가재정운용계획을 작성하였으며, 이후 2006년 10월 「국가재정법」이 제정되면서 법적 근거를 마련하였다.

3) 재원의 효율적 활용

3. 투자재원 다변화

- 1) 민간투자사업 활성화
- 2) 국유재산 활용 확대

4. 재정위험 관리 체계화

- 1) 중장기 재정위험 관리
- 2) 국고채 안정적 관리

5. 재정관리체계 혁신

- 1) 성과관리제도 개편
- 2) 국가자산 종합관리체계 구축
- 3) 혁신지향 공공조달 본격 추진
- 4) 공공계약제도 개선

6. 재정운용의 투명성 제고

- 1) 재정정보 관리시스템 고도화 및 공개 확대
- 2) 국민참여예산제도 정착·확산

그 밖에 「국가재정법」³⁾은 중기 재정운용과 관련한 자료로서 ① 전년도 국가재정운용계획 평가·분석 보고서, ② 중장기 기금재정관리계획, ③ 국가채무관리계획, ④ 중장기 조세정책 운용계획, ⑤ 장기재정전망 등을 첨부서류로 함께 제출하도록 하고 있어 국회 예산안 심의에 활용할 수 있다.

이러한 「2020~2024년 국가재정운용계획」의 주요 내용에 대해서는 이 책자의 III. 재정총괄 분석 내 1. 국가재정운용계획 및 재정건전성 분석 목차에서 본격적으로 분석한다.

3) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서
 2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획
 3. 제91조에 따른 국가채무관리계획
 4. 「국세기본법」 제20조의2에 따른 중장기 조세정책운용계획
 5. 제4항에 따른 장기 재정전망 결과
- ④ 기획재정부장은 4회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기 재정전망을 실시하여야 한다.

2. 성인지 예산서 및 기금운용계획서

‘성인지 예산제도’란 「양성평등기본법」 제16조⁴⁾ 및 「국가재정법」 제16조제5호⁵⁾에 따라 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석하고 이를 국가와 지방자치단체의 재정운용에 반영하는 과정이다.

성인지 예산서 및 기금운용계획서는 이러한 ‘성인지 예산제도’의 일환으로 「국가재정법」 제26조⁶⁾ 및 제68조의2⁷⁾에 따라 성인지 예산 사업의 성평등 목표와 성과목표 등을 포함하여 예산 사업의 성평등 효과를 분석한 것으로서, 「성별영향분석평가법」⁸⁾에 따라 성별영향분석평가⁹⁾의 결과를 포함하여 작성한 후 예산안 첨부서류로 국회에 제출된다.

「국가재정법 시행령」에 따라 성인지 예산서는 성인지 예산의 개요, 규모, 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석 등을 포함한다. 이에 따른 2021년도 성인지 예산서의 주요 목차는 다음과 같다.

4) 「양성평등기본법」

제16조(성인지 예산) ① 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석하고 이를 국가와 지방자치단체의 재정운용에 반영하는 성인지(性認知) 예산을 실시하여야 한다.

5) 「국가재정법」

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

5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

6) 「국가재정법」

제26조(성인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서[이하 "성인지(性認知)예산서"라 한다]를 작성하여야 한다.

② 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다.

7) 「국가재정법」

제68조의2(성인지 기금운용계획서의 작성) ① 정부는 기금이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 "성인지 기금운용계획서"라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 기금운용계획서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다.

8) 「성별영향분석평가법」

제9조(분석평가결과의 반영) ② 국가와 지방자치단체는 분석평가의 결과를 「국가재정법」 및 「지방재정법」에 따른 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서의 작성에 반영하여야 한다.

9) 성별영향분석평가는 「양성평등기본법」 제15조 및 「성별영향분석평가법」에 따라 정부가 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 성평등에 미칠 영향을 분석·평가하여 정책이 성평등의 실현에 기여할 수 있도록 하기 위한 것이다.

[「2021년도 성인지 예산서」 주요 목차]

I. 개요

1. 의의
2. 전체 규모 및 '20년 예산과의 비교
3. 주요 사업
4. '21년 예산안 작성의 특징

II. 2021년도 성인지 예산서

(각 중앙관서별로)

1. 성평등 목표
2. 성인지예산 사업총괄표
3. 사업별 설명자료: 성별 수혜 분석 및 성과목표 제시 포함

이러한 2021년도 성인지 예산서의 주요 내용은 「2021년도 성인지 예산 분석」 보고서를 통해 본격적으로 분석한다.

3. 성과계획서

재정성과 목표관리제도는 「국가재정법」¹⁰⁾에 따른 재정사업 성과관리제도의 일환으로서 성과계획서·성과보고서를 통해 부처별·사업별로 전략목표·성과목표·성과지표를 설정한 후 그 성과를 관리하는 제도이다. 동 제도는 1999년 일부 부처를 대상으로 시범 실시한 후 2003년 22개 부처 대상 우선 시행을 거쳐 2006년 모든 부처에 도입하였다. 이후 2006년 10월 「국가재정법」 제정을 통해 법적 근거를 마련하여 현재에 이르고 있다.

재정성과 목표관리제도의 핵심 문서인 성과계획서는 중앙관서 및 기금관리주체의 전략목표 및 성과목표를 달성하기 위한 연도별 시행계획으로서 2009년부터 예산안 첨부서류로 국회에 제출되고 있다. 이러한 성과계획서는 각 중앙관서별 임무·비전과 이를 달성하기 위한 전략목표¹¹⁾ 및 프로그램목표¹²⁾를 설정한 후 그 하위에 단위사업을 배치하는 체계로 구성된다.



10) 「국가재정법」

제8조(성과중심의 재정운용) ②각 중앙관서의 장은 제31조제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다.

③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 예산 및 기금의 성과보고서를 작성하여야 한다.

11) 기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 중장기적 목표이다.

12) 전략목표 달성을 위한 수단으로서 프로그램 당 1개의 프로그램목표를 설정한다.

2021년도 성과계획서는 55개 부처를 대상으로 작성하고 있으며, 182개 전략목표, 468개 프로그램 목표, 1,750개 단위사업으로 구성된다.

[2021년도 성과계획서상 부처 및 전략목표·성과목표]

(단위: 개)

구분	대상부처	전략목표	프로그램목표	단위사업
2021(A)	55	182	468	1,750
2020(B)	54	180	465	1,759
증감(A-B)	1	2	3	△9

자료: 대한민국정부, 「2021년 성과계획서(총괄편)」, p.11.

한편, 프로그램 목표와 단위사업은 각각 그 달성여부를 측정할 수 있는 성과지표를 설정한다. 2021년도 성과계획서의 프로그램목표에 대한 성과지표는 총 673개, 단위사업에 대한 성과지표는 총 4,669개이다.

[2021년도 성과계획서상 성과지표]

(단위: 개)

회계연도	프로그램목표		단위사업	
		성과지표		성과지표
2021(A)	468	673	1,750	4,669
2020(B)	465	670	1,759	4,696
증감(A-B)	3	3	△9	△27

자료: 대한민국정부, 「2021년 성과계획서(총괄편)」, p.19. 및 p.24.

정부는 이러한 성과계획서에 따라 재정사업을 운영한 결과를 성과보고서로 작성한 후 「국가회계법」에 따른 국가결산보고서의 구성서류 4개 중 하나로서 국회에 제출한다.

4. 국유재산종합계획

국유재산종합계획은 국유재산에 관한 연간 종합 계획으로서, 다음 연도 국유재산의 효율적 관리를 위한 기본계획 역할을 수행한다. 국유재산종합계획은 「국유재산법」¹³⁾에 따라 2012년부터 작성되었으며, 「국가재정법」에 따른 예산안 첨부서류의 하나로써 국회에 제출되고 있다.

국유재산종합계획은 ① 중장기 국유재산 정책방향, ② 국유재산 집행유형별·중앙관서별·회계별 관리·처분 세부계획, ③ 국유재산 처분 기준, ④ 국유재산특례 종합계획 등으로 구성된다. 이에 「2021년도 국유재산종합계획」상 주요 정책과제를 요약하면 다음과 같다.

[「2021년도 국유재산종합계획」상 주요 정책과제]

1. 적극적 개발 및 경제 역동성 제고
 - (1) 국유지 토지개발사업 본격 추진
 - (2) 국유지 개발에 민간참여 활성화
 - (3) 국유재산을 활용한 스마트·그린 뉴딜 선도
 - (4) 공공 청·관사 위탁개발 방식 다양화
2. 공익목적 활용 및 국민편익 증진
 - (1) 국유재산을 활용한 공공주택 공급 확대
 - (2) 소상공인 등 국유재산 임대 편의 개선
 - (3) 국유재산을 활용한 생활SOC 확충 지원 본격화
 - (4) 수복지역 주민의 안정적 정주여건 조성

13) 「국유재산법」

제9조(국유재산종합계획) ② 중앙관서의 장은 제1항의 지침에 따라 국유재산의 관리·처분에 관한 다음 연도의 계획을 작성하여 매년 6월 30일까지 총괄청에 제출하여야 한다.

③ 총괄청은 제2항에 따라 제출된 계획을 종합조정하여 수립한 국유재산종합계획을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정하고, 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

④ 국유재산종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국유재산을 효율적으로 관리·처분하기 위한 중장기적인 국유재산 정책방향
2. 대통령령으로 정하는 국유재산 관리·처분의 총괄 계획
3. 국유재산 처분의 기준에 관한 사항
4. 「국유재산특례제한법」 제8조에 따른 국유재산특례 종합계획에 관한 사항
5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사항 외에 국유재산의 관리·처분에 관한 중요한 사항

3. 효율적 활용 및 재산가치 증대
 - (1) 개발사업 추진 시 국유지 재산권 보호 강화
 - (2) 행정재산 관리 강화
 - (3) 공용재산 취득사업의 효율성 제고
 - (4) 노후 국유건물 등 저활용 재산의 활용 촉진
4. 체계적인 재산관리 기반 확충
 - (1) 차세대 국유재산 통합 관리시스템 구축
 - (2) 국유재산 사용료 체계 개편
 - (3) 국유재산 특례 관리 강화

자료: 기획재정부, 「2021년도 국유재산종합계획」

또한 국유재산의 집행유형·재산유형별 관리·처분 세부계획을 금액 기준으로 요약하면 다음과 같다.

[2021년 국유재산종합계획 상 관리·처분 세부계획 요약]

(단위: 억원)

구분	토지	건물	기타 ¹⁾	합계
취득	22,950	39,743	51,041	385,123
처분	14,640	1,315	718	294,564
사용승인	1,675	22	-	1,697
사용종료	558	148	14	720
관리수입	3,930	1,202	26	5,159

주: 1) 기타는 공작물, 기계기구, 입목죽, 선박, 항공기, 유가증권, 무체재산 등을 의미

자료: 기획재정부, 「2021년 국유재산종합계획」

정부는 이러한 국유재산종합계획에 따라 국유재산을 관리한 결과를 국유재산관리운영총보고서로 작성한 후 「국가회계법」에 따라 국가결산보고서의 구성서류 중 하나인 재무제표의 부속서류로서 국회에 제출한다.

5. 조세지출예산서 및 국유재산특례지출예산서

가. 조세지출예산서

조세지출예산서란 국가 재원배분의 효율성 및 재정운영의 투명성을 제고하기 위해 정부가 예산안을 제출할 때 3개 연도(직전연도, 해당연도, 다음연도)의 조세지출¹⁴⁾ 실적·전망을 집계·분석하는 보고서이다. 조세지출예산서는 「조세특례제한법」¹⁵⁾ 등에 따라 1999년부터 작성·공표되기 시작하였으며 2010년부터는 「국가재정법」¹⁶⁾에 따라 예산안 첨부서류로 국회에 제출되고 있다.

이에 따른 2021년도 조세지출 예산서의 주요 목차는 다음과 같다.

[「2021년도 조세지출 예산서」 주요 목차]

I. 조세지출예산제도의 개요

II. 연도별 조세지출 개요

III. 연도별 조세지출 분석

1. 예산분류기준별 조세지출 현황 및 분석
2. 세목별 조세지출 현황 및 분석
3. 감면방법별 조세지출 현황 및 분석
4. 조세특례제한법 분류별 조세지출 현황 및 분석
5. 조세지출의 수혜자별 귀착
6. 주요 조세지출 현황
7. 관리대상 유형별 조세지출 현황 및 분석

14) 「조세특례제한법」상 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례를 통한 각종 재정지원을 의미한다.

15) 「조세특례제한법」

제142조의2(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 "조세지출"이라 한다)의 직전연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 "조세지출예산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

16) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서

IV. 2020년 조세지출 정비 현황

1. 2020년 조세지출 제도 정비
2. 2021년도 조세지출예산서 항목 조정

V. 조세지출 항목별 내역

1. 조세특례제한법상 조세지출 항목별 내역
2. 개별세법상 조세지출 항목별 내역
3. 경과규정 항목별 세부내역

2021년 조세지출예산서에 따른 국세감면액 규모는 56.8조원(국세감면율 15.9%)으로서 전년도 당초 전망액 51.9조원(국세감면율 15.1%) 대비 약 4.9조원 증가하고 있다. 또한 2021년 조세지출예산서는 2020년 국세감면액 전망액을 53.9조원(국세감면율 15.4%)으로 약 2.0조원 증액 수정하고 있다.

[2021년 조세지출예산서 주요 내용]

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020		2021
	실적	실적	전망	수정전망	전망
국세수입총액(A)	2,935,704	3,066,963	2,920,391	2,968,802	3,005,354
국세감면액(B)	439,533	495,700	519,097	538,905	568,277
국세감면율(B/(A+B))	13.0	13.9	15.1	15.4	15.9

주: 수정전망이란 차년도 조세지출예산서를 작성하면서 당해연도 전망치를 수정 제시하는 것을 의미
자료: 대한민국정부, 「2021년 조세지출예산서」, p.6.

나. 국유재산특례지출예산서

국유재산특례지출예산서란 국유재산을 체계적으로 관리하고 국가 재정건전성을 제고하기 위해 정부가 예산안을 제출할 때 3개 연도(직전연도, 해당연도, 다음연도)의 국유재산특례지출¹⁷⁾ 실적·전망을 집계·분석하는 보고서이다. 국유재산특례지출예산서는 2011년 「국유재산특례제한법」¹⁸⁾ 제정에 따라 도입되어 2016년도 예산안부터 작성되기 시작하였으며, 「국가재정법」¹⁹⁾에 따라 예산안 첨부서류로 국회에 제출되고 있다.

이에 따른 2021년도 국유재산특례지출 예산서의 주요 목차는 다음과 같다.

「2021년도 국유재산특례지출 예산서」 주요 목차

I. 국유재산특례지출예산제도의 개요

II. 국유재산특례제도 운용 현황

III. 연도별 국유재산특례지출 현황 및 분석

1. 총괄 현황
2. 특례유형별 국유재산특례지출예산 현황 및 분석
3. 재산유형별 국유재산특례지출예산 현황 및 분석
4. 세출분야별 국유재산특례지출예산 현황 및 분석
5. 소관 중앙관서별 국유재산특례지출예산 현황 및 분석
6. 지원대상자별 국유재산특례지출예산 현황 및 분석

〈참고〉 국유재산특례지출 항목별 내역

17) 「국유재산특례제한법」상 사용료등의 감면, 양여 등 국유재산특례를 통한 각종 재정 지원을 의미한다.

18) 「국유재산특례제한법」 제10조(국유재산특례지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 사용료등의 감면, 양여 등 국유재산특례에 따른 재정 지원의 직전 회계연도 실적과 해당 회계연도 및 다음 회계연도 추정금액을 국유재산특례의 유형별로 분석한 보고서(이하 "국유재산특례지출예산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

19) 「국가재정법」 제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

14. 「국유재산특례제한법」 제10조제1항에 따른 국유재산특례지출예산서

2021년 국유재산특례지출예산서에 따른 국유재산특례지출 규모는 9,968억원으로 전년도 당초 계획액 9,688억원 대비 약 280억원 증가하고 있다. 또한 2021년 국유재산특례지출예산서는 2020년 계획액을 1조 2,029억원으로 약 2,341억원 증액 수정시키고 있다.

[2021년 국유재산특례지출예산서 주요 내용]

(단위: 백만원, %)

구분	2019 실적	2020		2021 계획
		계획	수정전망	
국유재산특례지출	1,031,202	968,800	1,202,920	996,848
사용료 등 감면	587,096	778,475	709,364	814,573
양여	444,106	190,325	493,556	182,275

주: 수정전망이란 차년도 국유재산특례지출예산서를 작성하면서 당해연도 전망치를 수정 제시하는 것을 의미

자료: 대한민국정부, 각 연도 「국유재산특례지출예산서」를 바탕으로 재작성



II. 2021년도 예산안 총평

1. 단기 분석 - 재정의 역할 확대와 여력 확보 간 조화 필요

가. 예산안 평가

(1) 규모 측면

2021년도 예산안은 코로나19의 유행에 따른 대내·외 경제여건 악화를 고려하여 편성한 것으로 보인다.

2021년도 예산안은 총지출 기준 555.8조원 규모로서 전년도 본예산(512.3조원) 대비 8.5% 증가하였다. 이는 2020년도 본예산의 전년 대비 증가율 9.1%보다 약간 감소한 수치이다.

[2009~2021년도 총지출 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	09~21 평균
총지출	284.5	292.8	309.1	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	555.8	-
전년비	10.6	2.9	5.6	5.3	5.1	4.0	5.5	2.9	3.6	7.1	9.5	9.1	8.5	5.7

주: 2009~2020년은 본예산 기준, 2021년 예산안 기준

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

다만, 2021년도 예산안의 재정규모는 수입 여건도 고려하여 평가할 필요가 있다. 2021년도 예산안의 총수입은 483.0조원으로 전년도 본예산(481.8조원) 대비 0.3% 증가한 규모인데, 이는 2014년($\Delta 0.9\%$) 이후 7년 만에 가장 낮은 증가율이다. 특히, 국제수입은 282.8조원으로서 법인세 부진 등에 따라 전년도 본예산(292.0조원) 대비 $\Delta 3.1\%$ 감소한 규모인데, 이는 2010년($\Delta 2.8\%$), 2020년($\Delta 0.9\%$)의 사례보다도 높은 감소율을 보이는 것이다. 즉, 2021년도 예산안의 전년 대비 총지출 증가율은 2019~2020년 대비 다소 감소하였으나, 수입 여건이 더욱 악화되고 있음을 고려하면 정부의 확장적 재정기조가 완화되었다고 보기는 어려울 것으로 생각된다.

[2009~2021년도 총수입 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	09~21 평균
총수입	291.0	290.8	314.4	343.5	372.6	369.3	382.4	391.2	414.3	447.2	476.1	481.8	483.0	-
전년비	6.1	△0.1	8.1	9.3	8.5	△0.9	3.5	2.3	5.9	7.9	6.5	1.2	0.3	4.3
국세수입	175.4	170.4	187.6	205.8	216.4	216.5	221.1	222.9	242.3	268.1	294.8	292.0	282.8	-
전년비	5.9	△2.8	10.1	9.7	5.2	0.0	2.1	0.8	8.7	10.6	10.0	△0.9	△3.1	4.1

주: 2009~2020년은 본예산 기준, 2021년 예산안 기준

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

이러한 지출규모 대비 수입여건의 악화는 재정수지·국가채무 등의 지표를 통해서도 확인할 수 있다. 총수입에서 총지출을 차감한 통합재정수지는 2021년도 예산안 기준 △72.8조원 적자, 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 차감한 관리재정수지는 △109.7조원 적자로서 각각 역대 최대 규모에 해당한다. 또한 2021년도 예산안 기준 국가채무 규모는 945.0조원으로 전년도 본예산(805.2조원) 대비 17.4%, 전년도 추경예산(846.9조원) 대비 11.6% 증가할 것으로 전망되는데, 이는 2009~2021년간 연평균 증가율인 8.6%를 상회하는 수치이다.

[2009~2021년도 재정수지·국가채무 현황]

(단위: 조원, %)

구분		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
재정수지	통합재정수지	6.4	△2.0	5.3	18.1	30.6	13.5	7.0
	관리재정수지	△24.8	△30.1	△25.0	△14.3	△4.7	△25.5	△33.4
국가채무		349.7	407.2	435.5	448.2	464.8	514.8	569.9
전년비		10.3	16.4	6.9	2.9	3.7	10.8	10.7
구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2009~2021 평균
재정수지	통합재정수지	4.8	13.8	18.4	6.5	△30.5	△72.8	1.5
	관리재정수지	△36.9	△28.3	△28.5	△37.6	△71.5	△109.7	△36.2
국가채무		644.9	682.4	708.2	740.8	805.2	945.0	-
전년비		13.2	5.8	3.8	4.6	8.7	17.4	8.6

주: 2009~2020년은 본예산 기준, 2021년 예산안 기준

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

또한 재정정책 기조를 평가하는 지표 중 하나인 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator: FI)를 통해 이번 예산안의 재정기조를 분석해보면, 2021년 예산안의 재정충격지수는 2020년 본예산 대비 1.91로 나타나 전년보다도 확장적인 기조를 전지하고 있음을 확인할 수 있다¹⁾.

코로나19의 전세계적 유행으로 인한 대내외적 경제여건 악화를 고려하면 이러한 확장적 재정운용은 불가피한 측면이 있는 것으로 보인다. 다만, 최근의 경제위기는 경제 내적인 요인이 아닌 감염병이라는 외생 변수에 기인하여 그 종결시점을 예단하기 어려운 상황이므로, 단기적인 재정확대뿐 아니라 재정의 중·장기적인 역할 강화 가능성에 대비하여 재정여력을 유지하기 위한 방안도 함께 모색할 필요가 있다.

이에 이번 2021년도 예산안 총평은 재정이 적극적 역할을 수행하면서도 재정투입의 효과를 극대화하거나 재정여력의 감소를 일부 완화할 수 있는 방안을 중점 검토하고자 한다.

1) IMF 재정충격지수(Fiscal impulse indicator : FI)는 잠재GDP 등을 활용하여 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증감 부분을 제외하고 얻어지는 구조적 재정수지를 바탕으로 산출되는 지표이다. 산출된 지수가 정(+)의 값을 가지면 전년도에 비하여 확장적, 부(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다.

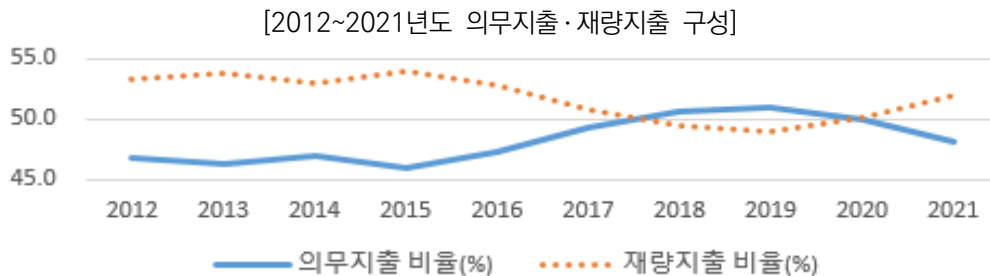
이에 대한 보다 상세한 내용은 이 보고서의 목차 'Ⅲ. 재정총괄 분석'의 '1. 재정건전성 및 국가재정 운용계획 분석' 파트에서 서술하도록 한다.

(2) 구성 측면

2021년도 예산안의 의무지출 비중은 2020년도 본예산에 이어 2년 연속으로 전년 대비 감소하고 있다.

정부는 2012년부터 「국가재정법」²⁾에 따라 국가재정운용계획을 통해 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 그 규모 등을 관리하고 있다. 이 중 의무지출은 주로 법령에 따라 지출의무 및 규모가 결정되는 법정지출과 기타 이자지출로 구성되며, 재량지출은 의무지출을 제외한 나머지 지출을 의미한다.

2021년도 예산안의 총지출 대비 의무지출 비중은 48.1%로서 2019년 본예산 51.0%, 2020년 본예산 49.9% 대비 2년 연속 감소하는 모습을 보이고 있다. 이는 2020년 이후 긴급한 경기대응을 위하여 산업·중소기업·에너지, R&D, SOC 등 재량지출 성격의 예산이 크게 증가된 것에 기인하는 측면이 있다.



(단위: 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
총지출	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	555.8
의무지출	151.9	158.4	167.2	172.6	182.6	197.0	217.0	239.3	255.6	267.3
(총지출 대비)	(46.7)	(46.3)	(47.0)	(46.0)	(47.3)	(49.2)	(50.6)	(51.0)	(49.9)	(48.1)
재량지출	173.5	183.6	188.6	202.8	203.8	203.5	211.9	230.3	256.6	288.5
(총지출 대비)	(53.3)	(53.7)	(53.0)	(54.0)	(52.7)	(50.8)	(49.4)	(49.0)	(50.1)	(51.9)

주: 2009~2020년은 본예산 기준, 2021년 예산안 기준

자료: 대한민국정부, 각 연도 국가재정운용계획 등을 바탕으로 재작성

2) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획

다만, 이러한 의무지출 비중의 감소는 의무지출 세부유형 중 내국세 수입에 연동되는 지방교부세·지방교육재정교부금 등 ‘지방이전재원’이 세입여건 악화로 감소한 것에 기인하였다는 점을 고려하여야 한다.

의무지출은 크게 ① 복지분야 법정지출, ② 지방이전재원, ③ 이자지출, ④ 기타 의무지출로 구성된다. 이 중 ‘지방이전재원’은 2021년도 예산안 기준 40.7%로서 상당한 비중을 차지하며 그 중 대부분³⁾은 내국세 수입에 연동⁴⁾되는 지방교부세 및 지방교육재정교부금으로 구성되는데, 2020년 이후 세입여건 악화로 2016~2019년간 전년 대비 연평균 12.9%씩 증가하던 ‘지방이전재원’이 2020년에는 0.1% 증가에 그쳤고 2021년 예산안에서는 △2.6% 감소하기까지 하면서 의무지출 비중의 감소를 견인한 것이다.

반면, 2021년도 예산안 기준 의무지출의 49.2%를 차지하는 ‘복지분야 법정지출’의 전년 대비 증가율은 2020년 12.2%, 2021년 예산안 9.9%로서 모두 총지출 증가율(2020년 9.1%, 2021년 예산안 8.5%)보다 높게 나타나고 있다.

[2012~2021년도 의무지출 세부유형별 증감현황]

(단위: 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
총지출 (전년 대비 증감율)	325.4 -	342.0 (5.1)	355.8 (4.0)	375.4 (5.5)	386.4 (2.9)	400.5 (3.6)	428.8 (7.1)	469.6 (9.5)	512.3 (9.1)	555.8 (8.5)
의무지출 (전년 대비 증감율)	151.9 -	158.4 (4.3)	167.2 (5.6)	172.6 (3.2)	182.6 (5.8)	197.0 (7.9)	217.0 (10.2)	239.3 (10.3)	255.6 (6.8)	267.3 (4.6)
복지분야 법정지출 (전년 대비 증감율)	59.0 -	62.2 (5.4)	69.8 (12.2)	77.5 (11.0)	83.3 (7.5)	87.2 (4.7)	95.7 (9.7)	106.7 (11.5)	119.7 (12.2)	131.5 (9.9)
지방이전재원 (전년 대비 증감율)	71.5 -	76.6 (7.1)	76.6 (0.0)	74.3 (△3.0)	77.4 (4.2)	87.6 (13.2)	99.4 (13.5)	111.5 (12.2)	111.6 (0.1)	108.7 (△2.6)
이자지출 (전년 대비 증감율)	17.3 -	15.5 (△10.4)	16.8 (8.4)	16.5 (△1.8)	16.7 (1.2)	16.1 (△3.6)	16.0 (△0.6)	15.9 (△0.6)	17.0 (6.9)	19.3 (13.5)
기타 의무지출 (전년 대비 증감율)	4.1 -	4.1 (0.0)	4.1 (0.0)	4.3 (4.9)	5.2 (20.9)	6.0 (15.4)	5.8 (△3.3)	5.2 (△10.6)	7.4 (42.3)	7.2 (△2.7)
재량지출 (전년 대비 증감율)	173.5 -	183.6 (5.8)	188.6 (2.7)	202.8 (7.5)	203.8 (0.5)	203.5 (△0.1)	211.9 (4.1)	230.3 (8.7)	256.6 (11.4)	288.5 (12.4)

주: 2010~2019년은 본예산 기준, 2020년 예산안 기준

자료: 국회예산정책처, 각 연도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

3) 2021년 예산안 기준 ‘지방이전재원(108.7조원)’의 96.6%가 ‘지방교부세(51.8조원)’ 및 ‘지방교육재정교부금(53.3조원)’으로 구성된다. 나머지 3.4%는 「유아교육법」 제24조에 따른 유아무상교육을 위한 국가부담분을 편성하는 ‘유아교육비 보육료 지원 세부사업(3.7조원)’ 예산이다.

4) 현행 「지방교부세법」 및 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방교부세는 개략적으로 내국세의 19.24%, 지방교육재정교부금은 20.79%를 기준으로 산정되고 있다.

문제는 향후 세입여건이 변화하여 ‘지방이전재원’이 다시 증가하여도 그에 대응하여 최근 증가 중인 ‘복지분야 법정지출’을 감축하는 것은 쉽지 않기 때문에 총지출 대비 의무지출 비중은 다시 크게 증가할 수 있다는 점이다. 이에 최근의 의무지출 비중 감소 현상은 세입여건 악화에 따른 의도치 않은 효과가 반영된 것일 뿐 구조적인 개선으로 보기는 어렵다는 점을 고려하여야 한다.

[2019~2023년도 의무지출 세부유형별 증감율]

(단위: 조원, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증가율
총지출 (전년 대비 증감율)	469.6 (9.5)	513.5 (9.3)	546.8 (6.5)	575.3 (5.2)	604.0 (5.0)	6.5
의무지출 (전년 대비 증감율)	239.3 (10.3)	255.6 (6.8)	270.7 (5.9)	289.5 (6.9)	302.8 (4.6)	6.1
복지분야 법정지출 (전년 대비 증감율)	106.7 (11.5)	120.2 (12.7)	130.5 (8.6)	140.7 (7.8)	150.2 (6.8)	8.9
지방이전재원 (전년 대비 증감율)	111.5 (12.2)	111.6 (0.1)	116.3 (4.2)	121.9 (4.8)	126.2 (3.5)	3.1
이자지출 (전년 대비 증감율)	15.9 (△0.6)	17.9 (12.9)	19.6 (9.0)	20.5 (4.9)	20.2 (△1.5)	6.2
기타 의무지출 (전년 대비 증감율)	5.2 (△10.6)	5.9 (14.4)	4.4 (△26.1)	6.4 (45.4)	6.2 (△2.9)	4.5
재량지출 (전년 대비 증감율)	230.3 (8.7)	257.8 (11.9)	276.1 (7.1)	285.8 (3.5)	301.3 (5.4)	6.9

주: 2019년은 본예산 기준, 2020년 예산안 기준, 2021~2023년은 국가재정운용계획 기준

자료: 국회예산정책처, 「2019~2023년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

물론 의무지출의 비중 증가가 모두 부정적으로 평가되어야 하는 것은 아니다. 예를 들어 경기변동에 따른 재정정책은 유동적인 조정이 가능한 재량지출을 통해 주로 수행되기 때문에, 긴축적인 재정기조를 유지하는 시기에는 재량지출 비중이 감소하면서 의무지출 비중은 증가할 수 있다. 그러나 최근의 경우에는 경기대응을 위하여 재량지출 규모도 크게 증가하는 가운데 복지분야 법정지출 등 의무지출의 주요 분야가 함께 증가한다는 점이 특징적이다.

재정운용 과정에서 의무지출의 비중 증가를 일반적으로 경계하는 이유는 한 번 신설된 의무지출은 폐지·축소가 상대적으로 어려워 재정운용의 탄력성 및 재정정책의 가용 범위를 저하시키기 때문이다. 이런 이유로 「국가재정법」⁵⁾ 또한 의무지출을 별도로 개념 정의하며 매년 국가재정운용계획을 통해 그 증가율을 관리하도록 하고 있다. 이에 최근 경기대응 및 사회적 안전망 확대 필요성에도 불구하고, 경기여건 개선 후 의무지출 비중의 관리를 용이하게 하기 위하여 그 변동 추이에 대해서는 정확한 인식하에 지속적인 관심을 가질 필요가 있다.

그 밖에 의무지출의 성격이 있음에도 현재 누락되고 있는 일부 사업을 포함하여 의무지출 내역을 정확히 산출할 필요가 있다.

고용노동부 소관 국민취업지원제도 사업은 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」에 따라 도입된 ‘한국형 실업부조’로서 저소득 구직자, 청년 신규실업자, 경력단절여성 등 취업취약계층을 대상으로 생계지원과 취업지원서비스를 제공하는 단위 사업이다. 국민취업지원제도는 대상자의 소득수준 등에 따라 I유형과 II유형으로 구분되고 I유형은 다시 취업경험 등 기준에 따라 요건심사형과 선발형으로 구분되는데, 이 중 요건심사형에 대해서는 수급요건 충족시 구직촉진수당을 의무적으로 지급하도록 하고 있고 선발형은 예산의 범위 내에서 지원할 수 있도록 하고 있다.

[국민취업지원제도 지원 유형별 요건 비교]

필요요건		연령	소득	재산	취업경험
I 유 형	요건 심사형	15~64세	중위소득 50%↓	3억원 이하	2년 이내 100일 (또는 80시간 이상)
	선발형	15~64세	중위소득 50%↓ (청년특례 120%↓)	3억원 이하 (청년은 별도고시)	×
II유형 (舊 취업성공 패키지)		15~64세 (고용여건 등 고려 별도로 정할 수 있음)	중위소득 100%↓ (청년층 소득수준은 별도로 정함)	×	×

자료: 고용노동부

5) 『국가재정법』

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획

이렇듯 I유형 중 요건심사형은 다음 표와 같이 일정한 법정 요건을 충족할 경우 의 목적으로 지급하도록 하고 있어 「국가재정법」에 따른 의무지출의 정의⁶⁾에 부합함에도 정부는 구직촉진수당 전액을 재량지출로 분류하고 있다.

〔「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」의 구직촉진수당 지급요건 규정〕

제6조(취업지원서비스의 수급 요건) ① 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 사람은 취업지원서비스 수급자격이 있다.

1. 근로능력과 구직의사가 있음에도 취업하지 못한 상태일 것
2. 제8조에 따라 취업지원을 신청할 당시 15세 이상 64세 이하일 것
3. 가구단위의 월평균 총소득이 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 기준 중위소득(이하 "기준 중위소득"이라 한다)의 100분의 100 이하일 것. 다만, 18세 이상 34세 이하인 사람은 가구단위의 월평균 총소득이 기준 중위소득의 100분의 120 이하이어야 한다.

제7조(구직촉진수당의 수급 요건) ① 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 사람은 구직촉진수당의 수급자격이 있다.

1. 제6조에 따른 수급 요건을 갖출 것
2. 제6조제1항제3호에 따른 가구단위의 월평균 총소득이 기준 중위소득의 100분의 60 이내의 범위에서 최저 생계비 및 구직활동에 드는 비용 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 수준 이하일 것
3. 가구원이 소유하고 있는 토지·건물·자동차 등 재산의 합계액이 6억원 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 이하일 것
4. 제8조에 따른 취업지원 신청일 이전 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이상 취업한 사실이 있을 것

제18조(구직촉진수당의 지급) ① 고용노동부장관은 제10조에 따라 구직촉진수당 수급자격을 인정받은 사람이 취업활동계획 수립에 참여하여 그 계획 수립이 완료되거나 취업지원 프로그램 또는 구직활동지원 프로그램(이하 "취업지원·구직활동지원 프로그램"이라 한다)을 이행하는 경우에는 구직활동 및 생활안정에 소요되는 비용을 지원하기 위한 구직촉진수당을 지급한다.

자료: 국가법령정보센터

6) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

- 4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

특히, 국민취업지원제도 I유형 중 요건심사형을 통해 지급되는 구직촉진수당은 2021년 예산안 기준 4,873억원⁷⁾으로서 적지 않은 규모라는 점을 고려하여, 이를 의무 지출에 포함시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

7) 고용노동부 국민취업지원제도(일반)(1234-300)의 구직촉진수당 내역사업의 예산안은 약 40만명을 대상으로 6,647억원이 편성되어 있는데, 이 중 약 25만명분을 대상으로 한 4,873억원이 요건심사형에 해당한다.

나. 재정효율화 및 건전성 확보 방안

(1) 재정수입 측면

① 재정수입 관리 강화 필요

정부는 명시적인 재정지출 외에 재정수입을 감면하거나 일부 조정하는 방식을 통해서도 특정대상에 재정적 지원을 하거나 기타 정책효과를 달성할 수 있다. 우선 재정수입 감면의 대표적인 사례로는 국세수입을 감면해주는 ‘조세지출’, 국유재산의 매각대금 또는 사용료를 감면해주는 ‘국유재산특례지출’이 있다. 그 밖에 공식적인 감면은 아니나 정부배당대상기업의 정부에 대한 배당금을 일부 조정하는 경우가 있다.

이러한 재정수입 감면 또는 조정은 다른 재정지출에 활용될 수 있는 재원을 기회비용으로 하는 것이므로, 최근과 같이 열악한 수입여건 속에서 재정의 역할을 강화해야 하는 상황에서는 보다 철저한 관리가 필요하다. 이에 이하에서는 이러한 재정수입 감면 또는 조정 사례 일부를 살펴보고자 한다.

첫째, 최근 조세지출 규모가 지속적으로 증가하여 「국가재정법」에 따른 국세감면율 법정 상한을 매년 초과하고 있으므로, 보다 철저한 관리가 필요할 것으로 보인다.

조세지출이란 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례를 통한 각종 재정지원”을 의미한다. 전술한 것처럼 이러한 조세지출은 예산상으로는 반영되지 않으나 재정수입의 감소를 전제로 한다는 점에서 사실상 재정지출과 유사하기 때문에 「조세특례제한법」⁸⁾은 그 추정금액을 세출예산과 유사한 구조로 집계·분석한 조세지출예산서를 작성한 후 「국가재정법」⁹⁾에 따라 예산안 첨부서류로 국회에 제출하도록 하고 있다.

8) 「조세특례제한법」

제142조의2(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

9) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서

그러나 이러한 관리제도에도 불구하고 최근 조세지출 규모는 오히려 증가하는 모습을 보이고 있다. 조세지출 규모는 세입여건에 따라 편차가 크게 나타나므로 절대 규모보다는 국세수입총액 대비 비율인 국세감면율(=국세감면액/(국세수입총액+국세감면액))을 통해 평가하는데, 2017~2018년 이러한 국세감면율은 각각 13.0% 수준에 그쳤다. 그러나 2019년 국세감면율은 13.9%의 실적을 보이며 일부 증가되는 모습을 보였으며, 2020~2021년은 각각 15.4%, 15.9%가 전망되어 큰 폭의 확대가 예상되고 있다.

[2017~2021년 조세지출 예·결산 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2017 실적	2018 실적	2019 실적	2020		2021 전망
				전망	수정전망	
국세수입총액(A)	2,653,849	2,935,704	3,066,963	3,101,867	2,968,802	3,005,354
국세감면액(B)	396,769	439,533	495,700	519,097	538,905	568,277
국세감면율(B/(A+B))	13.0	13.0	13.9	14.3	15.4	15.9

주: 1. 수정전망이란 차년도 조세지출예산서를 작성하면서 당해연도 전망치를 수정 제시하는 것을 의미
2. 2020년 이후 국세수입총액은 「국가재정법 시행령」 개정에 따라 지방소비세액을 포함한 금액으로 작성

자료: 대한민국정부, 각 연도 조세지출예산서를 바탕으로 재작성

특히, 「국가재정법」¹⁰⁾은 매년 이러한 국세감면율에 대하여 “직전 3년간 실적 평균 + 0.5%p” 이하로 유지되도록 법정상한을 권고하고 있는데, 정부는 2020년 조세지출예산서에 이어 2021년 조세지출예산서에서도 계획 단계부터 법정상한의 초과를 전망하고 있다. 구체적으로 2020년 조세지출예산서는 2019년 국세감면율은 법정상한 13.6%를 0.9%p 초과하는 14.5%로, 2020년 국세감면율은 법정상한 14.0%를 1.1%p 초과하는 15.1%로 전망하였다. 이후 이번 2021년 조세지출예산서는 2020년 국세감면율은 법정상한 13.6%를 1.8%p 초과하는 15.4%로 수정하고, 2021년 국세감면율도 법정상한 14.5%를 1.4%p 초과하는 15.9%로 전망하고 있다.

10) 「국가재정법」

제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 "국세감면율"이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

「국가재정법 시행령」

제41조(국세감면의 제한) ③ 법 제88조제1항에서 "대통령령이 정하는 비율"이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

[2019~2021년 법정상한 대비 국세감면율의 전망 및 실적 현황]

(단위: %, %p)

구분	2019			2020		2021
	전망 (2019예산서)	수정전망 (2020예산서)	실적 (2021예산서)	전망 (2020예산서)	수정전망 (2021예산서)	전망 (2021예산서)
법정상한(A)	13.8	13.6	13.3	14.0	13.6	14.5
국세감면율(B)	13.7	14.5	13.9	15.1	15.4	15.9
차이(B-A)	△0.1	+0.9	+0.6	+1.1	+1.8	+1.4

자료: 대한민국정부, 각 연도 조세지출예산서를 바탕으로 재작성

이에 대하여 정부는 2020년 이후 국세수입총액이 감소할 것으로 전망될뿐 아니라 2020~2021년간 코로나19 대응을 위한 세제지원이 증가(2020년 1조 786억원, 2021년 1조 8,110억원¹¹⁾)한 것이 그 주요 원인이라는 입장이다. 다만, 해당 세제 지원분을 차감하고 2020~2021년 국세감면율을 산정하여도 다음 표와 같이 법정 상한을 각각 1.0%p 이상 초과하는 상황이라는 점에서, 최근의 조세지출 증가세는 코로나19 대응 외의 요인¹²⁾에도 기인하는 것으로 보인다.

[2020~2021년 코로나19 대응 세제지원분 차감시 국세감면율 전망]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2020 수정전망	2021 전망
국세수입총액	2,968,802	3,005,354
국세감면액	528,119	550,167
국세감면율(A)	15.1	15.5
법정상한(B)	13.6	14.5
차이(A-B)	+1.5	+1.0

자료: 대한민국정부, 「2021년도 조세지출예산서」를 바탕으로 재작성

11) 2020~2021년 코로나19 대응을 위한 세제지원 신설 또는 증가 규모는 다음과 같다.

(단위: 억원)

구분	내역	규모
2020	소규모 개인사업자 부가세 감면	5,911
	자동차 개별소비세 감면	4,875
2021	소규모 개인사업자 부가세 감면	5,996
	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제율, 한도상향	6,904
	감염병 피해에 따른 특별재난지역의 중소기업에 대한 법인세 등의 감면	3,400
	간이과세자에 대한 부가가치세 납부의무 한시면제	200
	기업접대비 한도 한시확대	1,610

자료: 대한민국정부, 「2021년도 조세지출예산서」를 바탕으로 재작성

12) 예를 들어 정부는 2019년부터 근로·자녀장려금 지급 규모를 크게 확대하고 있다.(2018년 1.8조원 → 2019년 5.7조원)

이에 정부는 최근의 조세지출 증가의 원인에 코로나19 외의 요인도 포함되어 있다는 점을 고려하여, 후자에 대해서는 보다 적극적인 관리가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 국유재산특례지출의 경우에는 개별 법률이 아닌 「국유재산법 시행령」을 통해 사실상 특례를 신설·확대하는 방식을 최소화함으로써 특례지출 관리의 사각지대 발생을 방지할 필요가 있다.

국유재산특례란 「국유재산특례제한법」¹³⁾상 국유재산의 관리·처분에 있어 일정 요건을 갖춘 상대방에게 금전적·행정적 혜택을 제공하는 행위로서 ‘사용료등감면’, ‘장기사용허가등’, ‘무상양여’ 등 3가지 유형으로 구분된다. 동 법¹⁴⁾은 이 중 ‘장기사용허가등’은 제외하고 금전적 혜택이 수반되는 행위인 ‘사용료등감면’ 및 ‘무상양여’에 따라 제공되는 금전적 편익을 ‘국유재산특례지출’로 개념화한 후 별도의 관리제도를 규정하고 있다. 이러한 특례들은 「국유재산특례제한법」 제4조¹⁵⁾에 따라 개별 법률의 근거를 명시한 후 「국유재산특례제한법」 별표에 해당 법률명과 조항을 포함시켜야 효력이 인정되는데, 이는 국유재산특례의 무분별한 확대를 통제하기 위하여 2011년 제정된 「국유재산특례제한법」의 취지에 따른 것이다.

문제는 이러한 「국유재산특례제한법」의 취지에도 불구하고 법률이 아닌 「국유재산법 시행령」 제29조제1항 각 호¹⁶⁾를 통해서도 국유재산의 사용료 감면이 다수 신설

13) 「국유재산특례제한법」

제2조(정의) 이 법에서 "국유재산특례"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 뜻한다.

1. 「국유재산법」 제32조제1항, 제34조제1항 또는 제47조제1항에 따르지 아니한 국유재산의 사용료, 대부료, 그 밖의 사용 또는 수익에 대한 대가(이하 "사용료등"이라 한다)의 감면
2. 「국유재산법」 제35조제1항 또는 제46조제1항에서 정하는 기간을 초과하는 국유재산의 사용허가 또는 대부(이하 "장기 사용허가등"이라 한다)
3. 「국유재산법」 제55조제1항에 따르지 아니한 국유재산의 양여

14) 「국유재산특례제한법」

제10조(국유재산특례지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 사용료등의 감면, 양여 등 국유재산특례에 따른 재정 지원의 직전 회계연도 실적과 해당 회계연도 및 다음 회계연도 추정금액을 국유재산특례의 유형별로 분석한 보고서(이하 "국유재산특례지출예산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

15) 「국유재산특례제한법」

제4조(국유재산특례의 제한) ① 국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.

16) 「국유재산법 시행령」

제29조(사용료율과 사용료 산출방법) ① 법 제32조제1항에 따른 연간 사용료는 해당 재산가액에 1천분의 50 이상의 요율을 곱한 금액으로 하되, 월 단위, 일 단위 또는 시간 단위로 계산할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 재산의 가액에 해당 요율을 곱한 금액으로 하되, 제6호 단서의 경우에는 총괄청이 해당 요율이 적용되는 한도를 정하여 고시할 수 있다.

되거나 확대되고 있다는 점이다. 구체적으로 동 조항은 「국유재산법」¹⁷⁾에 근거하여 국유재산의 사용료 원칙(재산가액의 5% 이상)을 규정하면서 다음 표와 같은 일부 경우에 대하여 차등 사용료율을 적용하고 있는데, 해당 차등 사용료율 규정을 활용하여 사실상 국유재산특례인 사용료 감면을 신설·확대하는 것이다.

〔「국유재산법 시행령」 제29조제1항에 따른 사용료등감면〕

사용목적	사용료 요율(감면규모)	근거
경작·목축	1.0% 이상(△4.0%p)	같은 항 제1호
어업·내수면어업	1.0% 이상(△4.0%p)	같은 항 제1호의1
주거	2.0% 이상(△3.0%p) ※ 기초생활수급자는 1.0% 이상(△4.0%p)	같은 항 제2호
행정목적(지자체 포함)	2.5% 이상(△2.5%p)	같은 항 제3호 및 제3호의2
지자체 사회기반시설 목적	2.5% 이상(△2.5%p)	같은 항 제3호의3
공무원 후생	4.0% 이상(△1.0%p)	같은 항 제4호
사회복지사업	2.5% 이상(△2.5%p)	같은 항 제5호
종교단체 고유목적	2.5% 이상(△2.5%p)	
소상공인 업종	3.0% 이상(△2.0%p) ※ 경기침체시 등에 1.0% 이상(△4.0%p) 적용 가능	같은 항 제6호
중소기업 업종	3.0% 이상(△2.0%p) ※ 경기침체시 등에 한시 적용	같은 항 제6호의2
사회적기업·(사회적)협동조합 ·자활기업·마을기업 등의 사업목적	2.5% 이상(△2.5%p)	같은 항 제7호

주: 국유재산의 사용료는 원칙적으로 해당 재산가액의 5% 이상으로 정해지는데, 「국유재산법 시행령」 제29조제1항은 일정한 경우 해당 요율하한을 낮게 규정함으로써 사용료등을 감면하고 있음
자료: 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 재작성

당초 「국유재산특례제한법」이 시행된 2011년 3월 이전까지 「국유재산법 시행령」 제29조제1항 각 호에 따라 사용료가 감면되는 경우는 위의 표에서 ① 경작용, ②

1. ~ 7. (보고서 본문의 표 참조)

17) 「국유재산법」

제32조(사용료) ① 행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다. 다만, 연간 사용료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 사용허가기간의 사용료를 일시에 통합 징수할 수 있다.

주거용, ③ 행정목적용, ④ 공무원 후생목적용인 경우 등 4가지에 국한되어 있었다. 그러나 이후로 다음 표와 같이 총 7차례 개정되어 10개 유형의 감면내용이 신설되거나 확대되었는데, 이는 같은 기간 개별 법률에 따른 특례규정이 총 23개 순증(27개 신설, 4개 감소)한 것과 비교할 때 적지 않은 빈도이다.

[「국유재산법 시행령」 제29조제1항에 따른 사용료등감면 규정의 개정 연혁]

구분	개정내용	비고
2011. 4.	- 사회복지사업, 종교단체(고유목적), 소상공인 특례 신설	일부개정
2013. 4.	- 지자체 행정목적 특례 신설	일부개정
2018. 6.	- 어업·내수면어업 특례 신설 - 경작용 특례에 농축산물 생산시설 설치목적 추가	일부개정
2019. 3.	- 사회적기업·(사회적)협동조합·자활기업·마을기업 등 특례 신설	일부개정
2020. 3.	- 소상공인 특례 확대: 재난·경기침체시 사용료를 한시적 추가감면(Δ 2.0%p \rightarrow Δ 4.0%p) 허용	일부개정
2020. 6.	- 중소기업 한시 특례 신설: 재난·경기침체시 사용료를 한시감면(Δ 2.0%p) 허용	일부개정
2020. 9.	- 지자체 사회기반시설 설치목적 특례 신설	일부개정

자료: 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 재작성

특히, 2011년 이후 「국유재산법 시행령」에 신설·확대된 사용료 감면 규정 중 상당수는 개별 법률에 명시된 국유재산특례와 수해대상의 구체성, 지원규모의 특정성 등 그 성질 면에서 차이가 없다. 예를 들어 개별 법률에 명시된 국유재산특례의 대표 사례인 「외국인투자 촉진법」 제13조¹⁸⁾는 수해대상을 특정 기업유형(외국인투자기업등)으로

18) 「외국인투자 촉진법」

제13조(국유·공유재산의 임대) ① 기획재정부장관, 국유재산을 관리하는 중앙관서의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(지방직영기업은 제외하며, 이하 이 조에서 "지방공기업"이라 한다)의 장은 국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공기업(이하 "국가등"이라 한다)이 소유하는 토지·공장 또는 그 밖의 재산(이하 "토지등"이라 한다)을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법률의 관련 규정에도 불구하고 수익계약으로 외국인투자기업 또는 외국인투자환경 개선시설 운영자(이하 이 조, 제13조의2부터 제13조의4까지 및 제14조에서 "외국인투자기업등"이라 한다)에게 사용·수익 또는 대부(이하 "임대"라 한다)할 수 있다.

1. 「국유재산법」

「외국인투자 촉진법 시행령」

제19조(국유·공유재산의 임대 등) ④ 법 제13조제5항에 따른 토지등의 임대료는 그 토지등의 가액에 1천분의 10 이상의 요율을 곱하여 산출한 금액으로 한다. 다만, 법 제18조제1항 각 호 외의 부분 전단에 따라 외국인투자지역으로 지정된 같은 항 제1호에 따른 지역에 있는 토지등의 임대료

규정하고 있고 지원규모도 명확한 수치(사용료 요율 $\Delta 4.0\%p$ 감경 등)로 산정되는데, 2020년 6월 신설된 「국유재산법 시행령」 제29조제6호의2에 따른 사용료 감면도 이와 동일하게 수혜대상을 특정 기업유형(중소기업)으로 규정하고 있고 지원규모도 명확한 수치(사용료 요율 $\Delta 2.0\%p$ 감경)로 산정되고 있어, 두 특례가 근거규정의 위치만 다를 뿐 성격상 거의 차이가 없음을 확인할 수 있다. 즉, 「국유재산법 시행령」 제29조제6호의2에 따른 사용료 감면은 개별 법률에 따른 국유재산특례와 사실상 동일한 성격을 가짐에도 법률이 아닌 「국유재산법 시행령」을 통해 국유재산특례가 신설된 것으로 볼 수 있다.

이렇듯 법률이 아닌 「국유재산법 시행령」을 통해 국유재산특례를 신설하는 것은 단순히 특례의 남설을 방지하기 위한 「국유재산특례제한법」의 취지에 반하는 문제를 넘어서, 국유재산특례지출예산서의 작성 등 현행 국유재산특례 관리제도의 사각지대를 확대시키는 문제도 유발한다. 「국유재산특례제한법」 제2조제1항제1호는 ‘국유재산특례’ 3개 유형 중 하나인 ‘사용료등감면’에 대하여 ‘「국유재산법」 및 같은 법 시행령에 따른 사용료 규정을 따르지 않는 감면’이라고 정의하고 있기 때문에, 「국유재산법 시행령」에 사용료 감면 규정을 신설하면 해당 감면은 ‘국유재산특례’에 포함되지 않고 현행 국유재산특례 관리제도의 대상에서도 누락되는 문제가 발생하는 것이다.

그러나 전술하였듯이 「국유재산법 시행령」에 명시된 사용료 감면 규정들도 개별 법률에 따른 국유재산특례와 성격면에서 특별한 차이가 없을뿐 아니라 지속적인 신설을 통해 그 규모도 증가하고 있어 정부 차원의 관리 필요성이 더욱 커지고 있는 상황이다. 이에 정부는 향후에는 법률이 아닌 「국유재산법 시행령」을 통한 우회적인 국유재산특례 신설은 최소화할 필요가 있을 것으로 보인다.¹⁹⁾

의 요율은 다음 각 호에 따른다.

1.·2. (생략)

19) 참고로 국유재산특례와 유사한 개념인 조세특례의 경우 기본법인 「조세특례제한법」과 개별법률에 따른 특례 모두를 포괄하기 때문에 조세지출예산서 작성 등 조세특례 관리에 있어 특정 특례유형의 누락없이 모든 특례를 통합 관리하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

셋째, 정부출자수입과 관련해서는 정부배당대상기관 배당규모 결정시 「정부출자기관에 대한 정부배당정책방향」에서 제시한 중기목표 등을 고려하여 수입관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

정부는 2014년 「정부출자기관에 대한 정부배당정책방향」을 통해 정부출자기관 배당규모 확대 방침²⁰⁾을 제시하며 이러한 정부배당대상기업의 평균배당성향(기관별 배당규모/당기순이익의 평균)을 2020년까지 40%로 제고하겠다는 목표를 밝힌바 있다. 이에 따라 정부는 2015~2018년까지는 목표치를 4년 연속 달성하였으나, 2019~2020년에는 평균배당성향 실적이 오히려 감소하며 목표치에 미달하는 모습을 보이고 있다.

[연도별 정부배당대상기업 평균배당성향 목표 및 실적 현황]

(단위: %)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020
평균배당성향 목표	25.00	28.00	31.00	34.00	37.00	40.00
평균배당성향 실적 ¹⁾	26.13	30.25	31.89	34.98	32.48	32.58

주: 1) 이는 기관별 배당성향을 단순 평균한 '산술평균' 기준이며, 기관별 배당성향을 당기순이익 규모를 기준으로 '가중평균'하는 경우에는 실적이 낮게 나타나는 경향이 있음에 주의 필요

자료: 기획재정부, 연도별 정부배당대상기업 배당금 수납 관련 보도자료를 바탕으로 재작성

이렇듯 정부배당대상기업의 배당실적이 감소세로 전환된 것은 해당 기업의 적극적인 경기대응 역할을 촉진하기 위하여 정부가 배당규모를 일부 조정하고 있는 것에 기인하는 것으로 보인다. 예를 들어 2019년의 경우 정부는 총 10개 기관에 대해서 사전 협의된 투자계획의 이행을 전제로 1.5조원의 배당금을 조정하였음을 밝힌바 있다²¹⁾. 또한 2020년의 경우에도 국회 지적 등을 고려하여 규모를 축소하였으나 코로나19 대응을 위하여 2,859억원 규모를 조정하였다는 입장이다.

20) 기획재정부, 「정부출자기관에 대한 정부배당정책방향」, 2014. 12. 19.은 2014년말 해외 주요국 공기업 배당수준을 고려하여 2020년까지 배당성향을 40% 수준으로 단계적 상향 조정하는 중기목표를 제시하였다.

21) 정부출자수입은 별도의 산정기준이 없어 그 감면규모 또한 일의적으로 집계하기 어려운 측면이 있다. 다만, 2019회계연도의 경우에는 정부가 정부출자기관 투자확대를 위하여 총 1.5조원의 배당금을 감액 조정하였다는 입장을 밝히고 있어 이를 근거로 수치를 제시한다(기획재정부, 「보도자료: '19년 정부 출자주식 배당금 1조 4,382억원 수납 확정」, 2019.5.21.)

우선 최근과 같이 국내·외 경기여건이 크게 위축되는 상황에서 경기변동폭을 최대한 완화하기 위해 정부배당대상기업의 투자확대를 유도하는 것 자체는 필요한 측면이 있는 것으로 보인다. 그러나 이에 필요한 재원을 정부의 명시적인 재정지출이 아닌 배당금 조정이라는 방식으로 지원하는 것이 적절한지에 대해서는 다음과 같은 점을 고려하여 신중하게 판단할 필요가 있을 것으로 보인다.

① 배당금 조정은 사실상 정부출자기관에 대한 재정지원과 동일한 행위이나, 정부 예산서상 수입(정부출자수입) 및 지출(보조·출연 등)에 계상되지 않기 때문에 재정 규모·수지 및 분야별 재원배분 등 각종 재정총량 정보에 혼란을 유발할 수 있다. 특히, 이와 유사한 성격을 지닌 조세지출·국유재산특례지출은 각각 「조세특례제한법」 및 「국유재산특례제한법」에 따라 조세지출예산서·국유재산특례지출예산서를 작성·제출하는 등 정보 공개 및 국회 관리·감독을 위한 제도적 장치가 있으나, 배당금 조정은 이러한 통제 절차도 없다는 점에서 더욱 신중하게 운용할 필요가 있다.

② 배당금을 당초 목표대로 수납받았다면, 이는 각 회계·기금의 일반 재원으로 이입되기 때문에 해당 재원을 활용하는 과정에서 정부가 상대적으로 폭넓은 선택을 할 수 있는 반면, 배당금 조정 방식은 해당 연도에 수익이 발생하여 배당금 납부가 가능한 소수의 정부배당대상기업을 통해서만 활용될 수 있기 때문에 재정운용상 선택의 폭이 축소될 수 있다.

③ 배당금 조정을 통한 정부배당대상기업의 투자 촉진 방식은 정부 예산을 직접 교부하는 것에 비해 집행실적을 관리하는 데에 어려운 측면이 있다. 정부가 정상적으로 배당금을 받아 이를 보조·출연 등의 형식으로 다시 지원하는 경우에는 그 세부내역이 국회의 의결을 받고 집행 과정에서도 「국가재정법」에 따른 목적의 사용금지 등 각종 제약이 수반된다. 그러나 배당금 조정을 통한 투자확대는 정부와 정부출자기관 간 협의의 통해 이루어지기 때문에 상대적으로 구속력이나 통제장치가 미흡하다. 한편, 정부도 이를 고려하여 2019년 5월 ‘정부출자기관 경제활력투자 집행 점검’을 실시²²⁾하는 등

22) 기획재정부, 「보도자료: 출자기관 경제활력투자 집행 점검 실시」, 2019. 5. 28.에 따르면 기획재정부는 국고국장 주재로 2019년 5월 28.~30일간 투자실적을 점검하고 신규 투자과제를 발굴 구체화하였다.

정부배당대상기업의 투자계획 이행 실태를 관리하였으나, 당초 배당금 조정이라는 수단을 택했기 때문에 공공투자나 재정집행 관리 전문부서²³⁾가 아닌 정부 배당금의 주무부서(기획재정부 국고국)가 이를 관리하게 되어 재정집행 관리의 전문성 및 통일성을 고려할 때 다소 이례적인 상황이 발생하기도 하였다.

이에 정부는 경기활성화를 위해 정부배당대상기업의 투자확대를 촉진할 필요가 있는지와 별개로, 2021년 정부배당대상기업의 배당규모를 결정하는 과정에서는 가급적 배당금 조정 등 우회적인 지원방식을 최소화하고 「정부출자기관에 대한 정부배당 정책방향」에서 당초 제시한 중기목표 등을 고려하여 배당금을 원칙대로 징수한 후 이를 다시 세출예산에 편성하여 지원하는 등의 직접적인 방식을 우선 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

한편, 이에 대하여 정부는 국회 지적사항을 고려하여 향후 제도개선을 실시할 예정이라는 입장이므로 우선 그 경과를 지켜볼 필요는 있을 것으로 보인다.

② 재정수입 미수납 및 불납결손의 지속적인 관리 필요

한편, 전술한 재정수입 감면뿐 아니라 재정수입의 미수납 및 불납결손도 최근 지속적으로 증가하고 있으므로 정부는 이를 최소화할 수 있도록 관리를 철저히 할 필요가 있을 것이다.

수입여건 악화 속에서 증세 등에 따른 사회적 논란을 최소화하면서 상대적으로 용이하게 재정수입을 확보할 수 있는 방안으로는 미수납 및 불납결손 통제가 있다. 그러나 최근 5년간 수입예산의 수납실적을 살펴보면, 오히려 징수결정액 대비 미수납률과 불납결손액 규모가 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

구체적으로 2015회계연도의 총수입 기준 미수납실적은 징수결정액 대비 9.6%(39.7조원)이었으나, 2019회계연도에는 11.4%(58.1조원)로서 지속적으로 증가하였다. 또한 불납결손 규모도 2015회계연도 3.2조원에서 2019회계연도 4.6조원으로 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다²⁴⁾.

23) 기획재정부 공공정책국 또는 재정관리국 등을 의미한다.

24) 미수납과 달리 불납결손은 해당연도 징수결정 여부와 무관하게 발생하므로, 징수결정액 대비 비율이 아닌 절대규모로 변동 추세를 분석하였다.

[2015~2019회계연도 총수입 기준 미수납·불납결손 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액	징수결정액 (A)	미수납액(B)		불납결손액
				징수결정대비(B/A)	
2015	350,970,496	414,692,135	39,683,211	9.6	3,185,429
2016	374,513,600	450,689,930	45,091,316	10.0	3,763,131
2017	386,670,374	487,103,081	50,891,452	10.4	4,089,795
2018	420,717,280	526,200,952	54,956,013	10.4	4,696,673
2019	451,029,777	510,386,108	58,089,808	11.4	4,551,980

주: 융자및전대차관원금회수(20)와 일반회계 기타유가증권매각대(843)는 여유자금운용의 성격을 가지며, 정부의 징수의지와 별개로 수납소요가 발생하여 수납액이 예산현액을 초과하는 경우도 종종 발생하고 있어 제외하고 산정

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 작성성

특히, 이러한 현상은 재정수입 중 가장 비중이 큰 국세수입에서도 동일하게 나타나고 있다. 2015회계연도 국세수입 미수납실적은 징수결정액 대비 11.0%(27.3조원)이었으나, 2019회계연도에는 12.2%(41.4조원)로서 지속적으로 증가하였다. 또한 불납결손 규모도 2015회계연도 2.3조원에서 2019회계연도 3.8조원으로 전반적으로 증가하고 있다.

[2015~2019회계연도 국세수입 미수납·불납결손 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액	징수결정액 (A)	미수납액(B)		불납결손액
				징수결정대비(B/A)	
2015	215,734,600	247,515,235	27,298,214	11.0	2,331,966
2016	232,739,000	276,921,147	31,466,383	11.4	2,893,106
2017	251,076,600	304,078,991	35,298,104	11.6	3,396,028
2018	268,129,000	336,501,785	39,008,015	11.6	3,923,372
2019	294,791,950	338,602,152	41,390,987	12.2	3,756,825

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 작성성

이러한 재정수입의 미수납 및 불납결손은 재정건전성 악화뿐 아니라 납세자 간 불공정성을 야기한다는 점에서 철저한 통제가 필요하다. 이에 국회 또한 2018회계연도 결산 시정요구사항으로 국세 수납률 저조를 우려하며 “세목별 수납실적 저조 사유를 분석하고, 미수납채권에 대한 회수방안을 수립할 것”²⁵⁾을 요구한바 있다. 이에 대하여 정부는 ① 신용카드사 부가가치세 대리납부제도²⁶⁾를 2019년부터 도입하였고, ② 2020년부터는 감치명령제도²⁷⁾가 도입되었으며, ③ 재산은닉 혐의가 있는 고액채납자의 배우자 등에 대한 금융조회를 허용하는 금융실명법 개정도 추진하는 등 채납자 재산조회범위도 확대하겠다는 계획을 밝히고 있다.

다만, 정부의 대책은 주로 국세수입에 국한되어 있으므로, 정부는 최근 증가하는 재정의 역할확대 요구에 부응하여 재정이 적시에 충분한 역할을 수행할 수 있도록 재정수입을 보다 철저히 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

25) 국회예산결산특별위원회, 「2018회계연도 결산 심사보고서」, p.176.

26) 부가가치세 채납이 많은 유흥주점업의 신용카드 결제금액에 대한 부가가치세를 신용카드사가 대리납부하는 제도이다.

27) 고액·상습채납자에 대해 법원의 결정으로 최대 30일간 유치장에 유치할 수 있는 행정벌이다.

(2) 재정지출 측면

① 편성 단계 - 예산안 편성의 사전절차 이행 철저

재정운용의 효율성을 제고하기 위해서는 예산안 편성단계에서부터 그 타당성을 확보하는 것이 중요하다. 이에 「국가재정법」 등은 예산안 편성에 앞서 대규모 사업에 대한 예비타당성조사, 연구개발(R&D)사업에 대한 국가과학기술자문회의 심의, 정보화사업에 대한 업무재설계(BPR) 및 정보화전략계획(ISP) 수립 등 각종 사전절차를 거치도록 규정하고 있다.

[예산안 편성의 주요 사전절차 현황]

사업유형	사전절차 주요내용	법적근거
예비타당성조사 대상사업	중기사업계획상 총사업비 500억원 이상 신규사업 등의 타당성을 재정당국 차원에서 사전 검증 ※ 면제사업: 기획재정부 협의 또는 국무회의 의결 등의 면제절차와 「예비타당성 운용지침」 제23조의 “사업계획 적정성 검토” 이행 필요 ※ 총사업비 급증사업 등: 타당성재조사 실시	「국가재정법」 제38조 등
총사업비 대상사업	예비타당성조사, 타당성조사, 기본계획 수립, 기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공의 각 단계별로 총사업비 협의절차 이행 필요 ※ 총사업비 변경시 총사업비 관리지침 별표1상의 “증액에 따른 책임소재 및 제재조치 계획” 내용 확인	「국가재정법」 제50조 등
R&D사업	국가과학기술자문회의 심의 선행 필요	「과학기술기본법」 제12조의2
정보화사업	업무재설계(BPR) 및 정보화전략계획(ISP) 수립 필요	-
사회보장사업	복지부장관 협의 또는 사회보장위원회 조정 선행 필요	「사회보장기본법」 제26조
재난 및 안전관리 사업	행정안전부 협의 및 중앙안전관리위원회 심의 선행 필요	「재난 및 안전관리 기본법」 제10조의2

자료: 국회예산정책처

정부는 재정운용의 효율성 제고를 위하여 사전절차와 관련하여 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 예비타당성조사의 경우 최근 면제 대상 사업이 크게 증가하고 있으며, 특히 ‘국가 정책적인 추진 필요성’ 사유에 따른 면제 비중이 과반을 유지하고 있다.

예비타당성조사는 예산을 편성하기 전에 대규모 재정사업의 사업타당성을 사전적으로 검토하여 불필요한 사업 추진을 방지하고 사업간 우선순위를 설정함으로써 예산운용의 효율성 및 재정 건전성을 제고하기 위한 제도이다. 그러나 예비타당성조사 면제 사업의 규모는 2019년 이후 크게 증가하고 있으며, 면제요건 중 「국가재정법」 제38조제2항제10호의 ‘국가 정책적인 추진 사업’을 이유로 면제받은 사업의 비중도 매년 과반을 유지하고 있다

[2015~2020년도 예비타당성조사 면제 사업의 총사업비(중기 재정지출) 추이]

(단위: 건, 억원, %)

연도	사업 수 기준			총사업비 기준		
	전체 면제 (A)	국가 정책적 추진 필요에 따른 면제(B)	비중 (B/A)	전체 면제 (C)	국가 정책적 추진 필요에 따른 면제(D)	비중 (D/C)
2015	13	1	7.7	14,003	1,508	10.8
2016	17	0	0.0	28,060	0	0.0
2017	12	2	16.7	176,421	163,318	92.6
2018	30	16	53.3	128,798	109,638	85.1
2019	47	25	53.2	359,750	250,089	69.5
2020.9	30	17	56.7	298,692	249,151	83.4

주: 1. 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따른 면제

2. 2021년 정부안 첨부서류의 예비타당성조사 면제사업은 2019년 하반기~2020.8월까지가 기준이기 때문에 연도별로 시행한 수치와는 상이함

자료: 기획재정부

구체적으로 예비타당성조사 면제 사업은 2015년 13건(총사업비 1.4조원) 수준이었으나 2019년 47건(총사업비 30.6조원), 2020년 9월 기준 30건(총사업비 29.9조원)으로 크게 증가하였다. 특히, 「국가재정법」 제38조제2항제10호의 ‘국가 정책적인 추진 사업’을 이유로 면제된 사업의 비중은 2015년 7.7% 수준이었으나 2018년 53.3%, 2019년 53.2%, 2020년 9월 기준 56.7%로 과반을 유지하고 있다. 특히 이를 총사업비 기준으로 살펴보면, 2018년 85.1%, 2019년 69.5%, 2020년 9월 기준 83.4%로 더욱 높은 비중을 차지하고 있다.

예산낭비를 방지하고 국가재정의 효율성을 제고하기 위해 예비타당성조사를 의무화하고 있는 「국가재정법」의 입법취지를 고려할 때, 이러한 예비타당성조사 면제 제도는 필요 최소한의 범위에서 활용될 필요가 있다.

한편, 경기대응 등의 이유로 예비타당성조사 면제의 증가가 일정 부분 불가피하다고 판단되는 경우에도 다음과 같은 점을 고려하여 예산안 첨부서류인 예비타당성조사 면제 사업의 ‘내역 및 사유’를 보다 내실있게 작성할 필요가 있을 것으로 보인다.

정부는 「국가재정법」 제34조에 따라 예산안 첨부서류로 제출하고 있는 예비타당성조사 면제 사업 관련 내용을 보다 구체화할 필요가 있다. 같은 조는 예산안 첨부서류로서 예비타당성조사 면제 사업의 ‘내역 및 사유’를 명시하고 있는데 정부는 그 내역 및 사유로서 각각 ‘사업명’과 ‘면제 근거조항’만을 기재하고 있다.

그러나 「국가재정법」 제34조가 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 예산안과 함께 제출하도록 하고 있는 것은 해당 예산안에 대해서는 국회에서 보다 심도 있게 심의할 수 있도록 함으로 이해된다. 이에 면제사업의 ‘내역’으로서는 단순한 사업명 외에도 최소한 총사업비 및 연차별 사업비 규모 등과 같은 기초 자료가, 면제 ‘사유’로서는 단순히 근거규정 뿐 아니라 정부가 이 사업이 해당 면제사유에 해당된다고 판단한 근거 등의 정보가 제공되어야 예비타당성조사 면제의 타당성을 심의할 수 있을 것으로 생각된다.

이에 정부는 「국가재정법」 제34조의 규정을 보다 적극적으로 해석하여 예비타당성조사 면제 사업의 ‘내역 및 사유’를 보다 상세하게 제시하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

둘째, 사회보장제도 신설·변경 협의의 경우 협의의무를 보다 적극적으로 이행할 필요가 있을 것으로 보인다.

「사회보장기본법」²⁸⁾은 “사회보장”을 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤

28) 「사회보장기본법」

제26조(협의 및 조정) ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

및 사망 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 정의하면서, 중앙행정기관 장이나 지방자치단체장이 사회보장제도를 신설·변경하는 경우 그 타당성 및 기존 제도와와의 관계 등을 검토하기 위하여 보건복지부장관과의 협의를 의무화하고 있다. 그러나 이러한 협의의무는 이행하지 않을 경우에도 특별한 제재수단이 없어 그 이행을 확보할 수 있는 방안이 마땅히 존재하지 않는 상황이다.

그 결과 교육부 ‘고교 취업연계 장려금 지원’ 사업²⁹⁾과 중소벤처기업부 ‘청년재직자내일채움공제’ 사업³⁰⁾은 모두 청년일자리 대책으로서 실업 위험에서 국민을 보호한다는 점에서 「사회보장기본법」에 따른 사회보장제도의 정의에 부합함에도 2018년 각 사업을 신설하는 과정에서 보건복지부장관 협의를 거치지 않았다.

문제는 이 사업들은 타 부처에 사업대상만 일부 달리하는 유사 사업이 존재하였다는 점이다. 교육부 ‘고교 취업연계 장려금 지원’ 사업의 경우 지원대상만 상이할 뿐 취업 성공시 일정액의 지원금을 지급하여 정책대상자의 취업을 유도한다는 점에서 고용노동부 ‘국민취업지원제도’의 취업성공수당과 유사한 측면이 있다.

[구직촉진수당 및 취업성공수당 주요 유사 사업 추진 사례]

소관	사업명	대상	지원내용
고용노동부	국민취업지원제도 (취업성공수당)	중위소득 60% 이하 저소득층(중장년 포함) 및 중위소득 120% 이하 청년	최대 150만원
교육부	고교 취업연계 장려금 지원	국내 직업계 고등학교 및 일반고등학교 직업교육 위탁과정(1년)의 3학년 학생 중 중소·중견기업에 취업한 학생 * 30개월 이내 6개월 재직 의무종사	400만원 일시 지급

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

중소벤처기업부 ‘청년재직자내일채움공제’ 사업 또한 공제가입대상만 상이할 뿐 취업자에 대해 정부·기업이 자산형성을 지원하는 금융상품을 제공함으로써 청년층의 취업을 촉진한다는 점에서 고용노동부 ‘청년내일채움공제’와 유사한 측면이 있다.

29) 코드: 일반회계 4606-300

30) 코드: 일반회계 5431-302의 내역사업

[청년 대상 중앙정부 추진 자산형성지원사업]

소관	사업명	대상	지원내용
고용노동부	청년 내일채움공제	중소·중견기업에 정규직으로 신규 채용된 만 15~34세 청년근로자 및 5인 이상 중소기업 (정규직 취업일 현재 고용보험 총 가입기간 12개월 이하) * 지급조건: 공제계약 성립 후 2년 또는 3년 이상 해당 중소기업 재직 * 만기 후 중기부 '내일채움공제' 재가입 또는 연장가입 가능	2 년 형 - 본인: 300만원 적립 - 기업: 정부 지원금 중 400만원 적립 - 정부: 청년에 900만원 적립 지원, 기업에 460만원 지원
			3 년 형 - 본인: 600만원 적립 - 기업: 정부 지원금 중 600만원 적립 - 정부: 청년에 1,800만원 적립, 기업에 670만원 지원 * 한시사업('18.6.1.~'21.12.31.)
중소벤처 기업부	청년재직자 내일채움공제 (4년 한시: 2018.6.1.~20 21.12.31.)	중소·중견기업에 6개월 이상 정규직으로 재직중인 만 15~34세 청년근로자 * 지급조건: 공제계약 성립 후 5년 이상 해당 중소기업에 재직	- 본인: 5년간 720만원 적립 - 기업: 5년간 1,200만원 적립 - 정부: 3년간 1,080만원 적립 (7회 분할적립)

자료: 각 부처 제출 자료를 바탕으로 재작성

이렇듯 기존 유사 사업이 존재하는 경우에는 지원대상의 중복여부는 물론이고 사업수행의 전문성, 기존 인프라 활용, 국민의 혼란 방지 등을 위하여 수행주체의 일원화 여부도 검토할 필요가 있어, 특히 사회보장제도 신설·변경 협의와 같은 범부처 차원의 검토 과정이 필요하다. 그럼에도 불구하고 이 사업들은 동 협의를 거치지 않고 각각 다른 부처에 편성되어 사업이 추진되고 있다.

이에 각 중앙부처는 사회보장제도 신설·변경시 이러한 협의의무를 보다 적극적으로 이행할 필요가 있을 것이며, 재정당국 차원에서도 동 의무의 이행여부를 예산안 편성시 확인·반영함으로써 의무이행을 적극 유도할 필요가 있을 것으로 보인다.

② 집행단계 - 재정사업 집행관리 강화 필요

제한된 세입여건 하에서 편성된 차년도 예산이 최근 강조되고 있는 경기대응 기능과 개별사업 고유의 정책효과를 달성하기 위해서는 무엇보다 예산이 당초 계획된 대로 차질 없이 집행될 필요가 있다. 이에 정부는 「국가재정법」 제97조³¹⁾ 및 같은 법 시행령 제48조³²⁾에 따라 재정의 경기안정화 기능 확보 및 예산의 효율적 집행을 위하여 재정집행 실적을 관리하고 있다. 이하에서는 이러한 정부의 재정사업 집행관리 제도의 실효성을 강화하기 위한 일부 개선방안을 제언하고자 한다.

첫째, 정부는 재정사업 집행관리의 효과성을 확보하기 위하여 집행관리 대상사업의 구성을 일부 재검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

정부는 재정사업의 집행실적 관리에 있어 하반기 대비 상반기 집행목표를 높게 잡고 그 집행을 관리·이행하고 있는데 이러한 방식을 실무상 ‘조기집행’이라고 칭한다. 이렇듯 정부가 집행상황을 관리하는 대상사업은 2019회계연도 기준 252.6조원 규모로서 정부 총지출의 53.8% 수준이다.

31) 「국가재정법」

제97조(재정집행의 관리) ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

② 기획재정부장관은 예산 및 기금의 효율적인 운용을 위하여 제1항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하고 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 집행 애로요인의 해소와 낭비 방지를 위하여 필요한 조치를 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 요구할 수 있다.

32) 「국가재정법 시행령」

제48조(재정집행의 관리) ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 법 제97조제1항에 따른 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 다음 각 호의 사항을 포함하여 매월 경과 후(「외국환거래법」 제13조에 따른 외국환평행기금은 분기 종료 후) 다음달 20일 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

1. 예산 및 기금운용계획의 월별 집행실적
2. 예산 및 기금 등의 집행부진 사유 및 향후 개선계획
3. 각 부처 및 기관별 예산낭비신고실적 및 대응실적(법 제100조에 따른 시정요구내용 및 처리결과를 포함한다)
4. 그 밖에 기획재정부장관이 예산 및 기금운용계획의 효율적 집행을 위하여 정하는 사항

[2019년 중앙부처 집행관리 대상사업 현황]

(단위: 조원, %)

구분	총지출(A)	집행관리 대상사업(B)	
		총지출 대비 비중(B/A)	
예산	328.9	208.9	63.5
기금	140.7	43.7	31.1
합계	469.6	252.6	53.8

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

정부는 이러한 집행관리 대상사업을 선정하는 기준에 대하여, 인건비(110목), 상환지출(510목), 전출금 등(610목), 예비비 및 기타(710목) 비목을 제외한 주요 사업비(200~490목) 비목 중, ‘정액으로 지급’하거나 ‘원인행위 발생에 따라 집행’하거나 ‘경제 활성화와 무관’한 사업을 추가로 제외하고 선정한다는 입장이다. 이러한 기준은 집행관리 제도의 중요한 목적 중 하나가 재정의 경기대응 기능을 확보하는 것임을 보여준다³³⁾.

그러나 현행 집행관리 대상사업의 구성을 살펴보면 이와 같은 원칙에 부합하지 않을 수 있는 사업도 일부 포함되어 있어, 그 구성의 타당성을 재검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

① 우선 현행 집행관리 대상사업에는 기초생활보장제도의 일환인 주거급여·교육급여·의료급여가 포함되어 있다. 2019회계연도 기준으로 해당 사업의 규모는 총 8.2조 원 수준이다.

그러나 이러한 급여는 모두 일정한 법정 요건을 충족하면 지급되는 것으로서 「국가재정법」³⁴⁾ 및 국가재정운용계획³⁵⁾에 따라 의무지출로 분류되고 있다. 이는 이러한 급여 사업이 전술한 집행관리 대상사업의 제외기준 중 “원인행위 발생에 따라 집행”

33) 한편, 정부는 국가 정책적으로 중요성이 인정되어 관리가 필요한 사업도 일부 포함하고 있다는 입장이다.

34) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

35) 대한민국정부, 「2019~2023 국가재정운용계획」, 2019.9., p.29.

하는 사업에 해당함을 의미한다.

정부가 “원인행위 발생에 따라 집행”하는 사업을 집행관리 대상사업에서 제외하는 이유는 이러한 사업의 집행에는 정부의 의지가 개입될 가능성이 크지 않기 때문으로 이해된다. 이에 정부는 집행관리 대상사업에 전술한 3개 급여를 포함하여 집행상 정부의 재량이 인정되지 않는 의무지출 사업을 포함시키는 것이 적절한지에 대해서는 신중하게 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

② 다음 집행관리 대상사업에는 각종 정책금융 사업을 위한 출자·출연 사업이 포함되어 있다. 2019회계연도 기준으로 해당 사업은 총 5개 단위사업³⁶⁾ 1.2조원 규모이다.

[2019년 조기집행 대상사업 중 정책금융 목적 출자·출연사업 현황]

(단위: 억원)

부처	단위사업명	예산규모	출자·출연시기
중소벤처기업부	신용보증기관출연	1,540	1월
	모태조합출자(기금)	2,400	3월
금융위원회	기업은행 출자	2,000	2월
	산업은행 출자	5,000	3월
	한국주택금융공사 출자	900	4월
합계		11,840	-

자료: 대한민국정부, 열린재정 홈페이지 “주요관리대상사업집행실적” 자료를 바탕으로 재작성

그러나 이러한 정책금융 목적의 출자·출연사업은 통상 사전준비에 착수하기 위해 피출자·피출연기관의 자본금 확충이 선행되어야 하므로 연초에 출자·출연금의 전액 교부되는 경향이 있다. 이에 실제 2019년 포함된 5개 단위사업들의 경우에도 정부는 모두 4월 이전에 예산을 전액 교부하고 있다.

이러한 정책금융사업 또한 그 원활한 추진을 위해 지속적으로 사업관리를 실시할 필요성은 인정된다. 그러나 정부는 사업구조상 연초 전액 집행이 예상되는 이러한 사업을 집행관리 대상사업에 포함시킬 실익이 있는지에 대해 재검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

36) 정부가 열린재정 홈페이지를 통해 공개중인 조기집행 대상사업 목록은 단위사업 기준으로 작성되어 있다.

③ 마지막으로 현행 집행관리 대상사업에는 지방교부세·지방교육재정교부금이 포함되어 있다. 구체적으로 집행관리 대상사업에는 총 5가지 유형의 지방교부세 중 보통교부세·특별교부세·부동산교부세가 포함³⁷⁾되어 있으며, 총 4개 유형의 지방교육재정교부금 중 보통교부금이 포함³⁸⁾되어 있다.

다만, 이 중 부동산교부세는 국세인 종합부동산세의 세입 총액을 지방자치단체에 교부하는 것인데, 종합부동산세 납부기간이 매년 12월초이기 때문에 부동산교부세도 차년도 상반기 중 교부액이 확정되어 지방자치단체에 전액 교부된다는 점에서 이를 집행관리 목표에 포함시켜 관리할 실익이 크지 않은 것으로 보인다.

정부가 집행관리 대상사업을 선정하여 그 집행을 관리하는 주요 목적 중 하나는 재정의 경기대응 효과를 보다 확실하게 확보하기 위함이다. 그러나 대상사업에 관리의 실익이 부족한 사업이 일부 포함되어 있는 경우에는 정부의 집행관리 노력이 재정의 경기대응 효과로 연결되는 것을 일부 제약할 수 있으므로, 정부는 대상사업 구성의 적정성을 지속적으로 점검할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 정부는 국가재정의 상당부분이 교부성 예산으로 구성된다는 점을 고려하여 집행실적뿐 아니라 실집행실적도 보다 철저하게 관리할 필요가 있다.

교부성 예산이란 정부가 해당 예산을 직접 집행하지 않고 지방자치단체 또는 민간주체 등에 예산을 지급한 후 실질적인 사업수행과 예산집행을 담당하게 하는 예산을 의미한다. 이러한 교부성 예산의 대표적인 사례로는 보조·출연·출자금 등이 있는데, 2019년도 본예산 기준으로 해당 예산의 규모는 120.4조원으로서 총지출 469.6조원의 25.6%를 차지한다.³⁹⁾

이러한 교부성 예산의 집행 효과는 최종 집행단계에서 발현된다는 점을 고려할 때, 국가재정의 실질적인 집행성과를 확인하기 위해서는 중앙부처의 집행실적뿐 아니라 피보조·피출연기관 등의 실집행 실적을 함께 살펴볼 필요가 있다.

37) 그 밖에 재난특별교부세, 소방안전교부세는 제외되어 있다.

38) 그 밖에 3종의 특별교부금은 제외되어 있다.

39) 그 밖에 용자 및 이차보전사업, 위탁·대행사업, 해외이전사업 중 실집행단계가 별도로 있는 예산을 포함하면 교부성 예산의 비중은 더욱 클 것으로 추정된다.

[2019년도 보조·출연·출자 예산 비중]

(단위: 백만원, %)

구분	총지출 (본예산)	보조금			출연금	출자금
			자치단체	민간		
금액	469,575,483	77,897,963	58,844,404	19,053,559	35,270,262	7,196,876
총지출 대비 비중	100.0	16.6	12.5	4.1	7.5	1.5

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

우선 교부성 예산 중 가장 비중이 큰 보조금⁴⁰⁾을 살펴보면, 2019회계연도의 집행률은 97.3%로서 정부 예산 전체의 집행률인 97.8%와 크게 다르지 않은 양호한 모습을 보이고 있다. 또한 출연금⁴¹⁾의 경우에는 2019회계연도 집행률이 99.2%로서 정부 예산 전체의 집행률인 97.8% 보다도 높은 실적을 보이고 있다.

[2019회계연도 보조·출연사업 결산 내역]

(단위: 억원, %)

구분	본예산	추경	예산현액 (A)	집행액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
보조사업	778,980	802,536	826,871	804,420	5,278	17,172	97.3
출연사업	352,703	362,491	362,255	359,329	817	2,108	99.2

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 및 정부 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 실집행실적의 경우, 위의 집행실적에는 미치지 못하는 모습을 보이고 있다. 우선 보조사업의 경우 1차 교부단계에서의 실집행률⁴²⁾은 88.8%로서 집행률 보다 약 10%p 정도 낮은 실적을 보이고 있으며, 특히 자치단체보조사업은 87.3%로 더욱 낮은 실적을 보이고 있다.

40) 자치단체경상보조(330-01)·자치단체자본보조(330-03)·민간경상보조(320-01)·민간자본보조(320-07) 등 4개 비목을 분석하였다.

41) 일반출연금(350) 및 연구개발출연금(360) 등 2개 비목을 분석하였다.

42) 보조금 예산은 2단계 이상의 교부(ex. 중앙정부 → 광역자치단체 → 기초자치단체 → 민간주체)를 거쳐 집행되는 경우도 많은데, 1단계 실집행률이란 최종적인 집행주체가 아니라 1단계 교부를 받은 주체(ex. 광역자치단체)가 집행한 실적을 의미한다.

[2019회계연도 보조사업 1단계 실행 내역]

(단위: 백만원, %)

구분	1단계 실행 예산현액(A)	1단계 실행액 (B)	실행률 (B/A)
보조사업	81,352,847	72,256,028	88.8
자치단체보조사업	61,572,335	53,731,405	87.3
민간보조사업	19,780,512	18,524,623	93.7

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

다음 출연사업의 경우에도 1단계 실행률까지는 96.7%로서 양호한 실적을 보이고 있으나, 2단계⁴³⁾ 실행률은 74.1%로서 집행률보다 25%p 이상 낮은 실적을 보이고 있다⁴⁴⁾.

[2019회계연도 출연사업 1~2단계 실행 내역]

(단위: 백만원, %)

구분	1단계			2단계		
	실행예산액(A)	실행액(B)	실행률(B/A)	실행예산액(C)	실행액(D)	실행률(D/C)
출연사업	37,784,992	36,536,373	96.7	14,684,045	10,879,769	74.1
일반출연금	18,216,775	17,586,587	96.5	2,724,245	2,117,391	77.7
연구개발출연금	19,568,217	18,949,786	96.8	11,959,800	8,762,378	73.3

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

전술하였듯이 이러한 교부성 예산의 집행 효과는 최종 집행단계가 완료되었을 때 발현되는 측면이 있다. 이에 정부는 교부성 예산에 대해서는 집행실적뿐 아니라 실행실적의 관리도 보다 철저히 할 필요가 있을 것이다.

43) 출연금을 1단계 교부받은 기관이 재교부하는 것을 의미한다.

44) 이러한 실행 실적은 각 부처 제출자료를 취합하여 도출한 것으로서, 자료 작성 과정에서 일부 누락이나 오류가 발생하였을 수 있음은 감안하고 볼 필요가 있다.

③ 환류 단계 - 정부 성과평가 결과의 환류 강화 필요

정부는 예산안 편성 과정에서 각종 성과평가 결과의 환류를 보다 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

정부는 재정운용의 효율성과 책무성 제고를 위해 다양한 성과평가 제도를 운영하고 있다. 특히 범부처 차원에서 정책사업의 성과분석 결과를 차년도 예산편성에 환류(feed-back)함으로써 효율적 재정운용에 기여하고자 하는 핵심 평가제도로써 재정사업 자율평가 및 심층평가제도, 국고보조사업 연장평가제도, 기금운용 및 존치평가제도가 운영되고 있다.

[정부 주요 성과평가제도 현황]

대상	평가제도		평가 내용
재정사업 전반	재정사업 성과관리 제도	재정성과 목표관리	성과목표 설정, 달성 여부 평가 및 예산안 환류
		재정사업 자율평가	부처가 자율적으로 평가, 재정운용에 활용
		재정사업 심층평가 ⁴⁵⁾	일부 사업군에 대한 정밀한 분석·평가 및 개선
보조금	국고보조사업 연장평가		보조사업의 타당성 및 관리의 적정성 판단 이후 사업의 폐지, 지원규모 축소 등 판정
기금	기금운용평가		기금의 자산운용 실태(위험, 성과관리 등) 평가
	기금존치평가		기금의 설치목적, 역할, 사업 및 재원구조의 적정성 검토

자료: 기획재정부 공개자료를 바탕으로 재작성

첫째, 정부는 재정사업 성과관리제도와 관련해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

재정사업 성과관리제도는 예산안·결산보고서 첨부서류인 성과계획서·성과보고서를 통해 부처별·사업별로 전략목표-성과목표-성과지표를 설정한 후 그 성과를 관리하는 ‘재정성과 목표관리제도’, 대상사업에 대하여 소관 부처에서 자율적인 평가를 실시하여 재정운용에 활용하는 ‘재정사업 자율평가’, 주요 사업군에 대하여 정밀한 분석·평가를 실시하는 ‘재정사업 심층평가’로 구성된다.

45) 2019년 재정사업 심층평가는 모태펀드 효율화 사업, BK21Plus사업, R&D출연연 운영, 미세먼지 저감대책 사업군, 재직자 교육훈련지원 사업군, 창업지원 사업군을 대상으로 이루어졌다. 사업군별 사업설계의 적절성, 사업운영 효과성, 재정지원의 효율성 등의 측면에서 평가 후 개선방안을 제시하고 있다.

[재정사업 성과관리제도 체계]

구분	제도 개요
재정사업 목표관리제도	부처별·사업별로 전략목표-성과목표-성과지표 설정(성과계획서) 후 달성여부 평가·환류(성과보고서)
재정사업 자율평가	대상 사업에 대한 소관 부처 자체평가제도
재정사업 심층평가	주요 사업군에 대한 정밀 분석·평가제도

자료: 국회예산정책처

우선 ‘재정성과 목표관리제도’는 성과지표의 정확한 설정이 제도의 실효성에 큰 영향을 미친다. 이러한 성과지표는 투입지표·과정지표·산출지표·결과지표 등 4가지 유형⁴⁶⁾으로 구분되며 정부는 가급적 궁극적인 효과를 측정할 수 있는 결과지표 위주로 성과지표를 설정할 것을 권고⁴⁷⁾하고 있다.

그러나 최근 4년간 총 성과지표 중 결과지표의 비중은 2018년 56.6%에서 2021년 49.4%로 지속적으로 감소하고 있다. 이에 정부는 재정성과 목표관리제도가 가급적 사업의 궁극적 효과를 직접적으로 관리할 수 있도록 결과지표의 비중 추이에도 관심을 가질 필요가 있을 것으로 보인다.

[2018~2021년도 성과계획서상 결과지표 현황]

(단위: 개, %)

구분	단위사업 성과지표수	단위사업 성과지표 중 결과지표수	
			성과지표수 대비
2018	4,617	2,614	56.6
2019	4,633	2,482	53.6
2020	4,696	2,406	51.2
2021안	4,669	2,307	49.4

자료: 대한민국정부, 각 연도 성과계획서를 바탕으로 재작성

46) **투입지표**: 예산인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표(ex. 직업훈련교육 예산 집행률)

과정지표: 사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표(ex. 직업훈련 교육별 진도율)

산출지표: 사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표(ex. 직업훈련 교육 수료자수)

결과지표: 1차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과, 정책이 미치는 영향력을 나타내는 지표(ex. 직업훈련 수료자 취업률/소득증가율)

47) 대한민국정부, 「2021년도 성과계획서(총괄편)」, p.8.

다음 ‘재정사업 자율평가’는 2018년 제도개편을 통해 당초 평가결과 하위 10% 이내인 ‘미흡’ 사업의 경우 예산 10% 감액 등을 포함한 지출구조조정계획을 수립하도록 하던 의무를 폐지하고 소관 부처에 재량권을 부여하여 기존과 같은 지출구조조정 계획 또는 예산감액을 수반하지 않는 성과관리개선대책 중 하나를 선택하여 수립·이행하도록 한바 있다. 당시 정부는 이러한 개편 방향에 대해 부처의 자율성을 확대함으로써 평가결과 왜곡 가능성을 최소화하고 집행개선 성과를 극대화할 수 있다는 장점을 제시하였다.

그러나 최근 재정사업자율평가에서 ‘미흡’ 등급을 받은 사업이 성과관리개선대책이 아닌 지출구조조정 계획을 마련하는 비율이 매년 감소하고 있다. 구체적으로 2018년의 경우 195개 미흡사업 중 50개 사업(25.6%)에 대해 지출구조조정 계획을 마련하였으나 2019년은 192개 미흡사업 중 34개 사업(17.7%), 2020년은 189개 미흡사업 중 29개 사업(15.3%)에서 지출구조조정 계획을 마련하여 그 비율이 매년 감소하고 있다.

지출구조조정계획은 예산이 의무적으로 감액된다는 점에서 소관 부처는 일반적으로 성과관리개선대책을 선호하는 경향이 있다. 이에 정부는 소관부처의 자율성을 확대한 제도개편의 취지가 극대화될 수 있도록 개별 ‘미흡’ 사업에 대한 성과관리개선대책 수립의 적절성에 대해서도 면밀하게 살펴볼 필요가 있을 것이다.

[최근 3년간 재정사업자율평가 결과]

(단위: 개)

구분	2018년			2019년			2020년		
	미흡사업 합계	성과관리 개선대책	지출구조 조정계획	미흡사업 합계	성과관리 개선대책	지출구조 조정계획	미흡사업 합계	성과관리 개선대책	지출구조 조정계획
사업수	195	145	50	192	158	34	189	160	29

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

둘째, 국고보조사업 연장평가의 경우에는 평가결과의 환류를 보다 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

국고보조사업 연장평가는 보조금의 지속적인 확대 경향을 통제하기 위하여 2011년 7월 「보조금 관리에 관한 법률」 개정을 통해 국고보조사업 운용평가라는 명칭으로 도입되었다. 이후 2015년 12월 보조사업 일몰제도(3년)를 신설하는 등 관련 제도를 강화하고 명칭을 ‘국고보조사업 연장평가’로 변경하여 현재에 이르고 있다.

국고보조사업 연장평가는 일몰기한이 도래하는 사업을 대상으로 하고 있어, 각 보조사업은 매 3년마다 평가를 받게 된다. 이러한 평가 결과는 차년도 예산안과 함께 국회에 제출되고 있다.

2020년 국고보조사업 연장평가는 총 241개의 세부사업을 대상으로 하였으며, 이 중 ‘정상추진’ 24개(10.0%), ‘즉시 폐지’ 2개(0.8%), ‘단계적 폐지’ 12개(5.0%), ‘통폐합’ 5개(2.1%), ‘예산감축’ 68개(28.2%), ‘사업방식 변경’ 130개(53.9%)로 결과가 나타났다.

[2020년 국고보조사업 연장평가 결과]

(단위: 개, 억원, %)

판정 결과	사업 수		2020년 예산	
	사업 수	비율	예산	비율
정상 추진	24	10.0	9,112	10.7
즉시 폐지	2	0.8	39	0.05
단계적 폐지	12	5.0	1,540	1.8
통폐합	5	2.1	527	0.6
예산감축	68	28.2	20,255	23.7
사업방식 변경	130	53.9	54,054	63.2
합계	241	100.0	85,526	100.0

자료: 기획재정부, 「2020년 국고보조사업 연장평가 보고서」, 2020.8.

그러나 이 중 예산감축 결과를 받은 사업의 예산안에 대한 환류가 미흡한 사례가 일부 나타나고 있다. 구체적으로 2020년 국고보조사업 연장평가 결과 예산감축 결과를 받은 68개 사업 중 다음 4개 사업은 오히려 예산규모가 확대 편성되었다.

[2020년 보조사업 연장평가 예산감축 환류 미흡 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2020년 연장평가 결과
		2020	2021안 (증감률)	
과학기술 정보 통신부	공정경쟁 및 이용자보호 환경조성 (합리적인 통신소비 환경 조성 지원)	390	390 (0.0)	법적 근거와 예산 산출근거가 충분하지 않고, 성과 관리가 미흡하므로 2021년 부터 2023년까지 일정 수준의 예산 감 축 필요
외교부	공공외교 역량강화 (국민과 함께 하는 공공외 교)	1,100	990 (△10.0)	민간 공공외교 활동 지원이 그 내용과 사업 효과성이 명확하지 않고 성과지표 가 사업 내용을 대표하지 못하는 등 사 업 효율성을 확인할 수 없으며, 예산 추계의 명확한 근거 등제 제시되지 않 으므로 2021년부터 2023년까지 일정 수준의 예산 감축 필요
문화체육 관광부	지역신문발전 지원	4,428	5,238 (18.3)	사업의 목적이 불분명한 측면이 있고, 성과지표가 사업의 성과를 확인하기 어 려우므로 2021년부터 2023년까지 일 정 수준의 예산 감축 필요
보건 복지부	보건의료 정책개발 지원 등 (대한민국의학한림원 운영 지원)	300	300 (0.0)	대한민국의학한림원의 연구 및 정책개 발 사업을 통한 의학 및 관계 전문분야 의 연구·진흥 기반 조성 등 목적과 관 련하여 실질적인 효과의 근거가 드러나 지 않고 있으므로 2021년부터 2023년 까지 일정 수준의 예산 감축 필요

자료: 「2019년 국고보조사업 연장평가보고서」 및 각 연도 예산(안)을 바탕으로 재작성

또한 다음 2개 사업은 2019년 예산감축 결과를 받고 실제 2020년도 예산안 편
성시 규모가 감축 되었으나, 2021년 예산안에서 1년 만에 증액 편성되고 있다.

[2019년 보조사업 연장평가 예산감축 환류 미흡 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2019년 연장평가 결과
		2019	2021안 (증감률)	
고용 노동부	고용평등환경 개선 지원 (고용평등상담실 운영)	934	966 (3.4)	고용평등상담실 운영 내역사업의 홍보, 교육, 프로그램 운영 등은 정책 목표에 비추어 지나치게 영세하고 1회성 사업으로 판단되고 효과성이 의문시 되므로 5%의 예산 감축 필요
대법원	본부운영지원 ※ 사법서비스진흥기 금: 사법서비스 향상 (한국법학원 지원)	300	300 (0.0)	한국법학원 지원 내역사업은 한국법학원 사업의 수혜범위와 효과성이 제한적이고 일부 운영비용은 다른 민간학술단체와 같이 자체 조달 가능할 것으로 판단되므로 2020년부터 4,000만원 예산 감축 필요

자료: 「2019년 국고보조사업 연장평가보고서」 및 각 연도 예산(안)을 바탕으로 재작성

정부는 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」⁴⁸⁾에서 보조사업 연장평가 이행사업은 그 결과를 반영하여 예산을 요구하도록 하는 등 보조사업 연장평가와 예산의 연계를 강화하도록 하고 있는 만큼, 가급적 평가결과를 예산안 편성 시에도 연계하여 평가의 실효성을 제고할 필요가 있을 것으로 보인다.

48) 동 지침 p.108.

2. 중기 분석 - 중기 재정건전성 확보 필요

가. 중기재정운용계획 평가 - 중기재정운용목표의 적정성 검토 필요

이전에 비해 다소 확장적인 재정기조를 제시하였던 「2019~2023년도 국가재정운용계획」과 비교할 때에도, 「2020~2024년도 국가재정운용계획」은 더욱 확장적인 모습을 보이고 있다.

정부는 매년 5년 단위의 중기재정운용계획인 국가재정운용계획을 수립하면서 중기 재정운용목표로서 ‘관리재정수지/GDP 비율’ 및 ‘국가채무/GDP 비율’ 목표치를 제시하고 있다. 이에 따르면 「2020~2024년 국가재정운용계획」은 5년간 관리재정수지 비율은 △5% 중반, 국가채무 비율은 50% 후반 수준 이내로 관리하겠다는 입장이다.

[최근 5년간 국가재정운용계획상 연도별 중기재정운용목표 현황]

구분	관리재정수지/GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	목표	표현	목표	표현
2016~2020	△1.7% → △1.0%로 단계적 회복	관리	40%대 초반	관리
2017~2021	△2% 내외	관리		
2018~2022	△3% 이내	관리		
2019~2023	연평균 △3% 중반	관리	40%대 중반	관리
2020~2024	△5% 중반	관리	50%대 후반	관리

자료: 대한민국정부, 「각 연도 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

또한 국가재정운용계획은 5년간의 중기재정운용목표 내에서도 각 지표에 대한 연도별 계획을 추가로 제시하고 있다. 예를 들어 「2020~2024년 국가재정운용계획」은 5년간 국가채무 비율을 50% 후반에서 관리하겠다는 목표 아래, 2020~2024년간 이를 각각 39.8% ~ 58.3%로 운용하겠다는 계획을 제시하고 있다.

[2020~2024년 국가재정운용계획상 국가채무/GDP 비율의 연도별 계획]

(단위: %)

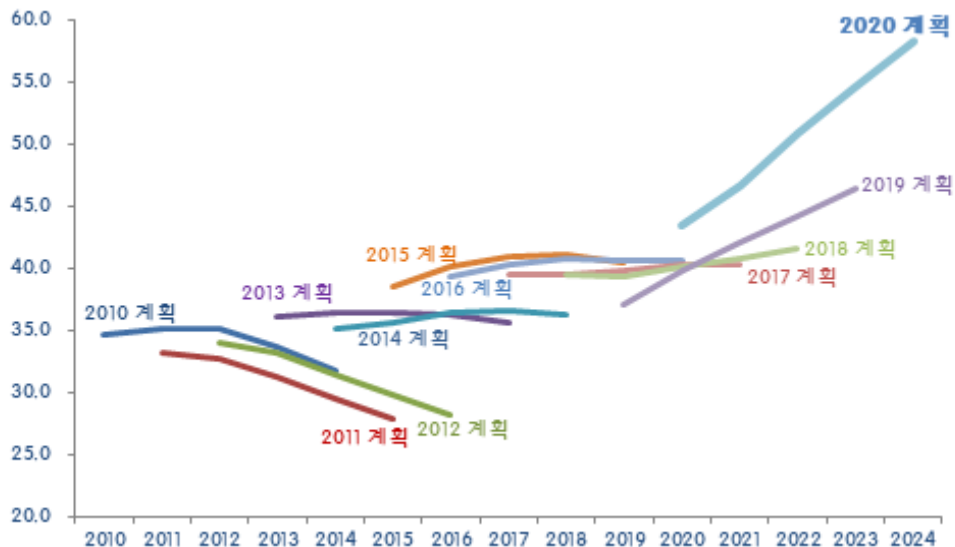
구분	2020		2021	2022	2023	2024
	본예산	추경	계획	계획	계획	계획
국가채무/GDP 비율	39.8	43.5	46.7	50.9	54.6	58.3

자료: 대한민국정부, 「2020~2024년 국가재정운용계획」, p.44.

「2020~2024년 국가재정운용계획」은 다음과 같은 점에서 특징적이다. 2018년 이전 계획은 아래 그림과 같이 계획기간 초반에는 국가채무비율을 증가시키더라도 후반에는 다시 감축시키거나 완만한 상승세를 유지하는 방향으로 작성되었으나, 2019년 계획은 처음으로 후반까지 국가채무비율 증가속도를 상대적으로 가파르게 확대시켜 단기가 아닌 중기적으로도 적극적인 재정확대를 추진하겠다는 의지를 표명한바 있다. 이후 2020년 계획은 2019년 계획에 비해서도 국가채무비율의 절대규모와 증가속도를 더욱 확대시키고 있다.

[국가재정운용계획상 국가채무/GDP 비율의 연도별 계획 현황]

(단위: GDP 대비 %)



주: 2018년 계획까지는 구계열GDP 기준, 2019년 계획은 신계열GDP 기준

자료: 대한민국정부, 「각 연도 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

이러한 중기 확장재정 기조의 가장 큰 근거는 최근 코로나19로 인한 대내·외적 경제위기에 대응하기 위함으로 이해된다. 그러나 경제위기의 종결 시점을 판단하기 어려운 상황에서 단기적인 재정 확대를 넘어 5년 시계의 중기 재정운용목표까지 증가시키는 것에 대해서는 별도의 논의가 필요할 것으로 보인다. 더구나 「2020~2024년 국가재정운용계획」은 중기 경제여건과 관련하여 2021년 이후에는 코로나19 유행의 진정 및 글로벌 경기 회복 등으로 성장세가 개선될 것이라고 언급⁴⁹⁾하고 있는데, 이러

한 상황에서 정부가 중기재정운용목표를 가파르게 확대시키면 정부의 경기인식에 대한 민간경제주체의 오해가 유발될 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 그 밖에 코로나 19 종식에도 불구하고 계획기간 후반까지 성장세가 저조하다 하여도 이는 현재 예측할 수 있는 경기요인이 아닌 우리 경제의 저성장기조 등 구조적 문제에 따른 것일 가능성이 높는데, 이러한 구조적 문제에 대해서는 재정적 처방이 근본적인 효과를 발현 하기에는 한계가 있을 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다⁵⁰⁾.

그 동안 정부가 국가재정운용계획을 수립하면서 계획기간 후반부의 중기재정운용목표를 긴축적으로 설정한 이유는 국가재정운용계획이 단순히 중기 경제·재정 여건을 전망하는 것을 넘어 재정건전성 관리에 대한 정부의 적극적인 전략을 수립하는 기능을 가지기 때문이었다. 그리고 2020~2021년간은 코로나19로 인해 최근 유례없는 확장적 재정기조를 유지할 수밖에 없는 상황이므로, 「2020~2024년 국가재정운용계획」의 후반부에는 기존에 비해 재정건전성 회복 필요성이 더욱 커질 수 있다. 이에 2021년도 예산안에 반영된 확장적 재정운용 기조의 당위성과 별개로 「2020~2024년 국가재정운용계획」의 계획기간 후반부까지 국가채무비율 등 중기 재정운용목표를 증가시키는 것이 바람직한지에 대해서는 별도의 논의가 필요할 것으로 보인다.

49) 대한민국정부, 「2020-2024 국가재정운용계획」, p.16.

50) 권규호, 「글로벌 금융위기 이후 우리 경제의 성장률 둔화와 장기전망」, 『2019년 상반기 KDI 경제전망』은 “경제성장률이 둔화되는 현상이 구조적이라면 단기적인 경기부양을 목표로 확장적인 재정정책을 장기간 반복적으로 시행할 경우에는 중·장기적으로 재정에 부담으로 귀결될 가능성이 높아진다는 점을 명심할 필요”가 있다고 언급하고 있다.

나. 중기 재정건전성 확보 방안

전술한 것처럼 정부는 매년 5년 단위의 중기재정운용계획인 국가재정운용계획을 수립하면서 중기 재정운용목표로서 ‘관리재정수지/GDP 비율’ 및 ‘국가채무/GDP 비율’ 목표치를 제시하고 있다. 그러나 이 목표치는 최근 지속적으로 완화되고 있으며, 완화 속도 또한 빨라지고 있다.

관리재정수지 비율의 경우 2011~2013년 계획은 수지균형을 목표로 하였으나 2017년 계획은 △2% 내외, 2018년 계획은 △3%, 2019년 계획은 연평균 △3% 중반 등으로 적자 규모를 확대하다 2020년 계획은 △5% 중반으로 목표를 급격히 완화시켰다. 국가채무비율의 경우에도 2011년 계획은 20%대 후반을 계획하였으나 2013~2014년 계획은 30%대 중반, 2015~2018년 계획은 40%대 초반, 2019년 계획은 40%대 중반으로 채무규모를 확대하다 2020년 계획에서는 50%대 후반으로 목표를 급격히 완화시키고 있다.

[국가재정운용계획상 연도별 중기재정운용목표 현황]

구분	관리재정수지/GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	목표	표현	목표	표현
2011~2015	2013년 균형	목표	20%대 후반	관리
2012~2016	점진적으로 개선	관리	30% 이내	전망
2013~2017	2017년 균형 수준	관리	30%대 중반	관리
2014~2018	점진적으로 개선	관리		관리
2015~2019	점진적으로 개선	관리	40%대 초반	관리
2016~2020	△1.7%→△1.0%로 단계적 회복	관리		관리
2017~2021	△2% 내외	관리		관리
2018~2022	△3% 이내	관리		관리
2019~2023	연평균 △3% 중반	관리	40%대 중반	관리
2020~2024	△5% 중반	관리	50%대 후반	관리

자료: 대한민국정부, 「각 연도 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

당초 「국가재정법」이 국가재정운용계획을 도입한 것은 5년 이상 중기적 시계에서 재정을 계획성·일관성 있게 운용하도록 하기 위함이었음을 고려하면, 이와 같이 중기 재정운용목표가 자주 완화되는 것은 「국가재정법」의 입법 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

한편, 이러한 중기재정운용목표의 지속적인 완화는 구속력 있는 재정준칙이 부재한 것에도 일부 기인한다. 현재 중기재정운용목표를 제시하고 있는 국가재정운용계획은 국회 의결문서가 아니므로 별도의 구속력은 없기 때문이다. 이에 국회와 정부는 최근 구속력 있는 재정준칙을 마련하기 위한 논의를 지속적으로 전개하여 왔다. 정부는 20대 국회 초반인 2016년 10월 국가채무 비율을 45% 이내, 관리재정수지 비율을 3% 이내에서 관리하는 것을 원칙으로 하는 「재정건전화법안」을 국회에 제출하였으며, 이후 20대 및 21대 국회에서 해당 기준을 일부 변경한 다양한 법안들이 추가로 발의되었다.

[재정준칙 수립 법률안 제안 현황]

구분	제안일	법안명	제안자	중기재정운용목표 관련 주요내용
20대 국회	16.10.27	재정건전화법안 (2002974)	정부	- 국가채무: GDP 45% 이내(5년주기 재검토) - 관리재정수지: 적자규모 GDP 3% 이내
	16.12.14	재정건전화법안 (2004378)	송영길 의원	- 국가채무: 신규채무 GDP 0.35% 이내 - 관리재정수지: 수지균형 의무화
	18.07.16	국가재정법 일부개정법 률안(2014426)	추경호 의원	- 국가채무: GDP 40% 이내 - 관리재정수지: 적자규모 GDP 2% 이내
	19.05.23	재정건전화법안 (2020593)	송언석 의원	- 국가채무: GDP 40% 이내(5년주기 재검토) - 관리재정수지: 적자규모 GDP 2% 이내
21대 국회	20.06.03	재정건전화법안 (2100096)	류성걸 의원	- 국가채무: GDP 45% 이내(5년주기 재검토) - 관리재정수지: 적자규모 GDP 2% 이내
	20.06.05	국가재정법 개정안 (2100229)	추경호 의원	- 국가채무: GDP 45% 이내(5년주기 재검토) - 관리재정수지: 적자규모 GDP 3% 이내
	20.07.01	재정건전화법안 (2101270)	송언석 의원	- 국가채무: GDP 45% 이내(5년주기 재검토) - 관리재정수지: 적자규모 GDP 2% 이내
	20.07.15	국가재정법 개정안 (2101994)	윤희숙 의원	- 국가채무: GDP 3%p 이상 증가시 채무 상환의무 부과 - 관리재정수지: 적자규모 GDP 0.5% 이내

자료: 대한민국국회, 국회의안정보시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

다만, 정부는 2020년 10월 5일 「보도자료: 재정준칙 도입 방안」을 다시 발표하면서 재정준칙을 신설하는 내용을 담은 「국가재정법」 개정안을 조만간 국회에 제출하겠다는 입장이므로, 향후 이를 토대로 도입 필요성 및 시기, 규율형식 및 구체적 기준의 타당성, 구속력 확보방안 등 다양한 논점에 대한 종합적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

3. 결론

지난 70여 년간 국가재정은 우리나라의 경제성장 및 위기극복을 성공적으로 주도하여온 것으로 평가받고 있다. 이러한 성과는 재정환경의 변화에도 불구하고 건실하게 유지해 온 재정건전성이 뒷받침되었기에 가능하였던 것으로 보인다.

최근 코로나19로 인한 경기침체가 국내·외적으로 중첩되고 있어 기존 경제위기 때와 마찬가지로 재정의 역할 확대 요구하는 목소리가 다시 높아지고 있다. 또한 중·장기적으로도 인구구조 및 사회환경이 변화하고 국민의 요구가 다양해지면서 재정의 역할은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

반면, 이러한 재정의 역할 확대에 필요한 수입은 최근 저성장 기조 및 경기침체의 영향으로 오히려 감소하는 추세를 보이고 있다. 2019회계연도 결산 결과 정부 총수입은 3년만에 결손을 시현하였다. 중·장기적으로도 재정수입은 사회적 연금·보험 재정 악화 등의 영향으로 지출수요를 충분히 감당할 만큼 증가되기는 어려울 수 있는 상황이다.

이렇듯 한정된 재원으로 국가재정이 필요한 역할을 충분히 수행하기 위해서는 수입 측면에서는 재정의 누수를 방지하고 지출 측면에서는 재정운용의 효율성을 제고하는 것이 필수적일 것이다. 또한 근본적으로 재정지출이 경제성장으로 이어져 세수를 증대시키고 재정건전성을 회복시키는 재정의 선순환 구조를 구축할 필요가 있을 것이다.

이에 정부는 전술한 정책 제언 등을 참고하여 재정의 누수방지 및 재정운용의 효율화를 위한 방안을 지속적으로 고민할 필요가 있을 것으로 보인다.

1. 국가재정운용계획의 분야별 영역보고서 공개시기 조정 필요

정부는 「국가재정법」 등에 따라 2004년¹⁾부터 국가재정운용계획을 작성하여 2007년부터는 예산안과 함께 국회에 제출하고 있다. 또한 국가재정운용계획은 「국가재정법」 제7조제2항²⁾에 따라 ‘분야별 자원배분계획 및 투자방향’을 포함하여야 하는데, 현행 국가재정운용계획은 이를 12대 분야별 중기 재정규모와 주요 사업을 개략적으로 제시하는 수준으로 작성하고 있다.

한편, 정부는 이와 별도로 국가재정운용계획 작업반 내 분과별³⁾로 관련 재정분야에 대한 분야별 보고서를 작성하여 매년 11월 이후 공개하고 있다. 이 보고서의 내용은 연도별로 상이하나, 2019~2023년 보고서의 경우에는 해당 분야에 대한 정책환경 분석부터 세부적인 문제점 및 개선방안까지 보다 상세한 내용들을 담고 있다.

[「2019~2023 국가재정운용계획: 일자리 분야 보고서」 주요 목차]

〈제1부〉 2019~2023년 일자리 분야 재정운용 방향

제1장 일자리 분야 재정투자 평가

제1절 재정투자의 현황과 추이

제2절 재정투자의 성과와 한계

윤여문 예산분석관(doors82@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 「국가재정법」은 2006년 10월 제정되었으나, 정부는 이러한 법적 근거와 별개로 2005~2006년에도 국가재정운용계획을 국회에 제출하였다.

2) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향

3) 2018년의 경우 총괄분야, 환경분야, 일자리분야, 외교·통일분야, 산업·중소기업·에너지분야, 보건·복지분야, 문화·체육·관광분야, 농림·수산·식품분야, 국방분야, 교육분야, SOC분야, R&D분야 등 12개 분야별 보고서를 발간하였다.

제2장 일자리 분야 정책환경 변화 및 전망

제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망

제2절 재정운용 환경 변화 및 전망

제3장 일자리 분야 2019~2023년 재정운용 방향

제1절 기본 방향

제2절 부문별 재정투자 방향

〈제2부〉 일자리 분야 중점 검토과제

제1장 대내외 고용환경 변화와 일자리 영향

제1절 대내외 고용환경의 변화

제2절 취업자 증감 추이 분석: 2004~18년

제3절 취업자 증감 전망: 2019~23년

제4절 결론

제2장 직접일자리 효율화 방안

제1절 직접일자리사업 추진 현황과 과제

제2절 보조금 지원(바우처)사업과 직접일자리사업

제3절 직접일자리사업 효과성 제고 방안

제3장 중장기 청년 일자리 예산 방안 수립

제1절 청년 일자리 현황

제2절 청년 일자리 정책 운용현황

제3절 청년 일자리 정책 평가 및 개선방안

제4절 중장기 청년 일자리 정책 방향

제4장 국민취업지원제도에 따른 고용서비스 개선 방향

제1절 국민취업지원제도와 고용안전망

제2절 취업성공패키지 미래 개편방안

제3절 (중장기 검토과제) 미래 일자리 변화에 따른 고용서비스 개선방안

제5장 환경 변화에 따른 직업훈련 개편 방안

제1절 최근의 관련 계획과 직업훈련 추진현황

제2절 직업훈련 재정투자 방향

제3절 직업훈련 세부사업의 방향

현행 「국가재정법」이 국가재정운용계획에 ‘분야별 자원배분계획 및 투자방향’을 포함시키는 이유는 계획성·일관성 있는 재정운용을 촉진하기 위한 것이므로, 국회 심의과정에서도 이를 참고하여 예산안의 세부내역이 이러한 중기계획에 부합하는지 등을 심의하는 것이 현행법의 취지에 부합하는 것으로 보인다. 또한 전술한 것처럼 현행 분야별 보고서는 이러한 취지에 부합하여 해당 분야의 정책환경 분석부터 중기에 걸친 개선방안까지 방대한 내용을 담고 있기 때문에 국회 예산안 심의의 내실화에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 현재 분야별 보고서는 국회 예산안 심의가 사실상 마무리⁴⁾되는 11월말 이후에 공개되고 있으며, 특히 2019년 계획의 경우에는 2020년 상반기에야 공개되어 실제로 활용되지는 못하고 있는 상황이다.

국가재정운용계획은 매년 2~3월 작업반을 구성하여 약 6개월에 걸쳐 작성·제출된다는 점에서 일정을 일부 단축시키는 것이 불가능한 상황은 아닐 것으로 생각된다. 이에 정부는 국가재정운용계획 작성 일정을 전반적으로 검토하여 분야별 보고서의 공개 시기를 일부 단축하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

4) 헌법상 예산은 회계연도 개시 30일전(12월 2일)까지 의결하여야 한다. 또한 실제 예산안 의결도 2015년도 예산안 이후로는 5년 연속 12월 초에 완료되고 있다.

2. 관리재정수지 산출방식 변경 검토 필요

재정수지는 국가 재정수입과 재정지출의 차이를 의미하는 지표로서 국가채무와 함께 재정건전성을 살펴볼 수 있는 대표적인 지표이다. 이러한 재정수지는 다양한 방식으로 산출할 수 있으나, 총수입에서 총지출을 차감한 통합재정수지를 가장 기본적인 지표로 활용한다.

그러나 통합재정수지는 인구구성 등에 따라 구조적으로 대규모 흑자를 시현하는 일부 사회적 연금·보험기금을 포함하여 작성되고 있어, 실제보다 재정수지가 양호하게 보이는 착시효과를 유발할 수 있다. 이에 정부는 2002년부터는 통합재정수지에서 4대 사회보장성기금수지(국민연금·사학연금·고용보험·산재보험)를 차감한 관리재정수지를 별도로 산출하여 중기재정운용목표 등으로 활용하고 있다.

[2007~2019회계연도 재정수지 현황]

(단위: 조원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
통합재정수지(A)	37.0	15.8	17.6	16.7	18.6	18.5	14.2	8.5	△0.2	16.9	24.0	31.2	12.0
사회보장성기금수지(B)	30.2	27.5	25.6	29.7	32.1	35.9	35.3	38.0	37.8	39.6	42.5	41.7	42.4
관리재정수지(A-B)	6.8	11.7	43.2	13.0	13.5	17.4	21.1	29.5	38.0	22.7	18.5	10.6	54.4

자료: 대한민국 정부, 각 연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

그러나 2002년 제도 도입 당시 대규모 흑자를 시현하였던 것과 달리 4대 사회보장성기금의 일부는 최근 적자를 시현하고 있거나 향후 적자를 계획 중인 상황인데, 대표적으로 고용보험기금은 2018회계연도 처음 적자를 시현한 후 2024년까지 지속적인 적자를 계획하고 있다.

[2019~2024년 4대 사회보장성기금 재정수지 현황(총수입·총지출 기준)]

(단위: 조원)

구분	2019 결산	2020 당초	2021 예산안	2022 계획	2023 계획	2024 계획
국민연금기금	42.7	40.5	39.4	39.4	39.5	38.8
사립학교교직원연금기금	0.3	0.4	0.3	0.5	0.4	0.3
고용보험기금	△2.2	△2.0	△4.1	△2.0	△1.2	△1.6
산업재해보상및보험기금	1.6	2.1	1.4	1.5	1.6	1.9
합계	42.4	41.0	36.9	39.5	40.4	39.4

자료: 대한민국 정부, 「2020~2024년 중장기 기금재정관리계획」 등을 바탕으로 재작성

당초 통합재정수지에서 4대 사회보장성기금수지를 차감한 이유는 대규모 흑자가 재정수지를 양호하게 보이는 착시효과를 제거하기 위한 것이었는데, 현재는 적자가 발생하고 있음에도 이를 차감하고 있어 반대로 재정수지가 양호하게 보이는 착시효과가 유발될 수 있을 것으로 보인다.

이러한 문제는 현재 관리재정수지 산식이 '통합재정수지 - 사회보장성기금수지'로서 적자발생 여부에 관계없이 사회보장성기금수지를 차감하도록 하고 있기 때문으로 보인다. 이에 정부는 관리재정수지 산식을 '통합재정수지 - 사회보장성기금수지 흑자분'으로 변경하여, 당초 제도 도입 취지와 같이 사회보장성기금에 흑자가 발생한 경우에만 이를 차감하도록 하는 방안에 대해서도 논의를 시작할 필요가 있을 것으로 보인다.

3. 건강보험·노인장기요양보험의 국가 기금화 검토 필요

현재 정부 또는 공공부문에서 운용 중인 8대 사회적 연금·보험으로는 국민연금·공무원연금·사립학교교직원연금·군인연금과 고용보험·산업재해보상보험·건강보험·노인장기요양보험이 있다. 이 중 6개는 국가기금으로서 정부재정에 포함되고 있으나 건강보험·노인장기요양보험은 정부가 아닌 국민건강보험공단의 회계로 귀속되고 있다.

그러나 이상 두 보험은 다음과 같은 점을 고려하여 국가기금으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

첫째, 두 보험은 다른 사회보험과 유사한 목적으로 공적인 보험기능을 수행하고 있으며 매년 예상보험료수입의 20%에 상당하는 금액을 원칙적으로 국가에서 지원하는 등 재정이 투입되고 있음에도 정부재정에서 누락되어 정부의 총수입·총지출 및 12대 분야별 재정규모 등 재정총량 통계를 정확하게 파악하기 어려운 측면이 있다⁵⁾.

[건강보험·노인장기요양보험 재정지원 기준]

구분	재정지원 기준
건강보험	- 「국민건강보험법」 ⁶⁾ 상 일반회계로부터 예상보험료 수입의 14% - 「국민건강증진법」 ⁷⁾ 상 국민건강증진기금으로부터 예상보험료 수입의 6%
노인장기요양보험	- 「노인장기요양보험법」 ⁸⁾ 상 일반회계로부터 예상보험료 수입의 20%

자료: 법제처, 국가법령정보센터

5) 2020년 기준 건강보험과 노인장기요양보험의 지출규모는 각각 76.7조원, 9.9조원 수준이다.

6) 「국민건강보험법」

제108조(보험재정에 대한 정부지원) ① 국가는 매년 예산의 범위에서 해당 연도 보험료 예상 수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원한다.

7) 「국민건강증진법」

부칙 ②(기금사용의 한시적 특례) 보건복지가족부장관은 제25조제1항의 규정에 불구하고 2022년 12월 31일까지 매년 기금에서 「국민건강보험법」에 따른 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액을 동법 제108조제4항의 용도에 사용하도록 동법에 따른 국민건강보험공단에 지원한다. 다만, 그 지원금액은 당해연도 부담금 예상수입액의 100분의 65를 초과할 수 없다.

8) 「노인장기요양보험법」

둘째, 최근 두 보험은 당기수지가 적자로 전환되었으며 보장성 강화 계획 등에 따라 향후에도 지속적인 적자 및 적립금(누적수지) 감소가 전망되고 있음에도, 국가기금이 아니기 때문에 국회 차원의 통제가 어려운 실정이다⁹⁾.

[건강보험·노인장기요양보험 재정수지 현황]

(단위: 억원)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
건강보험	당기수지	41,728	30,856	7,077	△1,778	△31,636	△27,275	△10,679	△16,877	△8,681
	누적수지	169,800	200,656	207,733	205,955	174,319	147,044	136,365	119,488	110,807
노인장기 요양보험	당기수지	909	△432	△3,293	△6,101	△1,686	△3,124	△4,033	△7,153	△10,866
	누적수지	23,524	23,092	19,799	13,698	12,012	8,888	4,855	△2,298	△13,164

주: 2018년까지는 결산기준, 2019년 이후는 정부 「제1차 국민건강보험종합계획」 및 국회 예산정책처 「2018~2027년 노인장기요양보험 재정전망」 기준

자료: 국회예산정책처

이에 대통령 직속 정책기획위원회 산하 재정개혁특별위원회 또한 2019년 2월 「재정개혁보고서」를 통해 통합적·거시적 재정 운용을 위하여 2022년까지 건강보험 및 노인장기요양보험의 국가재정 편입을 위한 법제화를 추진할 것을 권고한바 있다.

한편, 1990년대까지는 건강보험이 300여개 이상의 독립채산제¹⁰⁾ 개별조합으로 운영되어 국가재정 편입이 사실상 어려웠으나, 1999년 조직통합 및 2003년 재정통합을 완료하여 정부재정 편입의 장애요인은 없어진 상황으로 보인다. 이에 정부는 관계 기관간 협의를 통하여 건강보험·노인장기요양보험을 국가기금으로 전환하는 방안을 조속히 논의할 필요가 있을 것으로 보인다.

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

9) 현재 두 기금의 예산은 보건복지부장관의 승인을 거쳐 확정된다.

10) 단일기업 또는 공장·사업부 등의 기업 내 경영단위가 자기의 수지에 의해 단독으로 사업을 성립시킬 수 있도록 하는 경영관리제도를 의미한다.



Ⅲ. 재정총괄 분석

가. 국가재정운용계획 개요

(1) 2020~2024년 국가재정운용계획

정부는 재정의 적극적 역할을 통해 혁신적 포용국가의 성과를 확산하고 과감한 재정혁신을 통해 재정의 효과성·지속가능성을 제고할 계획이다.

「2020~2024년 국가재정운용계획」에서 중기 연평균 총지출 증가율은 중기 연평균 총수입 증가율(3.5%)보다 높은 5.7% 수준에 이를 전망이다.

[2020~2024년 국가재정운용계획 개요]

(단위: 조원, %)

	2020		2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
	본예산	추경예산					
경상성장률	3.8	0.6	4.8	4.0	4.0	4.0	
총수입	481.8	470.7	483.0	505.4	527.8	552.2	3.5
(증가율)	(1.2)	(△1.1)	(0.3)	(4.6)	(4.4)	(4.6)	
- 국세수입	292.0	279.7	282.8	296.5	310.1	325.5	2.8
(증가율)	(△0.9)	(△5.1)	(△3.1)	(4.8)	(4.6)	(4.9)	
- 세외수입	27.9	29.1	28.6	28.9	29.9	30.2	2.0
(증가율)	(4.8)	(9.5)	(2.5)	(1.1)	(3.6)	(0.9)	
- 기금수입	161.9	161.9	171.6	180.0	187.8	196.6	5.0
(증가율)	(4.7)	(4.7)	(6.0)	(4.9)	(4.3)	(4.7)	
총지출	512.3	554.7	555.8	589.1	615.7	640.3	5.7
(증가율)	(5.6)	(18.1)	(8.5)	(6.0)	(4.5)	(4.0)	
- 의무지출	255.6	255.3	267.3	282.5	295.7	314.2	5.3
(비중)	(49.9)	(46.0)	(48.1)	(48.0)	(48.0)	(49.1)	
- 재량지출	256.6	299.4	288.5	306.6	320.0	326.1	6.2
(비중)	(50.1)	(54.0)	(51.9)	(52.0)	(52.0)	(50.9)	
통합재정수지	△30.5	△84.0	△72.8	△83.7	△87.9	△88.1	
(GDP 대비)	(△1.5)	(△4.4)	(△3.6)	(△4.0)	(△4.0)	(△3.9)	
관리재정수지	△71.5	△118.6	△109.7	△123.2	△128.2	△127.5	
(GDP 대비)	(△3.5)	(△6.1)	(△5.4)	(△5.9)	(△5.9)	(△5.6)	
국가채무	805.2	846.9	952.5	1,077.8	1,203.8	1,334.5	
(GDP 대비)	(39.8)	(43.9)	(47.1)	(51.2)	(55.0)	(58.6)	

주: 1. 2020년 추경예산은 2020년도 제4회 추경예산 수치임

2. 2021~2024년 국가채무는 제4회 추경예산에 따른 재정총량 효과를 반영한 전망치임

자료: 대한민국정부, 「2020~2024년 국가재정운용계획」, 2020.9.

이강구 예산분석관(klee@assembly.go.kr, 6788-4626)

중기 연평균 총수입 증가율을 중기 연평균 총지출 증가율이 상회함에 따라 관리 재정수지와 국가채무는 지속적으로 악화되는 모습이다.

중기적으로 통합재정수지는 2021년 △72.8조원 적자(GDP 대비 △3.6%)에서 2024년 △88.1조원 적자(GDP 대비 △3.9%)로, 관리재정수지¹⁾는 2021년 △109.7조원 적자(GDP대비 △5.4%)에서 2024년 △127.5조원 적자(GDP대비 △5.6%)로 적자폭이 확대될 전망이다.

정부는 국가재정운용계획 기간 중 국가채무를 GDP 대비 50% 후반 수준 이내에서 관리할 계획이다. GDP 대비 국가채무 비율은 2021년 47.1%에서 2024년 58.6%로 지속적으로 증가될 전망이다.

(2) 「2019~2023년 국가재정운용계획」과의 비교

정부는 「국가재정법」 제7조²⁾에 따라 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 관리계획 등에 대한 평가 및 분석 보고서를 작성하고 국가재정운용계획 첨부서류로 국회에 제출하도록 되어 있다. 따라서 이하에서는 정부가 제출한 보고서를 바탕으로 「2020~2024년 국가재정운용계획」(이하 2020년 계획)을 「2019~2023년 국가재정운용계획」(이하 2019년 계획)과 대비하여 분석하고자 한다.

2019년 계획 수립 당시 정부는 세계경제 회복세와 정책노력 등에 힘입어 성장세가 지속될 것으로 전망했으나 2020년 글로벌 경제는 코로나19 사태에 따른 전례없는 충격과 불확실성에 직면하였으며 그 영향으로 국내경제의 어려움도 지속되고 있다.

당초 대외적으로 2020년에 선진국 성장세 조정이 지속되는 가운데, 신흥국은 구조개혁 노력 등으로 성장세가 확대될 것으로 예상했다. 대내적으로는 세계경제

1) 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금) 수지를 제외한 것이다.

2) 국가재정법

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서

개선에 따른 수출 회복과 함께 경제활력 제고·혁신성장 등 정책 노력에 힘입어 성장세가 지속될 것으로 예상되나 보호무역주의 확산 등 대외 불확실성 요인과 생산가능인구 감소 등 구조적 문제들이 제약요인으로 지적되었다. 2020년 코로나19로 경제활동 중단 등에 따라 생산 차질, 무역갈등 영향 등으로 인한 글로벌 교역 위축이 심화되어 대내외 경제의 어려움에 직면하였다. 2021년 이후에는 코로나19가 진정되고 글로벌 경기 회복 등으로 경제활동이 정상화되며 수출도 개선될 전망이다. 2020년 기저효과에 따라 2021년 경상성장률은 4.8%로 개선이 예상되나 대외 불확실성 요인이 잠재된 가운데, 정부는 초유의 감염병 사태에 따라 비대면·디지털경제 전환 가속화 등 경제·사회구조 전반의 대대적 변화도 가속화될 것으로 예상하고 있다.

[2019년 계획과 2020년 계획의 경상성장률 전망 비교]

(단위: %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2019~2023년 계획	3.0	3.8	4.1	4.1	4.1	-
2020~2024년 계획	1.1 ¹⁾	0.6	4.8	4.0	4.0	4.0

주: 1) GDP 실적치

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도.

이와 같은 경제여건 변화에 따른 재정여건 변동사항과 함께 2019년도 결산결과 및 추경예산 편성 등³⁾을 2020년 계획에 반영하여 재정총량계획이 변화하였다.

정부는 2019년 계획에서 반도체 업황 부진 및 지방분권에 따른 부가가치세의 지방이양 등으로 2019~2023년 동안 총수입 연평균 증가율 3.9%, 경제활력 제고, 혁신성장 가속화 및 포용국가 구현을 위한 적극적 재정기조에 따라 총지출 연평균 증가율 6.5%로 전망하였다. 이에 따라 관리재정수지는 2023년에 90.2조원 적자(GDP 대비 △3.9%)로 악화되고, 국가채무는 2023년 46.4%(1,061.3조원) 수준으로 관리할 계획이었다.

3) 2019년도 결산결과 총수입에서 반도체 업황 둔화 등에 따른 법인세 감소, 벌금·과태료 및 사회보장기여금 감소 등으로 예산대비 △3.3조원 감소되었고 총지출은 자치단체 교부금 정산 등으로 예산대비 9.7조원 증가되었다. 이에 따라 관리재정수지는 추경 대비 GDP의 △0.7%p(△2.2%→△2.8%) 악화되고, 국가채무는 GDP의 0.5%p(37.2%→37.7%) 상승하였다. 2020년 코로나 위기가 확산되고 경제여건이 악화됨에 따라 3차례 추경 편성(2020년 계획 작성 이후 제4회 추경예산 편성) 내용이 2020년 계획 작성에 반영되었다.

2020년 계획에서는 코로나19에 따른 경제활동 위축으로 총수입이 2019년 계획 상 예측경로에 상당수준 미달하여 연도별로 11.3~26.7조원 감소하고 연평균 증가율도 3.5%로 하향되었다. 코로나로 인한 경기침체 국면이 이어지면서 경제활력 회복 및 포스트 코로나 시대 대비를 위한 재정의 적극적 역할을 강조하며 총지출은 2019년 계획 대비 2020년 41.2조원~2023년 11.7조원 증가할 것으로 보인다. 다만 총지출 증가율은 초기 연도 규모의 차이로 6.5%에서 5.7%로 다소 하향되었다.

[2019년 계획과 2020년 계획의 재정총량 비교]

(단위: 조원, %)

		2019		2020		2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
		본예산	추경	본예산	추경					
총수입	2019년 계획(A)	476.1	476.4	482.0		505.6	529.2	554.5		3.9
	2020년 계획(B)			481.8	470.7	483.0	505.4	527.8	552.2	3.5
	차이(B-A)			△0.2	△11.3	△22.6	△23.8	△26.7		
총지출	2019년 계획(A)	469.6	475.4	513.5		546.8	575.3	604.0		6.5
	2020년 계획(B)			512.3	554.7	555.8	589.1	615.7	640.3	5.7
	차이(B-A)			△1.2	41.2	9.0	13.8	11.7		
관리 재정 수지	2019년 계획(A)	△37.6 (△1.9)	△42.3 (△2.2)	△72.1 (△3.6)		△81.8 (△3.9)	△85.6 (△3.9)	△90.2 (△3.9)		
	2020년 계획(B)			△71.5 (△3.5)	△118.6 (△6.1)	△109.7 (△5.4)	△123.2 (△5.9)	△128.2 (△5.9)	△127.5 (△5.6)	
	차이(B-A)			0.6 (0.1)	△46.5 (△2.5)	△27.9 (△1.5)	△37.6 (△2.0)	△38.0 (△2.0)		
국가 채무	2019년 계획(A)	740.8 (37.1)	731.5 (37.2)	805.5 (39.8)		887.6 (42.1)	970.6 (44.2)	1,061.3 (46.4)		
	2020년 계획(B)			805.2 (39.8)	846.9 (43.9)	952.5 (47.1)	1,077.8 (51.2)	1,203.8 (55.0)	1,334.5 (58.6)	
	차이(B-A)			△0.3 (△0.0)	41.4 (4.1)	64.9 (5.0)	107.2 (7.0)	142.5 (8.6)		

주: 1. 괄호는 GDP 대비 비중

2. 2019년 계획과 2020년 계획에서 연평균 증가율은 본예산 대비 증가율

3. 2020년 추경은 제4회 추경이며, 2020년 추경의 차이는 2019년 계획의 '본예산'에서 2019년 '추경'을 차감한 값

4. 2021~2024년 국가채무는 제4회 추경예산에 따른 재정총량 효과를 반영한 전망치임

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도.

관리재정수지는 총지출 증가율(5.7%)이 총수입 증가율(3.5%)을 크게 상회하게 계획되면서 2020년 $\Delta 118.6$ 조원 적자(GDP 대비 $\Delta 6.1\%$)에서 2023년 $\Delta 128.2$ 조원 적자(GDP 대비 $\Delta 5.9\%$)로 2019년 계획보다 적자가 대폭 확대될 전망이다. 국가채무는 2020년 제4회 추경 846.9조원(GDP 대비 43.9%)에서 2023년 1,203.8조원(55.0%)으로 2019년 계획보다 크게 증가할 것으로 전망된다.

나. 중기 재정총량 분석

(1) 재정정책 기조 분석

국가재정운용계획은 단기적인 경기변동 및 사회·경제적 변화에 적절하게 대응하면서 중장기적 재정건전성을 확보하는 계획을 담고 있어야 한다. 따라서 2020년도 예산안과 국가재정운용계획이 최근 경기상황과 중기 경제전망에 대응하여 적절하게 편성되었는가를 분석하기 위해서는 먼저 재정기조를 살펴볼 필요가 있다.

2021년 예산안은 확장적 재정기조를 유지하며, 중기계획 중 후반에는 확장기조의 정도를 점차 완화하는 것으로 보인다.

재정정책 기조는 재정수지, 재정지출 증가율, 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator: FI) 등 여러 가지 재정지표를 종합적으로 활용하여 판단할 수 있다. 정부가 국회에 제출한 「2020~2024년 국가재정운용계획」의 재정정책 기조를 자세히 분석하면 다음과 같다. 먼저, 단순히 재정지출이 전년에 비해 증가하면 확장적이고 감소하면 긴축적이라고 단언할 수 없다. 재정수입도 마찬가지로이다. 재정수입이 증가하더라도 재정지출이 더 증가하였다면 확장적이고, 재정수입이 감소하더라도 재정지출이 더 감소하였으면 긴축적이라고 판단할 수 있다. 따라서 재정수입과 재정지출의 결과인 재정수지를 분석하여 재정기조를 살펴볼 수 있다.

2021년 예산안의 재정지출 증가율은 전년 본예산 대비 8.5%(제3회 추경 대비 1.6%)로 수입 증가율(전년 대비 0.3%)을 상회하는 것으로 나타났다. 따라서 관리재정수지 적자가 2020년 GDP 대비 $\Delta 3.5\%$ 에서 2021년 예산안은 $\Delta 5.4\%$ 로 크게 증가할 것으로 나타났다. 이후 2개년도 재정지출 증가율(각각 6.0%, 4.5%)은 수입 증가율(각각 4.6%, 4.4%)보다 높게 운용될 것으로 계획되었다. 2024년에는 수입증가율

(4.6%)이 지출증가율(4.0%)을 상회하나, 2021년부터 2024년까지 GDP 대비 관리재정수지 적자는 지속적으로 GDP의 5%대를 유지될 것으로 보인다.

[재정지표를 통한 재정기조 분석 결과]

(단위: 조원, %)

	2019 결산	2020		2021		2022	2023	2024
		본예산	추경	본예산 대비	추경 대비			
총수입 (증가율)	473.1 1.7	481.8 1.8	470.7 △0.5	483.0 0.2	2.6	505.4 4.6	527.8 4.4	552.2 4.6
총지출 (증가율)	485.1 11.7	512.3 5.6	546.9 12.7	555.8 8.5	1.6	589.1 6.0	615.7 4.5	640.3 4.0
관리재정수지 (GDP 대비)	△54.4 △2.8	△71.5 △3.5	△118.6 △6.1	△109.7 △5.4		△123.2 △5.9	△128.2 △5.9	△127.5 △5.6
구조적 재정수지 (GDP 대비)	△50.3 △2.6	△49.6 △2.6	△96.7 △5.1	△90.6 △4.6		△105.4 △5.2	△111.0 △5.3	△125.1 △5.7
FI	2.27	0.21	2.69	1.91	△0.57	0.60	0.11	△0.19

주: 1. 구조적 재정수지 및 FI 산출 시 적용된 2020~2024년 GDP 및 잠재GDP의 전망은 국회예산정책처 전망이므로 정부의 산출수치와 차이가 발생할 수 있음

2. 구조적 재정수지는 경기변동에 따른 수입·지출의 자동적인 증감 부분을 제외한 재정수지

3. 2020년 추경예산은 2020년도 제4회 추경예산 수치임

자료: 대한민국정부, 「2020~2024년 국가재정운용계획」, 2020.9.을 바탕으로 작성

재정지출 증가율 및 관리재정수지 적자 규모를 살펴보면 정부는 확장적 재정기조를 유지하다가 중기계획 기간 동안 경제상황 개선에 따라 그 정도를 점차 완화할 것으로 계획하고 있음을 알 수 있다. 여기서는 경기적 요인을 제외하고 중기계획 기간 동안 전년에 비해 더 확장적 재정기조를 계획하고 있는지 확인해 보도록 하겠다.

IMF의 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator : FI)는 잠재GDP⁴⁾ 등을 활용하여 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증감 부분을 제외하고 얻어지는 구조적 재정수지를 바탕으로 산출되는 지표이다.⁵⁾ 산출된 지수가 정(+)의 값을 가지면 전년도에 비하여 확장적, 부(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다.

4) 잠재GDP는 2020~2024년 연평균 2.0% 증가할 것으로 추정된다. (국회예산정책처, 「2021년 및 중기경제전망」, 2020.9.)

$$5) FI = \Delta \left(\frac{FIS}{Y} \right), FIS = B^n - B, B^n = t_0 Y - g_0 Y^*$$

여기서 FIS는 재정기조지표(a measure of fiscal stance), Y는 GDP, B는 재정수지, Bⁿ은 구조적 재정수지, t₀는 기준시점의 GDP 대비 세수입, g₀는 기준시점의 GDP 대비 재정지출, Y*는 잠재GDP를 의미한다.

2021년 예산안의 재정충격지수는 2020년 본예산 대비 1.91로 확장적 재정기조로 판단되며, 2020년 추경예산 대비 $\Delta 0.57$ 으로 다소 긴축적인 것으로 보인다. 2022~2024년 재정충격지수는 각각 0.60, 0.11, $\Delta 0.19$ 로 2020년의 확장적 재정기조가 중기적으로 지속되는 것으로 보인다. 다만 중기계획의 마지막 해인 2024년에는 확장적 재정기조가 다소 약화될 것으로 보인다.

(2) 정부의 재정목표 평가

정부의 중기재정목표는 코로나 위기 극복 및 포스트 코로나 시대를 대비하기 위해 확장적 재정운용 목표를 수립한 것으로 보이나 재정건전성을 유지하기 위한 노력이 더욱 필요한 것으로 보인다.

[국가재정운용계획상 중기재정운용 목표]

국가재정 운용계획	관리재정수지/GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	수준	표현	수준	표현
2004~2008	2008년까지 균형	목표	2006년 수준 이하	목표
2005~2009	$\Delta 1\%$ 수준	전망	2006년 이후 감소	전망
2006~2010	$\Delta 1\%$ 수준	전망	2007년 이후 감소	전망
2007~2011	$\Delta 1\%$ 내외	전망	2007년 이후 감소	전망
2008~2012	2012년까지 균형	관리	30% 수준	관리
2009~2013	2013~2014년 중 균형	전망/관리	40% 이내	관리
2010~2014	2013~2014년 중 균형	전망	30%대 초반	전망
2011~2015	2013년 균형	목표	20%대 후반	관리
2012~2016	점진적으로 개선	관리	30% 이내	전망
2013~2017	2017년 균형 수준	관리	30%대 중반	관리
2014~2018	점진적으로 개선	관리	30%대 중반	관리
2015~2019	점진적으로 개선	관리	40%대 초반	관리
2016~2020	단계적으로 회복	관리	40%대 초반	관리
2017~2021	$\Delta 2\%$ 내외	관리	40% 초반	관리
2018~2022	$\Delta 3\%$ 이내	관리	40% 초반	관리
2019~2023	연평균 $\Delta 3\%$ 중반	관리	40% 중반 이내	관리
2020~2024	$\Delta 5\%$ 중반	관리	50% 후반 이내	관리

자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

2008년부터 2013년까지 정부는 국가재정운용계획에서 중기 기간 내 균형재정 달성이라는 목표를 제시하였다. 2014년 이후 균형재정목표는 언급되지 않고 있으나 2016년까지는 재정목표 관리를 위해 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지 한다는 재정규율을 제시한 바 있다. 2017년 계획에서 처음으로 중기 연평균 총지출 증가율이 총수입 증가율을 상회하였다. 그리고 「2020~ 2024년 국가재정운용계획」에서는 중기 총지출 증가율(5.7%)이 총수입 증가율(3.5%)보다 2.2%p 높은 것으로 나타났다. 정부는 중기적으로 연평균 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 국가재정 운용계획을 수립하지 않고 있다.⁶⁾ 따라서 관리재정수지 적자 목표 수준은 역대 최고인 GDP의 △5% 중반까지 확대될 것으로 보인다.

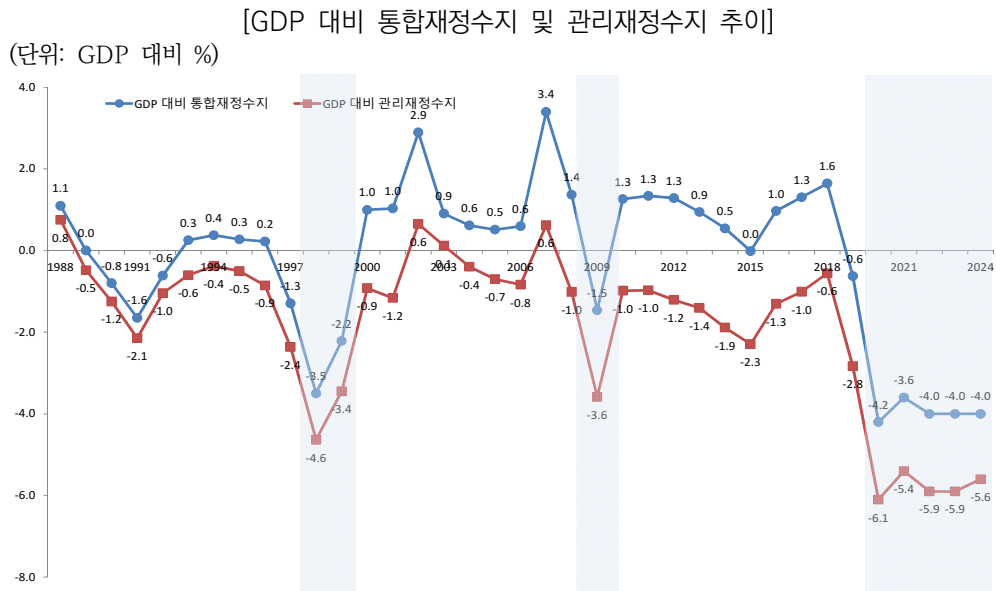
[국가재정운용계획상 총수입·총지출 증가율]

국가재정운용계획	총수입 증가율(A, %)	총지출 증가율(B, %)	차이 (A-B, %p)
2005~2009	7.2	6.3	0.9
2006~2010	7.1	6.4	0.7
2007~2011	7.4	6.9	0.5
2008~2012	7.6	6.2	1.4
2009~2013	5.6	4.2	1.4
2010~2014	7.7	4.8	2.9
2011~2015	7.2	4.8	2.4
2012~2016	6.3	4.6	1.7
2013~2017	5.0	3.5	1.5
2014~2018	5.1	4.5	0.6
2015~2019	4.0	2.6	1.4
2016~2020	5.0	3.5	1.5
2017~2021	5.5	5.8	△0.3
2018~2022	5.2	7.3	△2.1
2019~2023	3.9	6.5	△2.6
2020~2024	3.5	5.7	△2.2

자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

6) 정부는 계획기간 중 총지출증가율 및 총수입증가율 비교시 '23년은 유사하고, '24년은 총지출증가율이 총수입증가율을 하회하고 있음을 강조하였다.

과거 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율이 $\Delta 3\%$ 를 초과한 것은 IMF 구제금융 시기였던 1998~1999년, 그리고 글로벌 금융위기 시기인 2009년이었다. 2010년 이후 「2019~2023년 국가재정운용계획」에서 관리재정수지 적자비율이 GDP의 $\Delta 3\%$ 를 처음 초과하였으며, 「2020~2024년 국가재정운용계획」에서는 '20년 추경 이후 지속적으로 $\Delta 5\%$ 를 초과하는 것으로 계획을 수립하였다.



주: 1. 그림의 음영부분은 GDP 대비 관리재정수지가 $\Delta 3\%$ 이하인 부분
 2. 1988~2019년은 실적치, 2020~2024년은 국가재정운용계획상 전망치
 3. 2020년은 2020년도 제4회 추경예산 수치임
 자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

국가채무비율 관리목표도 이전의 국가재정운용계획에서는 중기 기간 중 초중반에 상승하더라도 후반기에는 감축시키도록 계획했었다. 하지만 「2019~2023년 국가재정운용계획」에서는 혁신적 포용국가 구현을 위한 적극적 재정정책 추진으로 후반기까지 지속적으로 상승할 것으로 계획하였으며 「2020~2024년 국가재정운용계획」에서도 그대로 보이고 있다.

글로벌 금융위기로 성장률이 크게 하락하고 재정수입이 감소하였던 2009~2013년 국가재정운용계획과 코로나19로 인해 성장률이 크게 하락하고 재정지출이 증가한 2020~2024년 국가재정운용계획을 비교해 보면 다음과 같다.

[2009~2013년 국가재정운용계획과 2020~2024년 국가재정운용계획간의 비교]

(단위: %, 조원, GDP 대비 %)

구분		2009	2010	2011	2012	2013
2009년 계획	경상성장률	1.1	6.6	7.6	7.6	7.6
	관리재정수지 (GDP 대비)	△51.0 (△5.0)	△32.0 (△2.9)	△27.5 (△2.3)	△16.1 (△1.3)	△6.2 (△0.5)
	국가채무 (GDP 대비)	366.0 (35.6)	407.1 (36.9)	446.7 (37.6)	474.7 (37.2)	493.4 (35.9)
구분		2020	2021	2022	2023	2024
2020년 계획	경상성장률	0.6	4.8	4.0	4.0	4.0
	관리재정수지 (GDP 대비)	△118.6 (△6.1)	△109.7 (△5.4)	△123.2 (△5.9)	△128.2 (△5.9)	△127.5 (△5.6)
	국가채무 (GDP 대비)	846.9 (43.9)	952.5 (47.1)	1,077.8 (51.2)	1,203.8 (55.0)	1,334.5 (58.6)

주: 1. 2020년은 2020년도 제4회 추경예산 수치임

2. 2021~2024년 국가채무는 제4회 추경예산에 따른 재정총량 효과를 반영한 전망치임

자료: 대한민국정부, 각 연도 국가재정운용계획

글로벌 금융위기 시기인 「2009~2013년 국가재정운용계획」⁷⁾은 경상성장률이 1.1%, 실질성장률은 △1.5%를 기록할 것으로 전망하는 시점에서 중기계획이 작성되었다. 그러나 예산연도에는 6.6%, 중기기간 중 7.6%로 경제성장이 회복할 것으로 기대하였다. 이에 따라 관리재정수지는 2009년 GDP 대비 △5.0% 적자에서 2013년 △0.5%로 회복하고 2014년 관리재정수지 균형을 달성할 것으로 전망하고 있다. 국가채무도 2009년 GDP의 35.6%에서 2011년 37.6%로 악화되나 2013년 35.9%로 회복시킬 것으로 계획하고 있었다.⁸⁾ 이러한 재정건전성을 조기에 회복시킬 방안으로 글

7) 2008.9.15. 리만 브라더스 파산부터 시작된 글로벌 금융위기 이후 처음으로 작성되어 국회에 제출된 국가재정운용계획이다.

8)

[2009~2013년 실적치]

(단위: %, 조원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013
경상성장률	4.4	9.7	5.0	3.7	4.2
관리재정수지	△43.2	△13.0	△13.5	△17.4	△21.1
국가채무	359.6	392.2	420.5	443.1	489.8

자료: 한국은행, 기획재정부

로벌 금융위기 극복을 위해 편성하였던 2008년 추경예산, 2009년 수정예산 및 추경예산의 한시적·일시적 재정지원 사업은 제로베이스에서 재검토할 것으로 계획하고 있다. 또한 지방재정 지원사업, 중소기업의 유동성을 지원하기 위한 국책은행 출자사업 등과 같은 재정지원 사업은 2010년 이후 지원을 중단하고, 신성장동력, 교육선진화 등 미래대비 투자를 지속적으로 지원하는 방향으로 계획하였다. 또한 예비타당성 조사 대상을 확대하고 심사기준을 강화하고, 엄격한 총사업비 검토 등을 통해 신규 재정소요에 대한 지출 통제를 강화하여 불요불급한 재정지출을 억제할 것으로 계획했었다. 더불어 비과세 감면 정비, 과표양성화 수준을 제고하는 세입기반 확충방안도 제시되고 있었다.

「2020~2024년 국가재정운용계획」에서도 재정건전성 확보방안이 제시되고 있다.⁹⁾ 정부는 코로나19를 극복하기 위해 단기적인 수지악화를 감내하되, 중기적으로 ‘적극재정 → 경제성장 → 세수증대’의 선순환 구조 정착을 기대하고 있으나 정부의 재정건전화 의지를 살펴보기에는 미흡한 수준이다. 비록 예산연도에도 코로나19가 지속되어 거시경제 및 재정에 영향을 미치는 경우 추가경정예산을 편성하더라도 예산편성 시에는 정부가 보다 건전하게 중장기 재정목표를 세우고 이를 달성하고자 노력할 필요가 있는 것으로 보인다.

9) 「2020~2024년 국가재정운용계획」은 제5부 재정혁신 방향에서 재정지출의 효율성 제고 및 수입기반 확충, 투자재원 다변화, 재정위험 관리 체계화 등의 내용을 담고 있다.

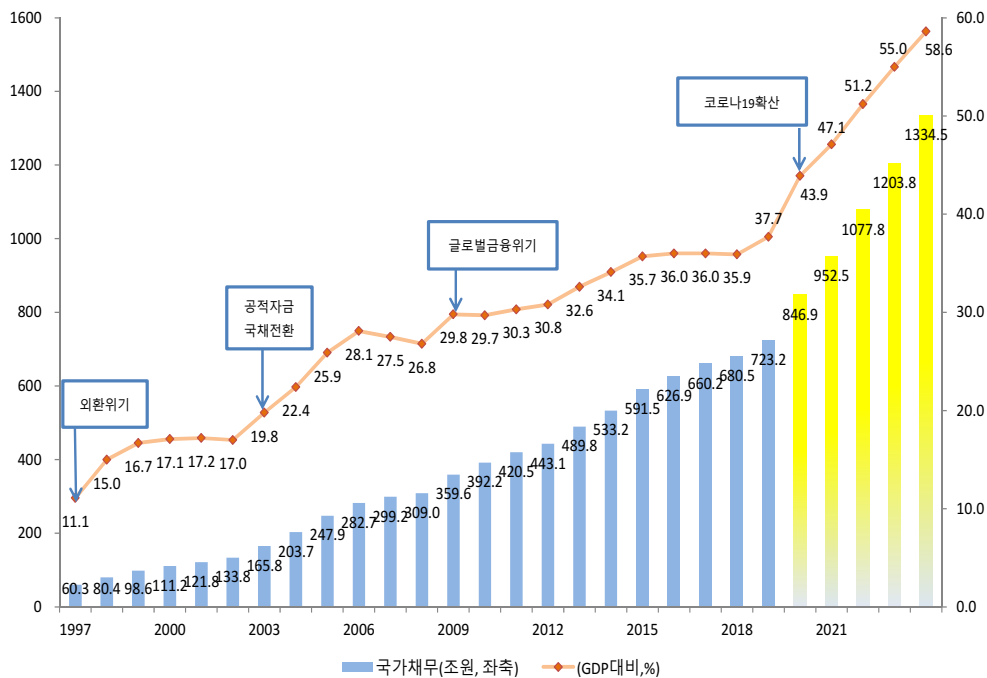
다. 국가채무 분석

(1) 국가채무 추이 및 전망

국가채무는 2021년 952.5조원(GDP 대비 47.1%)에서 2024년 1,334.5조원(GDP 대비 58.6%)으로 증가할 전망이다.

과거 국가채무는 1997년 GDP 대비 11.1%에서 외환위기 극복과정과 2003년 외환위기 극복과정에서 소요된 공적자금 국채전환 등으로 인해 2006년 GDP 대비 28%(9년간 17.0%p, 연간 1.9%p)까지 도달하였다. 2009년 글로벌 금융위기 극복을 위한 적극적인 재정운용의 결과 2015년 국가채무는 GDP 대비 36%(7년간 8.9%p, 연간 1.3%p)까지 증가하였다. 정부는 2020년부터 국가채무가 지속적으로 증가하여 2024년에 1,334.5조원(GDP 대비 58.6%)이 될 것으로 계획하였다. 코로나19확산이라는 감염위기로 인해 5년간 20.9%p 상승하는 것으로 연간 4.2%p씩 상승할 것으로 예상된다.

[국가채무 추이 및 전망]



주: 1. 2020년은 2020년도 제4회 추경예산 수치임

2. 2021~2024년 국가채무는 제4회 추경예산에 따른 재정총량 효과를 반영한 전망치임

자료: 대한민국정부, 「2020~2024년 국가채무관리계획」, 2020.9

일반회계 적자보전 채무는 2015~2024년 동안 연평균 15.1% 증가하며 2020년 부터 전체 국가채무의 절반 이상(51.8%)을 차지할 것으로 보인다.

국가채무는 성질에 따라 적자성 채무와 금융성 채무로 구분할 수 있다. 금융성 채무는 융자금·외화자산 등 대응자산이 있어 채무상환을 위한 별도의 재원조성 없이 자체상환이 가능한 채무이다. 이에 반해, 적자성 채무는 대응자산이 없어 채무상환 시 조세 등으로 재원을 마련해야 하고 향후 국민 부담으로 바로 연결되는 채무이다. 최근 국가채무의 빠른 증가세가 적자성 채무 증가에 기인하고 있는 점에 주의할 필요가 있다. 2024년 적자성 채무는 906.4조원에 달할 것으로 계획되고 있으며 2015년 부터 2024년까지 연평균 11.9% 증가할 것으로 예상된다.

[성질별 국가채무 추이와 전망]

(단위: 조원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	15~24 증가율
국가채무	591.5	626.9	660.2	680.5	723.2	846.9	952.5	1077.8	1203.8	1334.5	9.5
적자성채무	330.8 (55.9)	359.9 (57.4)	374.8 (56.8)	379.2 (55.7)	407.6 (56.4)	513.7 (60.7)	600.0 (63.0)	698.4 (64.8)	802.5 (66.7)	906.4 (67.9)	11.9
일반회계 적자보전	240.1 (40.6)	271.3 (43.3)	289.6 (43.9)	300.4 (44.1)	334.7 (46.3)	438.7 (51.8)	528.3 (55.5)	631.4 (58.6)	741.1 (61.6)	850.8 (63.8)	15.1
공적자금	49.4	48.5	47.5	45.3	44.1	43.0	39.9	34.4	28.8	22.4	△8.4
기타적자성	6.4	5.1	4.9	4.7	4.6	4.3	4.3	4.2	4.1	4.0	△5.1
지방정부 순채무	34.9	35.0	32.8	28.7	24.2	27.7	27.5	28.4	28.5	29.2	△2.0
금융성채무	260.6 (44.1)	267.0 (42.6)	285.4 (43.2)	301.3 (44.3)	315.6 (43.6)	329.5 (38.9)	352.6 (37.0)	372.5 (34.6)	401.2 (33.3)	428.1 (32.1)	5.7
외환시장	198.3	209.8	222.3	234.9	247.2	256.9	264.2	271.4	277.4	283.0	4.0
국민주택	59.3	64.0	69.4	73.3	76.4	75.3	74.8	75.5	75.4	75.1	2.7
공공자금 여유재원조정	△26.0	△39.6	△32.9	△34.1	△34.9	△41.3	△32.6	△18.3	△7.4	7.7	
기타금융성	29.0	32.8	26.6	27.2	26.9	38.6	46.2	50.9	55.8	62.3	8.9

- 주: 1. 괄호 안은 전체 국가채무 대비 비율
 2. 2020년은 2020년도 제4회 추경예산 수치임
 3. 2021~2024년 국가채무는 제4회 추경예산에 따른 재정총량 효과를 반영한 전망치임
 4. 공공자금 여유재원 조정의 음수 부분은 공공자금관리기금에서 각 특별회계 및 기금으로부터 예수받은 여유자금을 활용함에 따라 일반회계 적자보전 채무의 재원으로 발행했어야 하는 국고채를 적게 발행한 것을 의미함

자료: 대한민국 정부, 「2020~2024년 국가채무관리계획」, 2020.9. 등

(2) 중장기 재정위험 분석

현재 기획재정부는 재정건전성 관리를 위한 국가채무(부채) 관련 지표를 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3)를 산출하고 있다.

국가채무(D1)는 「국가재정법」 제91조 제1항에 의해 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무¹⁰⁾로 규정되고 있으며, 기획재정부가 발표하는 국가채무 통계는 ‘법령상 국가채무(중앙정부 국가채무)’에 ‘지방정부 순채무’를 더한 수치를 발표하고 있다. 일반정부 부채(D2)는 국가간 재정건전성 비교시 활용하기 위해 국제기준 및 해외사례를 고려하여 발생주의 기준으로 중앙정부 및 지방정부의 회계·기금 뿐 아니라 비영리 공공기관까지 포함한 지표이며, 공공부문 부채(D3)는 국제지침(PSDS)¹¹⁾ 및 해외사례 등을 고려하여 발생주의 기준으로 일반정부 부채(D2)에 비금융 공기업까지 포함한 지표이다.

국제비교를 위해 일반정부 부채(D2)에 대한 속보치를 작성하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

국회의 예산·결산 심의 시에는 국가채무(D1)에 대해서 전망·심의·관리하고 있으나 일반정부 부채(D2) 및 공공부문 부채(D3)의 경우 발표하는데 적지 않은 시간이 소요¹²⁾되고 있어 재정건전성을 국제비교하기에 시의성이 떨어진다는 지적이 나오고 있다. 우리나라는 국가채무를 월별로 「월간 재정동향」에서 발표하고 있는 실정이다. 하지만 해외 주요국들은 분기별로 일반정부 부채(D2)를 작성하고 있어 다음 표에서

10) 「국가재정법」

제91조(국가채무의 관리)

- ① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.
 1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
 2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
 3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위

11) 2012년 6월에 IMF 등 국제기구가 공동으로 발표한 공공부문 부채 작성지침(Public Sector Debt Statistics Guide for Compilers and Users, PSDS)

12) 정부는 2018년 일반정부 부채(D2) 및 공공부문 부채(D3) 산출 결과를 2019년 12월에 발표하였다.

보이는 바와 같이 대부분 국가들은 2020년 1/4분기의 일반정부 부채를 비교할 수 있다. 따라서 월별 국가채무를 바탕으로 분기별로 일반정부 부채(D2)에 대한 ‘속보치’를 작성하여 시의성 있게 주요국과 비교할 필요가 있다.¹³⁾ GDP 변동이나 오차가 발생한 부분에 대해서는 현재와 같은 시점에 ‘확정치’로 수정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

[국가채무(D1) 및 일반정부 부채(D2) 비교]

(단위: GDP 대비 %)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020.1/4
프랑스		100.4	103.7	105.3	106.4	109.3	110.6	110.0	109.9	113.4
독일		81.1	78.7	75.7	72.1	69.2	65.3	61.9	59.8	61.3
일본		227.6	231.5	234.5	230.5	235.4	233.5	235.9	237.4	236.8
한국 ¹⁾	D1	30.8	32.6	34.1	35.7	36.0	36.0	35.9	37.7	-
	D2	35.0	37.7	39.7	40.8	41.2	40.1	40.0	-	-
영국		90.2	90.7	91.6	92.6	92.0	90.9	90.2	89.8	89.2
미국		132.7	136.2	135.6	136.4	138.1	134.8	136.4	135.7	140.1

주: 1) 한국의 D1(국가채무)은 D2와의 비교를 위해 원자료에 없는 내용을 추가한 것임

자료: OECD, National Account, Public Sector Debt, Consolidated, Nominal value. <stats.oecd.org> 2020.10.11.접속

정부는 우리나라의 재정건전성 수준이 해외 주요국에 비해 양호한 수준으로 평가하고 있다.

2018년 우리나라의 일반정부 부채(D2)는 GDP의 40.0%로 일본(235.9%), 미국(136.4%), 프랑스(110.0%), 영국(90.2%), 독일(61.9%) 등에 비해 낮은 수준을 보이고 있다.

하지만 인구고령화 등의 경제·재정여건 상 차이가 존재하기 때문에 단순 비교하여 우리나라의 재정건전성이 안심할 수준으로 판단하기에는 어려움이 있다.

현재시점을 기준으로 주요국과 일반정부 부채를 비교할 경우 인구구조의 차이가 존재한다. 우리나라가 급속한 저출산·고령화를 직면하고 있지만 일본 및 유럽국가들

13) 코로나19로 인해 각국의 일반정부 부채(D2)의 증가분을 비교하려 해도 한국은 2019년 일반정부 부채 정보도 없는 상황이다.

은 이미 고령사회로 진입한 바 있다. 따라서 향후 인구고령화에 따른 재정위험요인을 파악하여 재정건전성을 판단할 필요가 있다.

인구변화에 따른 재정 영향을 미리 분석하여 향후 재정위험요인을 파악하기 위한 것이 장기재정전망이다. 정부는 2015년에 이어 「국가재정법」¹⁴⁾에 따라 「2020~2060년 장기재정전망」을 실시하여, 국가재정운용계획의 첨부서류로 국회에 제출하였다. 정부는 시나리오 분석으로 정부의 정책대응 없이 인구감소 및 성장률 둔화 추세가 유지되는 경우(현상유지(정책無대응)), 성장률 둔화가 개선된 경우(성장대응), 인구감소세가 둔화된 경우(인구대응) 등 3가지로 전망하였다. 특히 총지출 증가율이 중장기적으로 경상성장률 수준으로 증가한다고 전제하였는데 고령화 및 사회안전망 확충에 따라 의무지출은 지속적으로 증가하나, 불요불급한 재량지출을 지속적으로 구조조정을 추진하여 재량지출 비중을 상대적으로 축소시켜 총지출 증가속도를 경상성장률 수준으로 관리할 것으로 가정한 것이다.

이에 따라 2060년 GDP 대비 국가채무 비율에 대한 전망결과는 시나리오별로 64.5~81.1% 범위로 산출되었으며, 정책조합 분석결과 47.1~92.0% 범위로 전망되었다.

[시나리오별 2060년 국가채무비율 전망]

구분	주 요 전 제		2060년 국가채무비율 (GDP 대비 %)
	인 구 (통계청)	거시경제지표 (KDI)	
현상유지(정책無대응) 시나리오	중위	중립	81.1
성장대응 시나리오	중위	적극	64.5
인구대응 시나리오	고위	중립	79.7

주: 통계청은 현재의 인구감소 추세가 장기간 유지되는 “인구 중위” 전망과 출산을 제고, 외국인 인력 활용 등에 따라 인구 감소폭이 둔화되는 “인구 고위” 전망을 산출한 바 있다. KDI는 성장률이 크게 둔화되는 “거시 둔화” 전망과 4차 산업혁명, 기술발전 등에 따른 총요소 생산성 향상으로 성장률 하락폭이 둔화되는 “거시 적극” 전망을 시행하였다.

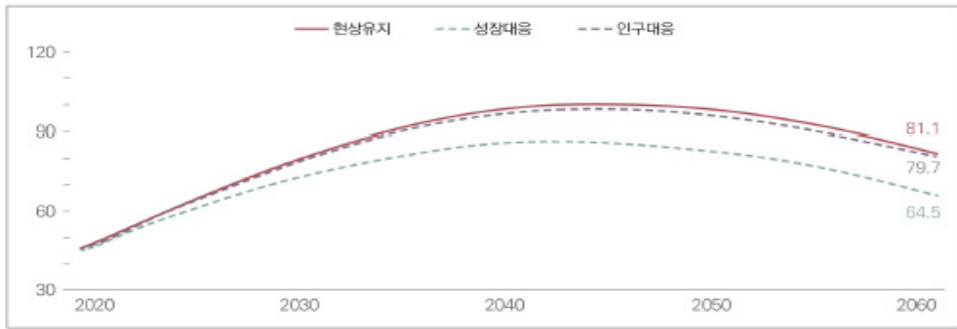
자료: 대한민국정부, 「2020~2060년 장기재정전망」, 2020.을 바탕으로 재구성

[정책조합별 2060년 국가채무비율 전망]

구분	주 요 전 제		2060년 국가채무비율 (GDP 대비 %)
	인 구	거시지표	

14) 「국가재정법」

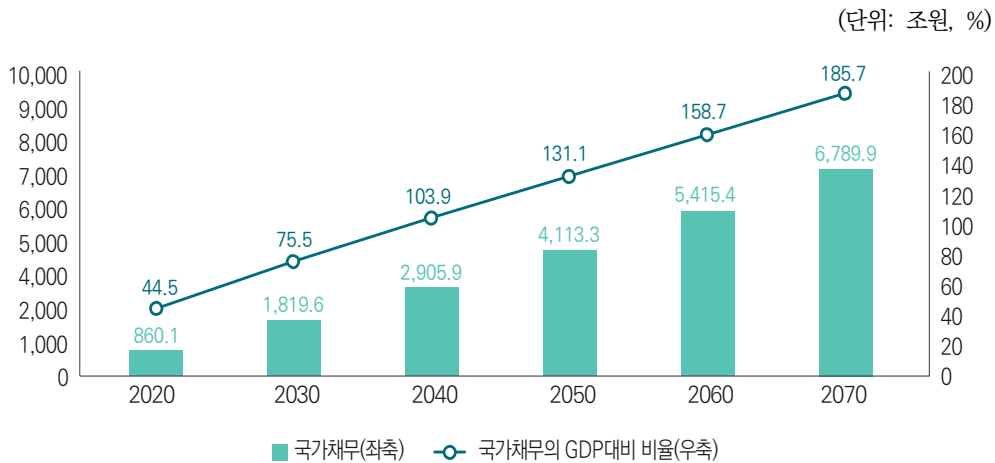
제7조 ④ 기획재정부장관은 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기 재정전망을 실시하여야 한다.



주: 1. 신규 의무지출 도입: ('25~'40년) 매년 총지출 10조원씩 증가 → ('40~'50년) 매년 총지출 20조원씩 증가 → ('50~'60년) 매년 총지출 30조원씩 증가
 2. 수입확대 : 2050년까지 점진적으로 GDP 대비 2%p 수준의 수입 확대 후 유지 가정
 자료: 대한민국정부, 「2020~2060년 장기재정전망」, 2020.을 바탕으로 재구성

반면 최근 국회예산정책처(NABO)는 2020~2070년까지의 장기재정전망을 실시하였다. 그 결과 국가채무는 2020년 860.1조원(GDP 대비 44.5%)에서 2070년 6,789.9조원(GDP 대비 185.7%)으로 연평균 4.2%씩 증가할 것으로 전망되었다.

[국가채무 규모 및 GDP 대비 비율]



주: 전망액은 2020년 불변가격
 자료: 국회예산정책처

NABO와 정부의 장기재정전망 차이는 거시경제전망 차이, 이에 따른 세수 전망 차이, 전망방식의 차이 등이 존재하나 주로 재량지출의 전망 차이로 보인다. NABO는 재량지출 비율이 2024년부터 GDP의 12.4%로 유지된다고 가정한 반면 정부는

중장기적으로 총지출증가율을 경상성장률 수준으로 유지하기 위해 재량지출비중을 상대적으로 축소시켜는 것으로 전망했기 때문이다.

공통적으로 NABO와 정부가 향후 재정위험으로 파악하고 있는 부분은 공적연금 부문으로 나타났다. 4대 공적연금 전망 결과 저출산·고령화에 따라 수급자 수는 지속적으로 증가하나 가입자 수가 감소하여 연금수지가 지속적으로 악화될 것으로 보인다. 정부는 현행유지 시나리오에서 국민연금이 2041년 적자로 전환될 것으로 전망하였다. NABO는 국민연금 재정수지가 2039년 적자로 전환되고 2055년에 적립기금이 소진될 것으로 보았다. 이에 따라 향후 보험료율 인상, 연금급여 감축방안 등의 수입 확충과 지출축소와 관련된 제도개선 노력을 도모할 필요가 있는 것으로 보았다. 하지만 적립기금 소진 후의 국민연금 등 공적연금의 재정수지 적자는 국가채무 전망에 포함되지 않고 있다.

따라서 현 장기재정전망의 국가채무 증가 전망은 저출산·고령화에 따른 거시 경제 둔화와 이에 따른 세수 악화, 인구고령화의 영향에 따른 의무지출 증가 등에 기인하는 것으로, 현재의 재정시스템이 지속가능하지 않다는 것을 의미한다. 특히 정부의 장기재정전망은 중장기 이후 미래에는 정부의 재량지출 활용 여력이 상당부분 축소될 수 있음을 의미한다.

가. 개 요

예산총칙은 예산의 구성요소¹⁾ 중 하나이며, 예산 전반에 관한 총괄적인 사항을 규정한다. 「국가재정법」 제20조²⁾에서는 예산총칙에 포함되어야 할 사항으로 ① 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정, ② 국채와 차입금의 한도액, ③ 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액, ④ 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항 등을 규정하도록 하고 있다.

2021년도 예산총칙안은 총 18개 조문으로 구성되어 있으며, 조문별 내용 및 주요내용은 다음과 같다.

[2021년도 예산총칙안]

조문	내용
제1조	2021년도 세입·세출 총액
제2조	2021년도 세입·세출예산 명세
제3조	2021년도 계속비
제4조	계속비 예산으로 총공사 계약 체결시 연부액 초과 집행 근거
제5조	2021년도 명시이월비
제6조	2021년도 국고채무부담행위
제7조	재해복구 국고채무부담행위 한도액
제8조	한국은행 일시차입 또는 재정증권 발행 연도 중 최고한도액
제9조	국가의 차입금 한도액 또는 국채발행한도액(액면가 기준)
제10조	예산의 이용 범위
제11조	정부기업특별회계의 수입금 마련 지출 범위

진달래 예산분석관(jindallae@assembly.go.kr, 6788-4687)

1) 「국가재정법」

제19조(예산의 구성) 예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭한다.

2) 「국가재정법」

제20조(예산총칙) ① 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.

1. 제18조 단서의 규정에 따른 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금 운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)
2. 「국고금관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액
3. 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항

조문	내용
제12조	목적예비비
제13조	각종 선거 및 국민투표 경비에 따른 예비비 지출
제14조	기업특별회계 전출금
제15조	기업특별회계 전입금
제16조	원자력손해배상보상계약금 합계 한도액
제17조	재해대책비 비목 설치·운영
제18조	민간투자사업 토지보상비 초과 집행 근거

자료: 대한민국 정부의 「2021년도 예산안」을 바탕으로 재작성

[2021년도 예산총칙안 주요내용]

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021 예산안(B)	증 감	
	본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
제1조 세입세출예산 총액	4,271,094	4,599,536	4,551,583	△47,953	△1.0
- 일반회계	3,565,686	3,891,092	3,767,656	△123,436	△3.2
- 특별회계	705,407	708,444	783,927	75,483	10.7
제3조 계속비					
- 총액	26,739	26,739	24,738	△2,001	△7.5
- 연부액	1,008	1,008	1,048	40	4.0
제5조 명시이월비	0	0	0	0	-
제6조 국고채무부담행위	0	0	0	0	0
- 일반회계	0	0	0	0	0
- 특별회계	0	0	0	0	0
제7조 재해복구국고채무부담행위 한도액	13,000	13,000	15,000	2,000	15.4
제8조 한국은행 일시차입 또는 재정증권 발행 연도 중 최고한도액					
- 통합계정	300,000	300,000	400,000	100,000	33.3
- 양곡관리특별회계	20,000	20,000	20,000	0	0
- 공공자금관리기금	80,000	80,000	80,000	0	0
- 국유재산관리기금	2,000	2,000	2,000	0	0
제9조 국가의 차입금 한도액 또는 국채발행한도액(액면가 기준)					
- 주택도시기금	160,000	160,000	160,000	0	0
- 공공자금관리기금	1,316,000	1,775,000	1,740,000	△35,000	△2.0
- 외국환평형기금	15억달러	15억달러	15억달러	0	0
제12조 목적예비비	20,000	42,600	38,000	△4,600	△10.8

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021 예산안(B)	증 감	
	본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
제14조 기업특별회계 전출금					
- 우체국예금특별회계→우편사업특별회계	6,073	6,073	6,972	899	14.8
- 우체국예금특별회계→공적자금상환기금	740	740	780	40	5.4
- 조달특별회계→일반회계	1,179	0	1,027	1,027	순증
- 책임운영기관특별회계→일반회계	732	743	571	△172	△23.1
제15조 기업특별회계 전입금					
- 일반회계→양곡관리특별회계	16,073	15,810	16,459	649	4.1
- 일반회계→책임운영기관특별회계	3,078	3,003	2,892	△111	△3.7
- 일반회계→우편사업특별회계	108	108	115	7	6.5
- 우체국보험특별회계→우편사업특별회계	3,417	3,417	4,336	919	26.9
- 우체국예금특별회계→우편사업특별회계	6,073	6,073	6,972	899	14.8
- 우체국보험특별회계→우체국예금특별회계	622	622	772	150	24.1
- 일반회계→조달특별회계	0	253	0	0	순감
제16조 원자력손해배상보상계약금액 합계 한도액	29,490	29,490	30,397	907	3.1

자료: 대한민국 정부의 「2021년도 예산안」 및 각 연도 예산을 바탕으로 재작성

나. 주요내용 분석

(1) 계속비 (예산총칙안 제3조)

① 현 황

계속비는 완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업에 대하여 그 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있는 제도이다.³⁾

2021년도 계속비 사업의 수는 3개로서 2020년도 4개 사업에서 울산신항인입철도 1개 사업이 줄어들었다. 계속비 총액은 전년 대비 2,001억원이 감소한 2조 4,732억원이 편성되어 있다.⁴⁾

[2020년도 및 2021년도 계속비 사업 비교]

(단위: 개, 억원)			
구분	2020년 예산안(A)	2021년 예산안(B)	차이(B-A)
사업수	4	3	△1
계속비 총액	26,739	24,732	△2,001

자료: 대한민국 정부의 「2020년도 예산안」 및 「2021년도 예산안」을 바탕으로 재작성

2021년도 예산총칙안에 계속비로 편성된 사업은 국토교통부 소관 교통시설특별회계 3개 사업이다. 2020년 예산에서는 이 3개 사업에 대한 계속비 총액이 2조 4,707억원으로 책정되었으나, 2021년도 예산안에서는 2조 4,732억원으로 책정되어 25억원이 증가하였다. 2021년도 연부액은 1,048억원으로, 물가변동 및 현장여건에 따른 사업비 변동으로 인하여 2020년도 예산에 따른 2021년도 연부액 1,023억원 보다 25억원(2.4%)이 증가하였다.

3) 「국가재정법」

제23조(계속비) ① 완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액(연부액)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있다.

② 제1항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 사업규모 및 국가재원 여건상 필요한 경우에는 예외적으로 10년 이내로 할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 제2항의 지출연한을 연장할 수 있다.

4) 참고로 2021년도 예산안에는 2021 계속비 총액이 2,673,879,000(천원)으로 되어 있으나 오기이므로 국회 예산안 심사과정에서 2,473,247,000(천원)으로 수정할 필요가 있다

[2021년도 계속비 사업 내역]

(단위: 억원)

회계 (소관)	사업별	계속비 총액	계속비연부액				
			2013 ~2017	2018	2019	2020	2021
	2020 예산	24,707	18,225	2,437	2,057	965	1,023
	2021 예산안	24,732	18,225	2,437	2,057	965	1,048
교통 시설 특별 회계 (국토교통부)	지역간선국도8차건설						
	- 2020 예산	15,657	12,137	2,214	907	219	180
	- 2021 예산안	15,691	12,137	2,214	907	219	214
	익산-대야복선전철						
	- 2020 예산	4,008	2,520	145	684	360	299
	- 2021 예산안	4,005	2,520	145	684	360	296
	군장산단인입철도						
	- 2020 예산	5,042	3,568	78	466	386	544
	- 2021 예산안	5,036	3,568	78	466	386	538

자료: 대한민국 정부, 「2021년도 예산안」

② 분석의견

2021년도 예산안에 편성된 계속비 사업들은 원칙적인 편성기간인 5년보다 사업기간이 연장되었고 시작연도에 비해 사업비 총액이 증가하였으므로, 추가적인 기간 연장 및 사업비 증액 없이 계획기간인 2021년 내에 완공될 수 있도록 사업 관리를 강화할 필요가 있다.

「국가재정법」제23조에 따라 계속비 사업의 지출 연한은 원칙적으로 5년 이내이나, 사업규모 및 국가재원 여건상 필요한 경우에는 예외적으로 10년 이내로 할 수 있으며, 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 10년을 초과하여 지출연한을 연장할 수 있다.

2021년 계속비 사업으로 편성된 사업들은 모두 계속비 사업의 원칙적인 편성기간인 5년보다 사업기간이 연장되었다. 지역간선국도8차는 최초 계속비 편성시점에는 계속비 연부액을 5년 편성하였으나, 이후 2021년까지 연부액을 편성하여 9년으로 연장되었고, 익산-대야 복선전철, 군장산단인입철도는 최초 계속비 편성시점에는 계속비 연부액을 4년만 편성하였으나, 2021년도 예산안에는 2021년까지 연부액을 편성하여 7년으로 연장되었다.

[2021년 계속비 사업의 계속비 편성기간]

단위사업명	계속비 지출				계속비사업 편성 기간
	계속비 최초 편성시점		2021년 예산안		
	시작	종료	시작	종료	
지역간선국도8차	2013년	2017년	2013년	2021년	9년
익산대야복선전철	2015년	2018년	2015년	2021년	7년
군장산단인입철도	2015년	2018년	2015년	2021년	7년

자료: 국토교통부

또한, 2021년도 계속비 사업의 시작연도 사업비 총액과 2021년 사업비 총액을 비교해보면 익산-대야 복선전철, 군장산단인입철도는 사업비 총액이 증가한 것으로 나타났다는데, 이는 용지 감정평가액이 변동하였고, 계속비 사업 편성기간이 연장되면서 물가변동으로 인해 사업비 총액이 증가하였기 때문이다.

[2021년도 계속비 사업의 사업비 총액 비교]

(단위: 억원, %)

구분	사업시작연도 사업비 총액(A)	2021년 사업비 총액(C)	차이 (D=C-A)	증가율 (D/A)
지역간선국도8차	16,673	15,691	△982	△5.8
익산대야 복선전철	3,102	4,005	903	29.1
군장산단인입철도	4,348	5,036	688	15.8

자료: 국토교통부

지역간선국도 8차는 2021년 준공예정인 ‘홍사-연장’ 구간에 대하여 잔여사업비 전액이 반영되었으며, 익산대야 복선전철과 군장산단인입철도 건설은 연계하여 추진 중인 사업으로, 2020년 개통을 목표로 하며 2021년에는 잔여공사 수행을 위한 잔여사업비를 요구한 상황이므로 3개 사업 모두 2021년에 완료될 예정이다.

계속비는 수년간의 예산이 안정적으로 편성되므로 재정투자의 안정성을 높일 수 있고 사업추진의 일관성을 확보할 수 있으나, 한번 대상사업으로 결정되면 당초 계획된 연부액이 연차적으로 예산에 반영되어 재정지출의 경직성이 심화되며 집행실적 제고 유인이 일반 사업보다 적어 사업 지연 가능성이 높다는 문제점이 있다. 이에 2021년도 예산안의 3개 계속비 사업이 추가적인 기간 연장 및 사업비 증액 없이 계획기간인 2021년 내에 완공될 수 있도록 관리를 철저히 하여야 할 것이다.

(2) 국고채무부담행위 한도액 (예산총칙안 제7조)

① 현 황

국고채무부담행위는 정부가 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 것을 말한다. 이러한 국고채무부담행위는 「국가재정법」 제25조제1항에 근거하여 예산총칙안 제6조 및 별첨 「국고채무부담행위」로 편성된다. 또한 「국가재정법」 제25조제2항에서는 이 외에도 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있도록 규정하며, 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행하도록 하고 있다.⁵⁾

2021년도 예산총칙안에는 「국가재정법」 제25조제1항에 따른 국고채무부담행위는 편성되지 않았으며, 같은 조 제2항에 따른 재해복구 국고채무부담행위 한도액은 2020년 1.3조원보다 0.2조원 증가한 1.5조원으로 편성되어 있다.

[2021년도 재해복구 국고채무부담행위 한도액]

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021 예산안(B)	증 감	
	본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
재해복구 국고채무부담행위 한도액	13,000	13,000	15,000	2,000	15.4

자료: 대한민국 정부의 「2021년도 예산안」 및 각 연도 예산을 바탕으로 재작성

5) 「국가재정법」

제25조(국고채무부담행위) ①국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.

②국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다.

③국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다

② 분석의견

2021년에 코로나19 수준의 다른 재해가 발생하지 않는 한 일반적인 규모의 재해 대책은 평년과 같이 예비비와 추가경정예산을 통해 충분히 충당할 수 있을 것으로 보이므로, 재해대책 국고채무부담행위 한도를 1.5조원으로 0.2조원 상향조정할 필요성에 대하여는 신중한 검토가 필요하다.

재해복구를 위한 국고채무부담행위는 사전에 채무부담행위 내용 및 액수 등을 특정할 수 없기 때문에 그 한도액만 의결받은 후 예비비에 준하여 집행하게 된다.⁶⁾

재해복구 부담행위 한도액은 2010년·2011년에 1.0조원이었고, 2012년에 1.3조원으로 증가하였으며, 이후 재해복구 국고채무부담행위 한도액에 변화가 없었으나 2021년에는 0.2조원이 증가된 1.5조원을 편성하고 있다.

이는 2020년에 국고채무부담행위 한도액 1.3조원 전액을 집행한 점을 감안하여 일정부분의 여유재원을 확보하기 위한 것으로 이해된다.

[2010년 이후 재해복구 국고채무부담행위 한도액 및 집행액]

(단위: 억원)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015
한도액	10,000	10,000	13,000	13,000	13,000	13,000
집행액	0	6,827	0	0	0	0
연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021
한도액	13,000	13,000	13,000	13,000	13,000	15,000
집행액	0	0	0	0	13,000	-

자료: 기획재정부

다만, 재해복구 국고채무부담행위는 예비비, 추경예산 등 본예산에 대한 보충적 재정행위 중 후순위로 선택해야 하는 수단임을 고려하여 국고채무부담행위 한도액의 상향조정을 신중하게 검토해야 한다. 국고채무부담행위는 예비비나 추경예산과 달리 예산편성 자체가 생략된 행위이고, 국고채무부담상환이 이루어지는 시기까지 재원조달에 대한 책임이 민간에게 부여되어 계약상대방 입장에서 불리한 행위이기 때문이다.

6) 예비비 사용절차: 각 중앙관서장의 예비비 요구→기획재정부장관의 예비비 사용명세서 작성→ 국무회의 심의 및 대통령 승인→예비비의 배정→각 중앙관서의 집행

실제로 재해대응 추경은 2002년(태풍 루사), 2003년(태풍 매미), 2006년(7월 집중호우, 태풍 에위니아), 2015년(메르스, 가뭄 및 장마), 2019년(미세먼지, 강원산불), 2020년(코로나19) 등 지속적으로 편성되었음에도 국고채무부담행위는 같은 기간 동안 2002년 3,500억원(태풍 루사 등 자연재해), 2011년 6,827억원(구제역 대응, 재해 대책 수해복구 등)을 위해 2차례만 활용된 후 이번에 9년 만에 활용되었다.

정부는 2020년 9월 22일 국무회의를 통해 9월 태풍·호우 피해 복구를 위한 1.3조원 규모의 국고채무부담행위를 의결하였는데, 이를 추경이 아닌 국고채무부담행위로 한 것은 이미 코로나19에 따른 재정소요 급증으로 3차례에 걸쳐 총 59.0조원의 추경예산을 편성하였고, 34.1조원의 국채가 추가 발행되었기 때문이다(이후 정부는 제4회 추경예산을 편성하여 총 66.8조원의 추경예산이 편성되었고, 41.6조원의 국채가 발행되었다). 즉, 2020년에는 추경 규모 확대를 위한 국채 추가발행 여력이 부족했기 때문에, 2021년 세입 또는 국채발행을 활용해 충당할 수 있는 국고채무부담행위를 한 것으로 이해해야 한다.

[2020년도 국고채무부담행위 세부내역]

(단위: 억원)

소관부처	단위사업명 ¹⁾	채무부담금액	상환연도
행정안전부	재난복구지원(2734)	7700	2021년
국토교통부	지방하천정비지원(5338)	3500	
환경부 ²⁾	상하수도시설재해복구비(1198)	330	
	상수도시설재해복구비(2098)	120	
	폐기물처리시설재해복구비(1498)	540	
	자연보전분야재해복구비(1898)	10	
산림청	산림재해대응(1931)	800	-
합계		13,000	

주: 1) 국고채무부담행위 국무회의 의결안은 단위사업 단위로 작성

2) 환경부 사업은 모두 환경개선특별회계로서, 우선 일반회계 전출을 받은 후 수행하는 구조
자료: 기획재정부

그러나 2021년도 예산안은 행정안전부의 재난복구지원(2734) 단위사업비 및 산림청의 산림재해대책비(1931-308)가 증액 편성⁷⁾되는 등 재난복구 소요를 추가 반영

7) * 행정안전부의 재난복구지원(2734) 단위사업비: 2020년 예산(568억 9,200만원) → 2021년 예

한 상황으로서 2021년에 코로나19 수준의 다른 재해가 발생하지 않는 한 일반적인 규모의 재해대책은 평년과 같이 예비비와 추경을 통해 충분히 충당할 수 있을 것으로 보이므로, 2021년 재해대책 국고채무부담행위 한도를 1.5조원으로 0.2조원 상향조정할 필요성에 대하여는 신중하게 검토할 필요가 있다.

(3) 한국은행으로부터의 일시차입 또는 재정증권 발행 한도액 (예산총칙안 제8조)

① 현 황

국가는 국고금의 출납상 필요할 때에는 한국은행으로부터의 일시차입, 재정증권의 발행 등의 방법으로 자금을 조달할 수 있으며, 자금조달의 연중 최고 한도액은 이를 필요로 하는 각 통합계정, 특별회계·계정 및 기금별로 회계연도마다 국회의 의결을 받아야 한다.⁸⁾

2021년도 예산총칙안에는 통합계정, 양곡관리특별회계, 공공자금관리기금, 국유재산관리기금의 한국은행 일시차입금 또는 재정증권 발행의 연중 최고 한도액을 규정하고 있으며, 한도액 규모는 통합계정 40조원, 양곡관리특별회계 2조원, 공공자금관리기금 8조원, 국유재산관리기금 2,000억원으로, 통합계정의 한도액은 전년 대비 10조원이 증가하였고, 양곡관리특별회계 및 기타 기금의 한도액은 전년도와 동일한 수준이다.

산안(2,366억 400만원)

산립청의 산립재해대책비(1931-308): 2020년 예산(300억원) → 2021년 예산안(1,000억원)

8) 「국고금 관리법」

제32조(자금의 조달) ① 국가는 국고금의 출납상 필요할 때에는 제33조에 따른 재정증권의 발행, 한국은행으로부터의 일시차입, 그 밖에 대통령령으로 정하는 방법으로 자금을 조달할 수 있다.

② 제1항에 따라 조달한 자금은 그 회계연도의 세입으로 상환하여야 한다.

③ 제1항에 따른 자금조달의 최고액은 이를 필요로 하는 각 회계·계정(통합계정에 포함되는 회계·계정은 제외한다. 이하 제4항에서 같다), 통합계정 및 기금별로 회계연도마다 국회의 의결을 받아야 한다.

④ 제1항에 따른 자금은 이를 필요로 하는 각 회계·계정, 통합계정 및 기금의 부담으로 기획재정부장관이 조달한다. 다만, 통합계정의 자금조달 비용 및 이자는 제34조제2항에 따른 수익금으로 우선 충당하고, 그 부족분은 일반회계가 부담한다.

[2021년도 한국은행으로부터의 일시차입 또는 재정증권 발행 한도액]

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021 예산안(B)	증 감	
	본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
통합계정	300,000	300,000	400,000	100,000	33.3
양곡관리특별회계	20,000	20,000	20,000	0	0.0
공공자금관리기금	80,000	80,000	80,000	0	0.0
국유재산관리기금	2,000	2,000	2,000	0	0.0

주: 통합계정은 우체국보험·우체국예금·양곡관리특별회계를 제외한 일반회계 및 17개 특별회계 적용
 자료: 대한민국 정부의 「2021년도 예산안」 및 각 연도 예산을 바탕으로 재작성

2015년 이후 한국은행으로부터의 일시차입 및 재정증권 발행실적(연중 최고액)을 살펴보면, 2015년에는 통합계정은 22조원, 양곡관리특별회계는 1조 2,801억원, 공공자금관리기금은 6조원이었으나, 2020년에는 9월말 기준 통합계정은 연중 최고액이 30조원을 기록하였고, 양곡관리특별회계는 2,130억원, 공공자금관리기금은 5조 5,000억원을 기록하였다.

[2015~2021년 한국은행으로부터의 일시차입 및 재정증권 발행액(연중 최고액)]

(단위: 억원)

구 분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 9.25. 기준
통합계정	예산상 한도액	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
	연중 최고액	220,000	159,400	89,400	20,000	260,000	300,000
양곡관리 특별회계	예산상 한도액	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
	연중 최고액	12,801	12,801	13,662	9,662	6,162	2,130
공공자금 관리기금	예산상 한도액	80,000	80,000	80,000	80,000	80,000	80,000
	연중 최고액	60,000	14,000	45,000	0	0	55,000
국유재산 관리기금	예산상 한도액	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
	연중 최고액	0	0	0	0	0	0

② 분석의견

통합계정의 한국은행으로부터의 일시차입 또는 재정증권 발행 한도액 규모가 2020년 대비 10조원 증가하여 40조원으로 편성되었는데, 일시차입 또는 재정증권 발행이 증가할수록 이자부담이 커지므로, 정부는「국고금 관리법」의 규정 및 이자부담의 차이를 고려하여 한국은행 일시차입의 비중을 최소화할 필요가 있다.

통합계정은 「국고금관리법」 및 그 시행령에 따라 일반회계 및 특별회계 중 우체국보험특별회계, 우체국예금특별회계, 양곡관리특별회계를 제외한 회계의 자금을 통합하여 관리하기 위한 계정으로,⁹⁾ 재정조기집행 및 세수부족에 따른 세입 진도율 저조 등에 따라 국고금 출납상 일시 부족자금 충당을 위하여 한국은행 일시차입을 또는 재정증권 발행을 활용한다.

재정조기집행은 하반기 대비 상반기 집행 실적을 제고하는 집행관리 방식으로, 상반기 경기회복을 위하여 추진되고 있다. 정부는 「2020년 재정 조기집행 계획(2020. 1. 8.)」에서 조기집행 관리대상(인건비 등 조기집행이 곤란한 비목을 제외한 주요사업비) 규모를 305.5조원으로 확대하고 상반기 조기집행 목표를 역대 최고수준인 62.0%로 설정하였으며, 실제 2020년 6월말 기준 예산(일반회계, 특별회계)의 진도율은 62.3%에 달해 전년 동기대비 2.0%p 상승하였다.

한편, 통합계정의 2014년부터 2021년까지 한국은행 일시차입금 또는 재정증권 발행 실적은 상반기 세입 진도율과의 상관관계가 전반적으로 반비례 관계에 있는데, 이는 보통 상반기 세입 진도율이 높은 경우 일시적 자금부족 규모가 감소함으로써, 한국은행으로부터의 일시차입 및 재정증권 발행 필요성이 낮아지기 때문이다. 상반기 세입 진도율이 50%를 하회하였던 2014년, 2015년의 차입최고액은 20조원을 상회하였

9) 「국고금관리법」

제31조(국고금의 통합관리 등) ① 기획재정부장관은 국고금의 출납상 필요하다고 인정할 때에는 정부의 각 회계 또는 계정의 자금(전년도 이월액과 세계잉여금을 포함한다) 중 대통령령으로 정하는 회계 또는 계정의 자금을 세입세출예산 외로 통합관리할 수 있다. 이 경우 해당 회계연도에 각 회계 또는 계정의 세출과 관련된 통합계정의 국고금 지출이 세입과 관련된 통합계정의 국고금 수입을 초과하여서는 아니 된다.

「국고금관리법 시행령」

제50조2(통합계정의 운용관리) ① 기획재정부장관은 법 제31조제1항 및 제2항에 따라 일반회계와 특별회계의 자금을 통합계정으로 통합관리한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 특별회계의 자금은 그러하지 아니하다.

1. 「우체국보험특별회계법」에 따른 우체국보험특별회계
2. 기업특별회계 중 우체국예금특별회계 및 양곡관리특별회계

으나, 2016년부터 2018년까지는 상반기 세입 진도율이 50%를 상회함에 따라 차입최고액은 각각 15.9조원, 8.9조원, 2.0조원으로 감소하였다. 2019년에는 53.0%의 상반기 세입 진도율에도 불구하고 최고액이 26조원이 되었고, 2020년에는 상반기 세입진도율이 50%를 하회하여 45.7%가 되면서 차입최고액이 30조원이 되었다.

[통합계정의 한국은행 일시차입금 또는 재정증권 발행 실적]

(단위: 조원, %)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
차입한도(A)	30	30	30	30	30	30	30
차입최고액(B)	20.5	22.0	15.9	8.9	2.0	26	30
한도 대비 실적(B/A)	68.3	73.3	53.0	29.7	6.7	86.7	100
상반기 세입 진도율	45.5	49.4	54.0	54.9	58.6	53.0	45.7

주: 2020년 9월 말 기준, 예산 기준 진도율

자료: 대한민국 정부의 각 연도 「국가결산보고서」, 기획재정부의 월간 재정동향을 바탕으로 재작성

정부는 2013년 통합계정의 한도액을 20조원에서 30조원으로 상향조정한 이후 2020년까지 매년 30조원으로 설정하였고, 2021년에 40조원으로 상향조정하였는데, 최근 상반기 세입진도율이 하락하고 있다는 점, 2019년 및 2020년에는 악화된 세수 여건 하에서 예산의 조기집행을 실시하여 최고 차입실적이 각각 26조원, 30조원에 달하였다는 점을 감안한 것으로 보인다.

다만, 일시차입금 및 재정증권 발행의 증가로 인해 관련 이자비용이 증가하고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 이자비용은 「국고금 관리법」¹⁰⁾에 따라 세입·세출예산 외로 기존에 발생한 통합계정의 국고금 운용수익금을 우선 활용한 후 부족분을 일반회계에서 충당한다. 일시차입금 등의 이자 상환액은 2019년까지는 통합계정의 운용수익금을 통해 충당되었으나, 2020년에는 재정증권 발행 및 한국은행 일시차입

10) 「국고금 관리법」

제34조(국고금의 운용) ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 통합계정의 자금 운용으로 생긴 수익금을 세입세출예산 외에 다음 각 호의 용도로 사용할 수 있다.

1. 제32조제4항 단서에 따른 통합계정의 자금조달 비용 및 이자의 지급
2. 그 밖에 국고금의 운용에 관련되는 경비의 지급

제32조(자금의 조달) ④ 제1항에 따른 자금은 자금이 필요한 각 회계·계정, 통합계정 및 기금의 부담으로 기획재정부장관이 조달한다. 다만, 통합계정의 자금조달 비용 및 이자는 제34조제2항에 따른 수익금으로 우선 충당하고, 그 부족분은 일반회계가 부담한다.

규모가 커짐에 따라 일시차입금 이자상환 사업(일반회계)을 통해 충당하고 있는 실정이다.

[재정증권 발행 및 한국은행 일시차입(통합계정) 실적]

(단위: 억원)

구 분		2017년	2018년	2019년	2020년9월기 준
통합계정	예산상 한도액	300,000	300,000	300,000	300,000
	연중 최고액	89,400	20,000	260,000	300,000
이자지출		160	24	1,648	944
-통합계정 운용수익금		160	24	1,648	831
-일시차입금 이자상환(일반회계)		0	0	0	113

또한, 「국고금 관리법」¹¹⁾은 2016년 12월 개정을 통하여 일시차입에 비해 재정증권 발행을 우선 활용하도록 규정하고 있으므로 이를 준수하려는 노력을 강화할 필요가 있다. 재정증권은 국가가 발행하는 초단기 국채인데, 일반적으로 채권을 통한 재원조달은 일반대출에 비해 적은 이자비용이 소요되기 때문에 재정증권 또한 한국은행 일시차입 대비 이자부담이 적다는 장점이 있다. 실제 2015~2019회계연도의 재정증권과 한국은행 일시차입금의 평균 조달금리를 비교해보면, 다음 표와 같이 후자가 높게 나타나고 있다¹²⁾.

11) 「국고금 관리법」

제32조(자금의 조달) ① 국가는 국고금의 출납을 위하여 필요할 때에는 제33조에 따른 재정증권의 발행, 한국은행으로부터의 일시차입, 그 밖에 대통령령으로 정하는 방법으로 자금을 조달할 수 있다. ② ~ ③ 생략

④ 제1항에 따른 자금은 자금이 필요한 각 회계·계정, 통합계정 및 기금의 부담으로 기획재정부장관이 조달한다. 다만, 통합계정의 자금조달 비용 및 이자는 제34조제2항에 따른 수익금으로 우선 충당하고, 그 부족분은 일반회계가 부담한다. <개정 2020. 6. 9.>

⑤ 기획재정부장관이 제1항 및 제4항에 따라 자금을 조달하는 때에는 우선적으로 제33조에 따른 재정증권의 발행을 통한 방법으로 자금을 조달하여야 한다. <신설 2016. 12. 27.>

⑥ 생략

12) 다만, 이에 대하여 정부는 차입기간이 통상 28일 또는 63일로 정해진 재정증권과 달리 일시차입은 조기상환이 가능하다는 점에서 이자비용이 오히려 낮을 수도 있다는 입장인바, 이는 타당한 측면이 있는 것으로 보인다. 이에 정부는 차입소요별로 상환가능시기를 고려하여 일정기간 이상의 차입이 불가피한 경우에는 가급적 「국고금 관리법」에 따라 일시차입 비중을 최소화할 필요가 있을 것으로 보인다.

[2015~2019회계연도 재정증권 발행 및 한국은행 일시차입 조달금리 비교]

(단위: 억원, %)

구분	재정증권 평균조달금리(A)	한국은행 일시차입 평균조달금리(B)	차이 (B-A)
2019	1.72	1.75	0.03
2018	1.57	미차입	-
2017	1.34	1.52	0.18
2016	1.46	1.66	0.20
2015	1.72	1.94	0.22

주: 평균조달금리는 각 회차별 조달금리를 “조달액×조달일수” 값으로 가중평균하여 도출. 이때 한국은행 일시차입의 회차별 조달일수는 선입선출 원칙을 기준으로 산정

자료: 대한민국정부, 각 연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

2019~2020년간 재정증권 발행 및 한국은행 일시차입 총규모 중 전자가 차지하는 비중은 평균 41.4%로, 특히, 2020년은 9월말 기준으로 한국은행 일시차입 실적이 재정증권 발행의 2배를 초과하고 있어 「국고금 관리법」상 재정증권 우선 활용 규정의 취지와 다소 배치되는 모습을 보이고 있다.

[2013~2020년도 재정증권 발행 및 한국은행 일시차입 규모 현황]

(단위: 억원, %)

구분	재정증권 발행		한국은행 일시차입	
		비중		비중
2020.9.	453,000	31.8	972,000	68.2
2019	487,080	57.5	360,000	42.5
2018	20,000	100.0	0	0.0
2017	79,400	79.9	20,000	20.1
2016	209,400	69.9	90,000	30.1
2015	375,100	42.4	510,000	57.6
2014	380,000	53.5	330,000	46.5
2013	366,800	33.0	745,000	67.0

자료: 대한민국정부, 각 연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

이자부담의 차이는 2019년 이후 세입여건의 악화로 재정증권 발행 및 한국은행 일시차입 소요가 증가함에 따라 더욱 중요하게 고려할 필요가 있을 것이다. 특히 정부는 2021년에 한국은행으로부터의 일시차입 또는 재정증권 발행 한도액을 상향하여 편성하고 있어 재정건전성 측면에서 이자부담에 대한 고려가 더욱 중요해질 것이므로, 재정증권을 우선 활용하도록 규정하고 있는 「국고금 관리법」의 취지에 따라 가급적 한국은행 일시차입의 비중을 최소화할 필요가 있다¹³⁾.

둘째, 국유재산관리기금은 설치 이후 한국은행 일시차입 및 재정증권 발행실적이 전무하며 **여유자금 규모도 충분함에도 불구하고 예산총칙상의 최고한도액은 매년 동일하게 설정하고 있으므로 최고한도액 설정 필요성 및 적정 규모에 대해 검토할 필요가 있다.**

국유재산관리기금은 국유재산 관련 대부료 및 변상금, 매각·교환 대금 등 수입이 국유재산의 취득 및 관리·처분에 필요한 지출을 충당하지 못할 경우 발생하는 자금수급의 일시적 불일치 문제를 해소하기 위해 일시차입금 또는 재정증권 발행을 허용하고 있다. 2021년도 국유재산관리기금의 한국은행 일시차입금 또는 재정증권 발행 한도액은 전년도와 동일한 규모인 2,000억원으로 설정하고 있다.

정부는 2012년 국유재산관리기금 설치 이후 일시차입금 또는 재정증권 발행 최고한도액을 2013년까지 3,000억원으로 설정하였다가 2014년 2,000억원으로 하향조정한 이후 2021년까지 매년 동일하게 2,000억원으로 설정하고 있다. 그러나 한국은행으로부터의 일시차입 또는 재정증권 발행은 한 건도 발생하지 않았다.

[국유재산관리기금의 한국은행 일시차입금 또는 재정증권 발행 최고액]

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
예산상 한도액	3,000	3,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
연중 차입·발행액	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-

주: 2020년 9월 말 기준

자료: 대한민국 정부의 각 연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

이러한 상황은 국유재산관리기금이 대규모 여유자금을 보유하고 있다는 사실에 기인한다. 기금은 그 특성상 일시적으로 지출 대비 수입에 결손이 발생하여도 여유자금을 활용하여 불균형을 해소할 수 있는데, 국유재산관리기금 여유자금은 2019회계연도말 기준으로 9,387억원에 이르러 예산총칙에 규정된 일시차입 한도 2,000억원을 크게 상회하는 실정이며, 2019회계연도부터는 공공자금관리기금 예탁 잔액도 3,000억원 발생하는 등 전반적으로 자금 사정이 양호하다.

13) 다만, 이에 대하여 정부는 차입기간이 통상 28일 또는 63일로 정해진 재정증권과 달리 일시차입은 조기상환이 가능하다는 점에서 이자비용이 오히려 낮을 수도 있다는 입장인바, 이는 타당한 측면이 있는 것으로 보인다. 이에 정부는 차입소요별로 상환가능시기를 고려하여 일정기간 이상의 차입이 불가피한 경우에는 가급적 「국고금 관리법」에 따라 일시차입 비중을 최소화할 필요가 있을 것으로 보인다.

[국유재산관리기금 여유자금 등 현황]

(단위: 억원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
여유 자금	연중 운용평잔	1,160	3,622	4,274	6,294	8,446	11,120	11,016	13,029
	연도말 잔액	1,944	2,833	3,941	5,397	7,711	10,497	14,585	9,387
공자기금 예탁 (결산)		-	-	-	-	-	-	-	3,000

자료: 기획재정부

특히 이러한 상황은 2021년에도 계속될 것으로 전망된다. 정부 예산안에 따르면 2021년말 기준 국유재산관리기금 여유자금 잔액 예상액¹⁴⁾은 3,901억원 수준으로 전망되고 공공자금관리기금 예탁 잔액도 1조 1,516억원으로 계획되어 있어, 이를 합산하면 2021년도 국유재산관리기금운용계획안의 총지출 규모인 1조 89억원도 상회할 것이라는 점에서 한국은행 일시차입 또는 재정증권 발행 필요성은 크지 않을 것으로 보인다.

따라서 이번 예산안 심의 과정에서는 여유자금의 증가 추세 및 공공자금관리기금 예탁 잔액 등을 고려하여 기금 설치 이후 한국은행 일시차입 또는 재정증권 발행실적이 전무한 국유재산관리기금에 대한 최고한도액 설정의 필요성 및 적정 수준에 대해 검토할 필요가 있다.

(4) 차입금 또는 국채발행한도액 (예산총칙안 제9조)

① 현 황

국가의 세출은 원칙적으로 세입을 그 재원으로 하되, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.¹⁵⁾

2021년도 예산총칙안에 따른 차입금 또는 국채발행한도액을 보면, 주택도시기금과 외국환평형기금은 작년과 동일한 규모로 각각 16조원과 15억달러이고, 공공자금관리기금은 전년 추가경정예산 대비 3억 5,000억원이 감액된(전년 본예산 대비 42조 4,000억원 증액) 174조원이다.

14) 2019회계연도말 여유자금 잔액에 2020년 기금운용계획 및 2021년도 기금운용계획안의 여유자금규모 변동분(지출계획의 여유자금운용규모에서 수입계획의 여유자금회수규모를 차감한 금액)을 합산하여 도출하였다.

15) 「국가재정법」

제18조(국가의 세출재원) 국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로 부터 도입되는 차입자금을 포함한다. 이하 같다) 외의 세입을 그 재원으로 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.

[2021년도 차입금 또는 국채발행한도액]

(단위: 억원, %)

구 분	2020		2021	증 감	
	본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A
주택도시기금	160,000	160,000	160,000	0	0.0
공공자금관리기금	1,316,000	1,775,000	1,740,000	△35,000	△2.0
외국환평형기금	15억 달러	15억 달러	15억 달러	0	0

자료: 대한민국 정부의 「2021년도 예산안」 및 각 연도 예산을 바탕으로 재작성

② 분석의견

경기 침체기에 민간부문에 발생하는 수요의 위축을 적시에 보완하기 위해 평소에 국가채무를 체계적으로 관리할 필요가 있으며, 국가채무의 증가는 재정운용의 경직성을 높이므로 재정건전성 측면을 함께 고려하여 국고채 발행규모를 적정 수준으로 관리할 필요가 있다.

공공자금관리기금은 회계·기금 등의 여유자금을 통합관리하고, 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위하여 설치된 기금이다. 공공자금관리기금의 차입금 또는 국채발행 한도액 설정은 재정 전반의 운용상 부족한 재원을 보전하는 국고채 발행에 적용된다.

2021년도 공공자금관리기금의 국고채 발행계획을 살펴보면 총 발행규모는 172.9조원으로 2020년 전망 대비 59.0조원 증가한 규모이다. 이와 같이 총 발행계획이 증가함에 따라 예산총칙상 국채발행한도액은 174.0조원으로 전년 본예산 대비 42.4조원 증액되었으며, 2021년 계획에 따른 국고채 총 발행액 중 상환분을 제외한 순증분은 109.7조원 규모이다. 정부의 국고채 발행계획에 따르면 2021년 이후 국고채 총발행액은 2022년 192.7조원, 2023년 190.9조원, 2024년 188.0조원으로 점차 감소하지만, 상환분을 제외한 순증분은 2022년 122.9조원, 2023년 125.8조원, 2024년 131.0조원으로 지속적으로 증가한다. 이에 따라 국고채 발행잔액은 2019년 611.5조원에서 2024년에는 1,208.6조원으로 5년간 597.1조원(97.6%) 증가할 예정이다.

[공공자금관리기금 국고채 발행실적 및 계획]

(단위: 조원)

구분	2018	2019	2020 전망	2021 계획	2022 계획	2023 계획	2024 계획
공공자금관리기금 국채발행한도액	108.0	106.2	131.6	174.0	-	-	-
국고채 총 발행액	97.4	101.7	167.0	172.9	192.7	190.9	188.0
상환분	77.1	57.2	59.3	63.2	69.8	65.0	57.1
순증분	20.3	44.5	107.7	109.7	122.9	125.8	131
국고채 발행잔액	567.0	611.5	719.2	828.9	951.8	1,077.6	1,208.6

자료: 대한민국 정부의 「2020~2024년 국가채무관리계획」을 바탕으로 재작성

국고채 발행 순증분은 일반회계 적자보전과 외국환평형기금 예탁 등을 위한 것이다. 이 중 일반회계 적자보전을 위한 적자국채 발행액은 2021년 89.7조원으로 2020년 전망 대비 7.4조원 감소할 것으로 보이나 2023년, 2024년에는 각각 109.7조원으로 증가할 예정이다. 이처럼 정부가 확장적인 재정정책을 계획함에 따라 국가채무 수준은 2019년 723.2조원에서 2024년 1,327.0조원으로 5년간 603.8조원(83.5%) 증가하게 될 예정이고, GDP 대비 국가채무 비중도 37.7%에서 58.3%로, 20.6%p 상승할 예정이다.

[일반회계 적자보전 적자국채 발행 전망]

(단위: 조원)

구분	2020 전망	2021 계획	2022 계획	2023 계획	2024 계획
발 행	97.1	89.7	103.1	109.7	109.7
상 환	0.0	-	-	-	-
잔 액	431.8	521.5	624.6	734.3	844.0

자료: 대한민국 정부의 「2020~2024년 국가채무관리계획」

[2021~2024년 국가채무 증감 전망]

(단위: 조원, %)

구분	2018	2019	2020 전망	2021 계획	2022 계획	2023 계획	2024 계획
국가채무	680.5	723.2	835.6	945.0	1,070.3	1,196.3	1,327.0
GDP 대비 비중	35.9	37.7	43.3	46.7	50.9	54.6	58.3

자료: 대한민국 정부의 「2020~2024년 국가채무관리계획」을 바탕으로 재작성

최근 저금리로 인하여 국고채 이자비용이 안정화 추세에 있다는 점,¹⁶⁾ **인구고령화 등의 경제·재정여건상 차이가 존재하기 때문에 단순 비교는 어려우나** 2018년 우리나라의 일반정부 부채(D2)는 GDP의 40.0%로 일본(235.9%), 미국(136.4%), 프랑스(110.0%), 영국(90.2%), 독일(61.9%) 등에 비해 낮은 수준을 보이고 있다는 점¹⁷⁾, 코로나19로 인한 경제상황 악화에 따라 국채 발행을 통한 확장적인 재정정책이 필요하며 국가채무를 어떻게 활용하는지가 성장잠재력에 중요한 요인이 될 것이라는 점에서 적정 규모의 국채 발행은 의미가 있다.

다만, 국가채무의 증가 속도가 우려되는데, 국가채무의 급증은 재정건전성을 악화시키고 채무상환능력에 대한 우려로 국가신용등급을 하락시키는 요인으로 작용하기 때문이다.

IMF 자료를 기준으로 2000년부터 2017년까지 OECD 국가들의 정부부채 증가율을 비교하면, 우리나라는 11.5%로 32개국 중 라트비아(16.3%), 룩셈부르크(13.4%), 에스토니아(11.7%)에 이어 4번째로 높은 증가율을 보이고 있고 2024년까지 더 심화될 것으로 보인다.¹⁸⁾

[국가채무(D1) 및 일반정부 부채(D2) 비교]

(단위: GDP 대비 %)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020.1/4
프랑스		100.4	103.7	105.3	106.4	109.3	110.6	110.0	109.9	113.4
독일		81.1	78.7	75.7	72.1	69.2	65.3	61.9	59.8	61.3
일본		227.6	231.5	234.5	230.5	235.4	233.5	235.9	237.4	236.8
한국 ¹⁾	D1	30.8	32.6	34.1	35.7	36.0	36.0	35.9	37.7	-
	D2	35.0	37.7	39.7	40.8	41.2	40.1	40.0	-	-
영국		90.2	90.7	91.6	92.6	92.0	90.9	90.2	89.8	89.2
미국		132.7	136.2	135.6	136.4	138.1	134.8	136.4	135.7	140.1

주: 1) 한국의 D1(국가채무)은 D2와의 비교를 위해 원자료에 없는 내용을 추가한 것임

자료: 국회예산정책처

16) 국고채 평균 조달금리(%): (‘15) 2.15 → (‘16) 1.62 → (‘17) 2.10 → (‘18) 2.43 → (‘19) 1.68

17) 우리나라에서 국가채무를 관리하기 위해 예·결산에 사용되는 재정지표는 국가채무(D1)이나 국제비교 시 활용되는 재정지표는 일반정부 부채(D2)이다. D1과 D2의 차이는 재정의 범위(비영리 공공기관의 포함 여부), 회계방식(현금주의, 발생주의) 등의 차이에 기인한다.

18) 국회예산정책처, 2020년도 제3회 추가경정예산안분석, 2020. 6.

국가	2000~2017 정부부채 연평균 증가율(좌축) (%)	2017년 정부부채 비율(우축) (%)
대한민국	16.4	30
일본	13.5	20
타이완	11.7	10
홍콩	11.5	30
싱가포르	10.9	50
미국	10.5	70
영국	9.2	120
프랑스	9.1	30
독일	9.0	40
아일랜드	8.7	50
캐나다	8.4	130
핀란드	8.2	50
네덜란드	8.1	30
스웨덴	7.8	100
노르웨이	6.5	30
이탈리아	6.4	40
러시아	6.2	70
스페인	5.3	40
그리스	4.8	180
캐나다	4.7	80
호주	4.4	60
미국	3.7	140
일본	3.5	230
영국	3.4	120
아일랜드	3.3	100
핀란드	3.2	70
네덜란드	2.8	40
노르웨이	2.6	30
이탈리아	0.7	40
러시아	0.5	30

정부는 「2020~2024년 국가채무관리계획」을 통하여, 국고채 발행 증가에 따른 리스크 관리 필요성이 증대하고 있으므로 대·내외 경제상황, 시장 수급여건 등을 종합적으로 고려하여 시기별·반기별 국고채 발행량을 탄력 배분하고, 적정 수준의 조기상환을 통해 국고채 만기구조를 분산하여 미래 차환 리스크를 축소할 것임을 제시하고 있는데, 경제 불황기에 민간부문에 발생하는 수요의 위축을 적시에 보완하기 위해 평소에 국가채무를 체계적으로 관리할 필요가 있으며, 국가채무의 증가는 재정운용의 경직성을 높여 미래세대의 부담으로 작용할 수 있다는 점에서 재정건전성 측면을 함께 고려하여 국고채 발행규모를 적정 수준으로 관리할 필요가 있다.

한편, 정부는 2020. 9. 국무회의에서 국회의 의결대상인 국채발행 한도 기준을 국채 총발행액¹⁹⁾에서 순발행액으로 변경하는 「국가재정법 일부개정법률안」을 심의·

제20조(예산총칙) ① 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.

1. 제18조 단서의 규정에 따른 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용 계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)
 2. 「국고금관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액
 3. 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항
- ② 정부는 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위하여 필요한 경우에는 제1항제1호의 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있다. 이 경우 미리 국회에 이를 보고하여야 한다.

의결하였다. 이는 기존의 총액 한도 방식의 총액에는 순증액, 바이백(buy-back), 교환 등이 포함되므로 총액 규제에 따라 시장 상황에 따른 대응이 어렵다는 점을 고려한 것이다. 이와 같이 순발행액 기준으로 한도를 명시할 경우 정부가 시장안정을 위해 기존 국채를 새로운 국채로 대체하는 조치가 제때에 효율적으로 이루어질 수 있다는 장점이 있으나, 순증액을 제외한 국채발행의 국회 통제가 어려워지며, 예측되지 못한 국채발행으로 시장에 충격을 줄 수 있어 기대했던 만큼의 효과가 나타나지 않을 수도 있다는 점 등을 종합적으로 고려하여 검토하여야 한다.

(5) 목적예비비 (예산총칙안 제12조)

① 현 황

예비비는 정부가 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 1% 이내에서 세입세출예산에 계상하는 일반예비비와 예산총칙에 미리 사용목적(을)을 지정하여 별도로 세입세출예산에 계상하는 목적예비비로 구성된다.²⁰⁾

2021년도 예산총칙안에 따른 목적예비비는 3.8조원으로 전년도 본예산 대비 1조 5,000억원 증액되었다.

목적예비비 사용 용도를 살펴보면 대부분 2020년과 동일하나, “구조조정으로 어려움을 겪고 있는 지역 및 업종에 대한 재정지원”이 “감염병 및 구조조정으로 어려움을 겪고 있는 지역 및 업종에 대한 재정지원”으로 변경되었다.

[2020년도 목적예비비 규모 및 용도]

(단위: 억원)

구분	2020 예산	2021 예산안
규모	- 일반회계 예비비 중 23,000	- 일반회계 예비비 중 38,000
용도	- 재해대책비(재해복구 국고채무부담행위 상	- (2020년도 예산과 동일)

20) 「국가재정법」

제22조(예비비) ① 정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 다만, 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적(을)을 지정해 놓은 예비비는 본문의 규정에 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.

② 제1항 단서의 규정에 불구하고 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위하여는 예비비의 사용목적(을)을 지정할 수 없다.

(단위: 억원)

구분	2020 예산	2021 예산안
	환액 및 전염병 예방·대책비 포함)	
	- 인건비(국민건강보험 부담금, 연금부담금 등 연동경비 포함)	- (2020년도 예산과 동일)
	- 환율변동으로 인한 원화부족액 보전 경비	- (2020년도 예산과 동일)
	- 법적 의무지출의 전년도 미지급금 및 당해연도 지급 부족액(단, 사회복지 분야의 예산에 한함)	- (2020년도 예산과 동일)
	- 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법에 따른 지역혁신성장사업 및 지역전략산업 재정지원	- (2020년도 예산과 동일)
	- 구조조정으로 어려움을 겪고 있는 지역 및 업종에 대한 재정지원	- 감염병 및 구조조정으로 어려움을 겪고 있는 지역 및 업종에 대한 재정지원
	- 국내 산업에 중대한 영향을 미치는 수출 규제 및 국제 통상마찰에 대응하기 위해 필요한 긴급한 재정지원	- (2020년도 예산과 동일)
	- 국제부담금	- (2020년도 예산과 동일)

자료: 대한민국 정부의 「2020년도 예산」 및 「2021년도 예산안」을 바탕으로 재작성

최근 목적예비비 편성 및 지출 내역을 살펴보면 편성액은 매년 1조 8,000억원 이상을 유지하고 있으나, 2015년부터 2018년까지 지출액은 1조원 미만으로, 편성액 대비 실제 지출액은 11.9~49.2% 수준을 보이고 있으며, 2019년에는 1조 5,887억원으로 88.5%를 지출하였다.

[목적예비비 편성 및 집행현황]

(단위: 억원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
편성액(A)	18,064	19,500	20,000	18,500	18,000
지출결정액	7,348	6,172	2,741	9,305	15,925
지출액(B)	7,173	6,095	2,380	9,097	15,887
편성액 대비 지출액(B/A)	39.7	31.3	11.9	49.2	88.5

주: 편성액은 추경 기준

자료: 대한민국 정부의 각 연도 「예비비사용총괄명세서」를 바탕으로 재작성

② 분석의견

**첫째, 목적예비비 3.8조원 중 2020년도 재해복구 국고채무부담행위 상환목적의 소
요는 일반예산으로 편성할 필요가 있다.**

「국가재정법」 제25조²¹⁾ 및 2020년도 예산총칙 제7조²²⁾는 재해복구를 위한 목적으로 총 1.3조원 한도의 국고채무부담행위를 할 수 있도록 규정하고 있고, 정부는 2020년 9월 22일 국무회의를 통해 9월 태풍·호우 피해 복구를 위한 1.3조원 규모의 국고채무부담행위를 의결하였다.

정부는 이번 국고채무부담행위에 따라 2021년 지출하게 될 1.3조원 규모의 계약액 일부를 상환하기 위하여 2021년도 예산안의 목적예비비 3.8조원을 사용할 계획이다.

그러나 예비비는 예산의 편성이나 심의 당시 예측할 수 없었고(예측불가능성), 다음 연도 예산편성이나 심의를 기다릴 수 없을 정도로 시간적으로 긴박하며(시급성), 확정된 예산으로 충당할 수 없는 불가피한 초과지출에 충당(불가피성)하기 위한 재원으로, 이미 확보된 예산을 활용한 후 부족분에 대하여 사용(보충성)하는 경비인데, 국고채무부담행위는 「국가재정법」 제25조제3항에 따라 상환연도 및 채무부담금액을 명확히 하여 의결하여야 하며 이번 사례도 다음 표와 같이 내년 사업내용 및 지출규모가 확정되어 있어 2021년도의 사업내용 및 지출규모를 정확히 예측할 수 있다는 점에서 예비비 편성요건을 충족하지 못한다.

21) 「국가재정법」

제25조(국고채무부담행위) ①국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.

②국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용 절차에 준하여 집행한다.

③국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.

22) 제7조 국가재정법 제25조 제2항의 규정에 의한 재해복구 국고채무부담행위 한도액은 1,300,000,000,000원으로 하며, 일반회계 재해대책예비비 사용에 준하여 집행한다.

[2020년도 국고채무부담행위 세부내역]

(단위: 억원)

소관부처	단위사업명 ¹⁾	채무부담금액	상환연도
행정안전부	재난복구지원(2734)	7700	2021년
국토교통부	지방하천정비지원(5338)	3500	
환경부 ²⁾	상하수도시설재해복구비(1198)	330	
	상수도시설재해복구비(2098)	120	
	폐기물처리시설재해복구비(1498)	540	
	자연보전분야재해복구비(1898)	10	
산림청	산림재해대응(1931)	800	-
합계		13,000	

주: 1) 국고채무부담행위 국무회의 의결안은 단위사업 단위로 작성

2) 환경부 사업은 모두 환경개선특별회계로서, 우선 일반회계 전출을 받은 후 수행하는 구조
자료: 기획재정부

따라서 이번 예산안의 목적예비비 3.8조원 중 일부는 예비비가 아니라 각 부처 일반 예산사업으로 이관하고 향후에도 국고채무부담행위 상환소요는 이와 같이 일반 예산사업으로 편성하는 것이 재정운용원칙에 부합하는 것으로 보인다.²³⁾

둘째, 목적예비비 대상 중 ‘규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법에 따른 지역혁신성장사업 및 지역전략산업 재정지원’은 근거 법률인 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」이 2019년부터 시행중이므로 이를 목적예비비로 편성하는 것의 적절성에 대하여 검토할 필요가 있다.

정부는 2018년 이후 2021년까지 지역혁신성장사업 및 지역전략산업 재정지원을 목적예비비 대상에 포함하였는데, 2018년과 2019년에는 예산안 편성 시점에 지역전략산업에 대한 재정지원의 근거가 되는 법안이 제정되지 않아 사업별 최종 확정이 곤란한 관계로 소요재원을 목적예비비로 편성하였다.

그러나 규제자유특구 내 혁신사업 또는 전략산업 육성을 위한 재정지원을 규

23) 2018년도 예산총칙에 근거하여 실시된 녹색기후기금 운영을 위한 국고채무부담행위의 경우, 정부는 그 상환예산을 예비비가 아닌 일반 예산사업(기획재정부 “녹색기후기금 운영지원(ODA)(국고채무 부담행위)”)으로 편성하고 있다는 점도 참고할 필요가 있다.

정²⁴⁾하고 있는 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 대한 규제특례법」이 2018년 국회 본회의를 통과(2018.9.20.)하여, 2019년 시행(2019.4.17.)되었음에도 여전히 목적 예비비로 편성하고 있는 문제가 있다.

중소벤처기업부는 2019년 7월에 처음으로 7곳의 규제자유특구를 지정하였고, 2019년 11월에 7곳을 신규 지정하였으며, 2020년 7월에는 7개 특구를 신규 지정하고, 기존 2개 특구(부산 블록체인, 대전 바이오메디컬)에는 실증 사업을 추가하였다.

[제1차·제2차 규제자유특구]

제1차 규제자유특구('19.7)		제2차 규제자유특구('19.11)	
지역	사업	지역	사업
강원	디지털 헬스케어	광주	무인차를 통해 도심 속 생활폐기물 수거
대구	의료기기 제조 인프라 공유	대전	체외진단기 개발을 위한 임상검체의 신속한 제공
경북	전기차 폐배터리에서 희토류 금속 추출 가능	울산	수소기반의 혁신성장 밸류체인 구축
부산	블록체인 기반의 위변조 없는 신뢰도시 조성	전북	중대형 상용차와 초소형 특장차의 친환경화 선도
세종	실제 승객이 탑승하는 자율주행 상용화 시대 선도	전남	전송효율이 높은 차세대 전력 송배전 기술로 신재생 에너지를 효율적으로 확보
전남	초소형 전기차의 운행구간 단절 해소	경남	선박의 무인화로 미래 조선산업 경쟁력 제고
충북	가스산업안전을 무선으로 제어	제주	전국 최고 수준의 전기차 충전 인프라 구축

자료: 중소벤처기업부

24) 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 대한 규제특례법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

가. 지역혁신성장사업: 지역의 혁신성장자원, 신기술을 활용하여 지역의 혁신성장을 촉진하는 사업으로서 광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 제외한다)가 수립하고 제75조제3항에 따라 중소벤처기업부장관이 승인한 규제자유특구계획에 따라 추진하는 사업

나. 지역전략산업: 지역별 특성에 맞는 지역발전을 위하여 광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 제외한다)가 수립하고 제75조제3항에 따라 중소벤처기업부장관이 승인한 규제자유특구계획에 포함된 산업

제97조(재정지원) 국가와 지방자치단체는 규제자유특구 내 혁신사업 또는 전략산업의 육성을 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 재정지원을 할 수 있다.

[제3차 규제자유특구('20.7)]

울산	인간게놈 정보의 산업적 활용 예)연구자가 분석·재생산한 유전정보의 기증자 추가 동의 없이 제3자 제공 특례 허용
대구	이동중에도 작업 가능한 로봇 구현 예)제조·생산공정, 방역·살균 서비스와 연동가능한 이동식 협동로봇의 이동 중 작업가능토록 실증 허용
강원	전주기 액화수소산업 생태계 기반구축 등 예)액화수소 제조시설용 배관/밸브/저장용기 제작 및 충전소 구축, 모빌리티 운행 등 실증 허용
충남	가정·건물용 수소연료전지 발전, 수소드론 장거리비행 등 예)가정·건물용 수소연료전지 복합배기 허용, 수소전기차 비상충전, 액체수소 드론 파워팩 제작 실증 허용 등
부산	LPG연료형 선박 상용화 예)LPG 엔진발전 하이브리드 전기추진선 건조·운항, 선박엔진 개조(디젤→LPG), LPG공급(육상→선박)실증 허용
전북	탄소섬유 활용한 소형선박 등 제작 예)탄소복합재 적용 신제품(소형선박, 수소용기, 소화수 탱크)에 대한 제작·시험기준 마련을 위한 실증 허용
경북	의약품 제조·수출을 위한 산업용 헴프 재배 허용 등 예)CBD(칸나비디올) 추출 목적의 산업용 헴프 재배 및 관리 실증, CBD 활용 원료의약품 제조·수출 특례 허용
부산 (사업 추가)	블록체인 기반의 금융·의료분야 서비스 실증 예)플랫폼 업자에 대한 금융투자업 및 거래소개설 허가, 환자 대리인(법인)의 온라인을 통한 진료기록 수집 특례 허용 등
대전 (사업 추가)	바이오 스타트업에게 병원체 공동 연구시설 및 병원체 제공 예)스타트업이 임차 가능한 병원체 공동연구시설 사용과 동 시설 활용 바이오스타트업에 대한 병원체 분양 특례 허용

자료: 중소벤처기업부

또한, 2021년에는 규제자유특구와 관련하여, 일반회계 및 국가균형발전특별회계에 총 1,444억 9,500만원의 예산을 편성하였고, 이 중 규제자유특구혁신사업육성(3339-306)을 통하여 책임보험 및 실증사업화 등 기업지원, 과제발굴·기획 활동 등을 지원하는 예산을 편성하였다.

[2021년도 규제자유특구 예산 편성 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2020 ¹⁾		2021 계획안(B)	증감	
	당초	수정(A)		B-A	(B-A)/A
〈 규제자유특구기획단 〉	110,305	116,705	144,495	27,790	23.8
규제자유특구제도 운영	4,779	4,779	4,779	-	-
규제자유특구혁신사업육성(R&D)	64,163	70,563	87,095	16,532	23.4
규제자유특구혁신사업육성	19,600	19,600	25,375	5,775	29.5
규제자유특구실증기반조성	7,546	7,546	7,119	△427	△5.7
규제자유특구실증기반조성(R&D)	14,217	14,217	20,127	5,910	41.6

자료: 중소벤처기업부

[2021년도 규제자유특구혁신사업육성 예산 편성 내역]

○ 책임보험 및 실증사업화 등 기업지원 : 20,475백만원
- 7개 특구(1차) × 15개 기업 × 70백만원 × 6개월/12개월 = 3,675백만원
- 16개 특구(2·3차) × 15개 기업 × 70백만원 × 12개월/12개월 = 16,800백만원
○ 과제발굴·기획 활동 등 지원 : 4,900백만원
- 14개 지자체 × 350백만원 × 12개월/12개월 = 4,900백만원

자료: 중소벤처기업부

이와 같이 일반회계 및 국가균형발전특별회계로 현재 지정되어 있는 규제자유특구 관련 예산이 편성되어 있음에도 목적예비비 대상으로 '규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법에 따른 지역혁신성장사업 및 지역전략산업 재정지원'을 별도로 둔 이유는 향후 규제자유특구 추가지정 여부에 따른 것으로 보인다.

다만, 예비비는 다음 연도 예산편성이나 심의를 기다릴 수 없을 정도로 긴박한 경우 사용할 수 있는 재원으로, 규제자유특구의 지정이 다음 연도 예산편성이나 심의를 기다릴 수 없을 정도로 시간적으로 긴박한 사항이라고 볼 수 없고, 예산소요를 모두 편성한 후 수시배정 제도²⁵⁾ 등을 통해 사업일정에 따라 예산 배정을 통제함으로써 해소될 수 있는 문제이므로 가급적 목적예비비 편성을 지양하고 관련 예산 전액을 일반예산으로 편성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

25) 「국가재정법」

제43조(예산의 배정) ①기획재정부장관은 제42조의 규정에 따른 예산배정요구서에 따라 분기별 예산 배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다. ②~ ④ 생략
⑤기획재정부장관은 재정수지의 적절한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있다.

셋째, ‘구조조정으로 어려움을 겪고 있는 지역 및 업종에 대한 재정지원’의 경우 기존에 지정된 위기지역 및 업종에 대한 재정지원은 최대한 본예산에 반영하고, 목적예비비는 예측할 수 없는 사유로 인해 2021년에 신규로 지정되는 지역 및 업종을 위주로 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

‘구조조정 지역·업종 재정지원’은 조선업계 구조조정 확대 및 한국GM의 군산 공장 폐쇄로 관련 지역의 경제 및 고용위기가 예상됨에 따라 2018년도 제1회 추경예산을 통해 해당 지역을 지원하기 위한 예산 9,500억원과 함께 목적예비비 500억원을 편성하면서 신설되었고, 이후 2019년, 2020년, 2021년도 예산안에서도 구조조정으로 어려움을 겪고 있는 지역 및 업종에 대한 재정지원이 목적예비비 대상으로 포함되었다.

정부는 기존에 지정된 고용위기지역²⁶⁾, 산업위기대응특별지역²⁷⁾ 및 구조조정 업종의 기간 연장 또는 경제 상황에 따라 추가로 지정되는 지역 및 업종에 대한 재정지원 등에 대비하기 위해 목적예비비 대상에 포함하였다는 입장이나, 2018년 이후 지정된 고용위기지역과 산업위기대응특별지역이 지정 연장되는 것 이외에 추가 지정은 없어 고용위기지역 및 산업위기대응특별지역 구성에 변화가 없음에도 목적예비비로 편성하고 있는 문제가 있다.

26) 고용위기지역은 고용사정이 현저히 악화 또는 악화될 우려가 있는 지역의 고용안정과 일자리사업 등을 집중 지원하기 위한 제도로 「고용정책 기본법」 제32조, 제32조의2에 근거하여 지정되고 있으며, 실업급여 연장, 일자리 관련 사업비 우선 지원 등이 이루어진다.

27) 산업위기대응특별지역은 지역의 주된 산업이 위기에 처하여 지역경제여건이 악화되거나 악화될 우려가 있어 일정기간 동안 정부가 지원하는 제도로 「국가균형발전특별법」 제17조부터 제17조의3에 근거하여 지정되고 있으며, 기업 및 소상공인에 대한 재정지원·자문지원, 재취업 교육 등 고용안정을 위한 지원 등이 이루어진다.

[구조조정 지역·업종 재정지원 대상지역 현황]

구분	지역	지정현황
산업위기대응 특별지역 (6)	전북 군산	2018.4.5~2020.4.4(2년) 2020.4.5~2022.4.4(2년 연장)
	울산 동구, 경남 통영·고성, 거제, 창원(진해구), 전남 영암·목포·해남	2018.5.29~2019.5.28(1년) 2019.5.29~2021.5.28(2년 연장)
고용위기지역 (8)	전북 군산, 경남 통영, 고성, 거제, 창원(진해구), 울산 동구	2018.4~2019.4(1년) 2019.4~2020.4(1년 연장) 2020.4~2020.12(연말까지 연장)
	전남 영암, 목포	2018.5~2019.5(1년) 2019.5~2020.5(1년 연장) 2020.5~2020.12(연말까지 연장)

자료: 국회예산정책처

예비비는 예산 편성 시 예측하기 곤란하고 다음 연도의 예산 편성을 기다릴 수 없을 정도로 긴급하여 불가피하게 계상하는 것이라는 점, 예비비는 총액으로만 국회의 의결을 받으며, 지출 과정에서 별도의 사전 승인을 받지 않고 집행되므로 재정민주주의 측면에서 가급적 규모를 축소할 필요가 있다는 점에서 기존에 지정되어 있는 구조조정 위기지역 및 업종에 대한 재정지원은 사전계획을 수립하여 최대한 본예산에 편성하는 것이 바람직할 것이며, 2021년도 목적예비비는 경제 상황의 변화 등에 따라 예측할 수 없는 사유로 인해 신규로 지정되는 지역 및 업종에 대한 재정지원 위주로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(6) 정부기업특별회계 전입·전출금 (예산총칙안 제14조·제15조)

① 현 황

기업특별회계는 기업형태로 운영되는 정부사업의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고하기 위하여 설치된 특별회계로, 「정부기업예산법」²⁸⁾에 따른 우편사업특

28) 「정부기업예산법」

제3조(특별회계의 설치) 정부기업을 운영하기 위하여 다음 각 호의 특별회계를 설치하고 그 세입으로써 그 세출에 충당한다.

1. 우편사업특별회계 2. 우체국예금특별회계 3. 양곡관리특별회계 4. 조달특별회계

별회계, 우체국예금특별회계, 양곡관리특별회계, 조달특별회계와「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」29)에 따른 책임운영기관특별회계로 구성된다.

「정부기업예산법」에 따른 특별회계가 다른 회계 및 기금으로부터 자금을 전입하거나 다른 회계 및 기금으로 자금을 전출하는 경우에는 법률30)에 따라 이를 예산총칙에 반영하여야 하는데, 예산총칙에는 책임운영기관특별회계의 전입·전출금에 관한 사항도 함께 명시하고 있다.

우체국예금특별회계 전출금의 경우 우편사업특별회계로 전년 대비 899억원(14.8%) 증가한 6,972억원, 공적자금상환기금으로 전년 대비 40억원(5.4%) 증가한 780억원이 편성되었으며, 책임운영기관특별회계의 일반회계 전출금의 경우 전년 대비 172억원(△23.1%)이 감소한 571억원이 편성되었다.

[2021년도 기업특별회계의 전출금]

(단위: 억원, %)

구분	2020		2021	증 감	
	본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A
우체국예금특별회계→우편사업특별회계	6,073	6,073	6,972	899	14.8
우체국예금특별회계→공적자금상환기금	740	740	780	40	5.4
조달특별회계→일반회계	1,160	0	1,027	1,027	순증
책임운영기관특별회계→일반회계	732	743	571	△172	△23.1

자료: 대한민국 정부의 「2020년도 예산」, 「2020년도 제4회 추가경정예산」 및 「2021년도 예산안」을 바탕으로 재작성

양곡관리특별회계의 일반회계 전입금의 경우 전년 대비 649억원(4.1%)이 증가한 1조 6,459억원, 책임운영기관특별회계의 일반회계 전입금의 경우 전년 대비 111억원(△3.7%) 감소한 2,892억원이 편성되었다. 또한, 우편사업특별회계 전입금의 경우 일반회계로부터 전년 대비 7억원(6.5%) 증가한 115억원, 우체국보험특별회계로

29) 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」

제27조(특별회계의 설치 등) ① 제4조제1항제2호의 사무를 주로 하는 소속책임운영기관의 사업을 효율적으로 운영하기 위하여 책임운영기관특별회계를 둔다.

30) 「정부기업예산법」

제14조(다른 회계 및 기금으로부터의 전입 또는 전출) 특별회계가 다른 회계 및 기금으로부터 자금을 전입하거나 다른 회계 및 기금으로 자금을 전출하는 경우에는 「국가재정법」 제20조에 따른 예산총칙에 반영하여야 한다.

부터 전년 대비 919억원(26.9%) 증가한 4,336억원, 우체국예금특별회계로부터 전년 대비 899억원(14.8%) 증가한 6,972억원이 편성되었다. 우체국예금특별회계의 우체국보험특별회계 전입금의 경우 전년 대비 150억원(24.1%)이 증가한 772억원이 편성되었다.

[2021년도 기업특별회계의 전입금]

(단위: 억원, %)

구분	2020		2021	증 감	
	본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	(B-A)/A
일반회계→양곡관리특별회계	16,073	15,810	16,459	649	4.1
일반회계→책임운영기관특별회계	3,078	3,003	2,892	△111	△3.7
일반회계→우편사업특별회계	108	108	115	7	6.5
우체국보험특별회계→우편사업특별회계	3,417	3,417	4,336	919	26.9
우체국예금특별회계→우편사업특별회계	6,073	6,073	6,972	899	14.8
우체국보험특별회계→우체국예금특별회계	622	622	772	150	24.1
일반회계→조달특별회계	0	253	0	△253	순감

자료: 대한민국 정부의 「2020년도 예산», 「2020년도 제4회 추가경정예산」 및 「2021년도 예산안」을 바탕으로 재작성

한편, 2020년 본예산에는 조달특별회계의 일반회계 전출금 1,160억원 편성되어 있었으나, 제4회 추가경정예산 기준으로 조달특별회계의 일반회계 전입금 253억원이 편성되었다. 이는 2020년 제1회 및 제3회 추경을 통하여 1,193억 8,200만원의 마스크 비축 및 관리지원(1237-434)을 하였고, 혁신 제품 구매를 위하여 조달물자 구매 및 관리지원(1237-433) 예산을 확대(본예산 100억 1,400만원 → 294억 1,500만원) 하였기 때문이다. 이후 2021년도 예산안에는 조달특별회계의 일반회계 전출금으로 1,027억원이 편성되어 있다.

② 분석의견

양곡관리특별회계는 자체 세입원 부족으로 일반회계 전입금 비중이 과다하므로 양곡관리특별회계의 유지 필요성에 대한 검토를 실시할 필요가 있다.

양곡관리특별회계는 양곡매입, 정부양곡관리, 쌀 소비 촉진 홍보 등의 기능을 하

고 있다. 2016~2019년 양곡관리특별회계 세입 결산 내역을 살펴보면, 일반회계 전입금이 전체 세입에서 차지하는 비중이 60~70% 수준으로 과다하게 나타나고 있으며, 2021년도 예산안의 경우에도 전체 세입 중 일반회계 전입금이 차지하는 비율이 78.8%에 달하고 있다.

이는 양곡수급관리와 정부의 정책적 미곡 할인공급에 따른 적자발생에 기인하는 것인데, 쌀 소비량이 지속적으로 감소하고 있는 추세를 고려할 때 향후에도 양곡관리 특별회계의 자체 세입원 부족 문제가 심화될 우려가 있다.

[연도별 양곡관리특별회계의 일반회계 전입금 규모 및 비중]

(단위: 억원, %)

구분	결산				예산	예산안
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
미곡판매수입	4,655	4,764	9,872	6,779	4,850	3,604
일반회계 전입금	8,949	8,427	12,963	17,669	16,073	16,459
전체 세입 중 일반회계 전입금 비중	63.3	62.2	56.2	70.8	76.3	78.8

자료: 농림축산식품부

특별회계³¹⁾는 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리 할 필요가 있을 때 설치하는 것으로, 특히 기업특별회계는 기업형태로 운영하는 정부사업의 합리적 경영을 위하여 그의 예산과 회계를 통일적으로 규제하기 위한 것인데 자체 세입원이 부족하여 일반회계로부터 전입금 비중이 과다한 것은 특별회계의 정상적인 운영으로 보기 어려우므로, 정부는 양곡관리특별회계 유지 필요성에 대한 검토를 실시할 필요가 있다.

31) 「국가재정법」

제4조(회계구분) ③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

1. 개 관

정부는 예산안 편성·발표 시 국가재정을 12대 분야로 분류하여 공개하고 있고, 국가재정운용계획에서도 12대 분야 분류체계를 활용하여 향후 5년 간 중장기 분야별 자원배분계획을 발표하고 있다.

2021년도 예산안의 분야별 자원배분을 살펴보면 보건·복지·고용 분야 예산은 총 199.9조원으로 2020년 대비 19.4조원 증가하여 가장 큰 증액 규모를 보였고, 산업·중소기업·에너지 분야는 전년 대비 22.9% 증가하여 증가율이 가장 높았다. 외교·통일 분야(5.7조원)가 가장 낮은 증액 규모(0.2조원 증가)를 보이고 있고, 외교·통일 분야(5.7조원)가 가장 낮은 증가율(3.6% 증가)을 보이고 있다. 교육 분야만 유일하게 전년 대비 △1.6조원(△2.2%)이 감소하였다.

[2021년도 예산안 분야별 자원배분]

(단위: 조원, %)

구 분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
정부 총지출	512.3	555.8	43.5	8.5
1. 보건·복지·고용	180.5	199.9	19.4	10.7
※ 일자리	25.5	30.6	5.1	20.0
2. 교육	72.6	71.0	△1.6	△2.2
※ 지방교육재정교부금	55.4	53.3	△2.1	△3.8
3. 문화·체육·관광	8.0	8.4	0.4	5.0
4. 환경	9.0	10.5	1.5	16.7
5. R&D	24.2	27.2	3	12.4
6. 산업·중소기업·에너지	23.7	29.1	5.4	22.8
7. SOC	23.2	26.0	2.8	12.1
8. 농림·수산·식품	21.5	22.4	0.9	4.2
9. 국방	50.2	52.9	2.7	5.4
10. 외교·통일	5.5	5.7	0.2	3.6
11. 공공질서·안전	20.8	21.8	1.0	4.8
12. 일반·지방행정	79.0	86.5	7.5	9.5
※ 지방교부세	52.2	51.8	△0.4	△0.8

자료: 기획재정부, 「2021년도 예산안」, 2020.9.

홍선기 예산분석관(hongsk78@assembly.go.kr, 6788-4623)

분야별 예산은 2005년 예산안 편성과 함께 「2004~2008년 국가재정운용계획」이 작성되기 시작하면서 시작되었으나, 현 분류체계인 12대 분야로 예산을 구분한 것은 2009년도 부터이다. 2010~2021년 동안 정부의 총지출 증가율(6.0%)을 상회하는 분야는 보건·복지·고용, 환경, 문화·체육·관광, R&D, 산업·중소·에너지 등 5개 분야이며, SOC 분야는 증가율이 0.3%로 가장 낮은 특징을 보인다.

[2009~2020년 분야별 자원배분 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (안)	연평균 증가율
정부 총지출	292.8	309.1	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	555.8	6.0
1. 보건·복지·고용 (총지출 대비)	81.2 (28.5)	86.4 (28.0)	92.6 (28.5)	97.4 (28.5)	106.4 (29.9)	115.7 (30.8)	123.4 (31.9)	129.5 (32.3)	144.7 (33.7)	161.0 (34.3)	180.5 (35.2)	199.9 (36.0)	8.5
2. 교육 (총지출 대비)	38.3 (13.5)	41.2 (13.3)	45.5 (14.0)	49.8 (14.6)	50.7 (14.2)	52.9 (14.1)	53.2 (13.8)	57.4 (14.3)	64.2 (15.0)	70.6 (15.0)	72.6 (14.2)	71.0 (12.8)	5.8
3. 문화·체육·관광 (총지출 대비)	3.9 (1.4)	4.2 (1.4)	4.6 (1.4)	5.0 (1.5)	5.4 (1.5)	6.1 (1.6)	6.6 (1.7)	6.9 (1.7)	6.5 (1.5)	7.2 (1.5)	8.0 (1.6)	8.4 (1.5)	7.2
4. R&D (총지출 대비)	13.7 (4.8)	14.9 (4.8)	16.0 (4.9)	16.9 (4.9)	17.7 (5.0)	18.9 (5.0)	19.1 (4.9)	19.5 (4.9)	19.7 (4.6)	20.5 (4.4)	24.2 (4.7)	27.2 (4.9)	6.4
5. 산업·중소·에너지 (총지출 대비)	15.1 (5.3)	15.2 (4.9)	15.1 (4.6)	15.5 (4.5)	15.4 (4.3)	16.4 (4.4)	16.3 (4.2)	16.0 (4.0)	16.3 (3.8)	18.8 (4.0)	23.7 (4.6)	29.1 (5.2)	6.1
6. SOC (총지출 대비)	25.1 (8.8)	24.4 (7.9)	23.1 (7.1)	24.3 (7.1)	23.7 (6.7)	24.8 (6.6)	23.7 (6.1)	22.1 (5.5)	19.0 (4.4)	19.8 (4.2)	23.2 (4.5)	26.0 (4.7)	0.3
7. 농림·수산·식품 (총지출 대비)	17.3 (6.1)	17.6 (5.7)	18.1 (5.6)	18.4 (5.4)	18.7 (5.3)	19.3 (5.1)	19.4 (5.0)	19.6 (4.9)	19.7 (4.6)	20.0 (4.3)	21.5 (4.2)	22.4 (4.0)	2.4
8. 환경 (총지출 대비)	5.4 (1.9)	5.8 (1.9)	6.0 (1.8)	6.3 (1.8)	6.5 (1.8)	6.8 (1.8)	6.9 (1.8)	6.9 (1.7)	6.9 (1.6)	7.4 (1.6)	9.0 (1.8)	10.5 (1.9)	6.2
9. 국방 (총지출 대비)	29.6 (10.4)	31.4 (10.2)	33.0 (10.1)	34.3 (10.0)	35.7 (10.0)	37.5 (10.0)	38.8 (10.0)	40.3 (10.1)	43.2 (10.1)	46.7 (9.9)	50.2 (9.8)	52.9 (9.5)	5.4
10. 외교·통일 (총지출 대비)	3.3 (1.2)	3.7 (1.2)	3.9 (1.2)	4.1 (1.2)	4.2 (1.2)	4.5 (1.2)	4.7 (1.2)	4.6 (1.1)	4.7 (1.1)	5.1 (1.1)	5.5 (1.1)	5.7 (1.0)	5.1
11. 공공질서·안전 (총지출 대비)	12.9 (4.5)	13.7 (4.4)	14.5 (4.5)	15.0 (4.4)	15.8 (4.4)	16.9 (4.5)	17.5 (4.5)	18.1 (4.5)	19.1 (4.5)	20.1 (4.3)	20.8 (4.1)	21.8 (3.9)	4.9
12. 일반·지방행정 (총지출 대비)	48.7 (17.1)	52.4 (17.0)	55.1 (16.9)	55.8 (16.3)	57.2 (16.1)	58.0 (15.5)	59.5 (15.4)	63.3 (15.8)	69.0 (16.1)	76.6 (16.3)	79.0 (15.4)	86.5 (15.6)	5.4

자료: 기획재정부, 「나라살림 예산개요」를 바탕으로 재작성

국가재정운용계획에 따른 2020~2024년 기간 동안의 분야별 자원배분 계획을 살펴보면, 산업·중소기업·에너지 분야의 연평균 증가율이 10.7%로 가장 높은 것으로 나타났다. 연평균 증가율이 가장 낮은 것으로 나타난 분야는 교육분야(1.8%)이고, 증가율이 음(-)의 값을 보이는 분야는 없다.

[2020~2024년 분야별 자원배분 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2020	2021(안)	2022(안)	2023(안)	2024(안)	2020~2024 연평균증가율
정부 총지출 (전년 대비 증감률)	512.3 (9.1)	555.8 (8.5)	589.1 (6.0)	615.7 (4.5)	640.3 (4.0)	(5.7)
1. 보건·복지·고용 (전년 대비 증감률)	180.5 (12.1)	199.9 (10.7)	217.4 (8.8)	230.2 (5.9)	242.7 (5.4)	(7.7)
2. 교육 (전년 대비 증감률)	72.6 (2.8)	71.0 (△2.2)	74.2 (4.4)	75.4 (1.6)	77.9 (3.4)	(1.8)
3. 문화·체육·관광 (전년 대비 증감률)	8.0 (10.6)	8.4 (5.1)	8.8 (4.7)	9.2 (4.0)	9.4 (3.0)	(4.2)
4. R&D (전년 대비 증감률)	24.2 (18.0)	27.2 (12.3)	29.1 (6.9)	30.7 (5.4)	32.0 (4.3)	(7.2)
5. 산업·중소기업·에너지 (전년 대비 증감률)	23.7 (26.4)	29.1 (22.9)	32.3 (10.9)	34.2 (5.8)	35.6 (4.0)	(10.7)
6. SOC (전년 대비 증감률)	23.2 (17.6)	26.0 (11.9)	27.8 (6.8)	28.7 (3.4)	29.3 (2.0)	(6.0)
7. 농림·수산·식품 (전년 대비 증감률)	21.5 (7.4)	22.4 (4.0)	23.0 (2.7)	23.3 (1.3)	23.5 (1.1)	(2.3)
8. 환경 (전년 대비 증감률)	9.0 (21.8)	10.5 (16.7)	11.4 (8.3)	12.1 (6.1)	12.6 (4.0)	(8.7)
9. 국방 (전년 대비 증감률)	50.2 (7.4)	52.9 (5.5)	56.1 (6.0)	58.6 (4.5)	60.9 (4.0)	(5.0)
10. 외교·통일 (전년 대비 증감률)	5.5 (8.8)	5.7 (4.3)	6.0 (4.0)	6.2 (4.0)	6.5 (3.9)	(4.1)
11. 공공질서·안전 (전년 대비 증감률)	20.8 (3.5)	21.8 (4.4)	22.8 (4.8)	23.7 (4.1)	24.6 (3.4)	(4.2)
12. 일반·지방행정 (전년 대비 증감률)	79.0 (3.2)	86.5 (9.5)	87.6 (1.3)	92.0 (5.0)	94.9 (3.2)	(4.7)

자료: 기획재정부, 「2020~2024년 국가재정운용계획」, 2020.9.

2. 12대 분야 분류체계 분석

가. 현 황

정부는 매년 예산안 개요 및 국가재정운용계획에서 국가재정을 12대 분야로 분류¹⁾하여 대외에 공개하고 있다. 반면, 디지털예산회계시스템(dBrain)을 통한 프로그램예산제도 운용에 있어서는 국가재정을 16대 분야로 분류하고 있다.

16대 분야 중 통신, 예비비 등 일부 분야가 12대 분야에서 제외되는 점, R&D 분야는 과학기술 분야를 포함한 전체 분야에 걸쳐 별도로 집계하는 점, 국방 분야는 국방부 및 방위사업청의 일반회계 총계를 계상하는 점 등의 이유로 12대 분야 단순합계(561.4조원)와 총지출(555.8조원)은 일치하지 않는다.

[국가재정 분류체계 비교]

(단위: 조원)

국가재정운용계획(12대 분야)			프로그램예산제도(16대 분야)		
연번	분야	2021 예산안	연번	[코드번호] 분야	2021 예산안
1	보건·복지·고용	199.9	1	[080] 사회복지	185.3
			2	[090] 보건	14.6
			소 계		199.9
2	교육	71.0	3	[050] 교육	71.0
3	문화·체육·관광	8.4	4	[060] 문화및관광	8.4
4	산업·중소기업·에너지	29.1	5	[110] 산업·중소기업및에너지	29.1
5	SOC	26.0	6	[120] 교통및물류	20.9
			7	[140] 국토및지역개발	5.1
			소 계		26.0
6	농림·수산·식품	22.4	8	[100] 농림수산	22.4
7	환경	10.5	9	[070] 환경	10.5
8	국방	52.9	10	[040] 국방	51.5
9	외교·통일	5.7	11	[030] 통일·외교	5.7
10	공공질서·안전	21.8	12	[020] 공공질서및안전	21.8
11	일반·지방행정	86.5	13	[010] 일반·지방행정	86.5
12	R&D	27.2	14	[150] 과학기술	8.9
-	-	-	15	[130] 통신	8.5
-	-	-	16	[160] 예비비	5.4
12대 분야 단순합계		561.4	합 계(총지출)		555.8

자료: 「2021년도 예산안」 및 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

1) 기획재정부에 따르면 12대 분야별 분류는 UN의 세출예산분류체계(COFOG), IMF, GFS(Government Finance Statistics Manual) 등의 기준을 참고하여 작성되고 있다.

나. 분석의견

첫째, 16대 분야 중 12대 분야에 포함되지 않는 과학기술 분야·통신 분야의 비 R&D 예산을 12대 분야에 포함시키는 방안 및 12대 분야로 분류시 R&D 분야와 다른 분야에 중복계상되어 있는 R&D 예산을 합리적으로 분류하는 방안을 검토할 필요가 있다.

16대 분야 중 과학기술분야와 통신 분야는 2021년도 예산으로 총 17.4조원이 편성되어 있으나 R&D사업으로 분류되는 9.2조를 제외한 비R&D 7.8조원은 12대 분야별 예산 어디에도 포함되지 않고 있다.

[과학기술 및 통신분야 예산구성]

(단위: 조원)

구 분	2021 예산안		
	R&D	비R&D	계
과학기술	8.1	0.8	8.9
통신	1.1	7.4	8.5
계	9.2	7.8	17.4
12대 분야 포함여부	○	×	

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

한편, R&D 분야는 예비비를 제외한 15개 분야(프로그램예산제도 기준)에 각각 편성된 R&D사업²⁾과 비R&D사업 중 연구계수를 적용³⁾한 일부사업을 합하여 산출하기 때문에 총 R&D예산 27.2조원 중 과학기술 분야(8.1조원) 및 통신 분야(1.1조원)의 예산을 제외한 18.0조원이 다른 11대 분야와 중복하여 관리된다.

R&D 예산의 별도통계 작성은 여러 분야에 산재된 R&D사업을 재분류하여 공개함으로써 R&D 재정지원 방향을 제시한다는 점에서 긍정적인 측면이 있다.

다만, 과학기술 및 통신 분야의 비R&D예산이 12대 분야에서 제외되고, 일부 예산이 복수의 분야에 중복적으로 관리되는 것은 분류기준의 일관성 유지 및 프로그램 예산제도(dBrain)와의 연계성 측면에서 적절치 못하다고 보이므로, 분야별 예산 분류

2) 세부사업명에 “R&D”로 구분이 되어있는 사업을 의미

3) 기획재정부와 과학기술정보통신부는 국립대학 등의 일반 운영지원, 대학의 특정목적지원사업, 특수고등교육기관, 연구개발활동을 병행하는 시험검사기관은 관련 예산에서 연구개발예산을 분리하고 있다.

체계에 대한 개선방안이 논의될 필요가 있다.

[2020~2021년 16대 분야별 R&D 예산현황]

(단위: 백만원, %)

16대 분야	2020 (A)	2021(안) (B)	B-A	
			증가율	
과학기술	7,425,658	8,062,792	637,134	8.6
산업·중소기업및에너지	5,822,990	6,770,753	947,763	16.3
국방	3,972,435	4,307,977	335,542	8.4
교육	2,983,537	3,049,691	66,154	2.2
농림수산	1,232,712	1,414,314	181,602	14.7
교통및물류	883,395	1,011,928	128,533	14.5
통신	860,967	1,075,029	214,062	24.9
보건	659,552	940,434	280,882	42.6
일반·지방행정	531,392	547,314	15,922	3.0
환경	327,656	374,643	46,987	14.3
문화및관광	193,686	222,588	28,902	14.9
공공질서및안전	126,517	194,884	68,367	54.0
사회복지	9,198	15,534	6,336	68.9
국토및지역개발	4,861	1,095	△3,766	△77.5
통일·외교	667	662	△5	△0.7
합계	25,035,223	27,989,638	2,954,415	11.8

주: 1. 2020년 예산은 본예산 기준

2. 세부사업명에 "R&D"가 포함된 사업을 추출한 것임

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

[관련 예산 중 연구개발예산만 분리하여 포함하는 경우]

- 국립대학 등의 일반 운영지원: 대학 일반지원금 중 교수 인건비에 대해 연구시간 계수를 적용하여 분리 포함
 - 4년제 대학 및 대학원: 0.5
 - 전문대·개방대·교육대: 0.3
- 대학의 특정목적지원사업: 연구목적이 명확한 대학연구시설, 대학연구소, 박사과정 연구지원 등은 전액 포함
- 특수고등교육기관(산업기술대학 등): 전체 지원금에 대해 대학의 연구시간계수를 적용
 - 4년제 대학 및 대학원: 0.5
 - 대학원과정인 없는 대학 및 전문대학: 0.3
- 연구활동을 병행하는 국립 시험검사기관
 : (인건비 + 기준성기본사업비) × 연구계수(연구인력 수/전체 인력 수) + 주요사업비 중 연구개발사업
- 기타 출연·보조기관: 정부지원예산×연구계수(해당기관 연구개발비/전체 예산)

자료: 한국과학기술기획평가원, 「2019년도 정부연구개발예산 현황분석」, 2019.3.

둘째, 현재 국방 분야 예산은 다른 12대 분야가 총지출을 기준으로 관리하고 있는 것과는 달리 국방부·방위사업청 일반회계 총계 기준으로 관리하고 있으므로, 국방 분야 예산의 적절한 집계방식에 대해 논의해 볼 필요가 있다.⁴⁾

국방 분야는 총지출을 기준으로 하는 다른 분야와 달리 총계를 기준으로 하여 분야별 예산을 발표한다. 또한, 병무청 예산을 포함하지 않으며, 일반회계를 제외한 특별회계와 기금지출이 분야별 예산에서 제외된다.

[국방 분야 예산 구분]

(단위: 조원)

소관	회계/기금	사업구분	2021 예산안	총계	총지출	12대분야
국방부	일반회계	사업비	32.8	○	○	○
		내부거래 ¹⁾	3.1	○	×	○
	국방군사시설이전특별회계	사업비	0.6	○	○	×
		내부거래	0.4	○	×	×
	주한미군기사이전특별회계	사업비	0.2	○	○	×
		내부거래	0.5	○	×	×
	군인복지기금	사업비	0.6	○	○	×
		여유자금 등	0.2	○	×	×
	군인연금기금 ²⁾	사업비	3.5	△	△	△
		여유자금	0.1	△	×	×
방위사업청	일반회계	사업비	17.0	○	○	○
병무청	일반회계	사업비	0.2	○	○	×
합 계				55.7	51.5	52.9

주: 1) 내부거래 3.1조원은 군인연금기금전출금(2.8조원)과 공무원연금기금전출금(0.3조원)임

2) 군인연금기금은 16대 분야 중 '사회복지', 12대 분야 중 '보건·복지·고용'에 계상됨

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

이러한 국방 분야 예산 산출방식으로 인하여 다음과 같은 현상이 발생한다.

① 내부거래에 불과한 군인연금기금전출금(2.8조원)이 국방 분야 예산으로 분류된다. 반면, 군인연금기금 사업비(3.5조원)는 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기

4) 국회예산정책처, 「2021년 예산안 총괄 분석 II」, 2020. 10, pp.407~409

금, 국민연금기금과 함께 보건·복지·고용 분야로 분류되고 있다. 따라서 군인연금기금 예산이 두 개 분야에 중복하여 계상되고 있다.

② 병무청 예산(0.2조원), 주한미군기지이전특별회계 사업비(0.2조원)·국방군사시설이전특별회계 사업비(0.6조원), 군인복지기금(0.6조원) 등 16대 분야에서는 국방 분야로 분류되고 있는 사업비가 12대 분야에서는 제외되고 있다.

이에 대하여 정부는 국방비는 IMF·UN 등 국제기구에서 군사력 비교의 척도로 사용하는 지표로서 장기시계열 간 통계의 안정적인 관리가 중요하므로 국방부와 방위사업청 일반회계 총계를 사용하는 기존 분류를 유지해야 한다는 입장이다.

그러나 정부가 내부거래를 제외한 총지출 개념을 도입함에 따라 국방비 역시 총지출 대비 비율로 관리되고 있다는 점, 최근의 국제기준은 회계뿐만 아니라 기금도 중앙정부 재정으로 분류한다는 점 등도 동시에 감안할 필요가 있다.

따라서 국방비 시계열 유지 필요성과 분야별 예산 관리기준 일원화 필요성 등을 종합적으로 고려하여 국방 분야 예산 집계방식의 제도개선 방안을 논의할 필요가 있다고 보인다.

3. 주요 분야별 분석

가. 보건·복지·고용 분야

(1) 현 황

① 2021년도 예산안의 특징

2021년도 보건·복지·고용 분야 예산안은 2020년도 본예산 대비 19.4조원 (12.1%) 증가한 199.9조원이 편성되었다. 보건·복지·고용 분야는 총 15개 부문으로 구성된다. 이 중 공적연금 부문이 5.0조원(9.1%) 증가하여 가장 큰 증가 폭을 보였으며, 노동 부문이 19.6%(1.5조원) 증가하여 가장 높은 증가율을 보였다.

정부는 보건·복지·고용 분야 예산으로 ① 생계급여 지원범위를 확대하고, 취약 계층에 대한 의료급여 질을 제고하며, 맞춤형 교육활동비를 신설하는 등 사회안전망을 확충하고, ② 임대주택 공급을 확대하고, 돌봄체계 구축을 강화하여 저출산 극복을 위한 정책을 추진할 계획이다.

[2021년도 보건·복지·고용 분야 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
보건·복지·고용	1,805,430	1,998,959	193,529	10.7
- 사회복지분야	1,670,210	1,852,720	182,510	10.9
고용	222,759	257,092	34,333	15.4
고용노동일반	5,291	5,574	283	5.3
공적연금	554,491	604,793	50,302	9.1
기초생활보장	139,659	153,095	13,436	9.6
노동	77,133	92,226	15,093	19.6
노인	166,323	188,588	22,265	13.4
보훈	57,345	58,383	1,038	1.8
사회복지일반	14,215	14,703	488	3.4
아동·보육	85,127	85,150	23	0.02
여성·가족·청소년	10,950	11,466	516	4.7
주택	297,314	336,465	39,151	13.2

(단위: 백만원, %)

구 분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
취약계층지원	39,603	45,185	5,582	14.1
- 보건분야	135,218	146,239	11,021	8.2
건강보험	101,956	107,988	6,032	5.9
보건의료	27,694	32,231	4,537	16.4
식품의약품안전	5,568	6,020	452	8.1

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

② 재정지출 추이 및 향후 계획

보건·복지·고용 분야 지출은 최근 가파른 상승세를 보이고 있다. 「2020~2024년 국가재정운용계획」에 따르면 우리나라의 보건·복지·고용분야 지출은 2016년 123.4조원에서 8년만인 2024년에 242.7조원으로 약 2배가 증가될 것으로 예상된다.

국가재정운용계획의 보건·복지·고용 분야 지출계획을 보면 국가재정운용계획에 따른 연평균 증가율보다 전년도 본예산 대비 예산안의 증가율이 크게 나타난다. 즉, 하나의 국가재정운용계획 내에서 초기 증가율이 후기 증가율보다 높게 작성되고 있다.

[국가재정운용계획 상 보건·복지·고용 분야 지출추이 및 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
'16~'20	123.4 (6.7)	130.0 (5.3)	135.8 (4.5)	141.6 (4.3)	147.7 (4.3)					(4.6)
'17~'21		129.5 (4.9)	146.2 (12.9)	159.4 (9.0)	172.7 (8.3)	188.4 (9.1)				(9.8)
'18~'22			144.6 (11.7)	162.2 (12.2)	179.0 (10.4)	196.4 (9.7)	214.3 (9.1)			(10.3)
'19~'23				161.0 (11.3)	181.6 (12.8)	198.4 (9.3)	213.2 (7.4)	229.1 (7.5)		(9.2)
'20~'24					180.5 (12.1)	199.9 (10.7)	217.4 (8.8)	230.2 (5.9)	242.7 (5.4)	(7.7)

주: 1. 음영(굵은 숫자)은 정부제출 예산안, 음영 앞은 해당연도 본예산을 의미

2. 괄호 안은 전년대비 증가율을 의미

자료: 각 년도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

(2) 분석의견

보건·복지·고용 분야와 관련하여서는 다음 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

첫째, 복지분야의 현금성 지원사업 중 비기여형의 경우 **재량지출이 의무지출 보다 상대적으로 높은 증가율을 보이고 있으므로**, 정부는 복지분야 현금성 지원이 재정 지출에 부담이 되지 않도록 재량 지출로 추진되는 사업의 합목적성을 면밀히 검토하여 추진할 필요가 있다.⁵⁾

사회복지 분야 현금성 지원사업 크게 현금 급여와 현물·서비스 지원 목적 현금성 급여로 구분할 수 있고, 수급자의 기여금이나 보험료 납부 이력에 따라 급여의 수급자격이 주어지는 기여형 현금 급여(사회보험 영역)와 그 외 소득·연령·구직활동 등의 조건에 의하여 수급자격이 주어지는 비기여형 현금 급여로 나눌 수 있다.

순수 현금 급여 및 현물·서비스 지원을 위한 현금성 급여 중 비기여형의 2021년 예산안은 38조 8,184억원으로 전년도 본예산 대비 3조 2,982억원 증가(9.3%)하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 비기여형 현금성 지원 사업은 법상 재정지출 의무가 발생하는 의무지출과 그렇지 않은 재량지출로 나누어 볼 수 있다.

[사회복지 분야 비기여형 현금 급여 주요 사업 중 법정지출 및 재량지출 구분]

구 분			주요 사업
비 기 여 형	법정 (의무)	생활보조	생계급여, 기초연금, 장애인연금, 장애수당
		아동 양육보조	아동수당, 한부모가족자녀 양육비 등 지원
	재량	교육	저소득층 장학사업 지원
		구직·취업 촉진	국민취업지원제도(구직촉진수당·취업성공수당), 취업성공패키지지원 사업(참여자 수당·구직촉진수당)

비기여형 현금성 지원 사업의 2021년 예산안을 구체적으로 보면, 의무지출은 34조 908억원으로 전년 대비 8.3%가 증가했고, 재량지출은 4조 7,276억원으로 전년 대비 16.9% 증가하여 재량지출의 증가율이 의무지출 증가율의 2배를 초과한다. 또

5) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석 II」, 2020.10, pp.265~267

한, 2017년 본예산 이후 비기여형 현금성 지원 사업의 5년 간 연평균 증가율은 의무 지출이 13.0%, 재량지출이 14.7% 로 나타나는 등 재량지출이 상대적으로 높은 증가율을 보이고 있다.

[사회복지 분야 비기여형 현금성 지원 사업 중 의무지출 및 재량 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2017 본예산	2018 본예산	2019 본예산	2020 본예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감		'17~'21 연평균 증가율
						B-A	(B-A)/ A	
비기여형 현금성 지원 사업	236,182	264,728	322,143	355,202	388,184	32,982	9.3	13.2
의무지출	208,868	234,880	285,919	314,761	340,908	26,147	8.3	13.0
재량지출	27,314	29,848	36,224	40,441	47,276	6,835	16.9	14.7
정부 총지출 (조원)	400.5	428.8	469.6	512.3	555.8	43.5	8.5	8.5
사회복지 분야 (조원)	119.1	133.8	148.9	167.0	185.3	18.3	11.0	11.7

주: 행정비용을 제외한 순수 현금 지원 예산 규모

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

2021년 예산안 기준 정부 총지출의 전년도 대비 증가율이 8.5%(2020년 예산 512.3조원 → 2021년 예산안 555.8조원), 사회복지 분야 정부 지출의 전년도 대비 증가율은 11.0%(2020년 예산 148.9조원 → 2021년 예산안 167조원)라는 점을 감안 하면, 이러한 비기여형 재량지출의 증가는 정부 지출의 증가요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

이와 같이 사회복지 분야의 비기여형 현금성 재량지출의 증가율이 상대적으로 높게 나타나고 있으므로, 정부는 재정 지출의 관리 측면에서 이러한 증가가 적정한지 에 대하여 검토할 필요가 있다.

의무지출은 법률에 지급의무가 규정되어 있어 급여의 대상자가 자연 감소하지 않는 한 지출 규모가 유지·증가할 가능성이 높고, 기여형 급여는 가입자의 보험금을 기초로 급여를 지원한다는 점에서 그 규모를 조정하는 것이 용이하지 않다. 반면, 비기여형 급여 중 재량지출은 정부가 유연하게 조정할 수 있는 여지가 크다는 점에서 재정지출 관리측면에서 주의를 기울일 필요가 있다.

따라서 정부는 이러한 관점에서 재량지출로 추진되는 비기여형 현금성 지원 사업의 합목적성 및 사업효과를 면밀히 검토하여 재정지출이 과도하게 확대되지 않도록

관리할 필요가 있다.

둘째, 공무원연금과 군인연금은 재정수지 적자가 지속되고 있어 이를 적자보전금으로 매년 충당하고 있으므로 재정수지 개선을 위한 논의 및 방안 마련의 필요성이 있다.⁶⁾

군인연금은 1973년, 공무원연금은 2001년부터 기금고갈에 따른 적자보전금을 지원하기 시작하였다. 2019년 결산 기준 공무원연금의 적자보전금은 2조 563억원, 군인연금의 적자보전금은 1조 5,740억원 규모이다. 공무원연금 퇴직(유족)연금 수급자가 군인연금 퇴직(유족)연금 수급자의 5.9배임을 고려하면 군인연금 적자보전금 규모가 높은 수준인 것으로 보인다.

[공무원연금, 사학연금, 군인연금 제도 비교: 2019년 기준]

구분	공무원연금	사학연금	군인연금
기여율	기준소득월액의 9%	기준소득월액의 9%	기준소득월액의 7%
지급률	평균기준소득월액 1.7%	평균기준소득월액 1.7%	평균기준소득월액 1.9%
적자보전금 (2019년)	2조 563억원	-	1조 5,740억원
연금수급자 (2019년)	53.2만명 퇴직연금 46.7만명 유족연금 6.5만명	8.1만명 퇴직연금 7.3만명 유족연금 0.8만명	9.0만명 퇴직연금 7.2만명 유족연금 1.8만명

자료: 각 소관부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공무원연금과 사학연금의 경우, 2015년 보험료율을 9%로 인상하고 급여 지급율을 1.7%까지 인하하는 제도개편을 실시한 반면, 군인연금은 2013년 제도개편으로 보험료율을 인상하였지만 다른 직역연금보다 낮은 7%로 유지하고 있으며, 급여 지급률에 대해서는 개편을 실시하지 않아 1.9% 수준을 유지하고 있다. 따라서 군인연금은 타 직역연금과 비교하여 직역연금 간 형평성을 고려하여 개선을 검토할 필요가 있다.

6) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석II」, 2020.10, pp.250, 251

한편, 공무원연금의 경우, 2015년 제도개선⁷⁾으로 2020년까지 적자보전금이 감소하였으나 2021년부터 적자보전금이 증가세로 전환되었으며, 2024년까지 3조 9,851억원으로 증가할 것으로 전망된다. 이는 2015년 제도개선에 따라 2016~2020년까지 연금을 동결하였으나, 2021년부터 연금동결 해제로 연금이 연 0.4% 인상하는 것에 주로 기인한다. 따라서 공무원연금의 적자보전금 증가속도에 대한 모니터링이 필요한 것으로 보인다.

[공무원연금 및 군인연금 적자보전금 현황]

(단위: 억원)

구분	'19	'20	'21(안)	'22(안)	'23(안)	'24(안)
공무원연금 적자보전	20,563	17,638	23,633	29,463	34,320	39,851
군인연금 적자보전	15,740	15,778	16,012	17,106	17,957	18,738

주: 2019년은 결산 기준

자료: 각 소관부처

[공무원연금 중기 추계 지표]

(단위: 명, %)

구 분	'20년 계획	'21년 전망	'22년 전망	'23년 전망	'24년 전망
연금수급자	533,229	562,342	592,606	623,540	655,270
(퇴직연금)	(464,360)	(488,688)	(514,162)	(540,081)	(566,584)
(유족연금)	(68,869)	(73,654)	(78,444)	(83,459)	(88,686)
퇴직인원	40,778	41,028	43,191	43,101	44,975
일시금선택인원	10,425	10,613	10,991	10,992	11,138
보수예산증가율	4.3	2.5	2.5	2.5	2.5
연금인상률	0.0	0.4	0.4	0.4	0.4

주: 연금인상률은 '21년부터 연금동결 해제로 소비자물가인상률 추정치를 반영함

자료: 인사혁신처

7) 공무원연금 제도개선의 주요사항으로는 기여율 인상(7% → 9%), 연금 지급률 인하(1.9% → 1.7%), 2016년부터 2020년까지 연금액 한시 동결, 연금 지급개시 연령 연장 등이 포함되어 있다.

셋째, 일자리사업 예산은 고용상황 개선 속도, 재정지출 및 장기적 지속가능성 등 일자리사업 유형별 특성을 균형적으로 고려하여 일자리 예산의 유형별 합리적인 자원배분을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.⁸⁾

2021년 재정지원 일자리사업 유형별 예산 규모 및 비중을 살펴보면, 실업소득 유지 및 지원 유형의 규모가 전년 대비 가장 크게 증가하였고, 그 뒤로 고용장려금, 고용서비스 유형 순으로 예산 규모 및 전체 예산 대비 비중이 증가하였다. 직접일자리, 창업지원 및 직업훈련 유형의 경우 예산 규모는 증가하였으나 타 유형의 예산 규모가 대폭 증가하면서 전체 예산액 대비 비중은 감소하였다.

[연도별·유형별 일자리 사업 예산 및 비중]

(단위: 억원, %)

구분	2017	비중	2018	비중	2019	비중	2020	비중	2021 (안)	비중
직접일자리	16,188	10.2	19,908	11.0	20,779	9.8	28,587	11.2	31,164	10.2
직업훈련	21,985	13.8	20,567	11.4	19,610	9.2	22,434	8.8	22,754	7.4
고용서비스	7,999	5.0	9,354	5.2	9,867	4.6	11,994	4.7	17,694	5.8
고용장려금	31,825	20.0	37,879	21.0	57,883	27.3	64,950	25.5	82,697	27.0
창업지원	22,002	13.8	24,475	13.6	25,097	11.8	23,585	9.2	26,342	8.6
실업소득 유지 및 지원	59,453	37.3	67,998	37.7	79,139	37.3	103,447	40.6	125,387	41.0
합계	159,452	100.0	180,181	100.0	212,374	100.0	254,998	100.0	306,039	100.0

주: 각 연도 본예산 기준이며, 직접일자리에서 바우처 사업을 제외하여 산출함

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

실업소득 유지·지원 유형 증액의 대부분은 구직급여 사업과 체당금지급 사업이다. 그 외 고용장려금 유형에서는 취업자의 실업 방지를 위한 고용유지지원금 사업, 고용서비스에서는 취업취약계층에 대한 생계지원을 위한 구직촉진수당이 편성되어 있는 국민취업지원제도 사업이 크게 증액되었으며, 직접일자리 사업에서는 노인인에 대한 소득보전을 목적으로 하는 노인일자리 및 사회활동지원 사업이 주로 증액되었다.

동 사업들이 2021년 전체 재정지원 일자리사업 예산액의 50.1%를 차지한 것으로 나타났으며, 상기 사업들의 전년 대비 증액분(3.9조원)이 일자리사업 전체 예산액의 전년대비 증액분(5.1조원)의 76.5%를 차지하고 있다.

8) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석Ⅱ」, 2020.10, pp.11~14.

[2021년 재정지원 일자리사업 주요 증액 사업(예시)]

(단위: 억원)

유형	소관	세부사업명(내역사업명)	2020 (A)	2021(안) (B)	B-A
총계			254,998	306,039	51,041
소계			114,274	153,329	39,055
실업소득 유지 및 지원	고용부	구직급여	95,158	113,486	18,328
고용서비스		채당금지급	4,335	6,698	2,364
고용장려금		국민취업지원제도	2,771	8,286	5,515
		고용유지지원금	351	11,914	11,563
직접일자리	복지부	노인일자리 및 사회활동지원	11,660	12,944	1,285

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 작성

2021년 재정지원 일자리사업 예산안이 이와 같이 실업자 등의 소득보전과 취업자의 실업 방지를 위한 고용유지지원금 사업 중심으로 증액된 것은 코로나19 확산에 따른 고용 충격을 고려하면 현 시점에서는 일견 불가피한 것으로 보인다.

특히, 고용장려금 유형의 경우 민간의 고용 인센티브를 직접적으로 제고함으로써 고용개선 효과가 직접적이고 빠르게 나타난다는 측면에서, 직접일자리 유형의 경우 취약계층에 대한 공공일자리 창출을 통해 직접적으로 고용상황을 개선할 수 있다는 점에서 증액된 것으로 보인다.⁹⁾

다만, 사업 규모를 변경하기 어려운 의무지출인 실업소득 유지·지원 유형¹⁰⁾을 제외한 나머지 유형의 일자리 예산 비중 추이를 보면, 2020년 이전에도 주로 직접일자리 및 고용장려금 유형의 비중이 확대된 것으로 나타난 점에 대해서 추가적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

9) 고용노동부는 직접일자리 유형이 2020년 코로나19에 따른 고용상황 악화와 관련하여 민간의 고용 창출 역량 저하, 급속한 고령화, 높은 노인빈곤율 등을 고려할 때 확대가 불가피하다는 입장이다.

10) 2021년도 실업소득 유지·지원 유형 예산액 12조 5,387억원 중 의무지출 사업의 예산액이 차지하는 비중은 98.7%(12조 3,714억원)이다.

[2017~2021년 실업소득 유지·지원을 제외한 일자리 예산의 유형별 비중]

(단위: %, 억원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021(안)
직접일자리	16.2	17.7	15.6	18.9	17.3
직업훈련	22.0	18.3	14.7	14.8	12.6
고용서비스	8.0	8.3	7.4	7.9	9.8
고용장려금	31.8	33.8	43.4	42.9	45.8
창업지원	22.0	21.8	18.8	15.6	14.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1. 각 연도 본예산 기준이며, 직접일자리에서 바우처 사업을 제외하여 산출함

2. 실업소득 유지·지원 유형을 제외한 나머지 예산액에 대한 유형별 비율을 산출하였음

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

직접일자리 유형은 일자리 창출 및 유지를 위해 지속적인 재정지출이 소요되어 재정부담이 커질 수 있고, 양질의 지속가능한 일자리를 마련하는 데 있어 한계가 있을 수 있다. 더불어 고용장려금 유형은 사중손실의 문제가 발생할 우려가 있으며, 장려금 지급 규모 및 지급 방식 등 제도 설계에 따라 대규모 재정지출이 발생할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

이에 비해 직업훈련 및 창업지원 유형의 경우 구직자의 직업능력 향상 및 창업 활동 지원 등 간접적으로 구직자의 취·창업을 지원하는바, 민간의 일자리 창출 관련 자생적 역량을 개선한다는 측면에서 장기적인 지속가능성이 직접일자리 및 고용장려금에 비해 높다고 판단된다.

2021년 코로나19 확산 수준 및 고용시장에 미치는 영향을 2020년 현재 예상하기는 어려우나, 2021년 예산안은 실업자 등의 소득보전과 취업자의 실업 방지를 위한 고용유지지원금 사업 중심으로 일자리 사업이 증액된 것으로 나타났다. 직접일자리 및 고용장려금 유형은 상대적으로 빠르게 고용 상황을 개선할 수 있으나 지속적·대규모 재정지출이 소요될 가능성이 있고, 직업훈련 및 창업지원 유형의 경우 직접적으로 고용 상황을 개선하지는 않으나, 민간의 자생적 역량을 제고하며 장기적 지속가능성이 높다는 장점이 있다.

따라서, 고용상황 개선 속도, 재정지출 및 장기적 지속가능성 등 일자리사업 유형별 특성을 균형적으로 고려하여 일자리 예산의 유형별 합리적인 자원배분을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

나. 교육 분야

(1) 현 황

① 2021년도 예산안의 특징

2021년도 교육 분야 예산안은 2020년도 본예산 대비 1.6조원(△2.2%) 감소한 71.0조원이 편성되었다. 교육 분야는 총 3개 부문으로 구성된다. 이 중 고등교육 부문이 3,050억원(2.8%) 증가하여 가장 큰 증가 폭을 보였고, 유아및초중등교육 부문은 1.9조원(△3.2%) 감소하였다.

12대 분야 중 유일하게 교육 분야 예산안만 전년 대비 감소하였다. 다만, 내국세에 연동¹¹⁾된 지방교육재정교부금(55.3조원→53.3조원, △3.7% 감소)을 제외한 교육 분야 증가율은 2.2%(17.3조원→17.7조원)이다. 정부는 이를 온라인 강의환경 조성 및 디지털 교육수준 격차 해소에 투자할 계획이다.

[2021년도 교육 분야 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
교육	726,344	710,260	△16,084	△2.2
(지방교육재정교부금)	(553,722)	(533,222)	(△20,500)	(△3.7)
고등교육	110,139	113,189	3,050	2.8
유아및초중등교육	604,126	584,654	△19,472	△3.2
평생·직업교육	10,715	11,034	319	3.0

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

② 재정지출 추이 및 향후 계획

교육 분야 지출은 총지출의 80% 가량이 세입에 연동되는 지방교육재정교부금으로 이루어져 있는데, 교육 분야는 세수증대, 교부율 인상, 누리과정 예산 확대 등의 요인으로 2018년, 2019년 각각 11.7%, 10.4%의 두자리 수의 증가율을 보였다.

그러나 2020년도에는 세입여건 악화 전망 등에 기인하여 교육 분야 증가율은

11) 지방교육재정교부금 교부율 변화

(단위: %)

구 분	2005~2007	2008~2009	2010~2018	2019	2020~현재
내국세 대비 교부율	19.4	20.0	20.27	20.46	20.79

자료: 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 재작성

2.8%로 급격히 낮아졌고, 2021년도 예산안에는 △2.2%로 12대 분야 중 유일하게 전년 대비 감소세를 보였다.

「2020~2024년 국가재정운용계획」에 따르면, 교육 분야의 예산은 당분간 저조한 증가추세를 보일 것으로 예상된다.

[국가재정운용계획 상 교육 분야 지출추이 및 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
'16~'20	53.2 (0.6)	56.4 (6.0)	58.8 (4.3)	61.0 (3.7)	63.4 (3.9)					(4.5)
'17~'21		57.4 (7.9)	64.1 (11.7)	68.1 (6.2)	72.7 (6.8)	75.3 (3.6)				(7.0)
'18~'22			64.2 (11.8)	70.9 (10.4)	76.0 (7.2)	80.1 (5.4)	84.0 (4.9)			(7.0)
'19~'23				70.6 (10.1)	72.5 (2.6)	76.0 (4.9)	79.1 (4.1)	82.0 (3.5)		(3.8)
'20~'24					72.6 (2.8)	71.0 (Δ2.2)	74.2 (4.4)	75.4 (1.6)	77.9 (3.4)	(1.8)

주: 1. 음영(굵은 숫자)은 정부제출 예산안, 음영 앞은 해당연도 본예산을 의미

2. 괄호 안은 전년대비 증가율을 의미

자료: 각 년도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

(2) 분석의견

교육 분야는 다음 사항에 대한 검토가 필요하다.

2021년에는 지방교육재정의 자체수입이 감소할 것으로 예상되고, 보통교부금·특별교부금은 「2020~2024년 중기지방교육재정계획」보다 약 5조원 가량 축소될 것으로 전망된다는 점을 고려하여 합리적인 지방교육재정 배분계획을 수립할 필요가 있다.¹²⁾

지방교육자치의 바탕이 되는 지방교육재정은 「지방교육자치에 관한 법률」에 따

12) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석 I」, 2020.10, pp.447~450.

른 교육비특별회계를 중심으로 하며,¹³⁾ 중앙정부로부터의 이전수입, 지방자치단체로부터의 이전수입 및 교육청 소관 기관의 자체수입 등을 기초로 하여 구성된다.

[지방교육재정의 세입 구성]

구 분		내 용
이전수입	중앙정부 이전수입	지방교육재정교부금, 국고보조금 등
	지방자치단체 이전수입	법정전입금, 비법정전입금 등
	기타 이전수입	기타 민간 이전수입 등
자체수입		입학금·수업료, 자산수입, 이자수입 등
기 타		지방교육채, 순세계잉여금, 전년도 이월금 등

* 고등학교 무상교육 관련 증액교부금과 유아교육비·보육료 지원 포함

이 중 지방교육재정교부금은 지방교육자치를 위하여 중앙정부에서 시·도 교육청에 교부하는 금전으로,¹⁴⁾ 지방자치단체 사이의 형평성을 제고하고 교육서비스를 효과적으로 전달하기 위한 지방이전재원에 속한다.

구체적으로는 교육청의 일반재원으로 활용되는 보통교부금, 국가시책·지역현안·재난 등 대응하기 위한 특별교부금, 유치원과 어린이집 각각의 누리과정을 지원하는 유아교육비·보육료 지원 및 고등학교 무상교육을 지원하는 증액교부금으로 구성된다.

13) 「지방교육자치에 관한 법률」

제38조(교육비특별회계) 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.

교육비특별회계 외에 기금의 설치 여부 등은 각 시·도별로 차이가 있는데, 지난 2019년부터는 후술할 교육재정안정화기금의 도입이 확산되면서 2020년 10월 현재 모든 시·도에서 교육비특별회계 외에 기금도 운용하고 있다.

14) 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」에 따르면 지방교육자치의 대상은 유아원·유치원부터 고등학교까지의 교육으로 광역지방자치체인 시·도(세종특별자치시와 제주특별자치도 포함)에서 담당하며, 시·도 교육감이 그 집행기관이 된다.

[지방교육재정교부금의 자원과 구성]

구 분	세부사업	내 용
내국세* (A)	⇒ 특별교부금	◦ 국가시책·지역현안·재난 등 대응 - 산정: $(A \times 0.03)$
교육세 (B)	⇒ 보통교부금	◦ 교육청의 일반재원 - 산정: $(A \times 0.97) + (B - C)$
	⇒ 유아교육비·보육료 지원	◦ 누리과정 소요액: 유치원분(C) 및 어린이집분 - 산정: 지원인원 \times 단가
기타	⇒ 고등학교 무상교육	◦ 고등학교 무상교육 소요액 - 산정: 지원인원 \times 단가 \times 국가부담비율(0.475)**

* 목적세와 다른 특별회계의 재원이 되는 세목 등을 제외한 내국세 총액의 20.79%

** 「지방교육재정교부금법」 제14조에 따라 고등학교 무상교육 비용 중 국가부담비율은 47.5%

지방교육재정교부금은 중앙정부로부터의 이전수입으로, 교육비특별회계의 2019 회계연도 결산을 기준으로 할 때 전체 수입 중 73.9%가 중앙정부 이전수입이고, 73.6%가 지방교육재정교부금이며, 자체수입은 1.8%에 그치고 있는 실정이다.

[교육비특별회계 수입 구성]

단위: 억원, %

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	비중(2019)
전체수입	623,605	660,979	724,435	788,365	873,873	100.0
이전수입	511,712	558,855	637,029	701,390	786,476	90.0
중앙정부 이전수입	400,888	438,345	506,774	565,633	645,716	73.9
지방교육재정교부금 ¹⁾	394,056	431,616	505,076	563,704	643,458	73.6
지방자치단체 이전수입	109,895	119,035	129,162	134,439	139,247	15.9
기타 이전수입	929	1,475	1,093	1,319	1,512	0.2
자체수입	14,046	14,659	17,001	17,004	16,043	1.8
기 타	97,848	87,465	70,405	69,970	71,354	8.2

주: 1. 결산 기준

1) 유아교육비·보육료 지원 포함

자료: 지방교육재정알리미

더욱이 2021년에는 고등학교 무상교육이 고등학교 소 학년으로 확대되면서, 입학금·수업료 등 자체수입원이 감소하게 되어 지방교육재정의 중앙정부 이전수입에 대한 의존도는 더욱 높아질 전망이다. 「2020~2024년 중기지방교육재정계획」(2020 지방계획)은 입학금·수업료 등의 감소로 2021년 전체수입 중 자체수입 비중은 전년

대비 0.49%p 감소한 0.86% 수준에 그칠 것으로 보았다.

[교육비특별회계 자체수입 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024
전체수입(A)	775,651	797,562	825,957	871,656	903,413
자체수입(B)	10,425	6,828	6,858	6,931	7,042
입학금·수업료	4,185	1,273	1,266	1,273	1,338
자체수입 비중(B/A)	1.36	0.84	0.82	0.79	0.77

자료: 각 시·도 교육청, 「2020~2024년 중기지방교육재정계획」

그런데 2021년 예산안에서는 국세수입 전망이 악화되면서 중앙정부 이전수입의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금(보통교부금·특별교부금)도 기존 예측보다 크게 감액되었으므로, 2021년 지방교육재정의 원활한 운영에 장애사유가 될 수 있을 것으로 보인다.

각 시·도 교육청에서 작성한 2020지방계획에 따르면, 2021년에 보통교부금은 56조 9,447억원, 특별교부금은 1조 6,329억원으로, 모두 58조 5,776억원에 이를 것으로 전망되었다.¹⁵⁾ 그러나 실제 편성된 2021년 예산안에서는, 보통교부금은 51조 8335억원, 특별교부금은 1조 4,887억원으로, 그 합계는 전망의 91% 수준인 53조 3,221억원에 불과하다. 2020지방계획과 2021년 예산안의 차이는 5조 2,554억원에 이르며, 교육청의 일반재원으로 활용되는 보통교부금 차이만 5조 1,112억원이다.

[2021년 보통교부금 및 특별교부금 전망 대비 예산안 현황]

단위: 억원, %

구 분	2020지방 계획(A)	2021년 예산안(B)	대 비	
			(B-A)	(B/A)
합 계	585,776	533,221	△52,554	91.0
보통교부금	569,447	518,335	△51,112	91.0
특별교부금	16,329	14,887	△1,443	91.2

주: 결산 기준

자료: 각 시·도 교육청, 「2020~2024년 중기지방교육재정계획」

15) 이는 「2019~2023년 국가재정운용계획」에서 전망한 보통교부금과 특별교부금의 합계액 58.1조원을 다소 웃도는 것이다.

이처럼 2021년의 지방교육재정은 고등학교 무상교육의 확대 실시 등에 따라 자체수입이 줄어들 뿐 아니라 중앙정부로부터의 이전수입까지 감소할 것으로 예상되는 상황에 놓여있다. 특히 보통교부금의 경우 금액이 다액일 뿐 아니라 교육청에서 활용하는 일반재원이므로, 그 감소가 지방교육재정에 미치는 영향이 더욱 클 것으로 보인다.

이렇게 지방교육재정의 주된 재원인 보통교부금 등이 감소하는 상황에서 지방교육 자치가 원활하게 이루어지려면, 지방교육재정교부금 배분에서 지방교육재정의 형평성과 안정성을 고려하여 합리적인 기준을 설정하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

다. R&D 분야

(1) 현 황

① 2021년도 예산안의 특징

2021년도 R&D 분야 예산안은 2020년도 본예산 대비 3.0조원(12.3%) 증가한 27.2조원이 편성되었다. R&D 분야는 크게 6가지로 구분할 수 있는데, 이 중 산업·중소기업및에너지 분야가 8,736억원(15.04%) 증가하여 가장 큰 증가 폭을 보였으며, 사회복지·보건·환경 분야가 35.0%(3,662억원) 증가하여 가장 높은 증가율을 보였다.

정부는 올해 초에 「2021년 정부연구개발 투자방향 및 기준(2020.3.12.)」을 통해 일본 수출규제, D.N.A.경제로의 전환, 신종재난 확산 등에 대한 R&D투자방향 및 기준을 제시하였으나, 코로나 사태가 장기화됨에 따라 2020년 5월 ‘포스트코로나 시대의 대응역량 강화’ 내용을 추가하여 「2021년 정부연구개발 투자방향 및 기준 수정안(2020.5.7.)」을 발표하였다.

정부투자방향에 따라 편성된 2021년도 R&D 예산안은 ① 한국판 뉴딜을 통한 미래 먹거리 창출과 4차 산업혁명 본격 대비, 코로나 19 치료제·백신 개발 지원 등 ② 감염병 대응, ③ 소재·부품·장비 및 ④ 혁신성장 3대 신산업(BIG3) 지속 지원으로 주력산업 고도화, ⑤ 기초원천 R&D 및 ⑥ 혁신인재 투자 지속으로 혁신성장 기초 강화 등의 6개 분야에 중점 편성되었다.

[2021년 R&D 분야 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
R&D	242,195	272,003	29,808	12.3
과학기술	72,225	78,533	6,308	8.7
산업·중소기업및에너지	58,230	66,966	8,736	15.0
교육	23,105	24,471	1,366	5.9
사회복지보건환경	10,457	14,119	3,662	35.0
SOC	8,883	10,130	1,247	14.0
기타	69,295	77,782	8,487	12.2

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

② 재정지출 추이 및 향후 계획

R&D 분야 예산안의 경우 매년 전년도 본예산 대비 증가하고 있는 추세이다. 다만, 「2017~2021년 국가재정운용계획」에서는 연평균 증가율이 0.7%로 낮은 수준이었으나, 그 이후에는 R&D 분야 예산의 연평균 증가율이 5% 이상이 되도록 국가재정운용계획을 수립하고 있다.

2019년 예산안에는 바이오, AI, 미래형자동차, 신재생에너지 등 혁신성장 선도사업 예산, 2020년 예산안에는 일본 수출규제에 따른 소재·부품·장비사업 지원예산이 대폭 증가하였고, 2021년 예산안에서는 한국판 뉴딜, 코로나19 대응 감염병 예방, 혁신성장 3대 신산업(BIG3) 관련 예산이 증가하면서 R&D 분야 예산이 증가하는 추세를 보이고 있다.

[국가재정운용계획 상 R&D 분야 지출추이 및 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
'16~'20	19.1	19.4	19.7	19.9	20.2					
	(1.1)	(1.6)	(1.5)	(1.0)	(1.5)					(1.5)
'17~'21		19.5	19.6	19.7	19.8	20.0				
		(2.1)	(0.5)	(0.5)	(0.5)	(1.0)				(0.7)
'18~'22			19.7	20.4	21.4	22.6	24.0			
			(1.0)	(3.6)	(4.9)	(5.6)	(6.2)			(5.4)
'19~'23				20.5	24.1	26.7	28.7	30.9		
				(4.4)	(17.3)	(10.7)	(7.7)	(7.6)		(10.8)
'20~'24					24.2	27.2	29.1	30.7	32.0	
					(18.0)	(12.3)	(6.9)	(5.4)	(4.3)	(7.2)

주: 1. 음영(굵은 숫자)은 정부제출 예산안, 음영 앞은 해당연도 본예산을 의미

2. 괄호 안은 전년대비 증가율을 의미

자료: 각 년도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

(2) 분석의견

R&D 분야와 관련하여서는 다음 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

첫째, 2020년도 R&D예산안의 한국판 뉴딜 사업들은 지금까지의 국가R&D예산의 중점투자전략과의 연속성은 있으나, 동 분야에 편성된 일부 R&D사업의 경우경제적 효과 제고 방안, 유사 사업간 통합·연계 및 차별화 방안, 엄밀한 지원대상 선정 및 성과관리 방안 등이 필요해 보인다.¹⁶⁾

디지털뉴딜의 주요 R&D사업을 살펴보면, D.N.A생태계에는 SW·컴퓨팅 원천기술 및 블록체인 기술개발사업, 5G 기술고도화 및 6G 핵심기술 개발, 인공지능 및 정밀의료 기술개발 등이다. 디지털포용·정보보호는 ICT사회문제해결, 정보보호 기술개발 등이다. 비대면산업은 비대면서비스를 실현하기 위한 플랫폼 기술과 실감콘텐츠 개발 등이다. SOC디지털화에는 철도·항공·항만·건설 등의 스마트화를 위한 기술개발 등이다.

그린뉴딜 주요 R&D사업은 녹색인프라에 건축·도시공간의 제로에너지화, 수자원 관리 효율 기술개발 등이며, 녹색산업은 제조·공정 과정의 친환경화와 청정대기·자원순환의 녹색신산업 기술개발 등이고, 저탄소·분산형 에너지는 신재생에너지 고효율화, 스마트그리드 인프라 기술개발 등을 포함하고 있다.

16) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석II」, 2020.10, pp.163~166

[2021년도 예산안에 편성된 한국판뉴딜 분야 R&D 사업 사례]

(단위: 백만원, %)

부처명	사업명	2019 결산	2020 추경(A)	2021 예산안(B)	증 감	
					B-A	(B-A)/A
①디지털뉴딜						
과기 정통부	정보보호핵심원천기술개발	61,905	60,527	72,809	12,282	20.3
	SW컴퓨팅산업원천기술개발	20,415	19,576	23,305	3,729	19.0
	인공지능산업원천기술개발	8,435	11,163	20,719	9,556	85.6
	홀로그램핵심기술개발	0	15,000	22,600	7,600	50.7
	차세대인공지능핵심원천기술개발	0	6,155	14,020	7,865	127.8
	비대면비즈니스디지털혁신기술개발	0	17,510	20,600	3,090	17.6
	실감콘텐츠핵심기술개발	26,422	10,526	16,520	5,994	56.9
	DNA+드론기술개발	0	6,700	9,600	2,900	43.3
	바이오빅데이터구축시범사업	0	4,267	7,250	2,983	69.9
	다부처 국가생명연구지원 선진화 사업	0	0	26,429	26,429	순증
	데이터 경제를 위한 블록체인 기술개발	0	0	19,110	19,110	순증
	6G 핵심기술개발	0	0	17,204	17,204	순증
AI정밀의료솔루션(닥터앤서2.0)개발	0	0	5,000	5,000	순증	
산업통상 자원부	로봇산업기술개발	0	97,806	126,703	28,897	29.5
	산업융합메디드시스템기술개발	1,719	4,728	8,357	3,629	76.8
	지식서비스산업기술개발	0	46,579	55,047	8,468	18.2
	자율주행 기술개발 혁신사업	0	0	20,000	20,000	순증
문체부	문화기술연구개발	47,897	56,807	56,779	△28	0.0
	스포츠산업혁신기반조성	0	0	7,733	7,733	순증
해수부	스마트 항만-자율운항선박연계 기술개발	0	0	4,160	4,160	순증
복지부	중환자 특화 빅데이터 구축 및 AI기반 CDSS 개발	0	0	7,064	7,064	순증
중기부	제조데이터 공동활용 플랫폼 기술개발	0	0	4,544	4,544	순증
②그린뉴딜						
과기 정통부	미래수소원천기술개발	0	0	3,300	3,300	순증
	대규모 CCS통합실증 및 CCU상용화 기반구축	0	0	3,500	3,500	순증
	수소에너지혁신기술개발	10,240	11,767	14,100	2,333	19.8
국토부	저탄소 에너지 고효율 건축기술개발	1,000	4,000	11,480	7,480	187.0
	수소 시범도시 인프라 기술개발	0	5,000	5,714	714	14.3
환경부	지능형도시수자원관리	500	9,419	6,253	△3,166	△33.6
	대기환경관리기술 사업화 연계 기술개발사업	0	0	15,210	15,210	순증
	야생생물 유래 친환경 신소재 및 공정 기술개발사업	0	0	7,890	7,890	순증
	대규모 CCS통합실증 및 CCU상용화 기반구축	0	0	650	650	순증
산업부	청정생산기반 산업공생 기술개발사업	2,653	3,190	9,088	5,898	184.9
	신재생에너지핵심기술개발	0	273,495	271,890	△1,605	△0.6
	에너지수요관리핵심기술개발	0	169,230	194,010	24,780	14.6
	그린수소 생산 및 저장 시스템 기술개발	0	4,000	7,050	3,050	76.3
	대규모 CCS통합실증 및 CCU상용화 기반구축	0	0	0	8,600	순증
	제조분야 온실가스 미세먼지 동시저감 기술개발	0	0	4,000	4,000	순증
	고신뢰 장주기 대용량 RFB-ESS기술개발사업	0	0	9,949	9,949	순증
	농진청 스마트팜다부처패키지혁신기술개발	0	0	17,784	17,784	순증
해수부	대규모 CCS통합실증 및 CCU상용화 기반구축	0	0	3,120	3,120	순증

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 한국판 뉴딜로 분류된 2021년도 주요 R&D사업 내역을 살펴보면, 디지털 뉴딜의 D.N.A생태계(데이터, 5G, AI)사업들은 2019년도 4차 산업혁명대응, 2020년 4대 플랫폼경제분야와 동일하고, 그린뉴딜인 녹색인프라, 녹색산업, 저탄소·분산형에너지 사업들은 2019년도 신재생에너지분야, 2020년도 수소경제분야와 에너지산업 및 미세먼지 분야 사업들과 많은 부분이 중복된다.

따라서 그간 정부의 R&D중점투자분야의 연속성 측면은 유지되고 있다고 볼 수 있으나, 일부 R&D사업의 경우 경제적 효과 제고 방안, 유사 사업간 통합·연계나 차별화 방안, 지원대상 선정 및 성과관리 방안 등이 필요해 보인다.

[한국판 뉴딜 R&D 사업 비교]

2019	2020	2021
<혁신성장 가속화> ◦4차 산업혁명 대응 - 빅데이터 - 5G - 인공지능(AI)	<혁신성장 전략분야> ◦4대 플랫폼경제 - 빅데이터 - 5G - 인공지능(AI) - 수소경제	<한국판 뉴딜> ◦디지털뉴딜 •데이터 •5G •AI
◦8대 선도사업 - 초연결지능화 - 자율주행차 - 정밀의료 - 고기능무인기 - 스마트시티 - 스마트팜 - 스마트공장 - 지능형로봇 ◦에너지·바이오 - 신재생에너지 - 신약·의료기기·헬스케어	◦8대 선도사업 - 에너지산업 - 미래자동차 - 바이오헬스 - 핀테크 - 스마트공장 - 스마트시티 - 스마트팜 - 드론 ◦3대 중점산업(BIG3) - 시스템반도체 - 미래형자동차 - 바이오헬스	- 디지털포용·정보보호 - 비대면 산업 ◦그린뉴딜 - 녹색인프라 - 녹색산업 - 저탄소·분산형에너지
<삶의질 향상> ◦재난·안전 ◦미세먼지 ◦국민건강연구	<사회문제해결> ◦재난·안전 ◦미세먼지 ◦생활환경 개선	<소재·부품·장비> ◦핵심기술개발 ◦산업경쟁력 강화 <3대 중점산업(BIG3)> •시스템반도체 •미래차 •바이오헬스
		<감염병 대응역량 강화> ◦코로나19 대응 ◦미래 감염병 대비

자료: 각 연도 「국가연구개발사업 예산 배분·조정 결과」 자료를 바탕으로 재작성

① 사업들 간 연계 및 차별화 방안이 필요한 R&D사업

그린뉴딜 분야의 과학기술정보통신부 **미래수소원천기술개발 사업**¹⁷⁾은 수소 생산과 저장 분야의 선도기술 개발을 지원하는 R&D사업이며, **수소에너지혁신기술개발 사업**¹⁸⁾은 수전해 및 수소저장 기술개발과 친환경·고효율 수소 생산·저장 기술 개발을 지원하는 사업이다. 동 사업들은 지원대상 과제가 수소 생산과 저장 분야 기술개발이라는 유사성이 있으므로, 차후 중복 과제가 지원되지 않도록 과제 기획 및 선정에 유의할 필요가 있다.

그리고 산업통상자원부의 **그린수소 생산 및 저장시스템 기술개발**¹⁹⁾ 사업은 그린수소 생산, 저장기술의 실증 추진을 통해 그린수소의 대량 공급 기반을 마련하기 위한 R&D사업이다. 동 사업목적을 고려할 때 앞서 기술한 미래수소원천기술개발 사업과 수소에너지혁신기술개발 사업에서 개발된 원천기술이 실제 대량 실증으로 이어질 경우 시너지 효과를 창출할 수 있을 것으로 보이므로, 부처간 연계·협력 방안을 모색할 필요가 있다.²⁰⁾

② 엄격한 지원대상 선정과 사업관리가 필요한 R&D사업

그린뉴딜 분야의 산업통상자원부 **에너지수요관리핵심기술개발**²¹⁾ 사업은 에너지 효율향상, 에너지신산업 등의 기술개발을 지원하는 사업이며, 2021년 예산안에 전년 대비 258억원 증액된 1,940억원을 편성하였다. 그러나 동 사업의 2019년 182개 지원 과제 중 5개 과제가 중단되었고, 5개 과제에 총협약기간 동안 지원된 정부출연금 총액은 121억 3,500만원 규모이다. 연구과제 중단은 연구비 부정사업, 수행기업 포기, 경영악화 등에 기인한다. 2021년도 예산 확대로 지원대상 기업이 늘어나지만 지원과제가 중단될 경우 그린뉴딜 분야의 민간지원금이 매몰될 우려가 있으므로, 엄격한 사업관리를 통해 지원대상을 선별할 필요가 있다.²²⁾

17) 코드: 일반회계 1160-311

18) 코드: 일반회계 1160-409

19) 코드: 에너지및자원사업특별회계 5701-327

20) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2020.10, pp.62~67

21) 코드: 에너지및자원사업특별회계 5701-301

22) 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2020.10, pp.23

둘째, 시스템반도체 · 미래차 · 바이오헬스 분야는 민간 주도 R&D투자를 바탕으로 주요국 간 기술경쟁 속도가 빠르다는 점을 고려하여 관련 국가R&D사업에 민간 기술수요를 적극 반영하고, 기술시장 환경변화에 유연하고 능동적인 사업관리와 효과적인 부처간 협력체계 등을 구축할 필요가 있다.²³⁾

미래차 분야의 정부정책 비전은 ‘2030년 미래차 경쟁력 1등 국가로 도약’으로 이를 위해 전기 · 수소차 보급과 판매비중 33.3% 달성, 2027년 완전자율주행(레벨4) 상용화를 목표로 하고 있다.

시스템반도체 정책의 비전은 ‘종합반도체 강국으로 도약’하는 것이며 이를 위해 2030년 팹리스 시장점유율 10%, 파운드리 시장점유율 35% 달성 등을 목표로 하고 있다.

바이오헬스 분야 정책비전은 ‘바이오헬스 산업 발전으로 사람중심 혁신성장 실현’이며 2030년 제약 · 의료기기 등 세계시장 점유율 6%, 수출액 500억달러 등을 목표로 하고 있다.

[BIG3 분야 최근 정부정책 방안 목표]

구분	주요 내용
미래차	<p>〈미래자동차 산업 발전 전략(2019.10.)〉</p> <p>▲비전: 2030년 「미래차 경쟁력 1등 국가」로 도약</p> <p>▲정책목표</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전기 · 수소차 보급* 세계 1위 국가, 세계시장 점유율 10% 달성 * 전기 · 수소차 판매비중(%) : (‘20) 4.9 → (‘25) 18.3 → (‘30) 33.3 - 전국 주요도로의 완전자율주행(레벨4) 세계 최초 상용화(‘27) * ‘21년 레벨3 자율차 출시 → ‘24년 레벨4 일부 상용화 → ‘27년 레벨4 전국 상용화
시스템 반도체	<p>〈시스템반도체 비전과 전략(2019)〉</p> <p>▲비전: 메모리반도체 강국에서 종합 반도체 강국으로 도약</p> <p>▲정책목표</p> <ul style="list-style-type: none"> - 팹리스 시장 점유율(%) : (‘18) 1.6 → (‘22) 3.0 → (‘30) 10 - 파운드리 시장 점유율(%) : (‘18) 16 → (‘22) 20 → (‘30) 35 - 시스템반도체 고용(만명) : (‘18) 3.3 → (‘22) 4 → (‘30) 6
바이오	<p>〈바이오헬스 산업 혁신전략(2019.5.22.)〉</p>

23) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석II」, 2020.10, pp.193~196

구분	주요 내용
헬스	<p>▲ 비전: 바이오헬스 산업 발전으로 사람중심 혁신성장 실현</p> <p>▲ 정책목표</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제약·의료기기 등 세계시장 점유율(%) : ('18) 1.8 → ('22) 3 → ('30) 6 - 제약·의료기기 등 수출액(억 달러) : ('18) 144 → ('22) 200 → ('30) 500 - 바이오헬스 일자리(만 명) : ('18) 87 → ('22) 97 → ('30) 117

자료: 각 정책방안을 바탕으로 작성

이러한 정책 비전 및 정책목표 달성을 위해 정부는 각 분야별로 장기간에 걸쳐 대규모 R&D투자를 위한 다부처 R&D사업을 기획하였고, 예비타당성조사를 거쳐 2020년부터 본격적으로 추진해오고 있다.

미래차 분야 사업은 자율주행 기술개발 혁신사업(총 사업비 8,320억원), 시장자립형 3세대 xEV²⁴⁾산업육성(총 사업비 3,856억원), 시스템반도체 분야는 차세대지능형반도체 기술개발사업(총 사업비 1조 96억원), 바이오헬스 분야는 국가신약개발사업(총 사업비 2조 1,758억원) 등이 추진된다.

[BIG3 및 소재·부품·장비분야 주요 다부처 R&D사업 개요]

구분	사업명	사업목표 및 사업규모
미래차	자율주행 기술개발 혁신사업 (과기부, 산업부, 국토부, 경 철청)	<ul style="list-style-type: none"> ○목표: 자율주행 신산업 육성을 통한 안전하고 편리한 국민의 삶 실현 ○규모: 2021~2027년/총 사업비 1조 974억원
	시장자립형 3세대 xEV산업육성(산업부)	<ul style="list-style-type: none"> ○목표: 소비자 중심의 자생적 시장경쟁력을 갖는 안전하고 편리한 xEV 요소기술 개발 ○규모: 2020~2025년/총 사업비 3,856억원
시스템 반도체	차세대지능형반도체 기술개발사업(과기부, 산업부)	<ul style="list-style-type: none"> ○목표: 미래 수요대응, 신시장 선점을 위한 차세대 지능형 반도체 핵심·원천기술 확보 ○규모: 2020~2029년/총 사업비 1조 96억원
바이오 헬스	국가신약개발사업(과기부, 산업부, 복지부)	<ul style="list-style-type: none"> ○목표: 국가 제약·바이오 산업의 글로벌 경쟁력 강화와 국민건강 증진 ○규모: 2021~2030년 /총 사업비 2조 1,758억원
	범부처재생의료기술개발사업(과기부, 보건복지부)	<ul style="list-style-type: none"> ○목표: 재생의료 신기술 발굴 및 기술이전확대로 국가신성장동력 확보 ○규모: 2021~2030년/ 총 사업비 5,956억원

자료: 각 사업별 예비타당성조사 보고서를 바탕으로 작성

24) xEV는 전기 동력 자동차(HEV-하이브리드 전기차, PHEV-플러그인 하이브리드 전기차, FCEV-연료 전지 전기차, EV-전기차)의 총칭

반도체·자동차·바이오분야는 국가R&D사업 규모에 비해 대규모 민간 R&D를 바탕으로, 핵심원천기술 확보를 위한 글로벌 경쟁이 치열한 산업이다²⁵⁾. 해당 분야 산업육성은 국가R&D 재정투자 확대만으로는 정부의 정책목표를 달성하기 어려우며 대기업과 중소·중견기업의 수요-공급 협력체계, 우수전문인력 양성 및 공급, 법·제도 인프라 구축 등 산업 생태계 전반에 걸친 민간과 정부의 효과적인 역할분담과 협력체계가 필요하다.

그러나 BIG3 분야의 신규 국가R&D 사업들의 예타조사분석에서 주로 지적된 사항을 보면, 민간 수요 반영이 부족하고 부처간 효과적인 사업 추진체계가 미흡하며 사업목표 달성과 과제별 연계 구성이 부족하다는 지적이 있었다.

이러한 점을 고려하여 정부는 동 사업의 추진에 있어 민간의 적극적인 민간 수요조사, 환경변화에 유연하고 능동적인 사업관리, 효과적인 부처간 협력체계 등을 개선하여 재정투자의 효율성을 높일 필요가 있다.

[혁신성장 3대 신산업(BIG3) 분야 2021년도 신규 R&D사업 예타조사분석 주요 지적사항]

구 분	주요 내용
자율주행 기술개발 혁신 사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자율주행 레벨4의 상용화 시점을 고려한 기술개발 전략 필요 ◦ 효율적인 차량-인프라 통합 실증 방안 및 데이터 관리 필요 ◦ 자율주행 상용화 시점을 고려한 유관부처간 협의 필요 ◦ 민간 기업과의 원활한 협력 체계 ◦ 자율주행 관련 법·제도·표준 주체와 긴밀한 연계 필요
범부처 재생의료 기술개발	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 인프라와 제도적 지원의 선행 및 병행 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 국내 재생의료분야 강점 및 추진필요성 등의 분석 불충분 - 질환별 상용화 단계를 위한 관계부처 간 협의 부족 - 안전관리체계 및 재생의료 임상연구 활성화 한계점 존재 ◦ 사업 목표의 구체성, 선행사업 간 차별성 부족 ◦ 세부과제 발굴을 위한 수요조사 미흡, 타과제와의 중복성

25) 삼성전자는 비메모리반도체 경쟁력 강화를 위해 2030년까지 133조원, SK하이닉스는 반도체 생태계 강화를 위해 122조원의 투자계획을 발표한 바 있다. 현대차그룹은 2025년까지 미래 모빌리티 기술과 전략에 총 41조원 규모 투자 계획을 발표하였다. 국내 상장제약기업이 2018년 투자한 연구개발비는 전년도보다 9.8% 늘어난 2조 5047억원이었다. 이는 매출 대비 9.1%에 달하는 수준이며, 상장제약기업의 연구개발비는 최근 5년간 매해 평균 15.2% 증가하고 있다.

구 분	주요 내용
국가신약개발사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 신약개발 연구개발 동향분석, 정부지원방향이 불명확 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 신약개발 단계, 분야, 질환기준 등 동향분석 불충분 - 선행 사업의 평가, 신약개발 생태계 분석 미흡 ◦ 기존 국가R&D사업과 선행사업과의 차별성 미흡 ◦ 사업목표 및 사업성과지표 설정 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 정량목표 산출근거, 달성가능성, 구체성 미흡 ◦ 민간 연구수요조사, 우선순위 검증 부재 ◦ 정부 및 민간 재원조달의 위험요인 존재

자료: 각 사업별 예비타당성조사 보고서를 바탕으로 재작성

라. 산업·중소기업·에너지 분야

(1) 현 황

① 2021년도 예산안의 특징

2021년도 산업·중소기업·에너지 분야 예산안은 2020년도 본예산 대비 5.4조원 (22.8%) 증가한 29.1조원이 편성되었다. 산업·중소기업·에너지 분야는 총 8개 부문으로 구성된다. 이 중 중소기업및소상공인육성 부문이 3.4조원(40.5%) 증가하여 가장 큰 증가 폭과 높은 증가율을 보였다. 반면 산업금융지원 부문은 2,275억원 감소하여 △86.5%의 감소율을 보였다.

산업·중소기업·에너지 분야는 12대 분야 중 가장 높은 증가율(22.9%)로 편성되었다. 정부는 산업·중소기업·에너지 분야 확대를 통해 그린뉴딜 투자를 확대하고, 제조업 경쟁력 제고 및 수출확대를 도모하며, 자영업자 및 소상공인의 경영안정을 지원할 계획이다.

[2021년도 산업·중소기업·에너지 분야 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
산업·중소기업·에너지	237,154	291,434	54,280	22.9
무역및투자유치	10,182	11,996	1,814	17.8
산업·중소기업일반	6,575	6,767	192	2.9
산업금융지원	2,640	365	△2,275	△86.2
산업혁신지원	47,325	54,894	7,569	16.0
에너지및자원개발	38,751	46,104	7,353	19.0
중소기업및소상공인육성	84,448	118,677	34,229	40.5
지식재산일반	3,223	3,457	234	7.3
창업및벤처	44,011	49,174	5,163	11.7

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

② 재정지출 추이 및 향후 계획

산업·중소기업·에너지 분야의 예산은 2017년, 2018년 예산은 전년대비 감소세를 보였고, 중기계획 역시 「2017~2021년 국가재정운용계획」까지 예산을 감소시키는 방향으로 계획되어 왔다.

그러나 2019년에는 중소기업 및 소상공인 지원 강화, 혁신성장 지원 정책, 2020년에는 일본 수출규제에 따른 소재·부품·장비사업 지원 정책 등으로 인해 지원 예산이 대폭 증가되었고, 2021년에는 그린뉴딜 지원정책이 추진되면서 29.1조원의 예산이 편성되었다. 「2020~2024년 국가재정운용계획」에 따르면 2022년에는 산업·중소기업·에너지 분야 예산이 30조원을 넘어설 것으로 보인다.

[국가재정운용계획 상 산업·중소기업·에너지 분야 지출추이 및 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
'16~'20	16.3	15.9	15.7	15.4	15.2					
	(△0.6)	(△2.5)	(△1.3)	(△1.9)	(△1.3)					(△1.7)
'17~'21		16.0	15.9	15.7	15.4	15.1				
		(△1.8)	(△0.6)	(△1.3)	(△1.9)	(△1.9)				(△1.5)
'18~'22			16.3	18.6	19.4	19.9	20.2			
			(1.9)	(14.1)	(4.3)	(2.6)	(1.5)			(5.5)
'19~'23				18.8	23.9	26.4	28.0	29.9		
				(15.4)	(27.5)	(10.3)	(6.1)	(6.9)		(12.4)
'20~'24					23.7	29.1	32.3	34.2	35.6	
					(26.4)	(22.9)	(10.9)	(5.8)	(4.0)	(10.7)

주: 1. 음영(굵은 숫자)은 정부지출 예산안, 음영 앞은 해당연도 본예산을 의미

2. 괄호 안은 전년대비 증가율을 의미

자료: 각 년도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

(2) 분석의견

산업·중소기업·에너지 분야는 다음 사항에 대한 검토가 필요하다.

첫째, 「한국판 뉴딜 종합계획」에 따르면 정부는 2020년부터 2025년까지 뉴딜사업에 총사업비 160조원을 투입할 계획이나, 사업별 중기재정소요계획이 미흡하여 사업목표 달성을 위한 재원조달의 안정성이 저해되는 측면이 있다.²⁶⁾

26) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석II」, 2020.10, pp.122

「한국판 뉴딜 종합계획」(2020.7.)에 따르면 정부는 2020년부터 2025년까지 뉴딜 사업에 총사업비 160조원을 투입할 계획이며, 이 중 디지털 뉴딜에 58.2조원, 그린 뉴딜에 73.4조원, 안전망 강화에 28.4조원을 투자할 계획에 있다.

현재 한국판 뉴딜 사업은 671개 단위의 지원내용이 32개 부처, 532개 세부사업에 편성되어 있는데, 정부는 구체적인 사업별 중기재정소요계획을 공개하고 있지 않고 있으며, 이는 각 해당 연도의 예산안 편성과정에서 확정될 것이라고 설명하였다.

그러나 한국판 뉴딜은 중점 투자과제와 사업들을 발굴하여 전략적으로 재원 배분함으로써 뉴딜정책의 성과를 제고하겠다는 것인데, 구체적인 사업별로 사업목표 달성을 위한 적정 사업기간과 투자계획을 산출하지 못함으로써 사업의 실효성과 안정성을 저해하고, 사업의 타당성평가를 어렵게 하는 문제가 있다.

따라서 정부는 한국판 뉴딜사업의 사업계획과 그에 따른 중기재정소요계획을 면밀하게 점검하고, 실효성 있는 재원조달 확보방안을 마련함으로써 한국판 뉴딜사업의 중장기적 재정소요에 안정적으로 대응할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 중소벤처기업부의 중소기업 정책자금 융자 사업의 지원대상으로 기업자산규모가 크고 업력이 긴 우량기업이 선정되는 비중이 늘어나는 경향을 보이므로, 민간시장에서 자금조달이 어려운 기업에 대한 지원을 늘릴 수 있도록 선정절차에 주의를 기울일 필요가 있다.²⁷⁾

중소벤처기업부는 정책적 지원이 필요한 기술·사업성 우수 중소기업에 장기·저리의 자금을 공급하여 중소기업의 경쟁력을 제고하고 성장을 촉진하는 것을 목적으로 중소기업 정책자금 융자 사업을 추진하고 있다. 2021년도 중소벤처기업부 중소기업 정책자금 융자 사업 예산안은 5조 6,900억원으로 2020년도 추경 기준 예산 대비 3,000억원(5.0%) 감소하였다. 동 사업은 2021년도 기준 전체 중소·벤처기업 융자지원 사업의 19.1%를 차지한다.²⁸⁾

27) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석Ⅱ」, 2020.10, pp.76~79

28) 중소·벤처기업 융자지원 사업 목록 중 중소·벤처기업과 관련이 적은 국토교통부의 일부 사업을 제외하는 경우, 2021년 중소·벤처기업 융자지원 사업의 규모는 16조 2,915억원이다. 이를 기준으로 하면 중소벤처기업부의 중소·벤처기업 융자지원 사업의 비중은 34.9%이다.

[중소벤처기업부 소관 중소기업 정책자금 융자 사업 예산안]

(단위: 억원)

세부사업명	2019 결산	2020		2021 예산안
		본예산	추경	
투융자복합금융(융자)	2,000	2,000	2,000	1,400
신성장기반자금(융자)	12,100	13,300	14,300	17,500
긴급경영안정자금(융자)	2,080	1,000	10,000	5,000
신시장진출지원자금(융자)	2,800	2,000	3,000	5,000
혁신창업사업화자금(융자)	22,000	25,500	27,500	24,500
재도약지원자금(융자)	2,600	2,100	3,100	3,500
합 계	43,580	45,900	59,900	56,900

주: 중소기업부 소관 중소기업 정책자금 융자 사업에서 소상공인 융자사업은 제외함

자료: 중소기업부 제출자료를 바탕으로 재작성

중소벤처기업부의 중소기업 정책자금 융자 사업의 대상을 결정하기 위해서는 기술성, 사업성, 미래성장성, 경영능력, 사업계획 타당성 등을 종합 평가하는 기업 평가를 수행하고 이를 바탕으로 대상을 결정한다. 또한 융자 제한 조건을 설정하여 일정 조건을 만족하는 우량기업에 대하여 융자를 제한하고 있다.²⁹⁾ 이는 중소기업 정책자금 융자 사업이 민간 시장에서 자금을 조달받는 것에 어려움이 없는 우량기업보다는 금융애로에 직면한 중소기업에 중점을 두고 지원하려는 취지이다.

중소벤처기업부의 중소기업 정책자금 융자 사업의 실제 수혜기업을 조사하기 위하여, 2017년부터 2020년까지의 반기별 융자지원 건수 및 금액 비중 현황을 살펴보

29) 2020년 중소기업 정책자금 융자계획 공고에 따르면 다음에 해당하는 우량기업에 대하여 융자 지원을 제한하고 있다.

[융자 제한 우량기업 조건]

- 중진공 신용위험등급 최상위인 CR1등급(단, 업력 3년 미만 기업, 최근 결산연도 자산총계 10억원 미만의 소자산기업, 「중소기업협동조합법」 상의 협동조합은 예외)
- 유가증권시장(코넥스제외) 또는 코스닥시장 상장기업(단, 코스닥 기술특례상장기업은 상장 후 3년까지 예외)
- 최근 재무제표 기준 자본총계 200억원 또는 자산총계 700억원 초과 기업(단, 수출향상기업(최근 1년간 직수출실적 50만불 이상이며 20% 이상 증가), 최근 1년간 10인 이상 고용창출 기업은 예외)
- 자본시장법에 의한 신용평가회사의 BB등급 이상 기업(단, 코스닥 기술특례상장기업은 상장 후 3년까지 예외)

자료: 중소기업부, 「2020년 중소기업 정책자금 융자계획 공고」

았다.³⁰⁾

우선, 반기별 융자지원 금액을 수혜기업의 업력별로 살펴보면 2017년부터 2019년까지 7년 이상 업력 기업에 대한 투자 비중이 하반기가 될수록 높은 것을 확인할 수 있다. 즉, 상반기에 비하여 하반기에 상대적으로 기업 업력이 긴 기업이 지원받고 있는 것이다. 뿐만 아니라, 연도별 융자지원 건수 및 금액 비중이 2017년에 비하여 2019년의 경우 기업 업력이 긴 기업의 경우 증가하는 것도 확인할 수 있다.

[2017~2020년 반기별·업력별 융자지원 건수 및 금액 비중 현황]

(단위: 억원, 건, %)

구 분		2017			2018			2019			2020	
		상반기	하반기	소계	상반기	하반기	소계	상반기	하반기	소계	상반기	
합 계	금액	25,577	21,084	46,661	27,409	16,741	44,150	26,193	17,387	43,580	35,850	
	건수	11,611	11,461	22,836	11,684	6,124	17,475	10,895	4,970	15,865	15,267	
업 력 별 비 중	3년	금액	31.4	25.6	28.8	33.6	27.7	31.4	34.1	15.8	26.8	26.5
	미만	건수	41.5	36.8	39.3	44.3	34.8	41.1	44.2	24.3	38.0	33.4
	3~5년	금액	16.6	16.3	16.5	15.9	14.0	15.2	17.1	9.7	14.2	15.6
	미만	건수	20.3	20.6	20.5	18.2	16.1	17.5	18.2	13.0	16.6	16.8
	5~7년	금액	13.9	14.6	14.2	13.7	13.1	13.5	14.6	10.6	13.0	13.1
	미만	건수	14.1	14.9	14.5	12.8	13.2	12.9	14.0	13.1	13.7	12.9
	7년	금액	38.2	43.4	40.5	36.8	45.1	40.0	34.2	63.9	46.0	44.8
	이상	건수	24.1	27.6	25.7	24.7	35.9	28.5	23.6	49.6	31.7	36.9

자료: 중소기업진흥공단 제출자료를 바탕으로 재작성

다음으로, 반기별 융자지원 금액을 수혜기업의 기업자산규모별로 살펴보면 2018년부터 2019년까지 100억 이상 자산규모의 기업에 대한 투자 비중이 하반기가 될수록 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 상반기에 비하여 하반기에 상대적으로 기업자산 규모가 큰 기업이 지원받고 있는 것이다. 연도별 융자지원 건수 및 금액 비중을 살펴보는 경우에도, 2017년에 비하여 2019년에는 자산규모가 큰 기업의 비중이 늘어났음을 확인할 수 있다.

30) 연도별 융자지원 건수 및 금액 비중을 반기별로 분석한 것은, 2017년부터 2019년까지 매년 추경으로 인한 지원 행태를 분석하기 위함이다. 추경 편성으로 인한 집행은 보통 하반기에 발생하게 되므로, 반기별 분석을 통해 추경 편성에 따른 수혜기업 선정 행태를 분석할 수 있다.

[2017~2020년 반기별·기업자산규모별 융자지원 건수 및 금액 비중 현황]

(단위: 억원, 건, %)

구 분		2017			2018			2019			2020	
		상반기	하반기	소계	상반기	하반기	소계	상반기	하반기	소계	상반기	
합 계	금액	21336	20255	41591	21584	16889	38472	20490	16292	36782	30649	
	건수	9041	10086	19127	8111	6460	14571	7569	4591	12160	12335	
구 모 별	30억	금액	51.9	55.7	53.7	55.7	53.1	54.6	52.7	35.2	45.0	52.7
	미만	건수	70.3	74.2	72.3	71.4	70.9	71.2	69.3	55.5	64.1	67.9
	30억~	금액	31.1	29.5	30.3	29.2	28.1	28.7	30.0	32.7	31.2	31.5
	100억	건수	22.1	20.2	21.1	21.4	20.9	21.2	22.6	28.4	24.8	23.7
비 중	미만	금액	17.0	14.8	15.9	15.0	18.9	16.7	17.2	32.0	23.8	15.8
	100억	건수	7.6	5.6	6.6	7.2	8.1	7.6	8.1	16.1	11.1	8.4
	이상											

주: 재무제표미등록 지원 금액 및 건수는 제외하였음

자료: 중소기업진흥공단 제출자료를 바탕으로 작성

이와 같이 중소기업부 소관 중소기업 정책자금 융자 사업은 매년 상대적으로 기업업력이 길고 기업자산규모가 큰 우량기업에 지원되는 비중이 증가하고 있으며, 연중 상반기보다 하반기에 이와 같은 경향이 강해지고 있다.

보통 하반기에 추가경정 예산이 편성된다는 것과 집행실적 등의 문제로 인하여 중소기업진흥공단이 융자자금을 단기간에 집행하면서 자금지원의 리스크를 낮추고 심사 편의성을 도모한 것은 아닌지 검토가 필요한 부분이다.

또한 최근에 가까워질수록 이러한 우량기업에 대한 융자지원 비중이 늘어나고 있으므로, 2021년도에는 융자지원 대상을 선정하는 과정에서 이러한 문제점이 발생하지 않도록 선정조건 및 절차를 정비할 필요가 있다.

중소기업에 대한 자금 조달의 불안정성은 경기 하강기에 더 두드러지는 경향³¹⁾이 있으므로, 향후 코로나19로 인한 경기 침체가 지속되는 동안에는 민간 금융시장에서 자금 조달이 곤란한 기업 선별에 주의를 기울일 필요가 있다.

31) 한국금융연구원, 「중소기업 정책금융 지원체계의 평가 및 개선방안」, 2011, p.5.

마. 국방 분야

(1) 현 황

① 2021년도 예산안의 특징

2021년도 국방 분야 예산안은 2020년도 본예산 대비 2.7조원(5.5%) 증가한 52.9조원이 편성되었다. 국방 분야는 방위력 개선과 전력운영 부문으로 구성되는데, 이 중 전력 운영 부문이 2.3조원(7.1%) 증가하였고, 방위력 개선 부문이 0.4조원(2.4%) 증가하였다.

정부는 국방개혁2.0에 따라 군 인력구조를 정예화하고, 핵심전력 증강 및 R&D 투자를 확대할 계획이다.

[2021년도 국방 분야 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
국 방	501,527	529,174	27,647	5.5
- 방위력 개선	166,804	170,738	3,934	2.4
- 전력 운영	334,723	358,436	23,713	7.1

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

② 재정지출 추이 및 향후 계획

국방 분야는 전년 대비 증가율과 중기계획 모두 증가시키는 방향으로 계획되어 왔다. 「2020~2024년 국가재정운용계획」에 따르면, 국방 분야 재정투자 규모는 전방위 안보위협 대응을 위한 방위력개선 투자 확대 및 전력유지비 적정수준 확보를 위해 2020년 50.2조원에서 2024년 60.9조원으로 연평균 5% 증가할 계획이다.

2021년도 예산안은 국방개혁2.0 관련 핵심전력 증강 및 국방R&D 투자를 확대하고, 장병의 사기진작을 위해 병 봉급 및 급식단가를 인상하고 있다.

[국가재정운용계획 상 국방 분야 지출추이 및 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
'16~'20	38.8 (3.5)	40.3 (3.9)	41.8 (3.7)	43.2 (3.3)	44.7 (3.4)					(3.6)
'17~'21		40.3 (6.9)	43.1 (6.9)	45.3 (5.1)	47.7 (5.3)	50.4 (5.7)				(5.8)
'18~'22			43.2 (7.2)	46.7 (8.1)	49.9 (6.9)	52.8 (5.8)	55.5 (5.1)			(6.5)
'19~'23				46.7 (8.2)	50.2 (7.4)	53.4 (6.5)	56.4 (5.7)	59.5 (5.4)		(6.2)
'20~'24					50.2 (7.4)	52.9 (5.5)	56.1 (6.0)	58.6 (4.5)	60.9 (4.0)	(5.0)

주: 1. 음영(굵은 숫자)은 정부제출 예산안, 음영 앞은 해당연도 본예산안을 의미

2. 괄호 안은 전년대비 증가율을 의미

자료: 각 년도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 작성

(2) 분석의견

국방 분야는 다음 사항에 대한 고려가 필요하다.

첫째, 「2021~2025년 국방중기계획」에 따르면 2025년까지 병 봉급을 병장 기준 96.3만원 수준으로 인상할 계획이며, 국방인력구조 재설계에 따라 간부군무원 증원이 이루어져 병력운영비 규모가 지속적으로 확대될 것으로 예상되므로, 장기적인 관점에서 병력운영비의 경직성 증가에 대한 대응방안 마련이 필요하다.³²⁾

2021년 예산안 기준으로 병력운영비가 전체 국방분야 예산에서 차지하는 비중은 38.9%이다. 국방부는 2018년부터 2022년까지 병 봉급을 2017년도 최저임금의 50%수준인 67만 6,000원까지 인상하는 것을 목표로 병 인건비 사업을 단계적으로 증액하고 있다. 이에 더하여 지난 8월 국방부가 발표한 「'21-'25 국방중기계획」에 따르면 2025년까지 병 봉급을 병장 기준 하사 1호봉 봉급의 50% 수준인 96만 3,000

32) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석II」, 2020.10, pp.413~415

원까지 단계적으로 인상할 계획이다.

한편, 정부는 병역자원 급감에 따라 ‘작지만 강한 군대’를 만들기 위하여 국방인력구조 재설계를 추진하고 있다. 병 정원 감축에 대응하여 부사관·군무원을 증원함으로써 전투력을 유지할 계획이다.

이에 따라 향후 인건비 규모와 병력운영비 전체 규모는 지속적으로 확대될 것으로 전망된다. 「'21-'25 국방중기계획」에 따르면 2025년에는 인건비 예산이 2020년 대비 4조 8,172억원(33.9%) 증가한 19조 103억원으로 추계되고 있으며 연평균 증가율은 6.0%로 국방중기계획에 따른 국방예산의 연평균 증가율 6.1%³³⁾와 유사한 수준이다.

그런데, 이는 순수 급여목적의 세부사업 예산 합계로서 연금부담금 및 보전금과 법정부담금 등 인건비와 연계되는 경직성 경비를 함께 고려할 경우 국방예산 중 인건비성 경비의 규모는 보다 큰 폭으로 확대될 개연성이 높다.

[인건비 사업 예산 편성 계획]

(단위: 억원, %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
장교 인건비	44,356	45,698	47,280	48,093	49,314	50,573
부사관 인건비	57,179	61,321	64,439	67,164	70,069	73,237
병 인건비	20,964	22,326	22,943	23,517	27,181	31,030
군무원 인건비	19,432	21,534	26,280	29,973	33,393	35,263
계	141,931	150,879	160,942	168,747	179,957	190,103
증가율	6.9	6.3	6.7	4.8	6.6	5.6

주: 2020년은 본예산 기준이며, 2021~2025년은 「'21-'25 국방중기계획」에 따른 것임

자료: 국방부

인건비 등 경직성 경비 성격의 병력운영비 규모가 지속적으로 증가하는 것은 국방분야 예산 전체의 유연성과 융통성을 저해하는 요소가 된다. 국방개혁2.0이 의도하는 ‘작지만 강한 군대’가 성립하기 위해서는 감축하는 병력에 대응한 첨단 무기체계의 전력화에 대한 투자 확대가 필요하므로, 향후에도 방위력개선훈에 대한 재원 투입

33) 「'21-'25 국방중기계획」상 국방예산 증가 추이

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
금액(조원)	53.2	56.5	59.8	63.6	67.6
증가율	6.0	6.2	5.8	6.4	6.3

소요는 증가할 것이다.

그런데 이처럼 의무지출 성격의 병력운영비가 지속적으로 확대될 경우, 국방예산의 획기적인 증가를 기대하기는 어려운 상황에서 방위력개선투자에 대한 충분한 재원 배분이 이루어지기 어려울 우려가 있다.

따라서 정부는 국방인력구조 재설계를 추진하는 데 있어 경직성 경비 증가를 억제할 필요성이 있다는 관점에서 계급별 적정 병력규모를 인건비 규모와 연계하여 면밀히 추계할 필요가 있으며, 군인연금기금의 보전금이 지속적으로 증가하여 경직성 경비 확대를 증가시키는 요인이 되고 있으므로 연금구조 개편도 아울러 고려할 필요가 있다.

둘째, 국방 R&D사업의 규모는 지속적으로 확대되고 있으나 국방분야의 기초연구 투자 규모와 비중이 지속적으로 축소되고 있으므로, 원천기술 확보의 중요성을 고려하여 기초연구 투자 확대방안을 모색할 필요가 있다.³⁴⁾

국방부는 국내 방산 활성화를 목표로 국외구매보다는 국내 연구개발양산을 확대하고 있으며, 국방 R&D예산에 대한 재원 투입을 늘리고 있다. 최근 5년간 국방 R&D사업 규모는 지속적으로 확대되고 있으며, 2021년도 예산안에는 전년대비 3,333억원(8.5%)이 증가한 4조 2,524억원이 편성되었다.

[2017~2021년도 국방 R&D사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년(안)
방위력개선투자(A)	12,196,951	13,520,292	15,373,324	16,680,442	17,073,781
증가율	4.8	10.8	13.7	8.5	2.4
국방R&D(B)	2,822,064	2,947,322	3,228,473	3,919,087	4,252,411
증가율	16.6	4.4	9.5	21.4	8.5
국방 R&D 비중(B/A)	23.1	21.8	21.3	23.5	24.9

주: 본예산 기준

자료: 국방부

「방위사업법」에 따라 국방분야 무기체계 획득 방법은 크게 구매와 연구개발로 구분된다.³⁵⁾ 구매방식은 이미 개발된 무기체계를 국내외 업체로부터 구매하여 조달하

34) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석II」, 2020.10, pp.430~432

는 방식이고, 국방 연구개발은 우리가 보유하지 못한 기술을 국내단독 또는 외국과 함께 연구하여 연구된 기술을 실용화하여 필요한 무기체계를 생산·획득하는 방법을 의미한다.

구매방식은 이미 개발된 무기체계를 도입하는 것이므로 사전에 충분히 검증된 무기를 조달할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 해당 무기체계가 수출금지품목으로 지정되거나 거래 상대국과 외교관계가 악화될 경우에 적시에 무기체계를 조달할 수 없으며, 첨단 무기체계의 경우 공급독점으로 수요국인 우리나라의 협상력이 약화되어 가격이 상승할 수 있다는 단점이 있다.

연구개발방식은 해당 무기체계의 개발가능성이 불확실하다는 위험이 있으나, 연구개발이 성공적으로 완료될 경우에는 국내업체를 통하여 안정적으로 무기를 조달할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 국방 연구개발에 따라 국내에서 개발된 무기체계를 해외에 수출할 수 있는 기회가 주어지므로 수출시장 개척 및 외화획득에 기여할 수 있다.

자주국방역량 강화와 신성장동력으로서 방위산업 역량 제고 측면을 고려할 때, 국방 R&D사업에 대한 투자를 지속적으로 확대하는 것은 긍정적이라고 평가할 수 있다. 특히, 국방 분야 핵심기술이 장기적으로 연구되기 위해서는 기초연구 기반을 폭 넓게 형성할 필요가 있는데, 기초기술의 불확실성이 클 경우 핵심기술이 국내에서 연구되기보다는 구매로 결정될 가능성이 높기 때문이다.

그런데 최근 5년간 국방분야 기초연구 사업 예산 현황을 보면, 방위사업청 소관의 기초연구(R&D) 예산은 과학기술정보통신부 이관³⁵⁾에 따라 매년 감소되는 추세이나, 과학기술정보통신부 소관 이관사업의 예산 증가 추세는 방위사업청 소관 기초연구사업의 감액소요를 보전할 만큼 편성되지 않고 있어 매년 국방분야 기초연구의 규모와 비중이 축소되고 있는 것으로 나타난다.

35) 「방위사업법」

제17조(방위력개선사업의 추진방법 등) ③제1항의 규정에 의한 방위력개선사업의 추진방법은 연구 개발 또는 구매로 구분하여 수행한다.

36) 2017년 12월 체결된 「과학기술 기반 국방역량 강화를 위한 과학기술정보통신부-국방부 간 업무협약」에 따라 기초연구(R&D)사업 중 개별기초연구 사업은 단계적으로 과학기술정보통신부로 이관되고 있으며, 방위사업청 소관 사업에는 계속과제 예산만이 일부 편성되어 있어 매년 예산이 감액되고 있다.

[2017~2021년도 국방분야 기초연구 R&D 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년(안)
국방분야 전체R&D(A)	2,822,064	2,947,322	3,277,959	3,919,087	4,252,411
국방분야 기초연구(B)	48,703	44,271	43,798	41,821	37,518
기초연구(R&D) ³⁷⁾	48,703	44,271	41,174	39,024	32,872
- 방위사업청					
미래국방혁신기술개발(R&D) ³⁸⁾	0	0	2,624	2,797	4,646
- 과학기술정보통신부 ³⁹⁾					
국방분야 기초연구 비중(B/A)	1.7	1.5	1.3	1.1	0.9

주: 본예산 기준

자료: 국방부

따라서 방위사업청은 기초연구 과제 발굴 및 예산반영을 위해 과학기술정보통신부 및 국방부와의 협의를 강화할 필요가 있다.

37) 코드: 일반회계 2631-300

38) 코드: 일반회계 1158-416

39) 국방 분야 기초연구는 2017년 12월 「과학기술 기반 국방역량 강화를 위한 과학기술정보통신부-국방부 간 업무협약」이 체결됨에 따라 기초연구의 개별기초연구 사업은 단계적으로 과학기술정보통신부로 이관되고 있다.

바. 일반·지방행정 분야

(1) 현 황

① 2021년도 예산안의 특징

2021년도 일반·지방행정 분야 예산안은 2020년도 본예산 대비 7.5조원(9.5%) 증가한 86.5조원이 편성되었다. 일반·지방행정 분야는 지방행정·재정지원, 재정·금융, 정부자원관리 부분으로 구성되는데, 이 중 재정·금융 부문이 전년 대비 4.7조원(24.3%) 증가하여 가장 큰 폭으로 증가하였고, 정부자원관리 부문이 48.0%(4,177억 원) 증가하여 가장 높은 증가율을 보였다.

정부는 지역경제 활력 제고 및 지역소멸 대응을 위한 투자 확충을 위해 지역사랑상품권 발행지원을 2020년 721억원에서 2021년 1조 500억원으로 대폭확대 하고, 지방채 인수규모를 2020년 7,000억원에서 2021년 2조 6,000억원으로 확대하여 지방재정을 지원할 예정이다.

[2021년도 일반·지방 행정 분야 예산안 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
일반·지방행정	790,129	865,227	75,098	9.5
- 지방행정·재정지원 (교부세 제외시)	537,039 (14,970)	562,217 (44,571)	25,178 (29,601)	4.7 (197.7)
- 재정·금융	195,829	243,446	47,617	24.3
- 정부자원관리	8,702	12,879	4,177	48.0

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

② 재정지출 추이 및 향후 계획

일반·지방행정 분야는 전년 대비 증가율과 중기계획 모두 증가시키는 방향으로 계획되어 왔다. 「2020~2024년 국가재정운용계획」에 따르면, 일반·지방행정 분야는 2020~2024년 계획기간 중 연평균 4.7% 증가할 것으로 전망된다.

일반·지방행정 분야의 2021년 예산안을 보면, 지방행정 부문에서는 지역사랑상품권, 지역주도형 청년 일자리 등 지역경제 활성화를 위한 투자가 확대될 예정이고, 접경권·서해5도·주한미군공여구역 주변지역 지원 등 낙후·소외지역에 대한 균형적 발전을 도모할 계획이다.

또한 지방재정과 관련해서는 지방의 자율성과 책임성을 근본적으로 강화하기 위해 1단계 재정분권을 마무리⁴⁰⁾하고 2단계 재정분권 방안을 추진할 계획으로, 지방교부세 지출액이 2020년 52.2조원에서 2021년 51.8조원으로 0.4조원 소폭 감소했다.

한편, 재정·금융 부문에서는 국고채 이자상환 예산이 2020년 18.9조원에서 2021년 21.1조원으로 2.2조원 증가했고, 정부자원관리 부문에서는 공공데이터 개방 및 디지털 기술을 활용하는 스마트 정부 구현을 위한 예산이 증가되었다.

[국가재정운용계획 상 일반·지방행정 분야 지출추이 및 계획]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
'16~'20	59.5 (2.5)	63.9 (7.4)	66.9 (4.7)	69.6 (4.0)	73.5 (5.6)					(5.4)
'17~'21		63.3 (6.0)	69.6 (10.0)	74.2 (6.6)	77.9 (5.0)	81.3 (4.4)				(6.5)
'18~'22			69.0 (8.3)	77.9 (12.9)	84.1 (8.0)	89.2 (6.1)	94.0 (5.4)			(8.0)
'19~'23				76.6 (9.9)	80.5 (5.1)	82.4 (2.4)	84.3 (2.3)	86.1 (2.1)		(3.0)
'20~'24					79.0 (3.2)	86.5 (9.5)	87.6 (1.3)	92.0 (5.0)	94.9 (3.2)	(4.7)

주: 1. 음영(굵은 숫자)은 정부제출 예산안, 음영 앞은 해당연도 본예산을 의미

2. 괄호 안은 전년대비 증가율을 의미

자료: 각 년도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

40) 「부가가치세법」, 「지방세법」 등 7개 법률이 개정됨에 따라 1단계 재정분권을 마무리하였다. 이에 따라, 지방소비세가 10%p 인상('19년 4%p, '20년 6%p)되어 연간 약 8조 5천억원 규모의 지방세가 확충되는 한편, 인상된 지방소비세의 배분에는 지역별 가중치를 적용하는 등 균형발전을 도모하였다.

(2) 분석의견

일반·지방행정 분야는 다음 사항에 대한 고려가 필요하다.

첫째, 1단계 재정분권 추진경과를 보면 국세 대비 지방세 비중 및 재정자립도는 목표대비 미흡하고 기초자치단체 간 재정력 격차가 심화되고 있으므로, 현 재정분권 추진계획을 재정비하고 자치단체 간 형평화 장치를 보완하여 2단계 재정분권 방안을 조속히 수립할 필요가 있다.⁴¹⁾

지방교부세 프로그램의 2021년도 예산안은 51조 7,646억 2,600만원으로 전년 대비 1조 4,725억 2,000만원(2.9%) 증가했다.⁴²⁾ 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산 교부세, 소방안전교부세 등으로 구성된다.

[2021년도 지방교부세 프로그램 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2019 결산	2020 ¹⁾		2021 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
보통교부세	47,602,635	46,726,414	44,896,524	44,545,160	△351,364	△0.8
지역현안 특별교부세	588,899	578,059	555,792	551,074	△4,718	△0.8
국가지방협력 특별교부세	147,225	144,515	138,947	137,769	△1,178	△0.8
재난안전관리 특별교부세	736,123	722,573	694,739	688,843	△5,896	△0.8
부동산교부세	2,849,400	3,320,970	3,320,970	4,935,665	1,614,695	48.6
소방안전교부세	537,502	714,294	685,134	906,115	220,981	32.3
합계	52,461,784	52,206,825	50,292,106	51,764,626	1,472,520	2.9

주: 1) 추경의 경우 제4회 추경을 반영한 최종 추경예산을 의미함

자료: 행정안전부

정부의 국정과제인 ‘강력한 재정분권’의 핵심은 지방의 자율성 책임성 확보와 국가균형발전에 있는데, 이를 위해 ‘재정분권 추진방안(관계부처 합동, 2018.10.30.)’은 지방의 자체재원 확보와 지방간 재정력 격차 완화를 위한 제도적 장치들을 반영하였다.

41) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 총괄 분석 I」, 2020.10, pp.422~425

42) 2020년 제3회 추가경정예산 편성 시 약 1조 9,510억원이 감액되어 추경기준으로는 1조 4,731억원 증가했으나, 본예산 기준으로는 4,415억 7,400만원 감소하였다.

‘재정분권 추진방안’은 1단계(‘19-’20년)와 2단계(‘21-’22년)로 나누어 추진되고 있다. 1단계 추진방안의 핵심은 지방세 확충과 기능이양에 있으며, 이를 위해 지방소비세율 확대, 중앙정부 기능이양, 소방안전교부세율 확대를 전략과제로 설정하였다.

이에 따라 1단계 이행결과 3.3조원 이상의 지방세 확충을 통한 자체재원 확대, 국세 대 지방세 비중 개선(75:25)이 이루어질 것으로 기대되었고, 자치단체 간 재정력 격차 문제는 지방교부세 산정방식, 지역상생발전기금 등의 제도적 장치를 통해 보완될 것으로 예상했다.

그러나 2019년도 결산액을 보면, 지방세 징수액의 절대규모는 목표치(3.3조원 증가) 이상으로 증가했지만 오히려 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 증가율이 높아 지방자치단체 예산에서 자체재원이 차지하는 비중은 2017년 54.2%에서 2019년 51.3%로 축소되었다.

[지방자치단체 재정력 변화]

(단위: 조원, %)

구 분			2017년	2018년	2019년 ¹⁾
지방 자치 단체 재정력	자체재원	지방세(A)	80.4	84.3	90.5
		세외수입(B)	25.9	25.8	26.6
	의존재원	지방교부세	44.4	49.0	57.5
		국고보조금	47.4	50.6	61.6
		합 계	91.8	99.6	119.1
	자치단체 자체재원(A+B)		106.4	110.1	117.1
	통합재정자립도(평균)		54.2	53.4	51.3

주: 1) 2018년도까지는 결산액, 2019년도는 가결산액 기준임.

2) 용도가 지정되지 않은 지방교부세의 경우를 자주재원에 포함시키는 경우가 있지만, 재정분권 방안의 핵심은 자체재원 확대를 통해 지방재정을 확충하는 것으로 이 보고서에서는 자체재원의 변화를 중심으로 분석함.

자료: 행정안전부, 「2020년도 지방자치단체 통합재정 개요」

국세 대 지방세 비중 역시 76.4:23.6로 목표로 한 75:25에 미달하는 수준을 보이고 있다.

[최근 6년간 국세 대 지방세 비중]

(단위: 억원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
국 세 (%)	2,178,851 (75.4)	2,425,617 (76.3)	2,653,849 (76.7)	2,935,704 (77.7)	2,934,543 (76.4)	2,797,123 (75.5)
지방세 (%)	709,778 (24.6)	755,306 (23.7)	804,063 (23.3)	843,153 (22.3)	904,604 (23.6)	909,501 (24.5)

주: 2015~2019년은 결산액 기준, 2020년은 추경예산 기준임.

자료: 기획재정부, 행정안전부

1단계 2년차인 2020년에도 당초예산을 기준으로 자체재원 확충규모와 지방세 비중은 목표에 미흡한 수준이며, 재정자립도 역시 50.4%로 추진방안 이행 전인 2018년(53.4%) 대비 3.0% 감소한 것으로 나타난다.

정부의 부동산 대책 영향으로 주택·토지 거래량이 줄어들면서 지방세의 주요 세원(지방세수의 약 46%)⁴³⁾인 취득세의 증가는 0.4%에 불과한 상황에서 정부의 강력한 부동산 대책은 당분간 지속될 것으로 보이며, 코로나19 대유행에 의한 세수감소가 예상되기 때문에 지방소비세율이 더욱 인상된다고 해도 중장기적 지방세의 확충이 당초 계획대로 이루어지기에는 한계가 있을 것으로 보인다.

한편, 자치단체 간 재정력 격차의 문제를 보면 1단계 재정분권은 광역자치단체의 세수확충에만 초점을 두고 있는데, 2단계 재정분권 방안 수립시에는 최근 기초 지방자치단체 간 재정력 격차가 심화되는 현상이 나타난다는 점도 고려할 필요가 있다.

재정분권 추진 초기로 세율 인상 폭이 크지 않았던 2019년도⁴⁴⁾에도 기초자치단체 간 재정력 격차가 심화된 것으로 보고되고 있어, 효과적인 보완 장치 없이 재정분권 방안이 계획대로 추진될 경우 지역 간 재정력 격차가 더욱 심화될 것으로 예상된다.

43) 2018년과 2019년 지방세입 기준

44) 지방소비세율 인상 4%(18년, 11%→19년, 15%), 소방안전교부세율 인상 15%(18년, 20%, '19년, 35%)

[기초지방자치단체 간 재정력 격차 분석결과]

(단위: 백만원)

지역명	지방세액 격차			자체재원 격차		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
평균	106,283	113,896	120,655	177,109	184,623	192,200
변이계수	1.41	1.47	1.50	1.34	1.34	1.36

주: 1. 변이계수의 숫자가 클수록 격차가 심화된 것으로 해석할 수 있음. 변이계수는 일반적으로 0-1의 값을 가지나, 지자체 간 세입액의 편차가 심하고 분포가 편향됨에 따라 평균보다 표준편차가 커져 1보다 큰 값이 도출됨.

2. 지방세액과 자체재원은 최종예산(총계) 기준임.

자료: 각 연도 「지방자치단체 통합재정 개요」 자료에 근거하여 분석함.

이러한 상황에서 당초 계획과 달리 아직 재정분권 2단계 추진방안은 수립되지 않은 상태⁴⁵⁾로 지방소비세율 인상을 통한 지방 자체재원 확충이라는 목표의 달성은 불확실성이 큰 반면, 자치단체 간 재정불균형 문제를 보완하고 국가균형발전을 도모할 보완 장치에 대한 논의는 부족한 상황이다.

따라서 정부는 사회경제적 환경과 세제의 과목별 특성 등을 면밀히 검토하여 신규 추진과제, 보통교부세의 산정방식 개선, 지방소비세 배분 가중치의 조정 등 재정불균형 보완 장치에 대한 개선방안을 반영한 제2단계 추진방안을 조속히 수립할 필요가 있다.

45) 지방자치분권위원회는 2019년 연말까지 재정분권 2단계 추진방안의 초안을 완성하고 관계기관의 협의를 거쳐 구체적인 안을 2020년 6월경에 공식 발표한다는 계획이었으나, 2020년 10월 현재 구체적 방안이 수립되지 않은 것으로 확인된다.

둘째, 2021년 공공자금관리기금 계획안의 국고채 이자상환은 0.8~1.5조원이 과다 편성된 것으로 추정되며, 예산안 심의 과정에서 2021년도 기금운용계획안의 국고채 이자상환 편성 규모가 적정한지 검토할 필요가 있다.⁴⁶⁾

정부는 다음 산식을 통해 2021년 정부안의 국고채 이자상환규모를 산출했다.

$$(\text{기 국고채 잔액} \times \text{해당 금리}) + (\text{신규발행금액} \times 2.4\%)$$

하지만 이상의 산식에 따라 국회예산정책처에서 산출한 결과, 정부안 규모와 차이가 발생하였다. ① 2020년 8월말 기준 기존 국고채 중 2021년 변동 없는 국고채 682.8조원의 이자상환 규모는 16.4조원, ② 2021년 만기되는 국고채 53.7조원의 이자상환 규모는 0.9조원(만기까지의 이자상환 규모)으로 산출된다. ③ 2020년 9~12월 만기차환 국고채 21.9조원 및 신규발행 22.0조원(합 43.9조원)의 이자상환 규모는 0.7조원으로 계산되었다. ④ 2021년 만기차환 발행되는 국고채 53.7조원의 만기구조에 따른 이자상환 규모는 0.3조원으로 산출된다. ⑤ 2021년 국고채 신규발행 109.7조원이 1~12월 균등 발행을 가정하여 6개월분을 적용하고 정부 전망 이자율 2.4%를 가정하면 1.3조원으로 계산된다. 이상의 산출결과를 종합해 보면 2021년 총 국고채 836.4조원의 이자상환 규모는 19조 6,545억원으로 추정된다. 2020년 조기집행 등을 감안하여 9개월분을 적용하고 이자율 2.4%를 가정하면 총 이자상환 규모는 20조 3,127억원으로 증가한다.

46) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회)」, 2020.10, pp.107,108

[2021년 국고채 이자상환 추정규모]

(단위: 억원)

구분	2020.8말 기준 기존 국고채 중 2020년 현재 국고채 잔액		2020년 9~12월 발행 국고채(만기포함)
국고채 잔액	7,046,729		438,831
	2021년 중 변동없는 국고채	2021년 중 만기되는 국고채	
	6,828,169	536,511	
이자상환 규모	① 163,869	② 9,190 (만기까지 이자)	③ 7,102

2021년 만기국채 차환발행			2021년 국고채 신규발행			2021년 국고채 이자상환 추정규모 (①+②+③+④+⑤)
국고채 규모	이자율	이자상환 규모	국고채 규모	이자율	이자상환 규모	
536,511	평균 2.4%	④ 3,219	1,097,000	평균 2.4%	⑤ 13,164	196,545
			1,097,000	상반기 50% 추가발행	⑤ 19,746	203,127

자료: 국회예산정책처

2021년 국고채 신규발행이 1~12월 균등발행된다면 국고채 이자상환 산출 규모는 정부안의 21조 1,101억원 대비 1조 4,556억원 차이가 발생한다. 2021년 조기집행 등을 고려하여 국고채 신규발행이 상반기에 가중된다면 국고채 이자상환 산출 규모는 정부안 대비 7,974억원 차이가 발생한다. 이와 같은 산출결과를 고려하여 2021년도 예산안 심의과정에서 신규발행 국고채 이자상환 계획 규모가 적정한지 검토할 필요가 있다⁴⁷⁾.

[2021년 국고채 이자상환 규모 비교]

(단위: 억원)

구분	정부안 (A)	NABO 산출 (B)	차이 (A-B)
국고채 이자상환	211,101	196,545	14,556
		203,127	7,974

자료: 국회예산정책처

47) 정부는 2020년 7월말 기준으로 산출하였으며, 물가연동국고채 이자액 증가분, '20년 국고채 조기상환 불확실성, '21년도 예산 조기집행 가능성 등을 추가적으로 고려하여 산출했음을 밝혔다. 특히 국회예산정책처와 이자산출 시점, 방식 차이로 인해 규모가 다소 차이가 발생할 수 있으나, 이는 정부 입장에서 의무지출인 국고채 이자상환에 부족이 발생하지 않도록 보수적인 편성이 불가피한 측면이 있다는 의견이다.

가. 현 황

(1) 의무지출의 개념

의무지출(mandatory spending)은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 의미한다.¹⁾ 의무지출과 대비되는 개념인 재량지출(discretionary spending)은 국가 재정지출에서 의무지출을 제외한 부분을 말하며, 지출규모는 국회의 심의를 통해 확정된다.

[의무지출과 재량지출 비교]

구분	의무지출	재량지출
개념	법률에 의해 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출	법률상 지출의무가 없는 지출로서 재정지출 중 의무지출을 제외한 모든 지출
법적 근거	「국가재정법」 제7조제2항제4호의2	「국가재정법」 제7조제2항제4호의3
지출발생요인	지출의무가 명시된 법률	사업추진 근거법 등
지출규모	법령에 의해 결정	국회 심의에 의해 결정
예산변경방법	해당 법률의 개정 등	국회 심의과정에서 변경

자료: 국회예산정책처

김은영 예산분석관(key@assembly.go.kr, 6788-4630)

1) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. ~ 4. (생략)

4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획

(2) 2021년도 의무지출 예산안 개요

2021년도 의무지출 예산안은 전년 대비 4.6% 증가한 267.3조원으로, 총 지출에서 의무지출이 차지하는 비중은 48.1%이다.

의무지출 사업의 최근 3년(2019~2021)간 예산액 추이를 살펴보면, 2019년 239.3조원에서 2021년 예산안에는 267.3조원으로 28조원 증가하였고, 연평균 증가율은 5.7%이다. 같은 기간 재량지출은 2019년 230.3조원에서 2021년 예산안은 288.5조원으로 58.2조원 증가하였고, 연평균 증가율은 11.9%이다.

2019~2021년 총지출의 연평균 증가율은 8.8%로 의무지출의 연평균 증가율 5.7% 보다는 3.1%p 높은 반면, 재량지출의 연평균 증가율 11.9%보다는 3.1%p 낮은 것으로 나타났다.

[최근 3년간 총지출 및 의무지출 예산(안) 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2019년 예산(A)	2020년 예산	2021년 예산안(B)	증가액 (B-A)	연평균 증가율
총지출	469.6	512.3	555.8	86.2	8.8
(증가율)	(9.5)	(9.1)	(8.5)		
의무지출	239.3	255.6	267.3	28.0	5.7
(증가율)	(10.3)	(6.8)	(4.6)		
재량지출	230.3	256.6	288.5	58.2	11.9
(증가율)	(8.7)	(11.4)	(12.4)		

주: 본예산 기준
자료: 기획재정부

총지출에서 의무지출이 차지하는 비중은 2017년 49.2%, 2018년 50.6%, 2019년 51.0%로 매년 증가하여 2018년 예산²⁾부터는 총지출에서 재량지출보다 큰 비중을 차지하였다. 그러나 2020년 예산에서는 의무지출의 비중이 49.9%로 다시 감소하였고, 2021년 예산안에서는 48.1%로 전년 대비 1.8%p 감소하는 등 총지출에서 재량지출이 차지하는 비중이 더 커진 것으로 확인되었다.

2) 이하에서 별도로 명시하지 않는 한 예산은 본예산 기준으로 작성하였다.

[최근 5년간 의무지출 및 재량지출 비중 변화]

(단위: 조원, %)

구분	2017년 예산	2018년 예산	2019년 예산	2020년 예산	2021년 예산안
총지출	400.5	428.8	469.6	512.3	555.8
의무지출	197.0	217.0	239.3	255.6	267.3
(비중)	(49.2)	(50.6)	(51.0)	(49.9)	(48.1)
재량지출	203.5	211.9	230.3	256.6	288.5
(비중)	(50.8)	(49.4)	(49.0)	(50.1)	(51.9)

주: 본예산 기준

자료: 기획재정부

「2020~2024년 국가재정운용계획」에 따르면, 의무지출은 2020년 본예산부터 2024년까지 5년간 연평균 5.3% 증가할 것으로 전망되는데, 이는 같은 기간 총지출 증가율 5.7% 보다 낮은 수준이다.

특히 2021년 예산안에서는 코로나19 이후 경제활력 조기 회복과 한국판 뉴딜 등 미래성장동력 확보 등을 위한 적극적인 재정운용에 따라 재량지출의 비중이 확대 되었고 이러한 경향은 당분간 지속될 것으로 예상되나, 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 맞물린 복지분야 법정지출의 확대 등 의무지출 증가 추세에 따라 2024년부터 는 다시 총지출에서 의무지출이 차지하는 비중이 증가(48.1%→49.1%)할 것으로 전망 된다.

[2020~2024년 국가재정운용계획의 의무지출과 재량지출의 비중]

(단위: 조원, %)

구분	2020		2021	2022	2023	2024 (B)	증가액 (B-A)	연평균 증가율
	본예산(A)	추경						
총지출	512.3	546.9	555.8	589.1	615.7	640.3	128.0	5.7
- 의무지출	255.6	255.1	267.3	282.5	295.7	314.2	58.6	5.3
(비중)	(49.9)	(46.7)	(48.1)	(48.0)	(48.0)	(49.1)		
- 재량지출	256.6	291.8	288.5	306.6	320.0	326.1	69.5	6.2
(비중)	(50.1)	(53.3)	(51.9)	(52.0)	(52.0)	(50.9)		

주: 2020년은 국회 확정예산 기준(추경은 제3회 추가경정예산 기준)

자료: 기획재정부

한편, 2021년도 의무지출 예산안을 일반회계, 특별회계 및 기금별로 구분하여 살펴보면, 전체 의무지출 예산안의 60.3%에 해당하는 161.1조원이 일반회계에 편성되었고, 2.1%에 해당하는 5.7조원이 특별회계에 편성되었으며, 37.6%에 해당하는 100.5조원이 기금에 편성되었다.

2021년도 예산안 의무지출 세부사업의 수는 총 150개로 2020년과 동일하였다. 구체적으로 일반회계 사업은 2020년 대비 1개 증가한 81개, 특별회계 사업은 2020년과 동일한 29개, 기금 사업은 2020년 대비 1개 축소된 40개 사업이 편성되었다.

[2019~2021년도 회계·기금별 의무지출 예산(안) 현황]

(단위: 개, 조원, %)

구분	2019년 예산			2020년 예산			2021년도 예산안		
	세부 사업수	금액	비중	세부 사업수	금액	비중	세부 사업수	금액	비중
회 일반회계	78	153.3	64.1	80	159.0	62.2	81	161.1	60.3
계 특별회계	31	7.2	3.0	29	6.4	2.5	29	5.7	2.1
소 계	109	160.5	67.1	109	165.4	64.7	110	166.8	62.4
기 금	40	78.8	32.9	41	90.3	35.3	40	100.5	37.6
합 계	149	239.3	100.0	150	255.6	100.0	150	267.3	100.0

주: 본예산 기준
자료: 기획재정부

(3) 의무지출 유형별 예산안 현황

「국가재정운용계획」은 의무지출 사업을 복지분야 법정지출, 지방이전재원, 이자지출, 기타 의무지출 등 네 가지 유형으로 구분하고 있다.

먼저, ① 복지분야 법정지출은 국민기초생활보장, 건강보험, 4대 공적연금, 기초연금, 아동수당 및 영유아 보육료 등으로 구성되고, ② 지방이전재원은 지방교부세, 지방교육재정교부금 및 유아교육비 보육료 지원 등으로 구성되며, ③ 이자지출은 공공자금관리기금 국채이자 및 주택도시기금 국공채이자 상환 등으로 구성되고, ④ 기타의무지출은 공익기능증진직불금, UN PKO 예산분담금 등으로 구성된다.

[의무지출 사업 유형별 분류]

대분류		소분류
복지 분야 법정 지출	국민기초 생활보장	생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육·해산장제·자활급여
	건강보험	가입자지원, 공무원·교직원 국가분담금
	공적연금	국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금
	노인	기초연금, 노인장기요양보험
	아동·보육	영유아보육료지원, 아동수당
	고용·노동	구직급여, 산재보험급여
	보훈	보상금, 6.25자녀수당, 무공·참전수당, 보훈병원·위탁병원진료, 기타
	기타	장애인연금, 장애인활동지원, WHO 의무분담금 납부 등
지방이전재원		지방교부세, 지방교육재정교부금, 유아교육비 보육료 지원
이자지출		공공자금관리기금, 주택도시기금, 우체국예금특별회계 등
기타 의무지출		공익기능증진직불금, UN PKO 예산분담금 등

자료: 「2020~2024 국가재정운용계획」을 바탕으로 재구성

2021년 의무지출 예산안을 의무지출의 유형별 분류체계에 따라 살펴보면, 복지분야 법정지출이 131.5억원으로 가장 높았고, 다음으로 지방이전재원이 108.7조원, 이자지출 19.3조원, 기타 의무지출 7.7조원 순이었다.

2020년 대비 2021년 예산안의 증가규모를 살펴보면, 복지분야 법정지출이 11.8조원으로 가장 높았고, 다음으로 이자지출이 2.3억원, 기타의무지출이 0.3조원이었던 반면, 지방이전재원은 2.9조원 감소한 것으로 나타났다.

또한, 2020년 대비 2021년 예산안 증가율을 살펴보면, 이자지출이 13.5%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 복지분야 법정지출이 9.9%, 기타의무지출이 4.1조원인 반면, 지방이전재원은 2.6% 감소한 것으로 나타났다.

한편, 전체 의무지출 예산안에서 각 유형이 차지하는 비중을 살펴보면, 복지분야 법정지출은 전년 대비 2.4%p 증가한 49.2%로 가장 높았고, 이자지출은 전년 대비 0.6%p 증가한 7.2%였으며, 기타 의무지출은 전년과 동일하게 2.9%였다. 반면 2017~2019년까지 의무지출예산 중 가장 높은 비중을 차지하였던 지방이전재원의 비중은 전년 대비 2.9%p 감소한 40.7%였다.

[2021년도 유형별 의무지출 예산안]

(단위: 조원, %)

구분	2020년 예산(A)	2021년 예산안(B)	증가액 (B-A)	증가율 (B-A)/A
합계	255.6	267.3	11.7	4.5
1. 복지분야법정지출	119.7	131.5	11.8	9.9
(비 중)	(46.8)	(49.2)		
2. 지방이전재원	111.6	108.7	△2.9	△2.6
(비 중)	(43.6)	(40.7)		
3. 이자지출	17.0	19.3	2.3	13.5
(비 중)	(6.6)	(7.2)		
4. 기타 의무지출	7.4	7.7	0.3	4.1
(비 중)	(2.9)	(2.9)		

주: 비중은 전체 예산(안)에서 해당 의무지출 유형이 차지하는 비중
 자료: 「2020~2024년 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

[2012~2021년도 의무지출 세부유형별 증감현황]

(단위: 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
총지출	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	555.8
(전년 대비 증감율)	-	(5.1)	(4.0)	(5.5)	(2.9)	(3.6)	(7.1)	(9.5)	(9.1)	(8.5)
의무지출	151.9	158.4	167.2	172.6	182.6	197.0	217.0	239.3	255.6	267.3
(전년 대비 증감율)	-	(4.3)	(5.6)	(3.2)	(5.8)	(7.9)	(10.2)	(10.3)	(6.8)	(4.6)
복지분야 법정지출	59.0	62.2	69.8	77.5	83.3	87.2	95.7	106.7	119.7	131.5
(전년 대비 증감율)	-	(5.4)	(12.2)	(11.0)	(7.5)	(4.7)	(9.7)	(11.5)	(12.2)	(9.9)
지방이전재원	71.5	76.6	76.6	74.3	77.4	87.6	99.4	111.5	111.6	108.7
(전년 대비 증감율)	-	(7.1)	(0.0)	(△3.0)	(4.2)	(13.2)	(13.5)	(12.2)	(0.1)	(△2.6)
이자지출	17.3	15.5	16.8	16.5	16.7	16.1	16.0	15.9	17.0	19.3
(전년 대비 증감율)	-	(△10.4)	(8.4)	(△1.8)	(1.2)	(△3.6)	(△0.6)	(△0.6)	(6.9)	(13.5)
기타 의무지출	4.1	4.1	4.1	4.3	5.2	6.0	5.8	5.2	7.4	7.2
(전년 대비 증감율)	-	(0.0)	(0.0)	(4.9)	(20.9)	(15.4)	(△3.3)	(△10.6)	(42.3)	(△2.7)
재량지출	173.5	183.6	188.6	202.8	203.8	203.5	211.9	230.3	256.6	288.5
(전년 대비 증감율)	-	(5.8)	(2.7)	(7.5)	(0.5)	(△0.1)	(4.1)	(8.7)	(11.4)	(12.4)

주: 2010~2019년은 본예산 기준, 2020년 예산안 기준

자료: 국회예산정책처, 각 연도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

2021년도 유형별 의무지출 예산안의 주요 증감 사유를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 복지분야 법정지출 예산안의 주요 증액사유를 살펴보면, 국민연금의 경우 고령화에 따른 급여 수급자 증가에 따라 2020년 26.6조원 대비 2.9조원이 증가한 29.5억원이 편성되었고, 공무원연금 역시 연금수급자 증가 및 퇴직자 증가 등으로 인해 2020년 17.4조원에서 1.5조원 증가한 18.9조원이 편성되었으며, 기초연금의 경우 인구고령화 진행 및 지급단가 인상 등에 따라 2020년 13.2조원에서 1.8조원 증가한 15조원이 편성되었고, 구직급여는 코로나19 확산 및 경기악화 등에 따른 실업률 증가의 영향으로 2020년 9.5억원에서 1.8조원 증액된 11.3억원이 편성되었다.

다음, 지방이전재원 예산안의 주요 감액사유를 살펴보면, 지방이전재원 예산안의 대부분은 내국세 세입예산에 연동되는 지방교부세와 지방교육재정교부금으로 구성되는데³⁾ 2020년 이후 세입여건 악화로 인해 지방교부세의 경우 2020년 대비 0.4조원 감소한 51.8조원이 편성되었고, 지방교육재정교부금 역시 2020년 대비 2.1조원 감소한 53.3조원이 편성되었다.⁴⁾

다음, 이자지출의 경우 증감요인이 동시에 작용하였는데, 재정지출 확대에 따른 적자성 채무 증가 등의 영향으로 공공자금관리기금 국채이자 상환액이 2020년 12.7조원에서 3조원 증가한 15.7조원이 편성된 반면, 주택도시기금 국공채이자는 저금리 기조에 따른 발행금리 인하(2016년 1.5%→2020년 1.0%) 등의 영향으로 2020년 1.5조원 대비 0.4조원 감소한 1.1조원이 편성되었고, 우체금융예금특별회계 지급이자 역시 조달금리 하락 등으로 2020년 1.5조원 대비 0.3조원 감소한 1.2조원이 편성되었다.

마지막으로, 기타 의무지출의 경우 공익기능증진직불금⁵⁾ 규모는 전년 대비 동일했던 반면, UN PKO 예산분담금은 미납예상액 보전에 따라 2020년 1,543억원에서 667억원이 증가한 2,210억원이 편성되었다.

3) 2021년 예산안 기준 '지방이전재원(108.7조원)'의 96.6%가 '지방교부세(51.8조원)' 및 '지방교육재정교부금(53.3조원)'으로 구성된다. 나머지 3.4%는 「유아교육법」 제24조에 따른 유아무상교육을 위한 국가부담분을 편성하는 '유아교육비 보육료 지원 세부사업(3.7조원)' 예산이다.

4) 현행 「지방교부세법」 및 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방교부세는 개략적으로 내국세의 19.24%, 지방교육재정교부금은 20.79%를 기준으로 산정되고 있다.

5) 쌀고정·변동, 발농업, 조건불리, 친환경, 경관보전 등 6개 직불금을 통합하여 2020년 신규로 도입된 직불금으로, 2020년부터 2024년까지 2조 3,610억원의 재정규모를 유지할 계획이다.

[2021년도 유형별 의무지출 예산안 상세 내역]

(단위: 억원, %)

구분	2020년 본예산(A)	2021년 예산안(B)	증가액 (B-A)	증가율 (B-A)/A
합계	2,556,479	2,672,850	116,371	4.6
1. 복지분야 법정지출	1,196,633	1,315,370	118,737	9.9
(1) 국민기초생활보장	136,861	150,082	13,221	9.7
① 생계급여	43,379	46,079	2,700	6.2
② 의료급여	70,038	76,805	6,767	9.7
③ 주거급여	16,305	19,879	3,574	21.9
④ 교육·해산장제·자활	7,139	7,320	181	2.5
(2) 건강보험	98,510	104,431	5,921	6.0
① 가입자지원(일반)	70,826	75,834	5,008	7.1
② 가입자지원(기금)	18,801	19,167	366	1.9
③ 공무원·교직원 국가부담금	8,883	9,431	548	6.2
(3) 4대 공적연금	513,332	561,626	48,294	9.4
① 국민연금	266,034	295,116	29,082	10.9
② 공무원연금	174,186	188,987	14,801	8.5
③ 사학연금	38,455	42,096	3,641	9.5
④ 군인연금	34,657	35,426	769	2.2
(4) 노인부문	145,950	166,742	20,792	14.2
① 기초연금	131,765	149,635	17,870	13.6
② 노인장기요양보험 사업운영	14,185	17,107	2,922	20.6
(5) 아동·보육부문	56,996	55,872	△1,124	△2.0
① 영유아보육료	34,162	33,677	△485	△1.4
② 아동수당	22,834	22,195	△639	△2.8
(6) 고용·노동부문	177,614	205,890	28,276	15.9
① 구직급여	95,158	113,486	18,328	19.3
② 산재보험급여	59,046	65,236	6,190	10.5
(7) 보훈부문	46,880	47,677	797	1.7
① 보상금, 6.25자녀수당	32,174	33,479	1,305	4.1
② 무공, 참전수당	7,466	6,817	△649	△8.7
③ 보훈, 위탁병원진료	6,085	6,205	120	2.0
④ 기 타 (자녀학자금 등)	1,155	1,175	20	1.7
(8) 기 타	20,490	23,050	2,560	12.5

구분	2020년 본예산(A)	2021년 예산안(B)	증가액 (B-A)	증가율 (B-A)/A
2. 지방이전재원	1,116,107	1,087,415	△28,692	△2.6
① 지방교부세	522,068	517,646	△4,422	△0.8
② 지방교육재정교부금	553,722	533,221	△20,501	△3.7
③ 유아교육비 보육료 지원	40,316	36,547	△3,769	△9.3
3. 이자지출	169,857	193,226	23,369	13.8
① 공공자금관리기금	126,919	156,704	29,785	23.5
② 주택도시기금	15,244	11,408	△3,836	△25.2
③ 우체국예금특별회계	14,535	11,667	△2,868	△19.7
④ 기 타	13,160	13,447	287	2.2
4. 기타 의무지출	73,882	76,839	2,957	4.0
① 공익기능증진직불금	23,610	23,610	0	0.0
② 유엔 PKO 예산분담금	1,543	2,210	667	43.2
③ 기 타	48,729	51,019	2,290	4.7

주: 1) 지방교부세는 보통교부세, 부동산교부세, 지역현안특별교부세, 국가시책특별교부세, 재난안전관리특별교부세, 소방안전교부세로 구성됨

2) 지방교육재정교부금은 일반회계의 보통교부금, 국가시책특별교부금, 지역현안특별교부금, 재난안전관리 특별교부금으로 구성됨

자료:「2020~2024 국가재정운용계획」

한편, 2021년도의 의무지출 예산안 비중(48.1%)은 2020년 비중(49.9%) 대비 감소하였는데, 이는 경기대응을 위한 재량지출의 증가와 함께 세입여건 악화에 따른 지방이전재원이 감소한데 기인한 측면이 크다고 보인다.

그러나 향후 국민연금 등 4대 공적연금과 기초연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 기초생활보장 및 구직급여의 보장성 강화와 지급대상 확대 등으로 인하여 복지분야 법정지출의 증가추세는 지속될 것으로 전망되고, 경기여건 개선 등에 따라 지방이전재원이 증가되는 경우 의무지출의 비중은 다시 크게 증가할 여지가 있으므로, 의무지출 비중의 관리를 용이하게 하기 위하여 그 변동 추이에 대해 지속적으로 관심을 가질 필요가 있다.

[2020~2024년 유형별 의무지출 예산 전망]

(단위: 조원, %)

구분	2020		2021	2022	2023	2024 (B)	증가액 (B-A)	연평균 증가율
	본예산(A)	추경						
합 계	255.6	255.1	267.3	282.5	295.7	314.2	58.6	5.3
1. 복지분야법정지출	119.7	123.2	131.5	139.9	148.8	160.6	40.9	7.6
(비중)	(46.8)	(48.3)	(49.2)	(49.5)	(50.3)	(51.1)		
2. 지방이전재원	111.6	107.8	108.7	113.9	117.2	122.9	11.3	2.4
(비중)	(43.6)	(42.3)	(40.7)	(40.3)	(39.6)	(39.1)		
3. 이자지출	17.0	16.9	19.3	21.1	22.4	23.3	6.3	8.2
(비중)	(6.6)	(6.6)	(7.2)	(7.5)	(7.6)	(7.4)		
4. 기타 의무지출	7.4	7.2	7.7	7.7	7.4	7.4	0	0.0
(비중)	(2.9)	(2.8)	(2.9)	(2.7)	(2.5)	(2.4)		

주: 1. 각 유형별 비중은 연도별 의무지출 예산(안)에서 각 유형별 의무지출이 차지하는 비중

2. 2020년은 국회확정예산 기준(추경은 제3회 추가경정예산 기준)

자료: 기획재정부, 「2020~2024 국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성

(4) 의무지출 부처별 예산안 현황

(가) 부처별 의무지출 예산안 규모

2021년 의무지출 예산안은 32개 부처에 편성되었다. 보건복지부에 전체 의무지출 예산의 28.8%인 76조 9,655억원이 편성되어 가장 많고, 다음으로 교육부가 23.3%인 62조 2,326억원, 행정안전부가 19.4%인 51조 7,775억원으로, 상위 3개 부처의 의무지출 예산안이 전체의 71.5%인 190조 9,756억원으로 나타났다.

특히 의무지출 예산안 규모 상위 6개 부처인 보건복지부, 교육부, 행정안전부, 고용노동부, 인사혁신처 및 기획재정부의 의무지출 예산안 합계는 246조 8,403억원으로, 이는 전체 의무지출 예산안 규모인 267조 2,850억원의 92.4%에 달한다.

부처별 2020년 대비 2021년도 의무지출 예산안 증가규모를 살펴보면, 보건복지부가 국민연금 등 4대 공적연금과 기초연금, 건강보험 등의 보장성 강화와 지급대상 확대 등으로 인해 전년 대비 6조 6,563억원 증가하여 가장 높았고, 다음으로 기획재정부가 국고채 이자 상환금 지급액 증가 등으로 인해 전년 대비 3조 1,311억원 증가

하여 두 번째로 높았으며, 고용노동부가 구직급여 지급액 상향조정 및 지급기간 연장 등에 따라 전년 대비 2조 8,277억원 증가한 것으로 나타났다.

한편, 부처별 2020년 대비 2021년도 의무지출 예산안 증가율을 살펴보면, 법무부가 그동안 연례적으로 미지급액이 발생하였던 국가배상금 지급액을 현실화함에 따라 전년 대비 52.3% 증가하여 증가율이 가장 높았던 반면, 중앙선거관리위원회의 경우 2021년도 임기만료선거의 미실시로 인해 선거보조금 등이 계상되지 않아 전년 대비 76.1% 감소하여 감소율이 가장 높게 나타났다.

[2021년도 의무지출 부처별 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

	부처명	2020년 예산(A)	2021년 예산(B)	비중	증가액 (B-A)	증가율 (B-A)/A
1	보건복지부	70,309,140	76,965,465	28.8	6,656,325	9.5
2	교육부	64,010,449	62,232,603	23.3	△1,777,846	△2.8
3	행정안전부	52,227,397	51,777,539	19.4	△449,858	△0.9
4	고용노동부	17,761,356	20,589,027	7.7	2,827,671	15.9
5	인사혁신처	17,418,864	18,898,818	7.1	1,479,954	8.5
6	기획재정부	13,245,755	16,376,846	6.1	3,131,091	23.6
7	국방부	4,921,524	5,016,710	1.9	95,186	1.9
8	국가보훈처	4,684,705	4,767,686	1.8	82,981	1.8
9	국토교통부	4,146,657	4,125,378	1.5	△21,279	△0.5
10	과학기술정보통신부	1,582,142	1,323,129	0.5	△259,013	△16.4
11	농림축산식품부	3,133,498	2,883,259	1.1	△250,239	△8.0
12	산업통상자원부	568,779	616,227	0.2	47,448	8.3
13	중소벤처기업부	364,200	396,100	0.1	31,900	8.8
14	법무부	198,021	301,650	0.1	103,629	52.3
15	외교부	309,247	378,532	0.1	69,285	22.4
16	여성가족부	259,157	267,169	0.1	8,012	3.1
17	환경부	147,401	161,213	0.1	13,812	9.4
18	대법원	87,159	82,823	0.0	△4,336	△5.0
19	중앙선거관리위원회	193,981	46,282	0.0	△147,699	△76.1
20	금융위원회	33,872	34,112	0.0	240	0.7
21	국회	14,112	14,112	0.0	0	0.0
22	국세청	6,601	5,999	0.0	△602	△9.1
23	문화체육관광부	4,895	4,619	0.0	△276	△5.6
24	특허청	4,833	5,033	0.0	200	4.1
25	병무청	4,489	4,674	0.0	185	4.1
26	방위사업청	2,769	2,883	0.0	114	4.1
27	조달청	2,452	2,611	0.0	159	6.5
28	기상청	1,774	2,075	0.0	301	17.0

	부처명	2020년 예산(A)	2021년 예산안(B)	비중	증가액 (B-A)	증가율 (B-A)/A
29	경찰서	1,314	1,368	0.0	54	4.1
30	통일부	840	460	0.0	△380	△45.2
31	산림청	405	422	0.0	17	4.2
32	헌법재판소	145	127	0.0	△18	△12.4
합 계		255,647,933	267,284,951	100.0	11,637,018	4.6

자료: 기획재정부

(나) 부처별 의무지출사업 예산안 비율

2021년 의무지출 예산안이 편성된 32개 부처의 전체 예산안 541조 266억원 중 의무지출사업 예산안은 267조 2,850억원으로, 49.4%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 의무지출 예산안이 전체 예산안에서 차지하는 비중을 부처별로 살펴보면, 행정안전부가 91.1%로 가장 높게 나타났고, 인사혁신처 88.5%, 보건복지부 85.4%, 국가보훈처 82.4%, 교육부 81.5%, 고용노동부 58.0%, 기획재정부 52.6%의 순으로 높게 나타났다.

이는 각 부처별 소관 사업에 지방교부세(행정안전부), 지방교육재정교부금(교육부), 기초생활보장과 기초연금 및 국민연금(보건복지부), 공무원연금(인사혁신처), 보훈보상금(국가보훈처), 국고채 이자상환(기획재정부) 등 규모가 큰 의무지출 사업이 편성되어 있기 때문이다.

한편, 의무지출을 포함한 부처별 전체 예산안 기준으로는 보건복지부, 교육부, 행정안전부, 국토교통부, 국방부, 고용노동부 순으로 그 규모가 큰 반면, 의무지출사업을 제외한 재량지출사업 예산안을 기준으로 살펴보면 국토교통부, 국방부, 방위사업청, 중소벤처기업부, 과학기술정보통신부, 고용노동부의 순서로 나타났다.

[2021년도 의무지출 부처별 예산안 대비 의무지출 및 재량지출 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

	부처명	2021년도 예산안(A)	의무지출사업 예산안(B)	재량지출사업 예산안(A-B)	의무지출사업 예산안비율(B/A)
1	보건복지부	90,153,603	76,965,465	13,188,138	85.4
2	교육부	76,333,240	62,232,603	14,100,637	81.5
3	행정안전부	56,827,477	51,777,539	5,049,938	91.1
4	고용노동부	35,480,831	20,589,027	14,891,804	58.0
5	인사혁신처	21,358,695	18,898,818	2,459,877	88.5
6	기획재정부	31,163,743	16,376,846	14,786,897	52.6
7	국방부	37,745,812	5,016,710	32,729,102	13.3
8	국가보훈처	5,786,626	4,767,686	1,018,940	82.4
9	국토교통부	56,724,894	4,125,378	52,599,516	7.3
10	과학기술정보통신부	17,643,867	1,323,129	16,320,738	7.5
11	농림축산식품부	16,132,406	2,883,259	13,249,147	17.9
12	산업통상자원부	11,159,227	616,227	10,543,000	5.5
13	중소벤처기업부	17,349,296	396,100	16,953,196	2.3
14	법무부	4,157,342	301,650	3,855,692	7.3
15	외교부	2,843,172	378,532	2,464,640	13.3
16	여성가족부	1,146,551	267,169	879,382	23.3
17	환경부	11,077,683	161,213	10,916,470	1.5
18	대법원	2,060,506	82,823	1,977,683	4.0
19	중앙선거관리위원회	385,294	46,282	339,012	12.0
20	금융위원회	1,720,007	34,112	1,685,895	2.0
21	국회	698,918	14,112	684,806	2.0
22	국세청	1,867,932	5,999	1,861,933	0.3
23	문화체육관광부	6,827,302	4,619	6,822,683	0.1
24	특허청	523,736	5,033	518,703	1.0
25	병무청	243,619	4,674	238,945	1.9
26	방위사업청	17,064,199	2,883	17,061,316	0.0
27	조달청	224,052	2,611	221,441	1.2
28	기상청	429,585	2,075	427,510	0.5
29	경찰서	11,952,964	1,368	11,951,596	0.0
30	통일부	1,460,734	460	1,460,274	0.0
31	산림	2,430,311	422	2,429,889	0.0
32	헌법재판소	52,991	127	52,864	0.2
합 계		541,026,615	267,284,951	273,741,664	49.4

주: 총지출 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

(5) 예산안 규모 상위 10개 사업 현황

2021년 예산안 규모가 가장 큰 10개 사업의 예산안은 총 197조 4,854억원으로, 전체 의무지출 예산안 267조 2,850억원의 73.9%를 차지한다. 예산안 규모 상위 10개 사업의 예산안은 2020년 대비 8조 1,006억원(4.1%)이 증가하여 전체 의무지출 사업 예산안의 2020년 대비 증가율 4.6%와 유사한 수준으로 나타났다.

가장 큰 규모의 의무지출 사업은 교육부의 보통교부금으로 51조 8,335억원이고, 다음으로 행정안전부 소관의 보통교부세가 44조 5,452억원, 보건복지부 소관의 국민연금급여지급이 29조 5,116억원, 인사혁신처 소관 퇴직급여가 15조 9,258억원인 것으로 나타났다.

상위 10개 사업 예산안을 유형별로 살펴보면, 복지분야 법정지출이 7개로 가장 많았고, 지방이전재원이 2개, 이자지출이 1개로 나타났다. 특히 지방이전재원 유형에 해당하는 2개 사업은 교육부 소관 보통교부금과 행정안전부 소관 보통교부세인데, 상위 10개 사업 총 예산안(205조 5,860억원) 중 동 예산안의 규모 96조 3,786억원 (46.9%)으로 높게 나타나고 있다. 다만, 복지분야 법정지출과 이자지출 규모의 확대로 인해 그 비중은 전년도 50.9% 대비 4.6%p 감소한 것으로 나타났다.

[2021년도 예산안 규모 상위 10개 의무지출 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

	부처명	유형분류	세부사업명	2020년 예산(A)	2021년 예산(B)	증가율 (B-A)/A
1	교육부	지방이전재원	보통교부금	53,811,385	51,833,475	△3.7
2	행정안전부	지방이전재원	보통교부세	46,726,414	44,545,160	△4.7
3	보건복지부	복지분야법정지출	국민연금급여지급	26,603,440	29,511,643	10.9
4	인사혁신처	복지분야법정지출	퇴직급여	14,968,931	15,925,817	6.4
5	기획재정부	이자지출	국고채이자상환	12,691,873	15,670,425	23.5
6	보건복지부	복지분야법정지출	기초연금지급	13,176,531	14,963,468	13.6
7	고용노동부	복지분야법정지출	구직급여	9,515,779	11,348,600	19.3
8	보건복지부	복지분야법정지출	건강보험가입자지원 (일반회계)	7,082,613	7,583,350	7.1
9	보건복지부	복지분야법정지출	의료급여경상보조	7,003,762	7,680,461	9.7
10	고용노동부	복지분야법정지출	산재보험급여	5,904,634	6,523,565	10.5
합 계				197,485,362	205,585,964	4.1

자료: 기획재정부

나. 분석의견

(1) 복지지출 확대 및 고령화 대응 등에 따른 의무지출 증가 추세 관리 필요

의무지출은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 의해 단가, 대상 등이 결정되므로, 지출규모를 축소할 수 있는 여력이 제한적이다. 따라서 지출규모의 통제 가능성과 재정건전성 등의 측면에서 의무지출과 재량지출을 구분하여 그 증가 추세를 면밀하게 검토할 필요가 있다.

2012년부터 2021년 예산안까지 의무지출 예산액의 추이를 살펴보면, 2016년 이후 2019년까지 의무지출 예산액의 전년 대비 증가율이 커지고 있으나, 2020년에는 의무지출 증가율에 비해 재량지출 증가율이 더 높게 나타났고, 2021년 예산안 역시 의무지출 증가율에 비해 재량지출 증가율이 더 높게 나타났다.

[총지출 대비 의무지출 증가율 추이(2012~2021년 예산안)]

(단위: 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021안
총지출	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	555.8
(증가율)	-	(5.1)	(4.0)	(5.5)	(2.9)	(3.7)	(7.1)	(9.5)	(9.1)	(8.5)
의무지출	152.3	158.4	167.2	172.6	182.6	197.0	217.0	239.3	255.6	267.3
(증가율)	-	(4.0)	(5.6)	(3.2)	(5.8)	(7.9)	(10.1)	(10.3)	(6.8)	(4.6)
재량지출	173.1	183.6	188.6	202.8	203.8	203.5	211.9	230.3	256.6	288.5
(증가율)	-	(6.1)	(2.7)	(7.5)	(0.5)	(△0.1)	(4.1)	(8.7)	(11.4)	(12.4)

주: 1. 본예산 기준

2. 증가율은 전년 대비 증가율을 의미

자료: 기획재정부

또한, 2017년 이후 국가재정운용계획을 살펴보면, 의무지출의 지속적인 규모 확대 추세를 반영하여 2017년 및 2018년에 걸쳐 향후 5년간 의무지출의 연평균 증가율을 각각 7.2%, 7.8%로 상향조정하였으나, 2019년에는 적극적인 재정운용 등으로 인한 재량지출의 증가 추세를 고려하여 의무지출의 연평균 증가율을 6.1%로, 2020년에는 연평균 증가율을 5.3%로 하향조정하였다. 2021년 의무지출 예산안에는 267.3조원이 편성되었는데, 이는 「2018~2022년 국가재정운용계획」 및 「2019~2023년 국가재정운용계획」의 예측치 대비 감소한 규모이다.

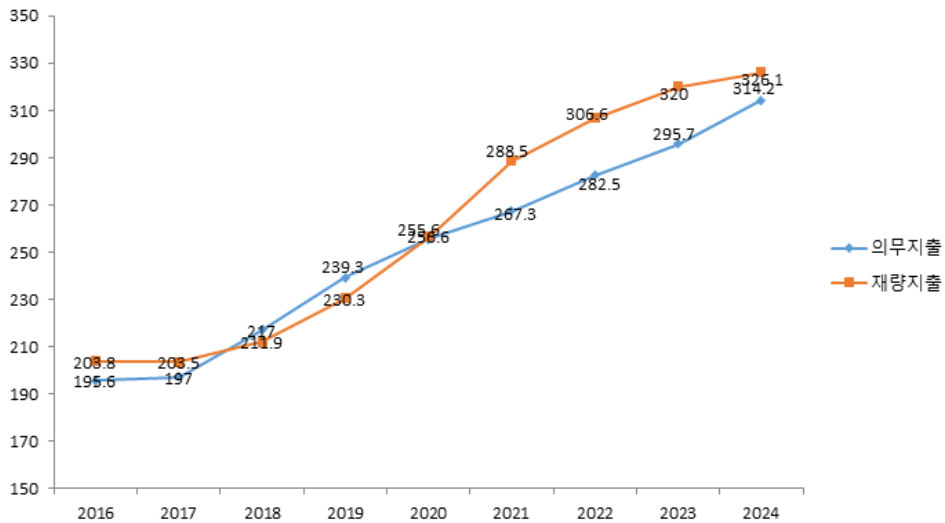
[국가재정운용계획 기준 의무지출 전망 추이]

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
'16~'20	195.6	195.6	204.8	215.1	226.2					5.5
'17~'21		197.0	217.9	233.3	246.5	260.1				7.2
'18~'22			217.0	241.7	256.4	273.6	292.9			7.8
'19~'23				239.3	255.6	270.7	289.5	302.8		6.1
'20~'24					255.6	267.3	282.5	295.7	314.2	5.3
'19~'23 대비 증가율					0.0	△1.3	△2.4	△2.3		

자료: 최근 5년간 국가재정운용계획

[2020~2024년 국가재정운용계획 기준 의무지출 전망 추이]



한편, 2020~2024년 의무지출의 연평균 증가율은 5.3%로, 「2019~2023년 국가재정운용계획」에서 제시한 2019~2023년 의무지출의 연평균 증가율인 6.1%에 비해 0.8%p 하향되긴 하였으나, 저출산고령화 등 인구구조 변화에 기인한 복지분야 법정지출의 증가⁶⁾와 함께 재정지출 확대에 따른 적자성 채무 증가 등의 영향으로 이자지출도 증가할 것으로 전망되는 동시에, 경제활력 조기회복 등을 위한 재량지출 예산의 증가폭도 크게 확대될 것으로 예상되는 등 향후 재정건전성이 지속적으로 악화될 우려가 있다.

〔「2019~2023년 국가재정운용계획」과 「2020~2024년 국가재정운용계획」 비교〕

(단위: 조원, %)

구분	2019	2020		2021	2022	2023	2024 (B)	연평균 증가율
		본예산(A)	추경					
◇'19~'23 계획								
■ 재정지출	469.6	513.5	-	546.8	575.3	604.0		6.5
- 의무지출	239.3	255.6	-	270.7	289.5	302.8		6.1
- 재량지출	230.3	257.8	-	276.1	285.8	301.3		6.9
◇'20~'24 계획								
■ 재정지출	-	512.3	546.9	555.8	589.1	615.7	640.3	5.7
- 의무지출	-	255.6	255.1	267.3	282.5	295.7	314.2	5.3
- 재량지출	-	256.6	291.8	288.5	306.6	320.0	326.1	6.2

주: 2019년은 본예산(국회 확정) 기준

자료: 기획재정부, 「2019~2023년 국가재정운용계획」 및 「2020~2024년 국가재정운용계획」

재정운용 과정에서 의무지출 비중을 경계하는 이유는 한번 신설된 의무지출의 폐지축소가 상대적으로 어려워 재정운용의 신축성과 경기대응력을 저하시키기 때문
이므로, 향후 의무지출에 대한 체계적인 관리가 필요할 것으로 판단된다.⁷⁾

6) 고령화에 따른 인구구조 변화에 따라 장기노인요양보험 및 의료급여경상보조 등 복지분야 지출 증가, 복지사각지대 해소 등을 위한 복지제도의 보장성 강화, 기초연금 인상 등 복지지출의 정책적 확대 기조 등에 따라 지속적으로 확대될 것으로 전망된다.

7) 재량지출 중 공무원 인건비 등 재정지출의 탄력성이 낮은 경비들을 포함할 경우 재정 신축성의 저하가 더욱 심화될 우려가 있다.

(2) 의무지출 증가에 따른 대응 지방비 부담 고려 필요

2021년도 의무지출 예산안 중 지방비 매칭이 필요한 국고보조사업은 기초연금, 의료급여경상보조, 아동수당지급 등 13개 사업으로, 동 사업에 편성된 2021년도 예산안 규모는 전년 대비 3조 2,069억원(9.3%) 증액된 37조 6,067억원이고, 2021년도 의무지출 예산안 267조 2,850억원의 14.1%에 해당한다.

2021년도 부처별 국고보조금 규모를 살펴보면, 국고보조 사업 13개 중 9개 사업이 보건복지부 소관의 사업으로, 예산안 총액은 전체 국고보조사업의 93.7%인 35조 2,359억원으로 나타나고 있다.

2021년도 대응지방비의 부처별 현황 역시 국고보조금과 유사하게 나타나고 있다. 보건복지부 소관 9개 사업의 대응지방비가 11조 1,456억원(94.9%)으로 예상되고, 국토교통부 소관 사업의 대응지방비는 4,717억원(4.0%), 여성가족부는 838억원(0.7%), 교육부는 221억원(0.2%), 농림축산식품부는 150억원(0.1%) 수준이다.

[2020년 및 2021년 국고보조 의무지출 예산안 및 대응지방비]

(단위: 억원, %)

	사업명	소관	2020년 예산		2021년 예산안		증가액		증가율	
			국고 보조금(A)	대응 지방비(B)	국고 보조금(C)	대응 지방비(D)	(C-A)	(D-B)	(C-A)/ A	(D-B)/B
1	교육급여	교육부	1,016	219	1,030	221	14	2	1.4	0.9
2	생계급여	보건 복지부	43,360	9,628	46,062	9,900	2,701	272	6.2	2.8
3	의료급여 경상보조		70,021	23,138	76,787	25,319	6,766	2,181	9.7	9.4
4	주거급여	국토 교통부	15,937	3,871	19,454	4,717	3,517	846	22.1	21.9
5	해산장제급여	보건 복지부	315	70	333	72	18	2	5.7	2.9
6	기초연금		131,546	36,315	149,414	39,167	17,868	2,852	13.6	7.9
7	영유아 보육료지원		34,162	16,979	33,677	15,272	△485	△1,707	△1.4	△10.1
8	아동수당지급		22,828	7,933	22,191	7,325	△637	△608	△2.8	△7.7
9	장애인연금		7,858	3,867	8,287	4,082	429	215	5.5	5.6
10	장애수당(기초)		766	381	800	398	34	17	4.4	4.7
11	장애인활동지원		12,896	8,640	14,808	9,921	1,912	1,281	14.8	14.8

	사업명	소관	2020년 예산		2021년 예산안		증가액		증가율	
			국고 보조금(A)	대응 지방비(B)	국고 보조금(C)	대응 지방비(D)	(C-A)	(D-B)	(C-A)/ A	(D-B)/B
12	한부모가족자녀 양육비등지원	여성 가족부	2,543	819	2,625	838	82	19	3.2	2.4
13	살처분보상금	농림축산 식품부	750	188	599	150	△151	△38	△20.1	△20.1
합 계			343,998	112,048	376,067	117,382	32,069	5,334	9.3	4.8

주: 국고보조금은 각 세부사업별로 '국고보조금' 금액만 적시

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

2021년도 국고보조 의무지출 예산안 중 2020년 대비 국고보조금 및 대응지방비 규모가 가장 많이 증가한 사업은 기초연금 사업으로, 국고보조금은 1조 7,868억원 (13.6%), 대응지방비는 2,852억원(7.9%) 증가하였다. 이는 「기초연금법」의 개정으로 2021년부터 기초연금 30만원 지급대상을 기존 소득하위 40%에서 소득하위 70%로 확대한 것에 기인한다. 다음으로 의료급여 사업의 경우 국고보조금이 6,766억원 증가하고, 대응지방비는 2,181억원 증가하였는데, 이는 의료보장성 강화 및 기본진료비 지급단가의 인상 등에 따른 것이다.

2021년도 국고보조 의무지출 예산안 중 2020년 대비 국고보조금 및 대응지방비 증가율이 가장 높은 사업은 주거급여 사업으로, 국고보조금은 전년 대비 22.1%, 대응 지방비는 21.9% 증가하였는데, 이는 코로나19로 인한 수급자 증가추이 반영과 기준 임대료 인상 및 수급가구 내 청년가구 분리지급 등에 기인한다. 다음으로 장애인활동 지원 사업의 국고보조금과 대응지방비는 각각 전년 대비 14.8% 증가하였는데, 이는 최저임금 등을 반영한 단가 인상 및 수급대상자 확대 등에 따른 것이다.

한편, 2012년부터 2021년도 예산안까지 국고보조 의무지출 사업의 추이를 살펴 보면, 13개 국고보조 의무지출사업의 예산 합계는 2012년 13조 395억원에서 2021년도 예산안 37조 6,067억원으로 24조 5,672억원이 증가하였고, 같은 기간 연평균 증가율은 12.5%로 나타났다. 이는 2012~2021년 예산안 전체 의무지출사업의 예산 증가율 6.5%보다 약 2배 가량 높은 수준이다.

[2012년부터 2021년 예산년까지 국고보조 의무지출 추이]

(단위: 억원, %)

구분	'12 (A)	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21 예산안 (B)	증가액 (B-A)	연평균 증가율
교육급여	1,356	1,295	1,111	1,353	1,446	1,276	1,306	1,317	1,016	1,030	△326	△3.0
생계급여	22,618	25,902	25,240	26,988	32,697	36,683	37,198	37,472	43,360	46,062	23,444	8.2
의료급여 경상보조	39,803	42,470	44,357	45,327	47,215	47,980	53,453	63,900	70,021	76,787	36,984	7.6
주거급여	5,194	5,692	7,285	11,073	10,100	9,183	10,946	16,423	15,937	19,454	14,260	15.8
해산장제급여	152	220	212	214	220	234	250	338	315	333	181	9.1
기초연금	29,636	32,072	51,771	75,634	78,497	80,762	91,028	114,745	131,546	149,414	119,778	19.7
영유아 보육료지원	23,913	25,982	33,292	30,474	31,066	31,292	32,575	34,053	34,162	33,677	9,764	3.9
아동수당지급	0	0	0	0	0	0	7,078	21,617	22,828	22,191	22,191	46.4
장애인연금	2,943	3,437	4,656	5,614	5,479	5,596	6,005	7,194	7,858	8,287	5,344	2.2
장애수당(기초)	1,075	526	529	699	695	781	750	755	766	800	△275	△3.2
장애인 활동지원	2,973	3,681	4,133	4,527	4,860	5,313	6,757	9,530	12,896	14,808	11,835	19.5
한부모가족 자녀양육비	332	485	515	723	723	924	917	2,069	2,543	2,625	2,293	25.8
살처분보상금	400	400	600	600	600	400	400	600	750	599	199	4.6
합 계	130,895	142,162	173,701	218,226	213,598	221,244	248,663	310,013	348,998	376,067	245,672	12.5

주: 1. 아동수당은 2018년부터 사업이 시작되어 증가액 및 증가율은 2018년 기준으로 계산

2. 기획재정부는 2010년 「국가재정법」 개정에 따라 2012년부터 의무·재량지출을 구분함

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

2012년부터 2021년도 예산년까지 국고보조 의무지출 예산의 증가에 따라 이에 대응되는 지방비 역시 증가하였다. 2021년도 13개 사업의 국고보조 의무지출 대응지방비는 2012년 5조 8,277억원 대비 5조 9,104억원 증가한 11조 7,381억원으로 예상되고, 연평균 증가율은 8.1%로 나타났다.

세부사업별 국고보조 의무지출 대응지방비 추이를 살펴보면, 같은 기간 지방비 예산액 증가 규모가 가장 큰 사업은 기초연금 사업으로 2조 9,078억원이 증가하여 13개 사업의 대응지방비 예산 증가액 5조 9,105억원의 49.2%를 차지하였고, 다음으로 의료급여 사업의 대응지방비가 같은 기간 동안 1조 2,780억원 증가하여 전체 예산 증가액의 21.6%를 차지한 것으로 나타났다.

[2012년부터 2021년 예산년까지 국고보조 의무지출 대응지방비 추이]

(단위: 억원, %)

구분	'12 (A)	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21 예산안 (B)	증가액 (B-A)	연평균 증가율
교육급여	351	331	281	338	330	280	297	299	219	221	△130	△5.0
생계급여	6,166	6,626	6,397	6,747	7,795	8,042	8,293	8,596	9,628	9,900	3,734	5.4
의료급여 경상보조	12,539	13,537	14,151	14,523	15,365	15,668	17,416	21,013	23,138	25,319	12,780	8.1
주거급여	1,345	1,456	1,846	2,768	2,460	2,156	2,680	3,285	3,871	4,717	3,372	15.0
해산장제급여	39	56	56	53	53	52	56	78	67	72	33	7.0
기초연금	10,089	10,713	17,229	24,456	24,399	24,699	27,194	34,274	36,315	39,167	29,078	16.3
영유아 보육료지원	24,105	25,570	17,381	15,077	14,686	14,794	15,828	16,887	16,978	15,272	△8,833	△4.9
아동수당지급	0	0	0	0	0	0	2,568	8,040	7,933	7,325	7,325	41.8
장애인연금	1,435	1,681	2,277	2,875	2,717	2,753	2,956	3,541	3,867	4,082	2,647	12.3
장애수당(기초)	525	258	259	346	385	388	373	376	381	397	△128	△3.0
장애인 활동지원	1,464	1,813	2,036	2,230	2,535	2,784	3,526	4,694	8,640	9,921	8,457	23.7
한부모가족 자녀양육비	119	162	174	239	244	310	304	659	819	838	719	24.2
살처분보상금	100	100	150	150	150	100	100	150	188	150	50	4.6
합 계	58,277	62,303	62,237	69,802	71,119	72,016	81,591	101,882	112,044	117,381	59,104	12.5

주: 1. 아동수당은 2018년부터 사업이 시작되어 증가액 및 증가율은 2018년 기준으로 계산

2. 기획재정부는 2010년 「국가재정법」 개정에 따라 2012년부터 의무·재량지출을 구분함

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재구성

의무지출은 지출규모와 지급대상이 법령에 따라 결정되는 경직적 특성을 갖는 지출로서 그 영향이 지속적으로 발생하므로, 매칭 지방비의 증가는 장기적으로 지방자치단체에 대한 재정부담으로 작용하며, 재정이 열악한 일부 지방자치단체의 재정을 더욱 악화시켜 지방자치단체 수요에 부응하는 사업 수행에 지장을 줄 수 있다.

따라서 정부는 지방비 매칭이 따르는 의무지출 사업의 규모 증가가 지방정부의 재정상태 및 재정력 등 재정건전성에 직접적인 영향을 미칠 수 있음을 고려하여 사업 규모 및 대상의 확대나 신규 국고보조사업 추진시 지방비 부담 방안을 고려할 필요가 있다.⁸⁾

8) 이와 관련하여 「보조금 관리에 관한 법률」 제7조는 중앙관서의 장은 자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에는 행정안전부 장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 하고, 행정안전부장관이 협의 요청을 받은 경우에는 그 의견서를 해당 회계연도의 전년도 5월 20일까지 기획재정부장관과 관계 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

(3) 법률 제정에 따른 신규 의무지출 사업 분류 필요

고용노동부 소관 국민취업지원제도 사업은 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」에 따라 도입된 ‘한국형 실업부조’로서 저소득 구직자, 청년 신규실업자, 경력단절여성 등 취업취약계층을 대상으로 생계지원과 취업지원서비스를 제공하는 단 위사업이다.⁹⁾

국민취업지원제도는 I유형과 II유형으로 구성되는데, 이 중 I유형 지원자에게는 취업지원서비스와 생계지원(구직촉진수당 월 50만원×최대 6개월)이 제공되고, II유형 의 지원자에게는 구직활동 참여에 따른 비용의 일부를 지원하는 등 취업지원서비스가 제공된다. 한편, I유형은 취업경험 등 기준에 따라 요건심사형과 선발형으로 구분되는데, 요건심사형에 대해서는 구직촉진수당을 의무적으로 지급하도록 하고 있고, 선발 형은 예산의 범위 내에서 지원할 수 있도록 하고 있다.

[국민취업지원제도 지원 유형별 요건 비교]

필요요건		연령	소득	재산	취업경험
I 유 형	요건 심사형	15~64세	중위소득 50%↓	3억원 이하	2년 이내 100일 (또는 80시간 이상)
	선발형	15~64세	중위소득 50%↓ (청년특례 120%↓)	3억원 이하 (청년은 별도고시)	×
II유형 (舊 취업성공 패키지)		15~64세 (고용여건 등 고려 별도로 정할 수 있음)	중위소득 100%↓ (청년층 소득수준은 별도로 정함)	×	×

자료: 고용노동부

정부는 현재 구직촉진수당 전액을 재량지출로 분류하고 있다. 그러나 I유형 중 **요건심사형 구직촉진수당**은 수급요건 충족 시 의무적으로 지급된다는 점에서 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 ‘의무지출’의 특징을 지니고 있다.¹⁰⁾

9) 한편, 동 사업은 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 제정을 전제로 2020년에 신규 편성되었으나, 동 법률 제정이 지연됨에 따라 전액 취업성공패키지 및 청년구직활동지원금 사업으로 전용되었다.

10) 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 제18조(구직촉진수당의 지급) ① 고용노동부장관은 제10조에 따라 **구직촉진수당 수급자격을 인정 받은 사람**이 취업활동계획 수립에 참여하여 그 계획 수립이 완료되거나 취업지원 프로그램 또는

특히 정부는 요건심사형 구직촉진수당의 지원대상자 목표인원을 2020년에 10만 명, 2021년에 25만명, 2022년 이후에 30만명으로 계획하고 있는데, 이에 대한 재정 전망 추계 결과를 살펴보면¹¹⁾ 2022년의 경우 8,000억원, 2023년 이후에는 매년 9,000억원이 소요되는 것으로 나타나고 있어,¹²⁾ 동 사업이 의무지출 사업으로 분류 되지 않는다면 실질적인 의무지출 규모를 왜곡하는 문제가 발생할 수 있다.

따라서 정부는 요건심사형 구직촉진수당의 지급에 관한 사항을 의무지출로 분류 하는 방안을 적극적으로 검토하고, 이에 따라 국가재정운용계획을 수립하는 등 의무 지출에 대한 관리를 강화할 필요가 있다.

(4) 2021년도 의무지출 사업 예산안 적정규모 편성 노력 필요

기획재정부 소관 일시차입금 이자상환 사업¹³⁾은 정부 통합계정의 예산 집행시 세입·세출의 일시적인 불균형으로 자금부족이 발생할 경우, 그 충당을 위해 한국은행 에서 일시차입한 자금 또는 재정증권 발행분에 대한 이자를 편성하는 사업이다. 2021년도 동 사업 예산안 추산방식을 살펴보면 최근 3년 평균(2018~2020년)을 기준으로 하면서 2020년도 상반기 실적의 2배를 연간 실적으로 가정하고 있는데, 일시 차입은 통산 상반기에 집중적으로 이루어진다는 점을 고려한다면 이는 일부 과다 계 상의 여지가 있으므로 예산추계의 정확성을 제고할 필요가 있다.

기획재정부 소관 국고채 이자상환 사업¹⁴⁾은 국고채 발행에 따른 국고채 이자 상 환금을 지급하는 사업으로, 정부는 다음과 같은 산식을 통해 2021년 정부안의 국고 채 이자상환규모를 산출하였다.

구직활동지원 프로그램(이하 "취업지원·구직활동지원 프로그램"이라 한다)을 이행하는 경우에는 구직활동 및 생활안정에 소요되는 비용을 지원하기 위한 **구직촉진수당을 지급한다.**

11) 2022년부터는 국회예산정책처의 경제활동인구수 전망치 등을 반영하여 전망하였다.

12) 국회예산정책처, 「2019~2028년」 NABO 중기 재정전망, 2019.10. pp.63~64

13) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회 소관)」, 2020.10, pp.80~82

14) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회 소관)」, 2020.10, pp.107~108

[2021년 국고채 이자상환 사업 계획안 산식]

$$(기\ 국고채\ 잔액 \times \text{해당금리}) + (\text{신규발행금액} \times 2.4\%)$$

자료: 기획재정부

그러나 이상의 산식에 따른 국고채 이자상환(외국환평형기금 예탁금 제외) 규모는 14조 5,899억원으로 추정되는데, 기획재정부는 2021년도 계획안에 15조 6,704억원을 편성하여 그 차이가 1조 805억원이 발생하고 있고, 최근 저금리 기조 등에도 불구하고 금리를 2.4%로 높게 반영하고 있는 등 과다 편성된 측면이 있다고 보이므로, 신규발행 국고채 이자상환 계획 규모의 적정성을 검토할 필요가 있다.

국토교통부 소관 주거급여 사업은 주거가 불안정한 저소득층 보호를 위하여 임차료를 보조하거나 주택 개보수등을 통해 주거환경을 개선하는 사업으로, 2021년에는 수급가구 내 주거를 달리고 있는 미혼 청년가구(3.1만 가구)에 대하여 주거급여를 분리지급하기로¹⁵⁾ 하여 467억원을 추가로 편성하였는데, 청년 분리지급에 따른 수급가구 추계에 관한 연구용역¹⁶⁾ 결과 전체 조사대상 미혼 청년의 23.4%는 분리수급을 신청하지 않을 것이라고 응답하였다는 점 등을 고려할 때 추계의 정확성을 제고할 필요가 있다.

[2021년도 의무지출 예산안 규모의 적정성에 대한 논의 필요 사업(예시)]

(단위: 백만원, %)

소관부처	회계/기금	세부사업명	2021년도 예산안	전년대비 증가율
기획재정부	일반회계	일시차입금 이자상환	60,800	29.9
기획재정부	공공자금관리기금	국고채 이자상환	15,670,425	23.5
국토교통부	일반회계	주거급여 지원	1,942,708	22.1

15) 제58차 중앙생활보장위원회(19.7.30)에서 수급가구 내 미혼청년가구 주거급여 분리지급을 심의 의결하였다.

16) 국토교통부, 「주거급여 지원대상 확대효과 및 정책방향 연구」, 2019.12.

가. 2021년도 총수입 전망

(1) 총수입

국회예산정책처는 2021년도 총수입을 전년대비 10.3조원(2.2%) 증가한 481.0조원으로 전망하였다. 이는 정부가 제출한 2021년도 예산안의 총수입(483.0조원)을 2.0조원 하회하는 수준이다.

2021년도 총수입은 전년대비 10.3조원(2.2%) 증가한 481.0조원으로 예상된다. 이는 정부가 제출한 2020년도 예산안의 총수입 483.0조원 대비 2.0조원 낮은 수준이다. 항목별로 살펴보면, 국세수입은 경기 회복에 따른 소득세, 부가가치세 등의 세수 증가로 전년대비 3.9조원(1.4%) 증가한 284.7조원으로 전망되며, 예산안을 1.9조원 상회할 것으로 예상된다. 반면, 국세외수입은 경기회복 등에 따라 전년 대비 6.4조원(3.4%) 증가한 196.3조원으로 전망되지만, 예산에는 3.9조원이 부족할 것으로 예상된다.

[2021년도 총수입 전망]

(단위: 조원, %)

구분	2020			2021				
	본예산	추경	NABO 전망(A)	예산안 (B)	NABO 전망(C)	전년 대비 (C-A)		예산안 대비 차이 (C-B)
						증감액	증감률	
총수입	481.8	470.8	470.8	483.0	481.0	10.3	2.2	△2.0
국세수입	292.0	279.7	280.9	282.8	284.7	3.9	1.4	1.9
국세외수입	189.8	191.1	189.9	200.2	196.3	6.4	3.4	△3.9
세외수입	27.9	29.1	28.1	28.6	28.2	0.1	0.4	△0.4
기금수입	161.9	162.0	161.8	171.6	168.1	6.3	3.9	△3.5
(사회보장기여금)	73.4	73.4	73.3	77.0	75.7	2.4	3.3	△1.3

주: 추경예산은 제4회 추경예산 기준이며, 기금운용계획 변경(0.1조원)을 감안한 수치

자료: 기획재정부, 국회예산정책처「2021년도 총수입 예산안 분석」

(2) 국세수입

국회예산정책처는 2021년도 국세수입을 2020년 전망 대비 3.9조원(1.4%) 증가한 284.7조원으로, 정부가 제출한 2021년도 예산안의 국세수입(282.8조원)을 1.9조원 상회할 것으로 전망하였다.

2021년 국세수입은 284.7조원으로, 2020년 전망(280.9조원) 대비 3.9조원(1.4%) 증가할 것으로 전망된다. 이는 경기 회복에 따른 민간소비 증가와 수출·입의 증가세 전환에 주로 기인한다. 이와 함께 부동산세 보유 및 양도에 대한 과세 강화 등 세법개정 요인도 일부 작용한 결과이다.

한편, 정부가 제출한 2021년도 국세수입 예산안(282.8조원) 대비로는 1.9조원 높을 것으로 예상된다. 이는 2021년 국세수입 전망의 베이스가 되는 2020년 국세수입을 국회예산정책처가 정부보다 1.1조원 높게 전망한 것 등에 주로 기인한다.

주요 세목을 살펴보면, 소득세는 91.7조원으로, 전년 대비 0.6조원(0.6%) 증가에 그칠 것으로 전망된다. 2020년 코로나19에 따른 경기 부진의 영향으로 전년대비 감소한 종합소득세는 경기 회복에 따라 증가세('20년 $\Delta 5.6\%$ → '21년 6.2%)로 전환될 것으로 예상된다. 근로소득세('20년 3.5% → '21년 7.6%)는 취업자수와 임금상승 등으로 경상성장률을 상회하는 양호한 흐름을 보일 것으로 예상된다. 반면, 양도소득세는 전년도의 높은 증가율에 대한 기저효과 및 정부의 부동산 시장 안정화 정책 등의 영향으로 감소세('20년 42.9% → '21년 $\Delta 17.7\%$)로 전환되어 소득세 증가세를 제약할 것으로 보인다.

법인세는 52.9조원으로, 전년 대비 2.6조원($\Delta 4.7\%$) 감소할 것으로 전망된다. 이는 2021년 세수에 영향을 미치는 2020년 법인영업실적이 코로나 19로 인한 내수와 수출 부진의 영향으로 감소할 것으로 전망¹⁾된 것에 기인한다. 정부 예산안 대비로는 0.4조원 낮을 것으로 예상된다.

부가가치세수는 66.5조원으로, 전년 대비 2.2조원(3.5%) 증가하며 정부 예산안을 0.1조원($\Delta 0.2\%$) 하회할 것으로 전망된다. 2020년 코로나19의 확산으로 인한 민간소비 및 수입의 악화, 지방소비세 이양비율 인상($15\% \rightarrow 21\%$) 등으로 2019년 대비 감소세를 시현하였던 부가가치세수는 2021년에는 민간소비 및 수입의 증가세 전환과 전년도 감소에 대한 기저효과 등으로 3.5% 의 증가세를 보일 것으로 예상된다.

1) 상장법인 세전순이익 증감률(%): ('18) 1.2 ('19) $\Delta 55.2$ ('20.상반기) $\Delta 9.4$

[2021년도 국세수입 전망]

(단위: 조원, %)

구분	2020		2021				
	추경	NABO 전망(A)	예산안 (B)	NABO 전망(C)	전년 대비 (C-A)		예산안 대비 차이 (C-B)
					증감액	증감률	
국 세 수 입	279.7	280.9	282.8	284.7	3.9	1.4	1.9
일반회계	271.9	272.4	274.1	284.7	12.3	4.5	10.6
내국세	240.3	241.9	239.6	242.3	0.4	0.2	2.7
1. 소득세	88.5	91.1	89.8	91.7	0.6	0.6	1.9
2. 법인세	58.5	55.5	53.3	52.9	△2.6	△4.7	△0.4
3. 상속증여세	8.4	9.5	9.1	10.0	0.5	5.0	0.9
4. 부가가치세	64.6	64.3	66.7	66.5	2.2	3.5	△0.1
5. 개별소비세	9.5	9.3	10.1	10.0	0.8	8.2	△0.1
6. 증권거래세	4.9	7.0	5.1	5.8	△1.2	△16.6	0.7
7. 인 지 세	1.1	1.0	0.9	1.0	0.0	0.7	0.0
8. 과년도수입	4.9	4.3	4.6	4.4	0.1	3.1	△0.2
교통·에너지·환경세	15.5	15.4	15.7	15.9	0.5	3.1	0.2
관 세	7.7	6.6	8.4	7.0	0.4	6.1	△1.4
교 육 세	5.0	4.9	5.3	5.3	0.4	7.8	△0.0
종합부동산세	3.3	3.6	5.1	5.3	1.7	47.2	0.2
특별회계	7.8	8.5	8.7	9.0	0.5	5.8	0.2
주 세	3.2	3.0	3.2	3.1	0.1	4.1	△0.2
농 특 세	4.7	5.5	5.5	5.9	0.4	6.7	0.4

주: 추경예산은 제4회 추경예산 기준

자료: 기획재정부, 국회예산정책처「2021년도 총수입 예산안 분석」

(3) 국세외수입

국회예산정책처는 2021년도 국세외수입을 2020년 전망 대비 6.4조원(3.4%) 증가한 196.3조원으로, 정부가 제출한 2021년도 예산안의 국세외수입(200.2조원)을

3.9조원 하회할 것으로 전망하였다.

2021년도 국세외수입은 196.3조원으로 2020년 전망 대비 6.4조원(3.4%) 증가할 것으로 전망된다. 가입자 수의 지속적인 확대와 평균 임금상승에 따른 사회보장기여금이 2.4조원(3.3%) 증가하고, 공무원 수 증가에 따른 연금수입 증가 등의 영향으로 국세외수입은 2020년 전망(189.9조원) 대비 6.4조원(3.4%) 증가한 196.3조원으로 전망된다. 정부가 제출한 2021년도 국세외수입 예산안(200.2조원)에는 3.9조원 부족 수납될 것으로 예상되는데, 이는 정부와 국회예산정책처의 사회보장기여금 모형과 거시경제 등 주요 변수 전망 차이에 기인한다.

회계별로 살펴보면, 일반회계는 11.9조원으로, 2020년 전망 대비 0.1조원(Δ 0.5%) 감소할 것으로 예상된다. 예산안 대비로는 0.7조원(Δ 5.5%) 하회할 것으로 예상된다. 특별회계는 16.3조원으로, 2020년 전망(16.1조원) 대비 0.2조원(1.1%) 증가할 것으로 전망된다. 예산안 대비로는 0.3조원을 상회할 것으로 예상되는데, 이는 용자 및 전대차관이자수입의 주택도시기금 회수예산이 정부 계획보다 높게 나타날 것으로 전망되었기 때문이다. 이러한 차이는 사용되는 금리, 수익률 등 주요 거시경제 변수 전망에 있다.

다음으로 기금수입은 168.1조원으로, 사회보장기여금 수입 등에 기인하여 2020년 전망대비 6.3조원(3.9%) 증가할 것으로 전망되었다. 예산안 대비로는 3.5조(Δ 2.0%)원 부족할 것으로 예상되는데, 국회예산정책처가 전망한 가입자 수가 정부 계획에 미치지 못할 것으로 예상되는 국민연금 기여금 수입에서 부족수납이 주로 발생할 것으로 전망되기 때문이다.

주요 항목을 살펴보면, 사업장가입자 및 임의가입자 증가, 기준소득월액 향상 등의 효과로 국민연금 기여금 수입이 전년대비 1.3조원(2.7%) 증가한 것과, 고용보험 기여금수입의 경우 특수형태근로종사자, 예술인 및 자영업자 가입이 본격화된 영향 등에 따라 전년 대비 2.4조원(3.3%) 증가할 것으로 전망된다.

경상이전수입은 39.5조원으로 전망되었는데, 공무원 기준소득월액 증가와 공무원 수 증가, 기타경상이전 수입 증가 등에 기인하여 2020년 전망대비 2.4조원(6.3%) 증가할 것으로 전망된다.

기업특별회계영업수입의 경우 우정사업수입 중 금융영업수입이 저금리 기조의 지속과 코로나19 보건 위기 등의 경기 요인에 따라 2020년 전망대비 0.2조원(Δ

3.5%) 감소할 것으로 전망된다.

[2021년도 국세외수입 전망]

(단위: 조원, %)

구분		2020			2021				
		본예산	추경	NABO 전망(A)	예산안 (B)	NABO 전망(C)	전년대비(C-A)		예산안 대비 차이 (C-B)
							증감액	증감률	
국세외수입		189.8	191.1	189.9	200.2	196.3	6.4	3.4	△3.9
회 계 별	세외수입	27.9	29.1	28.1	28.6	28.2	0.1	0.4	△0.4
	-일반회계	11.7	12.9	12.0	12.6	11.9	△0.1	△0.5	△0.7
	-특별회계	16.1	16.2	16.1	16.0	16.3	0.2	1.1	0.3
	기금수입	161.9	162.0	161.8	171.6	168.1	6.3	3.9	△3.5
	-사회보장기여금	73.4	73.4	73.3	77.0	75.7	2.4	3.3	△1.3
성 질 별	사회보장기여금	69.3	73.4	73.3	77.0	75.7	2.4	3.3	△1.3
	기업특별회계영업수입	6.9	6.8	6.7	6.4	6.5	△0.2	△3.5	0.1
	재산수입	28.8	31.8	31.6	32.5	32.2	0.6	1.8	△0.3
	경상이전수입	37.2	39.1	37.1	43.0	39.5	2.4	6.3	△3.5
	재화및용역판매수입	9.6	10.0	9.9	10.5	10.0	0.1	1.1	△0.5
	관유물매각대	3.1	2.9	3.0	3.0	3.1	0.1	3.3	0.1
	용자및전대차관원금회수	25.6	25.2	26.8	26.2	27.9	1.1	4.2	1.7
	기타	0.5	1.7	1.4	1.5	1.4	0.0	0.0	△0.1

자료: 기획재정부, 국회예산정책처「2021년도 총수입 예산안 분석」

나. 2020~2024년 총수입 전망

국회예산정책처는 총수입을 2020년 470.8조원에서 2024년 544.2조원으로 연평균 3.7% 증가할 것으로 전망하였고, 정부는 2020년 470.8조원에서 552.2조원으로 연평균 4.1% 증가할 것으로 전망하였다. 연도별로 국회예산정책처와 정부 전망의 차이는 $\Delta 0.1 \sim \Delta 0.8$ 조원이며, 5년 합계는 18.3조원 낮을 것으로 예상된다.

국회예산정책처는 총수입을 2020년 470.8조원에서 2024년 544.2조원으로 연평균 3.7% 증가할 것으로 전망하였다. 「2020~2024년 국가재정운용계획」에 따르면, 정부는 총수입을 2020년 470.8조원에서 2024년 552.2조원으로 연평균 4.1% 증가할 것으로 예상하였다. 국회예산정책처와 정부의 총수입 전망 차이는 연도별로 $\Delta 0.1 \sim \Delta 8.0$ 조원의 차이가 발생하며, 5년 누적으로 국회예산정책처의 총수입 전망이 정부보다 18.3조원 낮을 것으로 전망된다.

항목별로는 국세수입은 국회예산정책처가 정부보다 5년 합계 5.7조원이 높을 것으로 전망하였지만, 국세외수입을 국회예산정책처가 정부보다 5년 합계 24.1조원 낮을 것으로 전망하여 총수입 전망은 국회예산정책처가 정부 전망을 하회한다.

차이의 원인을 살펴보면, 국세수입은 전망의 베이스가 되는 2020년 국세수입을 추경예산보다 1.1조원 높을 것으로 전망한 것과 경상성장률에 대한 국세수입 탄성치를 정부보다 NABO가 조금 높게 보는 것에 기인한다. 반면 국세외수입은 전망의 베이스인 2020년 국세외수입을 추경예산보다 1.2조원 낮게 전망한 것과 경상성장률에 대한 전망치가 정부보다 낮은 것 등에 기인한다.

[2020~2024년 총수입 전망 비교: NABO vs 정부]

(단위: 조원, %)

		2020	2021	2022	2023	2024	'20~'24 증감률/평균 [합계]
NABO	총수입	470.8	481.0	503.1	521.9	544.2	(3.7)
	국세수입	280.9	284.7	299.0	310.6	325.2	(3.7)
	국세외수입	189.9	196.3	204.1	211.3	219.0	(3.6)
	세외수입	28.1	28.2	28.8	29.8	30.7	(2.3)
	기금수입	161.8	168.1	175.2	181.4	188.2	(3.9)
	경상성장률	△0.1	3.4	3.9	3.5	3.6	(3.6)
정부	총수입	470.8 ¹)	483.0	505.4	527.8	552.2	(4.1)
	국세수입	279.7	282.8	296.5	310.1	325.5	(3.9)
	국세외수입	191.1	200.2	208.9	217.7	226.7	(4.4)
	세외수입	29.1	28.6	28.9	29.9	30.2	(0.9)
	기금수입	162.0	171.6	180.0	187.8	196.6	(5.0)
	경상성장률	0.6	4.8	4.0	4.0	4.0	4.2
차이 (NABO -정부)	총수입	△0.1	△2.0	△2.3	△5.9	△8.0	[△18.3]
	국세수입	1.1	1.9	2.5	0.5	△0.3	[5.7]
	국세외수입	△1.2	△3.9	△4.8	△6.4	△7.8	[△24.1]
	세외수입	△1.0	△0.4	△0.1	△0.1	0.5	[△1.0]
	기금수입	△0.2	△3.5	△4.8	△6.3	△8.3	[△23.1]

주: 1) 제4회 추경예산기준이며, 기금운용계획 자체변경(0.1조원)을 반영함

1. ()는 연평균 증가율, []는 합계

자료: 기획재정부, 국회예산정책처 「2021년도 총수입 예산안 분석」

중앙정부의 재정은 일반회계(1개), 특별회계(20개) 및 기금(67개)으로 구성되어 있다. 일반회계는 소득세·법인세·부가가치세 등 조세수입과 정부출자기업의 배당 등 세 외수입을 주요 재원으로 국가의 일반적인 지출에 사용하기 위해 설치된 회계이다.

특별회계는 국가가 특정사업을 추진하거나 특정한 자금을 운용하고자 할 때, 또는 특정한 세입을 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 설치한다. 특별회계는 기업형태로 운영되는 정부사업과 관련한 기업특별회계와 개별 법률에 근거하여 설치된 기타특별회계로 구분된다.

기금은 국가가 특정 목적을 위하여 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률에 의해 설치할 수 있으며, 그 성질에 따라 사회보험성기금, 금융성기금, 계정성기금, 사업성기금으로 분류할 수 있다.

[중앙정부 재정구조]

일반회계(1개)	특별회계(20개)		기금(67개)
세입	기업특별회계(5개)	기타특별회계(15개)	사회보험성기금(6개)
<ul style="list-style-type: none">• 내국세• 관세• 목적세 ※부족시 국채발행	<ul style="list-style-type: none">• 우편사업• 우체국예금• 양곡관리• 조달• 책임운영기관	<ul style="list-style-type: none">• 교도작업• 국가균형발전• 농어촌구조개선• 등기• 행정중심복합도시건설• 아시아문화중심도시조성• 에너지및자원사업• 우체국보험• 주한미군기지이전• 환경개선• 국방·군사시설이전• 혁신도시건설• 교통시설• 유아교육지원• 소재·부품·장비 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none">• 국민연금기금• 고용보험기금 등
세출			금융성기금(8개)
<ul style="list-style-type: none">• 보건/복지/고용• 교육• 문화/체육/관광• 환경• R&D• 산업/중소기업/에너지• SOC• 농림/수산/식품• 국방• 외교/통일• 공공질서/안정• 일반/지방행정			<ul style="list-style-type: none">• 신용보증기금• 무역보험기금 등
			계정성기금(5개)
			<ul style="list-style-type: none">• 공공자금관리기금• 공적자금상환기금 등
			사업성기금(48개)
			<ul style="list-style-type: none">• 주택도시기금• 남북협력기금 등

자료: 국회예산정책처, 「2020 대한민국 재정」을 토대로 재작성

6-1. 회계·기금 간 거래 개요

(1) 법적 근거

특별회계 및 기금은 「국가재정법」 제4조와 제5조¹⁾에 따라 특정 사업 및 목적을 위하여 운영되는 것이므로 독립적으로 편성·운영하는 것이 원칙이다. 그러나 회계·기금 간 지나치게 제한적인 재정운용은 국가재정의 효율적인 운영을 저해할 수 있으므로, 「국가재정법」 제13조²⁾는 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 않는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있도록 하고 있다.

또한, 「정부기업예산법」 제21조³⁾는 기업특별회계의 매 회계연도 결산 결과 이익이 생겼을 때에는 이를 적립금 및 잉여금으로 적립하되, 필요할 경우에는 국무회의의 심의 및 대통령의 승인을 받아 적립금 및 잉여금의 전부 또는 일부를 일반회계에 전입할 수 있도록 하고 있다. 이 밖에 「공공자금관리기금법」⁴⁾, 「복권 및 복권기금법」⁵⁾,

1) 「국가재정법」

제4조(회계구분) ③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리 할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

2) 「국가재정법」

제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ① 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다.

3) 「정부기업예산법」

제21조(이익 및 손실의 처분) 특별회계는 매 회계연도의 결산 결과 이익이 생겼을 경우에는 이를 적립금 및 잉여금으로 적립하고 결손이 생겼을 경우에는 적립금 및 잉여금 중에서 결손을 정리한다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 결산의 결과 생긴 적립금 및 잉여금의 전부 또는 일부를 일반회계에 전입할 수 있다.

4) 「공공자금관리기금법」

제6조(관리기금에의 예탁) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계정·예금·회계 또는 기금(이하 "기금등"이라 한다)의 관리자는 해당 기금등의 설치에 관한 법률에도 불구하고 여유자금을 관리기금에 예탁할 수 있다.

1. 「국고금 관리법」 제34조제6항에 따른 국고금운용계정
2. 「우체국예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국예금
3. 특별회계
4. 「국가재정법」 제5조에 따른 기금

「공적자금상환기금법」⁶⁾ 등의 개별 법률에서도 회계·기금 간 이전에 대하여 규정하고 있다.

(2) 유형

회계·기금 간 거래는 일반회계, 특별회계, 기금 간 부족한 자금의 보전이나 여유 재원의 통합적 활용 등을 위해 이루어진다. 사전적으로는 모든 회계와 기금 간 재원의 이전을 회계·기금 간 거래로 이해할 수 있을 것이나, 보다 구체적으로는 ① 일반적인 회계·기금 간 전입·전출, 예탁·예수 등 자원 이전(이하 “내부거래”)과, ② 일반 회계에서 총수입·총지출 산정 시 포함되지 않는 8개 금융성기금⁷⁾과 외국환평형기금으로 이전되는 재원으로 유형화 할 수 있다.

이 중 내부거래는 단순히 회계·기금 간 재원이 이전되는 것에 불과하므로 국민 경제에 미치는 정부의 실질적인 재정활동을 파악하기 위하여 발표되는 총수입·총지출 산정에는 포함되지 않고⁸⁾, 일반회계에서 금융성기금과 외국환평형기금으로 자원 이전 시에는 출연금으로 편성되어 총지출 산정에 포함하고 있다.

5) 「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.

6) 「공적자금 상환기금법」

제4조(용자계정의 재원과 용도) ① 용자계정의 재원은 다음 각 호와 같다.

1. 예수금(제6조에 따라 예탁받는 자금은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)
2. 일반회계 또는 관리기금의 다른 계정으로부터의 전입금
- ② 용자계정은 다음 각 호의 용도로 운용한다.
3. 관리기금의 다른 계정으로의 예탁
4. 관리기금의 다른 계정으로의 전출

7) 금융성기금(8개): 기술보증기금, 신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 무역보험기금, 예금보험기금채권상환기금, 농어가목돈마련저축장려기금

8) 보증·보험 등 정부의 금융성 활동을 수행하는 금융성기금과 외국환평형기금은 그 수입과 지출이 실질적인 재정활동에 해당하지 않으므로 총수입·총지출에서 제외되며, 이들 기금을 제외한 회계·기금 간 거래를 단순 합산할 경우 실제 수입과 지출이 이중으로 계상되므로 내부거래는 총수입·총지출 산정 시 제외된다.

[내부거래 관련 세입과목 및 세출과목]

세 입			세 출	
관	항	목	목	세목
(34) 세계 잉여금	(89) 세계 잉여금 이입액	(892)세계잉여금이입액		
(40) 정부내 부수입 및 기타	(91) 전입금	(911)일반회계전입금	(610) 전출금 등	(610-01)일반회계전출금
		(912)특별회계전입금		(610-02)특별회계전출금
		(913)기금전입금	(710) 예비비 및기타	(610-03)기금전출금
		(915)계정간전입금		(610-04)계정간전출금
	(92) 예탁원금 회수	(921)일반회계예탁원금회수	(510) 상환지출	(510-04)예수금원금상환
		(922)특별회계예탁원금회수		
		(923)기금예탁원금회수		
		(924)계정간예탁원금회수		
		(926)타회계전대차관원금회수		(510-06)전대차관원금상환
		(927)기금전대차관원금회수		
	(94) 예수금	(941)일반회계예수금	(480) 예탁금	(480-01)일반회계예탁금
		(942)특별회계예수금		(480-02)특별회계예탁금
		(943)기금예수금		(480-03)기금예탁금
		(945)계정간예수금		(480-04)계정간예탁금
	(95) 예탁 이자수입	(951)일반회계예탁이자수입	(510) 상환지출	(510-05)예수금이자
		(952)특별회계예탁이자수입		
		(953)기금예탁이자수입		
		(955)계정간예탁이자수입		
		(956)타회계전대차관이자수입		(510-07)전대차관 이자
		(957)기금전대차관이자수입		
	(96) 기타	(961)당기순이익전입금	(610) 전출금 등	(610-07)당기순이익
		(962)감가상각비전입금		(610-06)감가상각비
		(963)제충당금전입금		

주: 목별 일반적인 분류를 표시한 것임

자료: 기획재정부 제출 자료를 바탕으로 재작성

(3) 내부거래 현황

2021년도 예산안 및 기금운용계획안의 총계 규모는 전년대비(추경 기준, 이하 같음) 21조 2,101억원(△1.7%) 감소한 1,225조 5,923억원이고, 정부내부거래는 전년대비 21조 8,234억원(△6.3%) 감소한 327조 84억원으로, 총계의 26.7%의 비중을 차지하고 있다. 회계 간 거래 및 계정 간 거래가 증가하였지만, 회계기금 간 거래와 기금 간 거래는 감소함에 따라 정부내부거래가 차지하는 비중 또한 감소하였다.

정부내부거래 내 거래유형별 비중을 살펴보면, 회계기금 간 거래가 143조 4,391억원으로 가장 높은 비중(43.9%)을 차지하고 있고, 기금 간 거래(43.0%), 회계 간 거래(12.1%), 계정 간 거래(1.1%) 순으로 나타나고 있다.

[2021년 예산안 및 기금운용계획안 총계의 유형별 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구 분	2020년 예산 및 기금운용계획		2021년 예산안 및 기금운용계획안(B)	증 감	
	본예산 (당초)	제4회 추경 (수정)(A)		(B-A)	(B-A)/A
예산 및 기금 총계(a)	11,518,722	12,468,023	12,255,923	△212,101	△1.7
일반지출 ¹⁾	5,253,279	5,680,313	5,687,837	7,524	0.1
정부내부거래(b)	2,909,816	3,488,318	3,270,084(100.0)	△218,234	△6.3
회계기금 간	1,008,709	1,513,878	1,434,391(43.9)	△79,487	△5.3
회계 간	387,904	387,088	395,676(12.1)	8,588	2.2
기금 간	1,484,714	1,556,570	1,404,875(43.0)	△151,695	△9.7
계정 간	28,489	30,782	35,142(1.1)	4,360	14.2
보전거래	3,355,626	3,299,392	3,298,001	△1,390	△0.0
차입금원금상환	968,686	968,686	1,005,806	37,120	3.8
여유자금운용 등	2,386,941	2,330,706	2,292,196	△38,510	△1.7
기타					
비율(b/a)	25.3	28.0	26.7	△1.3	

주: 1. 일반지출에는 총지출에 포함되지 않는 금융성기금과 외국환평형기금 지출이 포함되어 있어 총지출규모와 차이가 있음

자료: 기획재정부

2021년 예산안에 따른 일반회계의 내부거래 지출은 총 65조 1,917억원으로 일반회계 예산 규모(총계) 376조 7,656억원의 17.3%를 차지하고 있으며, 전년대비 0.4%p 증가하였다. 일반회계에서 특별회계로의 전출금은 35조 6,220억원, 기금으로의 전출금 및 상환지출은 29조 5,697억원으로 구성된다.

[2021년도 예산안 일반회계의 내부거래 지출 현황]

(단위: 억원, %, %p)

회계/기금	유형	2020년 예산		2021년 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
일반회계→특별회계	전출금	353,559	353,578	356,220(54.6)	2,642	0.7
일반회계→기금	전출금	157,228	204,621	187,411(28.7)	△17,210	△8.4
	상환지출	94,444	98,038	108,287(16.6)	10,249	10.5
	소계	251,672	302,659	295,697(45.4)	△6,961	△2.3
합계(a)		605,231	656,237	651,917(100.0)	△4,320	△0.7
일반회계 예산 규모(b)		3,565,686	3,891,191	3,767,656	△123,535	△3.2
비율(a/b)		17.0	16.9	17.3	0.4	

자료: 기획재정부

2021년도 예산안 기준 특별회계의 내부거래 지출은 총 18조 7,979억원으로 특별회계 총계(78조 3,928억원)의 20.9% 수준이다. 기금으로의 예탁금이 8조 4,191억 원으로 가장 큰 비중(51.3%)을 차지하며, 전년대비 증가율이 42.8%로 큰 폭으로 증가하였다. 특별회계로의 전출금이 3조 6,904억원으로 두 번째로 큰 비중(22.5%)을 차지하고 있다.

[2021년 예산안 특별회계의 내부거래 지출 현황]

(단위: 억원, %, %p)

회계/기금	유형	2020년 예산		2021년 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		(B-A)	(B-A)/A
특별회계→일반회계	전출금	2,658	1,559	2,552(1.6)	994	63.8
특별회계→특별회계	전출금	31,687	31,952	36,904(22.5)	4,952	15.5
특별회계→기금	전출금	34,955	33,895	30,422(18.5)	△3,473	△10.2
	예탁금	45,759	58,973	84,191(51.3)	25,218	42.8
	상환지출	15,047	15,047	10,113(6.2)	△4,934	△32.8
	소계	95,761	107,916	124,726(76.0)	16,810	15.6
합계(a)		130,106	141,426	164,182(100.0)	22,948	13.9
특별회계 예산 규모(b)		705,407	708,444	783,928	75,484	10.7
비율(a/b)		18.4	20.0	20.9	0.9	

자료: 기획재정부

2021년도 기금운용계획안 기준 기금의 내부거래 지출은 총 241조 8,844억원으로 기금 총계 770억 4,339억원의 31.4% 수준이다. 기금에서 일반회계로의 예탁금이 89조 6,513억원으로 가장 큰 비중(37.1%)을 차지하며, 기금 간 상환지출이 69조 3,057억원(28.7%), 기금 간 예탁금 67조 9,849억원(28.1%) 순으로 큰 비중을 차지한다.

[2021년 기금운용계획안의 내부거래 지출 현황]

(단위: 억원, %, %p)

회계/기금	유형	2020년 기금운용계획		2021년 기금운용계획안(B)	증 감	
		당초	수정(A)		(B-A)	(B-A)/A
기금→일반회계	전출금	4,673	9,673	3,771(0.1)	△5,902	△61.0
	예탁금	602,884	1,039,776	896,513(37.1)	△143,263	△13.8
	상환지출	0	0	0(0.0)	-	-
	소계	607,557	1,049,449	900,284(37.2)	△149,165	△14.2
기금→특별회계	전출금	4,475	4,475	2,966(0.1)	△1,509	△33.7
	예탁금	8,862	8,862	8,798(0.4)	△64	△0.7
	상환지출	40,382	40,518	101,920(1.3)	61,402	151.5
	소계	53,719	53,855	113,684(4.7)	59,829	111.1
기금→기금	전출금	18,955	19,315	31,970(1.3)	12,655	65.5
	예탁금	785,844	861,783	679,849(28.1)	△181,934	△21.1
	상환지출	532,469	680,334	693,057(28.7)	12,723	1.9
	소계	1,337,268	1,561,432	1,404,876(58.1)	△156,556	△10.0
합계(a)		1,998,544	2,664,736	2,418,844(100.0)	△245,892	△9.2
기금운용계획 규모(b)		7,247,628	7,886,973	7,704,339	△182,634	△2.3
비율(a/b)		27.6	33.8	31.4	△2.4	

자료: 기획재정부

동일 회계·기금 내 계정 간 내부거래 지출은 특별회계 계정 간 전출금 2조 3,797억원, 기금 계정 간 내부거래 1조 1,345억원이다.

[2021년 예산안 및 기금운용계획안 회계·기금 내 계정 간 내부거래 지출 현황]

(단위: 억원, %, %p)

회계/기금	유형	2020년 예산 및 기금운용계획		2021년 예산안 및 기금운용계획안 (B)	증 감	
		본예산 (당초)	추경 (수정)(A)		(B-A)	(B-A)/A
특별회계 계정 간	전출금	20,810	23,605	23,797	192	0.8
기금 계정 간	전출금	6,390	5,888	9,998	4,110	69.8
	상환지출	1,289	1,289	1,347	58	4.5
	소계	7,679	7,177	11,345	4,168	58.1
합 계		28,489	30,782	35,142	4,360	14.2

자료: 기획재정부

(4) 일반회계와 금융성기금 및 외국환평형기금와의 거래 현황

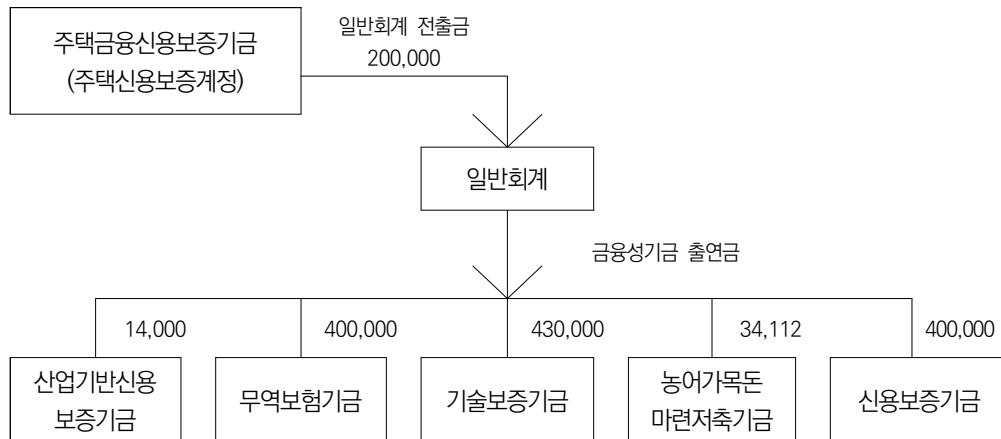
8개 금융성기금⁹⁾ 및 외국환평형기금은 보증·보험 등 정부의 금융성 활동을 수행하고 있어 그 수입과 지출이 실질적인 재정활동에 해당하지 않는다고 보고 이들 기금의 수입과 지출 규모를 정부 총수입·총지출 산정 시 제외하고 있다.

다만, 일반회계로부터 이들 기금으로 재원을 이전하는 경우 정부의 실질적 지출 행위에 포함되지 않는 영역으로의 재원 이전에 해당하므로 정부 내부거래가 아닌 민간에 재원을 이전하는 것과 유사하게 보고, 기금전출금(610-03목)이 아닌 금융성기금 출연금(350-03목)으로 편성하여 해당 재원은 정부 총지출에 포함된다. 마찬가지로, 금융성기금으로부터 일반회계 및 특별회계로의 전입금은 기금전입금(91-913)이 아닌 기타경상이전수입(59-596)에 계상한다.

2021년 일반회계로부터 5개 금융성기금(농어가목돈마련저축장려기금, 무역보험기금, 산업기반신용보증기금, 기술보증기금, 신용보증기금)으로 지출되는 금융성기금 출연금은 총 1조 2,781억 1,200만원이고, 주택금융신용보증기금(주택신용보증계정)에서 일반회계로 2,000억원의 전출금이 편성되어 있다.

[일반회계와 금융성기금과의 거래 현황]

(단위: 백만원)



자료: 디지털예산회계분석시스템을 바탕으로 재작성

9) 금융성기금(8개): 기술보증기금, 신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 무역보험기금, 예금보험기금채권상환기금, 농어가목돈마련저축장려기금

이 중 주택금융신용보증기금의 일반회계 전출에 대해서는 재원의 성격을 감안하여 추진할 필요가 있다.

2021년 기금운용계획안에 따르면 주택금융신용보증기금(주택신용보증계정)에서 일반회계의 전출금 2,000억원이 편성되어 있다. 최근 동 기금에서 일반회계로의 전출금 편성이 지속적으로 이루어지고 있으며, 2016년부터 2021년 계획안까지의 일반회계 전출금 누계는 1조 2,500억원이다.

[주택금융신용보증기금과 일반회계와의 거래내역]

(단위 : 백만원)

출연연 도	회계명	출연 (일반회계⇒기금)	전출 (기금⇒일반회계)	소관부처
1988	재정투융자(출자계정) 특별회계	10,000	-	재무부
1989	재정투융자(출자계정) 특별회계	10,000	-	재무부
1990	재정투융자(출자계정) 특별회계	2,000	-	재무부
1999	일반회계	200,000	-	재정경제원
2000	일반회계	150,000	-	재정경제원
2001	일반회계	200,000	-	재정경제부
2002	일반회계	230,000	-	재정경제부
2003	일반회계	150,000	-	재정경제부
2004	일반회계	200,000	-	재정경제부
2005	일반회계	130,000	-	재정경제부
2006	일반회계	100,000	-	재정경제부
2007	일반회계	100,000	-	재정경제부
2016	일반회계	-	△200,000	금융위원회
2017	일반회계	-	△50,000	금융위원회
2020	일반회계(본예산)	-	△300,000	금융위원회
2020	일반회계(추경)	-	△500,000	금융위원회
2021	일반회계(본예산)	-	△200,000	금융위원회
소계		1,482,000	△1,250,000	
정부 출연잔액		232,000		

자료: 주택금융신용보증기금

주택신용보증계정은 출연금과 보증료 등 자체수입이 대위변제 등 지출을 약 7,000억원 이상 초과하는 재정구조로 인하여 2019년까지 기본재산이 매년 증가하였으며, 운용배수 또한 10~11배 수준으로 유지되었다. 이러한 운용배수 수준은 법정 운용배수인 30배는 물론이고 주택금융공사가 연구용역을 실시하여 도출한 적정 운용배수 범위(11~15배)¹⁰⁾에 비해서도 낮은 편으로, 기금이 적정수준 이상의 여유재원

10) 주택금융공사가 2013년에 실시한 연구용역(「주신보 적정 운용배수 산출 및 리스크 관리방안 연구」)

을 보유하고 있어 일반회계로의 전출 여력은 있다고 할 것이다.

[주택금융신용보증기금 주택신용보증계정 수지통계]

(단위: 억원, 배)

구분		2016	2017	2018	2019	2020(전망)	2021(전망)
자 체 수 입	이자수입	719	949	680	1,166	1,364	783
	금융기관출연금	6,150	5,726	7,236	7,911	7,742	7,814
	구상채권회수금	1,908	1,405	1,179	1,207	1,217	1,148
	신용보증료 등	1,338	1,150	1,194	1,361	1,458	1,635
	기타수입	268	252	207	99	84	92
	수입 계(A)	10,383	9,481	10,496	11,744	11,865	11,472
총 지 출	사업비	3,363	2,511	2,249	2,158	2,477	3,475
	기금운영비	544	481	485	474	640	453
	일반회계전출	2,000	500	0	0	8,000	2,000
	지출 계(B)	5,907	3,493	2,734	2,632	11,117	5,928
재정수지(A-B)		4,476	5,988	7,762	9,112	748	5,544
기본재산		56,974	61,140	71,125	81,695	81,604	86,774
운용배수		11.8	11.7	10.9	11.0	12.9	14.2

자료: 주택금융공사

동 출연금은 기금 조성 초기에 정부에서 출연한 출연금을 반환받는 취지로 이해된다. 그러나 동 기금의 주요 수입원은 금융기관 출연금과 이용자 보증료로, 이는 「부담금관리기본법」에 의거하여 공익목적(주택시장 안정화 등)을 위하여 금융기관으로부터 징수하는 준조세의 성격을 가지는 바, 이를 일반회계 재원으로 활용하는 것은 특정 목적을 위하여 징수한 민간의 부담이 일반 국고 증대로 귀결되어 해당 민간부문의 조세부담을 실질적으로 가중시키는 문제가 있으며, 이를 고려할 때, 향후 전출규모는 정부가 출연한 금액 범위 내에서 검토되도록 제한을 둘 필요가 있을 것이다.¹¹⁾

11) 앞선 표에서 알 수 있듯이, 정부가 주택금융신용보증기금에 출연한 금액은 1988~2007년까지 1조 4,820억원이다. 최근의 일반회계 전출금으로 1조 2,500억원이 편성되어 이에 2,320억원의 출연금 잔액이 남아있는 상황이다(이는 화폐가치의 변화를 고려하지 않은 단순 합계금액으로 화폐가치의 변동을 고려할 시 출연 규모는 달라질 수 있음).

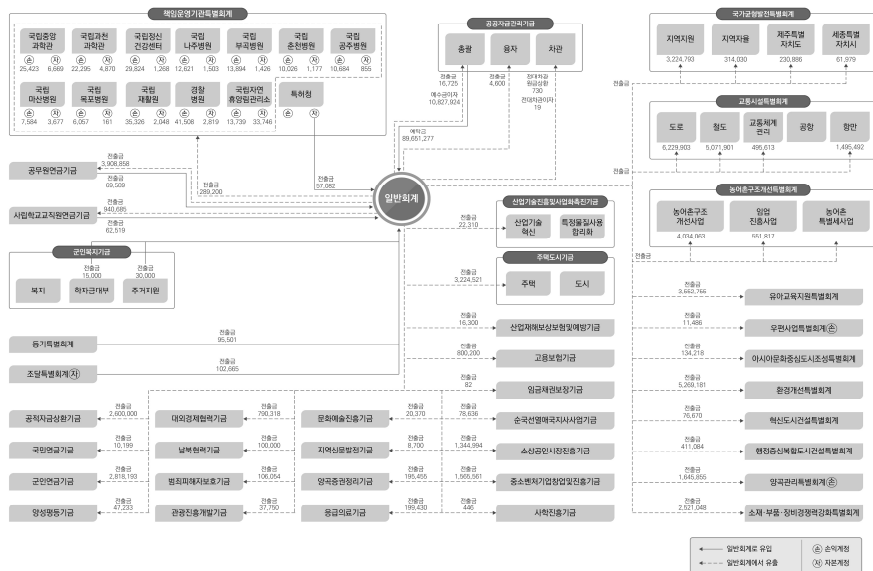
6-2. 일반회계와 타 회계·기금 간 내부거래 분석

가. 현 황

일반회계는 소득세·법인세·부가가치세 등 국세수입과 정부 출자기업의 배당·지분 매각 수입 등 세외수입을 주요 재원으로 하여 국가의 일반적인 지출에 사용하기 위하여 설치된 회계¹²⁾다. 일반회계와 타 회계·기금 간 거래는 ① 일반회계로부터의 전입금·전출금, ② 공공자금관리기금 총괄계정과 용자계정으로부터의 예수금, 예수금 원금상환 및 이자지출, ③ 공공자금관리기금 차관계정으로의 전대차관 원금상환 및 이자지출로 구분할 수 있다. 2021년 일반회계는 14개 특별회계 및 25개 기금과 내부거래를 수행하고 있다. 이 중 4개 특별회계와 3개 기금은 일반회계로 전출금을 편성하고 있고, 12개 특별회계와 23개 기금은 일반회계로부터 전출금을 전입 받고 있다.

[일반회계와 타 회계·기금 간 내부거래 흐름도]

(단위: 백만원)



주: 확대한 그림은 p.619 참고

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

12) 「국가재정법」

제4조(회계구분) ②일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치한다.

나. 분석의견

(1) 타 회계·기금에서 일반회계로의 전출

일부 특별회계와 기금은 일반회계로의 전출금을 편성하고 있는데, 이는 크게 4대 공적연금으로부터의 대여학자금 반환과 공공자금관리기금 전출금, 타 회계·기금의 여유재원 전출로 구분할 수 있다.

등기특별회계, 조달특별회계, 책임운영기관특별회계(특허청 계정)에서는 회계연도 결산 결과 발생한 이익금을 재정상황 등을 고려하여 일반회계에 전출하고 있고, 공무원연금기금¹³⁾, 군인복지기금¹⁴⁾, 사립학교교직원연금기금¹⁵⁾은 사업규모가 축소됨에 따라 종전에 받았던 일반회계 전입금을 반환하기 위한 사유 등으로 일반회계 전출금을 편성하고 있다.

[타 회계·기금에서 일반회계로의 전출금 현황]

(단위: 억원, %)

회계/기금명	2017	2018	2019	2020	2021(안)
등기특별회계	397	0 ¹⁾	246	815	955
우체국예금특별회계	500	500	50	0	0
조달특별회계	670	1,134	1,300	0	1,027
책임운영기관특별회계(특허청)	918	1,064	861	743	571
공공자금관리기금	1,800	1,300	0	0	0
공무원연금기금	224	923	637	531	696
군인복지기금	620	620	620	620	450
사립학교교직원연금기금	523	399	520	522	625
합 계	5,652	5,940	4,234	3,231	4,324

주: 1) 편성된 예산은 1,236억원이었으나 재무관 지출원인행위 누락에 따라 전액 불용

1. 2019년까지는 결산, 2020년은 제4회 추경, 2021년은 예산안 기준

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

13) 인사혁신처의 「대여학자금 업무처리기준」(14.9.17 개정)에 따라 3년 연속 대여학자금 부담금 잉여가 발생한 국가기관에 대하여 공단이 수탁하고 있는 부담금을 위탁한 기관에 반환하도록 하고 있다. 반환금액은 전년도 부담금 정산액(이월액)에서 당해년도 대부예상액을 차감한 금액이다.

14) 군인복지기금의 학자금대부계정과 전세대부계정에서 일반회계 전출금을 계획하고 있는데, 이는 학생 수가 감소하고, 전세자금 관련 사업이 원금대부에서 이자지원으로 전환됨에 따라 사업 지출액이 감소한 결과, 과거 일반회계로부터 제공된 전입금을 반환하려는 목적이다.

15) 국고학자금 대여사업을 위하여 「사립학교교직원연금법」 제60조의3과 같은 법 시행령 제96조에 따라 일반회계로부터 사업비를 교부받아 국고학자금 대여사업을 운영하고 있으며, 사업 운영 후 국고학자금 용자금 미집행 사업비를 일반회계에 반환하기 위하여 편성되었다.

(2) 일반회계에서 타 회계·기금으로의 전출

일반회계는 일부 특별회계와 기금으로의 전출금 사업을 편성하고 있는데, 이는 상대 회계 및 기금에 원리금 상환 의무가 부과되지 않는다는 점에서 예탁금과 구분된다. 일반회계로부터 재원을 전입 받는 이유는 크게 ① 특별회계와 기금 사업 수행을 위한 재원 부족, ② 특정한 재원을 특정한 목적에 사용, ③ 법률상 의무 이행, ④ 기타로 구분할 수 있다.

① 특허청 제정을 제외한 책임운영기관특별회계, 양곡관리특별회계, 소상공인시장진흥기금, 문화예술진흥기금 등은 사업 수행을 위해 부족한 재원을 일반회계에서 전입 받고 있다. ② 교통·에너지·환경세가 배분되는 교통시설특별회계·환경개선특별회계·국가균형발전특별회계, 교육세의 일정 금액을 전입 받아 누리과정 운영에 사용하는 유아교육지원특별회계, 벌금 수납액의 6%를 전입 받아 강력범죄 등 피해자와 성폭력 피해자 등 지원 사업을 운영하고 있는 범죄피해자보호기금, 면세점 특허수수료의 50%를 전입 받아 국민관광 진흥사업 및 외래관광객 유치 지원사업에 사용하고 있는 관광진흥개발기금, 직전 회계연도 관세 징수액의 3%를 전입 받아 소상공인 경영안정 등을 지원하는 소상공인시장진흥기금, 직전 회계연도 관세 징수액의 10%를 전입 받아 소재·부품·장비산업 발전기반 조성 등을 추진하는 소재·부품·장비경쟁력 강화특별회계로의 전출금은 특정 재원의 특정 목적 사용을 위한 일반회계에서의 전출금에 해당한다. ③ 공무원연금기금, 군인연금기금, 사립학교교직원연금기금으로의 전출금은 법률상 의무이행을 위한 전출금 편성에 해당한다. ④ 이 외에도 공적자금상환 대책에 따른 공적자금상환기금으로의 전출 등이 편성되고 있다. 2021년 예산안 및 기금운용계획안에 편성된 일반회계 전입금은 54조 4,326억원으로, 전년 추경(제4회) 대비 1조 5,624억원(△2.8%) 감소하였다.

[일반회계에서 타 회계·기금으로의 전출금 현황]

(단위: 억원, %)

회계구분	회계/기금명	2017	2018	2019	2020	2021(안)
특별회계	국가균형발전	29,217	25,581	32,773	31,265	38,317
	교통시설	144,627	155,181	138,495	136,669	132,929
	농어촌구조개선	48,278	46,661	41,567	53,662	45,859
	소재·부품·장비경쟁력강화	-	-	-	20,353	25,210
	아시아문화중심도시조성	666	691	708	1,010	1,342

(단위: 억원, %)

회계구분	회계/기금명	2017	2018	2019	2020	2021(안)
	양곡관리	8,427	12,963	17,669	15,810	16,459
	에너지및자원사업	0	357	0	0	0
	우편사업	89	95	101	108	115
	유아교육지원	39,408	38,927	38,153	39,019	35,528
	조달	0	0	0	253	0
	책임운영기관(특허청계정 제외)	2,512	2,671	2,890	3,003	2,892
	행정중심복합도시건설	2,040	2,729	2,599	3,088	4,111
	혁신도시건설	65	259	370	187	767
	환경개선	33,674	34,063	39,849	49,153	52,692
기금	고용보험	907	902	1,402	11,502	8,002
	공공자금관리	27,763	381	423	152	213
	공무원연금	36,103	36,262	30,586	33,706	39,089
	공적자금상환	18,000	21,000	21,000	21,000	26,000
	관광진흥개발	0	250	304	304	378
	국민연금	101	102	102	102	102
	군인연금	25,046	26,076	27,278	27,826	28,182
	남북협력	1,830	637	1,000	1,500	1,000
	농어업재해보험	0	0	2,033	0	0
	대외경제협력	5,900	6,713	7,800	5,881	7,903
	문화예술진흥	0	500	500	210	204
	범죄피해자보호	801	801	824	824	1,061
	사립학교교직원연금	8,241	8,153	8,959	8,959	9,407
	사학진흥	0	0	0	3	4.5
	산업기술진흥및사업화촉진	0	138	230	230	223
	산업재해보상보험및예방	155	155	155	155	163
	소상공인시장진흥	5,937	6,072	8,249	50,997	13,450
	순국선열애국지사사업	0	547	762	767	786
	양곡증권정리	1,770	2,166	3,052	1,946	1,955
	양성평등	0	103	472	0	0
	응급의료	1,727	1,809	1,844	1,807	1,994
	임금채권보장	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
	주택도시	9,238	10,380	17,368	24,240	32,245
	중소벤처기업창업및진흥	13,013	9,937	8,270	14,178	15,656
	지역신문발전	82	80	80	80	87
	합 계	465,617.8	453,342.8	457,867.8	559,949.8	544,326.3

주: 2019년까지는 결산, 2020년은 제4회 추정, 2021년은 예산안 기준

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

① 연례적으로 일반회계로부터 전입 받는 회계 개선

연례적으로 일반회계 전입금을 받는 일부 특별회계의 경우 다음 사항에 대한 검토가 필요하다고 보인다.

첫째, 소속책임운영기관의 일반회계 전입금 비중이 연례적으로 50%를 상회하고 있어, 책임운영기관특별회계 운영의 실효성이 낮은 상황이다.

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제27조제1항¹⁶⁾은 기관운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 사무를 주로 하는 소속책임운영기관의 사업을 효율적으로 운영하기 위하여 책임운영기관특별회계를 두도록 하고 있다. 또한 같은 법 시행령 제22조의¹⁷⁾는 특별회계의 설치 기준을 세부화 하여 자체수입 비율이 2분의 1 이상이거나, 2분의 1 미만이나 자체수입의 성격, 자체수입 확대의 잠재성 및 기관 운영의 독립성 등을 고려하여 운영 필요성이 인정되는 경우로 규정하고 있다.

현재 책임운영기관특별회계를 구성하고 있는 13개 기관별 수입원을 살펴보면 각종 과학관, 국립자연휴양림 관리소의 경우 입장료, 각종 국립병원의 경우 진료 수입 등이 주요 자체수입이다.

16) 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」

제27조(특별회계의 설치 등) ① 제4조제1항제2호의 사무를 주로 하는 소속책임운영기관의 사업을 효율적으로 운영하기 위하여 책임운영기관특별회계를 둔다.

② 제1항에 따라 책임운영기관특별회계로 운영할 필요가 있는 소속책임운영기관은 재정수입 중 자체 수입의 비율 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 기획재정부장관이 행정안전부장관 및 해당 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 정한다.

③ 제2항에 따라 정하여진 소속책임운영기관(이하 "책임운영기관특별회계기관"이라 한다)을 제외한 소속책임운영기관은 일반회계로 운영되되, 대통령령으로 정하는 회계변경이 곤란한 특별한 사유가 있는 경우에는 다른 법률에 따라 설치된 특별회계로 운영할 수 있다. 이 경우 일반회계 또는 특별회계에 별도의 책임운영기관 항목을 설치하고 책임운영기관특별회계기관에 준하는 예산 운영상의 자율성을 보장하여야 한다.

17) 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 시행령」

제22조의2(특별회계의 설치 기준) 법 제27조제2항에서 "재정수입 중 자체 수입의 비율 등 대통령령으로 정하는 기준"은 다음 각 호와 같다.

1. 소속책임운영기관의 재정수입 중 자체 수입(법 제32조제1항에 따른 세입 중 다른 회계로부터의 전입금을 제외한 나머지 세입의 합계를 말한다. 이하 같다)의 비율이 2분의 1 이상에 해당하는 경우
2. 소속책임운영기관의 재정수입 중 자체 수입의 비율이 2분의 1 미만인 경우로서 자체 수입의 성격, 자체 수입 확대의 잠재성 및 기관 운영의 독립성 등을 고려하여 책임운영기관특별회계로 운영할 필요가 있다고 인정되는 경우

[2021년 예산안 기준 책임운영기관특별회계 기관별 자체수입 현황]

(단위: 백만원)

기관명	자체수입액 ¹⁾	자체수입 내역
특허청	573,215	특허업무 관련 각종 수수료 등
국립중앙과학관	2,854	입장료, 교육프로그램운영, 시설대여
국립과천과학관	7,484	입장료, 교육프로그램운영, 시설대여
국립정신건강센터	11,353	진료, 정신건강전문요원 보수교육, 임상실습비 등
국립나주병원	6,792	진료수입 등
국립부곡병원	5,393	진료수입 등
국립춘천병원	4,213	진료수입 등
국립공주병원	4,195	진료수입 등
국립마산병원	4,454	진료수입 등
국립목포병원	3,447	진료수입 등
국립재활원	13,828	진료수입 등
경찰병원	79,775	진료수입 등
국립자연휴양림관리소	18,872	자연휴양시설 사용료 및 입장료 등
합 계	735,875	

주: 영업수입, 영업외기타수입, 전년도 세제잉여금 등을 의미

자료: 대한민국 정부, 「2021년도 예산안 첨부서류」

그러나 책임운영특별회계 중 특허청계정을 제외한 12개 계정의 세입 대비 일반회계 전입금 비중은 67.7%로 전년에 비하여 소폭 감소하였지만 2017년 60.3%에 비해 큰 폭으로 증가하였다. 대부분 계정에서 일반회계 전입금 비중이 50%를 상회하고 있으며, 특히 국립중앙과학관(89.0%), 국립과천과학관(75.1%), 국립부곡병원(74.7%), 국립정신건강센터(71.6%), 국립자연휴양림관리소(71.6%), 국립춘천병원(70.6%), 국립재활원(70.1%)의 경우 총 세입의 70% 이상을 일반회계에 의존하고 있다.

[책임운영기관특별회계의 세입 중 전입금 비중 추이]

(단위: 백만원, %)

구 분	2017	2018	2019	2020	2021(안)		
	전입금 비중	전입금 비중	전입금 비중	전입금 비중	세입 (A)	일반회계 전입금(B)	전입금 비중 (B/A)
국립중앙과학관	87.3	79.0	87.7	85.8	36,078	32,092	89.0
국립과천과학관	67.2	73.1	72.6	73.3	36,150	27,165	75.1
특허청	0.0	0.0	0.0	0.0	640,855	0	0.0
국립공주병원	56.8	56.5	57.0	69.8	16,927	11,539	68.2
국립춘천병원	58.6	67.5	67.0	69.6	15,877	11,203	70.6
국립정신건강센터	49.7	60.1	62.8	73.0	43,410	31,092	71.6
국립나주병원	51.0	52.5	53.8	60.6	22,441	14,124	62.9

(단위: 백만원, %)

구 분	2017	2018	2019	2020	2021(안)		
	전입금 비중	전입금 비중	전입금 비중	전입금 비중	세입 (A)	일반회계 전입금(B)	전입금 비중 (B/A)
국립재활원	54.7	59.4	59.7	74.0	53,344	37,374	70.1
국립마산병원	64.6	50.6	41.7	58.7	20,691	11,261	54.4
국립부곡병원	57.7	61.9	63.0	61.5	21,280	15,887	74.7
국립목포병원	55.1	61.5	62.6	58.2	12,837	6,218	48.4
경찰병원	51.2	53.3	52.2	56.0	82,693	44,327	53.6
국립자연휴양림관리소	65.7	58.6	69.1	69.7	66,359	47,485	71.6
합 계	23.1	23.2	25.6	27.9	1,068,942	289,767	27.1
(특허청 제외시)	60.3	60.9	62.6	68.1	428,087	289,767	67.7

주: 2019년까지는 결산 기준, 2020년은 제4회 추경 기준, 2021년은 예산안 기준

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

책임운영기관은 경쟁 원리에 따라 운영되는 가운데 공공성을 유지할 것이 요구 되므로, 자체수입 비중을 높이기 위하여 입장료나 진료비 등을 인상하는 것이 반드시 책임운영기관의 성격에 부합한다고 보기는 어려울 수 있다. 따라서 이들 기관의 자체 수입 비율은 구조적으로 낮은 수준을 유지할 수밖에 없을 것으로 전망되는데, 이 경우 과학관, 병원, 재활원 등을 책임운영기관특별회계로 유지할 실효성은 상대적으로 낮다고 볼 수 있다.

둘째, 양곡관리특별회계는 자체 세입원 부족에 따라 일반회계전입금 비중이 증가하고 있다.

양곡관리특별회계는 「정부기업예산법」¹⁸⁾에 따라 설치된 기업특별회계로 양곡 매입, 정부양곡관리, 쌀 소비촉진 홍보 등의 기능을 수행한다.

2017년부터의 양곡관리특별회계의 세입 내역을 살펴보면, 2018년에는 미곡판매 수입이 전년 대비 큰 폭으로 증가¹⁹⁾하여 일반회계 전입금이 세입 결산액에서 차지하는 비중이 전년 대비 감소(62.2%→56.2%)하였으나, 그 후 미곡판매수입은 점차 감소

18) 「정부기업예산법」

제3조(특별회계의 설치) 정부기업을 운영하기 위하여 다음 각 호의 특별회계를 설치하고 그 세입으로써 그 세출에 충당한다.

3. 양곡관리특별회계

19) 쌀값 급등에 따른 물가안정화, 과다한 재고 처분 등을 위하여 일시적으로 미곡판매량을 늘렸다.

하고 있고, 이에 따라 일반회계 전입금의 비중 또한 지속적으로 증가하는 추세이다. 쌀 소비량의 감소 추세²⁰⁾를 고려할 때 미국판매수입을 통한 세입 확충은 앞으로도 한계가 있을 것으로 보인다.

[양곡관리특별회계의 세입 추이]

(단위: 백만원, %)

구 분	2017	2018	2019	2020	2021(안)
미국판매수입	476,360	987,173	677,027	485,049	427,835
(비중)	(35.2)	(42.8)	(27.1)	(23.3)	(20.5)
일반회계 전입금	842,656	1,296,277	1,766,916	1,580,953	1,645,855
(비중)	(62.2)	(56.2)	(70.8)	(76.0)	(78.8)
기 타 ¹⁾	34,913	23,637	52,342	14,143	14,143
(비중)	(2.6)	(1.0)	(2.1)	(0.7)	(0.7)
세입총계	1,353,929	2,307,087	2,496,285	2,080,145	2,087,833

주: 1) 기타는 기타잡수입, 부산물기타판매수입 등으로 구성됨

1. 2019년까지는 결산 기준, 2020년은 제4회 추경 기준, 2021년은 예산안 기준

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

기업특별회계는 특별회계 중에서도 기업형태로 운영하는 정부 기업의 운영을 위해 설치하는 것으로서 「정부기업예산법」은 세입·세출 외 사업 운영에 필요한 자금을 보유할 수 있고 자금의 차입 역시 가능하도록 신축적 운영을 인정하고 있다.

그러나 양곡관리특별회계의 최근의 운영 상황을 살펴보면 일반회계 전입금이 전체 예산의 70% 이상을 차지하고 있다. 일반회계 전입규모 확대가 양곡수급관리와 정부의 정책적 미국 할인공급에 따른 적자발생에 기인하는 것임을 감안하여야 하나, 이를 정상적인 기업특별회계 운영으로 보기는 어려운 측면이 있다. 정부는 양곡관리특별회계의 기업특별회계 유지필요성, 재정건전성 확보방안 등에 대하여 종합적인 검토를 실시할 필요가 있다²¹⁾.

20) 통계청의 양곡소비량 조사에 따르면 1인당 연간 양곡소비량은 1968년 194.7kg에서 2018년 69.5kg으로 지속적으로 감소하여 왔다.

(‘68)194.7kg → (‘78)167.1kg → (‘88)133.4kg → (‘98)111.7kg → (‘08)83.9kg → (‘18)69.5kg → (‘19)67.4kg

21) 양곡관리특별회계의 기업특별회계 유지필요성에 대하여 정부(기획재정부)는 양곡의 안정적인 공급과 가격안정을 위하여 공급과잉 시에는 시장격리를 하거나 가공용 추가 공급 등으로 소비를 촉진하여야 하고 공급부족 시에는 해외조달 등을 통해 수급상황을 조절해야 하나, 농어촌구조개선특별회계나 일반회계로 운영 시에는 재정 운영상 유연성 부족으로 적시에 대응하기 어려운 면이 있으므로 효율적인 대응을 위해서는 한국은행 일시차입 등이 가능한 기업특별회계로 유지할 필요가 있다는 의견이다.

셋째, 최근 교통·에너지·환경세 배분비율 조정으로 환경개선특별회계의 일반회계 전입금이 증가하였고, 이에 맞추어 총지출 규모도 급격히 확대되고 있는바 효율적인 예산집행을 해나갈 필요가 있다.

교통·에너지·환경세는 도로·도시철도 등 교통시설 확충에 필요한 재원을 확보하기 위한 목적으로 1994년 「교통세법」에 따라 교통세로 신설되었고, 2006년 에너지·환경 분야로의 재원을 추가 배분하기 위하여 현재의 명칭으로 변경되었으며, 현재는 「교통·에너지·환경세법」에 그 근거를 두고 있다.²²⁾

교통·에너지·환경세는 기획재정부 일반회계 세입으로 수납한 후 교통시설특별회계, 환경개선특별회계, 국가균형발전특별회계로 전출하고 있으며, 각 특별회계로 배분되는 교통·에너지·환경세의 비율은 재정여건에 따라 변화되어 왔다.

2016~2019년에는 교통시설특별회계 80%, 환경개선특별회계 15%, 국가균형발전특별회계(지역자율계정) 2%, 일반회계 3% 배분되었으나, 2019.12.31. 관련 법률의 개정으로 2020년부터는 교통시설특별회계 73%, 환경개선특별회계 25%, 국가균형발전특별회계(지역자율계정) 2%로 배분비율이 변경되었다.

[교통·에너지·환경세의 각 회계별 배분 비율]

구 분	(단위: %, %p)		
	2016~2019년(A)	2020년(B)	증감(B-A)
교통시설특별회계	80	73	△7
환경개선특별회계	15	25	+10
국가균형발전특별회계	2	2	-
일반회계	3	0	△3

자료: 각 법령 등을 토대로 재작성

[교통·에너지·환경세의 배분 근거]

「교통시설특별회계법」

제8조(일반회계로부터의 전입) ① 정부는 회계연도마다 다음 각 호의 금액에 해당하는 세입 예산액을 일반회계로부터 이 회계에 전입하여야 한다.

1. 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 **1천분의 730**에 해당하는 금액(이하 "교통·에너지·환경세전입액"이라 한다)

「환경정책기본법」 부칙

제4조의2(일반회계로부터 환경개선특별회계로의 전입에 관한 경과조치) 제48조의 개정규정에도

22) 「교통·에너지·환경세법」

제1조(목적) 이 법은 도로·도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원(財源)을 확보함을 목적으로 한다.

불구하고 교통·에너지·환경세 전입액과 관련하여서는 2021년 12월 31일까지는 다음 각 호에 따른다.

1. 정부는 회계연도마다 일반회계로부터 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 1천분의 250에 해당하는 금액(이하 "교통·에너지·환경세전입액"이라 한다)을 환경개선특별회계에 전입하여야 한다.

「국가균형발전 특별법」

- 제36조(일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입) ① 정부는 매 회계연도마다 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 1000분의 20에 해당하는 금액을 일반회계로부터 이 회계에 전입하여야 한다.

교통·에너지·환경세의 최근 5년간 징수실적과 이를 배분비율에 따라 산출한 금액은 아래와 같은데, 배분비율 변화에 따라 환경개선특별회계로 배분되는 금액이 2020년부터 이전에 비하여 약 1.7조 가량 증가하였다. 세입 재원 증가에 따라 환경개선특별회계의 총지출 또한 증가하고 있으며, 2021년 예산안은 전년 제4회 추경 대비 9,076억 5,400만원(15.2%) 증가한 6.9조원 규모의 총지출이 편성되었다.

[교통·에너지·환경세의 배분 현황]

(단위: 백만원)

구 분	2017결산	2018결산	2019결산	2020예산	2021예산안
교통·에너지·환경세	15,552,612	15,334,854	14,562,708	15,463,600	15,701,500
교통시설특별회계	12,442,090	12,267,883	11,650,166	11,288,428	11,462,095
환경개선특별회계	2,332,892	2,300,228	2,184,406	3,865,900	3,925,375
국가균형발전특별회계	311,052	306,697	291,254	309,272	314,030
일반회계	466,578	460,046	436,881	0	0

주: 1. 2019년까지는 결산액 2020년은 제4회 추경예산, 2021년은 예산안 기준

2. 각 회계 별 배분액은 교통·에너지·환경세 세수에 배분비율을 곱하여 산출한 값

자료: 디지털예산회계시스템 등을 바탕으로 재작성

[환경개선특별회계의 총지출 규모]

(단위: 백만원)

구 분	2016결산	2017결산	2018결산	2019결산	2020예산	2021예산안
총지출	4,591,505	4,580,537	4,402,965	5,185,822	5,969,749	6,877,403

주: 1. 2019년까지는 결산 기준, 2020년은 제4회 추경 기준, 2021년은 예산안 기준

2. 총계 기준

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

기준에 교통시설특별회계에 대규모의 여유재원이 발생하고 있었고 이에 따라 배분비율 재조정에 대한 논의가 있었던 점을 고려할 때,²³⁾ 변화되는 환경에 맞춰 효율

적인 재원배분을 도모하고자 배분비율 조정을 한 점이나 이에 맞추어 환경개선특별회계의 총지출 규모가 증가한 점은 긍정적이라 평가된다. 그러나 사업역량이 뒷받침되지 않은 상황에서의 급격한 총지출 확대는 불용 등 비효율적인 재정운용으로 귀결될 수 있는 만큼, 향후 집행 관리를 철저히 할 필요가 있을 것이다.

넷째, 혁신도시건설특별회계는 자체세입원이 없어 세입·세출의 대부분이 내부거래로 이루어져 있으므로 세입원을 발굴하는 등 종합적인 개선방안을 마련할 필요가 있다.

혁신도시건설특별회계는 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따라, 공공기관 및 기업·대학·연구소 등을 유치하여 지역발전 거점도시를 건설하는 혁신도시 건설 사업을 추진하기 위하여 2008년에 신설된 특별회계로, 혁신도시건설사업은 2008년부터 2017년까지 총 10개의 혁신도시를 준공하고 총 153개의 이전대상 공공기관 중 147개의 공공기관이 이전을 완료함으로써 1단계 사업이 종료되었다. 이어 정부는 2030년까지 기업유치와 정주인프라 확대 등을 통해 도시의 활성화를 도모하는 2단계 사업을 개시하겠다는 계획을 발표(2018.2.)하였고 이후 혁신도시건설특별회계는 정주여건 개선 및 활성화 지원 등의 사업으로 개편되었다.

그러나 혁신도시건설특별회계의 세입 부분을 살펴보면, 종전 가장 큰 비중을 차지하였던 종전부동산 매각대금(건물매각대, 토지매각대, 입목죽매각대)이 2013회계연도 결산 기준 8,740억원을 달성한 후 지속적으로 감소하여 2020년부터는 편성되지 않고 있으며, 이에 일반회계와 공공자금관리기금으로부터의 전입금 및 예수금이 2021년 예산안 기준 95.7%의 비중을 차지하고 있다.

[혁신도시건설특별회계의 세입 구성 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021
세입총계	274,965	278,330	342,291	367,448
내부거래(A+B)	173,757(63.2)	186,005(66.8)	341,609(99.8)	351,713(95.7)
- 일반회계전입금(A)	25,854(9.4)	36,976(13.3)	18,729(5.5)	76,670(20.9)
- 기금예수금(B)	147,903(53.8)	149,029(53.5)	322,880(94.3)	275,043(74.9)

주: 1. ()의 수는 세입총계 대비 비중을 의미

2. 2019년까지는 결산 기준, 2020년은 제4회 추경 기준, 2021년은 예산안 기준

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

- 23) 정부는 2019.1.23. 「지출혁신 2.0 추진방안」에서 교통세 세입전망 및 최근 3년 간 환경개선특별회계 추가전입금 규모 등을 고려하여, 효율적 재원 배분을 위한 교통세 배분구조 개선을 검토하겠다는 입장을 밝혔고, 이에 국회에서의 논의를 거쳐 2019.12.31. 배분비율이 변경되었다.

혁신도시건설특별회계는 부동산 매각대금의 부족으로 인하여 이전에 공공자금관리기금으로부터 자금을 차입하여 사업을 진행하였고, 현재 공공자금관리기금으로부터의 원리금을 상환하기 위하여 다시 공공자금관리기금으로부터 자금을 예수하는 구조로 유지되고 있다. 이에 세출현황을 살펴보면 2020년 제4회 추경 기준 사업비는 5.5%에 불과하였고, 2021년 사업비 비중은 20.9%로 증가하였으나 그 재원은 전부 일반회계전입금으로 마련된 것으로,²⁴⁾ 공공자금관리기금으로 원리금을 상환하기 위하여, 공공자금관리기금으로부터 자금을 차입하는 순환구조는 지속되고 있다.

[혁신도시건설특별회계의 세출 구성 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021
세출총계	258,094	232,617	342,291	367,448
사업비	29,244(11.3)	7,277(3.1)	18,729(5.5)	76,670(20.9)
공자기금과의 거래(A+B)	228,850(88.7)	225,340(96.9)	323,562(94.5)	290,778(79.1)
- 예수원금상환(A)	200,000(77.5)	200,000(86.0)	300,000(87.6)	268,000(72.9)
- 예수이자상환(B)	28,850(11.2)	25,340(10.9)	23,562(6.9)	22,778(6.2)

주: 1. ()의 수는 세출총계 대비 비중을 의미

2. 2019년까지는 결산 기준, 2020년은 제4회 추경 기준, 2021년은 예산안 기준

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

현재 혁신도시건설특별회계는 자체세입원 부족으로 세입·세출의 대부분이 일반회계 및 공공자금관리기금과의 내부거래로 구성되어 재정의 효율성을 저해할 가능성이 있고, 자체 사업비 또한 2021년도 예산안 기준 766억 7,000만원에 불과²⁵⁾하다. 국토교통부는 향후 혁신도시건설특별회계의 사업 확대를 계획하는 경우 적정 세입원을 발굴하는 등 종합적인 개선방안을 강구할 필요가 있다.²⁶⁾

24) 2021년도 예산안을 보면, 세출예산안에서의 사업비 총액은 세입예산안에서의 일반회계전입금과 그 액수가 766억 7,000만원으로 동일하다.

25) 기업특별회계를 제외한 15개 특별회계의 2021년 총지출 평균은 3조 3,886억원이고, 혁신도시특별회계는 두 번째로 작은 규모의 특별회계다. 가장 규모가 작은 특별회계는 교도작업특별회계로 696억원 규모이다.

26) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, pp.60~63.

② 연례적으로 일반회계로부터 전입 받는 기금 개선 필요

순국선열애국지사사업기금, 양곡증권정리기금, 지역신문발전기금, 소상공인시장진흥기금 등 4개 기금은 일반회계로부터의 전입금이 수입에서 차지하는 비중이 높아 수입-지출 구조의 개선이 필요해 보인다.²⁷⁾

[수입 대비 일반회계로부터의 전입금 비율이 과다한 기금]

(단위: 억원, %)

기금명	2019			2020			2021(안)		
	전입금 (A)	수입 (B)	비중 (A/B)	전입금 (A)	수입 (B)	비중 (A/B)	전입금 (A)	수입 (B)	비중 (A/B)
순국선열애국지사사업	762	914	83.4	767	1,370	56.0	786	1,592	49.4
양곡증권정리	3,052	4,357	70.0	1,946	13,603	14.3	1,955	2,225	87.9
지역신문발전	80	102	78.5	80	104	76.6	87	100	87.3
소상공인시장진흥	8,249	33,533	24.6	50,997	98,550	51.7	13,450	55,022	24.4

주: 2019년은 결산 기준, 2020년은 9월말 수정계획 기준, 2021년은 계획안 기준

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

첫째, 순국선열애국지사사업기금은 자체수입에서 일반회계 전입금이 차지하는 비중이 과다한 상황으로, 수입-지출 구조 개선방안을 강구할 필요가 있다.

순국선열애국지사사업기금은 「독립유공자예우에 관한 법률」²⁸⁾에 따라 독립유공자와 그 유족을 예우 및 지원하고 독립정신을 계승하여 민족정기를 선양할 수 있는 사업을 수행하는 것을 목적으로 하는 기금이다. 2005년 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」이 제정되면서 친일귀속재산을 독립유공자 및 그 유족에게

27) 소상공인시장진흥기금의 경우 '6-3. 공자기금과의 내부거래 분석' 부분에서 후술

28) 「독립유공자예우에 관한 법률」

제27조(기금의 설치 및 재원) ① 독립유공자와 그 유족 또는 가족을 돕고, 독립 정신을 계승하여 민족정기를 선양할 수 있는 사업을 수행하기 위하여 순국선열·애국지사사업기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 구성한다.

1. 대일청구권(對日請求權) 자금에서 조성된 원화자금(元貨資金)
2. 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 친일반민족행위자의 재산(이하 이 호에서 "친일재산"이라 한다)으로 인하여 얻은 이득으로서 국가에 귀속된 것 또는 친일재산을 대체하는 유형·무형의 재산으로서 국가에 귀속된 것
3. 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」 제3조에 따라 국가에 귀속된 재산
4. 정부의 출연금
5. 다른 회계 및 다른 기금으로부터의 전입금

우선 사용하도록 규정함에 따라 친일귀속재산에 대한 토지매각대금과 부당이득금으로 주로 구성되어 있다.

친일귀속재산이 향후 지속적으로 증가하기 어렵고²⁹⁾, 매각의 어려움으로 향후 자체수입 규모는 감소하고 있다. 반면 동 기금의 경상사업비는 2018년부터 큰 폭으로 증가하였는데 이는 독립유공자 (손)자녀 생활지원금이 2018년부터 신설되었기 때문이다.

[순국선열애국지사사업기금의 수입·지출 현황]

(단위: 백만원)

구분	수입현황			지출현황		
	자체수입	정부내부수입	여유자금회수	사업비	기금운영비	여유자금운용
2017	35,710	-	16,164	19,827	98	31,949
2018	5,282	54,686	83,053	88,721	103	54,197
2019	4,589	76,203	116,843	84,031	108	113,496
2020	7,938	76,689	52,373	82,563	107	54,330
2021(안)	7,317	78,636	73,203	84,367	105	74,684

주: 총계 기준

자료: 국가보훈처 제출자료를 바탕으로 재작성

당초 독립유공자 (손)자녀 생활지원금 사업의 법적근거가 마련되지 않은 상황으로 일반회계 세출예산 편성이 원활하지 않을 것으로 예상되었고, 사업의 조속한 시행 필요성과 독립유공자 유족에 대한 특별지원이라는 취지를 고려하였을 때 유사한 목적의 사업들을 시행하고 있는 동 기금에서 해당 사업을 시행하였다.

사업 시행에 맞추어 일반회계 전입금도 같이 편성하고 있으며, 이에 따라 2018년부터 기금수입순액 중 일반회계 전입금이 차지하는 비중이 증가하고 있다.³⁰⁾

[독립유공자 (손)자녀 생활지원금과 일반회계 전입금 규모 추이]

(단위: 백만원)

구분	2018			2019			2020 계획액	2021 계획안
	계획액		집행액	계획액		집행액		
	당초	수정		당초	수정			
독립유공자 (손)자녀 생활지원금	52,581	72,190	72,255	74,281	77,431	77,344	75,302	77,344
일반회계 전입금	54,686	54,686	54,686	76,203	76,203	76,203	76,689	78,636

자료: 국가보훈처 제출자료를 바탕으로 재작성

29) 최근 3년간(2017~2019년) 친일반민족행위자 국가귀속재산은 없었음

30) ('17년) 0.0% → ('18년) 38.2% → ('19년) 83.4%

2019년 기금준치평가 결과, 동 기금의 중기가용자산은 과소한 상태로, 2018년 신설사업으로 기금의 경상지출이 크게 증가하였고, 향후에도 증가된 지출이 유지되는 상황에서 자체수입은 감소되는 추세에 있기 때문으로 보았다. 이를 개선하기 위하여 기금사업으로 연계성이 떨어지는 불필요한 사업을 축소·폐지하거나 자체수입을 증가시킬 수 있는 다양한 방안을 마련할 필요가 있다는 결과가 있었다. 또한, 2018년 신설된 독립유공자 (손)자녀 생활지원금 사업은 그 법적 근거가 마련되었고, (손)자녀의 소득 수준에 따라 지원 여부가 결정되어 재원확보에 유동성이 필요한 점을 고려할 때 기금사업에서 일반회계 사업으로 이관하는 것에 대해 검토할 필요가 있다는 평가가 있었다.

기금은 자체수입으로 고유한 용도의 지출에 충당하므로, 수입과 지출이 균형을 이루는 것이 바람직하다. 순국선열애국지사 사업기금은 현재 자체수입 대비 과다한 사업비 지출을 보이고 있는 상황으로, 수입-지출 구조의 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 향후 수입 측면에서는 자체수입을 확대할 수 있는 방안을 모색하고, 지출 측면에서는 사업의 성질을 살펴 일반회계로 이관할 수 있는 사업은 이관을 추진하는 등 사업을 재조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 양곡증권정리기금은 독자적 수입이 없이 공공자금관리기금 및 일반회계 전입금 등 내부거래만을 발생시키고 있어 타 회계·기금으로의 통합 여부를 검토할 필요가 있다.

양곡증권정리기금은 「양곡관리법」³¹⁾에 따라 1993년까지 양곡수매사업을 지원하기 위해 발행한 양곡증권, 차관양곡 등의 채무상환을 위하여 설치된 제정성 기금이다. 양곡수매사업을 위하여 발행한(1993년 이전) 양곡증권 부채를 공공자금 관리기금에 수금을 받아 상환완료(2004년) 하였고, 차관양곡³²⁾원리금도 2010년 상환을 완료하였

31) 「양곡관리법」

제25조(양곡증권정리기금의 설치) ① 부채의 정리 및 양곡증권의 관리 등에 관한 사업을 하기 위하여 양곡증권정리기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 종전의 「양곡관리법」에 따라 기금으로 조성된 자금
2. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금
3. 제25조의4에 따라 정부의 회계로부터 받는 자금
4. 출연금
5. 기금의 결산상 잉여금

으며 현재 남아있는 부채 4.5조원은 모두 공공자금관리기금의 예수금이다.

양곡증권정리기금 상환 자금의 재원을 살펴보면 2017년까지는 공공자금관리기금 예수금 중 상환 기한이 도래한 원금은 다시 공공자금관리기금 예수금을 받아 상환하고 있으며, 일반회계 전입금으로는 예수금 이자를 상환하였다. 2018년부터는 일반회계전입금을 증액하여 공공자금관리기금 예수금 이자와 예수원금 일부를 함께 상환하고 있다. 2021년 계획안을 보면, 공공자금관리기금 예수금 16억 1,600만원과 일반회계 전입금 1,954억 5,500만원이 수입(총계) 2,224억 7,600만원의 88.6%를 차지하고 있다. 최근 3년간 양곡증권정리기금의 수입·지출현황을 살펴보면, 정부내부수입과 정부내부지출이 수입·지출의 대부분을 차지하고 있다.

[양곡증권정리기금의 수입·지출 현황]

(단위: 백만원)

구분	수입현황			지출현황		
	자체수입	정부내부수입	여유자금회수	사업비·운영비	정부내부지출	여유자금운용
2017	827	1,724,491	33,871	0	1,738,409	20,780
2018	1,271	486,623	20,780	0	480,789	27,885
2019	2,676	405,180	27,885	0	405,180	30,653
2020	287	1,335,186	24,831	0	1,336,884	23,420
2021(안)	287	197,071	25,118	0	187,246	35,230

주: 총계 기준

자료: 농림수산물부 제출자료를 바탕으로 재작성

결국 양곡증권정리기금은 공공자금관리기금 예수금과 원금을 공공자금관리기금이나 일반회계로부터 예수 또는 전입을 받아 부채를 상환하는 기능만을 수행하고 있어, 기금 간 내부거래를 복잡하게 하여 투명성을 저하시킨다. 2004년 기금 존치평가 당시 차관 상환이 완료되는 2010년 이후 양곡증권정리기금의 존치 여부에 대한 논의가 시작되었으며, 차관원리금 상환이 완료되는 2010년까지 조건부로 존치하고 이후 행정 능률성을 위해 공공자금관리기금으로 통합을 결정하였으나, 2020년까지 타 회계 또는 기금과의 통합이 이루어지지 못하고 있다.

2017, 2020년 기금존치평가에서도 “잔존부채의 단계적 처리대책을 마련하고, 시한을 정하여 기금을 폐지하는 등 방안을 검토할 필요”가 있다는 평가를 받은 바,

32) 1999년 12월 31일 이전에 종전의 「양곡증권법」에 따른 양곡증권정리기금의 부담으로 도입한 차관양곡을 의미한다.

향후 동 기금의 중장기 청산방안을 마련하거나 공공자금관리기금 등으로 통합하는 방안을 논의할 필요가 있을 것이다.

셋째, 지역신문발전기금은 일반회계전입금에 대한 의존도가 높고, 한시법에 근거하고 있어 예산 확보가 어려우며 언론진흥기금 사업과의 중복성이 높아 장기적으로 기금 통합이 필요할 것으로 보인다.

지역신문발전기금은 2022년까지의 한시법인 「지역신문발전지원 특별법」³³⁾에 따라 설치된 기금으로 지역신문의 발전과 지원 사업을 수행한다. 동 기금은 2021년도 계획안 기준 수입순액(99억 6,000만원)의 87.3%인 87억원을 일반회계로부터 전입 받고 있는 등 자체 재원이 거의 없고, 자체수입을 구성하고 있는 연기금투자폴 운영 수입과 민간보조사업 잔액 회수액 등은 기금 사업의 안정적 수행을 위한 자체 수입으로서 한계가 있다.

2019년 기금존치평가 결과, 동 기금은 중기 가용자산이 적정 규모에 미달하고 있어 자체수입을 적극적으로 발굴하고 불필요한 사업을 폐지 또는 축소하기 위한 방안을 마련할 필요가 있고, 2006년 신문 산업의 전반적인 진흥을 목적으로 설치된 언론진흥기금³⁴⁾과 설치 목적이 유사하다는 점이 지적되었다. 이에 따라 언론진흥기금과의 통합 후 지역대상 사업으로 특화함으로써 사업운영의 효율성을 도모하고, 설치 근거 법 시한이 종료되는 2022년까지 기금을 존치하되 단계적으로 기금 통합 준비를 밟을 것을 권고하는 “조건부 존치” 판정을 받았다.

지역 신문사에 대한 지원의 필요성은 인정되나 기금의 재원 구조가 부적정하고 유사한 목적의 기금과의 중복성이 문제되고 있으므로, 장기적으로 언론진흥기금과의 통합 및 지역신문사 지원의 효과성 제고를 위한 제도개선 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

33) 「지역신문발전지원 특별법」

제13조(기금의 설치 및 조성) ① 지역신문의 발전과 지원을 위하여 지역신문발전기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

34) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」

제34조(언론진흥기금의 설치 및 조성) ① 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지(이하 "잡지"라 한다)의 진흥을 위하여 한국언론진흥재단에 언론진흥기금을 설치한다.

6-3. 공공자금관리기금과 타 회계·기금 간 거래 분석

가. 현 황

(1) 공공자금관리기금 개관

공공자금관리기금이란 기금 등의 여유자금을 통합 관리하여 재정용자 등 공공목적에 활용하고 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위하여 설치된 것으로, 「공공자금관리기금법」에 근거하여 1994년부터 운용되기 시작하였다.

공공자금관리기금은 총괄계정, 용자계정, 차관계정의 3개 계정으로 구분된다. ① 총괄계정은 국고채권의 발행 및 상환 등의 관리, 타 회계·기금의 여유자금의 통합 관리를 통한 재원의 효율적인 배분 기능을 수행하고 있고, ② 용자계정은 국민복지 향상과 주요산업의 지원에 필요한 자금의 용자 및 회수 등을 관리³⁵⁾하기 위한 것이며, ③ 차관계정은 공공차관협약에 의하여 도입하는 차관자금의 회수 및 상환 등을 관리하기 위한 것이다. 연도별 공공자금관리기금의 계정별 운용 규모를 살펴보면, 총괄계정이 99% 이상의 비중을 차지하고 있다.

[연도별 공공자금관리기금의 계정별 운용 규모]

(단위: 조원, %)

구분	2019	2020	2021(안)
총괄계정	177.4	267.4	259.4
(비중)	(99.6)	(99.7)	(99.7)
용자계정	0.5	0.4	0.4
(비중)	(0.3)	(0.2)	(0.2)
차관계정	0.1	0.2	0.3
(비중)	(0.1)	(0.1)	(0.1)
계	178.0	268.1	260.1

주: 1. () 안은 해당연도의 계정별 운용규모 비중을 나타냄

2. 2019년은 결산 기준, 2020년은 9월말 기준 수정계획, 2021년은 기금운용계획안 기준

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

35) 2006년 재정용자특별회계를 폐지하고 종전 재정용자특별회계의 기능을 공공자금관리기금이 통합적으로 수행하도록 함에 따라 재정용자특별회계로부터 승계되는 기능과 기존의 공공자금관리기금의 기능을 구분하기 위하여 용자계정 및 차관계정을 신설하였다.

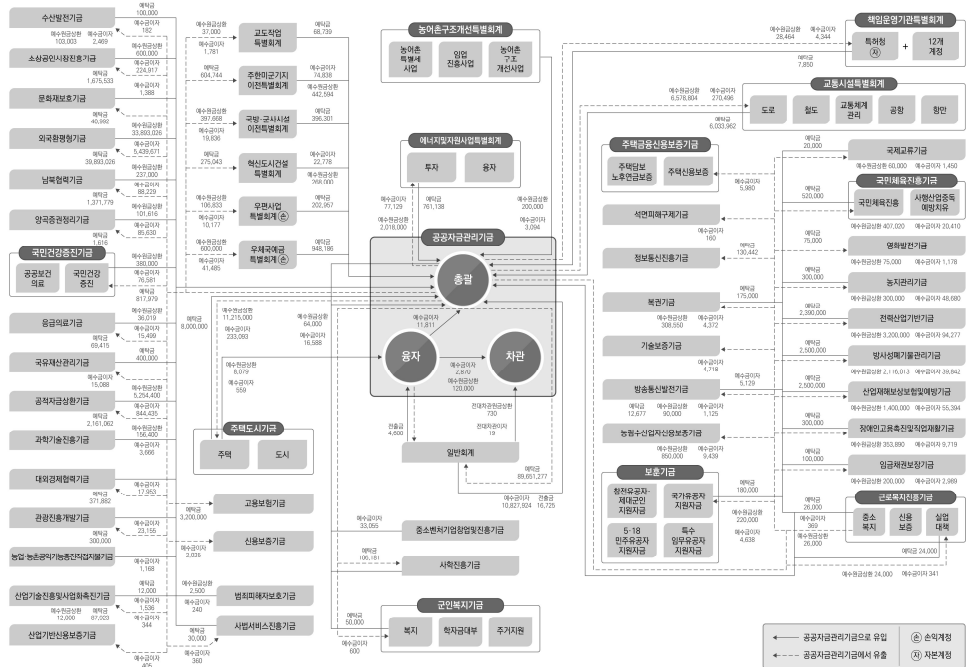
(2) 공공자금관리기금을 통한 자원 재배분 현황

① 2021년 예수·예탁 등 내부거래 계획

2021년 공공자금관리기금은 일반회계와 10개 특별회계, 37개 기금과 예수·예탁 방식의 내부거래를 수행할 계획이다. 7개 특별회계, 17개 기금으로부터 신규 예수하여 일반회계와 2개 특별회계, 14개 기금으로 신규 예탁할 계획이며, 7개 특별회계와 20개 기금으로 예수금에 대한 이자를 지출하고 일반회계와 3개 특별회계, 18개 기금으로 예탁금에 대한 이자를 수납할 예정이다.

[공공자금관리기금과 회계·기금 간 거래흐름도]

(단위: 백만원)



② 2021년 예수·예탁 잔액 현황

공공자금관리기금을 통한 재원의 재배분 기능은 총괄계정을 통하여 수행되는데, 총괄계정은 정부 내 타 회계·기금으로부터 잉여재원을 예수하여 재원이 부족한 타 회계·기금에 예탁하는 매개 역할을 수행하고 있다. 2021년 공공자금관리기금 총괄계정의 예수잔액은 40조 9,592억원, 예탁잔액은 864조 3,299억원이 될 것으로 예상된다.

[2021년 공공자금관리기금 총괄계정의 예수·예탁 잔액(예상)]

구분	회계/기금명(계정)	잔액(억원)	구분	회계/기금명(계정)	잔액(억원)
예수 잔 액	교도작업특별회계	953	예 탁 잔 액	일반회계	5,283,466
	교통시설특별회계(도로)	115,746		주한미군기지이전특별회계	34,501
	국방·군사시설이전특별회계	9,681		혁신도시건설특별회계	8,648
	에너지및자원사업특별회계(투자)	21,252			
	우체국예금특별회계(손익)	18,769			
	우편사업특별회계(손익)	4,066			
	책임운영기관특별회계(특허청)	1,828			
	국민체육진흥기금(국민체육진흥)	10,400		고용보험기금	78,997
	국제교류기금	781		공공자금관리기금(용자)	6,302
	국유재산관리기금	11,516		공적자금상환기금	399,131
	군인복지기금	500		관광진흥개발기금	9,817
	근로복지진흥기금(중소복지)	500		국민건강증진기금(국민건강증진)	39,116
	기술보증기금	1,950		남북협력기금	44,286
	농지관리기금	23,180		농업소득보전직접지불기금	654
	방사성폐기물관리기금	25,000		대외경제협력기금	10,401
	보훈기금(국가유공자지원자금)	2,100		문화재보호기금	916
	복권기금	1,750		방송통신발전기금	2,201
	사법서비스진흥기금	300		범죄피해자보호기금	97
	산업기반신용보증기금	500		사학진흥기금	7,602
	산업재해보상보험및예방기금	28,231		산업기술진흥및사업화촉진기금	1,167
	산업기술진흥및사업화촉진기금	120		소상공인시장진흥기금	113,834
	석면피해구제기금	150		응급의료기금	9,331
	신용보증기금	2,500		양곡증권정리기금	40,717
	수산발전기금	1,000		외국환평형기금	2,528,250
	임금채권보장기금	1,000		정보통신진흥기금	5,565
	장애인고용촉진및직업재활기금	5,000		중소기업창업및진흥기금	18,300
	전력산업기반기금	33,056			
	주택금융신용보증기금(주택신용보증)	5,300			
	주택도시기금(주택)	82,463			
합 계		409,592	합 계		8,643,299

주: 2020년 기금운용계획, 2021년 기금운용계획안에 따른 때의 예상 잔액을 의미

자료: 기획재정부 제출 자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 증가 추세에 있는 예수잔액에 대한 관리 강화 필요

타 회계·기금으로부터의 예수잔액이 급증하고 있고 신규예수보다 예수상환 규모가 더 커짐에 따라 채무 증가로 이어지고 있으므로, 이를 관리할 필요가 있다.

타 회계·기금으로부터 발생한 여유재원을 공공자금관리기금이 예수하여 재원이 부족한 회계·기금에 예탁할 경우, 국채발행 등 민간재원의 차입 없이 효율적인 자원 배분을 도모할 수 있어 국가채무를 증가시키지 않는다는 장점이 있다.

그러나 정부 내부거래라 하더라도 차입 시 상환의무를 지니게 되는 것은 동일하므로 공공자금관리기금이 타 회계·기금으로부터 차입하는 규모가 커질수록 향후의 상환부담도 커지게 되고, 신규 차입하는 규모보다 상환 규모가 더 클 경우에는 상환 재원을 마련하기 위해 국채를 추가로 발행해야 한다. 즉, 공공자금관리기금을 통한 내부거래의 증가는 단기적으로는 국가채무의 확대를 억제시키나, 장기적으로는 국가채무의 증가로 이어질 가능성이 있다.

기존에 기획재정부는 예수금 상환 일정을 감안하여 신규 예탁규모를 적정하게 관리하고, 기금운용계획안 등 편성 시 공자기금의 예수 상환규모보다 여유자원 신규 예탁 규모를 크게 결정하므로 국가채무는 증가하지 않는다는 의견이었다.³⁶⁾ 그러나 2021년의 경우 이전 년도와 달리 타 회계·기금으로부터의 신규예수 규모보다 타 회계·기금으로 상환하여야 하는 예수금의 규모가 더 커서 가용재원이 음의 값을 나타내고 있으며, 이에 따라 예수상환을 위하여 추가적으로 국채를 발행할 필요가 있다.

[연도별 공공자금관리기금의 예수 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020계획	2021계획안
신규예수(A)	88,578	126,417	162,819	237,221	215,230	270,304	260,461
예수상환(B)	33,035	67,749	112,458	172,316	185,496	183,219	307,272
예수잔액	165,649	224,317	274,676	339,582	369,316	456,401	409,590
가용자원(C=A-B)	55,543	58,668	50,361	64,905	29,734	87,085	△46,811
신규예수 대비 가용자원 비중(C/A)	62.7%	46.4%	30.9%	27.4%	13.8%	32.2%	△18.0

주: 2019년도까지는 결산 기준, 2020년은 9월말 수정계획 기준, 2021년은 기금운용계획안 기준
자료: 기획재정부

36) 국회예산정책처, 2019.10., 「2020년도 예산안 총괄 분석 I」, p.218 각주 30번

국채 발행으로 국가채무가 증가할 경우 재정건전성 관리 차원에서 국가채무관리 계획 등에 따라 국가채무를 관리하고 있으나, 특별회계나 기금의 공공자금관리기금 예수금 잔액에 대하여는 관리의 필요성이 논의되고 있지는 않다. 그러나 전술한 바와 같이 공공자금관리기금의 신규 차입 규모보다 상환 규모가 더 클 경우에는 국가채무의 증가가 반복될 수 있다. 예수원금상환이 한꺼번에 도래하지 않도록 상환 스케줄 및 잔액규모를 관리하는 등 예수금 잔액의 증가가 미래의 채무 증가로 이어지지 않도록 노력할 필요가 있을 것이다.³⁷⁾

(2) 연례적인 예수·예탁 대상 회계·기금의 자원구조 개선 필요

특별회계와 기금은 자체수입으로 고유한 용도의 지출에 충당하므로, 수입과 지출이 균형을 이루어야 한다. 만약 특정 회계 또는 기금의 재원이 반복적으로 공공자금관리기금의 예수 대상이 된다면 수입이 지출에 비해 큰 것으로 볼 수 있고, 반대로 공공자금관리기금으로부터 지속적으로 예탁을 받는다면 재정건전성이 취약한 것으로 볼 수 있다. 공공자금관리기금을 통한 예수 및 예탁은 재원을 보다 효율적으로 배분하여 활용하고자 하는 단기적인 대책은 될 수 있으나, 자원배분의 효율성을 제고할 수 있는 근본적인 대책은 회계·기금의 수입-지출 구조를 개선하여 균형 있는 재정을 유지하는 것이다.

① 연례적으로 공공자금관리기금에 재원을 예탁하는 회계·기금의 수입-지출 구조개선 필요

2019년부터 2021년까지 매년 공공자금관리기금으로 잉여재원을 예탁할 계획이 있는 특별회계는 교도작업특별회계 등 6개 특별회계가 있다. 특히 교도작업특별회계는 2021년 세출 예산액의 40% 이상을 공공자금관리기금에 예탁하고 있다.

2019년부터 2021년까지 매년 공공자금관리기금으로 잉여재원을 예탁할 계획이 있는 기금은 전력산업기반기금 등 14개 기금이다. 주택도시기금이 가장 큰 규모의 잉여자금을 공공자금관리기금에 예탁하고 있으며, 방사성폐기물관리기금, 전력산업기반기금 역시 2021년 총 지출액의 30% 이상을 공공자금관리기금에 예탁할 계획이다.

37) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회 소관)」, pp.103~108.

[2019년부터 매년 공공자금관리기금으로 예탁 계획이 있는 회계/기금 현황]

(단위: 억원, %)

회계/기금명	2019			2020			2021		
	예탁액 (A)	세출/지출 (B)	비중 (A/B)	예탁액 (A)	세출/지출 (B)	비중 (A/B)	예탁액 (A)	세출/지출 (B)	비중 (A/B)
교도작업특별회계	320	1,002	31.9	566	1,272	44.5	687	1,384	49.6
교통시설특별회계	31,296	155,363	20.1	26,768	159,085	16.8	60,340	213,608	28.2
국방·군사시설이전특별회계	3,977	8,295	47.9	5,718	9,266	61.7	3,963	10,055	39.4
에너지및자원사업특별회계	20,180	53,414	37.8	13,641	55,859	24.4	7,611	55,516	13.7
우체국예금특별회계	6,990	26,473	26.4	8,297	30,652	27.1	9,482	31,657	30.0
채입운영기금특별회계(특허청)	428	6,555	6.5	379	6,354	6.0	79	6,409	1.2
국민체육진흥기금	5,200	29,708	17.5	5,770	26,076	22.1	5,200	26,839	19.4
국제교류기금	600	1,503	39.9	681	1,936	35.2	200	1,697	11.8
국유재산관리기금	3,000	38,214	7.9	4,516	16,113	28.0	4,000	16,664	24.0
근로복지진흥기금	600	15,559	3.9	500	3,571	14.0	500	4,554	11.0
농지관리기금	7,000	35,017	20.0	8,180	32,672	25.0	3,000	28,507	10.5
방사성폐기물관리기금	15,000	48,480	30.9	21,160	57,202	37.0	25,000	64,812	38.6
보훈기금	1,500	2,998	50.0	1,700	6,652	25.6	1,800	8,360	21.5
복권기금	4,469	58,070	7.7	3,086	59,070	5.2	1,750	64,760	2.7
산업기술진흥및산업혁신기금	120	2,033	5.9	120	2,203	5.4	120	2,652	4.5
산업재해보상보험및예방기금	4,000	106,576	3.8	17,231	163,663	10.5	25,000	181,964	13.7
임금채권보장기금	2,000	8,271	24.2	2,000	8,853	22.6	1,000	10,122	9.9
장애인고용촉진기금	2,000	11,822	16.9	2,039	12,514	16.3	3,000	16,772	17.9
전력산업기반기금	7,000	31,536	22.2	18,856	49,652	38.0	23,900	63,940	37.4
주택도시기금	84,300	641,366	13.1	114,613	843,829	13.6	80,000	821,171	9.7

주: 2019년은 결산 기준, 2020년은 예산·기금운용계획 기준, 2021년은 예산안·기금운용계획안 기준
 자료: 기획재정부 제출 자료 및 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

첫째, 교도작업특별회계는 회계규모에 비하여 예탁규모가 과도한 측면이 있어, 그 설치목적에 맞추어 관련 사업을 적극 발굴하는 등 개선방안을 강구하여야 한다.

동 회계는 「교도작업특별회계법」에 근거하여 교정기관의 교도작업³⁸⁾ 운영을 위하여 설치되었으며, 별도의 국고보조 없이 교도작업에 따른 자체수입금으로 소요경비를 충당한다.³⁹⁾ 공공자금관리기금으로의 예탁 규모가 증가하는 추세로, 동 회계의 전체 세출 대비 공공자금관리기금으로의 예탁금 규모는 2019년 31.9%에서 2021년 49.6%로 증가하고 있으며, 예탁규모가 과도한 측면이 있다.

공공자금관리기금의 예탁이 지속되면서 현재 동 회계의 2021년 공공자금관리기

38) 교도작업이란 자유형 중 징역형을 선고 받은 수형자에게 부과하는 작업을 말한다.

39) 2019회계연도 내부거래와 전년도 이월금을 제외한 교도작업특별회계의 세입 631억 7,200만원 중 교도소수입이 630억 1,100만원으로 대부분을 차지한다.

금의 예탁잔액은 953억원이 될 예정으로, 이는 2021년도 동 회계의 총지출 696억원의 약 1.37배에 달하는 규모이다.

[연도별 교도작업특별회계와 공공자금관리기금과의 내부거래 현황]

(단위: 억원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020계획	2021계획안
신규예탁(교도→공자)	98	349	328	450	320	566	687
예탁상환(공자→교도)	120	0	0	436	420	400	370
예탁잔액	98	349	556	570	470	636	953

주: 2019년까지는 결산, 2020년은 제4회 추경, 2021년은 예산안 기준

자료: 기획재정부

2018년 감사원 감사결과 교도작업장 환경개선 등 운영·유지 등에 필요한 경비임에도, 일부 교도작업장이 일반회계 예산으로 설치되었다는 이유로 교도작업특별회계가 아닌 일반회계 예산으로 집행하였다는 지적이 있었다. 우선적으로 특별회계 목적에 맞추어 교도작업 운영 및 직업훈련 등과 관련된 사업은 동 특별회계로 집행하여야 할 것이다.

나아가 만성적인 수입-지출 불균형을 해소하기 위해서는 관련 사업을 적극 발굴하거나 일반회계로부터 이관할 수 있는 사업은 이관하는 등 구조적인 개선 노력이 필요하다. 법무부 일반회계 사업 중 교정활동 프로그램은 노후 교정시설 현대화, 교정교화 등은 수용자들의 생활과 밀접한 관련이 있는 사업들로 구성되어 있는데, 동 사업들은 교도작업특별회계와 수혜자가 유사한 사업으로, 회계설치 목적에 배치되지 않는 범위에서 이들의 사업 이관을 검토해볼 여지가 있을 것이다.⁴⁰⁾

둘째, 전력산업기반기금은 구조적으로 기금의 여유자금이 증가하고 있고 자산규모 역시 지속적으로 증가하고 있어, 부담금 요율 재검토 등 개선방안 강구가 필요하다.

전력산업기반기금은 2021년 2조 3,900억원을 공공자금관리기금에 예탁할 계획으로, 지출 총계의 37.4%를 공공자금관리기금에 예탁하고 있다. 전력산업기반기금은 「전기사업법」 제51조⁴¹⁾에 따라 전기요금의 3.7%에 해당하는 금액을 부담금으로 부

40) 2018년 4월 감사원은 교도작업특별회계의 여유재원 규모가 과도하나 이를 교도작업장 운영·유지비용으로 활용하지 못하고 공자기금 예탁, 다음 연도 세입으로 이월하는 등 특별회계의 목적에 맞게 활용하지 못하고 있음을 지적하고, 해당 회계의 목적에 맞게 교도작업 관련 시설의 신축 등 수행자의 작업 환경 개선 등에 활용할 수 있는 방안을 마련하도록 통보한 바 있다.

41) 「전기사업법」

제51조(부담금) ① 산업통상자원부장관은 제49조 각 호의 사업을 수행하기 위하여 전기사용자에

과·징수하여 기금 재원으로 사용하고 있으며, 2019회계연도 2조 873억원의 부담금을 수납하였고, 2021년은 수입 계획안으로 2조 2,591억원을 편성하였다.

그러나 공공자금관리기금으로의 예탁금과 여유자금 운용에 소요된 지출을 제외한 전력산업기반기금의 사업비는 2조 7,669억원으로, 구조적으로 기금의 여유자금이 증가하고 있고, 자산규모 역시 지속적으로 증가하고 있다.

[전력산업기반기금의 연도별 순자산규모]

(단위: 억원)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020계획	2021계획안
19,412	26,070	31,002	37,833	45,164	50,964	55,649	58,347	62,582

주: 각 연도 말 기준이며 2019년까지는 실적치

자료: 기획재정부, 「2020년도 기금현황」 및 산업통상자원부 제출자료를 바탕으로 재작성

[2021년 말 기준(계획) 전력산업기반기금의 순자산내역]

(단위: 억원)

금융자산					정부내부거래		부동산 및 기타	계
한은예치	예금은행 예치	비통화 금융기관	채권·주식	기타민간 융자 등	타회계 예탁	공자기금 예탁		
0	7,037	3,334	0	18,703	0	33,056	452	62,582

자료: 산업통상자원부 제출자료를 바탕으로 재작성

동 기금과 관련된 여러 평가결과를 살펴보면, ① 2017년, 2020년 기금준치평가에서는 적정 중기가용자산 보유규모의 최대기준을 약 50배 이상 초과하는 중기가용자산을 보유하고 있어 적정 규모를 과도하게 초과하므로, 과다보유액을 공자기금에 예탁하고, 국민의 부담을 완화시킬 수 있도록 부담금 요율의 재검토를 권고 받은 바 있다. ② 2017년 부담금평가에서는 사업비로 집행되지 않는 여유 자금의 규모가 지속적으로 크게 유지되는 점을 고려할 때 현행 3.7%인 요율을 하향 조정하는 것이 바람직하다는 평가가 나온 바 있다. ③ 2019년 감사원 감사에서도 여유자금이 과도하게 누적되고 있는 전력산업기반기금의 부담금 요율을 적정한 수준으로 인하하는 방안을 마련하라는 조치사항을 통보받은 바 있다.

2017회계연도 결산 심사 시 국회에서도 “산업통상자원부는 법정부담금 요율 인하 또는 지출사업 확대 방안을 마련하여 전력산업기반기금의 과다한 여유자금 규모를 축소할 것”을 시정요구 한 바 있으므로, 기금의 적정 여유재원 규모를 산정하고 법정

대하여 전기요금(제32조 단서에 따라 전력을 직접 구매하는 전기사용자의 경우에는 구매가격에 제15조에 따른 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용요금을 포함한 금액을 말한다)의 1천분의 65 이내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담금을 부과·징수할 수 있다.

※ 부담률 변동: 3.13%(2001.3월~) → 4.591%(2002.1월~) → 3.7%(2005.12월~ 현재)

부담금 요율 인하 여부를 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

② 연례적으로 공공자금관리기금에서 재원을 예수하는 회계·기금

2019년부터 2021년까지 매년 공공자금관리기금으로부터 자금을 예수할 계획인 회계는 일반회계 등 3개 회계가 있다. 주한미군기지이전특별회계는 전체 세입에서 공공자금관리기금으로부터의 예수액이 차지하는 비중이 지속적으로 증가하여 2021년에는 81.7%의 비중을 차지할 예정이고, 혁신도시건설특별회계 또한 전체 세입 중 공공자금관리기금으로부터의 예수액 비중이 2020년 94.3%, 2021년 74.9%로 세입 대부분을 공공자금관리기금에 의존하고 있다.

2019년부터 2021년까지 매년 공공자금관리기금으로부터 자금을 예수할 계획인 기금은 남북협력기금 등 10개 기금이 있다. 남북협력기금은 최근 전체 수입에서 공공자금관리기금으로부터의 예수액이 차지하는 비중이 크게 증가하였고('19)50.6%→('20)81.2%→('21)82.0%), 반면 양곡증권정리기금은 전체 수입에서 공공자금관리기금 예수액이 차지하는 비중이 전년 대비 크게 감소하였다('20)83.8%→('21)0.7%).

[최근 3년간 지속하여 공공자금관리기금으로부터 자금을 예수한 회계/기금별 현황]

(단위: 억원, %)

구 분		2019			2020			2021		
		예수액 (A)	세입/수입 (B)	비중 (A/B)	예수액 (A)	세입/수입 (B)	비중 (A/B)	예수액 (A)	세입/수입 (B)	비중 (A/B)
회 계	일반회계	343,000	3,322,397	10.3	1,039,776	3,891,191	26.7	896,513	3,767,666	23.8
	주한미군기지이전	3,507	5,308	66.1	5,633	6,997	80.5	6,047	7,398	81.7
	혁신도시건설	1,490	2,783	53.5	3,229	3,423	94.3	2,750	3,674	74.9
기 금	남북협력	2,030	4,008	50.6	15,429	19,010	81.2	13,718	16,733	82.0
	사학진흥	800	3,983	20.1	1,680	5,605	30.0	1,062	4,809	22.1
	국민건강증진	6,752	39,262	17.2	7,619	42,402	18.0	8,180	43,506	18.8
	공적자금상환	61,795	85,546	72.2	81,973	104,313	75.6	21,611	61,424	35.2
	대외경제협력	2,720	24,615	11.1	3,842	12,125	31.7	3,719	14,218	26.2
	문화재보호	93	1,588	5.9	331	1,511	21.9	410	1,419	28.9
	소상공인시장진흥	10,260	33,533	30.6	28,112	98,550	28.5	16,755	55,022	30.5
	양곡증권정리	1,000	7,649	13.1	11,405	13,603	83.8	16	2,225	0.7
	응급의료	300	7,517	4.0	8,272	10,991	75.3	694	3,079	22.5
	외국환평형	353,598	3,074,784	11.5	422,713	1,063,975	39.7	398,930	1,054,089	37.8

주: 1. 기금 수입은 수입순액 기준

2. 양곡증권정리기금과 외국환평형기금은 기금의 성질 상 공공자금관리기금으로부터의 예수금을 수입 재원으로 활용해야 하므로 제외

자료: 기획재정부 제출 자료 및 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

첫째, 일반회계는 공공자금관리기금으로부터 예수하는 금액이 증가하고 있어, 향후 세입기반 확충 등 재정건전성 확보를 위하여 노력할 필요가 있다.

일반회계가 공공자금관리기금으로부터 예수하는 금액은 2021년 89조 6,513억원으로 전년 추정 대비 14조 3,263억원(△13.8%) 감소하였다. 그러나 올해 추경은 그 편성 규모에 특수성이 있었기 때문에 전년 본예산 규모와 비교하는 것이 필요하며, 전년 본예산 대비로는 29조 3,629억원(48.7%) 증가하였다. 일반회계의 신규 예수규모는 2015년부터 2018년까지 감소하다가 2018년부터 급증하는 추세이다. 이는 국세수입 둔화가 이어지나 지출소요는 확대되어 부족한 재원을 확충하기 위한 것으로, 향후 세입기반 확충 등 재정건전성 확보를 위하여 노력할 필요가 있다.

[연도별 일반회계의 공공자금관리기금으로부터의 신규예수 현황]

(단위: 억원)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2021
						본예산	4회추경	
277,000	396,000	330,000	200,000	150,000	343,000	602,884	1,039,776	896,513

주: 2019년까지는 결산 기준, 2020년은 예산, 2021년은 예산안 기준

자료: 기획재정부

둘째, 주한미군기지이전특별회계는 매년 공자기금으로부터 예수 받고 있으며, 예수잔액이 상당한 수준으로 자체수입 확보에 노력할 필요가 있다.

주한미군기지이전특별회계는 공공자금관리기금으로부터 매년 예수금을 받고 있다. 2021년도 동 회계의 세입 총계 7,398억원 중 6,047억원(81.7%)이 공공자금관리기금으로부터의 예수금이며, 2021년 예상 예수잔액은 3조 4,501억원에 달한다. 이는 현재까지 반환받은 토지의 매각대금이 평택기지 이전 등 주요 사업비에 미치지 못하고 있기 때문으로, 매각이 원활히 진행되지 않을 경우 이자부담 등 국가의 재정 부담으로 이어질 수 있다. 향후 면밀한 토지 매각계획 수립을 통하여 반환 토지가 적정 가격으로 매각될 수 있도록 하여 자체수입 확보에 노력할 필요가 있다.

[주한미군기지이전특별회계의 공자기금 예수잔액 규모]

(단위: 억원)

2015	2016	2017	2018	2019	2020계획	2021계획
19,062	23,769	24,788	27,618	30,131	32,880	34,501

자료: 기획재정부

셋째, 국민건강증진기금의 경우 재무구조가 부실한 상황으로, 지출 사업의 재구성 등 개선방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

국민건강증진기금은 공공자금관리기금으로부터의 예수금 잔액이 꾸준히 증가하고 있으며 2021년은 예수금 잔액이 3조 9,116억원 될 것으로 예상된다.

[국민건강증진기금의 공자기금 예수잔액 규모]

(단위: 억원)

2015	2016	2017	2018	2019	2020계획	2021계획
13,476	14,216	18,416	22,151	26,703	30,936	39,116

자료: 기획재정부

국민건강증진기금은 이미 자본잠식 상태로 재정상태가 지속적으로 악화되고 있으며 2021년 자산 대비 부채 비율이 460.0%에 달할 것으로 전망된다.

[국민건강증진기금의 재정상태표]

(단위: 백만원)

구 분	2019년말 실적	2020년말 계획		2021년말 계획(B)	증감 (B-A)
		당초	수정(A) ¹⁾		
1. 유동자산	372,808	672,724	649,650	697,294	47,644
2. 고정자산	598,186	70,883	70,883	74,968	4,085
자산총계(가)	970,994	743,607	720,533	772,262	51,729
1. 유동부채	352,931	236,726	236,698	356,398	119,700
2. 고정부채	2,335,120	2,878,126	2,873,515	3,196,350	322,835
부채합계(나)	2,688,051	3,114,852	3,110,213	3,552,748	442,535
1. 자본금	-	-	-	-	-
2. 자본잉여금	-	-	-	-	-
3. 이익잉여금	△1,972,021	△2,407,738	△2,426,173	△2,816,859	△390,686
4. 자본조정	254,964	36,493	36,493	36,373	△120
자본합계(다)	△1,717,057	△2,371,245	△2,389,680	△2,780,486	△390,806
자본 및 부채 총계	970,994	743,607	720,533	772,262	51,729

주: 1) 국회에 제출한 2021년도 국민건강증진기금운용계획안 내 자료로, 수정계획은 제4회 추경이 반영되지 않은 2020년 8월말 기준

자료: 보건복지부

기금 수입의 대부분을 차지하는 담배 부담금 수입이 2021년 2조 9,487억원 수준이나 「국민건강증진법」 부칙에 따라 건강보험재정에 부담금 수입의 65%(1조 9,167억원)를 지원할 예정이고, 기금운영비를 포함한 사업비 지출이 1조 4,994억원에 달하여 신축적 운용이 어려운 상황이며, 2021년도 수지적자를 계획하고 있다.

[2021년 국민건강증진기금 프로그램별 수입·지출 계획안 현황]

(단위: 백만원)

수입(항명)		지출(프로그램명)	
가산금	2	국민건강증진기금 기금운영비	91
건물대여료	66	공공보건의료확충	164,839
과태료	7	국민건강생활실천	387,649
기타경상이전수입	3,004,613	건강보험제도 운영	1,916,650
법정부담금	2,948,693		
기타재산수입	4,814	노인의료보장	232,408
변상금및위약금	74	보건산업육성	84,903
토지및무형자산매각대	95,335	일반사회복지행정지원	86
		장애인생활안정 및 재활 지원	27,832
		저출산대응및인구정책지원	42,775
		질병관리본부지원	553,750
		한의학연구및정책개발	5,035
합 계	3,104,911	합 계	3,416,018

주: 총수입 및 총지출 기준

자료: 디지털예산회계시스템

[2021년 국민건강증진기금 수지(안)]

(단위: 백만원)

구 분	2020년		2021년 계획안(B)	2020년 대비	
	당초(A)	수정 ¹⁾		B-A	%
국민건강증진기금 수지	△327,321	△345,808	△311,107	16,214	△5.0

주: 1) 수정계획은 2020년 8월말 기준

자료: 대한민국정부, 「2021년도 기금운용계획안 심의참고자료」, 2020.9.

이와 같은 기금의 상황을 고려하여 국회는 2017회계연도 결산 시 “보건복지부는 기금의 설치 목적에 부합하지 않는 사업을 검토하여 일반회계로 이관하고, 국민건강 증진사업에 대한 지출 규모를 확대할 수 있도록 노력할 것”, “보건복지부는 공공자금 관리기금 예수금 상환계획을 수립하고, 지출구조 조정 방안을 마련하는 등 중장기 재정운용 안정화 방안을 마련할 것”을 시정요구 하였고, 2018회계연도 결산 시 “보건복지부는 각 기금의 설치 목적에 위배되는 사업들을 일반회계로 이관하는 방안을 마련할 것”을 시정요구 하였다.

또한 2018년 기금존치평가에서는 자체수입으로 부족한 필수지출을 충당하기 위해 공자기금 예수금을 지속적으로 사용한 결과, 2017년 말 기준 자본잠식상태이고, 향후 재정여력에 맞추어 사업추진체계를 기금 설치목적에 가장 부합하는 핵심 사업 중심으로 개편하여 추진할 필요가 있다는 결과가 나왔다. 이와 같은 사항을 고려할

때 동 기금은 재무 건전성 제고를 위하여 지출 사업에 대한 재검토와 일반회계 이관 등을 적극적으로 추진할 필요가 있을 것으로 보인다.

넷째, 최근 고용보험기금의 신규 예탁이 급격히 증가하고 있어 동 기금의 재정수지 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

고용보험기금의 재정수지는 2019회계연도 결산 결과 2조 877억원 적자로 나타났다. 기금 재정수지는 2016년 이후 지속적으로 감소하여 2018년 적자로 반전되면서 누적적립금 또한 감소하였다.

[고용보험기금 수입 및 지출 현황]

(단위: 억원)

구 분	2017	2018	2019	2020	2021
수입	101,362	107,696	118,638	193,745	185,499
지출	94,607	115,778	139,515	226,383	188,058
재정수지	6,755	△8,082	△20,877	△32,639	△2,559
(공자기금 예수금 제외)	6,755	△8,082	△20,877	△79,389	△33,215
누적적립금	102,544	94,452	73,532	40,894	38,335
(공자기금 예수금 제외)	102,544	94,452	73,532	-	-

주: 1. 누적적립금 = 전년도 누적적립금 + 당해연도 재정수지

2. 2016~2019년은 결산 기준, 2020년은 9월말 기준, 2021년은 계획안 기준

3. 총계에는 임금근로자 계정 외에 자영업자 계정의 수입·지출 등이 포함되어 있음

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

2021년 고용보험기금의 재정수지는 4조 1,217억 300만원 적자로 2020년 당초 계획 대비 적자가 2조 1,476억 2,000만원(108.8%) 확대될 예정이다. 코로나19로 인하여 2020년 적자가 크게 확대되었지만, 재정수지는 2018년부터 적자로 전환되어 지속되고 있다는 점에서 그 장기재정건전성에 대한 우려가 존재하며,⁴²⁾ 부족한 재원은 일반회계 전입금과 공공자금관리기금으로부터의 예수금을 통해 충당하고 있어, 사회보험의 수지악화로 인한 국가채무의 증가가 우려된다.

42) 위의 표와 아래의 표의 재정수지 수치가 다른 이유는 아래 표의 경우 '정부내부수입·지출' 및 '보전수입·지출'을 제외한 수치고, 위의 표의 경우 '보전수입·지출'만 제외한 수치이다. 정부내부수입은 기금의 자체수입이 아니라는 점에서 이를 제외하고 산출하는 아래 표가 기금의 재정구조를 보여주는데 보다 적절하다고 보이나, 고용노동부는 '정부내부수입·지출'을 포함한 수치를 제출하고 있어, 이를 같이 첨부하였다.

[고용보험기금 수입 및 지출 총괄표 및 기금수지(안)]

(단위: 백만원, %)

구 분		2020년		2021년	2020년 대비	
		당초(A)	수정 ¹⁾	계획안(B)	B-A	%
수입	자체수입	13,524,561	13,524,561	14,549,700	1,025,139	7.6
	정부내부수입	580,200	5,849,915	4,000,200	3,420,000	589.5
	공자기금예수	-	4,699,715	3,200,000	3,200,000	순증
	일반회계전입	580,200	1,150,200	800,200	220,000	37.9
	보전수입	4,046,504	4,046,504	3,884,861	△161,643	△4.0
합 계		18,151,265	23,420,980	22,434,761	4,283,496	23.6
지출	사업비	15,396,491	22,512,139	18,568,555	3,172,064	20.6
	기금운영비	102,153	101,525	102,848	695	0.7
	정부내부지출	-	24,674	134,400	134,400	순증
	보전지출	2,652,621	782,642	3,628,958	976,337	36.8
고용보험기금 수지		△1,974,083	△9,089,103	△4,121,703	△2,147,620	108.8

주: 1) 수정계획은 2020년 9월말 기준

자료: 대한민국정부, 「2021년도 기금운용계획안 심의참고자료」, 2020.9. 및 정부 제출자료를 바탕으로 재작성

근로자의 실업 등 사회적 위험에 대처하기 위하여 사회보험제도가 마련되어 운용되고 있다는 점을 고려할 때, 예기치 못한 상황에 대비하여 적립금을 적정수준으로 관리할 필요가 있다. 또한 사회보험은 보험제도의 일환으로 수급자의 기여금으로 형성·운영되는 것이 기본적인 원칙이라는 점에서 그 재정건전성을 유지하기 위한 방안 마련이 필요하다.⁴³⁾

추가적으로, **소상공인시장진흥기금**은 2021년도 기금 수입의 상당부분을 공자기금 예수금과 일반회계 전입금으로 조달하고 있어 기금의 자체 재원 확보 방안을 모색할 필요가 있다. 기금존치평가(재원구조의 적정성 부문)에서도 정부내부수입(공자기금예수금, 정부출연금)에 대한 의존도가 높아 재원조성방법의 적정성이 미흡하다는 결과가 나온바 있다.⁴⁴⁾

43) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(환경노동위원회 소관)」, pp.125~140.

44) 소상공인시장진흥기금에 대한 2019년 기금존치평가 결과(재원구조의 적정성 부문)

- 경상지출 대비 자체수입 비중은 37.61%로 미흡한 수준임. 정부내부수입 및 차입금 비중은 64.81%로 외부재원에 대한 의존도가 높으며 외부재원은 공자기금예수금과 일반회계전입금으로 구성됨. 자산대비 부채비율이 99.75%로 재무건전성이 아주 낮은 수준에 있으며 이차비용도 지속적으로 증가하는 추세에 있어 적극적인 부채관리가 필요함. 또한 민간자금을 활용할 수 있는 정책대상자(예: 신용등급이 우수한 소상공인)에 대해서는 이차보전정책을 시행할 수 있는지 검토하여 정부의 직접적인 재정지출을 줄이고 기금의 재정건전성을 개선하기 위한 노력이 필요함.

[2021년 소상공인시장진흥기금의 수입 현황]

(단위: 백만원, %)

수입	정부내부수입(A+B)	일반회계전입금(A)	공자기금예수금(B)
5,502,246(100.0)	3,020,527(54.9)	1,344,994(24.4)	1,675,533(30.5)

주: () 안의 수는 전체 수입 계획액 대비 비중

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

6-4. 복권기금과 타 회계·기금 간 거래 분석

가. 현 황

복권기금은 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항⁴⁵⁾ 및 같은 법 시행령 제17조에 따라 복권수익금의 35%를 과학기술진흥기금 등 5개 기금과 지방자치단체, 제주특별자치도, 사회복지공동모금회, 산림환경기능증진자금, 한국보훈복지의료공단에 배분하고 있다.

또한 같은 법 제23조제3항⁴⁶⁾에서는 그 외의 수익금을 저소득층 주거안정 지원

45) 「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.

1. 「과학기술기본법」 제22조에 따른 과학기술진흥기금
2. 「국민체육진흥법」 제19조에 따른 국민체육진흥기금
3. 「근로복지기본법」 제87조에 따른 근로복지진흥기금
4. 삭제 <2016. 3. 29.>
5. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제63조에 따른 중소기업창업 및 진흥기금
6. 「문화재보호기금법」 제3조에 따른 문화재보호기금
7. 지방자치단체
8. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제160조에 따른 제주특별자치도개발사업특별회계
9. 「사회복지공동모금회법」에 따른 사회복지공동모금회
10. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항에 따른 산림환경기능증진자금
11. 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단

46) 「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ③ 제1항에 따라 배분된 복권수익금과 제4항에 따른 비용 및 경비를 제외한 복권기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용한다. 다만, 제5호의 사업에 사용되는 복권기금의 비율은 100분의 5 범위로 한다.

1. 임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업
2. 국가유공자에 대한 복지사업
3. 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사

사업, 국가유공자에 대한 복지사업, 소외계층 복지사업, 다문화가족 지원사업, 문화·예술 진흥사업 등 공익사업에 사용하도록 하고 있다.

이 중 지방자치단체나 제주특별자치도, 사회복지공동모금회, 산림환경기능증진자금, 한국보훈복지의료공단에 대한 법정배분금은 보조금⁴⁷⁾을 통해 지원되며, 국가 기금을 통한 사업의 경우 복권기금에서 전출금 사업을 통해 각 기금으로 재원이 이전된 후 기금별로 집행된다. 내부거래에 해당하는 복권기금의 전출금은 2021년 총 10개 기금으로 1조 6,761억 2,900만원이 편성되었다.

[2021년 복권기금으로부터 타 기금으로의 전출 사업 현황]

(단위: 백만원)

구 분	기금명	배분비율 / 사업내용	계획액(안)
법정 배분 (제23조 제1항)	과학기술진흥기금	복권수익금의 12.583% 전출	116,159
	국민체육진흥기금 (국민체육진흥계정)	복권수익금의 10.371% 전출	88,565
	근로복지진흥기금 (중소복지계정)	복권수익금의 5.310% 전출	53,227
	중소벤처기업창업및진흥기금	복권수입금의 6.356% 전출	63,711
	문화재보호기금	복권수입금의 14.286% 전출	92,947
사업비 지원 (제23조 제3항)	주택도시기금 (주택계정)	임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업(제23조제3항제1호)	550,361
	보훈기금	국가유공자계정	국가유공자에 대한 복지사업
		참전유공자계정	(제23조제3항제2호)
	양성평등기금	저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매 피해 여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업과 다문화가족 지원사업(제23조제3항제3호)	421,945
	청소년육성기금	문화·예술 진흥사업(제23조제3항제4호)	128,683
	문화예술진흥기금	문화·예술 진흥사업(제23조제3항제4호)	122,075
합 계			1,676,129

자료: 「복권 및 복권기금법」, 「복권 및 복권기금법 시행령」, 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

한편, 복권기금 사업의 취소·축소·중단 등으로 불용액이 발생할 경우 복권기금을 통해 기금을 지원받은 기관의 장은 해당 금액을 복권기금에 반납⁴⁸⁾하여야 한다. 타 기

업과 다문화가족 지원사업

4. 문화·예술 진흥사업

5. 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

④ 복권으로 인한 사형심을 억제하고 중독을 예방·치유하기 위한 교육 및 홍보에 필요한 비용과 복권기금의 조성·운용 및 관리에 드는 경비는 기금에서 지급한다.

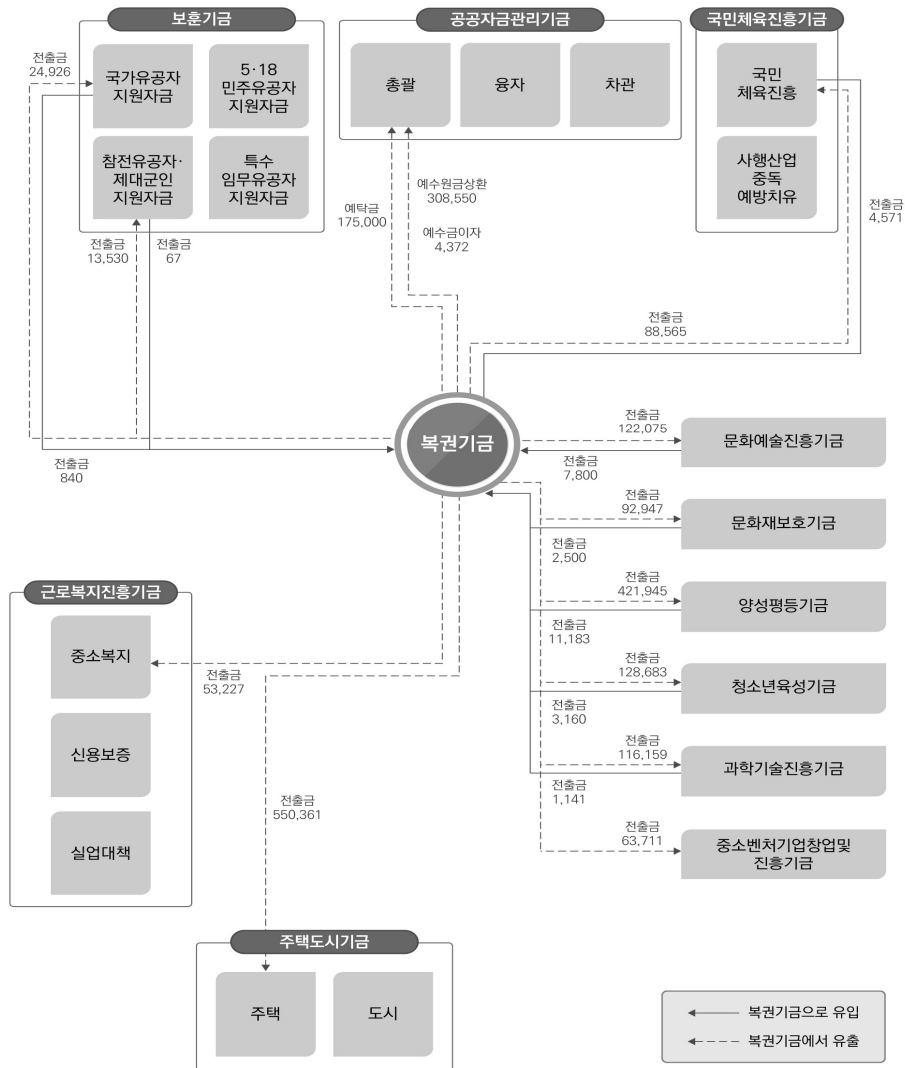
47) 지방자치단체 17.267%, 제주특별자치도개발사업특별회계 17.267%, 사회복지공동모금회 4.286%, 산림환경기능증진자금 5.846%, 한국보훈복지의료공단 6.428%

48) 「복권 및 복권기금법」

금으로부터 반납액은 복권기금의 기금전입금(91-913목)으로, 기금이 아닌 사업으로 지원한 경우 불용액은 기타경상이전수입(59-596목)으로 수납된다. 내부거래에 해당하는 기금전입금은 2021년 7개 기금으로부터 312억 6,200만원 편성되었다.

[복권기금과 타 회계·기금 간 거래흐름도]

(단위: 백만원)



자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

제29조의2(불용액의 복권기금에의 반납) ① 기관의 장등은 해당 복권기금사업의 취소·축소·중단 등으로 인하여 불용액(不用額)이 발생하였을 때에는 그 사유와 금액을 지체 없이 복권위원회에 통보하고 해당 금액을 복권기금에 반납하여야 한다.

② 불용액의 반납금액은 늦어도 다음다음 연도의 기금운용계획상 수입계획에 계상하여야 한다.

나. 분석의견

2021년도 기금운용계획안의 전출금 중 상당규모가 과학기술 진흥을 위한 실제 사업이 아닌 기금 여유자금으로 운용될 예정이라는 점 등을 고려하여, 향후 복권기금 수익금 배분결정방식의 개선 필요성을 검토할 필요가 있다.

2021년도 복권기금 기금운용계획안의 과학기술진흥기금으로의 전출금 1,161억 5,900만원 중 약 20%인 219억 8,300만원은 실제 사업소요가 아닌 여유자금으로 활용될 예정이다.

「복권 및 복권기금법」⁴⁹⁾은 다양한 요소를 고려하여 법정배분비율을 일부 조정할 수 있도록 하고 있는데, 그 고려요소 중에는 해당 기금의 수입·부채·여유자금 등 재정구조도 포함되어 있다. 과학기술진흥기금의 2019회계연도 기준 여유자금 규모는 290억원으로서 매년 500억원대의 사업비 지출규모를 고려하면 부족하다고 보기는 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 2021년도 복권기금 기금운용계획안은 과학기술진흥기금에 대하여 법정 배분비율인 12.583%보다 오히려 1.375%p가 상향조정된 13.958%의 배분비율을 적용하여 복권수익금을 배분하고 있다. 이에 따라 2021년도 과학기술진흥기금으로의 전출 사업 계획액은 전년 대비 211억원이 증가하였는데, 이는 여유자금운용 계획액(220억원)과 유사한 규모이다.

재정운용의 효율성 제고를 위해서 복권기금 수익금 배분 시 이를 전출 받는 기금의 재정구조 등을 고려할 필요가 있고, 정부는 향후 수익금 배분비율 산정 시 실제 사업소요를 반영할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.⁵⁰⁾

49) 「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.

「복권 및 복권기금법 시행령」

제17조(복권수익금의 배분 및 용도) ② 복권위원회는 법 제23조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 제1항 각 호에 따른 배분비율을 가감 조정할 때에는 다음 각 호의 사항을 반영하여야 한다.

1. 제1항에 따른 기금 등(이하 이 조에서 "기금등"이라 한다)의 자체수입, 여유자금, 부채 등 자금여건에 관한 사항
2. 법 제22조제3항에 따른 성과평가 결과
3. 법 제24조제2항에 따른 복권수익금 사용계획서의 심의·조정 결과

50) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정부위원회 소관)」, pp.75~78.

6-5. 4대 공적연금과 타 회계·기금 간 거래 분석

가. 현 황

공적연금은 국민의 노후 기본생활을 보장하기 위한 제도로, 우리나라의 공적연금은 일반국민을 대상으로 하는 국민연금과 특수직역종사자를 대상으로 하는 군인연금·공무원연금·사학연금의 4개 연금이 있다.

공적연금에서 국가가 부담하는 경비는 국가부담금과 보전금이 있다. 국가부담금은 국민연금을 제외하고 「공무원연금법」⁵¹⁾, 「군인연금법」⁵²⁾, 「사립학교교직원연금법」⁵³⁾ 등 법률에 근거하여 직역연금에 대해 연금급여에 소요되는 비용 중 국가 등 부담 비율(보험료율)만큼 국가나 지방자치단체가 부담하는 것이다. 공무원 및 사립학교교직원과 그 자녀에 대한 대여학자금⁵⁴⁾ 역시 국가가 부담하고 있다. 다만, 공무원연

51) 「공무원연금법」

제71조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제66조제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 9퍼센트로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

52) 「군인연금법」

제39조(부담금) 제36조제1항에 따라 국가가 부담하는 금액은 대통령령으로 정하는 매 회계연도 보수예산의 1천분의 70에 상당하는 금액으로 하며, 납부방법 및 절차는 대통령령으로 정한다.

53) 「사립학교교직원 연금법」

제46조(국가부담금) ① 국가부담금은 다음 각 호의 금액의 합계액으로 한다.

1. 제44조제4항에 따라 교원이 부담하는 개인부담금의 합계액 중 대통령령으로 정하는 금액
 2. 제48조의3에 따라 교직원이 내는 소급개인부담금 합계액과 같은 금액
 3. 퇴직수당 지급에 드는 비용 중 제47조제3항 단서에 따라 부담하는 금액
- ② 국가는 제1항의 부담금을 공단에 내야 한다.

54) 「공무원연금법」

제75조(대여학자금의 부담) ① 제17조제4호에 따라 공단이 수행하는 공무원 후생복지사업 중 공무원 본인과 그 자녀에게 학자금을 대여하는 데에 드는 대여금과 운영에 드는 경비(이하 "대여학자금등"이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담(이하 "대여학자금부담금"이라 한다)한다.

「사립학교교직원 연금법 시행령」

제96조(위탁사업과 비용부담등) ①법 제60조의3의 규정에 의하여 교직원의 복지증진에 필요한 사업으로서 국가가 공단에 위탁할 수 있는 사업은 다음 각호와 같다.

1. 학자금대여사업
2. 주택사업

②제1항제1호의 학자금대여사업에 소요되는 비용은 국가가 그 예산에서 이를 부담한다. 이 경우 국가는 그 일부를 기금에서 대여하게 할 수 있으며, 기금에서 대여한 금액에 대하여 국가가 부담하는

금과 군인연금⁵⁵⁾에 대해서는 재정수지 적자를 국가(중앙공무원)와 지방자치단체(지방공무원, 교육공무원)가 보전하고 있는데, 이를 보전금이라 한다.

[공무원연금 관련 국가부담금 현황]

구 분	내 용
연금부담금	퇴직급여, 유족급여 등 연금급여에 소요되는 비용으로 국가나 지방자치단체가 부담하는 금액
보전금	기여금 및 연금부담금으로 연금급여에 소요되는 비용을 충당할 수 없을 때 그 부족금액에 대한 재원
퇴직수당 부담금	퇴직수당 지급에 소요되는 비용으로 국가나 지방자치단체가 전액 부담
재해보상 부담금	재해보상급여(요양급여, 장해급여, 순직유족급여, 부조급여) 등에 소요되는 비용 재원
대여학자금 부담금	국내·외 대학에 입학 또는 재학 중인 공무원연금법 적용대상 공무원 본인 및 그 자녀의 학자금지원 사업에 대한 부담금

2021년 공무원연금기금은 일반회계, 7개 특별회계, 1개 기금으로부터 국가부담금 및 보전금 4조 2,781억 6,100만원을 전입 받을 예정이다. 사립학교교직원연금기금은 일반회계로부터 국가부담금 9,406억 8,500만원을 전입 받을 예정이며, 군인연금기금은 국가부담금 1조 2,170억 700만원과 보전금 1조 6,011억 8,600만원을 더한 2조 8,181억 9,300만원을 일반회계로부터 전입 받고 있다.

한편, 국민연금은 국가부담금 및 보전금은 없으나 「국민연금법」⁵⁶⁾에 따라 국민연금관리공단 운영비의 일부를 국가에서 지원하고 있으며, 출산크레딧에 대해 급여의 30%를 국고에서 부담하고 있다. 2021년 관리운영비 100억원과 출산크레딧 지원금

이자는 대여기간 동안 해당 연도마다 그 해의 1월 1일 현재 전국은행이 적용하는 1년만기 정기예금금리 중 가장 높은 금리에 해당하는 금액으로 한다.

※ 군인에 대한 학자금 대여 사업은 군인복지기금을 설치하여 별도 운영하고 있다.

55) 「군인연금법」

제39조(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금, 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

56) 「국민연금법」

제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ③ 제1항에 따라 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담한다.

제87조(국고 부담) 국가는 매년 공단 및 건강보험공단이 국민연금사업을 관리·운영하는 데에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담한다.

1억 9,900만원이 일반회계에서 국민연금기금으로 전출될 예정이다.

또한 공무원연금기금⁵⁷⁾과 사립학교교직원연금기금은 대여학자금의 정산을 통해 사용하지 않은 대여학자금을 반환하고 있다.⁵⁸⁾ 공무원연금기금은 2021년 일반회계 및 2개 특별회계에 대여학자금 761억 6,600만원을 반환하고, 사립학교교직원연금기금은 일반회계로 625억 1,900만원을 반환할 예정이다.

과거 주택도시기금이 공무원연금기금으로부터 차입한 자금에 대한 원리금 상환 분도 계획되어 있다. 「주택도시기금법」 제5조 및 제6조⁵⁹⁾ 등에 따라 공무원연금기금은 무주택 공무원에게 LH공사에서 분양하는 국민주택 특별분양을 알선하기 위하여 주택도시기금(주택계정)에 2018년 100억원(3년 만기('18.12.31.~'21.12.30.)), 이자율 1.510%)을 예탁하였고, 2021년 만기에 따라 원금 100억원, 이자 4억 5,300만원을 공무원연금기금으로 반환할 예정이다.⁶⁰⁾

2021년 4대 공적연금과 타 회계·기금 간 내부거래는 아래 그림과 같다.

57) 「공무원연금법」

제71조(연금부담금 및 보전금) ⑥ 연금부담금등을 더 내거나 덜 냈을 때에는 다음 기의 연금부담금등을 낼 때에 가감한다.

제75조(대여학자금의 부담) ② 국가나 지방자치단체는 제1항에 따른 대여학자금부담금을 연 2기로 나누어 1월 31일 및 7월 31일까지 공단에 내야 한다. 이 경우 더 내거나 덜 낸 대여학자금부담금의 정산 등에 관하여는 제71조제6항 및 제7항을 준용한다.

58) 대여학자금 회수액이 대여액을 초과하여 3년 이상 부담금잉여금 발생한 기관에 대해 대부수요준비금을 제외한 순수 이월금액을 정산년도 기준 차차년도 상반기(매년 6월 중)에 반환하고 있다.

59) 「주택도시기금법」

제5조(기금의 재원 등) ① 주택계정은 다음 각 호의 재원으로 구성한다.

7. 제6조에 따른 예수금

제6조(자금의 기금 예탁) ① 다음 각 호의 기금 또는 자금의 관리자나 저축자는 그 기금 또는 자금의 전부 또는 일부를 기금에 예탁할 수 있다.

2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기금 또는 자금

「주택도시기금법 시행령」

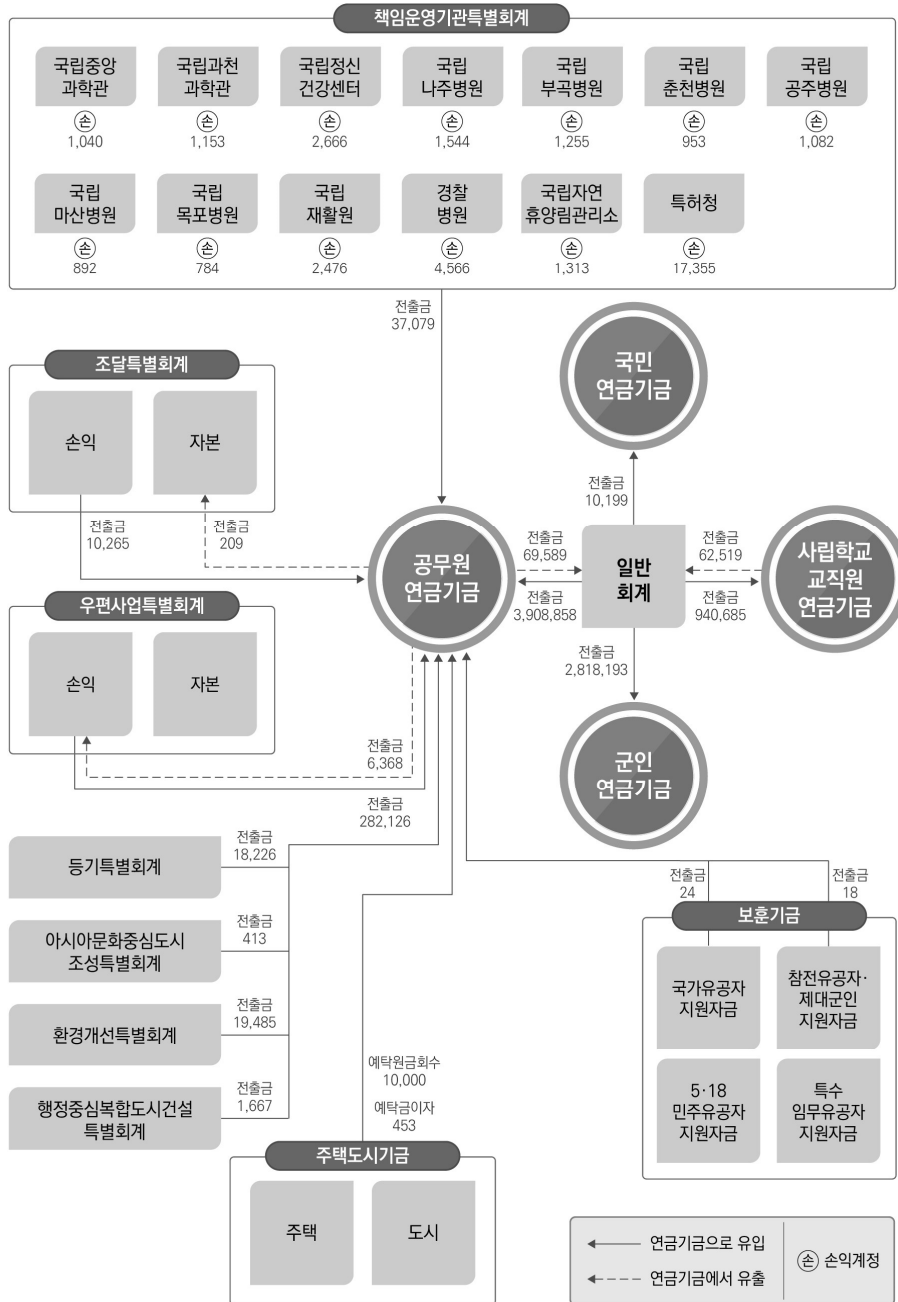
제3조(자금의 기금 예탁) ① 법 제6조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 기금 또는 자금”이란 다음 각 호의 기금 또는 자금을 말한다.

1. 「공무원연금법」에 따라 조성된 공무원연금기금

60) 만기회수 후 재예탁 예정

[2021년 4대 공적연금 관련 내부거래 현황]

(단위: 백만원)



자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 공무원연금 및 군인연금의 재정추계를 바탕으로 한 건전성 관리 필요

공무원연금과 군인연금은 재정수지 악화로 인해 각각 2001년과 1973년부터 양 기금에서의 수지 적자분을 국가보전금으로 지원하고 있다. 두 연금의 건전성 제고를 위해 2015년과 2013년 각각 제도개편을 실시하였으나, 향후에도 보전금은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

2021년 예산안에 편성된 공무원연금에 대한 보전금은 2조 4,582억원(국가: 8,519억원, 지자체·특례기관: 1조 6,063억원), 군인연금에 대한 보전금은 1조 6,012억원이었으며, 2015년 정부 재정 계산에 따르면 공무원연금에 대한 보전금은 2085년 16조 4,323억원, 군인연금에 대한 보전금은 2060년 8조 9,768억원까지 증가할 것으로 전망된다. 또한 2020년 국회예산정책처의 「4대 공적연금 장기 재정전망」⁶¹⁾ 결과 공무원연금은 2020년 2.1조원 적자(GDP 대비 0.11%)에서 그 규모가 점차 증가하여 2090년 32.1조원(GDP 대비 0.78%)에 달할 전망이고, 군인연금 또한 2020년 1.7조원 적자(GDP 대비 0.10%)에서 2090년 6.7조원(GDP 대비 0.16%)로 그 규모가 증가할 전망이다.

[공무원연금·군인연금 국가보전금 추이]

(단위: 억원)

구분	실적치								정부 재정계산 전망치(2015년 수행)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 계획	2021 계획(안)	2020	2030	2045	2060	2085
공무원 연금	25,548	30,727	23,189	22,820	22,806	16,812	12,611	24,582	24,025	82,011	107,284	116,398	164,323
군인 연금	13,733	13,431	13,665	14,657	15,100	15,740	15,779	16,012	20,034	34,140	56,475	89,768	-

주: 1. 2020년 공무원연금 국가보전금이 전년 대비 감소한 것은 비용부담률 상승(8.75%→9.0%), 2018년 선수보전금 정산액 5,027억원이 반영되었기 때문으로, 선수보전금 정산액을 제외하면 1조 7,638억원 규모임

2. 군인연금의 경우 2065년까지 추계

자료: 인사혁신처, 국방부

61) 국회예산정책처, 「4대 공적연금 장기 재정전망」, 2020.7.

보전금으로 적자를 충당하고 있는 공무원·군인연금의 재정수지 악화는 과도한 국가부담으로 이어질 수 있어, 선제적·체계적인 관리가 이루어질 필요가 있다. 공적 연금은 연금 가입시점과 수급시점의 차이가 있어 장기 재정안정성을 확보하기 위하여 주기적으로 재정전망을 실시할 필요가 있고, 각 연금의 근거법률은 적어도 5년마다 재정계산을 시행하도록 규정하고 있다. 그러나 군인연금의 경우 2006년 법제화가 된 이후 2015년에서야 재정계산을 실시한 바 있다.

[4대 공적연금 재정계산 제도 개요]

구분	국민연금	공무원연금	군인연금	사학연금
법적근거	「국민연금법」 제4조 “...5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고...”	「공무원연금법」 제66조 “...퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다.”	「군인연금법」 제41조 “...급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다.”	「사립학교교직원 연금법」 제43조 “...급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여야 한다.”
제도 도입시점	1998년	1995년	2006년	1995년
전망기간	70년	별도 규정 없음	40년 이상	70년
실시주기	5년	5년	5년	5년
추계시점	'03년, '08년, '13년, '18년	'00년, '05년, '10년, '15년	2015년	'01년, '06년, '10년, '16년

자료: 보건복지부, 인사혁신처, 국방부, 교육부

정부는 2016년 3월 보험별로 상이한 재정추계 시기·방식을 통일하기 위하여 ‘사회보험 재정건전화 정책협의회’와 ‘통합재정추계위원회’를 각각 구성하여 7개 사회 보험에 대한 통합재정추계 시스템 구축 작업에 착수하였다. 이는 정확하고 신뢰성 있는 재정전망치를 추계하고 사회보험의 중장기 지속가능성을 정확히 진단하기 위한 것으로, 저출산·고령화 본격화에 따른 사회보험의 지속가능성에 대한 우려에 선제적으로 대응하기 위한 것이었다.⁶²⁾

그러나 공무원·군인연금은 2015년이 가장 최근의 재정계산 시점으로 2020년이

62) 기획재정부 보도자료, 「7대 사회보험 재정건전화 속도 낸다」, 2016.3.28.

새로운 재정계산 시점이나, 2020년 10월 기준 아직도 그 수행상황이나 결과가 발표되지 않고 있다. 비록 2020년 9월 국회에 제출한 「2020~2024년 국가재정운용계획 첨부서류」 중 ‘2020~2060년 장기재정전망’에서 4대 공적연금에 대하여 추계한 결과도 수록하고 있으나, 그 산출근거나 전제 및 산출결과가 매우 간략하게 제시되어 있어서 활용하기에는 극히 제한되는 자료이다.

저출산·고령화가 보다 심화되고 있는 추세 속에서 향후의 재정위험 요인을 보다 면밀하게 분석하여 대응하기 위해서, 최근의 인력·제도 변화를 반영한 재정추계를 수행·공개하고 이를 바탕으로 재정 건전성을 제고할 수 있는 제도 개선 방안을 마련해 나갈 필요가 있을 것이다.

(2) 사립학교교직원연금기금 미수 국가부담금 해소 필요

「사립학교교직원 연금법」에 따르면 국가는 사립학교 교원 및 사무직원에 대하여 국가부담금을 납부하고, 미수 원금과 이자를 다음 기(期)에 정산하도록 하고 있어 전년도 미수금 발생분은 당해연도 예산으로 정산하고 있다.

그런데 2013년 세수실적 부진 및 세입예산 부족에 따른 재원부족을 이유로 기획재정부에서 하반기 국가부담금을 미교부함에 따라 2013년 3,036억 2,400만원의 미수 국가부담금이 발생하였다. 특히 2016년 「사립학교교직원 연금법」 개정으로 부담률 인상⁶³⁾ 및 국립대 병원 신규가입 등에 따른 가입자 수 증가로 연금 및 퇴직수당에 대한 국가부담금은 꾸준히 증가 하는 추세를 보이고 있다.

정부 편성 예산도 증가함에 따라 국가부담금 미수금의 규모도 2019년까지 축소되는 추세를 보이고 있지만, 2020, 2021년은 국가부담금 예상 소요액보다 적은 규모의 예산이 편성되어 국가부담금 미수금은 증가할 것으로 예상되며, 2021년은 전년 대비 166억 7,300만원 증가한 2,440억 5,700만원이 될 것으로 예상된다.

63) 2016.1. 「사립학교교직원 연금법」 개정에 따른 부담률 변동 내역은 아래와 같다.

(‘15년)14% → (‘16년)16% → (‘17년)16.5% → (‘18년)17% → (‘19년) 17.5% → (‘20년) 18%

2020년 사학연금 가입자 중 사무직원은 개인과 법인이 각각 9.00%씩 부담하나(다만, 병 복무기간 등의 재직기간 삽입 시에는 법인이 아닌 국가가 이를 부담), 교원의 경우 개인 9.00%, 법인 5.294%, 국가 3.706%으로 부담한다.

[사립학교교직원연금기금 국가부담금 미수금 현황]

(단위: 백만원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
소요액(A)	1,065,488	1,078,109	1,014,590	1,024,050	1,079,166	1,123,109	1,184,651
당해연도 국가부담금	734,455	667,860	729,925	833,546	870,959	939,632	957,267
연금부담금	305,728	349,992	365,618	376,343	382,263	393,082	392,715
퇴직수당부담금	428,727	317,868	364,307	457,203	488,696	546,550	564,552
전년도 미수금	331,033	410,249	284,665	190,504	208,207	183,477	227,384
예산액(B)	655,239	793,444	824,086	815,831	895,689	895,725	940,594
미수금(누계, A-B)	410,249	284,665	190,504	208,220	183,477	227,384	244,057

주: 2019년까지는 실적치, 2020년, 2021년은 예상치

자료: 사립학교교직원연금기금

사립학교교직원연금의 국가부담금은 법률 상 의무지출임에도 미수금이 연례적으로 발생함에 따라 부족분을 사립학교교직원연금기금의 자체 재원으로 충당하고 있으며, 이는 기금 여유자금운용의 기회손실로 인한 기금운용수익 감소를 초래한다. 따라서 정부는 전년도 미수금을 고려한 예산을 편성하여 국가 미수부담금이 발생하지 않도록 노력할 필요가 있다⁶⁴⁾.

6-6. 기타 사항

첫째, 기금 근거 법률이 아닌 타 법률에 근거하여 국가기금 내 설치된 계정의 경우 일부 관리상 문제가 있다.

문화체육관광부 일반회계 완성보증계정 출연사업⁶⁵⁾은 기술보증기금과 신용보증기금에 설치된 완성보증계정으로 출연하는 사업으로, 민간기금 출연금(350-04목)으로 250억원이 편성되었다. 또한 중소벤처기업부 일반회계의 매출채권보험계정 출연사업은 문제부 사업과 유사하게 신용보증기금에 설치된 매출채권보험계정으로 출연하는 사업으로, 금융성기금 출연금(350-03목)으로 550억원이 편성되었다.

완성보증계정과 매출채권보험계정은 운용계획 등에 대하여 국회심의를 받지 않고 있는데, 이처럼 관리하는 이유에 대하여 기획재정부는 「중소기업진흥에 관한 법률(이하 “중소기업진흥법”이라 함)», 「문화산업진흥 기본법(이하 “문화산업진흥법”이라

64) 국회는 2016회계연도, 2018회계연도 결산 시 국가부담금 미수금을 해소하기 위한 방안 마련이 필요하다는 내용을 시정요구하였다.

65) 문화콘텐츠 투자활성화 세부사업 내 내역사업

함)」⁶⁶⁾에서 해당 기금의 설치 목적과의 차별성과 사업수행 효율성 등을 감안하여, 매 출채권보험계정과 완성보증계정을 신용보증기금 및 기술보증기금과 구분하여 운영하고 있고, 일반회계에 편성되는 출연사업에 대해서 국회 심의를 거치고 「국가재정법」상 각종 재정사업 평가(재정사업자율평가, 심층평가) 대상으로 관리·운영되고 있다는 의견이다.

그러나 ① 계정을 운용하는 것 또한 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 국가가 특정 목적을 위하여 특정 자금을 조성하여 운용한다는 점에서 기금을 운용하는 것과 그 실질이 유사하다는 점, ② 이 두 계정에 대한 출연사업(완성보증계정 출연사업, 매출채권보험계정 출연사업)은 일반회계 상 재정사업으로 재정사업 평가대상, 국회심의 대상이 되고 있기는 하나, 계정운용의 경우 여유자금이나 리스크 관리 등 평가분야가 재정사업 평가방식과는 다르고, 출연금이 편성되지 않는 해에는 국회 심의나 재정사업 평가대상에서 제외된다는 점, ③ 두 계정을 설치함에 있어서 기술보증기금, 신용보증기금 등 기존에 존재하는 기금 내에 계정을 설치·운용하도록 한 것은 당시의 관련 산업 현황과 지원 사업의 특성, 동 규정의 취지 및 운용규모 등을 고려하여 종합적으로 고려한 것으로, 만약 운용규모가 커 별도의 기금을 운용할 필요가 있다면 「국가재정법」의 개정을 통하여 기금을 신설하고, 이에 따라 기금운용계획안의 국회 심의, 기금준치평가 등 기금 관련 규정의 적용을 받았을 것이라는 점 등을 고려할 때 그 관리 방식의 개선이 필요해 보인다.

또한, 이처럼 운용하는 방식이 관행처럼 인정된다면 위의 두 사례와 유사하게, 향후 법률 개정을 통해 기존 기금에 계정이 추가될 경우에도 그 운용계획 등에 대해 국회 심의를 받지 않게 되어 국가의 재정통제권이 약화되는 상황이 초래될 우려가 있다. 이러한 점들을 고려할 때 현재와 같은 관리방식을 개선할 필요가 있을 것이다.

둘째, 각 부처의 회계·기금 간 재원이전을 검토한 결과, 전출금 세목이 잘못 편성된 사례가 있어 정정할 필요가 있다.

66) 「중소기업진흥법」

제61조의4(계정의 회계 및 결산) ② 신용보증기금은 계정의 회계를 다른 회계와 구분하여 회계 처리하여야 한다.

「문화산업진흥기본법 시행령」

제10조의4(계정의 회계 및 결산 등) ① 완성보증기관은 계정의 회계를 완성보증기관에서 운영하는 기금 등 다른 회계와 구분하여 처리하여야 한다.

먼저, 앞서 살펴본 사업에서 문화체육관광부 일반회계 완성보증계정출연사업⁶⁷⁾은 민간기금 출연금(350-04목)으로, 중소벤처기업부 일반회계의 매출채권보험계정출연 사업은 금융성기금 출연금(350-03목)으로 550억원이 편성되었다.

두 출연금이 다르게 편성된 이유에 대하여 정부는 완성보증계정은 기술보증기금, 신용보증기금에 포함시키지 않고 별도 계정을 통해 운용 중이므로 금융성 기금 출연금에 해당한다고 보기 곤란하여 ‘민간기금 출연금’으로 편성하였고, 매출채권보험계정은 완성보증계정과 유사하게 신용보증기금과 독립적으로 운용되나 근거법령인 「중소기업진흥법」이 신용보증기금 내에 설치하도록 규정하고 있어 ‘금융성기금 출연금’으로 편성하였다고 한다.

[각 법률 상 완성보증계정과 매출채권보험계정의 설치 근거]

「문화산업진흥법」

제10조의2(완성보증계정의 설치 등) ① 문화체육관광부장관은 문화상품의 제작 및 문화산업에 대한 투자의 활성화를 위하여 완성보증업무를 수행하는 다음 각 호의 기관 중 문화체육관광부장관이 정하는 기준에 부합하는 기관에 완성보증계정을 설치하고 이의 운영 및 관리를 위탁할 수 있다.

1. 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금
2. 「기술보증기금법」에 따른 기술보증기금

「중소기업진흥법」

제61조의2(중소기업매출채권보험계정의 설치) ① 정부는 제2조제1호가목 및 나목에 따른 중소기업자가 상행위와 관련하여 보유하고 있는 약속어음 또는 환어음의 부도 및 매출채권에 대한 채무자의 채무불이행으로 인한 연쇄도산의 위험을 방지하기 위하여 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금(이하 “신용보증기금”이라 한다) 내에 중소기업매출채권보험계정을 설치할 수 있다.

그러나 이는 법 기술상의 사소한 차이에 불과한 것으로 보이고, 둘 다 금융성기금 출연금으로 보는 것이 적절할 것으로 보인다.

다음, 산업기술진흥및사업화촉진기금의 공공자금관리기금(총괄계정)으로의 예수이자 상환금이 예수금이자(510-05목)이 아닌 기금전출금(610-03목)으로 편성되어 있어 수정이 필요하다.

67) 문화콘텐츠 투자활성화 세부사업 내 내역사업

[잘못 편성된 전출금 현황]

(단위: 백만원)

소관	회계/기금	세부사업명 (내역사업명)	세목		편성액
			현재	정정필요	
문화체육 관광부	일반회계	문화콘텐츠 투자활성화 (완성보증계정출연)	350-04 (민간기금 출연금)	350-03 (금융성기금 출연금)	25,000
산업통상 자원부	산업기술진흥 및 사업화촉진기금 (산업기술혁신계정)	공공자금관리기금(총괄계정) 예수이자 상환	610-03 (기금전출금)	510-05 (예수금이자)	1,536

자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

6-7. 소결: 재정운용의 효율성 및 투명성 제고를 위한 재정구조 단순화 필요

재정운용의 효율성 및 투명성을 제고하기 위하여 재정구조의 단순화가 필요할 것으로 보인다.

2021년 예산안 및 기금운용계획안 기준 일반회계 총계의 17.3%인 65조 1,917억원, 특별회계 총계의 20.9%인 16조 4,182억원, 기금 총계의 31.4%인 241조 8,844억원이 내부거래 지출로 여러 회계·기금으로부터 재원을 주고받는 특별회계와 기금이 다수 발생하고 있다. 이는 재정 구조의 복잡성을 증대시키고, 일반 국민으로 하여금 재정 구조를 이해하기 어렵게 하는 측면이 있다.

「국가재정법」 제정 시에도 복잡한 재정구조로 인한 재정운용의 효율성 저하 문제가 논의되었고, 그 결과 특별회계 또는 기금을 신설하고자 할 때에는 기획재정부장관의 타당성 심사를 거치되 기획재정부장관은 일반회계나 기존의 특별회계·기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적인지 여부를 심사하도록 규정⁶⁸⁾하고 있다. 또한 같은 법에 따르

68) 「국가재정법」

제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ①중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 "계획서"라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

면 특별회계나 기금이 그 설치 목적을 달성하거나 달성이 불가능할 경우, 상호 유사하거나 중복되는 경우에는 특별회계나 기금을 통합 또는 폐지할 수 있다.⁶⁹⁾

그러나 2007년 「국가재정법」의 시행 이후 특별회계는 16개에서 20개로, 기금은 61개에서 67개로 증가하였는데, 이는 복잡한 재정구조의 단순화를 통한 재정운용의 효율성을 확보하고자 하는 「국가재정법」 제정 시 목적과 상이한 것이다. 향후 특별회계 및 기금의 신설은 신중한 검토를 거쳐 필수적인 경우에 한해 이루어질 필요가 있으며, 기존의 회계·기금의 재구조화를 통해 내부거래를 최소화하고 재정구조를 단순화하여 재정운용의 투명성을 제고할 필요가 있을 것으로 보인다.

한편, 「국가재정법」⁷⁰⁾에서는 별표에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 특별회계와 기금을 설치할 수 없도록 규정하고 있다. 따라서 특별회계 및 기금의 설치 및 폐지 시 「국가재정법」 별표가 함께 개정되어야 한다. 그러나 현행 「국가재정법」 별표상의 법률명과 실제 법률명이 다르거나 이미 폐지된 특별회계나 기금이 적시되어 있는 경우가 있어 정비가 필요하다.⁷¹⁾

5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

69) 「국가재정법」

제15조(특별회계 및 기금의 통합·폐지) 특별회계 및 기금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 특별회계 또는 기금과 통합할 수 있다.

1. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우
2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우
3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우
4. 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우

70) 「국가재정법」

제4조(회계구분) ③특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

71) 현재 별표 상 특별회계·기금을 정비한 「국가재정법 일부개정안」(정부 제출, 의안번호 2104407)이 국회에 제출된 상태다.

[국가재정법 [별표 1]에 상 법률명과 실제 법률명 또는 특별회계명과의 불일치 사례]

[별표 1] 상 법률	실제 법률명	특별회계명
3. 국립의료원특별회계법	폐지('07.7.1.)	-
7. 농어촌특별세관리특별회계법	폐지('07.1.1.)	-
16. 특허관리특별회계법	폐지('07.1.1.)	-
19. 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 ('18.3.1. 개정)	혁신도시건설
21. 유아교육지원특별회계법 ¹⁾	좌동	유아교육지원

주: 1) 「유아교육지원특별회계법」은 2019년 12월 개정을 통해 2022년 12월 31일까지로 유효기간을 연장시켰으나, 「국가재정법」은 제21호의 유효기간을 2019년 12월 31일까지로 두고 있어 개정사항이 반영되지 않은 상태임

자료: 각 법령을 바탕으로 재작성

[국가재정법 [별표 2] 상 법률명과 실제 법률명 또는 기금명과의 불일치 사례]

[별표 2] 상 법률	실제 법률명	기금명
14. 한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률	좌동	부실채권정리(13년청산), 구조조정(15년 청산)
56. 한국농촌공사 및 농지관리기금법	한국농어촌공사 및 농지관리기금법 ('08.12.29. 개정)	농지관리
67. 소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법	소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 ('15.5.28. 개정)	소상공인시장진흥

자료: 각 법령을 바탕으로 재작성

[국가재정법 [별표 3] 상 법률명과 실제 법률명 또는 기금명과의 불일치 사례]

[별표 3] 상 금융성기금	실제 법률명	기금명
1. 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에 따른 부실채권정리기금 및 구조조정기금	좌동	부실채권정리(13년 청산), 구조조정(15년 청산)
9. 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」에 따른 국가장학기금	좌동	국가장학(15년 청산)

자료: 각 법령을 바탕으로 재작성

정부는 2004년부터 4대 재정개혁을 추진하였으며, 그 결과 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하고, 총액배분자율편성제도(Top-Down), 성과관리제도, 디지털예산회계시스템(dBrain) 등을 도입하는 등 제도적 측면에서 재정의 효율성을 도모할 수 있는 선진 재정운용시스템이 구비되었다.

특히 총액배분자율편성제도의 도입은 예산편성에 있어서 각 부처의 자율권을 확대하게 되므로, 재정사업의 성과평가를 강화하려는 목적으로 성과관리제도가 도입되었으며, 「국가재정법」의 제정으로 그 법적 근거를 확보하게 되었다.⁷²⁾

「국가재정법」제8조제1항⁷³⁾에서는 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 재정활동의 성과관리체계를 구축하도록 하고 있는데, 정부는 이에 따라 재정성과 목표관리, 재정사업 자율평가 및 재정사업 심층평가로 구성된 재정성과관리체계를 구축·운영하고 있다.

먼저, ‘재정성과 목표관리 제도’는 부처별 전략목표-프로그램목표-단위사업 및 이를 측정할 수 있는 성과지표 및 목표치를 설정하고 달성 여부를 평가하여 차년도 예산과정에 반영하는 제도이다. 또한 ‘재정사업 자율평가’는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 평가결과를 재정운용에 활용하는 제도이다. 마지막으로 ‘재정사업 심층평가’는 기획재정부가 주요 재정사업의 추진과정과 성과를 객관적으로 점검하고 성과에 영향을 미치는 원인을 분석하여 효율적인 사업 추진방안을 도출함으로써 재정운용의 성과를 제고함을 목적으로 하는 제도이다.

재정사업 심층평가는 ‘개별사업 심층평가’, ‘사업군 심층평가’ 및 ‘핵심사업평가’로 구분하여 실시하고 있는데, 이 중에서 핵심사업평가는 재정사업자율평가와 관련된다.

정현하 예산분석관(sable@assembly.go.kr, 6788-4642)

민성철 예산분석관(minski@assembly.go.kr, 6788-4639)

심성택 예산분석관(fortoday@assembly.go.kr, 6788-4644)

72) 「국가재정법」은 「(구)예산회계법」 및 「(구)기금관리기본법」을 통합한 국가 재정운용의 기본법으로, 2006년 10월 4일 제정되어 2007년 1월 1일부터 시행되었다

73) 「국가재정법」

제8조(성과중심의 재정운용) ①각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자는 제외하며, 이하 "기금관리주체"라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.

[재정사업 심층평가 유형별 평가목적]

구 분	심층평가 유형	평가 목적
재정사업 심층평가	개별사업 심층평가	예산 및 기금운용계획의 단위사업을 대상으로 효과성·효율성 등을 중심으로 성과평가를 실시하고 효율적인 재정운용 방안 도출
	사업군 심층평가	정책목적 등 성격이 유사한 다수의 사업들을 하나의 사업군으로 묶어 사업군 및 개별사업의 효과성·효율성, 정책적 타당성 등에 대한 성과평가를 실시하고, 유사·중복사업 통폐합, 부처간 역할분담 등 종합적 개선방안 도출
	핵심사업평가	단위사업 또는 세부사업 대상으로 중기 시계 하에 집행현황 점검·집행 애로사항 해소 등 주기적인 과정관리 및 사업성과 등에 대한 종합평가를 실시하여 제도보완 및 효율적인 재정운용 방안 도출

자료: 기획재정부「재정사업 심층평가 운용지침」

기획재정부는 2017년 9월 재정사업 자율평가 제도를 전면 개편하면서 기존의 메타평가를 폐지하는 대신 핵심사업을 별도로 선정하여 3년 단위 중기시계에서 사업 집행 과정까지 직접 점검하여 사업성과를 제고하기 위하여 핵심사업평가 제도를 도입하였다.⁷⁴⁾

한편, 보조금에 대해서는 국고보조사업 연장평가를 실시하여 불필요하거나 지원 규모가 과다한 사업을 선별하여 폐지 및 지원 규모 축소 등의 조치를 실시하고 있다. 또한, 기금에 대해서는 기금운용평가 및 기금존치평가제도가 운영되고 있는데, 기금 운용평가는 매년 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 자산운용 실태를 조사 평가하는 제도이며, 기금존치평가는 기금의 설치목적 및 역할에 대한 종합적 분석과 기금사업 및 재원구조의 적정성 검토를 통해 기금 제도개선 및 존치여부를 평가하는 제도이다.

이하에서는 2021년도 예산안과 직접 관련되는 재정사업 자율평가, 국고보조사업 연장평가, 기금운용평가 및 기금존치평가를 중심으로 평가 결과와 예산안 연계 여부를 검토하고자 한다.

74) 핵심사업평가는 3년 단위 평가로서 2018년 1년차 평가에 이어 2019년 2년차 평가를 추진하였으며, 2020년 3년차 평가(기 선정 사업에 대한 최종 평가) 예정으로, 2019년 기준으로 일자리, 성장동력 확충, 소득기반 확충, 안심국가, 인적자원개발 등 5개 분야 82개 단위사업이 평가대상이며 예산규모는 약 29.1조원이다.

[정부 성과평가제도 개요]

평가대상	평가제도	평가 내용
재정사업 전반	재정성과 목표관리	성과목표 설정, 달성 여부 평가 및 예산안 환류
	재정사업 자율평가	부처가 자율적으로 평가, 재정운용에 활용
	재정사업 심층평가 ⁷⁵⁾	일부 사업군에 대한 정밀한 분석·평가 및 개선 개별사업 심층평가, 사업군 심층평가, 핵심사업평가로 구분
보조금	국고보조사업 연장평가	보조사업의 타당성 및 관리의 적정성 판단 이후 사업의 폐지, 지원규모 축소 등 판정
기금	기금운용평가	기금의 자산운용 실태(위험, 성과관리 등) 평가
	기금존치평가	기금의 설치목적, 역할, 사업 및 재원구조의 적정성 검토

자료: 기획재정부 공개자료를 바탕으로 재작성

연장평가의 평가결과 중에는 단년도에 한정되지 않고 여러 해에 걸쳐 예산안에 반영해야 하는 경우(단계적 폐지, 단계적 감축 등)가 있으므로, 모든 보조사업은 매 3년마다 평가를 받게 된다는 점을 고려하여 2018년~2020년의 평가결과를 대상으로 분석하였다.

75) 기획재정부는 개별사업 심층평가와 사업군 심층평가를 별도로 구분하지 않고 매년 재정사업 심층평가로 4~9개 내외 사업을 선정하여 평가를 진행하고 있으며, 2019년에는 외국인 체류관리사업군, 산학협력사업군, 다자개발협력사업, 실업자재취업 사업군, 아동돌봄사업군, 지방교육재정교부금 사업 등 6개 사업을 선정하여 평가를 완료하였다.

7-1. 재정사업 자율평가와 예산안 연계

가. 현 황

(1) 재정사업 자율평가 개요

재정사업 자율평가는 「국가재정법」 제8조제6항¹⁾ 및 동 법 시행령 제3조²⁾에 따라 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 평가결과를 재정운용에 활용하는 평가제도이다.

2017년까지는 부처 자체평가와 기재부 등이 평가절차와 기준의 준수여부를 확인·점검하는 메타평가로 이루어진 통합재정사업평가로 운영되었으나, 지침에 따라 일률적인 평가기준이 적용되고 평가결과가 예산과 기계적으로 연계되어 부처의 자율성과 책임성을 확보하기 어려운 문제점이 제기되었다.

[통합재정사업평가]

〈 자체평가 〉	〈 메타(상위)평가 〉
<ul style="list-style-type: none"> •부처 자체평가 위원회 •사업별 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 우수, 보통, 미흡 사업 선정 •지출구조조정(안) 등 제출 	<ul style="list-style-type: none"> •메타평가협의회(기재부, 과기부, 지역위) •분야별, 부처별 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 우수 및 미흡 부처 선정 •부처별 인센티브·페널티 부여

정현하 예산분석관(sable@assembly.go.kr, 6788-4642)

1) 「국가재정법」

제8조(성과중심의 재정운용) ⑥ 기획재정부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.

2) 「국가재정법 시행령」

제3조(재정사업의 성과평가 등) ① 기획재정부장관은 법 제8조제6항에 따라 각 중앙관서의 장과 법 제8조제1항에 따른 기금관리주체(이하 "기금관리주체"라 한다)에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 "재정사업자율평가"라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다. 다만, 「과학기술기본법」 제9조제2항제5호에 따른 국가연구개발사업에 대한 평가는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 따른 평가로 이를 대체할 수 있다.

1. 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업
2. 부처간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업
3. 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업
4. 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

이에 2018년부터 ① 기재부 메타평가를 폐지하고, ② 미흡사업에 대한 지출구조 조정 계획 수립을 폐지하였으며, ③ 평가기준·절차 및 평가결과는 원칙적으로 모두 대외 공개하도록 개편하고, ④ 2020년부터는 ‘사회적 가치’ 구현사업에 가점 부여를 의무화하도록 하고 있다.

[재정사업 자율평가 개편사항]

	개편 전(2017년)	개편 후(2020년)
평가대상	◆ 전체 성과관리대상 재정사업	◆ 전체 성과관리대상 재정사업 - 평가중복 최소화를 위해 R&D, 재난안전, 균형발전사업, 복권기금사업은 소관평가기관의 지침에 따라 선정된 평가대상 사업 제외
평가기준	◆ 단위사업	◆ 단위사업
평가지표 및 평가	◆ 예산규모·사업수 기준 상대평가 - 우수 20%이하, 보통 65%내외, 미흡 15%이상 준수 ◆ 관리, 결과 단계 기준 지표화 ◆ 메타평가협의회를 통해 분야별, 부처별 메타(상위)평가 실시	◆ 대상사업 수 10개 이상 부처 ‘사업 수 기준’ 상대평가 - 예산규모도 상대평가 준수 권고 ◆ 평가지표는 사업부처 자율 설정 - ‘사회적 가치구현 사업에 대해 가점 부여 의무화
평가 결과 환류	◆ 부처별 종합 지출구조조정 실시 * ‘평가대상사업 예산의 1% 수준 ◆ 부처별 자율 세출구조조정안 마련 * 개별 미흡사업에 대한 구조조정 규모를 부처가 자율적 결정 ◆ 기관별 인센티브 및 페널티부여	◆ 부처별 자율적 환류계획 수립 - 지출구조조정 계획 미수립 시 성과관리개선계획 수립 필수

자료: 2020년도 재정사업 자율평가 지침(기획재정부)을 바탕으로 재작성

(2) 2020년 재정사업 자율평가('19회계연도 평가) 결과

기획재정부의 「2020년 재정사업 자율평가 지침」에 따르면, 평가대상은 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업이나, 평가중복 최소화를 위해 R&D, 재난안전, 균형발전 및 복권기금 사업으로 소관 평가기관의 지침에 따라 선정된 평가대상 사업은 제외되고 있다.³⁾

[재정사업 자율평가 대상사업 범위]

단위사업 1		세부사업 1,2만 해당
세부사업 1 (일반재정)	⇒	세부사업 1,2는 재정사업 자율평가 대상(단위사업 1)에 포함
세부사업 2 (일반재정)	⇒	재난안전사업 평가대상 - 제외
세부사업 3 (재난안전)	⇒	R&D 평가대상 - 제외
세부사업 4 (R&D)	⇒	

평가절차는 위원장 1인을 포함한 10인 이내로 자체평가위원회를 구성하여 소관 재정사업에 대한 자체평가를 실시하는데, 평가결과는 평가지표별 점수(100점 만점±가감점)를 종합하여 3단계(우수, 보통, 미흡)로 등급화 하도록 하고 있다.

대상사업 수 10개 이상 부처는 전체 평가대상 사업에 대해 사업 수 기준으로 상대평가를 실시하고 우수 20% 이하, 보통 65% 내외, 미흡 15% 이상을 준수하여야 하며, 대상사업 수 10개미만 부처는 별도의 상대평가 기준⁴⁾을 적용받고 있다.

평가결과 미흡 등급을 받은 사업에 대해서는 자율적 환류계획을 수립하도록 하고 있는데, 지출구조조정 계획과 성과관리개선 대책은 미흡평가 사유에 따라 부처가

3) R&D는 과학기술정보통신부, 재난안전은 행정안전부, 균형발전은 국가균형발전위원회, 복권기금사업평가는 기획재정부 복권위원회에서 평가지침을 시달한다.

4) [대상사업 수 10개 미만 부처 상대평가 적용 기준표]

사업수	우수	보통	미흡
1	상대평가 미실시		
2			
3	1	1	1
4	1	2	1
5	1	3	1
6	1	4	1
7	1	5	1
8	2	5	1
9	2	5	2

자율적으로 마련하되, 집행부진 사업은 지출구조조정 또는 집행률 제고방안 마련을 검토하고 매년 반복적으로 집행이 부진한 사업은 원칙적으로 지출구조조정을 추진하도록 하고 있다.

2020년 재정사업자율평가 결과, 45개 부처의 1,183개 사업 중 238개 사업이 '우수', 756개 사업이 '보통', 189개 사업이 '미흡'으로 평가되었다.⁵⁾

각 부처는 '미흡' 평가를 받은 189개 사업 중 29개 사업에 대해 2,020억원 규모의 지출구조조정 계획을 마련하였고, 160개 사업은 성과관리개선 대책을 수립하였다.

[부처별 자율평가 결과요약]

(단위: 억원, 개)

부처명	평가대상사업 '19년 예산 규모				평가대상사업 수			
	우수	보통	미흡	합계	우수	보통	미흡	합계
경찰청	1,524	11,029	386	12,939	12	3	3	18
고용노동부	60,398	206,724	4,042	271,164	14	47	11	72
공정거래위원회	17	124	17	158	1	4	1	6
과학기술정보통신부	5,074	14,975	2,876	22,925	11	35	9	55
관세청	146	1,096	7	1,249	2	5	1	8
교육부	51,983	26,532	1,138	79,653	10	32	7	49
국가보훈처	642	1,431	681	2,754	3	11	3	17
국가인권위원회	12	77	16	106	1	4	1	6
국민권익위원회	144	200	10	353	1	5	1	7
국방부	23,581	96,641	9,004	129,226	7	25	6	38
국세청	1,056	1,627	85	2,768	2	9	2	13
국토교통부	153,638	158,831	24,121	336,590	16	53	12	81
국회	360	686	823	1,869	3	10	3	16
금융위원회	20,825	6,762	170	27,757	2	5	1	8
기상청	31	695	48	774	1	4	1	6
기획재정부	93	12,813	150	13,058	3	10	3	16
농림축산식품부	7,504	68,223	9,134	84,861	15	50	12	77
농촌진흥청	255	755	98	1,108	1	4	1	6
대법원	586	1,039	580	2,205	1	5	1	7
대통령경호처	-	-	-	321	-	-	-	1
대통령비서실 및 국가안보실	-	-	-	64	-	-	-	1
문화재청	263	4,917	754	5,934	3	12	3	18
문화체육관광부	10,987	22,831	11,787	45,605	12	39	10	61
방송통신위원회	1,097	914	240	2,251	2	5	2	9

5) 재정사업 자율평가 대상사업 수가 2개미만으로 상대평가를 실시하지 않은 5개 부처의 6개 사업은 제외됨.

(단위: 억원, 개)

부처명	평가대상사업 '19년 예산 규모				평가대상사업 수			
	우수	보통	미흡	합계	우수	보통	미흡	합계
방위사업청	166	465	11	642	1	1	1	3
법무부	682	3,828	1,509	6,019	4	15	4	23
법제처	74	51	20	145	1	2	1	4
병무청	184	109	106	401	1	2	1	4
보건복지부	5,596	52,790	18,735	77,121	18	61	15	94
산림청	1,867	8,327	848	11,042	5	18	4	27
산업통상자원부	10,762	26,441	1,909	39,112	12	39	10	61
새만금개발청	-	-	-	2,734	-	-	-	2
선거관리위원회	383	786	12	1,181	1	4	1	6
소방청	-	-	-	170	-	-	-	1
식품의약품안전처	89	293	87	470	2	5	1	8
여성가족부	734	2,923	111	3,768	4	13	3	20
외교부	4,206	5,804	1,995	12,005	6	21	5	32
원자력안전위원회	22	666	17	705	1	2	1	4
인사혁신처	11,880	1,522	4,663	18,065	3	8	2	13
조달청	77	319	35	431	2	5	1	8
중소벤처기업부	3,576	74,150	29,464	107,190	8	27	7	42
통계청	707	1,035	325	2,067	2	6	2	10
통일부	555	11,283	474	12,312	2	9	3	14
특허청	647	1,435	10	2,092	2	5	1	8
해양경찰청	774	1,518	124	2,416	1	3	1	5
해양수산부	9,205	15,466	11,374	36,045	14	48	11	73
행정안전부	2,392	7,430	486	10,308	11	36	9	56
행정중심복합도시건설청	210	2,235	385	2,830	1	5	1	7
헌법재판소	-	-	-	43	-	-	-	1
환경부	10,882	61,474	2,324	74,680	13	44	10	67
합계	405,886	919,272	141,191	1,466,349	238	756	189	1,183

주: 1. 단위사업 기준으로 작성

2. 민주평화통일자문회의, 감사원 국가정보원 국무조정실 및 국무총리비서실은 해당사항이 없어 분석에서 제외함.

3. 평가대상사업이 2개 이하인 부처는 상대평가를 미 실시 하도록 되어 있어 합계만 제시함.

자료: 각 부처 제출자료

나. 분석의견

재정사업 자율평가는 개별사업 평가 권한을 부처에 대폭 위임하여 부처의 자율성과 책임성을 제고하기 위하여 실시되었으나, 2020년 재정사업 자율평가 결과 다음과 같은 문제들이 발생하고 있다.

제도의 활용 측면에서는 ① 사업수행 부처가 미흡 평가를 받은 사업에 대해 지출구조조정 계획을 마련하는 비율이 매년 감소하고 있고, ② 일부 부처의 경우 연례적으로 미흡 평가를 받은 사업 전체에 대해 성과관리개선 대책을 수립하고 있으며, ③ 집행률 부진으로 미흡 평가를 받은 사업에 대해서도 성과관리개선 대책의 수립을 선호하는 경향이 있고, ④ 지출구조조정 계획 대상으로 부적절하거나 소요예산 감소가 예정된 사업에 대해 지출구조조정 계획이 수립되는 등 전략적 왜곡이 발생하고 있음에 따라 다음연도 예산안과의 직접 연계성이 약화되고 있다. 또한 ⑥ 미흡 평가를 받은 사업에 대해 수립한 성과관리개선 대책이 다음연도 사업계획에 반영되지 않는 등 환류 기능이 원활히 작동하지 않고 있다.

제도의 운영 측면에서는 ⑦ 대다수의 사업수행 부처가 미흡 평가를 받은 사업에 대한 예산규모 상대평가 비율(15% 이상)의 준수 권고를 지키지 않는 등 소액사업 위주로 미흡 평가를 하는 경향이 있고, ⑧ 대외 공개하고 있는 자율평가보고서의 내용이 각 부처별로 충실도 측면에서 큰 편차를 보여서 재정운영의 투명성 제고에 한계가 있다. 향후 이러한 문제점을 고려하여 다음과 같은 개선방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 국회 예산안 심사과정에서 미흡 평가를 받은 사업의 성과관리개선 대책의 이행 여부를 파악할 수 있도록 관련 자료의 제출을 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다.⁶⁾

둘째, 기획재정부는 각 부처가 제출한 재정사업 자율평가보고서를 종합 분석한 보고서를 작성하고 대외 공개함으로써 부처의 자율성을 보장하면서도 미흡평가를 받은 사업에 대한 전략적 왜곡을 방지하고 평가지침의 준수를 유도할 필요가 있다.

셋째, 부처별 자율평가보고서에 공개되는 정보의 질적 제고를 위하여 보다 구체적이고 세부적인 지침을 마련하여 재정운영의 투명성을 담보할 필요가 있다.

6) 국회 예산안 심사과정에서 제출되는 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료에는 재정사업 자율평가 결과 해당 사업에 대한 평가등급만 기재되어 있다.

(1) 제도의 활용 측면

① 재정사업 자율평가와 예산안 연계 검토

첫째, 사업수행 부처가 ‘미흡’ 평가를 받은 사업에 대해 지출구조조정 계획을 마련하는 비율이 매년 감소함에 따라 예산안과의 직접 연계성이 약화되고 있다.

재정사업 자율평가 도입 초기에는 전체 평가대상사업 총 예산의 1% 수준에서 지출구조조정을 하도록 하였으며 우수 등급을 받은 사업에 대해서는 예산을 증액하고, 미흡 이하 사업에 대해서는 전년대비 예산을 10% 이상 삭감하도록 하였다.

그러나 의무지출 사업, 국정과제 사업 등 사업 성격에 따라 ‘우수사업 증액·미흡사업 감액’ 원칙을 일률적으로 적용하는 것이 실질적으로 어렵다는 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 2015년부터 미흡사업은 원칙적으로 예산을 10% 이상 삭감하되, 지출구조조정이 곤란하다고 판단될 경우 예산 감액이 아닌 성과관리개선 대책 수립을 선택할 수 있도록 제도를 변경하였다. 이후 2017년도 제도 개편으로 사업 수행부처는 평가결과 미흡사업에 대해 지출구조조정 계획 또는 성과관리개선 대책을 자율적으로 마련하도록 하고 있다.

개편된 제도가 시행된 2018년부터 3년간 부처별 미흡평가를 받은 사업에 대한 자율적 환류계획을 보면 첫째인 2018년의 경우 195개 미흡사업 중 145개 사업(74.4%)에 대해서 성과관리개선 대책을 수립하고 50개 사업(25.6%)에 대해서는 지출구조조정 계획을 마련하였다.

그런데 2019년에는 192개 미흡사업 중 34개 사업(17.7%)에 대해서만 지출구조조정 계획을 마련하였으며 2020년의 경우에는 189개 미흡사업 중 불과 29개 사업(15.3%)에 대해서만 지출구조조정 계획을 마련한 것으로 나타났다.

[최근 3년간 재정사업자율평가 결과]

(단위: 개)

구분	2018년				2019년				2020년			
	대상 사업	미흡 사업	성과 관리	지출 구조	대상 사업	미흡 사업	성과 관리	지출 구조	대상 사업	미흡 사업	성과 관리	지출 구조
합계	1,214	195	145	50	1,212	192	158	34	1,186	189	160	29

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

둘째, 일부 부처의 경우 연례적으로 미흡 평가를 받은 사업 전체에 대해 성과관리개선 대책을 수립하고 있다.

평가대상사업 수가 10개 이상인 부처 중 환경부 등 14개 부처가 3년 연속 전체 미흡사업에 대하여 성과관리개선 대책을 마련하였다. 2020년 기준으로 14개 부처의 미흡사업은 총 189개 미흡사업 중 75개 사업(39.7%)이며, 예산규모로는 2019회계연도 미흡사업 총 예산(14조 1,191억원)의 40.7%인 5조 7,516억원에 이르고 있다.

[연례적으로 모든 미흡평가 사업에 대해 성과관리개선 계획을 수립한 부처]

(단위: 개)

부처명	2018년			2019년			2020년		
	대상 사업	미흡 사업	성과 관리	대상 사업	미흡 사업	성과 관리	대상 사업	미흡 사업	성과 관리
경찰청	18	3	3	18	3	3	18	3	3
과학기술정보통신부	59	10	10	57	9	9	55	9	9
국가보훈처	17	3	3	17	2	2	17	3	3
법무부	22	4	4	22	4	4	23	4	4
산림청	21	4	4	22	4	4	27	4	4
여성가족부	18	3	3	18	3	3	20	3	3
외교부	33	5	5	33	5	5	32	5	5
인사혁신처	13	2	2	13	2	2	13	2	2
중소벤처기업부	41	7	7	42	8	8	42	7	7
통계청	10	2	2	10	2	2	10	2	2
통일부	14	3	3	13	2	2	14	3	3
해양수산부	68	11	11	71	11	11	73	11	11
행정안전부	51	8	8	58	9	9	56	9	9
환경부	63	9	9	71	11	11	67	10	10
합 계	448	74	74	465	75	75	467	75	75

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

물론, 기존의 평가제도의 경우 평가결과가 예산과 기계적으로 연계되어 부처의 자율성과 책임성을 확보하기 어려운 문제가 있었다고는 하나, 사업수행 부처가 연례적으로 미흡사업에 대하여 지출구조조정이 아닌 성과관리개선 대책을 수립하는 경우,

재정사업 자율평가 제도가 더 이상 해당부처의 재정건전성 제고를 위한 수단으로서 기능하지 못할 우려가 있다.

셋째, 집행률 부진으로 미흡 평가를 받은 사업에 대해서도 지출구조조정보다는 성과관리개선 대책의 수립을 선호하는 경향이 있다.

산업통상자원부의 광물자원개발용자 사업은 예산 적절성 평가지표에서 집행률 22.9%로 낮은 점수를 받아서 미흡 등급을 받았다. 그런데 산업통상자원부는 동 사업에 대해 ① 정책적 중요도가 큰 사업 중심으로 지원 비율(30%→50%)을 상향하고, ② 민간의 자원개발 투자 유인을 위한 감면 비율(70%→100%)을 상향하며, ③ 민관이 동반 진출하는 공기업 사업에 용자지원을 재개하는 방향으로 사업구조를 재설계하겠다는 성과관리개선 대책을 마련하고 오히려 2020년 예산대비 168억 4,600만원을 증액요구하였다. 그러나, 2021년 예산안에는 19억 9,000만원이 감액된 349억 2,900만원이 편성되었다.

[2021년도 광물자원개발용자 사업 예산안]

(단위: 백만원)

단위사업	2019결산	2020예산 ¹⁾		2021예산안		증감	
		본예산	추경(A)	요구	조정(B)	B-A	(B-A)/A
광물자원 개발용자	8,420	36,919	36,919	53,765	34,929	1,990	△5.4

주: 1) 추경의 경우 제4회 추경을 반영한 최종 추경예산을 의미

자료: 산업자원부 2021년 예산안 공통요구자료II-1

넷째, 지출구조조정 대상으로 부적절하거나 소요예산 감소가 예정된 사업에 대해 지출구조조정 계획이 수립되는 등 전략적 왜곡이 발생하는 경우가 있다.

2020년 재정사업 자율평가 결과 고용노동부 등 16개 부처가 총 29개 단위사업에 대하여 2020년 예산대비 2,019억 6,300만원을 감액하는 지출구조조정 계획을 마련하였다. 부처별로는 농림축산식품부가 가장 많은 828억 2,900만원의 지출구조조정 계획을 수립하였고 국토교통부가 565억 800만원, 고용노동부가 328억 700만원 순이었다.

2021년도 예산안은 각 부처가 마련한 지출구조조정 계획보다 714억 7,900만원이 추가로 감액된 1조 3,001억 800만원이 편성되어 평가결과와 예산안이 대체로 연계되고 있는 것으로 나타났다.

[각 부처별 지출구조조정계획 및 2021년 예산안]

(단위: 개, 백만원, %)

부처명	지출구조 조정사업	2020 예산(A)	지출구조조정계획		2021년	
			요구계획 (B)	증감 (B-A)	예산안 (c)	증감 (C-A)
고용노동부	3	82,158	49,351	△32,807	35,399	△46,759
교육부	1	1,717	510	△1,207	510	△1,207
국방부	1	193,725	190,580	△3,145	195,205	1,480
국세청	2	7,873	7,085	△788	6,585	△1,288
국토교통부	4	900,650	844,142	△56,508	799,160	△101,490
기획재정부	1	962	914	△48	823	△139
농림축산 식품부	4	231,797	148,968	△82,829	146,147	△85,630
농촌진흥청	1	8,219	7,808	△411	7,402	△817
문화재청	1	4,872	1,628	△3,244	0	△4,872
방송통신 위원회	1	13,619	11,512	△2,107	3,585	△10,034
법제처	1	1,970	1,773	△197	1,773	△197
보건복지부	1	3,432	1,400	△2,032	1,400	△2,032
병무청	1	11,540	10,608	△932	10,391	△1,149
산업통상 자원부	5	103,478	87,989	△15,489	87,612	△15,866
조달청	1	3,606	3,486	△120	3,223	△383
특허청	1	992	893	△99	893	△99
합 계	29	1,570,610	1,368,647	△201,963	1,300,108	△273,442

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나, 일부 사업은 예산감액이 부적절함에도 지출구조조정 계획이 마련되어 2021년도 예산안 편성과정에서 전년대비 오히려 증액되는 경우가 있다.

국토교통부의 신공항건설 사업은 ① 최근 3년 평균 예산 집행률이 11.1%에 불과하며, ② 울릉도, 흑산도, 김해신공항, 제주제2공항 건설추진 공정률 등의 부진으로

성과목표 달성률에서 낮은 점수를 받아 미흡등급을 받았다. 이에 국토교통부는 신공항건설 사업의 세부사업 중 하나인 '새만금공항 건설 사업'에 대해서 4억원을 감액하는 지출구조조정 계획을 마련하였다.

[신공항건설 사업의 지출구조 조정계획]

(단위: 백만원)

단위사업명	예산		지출구조 조정계획		
	'19년	'20년(A)	'21요구 계획(B)	감액 (B-A)	감액내용
신공항건설 (새만금공항 건설)	-	4,000	3,600	△400	·집행 부진 세부사업 삭감

자료: 2019년 국토교통부 재정사업자율평가보고서

그런데 새만금공항 건설 사업은 2020년 신규 사업으로, 2019년 당초 예산에는 편성되지 않았으나 사전타당성조사 용역을 위해 1억 3,700만원이 집행되었을 뿐으로 2020년 재정사업 자율평가보고서 상에도 동 사업과 관련한 내용이 전혀 없는 실정이다.

그럼에도 국토교통부는 신공항건설 사업의 지출구조조정 계획으로 새만금공항 건설 사업에 대해서만 2020년 예산대비 4억원을 감액하는 방안을 마련하였다.

더욱이 동 사업은 총 사업비가 7,796억원으로, 연차별 공정에 따라 2021년부터 3년간 설계비로 약 306억원이 예정되어 있어 애초부터 지출구조조정 계획 대상으로 적절하지 않은 사업이었다.

실제로 국토교통부는 지출구조조정 계획과 달리 동 사업에 대해 2020년 예산 대비 80억원 증액한 120억원을 요구하였으며 2021년 예산안에 전액 반영되었다.

[새만금신공항건설 사업의 지출구조조정계획 및 예산안 환류 현황]

(단위: 백만원)

세부사업	2019결산	2020예산 ¹⁾		2021예산안		증감	
		본예산	추경(A)	요구	조정(B)	B-A	(B-A)/A
새만금 신공항건설	137	4,000	4,000	12,000	12,000	8,000	200.0

주: 1) 추경의 경우 제4회 추경을 반영한 최종 추경예산을 의미

자료: 국토교통부 2021년 예산안 공통요구자료II-1

또한 일부 사업은 연차별 사업계획에 따라 예정되어 있는 소요예산 감소분에 대해 지출구조조정 계획이 마련된 경우가 있다.

문화재청의 민간보존역량강화 사업은 집행률 제고 노력 부분에서 낮은 점수(30.9)를 받아 미흡 등급을 받았다. 동 사업 내 4개 세부사업의 실행률을 보면 남북간 문화재교류협력 사업이 45.2%, 불교문화재 연구시설 건립 사업이 집행률 0%로 저조한 것으로 나타났으나, 문화재청은 ‘불교문화재 연구시설 건립’ 사업에 대해서만 2020년 예산 대비 16억 2,800만원 감액의 지출구조조정 계획을 마련하였다.

그러나, 동 사업은 당초 국비 133억원, 자부담 57억원 등 총 사업비가 190억원으로, 2017년 약 55억원이 집행되었고 2020년 예산현액이 약 54억원임을 고려하면 연차별 계획에 의해 예정되어 있는 예산 감소분에 대해 지출구조조정 계획이 이루어진 것으로 보이며 2021년 예산안에는 전액 삭감되었다.

[불교문화재 연구시설 건립 사업의 지출구조조정계획 및 예산안 환류 현황]

(단위: 백만원)

세부사업	지출구조 조정계획	2020예산 (A)	지출구조조정계획		2021년	
			요구계획 (B)	증감 (B-A)	예산안 (c)	증감 (C-A)
불교문화재 연구시설 건립	수립	4,872	1,628	△3,244	-	△4,872

자료: 2019년 문화재청 재정사업자율평가보고서

② 성과관리개선 대책과 다음연도 사업계획 연계 검토

미흡 평가를 받은 사업에 대한 성과관리개선 대책이 다음연도 사업계획에 반영되지 않은 경우가 있다.

각 부처는 2020년 재정사업 자율평가 결과 ‘미흡’ 평가를 받은 사업에 대해 지출구조조정 계획을 마련하지 않은 경우 성과관리개선 대책을 수립하여 다음연도 해당 사업계획에 반영하여야 한다.

이 경우 반드시 예산액을 조정할 필요는 없으며 평가지표에 따른 평정근거를 토대로 사업의 구조를 재설정하거나, 성과지표를 재설정하는 등 사업내용에 반영할 필요가 있다. 그러나 성과관리개선 대책과 2021년 해당 사업계획을 비교·검토한 결과, 성과관리개선 대책이 반영되지 않은 경우가 있다.

해양수산부의 원양어업기반구축(농특) 사업은 원양어업활성화, 국제수산물협상 및 대응, 연안국과의 협력(ODA), 원양어선관리감독체계구축 사업 등 4개 세부사업으로 구성되어 있다.

이 사업은 ① 국제수산물협상 및 대응 사업 및 연안국과의 협력 사업의 2018년 집행률 부진으로 3년 평균 실행률(82.7%)이 부진하고, ② 어업 쿼터 확보 및 생산량 증가의 지속적인 목표 상향 설정은 한계가 있기 때문에 성과 목표 변경의 필요성에 대한 검토가 필요하며, ③ ODA 관련 예산 비중이 가장 높은데도 성과지표는 MOU 체결건수로 설정되어 있어 보다 강화된 지표 추가가 필요하다는 점 등이 지적되어 ‘미흡’ 평가를 받았다.

해양수산부는 이에 대해 ① 집행률이 부진한 세부사업을 관리하여 2019년 집행률을 제고한 바 있고 향후 집행률을 지속적으로 관리하겠으며, ② 단위사업을 포괄할 수 있고 사업목적의 정확한 측정이 가능한 성과지표로 재설정 및 3개년 평균 실적 대비 5% 상향된 목표치를 설정하겠다는 성과관리개선 대책을 마련하였다.

그러나, 해양수산부 소관의 2021년도 성과계획서를 보면 동 사업의 성과지표는 2019년과 동일하며, 목표치 또한 3개년 평균 실적 대비 5%가 아닌 3%로 설정된 것으로 나타났다.

[원양어업기반구축(농특) 사업의 성과지표별 목표치 설정]

성과지표	가 중 치	실적 및 목표치						측정산식 또는 측정방법
		구분	'17	'18	'19	'20	'21	
(1) 해외어장자원조사 수역어업생산량 (단위: 천톤)(천톤)	0.6	목표	38.2	39.3	57	67.9	76	과거 3개년('18~'20) 해외어 장자원조사 수역 평균 생산량 대비 3% 상향(과거 3개년 평 균 생산량 × 103%)
		실적	44.4	82.4	71.1		-	
(2) 해양수산 협력 양해각서(MOU) 체결 건수(건수)(건)	0.4	목표	신규	6	10	11	11	해양수산 협력 양해각서 MOU 체결건수
		실적	신규	10	10		-	
합계	1.0							

자료: 해양수산부 2021년도 성과계획서

(2) 제도의 운영 측면

첫째, 대다수의 사업수행 부처가 지침에 따른 미흡사업에 대한 예산규모 상대평가 비율(15% 이상)의 준수 권고를 지키지 않는 등 소액사업 위주로 미흡 평가를 하는 경향을 보이고 있다.

기획재정부의 「2020년 재정사업 자율평가 지침」에 따르면 평가결과는 평가지표 별 점수(100점 만점 ± 가감점)를 종합하여 3단계로 등급화하고 대상사업 수 10개 이상 부처는 전체 평가대상 사업에 대해 '사업 수' 기준으로 상대평가를 실시하도록 하고 있다.

상대평가 비율은 우수 20% 이하(10%~20%), 보통 65% 내외(50%~75%), 미흡 15% 이상(15%~30%)을 준수하되 소액사업 위주로 미흡 평가를 받지 않도록 예산규모도 상대평가 비율을 준수하도록 권고하고 있다.

그런데 대상사업 수가 10개 이상인 부처의 2019년 총 사업예산 대비 각 등급별 예산규모를 살펴보면 우수사업은 지침에 따른 권고비율보다 높게 나타났으며, 미흡사업은 권고비율인 '15% 이상'에 훨씬 못 미친 13조 9,198억원(9.8%)에 불과한 것으로 나타났다.

[대상사업 수 10개 이상 부처의 평가등급별 예산규모 현황]

(단위: 억원)

부처명	예산 규모			합 계
	우수 (10~20%)	보통 (50~75%)	미흡 (15~30%)	
경찰청 등 26개 부처	380,148 (26.8%)	899,734 (63.4%)	139,198 (9.8%)	1,419,080 (100%)

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

더욱이 미흡사업에 대한 예산규모 상대평가 비율(15% 이상) 준수 권고를 따른 부처는 총 26개 부처 중 국가보훈처 등 10개 부처에 불과하였으며, 동 지침을 제정한 기획재정부의 미흡사업 예산규모가 1.2%(150억원)로 가장 낮은 것으로 나타났다.

[대상사업 수 10개 이상 부처의 예산규모별 상대평가 비율 현황]

(단위: 억원)

부처명	예산 규모			합 계
	우수 (10~20%)	보통 (50~75%)	미흡 (15~30%)	
경찰청	1,524 (11.8%)	11,029 (85.2%)	386 (3.0%)	12,939
고용노동부	60,398 (22.3%)	206,724 (76.2%)	4,042 (1.5%)	271,164
과학기술정보통신부	5,074 (22.1%)	14,975 (65.3%)	2,876 (12.6%)	22,925
교육부	51,983 (65.3%)	26,532 (33.3%)	1,138 (1.4%)	79,653
국가보훈처	642 (23.3%)	1,431 (52.0%)	681 (24.7%)	2,754
국방부	23,581 (18.2%)	96,641 (74.8%)	9,004 (7.0%)	129,226
국세청	1,056 (38.1%)	1,627 (58.8%)	85 (3.1%)	2,768
국토교통부	153,638 (45.6%)	158,831 (47.2%)	24,121 (7.2%)	336,590
국회	360 (19.3%)	686 (36.7%)	823 (44.0%)	1,869
기획재정부	93 (0.7%)	12,813 (98.1%)	150 (1.2%)	13,058
농림축산식품부	7,504 (8.8%)	68,223 (80.4%)	9,134 (10.8%)	84,861
문화재청	263 (4.4%)	4,917 (82.9%)	754 (12.7%)	5,934

(단위: 억원)

부처명	예산 규모			합 계
	우수 (10~20%)	보통 (50~75%)	미흡 (15~30%)	
문화체육관광부	10,987 (24.1%)	22,831 (50.1%)	11,787 (25.8%)	45,605
법무부	682 (11.3%)	3,828 (63.6%)	1,509 (25.1%)	6,019
보건복지부	5,596 (7.3%)	52,790 (68.4%)	18,735 (24.3%)	77,121
산림청	1,867 (16.9%)	8,327 (75.4%)	848 (7.7%)	11,042
산업통상자원부	10,762 (27.5%)	26,441 (67.6%)	1,909 (4.9%)	39,112
여성가족부	734 (19.5%)	2,923 (77.6%)	111 (2.9%)	3,768
외교부	4,206 (35.0%)	5,804 (48.3%)	1,995 (16.6%)	12,005
인사혁신처	11,880 (65.8%)	1,522 (8.4%)	4,663 (25.8%)	18,065
중소벤처기업부	3,576 (3.3%)	74,150 (69.2%)	29,464 (27.5%)	107,190
통계청	707 (34.2%)	1,035 (50.1%)	325 (15.7%)	2,067
통일부	555 (4.5%)	11,283 (91.6%)	474 (3.9%)	12,312
해양수산부	9,205 (25.5%)	15,466 (42.9%)	11,374 (31.5%)	36,045
행정안전부	2,392 (23.2%)	7,430 (72.1%)	486 (4.7%)	10,308
환경부	10,882 (14.6%)	61,474 (82.3%)	2,324 (3.1%)	74,680

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

둘째, 사업수행 부처는 자율평가 결과를 원칙적으로 대외 공개하도록 하고 있으나, 각 부처별 평가보고서 내용의 충실도에서 편차가 심하므로, 보다 구체적인 기준을 마련할 필요가 있다.

2020년을 기준으로 재정사업 자율평가 일정을 살펴보면, 1월 기획재정부가 평가 지침을 확정하여 각 부처에 통보하면 부처는 자체평가 계획을 수립하여 자체평가를 실시하고 4월 30일까지 자체평가결과를 기획재정부에 제출하여야 한다. 그 후 자체평가결과 오류 수정을 거친 후 5월말 기획재정부의 '열린재정' 홈페이지를 통해 공개되고 있다.

[2020년 재정사업 자율평가 일정]

구 분	일 시	내 용
평가 준비	1월	평가지침 확정·통보(기재부 → 각 부처)
자율 평가	1월	부처 자체평가 계획 수립(각 부처)
	1~4월	각 부처 자체평가 실시
	4.30	자체평가결과 제출(각 부처 → 기재부)
평가 결과 공개	5.1.~ 5.15.	자체평가결과 오류 수정* * 상대평가 비율 미준수, 제출서류 누락, 사실관계 불일치 등 오류사항 확인
	5.15.	평가결과 예산실 송부
	5월말	평가결과 공개 (열린재정 홈페이지 업로드)

자료: 2020년 재정사업 자율평가 지침

그런데 일반 국민에게 공개되고 있는 2020년 재정사업 자율평가보고서를 보면, 각 부처별로 공개하고 있는 평가보고서가 그 내용의 충실도 측면에서 편차가 크게 나타나고 있다.

평가보고서의 ‘평가지표 및 내부 배점기준’을 예로 들어 보면, **국토교통부의 성장 촉진지역개발 사업**의 예산집행률 평가지표를 보면, 최근 3년간 평균 예산집행률인 98.9%의 세부산출 근거가 명시되어 있다. 그러나 **국방부의 탄약관리 사업**의 경우에는 3년 평균 예산집행률만 표기되어 있을 뿐으로, 구체적인 연도별 집행률은 알 수가 없다.

이로 인하여 일부 부처 사업의 경우 국민들이 자율평가보고서만으로 사업의 구체적인 평가내역과 환류계획을 이해하기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

[국토교통부와 국방부의 재정사업 자율평가 결과보고서 내용 비교]

구분	사업명	평가 지표	점수	답변근거 종합
국토 교통부	성장 촉진 지역 개발	예산 집행률 30점	30점	평가대상기간 3년 평균 98.9%

구분	사업명	평가 지표	점수	답변근거 종합						
				년도	예산	전년 이월	이·전용 등	예산현 액(A)	결산(B)	집행률(B/A)(%)
				'17	2005	20187	0	20282	22186	96.8
				'18	2005	0	0	2005	2005	100.0
				'19	21179	0	0	21179	21179	100.0
				3년 평균집행률					98.9	
국방부	탄약 관리	예산 집행률 (30점)	상당 한 정도, 26점	○ 3년 평균 집행률 : 97.4% ○ 집행률 제고를 위한 분기별 성과분석회 실시로 가점 1점						

자료: 2019년 재정사업자율평가보고서(국토교통부), 2019년 재정사업자율평가보고서(국방부)

따라서, 평가결과 뿐만 아니라 평가 근거 등에 대한 보다 구체적인 정보가 제공 되도록 평가보고서 양식을 개선함으로써 단순한 정보제공의 차원을 넘어 국민들로 하여금 재정사업에 관심을 갖고 능동적으로 모니터링할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

7-2. 국고보조사업 연장평가와 예산안 연계

가. 현 황

(1) 국고보조사업 평가 개요

보조금이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금을 말한다.¹⁾ 우리나라의 국고보조금 규모는 증가하는 추세에 있으며, 최근 5년 간 국고보조금의 연평균 증가율은 9.0%로 정부 총지출 증가율인 7.3%보다 높은 수준이다.

[국고보조사업의 규모와 정부 총지출 추이]

(단위: 조원, %)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	연평균 증가율
보조금	61.4	59.6	66.9	77.9	86.7	9.0
- 자치단체보조	46.7	46.4	50.2	58.8	65.6	8.9
- 민간보조	14.7	13.2	16.8	19.1	21.1	9.5
정부 총지출	386.4	400.5	428.8	469.6	512.2	7.3
정부 총지출 대비 보조금 비율	15.6	14.9	15.6	16.6	16.9	2.0

자료: 기획재정부, 「2020년 국고보조사업 연장평가보고서」, 2020.8.

국고보조금은 일단 예산에 편성될 경우 축소·폐지가 곤란하여 지속적으로 확대되는 경향이 있으며, 이에 따라 재정운용의 부담으로 작용한다는 비판이 있어 왔다.

민성철 예산분석관(minski@assembly.go.kr, 6788-4639)

1) 「보조금 관리에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "보조금"이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

이에 국고보조사업에 대한 점검을 통해 불필요한 국고보조금 낭비를 억제하는 한편, 비효율적인 사업에 대한 개선방안을 마련하기 위해 국고보조사업에 대한 전면적 평가 제도가 필요하다는 인식이 확산되었다.²⁾

이에 2011년 7월 「보조금 관리에 관한 법률」의 개정으로 국고보조사업 운용평가가 도입되었다. 2015년 12월 보조사업에 대한 심사·평가 강화를 위해 근거조항을 보강하는 등 보조금법이 개정됨에 따라 2016년부터 보조사업의 일몰제도(3년)가 시행되었으며, ‘국고보조사업 연장평가’로 평가제도명 역시 변경되었다. 보조금법에 따라 평가 결과는 차년도 예산안과 함께 국회에 제출된다.³⁾

국고보조사업 연장평가는 보조사업 중 「보조금 관리에 관한 법률」 제15조에 따른 ‘존속기간의 종료 및 연장기간의 종료에 도래하는 사업’을 그 대상으로 하고 있으며, 이에 따라 보조사업은 매 3년마다 평가를 받게 되는 구조이다. 평가에서는 보조사업의 타당성, 보조사업 관리의 2가지 평가 기준을 설정하고, 각 평가지표는 구체적인 체크리스트를 바탕으로 해당 여부를 판정하도록 되어 있다. 판정 결과는 정상추진/즉시폐지/단계적 폐지/통폐합/감축/사업방식 변경의 6개 유형으로 분류된다.

[국고보조사업 연장평가 기준 및 평가 항목]

평가기준	평가항목(배점)	평가기준	평가항목(배점)
보조사업의 타당성	보조사업 법령 및 목적의 타당성(10)	보조사업 관리의 적정성	보조사업자 선정의 적정성(5)
	보조사업의 효과성(30)		보조사업 집행의 적정성(5)
	보조사업의 필요성(10)		보조사업 부정수급 관리의 적정성(10)
	재정지원 규모의 적정성(10)		자체 사업관리 노력(가산점 최대 3.0)
	사회적가치 실현(가산점 최대 3.0)		

자료: 기획재정부, 「2020년 국고보조사업 연장평가보고서」, 2020.8.를 바탕으로 재작성

2) 국회예산정책처, 「2016년도 정부 성과계획 평가」, 2015.10., p.87.

3) 「보조금 관리에 관한 법률」

제15조(보조사업의 존속기간과 연장평가) ① 대통령령으로 정하는 보조사업을 제외한 보조사업의 존속기간은 3년 이내로 한다.

② 기획재정부장관은 존속기간이 만료되는 보조사업에 대하여 실효성 및 재정지원의 필요성을 평가하여 3년 이내의 범위에서 해당 보조사업의 존속기간을 연장할 수 있다. 존속기간이 연장된 보조사업에 대해서도 또한 같다.

③ 기획재정부장관은 제2항에 따른 평가를 실시하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조사업평가단을 구성·운영할 수 있다.

④ 기획재정부장관은 제2항에 따른 보조사업에 대한 평가 결과를 「국가재정법」 제33조에 따른 예산안과 함께 국회에 제출하여야 한다.

(2) 2020년 국고보조사업 연장평가 결과

2020년 국고보조사업 연장평가는 2017년 보조사업 평가를 받은 사업 및 2020년말 기준 존속기한 3년 도래 사업을 대상으로 하되, 다른 기관에서 평가를 받은 사업 등을 제외하고 총 241개의 세부사업을 대상으로 실시되었다.

국고보조사업 연장평가 결과 평가 대상 241개 사업 중 '정상추진' 24개 사업(10.0%), '즉시 폐지' 2개 사업(0.8%), '단계적 폐지' 12개 사업(5.0%), '통폐합' 5개 사업(2.1%), '감축' 68개 사업(28.2%), '사업방식 변경' 130개 사업(53.9%)으로 나타났다.

[2020년 국고보조사업 연장평가 결과]

(단위: 개, 억원, %)

판정 결과	사업 수		2020년 예산	
	사업 수	비율	예산	비율
정상 추진	24	10.0	9,112	10.7
즉시 폐지	2	0.8	39	0.05
단계적 폐지	12	5.0	1,540	1.8
통폐합	5	2.1	527	0.6
감축	68	28.2	20,255	23.7
사업방식 변경	130	53.9	54,054	63.2
합계	241	100.0	85,526	100.0

자료: 기획재정부, 「2020년 국고보조사업 연장평가 보고서」, 2020.8.

또한, 기획재정부에 따르면, 국고보조사업 연장평가 결과에 따라 향후 3년간(2021~2023년) 총 3,371억원의 국고보조금 감축이 이루어질 것으로 예상된다.

즉시폐지는 2021년도 예산안부터 폐지할 필요가 있는 사업이고, 단계적 폐지는 2021년부터 2023년까지 단계적으로 폐지할 필요가 있는 사업이며, 이들 폐지 대상 사업의 감축비율은 100%이다. 통폐합 대상 사업은 다른 사업으로의 통폐합을 통한 감축 효과를 기대하는 사업으로, 기획재정부는 통폐합에 따른 감축비율을 100%로 산정(추정)하고 있다. 감축 대상 사업은 사업규모의 축소 등을 통한 감축 효과를 기대하는 사업으로, 높은 수준의 감축과 일정 수준의 감축으로 구분하여 전자는 10%, 후자는 5%를 적용하여 감축규모를 산정(추정)하였다.

[2020년 국고보조사업 연장평가 결과에 따른 국고보조금 감축 규모]

(단위: 억원, %)

구 분	즉시폐지	단계적 폐지	통폐합	감축		합계
				높은 수준	일정 수준	
예산(A)	39	1,540	527	5,051	15,203	85,526
감축규모(B)	39	1,540	527	505(추정)	760(추정)	3,371
감축비율(B/A)	100.0	100.0	100.0	10.0	5.0	3.9

자료: 기획재정부, 「2020년 국고보조사업 연장평가 보고서」, 2020.8.

부처별 2020년 국고보조사업 연장평가 결과를 살펴보면, 먼저 사업수 기준으로, 정상추진 판정을 받은 사업의 개수는 행정안전부와 해양수산부가 각각 4개로 가장 많았고, 폐지(즉시폐지 및 단계적 폐지) 판정을 받은 사업은 행정안전부·산업통상자원부·환경부·해양수산부가 각각 2개인 것으로 나타났으며, 감축 판정을 받은 사업은 보건복지부 11개, 문화체육관광부 10개, 농림축산식품부 9개 등의 순으로 나타났다.

[2020년 부처별 국고보조사업 연장평가 결과(사업수)]

(단위: 개, %)

구분	즉시 폐지		단계적 폐지		통폐합		감축		사업방식 변경		정상추진		합계
	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율	사업 수	비율	
기획재정부	0	0	0	0	0	0	4	66.7	2	33.3	0	0	6
교육부	0	0	0	0	0	0	1	12.5	7	87.5	0	0	8
과학기술정보통신부	0	0	1	14.3	0	0	2	28.6	2	28.6	2	28.6	7
외교부	0	0	0	0	0	0	1	100.0	0	0	0	0	1
법무부	0	0	0	0	0	0	0	0	1	100.0	0	0	1
행정안전부	0	0	2	25.0	0	0	1	12.5	1	12.5	4	50.0	8
문화체육관광부	0	0	1	2.7	1	2.7	10	27.0	24	64.9	1	2.7	37
농림축산식품부	0	0	0	0	0	0	9	47.4	9	47.4	1	5.3	19
산업통상자원부	0	0	2	15.4	1	7.7	7	53.8	3	23.1	0	0	13
보건복지부	0	0	1	2.5	0	0	11	27.5	26	65.0	2	5.0	40
환경부	1	4.3	1	4.3	0	0	6	26.1	14	60.9	1	4.3	23
고용노동부	0	0	0	0	1	14.3	2	28.6	2	28.6	2	28.6	7

(단위: 개, %)

구분	즉시 폐지		단계적 폐지		통폐합		감축		사업방식 변경		정상추진		합계
	사업수	비율	사업수	비율	사업수	비율	사업수	비율	사업수	비율	사업수	비율	
여성가족부	0	0	1	5.6	0	0	3	16.7	14	77.8	0	0	18
국토교통부	1	11.1	0	0	0	0	3	33.3	2	22.2	3	33.3	9
해양수산부	0	0	2	14.3	0	0	1	7.1	7	50.0	4	28.6	14
중소벤처기업부	0	0	0	0	0	0	1	25.0	3	75.0	0	0	4
국가보훈처	0	0	1	11.1	2	22.2	3	33.3	3	33.3	0	0	9
식품의약품안전처	0	0	0	0	0	0	0	0	1	33.3	2	66.7	3
방송통신위원회	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100.0	0	0	2
공정거래위원회	0	0	0	0	0	0	1	100.0	0	0	0	0	1
금융위원회	0	0	0	0	0	0	1	100.0	0	0	0	0	1
소방청	0	0	0	0	0	0	0	0	1	50.0	1	50.0	2
문화재청	0	0	0	0	0	0	0	0	1	100.0	0	0	1
농촌진흥청	0	0	0	0	0	0	0	0	3	100.0	0	0	3
산림청	0	0	0	0	0	0	1	33.3	1	33.3	1	33.3	3
특허청	0	0	0	0	0	0	0	0	1	100.0	0	0	1
합계	2	0.8	12	5.0	5	2.1	68	28.2	130	53.9	24	10.0	241

자료: 기획재정부, 「2020년 국고보조사업 연장평가 보고서」, 2020.8.

한편, 예산 규모를 기준으로 살펴보면, 정상추진 판정을 받은 사업은 농림축산식품부 5,381억원, 행정안전부 2,099억원으로 가장 많았고, 폐지(즉시폐지 및 단계적 폐지) 판정을 받은 사업은 문화체육관광부 1,031억원, 산업통상자원부 248억원, 해양수산부 163억원 등의 순이었으며, 감축 판정을 받은 사업은 농림축산식품부 5,572억원, 국토교통부 3,639억원, 보건복지부 3,308억원, 문화체육관광부 2,539억원 등의 순으로 나타났다.

[2020년 부처별 국고보조사업 연장평가 결과(예산규모)]

(단위: 백만원, %)

구분	즉시 폐지		단계적 폐지		통폐합		감축		사업방식 변경		정상추진		합계
	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율	예산	비율	
기획재정부	0	0	0	0	0	0	56,945	70.0	24,374	30.0	0	0	81,319
교육부	0	0	0	0	0	0	800	2.1	38,164	97.9	0	0	38,964
과학기술정보통신부	0	0	1,169	12.8	0	0	1,393	15.3	2,950	32.3	3,608	39.6	9,120
외교부	0	0	0	0	0	0	1,100	1000	0	0	0	0	1,100
법무부	0	0	0	0	0	0	0	0	31,202	1000	0	0	31,202
행정안전부	0	0	3,000	1.4	0	0	2,247	1.0	2,200	1.0	209,892	96.6	217,339
문화체육관광부	0	0	10,112	14.5	1,156	0.2	253,861	35.7	320,619	45.1	32,595	4.6	711,343
농림축산식품부	0	0	0	0	0	0	557,194	43.7	179,648	14.1	538,136	42.2	1,274,978
산업통상자원부	0	0	24,848	8.9	2,355	0.8	172,889	61.8	79,773	28.5	0	0	279,865
보건복지부	0	0	877	0.1	0	0	330,773	23.5	105,485	75.0	19,881	1.4	146,396
환경부	80	0.01	1,131	0.2	0	0	109,340	16.3	546,090	81.3	15,000	2.2	671,641
고용노동부	0	0	0	0	840	0.04	90,876	3.9	222,145	95.6	11,861	0.5	232,722
여성가족부	0	0	3,501	1.2	0	0	13,916	4.6	282,623	94.2	0	0	300,040
국토교통부	3,829	0.4	0	0	0	0	363,927	42.7	434,960	51.0	49,315	5.8	852,031
해양수산부	0	0	16,308	27.2	0	0	2,430	4.1	12,335	20.6	28,885	48.2	59,958
중소벤처기업부	0	0	0	0	0	0	61,538	42.2	84,314	57.8	0	0	145,852
국가보훈처	0	0	34	0.04	4,810	60.5	3,229	4.0	28,287	35.4	0	0	79,860
식품의약품안전처	0	0	0	0	0	0	0	0	484	40.9	699	59.1	1,183
방송통신위원회	0	0	0	0	0	0	0	0	713	1000	0	0	713
공정거래위원회	0	0	0	0	0	0	1,306	1000	0	0	0	0	1,306
금융위원회	0	0	0	0	0	0	505	1000	0	0	0	0	505
소방청	0	0	0	0	0	0	0	0	90	22.8	304	77.2	394
문화재청	0	0	0	0	0	0	0	0	2,910	1000	0	0	2,910
농촌진흥청	0	0	0	0	0	0	0	0	24,034	1000	0	0	24,034
산림청	0	0	0	0	0	0	1,225	15.7	5,582	71.5	999	12.8	7,806
특허청	0	0	0	0	0	0	0	0	20,051	1000	0	0	20,051
합계	3,909	0.05	153,980	1.8	5,261	0.6	2,025,494	23.7	5,405,412		911,175	10.7	8,552,680

자료: 기획재정부, 「2020년 국고보조사업 연장평가 보고서」, 2020.8.

나. 분석의견

국고보조사업 연장평가는 기존 보조사업의 실효성 및 지원 필요성을 객관적으로 평가하여 향후 보조금 예산의 존속 여부와 연장 여부를 결정하여 합리성과 효율성을

제고하는 데 목적이 있으므로 동 평가의 결과를 예산안 편성과 연계하여 보조사업 연장평가의 실효성을 제고할 필요가 있다.

(1) 2020년 국고보조사업 연장평가와 2021년 예산안 연계 검토

2020년 국고보조사업 연장평가에서 보조금 규모의 감축 또는 사업방식변경 판정을 받은 사업 중 일부 사업들의 경우 2021년도 예산안 편성 상 감축액을 반영하지 않거나 오히려 예산 규모가 증가하는 경우가 있으며, 판정 결과를 반영하지 않고 기존 방식대로 사업을 추진하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

이같은 사업에 대해서는 국회의 심의 과정에서 국고보조사업 연장평가 결과가 예산안에 반영되지 않은 사유를 점검하고, 불가피한 경우를 제외하고는 평가결과에 부합하는 방향으로 조정할 필요가 있다.

① 예산감축 판정을 받은 사업의 예산안 연계 검토

다음 사업들은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 예산감축 판정을 받았으나, 2021년도 예산안에 반영되지 않아 평가결과의 환류에 미흡한 측면이 있는 것으로 분석되었다.

과학기술정보통신부의 공정경쟁 및 이용자보호 환경조성 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 합리적인 통신소비 환경조성 지원 내역사업이 법적 근거와 예산 산출근거가 충분하지 않고, 성과 관리가 미흡함에 따라 2021년부터 2023년까지 일정 수준의 예산을 감축할 필요가 있는 것으로 평가되었다.

그러나, 합리적인 통신소비 환경조성 지원 내역사업의 2021년도 예산안은 전년도와 동일한 내용과 규모로 편성되어 있다.

과학기술정보통신부는 사업의 연속성을 고려하여 전년도와 동일하게 반영하였으며, 국고보조사업 연장평가 결과를 토대로 전반적인 사업 취지 및 목적 등을 고려하여 검토할 예정이라는 입장이나, 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 감축사유 해소와 관련된 부분이 명확하지 않은 것으로 보이므로 면밀한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

외교부의 공공외교 역량강화 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 국민과 함께 하는 공공외교 내역사업 중 민간 공공외교 활동지원이 그 내용과 사업 효과성이

명확하지 않고, 현재 설정하고 있는 성과지표가 사업 내용을 대표하지 못하며 수혜범위 제시가 모호하여 사업 효율성을 확인할 수 없으며, 예산 추계의 명확한 근거 등이 제시되지 않아 사업 수행이 효율적으로 운영되었다고 판단하기 어려우므로 2021년부터 2023년까지 일정 수준의 감축이 필요하다고 평가되었다.

동 사업의 2021년도 예산안을 보면, 민간경상보조금은 전년도 11억원 대비 1억 1,000만원이 감액된 9억 9,000만원이 편성되었으나,⁴⁾ 다른 세부사업인 아중동지역국가와의 교류협력 강화 사업으로 이관된 민간경상보조금 예산 5억원을 감안하면 2020년 대비 증액된 것으로 보이는 바, 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 예산 감축이 이루어진 것으로 보기 어렵다.

문화체육관광부의 지역신문발전 지원 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 사업의 목적과 내역사업의 필요성이 불분명한 측면이 있으며 성과지표가 사업의 성과를 확인하기 어려우므로 2021년부터 2023년까지 일정 수준의 감축이 필요하다고 평가되었다.

그러나, 동 사업의 2021년도 예산안을 보면, 지역신문 역량지원 내역사업에 지역사회연계프로젝트지원 사업⁵⁾(8억 1,000만원)을 신규로 편성함으로써 민간경상보조금 예산 규모가 증가하여 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 예산 감축이 이루어지지 않았다.

문화체육관광부는 코로나19 사태로 경영난에 처한 지역신문에 대한 지원 및 청년 일자리 창출 차원에서 사업을 반영하였다고 설명하고 있으므로 국고보조사업 연장평가에서 제시하고 있는 예산감축 사유와 신규 사업 편성의 정책적 필요성을 형량하는 등 면밀한 검토가 필요할 것으로 보이며, 사업성과 확인을 위한 성과지표의 개선 등 보완이 이루어졌는지 점검이 필요한 것으로 판단된다.

보건복지부의 보건의료 정책개발 지원 등 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 대한민국의학한림원 운영 지원 내역사업이 동 기관의 연구 및 정책개발 사업을 통하여 의학 및 관계 전문분야의 연구·진흥 기반을 조성하고 국민 건강증진에 기여한

4) 외교부는 2020년에 지역별 4개 보조사업자에게 지원하던 사업방식을 2021년에는 지역별 보조사업자 선정과 함께 평화, 여성 등 5개 분야 보조사업자를 선정하여 지원하는 방식으로 사업방식을 일부 변경할 예정이다.

5) 문화체육관광부에 따르면, 동 사업은 지역신문의 새로운 성장동력 창출을 위하여 혁신적 기술과 아이디어를 가진 지역 대학 간 상생 협력구도 확립을 목적으로 추진되는 지역대학 고용연계 프로그램이다.

다는 목적과 관련하여 실질적인 효과의 근거가 드러나지 않고 있으므로 2021년부터 2023년까지 일정 수준의 감축이 필요하다고 평가되었다.

그러나, 대한민국의학한림원 운영 지원 내역사업의 2021년도 예산안은 전년도와 동일한 규모로 편성되어 있는 바, 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 예산 감축이 이루어지지 않았다.

[2020년 보조사업 연장평가 예산감축 환류 미흡 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2020년 연장평가 결과
		2020	2021(안) (증감률)	
과학기술정보통신부	공정경쟁 및 이용자보호 환경조성 (합리적인 통신소비 환경조성 지원)	390	390 (0.0)	법적 근거와 예산 산출근거가 충분하지 않고, 성과 관리가 미흡하므로 2021년부터 2023년까지 일정 수준의 예산 감축 필요
외교부	공공외교 역량강화 (국민과 함께 하는 공공외교)	1,100	990 (△10.0)	민간 공공외교 활동 지원이 그 내용과 사업 효과성이 명확하지 않고 성과지표가 사업 내용을 대표하지 못하는 등 사업 효율성을 확인할 수 없으며, 예산 추계의 명확한 근거 등제 제시되지 않으므로 2021년부터 2023년까지 일정 수준의 예산 감축 필요
문화체육관광부	지역신문발전 지원	4,428	5,238 (18.3)	사업의 목적이 불분명한 측면이 있고, 성과지표가 사업의 성과를 확인하기 어려우므로 2021년부터 2023년까지 일정 수준의 예산 감축 필요
보건복지부	보건의료 정책개발 지원 등 (대한민국의학한림원 운영 지원)	300	300 (0.0)	대한민국의학한림원의 연구 및 정책개발 사업을 통한 의학 및 관계 전문분야의 연구·진흥 기반 조성 등 목적과 관련하여 실질적인 효과의 근거가 드러나지 않고 있으므로 2021년부터 2023년까지 일정 수준의 예산 감축 필요

주: 예산액은 평가결과의 환류와 관련성있는 보조에 해당하는 예산

자료: 「2020년 국고보조사업 연장평가보고서」 및 각 연도 예산(안)을 바탕으로 재작성

② 사업 편성체계 개선 판정을 받은 사업의 예산안 연계 검토

다음 사업들은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 내역사업의 통폐합·분리 등 사업 편성체계의 개선을 요구하는 사업방식 변경 판정을 받았으나, 2021년도 예산안에

반영되지 않아 평가결과의 환류에 미흡한 측면이 있는 것으로 분석되었다.

교육부의 대학평가 및 운영 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 동 사업은 국내외 대학에 대한 평가 및 인증에 대한 공통분모로 소규모 예산 사업들이 묶여 있으며, 사업 내용적 측면에서 내역사업 간 관련성이 높지 않아 세부사업 단위의 성과지표 제시가 어려우며, 체계적인 관리도 용이하지 않으므로 향후 내역사업 각각을 재검토하여 유사 사업이 있는 경우 통합 조정할 필요가 있다고 평가되었다.

2021년도 예산안을 보면, 동 사업의 명칭을 대학교육프로그램 평가인증 지원으로 변경하였으나, 평가인증기관 역량 강화 지원, 국립대학법인 운영 성과평가, 교육국제화역량 인증제, 국립대학 양성평등 조치계획 평가 및 지원 등 내역사업으로 구성된 사업 편성체계가 변동 없이 그대로 유지되고 있는 바,⁶⁾ 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 사업방식 변경의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

문화체육관광부의 방송영상콘텐츠 제작 지원 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 방송영상콘텐츠 창작 지원 내역사업은 사업 목표에는 공감하나 사업의 성과가 나타나기 어려운 과제이고, 사이버방송영상아카데미 내역사업은 방송영상 산업의 경쟁력을 높이는데 실질적으로 기여할지에 대하여 검토가 필요하므로 사업방식을 변경하여 연관 사업에 통합하여 운영하는 방안이 바람직하다고 평가되었다.

2021년도 예산안을 보면, 방송영상콘텐츠 창작 지원 내역사업의 경우 다른 내역사업인 방송영상콘텐츠 제작 지원 사업으로 통합하였으나, 사이버방송영상아카데미 내역사업은 전년도와 동일하게 편성되어 있는 바, 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 사업방식 변경이 이루어졌다고 보기 어려운 측면이 있다.

여성가족부의 아동·청소년 범죄예방 교육 및 피해자 치료 재활 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 이질적인 목표를 가진 청소년 성문화센터 설치·운영 내역사업과 성매매 피해청소년 치료·재활 내역사업이 병합되어 있는 구조로 편성되어 있어 전체 세부사업의 효과를 파악하기에 한계가 있으므로 두 내역사업을 분리하여 각각의 세부사업으로 운영하는 방식으로 사업체계를 변경할 필요가 있다고 평가되었다.

6) 교육부는 향후 재정당국과의 협의와 예산과목 구조개편을 통하여 세부사업 성격에 맞는 체계적인 성과 관리가 이루어질 수 있도록 할 예정이라고 밝히고 있다.

동 사업의 2021년도 예산안을 보면, 기존 성매매 피해청소년 치료·재활 내역 사업에 다른 세부사업인 성매매 방지 및 피해자 지원 사업의 성매매 피해자 지원시설 및 상담소 운영 내역사업의 일환으로 추진되던 성매매 피해아동·청소년 지원 사업을 통합하여 성매매 피해아동·청소년 통합 지원 내역사업으로 개편하였으나, 동 내역사업과 청소년 성문화센터 설치·운영 내역사업의 분리는 이루어지지 않고 있어 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 사업방식 변경이 이루어졌다고 보기 어려운 측면이 있다.

중소벤처기업부의 창업생태계 기반 구축 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 창조경제혁신센터, 메이커 활성화 지원, 중장년 기술창업센터, 창업존 운영, 1인 창조기업 활성화, 스타트업 파크, 소셜벤처 육성 등 7개의 내역사업이 창업 기업에 대한 사무공간 제공, 보육프로그램 제공이라는 측면에서 유사성이 있으므로 내역사업 간 차별성을 분명히 하고 연계·통합을 강화하는 방식으로 사업방식을 변경할 필요가 있다고 평가되었다.

동 사업의 2021년도 예산안을 보면, 소셜벤처 육성 내역사업을 다른 세부사업인 벤처기업경쟁력강화 사업으로 이관하는 조치가 이루어지기는 하였으나, 세부사업 내 내역사업 간 연계·통합을 달성하는데 필요한 사업 편성체계 개선 차원의 조치는 불분명한 가운데, 그린스타트업타운 조성 내역사업⁷⁾을 신규로 편성하였는 바, 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 사업방식 변경의 취지에 부합하지 않는 측면이 있는 것으로 보인다.

[2020년 보조사업 연장평가 사업 편성체계 개선 환류 미흡 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2020년 연장평가 결과
		2020	2021(안) (증감률)	
교육부	대학평가 및 운영	1,927	1,889 (△2.0)	국내외 대학에 대한 평가 및 인증에 대한 공통분모로 소규모 예산 사업들이 묶여 있고 내역사업간 관련성이 높지 않아 성과지표 제시와 체계적인 관리가 용이하지 않으므로 유사

7) 중소벤처기업부에 따르면, 도심 역세권 등을 리모델링하여 친환경 인프라와 교통·문화 등이 결합된 그린스타트업타운을 조성하고, 그린 벤처기업을 집중 육성하려는 사업으로, 2021년도 예산안에 145억원이 편성되었다.

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2020년 연장평가 결과
		2020	2021(안) (증감률)	
				사업을 통합 조정하는 사업방식 변경 필요
문화체육관광부	방송영상콘텐츠 제작 지원 (방송영상콘텐츠 창작 지원, 사이버방송영상아카데미)	396	396 (0.0)	방송영상콘텐츠 창작 지원 내역사업은 사업 목표에는 공감하나 사업의 성과가 나타나기 어려운 과제이고, 사이버방송영상아카데미 내역사업은 방송영상 산업 경쟁력 제고에 실질적으로 기여할지 검토가 필요하므로 연관 사업에 통합하여 운영하는 사업방식 변경 필요
여성가족부	아동·청소년 범죄예방 교육 및 피해자 치료 재활	5,568	5,669 (1.8)	이질적인 목표를 가진 청소년 성문화센터 설치·운영 내역사업과 성매매 피해청소년 치료·재활 내역사업을 분리하는 사업체계 변경 필요
중소벤처기업부	창업생태계 기반 구축	80,544	116,368 (44.5)	창조경제혁신센터 등 7개 내역사업이 창업 기업에 대한 사무공간 제공, 교육프로그램 제공이라는 측면에서 유사성이 있으므로 내역사업간 차별성을 분명히 하고 연계·통합을 강화하는 방식으로 사업방식 변경 필요

주: 예산액은 평가결과의 환류와 관련성있는 보조에 해당하는 예산

자료: 「2020년 국고보조사업 연장평가보고서」 및 각 연도 예산(안)을 바탕으로 재작성

③ 사업수행 방식 개선 판정을 받은 사업의 예산안 연계 검토

다음 사업들은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 사업의 국고보조율의 조정, 우선순위 조정, 사업 다변화 등 사업수행 방식의 개선을 요구하는 사업방식 변경 판정을 받았으나, 2021년도 예산안에 반영되지 않아 평가결과의 환류에 미흡한 측면이 있는 것으로 분석되었다.

문화체육관광부의 도서관정책개발 및 서비스환경 개선 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 지방자치단체 주민들의 혜택이 명확한 사업에 대해서는 보조율을 조정하는 사업방식 변경이 필요하다고 평가되었다.

그러나, 동 사업의 2021년도 예산안을 보면, 지방자치단체에 대한 국고보조율이 종전과 동일하게 유지되고 있어 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 사업방식 변경이 이루어지지 않았다.

문화체육관광부는 지역별 문화향유권의 불평등을 완화하기 위한 해당 사업취지와도 어긋나며, 어려운 재정의 지방자치단체 지역민의 경우 문화향유권 자체가 박탈될 수도 있으므로 향후에도 적절한 국고보조율은 유지되어야 한다는 입장이나, 국고보조사업 연장평가의 취지를 감안한 중장기적 관점에서의 개선방안 강구 등 노력이 필요해 보인다.

여성가족부의 청소년한부모 이동양육 및 자립 지원 사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 검정고시학습비 내역사업이 학습과 관련한 청소년한부모의 실질적인 수요를 반영한다고 보기 어려워 수요조사를 통하여 학습비 지원의 구성을 다양화할 필요가 있다고 평가되었다.

동 사업의 2020년도 예산안을 보면, 국고보조사업 연장평가 결과의 취지에 따라 기존 ‘검정고시학습비’를 ‘검정고시학습비 등’으로 변경하여 일용 내역사업의 용도에 유연성을 부여하려는 것으로 보이나, 학습비 지원의 구성을 다양화한 것으로 볼 수 있는 학습비 지원 항목 등 구체적인 내용은 제시되어 있지 않은 바,⁸⁾ 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 사업방식 변경이 이루어졌다고 보기 어려운 측면이 있다.

식품의약품안전처의 국민영양 안전관리사업은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 건강위해가능 영양성분관리 주관기관 운영 내역사업이 실천방법 교육·홍보 및 국민 참여 유도에만 사업이 집중되고 있으므로 주관기관으로서의 완전한 역할 수행을 위하여 모니터링, 저감제품 구매 활성화, 실천사업장 운영 등 다각적인 사업방식 변경이 필요하다고 평가되었다.

2021년도 건강위해가능 영양성분관리 주관기관 운영 내역사업의 예산안을 보면, 4억 9,300만원이 편성되어 있는데, 동 내역사업에 ‘저당저염 실천본부 운영 및 확대’를 신규로 편성(900만원 증액)한 것 외에는 전년도와 동일하게 편성되어 있다.

‘저당저염 실천본부 운영 및 확대’는 민간 주도적으로 나트륨, 당류 저감을 실천하는 의식을 확산시키고자 언론·학계·소비자·업계 등의 전문가로 이루어진 협의체를 운영할 수 있도록 예산을 반영한 것으로, 식품의약품안전처는 동 사업을 통하여 소비자 단체 및 전문가 활용 저감제품 구매 캠페인을 수행하는 등 저감제품 구매 활

8) 여성가족부는 검정고시학습비 외 청소년한부모의 학적유지를 위해 필요한 신규 지원 분야에 대하여 검토 중이라고 밝히고 있다.

성화를 추진할 계획이라고 설명하고 있으나, 주관기관을 통한 모니터링이나 실천사업장 운영 등 국고보조사업 연장평가에서 요구한 사업수행 방식 변경은 아직 이루어지지 못한 상황으로⁹⁾ 향후 추진여건 점검 등을 통하여 반영될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

[2020년 보조사업 연장평가 사업수행 방식 개선 환류 미흡 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2020년 연장평가 결과
		2020	2021(안) (증감률)	
문화체육관광부	도서관정책개발 및 서비스 환경 개선	2,660	5,770 (116.9)	지방자치단체 주민들의 혜택이 명확한 사업에 대해서는 보조율을 조정하는 사업방식 변경 필요
여성가족부	청소년한부모 아동양육 및 자립 지원 (검정고시학습비)	131	131 (0.0)	학습과 관련한 청소년한부모의 실질적인 수요를 반영한다고 보기 어려우므로 학습비 자원의 구성을 다양화하는 사업방식 변경 필요
식품의약품안전처	국민영양 안전관리 (건강위해가능 영양성분관리 주관기관 운영)	484	493 (1.9)	모니터링, 저감제품 구매 활성화, 실천사업장 운영 등 다각적인 사업방식 변경 필요

주: 예산액은 평가결과의 환류와 관련성있는 보조에 해당하는 예산

자료: 「2020년 국고보조사업 연장평가보고서」 및 각 연도 예산(안)을 바탕으로 재작성

(2) 2018년, 2019년 국고보조사업 연장평가와 2021년 예산안 연계 검토

국고보조사업 연장평가의 평가 결과는 단년도에만 한정되지 않으므로 예산안 편성 시 여러 해에 걸쳐 그 결과를 반영해야 하는 경우가 있고, 평가결과의 취지는 특별한 사유가 없는 한 다음연도 이후의 예산안에도 계속 반영될 필요가 있다.

2018년, 2019년 국고보조사업 연장평가와 2021년 예산안 연계 여부에 대하여 검토한 결과, 일부 사업들은 평가 결과와 괴리되는 측면이 있는 것으로 분석되는 바, 이같은 사업에 대해서는 국회의 심의 과정에서 국고보조사업 연장평가 결과가 예산안에 반영되지 않은 사유를 점검하고, 불가피한 경우를 제외하고는 평가 결과에 부합하는 방향으로 조정할 필요가 있다.

9) 식품의약품안전처에 따르면, 모니터링이나 실천사업장 운영 등은 '건강위해가능 영양성분 실태조사 등', '실천음식점 염도측정 지원' 및 '외식급식 나트륨·당류 저감화 참여 확대 지원' 사업을 통하여 식품의약품안전처가 직접 수행하고 있다.

① 예산감축 판정을 받은 사업의 예산안 연계 검토

다음 사업들은 2018년, 2019년 국고보조사업 연장평가에서 예산감축 판정을 받았으나, 2021년도 예산안에 다시 증액 편성되는 등 평가결과의 취지에 부합하지 않는 방향으로 예산이 편성되어 평가결과의 환류에 미흡한 측면이 있는 것으로 분석되었다.

문화체육관광부의 문화여가정책 개발 및 진흥 사업은¹⁰⁾ 2018년 국고보조사업 연장평가에서 여가친화기업 선정 지원 내역사업과 관련하여 인건비 등 행정비용이 내역사업 규모의 약 40%에 달하고, 실제 여가친화기업이 아닌데도 선정되거나 사후관리가 미흡하며, 동 내역사업은 초기에만 한시적으로 국가가 지원하고 이후 지방자치단체나 민간이 적극 지원하는 것이 바람직하므로 5%의 예산 감축과 사업방식 변경이 필요하다고 평가되었다. 이에 따라 동 내역사업은 2019년에 전년 대비 10%(1,100만원) 감액된 9,700만원이 편성되었으며, 2020년도 예산 규모도 동일하게 유지되었다.

그런데, 국민문화활동 지원 세부사업으로 이관된 동 내역사업의 2021년도 예산안을 보면, 여가친화기업 선정·지원 대상 기업을 종전 40개에서 100개로, 인센티브 제공 대상 기업을 종전 40개에서 60개로 확대하는 등 사업 확대에 따라 전년 대비 103.1%(1억원) 증액된 1억 9,700만원이 편성되어 있다.

문화체육관광부는 동 사업은 주 52시간 근무제 도입 및 소득증가 등에 따라 증가하는 국민여가 수요를 충족시키고 ‘일과 생활의 균형’ 등 정부의 정책목표를 달성하기 위하여 지속적으로 확대 추진할 필요가 있고, 2021년도 예산안에 신청기업에 대한 사전컨설팅 및 사후모니터링 도입을 위한 예산이 반영되어 사업관리를 개선하였다는 입장이나, 국고보조사업 연장평가에서 제시한 국고보조 감축 의견(초기의 한시적 국가 지원)의 취지에 비추어 볼 때, 사업 확대의 정책적 필요성에 대한 점검이 필요해 보이며, 지방자치단체의 관심 제고 방안 강구 등 평가결과를 반영하기 위한 노력을 강화하여야 할 것으로 보인다.

농림축산식품부의 축산물유통정보 실용화 사업은 2018년 국고보조사업 연장평가에서 축산물유통실태조사, 축산물가격조사, 육류유통수출입정보 및 소비실태조사, 가금산물가격조사에서 축종과 품목별로 조사항목이 중복되지 않게 사업을 통합 조정하고, 이와 같은 사업 조정을 통해 2019년 예산은 2018년 대비 10% 감축이 필요하다고 평가되었다.

10) 동 사업은 2019년도부터 ‘문화정책 개발 및 진흥’으로 사업명이 변경되었다.

이에 따라 동 사업의 보조금 예산은 2019년에 19억 1,600만원 감액된 바 있으며, 2020년에는 축산유통실태조사, 축산물가격조사, 육류유통수출입조사, 가금산물가격조사, 온라인가격비교플랫폼 등 기존 5개 내역사업을 축산물유통정보조사로 통합하였다.

그런데, 동 사업의 보조금 예산은 2020년 28억 4,800만원, 2021년 예산안 38억 7,900만원으로 증가하여 2018년 예산 규모(36억 4,700만원)를 넘어서는 수준으로 지속적으로 확대되고 있는 바, 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 사업 조정을 통한 예산 감축의 취지에 부합하지 않는 측면이 있으므로 예산 증액 사유를 면밀하게 점검할 필요가 있다.

산업통상자원부의 유통물류 기반 조성 사업은 2018년 국고보조사업 연장평가에서 코리아세일페스타 내역사업과 관련하여 향후 민간업체가 주도적·자발적으로 참여해 추진하도록 하고, 국고보조는 감축할 필요가 있다고 평가되었으며, 이에 따라 2019년에 전년 대비 21.3%(7억 3,400만원) 감액된 27억 1,600만원이 편성되었고, 2020년에 추가적인 감액이 이루어져 22억 8,900만원이 편성되었다.

그런데, 코리아세일페스타 내역사업의 2021년도 예산안을 보면, 전년 대비 10%(2억 2,900만원) 증액된 25억 1,800만원이 편성되어 있다.

동 사업은 2020년에 코리아19 사태로 인한 내수 위축으로 소비 촉진 필요성이 증대되는 상황에서 추가경정예산으로 25억 5,000만원이 증액된 바 있으므로 국고보조사업 연장평가에서 제시하고 있는 예산감축 사유와 사업 확대의 정책적 필요성을 형량하는 등 면밀한 검토가 필요할 것으로 보이며, 소비 촉진 효과 등 사업의 성과를 점검할 필요가 있다.

산업통상자원부의 일반광업육성 지원은 2018년 국고보조사업 연장평가에서 갯도현대화굴진 내역사업과 관련하여 작업장 심부화 진전에 따라 단위 생산비가 향후 지속적으로 상승할 것으로 예상되는 상황에서 갯도현대화굴진 사업은 금속광산 굴진비를 보조함으로써 갯도 심부화를 더욱 심화시키는 유인을 제공하고 있고 향후 단위생산비 상승을 가속화시켜 필요 정부지원 규모를 더욱 늘리는 부정적 효과를 가져올 수 있는 바, 2018년 예산(3억 7,000만원) 대비 2019년 예산 20% 감축, 2020년 40% 감축, 2021년 60% 감축할 필요가 있다고 평가되었다. 동 사업의 2019년도 예산은 전년 대비 20%(7,400만원) 감액된 2억 9,600만원이 편성되었다.

그런데, 2020년과 2021년 예산안은 2019년과 동일한 2억 9,600만원이 편성되어 있는 바, 국고보조사업 연장평가에서 요구한 예산 감축이 반영되지 못하고 있다.

산업통상자원부는 금속의 수입의존도는 99%가 넘으며, 국내 가행 금속광산은 9개 불과한 실정으로 자원안보를 위해 금속광산 유지를 위해 지원을 확대할 필요가 있다는 입장으로, 국고보조사업 연장평가에서 제시하고 있는 예산감축 사유와 사업 추진상의 정책적 필요성을 형량하는 등 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

고용노동부의 고용평등환경 개선 지원 사업은 2019년 국고보조사업 연장평가에서 고용평등상담실 운영 내역사업과 관련하여 홍보, 교육, 프로그램 운영 등은 직장 내 성희롱이나 고용상의 성차별 근절이라는 정책 목표에 비추어 지나치게 영세하고 1회성 사업이라고 판단되고 효과성이 의문시 되므로 5%의 예산 감축이 필요하다고 평가되었으며, 이에 따라 2020년에 전년 대비 7.3%(6,800만원)의 예산 감축이 이루어진 바 있다.

그러나, 고용평등상담실 운영 내역사업의 2021년도 예산안을 보면, 2020년 8억 6,600만원 대비 11.5%(1억원) 증액된 9억 6,600만원이 편성되어 1년 만에 다시 사업 규모가 확대되고 있는 바, 2019년 국고보조사업 연장평가에서 지적한 문제점이 어느 정도 개선되었는지 점검하는 등 재원 규모의 적정성을 면밀하게 검토할 필요가 있다.

대법원의 본부운영지원 사업¹¹⁾ 2019년 국고보조사업 연장평가에서 한국법학원 지원 내역사업과 관련하여 한국법학원 사업의 수혜범위와 효과성이 다른 보조사업 대비 제한적이고 학술지 발간을 위한 비용을 포함한 일부 운영비용은 다른 유사 민간학술단체와 같은 방식으로 자체조달 가능할 것으로 판단되므로 2020년부터 4,000만원 감축할 필요가 있다고 평가되었으며, 이에 따라 2020년에 전년 대비 13.3%(4,000만원) 감액된 2억 6,000만원이 편성되었다.

그러나, 한국법학원 지원 내역사업의 2021년도 예산안을 보면, 한국법학원 민상사 법률연구 지원을 위한 예산이 전년도 2억 6,000만원 대비 15.4%(4,000만원) 다시 증액된 3억원으로 편성되어 있어 국고보조사업 연장평가에서 요구한 예산 감축의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

11) 일반회계의 본부운영지원 세부사업에 편성되었던 법조윤리협의회 및 한국법학원 지원 내역사업은 2020년도부터 사법서비스진흥기금의 사법서비스 향상 세부사업으로 이관되었다.

[2018년, 2019년 보조사업 연장평가 예산감축 환류 미흡 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2018, 2019년 연장평가 결과
		평가연도	2021(안) (증감률)	
문화체육관광부	문화여가정책 개발 및 진흥 (여가친화기업 선정 지원)	108 (2018년)	197 (82.4)	[2018] 여가친화기업 선정 지원 내역사업은 인건비 등 행정비용이 약 40%에 달하고 선정과 사후관리가 미흡하며, 초기에만 한시적으로 국가가 지원하고 이후 지방자치단체나 민간이 적극 지원하는 것이 바람직하므로 5%의 예산 감축과 사업 방식 변경 필요
농림축산식품부	축산물유통정보 실용화	3,647 (2018년)	3,879 (6.4)	[2018] 축산물유통실태조사 등 내역사업을 축종과 품목별로 조사항목이 중복되지 않게 사업을 통합 조정하고, 이와 같은 사업 조정을 통하여 2019년 예산은 2018년 대비 10% 감축 필요
산업통상자원부	유통물류 기반 조성 (코리아세일페스타)	3,450 (2018년)	2,518 (△27.0)	[2018] 코리아세일페스타 내역사업은 향후 민간업체가 주도적·자발적으로 참여해 추진하도록 하고, 국고 보조는 단계적으로 감축·폐지하는 예산 감축 필요 ※ 2019년 예산 2,716백만원, 2020년 예산(본예산 기준) 2,289백만원 편성
	일반광업육성 (강도현대화굴진)	370 (2018년)	296 (△20.0)	[2018] 2018년 예산(3억 7,000만원) 대비 2019년 20%, 2020년 40%, 2021년 60% 감축하는 예산 감축과 보조금 지급방식을 정액보조로 변경하는 사업방식 변경 필요
고용노동부	고용평등환경 개선 지원 (고용평등상담실 운영)	934 (2019년)	966 (3.4)	[2019] 고용평등상담실 운영 내역사업의 홍보, 교육, 프로그램 운영 등은 정책 목표에 비추어 지나치게 영세하고 1회성 사업으로 판단되고 효과성이 의문시 되므로 5%의 예산 감축 필요
대법원	본부운영지원 ※ 사법서비스진흥기금: 사법서비스 향상 (한국법학원 지원)	300 (2019년)	300 (0.0)	[2019] 한국법학원 지원 내역사업은 한국법학원 사업의 수혜범위와 효과성이 제한적이고 일부 운영비용은 다른 민간학술단체와 같이 자체 조달 가능할 것으로 판단되므로 2020년부터 4,000만원 예산 감축 필요

주: 1. 예산액은 평가결과의 환류와 관련성있는 보조에 해당하는 예산

2. 평가 결과의 괄호 안의 연도는 보조사업 연장평가 연도를 의미함

자료: 「2018년 국고보조사업 연장평가보고서」, 「2019년 국고보조사업 연장평가보고서」 및 각 연도 예산(안)을 바탕으로 재작성

② 사업 편성체계 개선 판정을 받은 사업의 예산안 연계 검토

국가보훈처의 국가유공자등 노후복지 지원 사업은 2019년 국고보조사업 연장평가에서 여가활동지원 내역사업의 건강문화프로그램 예산 5% 감축과 함께, 성격이 다른 건강문화프로그램과 법률구조 지원사업을 분리하여 국가유공자 지원을 위한 효율적인 운용 방안을 마련할 필요가 있다고 평가되었다.

이에 따라 여가활동지원 내역사업의 건강문화프로그램 예산은 2020년에 전년 대비 5%(3,500만원) 감액된 바 있고, 2021년도 예산안에도 추가적으로 전년 대비 3%(2,000만원) 감액 편성되었다. 다만, 건강문화프로그램과 법률구조 지원 사업의 분리를 내용으로 하는 사업 편성체계 개선은 반영되지 않은 것으로 나타났는 바, 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 사업방식 변경은 이루어지지 않고 있다.

[2018년, 2019년 보조사업 연장평가 사업 편성체계 개선 환류 미흡 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2018, 2019년 연장평가 결과
		평가연도	2021(안) (증감률)	
국가보훈처	국가유공자등 노후복지 지원	882 (2019년)	827 (△6.2)	[2019] 여가활동지원 내역사업의 건강문화프로그램 예산 5% 감축과 함께, 성격이 다른 건강문화프로그램과 법률구조 지원 사업을 분리하는 사업방식 변경 필요

주: 1. 예산액은 평가결과의 환류와 관련성있는 보조에 해당하는 예산

2. 평가 결과의 팔호 안의 연도는 보조사업 연장평가 연도를 의미함

자료: 「2018년 국고보조사업 연장평가보고서」, 「2019년 국고보조사업 연장평가보고서」 및 각 연도 예산(안)을 바탕으로 재작성

③ 사업수행 방식 개선 판정을 받은 사업의 예산안 연계 검토

다음 사업들은 2020년 국고보조사업 연장평가에서 국고보조율의 조정, 우선순위 조정 등 사업수행 방식의 개선을 요구하는 사업방식 변경 판정을 받았으나, 2021년도 예산안에 반영되지 않아 평가결과의 환류에 미흡한 측면이 있는 것으로 분석되었다.

통일부의 국내통일기반 조성 사업은 2019년 국고보조사업 연장평가에서 민간통일운동 활성화 지원 내역사업과 관련하여 (사)민족화해협력범국민협의회, (사)민족통일협의회 외에 다수의 민간단체에게 보조사업 공모 기회를 주는 방식으로 사업방식을 변경할 필요가 있다고 평가되었다.

그러나, 민간통일운동 활성화 지원 내역사업의 2021년도 예산안을 보면, 동 사업의 민간단체 지원은 기존 사업수행 방식과 동일하게 (사)민족화해협력범국민협의회와 (사)민족통일협의회를 대상으로 각각 6억 3,000만원, 2억 6,700만원을 지원하는 내용으로 편성되어 있는 바, 국고보조사업 연장평가에서 요구하고 있는 사업방식 변경의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

문화체육관광부의 게임산업 육성 사업은 2019년 국고보조사업 연장평가에서 건전 게임문화 조성 내역사업과 관련하여 연구역량 강화, 기반 구축, 저변 확대 등 다양한 사업들로 구성되어 있으나 상위 목표에의 기여라는 측면에서 그 성과에 대한 입증이 미흡하며, 성과지표로 제시된 과몰입 비율 저감도 그 인과성을 입증하기 어려우므로 다양한 세부적 사업 보다는 핵심적인 사업으로의 역량 집중이 필요하다고 평가되었다. 동 내역사업은 2020년에 전년 대비 1,900만원이 감액된 55억원이 편성되었다.

그런데, 동 내역사업의 2021년도 예산안을 보면, 전년 대비 176.6%(97억 1,200만원) 증액된 152억 1,200만원이 편성되어 있다. 이는 ‘게임문화 축제 개최’(10억원), ‘교육용 게임콘텐츠 개발’(90억원) 등 신규 사업 항목이 편성된데 따른 것인데, 국고보조사업 연장평가에서 요구한 핵심적 사업으로의 역량 집중의 취지에는 부합하지 않는 측면이 있다.

산업통상자원부의 일반광업육성 지원은 2018년 국고보조사업 연장평가에서 갱도 현대화굴진 내역사업과 관련하여 보조금 지급방식을 정액보조로 변경할 필요가 있다고 평가되었다.

그런데, 2020년과 2021년 예산안에 따르면, 보조금 지급방식이 정률보조로 계속 유지되고 있는 바, 국고보조사업 연장평가에서 요구한 사업방식 변경이 반영되지 못하고 있다. 이와 관련하여 산업통상자원부는 보조금 지급방식을 정액보조로 변경하는 사항과 관련하여 광업계 의견 수렴 등 검토 중에 있다고 설명하고 있다.

고용노동부의 합리적 노사관계 지원 사업은 2018년 국고보조사업 연장평가에서 노동단체 지원 내역사업과 노사관계 비영리법인 지원 내역사업과 관련하여 재원의 효율적 활용 및 책임성 제고를 위하여 사업비의 10% 이상 자체부담에서 사업비의 30% 이상 자체부담 방식으로 변경할 필요가 있다고 평가되었다.

그러나, 동 사업은 2019년 이후 2021년도 예산안 편성에 있어 자체부담률이 10%로 유지되고 있다.

고용노동부는 노사관계가 안정되지 못한 점(2019년 노사분규 141건, 근로손실 일수 402천일 유지), 노동단체 및 노사관계 비영리법인의 열악한 재정상태 등을 감안할 때, 자체부담률을 인상하기는 어렵다는 입장이나, 국고보조사업 연장평가의 취지(자체부담을 상향하여 사업참여 단체가 책임감있게 사업을 추진)를 감안한 지속적인 사업환경 점검과 개선방안 강구 등 노력이 필요해 보인다.

여성가족부의 가족사업 관리 및 연구 사업은¹²⁾ 2019년 국고보조사업 연장평가에서 가정의 달 기념행사 운영 및 홍보 내역사업과 관련하여 연례적인 행사를 위한 사업으로 보조사업에서 민간위탁사업으로 사업방식을 변경하고, 민간위탁 공모 등을 통하여 사업 추진에 효율성을 제고할 필요가 있다고 평가되었다.

그러나, 2021년도 예산안에 따르면, 가정의 달 기념행사 운영 및 홍보 내역사업은 2020년에 이어 2021년에도 기존과 동일한 보조사업 방식으로 수행될 예정으로, 사업수행 방식이 그대로 유지되고 있다.

여성가족부는 국가기념일(가정의달, 가정의날, 부부의날)을 기념하기 위한 공익적 목적으로 수행하는 행사 및 홍보 사업으로서 전국적 인프라와 안정적인 자원 동원 능력 및 가족업무에 대한 전문성과 네트워크를 보유한 한국건강가정진흥원의 지속적인 사업 수행 필요성이 크다는 점에서 보조사업으로 추진할 필요가 있다는 입장이나, 국고보조사업 연장평가에서 제시하고 있는 민간위탁공모 방식 도입 필요성의 취지를 감안하여 현행 보조사업 방식과의 장단점을 점검할 필요가 있다.

[2018년, 2019년 보조사업 연장평가 사업수행 방식 개선 환류 미흡 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2018, 2019년 연장평가 결과
		평가연도	2021(안) (증감률)	
통일부	국내통일기반 조성	912 (2019년)	897 (△1.6)	[2019] 민간통일운동 활성화 내역사업은 (사)민족화해협력범국민협의회, (사)민족통일협의회 외에 다수의 민간단체에게 보조사업 공모 기회를 주는 방식으로 사업방식 변경 필요

12) 동 사업은 2021년도부터 '가족서비스 기반 구축' 세부사업으로 통합되었다.

(단위: 백만원, %)

소관	사업명	예산		2018, 2019년 연장평가 결과
		평가연도	2021(안) (증감률)	
문화체육관광부	게임산업 육성 (건전 게임문화 조성)	5,519 (2019년)	15,212 (175.6)	[2019] 건전 게임문화 조성 내역사업은 다양한 사업들로 구성되어 있으나, 상위 목표에의 기여라는 측면에서 그 성과에 대한 입증이 미흡하며, 성과지표로 제시된 과몰입 비율 저감도 그 인과성 입증이 어려우므로 다양한 세부적 사업 보다는 핵심적 사업으로 역량을 집중하는 사업방식 변경 필요
산업통상자원부	일반광업육성 (광도현대화굴진)	370 (2018년)	296 (△20.0)	[2018] 2018년 예산(3억 7,000만원) 대비 2019년 20%, 2020년 40%, 2021년 60% 감축하는 예산 감축과 보조금 지급방식을 정액보조로 변경하는 사업방식 변경 필요
고용노동부	합리적 노사관계 지원 (노동단체 지원, 노사관계 비영리법인 지원)	4,383 (2018년)	4,383 (0.0)	[2018] 재원의 효율적 활용 및 책임성 제고를 위하여 사업비의 10% 이상 자체부담에서 30% 이상 자체부담으로 사업방식 변경 필요
여성가족부	가족사업 관리 및 연구 ※ 가족서비스 기반 구축 (가정의 달 기념행사 운영 및 홍보)	98 (2019년)	98 (0.0)	[2019] 가정의 달 기념행사 운영 및 홍보 내역사업은 연례적인 행사를 위한 사업으로 보조사업에서 민간위탁사업으로 사업방식 변경 필요

주: 1. 예산액은 평가결과의 환류와 관련성있는 보조에 해당하는 예산

2. 평가 결과의 괄호 안의 연도는 보조사업 연장평가 연도를 의미함

자료: 「2018년 국고보조사업 연장평가보고서」, 「2019년 국고보조사업 연장평가보고서」 및 각 연도 예산(안)을 바탕으로 재작성

7-3. 기금운용평가(사업운영부문)와 예산안 연계

가. 현 황

기금운용평가(사업운영부문)란 「국가재정법」 제82조제1항¹⁾에 따라 회계연도마다 3분의 1 이상의 기금에 대하여 사업의 성과를 평가하는 것으로, 그 결과를 사업제도 개선 및 예산편성에 환류하기 위해 실시하고 있다.

평가방식은 평가지료를 사업부처에서 자율적으로 수립한 후 자체평가위원회를 구성하여 자체평가를 실시하는데, 사업 수 기준²⁾에 따라 상대평가(우수, 보통, 미흡 등 3등급)를 하도록 하고 있다.

평가결과 미흡 등급사업에 대해서는 부처단위에서 지출구조조정과 성과관리개선 계획 중 선택하여 환류계획을 마련하도록 되어 있다.

2020년에는 총 52개 기금, 280개 사업에 대하여 기금운용평가 사업운영부문을 평가하였다. 그 결과, 53개(20.0%) 사업이 '우수', 177개(63.2%) 사업이 '보통', 47개(16.8%) 사업이 '미흡'으로 평가되었다.

[2019회계연도 기금운용평가 사업운영부문 평가결과 종합]

(단위: 개, %)

구분	계	우수	보통	미흡
사업수	280	53	177	47
(비중)	(100.0)	(20.0)	(63.2)	(16.8)

자료: 기획재정부, 「2019회계연도 기금운용평가보고서: ①사업운영부문」, 2020.5.

심성택 예산분석관(fortoday@assembly.go.kr, 6788-4644)

1) 「국가재정법」

제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

④ 제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 앞서 기술하고 있는 재정사업 자율평가 기준과 동일하다.

해당기금 사업을 담당하는 각 부처는 '미흡'으로 평가받은 47개 사업 중 9개 사업은 지출구조조정 대상 사업으로 선정하였고, 38개 사업은 성과관리개선 대상 사업으로 선정하여 성과를 제고할 계획이다.

2019회계연도 결산액 기준으로 지출구조조정 대상 사업은 고용보험기금의 고용장려금(용자) 사업 등 9개 사업, 총 9,219억원 수준이고, 성과관리개선 대상 사업은 고용보험기금의 자영업자 실업급여 등 38개 사업, 6조 8,431억원이다.

[지출구조조정 대상 사업 현황]

(단위: 개, 백만원)

기금명	사업수	사업명	2019	2020	2021안
고용보험기금	2	고용장려금(용자)	18,686	11,570	9,167
		세대간상생고용지원	57,346	13,380	1,333
공공자금관리기금	1	장애인자립자금 용자	1,300	3,432	1,400
문화재보호기금	1	민간보존역량강화	6,923	13,257	9,244
자유무역협정이행지원기금	1	원예산업경쟁력강화	183,211	152,649	126,831
전력산업기반기금	2	국제협력	25,688	20,095	18,086
		전력산업정책개발 및 홍보	7,379	6,771	6,120
주택도시기금	2	도시기능증진지원	374,087	618,100	554,015
		주거환경개선지원(용자)	247,290	274,500	19,500
합계	9	-	921,910	1,113,754	745,696

주: 2019년은 결산액, 2020년은 수정계획액, 2021년은 계획안

자료: 기획재정부, 「2019회계연도 기금운용평가보고서: ①사업운영부문」(2020.5.) 및 「2021년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」 등을 바탕으로 재작성

[성과관리개선 대상 사업 현황]

(단위: 개, 억원)

기금명	사업수	사업명	2019	2020	2021안
고용보험기금	1	자영업자 실업급여	3,884	5,038	5,558
공공자금관리기금	1	민간보육시설 지원	3,250	3,250	1,400
공무원연금기금	1	주택사업관리	371,072	437,405	412,694

(단위: 개, 억원)

기금명	사업수	사업명	2019	2020	2021안
관광진흥개발기금	1	관광사업체 융자지원	435,523	632,000	600,000
국민건강진흥기금	4	모자보건사업	37,478	37,139	42,775
		의료정보활용정책 지원	5,702	0	0
		장애인의료재활지원	8,125	19,722	27,832
		치매관리사업지원	232,366	188,863	204,171
국민체육진흥기금	1	생활체육시설지원	283,995	388,429	346,199
군인복지기금	2	장병복지향상	349,589	392,776	357,495
		전세자금융자	143,390	179,838	179,637
금강수계관리기금	2	토지매수 및 수변구역관리	20,002	27,413	24,678
		환경기초시설	57,786	56,009	52,540
낙동강수계관리기금	1	기타수질개선지원	13,128	13,491	12,056
남북협력기금	2	이산가족교류지원	4,443	28,070	21,030
		한반도통일미래센터 운영	7,020	4,125	3,750
대외경제협력기금	1	경협증진자금지원	161	4,269	2,944
방송통신발전기금	2	디지털방송전환	2,069	1,325	1,193
		소외계층지원	1,743	1,793	1,793
범죄피해자보호기금	1	강력범죄 등 피해자보호 및 지원	36,080	39,480	36,202
보훈기금	1	국가유공자등 복지지원	49,289	50,929	54,157
사법서비스진흥기금	1	사법제도개선 및 사업서비스 진흥	45,501	56,823	68,030
소상공인시장진흥기금	1	전통시장활성화지원	421,107	726,085	436,078
수산물발전기금	1	수산물가격안정(융자)	157,147	152,752	141,204
신용보증기금	1	신보IT운영(정보화)	17,043	17,484	14,149
영산강섬진강수계관리기금	1	기타수질개선지원	7,826	7,347	6,616
영화발전기금	1	영화산업 육성 및 지원	62,978	118,661	105,186
원자력기금	1	원자력안전활동지원	1,650	1,262	1,233
자유무역협정이행지원기금	2	직접피해지원	5,288	96,627	134,627
		축사시설현대화	215,287	208,034	194,347

(단위: 개, 억원)

기금명	사업수	사업명	2019	2020	2021안
정보통신진흥기금	1	인터넷이용환경고도화	4,285	14,750	15,595
주택도시기금	2	도시재생지원	176,309	269,557	399,149
		행복주택(용자)	1,144,590	1,671,273	2,113,083
중소벤처기업창업 및 진흥기금	4	온라인수출지원(정보화)	3,361	4,111	3,684
		전산시스템구축	3,703	5,999	4,912
		창업기업지원용자	2,291,637	2,853,783	2,554,117
		투융자복합금융지원	200,000	200,000	140,000
한강수계관리기금	1	친환경 청정사업	19,268	24,275	21,848
합계	38	-	6,843,075	8,940,187	8,741,962

주: 2019년은 결산액, 2020년은 수정계획액, 2021년은 계획안

자료: 기획재정부, 「2019회계연도 기금운용평가보고서: ①사업운영부문」(2020.5.) 및 「2021년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」 등을 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 제도의 활용 측면

첫째, 일부 기금사업의 경우 연례적으로 미흡 평가를 받은 사업이 있으므로 대상 사업의 경우 다음연도에 높은 평가를 받을 수 있도록 면밀한 환류계획을 수립할 필요가 있다.

공공자금관리기금의 장애인자립자금융자, 국민건강증진기금의 모자보건사업, 소상공인시장진흥기금의 전통시장 활성화지원 등 3개 사업은 2018회계연도와 2019회계연도 기금운용평가에서 ‘미흡’ 평가를 연속으로 받은 것으로 나타났다.

장애인자립자금융자는 저소득 장애인에게 소규모 창업 및 출퇴근용 자동차구입에 소요되는 자금을 장기 저리로 대여하여 장애인의 생업기반 조성 및 직업생활 이동편의를 제공하기 위한 사업이다.

동 사업은 집행부진을 이유로 기금운용평가에서 연속으로 지출구조조정 대상사업으로 선정된 것으로 보인다. 동 사업의 집행률은 2017년 46.0%, 2018년 24.5%, 2019년 26.2%로 지속적으로 낮았고, 2020년에도 7월말 기준 계획액 34억 3,200만

원 중 10억원(29.1%)만 집행되어 2020년 집행률도 부진할 것으로 예상되므로 지속적인 집행률 개선노력이 필요해 보인다.

모자보건사업은 산전산후 건강관리 및 난임부부 지원, 고위험 및 청소년산모 의료비 지원, 임신부배려캠페인, 인공임신중절예방 등을 지원하는 사업이다.

동 사업은 기금운용평가에서 연속으로 성과관리개선 대상사업으로 선정되었다. 2018회계연도의 경우 집행부진, 성과지표 일부 미달성, 성과우수 인정실적 등을 감안하여 성과관리개선 대상 사업으로 선정된 것으로 보이고, 2019회계연도의 경우에는 집행률은 개선(54.6%→70.2%)되었으나 성과우수 인정실적 등이 전년과 같이 없음에 따라 성과관리개선 대상사업으로 선정된 것으로 보인다. 동 사업의 2020년 6월말 기준 집행률은 51.3%로 전년 대비 개선될 것으로 예상되므로 사업성과 우수성을 인정받을 수 있는 노력을 통하여 향후에는 높은 평가를 받을 필요가 있어 보인다.

전통시장 활성화지원 사업은 전통시장 및 상점가 영세상인에 대한 마케팅 교육, 특성화시장 육성 등을 통해 전통시장 및 상점가의 안정적 영업기반을 확보하고 상권 활성화를 추진하는 사업이다.

동 사업 역시 기금운용평가에서 연속으로 성과관리개선 대상사업으로 선정되었다. 2018회계연도의 경우 집행부진 등을 감안하여 성과관리개선 대상 사업으로 선정된 것으로 보이고, 2019회계연도의 경우에는 성과지표 일부 미달성을 이유로 성과관리개선 대상 사업으로 선정된 것으로 보인다. 2018년과 2019년의 평가결과를 비교해 보면, 2018년은 집행률이 56%이고 성과지표는 모두 달성되었다. 그런데 2019년은 집행률이 67%로 전년대비 개선되었으나, 성과지표는 3개 중 1개(특성화시장지원 전후 매출액 증가율)가 미달성되었다. 이러한 이유는 면밀한 환류계획이 수립되지 않았기 때문으로 보인다.

[연례적 '미흡' 평가 사업 현황]

기금명	사업명	2018	2019
공공자금관리기금	장애인자립자금용자	미흡 (지출구조조정)	미흡 (지출구조조정)
국민건강진흥기금	모자보건사업	미흡 (성과관리개선)	미흡 (성과관리개선)
소상공인시장진흥기금	전통시장 활성화지원	미흡 (성과관리개선)	미흡 (성과관리개선)

자료: 기획재정부, 「2018회계연도 기금운용평가보고서」 및 「2019회계연도 기금운용평가보고서」를 바탕으로 재작성

둘째, 집행률 부진으로 미흡 평가를 받은 사업에 대해서도 지출구조조정보다는 성과 관리개선 대상사업으로 선정하는 것은 부적절해 보인다.

자유무역협정이행지원기금의 직접피해지원 사업은 FTA협정 체결에 따른 수입증가로 인한 농산물 가격하락의 피해를 일정수준 보전하고, 폐업을 희망하는 농가에 일정 기간을 순수익액을 지원하여 농업인의 경영안정을 도모하기 위한 사업이다.

기금운용평가 세부평가 결과를 살펴보면, 동 사업의 집행률이 2017년 3.7%, 2018년 22.0%, 2019년 2.6%로 저조하여 평가점수는 30점 배점에 15점인 반면, 성과목표 달성도 점수는 50점 배점에 45점으로 나타남에 따라 '미흡' 평가를 받은 것으로 보인다. 그런데 농림축산식품부는 동 사업을 지출구조조정이 아닌 성과관리개선 대상사업으로 선정하고, 2021년도에 전년대비 380억원을 증액하여 기금운용계획안을 수립하였다.

[2021년도 직접피해지원 사업 기금운용계획안]

(단위: 백만원, %)

사업명	2019결산	2020		2021안		증감	
		당초	수정(A)	요구	조정(B)	B-A	(B-A)/A
직접피해지원	5,288	96,630	96,627	230,687	134,627	38,000	39.3

자료: 농림축산식품부, 「2021년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」

셋째, 소요예산 감소가 예정된 사업에 대해 지출구조조정 계획이 수립되는 등 전략적 왜곡이 발생하는 경우가 있다.

고용보험기금의 고용장려금(용자), 세대간상생고용지원 등 2개 사업은 소요예산 감소가 예정되어 있음에도 불구하고 기금운용평가 결과 지출구조조정 대상사업으로 선정되었다.

고용장려금(용자) 사업은 고용환경개선을 위하여 관련 시설이나 장비를 설치·개선하고자 하는 경우 그에 필요한 비용의 일부를 용자형태로 지원하는 사업이다. 동 사업은 2019회계연도 기금운용평가에서 지출구조조정 대상사업으로 선정되었다. 그런데 동 사업 중 일자리 함께하기 설비투자용자 지원 내역사업은 신청사업장 감소로 2021년에 폐지될 예정으로 있으므로 동 사업을 지출구조조정 대상사업으로 선정하는 것은 바람직하지 않아 보인다.

세대간상생고용지원 사업은 임금피크제 도입, 임금체계 개편, 고임금 근로자 임금인상 자제 등 노사간 협력을 통하여 기업의 채용여력을 확대하여 청년 신규채용을 촉진하기 위한 사업이다. 동 사업 역시 2019회계연도 기금운용평가에서 지출구조조정 대상사업으로 선정되었다. 그런데 동 사업은 2015년 하반기부터 2018년까지 한시적으로 추진된 사업으로 2018년 참여자에 대한 지원은 2020년에 종료되고 2021년부터는 신청분에 대한 3년의 소멸시효를 고려하여 예산이 편성될 예정이다. 그러므로 동 사업 역시 지출구조조정 대상사업으로 선정하는 것은 바람직하지 않아 보인다.

[소요예산 감소가 예정된 사업 현황]

기금명	사업명	향후 소요예산 감소사유
고용보험기금	고용장려금(용자)	일자리 함께하기 설비투자용자 지원 내역사업은 신청사업장 감소로 2021년에 폐지
	세대간상생고용지원	2015년 하반기부터 2018년까지 한시적으로 추진된 사업으로 2018년 참여자에 대한 지원은 2020년에 종료되고 2021년부터는 신청분에 대한 3년의 소멸시효를 고려하여 예산이 편성될

자료: 고용노동부, 「2021년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」

(2) 제도의 운영 측면

첫째, 고용보험기금 등 16개 기금에서 ‘미흡’ 사업에 대한 상대평가 비율(15% 이상)을 준수하지 않은 것으로 나타났다.

기금운용평가 사업운영부문 평가방식은 대상사업 수 기준에 따라 상대평가(우수, 보통, 미흡)를 실시하도록 하고 있다.

상대평가 비율은 대상사업 수가 10개 이상인 경우 우수 20% 이하, 보통 65% 내외, 미흡 15% 이상을 준수하고, 대상사업 수가 10개 미만인 경우 「2019년 재정사업 자율평가 지침」을 참고하여 상대평가 기준³⁾을 적용하도록 하고 있다.

그런데 고용보험기금 등 16개 기금 평가에서 ‘미흡’ 사업 수가 상대평가 기준에 부합하지 않은 것으로 나타났다.

['미흡' 사업 수가 상대평가 기준에 부합하지 기금 현황]

(단위: 개, %)

기금명	사업 수				적정 미흡 사업수
	계	우수 (~20%)	보통 (±65%)	미흡 (15%~)	
고용복지기금	24	2 (8.3%)	19 (79.2%)	3 (12.5%)	4
국민연금기금	3	1	2	0	1
국민체육진흥기금	11	2 (18.2%)	8 (72.7%)	1 (9.1%)	2
국제교류기금	4	1	3	0	1
근로복지진흥기금	3	0	3	0	1
농산물가격안정기금	8	3	5	0	1
농지관리기금	6	2	4	0	1

3) [대상사업 수 10개 미만 부처 상대평가 적용 기준표]

사업수	우수	보통	미흡
1	상대평가 미 실시		
2			
3	1	1	1
4	1	2	1
5	1	3	1
6	1	4	1
7	1	5	1
8	2	5	1
9	2	5	2

(단위: 개, %)

기금명	사업 수				적정 미흡 사업수
	계	우수 (~20%)	보통 (±65%)	미흡 (15%~)	
문화예술진흥기금	3	1	2	0	1
방사성폐기물관리기금	3	0	3	0	1
방송통신발전기금	24	5 (20.8%)	17 (70.8%)	2 (8.3%)	4
사립학교교직원연금기금	6	1	5	0	1
산업재해보상보험및예방기금	8	2	6	0	1
수산발전기금	9	2	6	1	2
장애인고용촉진및직업재활기금	6	3	3	0	1
주택금융신용보증기금	4	1	3	0	1
축산발전기금	5	0	5	0	1

자료: 국회예산정책처

둘째, 기획재정부에서는 매년 기금운용평가보고서를 발간하여 공개하고 있는데 각 기금 사업별 평가결과에 대한 근거가 불명확한 경우가 있으므로 자체평가 심사위원별 의견을 적시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

기획재정부는 매년 기금운용평가보고서를 발간하고 있다. 그런데 2019회계연도 기금운용평가보고서를 살펴보면, 기금사업의 평가결과에 대한 근거가 불분명한 경우가 있는 반면, 자체평가 심사위원별로 평가를 적시하고 있는 경우도 있는 것으로 나타났다.

평가지표 중 하나인 ‘사업성과의 우수성’을 예로 들어 보면, 고용보험기금의 고용장려금(용자) 사업의 세부평가 결과에서는 “고용장려금이 노동생산성을 제고하고 신규 고용창출과 고용안정에 기여한 바가 크다”라는 근거를 들면서 30점 배점에 12점을 주고 있다. 평정근거와 평가점수 사이에 연관관계를 찾아보기 어렵다. 반면에, 사법서비스진흥기금의 사법제도개선 및 사법서비스진흥 사업의 세부평가 결과에서는 기금사업 소관 부처의 자가진단 이후 위원별 평가를 적시하여 평가점수가 산정된 이유가 구체적으로 제시되어 있다.

평정근거와 평가점수 사이에 근거가 불분명하면 평가결과에 대한 신뢰성 저하로

이어질 뿐만 아니라 해당 사업의 구체적인 환류계획도 알기 어렵다. 따라서 기금 사업 담당부처는 차년도 기금운용평가부터 평정근거를 구체적으로 적시하여 자체평가에 대한 신뢰도를 제고하는 방안을 검토할 필요가 있어 보인다.

[고용보험기금과 사법서비스진흥기금의 기금운용평가보고서 내용 비교]

기금명	사업명	평가지표 (배점)	점수	평정근거
고용 보험 기금	고용 장려금 (용자)	성과의 우수성 (30)	12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성, 고령자 등 사회적 약자의 고용환경 개선을 통해 직장 적응도 및 노동생산성을 제고하고, 사업주의 고용 부담을 완화하여 신규 고용창출과 고용안정에 기여한 바가 큼 * '19년 39개소 18,686백만원 용자 지원
사법 서비스 진흥 기금	사법 제도 개선 및 사법 서비스 진흥	성과의 우수성 (20)	18.2	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자가진단 사업을 통한 행정업무 또는 대민서비스를 명백하게 개선하였다고 자체평가위원회로부터 인정받은 경우 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 소송구조지원 <ul style="list-style-type: none"> - 사회정책적 배려가 필요한 소송당사자에 대한 변호사 비용 및 기타 소송 비용을 지원함으로써 이들에 대한 실질적인 법률서비스 제공 및 재판을 받을 권리 실현 보장 - 소송구조지원 대상범위 확장을 통해 보다 많은 사회 경제적 약자에게 사법서비스 제공 - 중략 - ○ 위원평가 <ul style="list-style-type: none"> ① 라○○ <ul style="list-style-type: none"> - 행정업무와 대민서비스개선에 기여하였다는 객관적인 입증자료는 다양하게 제시되고 있음 - 세계은행 발간 2018년도 기업환경평가보고서 상 법적분쟁해결분야 대한민국이 1위(사법절차의 질에서 14.5점(18점 만점) 획득, 사법절차의 질 평가항목 중 '판결문공개', '대체적 분쟁해결'에서 각각 만점인 4점과 3점 획득) - 다만, 행정효율성, 비용절감 등과 관련된 구체적인 수치를 객관적으로 제시하지는 못하였음 ② 신○○ <ul style="list-style-type: none"> - 가점 불인정, 타사업과 동일항목으로 가점 제외하여 최종 점수산정

기금명	사업명	평가지표 (배점)	점수	평정근거
				<p>③ 이○○</p> <p>- 본 사업을 개선하기 위해 소송구조(소송구조제도 안내 책자 발간), 조정제도(지역 조정센터 도입), 사법서비스 향상(민사·형사 확정판결서 및 모든 형사사건 증거·기록목록 공개) 등은 매년 지속적으로 개선하는 사항들로 '상당한 정도(15점)'로 판단됨</p> <p>- 세계은행 발간 2018년도 기업환경평가보고서 상법적분쟁 해결분야 대한민국이 1위를 차지한 것은 사업의 우수성을 인정한 사례로 가점에 해당됨</p> <p>④ 이○○</p> <p>- 특이사항 없음</p> <p>⑤ 홍○○</p> <p>- 3년 기간의 성과로는 우수한 면이 인정되나 성과에 대한 평가가 매년 실시되고 있어 평가당해년도 실적으로 한정하는 것이 필요(전년도 평가에서 인정된 성과가 중복 수혜 등 문제점 보유)</p> <p>⑥ 문○○</p> <p>- 행정업무와 대민서비스 개선 부문에서 그 성과의 우수성이 명백하게 인정되어 '예'로 판단하고 18점을 부여함</p> <p>- 외부 제3자 기관에 의한 평가로 세계은행 발간 2018년도 기업환경평가보고서 상 법적분쟁해결 분야 대한민국이 1위(사법절차의 질에서 14.5점/18점 만점) 획득한 점을 인정하여 가점 1점을 부여함</p>

자료: 기획재정부, 「2019회계연도 기금운용평가보고서: ①사업운영부문」, 2020.5.

7-4. 기금존치평가와 예산안 연계

가. 현 황

기금존치평가란 「국가재정법」 제82조제1항¹⁾에 따라 매 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가하는 것으로, 기금의 설치목적 및 역할에 대한 적정성 검토를 통해 기금 제도개선 및 기금의 존치여부를 평가하여 재정운용의 합목적성과 효율성을 제고하기 위해 실시하고 있다. 기금의 존치가 부적정하다고 판단되는 경우 「국가재정법」 제15조²⁾에 따라 해당 기금은 폐지하거나 다른 기금과 통합할 수 있도록 하고 있다.³⁾

2020년에는 총 67개 기금 중 24개 기금에 대해 기금존치평가를 실시하였다. 이 중 부담금평가⁴⁾시기와 일치를 위한 평가주기 조정이 모두 완료되어 약식평가 없이 심성택 예산분석관(fortoday@assembly.go.kr, 6788-4644)

1) 「국가재정법」

제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

② 기획재정부장은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.

③ 기획재정부장은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

④ 제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 「국가재정법」

제15조(특별회계 및 기금의 통합·폐지) 특별회계 및 기금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 특별회계 또는 기금과 통합할 수 있다.

1. 설치목적을 달성한 경우

2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우

3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우

4. 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우

3) 기금존치평가에서는 ① 개별사업의 적정성, ② 재원구조의 적정성, ③ 기금존치의 타당성 3개 지표에 대해서 평가하게 된다. 세부평가지표별 평가에 따라 3가지 지표에 대한 각각의 평가결과를 공개하고, 기금의 종합적인 총평을 제시한다. 평가결과는 「국가재정법」 제82조제3항에 따라 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하도록 하고 있으며, 각 기금의 관리주체는 평가결과에 대한 추진사항 및 이행실적을 주기적으로 기획재정부에 제출하고 기금 또는 기관 전용 홈페이지에 공시하여야 한다.

4) 부담금 운용평가는 「부담금관리 기본법」 제8조제1항에 따라 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무인 부담금에 대하여 매 3년마다 1/3씩 각 부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성 및 부과절차의 공정성 등 부담금운용 관련 사항들을 지속적으로 점검·평가하는 제도이다. 기획재정부는 2018년부터 기금 수입의 대다수를 차지하는 부담금평가와 기금존치평가의 평가주기 및 대상을 일치시켜 평가 결과의 일관성 및 효율성을 제

정식평가를 진행하였다. 기금존치평가에서는 ① 개별사업의 적정성, ② 재원구조의 적정성, ③ 기금존치의 타당성 등 3개 지표에 대해서 평가하게 된다. 다만, 공공자금관리기금, 남북협력기금, 대외경제협력기금, 양곡증권정리기금 등 4개 기금은 재원구조의 적정성 평가지표에 대해 평가 실익이 없는 기금으로 분류되어 평가대상에서 제외되었다.

[2020년 기금존치평가 대상기금: 24개]

기금명
군인복지기금, 공공자금관리기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 남북협력기금, 대외경제협력기금, 무역보험기금, 문화예술진흥기금, 문화재보호기금, 방사성폐기물관리기금, 방송통신발전기금, 범죄피해자보호기금, 보훈기금, 산업기술진흥 및 사업화촉진기금, 석면피해구제기금, 양곡증권정리기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 한강수계관리기금

개별사업의 적정성 평가결과 8개 기금의 13개 사업이 개선 권고를 받았고, 1개 기금의 1개 사업이 폐지 권고를 받았다. 재원구조의 적정성 측면에서는 9개 기금에 대해 중기가능자산규모의 부적정성이 지적되었다. 실질적으로 두 지표의 결과를 종합하여 판단하는 기금존치의 타당성 평가결과 22개 기금은 존치, 2개 기금은 통합 판정을 받았다.

이하에서는 각 지표별 평가결과와 2021년 예산안과의 연계성을 분석하였다.

[2019년 기금존치평가 평가지표 및 평가결과 요약]

평가 지표	세부평가지표	평가결과 요약
개별사업의 적정성	사업설치 목적의 유효성	<ul style="list-style-type: none"> - 24개 기금 평가 - 8개 기금의 13개 사업 개선 권고 - 1개 기금의 1개 사업 폐지 권고
	사업주체의 적합성	
	사업의 중복성·유사성	
재원구조의	재원조성방법의 적정성	- 20개 기금 평가

고하고자 하였다.

평가 지표	세부평가지표	평가결과 요약
적정성	증기가용 자산규모의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 20개 기금 모두 재원조성방법 적정 - 8개 기금 증기가용자산 과다 - 1개 기금 증기가용자산 과소
기금존치의 타당성	기금목적의 유효성	<ul style="list-style-type: none"> - 24개 기금 평가 - 2개 기금 통합 판정
	타기금과의 중복성·유사성	
	특수한 정책적 필요성	

나. 분석의견

기금존치평가에서는 개별사업의 적정성을 평가하여 개선 또는 통합 필요성에 대해 권고하고 있다. 그러나 연례적으로 결과가 이행되지 않는 경우가 발생하고 있으며, 이는 권고의 실효성 저하로 이어질 우려가 있다. 따라서 기금존치평가 결과 이행이 필요한 경우 예산안 편성 과정에서 연계될 수 있도록 주의할 필요가 있으며, 실제 이행 가능성이 낮은 권고가 이루어지지 않도록 평가 과정에서 소관 부처와 평가단 간의 지속적 의견 교환 및 협력이 이루어지도록 하여 평가의 실효성을 높여 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

(1) 개별사업의 적정성 평가 환류 측면

기금 개별사업의 적정성 평가결과 사업개선을 권고 받았으나 2021년도 기금운용 계획안 수립 과정에 권고가 반영되지 않은 경우가 있다.

개별사업의 적정성을 평가한 결과, 8개 기금의 13개 사업이 개선이 필요한 것으로 평가되었고, 1개 기금의 1개 사업에 대해서는 사업이 완료되는 시점에 폐지를 권고하였다.

[개별사업의 적정성 평가 결과]

(단위: 백만원)

기금명	사업명	기금운용계획		평가 결과
		2020	2021(안)	
관광진흥개발기금	관광산업 융자지원	632,000	600,000	개선
	관광산업 활성화를 위한 영화 로케이션 지원	800	384	개선
국민체육진흥기금	스포츠산업 금융 지원	136,260	119,220	개선
금강수계관리기금	환경기초시설	56,009	52,540	개선
	토지매수 및 수변구역관리	27,413	24,678	개선
낙동강수계관리기금	환경기초시설	151,098	155,130	개선
	토지매수 및 수변구역관리	49,076	45,264	개선
석면피해구제기금	석면피해구제급여	16,392	17,040	개선
언론진흥기금	뉴스미디어진흥	11,117	9,684	개선
영산강·섬진강수계 관리기금	환경기초시설	19,502	17,954	개선
	토지매수 및 수변구역관리	32,233	35,016	개선
한강수계관리기금	환경기초시설	243,628	259,413	개선
	토지매수 및 수변구역관리	109,474	109,355	개선
전력산업기반기금	석탄발전 미세먼지 저감 친환경 설비핵 심 기술개발(R&D)	5,120	6,833	폐지 (일몰)

주: 2020년은 기금운용계획 수정 기준

자료: 기획재정부, 「2020년 기금존치평가보고서」, 2020. 5.를 바탕으로 작성성

관광진흥개발기금의 관광산업융자지원 사업과 국민체육진흥기금의 스포츠산업 금융 지원 사업 중 융자의 경우 기존 온렌딩 방식⁵⁾에서 이차보전 방식⁶⁾으로 전환할 것을 권고 받았으나 문화체육관광부는 검토 중에 있다. 이에 대해 문화체육관광부는 융자 방식을 온렌딩 방식에서 이차보전 방식으로 전환하는 경우 기금의 기능과 역할 재점검, 여유자금 활용 등 기금제도 개편까지 동반할 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장이다. 이런 이유로 현재 융자사업의 이차보전 방식으로 전환에 대한 타당성 검토를 위해 연구용역을 추진 중이고 용역결과를 토대로 협의할 예정이라고 설명하고 있다.

5) 저리의 자금을 시중은행 등에 공급하면 은행 등이 자체평가를 거쳐 대출업체와 대출금액을 결정하는 방식이다.

6) 대출은 시중은행 등에서 하되 대출업체가 이자를 지불할 때 그 일부를 정부가 지원하는 방식이다.

금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금 및 한강수계관리기금의 환경기초시설 단위사업과 토지매수 및 수변구역관리 단위사업은 개선이 필요하다고 평가되었다. 환경기초시설 사업은 기금 조성의 근본적 목적인 상수원 수질개선의 관점에서 지원 수준의 적정성에 대해 정밀한 분석과 검토가 필요하다는 평가를 받았다. 그리고 토지매수 및 수변구역관리 사업은 토지매수 대상 범위의 적정성 문제 등을 포함한 토지매수 사업의 효과성을 종합적으로 분석하여 중장기 기금 사용 계획 등에 반영하는 것이 필요하다는 평가를 받았다.

그러나 환경부의 2021년도 기금운용계획안의 사업계획에는 이러한 평가내용이 일부 반영되어 있는 것으로 보이나 전체적으로는 평가내용의 반영이 미진한 것으로 보인다. 동 기금들의 환경기초시설 단위사업의 성과지표가 생물학적 산소요구량(BOD) 개선으로만 설정되어 있어 상수원 수질개선이라는 성과측정에 한계가 있어 보인다. 다만, 환경부는 기금준치평가결과에 대한 향후 계획으로 5년 주기로 수립하는 수변구역 관리 기본계획 수립 시 성과분석 등을 통해 효율적 운용 방안을 마련할 예정이라고 설명하고 있다.

언론진흥기금의 뉴스미디어진흥 사업은 뉴스콘텐츠인프라구축과 뉴스콘텐츠생산지원 내역사업으로 구성되는데 동 내역사업들은 디지털 미디어 환경에 적응하고 뉴스콘텐츠의 다양성과 질을 향상하기 위해 사업규모와 내용을 합리적으로 조정할 필요가 있다는 평가를 받았다. 즉, 뉴스콘텐츠인프라구축 사업은 마지막 4단계에 접어든 만큼 구축된 인프라를 바탕으로 디지털 뉴스 콘텐츠 생산을 지원하는 데 주력함으로써 저널리즘 가치를 구현할 수 있도록 뉴스미디어진흥 사업 내 내역사업의 규모를 합리적으로 조정할 필요가 있다는 평가이다.

문화체육관광부의 2021년도 기금운용계획안을 살펴보면, 뉴스콘텐츠인프라구축과 뉴스콘텐츠생산지원 사업 사이의 사업규모 비중은 2020년 64.7:35.3에서 2021년 62.5:37.5로 뉴스콘텐츠생산지원 사업의 비중이 소폭 증가하여 기금준치평가 권고사항을 일부 반영하고 있는 것으로 보인다. 그런데 2021년 기금운용계획안의 계획액 기준으로 보면, 전체 사업 계획액이 전년 대비 111억 1,700만원에서 96억 8,400만원으로 14억 3,300만원(12.9%) 감액됨에 따라 뉴스콘텐츠인프라구축 사업(71억 9,100만원→60억 4,800만원, △11.9%)과 뉴스콘텐츠생산지원 사업(39억 2,600만원→36억 3,600만원, △7.4%)에서 감액이 이루어지고 있다. 이러한 기금운용계획안은

내역사업 조정을 통해 뉴스콘텐츠생산지원 사업을 강화하라는 취지의 기금존치평가의 권고가 반영되지 않은 것으로 보인다.

(2) 재원구조의 적정성 평가 환류 측면

기금의 재원구조 적정성 평가결과 중기가용자산규모가 과소한 것으로 평가되어 일부 사업의 축소 또는 자체수입원에 대한 추가적인 개발 및 확대를 권고 받았으나 환류조치가 이루어지지 않은 경우가 있다.

재원구조의 적정성을 평가한 결과, 24개 기금 중 8개 기금이 부적정한 것으로 평가되었다. 중기가용자산규모가 과다하다고 평가된 기금이 7개이고, 과소하다고 평가된 기금이 1개로 나타났다.

[재원조성의 적정성 평가 결과]

유형	개수	기금명	개선사항
중기가용자산 규모 과다	7	군인복지기금, 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금, 보훈기금, 석면피해구제기금, 전력산업기반기금, 한강수계관리기금	공공자금관리기금 예탁 등 재원의 효율적 활용방안 마련 권고
중기가용자산 규모 과소	1	문화재보호기금	재원확보 방안 마련, 사업축소 검토 등 권고

자료: 기획재정부, 「2020년 기금존치평가보고서」, 2020. 5.를 바탕으로 제작됨

문화재보호기금은 복권판매 수익 전입, 문화재관람료 수입, 여유자금 운용수익 등 자체수입이 있으나 향후 일정한 수준에 머무르는데 비해 사업규모가 지속적으로 확대되어 중기가용자산이 과소⁷⁾한 것으로 나타남에 따라 일부 사업의 축소 또는 자체수입원에 대한 추가적인 개발 및 확대를 권고 받았다. 이에 대해 문화재청은 문화재연구소 운영지원 사업(2021년 계획안 94억 1,800만원)의 일반회계 이관, 「문화재보호기금법」 개정을 통한 문화재관람료 징수비율 상향(10%→20%), 문화재 재난안전

7) 기금존치평가에서는 2019년 기준 문화재보호기금의 적정규모는 최소기준 981억 500만원, 최대 기준 1,258억 2,200만원으로 평가하고 있고, 중기가용자산은 252억 3,800만원으로 적정규모의 범위를 미달하고 있다고 평가하고 있다.

관리 사업 등 일부 사업 조정 등을 추진하여 중기가용자산 과소 문제를 해소할 예정이라는 입장이다. 그러나 문화재연구소 운영지원 사업은 2018년부터 일반회계로 이관을 추진하여왔으나 현재까지 진전이 없는 것으로 보인다. 그리고 문화재관람료 징수비를 상향의 경우에는 법률 개정이 이루어져야 하나 현재까지 개정법률안의 발의가 이루어지지 않고 있다.

(3) 기금존치 타당성 평가결과 환류 측면

2020년 기금존치평가 결과 통합 권고를 받았으나 2021년 예산안 편성 과정에 권고가 반영되지 않은 경우가 있다.

기금존치의 타당성을 평가한 결과, 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금은 통합 판정을 받았다. 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금은 정보통신기술(ICT) 발전으로 정보통신과 방송통신 영역의 경계가 모호하고, 기금관리기관이 한국방송통신전파진흥원으로 일원화되어 있으며, 주요재원이 통신사업자가 납부하는 주파수할당대가(정보통신진흥기금 55%, 방송통신발전기금 45%)로 동일하므로 기금운용의 실효성 제고를 위해 통합할 것을 권고 받았다.

[기금존치의 타당성 평가결과 통합 권고를 받은 기금의 2021년도 계획안 규모]

(단위: 백만원)

기금명	기금관리주체	위탁관리기관	평가 결과	총지출	
				2020	2021(안)
정보통신진흥기금	과학기술정보통신부	한국방송통신 전파진흥원	통합	1,353,737	1,403,572
방송통신발전기금	과학기술정보통신부, 방송통신위원회			1,389,811	1,439,558

자료: 「2020년 기금존치평가보고서」 및 각 부처 「2021년도 기금운용계획안」을 바탕으로 재작성

그러나 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금의 통합은 2021년도 기금운용계획안 반영되어 있지 않다. 다만, 양 기금의 통합에 대한 논의는 2018년부터 계속되어 오고 있는 것으로 보인다. 2018년 과학기술정보통신부와 방송통신위원회는 공동으로 태스크

포스팀을 구성·운영하여 기금통합 개정안을 의원발의(변재일의원 대표발의, 2018.10.1.)하였으나 20대 국회 임기만료로 폐기되었고, 21대 국회에 재발의(변재일의원 대표발의, 2020.7.8.)되어 현재 과학기술정보방송통신위원회에 계류⁸⁾ 중이다.

8) 「방송통신발전 기본법 일부개정법률안」(변재일의원 대표발의, 2020.7.8., 의안번호 제2101656호)

가. 현 황

「국회법」제84조제2항 후단¹⁾은 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

국회 결산심사 결과의 최근 5년간 연도별 추이를 살펴보면, 시정요구 건수는 2014회계연도 결산 시 1,812건에서 2015회계연도 결산 시 2,061건으로 매년 증가하였다가 2016회계연도 결산 시 1,805건으로 감소하였고, 2017회계연도 결산 시 1,833건으로 다시 증가하였다.²⁾ 이후 2018회계연도 결산에는 1,356건으로 크게 감소하였다.

[최근 5년간 연도별 국회 결산심사 결과 현황]

(단위: 건)

회계연도	2014	2015	2016	2017	2018
시정요구	1,812	2,061	1,805	1,833	1,356

주: 예비비 지출에 대한 시정요구를 포함함

자료: 예산결산특별위원회의 각 회계연도 결산 심사보고서 및 각 회계연도 예비비 지출 승인의 건 심사보고서를 바탕으로 재작성

2018회계연도 결산 시정요구 중, 직전 2개 연도(2016회계연도 또는 2017회계연도) 결산심사 시에 동일하거나 유사한 내용으로 한번 이상 시정요구를 받은 적이

고준혁 예산분석관(junekoh@assembly.go.kr, 6788-4651)

1) 「국회법」

제84조(예산안·결산의 회부 및 심사)

② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

2) 2020년 10월초 현재 2019회계연도 결산에 대한 국회심의회가 완료되지 않았다.

있는 반복 시정요구 사항은 137건으로 확인되었고, 이 중 55건은 최근 3년간 연속으로 시정요구되었다. 반복 시정요구 건수는 2014회계연도 210건에서 2015회계연도 221건으로 증가 추이를 보이다가 2016회계연도에는 183건으로 감소하였으나, 2017회계연도에 200건으로 다시 증가하였다. 이후 2018회계연도 결산에는 137건으로 크게 감소하였다.

[반복 지적된 시정요구]

(단위: 건, %)

	2014 회계연도	2015 회계연도	2016 회계연도	2017 회계연도	2018 회계연도
반복 지적된 시정요구	210	221	183	200	137
전체 시정요구	1,812	2,061	1,805	1,810	1,356
반복 시정요구 비율	11.6	10.7	10.1	11.0	10.1

주: 정보위원회 소관 시정요구를 제외한 수치이다.

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

반복적인 시정요구는 주로 정부의 시정요구 조치가 적기에 이행되지 않았거나 조치내용이 미흡하여 시정요구 요인이 해소되지 않기 때문에 발생한다. 따라서 정부는 국회의 시정요구 취지를 충실히 반영하여 조속히 조치를 이행함으로써 반복 시정요구를 줄이고, 반복된 시정요구에도 불구하고 조치내용이 미흡한 경우 예산심의에 반영하는 등 이행을 촉구할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

나. 분석의견

국회가 결산 심의·의결시 시정요구한 사항 중 예산상 조치가 필요한 사항은 예산안 심의 과정에서 고려될 필요가 있다. 본 분석에서는 국회의 2018회계연도 결산 시정요구 사항 중에서 직전 2개 연도(2016회계연도 또는 2017회계연도) 결산 시에 동일하거나 유사한 내용으로 한번 이상 시정요구를 받은 적이 있는 반복 시정요구 사항(총 137건)에 대하여 2021년도 예산안 및 기금운용계획안 편성 현황을 살펴보고자 한다.³⁾

3) 시정요구의 내용이 여러 사업과 관련있는 경우에는 관련된 모든 사업의 예결산액 합계 또는 가장

(1) 국회운영위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

국회운영위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 없었다.

(2) 법제사법위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

법제사법위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 4건이다. 이를 부처별로 살펴보면 법무부 1건, 대법원 2건, 감사원 1건이다.

[법제사법위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[법무부]						
교정시설 수용관리및공 공요금	합리적 예측을 통한 공공요금 예산 적 정 수준 편성으로 연례적 이전용 문제 재발 방지	205,740	228,319	220,216	227,881	3.5
[대법원]						
예산의 목적 외 사용금지	세항목간 연례적 조정 집행 방지					
소송구조 지원	소송구조 지원 예산의 적극적인 집행 필요	6,249	4,279	5,337	5,933	11.2
[감사원]						
재심 처리기간 단축 필요	재심 처리기간 단축 필요					

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

직접적으로 관련된 사업의 예결산액을 기재하였으며, 특정 사업에 국한되지 않은 시정요구 등 예결산액을 기재하기 곤란한 사항에 대해서는 시정요구의 주요내용만을 기재하고 예결산액은 공란으로 두었다.

법무부의 교정시설 수용관리및공공요금 사업은 예산부족으로 이·전용을 통해 부족분을 충당한 사례가 반복되어 수용인원을 고려한 적정예산을 편성하라는 시정요구가 있었는데, 2021년 예산안은 2,279억원으로 전년대비 3.5% 증액 편성하였으나, 교정시설 수용자 편성인원 감소(△3.6%)로 2019년 집행액 2,283억원보다 다소 낮게 편성하였다.⁴⁾

(3) 정무위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

정무위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 21건이다. 이를 부처별로 살펴보면 국무조정실 및 국무총리비서실 4건, 공정거래위원회 3건, 금융위원회 5건, 국민권익위원회 4건, 국가보훈처 5건이다.

[정무위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[국무조정실 및 국무총리비서실]						
국무총리 비서실	예산 소요액 추계를 보다 정밀하게 실시하여 연례적 전용 등이 발생하지 않도록 노력					
국무조정실	기본경비에 대한 연례적 전용을 지양하고, 적정 예산이 편성도록 각별히 유의					
부패예방 추진단 운영	한시조직 연장 여부가 본예산 편성 이후에 결정되어 국회에서 예산이 충실히 심사되지 못하는 일이 재발하지 않도록 유의	674 (예비비)	609 (예비비)	733	813	10.9
조세심판원	조세심판사건 처리기간 단축방안을 마련할 것					

4) 교정시설 수용자 편성인원 : (20) 55,200명 → (21) 53,200명, △2,000명(△3.6%)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020	2021	증감률 (B-A)/A
		예산	결산	예산 (A)	예산안 (B)	
[공정거래위원회]						
과징금	과징금 수납실적 제고방안 필요	40,688	48,503	41,745	39,484	△5.4
수익계약	수익계약 감사원 통지의무 이행 필요					
대외활동 강화	cp등급평가사업 활성화방안 마련 필요	158	163	353	679	92.4
[금융위원회]						
금융관련 국제협력 및 금융중심지 추진	금융중심지 성과평가체계 개선 등	1,310	1,332	1,139	1,154	1.3
신용보증기금 (민간출연금)	특별협약 보증의 실적개선방안 강구 필요	67,800	141,584	38,400	67,000	74.5
주택금융 신용보증기금 (판매장려수당)	판매장려수당 예산을 적정 수준으로 편성하고, 요율 변경 등 제도개선 필요	261	282	302	401	32.8
예금보험기금 채권상환기금 (재고자산매각 대)	우리금융지주 등 보유자산 매각을 위 한 적극적 노력 필요	1,182,216	132,023	131,989	382,316	△71.0
공적자금상환 기금으로 전출금 (일반회계전입 금)	전출금 적정 예산 편성 필요	210,000	210,000	210,000	260,000	23.8
[국민권익위원회]						
홍보	적정 홍보 예산의 편성·집행 및 권익 정책 인지도 제고 필요					
연구용역	연구용역 조기 발주 및 연구용역 주체 간 연계·통합 필요성 등					
행정심판 운영	행정심판 재결기간 단축 필요	995	918	1,135	1,144	0.8
청렴도측정 및 부패영향 평가	청렴도 측정 방식의 개선 필요 등	2,629	2,609	2,572	2,520	△2.0

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[국가보훈제]						
보훈병원 진료	진료비 예산편성의 정확성 제고 필요	409,597	387,988	370,535	385,503	4.0
제대군인 전직지원금	전직지원금 지급 대상자 추계의 정확성 제고를 통해 적정예산을 편성하여 제대군인 전직지원금 연례적 이·전용 지양				3,314	순증 (과목 구조 개편)
보훈정책 개발	연구용역 과제를 조기에 선정함으로써 수의계약과 사고이월을 지양할 것	617	723	587	1,526	160
보상금	보훈급여금 과오불 발생 최소화 필요	283,124	279,437	294,364	309,336	3.9
경상이전 수입	광복회관 임차보증금 및 연납이자 회수	7,319	2,509	7,622	7,851	3.0

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

이 중 국무조정실의 부패예방추진단(舊 부패예방감시단) 운영 사업은 한시조직 연장 여부가 본예산 편성 이후에 결정되어⁵⁾ 국회에서 예산이 충실히 심사되지 못하는 일이 재발하지 않도록 유의하라는 시정요구가 있었다.

국무조정실은 2020년도 예산안 심사에서 부패예방추진단의 ‘정규조직화를 위한 직제 개정을 추진하고 있으며 직제 개정을 토대로 예산을 편성’하였다고 설명하였고, 국회에서는 이를 감안하여 동 사업 예산안을 원안대로 심의·의결하였으나, 여전히 국무조정실 직제에 정식으로 반영되지 않았음에도 2021년 예산안에 전년대비 8,000만원이 증액된 8억 1,300만원을 편성하였다.⁶⁾

5) 동 사업은 2017~2019년에 본예산을 편성하지 않고 예비비로 운영비를 충당하였다.

6) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(정부위원회 소관)」, 2020.10, pp.5~13.

(4) 기획재정위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

기획재정위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 4건이다. 이를 부처별로 살펴보면 기획재정부 2건, 국세청 1건, 관세청 1건이다.

[기획재정위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020	2021	증감률 (B-A)/A
		예산	결산	예산 (A)	예산안 (B)	
[기획재정부]						
국세 수납	세목별 수납실적 저조 사유를 분석하고, 미수납채권에 대한 회수방안을 수립할 것	294.8 조원	293.5 조원	292.0 조원	282.8 조원	△3.1
국세 수입 추계	국세수입 추계의 정확성을 제고하기 위한 방안을 마련할 것	294.8 조원	293.5 조원	292.0 조원	282.8 조원	△3.1
[국세청]						
납세고지서 등 발송	납세고지서 발송 수요를 합리적으로 예측하고, 고지수단을 다양화하는 등 납세고지서 반송비율을 낮추기 위해 노력할 것	45,877	50,276	46,742	55,959	19.7
[관세청]						
조사감시 장비 현대화	컨테이너검색기 도입사업 지연이 반복되지 않도록 개선방안을 마련할 것	15,859	14,131	17,795	21,767	22.3

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 작성됨

기획재정부의 국세수입은 세목별 수납실적 저조 사유를 분석하고, 미수납채권에 대한 회수방안을 수립하라는 시정요구를 받았으나, 2019회계연도 국세수입 미수납액은 징수결정액 대비 12.2%(41.4조원)으로서 전년대비 오히려 0.6%p 증가하였다.

(5) 교육위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

교육위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 교육부 2건이다.

[교육위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[교육부]						
교육급여	수급 인원 추계의 정확도를 제고할 것	131,708	124,316	101,649	108,013	1.3
전국학부모지원센터 운영 지원	전국학부모지원센터 출연의 법적 근거를 마련할 것	217	217	217	278	28.1

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

이 중 **교육부의 교육급여** 사업은 수급 인원 추계의 정확도를 제고 하라는 시정요구가 있었으며, 2021년 예산안에는 전년대비 14억원(1.3%) 증액된 1,030억 1,300만원이 편성되었다. 동 사업에 대해서는 교육급여를 부교재비, 학용품비 등 항목별 지원에서 교육활동지원비로 통합한 것은 국고보조금 지원이 제외된 사업을 국고로 지원할 우려가 있다는 분석이 있었다.⁷⁾

7) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(교육위원회 소관)」, 2020.10, pp.68~71.

(6) 과학기술정보방송통신위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

과학기술정보방송통신위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 4건이다. 이를 부처별로 살펴보면 과학기술정보통신부 3건, 방송통신위원회 1건이다.

[과학기술정보방송통신위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020	2021	증감률 (B-A)/A
		예산	결산	예산 (A)	예산안 (B)	
[과학기술정보통신부]						
국가간 협력기반 조성	예산이 적기에 집행될 수 있도록 사업 관리를 강화할 것	15,510	16,645	20,824	22,520	8.1
스마트미디어 산업 육성기반 구축	스마트미디어센터 활성화 필요	3,624	3,624	3,729	3,226	△144
인재활용 확산지원 (이공계전문기 술 인력양성)	취업률 제고	27,297	27,297	29,513	12,669	△57.1
[방송통신위원회]						
아리랑국제방 송 지원	감독기관과 예산지원기관을 일치시킬 수 있는 방안을 관련 부처와 협의하여 마련할 것	37,156	37,156	35,447	22,987	△35.2

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

과학기술정보통신부의 국가간협력기반조성 사업은 예산이 적기에 집행될 수 있도록 사업관리를 강화하라는 시정요구를 받았는데, 국가간 공동연구의 과제협약체결 지연이 반복되고 있다. 8)

8) 국회예산정책처, 「2019회계연도 결산 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2020.8, pp.81~87.

(7) 외교통일위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

외교통일위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 16건이다. 이를 부처별로 살펴보면 외교부 3건, 통일부 12건, 민주평화통일자문회의 1건이다.

[외교통일위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[외교부]						
중남미 관련 사업	중남미 관련 사업의 참여도 및 실효성 제고	3,769	3,392	3,398	3,804	11.9
한반도 평화구조 정착 및 통일외교 추진	한반도 평화구조 정착 및 통일외교 노 력 추진 미흡	900	662	645	613	△5.0
기관운영 기본경비	적정 규모의 국외업무여비를 계상하여 연례적인 과다 전용이 반복되지 않도 록 할 것					
[통일부]						
과태료	저조한 과태료 수납률에 대한 대책 필요	10	3	10	10	0
이산가족 초청	이산가족 초청행사 사업실적 제고 필요	294	288	344	322	△6.4
북한인권재단 운영	북한인권재단 출범노력 제고	800	0	475	475	0
정책연구용역	정책연구용역의 활용실적 제고					
북한이탈주민 정착금 지급	탈북민 정착지원금 불용 최소화	41,136	39,160	29,334	33,865	15.4
이산가족상봉	이산가족 상봉 적극 추진	18,863	0	22,046	14,166	△35.7
개성공업지구	유·무상지원 비율 조정	8,795	8,795	8,795	8,406	△4.4
DMZ 평화적 이용	세계평화공원 조성사업이 원활히 추 진될 수 있도록 노력할 것	10,990	3,571	12,645	13,911	10.0

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
민생협력 지원	집행률 제고 노력 필요	45,296	17,108	45,092	51,092	13.7
남북협력 기금	편성 및 집행과정의 투명성 제고					
거래말근사전 남북공동편찬	사업 예산집행 효율 제고	3,630	2,802	4,022	3,195	△206
공공자금관리 기금 예수이자 상환	집행률 제고	100,873	58,013	98,898	88,229	△108
[민주평화통일자문회의]						
자문회의 운영	법정위원회 참석률을 제고하기 위한 방안을 마련할 것	4,480	3,586	4,621	4,090	△115

주: 2019, 2020 예산은 추정 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

통일부는 DMZ 평화적 이용 사업의 내역사업 세계평화공원 조성 사업이 원활히 추진될 수 있도록 노력하라는 시정요구를 받았으나, 북한과의 협의 등 사업이 원활하게 추진되지 못하고 있다. 동 세부사업은 2021년 기금운용계획안에는 전년 대비 12억 6,600만원이 증액된 139억 1,100만원이 편성되었다.⁹⁾¹⁰⁾

(8) 국방위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

국방위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 7건이고 모두 방위사업청 소관이다.

9) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(외교통일위원회·국방위원회 소관)」, 2020.10, pp.76~85.

10) 내역사업 세계평화공원 조성 사업은 2020년 당초 계획액과 동일한 75억 1,700만원을 편성함

[국방위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2018		2019	2020	증감률 (B-A)/A
		예산	결산	예산 (A)	예산안 (B)	
[방위사업청]						
JTAC	긴급소요로 추진된 JTAC용 표적영 상수신기의 적기 전력화 필요	17	9	9	8,949	99900
전술정보통신 체계 사업	전술정보통신체계 사업의 정상화 방 안 마련	350013	344628	282080	577798	106.7
K2전차	지체상금 부과 타당성 검토, 사업관 리 철저	2,092	96060	14055	309410	120.2
76mm철갑 고폭탄	76mm철갑고폭탄의 전력화가 지연 되지 않도록 면밀한 사업 관리를 할 것	150	145	2,804	1,444	△485
기초비행 훈련용헬기 사업	기초비행훈련용헬기 조속한 전력화 필요	1,843	154	150	279	86.0
K-11복합형 소총 사업	K-11복합형소총의 반복적 결함발생 에 대한 정확한 원인을 분석한 후 전력화 재개 적합 여부를 검토할 것	11	8	0	0	0
보라매사업 (KF-X) (R&D)	인도네시아 분담금 관리 및 적시 전 력화 필요	664191	668879	10025	906867	△128

주: 2019, 2020 예산은 추정 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

이 중 방위사업청의 기초비행훈련용헬기 사업은 2015년 사업착수 당시 2019년 전력화가 완료될 예정이었으나, 2016년 및 2017년의 경우 절충교역 및 가격협상이 지연되었고, 이후 계약이 체결되지 않음에 따라 사업이 지연되었다. 또한 2018년 재입찰공고가 시행되었으나, 2019년 구매시험평가 결과 ‘전투용 부적합’ 판정이 내려짐에 따라 다시 사업이 지연되었고, 2020년 현재 청 자체 분석평가(2~4월), 총사업비 분석연구(4~7월), 소요수정 등을 거친 상황으로 2021년 예산안은 2억 7,900만원이 편성되었으나, 주장비 구매 계약 여부는 불투명한 상황이다

(9) 행정안전위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

행정안전위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 6건이다. 이를 부처별로 살펴보면 중앙선거관리위원회 2건, 행정안전부 2건, 인사혁신처 2건이다.

[행정안전위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[중앙선거관리위원회]						
위탁선거관리	세입·세출예산 외로 운용되는 위탁 선거관리 경비 운용 개선 필요	663	461	419	219	△47.7
한국선거제도 해외전파 (ODA)	사업 관리·감독 철저 필요	1,501	1,454	434	546	△21.2
[행정안전부]						
국가정보자원 관리원 대구센터신축(정보화)	향후 면밀한 사업 관리를 통해 제3 통 합전산센터구축을 조속히 마무리할 것	91,245	35,041	48,936	140,372	186
국립과학수사 연구원	법의학관의 처우를 개선하고 충원률을 개선하기 위한 대책을 인사혁신처 등 관련 부처와 협의하여 마련할 것					
[인사혁신처]						
국제기구 고용휴직제도	국제기구 고용휴직 제도의 적정 규모 검토 및 신규직위 임용 지연 최소화 필요	23,867	23,866	21,673	23,188	7.0
기금 여유자금 운용	공무원연금 여유자금 운용 수익률 저 조 원인을 분석하고 개선대책을 강구 할 것					

주: 2019, 2020 예산은 추정 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

이 중 **중앙선거관리위원회의 위탁선거관리** 사업은 세입·세출 예산 외로 운용되어 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 규정하는 「국가재정법」상 예산 총계주의에 반하며, 수입의 직접 사용 금지를 명시한 「국고금관리법」 위반 소지가 있으므로, 세입·세출예산 외로 운용되는 위탁선거관리경비 운용의 투명성·적정성 확보 방안을 마련하라는 시정요구를 받았으나, 현재까지 별도의 법적근거를 마련하지 못하고 있다.

(10) 문화체육관광위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

문화체육관광위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 9건이다. 이를 부처별로 살펴보면 문화체육관광부 5건, 문화재청 4건이다.

[문화체육관광위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[문화체육관광부]						
한국어 진흥기반 조성 및 확산	국립세계문자 박물관 건립 사업 불용 및 이월 최소화 필요	39,826	31,723	59,605	89,376	49.9
폐광지역 관광상품 개발	지자체 실집행률 제고를 위한 적극적 인 사업 관리 필요	1,539	1,439	1,321	폐지	폐지
2018평창 동계올림픽 사후관리	대한체육회 및 대한장애인체육회의 부 적정한 현물 수익금 배분이 발생하지 않도록 주의할 것 평창동계올림픽 경기장시설 사후활용 을 위한 구체적인 방안을 마련할 것					
과태료	과태료 수납실적 제고를 위한 노력을 강화할 것	10	5	0	0	0.0

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020	2021	증감률 (B-A)/A
		예산	결산	예산 (A)	예산안 (B)	
미디어 홍보	예비비가 아닌 본예산 증액 필요	6,629	10,953	8,256	12,676	53.5
[문화재청]						
문화재보수정비	총액계상 취지에 맞지 않는 사업에 대하여 분리 방안을 마련할 것	30060	30160	30300	30400	△2.4
문화유산관광자원개발	실집행 제고 노력 필요	24,547	0	0	0	0
한국전통문화대학교	전임교원 확충과 교육과정 내실화 등 운영성과 제고방안을 마련할 것	12,143	12,125	16,478	21,604	31.1
공무 국외출장	「공무원 여비규정」에 부합하는 출장경비 세부집행지침을 마련하고 국외출장 경비 집행관리를 보다 철저히 할 것					

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 작성됨

문화체육관광부의 한국어 진흥기반 조성 및 확산 사업은 내역사업 중 국립세계 문자박물관 건립 사업의 불용 및 이월을 최소화하라는 시정요구가 있었으나, 2020년 실집행이 저조하여 제3회 추경에서 2020년 공사비의 28%인 48억 7,000만원을 감액한 바 있다. 2021년 예산안에는 공사비와 개관(2022년) 준비 예산 등을 반영하여 전년대비 86억 1,200만원을 증액한 240억 2,900만원을 편성하였다.

(11) 농림축산식품해양수산위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

농림축산식품해양수산위원회 소관 부처에 대하여 2018계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 17건이다. 이를 부처별로 살펴보면 농림축산식품부 6건, 해양수산부 8, 농촌진흥청 1건, 산림청 2건이다.

[농림축산식품해양수산위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[농림축산식품부]						
축산물직거래 활성화 지원	집행부진 개선 필요	3,000	1,463	1,800	900	△900
농어촌 상생협력 기금	농어촌상생협력기금 조성액 부족분을 충당하기 위한 필요한 조치를 강구	0	0	0	0	0
폐업지원	폐업지원 사업 운영에 대한 실태조사 를 실시하고, 폐업지원 품목 조사·선 정에 소요되는 행정절차 등을 단축할 수 있는 실효성 있는 개선방안을 마련 할 것	102,000	20	72,000	110,000	52.8
논타작물 재배지원	논타작물재배지원 사업의 집행부진 원 인을 분석하여 쌀 수급 불균형 문제를 해소할 근본적인 대책을 마련할 것	폐지				
경관보전 직불 사업	사업의 연례적 집행부진을 개선하기 위한 집행체계 개선책을 마련할 것	8,356	8,193	9,880	9,880	0
농식품 벤처창업활성 화 지원	농식품 크라우드펀딩 실적 제고 방안 마련	9,480	9,480	14,444	16,194	12.1

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[해양수산부]						
독도의 지속가능 이용 및 관리	독도입도지원센터 건립사업의 관계부 처와 조속히 협의를 완료하여 동 사업 을 차질 없이 추진할 것	9,155	6,912	11,529	9,265	△19.6
귀어귀촌 활성화	활성화 방안을 마련할 것	3,819	3,819	3,956	4,056	2.5
친환경양식어 업육성	민간사업자의 사업포기에 따른 이월 및 불용을 최소화 할 수 있는 방안을 마련할 것	42,614	43,229	39,390	41,501	5.4
수산물품질업 거점단지조성	해양수산부는 추진 중인 거점단지가 취소되거나 지연되는 사례가 발생되지 않도록 사업 집행관리에 주의	10,100	7,671	13,850	11,400	△17.7
원양어선 안전관리	예산집행실적이 부진	5,000	5,000	19,000	18,000	△5.3
어업생산체계 구축	품목 생산자들의 자조금 사업 참여 의 지, 사업계획의 적정성 및 실현가능성 등을 면밀히 평가한 결과를 반영하여 신규 자조금 단체 구성 여부 및 각 단 체별 적절한 자조금 사업 규모를 결정 하도록 할 것	1,865	1,865	1,772	2,745	54.9
어업인 삶의 질 향상	실집행 저조	2,535	2,524	2,735	2,400	△12.2
해양과학기술 원운영지원	안산 부지 매각 조속한 추진					
[농촌진흥청]						
농작물병해충 예찰방제사업	농작물병해충예찰방제사업의 손실보상 금 예산부족이 발생하지 않도록 적정 예산확보를 위해 노력할것	17,264	41,410	21,149	21,152	0.01

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[산림청]						
임도시설	향후 예산편성시 사유림 매수단가와 임도단가를 현실화하여 사유림 매수 및 임도건설 물량 목표가 달성될 수 있도록 노력할 것	155,792	162,546	175,154	176,146	2.0
청정임산물이 용증진	사업 실효성 제고 필요	23,420	23,420	20,971	19,371	△7.6

주: 2019 2020예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

산림청 임도시설은 임도단가를 현실화하여 임도건설 물량 목표가 달성될 수 있도록 하라는 시정요구를 받았는데, 2021년도 예산안 임도 설치단가 역시 2018~2020년과 동일하게 책정되어 있어 계획보다 적은 물량의 임도를 설치하게 될 것으로 예상된다.¹¹⁾

(12) 산업통상자원중소벤처기업위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

산업통상자원중소벤처기업위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 8건이다. 이를 부처별로 살펴보면 산업통상자원부 1건, 중소벤처기업부 5건, 특허청 2건이다.

11)

[2021년 임도시설 사업의 예산(안)상 설치단가 및 실제 설치단가]

(단위: 백만원)

구분	간선임도	작업임도	구조개량
2021년도 예산(안) 설치단가(km당)	223	135	68
2018년 기준 실제 설치단가(km당)	278	176	73

자료: 산림청

[산업통상자원중소벤처기업위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
[산업통상자원부]						
해외자원개발 특별융자사업	융자수요를 면밀하게 조사하여 예산이 불용되지 않도록 적정 예산을 편성할 것	25,474	25,774	34,745	41,143	18.4
[중소벤처기업부]						
마케팅지원 (중소기업전용 매장)	성과 저조의 원인을 분석하여 중소기업 제품 판매확대를 위한 근본적인 대 책을 마련할 것	17,547	17,537	23,527	23,400	△0.5
창업생태계기 반구축	창조경제혁신센터의 안정적 사업 추진 을 위하여 다양하게 사업비를 확보할 수 있도록 지원제도를 마련하고, 지방 비 납부에 대한 명확한 기준을 설정하 여 지방자치단체 간 형평성을 제고할 것	107,175	107,175	102,795	126,137	22.7
전통시장 주차환경 개선 (집행실적)	이용실적이 지속적으로 저조한 주차장 에 대해서는 이용 효율화 방안을 마련 하고, 주차장 이용수요 조사를 사전에 엄격하게 검증하여 지원예산액이 적정 규모로 편성될 수 있도록 할 것	146,873	146,873	142,373	75,219	△47.2
중소기업모태 조합 출자 사업	펀드 조기 결성 및 투자 활성화 방안 마련 필요 등	29,000	29,000	94,000	84,000	△10.6
유동화회사보 증	기술보증기금의 재정건전성이 악화되 지 않도록 사고율을 적정수준에서 관 리할 수 있는 방안을 마련할 것	28,800	24,070	18,700	16,500	△11.8
[특허청]						
디자인 심사지원	디자인 출원 건수의 정확한 예측 및 디자인 심사품질 제고방안 마련 필요	2,288	2,178	2,477	2,830	14.3

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/A
		예산	결산			
일반회계 전출	수입과 지출 간 균형을 달성할 수 있도록 여유자금 규모를 적정화할 것	107,243	106,371	87,510	73,240	△163

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

이 중 **중소벤처기업부의 중소기업모태조합 출자** 사업은 펀드 조기 결성 및 투자 활성화 방안을 마련하라는 시정요구가 있었는데, 현재 운용 중인 자펀드의 미투자 금액이 5조 4,147억 7,700만원, 조성을 진행 중인 자펀드의 결성금액이 1조 2,848억 원에 이르며, 2021년 회수액의 예상규모가 3,566억원인 점을 고려하여, 예산안 규모의 적정성을 검토할 필요가 있다는 분석의견이 있었다.¹²⁾

12) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2021.10, pp.164~173.

(13) 보건복지위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

보건복지위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 22건이다. 이를 부처별로 살펴보면 보건복지부 20건, 식품의약품안전처 2건이다.

[보건복지위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/ A
		예산	결산			
[보건복지부]						
불인증 요양병원	불인증 요양병원의 재인증을 위한 실효성 있는 대책을 마련할 것					
의료기술시험 연수원 구축	예산이 2017, 2018년에 걸쳐 대규모로 불용	500	0	2,618	4,609	76.1
긴급복지	긴급복지사업 예산을 적정하게 확보하여 연례적으로 추경편성을 하지 않도록 주의할 것	142176	162387	418317	185689	△55.6
장애인의료비 지원	장애인의료비 미지급금이 발생하지 않도록 재정소요를 정확하게 추계하여 적절한 예산을 편성할 것	43,524	43,524	36,366	36,366	-
차상위계층 지원	차상위계층 지원 사업 예산이 과소 편성되지 않도록 향후 면밀하게 검토하여 적정수준의 예산을 편성·집행할 것	273241	273241	300460	338745	12.7
예방접종	접종 대상자 수요예측 추계의 정확도를 제고할 것	328367	328351	38763	347789	△103
저소득장애인 진단비 및 검사비 지원	실집행률을 제고하기 위하여 동 사업을 더욱 적극적으로 홍보하고 지원금액 인상, 지원대상 범위 확대 등에 대하여 검토할 것	74985	76566	75,490	76,589	1.5

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/ A
		예산	결산			
장애인활동지 원	미지급금 발생이 연례화되지 않도록 실제 이용량을 반영하여 예산을 편성 할 것	10402	11004	13552	14996	14.8
국민연금기금	국민연금기금이 안정적이고 효과적으 로 운용될 수 있도록 기금운용직 이탈 방지 방안에 대하여 관계 부처와 적극 협의를 할 것					
기금 설치 목적에 부합하는 사업 운영 필요	각 기금의 설치 목적에 위배되는 사업 들을 일반회계로 이관하는 방안을 마 련할 것					
보육교직원 인건비 및 운영지원	매년 예산부족이 발생하므로 예산을 보다 정확히 추계하여 적정 예산을 편 성하도록 노력할 것	116829	116829	12419	105530	9.6
국립중앙 의료원 현대화사업 지원	건립 및 이전이 차질 없이 완료될 수 있도록 할 것	44156	30849	13,184	8,000	△39.3
권역외상센터 운영 지원	권역외상센터 의료인력 미채용에 따른 예산 불용이 반복되지 않도록 주의하 고, 권역외상센터가 전담전문의를 원 활하게 확보할 수 있는 제도적 방안을 마련할 것					
건강보험가입 자 지원 (국민건강 증진기금)	예산을 적정 수준으로 확대할 것	19082	8829	18092	19650	1.9
노인장기 요양보험 사업 운영	노인장기요양보험 운영 지원 예산을 적정 수준으로 편성하고, 재정 운영의 안정성을 제고하기 위한 지출 효율화 방안을 모색할 것	13529	13590	14862	17000	20.6

사업명 (또는 시정요구내용)	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/ A
		예산	결산			
노인요양시설 확충	집행실적 부진 등 개선 필요	11,287	11,738	6,385	6,617	△3.6
어린이집 확충 지원	철저한 사업관리를 통해 집행률을 제 고할 것	68,410	61,550	76,632	60,881	△20.6
기초연금 지급	기초연금 국고보조 기준 개선 필요	14,998	16,336	13,751	19,968	13.6
영유아보육료	예산 편성 추계 정확성 제고 필요	3,405,282	3,823	3,421	3,675	△1.4
의료급여	미지급금 해소 방안 마련 필요	65,412	68,62	70,872	78,161	9.7
[식품의약품안전처]						
식중독예방 및 관리	음식점 위생등급제 활성화 방안 마련 필요	7,088	6,979	6,366	8,785	38.0
의약품안전 감시 및 대응	의약품 부작용 피해구제 제도 활성화 를 위한 방안을 마련할 것	1,540	1,574	2,579	1,851	△28.2

주: 2019, 2020 예산은 추정 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 작성성

이 중 보건복지부의 **국립중앙의료원 현대화사업 지원** 사업은 국립중앙의료원 현대화와 중앙감염병병원 신축 사업이 당초 일정대로 추진될 수 있도록 사업관리에 만전을 기할 것을 시정요구 받은 바 있다. 2021년도 예산안은 전년대비 51억 8,400만원(39.3%) 감소한 80억원이 편성되었으며, 지난 몇 년간 추진해오던 원자동으로의 이전 계획을 철회하고 서울시 중구 방산동 미군 공병단 부지로 이전하기로 서울시와 새롭게 합의한 바, 보건복지부는 동 사업이 차질없이 진행될 수 있도록 주의를 기울일 필요성이 있다.

(14) 환경노동위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

환경노동위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 12건이다. 이를 부처별로 살펴보면 환경부 10건, 고용노동부 1건, 기상청 1건이다.

[환경노동위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	회계 연도	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/ A
			예산	결산			
[환경부]							
법정부담금		환경개선특별회계 법정부담금의 수납 률 제고 방안 마련	917,058	901,722	892,660	929,207	4.1
하수처리장 확충		연례적인 이월 및 실집행 부진이 발생 하지 않도록 사업계획의 타당성 및 지 방자치단체의 집행가능성 등을 면밀히 검토할 것	265,488	264,792	215,908	200,957	△6.9
전기자동차 보급 및 충전인프라 구축		전기차 확대 보급이 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 사업체계를 개선 할 것	540,256	632,974	910,680	1,119,884	22.9
가축분뇨 공공처리시설 설치		연례적 집행부진 개선 필요	55,268	48,854	51,448	45,674	△11.2
도시침수 대응사업		집행부진 및 연례적인 이월 개선 필요	111,328	100,825	80,943	78,014	△3.6
미래환경산업 투자펀드		추진지원 개선 및 투자 활성화 필요	28,000	28,000	20,000	30,000	50
수소연료 전지차 보급사업		추진방식 개선 등 사업집행 활성화 필요	226,458	218,958	317,658	440,083	38.5
대기오염측정 망 구축 운영		사업관리를 강화할 것	77,842	66,255	66,647	54,336	△18.5

사업명 (또는 시정요구내용)	회계 연도	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/ A
			예산	결산			
유해폐기물 처리 및 대집행		행정대집행 종합적 관리방안 마련	54,603	34,756	36,501	19,159	△47.5
한-중 공동 미세먼지 저감 환경기술 실증 협력사업		사업의 성과 제고를 위한 대책을 마련 하고 예산 집행관리를 철저히 할 것	10,000	10,000	9,050	-	순감
[고용노동부]							
고용보험기금 (실업급여)		실업급여 계정 적립금 법정배율 제고 노력 필요					
[기상청]							
다목적 기상항공기 도입 및 운영		사업의 관리 강화 필요	2,580	2,271	2,425	2,372	△2.2

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

환경부의 수소연료전지차 보급 사업은 추진방식 개선 등 사업집행 활성화가 필요하다 는 시정요구를 받았으며, 2021년도 예산안은 2020년 제3회 추가경정예산 3,176억 5,800만원 대비 1,224억 2,500만원(38.5%) 증액된 4,400억 8,300만원이 편성되었다. 동 사업은 그린뉴딜 사업의 주요 과제로서 재정투입 규모 및 보급계획 물량이 지속적으로 확대 될 예정이므로, 환경부는 수소연료전지차 보급 확대를 위해 주요 거점지역의 수소충 전소 구축이 지연되지 않도록 사업 관리에 만전을 기할 필요가 있다는 분석의견이 있 었다.¹³⁾

13) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(환경노동위원회 소관)」, 2020.10, pp.12~22

(15) 국토교통위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

국토교통위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 4건이다. 이를 부처별로 살펴보면 국토교통부 3건, 새만금개발청 1건이다.

[국토교통위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	회계 연도	시정요구 요약	2019		2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	증감률 (B-A)/ A
			예산	결산			
[국토교통부]							
교통약자 이동편의증진		실집행실적을 제고하고 저상버스 도입 률을 높일 수 있는 방안을 마련할 것	37,579	37,499	44,171	50,988	15.4
산업단지 진입도로지원		세부사업별로 집행가능한 규모의 예산 을 편성하고 사업을 체계적으로 추진 할 것	23,587	12,084	17,081	20,883	0.68
흑산도 소형공항건설		사업 집행 부진 개선 필요	17,788	112	1,000	5,000	400.0
[새만금개발청]							
새만금투자유 치지원		투자유치 활성화 대책을 마련하고, 성 과관리를 강화할 것	29,992	29,752	43,975	9,216	△79.0

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 제작함

이 중 **국토교통부의 산업단지 진입도로 지원** 사업은 세부사업별로 집행가능한 규모의 예산을 편성하고 사업을 체계적으로 추진하라는 시정요구가 있었으나, 연례적으로 실시시설계용역 계약 체결 지연 또는 절대공기 등으로 인하여 신규사업에 편성된 예산이 차년도로 이월되고 있으므로, 연내 실시시설계용역이 마무리될 수 있도록 사업 관리를 철저히 할 필요가 있다는 분석의견이 있었다.¹⁴⁾ 2021년 예산안에는 전년대비 582억 6,700만원이 증액된 2,898억 3,300만원이 편성되었다.

14) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2020.10, pp.138~142.

(16) 여성가족위원회 소관 반복 시정요구 사항의 예산안 편성 현황

여성가족위원회 소관 부처에 대하여 2018회계연도 결산 심사를 포함하여 3년간 반복적으로 시정요구된 사항은 여성가족부 1건이다.

[여성가족위원회 소관 부처에 대한 반복 지적사항]

(단위: 백만원, %)

사업명 (또는 시정요구내용)	회계 연도	시정요구 요약	2019		2020	2021	증감률 (B-A)/A
			예산	결산	예산 (A)	예산안 (B)	
[여성가족부]							
아이돌봄지원		지원 예산 및 수요-공급 적정성에 대한 분석 필요	224,592	224,582	243,998	250,281	26

주: 2019, 2020 예산은 추경 기준임

자료: 예산결산특별위원회의 각 연도 결산 심사보고서 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

여성가족부의 아이돌봄 지원 사업은 돌보미 처우개선 및 미스매칭 해소 등 운영을 개선하라는 시정요구가 있었으며, 2021년 예산안에는 「아이돌봄 지원법」¹⁵⁾ 개정으로 2022년부터 광역지원센터 설치·운영이 의무화됨에 따라, 광역지원센터 운영 시범사업 등을 위하여 전년대비 62억 8,800만원이 증액된 2,502억 8,100만원을 편성하였다.

- 15) 법률 제17283호 「아이돌봄 지원법 일부개정법률」(2020. 5. 19. 개정, 2022. 1. 1. 시행)
제10조의4(아이돌봄광역지원센터) ① 시·도지사는 원활하게 아이돌보미를 관리하고 아이돌봄서비스를 제공하기 위하여 아이돌봄광역지원센터(이하 “광역지원센터”라 한다)를 지정·운영하여야 한다.
② 광역지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 아이돌보미 채용, 근로계약 체결 및 복무관리
2. 아이돌봄서비스 제공 중 안전사고로 인하여 생명·신체에 피해를 입은 아이돌보미와 아이에 대한 손해배상보험 가입 등 필요한 안전 조치
3. 지역 내 아이돌보미 수급계획 수립 및 수급 조정
4. 지역 내 아이돌봄서비스 제공 현황 모니터링 실시
5. 지역 내 제11조에 따른 서비스제공기관의 서비스 운영 관리·지원 및 서비스 홍보
6. 그 밖에 원활한 아이돌봄서비스 운영을 위하여 시·도지사가 필요하다고 인정하는 업무
③ 제1항에 따른 지정에 필요한 인력, 시설, 장비의 기준 및 지정 신청에 대한 구체적인 절차와 방법 등은 여성가족부령으로 정한다.
④ 광역지원센터의 장은 중요한 사항을 변경하는 경우 시·도지사에게 승인을 받아야 한다. 그 밖의 변경 사항일 경우에는 신고하여야 한다.
⑤ 제4항과 관련된 내용 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

가. 현황

(1) 총괄 현황

성인지 예산제도란 「양성평등기본법」 제16조¹⁾ 및 「국가재정법」 제16조제5호²⁾에 따라 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 분석함으로써 국가재원이 보다 성평등한 방식으로 사용될 수 있도록 예산의 배분구조와 규칙을 변화시키고자 하는 재원 배분과정이다.

2021년도 성인지 예산사업은 37개 중앙관서의 장이 제출한 304개로 예산 전체 규모는 34조 9,311억원이다. 회계별로는 일반·특별회계 사업이 225개 사업, 18조 568억원이며, 기금사업이 79개 사업, 16조 8,743억원이다.

2020년 성인지 예산과 비교할 때, 2021년도 성인지 예산은 중앙관서의 수는 35개에서 37개로 2개 증가하였고, 전체 예산규모는 31조 7,089억원에서 34조 9,311억원으로 증가되었다. 이 중 일반·특별회계 사업은 1.1% 증가하였고, 기금사업은 21.9% 증가하였다.

한편, 사업 수는 284개에서 304개로 20개(7.0%) 증가하였는데, 일반·특별회계 사업 수가 210개에서 225개로 15개 증가하였으며, 기금사업 수가 74개에서 79개로 5개 증가하였다.

김정선 예산분석관(moonrise@assembly.go.kr, 6788-4633)

1) 「양성평등기본법」

제16조(성인지 예산) ① 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석하고 이를 국가와 지방자치단체의 재정운용에 반영하는 성인지(性認知) 예산을 실시하여야 한다.

2) 「국가재정법」

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

5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

[2020~2021년 성인지 예산 현황]

(단위: 개, 억원, %)

		2020 예산(A)	2021 예산안(B)	증 감	
				(B-A)	(B-A)/A
중앙관서 수		35	37	2	5.7
회 계	예 산	178,667	180,568	1,901	1.1
	사업 수	210	225	15	7.1
기 금	예 산	138,422	168,743	30,321	21.9
	사업 수	74	79	5	6.8
합 계	예 산	317,089	349,311	32,222	10.2
	사업 수	284	304	20	7.0

주: 2020년도 현황은 본예산 기준임

자료: 대한민국정부, 「2021년도 성인지 예산서·기금운용계획서」, 2020. 9.

(2) 부처별 현황

성인지 대상사업을 부처별로 살펴보면, 고용노동부가 39개 사업으로 가장 많고, 여성가족부 35개, 보건복지부 34개, 중소벤처기업부 19개 순이다. 관세청과 소방청은 2020년에는 대상사업이 없었으나, 2021년에는 관세청은 1개 사업 111억 4,400만원, 소방청은 1개 사업 6억 3,000만원 규모의 성인지 예산사업이 포함되었다.

예산규모는 보건복지부가 11조 3,731억원으로 가장 크고, 중소벤처기업부가 9조 2,747억원, 고용노동부 6조 5,760억원, 국토교통부 4조 5,701억원 순이다.

[부처별 성인지 예산사업 현황]

(단위: 개, 백만원)

기 관	2020			2021		
	대상사업		금액	대상사업		금액
	직접목적	간접목적		직접목적	간접목적	
국회	1		129	1		129
	-	1		-	1	
중앙선거관리위원회	1		168	1		168
	1	-		1	-	
기획재정부	1		320	3		3,781
	-	1		-	3	

(단위: 개, 백만원)

기 관	2020			2021		
	대상사업		금액	대상사업		금액
	직접목적	간접목적		직접목적	간접목적	
교육부	7		225,375	8		214,024
	4	3		4	4	
과학기술정보통신부	15		376,925	14		345,778
	3	12		2	12	
외교부	8		187,133	6		58,121
	5	3		3	3	
통일부	5		46,889	5		47,209
	-	5		-	5	
법무부	13		123,197	14		139,956
	8	5		8	6	
국방부	4		30,783	5		84,579
	1	3		3	2	
행정안전부	9		455,554	8		251,147
	2	7		2	6	
문화체육관광부	17		248,571	16		261,573
	2	15		2	14	
농림축산식품부	13		412,619	16		409,606
	-	13		-	16	
산업통상자원부	4		38,396	4		33,255
	1	3		1	3	
보건복지부	32		11,120,681	34		11,373,101
	17	15		17	17	
환경부	4		16,606	2		21,727
	-	4		-	2	
고용노동부	35		6,425,920	39		6,575,988
	5	30		6	33	
여성가족부	32		834,550	35		886,355
	26	6		29	6	
국토교통부	13		3,433,912	17		4,570,114
	2	11		2	15	
해양수산부	7		15,508	9		25,021
	1	6		1	8	

(단위: 개, 백만원)

기 관	2020			2021		
	대상사업		금액	대상사업		금액
	직접목적	간접목적		직접목적	간접목적	
중소벤처기업부	22		7,409,765	19		9,274,696
	1	21		1	18	
국가보훈처	3		49,842	4		53,791
	-	3		-	4	
인사혁신처	2		36,046	3		39,563
	-	2		-	3	
식품의약품안전처	2		49,634	4		69,081
	1	1		1	3	
국가인권위원회	2		170	3		176
	2	-		3	-	
방송통신위원회	1		1,597	1		1,897
	-	1		-	1	
국민권익위원회	3		71	3		71
	1	2		1	2	
관세청	-		-	1		11,144
	-	-		-	1	
조달청	1		359	1		359
	-	1		-	1	
병무청	1		210	1		260
	-	1		-	1	
경찰청	8		100,261	9		101,778
	5	3		6	3	
소방청	-		-	1		630
	-	-		-	1	
문화재청	3		14,808	3		16,360
	-	3		-	3	
농촌진흥청	7		16,965	6		15,024
	-	7		-	6	
산림청	1		7,992	1		8,103
	-	1		-	1	
특허청	4		16,610	4		17,128
	1	3		1	3	

(단위: 개, 백만원)

기 관	2020			2021		
	대상사업		금액	대상사업		금액
	직접목적	간접목적		직접목적	간접목적	
기상청	1		159	1		159
	-	1		-	1	
행정중심복합도시건설청	2		10,716	2		19,211
	-	2		-	2	
계	284		31,708	304		34,931,063
	89	195		94	210	

주: 1. 성인지 예산서와 기금운용계획서의 예산사업을 합한 현황임
 2. 2020년도 현황은 본예산 기준임

(3) 2021년도 성인지 예산서 작성의 특징

「2010년도 성인지 예산서」가 작성된 이래로 대상사업의 객관성과 타당성 및 성인지 제도의 실효성에 대한 문제가 지속적으로 제기되었다.

이에 정부는 「2019년도 성인지 예산서」부터 대상사업을 직접목적 사업과 간접목적 사업으로 분류하여 선정기준의 합리성을 제고하고 성인지 예산제도의 성과관리를 강화하고자 하였고, 「2020년도 성인지 예산서」 작성 시부터 성평등 추진 중점사업을 선정·포함하여 성인지적 재정운용을 위한 중점방향을 제시하였다.

「2021년도 성인지 예산서」는 전년도의 분류체계를 유지하면서, 관계부처·상설협의체³⁾의 논의를 통해 선정된 성평등 추진 중점사업을 포함하였다.

[2018~2021년 성인지 예산 대상사업 선정기준]

2018년도	2019년도	2020년도	2021년도
1. 제1차 양성평등정책 기본계획 추진사업	1. 직접목적 사업 - 제2차 양성평등정책 기본계획 추진사업 등	1. 직접목적 사업 - 제2차 양성평등정책 기본계획 추진사업 등	1. 직접목적 사업 - 제2차 양성평등정책 기본계획 추진사업 등
2. 전년도 성인지 예산서 작성 사업	2. 간접목적사업	2. 간접목적사업 - 성별영향평가 결과 개선이 필요한 사업 등	2. 간접목적사업 - 성별영향평가 결과 개선이 필요한 사업 등
3. 기타 성별영향분석이 가능한 사업	2-①성별영향평가 결과 개선이 필요한 사업		
3-① '17년 성별영향평가 대상사업	2-②기타 성별영향분석이 가능한 사업		
3-②기타사업(자율선정)		※2020년 성평등 추진 중점사업	※2021년 성평등 추진 중점사업

자료: 여성가족부

2021년도 성평등 추진 중점사업은 가정폭력, 성폭력, 성매매, 디지털 성폭력,데이트폭력, 스토킹 등 여성폭력에 관한 사업으로, 7개 부처의 32개 사업이 선정되었다. 2020년도에 비하여 사업의 수는 6개 증가하였다.

3) 성인지 예산서에 대한 관계부처 협력 촉진과 제도 개선방안 논의 등을 위한 민관협의체(기재부, 여가부, 행안부, 통계청 등 관계부처 및 민간위원 참여)가 2014년 6월부터 운영 중이다.

[2021년 성평등 추진 중점사업 현황]

부처명	세부사업(내역사업)	사업수
교육부	대학 내 양성평등 확산 및 성희롱 성폭력 근절 지원	1
법무부	성범죄 등 사회적 약자 대상 범죄 단속, 교정교화, 치료감호자수용관리, 보호관찰활동, 전자감독, 양성평등정책 지원, 진술조력인 양성 및 배치, 성폭력 피해자 지원, 피해자 국선변호사 지원	9
국방부	보건복지지원(양성평등담당관 활동, 성인지 교육, 성인지력향상 대외위탁 교육, 성고충전문상담관 운영)	1
행정안전부	국민수요맞춤형 생활안전연구개발(R&D)(몰래카메라 범죄 방지를 위한 정밀복합 탐지기 개발)	1
고용노동부	고용평등환경개선지원(건강한 직장문화 조성, 고용평등상담실 운영)	1
여성가족부	여성가족부 정보화추진(정보화)(성범죄자 신상정보 공개고지시스템 구축 및 운영), 한국양성평등교육진흥원지원, 아동·여성안전교육문화사업, 여성폭력 방지정책 추진기반 구축, 한국여성인권진흥원 지원, 성범죄자 신상공개 및 청소년 성보호활동 지원, 가족역량강화 지원(가족역량강화 지원), 아동·청소년 성범죄 예방교육 및 피해자 치료재활(청소년성문화센터 설치운영, 성매매피해아동청소년통합지원), 청소년 사회안전망구축(청소년동반자 프로그램 운영, 학교 밖 청소년 지원, 내일이룸학교), 성매매방지 및 피해자 지원, 가정폭력·성폭력 재발방지사업, 가정폭력 피해자 지원, 폭력피해이주여성지원사업, 성희롱 등 직장내 여성폭력 방지 및 지원	14
경찰청	범죄예방및생활질서유지(여성범죄예방인프라구축), 여성대상범죄예방및수사활동(사회적약자 범죄전담 여청수사팀 역량강화(교육경비), 진술분석 전문가 참여), 사이버안전수사활동(사이버범죄 예방교육 표준강의안 제작), 사이버수사시스템구축(정보화)(불법촬영물 추적시스템), 경무인사지원(성평등 거버넌스 운영, 성평등 정책과제 발굴, 교육 프로그램 운영, 성주류화제도 운영, 성평등 의제 확산)	5
합 계	-	32

주: 사업수는 세부사업 기준으로 산정함

자료: 여성가족부

다음으로, 정부는 「2021년도 성인지 예산서」 작성 시 직접목적 사업의 성과지표 및 목표치를 성과계획서의 성과지표 및 목표치와 동일하게 작성하도록 하여 성인지 예산서와 성과계획서가 연계되도록 하였다.

직접목적 사업은 그 자체로 성별불평등 개선이 목적이거나 여성이 주된 사업대상이기 때문에 성인지 예산서와 성과계획서의 성과지표가 다를 경우, 사업추진 방향 설정 시 혼란을 야기할 수 있고, 성과지표는 동일한데 목표치에 차이가 있는 경우 실효성 있는 성과관리가 어렵다는 지적이 있었던바 이를 개선한 것으로 보인다.

[2020년도 및 2021년도 성과목표 설정]

구 분	2020년도 성인지 예산서	2021년도 성인지 예산서
직접목적 사업	· 사업의 고유한 목표 달성 여부를 측정하기 위한 지표로 설정	· 좌동 · 성과계획서의 성과지표 및 목표치와 동일하게 작성
간접목적 사업	· 성별영향평가 및 성인지결산 등을 통해 제시된 성과목표 등 사업의 성평등 개선조치의 효과를 측정하기 위한 지표 설정	· 좌동

자료: 여성가족부

다음으로, 정부는 「2021년도 성인지 예산서」 작성 시 부터 교육부, 법무부, 문화체육관광부, 보건복지부, 고용노동부, 국방부, 경찰청 등 양성평등담당관⁴⁾이 신설된 부처는 양성평등담당관과 사업부서가 협의하여 대상사업 지정, 사업별 성과목표 관리 등을 작성하도록 하여 사전검토 기능을 강화하고자 하였다.

4) 양성평등 및 성희롱·성폭력 근절 정책의 체계적인 추진을 위하여 문화예술계, 직장, 학교 등 정책 영역과 현장 규모가 큰 교육부, 법무부, 국방부, 문화체육관광부, 보건복지부, 고용노동부, 대검찰청, 경찰청 등 8개 부처에 양성평등 전담부서인 양성평등정책담당관 설치(2019.5.7)
· 행안부, 기재부, 법제처 등 부처 협의(2018.7.~ 2019.2.)
· 직제개정안 일괄 국무회의 상정(2019.4.30.) 및 시행(2019.5.7.)

나. 분석의견

(1) 성인지 예산제도 관련 개선방안

첫째, 간접목적 사업 분류 기준의 구체화·객관화가 필요하다.

정부는 2019년도 성인지 예산서부터 성인지 대상사업을 직접목적 사업과 간접목적 사업으로 구분하였다. 간접목적 사업은 성평등이 사업 고유의 목적은 아니지만, 사업 수행의 결과가 간접적으로 성평등에 영향을 줄 수 있는 사업을 말한다.

「2021년도 성인지 예산서 작성 매뉴얼」은 간접목적 사업에 해당하는 사업으로, ① 2020년 성별영향평가 결과에 따라 개선이 필요한 사업, ② 자원배분을 통해 양성평등 실현에 기여하는 사업, ③ 그 밖에 성평등 실현을 위해 필요한 사업을 제시하였다. 이에 따라 2021년 성인지 예산서에는 간접목적 사업 총 210개(예산액 22조 4,049억원)가 포함되었다. 2020년에 비하면 간접목적 사업의 수는 15개가 증가하고 예산액 규모는 12.8% 증가하였다.

[성인지 대상사업 분류기준]

사업유형	대상 사업
직접목적 사업	<ul style="list-style-type: none">· 제2차 양성평등정책 기본계획(시행계획) 추진사업· 기본계획에 포함되어 있지 않지만 양성평등을 목적으로 하는 사업 <p>〈예시〉</p> <ul style="list-style-type: none">· 경력단절여성 취업 지원· 성폭력피해자 지원
간접목적 사업	<ul style="list-style-type: none">· 성별영향평가 결과에 따라 개선이 필요한 사업· 자원배분을 통해 양성평등 실현에 기여하는 사업· 그 밖에 성평등 실현을 위해 필요한 사업 <p>〈예시〉</p> <ul style="list-style-type: none">· 농업인소규모 창업기술 지원· 중소기업기술혁신개발· 중장년층 취업지원

자료: 「2021년도 성인지 예산서 작성 매뉴얼」

성인지 예산서는 기획재정부와 여성가족부가 협의하여 제시한 작성기준에 따라 각 부처⁵⁾에서 대상사업을 선정·작성하는 방식이다. 따라서 부처 및 성인지 예산 업무 담당자에 따라 대상사업을 선정하는 기준이 달리 적용되지 않도록 구체적이고 객관적인 기준을 제시할 필요가 있다. 그런데 간접목적 사업의 분류 기준 중 ‘그 밖에 성평등 실현을 위해 필요한 사업’의 경우는 그 범위를 어디까지 적용할 것인지에 대하여 논란이 발생할 여지가 크다.

예를 들면 국토교통부는 ‘환승센터 구축 지원 사업’을 간접목적 사업으로 선정하였는데, 동 사업은 주요 환승발생 지점에 대중교통 환승센터를 구축하여 통행 및 환승시간을 감소시키고 편리하고 안전한 환승서비스를 제공하고자 하는 사업이다. 따라서 사업 대상자와 수혜자는 모든 국민으로 보는 것이 타당할 것으로, 성평등 실현에 영향을 준다고 보기는 어려운 측면이 있다.

행정안전부의 ‘지방자치인재개발원 사이버교육센터 운영 사업’은 정부핵심정책 및 지방공무원 직무 관련 사이버교육용 콘텐츠를 개발하여 공무원 대상 사이버교육센터를 운영하는 사업이다. 동 사업의 경우 대상자와 수혜자는 지방공무원 전체이므로, 간접목적 사업으로 분류하는 것은 적절하지 않은 측면이 있다.

반면 고용노동부는 ‘국민취업지원제도 사업’을 성인지 대상사업으로 분류하지 않았는데, 동 사업은 저소득 근로빈곤층의 취업촉진 및 생활안정을 위하여 구직촉진수당을 지급하고 취업지원프로그램을 제공하는 사업이다. 따라서 첫째, 여성 저소득층 등 취업취약계층, 여성 미취업 청년 등에게 생계지원 및 취업지원 서비스를 제공하여 여성의 경제적 자립을 촉진할 수 있을 것으로 보이고, 둘째, 고용노동부의 성평등 목표인 ‘고용격차 해소를 통한 여성의 평등하게 일할 권리와 기회의 보장’에 기여할 수 있다는 점에서 간접목적 사업으로 분류할 필요성이 있다.

이처럼 부처에 따라 간접목적 사업에 대한 분류 기준을 달리 해석·적용하여 성

5) 「국가재정법 시행령」

제9조(성인지 예산서의 내용 및 작성기준 등) ① 법 제26조에 따른 성인지 예산서(이하 “성인지 예산서”라 한다)에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 성인지 예산의 개요

2. 성인지 예산의 규모

2의2. 성인지 예산의 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석

3. 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 사항

② 성인지 예산서는 기획재정부장관이 여성가족부장관과 협의하여 제시한 작성기준(성인지 예산서 작성 대상사업 선정 기준을 포함한다) 및 방식 등에 따라 각 중앙관서의 장이 작성한다.

인지 예산사업을 선정하게 되면, 성인지 예산제도가 비효율적으로 운영될 가능성이 높으므로, 정부는 향후 간접목적 사업 분류 기준을 구체적·객관적으로 제시할 필요가 있다.

둘째, 간접목적 사업의 성인지적 효과를 실질적으로 측정할 수 있는 성과지표가 필요하다.

정부는 2021년 성인지 예산서부터 직접목적 사업의 성과지표 및 목표치를 성과계획서의 성과지표 및 목표치와 동일하게 작성하여 성인지 예산서와 성과계획서를 연계하고자 하였다.

이에 비하여 간접목적 사업은 해당 사업 본래의 성과지표 및 목표치와는 별개로, 성평등 개선조치 등 효과를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고, 성별영향평가 및 성인지 결산 등을 통하여 제시된 성과목표와 부처 고유의 성평등 목표를 연계하여 목표치를 설정하여야 한다.

그런데 해양수산부의 ‘타깃기업 투자확대 및 일자리 창출지원 사업(해양수산 신산업 육성 및 기업투자유치 지원 사업의 내역사업)’은 해양수산 신산업 육성을 위한 중소·중견기업 지원 및 일자리 창출을 지원하는 사업으로, 성과지표는 ‘여성구직자 참여율’이다. 여성구직자 참여율은 ‘해양수산 취업박람회 여성 참여자/해양수산 취업박람회 전체 참여자’로 계산되어 해양수산 분야 여성일자리 증가 등 사업의 실질적인 목표 달성 여부를 판단하기에는 적합하지 않다. 또한 여성구직자 참여율은 2018년 실적치 35.3%, 2019년 실적치 40.0%로 증가 추세임에도, 2021년 목표치는 36.0%로 설정하여 목표치 설정의 타당성도 검토할 필요가 있어 보인다.

통일부의 경우 ‘북한이탈주민 지역적응센터 운영 사업(북한이탈주민 정책 및 지원체계 운영의 내역사업)’과 ‘북한이탈주민 지원재단 운영 사업’을 성인지 대상사업으로 선정하고, 성인지 성과지표를 각각 ‘초기 집중교육 만족도’, ‘북한이탈주민 지원재단 고객만족도’로 설정하였다. 동 성과지표는 북한이탈주민 지역적응센터와 북한이탈주민 지원재단 운영 사업의 대상이 되는 북한이탈주민의 전체적인 만족도를 나타내는 것으로, 성인지적 효과를 확인하기에는 미흡한 측면이 있다.

성과지표 및 성과목표의 설정은 성인지 예산제도 성과관리의 기본이 되는 것으로, 성인지적 효과를 실질적으로 측정할 수 있는 성과지표 개발이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 성인지 예산제도와 국가성평등지수 연계 방안 검토가 필요하다.

정부는 2020년도 성인지 예산서부터 국가성평등지수 분야를 작성하고 있다. 국가성평등지수⁶⁾는 국가 성평등수준을 측정할 수 있는 척도로서, 성평등한 사회참여의 정도, 성평등 의식·문화 및 여성의 인권·복지 등 사항 등으로 구성된 성평등지표를 통하여 측정한다.

양성평등정책 기본계획, 국가성평등지수, 성인지 예산제도의 관계를 보면, 양성평등정책을 통해 국가성평등정책의 기본 방향을 제시하고, 국가성평등지수는 국가성평등수준을 측정한다. 성인지 예산제도를 통해 정부 재정사업이 성평등하게 개선되면 국가성평등지수는 향상되고, 반면에 국가성평등지수에서 성별 격차가 크게 나타나는 분야는 성인지 예산제도를 활용하여 격차를 해소할 수 있어야 한다.

2013년~2018년 국가성평등지수 현황 통계⁷⁾를 보면, 2018년 기준 성평등수준이 가장 높은 분야는 보건 분야이고, 다음은 교육·직업 훈련, 문화·정보, 복지, 경제활동, 안전, 가족 분야 순이다. 성평등수준이 가장 낮은 분야는 의사결정이다. 2013년과 비교했을 때 성평등수준이 가장 많이 개선된 분야는 의사결정이고, 다음은 복지, 가족, 경제, 문화·정보 분야 순이다. 이에 비하여 안전 분야의 성평등수준은 오히려 하락하였다.

6) 「양성평등기본법」

제19조(국가성평등지수 등) ① 여성가족부장관은 국가의 성평등수준을 계량적으로 측정할 수 있도록 성평등한 사회참여의 정도, 성평등 의식·문화 및 여성의 인권·복지 등의 사항이 포함된 국가성평등지표를 개발·보급하여야 한다.

② 여성가족부장관은 제1항에 따른 국가성평등지표를 이용하여 국가의 성평등 정도를 지수화한 국가성평등지수를 매년 조사·공표하여야 한다.

③ 여성가족부장관은 제1항에 따른 국가성평등지표를 기초로 지역의 특성을 반영한 지역성평등지표를 개발·보급하고, 지역성평등지표를 이용하여 지역의 성평등 정도를 지수화한 지역성평등지수를 매년 조사·공표하여야 한다.

④ 여성가족부장관은 국가성평등지수 및 지역성평등지수 조사 결과, 성평등 수준이 낮은 지표에 관해서는 관계 기관의 장에게 제8조제2항에 따른 시행계획 수립 시 개선방안을 마련하도록 요청할 수 있다.

⑤ 여성가족부장관은 제2항 및 제3항에 따른 국가성평등지표 및 지역성평등지표에 관한 각 지표별 통계와 지표의 특성 등에 관한 정보를 국민들이 편리하게 사용할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

⑥ 제2항에 따른 국가성평등지수, 제3항에 따른 지역성평등지수의 내용 및 조사·공표의 방법 및 제5항에 따른 정보 제공 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

7) 2019년 국가성평등지수 현황 통계는 2020년 12월 중 산출 예정

[2013년 ~ 2018년 국가성평등지수 현황]

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
종합지수	68.9	69.3	70.1	70.9	71.7	72.9
경제활동	70.3	71.0	71.3	72.3	73.2	74.7
의사결정	21.4	23.4	24.9	26.6	29.3	31.1
교육·직업훈련	91.4	93.3	93.4	93.6	93.1	94.1
복지	70.8	70.6	73.7	73.7	75.5	76.3
보건	95.7	96.1	97.1	97.3	96.8	97.0
안전	68.8	64.3	64.9	67.0	65.5	66.5
가족	55.2	56.2	56.7	57.2	58.9	60.5
문화정보	85.8	87.4	87.1	87.3	89.3	89.9

자료: 한국여성정책연구원 성인지통계

그런데 2021년 성인지 예산서 상 국가성평등지수 현황을 보면, 예산액은 경제, 복지, 교육·직업훈련 순으로 규모가 크고, 사업 수는 경제, 교육·직업훈련, 복지 순으로 많다. 의사결정 분야는 예산액이 가장 작을 뿐 아니라 2020년에 비하여 감액되었다.

[2020년·2021년 성인지 예산의 국가성평등지수 분야별 현황]

(단위: 개, 백만원)

국가성평등지수 분야	2020년		2021년 정부안		증감	
	사업수	예산액	사업수	예산액	사업수	예산액
전체	326	31,708,941	347	34,931,063	21	3,222,122
경제활동	108	16,702,026	103	18,848,898	△5	2,146,872
의사결정	14	7,095	14	6,164	0	△931
교육·직업훈련	94	1,589,925	99	1,496,095	5	△93,830
복지	42	12,285,820	51	13,204,659	9	918,839
보건	12	157,582	17	344,507	5	186,925
안전	29	283,413	34	289,346	5	5,933
가족	13	623,280	12	648,432	△1	25,152
문화정보	14	59,800	17	92,962	3	33,162

주: 사업수는 내역사업 기준으로 산정함

자료: 여성가족부

따라서 2018년 이후 국가성평등지수 흐름에 급격한 변화가 없었다고 가정한다면, 성인지 예산제도와 국가성평등지수 사이에 연계성은 없는 것으로 보인다.

이는 국가성평등지수 작성은 2020년 성인지 예산서 작성 시부터 시작되었고, 성인지 대상사업 선정 후에 사후적으로 작성하기 때문으로 보인다.

정부는 성평등추진 중점사업의 경우 상설협의체를 중심으로 주제를 정하고 해당되는 사업을 발굴하여 성인지 대상사업에 포함하고 있는데, 이러한 절차를 준용하여 성인지 대상사업 선정 이전에 국가성평등지수 취약 분야를 정하고, 성인지 예산서 작성에 활용하도록 하여 연계성을 강화하는 방안을 검토할 필요성이 있는 것으로 보인다.

(2) 부처별 성인지 분석결과 종합

2021년도 성인지 예산서 검토 결과 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 성인지 대상사업으로 분류가 부적절한 사업이 있었다.

성인지 예산서는 관계부처 상설협의체를 통해 대상사업 협의과정을 거치고 있는 바, 「2021년도 성인지 예산서」의 경우 각 부처의 제외요청서를 검토하는 등 협의과정을 거치면서 성인지 대상사업으로 적절하지 않은 사업(내역사업 기준으로 7개 부처의 9개 사업)을 제외하였다. 이러한 과정에서 성인지 대상사업으로 포함하기 부적절한 사업이 제외되었을 것으로 보이나, 「2021년도 성인지 예산서」 분석 결과 성인지 예산사업으로 분류하는 것이 적절한지 검토가 필요한 사업이 있었다.

이에 대하여 여성가족부는 보건복지부의 ‘아동수당 지급 사업’ 및 ‘영유아 보육료 지원’ 사업 등 일부 사업들은 양성평등정책기본계획에 포함된 직접목적 사업이거나, 성별영향평가 사업 중 개선의견을 통보받은 사업에 해당하여 성인지 대상사업으로 분류하는 것이 타당하다고 설명하고 있다. 그러나 성인지 대상사업 선정기준은 일종의 가이드라인으로서 절대적인 기준은 아니라고 할 것이므로, 성인지 대상사업 선정기준에 포함되는 사업이라고 하더라도 사업의 목적, 추진방식, 성별수혜분석 가능여부 등을 고려하여 성인지 대상사업으로 분류하는 것이 타당한지에 대하여 추가적인 검토를 수행하는 것이 바람직하다고 보인다.

[성인지 대상사업으로 분류 부적절]

부처명	세부사업 (내역사업)	사업내용	분석 의견
과학기술정보통신부	과학영재양성	대학부설 과학영재교육원 과학고영재학교 운영 지원 등을 통해 창의적인 과학영재의 체계적 발굴육성 지원	- 대학부설 과학영재교육원, 과학고·영재학교 대상자 선정은 지원자의 객관적 역량에만 근거하는 것으로, 선정 과정에서 성인지적 측면을 고려하기 어려움
	시청자미디어재단지원 ¹⁾	시청자 대상 미디어 이해·활용 교육 및 방송제작 시설장비 제공 등 시청자의 권익증진 미디어 이용격차 해소	- 시청자미디어재단지원 사업은 성별에 관계없이 전국민을 대상으로 하는 보편적 서비스를 제공하는 사업으로 성인지적 측면을 고려하기 어려움 - 남녀 비율에서도 현저한 양성 불평등 실태를 도출하기 어려움
국방부	민간위탁교육 (생산적 군복무 여건 보장 및 인적자원개발)	군 간부의 직무능력 및 자질향상을 위한 능력개발교육과 정책 수립, 교육기관 교수 연구요원 양성을 위한 전문학위 실시	- 군위탁생 선발은 지원자의 객관적 역량에 근거하는 것으로, 선정 과정에서 성인지적 측면을 고려하기 어려움 - 군위탁생 선발자의 남녀 비율에서도 유의미한 성 불평등 실태를 도출하기 어려움
행정안전부	지방자치 인재개발원 사이버교육센터 운영	정부핵심정책 및 지방공무원 직무관련 사이버교육용 콘텐츠를 개발하여 공무원 대상 사이버교육센터를 운영	- 사이버교육 수료는 성별 관련 제한이 없음 - 사이버교육 수료자의 성별 비율을 동 사업을 통해 개선하기 어려움
농림축산식품부	한국농수산대학교 육 운영	농어업 및 농어촌 발전을 선도할 후계농어업인력 양성하기 위하여 한국농수산대학교의 운영비용을 지원	- 한국농수산대학교운영 사업의 수혜자 선정은 지원자의 객관적 역량에 근거하기 때문에 선정 과정에서 성인지적 측면을 고려하기 어려움
보건복지부	아동수당 지급	0세에서 만 7세 미만의 아동에게 매월 10만원의 아동 수당을 지급하여 아동양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장환경을 조성함	- 아동수당 및 영유아보육료 지원 사업의 대상자 선정은 법령에 따라 해당 연령의 모든 아동에게 지급하는 것이므로, 대상자 선정 과정에서 성인지적 측면을 고려하기 어려움

부처명	세부사업 (내역사업)	사업내용	분석 의견
	영유아보육료 지원	어린이집 이용 영유아에 대한 보육료 지원을 통하여 부모의 자녀양육부담을 경감하고 원활한 경제활동을 지원함	
국토 교통부	철도핵심인력양성 (철도장학금 지원)	국내철도산업 기술력 향상을 위한 철도 관련 석·박사 장학생 지원	- 남녀 성별을 고려하지 않고 장학요건을 갖추는 경우 장학금을 지원하므로, 사업 수행 시 양성평등적 요소를 고려할 필요성이 높지 않음
	환승센터 구축지원	주요 환승발생지점에 대중교통 환승센터를 구축하여 통행 및 환승 시간을 감소하고 편리하고 안전한 환승서비스 제공	- 불특정 다수의 환승서비스를 이용하는 국민 전체를 수혜 대상으로 하여 특정 성별을 사업 수혜자로 구분하기 어려움
	국민임대(용자)	LH등 공공이 국민임대주택을 건설하는 경우 해당 사업비의 일정비율을 저리로 용자 지원	- 국민임대(용자)사업의 대상은 신혼부부, 다자녀가구, 장애인 등으로 양성평등적 요소를 고려할 필요성이 높지 않음
중소벤처 기업부	중소기업규제 영향평가 및 옴부즈만운영	신설·강화되는 규제가 중소기업에 미치는 영향을 분석하고, 중소기업에게 불합리한 규제를 발굴·개선	- 중소기업에 대한 규제는 성별에 따라 달리 적용되지 않으며, 현재 중소기업에 대한 규제가 성불평등하다는 실태를 파악하기 어려움

주: 1) 방송통신위원회 소관 사업

자료: 「2021년도 성인지 예산서 및 기금운용계획서」를 바탕으로 재작성

둘째, 성과지표 및 성과목표 설정이 부적절한 사업이 있다.

「2021년도 성인지 예산서」는 산출근거의 타당성을 높이기 위하여 성과목표 산출근거 작성 시 측정산식 및 측정방법을 명시하고 있다.

그러나 「2021년도 성인지 예산서」를 분석한 결과, 사업의 성평등 목표를 측정하기에 성과지표가 적절하지 않거나, 성과목표가 보수적으로 설정되어 적절하지 않은

사업이 있었다.

예를 들어 고용노동부의 ‘남녀고용평등 강조기간 운영 사업(고용평등환경개선지원 사업의 내역사업)’의 경우 성과지표를 ‘남녀고용평등 강조기간 기념식 개최 횟수’로 설정하였는데, 기념식 개최 횟수로는 사업목적인 남녀고용평등 의식 확산 여부를 알기 어려우며, 정책대상인 15세 이상의 전 국민 중 남성과 여성에게 미치는 영향을 분리하여 평가할 수 없다는 문제점이 있으므로, 남녀고용평등 의식 개선 정도를 측정할 수 있는 성과지표로 개선할 필요가 있다고 보인다.

[성과지표 및 성과목표 설정에 개선이 필요한 사업 현황]

부처명	세부사업 (내역사업)	성과지표	성과 목표	분석 의견
교육부	장애학생 교육지원	권역별 장애대학생 진로취업지원 학생 수(명)	200	- 현재의 성과지표로는 사업이 남 성과 여성에 미치는 영향을 평 가하기 어려움
		장애대학생 교육활동 지원 만족도(점)	87.2	
		특수교육 지원 만족 도(점)	82.0	
외교부	글로벌연수 (ODA)	글로벌 연수 여성 연수생 참여율(%)	43.0	- 국별 연수과정은 여성 연수생 추 천할당제(30%)를 2010년부터 적용하고 있어 과소설정된 측면 이 있음
통일부	북한이탈주민 정책 및 지원 체계 운영(북 한이탈주민 지역적응센터 운영)	초기 집중교육 만족도(%)	97.0	- 현행 성과지표에 성인지적 관점 이 반영되어 있지 않음 - 현행 성과지표는 주관적인 만족 도로써 객관성을 담보하는데 미 흡한 측면이 있음
	북한이탈주민 지원재단 운영	고객 만족도(%)	89.5	
법무부	전자감독	전자감독 대상자 1 인당 심리치료 집행 횟수(회)	3.8	- 전자감독대상자 1인당 심리치료 집행횟수라는 성과지표는 사업 의 성과를 측정할 수 있는 적정 한 지표로 보기 어려움
산업통상	지역전문가	여성참여비율(%)	51.0	- 2020년 성과추정치가 55.4%

부처명	세부사업 (내역사업)	성과지표	성과 목표	분석 의견
자원부	양성 및 공급			이며, 2019년 실적치가 53.8%라는 점을 고려하여 2021년 성과목표치는 2019년 실적치 이상으로 상향 조정 필요
문화체육 관광부	문화예술교육 활성화	문화예술교육프로그램 강사 중 여성 비율(%)	83.5	- 이미 여성 비율이 남성 비율보다 월등히 높은 수치를 보이고 있어 목표치 수정 필요
	스포츠강좌 이용권(스포츠강좌이용권 지원)	스포츠바우처 여성 수혜율(%)	41.0	- 성과목표를 2020년 대비 상향하여 여성 유·청소년의 스포츠활동 기회가 확대될 수 있도록 노력할 필요
고용 노동부	고용평등환경 개선지원 (남녀고용평 등 강조기간 운영)	남녀고용평등 강조기간 기념식 개최	1	- 현재의 성과지표로는 남녀고용평등 의식 확산 여부를 알기 어려움 - 동 사업이 15세 이상 전 국민 중 남성과 여성에게 미치는 영향을 분리하여 평가할 수 없음
	청년내일 채움공제	청년내일채움공제 여성가입자 비율(%)	41.1	- 사업대상자 및 수혜자 중 여성비율과 이전 실적치를 고려했을 때, 성과목표가 다소 과소설정된 측면이 있음
여성 가족부	여성경제활동 촉진지원	새일센터 이용자 만족도(점)	82.1	- 현재의 성과지표로는 경력단절 여성의 고용 안정성을 측정할 수 없어 사업의 실효성을 판단하기 어려움
		새일센터 이용 취업자 대비 상용직 비율(%)	71.0	
국토 교통부	캠퍼스 혁신과 크조성	신규선정사업 5개소(추정) 사업진척률(%)	4.67	- 현재의 성과지표로는 동 사업이 남성과 여성에게 미치는 영향을 분리하여 평가하기 어려움
		선도사업 3개소 사업진척률(%)	70.0	
	도시재생사업	도시재생사업 신규사업 선정 수(곳)	120	- 현재의 성과지표로는 동 사업이 남성과 여성에게 미치는 영향을 분리하여 평가하기 어려움
해양 수산업	해양수산 신산업 육성 및 기업투자 유치 지원(타깃 기업 투자확대)	여성 구직자 참여율(%)	36.0	- 현재의 성과지표로는 사업의 실제 목표 달성 평가가 어려움 - 2019년 실적치보다 하향된 성과목표를 설정하고 있어 도전적인 성과목표치 설정 필요

부처명	세부사업 (내역사업)	성과지표	성과 목표	분석 의견
	및 일자리 창출 지원)			
	해양수산기술 지역특성화 (R&D) (해양한국발전 프로그램)	여학생 수혜율(%)	37.2	- 2019년 실적치보다 하향된 성과목표를 설정하고 있어 도전적인 성과목표치 설정 필요
경찰청	신임순경 교육	(교육생) 교육만족도 (점)	3.32	- 성인지 감수성 향상을 객관적으로 측정할 수 있는 성과지표를 개발할 필요

자료: 「2021년도 성인지 예산서 및 기금운용계획서」를 바탕으로 재작성

셋째, 사업대상자 및 사업수혜자 선정이 부적절한 사업이 있었다.

「2021년도 성인지 예산서 작성 매뉴얼」에서는 성별 수혜분석 작성 시 ‘사업대상자’는 실제 수혜자가 아니라 사업이 목표로 하는 모집단을, ‘사업수혜자’는 실제 사업의 혜택을 받는 사람을 의미한다고 설명하고 있다.

그러나 「2021년도 성인지 예산서」를 분석한 결과, 이러한 정의에 부합하지 않게 사업대상자를 설정하여 개선이 필요한 사업이 있었다.

교육부의 ‘국립대학 양성평등 조치계획 평가 및 지원 사업(대학교육프로그램 평가인증 지원 사업의 내역사업)’은 국·공립대학의 여성교수 임용률 제고를 통하여 대학 내 양성평등을 향상시키고자 하는 사업으로, 사업대상자는 국공립대 및 사립대 4년제 대학의 전체 교수이고, 사업수혜자는 국공립대 4년제 대학의 여성교수이다. 사업대상자는 사업수혜자의 모집단으로 설정하여야 하므로, 동 사업의 사업대상자는 교수 지원을 희망하는 적절한 모집단으로 설정할 필요성이 있다.

농림축산식품부의 ‘청년농업인 영농정착지원 사업’의 경우 사업대상자는 청년농업인 영농정착지원 사업의 신청자이고, 사업수혜자는 동 사업의 선발자로 제시하고 있는데, 사업대상자는 사업수혜자의 모집단으로 설정하여야 하므로, 청년농업인 영농정착지원 사업의 사업대상자를 잠재적인 정책대상인 ‘동 사업 지원요건을 갖춘 만18세 이상 만40세 미만 인구’로 변경할 필요가 있다고 보인다.

[사업 대상자 및 수혜자 선정이 부적절한 사업 현황]

부처명	세부사업 (내역사업)	분석 의견
교육부	대학교육프로그램 평가 인증 지원 (국립대학 양성평등 조치계획 평가 및 지원)	- 사업대상자를 교수 지원을 희망하는 모집 단으로 설정할 필요
농림축산 식품부	청년농업인 영농정착지원	- 사업대상자를 사업이 목표로 하는 모집단 인 '동 사업 지원요건을 갖춘 만18세 이상 만40세 미만 인구'로 변경할 필요

자료: 「2021년도 성인지 예산서 및 기금운용계획서」를 바탕으로 재작성

넷째, 성인지 대상사업으로 선정이 필요한 사업이 있었다.

성인지 대상사업의 적절성 문제는 성인지 대상사업으로 분류가 부적절한 사업이 성인지 대상사업으로 작성된 경우와 반대로 성인지적 접근이 필요하여 성인지 대상사업으로 선정되어야 함에도 대상사업에 포함되지 않은 문제, 두 가지로 구분할 수 있다.

「2021년도 성인지 예산서」를 분석한 결과, 성인지적 접근이 필요하여 성인지 대상사업으로 선정이 필요한 사업이 있었다.

예를 들어 문화체육관광부의 '장애인 스포츠강좌이용권 지원 사업'은 스포츠강좌이용권 사업의 내역사업으로, 성별 수혜율의 차이가 적지 않을 것으로 예상되고 여성 장애인의 스포츠 참여기회 확대가 필요하다는 점에서 성인지 대상사업에 포함할 필요가 있다고 보인다.

[성인지 대상사업으로 선정이 필요한 사업 현황]

부처명	세부사업 (내역사업)	분석 의견
문화체육 관광부	스포츠강좌이용권 (장애인 스포츠강 좌이용권 지원)	- 스포츠강좌이용권 사업 중 저소득층 유·청소년을 대상으 로 하는 내역사업만 성인지 대상사업에 포함되어 있는데, 장 애인을 대상으로 하는 장애인 스포츠강좌이용권 지원 사업 도 성인지 대상사업으로 포함할 필요가 있다고 보이므로 적 극적으로 검토할 필요
고용노동부	국민취업지원제도	- 여성 수혜율을 설정하여 저소득층 및 미취업 청년 여성 의 고용 활성화를 지원하여 여성의 경제적 자립을 촉진 하는데 기여할 수 있는 사업으로, 성인지 대상사업에 포 함 필요

자료: 「2021년도 성인지 예산서 및 기금운용계획서」를 바탕으로 재작성

가. 공공기관의 개념과 유형

공공기관이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 각 호에 해당하는 기관 중 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 기획재정부장관은 법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부의 직·간접지원액이 총수입액의 1/2를 초과하는 기관, 정부 또는 공공기관이 사실상 지배력¹⁾을 보유한 기관, 정부 또는 공공기관이 출자한 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

[공공기관 지정 요건]

구분	내용	예시
1호	법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관	교통안전공단, 신용보증기금 등
2호	정부의 직·간접지원액이 총수입액의 1/2 초과	한국환경공단, 한국마사회 등
3호	정부지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq$ 정부지분 $\leq 50\%$ 이면서 정부가 사실상 지배력 보유	한국항공공사, 인천항만공사 등
4호	정부 및 1~3호의 기관이 보유한 지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq$ 정부지분 $\leq 50\%$ 이면서 사실상 지배력 보유	한국전력공사, 한국지역난방공사 등
5호	1~4호 기관 지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq$ 지분 $\leq 50\%$ 이면서 사실상 지배력 보유	강원랜드 등
6호	1~4호 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연	학교법인한국폴리텍 등

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항

김선영 예산분석관(olive114@assembly.go.kr, 6788-3745)

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제4조(사실상 지배력 확보의 기준) 법 제4조제1항제3호부터 제5호까지에서 "사실상 지배력을 확보"하고 있는 경우라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 최대지분을 보유하고 지분의 분산도(分散度)로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우
2. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우
3. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우

다만 요건에 해당하더라도 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관(예: 한국교직원공제회 등), 지방자치단체가 설립하고 운영에 관여하는 기관(예: 지방공기업 등), 또는 한국방송공사와 한국교육방송공사 등에 대해서는 공공기관 지정을 제한하고 있다.²⁾

한편, 공공기관은 같은 법 제5조에 따라 시장형·준시장형 공기업, 기금관리형·위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관의 5가지 유형으로 구분된다.

공기업·준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정하며, 시장성이 상대적으로 강한 기관은 공기업으로, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관으로 분류한다. 공기업은 자산규모가 2조원 이상이면서 총수입액 가운데 자체수입액의 비중이 85% 이상인 시장형 공기업과 50% 이상 85% 미만인 준시장형 공기업으로 구분한다. 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다. 기타공공기관은 공공기관으로 지정된 기관 중 공기업·준정부기관으로 지정된 기관을 제외한 공공기관이다.

2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제4조(공공기관) ② 제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

[공공기관 유형별 지정 및 구분 기준]

유형		구분기준	기관 예시	운영방향
공기업	시장형	· 자산규모 2조원 이상 · 자체수입이 총수입의 85% 이상	한국가스공사 한국전력공사 인천국제공항공사	· 민간기업 수준 자율보장 · 내부건제시스템 강화
	준시장형	· 자체수입이 총수입의 50% 이상 · 시장형 공기업이 아닌 공기업	한국토지주택공사 한국마사회 한국철도공사	· 자율성 확대하되, 공공성 감안하여 외부감독 강화
준정부 기관	기금 관리형	· 「국가재정법」에 따라 기금 관리 또는 위탁관리	신용보증기금 국민연금공단 중소기업진흥공단	· 기금운용 이해관계자의 참여 보장
	위탁 집행형	· 정부업무의 위탁집행	한국농어촌공사 대한무역투자진흥공사 한국장학재단	· 주무부처 정책과 연계성 확보
기타공공기관		· 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관	한국산업은행 출연연구기관 국립대학교병원	· 성과관리, 업무효율성 중시

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 바탕으로 재작성

나. 공공기관 지정 현황

2020년 10월 기준 공공기관은 총 340개 기관으로, 공기업 36개(시장형 16개, 준시장형 20개), 준정부기관 95개(기금관리형 13개, 위탁집행형 82개), 기타공공기관 209개 기관이 지정되어 있다.

2020년 1월 정기지정에 따라 기획재정부는 공공기관 지정 요건에 부합하는 4개 기관을 신규로 지정하였고, 기존 공공기관 중 해산되었거나 정부지원 축소 등으로 지정의 필요성이 감소한 3개 기관을 지정에서 해제하는 등 총 340개 기관을 공공기관으로 확정하였다. 또한 정원 증가, 신규 지정 후 일정기간 경과 등 여건 변화를 반영하여 3개 공공기관의 유형을 변경하였다.

[2020년 공공기관 지정에 따른 변동사항]

(단위: 개)

구분	2019	2020	계	증감		
				신규	해제	변경
① 공기업	36	36	-			-
■ 시장형	16	16	-			-
■ 준시장형	20	20	-			-
② 준정부기관	93	95	+2			+2
■ 기금관리형	14	13	△1			△1
■ 위탁집행형	79	82	+3			+3
③ 기타공공기관	210	209	△1	+4	△3	△2
계	339	340	+1	+4	△3	-

자료: 기획재정부

[2020년 공공기관 지정 변동 현황]

구분	기관명	
신규 (+4)	아동권리보장원, 재단법인 자활복지개발원, (재)축산환경관리원, 한국등산·트레킹지원센터	
해제 (△3)	(재)한국형수치예보모델개발사업단, 사단법인 한국산학연합회 의료법인 한전의료재단 한일병원	
유형 변경 (3)	기타공공기관 → 위탁집행형 준정부기관	한국건강가정진흥원, 한국수목원관리원
	기금관리형 준정부기관 → 위탁집행형 준정부기관	한국원자력환경공단

자료: 기획재정부

다. 2021년도 공공기관 정부지원 예산안 현황

(1) 총계 현황

정부지원 예산(정부순지원수입)은 정부 예산안 및 기금운용계획안에 편성되어 국회의 심의·의결을 통해 확정된 후 공공기관에 직접 교부되는 금액이다. 공공기관 경영정보 공개시스템에 따르면 출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입, 위탁수입, 기타수입으로 구분하여 집계되고 있다.

[정부순지원수입의 유형별 구분]

구분	내용
출연금	해당 연도 정부 예산에 편성된 출연금 수입액
출자금	해당 연도 정부 예산에 편성된 출자금 수입액
보조금	해당 연도 정부 예산에 편성된 보조금 수입액
부담금	「부담금관리 기본법」에 따른 수입액
이전수입	정부 관리 기금 등으로부터의 전입액
위탁수입	정부와 직접 체결한 위탁사업에 따른 수입액
기타수입	출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입, 위탁수입의 이자, 부대수입 등

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 내용을 바탕으로 재작성

전체 340개 공공기관을 대상으로 2021년도 정부지원 예산안³⁾ 현황을 조사한 결과 정부로부터 예산 또는 기금을 지원받는 기관은 총 289개로 집계되었으며, 정부

3) 공공기관이 정부로부터 지원받는 예산 또는 예산안은 공공기관 경영정보 공개시스템에 따른 경영공시 항목 중 수입 및 지출 현황(18번)의 정부순지원수입을 기준으로 하되 다음 사항을 고려하여, 전체 340개 공공기관(2020년 10월 기준, 부설기관 제외) 대상으로 자료를 제출받아 취합·정리하였다.

- ① 정부 세출예산안 또는 기금 지출계획안의 세부사업을 기준으로 취합하였다.
- ② 공공기관이 지원받는 위탁사업 지원 등 현 시점에서 확정되지 않은 일부 수입은 추정금액을 제출받아 작성하였다.
- ③ 기금관리형 준정부기관에서 소관 기금에 대하여 정부순지원수입과 정부세출세부사업명이 각각 대응되지 않는 경우에는 정부(일반회계, 다른 기금 등)로부터 기금에 지원(전출)되는 세출세부사업을 기준으로 작성하였다.
- ④ 정부순지원수입 중 기타수입은 정부가 직접 예산안을 편성하여 지급하는 금액이 아니므로 제외하였다.

지원 예산안 규모는 총 101.7조원으로 조사되었다.

정부 총지출은 2020년 추경 546.9조원에서 2021년도 예산안 기준 555.8조원으로 1.6% 증가하였고, 공공기관 정부지원 예산(안)은 100.6조원에서 101.7조원으로 1.1% 증가하였다. 정부 총지출에서 공공기관 정부지원 예산(안)이 차지하는 비중은 2021년도 예산안 기준 18.3%로, 2020년 예산(추경) 18.4%에서 0.1%p 감소하였다.

[2021년도 정부 총지출 대비 공공기관 정부지원 예산안 비중]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2019 결산	2020		2021 예산(안)(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
공공기관 정부지원 예산(예산안) 총 규모(a)	77.0	89.7	100.6	101.7	1.1	1.1
정부 총지출(b)	485.1	512.3	546.9	555.8	8.9	1.6
비중(a/b)	15.9	17.5	18.4	18.3	△0.1	

자료: 「2019회계연도 국가결산보고서」, 기획재정부 보도자료 ‘2021년 예산안’(2020.8.27.), 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

(2) 규모 및 증감 현황

① 예산안 총 규모 상위 10개 기관

2021년 정부지원 예산안의 총 규모가 큰 기관은 국민연금공단(30조 3,354억원), 국민건강보험공단(11조 7,772억원), 국가철도공단(5조 6,710억원), 한국장학재단(4조 5,424억원), 공무원연금공단(4조 2,782억원) 등이다. 정부지원 예산안 규모 상위 10개 기관의 정부지원 예산안 합계액은 69조 6,912억원으로 전체 공공기관에 대한 정부지원 예산안의 68.6%를 차지한다.

[정부지원 예산안 규모 상위 10개 공공기관 예산안]

(단위: 억원, %)

소관 부처	공공기관	2019 결산	2020		2021 예산안(B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
보건복지부	국민연금공단	235,253	274,038	274,351	303,354	29,003	10.6
보건복지부	국민건강보험공단	93,076	109,460	112,116	117,772	5,656	5.0
국토교통부	국가철도공단	40,950	49,687	47,376	56,710	9,333	19.7
교육부	한국장학재단	42,712	45,070	44,621	45,424	803	1.8
인사혁신처	공무원연금공단	33,865	37,087	37,087	42,782	5,695	15.4
국토교통부	한국토지주택공사	28,022	29,487	30,648	39,696	9,048	29.5
농림축산식품부	한국농어촌공사	29,372	32,085	32,058	33,695	1,636	5.1
산업통상자원부	한국산업기술진흥원	15,695	19,913	19,061	21,396	2,335	12.3
국토교통부	한국도로공사	14,480	18,633	16,633	19,791	3,158	19.0
중소벤처기업부	중소벤처기업진흥공단	8,815	12,728	14,734	16,293	1,559	10.6
10개 기관 계(a)		542,240	628,189	628,686	696,912	68,226	10.9
전체(b)		769,512	897,260	1,005,887	1,016,533	10,646	1.1
비중(a/b)		70.5	70.0	62.5	68.6		

주: 자료의 숫자는 반올림되어 있으므로 세부항목의 합이 전체 합계와 일치하지 않을 수 있음
 자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

② 예산안 증액 규모 상위 5개 기관

2020년 예산(추경)과 비교하여 증액 규모가 큰 5개 기관은 국민연금공단(+2조 9,003억원), 국가철도공단(+9,333억원), 한국토지주택공사(+9,048억원), 공무원연금공단(+5,695억원), 국민건강보험공단(+5,656억원)이다.

국민연금공단은 국민연금 급여지급을 위한 국민연금기금으로부터의 전입금(+2조 8,944억원) 등이 증가하였고, 국가철도공단은 고속철도 건설, 수도권광역급행철도 건설 등 정부의 SOC 확충 계획에 따라 정부지원 예산안이 증액되었다. 한국토지주택공사의 경우 노후공공임대주택 그린리모델링 사업(3,159억원 순증)이 2021년 신규 사업으로 추진되고, 행복주택 및 다가구매입임대를 위한 정부출자금 등이 증가하였다.

[정부지원 예산안 증액 규모 상위 5개 공공기관 예산안]

(단위: 억원, %)

소관 부처	공공기관	2019 결산	2020		2021 예산안(B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
보건복지부	국민연금공단	235,253	274,038	274,351	303,354	29,003	10.6
국토교통부	국가철도공단	40,950	49,687	47,376	56,710	9,333	19.7
국토교통부	한국토지주택공사	28,022	29,487	30,648	39,696	9,048	29.5
인사혁신처	공무원연금공단	33,865	37,087	37,087	42,782	5,695	15.4
보건복지부	국민건강보험공단	93,076	109,460	112,116	117,772	5,656	5.0

주: 자료의 숫자는 반올림되어 있으므로 세부항목의 합이 전체 합계와 일치하지 않을 수 있음

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

③ 예산안 감액 규모 상위 5개 기관

한편 정부지원 예산안의 감액 규모가 큰 5개 기관은 소상공인시장진흥공단, 신용보증기금, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행이다.

이들은 2020년 추가경정예산을 통해 예산이 큰 폭으로 증가한 기관들로 중소기업은행을 제외하고는 모두 2020년 본예산보다 2021년(안)의 정부지원 규모가 증가하였다.

신용보증기금은 중소기업·소상공인 등의 채무보증을 위한 정부 출연금이 추가경정예산을 통해 증액(2,700억원 → 3조 3,266억원)되었다가 2021년에는 4,600억원으로 감액(△2조 8,666억원) 편성되었다. 한국산업은행은 금융시장안정화를 위한 정부 출자금 1조 6,521억원이 추가경정예산으로 순증하였는데 2021년 예산안에는 1조 1,930억원 감액된 4,591억원으로 편성되었다.

중소기업은행은 추가경정예산으로 순증한 금융시장안정화를 위한 정부출자금이 감액(△4,594억만원)되었고, 환경·안전 투자 지원 및 산업구조 고도화 지원을 위한 출자금도 감액(△490억원)되었다.

[정부지원 예산안 감액 상위 5개 공공기관 예산안]

(단위: 억원, %)

소관 부처	공공기관	2019 결산	2020		2021 예산안(B)	증감	
			본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
중소벤처기업부	소상공인시장진흥공단	4,625	5,561	42,656	6,763	△35,893	△84.1
금융위원회	신용보증기금	1,510	2,700	33,266	4,600	△28,666	△86.2
금융위원회	한국산업은행	550	4,505	21,026	14,578	△6,448	△30.7
금융위원회	중소기업은행	250	855	5,700	617	△5,084	△89.2
기획재정부	한국수출입은행	300	1,600	5,500	3,600	△1,900	△34.5

주: 자료의 숫자는 반올림되어 있으므로 세부항목의 합이 전체 합계와 일치하지 않을 수 있음

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

(3) 기관유형별·지원유형별 현황

2021년도 정부지원 예산안을 기관 및 지원 유형별로 분류하여 정리하면 다음과 같다.

[기관 및 지원 유형별 2021년도 정부지원 예산안]

(단위: 억원, %)

공공기관 유형	출연금	출자금	보조금	부담금	이전수입	위탁수입	계
공기업 (시장형)	0 (0.0)	753 (64.9)	296 (25.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	112 (9.6)	1,161 (100.0)
공기업 (준시장형)	0 (0.0)	63,672 (89.4)	5,779 (8.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1,793 (2.5)	71,244 (100.0)
준정부기관 (기금관리형)	33,821 (8.6)	295 (0.1)	1,547 (0.4)	0 (0.0)	356,764 (90.9)	7 (0.002)	392,434 (100.0)
준정부기관 (위탁집행형)	166,624 (41.2)	200 (0.05)	140,542 (33.9)	20,134 (4.9)	37,271 (9.0)	45,578 (11.0)	410,349 (100.0)
기타공공기관	84,643 (59.8)	20,595 (14.9)	24,373 (17.3)	1,221 (0.9)	771 (0.01)	9,741 (7.0)	141,344 (100.0)
계	285,089 (28.0)	85,515 (8.4)	172,538 (17.0)	21,355 (2.1)	394,805 (38.8)	57,231 (5.6)	1,016,533 (100.0)

주: 1. 자료의 숫자는 반올림되어 있으므로 세부항목의 합이 전체 합계와 일치하지 않을 수 있음

2. 괄호 안은 기관유형에서 지원유형이 차지하는 비중을 의미함

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

① 시장형 공기업

정부지원 예산안 규모가 가장 적은 시장형 공기업의 경우 정부지원 예산안의 대부분은 출자금(64.9%)과 보조금(25.5%)이다. 출자금은 유전개발사업 및 석유비축사업을 위해 753억원 전액이 한국석유공사에 출자될 예정이다. 보조금은 한국광물자원공사에 광업육성지원, 해외자원개발조사 등 182억원, 한국공항공사에 공항소음대책비 99억원 등이 책정되어 있다.

② 준시장형 공기업

준시장형 공기업은 정부지원 예산안 중 출자금의 비중이 전체의 89.4%로 가장 높았다. 출자금은 한국토지주택공사(다가구매입임대, 국민임대주택, 노후공공임대주택 그린리모델링 등 3조 8,334억원), 한국도로공사(고속도로 건설, 수소충전소 구축 등 1조 9,791억원), 한국수자원공사(광역상수도 확충·안정화 등 4,509억원), 한국철도공사(수송차량구입 752억원), 대한석탄공사(대한석탄공사 출자 285억원) 등 5개 기관에 편성되어 있다.

③ 기금관리형 준정부기관

기금관리형 준정부기관의 경우는 이전수입이 정부지원 예산의 거의 대부분(90.9%)을 차지하고 있다. 일반회계 또는 기금의 전입금 형식으로 정부지원을 받는 기관은 국민연금공단(30조 2,511억원), 공무원연금공단(4조 2,782억원), 사립학교교직원연금공단(9,406억원), 근로복지공단(1,428억원), 중소벤처기업진흥공단(637억원) 등이다.

④ 위탁집행형 준정부기관

위탁집행형 준정부기관은 주로 출연금(41.2%)과 보조금(33.9%)으로 정부지원 예산안이 편성되어 있다.

출연금은 국가철도공단(철도 건설 및 유지보수 등 5조 6,710억원), 한국장학재단(국가장학금 지원 등 4조 3,412억원), 한국국제협력단(ODA 사업 등 8,417억원), 한국산업안전보건공단(클린사업장 조성 지원 등 8,198억원), 정보통신산업진흥원(인공

지능 중심 산업융합집적단지 조성 등 6,967억원) 등 47개 기관에 지원되며 총 16조 6,624억원 규모이다.

보조금은 국민건강보험공단(건강보험가입자 지원, 노인장기요양보험사업 운영 등 9조 4,773억원), 창업진흥원(창업사업화 지원 등 6,507억원), 소상공인시장진흥공단(시장경영혁신 및 소상공인성장 지원 등 6,260억원), 대한무역투자진흥공사(수출경쟁력강화 지원 등 4,410억원), 한국관광공사(국내관광 활성화 및 해외관광객 유치 지원 등 4,176억원) 등 45개 기관에 14조 542억원이 편성되어 있다.

⑤ 기타공공기관

기타공공기관의 경우 출연금(59.8%)이 가장 많고 보조금(17.3%)과 출자금(14.9%)이 그 뒤를 잇고 있다.

출연금은 국방기술품질원(방위산업수출지원 등 3,308억원), 학교법인한국폴리텍(대학운영 지원 등 3,200억원), 기초과학연구원(연구운영비 등 2,482억원) 등으로 107개 기관에 8조 4,643억원이 편성되었다.

2021년도 예산안에 보조금 형태로 정부지원을 받는 기타공공기관은 총 72개 기관이며, 지원액은 한국문화예술위원회(5,162억원), 대한체육회(3,528억원), 한국데이터산업진흥원(1,443억원) 순으로 많았다.

출자금은 은행형 공공기관에 대한 출자가 대부분으로 한국산업은행 1조 4,578억원, 한국수출입은행 3,600억원, 중소기업은행 617억원이다. 2019년 공공기관으로 지정된 새만금개발공사와 한국해외인프라도시개발지원공사에는 전년과 동일하게 각각 1,000억원과 800억원의 출자금이 지원될 계획이다.

(4) 공공기관 총수입 대비 정부지원 예산안의 비중

공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 기준에 따르면 공공기관의 총수입은 정부수입(직접지원수입, 간접지원수입) 외에도 부대수입, 차입금, 기타수입 등으로 구성되어 있으며, 정부순지원수입 또는 정부지원 예산은 공공기관 총수입의 일부분을 차지한다.⁴⁾

4) 정부순지원수입은 국가 재정(국회에서 의결되는 정부 예산 및 기금)에서 직접 지원되는 금액으로 수입지출 총괄표의 정부 직접지원, 간접지원과 반드시 일치하는 것은 아니며 기타사업수입(법령

[공공기관의 수입구조]

구분		수입명
정부지원수입	직접지원	출연금, 보조금, 부담금, 이전수입, 부대수입
	간접지원	사업수입, 위탁수입, 독점수입, 부대수입
정부지원 외 수입		기타사업수입, 기타부대수입, 출자금, 차입금, 기타

주: 정부지원 외 수입 중 기타사업수입은 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시되지 않은 사업의 수행에 따라 발생한 수입을 말하며, 기타부대수입은 기타사업수입액의 이자 등 운용수익을 의미함

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 자료를 바탕으로 재작성

공공기관의 총수입은 인건비, 경상운영비, 사업비 등 총지출에 대응되기 때문에 총수입액은 해당 공공기관의 연도별 사업규모와 비례한다고 볼 수 있다.

개별 공공기관으로부터 제출받은 정부지원 예산안과 공공기관 경영정보 공개시스템에 공시된 공공기관의 총수입을 비교하면 각 공공기관의 총수입에서 정부 예산이 차지하는 비중을 확인할 수 있다.

정부지원 예산이 공공기관 총수입에서 차지하는 비중은 2020년 예산 기준 11.4%로 2019년 결산 기준치인 10.7%에 비해 0.7%p 증가하였다. 이는 공공기관이 평균적으로 총수입의 11.4% 정도를 정부 재원으로 의존하고 있으며, 2020년에는 전년 대비 정부 재원 의존도가 0.7%p 높아졌음을 의미한다.

또는 정관에 명시되지 않은 사업수입)일지라도 정부 재정으로부터의 수입이면 정부순지원수입에 해당한다(기획재정부, 「공공기관 통합공시 매뉴얼, 전자문서 작성 지침」)

[공공기관의 총수입 대비 정부지원 예산 비중 현황(2019~2020)]

(단위: 억원, %, %p)

공공기관 유형	2019 결산			2020 예산			정부지원 예산의 비중변화 (F-C)
	정부지원 예산(A)	총수입 (B)	비중 (C=A/B)	정부지원 예산(D)	총수입 (E)	비중 (F=D/E)	
공기업 (시장형)	763	1,588,618	0.048	825	1,604,720	0.051	0.003
공기업 (준시장형)	53,179	825,161	6.4	59,827	942,922	6.3	△0.1
준정부기관 (기금관리형)	298,946	1,862,128	16.05	348,314	2,272,581	15.33	△0.72
준정부기관 (위탁집행형)	319,939	1,654,639	19.34	370,220	1,774,006	20.87	1.53
기타공공기관	96,686	1,274,612	7.6	118,105	1,308,971	9.0	1.4
계	769,512	7,205,159	10.7	897,260	7,903,201	11.4	0.7

주: 자료의 숫자는 반올림되어 있으므로 세부항목의 합이 전체 합계와 일치하지 않을 수 있음

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 및 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

기관유형별로 살펴보면 시장형 공기업은 자체사업수입으로 대부분 사업을 수행하여 정부 재원 의존 비중이 매우 미미하고, 준시장형 공기업과 기금관리형 준정부기관은 정부지원 비중이 감소하였다. 반면 위탁집행형 공공기관과 기타공공기관에서는 정부의존도가 높아졌는데 위탁집행형 준정부기관은 지출의 21% 가량을 정부 재원에 의존하고 있어 기관유형에 따라 편차가 뚜렷하게 나타나고 있다.

라. 2021년도 공공기관 정부지원 예산안에 대한 분석의견

공공기관에 지원되는 2021년도 정부지원 예산안에 대한 총괄적인 분석 내용은 다음과 같다.

첫째, 정부 총지출에서 공공기관 정부지원예산이 차지하는 비중 및 공공기관 총수입에서 정부지원 예산이 차지하는 비중이 증가하고 있으며, 공공기관에 대한 정부지원예산은 위탁수입 등 추가적인 증가 요인이 있으므로 지속적인 관리가 필요하다.

2021년도 기준 공공기관에 대한 정부지원 예산안의 규모는 총 101.7조원으로 2020년 예산(추경) 100.6조원 대비 1.1조원(1.1%) 증액된 것으로 조사되었다.

최근 정부 총지출과 공공기관 정부지원예산 현황을 살펴보면 정부 총지출에서 공공기관 정부지원예산이 차지하는 비중은 2016년부터 2018년까지 감소하다가 점차 증가하는 추세이다. 2018년 15.7%에서 2020년 추경 기준 18.4%로 증가하였고 2021년 예산안에서는 18.3%를 나타내고 있다.

[정부 총지출 대비 공공기관 정부지원 예산(안) 비중]

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020		2021 예산안
					본예산	추경	
공공기관 정부지원 예산(예산안) 총 규모	66.2	68.1	68.1	77.0	89.7	100.6	101.7
정부 총지출(b)	384.9	406.6	434.1	485.1	512.3	546.9	555.8
비중(a/b)	17.2	16.8	15.7	15.9	17.5	18.4	18.3

주: 2016년부터 2019년은 결산 기준, 2020년과 2021년은 예산(안) 기준

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, 각 연도 국가결산보고서, 기획재정부 보도자료 '2021년 예산안'(2020.8.27.), 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

또한 정부지원 예산 총량과 공공기관 총수입 추세를 보면 공공기관 총수입에서 정부지원 예산이 차지하는 비중은 2016년 9.4%에서 2020년 11.4%로 지속적으로 증가하고 있다. 최근의 증가 추세가 지속된다고 가정하는 경우 2021년 공공기관 총수입에서 정부 재원이 차지하는 비중(정부재원 의존 정도)은 2020년에 비해 높아질

것으로 예상된다.

[공공기관 총수입 대비 정부지원 예산 비중]

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
공공기관 정부지원 예산 총 규모(A)	66.2	68.1	68.1	77.0	89.7
공공기관 총수입(B)	702.9	716.1	707.5	720.5	790.3
비중(A/B)	9.4	9.5	9.6	10.7	11.4

주: 2016년부터 2019년은 결산 기준, 2020년은 예산 기준

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

한편 정부지원 예산안이 국회 심사를 거쳐 확정된 이후에도 위탁수입 등 추가적인 증가요인이 있으므로 총량에 대한 지속적인 관리가 필요하다.

공공기관 정부지원 예산 규모는 정부 예산안 및 기금운용계획안이 국회에서 확정된 이후 추가적인 수탁계약 체결, 보조금 교부 등으로 인해 추가적으로 증가할 여지가 있다.

예를 들어 예산안 편성 당시에는 사업시행주체가 결정되지 않았으나 예산안 확정 후 사업자 선정을 통해 공공기관이 사업을 위탁받아 수행하는 경우가 있다. 일례로 교육부의 중앙취업지원센터 운영 지원, 현장실습 기업현장교육 지원, 고졸자 후속 관리 지원모델 개발 사업의 경우 2020년 예산안 편성 당시에는 사업자가 결정되지 않았으나 2020년 4월 한국장학재단이 보조사업자로 선정되었고, 한국장학재단은 정부로부터 241억원을 추가 지원받게 되었다.

[2020년 한국장학재단 정부지원 사업 추가 수탁 현황]

(단위: 억원)

구분	사업명	예산액
당초 2020년 예산 반영 사업	한국장학재단 출연	2,064
	맞춤형 국가장학금 지원	40,018
	고교 취업연계 장려금 지원	1,107
	저소득층 장학사업 지원	968
	우수학생 국가장학 사업(과학기술정보통신부)	512
	글로벌 현장학습 프로그램 운영	112
	법학전문대학원 교육역량강화	48
	소계(a)	44,829
추가 수탁사업	중앙취업지원센터 운영 지원	18
	고졸자 후속관리 지원모델 개발	18
	현장실습 기업현장교육 지원	205
	소계(b)	241
총합계(a+b)		45,070

주: 자료의 숫자는 반올림되어 있으므로 세부항목의 합이 전체 합계와 일치하지 않을 수 있음
 자료: 한국장학재단 자료를 바탕으로 재작성

즉, 공공기관에 대한 정부지원 예산 규모 및 공공기관의 정부재원 의존도가 증가하고 있으므로 이를 주시할 필요가 있으며, 정부지원 예산안이 국회 심사를 거쳐 확정된 이후에도 추가적인 증가요인을 파악하고 예산안 및 결산 심사를 통해 총량을 지속적으로 관리할 필요가 있다.

둘째, 국가재정운용계획의 분야별 재정투입 방향에 따라 정부지원 예산안 편성이 이루어져 공공기관에서도 산업, 환경, R&D, SOC, 복지 및 고용 분야의 예산 확대가 나타나고 있다.

정부는 '2020~2024년 국가재정운용계획'에서 2020~2024년 재정운용 기본방향을 경제 위기의 조기 극복, 경제역동성 회복, 포용기반 강화 등으로 설정하였다. 구체적으로는 디지털·그린뉴딜 등 한국형 뉴딜 본격 추진, 일자리 창출 촉진 및 고용·사회안전망 구축, 자연·사회재난 대응역량 강화 등이다. 이에 따라 2021년 예산안의 분야별 지출 증가율은 산업·중소기업·에너지, 환경, R&D, SOC, 보건·복지·고용 분야에서 높게 나타났다.

['2020~2024년 국가재정운용계획'의 12대 분야 자원배분 변동 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2020(A)	2021(B)	증감(B-A)	(B-A)/A
총 지 출	512.3	555.8	43.5	8.5
1. 보건·복지·고용	180.5	199.9	19.4	10.7
2. 교육	72.6	71.0	△1.6	△2.2
3. 문화·체육·관광	8.0	8.4	0.4	5.1
4. 환경	9.0	10.5	1.5	16.7
5. R&D	24.2	27.2	3.0	12.3
6. 산업·중소기업·에너지	23.7	29.1	5.4	22.9
7. SOC	23.2	26.0	2.8	11.9
8. 농림·수산·식품	21.5	22.4	0.9	4.0
9. 국방	50.2	52.9	2.7	5.5
10. 외교·통일	5.5	5.7	0.2	4.3
11. 공공질서·안전	20.8	21.8	1.0	4.4
12. 일반·지방행정	79.0	86.5	7.5	9.5

주: 2020년 본예산 기준

자료: 2020~2024년 국가재정운용계획

정부의 분야별 자원배분 방향에 따라 관련 분야 업무를 담당하는 기관들의 2021년도 정부지원 예산안도 2020년 대비 증가하였다.

산업·중소기업·에너지 분야의 공공기관 예산안을 살펴보면 한국산업은행에 대한 뉴딜펀드 출자 6,000억원이 신규 편성되었고 창업진흥원(그린뉴딜유망기업 육성 100사업, 비대면 서비스 플랫폼 구축, 창업 지원 등 +3,799억원), 기술보증기금(중소기업 신용보증 지원을 위한 금융성기금출연금 등 +2,880억원) 등의 예산이 증가하였다.

환경 분야에서는 국립공원공단(국립공원 체류 인프라 확충, 생태복원, 탐방객 안전 투자 등 +1,050억원), 한국환경공단(유해성시험자료 생산지원, 저공해 자동차 보급 지원 등 +777억원), 한국수자원공사(노수상수도 정비, 광역 상수도 스마트 관리체계 구축 등 +164억원) 등의 예산이 전년 대비 증액되었다.

R&D 관련 기관의 정부지원 예산안도 전년에 비해 다수 증액되었다. 기초과학연구원의 연구운영비는 중이온가속기 운영사업, 한국바이러스기초연구소 운영사업 등이

증액되어 2,483억원이 편성되었고, 한국과학기술연구원 연구운영비는 의공학연구, 로봇·미디어연구, 미래융합기술연구사업 등이 증액되어 1,911억원이 편성되었다. 정보통신산업진흥원은 인공지능반도체 혁신기업 집중육성(R&D)(55억원), AI정밀의료솔루션(닥터앤서2.0)개발(R&D)(50억원) 등이, 한국산업기술진흥원은 범부처연계형 기술사업화 이어달리기(R&D)(116억원), 월드클래스플러스(124억원) 등이 신규 사업으로 반영되었다.

SOC와 관련하여 국가철도공단⁵⁾의 정부지원 예산안은 전년 대비 7,023억원, 한국도로공사는 1,157억원 증가하였다.

보건·복지·고용분야의 경우 건강보험 보장 확대, 고용보험 적용 확대, 국민연금·사립학교교직원연금 등 공적연금 수급자 증가 등으로 의무지출이 증가함에 따라 사회보험제도를 담당하는 국민연금공단⁵⁾, 국민건강보험공단, 공무원연금공단, 사립학교교직원연금공단, 근로복지공단에 대한 정부지원 예산(기금으로부터의 이전수입 등)이 증가하였다.

[사회보험 관련 공공기관 정부지원 예산(안) 현황]

(단위: 억원, %)

공공기관	2019 결산	2020		2021 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
국민연금공단	235,253	274,038	274,351	303,354	29,003	10.6
공무원연금공단	33,865	37,087	37,087	42,782	5,695	15.4
사립학교교직원연금공단	8,959	8,959	8,959	9,407	448	5.0
국민건강보험공단	93,076	109,460	112,116	117,772	5,656	5.0
근로복지공단	6,330	6,250	6,254	6,493	239	3.8

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

국가재정운용계획의 12대 분야 중 2021년 예산안에서 지출 증가율이 높은 분야와 관련하여 공공기관이 수행하는 예산사업에 대한 분석 예시는 다음과 같다.

① (산업·중소기업 분야) 금융위원회 소관, 한국산업은행 출자(뉴딜펀드)사업의 예산

5) 국민연금은 연금보험료, 기금 운용 수익금, 적립금 등을 재원으로 하는데 국민연금공단은 국민연금기금으로부터의 전입금 등을 정부순지원수입(정부지원 예산)으로 인식한다.

안 규모 적정성 검토 필요

뉴딜펀드 출자 사업은 뉴딜 분야 중소벤처·중견기업 등 산업 생태계 전반에 대규모 모험자본 공급을 위한 뉴딜펀드를 조성하기 위한 사업이다. 2021년 신규사업으로 편성되었으며 예산안 규모는 6,000억원이다. 정부는 정책형 뉴딜펀드 사업의 2021년 펀드 결성 목표액을 4조원으로 추정하고 있는데 투자 대상 범위가 보다 넓은 기존의 금융위원회 성장지원펀드 등의 투자 여력 존재 및 투자대상 범위 중복 가능성 등을 고려할 필요가 있다. 또한 뉴딜펀드는 금융회사가 고수익 창출이 가능한 뉴딜 투자처를 발굴하여 민간 스스로 펀드를 조성하는 민간 뉴딜펀드 활성화를 포함하고 있는데 민간 뉴딜 활성화를 위해 정책형 뉴딜펀드가 손실 부담비율을 과도하게 높이지 않도록 관리할 필요가 있다.⁶⁾

② (산업·중소기업 분야) 중소벤처기업부 소관, 창업진흥원 그린뉴딜 유망기업 100 사업 면밀한 사업계획 수립 및 집행 관리 철저 필요

이 사업은 녹색기술분야 중소기업 중 유망기업 100개사를 선정·지원하는 사업으로 2020년 추가경정예산을 통해 152억원이 신규 편성되었다. 2020년 9월 지원기업이 확정될 예정으로 협약 체결 및 사업비 지급은 10월 이후 가능할 것으로 보인다. 2021년 예산안에는 100억원 증액된 252억원이 편성되었으나 사업계획을 보다 구체적으로 수립하고 사업수요 및 사업운영비 등을 적절하게 반영할 필요가 있다.⁷⁾

③ (R&D 분야) 과학기술정보통신부 소관, 기초과학연구원·한국과학기술원 신규 사업 재검토 필요

기초과학연구원의 한국바이러스기초연구소 운영사업과 한국과학기술원의 감염병 대응 관련 R&D 사업, 중점연구소 운영사업은 사업 취지 및 운영방향이 유사하고 시설·장비의 중복 투자 가능성이 있어 향후 사업추진 시 이에 대한 관리가 필요하다.⁸⁾

6) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021년도 공공기관 예산안 분석 II」 p.41 참조

7) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021년도 공공기관 예산안 분석 IV」 p.90 참조

8) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021년도 공공기관 예산안 분석 II」 p.127 참조

④ (SOC 분야) 국토교통부 소관, 국가철도공단 예비타당성조사가 면제된 신규 철도 사업 증가 등

「국가재정법」에 따라 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업에 대해 중장기 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 예비타당성조사는 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용편익분석 등을 통해 사업타당성을 확보하는 데 의미가 있으나 2020년 국가철도공단의 신규 철도건설사업 중 약 90%가 예비타당성조사를 면제받았다. 국가철도공단의 2021년 신규 철도건설 사업인 강릉~제진 철도건설 사업은 사업계획적정성 검토가 완료되지 않은 상태에서 정부 예산안이 국회에 제출되어, 향후 결과가 나온 후 이를 예산에 반영할 필요가 있다.⁹⁾

셋째, 실제 집행기관인 공공기관에서의 예산 집행이 저조하여 이월·불용이 발생하고 있는 경우 연내 집행가능한 범위에서 예산안을 편성할 필요가 있다.

정부지원 예산으로 수행되는 공공기관의 사업은 일반적으로 정부에서 예산액을 공공기관으로 교부하는 부분을 집행이라 하고, 해당 교부액을 수령하여 공공기관에서 실제 집행하는 부분을 실집행이라고 구분한다.

정부의 예산 집행실적은 예산 중 공공기관으로 교부한 금액으로 판단하고 있다. 그러나 정부 예산이 공공기관으로 교부되어도 직접 사업을 수행하는 공공기관에서 실집행이 발생하지 않으면 예산을 통해 달성하고자 하는 사업목적은 달성되기 어렵다.

따라서 공공기관이 수행하는 정부 예산사업의 경우 정부의 집행 기준이 아니라 실제 사업이 추진된 정도인 실집행을 기준으로 집행실적을 분석할 필요가 있다. 즉 실제 사업을 수행하는 공공기관의 실집행률을 조사하고, 집행이 저조한 경우 그 이유를 파악하며, 사업기간과 집행상황 등을 고려하여 연내에 집행가능한 범위에서 예산의 규모를 조정할 필요가 있다.

국회예산정책처에서 각 기관에 조사한 결과 공공기관이 수행하는 정부 사업 중 사업비 10억원 이상이면서 2020년 9월 현재 집행률이 1% 미만인 사업은 19개 기관, 44개 사업으로 조사되었다.

9) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021년도 공공기관 예산안 분석 IV」 p.210 참조

[2020년 공공기관이 수행하는 정부 사업 중 사업비 10억원 이상,
집행률 1% 미만인 사업 현황(예시)]

(단위: 백만원)

기관명	사업명	2020예산			2021 예산안	집행부진 사유
		본예산 (당초)	추경 (수정)	집행액		
대한적십자사	혈액안전관리 (혈액원 노후장비 교체)	1,842	8,440	0	6,986	노후장비교체 지원 사업 선정심사위원회 선정결과 통보 지연
부산대학교 치과병원	국립대병원 지원 (부산대학교치과병원 치의학융합 진료센터건립사업)	5,168	5,168	14	3,102	총사업비 변경심의 기간 소요로 건설 사업자 선정 지연
서울대학교병원	국립대병원 지원 (분당서울대학교병원 복합진료지원동 건립)	1,811	1,811	0	2,330	총사업비 변경 심의기간 소요. 현재 중간설계 중
장애인기업 종합지원센터	장애인기업육성 (장애인 창업지원)	2,200	2,200	0	2,200	지자체 토지교부 및 구축 설계 지연
전남대학교 병원	국립대병원 지원 (전남대병원 개방형 의료혁신센터 건립)	3,394	3,394	0	1,000	2020. 10. 설계공모공고 2020. 12. 당선작 발표예정. 설계과업기간: 착수 일로부터 390일
	국립대병원 지원 (전남대병원 차세대 통합병원정보시스템 구축)	1,138	1,138	0	1,138	2020. 10. 입찰공고. 2020. 12. 업체선정예정. 과업기간: 계약일 로부터 22개월
창업진흥원	창업사업화지원 (그린뉴딜 유망기업 100)	0	15,200	0	25,200	9월말 창업기업 선정완료. 10월내 집행예정
	창업생태계기반구축 (스타트업파크)	1,000	1,000	0	24,200	조성지역 9월 선정완료. 업무협약 후 10월부터 집행예정

주: 2020. 9월말 기준

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

[2020년 공공기관이 수행하는 정부 사업 중 사업비 10억원 이상,
집행률 1% 미만인 사업 현황(예시)]

(단위: 백만원)

기관명	사업명	2020예산			2021 예산안	집행부진 사유
		본예산 (당초)	추경 (수정)	집행액		
한국가스 안전공사	수소안전기반 구축	0	2,862	0	7,369	3차 추경예산으로 하반기 조달계약 진행중
한국관광공사	관광자원 기반조성 (오시아노 국민휴 양마을 조성)	8,400	6,600	0	5,438	설계 미완료
한국농어촌공사	농식품산업해외 진출지원(용자)	6,870	4,600	0	6,870	용자수요 저조 (코로나19로 현지 활동 지연 및 연기)
한국도로공사	서창-안산 고속도로건설	1,000	1,000	0	6,032	총사업비 협의 중
	안산-북수원 고속도로건설	1,000	1,000	0	4,686	총사업비 협의 중
	문산-도라산 고속도로건설	30,208	30,208	0	33,125	전략환경영향평가 지연으로 도로구역결정고시 및 본공사 착수 지연
한국보훈복지 의료공단	중앙보훈병원 치과병원 증축	4,299	4,299	0	5,618	건축인허가 조건 반영 및 총사업비 협의로 인한 지연
한국산업 단지공단	산업단지환경조성 (울산산단 통합관리센터)	4,200	4,200	0	4,000	사업비 미교부 (전년도 사업이 2020.11월 종료)
	산업단지환경조성 (스마트에너지 플랫폼구축)	0	21,000	0	14,000	사업계획 수립 후 10월 집행 예정
	산업단지환경조성 (에너지자급자족형 인프라 구축)	0	2,100	0	11,000	사업계획 수립 후 11월 집행 예정

주: 2020. 9월말 기준

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

[2020년 공공기관이 수행하는 정부 사업 중 사업비 10억원 이상,
집행률 1% 미만인 사업 현황(예시)]

(단위: 백만원)

기관명	사업명	2020예산			2021 예산안	집행부진 사유
		본예산 (당초)	추경 (수정)	집행액		
한국수자원공사	광역상수도 안정화 [(고도정수처리 시설 설치(광역)]	6,757	6,757	0	15,571	2020년 총사업비 228.5억원(정부 67.5억원+수자원 공사 161억원)으로 수자원공사 자체 자금 선집행(54억원)
한국장학재단	고교 취업연계 장려금 지원 (고교 취업연계 장려금)	76,800	40,000	0	133,000	사업 시행 후 집행 (11월 이후 집행 예정)
	고교 취업연계 장려금 지원 (현장실습 지원금)	32,400	32,400	0	32,400	사업 시행 후 집행 (11월 이후 집행 예정)
	현장실습 기업현장교육 지원	20,000	20,000	0	20,000	사업 시행 후 집행 (11월 이후 집행 예정)
한국전기 안전공사	일반용전기설비 안전점검(정기점검- 전통시장안전점검)	1,237	1,237	0	955	사업 진행 중으로 사업 완료 후 집행 예정(4분기 집행 예정)
한국철도공사	일반철도 안전 및 시설개량사업 (노후출자역사개량)	28,200	28,200	0	18,270	보조금 미교부
국가철도공단	평택-오송 2복선화	8,000	5,000	0	31,500	기본계획 중으로 설계 미착수
	인천발KTX	2,000	2,000	0	33,200	실시설계 중으로 공사 미착수
	수원발KTX	1,000	1,000	0	26,100	실시설계 중으로 공사 미착수
	대구선 복선전철	16,666	10,666	0	9,373	현장여건(열차운행 중 공사시행)에 따른 집행 지연

주: 2020. 9월말 기준

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

[2020년 공공기관이 수행하는 정부 사업 중 사업비 10억원 이상,
집행률 1% 미만인 사업 현황(예시)]

(단위: 백만원)

기관명	사업명	2020예산			2021 예산안	집행부진 사유
		본예산 (당초)	추경 (수정)	집행액		
국가철도공단	동두천-연천 전철화	20,000	10,000	0	46,000	연천군 교량화 요구 민원에 따른 일부 구간 착수 지연
	구로차량기지이전	1,000	1,000	0	1,000	기본계획 중으로 설계 미착수
	춘천-속초 단선전철	10,000	1,000	0	49,000	기본설계 중. 이월예산 선집행에 따른 본예산 집행 순연
	월곡-판교 복선전철	1,000	1,000	0	66,000	
	인덕원-동탄 복선전철	8,000	2,200	0	60,000	
	천안~청주공항 복선전철	1,000	1,000	0	0	20 7월 타당성재조사 결정에 따른 설계중지
	여주-원주 단선전철	1,200	1,200	0	10,800	19. 12월 타당성재조사 결정에 따른 설계중지
	남부내륙철도	15,000	1,000	0	40,600	기본계획 중으로 설계 미착수
	수서-광주 복선전철	8,000	1,000	0	7,000	
	대구산업선철도건설	9,900	1,000	0	14,400	
	석문산단인입철도	6,000	3,000	0	5,800	
	충북선 고속화	10,400	1,000	0	11,400	
	충청권광역철도 1단계	2,000	2,000	0	1,000	기본설계 중. 이월예산 선집행에 따른 본예산 집행 순연
	대구권광역철도	2,000	2,000	0	12,000	사곡역사 용지 수용 재결 시행에 따른 착수 지연
한국토지주택 공사	도시첨단산업단지지원 (혁신성장센터 건설지원)	0	5,410	0	7,175	LH 자체자금 선집행 후 정부예산 집행구조에 따른 집행지연 (도시첨단산단 지정 후 정부예산 집행 예정)
한국학중앙 연구원	한국학중앙연구원출연 (외국인 유학생 기숙사 건립)	2,110	2,110	4	2,300	설계지연 및 중단 으로 공사 지연

주: 2020. 9월말 기준

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

집행이 부진한 사업에 대해 분석한 사례는 다음과 같다.

① 보건복지부 소관, 대한적십자사 혈액안전관리 사업의 실행률을 개선 필요

대한적십자사의 혈액안전관리(혈액원 노후장비 교체) 사업은 실행률이 2016년 0%, 2017년 38%, 2018년 60.6%, 2019년 39.4%로 저조하며 연례적으로 이월이 발생하는 사업이다. 대한적십자사는 집행 저조 및 이월 발생 사유를 사업 선정 및 교부 지연, 외산 장비 제작 및 물품인도 시간 소요, 유찰 등으로 설명하고 있다. 그러나 연례적인 이월액 발생은 예산의 효율적인 사용을 저해하는 측면이 있으므로 이를 방지하고 집행률을 높일 수 있는 개선방안이 마련될 필요가 있다.¹⁰⁾

② 국토교통부 소관, 한국토지주택공사 도시첨단산업단지의 조속한 산업단지 지정 필요

한국토지주택공사가 수행하는 혁신성장센터 건설 지원 사업은 도시첨단산단 내에 창업지원기능을 집적하고 주거·소통교류·지원 기능을 갖춘 혁신성장센터를 건설하는 사업이다. 정부는 2021년도 예산안을 통해 지원할 지역으로 김해와 대전을 계획하고 있으나 2020년 9월 현재 두 지역 모두 도시첨단산단으로 지정되지 않았다. 2020년 예산 편성 대상인 울산의 경우 2019년 12월 산업단지 지정 신청을 하였으나 2020년 9월까지 지정이 되지 않은 상태이다. 산업단지 지정 절차에 상당한 시간이 소요되므로 예산 지원을 위한 사전절차 이행이 조속히 이루어질 필요가 있다.¹¹⁾

③ 교육부 소관, 한국학중앙연구원 외국인 학생 기숙사 건립사업의 진행상황을 고려한 예산안 편성 필요

외국인 학생 기숙사 건립사업은 한국학중앙연구원 부설 한국학대학원에 외국인 학생 전용 기숙사를 건립하는 사업으로 사업기간은 2019~2023년까지, 총사업비는 175억 7,400만원이다. 당초 계획은 2019년 기본설계, 2020년 실시설계 및 건축공사 ~ 2023년 완공이다. 그런데 설계용역은 2021년 6월 완료 예정이며, 건축공사는

10) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021년도 공공기관 예산안 분석 IV」 p.102 참조

11) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021년도 공공기관 예산안 분석 IV」 p.254 참조

2021년 8월 이후 시작될 것으로 보이므로 2021년도 예산안은 사업 진척도를 고려하여 연내 집행가능한 범위로 조정할 필요가 있다.¹²⁾

이 밖에도 한국관광공사의 오시아노 국민휴양마을 조성 사업¹³⁾에 대해서는 당초 건축설계는 2019.12.31. 착수하여 2020.12.30. 완료 예정이었으나 건축디자인, 제로 에너지 건축물 인증 등 건축법규에 따른 공사비 증액요인이 발생하여 2020.8.5.부터 설계가 중단된 점 등을 예산안 심사 시 고려할 필요가 있다.¹⁴⁾

12) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021년도 공공기관 예산안 분석 II」 p.107 참조

13) 전남 해남 오시아노 관광단지 내에 관광호텔(100실 내외, 연면적 11,600㎡)을 조성하는 사업으로 사업기간은 2018~2022년까지이며 총사업비는 308.74억원이다.

14) 이에 대해 한국관광공사는 2020년 11월 설계가 재개될 예정이라고 하였다.



IV. 유형별 분석

가. 현황

(1) 지방재정 현황

지방자치단체 일반재정(교육자치단체를 제외한 지방자치단체의 재정규모를 말한다)의 예산(일반회계와 특별회계) 및 기금을 합한 통합재정의 규모를 살펴보면, 2020년¹⁾도 통합재정수입은 229조 5,880억원, 통합재정지출은 252조 2,743억원이다.²⁾ 2019년 당초예산 대비³⁾ 통합재정수입은 21조 1,852억원, 통합재정지출은 21조 5,255억원 증가하였다.

[2020년도 지방자치단체 재정규모]

(단위: 억원)

구 분		2018	2019		2020(C)	증감	
			당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
일반 재정	통합재정수입	1,908,375	2,084,028	2,332,523	2,295,880	211,852	△36,643
	일반회계	1,680,237	1,843,968	2,074,460	2,037,165	193,197	△37,295
	특별회계	208,422	217,741	232,485	236,211	18,470	3,726
	기금	19,717	22,319	25,578	22,504	185	△3,074
	통합재정지출	2,093,430	2,307,488	2,629,459	2,522,743	215,255	△106,716
	일반회계	1,626,392	1,794,210	2,048,899	1,975,403	181,192	△73,496
	특별회계	426,507	471,498	526,676	499,064	27,565	△27,613
	기금	40,531	41,779	53,884	48,277	6,497	△5,607

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

2. 2018년과 2020년은 당초예산임

자료: 행정안전부(2020.5), 「2020년도 지방자치단체 통합재정개요」

박은형 예산분석관(vitaly27@assembly.go.kr, 6788-4640)

- 1) 지방자치단체의 2021년 예산 관련 통계는 지방자치단체의 예산이 성립 완료된 뒤 취합되어 발표(2021년 5월 예정)될 예정이므로 2020년 예산 자료를 사용하였다.
- 2) 통합재정수입은 일반회계, 특별회계, 기금의 수입을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전수입을 뺀 금액이며, 통합재정지출은 일반회계, 특별회계, 기금의 지출을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전지출을 뺀 금액이다.
- 3) 중앙정부와 지방자치단체의 다음연도 예산 확정시기가 상이하며, 지방자치단체는 회계연도 개시 후 추가경정예산을 편성하여 중앙정부의 이전재원 금액을 변경한다. 연도 중에도 국고보조금 집행 등을 위해 여러 차례 추경을 편성하기 때문에 연도별 지방자치단체 재정 규모 및 추이 비교의 일관성을 위해 '당초예산'을 비교기준으로 사용하였다.

2020년 통합재정수입을 재원별로 살펴보면 지방세가 90조 9,501억원으로 39.6%를 차지하고 있고, 세외수입 25조 540억원(10.9%), 지방교부세 49조 3,321억원(21.5%), 국고보조금 60조 8,005억원(26.5%), 융자회수 등 3조 4,514억원(1.5%)이다.

[2020년도 재원별 통합재정수입 규모]

(단위: 억원, %)

구 분	일반회계	특별회계	기금	합계	구성비
지방세	909,501	-	-	909,501	39.6
세외수입	98,708	141,261	10,571	250,540	10.9
지방교부세	490,733	2,573	15	493,321	21.5
국고보조금	517,266	90,222	517	608,005	26.5
융자회수 등	20,957	2,156	11,401	34,514	1.5
합 계	2,037,165	236,211	22,504	2,295,880	100

주: 융자회수 등=융자회수(13,712억원)+공사·공단 전입금(666억원)+교육비특별회계 전입금(20,136억원)

자료: 행정안전부(2020. 5), 「2020년도 지방자치단체 통합재정개요」

2020년 통합재정지출을 분야별로 살펴보면 사회복지 분야가 75조 1,269억원으로 29.8%를 차지하였고, 다음으로 인력운영비 31조 5,350억원(12.5%), 환경 25조 4,764억원(10.1%), 교통 및 물류 19조 4,590억원(7.7%), 국토 및 지역개발 17조 4,642억원(6.9%), 농림해양수산 16조 475억원(6.4%), 교육 13조 9,438억원(5.5%), 일반공공행정 12조 3,831억원(4.9%) 등이다.

[2020년도 분야별 통합재정지출 규모]

(단위: 억원, %)

구 분	일반회계	특별회계	기금	합계	구성비
사회복지	630,457	119,283	1,529	751,269	29.8
인력운영비	270,519	44,830	2	315,350	12.5
교통및물류	125,994	67,770	826	194,590	7.7
국토및지역개발	109,237	60,217	5,188	174,642	6.9
환경	101,404	151,180	2,179	254,764	10.1
농림해양수산	152,801	3,402	4,272	160,475	6.4
교육	136,411	2,786	241	139,438	5.5
일반공공행정	111,802	1,772	10,257	123,831	4.9

(단위: 억원, %)

구 분	일반회계	특별회계	기 금	합계	구성비
문화및관광	112,770	5,801	1,732	120,302	4.8
기본경비등	73,940	6,879	1,006	81,825	3.2
산업·중소기업및에너지	52,411	7,331	15,338	75,080	3.0
예비비	32,072	13,411	-	45,483	1.8
보건	39,984	18	543	40,546	1.6
공공질서및안전	21,914	14,383	5,125	41,423	1.6
과학기술	3,686	-	38	3,725	0.1
계	1,975,403	499,064	48,277	2,522,743	100

자료: 행정안전부(2020. 5), 「2020년도 지방자치단체 통합재정개요」

2020년 당초예산 기준 통합재정지출 규모는 중앙정부 512.3조원(61.1%), 지방정부의 일반재정 252.3조원(30.1%)과 교육재정 73.9조원(8.8%)으로, 총 838.4조원이다. 여기에 중앙정부에서 지방일반재정으로 지방교부세 52.2조원, 국고보조금 65.5조원 등 117.7조원, 중앙정부에서 지방교육재정으로 지방교육재정교부금 59.4조원, 교육보조금 0.1조원 등 59.5조원, 지방정부의 일반재정에서 교육재정으로 법정부담금⁴⁾과 전출금⁵⁾ 및 보조금 13.8조원이 이전된다. 또한, 중앙과 지방의 예산안 편성 및 확정시기가 대개 일치하지 않기 때문에 재원이전을 주는 주체가 세출예산에 편성한 재원이전액과, 재원이전을 받는 주체가 세입예산에 편성한 재원이전액 간 차이가 발생한다. 이는 회계연도 중 추가경정예산 편성을 통해 조정되는데, 이러한 재원조정액은 일반재정 7조 5,066억원, 교육재정 2조 2,296억원이다.

즉 통합재정지출에 재원이전과 재원조정을 감안한 2020년도 통합재정 기준 재정사용액은 중앙정부 303.0조원(51.0%), 일반재정 246.0조원(37.4%), 교육재정 76.1조원(11.6%)이다. 중앙정부와 지방정부 간 통합재정 기준 재정사용액 비율은 51.0 : 49.0이다.

4) 학교용지부담금 등

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

[2020년도 통합재정 기준 재정사용액]

(단위: 억원, %)

구 분		중앙정부	일반재정	교육재정	합계
통합재정지출(A) (비중)		5,122,504 (61.1)	2,522,743 (30.1)	739,014 (8.8)	8,384,261 (100.0)
이전재원	중앙정부 → 일반재정	△1,176,776	75,066 ¹⁾	0	△1,101,710
	중앙정부 → 교육재정	△595,285	0	15,347	△579,938
	일반재정 → 교육재정	0	△138,216	6,949 ²⁾	△131,267
	소계(B)	△1,772,061	△63,150	22,296	△1,812,915
재원조정(C)			75,066	22,296	97,362
통합재정사용액 (비중)		3,030,202 (51.0)	2,459,593 (37.4)	761,310 (11.6)	6,571,346 (100.0)

주: 1) 지방교부세 52조 2,068억원, 국고보조금 65조 4,708억원

2) 지방교육재정교부금 59조 4,038억원(유아교육지원특별회계 4조 316억원 포함), 교육보조금 1,247억원

1. 교육부담금·교육전출금 10조 7,738억원, 교육보조금 3조 478억원

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

자료: 행정안전부(2020. 5), 「2020년도 지방자치단체 통합재정개요」.

(2) 지방재정 및 지방교부세 연도별 추이 및 특징

지방자치단체 예산(순계예산 기준)은 2011년 141.0조에서 2020년 253.2조로 증가하였으며 연평균 증가율은 6.7%였다. 지방교부세의 경우 2011년 30.9조원에서 2020년 52.2조원으로 동 기간 중 연평균 6.0% 증가하여 같은 기간 지방교부세 증가율보다 지방자치단체 예산 증가율이 높았다.

지방교부세는 내국세 세수여건에 의해 규모가 결정된다. 2011년부터 2015년까지는 지방교부세 증가규모가 크지 않았는데, 이는 2000년 후반 경제위기의 여파와 이후 내국세 세수여건을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 하지만 2016년부터 2019년까지는 내국세 세수여건 개선 및 지방소비세율 증가 등으로 인해 지방교부세가 빠르게 증가하였다. 다만, 2020년도는 세수여건의 변화 및 지방소비세율 증가에 따른 국세 감소가 예상됨에 따라 당초예산 기준으로 보면 지방교부세가 소폭 감소하는 것으로 나타난다.

한편, 지방교부세와 국고보조금을 비교하여 보면, 국고보조금의 규모는 2011년 32.3조원에서 2020년 65.6조원으로 동 기간 중 연평균 8.2% 증가하여 지방교부세보다 증가속도가 높았다. 또한 지방교부세와 국고보조금을 합한 이전재원의 규모는 2011

년 63.2조원에서 2020년 117.8조원으로 동 기간 중 연평균 7.2% 증가하여 지방자치단체 당초예산의 증가속도 보다 이전재원의 증가속도가 상대적으로 높았다.

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

[연도별 지방교부세 및 국고보조금 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
지자체 예산(A) ¹⁾	1410	151.1	1569	1636	1733	1846	1932	2107	2310	2532	6.7
지방교부세(B) ²⁾	309	34.2	35.7	35.7	34.9	38.0	44.4	49.0	57.7	52.2	6.0
국고보조금(C)	323	34.2	36.8	40.0	45.1	46.0	46.4	50.2	58.8	65.6	8.2
이전재원 합계 (D=B+C)	63.2	68.4	72.5	75.7	80.0	84.0	90.8	99.2	1165	1178	7.2
이전재원 비중(D/A)	448	45.3	46.2	46.3	46.2	45.5	47.0	47.1	50.4	46.5	-
재정자립도 ³⁾	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4	50.4	-

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

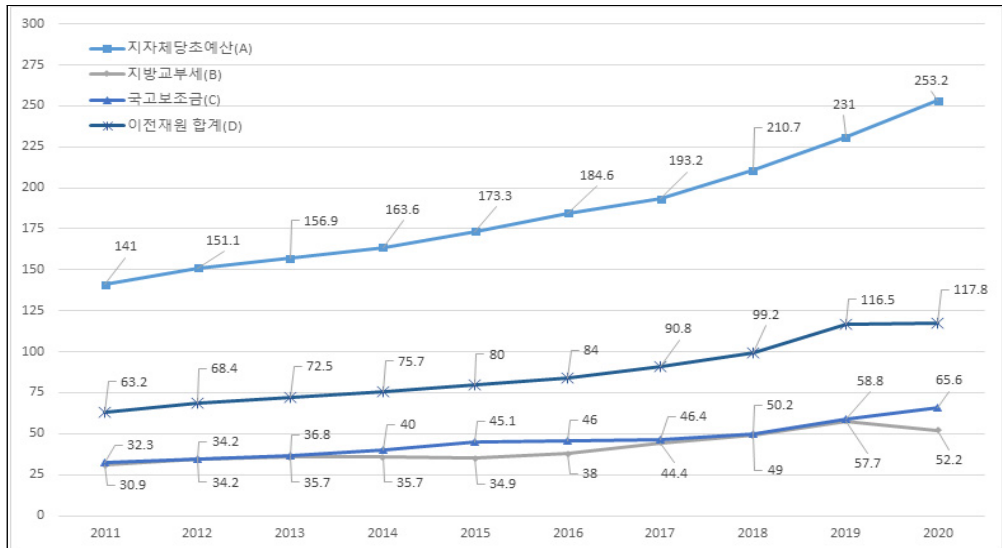
2) 지방교부세는 2019년까지 최종예산 및 전년도 정산분을 반영한 금액이며, 2020년은 당초 예산 기준이고, 국고보조금은 국가 본예산에 반영된 금액 기준임.

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

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

[연도별 지방교부세 및 국고보조금 추이]

(단위: 조원)



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

나. 분석의견

(1) 정부의 재정분권 추진경과 분석

① 재정분권 추진경과

정부는 지방의 자율성·책임성 확보 및 상생과 협력에 기반한 국가균형발전을 위해 ‘강력한 재정분권’을 국정과제로 설정하고, ‘재정분권 추진방안(관계부처 합동, 2018.10.30.)’에 따라 1단계(’19-’20년)와 2단계(’21-’22년)로 나누어 재정분권을 추진하고 있다.

1단계 추진방안의 핵심은 지방세 확충과 기능이양에 있으며, 이를 위해 지방소비세율 확대, 중앙정부 기능이양, 소방안전교부세율 확대를 전략과제로 설정하였다.

[재정분권 추진방안 및 이행결과]

구분	1단계			2단계
	’19년		’20년	’21-’22년
	방안	이행결과		
지방세 확충 [지방소비세율 인상]	세율 4%p인상	세율 11%→15%	세율 6%p인상 (15%→21%)	세부방안 미정
소방직 지원 [소방안전교부세율 인상]	세율 15%p인상	세율 20%→35%	세율 10%p 인상 (35%→45%)	
기능이양	-	-	3.5조원 내외	
국세: 지방세 (비교 ’16년, 76:24)	75:25	76.4:23.6	74:26	70:30

주: 1. 이행결과 ’19년 결산액, ’20년 당초예산 기준

2. 세율인상분과 가감액은 전년대비 증가규모

자료: 행정안전부

1단계 추진방안의 경과와 같다. 먼저 국정과제 추진에 따른 기능이양과 이에 따른 지방재정 부담 등을 감안하여 「부가가치세법」 및 「지방세법」 개정(’19.12.)을 통해 부가가치세 납부세액의 11%인 지방소비세율에 대한 단계적 인상(2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p))을 추진하였다.⁶⁾ 그 결과, 2019년도 지방세 징

6) 인상된 지방소비세(수도권 : 비수도권)는 ① 시도 소비지수 적용=53:47 → ② 지역별 가중치 추가 적용=30:70 → ③ 상생기금 출연 추가적용 = 22:78 기준을 적용하여 배분된다.

수액은 90.5조원으로 2018년 84.3조원에 비해 6.2조원 증가하였다. 다만, 소득과세 위주의 국세와 달리 자산과세 중심인 지방세의 특성 상 상대적 신장률이 낮아 국세 대비 지방세의 비중은 목표에 미치지 못하는 24% 수준을 나타냈다.⁸⁾

더불어 소방직 국가직화와 소방인력 충원(2022년까지 총 2만명)을 지원하기 위해 소방안전교부세(담배분 개별소비세의 20%)을 2020년 45%로 인상할 계획이었으나, 관련 법령 개정 지연으로 소방직 국가직화 도입이 2020년 4월 1일에 시행되었다. 이에 따라 2019년에는 당해연도 9월 시행을 예상하여 소방안전교부세를 27.5%로 조정하여 소방안전교부세 예산이 편성되었으나 불용되었고, 2020년 예산에는 당초 인상분인 25%p('18년 20%→'19년, 45%)의 ¾인 18.75%p를 반영한 38.75%의 세율을 기준으로 예산이 편성되었다. 2021년 예산안에는 인상된 세율에 대응하는 전액이 편성되어 있다.

기능이양 방안에 대해서는 그 근거가 되는 2020년 「중앙행정관한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법(이하 지방일괄이양법)」이 일괄개정('20.02.18.) 되었다. 이에 따라 2021년 1월 1일부터 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무에 대한 권한이 지방자치단체로 이관될 예정이다.

한편, 2단계에서는 지역자율성과 균형발전을 위한 지방재정제도 개편, 지방교육 재정개혁 등을 추진하고, 지방세 추가 확충을 통해 국세와 지방세의 비율을 7:3으로 조정한다는 계획이었으나, 2020년 현재까지 구체적 방안이 수립되지 않고 있다.

② 재정분권 추진 관련 분석의견

첫째, 재정분권 추진경과를 보면 지방세 비중(국세 대비) 및 재정자립도 제고 효과는 목표대비 다소 미흡한 반면, 기초자치단체 간 재정력 격차가 심화되는 현상이 나타나고 있으므로 현 추진계획을 재정비하고 자치단체 간 형평화 장치를 보완하여 2단계 재정분권 방안을 조속히 수립할 필요가 있다.

7) 2010년 지방소비세의 도입과 동시에 신설된 지역상생발전기금은 2019년 12월 31일에 일몰될 예정이었으나, 지방소비세 인상을 감안하여 출연기한이 2029년 12월 31일로 연장되었다.

8) 2019년도 결산액 기준

정부의 국정과제인 ‘강력한 재정분권’의 핵심은 지방의 자율성·책임성 확보, 국가 균형발전에 있으며, 이를 고려하여 재정분권 추진방안은 지방의 자체재원 확보와 재정력 격차 완화를 위한 제도적 장치들을 반영하였다. 이에 따라 1단계(2020년) 이행결과 3.3조원 이상의 지방세 확충에 따른 자체재원 확충, 국세 대 지방세 비중 개선(75:25)이 이루어질 것으로 기대되었으며, 자치단체 간 재정력 격차 문제는 지방교부세 산정방식, 지역상생발전기금 등의 제도적 장치를 통해 보완될 것으로 예상했다.

그러나 2019년도 결산액을 보면, 지방세 징수액의 절대규모는 목표치 이상으로 증가했지만(증가액 6.2조원, 증가율 7.4%) 오히려 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 증가율이 19.6%로 더 높아 지방자치단체 예산에서 자체재원이 차지하는 비중은 축소되었다. 이전재원 중에서도 용도가 정해진 국고보조금의 경우는 21.7% 증가한 데 반해 자주재원의 성격을 가지는 지방교부세의 신장률은 17.3%로 국고보조금의 규모가 상대적 증가폭이 크다.

[지방자치단체 재정력 변화]

(단위: 조원, %)

구 분			2017년	2018년	2019년 ¹⁾
지방 자치 단체 재정력	자체재원	지방세(A)	80.4	84.3	90.5
		세외수입(B)	25.9	25.8	26.6
	의존재원	지방교부세	44.4	49.0	57.5
		국고보조금	47.4	50.6	61.6
		합 계	91.8	99.6	119.1
	자치단체 자체재원(A+B)		106.4	110.1	117.1
	통합재정자립도(평균)		54.2	53.4	51.3

주: 1) 2018년도까지는 결산액, 2019년도는 가결산액 기준임.

2) 용도가 지정되지 않은 지방교부세의 경우를 자주재원에 포함시키는 경우가 있지만, 재정분권 방안의 핵심은 자체재원 확대를 통해 지방재정을 확충하는 것으로 이 보고서에서는 자체재원의 변화를 중심으로 분석함.

자료: 행정안전부, 「2020년도 지방자치단체 통합재정 개요」

국세 대 지방세 비중 역시 76.4:23.6 수준으로 목표로 한 75:25에 미달하는 수준이며, 2018년도에 비해서는 지방세 비중이 소폭 증가했으나 그 이전인 2016년도에 비해서는 오히려 감소하였다.

[최근 6년간 국세 대 지방세 비중]

(단위: 억원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
국 세 (%)	2,178,851 (75.4)	2,425,617 (76.3)	2,653,849 (76.7)	2,935,704 (77.7)	2,934,543 (76.4)	2,797,123 (75.5)
지방세 (%)	709,778 (24.6)	755,306 (23.7)	804,063 (23.3)	843,153 (22.3)	904,604 (23.6)	909,501 (24.5)

주: 2015~2019년은 결산액 기준, 2020년은 추경예산 기준임.

자료: 기획재정부, 행정안전부

지방소비세 세율을 추진방안대로 인상했음에도 불구하고, 소득과세 위주의 국세와 달리 지방세는 자산과세 중심으로 신장률이 낮아⁹⁾ 국세 대비 지방세 비중이 당초 목표 치에 미달한 것으로 보인다. 특히 정부의 부동산 대책 영향으로 주택·토지 거래량이 줄 어들면서 지방세의 주요 세원(지방세수의 약 46%)¹⁰⁾인 취득세의 증가는 0.4%에 불과 하다.

1단계 2년차인 2020년에도 당초예산을 기준으로 자체재원 확충규모와 지방세 비중은 목표에 미흡한 수준이며, 재정자립도 역시 50.4%로 추진방안 이행 전인 2018년 대비 3.0%p 감소한 것으로 나타난다.

정부의 강력한 부동산 대책은 당분간 지속될 것으로 보이며, 코로나19 대유행에 의한 세수감소가 예상되기 때문에 지방소비세율이 더욱 인상된다고 해도 중장기적 지 방세의 확충이 당초 계획대로 이루어지기에는 한계가 있을 것으로 보인다.

한편, 자치단체 간 재정력 격차의 문제를 보면 1단계 재정분권은 광역자치단체 의 세수확충에만 초점을 두고 있는데, 2단계 재정분권 방안은 최근 기초지방자치단체 간 재정력 격차가 심화되는 현상이 나타난다는 점도 고려할 필요가 있다.

재정분권 추진 초기로 세율 인상 폭이 크지 않았던 2019년도¹¹⁾에도 기초자치 단체 간 재정력 격차가 심화된 것으로 보고되고 있어, 효과적인 보완 장치 없이 재정

9) 지방세는 재산세, 취득세 등 부동산 거래 및 보유관련 과세가 주종을 이루기 때문에 부동산 경기에 민감한 측면이 있고, 소비과세와 소득과세에 비해 경제성장이나 소득증가에 따른 세수의 신장 성을 기대하기 어렵다(한국지방세연구원, 2019).

10) 2018년과 2019년 지방세입 기준

11) 지방소비세율 인상 4%(18년, 11%→19년, 15%), 소방안전교부세율 인상 15%(18년, 20%, '19년, 35%)

분권 방안이 계획대로 추진될 경우 지역 간 재정력 격차가 더욱 심화될 것으로 예상된다.

[기초지방자치단체 간 재정력 격차 분석결과]

(단위: 백만원)

지역명	지방세액 격차			자체재원 격차		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
평균	106,283	113,896	120,655	177,109	184,623	192,200
변이계수	1.41	1.47	1.50	1.34	1.34	1.36

주: 1. 변이계수의 숫자가 클수록 격차가 심화된 것으로 해석할 수 있음. 변이계수는 일반적으로 0-1의 값을 가지나, 지자체 간 세입액의 편차가 심하고 분포가 편향됨에 따라 평균보다 표준편차가 커져 1보다 큰 값이 도출됨.

2. 지방세액과 자체재원은 최종예산(총계) 기준임.

자료: 각 연도 「지방자치단체 통합재정 개요」 자료에 근거하여 분석함.

이러한 상황에서 당초 계획과 달리 아직 재정분권 2단계 추진방안은 수립되지 않아¹²⁾, 지방소비세를 인상을 통한 지방 자체재원 확충이라는 목표의 달성가능성은 불확실성이 큰 반면, 자치단체 간 재정불균형 문제를 보완하고 국가균형발전을 도모할 보완 장치에 대한 논의는 부족한 상황이다.

따라서 정부는 사회경제적 환경과 세제의 과목별 특성 등을 면밀히 검토한 신규 추진과제와, 보통교부세의 산정방식 개선, 지방소비세 배분 가중치의 조정 등 재정불균형 보완 장치에 대한 개선방안을 반영한 제2단계 추진방안을 조속히 수립하여 제시할 필요가 있다.

둘째, 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」(이하 “지방이양일괄법”)에 근거하여 2021년 1월 1일부터 16개 부처 소관 400개 사무가 지방에 이양될 예정이나, 비용산정에 대한 의결이 지연되고 있고 일부 부처는 2021년 예산안에 이양사무 예산을 국비로 편성하고 있다.

12) 지방자치분권위원회는 2019년 연말까지 재정분권 2단계 추진방안의 초안을 완성하고 관계기관의 협의를 거쳐 구체적인 안을 2020년 6월경에 공식 발표한다는 계획이었으나, 2020년 10월 현재 구체적인 방안이 수립되지 않은 것으로 확인된다.

정부는 재정분권 추진방안 1단계에 따른 재정책충에 대응하여 지역별 차별화가 가능하거나 지방자치단체가 주도적으로 사업을 설계·집행하는 것이 효율적인 사업 등을 선별¹³⁾하여 지방이양사무를 선정하였다. 「지방이양일괄법」에 따라 2021년 1월 1일부터 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무에 대한 권한이 지방자치단체로 이관될 예정이다.

[부처별 이양 대상 법률 및 사무 현황]

(단위: 개)

부 처	법 률	사무수	이양사무 구분		
			국가수행 (신규이양)	기관위임	시도사무
기 재 부	1	4	1	3	-
교 육 부	2	15	5	10	-
과 기 부	1	2	2	-	-
국 방 부	1	1	1	-	-
행 안 부	6	20	8	8	4
문 체 부	3	26	3	-	23
농 식 품 부	2	2	1	1	-
산 업 부	4	22	7	12	3
복 지 부	3	12	10	2	-
환 경 부	2	5	1	4	-
여 가 부	1	51	-	51	-
국 토 부	9	70	12	42	16
해 수 부	7	135	14	116	5
식 약 처	1	3	-	3	-
소 방 청	1	1	-	1	-
산 림 청	2	31	31	-	-
합 계	46	400 (100.0%)	96 (24.0%)	253 (63.2%)	51 (12.8%)

자료: 행정안전부

정부는 당초 자치분권위원회에 지방이양비용평가전문위원회(이하 비용평가위원회)를 설치하여 대상사무에 대한 비용산정, 비용보전방안을 검토하여 이를 2021년 예산안에 반영할 수 있도록 하겠다는 방침이었다.

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

그러나, 실제 비용평가위원회에서는 관련 위원회 조직정비, 비용산정 방식과 기준에 대한 논의만 이루어진 상태이며, 구체적인 비용산정방식과 계상액, 재정지원방안에 대한 심의·의결이 이루어지지 않은 상태이다.

[재정분권에 따른 지방이양사업 목록]

(단위: 백만원)

부처	회계명	세부사업명	2019년 예산액	2020년 예산액	2021년 예산안
보건복지부	일반회계	해외환자유치지원	10,072	9,708	5,770
해양수산부	교통시설 특별회계	신항만건설-보령신항	3,727	2,000	10,300
		일반항건설-일반항	54,025	88,958	91,450
		일반항건설-홍도항	2,750	4,450	11,062
		유지보수-비총액	37,706	33,434	36,477
		유지보수-총액	6,408	3,852	미정
		합 계	104,616	132,694	149,289

자료: 행정안전부

이에 따라 2021년 예산안을 보면 해양수산부의 지방관리무역항 및 지방관리연안항에 대한 5개의 세부사업(총 1,423억원)과 보건복지부의 외국인환자유치지원 사업(5억원)이 2020년도와 동일 비목으로 편성되어있다. 예산액 역시 해양수산부는 전년 대비 12.5% 증액되었고, 보건복지부 역시 5억원 증액하여 편성했다.¹⁴⁾ 2021년 제도 시행에 따라 2021년부터 관련 사무는 지방에 이양되는 반면, 해당 예산액은 국비사업으로 편성되어 적지 않은 혼란이 야기될 것으로 예상된다.

따라서, 정부는 면밀한 검토를 통해 지방이양사무에 대한 비용산정과 재정지원방안을 마련하고 이를 실제 사업예산에 반영함으로써 국가사무의 지방이양이 차질없이 진행되도록 노력할 필요가 있다.

14) 보건복지부의 ‘해외환자 유치지원사업(일반회계 3037-300)’ 예산은 4억 8,000만원으로 전년대비 11억 4,500만원 감액된 것으로 보이나 동 사업의 내역사업인 유치기관 관리사업을 한국보건산업진흥원 운영사업으로 이관, 11억 4,500만원을 편성하여 사실상 사업규모는 전년대비 41.9% 증액된 16억 4,500만원이다.

(2) 지방재정 여건분석 및 지방교부세 개선과제

① 지방재정 여건 및 지방교부세 예산안

지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 지방자치단체 간의 재정력격차를 완화하고 세원배분의 불균형을 보완하기 위한 프로그램으로, 재정 조정과 재원보장 기능을 가진다. 현행 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세(지역현안, 국가지방협력, 재난안전관리), 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분된다.

지방교부세의 재원은 보통교부세와 특별교부세의 경우 내국세¹⁵⁾의 19.24%에 해당하는 금액이 재원이며, 해당 재원의 97%는 보통교부세, 3%는 특별교부세의 재원이다. 특별교부세는 지역현안특별교부세에 총액의 40%, 국가지방협력특별교부세에 총액의 10%, 재난안전관리특별교부세에 총액의 50%가 배분된다. 부동산교부세는 종합부동산세 총액을 재원으로 교부하며, 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세액의 45%에 해당하는 금액이 재원이다

15) 통관절차를 필요로 하지 않고 부과되는 조세로 관세와 대비되는 개념이며, 세부내역은 소득세(종합, 양도, 근로), 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입이다. 지방교부세 및 지방교육재정교부금 산정 시「지방교부세법」 및 「지방교육재정교부금법」에 따라 목적세(교육세, 농어촌특별세, 교통세, 에너지세, 환경세) 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목에 해당되는 금액은 제외한다.

[2021년도 지방교부세 프로그램 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2019 결산	2020 ¹⁾		2021 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
보통교부세	47,602,635	46,726,414	44,896,524	44,545,160	△351,364	△0.8
지역현안 특별교부세	588,899	578,059	555,792	551,074	△4,718	△0.8
국가지방협력 특별교부세	147,225	144,515	138,947	137,769	△1,178	△0.8
재난안전관리 특별교부세	736,123	722,573	694,739	688,843	△5,896	△0.8
부동산교부세	2,849,400	3,320,970	3,320,970	4,935,665	1,614,695	48.6
소방안전교부세	537,502	714,294	685,134	906,115	220,981	32.3
합계	52,461,784	52,206,825	50,292,106	51,764,626	1,472,520	2.9

주: 1) 추경의 경우 제4회 추경을 반영한 최종 추경예산을 의미함.

자료: 행정안전부

지방교부세 프로그램의 2021년도 예산안을 보면, 보통교부세는 44조 5,451억 6,000만원으로 전년대비 3,513억 6,400만원(△0.8%) 감소하였고, 특별교부세는 117억 9,200만원(△0.8%) 감소하였다. 반면 부동산교부세는 4조 9,356억 6500만원으로 전년대비 1조 6,146억 9,500만원(48.6%) 증가했고, 소방안전교부세는 9,061억 1,500만원으로 전년대비 2,209억 8,100만원(32.3%) 증가하였다.

2020년 제4회 추가경정예산과 비교하면 지방교부세 프로그램은 전년대비 약 1조 4,725억원 증가하였으나, 2020년 제3회 추가경정예산 편성 시 약 1조 9,510억원이 감액되었기 때문에 본예산 기준으로는 4,421억 9,900만원 감소한 수준이다.

② 지방재정 여건 및 지방교부세 프로그램 분석의견

첫째, 지방교부세 감소 및 세수감소로 지방재정 운용의 어려움이 예상되는 상황에서 보통교부세 조정을 및 산정지표 설정이 지연되어 지방재정의 불확실성이 높아지고 있으므로, 이를 조속히 설정하여 제시할 필요가 있다.

최근 3년 간 지방교부세는 지방재정 세입예산의 약 20%를 차지하는 것으로 보고되는데, 2021년 지방교부세 예산안은 국세수입 감소로 인해 전년도 본예산 대비 약 4,421억원이 감소한 51조 7,646억원 수준이다. 코로나19로 인한 경기악화로 지방세 및 세외수입 역시 감소할 것으로 전망되어, 지방재정 운용에 상당한 제약이 있을 것으로 예상된다.

한편, 지방교부세 중 86%를 차지하는 보통교부세는 각 지방자치단체 중 매년 기준재정수입(수입)이 기준재정수요(지출)에 미달하는 지방자치단체를 대상으로 그 미달액에 일정 비율(조정률)을 곱하여 배분액을 산정한다. 기준재정수입과 기준재정수요의 산정은 각각 기초수입액¹⁶⁾ 및 기초수요액¹⁷⁾에 보정수입액¹⁸⁾ 및 보정수요액¹⁹⁾을 더하고 추가적으로 수입과 수요 분야의 지방자치단체 자체노력²⁰⁾을 합산하여 산정한다.

행정안전부는 매년 9월~10월초 이를 산정하기 위한 자체노력 지표와 산정방식을 설정하고, 조정률을 도출하여 발표하였다. 그러나 당해연도는 연이은 추가경정예산 편성 등으로 일정이 지연되어 10월 말 발표예정이다.

박은형 예산분석관(vitaly27@assembly.go.kr, 6788-4640)

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

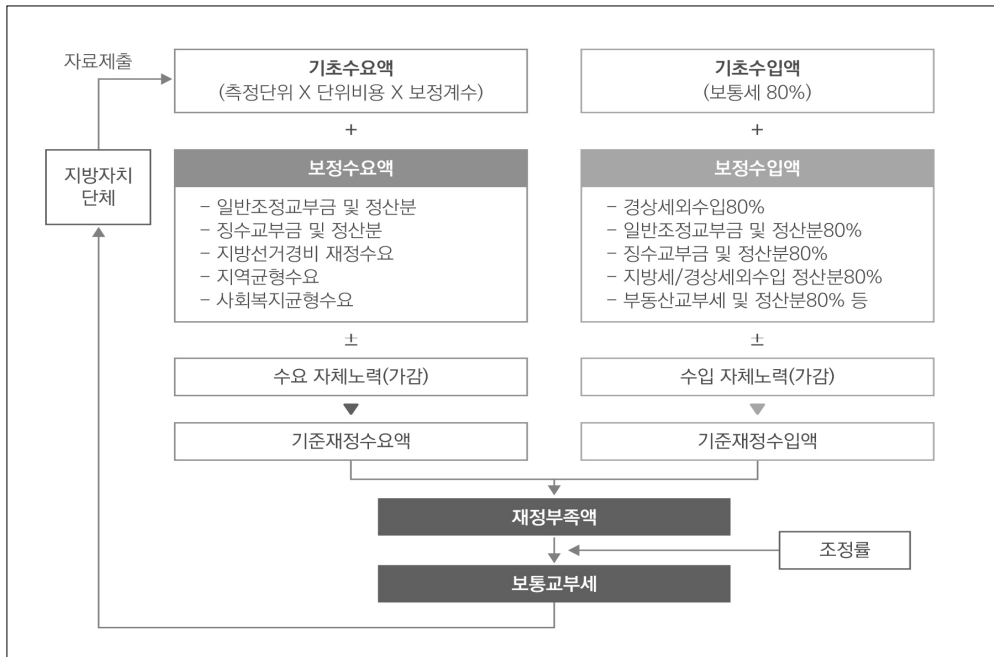
17) 기초수요액은 각 지자체의 인구, 면적, 공무원수 등 기초적인 행정에 필요한 수요를 반영하는 분야이다.

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

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

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

[보통교부세 산정기준]



자료: 행정안전부

지방자치단체 입장에서는 세입예산의 상당비중을 차지하는 지방교부세액이 확정되어야 이에 대응하여 2021년도 예산안을 편성하고(2020.11월 지방의회 제출) 집행할 수 있다. 행정안전부가 매년 10월초 전에 해당 내역을 안내해 온 것도 교부세 조정이 지방재정에 미칠 영향력을 감안하여 지방재정 운용의 예측 가능성을 보장하고자 하는데 그 목적이 있다.

더불어 2021년도는 보통교부세 규모가 감소하고 조정률 역시 최근 3년간 77~79% 수준이었던 데 반해 2021년 예산안은 74~75% 수준이 될 것으로 예상되고 있어, 지방자치단체가 예상배분액 정보에 대응하여 차년도 재정운용방안을 모색할 수 있도록 할 필요성은 더욱 높아진 상황이다.

따라서 행정안전부는 보통교부세의 산정방식과 조정률에 대해 조속히 결정하고 안내함으로써 지방재정 운용의 예측가능성을 제고시킬 필요가 있다.

둘째, 최근 지방자치단체의 순세계잉여금이 과다하게 발생하여 재정운용 효율성을 저해하는 측면이 있으므로 행태적 유인에 의한 순세계잉여금 발생이 최소화되도록 보통교부세 산정방식을 개선할 필요가 있다.

최근 3년 간 전국 243개 지방자치단체의 결산상잉여금은 약 63~69조원 규모이며, 이 중 세출이월액과 보조금 집행잔액을 제외한 순세계잉여금 규모는 약 32~35조원 수준이다. 2019년도의 결산상잉여금은 67.2조원으로 당해연도 지방자치단체의 세출예산 약 245.3조원의 27.4%에 달하며, 순세계잉여금은 13.1% 수준이다.

[지방자치단체 결산상잉여금 내역(2017~2019년도)]

(단위: 조원)

년도	세출 결산 (A)	결산상 잉여금	순세계잉여금(B)					순세계 잉여금 비율 (B/A)
			계	초과 세입	보조금 정산잔액	예비비 ¹⁾	낙찰차액 등 잔액	
2017	198.7	63.0	32.5	8.7	0.1	8.4	15.3	16.4
2018	210.3	68.7	35.0	7.3	1.4	12.3	14.0	16.6
2019	245.3	67.2	32.1	8.9	1.6	10.0	11.6	13.1

주 1. 동 내역은 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계까지 포함한 잉여금 규모임

2. 세출예산은 각 년도 결산액, 순계기준 금액임.

자료: 행정안전부

지방재정의 결산상잉여금은 자치단체의 수입확충과 예산절감 노력, 혹은 예상치 못한 세수호조 등에 의한 것일 수 있으나, 소극적 세수추계에 따른 의도적 결산수입 확대, 비계획적 사업추진, 과다비용 산정을 통한 지출예산 편성 등 의도적·행태적 요인에 의해서도 발생할 수 있다.²¹⁾ 일부에서는 전체 예산 중 의무 편성·집행하는 국고 보조 비중이 높고, 개별법상 용도제한이 많은 적립성 예산이 상당규모인 지방재정의 구조적 여건 상 여유재원이 발생한다고 보기도 한다.

21) 특히 순세계잉여금은 세입측면에서 소극적 세수추계, 세출측면에서 ① 실제 필요재원보다 과다한 예산안 요구 ② 예비비의 과다계상 혹은 미집행 ③ 예산집행에서 낙찰차액에 의한 집행잔액 발생 ④ 미집행에 따른 예산지출을 위한 지출원인행위도 하지 못하고 차년도 이월처리 ⑤ 예산집행 사유 미발생 또는 행정절차 미이행, 사업포기 등으로 인한 불용처리 등에 의해 발생한다.

그러나, 최근 5년 간 매년 순세계잉여금이 세출예산의 13% 이상 비중을 차지하고, 중앙정부의 이전재원 정보 사전안내, 세수추계 기능강화 등에도 불구하고 규모가 축소되지 않는 것은, 구조적 여건이나 예산절감 노력이 주원인이라고 보기 어려우며 행태적 요인을 무시할 수 없는 측면이 있다.

행정안전부는 행태적 요인에 의한 잉여금 규모를 축소하기 위한 방안으로 보통교부세 산정 시 '예산집행 노력'을 자체노력 산정항목으로 신설하였고, 특별교부세를 통한 인센티브도 추가적으로 제공하고 있다고 설명하였다. 신설된 '예산집행노력' 항목은 2019년 결산액을 기준으로 2021년 지방교부세 산정 시 반영될 예정이다.

[자치단체 순세계잉여금 축소 유인 제공을 위한 지방교부세 제도]

내용	산정방식
보통교부세 기준재정 수요액 산정 시 '수요 자체노력' 9개 항목 중 하나로 '예산 집행노력' 반영	<p>① (동종 지방자치단체 평균 불용률* - 해당 지방자치단체 불용률) × 해당 지방자치단체 불용액 총액</p> <p>* 불용률 = 불용액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p> <p>※ 불용액은 집행잔액 총액(집행사유 미발생, 세출절감, 낙찰차액, 일반재난예비비 등)을 말한다. 다만, 초과세입 및 불가항력적 사유에 따른 불용액은 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 보며, 2019년도 결산분부터 적용한다.</p> <p>② (동종 지방자치단체 평균 이월률* - 해당 지방자치단체 이월률) × 해당 지방자치단체 예산현액 × 5</p> <p>* 이월률 = 이월액 총액 / 해당 지방자치단체 최종 예산현액</p> <p>※ 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 특별재난지역 선포지역의 재해복구예산으로서 하반기에 교부되는 예산 중 이월되는 예산, 국고보조사업 중 국비 미교부 등 불가항력적 사유에 따라 이월되는 예산은 각각 예산현액 및 이월액에서 제외한다.</p> <p>※ 결과값이 0보다 작은 경우에는 0으로 보며, 2019년도 결산분부터 적용한다.</p> <p>※ ①, ②는 일반회계를 대상으로 한다.</p>

자료: 행정안전부

그러나, 자체노력 지표는 기본적으로 기초수요액과 보정수요액에 의해 결정되는 보통교부세의 기준재정수요액 산정 시 일부 가감액 결정에 반영되는 요소로서(기준재정수요액의 0.4% 규모) 자치단체별 교부세액에 미치는 영향력이 크지 않다. 특히 현재 집행노력이 반영되는 방식은 불용액이 과다한 자치단체에 페널티를 적용하고, 이월액 최소화 자치단체에 인센티브를 부여하는 수준이다.

[2020년도 기준재정수요액 규모 및 수요 자체노력 반영내역]

(단위: 억원)

기준재정 수요액 (A+B+C)	기초 수요액 (A)	보정 수요액 (B)	자체노력				
			계(C)		인건비 절감	행사축제 경비절감	지방보조금 절감
1,276,975	1,010,083	262,409	4,483	(+) 7,009	(+) 1,880	(+) 465	(+) 2,377
				(-) 2,526	(-) 0	(-) 1,556	(-) 804

주: 1. 수요자체노력 지표는 인건비 절감, 지방의회 경비절감, 업무추진비 절감, 행사축제 경비절감, 지방보조금 절감, 민간위탁금 절감, 일자리 창출, 자치단체 간 협력사업, 예산 집행노력을 포함한 9개 항목이나, 이 표에서는 가장 규모가 큰 3개 항목만 기재함.

2. 예산집행 노력은 2019년도 신설지표로 2019년 결산분을 기준으로 2021년부터 적용됨.

자료: 행정안전부

지방교부세 제도가 지방자치단체의 순세계잉여금 축소 노력을 이끌어내기 위해서는, 인센티브와 페널티에 대해 자치단체가 당해연도 교부액에 영향을 미칠 것으로 충분히 인식할 수 있을 만큼 유의미한 수준으로 설계되어야 한다.

한편, 순세계잉여금의 축소 노력과 함께 활용에 있어서도 이것이 단순한 재량예산이 아니라 불황에 대비한 재원이 될 수 있도록 지방교부세 제도와 연계하여 신설된 통합재정안정화 기금²²⁾의 실효성 제고방안을 검토할 필요가 있다.

지방자치단체 특별회계 결산잉여금의 과도한 발생, 개별법에 사용목적 제한으로 인해 예비비 재원이 있음에도 적기에 활용하지 못하는 문제 등 개선하고자 통합재정안정화 기금을 신설('20.01.)했으나, 9월 현재 4개 자치단체만 이를 운영하고 있다. 대부분은 여전히 별도의 기금 조성액으로만 운영되는 재정안정화 기금을 유지하고 있으며, 23개 지방자치단체만 연도 내 통합재정안정화 기금 설치를 위한 조례를 준비 중에 있는 것으로 파악되었다.

22) 기존에는 지방자치단체의 회계연도 간 재정수입 불균형 등을 조정할 수 있는 재정안정화기금(「지방재정법」 제14조)과 여유자금의 통합관리 등을 위한 통합관리기금이 별도 운영되고, 기금 이외에 다른 회계로부터 재원을 조성할 수 있는 근거가 없어 지방재정 운영의 효율성에 제약이 있었다. 그러나 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조를 신설하면서 「국가재정법」 제13조와 유사하게 규하여, 회계·기금에서 발생한 여유재원(예비비 등)을 재원이 필요한 타 회계·기금 사업에 활용 후 상환할 수 있으며 결산잉여금을 동 기금의 재원으로 활용할 수 있도록 했다.

[재정안정화 기금 및 통합재정안정화 기금 운영 현황]

(단위: 억원)

기 금 명	자치단체		조 성 액
재정안정화기금	101개 지자체		54,233
통합관리기금	99개 지자체		16,128
통합재정안정화기금	충청북도	영동군	73
통합재정안정화기금	전라북도	익산시	168
통합재정안정화기금	전라북도	임실군	0
통합재정안정화기금	경상남도	합천군	0

주: 재정안정화기금 및 통합관리기금은 2019.12월 기준이며 통합재정안정화기금은 2020.07월 기준 현황임.

자료: 행정안전부

동 기금이 당초 목적대로 경기변동에 의한 지방재정 변동성의 평탄화 장치로서 기능하고, 예비비 불용액을 비롯한 순세계잉여금을 재정여건 악화 시에 대비한 재원으로 활용할 수 있도록 하기 위해서는 가급적 많은 지방자치단체가 이를 설치하도록 유도할 필요가 있다.

그 중 하나의 방안으로 지방교부세 제도에서 동 기금의 설치 및 순세계잉여금과의 연계성을 교부액 결정을 반영하는 지표로 활용하거나 특별교부세를 통한 인센티브 강화방안 등을 고려할 수 있다.

행정안전부는 이러한 점을 고려하여, 자치단체의 순세계잉여금 축소 노력과 통합재정안정화 기금 실효성 제고에 대한 유인구조를 제시할 수 있도록 2021년도 지방교부세 산정방식을 검토할 필요가 있다.

셋째, 보통교부세와 부동산교부세는 징수 및 교부과정의 특성 상 재정 조기집행 관리 대상사업으로 선정하기에 부적절한 측면이 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다.

현행 조기집행 대상사업에는 보통교부세·특별교부세·부동산교부세가 포함²³⁾ 된다. 이 중 보통교부세와 부동산교부세는 징수 및 교부과정의 특성 상 조기집행 대상사업 조건에 부합하지 않는 측면이 있으므로 재고가 필요하다.

보통교부세는 그 규모가 국세수입의 19.24%로 정해지므로 국세와 연동하여 편성되고, 당초 설정된 지방자치단체별 배분액을 기준으로 「지방교부세법」 제10조²⁴⁾에

23) 그 밖에 재난특별교부세, 소방안전교부세는 제외되어 있다.

설정된 교부시기에 근거하여 교부하므로 조기집행 대상사업으로 관리할 유인이 크지 않다.

부동산교부세 역시 국세인 종합부동산세의 세입 총액을 지방자치단체에 교부하는 것으로, 종합부동산세 납부기간이 매년 12월초이기 때문에 부동산교부세도 차년도 상반기 중 교부액이 확정되어 지방자치단체에 전액 교부된다. 따라서 부동산교부세 역시 조기집행 목표에 포함시켜 관리하는 데 대한 실익이 크지 않은 것으로 보인다.

정부가 조기집행 대상사업을 선정하여 그 집행을 관리하는 목적 중 하나는 재정의 경기대응 효과를 보다 확실하게 확보하기 위함이다. 그러나 대상사업에 관리의 실익이 부족한 사업이 일부 포함되어 있는 경우에는 정부의 집행관리 노력이 재정의 경기대응 효과로 연결되는 것을 일부 제약할 수 있으므로, 정부는 이상의 의견을 참고하여 대상사업 구성의 적정성을 지속적으로 점검할 필요가 있을 것으로 보인다.

24) 「지방교부세법」

제5조(예산계상) ① 국가는 해마다 이 법에 따른 교부세를 국가예산에 계상하여야 한다.

② 추가경정예산에 의하여 교부세의 재원인 국세가 늘거나 줄면 교부세도 함께 조절하여야 한다. 다만, 국세가 줄어드는 경우에는 지방재정 여건 등을 고려하여 다음 다음 연도까지 교부세를 조절할 수 있다.

③ 다음 각 호의 교부세 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

1. 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
2. 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
3. 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

가. 현황

(1) 개요

① 의의

지방교육재정교부금은 지방교육자치를 위하여 중앙정부에서 시·도 교육청에 교부하는 금전으로, 1) 지방자치단체 사이의 형평성을 제고하고 교육서비스를 효과적으로 전달하기 위한 지방이전재원에 속한다.

[지방교육재정교부금의 구조]

구 분	~2004	2005~2016	2017~2019	2020~2024
일반회계	보통교부금 (경상교부금, 봉급교부금)	보통교부금		
	지방교육양여금			
	특별교부금			
	증액교부금	증액교부금 (고등학교 무상교육)		
유아교육지원 특별회계	유아교육비·보육료 지원 (누리과정 지원)			

- 주: 1. 증액교부금은 지방교육재정의 부득이한 수요에 대응하여 국가예산에 따라 별도 교부할 수 있는 교부금으로, 지방교육재정교부금 재원의 단순화를 위하여 2005년 폐지되었다가 2020년 고등학교 무상교육의 실시와 맞물려 재도입되었음
2. 고등학교 무상교육에 관한 증액교부금을 규정하고 있는 「지방교육재정교부금법」 제14조는 2024년까지 효력이 인정되는 한시법
3. 유아교육비·보육료 지원을 규정하고 있는 「유아교육지원특별회계법」은 2022년까지 효력이 인정되는 한시법

최준호 예산분석관(choijunho@assembly.go.kr, 6788-3740)

- 1) 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」에 따르면 지방교육자치의 대상은 유아원·유치원부터 고등학교까지의 교육으로 광역지방자치단체인 시·도(세종특별자치시와 제주특별자치도 포함)에서 담당하며, 시·도 교육감이 그 집행기관이 된다.

지방교육재정교부금은 기준에 따라 다양한 의미로 이해할 수 있다. 기본적으로 지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에서 규정한 보통교부금, 국가시책·지역현안·재난안전관리 특별교부금 및 증액교부금을 의미하는 것이지만(법률상의 지방교육재정교부금), 이 중 프로그램 예산구조에서 지방교육재정교부금 프로그램에 포함되는 사업은 보통교부금과 3종의 특별교부금에 국한된다(예산상의 지방교육재정교부금). 반면에, 지방교육재정교부금의 지방교육자치를 위한 지방이전재원으로서의 성격을 강조한다면 유아교육지원특별회계의 유아교육비·보육료지원(누리과정 지원) 역시 넓은 의미에서 지방교육재정교부금에 포함된다고 할 수 있다.²⁾

따라서 예산상의 지방교육재정교부금이란 법률상의 지방교육재정교부금보다도 협소한 범위에 국한되는 것이다. 그러나 예산안을 심사하는 과정에서 지방교육재정교부금을 분석하는 취지는 지방교육자치를 지원하기 위한 중앙정부의 재정 운용을 점검하는 데에 있으므로, 이하에서는 이러한 취지를 고려하여 유아교육비·보육료 지원 사업까지 포함한 넓은 의미의 지방교육재정교부금을 검토하여 보도록 한다.

② 재원 및 구성

지방교육재정교부금(고등학교 무상교육 관련 증액교부금과 유아교육비·보육료 지원을 포함한다. 이하 같다)은 사업별로 취지를 달리하므로, 그 재정적인 기초에도 사업별로 차이가 있다.

보통교부금과 특별교부금 등의 규모는 교육세와 일정 비율(20.79%)의 내국세 수입에 기초하여 결정되고,³⁾ 유아교육비·보육료 지원이나 고등학교 무상교육 등의 규모는 지원대상과 단가를 기준으로 하여 결정된다.

2) 이러한 넓은 의미의 지방교육재정교부금을 ‘교육재정교부금’으로 표현하기도 한다. 한국재정정보원, 「2020 주요 재정통계」, 2020.2., p.97.

3) 「지방교육재정교부금법」

제3조(교부금의 종류와 재원) ② 교부금 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 해당 연도 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2,079
2. 해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액
- ③ 보통교부금 재원은 제2항제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 100분의 97을 합한 금액으로 하고, 특별교부금 재원은 제2항제1호에 따른 금액의 100분의 3으로 한다.

다만, 「유아교육지원특별회계법」은 교육세 수입 중 일부를 유아교육비·보육료 지원에 배정하도록 하고 있으므로,⁴⁾ 이러한 점에서 보통교부금, 특별교부금 등과 유아교육비·보육료 지원의 규모가 상호 관련된 면이 있다.

구체적으로 보면, 교육세와 내국세의 20.79%는 보통교부금, 특별교부금과 유아교육비·보육료 지원 사업 등에 활용된다.

그중 특별교부금은 내국세만을 재원으로 하며, 내국세의 20.79% 중에서 3%에 해당하는 금액으로 구성된다. 교육청의 일반재원으로 활용되는 보통교부금은 특별교부금에 배정된 금액을 제외한 내국세(내국세의 20.79% 중에서 97%에 해당하는 금액)와 교육세의 일부로 구성되는데, 여기서 교육세의 일부란 교육세 세입 중 유아교육비·보육료 지원 사업에 배정된 교육세 외의 나머지 교육세를 의미한다. 한편, 유아교육비·보육료 지원은 유치원과 어린이집 각각의 누리과정을 모두 지원하므로, 그 소요비용도 유치원분과 어린이집분으로 구분되는데, 이 중 유치원분에 대하여 교육세의 일부가 배정된다.

그 밖에 유아교육비·보육료 지원 사업 중 어린이집분과 고등학교 무상교육 사업 등의 경우 기타 국고에서 소요비용이 예산으로 배정된다.

[지방교육재정교부금의 재원과 구성]

구 분	세부사업	내 용
내국세* (A)	⇒ 특별교부금	◦ 국가시책·지역현안·재난 등 대응 - 산정: $(A \times 0.03)$
교육세 (B)	⇒ 보통교부금	◦ 교육청의 일반재원 - 산정: $(A \times 0.97) + (B - C)$
	⇒ 유아교육비·보육료 지원	◦ 누리과정 소요액: 유치원분(C) 및 어린이집분 - 산정: 지원인원 \times 단가
기타	⇒ 고등학교 무상교육	◦ 고등학교 무상교육 소요액 - 산정: 지원인원 \times 단가 \times 국가부담비율**

* 목적세와 다른 특별회계의 재원이 되는 세목 등을 제외한 내국세 총액의 20.79%

** 「지방교육재정교부금법」 제14조에 따라 고등학교 무상교육 비용 중 국가부담비율은 47.5%

4) 「유아교육지원특별회계법」

제5조(일반회계로부터의 전입) ① 정부는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.

「지방교육재정교부금법」 제3조제2항제1호도 같은 취지를 담고 있다(각주 3 참고).

(2) 2021년 예산안 및 재정추이

① 2021년 예산안

예산구조에서 교육 분야는 유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육과 교육일반 등 4개 부문으로 구성되며, 유아 및 초·중등교육 부문 지출의 대부분은 지방교육재정교부금이 차지하고 있다.

2021년 예산안 중 교육 분야 예산 71조 260억원은 2020년 추가경정예산(추경) 70조 9,775억원과 비교할 때 485억원(0.1%) 증가한 것이나, 2020년 본예산과 비교하면 1조 6,084억원(2.2%) 감액된 것이다.

교육 분야 감액의 주된 내용은 유아 및 초·중등교육 부문에 포함된 지방교육재정교부금으로, 2021년 예산안 중 지방교육재정교부금은 전년도 본예산과 비교하면 2조 1,433억원(3.6%), 추경과 비교하면 2,272억원(0.4%) 감액된 57조 9,200억원이다.

[교육 분야 예산안 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2019 결산	2020		2021 예산안	대 비			
		본예산	추경		본예산 대비	추경 대비		
교육 분야	705,300	726,344	709,775	710,260	△16,084	(△2.2)	485	(0.1)
유아 및 초·중등교육	593,827	604,126	588,112	584,654	△19,471	(△3.2)	△3,457	(△0.6)
지방교육재정교부금*	590,642	600,633	581,472	579,200	△21,433	(△3.6)	△2,272	(△0.4)
고등교육	101,404	110,139	110,078	113,189	3,050	(2.8)	3,111	(2.8)
평생·직업교육	8,778	10,715	10,238	11,034	319	(3.0)	796	(7.8)
교육일반	1,291	1,365	1,347	1,383	18	(1.3)	36	(2.7)

주: 추경의 경우 제4회 추경을 반영한 최종 추경예산을 의미

* 고등학교 무상교육 관련 증액교부금과 유아교육비·보육료 지원 포함

주: 괄호 안의 숫자는 증가율

자료: 디지털예산회계시스템

세부사업별로 보면, 고등학교 무상교육 사업(일반회계 1632-300) 예산만이 전년 대비 증가하였고, 기타 지방교육재정교부금 사업의 예산은 전년 대비 감액되었다.

고등학교 무상교육 사업은 전년도 본예산 대비 43.0%, 추경 대비 46.0% 증가한 9,431억원으로 편성되었는데, 이는 고등학교 무상교육의 지원대상이 2개 학년(2·3학년)에서 3개 학년(1~3학년)으로 확대됨에 따른 것이다.

예산이 감소한 사업 중 보통교부금 사업(일반회계 1501-300)과 특별교부금 사업(일반회계 1502-300~302)은 국세수입 전망이 악화되면서 각각 전년도 본예산 대비 4% 가량 감소한 51조 8,335억원, 1조 4,887억원으로 편성되었고, 유아교육비·보육료 지원 사업(유아교육지원특별회계 1601-300)은 지원대상아동이 감소하면서 전년도 본예산 대비 3,769억원(9.3%) 감액된 3조 6,547억원이 편성되었다.

[지방교육재정교부금 사업 예산안 현황]

(단위: 억원, %)

구 분			2019 결산	2020		2021 예산안	대 비	
				본예산	추경		본예산 대비	추경 대비
일반 회계	보통 교부금	보통교부금	536,823	538,114	520,114	518,335	△19,779 (△3.7)	△1,780 (△0.3)
	특별 교부금	지역현안	4,700	4,683	4,499	4,466	△217 (△4.6)	△33 (△0.7)
		재난안전관리	1,567	1,561	1,500	1,489	△72 (△4.6)	△11 (△0.7)
		국가시책	9,399	9,365	8,998	8,932	△433 (△4.6)	△66 (△0.7)
		소 계	15,665	15,609	14,997	14,887	△722 (△4.6)	△111 (△0.7)
	증액 교부금	고등학교 무상교육*	-	6,594	6,460	9,431	2,837 (43.0)	2,971 (46.0)
	유아교육지원 특별회계	유아교육비·보육료	38,153	40,316	39,900	36,547	△3,769 (△9.3)	△3,353 (△8.4)
합 계			590,642	600,633	581,472	579,200	△21,433 (△3.6)	△2,272 (△0.4)

* 고등학교 무상교육 사업은 2020년 신규사업

주: 1. 추경의 경우 제4회 추경을 반영한 최종 추경예산을 의미

2. 괄호 안의 숫자는 증가율

자료: 디지털예산회계시스템

② 재정추이

교육 분야 지출 및 지방교육재정교부금은 2021년 예산안에서 전년 대비 감소하였으나, 2008년 이래로 정부 총지출이 계속 증가하면서 교육 분야 지출 및 지방교육재정교부금 예산도 전반적으로는 증가하고 있다.

다만, 교육 분야 지출과 그 중심인 지방교육재정교부금은 국세수입에 연동되는 측면이 크므로, 연도별로 등락이 발생하고 있다.

최근 수년 동안의 재정추이를 살펴보면, 국세수입의 실적이 개선되면서 교육 분야 지출과 지방교육재정교부금은 정부 총지출보다 빠르게 증가하다가 코로나19로 인한 경기둔화 등이 본격화되면서 2020년부터 다소 주춤하는 추세를 보이고 있다. 특히 2015~2019년에는 본예산을 기준으로 할 때 정부 총지출은 연평균 5.8% 증가한 반면, 교육 분야 지출과 지방교육재정교부금은 각각 연평균 7.5%, 10.6%씩 성장하여 정부 총지출의 증가율을 1.7%p, 4.8%p씩 상회하였다.⁵⁾

반면, 2019년 이후로는 경기둔화 등으로 국세수입이 악화됨에 따라 교육 분야 지출과 지방교육재정교부금의 증가가 억제되고 있다. 2019~2021년에 정부 총지출이 연평균 8.8% 증가하는 동안 교육 분야 지출은 연평균 0.3% 증가하는데 그쳤으며, 지방교육재정교부금의 경우 연평균 1.0%씩 역성장한 것으로 나타났다.

특히 2021년 예산안에서는 교육 분야 지출과 지방교육재정교부금이 모두 전년 대비 감액되었는데, 본예산을 기준으로 교육 분야 지출이 전년 대비 감액된 것은 2010년 이후 11년만이고 지방교육재정교부금이 전년 대비 감액된 것은 2015년 이후 6년만이다. 이에 따라 교육 분야 지출과 지방교육재정교부금이 정부 총지출에서 차지하는 비중도 감소하여, 2008년 이후 최소치인 12.8%, 10.4% 수준이다.

5) 세계잉여금 정산분 등 세출 외 지출을 포함한 결산액을 기준으로 할 경우 동 기간 정부 총지출은 372조원에서 485.1조원으로 연평균 6.9% 성장하는 데에 그쳤으나, 세계잉여금 정산분을 포함한 지방교육재정교부금의 총액은 39.4조원에서 60.5조원으로 연평균 11.3% 증가하였다.

[교육 분야 예산 및 지방교육재정교부금 추이]

(단위: 조원, 억원, %)

연도	정부 총지출 (A)	교육 분야 (B)	유아및초·중등 교육 부문	지방교육재정 교부금(C)	대 비		
					(B/A)	(C/B)	(C/A)
2008	257.2	355,192	307,622	306,388	13.8	86.3	11.9
2009	284.5	382,870	329,681	326,511	13.5	85.3	11.5
2010	292.8	382,557	325,467	322,980	13.1	84.4	11.0
2011	309.1	412,361	354,847	352,831	13.3	85.6	11.4
2012	325.4	454,965	385,603	384,473	14.0	84.5	11.8
2013	342.0	497,712	412,363	410,619	14.6	82.5	12.0
2014	355.8	506,995	411,451	408,681	14.2	80.6	11.5
2015	375.4	529,187	414,568	394,056	14.1	74.5	10.5
2016	386.4	531,859	430,588	412,284	13.8	77.5	10.7
2017	400.5	574,123	471,494	468,726	14.3	81.6	11.7
2018	428.8	641,898	537,165	534,334	15.0	83.2	12.5
2019	469.6	706,490	593,832	590,642	15.0	83.6	12.6
2020	512.3	726,344	604,126	600,633	14.2	82.7	11.7
2021	555.8	710,260	584,654	579,200	12.8	81.5	10.4
연평균 증가율	전 체	6.1	5.5	5.1	4.4	-	-
	15~19	5.8	7.5	9.4	10.6	-	-
	19~21	8.8	0.3	△0.8	△1.0	-	-

주: 1. 본예산 기준(단, 2021년은 예산안 기준)

2. 지방교육재정교부금: 보통교부금, 특별교부금, 증액교부금 및 유아교육지원특별회계에 따른 유아교육비·보육료 지원을 모두 포함한 금액

자료: 교육부

(3) 중기 재정운용계획

정부의 「2020~2024년 국가재정운영계획」(2020계획)에 따르면, 본예산을 기준으로 할 때 교육 분야 재정투자는 2020년 72.6조원에서 2024년 77.9조원으로 연평균 1.8%씩 증가할 전망이다.

이러한 2020계획의 교육 분야 지출 연평균증가율 전망은 지난 2016년 이후의 국가재정운영계획 중 가장 낮은 수준의 전망으로, 같은 기간 동안 연평균 5.7%씩 증가할 것으로 예상되는 정부 총지출의 연평균증가율을 3.9%p 가량 밑도는 것이다.

[교육 분야 지출 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
2016계획	53.2	56.4	58.8	61.0	63.4					4.5(3.5)
2017계획		57.4	64.1	68.1	72.7	75.3				7.0(5.8)
2018계획			64.2	70.9	76.0	80.1	84.0			7.0(7.3)
2019계획				70.6	72.5	76.0	79.1	82.0		3.8(6.5)
2020계획					72.6	71.0	74.2	75.4	77.9	1.8(5.7)

주: 1. 본예산(전망) 기준

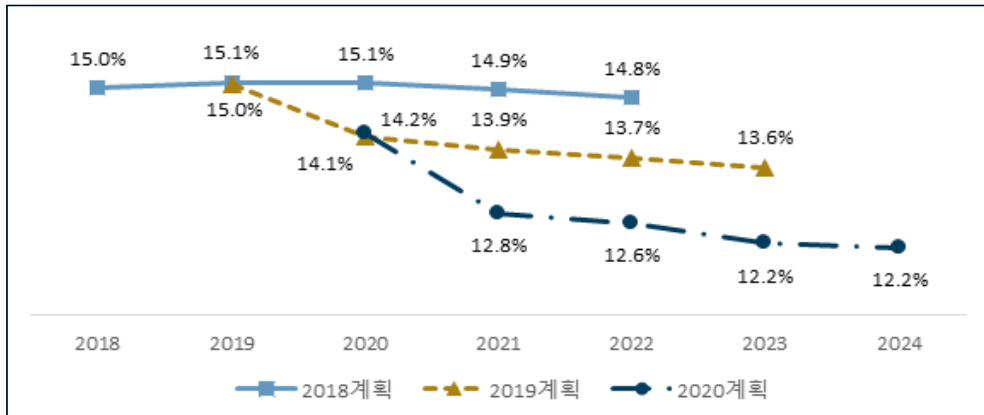
2. 괄호 안은 같은 기간 정부 총지출의 연평균증가율

3. 「유아교육지원특별회계법」의 효력은 2022년까지만 인정되므로, 2023년 이후의 전망에는 유아교육비·보육료 지원 부분은 교육 분야 지출에 포함되지 않았음

자료: 각 연도 국가재정운영계획

따라서 2020~2024년 동안 교육 분야 지출이 정부 총지출에서 차지하는 비중 역시 계속하여 감소할 전망이다. 2020계획은 2021년 이후 교육 분야 지출의 비중을 2019계획보다도 1%p 이상 더 낮은 수준으로 전망하고 있으며, 「유아교육지원특별회계법」의 효력이 끝난 2023년부터는 12.2% 수준까지 낮아질 것으로 보고 있다.

[정부 총지출 중 교육 분야 지출의 비중 전망]



자료: 각 연도 국가재정운용계획을 바탕으로 재작성

이처럼 2020계획에서 교육 분야 지출의 전망이 하향된 것은, 코로나19 등으로 인하여 향후 국세수입 성장 전망이 연평균 2.8% 수준으로 제한됨에 따른 것이다.

지방교육재정교부금의 대부분을 차지하는 보통교부금, 특별교부금 등은 「지방교육재정교부금법」 및 「유아교육지원특별회계」에 따라 내국세의 20.79%와 교육세 등을 재원으로 하므로 지방교육재정교부금의 규모는 국세수입의 실적에 의존하고, 교육 분야 지출 중 지방교육재정교부금의 비중이 80% 이상이므로, 통상 교육 분야 지출 전망은 국세수입 전망과 궤를 같이하게 된다.⁶⁾

6) 실제로 2016~2020계획을 살펴보면, 교육 분야 지출과 국세수입 전망의 동조화 경향이 확인된다. 국가재정운용계획상 교육 분야 지출의 연평균성장률 전망은 국세수입의 연평균성장률 전망이 상승 중이던 2017계획까지 상향되다가 그 이후 국세수입의 연평균성장률 전망이 하락함에 따라 함께 하향되는 추세를 보이고 있다.

[교육 분야 지출과 국세수입의 5년 단위 연평균증가율 전망]

(단위: %)

구 분	2016계획	2017계획	2018계획	2019계획	2020계획
교육 분야 지출	4.5	7.0	7.0	3.8	1.8
국세수입	5.6	6.8	6.1	3.4	2.8

자료: 각 연도 국가재정운용계획

이에 따라 2020계획에서는 지방교육재정교부금에 대하여 본예산을 기준으로 2020년 60조 633억원에서 2024년 64조 1,952억원까지, 대상기간 중 연평균 1.6% 씩 성장할 것이라는 전망을 제시하고 있다.

[교육 분야의 부문별 지출 및 지방교육재정교부금 전망]

(단위: 조원, 십억원, %)

구 분		2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
총 지출(A)		512.3	555.8	589.1	615.7	640.3	5.7
교육 분야(B)		72,634	71,026	74,181	75,374	77,920	1.8
유아 및 초·중등교육		60,413	58,465	61,472	62,341	65,305	2.0
지방교육재정교부금(C)		60,063	57,920	60,356	61,186	64,195	1.6
보통·특별 교부금		55,372	53,322	56,156	60,260	63,250	3.4
고등학교 무상교육		659	943	911	926	945	9.4
유아교육비·보육료		4,032	3,655	3,289	-	-	-
고등교육		11,014	11,319	11,445	11,738	11,343	0.7
평생직업교육		1,072	1,103	1,121	1,146	1,115	1.0
교육 일반		137	138	143	150	157	3.5
비 중	B/A	14.2	12.8	12.6	12.2	12.2	-
	C/B	82.7	81.5	81.4	81.2	82.4	-
	C/A	11.7	10.4	10.2	9.9	10.0	-

주: 1. 본예산(전망) 기준

2. 유아교육비·보육료 지원을 규정한 「유아교육지원특별회계법」은 2022년까지 효력이 인정되는
한시법

자료: 교육부

사업별로 보면, 보통교부금과 특별교부금이 연평균 3.4%, 고등학교 무상교육 증액교부금이 연평균 9.4% 가량 증가할 것으로 전망된다. 유아교육비·보육료 지원사업의 경우 근거법인 「유아교육지원특별회계법」의 효력이 2022년을 기한으로 종료되므로, 2023년 이후로는 2020계획에 반영되지 않았다.

나. 분석의견

2021년에는 지방교육재정교부금이 2020년에 비하여 감소하면서 지방교육재정교부금을 주된 재원으로 하는 지방교육자치에도 영향이 있을 것으로 생각된다. 이러한 점을 고려하여 이하에서는 그동안 지방교육재정의 변동과 향후 전망을 살펴본 후 기타 사항에 대하여 검토하도록 한다.

(1) 지방교육재정교부금 감소로 지방교육재정의 일시적 위축 예상

지방교육재정은 그동안 지방교육재정교부금의 증가에 따라 확장되어 왔으나, 2021년에는 자체수입이 감소할 뿐 아니라 보통교부금 및 특별교부금 등 역시 기존 전망보다 축소되어 일시적으로 위축될 것으로 판단된다.

지방교육자치의 바탕이 되는 지방교육재정은 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육비특별회계를 중심으로 하며,⁷⁾ 중앙정부로부터의 이전수입, 지방자치단체로부터의 이전수입 및 교육청 소관 기관의 자체수입 등을 기초로 하여 구성된다.

[지방교육재정의 세입 구성]

구 분		내 용
이전수입	중앙정부 이전수입	지방교육재정교부금*, 국고보조금 등
	지방자치단체 이전수입	법정전입금, 비법정전입금 등
	기타 이전수입	민간 이전수입 등
자체수입		입학금·수업료, 자산수입, 이자수입 등
기 타		지방교육채, 순세제잉여금, 전년도 이월금 등

* 고등학교 무상교육 관련 증액교부금과 유아교육비·보육료 지원 포함

7) 「지방교육자치에 관한 법률」

제38조(교육비특별회계) 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 정리하기 위하여 당해지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.

교육비특별회계 외에 기금의 설치 여부 등은 각 시·도별로 차이가 있는데, 지난 2019년부터는 후술할 교육재정안정화기금의 도입이 확산되면서 2020년 10월 현재 모든 시·도에서 교육비특별회계 외에 기금도 운용하고 있다.

이 중에서 가장 많은 부분을 차지하는 것은 중앙정부로부터의 이전수입으로, 교육비특별회계의 2019회계연도 결산을 기준으로 할 때 전체 수입 중 73.9%가 중앙정부 이전수입에 해당하고, 자체수입은 1.8%에 그치고 있는 실정이다.

따라서 지방교육재정의 규모는 기본적으로 중앙정부 이전수입의 규모에 따라 변화하게 되는데, 최근 수년 동안은 국세수입 실적이 개선되면서 국세수입과 연동된 보통교부금과 특별교부금이 빠르게 증가함에 따라 지방교육재정 역시 크게 확장되었다. 특히 국세수입 실적이 반영된 결산 결과를 살펴보면, 지방교육재정교부금의 증가가 분명하게 확인된다.

지난 2015~2019년 동안 정부 총지출과 교육 분야 지출은 각각 연평균 6.9%, 7.7% 가량 성장하였으나 보통교부금과 특별교부금의 합계액은 연평균 8.8%씩 증가하였다.⁸⁾ 나아가 국세수입 실적이 개선되는 경우 「지방교육재정교부금법」 제9조에 따라 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금 차액을 추가적으로 교부하게 되는데(세계잉여금 정산),⁹⁾ 이를 포함할 경우 국세수입 실적에 따라 지방교육재정에 교부된 금액은 지난 5년 동안 39조 4,056억원에서 60조 5,305억원으로 연평균 11.3% 성장하였다.

[보통·특별교부금 변동 추이]

(단위: 조원, 억원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증가율
정부 총지출	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	6.9
교육 분야	52.5	55.4	59.2	64.3	70.5	7.7
보통·특별교부금(A)	394,056	431,615	447,185	495,407	552,488	8.8
보통교부금	380,185	416,399	430,145	481,569	536,823	9.0
특별교부금	13,870	15,216	17,040	13,838	15,665	3.1
세계잉여금 정산분(B)	0	0	18,725	29,121	52,817	-
합계(A+B)	394,056	431,615	465,910	524,528	605,305	11.3

주: 결산 기준

자료: 교육부

8) 해당 기간 중 특별교부금의 연평균증가율이 3.1%에 불과한 것은, 「지방교육재정교부금법」이 2017년 개정되면서 보통교부금과 특별교부금 간 내국세 분배비율이 96:4에서 97:3으로 변경되었기 때문이다.

9) 「지방교육재정교부금법」

제9조(예산 계상) ③ 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

이처럼 지방교육재정의 주요 재원인 보통교부금 등이 빠르게 증가하면서, 지방교육재정 역시 빠르게 팽창하였다.

그런데 2021년의 경우 지방교육재정의 이전수입에 대한 의존은 심화되는 반면, 이전수입의 대부분을 차지하는 중앙정부 이전수입의 규모는 감소할 것으로 예상되어, 지방교육재정이 일시적으로 위축될 것으로 판단된다.

우선, 2021년에는 고등학교 무상교육이 고등학교 전체 학년으로 확대되면서, 입학금·수업료 등 자체수입원이 감소하게 되었으므로, 지방교육재정 전체에서 이전수입에 대한 의존도는 더욱 높아질 전망이다. 시·도 교육청이 작성한 「2020~2024년 중기지방교육재정계획」(2020지방계획)에 따르면 입학금·수업료 등의 감소로 2021년 전체수입 중에서 자체수입 비중은 전년의 1.36%보다 0.52%p 감소한 0.84% 수준에 그칠 것으로 예상된다.

[교육비특별회계 자체수입 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024
전체수입(A)	775,651	797,562	825,957	871,656	903,413
자체수입(B)	10,425	6,828	6,858	6,931	7,042
입학금·수업료	4,185	1,273	1,266	1,273	1,338
자체수입 비중(B/A)	1.36	0.84	0.82	0.79	0.77

자료: 각 시·도 교육청, 「2020~2024년 중기지방교육재정계획」

그런데 2021년 예산안에서는 국세수입 전망이 악화되면서 중앙정부 이전수입의 대부분을 차지하는 보통교부금과 특별교부금도 기존 예측보다 크게 감액되었다.

각 시·도 교육청에서 작성한 2020지방계획에 따르면, 2021년에 보통교부금은 56조 9,447억원, 특별교부금은 1조 6,329억원으로, 모두 58조 5,776억원에 이를 것으로 전망되었다.¹⁰⁾ 그러나 실제 편성된 2021년 예산안에서는, 보통교부금은 51조 8335억원, 특별교부금은 1조 4,887억원으로, 그 합계는 전망의 91% 수준인 53조 3,221억원에 불과하다. 2020지방계획과 2021년 예산안의 차이는 5조 2,554억원에 이르며, 교육청의 일반재원으로 활용되는 보통교부금 차이만 5조 1,112억원이다.

10) 이는 「2019~2023년 국가재정운용계획」에서 전망한 보통교부금과 특별교부금의 합계액 58.1조원을 다소 웃도는 것이다.

[보통교부금 및 특별교부금 전망 대비 예산안 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2020지방 계획(A)	2021년 예산안(B)	대 비	
			(B-A)	(B/A)
합 계	585,776	533,221	△52,554	91.0
보통교부금	569,447	518,335	△51,112	91.0
특별교부금	16,329	14,887	△1,443	91.2

자료: 각 시·도 교육청, 「2020~2024년 중기지방교육재정계획」

이처럼 2021년의 지방교육재정은 고등학교 무상교육의 확대 실시 등에 따라 자체수입이 줄어들 뿐 아니라 중앙정부로부터의 이전수입까지 감소할 것으로 예상되는 상황에 놓여있다. 특히 보통교부금의 경우 금액이 다액(多額)일 뿐만 아니라 각 교육청의 일반재원으로 활용되므로, 그 감소가 지방교육재정에 미치는 영향이 더욱 클 수 밖에 없다.

이렇게 지방교육재정의 주된 재원인 보통교부금 등이 감소하는 상황에서 지방교육자치가 원활하게 이루어지려면 지방교육재정교부금 배분에서 지방교육재정의 안정성과 형평성에 대한 고려가 필요할 것으로 판단된다.¹¹⁾

11) 이에 관한 내용은 항을 바꾸어 살펴보도록 한다.

(2) 보통교부금 배분을 위한 기준재정수요 산정방식 등의 개선 검토 필요

지방교육재정의 안정성·형평성을 제고할 수 있도록 기준재정수요 산정방식의 변경 등 제도적인 개선을 검토할 필요가 있다.

보통교부금은 다양한 지방교육재정교부금 중에서도 가장 큰 비중을 차지하는 항목으로, 교육청의 일반재원이자 주된 재원이 된다. 따라서 지방교육재정의 안정성 및 형평성 확보는 보통교부금을 중심으로 논의될 필요가 있다.

보통교부금은 기본적으로 국세수입에 연동되어 있으므로, 경기변동에 따라서 크게 증감하여 왔다. 국세수입에 연동되어 결정되는 보통교부금 및 특별교부금의 변동을 살펴보면, 2008~2019년 동안의 연평균증가율은 8.3% 수준인데, 해당 기간 동안 꾸준하게 성장한 것이 아니라 국세수입 실적에 따라 부침이 있어 왔다. 결산 결과를 보면, 보통교부금 등은 매년 성장하는 것이 아니라 정체되기도 하며, 2009년, 2015년 등의 경우 전년에 비하여 감소하기도 하였다.

[보통교부금 및 특별교부금 변화 추이(2008~2019)]

(단위: 조원)



주: 결산 기준(세계잉여금 정산분 미포함)

자료: 디지털예산회계시스템

이는 보통교부금 등의 총량을 국세수입 실적에 연동한 현행 제도 아래에서는 불가피한 것이나, 국세수입이 개선되는 경우에는 보통교부금 등이 늘면서 지방교육재정도 성장하고 국세수입이 악화되는 경우에는 보통교부금 등이 감소하여 지방교육재정도 침체되는 불안정한 상황을 낳고 있다.

정부도 이러한 문제를 인식하고 지방교육재정이 안정적으로 운영될 수 있도록 노력을 기울이고 있다. 최근 정부는 「지방교육재정교부금법」 시행령과 시행규칙을 개정하였는데,¹²⁾ 개정의 주요 내용은 지방교육재정의 효율성과 안정성을 제고하기 위하여 보통교부금 배분의 기준이 되는 기준재정수요 산정에 재정집행 효율화, 재정안정화 지원 등 항목을 추가하는 것이다.¹³⁾

「지방교육재정교부금법」 시행령 및 시행규칙의 주요 개정내용]

구 분	주요 내용
효율성·자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 재정집행 효율화 지원 항목 신설(시행령 별표2) - 전전년도 교육비특별회계 예산의 이용률·불용률, 전전년도 순세계잉여금의 예산편성비율 등을 기준재정수요에 반영
건전성·안정성 강화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 재정안정화 지원 항목 신설(시행령 별표1) - 재정여건이 좋을 경우 교육재정안정화기금의 적립을 위하여 일정 금액을 기준재정수요에 가산하고, 재정여건이 악화되면 기(既) 교부한 금액을 기준재정수요에서 감산
배분의 합리성 강화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학급경비의 차등 산정 도입(시행규칙 별표1) - 학급경비가 기준재정수요의 측정항목이 되는 경우 학생 수를 고려하여 학급경비 단위비용 차등 산정 가능

자료: 교육부

특히 이 중에서 재정안정화 지원 항목 신설 부분은 각 시·도 교육청에서 운영하는 교육재정안정화기금을 활용하여 지방교육재정의 안정성을 기하려는 것이다.

12) 「지방교육재정교부금법 시행령」(대통령령 제31115호, 2020.10.20. 시행), 「지방교육재정교부금법 시행규칙」(교육부령 제221호, 2020.10.20. 시행)

13) 보통교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라서 각 시·도 교육청의 기준재정수요액과 기준재정수입액 간의 차액을 기준으로 하여 산정·배부된다.

「지방교육재정교부금법」

제5조(보통교부금의 교부) ① 교육부장관은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 대해서는 그 부족한 금액을 기준으로 하여 보통교부금을 총액으로 교부한다.

제6조(기준재정수요액) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

제7조(기준재정수입액) ① 기준재정수입액은 제11조에 따른 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 한다.

교육재정안정화기금이란, 구 「지방재정법」 제14조 내지 현행 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조에 근거한 것으로, 회계연도 간 재정수입 불균형의 조정 등을 위하여 설치하는 기금을 의미한다.¹⁴⁾

교육재정안정화기금의 근거는 2017년에 마련되었으나 한동안 설치되지 않다가 지난 2019년부터 설치되기 시작하여, 현재 15개 시·도 교육청에서 설치·운영하고 있으며, 2020년 9월 말을 기준으로 10개 교육청에 총 1조 4,617억원이 적립되어 있다.

[교육청별 교육재정안정화기금 운영 현황]

(단위: 억원)

구 분	도 입		잔 액	
	여부	시기	2019. 12.	2020. 9.
서울특별시	○	2020. 07. 16.	0	0
부산광역시	○	2019. 05. 22.	3,900	3,900
대구광역시	○	2019. 10. 10.	0	0
인천광역시	○	2020. 05. 25.	0	115
광주광역시	○	2020. 03. 01.	0	248
대전광역시	○	2019. 08. 09.	290	570
울산광역시	○	2020. 04. 02.	0	0
세종특별자치시	○	2019. 07. 10.	1,738	1,738
경기도	×	도입 예정	0	0
강원도	○	2019. 07. 05.	2,100	2,537
충청북도	○	2019. 09. 20.	1,530	1,939
충청남도	○	2020. 06. 10.	0	0
전라북도	○	2020. 04. 03.	0	1,000
전라남도	○	2020. 07. 02.	0	0
경상북도	○	2019. 05. 23.	2,270	2,270
경상남도	○	2019. 09. 26.	0	300
제주도	×	도입 예정	0	0
계			11,828	14,617

주: 잔액은 월말 기준

자료: 교육부

14) 본래 교육재정안정화기금의 근거가 되는 재정안정화기금에 관한 규정은 구 「지방재정법」 제14조였으나 2020년에 동 규정이 삭제되고 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조가 교육재정안정화기금 등 통합재정안정화기금 전반을 규율하는 것으로 변경되었다.

교육재정안정화기금은 국세수입 실적에 따라 등락하는 보통교부금 등의 영향을 줄일 수 있다는 점에서 지방교육재정의 안정성 강화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 그러한 점에서 정부가 보통교부금 산정 등에 있어 교육재정안정화기금 운영 등을 반영하는 것은 긍정적으로 보인다.

다만, 정부의 현재 개정안은 교육재정안정화기금을 도입하기만 하면, 국세수입 실적이 양호할 때에 기준재정수요 산정 시 개선된 실적이 반영될 수 있다는 점에서 기금 적립에 대한 유인이 부족한 것으로 판단된다. 특히 교부된 보통교부금은 교육청의 일반재원으로 활용되는 것이어서 정부가 교육재정안정화기금 적립을 취지로 교부한 경우에도 교부받은 교부금을 어떠한 용도로 지출할 것인지는 교육청이 재량적으로 판단하게 되는데, 이에 대하여는 특별한 제한이 없으므로, 정부의 개정안에 따르면 교육재정안정화기금의 적립 여부는 교육청의 재량에 맡겨지게 된다.

그러나 보통교부금 등을 교부하는 것은 유아 및 초·중등교육 등 지방교육자치의 영역에 있어 각 지역주민의 학습권이 충실하게 보장될 수 있도록 하려는 것이고, 그러한 학습권이 국세수입 실적이라는 일시적인 사유에 의하여 침해 받지 않도록 재정적 여력이 있는 때에 향후 사용할 재원을 충실하게 적립할 수 있도록 하려는 데에 교육재정안정화기금의 취지가 있으므로, 교육청의 재정 운영에 이러한 취지가 반영될 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있다고 판단된다.

그러므로 정부는 재정안정화 지원 항목에 실제 교육재정안정화기금 적립 여부를 반영하는 등 실질적으로 교육청의 교육재정안정화기금 적립을 유도할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(3) 지방교육재정의 비효율적 운영에 대한 선제적 검토 및 개선 노력 필요

국세수입 실적 악화에 대응할 수 있도록 선제적으로 지방교육재정의 비효율적 운영 여부를 점검하고 이를 개선하기 위하여 노력할 필요가 있다.

최근에는 국세수입 실적이 제고되어 보통·특별교부금의 총액이 증가하면서, 지방교육재정 역시 빠르게 증가하여 왔다.

지난 2015~2019년 동안 교육비특별회계의 수입 구성을 살펴보면, 전체수입이 연평균 8.8% 가량 성장하는 동안 보통·특별교부금을 중심으로 하는 중앙정부 이전수입은 연평균 12.6% 성장하여, 지방교육재정의 성장을 주도하였음이 확인된다.

[교육비특별회계 수입 구성]

(단위: 억원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증가율
전체수입	623,605	660,979	724,435	788,365	873,873	8.8
이전수입	511,712	558,855	637,029	701,390	786,476	11.3
중앙정부 이전수입	400,888	438,345	506,774	565,633	645,716	12.6
지방교육재정교부금*	394,056	431,616	505,076	563,704	643,458	13.0
보통·특별교부금	394,056	431,616	465,667	524,777	605,305	11.3
지방자치단체 이전수입	109,895	119,035	129,162	134,439	139,247	6.1
기타 이전수입	929	1,475	1,093	1,319	1,512	12.9
자체수입	14,046	14,659	17,001	17,004	16,043	3.4
기 타	97,848	87,465	70,405	69,970	71,354	△7.6

* 유아교육비·보육료 지원 포함

주: 결산 기준

자료: 교육부

그러나 이러한 보통·특별교부금의 확장추세와는 다르게 같은 기간 동안 보통·특별교부금의 지원 대상 학생 수는 계속하여 감소하였다.

[지방교육재정교부금의 지원 대상 학생 수]

(단위: 명, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균증가율
학생 수	6,202,689	6,026,499	5,834,287	5,698,732	5,561,934	△2.7

주: 보통·특별교부금의 기준재정수요 산정 기준인원 학생 수

자료: 교육부

이처럼 지방교육자치의 대상인 유아 및 초·중등교육에서는 학령인구의 감소와 지방교육재정의 증가가 맞물려, 학생 1인을 기준으로 한 재정투자의 규모가 크게 향상되었다. 보통·특별교부금 지원규모를 지원 대상 학생 수로 나누어 계산한 학생 1인당 재정투자의 규모는 2015년에는 635만원 수준이었으나 그 이후 연평균 14.4% 증가하여 2019년에는 2015년의 1.7배 수준인 1,088만원 수준이 되었다.¹⁵⁾¹⁶⁾

[보통·특별교부금의 학생 1인당 재정투자 규모]

(단위: 억원, 만명, 만원/명, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
보통·특별교부금(A)	394,056	431,615	465,910	524,528	605,305	11.3
지원 대상 학생 수(B)	620.3	602.6	583.4	569.9	556.2	△2.7
학생 1인당 재정투자(A/B)	635.3	716.2	798.6	920.4	1,088.3	14.4

주: 1. 결산 기준(보통·특별교부금에 세계잉여금 정산분 포함)

2. 지원대상 학생 수: 보통·특별교부금의 기준재정수요 산정기준 학생 수

자료: 교육부

- 15) 현재 우리나라의 초·중등교육 투자는 국제적으로도 높은 수준으로 판단된다. OECD에 따르면, 우리나라의 초·중등교육 학생 1인당 공교육비의 수준은 2013년까지 OECD 평균에 미달하였으나 2017년에는 OECD 평균의 130%에 육박하고 있다. 초·중등교육 영역에서 우리나라의 공교육비 중 정부부담의 비중은 OECD 평균과 거의 유사하므로, 학생 1인당 공교육비의 차이는 대체적으로 정부투자의 규모에 따른 것으로 보인다.

[교육단계별 학생 1인당 공교육비 수준]

(단위: \$ PPP 환산액, %)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
초등 교육	OECD	8,477	8,733	8,631	8,470	9,084 (92.8)	1.7
	대한민국	7,957	9,656	11,047	11,029	11,702 (92.1)	10.1
중등 교육	OECD	9,811	10,106	10,010	9,968	10,515 (89.3)	1.7
	대한민국	8,592	10,316	12,202	12,370	13,579 (83.7)	12.1
고등 교육	OECD	15,772	16,143	15,656	15,556	16,421 (66.7)	1.0
	대한민국	9,323	9,570	10,109	10,486	10,633 (38.1)	3.3

주: 괄호 안은 공교육비 중 정부부담의 비중

자료: 「OECD 교육지표」 및 OECD.Stat(2020. 10. 12. 추출)

- 16) 다만, 이에 대하여 교육부에서는 교육 분야 지출의 규모는 단순히 학생 수만을 기준으로 판단할 수는 없고, 학생의 분포, 학교의 기능, 교육의 내용과 수준 등도 고려하여 판단할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

그런데 이처럼 지방교육재정이 양적으로 성장하면서 비효율적인 운영 양상도 증가하고 있는 것으로 보인다.

먼저, 이월액이 증가한 것이 확인된다. 이월은 당해 회계연도에 사업의 집행을 마무리할 수 없는 경우 다음 회계연도에 집행을 계속하기 위하여 인정되는 것이지만, 다음 연도 집행 결과 잔액이 발생하더라도 그 해에는 예산에 편성할 수 없고 다음다음 연도에야 세입재원으로 활용할 수 있다는 점에서 재정의 효율적 운영을 저해할 소지가 있다고 이해된다.

2015~2019년 동안 교육비특별회계 결산 내역을 보면, 중앙정부 이전수입 등의 증대에 따라 세입결산액이 세출결산액을 웃돌면서 결산상 잉여금이 증가하였을 뿐 아니라 이월액도 증가하였음이 확인된다. 2015년 5조 7,626억원이던 결산상 잉여금은 2019년 6조 9,862억원으로 증가하였고, 이월액 역시 2015년 3조 7,330억원에서 2019년 4조 7,599억원으로 늘어났다.

[교육비특별회계 결산상 잉여금 및 이월·불용 규모]

(단위: 억원)

구 분	세 입(A)	세 출(B)	결산상잉여금 (A-B)	이 월	불 용	순세계잉여금
2015	623,605	565,979	57,626	37,330	16,911	19,628
2016	660,979	600,419	60,560	39,001	17,552	19,835
2017	724,435	656,114	68,320	46,056	19,474	20,577
2018	788,365	716,127	72,238	48,858	18,442	22,360
2019	873,873	804,011	69,862	47,599	18,060	21,741

자료: 교육부

이월액이 증가하는 것은 당해 회계연도에 집행할 수 없는 예산을 편성하는 데에 기인하는 것인데, 특히 추경으로 편성된 시설사업비 등에서 이월이 자주 발생하는 것으로 확인된다. 감사원에 따르면, 2016~2018년 중 추경으로 편성된 시설사업 중 18.8%는 당해 연도에 전혀 집행하지 않고 그 사업비 전액이 이월되었다.¹⁷⁾

17) 감사원, 「감사보고서: 지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」, 2020.4., pp.54-56.

[교육비특별회계 중 추경 편성 시설사업비 이월 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	추경 편성 사업(A)	전액 명시이월 사업(B)	대 비(B/A)
합 계	81,612	15,356	18.8
2016	23,521	4,489	19.1
2017	34,503	6,877	19.9
2018	23,587	3,990	16.9

주: 결산 기준

자료: 감사원, 「감사보고서: 지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」(2020)

한편, 학교의 교무, 행정 등 업무를 담당하는 교육공무직원 수의 가파른 증가 등 재정운영을 제약할 소지가 있는 인사운영도 확인된다.¹⁸⁾

공무원이 아닌 교육공무직원은 무기계약 근로자와 기간제 근로자로 구성되는데, 교육공무직원의 처우개선을 위하여 교육공무직원은 원칙적으로 무기계약 근로자로 하도록 하고 있다. 이에 보통교부금 등의 기준재정수요 산정에서는 무기계약인 교육공무직원의 총액인건비 등을 반영하는 한편, 「지방교육행정기관 정원기준 등에 관한 규정」에서는 무기계약 교육공무직원의 정원을 책정하여 관리할 것을 규정하고 있다.¹⁹⁾

그런데 2019년 각 시·도 교육청의 무기계약 교육공무직원 관리 현황을 보면, 정원이 책정되지 않은 무기계약직 근로자의 수는 12개 교육청에서 9,469명에 이르며, 이는 지난 2015년에 1,661명이었던 것과 비교하면, 연평균 36.8% 증가한 것이다.

[교육청별 정원 관련 규정이 없는 무기계약직 근로자 현황]

(단위: 명)

전 체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
9,469	1,261	155	0	1,234	0	0	239	100
경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2,422	842	0	131	0	580	1,659	847	9

주: 결산 기준

자료: 감사원, 「감사보고서: 지방교육재정 효율성 및 건전성 제고 실태」(2020)

18) 감사원, 앞의 보고서, pp.72-77.

19) 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

제3조(기구와 정원의 관리목표) ② 교육감은 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조제2항에 따른 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자에 대해서는 정원으로 책정하여 인력을 배치하여야 한다.

물론 교육공무직원의 증가 자체가 재정운영의 비효율을 의미하는 것은 아니나, 정원 책정 등의 형식과 절차 없이 교육공무직원 인사를 운영할 경우 자의적인 인사운영을 방지할 수 없어 지방교육재정의 효율성을 저해할 우려가 있다.

이처럼 지방교육재정에서 발견되는 비효율적 재정운영 양상은 당연히 개선이 요구되는 것이며, 특히 경기둔화로 국세수입 전망이 악화됨에 따라 지방교육재정이 위축될 것으로 예상되는 현재 시점에서는 이를 개선할 필요성이 더욱 크다고 할 것이다.

따라서 정부는 지방교육재정이 위축되는 현재 시점에서 지방교육재정에 발생하는 비효율적 운영 현황을 보다 깊이 있게 검토하고, 이에 대한 개선방안을 마련할 필요가 있다.

(4) 지방교육재정 관련 의무지출의 추계방식 변경 검토 필요

법령상의 지출의무와 지출규모에 기초한 의무지출 추계라는 「국가재정법」의 취지를 고려하여 지방교육재정 관련 의무지출의 추계방식을 변경하는 것을 검토할 필요가 있다.

지방교육재정교부금에 속하는 사업인 보통교부금, 특별교부금, 고등학교 무상교육 및 유아교육비·보육료 지원 사업은 모두 의무지출사업에 해당한다.

보통교부금과 특별교부금의 지출의무와 지출규모는 「지방교육재정교부금법」에 규정되어 있으며, 고등학교 무상교육 사업은 「초·중등교육법」과 그 시행령 등에, 유아교육비·보육료 지원은 「유아교육법」·「영유아보육법」과 그 시행령 등에 각각 그 지출의무와 지출규모가 규정되어 있다.

[지방교육재정교부금 사업별 지출의무 및 지출규모 관련 규정]

구 분	내 용
보통·특별교부금	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「지방교육재정교부금법」 - 내국세(20.79%) 및 교육세 중 일부
고등학교 무상교육	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「초·중등교육법」 - 고등학교 등의 입학금·수업료·학교운영지원비 등
유아교육비·보육료 지원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「유아교육법」 및 「영유아보육법」 - 유치원·어린이집 등의 공통 교육·보육과정 소요비용

따라서 이러한 각 지방교육재정교부금 사업은 지출의무와 지출규모가 법령에 의하여 확인되는 의무지출사업으로서, 그 소요경비가 「국가재정법」 제7조에 따라 국가재정운용계획에 포함되어야 할 것으로 생각된다.²⁰⁾

20) 「국가재정법」 제7조는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 의무지출의 증가율과 산출내역 등을 국가재정운용계획에 포함하도록 규정하고 있다.

「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

그런데 정부에서 제출한 「2020~2024년 국가재정운용계획」(2020계획)은 이러한 지방교육재정 관련 의무지출의 전망을 추계하고 있으나 보다 정확한 추계를 위하여 다음과 같은 점을 검토하는 것이 필요하다고 판단된다.

첫째, 유아교육비·보육료의 경우 그 지출의무와 지출규모 등은 「유아교육법」, 「영유아보육법」 등에 의하여 결정되어 있는 것이므로, 한시법인 「유아교육지원특별회계법」의 효력 만료와 관계없이 의무지출 전망에 포함하는 것을 검토할 필요가 있다.

2020계획은 보통교부금, 특별교부금과 고등학교 무상교육의 경우 대상기간인 2020~2024년 동안의 지출규모를 모두 추계하고 있으나, 유아교육비·보육료의 지출 규모는 2022년까지만 추계하고 있다.

[지방교육재정 관련 의무지출사항의 전망]

(단위: 억원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
보통·특별 교부금	553,722	533,221	561,558	602,604	632,499	3.4
고등학교 무상교육	6,594	9,431	9,111	9,260	9,453	9.4
유아교육비·보육료	40,316	36,547	32,892	-	-	-

주: 1. 본예산 기준

2. 유아교육비·보육료 지원을 규정한 「유아교육지원특별회계법」은 2022년까지 효력이 인정되는 한시법

자료: 교육부

이는 유아교육비·보육료 지원의 경우 지출의무와 지출규모 등은 「유아교육법」, 「영유아보육법」 등에 규정되어 있으나, 구체적인 사업수행방식은 「유아교육지원특별회계법」이 규율하고 있다는 점을 고려한 것으로 보인다. 「유아교육지원특별회계법」은 2022년까지 유효한 한시법이므로, 2022년이 지나면 유아교육비와 보육료를 지급하는 수단인 ‘유아교육비·보육료 지원 사업’이 종료되는데, 이에 따라 향후에는 사업방식 등이 변경될 수 있으므로, 그 이후의 지출규모는 명확하게 측정하기 어렵고, 나아가 사업을 기준으로 의무지출 전망을 제시하고 있는 현행 국가재정운용계획과도 일치하기 어렵다고 판단한 것으로 이해된다.

그러나 유아교육비·보육료의 지출의무와 지출규모는 「유아교육법」과 「영유아보육법」에서 이미 결정되어 있는 것이고, 그 규모가 작지 않아 이에 대한 전망을 제외할 경우 교육 분야 의무지출의 전망이 과소평가될 수 있다.

따라서 2022년 이후 유아교육비·보육료를 의무지출 사업 목록에는 포함하지 않더라도 현재 사업기준을 기초로 산출하는 등으로 해당 지출규모를 추계하여 의무지출 전망에서 함께 제시하는 것을 검토할 필요가 있다.

둘째, 유아교육비·보육료 지원 사업에는 어린이집 운영비 등 「유아교육법」 및 「영유아보육법」에 따라 지출의무가 부과되는 것이 아닌 항목이 포함되어 있으므로, 의무지출 규모 산출 시 이를 제외할 필요가 있다.

2020계획은 2020~2024년 동안의 유아교육비·보육료 지출을 전망하면서, ‘유아교육비보육료 지원 사업’에 편성된 예산 전액을 의무지출로 분류하고 있다.

그런데 해당 사업에는 법률에 의하여 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 것이 아닌 어린이집 운영비, 어린이집 교사 처우개선비 등도 포함되어 있으므로, 의무지출 규모를 산출할 때에 이를 제외하여야 할 것으로 판단된다.

정부가 제출한 2021년 예산안에 따르면, 동 사업의 전체 사업 예산 3조 6,547억원 중 806억원은 의무지출이 아닌 어린이집 운영비 등에 해당한다.

[2021년 유아교육비·보육료 지원 사업 예산 편성내역]

(단위: 억원)

구 분	산출내역	예산액	비 고
전 체	-	36,547	-
유아교육비	-	16,528	의무지출
유아학비(공립)	◦ 168,901명 × 60,000원 × 12개월	1,216	
유아학비(사립)	◦ 406,529명 × 240,000원 × 12개월	1,171	
방과후과정비(공립)	◦ 138,102명 × 50,000원 × 12개월	829	
방과후과정비(사립)	◦ 330,148명 × 70,000원 × 12개월	2,773	
보육료	◦ 516,490명 × 310,000원 × 12개월	19,213	
어린이집 운영비 등*	◦ 516,490명 × 130,000원 × 12개월	806	-

* 어린이집 운영비 및 어린이집 교사 처우개선비: 어린이집 예상 이용인원을 기준으로 하여 산출
자료: 교육부

정부는 의무지출의 정확한 추계를 위하여 어린이집 운영비나 어린이집 교사 처우개선비 등의 의무지출이 아닌 사항을 제외하고 의무지출 규모를 추산할 필요가 있다.

가. 현황

(1) 예비타당성조사 개요

예비타당성조사는 「국가재정법」 제38조¹⁾²⁾ 및 동 법 시행령 제13조³⁾에 따라 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 위하여 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가이다.⁴⁾ 예비타당성조사는 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 재정사업의 신규투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산낭비를 방지하고 재정

남 희 예산분석관(nhee@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 「국가재정법」

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

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
3. 「과학기술기초법」 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

2) 「국가재정법」 제38조제1항제2호는 「지능정보화 기본법」 제14조제1항에 따른 지능정보화 사업으로 변경 예정(2020.12.10. 시행예정)

3) 「국가재정법」

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

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

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

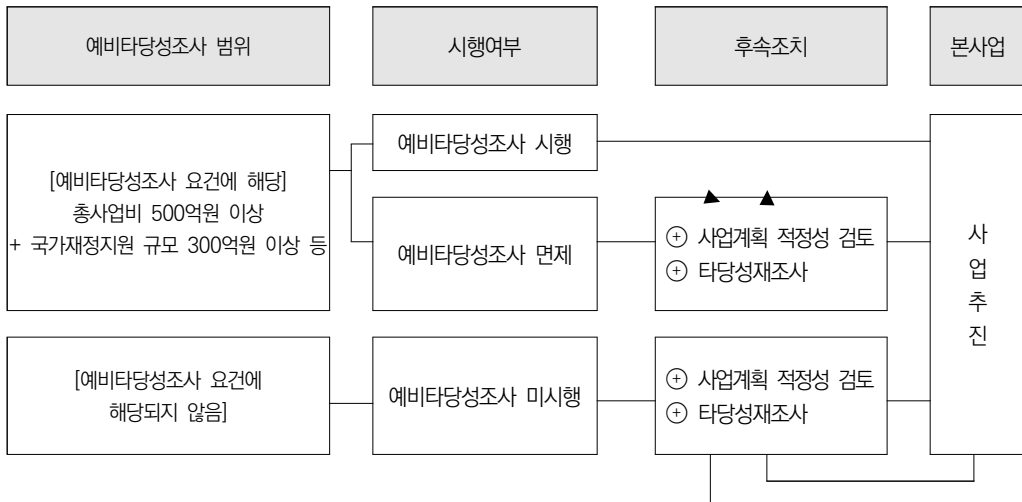
4) 「예비타당성조사 운용지침」

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

운영의 효율성 제고에 기여하는 것을 목적으로 한다.

따라서 대상사업의 요건에 해당할 경우 예비타당성조사를 실시하고 있으며, 불필요한 예산의 낭비와 사업추진 지연을 방지하기 위하여 예비타당성 조사의 면제 요건도 규정하고 있다. 또한 예비타당성조사 요건에 해당되더라도 예비타당성조사를 면제받기 위하여 의도적으로 사업비를 축소하는 경우가 발생할 수 있으므로, 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 자원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토(사업계획 적정성 검토)할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁾

[예비타당성조사 제도 개요]



① 예비타당성조사 대상규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나, 사업추진 과정에서 예비타당성조사 대상규모로 증가한 사업

② 예비타당성조사 대상이나 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업 등

자료: 「국가재정법」, 「국가재정법 시행령」, 「예비타당성조사 운용지침」을 바탕으로 재작성

5) 「예비타당성조사 운용지침」

제23조(사업계획 적정성 검토) 기획재정부장관은 필요한 경우 제20조의 규정에 의한 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 자원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토(사업계획 적정성 검토)하고, 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영할 수 있다. 다만, 제20조 제1항 제10호에 따른 예비타당성조사 면제 사업은 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영하여야 하며, 사업계획의 적정성을 검토할 때 비용과 편익 등을 고려하여 효율적 대안을 분석한다.

예비타당성조사의 주관부처는 기획재정부이며, 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있고, 국회가 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.⁶⁾ 예비타당성조사는 한국개발연구원(KDI)의 공공투자관리센터(PIMAC)와 한국조세재정연구원(KIPF)에서 수행하며⁷⁾, 국가연구개발사업(R&D)의 경우 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄⁸⁾한다.

동 제도가 도입된 1999년부터 2020년 말까지 실시된 총 조사건수는 925건, 총 사업비는 413.0조원이다. 이 중 588건의 경우 타당성이 있는 것으로 분석되었으나, 337개 사업은 중·장기적으로 검토가 필요한 것으로 평가되었다. 2020년의 경우 전체 조사대상 17건 중 82.4%인 14건이 타당성이 있는 것으로 분석되었다.

[예비타당성조사 실시 현황]

(단위: 건, 조원, %)

연도	조사대상		타당성 있음				중·장기적으로 검토 필요			
	건수	사업비	건수	비율	사업비	비율	건수	비율	사업비	비율
1999	19	27.2	12	63.2	7.4	27.1	7	36.8	19.8	72.9
2000	30	14.0	15	50.0	6.1	43.6	15	50.0	7.9	56.4
2001	41	19.8	14	34.1	6.5	32.6	27	65.9	13.4	67.4
2002	31	20.1	14	45.2	10.0	50.1	17	54.8	10.0	49.9
2003	32	17.6	19	59.4	13.6	77.4	13	40.6	4.0	22.6
2004	55	18.7	41	74.5	13.3	71.4	14	25.5	5.3	28.6
2005	30	12.4	19	63.3	8.4	68.0	11	36.7	4.0	32.0
2006	52	21.5	28	53.8	9.3	43.2	24	46.2	12.2	56.8
2007	45	16.7	26	57.8	10.5	62.6	19	42.2	6.2	37.4

6) 「국가재정법」

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

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

7) 「예비타당성조사 운용지침」

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

8) 「국가연구개발사업 예비타당성조사 운용지침」

제32조(국가연구개발사업 예비타당성조사 수행기관) ① 국가연구개발사업 예비타당성조사는 과학기술정보통신부장관의 요청에 의해 한국과학기술기획평가원(KISTEP), 과학기술정책연구원(STEPI)에서 수행한다. 다만, 과학기술정보통신부장관은 효율적인 조사를 위해 필요한 경우 국가연구개발사업 예비타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있다.

연도	조사대상		타당성 있음				중 · 장기적으로 검토 필요			
	건수	사업비	건수	비율	사업비	비율	건수	비율	사업비	비율
2008	43	11.0	28	65.1	5.2	47.4	15	34.9	5.8	52.6
2009	72	35.3	48	66.7	24.9	70.7	24	33.3	10.4	29.5
2010	77	35.2	59	76.6	23.0	65.3	18	23.4	12.2	34.7
2011	61	23.0	45	73.8	16.3	71.1	16	26.2	6.6	28.9
2012	51	24.5	39	76.5	18.0	73.6	12	23.5	6.5	26.4
2013	26	7.0	16	61.5	4.2	59.9	10	38.5	2.8	40.1
2014	44	13.5	35	79.5	10.2	75.3	9	20.5	3.3	24.7
2015	34	8.0	25	73.5	4.6	57.7	9	26.5	3.4	42.3
2016	39	17.1	26	66.7	11.1	64.6	13	33.3	6.1	35.4
2017	40	21.9	20	50.0	10.7	48.8	20	50.0	11.2	51.2
2018	27	13.1	20	74.1	10.0	76.3	7	25.9	3.1	23.7
2019	33	19.5	25	75.8	15.0	76.9	8	24.2	4.5	23.1
2020	17	10.8	14	82.4	8.7	80.0	3	17.6	2.2	20.0
합계	925	413.0	588	63.6	246.9	59.8	337	36.4	166.1	40.2

자료: 기획재정부

(2) 예비타당성조사 대상사업과 면제대상사업

예비타당성조사의 대상사업은 「국가재정법」 제38조제1항에 규정되어 있으며, ① 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설공사가 포함된 사업, 정보화 사업⁹⁾, 국가연구개발사업, ② 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림 해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업이 해당한다.

[예비타당성조사 대상사업]

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

자료: 「국가재정법」 제38조를 바탕으로 재작성

9) 정보화 사업은 법률의 개정에 따라 지능정보화 사업으로 변경 예정(2020.12.10. 시행예정)

한편, 같은 법 제38조제2항¹⁰⁾은 예비타당성조사가 면제되는 10개 사업 유형에 대해 규정하고 있다. 구체적으로, ① 남북교류협력 또는 국가 간 협약·조약에 따른 사업, ② 재난복구, 시설 안전성 확보, 보건·식품안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업, ③ 법령에 따라 추진하여야 하는 사업, ④ 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업 등이 해당한다. 예비타당성조사 면제 사업은 필요한 경우 예비타당성조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영할 수 있다.

최근에는 면제 관련 요건을 강화하여 면제 관련 요건이 법률에 직접 규정되었는데, 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대해서는 기획재정부 장관이 사업계획의 적정성을 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영하도록¹¹⁾ 법률을 개정하였다.

10) 「국가재정법」

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

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보와 관계되거나 보안이 필요한 국방 관련 사업
4. 남북교류협력과 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수 사업
6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업
8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(종전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
 - 가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
 - 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

11) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ⑤ 기획재정부장관은 제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를

한편, 국방 분야의 경우 「국가재정법」 제38조제2항제3호에 의해 예비타당성조사의 대상에서 제외되어 있으나, 국방부 자체 훈령 등을 통해 사업타당성조사¹²⁾ 및 사전타당성조사를 도입하고 있다.¹³⁾

[예비타당성조사 면제대상사업]

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

자료: 「국가재정법」 제38조를 바탕으로 재작성

예산편성에 반영하여야 한다.

12) 「국방부 시설·정보화사업 총사업비 관리훈령」

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

② 소요기관(부서)이 「국방사업 총사업비 관리지침」(기획재정부) 제14조 제1항 제3호에 해당하는 사업을 추진하는 경우에는 매년 4월 10일 또는 10월 10일까지 주관부서에 사업타당성조사를 요청하여야 한다.

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

13) 「국방부 시설·정보화사업 총사업비 관리훈령」

제16조(사전타당성 검토) ① 소요기관(부서)이 제15조에 규정된 예비타당성조사 또는 사업타당성조사 대상사업에 해당하지 않는 총사업비 관리대상 사업을 추진할 때에는 매년 4월 또는 9월까지 주관부서에 사전타당성 검토를 요청하여야 한다.

② 주관부서가 제1항의 규정에 의해 사전타당성 검토를 요구받은 경우에는 「국방 전력운영사업 사전타당성 검토 및 심층평가 운용지침」에 따라 타당성 검토를 실시하여야 한다.

(3) 예비타당성조사 절차

① 예비타당성조사 실시 절차

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

실시시점과 관련하여 예비타당성조사 대상에 해당하는 사업을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하고자 하는 경우 조사에 소요되는 기간을 감안하여 원칙적으로 사업시행 전전년도까지 기획재정부장관에게 예비타당성조사를 요구하여야 한다. 다만, 사업추진이 시급하고 불가피한 사유가 있는 경우 다음연도 신규 예정사업에 대해 예비타당성조사를 요구할 수 있다.¹⁴⁾

② 예비타당성조사 면제 절차

예비타당성조사의 면제 절차는 「국가재정법」 제38조제2항에 따라 「국가재정법 시행령」 제13조의2¹⁵⁾에서 규정하고 있으며, 「예비타당성조사 운용지침」에서도 면제요건에 대해 규정하고 있다. 예비타당성조사 면제 대상 사업의 중앙관서의 장은 예비타당성조사 면제요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 하며, 기획재정부장관은 관계전문가의 자문을 거쳐 면제여부를 결정하고 이를 중앙관서의 장에게 통보하게 된다.

14) 「예비타당성조사 운용지침」

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

15) 「국가재정법시행령」

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

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

다만, 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따른 ‘지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업’은 타 면제 대상 사업과 달리 국무회의를 거쳐 확정된 경우에만 면제 대상이 될 수 있으며, 면제 결정 시 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.¹⁶⁾¹⁷⁾

또한 「국가재정법」 제38조4항¹⁸⁾은 국회가 의결로 요구하는 사업에 대해서 예비타당성조사를 실시하도록 규정하고 있어, 면제사업일지라도 예산안 심사 과정에서 타당성에 대해 조사가 필요하다고 판단될 경우 국회가 이를 의결로 요구할 수 있다고 규정하고 있다.

(4) 예비타당성조사 결과

예비타당성조사 제도는 경제성 분석과 정책성 분석, 지역균형발전 분석 등의 절차를 거쳐 계층화분석법(이하 AHP)을 통해 종합평가한다.¹⁹⁾ 예비타당성조사는 경제

16) 「국가재정법」

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

1~9. 생략

10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(중전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업

나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

17) 「국가재정법시행령」

제13조의2 ③ 소관 중앙관서의 장은 제2항에 따라 예비타당성조사 면제 결정을 통보받은 경우 법 제38조제2항제7호에 따른 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업의 면제 결정에 대해서는 국회 소관 상임위원회의 동의를 받아야 하며, 같은 항 제10호 전단에 해당하는 사업의 면제 결정에 대해서는 그 사업의 내용과 면제 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

18) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ④ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

19) 「예비타당성조사 수행 총괄지침」

제6조(기본 수행절차) ① 예비타당성조사를 수행하는 기본적인 수행절차는 다음 각 호의 순서와 같다.

성 분석 결과와 정책성 분석 및 지역균형발전 분석 결과를 통합하여 사업의 최종 추진여부를 결정하는데, 경제성 분석의 대표적인 지표로는 편익/비용(이하 B/C) 비율이 있으며, 이에 B/C비율을 비롯한 경제적인 지표와 정책에 대한 분석, 지역균형발전 등을 통합하여 종합적으로 평가하는 것이다.

B/C분석이란, 사업추진을 위해 소요되는 비용과 그로 인한 효과(편익)를 사회 전반의 관점에서 평가하는 것으로,²⁰⁾²¹⁾ 예비타당성조사에서는 B/C 비율이 1.0이상($B/C \geq 1.0$)이면 경제성이 있다고 판단한다.²²⁾

종합평가의 경우 일자리 효과, 재원조달의 위험성 등 평가항목별 분석결과를 토대로 산출하는데, 이때 AHP를 활용하여 계량화된 수치로 도출한다.²³⁾ 통상적으

1. 사업의 개요 및 기초자료 분석 등을 통한 사업의 쟁점 파악
2. 경제성 분석 : 수요·편익·비용 추정 등
3. 정책성 분석 : 해당 사업과 관련된 사업추진 여건, 정책 효과, 사업별 특수평가 등
4. 지역균형발전 분석 : 지역낙후도, 지역경제 파급효과 등(다만 정보화사업의 경우에는 기술성 분석으로 대체 가능)
5. 종합평가 : 평가항목별 분석결과를 토대로 계층화분석법(이하 "AHP: Analytic Hierarchy Process"라 한다)을 활용하여 도출한 결과 등
6. 정책제언 : 예비타당성조사 운용지침 제11조에 따른 분과위원회(이하 "분과위원회"라 한다) 논의 내용을 포함한 기타 정책적 고려사항 등

20) 「예비타당성조사 운용지침」

제43조(경제성 분석) ① 경제성 분석은 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하여 분석한다.

제49조(비용-효과성 분석) 비용-효과성 분석은 다음 각호의 사항을 분석한다.

1. 기대효과(성과)의 적정성: 사업시행 효과의 구체성, 현실성, 명확성 등
2. 비용추정의 적정성: 비용 산정의 적정성, 추가적 비용발생 가능성, 수요변동에 따른 비용변동 가능성 등
3. 비용-효과성: 비용 대비 성과 추정의 적정성, 비용효과 측면에서의 대안 검토 등
4. 그 밖에 비용-효과성과 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항

21) 「예비타당성조사 수행 총괄지침」

제45조(경제적 타당성 평가의 전제) ① 경제적 타당성은 사업추진을 위해 소요되는 비용과 그로 인한 효과(편익)를 사회 전반의 관점에서 평가한다.

22) 「예비타당성조사 수행 총괄지침」

제47조(비용-편익 분석) 수행기관은 경제적 타당성이 있는지를 판단하기 위해 원칙적으로 비용-편익 분석을 수행하여야 하며 이때 편익/비용 비율(Benefit Cost Ratio: B/C Ratio), 순현재가치(Net Present Value: NPV), 내부수익률(Internal Rate of Return: IRR)등의 지표를 구하여야 하며 각 지표가 갖는 의미는 다음과 같다.

1. (B/C 비율) 예비타당성조사에서는 편익/비용 비율이 1.0이상($B/C \geq 1.0$)이면 경제성이 있다고 판단한다.

23) 「예비타당성조사 운용지침」

제50조(종합평가) ① 사업 타당성에 대한 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(이하 "AHP: Analytic Hierarchy Process"라 한다)을 활용하여 계량

로 AHP 점수가 0.5 이상($AHP \geq 0.5$)이면 사업추진의 타당성을 확보하였다고 판단한다.

(5) 예비타당성조사 연혁

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

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

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

2019년 4월에는 예비타당성조사 제도가 도입된지 20여년이 경과하면서 다양한 사회적 변화를 반영하기 위하여 예비타당성조사 제도에 대한 개편이 이루어졌다.

우선 경제성과 정책성, 지역균형성으로 구성된 평가비중을 변경하여, 지역낙후도를 고려할 수 있도록 개편하였고, 예비타당성조사 제도에 다양한 사회적 가치가 반영될 수 있도록 일자리효과·주민생활여건 영향·환경성 및 안전성 평가 등을 종합평가에 반영하였다. 또한 복지사업의 경우 SOC에서의 평가방식을 그대로 적용하는 것이 적절하지 않다는 지적에 따라 경제사회환경에 대한 분석, 사업설계의 적정성, 비용·효과성 등을 점검하는 방식으로 전환하였다.²⁴⁾ 이밖에 B/C분석은 조사기

화된 수치로 도출한다.

24) 「예비타당성조사 수행 총괄지침」

제6조(기본 수행절차) ② 제1항의 규정에도 불구하고, 기타 재정사업 중 복지 및 소득이전 사업의 예비타당성조사 수행절차는 다음 각 호의 순서와 같다.

1. 사업의 개요 및 기초자료 분석 등을 통한 사업의 쟁점 파악

관에서 수행하고, 종합평가는 기획재정부 내의 전문가위원회에서 수행하도록 하였다.²⁵⁾

2019년 11월 과학기술정보통신부는 비(非)연구개발 분야 예비타당성조사 제도개선(2019년 4월)의 주요내용을 연구개발 분야 특성에 맞게 조정하여 정부 정책방향의 일관성을 확보하고자 하였다. 해당 개선을 통해 불확실성이 높은 연구개발의 특성을 평가에 반영할 수 있도록 종합평가 체계 등을 개편하였고 연구개발 분야 예비타당성 조사를 수행할 조사기관을 다원화하였다.²⁶⁾

이후 2020년 3월에는 「국가재정법」의 개정을 통해 사업계획 적정성 검토 및 타당성재조사 관련 규정을 강화하고자 하였다. 이에 종전에 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업의 예비타당성조사 면제를 일부 제한하고, 면제된 사업에 대하여는 사업계획적정성 검토를 의무화하는 내용을 담고 있다.²⁷⁾ 또한, 예비타당성조사를 면제한 경우 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등을 분석하여 사업계획의 적정성을 검토하고 그 결과를 예산편성에 반영하도록 개정하였다. 개정된 법률은 타당성재조사의 대상을 법률에 명시하였는데, 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 경우와 예비타당성조사 대상사업이

2. 경제사회 환경 분석 : 경제사회 여건분석, 경제사회 영향분석 및 재정의 지속가능성 등
3. 사업설계의 적정성 분석 : 사업목표 설정의 적절성 및 시급성, 수혜대상의 적정성, 추진방법의 적정성, 전달체계의 적절성 등
4. 비용-효과성 분석 : 기대효과(성과)의 적정성, 비용추정의 적정성, 비용 대비 효과의 적정성 등
5. 종합평가 : 각 분석영역별로 100점 평가를 시행하고, 제71조 제6항에서 정한 기준에 따라 평가결과를 도출
6. 정책제언 : 분과위원회 논의 내용을 포함한 기타 정책적 고려사항 등

25) 관계부처 합동, 「예비타당성조사 제도 개편방안」, 2019.4.3

26) 과학기술정보통신부 보도자료, 「현장 중심의 연구개발 예타 제도 전면 개선」, 2019.11

27) 「국가재정법」

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

10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(종전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

- ⑤ 기획재정부장관은 제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 한다.

나 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업 등이 이에 해당한다.²⁸⁾ 그러나 매몰비용이 높은 경우나 타당성재조사의 실익이 없는 경우에는 타당성 재조사를 실시하지 않는다고 명시하였다.²⁹⁾

[예비타당성조사 대상 관련 제도의 주요 변경 연혁]

연월	주요 변경 사항	세부 내용
'07.1.	대상사업 및 면제사업 최초 규정	(대상) 총사업비 500억원 이상이고 국가 재정지원규모가 300억원 이상인 건설공사, 정보화사업, R&D 연구기반조성 사업 (제외) 공공청사 신증축, 문화재 복원, 국가안보 및 남북협력사업, 재해복구·법령에 따른 시설 등 예타 실익이 없는 사업
'08.2.	순수 R&D사업 예타 도입	(종전) 연구단지 조성, 장비구축 등 연구기반구축 R&D사업 → (변경) 모든 R&D 사업
'08.7.	복지 등 기타 재정부문 예타 도입	사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야 사업도 시행
'09.3.	면제사업 구체화	국가정책사업의 예비타당성조사의 면제 근거를 신설하는 등 예비타당성조사의 실익이 없는 사업을 구체화하여 명시
'14.1.	규정 상향입법	예비타당성조사 실시대상 및 면제대상을 직접 법률에 규정
'19.4.	사회·경제적 여건 반영 및 공정성 강화	- 종합평가 비중에 있어 지역 낙후도 고려 - 정책성 평가 내실화, 복지·소득이전 사업 평가방식 개편

28) 「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 및 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사(이하 "타당성재조사"라 한다)하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

1. 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업
2. 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업
3. 총사업비가 대통령령으로 정하는 규모 이상 증가한 사업
4. 사업여건의 변동 등으로 해당 사업의 수요예측치가 대통령령으로 정하는 규모 이상 감소한 사업
5. 그 밖에 예산낭비 우려가 있는 등 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업

29) 「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 타당성재조사를 실시하지 아니할 수 있다.

1. 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우
2. 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 및 상위계획의 변경 등과 같이 타당성재조사의 실익이 없는 경우
3. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황에 대응할 목적으로 추진되는 사업의 경우
4. 재해예방·복구 지원 또는 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업의 경우

연월	주요 변경 사항	세부 내용
		- 조사기관 다원화
'19.11.	국가연구개발사업 예비타당성 조사 개선	- 연구개발의 특성을 반영하여 종합평가 체계 개편
'20.3.	예비타당성 면제 일부 제한	- 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업 예타 면제 일부 제한 - 타당성재조사 대상이 되는 사업과 타당성재조사 면제 요건 구체화

자료: 「국가재정법」 및 같은 법 시행령, 「예비타당성조사 수행지침」을 바탕으로 재작성

(6) 2021년도 예비타당성조사 제도 운용 현황

① 예비타당성조사를 완료하고 편성된 신규 사업 현황

2021년 신규사업 중 예비타당성조사를 완료하고 편성된 사업은 총 28개이며, 국토교통부 정지궤도공공복합통신위성개발(R&D) 사업, 자율주행 기술개발 혁신사업 등 2개의 다부처 사업을 포함한 11개 사업이 편성되었다. 과학기술정보통신부의 경우 범부처재생의료기술개발사업(R&D), 스마트팜 다부처 패키지 혁신기술개발 사업(R&D) 등 6개 다부처 사업을 포함하여 총 10개 사업이 예비타당성조사를 실시하고 편성되었다. 산업통상자원부의 경우 사용 후 핵연료저장·처분안전성확보를 위한 핵심 기술개발 사업(R&D) 및 국가신약개발 사업(R&D) 등 3개 다부처 사업을 포함하여 총 8개 사업이 편성되었다.

[2021년도 신규사업 중 예비타당성조사를 실시한 사업 현황]

(단위: 백만원)

부처명	세부사업명 (내역사업명)	2021년 예산안	기간	총사업비 또는 중기	결과
국토 교통부	광주송정-순천전철화	18,700	'21~'28	1,770,280	B/C 0.88 AHP 0.653
	광령-도평우회도로건설	1,500	'19~'24	98,564	B/C 1.02 AHP 0.555
	신분당선(광교-호매실)	2,000	'19~'25	888,142	B/C 0.83 AHP 0.518
	수도권광역급행철도B노선	1,000	'17~'25	5,735,124	B/C 1.00 AHP 0.540
	천안성환-평택소사국도건설	200	'17~'24	72,398	B/C 1.01 AHP 0.507

부처명	세부사업명 (내역사업명)	2021년 예산안	기간	총사업비 또는 중기	결과
	사등-장평국도건설	200	'17~'24	79,270	B/C 0.95 AHP 0.514
	남일-보은1국도건설	200	'17~'24	89,442	B/C 0.46 AHP 0.358
	경기광주-양평국지도건설	200	'17~'24	64,100	B/C 0.65 AHP 0.356
	고부가가치 융복합 물류 배송인프라 혁신 기술개발 사업(R&D)	8,947	'21~'27	109,590	B/C 0.83 AHP 0.725
산업 통상 자원부	월드클래스플러스 프로젝트지원(R&D)	12,360	'21~'33	913,500	B/C 0.70 AHP 0.657
	나노융합혁신제품기술개발(R&D)	19,940	'21~'25	178,150	B/C 0.76 AHP 0.705
	컨텍스 3단계 건립	20,000	'21~'23	4,891	B/C 1.11 AHP 0.651 B/C 1.01 AHP 0.585
	철강산업 재도약 기술개발(R&D)	16,690	'21~'25	135,440	B/C 0.83 AHP 0.736
	기술사업화 스케일업 사업(R&D)	2,390	'21~'28	192,460	B/C 0.772 AHP 0.69
과기 정통부	스페이스파이오니어 사업(R&D)	7,700	'21~'30	211,500	B/C 0.66 AHP 0.645
	데이터경제를위한 블록체인기술개발(R&D)	19,110	'21~'25	113,364	B/C 0.85 AHP 0.630
	6G핵심기술개발	17,204	'21~'25	191,675	B/C 0.81 AHP 0.726
	금융투자국사건립 (서울양천우체국 재건축)	200	'21~'26	249,826	B/C 1.01 AHP 0.505
원안위	원자력안전규제검증 기술고도화(R&D)	31,100	'21~'26	181,300	B/C 0.55 AHP 0.710
조달청	차세대국가종합전자조달 시스템구축(정보화)	23,054	'21~'28	267,076	B/C 1.21 AHP 0.679
법무부	차세대 형사사법정보시스템 구축	19,659	'21~'23	340,318	B/C 1.39 AHP 0.654
행복청	부강역-북대전IC연결도로	4,488	'21~'26	3,998 (억원)	B/C 1.77 AHP 0.674
다부처	국가신약개발사업(R&D)	15,051 (복지부) 15,048 (과기부) 15,051 (산업부)	'21~'30	21,759 (억원)	B/C 0.73~0.96 AHP 0.751

부처명	세부사업명 (내역사업명)	2021년 예산안	기간	총사업비 또는 중기	결과
다부처	범부처재생의료 기술개발사업(R&D)	6,411 (복지부) 6,411 (과기부)	‘21~’30	5,956 (억원)	B/C 0.79 AHP 0.704
다부처	사용후핵연료저장·처분 안전성확보를위한 핵심기술개발사업(R&D)	26,570 (과기부) 10,640 (산업부) 3,990 (원안위)	‘21~’29	4,292 (억원)	B/C1) AHP 0.786
다부처	스마트팜 다부처 패키지 혁신기술개발 사업(R&D)	17,784 (농진청) 44,460 (농식품부) 8,892 (과기부)	‘21~’27	3,867 (억원)	B/C 0.74 AHP 0.786
다부처	자율주행 기술개발 혁신사업	27,320 (국토부) 16,194 (경찰청) 24,900 (과기부) 20,000 (산업부)	‘21~’27	10,974 (억원)	B/C 0.70 AHP 0.721
다부처	정지궤도공공복합통신위성 개발(R&D)	3,075 (국토부) 1,575 (해경청) 6,300 (과기부) 3,210 (환경부)	‘21~’27	4,118 (억원)	B/C 0.57 AHP 0.701

주: 1) 사용후핵연료 저장·처분 안전성 확보를 위한 핵심기술개발 사업의 경우, 생산비용저감편익을
사용하였으나 시장점유 및 국내생산 증가를 목표로 하는 사업이 아니며 사용후핵연료 중간저
장 및 처분기술 관련 시장이 미형성된 시점이므로 B/C적용이 어려워 비용효과분석을 수행함

2) 다부처사업의 총사업비는 예비타당성조사 통과 기준 수치임

자료: 1) 2021년도 예산안 첨부서류 및 각 부처 제출자료를 토대로 재작성

2) 다부처사업의 총사업비는 과학기술정보통신부 제출 자료

이 중 예비타당성조사를 과학기술정보통신부장관에게 위탁하는 특례³⁰⁾에 따라 2020년 9월 중순 현재 예비타당성 조사를 완료하고 2021년 신규사업으로 편성된 국가연구개발 사업은 16건이다. 과학기술정보통신부는 6건의 다부처 사업을 포함한 9건의 R&D 사업이 예비타당성 조사를 통해 편성되었고, 산업통상자원부가 3건의 다부처 사업을 포함한 7건으로 뒤를 잇는다.

[2021년도 신규 R&D사업 중 예비타당성조사를 실시한 사업 현황]

(단위: 백만원)

부처명	사업명	2021 예산안	기간	총사업비 또는 중기
산업통상 자원부	월드클래스플러스프로젝트지원(R&D)	12,360	'21~'33	913,500
	나노융합혁신제품기술개발(R&D)	19,940	'21~'25	178,150
	철강산업 재도약 기술개발(R&D)	16,690	'21~'25	135,440
	기술사업화 스케일업 사업(R&D)	2,390	'21~'28	192,460
과기 정통부	스페이스파이오니어사업(R&D)	7,700	'21~'30	211,500
	데이터 경제를 위한 블록체인 기술개발(R&D)	19,110	'21~'25	113,364
	6G핵심기술개발	17,204	'21~'25	191,675
환경부	환경성질환 예방관리 핵심 기술개발(R&D)	6,000	'21~'28	88,000
국토교통부	고부가가치 융복합 물류 배송인프라 혁신 기술 개발사업(R&D)	8,947	'21~'27	109,590
원자력안전 위원회	원자력 안전규제 검증기술 고도화(R&D)	31,100	'21~'26	181,300
다부처	국가신약개발사업(R&D)	15,048 (과기부) 15,051 (복지부) 15,051 (산업부)	'21~'30	21,759 (억원)
다부처	범부처 재생의료기술개발사업(R&D)	6,411 (복지부) 6,411 (과기부)	'21~'30	5,956 (억원)

30) 「국가재정법」

제38조의3(국가연구개발사업 예비타당성조사의 특례) ① 기획재정부장관은 제8조의2, 제38조 및 제38조의2에 규정된 사항 중 「과학기술기초법」 제11조에 따른 국가연구개발사업에 대한 예비타당성조사에 관해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관에게 위탁할 수 있다.

부처명	사업명	2021 예산안	기간	총사업비 또는 중기
다부처	사용후핵연료 저장·처분 안전성 확보를 위한 핵심 기술개발(R&D)	10,640 (산업부) 26,570 (과기부) 3,990 (원안위)	'21~'29	4,292 (억원)
다부처	스마트팜 다부처 패키지 혁신기술개발 사업	17,784 (농진청) 44,460 (농식품부) 8,892 (과기부)	'21~27년	3,867 (억원)
다부처	자율주행 기술개발 혁신산업(R&D)	16,194 (경찰청) 27,320 (국토부) 24,900 (과기부) 20,000 (산업부)	'21~'27	10,974 (억원)
다부처	정지궤도공공복합통신위성개발(R&D)	1,575 (해경청) 3,075 (국토부) 3,210 (환경부) 6,300 (과기부)	'21~27	4,118 (억원)

주: 1) 다부처사업의 총사업비는 예비타당성조사 통과 기준 수치임

자료: 1) 2021년도 예산안 첨부서류 및 각 부처 제출자료를 토대로 재작성

2) 다부처사업의 총사업비는 과학기술정보통신부 제출 자료

② 예비타당성조사 면제사업 현황

「국가재정법」 제34조³¹⁾는 예비타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유를 예산안 및 기금운용계획안 제출 시 첨부서류로 제출하도록 하고 있다. 이에 따라 2021년도 예산안 및 기금운용계획안 첨부서류로 제출된 예비타당성조사 면제 사업은 교육부의 고교무상교육 등 24개 사업이다.

이 중 예산안 첨부서류에 제출된 사업은 총 18개로 ① 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업, ② 국가안보에 관계되는 사업, ③ 법령에 따라 추진하여야 하는 사업 등의 사업의 특징에 의해 예비타당성조사를 면제받았다. 구체적으로 법령에 따라 추진하기 위하여 면제된 사업이 8개로 가장 높은 비중을 차지하며, 지역 균형발전 사업이 3개로 뒤를 잇는다.

[예산안 첨부서류 중 예비타당성조사 면제사업 내역 및 사유]

(단위: 백만원)

연번	부처명	세부사업명 (내역사업명)	2021년 예산안	총사업비 또는 중기	면제사유
1	교육부	고교무상교육	943,113	4,371,476	제8호 (법령에 따라 추진)
2	과기부	다목적실용위성 7호 성능개량 사업	7,000	250,000	제3호 (국가안보에 관계되는 사업)
3		초소형위성군집시스템개발	7,904	213,331	제3호 (국가안보에 관계되는 사업)
4	환경부	여수국가산업단지 중흥 공공폐수처리시설 증설사업	23,791	67,649	제8호 (법령에 따라 추진)
5		하동군 하수도시설 확충 민간투자사업	-	138,418	제8호 (법령에 따라 추진)
6		상수도시설 확충 및 관리(고도정수처리시설 설치 설치, 수산정수장 고도정수처리시설건설공사)	6,063	82,800	제8호 (법령에 따라 추진)

31) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

15. 제38조제2항에 따라 예비타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유

연번	부처명	세부사업명 (내역사업명)	2021년 예산안	총사업비 또는 중기	면제사유
7		성남시 생활폐기물처리시설 민간투자사업	634	135,954	제8호 (법령에 따라 추진)
8	국토부	동해북부선 강릉~제진 철도건설사업	60,000	2,852,000	4호(남북교류협력)
9	고용부	코로나19 긴급 고용안정지원금	0	24,656	제10호 (국가정책적 추진 사업)
10	환경부	댐 안정성강화(II단계, 다목적댐) 사업	2,353	601,262	제6호 (시설안전성 확보)
11	교육부	그린스마트 스쿨	868	43,615	제10호 (국가정책적 추진 사업)
12	환경부	스마트 하수도관리체계 구축·운영	20,400	364,200	제10호 (국가정책적 추진 사업)
13	환경부	공업용수도 안정화 (대청댐광역 노후관 개량사업)	1,100	262,205	제5호 (단순개량 및 유지보수)
14	환경부	공업용수도 안정화 (남강댐광역1단계 노후관 개량 사업)	900	229,550	제5호 (단순개량 및 유지보수)
15	해수부	해양조사전 대체건조 사업	-	-	제6호 (시설안전성확보)
16	환경부	수원하수처리장 하수찌꺼기 감량화 사업	2,102	78,463	제8호 (법령에 따라 추진)
17	환경부	수원시자원회수시설설치 (대보수)	400	150,000	제8호 (법령에 따라 추진)
18	환경부	울산 성암소각장(1·2호기) 재건립 사업	400	190,500	제8호 (법령에 따라 추진)

- 주 1) 2021년 정부안 첨부서류의 예비타당성조사 면제사업은 2019년 하반기~2020.8월까지가 기준이기 때문에 연도별로 시행한 수치나 실제 2021년 신규사업과는 다소 상이함
- 2) 교육부 소관 '고교 무상교육' 사업은 초·중등교육법 개정 및 시행에 따라 정부예산안 제출 이후 예비타당성조사 면제를 통보받았으며, 2020년 예산에 신규사업으로 반영되었다는 특징이 있음·동 사업의 총사업비는 2020년부터 2024년까지의 중기재정계획의 합계(2020년 646,000백만원, 2021년 943,113, 2022년 911,062, 2023년 925,970, 2024년 945,331)임
- 3) 고용노동부의 코로나19 긴급 고용안정지원금은 '20년 예비타당성조사 면제된 단년도 한시사업으로 '21년 예산안은 편성되지 않았으며, 총사업비는 예비비, '20년 3차 및 4차 추경 예산 기준(이·전용 제외)
- 4) 해양수산부의 해양조사전 대체건조사업은 '20.8.27 예타 면제사업으로 선정되어 현재 사업계획 적정성 검토를 시행중이며, 2021년 예산안에는 사업비가 반영되지 않음
- 5) 국방부의 경우「국방사업 총사업비 관리지침」에 따라 기획재정부 주관의 '사업타당성조사' 등을 실시함
- 6) 환경부의 여수국가산업단지 중흥 공공폐수처리시설증설 사업은 2020년 신규사업으로 추진되었으며, 하동군 하수도시설 확충 민간투자사업은 2021년 이후 편성할 계획임

자료: 1) 2021년도 예산안 첨부서류

2) 각 부처 제출자료를 토대로 재작성

2021년 기금운용계획안에 제출된 예비타당성조사 면제내역은 산업통상자원부의 전선로지중화지원 사업과 법무부의 인천지검 북부지청 신축 등 6개 사업으로, 이 중 산업통상자원부의 전선로지중화지원 사업은 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따라 면제받았고, 대법원의 인천지방법원북부지원신축 사업, 법무부의 인천지검 북부지청 신축사업 및 서울검찰청사 증축 사업과 병무청의 병무청 청사 토지매입 및 신축사업, 국세청의 인천지방국세청청사 신축사업은 「국가재정법」 제38조제2항제1호에 따라 면제받은 사업이다.

[기금운용계획안 첨부서류 중 예비타당성조사 면제사업 내역 및 사유]

(단위 : 백만원)

연번	부처	사업명	2021년 계획안	총사업비 또는 중기	면제사유
1	산업부	전선로지중화지원	20,000	400,000	제10호 (국가정책적 추진 사업)
2	대법원	인천지방법원북부지원신축	6,547	114,695	제1호 (공공청사신축)
3	법무부	인천지검 북부지청 신축	5,764	105,143	
4	법무부	서울검찰청사 증축	1,946	96,261	
5	병무청	병무청 청사 토지매입 및 신축사업	1,146	93,932	
6	국세청	인천지방국세청청사 신축사업	2,600	89,659	

자료: 1) 2021년도 기금운용계획안 첨부서류
2) 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 예비타당성조사 면제 규모 관리 필요

최근 예비타당성조사 면제 대상 사업의 총사업비 규모가 크게 증가하고 있으며, 국가 정책적인 추진 필요성에 따른 면제 비중이 급증하고 있다.

예비타당성조사는 예산을 편성하기 전에 대규모 재정사업의 사업타당성을 사전적으로 검토하여 불필요한 사업 추진을 방지하고 사업간 우선순위를 설정함으로써 예산운용의 효율성 및 재정 건전성을 제고하기 위한 제도이다. 그러나 예비타당성조사

면제 사업의 규모는 매년 증가하고 있으며, 특히 면제요건 중 「국가재정법」 제38조제2항제10호의 '국가 정책적인 추진 사업'을 이유로 면제받은 사업 규모는 2020년의 경우 전년 대비 감소하긴 했지만 최근 크게 증가한 것으로 나타났다.

2015년 이후 예비타당성조사 면제 사업 현황을 살펴보면, 2015년 13건(총사업비 1.4조원)에서 2020년 30건(총사업비 29.9조원)으로 증가하였다. 특히, 예비타당성조사 면제 사업 가운데 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(「국가재정법」 제38조제2항제10호)이라는 이유로 예비타당성조사가 면제된 사업의 비중이 급증한 것으로 나타났다. 국가의 정책적 사업이라는 이유로 예비타당성조사가 면제된 사업 수는 2015년 1개에서 2020년 17개로 증가하였다. 이는 전년대비 감소한 수준이나 여전히 이들 사업의 총사업비 규모는 2020년 9월 기준 29.9조원에 이른다. 예비타당성조사 면제 사업 총사업비에서 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업을 이유로 면제된 사업이 차지하는 비중은 2015년 10.8%에서 2020년 83.4%로 크게 증가하였다.

[2015~2020년도 예비타당성조사 면제 사업의 총사업비(중기 재정지출) 추이]

(단위: 건, 억원, %)

연도	사업 수 기준			총사업비 기준		
	전체 면제 (A)	국가 정책적 추진 필요에 따른 면제(B)	비중 (B/A)	전체 면제 (C)	국가 정책적 추진 필요에 따른 면제(D)	비중 (D/C)
2015	13	1	7.7	14,003	1,508	10.8
2016	17	0	0.0	28,060	0	0.0
2017	12	2	16.7	176,421	163,318	92.6
2018	30	16	53.3	128,798	109,638	85.1
2019	47	25	53.2	359,750	250,089	69.5
2020.9	30	17	56.7	298,692	249,151	83.4

주: 1. 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 따른 면제

2. 2021년 정부안 첨부서류의 예비타당성조사 면제사업은 2019년 하반기~2020.8월까지가 기준이기 때문에 연도별 예비타당성조사 면제 사업에서의 수치와 상이함

자료: 기획재정부

그러나 예산낭비를 방지하고 국가재정의 효율성을 제고하기 위해 예비타당성조사를 의무화하고 있는 「국가재정법」의 입법취지를 고려할 때, 이러한 예비타당성조사 면제의 확대는 바람직하지 않은 측면이 있다. 예비타당성조사 면제 사업 중 공공청사

·국방 등 예비타당성조사의 실익이 크지 않은 사업의 면제는 불가피한 부분이 일부 인정된다고 하더라도, 국가정책적인 추진 필요성에 따른 대규모 재정사업의 경우 국가재정의 건전성 및 재정운용의 효율성 등을 고려하여 사업의 타당성에 대한 사전적인 검토를 충실히 수행할 필요가 있다.

특히 국가의 정책적 필요에 의해 예비타당성 조사를 면제받은 사업들이 재정에 지속적으로 영향을 미치는 문제가 있다는 점에서 예비타당성 조사의 면제에 대해 신중하게 접근할 필요가 있다. 통상적으로 사업이 시작되면 지출을 줄이거나 대상자를 축소하기 어려운 측면이 있다는 점을 고려할 때, 예비타당성조사 면제로 인해 재정에 미치는 중장기적 영향을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

(2) 예비타당성조사 면제 사업에 대한 상세자료 제출 필요

예비타당성조사의 면제가 불가피하더라도, 국회의 예산안 심의과정에서 해당 사업에 대한 심도 있는 심사를 할 수 있도록 예비타당성조사 면제 사업의 예산액과 총사업비 등의 규모를 첨부하여 제출할 필요가 있다.

현행 「국가재정법」 제34조³²⁾에서는 예산안 첨부서류에 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 명시하도록 규정하고 있으나, 해당 사업의 예산액과 총사업비의 규모를 명시하도록 규정하고 있지 않다. 이에 따라 정부는 예산안 첨부서류에 예비타당성조사 면제사업의 사업명과 근거조항만을 기재하고 있다.

그런데 예비타당성조사 대상사업의 단위는 원칙적으로 세부사업으로 하면서 예외적으로 내역사업으로 하는 경우도 있다는 점³³⁾, 세부사업 하위의 내역사업의 규모

32) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

15. 제38조제2항에 따라 예비타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유

33) 「예비타당성조사 운용지침」

제18조(대상사업의 단위) ① 예비타당성조사 대상사업의 단위는 원칙적으로 현행 예산 및 기금의 과목구조상 '세부사업'을 기준으로 한다. 다만, 세부사업이 독립적인 하위의 내역사업들로 구성되어 있고, 동 하위의 내역사업 중 예비타당성조사 대상사업 요건에 해당하는 사업이 있는 경우에는 해당 하위의 내역사업을 예비타당성조사 대상으로 한다.

② 출연연구기관, 특정연구기관 등의 경우에는 기관운영비, 특수사업비, 주요사업비 등의 항목에 포함된 독립적인 하위의 내역사업이 예비타당성조사 대상사업 요건에 해당하는 경우 해당 하위의 내역사업을 예비타당성조사대상으로 한다.

③ 지역개발, 관광지 개발 등 여러 개의 개별 세부사업으로 구성된 집단사업(Package Project)의 경우에는 원칙적으로 개별 세부사업별로 예비타당성조사를 실시한다.

에 대해서는 예산안 및 첨부서류에 별도로 제출되는 자료가 없다는 점 등을 고려할 때, 예비타당성조사 면제 사업에 대한 국회의 심의를 위해 면제 사업의 예산안, 총사업비, 사업기간 등을 구체적으로 작성하는 것이 바람직하다. 따라서 정부는 예산안 심사과정에서 국회의 정확한 심의를 도모하기 위하여 첨부서류를 상세하게 제출할 필요가 있다.

(3) 예비타당성조사를 면제에 따른 적정성 재검토 결과 등을 반영한 예산편성 필요

첫째, 예비타당성조사를 면제받거나 신청한 사업이라도 적정성 재검토를 시행할 수 있으므로, 사업 규모에 대한 검토 결과를 반영하여 예산안을 편성할 필요가 있다.

「국가재정법」 제38조제5항³⁴⁾ 및 「예비타당성조사 운용지침」 제23조³⁵⁾에서는 예비타당성조사 면제 사업에 대해서도 필요한 경우 예비타당성조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적인 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립 과정에 반영할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 예비타당성 조사 면제사업이더라도 예비타당성 조사에 준하여 사업의 타당성을 검토하도록 함으로써 사업규모의 적정성을 확보하도록 하기 위함이다. 그러나 일부 사업의 경우 예비타당성 조사를 면제한 사업임에도 불구하고 사업계획 적정성

④ 제3항의 규정에도 불구하고 사업의 특성, 목적, 추진 방식 등을 고려하여 2개 이상의 세부사업을 묶어서 단일사업으로 평가하는 것이 보다 적절하고 세부사업들의 총사업비 합계가 예비타당성조사 대상 요건에 해당하는 경우에는 2개 이상의 세부사업을 단일사업으로 묶어서 예비타당성조사를 실시할 수 있다.

34) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ⑤ 기획재정부장관은 제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 한다.

35) 「예비타당성조사 운용지침」

제23조(사업계획 적정성 검토) 기획재정부장관은 필요한 경우 제20조의 규정에 의한 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토(사업계획 적정성 검토)하고, 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영할 수 있다. 다만, 제20조 제1항 제10호에 따른 예비타당성조사 면제 사업은 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영하여야 하며, 사업계획의 적정성을 검토할 때 비용과 편익 등을 고려하여 효율적 대안을 분석한다.

검토를 수행하지 않은 것으로 나타났다.

일례로 **교육부 그린스마트 스쿨 조성** 사업은 코로나19에 따른 사회·경제적 변화에 대응하기 위해 발표한 「한국판 뉴딜」(2020. 7. 14.)에 포함된 과제로 학교를 공간 혁신, 제로에너지 그린학교, 스마트교실, 학교시설 복합화를 결합한 미래형 스마트 그린 스쿨로 개축·리모델링하는 사업이다. 이 사업의 2021년도 예산안은 신규로 868억원이 편성되었다.

교육부와 기획재정부는 「국가재정법」 제38조제2항제10호에 근거하여 동 사업이 국가 정책적 추진사업에 해당한다고 보아 예비타당성조사 면제사업으로 국무회의 의결(2020. 9. 1.)을 거쳤다. 그러나 「국가재정법」 제38조제5항에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 하지만 사업계획의 적정성 검토를 완료하지 않고 정부예산안을 편성한 것으로 나타났다.

따라서 국회에서도 대규모 재정소요 사업에 대해 심도 있는 예산 심의를 위해 국가재정법 등에서 사전 이행 절차를 규정한 취지를 고려할 때, 정부는 사업계획의 적정성 검토 등을 철저히 수행한 이후 예산안을 국회에 제출할 필요가 있다.³⁶⁾

둘째, 예비타당성조사나 사업계획 적정성 재검토 등을 시행하고 있을 경우 시행 결과를 반영하여 사업을 추진할 필요가 있다.

일부 사업의 경우 예비타당성조사나 사업계획 적정성 재검토 등을 시행하고 있음에도 불구하고 2021년 예산안이 편성된 경우가 있는 것으로 나타났다. 이 경우 사업규모에 대한 체계적인 검토가 부족한 측면이 있으므로, 재정투입의 효과를 판단할 수 있도록 시행 결과를 반영하여 사업을 추진할 필요가 있다.

일례로 **과학기술정보통신부 달 탐사 사업**은 2020년 9월말 현재 사업비 증액소요에 대한 사업계획 적정성 재검토가 진행되고 있다. 사업계획 적정성 재검토는 타당성재조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 재검토하는 절차이다. 과학기술정보통신부는 기간연장 등 사업 계획 변경에 따라 총 355억원 규모의 증액소요가 발생하였고, 이에 2020년 4월 기

36) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 교육위원회 분석」, 2020, pp.16~30.

획재정부에 사업계획 적정성 재검토를 신청하였다. 따라서 동 사업은 사업계획 변경 및 증액소요에 대한 적정성 재검토 결과가 10월말 도출될 예정이라는 점 등을 감안 할 때, 국회의 예산안 심사 과정에서 적정성 재검토 결과 등을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.³⁷⁾

국토교통부의 제2철도 교통관제센터 구축사업은 2019년 4월, 시설안전성 확보를 위하여 시급한 추진이 필요한 사업이라는 점에서 예비타당성조사가 면제되었고, 이에 2019년 5월부터 현재까지 KDI에서 사업계획적정성을 검토 중인 상황이다.

그러나 국토교통부는 사업계획적정성 검토가 완료되기 전에 동 사업의 예산을 편성함에 따라, 만약 2020년 10월 완료 예정인 사업계획적정성 검토 결과 총사업비 규모나 총 사업기간 등 사업계획이 변경되는 경우, 2021년 예산안 산출기준이 되는 공사비나 사업추진 단계 등이 변경되어 1차년도에 소요되는 예산액이 변경될 소지가 있으므로, 국회 심사시 사업계획적정성 검토 결과를 토대로 동 사업에 편성된 2021년도 예산안 규모가 적정한지 여부를 검토할 필요가 있다.³⁸⁾

국토교통부의 강릉~제진 철도건설 사업은 2016년 제3차 국가철도망 구축계획에 반영된 사업으로 지난 2020년 4월 남북교류협력사업으로 인정되어 예비타당성조사 면제대상에 선정되었고, 이에 따라 2020년 5월부터 사업계획 적정성 평가를 시행 중이며, 2020년 7월 기본계획용역이 발주된 상태이다.

국토교통부는 사업계획 적정성 검토가 완료된 것은 아니나, 관계기관 회의를 통해 투자규모 및 일정 등에 대하여 협의가 완료되어 2021년도 예산을 반영한 것이라고 설명하고 있다. 그러나 사업계획 적정성 검토 완료 단계에서 현재 반영되지 않은 추가적인 고려요소가 발생할 수 있으므로, 사업계획적정성 검토 결과를 예산안에 반영하여 추진할 필요가 있다.³⁹⁾

37) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 과학기술정보방송통신위원회 분석」, 2020, pp.24~28.

38) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 국토교통위원회 분석」, 2020, pp.168~170.

39) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 국토교통위원회 분석」, 2020, pp.171~173.

(4) 예비타당성조사의 대상이 아니었으나 사업추진 과정에서 규모가 확대될 경우 타당성재조사 및 적정성 재검토 필요

예비타당성조사를 실시하지 않은 사업이라도 사업의 추진과정에서 규모가 확대될 경우 추진의 타당성에 대한 객관적인 재조사를 수행하여 재정지출의 효율성을 제고할 필요가 있다.

예비타당성조사를 수행하지 않은 사업 중에서도 사업 성격 및 향후 재정투입계획 등을 종합적으로 고려할 경우 사업추진의 타당성에 대한 객관적인 검토가 필요한 경우가 있다. 원칙적으로는 사업구상 단계에서부터 소요 예산을 합리적으로 예측하는 것이 타당하나, 사업범위 조정 등 사전적으로 예측이 어려운 사유에 따라 불가피하게 총사업비가 증가할 경우 사업 추진의 타당성을 객관적으로 재조사하여 타당성이 없는 사업의 추진 또는 불필요한 사업비 증액을 억제할 필요가 있다.

구체적으로 대상사업 중 예산안 편성 시점에는 총사업비가 예비타당성조사 규모에 미치지 못하였으나 사업 추진 과정에서 총사업비 규모가 확대될 경우 「국가재정법」 제50조제2항 및 같은 법 시행령 제22조⁴⁰⁾에 따라 타당성에 대한 객관적인 재검토를 시행할 필요가 있다. 이러한 점을 고려하여 「예비타당성조사 운용지침」은 사업추진과정에서 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모로 증가하였거나, 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 추진된 경우 등 일정요건에 해당할 경우 타당성재조사 및 사업계획 적정성 재검토를 받도록 하고 있으므로 타당성 재조사를 통해 사업의 규모의 적정성을 검토 받을 필요가 있다.⁴¹⁾⁴²⁾

40) 「국가재정법 시행령」

제22조(타당성 재조사) ①법 제50조제2항에서 "대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

1. 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업
2. 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업
3. 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 기획재정부장관과 협의를 거쳐 확정된 총사업비 대비 100분의 10부터 100분의 20까지의 범위에서 기획재정부장관이 대상 사업의 총사업비 규모에 따라 정하는 비율 이상 증가한 사업
4. 사업여건의 변동 등으로 당해 사업의 수요예측치가 100분의 30 이상 감소한 사업
5. 그 밖에 중복투자 등으로 예산낭비 소지가 있는 등 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업

41) 「예비타당성조사 운용지침」

제52조(타당성재조사) ① 기획재정부장관은 국가재정법 제50조 및 같은 법 시행령 제22조에 따라 타당성재조사를 시행할 수 있다.

일례로 **산업통상자원부의 신산업진출 사업재편핵심기술개발 사업**은 신산업진출 사업재편 기업에 대한 정부지원은 사업재편 제도의 정착을 위해 정부지원계획을 중장기적으로 제시하여 제도운영의 불확실성을 해소할 필요가 있으며, 중장기적인 지원계획에 따른 재정소요를 함께 제시할 필요가 있다. 동 사업은 2021년 신규과제에 대한 지원만으로 총사업비가 498억원이 될 것으로 예상된다. 그런데 동 사업에서 2022년 이후 신산업진출 사업재편 기업에 대한 추가지원계획을 수립할 경우 총사업비가 500억원을 초과하여 예비타당성조사 대상 규모로 사업비가 증가하게 된다.⁴³⁾

(5) 예비타당성조사 결과를 감안한 사업 추진 필요

첫째, 예비타당성조사 대상 사업이지만 예비타당성조사 실시 또는 면제 없이 추진하는 사업의 경우 면밀한 사전준비 등을 거쳐 사업의 타당성을 충분히 확보할 필요가 있다.

「국가재정법」에 따라 대규모 재정사업은 예비타당성조사를 수행하여 예산안 편성 전 사전적으로 사업타당성에 대해 검토하도록 하고 있다. 또한 예비타당성조사 대상 사업임에도 불구하고, 예비타당성 조사나 면제 없이 추진하는 경우에는 체계적인 검토가 부족한 측면이 있으므로 필요한 사전절차 완료 등 사업 준비를 철저히 할 필

② 타당성재조사 요건, 절차, 조사내용 등은 국가재정법 제50조 제5항에 따른 총사업비 관리지침상의 관련 규정을 적용한다.

42) 「예비타당성조사 운용지침」

제53조(사업계획 적정성 재검토) ① 기획재정부장관은 다음 각 호에 해당되는 경우 타당성재조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 재검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영할 수 있다.

1. 국가재정법 제50조 제2항 및 국가재정법 시행령 제22조의 타당성재조사 요건에 해당되나, 국가재정법 제50조 제3항에 따라 타당성재조사를 실시하지 않은 경우
 2. 국가재정법 제38조제1항 제3호의 국가연구개발사업과 제4호의 기타 재정사업 중 예비타당성조사 대상규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나, 사업추진 과정에서 예비타당성조사 대상규모로 증가한 사업으로서 기획재정부장관이 필요하다고 인정한 사업
 3. 국가재정법 제38조제1항 제3호의 국가연구개발사업과 제4호의 기타 재정사업 중 예비타당성조사 대상이나 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업
 4. 기타 제1호 내지 제3호에 해당하는 사업 외에도 기획재정부 장관이 사업계획적정성 재검토가 필요하다고 인정하는 사업
- ② 각 중앙관서의 장은 제1항 각 호에 해당하는 사업을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하고자 하는 경우에는 기획재정부장관에게 사업계획 적정성 재검토를 신청하여야 한다.

43) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 산업통상자원중소벤처기업위원회 분석」, 2020, pp.82~89.

요가 있으며, 사업추진의 적정성이나 재정투입의 효과를 판단할 수 있도록 사업의 타당성에 대한 검토를 충분히 시행할 필요가 있다.

일례로 **환경부의 국가 광역공공폐기물처리시설 구축 사업**은 환경부가 제시한 공공폐자원관리시설 설치·운영 개요를 살펴보면, 1개 권역 광역공공폐자원관리시설 설치 및 운영에 5년간 약 2,711억원 규모의 예산이 투입될 것으로 예상되므로, 예비타당성조사 대상에 해당하는 것으로 판단된다. 또한 현재 2020년 예산을 통해 추진 중인 기초구상 용역은 2021년 1월이 되어야 완료될 예정이며, 환경부 또한 「공공폐자원관리시설법」의 시행시기('21.6.10)에 맞춰 기본계획을 수립하고 사업 추진에 필요한 단계별 절차를 진행한다는 계획이므로, 예비타당성조사 면제 여부에 대한 검토는 2021년 하반기가 되어야 추진될 가능성이 높다. 따라서 동 사업은 공공폐자원관리시설 기본계획 수립 및 2021년 예산안에 반영한 입지후보지 타당성조사 등 면밀한 사전준비를 바탕으로 구체적인 사업계획을 마련하여야 할 것이며, 이를 바탕으로 예비타당성조사 및 사업계획 적정성 검토 등의 절차를 통해 사업의 타당성을 철저히 검토할 필요가 있다.⁴⁴⁾

둘째, 일부 R&D사업의 경우, 예비타당성조사를 통해 추진해야하는 사업을 여러 단계로 구분하는 등 우회하여 추진하는 경우가 있어 바람직하지 않은 것으로 보인다.

기본적으로 R&D사업은 연구개발 이후 사업성과가 나타나기까지 장기간이 소요되는 경우가 많기 때문에 신중한 사업추진이 필요하며, 충분한 사업 기획을 통해 다년도 사업으로 편성하는 것이 바람직하다. 단기 사업으로 편성하는 경우 사업의 성과를 확인하기 전에 사업이 종료되고, 사업에 대한 관심도가 하락하여 면밀한 사업 관리가 이루어지기 어렵다는 점을 감안하여 예비타당성 조사를 통한 충분한 사업 기획을 통해 다년도 사업으로 편성하는 것이 바람직하다.

일례로 **중소벤처기업부의 산업단지 대개조 지역기업(R&D) 사업**의 경우 2020년에 신규로 선정된 5개 지역 산업단지에 위치한 중소기업에게 기술개발을 지원하기 위하여 2021년도 예산안에 90억원이 신규로 반영되었고, 사업기간은 2021~2022년 2년으로 정하였다. 이에 따라 2년간 180억원의 국비가 해당 지역 산단에 지원될 계획

44) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 환경노동위원회 분석」, 2020, pp.58~63.

이다. 그런데 정부의 「산업단지 대개조 계획」에 따라 연차별로 선정된 지역 산단 중소기업에 대해서 동일하게 2년간 국비 180억원씩 지원하는 경우 사업기간은 2021년부터 23년까지 4년이 되고, 국비 투입액만 540억원이 된다.

그럼에도 불구하고 중소벤처기업부는 2020년에 선정된 5개 지역 산단에 대해서만 2년간 R&D사업을 지원하고 종료하는 것으로 계획하여 대규모 사업의 재정지원 효율성을 확보하고자 한 예비타당성조사 제도를 우회한 측면이 있다고 판단된다.

이에 산업단지 대개조 지역기업 R&D 사업은 정부의 「산업단지 대개조 계획」을 고려하여 사업기간과 사업규모를 조정하고 예비타당성조사를 거침으로써 정책적·경제적 타당성을 확보하여 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

중소벤처기업부의 연구기반활용플러스(R&D) 사업은 2021년도 예산안에 신규로 85억 9,000만원이 반영되었고, 사업기간은 2021년부터 2022년까지 2년으로 편성되었다. 그런데 중소기업의 공공장비 활용을 지원하는 사업은 이전부터 지속되어 왔던 것으로, 2007년부터 2018년까지는 연구장비공동이용지원 사업으로 실시되었는데, 일몰로 인해 2019년부터 2020년까지는 연구기반활용 사업으로 재기획되어 실시되었고, 2021년부터 2022년까지는 연구기반활용플러스 사업으로 재기획된 것이다.

이에 연구장비공동이용지원 사업 종료 이후 2년간의 단기 유사사업들을 반복적으로 편성함으로써 적정한 사업기간과 사업규모를 검토하지 못하여 사업의 안정적인 추진이 저해되고 있는 측면이 있다. 따라서 중소벤처기업부는 중소기업 공공장비 활용 지원 사업과 관련하여 적정 사업계획을 수립하고, 필요한 경우 예비타당성조사를 거쳐 추진함으로써 사업의 안정성을 확보하고 재정지원의 효율성을 도모할 필요가 있다.⁴⁵⁾

셋째, 일부 예비타당성 조사를 통하지 못한 R&D사업의 경우 사업규모를 변경하여 무리하게 추진하기 보다는 사업계획에 대해 충분히 보완해야할 것으로 보인다.

예비타당성조사를 통과하지 못한 사업의 경우 예비타당성조사 결과를 체계적으로 검토하고, 이러한 점을 보완하여 신중한 사업추진이 필요하다. 그러나 일부 R&D 사업은 예비타당성조사와 기술성평가 결과 사업추진이 부적합한 것으로 평가되었으나, 유사한 사업이 편성되어 검토가 필요한 측면이 있다.

45) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 산업통상자원중소벤처기업위원회 분석」, 2020, pp.182~187.

일례로 **과학기술정보통신부 질병중심중개연구 사업**은 예비타당성조사와 기술성평가 결과 기존 사업과의 차별성 부족 및 연계협력 방안 미흡 등의 사유로 사업 추진이 부적합한 것으로 평가된 바 있다. 이러한 상황에서 2021년 예산안으로 관련 사업이 편성되었는데 동 사업의 2021년 예산안은 당초 예비타당성조사 사업과 달리 소규모 브릿지사업 형태로 편성이 되었다 하더라도, 근본적으로 동일한 내용의 사업이 기술성평가 및 예비타당성조사에서 타당성을 인정받지 못한 상황임을 고려할 필요가 있다. 특히, 기존의 예비타당성조사에서 기초연구와의 연계협력 방안이 미흡하다는 지적이 있었으므로 단순히 과학기술정보통신부와 보건복지부가 예산을 공동 지원하는 수준의 협업에 그치지 않고, 기초연구와 임상실용화의 간극을 해소할 수 있도록 면밀한 계획을 마련하여 추진하는 것이 재정의 효율성 및 효과성 측면에서 바람직한 것으로 보인다.

이와 같이 질병중심중개연구 사업은 이미 예비타당성조사 및 기술성평가에서 기초연구 성과와 임상 연계 관련 부처 협력방안 등이 미흡하다는 지적이 있었던 만큼, 이에 대한 개선방안을 마련하고 사업계획에 대한 충분한 보완을 통해 사업을 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다.⁴⁶⁾

(6) 예비타당성조사 기간의 축소 필요

예비타당성조사 소요 시간이 지속적으로 증가하여 사업의 적기 추진에 지장을 줄 수 있으므로, 「예비타당성조사 운용지침」에서 규정한 조사기간을 준수하기 위해 노력할 필요가 있다.

2021년도 신규 사업의 예비타당성조사 수행기간은 최소 6개월에서 최장 32개월에 이른다. 이 중 과학기술정보통신부의 금융투자국사건립(서울양천우체국 재건축) 사업 등은 조사기간이 2년을 초과하였으며, 국토교통부의 천안성환-평택소사국도건설 사업 등 4개 사업은 조사의 완료까지 2년이 소요된 것으로 나타났다.

46) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 과학기술정보방송통신위원회 분석」, 2020, pp.43~47.

[2021년도 신규사업의 예비타당성조사 수행 기간]

(단위: 개월)

부처명	세부사업명 (내역사업명)	예비타당성조사		
		신청	완료	기간
조달청	차세대 국가종합전자조달시스템 구축 (정보화)	2018.10	2019.11	13
법무부	차세대 형사사법정보시스템 구축	2019.1	2020.7	18
원자력안전 위원회	원자력 안전규제 검증기술 고도화(R&D)	2019.12	2020.6	6
	사용후핵연료 저장·처분 안전성 확보를 위 한 핵심기술개발(R&D)	2019.12	2020.6	6
국토교통부	광주송정-순천전철화	2019.4	2020.2	11
	광평-도평우회도로건설	2018.12	2020.5	18
	신분당선(광교-호매실)	2019.5	2020.3	10
	수도권광역급행철도B노선	2017.8	2019.10	15
	천안성환-평택소사국도건설	2014.12	2016.12	24
	사등-장평국도건설	2014.12	2016.12	24
	남일-보은1 국도건설	2014.12	2016.12	24
	경기광주-양평국지도건설	2014.12	2016.12	24
	고부가가치 융복합 물류 배송 인프라 혁신 기술개발사업	2019.11	2020.6	8
과기정통부	스페이스파이오니어사업	2018.10	2020. 4.	19
	정지궤도공공복합통신위성개발	2019.11	2020. 6.	8
	사용후핵연료 저장·처분 안전성 확보를 위 한 핵심기술개발 사업(R&D)	2019.11	2020. 6.	7
	데이터 경제를 위한 블록체인 기술개발 (R&D)	2019.10	2020. 6.	9
	6G핵심기술개발	2019.8	2020. 4.	9
	금융투자국사건립 (서울양천우체국 재건축 사업)	2016.7	2019. 4.	32
산업통상 자원부	월드클래스플러스프로젝트지원(R&D)	2019. 2	2019. 9	8
	나노융합혁신제품기술개발(R&D)	2019. 2	2019. 9	8
	킨텍스 3단계 건립	2019. 8	2020. 1	5
	철강산업 재도약 기술개발(R&D)	2019.11	2020.6	7
	기술사업화 스케일업 사업(R&D)	2018.11	2020.4	17
다부처	사용후핵연료 저장·처분 안전성 확보를 위한 핵심 기술개발(R&D) * 과기정통부, 산업통상자원부, 원안위	2019.11	2020.6	7

부처명	세부사업명 (내역사업명)	예비타당성조사		
		신청	완료	기간
다부처	정지궤도공공복합통신위성개발(R&D) * 과기정통부, 해양경찰청, 국토교통부, 환경부	2019. 11.	2020. 6.	8
다부처	스마트팜 다부처 패키지 혁신기술개발 * 농촌진흥청, 과기정통부, 농식품부	2019.2.	2019.10.	9
다부처	자율주행 기술개발 혁신사업 * 경찰청, 과기정통부, 국토교통부, 산업통상자원부	2019.8	2020.4	9
다부처	국가신약개발사업 * 과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 보건복지부	2019.11	2020.6	8
다부처	범부처 재생의료기술개발사업	2019.11	2020.6	8

자료: 각 부처의 자료를 바탕으로 재작성

예비타당성조사 기간이 장기화되어 사업추진에 어려움이 많다는 의견에 따라 2019년 정부는 조사기간을 1년 이내로 단축(철도는 1년 6개월)할 계획으로⁴⁷⁾ 「예비타당성조사 운용지침」에 예비타당성조사 수행기간을 9개월을 원칙으로 한다고 규정하였다.⁴⁸⁾ 따라서 예비타당성 제도를 운영함에 있어 재정운용의 효율성과 국가재정의 건전성을 제고하기 위한 「국가재정법」의 입법취지를 토대로 새롭게 마련된 예비타당성조사 제도를 기반으로 조사기간 축소와 관련한 가시적인 성과가 나타나도록 사업을 추진해야할 것이다.

47) 관계부처 합동, 「예비타당성조사 제도 개편방안」, 2019.4.3

48) 「예비타당성조사 운용지침」

제39조(예비타당성조사 기간) ① 예비타당성조사 수행기간은 9개월(철도부문 12개월)을 원칙으로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 1회에 한해 3개월(철도부문 6개월) 이내에서 수행기간을 연장할 수 있다.

1. 대상사업의 성격상 예비타당성조사 수행기간이 9개월(철도부문 12개월)을 초과할 것이 명백한 경우. 이 때, 예비타당성조사 수행기관은 수행기간 종료 시점 등을 감안하여 사전에 기획재정부장관에게 수행기간 연장을 요청하여야 한다.
2. 제34조에 의한 사업계획의 변경이 있는 경우. 이 때, 중앙관서의 장은 변경된 사업내용 등과 함께 기획재정부장관에게 예비타당성조사 기한 연장을 요청하여야 한다.
3. 그 밖에 기획재정부장관이 예비타당성조사 수행기간 연장이 불가피하다고 인정한 경우

가. 현 황

(1) 총사업비 관리대상 사업 개요

총사업비 관리대상 사업은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설공사 포함 사업, 정보화 사업 등과 총사업비가 200억원 이상인 건축사업, 연구개발사업에 해당되어 사업규모·총사업비·사업기간을 기획재정부와 사전에 협의해야 하는 사업을 의미한다.¹⁾ 예외적으로 국고에서 정액으로 지원하는 사업으로서 사업추진 과정에서 국가의 재정지원 규모가 증가하지 않는 사업, 국고에서 용자로 지원하는 사업, 민간투자사업, 단순 개량·유지·보수 사업, 시설 또는 장비 구축을 포함하지 않는 연구개발사업 등은 총사업비 관리대상 사업에서 제외하고 있다.²⁾

이미션 예산분석관(miseonlee@assembly.go.kr, 6788-4628)

1) 「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부 장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

「국가재정법 시행령」

제21조(총사업비의 관리) ① 법 제50조제1항 전단에서 "대통령령이 정하는 대규모사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 법 제38조 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 정하고 있는 규모(사업추진 과정에서 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 증액되어 해당 기준을 충족하는 경우를 포함한다) 이상인 사업
 - 가. 건설공사가 포함된 사업. 다만, 건축사업은 제외한다.
 - 나. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
 - 다. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업
2. 건축사업 또는 연구개발사업으로서 총사업비가 200억원 이상(사업추진 과정에서 총사업비 규모가 증액되어 총사업비가 200억원 이상에 해당하는 경우를 포함한다)인 사업

2) 「국가재정법 시행령」

제21조(총사업비의 관리) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 총사업비를 관리하는 대규모사업에서 제외한다.

1. 국고에서 정액(定額)으로 지원하는 사업으로서 사업추진 과정에서 국가의 재정지원 규모가 증가하지 아니하는 사업
2. 국고에서 용자로 지원하는 사업

총사업비 관리 제도는 1994년에 최초로 도입되었으며, 대규모사업의 추진 과정에서 사업비 증가와 사업기간 연장 사례가 반복되는 것을 방지하기 위하여 추진 단계 별로 총사업비를 합리적으로 관리하기 위한 제도이다.

2012년에는 「국가재정법」 제34조³⁾를 개정하여 2015회계연도부터 정부가 국회에 제출하는 예산안 첨부서류에 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출 예정액 등을 포함하도록 하여 총사업비 관리대상 사업에 대한 국회의 예산 심의권을 강화하였다. 그리고 2017년 12월에는 2018회계연도 세입세출결산부터 결산보고서의 부속서류로 총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서를 제출하도록 「국가회계법」⁴⁾을 개정하였다.

기획재정부는 「국가재정법」 제50조제5항⁵⁾에 따라 「총사업비 관리지침」을 마련하여 총사업비의 관리에 관한 세부적인 사항들을 규정하고 있다. 「총사업비 관리지침」에는 총칙, 총사업비 관리의 기본방향, 총사업비 관리절차, 수요예측 재조사, 타당성 재조사, 총사업비 조정기준, 중앙관서 자율조정, 행정사항 등이 규정되어 있다.

「총사업비 관리지침」에 따르면, 총사업비 관리절차는 사업구상 단계, 예비타당성 조사 단계, 타당성조사 및 기본계획 수립 단계, 기본설계 단계, 실시설계 단계, 발주 및 계약 단계, 시공 단계 등 7단계로 구성되어 있다. 중앙관서의 장은 각 단계별로 총사업비 한도 내에서 사업을 추진하고 필요할 경우 기획재정부장관과 협의하여 조정하거나 자율적으로 조정할 수 있도록 하고 있다.

-
3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업
 4. 도로 유지·보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순 개량 및 유지·보수 사업
 5. 시설 또는 장비의 구축을 포함하지 아니하는 연구개발사업
- 3) 「국가재정법」
제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
- 3의2. 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액
- 4) 「국가회계법」
제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
8의2. 「국가재정법」 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서
- 5) 「국가재정법」
제50조(총사업비의 관리) ⑤ 기획재정부장관은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

[단계별 총사업비 관리 절차]

단계	주요 내용
사업구상 단계	<ul style="list-style-type: none"> 중양관서의 장은 유사사업의 예 등을 참조하여 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 적정하게 책정
예비타당성조사 단계	<ul style="list-style-type: none"> 「국가재정법」 제38조, 같은 법 시행령 제13조 및 「예비타당성조사운용지침」의 규정에 의해 예비타당성조사 실시
타당성조사 및 기본계획 수립 단계	<ul style="list-style-type: none"> 중양관서의 장은 건설사업에 대하여 기술·환경·사회·재정·용지·교통 등 필요한 요소를 고려하여 타당성조사를 실시 중양관서의 장은 기본계획이 수립되면 기본계획 고시 이전에 기획재정부 장관과 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 협의
기본설계 단계	<ul style="list-style-type: none"> 중양관서의 장은 추후 시공과정에서 조사 부실로 인한 설계 변경이 발생하지 않도록 기본설계에 충분한 용역기간과 용역비를 부여 중양관서의 장은 기본설계 기간 중 주민, 이해당사자, 관계기관의 의견을 미리 청취하여 공사시행 과정에서 예상되는 민원을 최소화 중양관서의 장은 기본설계 과정에서 사업내용과 규모 등에 중대한 변경이 불가피한 경우 미리 기획재정부 장관과 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 협의 중양관서의 장은 기본설계 용역이 완료되면 실시설계 용역 의뢰 이전에 기본설계 용역 결과보고서 및 요약보고서 등을 첨부하여 기획재정부 장관과 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 협의
실시설계 단계	<ul style="list-style-type: none"> 중양관서의 장은 실시설계 과정에서 충분하고 합리적인 사유 없이 기본설계 단계에서 기획재정부 장관과 협의된 사업규모 변경 금지 중양관서의 장은 실시설계 과정에서 환경영향평가, 교통영향평가, 지방자치단체 협의 결과 등을 실시설계에 반영 중양관서의 장은 실시설계가 완료되면 기획재정부 장관에 대한 총사업비 협의 이전에 조달청장에게 실시설계 결과에 대한 단가의 적정성 검토를 의뢰 중양관서의 장은 실시설계 용역이 완료되면 공사계약체결 의뢰 이전에 기획재정부 장관과 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 협의 기획재정부 장관은 실시설계 결과에 대하여 협의 조정된 총사업비를 중양관서의 장과 조달청장에게 통보
발주 및 계약 단계	<ul style="list-style-type: none"> 중양관서의 장은 기획재정부 장관과의 협의를 거친 총사업비 내역서를 첨부하여 조달청장에게 계약체결 의뢰 발주 의뢰를 받은 조달청장은 총사업비가 기획재정부 장관이 통보한 총사업비를 초과하는 경우 입찰공고 이전에 중양관서의 장 및 기획재정부 장관과 협의 낙찰차액이 발생할 경우 계약체결일로부터 30일 이내 총사업비 감액
시공 단계	<ul style="list-style-type: none"> 중양관서의 장은 공사 착공 이후 불가피한 사유로 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 변경하고자 하는 경우 공사계약 변경 이전에 기획재정부 장관과 협의

(2) 2021년도 총사업비 관리대상 사업 현황⁶⁾

① 총괄

2021년도 총사업비 관리대상 사업은 경찰청을 포함한 35개 부처, 총 723개 사업이 있으며, 2021년도 예산안 기준으로 총사업비 관리대상 사업들의 총사업비 합계는 235조 9,489억원이다.

연도별로 보면, 총사업비 관리대상 사업 수는 2019년말 731개에서 2020년 9월말 기준 772개, 2021년 723개이며, 총사업비 관리대상 사업의 총사업비 합계는 2019년말 201.7조원, 2020년 9월말 231.0조원, 2021년 235.9조원이다.

2021년도 총사업비 관리대상 사업 산출 시 사업기간을 기준으로 2020년 종료 예정인 사업들을 제외하고 신규 추진 사업을 추가함에 따라 사업수가 감소한 반면 총사업비는 증가하는 것으로 나타난다. 2020년 종료예정인 사업 수는 100개⁷⁾이고, 2021년 신규사업 수는 51개이다.

[총사업비 관리대상 사업의 연도별 현황 : 사업수 및 총사업비]

(단위: 개, 백만원)

	2019년말	2020.9	2021
사업 수	731	772	723
부처 수	34	34	35
총사업비 합계	201,729,883	230,973,725	235,866,433

자료: 각 부처 제출자료

2021년도에 총사업비 관리대상 사업으로 신규 편입될 사업 수는 51개로, 12개 부처에 편성되어 있다. 국토교통부가 16개 사업으로 가장 많고, 환경부와 국방부 8개, 경찰청 6개, 해양수산부 4개, 행정중심복합도시건설청과 문화체육관광부 2개, 기획재정부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 조달청이 각 1개씩이다. 2021년도에 총사업비 관리대상 사업으로 편입된 이들 사업들의 총사업비 규모는 국토교통부가 13

6) 「총사업비 관리지침(기획재정부 훈령)」은 예산이 확정된 후 중앙관서의 장이 1월말까지 디지털예산회계시스템에 신규로 등록하거나 정비하도록 규정하고 있다. 따라서 2021년도 예산안이 국회에 제출된 2020년 9월에는 총사업비 관리대상 사업의 현황 등이 별도로 관리되지 않고 있으며, 본고에서의 2021년도 총사업비 관리대상 사업 현황은 2020년도 9월말 기준 총사업비 관리대상 사업을 기준으로 2020년도 종료예정인 사업을 제외하고, 2021년도 신규사업을 포함하여 작성하였다.

7) 2020년 종료예정이나 사업추진 경과에 따라 사업종료시점이 연장될 수도 있다.

조 6,451억원으로 가장 크고, 환경부 2조 121억원, 산업통상자원부 4,891억원, 행정중심복합도시건설청 4,472억원, 국방부 2,874억원, 조달청 2,671억원, 경찰청 2,590억원 순이며, 2021년도 예산안에 반영된 예산안 규모는 국토교통부가 1,045억원으로 가장 많고, 다음이 환경부 283억원, 조달청 231억원, 산업통상자원부 200억원, 해양수산부 123억원 순이다.

[2021년도 총사업비 관리대상 사업으로 편입될 사업 현황]

(단위: 개, 백만원)

부처명	사업수	총사업비	2021년도 예산안
기획재정부	1	27,086	718
문화체육관광부	2	52,020	1,342
농림축산식품부	1	136,800	446
산업통상자원부	1	489,107	20,000
보건복지부	1	25,247	1,000
환경부	8	2,012,134	28,289
국토교통부	16	13,645,097	104,500
해양수산부	4	240,262	12,316
경찰청	6	258,951	6,075
행정중심복합도시건설청	2	447,200	5,146
조달청	1	267,076	23,054
국방부	8	287,446	5,547
합계	51	17,888,426	208,433

자료: 각 부처 제출자료

② 부처별

부처별로 살펴보면 2021년 총사업비 관리대상 사업 수는 국토교통부가 244개로 가장 많고, 경찰청이 57개로 두 번째로 많으며, 환경부 53개, 해양수산부와 국방부 48개, 문화체육관광부 44개, 농림축산식품부 30개 순이다. 조달청은 2019~2020년에는 총사업비 관리대상 사업이 없었으나, 2021년에 총사업비 관리대상에 해당하는 사업이 1개 신규로 발생하였다.

[부처별 총사업비 관리대상 사업 수]

(단위: 개)

부처명	총사업비 관리대상 사업 수		
	2019년말	2020년 9월말	2021년
국회	2	1	1
대법원	12	12	12
감사원	0	1	1
기획재정부	7	9	9
교육부	26	26	26
과학기술정보통신부	16	16	11
외교부	3	4	4
통일부	1	1	1
법무부	19	18	16
행정안전부	15	17	15
문화체육관광부	57	51	44
농림축산식품부	32	34	30
산업통상자원부	20	24	22
보건복지부	10	9	10
환경부	47	47	53
고용노동부	7	10	9
여성가족부	2	2	2
국토교통부	237	256	244
해양수산부	47	56	48
중소벤처기업부	2	3	2
국가보훈처	14	11	9
식품의약품안전처	1	1	1
국세청	6	6	6
관세청	1	1	1
경찰청	53	60	57
소방청	2	3	1
문화재청	0	1	1
농촌진흥청	0	3	3
산림청	3	3	2
기상청	1	3	3
행정중심복합도시건설청	24	25	25
새만금개발청	4	4	3
해양경찰청	2	2	2
조달청	0	0	1
국방부	58	52	48
합 계	731	772	723

자료: 각 부처 제출자료

총사업비 관리대상 사업의 사업비 규모는 국토교통부가 172.7조원으로 가장 크고, 다음이 해양수산부로 14.4조원, 농림축산식품부 10.5조원 순이다. 국토교통부가 총사업비 관리대상 사업의 전체 사업비 규모 235.9조원의 74.1%를 차지한다.

[부처별 총사업비 관리대상 사업 사업비 규모]

(단위: 백만원, %)

부처명	총사업비 관리대상사업 총 규모				증감	
	2019년말	2020년 9월말(A)	2021년 (B)	(비중)	B-A	(B-A)/A
국회	107,778	42,732	42,771	0.0	39	0.1
대법원	672,320	1,358,216	1,296,991	0.6	△61,225	△4.5
감사원	0	26,007	26,007	0.0	0	0.0
기획재정부	423,585	515,302	453,526	0.2	△61,776	△12.0
교육부	1,589,337	1,781,588	1,781,588	0.8	0	0.0
과학기술 정보통신부	2,431,782	3,226,333	2,786,326	1.5	△440,007	△13.6
외교부	57,311	120,928	120,928	0.0	0	0.0
통일부	179,111	179,111	179,111	0.1	0	0.0
법무부	1,783,706	1,955,901	1,698,504	0.4	△257,397	△13.2
행정안전부	2,413,483	2,686,392	2,635,965	1.1	△50,427	△1.9
문화체육 관광부	2,969,517	3,269,551	2,852,953	1.4	△416,598	△12.7
농림축산 식품부	10,643,270	10,624,058	10,500,227	4.6	△123,831	△1.2
산업통상 자원부	1,776,069	2,661,564	2,497,354	1.1	△164,210	△6.2
보건복지부	1,898,285	1,859,970	1,750,192	0.9	△109,778	△5.9
환경부	7,452,878	7,609,504	9,266,345	2.4	1,656,841	21.8
고용노동부	304,726	618,850	576,005	0.3	△42,845	△6.9
여성가족부	57,061	58,499	58,499	0.0	0	0.0
국토교통부	142,507,186	166,820,782	172,666,986	74.1	5,846,204	3.5
해양수산부	12,971,927	14,394,584	14,394,544	6.2	△40	△0.0
중소벤처 기업부	52,099	77,268	14,564	0.0	△62,704	△81.2
국가보훈처	500,597	507,095	410,201	0.2	△96,894	△19.1
식품의약품안 전처	25,678	24,742	24,742	0.0	0	0.0
국세청	219,379	222,630	222,630	0.1	0	0.0

부처명	총사업비 관리대상사업 총 규모				증감	
	2019년말	2020년 9월말(A)	2021년 (B)	(비중)	B-A	(B-A)/A
관세청	109,790	109,790	109,790	0.0	0	0.0
경찰청	1,979,274	2,084,016	2,000,827	0.9	△83,189	△4.0
소방청	64,765	162,349	97,584	0.0	△64,765	△39.9
문화재청	0	29,500	29,500	0.0	0	0.0
농촌진흥청	0	81,623	83,628	0.0	2,005	2.5
산림청	387,143	386,292	234,450	0.1	△151,842	△39.3
기상청	37,260	86,439	86,439	0.0	0	0.0
행정중심복합 도시건설청	2,426,341	2,646,457	3,015,182	1.1	368,725	13.9
새만금 개발청	1,350,896	1,360,289	996,627	0.4	△363,662	△26.7
해양경찰청	279,633	223,076	223,076	0.1	0	0.0
조달청	0	0	267,076	0.1	267,076	순증
국방부	4,057,696	3,162,287	2,465,295	1.0	△696,992	△22.0
합 계	201,729,883	230,973,725	235,866,433	100.0	4,892,708	2.1

자료: 각 부처 제출자료

나. 분석의견

(1) 예산안 첨부서류의 개선

「국가재정법」 제34조 제3의2⁸⁾는 정부가 국회에 제출하는 예산안의 첨부서류에 총사업비 관리대상 사업에 대한 자료를 포함하도록 규정하고 있다. 동 조항에 따른 자료에는 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당연도 이후의 지출예정액 등이 포함된다.

그러나 국회에 제출되는 예산안의 첨부서류를 보면, 총사업비 관리대상 사업에 대한 충분한 정보를 제공하지 못하고 있어 국회의 예산안 심사에 활용하는 데 한계가 있다.

8) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

3의2. 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액

첫째, 국회에 제출되는 총사업비 관리대상 사업 중에서 국방예산이 누락되고 있으므로, 정보 공개가 가능한 범위 내에서 제출이 이루어지는 것이 바람직한 것으로 보인다.

「국가재정법」 제34조 제3의2⁹⁾는 정부가 국회에 제출하는 예산안의 첨부서류에 총사업비 관리대상 사업에 대한 자료를 포함하도록 규정하고 있으나, 국방예산의 경우 예산안 첨부서류에 누락되고 있는 것으로 나타났다.

국방부는 2021년 기준 전체 총사업비 관리대상 사업(723개)의 6.6%인 48개 사업을 수행할 예정이고, 전체 총사업비 규모(235조 8,664억원)의 1.0%로 비중이 크지는 않지만 총사업비 규모는 2조 4,652억 9,500만원 수준임에도 불구하고 예산안 첨부서류에 제출되지 않고 있다.

국방 분야 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액 등 사업별 정보가 국가안보 및 보안상의 이유 등으로 정보공개의 어려움이 있다면, 최소한 총괄표 등 공개가 가능한 범위 내에서는 제출이 이루어지는 것이 바람직한 것으로 보인다.

9) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

3의2. 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액

[예산안 첨부서류로 제출되는 총사업비 관리대상 총괄표]

가. 총괄표

<중앙관서별 합계>

(단위: 백만원)

소 관			총 사 업 비			
			건 수	2019년말(A)	2020.6월말(B)	증감(B-A)
합 계			726	192,669,919	224,934,894	32,264,975
국 회			1	41,756	42,654	898
대 법 원			12	672,320	1,395,587	723,267
감 사 원			1	-	26,007	26,007
기 획 재 정 부			9	423,585	498,079	74,494
교 육 부			26	1,589,337	1,776,007	186,670
과 학 기술 정 보 통 신 부			18	2,431,782	3,583,755	1,151,973
의 교 부			4	57,311	120,928	63,617
통 일 부			1	179,111	179,111	-
법 무 부			18	1,574,334	1,956,752	382,418
행 정 안 전 부			17	2,413,483	2,797,880	384,397
문 화 체 육 관 광 부			51	2,969,517	3,273,269	303,752
농 립 축 산 식 품 부			36	10,643,270	10,786,272	143,002
산 업 통 상 자 원 부			25	1,776,069	2,762,366	986,297
보 건 복 지 부			14	1,898,285	2,059,744	161,459
환 경 부			48	6,523,097	7,683,014	1,159,917
고 용 노 동 부			10	268,949	618,877	349,928
여 성 가 족 부			2	57,061	57,151	90
국 토 교 통 부			253	138,834,466	162,898,990	24,064,524
해 양 수 산 부			56	12,971,927	14,386,611	1,414,684
중 소 벤 치 기 업 부			3	52,099	77,268	25,169
국 가 보 훈 처			11	500,597	506,363	5,766
식 품 의 약 품 안 전 처			1	25,678	23,676	△2,002
국 세 청			6	219,379	222,630	3,251
관 세 청			1	109,790	109,790	-
경 찰 청			60	1,927,626	2,155,362	227,736
소 방 청			2	27,817	118,504	90,687
문 화 재 청			1	-	29,561	29,561
농 촌 진 흥 청			2	-	52,585	52,585
산 립 청			3	387,143	386,767	△376
기 상 청			3	37,260	93,639	56,379
행정중심복합도시건설청			25	2,426,341	2,622,636	196,295
새 만 금 개 발 청			4	1,350,896	1,352,797	1,901
해 양 경 찰 청			2	279,633	280,262	629

- 355 -

자료: 대한민국정부, 「2021년도 예산안 첨부서류」, 2020.9.

둘째, 국회에 제출되는 총사업비 관리대상 사업 중에서 기금 사업은 「국가재정법」상의 예산안 첨부서류 제출범위에 포함되어 있지 않다.

「국가재정법」 제34조는 예산안에 대한 첨부서류이고, 기금운용계획안에 대한 첨부서류를 규정하고 있는 「국가재정법」 제71조는 총사업비 관리대상 사업에 대한 자료 제출을 요구하고 있지 않으며, 준용규정에도 제34조는 제외되어 있다.¹⁰⁾

국회의 예·결산 심사는 예산(일반회계 및 특별회계) 사업 뿐 아니라 기금사업도 포함하여 이루어지기 때문에 정부재정 전체에 대한 총사업비 관리대상 사업에 대한 정보가 국회에 제출될 필요가 있다는 국회의 지적에 따라 기획재정부는 2020년부터 예산안 첨부서류에 총사업비 관리대상 사업 중 기금 사업을 포함하여 제출하였다.

그러나 기획재정부는 각 세부사업별로 사업별 개요, 증감사유, 해당연도까지의 연부액 및 이후 지출예정액 등이 기재된 서류를 제출하고 있으나, 일반회계, 특별회계, 기금이 구분되어 있지 않음에 따라 국회의 예산안 심사시 각 세부사업이 어느 회계 또는 기금에 속하는지 일일이 확인하여야 하는 번거로움이 초래되고 있고, 아울러 법적 근거 없이 제출되고 있어 자료의 신뢰성, 책임성을 충분히 확보하고 있다고 보기 어려운 문제가 존재한다.

따라서 「국가재정법」 제34조(예산안의 첨부서류)와 같이 제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류)에도 총사업비 관리대상 사업 관련 자료를 제출하도록 하는 내용을 추가하거나 준용규정인 제85조¹¹⁾에 제34조를 포함하는 등 법적근거를 명확하게 마련

10) 「국가재정법」

제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) 정부 또는 기금관리주체는 제68조제1항 및 제70조제2항에 따라 기금운용계획안과 기금운용계획변경안을 국회에 제출하는 경우에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 기금운용계획변경안을 제출하는 경우로서 첨부서류가 이미 제출된 서류와 중복되는 때에는 이를 생략할 수 있다.

1. 기금조성계획
2. 추정재정상태표 및 추정재정운영표
3. 수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서
4. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서
5. 기금과 회계 간 또는 기금 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 기금운용계획안등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류
6. 성인지 기금운용계획서
7. 제38조제2항(제85조에 따라 준용하는 경우를 말한다)에 따라 예비타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유

제85조(준용규정) 제31조제3항·제35조·제38조·제38조의2·제38조의3·제39조·제45조·제49조·제50조 및 제55조의 규정은 기금에 관하여 이를 준용한다.

11) 총사업비의 관리에 대해 규정하고 있는 제50조(총사업비의 관리)는 제85조(준용규정)에 포함되어 있

할 필요가 있다.¹²⁾

셋째, 국회에 제출된 총사업비 관련 첨부서류는 2021년도 예산안에 대한 첨부서류지만, 2020년 6월말 기준 총사업비 관리대상 사업을 기준으로 작성하고 있어 2020년 7월 이후부터 총사업비 관리대상 사업으로 관리되는 사업 및 2021년도에 총사업비 관리대상 사업으로 신규 편입 예정인 사업들을 반영하지 못하고 있다.

기획재정부가 국회에 제출하는 총사업비 관리대상 사업은 2021년도 총사업비 관리대상 사업이 아니라, 2020년 6월말 기준 총사업비 관리대상 사업 목록이다. 따라서 2021년 신규사업 또는 2020년 7월 이후에 사업비 증가 등으로 총사업비 관리대상 사업으로 재분류된 사업들은 포함되어 있지 않다.

기획재정부는 총사업비 관리대상 사업의 신규 등록은 예산이 확정된 후 이루어지고, 또한 예산 확정 후 총사업비 관리대상 사업에 해당하는지 판단이 가능하므로 2021년도 예산안에 대한 총사업비 관리대상 사업의 제출은 어렵다는 입장이다.

그러나 예산안은 정부의 계획서로, 총사업비 관리대상 사업도 정부 예산안과 마찬가지로 계획기준으로 제출할 필요가 있고, 이를 통해 국회가 예산안 심의 시 총사업비나 사업기간 등을 심의할 수 있는 것이다.

넷째, 국회에 제출된 총사업비 관련 첨부서류는 2021년도 예산안 심사에 참고하기 위한 자료지만, 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요를 보면 총사업비 변동내역과 그 사유 관련 정보가 부실하게 기재되어 있다.

어, 기금사업에 대해서도 총사업비의 관리는 예산사업과 동일하게 이루어지고 있다.

12) 「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ①각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

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

③기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 타당성재조사를 하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

④기획재정부장관은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

「국가재정법」 제34조 제3호의2는 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액을 예산안의 첨부서류로 제출할 것을 규정하고 있다.

총사업비 대상사업에 대한 예산안 편성의 적절성을 심사하기 위해서는 총사업비 변동내역과 증감 사유가 충실하게 나타나야 하지만, 증감내역과 증감사유가 형식적으로 작성되는 측면이 있다. 예를 들면, 환경부의 ‘한강하류(3차) 급수체계조정’ 사업¹³⁾의 경우 2020년 3월과 5월에 총사업비가 두 차례 변경되어 32억 9,500만원(3.6%)이 증가하였고, 그 사유는 각각 야간작업 등 공사비 반영, 물가변동, 암판정 반영이었으나, 정부가 제출한 총사업비 관련 첨부서류는 2차례에 걸쳐 변경된 내역이 누락되어 단순 증감액만 표기되어 있고 변경 사유 또한 ‘물가변동, 암판정 반영’으로 단순 기재되어 있어 심사자료로서의 활용도가 떨어지는 문제가 있다.

따라서 기획재정부는 총사업비 관리대상 사업에 대한 자료 작성 시 총사업비 증감내역과 증감사유에 대한 정보를 충실하게 작성하여 자료의 활용성을 높일 수 있도록 개선할 필요가 있다.

13) 코드: 일반회계 5031-302

[예산안 첨부서류로 제출되는 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요(예시)]

한강하류(3차) 급수체계조정사업

(1) 사업개요

사업목적	경기북부지역은 각종 개발 사업으로 장래 생공업용수 부족이 예상되므로 이에 대비한 적기 용수 공급 추진
사업내용	송수관로 37.6km, 정수장 개량, 가압장 1개소 등
사업기간	'14~'20 (7년)
소관부처	환경부
총사업비	95,694백만원
국고지원율	국고 30%

(2) 전년대비 총사업비 증감내역과 증감사유

(백만원)

총사업비			증감 사유
'19년말(A)	'20.6말(B)	증감(B-A)	
92,399	95,694	3,295	물가변동, 암판정 반영

(3) 해당연도까지의 연부액, 해당연도 이후의 예산 및 지출 예정액

(백만원)

총사업비	'19년까지의 연부액	'20년 예산	'21년 예산안	'22년 이후 지출 예정액
95,694	75,104	20,590	-	-

자료: 대한민국정부, 「2021년도 예산안 첨부서류」, 2020.9.

(2) 총사업비 관리대상 사업의 예산안 분석 사례

① 사업추진 미비로 총사업비가 대폭 변경예정인 사례

농림축산식품부 소관의 다목적농촌용수개발 사업¹⁴⁾은 2020년 7월말 기준 전체 60개 지구의 45%인 27개 지구에서 최초 사업계획상 사업기간을 연장하는 총사업비 변경이 발생하였다. 또한, 2020년 7월말 기준으로 세부설계 중이거나 설계가 완료되어 공사 착공 시점인 관계로 사업기간 연장이 발생하기 어려운 2019~2020년도 신규 지구 11개 지구를 제외하면, 총 49개의 지구의 55.1%인 27개의 지구에 사업기간 연장이 발생하는 등 최초 사업계획과 달리 총사업비 변경에 따라 사업기간이 연장되어 완공이 지연되고 있는 상황이다.

사업기간 연장에 따른 물가상승, 감가상각, 설계변경 등으로 인하여 2020년도 7월말 기준으로 추진 중인 전체 사업지구의 총사업비도 2019년 2조 477억 8,800만원에서 2조 2,680억 8,500만원으로 2,202억 9,700만원(10.8%)이 증액 변경된 것으로 나타나고 있다.

[다목적농촌용수개발 사업지구별 사업연장 및 총사업비 변경 현황]

(단위: 지구, 백만원, %)

시작 연도	사업수		총사업비			연장 사업 비율 (B/A)	총사업비 변경 비율 (D-C)/C
	전체 (A)	기간 연장 (B)	최초 (C)	변경 (D)	변경된 금액 (D-C)		
2001	1	1	84,717	136,383	51,666	100.0	61.0
2004	1	1	49,622	92,338	42,716	100.0	86.1
2007	2	2	102,160	108,914	6,754	100.0	6.6
2008	1	1	104,320	104,933	613	100.0	0.6
2009	4	4	173,714	206,722	33,008	100.0	19.0
2010	1	1	40,657	47,192	6,535	100.0	16.1
2012	1	1	38,450	44,424	5,974	100.0	15.5
2013	9	7	397,688	414,108	16,420	77.8	4.1
2014	5	4	166,012	172,014	6,002	80.0	3.6
2015	8	4	144,449	173,357	28,908	50.0	20.0

14) 「2021년도 공공기관 예산안 분석 III」, 2020, pp.98~102

시작 연도	사업수		총사업비			연장 사업 비율 (B/A)	총사업비 변경 비율 (D-C)/C
	전체 (A)	기간 연장 (B)	최초 (C)	변경 (D)	변경된 금액 (D-C)		
2016	5	1	140,842	144,355	3,513	20.0	2.5
2017	6	0	156,821	169,419	12,598	0.0	8.0
2018	5	0	113,171	118,761	5,590	0.0	4.9
2019	6	0	136,886	136,886	0	0.0	0.0
2020	5	0	198,279	198,279	0	0.0	0.0
합계	60	27	2047,788	2,268,085	220,297	45.0	10.8
2019~2020년 도 제외	49	27	1,712,623	1,932,920	220,297	55.1	12.9

특히, 2020년도 7월말 기준으로 추진 중인 사업지구 중 사업기간 연장이 5년 이상 발생한 지구를 살펴보면, 마동 지구의 경우 최초 사업기간이 2001~2012년도(12년)이었으나, 변경된 사업기간은 2001~2024년도(24년)로 12년이 연장되었으며, 장선지구의 경우에는 최초 사업기간이 2004~2013년도(10년)이었으나, 변경된 사업기간은 2004~2024년도(21년)로 11년이 연장되는 등 일부 지구의 경우 완공시기 지연이 크게 발생하고 있다.

[사업기간 연장이 5년 이상 발생한 다목적농촌융수개발 사업지구 현황]

(단위: 백만원, 회, 년)

지구명	사업 시작 연도	총사업비		변경 횟수	사업기간		연장 기간
		최초	변경		최초	변경	
무쇠	2010	40,657	47,192	8	2010~2014	2010~2024	10
장선	2004	49,622	92,338	21	2004~2013	2004~2024	11
마동	2001	84,717	136,383	27	2001~2012	2001~2024	12
백신	2008	104,320	104,933	13	2008~2015	2008~2021	6
송현	2009	39,711	59,297	13	2009~2015	2009~2020	5

자료: 한국농어촌공사 제출 자료를 바탕으로 재작성

이처럼 해당 사업의 총사업비 변경이 과도하고 사업기간이 연장되는 이유는 농림축산식품부와 한국농어촌공사가 추진하고 있는 사업지구에 필요한 사업비에 비하여

확보된 예산이 충분치 못하거나, 사업토지 용지매수 협의 지연, 농경지 구간 영농기 용수로 시공 지장 등 사업제반요건의 변화로 인하여 사업계획의 변경이나 지연이 발생하는 등의 사유에 기인하고 있기 때문이다.

특히, 동 내역사업의 예산이 충분하지 못함에도 농림축산식품부와 한국농어촌공사는 매년 지속적으로 신규 지구 사업을 추진하고 있으므로, 향후 기존 지구 이외의 신규지구에도 이러한 문제점이 발생할 가능성이 있다.

따라서 다목적농촌용수개발 사업은 기존 지구의 완공이 지연되고 이에 따른 총 사업비가 증가하는 문제점이 지속적으로 발생하고 있으므로, 향후 기존과 신규 사업 지구의 사업추진이 원활하게 될 수 있도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

② 사업추진이 지연에 따른 집행가능성을 고려한 예산편성이 필요한 사례

보건복지부 소관 의료기술시험연수원 구축사업¹⁵⁾은 당초 2016~2020년에 걸쳐 건립할 계획이던 의료기술시험훈련원과 2016~2018년에 걸쳐 건립할 계획이던 K-Medical 통합연수센터를 통합하여 단일기관으로 설립하고자 하는 사업으로, 보건복지부는 2019년 1월 통합 건립 사업계획을 수립하였다.

[의료기술시험훈련원, K-Medical 통합연수센터 개요]

구분	의료기술시험훈련원	K-Medical 통합연수센터
대상	국가시험 응시생, 국내 의료인	외국 의료인
내용	면허능력 검증, 임상 교육·훈련	임상 교육·훈련
시설	의사, 치과의사 실기시험, 수술실, 응급실, 중환자실, 강당, 숙소 등	수술실, 강당, 홍보전시실 등
위치	대구경북 첨단의료복합단지 내	대구경북 첨단의료복합단지 내
예산	989억원(국비 870억원, 지방비 119억원)	323억원(국비 263억원, 지방비 60억원)

자료: 보건복지부

이후 보건복지부는 계획 변경에 따른 사업계획 적정성 재검토를 2019년 6월부터 수행 중이다. 사업계획 적정성 재검토는 당초 2020년 3월 완료될 예정이었으나, 사업 규모 등에 대한 협의가 지연되면서 2020년 10월 현재까지 완료되지 못한 상황이다.

15) 「2021년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회)」, 2020, pp.82~85

[의료기술시험연수원 구축 사업 추진 일정]

구분	일정
기획재정부 및 대구광역시와의 통합 건립 추진방안 마련	2018년 3월
통합 건립 사업계획 수립	2019년 1월
사업적정성재검토 및 총사업비 조정	2019년 6월~
건립 사업 추진(설계, 공사 등)	2020년 하반기 혹은 2021년~

자료: 보건복지부

그럼에도 불구하고 보건복지부는 2021년도 예산안에 공사비 42억 7,100만원, 감리비 2억 4,100만원, 인건비 9,700만원 등 총 46억 900만원을 편성하였는데, 사업계획 적정성 재검토, 총사업비 확정, 기본조사설계, 실시설계가 완료되지 않은 상황에서 2021년도 예산안에 공사비를 반영하는 것은 적절하지 않은 측면이 있다.

이와 관련하여 「2021년 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면 토목공사 및 대규모 건축공사의 경우 원칙적으로 타당성조사, 기본조사설계, 실시설계, 토지보상 등 사업추진을 위한 단계적 절차가 완료된 사업에 한하여 공사비를 반영하도록 명시하고 있음을 고려할 필요가 있다. 다만 예외적으로 2021년 상반기까지 실시설계가 완료되고, 사업추진의 시급성이 높은 경우 또는 소규모 사업의 경우에는 예외적으로 설계비와 함께 공사비를 반영할 수 있도록 명시되어 있기는 하다.

이와 관련 보건복지부는 2020년 4분기에 사업계획 적정성 재검토 및 총사업비 확정 후 설계를 추진할 계획이라고 기본조사설계·실시설계에 8개월 소요 후 더 이상 추가적인 지연사유가 발생하지 않을 것이라고 설명하고 있지만, 2021년 상반기 내로 실시설계가 완료될 수 있을지에 대해서는 우려가 되는 상황이다.

따라서 동 사업은 2021년도 예산안에 대한 국회의 심의 과정에서 추진 상황 및 향후 일정을 충분히 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

국방부의 1군지사 이전사업¹⁶⁾은 원주시의 도심권 개발에 따라 시 중심에 위치한 1군지사를 시 외곽으로 이전해 달라는 지방자치단체의 요청에 의해 추진되고 있는 사업으로, 총사업기간은 2010~2021년이며 총사업비는 2,992억원 규모이다.

16) 「2021년도 예산안 위원회별 분석(외교통일위원회·국방위원회)」, 2020, pp.185~187

동 사업은 한때 지방자치단체와의 협의 지연 및 국방개혁 기본계획의 변경에 따른 잉여부지의 발생 등으로 인해 이전부지가 3차례 변경되는 등 사업추진에 어려움이 있었으나, 최종 이전부지를 만종리 일대로 확정하고 설계를 진행해 왔으며, 2020년 9월 설계가 완료되었다.

[1군지사 이전 사업 추진 경과]

일 자	추진 내용
2001. 5월	1군지사 이전 요청
2002. 6월	이전부지 결정 (문막읍 일대)
2007. 1월	1군지사-원주시-LH공사 간 이전합의각서 체결(기부대양여 방식)
2009. 12월	사업방식 변경(기부대양여→특별회계사업)
2011. 1월	1군지사-원주시 간 기본합의각서 체결
2011. 11월	이전부지 변경: 사업타당성조사 실시 후 이전부지 변경 (문막읍→만종리)
2014. 7월 ~ 2015. 9월	이전부지 변경: 가용부지 부족에 따라 1군지사 본부는 舊국군원주병원으로, 예하부대는 원주시 만종리 일대로 분리 이전하는 방식으로의 합의각서 수정
2015. 9월~10월	1군지사-원주시 간 이전사업 합의각서 체결 및 사업계획 승인
2016. 11월	설계용역계약 체결(~19. 4월)
2017. 4월	이전부지 재검토: 국방개혁 14~30 기본계획상 1군사령부 해체 후 발생되는 유휴시설로 1군지사 본부 이전을 검토하면서 설계보류 및 연구용역 추진
2018. 5월	이전부지 변경 : 국방개혁 2.0에 따라 1군사령부 종전부지에 재배치되는 부대증가로 인해 1군지사 본부의 재배치가 제한되어 1군지사 본부를 만종리 일대로 통합 이전하기로 결정
2020. 9월	설계완료
2020. 9월	조달청 설계직정성 검토 완료 기획재정부 총사업비 조정 협의 중(9.23.~)

자료: 국방부

그러나 2020년도 8월 말 기준 집행 실적이 8.8%로 저조(예산현액 99억 2,000만원 중 8,800만원 집행)한 것으로 나타났으며, 국방부는 2020년 9월 현재 재정당국과 총사업비 조정 협의 중에 있으며, 조정 절차 완료 후 공사 계약을 체결하고 2020년도 예산을 관급자재 구매 등을 위하여 집행할 계획이다.

[1군지사 이전 사업 2020년도 예산 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

2020년도(8월 말)						2021 예산안
예산액		예산 현액	집행액 [실집행액]	이월예상액	불용예상액	
본예산	추경					
9,905	9,905	9,920	88	70	0	49,484

자료: 국방부

국방부에 따르면 설계 결과를 토대로 한 조달청의 단가적정성 검토 결과, 총 사업비는 당초 2,992억원 대비 676억원(22.6%) 증가한 3,668억원으로, 사업 기간은 당초 2021년까지에서 2년 연장된 2023년까지로 변경할 필요성이 있는 것으로 나타났다.

[1군지사 이전 사업 총사업비 조정(안)]

구분	현재	총사업비 조정(안)
총사업비	2,992억원	3,668억원
사업 기간	~ 2021년	~ 2023년

자료: 국방부

총사업비 조정이 완료된 이후 비로소 공사 계약을 체결할 수 있다는 점을 고려할 때, 2020년도 예산 집행과 향후 1군지사 이전 사업의 원활한 추진을 위하여 국방부는 연내 조속히 총사업비 조정 절차를 마무리할 필요가 있는 것으로 나타났다.

가. 현 황

(1) 사업 현황

민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」¹⁾에 따라 민간부문이 제안하는 사업 또는 「민간투자시설사업기본계획」에 근거하여 사업시행자가 시행하는 사회기반 시설사업 등을 말한다. 「민간투자법」은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.²⁾

우리나라는 1994년 8월 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법」 제정을 계기로 사회기반시설의 건설·운영에 민간투자방식을 도입하였으며, 1998년 12월 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정되면서 많은 사업들이 민간투자방식으로 추진되었으며, 민간투자를 활성화하기 위해 1999년 7월에 최소운영수입 보장 및 초과수입 환수의 기준과 절차가 마련되었다. 2005년에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 “민간투자법”)으로 개정하여 그동안 추진해 오던 수익형 민자사업(이하 “BTO”) ³⁾ 방식뿐만 아니라 임대형 민자사업(이하 “BTL”) ⁴⁾ 방식

안태훈 예산분석관(matins10@assembly.go.kr, 6788-4747)

1) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “민간투자사업”이란 제9조에 따라 민간부문이 제안하는 사업 또는 제10조에 따른 민간투자시설사업기본계획에 따라 제7조에 따른 사업시행자가 시행하는 사회기반시설사업을 말한다. 다만, 「국가재정법」 제23조에 따른 계속비에 의한 정부발주사업 중 초과시공(국가와 계약상대자가 미리 협의한 한도액 범위에서 해당 연도 사업비를 초과하여 시공하는 것을 말한다. 이하 같다)되는 부분은 민간투자사업으로 본다.

2) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제1조(목적) 이 법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

3) Build-Transfer-Operate(「민간투자법」 제4조제1호): 사회기반시설의 준공(Build)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속(Transfer)되고 사업시행자에게 일정기간의 시설관리 운영권(Operate)을 인정하는 방식

4) Build-Transfer-Lease(「민간투자법」 제4조제2호): BTO와 유사하나 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차(Lease)하여 사용·수익하는 방식

도 도입함으로써, 기존 산업기반시설 위주에서 교육·복지·문화시설 분야로 사업 대상을 확대하여 민간투자사업에 대한 참여의 폭이 넓어지고 참여 기회도 다양하게 확대되었다.

[민간투자사업 관련 제도 연혁]

구 분	주요 내용
도 입 (1994. 8.)	<ul style="list-style-type: none"> 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법」 제정 정부 주도의 사회간접자본시설 투자에 따른 재원부족 보완 등을 위해 민자제도 도입, 수익형 민자사업(BTO) 중심
전면 개정 (1998.12.)	<ul style="list-style-type: none"> 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정 제도를 국제기준에 맞게 전면 개편하고 수익성 제고 등 적극적 유인체계를 제공함으로써 외국자본 등 민간투자를 적극 활성화하는 한편 이를 통해 경제 활성화·국가경쟁력 강화·성장잠재력의 확충을 도모
MRG 도입 (1999. 7.)	<ul style="list-style-type: none"> 최소운영수입 보장 및 초과수입 환수의 기준과 절차 마련
BTL 도입 (2005. 1.)	<ul style="list-style-type: none"> 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정 임대형 민자사업(BTL) 방식 도입(민간제한 미허용) 민간투자사업 대상시설에 학교시설, 군 주거시설, 아동보육시설 등 추가
MRG 폐지 및 축소 (2006. 6.)	<ul style="list-style-type: none"> 민간제한사업의 운영수입보장제도 폐지 정부고시사업의 운영수입보장 수준 축소
관리 강화 (2008.12.)	<ul style="list-style-type: none"> 임대형 민자사업(BTL) 한도액에 대한 국회 심의절차 신설 민간투자사업 실적보고서, BTL 정부지급금추계서 등 국회 제출
MRG 폐지 (2009. 3.)	<ul style="list-style-type: none"> 정부고시사업의 운영수입보장제도 폐지
방식 확대 (2015. 4.)	<ul style="list-style-type: none"> BTO-rs(위험분담형)와 BTO-a(손익공유형) 도입
대상 확대 등 (2016. 3)	<ul style="list-style-type: none"> 임대형 민자사업(BTL)에 대한 민간제한 허용 민간투자사업 대상시설에 중앙행정기관의 소속기관 청사 등 포함
대상 확대 (2018. 3)	<ul style="list-style-type: none"> 민간투자사업 대상시설에 지방경찰청 및 경찰서 포함
제안서 검토 기관 확대 (2019.5)	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비가 2천억원 미만이고, 예타 대상이 아닌 사업은 기획재정부장관이 지정하는 전문기관에서 제안서 검토 수행
민자사업 다원화, 활성화 (2020.2)	<ul style="list-style-type: none"> BTO + BTL 혼합형 민자방식을 도입하는 등 민자사업 다원화 제안보상 합리화를 통해 창의적인 사업제안을 촉진하는 등 신규 민자사업 활성화

자료: 기획재정부 제출자료

2008년에는 무분별한 BTL 추진에 따른 예산낭비를 방지하기 위하여 BTL 한도액⁵⁾안에 대한 국회의 사전의결을 신설하여 통제를 강화하였다. 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee, MRG)제도가 2009년에 폐지되어 투자 리스크가 큰 BTO 사업이 위축됨에 따라, 정부는 2015년에 위험분담 또는 손익공유로 BTO의 단점을 보완할 수 있는 BTO-rs⁶⁾와 BTO-a⁷⁾를 도입하였다.⁸⁾ 2016년에는 BTL 활성화를 위하여 기존 정부고시⁹⁾와 함께 민간제안방식¹⁰⁾을 허용하고, 민자사업 대상시설에 공공청사, 화장시설 등을 추가하였다.

민간투자사업 추진방식은 「민간투자법」 제4조¹¹⁾에 따라 BTO, BTL, BOT·BLT¹²⁾ 및 BOO¹³⁾ 등이 있지만, 국내 민간투자사업은 대부분 BTO와 BTL로 추진되고

5) 「2020 민간투자사업기본계획」

제2조(정의) 9-1. “임대형 민자사업 한도액”이란 임대형 민자사업의 추진에 필요한 영 제2조의2에 따른 총사업비의 추정치를 말한다.

제9조(총사업비의 산정) ① 총사업비는 사회기반시설의 신설 증설 또는 개량에 소요되는 경비로서 영 제2조의2에 따른 조사비, 설계비, 공사비, 보상비, 부대비, 운영설비비, 제세공과금, 영업준비금을 합산한 금액을 말한다.

6) BTO-rs(위험부담형: Build·Transfer·Operate - risk sharing)는 정부와 민간이 시설투자비와 운영비용을 분담함으로써 민간의 사업 위험을 낮추는 방식이다.

7) BTO-a(손익공유형: Build·Transfer·Operate - adjusted)는 시설의 건설 및 운영에 필요한 최소사업운영비만큼 정부가 보전함으로써 사업 위험을 낮추는 방식이다.

8) 2020년 5월말 기준으로 BTO-rs로 추진되는 사업은 신안산선 복선전철이며, BTO-a로 추진되는 사업은 경산시 공공하수처리시설 증설사업 및 아산테크노밸리 공공폐수처리시설 증설사업 등이 있다.

9) 정부고시사업: 주무관청이 민간투자 대상사업을 발굴·지정한 후 사업자를 모집하여 추진하는 방식

10) 민간제안사업: 민간이 민간투자 대상사업을 발굴하여 주무관청에 민간투자사업 지정을 요청하는 방식

11) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제4조(민간투자사업의 추진방식) 민간투자사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식으로 추진하여야 한다.

1. 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(제2호에 해당하는 경우는 제외한다)
2. 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식
3. 사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
4. 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되는 방식
5. 민간부문이 제9조에 따라 사업을 제안하거나 제12조에 따라 변경을 제안하는 경우에 해당 사업의 추진을 위하여 제1호부터 제4호까지 외의 방식을 제시하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식
6. 그 밖에 주무관청이 제10조에 따라 수립한 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식

있다. 2019년 말까지 실시협약이 체결된 민간투자사업의 현황을 보면, 753개 사업에 투자규모는 총 132.4조원이다. 사업 수의 경우 BTL이 총 494개로 259개의 BTO보다 많으나, 투자금액은 BTO 99.4조원으로 BTL 32.9조원보다 3배 이상 많다. 이는 도로나 철도 등 대규모 사회기반시설 건설에 활용되는 BTO와 달리 BTL은 주로 소규모 생활기반시설 건설에 주로 활용되고 있는 데 기인한다.

[민간투자사업 추진 단계별 투자비 실적('94~'19)]

(단위: 개, 조원)

구 분	사 업 수					투 자 비			
	합 계	운영중	시공중	준비중	종 료	합 계	민간 투자비	건설 보조금	토지 보상비
BTO	259	210	20	12	17	99.4	62.6	23.3	13.5
BTL	494	466	14	8	6	32.9	32.1	0.3	0.5
합 계	753	676	34	20	23	132.4	94.7	23.6	14.1

자료: 기획재정부, 「2019년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2020.

(2) 예산안 현황

2021년 BTO 예산안은 2020년 1조 1,004억원 대비 754억원(6.85%) 감소한 1조 250억원으로 편성되었다. BTO에 대한 재정지원은 「민간투자법」 제53조¹⁴⁾에 따라 건설보조금, 토지보상비 및 지원금 등의 형태로 이루어지고 있다.

12) Build-Operate-Transfer, Build-Lease-Transfer(「민간투자법」 제4조제3호): 사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식

13) Build-Own-Operate(「민간투자법」 제4조제4호): 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되는 방식. 국토교통부는 '복합화물터미널 및 내륙컨테이너기지'를 BOO방식으로 추진하고 있다.

14) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제53조(재정지원) 국가 또는 지방자치단체는 귀속시설사업을 원활하게 시행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 경우에 한정하여 사업시행자에게 보조금을 지급하거나 장기대부를 할 수 있다.

[2021년 BTO 예산안]

(단위: 억원, %)

구 분	2019 결산	2020 예산		2021 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
국토교통부	7,520	11,252	10,246	9,559	△687	△6.71
해양수산부	425	758	758	691	△67	△8.84
합 계	7,945	12,010	11,004	10,250	△754	△6.85

주: 국고보조사업 예·결산 포함

자료: 각 부처 제출자료

2021년 BTL 예산안은 국토교통부 등 11개 부처에 편성되었으며, 2020년 1조 3,565억원 대비 842억원(6.21%) 증가한 1조 4,407억원으로 편성되었다. 대부분은 시설임대료와 운영비로 집행된다. 부처별 예산규모를 살펴보면, 국방부가 가장 많은 5,614억원이며, 다음으로 환경부가 3,375억원이다.

[2021년 BTL 예산안]

(단위: 억원, %)

구 분	2019 결산	2020 예산		2021 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
과학기술정보통신부	978	978	978	977	△1	△0.10
교육부	696	723	723	727	4	0.55
국방부	5,315	5,345	5,345	5,614	269	5.03
산업통상자원부	49	49	49	49	0	0.00
보건복지부	264	276	276	270	△6	△2.17
환경부	3,324	3,322	3,322	3,375	53	1.60
고용노동부	233	275	264	302	38	14.39
여성가족부	74	75	75	75	0.2	0.27
국토교통부	2,564	2,337	2,337	2,771	434	18.57
해양수산부	136	148	138	149	11	7.97
경찰청	33	58	58	98	40	68.97
합 계	13,666	13,586	13,565	14,407	842	6.21

주: 국고보조사업 예·결산 포함

자료: 각 부처 제출자료

기획재정부는 BTL 정부지급금을 추계하고 있는데, 「2020~2029년 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」에 따르면 2020년 5월말 기준 실시계획 승인을 받은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업에 대하여 국가가 2020년도부터 2029년도까지 지급할 정부지급금 규모는 16조 4,856억원이며, 2021년 1조 4,443억원, 2022년 1조 6,101억원, 2023년 1조 6,838억원으로 전망되고 있다.

[2020~2029년도 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금 추계]

(단위: 억원)

구 분	합 계	2020	2021	2022	2023	2024
합 계	164,856	13,578	14,443	16,101	16,838	17,344
국가사업	128,001	9,971	10,764	12,401	13,138	13,644
- 임대료	107,248	8,383	9,021	10,443	11,009	11,485
- 운영비	20,773	1,591	1,746	1,960	2,131	2,161
국고보조	36,855	3,607	3,679	3,700	3,700	3,700
- 임대료	36,855	3,607	3,679	3,700	3,700	3,700
- 운영비	-	-	-	-	-	-

구 분	2025	2026	2027	2028	2029
합 계	17,333	17,371	17,411	17,351	17,089
국가사업	13,633	13,671	13,711	13,652	13,415
- 임대료	11,473	11,470	11,470	11,388	11,111
- 운영비	2,164	2,204	2,242	2,267	2,307
국고보조	3,700	3,700	3,700	3,699	3,674
- 임대료	3,700	3,700	3,700	3,699	3,674
- 운영비	-	-	-	-	-

자료: 기획재정부, 「2020~2029년 재정 관련 자료 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」, 2020, p.2.

나. 분석 의견

(1) 2021년도 BTL 한도액안 분석

첫째, BTL 한도액은 2011년 이후 1조원 이하로 유지되었으나, 2021년 BTL 한도액안은 2조 3,096억원으로 증가하였다.

「민간투자법」 제7조의2¹⁵⁾는 정부가 다음 연도에 실시할 BTL의 총한도액, 대상 시설별 한도액 및 예비한도액을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하도록 규정하고 있다. 이에 따라 정부가 제출한 2021년도 BTL 총한도액안은 2020년 5,479억원 대비 1조 7,617억원(321.5%) 증가한 2조 3,096억원으로 편성되었다.

[임대형 민자사업 총한도액(안)]

(단위: 억원, %)

구 분	2018	2019	2020 (A)	2021안 (B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
총한도액	3,520	4,238	5,479	23,096	17,617	321.5
국가사업	2,800	1,528	5,218	11,077	5,859	112.3
국고보조 지자체사업	553	2,508	0	10,919	10,919	순증
예비한도액*	167	202	261	1,100	839	321.5

주: * 사업 추진 과정에서 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위해 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20이내의 금액을 계상 (「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2 제2항)

자료: 대한민국정부, 「임대형 민자사업(BTL) 한도액안」, 연도별.

국가사업의 한도액안은 1조 1,077억원으로 전년 대비 5,859억원(112.3%) 증가하였고, 국고보조 지방자치단체사업 한도액안은 1조 919억원으로 순증하였다. 사업 추진 과정에서 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액¹⁶⁾은 한도액안 2조 1,986

15) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제7조의2(민간투자사업의 총한도액등 국회 의결) ① 정부는 다음 연도에 실시할 제4조제2호에 따른 민간투자사업(이하 “임대형 민자사업”이라 한다)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업 추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액(이하 “총한도액등”이라 한다)을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다.

억원의 5%에 해당하는 1,100억원으로, 전년 대비 839억원(321.5%) 증가하였다.

대상시설별 한도액을 살펴보면, 국가사업으로 교육부의 전남대 기숙사(351억원) 외 9개 사업, 고용노동부의 한국폴리텍대(456억원) 등 대학시설에 3,637억원, 국방시설인 국방부의 차기 국방광대역통합망에 6,399억원, 문화시설인 문화체육관광부의 서계동 복합문화시설에 1,040억원이 각각 편성되었다. 국가보조지자체사업으로는 교육시설인 교육부의 그린스마트스쿨 17개 사업에 1조 919억원이 편성되었다.

16) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제7조의2(민간투자사업의 총한도액등 국회 의결) ② 제1항에 따른 예비한도액은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20 이내의 금액으로 한다.

[2021년도 시설별 임대형 민자사업(BTL) 한도액안 현황]

(단위: 억원)

구 분	시설유형	부처명	사업명	한도액안	
국 가 사 업	대학시설	교육부	전남대 기숙사	351	
			한국해양대 외 1교 기숙사	372	
			공주대 기숙사	446	
			서울교대 기숙사	254	
			한국체대 외 1교 시설개선	289	
			부산대 외 1교 시설개선	340	
			경남과기대 외 2교 시설개선	347	
			공주교대 외 1교 시설개선	142	
			전북대 외 1교 시설개선	337	
			한국교원대 외 3교 시설개선	303	
		고용부	한국폴리텍대	456	
	소 계			3,637	
국방시설	국방부	차기 국방광대역통합망	6,399		
문화시설	문화체육관광부	서계동 복합문화시설	1,040		
계			13개 사업	11,077	
국고보조 지자체 사업	교육시설 (그린스마트스쿨)	교육부	서울 31동	1,891	
			부산 15동	915	
			경기 24동	1,464	
			충남 12동	732	
			전북 10동	610	
			전남 14동	854	
			경북 16동	976	
			경남 14동	854	
			대구 8동	488	
			인천 5동	305	
			광주 3동	183	
			대전 5동	305	
			울산 4동	244	
			세종 1동	61	
			강원 7동	427	
			충북 6동	366	
			제주 4동	244	
			계		
	예비한도액			합계액의 5%	1,100
합 계			30개 사업	23,096	

자료: 대한민국정부, 「2021년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안」, 2020, p.6.

BTL이 도입된 2005년부터 현재까지 BTL 총한도액 추이를 살펴보면, 시행 초기인 2005년 3조 5,507억원, 2006년 5조 6,931억원, 2007년 8조 5,288억원으로 증가하였다. 그런데 2008년 12월 31일 「민간투자법」에 BTL 한도액안에 대한 국회 의결을 도입한 이후, BTL 한도액은 감소하여 2011년부터 2020년까지 1조원 이하를 유지하였다.

[임대형 민자사업(BTL) 한도액 추이]

(단위: 억원)

연 도	총한도액		
	국가사업	국고보조 지자체사업	예비한도액
2005	16,091	17,725	1,691
2006	26,002	28,218	2,711
2007	66,105	15,122	4,061
2008	17,307	13,155	1,523
2009	41,216	9,108	2,516
2010	20,147	3,394	1,177
2011	345	3,183	176
2012	5,920	1,285	360
2013	3,693	2,961	333
2014	2,328	2,273	336
2015	3,123	1,985	255
2016	3,857	825	234
2017	2,270	891	158
2018	2,800	553	167
2019	1,528	2,508	202
2020	5,218	0	261
2021(안)	11,077	10,919	1,100
합 계	229,027	114,105	17,261

자료: 기획재정부 제출자료

2021년도 BTL사업의 시설유형별로 살펴보면, 정부는 2012년 이전에 국고보조 지자체사업으로 추진되었던 문화시설을 국가사업으로 추진할 계획이며, 국고보조 없이 지방자치단체자체사업으로 추진되던 초·중·고 교육시설을 국고보조지자체사업에 포함시켰다.

[시설유형별 임대형 민자사업(BTL) 한도액 추이]

(단위: 억원)

구 분		2012 까지	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021년
국 가 사 업	교육시설 ¹⁾	21,438	613	786	2,214	1,372	692	521	643	2,373	3,637
	철 도	109,114	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	정보통신 ²⁾	4,704	0	0	0	0	0	0	0	0	6,399
	군주거시설 ³⁾	55,935	2,445	0	909	2,485	1,335	1,814	434	2,441	0
	공공보건 의료시설	906	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	청소년 수련시설	592	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	임대주택	444	236	0	0	0	0	0	0	0	0
	보육시설	0	399	0	0	0	0	465	451	404	0
	국제회의시설	0	0	1,542	0	0	0	0	0	0	0
	공공청사	0	0	0	0	0	243	0	0	0	0
	문화시설	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,040
	계	193,133	3,693	2,328	3,123	3,857	2,270	2,800	1,528	5,218	11,077
국 고 보 조 지 자 체 사 업	하수관거	69,649	2,427	1,736	1,985	825	891	553	1,943	0	0
	문화시설	3,013	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	박물관/ 미술관	2,646	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	공공보건 의료시설	5,065	534	537	0	0	0	0	565	0	0
	도서관	1,090	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	복합시설	8,015	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	과학관	1,712	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	교육시설	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10,919
	계	91,190	2,961	2,273	1,985	825	891	553	2,508	0	10,919
예비한도액		14,215	333	336	255	234	158	167	202	261	1,100
총한도액		298,538	6,987	4,937	5,363	4,916	3,319	3,520	4,238	5,479	23,096

주: 1) 기획재정부는 시설유형인 '교육시설'과 '대학시설'을 혼용하여 사용

2) 기획재정부는 2008년에 실시협약이 체결된 '국방 광대역통합망 구축사업'의 시설유형을 '정보통신'으로 분류하고, 2021년도 '차기 국방광대역통합망'의 시설유형을 국방시설로 분류

3) 기획재정부는 「2019년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」에서 '군주거시설'을 '국방시설'로 분류

1. 지방자치단체 자체사업은 제외(국회가 승인하는 한도액안에 포함되지 않음)

자료: 기획재정부 제출자료

둘째, 정부는 교육부 15개 대학, 6개 BTL 사업에 대하여 KDI 검토보고서가 미완료된 상태에서 한도액을 국회에 제출하였으며, KDI의 검토가 완료된 교육부 2개 사업의 리모델링 공사비는 리모델링 범위를 면밀히 검토하여 재산정될 필요가 있다.

「2020 민간투자사업기본계획」 제107조제3항¹⁷⁾은 주무관청이 BTL 사업의 타당성분석 결과에 대한 검토를 KDI 공공투자관리센터의 장에게 의뢰하도록 규정하고 있다. KDI 공공투자관리센터 검토 결과에 따르면, 교육부 소관 사업들을 제외한 2021년 BTL 사업들의 한도액들은 다소 감액되었다.¹⁸⁾ 교육부 소관 10개 사업 중 6개 사업은 KDI 검토가 완료되지 않은 상황에서 제출되었는데, KDI 검토는 10월에 완료될 예정이다. KDI 검토결과에 따라 6개 사업의 총사업비가 변동될 경우, 해당 사업들의 한도액은 수정될 수 있다.

일반적으로 한도액을 의미하는 총사업비는 KDI 검토결과에 따라 다소 감액된다. 그런데 KDI 검토가 완료된 교육부 소관 3개 BTL 사업의 총사업비는 교육부 자체 검토한 총사업비와 동일하다. KDI 공공투자관리센터는 교육부의 타당성분석 보고서에

17) 「2020 민간투자사업기본계획」

제107조(타당성분석) ① 주무관청은 모든 단위사업에 대하여 제65조제2항 및 제4항제1호 제2호 제4호 및 공공투자관리센터의 장이 작성하여 공표한 「임대형 민자사업 타당성분석에 관한 세부요령」에 따라 타당성 분석을 실시하여야 한다. <개정 2012.2.15., 개정 2018.3.29.>

② 제1항에도 불구하고 주무관청은 단위사업이 동일·유사한 시설유형일 경우에는 타당성분석 용역을 일괄 시행할 수 있으며, 예비타당성조사 대상이 아닌 총사업비 1천억원 미만의 정형화된 시설(학교·대학교기숙사·군주거·하수관거시설 등)의 경우에는 제65조제2항제2호에 따른 정량적 분석시 공공투자관리센터의 장이 공표한 간이적격성조사 표준모델을 활용하여 간이한 방법으로 실시할 수 있다. <개정 2014.5.12. 2016.4.27.>

③ 주무관청은 타당성분석의 결과를 공공투자관리센터의 장에게 검토를 의뢰하고, 공공투자관리센터의 장은 검토의견을 작성하여 주무관청과 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 제106조제2항에 따라 주무관청이 기획재정부장관에게 「예비타당성조사 및 타당성분석」대상사업으로 신청한 임대형 민자사업의 「예비타당성조사 및 타당성분석」은 기획재정부장관이 대상사업 선정 후 공공투자관리센터의 장이 수행하도록 하며, 공공투자관리센터의 장은 「예비타당성조사 및 타당성분석」결과를 작성하여 주무관청과 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2012.2.15.>

④ 제3항의 본문에도 불구하고 총사업비 1천억원 이상 사업, 복합화시설사업, 국고보조 지방자치단체사업 및 「예비타당성조사 및 타당성분석」대상사업을 제외하고 지방자치단체에서 자체적으로 추진하는 임대형 민자사업에 대해서는 전문기관에 검토를 의뢰함으로써 공공투자관리센터의 검토를 갈음할 수 있다. 이 경우 검토를 의뢰받은 전문기관은 검토의견을 작성하여 주무관청과 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2012.2.15., 개정 2018.3.29.>

18) 국방부 ‘차기 국방광역통합망’ 사업은 예비타당성조사 면제로 사업계획적정성 보고서(‘2019년 제1회 사업계획 적정성 검토 차기 국방광역통합망 구축’, 2020. 7., 한국개발연구원)에서 비용 추정, 정책성 분석이 완료되었으므로, 타당성분석 총사업비와 KDI 검토 총사업비는 동일하다.

서 「2020년 교육부 예산편산 기준단가(안)」(2020.2.)에 따라 교육부 BTL 사업들의 총사업비를 산정하였으므로, 총사업비 변동이 없다고 밝히고 있다.¹⁹⁾

[2021년 BTL 한도액안 사업별 추정가격, 낙찰률 및 한도액('20.9. 기준)]

(단위: 백만원)

시설 유형	부처명	사업명	KDI 검토 일자		총사업비(한도액)		B-A
			의뢰	완료	주무관청 (A)	KDI 공투 (B)	
대학	교육부	전남대 기숙사	'20.5.	'20.7.	35,098	35,098	0
		한국해양대 외 1교 기숙사	'20.5.	'20.7.	37,211	37,211	0
		공주대 기숙사	'20.5.	'20.7.	44,601	44,601	0
		서울교대 기숙사	EDUMAC*		25,370	-	-
		한국체대 외 1교 시설개선	'20.9.	-	28,913	검토중	-
		부산대 외 1교 시설개선	'20.9.	-	34,020	검토중	-
		경남과기대 외 2교 시설개선	'20.9.	-	34,713	검토중	-
		공주교대 외 1교 시설개선	'20.9.	-	14,215	검토중	-
		전북대 외 1교 시설개선	'20.9.	-	33,657	검토중	-
		한국교원대 외 3교 시설개선	'20.9.	-	30,309	검토중	-
	고용부	한국폴리텍대	'20.6.	'20.7.	46,329	45,630	△699
국방	국방부	차기 국방광대역통합망	'20.6.	'20.8.	639,900	639,924	0
문화	문화부	서계동 복합문화시설	'17.6.	'18.1.	106,616	104,027	△2,589

주: * 민간제안사업에 대한 타당성검토는 KDI 외에 교육시설환경연구센터(EDUMAC)에서 수행 가능하므로, EDUMAC이 서울교대 기숙사 사업에 대한 타당성검토를 수행

자료: 각 부처 제출자료

19) KDI 공공투자관리센터, 「2021년 공주대학교 생활관 임대형 민간투자사업(BTL) 타당성 분석에 대한 검토의견」, 2020.7. p.10.

KDI 공공투자관리센터, 「2021년 한국해양대학교 외 1교 생활관 임대형 민간투자사업(BTL) 타당성 분석에 대한 검토의견」, 2020.7. p.9.

KDI 공공투자관리센터, 「2021년 전남대학교 생활관 임대형 민간투자사업(BTL) 타당성 분석에 대한 검토의견」, 2020.7. p.10.

그러나 교육부 BTL 사업들의 총사업비 산정과 관련하여, 단가 적용의 적정성을 검토할 필요가 있다. KDI 검토보고서는 신축사업들의 연면적이 3,780~14,400㎡로 다양함에도 불구하고, 신축공사비 단가는 사업별로 동일하게 2,142천원/㎡를 적용하였다. 반면, ‘한국해양대 외 1교 기숙사’와 ‘공주대 기숙사’의 리모델링 단가를 달리 적용하고 있다. ‘한국해양대 외 1교 기숙사’의 리모델링 단가는 1,285천원/㎡인데, ‘공주대 기숙사’의 리모델링 단가는 1,071천원/㎡이다. 교육부도 2개 사업에서 리모델링 단가를 다르게 적용하고 있는데, 이는 KDI 검토보고서와 동일하다.

[교육부 BTL 사업의 시설비 단가]

사 업 명	시설비 단가(천원/㎡)			연면적(㎡)		
	신 축	리모델링	철 거	신 축	리모델링	철 거
전남대 기숙사	2,142	-	150	14,400	0	2,648 2,648
한국해양대 외 1교 기숙사	2,142	1,285	150	9,500 1,728(증축)	4,174	8,129
공주대 기숙사	2,142	1,071	-	7,920 3,780	8,927 3,960	0

자료: 교육부 제출자료

교육부의 「2021년 국립학교 시설예산 편성 기준단가(안)」에 따르면, 리모델링 단가는 신축단가의 60% 범위 내에서 건물현황 등을 종합적으로 판단하여 정하고, 내진보강 필요 시 내진보강 사업비의 50%를 추가한다고 밝히고 있다. 교육부는 공주대 기숙사 홍익사(3,344㎡), 금오사(3,960㎡), 해오름사(5,583㎡) 중에서 홍익사와 금오사는 이미 내진보강공사가 완료되었고, 외부단열공사가 일부 시행된 상황임을 감안하여 리모델링 단가요율을 신축단가의 50% 수준으로 하향조정한 것이라고 설명하고 있다.

그러나 ‘한국해양대 외 1교 기숙사’의 리모델링 대상 시설인 한국교통대학교 백인생활관은 1998년에 준공된 관리가 잘 되어 있는 건물이지만, 동 사업의 리모델링 단가는 신축단가의 60%이다. 반면, 공주대 홍익사는 1985년에 준공되어 단열불량, 전기시설 노후 등 전반적인 건물 노후가 심함에도 불구하고, 동 사업의 리모델링 단가는 신축단가의 50%이다.

[국립대학교 기숙사 리모델링 대상시설 현황]

사업명	대상시설	건 물 현 황
한국해양대 외 1교 기숙사	한국교통대 백인생활관 (1998년 준공)	백인생활관은 2인 1실의 내력벽식 구조로 20년 이상 경과되어 시설 노후화가 진행되고 있으나 비교적 관리가 잘 되고 있으며, 공동화장실 및 세탁실 등 편의시설, 주거공간 면적 등의 여건이 다소 미흡함.
공주대 기숙사	홍익사 (1985년 준공)	35년 경과된 건축물로 단열불량, 전기시설 노후 등 전반적인 건물 노후가 심함
	금오사, 해오름사집 (2002년 준공)	건물 노후도가 심각한 수준은 아니나 습기로 인한 문제가 있고, 공용 화장실(세면실) 사용에 따른 불편이 큰 상황이고, 현재 4인 1실로 사용 중이며 주거공간이 생활관 권장면적(11㎡/인)에 비해 현저히 미달(4.18~5.18㎡/인)

자료: 1. 교육부, 「2021년 한국해양대학교 외 1교 생활관 임대형 민간투자사업 타당성 및 적격성 조사」, 2020, p.73.
2. 교육부, 「2021년 한국해양대학교 외 1교 생활관 임대형 민간투자사업 타당성 및 적격성 조사」, 2020, p.69.

또한 리모델링은 전면 리모델링과 부분 리모델링으로 구분되는데, 조달청의 공공 건축물 리모델링 사례를 살펴보면, 부분 리모델링의 단위면적당 직접공사비는 전면 리모델링의 약 1/5 수준이다.

[조달청 공공건축물 리모델링 사례 공사비 분석]

(단위: 원)

공 사 명	공 사 범 위	총공사비 (직접공사비)	연면적 (㎡)	직접공사비 /㎡
보훈중앙병원	전면 리모델링	46,163,000,000 (33,188,297,426)	37,450	886,203
경찰학교 합숙소	부분 리모델링	2,199,345,058 (1,502,835,923)	9,180	163,710

주: 조사대상 프로젝트별로 공사범위와 간접비 산정방식 등의 차이로 인해 전체 공사비를 비교할 경우 직접공사비의 투입비율이 왜곡되는 바, 간접비, 설계비를 제외한 총공사비로 비교함.
자료: 녹색건설기술(주), 「공공부분 녹색건설 활성화를 위한 녹색 리모델링 기법 연구」, 조달청, 2011, p. 51.

리모델링 단가는 신축단가의 60% 범위 내에서 건물현황 등을 종합적으로 판단하여 정해야 하는데, 교육부 및 KDI 공공투자관리센터는 관련 보고서에서 리모델링 단가 산정에 대한 종합적인 판단근거를 제시하지 않고 있다. 또한 해당 기숙사들이 전면 리모델링 대상인지 부분 리모델링 대상인지도 명확하게 제시되지 않고 있다.

리모델링을 통해 대학교 기숙사 시설을 개선하는 것은 바람직할 것이다. 그러나 동 사업은 재정을 투입하여 리모델링을 추진하는 사업이므로, 교육부는 국립대학교 기숙사의 리모델링 대상 선정 및 단가산정 기준을 구체적으로 마련하여 한도액을 보다 합리적으로 산정하는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 교육부는 그린스마트 스쿨 조성 BTL 사업에 대해 단위사업별 타당성분석을 수행할 필요가 있으며, 단위사업별 한도액을 재산정할 필요가 있다.

‘그린스마트 스쿨 조성’ 사업은 ‘한국판 뉴딜’의 대표 프로젝트이며, 전국 초·중·고등학교를 “제로에너지·친환경 그린스쿨 + 디지털 기반 스마트 스쿨”을 결합한 융합 뉴딜 방식의 미래형 ‘스마트 그린 스쿨’로 개축·리모델링하는 사업이다. 교육부는 ‘그린스마트 스쿨 조성’ 사업을 추진하기 위해 179동 학교시설을 시·도별 17개 사업으로 분류하여 BTL 한도액 1조 919억원을 신청하였다.

[‘그린스마트 스쿨 조성’ 주요 내용]

구 분	주요 내용
공간혁신	학생·교직원 등 사용자 참여 설계를 통해, 에듀테크를 활용한 교수·학습 등 미래 교육과정을 지원할 수 있는 공간으로 재구조화
제로에너지 그린학교	학교 단열성능 개선, 신재생에너지 설비 및 열교환형 환기장치 설치 등을 통해 제로에너지 그린학교 구현
스마트교실	디지털 장비, 정보통신 설비·비품, 스마트기기 등을 통해 미래형 교수·학습이 가능한 ICT 기반 스마트교실로 구축
학교시설 복합화	학교에 다양한 생활SOC 시설을 복합화하여 일과 시간에는 학생들의 교육활동에 활용하고 이외에는 지역주민과 공동 이용

자료: 교육부 제출자료

[그린스마트 스쿨 조성 BTL 사업 개요]

구 분	내 용
법령상 근거	「지방교육재정교부금법」 제1조, 「교육기본법」 제7조 및 제16조
추진경위	한국판 뉴딜 10대 중점과제로 그린스마트 스쿨 조성사업 선정·발표 (20.7.14.)
사업시행방법	보조
사업시행주체	시도교육청
사업 수혜자	전국 초·중·고등학교
보조비율	30%(시설임대료)

자료: 교육부 제출자료

교육부는 BTL 사업 추진 절차에 따라 타당성분석을 수행하였으며, 2020년 9월 말 현재 KDI 공공투자관리센터에 타당성분석 결과에 대한 검토를 의뢰한 상태이다. 그런데 다음과 같은 사항들을 반영하여, 사업별 한도액을 재산정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

① 단위사업별 타당성분석 필요

「민간투자사업기본계획」 제107조²⁰⁾는 모든 BTL 단위사업에 대하여 타당성분석을 수행하도록 규정하고 있다. 그런데 교육부는 그린스마트 스쿨 조성 BTL 사업 모델의 5개 유형에 대한 타당성분석만 수행하였으며, 2020년 9월말 현재 그린스마트 스쿨 조성 17개 사업에 대하여 타당성분석을 수행하지 않았다. 교육부는 10월말까지 타당성분석을 완료할 예정이라고 밝히고 있다.

20) 「민간투자사업기본계획」

제107조(타당성분석) ① 주무관청은 모든 단위사업에 대하여 제65조제2항 및 제4항제1호 제2호 제4호 및 공공투자관리센터의 장이 작성하여 공표한 「임대형 민자사업 타당성분석에 관한 세부요령」에 따라 타당성 분석을 실시하여야 한다. <개정 2012.2.15., 개정 2018.3.29.>

② 제1항에도 불구하고 주무관청은 단위사업이 동일·유사한 시설유형일 경우에는 타당성분석 용역을 일괄 시행할 수 있으며, 예비타당성조사 대상이 아닌 총사업비 1천억원 미만의 정형화된 시설(학교·대학교기숙사·군주거·하수관거시설 등)의 경우에는 제65조제2항제2호에 따른 정량적 분석시 공공투자관리센터의 장이 공표한 간이적격성조사 표준모델을 활용하여 간이한 방법으로 실시할 수 있다.

타당성분석이 한도액 편성 이전에 수행되어야 한다는 법적 기준은 없으나, 타당성분석이 완료되어야 사업별 정확한 사업규모 및 BTL 추진 타당성을 확인할 수 있다. 「민간투자법」 제7조의3²¹⁾는 대상시설별 한도액 변경을 100분의 20 이내로 제한하고 있으므로, 추후 사업규모가 한도액의 20%를 초과할 경우 사업추진이 불가하기 때문이다. 따라서 정부는 개별 사업에 대한 타당성분석이 완료되기 이전에 국회에 한도액을 제출하는 것을 지양할 필요가 있다.

② 철거비 및 내진보강비 추가 필요

국회에 제출된 그린스마트 스쿨 BTL 한도액은 기본 모델에 근거하여 학교 1개동별로 61억원이며, 개축 및 리모델링 공사비 39.8억원, 운영설비비 8.4억원 등으로 구성된다. 공사비는 연면적 3,214㎡에 신축공사비단가 2,062천원/㎡ 및 신축공사비 대비 리모델링 보정비율 60%를 적용하여 산정하였다.

[학교 1개동의 BTL 공사비 산출 근거]

(단위: 백만원)

학교명	사 업	설계가 공사비						공사비 (D)
		기본공사비(A)				그린공사비 (B)	계 (C)	
		연면적 (㎡)	공사비 단가 (천원/㎡)	보정 비율	기본 공사비	(B=A×5%)	(C=A+B)	(D=C×PSC 낙찰률_95.24%)
A-1교	개축/ 리모델링	3,214	2,062	60%	3,976	199	4,175	3,976

자료: 교육부, 「2021년 ○○교육청 제○호 그린 스마트 미래학교 임대형 민간투자사업(BTL) 타당성 및 적격성 조사」, 2020.5, p.13.

21) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제7조의3(총한도액 변경) ① 정부는 미리 국회의 의결을 받아 총한도액을 변경할 수 있다.

② 정부는 대상시설별 한도액을 100분의 20 이내에서 변경(예비한도액을 초과할 수 없다)할 수 있으며, 주무관청이 대상시설별 한도액을 변경하려면 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

그런데 교육부는 「2021년 국립학교 시설예산 편성 기준단가(안)」²²⁾에서 건물용도별 시설비 기준단가의 60% 범위 내에서 리모델링사업 시설예산을 지원하고, 내진보강 필요 시 내진보강 사업비의 50%를 추가한다고 밝히고 있다. 또한 리모델링을 위해서는 기존 건물의 철거비용도 소요되는데, 교육부의 「특별교부금 교부 운용기준」에서는 석면철거단가를 150천원/㎡으로 제시하고 있다.

교육부는 「학교교육환경개선 5개년계획」에 따라 내진보강비용을 각 교육청에 교부하여 진행 중이므로, 내진보강비 및 철거비를 별도의 예산사업에서 편성할 예정이라고 밝히고 있다. 또한 교육부에서 각 교육청에 교부하는 내진보강비는 사업 고시할 때 건설보조금 형태로 사업비에 반영할 계획이다.

그러나 BTL 한도액은 민간투자비가 아니라 총사업비²³⁾이므로, 내진보강비는 한도액에 포함되어야 한다. 특히 리모델링 설계시 철거 및 내진설계가 함께 이루어져야 하므로, 철거 및 내진설계가 필요한 사업들에 대해서는 BTL 사업비에 철거비 및 내진설계비를 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

③ 스마트운영설비비 제외 필요

운영설비비는 대상시설을 운영하기 위해 최초로 투입하는 장비·설비 및 기자재 등을 구입하고 설치하는 데 소요되는 비용이다. 본 사업시설의 운영설비비는 그린 스마트 미래학교 구현을 위해 기본운영설비비와 스마트운영설비비로 구분되는데, 기본운영설비비는 책상, 걸상, 회의탁자 등 일상적인 교육활동을 위해 필요한 가구 및 비품으로서 교육부 2020년 초·중·등 국립학교 신설 비품비 단가인 46,000원/㎡에서 부가가치세를 제외한 41,818원/㎡을 적용하여 산정하였고, 스마트운영설비비는 그린 스마트 미래학교 구축에 필요한 디지털 교육장비비로서 교육부 1실당 스마트교실 구축단가(77.4백만원/실)를 근거로 하여 단위면적당 스마트운영설비비 단가를 산출하여 적용하였다.

22) 교육부, 「2021년 국립학교 시설예산 편성 기준단가(안)」, 2020, p. 4.

23) 「2020 민간투자사업기본계획」

제2조(정의) 9-1. “임대형 민자사업 한도액”이란 임대형 민자사업의 추진에 필요한 영 제2조의2에 따른 총사업비의 추정치를 말한다.

제9조(총사업비의 산정) ① 총사업비는 사회기반시설의 신설 증설 또는 개량에 소요되는 경비로서 영 제2조의2에 따른 조사비, 설계비, 공사비, 보상비, 부대비, 운영설비비, 제세공과금, 영업준비금을 합산한 금액을 말한다.

[학교 1개동의 BTL 운영설비비 산출 근거]

(단위: 백만원)

학교명	연면적	기본운영설비비(B)		스마트운영설비비(C)		계 (A=B+C)
		단가 (천원/㎡)	기본운영 설비비	단가 (천원/㎡)	스마트운영 설비비	
A-1교	3,214	42	134	220	705	839

자료: 교육부, 「2021년 ○○교육청 제○호 그린 스마트 미래학교 임대형 민간투자사업(BTL) 타당성 및 적격성 조사», 2020.5, p.13.

주요 스마트운영설비인 컴퓨터 종류별 내용연수는 4~6년이다. 그런데 교육부는 스마트운영설비를 유지보수만 하여 20년 동안 운영하는 비용만 반영하고 있다.²⁴⁾

[주요 스마트운영설비 내용연수]

(단위: 년)

품 명	내용연수	품 명	내용연수
노트북컴퓨터	6	일체형컴퓨터	6
데스크톱컴퓨터	5	태블릿컴퓨터	4

자료: 내용연수[조달청고시 제2014-12호, 2014. 5. 23]

스마트운영설비비는 그린 스마트 미래학교 구축에 필요한 디지털 교육장비비이므로, BTL 운영기간인 20년 동안 수차례 교체가 필요하다. 따라서 교육부는 BTL 사업비에 스마트운영설비비 교체비용을 반영하거나, 스마트운영설비비를 별도의 사업에서 편성하는 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, BTL 계약금액의 결정기준²⁵⁾인 한도액(총사업비)은 예정가격²⁶⁾²⁷⁾에 낙

24) 교육부, 「2021년 ○○교육청 제○호 그린 스마트 미래학교 임대형 민간투자사업(BTL) 타당성 및 적격성 조사», 2020.5, p.31

$$\text{비품유지보수비} = \text{운영설비비} \times \text{유지보수비 요율}(0.46\%) \times \text{리모델링}(60\%)$$

25) 국방시설본부, 「민간투자시설사업기본계획(육군 방공학교 교육시설)」, 국방시설본부 고시 제2019-576호, 2019. 12. 27, p.12.

“사업신청자가 총사업비를 주무관청 고시금액 보다 초과 제시하였을 경우 실격 처리함.”
교육부, 「한국교원대학교 생활관 임대형 민자사업(BTL) 시설사업기본계획」, 2020. 9, p.14.

“4.1.3 사업신청자는 다음과 같이 제안하는 경우 실격된다.

4.1.3.1. 주무관청이 고시한 총사업비(운영비)를 초과하여 제안하는 경우”

26) 일반적으로 BTL 사업의 계약금액의 결정기준은 ‘추정가격(추정투자가격)’으로 알려져 있으나, 관련 법률 검토를 통해 본문에서는 ‘예정가격’으로 표기한다. 자세한 내용은 ‘첨부. 예정가격 및 추정가격 관계’ 참조.

27) BTL 한도액을 결정하는 공사비는 예정가격결정기준에 따라 산정되므로, 예정가격으로 볼 수 있다.

찰률²⁹⁾을 적용하여 산정되는데, 이는 공사의 계약금액이 순공사원가를 담보할 수 있도록 하는 등의 제도적 장치를 마련한 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제8조의²³⁰⁾ 입법 취지에 부합한다고 보기 어렵다.

공사계약의 경우 계약금액이 실제 공사에 소요되는 순공사원가(재료비·노무비·

KDI 공공투자관리센터, 「임대형 민자사업(BTL) 타당성 및 민간투자 적격성조사 세부요령」·「시설사업기본 계획 작성요령」·「표준 실시협약안」, 2010년도 민간투자 정책연구 보고서, 2011, pp. 1-18.

□ 공사비

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령」 제9조의 규정에 의한 예정가격결정기준과 정부표준 품셈 및 단가(정부고시가격이 있는 경우에는 그 가격을 말함)에 의한다.

28) 기획재정부는 「민간투자법」의 적용을 받는 민간투자사업은 「국가계약법」의 예정가격 원칙을 적용하는 영역이 아니라고 설명하고 있으며, 근거로 법제처의 법령 해석례에서 민간투자사업에 대해서는 국가계약법이 적용되지 않는다고 제시하고 있다.(법제처11-0449, 2011.9.8.)

그러나 「국가계약법」 제3조(다른 법률과의 관계)는 국가를 당사자로 하는 계약에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다. 「국가계약법」 제8조의2(예정가격의 작성)는 2019년 11월에 신설되었으며, 「민간투자법」은 「낙찰자 및 계약금액의 결정기준」에 대한 규정이 없으므로, 민간투자사업은 「국가계약법」의 예정가격 원칙이 적용되는 사업으로 해석될 수 있을 것이다.

또한 기획재정부는 재정지출 대비 효율화(VFM, Value For Money)를 전제로 하는 민간투자사업의 기본원칙상 총사업비 자체는 타당성 분석과정에서의 적격성을 확보하는 금액으로 고시하는 것이 타당하다고 밝히고 있으나, 이에 대한 법적 근거는 없다.

29) BTL 한도액을 산정하기 위해 사용되는 낙찰률은 해당 사업유형의 일괄입찰(턴키)공사 평균 낙찰률이다.

30) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」에 따르면, 일괄입찰(턴키) 및 민자사업 등에서는 예정가격을 작성하지 않아도 된다. 이 때 예정가격은 입찰가가 낙찰에 큰 영향을 미치는 입찰방식에서 입찰자가 추정가격을 정확히 알지 못하게 하기 위해 도입된 가격이다. 예정가격의 결정과정은 다음과 같다.

- ① 기초금액의 $\pm 2\%$ 범위에서 임의로 15개(+2% 범위에서 7개, -2% 범위에서 8개)의 예비가격을 정함
 - ② 15개의 예비가격이 금액을 공개하지 않은 채로 주어지고, 각 입찰참가자가 그 중 2개씩 선택함
 - ③ 예비가격 중 선택을 가장 많이 받은 상위 4개의 산술평균을 구한 금액이 예정가격으로 결정됨
- 그러나 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제8조의2는 예정가격을 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 정의하고, 계약목적물의 품질·안전 등이 확보되도록 적정한 금액이 되도록 규정하고 있다. 따라서 동법에서의 예정가격 정의는 낙찰자 선정 기준으로 한정되기 보다는 추정가격의 의미도 포함된다고 간주하는 것이 타당할 수 있다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제8조의2(예정가격의 작성) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 작성하여야 한다. 다만, 다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 체결하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 예정가격을 작성하지 아니하거나 생략할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 제1항 본문에 따른 예정가격을 작성할 경우에는 계약수량, 이행기간, 수급상황, 계약조건 등을 고려하여 계약목적물의 품질·안전 등이 확보되도록 적정한 금액을 반영하여야 한다.

③ 제1항 본문에 따른 예정가격의 작성시기, 결정방법, 결정기준, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

경비의 합계액)에 상응하도록 하는 제도적 장치가 없어, 입찰참가자들이 손해를 감수하고 입찰에 참여하는 덤핑입찰을 초래하여 부실공사의 원인이 되고 있다는 지적이 제기되었다.³¹⁾ 이에 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「국가계약법」”) 제8조의2는 ‘예정가격’의 정의³²⁾ 및 산정방식을 법률에 규정하는 한편, 공사의 계약금액이 순공사원가를 담보할 수 있도록 하는 등의 제도적 장치를 둬으로써 공공계약에 있어 계약금액이 적정하게 결정되도록 하기 위해 2019년 11월 26일에 신설되었다.

기획재정위원회는 동법률안의 검토보고서³³⁾에서 공공공사계약의 낙찰가격이 상대적으로 낮은 수준인데, 이에 대하여 정부의 사업 추진 단계에서 공사비가 비합리적으로 삭감되고 있기 때문이라는 의견³⁴⁾이 있다고 설명하였다. 또한 공공매출액 비중이 100%인 업체들의 경우 지난 10년간 평균 영업이익이 적자인 것으로 나타나고 있는데, 이는 공사 낙찰가격이 공사비 원가에 미치지 못하는 것이 원인 중 하나일 수 있다는 것이다.³⁵⁾ 이러한 상황에서는 계약업체가 공사 현장을 안전하게 관리

31) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안」(정성호의원 등 11인)
「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안」(박명재의원 등 16인)

32) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제8조의2제1호에 따르면, 예정가격은 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준이다.

33) 기획재정위원회, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고」, 2018. 9, pp. 33~34.

34) 대한건설협회

35) 정부가 사업을 추진하는 과정에서 조달청, 발주기관, 주무부처와 기획재정부가 단계별로 공사비를 검토하는데, 각 단계마다 지속적으로 공사비가 삭감되어 사업기획 단계의 초기 설계가격 대비 실제 건설업체의 수주 금액이 약 50~70% 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다. 최종적인 공사비를 고려하지 않고 개별 단계의 예산 절감 성과에만 집중하는 행태로 인하여 설계내역서상 단가나 노무비를 과도하게 낮추거나 공사 경비를 임의로 삭감하는 경우가 빈번히 발생하는 것으로 조사되었다.(한국건설관리학회·한국건설산업연구원 공사비 TFT, 「공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안」 54~57, 2018, p. 113.)

[국내공사 수주실적 중 공공공사 비중이 100%인 업체들의 영업이익률 현황]

연 도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
공공공사 비중이 100%인 업체 수(개)	799	749	820	718	593	535	526	537	528	505
업체당 평균 영업이익률(%)	△12.9	△10.5	△3.8	△13.7	△23.7	△19.8	△21.3	△18.4	△13.5	△24.6
영업이익이 적자인 업체 비중(%)	31.3	28.1	23.3	30.3	33.7	34.7	30.0	31.5	31.6	30.0

자료: 대한건설협회

하고 계약목적물의 품질을 확보하는 것이 현실적으로 어려울 것으로 보이므로, 합리적인 사유 없이 예정가격³⁶⁾을 삭감하는 것을 금지하고 예정가격의 산정과정을 공개함으로써 낙찰가격을 정상화하고 부실공사와 안전사고를 방지하여야 할 것이라고 설명하고 있다.

「국가계약법」 제8조의2는 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 작성하도록 규정하고 있다. 그런데 BTL 사업의 계약금액 결정기준인 한도액(총사업비)은 설계서 등에 따라 작성된 예정가격에 낙찰률을 적용하여 산정된다.³⁷⁾

[입찰방식별 건설공사 계약금액 결정기준]

구 분	공사비 산정 기준	계약금액 결정기준
BTL	기본계획	예정가격 × PSC낙찰률
턴키(일괄입찰)	기본계획	예정가격(추정가격)
적격심사, 최저가입찰	실시설계	예정가격

주: 정부는 예정가격을 실시설계 이후에 결정되는 금액이라고 밝히며,³⁸⁾ BTL의 계약금액 결정기준은 추정가격에 낙찰률을 적용한 금액이라는 입장임.

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

2021년 BTL 한도액안 사업별 추정가격, 낙찰률 및 한도액은 아래 [표]와 같다. 정부는 추정가격에 사업별 PSC 낙찰률 84.19~95.48%를 적용하여 계약금액 결정기

36) 원문은 기초금액으로 표기되어 있으나, 본문에서는 용어 사용의 혼란을 줄이기 위해 예정가격으로 표기하였다.

37) KDI 공공투자관리센터, 「임대형 민자사업(BTL) 「타당성 및 민간투자 적격성조사 세부요령」·「시설사업기본계획 작성요령」·「표준 실시협약안」, 2010년도 민간투자 정책연구 보고서, 2011, p. I-16.
“PSC의 공사비는 설계가를 산정 후 주무관청의 최근 턴키공사와 대안공사 낙찰률을 적용하여 산정하고 낙찰률이 적용된 공사비를 모수로 하여 산정된 설계비, 감리비 등은 낙찰률을 별도로 적용하지 않음.
PFI의 경우 민간사업자가 수행한 유사한 시설의 건설비, 유지관리비 및 운영비의 실적단가를 참조하여 산정함.”

38) 교육부는 일반적으로 예정가격은 설계가 완료된 후 공사내역을 통해 구체적으로 금액을 산출가능하나 턴키공사와 임대형민자사업(BTL)의 경우 설계전에 입찰금액(고시 총사업비)을 산출해야 하기 때문에 예정가격을 산출할 수 없는 상황이며, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에서도 턴키공사의 경우 예정가격 결정의 예외를 인정하고 있다고 밝히고 있다. 따라서 임대형 민자사업의 경우 한도액 산정시 PIMAC 지침을 참고하여 산정하도록 하고 있으며, 주무부처가 기획재정부에 한도액을 신청하기 전에 자체적으로 타당성 및 적격성조사를 수행한 후 그 결과를 KDI 공공투자관리센터(PIMAC)의 검토를 의무적으로 거치게 되어 있어, 한도액 적정성에 대한 검증장치를 충분히 활용하고 있다고 주장하고 있다.

준인 2021년 BTL 한도액을 산정하고 있다.

[2021년 BTL 한도액안 사업별 추정가격, 낙찰률 및 한도액]

(단위: 백만원, %)

시설유형	부처명	사업명	예정가격 (A)	낙찰률(B)	한도액 (A×B)
대학	교육부	전남대 기숙사	36,782	95.42	35,097
		한국해양대 외 1교 기숙사	38,995	95.43	37,211
		공주대 기숙사	46,714	95.48	44,601
		서울교대 기숙사	26,594	95.40	25,370
		한국체대 외 1교 시설개선	30,349	95.27	28,913
		부산대 외 1교 시설개선	35,690	95.32	34,020
		경남과기대 외 2교 시설개선	36,412	95.33	34,713
		공주교대 외 1교 시설개선	14,923	95.25	14,215
		전북대 외 1교 시설개선	35,310	95.32	33,657
		한국교원대 외 3교 시설개선	31,816	95.26	30,309
	고용부	한국폴리텍대	47,862	95.24	45,630
국방	국방부	차기 국방광대역통합망	639,924	84.19	639,924
문화	문화부	서계동 복합문화시설	114,642	90.20	104,027

자료: 각 부처 제출자료

따라서 예정가격에 낙찰률을 적용하여 BTL 계약금액의 결정기준인 한도액을 산정할 경우, 예정가격을 계약금액의 결정기준으로 설정하도록 한 「국가계약법」 제8조의2 입법 취지에 부합한다고 보기 어렵다.

KDI 공공투자관리센터, 「임대형 민자사업(BTL) 「타당성 및 민간투자 적격성조사 세부요령」·「시설사업기본계획 작성요령」·「표준 실시협약안」, 2010년도 민간투자 정책연구 보고서, 2011, p. I-16.

- PSC의 공사비는 설계가를 산정 후 주무관청의 최근 턴키공사와 대안공사 낙찰률을 적용하여 산정하고 낙찰률이 적용된 공사비를 모수로 하여 산정된 설계비, 감리비 등은 낙찰률을 별도로 적용하지 않음.
- PSC에 적용하는 턴키공사와 대안공사의 낙찰률은 최근 3-5년간 주무관청이 시행한 동일 및 유사시설의 평균 낙찰률을 적용하고 주무관청에 시행 사례가 없는 경우는 타 지역의 최근 3-5년간 동일 및 유사시설에 대한 평균 낙찰률을 적용함

(2) BTO 분석

첫째, 기획재정부는 「민간투자사업기본계획」을 개정하여 사업계획 또는 제안서 작성비용의 보상기준을 2배로 상향시켰으나, 급격한 상향에 따른 기대효과를 제시하지 않고 있다.

「민간투자사업기본계획」은 사업제안 경쟁을 촉진함으로써, 민간의 창의와 효율을 극대화하기 위해 사업계획 또는 제안서 평가결과에 따른 탈락자에 대해 해당 사업의 실시협약이 체결된 날로부터 30일 이내에 탈락자의 사업계획 또는 제안서 작성비용의 일부를 보상하도록 규정하고 있다. 그런데 기획재정부는 「2020 민간투자사업기본계획」에서 보상비용을 기존 기본설계비의 50% 이하에서 100% 이상으로 상향시켰다. 또한 보상대상자수를 3인 이내로 제한하였다.

[민간투자사업의 사업계획 또는 제안서 작성비용의 보상기준]

2019	2020
<ol style="list-style-type: none"> 탈락자가 1인일 경우: 기본설계비의 100분의 35 탈락자가 2인 이상일 경우: 2인일 경우, 제2순위자에게 기본설계비의 100분의 30, 제3순위자에게 기본설계비의 100분의 20, 3인 이상의 경우 기본설계비의 100분의 50을 한도로 사업 특성에 따라 주무관청이 판단하여 결정할 수 있다. 	<ol style="list-style-type: none"> 최초제안자가 사업시행자로 선정된 경우: 제2순위자에게 기본설계비의 100분의 60, 제3순위자에게 기본설계비의 100분의 40 <개정 2020.2.10.> 최초제안자가 사업시행자로 선정되지 아니한 경우: 제1호와 동일한 비율로 산정하되, 최초제안자는 기본설계비의 100분의 10 내지 30의 범위 내에서 보상금을 가산한다. <개정 2020.2.10.>

자료: 각년도 「민간투자사업기본계획」 제160조

이에 따라 국토교통부는 ‘수도권광역급행철도 C노선’ 시설사업고시를 위해 제안서보상비 400억원을 2021년 예산안에 반영하였다. 제안서 작성비용의 보상 기준이 2배로 상향됨에 따라, 약 200억원이 증가하였다.

[2021년 BTO 예산안]

(단위: 백만원, %)

구 분	2019 결산	2020 예산		2021 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
수도권광역 급행철도 C노선	-	1,000	1,000	42,500	41,500	4,150

주: 국고보조사업 예·결산 포함

자료: 각 부처

그러나 보상비용이 기본설계비의 50% 이하에서도 수도권광역급행철도 및 신안산선 민간투자사업은 경쟁체제로 정상적으로 진행되었다. 따라서 기획재정부는 제안서 작성비용의 보상 기준을 2배로 상향시킨 이유를 제시할 필요가 있다.

[민간투자 철도사업 추진 현황]

구 분	기본계획 고시일	우선협상자 지정일	실시협약 체결일	금융약정 체결일
수도권 광역급행철도	'17.12.29.	'18.5.	'18.12.	'19.3.
신안산선	'17.12.	'18.2.	'18.12.26.	'19.10.

자료: 국토교통부 제출자료

둘째, 「민간투자사업기본계획」은 예산편성지침상의 기본설계요율을 적용하여 제안비용 보상금을 산출하도록 규정하고 있는데,³⁹⁾ 예산편성지침상의 기본설계요율은 「

39) 「2020 민간투자사업기본계획」

제160조(제안비용 보상)〈개정 2016.4.27.〉 ① 주무관청은 사업제안 경쟁을 촉진함으로써, 민간의 창의와 효율을 극대화하기 위해 사업계획 또는 제안서 평가결과에 따른 탈락자(이하 이 조에서 “탈락자”라 한다)에 대해 해당 사업의 실시협약이 체결된 날로부터 30일 이내에 탈락자의 사업계획 또는 제안서 작성비용의 일부를 아래 제2항 및 제3항에서 정하는 바에 따라 보상하여야 한다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 〈개정 2020.2.10.〉

1. 주무관청이 기본설계도서를 제시하는 경우
2. 사업계획 또는 제안서 평가결과 탈락자가 평가기준에 따른 기술부문 총 배점의 100분의 70 미만이거나 사업계획 내용이 성과요구수준에 현저하게 못 미치는 것으로 사업계획평가단이 판단하는 경우 〈개정 2020.2.10.〉
3. 〈삭제〉

② 제1항에 따른 제안비용 보상금은 실시협약상 공사비에 예산편성지침상의 기본설계요율을 적용한 기본설계비(이하 이항에서 “기본설계비”라 한다)에 대해 다음 각 호와 같은 요율을 적용하여 제안비용보상금을 산출한다. 〈개정 2015.4.20., 2020.2.10.〉

1. 최초제안자가 사업시행자로 선정된 경우: 제2순위자에게 기본설계비의 100분의 60, 제3순위자에게 기본설계비의 100분의 40 〈개정 2020.2.10.〉
2. 최초제안자가 사업시행자로 선정되지 아니한 경우: 제1호와 동일한 비율로 산정하되, 최초제안자는 기본설계비의 100분의 10 내지 30의 범위 내에서 보상금을 가산한다. 〈개정 2020.2.10.〉

엔지니어링사업대가의 기준」의 기본설계요율보다 높다.

산업통상자원부는 2019년 1월에 「엔지니어링사업대가의 기준」에서 기본설계요율을 변경하였다. 그런데 기획재정부는 「엔지니어링사업대가의 기준」의 기본설계요율 변경폭이 크다고 판단하여, 변경폭의 20%만 반영하여 예산편성지침상의 기본설계요율을 개정하였다.

개정된 「엔지니어링사업대가의 기준」의 기본설계요율을 적용할 경우, 개정 전 기준과 비교하여 제안서 작성비용의 보상비 70억원이 절감된다. 그러나 2021년 예산편성지침상의 기본설계요율을 적용하면, 개정 전 기준과 비교하여 제안서 작성비용의 보상비가 17억원 절감된다.

[수도권광역급행철도 C노선 기본설계요율 및 기본설계비]

(단위: %, 억원)

구 분		기본설계요율 산정식	기본설계 요율	기본 설계비
기 존	2020년도 예산안 첨부서류 엔지니어링사업대가의 기준[시행 2018. 12. 13.]	$2.75 \times (\text{공사비}^*)^{-0.0265} - 0.006822$	1.28	398
	2021년도 예산안 첨부서류 엔지니어링사업대가의 기준[시행 2019. 1. 28.]	$0.0393 \times (\text{공사비})^{-0.127}$	1.06	328

주: 1. GTX C 추정공사비 3조 978억원

2. * 공사비는 '원' 단위

3. 국토교통부는 최초제안자 탈락 가능성을 50%로 적용하여, 기본설계비 381억원에 최초제안자 보상비(기본설계비의 10%) 19억원을 추가로 반영

자료: 1. 대한민국정부, 2020년도 예산안 첨부서류, p. 1204.

2. 대한민국정부, 2021년도 예산안 첨부서류, p. 1256.

3. 엔지니어링사업대가의 기준 [시행 2018. 12. 13.] 별표 1

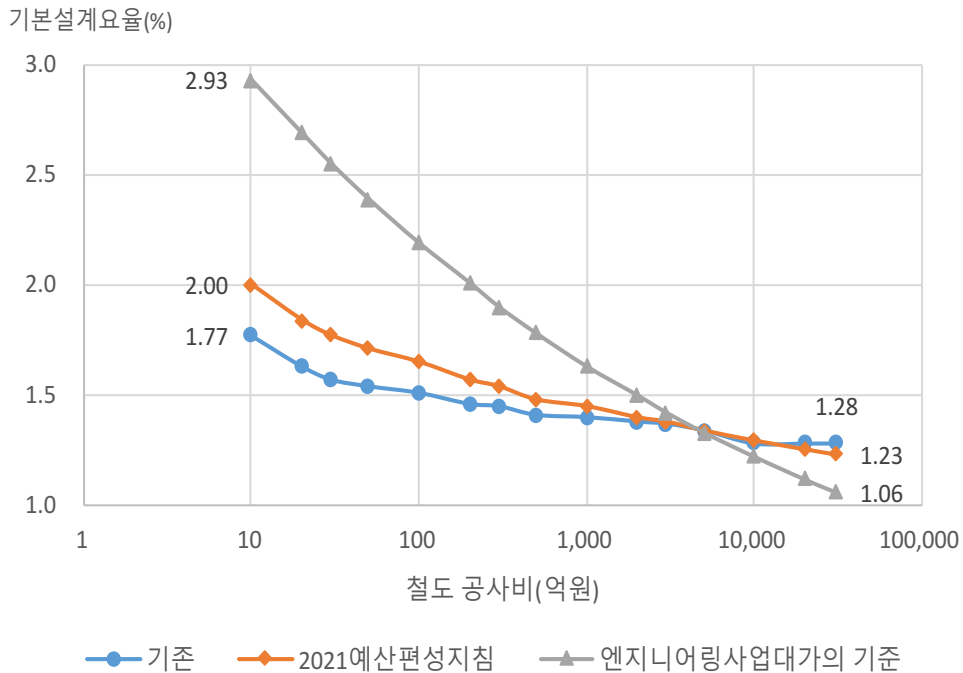
4. 엔지니어링사업대가의 기준 [시행 2019. 1. 28.] 별표 1

③ 제1항 및 제2항에 따른 제안비용 보상금은 주무관청의 예산으로 직접 지급하거나 협상대상자와의 협상 과정에서 총사업비에 반영하는 방식으로 지급하도록 하며, 주무관청은 제안비용 보상금의 규모, 지급기준 및 절차 등 세부사항을 시설사업기본계획 또는 제3자 제안공고에 포함하여야 한다. <개정 2020.2.10.>

개정된 「엔지니어링사업대가의 기준」은 아래 [그림]과 같이 공사비 5,000억원 이하의 기본설계요율을 상향시켰는데, 공사비 10억원의 기본설계요율이 65.5% 상승하였다. 따라서 기획재정부가 예산의 효율적 운용측면에서 기본설계요율을 점진적으로 인상하려는 노력은 바람직하다고 볼 수 있다.

다만, 공사비 5,000억원 이상의 기본설계요율도 점진적으로 인하하는 방식은 재고될 필요가 있다. 공사비 5,000억원 이상의 사업은 대부분 민간투자사업인데, 민간투자사업의 제안서 작성비용의 보상 기준을 2배로 상향시켰다. 그러나 공사비 3조원의 기본설계요율은 기존 대비 3.8%만 하향시켰다.

[각 기준별 철도 기본설계요율]



- 자료: 1. 대한민국정부, 2020년도 예산안 첨부서류, p. 1204.
 2. 대한민국정부, 2021년도 예산안 첨부서류, p. 1256.
 3. 엔지니어링사업대가의 기준 [시행 2018. 12. 13.] 별표 1
 4. 엔지니어링사업대가의 기준 [시행 2019. 1. 28.] 별표 1

셋째, 기획재정부는 민간투자사업의 막대한 제안비용 보상금을 단순한 기본설계요율을 적용하는 ‘공사비요율에 의한 방식’보다 ‘실비정액가산방식’으로 산정하는 방안을 모색할 필요가 있다.

기본설계요율은 공사비가 증가할수록 감소하는데, 이는 ‘규모의 경제’가 설계비에도 적용되기 때문이다. 따라서 공사비에 따른 기본설계요율을 정확하게 산정하는 것은 어려운 작업이므로, 「엔지니어링사업대가의 기준」⁴⁰⁾은 기본설계(엔지니어링)대가의 산출에 있어 실비정액가산방식을 적용함을 원칙으로 한다고 규정하고 있다. 국토교통부는 실비정액가산방식으로 기본설계비를 산출할 수 있도록 「건설기술용역 대가 등에 관한 기준」을 제공하고 있다.

수도권광역급행철도 C노선의 추정공사비는 3조 978억원에 이르므로, 예산편성 지침상의 기본설계요율을 적용할 경우 제안비용 보상금은 381억원에 이른다. 기획재정부는 민간투자사업의 막대한 제안비용 보상금을 단순한 기본설계요율을 적용하는 “공사비요율에 의한 방식”보다 ‘실비정액가산방식’으로 산정하는 방안을 모색할 필요가 있다.

40) 「엔지니어링사업대가의 기준」

제3조(정의) 이 기준에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "실비정액가산방식"이란 직접인건비, 직접경비, 제경비, 기술료와 부가가치세를 합산하여 대가를 산출하는 방식을 말한다.
2. "공사비요율에 의한 방식"이란 공사비에 일정요율을 곱하여 산출한 금액에 제17조에 따른 추가업무비용과 부가가치세를 합산하여 대가를 산출하는 방식을 말한다.
3. "공사비"란 발주청의 공사비 총 예정금액(자재대 포함) 중 용지비, 보상비, 법률 수속비 및 부가가치세를 제외한 일체의 금액을 말한다.

제4조(대가산출의 기본원칙) ① 대가의 산출은 실비정액가산방식을 적용함을 원칙으로 한다. 다만, 발주청이 엔지니어링사업의 특성을 고려하여 실비정액가산방식을 적용함이 적절하지 아니하다고 판단하는 경우 공사비요율에 의한 방식을 적용할 수 있다.

첨부. 예정가격 및 추정가격 관계

가. 용어 정의

(1) 예정가격

예정가격은 「국가계약법」 제8조의2제1항⁴¹⁾에 따라 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 작성된 가격이다. 이전에는 「국가계약법 시행령」 제2조제2호⁴²⁾에서 예정가격을 입찰 또는 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성·비치하여 두는 가액으로 정의하였다. 「국가계약법」 제8조의2가 신설된 이후, 「국가계약법 시행령」 제2조제2호는 삭제⁴³⁾되었다. 그런데 실무에서는 계약예규 「예정가격 작성기준」 제44조의2부터 제44조의4까지 규정에 따라 예정가격을 거래실례가격, 원가계산에 의한 가격(표준품셈가격), 표준시장단가, 전적가격 등을 토대로 기초금액을 산정한 후 기초금액의 $\pm 2\%$ 범위에서 결정하는 복수예비가격 방식을 통해 예정가격을 결정하고 있다.⁴⁴⁾⁴⁵⁾

위의 내용을 정리하면, 법률상 예정가격은 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 작

41) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제8조의2(예정가격의 작성) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 작성하여야 한다. 다만, 다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 체결하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 예정가격을 작성하지 아니하거나 생략할 수 있다.[본조신설 2019. 11. 26.]

42) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 [시행 2019. 9. 17.]

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. "예정가격"이라 함은 입찰 또는 계약체결전에 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성·비치하여 두는 가액으로서 제8조의 규정에 의하여 작성된 가격을 말한다.

43) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 [시행 2020. 5. 27.]

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. 삭제 <2020. 4. 7.>

44) 기획재정위원회, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고」, 2018. 9, p.14.

45) 대한건설협회의 자료에 따르면, 예정가격의 결정과정은 다음과 같다. ① 기초금액의 $\pm 2\%$ 범위에서 임의로 15개(+2% 범위에서 7개, -2% 범위에서 8개)의 예비가격을 정함 ② 15개의 예비가격이 금액을 공개하지 않은 채로 주어지고, 각 입찰참가자가 그 중 2개씩 선택함 ③ 예비가격 중 선택을 가장 많이 받은 상위 4개의 산술평균을 구한 금액이 예정가격으로 결정됨

성된 가격이며, 실무에서 사용되는 복수예비가격 방식에 의한 예정가격은 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 작성된 가격을 기준으로 일정 범위 내에서 임의로 선택된 가격이다. 즉, 실무에서 사용되는 예정가격은 입찰금액이 낙찰자 선정에 중요한 역할을 하는 입찰방식에서 입찰자가 ‘계약금액의 결정기준 가격’을 정확히 알 수 없도록 하기 위해 작성되는 가격⁴⁶⁾으로, 법률상 예정가격과 차이를 보이고 있다.

일괄입찰 및 민간투자사업(협상에 의한 계약) 등에서는 ‘계약금액의 결정기준 가격’을 정확히 파악하는 것이 낙찰자 결정에 영향을 미치지 않으므로, 「국가계약법 시행령」 제7조의2제2항⁴⁷⁾은 해당 계약방식에서 예정가격을 작성하지 않거나⁴⁸⁾ 생략할 수 있도록 규정하고 있다.

추가로 예정가격은 실시설계 결과물에 따라 산정된다는 주장이 있는데, 이는 「(계약예규) 예정가격작성기준」에서 예정가격을 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤으로 구분하여 작성하도록 하였기 때문이다. 그러나 「국가계약법 시행령」 제9조 제1항⁴⁹⁾은 특수한 공사 외에는 거래실례가격 또는 전적가격으로 예정가격을 산정할

46) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제7조의2(예정가격의 작성방법 등) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 법 제8조의2제1항 본문에 따라 예정가격을 작성하는 경우에는 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 결정하고 이를 밀봉해 미리 개찰장소 또는 가격협상장소 등에 두어야 하며, 예정가격이 누설되지 않도록 해야 한다.

47) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제7조의2(예정가격의 작성방법 등) ② 법 제8조의2제1항 단서에서 "다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 체결하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 구분에 따른 경우를 말한다. <개정 2020. 5. 1.>

1. 예정가격을 작성하지 않는 계약: 제79조제1항제5호에 따른 일괄입찰 및 제98조제3호에 따른 기본설계 기술제안입찰
2. 예정가격의 작성을 생략할 수 있는 계약: 제26조제1항제5호가목·바목 및 같은 조 제6항에 따른 수의계약(제30조제2항 본문에 따라 견적서를 제출하게 하는 경우는 제외한다), 제43조에 따른 협상에 의한 계약, 제43조의3에 따른 경쟁적 대화에 의한 계약 및 제70조에 따른 개산계약

48) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제7조의2제2항제1호는 일괄입찰 및 기본설계 기술제안입찰의 경우 예정가격을 작성하지 않도록 하고 있다. 이에 근거하여 예정가격은 실시설계 결과물에 근거하여 산정된다는 주장도 있다. 그러나 예정가격은 감정가격, 유사한 물품·공사·용역등의 거래실례가격 또는 전적가격으로 결정될 수 있으므로, 예정가격이 실시설계 결과물에 근거하여 산정된다는 주장은 재고될 필요가 있다.

49) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제9조(예정가격의 결정기준) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 다음 각 호의 가격을 기준으로 하여 예정가격을 결정하여야 한다. <개정 2014. 11. 4.>

1. 적정한 거래가 형성된 경우에는 그 거래실례가격(법령의 규정에 의하여 가격이 결정된 경우에는 그 결정가격의 범위안에서의 거래실례가격)

수 있도록 규정하였다. 따라서 예정가격이 실시설계 결과물에 따라 산정된다는 주장은 재고될 필요가 있다.

[예정가격의 정의 변경 내용 비교]

구 분	기 준	개 정
근거법률	「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」[시행 2019. 9. 17.]	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 [시행 2020. 6. 9.]
정 의	입찰 또는 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성·비치하여 두는 가액	입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 작성된 가격
예정가격 작성 예외	수의계약, 협상에 의한 계약, 경쟁적 대화에 의한 계약, 개산계약, 일괄입찰, 기본 설계 기술제안입찰	다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 체결하는 경우 등 대통령령
예정가격의 결정기준	<ul style="list-style-type: none"> 공사의 경우 이미 수행한 공사의 종류별 시장거래가격 등을 토대로 산정한 표준시장단가로서 중앙관서의 장이 인정한 가격 감정가격, 유사한 물품·공사·용역 등의 거래실례가격 또는 견적가격 	예정가격의 작성시기, 결정방법, 결정기준, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정함

2. 신규개발품이거나 특수규격품등의 특수한 물품·공사·용역등 계약의 특수성으로 인하여 적정한 거래실례가격이 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격. 이 경우 원가계산에 의한 가격은 계약의 목적이 되는 물품·공사·용역등을 구성하는 재료비·노무비·경비와 일반관리비 및 이윤으로 이를 계산한다.
 3. 공사의 경우 이미 수행한 공사의 종류별 시장거래가격 등을 토대로 산정한 표준시장단가로서 중앙관서의 장이 인정한 가격
 4. 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 가격에 의할 수 없는 경우에는 감정가격, 유사한 물품·공사·용역등의 거래실례가격 또는 견적가격
- ②제1항의 규정에 불구하고 해외로부터 수입하고 있는 군용물자부품을 국산화한 업체와 계약을 체결하려는 경우에는 그 수입가격 등을 고려하여 방위사업청장이 인정한 가격을 기준으로 하여 예정가격을 결정할 수 있다. <신설 2003. 12. 11., 2006. 2. 8., 2007. 10. 10.>
- ③각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 예정가격을 결정함에 있어서는 계약수량, 이행기간, 수급상황, 계약조건 기타 제반여건을 참작하여야 한다.
- ④제1항 내지 제3항외에 예정가격의 결정에 관하여 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다.
- <개정 1999. 9. 9., 2003. 12. 11., 2008. 2. 29.>

(2) 추정가격

「국가계약법 시행령」 제2조제1호50)는 추정가격을 예정가격이 결정되기 전에 공급자재로 공급될 부분의 가격을 제외하여 산정된 가격으로 정의하고 있다. 추정가격은 예정가격과 밀접한 관계에 있으나, 예정가격의 정의가 변경되었음에도 불구하고, 「국가계약법 시행령」 제2조제1호는 개정 없이 유지되고 있다.

추정가격은 일괄입찰 혹은 민간투자사업의 낙찰자 및 계약금액 결정기준이 아니라, 국제입찰 대상여부를 판단하는 기준 및 예비타당성조사 대상 판단 기준 등에 활용되는 가격으로 한정된다.

나. 입찰방식별 계약금액의 결정기준

(1) 일괄입찰(터키)

「국가계약법 시행령」 제7조의2제2항제1호51)는 일괄입찰을 추진할 경우 예정가격을 작성하지 않는다고 규정하고 있다. 이에 근거하여 예정가격 결정 이전에 산정된 추정가격(공사추정금액⁵²⁾⁵³⁾이 일괄입찰의 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 알려

50) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "추정가격"이라 함은 물품·공사·용역등의 조달계약을 체결함에 있어서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제4조의 규정에 의한 국제입찰 대상여부를 판단하는 기준등으로 삼기 위하여 예정가격이 결정되기 전에 제7조의 규정에 의하여 산정된 가격을 말한다.

제7조(추정가격의 산정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 예산에 계상된 금액등을 기준으로 하여 추정가격을 산정하되, 다음 각호의 1의 기준에 따른 금액으로 한다.

1. 공사계약의 경우에는 관급자재로 공급될 부분의 가격을 제외한 금액

51) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제7조의2(예정가격의 작성방법 등)

② 법 제8조의2제1항 단서에서 "다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 체결하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 구분에 따른 경우를 말한다. <개정 2020. 5. 1.>

1. 예정가격을 작성하지 않는 계약: 제79조제1항제5호에 따른 일괄입찰 및 제98조제3호에 따른 기본설계 기술제안입찰

52) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」

제78조(대형공사 및 특정공사의 집행기본계획서의 제출) ①각 중앙관서의 장은 대형공사 및 특정공사에 대하여는 매년 영 제80조제2항에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 집행기본계획서를 작성하여 해당연도의 1월 15일까지 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 공사의 미확정 등 그 기한 내에 제출할 수 없는 특별한 사유가 있는 경우에는 그 사유가 없어진 후 지체 없이 집행기본계획서를 작성하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

3. 공사추정금액

져 있다.

그러나 일괄입찰의 추정가격은 실시설계적격자를 선정하는 기준이다. 일괄입찰은 실시설계적격자를 선정하고,⁵⁴⁾ 실시설계적격자로부터 실시설계서 등을 제출받아 실시설계서의 적격여부에 대해 심의한 이후 실시설계적격자를 낙찰자로 결정한다.⁵⁵⁾ 실시설계적격자는 실시설계를 통해 설계가를 추정가격에 근접하도록 설계하므로, 결과적으로 추정가격은 원가계산에 근거한 예정가격으로 간주할 수 있다. 다만, 실시설계과정에서 규격 및 물량 조정 등에 의해 설계가와 추정가격의 차이가 발생할 수 있다. 그러나 규격 및 물량 조정 등에 의해 예정가격이 변동된 것으로 간주하는 것이 바람직할 것이다.

53) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. "추정금액"이라 함은 공사에 있어서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제2조제1호에 따른 추정가격에 「부가가치세법」에 따른 부가가치세와 관급재료로 공급될 부분의 가격을 합한 금액을 말한다.

54) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제85조(일괄입찰등의 입찰절차) ①일괄입찰은 기본설계입찰을 실시하여 제87조제1항의 규정에 의하여 실시설계적격자로 선정된 자에 한하여 실시설계서를 제출하게 하여야 한다.

55) 「(계약예규) 일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준」

제13조(일괄입찰의 낙찰자 결정) ① 계약담당공무원은 제8조 내지 제12조에 따라 실시설계적격자를 결정할 경우에는 시행령 제85조제3항제2호에 따라 실시설계적격자로부터 실시설계서 등을 제출받아 동조 제5항 또는 제6항에 따라 중앙건설기술심의위원회 또는 기술자문위원회에 실시설계서의 적격여부에 대한 심의를 의뢰하여야 한다.

②계약담당공무원은 제85조제5항 또는 제6항에 따라 중앙건설기술심의위원회 또는 기술자문위원회로부터 해당 실시설계의 적격통지를 받은 때에는 동 실시설계적격자를 낙찰자로 결정한다.

③계약담당공무원은 실시설계적격자의 입찰금액이 계속비대형공사에 있어서는 계속비예산, 일반대형공사에 있어서는 총 공사 예산을 각각 초과하는 경우에는 실시설계 제출요구 전에 예산의 범위안으로 가격을 조정하기 위하여 그 입찰자와 협의하여야 하며 협의가 성립되지 아니할 때에는 재공고입찰에 의하여야 한다.

④제1항 및 제2항에 따른 낙찰자의 결정은 부득이한 사유가 없는 한 실시설계서가 제출된 날부터 60일 이내에 하여야 한다.

(2) 민간투자사업

「국가계약법 시행령」 제7조의2제2항제2호56)는 민간투자사업에 적용되는 협상에 의한 계약을 추진할 경우 예정가격을 작성하지 않는다고 규정하고 있다. 이에 근거하여 추정가격(사업예산⁵⁷⁾ 혹은 추정투자금액⁵⁸⁾이 민간투자사업의 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 알려져 있다.

그러나 민간투자사업은 사업계획을 제출한 자 중 협상대상자를 지정하고, 협상대상자와 실시협약을 체결함으로써 사업시행자를 지정한다.⁵⁹⁾ 사업시행은 실시설계를

56) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제7조의2(예정가격의 작성방법 등)

② 법 제8조의2제1항 단서에서 "다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 체결하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 구분에 따른 경우를 말한다. <개정 2020. 5. 1.>

2. 예정가격의 작성을 생략할 수 있는 계약: 제26조제1항제5호가목·바목 및 같은 조 제6항에 따른 수의계약(제30조제2항 본문에 따라 견적서를 제출하게 하는 경우는 제외한다), 제43조에 따른 협상에 의한 계약, 제43조의3에 따른 경쟁적 대화에 의한 계약 및 제70조에 따른 개산계약

57) 「(계약예규) 협상에 의한 계약체결기준」

제4조(입찰공고) ① 계약담당공무원은 제안서 제출마감일의 전일부터 기산하여 40일 전에 입찰공고를 하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 경우, 추정가격이 고시금액 미만인 경우 및 시행령 제20조제2항에 따른 재공고입찰인 경우에는 제안서 제출마감일의 전일부터 기산하여 10일전까지 공고할 수 있다.

② 입찰공고에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다.

1. 사업명, 사업내용, 사업기간, 사업예산

58) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제11조(시설사업기본계획의 내용) ① 시설사업기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 대상사업의 추정투자금액, 건설기간, 예정지역 및 규모 등에 관한 사항

59) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제13조(사업시행자의 지정) ① 민간투자사업을 시행하려는 자는 제10조제3항에 따라 고시된 시설사업기본계획에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획을 작성하여 주무관청에 제출하여야 한다.

② 주무관청은 제1항에 따라 제출된 사업계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 검토·평가한 후 사업계획을 제출한 자 중 협상대상자를 지정하여야 한다. 이 경우 공익성이 높은 장기투자자금의 제공 등 주무관청의 원활한 사업시행에 부합하는 사업계획을 제출한 자에 대하여는 사업계획을 평가할 때 우대할 수 있다.

③ 주무관청은 제2항에 따라 지정된 협상대상자와 총사업비 및 사용기간 등 사업시행의 조건 등이 포함된 실시협약을 체결함으로써 사업시행자를 지정한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 일정요건에 해당하는 사업시행자 지정에 관한 사항은 사전에 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④ 제3항에 따라 사업시행자로 지정된 자는 관계법률에 따른 사업시행자로 본다.

⑤ 사업시행자로 지정받은 자는 지정받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간에 제15조제1항에 따른 실시계획의 승인을 신청하여야 하며, 이 기간에 실시계획의 승인을 신청하지 아니하였을 때에는 사업시행자 지정의 효력을 상실한다. 다만, 주무관청은 불가피하다고 인정하는 경우에는 1년의 범위에서 한 번만 그 기간을 연장할 수 있다.

포함한 실시계획 승인 이후에 이루어지며,⁶⁰⁾ 사업시행자는 실시설계를 통해 설계가를 추정가격에 근접하도록 설계하므로, 결과적으로 추정가격은 원가계산에 근거한 예정 가격으로 간주할 수 있다.

60) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제15조(실시계획의 승인 또는 변경승인 등) ① 사업시행자는 민간투자사업을 시행하기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 사업의 실시계획을 작성하여 주무관청의 승인을 받아야 한다. 승인받은 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」

제16조(실시계획의 승인) ① 사업시행자는 법 제15조제1항 본문에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받으려면 다음 각 호의 사항을 적은 실시계획 승인신청서를 주무관청에 제출하여야 한다.

3. 계획평면도 및 실시설계도서(공구별·단계별로 분할시공하려는 경우에는 분할설계도서를 말한다)

가. 현황

(1) 법정부담금별 예산안 총괄

법정부담금¹⁾은 기타경상이전수입²⁾의 하나로 “법률의 규정에 의하여 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 부담시킴으로써 얻는 수입”을 말한다.³⁾ 2021년도 법정부담금 예산안은 16조 4,307억원으로 전년도 예산 14조 9,135억원 대비 1조 5,172억원(10.2%) 증가하였다.⁴⁾

회계별로 보면, 특별회계에 귀속된 법정부담금은 3조 5,437억원이며, 기금에 귀속되는 법정부담금은 12조 8,870억원이다.

[2021년도 법정부담금 예산안]

(단위: 억원, %)

	2019 결산	2020 예산(A)	2021 예산안(B)	전년 대비	
				B-A	(B-A)/A
법정부담금 합계	143,432	149,135	164,307	15,172	10.2
특별회계	32,721	34,455	35,437	982	2.8
기금	110,711	114,680	128,870	14,190	12.4

자료: 디지털예산회계시스템 자료와 부처 제출자료 등을 바탕으로 재작성

이주호 추계세제분석관(progress@assembly.go.kr, 788-3735)

이택균 추계세제분석관(69potato@assembly.go.kr, 788-3746)

어예원 추계세제분석관(boni821@assembly.go.kr, 788-4650)

- 1) 「부담금관리 기본법」에서 따른 부담금은 2021년 기준으로 총 90개로 전년과 동일하다. 「부담금 관리 기본법」 상의 부담금은 중앙정부와 지방자치단체 및 공공기관 등의 수입으로 귀속되는 전체 부담금을 의미하나, 여기에서 분석하고자 하는 법정부담금 수입은 중앙정부의 수입으로 귀속되는 부담금 중, ‘총수입’ 범위에 포함되지 않는 금융성기금(기술보증기금, 신용보증기금, 농림수산업자 신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금)과 외국환평형기금의 부담금을 제외한다.
- 2) 경상이전수입(12관)은 연금수입(55항), 벌금·몰수금 및 과태료(56항), 변상금 및 위약금(57항), 가산금(58항), 기타경상이전수입(59항)으로 구성되며, 기타경상이전수입은 다시 법정부담금(593목), 민간출연금(594목), 설비부담금(595목), 기타경상이전수입(596목)으로 구성된다.
- 3) 기획재정부, 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침(사업유형별·목별 매뉴얼)」, 2020.5.
- 4) 2021년도 전체 부담금 90개의 수입 계획안은 21조 2,189억원이나, 법정부담금 수입 계획안은 16조 4,307억원이다. ‘총수입’ 범위에 포함되지 않는 부담금 전체의 수입 계획안에 대해서는 기획재정부의 「2021년도 부담금운용종합계획서」(2020.9.) 참고할 수 있다.

(2) 소관 및 회계·기금별 예산안 현황

법정부담금은 다양한 특별회계와 기금의 수입으로 운용되고 있으며, 소관 및 회계·기금별로 결산 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 법정부담금 수입이 가장 많은 부처는 산업통상자원부이다. 에너지및자원사업특별회계(석유수입부과금, 석유판매부과금, 광해방지의무자 부담금, 가스안전관리부담금) 1조 9,454억원, 전력산업기반기금(전력산업기반기금부담금) 2조 2,591억원, 방사성폐기물관리기금(사용후핵연료관리부담금) 7,300억원, 산업기술진흥및사업촉진기금(특정물질제조수입부담금) 12억원 등 산업통상자원부 소관 법정부담금 수입은 총 4조 9,357억원으로 전체 법정부담금 수입의 30.0%를 차지한다.

다음으로 법정부담금 수입이 많은 부처는 보건복지부로, 국민건강증진기금의 국민건강증진부담금 수입이 2조 9,487억원(17.9%)이다. 동 부담금은 담배에 부과되는 것으로 단일 부담금 중 수입 규모가 가장 크다.

그 밖에 법정부담금 수입이 많은 부처는 과학기술정보통신부(2조 7,714억원), 환경부(1조 8,937억원), 고용노동부(1조 1,889억원) 순이다.

[2021년도 법정부담금 예산안 현황: 개관]

(단위: 억원, %)

	2019 결산	2020 예산(A)	2021 예산안(B)	전년 대비	
				B-A	(B-A)/A
법정부담금 합계	143,432	149,135	164,307	15,172	10.2
특별회계	32,721	34,455	35,437	982	2.8
기금	110,711	114,680	128,870	14,190	12.4
고용노동부	9,571	10,780	11,889	1,109	10.3
기금	9,571	10,780	11,889	1,109	10.3
과학기술정보통신부	14,865	14,669	27,714	13,045	88.9
기금	14,865	14,669	27,714	13,045	88.9
국토교통부	4,964	5,280	5,282	2	0.0
특별회계	4,642	4,927	4,890	△37	△0.8
기금	322	353	392	40	11.2
농림축산식품부	10,862	10,995	11,154	160	1.5
특별회계	10,850	10,981	11,140	159	1.5
기금	11	14	14	0	1.7

(단위: 억원, %)

	2019 결산	2020 예산(A)	2021 예산안(B)	전년 대비	
				B-A	(B-A)/A
문화체육관광부	7,602	7,974	6,156	△1,818	△22.8
기금	7,602	7,974	6,156	△1,818	△22.8
보건복지부	28,105	28,924	29,487	562	1.9
기금	28,105	28,924	29,487	562	1.9
산림청	1,592	1,614	1,787	174	10.8
특별회계	1,592	1,614	1,787	174	10.8
산업통상자원부	44,892	47,813	49,357	1,544	3.2
특별회계	27,452	28,839	29,903	1,064	3.7
기금	17,440	18,974	19,454	480	2.5
외교부	1,005	1,166	915	△251	△21.5
기금	1,005	1,166	915	△251	△21.5
원자력안전위원회	1,039	1,090	1,127	38	3.5
기금	1,039	1,090	1,127	38	3.5
해양수산부	514	500	502	2	0.3
기금	514	500	502	2	0.3
환경부	18,421	18,330	18,937	607	3.3
특별회계	9,036	8,927	9,292	365	4.1
기금	9,386	9,403	9,645	242	2.6

자료: 디지털예산회계시스템 자료와 부처 제출자료 등을 바탕으로 재작성

(3) 법정부담금별 예산안 현황

부담금 수 기준으로 환경부 소관 부담금이 16개(특별회계 11개⁵⁾, 기금 5개)로 가장 많으며, 다음으로 산업통상자원부 9개⁶⁾, 국토교통부 8개 등이다. 예산안 규모가 가장 큰 부담금은 국민건강증진부담금(보건복지부)으로 2조 9,487억원이고, 다음으로 전력산업기반기금부담금(산업통상자원부) 2조 2,591억원, 석유수입부과금(산업통상자원부) 1조 5,913억원, 농지보전부담금(농림축산식품부) 9,618억원 순이다.

과학기술정보통신부의 주파수할당대가는 「전파법」 제11조에 따라 주파수 할당을 받은 자에게 부과·징수하는 것으로, 현재 「부담금관리 기본법」 별표에 근거를 두지

5) 총량초과부담금 등 폐지되었으나 부과 계획이 마련된 부담금을 제외한 숫자

6) 부과 계획이 마련되지 않은 광물수입·판매부과금을 포함한 숫자이다.

않았으나 법정부담금 수입항목으로 예산안을 편성하고 있다.⁷⁾ 이 외에도 「부담금관리 기본법」 별표에 근거를 두지 않은 부담금으로서, 주파수할당대가(과학기술정보통신부), 원자력안전관리비용(원자력안전위원회)이 있다.

산업통상자원부의 광물수입·판매부과금은 부담금을 부과할 수 있는 근거법률은 있으나, 하위 법령이 마련되지 않아⁸⁾ 연례적으로 부과계획이 수립되지 못하였다.

또한 폐지된 부담금이지만 수입이 발생하는 부담금으로는 농지전용부담금(농림축산식품부), 총량초과부담금(환경부), 기반시설부담금(국토교통부) 등이 있다.

[2021년도 법정부담금 예산안 현황: 회계별·소관부처별·부담금별]

(단위: 억원, %)

소관 및 회계·기금	부담금명	2019결산	2020년도 예산(A)	2021년도 예산안(B)	전년 대비	
					B-A	(B-A)/A
합계		143,432	149,135	164,307	15,172	10.2
특별회계 소계		32,721	34,455	35,437	982	2.8
국토교통부	소계	4,642	4,927	4,890	△37	△0.8
교통시설특별회계	소음부담금	94	102	99	△3	△3.0
	원인자부담금	0	2	2	0	0.0
국가균형발전 특별회계	개발부담금	1,489	1,418	1,285	△133	△9.4
	개발제한구역보전부담금	1,906	1,788	1,788	0	0.0
	과밀부담금	241	742	841	99	13.3
	광역교통시설부담금	886	875	875	0	0.0
	기타(기반시설부담금)	27	0	0	0	—
농림축산식품부	소계	11	14	14	0	1.7
농어촌구조개선 특별회계	농지전용부담금 ²⁾	11	14	14	0	1.7
산림청	소계	1,592	1,614	1,787	174	10.8
농어촌구조개선 특별회계	대체산림자원조성비	1,580	1,603	1,777	174	10.8
	임산물수입이익금	13	10	10	△0	△2.2

7) 주파수할당은 “특정한 주파수를 이용할 수 있는 권리를 특정인에게 주는 것”(「전파법」 제2조제1항제3호)으로 그 할당대가는 “재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”(「부담금관리 기본법」 제2조)에 해당한다고 보기 어려운 측면이 있다.

8) 부과요건 및 부과대상, 산정기준 및 부담률 등 하위법령 미제정으로 징수 근거가 마련되지 않아 연례적으로 미편성하고 있다.

(단위: 억원, %)

소관 및 회계·기금	부담금명	2019결산	2020년도 예산(A)	2021년도 예산안(B)	전년 대비	
					B-A	(B-A)/A
산업통상자원부	소계	17,440	18,974	19,454	480	2.5
에너지 및 자원사업 특별회계	가스안전관리부담금	1,310	1,298	1,321	23	1.8
	광물 수입·판매부과금 ³⁾	0	0	0	0	—
	광해방지부담금	89	50	56	5	10.8
	석유수입부과금	14,086	15,403	15,913	510	3.3
	석유판매부과금	1,955	2,223	2,164	△59	△2.6
환경부	소계	9,036	8,927	9,292	365	4.1
환경개선특별회계	대기배출부과금 및 통합배출부과금	110	85	383	298	348.3
	생태계보전협력금	498	606	561	△45	△7.4
	수질개선부담금	148	176	153	△24	△13.5
	수질배출부과금 및 통합배출부과금	108	88	93	5	6.2
	재활용부과금(자원)	206	132	192	61	46.0
	재활용부과금(전기전자)	27	35	51	16	46.1
	폐기물부담금	1,964	1,727	1,782	55	3.2
	폐기물처분부담금	2,043	1,731	1,731	0	0.0
	환경개선부담금	3,878	4,287	4,287	0	0.0
	회수부과금(전기전자제품)	11	12	12	0	2.4
	공공폐수처리시설 설치 부담금	4	2	1	△1	△57.2
	기타(총량초과부담금 등)	40	45	45	△0	△0.1
기금 소계		110,711	114,680	128,870	14,190	12.4
고용노동부	소계	9,571	10,780	11,889	1,109	10.3
임금채권보장기금	사업주 부담금	3,380	3,594	3,819	224	6.2
장애인고용촉진 및 직업재활기금	장애인 고용부담금	6,191	7,186	8,070	884	12.3
과학기술정보통신부	소계	14,865	14,669	27,714	13,045	88.9
방송통신발전기금	방송통신발전기금 분담금	1,792	1,926	1,866	△59	△3.1
	주파수할당대가 ¹⁾	5,081	5,040	10,854	5,814	115.4
원자력기금	원자력연구개발사업 비용부담금	1,781	1,602	1,727	125	7.8
정보통신진흥기금	주파수할당대가 ¹⁾	6,210	6,101	13,266	7,165	117.4

(단위: 억원, %)

소관 및 회계·기금	부담금명	2019결산	2020년도 예산(A)	2021년도 예산안(B)	전년 대비	
					B-A	(B-A)/A
국토교통부	소계	322	353	392	40	11.2
자동차사고 피해지원기금	자동차사고피해 지원사업부담금	322	333	342	10	2.9
주택도시시기금	재건축부담금 ³⁾	0	20	50	30	150.0
농림축산식품부	소계	10,850	10,981	11,140	159	1.5
농산물가격 안정기금	농산물가격안정기금 납부금 ³⁾	0	0	0	0	—
	농산물수입이익금(농안법)	160	263	243	△20	△7.5
	양곡수입이익금 (콩, 메밀 등)	288	258	278	20	7.7
농업소득보전 직접지불기금	양곡수입이익금 (시판용쌀) ³⁾	0	0	0	0	—
농지관리기금	농지보전부담금	9,403	9,646	9,618	△28	△0.3
자유무역협정 이행지원기금	농산물수입이익금(FTA)	952	784	971	187	23.9
축산발전기금	대체초지조성비	42	5	5	0	0.0
	축산물수입이익금	5	25	25	0	0.0
문화체육관광부	소계	7,602	7,974	6,156	△1,818	△22.8
관광진흥개발기금	출국납부금	4,006	4,177	4,006	△171	△4.1
	카지노사업자 납부금	2,471	2,696	1,341	△1,355	△50.3
국민체육진흥기금	중독예방치유부담금	193	228	234	7	3.0
	회원제골프장 시설 입장료 부가금	387	329	19	△310	△94.2
영화발전기금	영화상영관 입장권 부과금	546	544	555	11	2.0
보건복지부	소계	28,105	28,924	29,487	562	1.9
국민건강증진기금	국민건강증진부담금	28,105	28,924	29,487	562	1.9
산업통상자원부	소계	27,452	28,839	29,903	1,064	3.7
방사성폐기물 관리기금	사용후핵연료 관리부담금	6,570	6,599	7,300	702	10.6
산업기술진흥 및 사업화촉진기금	특정물질제조· 수입부담금	10	12	12	0	0.0
전력산업기반기금	전기사용자의 일시부담금	0.03	0.03	0.01	△0.02	△66.7
	전력산업기반기금 부담금	20,873	22,229	22,591	362	1.6

(단위: 억원, %)

소관 및 회계·기금	부담금명	2019결산	2020년도 예산(A)	2021년도 예산안(B)	전년 대비	
					B-A	(B-A)/A
외교부	소계	1,005	1,166	915	△251	△21.5
국제교류기금	국제교류기여금	594	656	360	△296	△45.1
국제질병퇴치기금	국제질병퇴치기금 출국납부금	410	510	555	45	8.7
원자력안전위원회	소계	1,039	1,090	1,127	38	3.5
원자력기금	원자력안전관리부담금	928	970	1,005	35	3.6
	원자력안전관리비용 ¹⁾	111	119	122	3	2.6
해양수산부	소계	514	500	502	2	0.3
수산발전기금	수산물수입이익금 (수산물공매납입금)	492	435	438	3	0.7
	해양생태계보전협력금	17	63	57	△6	△9.2
	해양심층수이용부담금 ³⁾	0	0	3	3	—
	해양환경개선부담금	5	2	4	2	64.5
환경부	소계	9,386	9,403	9,645	242	2.6
한강수계관리기금	물이용부담금(한강)	4,765	4,767	4,937	170	3.6
낙동강수계관리기금	물이용부담금(낙동강)	2,389	2,389	2,423	33	1.4
금강수계관리기금	물이용부담금(금강)	1,219	1,243	1,259	16	1.3
영산강·섬진강 수계관리기금	물이용부담금 (영산강·섬진강)	870	874	893	18	2.1
석면피해구제기금	석면피해구제분담금	143	130	134	4	3.0

주: 1) 현행 「부담금관리 기본법」 별표에 근거를 두지 않은 부담금

2) 폐지된 부담금

3) 징수실적이 없는 부담금(해양심층수이용부담금 부과 면제중, 광물수입·판매부담금 하위법령 미제정, 나머지 부담금은 실제 징수실적 없음)

1. 법정부담금 중 금융성기금(기술보증기금, 신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가 목돈마련저축장려기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금)과 외국환평형기금의 부담금은 제외

자료: 각 부처 제출자료와 디지털예산회계시스템 자료 및 기획재정부 「2021년도 부담금운용종합계획서」를 바탕으로 재작성

전년 대비 예산안이 가장 크게 증가한 부담금은 주파수할당대가로 전년 대비 1조 2,979억원(116.5%)⁹⁾ 증가하였다. 그리고 장애인고용부담금이 부담기초액 증가를 이유로 전년 대비 884억원(12.3%) 증가했으며, 다음으로 사용후핵연료관리부담금 702억원(10.6%) 순으로 증가하였다.

9) 전년 대비 방송통신발전기금 5,814억원, 정보통신진흥기금 7,165억원 증가

반면, 전년 대비 예산안이 가장 크게 감소한 부담금은 카지노사업자 납부금으로, 코로나바이러스감염증-19(이하 “코로나19”) 확산에 따른 카지노영업장 휴업 등에 따른 매출액 감소를 반영하여 전년 대비 1,355억원(△50.3%) 감소하였다. 다음으로 회원제골프장 시설입장료에 대한 부가금이 전년 대비 310억원(△94.2%) 감소하였으며, 국제교류기여금 296억원(△45.1%) 순으로 감소하였다.

[주요 부담금의 전년대비 예산안 증감 현황]

(단위: 억원, %)

	2019 결산	2020 예산 (A)	2021 예산안 (B)	전년 대비		
				B-A	(B-A)/A	증감사유
〈예산안 증가〉						
주파수할당대가	11,291	11,141	24,120	12,979	116.5	사용기간 만료 주파수 재할당
장애인 고용부담금	6,191	7,186	8,070	884	12.3	부담기초액 인상 등
사용후 핵연료 관리부담금	6,570	6,599	7,300	702	10.6	사용후핵연료 예상 발생량 증가 (경수로: 50다발 증, 중수로: 3,164다발 증)
〈예산안 감소〉						
카지노사업자 납부금	2,471	2,696	1,341	△1,355	△50.3	코로나19 확산에 따른 카지노영업장 휴업 등에 따른 매출액 감소 반영
회원제골프장 시설 입장료에 대한 부가금	387	329	19	△310	△94.2	현재 결정으로 부가금 사업 폐지 (체납금 회수액분에 대한 예산안 편성)
국제교류기여금	594	656	360	△296	△45.1	코로나19 확산에 따른 감소 반영

주: 1. 주파수할당대가는 현행 「부담금관리 기본법」 별표에 근거를 두지 않은 부담금
 2. 증감사유는 부처 제출자료 및 기획재정부의 「2021년도 부담금운용종합계획서」(2020.9.)에 적시된 내용 요약
 자료: 부처 제출자료 및 기획재정부 「2021년도 부담금운용종합계획서」(2020.9.)를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 부담금 수입 계획액 편성의 적절성 검토 필요

법정부담금의 경우 기업이나 국민이 부담하는 준조세 성격이 강하므로 추계의 정확도를 제고하기 위하여 부담금을 산출하는 데 사용한 변수들을 면밀하게 살필 필요가 있다.

첫째, 코로나19 확산 등 징수 가능성을 고려하여 부담금 수입 계획액 편성의 적정성을 검토할 필요가 있다.

국제질병퇴치기금 출국납부금(외교부)¹⁰⁾, 출국납부금(문화체육관광부)¹¹⁾, 영화상영권 입장권 부과금(문화체육관광부)¹²⁾은 각각 출국자 수와 극장 관객 수에 연동되는 부담금으로서 부과 대상 및 산정근거는 다음과 같다.

10) 「국제질병퇴치기금법」

제5조(출국납부금의 납부 등) ① 국내 공항을 통하여 출국하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람은 1천원을 기금에 납부하여야 한다. 다만, 외교부장관은 항공기 좌석 등급에 구분이 있는 경우 상위 등급의 좌석으로 출국하는 사람에 대하여는 1만원 이내의 범위에서 좌석 등급에 따라 차등하여 대통령령으로 정하는 금액을 부과·징수할 수 있다.

②~④ (생략)

11) 「관광진흥개발기금법」

제2조(기금의 설치 및 재원) ①~② (생략)

③ 국내 공항과 항만을 통하여 출국하는 자로서 대통령령으로 정하는 자는 1만원의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을 기금에 납부하여야 한다.

④~⑥ (생략)

12) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」

제25조의2(부과금의 징수) ① 영화진흥위원회는 한국영화의 발전 및 영화·비디오물산업의 진흥을 위하여 영화상영관(비상설상영장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 입장하는 관람객에 대하여 입장권 가액의 100분의 5 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 부과금을 징수할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 영화상영관에 입장하는 관람객에 대해서는 그러하지 아니하다.

1. 직전 연도에 제38조제1항제2호에 해당하는 영화를 연간 상영일수의 100분의 60 이상 상영한 영화상영관

2. 직전 연도의 입장권 판매액(2개 이상의 영화상영관을 경영하는 경우에는 각 영화상영관별 입장권 판매액의 합계를 말하며, 직전 연도의 영업 기간이 1년 미만인 경우에는 그 기간 동안의 입장권 판매액을 연간 판매액으로 환산한 금액을 말한다)이 대통령령으로 정하는 금액보다 적은 영화상영관

②~⑦ (생략)

[출국납부금 및 영화상영관 입장권 부과금 등 부과대상 및 산정기준]

부담금	부과대상	산정기준	비고
국제질병퇴치기금 출국납부금(외교부)	국내 공항을 통하여 출국하는 자 (내·외국인 공통)	국내공항에서 출국하는 국제선 항공권 1매당 1천원	출국자수 연동
출국납부금 (문화체육관광부)	국내 공항 및 항만을 통하여 출국하는 자	1인당 1만원 (선박이용시 1천원)	출국자수 연동
영화상영관 입장권 부과금(문화체육관광부)	영화상영관에 입장하는 관람객	영화상영관 입장권 가액의 3%	극장관객수 연동

자료: 각 부처 제출자료 및 기획재정부 「2021년도 부담금운용종합계획서」(2020.9.)를 바탕으로 재작성

외교부 국제질병퇴치기금 출국납부금의 경우, 전년대비 44억 6,400만원 증가(8.7%)한 554억 9,900만원을 2021년도 수입계획액으로 편성하였다. 동 부담금의 경우 최근 5년간(2015~2019년) 연평균 증가율 11%에 코로나19 확산에 따른 출국자수를 감안하여 최근 5년간 연평균 증가율의 약 80%를 적용한 증가율 8.7%를 2020년도 계획액 510억 3,500만원에 반영하여 산정하였다.

문화체육관광부 출국납부금의 경우, 전년대비 170억 9,500만원 감소(△4.1%)한 4,006억원을 2021년도 수입계획액으로 편성하였다. 동 부담금은 2020년도에 수납실적이 감소하였으나 2021년도에 정상 회복하는 것으로 가정하여 산출한 것이다.

또한 같은 부처의 영화상영관 입장권 부과금의 경우, 전년대비 10억 7,600만원 증가(2.0%)한 555억 2,200만원을 2021년도 수입계획액으로 편성하였다. 2021년 부담금 산정시 최근 5년간 평균 극장 관객 수를 기준으로 산정한 결과, 전년 대비 254만명 늘어난 2억 1,945만명으로 산출되었다.

[출국납부금 및 영화상영관 입장권 부과금 등 예산안 편성 현황]

(단위: 백만원)

부담금	2020 계획(A)	2021 계획안(B)	전년대비(B-A)		증감사유
			증감액	증감률	
국제질병퇴치 기금 출국납부금 (국제질병퇴치기금)	51,035	55,499	4,464	8.7	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 코로나19로 인한 출국자 수 감소 및 출국납부금 수납액 증가율 반영에 따른 증가분 반영 (= '20년 예산액 51,035백만원 × 1.087*) * 코로나19로 인한 '20년 수납액 감소를 상정하고 최근 5년 연평균증가율 11%의 약 80% 수준인 8.7%를 증가율로 설정
출국납부금 (관광진흥개발기금)	417,695	400,600	△17,095	△4.1	코로나19 확산으로 외래관광객 등 출국자 수 감소 반영('20년 감소 후 '21년 정상 회복 가정)
영화상영관 입장권 부과금 (영화발전기금)	54,446	55,522	1,076	2.0	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년: 251원(평균부과금) × 216,915천명(추정관객수) • 2021년: 253원(평균부과금) × 219,453천명(추정관객수)

자료: 부처 제출자료 및 기획재정부 「2021년도 부담금운용종합계획서」(2020.9.)를 바탕으로 재작성

외교부에 따르면 2020년 전 세계적으로 유행하고 있는 코로나19 확산으로 인해 대부분의 국가에서 외국인을 대상으로 한 입국제한 조치를 실시 중이다.¹³⁾ 또한 우리나라도 코로나19의 확산을 저지하기 위하여 사회적 거리두기, 영화관 등 다중이용시설에 대한 집합제한 등 방역대책을 실시 중이다. 이에 따라 코로나19 확산으로 인해 출국자 수와 영화관람객 수가 전년 동기 대비 크게 감소하고 있는 추세이다.

13) 외교부에 따르면 2020년 10월 5일 10시 기준으로 72개 국가·지역에서 입국금지 조치를 시행 중이며, 6개 국가·지역에서 격리 조치를 시행 중이다. 또한 85개 국가·지역에서는 검역강화 및 권고 사항(사증 발급 중단, 자가격리(권고 포함), 도착 시 발열검사·검역 신고서 징구 등) 등을 시행 중인 것으로 나타났다(자료: 외교부 홈페이지, “코로나19 관련 각국의 해외입국자에 대한 입국제한 조치 실시 국가(지역),” 2020.10.5. 기준).

[전년 동기 대비 국민 해외여행객 및 극장 관객 현황]

(단위: 만명, %)

	2019년 (A)	2020년 (B)	전년 동기 대비	
			B-A	(B-A)/A
국민 해외여행객 (1~7월 누적)	4,636	389	△4,248	△91.6
극장 관객 (1~8월 누적)	15,602	4,687	△10,915	△70.0

자료: 한국관광공사의 「2020년 7월 월통계 및 관광수입지출(잠정치)」(2020.9.)과 영화진흥위원회 「2020년 8월 한국 영화산업 결산」(2020.9.)을 바탕으로 재작성

코로나19 확산 상황에서 2021년도 국민 해외여행객 및 극장 관객 수를 예상하기 어려우나, 출국자 수와 영화관람객 수가 전년 동기 대비 크게 감소하고 있는 추세를 감안하여 출국납부금 2종 및 영화상영관 입장권 부과금의 수입계획안을 일정 부분 감액 편성할 필요가 있다.

둘째, 전력산업기반기금 부담금 계획액 편성 시 전력판매단가 하락 추세를 반영할 필요가 있다.

2021년도 전력산업기반기금 부담금 계획안은 2조 2,591억원으로, 전력판매량(548,898kWh)에 판매단가(111.23원/kWh, 2016년 실적치)를 곱하여 산출한 전기요금 추정치에 부과요율을 적용하여 수립한 금액이다.

최근 4년간 전력산업기반기금 부담금 산출 근거를 살펴보면, 전력판매량은 매년 '제8차 전력수급기본계획'(2017.12) 전망치를 적용하고, 판매단가는 2016년 실적치를 그대로 적용하고 있다. 그러나 2016년 이후 전력판매단가 현황을 살펴보면, 매년 감소하고 있는 추세이며, 2020년 상반기 판매단가 역시 107.75원/kWh로 가장 낮은 수준으로 나타나고 있다.

[전력판매단가 현황]

(단위: 원/kWh)

	2016	2017	2018	2019	2020 (상반기)
판매단가	111.23	109.53	108.75	108.66	107.75

자료: 한국전력공사(2020.8), 전력통계속보 제500호

따라서 산업통상자원부는 계획안 수립 시 2016년 실적치(111.23원/kWh)를 사용하기보다는 최근연도의 전기판매단가 추이를 고려하거나, 판매단가에 영향을 주는 요인 등을 고려한 실질적인 전망치를 활용할 필요가 있다.

셋째, 특정물질 제조·수입 부담금 계획액 편성 시 특정물질 감축계획에 따른 소비량 감소를 반영할 필요가 있다.

특정물질 제조·수입 부담금은 특정물질 제조업자·수입업자가 오존층을 파괴하는 특정물질(HCFC)을 제조·판매 및 수입하는 경우 부과·징수하는 부담금으로, 특정물질 제조·판매·수입량에 따라 징수결정액 및 수납액이 결정된다.

「오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서」¹⁴⁾에 따른 규제물질 96종 중 56종은 이미 전폐되었으며, HCFCs 40종에 대해서는 생산량과 소비량의 단계적 감축이 진행 중인 상황으로 2009~2010년 평균 생산·소비량 기준 2020년부터는 35%를 감축하여야 한다.

특정물질 제조·수입 부담금의 계획액을 편성할 때, 특정물질 소비량 감축계획에 따른 감축량을 반영하여 부담금을 산출하여야 하나, 최근 5년간(2017~2021년) 부담금 수입액은 감축량을 반영하지 않고 매년 동일하게 11억 5,000만원이 편성되고 있다. 감축량을 반영하지 않고 계획액을 편성함에 따라 수납률도 2017년 99.3%에서 2019년 84.4%로 감소하고 있는 추세이다.

[표 128] 감축계획에 따른 부담금 산출내역 및 기금수입계획안: 2016~2021년

(단위: 천킬로그램, 백만원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021(안)
규제물질(HCFC) 소비량	22,166	20,792	19,505	18,300	17,171	14,988
감축계획을 반영한 산출액	1,227	1,150	1,077	1,010	946	823
실제 기금수입계획안(A)	1,227	1,150	1,150	1,150	1,150	1,150
수납액(B)	1,295	1,142	1,052	971	-	-
수납률(B/A)	105.5	99.3	91.5	84.4	-	-

주: 소비량은 해당 연도의 목표 한도로, 실제 실적과는 차이가 있음

자료: 산업통상자원부

14) UN 중심으로 프레온가스(CFCs)등 오존층파괴물질의 생산·소비를 규제하기 위해 1987년 채택, 1989년 발효된 국제협약으로, 우리나라는 1992년에 가입하였다.

따라서 산업통상자원부는 2021년 계획액 산출 시 특정물질 감축계획을 반영하여 실제 수납가능한 수준을 계상하여 추계의 정확도를 기할 필요가 있다.

(2) 부담금 면제 및 부과 관련 법령 정비 필요

첫째, 법률에 의한 위임 없이 부담금 면제에 관한 사항을 시행령에서 직접 규정하고 있으므로, 위임 근거 없는 감면 규정을 삭제하는 등 규정 정비가 필요하다.

해양심층수이용부담금은 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」 제40조¹⁵⁾에 따라 해양심층수를 이용하여 먹는 해양심층수 등 관련 제품을 생산·판매할 경우 대통령령으로 정하는 일정액을 부담하는 것으로, 「수산업·어촌 발전 기본법」 제46조¹⁶⁾에 따른 수산발전기금에 귀속되고 있다. 다만, 해양심층수 제조업체의 경영난을 이유로 2016년 시행령 개정을 통해 2020년까지 해양심층수이용부담금을 면제¹⁷⁾하고 있

15) 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」

제40조(해양심층수이용부담금의 부과·징수) ① 해양수산부장관은 먹는해양심층수제조업자, 먹는해양심층수수입업자, 해양심층수처리수제조업자, 해양심층수처리수수입업자 및 상업용 목적으로 해양심층수개발업자로부터 해양심층수를 구입하는 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양심층수이용부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 부과·징수한다. 이 경우 해양심층수개발업자가 해양심층수를 이용하여 상업용 목적의 제품을 직접 제조하는 경우에는 해당 해양심층수개발업자를 상업용 목적으로 해양심층수를 구입하는 자로 본다.

② (생략)

③ 부담금은 먹는해양심층수제조업자 및 먹는해양심층수수입업자에 대하여는 먹는해양심층수 평균 판매가격의 1천분의 75의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 요율에 따라 부과·징수하고, 해양심층수처리수제조업자, 해양심층수처리수수입업자 및 상업용 목적으로 해양심층수를 구입하는 자에 대하여는 해양심층수 평균 공급가격의 1천분의 150의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 요율에 따라 부과·징수한다.

16) 「수산업·어촌 발전 기본법」

제46조(기금의 설치) 정부는 수산업 경영의 지원, 수산물 유통구조개선 및 가격안정, 경쟁력 있는 수산업 육성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 수산발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

17) 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률 시행령」

제30조(해양심층수이용부담금의 부과대상) ① 법 제40조제1항에 따른 해양심층수이용부담금(이하 “부담금”이라 한다)의 부과대상은 다음 각 호와 같다.

1. 제조하거나 수입하여 판매한 먹는해양심층수

2. 상업용 제품(먹는해양심층수는 제외한다)의 원료로 구입한 해양심층수 또는 처리수

② 제1항에 따른 부담금 부과대상이라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것은 부과대상에서 제외한다.

1. 수출하는 것

2. 우리나라에 주둔하는 외국군대 또는 주한외국공관에 납품하는 것

3. 「재난 및 안전관리기본법」 제66조제3항제1호에 따라 이재민 구호를 위하여 지원·제공하는 먹는해양심층수

③ 제1항에 따른 부담금 부과대상이라도 2020년 12월 31일까지는 부담금 부과대상에서 제외한다.

으나, 면제기간이 2020년 12월 31일로 만료됨에 따라 2021년에는 과거 3년간 부과 금액의 평균치 1억 2,500만원과 미수납액 1억 4,600만원을 합하여 2억 7,100만원을 부과·징수할 계획이다.

[2021년도 해양심층수이용부담금 부과·징수 계획]

(단위: 백만원)

소관 부처	기금	2019년 실적	2020년 계획(A)	2021년 계획안(B)	증감 (B-A)	산출근거 등
해양 수산부	수산발전 기금	0	0	271	순증	• 과거 3개년 간 부과금액의 평 균치(125백만원)+미수납금액 (146백만원)

자료: 기획재정부, 「2021년도 부담금운용 종합계획서」, 2020. 9.

「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」 제40조는 해양심층수 이용부담금은 “먹는해양심층수제조업자, 먹는해양심층수수입업자, 해양심층수처리수제조업자, 해양심층수처리수수입업자 및 상업용 목적으로 해양심층수개발업자로부터 해양심층수를 구입하는 자” 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양심층수이용부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 부과·징수하도록 하고 있으며, 부담금의 면제 여부에 관한 사항은 규정하지 않고 있다. 그런데 현행법 시행령 제30조제2항에서는 “수출하는 것, 우리나라에 주둔하는 외국군대 또는 주한외국공관에 납품하는 것, 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조제3항제1호에 따라 이재민 구호를 위하여 지원·제공하는 먹는해양심층수” 등에 대해서는 부담금을 부과하지 않고 있다.

「부담금관리 기본법」 제4조18)에 따르면, 부담금 부과의 근거가 되는 법률에는 부담금의 산정기준, 산정방법, 부과요율, 부과요건 등을 구체적이고 명확하게 규정하도록 하고 있다. 법률에 의한 위임 없이 부담금 면제에 관한 사항을 시행령에서 직접 규정하여 위임입법의 한계를 이탈한 것으로, 위임 근거 없는 감면 규정을 삭제하는 등 시정이 필요하다.

18) 「부담금관리 기본법」

제4조(부담금의 부과요건등) 부담금 부과의 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체, 설치 목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등(이하 “부과요건등”이라 한다)이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다. 다만, 부과요건등의 세부적인 내용은 해당 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다.

둘째, 헌법재판소의 위헌판결을 받은 회원제골프장 시설입장료에 대한 부가금은 관련 법률을 개정하는 등 법령 정비가 필요하다.

헌법재판소는 2019년 12월 재판관 전원일치 의견으로 회원제로 운영하는 골프장 시설의 입장료에 대한 부가금을 국민체육진흥기금의 재원으로 규정한 「국민체육진흥법」 제20조제1항제3호를 헌법상 평등원칙 위반으로 위헌 판결하였다.¹⁹⁾

「헌법재판소법」 제47조²⁰⁾는 법률의 위헌결정은 국가기관 등을 기속하며, 위헌결정된 법률 조항은 결정이 있는 날부터 효력을 상실한다고 규정하고 있다. 이에 따라 2020년도부터 부가금 부과가 폐지되었고, 2021년에는 체납금 회수액만으로 부가금 수입계획안을 편성한 바, 전년 대비 309억 5,900만원 감소한(△94.2%) 19억 2,000만원으로 편성하였다.

따라서 헌법재판소의 위헌판결을 받은 「국민체육진흥법」 제20조제1항제3호²¹⁾ 이외에 동법 제23조²²⁾, 「부담금관리기본법」 제3조 별표²³⁾ 등을 삭제하는 법률 개정

19) 헌법재판소는 ‘골프장 부가금’은 시설의 이용 대가와는 별개의 금전으로서, 회원제로 운영하는 ‘골프장 시설의 이용자’라는 특정 부류의 집단에만 강제적·일률적으로 부과되는 ‘부담금’에 해당하며, 골프 이외에도 많은 비용이 필요한 체육 활동이 적지 않을뿐더러 체육시설 이용 비용의 다과(多寡)에 따라 ‘국민체육 진흥’이라는 공적 과제에 대한 객관적 근접성의 정도가 달라진다고 단정할 수 없는 등 수많은 체육시설 등 유독 골프장 부가금 징수 대상 시설의 이용자만을 국민체육진흥계정 구성에 관한 조세 외적 책임이 있는 집단으로 선정한 것에는 합리성이 결여되어 있다고 하여, 헌법상 평등원칙에 위배된다고 하였다(자세한 내용은 2019.12.27.선고 2017헌가 21 결정 참고).

20) 「헌법재판소법」

제47조(위헌결정의 효력) ① 법률의 위헌결정은 법원과 그 밖의 국가기관 및 지방자치단체를 기속(羈束)한다.

② 위헌으로 결정된 법률 또는 법률의 조항은 그 결정이 있는 날부터 효력을 상실한다.

③~⑤ (생략)

21) 「국민체육진흥법」

제20조(기금의 조성) ① 국민체육진흥계정은 다음 각 호의 재원으로 조성하며, 사행산업중독예방치유계정은 「사행산업통합감독위원회법」 제14조의4에서 정하는 바에 따른다.

3. 골프장(회원제로 운영하는 골프장을 말한다. 이하 같다) 시설의 입장료에 대한 부가금

22) 「국민체육진흥법」

제23조(부가금의 징수)① 계정관리기관이 제20조제1항제3호에 따른 부가금을 징수하려면 미리 문화체육관광부장관의 승인을 받아야 한다.

② 제1항에 따른 부가금은 골프장 시설 입장료의 10분의 1을 초과할 수 없다.

③ 계정관리기관은 제1항에 따른 승인을 받으면 골프장 시설의 운영자에게 그 승인 내용을통보하여야 하며, 그 내용을 통보받은 해당 골프장 시설의 운영자는 그 시설 이용자로부터 제1항에 따른 부가금을 수납하여 계정관리기관에 내야 한다.

④ 제3항에 따른 부가금의 징수 대상이 되는 골프장 시설의 운영자가 수납한 부가금을 내는 때에는 부가금 수납부 사본 등 부가금 수납과 관련된 서류를 계정관리기관에 제출하여야 한다.

⑤ 부가금의 징수 방법, 납부 시기 및 부가금 수납 관련 서류 등에 필요한 사항은 대통령령

과 아울러 「국민체육진흥법 시행령」 개정 등 법령 개정 후속 조치가 차질 없이 진행될 필요가 있다.²⁴⁾

셋째, 부과·징수 실적이 없는 광물 수입·판매부과금의 폐지 여부를 검토할 필요가 있다.

광물 수입·판매부과금은 「광업법」 제87조²⁵⁾에 따라 광물의 수급과 가격 안정, 광업의 개발 촉진 및 광해 방지 사업의 지원을 위하여 광물을 수입하거나 판매하는 자에게 부과하는 것으로 1994년 에너지특별회계 설치에 따른 세입원으로 신설되었다.

현재 광물 수입·판매부과금의 부과를 위한 시행령 및 시행규칙 등 하위법령이 마련되어 있지 않으며, 원가 상승에 따른 산업경쟁력 약화, 국내 업체 반발 등의 사유로 제도 도입 이래 부과·징수 실적이 없으며, 2021년 또한 부과 계획이 없는 상황이다.

향후 산업통상자원부는 규제개혁 및 국민부담 완화 등의 측면을 신중히 고려하여 동 부담금의 폐지 여부를 검토할 필요가 있다.

으로 정한다.

23) 「부담금관리기본법」

제3조(부담금 설치의 제한) 부담금은 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다.

별표: 이법에 따라 설치하는 부담금

13. 「국민체육진흥법」 제20조 및 제23조에 따른 회원제 골프장 시설 입장료에 대한 부가금

24) 참고로 정부는 「국민체육진흥법」 및 「부담금관리 기본법」 개정을 위하여 관계기관 협의('20.7.21~'20.8.3) 및 입법 예고('20.7.31~'20.9.9.)를 마친 상태이며, 규제심사 및 법제심사, 국무회의 등을 거쳐 금년 11월 중 국회에 개정안을 제출할 예정이다.

25) 「광업법」

제87조(광물 수입부과금 및 판매부과금) ① 산업통상자원부장관은 광물의 수급과 가격 안정 및 제86조제1항 각 호에 따른 사업 지원을 위하여 광물을 수입하거나 판매하는 자에게 부과금을 징수할 수 있다.

② 제1항에 따른 부과금의 징수 대상자, 부과 기준, 징수 방법, 그 밖에 부과금의 부과와 징수에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 부과금의 징수 대상자가 납부 기한 내에 부과금을 내지 아니하면 그 납부 기한의 다음날부터 납부일까지의 기간에 대하여 대통령령으로 정하는 가산금을 징수한다.

④ 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 부과금의 징수 대상자가 납부 기한 내에 부과금을 내지 아니하면 기간을 지정하여 독촉하고, 그 지정 기간 내에도 부과금 및 제3항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국제 채납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

⑤ 제1항 및 제3항에 따라 징수한 부과금 및 가산금은 에너지 및 자원사업 특별회계에 귀속된다.

가. 신규사업 현황

신규사업에 대한 명확한 법적 정의는 없으나, 「예비타당성조사 운용지침」 제8조¹⁾의 규정에 비추어 보면 과거에 예산이 계상된 적이 없는 세부사업으로 볼 수 있다. 따라서 해당 연도에 처음으로 예산이 편성된 사업, 다른 사업과 통폐합된 사업, 내역사업이 분리되어 세부사업으로 편성된 사업 등이 신규사업에 해당된다고 할 수 있다.

다만, 신규사업의 실질적 의미를 고려하여 통계조사 사업 등과 같이 일정주기로 반복되는 사업, 회계·기금 간 이관된 사업은 전년도 예산액이 없고, 예산안이 처음 편성되었다고 해도 신규사업으로 보기 어려우므로 제외하기로 한다.²⁾

2021년도 예산안 기준 신규사업 수(세부사업 기준)는 전년 대비 9개가 증가한 490개이며, 규모(총지출 기준)는 전년 대비 585억원 감소한 4조 1,188억원으로, 2021년 총지출(555.8조원)의 0.7% 수준이다.

[2021년도 신규사업 현황]

(단위: 개, 억원)

구분	2017	2018	2019	2020 (A)	2021(안) (B)	증감 (B-A)
신규사업 수	342	343	495	481	490	9
신규사업 규모	66,159	95,267	35,340	41,773	41,188	△585

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

이은미 예산분석관(eunmee@assembly.go.kr, 6788-4638)

1) 「예비타당성조사 운용지침」

제8조(신규사업의 정의) 예비타당성조사 대상이 되는 신규사업이란 타당성조사비, 설계비 등의 국고지원이 없었던 사업을 말한다.

2) 총지출에 해당하지 않는 회계·기금 간 거래, 금융성기금 사업 등도 신규사업에서 제외하기로 한다.

(1) 부처별 신규사업 현황

2021년도 490개의 신규사업은 총 41개 기관에 반영되었다.³⁾

사업 수 기준으로 산업통상자원부가 84개로 가장 많고, 다음으로 국토교통부(71개), 과학기술정보통신부(70개), 해양수산부(35개), 보건복지부(24개) 등의 순이다.

사업규모를 기준으로 하면 금융위원회가 1조 286억원으로 가장 크고, 다음으로 산업통상자원부(8,228억원), 과학기술정보통신부(5,567억원), 국토교통부(4,548억원), 경찰청(1,569억원) 등의 순이다.

[부처별 신규사업 현황: 사업규모 기준]

(단위: 개, 백만원)

구분	세부사업 수	2021 예산안
금융위원회	8	1,028,563
산업통상자원부	84	822,835
과학기술정보통신부	70	556,659
국토교통부	71	454,831
경찰청	5	156,879
해양수산부	35	153,396
교육부	10	115,313
환경부	19	107,297
보건복지부	24	82,008
중소벤처기업부	16	65,376
농촌진흥청	7	61,459
농림축산식품부	10	55,739
기획재정부	20	46,784
행정안전부	18	45,242
외교부	6	36,921
원자력안전위원회	2	35,090
방위사업청	11	31,411
문화체육관광부	6	27,089
국무조정실 및 국무총리비서실	2	25,696
조달청	1	23,054
법무부	1	19,659
고용노동부	5	18,948
산림청	6	18,676
중앙선거관리위원회	3	17,514

3) 총 54개 기관 중 통일부, 여성가족부, 병무청, 국세청 등 13개 기관은 2021년도 예산안에 신규 사업이 없다(신규 사업으로 제출하여도 성격상 신규로 볼 수 없는 사업 제외).

(단위: 개, 백만원)

구분	세부사업 수	2021 예산안
문화재청	3	17,138
소방청	8	14,124
식품의약품안전처	6	13,367
국방부	3	12,518
대법원	2	8,075
해양경찰청	5	7,859
행정중심복합도시건설청	4	6,941
기상청	3	6,690
인사혁신처	2	6,690
새만금개발청	5	5,843
공정거래위원회	1	4,000
관세청	2	3,380
국가보훈처	2	2,827
방송통신위원회	1	2,330
감사원	1	297
특허청	1	201
통계청	1	60
총 계	490	4,118,779

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(2) 회계·기금별 신규사업 현황

2021년도 신규사업의 회계·기금별 현황⁴⁾을 살펴보면, 일반회계는 304개 사업에 2조 6,784억원이, 특별회계는 112개 사업에 4,993억원이, 기금은 74개 사업에 9,411억원이 신규 편성되었다.

특별회계의 경우 교통시설특별회계가 34개 사업에 1,550억 8,600만원이 편성되어 가장 규모가 크고, 다음으로 환경개선특별회계(1,042억 9,400만원), 농어촌구조개선특별회계(690억 400만원) 등의 순이다. 기금은 신용보증기금이 3개 사업에 3,783억 1,900만원이 편성되어 가장 규모가 크며, 다음으로 전력산업기반기금(1,819억 7,000만원), 주택도시기금(1,704억 8,600만원), 국유재산관리기금(544억 4,600만원), 원자력기금(453억 7,000만원) 등의 순이다.

4) 2021년도 전체 특별회계는 19개, 기금은 67개이다.

[회계 · 기금별 신규사업 현황]

(단위: 개, 백만원)

구 분	세부사업 수	2021 예산안
일반회계	304	2,678,423
특별회계	112	499,290
교통시설특별회계	34	155,086
환경개선특별회계	17	104,294
농어촌구조개선특별회계	12	69,004
소재부품장비경쟁력강화특별회계	9	47,695
에너지및자원사업특별회계	9	35,008
국가균형발전특별회계	18	24,412
조달특별회계	1	23,054
소재부품장비특별회계	2	16,875
국방·군사시설이전특별회계	2	12,302
행정중심복합도시건설특별회계	4	6,941
책임운영기관특별회계	1	4,203
주한미군기지이전특별회계	1	216
우체국예금특별회계	1	200
기금	74	941,066
신용보증기금	3	378,319
전력산업기반기금	19	181,970
주택도시기금	2	170,486
국유재산관리기금	21	54,446
원자력기금	5	45,370
과학기술진흥기금	4	33,444
정보통신진흥기금	9	29,875
방사성폐기물관리기금	2	12,205
체육진흥기금	2	11,683
관광진흥개발기금	1	7,066
사립학교교직원 연금기금	1	3,907
중소벤처기업창업및진흥기금	1	3,750
장애인고용촉진 및 직업재활기금	1	3,065
축산발전기금	1	2,550
방송통신발전기금	1	2,330
농산물가격안정기금	1	600

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(3) 2021년도 예산안 규모 기준 주요 신규사업 현황

2021년도 신규사업 중 예산안 규모 기준 상위 10개 사업의 규모는 총 1조 9,012억원으로 전체 신규사업(4조 1,088억원)의 46.3%를 차지하고 있다. 가장 규모가 큰 사업은 금융위원회(일반회계)의 산업은행 출자(뉴딜펀드)이며, 다음으로 금융위

원회(신용보증기금)의 소상공인 위탁보증 대위변제, 산업통상자원부(일반회계)의 포항 지진 피해구제 지원 등의 순이다.

[2021년도 예산안 규모 기준 주요 신규사업 현황]

(단위: 백만원)

구분	기관명	회계·기금명	세부사업명	2021 예산안
1	금융위원회	일반회계	산업은행 출자(뉴딜펀드)	600,000
2		신용보증기금	소상공인 위탁보증 대위변제	370,100
3	산업통상자원부	일반회계	포항지진 피해구제 지원	300,000
4	경찰청	일반회계	치안지원인력운영	134,464
5	국토교통부	주택도시기금	통합공공임대용자	87,374
6	산업통상자원부	전력산업기반기금	녹색혁신금융(융자)	87,000
7	교육부	일반회계	그린스마트스쿨조성	86,800
8	국토교통부	주택도시기금	통합공공임대출자	83,112
9	과학기술정보통신부	일반회계	다부처 국가생명연구자원 선진화 사업(R&D)	78,728
10		일반회계	인재활용확산지원(R&D)	73,599
합 계				1,901,177

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(4) 2021년도 예산안 분야별 신규사업 현황

2021년도 예산안 분야별 신규사업 현황을 보면, 산업·중소기업·에너지 분야가 1조 2,809억원으로 가장 규모가 크고, 그 다음으로 일반·지방행정 분야(7,545억원), R&D 분야(5,131억원), SOC 분야(4,242억원) 순이다.

[2021년도 신규사업 분야별 현황]

(단위: 개, 백만원)

구분	분야	사업수	2021 예산안
1	산업·중소기업·에너지	106	1,280,861
2	일반·지방행정	34	754,536
3	R&D	56	513,117
4	SOC	106	424,196
5	보건·복지	42	302,081
6	공공질서·안전	42	273,875
7	농림·수산·식품	28	153,768
8	교육	9	111,406
9	환경	19	105,194
10	기타 ¹⁾	15	61,772
11	문화·체육·관광	12	55,977
12	국방	15	45,075
13	외교·통일	6	36,921
합 계		491	4,118,779

주: 1) 기타분야: 예산안 12대 분야에 포함되지 않는 '과학기술' 및 '통신' 분야임

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

2021년도 신규사업에 대해서는 ① 사업추진에 필요한 법적근거 마련 등 사전 준비 여부, ② 예산안 산출근거의 적정성 및 연내 집행가능성, ③ 기존 사업 등과의 통합·연계 필요성 측면에서 면밀한 검토가 필요하다.

(1) 사업추진에 필요한 법적근거 마련 등 사전 준비 여부 검토

신규사업은 사업과 관련된 사전 준비가 내실 있게 수행되어야 예산 집행에 차질이 발생하지 않는다는 점에서 법적근거 마련, 사업계획 수립 등이 철저히 이루어졌는지에 대한 검토가 필요하다.

1. 과학기술정보통신부의 ‘질병중심중개연구’⁵⁾ 사업(18억 3,000만원)은 질환의 기초 기전·탐색연구 결과를 바탕으로 질환에 대한 진단 예방, 치료법 개발을 목적으로 기초연구 성과의 임상 단계 연계 및 실용화를 지원하기 위해 추진되는 R&D 사업이다. 동 사업은 예비타당성조사와 기술성평가 결과 기존 사업과의 차별성 부족 및 연계·협력 방안 미흡 등의 사유로 사업 추진이 부적합한 것으로 평가된 바 있으므로 이를 보완하여 사업을 추진할 필요가 있다.

2. 교육부의 ‘사학혁신 지원’⁶⁾ 사업(52억 5,900만원)은 사학의 민주성·공공성 확보를 선도하는 대학을 선정·지원함으로써 법인운영 개선을 통한 대학 발전의 선순환 모델을 발굴하고, 사업성과를 공유하여 타 대학의 변화를 유도하기 위한 사업이다. 교육부는 사학혁신 지원 사업을 한국사학진흥재단 출연사업으로 추진한다는 계획을 수립하였으나, 한국사학진흥재단에 출연금을 지원할 수 있는 법적 근거가 미비하므로 법률에 저촉되지 않는 사업추진 방식을 검토할 필요가 있다.

3. 산업통상자원부의 ‘파워반도체생산플랫폼구축 사업’⁷⁾(40억원)은 탄화규소(Silicon Carbide: SiC)기반의 파워반도체 연구개발과 시제품 제작 및 양산을 지원하기 위한 사업이다. 파워반도체생산플랫폼구축 사업은 양산 목적이 포함된 시설장비 구축을 출연금으로 지원할 계획이지만, 양산시설의 경우 사업비 출연의 법적 근거가 불명확하다는 점을 고려하여 출연 방식으로 지원하는 것이 적절한지 검토할 필요가 있다.

4. 농림축산식품부의 ‘축산물 도매시장 온라인 경매플랫폼’⁸⁾ 사업(25억 5,000만원)은 비대면 거래 확산 등 유통여건 변화에 대응하여 온라인으로 축산물 영상, 등급판정 등 정보를 제공하고 구매자가 원격지에서 온라인으로 경매에 참여하는 시스템을 구축·운영하는 사업이다. 현재 동 사업과 관련한 ‘축산물 도매시장 온라인경매제도 도입 연구’ 용역을 추진하고 있으므로 연구용역 결과 등을 반영하여 철저한 사전 준비를 할 필요가 있으며, 「국가정보화 기본법」 및 「2021년도 예산안 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따라 정보화 사업 편성 절차를 준수할 필요가 있다.

5) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2020.10., pp.43~47.

6) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(교육위원회 소관)」, 2020.10., pp.56~60.

7) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2020.10., pp.114~117.

8) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회 소관)」, 2020.10., pp.48~53.

5. 농림축산식품부의 ‘스마트팜 다부처 패키지 혁신기술개발’⁹⁾사업(177억 8,400만 원)은 스마트팜 관련 중·장기산업기술개발을 위한 사업이다. 동 사업은 스마트팜사업단을 구성하여 사업수행과 관리 업무를 총괄하게 할 계획이지만, 2020년 10월 기준 사업단장을 선발하고 있는 상황이다. 따라서 사업단장 선정에서부터 사업단이 출범하기까지 소요되는 기간과 과제공고 및 평가 등에 소요되는 기간 등을 감안할 때, 2021년 4월 과제에 착수하기까지 시일이 촉박한 측면이 있다. 따라서 농림축산식품부는 사업추진의 근간이 되는 사업단의 구성을 조속히 마무리할 필요가 있으며, 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 사업관리에 만전을 기할 필요가 있다.

6. 중소벤처기업부의 ‘민관협력 중소벤처 스마트혁신지구 조성 사업’¹⁰⁾(40억원)은 낙후 중소기업이 밀집된 지역에 기업들이 공동으로 활용할 수 있는 스마트센터를 조성하고, 해당 지역을 중소기업특별지원지역이나 지역특화발전특구로 지정하며, 앵커기업 유치를 통해 지역 활성화를 도모하는 사업이다. 동 사업은 민관협력 중소벤처 스마트혁신지구 지원대상이 되는 주요 사업지역에 대한 파악 부족, 수요조사 미실시, 산업발전 및 앵커기업 유치 전략 부족 등 사전 준비가 미흡한 측면이 있다.

7. 중소벤처기업부의 ‘중소기업 우수연구개발 혁신제품 지정 및 시범구매 사업’¹¹⁾(14억 1,600만원)은 중소벤처기업부 소관 R&D사업을 통해 개발된 중소기업의 제품 중 기술혁신성이 인정되는 제품을 우수연구개발 혁신제품(이하 “혁신제품”)으로 지정하고, 지정된 혁신제품의 공공판로 확보를 위하여 중소벤처기업부 산하 공공기관을 대상으로 시범구매를 지원하는 사업이다. 혁신제품은 중소기업 기술개발제품에 포함되어 우선구매 지원대상이 되고, 공공구매 관련 유사사업들에서 제품별 법정 의무비율 규정을 통해 성과를 달성하도록 유도하고 별도의 예산 지원은 하지 않는 점 등을 고려하여 우선적으로 혁신제품 구매목표제의 추진 상황 및 실적을 점검하고 그 결과에 따라 추가적인 재정지원 필요성을 검토한 후 사업을 추진할 필요가 있다.

9) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회 소관)」, 2020.10., pp.41~44.

10) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2020.10., pp.233~237.

11) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2020.10., pp.242~249.

8. 해양수산부의 ‘스마트 해양안전 교통정보 사업’¹²⁾(136억 2,300만원)은 지능형 해상교통정보시스템(e-Nav) 및 해상무선통신망(LTE-M)을 운영하기 위한 사업이다. 해상무선통신망(LTE-M)과 재난안전통신망에서 사용하고 있는 PS-LTE 방식 등이 동일 주파수 대역의 사용으로 인하여 전파간섭이 우려된 바 있으므로, 해양수산부는 LTE-M 운영에 있어 해상 선박의 운행 안전 확보를 위하여 기지국 간 전파간섭 예방을 위한 관련 부처 간 긴밀한 협력방안을 마련할 필요가 있다.

9. 관세청의 ‘납세자 권익보호’¹³⁾ 사업(3억 8,000만원)은 관세조사권 등을 견제하고, 위법·부당하게 권리를 침해받거나 억울한 납세자가 없도록 납세자 보호 장치를 마련하고자 하는 사업이다. 납세자보호제도의 조속한 정착을 위하여 효율적인 홍보방법을 강구할 필요가 있으며, 사업의 원활한 추진을 위하여 납세자보호관의 정원 반영 및 임명 절차를 추진할 필요가 있다.

10. 관세청의 ‘관세행정 현장맞춤형 기술개발(R&D)’¹⁴⁾ 사업(30억원)은 수출입 물량 관리에서 장비 도입과 더불어 여러 기술을 개발·적용하여 위험관리 역량을 개선하고자 하는 사업이다. 동 사업의 과제인 SMART CCTV 기술은 개발 및 활용에 있어서 개인식별정보 오·남용에 대한 사회적 우려가 있을 수 있어 사전에 이와 관련된 대처를 철저히 할 필요가 있으며, H/W 개선 사업인 복합 X-Ray 검색 기술 사업은 상용화가 가능하도록 기술개발 목표를 적극적으로 설정할 필요가 있다.

11. 조달청의 ‘차세대 국가종합전자조달시스템 구축’¹⁵⁾ 사업(230억 5,400만원)은 2002년 개통 이후 18년 간 사용해 노후화된 나라장터 시스템을 전면개편하고, 클라우드, 빅데이터/AI, 블록체인, 보안, 모바일 분야 등 디지털 신기술을 접목하며, 공공기관의 자체조달시스템(26개)을 나라장터로 통합하기 위한 세부사업이다. 나라장터 시스템 개편과정에서 정보시스템종합계획(ISMP)사업을 통해 시스템 구축방향을 면밀하게 설계할 필요가 있으며, 블록체인을 활용한 보안체계 적용에 대해 우려가 존재하지 않도록 철저히 준비할 필요가 있다.

12) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회 소관)」, 2020.10., pp.145~149.

13) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회 소관)」, 2020.10., pp.156~161.

14) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회 소관)」, 2020.10., pp.179~184.

15) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회 소관)」, 2020.10., pp.215~220.

12. 소방청의 ‘전국 소방헬기 통합관리 운영지원 사업’¹⁶⁾(7억원)은 전국 소방헬기의 통합·관리운영 체계를 구축하기 위한 사업이다. 실현 가능성 및 안정적 사업 일정 관리를 위해 통합 항공정비대 구축 로드맵 보완을 검토할 필요가 있다. 소방헬기의 통합정비 및 지휘통제에 관한 법령 개정 및 지자체 협의, 전국 단위의 소방헬기 배치 계획 등 소방헬기 통합관리·운영에 관한 사전준비를 철저히 수행할 필요가 있다.

(2) 예산안 산출근거의 적정성 및 연내 집행가능성 검토

신규사업 중 일부 사업은 예산안 산출과정에서 일부 예산이 과다 편성되거나 연내 집행가능한 수준 이상으로 편성되고 있는 등 예산 절감의 여지가 있다는 점에서 적정 수준으로 조정할 필요가 있다.

1. 국토교통부의 ‘스마트물류센터 우대대출상품 이차보전’¹⁷⁾ 사업(102억 8,600만원)은 물류센터의 첨단설비 투자활성화를 위하여 스마트물류센터로 인증된 물류센터에 대하여 이차보전을 통하여 저리(2%)의 융자를 지원하는 사업이다. 동 사업대상은 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따라 인증 받은 스마트물류센터이나, 현재 인증기준이나 사업지원대상 선정기준 등 동 사업을 추진하기 위한 핵심요건 등이 마련되지 않은 상황으로 조속하게 사업계획을 구체화할 필요가 있다. 한편, 스마트물류센터에 대한 추가적인 투자 수요, 대출실행시기 등을 면밀하게 분석하여 예산안 규모의 적정성을 검토할 필요가 있다.

2. 교육부의 ‘AI활용 학습진단 시스템 구축’¹⁸⁾ 사업(91억 7,600만원)은 초·중학교 AI 학습진단 시스템 신규 구축, 고등학교 AI 학습진단 시스템 고도화를 통해 학생 수준별로 학습 서비스를 제공하여 학습 격차 완화 및 자기주도적 학습을 지원하는 사업이다. AI활용 학습진단 시스템 구축 사업과 EBS 활용 콘텐츠 제작 사업의 예산안 중간접비, 인건비를 적정 규모로 조정할 필요가 있다.

16) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회 소관)」, 2020.10., pp.199~203.

17) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2020.10., pp.104~109.

18) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(교육위원회 소관)」, 2020.10., pp.41~45.

3. 금융위원회의 ‘소상공인 위탁보증 대위변제사업’¹⁹⁾(3,701억원)은 소상공인 2차 금융지원 프로그램(대출상품) 운영시 신용보증기금이 일부보증을 지원하는데, 이에 따라 발생하는 대위변제금을 지급하는 사업이다. 현재 소상공인 위탁보증의 공급속도가 당초 예상보다 늦어지고 있고 보증 1년차 부실률이 연평균 부실률보다 낮다는 점을 고려할 때, 보증공급 지연에 따라 감소하는 대위변제 계획액을 적정수준으로 조정하는 것을 검토할 필요가 있다.

4. 감사원의 ‘감사기구 역량강화(ODA) 사업’²⁰⁾(2억 9,700만원)은 개발도상국 감사원(최고 감사기구)의 관리자들을 대상으로 온라인 및 초청 연수를 병행 실시하여 우리나라가 구축한 감사 관련 시스템 및 감사기법을 전파하는 사업이다. 동 사업의 추진 시 코로나19 유행상황 종결 시점이 불확실하다는 점을 고려하여, 불가피한 경우 전면 비대면 방식으로 연수를 수행할 수 있도록 계획을 수립하여 대비할 필요가 있다.

5. 소방청의 ‘소형 사다리차 보강 사업’과 ‘산불전문진화차 보강 사업’²¹⁾(94억 5,000만원)은 2017년 제천 화재, 2020년 강원 산불 등 화재 발생으로 인한 인명·재산피해에 대응하기 위해 ‘화재 대응력 강화를 위한 특수소방차 배치계획’을 수립하였으며, 이에 따라 각 지자체에 특수소방차를 보강하는 사업을 추진할 계획이다. 동 사업은 지방자치단체 장비보강에 관한 중장기 계획을 바탕으로 국비 지원 기준을 마련할 필요가 있으며, 소방청 및 예산당국은 전국 소방기관의 장비예산 재원이 가급적 단일한 재원에서 수행될 수 있도록 회계·기금의 구조조정을 검토할 필요가 있다. 지자체 및 특장업체들과의 협의를 통한 사다리차 공급업체 간 경쟁체계 조성 및 향후 소방차량의 안정적인 보급방안을 마련할 필요가 있다.

19) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(정부위원회 소관)」, 2020.10., pp.194~197.

20) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(법제사법위원회 소관)」, 2020.10., pp.137~139.

21) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회 소관)」, 2020.10., pp.189~198.

(3) 기존 사업 등과의 차별화 및 통합·연계 필요성 검토

신규사업 중 일부 사업은 재정누수 방지와 사업관리의 효율성을 위해 타 기관과의 협력체계 구축 및 기존 사업 등과의 사업 차별화를 도모할 필요가 있다.

1. 과학기술정보통신부의 ‘미래수소원천기술개발 사업’²²⁾(33억원)은 미래 유망기술로 예측되는 수소 생산과 저장 분야의 선도기술 개발을 지원하는 R&D 사업이다. 과학기술정보통신부는 동 사업의 과제를 고온 수전해, 광 분해, 열 분해, 물리흡착 저장 등 4개 주제에 대한 품목지정형 방식으로 선정할 계획이므로, 과제 선정 시 기존 사업인 ‘미래수소혁신’ 사업을 통해 지원 중인 과제의 지원분야 간 중복이 발생하지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다.

2. 과학기술정보통신부의 ‘우수연구개발 혁신제품 시범구매 사업’²³⁾(41억 5,800만원)은「조달사업에 관한 법률 시행령」제33조제5항에 따라 혁신제품의 초기 판로 구축을 위해 과학기술정보통신부가 소관 공공기관을 대상으로 시범구매에 필요한 예산을 지원하는 내용의 사업이다. 동 사업과 유사하게 혁신제품의 시범구매이력 확보 및 구매촉진을 위해 2019년부터 조달청에서 ‘공공혁신조달’ 사업을 지원하고 있고, 2020년부터 공공기관을 대상으로 ‘혁신구매목표제’를 시행 중이므로, 이에 대한 성과를 점검한 후 추가적인 재정지원 필요성을 검토할 필요가 있다.

3. 국토교통부의 ‘임대차분쟁조정위원회 운영’²⁴⁾ 사업(85억 3,800만원)은 주택임대차와 관련된 당사자간 분쟁을 합리적으로 조정함으로써 주택임대차 법률분쟁의 신속한 해결을 통한 주택임대차시장의 안정을 도모하기 위한 사업이다. 「주택임대차보호법」 등의 개정으로 인한 분쟁조정절차 변경 및 임대차 관련 법령의 개정으로 인한 분쟁건수 증가 등으로 업무량이 대폭 증가할 수 있으므로, 사건 처리기간이 지연되지 않도록 대비하고 기존에 대한법률구조공단에서 수행하던 임대차분쟁조정이 한국토지주택공사 및 한국감정원으로 다원화되었으므로 업무연계성을 강화하는 방안을 강구할

22) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2020.10., pp.62~67.

23) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2020.10., pp.85~92.

24) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2020.10., pp.74~83.

필요가 있다. 또한, 임대차분쟁조정시 신청인이 납부하는 수수료에 대한 회계처리방안 마련과 함께 사업 성과를 측정할 수 있도록 성과지표 마련 등 사업준비를 철저히 할 필요가 있다.

4. **공정거래위원회의 ‘통계·공공데이터 구축 및 운영 사업’**²⁵⁾(40억원)은 공정거래위원회 관련 정보를 통합하여 수요자 맞춤형 통계 정보를 생산 및 제공하고, 불공정 거래행위 분석 등 데이터기반 사건처리 시스템을 마련하고자 하는 사업이다. 기존에 운영하고 있는 ThinkFair 등 행정업무시스템, 사건처리시스템 등 다른 시스템간의 정보 연계를 위하여 사전작업을 철저히 할 필요가 있으며, 타 시스템의 기능개선도 이를 고려하여 진행할 필요가 있다.

5. **금융위원회의 ‘산업은행 출자(뉴딜펀드) 사업’**²⁶⁾(6,000억원)은 산업은행에 재정을 출자하여 뉴딜 분야 중소벤처·중견기업 등 산업 생태계 전반에 대규모 모험자본을 공급하는 뉴딜 펀드를 조성하기 위한 사업이다. 동 사업의 추진 시 정책형 뉴딜펀드와 함께 민간 뉴딜펀드도 활성화할 계획이라는 점을 감안하여 뉴딜 분야에 대한 민간투자 수요를 면밀히 파악하고, 이를 기초로 두 펀드가 상호보완적으로 기능할 수 있도록 사업구조를 설계할 필요가 있다. 또한, 정책형 뉴딜펀드의 투자대상을 뉴딜분야 중소벤처기업부터 중견기업까지 폭 넓게 설정할 계획이나 현재 모태펀드 내 조성되고 있는 스마트대한민국 펀드가 뉴딜분야의 창업·벤처기업에 대한 투자를 계획하고 있으므로, 두 정책펀드간 투자대상이 중복되지 않도록 설계할 필요가 있다.

6. **행정안전부의 ‘신종 감염병 대응체계 고도화 기술개발 사업’**²⁷⁾(49억원)은 신종 바이러스의 국내유입 예측 및 차단 기술개발, 첨단기술을 활용한 격리대상자 관리 및 치료시설 운영 기술개발을 목적으로 한다. 신종감염병 대응체계 고도화 기술개발 사업은 기초데이터 확보부터 실증, 현장적용의 전 단계별로 소관부처가 상이하여 다부처의 협업이 필요한 과제이므로 부처협력기술개발 사업을 통해 추진할 필요가 있다.

25) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(정부위원회 소관)」, 2020.10., pp.139~144.

26) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(정부위원회 소관)」, 2020.10., pp.160~168.

27) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회 소관)」, 2020.10., pp.58~62.

7. 행정안전부의 ‘지역사회 통합지원 체계 구축 사업’²⁸⁾(21억 7,000만원)은 외국인 주민과 북한이탈주민의 지역사회 정착을 위해 집중거주 지방자치단체에 지원센터 및 커뮤니티센터·카페 등 소통공간, 체육시설, 문화·편의시설 등의 조성을 지원하는 사업이다. 동 사업의 내역사업인 지역사회 정착지원 기초인프라 조성·확충 사업은 지역사회 활성화기반조성 사업을 통해 구축되고 있는 ‘지역 소통공간’과 지방자치단체별 커뮤니티센터의 활용 가능성을 고려하여 신규편성의 필요성을 검토하고 기존 사업과의 통합·연계방안을 모색할 필요가 있다.

8. 해양수산부의 ‘스마트 컨테이너 실용화 기술개발 사업’²⁹⁾(15억 100만원)은 컨테이너의 위치, 충격여부, 문개폐여부, 온도, 습도 등을 파악하기 위한 센서를 통합·모듈화하여 컨테이너에 내장한 스마트 컨테이너를 개발, 상용화하기 위한 연구개발사업이다. 컨테이너 부착형 IoT 장비 보급을 2021년 신규로 실시하면서, 이를 대체할 스마트 컨테이너 실용화 기술개발 사업을 시작하고 있으므로 스마트 컨테이너 연구단계에서 기존 장비와 상호호환이 가능하도록 개발하는 방안을 검토할 필요가 있다.

9. 소방청의 ‘119빅데이터 분석·운영 사업’³⁰⁾(10억 1,900만원)은 소방청이 관리·운영 중인 각종 정보시스템에 구축된 자료를 분석·연구하여 신속한 현장대응정보를 제공하고, 소방정책을 수립하기 위한 사업이다. 동 사업은 일반 연구용역 사업과 비교할 때, 큰 차별성을 보이지 못하고 있으므로 빅데이터 인프라 구축에 관한 검토를 통해 빅데이터 사업의 내실화를 기할 필요가 있다.

28) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회 소관)」, 2020.10., pp.67~70.

29) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회 소관)」, 2020.10., pp.161~163.

30) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회 소관)」, 2020.10., pp.204~206.

가. 현황

우리나라는 예산법률주의를 채택하지 않고 있지만, 법률은 예산의 편성·집행에 근거를 제공한다.

법률안의 제·개정을 전제로 편성된 예산의 경우 법률안에 대한 심의 결과와 연계하여 예산안을 살펴볼 필요가 있다. 또한, 예산안에는 사업 예산이 계상되어 있으나 지출의 근거가 될 법령이 미흡한 경우에는 법령을 제·개정하여 근거를 보완하거나 예산안을 조정하여야 할 것이다.

한편, 「국가재정법」은 예산 편성·집행과정에서 지켜야 할 기준·절차 등을 규정하고 있으며, 같은 법률 제29조에 따라 기획재정부장관은 다음연도의 “예산안 편성지침”을 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. “예산안 편성지침”¹⁾은 예산요구서 작성 시 준수해야 하는 절차·기준·단가 등을 규정하고 있다.

그러므로 예산안 심의과정에서 이러한 법령 및 지침 등을 준수하여 예산안을 편성하였는지 살펴볼 필요가 있다.

나. 분석의견

(1) 법률 제·개정을 전제로 한 예산안 편성

사업의 지출 예산은 예산안에 계상되어 있으나, 이와 연계된 법령의 제·개정을 위한 절차가 진행 중인 경우에는 입법 진행 경과를 고려할 필요가 있다.

고용노동부의 특고에 대한 고용보험료 지원 및 출산전후급여 예산안은 「고용보험법」과 「고용산재보험료징수법」 및 그 하위법령의 개정과 연동되는 것이므로, 상기

심성택 예산분석관(fortoday@assembly.go.kr, 6788-4644)

1) “예산안 편성지침”은 거시적인 예산 편성 방향을 제시하는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」과 사업유형별 지침과 목별 지침을 구분하여 예산안 편성 시 따라야 할 사항을 세부적으로 규정한 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」으로 구분된다.

법률안에 대한 개정 심사 추이 및 개정 과정상 논의를 고려하여 예산안을 검토할 필요가 있다. 상기 법률들은 2020.9.11. 정부 제출 후 현재 환경노동위원회에 계류 중인 상황이다.²⁾

원자력안전위원회의 현장방사능방재지휘센터의 구축·관리 업무를 위탁 및 출연할 수 있도록 하는 내용의 법률 개정이 추진되고 있음을 고려하여, 한울권 방사능 방재센터 신축 사업은 수행주체를 명확히 하여 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.³⁾

국세청은 가상자산 거래에 대한 소득세 부과·징수를 위한 시스템을 구축하기 위해 예산안을 편성하였으나, 가상자산 거래에 대한 소득세 부과·징수의 근거법률인 「소득세법」 및 「법인세법」 개정안이 국회에서 논의 중이므로 동 시스템 구축 예산 심사시 이를 고려할 필요가 있다.⁴⁾

보건복지부 취약지 등 전문의료인력 양성 사업의 국립공공보건의료대학 설립을 위한 법적 근거가 마련되어 있지 않으므로, 국회의 예산안 심의 과정에서 이를 충분히 고려해야 할 필요가 있다. 21대 국회에서도 관련 법안이 2차례 발의되었으며, 현재 보건복지위원회에 계류 중인 상황이다. 국립공공보건의료대학 설립을 위해서 근거 법률이 반드시 필요하며, 발의된 법안의 연내 통과가 불투명한 상황에서 보건복지부는 2019년, 2020년에 이어 또다시 2021년 예산안에 설계비 명목으로 2억 3,000만 원을 편성하였다.⁵⁾

2) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(환경노동위원회 소관)」, 2020.10, pp.153~154

3) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2020.10, pp.188~191

4) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회 소관)」, 2020.10, pp.121~122

5) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회 소관)」, 2020.10, pp.72~74

(2) 사업의 효율적 운영을 위한 법적 근거 보완 필요

사업 추진을 위한 예산은 편성되어 있으나 사업의 차질 없는 수행을 위한 법적 근거가 미흡한 경우에는 법적 근거를 보완할 필요가 있다.

교육부는 사학혁신 지원 사업을 한국사학진흥재단 출연사업으로 추진한다는 계획을 수립하였으나, 한국사학진흥재단에 출연금을 지원할 수 있는 법적 근거가 미비하다. 「한국사학진흥재단법」 제6조는 한국사학진흥재단의 사업을 교육부장관으로부터 위탁받은 사업으로 규정하고 있어, 한국사학진흥재단에 출연금을 지원하기 위한 법적 근거가 미비한 상황이다.⁶⁾

교육부는 국가기초학력지원센터의 설치 효과를 달성하기 위해서는 기초학력진단 제도 및 센터 설치의 법적 근거 마련을 통해 센터의 업무, 지정 및 운영 등에 대한 사항을 명확하게 하여 기초학력지원이 원활히 이루어지도록 할 필요가 있다. 현재 기초학력 지원에 대한 법적 근거가 「초·중등교육법」 제28조에 있으나 국가-시·도-학교의 책무성 확보를 위한 법적 근거가 충분하지 않은 것으로 보이고, 기초학력 정책 수립에 기초가 되는 실태 자료 등 기초학력진단·지원 관련 제도가 보완될 필요가 있다. 현재 「기초학력 보장법안」이 국회에 발의되었으며, 동 법안은 기초학력 정의에서부터 교육부 및 교육감의 기초학력보장계획 수립 의무, 기초학력진단 근거, 기초학력지원 센터 지정·운영의 근거를 포함하고 있다.⁷⁾

국토교통부는 도시첨단산업지원 사업의 예산안 편성시 ‘조성원가’를 적용하였으나, 근거법령은 동 사업을 위한 보조대상을 ‘용지매입비’로 규정하고 있으므로 근거법령을 개정하는 등의 조치가 필요하다.⁸⁾

행정중심복합도시건설청은 창의진로교육원 등 지방행정시설의 건립 완료 후 세종시교육청 등에 이관하여 운영하게 할 계획이다. 그런데 「신행정수도 후속대책을 위

6) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(교육위원회 소관)」, 2020.10, pp.56~58

7) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(교육위원회 소관)」, 2020.10, pp.65~67

8) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2020.10, pp.84~87

한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 “행복도시법”)제46조의2 및 별표는 매각 또는 무상양여 대상의 범위를 제한적으로 열거하고 있으며, 행정중심복합도시건설청은 이에 따라 2013년 이후 세종시교육청사, 119 안전센터, 복합커뮤니티센터, 주민복합센터 등을 세종시 및 세종시교육청에 이관한 바 있다. 따라서 창의진로교육원을 포함한 3개 지방행정시설의 건립 후 이관을 위해서도 행복도시법의 별표의 개정이 필요하다.⁹⁾

국방부는 예비군간부 비상근 복무 운용 사업을 매년 확대하고 있으나, 예비역의 현역부대 복무에 대한 근거를 「병역법」에 마련할 필요가 있다. 국방부는 동원훈련 기간을 연간 30일 이내로 규정하고 있는 「병역법」 제49조제1항을 근거로 비상근 간부 예비군 복무가 동원훈련의 일환으로 가능하다는 입장이나, 비상근 복무는 「병역법」상 동원훈련 소집절차가 적용되지 않고 있고, 병역의무가 아니어서 소집에 불응하여도 아무런 법적 제재가 없으며, 국방부훈령의 동원훈련 범주에도 포함되지 않는다는 점에서 해당 규정이 비상근 예비역간부 평시복무 운용의 법적 근거라고 보기는 어려우며, 별도의 법적 근거를 마련할 필요가 있다고 보인다.¹⁰⁾

헌법재판소 대심판정에 구축할 원격영상회의시스템은 헌법재판 과정에서 원격변론 등에 활용할 예정이므로 명확한 법적 근거와 구체적인 절차 및 방법에 관한 규정을 마련할 필요가 있다.¹¹⁾

9) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2020.10, pp.193~194

10) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(외교통일위원회·국방위원회 소관)」, 2020.10, pp.188~190

11) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국회운영위원회·법제사법위원회 소관)」, 2020.10, pp.176~178

(3) 「국가재정법」 등 재정관련 법령 및 예산안 편성 지침에 부합하지 않는 예산 편성

과학기술정보통신부의 치매극복연구개발 사업은 사업단 출범, 과제공고 및 선정 등이 전반적으로 지연되고 있음에도 불구하고 이러한 측면을 감안하지 않은 채 2021년 예산안이 편성되었으므로, 2021년 실제 집행가능 규모를 고려하여 예산안을 조정할 필요가 있다. 이는 「국가재정법」 제3조에 따른 회계연도 독립의 원칙과 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 부합하지 않는 측면이 있다.¹²⁾

교육부가 교육급여를 부교재비, 학용품비 등 항목별 지원에서 교육활동지원비로 통합한 것은 보조금 지급 제외 사업이 있는 현행법 체계와 맞지 않은 측면이 있다. 교육급여를 교육활동지원비로 통합하여 지원하고 부교재, 학용품, EBS교재, 원격교육 기기, 각종 교육콘텐츠, 자율·진로활동 등 학생별 교육수요에 따라 자율적으로 지출하도록 할 경우 지방이양사업으로 국고보조금 지원이 제외된 사업을 국고로 지원할 우려가 있다.¹³⁾

국토교통부는 디지털 물류시범도시 조성 내역사업의 사업관리·운영 등을 담당할 기관에 지급하기 위한 예산을 민간경상보조(320-01) 비목에 편성하였으나, 해당 기관의 지정방식 및 법적 근거 등을 고려하여 적정 비목으로 변경할 필요가 있다. 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면, ‘민간경상보조’는 민간이 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위해 교부하는 경비로 규정되어 있는데, 동 사업은 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 등에 근거하여 물류실증단지 조성 등을 지원하는 사업이라는 점에서 민간의 사무나 사업에 대한 조성적 성격으로 보기 어려운 측면이 있다.¹⁴⁾

12) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2020.10, pp.53~56

13) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(교육위원회 소관)」, 2020.10, pp.68~71

14) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2020.10, pp.113~114

국토교통부의 AI기반 국제항공 노선관리 시스템 구축사업은 2020년 제3회 추가경정예산을 통하여 신규 편성된 사업으로, 2020년 9월 말 현재 ISP 용역이 완료되지 않은 상황에서 본사업비를 편성한 문제가 있으므로, ISP 수행 결과 등에 따라 예산을 적정규모로 조정할 필요가 있다.¹⁵⁾

농림축산식품부의 수질자동측정망 사업은 2020년 10월 현재 정보화전략계획(ISP)을 위한 용역을 추진하고 있는 단계이다. 이에 ISP 수립용역이 현재 진행 중인 상황에서 통합수질관리시스템의 구축을 위하여 20억원을 편성되었으므로 부적절한 측면이 있다.¹⁶⁾

보건복지부 생활SOC 복합 시설 사업의 경우 국고보조율이 75%인데, 이는 지역보건의료기관 설치 운영 비용의 보조에 대해 명시하고 있는 「지역보건법」 제24조와 부합하지 않는 측면이 있다. 건강생활지원센터와 생활SOC복합 시설간 기능상의 차이가 없는 지역보건의료기관임에도 불구하고 건강생활지원센터 확충지원의 경우 국고보조율이 66.7%이나, 생활SOC 복합 시설의 경우 국고보조율이 75%이다.¹⁷⁾

법무부는 공증사무대행청 직원에게 특정업무경비를 지급하고 있으나, 특정업무경비 성격에 부합되지 않으므로 전액 삭감할 필요가 있다. 「2021년 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면 특정업무경비란 각 기관의 수사·감사·예산·조사 등 특정업무수행에 소요되는 실 경비에 충당하기 위해 지급하는 경비를 말하며, 공증사무대행청은 단순히 공증인의 업무를 정부기관이 대행할 뿐으로 이를 특정업무경비 지급대상인 ‘조사 등’에 포함된다고 보기 어렵다.¹⁸⁾

15) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2020.10, pp.148~150

16) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회 소관)」, 2020.10, pp.78~80

17) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회 소관)」, 2020.10, pp.116~119

18) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(국회운영위원회·법제사법위원회 소관)」, 2020.10, pp.84~87

가. 현황¹⁾

“집행실적 부진사업”이란 재정계획에 따라 편성된 예산에 비해 당해 회계연도 집행한 예산이 저조하게 나타나는 사업을 의미한다. 한편 “연례적 집행실적 부진사업”은 기준연도에 집행률이 70% 미만이고, 기준연도를 포함한 최근 4년간 집행률이 평균 70% 미만인 사업을 말한다.

연례적 집행실적 부진사업은 재정투입이 필요한 다른 사업에 대한 투자를 어렵게 하므로, 한정된 국가재정의 합리적인 배분을 저해하는 동시에 재정정책을 통한 경기부양 효과와 재정 운용의 효율성을 반감시키는 문제점이 있다.

이에 국회예산정책처는 「2007회계연도 결산 분석」 이후 매년 예·결산 분석 시에 연례적 집행실적 부진사업을 조사하고 있다.

본 분석은 지난 2020년 8월 국회예산정책처가 발간한 「2019 회계연도 결산 총괄 분석」을 토대로 최근 4년간(2016~2019년) 평균 집행률이 70% 미만이면서, 2019년도 집행률이 70% 미만인 사업을 검토대상으로 한다. 연례적으로 집행이 부진한 사업이더라도 2020년도 집행과정에서 집행실적이 개선될 가능성이 있으므로, 2020년 9월 말 기준, 집행률이 50% 이상인 사업은 제외하였으며 집행률이 50% 미만인 사업의 예산이 2021년도 예산안에 전년 대비 증액 또는 동일하게 편성되었는지 여부를 분석하였다.

박지성 예산분석관(pjs0506@assembly.go.kr, 6788-4646)

1) 연례적 집행실적 부진사업 분석은 9월말 기준으로 작성되었으며 추경에 따른 예산(액) 변동사항(증감)을 반영하여 작성하였다.

[연례적 집행실적 부진사업 분석 구조]

「2019회계연도 결산 총괄 분석」의 연례적 집행실적 부진사업* 중
2021년도 예산안에 편성된 사업



2020년 9월 말 기준 집행률이 50% 미만인 사업



2021년도 예산안이 전년 대비 동일하거나 증액된 사업

주: *) 연례적 집행실적 부진사업이란 2016년부터 2019년까지의 4년 평균 집행률이 70% 미만이면
서, 2019년도 집행률이 70% 미만인 사업을 의미함

(1) 2019회계연도 연례적 집행실적 부진사업의 2020년 집행실적 분석

2019회계연도 결산 기준, 연례적 집행실적 부진사업 281개 중 2021년도 예산안에
포함된 사업은 234개이며, 이들 사업의 예산안은 2020년 대비 27.4% 증가한 10조
1,844억 7,300만원이 편성되었다.

[연례적 집행실적 부진사업 중 2021년도 예산안에 편성된 사업 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

사업 수	2020년 9월 말 기준			2021년 예산안 (B)	증 감	
	예산액 (A)	예산액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률		(B-A)	(B-A)/A
234	7,993,274	63.6	55.8	10,184,473	2,191,199	27.4

주: 2020년 예산액은 4회 추경 기준으로 작성함

자료: 각 중앙부처 제출자료를 토대로 작성함

이 중 2020년 9월 기준 중앙관서의 집행률이 50% 미만인 사업은 총 97개이며,
이들 사업 예산안은 전년 대비 41.1% 증가한 5조 5,401억 9,700만원이 편성되었다.

[연례적 집행실적 부진사업 중 중앙관서의 집행률이 50% 미만인 사업]

(단위: 개, 백만원, %)

사업 수	2020년 9월 말 기준				2021년 예산안 (B)	증 감	
	예산액 (A)	예산현액	예산액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률		(B-A)	(B-A)/A
97	3,926,293	4,244,416	27.2	25.2	5,540,197	1,613,904	41.1

주: 1. 2020년 예산액은 4회 추경 기준으로 작성함

2. 사업 수는 예산액 또는 예산현액 대비 집행률이 50% 미만인 사업

자료: 각 중앙부처 제출자료를 토대로 작성함

한편, 보조사업 중 중앙관서의 보조금 교부는 원활하게 이루어졌지만, 보조사업자 집행단계에서 실집행률이 50% 미만인 사업은 67개로 나타났다. 이들 사업의 2021년도 예산안은 전년 대비 7.0 감소한 2조 4,002억 2,500만원이 편성되었다.

[중앙관서의 교부율은 50% 이상이지만 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업]

(단위: 개, 백만원, %)

사 업 수	2020년 9월 말 기준					2021년 예산안 (B)	증 감	
	중앙관서			보조사업자			(B-A)	(B-A)/A
	예산액 (A)	예산액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률	예산 현액	예산현액 대비 집행률			
67	2,579,621	80.6	79.2	2,887,409	34.3	2,400,225	△179,396	△7.0

주: 1. 2020년 예산액은 4회 추경 기준으로 작성함

2. 사업 수는 예산액 또는 예산현액 대비 집행률이 50% 미만인 사업

자료: 각 중앙부처 제출자료를 토대로 작성함

(2) 2019회계연도 연례적 집행실적 부진사업의 2021년도 예산안 편성 현황

연례적 집행실적 부진사업 중 2020년 9월 말 기준 중앙관서의 집행률이 50% 미만인 사업과 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업의 경우, 2021년도 예산안이 전년 대비 축소 편성되었다면 예산안 편성과정에서 각 사업의 과거 집행실적이 고려되었다고 볼 수 있다. 그러나 2021년 예산안에 전년 대비 동일하거나 증액 편성되었다면, 집행실적 부진이 지속적으로 나타날 가능성이 있으므로 집행부진의 원인이 해소될 수 있는지 여부를 우선 점검하여 2021년 예산에 반영할 필요가 있다.

① 중앙관서의 집행률이 50% 미만인 사업의 2021년도 예산안 현황

중앙관서의 집행률이 50% 미만인 사업 97개 중 51개 사업은 2020년도 대비 2021년도에 증액 또는 동일하게 예산안을 편성한 것으로 나타났다. 이들 사업의 예산안 규모는 전년 대비 55.5% 증액된 5조 1,428억 9,400만원이다.

51개 사업을 소관 별로 살펴보면, 총 12개 중앙행정기관의 사업으로 사업수는 국토교통부가 14개로 가장 많고, 기획재정부가 10개, 방위사업청이 6개, 통일부가 5개, 농림축산식품부가 4개이다.

[중앙관서의 집행실적 50% 미만 사업 중 전년 대비
예산안이 증액되었거나 동일한 사업]

(단위: 개, 백만원, %)

구분	사 업 수	2020년 9월 말 기준			2021년 예산안 (B)	증 감	
		예산액 (A)	예산액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률		(B-A)	(B-A)/A
합계	51	3,307,439	28.7	26.9	5,142,894	1,835,455	55.5
국토교통부	14	115,630	26.9	25.4	374,045	258,415	223.5
기획재정부	10	1,884,243	44.3	43.5	2,779,801	895,558	47.5
방위사업청	6	123,705	10.0	6.2	526,584	402,879	325.7
통일부	5	961,182	2.3	2.3	1,034,100	72,918	7.6
문화체육 관광부	3	31,362	26.4	25.8	46,617	15,255	48.6
농림축산 식품부	4	113,692	10.2	9.5	195,194	81,502	71.7
행정안전부	2	50,298	25.8	11.0	142,052	91,754	182.4
보건복지부	2	2,628	0.0	0.0	4,619	1,991	75.8
국방부	2	3,850	37.9	17.8	16,877	13,027	338.4
국회	1	12,911	67.4	45.2	13,807	896	6.9
해양수산부	1	7,500	26.4	25.0	8,000	500	6.7
행복중심복합 도시건설청	1	438	51.8	35.6	1,198	760	173.5

주: 1. 2020년 예산액은 4회 추경 기준으로 작성함

자료: 각 중앙부처 제출자료를 토대로 작성함

② 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업의 2021년도 예산안 현황

보조사업 중 중앙관서의 교부율은 50% 이상이지만, 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 67개 사업 중 29개 사업은 2021년 예산안에 전년 대비 증액되거나 동일한 수준으로 편성되었다. 이들 사업의 예산안 규모는 전년 대비 17.1% 증액된 1조 2,152억 2,100만원이다.

29개 사업을 소관별로 살펴보면, 총 11개 중앙행정기관으로, 문화체육관광부가 9개로 가장 많고, 국토교통부가 5개, 문화재청과 농림축산식품부가 각각 3개, 환경부가 2개이다.

[보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업 중
전년 대비 예산안이 증액되었거나 동일한 사업]

(단위: 개, 백만원, %)

구분	사 업 수	2020년 9월 말 기준				2021년 예산안 (B)	증 감	
		중앙관서			보조사업자		(B-A)	(B-A)/ A
		예산액 (A)	예산액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률	예산현액 대비 집행률			
합계	29	1,038,131	80.4	78.5	37.4	1,215,221	177,090	17.1
국토교통부	4	299,570	85.5	85.5	39.7	339,503	39,933	13.3
농림축산 식품부	3	121,127	75.9	75.9	34.8	144,832	23,705	19.6
문화재청	3	13,205	92.0	92.0	20.4	18,389	5,184	39.3
문화체육 관광부	9	132,061	80.8	76.0	33.3	200,407	68,346	51.5
산림청	2	106,499	67.6	67.6	35.0	113,423	6,924	6.5
산업자원 통상부	1	39,881	100.0	100.0	7.5	41,098	1,217	3.1
여성가족부	1	36,545	96.0	84.5	20.5	45,612	9,067	24.8
중소벤처 기업부	1	59,378	85.9	71.5	35.9	67,888	8,510	14.3
해양수산부	2	3,689	100.0	100.0	16.4	7,157	3,468	94.0
행정안전부	1	202,121	75.0	75.0	46.0	208,862	6,741	3.3
환경부	2	24,055	61.1	61.1	35.6	28,050	3,995	16.6

주: 1. 2020년 예산액은 4회 추경 기준으로 작성함

자료: 각 중앙부처 제출자료를 토대로 작성함

나. 분석의견

(1) 집행실적 50% 미만 사업 중 전년 대비 증액 및 동일하게 편성된 사업

본 분석은 재정 운용의 효율성을 개선하기 위하여 연례적으로 집행실적이 부진한 사업을 대상으로, 2021년도 예산안이 전년 대비 증액 또는 동일하게 편성되었는지 여부를 조사하였다. 분석 결과 예산안 심사 시 검토가 필요한 연례적 집행실적 부진사업은 총 80개이며, 이들 사업에 대해서는 2021년 예산안에 전년 대비 46.3% 증액된 6조 3,581억 1,500만원이 편성되었다.

[연례적 집행실적 부진사업 분석 구조]

연례적 집행실적 부진사업 중 2021년도 예산안에 편성된 사업	234개
↓	
2020년 9월 말 기준 중앙부처의 집행률이 50% 미만이거나 보조사업자의 실집행률이 50% 미만인 사업	164개
↓	
2021년도 예산안이 전년 대비 동일하거나 증액된 사업	80개

주: 연례적 집행실적 부진 사업이란, 2016년부터 2019년까지의 4년 평균 집행률이 70% 미만이면서 2019년도 집행률이 70% 미만인 사업을 의미함

[집행실적 50% 미만 사업 중 전년 대비
예산안이 증액되었거나 동일한 사업 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

집행률 50% 미만인 사업 수(총 82개)		2020년 예산액 (A)	2021년 예산안 (B)	증 감	
중앙관서	보조사업자			(B-A)	(B-A)/A
51	29	4,345,570	6,358,115	2,012,545	46.3

주: 1. 2020년 예산액은 4회 추경 기준으로 작성함

자료: 각 중앙부처 제출자료를 토대로 작성함

80개 사업의 소관 중앙행정기관은 총 18개 기관으로 나타났다. 국토교통부의 도시활력증진지역개발(국가균형발전특별회계) 사업과 농림축산식품부의 피해보전직불(자유무역협정기금) 사업을 포함하여 총 8개 사업이 전년과 동일한 수준의 예산이 편

성되었고, 국방부의 광주기지영외탄약고(국방군사시설이전특별회계) 사업, 국토교통부의 성장촉진지역개발(국가균형특별회계) 사업, 농림축산식품부의 동물용의약품산업융합지원(융자, 농어촌구조개선특별회계) 사업을 포함하여 총 72개 사업은 전년 대비 증액 편성되었다. 전체 80개 사업 중 환경부의 생활자원회수센터확충(환경개선특별회계) 사업을 포함한 29개 사업은 중앙관서의 집행률은 50% 이상이지만, 보조사업자의 실행률이 저조한 것으로 나타났다.

[집행실적 50% 미만 사업 중 전년대비 증액 및
동일하게 편성된 사업의 2021년 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2020년 예산액 (A)	2021년 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A) /A
국방부 (2개)	광주기지영외탄약고 (국방군사시설이전특별회계)	548	12,503	11,955	2,181.6
	연합토지관리계획 (주한미군기지가전특별회계)	3,302	4,374	1,072	32.5
국토교통부 (18개)	흑산도소형공항건설(교특회계)	1,000	6,850	5,850	585
	울릉도소형공항건설(교특회계)	38,900	80,000	41,100	105.7
	신분당선(용산/강남) (균특회계)	46,700	48,000	1,300	2.8
	청주에어로폴리스산단진입도로 (균특회계)	573	4,012	3,439	600.2
	대도시권교통혼잡도로지원 (균특회계)	13,526	15,800	2,274	16.8
	오창테크노산단진입도로 (균특회계)	149	2,643	2,494	1,673.8
	대구권광역철도(균특회계)	2,000	12,000	10,000	500.0
	공항개발조사(교특회계)	500	1,100	600	120.0
	북영천IC-선천리국도건설 (교특회계)	6,682	7,043	361	5.4
	함안군북-가야국도건설 (교특회계)	200	10,797	10,597	5,298.5
	춘천-속초단선전철 (교특회계)	1,000	49,000	48,000	4,800.0
	월곶-판교복선전철 (교특회계)	1,000	66,000	65,000	6,500.0

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2020년 예산액 (A)	2021년 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A) /A
국토교통부 (18개)	인덕원-동탄복선전철 (교특회계)	2,200	60,000	57,800	2,627.3
	여주-원주단선전철 (교특회계)	1,200	10,800	9,600	800.0
	서대진IC-두계3광역도로 (균특회계)*	4,500	4,843	343	7.6
	도시활력증진지역개발 (균특회계)*	75,975	75,975	0	0.0
	성장촉진지역개발 (균특회계)*	209,095	212,685	3,590	1.7
	동두천-연천전철화 (교특회계)*	10,000	46,000	36,000	360.0
국회(1개)	국회도서관 자료보존관 건립(일반회계)	12,911	13,807	896	6.9
기획재정부 (10개)	일시차입금이자상환사업 (일반회계)	46,800	60,800	14,000	29.9
	경찰청부산해운대경찰서신축(국유기금)	728	778	50	6.9
	경찰청방배경찰서신축 (국유기금)	984	6,072	5,088	517.1
	경찰청부산중부경찰서신축 (국유기금)	4,007	5,100	1,093	27.3
	대법원춘천지법속초지원 신축사업(국유기금)	3,196	9,361	6,165	192.9
	대법원청사시설취득사업 (국유기금)	11,351	15,055	3,704	32.6
	법무부거창교정시설신축사업(국유기금)	8,000	20,595	12,595	157.4
	행정안전부정부전산백업 센터신축사업(국유기금)	8,617	54,220	45,603	529.2
	경찰청안동경찰서신축 (국유기금)	560	7,820	7,260	1,296.4
	지방채인수 (공공자금관리기금)	1,800,000	2,600,000	800,000	44.4

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2020년 예산액 (A)	2021년 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A) /A
농림축산식품부 (7개)	피해보전직불사업 (FTA기금)	20,000	20,000	0	0.0
	폐업지원사업(FTA기금)	72,000	110,000	38,000	52.8
	동물용의약품산업종합지원 사업, 융자(농특회계)	6,900	16,614	9,714	140.8
	농업역사문화전시체험관건립사 업(농특회계) (국립농업박물관건립)	14,792	48,580	33,788	228.4
	농산물직거래활성화사업 (직매장지원)(농안기금)*	4,200	7,200	3,000	71.4
	공영도매시장시설현대화 지원사업(농안기금)*	7,427	13,432	6,005	80.9
	지역행복생활권협력사업 (균특회계)*	109,500	124,200	14,700	13.4
문화재청 (3개)	광주세계유산남한산성 박물관건립사업(균특회계)*	2,000	4,000	2,000	100.0
	문화재긴급보수사업 (문화재보호기금)*	4,121	4,121	0	0.0
	무형문화재보호(일반회계)*	7,084	10,268	3,184	44.9
문화체육관광부 (12개)	종교문화시설건립 (일반회계)	6,940	11,404	4,464	64.3
	관광자원기반조성 (관광기금)(' 20년부터 관광레저 기반구축 → 관광자원기반조성으 로 사업명 변경)	20,872	31,413	10,541	50.5
	체육진흥시설지원(세종) (균특회계)	3,550	3,800	250	7.0
	동화농민혁명정신선양 (일반회계)*	6,154	8,598	2,444	39.7
	서부내륙권광역관광개발 (지역지원)(균특회계)*	19,932	41,144	21,212	106.4
	국립체육박물관건립 (체육기금)*	2,483	4,289	1,806	72.7
	폐산업시설등유휴공간 문화재생사업(세종)(균특회계)*	80	150	70	87.5

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2020년 예산액 (A)	2021년 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A) /A
문화체육관광부 (12개)	고품질관광기반조성 (관광기금)*	1,084	16,671	15,587	1,437.9
	영화제작지원(영화기금)*	5,986	7,986	2,000	33.4
	문화예술인프라구축(일반회계)*	7,702	22,863	15,161	196.8
	스포츠산업활성화지원(체육기금)*	55,558	60,086	4,528	8.2
	문화중심도시 육성(아특회계)*	33,082	38,620	5,538	16.7
방위사업청 (6개)	기초비행훈련용헬기(일반회계)	150	279	129	86.0
	JTAC용 표적영상수신기(일반회계)	9	8,949	8,940	99,333.3
	전술항법장비(TACAN)(일반회계)	931	3,177	2,246	241.2
	해상작전헬기(일반회계)	47,540	369,167	321,627	676.5
	항공기항재밍GPS체계(일반회계)	49,600	108,789	59,189	119.3
	항공관제레이더(ASR)(일반회계)	25,475	36,223	10,748	42.2
보건복지부 (2개)	의료기술시험훈련원 (연수원)구축(일반회계)	2,618	4,609	1,991	76.1
	목포병원수입대체경비(손익)(책 특회계)	10	10	0	0.0
산림청 (2개)	산림휴양녹색공간조성사업 (균특회계)*	46,495	52,233	5,738	12.3
	청정임산물이용증진사업 (농특회계)*	60,004	61,190	1,186	2.0
산업통상자원부 (1개)	월성원자력환경관리센터 건설사업(방폐기금)*	39,881	41,098	1,217	3.1
여성가족부 (1개)	가족센터건립(균특회계)*	36,545	45,612	9,067	24.8
중소벤처기업부 (1개)	창업인프라지원(균특회계)*	59,378	67,888	8,510	14.3
통일부 (5개)	북한인권재단운영 (일반회계)	475	475	0	0.0
	경협기반(옹자) (남북협력기금)	252,025	252,025	0	0.0

(단위: 백만원, %)

부처	사업명	2020년 예산액 (A)	2021년 예산안 (B)	증 감	
				(B-A)	(B-A) /A
통일부 (5개)	사회문화교류지원 (남북협력기금)	20,620	21,341	721	3.5
	경협기반(무상)(남북협력기금)	236,970	247,167	10,197	4.3
	민생협력지원(남북협력기금)	451,092	513,092	62,000	13.7
해양수산부 (3개)	양식등재해대책비(농특회계)	7,500	8,000	500	6.7
	해양사고예방활동지원 (국민해양안전관건립지원) (일반회계)*	2,817	6,285	3,468	123.1
	어선사고예방시스템구축 (안전장비지원)(일반회계)*	872	872	0	0.0
행정안전부 (3개)	국가정보관리원대구센터 신축(정보화)(일반회계)	48,936	140,372	91,436	186.8
	지역발전활성화 (일반회계)	1,362	1,680	318	23.3
	특수상황지역개발 (균특회계)*	202,121	208,862	6,741	3.3
행정중심복합 도시건설청 (1개)	자족기능유치지원사업 (행정중심복합도시건설회계)	438	1,198	760	173.5
환경부 (2개)	비점오염저감사업 (한강수계관리기금)*	5,486	5,486	0	0.0
	생활자원회수센터확충사업 (환특회계)*	18,569	22,564	3,995	21.5

주: 1. 2020년 예산액은 4회 추경 기준으로 작성함

2. 별표(*)는 보조사업자의 실행행률이 부진한 사업을 의미함(중앙관서의 교부율은 50.0% 이상이지만, 보조사업자의 실행행률이 50.0% 미만인 사업)

자료: 각 중앙부처 제출자료를 토대로 작성함

(2) 집행 부진 유형

본 보고서는 연례적 집행실적 부진사업의 주요 집행부진 사유를 크게 사업준비 단계와 사업집행 단계로 나누어 분석하였다. 사업준비 단계는 추계 부적정 및 예산 과다편성, 사전 사업계획 미비의 2가지 유형으로 분류하였고, 사업집행 단계에는 지방비 미확보, 관계기관 간 협의 지연, 사업추진 지연, 집행사유 미발생, 수요 감소 및 주민 갈등, 총 6개 유형이 포함된다. 남북관계와 같은 대외적 요인은 기타사유로 분류하였다.

[연례적 집행실적 부진의 주요 사유]

부진 사유 유형		내용 예시
사업준비 단계	추계 부적정 및 예산 과다편성	추계 부적정, 사업비 과다이월, 예산항목에 부합되지 않은 사업비 편성 등
	사전 사업계획 미비	사업 내역의 잦은 변경 및 설계변경 등 사전에 치밀하지 못한 사업계획 수립으로 인한 사업추진 지연
사업집행 단계	지방비 미확보	지방비 분담 보조 사업에 있어 지방자치단체의 지방비 미확보로 인한 사업지연
	관계기관 간 협의 지연	사업과 관계된 중앙부처, 지방자치단체, 공공기관 등 상호간 협의, 인가, 허가 등의 절차 지연으로 사업추진이 어려운 경우
	사업추진 지연	용역 지연, 착공 지연, 공사·보상·발주 지연 등
	집행사유 미발생	집행요건 미충족 등
	수요 감소	사업신청 저조, 사업대상자 감소 등
	주민 갈등	부지매입 협의지연, 주민상호간 갈등 발생 등
기타		남북관계 경색을 비롯한 대외적 요인

집행실적 50% 미만 사업 중 전년 대비 증액 또는 동일하게 편성된 사업의 부진 사유를 보면, 사업추진 지연이 29개로 가장 많고, 집행사유 미발생이 22개, 사전 사업계획 미비가 9개로 뒤를 잇는다.²⁾

사업추진 지연은 용역 지연·공사착공 지연·공사 및 발주 지연 등을 의미한다. 일례로, 국토교통부의 흑산도소형공항건설 사업 등 21개 사업은 사업추진 지연으로

2) 해당 사업의 주관부처가 제출한 집행실적 부진 사유를 분석하여 집행부진 유형별로 분류함

중앙관서의 집행률이 저조하고, 농림축산식품부의 공영도매시장시설현대화지원 사업과 문화재청의 광주세계유산 남한산성박물관건립 사업 등 총 8개 사업은 사업추진 지연으로 인해 보조사업자의 실집행률이 저조하다.

집행사유 미발생은 집행요건을 충족하지 못하여 예산집행이 이루어지지 못하는 것을 의미하며, 농림축산식품부의 피해보전직불 사업과 문화재청의 문화재 긴급보수 사업을 포함하여 총 22개 사업이 해당한다.

사전 사업계획 미비란, 사업 추진과정에서 설계 변동 등 사전에 치밀하지 못한 사업계획으로 인하여 사업 추진이 어려운 경우를 의미한다. 국방부 광주기지영외탄약고 사업과 농림축산식품부의 지역행복생활권사업을 포함한 총 9개의 사업이 해당한다.

다만, 집행실적 부진은 한 개의 사유에 국한되지 않고 여러 가지 사유에 의해 발생할 수 있으므로 각 사업의 대표적 부진사유로 유형을 분류하였다.

[집행실적 50% 미만 사업 중 전년 대비 증액 또는 동일하게 편성된 사업의 부진유형]
(단위: 개, %)

사유		중앙관서 집행실적 부진		보조사업자 집행실적 부진		계	
		사업수	비중	사업수	비중	사업수	비중
사업 준비 단계	추계 부적정 및 예산 과다편성	3	5.9	1	3.4	4	45.0
	사전 사업계획 미비	5	9.8	4	13.8	9	11.3
	소 계	8	15.7	5	17.2	13	16.3
사업 집행 단계	지방비 미확보	1	2.0	1	3.4	2	2.5
	관계기관 간 협의 지연	4	7.8	3	10.3	7	8.8
	사업추진 지연	21	41.2	8	27.6	29	36.3
	집행사유 미발생	11	21.6	11	37.9	22	27.5
	주민 갈등	1	2.0	1	3.4	2	2.5
	소 계	38	74.5	24	82.8	62	77.5
기 타		5	19.8	0	0.0	5	6.3
합 계		51	100.0	29	100.0	80	100.0

자료: 각 부처 제출자료를 토대로 재작성

(3) 집행부진 사례 분석

연례적 집행실적 부진사업의 집행 부진 사유를 살펴본 결과, 다음의 사항을 개선할 필요가 있는 것으로 보인다. 우선, 철저한 사업계획 수립을 통해 집행률을 제고할 필요가 있으며, 예산안 심사 시 연례적 집행실적 부진 사업의 부진 사유를 면밀하게 검토하여 적정 수준으로 예산 규모를 조정할 필요가 있다.

다음의 집행부진 사례 분석은 집행단계별 ①사업 준비단계, ②사업 집행단계로 구분하여 실시하였으며, 추가적으로 ③기타사유에 의해 나타나는 집행실적 부진사례에 대한 분석도 실시하였다.

① 사업 준비단계에서의 집행부진 사례

국방부 광주기지영외탄약고 사업의 2021년도 예산안은 전년(5억 4,800만원) 대비 119억 3,500만원 증액된 125억 300만원이 편성되었다. 국방부에 따르면, 동 사업의 예산은 군 공항 이전이 구체화될 경우 사업을 재개하기 위하여 매년 최소한의 예산만을 편성하여 왔으나 2020년 11월 착공예정으로 2021년 예상 공정률(28.0%)을 고려하여 '21년 예산안에 증액·반영하였으며 2020년도 예산은 연말까지 전액 집행할 계획이다.

다만, 최근 3년간 광주기지영외탄약고 사업의 결산 내역을 살펴보면, 매년 편성예산 대비 집행률이 저조할 뿐만 아니라, 2016년 이후 착공이 잠정 보류되어 최근까지 장기간 사업지연에 따른 연례적인 집행부진 문제가 지속되었다. 이에 따라 공사비와 감리비 등 사업비용의 집행이 제한되어 예산이 불용되었다. 한편 2020년에는 기획재정부와 총사업비 조정으로 인하여 집행이 부진한 것으로 나타났다.

또한, 광주 군 공항 이전이 계획되어 있는 상황에서 현재 공항에 접해 있는 부지에 영외탄약고 이전 사업을 재개하는 것은 공항 이전과 연계하여 영외탄약고 이전을 추진하기로 한 결정과는 상반되므로 동 사업은 광주 군 공항 이전과 연계하여 사업을 추진하고 이에 따른 예산집행 계획이 필요하다.³⁾

3) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(외교통일위원회·국방위원회)」, 2020.10., pp.135~139.

보건복지부의 의료기술시험훈련원(연수원)구축 사업의 2021년도 예산안은 전년 대비 19억 9,100만원 증액된 46억 900만원이 편성되었다. 동 사업의 2021년도 예산안에는 의료기술시험훈련원 구축을 위한 공사비, 감리비와 건립지원을 위한 인건비 명목이 포함되어 있다.

한편, 동 사업의 사업계획은 2019년 1월에 완료되었으나, 이후 2019년 6월에 기획재정부와 총사업비 조정을 위한 사업계획을 재검토하는 등 사전 사업계획 미비로 인하여 사업추진이 지연되고 있다. 또한 총사업비 조정 결과에 따라 이후 중단된 건립 사업을 재개할 예정이지만, 2020년 하반기에 총사업비가 확정된 후에 더 이상의 추진지연 사유가 발생하지 않는다고 하더라도 2021년 상반기에 실시설계가 완료되지 못할 가능성이 있다.⁴⁾

따라서 동 사업의 2021년도 예산안에 대한 국회 심의 과정에서 추진상황 및 향후 일정을 충분히 고려하여 예산안을 조정할 필요가 있다.⁵⁾

② 사업 집행단계에서의 집행부진 사례

여성가족부 가족센터건립 사업의 2021년도 예산안은 전년 대비 90억 6,700만원 증액 편성된 456억 1,200만원이다. 동 사업은 2019년에 선정된 5개소 중 3개소의 부족 예산, 2020년에 선정된 64개소에 대한 2차년도 사업비, '21년에 신규 건립할 26개소에 대한 1차년도 사업비를 증액하여 2021년 예산안에 반영하였다.

해당 사업은 여성가족부가 전체 예산액의 90% 이상 집행하였으나 보조사업자 단계에서 2020년 9월 기준 약 20.5%만 집행되어 실집행률이 저조한 것으로 나타났다. 또한, 연간 결산 집계상으로도 2017년에 10.7%, 2018년에 0.0%, 2019년에 2.0%만 집행되어 매년 보조사업자 단계에서 실집행률이 부진한 사업으로 분류되어왔다.

한편, 여성가족부에 따르면, 동 사업의 예산은 매년 증액되고 있으나 지방자치단체가 국비 확보 후에 사전 행정절차를 이행하기 때문에 예산 집행까지 많은 기간이 소요되어 예산집행이 부진한 것으로 나타나며 미집행 된 예산은 지방자치단체에서 자체 이월하고 있다. 2020년의 경우에는 지방자치단체가 센터 설계 중으로 건축공사비

4) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회)」, 2020.10., pp.82~85.

5) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회)」, 2020.10., pp.82~85.

의 집행시기가 미도래 하여 집행실적이 부진한 것으로 나타났다.

가족센터건립 사업은 매년 집행부진 사업에 포함되어 구분되는 만큼 중앙부처 차원에서 편성예산을 전부 집행하였더라도 보조사업자의 실집행률 제고를 위한 점검과 계획이 필요할 것으로 보이며, 2021년 신규사업 대상 지방자치단체의 부지 및 지방비 재원 확보 계획, 사전절차 확인·이행 등 기본요건 충족 현황 등에 대한 사전 협의 이행을 통하여 연례적인 집행 부진이 발생하지 않도록 노력할 필요가 있다.⁶⁾

문화체육관광부의 종교문화시설건립 사업의 2021년도 예산안은 전년 대비 44억 6,400만원 증액 편성되었다. 동 사업은 2016년 이후 교부주체의 집행률이 70.0% 미만인 동시에 2020년 9월 집행률도 41.8%에 그쳐 집행부진 사업으로 분류되었고, 보조사업자의 집행률 또한 교부 현액 대비 12.4%로 저조한 상태이다. 이로 인하여 매년 교부액 중 상당액이 다음해로 이월되고 있다.

문화체육관광부에 따르면, 2020년 9월까지 중앙부처의 집행실적이 저조한 이유는 보조사업자의 자부담에 따른 지방비 미확보로 인해 중앙부처가 사업비를 교부하지 않았기 때문이다.

따라서 문화관광체육부는 종교문화시설건립 사업의 내역사업들의 지연정도와 이월 예상액을 고려하여 집행계획을 수립하는 등 실집행 부진과 과도한 이월액이 발생하지 않도록 보조사업자에 대한 관리를 강화할 필요가 있다.⁷⁾

기획재정부의 일시차입금 이자상환 사업은 정부 통합계정의 예산 집행시 세입·세출의 일시적인 불균형으로 인하여 자금부족이 발생할 경우, 이를 충당하기 위해 한국은행에서 일시차입한 자금 또는 재정증권 발행분에 대한 이자를 편성하는 사업이다. 동 사업의 2021년도 예산안은 전년 대비 140억 증액된 608억원이 편성되었으며, 국고 여유자금의 소진과 일시차입 소요가 확대됨에 따라 2021년도 예산안을 증액·편성한 것으로 나타난다.

동 사업은 세입여건이 양호하여 국고금 운용수익만으로 이자비용을 충당할 수 있을 때 예산소요가 감소한다. 실제로 2017~2018년에는 편성예산이 전액 불용되기

6) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회)」, 2020.10., pp.202~205.

7) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(문화체육관광위원회)」, 2020.10., pp.49~54.

도 하였으며, 2019년에는 최소한의 금액인 10억만을 편성하였다. 반면에 2020년부터는 세입여건의 악화로 인하여 실제 예산소요가 증가하여 예산규모를 정확하게 산정하여 편성하고 있다.

다만, 일시차입금등 이자비용 총소요를 추산하는 방식이 2020년도 예산안과 2021년도 예산안에서 차이를 보이고 있어 2021년 예산안 추산의 정확성을 제고하기 위하여 추산방식의 적절성을 검토하여야 한다. 또한, 소요예산을 추산할 때, 2021년 10월까지의 집행실적을 고려하여 보다 정확한 수치를 적용하는 등 예산의 과다추계를 방지할 필요가 있다.⁸⁾

③ 기타사유에 의한 집행부진 사례

통일부 민생협력지원, 경협기반(용자, 무상), 사회문화교류지원을 포함한 4개 사업의 남북협력기금의 2021년도 예산안은 2020년 대비 729억 1,800원 증가한 1조 336억 2,500만원이 편성되었다.⁹⁾

위와 같이 남북협력기금으로 운영되는 민생협력지원 사업을 포함한 4개의 사업은 2016~2019년까지 매년 예산 집행률이 저조한 동시에 2020년 9월 기준 집행률이 저조하여 연례적 집행실적 부진사업에 포함되었다.

통일부는 해당 사업들의 집행실적 부진의 이유를 대외적 요인인 남북 상황을 고려하여 예산을 집행하기 때문이라고 설명하였으며, 향후 동 사업의 추진단계 및 연간 예산 집행률을 고려하여 2021년 예산안을 적정수준으로 조정할 필요가 있다.¹⁰⁾

8) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(기획재정위원회)」, 2020.10., pp.68~72.

9) 남북협력기금에 포함되는 12개의 사업 중 '16년 이후 4년간 집행률이 저조하여 연례적 집행실적 부진사업으로 구분된 동시에 '20년 9월 기준 집행률이 50.0% 미만인 사업 중 2021년 예산안에 전년대비 동일, 증액 편성된 5개 사업만 포함

10) 국회예산정책처, 「2021년도 예산안 위원회별 분석(외교통일위원회·국방위원회)」, 2020.10., pp.58~65.

[별표] 집행실적 50% 미만 사업 중 전년 대비 증액 또는 동일하게 편성된 사업의
집행부진 및 증액 사유

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
국방부	광주기지영외탄약고 (국방군사시설이전 특별회계)	12,503	'20년 8월 기획재정부 총 사업비 조정('20년 11월 착공예정)	'21년 예상 공정률(28%) 을 고려하여 증액 편성 ('20년 편성예산은 연말 까지 전액 집행예정)
	연합도지관리계획 (주한미군기지이전 특별회계)	4,374	-미측 설계지연, 대구·경 북 코로나 확산으로 인해 공사계약이 하반기에 제 결('20년 8월) -한·미 간 협의를 통해 계약 전 선 공사 착수 등 지연일정을 보완 중 (연말까지 정상집행 예 정)	공사 계획의 정상적인 추 진을 위해 전년 대비(8개 월분) '21년 공사비 증액 편성(12개월)
국토교통부	흑산도소형공항건설 (교특회계)	6,850	심의 중단에 따른 향후 절차 추진 지연	국립공원위 심의가 보류 되어 그간 집행이 부진하 였으나, 향후 심의 완료 이후 조속한 사업추진을 위해 내년 실시설계 등의 고려한 예산 반영
	울릉도소형공항건설 (교특회계)	80,000	관계기관 협의에 따른 착 공 지연 (연말까지 정상집행 예 정)	환경영향평가 미완료 등 에 따라 그간 집행이 다 소 부진하였으나, 금년도 하반기 착공 예정되어 내 년도 공사비 등을 고려한 예산 반영
	신분당선(용산/강남) (균특회계)	48,000	실시협약에 따라 계획공 정률 달성 시 보조금을 지급하고 있으나 소음·진 동 민원으로 공정이 지연 되어 집행부진 발생	'22년 1월 개통 예정으로 사업시행자와 체결한 실 시협약에 따른 건설보조 금 확보 필요
	청주에어로폴리스 산단진입도로 (균특회계)	4,012	-편입 용지 대부분이 농 경지로, 식재된 농작물로 인해 공사 지연 -10월 농작물 수확 후 공 사 본격적으로 추진 예정	진입도로 노선변경으로 집행이 부진했으나, 현재 는 정상적으로 추진 중으 로 산단 진입도로가 적기 에 개통될 수 있도록 적 정 사업비 반영
	대도시권교통혼잡 도로지원(균특회계)	15,800	실시 설계 증으로 집행시 기('20년 12월) 미도래 * 하반기('20년 12월) 집행 예정(76%)	신규 사업 설계 1건 추가 반영 (설계 건수: 4건 → 5건)

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
국토교통부	오창테크노산단 진입도로(균특회계)	2,643	-본 산단 조성 지연(사업 시행자 자금 확보 난항 등)으로 진입도로 지연 -현재 자금이 확보되어 본격적으로 추진 중으로 진입도로 공사도 11월 착수하여 추진 예정	본산단 조성 지연으로 사 업집행이 부진했으나, 현 재는 정상적으로 추진 중 으로 산단 진입도로가 적 기에 개통될 수 있도록 적정 사업비 반영
	대구권광역철도 (균특회계)	12,000	-집행계획에 따라 4분기 에 집행예정 -차량 도입가능시기 변 경('21→'23년, 2년 연 장)에 따른 공정추진 속 도에 따른 집행부진	본격 공사추진으로 '21년 이후 잔여 사업비를 잔여 기간(3년)에 따라 적정배 분 및 차량제작 계약금 등 소요예산 편성
	공항개발조사 (교특회계)	1,100	대구통합공항 이전부지 선정 지연으로 관련 용역 발주 지연(9월 중 용역 발주)	연구용역 절대 공기 부족 등으로 그간 집행이 다소 부진하였으나, '21년 항 공수요예측 연구 및 장애 물 표면 제한 관련 국제 기준 개정에 따른 공항별 도입방안 마련을 위해 연 구용역 소요예산 반영 필 요
	북영천IC-선천리 국도건설(교특회계)	7,043	용지보상 지연으로 사업 추진 지연, 하반기에는 선금 및 기성금 지급 등 으로 집행을 제고 예정	'21년에는 정상추진 예정 이며, 연차별 투자 배분율 에 따라 편성
	함안군북-가야 국도건설(교특회계)	10,797	사업 발주를 위해 행정절 차(총사업비 협의 중) 이 행 중으로 10월 중 발주 예정이며 착공 시 선금 지급 등으로 집행을 제고 예정	관계기관 협의 지연(4차 로 확장요구)에 따라 설계 지연에 따른 집행 부진 발생, '21년에는 정상추 진예정이며 연차별 투자 배분율에 따라 편성
	춘천-속초단선전철 (교특회계)	49,000	기본설계 중인 사업으로 이월예산 선집행에 따른 본예산 집행 순연	'21년 실시설계 착수 및 턴키 2개 공구 착수 소요
	월곡-판교복선전철 (교특회계)	66,000	실시설계 중인 사업으로 이월예산 선집행에 따른 본예산 집행 순연	'21년 실시설계 연차별 소요, 턴키 2개 공구 착수 소요
	인덕원-동탄복선전철 (교특회계)	60,000	실시설계 중인 사업으로 이월예산 선집행에 따른 본예산 집행 순연	'21년 실시설계 완료 및 턴키 2개 공구 착수 소요
	여주-원주단선전철 (교특회계)	10,800	타당성 재조사에 따른 설 계중지로 집행 순연	'21년 실시설계 완료를 위한 예산 반영

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
국토교통부	서대전IC-두계3 광역도로 (균특회계)*	4,843	착공('20년 6월) 지연 및 수용재결('20년 10월) 시 기 미도래 *하반기('20 년 12월) 집행예정(74%)	'23년 준공에 따른 연차 별 소요액 반영('20년 6 월 착공)
	도시활력증진지역개발 (균특회계)*	75,975	'20년 6월 착공에 따른 예산집행 지연	'20년 하반기 및 '21년 상반기 신규 사업 예산 반영
	성장촉진지역개발 (균특회계)*	212,685	행정절차 지연 (보상, 인허가 등)	내역 사업 중 신속집행 사업이 다수 포함
	동두천-연천전철화 (균특회계)*	46,000	연천군 교량화 요구 민원 에 따른 공정 순연으로 집행 부진	노반 주요구조물 공사 완 료, 후속 공정 공사추진 소요
국회	국회도서관 자료보존관 건립 (일반회계)	13,807	시공업체 선정 및 착공 순연에 따른 공사비 등 6,312백만원 이월('19→ '20년)	'21년 종료(예정) 사업 으로 잔여 사업비 편성
기획재정부	일시차입금이자 상환사업(일반회계)	60,800	집행사유 미발생 * 9월 25일 한국은행 일 시차입 이자 비용 170억 원 집행 예정	국고 여유자금 소진, 일시차입 소요 확대
	경찰청부산해운대 경찰서신축 (국유기금)	778	도시 관리 계획 변경 등 관계기관 협의기간 소요	'23년 준공 예정으로 설 계진행 경과에 따른 '21 년도 실시설계비 778백만 원 반영
	경찰청방배경찰서신축 (국유기금)	6,072	실시설계 적정성 검토 기 간 소요 및 설계 완료 협 의 준비 중	'23년 준공 예정으로 '19 년도 건축법 시행령 개정 등 사유로 설계 지연 집 행이 부진하였으나, '20 년도 설계 완료 후 착공 에 따른 '21년도 공사비 반영

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
기획재정부	경찰청부산중부 경찰서신축 (국유기금)	5,100	공법 변경에 따른 공사비 증액에 대한 총사업비 변 경 협의 완료하여 공사 재개·진행 중	'22년 준공 예정으로 '19 년도 공법 변경을 위한 관계기관 협의기간 소요 로 집행이 부진하였으나, 현 공사 진행경과에 따른 공사비 반영
	대법원춘천지법 속초지원신축사업 (국유기금)	9,361	공동사용시설, 공사구역 협의 및 제자리 재축 사 업특성에 따른 사업기간 연장	'23년 준공예정으로 공사 본격화 고려 (2년차 공사, 예상 공정률 50%)
	대법원청사시설 취득사업(국유기금)	15,055	매립폐기물 발생 및 터파 기 공법 변경, 건축서비 스산업진흥법 개정에 따 른 사업계획 사전검토 및 심의 등으로 인한 공사 및 설계 발주 지연	-예산현액 및 예상 집행 액, 사업추진 정도를 고려 하여 설계비 345백만원 감액, 공사비 14,710백만 원 증액 -설계 완료 후 착공, 공사 본격화, 완공에 따른 증액 편성
	법무부거창교정 시설신축사업 (국유기금)	20,595	기존건물 해체공사 지연	'22년 준공을 위한 공사 비 잔액 50% 반영
	행정안전부 정부전산백업센터 신축사업(국유기금)	54,220	-고난도 터널 굴착이 지 하수 용출 등 현장 여건 으로 당초 예상보다 공정 지연 -코로나19로 인해 외산 자재(터널 방수자재) 수 급이 곤란하여 공사대금 지급 미비	'22년 준공계획으로 예정 공정에 따른 사업비 편성
	경찰청안동경찰서 신축(국유기금)	7,820	-실시설계 적정성 검토 및 설계 완료 협의 기간 소요 -현재 설계 완료하여 시 설공사 발주 준비 중	'22년도 준공 예정으로 '19년도 총사업비 조정 및 도시계획결정 심의 지 연으로 집행이 부진하였 으나, 올해 하반기 공사 착공으로 진행경과에 따 른 2년차 공사비반영
	지방채인수 (공공자금관리기금)	2,600,000	-당초 본예산 700,000 중 90% 이상 집행, 추경 을 통한 1,100,000 증액 -지자체 소요(수요) 감안 하여 연말 까지 원활하게 집행 예정	국고여유자금 소진, 일시 차입 소요 확대

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
농림축산 식품부	피해보전직불사업(FTA 기금)	20,000	-법정절차상 집행시기가 미도래 함 -사업대상자 확정 후에 전액 집행 예정('20년 11월)	FTA 협정이행에 따른 피 해 보상을 위한 예비비적 성격의 사업으로 '20년과 동일 예산 편성
	폐업지원사업 (FTA기금)	110,000	법정절차 상 집행시기 미 도래, 사업대상자 선정 및 폐업 확인 후에 전액 집행 예정('20년 11월)	'20년 선정 품목의 폐업 지원 부족 금액 충당을 위해 예산 증액 편성
	지역행복생활권 협력사업(균특회계)*	124,200	사업기간 변경, 연차별 사업비 조정	계속지구의 연차별 배분 비율에 따라 전년도 대비 교부금액
	농업역사문화전시 체험관건립사업 (농특회계) (국립농업박물관건립)	48,580	'21년 12월 사업 준공 ('22년 상반기 개관)예정 으로, 사업 착수 지연에 따른 집행 저조	총사업비 대상사업 연부 액 반영('21년 완료사업)
	동물용의약품산업 종합지원사업,용자 (농특회계)	16,614	동물약품 제조시설 신축 및 개보수 지원 사업은 사업지침에 따라 건축기 성고에 따라 자부담 우선 집행 후에 국비가 지원되 므로 일반적으로 하반기 에 집행	내역사업인 '구제역 백신 제조시설 구축 지원사업' 의 '20년 예산 9,420백만 원 중 재난지원금 마련을 위해 3차 추경에서 감액 한 9,110백만원을 '21년 에 편성
	농산물직거래 활성화사업 (직매장지원)(농안기금)*	7,200	지자체 예산 확보, 설계 및 건축, 각종 인허가 등 추진일정 지연	로컬푸드 복합센터 신규 지원에 따른 증액
	공영도매시장시설 현대화지원사업 (농안기금)*	13,432	지자체별 사업추진계획에 따라 하반기 집행예정	4개 도매시장의 '21년도 사업추진계획에 따른 증 액
문화재청	광주세계유산 남한산성박물관 건립사업(균특회계)*	4,000	사업대상지 협의매수 지 연(토지매수 신청 중)	공사 발주에 따른 사업비 증액반영('22년 준공예정)
	문화재긴급보수사업 (문화재보호기금)*	4,121	문화재 주요 피해 원인인 풍수해(장마, 태풍)가 하 반기(7~8월)에 발생함에 따라, 실집행 부진	집중호우, 태풍 등 자연재 난 증가로 인하여 피해 발생 시 추가훼손방지를 위한 최소한의 예산 확보 필요
	무형문화재보호 (일반회계)*	10,268	집행 시기 미도래(전수교 육관 건립 등 주요 공정 연말 종료 예정)	신규 내역-무형문화재 예 술마을 조성 예산 반영(신 규 내역사업의 예산 약 30억원 반영)

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
문화체육 관광부	종교문화시설건립 (일반회계)	11,404	보조사업자 자부담, 지방 비 미확보 등으로 사업비 미교부	증도기독교체험관건립(신 규·순증), 내역 사업 사업 비 증액하여 사업비 반영
	(` 20년부터 관광레저 기반구축 → 관광자원 기반조성으로 사업명 변경)	31,413	-지역관광자원개발 사업 행정절차(각종 인허가 등) 및 관계자 협의 등으 로 인한 지연 -코로나19 사태로 인한 사업 추진일정 지연	지역관광자원 개발 사업 공정률 진행에 따른 사업 비 반영 등
	체육진흥시설지원 (세종)(균특회계)	3,800	세종시에서 실시설계 용 역 증으로 완료 후 하반기 예산교부 예정 (문화재, 소규모환경영향 평가 등에 따라 실시 설 계용역 순연)	균형발전특별법 시행령 제40조에 따라 지자체에 서 필요한 사업으로 신청 하여 반영함(동법 시행령 제43조에 따라 지자체장 은 기재부장관이 정한 예 산신청 한도에서 포괄보 조금 사업과 그 세부 내 역을 자율적으로 정하며 중앙행정기관의 장은 신 청 금액을 조정해서는 안 됨)
	동학농민혁명정신선양 (일반회계)*	8,598	'19년 12월 공사계약 체결 후 '20년 초부터 공사 가 진행되어 현재 정상 추진 중임. 다만, 이월사 업비부터 집행하고 있어 실집행이 저조한 것으로 보이나 공사가 내년 완공 예정이라 예산집행에 문 제는 없을 것으로 판단	총사업비 사업 잔여예산 반영
	서부내륙권 광역관광개발 (지역지원)(균특회계)*	41,144	보조사업자 실시설계 지 연(사업계획변경 협의 중) 및 기성금 지급시기 미도래 등	연차별 공정계획에 따른 예산 반영
	국립체육박물관건립(체 육기금)*	4,289	매장문화재 발굴조사에 따른 공사 착공이 지연 됨. 유물구입 심의 등 사 전절차 이행 중, 구술재 록 등 용역비 하반기 집 행 예정	문화재발굴조사로 착공 지연('20년)되었으나, 하 반기부터 정상 추진될 것 이 예상되는바 '21년 공 사 진척률을 반영하여 편 성

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
문화체육 관광부	폐산업시설등유휴공간 문화재생사업 (세종)(균특회계)*	150	-시범프로그램 운영, 주민·관계자 의견 수렴 등 ('18~'19년)으로 설계 착수 지연 -사업 추진 중 건물 일부가 국가 등록문화재로 등록('19년 6월)되어 연계·활용 방안 검토로 사업 추진 지연 -'20년 7월 집중호우로 사업대상시설 주요 구조부 일부 피해 발생	균특회계 지자체 자율편성사업으로, 기재부에서 지자체 지출한도 증가 배분('20년 10월초 설계 완료 후 정상 추진 예상)
	영화제작지원 (영화기금)*	7,986	-영화제작 기간을 고려, 보조사업 기간을 약 12~18개월로 장기 집행하는 구조 -최근 코로나-19로 영화 제작 일정 지연 등으로 집행의 어려움이 있음	코로나-19로 독립예술영화에 대한 투자 감소 및 제작 위축이 예상되는바 독립예술영화 제작 편수를 전년 대비 20% 확대
	문화예술인프라구축 (일반회계)*	22,863	-행정절차 지연 등에 따라 실집행 부진 -부산 국제아트센터 건립 건설사 선정(9월)되어 10월 중순 실집행 예정 -평택평화예술의전당 건립 총사업비 증액에 따른 기획재정부 협의 완료(9월)되어 9월 교부, 12월 실집행 예정	-추경 감액 반영 -인프라 공사 착수('20년 12월)에 따른 '21년 본격적인 공사 진행에 따른 사업비 증액, (파주 무대 공연종합아트센터, 평택 평화예술의전당건립)
	고품질관광기반조성 (관광기금)*	16,671	지자체 사업비 미확보 등에 따른 지연(성과관리 개선을 통해 조기 사업비 마련 계획 중)	사업 기준 예산 동일: 코로나19 등으로 침체된 지역관광(특구) 지원 등 *사업명 변경(관광특구 활성화 지원→고품질 관광 기반 조성/'21년~) 및 4개 사업('21년 15,587백만원) 이관받음
	문화중심도시 육성 (아트회계)*	38,620	지자체 사전절차 이행 기간 소요로 인한 실집행 부진(9월 말 기준)(10월 기준, 실집행률 55.9%로 정상추진 중)	5대문화권 조성사업 확대를 통한 아시아문화중심도시 조성사업 정상화를 위해 안정적인 재정지원 필요
	스포츠산업 활성화지원 (체육기금)*	60,086	지자체 매칭사업 중(에어돔) 토지보상 등 행정절차 이행으로 사업추진이 지연	스마트 종목 활성화 지원 등 신규 사업 반영

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
방위사업청	기초비행훈련용헬기(일반회계)	279	연말 입찰공고 예정으로 연내 계약체결이 불가능하여 자산취득비 등 1.43억 원 집행 제한	협상/시험평가 등 간접비 반영
	JTAC용표적영상수신기(일반회계)	8,949	전액 간접비로 상반기 사업 분석 일정 지연에 따른 후속업무 순연으로 집행 제한(하반기 제안서 검토회의 등을 통해 간접비 전액 집행예정)	구매 선금 반영
	전술항법장비(TACAN)(일반회계)	3,177	정상추진 중으로, '20년 10월 주장비 및 보조장비 등 납품 후 11월에 납품대금 지급 예정	구매 선금 및 납품대금 반영
	해상작전헬기(일반회계)	369,167	사업추진 지연, 코로나19 상황 등으로 인한 계약지연으로 집행부진	구매 중도금 반영
	항공기항재밍GPS체계(일반회계)	108,789	사업추진 지연, 코로나19로 인한 국외 기술자 입국 지연으로 시제기 개조 착수 및 납품 지연(F-15K 성능개량 3종) 10월 계약 예정으로 4분기 집행	구매 중도금 및 납품대금 반영
	항공관제레이더(ASR)(일반회계)	36,223	사업추진 지연, 코로나19 및 소요군 추가 설계변경 요구 등의 사유로 시설사업 설계가 지연(공사계약 연말 진행)	구매 중도금 및 납품대금 반영
보건복지부	의료기술시험훈련원(연수원)구축(일반회계)	4,609	'19년 6월부터 기재부에서 총사업비 조정을 위해 사업계획 적정성 재검토/조정 결과에 따른 중단된 건립 사업 재개 예정	기재부에서 총사업비 조정을 위해 사업계획 적정성 재검토 중이며, 조정 결과에 따라 중단된 건립 사업 재개 예정
	목포병원수입대체경비(손익)(채특회계)	10	코로나-19에 따른 간호학생실습과 생명윤리위원회 개최가 미 진행되었고, 간호간병서비스지원 예산 7백만원은 10월중 집행예정으로 '21년 예산을 전년 동으로 편성함	- '19년까지 집행부진한 외부수탁공동연구사업 7백만원은 사업이 발생하지 않아 미편성 - '20년 간호간병통합서비스지원사업으로 7백만원 편성(건강보험공단 간호간병서비스 성과평가 사업에 따라 최소금액을 예산에 편성)

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유												
산림청	산림휴양녹색공간 조성사업 (균특회계)*	52,233	-자연휴양림 조성, 보완 시설 및 건축 공사 인/허 가 협의 등의 행정절차 지연 -장마, 태풍, 코로나-19 등으로 인한 보완사업 지 연 및 실집행 부진	지자체 포괄 보조 사업으 로 지자체 수요에 따른 사업량이 증가, 사업은 연차사업으로 추진되고 있어 총사업비 연차소요 반영에 따른 증액												
	청정임산물이용 증진사업 (농특회계)*	61,190	보조사업의 준공시기가 4분기에 집중되어 있으 므로 현 기준에서 실집행 률이 낮게 나타남(4/4분 기 집행예정)	지자체 수요에 따른 증감 반영 및 신규 사업 반영												
산업통상 자원부	월성원자력환경 관리센터건설사업 (방폐기금)*	41,098	경주지역 지진발생 이후 규제기관의 처분시설 안 전성 심사기준이 강화되 어 동 사업에 대한 심사 가 장기화됨에 따라 본공 사 착수가 순연되어 사업 비 집행이 부진	'20년 추경 통한 본예산 삭감액 반영 및 처분점사 건물 신축에 필요한 예산 반영, 3단계 처분 시설건 설에 따른 증액												
여성이족부	가족센터건립 (균특회계)*	45,612	<div> <div> -지자체는 설계 단계로 건축공사비 본격 집행 시 기 미도래 -설계시작 전 행정절차* 이행과 기본 및 실시설계 (6개월)에 첫째 대부분 소요 〈지자체 사업추진 현황 (67개소)〉 </div> <table> <tr> <td>행정 절차 추진</td> <td>설계 용역 발주</td> <td>기본 설계 중</td> <td>실시 설계 중</td> <td>공사 발주 중</td> <td>공사 실시 중</td> </tr> <tr> <td>13</td> <td>17</td> <td>13</td> <td>17</td> <td>5</td> <td>2</td> </tr> </table> <div> * 69개소 중 2개소(정 읍, 천안) 사업 포기 </div> </div>	행정 절차 추진	설계 용역 발주	기본 설계 중	실시 설계 중	공사 발주 중	공사 실시 중	13	17	13	17	5	2	'20년 선정 64개소 2차연 도 사업비(28,720백만 원), '21년 신규건립 26 개소 1차연도 사업비 (12,380백만원), '19년 선정 5개소 중 3개소 부 족분(4,512백만원) 반영
행정 절차 추진	설계 용역 발주	기본 설계 중	실시 설계 중	공사 발주 중	공사 실시 중											
13	17	13	17	5	2											
중소벤처 기업부	창업인프라지원 (균특회계)*	67,888	전주 센터 문화재발굴로 공사 중단, 지자체 설계 변경으로 인한 착공 지 연, 균특회계 세수부족으 로 인한 사업비 미교부로 실집행 부진	지식산업센터건립 예산증 액(46,953백만원→ 55,998백만원)												

(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
통일부	북한인권재단운영 (일반회계)	475	북한인권재단 미출연	재단 사무실 임차·설치 등 원활한 재단 출범 준비를 위해 필요한 최소한의 비용을 '21년 예산 반영 요망/재단출범을 위한 비용확보 필요성
	경협기반(용자) (남북협력기금)	252,025	남북관계 상황 고려	남북합의 이행 및 경협기반 구축 지원
	사회문화교류지원 (남북협력기금)	21,341	남북관계 상황 고려	추경-수정 감액분 반영, 코로나 확산에 따른 도쿄 하계올림픽을 1년 연기, 2개 종목 지원에 대한 사업비 증액
	민생협력지원 (남북협력기금)	513,092	남북관계 상황 고려	보건·의료 및 농축산·산림 등 협력 강화
	경협기반(무상) (남북협력기금)	247,167	남북관계 상황 고려	향후 여건 조성 시 판문점 선언 등 남북 간 합의한 경협 사업을 단계적으로 추진해 나가기 위한 예산 반영
해양수산부	양식등재해대책비 (농특회계)	8,000	재해 발생 시 집행되는 예비비적 성격의 사업으로 집행 사유 미발생	-신속한 재해복구를 위해 지자체 복구→이상 수온, 한파, 김 황백화 피해 등에 의한 수산물 증식 및 양식 시설의 복구와 수산생물 입식비 증액 - 어업재해로 피해를 본 어가의 경영을 재개할 수 있도록 신속하게 지원, 어항 시설 등의 피해에 대해 어업기반시설을 복구함으로써 어업인의 경영안정 및 영여의욕 고취
	해양사고예방활동지원 (국민해양안전관전립지원) (일반회계)*	6,285	부지선정, 운영비 부담주체 협의 등 사전행정절차 지연으로 인한 실행행 부진 * 세월호피해지원법(특별법)에 따라 사전절차 없이 예산 반영('15) ** 건립계획 심의·의결('17년)	'21년 6월 준공될 예정으로 준공금 전액변성 '21.6월 준공예정(전체 예산현액 집행 예상)

(단위: 백만원)

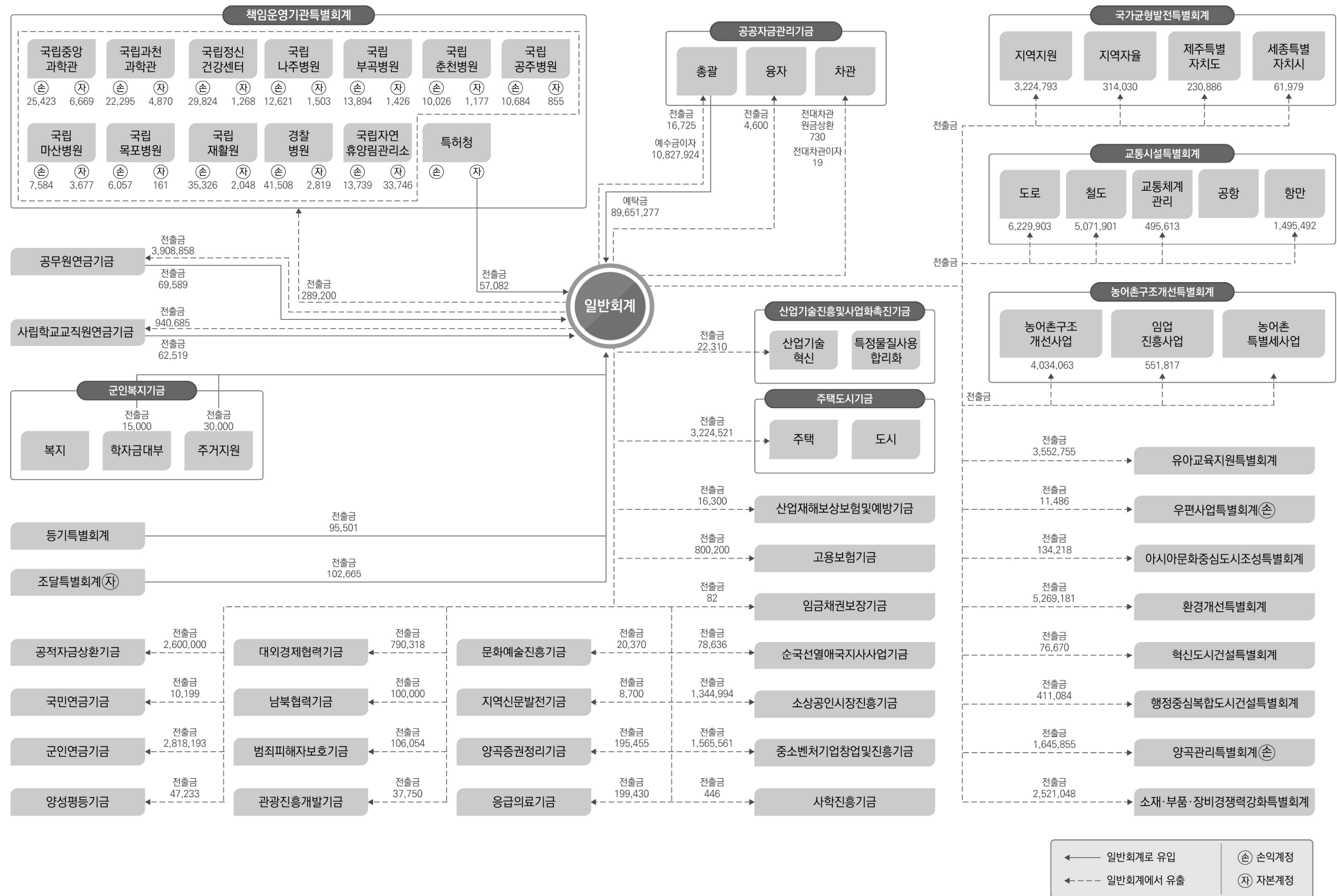
부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
해양수산부	어선사고예방시스템구축 (안전장비지원)(일반회계)*	872	지자체 홍보부족, 코로나-19로 인한 장비 출고 지연 등으로 실행행 부진	-전년도와 동일 예산을 편성한 이유는 어선사고 예방을 위한 안전장비 보급 품목 대폭 확대(4종→어선법에 따른 어선설비 품목 20종 이상, '21년 1월 예정)하여 어선사고 예방 필요
행정안전부	국가정보관리원대구센터 신축(정보화)(일반회계)	140,372	국가정보자원관리원 대구센터는 '21년 준공을 목표로 공사가 진행 중이며, 이를 위해 건축공사비는 '21년까지 총사업비 잔액 전액 투입 예정	준공('21년 12월) 일정에 맞춰 '21년 입주대상 기관 초기 이전을 위해서 '21년부터 대구센터 정보시스템 통합운영관리체계(공동인프라, 클라우드 플랫폼) 구축사업 추진 필요
	지역발전활성화 (일반회계)	1,680	-코로나19로 인한 주요 행사 취소(국제자전거대회, 자전거의 날 행사, 지자체 담당자 워크숍) ※「'20. 7. 28.~8.11 집중호우」재해복구비 자체 이전용 실시(5.6억)	'21년 예산안 중 증액된 예산은 국가 자전거 정책 기본계획 용역, 온천의 의료적 효과 용역 등 지역발전활성화 정책 추진을 위해 반드시 필요한 예산 반영
	특수상황지역개발 (균특회계)*	208,862	-접경지역의 경우 군부대 군작전성협의, 공공건축 물심의 등 사업과 관련된 공공기관 등의 상호간 협의·인가 등 절차 지연 -도서지역의 경우 공유수 면적사용, 일반해역이용허가 및 국립공원이용허가 등 협의 지연	자치단체 지역자율계정 사업으로 '21년도 계속사업비가 편성된 사업임
행정중심 복합도시 건설청	자족기능유치지원사업 (행정중심복합도시건설회계)	1,198	코로나19로 인한 국외출장, 해외 유치 행사 취소	산학연클러스터 기능보강을 위한 자치단체 자본보조를 위한 증액 편성
환경부	비점오염저감사업 (한강수계관리기금)*	5,486	설계지연, 사업계획변경 등에 따라 집행 저조 ※동 사업 중 설치사업은 국고매칭지원 사업으로 '20년 국고확정에 따라 사업비 감액(계획변경) 예정	비점오염시설설치비(6개 사업, 국고매칭) 중 4개 사업이 '21년 준공사업으로 소요예산 전액을 반영해야 하나, 최근 실행행위를 고려 소요60%(1,719)만 반영, 사업비 총액은 전년 수준 유지

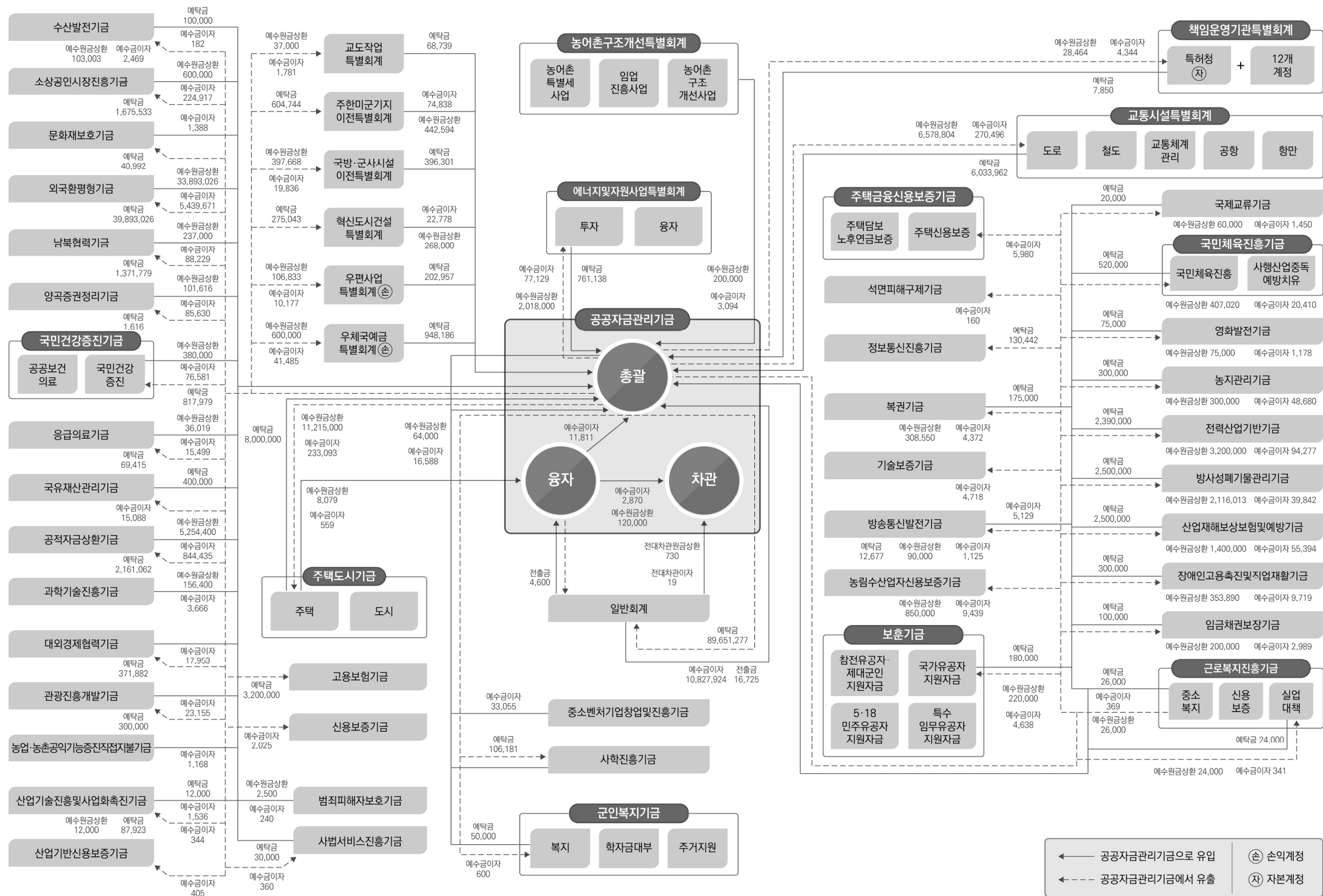
(단위: 백만원)

부처	사업명	2021년 예산안	2020년 9월 말 기준 집행부진 사유	2021년 예산안증액 (또는 동일) 사유
환경부	생활자원회수센터 확충사업 (환특회계)*	22,564	일부 사업의 행정절차 지연 및 집행 시기 미도래	-코로나19 등 비대면 소비 증가에 따른 재활용폐기물 발생량 급증으로 재활용 폐기물 공공수거·선별 필요성이 증가하여 공공선별시설 현대화 내역 신규 반영 -다만, 기존 집행 부진사업인 생활자원회수센터 내역은 '20년 대비 10% 삭감 편성

주: 별표(*)는 보조사업자의 실집행률이 부진한 사업을 의미함(중앙관서의 교부율은 50.0% 이상이지만, 보조사업자의 실집행률이 50.0% 미만인 사업)

자료: 각 중앙부처 제출 자료를 토대로 작성함





집필

총괄 | 김일권 국회예산정책처장 직무대리

심의 | 서세욱 사업평가심의관
이현종 예산분석총괄과장
신은호 산업예산분석과장
김태규 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
전용수 경제산업사업평가과장
정석배 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작성 | 윤여문 홍선기 진달래 이강구 안병후
 김은영 이미선 고준혁 남희 이은미
 김정선 정현하 민성철 박은형 심성택
 안태훈 최준호 박지성 김선영 이택균
 어예원 문지은 이주호 백경엽

지원 | 황아람 예산분석관보
 인정은 행정실무원
 홍수현 자료분석지원요원

예산안분석시리즈 I

2021년도 예산안 총괄 분석 I

발간일 2020년 10월
발행인 국회예산정책처장 직무대리 김일권
편 집 예산분석실 예산분석총괄과
발행처 **국회예산정책처**
 서울특별시 영등포구 의사당대로 1
 (tel 02·2070·3114)
인쇄처 (주) 케이에스센세이션

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서 보실 수 있습니다.

ISBN 978-89-6073-340-4 93350

© 국회예산정책처, 2020

