

2004년도 결산분석 설명회

— 행정예산분야 —

2005. 8. 5.



국회에산정책처 예산분석실
국회사무처 연수국

목 차

국방위원회	1
-------------	---

천우정 팀장
김영일 분석관

통일외교통상위원회	49
-----------------	----

천우정 팀장
배준식 분석관

행정자치위원회	79
---------------	----

천우정 팀장

법제사법위원회	101
---------------	-----

나아정 분석관

정무위원회	135
-------------	-----

김영일 분석관

국방위원회

명시이월비 결산분석

1. 집행실적 분석

명시이월비는 매년 국방부 소관 전력투자사업으로 편성되어 오고 있으며, 2004년도 예산액은 1,255억원이었으나 77.7%에 해당되는 975억 4,800만원이 명시이월되었다.

최근 3년간(2002~2004년도)의 당초 예산액 대비 명시이월액 비율 추이를 살펴보면, 다음의 [표 1]에서 보는 바와 같이 2002년도 62.4%, 2003년도 56.3%, 2004년도 77.7%를 보이고 있어 2004년도의 명시이월 비율이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 명시이월비가 비록 경비의 성질상 연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측된 경비이기는 하나, 매년 적자국채를 발행하여 예산을 편성하고 있는 어려운 재정사정을 감안할 때 이월 비율을 낮춰 재정집행률을 높이려는 노력이 보다 강구될 필요가 있는 것으로 보인다.

2004년도 각 항별 당초 예산액 대비 명시이월액 비율 추이를 살펴보면, 기동타격 30.4%, 해상상륙 61.2%, C4I전자전 84.5%, 지원전력 87.4%, 연구개발 91.4%, 공중방공 98.4%의 순으로 나타나고 있다. 항별 예산집행률의 순위를 살펴보면, 육군의 기동타격이 예산집행률이 가장 높았고, 공군의 공중방공이 가장 낮았다. 특히, 공중방공은 2003년도 41.9%이던 것이 2004년도 98.4%로 명시이월 비율이 급격히 높아진 것으로 나타나고 있다.

[표 1] 2002~2004년도 각 항별 이월액 추이

(단위: 백만원, %)

	2002		2003		2004	
	예산액	이월액	예산액	이월액	예산액	이월액
기동타격	42,425	27,850 (65.6)	18,000	5,531 (30.7)	14,000	4,269 (30.4)
해상상륙	40,000	16,624 (41.5)	17,506	17,506 (100.0)	17,000	10,407 (61.2)
공중방공	10,199	7,769 (76.1)	45,000	18,889 (41.9)	5,000	4,924 (98.4)
C4I전자전	22,894	8,254 (36.0)	10,296	10,220 (99.2)	24,500	20,704 (84.5)
지원전력	35,989	33,958 (94.3)	54,500	30,992 (56.8)	55,000	48,102 (87.4)
연구개발	0	0	10,000	4,318 (43.1)	10,000	9,142 (91.4)
합 계	151,327	94,455 (62.4)	155,302	87,456 (56.3)	125,500	97,548 (77.7)

주: ()는 예산액 대비 명시이월 비율임.

자료: 국방부.

2. 예산편성의 적절성 분석

2004년도 국방부 예산각목명세서를 살펴보면, [표 2]에서 보는 바와 같이 명시이월비는 사업별로 편성되어 있지 않고 항별로 명시이월 한도액을 설정하고 있다. 즉, 기동타격 140억원, 해상상륙 170억원, 공중방공 50억원, C4I전자전 245억원, 지원전력 550억원, 연구개발 100억원, 합계 1,255억원으로 편성되어 있다.

정부(국방부)는 국회에 예산안을 제출할 당시에는 항별 한도액만 있을 뿐 단위사업별 내역은 없으며 2004년도 명시이월비의 경우 2005년도 연초에 2004년도 결산을 작성하면서 단위사업별로 명시이월 대상을 확정짓는 것으로 설명

하고 있다. 즉, 2004년도까지의 명시이월비는 단위사업이 미정인 상태에서 항별 총액으로 예산안이 편성되어 심의·확정되었던 것이다.¹⁾

그러나 명시이월비는 예산회계법 제23조의 규정에 나와 있듯이 연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 사업을 대상으로 하여 편성대상이 미리 국회의 승인을 얻어 확정되어 있어야 한다. 2004년도까지의 경우 당초 예산편성시에는 사업대상이 확정되지 않았다가 결산시점에서 확정되는 것은 동 규정의 취지에 부합되지 못하는 것으로 보인다.

[표 2] 2004년도 국방부 예산각목명세서상 명시이월비 편성내역

(단위: 억원)

기동타격	해상상륙	공중방공	C4I전자전	지원전력	연구개발	합계
140	170	50	245	550	100	1,255

자료: 국방부.

3. 사업선정의 적절성 분석

명시이월비는 경비의 성질상 연도 내에 그 지출을 끝내지 못하는 사유를 정부가 국회에 제출하는 예산안에 제시하고 있는 바, 결산시점에서 이러한 사업선정이 과연 정부의 당초 기준에 부합되는지 여부를 검토할 필요가 있다.

대한민국 정부의 2004년도 예산안을 살펴보면, 명시이월비의 사유 및 내역에 대해 “해외여건 변동으로 인한 외자장비 도입지연 및 신장비의 개발지연에 대비, 기타 불리한 도입조건을 배제하기 위해 회계연도 경과후 집행 가능하도록 할 필요”라고 적시하고 있다. 이를 볼 때, 명시이월비의 사유는 외자장비 구매 및 신장비 연구개발의 불확실성을 감안하여 이루어진 것이라 하겠다.

1) 2005년도 예산부터는 단위사업별로 명시이월비가 편성되어 있음.

[표 3] 당초 명시이월 사유와 관련성이 희박한 사업 사례

(단위: 백만원)

사업명	명시이월액	이월사유
3탄약창 확장	142	2004년 물가변동에 의한 계약금액 조정(ESC)소요에 보전
1군 지휘소 신축	5	2003.12. 계약 체결되어 2005.6. 준공예정(공기부족)
부산작전기지	539	통신공사(CCTV, AV)공정지연으로 지불시기 미도래 및 감리원 투입계획 변경으로 인한 미지불
공기부양정시설	255	도서기지 현장 확인, 설계보완 등 계약 전 행정소요기간 장기소요 계약지연 및 기성부족
지휘축선보강(육)	701	공사구간 중 도로공사가 중첩되어 한국통신과 공동 추진
지휘축선보강(공)	610	상동
주한미군기지이전	20,000	용산기지이전 협정서 국회비준(2004.12.9.) 지연으로 연내 집행이 불가능
방위비분담금	8,365	① 군사건설분야: 미측과의 군사합의금 ② 시설건설(CDIP)분야: 미측 설계지연 및 공사기간 부족 ③ 군수지원분야: 단년차 사업으로서 설계 및 공사기간 부족, 동계기간 공사제한으로 공정 지연, 방위비분담금특별협정(SMA) 체결 지연으로 사업발주 지연, 미군측 주요 장비정비는 다년계약 등

자료: 국방부.

그러나 2004년도 단위사업별 명시이월내역을 살펴보면, [표 3]에서 보는 바와 같이 당초 기준에 부합된다고 단정하기에는 어려운 사업들이 명시이월비 사업으로 선정된 것으로 보인다. 즉, 3탄약창 확장사업, 1군 지휘소 신축사업, 부산작전기지사업, 공기부양정시설사업, 육군 및 공군의 지휘소축선보강사업, 주한미군기지이전사업 및 방위비분담금사업은 당초 명시이월 사유인 외자장비 도입 및 신장비의 개발 지연 대비와는 관련성이 희박한 것으로 보인다.

4. 과도한 이·전용감액 사례 분석

2005년도 연초에 명시이월비로 선정된 사업중 2004년도 집행기간 도중 사업순연 및 사업추진 부진 등으로 집행소요가 없는 예산을 과도하게 이·전용감액한 사업의 사례는 [표 4]에서 보는 바와 같다.

휴대용대공유도탄사업은 사업이 순연되어 집행소요가 없는 예산을 부족한 인건비에 보전하기 위해 당초 예산액의 94.6%를 전용감액하였고, FO용 주야관 측장비사업은 사업기간 조정 및 집행승인 지연으로 발생한 계획잔액을 타사업(KTX-2 체계개발 등) 부족예산에 보전하기 위해 당초 예산액의 85.9%를 전용감액하였으며, 주한미군기지이전사업은 사업추진 부진(2004.12. 국회비준)으로 계획잔액을 부족한 인건비에 보전하기 위해 당초 예산액의 79.6%를 이용감액하였다. 정부(국방부)는 다음연도 이월액(명시이월액)에 대해 예산중 일부를 다음연도에 활용하기 위한 것으로 설명하고 있다.

당해연도에 집행 필요성이 없다고 하여 예산액중 상당부분을 타사업으로 이·전용감액하고 그 일부만을 다음연도에 활용하기 위해 명시이월하는 이와 같은 예산집행 행태는 적절하지 못한 예산집행의 사례로 보인다.

[표 4] 과다한 이·전용감액 사례

(단위: 백만원)

사업명	예산액	전년도 이월액	전용액	이용액	예산 현액	지출액	다음연도 이월액 ¹⁾	불용액
휴대용대공 유도탄 ²⁾	9,980	0	-9,447	-233	300	0	300	0
FO용 주야관 측장비 ³⁾	1,421	0	-1,222	0	199	184	15	0
주한미군기지 이전사업 ⁴⁾	100,000	0	-13	-79,687	20,000	0	20,000	0

주: 1) 다음연도 이월액은 전액 명시이월액임.

2) 이용사유: 사업이 순연되어 집행소요가 없는 예산을 부족한 인건비에 보전
전용사유: 동일한 사유로 집행소요가 없는 예산을 비호사업 부족예산에 보전
다음연도 이월사유: 사업이 순연된 예산중 일부를 다음연도에 활용

3) 전용사유: 사업기간 조정 및 집행승인 지연으로 발생한 계획잔액을
타사업(KTX-2 체계개발 등) 부족예산에 보전
다음연도 이월사유: 열상장비 냉각기 및 검출기 국산화 계획 등 사업승인 지연
(2004.9.)

4) 이용사유: 사업추진 부진(2004.12. 국회비준)으로 계획잔액을 부족한 인건비에
보전

다음연도 이월사유: 용산기지이전 협정서 국회비준(2004.12.9.) 지연으로 연내 집
행이 불가능

자료: 국방부.

국고채무부담행위 결산분석

1. 집행실적 분석

국고채무부담행위는 [표 1]에서 보는 바와 같이 외교통상부의 재외공관국유화사업, 국방부의 전력투자비 및 경상운영비, 건설교통부의 일반국도 건설사업 등으로 편성되어 오고 있으며, 2004년도 한도액(예산액)은 2조 6,190억원이었으나 채무행위액(집행액)은 84.6%에 해당되는 2조 2,175억원이었다.

최근 3년간(2002~2004년도)의 한도액 대비 채무행위액 비율 추이를 살펴보면, 2002년도 91.8%, 2003년도 88.0%, 2004년도 84.6%를 보이고 있어 최근 3년중 2004년도 국고채무부담행위의 집행률이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 집행률이 부진한 사유를 사항¹⁾별로 살펴보면, 국방부소관 전력투자비의 집행률 72.1%, 철도청(현 철도공사)소관 시설개량 및 장비확충사업 78.7%, 외교통상부소관 재외공관국유화사업 83.1% 등 대규모사업의 집행실적이 부진했던 것에 주로 기인하는 것으로 보인다.

1) 국고채무부담행위의 사항에 대해 예산회계법 제27조(국고채무부담행위의 이유 및 금액)는 “국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 동 법시행령 제9조(예산의 과목구분)는 “~국고채무부담행위의 사항구분은 기획예산처장관이 정하는 바에 의한다.”라고 규정하고 있다. 한편, 국회에 제출되는 예산안에는 [표 1]에서 보는 바와 같이 사항이 편성되어 있다. 외교통상부, 국방부, 건설교통부 등의 예산안각목명세서에는 이러한 사항을 보다 세분화한 단위사업을 적시하고 있다.

[표 1] 2002~2004년도 사항별 집행실적 추이

(단위: 백만원, %)

회계 및 소관	사항	2002		2003		2004	
		한도액	채무 행위액	한도액	채무 행위액	한도액	채무 행위액
I. 일반회계 합계		1,933,237	1,734,321 (89.7)	1,820,277	1,559,858 (85.6)	1,963,453	1,589,777 (80.9)
1. 외교통상부	재외공관 국유화사업	41,388	38,592 (93.2)	54,792	54,792 (100.0)	50,208	41,732 (83.1)
2. 국방부	전력투자비	881,746	758,870 (86.0)	868,552	701,246 (80.7)	1,012,921	731,028 (72.1)
	경상운영비	732,427	666,822 (91.0)	787,921	695,890 (88.3)	828,683	745,377 (89.9)
3. 행정자치부	수해복구비	90,000	90,000 (100.0)	-	-	-	-
4. 문화관광부	재외문화원 건립	-	-	42,162	41,079 (97.4)	-	-
5. 농림부	수리시설 개보수 재해복구비	50,000	50,000 (100.0)	-	-	-	-
6. 건설교통부	수해복구비	70,000	70,000 (100.0)	-	-	-	-
7. 해양경찰청	함정건조	67,675	60,037 (88.7)	66,850	66,850 (100.0)	71,640	71,640 (100.0)
II. 국유재산 관리특별 회계 합계		5,000	3,047 (60.0)	4,000	4,000 (100.0)	-	-
1. 법무부	충주구치소 신축	-	-	4,000	4,000 (100.0)	-	-
2. 행정자치부	정부중앙청사 별관신축	5,000	3,047 (60.0)	-	-	-	-
III. 농어촌구조 개선특별회 계 합계	2002년 8월 4일~11월중 집중호우 피해복구비	40,000	40,000 (100.0)	-	-	-	-
IV. 교통시설 특별회계 합계		300,000	300,000 (100.0)	300,000	300,000 (100.0)	300,000	300,000 (100.0)
1. 건설교통부	일반국도 건설	300,000	300,000 (100.0)	300,000	300,000 (100.0)	300,000	300,000 (100.0)
V. 환경개선 특별회계 합계		-	-	-	-	7,000	5,967 (85.2)

(단위: 백만원, %)

회계 및 소관	사항	2002		2003		2004	
		한도액	채무 행위액	한도액	채무 행위액	한도액	채무 행위액
1.환경부	자동차배출 가스인증 검사장비	-	-	-	-	7,000	5,967 (85.2)
VI.철도사업 특별회계 합계		320,653	308,549 (96.2)	380,208	340,803 (89.6)	348,551	321,780 (92.3)
1. 철도청	시설및차량 보수자재	20,745	20,502 (98.8)	23,091	18,126 (78.4)	39,405	34,096 (86.5)
	시설개량및 장비확충	54,965	51,288 (93.3)	65,026	50,379 (77.4)	69,341	54,614 (78.7)
	차량구입	235,138	227,421 (96.7)	154,233	152,533 (98.8)	224,300	218,487 (97.4)
	차량성능 개선	9,805	9,338 (95.2)	13,505	11,951 (88.4)	15,505	14,583 (94.0)
	철도건설	-	-	124,353	107,814 (86.6)	-	-
	총계	2,598,890	2,385,916 (91.8)	2,504,485	2,204,661 (88.0)	2,619,003	2,217,524 (84.6)

주: ()는 채무행위액 대비 한도액의 비율로서 국고채무부담행위의 집행률임.

자료: 대한민국정부, 「국가채무에관한계산서」, 각 연도.

2004년도 국고채무부담행위의 집행률을 세출예산과 비교해보면, [표 2]에서 보는 바와 같이 세출예산의 집행률은 94.3%이나 국고채무부담행위의 집행률은 84.6%를 보이고 있어 집행률이 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히, 정부회계의 중추인 일반회계의 경우 세출예산의 집행률은 97.3%인 반면, 국고채무부담행위의 집행률은 80.9%로서 16.4%p의 차이를 보이고 있다.

국고채무부담행위는 채무를 부담할 권한만을 정부에 부여한 것이기는 하나, 즉 실제 세출예산의 지출은 없으나 외상공사를 통해 세출예산과 동일하게 재정지출의 효과를 가져오게 된다.

정부는 전년도에 이어 2004년도에도 재정관리점검단회의 등을 통해 경기진작의 수단으로서 재정의 조기집행 등 재정집행률을 높이려는 노력을 하여왔다.

그러나 2004년도 국고채무부담행위의 집행률이 이와 같이 부진한 것은 정부의 정책기조에 부합되지 못하는 것으로 보인다.

[표 2] 2004년도 세출예산과 국고채무부담행위의 집행률 비교

(단위: %)

	일반회계	특별회계	합계
세출예산	97.3	89.1	94.3
국고채무부담행위	80.9	95.7	84.6

주: 세출예산의 집행률은 2004년도로 이월된 2003년 세출예산액 등을 포함한 예산현액 대비 지출액의 비율임.

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 세입세출결산」·「2004회계연도 국가채무에관한계산서」, 2005.

2004년도 부처별 국고채무부담행위의 집행률 순위를 살펴보면, [표 3]에서 보는 바와 같이 건설교통부와 해양경찰청이 100%를 집행하여 가장 높은 집행률을 보이고 있고, 국방부는 80.1%를 집행하여 가장 낮은 집행률을 보이고 있다.

[표 3] 2004년도 부처별 국고채무부담행위 집행률 비교

(단위: %)

	국방부	외교통상부	환경부	철도청	건설교통부	해양경찰청
집행률	80.1	83.1	85.2	92.3	100.0	100.0

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 국가채무에관한계산서」, 2005.

2004년도 단위사업별 집행부진 사례를 살펴보면, [표 4]에서 보는 바와 같이 국방부소관 경어뢰사업, 지상전술C4I체계사업 및 주한미군기지이전사업은 집행실적이 없었으며, 외교통상부소관 주러시아(대)관저신축사업 및 국방부소관 방위비분담금(시설건설: CDIP)은 각각 28%, 37.1%의 저조한 집행실적을 보였다.

[표 4] 2004년도 단위사업별 집행부진 사례

(단위: 백만원, %)

	사항 및 단위사업명	한도액(A)	채무행위액(B)	집행률(B/A)
국방부	전력투자:			
	경어뢰 ¹⁾	5,000	0	0
	지상전술C4I체계 ²⁾	20,000	0	0
	방위비분담금(CDIP) ³⁾	23,000	8,538	37.1
	주한미군기지이전 ⁴⁾	163,500	0	0
외교통상부	재외공관국유화:			
	주러시아(대)관저신축 ⁵⁾	3,960	1,111	28.0

- 주 1) 경어뢰사업의 전액 미집행사유: 시험평가 불합격에 따른 사업순연에 따라 국고채무부담행위 예산액을 전액 불용처리
- 2) 지상전술C4I체계사업의 전액 미집행사유: 시험평가 불합격에 따른 사업순연에 따라 국고채무부담행위 예산액을 전액 불용처리
- 3) 방위비분담금(시설건설:CDIP)의 집행부진사유: 미측의 설계지연에 따른 사업추진 부진
- 4) 주한미군기지이전사업의 전액 미집행사유: 사업추진 부진(2004. 12. 국회비준)으로 국고채무부담행위 예산액을 전액 불용처리
- 5) 주러시아(대)관저신축사업의 집행부진사유: 부지확보를 위한 교섭의 무산으로 사업추진 부진

자료: 국방부, 외교통상부.

이에 대해 정부(외교통상부, 국방부)는 경어뢰 및 지상전술C4I체계사업의 경우 주장비의 시험평가 불합격에 따른 사업순연에 기인하는 것으로, 주한미군기지이전사업은 2004년 12월 국회비준이 이루어지는 등 사업추진 부진에 따른 것으로, 방위비분담금은 미군측의 설계지연에 따른 사업추진 부진에 기인하는 것으로, 주러시아(대)관저신축사업은 부지확보를 위한 교섭의 무산에 따른 것으로 설명하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국고채무부담행위의 집행실적은 연차적으로 낮아지고 있으며 전액이 집행되지 못하는 사업도 다수 발생되고 있는 바, 향후 당해연도에 집행가능한 국고채무부담행위 한도액을 편성하고 편성된 한도액에 대해서는 집행실적을 높이려는 노력을 강구할 필요가 있는 것으로 보인다.

국방분야 결산 시정요구사항 조치결과 분석

1. 시정요구 및 조치결과

가. 시정요구

국회는 2003회계연도 국방부 결산심사를 통해 일반회계 부문에 12개, 국유재산관리특별회계 부문에 2개, 책임운영기관특별회계 부문에 2개 도합 16건의 시정요구를 하였다.

[표 1] 회계별 시정요구 건수

일반회계	국유재산관리 특별회계	책임운영기관 특별회계	합 계
12	2	2	16

자료: 대한민국정부, 「2003회계연도 정부결산심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과」.

시정요구 사항을 내용별로 살펴보면 예산 이·전용 5건, 이월 관련 4건, 예산반영 후 사업취소 1건, 기타 6건으로 분류되는 바, 이 가운데 예산의 이·전용 및 이월 관련 시정요구 건수는 9건을 차지함으로써 전체 16건의 56.3%에 해당한다.

[표 2] 시정요구 내용별 건수

이·전용	이월	예산반영 후 사업취소	기 타	합 계
5	4	1	6	16

자료: 대한민국정부, 「2003회계연도 정부결산심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과」.

나. 조치결과

(1) 이·전용 관련 조치결과

이·전용 관련 지적사항 건수는 5건으로 이들을 내역별로 살펴보면 첫째, ‘전력투자비 등의 인건비 등으로의 과다 이·전용’, 둘째, ‘휴대용 대공유도탄사업의 전액 전용’, 셋째, ‘전력투자비 일부의 연례적 목적외 사용’, 넷째, ‘장비유지비의 타사업으로의 이·전용’ 다섯째, ‘신규전력투자사업의 자체전용 집행’이 그것이다.

국방부는 첫 번째 지적에 대해 “2006년 예산편성부터 기획예산처와 협의하여 인건비 실소요를 반영하겠다”라고 답변하였고, 두 번째 지적에 대해서는 “향후 연내 집행가능성을 면밀히 검토하여 예산을 편성하겠다”고 언급하였으며, 세 번째 지적에 대해서는 “향후 적정 인건비 편성을 통해 전력투자비의 경상운영비로의 이용을 최소화하겠다”고 하였고, 네 번째 지적에 대해서는 “장비유지사업의 집행잔액 발생을 최소화하고 가급적 동 사업에 재투자하도록 노력하겠다”고 설명했으며, 다섯 번째 지적에 대해서는 “향후 신규전력투자사업에의 재투자는 지양하겠다”고 답변하였다.

[표 3] 이·전용 관련 지적사항 및 조치결과

지적사항 요지	시정요구 수준	조치결과
전력투자비 등의 인건비 등으로의 과다 이·전용	시 정	2006년 예산편성부터 기획예산처와 협의하여 인건비 실소요를 반영
휴대용 대공유도탄사업의 전액 전용	시정, 주의	향후 연내 집행가능성을 면밀히 검토하여 예산을 편성
전력투자비 일부의 연례적 목적외 사용	시 정	향후 적정 인건비 편성을 통해 전력투자비의 경상운영비로의 이용을 최소화
장비유지비의 타사업으로의 이·전용	시 정	장비유지사업의 집행잔액 발생을 최소화하고 가급적 동 사업에 재투자하도록 노력
신규전력투자사업의 자체전용 집행	시 정	향후 신규전력투자사업에의 재투자는 지양

자료: 대한민국정부, 「2003회계연도 정부결산심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과」.

(2) 이월 관련 조치결과

이월 관련 지적사항 건수는 4건으로 이들을 내역별로 살펴보면 첫째, ‘지휘용 장갑차사업 등의 과다이월 후 불용처리’, 둘째, ‘전력투자사업 이월액 과다’, 셋째, ‘명시이월의 부적정 및 사고이월과 명시이월 집행구분 필요’, 넷째, ‘연례적 재사고이월’이 그것이다.

국방부는 첫 번째 지적에 대해 “계속비사업 추진시 연부액을 정확히 판단하여 불용액 발생이 최소화되도록 노력하겠다”고 하였고, 두 번째 지적에 대해서는 “향후 이월액 감소를 위해 다각적인 노력을 경주하겠다”고 답변하였으며, 세 번째 지적에 대해서는 “향후 사고이월과 명시이월의 집행구분을 명확히 하고 이월사유에 맞게 이월하도록 하겠다”고 설명했고, 네 번째 지적에 대해서는 “향후 다각적인 노력을 통해 재사고이월이 발생되지 않도록 최선을 다하겠다”고 답변하였다.

[표 4] 이월 관련 지적사항 및 조치결과

지적사항 요지	시정요구 수준	조치결과
지휘용 장갑차사업 등의 과다이월 후 불용처리	시정, 주의	계속비사업 추진시 연부액을 정확히 판단하여 불용액 발생이 최소화되도록 노력하겠다
전력투자사업 이월액 과다	시 정	향후 이월액 감소를 위해 다각적인 노력을 경주하겠다
명시이월의 부적정 및 사고이월과 명시이월 집행구분 필요	시 정	향후 사고이월과 명시이월의 집행구분을 명확히 하고 이월사유에 맞게 이월하도록 하겠다
연례적 재사고이월	시 정	향후 다각적인 노력을 통해 재사고이월이 발생되지 않도록 최선을 다하겠다

자료: 대한민국정부, 「2003회계연도 정부결산심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과」.

2. 조치결과 분석

예산의 이·전용과 이월은 신축적인 예산운영을 위해 예산회계법상이 인정되는 제도이기는 하지만 이것이 연례적으로 과도하게 발생할 경우에는 문제의 소지가 될 수 있으므로 본 조치결과 분석에서는 이·전용과 이월 관련 조치결과를 중심으로 그 문제점을 살펴보고자 한다.

가. 과다한 이·전용 발생에 대한 조치결과 미흡

2003년도 국방분야 결산 이·전용 관련 시정요구사항에 대한 조치결과는 미흡한 수준이다. 왜냐하면 2003년도 시정요구사항이 2004년도 결산에서도 계속 반복되고 있기 때문이다. 실제로 2003년도 이·전용 관련 지적사항 5건 가운데 하나인 휴대용 대공유도탄사업의 전액 전용은 2004년도 결산에서도 반복되고 있다. 즉 당초 예산액 99억 8,000만원에서 94억 4,700만원의 전용감액과 2억 3,300만원의 이용감액이 발생하여 예산현액은 3억원으로 줄었고, 이마저도 전액 이월 조치한 것이 그것이다. 또한 다른 세건은 ‘전력투자비 등의 인건비 등으로의 과다 이·전용’, ‘전력투자비 일부의 연례적 목적외 사용’, ‘장비유지비의 타사업으로의 이·전용’ 등으로서 2004년도에도 반복되고 있을 뿐만 아니라 이와 같은 예산 이·전용을 유발시킨 원인도 동일하다. 즉 인건비 부족충당이 그것이다.

전력투자비가 이처럼 당초 목적 이외의 용도로 사용된다는 것은 결국 투자사업의 규모가 축소되거나 사업시기가 지연되는 등 군사력건설에 지장을 초래함을 의미한다. 실제로 2000년~2004년까지 5년간 전력투자비에서 인건비로 이용된 총액은 4,338억원에 달하는 것으로 나타나고 있다.

[표 5] 최근 5년간 전력투자비의 인건비로의 이용현황

(단위: 억원)

2000	2001	2002	2003	2004	합 계
858	251	1,052	696	1,481	4,338

자료: 국방부, 「세입세출결산보고서」, 각 연도.

최근 수년간 경상운영비 특히 인건비의 급증에 따라 적정한 전력투자비 확보가 이뤄지지 않는 상황에서 이러한 규모의 지출이 매년 경상운영비로 이용되는 것은 기 계획된 전력투자사업에 연쇄적으로 파급효과를 미쳐 무기획득, 연구개발, 군수지원의 예산편성과 집행 및 사업추진에 적지 않은 차질을 초래하고 있다.

그 사례로 국방부의 「미래를 대비하는 한국의 국방비(2003)」자료에 따르면, 적정한 장비유지비의 비율(자산가 대비)은 1997년 3.8%에서 2003년 2.4%로 감소되는 등 매년 감소 추세였다. 이로 인해 2003년 현재 전차 등 기갑전력의 정비지원 비율이 소요 대비 32~34%에 달하고 있고, 전투지속 목표소요를 충족한 전시비축 탄종은 60%수준에 불과한 실정으로 나타나고 있다.

국방부는 이러한 문제를 해소하기 위해 “기획예산처와 협의하여 2006년 예산편성부터는 인건비 실소요를 반영할 수 있도록 노력하겠다”고 조치결과에서 밝히고 있다. 그러나 이 문제는 수년간 지속적으로 국회에서 지적되어 왔음에도 불구하고 매년 되풀이 되었던 점을 감안하여 국방부에서는 인건비 충당을 위한 전력투자비 이·전용 문제를 실질적으로 해소할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

나. 연례적인 대규모 이월 발생에 대한 조치결과 미흡

이월 관련 지적사항 4건, 즉 지휘용 장갑차사업 등의 과다이월 후 불용처리, 전력투자사업 이월액 과다, 명시이월의 부적정 및 사고이월과 명시이월 집행구분 필요, 연례적 재사고이월에 대해 국방부는 대체로 “향후 이월액 감소를 위해 다각적인 노력을 경주하겠다”는 요지로 조치결과에서 답변하였다.

그러나 국방부의 이와 같은 노력에도 불구하고 2004년 결산에서도 여전히 사고이월이 과다하게 발생하고 있다. 실례로 공군 다중채널 VHF장비 사업은 2004년도 당초예산에 없던 사업으로서 사업조정을 통한 25억 500만원과 전년 이월 300만원을 합한 25억 800만원의 예산현액에서 2억 2,300만원을 지출하고 나머지 22억 8,500만원을 사고이월시킨 사업이다. 본 건은 국방부가 2003년도 결산 시정요구사항에 대한 조치결과에서 ‘향후 신규전력투자사업에의 재투자는

지양하겠다'고 약속했던 것과 '향후 이월액 감소를 위해 다각적인 노력을 경주하겠다'고 조치한 사항과는 배치되는 것이라고 할 수 있다.

현행 단년도 예산회계제도하에서는 전력투자사업에서 과도한 이월발생이 불가피한 측면이 있다. 특히 전력투자사업은 대개의 경우 완성에 수년을 요하는 특성이 있을 뿐만 아니라 해외구매의 경우 계약체결 지연, 물품대금청구 지연 등이 빈번하게 발생하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 위 공군 다중채널 VHF장비 사업에서와 같이 당초예산에 없던 사업을 사업조정을 통해 국방부 자체적으로 예산을 확보하고, 사고이월을 재이월 시키는 사례는 지양되어야 할 것이다.

군 시설건설 사업 결산상의 문제점과 개선방안

1. 기본설계와 실시설계의 구분 미흡

2000년 9월 19일자 건교부 고시 제235호인 기본설계등에관한세부시행기준 제3조(용어의 정의)에 의하면 “기본설계라 함은 예비타당성조사, 기본계획 및 타당성조사를 감안하여 시설물의 규모, 배치, 형태, 개략공사 방법 및 기간, 개략 공사비 등에 관한 조사, 분석, 비교·검토를 거쳐 최적안을 선정하고 이를 설계도서로 표현하여 제시하는 설계업무로서 각종사업의 인·허가를 위한 설계를 포함하며, 설계기준 및 조건 등 실시설계용역에 필요한 기술자료를 작성하는 것을 말한다”고 규정하고 있다.

또한, 실시설계에 대해서는 “기본설계의 결과를 토대로 시설물의 규모, 배치, 형태, 공사방법과 기간, 공사비, 유지관리 등에 관하여 세부조사 및 분석, 비교를 통하여 최적안을 선정하여 시공 및 유지관리에 필요한 설계도서, 도면, 시방서, 내역서, 구조 및 수리계산서 등을 작성하는 것을 말한다.”고 설명하고 있다. 따라서 기본설계는 실시설계의 전단계로서 그 실시여부와 내용의 충실도는 실시설계의 완성도를 제고하고, 결과적으로는 시설공사의 사업지연과 부실을 방지함으로써 예산낭비를 줄이는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

때문에 「건설기술관리법시행령」 제38조의9(기본설계)는 몇 가지 예외¹⁾를 제외하고는 발주청이 기본계획을 반영하여 당해 건설공사에 있어서의 주요 구조물의 형식, 지반 및 토질, 개략적인 공사비, 실시설계의 방침 등을 포함한 기본적인 설계, 즉 기본설계를 하여야 한다고 규정하고 있다. 또한, 국방부 시설업무시행지침에서도 “설계는 사용자 요구조건을 기술적으로 분석하고, 구체화하여 관련법규에 맞게 도면화 및 문서화하고 소요비용을 산출하는 과정이다”라고

1) 기술공모방식 또는 일괄입찰방식으로 시행하는 경우와 기본설계에 반영될 내용을 포함하여 타당성조사를 한 경우 그리고 기본설계의 내용을 포함하여 실시설계를 하는 경우는 기본설계를 하지 아니할 수 있다

설명한 뒤 “설계도서 작성은 사용자에 의한 설계기본 요구조건 작성, 설계자에 의한 설계기본 요구조건 검토 및 현지조사, 기본계획, 기본설계, 실시설계의 과정에 의해 작성된다”고 규정하고 있다.²⁾

그럼에도 불구하고 최근 3년간 5억원 이상의 시설건설사업 총 240건 중 기본설계와 실시설계를 구분·시행한 사업건수는 25건으로 전체의 10.4%에 해당하고, 각 군별로는 육군의 경우 전체 사업 건수(131건)의 19.1%인 25건에 불과하며, 해·공군은 단 한 건도 없는 것으로 나타났다.

[표 1] 최근 3개년간 기본설계·실시설계 구분 건수 및 비율

	총사업건수	구분건수	구분비율(%)
육 군	131	25	19.1
해 군	28	0	0
공 군	81	0	0
총 계	240	25	10.4

자료: 국방부.

육군의 시설건설 사업건수 대비 기본설계·실시설계 구분 건수를 연도별로 살펴보면, [표 1]에서 보는 바와 같이 2002년도에 19건의 공사 중 5건, 2003년도에는 42건의 사업건수 중 7건, 2004년에는 70건의 공사 중 13건의 시설건설 사업이 기본설계와 실시설계를 구분했던 것으로 나타나고 있다.

2) 국방부, 「시설업무시행지침」, 2005, p56.

[표 2] 최근 3개년간 육군 사업 중 기본설계·실시설계 구분 건수 및 비율
(단위: 건, %)

2002			2003			2004		
총건수	구분건수	비율	총건수	구분건수	비율	총건수	구분건수	비율
19	5	26.3	42	7	16.7	70	13	18.6

자료: 국방부.

이처럼 시설공사시 기본설계가 누락되면 시설물의 규모, 배치, 형태, 개략 공사 방법 및 기간, 개략 공사비 등에 관한 조사, 분석, 비교·검토를 통한 최적인 선택에 제한이 있고, 환경문제 저축 및 각종 인·허가를 위한 자료 제출에도 한계가 있으며 결과적으로 정확성과 합리성이 결여된 예산편성이 될 문제점을 안고 있다.

2. 잦은 설계변경으로 인한 공사비 증액

앞에서 언급한 바와 같이 군 시설건설사업은 잦은 설계변경과 이로 인한 공사비 증액이 문제가 되고 있다. 최근 3년간(2002~2004년도) 240건의 시설공사 사업 중 설계변경 횟수는 269회이며, 그에 따른 공사비증액은 222억 2,800만원으로 나타났다. 즉 최근 3년간 240건의 시설공사비 총액 8,777억 5,200만원이 269회의 설계변경으로 인해 8,999억 8,000만원으로 증가되었고, 공사비 증액 규모는 222억 2,800만원으로 나타난 것이 그것이다.

이를 군별로 살펴보면 육군이 131개 사업에서 132회, 해군은 28개 사업에서 37회 그리고 공군은 81개 사업에서 100회의 설계변경을 실시하였다. 설계변경으로 인한 공사비 증액을 보면, [표 3]에서 보는 바와 같이 육군이 132회의 설계변경을 통해 167억 7,300만원, 해군은 37회의 설계변경을 통해 23억 1,900만원, 공군은 100회의 설계변경을 통해 31억 3,600만원의 공사비가 증가되었다.

[표 3] 최근 3년간(2002~2004) 총 설계변경 횟수 및 공사비 증액 규모
(단위: 백만원)

	총사업 건 수	설계변경 횟수	공사비		공사비 증액(B-A)
			당초공사비(A)	변경공사비(B)	
육 군	131	132	385,510	402,283	16,773
해 군	28	37	363,086	365,355	2,319
공 군	81	100	129,206	132,342	3,136
합 계	240	269	877,802	899,980	22,228

자료: 국방부.

설계변경을 통해 공사비가 증액된 주요 사례로 육군의 경우 2004년도 1군 헌병대 시설공사 사업을 들 수 있다. 이 사업은 당초 공사비가 10억 4,500만원이었으나 설계변경을 통해 최종공사비가 26억 2,900만원으로 증가되어 151.6%의 공사비 증가율을 나타냈다. 해군 시설공사 사업에서는 2003년도 연평부대 시설공사 사업을 들 수 있는 바 이 사업의 당초공사비는 17억 1,800만원이었으나 설계변경을 통해 최종공사비가 20억 7,500만원으로 증가되어 20.8%의 공사비 증가율을 기록했다. 공군 시설공사 사업에서는 2003년도 유류시설 개선사업을 들 수 있는 바 동 사업의 당초공사비는 40억 300만원이었으나 두 차례의 설계변경을 통해 최종공사비가 46억 4,400만원으로 증가되어 16%의 공사비 증가율을 보였다.

3. 공사순기의 개선

국방부 시설업무시행지침에 의하면, 시설공사 순기는 사업집행 연도(X년도) 3년 이전인 X-3년에 각군 또는 국방부 직할기관의 시설건설 소요제기가 있고, 역시 X-3년에 국방중기계획에 반영되게 된다. 이어 국방중기계획에 반영된 사업 가운데서 X-2년 12월말에 사업계획이 승인되고, X-1년 5월말에 예산편성, X-1년 12월말 사업집행계획승인 그리고 X년에 사업이 집행된다.

그러나 기본설계등에관한세부시행기준(2000.9.19. 건교부 고시제235호)상의 설계기간을 보면 100억원 이상 500억원 이하의 건축인 경우 기본설계 기간 4.5개월과 실시설계 기간 7개월을 모두 합해 설계기간만 약 12개월이 소요된다. 따라서 설계기간을 포함하여 1년 이내에 시설공사를 종료한다는 자체가 무리일 수 있다.

[표 4] 공사종류별·설계단계별 공사비 대비 설계기간

(단위: 원, 개월)

	기본설계			실시설계		
	100~500억	500~1,000억	1,000억이상	100~500억	500~1,000억	1,000억이상
도로	10	12	18	12	19	22
철도	19	21	24	20	25	30
지하철	13	16	17	24	27	30
공항	12	13	16	12	13	15
하천	12	18	24	8	12	15
항만	12	13	14	10	11	12
댐	13	14	15	14	15	16
상하수도	16	19	21	14	16	18
건축	4.5	7	9.5	7	7.5	8
단지조성	4	-	-	7	-	-

자료: 기본설계등에관한세부시행기준(2000.9.19 건교부 고시제235호).

즉 X년에 부지매입과 설계 및 시공을 병행하여 당해연도에 입주 가능한 시설사업을 추진한다는 것은 시간적으로 제한되어 그 실현가능성이 희박하다는 점이다. 또한 X년 집행시 설계 및 절대공기 등을 고려할 때 사용부대의 의견수렴이 제한되며, 이로 인해 시공중에 잦은 설계변경 요인이 발생하게 되어 예산의 증가가 불가피해지는 문제점이 내재해 있다.

따라서 내실 있는 시설건설사업을 위해 기본설계를 요하는 시설공사의 경우 현행 국방중기계획(X-3년) → 예산편성(X-1년) → 집행계획 제출·승인(X-1년 12월) → 집행(X-1년 12월말 또는 X년) 순기를 기본설계 및 실시설계를 고려한 시행가능한 사업별 업무처리 절차 순기로 전환할 필요가 있을 것이다. 즉, 국방중기계획은 X-3년에, 기본설계는 X-2년에, 예산편성은 X-1년에 그리고 실시설계 및 집행은 X-1년 12월 이후 또는 X년초에 집행하는 것이 그것이다.

국방분야 총액계상 예산사업 분석

1. 총액계상 예산사업의 성과평가 미흡

총액계상 예산사업은 총액으로 예산이 편성되고 이에 대한 세부내역을 알기가 어렵기 때문에 예산심의과정에서의 통제가 제대로 이루어지지 않는 문제점이 있다. 또한 결산과 관련하여서도 현행 「예산회계법」 제43조제2항이 세입세출의 결산은 세입세출예산과 동일한 구분에 의하여 이를 작성하도록 규정하고 있어 결산보고도 총액으로 이루어짐에 따라 국회에서 예산집행내역을 평가하여 다음 회계연도의 심의에 반영할 수 없다는 문제점이 있다.

예산 집행의 신축성 확보와 상황변화에 따른 시의적절한 집행을 위한 총액계상 예산사업의 의의는 인정될 수 있으나, 예산이 총액으로 결정된 경우는 행정부의 자의적인 예산집행으로 인한 예산낭비를 막고 예산의 팽창을 억제하기 위하여 결산심사를 엄격히 할 필요가 있다. 즉 총액계상 예산사업에 대하여는 현장실사 또는 감사를 강화하여 예산집행의 투명성을 제고시키고 이를 바탕으로 세부사업별 예산집행내역, 사업성과 등을 국회에 보고할 필요가 있다. 이러한 보고를 통하여 국회에서는 당해 사업의 성과를 평가하여 예산심사시에 이를 반영할 필요가 있다.

이를 위해서는 사업별 성과관리를 위한 성과지표의 개발과 보완이 조속하게 이루어져야 하고, 예산회계정보시스템과 연계된 사업별 성과정보관리시스템과 성과분석시스템의 개발이 중장기적으로 추진되어야 할 것이다.

2. 수리부속사업 예산감축의 문제

최근 3년간 수리부속사업의 예산규모는 예산현액 기준으로 2002년도에

7,355억원, 2003년도에는 7,149억 1,100만원 그리고 2004년도에는 6,964억 5,500만원으로 2003년도와 2004년도에 전년대비 각각 2.8%, 2.6% 감소되었다. 이처럼 수리부속사업 예산규모의 감축과 병행하여 예산 이·전용감액이 발생하였다. 즉 2002년도와 2003년도에 육군 전투예비탄약 조기확보에 각각 207억 4,900만원, 33억 9,000만원을 전용하였고, 인건비 부족액 보전으로 각각 60억 6,300만원, 10억 8,800만원을 이용하였다.

[표 1] 최근 3년간 수리부속사업 결산내역

(단위: 백만원)

	예산액	전년 이월	예비비	전 용 (조정)	이 용 (이체)	예산 현액	집행액	차년 이월	불용액
2002	731,014	27,897	3,401	-20,749	-6,063	735,500	718,901	16,599	0
2003	702,790	16,599	0	-3,390	-1,088	714,911	706,991	7,920	0
2004	664,632	7,920	23,216	703	-16	696,455	678,408	16,892	1,155

자료: 국방부.

반면 수리부속 예산을 포함하는 장비유지비 소요를 신형장비의 도입과 구형장비의 노후화로 매년 증가추세에 있다. 지난 10년간 연도별 장비가 대비 장비유지비용 추이를 살펴보면 1998년부터 장비가가 급격히 상승하고 있음을 알 수 있는 바, 이는 육군의 신형전차, 공군의 KF-16, 해군의 신형구축함, 잠수함 등의 고가장비가 우리 군에 도입된 시기와 일치하기 때문이다. 이처럼 장비가는 급격히 증가하면서도 장비가 대비 장비유지비는 지속적으로 감소하고 있음을 볼 수 있다. 즉 1996년에 장비가 대비 장비유지비의 비율이 3.9%를 차지하였으나 1999년에 3.5%, 2002년에는 2.5% 그리고 2005년에는 2.2%로 감소한 것이 그것이다.

[표 2] 연도별 장비가 대비 장비유지비용 추이

(단위: 억원, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
장비가	200,447	219,403	261,139	299,463	389,861	413,604	461,057	461,275	498,606	538,000
장비 유지비	7,799	8,200	9,734	10,514	10,878	10,195	11,571	11,886	11,508	12,043
장비가 대비	3.9	3.7	3.7	3.5	2.8	2.5	2.5	2.6	2.3	2.2

자료: 국방부.

신형장비의 경우 기존장비 대비 대당유지비가 2~5배 수준이다. 실제로 신형 K-1전차의 대당유지비는 1억 2,400여만원인데 비해 구형 M48 계열 전차유지비는 2,800여만원 수준으로 구형의 4.5배에 해당한다. 전투기의 경우에도 신형 KF-16의 대당유지비는 5억 2,500여만원인데 비해 구형 F-5전투기는 2억 4,700여만원으로 구형의 2.1배에 해당한다.

[표 3] 기존장비 대비 신규전력화 장비 대당 연간유지비 비교

(단위: 천원)

	전 차			전투기		
	M48A3	K-1	비율	F-5AB	KF-16	비율
대당유지비	27,676	124,343	4.5배	246,902	524,743	2.1배

자료: 국방부, 「2004년도 국방비용편람」, 2005.

또한, 기존장비의 경우도 장비 노후화로 인해 대당 유지비가 급증하고 있다. 실제로 M48전차의 경우 1999년에 1,700여만원이었던 연간유지비가 2003년에 6,500여만원에 달해 4년만에 3.8배로 증가하였다.

[표 4] 장비 노후화에 따른 장비 대당 유지비 비교

(단위: 천원)

장비명	1999	2000	2001	2002	2003	증가율
M48전차	16,973	27,676	53,718	68,006	64,722	3.8배
LST수송함	147,615	476,292	690,218	304,964	361,533	2.4배
F-4전투기	359,916	657,547	757,179	672,027	815,168	2.2배

자료: 국방부, 「2004년도 국방비용편람」, 2005.

이처럼 수리부속 예산의 감축은 각 군 장비유지에 상당한 애로를 발생시키고 있다. 즉 수리부속 보급조치와 지원율의 하락으로 적기정비가 지연되고 그에 따라 장비가동률이 하락하는 것이 그것이다. 또한 장비의 정비지연은 장비 자체의 성능발휘를 제한하고 수명단축을 야기시키는 요인이 되고 있다.

이와 같은 문제점들을 해결하기 위해서는 적정수준의 장비가 대비 장비유지비 확보가 관건이지만 수리부속 구매는 국방획득관리규정상 투자 우선순위에 서 최하위에 속하여 예산의 증액이 쉽지 않을 것으로 전망된다. 즉 「국방획득 관리규정」 제266조(집행분류기준)에 의하면 “전력투자사업은 국방부통제사업(A사업),¹⁾ 각군·기관위임사업(B사업)²⁾ 및 일반사업(C사업)³⁾으로 구분하여 집행한

- 1) 국방부통제사업(A사업)은 국방부의 집행 승인후 집행하는 다음 각호의 사업을 말한다.
 1. 당해연도 신규 집행사업중 총사업비 100억원이상 사업
 2. 범부처 추진사업
 3. 주요 공통전력사업
 4. 연구개발사업중 체계개발사업, 주요 핵심기술사업 및 민·군 겸용 기술사업
 5. 국외협상 등 소요군과 국방부간 협조·조정·지원이 필요한 사업
 6. 기지건설, 정비시설확충, 탄약고건설 등 시설사업으로 총사업비 100억원이상 사업
- 2) 각군·기관위임사업(B사업)은 각군·기관에 위임하여 각군총장·기관장의 집행 승인후 집행하는 다음 각호의 사업을 말한다.
 1. 당해연도 신규사업중 국방부통제사업(A사업) 이외의 전력화사업
 2. 연구개발사업중 국방부통제사업(A사업) 이외의 연구개발사업
 3. 공통전력사업중 각군·기관 단독 추진이 가능한 사업
 4. 다년차 반복 계속사업
 5. 방위비분담 시설사업과 기지건설, 정비시설확충, 탄약고건설 등 시설사업으로 총사업비 30억원이상 100억원미만 사업
 6. 방위비분담 중 군수지원 사업
- 3) 일반사업(C사업)은 국방예산 각목명세서와 총액계상예산사업 시행계획서 및 조달계

다.”고 규정하고 있는 바, 여기서 수리부속 획득사업은 일반사업(C사업)에 해당하는 것이 그것이다.

군사력의 건설도 중요하지만 도입된 장비의 적기 정비활동을 통해 최상의 상태로 유지하는 것도 전력투자의 중요한 일부분임을 고려하여 장비가 대비 적정수준의 장비유지비가 확보되어야 할 것이다.

획서에 의하여 별도의 집행승인 절차없이 당해 회계연도 1월 1일부로 승인된 것으로 간주하여 집행하는 다음 각호의 사업을 말한다.

1. 편제장비보충, 노후교체소요, 수리부속 획득 등 매년 반복사업
2. 연구개발을 위한 국과연 개발지원사업
3. 일반물자획득 등의 사업
4. 국방부통제사업(A사업) 및 각군·기관위임사업(B사업) 이외의 사업

전력투자비 재투자 사업의 문제점

1. 현 황

가. 국방획득관리규정상 재투자사업 규정

전력투자비 재투자사업의 법적인 근거는 「국방획득관리규정」 제288조·제289조 및 제292조라 할 수 있다.

국방획득관리규정 제288조(예산결산)에 따르면 “전력투자사업 예산결산은 분기결산과 연도말 결산 그리고 필요시 수시결산을 실시하며, 예산결산은 분기말 또는 연도말에 예산집행상황을 종합 집계한 것으로서 배정액·계약액·지출액과 미배정·미계약·미지출액 및 각종 잔액을 종합정리하며, 특히 잔액은 재투자사업 예산으로 확보할 수 있도록 조기에 판단하여 누락없이 제시하여야 한다”고 규정하고 있다.

또한 동 규정 제289조(잔액처리)는 “모든 잔액은 집행기관이 임의로 타 사업이나 목적에 이·전용할 수 없으며 이는 국방부에서 회수하여 재투자 사업계획과 가용재원활용 계획에 의거 집행함을 원칙으로 한다. 예산집행과정에서 발생한 각종 잔액은 1) 동일세항내 동일비목사업 2) 동일세항내 타비목 사업(전용) 3) 동일항내 세항간사업(전용) 4) 항간사업(이용)순으로 사용한다.”고 규정하고 있다.

동 규정 제292조(재투자사업)는 재투자사업의 선정범위를 “1. 당해연도 사업중 목표량 증가 또는 추가예산이 필요한 사업, 2. 국방중기계획에 반영된 사업중 조기추진이 필요한 사업, 3. 정책적으로 결정된 사업”이라고 규정함으로써 국회의 예산의결을 받지 않은 신규사업에 대해서도 재투자사업을 추진할 수 있는 제도적인 가능성을 개방해놓고 있다.

나. 재투자사업 현황

최근 3년간 국방부 전력투자비 재투자사업 현황을 보면 사업규모와 건수가 점차 감소하는 특징을 보이고 있다. 즉 사업건수는 2002년 26건에서 2003년에 18건, 그리고 2004년에는 13건으로 감소하고 있고, 재투자사업 금액 또한 2002년에 1,098억 4,900만원에서 2003년에 777억 1,100만원 그리고 2004년에는 554억 8,600만원으로 감소한 것이 그것이다.

[표 1] 연도별 전력투자비 재투자사업 현황

(단위: 백만원)

2002		2003		2004	
건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
26	109,849	18	77,711	13	55,486

자료: 국방부.

전력투자비 재투자사업의 또 다른 특징으로 최근 3년간 편제장비·각종탄약·FM무전기 사업부문이 주요사업대상이었음을 들 수 있다. 즉 편제장비 부문은 2002년에 365억 800만원이 사용되어 전체 33.2%를, 2003년에는 179억 2,500만원이 투입되어 23.1%, 그리고 2004년에는 116억 3,200만원으로 21%를 차지하였다. 또한 각종탄약은 2002년도에 381억 1,100만원이 사용되어 전체의 34.7%를, 2003년에는 306억 6,800만원이 투입되어 39.5%, 그리고 2004년에는 152억 4,900만원으로 27.5%를 차지하였다. FM무전기는 2002년도에 147억 3,800만원이 사용되어 전체의 13.4%, 2003년에는 63억 5,400만원이 투입되어 8.2%, 그리고 2004년에는 56억 9,200만원으로 10.3%를 차지하였다.

[표 2] 최근 3년간 주요 재투자사업 규모

(단위: 백만원, %)

	2002			2003			2004		
	편제장비	각종탄약	무전기	편제장비	각종탄약	무전기	편제장비	각종탄약	무전기
금액	36,508	38,111	14,738	17,925	30,668	6,354	11,632	15,249	5,692
비율	33.2	34.7	13.4	23.1	39.5	8.2	21.0	27.5	10.3

자료: 국방부.

2. 당초 예산에 미반영된 사업에의 재투자 문제

전력투자비의 재투자사업이 지니고 있는 문제점은 국방획득관리규정 제292조(재투자사업)가 국회의 예산의결을 받지 않은 신규사업에 대해서도 재투자사업을 추진할 수 있는 제도적인 가능성을 개방해놓고 있다는 점이다. 즉 동 규정 제292조는 재투자사업의 선정범위를 “1. 당해연도 사업중 목표량 증가 또는 추가예산이 필요한 사업, 2. 국방중기계획에 반영된 사업중 조기추진이 필요한 사업, 3. 정책적으로 결정된 사업”이라고 규정하고 있는 바 2와 3은 국회의 예산의결을 받지 않은 사업대상들이기 때문이다.

실제로 전력투자비의 신규 재투자사업 건수는 2002년도에 4건, 2003년도에 2건, 2004년도에는 1건의 기록을 보이고 있다. 2002년도에는 해군의 공기부양정 시설과 차기고속정 설계사업, 육군의 탄약운반장갑차 개발 및 현무성능개량 등 4건의 사업이, 2003년도에는 육군의 3기갑여단 개편사업과 해군 편제장비(오수처리 등 17종) 사업 2건이 그리고 2004년도에는 공군의 다중채널VHF장비 1건이 당해연도 사업으로 반영되지는 않았으나 재투자사업의 대상으로 선정된 신규사업들이었다.

[표 3] 최근 3년간 신규 재투자사업 내역

(단위: 억원)

2002		2003		2004	
사업	금액	사업	금액	사업	금액
공기부양정 시설	0.51	3기갑여단 개편사업	2.4	다중채널VHF장비	25.1
차기고속정 설계사업	2.0	해군 편제장비 (오수처리기 등 17종)	62.5	-	-
탄약운반장갑차 개발	4.1	-	-	-	-
현무성능 개량	21.8	-	-	-	-

자료: 국방부.

감사원은 이에 대해 「2003회계년도 결산검사보고」에서 “2000회계년도부터 2003회계년도 사이에 전력투자비 집행잔액 245억여원을 자체전용등을 통해 당 해연도 예산에 편성되지 않은 8개 신규 전력투자사업에 배정하여 167억여원을 집행하였다. 이에 대하여 2004년 6월 30일 예산회계법령 및 세출예산집행지침의 규정과 다르게 전력투자비 집행잔액을 자체 전용한 데 대해 주의요구하였다”¹⁾고 밝힌 바 있다.

또한 「2003 회계연도 정부결산심사결과 시정요구사항」에서도 전력투자비의 재투자사업이 지적사항의 하나로 명기되어 있다. 즉 “당초 예산에 편성되지 않은 일부 신규전력투자사업에 전력투자비 집행잔액을 자체전용 집행한 것은 예산회계법 제37조 및 세출예산 집행의 전용위임범위 위반소지가 있으므로 이러한 집행을 억제해야 한다”고 지적되어 있는 것이 그것이다. 이에 대해 국방부는 동 시정요구사항에 대한 조치결과에서 “전력투자 재원부족으로 예산에 반영하지 못한 긴급전력을 조기확보하기 위해 집행과정에서 발생한 잔액을 활용하여 불가피하게 재투자하였고, 앞으로 신규 전력투자사업에의 재투자는 지양하겠다”고 답변한 바 있다.

1) 감사원, 「2003회계년도 결산검사보고 II」, 2004. p.520.

그러나 국방획득관리규정이 국회의 예산의결을 받지 않은 신규사업에 대해서도 재투자사업을 허용하고 있어 이에 대한 개선이 시급한 상황이다. 국방획득관리규정 제292조가 규정하는 재투자사업의 선정범위에서 첫 번째인 ‘당해연도 사업중 목표량 증가 또는 추가예산이 필요한 사업’은 국회 예산의결을 거친 사업들에 해당되지만, 두 번째와 세 번째에 해당하는 ‘국방중기계획에 반영된 사업중 조기추진이 필요한 사업과 정책적으로 결정된 사업’은 국회의 예산의결을 받지 않은 사업대상들이기 때문이다.

3. 당초예산 대비 과다한 재투자예산 사용

전력투자비의 재투자사업에서 [표 4]에서 보는 바와 같이 상당수의 사업이 당초예산 대비 과다한 재투자예산을 집행하고 있는 것으로 나타나고 있다.

실례로 2003년도의 경우 육군 K-9 HEBB탄과 전투예비탄이 당초예산에는 각각 37억원, 85억원이 반영되었으나 전력투자비 재투자사업에서 각각 85억 2,200만원, 221억 4,600만원이 사용되어 당초예산의 229.7%와 260%에 해당하는 액수가 재투자사업에 사용되었다. 또한 2004년도의 경우에도 육군 DP-ICM 성능개량탄과 전투예비탄의 당초예산은 각각 205억원, 60억원이었으나 전력투자비 재투자사업에서 각각 101억 2,700만원, 51억 2,200만원이 사용되어 당초예산의 49.3%와 85%에 해당하는 액수가 재투자사업에 사용되었다. 해군 FM무전기과 공군 편제장비의 경우는 당초예산이 24억원과 20억 1,000만원이었으나 재투자사업에서 각각 23억 9,700만원, 27억 2,600만원이 사용되어 당초예산의 99.8%와 135.8%가 재투자사업에 사용되었다.

이는 당초 예산 편성이 적절하게 이루어지지 못한 사례라고 하겠다.

[표 4] 재투자사업의 당초예산 대비 재투자예산 규모

(단위: 억원, %)

	2003		2004			
	육군 K-9 HEBB탄	전투예비 탄약	육군 DP-ICM	전투예비 탄약	해군 FM무전기	공군 편제장비
당초예산(A)	37	85	205	60	24	20.1
재투자예산(B)	85.22	221.46	101.27	51.22	23.97	27.26
비율(B/A)	229.7	260	49.3	85	99.8	135.8

자료: 국방부.

군인연금기금

1. 기금의 안정화 방안 강구 필요

군인연금은 군복무의 특수성과 군인연금제도의 보상적 성격에 따라 1963년 군인연금 시행초기부터 연금수급자가 발생하였고, 그 후 연금수요가 지속적으로 증대되어 1973년부터 연금재정 부족이 계속되어 왔다.

[표 1] 군인연금의 재정수지: 2000~2004년

	수 입				지 출	수지차	운용 수익	국고 보전금	기금 증가	누적 적립금
	기여금	법정 부담금	퇴직 수당 등	소 계						
2000	1,656	1,659	1,601	4,916	10,429	-5,513	457	4,569	-479	3,401
2001	2,135	2,135	2,140	6,410	11,139	-4,729	187	5,514	188	3,590
2002	2,380	2,380	2,062	6,822	12,124	-5,302	169	5,690	962	4,552
2003	2,544	2,520	2,134	7,198	14,214	-7,016	226	6,313	-61	4,491
2004	2,723	2,686	2,271	7,680	15,210	-7,530	204	6,147	-1,985	2,505

자료: 국방부 내부자료.

그 결과 [표 1]에서 보는 바와 같이 2000년에 4,569억원이었던 국고보전금이 2004년에는 6,147억원에 도달함으로써 34.5%의 증가를 보였고, 지난 5년간 지원된 국고보전금 규모는 총 2조 8,233억원에 달하는 실정이다. 또한 군인연금 부족분 충당을 위해 그간 조성된 기금마저 연금지급에 사용함으로써 기금조성액은 2004년말 현재 2,505억원으로 연간 연금지급 소요의 2개월분에 불과하여 연금재정이 매우 불안정한 상황에 처해 있다.

[표 2] 군인연금 재정전망(2003~2050년)

(단위: 억원)

연 도	총수입(A)	총지출(B)	수지차(A-B)
2005	8,203	16,365	-8,162
2006	8,608	17,297	-8,690
2007	9,033	18,283	-9,250
2008	9,514	19,392	-9,878
2009	10,019	20,564	-10,545
2010	10,520	21,791	-11,271
2015	13,323	26,339	-13,015
2020	16,775	30,551	-13,777
2025	21,306	37,457	-16,151
2030	27,201	47,027	-19,825
2035	34,712	58,553	-23,841
2040	44,341	74,597	-30,256
2045	56,582	95,115	-38,533
2050	72,190	121,331	-49,141

자료: 국방부 내부자료.

더 큰 문제는 군인연금의 재정수지가 향후 계속 악화될 것으로 전망되어 군인연금 적자보전을 위한 국고보전금이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다는 점이다. 국방부의 군인연금 재정추계에 따르면, [표 2]에서 보는 바와 같이 2005년 및 2006년에 1조 6,852억원의 국고보전금이 필요하고, 2005년부터 2010년까지는 5조 7,796억원의 국고보전금이 지원되어야 할 것으로 전망하고 있다. 따라서 군인연금제도의 개선은 시급히 이루어져야 할 과제이다.

국방부는 그동안 연금재정의 안정화를 위해 연금기여금을 급여의 3.5%에서 8.5%까지 인상하고, 기존 연금수급권자의 연금인상률을 종래 공무원 보수 인상률에서 소비자 물가상승률로 전환하는 등 나름대로 연금재정 안정을 위해

노력해왔으나 여전히 연금부족액은 매년 지급소요의 50% 정도에 이르고 있다.

따라서 향후 군인연금의 부족분을 기금 자체적으로 충당할 수 있기 위해서는 기금의 안정화 대책이 시급히 강구되어야 하는 바 그 구체적인 방안으로 첫째, 군인연금의 정확한 재정추계가 이루어져야 할 것이다. 그 이유는 군인연금의 정확한 재정추계를 통해 향후 적정 책임준비금 규모 산정을 비롯한 군인연금 수급체계 개선이 가능해지기 때문이다.

둘째, 기금의 책임준비금을 적립해 나가는 노력이 필요하다. 2000년 12월 국회는 군인연금의 재정안정을 위해 「군인연금법」 개정¹⁾을 통해 군인연금기금에 책임준비금을 적립하도록 규정하였으나 그간 책임준비금의 정의, 산정방법, 적립규모 및 운용방법에 대한 정부의 준비부족으로 인해 신설된 조항이 선언적 규정으로 취급되고 있기 때문이다.

셋째, 군인연금관리조직의 전문성을 확보하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 현재 공무원연금과 사학연금은 기금운용인력이 각각 17명, 24명인 데 비해 군인연금은 기금운용인력이 2명에 불과하고 그나마 자산운용에 관한 전문성의 부족으로 적극적인 투자활동이 이루어지지 못하고 있기 때문이다.

1) 제37조2(책임준비금의 적립): “국가는 군인연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위안에서 책임준비금을 군인연금기금에 적립하여야 한다”.

군인복지기금

1. 자산운용상의 문제점

2004년도 군인복지기금 자산운용 부문 결산에서 나타난 문제점은 월별 자금수지 계획에 근거한 현금성 자금과 유동성 자금간의 배분이 미흡하고 이로 인해 합리적이고도 체계적인 자산운용정책이 이루어지지 않고 있다는 점이다.

[표 1] 2004년도 각 군별 자산운용수익률

(단위: 백만원, %)

		국방부	육군	해군	공군	합계
수익증권	평잔	5,305	-	-	-	5,305
	수익률	3.2	-	-	-	3.2
양도성예금	평잔	3,905	-	-	-	3,905
	수익률	4.6	-	-	-	4.6
자유적금	평잔		166	264		430
	수익률		3.8	5.2		4.6
신탁저축	평잔	7,195				7,195
	수익률	4.5				4.5
정기예금	평잔	25,851	28,891	4,206	12,418	71,366
	수익률	4.6	4.2	4.4	4.3	4.4
정기적금	평잔		339	32		371
	수익률		4.2	3.9		4.2
저축공제	평잔	16,608				16,608
	수익률	5.5				5.5
MMDA ¹⁾	평잔	-	3,174	-		3,174
	수익률	-	3.0	-		3.0
MMF ²⁾	평잔	9,017	-	-	-	9,017
	수익률	3.5	-	-	-	3.5
환매채	평잔	5,143	3,128		6,490	14,761
	수익률	4.4	4.4		4.4	4.4
합 계	평잔	73,024	35,698	4,502	18,908	132,132
	수익률	4.5	4.1	4.5	4.3	4.4

주: 1) Money Market Deposit Accounts: 은행권의 대표적인 단기 신탁상품

2) Money Market Fund: 투자신탁회사가 고객의 돈을 모아 주로 단기금융상품에 투자하여 수익을 얻는 초단기 금융상품

자료: 국방부, 「2004년도 군인복지기금 운용평가보고서」, 2005. p.139.

실제로 군인복지기금은 2004년도에 4.4%의 수익률을 달성하였으나 각 군별로 자금을 운용하여 기금관리주체간에 수익률의 차이가 발생하였다. 즉, 국방부와 해군의 수익률이 각각 4.5%인데 비해 육군은 4.1%, 공군은 4.3%로서 국방부와 해군의 수익률과 육군의 수익률 사이에는 0.4%p의 차이가 발생하였다. 또한 자산운용 방식에 있어서도 각 군별로 상당한 차이가 드러나고 있다. 즉, 국방부는 수익증권, 양도성예금, 신탁저축, 정기예금, 저축공제, MMF(Money Market Fund), 환매채를 그리고 육군은 자유적금, 정기예금, 정기적금, MMDA(Money Market Deposit Accounts), 환매채 등 비교적 다양한 운용방식을 선택하고 있는 반면 해군은 자유적금과 정기예금 및 정기적금, 공군은 정기예금과 환매채에 자산운용을 국한시키고 있다.

군인복지기금 당국은 이와 같은 비효율적인 자산운용체계를 개선하기 위해 2005년 1월 자산운용지침을 작성하였으나 군인복지기금의 관리방식이 기본적으로 국방부 및 각군 부대별 독립채산제인 만큼 지침의 내용이 각 군별로 상이하다.

우선 육군의 경우 기금 여유자금의 금융기관 예탁은 가급적 분산 예탁하고 1개 금융기관의 총 예탁 규모는 300억원을 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 또한 거래 금융기관은 중소기업 자금 전담 및 농업자금 지원 금융기관 등 정부 정책방향과 기금 목적사업 기여도, 군인 생활안정 자금 융자 협약 등을 고려하여 기업, 국민, 주택, 조흥, 우리은행 및 농협중앙회 등으로 정한다고 규정하고 있다.

해군은 여유자금을 통화·비통화 금융기관으로 구분 예치하고, 주식·채권 등에 직접 투자하지 않고 가급적 1년 이내의 금융상품에 투자하며 1개 금융기관의 총 예탁규모는 50억원과 총 예탁잔고의 50% 중 작은 금액을 초과할 수 없다고 규정하고 있다.

공군의 경우에도 해군과 마찬가지로 여유자금을 통화·비통화 금융기관으로 구분·예치하고, 주식·채권 등에 직접 투자하지 않고 가급적 1년 이내의 금융상품에 투자한다고 규정하고 있으나 다만 해군과는 달리 1개 금융기관에의 총 예탁규모는 150억원과 총 예탁잔고의 50% 중 작은 금액을 초과할 수 없다고 규정하고 있다.

[표 2] 해군 및 공군 여유자금 운용지침

	운용기간	은행상품	신탁상품
초단기 운용	1월 미만	• MMDA (시장금리부예금)	• MMF (수시입출금)
단기 운용	3월 이하	• 정기예금 • RP(환매조건부채권) • CD(양도성예금증서) • 표지어음(해군에 한함) • 기타 확정 금리부상품	• 특정금전신탁 • 단기 채권형, 혼합형 펀드
수익성 운용	6개월 이상	• 정기예금 • RP(환매조건부채권) • CD(양도성예금증서) • 표지어음(해군에 한함) • 기타 확정 금리부상품	• 특정금전신탁 • 중기 채권형, 혼합형 펀드

자료: 국방부, 「2004년도 군인복지기금 운용평가보고서」, 2005. p.139.

이처럼 군인복지기금은 여유자금과 단기자금의 구분이 명확하지 않아 기금 전체의 관점에서는 장기로 운용할 수 있는 여유자금이 있음에도 불구하고, 대부분 6개월~1년 이내의 단기자금으로 운용함으로써 기금 전체로 보면 과도한 자금이 단기로 묶여 기회비용의 손실이 발생하고 있다. 또한 여유자금의 제1금융권 전액예치로 투자대상이 매우 단순하고, 이로 인해 수익률이 저조한 문제점이 있다.

이와 같은 문제점은 현재 군인복지기금이 국방부 및 각군 세대별 독립채산제 형식으로 운용되고 있을 뿐만 아니라 기금담당자들이 일반회계업무를 겸직하고 있어 기금분야의 전문성이 부족하고 이에 따라 기금운용이 비효율적으로 이루어지고 있는데서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

따라서 향후 기금 여유자금의 효율적인 운용을 위해서는 무엇보다도 각군 공통의 여유자금운용지침을 마련하고, 자산운용 전문가를 확보하여 다양한 자금운용방식을 통한 투자수익을 증대시키도록 해야 할 것이다.

2. 군 골프장 농약사용 관리상의 문제

군인복지기금이 현재 운영중인 군부대 골프장은 29개소이고 건설중인 골프장은 5곳으로 파악되고 있으며, 동 골프장의 입장료 수입은 2004년 결산기준 665억 4,000만원으로 기금전체 수입의 13.7%를 차지하여 기금운영에 중요한 수입원으로 기능하고 있다.

그러나 군 골프장은 시설관리상의 문제점을 안고 있다. 즉 민간 골프장에 비해 과다한 농약을 사용하고 있음에도 불구하고 「체육시설의설치·이용에관한법률」¹⁾상 군 골프장이 국방부장관의 관할하에 있어 정기적인 실태조사가 어렵고 그 결과 단속의 ‘사각지대’에 놓여 있다는 점이 그것이다. 때문에 군 골프장의 농약 과다사용과 단속의 부재는 끊임없는 문제 제기의 대상이 되고 있다.

실제로 2004년 10월 14일 국회 국방위원회 국정감사에서 군 골프장의 농약 사용량이 민간 골프장의 1.5~2배에 달해 환경오염의 주범이 되고 있다고 지적되었고, 2005년 4월 15일 국회 환경노동위원회 회의에서도 군부대 골프장의 농약사용이 법·제도상의 이유로 단속의 사각지대로 남아 있다는 지적이 제기되었다. 또한 2005년 6월 12일 <KBS 9시뉴스 취재파일 4321>에서도 전국 29개 군 골프장이 맹독성 농약까지 사용하고 있지만 군시설이라는 이유로 당국의 관리대상에서도 제외되고 있다고 보도된 바 있다.

이처럼 군부대 골프장에 대한 농약사용 실태조사 결과 일부 골프장에서는 2003년 및 2004년도에 고독성 농약이 검출되었음에도 적절한 대책이 강구되지 못한 이유는 군부대 골프장이 법·제도적으로 지도·단속에서 제외되어 있기 때문이다. 즉 「체육시설의설치·이용에관한법률시행령」 제5조제3항의 규정에 의해서 군부대 직장체육시설의 설치·운영에 관해서는 국방부장관이 지도·감독을 하도록 규정하고 있기 때문이다. 골프장의 농약사용관련 업무를 관장하고 있는

1) 제28조(농약사용 및 검사) 시·도지사는 문화관광부령이 정하는 바에 따라 골프장업의 시설의 농약사용양조사와 농약잔류량검사를 하여야 한다
체육시설의설치·이용에관한법률시행령 제5조제3항: 직장체육시설의 설치·운영에 관하여는 특별시장·광역시장 또는 도지사가 이를 지도·감독한다. 다만, 군부대 직장체육시설의 설치·운영에 관하여는 국방부장관이 이를 지도·감독한다.

환경부에서도 군부대내의 골프장 농약사용 실태 파악이 곤란한 이유가 바로 여기에 있다.

따라서 향후 군부대 골프장의 맹·고독성 농약사용의 실태를 정기적으로 조사하고, 단속을 강화하기 위해서는 무엇보다도 「체육시설의설치·이용에관한 법률시행령」제5조제3항의 규정을 개정하여 관할 부처의 실질적인 감시·감독이 이루어지도록 해야 할 것이다.

방위산업육성기금

1. 방산업체의 수출지원 강화 필요

방위산업육성기금 관련 법규정에는 방산업체의 수출지원을 위한 규정이 있음에도 불구하고 동 기금의 용자사업에는 방산업체의 수출지원이 제외되어 있다. 즉 「방위산업에관한특별조치법」 제7조의2(방위산업육성기금의 설치) 제3항1)에서 기금의 용도에 관해 규정하고 있는 바 그 가운데 ‘방산물자의 수출을 위한 연불수출자금’이 있고, 또한 동법 시행령 제20조(기금의 용자)에서 “방산업체, 연구기관, 일반업체 또는 방산물자를 수출하는 업체가 기금으로부터 용자를 받고자 할 때에는 국방부장관 또는 산업자원부장관의 용자추천을 얻어 한국산업은행에 용자신청을 하여야 한다.”고 규정함으로써 방산물자를 수출하는 업체가 기금으로부터 용자를 받을 수 있도록 제도적 장치를 마련해놓았음에도 불구하고 동 기금의 방산업체 수출지원 실적은 전무한 상황이다.

1) 제7조의 2(방위산업육성기금의 설치): 기금은 다음 각호의 1에 해당하는 사항에 대하여 용자할 수 있다

1. 방산시설의 도입·설치·이전·개체·보완 또는 확장
2. 원자재(비축용을 포함한다)의 확보
3. 방산업체의 운영자금
4. 방산물자 기타 군용물자의 국산화를 위한 개발자금
5. 방산물자의 수출을 위한 연불수출자금
6. 기타 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 용자할 수 있다

[표 1] 연도별 방위산업육성기금의 집행실적

(단위: 백만원, %)

	연구개발지원		원자재비축지원		유휴설비유지지원		합 계	
	금 액	비 율	금 액	비 율	금 액	비 율	금 액	비 율
2001	26,188	77.2	6,803	20.1	917	2.7	33,908	100
2002	33,635	81.5	5,572	13.5	2,050	5.0	41,257	100
2003	38,050	85.9	4,834	10.9	1,425	3.2	44,309	100
2004	28,063	84.3	3,289	9.9	1,925	5.8	33,277	100

자료: 국방부, 「2003년도 방위산업육성기금 운용평가 보고서」 및 국방부, 「2004년도 방위산업육성기금 결산보고서」, 2005.

반면 기금의 용자사업은 방산물자 연구개발사업, 비축용 원자재 확보사업, 방산유휴설비 유지사업에 한정되어 있다. 이 가운데서도 연구개발지원사업이 매년 가장 큰 비중을 차지하고 있는 바 2004년 결산기준으로 280억 6,300만원이 용자되어 전체 자금의 84.3%를 차지하였고, 원자재비축 지원사업과 유휴설비유지 지원사업에는 각각 32억 8,900만원, 19억 2,500만원이 지원되어 전체 자금의 9.9%와 5.8%를 차지하였다.

[표 2] 연도별 방산업체 지원추이

(단위: 억원, %)

	업체 지원요구(A)	지원실적(B)	비율(B/A)
1980~1992	7,996	1,470	18.4
1993	1,220	177	14.5
1994	898	164	18.3
1995	838	240	28.6
1996	1,179	303	25.7
1997	858	419	49.2
1998	2,143	253	11.8
1999	1,640	185	11.2
2000	1,079	263	24.3
2001	1,171	339	28.9
2002	879	413	46.9
2003	1,066	443	41.6
합 계	18,967	4,669	24.6

자료: 국방부 내부자료.

이처럼 방위산업육성기금의 용자사업이 연구개발 지원사업, 원자재비축 지원사업 및 유희설비유지 지원사업에 한정되고 있는 것은 기금의 영세성에서 비롯된 것으로 이해될 수 있다. 실제로 기금이 설립된 1980년부터 2003년까지 평균 지원실적은 24.6%에 그치고 있어서 기금이 지원요구와 비교하여 절대적으로 부족한 실정이다.

[표 3] 연도별 방산업체 경영실태

(단위: 억원, %)

	매출액	경상수지	가동률	
			방위산업	일반제조업
1998	33,875	-1,237	52.8	68.2
1999	31,211	-1,287	50.8	76.6
2000	33,359	-1,762	48.5	78.3
2001	37,054	-1,135	50.3	73.2
2002	43,653	164	54.5	76.9
2003	42,693	832	57.3	78.3
평 균			52.4	75.3

자료: 국방부, 「2004 국방백서」, 2005. 147쪽.

그럼에도 불구하고 방위산업육성기금이 방산업체 수출지원으로 사업 다변화를 추구해야 할 필요성은 방산물자의 해외수출이 현재 국내 방산업체의 낮은 가동률을 제고하고 한정된 국내 기본병기 시장의 제약을 탈피할 수 있는 중요한 돌파구라는 점에서 이해될 수 있다. 연도별 방산업체 경영실태를 살펴보면, [표 4]에서 보는 바와 같이 최근 수년간 일반제조업의 가동률이 연평균 75.3%를 보인 반면 방위산업은 52.4%에 머물러 있는 실정이다.

미래의 불확실한 안보환경에 대비하기 위해서는 자국의 경제력에 상응하는 방위산업기반의 유지가 필수적이며, 이를 경제적으로 달성하기 위해서는 해외

수요의 창출이 긴요한 실정이다. 특히 방위산업체의 입장에서는 국내외 방산물자 시장이 축소되는 여건 하에서 수출은 생존을 위한 돌파구라 할 수 있다.

이제 우리나라의 방위산업은 내수위주에서 탈피하여 보다 수출지향적인 방위산업으로 발전해야 할 기로에 놓여 있다. 그런데 방산물자의 수출을 위해서는 정부와 군 그리고 방산업체의 공동노력이 필수적이라는 점이다. 주요 방산물자는 시스템 제품이므로 수출시에는 교육, 훈련, 군수지원 등이 제품과 함께 이전되어야 하며, 방산물자의 해외 수요자는 구매국 정부이므로 민간업체만으로는 능동적으로 수출 마케팅 전략을 수립하고 추진하는 데 많은 제약이 따르기 때문이다.

따라서 정부는 우리나라 방산업체들의 수출진흥을 위해 자금융자에서부터 수출 마케팅에 이르기까지 다각적인 지원을 제공할 수 있는 적극적인 방안들을 강구해야 할 것이다.

통일외교통상위원회

국고채무부담행위 결산분석

1. 외환은행 차입문제 분석

외교통상부소관 재외공관국유화사업(계속사업) 및 문화관광부소관 동경문화원신축사업(2003년도 국고채무부담행위)은 당해연도 국고채무부담행위 한도액만큼 외환은행 현지 지점에서 차입한 자금을 이용하여 공관이나 관저신축(매입)사업을 하고 있는데, 차입한 자금은 1년 거치 10년 균등분할상환을 조건으로 하고 있다.

외교통상부는 이에 대해 「재외공관용재산의취득·관리등에관한특례법」¹⁾ 및 재외공관국유화사업운영지침에 의거하여 수행하고 있는 것으로 설명하고 있으며, 문화관광부는 해외에서 이루어지는 사업이므로 계약추진상 불가피하게 자금이 필요하여 외교통상부의 전례에 따라 차입을 한 것으로 설명하고 있다.

국고채무부담행위는 앞서서도 언급한 바와 같이 국가가 세입세출예산의 확보 없이 미리 채무를 지는 행위로서 채무를 부담할 권한만을 부여한 것이지만 당해연도에 실제 자금차입이 이루어지지 않는다면, 외교통상부 및 문화관광부의 이와 같은 집행행태는 엄밀한 의미에서 볼 때 국고채무부담행위가 아니라 차입금에 해당되는 것이다.

국고채무부담행위와 차입금의 차이점을 비교해 보면, [표 1]에서 보는 바와 같이 국고채무부담행위와 차입금은 국가채무를 이루는 요소이기는 하나 ①국회의 의결형태는 국고채무부담행위와 차입금으로 구분되고, ②국고채무부담행위는 세입세출예산에 계상이 되지 않으나 차입금은 세입세출예산에 계상이 되며, ③국고채무부담행위는 당해연도에 현금의 유입이 없으나 차입금은 차입을 통한 현금의 유입이 있다.

1) 제5조(부동산의 취득) ①재외공관의 장은 특히 필요할 때에는 외무부장관의 승인을 얻어 예산의 범위안에서 연부로 지급할 것을 조건으로 자금을 차입하여 공관청사 또는 관저용의 부동산을 취득할 수 있다. ②제1항의 규정에 의한 자금차입의 조건·방법 및 대상기관 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.[전문개정 1975.12.31]

[표 1] 국고채무부담행위와 차입금 비교

	국고채무부담행위	차입금
국회의 의결형태	• 예산총칙에 국고채무부담행위 한도액 명시	• 세입세출예산의 일부 • 예산총칙에 차입금 한도액 명시
세입세출예산(기금운용계획) 계상여부	미계상	계상
당해연도 현금 유입여부	현금 유입없음	차입을 통한 현금 유입있음

외교통상부 및 문화관광부의 동 사업들은 당초 예산서에는 국고채무부담행위로 의결이 되었으나 실제 운용은 차입금으로 운용되었는 바, 해외에서의 사업추진으로 인해 현실적으로 현금의 차입이 불가피했던 사정은 인정된다고 하겠으나 이는 국고채무부담행위의 성격에 부합되지 못하는 집행으로 보인다. 외교통상부 사업의 경우 자금을 차입할 수 있는 법적인 근거가 있었으나 문화관광부 사업의 경우 이러한 법적인 근거가 없이 추진되었다.

또한, 예산회계법 제18조제1항은 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다는 예산총계주의원칙을 규정하고 있으나, 동 사업들은 예산회계법의 규정에도 불구하고 세입세출예산외로 운용할 수 있다는 명확한 법적근거도 없이 자금을 차입하여 별도구좌를 통해 관리하였는 바, 이는 예산총계주의원칙에 부합되지 못하였던 것으로 보인다.

아울러, 차입금의 경우 그 한도액을 예산총칙 제9조에 명시하고 있으나 이 사업들의 경우 예산총칙 제9조에 규정함이 없이 차입이 이루어진 문제가 있다.

향후 외교통상부 소관 재외공관국유화사업의 경우 이러한 문제점을 개선하기 위해 점진적으로 세출예산으로 편성하는 방안을 검토할 필요가 있다.²⁾ 또한, 예산소요가 특정연도에 과중하게 집중되는 것을 방지하기 위해 선진국 소재 재외공관의 경우 주택할부매입제도의 도입도 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.

2) 외교통상부는 이에 대해 재외공관국유화사업 예산도 예산집행의 효율성 및 투명성을 제고하고 불필요한 이자예산의 절감 및 국가채무의 감소를 위해 세출예산으로 편성하는 것이 이상적이나 평균 외교통상부 전체예산의 약 5~6%를 차지하는 동 사업을 세출예산으로 편성할 경우 외교통상부 예산이 일시에 5~6%가 증액·편성 되어야 하나 국가재정형편상 현실적으로 매우 어려울 것으로 보고 동 사업이 계획대로 추진될 경우 8~9년 이후 자연스럽게 세출예산으로 전환이 가능할 것이라는 입장이다.(외교통상부, 「재외공관국유화사업 중·장기 계획」, 2005. 6.)

통일·외교분야 결산시정요구사항 조치결과 분석

1. 시정요구 및 조치결과

외교통상부는 연례적 수입대체경비수입의 과소계상, 중미 5개국 지원 및 콜롬비아 재건지원사업의 과다지출, 특별 통상교섭활동지원사업 집행부진, 그리고 재외국민영사서비스 확충사업의 집행부진 등 2003회계연도 국회 세입·세출 결산심사결과에서 총 4건의 시정요구를 받았으며 기금결산심사결과에서는 국제 교류기금의 부담금 과중과 수입금 과다에 대해 1건의 시정요구를 받은 바 있다. 이중 재외국민영사서비스 확충사업은 2003년도 4억 5,900만원의 예산 중 1억원이 불용된 데 반하여, 2004년도에는 이보다 크게 감소한 3,800만원 가량이 불용처리 됨으로써 상대적으로 양호한 집행률을 달성하였다고 볼 수 있으며 기타 대부분의 지적사항이 시정 조치되었다.

[표 1] 통일·외교분야 국회 시정요구 및 정부 조치결과

시정요구사항		시정요구수준	정부조치결과
세입·세출결산 시정요구	연례적 수입대체경비 수입의 과소계상 시정	시정	수입대체경비수입의 연례적 과소계상 시정을 위해 2004년도 및 2005년도에 대폭 증액 조치
	중미 5개국 지원 및 콜롬비아 재건지원사업의 과다지출	시정	지원액 규모가 약정금액을 초과하지 않도록 집행시 유의
	특별 통상교섭활동지원 사업의 집행부진	주의, 시정	사업 집행실적 부진을 감안하여 2005년도 예산을 전년도에 비해 대폭 삭감하고 중복사업을 통폐합
	외국민영사서비스 확충사업 집행부진	시정	전년도에 비해 불용액을 대폭 축소
	KEDO분담금 예산의 전용문제	시정	2004년도부터 KEDO분담금 집행잔액을 인건비 등 부족분의 전용재원으로 사용하지 않고 불용처리
	경수로사업 파견인력 과다	제도개선	파견인력을 27명에서 20명으로 감축
	남북회담사무국 청사부지 매입관련	시정	국회 시정요구에 따르지 않고 매입부지를 다른 용도로 활용하는 방안을 검토
	보조금 부당집행	주의, 시정	담당자 주의조치 및 재발방지를 위한 자체 관리감독 강화
	북한이탈주민에 대한 지원방식 개선	제도개선	정착금에 인센티브 도입 및 취약층에 대한 보호장치 강화
기금결산 시정요구	국제교류기금의 부담금 과중과 수입금 과다	시정, 제도개선	국제교류기금 모금액 축소 조정(2004. 12. 31. 한국국제교류재단법시행령 개정) 및 국제교류기금 용도 확대를 위한 한국국제교류재단법 개정(2005. 3. 2)
	남북협력기금 중 공자기금예수금규모 과다	주의	2004년도 예수금규모를 대폭 축소
	남북교류협력사업 집행부진	제도개선	대북투자사업 활성화를 위해 대출제도를 개선하여 대출비율 확대, 북한소재 자산 특례신용대출제도 도입 등 담보요건을 완화하고 남북경협활성화를 위한 기금지원제도 개선안 마련

자료: 대한민국 정부, 「2003회계연도 정부결산심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과」, 2005. 2.

통일부는 KEDO분담금 예산의 전용문제, 경수로사업의 파견인력 과다, 남북회담사무국 청사부지 매입관련, 보조금 부당집행 및 북한이탈주민에 대한 지원방식 개선 등 세입·세출결산심사결과에서 총 5건, 남북협력기금 중 공공자금 관리기금예수금 규모의 과다 및 남북교류협력사업의 집행부진 등 기금결산심사 결과에서 총 2건의 시정요구를 받았다. 남북회담사무국의 청사부지 매입과 관련하여, 국회는 구기동 신청사 부지를 조속히 매각하여 국고로 환수하도록 요구하였으나 정부에서는 이를 이행하지 않고 있다. 따라서 여기에서는 2003년도 세입·세출결산심사결과 시정요구사항과 관련하여 정부의 시정조치결과가 미흡하거나 시정되지 않고 있는 수입대체경비의 과소계상 및 남북회담사무국의 청사부지 처리문제 등에 관하여 문제점 및 개선방안을 제시하고자 한다.¹⁾

2. 조치결과 분석

가. 수입대체경비의 연례적 과소계상

국회는 2002년도 수입대체경비 예산액 503억 1,900만원 대비 수납액이 851억 6,200만원, 2003년도 수입대체경비 예산액이 603억 1,700만원인데 반하여 수납액은 815억 3,000만원으로 매년 반복되는 수입대체경비수입의 과소계상에 대하여 시정할 것을 요구하였다. 이에 대하여 외교통상부는 수입대체경비수입의 연례적 과소계상을 시정하기 위해 2004년도 예산액을 700억원으로 대폭 증액 조치하였다. 그동안 외교통상부의 여권발급관련 세입·세출예산의 적정한 균형 편성 요구에도 불구하고 기획예산처는 세입예산은 증액하면서도 여권발급을 위한 세출예산은 계속해서 과소 편성하여 왔다. 과소 편성된 예산은 「예산회계법」 제41조2)의 규정에 따라 국회의 사전 예산승인 없이 집행 가능한 수입대체경비

- 1) 2003년도 기금결산심사결과 시정요구 중 시정조치가 미흡한 사항은 「2004년도 기금결산분석」의 분석 의견에서 주요 문제점으로 다루어질 것이다.
- 2) 제41조(수입대체경비) ① 용역 및 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)에 있어서는 중앙관서의 장은 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우에는 그 초과수입을 대

초과수입금으로 충당할 수 있으나 이러한 조치가 연례적으로 반복되는 것은 지양되어야 하며 세출예산의 현실적 반영이 필요할 것으로 보인다.

[표 2]에서 보는 바와 같이, 2002년도와 2003년도의 수입대체경비수입 예산에 비하여 2004년도 예산액은 700억원으로 크게 증액되어 동 경비수입의 과소계상 문제를 시정하려는 노력을 보인 것으로 생각되나 2004년도 수납액 역시 898억 2,800만원으로 세입예산의 과소편성 문제에 대한 시정이 아직까지 다소 미흡한 것으로 보인다.

[표 2] 수입대체경비의 세입예산 및 수납액

(단위: 백만원)

	2002		2003		2004	
	예산액	수납액	예산액	수납액	예산액	수납액
수입대체경비수입	50,319	85,162	60,317	81,530	70,000	89,828

자료: 외교통상부.

한편 [표 3]에서 보는 바와 같이 2004년도 여권발급 수입대체경비 세출예산의 경우 2002년도 및 2003년도보다는 예산편성에 있어서의 과소계상이 많이 개선된 것으로 보이나 여전히 집행액이 예산액을 훨씬 초과하고 있다.

따라서 수입대체경비의 세입·세출예산에 있어 실제 수입과 소요액에 따라 예산을 편성할 필요가 있을 것으로 보인다.

[표 3] 수입대체경비의 세출예산 및 집행액

(단위: 백만원, %)

	2002			2003			2004		
	예산액	집행액	집행률	예산액	집행액	집행률	예산액	집행액	집행률
수입대체경비	12,545	25,121	200.2	15,036	24,371	162.1	20,080	26,522	132.1

자료: 외교통상부.

통령령이 정하는 바에 의하여 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과 지출할 수 있다. ② 수입대체경비의 예산초과집행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 남북회담사무국 청사부지 매입관련

2003년도 국회 결산심사결과에 따른 시정요구사항 중 통일부의 남북회담사무국 청사부지 매입과 관련하여, 국회는 삼청동 부지를 둘러싼 고려중앙학원과 의 법정소송에서 패소할 것을 대비하여 통일부가 미리 확보한 구기동 신청사 부지를 조속히 매각하여 국고로 환수할 것을 요구한 바 있다. 이에 대하여 통일부는 구기동 부지를 매각하는 방안도 있을 수 있겠으나, 국익을 위하여 적절한 활용방안을 수립하는 것이 보다 바람직할 수도 있으며 부지활용방안으로, 일반국민들의 급증하는 통일문화체험 요구에 부응하기 위해 “정보자료센터 및 문화센터기능”을 겸한 복합시설을 건립하는 방안을 신중히 검토하겠다고 밝혔다. 동 시설 건립의 이유로는 추가적으로 서울소재 통일문화체험시설이 전무한 실정이며 현 북한자료센터(광화문우체국 건물 6층)의 시설 및 공간 부족과 소유주(정보통신부)의 지속적인 반환요구로 새로운 건물의 확보가 불가피하다는 점 등을 들고 있다.

남북회담사무국은 2003년 11월 서울고법 강제조정결정에 따라 청사건립을 위해 삼청동 부지를 매입하게 되었다. 당초 2001년도에 구기동 청사신축사업을 추진하다가 서울고법 강제조정결정에 따라 삼청동 부지 매입을 다시 추진하게 된 것은 삼청동 청사가 현실적으로 1972년부터 30여 년간 남북대화센터 역할을 해왔으며, 보안·교통·환경측면이나 회담업무 진행측면에서 구기동 부지보다 훨씬 더 좋은 조건을 구비하고 있다는 점 등을 고려한 것이었다. 국회는 이에 따라 구기동 부지를 조속히 매각할 것을 요구하였으나 통일부는 2004년도에 구기동 부지매입비(2004년도 예산액: 3억 5,000만원) 잔금으로 3억 5,000만원을 지급하여 추가적으로 부지를 확보하였다. 즉, [표 4]에서 보는 바와 같이 삼청동 부지 총 매입액 355억 400만원 이외에 구기동 부지 매입을 위해 59억 9,700만 원을 추가로 지출한 것이다.

이에 대해 통일부측은 당초 구기동부지 매입계약 체결시 공원용지로 묶인 부분(1필지)이 해제됨으로써 부지 전체를 활용하기 위한 불가피한 조치였음을 해명하는 자료를 국회에 제출하였다.

[표 4] 남북회담사무국 청사부지 매입비

(단위: 백만원)

	총매입액	연도별 지급내역
구기동	5,997	- 2001. 12. 27: 3,837 - 2003. 12. 22: 1,809 - 2004. 1. 27: 350
삼청동	35,504	- 2003. 12. 26: 17,405 - 2004. 1. 27: 18,100

자료: 통일부.

통일부는 향후 기 확보된 구기동 부지를 통일대비 역량 강화를 위해 요구되는 통일·북한 전문도서관 및 디지털도서관, 통일사료관, 통일체험관, 종합전시장, 공연장, 세미나실, 통일관련 단체 지원 시설 등의 용도로 활용할 계획이다. 이를 위해 2005~2009 중기사업계획 제출시 통일부 최우선 추진과제로 반영, 예산요구를 하였으나, 정부의 예산감축 방침과 행정복합도시 조성에 따른 수도권 내 공공건물 신축억제로 일반예산 확보가 곤란해짐에 따라 민간투자사업 방식인 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식으로 사업을 추진하기 위해 2006년 예산요구시 BTL사업 예산요구서를 기획예산처에 제출해 놓은 상태이다.

그러나 통일부는 삼청동 부지가 남북회담사무국 청사용도로 확보된 상태에서 국회의 구기동 부지 매각에 대한 요구에도 불구하고 당초 계획에 없던 「통일문화센터」 건립을 위한 용도로 구기동 부지를 추가로 확보하여 국회의 승인 없이 다소 무리하게 사업을 추진한 것으로 여겨진다.

국제기구분담금 결산분석

1. 주요 문제점

가. 국제기구분담금의 부족 문제

(1) 유엔 예산분담률 상승에 따른 국제기구분담금 증가

2000년 유엔 정규 및 PKO 예산분담률 산정방식 개정¹⁾으로 우리나라의 유엔 정규 예산분담률은 그간의 GNP 규모 증대 등을 반영하여 급상승하였다. [표 1]에서 보는 바와 같이 유엔 정규 예산분담금은 2001년 1,363만달러(분담률 1.006%)에서 2004년 2,572만달러(분담률 1.796%)로 상승하였으며, PKO(Peace Keeping Operation)분담금의 경우 PKO 예산분담률 산정방식 개정 및 PKO 미션의 급증으로 인해 2001년 1,700만달러 수준이던 것이 2004년도에는 7,800만달러 수준으로 약 4.6배 증가하였다. 이에 따라 정규예산분담률을 기초로 산정되는 여타 국제기구에 대한 의무분담금 또한 급증된 바, 우리나라의 국제기구분담금 전체 규모도 대폭 증가하게 되었다.

1) 주요 개정내용은 2000년까지 25%이던 미국의 정규분담률을 22%로 인하하고 1995년 이래 적용해 오던 분담률 과다변동 제한제도(scheme of limits) 폐지로 각국의 경제력에 상응하는 분담률을 산정하며 중국, 러시아의 분담률을 적정수준으로 유지하고 EU의 경우 1998~2000년 분담률 수준을 유지하는 것 등이다. PKO 분담률의 경우 이전 4단계 분담금 그룹을 10개 그룹으로 확대하여 한국, 싱가포르 및 쿠웨이트 등의 분담률을 상향 조정하였다.

[표 1] 연도별 국제기구분담금 청구 내역

(단위: 만 달러, %)

		2001	2002	2003	2004
정규분담금	분담금 (증가율)	1,363 (28.2)	2,158 (58.3)	2,499 (15.8)	2,572 (2.9)
	분담률	1.318	1.866	1.851	1.796
PKO 분담금	분담금 (증가율)	1,707 (229.5)	2,204 (29.1)	2,810 (27.5)	7,800 (177.6)
	분담률	0.621	0.970	1.258	1.508

자료: 외교통상부.

(2) 국제기구분담금 체납 및 예산 미반영 문제

2004년말 현재 우리나라의 국제기구분담금 총체납액은 약 8,100만달러(약 810억원) 수준이며, 이중 PKO 분담금 체납액이 6,800만달러(약 680억원)이고 기타 국제기구 의무분담금 체납액이 1,300만달러(약 130억원) 수준이다.

특히 [표 2]에서 보는 바와 같이 2003~2004년도 기간에 국제기구 의무분담금 체납액은 156만달러에서 1,300만달러로 8.3배 증가하였으며, PKO 체납액 또한 3,128만달러에서 6,800만달러로 2배 이상 증가하였다. 따라서 2005년도 말까지 의무분담금 및 PKO분담금 체납액은 약 1억 1,800만달러(약 1,180억원)에 이를 것으로 예상된다.

[표 2] 국제기구분담금 체납 현황

(단위: 만달러)

	2001	2002	2003	2004
국제기구 의무분담금 체납액	7	102	156	1,300
PKO 체납액	713	1,967	3,128	6,800
국제기구분담금 총체납액	720	2,097	3,284	8,100

자료: 외교통상부.

[표 3]에서와 같이 우리의 의무분담금 배정 예산 증가율은 2001~2004년도 연평균 약 25%로서 국제기구 의무분담금 증가율(채납포함, 동기간 연평균 약 38%)을 따라가지 못하여 의무분담금 채납액이 매년 누적되었음에도 불구하고 2003~2005년도 분담금 예산 증가율은 2003년 25%, 2004년 17%, 2005년에는 8%로 오히려 감소 추세에 있다. 그럼에도 불구하고 [표 4]의 2005~2009 국가 재정운용계획 통일·외교분야 시안을 보면 2009년도까지 국제기구분담금 예산의 연평균 증가율이 17.5%에 그쳐 채납 상황이 해소될 수 있을지에 대해 의문이 제기되고 있다. 기획예산처의 입장은 전체 국가재정운용계획상 예산 제약으로, 2009년도까지 국제기구분담금 채납액의 완전해소는 사실상 불가능하며 잠정적으로 2011년도까지 해소하는 것을 목표로 하고 있다.

[표 3] 2001~2005년도 국제기구분담금 예산 추이

(단위: 만 달러, %)

	2001	2002	2003	2004	2005
의무분담금 예산	5,694	7,102	9,050	10,821	11,698
의무분담금 예산증가율	21.3	24.7	27.4	19.6	8.0
전체 예산액	6,697	8,045	10,087	11,860	12,795
전체예산 증가율	18.0	20.0	25.0	17.0	8.0

자료: 외교통상부.

[표 4] 2005~2009 국가재정운용계획상의 국제기구분담금 예산 추이

(단위: 억원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
국제기구분담금	1,471	1,847	2,234	2,456	2,795	17.5

자료: 외교통상부.

OECD회원국이자 경제규모 세계 10~15위권의 우리나라가 계속해서 분담금을 채납하게 될 경우, 국제기구 내의 역할 강화 노력은 물론 전반적인 국가신인도에 부정적 영향을 미치는 만큼 외교통상부는 의지를 가지고 분담금 채납 해소에 노력할 필요가 있으며 분담금 채납 조기해소를 위한 예산당국 및 정부차원의 인식공유와 협조가 필요할 것으로 보인다.

우리나라의 유엔 정규 및 PKO 예산분담금 및 여타 의무분담금 증가가 2006년 이후에는 연간 10% 이내 수준으로 안정될 것으로 예상되는 바, 의무분담금 채납의 조기 해소를 위해서 채납액 전체 또는 대부분을 다음연도 예산에 반영, 일괄적으로 해소하거나 분담금 예산을 연평균 약 25% 정도로 증액하여 4~5년 내에 점진적으로 해소하는 방안 등을 강구할 필요가 있을 것으로 보인다.

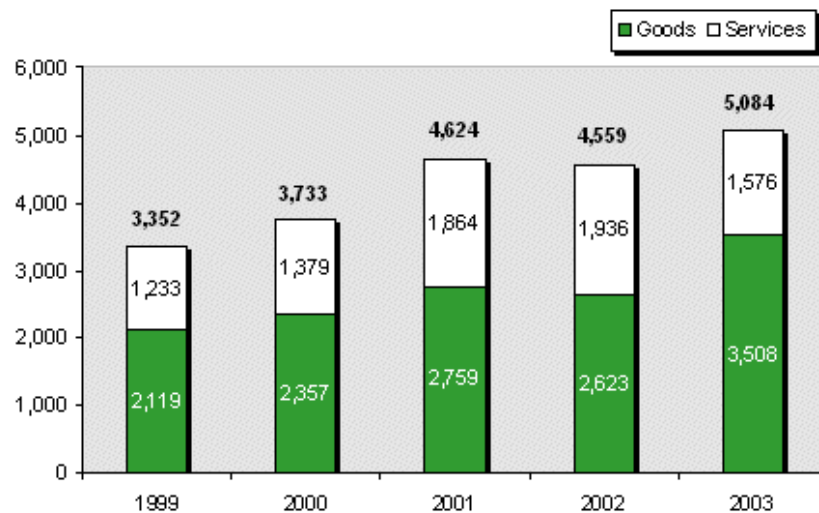
나. 국제기구분담금과 우리나라의 유엔조달시장 참여율

유엔본부와 40개 산하기구들은 조직운영 및 기구별 고유 업무 수행을 위해 매년 전세계 기업들로부터 상품 및 서비스를 조달하고 있다. 주요 조달목적은 유엔본부 및 산하기구 운영, 총회 및 안전보장이사회 개최 등 기본업무 추진을 위한 소요물자 및 서비스, 유엔평화유지군 조직 및 파견 등 평화유지활동 소요물자 및 서비스, 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP) 등 지역경제위원회들의 정규 프로젝트 수행에 필요한 소요물자 및 서비스, 그리고 아프가니스탄, 이라크 지원 프로그램 등 특별재난지역 복구프로그램 수행을 위한 소요물자 및 서비스 등이다.

[표 5] 유엔조달시장 규모 추이

(단위: 백만달러, %)

	2000	2001	2002	2003
제 품 (증가율)	2,357 (11.2)	2,759 (17.1)	2,623 (-4.9)	3,508 (33.7)
서비스 (증가율)	1,379 (10.2)	1,864 (35.2)	1,936 (3.9)	1,576 (-18.6)
계 (증가율)	3,736 (11.5)	4,623 (23.7)	4,559 (-1.4)	5,084 (11.5)



자료: Inter-Agency Procurement Services Office, *Annual Statistical Report 2003*, UNDP.

[표 5] 및 [표 6]에서 보는 바와 같이 2003년도 현재 유엔조달시장 규모는 50억 8,400만달러로 2002년도 대비 11.5% 증가하였으며, 특히 제품시장 규모는 33.7% 성장하였다. 유엔조달시장에 대한 최대공급국은 미국으로 2003년도 중 제품 2억 1,500만달러, 서비스 1억 9,300만달러 등 총 4억 800만달러 규모를 공급하여 전체 시장의 8.04%를 차지하였다. 이는 2002년도의 9.31%에 비해서는 크게 줄어든 것이다. 다음으로는 벨기에, 이탈리아, 프랑스 등의 순이며, 상위 10개 국가가 유엔조달시장의 42.5%를 점유하고 있는 상황이다.

[표 6] 2003년도 국가별 공급실적

(단위: 백만달러, %)

순위	국가명	공급실적			비 중
		제품	서비스	전체	
1	미국	215	193	408	8.0
2	벨기에	307	2	309	6.1
3	이탈리아	186	42	228	4.5
4	프랑스	195	12	207	4.1
5	요르단	182	8	190	3.7
6	스위스	122	54	176	3.5
7	영국	116	50	166	3.3
8	덴마크	147	16	163	3.2
9	인도	145	13	158	3.1
10	일본	157	-	157	3.1
계		1,772	390	2,162	42.5

자료: Inter-Agency Procurement Services Office, *Annual Statistical Report 2003*, UNDP.

[표 7]에서 보는 바와 같이 2003년도 우리나라의 유엔조달시장 공급액은 1,969만 달러 수준으로 총 유엔조달시장의 0.39%만을 차지하고 있으며 이중 제품이 1,950만달러, 서비스가 19만 6천달러를 차지하고 있다. 이와 같이 우리나라의 유엔조달시장 공급실적은 개발도상국을 제외하더라도 세계 27위 수준에 그치고 있어 유엔정규분담률 1.80%로 세계 11위, PKO 분담률은 1.51%로 세계 12위 수준임에도 불구하고 국제기구 조달시장에서 우리의 참여가 매우 저조한 실정이다. 유엔조달시장에서 우리나라의 공급 점유율은 2001년 0.80%를 정점으로 2003년도에는 0.39%까지 하락하였다.

또한, 유엔조달시장 참여를 위해서는 사전에 물품공급자(vendor)로 등록하는 절차가 필요하나 우리나라 기업들은 여타 국가의 기업들보다 등록이 매우 저조한 실정이다. [표 8]에서 보는 바와 같이 2003년도 현재 UNDP(United Nations Development Programme)에 등록한 우리나라의 기업 수는 27개로 전체 등록기업 4,958개의 0.5%에 불과하다. 미국기업이 2,437개로 전체의 49.1%를 차지하고 있으며, 아시아 국가 중 중국과 일본이 각각 96개와 34개를 등록하고 있다.

[표 7] 우리나라의 유엔국제기구 조달시장 공급추이

(단위: 천 달러, %)

	2000	2001	2002	2003
제 품	18,255	36,631	23,947	19,493
서비스	1,266	168	572	196
합계	19,521	36,799	24,519	19,689
(점유율)	(0.52)	(0.80)	(0.54)	(0.39)

자료: Inter-Agency Procurement Services Office, UNDP, 「Annual Statistical Report 2003」.

[표 8] 주요국의 UNDP 물품공급 등록업체수 현황

(단위: 개, %)

	등록업체수	비 중
미 국	2,437	49.1
영 국	411	8.2
호 주	258	5.2
캐나다	183	3.6
독 일	127	2.5
프랑스	122	2.4
인 도	107	2.1
이탈리아	105	2.1
네덜란드	98	1.9
중 국	96	1.9
일 본	34	0.6
한 국	27	0.5
기 타	953	19.2
총 계	4,958	100.0

자료: 한국무역협회 무역연구소, 2003.

따라서 국제기구분담금의 증액을 통한 국제사회에의 기여 및 채납액 해소를 위한 관련 예산 증가가 매우 필요하지만 유엔조달시장에의 적극적 참여를 통한 우리나라의 권리 확보도 중요할 것으로 보인다. 우리나라의 국제기구분담금 및 분담률의 급격한 상승에도 불구하고 유엔조달시장에서 우리의 점유율이 점차 하락하고 있다는 것은 정부의 유엔조달시장 진출기업에 대한 지원노력 및 관심이 부족하다는 증거로 해석된다. 우리나라가 아시아 국가 중 일본과 함께

이라크에 가장 많은 수의 병력을 파병하고 있다는 점을 감안한다면 PKO 활동에 소요되는 물자에 대한 공급 권한은 상당 부분 우리가 확보해야 할 것으로 생각된다.²⁾ 그러므로 정부는 유엔조달시장 진출을 적극적으로 지원할 정책의 수립이 필요할 것으로 보인다.

2) 2004년도 PKO를 위한 UN의 국가별 구매규모를 보면, 우리나라의 경우 334만달러로 전체 구매의 0.3% 정도를 차지하고 있으며 이는 개발도상국을 제외하고 세계 23위 수준이다(United Nations Procurement Service, 2004).

남북협력기금

1. 남북협력기금 지원사업의 전반적 집행실적 부진

2004년도 남북협력기금 지원사업의 지출계획은 7,224억원으로 전체 기금운용 계획 1조 1,550억원의 62.5%를 차지하고 있다. 실제 기금운용실적은 1조 3,420억원으로 당초 계획보다 1,871억원 가량 늘어났으나 남북협력기금 지원사업에 대한 지출실적은 4,763억원으로 지출계획 대비 집행실적은 60.6%에 머물렀다. 남북협력기금 지원사업의 부문별 집행실적을 살펴보면, 인적왕래지원, 사회문화협력, 교역·경협사업 및 금융기관지원 등을 포함하는 남북교류협력지원사업은 당초 175억원을 지출할 계획이었으나 실제 41억원만을 집행하여 23.4%의 저조한 집행실적을 보였다. 이는 2003년도의 9.1%보다는 개선된 것이나 여전히 미흡하다고 볼 수 있다.

이산가족교류, 인도적 지원사업 및 교류협력기반조성 등을 포함하는 민족공동체회복지원사업은 지출계획 3,287억원 대비 2,018억원이 집행되어 61.4%의 집행률을 달성하였다. 집행실적의 대부분은 대북식량 및 비료지원과 같은 인도적 지원사업이 차지하여 인도적 지원사업의 집행실적은 77.3%의 비교적 양호한 집행률을 보이고 있으나 기타 이산가족교류지원은 20.5%, 교류협력기반조성은 49.2% 등으로 저조한 실적을 나타내고 있다.

이밖에 교역·경협자금대출, 민족공동체회복지원자금 대출, 경수로사업 대출과 같은 융자사업들은 남북교류협력지원, 민족공동체회복지원 등과 같은 보조사업들에 비해 상대적으로 높은 집행률을 보이고 있다. 이는 교역자금 및 개성공단 시범입주기업에 대한 경협자금 대출수요의 증가와 대북 식량차관 및 자재·장비차관의 증가가 주된 원인이다.

이상과 같이 각종 지원사업의 부진은 남북관계의 침체에 주원인이 있겠으나 구체적인 사업계획의 미비 및 집행을 효율성과 효과성을 제대로 실현하지

못하고 있는 데에도 원인이 있는 것으로 보인다. 이와 같은 집행부진은 [표 1]에서 보는 바와 같이 2002년도 이후 연례적·반복적 현상임을 알 수 있다.

[표 1] 남북협력기금 지원사업의 지출계획 대비 집행실적

(단위: 억원, %)

	2002			2003			2004		
	계획	실적	집행률	계획	실적	집행률	계획	실적	집행률
남북교류협력지원									
· 인적왕래지원	500	237	47.4	51	11	21.6	50	10	20.0
· 사회문화협력	100	-	0.0	75	6	8.0	75	31	41.3
· 교역·경협사업	50	-	0.0	50	-	0.0	25	-	0.0
· 금융기관지원	62	-	0.0	10	-	0.0	25	-	0.0
소 계	712	237	36.1	186	17	9.1	175	41	23.4
민족공동체회복지원									
· 이산가족교류지원		20	순증	80	30	37.5	156	32	20.5
· 인도적 지원	5,900	1,226	순증	1,600	1,501	93.8	1,584	1,225	77.3
· 교류협력기반조성		368	순증	750	763	101.8	1,547	761	49.2
소 계	5,900	1,614	순증	2,430	2,294	94.4	3,287	2,018	61.4
교역·경협자금대출	700	362	51.7	360	187	51.9	585	374	63.9
민족공동체회복지원 자금대출	5,683	1,273	순증	1,514	1,920	126.8	2,060	1,460	70.9
경수로사업대출		3,003	순증	3,841	3,287	85.6	1,117	870	77.9
합 계	12,995	6,495	50.0	8,331	7,705	92.5	7,224	4,763	65.9

자료: 대한민국정부, 「2004회계연도 기금결산보고서」, 2005.

이러한 연례적·반복적인 집행실적 저조는 남북관계의 불가측성, 남북간의 신뢰 부족 및 약속 불이행 등이 주원인인 것으로 파악되고 있는 바, 우선은 남북간의 신뢰구축 및 지속적인 관계개선이 필수적이겠으나 다른 한편으로 재정의 효율성을 제고하기 위하여 과거의 집행실적 등을 감안하여 실효성 있는 기금운용계획안을 수립할 필요가 있을 것으로 생각된다.

2. 교류협력기반조성사업의 저조

남북협력기금의 교류협력기반조성사업은 북한의 사회간접자본 개선사업 등 경제성이 없거나 낮아 민간의 참여가 부진한 사업 또는 대규모 자금이 소요되는 사업에 대해 정부차원의 지원을 통하여 북한의 경제·사회구조 재편을 촉진하고 민족동질성을 회복하여 교류협력기반의 조성에 기여하기 위한 목적으로 추진되고 있는 사업이다.

교류협력기반조성사업은 「남북협력기금법」 제8조제5호1) 및 남북협력기금운용관리규정 제9장의 민족공동체회복지원에 관한 규정에 의거하여 지원되고 있으며 크게 경제분야 협력기반조성 및 사회문화분야 협력기반조성으로 나누어져 있다. 이중 남북한 당국간 합의에 의한 경제분야 교류협력기반조성사업은 2000년 남북정상회담 등 당국간 회담을 통해 합의된 철도·도로 연결사업 등에 대해 지원이 이루어지고 있다.

현재 추진되고 있는 4대 주요사업은 ①경의선 철도·도로 연결에 따른 출입국 관리시설 부지공사 및 건축공사 지원, ②동해선 철도·도로 연결사업, ③개성공단 내부기반시설(용수, 폐수처리 및 폐기물처리) 및 단지내 시설 공사비 지원 등 개성공단 개발사업지원, 그리고 ④임진강 유역과 한강하류에 대한 현 지조사·홍수예보시설 설치 등을 통해 임진강 유역의 홍수를 예방하는 임진강

1) 제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각호의 1에 해당하는 용도에 사용한다. <개정 1993. 12. 31, 1999. 12. 31>

1. 남북의 주민의 남북간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원.
2. 문화·학술·체육분야 협력사업에 소요되는 자금의 전부 또는 일부의 지원.
3. 교역 및 경제분야 협력사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남한주민(법인·단체를 포함한다)에 대한 지원 또는 융자.
4. 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공해 주거나 자금을 융자해 주는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 대통령령이 정하는 비지정통화의 인수.
5. 기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원.
6. 차입금 및 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금상환.
7. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출.

수해방지사업 등이다.

2004년도 교류협력기반조성사업의 지출계획 대비 집행실적을 살펴보면, [표 2]에서 보는 바와 같이 경제분야 협력기반조성은 계획현액 2,002억 5,100만원 대비 집행실적이 760억 3,300만원으로 집행률이 38.0% 수준에 그치고 있다. 동해선 철도·도로 연결사업비 및 경의선 출입시설(CIQ)건설지원 증액 등에 따라 585억원이 추가 편성되어 계획금액이 전년도 이월액을 제외하고 957억원에서 1,542억원으로 대폭 증가되었으나 실제로 2004년도 동 부문에 대한 집행실적은 610억 7,800만원으로 상대적으로 저조했던 것으로 보인다. 교류협력기반조성사업은 남북간의 합의 지연 등으로 582억원이 2005년도로 이월되었다.

[표 2] 2004년도 교류협력기반조성사업의 지출계획 대비 집행실적
(단위: 백만원, %)

세부사업	계획액	전년도 이월	계획 변경	계획 현액	지출액	차년도 이월	불용액
경제분야협력기반조성	95,689	46,062	58,500	200,251	76,033	58,228	65,989
사회분야협력기반조성	480	-	-	480	62	-	418
계	96,169	46,062	58,500	200,731	76,095	58,228	66,407

자료: 통일부 내부자료.

[표 3]에서 보는 바와 같이 경의선 철도·국도연결사업 및 아테네올림픽 공동입장지원 등을 제외하고는 대부분의 사업에 있어 집행실적이 부진한 것으로 보인다. 아직까지 사업이 마무리되지 않고 진행 중인 것을 감안하더라도 올해 안에 개통을 목표로 하고 있는 동해선 철도·도로연결사업은 2002년 9월 승인 이후 사업계획액(총사업비) 대비 45.3%의 저조한 진도율을 보이고 있다. 따라서 정부는 동해선 철도·도로연결사업, 경의선 출입시설(CIQ) 신축 및 개성공단기반시설 건설지원 등과 같이 대규모 예산이 소요되는 사업에 대해서 국회에 구체적인 사업추진 일정과 사업에 대한 비용 근거를 함께 제시할 필요가 있을 것으로 보인다.

[표 3] 교류협력기반조성사업의 세부 집행내역

(단위: 백만원, %)

사 업 명	사업계획액 (승인일)	집행실적			집행률
		2003년말 (누계)	2004	계	
경의선철도·국도 1호선 연결	180,361 (2001. 2. 8)	162,394	2,782	165,176	91.6
동해선철도·도로 연결	218,603 (2002. 9. 17)	41,432	57,652	99,085	45.3
경의선 출입시설(CIQ) 신축	165,198 (2004. 6. 25)	-	3,426	3,426	2.1
대북자재·장비차관수송비(1차)	9,646 (2002. 9. 17)	5,769	235	6,004	62.2
대북자재·장비차관수송비(2차)	17,887 (2003. 10. 9)	7,339	6,660	13,999	78.3
개성공단기반시설 건설비용지원	109,500 (2004. 9. 8)	-	2,565	2,565	2.3
남북자원개발	82 (2003. 7. 21)	12	26	37	45.1
임진강 수해방지사업지원	3,641 (2004. 5. 10)	-	1,194	1,194	32.8
금강산관광지구내 도로포장지원	2,720 (2004. 9. 8)	-	1,492	1,492	54.8
아테네올림픽 공동입장지원	68 (2004. 9. 8)	-	63	63	92.6
합 계	707,706	216,946	76,095	293,041	41.4

주: 집행률은 사업계획액(총사업비) 대비 집행실적누계를 나타낸 것임.

자료: 통일부 내부자료.

국제교류기금

1. 국제교류기금의 사업비 비중 감소 및 여유자금 과다운용

한국국제교류재단은 국제교류기금의 2003회계연도 결산에서 법정부담금의 과중 문제에 대하여 국회로부터 시정요구를 받은 바 있다. 법정부담금은 여권법의 규정에 의거하여 여권을 발급받는 자 등으로부터 받는 국제교류기여금으로서, 2003년도에는 284억 7,500만원의 조달실적을 보였다. 국회로부터의 시정요구에도 불구하고 2004년도에는 조달계획 311억 2,400만원에 실적은 338억 2,400만원으로 계획 대비 실적이 108.7%에 이르고 2003년도에 비하여 18.8% 증가되었다. 2003년도에는 사업비집행액이 기금관리와 사업운영비를 포함하여 177억 1,300만원으로, 당해연도 법정부담금 수납액 284억 7,500만원의 62.2%였는데 비하여 2004년도에는 사업비집행액이 227억 3,400만원으로 법정부담금 수납액 338억 2,400만원의 67.2%에 달하였다. 따라서 사업비집행액 대비 법정부담금 수납액의 과중문제는 전년도보다 다소 개선되었다고 볼 수 있겠으나 전체 기금운용에서 사업비가 차지하는 비중은 2003년도보다 감소되었다. 예를 들어, 해외한국연구진흥은 2003년도 12.7%에서 2004년도에는 8.5%로, 해외한국연구학자지원은 7.2%에서 3.8%로 하락하였다. 이밖에 인적교류, 문화교류 및 출판자료지원사업 등이 차지하는 비중도 모두 감소하였다. 이와 같이 국민의 부담금으로 재원을 충당하고 여유자금운용을 통해 지속적으로 이를 늘려감에도 불구하고 실제 사업에 투자되는 금액은 상대적으로 적다고 볼 수 있다.

한편, 국제교류기금의 연도별 여유재원 운용규모(누계) 추이를 살펴보면, 2001년도 1,803억원, 2002년도 2,025억원, 2003년도 2,254억원¹⁾으로 나타나고 있으며, 2004년도에는 여유자금운용이 697억 9,600만원에 이르러 총 여유재원

1) 2003년도 기금결산보고상의 적립금 누계는 2,379억원이나, 이중 임차보증금, 현금보유분 등 무수익자산을 제외하고 금융기관에 예치하여 운용하고 있는 실제 운용자산을 기준으로 한국국제교류재단에서 작성하였다.

운용규모(누계)가 2,952억원에 달하고 있다. 이는 최근 3년간 평균 사업비 150억원의 약 20배에 해당되는 것이다. 또한, 기금관리 및 사업운영비를 제외한 2004년도 국제교류기금의 주요사업 집행실적은 171억 6,100만원으로 2003년도의 135억 2,900만원에 비해 26.8% 증가되었으나 사업의 집행률은 92.3% 정도로 전년도의 93.6%보다 근소하게 감소하였다. 그러나 2004년도 여유자금운용이 당초 계획 608억 9,300만원보다 훨씬 늘어난 697억 9,600만원인 것을 감안하면 동 기금이 주요 목적사업에 대한 활동보다는 여유자금의 확보에 더 비중을 두었음을 알 수 있다. 따라서 동 기금의 여유자금 운용규모는 사업비 규모에 비해 과다할 뿐만 아니라 타 사업성기금들의 사업비 대비 여유자금 운용규모와 비교해서도 과다하므로 이를 시정할 필요가 있을 것으로 보인다.

[표 1] 주요사업의 계획 대비 집행실적

(단위: 백만원, %)

주요사업	2003			2004		
	계획	실적	집행률	계획	실적	집행률
해외한국연구진흥	5,743	5,373	93.6	8,070	7,834	97.1
해외한국연구학자지원	3,290	3,028	92.0	3,673	3,485	94.9
인적교류	1,446	1,346	93.0	1,682	1,301	77.3
문화교류	1,936	1,869	96.5	2,413	2,251	93.3
출판자료지원	2,042	1,913	93.7	2,744	2,290	83.5
합 계	14,457	13,529	93.6	18,582	17,161	92.3

자료: 한국국제교류재단 내부자료.

국제교류기금은 국제교류기여금 수입이 없어도 기존의 여유재원운용수입으로 2010년까지 사업집행이 가능한 재정상태이며, 국제교류기여금의 존속결정으로 매년 300억원 이상의 안정적인 재원조달이 가능해졌고 여권발급 수요증가에

따라 기여금 수입은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 따라서 국제교류기금은 사업목적에 필요한 재원보다 많은 재원을 보유함으로써 재정운용의 효율성을 저하시키고 있는 것으로 보이며 외교통상부는 이에 대해 동 기금의 사업 활성화 및 중장기 여유자금의 수지를 재검토하여 사업규모에 적합한 부담금부과 효율을 결정할 필요가 있을 것으로 생각된다.

2. 해외한국연구지원사업의 유럽지역 활성화 미흡

해외한국연구진흥사업의 2004년도 기금운용계획액은 80억 7,000만원이었으나 97.1%인 78억 3,400만원이 집행되었으며, [표 2]에서 보는 바와 같이 해외한국연구진흥사업 중 해외한국연구지원사업의 집행실적은 2002년도에 44억 8,900만원이었다가 2003년도에 37억 2,800만원까지 감소하였으나 2004년도에는 54억 4,700만원 수준으로 회복되어 전년도 대비 46.1% 증가되었다.

[표 2] 해외한국연구지원사업의 계획 대비 실적

(단위: 백만원, %)

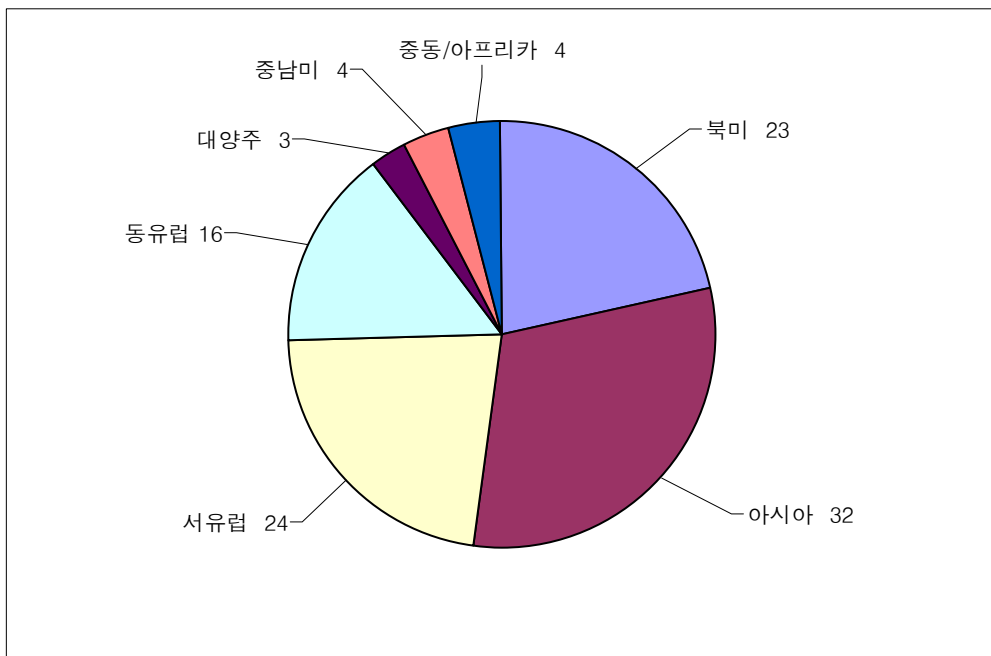
	2002			2003			2004		
	예산액	집행액	집행률	예산액	집행액	집행률	예산액	집행액	집행률
교수직설치	2,403	2,041	84.9	2,023	2,021	99.9	2,695	2,640	98.0
강좌운영	1,278	1,338	104.7	639	521	81.5	935	904	96.7
프로그램운영	1,137	1,110	97.6	1,384	1,186	85.7	1,976	1,903	96.3
합 계	4,818	4,489	93.2	4,046	3,728	92.1	5,606	5,447	97.2

자료: 한국국제교류재단 내부자료.

2004년도 현재 지역별 사업 건수를 살펴보면, [그림 1]에서 보는 바와 같이 전체 106건 중 북미가 23건으로 21.7%, 아시아가 32건으로 30.2%, 서유럽

이 24건으로 22.6%, 동유럽이 16건으로 15.1%, 그리고 대양주, 중남미 및 중동·아프리카 지역이 총 11건으로 10.4%를 차지하고 있다. 이는 2003년도에 비해 북미지역 비중이 31.7%에서 21.7%로 줄어든 반면 유럽지역의 비중은 31.7%에서 37.7%로 증가된 것이다. 또한, 아시아 지역의 비중도 2003년도의 28.0%에서 30.2%로 증가되었다. 따라서 사업 건수의 지역별 분포는 북미지역 중심에서 아시아 및 유럽지역으로 다변화되어 과거의 지역편중문제가 상당히 개선되었다고 볼 수 있다.

[그림 1] 2004년도 지역별 사업 건수



자료: 한국국제교류재단 내부자료.

그러나 해외대학의 한국학 교수직 설치지원 현황을 살펴보면, [표 4]에서 보는 바와 같이 총 67건의 교수직 설치지원 중 미주지역이 49건으로 압도적으로 많으며 유럽지역이 8건, 그리고 대양주 및 아시아 지역을 합쳐 10건에 불과한 실정이다. 지원 금액상으로는 미주지역이 2,254만 달러에 이르는 반면 유럽 지역과 대양주 및 아시아 지역이 각기 208만 달러 수준에 그치고 있다.

[표 3] 해외대학 한국학 교수직 설치지원 현황

(단위: 달러)

	교수직 수	지원금액
미주	49	22,540,000
유럽	8	2,083,600
대양주 및 아시아	10	2,083,700
합 계	67	26,707,300

자료: 한국국제교류재단 내부자료.

2005년 3월, 영국 옥스퍼드 대학은 한국학과정을 유지하는데 필요한 600만 파운드(한화 약 120억원)의 재원을 마련하지 못해 2007년 6월부터 동 과정을 폐지하기로 하였으며²⁾ 이에 앞서 2004년 영국 더럼 대학도 한국학과정이 포함된 동아시아학과를 폐지하기로 결정한 바 있다. 이는 옥스퍼드 대학이 당초 약속과 달리 한국학과정을 유지하기 위한 자체 재원조달에 실패하였고 이 지역의 한국학에 대한 관심이 상대적으로 떨어진 것이 주 원인이라고 할 수 있겠으나 이러한 사태를 미연에 방지하지 못하고 유럽지역에서 한국학연구 활성화를 도모하지 못한 한국국제교류재단의 책임도 있는 것으로 보인다. 따라서 지역별 다변화 정책에 있어 사업 건수뿐만 아니라 실질적인 지원규모에 있어서도 미주 지역 중심을 벗어나 유럽 및 아시아 지역에 대한 보다 균형적인 안배와 사업 활성화 대책이 필요할 것으로 생각된다.

3. ‘국제교류협력증진기금’ 신설에 관한 논의

최근 국제교류기금과 관련된 제도변화를 살펴보면 다음과 같다. 2004년 4월, 기획예산처는 ‘2005년도 기금운용계획 수립 지침’을 통해 국가재정 운용의

2) 2005년 7월, 한국국제교류재단 이사장은 옥스퍼드대 총장과 만나 한국학과정 유지에 최대한 협력하기로 합의하였다(2005. 7. 5. 조선일보).

효율성 제고를 위해 국제교류기금에서 133억원을 재외동포재단 사업비에 반영토록 외교통상부에 통보하였고 법제처는 동 조치가 「한국국제교류재단법」에 위반된다고 유권해석을 내린 바 있다. 그러나 2005년 3월 관련 법률 개정안이 국회를 통과함으로써 국제교류기금으로 재외동포재단을 지원할 수 있는 법률적 근거가 마련되었다.

현재 외교통상부는 동 기금을 대체할 ‘국제교류협력증진기금’ 신설을 추진하고 있으며³⁾ 그 이유는 크게 두 가지로서 첫째, 재외동포재단 지원을 위한 재원마련, 그리고 둘째는 기금의 직접적 운용·관리를 통하여 보다 다양한 목적의 외교활동에 동 기금을 활용하기 위한 것으로 보인다. 즉, ‘국제교류협력증진기금법(안)’의 골자는 현재 한국국제교류재단이 관리·운영하는 국제교류기금을 폐지하고 그 재원(기존 적립금 포함)을 외교통상부가 직접 관리하는 신설 기금으로 이관하여, 국제협력의 증진, 해외 긴급재난 구호, 한국국제교류재단 및 재외동포재단에 대한 출연 또는 보조 등 다양한 외교 목적에 두루 사용한다는 것이다.

그러나 동 기금 설치를 위한 법안(공청회안)은 몇 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 기금은 예산회계법에 규정된 예산총계주의 원칙, 즉 국가의 모든 수입과 지출은 예산안에 계상되어야 한다는 원칙의 중대한 예외이다. 따라서 기금의 설치 “특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때로 한정”하고 있음에도 불구하고 동 기금의 설치목적이 “국제협력의 증진”이라는 ‘일반적 국가과제 수행’이라는 점에서, 포괄적이고 자의적으로 기금의 용도를 확대, 적용할 수 있는 여지를 허용하고 있다. 동 기금 설치를 위한 법안 제6조⁴⁾는 기금의 용도로 국제협력의 증진에서부터 재외동포재단 출연에 이르기까

3) 외교통상부는 2005년 말까지 동 기금 신설에 관한 법안을 국회에 상정할 계획으로 있다.

4) 제6조(기금의 용도) 기금은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 국제협력의 증진
2. 해외긴급재난구호
3. 「한국국제교류재단법」에 의한 한국국제교류재단에 대한 출연 또는 보조
4. 「재외동포재단법」에 의한 재외동포재단에 대한 출연 또는 보조
5. 예수금 및 차입금 등의 원리금 상환
6. 기금의 관리·운용에 필요한 부수경비

지 4개 항목을 제시하고 있는데, 제1호의 ‘국제협력증진’은 이에 해당하지 않는 외교 업무가 있을 수 없다는 점에서 상당히 포괄적이며 외교 목적 전반에 걸쳐 외교통상부가 필요하다고 판단하면 어떤 업무에도 기금을 사용할 수 있는 소지를 안고 있는 것으로 보인다. 둘째, 기금 운용의 중립성 및 독립성 문제이다. 동 기금의 입법 취지 설명에서 외교통상부는 “외교통상부가 기금을 직접 관리·운용토록 함”으로써 “기금 운용의 공정성과 객관성 및 합리성을 담보한다”고 하고 있다. 그러나 국제교류분야에 있어서 정부가 직접 기금을 관리·운용하는 것이 국제무대에서 공정성과 객관성 및 합리성을 담보한다고 할 수 있는지에 대해서는 충분한 검토가 필요하며, 국제교류재단의 비정부기구로서의 위상과 활동이 위축될 가능성에 대해서도 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다. 한국 국제교류재단의 사업은 외국을 대상으로 우리나라에 대한 이해 제고와 이미지 고양을 목적으로 하는 사업임을 감안할 때, 독립적인 재원을 바탕으로 한 운영의 자율성이 무엇보다 중요하며 독립적인 국제교류 전담기관으로서의 위상과 이미지를 유지할 필요가 있을 것으로 보인다. 정부 주도의 국제교류사업은 외국의 기관으로부터 지원에 대한 순수성 및 취지를 의심받을 수도 있으며 활발한 국제교류 및 한국학연구진흥에 오히려 장애를 초래할 수도 있을 것으로 생각된다. 따라서 동 사업의 추진은 현행과 같이 민간 주도로 이루어지는 것이 바람직할 것으로 보인다.

행정자치위원회

낙후지역육성사업 결산분석

1. 낙후지역육성사업 추진실적

가. 도서종합개발사업

도서종합개발사업은 1986년에 제정된 「도서개발촉진법」 제11조¹⁾에 근거하여 도서지역의 정주여건개선과 복지향상을 위하여, 도로시설·급수시설·어항시설·하수도 정비 등 생활·생산기반시설과 환경위생시설 등을 확충하는 사업이다. 1988년부터 1997년까지의 1차 도서종합개발사업은 계획 대비 77.7%의 사업량을 기록했으며, 현재 1998년부터 2007년까지의 2차 도서종합개발사업이 시행 중이다.

2004년도 동 사업의 추진실적을 보면, [표 1]에서 보는 바와 같이, 8개 시도, 37개 시군구, 14개 도서에 대하여 국고 882억원과 지방비 378억원 등 총 1,260억원의 예산현액 중 1,202억원을 집행하여 95.4%의 집행률을 보였다.

1) 제11조(예산에의 계상) 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 사업계획을 효과적으로 추진하기 위하여 필요한 사업비를 예산에 계상하여야 한다.

[표 1] 2004년도 도서종합개발사업 추진실적

(단위: 백만원)

시·도	중앙부처		자 치 단 체						
	예산액	집행액	예산액	전년도 이월액	예산 현액	집행액	이월액	불용액	반환금
인 천	8,666	8,666	12,380 (8,666)	3,296 (2,307)	15,676 (10,973)	15,496 (10,847)	180 (126)	-	-
경 기	450	450	643 (450)	524 (367)	1,167 (817)	643 (450)	-	-	-
충 남	2,475	2,475	3,536 (2,475)	-	3,536 (2,475)	3,536 (2,475)	-	-	-
전 북	2,683	2,683	3,833 (2,683)	-	3,833 (2,683)	3,833 (2,683)	-	-	-
전 남	55,427	55,427	79,182 (55,427)	-	79,182 (55,427)	74,325 (52,027)	4,857 (3,400)	-	-
경 북	3,029	3,029	4,327 (3,029)	-	4,327 (3,029)	4,327 (3,029)	-	-	-
경 남	9,985	9,985	14,264 (9,985)	823 (576)	15,087 (10,561)	14,327 (10,029)	760 (532)	-	-
제 주	2,285	2,285	3,264 (2,285)	-	3,264 (2,285)	3,264 (2,285)	-	-	-
합 계	85,000	85,000	121,429 (85,000)	4,643 (3,250)	126,072 (88,250)	120,275 (84,192)	5,797 (4,058)	-	-

주: ()는 국고입.

나. 오지종합개발사업

오지종합개발사업은 1988년에 제정된 오지개발촉진법에 따라 지정고시된 오지면에 대하여 생활기반·생산기반·문화복지·생활안전·환경위생시설 등을 확충하여 주민의 정주여건을 개선하고 삶의 질을 향상시키기 위한 사업이다.

2004년도 동 사업의 추진실적을 보면, [표 2]에서 보는 바와 같이, 10개 시·도, 116개 시·군·구, 265개 오지면에 대하여 국고(지방양여금) 824억원과 지방비 754억원 등 총 1,578억원의 예산액 전액을 집행하였다.²⁾

2) 행정자치부는 [표 2]에서 보는 바와 같이, 전년도 이월액과 다음연도 이월액이 전혀 없는 데 대하여 오지사업개발사업은 주민기초생활시설(마을안길, 간이상하수도 등) 사업으로써 사업규모가 1~2억원이고, 사업공정기간이 2~3개월 정도밖에 소요되지 않아 사업이 지연되거나 이월될 만한 사유가 없다고 설명하고 있다.

[표 2] 2004년도 오지종합개발사업 추진실적

(단위: 백만원)

시 도	중앙부처		자 치 단 체						
	예산액	집행액	예산액	전년도 이월액	예산 현액	집행액	이월액	불용액	반환금
인 천	433 (303)	433 (303)	433 (303)	-	433 (303)	433 (303)	-	-	-
울 산	377 (220)	377 (220)	377 (220)	-	377 (220)	377 (220)	-	-	-
경 기	4,274 (2,992)	4,274 (2,992)	4,274 (2,992)	-	4,274 (2,992)	4,274 (2,992)	-	-	-
강 원	20,130 (9,902)	20,130 (9,902)	20,130 (9,902)	-	20,130 (9,902)	20,130 (9,902)	-	-	-
충 북	16,186 (7,292)	16,186 (7,292)	16,186 (7,292)	-	16,186 (7,292)	16,186 (7,292)	-	-	-
충 남	19,902 (9,108)	19,902 (9,108)	19,902 (9,108)	-	19,902 (9,108)	19,902 (9,108)	-	-	-
전 북	16,089 (10,779)	16,089 (10,779)	16,089 (10,779)	-	16,089 (10,779)	16,089 (10,779)	-	-	-
전 남	32,112 (17,442)	32,112 (17,442)	32,112 (17,442)	-	32,112 (17,442)	32,112 (17,442)	-	-	-
경 북	29,743 (14,653)	29,743 (14,653)	29,743 (14,653)	-	29,743 (14,653)	29,743 (14,653)	-	-	-
경 남	18,584 (9,702)	18,584 (9,702)	18,584 (9,702)	-	18,584 (9,702)	18,584 (9,702)	-	-	-
합 계	157,830 (82,393)	157,830 (82,393)	157,830 (82,393)	-	157,830 (82,393)	157,830 (82,393)	-	-	-

주: ()는 국고임.

자료: 행정자치부.

다. 접경지역지원사업

접경지역지원사업은 2000년에 제정된 접경지역지원법에 근거하여 남북분단으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지향상을 도모하기 위한 사업으로 2003년부터 매년 200~300억원의 국비가 투입되고 있다.

2004년도 동 사업의 추진실적을 보면, [표 3]에서 보는 바와 같이, 3개 시·도, 15개 시·군에 대하여 총 585억원의 예산현액 중 569억원을 집행하여 97.3%의 높은 집행률을 보였다. 이를 시·도별로 살펴보면, 인천이 85억원, 경기도가 234억원을 집행하였으며, 강원도는 249억원을 집행하였다.

[표 3] 2004년도 접경지역지원사업 추진실적

(단위: 백만원)

시·도	중앙부처		자 치 단 체						
	예산액	집행액	예산액	전년도 이월액	예산 현액	집행액	이월액	불용액	반환금
인 천	5,343	5,343	7,633 (5,343)	1,517 (1,063)	9,150 (6,406)	8,542 (5,980)	608 (426)	-	-
경 기	12,267	12,267	17,525 (12,267)	6,835 (4,782)	24,360 (17,049)	23,471 (16,582)	889 (467)	-	-
강 원	12,390	12,390	17,702 (12,390)	7,298 (5,112)	25,000 (17,502)	24,928 (17,455)	72 (47)	-	-
합 계	30,000	30,000	42,860 (30,000)	15,650 (10,957)	58,510 (40,957)	56,941 (40,017)	1,569 (940)	-	-

주: ()는 국고입.

자료: 행정자치부.

라. 소도읍육성사업

소도읍육성사업은 2000년에 제정된 지방소도읍육성지원법에 근거하여 도시와 농촌을 연결하는 소도읍을 자족적 생산능력을 갖춘 농어촌지역의 경제·사회·문화적 거점지역으로 육성하기 위한 사업으로, 선정된 지역에 대하여 3~4년간 100억원의 국비를 지원하고 있다.

2004년도 동 사업의 추진실적을 보면, [표 4]에서 보는 바와 같이, 36개읍에 대하여 총 1,971억원의 예산액 중 908억원을 집행하여 46%의 저조한 집행률을 보였다. 특히 인천은 4.8%로 매우 낮았고, 울산과 경기도는 집행액이 전혀 없었다.

[표 4] 2004년도 소도읍육성사업 추진실적

(단위: 백만원)

시·도	중앙부처		자 치 단 체						
	예산액	집행액	예산액	전년도 이월액	예산 현액	집행액	이월액	불용액	반환금
인 천	1,359	1,359	9,124 (1,359)	1,051 (1,051)	10,175 (2,410)	489 (85)	9,686 (2,325)	-	-
울 산	500	500	950 (500)	-	950 (500)	-	950 (500)	-	-
경 기	1,000	1,000	1,000 (1,000)	-	1,000 (1,000)	-	1,000 (1,000)	-	-
강 원	2,357	2,357	14,700 (2,357)	857 (857)	15,557 (3,214)	12,977 (2,979)	2,580 (235)	-	-
충 북	2,357	2,357	10,757 (2,357)	1,073 (1,073)	11,830 (3,430)	3,041 (2,430)	8,789 (1,000)	-	-
충 남	4,214	4,214	32,124 (4,214)	2,084 (2,084)	34,208 (6,298)	18,168 (3,083)	16,040 (3,215)	-	-
전 북	2,357	2,357	10,000 (2,357)	1,073 (1,073)	11,073 (3,430)	1,760 (1,760)	9,313 (1,670)	-	-
전 남	7,428	7,428	69,051 (7,428)	(3,265) (3,265)	72,316 (10,693)	40,931 (6,033)	31,385 (4,660)	-	-
경 북	4,214	4,214	17,553 (4,214)	1,936 (1,936)	19,489 (6,150)	7,016 (2,517)	12,473 (3,633)	-	-
경 남	3,714	3,714	16,300 (3,714)	2,146 (2,146)	18,446 (5,860)	4,761 (2,286)	13,685 (3,574)	-	-
제 주	500	500	2,150 (500)	-	2,150 (500)	1,660 (18)	490 (490)	-	-
합 계	30,000	30,000	183,709 (30,000)	13,485 (13,485)	197,194 (43,485)	90,803 (21,183)	106,391 (22,302)	-	-

주: ()는 국고입.

자료: 행정자치부.

2. 분석 의견

가. 소도읍육성사업의 집행실적 부진 문제

행정자치부 소관의 4개 낙후지역육성사업은 모두 정부의 지방자치단체 보조사업의 형태로 시행되고 있다. 따라서 동 사업들은 중앙정부의 결산서상에는 항상 100%의 집행률을 보이지만, 실제 사업을 수행하는 지방자치단체의 집행 실적은 그리 높지 못한 경우가 많다.³⁾

2004년도 낙후지역육성사업의 집행실적을 살펴보면 [표 5]에서 보는 바와 같이, 도서종합개발·오지종합개발·접경지역지원사업의 지방자치단체 집행률은 95%를 웃도는 높은 집행률을 보였다. 그러나 소도읍개발사업은 예산현액 대비 집행률이 46%에 지나지 않는 것으로 나타났다.

[표 5] 2004년도 낙후지역육성사업의 집행률

(단위: 백만원, %)

시·도	중앙부처		지방자치단체		
	예산액	집행액	예산현액	집행액	집행률
도서종합개발	85,000	85,000	126,072 (88,250)	120,275 (84,192)	95.4
오지종합개발	82,393	82,393	157,830 (82,393)	157,830 (82,393)	100.0
접경지역지원	30,000	30,000	58,510 (40,957)	56,941 (40,017)	97.3
소도읍 개발	30,000	30,000	197,194 (43,485)	90,803 (21,183)	46.0

주: ()는 국고임.

자료: 행정자치부.

3) 2003년의 경우에는 접경지역지원사업의 집행률이 45.2%로 매우 저조하였는 바, 2003년이 동 사업의 원년이라 준비가 부족한 점도 있지만, 접경지역이 대부분 군사시설 보호구역이어서 군부대와와의 사전협의 등에 많은 시간이 걸린 것으로 보인다.

소도읍개발사업의 집행실적이 매우 부진한 데 대하여, 행정자치부에서는 소도읍육성사업은 4년에 걸쳐 연차별로 추진되는 계속사업으로서 사업초기에는 도시계획결정, 설계등 행정절차 이행에 시간이 소요되어 집행실적이 저조할 수밖에 없다고 설명하고 있다. 2004년에 지원된 36개읍 중 22개가 새로 선정되었음을 감안할 때, 집행실적 부진이 불가피한 측면도 있지만, 향후 주무부처는 사전행정절차를 조기에 수행하고, 지방자치단체의 사업추진을 독려하여 사업이 지연되지 않도록 지도해야 할 것이다.

나. 각 사업간 특정지역에 대한 중복지원의 문제

낙후지역육성사업은 정주기반 확충을 통한 주민의 삶의 질 향상이라는 동일한 목적을 추구하고 있다. 그런데 낙후지역육성사업이 동일한 목적으로 각기 다른 법에 의하여 개별적으로 추진되다보니, 특정 낙후지역이 각 사업지역으로 중복 지정되는 경우가 발생하고 있다.

접경지역지원사업의 경우, [표 6]에서 보는 바와 같이, 1999년에 지정된 오지면 2차 지정면 중 13개 면이, 2005년에 지정된 3차 면중 7개면이 중복 지정되었다.

[표 58] 오지면과 접경지역으로 중첩 지정된 면 현황

시·도	시·군	오지면 2차 지정	오지면 3차 지정
인천광역시	강화군	화도면	-
경기도	연천군	미산면	장남면
	포천군	관인면	-
강원도	춘천시	사북면, 북산면	사북면
	화천군	하남면, 간동면	-
	양구군	방산면, 해안면, 남면	방산면, 동면
	인제군	기린면, 상남면	서화면, 상남면
	고성군	현내면	현내면

자료: 행정자치부.

중복지역이 발생한 것은 각 사업별로 지역을 선정한 결과로 보이는 바, 낙후지역육성사업이라는 큰 틀 안에서 그 지역이 어느 개별사업으로 추진하는 것이 바람직한지에 대한 면밀한 검토를 거쳐 하나의 사업으로 통합하여 지원하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

다. 지역의 여건을 감안한 차등지원 필요성

낙후지역육성사업의 사업별 예산배분 기준을 보면, [표 7]에서 보는 바와 같이 사업마다 차이가 있다. 오지종합개발사업과 소도읍육성사업의 경우와 같이 대상지역에 동일한 금액을 배분하는 방법과, 도서종합개발사업과 접경지역개발사업의 경우처럼 사업량을 기준으로 작성한 사업계획에 근거하여 지역별로 다른 금액을 배분하는 방법이 있다.

현재 지역마다 동일한 금액을 배분하는 오지종합개발사업과 소도읍육성사업의 경우도 대상지역에 따라 인구와 면적, 상하수도 보급률, 낙후도 등이 상이하므로, 대상지역의 규모와 여건에 맞게 예산을 차등지원하는 것을 검토할 필요가 있다.

[표 59] 낙후지역사업 예산배분 기준

낙후지역육성사업	시·군·구 배분 방식	예산배분 방식
오지종합개발사업	오지면 수	동일금액
도서종합개발사업	연도별 사업계획량	차등금액
접경지역지원사업	연도별 사업계획량	차등금액
소도읍육성사업	읍당 100억원	동일금액

자료: 행정자치부.

라. 차등보조율 제도의 활용 필요성

낙후지역육성사업은 국고보조사업으로 지방자치단체가 사업비의 일정비율을 담당하고 있다. 그런데 동 사업에 포함되는 지역이 대부분 재정자립도가 낮

은 낙후지역으로 동 지방자치단체의 재정압박을 가져오는 주요인이 되고 있다. 현재 차등보조율 제도는 「보조금의예산및관리에관한법률」 제10조제1항4) 및 동법 시행령 제5조5)에 그 근거가 마련되어 있는 데, 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하도록 되어있다. 향후, 재정자립도가 열악하여 사업추진에 부담이 큰 지방자치단체의 경우 차등보조율 제도를 적절히 활용할 필요가 있다.

마. 중앙정부와 지방정부간 세부사업분야의 조정 필요성

낙후지역육성사업은 정주여건 확충을 위하여 생활기반시설, 생산기반시설, 문화복지시설, 환경위생시설, 생활안전시설 등의 세부사업을 행하고 있다.

2004년도 세부사업 추진실적을 살펴보면 [표 8]에서 보는 바와 같이, 도서종합개발사업의 경우 생활기반시설과 생산기반시설에 1,214억원의 총투입액중 94.9%가 투입된 반면, 문화복지시설, 환경위생시설, 생활안전시설 등은 각각 1~2% 정도에 그치고 있다. 오지종합개발사업의 경우에는 생활기반시설에 총지출액의 73.3%가 투입된 반면, 생산기반시설, 문화복지시설, 환경위생시설, 생활안전시설 등은 각각 3.1~8.2% 정도를 점유하고 있다.

-
- 4) 제10조(차등보조율의 적용)①: ①기획예산처장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율은 지방교부세법에 의한 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 한하여 적용할 수 있다.
- 5) 제5조(차등보조율의 적용기준등) ①법 제10조의 규정에 의하여 기준보조율에 일정률을 가산하는 차등보조율(이하 “인상보조율”이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 가산하여 적용하고, 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율(이하 “인하보조율”이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 차감하여 적용하며 그 적용기준은 별표 2와 같다.

[표 8] 2004년도 세부사업 추진실적

(단위: 억원, %)

	생활기반	생산기반	문화복지	환경위생	생활안전	합계
도서종합개발사업	638(52.6)	514(42.3)	18(1.5)	25(2.0)	19((1.6)	1,214
오지종합개발사업	1,157(73.3)	128((8.1)	114(7.2)	49(3.1)	130(8.3)	1,578

주: ()는 구성비임.

자료: 행정자치부.

문화복지시설·환경위생시설·생활안전시설 등의 사업은 소규모 사업으로서 중앙정부가 소수의 인력으로 낙후지역의 사업수요를 파악하고, 이를 관리·감독하는 것은 비효율적이다. 실질적인 사업주체인 지방자치단체에 관련 업무와 재원을 이양하는 것이 사업의 효율성을 높이고, 지방자치의 취지에도 맞다고 보인다.

바. 생산기반시설 사업에 대한 성과미흡

위에서 보듯이, 낙후지역육성사업은 주로 생활기반시설과 생산기반시설에 재원의 대부분이 사용되었다. 그러면 이러한 사업추진에 따른 성과를 평가하기 위해서는 세부사업의 효과를 나타내는 계량적 지표가 있어야 하는 바, 본 보고서에서는 행정자치부의 성과계획서에 제시된 인구증가율·도로포장률·소득세증가율 등을 성과지표로 사용하고자 한다.

오지종합개발사업의 경우⁶⁾ 5년간(1999~2004년)의 2차사업 시행 전·후의 성과지표를 비교해 보면, [표 9]에서 보는 바와 같이, 해당지역의 법정도로율(1:0.97 → 1:0.99), 상수도보급률(1:0.59 → 1:0.66), 하수도보급률(1:0.48 → 1:0.62), 병의원 수(1:0.44 → 1:0.54) 등 생활기반시설과 관련된 성과지표는 사업시행 전보다 전국 면지역과의 격차가 줄었다. 그러나 소득세할 주민세(1:0.70 → 0.60), 취득세 부과건수(1:0.55 → 1:0.47) 등 생산기반시설과 관련된 성과지표는 사업시행 전보다 오히려 전국 면지역과의 격차가 커졌다.

6) 본 보고서에서는 낙후지역육성사업 중 가장 최근인 1999년부터 2004년까지의 성과지표 자료가 확보된 오지종합개발사업의 성과를 중점적으로 살펴본다.

[표 9] 제2차 오지종합개발사업 시행 전·후 성과지표 비교

(단위: %)

		전국면지역 평 균 (A)		오지지역 평 균 (B)		비교 (A : B)	
		1999	2004	1999	2004	1999	2004
법정도로 포장율(%) ¹⁾		47.84	54.39	46.57	54.05	1:0.97	1:0.99
상수도 보급률(%) ¹⁾		21.95	33.24	12.97	21.79	1:0.59	1:0.66
하수도 보급률(%) ¹⁾		4.77	13.53	2.29	8.38	1:0.48	1:0.62
100명당 자동차 보유율 ¹⁾		17.79	29.72	15.41	25.85	1:0.87	1:0.87
병의원현황 ¹⁾	병원수	0.9	1.3	0.4	0.7	1:0.44	1:0.54
	병상수	11.2	19.8	5.4	10.4	1:0.48	1:0.53
소득세할	총금액(천원)	75,733	153,791	54,335	92,880	1:0.70	1:0.60
주민세	1인당금액(천원)	15.81	34.61	15.9	31.38	1:1.00	1:0.91
취득세	총금액(천원)	226,282	409,100	125,489	190,471	1:0.55	1:0.47
부과건수 ²⁾	건당평균액	124.41	219.39	90.29	143.26	1:0.73	1:0.65

주: 1)은 1998년과 2003년 말 기준으로 측정함.

2)는 1999년과 2003년 말 기준으로 측정함.

자료: 행정자치부.

이렇듯, 오지종합개발사업의 생산기반시설 관련 성과지표의 실적이 부진한 이유는 2004년의 예(생산기반시설에 총지출액의 8.1%가 투입)에서 보듯, 생산기반시설에 대한 투자가 도서종합개발사업(2004년 총지출액 중 생산기반시설 투입액 비율: 42.3%)에 비해 상대적으로 부족하기 때문이 아닌가 사료된다. 오지종합개발사업의 2000년부터 2004년까지의 추진실적을 살펴보면 [표 10]에서 보는 바와 같이, 전체사업 중 생활기반시설의 비중이 72.9%에 달하고 있으며, 생산기반시설의 비중은 9.3%에 머무르고 있음을 알 수 있다.

도수로·저온저장고 등의 생산기반시설은 낙후지역의 소득개선에 직접적인 영향을 미치는 바, 낙후지역육성사업의 목적이 도로·상하수도 등 정주여건개선과 함께 지역경제 활성화와 주민소득개선이라는 점을 감안할 때 향후 생산기반시설에 대한 예산비중의 증대를 검토해야 할 것이다.

[표 10] 2000~2004년도의 2차 오지종합개발사업 추진 실적

	추진실적				비율 (%)
	사업건수(건)	사 업 비 (백만원)			
		양여금	지방비	소계	
생활기반시설	4,299	435,960	213,583	649,543	72.9
생산기반시설	741	56,020	26,491	82,511	9.3
문화복지시설	624	40,509	20,176	60,686	6.8
환경위생시설	243	18,869	8,943	27,812	3.1
생활안전시설	503	47,108	22,956	70,064	7.9
합 계	6,410	598,467	292,149	890,616	100.0

자료: 행정자치부.

공무원연금기금

1. 정부 보전금제도 분석

정부 보전금제도는 공무원연금제도의 구조적 불균형에 따른 재정문제를 해결하기 위해 2000년도 공무원연금법 개정시 신설되어 2001년도부터 시행된 제도이다. 공무원연금법 제69조에 따라 연금급여에 소요되는 비용을 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우 그 부족액을 국가 및 지방자치단체가 부담하여야 한다.

2001년도부터 2004년도까지 발생한 보전금의 수입 및 정산추이를 살펴보면, [표 1]에서 보는 바와 같이 2004년도의 경우 보전금의 징수액은 4,335억원이며 집행액은 1,742억원으로 보전금 집행률은 40.2%이다. 2003년도의 경우 보전금의 징수액은 1,750억원(추가정산액 2,109억원 차감)이며 집행액은 548억원으로 보전금 집행률은 31.3%이다. 이는 2002년도의 보전금 집행률 0%와 2001년도의 보전금 집행률 6.92%였던 것과 비교하여 볼 때, 집행률이 개선되었음을 알 수 있다.

[표 1] 보전금의 수입 및 정산추이

(단위: 억원, %)

		2001	2002	2003	2004	4년 평균	2005(안)
연금 수지	수입(a)	28,689	34,296	36,521	39,085	34,648	40,414
	지출(b)	29,288	30,520	37,069	40,827	34,426	47,853
	수지차(c=a-b)	-599	3,776	-548	-1,742	222	7,439
보전금	징수액(d)	8,653	3,836	3,859	4,335	5,171	7,330
	집행액(e)	599	-	548	1,742	722	7,330
	추가정산(f)	-	-	2,109	-	527	-
	잉여액	8,054	3,836	1,202	2,593	3,921	-
보전금 집행률 $e/(d-f) \times 100$		6.92	0.0	31.3	40.2	15.5	100.0

주: 2005년은 상반기 수지현황을 고려한 추계자료임.

자료: 공무원연금관리공단 내부자료.

지난 4년간 평균 보전금 징수액은 5,171억원이며 집행액은 722억원으로 보전금이 매년 과대 징수되고 있으나 최근 2년간 조금씩 개선되고 있다. 특히 2005년도의 경우 상반기 보전금 사용액 3,253억원을 감안할 때 보전금 추계액인 7,330억원 보다 실제 발생액은 7,439억원으로 109억원이 많을 것으로 예상되고 있다.

보전금의 과대징수는 추계시에 고려하는 일반퇴직률이나 연금선택률이 최근에 급격히 변동하고 있으나 이러한 추세를 고려하지 못하고 과거자료만을 반영함에 따라 발생되고 있으며, 국회 및 감사원 등으로부터 계속적인 지적이 있어 왔다. 이에 대해서도 공단에서는 2004년도부터는 추계모형에 과거자료의 단순평균방식이 아닌 추세를 반영한 변수를 적용하는 등 개선을 하고 있다고 설명하고 있다.

정부보전금의 과부족액은 공무원연금법 시행령 제65조의3에 의해 차차년도 보전금징수액에서 가감하도록 규정하고 있다. 현행 차차년도 정산제도로 인해 보전금 집행률이 부진할 경우 국가나 지방자치단체에게, 100%를 초과할 경우에는 공무원연금기금에게 재정부담을 초래할 수 있다. 따라서 향후 연금수지가 점차 악화되는 추세임을 고려할 때, 적정한 보전금 추계를 위한 노력을 보다 강화해야 할 것이다.

2. 연도별 공무원연금의 현황

2005년에서 2050년까지의 공무원연금의 재정전망을 살펴보면, [표 2]에서 보는 바와 같이 공무원연금 부족분에 대한 정부보전금이 매년 큰 폭으로 증가하여 2015년부터는 총수입금액 규모를 초과하게 된다.

[표 2] 공무원연금 재정전망(2005~2050년)

(단위: 억원)

	총수입(A)	총지출(B)	수지차(A-B)	적립기금
2005 ¹⁾	40,240	47,570	-7,330	34,040
2006	42,085	51,081	-8,996	38,235
2007	43,419	58,198	-14,779	40,280
2008	45,763	64,368	-18,605	42,875
2009	48,179	71,452	-23,273	45,583
2010	50,733	78,665	-27,932	48,397
2015	62,358	133,864	-71,506	62,829
2020	78,498	216,624	-138,126	83,516
2025	90,664	318,312	-227,648	104,615
2030	111,319	436,129	-324,810	130,082
2035	141,987	550,726	-408,739	157,052
2040	181,780	659,469	-477,689	189,612
2045	224,349	791,250	-566,901	228,923
2050	269,918	957,206	-687,288	276,384

주: 1) 결산액 기준(경상가격이며 퇴직수당·재해보상급여를 제외한 연금재정 수지임).

자료: 공무원연금관리공단 내부자료.

이러한 공무원연금의 재정상황을 볼 때, 우리나라 공무원연금제도는 어떤 형태로든 개혁이 불가피한 상황에 처해 있다. 과거 공무원연금제도는 연금재정의 안정을 도모하기 위해 1995년에 도입된 「공무원연금법」 제65조제1항1)의 재정재계산제도에 의해 2000년도에 대대적인 연금개혁을 단행한 바 있으며, 2005년도도 공무원연금법에 의한 재정재계산의 해이다.

2005년 연금제도 개혁을 위한 논의를 시작하는 시점에서 [표 3]의 과거 연

1) 제65조 (비용부담의 원칙) ① 제42조의 규정에 의한 급여 중 퇴직급여 및 유족급여 (제56조제1항제2호의 규정에 의한 유족연금 및 제61조의 규정에 의한 유족보상금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 소요되는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 이 경우 퇴직급여 및 유족급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다.

금제도의 변천과정을 통해 재정악화요인을 살펴보면서 연금의 재정안정화 방안을 제시하고자 한다.

[표 3] 공무원연금제도의 변천 연혁

	연금급여	비용부담 (기여금·부담금)
60.1.1	-20년 60세 퇴직연금, 보수의 30%~50%연금	23/1,000
62.10.1	-퇴직연금 지급개시연령(60세 폐지) -퇴직연금액 인상(보급연액의 30%~50% → 40%~50%) -요양비, 분만비, 장제비 등 단기급여 신설	"
67.1.1	-퇴직연금액 인상(보급연액의 40%~50% → 50%~70%) -공무원, 군인 경력에 대한 재직기간합산제도 실시	"
69.1.1		35/1,000
70.1.1	-연금과 퇴직연금일시금 선택제도 실시	55/1,00
73.1.1	-요양부조금 및 재해부조금(보수월액의 3배) 신설	"
80.1.1	-퇴직연금의 상한을 보수연액의 70%에서 75%로 인상 -유족연금부가금 및 퇴직연금공제일시금 신설 -공무원의료보험 실시로 요양부조금, 분만비, 장제비 등 폐지 -보수월액에 봉급의 400%인 기말수당 포함 (80.7.1)	"
81.5.1	-퇴직연금의 상한을 보수연액의 75%에서 76%로 인상	"

<표 계속>

	연금급여	비용부담 (기여금·부담금)
83.1.1	-재해부조금 인상 (보수월액의 1~3배 → 2~6배) -임용전 사병복무기간 산입 및 사립학교교원경력 합산	"
85.1.1	-사망조위금 및 유족연금특별부가금신설 -5년이상 재직자 퇴직급여가산금, 유족급여가산금 신설 -5년미만 재직자 퇴직급여 인상 (기여금+이자 → 보수월액×재직연수)	55/1,00
86.1.1	-보수월액에 정근수당 포함	"
87.7.1	-보수월액에 장기근속수당 포함	"
88.12.29	-유족연금 인상(퇴직연금의 50% → 70%) -퇴직 및 유족급여가산금 인상 (퇴직일시금의 20% → 재직기간에 따라 20%, 25%30%)	"
89.3.18	-선거직 공무원과 정부투자기관 등의 임원에 대한 연금정지율 인하	"
91.10.1	-퇴직수당 신설(퇴직급여가산금, 유족급여가산금 폐지)	"
96.1.1	-퇴직연금수급자의 유족연금을 1/2제한 지급 -96년 이후 신규 임용된 자에 한해연금지급개시연령 (60세원칙)신설 및 조기퇴직연금제도도입 -연금정지대상기관을 확대	65/1,000
99.1.1		75/1,000
01.1.1	-연금산정 기준보수를 최종보수에서 최종 3년 평균보수로 개정 -연금액 조정을 재직자보수 기준에서 소비자물가 기준으로 개정 -95년 이전 임용공무원에 대한 연금지급 개시연령 적용 -소득심사제도의 도입(5년이내 시행) -5년미만 재직자의 퇴직일시금인상	85/1,000 정부보전제도신설
03.1.1	-연금액 조정방법 개정	"
05.7.1	-소득심사제도의 시행(월평균소득 금액이 전년도 평균임금월액을 초과한 때 연금 차등적으로 감액지급) -금품 및 향응수수, 공금의 횡령·유용으로 징계 해임된 경우 퇴직급여 등을 감액	"

자료: 최재식, 공무원연금관리공단, 「공무원연금제도의 재정건전성제고를 위한 정책대안 분석」, 2004에서 수정·보완.

공무원연금제도가 도입된 초기에는 비용부담원칙을 급여에 소요되는 비용은 그 비용의 예상액과 기여금, 부담금 및 예정운용수익금의 합계액으로 장래에 있어서 재정적 균형이 유지되고, 매사업연도의 기여금과 부담금액이 평균적으로 되도록 하여야 한다고 규정하여 저부담·고급여의 불균형 구조가 아닌 균형구조로 출발하였다.²⁾ 그러나 앞에서 언급한 [표 3]의 공무원연금제도의 변화를 살펴보면 비용부담보다는 각종 급여를 신설 또는 인상하는 데 치중함으로써 연금재정 수지의 불균형을 심화시켜온 것을 알 수 있다. 이러한 재정악화를 초래한 제도운형을 살펴보면 다음과 같은 4가지의 문제점 및 이에 대한 개선방안을 들 수 있다.

[표 4] 공무원과 민간의 연금급여 비교

	공무원	민간근로자
퇴직 급여	-퇴직연금+퇴직수당 (일시금 선택 가능)	-노령연금+퇴직금 (일시금 선택 없음)
급여 산식	-퇴직연금: 보수월액×재직연수×2%+10% 20년 재직: 50% 33년 재직: 76% 보수월액: 최종3년 평균보수 -퇴직수당: 보수월액×재직연수×60% 20년 미만 재직자는 10%~50%	-국민연금: 소득월액×재직연수×1.5% 20년 재직: 30% 40년 재직: 60% 소득월액: (전가입기간 평균소득+전가입자 평균소득)/2 -퇴직금: 소득월액×재직연수×100%
연금 수급 요건	-20년이상 재직 -60세 또는 정년 도달시	-10년이상 재직 -60세 지급, 단 2013년부터 5년에 1세씩 인상 2033년 65세
비용 부담	-퇴직연금 • 공무원: 8.5% • 정 부: 8.5% • 계 : 17% • 기준보수: 총소득의 70%수준 -퇴직수당 : 정부 부담(3.5%)	-국민연금 • 근로자: 4.5% • 사용자: 4.5% • 계 : 9% • 기준보수: 총소득 -퇴직금 : 사용자 부담(8.3%)

자료: 공무원연금관리공단, 「공무원연금의 이해」, 2005.

2) 최재식, “한국 공무원연금의 재정악화 원인에 관한 연구,” 1999.

첫째, 1962년의 연금수급 연령제한의 폐지로 퇴직즉시 연금이 지급되도록 함으로써 장래의 심각한 재정불균형을 초래하였다. 이후 1995년과 2000년의 공무원연금법 개정으로 지급개시연령이 60세, 정년 또는 근무상한연령에 도달 시로 연장되었다. 그러나 세계 각국이 인구고령화 추세를 반영하여 65세로 상향 조정하고 있는 추세³⁾이며 우리나라 국민연금의 경우에도 [표 5]와 같이 현행 60세에서 2013년부터 매 5년마다 1세씩 연장하여 2032년 이후에는 65세가 되도록 하고 있다. 이러한 추세를 감안하여 단계적으로 지급개시연령의 연장을 검토해봐야 할 것이다.

둘째, 연금급여율의 인상이다. 최초 보수월액의 30~50%였으나 이는 1962년, 1967년, 1980년, 1981년 4차례의 개정으로 보수월액의 50~76%로 연금급여가 지속적으로 인상되었다. 우리의 연금구조와 같이 단일체계를 가지고 있는 프랑스와 독일의 예를 들면, 40년 재직한 경우 프랑스는 최종보수의 75%, 독일은 최종 3년 평균보수의 71.75%이고, 33년 재직한 경우에는 프랑스가 61.86%, 독일이 59.2%이다.⁴⁾ 이들 두 나라는 고령화에 따른 연금비용의 증가에 대비하여 최근에 연금급여율을 인하한 것으로 우리나라도 외국의 보장수준이나 우리나라 국민연금에 비해 높은 연금급여율을 하향조정하고 재직기간을 연장할 필요가 있다.

셋째, 급여산정의 기준보수(보수월액)가 조정되어야 한다. 과거 제도는 퇴직 당시 직급·호봉의 보수월액을 기준으로 연금급여를 정산하였다. 따라서 기여와 급여간의 연계가 미약하고, 연금급여가 퇴직시의 최종보수에 너무 민감하게 반응하는 문제가 있었다. 또한 1980년부터 기말수당, 정근수당, 장기근속수당 등 각종 수당을 연금산정시 보수월액에 포함하여 기준보수의 범위가 넓어졌으나 과거 기여금의 소급납부는 없었다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 2001년 기준보수를 최종 3년 평균보수로 개정하였으나 전체 가입기간의 평균보

3) 예를 들면 일본의 국가공무원공제연금제도는 1999년 개정으로 지급개시연령을 60세에서 65세로 연장하였다.

4) 2003년 기준으로 프랑스와 독일의 연금부담률을 살펴보면, 프랑스가 51%(공무원부담률 7.9%, 정부부담률 44.1%)이며 독일이 41.5%(정부부담률 41.5%)로 우리나라의 17%(공무원부담률 8.5%, 정부부담률 8.5%)보다 2배 이상 높다.(자료: 국회예산정책처, 「2005년도 기금운영계획안 분석」, 2004, p.419)

수로 변경을 검토해 보아야 할 것이다.

넷째, 비용부담률의 장기간 고정이다. 공무원연금제도를 실시한 이래 연금 수혜는 급속하게 확대되어온 반면 비용부담은 1960년 2.3%로 출발하여 1969년 3.5% 1970년 5.5%로 인상된 후 1996년까지 16년 이상의 기간동안 고정되어 있었다. 비용부담률의 인상보다 연금급여의 인상이 우선시된 것이다.

1960년대와 1970년대를 거치는 동안 정부는 공무원에게 매우 낮은 보수를 지급하였고, 그에 대한 보상적 차원에서 적정비용의 징수는 뒤로 미룬 채 퇴직 후의 후한 연금을 약속하였다. 연금은 나중에 지급되는 것으로서 예산이 없어도 당장 실행할 수 있어 인사정책의 좋은 수단이 되었기 때문이다. 연금이란 수급자의 입장에서는 많으면 많을수록 좋은 것이지만 누군가가 그 비용을 부담해야 한다는 것을 감안하면 부담가능한 선에서 연금수준이 결정되는 것이 마땅하다.

정부보전이 항구적인 재정대책은 될 수 없을 것이며, 장기적으로는 연금제도 내의 재정자립체계를 구축함으로써 공무원연금이 장기적인 비전을 가진 연금제도로 정착될 수 있을 것이다.

법제사법위원회

사회안정분야 결산시정요구사항 조치결과 분석

1. 시정요구 및 조치결과

사회안정분야의 2003회계연도 국회의 결산심사결과, 경찰청의 경우는 시정요구사항이 없으며 법무부 일반회계 및 국유재산관리특별회계 예산과 해양경찰청의 국유재산관리특별회계 예산의 집행상의 문제점을 지적하고 이를 시정하도록 요구하였다. 그 상세한 내역은 다음의 [표 1]~[표 3]에서 보는 바와 같다.

[표 1] 법무부 - 일반회계

지적사항요지	시정요구 수준	조치결과
1. 검찰일반직의 직급조정과 관련한 인건비를 예산에 미반영	시정	○ 향후 인건비 소요를 사전에 충분히 파악, 예산에 적절하게 반영토록 할 예정임
2. 범국민준법추진운동 사업비를 사업목적과 다르게 집행	주의	○ 2004년도 준법운동 예산 전액이 삭감되어 기 발주한 연구용역비를 지급하기 위해 부 득이 2003년도 예산을 이월한 사안임 ○ 2004년도부터 해당사업 폐지됨 ○ 향후 사업목적외 예산 사용이 없도록 주의 조치함
3. 비전임의사를 경력직공무원(의무직 공무원)으로 임명	제도개선	○ 신규 채용시 상근 희망자를 우선 채용하고, 연차적으로 비전임의사를 전임의사로 교체
4. 소년원생 수용관리사업 집행잔액의 연례적 전용	시정	○ 2005세출예산 편성시 직급보조비와 일용직 퇴직금을 제외한 인건비 부족분을 2005 세 출예산에 반영, 직급보조비와 일용직 퇴직 금만 이·전용으로 충당 예정임
5. 공공요금 부족분 충당을 위한 연례적 예비비 사용	시정	○ 관계부처와 예산 협의를 통해 공공요금 현 실화
6. 범죄예방 자원봉사위원 실비사례금을 범죄예방지역협의회 사무실 운영비로 사용	시정	○ 범죄예방자원봉사 위원 개개인에게 실비사 례금 지급

자료: 대한민국 정부, 「2003회계연도세입세출결산등관련 심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과」

[표 2] 법무부 - 국유재산관리특별회계(사법시설계정)

지적사항요지	시정요구 수 준	조 치 결 과
1. 예산집행절차의 현저한 지연으로 인한 이월액의 과다한 발생	제도개선	○ 예산은 당해연도 내에 집행을 완료함이 바람직하나, 예산확정 후 “민원발생, 연약지반·암반 발생, 태풍 및 동절기 공사 중단 등”으로 사고이월이 발생되고 있음 ○ 상반기 배정 확대(1/4분기 61% 배정) 및 조기공사 발주 등으로 이월액을 더욱 줄이도록 노력하겠음
2. 예산과 결산의 예산과목 구조 불일치 문제	제도개선	○ 당초 결산심사시정요구안(총괄부분)에 포함되어 있었으나, 결산심사소위의 논의 과정에서 향후 예산과목구조의 개편과 연계하여 중장기적으로 검토해 나갈 사안임을 들어 시정요구사항에서 제외됨

자료: 대한민국 정부, 「2003회계연도세입세출결산등관련 심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과」

[표 3] 해양경찰청 - 국유재산관리특별회계

지적사항요지	시정요구 수 준	조 치 결 과
1. 격납고 신축사업의 집행부진으로 인한 사업비 전액 불용	주의, 시정	○ 한국공항공사에서 김포공항내 화물청사를 격납시설로 리모델링 계획중이며 격납시설로 개조시 임차사용 추진중에 있음 ○ 격납시설 확보 전까지 태풍 등 기상불량 및 정비시 민항 격납시설을 한시적 임차 사용 하여 항공기관리에 만전을 기하겠음
2. 사업집행부진으로 인한 연례적인 사업비 이월	주의, 시정	○ 목포해경 청사신축공사는 사업초기에 매립부지로서 지반개량공사에 장시간 소요되고 또한 소음발생으로 민원이 야기되는 등 사업이 다소 지연되어 연례적으로 사업비가 이월되었으나, 2004년 12월 현재 총계획공정 54%대비 현 공정 55%로 순조롭게 공사가 진행중이므로 2004년 예산은 이월 없이 전액 집행예정임. ○ 2005년 9월 준공에 차질이 없도록 철저한 관리·감독을 강화해 나가도록 하겠음

자료: 대한민국 정부, 「2003회계연도세입세출결산등관련 심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과」

2. 조치결과 분석

국회의 시정요구사항에 대한 법무부와 해양경찰청의 조치결과를 살펴보면 구체적으로 개선하려는 노력이 보였으나 검찰청운영인건비의 광범위한 이·전용 문제, 의무직공무원의 일부를 비전임의사로 임명하는 문제, 소년원생 수용관리 사업예산 집행잔액의 처리문제 등에서 일부 미진한 부분이 있었다. 따라서 이하에서는 이러한 법무부의 일반회계 결산의 시정요구사항을 중심으로 조치결과를 분석하기로 한다.

가. 검찰청일반직 직급조정분 미반영으로 인한 광범위한 이·전용 문제

2003회계연도 결산심사결과 국회는 법무부가 검찰청의 8·9급 정원을 줄이는 대신 6·7급의 정원을 192명 증원하면서 추가인건비를 예산에 계상하지 아니하여 광범위한 이·전용을 초래한 점을 지적하고 시정요구하였다. 이에 대해 법무부는 향후 인건비 소요를 사전에 충분히 파악, 예산에 적정하게 반영토록 할 예정이라고 설명하였다.

2003년도 검찰청운영세항 중 인건비의 이·전용 등은 121억원으로 나타났다. 이 중 2002년 12월 30일자로 개정된 「검찰청사무기구에관한규정」에 근거한 직급조정분은 20억원으로 인건비수요가 2003년 예산에 반영되기 어려운 시점에서 결정되었기 때문에 이·전용 등을 통하여 소요비용을 충당할 수밖에 없었으며 향후 이러한 문제는 법령의 효력발생 시기를 조정하여 해결할 문제일 것으로 보인다.

다만, 법무부가 인건비를 예산에 적정하게 반영하겠다고 조치결과를 설명한 것과 달리, 2004년도 법무부 결산 세부내역을 보면 검찰청운영인건비로의 이·전용 금액이 총 36억 1,100만원으로 크게 나타나고 있다. 이·전용액의 대부분은 [표 4]에서 보는 바와 같이, 명예퇴직수당으로 지급한 것으로 나타나고 있다.

[표 4] 2004년도 법무부 결산 인건비 이·전용내역

(단위: 백만원)

전용금액		전용사유	전용재원
검찰청운영세항 1321-101(보수)	256	· 명예퇴직수당 부족	직무수행경비 배상금 등
이용금액		이용사유	이용재원
1321-101(보수)	3,327	· 명예퇴직수당 부족	본부, 연수원 및 교도소 보수
검찰청운영세항 1321-102(비정규직보수)	28	· 기타직(청원경찰) 보수 부족	
합 계	3,611		

자료: 법무부.

법무부는 최근 몇 년간의 명예퇴직자 추이분석을 통하여 명예퇴직금 예산액을 추계하고 있으며 되도록 실제 소요액에 근접시켜 편성하려고 노력하고 있다고 설명하고 있다. [표 5]에서 보는 바와 같이 2004년의 명예퇴직자는 61명으로 2001년도 이후의 퇴직자 추이를 볼 때, 특별히 증가율이 두드러지지 않은 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 2004년 명예퇴직수당은 법무부의 요구액이 다 반영되지 않고 기획예산처가 다른 부처와 균형을 유지하는 적절한 수준이라고 인정한 25억 5,000만원으로 책정되어 예산액보다 훨씬 많은 63억 6,100만원이 집행되었다.

[표 5] 법무부 명예퇴직자 수와 퇴직수당 추이

(단위: 명, 백만원)

	2001	2002	2003	2004
퇴직자	58	60	67	61
예산액	2,050	2,650	2,460	2,650
집행액	3,943	3,794	4,512	6,361
부족액	1,893	1,144	2,052	3,711

자료: 법무부.

이는 2003년도 약 121억원의 부족분에 대한 이·전용 등에 비하여 줄어든 수치이기는 하나 여전히 검찰청운영인건비로의 광범위한 이·전용 및 예비비 집행은 시정되지 않고 있는 것을 의미한다. 또한 법무부는 2005년의 명예퇴직 수당 집행액¹⁾ 역시 2005년 7월 현재, 이미 2004년도의 총 집행액을 넘어섰다고 밝히고 있어 2005년도에도 검찰청운영인건비의 이·전용 문제는 시정되기 어려울 것으로 보인다. 명예퇴직수당이 예측하기 어려운 측면이 있으나 법무부의 체계적인 예측에 의해 산출된 수당의 경우에는 경직성 경비로 이를 예산에 반영하는 것이 타당할 것이다.

나. 비전임의사를 경력직공무원(의무직공무원)으로 임명하는 문제

법무부 직제상 의무직공무원은 67명 정원으로 되어 있으며 전임의사일 것이 요구된다. 이와 관련하여 2003회계연도 결산심사결과 의무직공무원 가운데 일부(22명)를 비전임의사로 충원하고 있는 것은 법적 근거가 없으므로 이를 해소할 수 있는 제도적 개선방안을 마련하도록 시정요구하였다.

2005년 5월 현재 의무직공무원의 채용현황을 보면, 전임의사가 아닌 비전임의사도 전체 정원 중 약 30%에 이르고 있다. 이러한 상황은 2002~2005년에 이르기까지 변화가 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 이에 대해 법무부는 향후 비전임의사가 퇴직하는 시점에서 새로이 충원하는 의사는 모두 전임의사로 채용할 방침이라고 설명하고 있다. 또한, 보수와 근무여건 면에서 오지의 교도소 등에 전임의사를 배치하는데 어려움이 있으므로 2005년도 안에 의무직공무원 정원을 정원대체 계약직공무원으로 20명 증원하여²⁾ 전임의사를 채용함에 있어 기존의 낮은 보수 문제를 해결할 계획이라고 설명하고 있다.

1) 법무부의 재배정액 기준임.

2) 2005년 8월 초에 개정된 ‘법무부와 그 소속기관 직제 시행규칙’을 공포할 계획임.

[표 6] 2002~2004년 연도별 의사 현원추이

(단위: 명, %)

	2002	2003	2004	2005(5월현재)
전임의사	47	47	45	45
비전임의사(A)	20	20	22	21
비율추이(A/B)	29.9	29.9	32.8	31.8
합 계(B)	67	67	67	66

자료: 법무부.

그러나 정원대체 계약직공무원으로 의무직공무원을 채용하도록 하는 경우에도 전임의사 채용이 더 쉬워지는 효과는 있더라도 비전임의사를 의무직공무원으로 채용한 사항에 대한 위법성이 제거되지는 않는다. 또한 같은 조건의 의사를 채용하면서 일반직 전임의사보다 정원대체 계약직 공무원의 보수를 더 높게 책정하는 경우 정원대체 계약직 공무원 20명을 제외한 67명의 일반직 전임의사 채용이 더욱 어려워질 가능성이 있을 것으로 보인다. 의무직공무원을 전임의사로 채용하는 것은 교도소 수용자들의 의료처우를 보장하기 위하여 의료업무에 전념하여 일할 수 있도록 하기 위한 것이라 할 것이다. 따라서 정부는 비전임의사의 채용을 동결하고 현재의 비전임의사를 전임의 의무직공무원으로 전환하기 위해 의무직공무원 전체의 견지에서 보수 및 근무여건을 근본적으로 개선하는 등 적극적으로 문제를 해결하여야 할 것이다.

다. 소년원생 수용관리사업 집행잔액의 연례적인 전용 문제

2003회계연도 결산심사결과, 소년원생 수용관리사업의 당초 예산액은 57억 1,000만원이었으나, 소년원생의 실제 수용인원 감소에 따라 7억 3,900만원을 인건비 부족 등에 충당하기 위하여 전용재원으로 활용하였는바, 이러한 현상은 연례적으로 반복되고 있는 것으로 지적되었다. 법무부는 2005년 세출예산 편성 시 직급보조비와 일용직 퇴직수당을 제외한 인건비 부족분을 2005년 세출예산에 반영, 직급보조비와 일용직 퇴직금만 이·전용으로 충당할 것이며, 2006년

세출예산 편성시 소년원생 수용인원을 최근 3년간(기존 5년) 수용인원 감소율을 반영하여 전용재원이 발생하지 않도록 할 것이라고 밝히고 있다.

최근 소년원생 수용인원은 예산상 인원이 2002년 3,585명에서 2004년 2,748명, 2005년 2,466명으로 지속적으로 감소된 것을 알 수 있다. 그러나 2004년도 법무부 결산보고서를 살펴보면, 소년원생 수용관리사업에서 전용된 금액이 4억 2,700만원으로 여전히 높은 실정이다.

법무부는 소년원생 수용관리사업 경비가 대부분 단가경비 즉, 수용된 소년원생 수에 비례하여 지출되는 경비로 책정되어 있어 실제 수용인원에 비례하여 예산이 집행되는데 최근 소년원생 수용인원이 크게 감소하고 있어 수용인원을 정확하게 예측하는 것이 불가능하다고 설명하고 있다. 따라서 실제 수용인원이 예산상 인원보다 적게 되어 예산상 잉여재원이 발생하는 것은 불가피하다는 것이다.

[표 7] 2001~2004년 소년원생 수용인원감소를 추이

(단위: 명, %)

	2002	2003	2004	2005
예산상 인원	3,585	3,091	2,748	2,466
평균수용인원	2,931	2,679	2,002	-
비율	81.8	86.7	72.8	-

자료: 법무부.

[표 8] 2002~2005년 소년원생 수용관리사업 예산추이

(단위: 백만원, %)

	2002	2003	2004	2005
보수	-	517	548	580
수당	437	-	-	-
관서운영비	1,017	1,043	1,189	1,289
여비	-	0	27	39
업무추진비	0	58	61	62
민간경상이전	3,712	3,538	3,378	3,514
자산취득비	680	555	690	768
합 계	5,846	5,710	5,893	6,253
	-	(-2.3)	(3.2)	(6.1)

주: ()는 전년대비 증가율을 의미함.

자료: 기획예산처, 예산정보관리시스템(<http://fimsys.mpb.go.kr>).

[표 9] 2004회계연도 소년원생 수용관리사업의 전용내역

(단위: 백만원)

	세출예산액	전용액
관서운영비	1,189	- 25
민간경상이전	3,378	- 402
합 계	4,567	- 427

자료: 법무부, 「2004회계연도 세입세출결산보고서」.

소년원생이 감소하는 이유는 청소년의 절대인구가 감소하는 측면, 생활여건이 나아짐에 따른 청소년 범죄의 감소, 형사소송법상 불구속수사원칙과 같이 피의자 인권을 강화하는 경향에 맞추어 청소년 범죄사건에 있어 소년원 수감을 되도록 지양하는 경향 등에서 찾을 수 있다. 따라서 소년원생 수용관리사업의 예산상 잉여재원으로 인한 전용은 이러한 경향이 반영되는 과정의 일시적인 문제일 것으로 보인다.

그러나 간과해서는 안 될 사항으로는 소년원생 수용 감소에 따라 소년보호 예산자체가 점점 더 비중을 잃고 소홀히 취급될 가능성이 있다는 점일 것이다. 2004년도 소년원생 수용관리사업예산에서 집행잔액이 발생한 이유는 소년원생 감소로 인한 단가경비의 전체규모가 감소하는데 따른 것이다. 단가경비에는 구료비, 수용비, 의료비, 피복비 등이 포함되는데 이러한 단가경비들은 수용자의 처우와 관련된 비용으로 수용 중의 의·식·주의 문제를 해결하는데 소요되는 비용이라 할 것이다. 또한 동 경비의 단가는 일반 교정시설의 경비 단가와 동일하게 책정되어 있는데 교정시설 수용자의 수용관련경비 단가는 늘 열악한 것으로 지적되고 있다.³⁾

따라서 수감자들이 청소년이고 2004년 기준 소년원생 평균수용인원이 2,002명이고 교정시설 평균수용인원이 5만 7,036명으로 소년원생 수용인원이 교정시설의 수용인원에 비하여 훨씬 적은 인원임을 감안해야 한다. 즉 동일한

3) 법무부 2005년도 예산편성시 소년원생 급량비 단가 인상율은 0%였으며, 최근 4년간 (2001~2004년) 평균물가상승률이 3.5%이었던 것을 감안할 때, 2005년도 실질적인 단가인상률은 마이너스가 될 것으로 보인다.

단가를 책정하는 경우에도 구매량의 차이 때문에 동질의 물품을 구매하는 데 어려움이 있는 점, 소년보호를 위한 예산을 따로 분리하여 편성하는 취지 즉, 청소년의 특수성이 인정되어야 한다는 인식과도 맞지 않는 점 등을 고려하여야 할 것으로 보인다. 소년원생 수용인원이 감소하고 있어 단가를 올리는 것이 예산상 부담을 크게 가중시키지는 않을 것이므로 소년원생 수용 경비의 단가를 현실화하여 전용재원이 발생되지 않도록 할 필요가 있다.

법률복지관련 결산분석

1. 법률복지관련 결산 현황 및 사업실적

법률복지 관련예산이 사법적 사회복지예산으로 빈곤한 국민들의 기본적인 권을 보호하기 위하여 추진되고 있는 사업임을 볼 때, 전체 사회복지분야예산과 비교하여 법률복지 관련예산을 바라보는 시각이 필요할 것이다. 사회복지분야예산이 빈곤한 국민들의 의·식·주등 최소한의 생활을 보장하는 문제로 더욱 우선순위를 갖는다고 할지라도 현재 우리나라의 사회복지의 범위가 점차 확대되고 있는 추세이므로 빈곤한 국민의 인권보호를 위한 법률복지와도 형평을 맞춰나가야 할 것이다. 그런데 2004년도 사회복지분야 예산이 14조 5,107억 3,100만원으로 책정되어 법률복지 관련예산 322억 6,200만원은 사회복지예산의 0.22%에 불과하다. 법률복지가 사회복지와 같은 지향점을 갖고 있고 또한 중요성에서도 그에 못지않으므로 이를 감안하여 전체 복지서비스를 위한 재정투자의 우선순위 및 비중을 결정하여야 할 것이다.

현재 우리나라의 법률복지관련 예산은 [표 1]에서 보는 바와 같이 헌법재판소 소관 국선대리인 보수, 대법원소관 국선변호료 및 법무부소관 법률구조사업(대한법률구조공단, 한국가정법률상담소 보조)과 범죄피해자구조금으로 이루어져 있으며, 2004년도 예산액은 357억 9,900만원이었으나 100.6%에 해당되는 360억 2,700만원이 집행되었다. 이와 같이 집행액이 예산액을 초과한 사유에 대해 정부(대법원)는 최근 법원에서 적극적으로 국선변호를 선임하는 경향이 강해짐에 따라 국선변호료 집행액이 당초 예산액보다 증가되었기 때문인 것으로 설명하고 있다.

2004년도 집행액 360억 2,700만원에 대해 사업별 구성비 및 금액을 살펴보면, 법률구조사업은 53.8%인 210억원, 국선변호료사업은 45.7%인 164억 6,700만원, 범죄피해자구조금은 1.8%인 6억 4,200만원, 국선대리인보수사업은 0.5%

인 1억 6,900만원으로 나타나고 있다. 최근 3년간(2002~2004년도) 전년도 대비 예산액 증가율을 살펴보면, 2002년도 3.7%이던 것이 2003년도 13.2%, 2004년도 11.0%로 나타나고 있는바, 이는 2003년도 이후부터 일반회계 예산증가율(2003년도 1.7%, 2004년도 0.2%)을 훨씬 상회하는 수준으로서 정부가 이 분야에 역점을 두고 있음을 알 수 있다. 또한 최근 3년간 예산집행률도 2002년도 99.3%, 2003년도 99.2%, 2004년도 100.6%로 나타나고 있다.

[표 1] 법률복지관련 2005년도 세출 결산 추이

(단위: 백만원, %)

	2002		2003		2004		2005
	예산액	집행액	예산액	집행액	예산액	집행액	예산액
헌법재판소 국선대리인보수	98	103	113 (15.3)	125	169 (49.6)	169	169 (0.0)
대법원 국선변호료	12,889	12,691	14,880 (15.5)	14,776	16,239 (9.1)	16,467	17,375 (7.0)
대한법률 구조공단	14,969	14,969	16,615 (11.0)	16,615	18,658 (12.3)	18,658	20,158 (8.0)
한국가정 법률상담소	536	536	654 (22.0)	654	733 (12.0)	733	820 (11.9)
범죄피해자 구조금	-	564	-	517	-	642	
합 계 (예산액증가율)	28,492 (3.7)	28,299	32,262 (13.2)	32,170	35,799 (11.0)	36,027	38,522 (7.6)

주: 1. 대한법률구조공단과 한국가정법률상담소의 예산액 및 집행액은 각 조직의 자체 수입을 제외하고 국가의 보조금만을 포함한 것임.

2. 범죄피해자구조금은 형사보상금 및 범죄피해자구조금 예산에 통합·편성되어 그 자체 예산액은 당초예산편성시 작성되지 않은 관계로 구체적인 규모가 파악되지 않고 있음.

3. ()는 전년대비 증가율임.

자료: 법무부, 대법원, 헌법재판소.

각각의 법률구조사업 실적을 살펴보면, [표 2]에서 보는 바와 같이 모든 기관의 법률구조실적이 예산액이 늘어나는 만큼 소송구조실적도 증가한 것으로 나타나고 있다.

즉, 각 기관이 실시한 법률구조현황을 종합해 보면 2004년 전체 17만 3,127건으로 2003년도 15만 6,291건에서 10% 정도 증가한 것으로 나타나고 있다.

전년대비 10%의 비교적 높은 증가율을 보이고 있다. 각 부처별로 사업실적 및 전년대비 증가율을 살펴보면 대한법률구조공단이 6만 8,749건으로 14%, 헌법재판소가 310건으로 6%, 법원의 형사사건 국선변호사건이 10만 436건으로 8%, 민·가사, 행정소송사건을 포함한 소송구조사건이 456건으로 55% 증가하였으며 한국가정법률상담소의 경우 3,176건으로 전년대비 23.4% 증가한 것으로 나타나고 있다.

[표 2] 2004년 기준 각 기관별 법률구조현황

(단위: 건, %)

		2003	2004	전년대비증가율
대한법률구조공단		60,143	68,749	14.3
한국가정법률상담소		2,573	3,176	23.4
헌법재판소		293	310	5.8
법 원	국선변호인사건	92,988	100,436	8.0
	소송구조	294	456	55.1
합 계		156,291	173,127	10.8

자료: 각 기관.

각 분야별 사업실적을 살펴보면, [표 3]~[표 7]에서 보는 바와 같이 형사사건의 국선변호에 있어서는 2004년 기준 법원에서 선임하는 경우가 10만 436건으로 법률구조공단의 2만 153건보다 5배 정도이며, 민사사건의 소송구조는 2004년 기준 법원의 소송구조가 456건이고 법률구조공단이 1만 9,571건이어서 법률구조공단이 법원의 약 40배 이상의 실적을 보이고 있다. 가사사건의 경우

한국가정법률상담소에서 2004년 기준 3,176건을 수행하여 가사사건만으로 법원의 소송구조사건보다도 더 높은 실적을 나타나고 있다. 헌법소원사건의 국선대리인의 경우 2004년 기준 헌법재판소에서 선임한 경우가 310건이고 법률구조공단 9건으로 대부분의 국선대리인 선임은 헌법재판소에서 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[표 3] 2002~2005년도 헌법재판소 국선대리인 선임현황 및 보수지급내역
(단위: 건, 백만원)

	2002	2003	2004	2005. 4. 30.
신 청	497	660	718	290
선 임	270	293	310	127
예산액	98	113	169	169
지급액(사건수)	103(270)	125(255)	169(290)	46(80)

자료: 헌법재판소.

[표 4] 2001~2004년도 법원의 소송구조실적
(단위: 건, 백만원)

	2002	2003	2004
신청건수	362	738	1,134
결정건수	202	294	456
집행건수	202	294	456
집행액	11	221	390

주: 법원의 소송구조실적에는 민사사건 이외에 행정소송사건에 대한 소송구조도 포함되어 있음.

자료: 법원행정처.

[표 5] 2001~2004년도 법원의 국선변호선임 실적(형사사건)
(단위: 명)

		2002년	2003년	2004년
상 고 심		2,017	2,159	2,089
항 소 심	고등법원	6,847	7,144	6,777
	지방법원	16,083	21,870	22,230
제 1 심		43,387	61,815	69,340
합 계		68,334	92,988	100,436

자료: 법원행정처.

[표 6] 2000~2004년도 대한법률구조공단 법률구조 실적

(단위: 건)

		2002	2003	2004
민 · 가 사	소장등서류작성	19,827	26,172	28,496
	공증구조	63	41	23
	본안등소송(변호사)	11,914	16,863	19,571
	소 계	31,804	43,076	48,090
행 정(변호사)		248	360	497
헌법소원(변호사)		2	2	9
형사소송구조(변호사)		11,606	16,705	20,153
합 계		43,660	60,143	68,749

자료: 대한법률구조공단.

[표 7] 2001~2005년 한국가정법률상담소 사업실적

(단위: 건수)

	2002	2003	2004	2005.4
법률구조	2,686	2,573	3,176	1,002
법률상담	128,320	122,150	108,784	32,521
합 계	131,006	124,723	111,960	33,523

자료: 법무부.

2. 법무부 법률구조사업 분석

법률구조사업이란 기본적 인권을 옹호하고 법률복지의 증진에 이바지함을 목적으로 경제적으로 어렵거나 법을 모르기 때문에 법의 보호를 충분히 받지 못하는 자에게 법률상담, 소송대리, 기타 법률사무에 관한 모든 지원을 해주는 사업을 말한다. 동 사업은 정부가 직접 수행하지 않고 법률구조법에 근거, 법무부에 등록된 법인에게 보조금 등의 재정적 지원과 감독을 통해 간접적으로 이루어지고 있다. 현재 법률구조사업은 「법률구조법」 제3조에 의하여 법무부에 등록된 두 법인인 대한법률구조공단과 한국가정법률상담소에 대한 보조금교부를 통하여 이루어지고 있으며, 이들 기관은 법률구조활동과 함께 법률구조제도의 조사·연구 및 법률계몽사업 등을 수행하고 있다.

가. 법률구조대상 범위의 적정성 분석

(1) 법률구조의 대상자

법무부는 2004~2008 부처별 중기재정운용계획에서 사법적 복지의 확충을 목표로 한 최우선의 과제로 법률구조대상자의 확대를 들고 있다. 이로 인해 법무부의 계획대로라면 법률구조대상자는 2004년도 32.8%에서 2008년도에는 전 국민의 50%에 이르게 된다.

[표 8] 연도별 법률구조대상자 추이

(단위: 만명, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
대상인원	1,394	1,552	1,756	1,960	2,163	2,367
전국민대비 대상자 비율	28.5	32.8	37.1	41.4	45.7	50

자료: 법무부.

여기에서 말하는 법률구조대상자란 일반법률구조대상자와 무료법률구조대상자를 포함하고 있는데, 일반법률구조대상자는 변호사비용을 포함한 소송비용을 일부 상환해주는 구조로 되어 있다. 2005년 7월 현재 법률구조의 대상자는 ①월평균수입 200만원 이하의 국민 및 국내거주 외국인 ②농·어민 ③6급 또는 6급상당 이하의 공무원, 위관급 이하 군인, ④국가보훈대상자, 장애인, 기초생활수급자, ⑤영세담배소매인, ⑥가정폭력·성폭력으로 인한 피해여성, ⑦기타 생활이 어렵고 법을 몰라 스스로 법적 수단을 강구하지 못하는 국민(소년·소녀 가정, 모·부자 가정 등), ⑧새터민(북한이탈주민)으로 되어 있다.

특히, 농·수협중앙회, 조흥은행, KT&G 및 여성부와 협약을 체결하여 각 출연금으로 일정범위의 대상자에게 무료법률구조를 실시하고 있는데, ①농·수협중앙회가 농업인, 축산인, 어업인, ②조흥은행이 국가보훈대상자, 기초생활보장수급자, 장애인 등, 월평균수입 200만원 이하인 소액임차인, ③KT&G가 영세담배소매인, ④여성부가 가정폭력으로 인한 피해여성에게 무료법률구조를 실시

하고 있다.

따라서 정부가 마련한 재원으로 법률구조를 실시하는 대상자는 각 기관의 출연금에 의한 무료법률구조를 받는 자를 제외한 ①월평균수입 200만원이하인 자 중에서 소액임차인이 아닌 자, 6급 또는 6급상당 이하의 공무원, 위관급 이하 군인, ③기타 생활이 어렵고 법을 몰라 스스로 법적 수단을 강구하지 못하는 국민, ④새터민(북한이탈주민)만을 포함하게 되며, 무료가 아닌 일반법률구조를 시행하고 있다.

법률구조의 대상자는 이상의 모든 요건을 한꺼번에 충족해야 하는 것은 아니며 이 중 한 가지 요건만 갖추면 되는 구조로 되어 있어 경제적 능력과 관계 없이 어느 한 부류에 속하기만 하면 법률구조의 대상이 되는 구조이다. 이러한 법률구조대상자의 지정은 그 조건이 경제적 약자를 기준으로 하고 있지 않아서 사법분야의 사회복지를 실현하려는 국가의 목적에 부합되지 않는 측면이 있다. 즉 충분한 자력을 가진 자도 법률구조대상자로 지정될 여지가 다분하고, 무료 법률구조대상자의 기준에서 볼 때, 기초생활수급자가 아닌 이상 자력이 충분하지 못한 자라고 하더라도 무료법률구조를 받을 수 없는 경우가 발생할 것으로 보인다. 물론 정책적으로 특정 직업군이나 그룹에 대해서 법률구조의 혜택을 누리도록 배려하는 것이 가능하겠으나 사회적 약자의 보호라는 법률구조의 취지를 살리기 위해서는 경제적으로 법률서비스를 받기 어려운 사람들로 한정하여 실질적인 법률복지혜택을 줄 수 있도록 하여야 할 것이다.¹⁾

(2) 법률구조대상사건의 적절성 분석

현재 법률구조대상사건은 ①민사·가사 ②행정심판사건 및 행정소송사건 ③헌법소원사건 ④형사사건으로 규정하고 있다. 그러나 민사사건에서 국가와 국민이 대등한 당사자로서 소송을 수행하게 되는 경우인 ‘국가를 당사자로 하는 소송’을 법률구조공단의 소송의 대상에서 제외하고 있다.²⁾

1) 정부는 임금채불근로자의 임금반환소송사건을 법률구조의 대상에 새롭게 포함시킬 예정이다. 이를 위해 임금채권보장기금에서 2005년도에 16억원을 지원하고 2006년도에는 32억원을 반영할 예정이다.(기획예산처 보도자료, 「임금채불 근로자를 위한 무료법률서비스 제공」, 2005. 7. 14.)

이러한 사유에 대해 정부(법무부)는 국가소송에서 국가의 법률상 대표자는 법무부 장관으로(「국가를당사자로하는소송에관한법률」 제2조), 법무부 장관은 법무부의 직원, 각급 검찰청의 검사 또는 공익법무관에관한법률이 정한 공익법무관과 행정청의 직원을 지정하여 국가소송을 수행시키고 국가소송에 대한 의견을 법원에 제출하며 각 행정청의 소송총괄관을 지휘하는 등 소송전반에 대한 지휘·감독을 하는바, 법무부 산하기관인 대한법률구조공단에서 국가소송을 수행하기에는 신뢰확보에 문제점이 있어 구조대상사건에 포함하지 않았던 것으로 설명하고 있다.

[표 9] 국가소송사건의 현황(2004년 11월 현재)

(단위: 건)

		처리건수
국가 원고	부 동 산	94
	손해배상	20
	*기 타	443
	소 계	557
국가 피고	부 동 산	1,184
	손해배상	496
	*기 타	955
	소 계	2,635
합 계		3,191

주: *기타는 국가소송사건의 유형 중 부당이득관련 국가소송, 금원청구관련 국가소송, 기타 국가소송의 집계임.

자료: 법무부.

최근 법률구조공단이 구조업무를 사실상 법무부와 독립적인 지위에서 수행하고 있고 법률구조사업의 본질상 국가소송사건도 구조대상사건으로 포함해야 할 필요성이 있으며, 앞으로 국가소송사건 수행을 위해 가칭 ‘국가송무공단’의 설립도 예상되고 있어 모든 국가소송사건의 국가 측 대리인을 변호사 등 전문 변호인이 할 경우 국가를 상대로 제소 또는 피소되는 국민이 국가 측 대리인과

- 2) 법률구조사건처리규칙 제5조(구조대상사건) 법률구조를 할 수 있는 사건은 민사·가사사건, 국무총리행정심판위원회 및 각 시·도 행정심판위원회의 행정심판사건, 행정소송사건, 헌법소원사건, 형사사건에 한 한다. 다만, 국가를당사자로하는소송에관한법률에 의한 국가소송사건은 제외한다.

대등한 입장에서 소송 진행을 할 수 있도록 법률구조를 해 줄 필요성이 더욱 높아질 것으로 예상된다. 따라서 경제적 어려움 등으로 스스로 법적 구제수단을 강구하지 못하는 서민들의 법률복지 증진을 위하여 국가소송사건에 대하여 법률구조를 확대 실시할 필요가 있을 것으로 보인다.

이를 위해서는 법률구조사건처리규칙 제5조 단서를 삭제하여 “법률구조를 할 수 있는 사건은 민사·가사사건, 국무총리행정심판위원회 및 각 시·도 행정심판위원회의 행정심판사건, 행정소송사건, 헌법소원사건, 형사사건으로 한다.”로 규칙을 개정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

대한법률구조공단은 국가소송사건의 구조 확대에 따른 예상 증가 건수는 연간 약 50건이 될 것으로 추산하고 있다.³⁾ 이를 볼 때, 국가소송사건의 예상 증가건수가 미미하므로 예산 소요액 역시 현행보다 크게 부담이 증가하지는 않을 것으로 보인다.

나. 대한법률구조공단의 인적·물적 독립성 개선여부 분석

법률구조활동은 법무부로부터 독립하여 수행되어야 재판을 수행함에 있어 검찰 및 법무부의 영향에서 더 자유로울 수 있을 것이며 법률구조를 신청하는 법률구조대상자의 입장에서도 신뢰성을 확보할 수 있을 것이다. 특히 국가의 형벌권행사와 관련된 형사소송 및 국가가 당사자가 되는 행정소송 등의 경우 대한법률구조공단의 독립성이 확보되지 않을 경우 법률구조대상자들이 공단의 법률구조활동을 신뢰하기 어려울 것이다. 실제로 법률구조법은 대한법률구조공단이 법무부의 지휘·감독을 받고 있는 점을 감안하여 대등 당사자의 지위에서 소송을 수행하여야 하는 국가를 당사자로 하는 소송을 대한법률구조공단의 소송구조 대상에서 제외하고 있다.

3) 국가소송사건의 성격이 행정소송과 유사하므로 2003년도 국가소송사건에 2003년도 전국 법원 행정사건 접수건수 대비 법률구조공단의 2003년도 행정사건 소송구조건수 비율을 적용하여 추산하면 2003년도 국가소송사건 3,191건이고 2003년도 전국 법원 행정사건 접수건수가 22,840건(사법연감, 2004년판)이며 2003년도 행정사건 소송구조건수가 361건으로 $3,191 \times (361 \div 22,840) = 50.4$ 즉, 평균 50건의 사건이 새롭게 법률구조의 대상이 될 것으로 보인다.

(1) 법률구조기금의 물적(재정적) 독립성 분석

대한법률구조공단은 정부의 보조금과 민간의 출연금으로 법률구조기금을 조성하여 공단의 예산을 구성하였다. 그러나 민간의 출연금을 정부에서 대한법률구조공단의 예산으로 전달해주는 역할만을 하면서 정부의 기금으로 관리하여 정부의 통제 하에 두는 것은 공단의 독립성을 훼손하는 것으로 생각하여 기금을 폐지하고 대신 민간출연금을 공단의 특별회계수입으로 직접 관리하고 있다.

기금이 적립금으로 전환된 2003년 이후, 공단의 적립금 지출현황을 보면, [표 10]에서 보는 바와 같이 2003년도 무료법률구조지원비 지출액이 37억 5,000만원, 2004년 지출액이 50억 9,600만원으로 나타나고 있는 바 이를 볼 때, 특별회계의 지출이 출연금을 지급하는 민간이 지정하는 대상자들에게 무료법률구조를 하는 사업에 집중적으로 투입되고 있는 것을 알 수 있다. 일반법률구조사업과 대한법률구조공단의 운영을 위한 비용인 일반회계에의 전출비용은 예산에는 2003년 4억 4,600만원, 2004년 2억원이 계상되어 있으나 실제 지출은 전혀 없는 것으로 나타나고 있다. 일반법률구조 및 대한법률구조공단의 운영비용은 기금의 폐지와 관계없이 정부의 보조금에 의존하고 있다. 이상의 검토를 통해 볼 때, 법률구조기금의 폐지로 대한법률구조공단의 물적(재정적) 독립성이 개선되었다고 보기는 어려울 것이다.

[표 10] 법률구조적립금 특별회계 수입 및 지출 계산서

(단위: 백만원)

		지출	
		예산액	지출액
2003	무료법률구조지원비	4,045	3,750
	일반회계전출비용	446	0
	잉여금	28,933	31,648
	합 계	33,424	35,398
2004	무료법률구조지원비	5,338	5,096
	일반회계전출비용	200	0
	잉여금	34,156	37,216
	합 계	39,694	42,312

자료: 대한법률구조공단, 「결산보고서」, 각 연도.

법률구조공단의 재정적 독립성을 개선하는 방안으로 과거 논의되었던 바⁴⁾와 같이 정부출연금 적립을 통해 법률구조기금을 조성하는 방안이 있을 수 있으나 단기간에 대규모재원이 소요되어 어려운 재정사정상 실현가능성이 낮을뿐만 아니라 동 기금은 부담금 등 특별한 수입원이 없어 기금의 이자에 의해 사업을 운영하게 될 경우 금리가 낮아 효과적인 수단이 되지 못할 것이다. 따라서 향후 법률구조공단의 재정적 독립성을 개선하기 위해서는 보다 실현가능한 방법으로 현행의 보조금보다는 기관운영출연금으로 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 기관운영출연금의 경우 지출소요액 대비 자체수입과의 차액을 출연금으로 지원하며 보조금보다 집행상의 재량이 크다. 또한 보조금은 사후정산을 통하여 반드시 집행잔액을 반환하게 되어 있으나 기관운영출연금의 경우 집행잔액은 자체수입(이 경우 다음연도 출연금 예산산정시 자체수입분을 감안하여 소요액을 책정)이 되기 때문에 운영의 자율성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 이와 관련하여 「법률구조법」 제24조⁵⁾는 정부의 출연금 및 보조금 등을 통하여 법률구조를 위한 재원을 마련하도록 규정하고 있다.

덧붙여 현재, 조흥은행이나 농협, KT&G에서 기부금을 받는 예에서 보듯이 능동적으로 민간기부금을 늘려 조직의 독립성을 높이려는 노력을 해나가는 것도 중요한 방법이 될 것이다.

4) 1998년 정부는 대한법률구조공단에 기금적립을 위해 300억을 출연할 예정이었으나 실제로는 5억원만을 출연하였고 이후에는 출연금이 아닌 보조금을 지급하고 있다. 1998년에도 사법개혁위원회에서 5,000억원을 3개년 정도에 걸쳐 출연할 것을 제안하였으나 무산된 바 있다. 현재 대한법률구조공단은 정부 보조금의 일부분을(2004년에는 7억 5,600만원) 공단의 일반회계에서 전입, 일반법률구조적립금을 마련하고 있는 실정이다.

5) 제24조(공단의 재원) 공단은 다음 각호의 재원으로 운영한다.

1. 정부의 출연금 및 보조금
2. 정부외의 자가 기부하는 현금 그 밖의 재산
3. 제26조의 규정에 의한 차입금
4. 공단의 사업으로 생기는 수입금
5. 그 밖의 수입금

(2) 대한법률구조공단의 인적 독립성 분석

인사 측면에서도 대한법률구조공단의 이사장은 법무부 장관이 임명하고, 이사 및 감사는 이사장의 제청에 의하여 법무부 장관이 임명하고 있다.

대한법률구조공단은 2004년말 현재, 전국 각 지방검찰청과 지청에 대응하여 18개 지부 및 37개 출장소를 설치하고 있는데, 법무부 장관이 지방검찰청 검사장 등 검찰직원 79명을 공단 지부장 등으로 겸직 임명하여 공단의 부족한 인력을 지원하는 한편, 각급 검찰청사의 일부를 사무실로 무상 사용토록 하는 등 법률구조사업을 적극 지원하고 있다. 이에 따라 각 지부의 지부장, 출장소의 출장소장은 해당 지방검찰청의 검사장, 지청의 지청장이 겸직하고 있어 인적 독립성도 확보되지 않은 상황이다.

[표 11] 대한법률구조공단 임·직원 현황(2004년말 현재)

(단위: 명)

	정원	현원	결원	비고
공단 임직원	534	445	89	비상임 이사 8명 계약직 12명
임원	2	2	-	
변호사	84	29	55	
일반직	340	294	46	
사무직	108	120	-12	
검찰겸직직원	-	79		
검사	-	54		
검찰일반직	-	25		
공익법무관	-	134		법무부 2명, 검찰 19명, 가정법률상담소 1명 각 파견
합 계		658		

자료: 대한법률구조공단.

이상에서 살펴본 바와 같이 법률구조공단의 독립성은 나아지지 않고 있는 것을 알 수 있다. 향후 정부는 법률구조공단의 법률구조활동의 범위를 더 확대하고 활성화할 것으로 계획하고 있기 때문에 사회적 약자들의 사법적 권리를

실효적으로 보장하기 위해서는 법률구조공단의 독립성확보가 보다 필요할 것으로 보인다.

3. 대법원 국선변호인제도 분석

- 국선변호 전담변호인제도 도입과 관련하여

가. 국선변호인제도 개요

국선변호인이란 국가형벌권행사에 대한 무기대응의 원칙을 실현한다는 원칙 하에 피고인의 이익을 위하여 법원이 직권으로 선임하는 변호인을 말하며, 「헌법」 제12조제4항 단서에서 규정하고 있다.⁶⁾ 현행 형사소송법은⁷⁾ 변호인이 없는 때에는 일정한 요건 하에 국선변호인을 법원이 직권으로 혹은 피고인의 신청으로 선임하도록 규정하고 있다.

국선변호의 요건을 살펴보면 법원이 직권으로 변호인을 선정하여야 하는 요건이 제한적으로 나타나고 있다. 그러나 대법원은 최근 「형사소송법」 제33조 제5호의 “빈곤 기타 사유로 변호인을 선임할 수 없는 때 피고인의 청구에 의해

6) 제12조 ④누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다만, 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 변호인을 붙인다.

7) 제33조(국선변호인) 다음 경우에 변호인이 없는 때에는 법원은 직권으로 변호인을 선정하여야 한다.

1. 피고인이 미성년자인 때
2. 피고인이 70세이상의 자인 때
3. 피고인이 농아자인 때
4. 피고인이 심신장애의 의심있는 자인 때
5. 피고인이 빈곤 기타 사유로 변호인을 선임할 수 없는 때 단, 피고인의 청구가 있는 때에 한한다.

제282조(필요적 변호) 사형, 무기 또는 단기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 사건에 관하여는 변호인 없이 개정하지 못한다. 단, 판결만을 선고할 경우에는 예외로 한다.

제283조(국선변호인) 제33조 각호의 경우 또는 전조의 경우에 변호인이 없거나 출석하지 아니한 때에는 법원은 직권으로 변호인을 선정하여야 한다.

변호인을 선임한다.”는 규정에 대해 법원이 적극적으로 변호인의 선임을 석명(釋明)하여 국선변호인 선임의 범위를 넓혀가고 있는 것으로 설명하고 있다.

현재의 국선변호제도는 [표 12]~[표 13]에서 보는 바와 같이, 여전히 그 혜택을 받는 대상 범위가 선진국에 비하여 매우 낮은 수준이다. 즉, 일본 및 미국의 국선변호 비율은 각각 73.5%(2000년 기준)와 82.0%(1996년 기준)인 반면, 우리나라는 29.6%(2004년 기준)인 것으로 나타나고 있다.

[표 12] 한·미·일 변호인 선임률 비교

(단위: %)

	한국(2004)	일본(2000)	미국 주법원 중죄사건(1996)
변호인 선임률(전체)	51.1	96.3	99.6
국선변호 비율	29.6	73.5	82.0
사선변호 비율	21.5	22.8	17.6

자료: 법원행정처, 「국선변호 전담변호인제도 현황과 전망」 세미나 자료, 2005. 5.

한편, 2004년 국선변호인 선임률을 사선변호인 선임률과 비교해보면 [표 14]에서 보는 바와 같이 2003년 처음 국선변호인 선임률이 사선변호인 선임률을 앞지른 이후 그 격차가 벌어지고 있는 것을 알 수 있다.

[표 13] 국선변호인 선임률(1, 2, 3심 사건 종합)

(단위: %)

		2001	2002	2003	2004
변호인 선임률	사선변호	29.4	28.8	25.2	21.5
	국선변호	23.6	22.9	29.5	29.6
	합 계	53.0	51.7	54.7	51.1

자료: 법원행정처.

또한, 대법원 산하 사법개혁위원회는 구속영장실질심사 단계부터 국선변호를 받을 수 있도록 적용 범위를 확대하는 방안을 추진 중이다. 이렇게 되면 구

속된 ‘피고인’은 물론 영장실질심사 ‘피의자’와 구속된 뒤 기소되기 이전의 ‘피의자’까지 국선변호인의 도움을 받게 되므로 국선변호인의 수요는 더욱 증가하게 될 것이다.

그러나 2004년 국선변호선임 실적은 10만 436명인데 예산상 인원은 7만 6,190명으로 예산상 반영되는 인원이 실제 증가율을 따라잡지 못하고 있으며, 수임단가도 12만원으로⁸⁾ 2001년과 같은 수준인 것으로 나타나고 있다. 국선변호의 수요는 증가하고 있으나 국선변호의 재정적 뒷받침은 나아지지 않고 있는 것이다

나. 국선변호 전담변호인제도의 도입

국선변호가 이렇듯 수요가 늘어감에도 국선변호에 대한 재정적 지원이 미흡하여 국선변호의 질이 떨어진다는 지적이 지속적으로 제기되어왔으며 이에 대한 개선방안의 일환으로 대법원은 2004년 9월부터 서울중앙·인천·수원·대전·대구·부산·광주 등 7개 지방법원에서 국선변호 전담변호사제도를 시범 실시하고 있다. 동 제도는 국선변호 전담변호사에 대해 법원이 지정한 사건만 변론해야 하고 개인적으로 형사사건을 수임할 수 없도록 함으로써 국선변호에 충실하게 참여하도록 하는 제도이다. 현재 21인이 선임되어 있고 이들의 월 보수는 625만원,⁹⁾ 연간 7,500만원으로 책정되어 있다.

다. 국선변호 전담변호인제도 시행에 따른 문제점

법원행정처의 「국선변호 전담변호인제도 현황과 전망」 세미나 자료(2005. 5.)를 살펴보면, 국선변호 전담변호인제도의 도입을 통하여 변론의 질이 충실해지는 효과가 나타난 것으로 평가되고 있다.¹⁰⁾ 그러나 같은 자료에서 실제 전담

8) 2005년의 경우 국선변호 수임단가는 15만원으로 인상되었다.

9) 국선변호사건 1건당 수임료를 25만원으로 계산하면 625만원임(=25건×25만원)

10) 서울중앙지방법원 국선전담 재판부(합의부와 단독재판부 포함)에 대한 설문조사 결과, 국선변호 전담변호사 제도 시행 후 종래의 국선변호인에 비하여 전담변호인의 변론준비와 변론내용이 충실해졌다는 응답이 57%, 약간 충실해졌다는 응답이 29%, 별로 달라진 것이 없다는 응답이 14%로 나타나, 전체적으로 충실해졌다는 응답이

변호인들의 설문조사결과, 월 625만원의 보수는 국선변호 사건만을 전담하는 상황에서 사무실유지비나 직원고용비용을 충당하기에 부족한 것으로 나타나고 있다. 외국사례와 비교해보는 경우 역시 [표 14]에서 보는 바와 같이 우리나라 국민 1인당 국선변호지출액은 325원으로, 원화로 환산하여 비교하는 경우 미국의 1만 2,836원, 영국의 웨일즈와 스코틀랜드의 4만 3,932원과는 최고 135배까지 차이가 나는 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

[표 14] 국선변호지출액 국제비교

	우리나라 (2004년)	미국 (2002년)	영국-스 코틀랜드 (2002년)	영국-잉글랜 드와 웨일즈 (2002년)	네덜란드 (1998년)
인구(만명)	4,814	29,300	506	5,204	1,560
국선변호지출액(억원)	156	37,620	1,681	22,922	615
1인당 국선변호지출액(원)	325	12,836	33,220	43,932	3,944
1인당 지출액 비교	-	39배	102배	135배	12배

자료: 법원행정처, 「국선변호 전담변호인제도 현황과 전망」 세미나 자료(2005. 5.)를 가
공함.

그러나 우선 현재의 조건으로도 국선변호 전담변호인제도의 효과가 나타나고 있으므로 국선변호 전담변호인제도의 확대를 긍정적으로 고려해 보아야 할 것이다.

라. 국선변호 전담변호인제도의 향후 형태문제

국선변호 전담변호인제도의 개선방향과 관련하여 현행 국선변호인제도와 병행하여 소수만을 채용하는 방법과 국선변호 전담변호인을 대폭 늘리고 미국의 퍼블릭 디펜더(Public Defender)조직¹¹⁾과 같이 독립적인 조직에서 운영하는

절대 다수를 차지하고 있다. 또한, 국선변호인의 변론준비와 변론내용이 만족스러운 수준인지 여부에 대하여는, 만족할 만하다는 응답이 42%, 그런대로 만족할 만하다는 응답과 그저 그렇다는 응답이 각각 29%로 나타났다.

11) 미국에서의 퍼블릭 디펜더는 공적변호를 담당하는 변호인의 통칭이 아니라, 구체적인

방법, 현재 대한법률구조공단에서 국선변호 전담변호인을 채용하여 운영하는 방법 등이 논의되고 있다. 이는 국선변호의 질 향상을 위한 바람직한 변화인 것으로 보인다. 다만 형사사건의 특성상 국가형벌권 행사에 대하여 피고인을 변호하여야 하는 바 재판에서의 독립성 문제가 중요할 것이며 이를 위해서는 독립적인 기구에서 이를 담당하여야 할 것이다. 그러나 대한법률구조공단의 경우 2006년부터 범죄피해자지원센터 설립을 지원하고 범죄피해자에게 법률지원을 계획하고 있는 바 범죄피해자는 형사사건 피고인의 상대방이어서 대한법률구조공단에서 범죄피해자지원과 형사사건의 법률구조를 동시에 수행하는 경우 쌍방대리 등의 문제가 발생할 것으로 보인다. 또한 국선변호 전담변호인제도를 본격 도입하는 경우 대규모의 재정투자가 필요할 것으로도 보이는 바 이러한 문제들을 감안하여 신중하게 접근하여야 할 것이다.

4. 법률구조 활동의 분산추진으로 인한 비효율성 분석

가. 법률구조서비스의 제공 현황

법률구조법에 의한 법률구조법인으로 대한법률구조공단과 한국가정법률상담소가 있다. 한국가정법률상담소는 가사사건의 법률구조를 담당하고 있으며, 대한법률구조공단에서는 민사·가사사건, 형사사건, 행정심판, 행정소송, 헌법소원사건에 대한 법률구조 등을 가장 폭 넓게 수행하고 있다. 법원은 형사소송법에 의한 국선변호인제도와 민사소송법상의 소송구조를 운영하고 있다. 헌법재판소는 국선대리인제도를 운영하여 헌법소원사건에 대한 법률서비스를 제공하고 있다. 그러나 형사사건의 경우는 국선변호인제도와 공단의 형사사건구조가 중첩되고 민사소송법상의 소송구조도 공단의 민사사건 구조와 겹쳐지며, 헌법재판소에서도 국선대리인제도를 운영하고 있고 대한법률구조공단도 헌법소원사

으로 연방정부나 주정부 또는 카운티 정부로부터 급여를 받는 변호사(salaried-attorney)로 구성된 정부산하의 조직 또는 그 조직의 변호사를 가리키는 말이다.

건에 대하여 법률구조를 실시하고 있다.

각 기관이 실제 법률구조서비스를 제공하는 현황을 살펴보면 다음 [표 15]에서 보는 바와 같이, 현재 형사소송의 국선변호인의 경우는 법원이 이를 대부분 선임하고 있으며, 민사소송의 소송구조는 대부분 대한법률구조공단이 수행하고 있다. 행정소송에 관련한 법률구조는 대한법률구조공단이 법원보다 더 많은 법률구조사건을 처리하고 있으며 헌법소원사건의 경우 헌법재판소에서 대부분의 국선대리인을 선임하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[표 15] 2004년도 기관별 법률구조서비스의 제공 현황

(단위: 건)

	형사사건	민사·가사사건	행정소송	헌법소원
대한법률구조공단	20,153	19,571	497	9
법원	100,436	456		-
헌법재판소	-	-	-	310
한국가정법률상담소	-	2,114	-	-
합 계	120,589	22,141	497	319

자료: 각 기관.

나. 각 법률구조제도의 변호형태와 수입단가

현재, 대한법률구조공단에서 법률구조를 담당하는 사람은 32인의 변호사들과 101명의 공익법무관들이다. 이들은 공단에 소속된 스태프(staff) 변호사로 일련의 법률구조활동을 수행하고 있으며 6,300만원의 연봉과 승소사건에 한하여 성공보수를 지급받고 있다.

[표 16] 담당변호사 수 및 공익법무관 수

(단위: 명)

	2002	2003	2004	2005
변 호 사	25	25	29	32
공익법무관	90	91	92	101
합 계	115	116	121	133

자료: 대한법률구조공단.

공단소속의 변호사를 통해 법률구조를 수행하는 경우 변호사들이 법률구조 사건에 충실하게 참여할 수 있는 장점이 있으나 높은 보수를 보장할 수 없기 때문에 경력이 많은 유능한 변호인으로 하여금 법률구조를 담당하게 할 수 없는 단점이 발생하게 된다.

형사사건의 경우 통계적으로 주로 각급 법원의 국선변호제도를 통하여 형사법률구조가 행해지고 있다. 각급 법원이 관리하는 국선변호인 명부를 통하여 국선변호인으로 선임된 변호사는 의무적으로 형사국선변호사건을 맡게 되며 이러한 형사사건의 수임단가는 건당 12만원으로 낮게 책정되어 있다.

민사소송구조의 경우 국선대리인선임 결정은 법원이 하도록 하고 있으나 법원은 예산상 책정된 소송구조비용 및 국선변호인보수만을 지급할 뿐 소송의 당사자인 국민이 직접 변호사를 선임해야 하는 구조로 되어 있다. 2004년 기준으로 법원의 소송구조의 경우 75만원으로 소송 당사자가 직접 변호사를 선임하기에는 어려움이 있어 대부분의 사건이 대한법률구조공단으로 맡겨지고 있는 실정이다.

헌법재판소의 국선대리인은 헌법재판소가 따로 대한변호사협회로부터 받는 국선대리인명부를 가지고 국선대리인을 선임하고 있으며 선정이 결정되는 경우 기본 28만원의 비용을 지급하고 있다.

다. 분산된 법률구조 활동의 정비 필요

이렇듯 분산 추진되고 있는 법률구조 활동은 ①낮은 수임단가로 인하여 국

민들이 현실적으로 법률구조를 받기 위해 변호인을 선임하는 과정에서 불필요하게 복잡한 절차를 거쳐야 하거나, ②수임단가가 기관마다 다르면서도 중첩적으로 법률구조활동을 수행함에 따라 헌법재판소나 법원이 선임하는 경우와 공단에서 법률구조를 받는 경우에 비용상 차이가 나게 되어 결국 다른 비용으로 같은 법률구조서비스를 하게 되는 불합리 등의 문제가 발생하게 된다.

우선 변호인명부의 경우 법원과 헌법재판소가 따로 국선변호인명부와 국선대리인명부를 관리하고 있어 양자 사이에 변호인이 서로 중복되거나 균형 있게 사건을 배분받지 못할 가능성이 있는 것으로 보인다.

또한, 헌법소원사건의 국선대리인은 기본단가가 28만원이고 의견서를 작성할 때마다 28만원씩 가산하여 최고 150만원까지 지급할 수 있도록 되어 있으나 실제로는 [표 17]에서 보는 바와 같이, 선임신청에 비하여 50%내외로 선임이 이루어지고 있어 선임율이 낮고, 예산상으로는 2004년의 경우 30만원 564건, 1억 6,920만원으로 책정되어 실제 선임된 사건 수나 지급액과 관련 없이 책정하는 등 관리상의 문제점이 있는 것으로 보인다.

[표 17] 국선대리인 선임현황 및 보수지급내역

(단위: 건, %, 천원)

	신 청	선 임	선임율	사건당 평균지급액
2002	497	270	55	380
2003	660	293	46	490
2004	718	310	44	582
2005. 4. 30.	290	127	45	574

자료: 헌법재판소.

민사사건의 경우 법원에서 선임하는 경우 실제로는 소송의 당사자가 직접 변호인을 선임하여야 하는 구조인데, 수임단가가 75만원으로 이를 수임하는 변호사가 드물어 결국 공단에 사건을 의뢰하는 경우가 대다수인 것으로 설명되고 있다. 이러한 상황은 민사사건의 소송구조를 준용하는 행정소송사건의 경우에

도 동일한 것으로 보인다.

법적분쟁을 크게 둘로 나누어 보면 시민사회 내의 분쟁과 국가를 상대로 하는 분쟁으로 나누어 볼 수 있다. 그리고 국가를 상대로 하는 분쟁은 형사사건과 행정·헌법소원사건으로 구분할 수 있다. 시민사회 내의 분쟁이라 할 수 있는 민사·가사사건의 경우는 구조공단과 법원의 소송구조로 이원화되어 있고 법원의 민사소송구조가 국민에게 불필요한 노력을 들이게 하는 것으로 보이므로 구조공단으로 일원화하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 민사·가사사건의 경우 민사소송법을 개정할 필요는 없으며 법률구조대상자에 대해서는 법원이 적극적으로 구조공단에 소송구조를 위탁할 필요가 있다.

행정·헌법소원사건의 경우 법제도상으로는 법원의 소송구조와 헌법재판소의 국선대리인 제도가 적용되고 있으며, 대한법률구조공단도 이에 대한 소송구조를 실시하고 있다. 따라서 행정사건의 경우 민사사건과 같은 이유로 일원화하는 것이 바람직할 것으로 보이며 헌법소원사건의 경우도 법원이나 헌법재판소가 대한법률구조공단에 위탁하는 방식으로 일원화하는 방안이 국선대리인제도를 효율적으로 담당할 수 있을 것으로 보인다.

더불어 행정·헌법소원사건은 소송요건에서의 차이에서도 보듯이 경제적 약자라는 측면에서만 접근할 것이 아니라 사회적 약자에 대한 제도개선의 차원도 함께 고려해야 할 것이므로 직접소송을 대리하는 경우와 시민단체에 소송비용을 지원하는 경우를 구분하여 접근할 필요가 있을 것으로 보인다. 대한법률구조공단의 법무부로부터 독립성이 전제된 경우 대한법률구조공단에서 이와 관련된 시민단체의 소송을 지원하는 등 민간지원경비를 집행하는 것이 가능할 것으로 보인다.

형사사건의 경우 대상사건이 확대되고 있는 양적 측면과 사선변호에 비하여 질이 떨어진다는 비판이 있는 점을 감안하여 국선변호 전담변호사제도가 2004년 9월 도입되어 현재 법원이 운영하고 있다. 형사사건 국선변호는 국가형벌권행사에 대하여 헌법상 피고인의 인권을 보호하는 것으로 소추권자인 국가에서 법률구조 역시 담당하는 특성상 법무부나 법원에서 이를 모두 담당할 수 없는 구조적인 문제가 발생하게 된다. 대한법률구조공단이 국선변호전담변호인

제도를 운영하는 것도 공단이 향후 범죄피해자구조를 동시에 실시하게 되어 어려움이 있을 것이므로 현재의 대한법률구조공단의 법률구조, 법원이 추진하는 국선변호 전담변호인제도 및 기존의 국선변호인제도를 적절히 활용하여야 할 것이다.

정무위원회

보훈기금

1. 일반회계와 기금의 유사사업 통합 필요

기금은 국가고유의 일반적 재정활동에 초점을 둔 예산과 달리 국가의 특정 목적사업을 위해 특정자금을 운용하며, 출연금·부담금 등을 주요재원으로 한다는 점, 특정수입과 지출의 연계가 강하다는 점, 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성이 강하다는 점 등에서 예산과 차이점을 지닌다. 따라서 기금에서 운영하는 사업도 일반회계 사업과 차별성을 갖는 것이 적절하다고 할 수 있다.

한편 보훈기금의 사업내용을 살펴보면 일반회계 사업과 유사하거나 중복되는 경우가 다수 발견되고 있다. 즉 일반회계 사업인 보훈문화상 시상과 기금의 보훈대상 시상 사업, 그리고 일반회계의 참전군인 재방한 사업과 기금의 참전 기념행사지원사업 등이 그것이다.

우선 일반회계 사업인 보훈문화상 시상과 기금의 보훈대상 시상 사업은 지원근거와 추진경위가 유사하며 사업내용이 중복된다. 즉 이들 사업의 지원근거는 「국가유공자예우및지원에관한법률」 제3조¹⁾이고, 추진경위는 보훈문화상 시상의 경우 보훈문화 확산을 위해 민족정기선양사업의 일환으로 문화일보사와 공동으로 주관하여 추진하고 있고, 기금의 보훈대상 시상 사업은 6월 호국·보훈의 달에 신문사 주관 보훈대상 수상자에게 시상금을 지원하고 있다.

1) 제3조(정부의 시책): 국가 및 지방자치단체는 국가유공자의 애국정신을 기리고 이를 계승·발전시키며, 제2조의 기본이념을 구현하기 위한 시책을 강구한다.(제2조 (예우의 기본이념): 우리 대한민국의 오늘은 온 국민의 애국정신을 바탕으로 전몰군경 및 전상군경을 비롯한 국가유공자의 공헌과 희생위에 이룩된 것이므로 이러한 공헌과 희생이 우리들과 우리들의 자손들에게 숭고한 애국정신의 귀감으로서 항구적으로 존중되고, 그 공헌과 희생의 정도에 대응하여 국가유공자와 그 유족의 영예로운 생활이 유지·보장되도록 실질적인 보상이 이루어져야 한다.)

[표 1] 보훈문화상 시상 및 보훈대상 시상 지원근거 및 추진경위

	보훈문화상 시상(일반회계)	보훈대상 시상(기금)
지원근거	국가유공자예우및지원에관한법률 제3조	좌 동
추진경위	문화일보사와 공동으로 주관하여 추진	신문사 주관 보훈대상 수상자에게 시상금을 지원

자료: 국가보훈처, 「주요사업 결산 설명서」, 2005. 4.

국가보훈처는 이를 위해 2004년도에 보훈문화상 시상사업에 4,400만원을, 보훈대상 시상사업에는 7,800만원을 지출하였다. 또한 최근 4년간 두 사업의 지출규모 추이를 살펴 보면 일반회계 사업인 보훈문화상 시상은 연간 5,000만원 수준에 머물러 있는 반면 기금사업인 보훈대상 시상은 꾸준한 증가를 보이고 있다.

[표 2] 연도별 지출규모

(단위: 백만원)

	보훈문화상 시상		보훈대상 시상	
	예산현액	집행액	계획현액	지출액
2001	50	48	70	70
2002	50	46	71	71
2003	47	44	75	75
2004	50	44	78	78

자료: 국가보훈처, 「주요사업 결산 설명서」, 2005. 4.

한편 일반회계의 참전군인 재방한 사업은 「참전유공자예우에관한법률」 제4조(국가 등의 책무)²⁾에 근거한 사업으로서 기금의 참전기념행사 지원사업과 지

2) 제4조(국가 등의 책무): 국가 및 지방자치단체는 참전유공자의 예우와 지원을 위하여 다음 각호의 사업을 행한다.

1. 참전유공자의 명예를 선양하기 위한 사업
2. 참전유공자의 호국정신을 승계하기 위한 사업
3. 참전유공자의 복리를 증진하기 위한 사업
4. 6·25전쟁 참전국과의 우호증진을 위한 사업

원근거와 사업내용이 유사하여 예산과 기금의 중복사업으로 지적될 수 있는 전형적인 사례라고 할 수 있다. 즉 참전군인 재방한 사업은 참전용사들의 공헌에 보답하고, 참전국과의 친선 및 유대를 강화하는 목적을 지닌 사업으로 사업수행주체는 대한민국재향군인회이고 정부는 이 사업을 위해 2001년부터 매년 4억 3,200만원을 보조하고 있다. 국가보훈처는 2004년에 이 사업을 통해 교포참전용사 100명을 초청하였다. 또한 보훈기금에서도 2004년도에 참전기념행사 지원 사업을 통해 교포 참전용사 100명을 초청하는 사업에 지원하였다.

이렇게 볼 때 일반회계 사업인 보훈문화상 시상과 기금의 보훈대상 시상 사업, 그리고 일반회계의 참전군인 재방한 사업과 기금의 참전기념행사지원사업은 유사·중복사업의 범주에 속하므로 향후 위 사업들을 재원의 여유가 있는 기금으로 통합하여 운영하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 자산운용 수익률 하락

최근 3년간 보훈기금의 자산운용 추이를 살펴보면, [표 3]와 같이 2002년도 수익률 5.66%에서 2003년도 5%, 2004년도 4.74%로 매년 하락하고 있는 추세이다.

[표 3] 만기별 자산운용수익률

(단위: 백만원, %)

만 기 ¹⁾	2002			2003			2004		
	운용 평잔	운용 비중	수익률	운용 평잔	운용 비중	수익률	운용 평잔	운용 비중	수익률
현금성자금	11,221	7.1	4.85	7,395	5.6	4.40	3,790	2.9	3.62
유동성자금	13,428	8.4	4.86	8	0	4.42	2,451	1.9	3.67
중장기자금	134,463	84.5	5.81	124,076	94.4	5.04	125,171	95.2	4.57
합 계	159,112	100	5.66	131,479	100	5.00	131,412	100	4.74

주: 1) 현금성자금은 보유기간이 3월 미만인 MMDA, MMF이며, 유동성자금은 보유기간이 3월 이상에서 1년 미만인 정기예금, 연기금투자상품 등임. 중장기자금은 보유기간이 1년 이상인 상품으로 정기예금, 신종적립신탁, 연기금투자상품 등임.

자료: 국가보훈처 내부자료.

만기별 자산운용현황을 보면 중장기자금의 비중이 2002년도 84.5%, 2003년도 94.4%, 2004년도 95.2%로 점차 증가하고 있어 단기자금에 비해 상대적으로 수익률이 높은 중장기자금의 투자비중은 증가하였으나 전체 수익률은 저하된 것이다. 이러한 수익률의 저하는 [표 4]에서 보는 바와 같이 전체 운용자금 중 2002년도 70.6%, 2003년도 60.8%, 2004년도 71.2%를 투자하고 있는 정기에금의 수익률이 2002년도 5.39%, 2003년도 5.04%, 2004년도 3.92%로 하락한 데 그 원인이 있는 것이다. 이에 반해 2004년 금융상품 중 가장 높은 수익률인 16.9%를 나타내고 있는 신종적립신탁은 운용비중이 1.3%로 전체 수익률에 많은 영향을 주지 못했다.

[표 4] 금융상품별 자산운용수익률

(단위: 백만원, %)

	2002			2003			2004		
	운용 평잔	운용 비중	수익률	운용 평잔	운용 비중	수익률	운용 평잔	운용 비중	수익률
MMDA	8,285	5.2	3.98	2,692	2.1	3.89	412	0.3	3.64
MMF	2,936	1.9	7.28	4,703	3.6	4.67	3,378	2.6	3.61
정기에금	112,385	70.6	5.39	79,965	60.8	5.04	93,611	71.2	3.92
신종적립신탁	16,900	10.6	7.25	9,492	7.2	4.81	1,752	1.3	6.90
투자폴(채권형)	18,606	11.7	6.35	34,627	26.3	5.09	32,259	24.6	5.43
합 계	159,112	100	5.66	131,479	100	5.00	131,412	100	4.52

자료: 국가보훈처 내부자료.

보훈기금의 자산운용은 안정성 자산인 정기에금의 3년 평균 운용비중이 전체 운용자산의 67.5%로 매우 높아 수익성보다는 안정성에 치중하는 것을 알 수 있다. 그러나 2002년 이후 저금리 추세가 지속되어 정기에금의 수익률이 하향 조정되고 있으며 전체 수익률이 악화되고 있으므로 자산운용전략을 재검토할 필요가 있다.

전체적인 자산운용전략을 새로 마련하여 정기에금의 투자비중을 낮추고 중장기자금의 경우 신종적립신탁과 같은 고수익상품에 투자비중을 늘릴 뿐만 아니라 보다 다양한 상품에 대해 투자할 것을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.