

2004년도 결산분석 설명회

— 사회예산분야 —

2005. 8. 4



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2004년도 결산분석설명회

1. 상임위 보좌직원 대상

분 야	위 원 회	일 시	장 소
사 회 분 야 8. 4(목)	보건복지위	14:00 ~ 14:50	의원회관 간담회실 (104호)
	교육위	15:00 ~ 15:50	
	환경노동위	16:00 ~ 16:50	
	문화관광·여성위	17:00 ~ 18:00	
행 정 분 야 8. 5(금)	국방위	10:00 ~ 10:50	
	통일외교통상위	11:00 ~ 12:00	
	행정자치위		
	법제사법위		
산 업 분 야 8. 5(금)	산업자원위	14:00 ~ 14:50	
	건설교통위	15:00 ~ 15:50	
	과학기술정보통신위	16:00 ~ 16:50	
	농림해양수산위	17:00 ~ 18:00	
경 제 분 야 8. 8(월)	재정경제위 기획예산처	14:00 ~ 15:50	

2. 예결위 보좌직원 대상

분 야	일 시	장 소
총괄 및 경제분야	8. 8(월) 16:00 ~ 18:00	의원회관 간담회실 (104호)
산업분야		
사회분야		
행정분야		

목 차

보건복지위원회	1
박인화 예산분석관 (보건학박사)	
교육위원회	72
최종덕 예산분석관 (교육학박사)	
환경노동위원회	133
이덕만 사회예산분석팀장 (경제학박사)	
허문규 예산분석관 (행정사무관)	
문화관광위원회 / 여성위원회	206
윤용중 예산분석관 (경제학박사)	

보건복지위원회

박인화 예산분석관 [보건학 박사]

Ⅰ. 보건복지분야 결산시정요구사항 조치결과 분석

1. 조치결과 분석

가. 장애인 생활안정예산의 편성·집행에 대한 시정 및 제도개선

장애인 생활안정예산의 부적절한 편성 및 집행과 관련하여 국회가 ‘시정’ 및 ‘제도개선’을 요구한 지적사항은 첫째, 2003년 장애인 생활안정사업비에서 85억 7,000만원을 전용하여 장애인 생활시설 운영비로 사용한 바, 장애인 생활안정사업의 지급대상자를 정확히 추계하지 못한 점, 사업추진을 적극적으로 추진하지 않은 점, 전용예산의 불용액이 전용액의 10%에 이르는 문제이며 둘째, 이와 관련하여 장애등급별 추가생계비 증가액을 세분화하는 한편 차상위 중증장애인과 기초수급자 중 경증장애인 간의 형평성을 위한 대책수립에 관한 것이다.

보건복지부는 이 지적에 대한 조치결과로 2005년부터 기초생활보장 수급자 장애인 모두에게 장애수당을 지급기로 제도개선 하였다고 답변하였다. 장애수당 지급대상이 2004년까지는 기초생활급여를 받는 1·2급 및 3급 중복장애인에게 국한되었으나, 금년부터는 기초생활급여를 받는 1~6급 전체 장애인에게 확대된 것이다. 이에 따라 장애수당 지급대상자수는 2004년 134,000명에서 2005년 267,000명으로 늘어나게 되었다.

보건복지부의 조치결과를 검토하면, 장애수당 확대와 관련된 제도개선 사항에 대해서만 조치를 취하였으며, 국회가 지적한 전자의 사항 즉, 장애인 생활안정사업비의 전용감액이 장애인 생활시설 운영비의 전용증액으로 나타난 문제에 대한 조치결과(계획)는 제시하지 않았다. 이에 따라 본 분석에서는 장애인 생활안정사업비 즉, 재가(在家) 장애인 지원사업비의 전용 및 불용이 2004년에도 반복적으로 발생한 문제를 심층 분석함으로써, 이에 대한 시정의 필요성을 다시 한번 강조하고자 한다.

[표 2]는 2003년 결산심사결과 국회가 지적한 동일한 문제가 2004년 결산

에서도 여전히 발생된 사실을 제시하고 있다. 국회의 지적이 2004년도 예산사업에서는 시정될 수 없지만, 보건복지부가 이에 대한 시정결과를 제시하지 않았으므로 재차 이 문제의 심각성을 지적하는 것이다. 2004년 결산에서는 장애수당, 장애인의료비 및 장애인 자녀교육비를 포함하는 장애인 생활안정사업비(재가 장애인지원 사업비)의 전용감액 67억원은 장애인생활시설 지원사업에 60억원 전용증액 되었다. 다만 전용감액의 규모가 전년대비 19억원 감소되었을 뿐이다.

[표 2] 장애인 생활안정사업 및 시설지원사업 결산

(단위 : 백만원, %)

	2004 예산액 (A)	전용	불용	지출액 (교부액) (B)	지자체 집행액 (C)	예산액 대비 지출액 비중 (B/A)	예산액 대비 집행액 비중 (C/A)
장애인 생활안정 사업 (재가 장애인 지원) ¹⁾	79,832	-6,702	3,677	69,453	66,225	87.0	83.0
장애인 시설지원 ²⁾	198,193	6,032	-	204,222	-	103.0	-

주: 1) 장애수당(584억원), 장애인의료비(94억원), 장애인자녀교육비(16억원)를 포함함(괄호 내는 지출액).

2) 장애인 생활시설(지출액 1,281억원), 장애인직업재활시설(217억원), 지역사회재활시설(540억원)을 포함함(괄호 내는 지출액).

자료: 보건복지부, 「2004년도 세입·세출 결산보고서」, 2005.

2004년 보건복지부 소관 장애인 복지지출은 일반회계 기준시 2,947억원으로 복지부 총 지출액 9조 1,205억원에서 차지하는 비중은 3.2%이다. 한편 장애인 복지지출은 ‘재가 장애인지원 : 장애인 시설지원’이 ‘1 : 3’ 정도로, 재가 장애인 지원이 상대적으로 과소하다. 미흡한 재가 장애인사업비 운영에도 불구하고, 일부 재원이 장애인 시설로 이전된 현상과 관련하여, 재가 장애인지원이 장애인 복지에서 우선순위가 높은 사업이라는 점에서 시정이 요구되지 않을 수 없다. 보건복지부는 장애인 시설종사자 급여 및 관리운영비 부족을 전용사유로 설명하고 있지만, 예산부족은 재가 장애인사업에서도 결코 예외가 아닌 장애인 복지 전반에 걸친 근본적인 문제이다.

재가 장애인 복지사업비에서 전용감액이 발생하는 까닭은 기초자치단체에서 사업집행실적이 저조한데 기인한다. 2004년 ‘장애수당’과 ‘장애인 자녀교육비’¹⁾를 실제 지역에서 수급 받은 인원은 예산상 계획인원 대비 각각 91.0%²⁾와 52.5% 수준이다. 즉, 기초자치단체에서 가정에 거주하는 저소득 장애인에게 복지서비스를 제공하는 과정에서 재원이 장애인의 복지욕구에 적합하게 전달되지 못하는 ‘부정합 문제’(mis-matching)가 발생하기 때문이다. 이는 복지서비스 전달과정에서 나타나는 복지행정의 책임성 및 전문성 미흡에 기인하는 것인 만큼, 복지전달체계 전반에 걸친 진단을 토대로 이를 개선시켜나가는 노력이 필요하다. 복지재원과 대상자 간의 부정합 문제는 재가 취약계층 지원사업에서 보편적으로 나타나는 현상인 만큼, 이의 해소방안으로 현재 시범 운영 중인 복지전담조직의 확대 적용을 위한 보건복지부의 계획성 있는 대책이 필요하다고 본다.

나. 국민건강보험재정의 기금 전환에 대한 제도개선

국민건강보험재정을 기금으로 전환하여 운용해 나가야 할 필요성과 관련하여, 국회는 건강보험재정이 보건복지부 장관의 승인 하에 운용될 뿐, 국회 재정통제권의 사각지대에 놓여 있으므로, 향후 건강보험재정도 조속한 시일 내에 기금으로 운용되도록 하여 국회의 심의를 받도록 ‘제도개선’ 할 것을 지적하였다.

이 지적에 대하여 보건복지부가 답변한 내용을 살펴보면, 첫째, 건강보험은 급여항목이 결정되어 있는 상태에서 예상되는 보험급여비용을 보험료로 충당하는 단기보험으로 수지균형이 재정운영의 기본원칙이므로, 기금으로 운용되면 현행제도보다 경직성을 띠게 되어 신속적인 제도운영이 불가능하다는 것이다. 둘째, 건강보험이 기금화 되었을 경우 다음 연도 기금예산을 편성하기 위해서는 보험료와 의료수가가 사전에 결정되어야 하나, 현행법상 수가는 매년 11월 15일까지 의약계를 대표하는 ‘요양급여비용협의회’와 ‘국민건강보험공단’ 간에

1) 저소득가구의 1~3급 장애인 중고생 및 저소득가구 1~3급 장애인의 중고생 자녀를 대상으로 한다.

2) 2003년 결산에서는 80.3%로 나타났다.

계약으로 결정하도록 되어 있어 이를 무시하고 정부가 미리 보험료와 수가를 결정하는 것은 불가능하며, 사전에 예산을 편성하는 것은 불가능하다는 것이다. 셋째, 진료행위란 환자와 의사 사이에서 발생하는 것이므로, 급여비를 사전적으로 통제할 수 없으며, 또한 현재 건강보험 및 의료법 등의 각종 규제에 의하여 의료발전이 저해된다고 주장하고 있는 의료계의 현실을 감안할 때, 진료량 사전통제와 건강보험 기금화를 통한 예산 규제시 사회주의 국가방식의 통제라는 의료계의 엄청난 반대가 예상된다는 것이다. 넷째, 이러한 배경에서 앞으로 기금화가 건강보험제도 발전에 미치는 영향 등에 대해 보다 심도 있게 검토하고, 관련부처 협의 및 의견수렴 등을 통하여 2005년 중 합리적 방안을 마련하도록 하겠다는 입장을 표명하였다.

이와 같은 내용의 보건복지부 조치결과를 요약하면 첫째, 단기보험인 건강보험은 수지균형이 재정운용의 기본원칙이므로 건강보험재정의 기금화는 건강보험의 신축적인 제도 운영을 불가능하게 하며 둘째, 보험료 및 수가결정 과정과 관련하여 사전에 건강보험 재정운용계획안을 편성하는 것이 불가능하고 셋째, 건강보험재정의 기금화를 예산규제로 간주하여 사회주의 국가방식의 통제라는 의료계 반대가 예상된다는 주장이다.

그러나 이와 같은 주장에 대해서는 다음과 같은 문제가 제기된다. 첫째, 단기보험이므로 수지균형이 재정운영의 기본원칙이라고 하지만, 2004년 건강보험은 3조 4,830억원의 정부지원이 이루어진 후에야 89%의 수지율³⁾을 달성하였다. 정부지원 이전의 순수지율⁴⁾에 의하면 급여비 지출이 보험료 수입을 4% 초과하며, 지역가입자 재정의 경우에는 급여비 지출이 보험료 수입을 52%나 초과하여 수지균형이 이루어지지 않고 있다. 단기보험이라는 주장에 대해서는 유사한 성격의 산업재해보상보험⁵⁾도 산재보험기금으로 운용되고 있다고 하겠다. 둘째,

3) (총 지출 ÷ 총 수입) × 100

4) (급여비 지출 ÷ 보험료 수입) × 100. ‘국민건강보험공단’은 순수지율 산출시 보험료 수입에 정부지원액을 포함시켜, 이를 매년 ‘국민건강보험통계연보’에 발표한다. 이 기준에 따르면 2004년도 순수지율은 85.8%로 산출된다. 그러나 이는 보험료 수입에 대한 정의를 다르게 해석한 것으로, 순수지율의 정의에 충실하게 동 지표를 산출하면 104.2%로 나타난다. 이에 관한 보다 상세한 내용은 본 보고서의 ‘중점분석’에 게재된 「의료보장부문 재정지원 결산분석」을 참고한다.

5) 산업재해 발생시 진료급여 등을 제공한다.

보험료 및 수가결정 과정 때문에 사전에 건강보험 재정운용계획안 편성이 불가능하다고 하지만, 국민연금의 경우도 사전에 기금운용계획안이 편성되어 국회의 심의를 받고 있으며, 만약 건강보험에서 현행 보험료 및 수가결정과정의 문제라면 이에 대해서는 제도를 개선하면 된다고 본다. 셋째, 건강보험재정 기금화를 진료량 사전통제 등과 연관시켜 의료계가 반대할 것이라는 주장은 논리의 비약이라고 본다.

뿐만 아니라, 보건복지부에서는 여타 사회보험의 경우 해당 정부부처가 보험자이지만, 건강보험은 ‘국민건강보험공단’이 보험자라는 점을 들어, 가입자·공급자·보험자 3자간의 합의와 계약에 의한 의사결정구조가 작동하고 있음을 강조한다. 그렇다면, 공단이 보험자로서 보험료 수입과 급여비 지출 간에 수지균형이 이루어지도록 철저히 관리해야 할 것인 바, 타 사회보험과는 달리 건강보험에 대해서만 정부가 급여비를 지원하는데 대한 명분을 찾기는 더 어려워진다고 하겠다.

건강보험 재정운용에 관한 2004년 결산을 보면, 국가통합재정에도 포함되지 않는 현행 건강보험 재정제도로 인하여 총 지출액 17조 4,745억원 가운데 78.1%인 13조 6,562억원의 지출이 국회 결산심사의 사각지대에 있는 것으로 분석된다. 따라서 건강보험에 대한 국회의 결산심사는 상임위원회 단계에서 ‘보건복지위원회’ 소관 지출액 3조 7,843억원, ‘농림해양수산위원회’ 소관 지출액 340억원에 대한 별도의 결산심사가 있으며, 예산결산특별위원회에서는 보건복지부 및 농림부 소관 건강보험지출액 총 3조 8,182억원에 대한 결산심사가 이루어진다. 그러나 17조원을 상회하는 전체 건강보험재정에 대한 심사가 제한되어 있기 때문에, 총 지출액의 22% 수준에 대한 부분적인 결산심사는 실효를 거두기 어려운 근원적인 한계를 안고 있다.

이러한 여건을 종합적으로 검토할 때, 보건복지부가 조치계획으로 제안한 내용은 합리적인 근거가 매우 부족하다고 생각되므로, 향후 보건복지부는 사회보험재정 운용과 관련된 명확한 논리에 토대를 두고 현재 기금으로 운용되는 산재보험, 고용보험, 국민연금, 공무원연금, 사학연금 및 군인연금의 6개 사회보험제도와 형평성을 감안하면서 건강보험재정의 기금 전환⁶⁾을 적극 검토해야 한

다고 본다. 군인연금의 경우에는 현재 군인연금특별회계와 군인연금기금으로 이원화되어 있지만, 2007년부터 군인연금기금으로 일원화될 계획⁷⁾이다. 이와 같이 2007년부터는 건강보험을 제외한 정부의 6개 연금 및 사회보험이 모두 ‘기금’이라는 통일된 재정관리체계 하에서 운용될 것인 만큼, 건강보험만 예외적인 재정체계를 고수하는 것은 어떤 측면에서도 타당성이 미약하다고 본다.

다. 장애인 차량 LPG 사용지원 예산의 낭비 및 제도개선 필요성

에너지및자원사업특별회계 사업인 장애인 차량 LPG 사용지원 예산의 낭비 등과 관련하여, 국회는 장애인 승용차 LPG 사용에 대한 보조금 지급은 규모의 급격한 증가에 따른 재정부담의 가중과 함께 장애인 간 형평성 문제, 지원수단으로서의 적정성, 부정사용 및 이에 대한 관리감독의 부실문제 등이 야기되고 있으므로, 근본적인 대책이 마련되어야 할 것을 강조하고 ‘제도개선’ 수준의 시정을 요구하였다.

이에 대한 조치결과에서 보건복지부는 늘어나는 장애인의 차량 이용욕구와 이에 따른 예산의 급격한 증가에 효과적으로 대응하기 위해 장애인 차량에 대한 LPG 지원 적정한도를 설정(월 250ℓ)하여 2004년 12월 1일부터 시행하며, 2005년 상반기 중 장애인 LPG 사용실태에 대한 전면조사를 통해 지속적으로 제도개선을 추진하겠다고 밝혔다.

2004년도 장애인 차량 LPG 사용 지원사업의 결산분석에 의하면, 2004년 예산액은 전년대비 64.4% 증가한 1,782억원이었으나, 실제 집행액은 전년대비 77.1% 증가한 2,188억원으로 나타났다. 따라서 예산대비 부족액이 406억원 규모이다. 2004년의 경우, 동 사업 이용인원은 32만 3,000명이며, 1인당 월평균 사용량은 234ℓ이다. 보건복지부가 2004년 12월부터 사용량 제한조치를 취하였으므로, 2004년 결산에서는 동 정책효과가 반영될 수 없었다고 본다.

6) 보건복지부는 이에 대하여 독일, 프랑스, 일본 등의 건강보험재정이 기금화 되어 있지 않다는 사례를 들고 있다. 그러나 이들 국가는 우리나라와는 달리 국가재정·회계 제도에서 기금제도를 거의 두지 않고 있기 때문이다.

7) 정부혁신지방분권위원회, 「특별회계·기금 정비방안」, 2005. 5. 20.

그러나 계속하여 우려되는 점은 첫째, 사용량 상한선은 현재 1인당 평균 사용량의 107% 수준에 불과하며 둘째, 2001년 사업도입 시와 비교할 때 1인당 사용량은 1.2배 증가하였지만, 사용인원은 1.7배 증가하였다는 사실이다. 이에 따라 LPG 사용량의 제한에도 불구하고 향후 사용인원 증가에 따른 사업비의 지속적인 증가 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 2005년 에너지및자원사업특별회계를 통한 동 사업 예산은 전년대비 37.9% 증가한 2,458억원 규모로, 저소득 장애인 등을 위한 보건복지부 소관 22개의 일반회계 사업예산 1,643억원보다 815억원 더 많은 규모이다.

이러한 실정을 감안할 때, 2006년도 장애인 복지재정 운용에서는 사업 간의 재원배분에 관한 심도 있는 조정의 필요성은 절실하다. 그러나 이 문제는 근본적으로 우리나라 재정이 2005년 현재 1개 일반회계, 19개 특별회계 및 57개 기금의 80개 칸막이로 각각 운용되고 있는데 기인한다. 현재 장애인복지사업 수행은 보건복지부 뿐 아니라 노동부, 교육인적자원부 등 총 7개 부처가 관련된다. 장애인사업 관련 회계·기금은 총 9개⁸⁾인데, 이는 1개 일반회계, 에너지및자원사업특별회계·재정융자특별회계·농어촌특별세관리특별회계·통신사업특별회계의 4개 특별회계, 장애인고용촉진및직업재활기금·국민건강증진기금·국민체육진흥기금·문화예술진흥기금의 4개 기금으로 구성되어 있다.

그러므로 본 지적사항인 에너지및자원사업특별회계 사업의 예산낭비문제 뿐 아니라, 전반적인 장애인 복지사업의 효율적 추진을 도모하자면, 2005년 현재 7개 부처에서 9개 별도 회계와 기금으로 재정이 운용되는 상황에 대한 개선이 필요하다고 본다. 이를 위하여 기존의 장애인관련 회계·기금을 정비하면서, 재정운용의 효율성과 투명성을 제고시키며 재원배분 우선순위에 대한 검토를 통합적으로 수행할 수 있도록 하는 「장애인복지특별회계」(가칭)의 도입방안⁹⁾을 고려할 수 있을 것이다. 이 방안은 국회가 ‘장애인 차량 LPG 사용지원’

-
- 8) 이를 위한 재원은 장애인고용부담금, 장애인고용촉진및직업재활기금에 사업비를 지원하는 복권기금 등 총 10종이다.
- 9) 상세한 내용은 본 보고서의 ‘장애인 복지재정 결산분석’을 참고한다. 동 특별회계 도입 시에는 장애인고용촉진및직업재활기금의 폐지를 고려할 수 있으므로, 별도회계 추가 우려는 배제될 수 있다고 본다.

의 예산낭비 및 부담가중과 관련하여 근본적 대책의 필요성을 강조하고 ‘제도 개선’ 수준의 시정을 요구한 취지에도 적극 부합된다고 본다.

라. 기초생활보장급여의 연례적 예비비 사용에 대한 시정

국민기초생활보장급여 가운데 핵심적 급여인 생계급여 지급을 위하여 연례적으로 예비비를 사용한다 하여, 국회는 이를 예측할 수 없는 예산초과 지출에 해당하지 않는다고 판단하여 예비비 사용요건에 부합하지 않음을 지적하고 이에 대한 시정을 요구하였다. 이 지적에 대하여 보건복지부는 최저생계비가 매년 12월에 결정되어 이를 예산안에 충분히 반영할 수 없었으나, 「국민기초생활보장법」 개정에 따라 2005년부터는 9월 이전에 최저생계비가 결정될 수 있으므로 적정예산 편성여건을 갖추게 되었다는 점이다. 이에 따라 매년 최저생계비 계측결과를 토대로 수급자 평균소득, 최저생계비 인상률 등의 실적치를 예산안에 최대한 반영시켜 예산편성과 집행의 격차를 줄여나가도록 할 계획이라는 것이다.

이와 같은 보건복지부의 조치결과에 따르면, 향후 생계급여비 부족문제는 상당히 해소될 것으로 기대된다. 2001~2004년간 생계급여비 결산에 의하면, 4년간 총 예산액은 6조 3,461억원이었으나, 예비비 사용액 1,962억원, 동일 ‘목’ 내에서의 예산조정액 406억원으로, 2,368억원이 증액되어 총 지출액은 6조 5,829억원으로 나타났다. 생계급여 예산액 대비 지출액 비중이 104%이므로, 매년 생계급여비 부족분은 예산액의 4% 수준이다. 이러한 근거에 비추어 볼 때, 2005년도 생계급여 예산은 전년대비 16.5% 증가되었으므로, 일단 연례적인 예비비 사용은 차단될 수 있는 재정여건이 이루어졌다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 우려되는 점은 2005년 현재 기초생활보장 수급권자는 인구의 3%인 150만명 수준이지만, 대량실업 및 빈곤인구 급증에 따라 인구의 7~10%로 추정되는 차상위 빈곤계층에 대한 단계적인 급여확대 등 복지 사각지대 축소를 위한 잠재적 재정부담이 내재되어 있다는 사실이다. 이에 따라 3% 수준의 절대빈곤 인구에 대한 생계급여 제공 시에는 동일한 오류가 반복되지 않을지라도, 정책방향에 따라 급여대상이 확대될 때에는 적정규모의 소요재정

확보에 각별히 관심을 가져야 할 것이다. 왜냐하면, 5년 단위의 중기재정계획인 「2005~2009년 국가재정운용계획(시안)」에 의하면 2009년 생계급여비는 2조 2,609억원 규모로 이에 따른 수급자수는 여전히 인구의 4% 미만으로 추정된다. 그러므로 복지 사각지대의 단계적 축소를 위한 수급자 확대계획이 여하히 반영되는가에 따라 현재 중기계획을 통하여 계획되고 있는 생계급여비 규모는 부족분이 초래될 수 있으며, 이러한 경우 다시 예비비 사용 등의 재정규율 저해사례가 재발할 수 있다는 점이다. 다시 강조하자면, 빈곤계층을 위한 국가의 의무 재정지출(mandatory spending)인 생계급여비 예산액에 대해서는 과부족이 발생하지 않도록 비용추계의 정확도를 높여 예산과 집행결과 간에 발생하는 차액을 최소화 시킬 수 있는 예측력 있는 재정운용이 이루어져야 할 것이다.

마. 식품의약품 R&D 사업비의 비효율적 집행에 대한 시정

식약청 소관의 식품의약품 안전성관리 연구개발(R&D) 사업비의 비효율적 집행 및 중장기 연차별 계획 부재와 관련하여, 국회는 R&D 용역사업을 매년 3~4월에 계약 후 11월 30일에 일률적으로 사업을 종료한 점, 장기과제 등은 계속과제로 선정하여 활용하는 방안의 제도개선책 강구, 중장기적인 연차별 추진 계획의 부재, 연구과제 선정 및 연구결과 평가 등 연구사업 과정의 관리가 전반적으로 부실함을 지적하고, 이를 ‘시정’하도록 요구하였다.

식약청은 이에 대한 조치결과로 연구개발사업을 효율적으로 관리하기 위해 2005년 2월 직제를 개편하여 ‘연구기획조정담당관’을 신설하여 R&D 사업을 기획에서부터 평가 및 사후관리까지 할 수 있도록 조직을 보강한 바 있고, 필요성이 인정되는 과제는 계속과제로 사업을 수행할 수 있도록 관련규정을 개정 중이며, 식약청 R&D 중장기 발전계획수립을 위한 용역연구사업을 수행 중이고, 연구과제 평가를 위해 ‘공개구두발표’ 및 외부전문가중심 ‘상대평가가제’를 도입토록 하며, 식약청 연구관리 전산시스템을 개발·운영하겠다는 개선의지를 밝혔다.

2004년도 식약청 결산에 의하면 총 지출액은 1,081억원으로 나타났다. 이는 예산액¹⁰⁾ 대비 99.0%, 예산현액¹¹⁾ 대비 96.1% 수준이다. 식약청 소관 예산

운용에서 주요사업비 지출액은 480억원으로, 총 지출액 대비 44.4% 수준이다. 식약청은 예산규모가 과소할 뿐 아니라 수행사업의 특성상 타 부처에 비해 인건비 및 기본사업비 비중이 상대적으로 높다. 식약청의 R&D 사업비는 [표 3]에서 보는 바와 같이 지출액 기준으로 284억원 규모이며, 주요사업비의 59.2%를 차지하는 핵심적인 사업이다. 2004년 수행된 R&D 사업은 자체수행 108억원 140과제, 연구용역 179억원 322 과제이다.¹²⁾ 과제당 평균 지출액은 자체수행의 경우 7,700만원, 연구용역의 경우 5,600만원이다.

[표 3] 식약청 연구개발(R&D)사업비 결산: 2002~2004년

(단위: 백만원, 개, %)

		예산액			지출액			예산액 대비 지출액 비중 (B/A)
		자체수행	용역	소계(A)	자체수행	용역	소계(B)	
2002	금액	9,337	10,663	20,000	9,036	10,186	19,222	96.1
	과제수	122	228	350	122	228	350	-
2003	금액	9,944	15,156	25,100	9,680	15,060	24,740	98.6
	과제수	138	300	438	138	300	438	-
2004	금액	10,830	17,870	28,700	10,873	17,541	28,414	99.0
	과제수	140	321	461	140	322	462	-
합계	금액	30,111	43,689	73,800	29,589	42,787	72,376	98.1
	과제수	400	849	1,249	400	850	1,250	

자료: 식품의약품안전청 내부자료.

식약청 소관 R&D 사업비에 대한 결산분석 결과 지적되는 사항은 다음과 같다. 첫째, 식약청이 수행하는 R&D 사업은 식약청 고유업무인 식품·의약품 안전관리를 위한 기준설정 및 규격 과학화 정립 등을 지원하는 연구·개발에 집중되어 있으며, 예산집행과목은 용역비(206목) 및 시험연구비(207목)이다. 한편 국가재정운용의 13개 분야중 하나인 R&D 분야 투자¹³⁾나 ‘국가과학기술위원회’가 분류하는 R&D 사업은 미래 성장잠재력 확충을 위하여 생명공학, 나노기

10) 1,092억원 규모이다.

11) 1,125억원 규모이다.

12) 예산액 기준이다.

13) 기획예산처, 「2005 나라살림: 2005년 예산개요」, 2005.

술 등 미래 유망 신기술 개발, 신기술 주도권 확보를 위한 기초·원천연구 등에 역점을 두고 있다. 동 사업의 예산과목은 정부출연금(303목)이다.

이와 같이 식약청 R&D 사업과 정부 R&D분야사업의 성격 및 예산과목이 상이함에도 불구하고, 식약청이 수행하는 연구과제가 ‘연구개발(R&D) 사업’이라는 이름으로 명명되기 때문에, 이를 통상적인 R&D 분야 사업평가에 포함시키고 있다. 이에 따라 ‘국가과학기술위원회’는 식약청 R&D 사업에 대한 개선사항으로 신규 대형사업의 발굴, 차차세대 국가성장산업 발전에 대비한 예측·선행 기획연구 강화 등을 지적한 바 있다. 이러한 권고는 식품·의약품 안전관리를 위하여, 2004년 기준으로 462개에 이르는 기준설정 및 규격 과학화 등에 특화된 식약청의 연구과제의 본질을 충분히 고려하지 않은 일면이 있다고 본다. ‘국가과학기술위원회’의 지적은 보건분야에서 보건복지부가 수행하는 보건산업진흥 R&D 사업 평가에 보다 적합한 권고가 될 것이다.

이러한 문제점을 인식하고 2005년부터는 R&D 사업의 일률적 평가문제가 다소 개선되었다. ‘국가과학기술위원회’는 2004년도 R&D 사업평가에서, 식품의약품 안전관리와 관련된 시험분석법 및 기준규격 관련연구 특성을 반영한 R&D 성과지표에 따라 식약청 소관 R&D 사업을 평가하였다. 그러므로 현행대로 ‘국가과학기술위원회’의 평가지표를 개선시켜 식약청 R&D 사업을 평가하는 것이 타당한 지, 또는 식약청의 사업내용에 적절한 다른 명칭을 붙여 통상적인 국가 R&D 사업과 혼동되지 않도록 함으로써 ‘국가과학기술위원회’ 평가에 포함시키지 않는 것이 타당한 지에 대해서는 식약청 R&D 사업수행의 효율성 및 효과성의 관점에서 신중하게 검토되어야 한다고 본다.

둘째, 식약청의 분류에 의하면 462개 총 과제 중 계속과제 성격의 사업은 40%에 해당하는 186개이다. 그럼에도 불구하고 2004년 현재 정부 예산회계제도 준수를 위해 전 과제가 단년도 사업으로 추진되어, 40%의 사업은 행정능률저하와 업무수행의 계속성을 제한 받는 등 부적절한 방식으로 수행되었다고 볼 수 있다. 이에 대하여 식약청은 ‘연구개발사업처리규정’¹⁴⁾을 개정하여 “1년을 초과하여 계속 수행이 필요하다고 인정되는 과제는 계속과제로 할 수 있도록

14) 훈령 118호 제9조 ‘제안과제 평가 및 과제선정’(2005. 2. 1 개정).

한다”고 밝혔다. 따라서 단년도 사업으로 종료되어야 하는 불합리성은 일단 해소되었다고 볼 수 있다. 그런데 계속과제로 분류되는 사업은 자체수행 64개, 용역사업 122개로, 자체수행 과제의 2배에 이르는 과제가 용역 발주되고 있다.

향후 효율적인 식품의약품 안전관리를 도모해 나가자면 식약청 소관 ‘R&D 사업 중장기 발전계획’을 통하여 자체 연구인력 및 예산을 확충하여 장기 용역 과제 중 일부를 자체과제로 수용하는 방안을 신중히 검토하는 것이 필요하다고 본다. 식약청의 자체 연구개발 역량 확충계획은 4,800만 전 국민의 건강을 위한 식품 및 의약품 안전관리 임무수행을 위하여 정부 총 재정지출의 0.06%에 불과한 1,200억원의 예산이 배분된 여건을 지속적으로 개선시켜 나가는데도 크게 기여할 것이다.

셋째, 2004년 식약청 R&D 사업 과제수는 462개로, 이 중 용역과제가 70%인 321개이다. 용역과제 공모 및 선정 등 사업비 집행과 관련하여, 국가과학기술위원회는 식약청의 ‘R&D 사업 관리과정에 대한 개선’을 촉구한 바 있다. R&D 사업비 집행의 내실화를 기해 나가자면, 식약청이 확실한 연구 필요성에 토대를 두고 과제 지원여부를 결정하고, 선정된 과제의 수행과정을 양적·질적으로 점검해 나가면서 성과 있는 연구결과가 산출되도록 관리할 수 있는 전문적인 평가관리 시스템을 갖추어 나가야 할 것이다.

따라서 식약청은 그 동안의 R&D 사업 지원사례 등에 대한 연구를 통하여, 자체적으로 공정성과 전문성이 보장되는 평가기법을 지속적으로 개발해 나가야 할 것이다. 물론 이러한 평가 시스템은 실효성 있는 연구결과 산출을 위한 연구과정의 점검과 평가를 포함시켜야 할 것이다. 식약청이 자체적으로 R&D 사업관리 역량을 제고시켜 나감과 동시에, 다른 한편으로는 2004년 결산기준으로 966억원의 R&D 분야 정부출연금을 운용한 ‘한국보건산업진흥원 보건의료기술 연구사업 관리본부’¹⁵⁾와 연계하여 일부 R&D 사업비를 운용하는 방안도 고려할 수 있다고 본다.

15) 동 관리본부는 2004년 현재 보건산업진흥 R&D 과제선정 및 평가를 위하여, 24개 대분류 분야의 150개 중분류 주제와 관련하여 4,091명의 대규모 전문가 풀을 두고 과제별로 평가위원을 선발하여 심사하고 있다.

II. 의료보장부문 재정지원 결산분석

1. 2000~2004년간 의료보장 재정지원 추이와 특징

2004년 한 해 동안 국고와 기금에서 5조 6,994억원이 지출된 의료보장 재정지원은 2000년대 이래 지속적인 증가추세를 나타내고 있는 바, 본 분석에서는 의료보장 적용 현황, 지난 5년간 의료보장 재정지원 규모와 비중, 의료이용 및 급여비의 지속적인 증가 추이를 분석한다.

가. 의료보장 적용 현황

2004년 기준으로 의료보장 적용인구는 [표 1]에서는 보는 바와 같이 건강보험은 지역가입자 2,185만명, 직장가입자 2,542만명으로 총 4,726만명이며, 의료급여 적용대상자는 148만명 수준이다. 이에 따라 제도적으로는 명실상부하게 전 국민이 의료보장의 우산 속에 포함된다. 그러나 2005년 4월 현재 3개월 이상 건강보험료 체납가구가 197만 세대로 의료보장 사각지대 문제가 대두되고 있다.¹⁾

의료보장 적용인구 비중은 건강보험과 의료급여가 '97 : 3' 수준이며, 건강보험 중 지역 및 직장 가입자 비중은 '46 : 54'이다. 의료급여 대상자는 기초생활보장 수급권자 외에도 일부 차상위 빈곤계층²⁾과 국가유공자, 북한 이탈주민, 인간문화재, 광주민주화운동 관련자 등을 포함한다.

1) 정부는 이 문제에 대응하여 「체납세대 지원방안」(2005. 6. 2)을 발표하고, 생계형 체납세대 등에 대하여 체납보험료 탕감 등의 지원책을 실시하고 있다.
2) 가구의 소득인정액이 최저생계비의 120% 이내인 빈곤계층을 말한다.

[표 1] 2004년도 의료보장 적용인구 현황

(단위: 천명, %)

	건강보험			의료급여	합 계
	지역	직장	소 계		
적용인구수	21,847	25,415	47,262 (47,372)	1,483 (1,529)	48,745
비 중	44.8	52.1	97.0	3.0	100.0

주: 적용인구수는 연평균임. 단 괄호 내는 연도말 기준치임.

자료: 국민건강보험공단 내부자료.

나. 의료보장 재정지원 추이

질병치료 등을 위한 건강보험 및 의료급여 제공과 관련하여, 2000~2004년간 보건복지부 소관으로 지출된 의료보장 재정지원은 [표 2]와 같다. 지난 5년간 의료보장을 위한 재정지원 규모는 의료급여 재정지원 7조 9,551억원, 지역건강보험 국고지원 12조 3,883억원, 국민건강증진기금 1조 7,101억원, 공·교 건강보험료 국가부담금 1조 1,079억원으로, 모두 합하면 총 23조 1,614억원 규모이다.

[표 2] 의료보장 재정지원 지출액: 2000~2004년

(단위: 억원, %)

	의료급여 (A)	건강보험(B)					의료보장 지출합계 (A+B)
		지역건강보험 지원 등			건강보험 국가부담금 (공무원,교직원)	합 계	
		국 고	기 금	소 계			
2000	10,323	15,527	-	15,527	2,006	17,533	27,856
2001	15,897	26,250	-	26,250	1,842	28,092	43,989
2002	16,904	25,747	4,392	30,139	1,615	31,754	48,658
2003	17,616	27,792	6,446	34,238	2,603	36,841	54,457
2004	18,811	28,567	6,263	34,830	3,013	37,843	56,654
합 계	79,551	123,883	17,101	140,984	11,079	152,063	231,614

주: 보건복지부 소관 재정지원에 국한함.

자료: 보건복지부, 「세입세출 결산보고서」, 각 연도.

빈곤계층의 의료급여를 위한 국가부담에는 중앙정부 지출과 지방비 지출이 있다. 2004년의 경우 [표 3]에서 보는 바와 같이 의료급여 국가부담금은 총 2조 5,593억원인데, 이 중 보건복지부 지출액이 1조 8,811억원, 지방비 출연금이 5,708억원이므로, 나머지 1,074억원은 미지급액이다. 그러므로 의료급여 재정지출과 관련해서는 보건복지부의 국고부담금 뿐 아니라, 지방비를 포함하는 의료급여 국가부담금의 변동추이에 대한 면밀한 분석이 필요하다고 본다.

[표 3] 2004년도 의료급여 국가부담금 지출

(단위: 백만원, %)

	국가부담금(지출액)			본인 부담금	합 계 (총진료비)
	국고보조금	지방비 출연금	소 계		
지출액	1,881,115	678,179 ¹⁾	2,559,294	45,240	2,604,534
비 중	72.2	26.1	98.3	1.7	100.0
(2004년 예탁금)	(1,870,900)	(570,800)	(2,441,700)	-	-

주: 예탁금이란 「의료급여법」에 따라 시·도지사가 추정급여비용을 급여비용 지급기관인 ‘국민건강보험공단’에 예탁하는 것을 말함.

1) 기관부담금에서 국고보조금 지출액을 차감한 추정치임.

자료: 국민건강보험공단 내부자료.

다. 보건복지부 지출액의 60%에 이르는 의료보장 재정지원

2000~2004년간 보건복지부 소관 의료보장 재정지원 지출총액은 [표 4]에서 보는 바와 같이 같은 기간 중 보건복지부 일반회계 지출총액 38조 5,219억원의 60.1%에 이르는 규모이다. 국민건강증진기금 지원액을 제외한 국고지원만 기준으로 하면, 복지부 지출총액의 55.7% 수준이다. 의료보장 재정지출이 보건복지부 일반회계 총 지출에서 차지하는 비중은 [표 4] 및 [그림 1]에서 보듯이 2000년에는 52.0% 수준이었으나, 2004년에는 62.1%로 크게 늘어나면서, 2000~2004년 기간 중 의료보장 재정지출의 연평균 증가율은 21.1%를 기록하고 있다. 이는 같은 기간 중 정부 일반회계 지출 증가율 10.8%의 2배를 상회하는 빠른 속

도이다. 정부 총 지출 증가율의 1.5배 수준인 보건복지부 총 지출 증가율 15.2%에 비하더라도, 의료보장 재정지출 증가율은 1.4배 수준이다.

이와 같이 빠른 속도로 늘어나고 있는 의료보장재정은 장기재정에 대한 잠재적인 부담이 매우 심각한 분야로 지적되고 있다.³⁾ 유례없이 빠른 속도로 진전되는 고령화와 지속적인 의료이용 증가추세를 감안할 때, 의료보장 재정부담의 급속한 증가에 대처하여 건강보험급여비 증가와 연동된 현행 정부지원방식이 「건강보험재정건전화특별법」(이하 ‘건강보험특별법’이라 한다) 만료⁴⁾ 이전에 개선되도록 해야 할 것이며, 건강보험 보장성 확대 등에 관해서도 신중한 정책 도입과 예측력 있는 재정추계가 요구된다고 하겠다.

[표 4] 보건복지부 총지출 대비 의료보장지출 비중: 2000~2004년
(단위: 억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	합 계
복지부 일반회계 총지출액(B) (전년대비 증가율)	53,571	75,821 (41.5)	78,154 (3.1)	86,468 (10.6)	91,205 (5.5)	385,219 (15.2) ¹⁾
의료보장 지출액(A) (전년대비 증가율)	27,856	43,989 (57.9)	48,658 (10.6)	54,457 (11.9)	56,654 (4.0)	231,614 (21.1) ¹⁾
(기금 제외시: a)			(44,267)	(48,011)	(50,391)	(214,513)
복지부 지출액 대비 의료보장지출 비중(A/B)	52.0	58.0	62.3	63.0	62.1	60.1
(기금 제외시 의료보장지출 비중: a/B)	(52.0)	(58.0)	(56.6)	(55.5)	(55.3)	(55.7)

주: 1. 같은 기간 중 정부 일반회계 총 지출 증가율은 10.8%임.

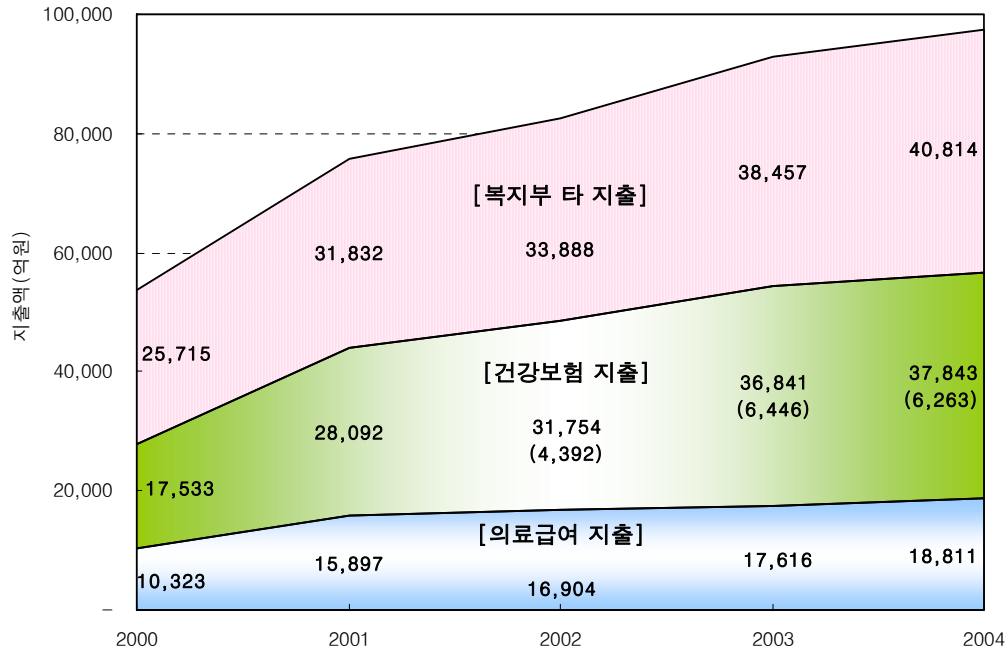
1) 기간 중 연평균 증가율임.

자료: 보건복지부, 「세입세출 결산보고서」, 각 연도.

3) 김종면, 「장기재정에 대한 건강보험의 잠재부담 분석」, 한국조세연구원, 2002.

4) 현행법은 지역건강보험 급여비 등의 50%를 국가가 지원하도록 규정하며, 이는 2006년 12월 31일까지 한시적으로 적용된다.

[그림 1] 보건복지부 사업비 지출액 비교: 2000~2004년



주: 동 지출은 일반회계를 기준함. 단, 건강보험 지출은 기금을 포함하며, 기금규모는 괄호 속에 표시함.

자료: 보건복지부, 「세입세출 결산보고서」, 각 연도.

라. 의료이용 및 급여비의 급속한 증가

증가세가 주목되고 있는 정부의 의료보장 재정지원 부담과 관련하여, 2000~2004년간 의료이용 및 급여비 증가추이를 살펴보면 [표 5] 및 [그림 2]와 같다. 본 분석에서는 ‘진료일수’를 의료이용의 대리변수(proxy)로 삼았다.

첫째, 진료일수를 통하여 반영된 의료이용 증가는 건강보험의 경우, 2000년 대비 2004년이 1.5배, 의료급여의 경우 1.6배 정도로 나타난다. 2000~2004년간 총 진료일수의 연평균 증가율은 건강보험과 의료급여 공히 12% 수준이다.

둘째, 급여비 증가추이를 보면, 건강보험의 보험자 부담 총 급여비는 2000년 대비 2004년이 1.8배 수준이다. 의료급여의 경우, 중앙정부와 지방비를 합한 국가부담 급여비 역시 2000년 대비 2004년이 1.8배이다. 급여비의 연평균 증가

율은 건강보험 17.5%, 의료급여 15.9%로, 건강보험의 급여비 증가율이 1.6%p 앞서고 있다. 2000~2004년 기간 중 급여비 증가율은 진료일수 증가율보다 대개 4~5%p 높게 나타나는데, 이는 수가상승과 급여확대 등이 반영되기 때문으로 생각된다.

다음으로 2000~2004년간 ‘적용인구 1인당 급여비’를 살펴보면, 건강보험은 2000년 19만원에서 2004년 34만원으로, 의료급여는 2000년 91만원에서 2004년 167만원으로 늘어났으며, 기간 중 증가배수는 모두 1.8배 수준이다.

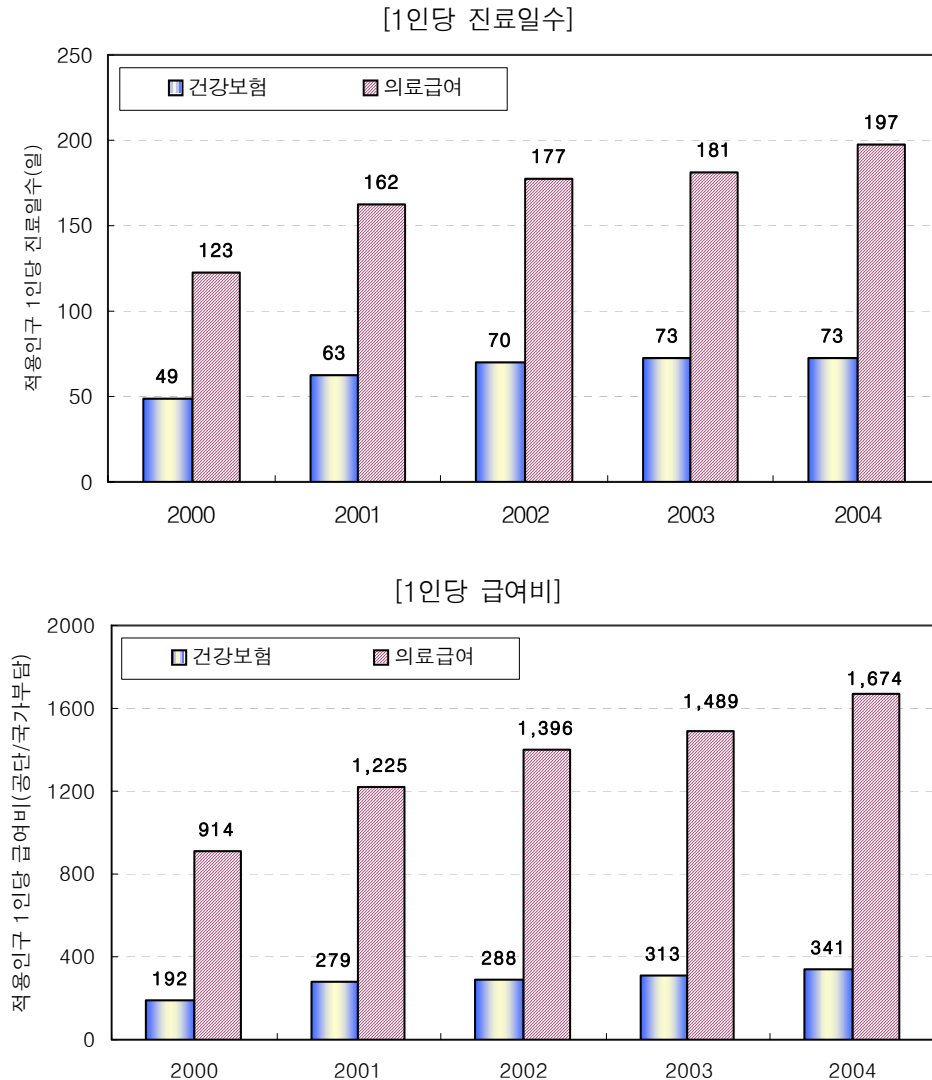
[표 5] 의료보장 유형별 진료일수 및 급여비: 2000~2004년
(단위: 천명, 천일, 백만원)

	2000	2001	2002	2003	2004
[건강보험]					
총 적용인구	45,896	46,379	46,659	47,103	47,372
65세이상 노인인구	3,019	3,216	3,345	3,541	3,748
총 진료일수	2,263,019	2,919,157	3,222,328	3,446,582	3,474,757
(전년대비 증가율)	-	(29.4)	(10.4)	(7.0)	(0.8)
적용인구 1인당 진료일수(일)	49	63	70	73	73
보험자부담 급여비	8,789,329	12,940,603	13,424,536	14,755,199	16,130,488
(전년대비 증가율)	-	(47.2)	(3.7)	(9.9)	(9.3)
적용인구 1인당 급여비(천원)	192	279	288	313	341
[의료급여]					
총 적용인구	1,570	1,503	1,420	1,454	1,529
65세이상 노인인구	371	372	374	392	415
총 진료일수	193,571	244,046	250,786	262,490	300,543
(전년대비 증가율)	-	(26.1)	(2.8)	(4.7)	(14.5)
적용인구 1인당 진료일수(일)	123	162	177	181	197
국가부담 의료급여비	1,434,618	1,841,925	1,982,390	2,165,540	2,559,294
(전년대비 증가율)	-	(28.4)	(7.6)	(9.2)	(18.2)
적용인구 1인당 급여비(천원)	914	1,225	1,396	1,489	1,674

자료: 1. 건강보험심사평가원, 「2004년도 건강보험심사통계지표」, 2005.

2. 국민건강보험공단 내부자료.

[그림 2] 의료보장 유형별 진료일수 및 급여비: 2000~2004년



주: 급여비는 천원 단위임.

자료: 국민건강보험공단 내부자료.

급여비 지출추이에서 주목되는 점은 특히 2003~2004년간 의료급여비 지출이 14.5% 증가되었다는 사실이다. 이에 대해 부분적으로는 2004년 신규 도입된 차상위계층의 희귀난치성 질환자 등에 대한 의료급여, 급여범위 확대 등의 이유로 들 수 있겠지만, 건강보험의 2배 수준에 이르는 증가율을 완전히 설명하

기에는 불충분할 것이다.

그러므로 의료보장 급여비 지출과 변동에 대한 심도 있는 분석을 통하여, 실증적 증거에 토대를 둔 정책을 개발하고 정책적용과정과 성과를 평가하면서 결과를 환류시키는 체계적이면서도 합리적인 정책수행이 이루어져야 할 것이다. 이러한 정책적 노력 없이는 2000년 이래 연평균 20% 이상의 속도로 늘어나는 의료보장 재정지원 부담을 효율적으로 관리하기 어려울 것이다. 뿐만 아니라, 정부의 의료급여 재정지출 증가와 취약계층에 대한 충실한 의료보장 제공은 별개의 문제일 수 있음도 유의할 필요가 있다.

2. 2004년도 의료보장 재정지원 결산현황 및 특징

가. 2004년도 결산 현황

2004년도 의료보장부문 재정지출은 [표 6]에서 보는 바와 같이, 보건복지부 소관 지출 5조 6,654억원, 농림부 소관 지출 340억원의 총 5조 6,994억원이다. 재원별로 보면, 일반회계 5조 391억원, 농어촌구조개선특별회계 340억원으로 국고가 5조 731억원이며, 국민건강증진기금이 6,263억원이다. 의료보장 유형별로는 건강보험 지원 3조 7,843억원, 의료급여 지원 1조 8,811억원이다. 건강보험 지원에는 공·교 건강보험료 국가부담금 3,013억원이 포함된다.

공·교 건강보험료 국가부담금을 제외한 정부의 2004년도 건강보험 지원내역을 보면 첫째, 가입자별로는 지역 3조 1,247억원, 직장 3,583억원이며, 둘째, 내용별로는 급여비 3조 3,425억원, 관리운영비 1,405억원이다. 농림부 소관 지출까지 합하면, 정부의 건강보험 지원액 총 3조 8,182억원은 급여비 지원 87.5%, 관리운영비 지원 3.7%, 보험료 지원 8.8%⁵⁾의 비중으로 지출되었다.

5) 공·교 건강보험료 지원분 비중이 7.9%, 농어민 보험료 지원분 비중이 0.9%이다.

[표 6] 2004년도 의료보장 재정지원 결산

(단위: 백만원, %)

	2004 예산액 (A)	전년도 이월액	예산현액	지출액 (B)	이월액	불용액	예산액 대비 지출액 비중 (B/A)
[보건복지부 소관]							
[의료보장 유형별]							
건강보험							
지역건강보험 지원 등							
- 일반회계	2,856,652	-	2,856,652	2,856,652	-	-	100.0
- 국민건강증진기금	626,313	-	626,313	626,313	-	-	100.0
건강보험료 국가부담금 (공무원, 교직원)	301,287	-	301,287	301,287			100.0
소 계	3,784,252	-	3,784,252	3,784,252	-	-	100.0
의료급여	1,881,025	260	1,881,285	1,881,115	144	26	100.0
합 계(A)	5,665,277	260	5,665,537	5,665,367	144	26	100.0
[회계별 의료보장 지원액]							
일반회계	5,038,964	260	5,039,224	5,039,054	144	26	100.0
기 금	626,313	-	626,313	626,313	-	-	100.0
합 계	5,665,277	260	5,665,537	5,665,367	144	26	100.0
[회계별 건강보험 지원액]							
일반회계	3,157,939	-	3,157,939	3,157,939	-	-	100.0
기 금	626,313	-	626,313	626,313	-	-	100.0
합 계	3,784,252	-	3,784,252	3,784,252	-	-	100.0
[가입자별 건강보험 지원액] ¹⁾							
지 역	3,124,714	-	3,124,714	3,124,714	-	-	100.0
직 장	358,251	-	358,251	358,251	-	-	100.0
합 계	3,482,965	-	3,482,965	3,482,965	-	-	100.0
[내역별 건강보험 지원액] ¹⁾							
급여비 지원	3,342,513	-	3,342,513	3,342,513	-	-	100.0
관리운영비 지원	140,452	-	140,452	140,452	-	-	100.0
합 계	3,482,965	-	3,482,965	3,482,965	-	-	100.0
[농림부 소관]							
농어민건강보험료지원(농특 B)	53,687	-	51,558 ²⁾	33,995	-	17,563	63.3
총 계(A+B)	5,718,964	260	5,717,095	5,699,362	144	17,589	99.7

주: 1) 공·교 건강보험 국고부담금은 제외함.

2) 농림부 예산은 이용감액 2,129백만원 발생으로, 예산현액이 감소함.

자료: 각 부처, 「2004년도 세입·세출 결산보고서」, 2005.

나. 건강보험재정 순수지율 산출의 문제점

기여와 급여에 토대를 두는 사회보험제도인 건강보험의 재정상태를 나타내는 대표적 지표는 ‘순수지율’이다. 국민건강보험공단(이하 ‘공단’이라 한다)은 매년 「건강보험통계연보」를 통하여 결산기준으로 재정통계를 발표하는데, 이 연보에는 건강보험재정 수지율과 순수지율의 2가지 지표가 제시된다.

[표 7]에 제시된 바와 같이 ‘수지율’이란 총 수입액에 대한 총 지출액의 비율이며, ‘순수지율’이란 타 수입과 지출을 배제한 순수한 보험료 수입액에 대한 급여비 지출액의 비율이므로, 이 두 지표 간에는 명백한 차이가 있다.

[표 7] 수지율 및 순수지율 산출방식

$\text{수지율} = (\text{총 지출액} \div \text{총 수입액}) \times 100$
$\text{순수지율} = (\text{급여비 지출액} \div \text{보험료 수입액}) \times 100$

그런데 공단이 발표한 수지율과 순수지율을 살펴보면, [표 8]에서 보는 바와 같이 거의 대동소이한 수준이다. 2004년의 경우, 수지율은 89.1%이며 순수지율은 85.8%이다. 어느 경우에도 지출이 수입의 86~89% 수준으로 흑자재정을 의미한다. 왜냐하면, 공단이 산출한 순수지율은 가입자가 납부한 보험료만 계상하지 않고, 가입자 보험료와 정부지원액을 합산하여 이를 보험료 수입으로 간주하였다. 이러한 기준의 보험료 수입은 수지율 산출시 적용되는 총 수입과 그다지 차이가 나지 않기 때문이다.

이에 따라 지적되는 문제는 공단이 보험료 수입에 정부지원액을 합산하여 산출한 순수지율은 재정지표 산출 상의 오류라는 점이다. 공단이 보험료에 포함시킨 정부지원금은 앞의 [표 6]에 제시된 바와 같이 지역건강보험 등에 대한 지원 중 관리운영비 지원을 제외한 급여비 지원액이다.

[표 8] 국민건강보험 재정통계: 2000~2004년

(단위: 억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004
[건강보험통계연보]					
총 수 입(A)	98,277	119,283	143,053	174,667	194,438
총 지 출(B)	107,442	141,058	147,985	159,724	173,305
수 지 율(B/A)	109.3	118.3	103.4	91.4	89.1
보 험 료(C)	86,098	113,227	138,117	170,283	189,567
급 여 비(D)	92,856	131,956	138,237	148,935	162,654
순수지율(D/C)	107.8	116.5	100.1	87.5	85.8
[순수지율 재계산 결과]					
[전 체]					
정부의 급여비 지원액(E)	13,810	24,666	28,841	32,875	33,425
보험료(F=C-E) ¹⁾	72,288	88,561	109,276	137,408	156,142
순수지율(D/F)	128.5	149.0	126.5	108.4	104.2
[지 역]					
보험료 ¹⁾	30,999	36,154	40,558	45,725	47,859
급여비	45,256	63,031	65,908	69,222	72,786
순수지율	146.0	174.3	162.5	151.4	152.1
[직 장]					
보험료 ¹⁾	41,289	52,408	68,719	91,684	108,283
급여비	47,600	68,925	72,329	79,713	89,868
순수지율	115.3	131.5	105.3	86.9	83.0

주: 1. 국민건강보험공단 일반회계(특별회계 제외) 결산 기준임.

1) 정부의 급여비 지원액을 제외한 가입자 보험료임.

자료: 1. 국민건강보험공단, 「건강보험통계연보」, 각 연도.

2. 국민건강보험공단 내부자료.

건강보험에 대한 정부지원은 「건강보험특별법」 및 「국민건강증진법」에 근거를 두고 2006년까지 한시적으로 지원되는데, 법⁶⁾에서 규정하고 있듯이 정부

6) 제15조(보험재정에 대한 정부지원) ① 국가는 매년 당해연도 지역가입자에 대한 보험급여비용과 지역가입자의 건강보험사업에 대한 운영비의 40/100에 상당하는 금액을 국고에서 지역건강보험급여비용 등에 충당하기 위하여 공단에 지원한다. ② 보건복지부장관은 지역건강보험급여비용 등의 10/100에 상당하는 금액을 「국민건강증진법」에 의한 ‘국민건강증진기금’에서 공단에 지원한다. ③ 공단은 제2항의 규정에 의

지원은 지역건강보험 급여비용 등에 대한 지원이다. 따라서 이를 보험료에 대한 지원으로 간주하고 순수지율을 산출하는 것은 적절하지 않다고 본다. 건강보험에 대한 정부지원 중, 보험료 지원에 해당하는 사업은 농특회계를 재원으로 농림부가 수행하는 저소득 농어민의 건강보험료 지원사업⁷⁾이다. 2004년 동 사업의 지출액은 340억원이며, 이는 계정 상 보험료 수입에 이미 포함되어 있다.

이러한 관점에서, 순수지율의 정의에 충실하게 정부의 급여비 지원을 보험료 수입에서 제외한 보험료 수입과 급여비 지출 간의 순수지율을 산출하면, 2004년 현재 건강보험재정의 순수지율은 104.2%로 공단이 발표한 85.8%보다 18.4%p 높다. 공단이 발표한 순수지율에 따르면, 건강보험재정은 급여비 지출이 보험료 수입의 86% 수준으로 상당히 건전하게 평가될 수 있다. 그러나 사실은 급여비 지출이 보험료 수입을 4% 정도 상회하는 수지적자 상태이다.

그러므로 현재 보건복지부를 통하여 이루어지는 보험재정에 대한 지원은 보험료 지원이 아니라 급여비 등의 지원임을 명확하게 파악한 후, 지표산출 상의 오류를 시정하여 정확한 기준에 토대를 두고 건강보험 재정지표를 산출해야 할 것이다. 건강보험 가입자 내지 피부양자인 4,700만 국민들은 건강보험재정에 대하여 확실한 실상을 알 권리가 있다. 이 사례에서 보듯이 지표 산출시 적용 변수를 어떻게 정의하는가에 따라 결과는 상당히 달라지며, 정확하지 않은 지표나 통계가 정책결정을 크게 왜곡 시킬 수 있음에 대해서는 아무리 유의해도 결코 지나치지 않을 것이다. 특히 보건복지부가 핵심과제로 추진하고 있는 건강보험의 보장성 강화와 관련해서도 정확한 순수지율에 근거를 둔 건강보험 재정운용 현황과 전망에 대한 이해와 판단이 우선되어야 함을 강조하고자 한다.

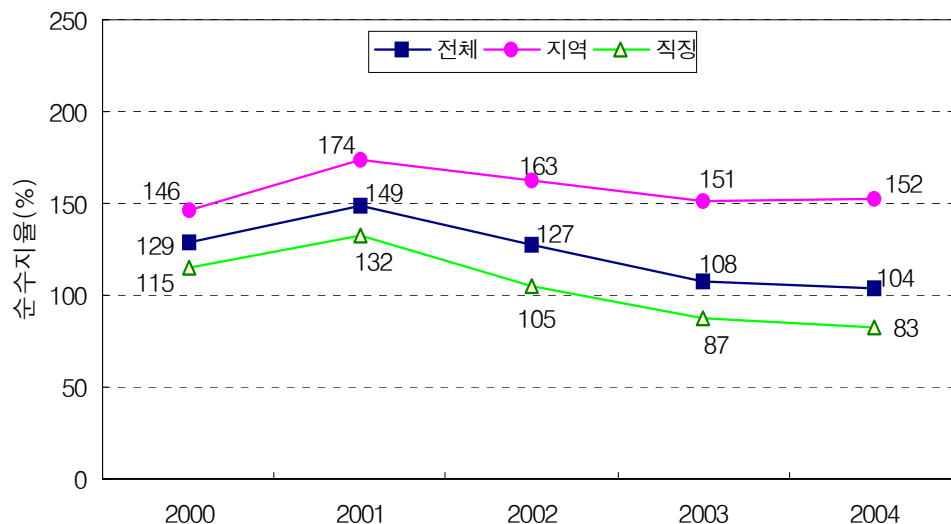
하여 지원된 재원을 직장가입자·피부양자 및 지역가입자 중 65세 이상의 노인에 대한 보험급여에 사용하여야 한다.

- 7) 동 사업은 2004년 기준시 저소득 농어민의 보험료를 30% 경감토록 한다는 방침에 따라, 22%는 국민건강보험공단이 법에 의해 경감 조치하며, 8%에 대해서는 농림부 소관의 농어촌구조개선특별회계를 통하여 지원한다. 예산규모는 2004년 537억원(지출액 340억원)이며, 2005년은 666억원이다. 이 사업은 저소득 농어민에 대하여 보험료를 지원하는 것인 만큼 공단회계 상, 동 지원액은 정부지원금 계정에 포함되지 않고 농어민 보험료 계정에 포함되어 있다.

다. 지역 및 직장가입자 간 재정수지 불균형

언급하였듯이 순수지출이란 수지율과 달리 여타 재정수입과 지출을 제외한 순수한 보험료 수입에 대한 급여비 지출 비율을 나타내는 지표이다. 순수지출이 100 이상이면, 급여비 지출이 보험료 수입을 초과하는 수지적자를 의미이다. 건강보험재정 결산에 의한 2000~2004년간의 순수지출은 [그림 3]에서 보듯이 2001년 149%를 기록한 후 차츰 저하되면서 2004년은 104% 수준이다. 건강보험 재정수지가 2001년 발생한 의료대란으로 최대의 재정위기를 겪은 후 점차 균형을 회복해 가고 있음을 알 수 있다.

[그림 3] 건강보험 가입자별 순수지출 비교



자료: 국민건강보험공단 내부자료.

그러나 지역 및 직장 가입자별로 재정수지를 살펴보면, 그 양상이 전혀 다르다. 지역가입자 재정은 2001년 순수지출 174%로 재정상태가 매우 악화된 이후 적자폭이 다소 줄어들고 있으나, 2004년에는 순수지출 152% 수준에서 정체되고 있다. 반면 직장가입자 재정은 2001년 순수지출 132%로 수지가 가장 악화되었지만, 이후 빠르게 회복되면서 2003년 87%, 2004년 83%로 양호한 재정

상태를 나타내고 있다. 직장가입자 부담 보험료는 2000년 4조 1,289억원에서 2004년 10조 8,283억원으로 크게 늘어났다. 2004년의 경우, 직장가입자 보험료 수입은 지역가입자의 2.3배 수준이다.

그렇다면 최근 관찰되는 전체 건강보험재정의 안정화 경향은 내부적으로 볼 때, 지역가입자 재정은 거의 개선되지 않은 채 급여비가 보험료의 1.5배나 됨에도 불구하고, 2003년 이래 직장가입자 재정에서 발생한 흑자와 정부의 재정지원에서 비롯되었음을 알 수 있다. 2004년 직장가입자의 순수지 당기흑자는 약 2조원이며, 정부지원은 약 3조 5,000억원 규모이다. 지역 및 직장가입자 간 건강보험재정 상태가 큰 차이를 보임에도 불구하고, 2003년 7월부터 지역 및 직장가입자 재정을 통합·운용하도록 규정하는 「국민건강보험법」에 따라 ‘국민건강보험공단 결산서’는 가입자별 구분 없이 전체 재정에 대한 결산만 제시하고 있다.

라. 장기요양 노인환자 비중이 높은 의료급여

2004년 건강보험 및 의료급여 적용대상자의 의료이용 및 급여비 등의 지출실태와 특성을 파악하기 위하여, 몇 가지 대표적인 보건의료지표를 통하여 비교 검토해 보면 [표 9]와 같다.

첫째, 건강보험 및 의료급여 대상의 인구학적 특성 및 의료수요 실태를 살펴보면, 150만명 규모의 의료급여 수급권자 중 노인인구비율은 27.1%이므로, 의료급여대상자 10명중 거의 3명이 노인이다. 이에 비해 건강보험대상자에서는 노인이 10명 중 1명이 채 못 된다. 지난 1년간 1회 이상 수진한 인구비율은 건강보험 90%, 의료급여 99%로, 대개 10명 중 9명 이상이 연간 한번 이상 진료를 받았다. 적용인구 1인당 평균 진료일수는 건강보험 80일, 의료급여 197일이다. 대상자 연령을 65세 전후로 구분해 보면, 64세까지는 평균 진료일수가 건강보험 64일 의료급여 140일로, 의료급여 대상이 2.2배 수준이다. 65세 이상 노인은 건강보험 259일 의료급여 349일로, 의료급여 노인은 일년 내내 환자로 지내며 진료일수가 건강보험의 1.3배이다.

[표 9] 2004년도 의료보장 진료실적 및 급여비 지출

(단위: 천명, 천건/천일, 백만원)

		건강보험	의료급여	합계/평균
적용인구(연도말 기준)	A	47,372	1,529	48,901
- 64세 이하 인구	a	43,624	1,114	44,738
- 노인인구	a'	3,748	415	4,163
실 진료인원	B	42,628	1,518	44,146
총 진료건수	C	656,738	31,919	688,657
총 진료일수	D	3,781,909	300,543	4,082,452
- 64세이하 진료일수	d	2,810,794	155,646	2,966,440
- 노인 진료일수	d'	971,115	144,897	1,116,012
총 진료비	E	22,506,038	2,604,534	15,110,572
- 노인진료비	e	5,136,413	999,873	6,136,286
총 급여비(보험자/국가부담)	F	16,130,488	2,559,294	18,689,782
- 64세이하 급여비	f	12,289,415	1,564,633	13,854,048
- 노인급여비	f'	3,841,073	994,661	4,835,734
본인부담금(법정)	G	6,375,550	45,240	6,420,790
적용인구중 노인 비중	a'/A	7.9%	27.1%	8.5%
적용인구중 수진자 비중	B/A	90.0%	99.3%	90.3%
적용인구 1인당 진료일수	D/A	80일	197일	83일
- 64세이하 1인당 진료일수	d/a	64일	140일	66일
- 노인 1인당 진료일수	d'/a'	259일	349일	268일
적용인구 1인당 진료비	E/A	475,000 원	1,703,000 원	514,000 원
- 노인 1인당 진료비	e/a'	1,370,000 원	2,409,000 원	1,474,000 원
적용인구 1인당 급여비(보험자/국가부담)	F/A	341,000 원	1,674,000 원	382,000 원
- 64세이하 1인당 급여비	f/a	281,712 원	1,404,518 원	309,671 원
- 노인 1인당 급여비	f'/a'	1,025,000 원	2,397,000 원	1,162,000 원

주 : 1. 65세 이상 인구를 노인이라고 함.

2. 1) 지출액은 지급기준임.

2) 의료급여 급여비 = 국고 + 지방비.

자료: 국민건강보험공단 내부자료.

둘째, 급여비 등의 지출실적에서는 노인인구 비율과 의료수요가 높은 의료급여 대상자의 1인당 급여비나 진료건당 급여비가 건강보험 대상자의 비용을 크게 상회하고 있다. 환자별 질환의 중증도 등이 감안되어야 하겠지만, 건강보험 및 의료급여에서 공단/국가부담 급여비는 적용인구 1인당 평균으로 볼 때, 건강보험 34만원, 의료급여 167만원으로 의료급여가 건강보험의 5배 수준이다. 노인 1인당 급여비는 건강보험 103만원 의료급여 240만원으로, 의료급여가 2.4배 수준이다. 그러나 건강보험의 본인부담금을 감안하여 총 진료비를 비교해 보면, 적용인구 1인당 건강보험 57만원⁸⁾ 의료급여 170만원으로, 의료급여가 건강보험의 약 3배 정도이다. 진료건당 급여비 역시 의료급여가 건강보험을 3배 이상 상회한다.

[표 9]에서 살펴본 바에 같이, 의료급여 적용인구 1인당 진료일수가 건강보험의 2.2배 수준인데, 1인당 평균 총 진료비는 3배 정도이며, 진료건당 급여비 역시 3배 이상이므로, 의료급여 대상자의 진료실태와 급여비 지출에 대해서는 보다 심층적인 분석과 정책개발이 필요하다고 본다. 왜냐하면 이러한 결과를 단순히 의료급여 대상자의 질환 중증도 등으로만 설명할 수는 없을 것이기 때문이다. 건강보험 및 의료급여 대상자의 진료실적 및 급여비 지출에 관한 비교 분석이 중요한 까닭은 의료수요자의 특성이 인구학적으로나 질환종류 그리고 중증도 등에 있어서 크게 상이하다면, 의료공급 측면에서도 수요자 집단의 의료요구와 특성에 적합한 효율적이고 효과적인 시스템이 운영되도록 지원되어야 할 것이기 때문이다.

일년 내내 질병과 빈곤으로 고통 받는 의료급여 노인환자에게 일반인들이 이용하는 급성기질환 중심 의료기관을 이용토록 하는 것이 과연 최선의 의료보장정책 수행인가에 대해서는 상당한 고심이 필요하다. 이러한 점을 종합적으로 감안하면서 높은 만성질환유병률 등 건강상 취약하고 불리한 여건에 처해 있는 빈곤층의 건강문제에 효과적으로 대처하자면, 보건의료 이용과 비용 전반에 걸쳐 타 연령층과의 상호관계를 고려하면서 1차 의료에서부터 장기요양에 이르기

8) 2004년 현재 건강보험 보장률을 60%로 간주하고 이를 보험자 부담 급여비에 적용하여 비급여 본인부담분까지 포함하는 총 진료비를 추정하면, 적용인구 1인당 57만원 수준이다.

까지 다양한 의료복지서비스가 제공되도록 하는 정책대응이 요구된다고 하겠다.

마. 건강보험의 과다한 약제비 비중

2004년 지출액이 16조 2,654억원이며, 이 중 정부지원 급여비가 3조 3,425억원으로 결산된 건강보험 요양급여비용은 크게, 기본진료료, 진료행위료, 약제비 및 재료대로 분류된다. 최근 국제적으로도 최근 증가세가 주목되는 약제비의 지출비중을 살펴보면, [표 10]에서 보는 바와 같이 1994년 31.8%, 1997년 32.5%, 2000년 26.9%, 2001년 23.5%, 2002년 28.1%, 2004년 28.4% 수준이다. 약제비 비중은 의약분업 이전 증가추세에 있었으나, 2000년 시행된 의약분업을 전후하여 상대적으로 감소하는 양상을 보이다가, 다시 증가세를 띄는 것으로 나타난다.⁹⁾

[표 10] 건강보험 급여비의 4대 분류별 지출 비중: 1994~2004년

(단위: 백만원, 천명)

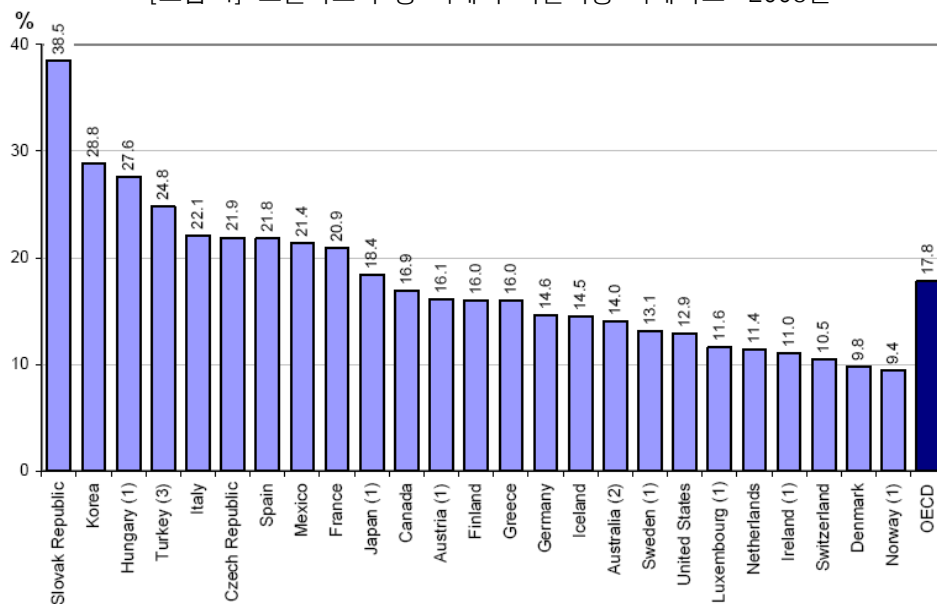
	기본진료료	진료행위료	약제비	재료대	합 계
1994	27.8	36.0	31.8	4.4	100.0
1997	28.2	33.2	32.5	6.1	100.0
2000	29.3	37.0	26.9	6.8	100.0
2001	24.9	47.2	23.5	4.4	100.0
2002	33.9	34.2	28.1	3.8	100.0
2003	32.1	37.0	27.1	3.8	100.0
2004	31.3	36.6	28.4	3.7	100.0

자료: 국민건강보험공단 내부자료.

9) 2001년 약제비가 23%대로 크게 감소한 원인으로는 의약분업 실시에 따른 진료수입 보전 목적으로 2000년 4월, 7월 및 2001년 1월 3차례에 걸쳐 수가를 인상한 점 등을 들 수 있다.

OECD 기준에 의한 보건의료비 대비 약제비 비중을 비교해 보면, [그림 4]에서 보는 바와 같이 2003년 우리나라는 보건의료비 중 28.8%를 약제비로 지출하여 OECD 30개국 중 슬로바키아 다음으로 약제비 비중이 가장 높은 나라로 나타났다. OECD 국가의 보건의료비 대비 약제비 비중이 평균 17.8%이므로, 우리나라는 OECD 국가 평균보다 무려 11.0%p 높은 수준이다. 뿐만 아니라 1998~2003년 기간 중 약제비 지출의 연평균 증가율은 12.7%로 OECD 국가 평균 6.1%의 2배 이상 빠른 속도이다. 다만 우리나라는 GDP 대비 보건의료비 지출이 5.6%로 OECD 국가 중 최하위¹⁰⁾이므로, 국민 1인당 약제비 지출액¹¹⁾은 OECD 국가 중 18위 수준이다.

[그림 4] 보건의료비 중 약제비 지출비중 국제비교: 2003년



주: 1, 2, 3 표시 국가는 기준년도보다 1. 2. 3년 전 자료임.

자료: OECD, *OECD Health Data 2005*, 2005. 6.

- 10) 우리나라는 보건의료비 지출규모는 최하위이지만, 1998~2003년간 보건의료비의 연평균 증가율은 10.2%로 OECD 국가 중 아일랜드 다음으로 높은 수준이라는 점에 대해 주목해야 할 것이다. 같은 기간 중 OECD 국가의 보건의료비 연평균 증가율은 4.8%이다(OECD, *OECD Health Data 2005*, 2005. 6).
- 11) USD PPP(purchasing power parities) 기준시 우리나라의 1인당 약제비는 309달러로, OECD 국가 평균 336달러의 84% 수준이다. 약제비 지출액이 세계에서 가장 많은 미국은 728달러이다.

그러므로 건강보험재정 지출에 커다란 영향을 미치는 요양급여수가 등의 결정 시에는 진료료, 진료행위료 및 약제비 등의 부문별 지출비중, 약제비의 지속적 증가추세 및 빠른 증가율, 보건의료비 지출에 관한 국제비교 등을 종합적으로 감안하면서, 지출비중이 과다하다고 평가되는 약제비가 경감될 수 있도록 조정되어야 할 것이다. 과거 과도한 약제비 부담의 한 원인으로 지적되었던 의약분업 미실시 여건도 변화된 만큼, 의약분업의 기대효과가 약제비 지출감소를 통해서도 나타나야 할 것이다.

3. 건강보험 재정지출의 22%에 국한된 국회 결산심사

정부는 2004년 건강보험 지원을 위하여, 보건복지부 소관으로 3조 7,843억원, 농림부 소관으로 340억원의 총 3조 8,183억원을 지출하였다. 이는 [표 11]에서 보는 바와 같이 2004년도 ‘국민건강보험공단’ 결산에 의한 재정지출액 17조 4,745억원의 21.9%에 해당한다. 국회의 예산·결산심사는 예산회계법 및 기금관리기본법에 근거하여 정부의 세입세출예산 및 기금을 대상으로 하므로, 건강보험재정은 현재 동 대상에서 제외된다. 이에 따라 [그림 5]에서 보듯이 건강보험 재정지출의 78.1%는 국회 결산심사의 사각지대에 속하게 된다.

건강보험 재정지원에 대한 국회의 결산심사는 상임위원회 단계에서는 ‘보건복지위원회’ 소관 지출액 3조 7,843억원, ‘농림해양수산위원회’ 소관 지출액 340억원에 대한 별도의 결산심사가 있으며, ‘예산결산특별위원회’에서는 보건복지부 및 농림부 소관 건강보험지출액 총 3조 8,182억원에 대한 결산심사가 이루어진다. 그러나 17조원을 상회하는 전체 건강보험재정에 대한 심사가 제한되어 있기 때문에, 현재의 부분적인 결산심사는 실효를 거두기 어려운 근본적 한계를 띄고 있다.

사회보험제도 중에서도 건강보험재정에 대한 국회의 예·결산 심사가 문제되는 까닭은 건강보험이 타 사회보험과는 달리 기금으로 운용되고 있지 않기 때문이다. 국민연금 고용보험 등 6개의 사회보험/연금제도는 사회보험성 기금¹²⁾

으로 운용되면서, 재정운용 전반에 걸친 국회의 예·결산 심사가 이루어지고 있다. 이 문제에 대해서는 ‘국회예산정책처’가 「2003년도 세입세출 결산분석」 보고서¹³⁾에서 지적하였으며, 국회는 「2003년도 결산심사보고서」를 통하여 보건복지부에 대해 제도개선 수준의 시정을 요구한 바 있다. 따라서 현재 국회 예·결산 심사의 사각지대에 있으며, 국가통합재정의 범위에서도 제외되는 국민건강보험 재정의 안정적 운용을 위해서는 정부가 지향하는 효과적 재정지출을 위한 제도개선 우선원칙¹⁴⁾과도 부합되는 건강보험 재정운용제도의 개선이 수반되어야 할 것이다.

[표 11] 2004년도 국민건강보험공단 결산

(단위 : 억원, %)

	일반회계 (건강보험재정)	특별회계 (일산병원)	합 계
[수 입: A]			
보험료	156,142	-	156,142
기 타	3,466	1,262	4,728
합 계	159,608	1,262	160,870
[지 출: B]			
보험급여비	162,654	-	162,654
관리운영비	6,931	615	7,546
기 타	3,720	825	4,545
합 계	173,305	1,440	174,745
순수지: A-B	-13,697	-178	-13,875
[정부지원: C]			
국 고	28,567	-	28,567
기 금	6,263	-	6,263
합 계	34,830	-	34,830
당기수지(A-B+C)	21,133	-178	20,955
차입금	-15,453	-	-15,453

주: 공단결산서에는 농림부의 농어민보험료 지원이 ‘정부지원 계정’에 포함되지 않음.

자료: 국민건강보험공단, 「2004 회계연도 결산보고」, 2005. 4.

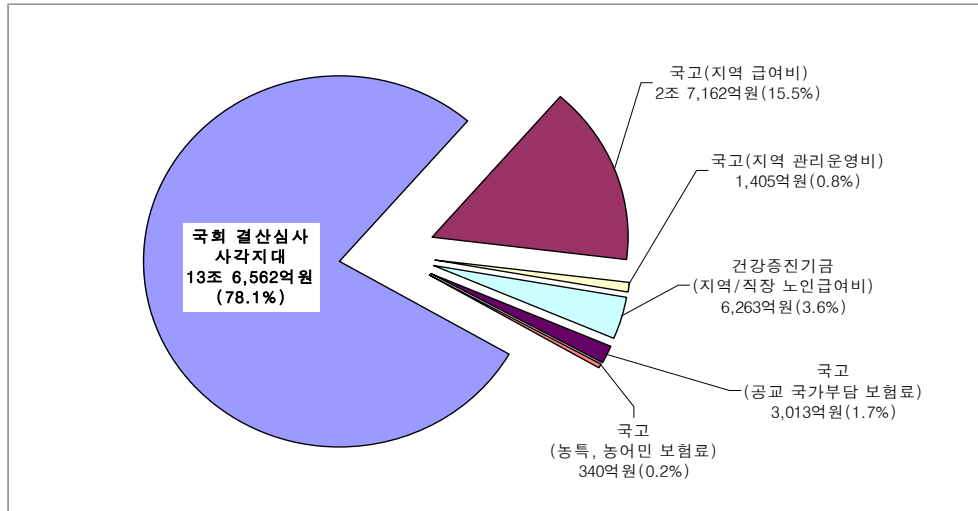
12) 국민연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금, 공무원연금기금, 사학연금기금, 군인연금기금이다.

13) 국회예산정책처, “국민건강보험과 재정통제의 강화,” 「2003년도 세입세출 결산분석」, 2004. 8, 285~393쪽.

14) 기획예산처 보도자료, 2005. 5. 2.

[그림 5] 2004년도 건강보험 재정지출에 대한 국회의 결산심사

[총 재정지출 17조 4,745억원: 국회심사 3조 8,183억원]



자료: 국민건강보험공단, 「2004 회계연도 결산보고」, 2005. 4.

III. 장애인 복지재정 결산분석

1. 2004년도 장애인 복지재정 결산현황

2004년도 장애인 복지사업 재정지출은 [표 1]에서 보는 바와 같이, 7개 부처 소관의 총 7,946억원 규모이다.¹⁵⁾ 재원별 지출규모는 일반회계 3,612억원, 3개 특별회계 1,964억원, 4개 기금 2,370억원이다. 2004년도 장애인 복지사업 재정규모가 8,167억원이므로, 재정총액 대비 지출액 비중은 97.3%이다.

2004년도 장애인 복지재정이 결정된 후, 이·전용 발생¹⁶⁾에 따른 재정현액은 당초보다 75억원 증가한 8,242억원이며, 동 년도 사업집행 후 발생한 이월 및 불용액은 299억원이다. 부처별로 장애인 복지사업비 지출규모를 보면, 보건복지부 소관 지출 4,919억원, 노동부 소관 지출 2,291억원, 교육인적자원부 소관 지출 468억원, 정부통신부 소관 지출 100억원, 건설교통부 소관 지출 5억원, 문화관광부 소관 지출 36억원, 여성부 소관 지출 126억원이다. 재정현액 대비 지출액 비중은 문화관광부 및 여성부 100.0%, 보건복지부 98.9% 등의 순이며, 건설교통부는 63.9%로 집행률이 가장 낮게 나타났다.

15) 국가보훈처 소관의 보훈대상에 국한된 장애인관련 사업비는 포함하지 아니한다.

16) 전년도 이월액 24억원, 전용 감 70억원, 전용 증 143억원, 이용 감 22억원, 이용 증 53억원이다.

[표 1] 2004년도 장애인 복지재정 결산

(단위: 백만원, %)

	2004 예산액 (A)	예산 결정후 증감				예산현액	지출액 (B)	이월액	불용액	예산액 대비 지출액 비중 (B/A)
		전년도 이월액	예비비	전용	이용 이체					
[보건복지부]										
일반회계	303,982	-	-	-6,675	-	303,979	298,648	47	5,284	98.2
				6,672						
재정융자특별회계	15,000	-	-	-	-	15,000	15,000	-	-	100.0
에너지및자원사업특별회계	178,240	-	-	-	-	178,240	178,240	-	-	100.0
소 계	497,222	-	-	-6,675	-	497,222	491,888	47	5,284	98.9
				6,672						
[노동부]										
장애인고용촉진 및 직업재활기금	248,626	-	-	-	-	248,626	229,110	-	19,516	92.2
[교육인적자원부]										
일반회계	49,979	2,354	-	-142	-2,190	50,161	46,847	198	3,116	93.4
				160						
[정보통신부]										
통신사업특별회계	3,625	-	-	-	-	3,625	3,125	-	500	86.2
정보통신진흥기금	6,900	-	-	-	-	6,900	6,900	-	-	100.0
소 계	10,525	-	-	-	-	10,525	10,025	-	500	95.2
[건설교통부]										
일반회계	1,493	-	-	-150	-	1,493	539	-	954	63.9
				150						
[문화관광부]										
일반회계	2,598	-	-	-	-	2,598	2,598	-	-	100.0
국민체육진흥기금	600	-	-	-	-	600	600	-	-	100.0
문화예술진흥기금	390	-	-	-	-	390	387	-	3	99.2
소 계	3,588	-	-	-	-	3,588	3,585	-	3	99.9
[여성부]										
일반회계	5,302	-	-	7,295	5,302	12,597	12,597	-	-	237.6
합 계	816,735	2,354	-	-6,967	-2,190	824,212	794,591	245	29,373	97.3
				14,277	5,302					

주: 기금의 2004 예산액은 지출계획(수정)임.

자료: 1. 각 부처, 「2004년도 세입·세출 결산보고서」, 2005.

2. 각 부처, 「해당 기금결산보고서」, 2005.

2. 부처별·회계별 장애인 복지재정지출과 특징

2004년 현재 보건복지부, 노동부 등 7개 부처에 분산되어 일반회계, 에너지및자원사업특별회계, 장애인고용촉진및직업재활기금 등 8개의 회계 및 기금을 통하여 운용되고 있는 장애인 복지재정지출에 대하여, 2004년 결산에 토대를 두고 정부 총지출 대비 장애인 복지지출의 비중, 부처별·회계별 장애인 복지지출규모 및 특성을 살펴보고자 한다.¹⁷⁾

가. 과소한 장애인 복지재정지출 비중

2004년 정부 통합재정지출액 168조 3,820억원에 대한 장애인 복지재정지출액 7,946억원의 비중은 [표 2]에서 제시된 바와 같이 0.47%로 미흡한 수준이다. 장애인 인구가 173만명으로 추정되므로, 1인당 수혜액은 평균 46만원이다. 본 분석에서는 정부의 장애인 복지사업비 지출규모를 파악하기 위하여 예산과 기금의 장애인 지원사업비를 모두 합산하였으므로, 정부 총 지출규모에 대해서도 예산과 기금을 총괄하는 통합재정세출 지출액¹⁸⁾을 사용하여 동 비중을 산출하였다.

정부 통합재정지출의 0.5%에도 미치지 못하는 장애인 복지재정지출과 관련하여, 7개 부처 중에서도 중추적 역할을 담당하는 보건복지부의 사업비 구조를 살펴보면, 복지부 일반회계 총 지출액에 대한 장애인 복지사업비 지출액 비중은 3.3% 수준이다. 복지부 지출액에서 장애인 지원비중이 이렇게 낮은 이유는 무엇보다도 복지부 재정운용에서 장애인사업이 속한 취약계층 지원부문의 재원배분이 과소한 데 기인한다. 2004년 복지부의 취약계층 지원예산은 9,952억원 규모로, 일반회계 주요사업비 예산액 8조 8,298억원 대비 11% 수준이다.

17) [부록표]에서는 각 부처별 2003~2005년도 장애인사업 재정내역을 수록하고 있다.

18) 일반회계, 특별회계 및 기금의 지출액과 융자사업의 순융자액을 포함한다.

[표 2] 2004년도 정부 통합재정지출 대비 장애인 복지지출 비중
(단위: 억원, %)

	2004년 결산
[정부 총지출]	
일반회계	1,182,362
특별회계	649,582
통합재정지출(세출 및 순융자액)(A)	1,683,820
[장애인 복지지출]	
일반회계	3,612(45.5)
특별회계(3개)	1,964(24.7)
기 금(4개)	2,370(29.8)
합 계(B)	7,946(100.0)
[정부 통합재정세출 대비 장애인 지출](B/A)	0.47

자료: 재정경제부, 보건복지부 외 6개 부처 결산자료.

이러한 여건 하에서 정부 통합재정지출의 0.47%에 불과한 장애인 복지재정이 적정수준으로 확충되도록 하자면, 2006년도 예산안과 함께 국회에 제출될 5년단위 중기재정계획인 「2005~2009년 국가재정운용계획」에서 장애인지원이 속하는 사회복지분야의 취약계층 지원부문에 적정재원이 배분되도록 해야 할 것이다. 정부가 작성한 「2005~2009년 국가재정운용계획(시안)」에 대한 국회예산정책처 분석에 의하면, 취약계층 지원재정은 2005년 9,318억원에서 2009년 1조 8,822억원으로 늘어날 전망이지만, 2009년에도 사회복지분야 재정에서 차지하는 비중은 3%에 불과하다. 왜냐하면, 사회보험급여비 등의 지출이 사회복지분야 재정지출의 70% 이상이고, 국민기초생활보장·국가보훈 등의 법정지출이 약 20%를 차지하여, 취약계층 지원재정은 매우 제한될 수밖에 없는 여건이기 때문이다.¹⁹⁾

다음으로 보건복지부 재정운용에서 제기되는 문제를 보면, 빠른 속도로 늘어나는 건강보험 지원액 및 의료급여비를 포함하는 의료보장 재정지원의 부담중가가 취약계층 지원예산의 상대적 감소와 결코 무관하지 않다는 사실이다. 의료보장 재정지출이 복지부 일반회계 지출액에서 차지하는 비중은 2000년 52%에서 2004년 55% 수준으로 늘어났으며, 2005년 예산에서는 61%에 달하고 있다.

19) 국회예산정책처, 「2005~2009년 국가재정운용계획(시안) 분석」, 2005. 5.

그러므로 건강보험 정부지원, 공무원연금 및 군인연금에 대한 국고보전금 지원 등과 관련된 사회보험의 지속적 개혁을 통하여 재정 불균형과 급여비에 대한 정부의 재정부담²⁰⁾을 완화시켜 나감으로써, 이를 취약계층 지원재원으로 전환시켜 나가는 노력이 필요하다고 본다. 타 부문 재정지출 및 현행 제도와의 상호관계를 고려하지 않은 채, 장애인복지를 위한 지출확대 필요성만 강조한다고 해서, 실질적인 재정확충으로 이어지기는 어려울 것이기 때문이다.

나. 장애인정책 수행을 위한 「정책기획·조정기구」의 필요성

장애인 복지사업을 관장하는 보건복지부, 노동부, 교육인적자원부, 정부통신부, 건설교통부, 문화관광부 및 여성부의 2004년도 장애인복지 재정지출 규모와 비중은 [그림 1]과 같다. 보건복지부 소관 일반회계 및 에너지및자원사업특별회계 등의 사업비 지출액은 4,919억원으로, 장애인 복지사업을 위한 총 재정지출의 61.9%를 차지한다. 다음으로는 노동부 소관 장애인고용촉진및직업재활기금 사업으로 지출액 2,291억원 규모이며 장애인 총 지출의 28.8%를 차지하며, 이어서 교육인적자원부 소관 일반회계 사업으로 지출액 468억원이며 장애인 총 지출의 5.9%를 차지한다. 이상 3개 부처의 장애인 복지사업 지출액은 7,678억원으로, 장애인 복지사업 총 지출액의 97%를 차지한다. 나머지 4개 부처의 사업비 지출액은 여성부 소관 사업 126억원, 정보통신부 소관 사업 100억원, 문화관광부 소관 사업 36억원 및 건설교통부 소관 사업 5억원 규모이다.

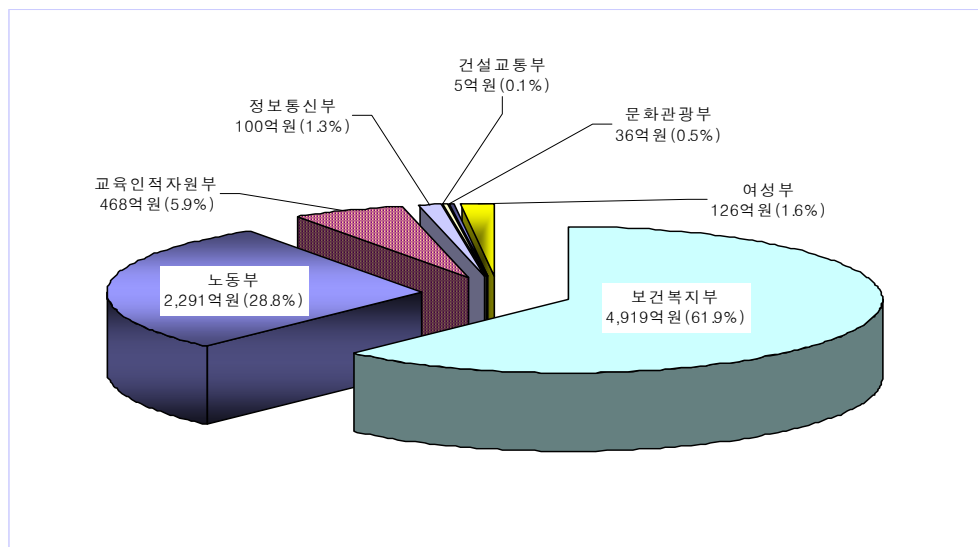
2004년도 부처별 장애인 복지사업의 특성을 보면, 보건복지부는 장애수당 지급, 의료비 지원 등 36개 사업을 일반회계로 수행하였으며, 장애인 자립자금 융자사업을 재정융자특별회계로, 그리고 장애인 LPG차량 세금인상분 지원사업을 에너지및자원사업특별회계로 수행하였다. 노동부는 장애인 고용창출 지원, 직업능력 개발 등의 5개 사업을 ‘장애인고용촉진및직업재활기금’으로 수행하였다. 교육인적자원부는 ‘특수학교 운영 및 시설지원’ 등의 9개 사업을 일반회계

20) 2005년 사회보험급여비에 대한 정부지원액은 건강보험 급여비 등 4조 375억원, 군인연금 국고보전금 8,564억원, 공무원연금 국고보전금 7,330억원으로, 총 5조 6,269억원 규모이다.

로 수행하였다.²¹⁾ 정보통신부는 장애인 정보화 교육지원 등의 5개 사업을 ‘통신사업특별회계’와 ‘정보통신진흥기금’으로 지원하였고, 건설교통부는 ‘한국교통장애인협회 지원사업’을 일반회계로 지원하였다. 문화관광부는 장애인 생활체육 사업을 ‘국민체육진흥기금’으로, 장애인 문화예술사업을 ‘문화예술진흥기금’으로 지원하였다. 여성부는 ‘장애아 무상보육료 지원사업’을 일반회계로 수행하였다.

[그림 1] 2004년도 소관 부처별 장애인 복지지출

- 총 지출액: 7,946억원 -



자료: 소관 부처별 2004년도 세입·세출 및 기금 결산보고서, 2005.

이와 같이 7개 부처에 분산되어 다양한 영역에 걸친 60여개의 장애인사업이 추진되고 있으므로, ‘관계부처 합동회의’²²⁾ 등 부처간 협력이 강조되고 있지만 이를 한 단계 더 발전시켜 「장애인복지정책 기획·조정기구」(가칭)의 도입 방안을 고려할 수 있을 것이다. 왜냐하면, 관계부처 합동회의 운영 등의 노력에

21) 2005년에는 신규로 「농어촌특별세관리특별회계」를 통한 장애아 순회교육 지원사업(9억원)이 도입되었다.

22) ‘장애인 복지조정위원회 관계부처 합동’으로 「장애인 복지발전 5개년계획 추진상황 및 향후대책」이 발표된 바 있다(2005. 4. 15).

도 불구하고, 장애인 복지재정을 일목요연하게 파악²³⁾하는 것이 어려운데서 알 수 있듯이, 복지서비스, 고용, 교육, 정보화, 이동편의 및 문화·체육 등에 여러 부문에 걸친 장애인 복지정책에 대한 기획 및 조정능력을 갖추고 있지 못한 것으로 생각된다. 이러한 한계를 극복하고 향후 실효성 있는 장애인 복지대책 추진을 도모하자면, 사업의 포괄성이나 재정규모로 볼 때 비중이 큰 보건복지부가 여러 부처에서 수행되는 장애인정책과 재정사업을 총괄적으로 기획·조정하고 평가하는 기능을 수행하도록 함으로써, 장애인 복지사업의 효율성 제고를 도모하는 것이 바람직하다고 본다.

다. 장애인복지를 위한 회계·기금제도의 정비

2004년 총 7,946억원 규모의 장애인 복지재정지출은 일반회계, 3개 특별회계 및 4개 기금 사업비로 구성되어 있다. [그림 2]에서 보는 바와 같이 회계·기금별 지출규모를 보면, 일반회계 비중이 가장 큰 3,612억원 규모이며, 장애인 사업비 총 지출액의 45.5%를 차지한다. 둘째는 장애인고용촉진및직업재활기금으로 2,291억원이며 총 지출액의 28.8%를 차지한다. 셋째는 에너지및자원사업 특별회계로 1,782억원 규모이며 총 지출액의 22.4% 수준이다. 이 외에도 회계·기금별 재정규모는 재정융자특별회계 150억원(1.9%), 정보통신진흥기금 69억원(0.9%), 통신사업특별회계 31억원(0.4%), 국민체육진흥기금 6억원(0.1%), 문화예술진흥기금 4억원(0.1%)의 순서이다.

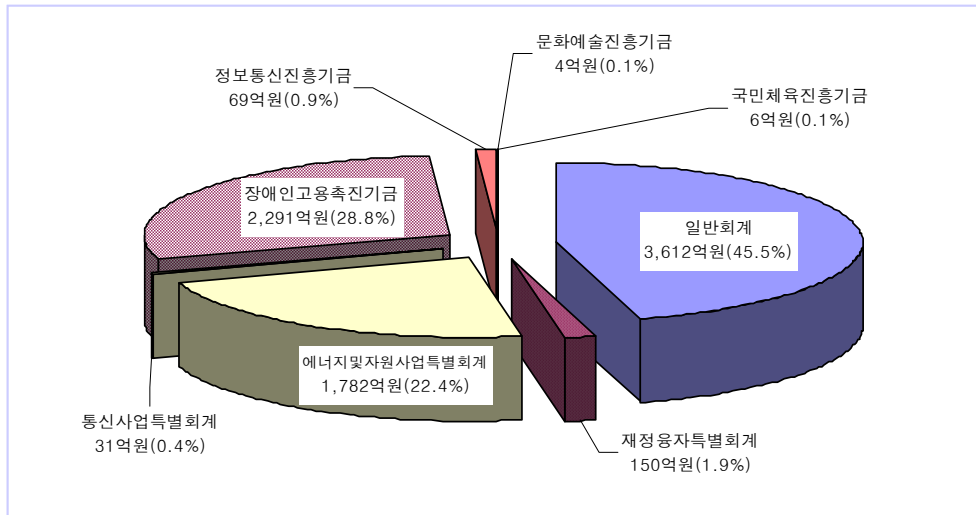
장애인 복지재정지출 운용에서 특기할 사항은 에너지및자원사업특별회계를 재원으로 하는 단일사업인 ‘장애인 차량용 LPG 세금인상분 지원사업’을 위하여 장애인 복지재정의 22.4%가 지출된다는 점이다. 동 지출액의 2배 규모인 3,612억원의 일반회계로 보건복지부 소관 36개 장애인 복지사업이 수행되는 것과는 매우 대조적이다. 소관 부처에서는 이러한 문제를 인식하더라도 회계 간의 칸막이로 인하여, 총액범위 내에서 자율적으로 재원을 배분할 수 없는 실정이다. 이는 장애인 복지사업 수행에서도 8개의 칸막이 식 회계·기금의 운용으로 인

23) 본 분석에서는 장애인 복지재정 결산을 위하여, 7개 부처에 대해 각각 자료를 요청하여 2004년도 장애인 복지사업 수행 및 지출액을 파악하였다.

하여, 재원의 효율적 배분이 저해되고 있음을 단적으로 시사한다.

[그림 2] 2004년도 회계별 장애인 복지지출

- 총 지출액: 7,946억원 -



자료: 소관 부처별 2004년도 세입·세출 및 기금 결산보고서, 2005.

이러한 관점에서 ‘참여복지’의 핵심과제인 장애인 복지사업의 효율적 추진을 도모하자면, 장애인사업이 7개 부처에 분산되어 수행되고 있는 현실과 함께, 2004년 결산기준으로 8개의 별도 회계와 기금으로 재정이 운용되는 상황에 대한 개선이 필요하다고 본다. 이를 위하여 기존의 장애인관련 회계·기금을 정비하면서, 재정운용의 효율성과 투명성을 제고시키며 재원배분의 우선순위에 대한 검토를 통합적으로 수행할 수 있도록 하는 「장애인복지특별회계」(가칭)의 도입방안을 고려할 수 있을 것이다. 이 대안은 국회가 「2003년도 결산심사결과 시정요구사항」을 통하여 에너지및자원사업특별회계 사업인 ‘장애인 차량 LPG 사용지원’의 예산낭비 및 부담가중과 관련하여 근본적 대책의 필요성을 강조하고 ‘제도개선’ 수준의 시정을 요구한 취지에도 적극 부합된다고 본다.

특별회계란 특정사업 운영을 위하여 특정자금을 운용하는 회계제도이다. 첫째, 특정사업의 운영취지에서 볼 때 낙후되어 있는 장애인 복지증진을 촉진

시켜 나가자면 장애인 복지사업을 별도로 운영할 필요성은 높다고 본다. 다음으로 특정자금의 운용에 대해서는 2005년 현재 장애인 복지사업을 지원하는 일반회계, 에너지및자원사업특별회계²⁴⁾ 외 3개 특별회계,²⁵⁾ 장애인고용부담금,²⁶⁾ 복권기금,²⁷⁾ 국민체육진흥기금,²⁸⁾ 국민건강증진기금,²⁹⁾ 문화예술진흥기금³⁰⁾의 총 10개³¹⁾에 이르는 회계·기금별 자금을 장애인 복지사업 재원으로 운용할 수 있다고 본다.

정부는 재정운용의 효율성 제고를 위하여 특별회계 및 기금의 정비를 추진하고 있지만, 변화하는 정책여건에 부응하여 필요한 경우에는 특별회계를 신설하고 있다. 2005년 신설된 「국가균형발전특별회계」가 그 사례이다. 현재 정부가 운용하는 19개 특별회계 중 사회복지분야에서는 유일하게 「국립의료원특별회계」가 있지만, 동 회계는 2007년부터 폐지³²⁾될 예정이다. 이러한 계획에 따라 2007년에는 11개의 특별회계가 운용될 전망이므로, 사회복지분야에 「장애인복지특별회계」를 신설하는 것은 국가재정운용과 재정규율에 큰 부담을 가하지는 않을 것으로 생각된다. 동 특별회계가 신설된다면, 장애인사업 회계·기금의 정비와 관련하여 ‘장애인고용촉진및직업재활기금’은 폐지를 고려할 수 있을 것이다.³³⁾ 이러한 방안은 기금사업이 국고로 편입되도록 하여 보다 안정적으로 국가재정운용을 도모하는데도 기여할 것이다.

24) 석유수입부가금 등을 재원으로 한다.

25) 재정융자특별회계, 농어촌특별세관리특별회계, 통신사업특별회계가 포함된다.

26) 장애인 의무고용 미이행 사업주의 부담금이다.

27) ‘장애인고용촉진및직업재활기금’에 사업비를 지원하고 있다.

28) 경륜사업 수익금을 재원으로 한다.

29) 담배부담금을 재원으로 하며, 2005년부터 ‘재활센터 건립사업’을 지원한다.

30) 자체 이자수입 및 복권기금 전입금을 재원으로 한다.

31) 사업 주체로서의 회계·기금은 9개이다. 왜냐하면, 복권기금은 언급한 것처럼 장애인 고용촉진및직업재활기금에 사업비를 지원하기 때문이다.

32) 정부혁신지방분권위원회, 「특별회계 및 기금 정비방안」, 2005. 5.

33) 장애인관련 회계제도 정비방안이 수용된다면, 장애인복지법, 예산회계법 및 기금관리기본법 등 관련법률의 개정이 수반되어야 할 것이다.

IV. 국민기초생활보장사업 결산분석

1. 2004년도 국민기초생활보장사업 결산 현황

2004년도 결산에 나타난 국민기초생활보장사업 지출액은 법정급여비 지급을 위한 일반회계 3조 9,034억원과 저소득층 생업자금 융자를 위한 재정융자특별회계 153억원으로, 총 3조 9,187억원³⁴⁾이다. 국민기초생활보장사업은 [표 1]에서 보는 바와 같이 기초생활급여(생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여), 의료급여, 자활지원 및 제도정착 지원의 4부문으로 구성된다.

[그림 1] 2004년도 국민기초생활보장제도 적용 현황

	근로 무능력자	근로 능력자
기초생활 수급 빈곤계층 (142만 5천명)	생계급여	자활급여 + 생계급여
	육구별 급여: 의료급여(152만 9천명), 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여 등	
차상위 빈곤계층 일부	—	자활사업 ¹⁾
	육구별 급여: 의료급여(희귀질환자 등, 1만 7천명)	

주: 1. 의료급여 대상자에는 국가유공자 등이 포함됨.

1) 차상위계층에 대해서는 법에 규정된 ‘자활급여’가 아니라, ‘자활사업’이 제공됨.

자료: 보건복지부 내부자료(2005. 6).

34) 2005년부터 지방 이양된 사회복지전담공무원 인건비 809억원은 포함하지 않았다.

[표 1] 2004년도 국민기초생활보장사업 결산

(단위: 백만원, %)

	2004 예산액 (A)	예산 결정후 증감				예산 현액	지출액 (실집행액) (B)	이월액	불응액	예산액 대비 지출액 비중 (B/A)	2005 예산액
		전년도 이월액	예비비	전용	이용						
○ 기초생활급여											
기초생활급여	1,715,937	-	75,387	14,118	-	1,805,442	1,805,442	-	-	105.2	1,971,593
근로소득공제	22,267	-	-	-14,118	-	8,149	8,149 (6,677)	-	-	36.6	16,452
소 계	1,738,204	-	75,387	14,118 -14,118	-	1,813,591	1,813,591	-	-	104.3	1,988,045
○ 의료급여	1,881,025	260	-	-	-	1,881,285	1,881,115	144	26	100.0	2,132,504
○ 자활지원											
일반회계	208,292	183	-	-	-386	208,089	206,036	443	1,609	98.9	231,408
재특회계	15,300	-	-	-	-	15,300	15,300	-	-	100.0	11,000
소 계	223,592	183	-	-	-386	223,389	221,336	443	1,609	99.0	242,408
○ 기초생활보장 제도정착 지원	4,235	521	-	300 -300	-	4,757	2,661	1,673	422	62.8	2,180
합 계	3,847,056 ¹⁾	964	75,387	-14,418 14,418	-386	3,923,022	3,918,703	2,260	2,057	101.9	4,365,137 ²⁾

주: 1. 2004년 기초생활급여 예산(근로소득공제 제외) = 본예산 1,654,784백만원 + 추경예산 61,153백만원

2. 2004년 자활근로사업 예산 = 본예산 162,432백만원 + 추경예산 15,040백만원

1) 사회복지전담공무원 인건비(2005년부터 지방이양) 80,937백만원 포함시 3,927,993백만원임.

2) 2005년 신규사업 자활공동체창업자금 지원 20억원 포함시 4,367,137백만원임.

자료: 보건복지부, 「2004년도 세입·세출 결산보고서」, 2005.

첫째, 생계급여 등의 기초생활급여 제공은 지출액 1조 8,136억원으로 예산액 대비 104.3%의 지출이 이루어졌는데, 이는 생계급여비 부족으로 인하여 예비비를 사용하였기 때문이다. 둘째, 의료급여 지출액은 1조 8,811억원으로 예산액보다 9,000만원 증가하였으며, 예산액 대비 지출비중은 100.0%이다. 단일급여인 의료급여비 지출이 생계급여 등 5종의 급여비 지출 합계보다 675억 2,400만

원을 초과하였다. 셋째, 자활근로사업,³⁵⁾ 자활후견기관 운영³⁶⁾ 등 근로능력이 있는 빈곤층을 위한 자활지원을 위해서는 2,213억원이 지출되어, 복지부 결산에서는 예산액 대비 99.0% 지출된 것으로 파악된다. 그러나 기초자치단체에서 자활지원사업이 실제 집행된 비율은 89.1%³⁷⁾로, 복지부 결산에 나타난 동 사업 지출률보다 10%p 더 낮다. 넷째, 빈곤층의 근로유인을 위한 근로소득공제사업³⁸⁾ 및 기초생활보장제도 정착지원 사업은 각각 예산액 대비 지출이 36.6% 및 62.8%로 매우 저조하였다.

2. 생계급여비 부족과 연례적 예비비 사용

보건복지부는 2004년 142만 5,000명의 기초생활 수급 빈곤계층에 대한 생계급여비 등 5종의 기초생활급여비 지급을 위하여 [표 2]에서 제시된 바와 같이 1조 8,054억원을 지출하였다. 이는 예산액 대비 105.2%에 해당한다. 2004년에는 제1회 추경을 통하여 생계급여비 612억원이 증액되었으므로, 1조 6,771억원 규모의 본예산에 대비하면 지출액은 108.1% 수준이다. 생계급여비 부족분에 대해서는 예비비 754억원, 근로소득공제사업비 조정액 141억원의 총 895억원이 지원되었다. 추경액까지 포함하면 2004년도 생계급여비 부족분은 1,507억원으로 생계급여 본예산액 1조 3,717억원 대비시 11.0%에 이르는 금액의 오차가 발생한 것이다.

생계급여비 부족으로 인한 예비비 사용 및 동일 ‘목’ 내 예산조정은 2004년에만 국한된 것이 아니라 2000년 10월 기초생활보장제도 도입 이래 2001년부터 연례적으로 반복하여 발생하는 현상이라는 점에서, 생계급여비 편성방식에 심각한 문제가 있음을 단적으로 보여주고 있다. 2001~2004년간 생계급여비 부족분 충당을 위하여 사용된 예비비는 1,962억원이며, 기초생활급여비의 동일

35) 2004년 지출액은 1,775억원이다([표 3] 참조).

36) 2004년 지출액은 240억원이다([표 3] 참조).

37) [표 3]을 참조한다.

38) 복지부의 예산과목에서는 ‘기초생활급여’에 포함된다.

‘세항 및 목’ 내에서 조정된 금액은 406억원으로, 합하면 총 2,368억원이다.

[표 2] 기초생활급여비 결산: 2001~2004년

(단위: 백만원, %)

	예산액(A)	예비비	전 용 (조정)	지출액 (B)	예산액 대비 지출액 비중 (B/A)
2001	1,553,604	44,934	-	1,598,538	102.9
2002	1518067	45,057	-	1,563,124	103.0
2003	1,558,505	30,793	(26,492)	1,615,790	103.7
2004	1,715,937	75,387	(14,118)	1,805,442	105.2
합 계	6,346,113	196,171	(40,610)	6,582,894	103.7

주: 1. 기초생활급여 예산은 생계, 주거, 교육, 해산·장제 급여비의 합계이며, 근로소득 공제 예산(2001년 6,572백만원, 2002년 25,888백만원, 2003년 38,158백만원, 2004년 22,267백만원)은 제외함.

2. 괄호 속의 조정액은 ‘생계급여비’ 부족분 충당을 위하여 ‘동일세항 - 세세항 - 목’(3211-211-305)에 속하는 ‘근로소득공제사업’ 예산에서 조정한 금액임.

3. 2004년 예산액은 제1회 추경액 61,153백만원이 반영됨.

자료: 보건복지부, 「세입세출 결산보고서」, 각 연도.

이와 같은 문제는 예산 편성시 1인당 평균 생계급여비 지원액을 과소하게 산정된 데 따른 예산 부족에 기인한다. 왜냐하면 2004년 본예산에서 계상된 기초생활급여비 1조 6,159억원³⁹⁾은 수급권자 150만명에 대한 생계급여비 등이다. 그럼에도 불구하고, 2004년 제1회 추경에서 기초생활급여비 612억원의 증액 사유를 수급권자가 135만명에서 140만명으로 증가된 데 따른 추가소요라고 사유를 설명하였다. 수급권자가 140만명이라 할지라도, 당초 예산상 인원보다 10만명을 미달하는 수준이다. 그렇다면, 2004년 제1회 추경을 포함하여 2004년 결산에서 나타난 생계급여비 부족현상은 보건복지부와 기획예산처가 기초생활급여비 산출의 토대가 되는 1인당 평균 생계급여비를 낮게 책정함으로써, 이에

39) 근로소득공제사업 예산은 제외한다.

근거하여 편성된 급여비 예산으로는 실제 지급된 급여비를 충당할 수 없었기
때문으로 분석된다.

구체적으로 살펴보면, ‘1인당 평균 생계급여 지원액’은 매년 공포되는 ‘최
저생계비’에서 ‘수급권자의 평균소득’과 ‘타 급여 지원액’⁴⁰⁾을 공제하여 산출한
다. 이 때 수급권자의 평균소득이나 타 급여지급액을 현실보다 높게 산정하면,
생계급여 지원액은 당연히 줄어들게 마련이다. 규모가 줄어드는 생계급여 지원액
을 근거로 국민기초생활 급여비 예산을 산출하게 되면, 적정 인원수를 예산에
반영했다고 하더라도, 일선에서 실제 지급되는 생계급여비는 예산상 지원액을
초과하게 됨으로써 예산 부족을 초래한다. 이와 같은 현상은 기초생활 급여비
편성을 둘러싸고 매년 반복적으로 나타나는 예산편성 상의 중대한 오류이다.

이러한 사정으로 인하여, 2003년 이래 보건복지부는 예산상 150만명의 급
여비를 배정 받아, 실제 135만~142만명의 수급권자에게 급여를 실시하여 왔다.
예산상 인원의 90~95%에 해당하는 수급권자에게 급여비를 지급함에도 불구하
고, 부족액을 매년 예비비 및 동일 예산과목 내의 타 사업비 조정을 통하여 충
당하고 있다. 「예산회계법」 제21조에 의하면, 예비비는 예측할 수 없는 예산외
의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 계상된 것인 만큼, 기초생활급
여비와 같이 법에 명시된 의무지출(mandatory spending) 부족액이 반복적으로
발생하면서 예비비가 지출되는 것은 문제라고 하겠다.

이에 대해서는 국회가 2003년도 결산심사결과 시정요구를 통해서도 ‘시정’
수준의 개선을 요구⁴¹⁾한 바 있으며, 보건복지부도 이에 대하여 “생계급여비 지
급 실적치를 예산에 반영함으로써, 예산과 집행 간의 격차를 줄여가도록 하겠
다”는 조치계획을 보고⁴²⁾하였다. 그러므로 2006년도 예산안 편성에서는 지적인
결산결과를 토대로 적정수준의 생계급여비가 보건복지부에 배분되는 예산총액
(sectoral ceiling)에 반영되도록 하여, 더 이상 의무지출급여를 예비비 등으로 지
출하는 오류가 반복되지 않도록 해야 할 것이다.

40) 의료급여, 주거급여, 교육급여, 자활사업지원 및 타 법령 지원액이 포함된다.

41) 국회 예산결산특별위원회, 「2003회계연도 세입세출결산 심사보고서」, 2004. 12.

42) 보건복지부, 「2003회계연도 결산심사결과 시정요구에 대한 조치계획」, 2004. 12.

3. 성과평가에 근거한 자활사업비 차등지원 필요

최저생계비 이하의 빈곤층에 대하여 국가가 기초생활보장을 보장함에 있어서, 65세 미만의 근로능력자에 대해서는 자활근로사업 참여를 조건으로 하여 기초생활급여를 제공하고 있다. 이 사업은 근로능력자가 복지제도에 의존하여 ‘빈곤의 함정’(poverty trap)에 빠지는 것을 방지하기 위하여 정부가 자활을 위한 근로의 기회를 제공하며, 궁극적으로는 이들의 ‘탈 빈곤’을 지원하는데 정책 목적이 있다. 이러한 취지에서, 2004년 보건복지부는 [표 3]에 제시된 바와 같이 자활지원과 관련하여 10개 단위사업을 수행하면서 2,213억원을 지출하였다. 이는 의료급여를 제외한 기초생활급여비 등의 지출액 2조 376억원의 10.9%에 해당하는 재원이다. 자활지원사업에 대한 결산분석 결과, 제기되는 문제는 다음과 같다.

가. 복지부 지출률과 기초자치단체 실행률 간의 격차

자활지원 중 ‘자활근로사업’, ‘사회적응 프로그램 운영’ 및 ‘저소득층 생업자금 융자사업’은 복지부 결산에서 모두 100%를 지출한 것으로 나타나지만, 실제 기초자치단체에서 집행된 실적은 각각 92.3%, 63.8% 및 57.4%로 저조하다. 이에 따라 복지부 결산에서 총 2,213억원을 지출한 자활지원사업은 예산액 대비 99%의 지출비율을 나타내지만, 지자체 단위의 지출액은 1,993억원으로 지출비율이 89% 수준이다. 자활지원 중 핵심사업인 자활근로사업의 경우, [표 4]에서 보는 바와 같이 2002~2004년간 복지부에서는 지출액 총 4,181억원으로 100% 지출되었지만, 실제 기초자치단체 지출액은 3,898억원으로 실행률이 93.2% 수준이다. 저소득층 생업자금 융자사업은 실행률이 57.4%에 불과하다.

[표 3] 2004년도 자활지원사업 결산

(단위: 백만원, %)

	2004 예산액 (A)	전년도 이월액	이용	예산 현액	지출액		이월액	불응액	예산액 대비		2005 예산액
					복지부 결 산 (B)	지자체 실집행액 (C)			복지부 지출액 비중 (B/A)	실 집행액 비중 (C/A)	
[일반회계]											
자활근로사업	177,472	-	-	177,472	177,472	163,872	-	-	100.0	92.3	202,137
지역봉사사업	1,167	-	-	1,167	1,167	830	-	-	100.0	100.0	지방이양
사회적응 프로그램 운영	1,221	-	-	1,221	1,221	779	-	-	100.0	63.8	1,048
자활후견기관 운영	24,627	-	-	24,627	23,950	22,780	-	677	97.3	92.5	25,268
자활후견기관협회 지원	350			350	350	-		-	100.0	-	350
자활사업실태 조사	300	183	-	482	249	-	197	37	83.0	-	300
자활지원제도개선연구용역	300	-	-	300	51	-	247	2	17.0	-	-
광역자활지원센터 시범사업	900	-	-	900	900	893	-	-	100.0	99.2	950
생업자금 이차보전 및 보증보험료 지원 등	1,955	-	-386	1,569	677	677		892	34.6	34.6	1,355
소 계	208,292	183	-386	208,089	206,036	190,481	444	1,608	98.9	91.4	231,408
[재특회계]											
저소득층 생업자금 융자	15,300	-	-	15,300	15,300	8,787	-	-	100.0	57.4	11,000
합 계	223,592	183	-386	223,389	221,336	199,268	443	1,608	99.0	89.1	242,408

주: 1. 2004년 자활근로사업 예산 = 본예산 162,432백만원 + 추경예산 15,040백만원

2. 2005년 자활근로사업 예산은 '자활공동체 창업자금 지원'(신규) 20억원 포함시 2,444억원임.

자료: 보건복지부, 「2004년도 세입·세출 결산보고서」, 2005.

그러므로 자활근로사업 등의 수행과 관련하여 첫째, 중앙에서 국고보조금은 교부되었지만 지역에서는 이를 집행하지 못하는 일이 반복되지 않도록 하자면, 보건복지부가 기초자체단체의 사업집행 실적과 예산 과부족을 주기적으로 점검하고, 실적을 토대로 국고보조금을 교부하는 세심한 사업수행이 요구된다. 둘째, 저소득층 생업자금 융자사업은 금융기관이 채권확보를 위해 담보 또는 보증인을 요구함에 따라 저소득층이 대출시 어려움을 겪는다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 사업의 실효성을 확보하자면, 대출요건 완화 및 융자금리(2004년 연 4% 고정)의 추가적 인하가 고려되어야 할 것이다.

[표 4] 자활근로사업 결산: 2002~2004년

(단위: 백만원, %)

	예산액(A)	복지부 지출액(B)	지자체 실 집행액(C)	예산액 대비	
				복지부 지출액 비중 (B/A)	지자체 실 집행액 비중 (C/A)
[연도별]					
2002	120,320	120,320	107,022	100.0	88.9
2003	120,320	120,320	118,902	100.0	98.8
2004	177,472	177,472	163,872	100.0	92.3
합 계	418,112	418,112	389,796	100.0	93.2
[사업 유형별]					
시장진입형, 사회적일자리	202,512	202,512	211,860	100.0	104.6
근로유지형	215,600	215,600	177,936	100.0	82.5
합 계	418,112	418,112	389,796	100.0	93.2

자료: 보건복지부 자활지원과 내부자료.

나. 사회적 일자리 지원을 위한 추경의 실효성 미흡

2004년에는 자활근로사업 예산이 전년대비 47.5%인 572억원 증액⁴³⁾되어 1,775억원 규모로 늘어났지만, 실집행률은 전년대비 6.5%p 하락한 92.3%로 나타났다. 이는 기초자치단체에서 집행되는 자활근로사업에 대한 수요를 보건복지부에서 예측력 있게 파악하지 못한 채 예산만 확충시킨 결과로 볼 수 있다. 구체적으로 보면, 2004년에는 제1회 추경을 통하여 침체된 경기의 조기회복을 지원한다는 명분 하에 사회적 일자리 지원을 위한 자활근로사업 예산 150억원이 증액되었지만, 2004년도 결산결과 자활근로사업의 지자체 집행잔액은 136억원으로 나타났다.⁴⁴⁾

그러므로 보건복지부 소관 자활부문의 사회적 일자리 사업에 관한 한, 증액된 추경액 만큼의 추가적인 사업실적은 나타나지 않았으며, 추경을 통하여

43) 이 중 제1회 추경액은 150억원이다.

44) 지자체 집행잔액은 국고에 반납된다.

창출하고자 했던 사회적 일자리는 2004년도 본예산의 확실한 집행을 통해서도 가능하였음을 지적하고자 한다. 보건복지부 소관 추경에 반영된 자활근로사업은 ‘차상위계층의 사회적 일자리 지원’인데, 이는 예산과목상 자활지원의 동일 ‘세항 및 목’(자활지원 - 자활지원 - 자치단체경상이전)에 속하므로, 집행실적인 낮은 근로유지형 사업비 등의 조정을 통하여 추경에서 기대하고자 했던 ‘사회적 일자리’를 창출할 수 있었을 것이기 때문이다.

따라서 보건복지부가 지역에서의 자활근로사업 집행실적을 연도 중 정확하게 파악하였거나 또는 예측할 수 있었다면, 자활근로사업을 위한 제1회 추경은 필요하지 않았을 것이다. 추경은 필수적인 경우라도 재정규율에 혼선을 초래하는 만큼, 추경편성이 제기되는 상황에서는 사전적으로 예산당국과 소관 부처가 협력하여 연도 중 추가지원 예산사업에 대한 치밀한 진단이 선행되도록 해야 할 것이다.

다. 자활후견기관별 평가실적에 따른 예산 차등 지원

자활지원 중 핵심 프로그램인 자활근로사업을 살펴보면, 2002~2004년간 총 예산액은 4,180억원이며, 실제 기초자치단체에서의 지출액은 3,898억원으로 실행률은 93.2% 수준이다. 자활근로사업의 유형별로는 지난 3년간 시장진입형 자활근로(업 그레이드형)⁴⁵⁾ 및 사회적 일자리 사업⁴⁶⁾에서는 실행액이 예산액을 초과하여 104.6%로 나타나지만, 근로유지형 자활사업(취로형)에서는 실행액이 82.5%로 매우 저조하다. 이러한 결과는 취로형 사업이 그간의 형식적 사업 수행에서 벗어나 실질적 자활을 지원하는 프로그램으로 전환되어야 할 것을 시사한다.

45) 투입예산의 20% 이상 수익금이 발생하고, 일정기간 내 자활공동체 창업을 통한 시장진입을 지향하는 사업을 말한다. 간병·집수리·청소·폐자원활용·음식물재활용사업의 5대 전국표준화사업을 중점추진하며, 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화사업도 적극 개발하고 있다.

46) 사업의 수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 서비스로서, 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비할 수 있도록 하는 사업을 말한다. 무료간병 도우미 사업 등이 이에 포함된다.

자활근로사업은 유형에 무관하게 기초생활 수급자 및 차상위계층에 속한 자를 대상으로 하지만, 근로강도 등에 따라 근로유지형은 일당 2만원, 하루 6시간, 주 4일 근무 조건으로, 시장진입형에 비하여 일당 및 근로일수가 적은 편이다.⁴⁷⁾ 최근의 자활근로사업 유형별 예산배분을 보면, 2004년에 들면서 ‘시장진입형 및 사회적 일자리’ 예산 1,063억원으로 전년대비⁴⁸⁾ 2배 이상 늘어나고 있다. 동 사업비 집행실적은 994억원으로 예산액 대비 93.5% 수준이며, 참여인원은 19,600명으로 계획인원 4만명의 절반 수준이다. 이러한 차이는 예산상 동 사업은 2만원이지만, 실 지급액은 26,000~29,000원 수준인데 기인한다.

자활근로사업의 수행을 위해서는 현재 전국적으로 기초자치단체 단위에 242개의 자활후견기관이 설치되어 있다. 대개 시장진입형 사업 및 사회적 일자리 사업 등은 자활후견기관에서 수행되지만, 근로유지형(취로형) 사업은 기초자치단체가 수행한다. [표 5]에 제시된 지방자치단체별 자활근로사업 집행실적에서 보듯이, 예산대비 집행률은 지역에 따라 85.5~98.2%에 이르기까지 차이가 난다. 집행실적이 가장 저조한 지역은 충청북도 85.5%, 충청남도 86.5%이며, 실적이 높은 지역은 부산 98.2%, 서울 96.6%, 경기 96.0%로 나타난다.

이러한 상황을 종합할 때, 자활근로사업 예산이 2003년 1,203억원, 2004년 1,775억원, 2005년 2,021억원으로 전년대비 각각 47.5%, 13.9%씩 늘어나고 있지만, 지방자치단체별 집행실적은 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 경제난·고실업 등의 문제에 편승하여 성과평가 없이 추경 등을 통하여 사회적 일자리 등의 예산만 증액시킬 것이 아니라, 자활사업별 프로그램에 대한 수급자의 호응도, 실제 집행실적, 지속적인 대상자 관리를 통한 ‘탈 빈곤’의 성과 등을 다각도로 반영하면서 치밀하게 예산계획을 세워야 한다고 본다. 다시 강조하면, 실제 사업이 수행되는 기초자치단체 및 자활후견기관별로 사업집행 실적을 정기적으로 평가하고 이에 근거하여 기관별 예산 차등지원 및 실적부진기관의 퇴출 등이 이루어지도록 해야 할 것이다. 예산만 증액시킨다고 근로빈곤층의 자

47) 실제 운영되는 근로조건은 시장진입형은 일당 2만 9,000원, 하루 8시간, 주 5일 근무이며, 사회적 일자리는 다른 조건은 같으나 일당이 2만 6,000원이다. 그러나 예산편성상의 일당은 3가지 유형 모두 일당 2만원이다.

48) 2003년도 동 예산은 481억원이다.

활능력이 개발되지는 않을 것이며, 성과평가가 없는 예산 투입은 오히려 한정된 복지재정의 효용을 왜곡시키는 결과를 야기할 수 있다고 본다.

[표 5] 2004년도 지방자치단체별 자활근로사업 집행실적

(단위: 백만원, %)

	보건복지부 결산		지방자치단체 집행				총 지출액 (E=C+D)	총액대비 지방비 부담률 (D/E)
	예산액 (A)	지출액 (B)	집행액 (C)	예산대비 집행률 (C/A)	불응액	지방비 실부담액 (D)		
서울	18,880	18,880	18,238	96.6	642	30,151	48,389	62.3
부산	16,128	16,128	15,831	98.2	297	3,958	19,789	20.0
대구	10,304	10,304	9,338	90.6	966	2,334	11,672	20.0
인천	9,566	9,566	8,731	91.3	835	2,181	10,912	19.9
광주	12,272	12,272	11,254	91.7	1,018	2,799	14,053	20.0
대전	3,292	3,292	3,110	94.5	182	777	3,887	20.0
울산	1,624	1,624	1,529	94.2	95	382	1,911	19.9
경기	18,193	18,193	17,462	96.0	731	4,340	21,802	20.3
강원	6,688	6,688	6,357	95.1	331	1,620	7,977	20.0
충북	6,574	6,574	5,624	85.5	950	1,406	7,030	20.0
충남	8,576	8,576	7,419	86.5	1,157	1,855	9,274	20.0
전북	20,992	20,992	18,698	89.1	2,294	4,674	23,372	20.0
전남	17,287	17,287	15,999	92.5	1,288	4,000	19,999	20.0
경북	14,664	14,664	13,116	89.4	1,548	3,279	16,395	20.0
경남	10,464	10,464	9,460	90.4	1,004	2,365	11,825	20.0
제주	1,968	1,968	1,775	90.2	193	222	1,997	11.1
합계	177,472	177,472	163,941	92.4	13,531	66,343	230,284	28.8

주: 지자체 집행액은 앞의 표와 6,900만원의 차이가 있음.

자료: 보건복지부 자활지원과 내부자료.

V. 국민연금기금

1. 분석 의견

가. 납부예외자 비중 증가와 사각지대 문제

국민연금기금의 조달에서 가장 큰 비중을 차지하는 부문은 연금보험료 수입이다. 2004년도 국민연금기금의 연금보험료 수입은 17조 711억원으로, 계획 대비 94.8%의 실적으로 거두었다. 이에 따라 2004년도 보험료 수입은 계획보다 9,312억원 감소된 것으로 파악된다. 연금보험료 수입은 가입자 중에서도 납부예외자 및 체납자 등을 제외한 가입자들이 매월 납부하는 보험료를 통하여 조달된다. 따라서 납부예외자 등 국민연금의 사각지대에 속한 가입자 비율을 줄여 나가면서 보험료납부자 비율을 제고시키는 것은 국민연금사업에 필요한 재원의 원활한 조달을 위한 우선적 과제일 뿐 아니라, 국민연금제도의 내실 있는 운영을 도모하는 첩경이다.

「국민연금법」에 의하면, 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민은 국민연금 가입대상이 된다. 다만, 공무원연금 등 특수직역연금 가입자와 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자는 국민연금 가입자에서 제외된다. 2004년 12월 말 기준으로 국민연금 가입자는 [표 2]에서 보는 바와 같이 사업장가입자 758만명, 지역가입자 949만명으로, 총 1,707만명이다. 국민연금 가입자의 55.6%에 해당하는 지역가입자 중에는 납부예외자가 468만명이며, 25개월 이상 보험료 체납자가 93만명이다. 납부예외 사유는 실직·휴직이 80% 수준이며, 이외 주소 불명, 사업중단, 생활곤란 등이다. 2004년도 국민연금 납부예외자수는 전년대비 12만명 늘어났으며, 가입자 대비 납부예외자 비중 역시 2003년 44.6%에서 2004년 49.3%로 4.7%p 늘어났다. 사업장가입자의 비중이 지속적으로 증가함에 따라 지역가입자의 취약성은 상대적으로 높아지겠지만, 일단 전년대비 납부예외자 비중이 늘어났음은 문제시된다.

국민연금 가입자 중 납부예외자를 제외한 자는 소득신고자로 파악되며, 소득신고자는 매달 보험료를 납부하여야만 노후에 연금수급 자격을 부여받게 된다. 그런데 보험료가 급여에서 자동 각출되는 사업장가입자와는 달리, 지역가입자 중에는 소득신고가 이루어졌음에도 불구하고 보험료를 체납하는 경우가 발생한다.

[표 2] 국민연금 가입자 및 수급자 현황

(단위: 만명, %)

	2003년			2004년		
	사업장	지역	소 계	사업장	지역	소 계
총 가입자수(A)	696	1,022	1,718	758	949	1,707
납부예외자수(B)	-	456	456	-	468	468
소득신고자수	696	566	1,262	758	481	1,239
- 6개월 이상 체납자수	-	249	249	-	191	191
- 25개월 이상 체납자수(C)	-	100	100	-	93	93
사각지대 추정치(D=B+C/2)	0	506	506	0	514	514
가입자대비 사각지대 비중(D/A)	0	49.5	29.5	0	54.2	30.1
총 수급자수(E)	-	-	111	-	-	140
노령연금	-	-	85	-	-	113
장애연금	-	-	5	-	-	5
유족연금	-	-	21	-	-	22
가입자대비 수급자 비중(E/A)	-	-	6.5	-	-	8.2

주: 1. 가입자수는 연도 말 기준이며, 수급자수는 일시금수급자를 제외한 각 연도 12월 당월기준 연금수급자임.

2. 지역가입자는 임의가입자를 포함함(2003년 3만명, 2004년 8만명).

3. 25개월 이상 체납자 중 보험료 납부이력이 없는 50%의 체납자는 잠정적으로 향후 사각지대에 속할 수 있는 자로 가정하여, 이를 사각지대 추정에 반영함.

자료: 국민연금관리공단, 「국민연금 주요통계」, 각 연도 12월호.

[표 2]에서 제시된 것처럼, 2004년 소득신고가 이루어진 지역가입자 481만 명 가운데, 6개월 이상 보험료를 체납한 자는 191만명이고, 25개월 이상 체납한 자는 93만명에 이르고 있다. 이러한 여건에서 볼 때, 현재 국민연금의 사각지대에 방치된 가입자수는 일단 납부예외자와 25개월 이상 체납자의 1/2⁴⁹⁾을

합하여 511만명으로 추정된다. 이는 지역가입자에 대해서는 54.2%에 해당하며, 전체 가입자에 대해서는 30.1% 수준이다. 이러한 기준에서 볼 때, 2004년에는 전년도에 비하여 납부예외자수는 약 12만명, 사각지대 비중은 0.6%p 늘어난 것으로 나타난다.

[표 2]에서 볼 수 있듯이 현재 8% 수준인 국민연금제도의 성숙도가 점차 높아지면서 연금수급자들이 점차 늘어나면, 사회보험제도에 대한 가입자의 이해와 제도정착 정도가 높아지게 될 것이다. 그러나 1999년 도시지역 자영자까지 국민연금이 적용된 지 5년이 경과한 만큼, 제도정착을 위하여 본격적으로 납부예외자를 줄여나가는 노력이 필요하다. 납부예외자수의 증가는 경제난과 밀접히 연관되어 있겠지만, 보험료 수입실적이 계획대비 95%인 점 등을 감안하면서, 건실한 노후소득보장제도의 정착을 위한 가입자관리가 실효성 있게 이루어져야 할 것을 시사한다. 특히 국민연금의 사각지대에 속한 자들은 노후에 자력으로 살아가기 어려운 취약계층이므로, 1차 사회안전망의 내실화를 통하여 노후소득보장이 이루어지도록 제도를 보완하거나 개혁하는 것은 시급한 과제이다. 이러한 제도개선이 수반되지 않는다면, 이들 취약계층은 2차 안전망인 국민기초생활보장제도의 수급자가 되어 다른 형태로 정부의 재정부담을 가중시키게 될 것임을 예상해야 할 것이다.⁵⁰⁾

나. 부문별 투자규모와 운용수익률

국민연금기금은 [표 3]에서 보는 바와 같이 2004년 12월말 현재 투자잔액

-
- 49) 25개월 이상 보험료를 체납한 지역가입자 중에는 연금보험료 납부이력 있는 자가 47만명, 납부이력이 없는 자가 46만 4천명이므로, 납부이력이 없는 자의 비율 50%를 잠정적인 사각지대 해당자로 간주한다. 사각지대 추정과 관련하여 통계자료의 제한 때문에 납부예외자와 25개월 이상 체납자 중 보험료 납부이력이 없는 자를 근거로 삼았지만, 납부예외자 및 체납자의 경우에도 향후 이들이 소득신고를 하거나, 보험료를 납부하면 연금수급자로 전환될 수 있는 가변성은 감안되어야 할 것이다(단, 체납기간이 3년 이상이면 징수권소멸).
- 50) 이와 관련하여, 2차 사회안전망인 국민기초생활보장제도가 적정수준의 빈곤인구에 적용되도록 하는 등 상호 연관되는 제도 외적인 부분의 개선에 대해서도 정책적 관심을 기울여야 할 것이다.

기준으로 총 133조 2,769억원의 자산을 공공부문에 4.8%인 6조 3,770억원, 복지부문에 0.3%인 3,752억원, 금융부문에 94.7%인 126조 1,851억원을 투자·운용하였다. 2004년도 기금 운용수익률은 5.89%이며, 부문별로는 공공부문 4.71%, 복지부문 3.90%, 금융부문 6.01%이다.⁵¹⁾

[표 4]는 2000~2004년간 국민연금기금의 부문별 투자비중과 운용수익률을 제시하고 있다. 지난 5년간 투자양상을 보면, 공공부문 투자비중은 2000년 56.7%에서 2004년 4.8%로 크게 줄어든 반면, 금융부문 투자비중은 2000년 41.7%에서 2004년 94.7%로 큰 폭으로 늘어났다. 이제 국민연금기금은 금융부문 투자가 거의 대부분이므로, 금융부문 수익률이 기금의 전체 수익률을 좌우하고 있다.

[표 3] 2004년도 기금운용 규모 및 수익률

(단위: 억원, %)

	공공부문	복지부문	금융부문	합 계	
				소계/평균	총 투자잔액 ¹⁾
투자잔액	63,770 (4.8)	3,752 (0.3)	1,261,851 (94.7)	1,329,373 (99.8)	1,332,769 (100.0)
운용수익률	4.71	3.90	6.01	5.89	1,332,769

주: 1) 해당년도 말일기준의 누계실적이며, 매입가 기준으로 작성됨. 세 부문에 포함되지 않은 기타부문(자산취득비, 임차보증금)이 3,396억원(0.2%)임.

자료: 국민연금관리공단 기금운용본부, 「기금공시: 연도별 운용수익률, 기금투자현황」(www.npc.or.kr/fund), 2005. 6.

금융부문의 기금운용 수익률은 2000년 -1.83%, 2001년 11.37%, 2002년 6.30%, 2003년 8.59%, 2004년 6.01%로 다소 기복을 보이지만 2000년을 제외하

51) 보건복지부는 2005. 6. 17일 「2004년도 국민연금기금 결산공시」라는 보도자료를 통하여, 국민연금기금의 시가기준 수익률이 8.07%임을 발표하였다. 이는 기금운용액의 86%가 투자된 채권에 대하여 시가기준 수익률 8.59%(장부가기준시 5.63%)를 적용하였기 때문이다. 시가기준 수익률 산출시 반영된 채권에 대한 평가손익은 미래에 발생할 이익을 산정한 것이며, 이에 따라 수익률의 변동성은 커지게 된다.

면 전반적인 하향세를 보이고 있다. 1988년 이래 금융부문의 누적수익률은 8.07%이다. [표 5] 및 [그림 1]을 통하여 투자상품별 수익률을 보면, 금융부문 운용금액의 91%를 차지하는 채권투자 수익률은 2000년 10.94%에서 계속 저하되어 2004년에는 5.63%까지 하락하였다.

주식의 경우에는 직접 또는 간접투자를 막론하고 상당한 등락을 보이고 있지만, 누적수익률은 정기에금을 제외하면 주식에서 가장 높은 12.11%를 나타내고 있다. 2002년과 2004년에는 주식의 간접투자 수익률이 직접투자보다 저조하며, 주식의 누적수익률은 직접투자 시 12.15%로 간접투자 시보다 0.17%p 높다. 따라서 기금자산의 간접투자에 대해서는 시장여건 등을 감안한 신중한 투자운용이 강조된다.

[표 4] 부문별 투자비중 및 운용수익률: 2000~2004년

(단위: 억원, %)

	공공부문	복지부문	금융부문	합 계		총 운용액 ²⁾
				수익률	운용액 ¹⁾	
2000	8.57 (56.7)	8.05 (1.2)	-1.83 (41.7)	4.69 -	606,148	608,698 (100.0)
2001	6.62 (40.5)	5.96 (0.8)	11.37 (58.3)	8.99 -	756,404	759,092 (100.0)
2002	6.47 (32.4)	4.53 (0.6)	6.30 (66.7)	6.35 -	927,737	930,552 (100.0)
2003	4.90 (13.5)	4.53 (0.4)	8.59 (85.8)	7.83 -	1,122,679	1,125,677 (100.0)
2004	4.71 (4.8)	3.90 (0.3)	6.01 (94.7)	5.89 -	1,329,373	1,332,769 (100.0)

주: 1. 괄호 내는 총 투자잔액에 대한 부문별 투자비중임.

1) 해당년도 말일기준 세 부문의 투자잔액 합계임.

2) 기타부문(자산취득비, 임차보증금)까지 포함된 총 투자잔액임.

자료: 국민연금관리공단 기금운용본부, 「기금공시자료: 연도별 운용수익률, 기금투자현황」
(www.npc.or.kr/fund), 2005. 6.

2004년도 금융상품 중 가장 높은 수익률은 운용액의 0.25%에 해당하는 3,300억원이 투자된 해외주식투자로 수익률 16.16%를 기록하였다. 이러한 여건을 종합적으로 감안할 때, 현재의 자산배분 구조 하에서는 지속적인 금리인하

에 따른 금융부문의 채권수익률 하락이 기금의 전체 수익률 하락에 크게 영향을 미치지만, 2000~2004년 중 기금전체 운용수익률의 등락은 2000년과 2003년 주식투자가 마이너스 수익률을 나타낸 것에 크게 영향을 받았다고 볼 수 있다.

[표 5] 투자 상품별 운용수익률: 2000~2004년

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004		1988년 이래 누적수익률
					수익률	(투자비중)	
공공부문	8.57	6.62	6.47	4.90	4.71	(4.78)	8.32
복지부문	8.05	5.96	4.53	4.53	3.90	(0.28)	8.12
금융부문							
채권	10.94	8.74	7.38	6.19	5.63	(86.10)	7.62
- 국내	10.94	8.74	7.38	6.19	5.63	(83.13)	7.58
- 해외	-	-	-	-	5.79	(2.98)	5.79
주식	-50.91	36.64	-2.30	37.08	9.93	(7.60)	12.11
- 국내	-50.91	36.64	-2.30	37.44	9.81	(7.35)	12.08
• 직접	-52.11	36.86	-0.52	35.08	10.26	(3.66)	12.15
• 간접	-46.94	36.31	-5.11	40.91	9.21	(3.69)	11.98
- 해외	-	-	-	11.47	16.16	(0.25)	14.77
대체투자	-	-	-	-	0.82	(0.33)	0.82
정기예금	9.23	5.08	-	-	4.30	(0.41)	12.59
단기자금	6.16	4.84	4.03	3.93	3.66	(0.23)	7.62
소계	-1.83	11.37	6.30	8.59	6.01	(94.68)	8.07
합계	4.69	8.99	6.35	7.83	5.89	(100.00)	8.17

주: 1. 각 연도 말 기준임.

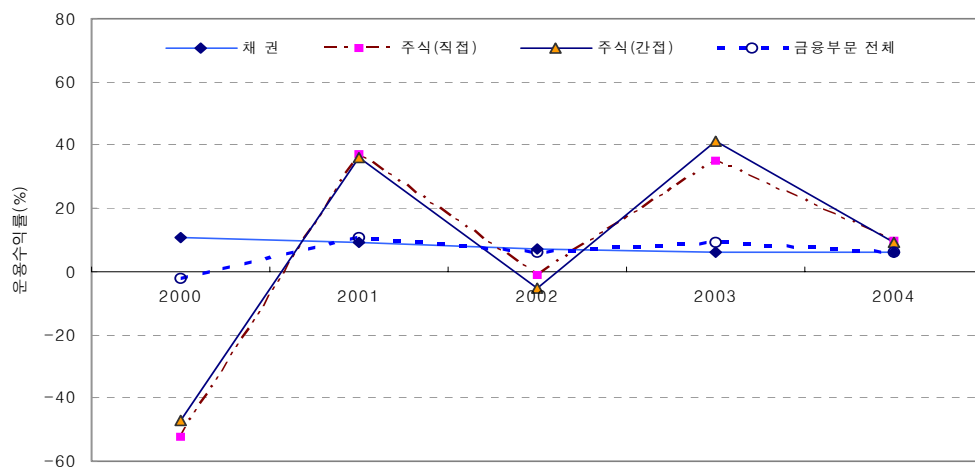
2. 단기자금은 MMDA, CP, MMF 등에 운용함.

자료: 국민연금관리공단 기금운용본부, 「기금공시: 기금운용수익률」(www.npc.or.kr/fund), 2005. 6.

이상과 같이 기금의 투자부문 및 상품별 운용수익률의 차이와 연도별 등락 추이, 그리고 2000년대에 들어서도 매년 20% 이상 증가되고 있는 기금자산 규모를 동시에 감안할 때, 국민연금기금 운용의 가장 중요한 과제는 중장기 투자 정책의 수립이라고 하겠다. 국민연금기금 적립액이 국민경제에서 차지하는 비

중은 2004년 경상 GDP 대비 18%이며, 2025년이면 경상 GDP의 46%까지 높아질 전망이다.⁵²⁾ 국민연금기금은 2004년 말 기준으로 체도의 성숙도⁵³⁾가 8%에 불과하여 재정지출 압박 없이 향후 약 30년간⁵⁴⁾은 기금이 계속 적립될 전망이므로, 이 시기를 통하여 수익률 제고와 안정적 자산운용을 도모하는 것은 연금재정의 건전성 확보를 최대의 과제이다.

[그림 1] 투자상품별 운용수익률 비교: 2000~2004년



자료: 국민연금관리공단 기금운용본부, 「연도별 기금투자현황」(www.npc.or.kr/fund), 2005. 6.

일본, 캐나다, 스웨덴 등은 공적연금의 장기적인 투자 가이드라인을 만들어 놓고 이에 따라 일관되게 투자하고 있다. 반면, 국민연금의 경우는 중장기투자 정책 수립을 위하여 그간 두 차례의 연구용역을 발주한 바 있으나 각각 다른 결론을 내렸으며, 이에 따라 연구결과가 실제 전략수립에 충실히 반영되었다고 볼 수 없다는 것이다.⁵⁵⁾ 그러므로 기금의 성공적인 자산 운용을 위해서는 연구에 기초하여 해외투자⁵⁶⁾ 등을 포함하는 중장기 투자전략이 조속히 마련되어야

52) 국회예산정책처, 「2005~2009년 국가재정운용계획(시안) 분석」, 2005. 5, 66쪽.

53) 연금가입자수 대비 수급자수 비중이다.

54) 현행제도 유지시를 기준으로 한다.

55) 기획예산처 기금운용평가단 내부자료.

할 것이다.

다. 재정계산제도의 실효성 확보와 「국민연금법」개정

국민연금기금은 현행 제도가 유지될 경우, 2036년 수지적자가 발생되며 2047년에는 기금고갈이 예상된다.⁵⁷⁾ 국민연금은 우리나라 공적연금 가입자의 93%를 포괄하는 가장 비중 있는 제도인 만큼, 급여와 보험료 수준 간의 불균형으로 인한 재정의 구조적 취약성은 향후 국가재정운용에 가장 큰 위험발생요인으로 예측되고 있다.

정부는 국민연금에 대한 재정계산제도 시행에 따라 급여율과 보험료율을 조정한 「국민연금법」개정안을 2003년 10월 국회에 제출하였다. 그러나 동 법률안은 제16대 국회 회기만료와 함께 폐기되었고, 제17대 국회 개원과 함께 2004년 6월 다시 제출되었지만 아직 ‘국회 보건복지위원회’에 계류 중이다. 정부안은 보험료율은 현행 9%에서 2030년 15.9%가 되도록 하며, 40년 가입시 소득대체율은 현행 60%에서 2008년 50%로 인하한다는 내용을 골자로 한다. 정부가 제출한 개정안에 따르면 [그림 2]에서 보는 바와 같이 국민연금은 2054년경에 기금이 5,820조원으로 최고액에 도달한 후, 2055년부터 당기수지 적자가 발생될 것으로 전망된다. 적정추계기간⁵⁸⁾ 최종년도인 2070년 말까지 기금 소진을 막고, 2.6배의 적립률⁵⁹⁾이 유지되도록 하고 있다.

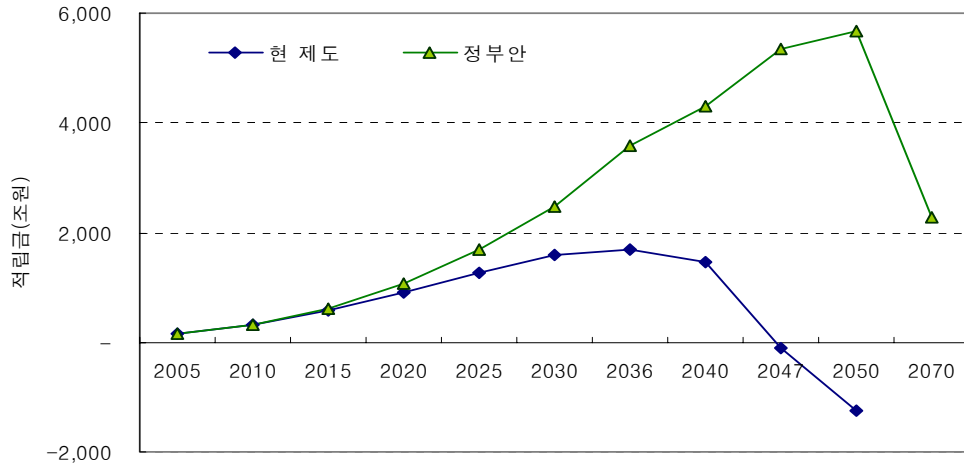
56) 기금의 해외투자에 대해서는 국내시장의 협소성을 극복하고 유동성을 확보하게 하며, 국내시장의 높은 변동성을 보완하고 다양한 분산투자를 가능하게 하며, 국내 인플레이션에 대한 헷지 역할을 하는 등의 장점과 국내자본이 해외에 투자됨으로써 국내 금융시장 및 경기활성화에 기여하지 못하는 등의 부정적 측면이 거론된다. 이에 따라 국민연금의 해외투자는 기금의 해외투자 자산을 제2의 외환보유고로 활용하는 전략이 바람직한 방안으로 대두되고 있다.

57) 국민연금발전위원회, 「2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안」, 2003.

58) 국민연금제도의 성숙과 인구구조 변동을 반영하기 위해서는 최소 60년의 추계기간이 필요하다. 우리나라는 2070년까지 지속적으로 노인부양비가 늘어나므로, 최소한 이 시기까지 추계기간에 산정하는 것이 바람직하다는 중론이다.

59) 기금적립금 대비 당년도 지출비율을 말한다.

[그림 2] 현행 국민연금제도와 정부안의 재정전망 비교



자료: 국민연금발전위원회, 「2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안」, 2003.

현재 국회에는 정부안을 포함하여 9개의 「국민연금법중개정법률안」이 계류 중에 있다. 이 중에는 ‘기초연금제’ 신설을 골자로 하는 2층 연금구조를 제안하고 있는 법률안⁶⁰⁾도 있다. 「국민연금법」에 규정된 재정계산제도에 따라 현행 단층구조의 연금 골격은 변함없이 재정 안정에만 초점을 맞추고 있는 정부안과 연금구조 전환에 중점을 두는 기초연금제 관련 개정안은 논의의 차원이 다르기 때문에, 합의점을 찾지 못한 채 「국민연금법」 개정안은 아직 표류 중이다.

연금제도 개선에 대한 국회의 의결이 현 세대 가입자들의 저항을 극복하지 못한다면, 연금재정 안정화대책은 실패를 반복할 가능성이 매우 크다. 또한 제도개선이 지연될 경우, 후세대의 부담은 그만큼 가중되며 기득권층은 더욱 증가되면서 추후 개혁추진이 더 어렵게 될 것이다. 그러므로 연금재정 안정을 통하여 국민의 신뢰를 회복하고 후세대에 대한 부담전가를 줄이기 위해서는 재정계산제도에 따라 급여와 보험료 수준 간의 불균형을 우선적으로 개선시켜 나가고, 기초연금제에 대해서는 금년 말부터 퇴직금제도가 퇴직연금제로 전환되는 것 등을 계기로 단계적으로 다층구조 연금개혁을 추진하는 것이 바람직할 수 있을 것이다. 기초연금제 도입은 상당한 재정부담에도 불구하고 현안으로 대두

60) 윤건영 의원 대표 발의. 찬성자 120인(2004. 12. 3).

되는 국민연금의 사각지대를 해소시킬 수 있다는 장점이 있다.

라. 책임준비금 산출 및 적립방향

국민연금제도의 지속가능성과 관련하여 국민연금에 초래되는 재정적 위험은 연금수급자 및 기존 가입자에게 미래에 지불해야 할 의무, 즉 연금채무의 변화에 의하여 발생된다. ‘연금부채’(pension liability) 또는 ‘책임준비금’이란 연금주체인 보험자가 사망확률 및 예정이율 등을 기초로 산정한 연금수급자 및 가입자의 퇴직시 지급해야 할 예상채무액의 보험계리적 현재가치를 의미한다.

선행연구⁶¹⁾에 의하면 국민연금의 경우 2004년 기준으로 책임준비금 규모는 약 278조원에 달하는 것으로 추정된다. 2004년 말 기준으로 적립금이 133조원이므로, 국민연금의 미적립부채는 약 145조원이며, 책임준비금 대비 적립금 비율은 48% 수준이다. 책임준비금 규모는 현 제도 유지시 향후 지속적으로 빠른 증가추세를 보일 것으로 예상된다.⁶²⁾ 연금채무가 제도 내적인 구조적 불균형 및 사회여건 변화로 과다하게 늘어날 경우, 향후 재정에 막대한 위험 및 부담을 초래할 수 있다. 미국 연방공무원연금제도 등과 같이 국민연금에 ‘민간의 보험회계 원칙’에 부합하는 재정운용방식을 설정하여, 급여지출을 충당할 수 있는 필요보험료율을 산정·적용하고 필요재원 조달을 위한 장기재정계획을 수립하여 재정안정화를 제도적으로 정착시켜 나가는 방안이 필요하다고 본다.

그러므로 첫 단계에서는 정부가 ‘국민연금에 대한 회계기준 및 지침’을 마련하고, 운영주체에 적용을 의무화하여 매년 연금부채를 산출하도록 하며, 다음 단계에서는 ‘국민연금기금 결산서’를 통하여 이를 공표하도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 제도적용을 통하여, 잠재적 연금부채를 추정하고 연금재정 악화에 대한 ‘조기경보장치’를 갖추도록 하면서, 국민연금의 책임준비금 적립에 관한 정책방향을 수립해 나가야 할 것이다.

61) 문형표, “공적연금의 지속가능성과 대응방안,” 「인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(Ⅱ)」, 2004, pp. 280~325.

62) 위의 연구에 의하면, 국민연금의 미적립부채는 2010년 326조원, 2020년 864조원, 그리고 2030년 1,883조원으로 늘어날 전망이다.

Ⅵ. 국민건강증진기금

1. 분석 의견

가. 담배부담금의 건강보험 지원

국민건강증진기금 결산에 의하면, [표 2]에서 제시된 바와 같이 2004년 기금에서 지원된 국민건강보험 급여비용은 6,263억원으로, 지역가입자 지원 2681억원, 직장가입자 지원 3,583억원이다. 여유자금 운용을 제외한 2004년 기금 총사업비 6609억원의 94.8%에 해당한다. 「국민건강보험재정건전화특별법」(이하 ‘특별법’이라 한다)에 근거를 두는 동 지원은 2006년 12월까지 한시적으로 적용되며, 직장가입자·피부양자 및 지역가입자 중 65세 이상 노인에게 대한 보험급여에 사용하도록 규정⁶³⁾되어 있다.

[표 2] 건강보험 급여비용 지원액

(단위: 억원, %)

	2002	2003	2004	합 계
기금 총 운용액	5,342	7,756	9,036	22,134
기금 총 사업비(A)	4,642	6,756	6,609	18,007
건강보험 지원(B)				
지 역	1,976	2,862	2,681	7,519
직 장	2,416	3,584	3,583	9,583
소 계	4,392	6,446	6,263	17,101
총 사업비 대비 건강 보험지원 비중(B/A)	94.6	95.4	94.8	95.0

주: 총 사업비는 기금 운용액에서 여유자금 운용을 제외한 실적치(결산)임.

자료: 1. 국민건강보험공단 내부자료.

2. 보건복지부, 「2004년도 기금결산보고서: 건강증진기금」, 2005. 5.

63) 「국민건강보험재정건전화특별법」 제15조제3항에 근거한다.

건강보험에 대한 지원이 시작된 2002년 이래 2004년까지 3년간 건강증진 기금에서 지원된 국민건강보험 급여비용은 총 1조 7,101억원이다. 이는 같은 기간 중 기금 총 사업비 1조 8,007억원의 95.0%에 해당한다. 담배부담금의 건강보험 지원과 관련해서는 적어도 다음의 문제점이 지적된다.

첫째, 건강보험 급여비용 지원이 「특별법」에 의한 것인 만큼 적법성에는 하자가 없을 지라도, 이러한 운용결과 기금 설치목적 사업비⁶⁴⁾의 20배 이상을 건강보험 급여비에 지출한 것은 1995년 담배부담금을 재원으로 기금을 설치한 당초의 목적을 크게 훼손시키고 있다는 점이다.

둘째, 현행 기금운용이 특별법에 의한 한시적 조치라 할지라도 기금 설치 목적에 지나치게 상반되는 사업비 운용에 대해서는 국회⁶⁵⁾에서 뿐 아니라, 정부 내부적으로도 기금존치와 관련하여 부정적 평가가 이루어지고 있다. ‘기획예산처 기금운용평가단’은 기금 사업비의 95%가 건강보험공단에 지원되고 있는 점 등을 고려할 때, 국민건강증진기금이 폐지되어야 한다는 의견을 제시한 바 있다.⁶⁶⁾ 현재 정부는 재정운용의 효율성 및 투명성 제고를 위하여 ‘특별회계 및 기금의 정비방안’⁶⁷⁾을 추진하고 있다. 국민건강증진기금은 현재 「특별법」에 따라 2006년 12월 31일까지 건강보험 급여비용을 지원해야 하기 때문에, 지난 5월 20일 확정된 정부의 기금정비계획에는 포함되지 않았다. 그러나 2007년 이후에는 ‘기금설치 목적의 유효성’ 및 ‘기금 유지의 적합성’을 감안하여, 건강증진기금의 설치목적에 부합되는 운용방식의 변화가 필요하다고 본다.

셋째, ‘재원 조성의 적정성’ 문제가 지적된다. 담배부담금으로 기금을 조성하여 건강보험 급여비용을 지원하는 것은 부담금 부과의 수익자 부담원칙에 부합된다고 보기 어렵다. 뿐만 아니라, 2005년에는 담배부담금 수입이 전년의 2배

64) 2004년 결산결과, 기금의 설치목적 사업인 1차 예방(금연, 운동, 영양지도 등 건강한 생활습관 관련 지원)을 위한 지출은 305억원이다.

65) 국회예산정책처, “국민건강증진기금,” 「2003년도 기금결산분석」, 2004. 8, pp. 443~450.

66) 기획예산처 기금운용평가단, “국민건강증진기금,” 「기금존치평가보고서」, pp. 257~262.

67) ‘정부혁신지방분권위원회’는 현재 77개 회계·기금의 칸막이로 운영되는 재정구조를 62개로 축소하는 방안을 확정(2005. 5. 20, 대통령주재 관계장관회의)하고, 금년 내에 법률 개정작업을 완료하고자 계획하고 있다.

수준으로 늘어나면서, 그간 국고로 수행하였던 국립암센터 운영, 적십자병원시설장비 보강 등 2,335억원 규모의 29개 보건의료사업을 기금으로 이관하였다.

1997년부터 본격 조성된 담배부담금을 재원으로 하는 건강증진기금은 「국민건강증진법」에 명시되어 있듯이, 사후적인 질병치료가 아니라 사전 예방적인 건강증진사업을 지원하는데 본연의 설치 목적이 있다. 장기적으로 국가재정에 대한 부담이 심각할 것으로 예측되는 의료보장재정의 급속한 증가⁶⁸⁾도 건강수명 연장을 궁극목표로 설치된 건강증진기금을 목적에 맞게 사용하지 못하는 정책 의지 부족과 결코 무관하지 않을 것이다.

이러한 취지에서 특별법 만료 이후 바람직한 기금운용에 대해서는 「2005~2009년 국가재정운용계획(안)」⁶⁹⁾의 사회복지분야 재정계획을 통하여, 국민의료보장을 위한 전반적인 보건의료정책 추진과 연계 하에서 건강증진기금사업이 구체화되도록 해야 할 것이다. 특히 건강증진기금은 2005년 현재 정부가 운용하는 전체 부담금 102개 가운데 부담금 징수규모⁷⁰⁾가 가장 큰 만큼, 재원조성 취지에 부합되는 기금운용은 더욱 주목된다.

나. 국고사업의 기금이관에 대한 시정 필요

2004년도 기금사업비 중 건강보험 급여비용 6,263억원, 기금관리 및 사업운영비 5억 5,000만원을 제외한 건강증진 및 질병예방 관련 총 사업비는 337억원이다. 첫째, 기금 사업비 총액의 5.1%에 불과한 동 사업이 1997년 이래 건강증진기금이 수행해 온 고유의 사업영역이라는 점이 지적되어야 할 것이다. 앞서 설명한 바와 같이, 환자진료비 지원을 위한 건강보험 급여비용 지출이 기금 본연의 예방사업 지출에 비하여 20배 수준에 이른다. 건강증진사업을 위해서는

68) 건강보험 및 의료급여를 위한 정부의 재정부담은 2004년 결산에서 5조 6,654억원으로 나타났다. 2000~2004년간 의료보장 지원 재정의 총 지출액은 23조 1,614억원이며, 2000년 이래 연평균 증가율은 21.1% 수준이다. 이는 같은 기간 중 정부 일반회계 총 지출 증가율 10.8%의 2배 수준이다(국회예산정책처, “의료보장 재정 지원 결산분석,” 「2004년도 세입세출 결산분석」, 2005. 8).

69) 현재 시안이 작성되어 2005. 5월 ‘국회 예산결산특별위원회’에서도 논의된 바 있는 동 계획안은 2006년도 예산안과 함께 국회에 제출될 계획이다.

70) 2005년도 담배부담금 수입은 1조 3,267억원으로 예상된다.

[표 3]에서와 같이 2004년 ‘건강증진·질병예방사업’ 137억원, ‘건강생활실천’ 171억원, ‘연구개발’ 29억원의 지출이 이루어졌다. 각 영역 내에서는 건강증진·질병예방사업과 관련하여 암관리 40억원, 에이즈관리 36억원, 정신보건 37억원 등이며, 건강생활실천에서는 금연사업에 80억원으로 가장 많은 재원이 배분되었고, 보건소 건강증진사업에는 74억원이 지출되었다.

둘째, 건강증진의 명목으로 이루어진 5%의 사업비 지출 내에서도 예산에서 지원되어야 할 일부 보건사업이 기금사업으로 수행된 문제가 지적된다. 그리고 이 문제는 2005년도 예산에서는 더욱 악화되었다는 점이다. 건강증진·질병예방사업의 일환으로 수행되는 구강보건사업(5억 5,400만원), 암검진사업(32억원), 정신보건사업(37억원) 등은 각각 보건복지부 건강증진국 소속 ‘구강보건과’, ‘암관리과’ 및 ‘정신보건과’의 고유업무에 속하는 사업이다. 특히 구강보건 관리 및 암관리는 정부가 문제의 심각성을 인식하고 각각 1997년과 2000년에 ‘과’ 단위의 조직을 신설하여 정책 및 사업을 총괄 관장하도록 하였다.

다. 저출산·고령화에 부응하는 기금운용 패러다임 전환 필요

한국사회가 직면한 최대의 도전인 저출산·고령화 사회의 도래와 관련하여, 정부는 대통령 직속의 「고령화 및 미래사회위원회」를 설치하고 정책대응 및 재원마련에 부심하고 있다. 이와 관련하여 건강증진기금이 건강보험 급여비용 지원 문제를 개선시켜 향후 기금설치 원칙에 적합한 사업을 추진할 경우, 저출산 고령화 사회에 대응하여 상당한 정책효과가 기대되는 사업이 포함될 수 있다고 본다. 저출산·고령화 사회의 진전과 관련하여 신규사업이나 별도 재원조달 이전에, 기존 재정운용체계 내에서 관련정책 수행 및 정책방향 전환이 우선되어야 하기 때문이다.

평균수명이 점점 연장되고 있는 오늘 날에는 ‘건강증진’(health promotion)을 통하여 질병에 걸리기 전에 질병을 미리 예방하는 것이 무엇보다 중요하다. 건강증진기금사업이야말로 저출산·고령화 사회의 도래에 초점을 맞추어 기존의 사업운영 패러다임을 전환시키고, 질병의 사전예방에 적합한 사업을 개발해 나간다면, 21세기의 정책여건 변화에 선도적으로 부응해 나가는 모범적인 기금

운용 사례가 될 수 있다고 본다.

2004년 기금에서 수행된 출산 및 영유아 관련사업은 [표 3]에서 보는 바와 같이 ‘엄마 젖먹이기 대국민 홍보사업’ 6,450만원이 유일하며, 노인건강 관련 지원은 ‘노인건강장수춤 보급’ 6,000만원, ‘노인건강관리시범사업을 위한 건강증진센터 건물신축’ 15억원을 들 수 있다. 건강증진·질병예방사업이나 보건소 건강증진사업 등의 대상에 영유아, 모성 및 노인이 포함될 수 있지만, 일단 저출산·고령화 사회에 부응하는 직접적인 기금 사업비는 총 16억 2,450만원에 불과하였다.

따라서 건강보험 급여비용 지원을 규정한 「특별법」이 만료되는 2007년부터의 담배부담금 운용에 대해서는 현행 사업분류, 즉 건강증진·질병예방사업, 건강생활실천 및 연구개발의 3가지 분류에 따른 사업수행 구조를 저출산·고령화 사회의 여건 변화에 적합하게 새롭게 재편할 필요가 절실하다. 기금운용 패러다임을 발전적으로 전환시켜 생애주기에 따라 첫째, 임신·출산 및 육아와 관련하여 모성 및 영유아 건강증진을 지원하며 둘째, 학교를 통하여 학령기 아동과 청소년의 건강증진을 도모하고 셋째, 직장과 지역사회에서 청·장년 및 중년층의 건강한 생활습관 실천을 지원하며, 마지막으로 노인들의 건강유지와 재활을 지원하는 보건복지서비스를 제공함으로써, 평생건강관리의 관점에서 다양한 영역의 건강증진사업이 추진될 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

교육위원회

최종덕 예산분석관(교육학 박사)

I. 교육분야 결산시정요구사항 처리결과 분석

1. 2003년도 결산시정요구사항 및 조치결과

[표 1] 결산 시정요구 사항 및 조치결과

사업명/지적사항	시정 요구 수준	조치결과
1. 방송통신고 교과서 개발사업/ - 교과서 개발사업의 방만한 예산집행	주의	한국교육개발원에 사례 재발 않도록 주의조치
2. 대학학문분야 평가사업/ - 예산의 부당 집행	주의, 시정	한국대학교육협의회 지도감독 강화 소관 실·국장에게 주의조치
3. 기술계학원 수강료 융자지원/ - 융자사업 지원 실패	주의, 시정	2004년도 종료사업 소관 실·국장에게 주의조치
4. 학술연구구성사업 중 교육정책 연구사업/ - 학술연구구성사업 예산집행부당	시정	인적자원총괄국 소관의 정책연구개발사업 으로 통합되었음
5. 한국학술진흥재단 출연사업/ - 학술진흥재단 회계처리부당	시정	기업회계기준에 따라 결산시 감가상각비 를 비용으로 처리하였음 공인회계사와 협의하여 시정하겠음
6. 중앙 및 지역평생교육센터 운영 - 평생교육센터 운영사업예산 방만한 집행	시정	일회성, 행사성 경비 집행 지양
7. 학교정책과 경상적 기본사업/ - 국정교과서 발행 관련 손해배상금 변제에 따른 구상권	주의	교과서 개발 지침에 ‘초상권 침해 방지’ 조항 삽입 유사 사안 재발방지 노력
8. 대학재정지원사업 등/ - 일부 보조사업의 결산실적보고 다음 연도까지 지연문제	시정	향후에는 연차적으로 사업 시행시기를 앞당기도록 하겠음
9. 진로정보센터 운영사업/ - 보조금예산의 집행부적정	시정	인건비를 증액하지 못하도록 제한하겠음
10. 국립대학 발전계획 수립사업/ - 관리소홀	주의	경상보조금의 자본적 경비로의 전용 지양 사업집행 점검 및 사후평가 철저 소관 실·국장에게 주의조치
11. 평생교육진흥 지원사업/ - 평생교육진흥 지원사업의 보조 사업 집행방법 부당	시정	2005년도부터 평생교육인프라 구축 및 평생교육센터운영사업으로 통합함
12. 이공계열 대학생 장학금 지원사업/ - 장학금 지원사업 부당집행	주의, 시정	출연금 관리 지도감독 철저 한국학술진흥재단에 주의조치
13. 국가수준 학업성취도 평가/ - 교육평가사업 수행방식 부적정	제도 개선	표집규모의 점진적 확대 예산사업으로 전환 추진

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

2. 대학학문분야 평가사업

가. 2003년도 결산 지적사항 요지 및 조치사항

국회는 2003년도 교육인적자원부 결산 결과 대학학문분야 평가사업에 대하여 예산의 부당집행을 지적하였다. 교육인적자원부는 대학의 학문분야 평가를 위해 5억 8,200만원을 대학교육협의회에 보조사업으로 위탁하였으나 대학의 현지방문조사 거부로 서면평가로 대체하는 등 사업이 부실하게 이루어졌으며, 이에 따른 예산액 대부분을 국회의 예산확정 내용과는 다르게 사업수행 단체의 논리에 동조하여 DB 구축에 사용토록 하였다. 따라서 막대한 예산지원에도 불구하고 평가를 거부한 대학의 전횡을 통제하지도 못하고 오히려 계획에 없던 용도로 집행잔액을 사용토록 한 바, 국회는 교육인적자원부에게 담당자에 대한 주의조치와 함께 시정을 요구하였다.

교육인적자원부는 학문분야 평가개선 방안의 추진을 통해 평가거부 사태가 발생하지 않도록 하고 예산집행 과정상 사업변경이 발생하지 않도록 한국대학교육협의회에 대한 지도감독을 강화할 것을 국회에 보고하였다. 그리고 향후에는 이러한 일이 발생하지 않도록 한국대학교육협의회 및 교육인적자원부 소관 실·국장에게 주의조치 하였다는 조치결과를 국회에 보고하였다.

나. 조치결과 분석

(1) 2004년도 학문분야 평가사업 결산현황

[표 2] 학문분야평가 결산현황

(단위: 백만원)

	예산액	예산현액	지출액	이월액	불응액
학문분야평가	675	675	675	-	-

자료: 교육인적자원부, 「2004년도 세입세출결산보고서」, 2005.

2004년도 학문분야 평가인정제의 평가대상 학문분야는 기계공학분야, 생물·생명공학분야 그리고 신문방송·광고홍보학분야이며, 평가대상 대학은 설립 후 6년이 경과하여 3회 이상의 졸업생을 배출한 대학으로, 평가대학 수(대학원 수)는 기계공학분야 81개교(대학원 55개교), 생물·생명공학분야 75개교(대학원 70개교), 신문방송·광고홍보학분야 58개교(대학원 27개교)이었다.

교육인적자원부는 2004년도 학문분야평가 결과개요를 각 분야별로 학부와 대학원에서 최우수그룹과 우수그룹 대학을 판정하였고, 각 평가영역별로 최우수 대학과 우수 대학을 결정하여 발표하였다.

(2) 학문분야 평가의 문제와 개선방안

2004년도 학문분야 평가사업은 계획대로 추진되었으나 2005년도 사업 추진 중 2005년도 평가대상 학문(국문학·동양문학·심리학·사회학·농학·약학·수의학·체육) 중 사회학 분야가 평가에 대한 시간적 여유 부족과 평가의 타당도와 신뢰도에 의문을 제기하면서 대학교육협회의 평가를 거부하기로 하였다.

대학교육협회의 학문분야평가 기준이 국·공립대학과 사립대학의 특성, 학과 간 규모, 역사적 차이와 지역적 특성이 고려되지 않은 획일적이고 양적인 평가 위주로 이루어져 평가의 신뢰성에 문제가 제기되고 있는 실정이다.

일부 대규모 대학을 제외하고 학과의 교수 수가 5~6명 정도인 학과는 평가에 따른 준비에 상당한 시간이 소요될 수밖에 없어 교육과 연구에 지장을 초래하고, 평가는 결국 교수 충원율과 취업률 등 양적 기준에 의하여 이루어져 대학간 서열화를 조장할 우려도 있다는 비판이 제기되기도 한다.

대학교육협회는 학문분야 평가대상 대학을 설립 후 6년이 경과하여 3회 이상의 졸업생을 배출한 대학으로 규정하고 있어 학과를 개설하고 있는 대부분의 대학을 대상으로 평가하고 있다. 백화점식 학과를 개설하고 있는 우리 대학의 실정을 고려할 때 평가대상 대학의 선정 기준을 설립 후 10년 경과와 5회 이상(또는 000명 이상)의 졸업생 배출 등으로 더 강화하고 기준에 도달하지 못한 대학은 희망에 따라 평가대상으로 포함시키되 참고사항으로 평가내역을 발표할 수 있을 것이다.

평가지표가 강좌당 학생수, 강의평가 여부, 전임교수 수, 비전임교수의 강의담당 비율, 장학금 지급 비율, 교육여건 시설 확충 정도, 졸업생의 취업률 등 외형적 지표를 기준으로 구성되어 있어 교수논문의 질, 학생들의 전공 능력, 외부의 학문분야 평가 등 교육의 질을 측정하는 데 소홀했다는 비판이 있다. 교육의 질을 측정하는 데는 한계가 있으나 스위스의 국제경영개발원(IMD)이 기업의 입장에서 평가한 대학교육의 유용성(질적 지표)을 국가경쟁력의 요소로 포함하고 있다. 학문분야의 질적 수준을 반영할 수 있는 평가지표를 개발하여 평가의 신뢰도와 타당도를 높여야 할 것이다.

3. 이공계열 대학생 장학금 지원사업의 부당집행

가. 2003년도 결산 지적사항 요지 및 조치사항

국회는 교육인적자원부가 한국학술진흥재단에 출연한 출연금을 학술진흥재단이 효율적으로 관리하지 못하고 예산회계관계법령에 부합하게 집행하지 못함을 지적하고 주의와 시정을 요구하였다.

이공계열 대학생 장학금 지원사업은 교육인적자원부 출연기관인 한국학술진흥재단에 사업비 334억원을 출연한 외에 운영비 1억원을 출연하였다. 그러나 한국학술진흥재단은 사업비의 이자수입 6,900만원을 운영비에 추가함으로써 총 운영비는 1억 6,900만원으로 증가하였다. 실제 운영비지출은 6,616만원으로 집행잔액이 1억 285만원인 바, 이와 같은 출연금의 부당한 초과조달과 이에 따라 변경된 수입예산이 집행부진으로 이어지는 등 출연금을 방만하게 집행하는 결과를 초래하였다. 비록 출연금이라 하더라도 집행상 중요사안은 예산회계관계법령을 준수해야 할 것으로 결산이 이루어지기도 전에 사업비의 과실금을 직접 운영비에 포함시킨 것은 수입의 직접사용을 금지하고 있는 국고금관리법에 부합하지 않는 것으로 국회는 교육인적자원부에게 담당자에 대한 주의조치와 함께 시정을 요구하였다.

교육인적자원부는 향후 출연금에서 발생하는 이자수입을 직접 사용하지 않도록 한국학술진흥재단에 대한 지도감독을 철저히 하고, 한국학술진흥재단에 이러한 일이 다시는 재발하지 않도록 주의조치 하였다는 조치 결과를 국회에 보고하였다.

나. 조치결과 분석

(1) 2004년도 이공계열 대학(원)생 장학금 지원사업 결산현황

[표 3] 이공계열 대학(원)생 장학금 지원

(단위: 백만원)

	예산액	예산현액	지출액	이월액	불용액
이공계열 대학(원)생 장학금 지원	66,520	66,520	66,520	-	-

자료: 교육인적자원부, 「2004년도 세입세출결산보고서」, 2005.

이 사업은 정부출연사업으로 교육인적자원부에서 기본계획을 수립하여 한국학술진흥재단에 장학금을 출연하고 한국학술진흥재단은 각 대학으로부터 지원 대상자를 추천받아 장학금을 지급하고 있다. 2004년도 결산 결과 665억 2,000만원을 한국학술진흥재단에 출연하여 전액 집행하였다.

이 사업의 예산 지원형태는 출연금 사업인데 출연금 사업은 다음과 같은 특징이 있다. 우선 출연금은 개별법령에 지급근거가 규정되어 있어야 하고, 출연금의 사용용도를 지정하지 않아 집행상 재량의 여지가 많으며, 사후정산을 하지 않으며 집행잔액은 자체수입으로 할 수 있다. 따라서 집행상 재량이 필요한 연구기관 등이 출연금 대상기관이 된다.⁷¹⁾

71) 출연금에 비하여 국고보조금은 다음과 같은 특징이 있다. 국고보조금은 반드시 개별법령에 지급근거가 있어야 하는 것은 아니나 사용용도를 지정하여 교부하기 때문에 집행상 재량여지가 적고, 사용 후 반드시 사후정산을 하고 정산에 따라 집행잔액은 반환하여야 한다. 이러한 보조금의 예산운영상 절차 등은 보조금의 예산 및

기획예산처가 발간한 「예산안 편성지침 및 기준」에 따르면 출연금은 법령에 근거하여 출연하도록 규정되어 있다. 교육인적자원부가 이공계열 대학(원)생 장학금 지원사업의 법적 근거로 교육기본법 제28조 및 장학금규정 제4조를 제시하고 있으나⁷²⁾ 이는 장학금 지급을 위한 일반 근거 규정이고 이공계열 대학(원)생 장학금을 출연하기 위한 개별 근거 법령은 아니다.

이공계열 대학생 장학금 지원을 위한 출연금은 독자적이고 자율적인 사업 추진이 아니라 교육인적자원부의 업무를 위탁하는 역할을 수행하기 위한 재원이라는 점에서 연구기관의 고유 목적사업을 위하여 지원하는 정부출연 연구기관에 대한 출연금과 차이가 있다.

한국학술진흥재단이 교육인적자원부의 출연금으로 추진하는 사도장학금 지원사업도 사도장학금에관한규정(대통령령) 제6조인 “교육인적자원부장관은 ~ 사도장학금의 운영업무를 ~ 한국학술재단에 위탁할 수 있다”는 규정에 근거하고 있으나 이는 출연금 사업보다 특정 사용용도를 지정한 민간보조사업으로 추진하는 것이 적합하다 할 것이다. 마찬가지로 이와 유사한 장학사업인 이공계열 대학(원)생 장학금 지원사업도 출연금 사업이 아니라 보조금 사업으로 전환하여 사업을 합리적으로 관리할 필요가 있다.

(2) 출연금 사업의 정책방향

2003년도에 교육인적자원부는 13개 사업에 3,554억원을 출연하였고 2004년도에는 14개 사업에 총 5,752억원을 출연하였다. 2003년까지 보조금 사업으로 추진되던 학술연구조성 사업이 2004년부터 출연금 사업으로 전환되었다.

출연금 사업 중 연구기관 출연금과 국립대병원 출연금은 개별 법령에 규정되어 있으나 그 외 학술연구 관련 사업은 학술진흥법 제12조의2에서 규정하고

관리에 관한 법률에 규정되어 있다.

72) 교육기본법 제28조(장학제도 등) ② 국가는 교원양성교육을 받는 자 및 국가가 필요로 하는 분야를 국내외에서 전공하거나 연구하는 자에게 학비 기타 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

장학금규정 제4조: 장학금은 사상이 건고하고 소행이 방정한 국민으로서 다음 각호의 1에 해당하는 자에게 지급한다. 2. 우수한 재능을 가지고 국가가 간절히 요구하는 학과 또는 기술에 관한 교육을 국내외의 대학 또는 대학원에서 받는 자.

있는 학술연구 진흥을 위해 정부가 대학, 정부출연 연구기관 또는 학술연구기관 등에 학술연구진흥을 위한 출연금 조항에 근거하고 있다.

[표 4] 2004년도 교육인적자원부 출연금 명세서

(단위: 백만원)

	예산액	예산현액	지출액
한국교육학술정보원	30,936	30,936	30,936
한국학술진흥재단	9,424	9,424	9,424
한국정신문화연구원	11,037	11,037	11,037
서울대병원	8,420	8,420	8,420
국립대병원	3,000	3,000	3,000
전남대병원	18,800	18,800	18,800
국립대병원이전신축	16,700	16,700	16,700
사도장학금	751	751	751
의치의학전문대학원체제정착	5,500	5,500	5,500
이공계열 대학(원)생 장학금지원	66,520	66,520	66,520
교육연구기관연계운영 및 학습자료연계개발	800	800	800
학술연구구성	221,500	221,500	221,444
대학원연구중심대학육성	180,000	180,000	169,881
외국인교수초빙	1,800	1,800	1,187
합 계	575,187	575,187	564,399

자료: 교육인적자원부, 「2004년도 세입세출결산보고서」, 2005.

대학원연구중심대학육성 사업을 출연금사업으로 수행하는 것은 동 사업이 고등인력양성과 대학의 경쟁력 강화를 위하여 계속사업으로 추진되어야 하며 탄력적으로 연구비를 집행할 수 있도록 지원하기 위한 것이다. 그러나 그 동안의 예산집행과정은 신축적인 예산집행의 취지와는 달리 출연금 교부조건의 불이행, 예산의 목적 외 사용과 과다한 이월 및 재이월 발생 등 비효율적으로 이루어졌다.

출연금으로 추진되고 있는 국·공립대학의 외국인교수 초빙사업의 경우, 사업의 집행절차는 대학에 지원금액을 출연하여 대학이 집행하는 것이 아니라 외국인교수 임용 대학의 신청에 따라 국고를 지원하기 때문에 실제로는 국고보조금 사업의 형태로 집행되고 있다. 의·치의학 전문대학원 체제 정착 지원 사업의

경우도 출연금으로 사업을 추진하고 있으나 교육과정개발비와 실험실습장비 구입을 위한 국고지원 신청을 받아 보조금을 교부하는 방식으로 이루어지고 있다.

이와 같이 국고보조금 사업으로 수행하는 것이 적합한 사업임에도 불구하고 사업 범위의 복잡성과 학교와 정부회계 기간의 불일치 등으로 인한 집행잔액 처리의 문제 등으로 출연금으로 사업을 집행하고 있는 경우가 늘어나고 있다. 위의 [표 4]의 출연사업 중 출연연구기관 출연금(한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국정신문화연구원)과 개별법령에 의거한 출연금 사업(국립대병원, 국립대병원신축 등) 등을 제외하고 추진되고 있는 출연금 사업을 엄격한 국고지원 관리를 위하여 보조금 사업으로 전환하는 것을 고려하여야 할 것이다.

4. 학업성취도 평가사업

가. 2003년도 결산 지적사항 요지 및 조치사항

국회는 교육인적자원부의 교육평가사업이 효율적으로 집행되지 못하고 있으며 특별교부금 사업으로 부적절하게 관리되고 있음을 지적하면서 예산사업으로 전환하여 실시하도록 제도개선을 요구하였다. 2003년도 교육인적자원부 학업성취도 평가사업에 대한 결산심사결과, 교육인적자원부의 교육평가 사업은 표집평가에 한정함으로써 평가결과의 학교현장에서의 활용도가 미흡함이 지적되었다. 또한 초등학교 기초학력을 진단하는 학력평가사업이 예산사업으로 계획되었던 것이 아니고 특별교부금으로 시행하는 것도 평가사업의 중요성에 비추어 개선되어야 할 사항이다.

국회의 시정조치 요구에 대하여 교육인적자원부는 향후 평가의 신뢰도와 활용도를 높이기 위하여 표집규모를 점진적으로 확대해 나가고, 학업성취도 평가 및 초등 3년 기초학력 진단평가의 안정적인 시행을 위해 예산사업으로의 전환을 추진할 것을 보고하였다.

나. 조치결과 분석

(1) 2004년도 학업성취도 평가사업 결산현황

국가수준의 학업성취도 평가는 교육과정에 제시된 교육목표 달성 여부에 대한 국가차원의 체계적인 진단 및 평가를 통하여 교육정책을 개선하고 국민기초교육의 평가체제를 구축하기 위한 사업이다. 2004년도 국가수준 학업성취도 평가 사업은 3억원의 예산으로 평가대상 학생 중 1%의 학생을 표집하여 평가를 실시하였다.

2004년도 예산이 전년도에 비하여 감소되었지만 평가대상 학교와 학생이 늘어난 것은 초등학교 6학년과 중학교 3학년 학생은 사업계획에 따라 1%를 표집하여 평가를 하였고 고등학교 1학년은 표집 대상을 1%에서 3%로 확대하고 예산 부족분 2억 3,000만원을 특별교부금에서 지원받아 집행한 결과이다. 2005년도 평가사업은 고등학교 1학년의 경우 표집대상을 3%로 확대 실시할 계획으로 사업경비 증가분을 예산에 반영하였다.

[표 5] 학업성취도 평가 사업의 추진 실적

(단위: 백만원)

	예산액	예산현액	지출액	이월액	불용액	내역
2002	390	390	390	-	-	575교, 18,985명
2003	390	390	390	-	-	574교, 18,930명
2004	300	300	300	-	-	910교, 30,690명
2005	531	-	-	-	-	-

자료: 교육인적자원부, 「연도별 세입세출결산보고서」, 2005.

이러한 예산편성은 평가의 신뢰도와 활용도를 높이기 위하여 표집규모를 확대할 필요가 있다는 국회의 지적을 평가사업에 반영하려는 교육인적자원부의 조치라고 볼 수 있으나 평가범위를 더 확대하여야 할 것이다. 학교가 학생의 학업성취 수준에 대한 객관적이고 정확한 자료를 학생과 학부모에게 제공해 주어야 한다면 표집대상을 1%에서 3%로 확대하여 학업성취도 평가를 실시하여

도 전체 학생을 대상으로 한 평가 자료의 활용에는 한계가 있어 예산집행의 효율적 성과를 기대하기 어려운 상황이다.

초등학교 3학년 기초학력 진단평가 사업은 2003년 당초 예산사업은 아니었으나 특별교부금으로 시행한 사업이다. 2003년도 결산심사결과 국회는 특별교부금으로 추진하고 있는 초등학교 3학년 기초학력 진단평가 사업을 제도개선을 통해 예산사업으로 전환하여 실시할 것을 요구하였다. 교육인적자원부는 2004년도 초등학교 3학년 기초학력 진단평가 사업을 여전히 특별교부금으로 집행하였으며 2005년도 예산에도 반영하지 않은 상황이다.

[표 6] 초등학교 3학년 기초학력 진단평가 사업 실적

(단위: 백만원)

	예산액	예산현액	지출액	이월액	불용액	내역
2002	414	414	414	-	-	초등학교 3학년 대상
2003	397	397	397	-	-	표집평가, 분석
2004	400	400	400	-	-	특별교부금으로 집행

자료: 교육인적자원부, 연도별 특별교부금 사용내역.

(2) 교육평가의 강화

교육의 질이 국가 경쟁력을 강화시키는 주요 요인으로 인식되고 그에 따라 교육 결과에 대한 국가 차원의 책무성이 강조되어 국가에서 학교교육의 절대적 성취수준을 설정하고 학업성취도 평가를 강화하는 것은 세계적인 추세이다.

미국, 영국, 일본 등 선진국에서는 전국적인 학업성취도 평가가 실시되고 있는데 반하여 우리나라의 경우는 전국평가가 학생들 간 첨예한 학습경쟁을 유발시켜 정상적인 교육과정의 운영을 어렵게 한다는 전국평가 반대론자들의 논리 때문에 전국적 수준의 학업성취도 평가제를 도입하지 못하고 있는 형편이다.

2005년 하반기부터 실시할 예정인 교원평가 시범사업도 교직원체들의 반대로 학교교육력 제고 사업으로 전환하여 추진되는 등 교육계 전반에는 학교평가, 성적평가, 교원평가 등 평가에 대한 거부감이 만연해 있는 실정이다. 그러

나 학교교육에 대한 막대한 국가 재정지원의 성과평가와 교육기관의 책무성평가는 교육의 질 향상과 인적자원의 경쟁력 향상을 위해 제도화되고 강화되어야 한다. 실질적인 교육은 학교현장 차원에서 이루어지지만 학생들의 학업성취도, 교사들의 수업능력, 교장의 지도력, 단위학교의 교육활동에 대한 총체적 점검과 방향제시는 교육인적자원부가 주도적으로 관리할 부분이다.

국회가 2003년도 결산결과 시정요구한 사항에 대한 교육인적자원부의 조치 결과는 제도개선 면에서 교육평가의 전국적 확대 실시를 향한 정책방향으로서는 미흡한 편이다. 또한 교육인적자원부는 기초학력 진단평가 사업을 예산에 반영하여 안정적으로 확대 실시하여야 하며 국가수준의 학업성취도 평가의 전국적 확대 실시에 대한 정책을 수립하여야 할 것이다.

II. 대학 재정지원 분석

1. 대학원연구중심대학 육성 사업

가. 2004년도 결산 내역

2004년도 대학원연구중심대학 육성 사업의 예산액은 1,800억원이었으나 서울대 전용시설비 중 미교부한 100억원과 사업관리 운영비에서 전년도 이월액만큼 감액·교부한 1억 1,800만원을 합하여 총 101억 1,800만원의 불용액이 발생하였다.

[표 1] 대학원연구중심대학 육성 2004년 결산현황

(단위: 백만원)

	예산액	예산현액	지출액	이월액	불용액
과학기술분야	90,000	90,000	89,924	-	76
인문사회분야	10,000	10,000	9,969	-	31
지역대학분야	50,000	50,000	49,989	-	11
대학원전용시설	30,000	30,000	20,000	-	10,000
합 계	180,000	180,000	169,882	-	10,118

자료: 교육인적자원부, 「2004년도 세입세출결산보고서」, 2005.

1999년부터 2005년까지 7년간 매년 2,000억원씩 총 1조 4,000억원을 투자할 예정이었으나 사업 추진과정에서 사업계획의 지연 등으로 사업 예산이 감축되어 2005년도까지 총 1조 2,332억원의 예산을 투자할 예정이다.

사업 1차년도인 1999년에는 BK21 사업단 선정이 지연됨에 따라 사업비를 계획에 맞게 집행하지 못하여 495억원의 불용액이 발생하였고, 2002년도 예산은 그 동안의 집행부진에 따라 미집행잔액 중 인건비성 경비가 삭감되었다.

서울대 전용시설 사업의 경우 집행부진으로 인하여 총 사업비 3,500억원 중에서 1,900억원이 배정되고 1,600억원이 감액되었다.

[표 2] 연도별 지원 실적

(단위: 백만원)

	예산액	예산현액	지출액	이월액	불용액
1999	200,000	200,000	150,459	-	49,541
2000	200,000	200,000	200,000	-	-
2001	170,000	170,000	170,000	-	-
2002	138,222	138,222	132,276	-	5,946
2003	160,000	160,000	160,000	-	-
2004	180,000	180,000	169,882	-	10,118
2005	185,000	185,000		-	-
합 계	1,233,222	1,233,222	982,617	-	65,605

주: 지출액과 불용액은 2004년까지 합계임

자료: 교육인적자원부, 「세입세출결산보고서」, 각 연도.

나. 집행실적 부진과 사업관리 소홀

BK21 사업은 장기간에 걸친 대규모 재정지원 사업이므로 많은 연구와 준비가 필요했다. 그럼에도 불구하고 1999년 시행시기까지 사업 준비기간이 짧아 사업목적인 연구중심대학 육성이라는 구체적 방향이 모호한 채로 사업단의 선정기준과 평가체제를 정비하지 못한 상황에서 출발하여 사업 시행 초기 혼란을 야기하였다. 그 결과 사업 시행 1차년도에는 사업단 선정에 거의 모든 시간을 소비하여 실제 사업 집행실적이 없었다.

BK21의 당초 사업계획에 의하면 총 사업비 1조 4,000억원을 투자하기로 하였으나 추진과정상 과도한 집행부진으로 다음 연도의 투자계획이 감소된 결과 총 사업비의 88% 정도의 예산액인 1조 2,332억원을 지원하게 되었다. 이는 주로 서울대 전용시설의 경우 사업 초기에 건축부지 선정과 관련 관계기관과의 협의지원 등으로 공사가 지체되고 이에 따라 당초 사업협약액 3,500억원을 모

두 지원하지 못하고 그 중 일부인 1,900억원만 지원하게 된 데 기인하고 있다.

서울대 전용시설은 대학원생 기숙사 및 외국인 숙소, 강의동, 연구동, 정보화사업 등 총 15개 시설 사업이 포함되어 있는데 그 중 4개 사업은 완료되었으며 5개 사업은 진행 중에 있으나 계획된 6개 사업은 2005년에 BK21 사업의 종료와 함께 더 이상 추진되지 못하게 되었다. 서울대 전용시설의 경우 사업계획과 준비가 철저하지 못하여 공사가 지체되고 예산액의 과도한 이월과 재이월이 발생하여 결국 사업계획의 54%에 해당하는 예산만을 배정받아 집행하였을 뿐만 아니라 진행 중인 사업의 마무리를 위해서는 262억원의 추가자금이 필요한 상황이어서 예산집행이 비효율적으로 이루어진 대표적인 사례라고 할 수 있다.

[표 3] 서울대 전용시설 지원과 집행실적

(2005년 5월 현재, 단위: 억원)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	합계
협약액	500	500	500	500	500	500	500	3,500
지원액	500	500	200	50	100	200	350	1,900
이자	1	31	49	62	46	23	3	215
집행액	-	65	139	296	402	275	97	1,274
집행잔액누계	501	967	1,077	893	638	585	491	491

주: 완료사업(4개 사업, 745억원 규모)과 진행 중인 사업(5개 사업, 1,632억원 규모)의 총 사업비는 2,377억원으로 예정되는데 현재 지원액은 예산지원 1,900억원과 이자액 21억원을 합한 2,115억원으로 진행 중인 사업을 마무리하기 위하여 262억원의 추가 자금이 필요한 상황임.

자료: 교육인적자원부 내부자료.

또한 대학원 시설 사업 외의 대학원연구중심대학 육성 사업은 결산상 예산액이 전액 지출되어 집행된 것으로 나타나고 있으나 교육인적자원부의 출연금을 지원받은 출연사업자가 실제 집행한 내용은 매년 상당액의 집행잔액을 발생시키고 있어 집행실적이 부진한 것으로 나타나고 있다. 집행잔액의 발생은 사업 초기에는 사업단 선정 지연과 지원비 배정이 후반기에 이루어졌고, 사업추진 과정에서는 108개 사업단이 다년도 연구사업 위주로 운영하기 때문에 나타

나는 현상이라고 설명할 수 있다. 그러나 사업이 진행되어 가면서도 매년 8% 정도의 집행잔액이 발생하였고 2004년도에도 여전히 사업비의 7.6%에 해당하는 집행잔액이 발생하여 집행실적이 부진하였다.

[표 4] 연도별 사업비 집행현황

(단위: 백만원)

	사업비 현황			집행액 (B)	집행잔액 (C=A-B)	비율 (C/A)
	지원액	이월액	계 (A)			
1999	81,650	-	81,650	37,877	43,773	53.6
2000	135,311	45,905	181,216	147,803	33,413	18.4
2001	135,586	38,259	173,845	138,238	35,607	20.5
2002	119,897	38,952	158,849	146,186	12,663	8.0
2003	132,328	17,017	149,435	136,760	12,675	8.5
2004	132,686	14,346	147,032	135,839	11,193	7.6

주: 사업비는 과학기술분야, 인문사회분야, 지역대학분야를 합한 것이고 서울대 전용시설은 포함되지 않았음.

자료: 교육인적자원부 내부자료.

동 사업이 출연금 사업으로 수행되고 있는 것은 각 사업단의 특성화를 위한 인력양성과 대학의 경쟁력 강화를 위하여 계속사업으로 추진되어야 한다는 것과 탄력적으로 연구비를 집행할 수 있도록 지원하기 위한 것이나 사업의 예산집행 과정에서 출연금 교부조건의 불이행, 예산의 목적 외 사용과 과도한 이월 및 재이월 발생 등 비효율적으로 이루어진 문제가 드러나기도 하였다.

감사원의 교육재정 운영 특별감사(2001)는 국립대학 중 일부 사업단에서의 사업비 부당 사용, 변칙관리 등의 사업비 집행상의 문제점에 대한 점검에서 BK21 사업의 대학원생 지원대상(주 40시간 이상 연구활동에 전념해야 하며 다른 직업을 가져서는 안 된다)이 아닌 자에게 연구비를 부당 집행한 사례(113명, 2억 4,600만원), 사업목적 외 사용 사례(1개 대학, 4억 2,700만원), 부적정한 업무추진비 지급 사례(6개 대학, 4억 2,200만원) 등을 지적하였다. 또한 사립대학에서도 참여대학원생이 아닌 취업자에 대하여 연구비를 부당하게 지급한 사례

(15개 대학, 453명, 11억 3,300만원)와 직업을 가진 참여대학원생에게 부당하게 연구비를 지원한 사례(16개 대학, 583명, 27억 5,600만원)를 지적하였다.

대학의 각 사업단은 예산집행의 경직성 문제를 제기하면서 사업비 편성과 지출에 대한 재량권의 확대를 요구하고 있으나 이는 후속 BK21 사업을 기획할 때 출연금 사업에서의 출연금 사용과 관리 등에 관한 규정을 준수하고 있다는 기본적인 전제 하에서 복합적 사업을 추진하는 사업단에게 출연금 집행과 운영에 관한 재량권을 일정 범위 내에서 인정할 수 있을 것이다.

다. 사업목적 달성 평가

세계적 수준의 연구중심대학을 육성하기 위한 대학재정 지원정책은 연구인력에 대한 직접적 지원과 대규모 재원의 집중지원을 통해 가능하다는 인식 하에 정부가 주도적으로 재정지원 방향을 설정하고 사업을 추진해 왔다.

(1) 연구인력 지원 미흡

세계적 수준의 대학원연구중심대학 육성을 통한 고급 R&D 인력을 양성하기 위한 BK21 사업에 1조 2,300억원이라는 막대한 재원을 투자한 결과 연구인력에게 연구비를 안정적으로 지원하고 대학원의 연구력을 제고하는 데 이바지했다는 긍정적 평가가 있다. 이는 기존의 R&D 사업은 연구과제를 중심으로 기성 연구자에 대한 연구비 지원의 형태로 추진되었으나 BK21 사업은 대학원생, 박사후 연구자와 계약교수 등의 연구비를 지원하면서 예산상 연구인력에 대한 인건비가 전체 사업비의 70% 이상을 차지하도록 유도하였다는 점에서 연구인력 지원의 효과가 컸다고 평가할 수 있을 것이다.

그러나 우수 대학원생과 신진연구인력을 유치하는 실질적인 유인책은 미흡하였다고 할 수 있다. BK21 사업은 석사과정 대학원생에게 월 40만원, 박사과정생에게는 월 60만원의 연구비를 지원하고 있다. 그러나 이 정도의 지원수준이 대학원 과정의 등록금과 생활비를 고려할 때, 특히 사업이 시작한 1999년에 책정된 지원금액이 등록금·인건비·물가 인상률을 반영하지 않고 계속 지급되

어 온 점에서 대학원생이 연구에 전념할 수 있는 적절한 지원수준인가에 대하여 재검토하여야 할 것이다. 신진연구인력의 경우, 사업종료 후 진로에 대한 불안과 낮은 처우(박사후 과정생 월 125만원, 계약교수 월 200만원) 등으로 사업단 참여를 적극적으로 유도하지 못했다는 지적이 있다.

연구인력에 대한 지원을 강조하다보니 연구활동의 전제조건인 실험 기자재와 장비, 그리고 우수교수의 확보를 위한 사업비 지출이 제한되어 장기적으로 목표달성에 어려움을 초래하였다는 지적도 있다.

(2) 선택과 집종의 자원배분 원칙

BK21 사업은 대학재정 지원에 선택과 집종의 원칙을 적용하여 대학간 경쟁체제를 도입함으로써 대학 연구력을 증대시킬 목적으로 추진되었다. 여기에는 BK21 사업의 프로그램과 참여대학 선정, 그리고 그에 따른 재정지원 역시 선택과 집종의 원칙이 적용되어야 한다는 것이다. 그러나 사업 초기부터 선택과 집종의 원칙은 대학사회의 저항에 직면하여 추진과정에서 그 원칙이 상당부분 굴절되었다.

사업 기획 단계에서 세계적 수준의 대학원 육성은 선도 대학의 첨단 이공계 분야의 대학원 육성을 염두에 두었으나 과학기술분야 전 대학을 대상으로 사업이 확장되었고, 인문사회계의 반발을 우려하여 인문사회분야를 사업에 포함시키고, 연구중심대학의 육성에 대하여 학부중심대학 육성 및 인근 지방대학 진학유도를 위한 유인책으로 지역대학 육성 분야를 포함시켜 사업의 초점이 다소 분산되었다.¹⁾

교육인적자원부는 1999년 6월에 BK21 사업 공고를 하였으나 인문사회분야의 특성을 고려하지 않고 이공계와 동일한 지원·선정 방식 등을 채택함으로써 인문사회 관련 분야의 반발을 초래하여, 10월에 인문사회 지원분야를 재공고하고 12월에 사업단을 선정하였다. 당초 5개 신청 분야(한국학 분야, 문화 분

1) BK21 사업의 입안 과정과 초기의 진행과정에 대한 연구는 다음 논문 참조. 박부권, “예견된 실패: 두뇌한국 21 사업을 통한 서울대의 제도개혁,” 한국교육연구, 6,1, 2000.

야, 동아시아 분야, 사회발전 분야, 정보·지식기반 사회 분야)에서 인문사회 전 분야로 신청 분야가 확대되고, 사업단의 규모를 20인 이상에서 7인 이상으로 축소하고 사업팀장과 참여교수의 자격요건을 완화하여 보다 많은 수의 대학이 참여하게 된 반면 한 사업단에 지원되는 지원액수는 감소하게 되어 BK21 사업이 강조하는 선택과 집중에 의한 소수 집중지원 원칙이 약화되었던 것이다.

현재 대학원연구중심대학 육성에 참여하는 대학과 사업단은 과학기술분야에 서 30개 대학에 48개 사업단, 인문사회분야 24개 대학에 16개 사업단, 지역 대학분야에 38개 대학에 42개 사업단으로 구성되어 있는데 선택과 집중의 지원 원칙에 대한 논란이 분분하다.

소수의 세계적 수준의 대학원 육성을 강조하는 정부의 정책방향에 비추어 볼 때 현재의 지원 대학의 수는 선택과 집중보다는 지원의 분산이라고 지적하는 입장²⁾이 있는 반면, 비지원대학의 수가 지원대학의 수에 비하여 월등히 많고 예산지원의 가장 중요한 분야인 과학기술분야에서 선정된 사업단의 수가 전 분야를 통틀어 50개에도 못 미치고 있어 과학기술분야의 수혜대학을 늘리는 방안을 강구할 필요가 있다고 주장하는 입장³⁾도 있다.

2단계 BK21 사업을 추진할 경우에는 전국 15개 내외의 연구중심대학을 육성한다는 교육인적자원부의 대학 구조개혁 방침과 연계하여 선택과 집중의 재정지원 의도를 충분히 반영할 수 있도록 사업단 선정과 재정지원이 이루어져야 할 것이다.

라. 성과평가의 문제

2004년도 사업계획 대비 실적은 SCI 논문 발표가 7,477편, 과학기술 분야 국제특허가 261건, 인문사회분야 국제 및 전국규모 학술지 논문·저서 592편, 학문후속세대 양성지원 18,387명으로 나타났다. 사업 시행 5차년도 이후의 사업성과는 [표 5]와 같다.

2) 이춘근·민철구, “연구중심대학의 효과적 육성방안,” 과학기술정책, 11, 2, 2001; 장세훈, “학술정책과 연구·교육체제의 변동,” 한국사회학, 36, 2, 2002.

3) 오세정 외, BK 사업 평가와 후속사업 기획, 한국학술진흥재단, 2005.

[표 5] 사업추진 성과

		추진실적	
국제학술지 전국논문, 저서	과학기술 (SCI급)	사업시작 전 3,765편 → 5차년도 7,477편 (1~5차년도 계 25,617편)	
	인문사회	사업시작 전 487편 → 5차년도 592편 (1~5차년도 계 2,481편)	
국제협력교류	과학기술	해외연수 해외석학 초빙	장기연수 1,029명, 단기연수 14,462명 2,055명
	인문사회	해외연수	장기연수 180명, 단기연수 1,730명
	지역대학	해외연수	장기연수 556명, 단기연수 9,610명
특허출원(과학기술)		1차년도 103건 → 5차년도 261건(계 765건)	
인력양성지원	과학기술	대학원생 58,969명, 신진연구 3,472명, 참여교수 7,574명	
	인문사회	대학원생 4,128명, 신진연구 564명, 참여교수 1,287명	
	지역대학	대학생 43,163명, 신진연구 697명, 참여교수 6,061명	

자료: 교육인적자원부·한국학술진흥재단, 「두뇌한국21 사업 5차년도 평가보고서」, 2004.

(1) 논문성과 평가의 타당성

우리나라 과학기술 논문이 SCI 학술지에 발표된 편수는 꾸준히 증가하여 2000년도 16위에서 2003년도 13위를 차지하였다.

[표 6] 우리나라 과학기술 논문 발표편수(SCI CD-ROM 기준)

	2000	2001	2002	2003
논문편수(편)	12,013	14,162	14,916	17,785
증가율(%)	10.5	17.9	5.3	19.2
점유율(%)	1.37	1.53	1.66	1.75
순위	16	14	13	13

주 1) 점유율: 국가별 발표 논문수의 합계에 대한 비율임.

2) SCI CD-ROM : ISI에서 구축한 3,808종(Core Journal)의 학술지 문헌 정보 및 인용정보를 DB화 한 것임.

자료: 교육인적자원부, 2003년도 SCI 과학기술논문 분석 내용, 2004.

SCI 논문 게재편수가 과학기술분야 사업성과의 주요 지표로 인식되고 있으나 이는 단기적으로 연구성과를 과대평가할 가능성이 있다.⁴⁾ BK21 사업의 과학기술분야 사업단의 SCI급 논문 발표편수는 1차년도 4,414편, 2차년도 4,958편, 3차년도 3,013편, 4차년도 5,755편, 5차년도 7,477편으로 증가하여 왔다. 그러나 이러한 논문의 증가는 우리나라의 전반적인 연구수준의 향상과 국가 전체의 연구지원사업의 성과와도 연관되어 있다 할 수 있어⁵⁾ BK21 사업의 순수 효과로만 볼 수 없을 것이다.

실질적인 학문경쟁력 향상 여부는 논문의 양적 평가와 발표논문의 영향력 지수(impact factor)나 동료평가(peer review) 등 질적 평가를 병행하면서 사업단별 특성을 고려한 평가방법을 개발할 필요가 있다.

(2) 평가와 재정지원

BK21 사업의 특징은 사업단을 연도별로 평가한 후 최하위 사업단의 사업비 일부(10~20%)를 최상위 사업단으로 이체하여 지원금을 조정하고, 중간평가 후 부진한 사업단을 탈락시키고 신규 사업단을 선정하는 등 평가와 재정지원을 연계시켜 사업단 간 경쟁을 유도하였던 것이다.

2002년에 실시된 중간평가에서 인문사회분야 4개 사업단이 탈락되었고 중소규모 신규사업팀(127개)을 선정·지원하였다. 극심한 경쟁체제가 연구력 강화에 기여한다고 하나 탈락한 사업단에 대한 지원은 결과적으로 적절하지 못한 사업단에 지원한 셈이 되어 버렸고 그 사업단에 대한 국고지원의 책임은 아무도 지지 않게 되었다.

탈락 사업단과 관련하여 최소한도의 성과를 요구하거나 사업단의 활동을 보고하도록 하는 등 국고지원의 연구활동 수행에 대한 책임을 사업 초기에 명

4) 이용준·이선주·김혜영, 「두뇌한국21 사업의 평가 및 시사점」, 국회예산정책처, 2005. 김병주 외, 「BK21 사업성과 분석 연구」, 한국학술진흥재단, 2005.

5) SCI 게재 논문 수가 연간 5,000편을 넘어서기 시작한 1995년 이후 2003년까지 9년 간 우리나라 연구자들은 총 124,516편의 논문을 발표하였으며, 논문 수는 매년 평균 21%씩 증가하고 1998년 이후에는 매년 논문 수 10,000편 이상을 발표하는 등 우리나라 학문의 역량이 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

백히 규정할 필요가 있다.

2004년도 평가 결과 과학기술분야와 인문사회분야의 각 패널별 최하위 사업단의 사업비(10~20%)를 최상위 집단으로 이체하고, 지역대학분야에서는 주관, 참여 2개 패널에서 각각 최하위 2개 사업단의 기본 사업비 20%를 최상위 집단으로 이체하도록 하였다. 사업단의 성과 부진에 따른 지원금액 삭감은 사전에 공지되었고 그러한 조치가 경쟁유도를 위하여 타당한 측면이 있다 하더라도 사업단의 전체적인 연구계획에 차질을 초래하고 그로 인하여 그때까지 지원되었던 사업의 총체적 효율성을 저해할 가능성도 있다.

단기적 성과에 따른 지원금액 삭감이 대학원의 연구력 제고라는 당초의 취지에 부합하는가에 대한 검토가 필요할 것이며 이 제도보다는 일정 비율의 지원금액을 예비비로 계상하였다가 평가 결과 우수 사업단에 파격적인 인센티브로 활용할 수 있는 방안을 강구할 수도 있을 것이다.

마. 제도개혁과 재정지원

대학원연구중심대학 육성 사업은 학사과정 입학전형제도 개선, 학사과정 입학정원 감축, 대학원 문호개방, 연구비 중앙관리제 도입, 학사과정 모집단위 광역화 등의 연구중심대학으로의 체제전환을 위한 제도개혁의 이행과 재정지원을 연계하여 사업을 추진하였다.

1단계 중간평가는 대부분의 제도개혁 과제들이 사업의 취지에 맞게 추진되고 있어 80% 이상의 성과를 나타냈다고 평가하고 있다. 그러나 학사과정 모집단위 광역화(학부제)는 제도개혁 과제 중 대학과 교육인적자원부 간의 갈등을 초래한 문제점으로 대두되었다.

서울대학교가 대학원중심 대학으로 전환하기 위하여 BK21 사업의 지원을 받으면서 학부정원 감축, 모집단위 광역화, 대학원 문호개방 등의 교육개혁 추진을 교육부와 약속하면서 2002학년도 입시에서 모집단위를 10개로 줄이겠다고 했으나 20개 모집단위로 신입생을 선발해 지원금이 삭감되었다. 서울대의 2003학년도 모집단위는 30개, 2004년도 모집단위는 38개로 늘어났다. 연세대는 2001학년도 모집단위를 세분화해 교육개혁 지원금을 삭감 당하였음에도 2002학

년도 계획 모집단위 3개를 이후 모집단위 8개로 증가시켰다. 고려대의 경우 2002학년도 모집단위는 28개, 2003학년도 32개, 2004학년도 35개로 늘어났다.

학부제를 둘러싼 문제점은 학문분야별 특성, 학생들의 전공영역 선호도, 고급인력의 수급 상황 등을 고려하지 않고 교육인적자원부가 개혁과제의 하나로써 획일적으로 강요한 데 기인한다고 볼 수 있다. 학교에 따라 학부제의 긍정적 측면이 정착되기보다 대학사회의 갈등을 증폭시키는 요인으로 작용하였던 것이다.

제도개혁을 재정지원과 연계시켜 부수적인 목표 이행 여부가 사업의 핵심 목표 추진에 영향을 주게 된다면 이는 본말이 전도되는 현상이라고 할 수 있을 것이다. 교육인적자원부가 BK21 사업의 선정과 지원의 조건으로 제도개혁을 활용할 수 있으나 학사과정 운영에 관한 제도개혁 과제는 가능한 한 각 대학의 자율에 맡기고 사업평가 시 대학 자율의 제도개혁 과제의 타당성이나 효용성을 평가하여 그에 상응하는 지원을 통해 각 대학에서 자체적으로 제도를 정착시켜 가도록 유도할 수 있을 것이다.

2. 지방대학혁신역량강화 사업

가. 2004년도 결산 내역

2004년도 지방대학혁신역량강화 사업의 예산액은 2,200억원으로 112개 사업단에 2,135억원을 지원하고 50억원은 지방자치단체에 보조금으로 전용하여 지원하고 15억원은 관리운영비로 집행하였다.

[표 7] 지방대학혁신역량강화 사업 2004년 결산현황

(단위: 백만원)

	예산액	예산현액	지출액	이월액	불용액
지방대학혁신역량강화	220,000	220,000	220,000	-	-
- 사업단 지원	213,500	213,500	213,500	-	-
- 사업평가관리운영	1,500	1,500	1,500	-	-
- 지역인적자원개발 기반구축	5,000	5,000	5,000	-	-

자료: 교육인적자원부, 「2004년도 세입세출결산보고서」, 2005.

나. 지방대학 특성화의 방향성 문제

누리사업은 지역발전과 연계된 특성화 분야의 인력양성 프로그램 집중 지원을 목표로 하고 있다. 특정 분야의 인력양성에 필요한 재정은 산업자원부나 과학기술부의 재정지원으로 충당할 수도 있는데 지방대학의 교육·연구여건을 개선하는 데 투자해야 할 대규모 고등교육재정을 직업기술훈련에 투자하는 것이 바람직한가의 문제가 제기된다. 그리고 누리사업이 지역사회의 산업수요에 맞춘 특정 분야의 인력양성을 강조하다보면 지방대학이 직업훈련기관으로 전략할 위험성을 안고 있다는 우려도 있다.⁶⁾

누리사업을 통해 특정 분야의 전문인력을 양성한 후, 상황이 변하여 그 분야의 인력수요가 감소한다면 지원사업의 타당성이 문제시될 것이다. 또한 지역의 산업이나 기업의 성장 없는 추가적인 인력양성은 청년층의 취업난을 가중시킬 가능성도 없지 않다. 사업단 위주의 특정 분야 또는 특정 사업을 통해서가 아니라 학과나 전공을 통해 배출된 인력은 특정 분야의 전문성은 떨어질 수 있지만 다양한 분야에 종사할 수 있는 신축성에서 유리할 수 있다. 고등교육 재정지원은 특정 사업 분야의 인력양성보다는 다양한 분야에 필요한 전이가(轉移價) 높은 지식과 태도를 갖춘 인력을 양성하는 데 초점을 맞추는 것이 바람직하다.⁷⁾ 이와 같은 관점에서는 특정 분야 또는 특정 사업을 집중 육성하기 위한

6) 천세영, “NURI 사업에 거는 기대와 우려,” 교육정책포럼 제82호, 한국교육개발원, 2004.

누리사업의 특성화 방향이 지방대학 또는 전공 영역의 특성화 차원으로 확산되도록 특정 사업분야의 학부수준 인력양성 뿐만 아니라 지역혁신을 위한 연구와 교육 측면에도 관심을 기울여야 할 것이다.

그렇기 때문에 대학의 특성화를 지향하는 자체 구조개혁의 노력이 사업의 특성화에 선행되거나 적어도 동시에 진행되어야 한다는 점에서 교육인적자원부가 누리사업과 대학구조개혁 정책과 연계를 강화하기로 한 방침(지방대학혁신 역량강화사업관리운영지침 2005-2)은 누리사업이 대학의 특성화를 추진하는 유인책으로 기능할 수 있을 것으로 기대된다.

[표 8] 사업단 참여대학 현황

(단위: 백만원, %)

	국공립대			사립대			합계		
	대학	전문대	소계	대학	전문대	소계	대학	전문대	소계
참여대학	28	7	35	51	26	77	79	33	112
배분액	96,754(45.3)			116,746(54.7)			213,500(100.0)		

자료: 교육인적자원부, 「누리사업정책자료집」, 2004.

다. 자원배분 방식의 문제

누리사업은 사업예산을 권역별로 배분할 때 지역발전 정도가 상대적으로 낙후된 지역을 고려하고, 권역 내에서는 선택과 집중 방식에 의하여 우수한 사업단에 집중 지원하여 지역간 균형발전과 선택과 집중에 의한 지원 방식의 조화를 도모하고 있다.

시·도를 기준으로 한 권역 구성은 대구/경북 권역과 광주/전남 권역이 통합하여 광역권을 형성하였으며 나머지 시·도는 각각 하나의 권역으로 구분되고 있다.

7) 송기창, “누리사업을 위한 몇 가지 주의 사항,” 교육정책포럼 제82호, 한국교육개발원, 2004.

[표 9] 권역별 사업대상 대학, 사업단 수 및 배분액 현황

(단위: 개교, 백만원)

	부산	대구/ 경북	광주/ 전남	대전	울산	강원	충북	충남	전북	경남	제주	합계
대학수	23	49	39	15	3	21	17	28	21	19	6	241
사업단수	12	21	16	6	4	9	10	10	10	9	5	112
배분액	25,213	41,192	32,393	13,723	6,480	15,618	15,265	21,453	17,339	17,180	7,646	213,500

자료: 교육인적자원부, 「누리사업정책자료집」, 2004.

인적자원개발의 시너지 효과 및 지역발전의 극대화를 도모할 수 있도록 권역별 구성이 이루어졌는지는 하나의 권역이 지방대학의 인력양성 파급효과를 포괄할 수 있을 정도로 넓은지, 하나의 권역 내에서 서로간의 효율적인 경쟁이 이루어질 수 있을 정도로 많은 고등교육기관이 존재하는지에 대한 평가에 달려 있다. 이러한 점에서 본다면 울산시의 경우는 4년제 대학 1개와 전문대학 2개 밖에 없어 인근 부산, 경남과 통합하여 경쟁에 참여하도록 권역을 구성할 수 있었을 것이나 결국 하나의 권역으로 구분된 것은 아쉬운 일이다.

최초 선정된 사업단은 111개(대형 25개, 중형, 25개, 소형 61개)로 신청 사업단 454개의 24%가 선정되었다. 대형 사업단 선정의 경우 신청 사업단 수가 49개였고 25개 사업단이 선정되어 2:1의 경쟁률을 보였다. 그 중 4개 권역은 대형 신청 사업단이 100% 선정되어 권역 내에서 선택과 집중의 원칙에 따른 사업단 선정이 이루어졌다고 볼 수 없게 되었다. 특히 제주도의 경우는 사업 신청을 한 대형 사업단 1개, 중형 사업단 2개, 소형 사업단 2개 모두 사업단으로 선정되어 권역 구성의 적정성 문제가 사업단 선정의 객관성 문제와 결부되고 있다.

라. 출연금으로의 전환

매년 2,000억원의 예산이 7년간 투자된 BK21 사업의 경우 교육인적자원부

의 치밀한 사후 관리가 미진했던 탓에 사업 추진과정의 비효율성, 예산집행의 부진, 위법적 예산집행 등 많은 문제점을 드러내었다. 누리사업도 2004년에 2,200억원을 시작으로 2008년까지 5년간 총 1조 4,000억원을 투자하는 대규모 재정지원 사업이므로 철저한 사업관리를 통해 사업단들이 효율적으로 예산을 집행하도록 유도하여야 한다.

교육인적자원부는 2004년 6월에 111개의 사업단(대형 25개, 중형 25개, 소형 61개)을 선정하고, 8월에 선정 사업단을 대상으로 현장 점검을 실시하였다. 그 결과 사업단 참여 조건을 허위 기재한 1개 사업단의 선정을 취소하고 성과 지표를 부풀려 기재한 67개 사업단에 대하여 경고 처분을 하였으며 선정이 취소된 사업단을 대신하여 같은 권역에서 2개 사업단을 선정하여 총 112개 사업단을 선정하였다. 2004년 12월 ~ 2005년 2월 중에 112개 전 사업단에 대한 중간집행을 점검한 결과 목적 외 및 부정 사업비를 사용한 6개 사업단에게 경고, 5개 사업단에게 주의 조치를 취하였다.

사업단 선정과정과 중간집행을 점검한 결과 적지 않은 문제점들이 나타나서 철저한 사후 관리의 필요성이 강조되고 있는 상황이다. 그러나 누리사업은 2004년도에는 재정지원 형태를 엄격한 집행관리가 요구되는 국고보조금 사업으로 추진하다가 2005년도부터 출연금 사업으로 전환하여 추진하고 있다. 이러한 지원형태의 전환은 사업단의 신축적 예산집행을 유도하고 있어 오히려 재정지원의 사후 관리가 더 어려워질 것으로 예상된다.

교육인적자원부는 2003년 5월에 개정된 ‘산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률’⁸⁾에 근거하여 누리사업의 국고지원금을 보조금에서 출연금으로 전환하여 2005년도 사업 예산의 지원형태를 출연금으로 계상하여 집행하고 있다. 그런데 2004년 1월에 제정한 누리사업을 운영함에 필요한 사항을 정해 놓은 「지방대학혁신역량강화사업운영규정」은 누리사업의 국고지원금을 국고보조금으로 규정하고,⁹⁾ 사업단에 지원되는 국고보조금을 관리하는 데 있어서는 「보조금의

8) 동 법률이 2003년 5월에 신설한 제5장(산학협력의 촉진: 제24조 ~ 제40조) 중 제31조제1항에서 산학협력단의 수입으로 정부의 출연금을 규정해 놓고 있다.

9) 지방대학혁신역량강화사업운영규정 제3조(용어의 정리) 8. “국고지원금”이라 함은 교육인적자원부가 본 사업에서 지원하는 국고보조금을 말한다.

예산및관리에관한법률 및 동법시행령」의 규정을 준수하여야 한다고 하였다.¹⁰⁾

교육인적자원부가 누리사업을 출연금 전환에 따르는 관리 기준을 마련한 것이 2004년 11월에 제정한 「지방대학혁신역량강화사업관리운영지침(2004-2)」¹¹⁾의 출연금 관리 조항(제5조)이다. 이 지침 제5조는 <누리사업 국고지원금이 “보조금”에서 “출연금”으로 전환하여 지원하는 경우에도 교부 신청 및 결정, 사업의 수행, 사업비의 반환, 기타 사업 추진에 관한 사항 등 사업의 관리·운영에 관한 기본적인 사항은 “보조금의예산및관리에관한법률(법률 제6400호)”을 준용하여 적용한다>고 규정하고 있다. 그러나 지방대학혁신역량강화사업운영규정이 동 사업을 보조금 사업으로 규정한 사항을 개정하지 않은 상태에서 보조금 사업을 출연금 사업으로 전환하는 것은 규정 간 갈등의 소지가 있으며, 국고지원금의 엄격한 사후관리를 위해서도 출연금 사업으로 전환하는 것이 바람직한 것인지에 대한 재검토가 필요하다.

3. 사립대학 재정 지원

가. 문제 제기

2004년도 고등교육기관 진학률이 81.3%이고 4년제 대학 진학률이 59%로 나타나 대학교육은 더 이상 엘리트 교육이 아니라 보편적인 공공서비스로 인정되고 있다. 그러나 2004년 IMD의 국가경쟁력 평가 중 대학교육의 유용성에 대한 평가에서 우리나라는 60개국 중 59위를 차지하여 대학교육의 질적 수준에서

-
- 10) 지방대학혁신역량강화사업운영규정 제51조(사업단의 회계 및 재원배분) ①사업단의 수입과 지출은 중심대학의 산학협력단의 회계에 계상하여야 한다. ②사업단에 지원되는 국고지원금은 계약에 따라 중심대학의 산학협력단에서 협력대학의 산학협력단으로 재교부한다. ③중심대학 및 협력대학의 산학협력단은 국고지원금의 관리에 있어 보조금의예산및관리에관한법률 및 동법시행령의 규정을 준수하여야 한다.
- 11) 지방대학혁신역량강화사업운영규정 제71조(지침의 제정) 교육인적자원부장관은 동 운영규정에 따른 사업 추진에 필요한 구체적인 사항에 대하여 지침을 제정·시행할 수 있다.

매우 낮은 평가를 받았다. 따라서 국가경쟁력의 성장동력인 대학의 경쟁력 강화가 절실히 요구되고 이를 위하여 고등교육 부문에 대한 재정투자의 확대가 강조되고 있다.

유럽의 OECD 국가들 대부분에서는 고등교육기관에 대한 공공부문의 재원이 80%를 넘고 있지만 우리나라는 16% 수준에 불과하다.¹²⁾ 또한 교육인적자원부 예산의 대부분(87.1%)이 초·중등교육에 대한 투자이고 고등교육에 대한 투자는 12.4% 정도에 불과한 실정이다. 그리고 고등교육 지원예산은 국립대학의 지원에 치중되어 있으며, 우리나라 4년제 대학교의 77.5%, 전체 대학생의 75.2%를 차지하는 사립대학에 대한 운영비 지원은 극히 미미한 형편이다.

[표 10] 국·공·사립대학교·학생 현황(2004. 4. 1 현재)
(단위: 개교, 명, %)

	학교수			학생수		
	합계	국공립	사립	합계	국공립	사립
대학	171	26	145	1,836,649	397,352	1,439,297
교육대학	11	11	-	23,335	23,335	-
산업대학	18	8	10	189,035	86,892	102,143
합 계	200 (100.0)	45 (22.5)	155 (77.5)	2,049,019 (100.0)	507,579 (24.8)	1,541,440 (75.2)

주: 방송통신대학, 기술대학은 제외, ()는 비율을 표시함.

자료: 교육부, 「교육통계연보」, 2004.

대학교육의 팽창과 출산을 저하로 인한 향후 고등교육인력의 감소로 사립대학의 구조조정과 재정안정화가 피할 수 없는 현실이 되었고 여기에 정부의 사립대학에 대한 재정지원의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 이러한 상황에서 2004년도 정부의 사립대학 재정지원의 현황과 문제점을 분석하고, 사립대학 교육여건과 교육의 질을 향상시킬 수 있는 재정지원 방향을 모색해 보고자 한다.

12) OECD, *Education at a Glance*, 2004.

나. 사립대학 재정지원 정책방향 미확립

(1) 재정지원 통계자료 정비 필요

사립대학의 재정 여건을 보면 정부 재정지원은 미미하고 재단전입금은 증가하지 않으며 등록금 인상도 여의치 않은 상황에서 학생의 미충원율은 증가하고 있는 등 심각한 재정압박에 직면하고 있다.

[표 11] 사립대학 지원 실적

(단위: 백만원, %)

	예산액	예산현액	지출액	이월액	불용액	사립대학 지원액
대학특성화	60,000	60,000	60,000	-	-	50,870(84.8)
이공계 장학금	66,520	66,520	66,520	-	-	27,789(41.8)
산학연 협력체제 활성화	30,000	30,000	30,000	-	-	15,332(51.1)
누리사업	220,000	220,000	220,000	-	-	116,745(54.7)
BK21 사업	180,000	180,000	169,882	-	10,118	31,864(18.8)
학술연구조성	226,400	226,400	226,344	-	56	101,977(56.9)
합 계	782,920	782,920	772,746	-	10,174	344,577(44.6)

- 주: 1. 사립대학 지원액은 국립대학과 공립대학에 대한 지원액을 제외한 금액이며 ()는 지출액 대비 지원액의 비중임.
 2. 학술연구조성비는 연구인프라육성사업, 간접비 등은 제외한 학술연구비 지원만 반영된 것임.
 3. 산업대학 교원 산업체 연수, 대학생 학·예술활동 지원 등 소규모 사업은 표에서 제외하였음.

자료: 교육인적자원부, 「2004년도 세입세출결산보고서」, 2005, 재구성.

교육인적자원부의 2004년도 대학지원 예산은 교육예산의 12.4%에 해당하는 3조 2,634억원이고 그 중 국립대학 운영에 대학지원 예산의 59%인 1조 9,250억원을 지원하고 있으나 사립대학을 지원하도록 편성된 사업은 없다. 교육인적자원부는 대학정책 지원사업 분야에서 재정지원을 신청한 사립대학을 평가하여 지원이 선정된 대학에 대하여 재정지원을 하고 있다. [표 11]은 교육인적

자원부의 사립대학 재정지원 실태를 파악하기 위하여 2004년도 세입세출결산보고서에 나타난 사립대학에 대한 주요 재정지원 사업규모를 집계해 놓은 것이다.

이러한 대학정책 지원사업들은 지원신청 대학 중에서 선정과정을 거치고 평가결과에 따라 지원금액을 차등지원하기 때문에 예산편성 단계에서 사립대학에 대한 배정규모를 결정할 수 없다. 예산배정 후에도 교육인적자원부에서는 사립대학에 대한 재정지원만을 따로 집계하는 경우가 없어 사립대학에 대한 재정지원액 전체 규모를 파악하고 있지 않은 실정이다.

사립대학에 대한 재정지원 규모가 예산편성 시 결정되는 것도 아니고 예산배정 후 공식적으로 집계되는 것도 아니어서 교육인적자원부가 사립대학 지원정책을 수립하고 추진해 가는 정책의 기초 자료로서의 사립대학 재정지원 자료를 어떻게 수집, 작성, 활용하고 있는지 알 수 없다. 사립대학에 대한 재정지원 실적과 현황에 관한 자료는 국회의 예·결산 심의시 사립대학 지원정책의 기초 자료로 제공되어야 할 것이다.

(2) 재정지원 정책방향 정립

「교육기본법」 제25조와 「사립학교법」 제43조에서 국가 또는 지방자치단체는 사립학교를 지원·육성하여야 할 것을 규정하고 있으나 포괄적이고 선언적 규정의 성격을 띠고 있어 실제 지원 여부는 국가나 지방자치단체의 재량에 의해 결정되고 있다. 사립대학에 대한 재정지원 사업이 재정지원 정책의 비전과 목표가 명확히 제시되지 않은 채 교육인적자원부의 대학지원 정책에 의하여 결정되기 때문에, 정책의 변화와 예산의 확보 여부에 따라 사업의 종류와 지원규모가 자주 바뀌고 있다. 재정지원 사업의 명칭이 바뀌거나 통합 추진되고, 지원규모도 거의 매년 바뀌어 사립대학으로서는 국고지원금을 고려한 장기적인 사업계획을 수립하기 어려우며 매년 새로운 사업의 재정지원을 확보하기 위해 관련 업무의 부담이 가중되고 있는 편이다. 또한 매년 대학 재정지원 평가에 의하여 재정지원이 이루어지므로 사립대학으로서는 국고지원의 예측가능성 부족과 안정성 결여라는 문제에 직면하여 사학운영의 자율성과 안정성을 확보하기 어려운 실정이다.

2004년도 대학 특성화 사업은 대학 구조조정 지원사업을 신규사업으로 추진하면서 2003년도 특성화 우수대학 사업과 2002년도 공사립대 시설·설비 확충 사업을 포함하여 추진하고 있다(특성화 우수대학 사업은 교육개혁 추진 사업이 바뀌어 시행되었음). 이러한 상황에서 사립대학의 국고보조금 확보 노력은 교육인적자원부의 대학지원 정책의 변화에 영향 받지 않을 수 없다. 산학연 협력체제 활성화 사업은 2004년도에 신규로 추진되고 있고, 마찬가지로 신규사업인 지방대학혁신역량강화 사업은 지방대학육성 사업, 특성화 기반조성 사업, 국립대 발전계획추진사업 등을 통합하여 추진되고 있다. 이러한 사립대학에 대한 재정지원은 학생과 연구자·팀에 대한 학자금 및 연구비 지원 형태의 간접적 지원이 아니라 직접적인 교육기관에 대한 지원의 특징을 지닌다.

[표 12] 사립대학 재정지원 사업의 변화 추이

(단위: 백만원)

	2001	2002	2003	2004
특성화 기반조성 (국공사립자구노력지원)	25,609	29,607	83,113	-
특성화 우수대학	-	18,000	28,050	-
대학 특성화	-	-	-	50,870
공사립대시설설비확충	79,046	66,004	-	-
교육개혁추진 우수사립대학지원	15,000	-	-	-
지방대 특성화	8,902	-	-	-
산업대 특성화	960	-	-	-
산학연 협력체제 활성화	-	-	-	15,332
지방대학 육성	-	43,755	43,525	-
지방대학혁신역량강화	-	-	-	116,745
합 계	129,517	157,366	154,688	182,947

자료: 교육인적자원부 내부자료.

미국의 경우 사립대학에 대한 정부의 재정지원은 연구비 지원 등이며 경상비·시설비 지원은 거의 없다.¹³⁾ 미국 사립대학의 학교운영비는 등록금, 서비스

13) 이영·반상진, “정부의 대학재정 지원제도,” 「지식기반 사회의 고급인력 양성을 위한

판매수입, 민간기부금, 정부 연구비 지원 등으로 조달되고 있다. 대학들은 자신의 교육역량에 따라 학생들로부터 등록금을 확보하고, 연구역량에 따라 정부와 민간의 연구비 지원을 받고 있다.

영국의 고등교육 재정체계는 미국과 달리 사립대학에 교부금을 지원하고 있으며 학교단위의 연구비를 지원하고 있다. 영국의 대학들은 설립·운영 면에서 사립대학의 성격을 띠고 있으나 실제 재정 면에서 공적재원 의존율은 50% 이상이 된다. 그러나 재정지원이 준독립적인 고등교육재정기구에 의하여 수행됨으로써 대학은 정부로부터 어느 정도의 독립성과 자율성을 지니고 있다.

우리나라는 사립대학에 교부금 형태의 재정지원이 없다는 점에서 미국 방식과 맥락을 같이 하고 있으나 학교단위의 연구비 지원 측면은 영국 방식과 유사하다. 학생과 연구자·팀에 대한 학자금 및 연구비 지원이라는 간접 지원의 형태는 대학단위에 대한 직접 지원과 달리 그 성과측정이 용이하여 연구비에 대한 책무성 제고가 기대된다. 그러므로 대학지원 형태는 대학단위에 대한 지원보다 연구비 지원 형태의 대학지원을 확대하는 방안으로 검토할 필요가 있다. 사립대학의 재정지원 방향의 설정은 사립대학에 대한 국고지원금의 규모, 사립대학과 국립대학의 등록금 차별화 문제, 정부의 연구비 지원 확대 문제 등으로 연결될 것이고 정부는 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있다.

다. 국고지원과 사립대학의 책무성

OECD 국가의 대부분은 고등교육기관 교육비의 대부분을 공공재원(78.2%)에 의존하는 반면 우리나라는 공공재원(15.9%)보다 거의 민간재원(84.1%)에 의존하고 있다. 이는 고등교육이 기본적으로 수익자 부담이라는 인식이 강조되면서 고등교육에 대한 국가보조비율이 낮은 것과 맥락을 같이 한다.

아래 [표 13]에 제시된 바와 같이 최근 3년간 사립대학의 운영수입에서 차지하는 국고지원액의 비율이 2002년 4.0%, 2003년 3.9%, 2004년 3.3%로 점점 줄어들고 있다. 미국(1995) 사립대학 재정수입 중 정부지원액은 16.4%, 영국

고등교육 개혁방안」, 한국직업능력개발원, 2003,

(2000)은 정부부담이 53.3%, 사립대학의 비율이 우리와 비슷한 일본(1990년대 후반)은 10~13% 정도와 비교할 때 우리나라의 사립대학에 대한 국고지원 규모는 매우 낮은 수준이다.¹⁴⁾

[표 13] 최근 3년간 사립대학 재정수입 구조

(단위: 백만원, %)

	2002		2003		2004	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
등록금	6,275,190	69.6	6,854,777	69.0	7,267,562	71.1
전입금	755,719	8.4	870,688	8.8	857,031	8.4
기부금	1,015,010	11.3	1,151,839	11.6	1,055,819	10.3
국고보조금	361,731	4.0	387,795	3.9	334,620	3.3
교육부대수입	239,211	2.7	266,058	2.7	288,531	2.8
교육외수입	364,888	4.0	400,383	4.0	420,100	4.1
합 계	9,011,749	100.0	9,931,540	100.0	10,223,662	100.0

자료: 한국사학진흥재단 사립대학 결산자료.

국립대학의 경우 세출의 50% 이상을 국고에서 부담하고 학생의 등록금으로 38% 정도를 충당하고 있는데 사립대학은 2004년도 운영수입의 71.1%를 학생의 등록금에 의존하고 국고지원금은 3.3% 수준에 그치고 있다. 2004년도 사립대학 등록금 수준은 평균 579만원으로 국립대학 평균 309만원보다 1.87배 높은 수준을 보이고 있다.¹⁵⁾ 2004년도 국립대 교원확보율은 91.9%, 사립대 교원 확보율은 75.6%이며 교원 1인당 학생 수는 국립대학이 31.4명, 사립대학이 41.7명으로 사립대학의 교육여건이 국립대학보다 열악한 실정이다.

14) 물론 미국의 경우 정부지원은 주로 학생지원과 연구기금에 대한 지원이며 영국은 대학재정기구의 교부금 지원수준이므로 지원 비율을 우리와 직접 비교하기는 어려우나 외국의 사립대학 지원 경향을 참고할 수 있다. 각 국의 사학에 대한 정부지원율은 다음 논문들을 참조하여 종합한 것이다. 이면영, “일본의 대학재정 정책을 통해 본 한국 사학 재정지원 발전 방향,” 「대학교육」, No. 97, 1999; 윤정일, “대학재정 지원방식 개선,” 「교육재정경제연구」, V. 10, No 2, 2001; 이영·반상진, “정부의 대학재정 지원제도,” 「지식기반 사회의 고급인력 양성을 위한 고등교육 개혁방안」, 한국직업능력개발원, 2003,

15) www.sahak.or.kr(대학재정).

미국의 경우 사립대학보다 등록금이 싼 주립대학이 전체 4년제 대학생의 65% 학생들의 교육을 담당하고 있지만 우리나라는 사립대학이 75.2%에 해당하는 학생의 교육을 담당하고 있다. 우리나라의 경우 사립대학의 교육여건이 국립대보다 열악한데도 학생들 스스로 사립대학의 교육을 선호하여 비싼 등록금을 내는 사립대학을 선택한 것은 아니다. 국립대로의 진학기회가 제한되어 있는 상황에서 교육여건이 좋지 않은 상황에도 비싼 등록금을 지불해야 하는 사립대학 학생에게는 국립대학 학생에 비하여 교육기회가 균등하게 보장되고 있는가에 대하여 의문이 제기될 수 있다.

사학의 공공성과 교육의 질을 제고하고 교육기회의 균등보장을 확보하기 위하여 국고지원을 지금 수준보다 확대할 필요가 있다. 사립대학에 대한 재정 지원은 해당 사학경영자를 위한 것이 아니라 교육받을 권리와 평등권을 가진 사립학교 학생을 위한 것이다. 대학교육의 질과 국가경쟁력이 강조되는 상황에서 국립대와의 등록금 차액에 대한 국고지원, 일정 부분의 사립대학 경상비 지원, 연구비 지원의 확대 등 사립대학에 대한 적절한 수준의 국고지원에 대한 방안이 논의되어야 할 것이다.

그러나 사립대학에 대한 국고지원의 확대는 반드시 사립대학의 재정현황 공개와 사립대학 회계의 투명성이 전제되어야 한다. 사립대학의 재정현황에 대한 정보의 공개는 고등교육법을 개정하여 대학정보공시제를 시행할 예정으로 있다. 매년 드러나고 있는 사립대학의 회계부정은 국고지원의 효용성에 심각한 의문을 제기하기 때문에 회계처리의 투명성을 위하여 사립대학의 예결산서를 공개하도록 하며 현재 입학정원이 2,000명 이상인 대학은 결산시 감사증명서를 첨부¹⁶⁾하도록 되어 있는데 이를 모든 대학이 감사증명서를 첨부하도록 하는 법령 개정이 필요하다.

16) 사립학교법시행령 제14조제3항제1호

III. 지방교육재정 지원 분석

1. 2004년도 결산내역

2004년도 지방교육재정 지원액은 일반회계의 지방교육재정교부금과 지방교육양여금특별회계의 지방교육양여금을 합친 금액으로 예산현액은 23조 5,645억 원이고 지출액은 22조 974억 원으로 집행률은 93.8%를 보이고 있다. 불용액 1조 4,101억 원은 세수 결손에 따른 자금부족에 기인한 것이다. 봉급교부금의 예산현액이 예산액에 비해 증가한 것은 의무교육기관 교원들의 봉급조정수당에 필요한 예산 523억 1,600만 원을 예비비로부터 배정받은 것이다.

[표 1] 지방교육재정 지원 결산현황

(단위: 백만원)

	예산액	예산현액	지출액	이월액	불용액
지방교육재정교부금	18,350,464	18,402,780	18,233,780	57,000	112,000
- 봉급교부금	5,028,550	5,080,866	5,080,866	-	-
- 내국세13%	12,405,600	12,405,600	12,236,600	57,000	112,000
- 증액교부금	916,314	916,314	916,314	-	-
· 중고생학비지원	82,086	82,086	82,086	-	-
· 중학무상의무교육	834,228	834,228	834,228	-	-
지방교육양여금	4,238,600	5,161,699	3,863,593	-	1,298,106
합 계	22,589,064	23,564,479	22,097,373	57,000	1,410,106

주: 2005년도부터는 지방교육재정교부금법 개정으로 인하여 지방교육재정교부금 재원구성의 변동이 있음.

자료: 교육인적자원부, 「2004년도 세입세출결산보고서」, 2005.

2. 과도한 국고의존과 재정운영의 자율성 부족

지방교육재정 세입예산 중 중앙정부가 지원하는 비율은 결산상 큰 변화가 없으나 자체수입 비율은 줄어들고 있는 대신 시·도전입금 비율은 증가하고 있다.

지방교육비특별회계의 세입 중 국가지원금은 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 국고보조금으로 구성되고, 시·도전입금은 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금, 봉급전입금과 같은 법정전입금과 비법정전입금으로 구성되며, 자체수입은 지역주민이 부담하는 입학금 및 수업료, 사용료 및 수수료, 주민부담금 등으로 구성된다.

[표 2] 지방교육비특별회계 세입재원 내역(2000~2004 결산기준)

(단위: 억원)

	국가지원금		시·도전입금		자체수입		합계	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
2000	158,980	71.7	11,974	5.4	50,680	22.9	221,634	100.0
2001	185,978	66.9	47,419	17.1	44,556	16.0	277,953	100.0
2002	191,718	63.2	55,719	18.4	55,896	18.4	303,333	100.0
2003	212,056	65.9	61,819	19.2	47,959	14.9	321,834	100.0
2004	218,297	66.4	63,511	19.3	47,117	14.3	328,925	100.0

주 1) 내국세 중에서 지방교육재정교부금으로 교부되는 금액이 2000년까지 내국세 총액의 11.8%이던 것이 2001년부터 내국세 총액의 13.0%로 상향조정되었음.

2) 2001년부터 지방세부가분 교육세가 지방교육세로 전환됨에 따라 시·도전입금으로 계상되고 그 부분만큼 국고지원금에서 빠지게 됨.

자료: 교육인적자원부 내부자료.

지방교육재정 중 국가부담이 65% 이상이고 지방자치단체의 전입금도 대부분 법정전입금으로서 국가 차원에서 결정되므로 지방교육비 조달에 대한 책임은 일차적으로 중앙정부가 부담할 수밖에 없다. 지방교육비 지원규모 및 배분방식이 법률로 정해진 현행 제도 하에서 성과에 따른 재원배분 방식이 어려우므로 투입에 대한 정부의 규제가 뒤따를 수밖에 없다. 따라서 지방교육자치단

체는 안정적인 재원확보를 중앙정부에 과도하게 의존하게 되어 교육재정 운영의 자율성을 확보하기 어려운 실정이다.

지방교육재정교부금법의 개정(2005. 1. 5)¹⁾은 지방교육재정 지원구조를 단순화하고 지방교육재정을 안정적으로 지원한다는 점에서 의의가 있다. 그러나 중앙정부가 여전히 지방교육재정의 재원의 대부분을 책임지고 있어 지방정부가 교육재정 확충의 자율성과 재정운영의 자율성을 확보하기 어려운 형편이다. 지방교육양여금을 폐지하여 그 재원인 교육세 전액을 지방교육재정교부금으로 합산하게 해 지방정부 자체의 교육재원 조달의 범위와 크기가 확대되지도 않는다. 지방교육재정 지원체계의 개편 초점이 재원조달의 주체 변화와는 무관한 것이므로 지방정부는 교육재정 세입의 대부분을 계속하여 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 실정이다.

재원조달에 대한 정치적 부담은 중앙정부가 부담하는 반면 시·도의 교육정책 결정자인 교육위원회 위원과 교육감은 지역의 선거인단에 의하여 선출되기 때문에 중앙정부가 지방교육자치단체를 온전히 통제하기 어려워 지방교육재정 운영의 책임 소재가 분명하지 않은 점이 문제로 지적된다. 지방재정과 교육재정의 연계를 강화하여 지방자치단체의 교육에 대한 책무성을 강화하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

3. 세수 부족에 따른 사업 결손

2004년도 내국세 총액의 13%에 해당하는 금액인 지방교육재정교부금 결산 결과, 경기 침체에 따라 민간소비가 줄어드는 등 내수 부분에 대한 부가가치세와 특별소비세 등의 내국세 세수가 부진하여 1,120억원의 지방교육재정교부금을 지원받지 못하게 되어 그 액수만큼 세출예산상 불용액이 발생하였다. 교육

1) 중앙정부가 지원하는 봉급·증액교부금을 보통교부에 통합·단순화하되 지방교육재정교부금의 교부율을 내국세 총액의 13%에서 19.4%로 인상하고, 지방교육양여금특별회계를 폐지하여 2005년부터 교육세 전액을 지방교육재정교부금 재원에 합산한다.

세 전액에 해당하는 지방교육양여금의 경우 교육세가 부과되는 본세 항목인 특별소비세, 교통세, 주세 등의 실적 부진으로 인한 세수 결손으로 1조 2,981억원의 지방교육양여금을 지원받지 못하게 되어 그 액수만큼 불용액이 발생하였다.

2004년도 예산현액의 6.0%에 이르는 1조 4,101억원의 자금부족은 지방교육재정을 압박하여 시·도교육청의 교육비특별회계 결산상 적자로 나타나고 있다. 2004년도 시·도별 교육비특별회계 결산 시 10개 교육청에서 지출원인행위는 하였으나 자금부족으로 대금을 납부하지 못하고 다음 해로 대금을 이월하게 된 재원없는 이월규모가 6,776억원에 달하고 있으며, 2004년도 결산 결과 2005년도에 발생할 것으로 예상하여 세계잉여금으로 편성하였던 6,225억원을 합하면 2005년도 결손액은 15개 교육청에서 총 1조 3,001억원이 발생할 것으로 예상되어 지방교육재정 운영에 차질을 초래하고 있다.

[표 3] 2004년도 시·도별 재원없는 이월현황

(단위: 억원)

	2004 결손총액 (A)	2005 순세계 잉여금편성(B)	2005결손총액 (A-B)
서울	-2,243	644	-2,887
부산	-461	639	-1,100
대구	-422	94	-516
인천	-311	240	-551
광주	-384	160	-544
대전	-83	234	-317
울산	19	171	-152
경기	-2,446	2,040	-4,486
강원	2	100	-98
충북	173	600	-427
충남	197	81	116
전북	-63	228	-291
전남	-198	155	-353
경북	75	480	-405
경남	-165	329	-494
제주	0	30	-30
합 계	-6,776	6,225	-13,001

자료: 교육인적자원부 내부자료.

2004년도 교육세 결손에 따른 자금부족으로 2005년도 지방교육비특별회계의 당초예산 편성시 시설비와 사업성 경비가 감소되었으며 인건비의 경우도 전액을 반영하지 못하고 당초예산의 4.3%는 미편성액으로 남아 있다. 경기침체 등으로 인한 세수 부족은 지방교육재정 지원액의 일부를 시·도에 교부하지 못하게 되어 지방교육재정의 건전성을 저해하고 초·중등교육의 질을 제고하는데 장애 요인으로 작용하게 될 것이다. 교육인적자원부는 각 시·도교육청의 재원결손 부분을 보충하고 재원을 확충하는 방안을 강구하여야 한다.

4. 비효율적 재정집행과 사후관리 문제

교육인적자원부 예산의 85%를 차지하는 지방교육재정 지원액이 각 시·도교육청으로 교부된 이후 사후관리가 미흡하여 지방교육재정이 효율적으로 집행되지 못하고 있다. 지방교육자치단체들의 교육시설 사업이 효율적으로 추진되지 못하고 지방교육재정 지원액 교부 이후 교육인적자원부의 사후관리도 미흡하여 교육재정 운영이 비효율적으로 이루어지고 있다.

감사원의 감사결과에 의하면, 2004년 중 수립된 133개 초등학교 신설계획 가운데 90% 이상이 저출산 현상을 감안하지 않아 당해지역의 학생 수가 과다 산정되어 신설 학교 수와 학교 규모가 과잉 산정되는 결과를 초래하여 2001년 2,655개이던 잉여교실이 2004년 6,042개로 3년만에 128%가 증가하였다. 교육인적자원부는 시·도교육청에게 학교신설 계획 시 인구변동을 감안한 향후 학교신설 추진방향을 시달하였으나 중앙행정기관으로서 학교 신설계획 수립에 관한 기준이나 참고사례를 제시하지 못하고 있다.²⁾

각 시·도교육청은 학교신설교부금을 총액으로 관리하면서 특정학교에 대한 초과투자를 다른 개교 예정학교의 교부금을 당겨 사용하여 지방교육재정의 건전성을 저해하였다. 이와 같은 학교신설사업비 운용방식이 누적되어 각 시·도교육청이 2005년 이후 전액 자체 예산으로 확보해야 하는 금액이 총 3조

2) 감사원, 2004 회계연도 결산검사보고, 2005.

421억원에 이르게 되었다. 교육인적자원부는 학교신설자금을 교부하면서 학교별로 신설자금을 구분되어 관리되도록 하고 중앙정부 지원기준을 초과하는 부분은 시·도교육청에서 부담하도록 사후관리에 철저를 기하지 못하였다. 학교신설과 관련하여 시·도교육청이 초과투입분을 자체 부담하지 않아 국고가 과다하게 지원되면서 예산집행의 비효율성과 재정부담의 가중 문제를 초래한 점은 2003년도 결산에서도 지적되었다.³⁾

현재와 같은 재정조달 시스템 하에서 지방교육재정 집행의 투명성과 효율성을 제고하기 위하여 교육인적자원부는 지방교육재정의 배분 및 운영지도에 관한 분석과 평가 기능을 더 강화할 필요가 있다. 이를 위해 정부재정과 지방교육재정을 연계하는 정보시스템을 구축하여 학교신설 계획 및 관리, 사업의 성과 관리, 교부금 교부 등의 업무를 효율적이고 투명하게 처리할 수 있을 것이다.

5. 특별교부금의 자의적 집행 문제

특별교부금은 당해연도 내국세 총액의 13%의 1/11에 해당하는 금액을 재원으로 지방교육재정교부금법 제5조제2항이 정하는 특별한 재정수요가 있을 때 지방교육자치단체에 교부하도록 되어 있고 「지방교육재정교부금법 시행규칙」에 배부기준 및 절차가 규정되어 있다.

[표 4] 특별교부금 수요별 교부내역

(단위: 백만원, %)

	정책사업수요	재정보전수요	재해대책수요	현안사업수요	합계
2004	451,113 (40.0)	225,556 (20.0)	3,098 (0.3)	448,015 (39.7)	1,127,782 (100.0)
2003	424,269 (40.0)	212,134 (20.0)	9,222 (0.9)	415,047 (39.1)	1,060,672 (100.0)

자료: 교육인적자원부 내부자료.

3) 국회예산정책처, 2003년도 세입·세출결산분석, 2004. pp. 426-427.

2004년도 결산상 특별교부금 교부액은 1조 1,278억원으로 정책사업수요, 재정보전수요, 재해대책수요 및 현안사업수요에 교부하였다.

정책사업수요로 지원하는 사업들 중 수업료 미납자 지원, 저소득층 학비 지원, 학교급식시설 지원 등의 사업은 지원대상의 증가 등 특별한 재정수요로 인한 특별교부금 지원대상이라고 할 수 있다. 그러나 초등 3학년 기초학력 진단평가 사업, 과학교육 활성화 사업, 학교도서관 활성화 사업, 교원 해외연수 사업 등은 매년 반복하여 추진되고 있으며 또한 교육정책상 교육여건 개선과 교육의 질 향상을 위한 국가적인 시책사업으로서 지속적으로 추진해야 할 필요가 있어 일반회계 예산을 확보하여 수행해야 할 사업이라고 할 수 있다. 이렇게 특별교부금으로 추진하는 사업들 중 상당 부분은 특별교부금의 교부 목적에 부합하지 않는 사업이라는 점은 매 회계연도 국회의 예·결산심의에서 지적되고 있지만 개선되지 않고 있는 실정이다.

이러한 문제는 내국세 총액의 13%의 1/11을 특별교부금의 재원으로 규정한 제도 자체에 내재되어 있다. 1조원이 넘는 지원액을 두고 특별한 재정수요가 있을 때 교부하도록 한 규정은 특별교부금 지원대상의 선정·교부 과정에 교육인적자원부의 자의적 집행 가능성의 여지를 제공한 것이나 마찬가지라고 할 것이다. 2005년 1월 지방교육재정교부금법을 개정하여 특별교부금의 재원을 내국세 19.4%의 4/100로 하향조정하고 특별교부금의 교부대상과 규모를 법률에서 규정하였는데 이는 교육인적자원부의 자의적 집행 여지를 축소하여 예산집행의 투명성을 제고하였다는 점에서 그 의의를 평가할 수 있을 것이다.

특별교부금을 배부·결정하는 과정에서 각 시·도교육청의 의견을 반영하는 절차는 거의 없이 시·도교육청이 신청한 특별교부금 요청사업을 교육인적자원부의 차관과 각 실·국장들로 구성된 ‘특별교부금정책사업심의회’의 심의를 거쳐 교육인적자원부장관이 결정하고 있다. 이로써 특별교부금 사업이 지방교육의 예측하지 못한 재정수요에 대응하기 위한 것이 아니라 교육인적자원부가 예산에 반영되지 않은 사업들을 특별교부금 사업의 명목으로 추진하고 있는 측면도 있는 것이다.

교육인적자원부의 자의적 집행 여지를 감소시키고 지방의 사업수요를 충실

히 반영하기 위한 특별교부금 사업의 심사와 선정의 투명성을 제고하기 위하여 특별교부금정책사업심의회에 시·도교육청의 의견을 반영할 수 있는 시·도교육청의 대표와 민간 교육전문가의 구성 비율을 40~50% 정도로 할당하는 방안을 검토할 필요가 있다.

6. 지방교육재정교부금 배분의 형평성

중앙정부가 지방교육재정 운영에 중점을 두고 있는 기본원칙은 시·도간 재원배분의 형평성을 유지하는 것이라 할 수 있다. 지방교육재정교부금 중 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액을 미달하는 경우에 그 미달액을 기준으로 교부하는데 이는 보통교부금이 각 시·도별 재정격차 해소를 통하여 교육서비스의 형평성을 제고하는 데 주요 목적을 두고 있는 것이다.⁴⁾

아래 [표 5]에서 보면 서울과 광역시, 도 간에 국고 및 지방비 부담 비율이 크게 차이가 나고 있다. 지방의 교육재정자립도⁵⁾가 높을수록 국고지원금의 비율은 줄어든다. 서울과 광역시, 경기도는 다른 도보다 재정자립도가 높고 광역시 가운데에서도 지역에 따라 차이가 나고 있다.

서울시의 국가지원금 비율은 44.9%인 반면 광주시 72.3%, 울산시 61.3%, 경기도 53.1%, 충남 84.1%, 전남 92.4%로 시·도 간 차이가 크다. 서울과 광역시, 경기도의 경우는 다른 도에 비하여 추가로 포함되는 지방전입금이 있어⁶⁾

-
- 4) 기준재정수입액 = 지방자치단체전입금 + 지방교육양여금 + 수업료 및 입학금
 기준재정수요액 = 경상재정수요액 + 사업재정수요액
 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액을 미달하는 경우에 그 미달액을 기준으로 교부함.
- 5) 지방교육자치단체의 교육재정자립도 = (전입금 + 자체수입) / 교육비특별회계 총액
- 6) 중등교원 봉급전입금의 경우 서울시는 100%, 부산시는 50%, 광역시와 경기도는 10%를 전입금으로 충당하여야 하고, 특별시 및 광역시는 시세 총액의 3.6%와 담배소비세액의 45%를, 도는 도세의 3.6%를 교육비특별회계전출금으로 계상하도록 되어 있다. 2005년에 개정된 지방교육재정교부금법은 봉급전입금과 시·도세 3.6% 전출 규정을 삭제하고 대신 서울과 부산은 시세의 10%, 기타 광역시 및 경기도는 시·도세의 5%, 기타 도는 도세의 3.6%를 교육비특별회계로 전출하여 부담하도록 하였다.

기준재정수입액이 증가하게 되고 결과적으로 지방교육재정교부금 교부액은 줄어들게 된다. 이런 방식으로 지방재정 여건이 열악한 기타 도에 지방교육재정 교부금 지원이 더 이루어지게 되어 지역 간 교육재정격차를 해소하는 역할을 부분적으로 할 수 있다.

[표 5] 시·도별 지방교육비특별회계 세입재원 내역(2004 결산기준)

(단위: 억원)

	국가지원금		사·도전입금		자체수입		합계	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
서울	22,449	44.9	22,485	45.0	5,015	10.0	49,949	100.0
부산	14,845	64.9	5,094	22.3	2,924	12.8	22,863	100.0
대구	10,693	72.3	2,621	17.7	1,483	10.0	14,797	100.0
인천	11,426	59.8	3,287	17.2	4,383	23.0	19,096	100.0
광주	7,544	76.1	1,320	13.3	1,049	10.6	9,913	100.0
대전	6,884	64.9	1,811	17.1	1,919	18.1	10,614	100.0
울산	5,784	61.3	1,257	13.3	2,398	25.4	9,439	100.0
경기	34,968	53.1	14,006	21.3	16,841	25.6	65,815	100.0
강원	10,733	82.6	1,360	10.5	895	6.9	12,988	100.0
충북	9,289	78.3	1,013	8.5	1,556	13.1	11,858	100.0
충남	13,608	84.1	2,117	13.1	463	2.9	16,188	100.0
전북	13,983	83.3	1,038	6.2	1,764	10.5	16,785	100.0
전남	17,247	92.4	1,011	5.4	415	2.2	18,673	100.0
경북	17,320	81.2	1,615	7.6	2,387	11.2	21,322	100.0
경남	18,378	75.1	2,715	11.1	3,375	13.8	24,468	100.0
제주	3,146	75.7	761	18.3	250	6.0	4,157	100.0
합계	218,297	66.4	63,511	19.3	47,117	14.3	328,925	100.0

자료: 교육인적자원부 내부자료.

그런데 학교 신·증축, 교육정보화 시설, 교육환경 개선, 지방채 상환 등에 필요한 사업재정수요액은 서울시와 경기도 같은 인구 집중 지역에서 상대적으로 크게 나타나게 되어 오히려 지방교육자치단체의 재정자립도가 높은 시·도가 지방교육재정교부금을 상대적으로 더 지원받게 된다. 이러한 결과는 지역 간

교육격차를 해소하려는 지방교육재정교부금 교부원칙인 재원배분의 형평성 추진과 부합하기 어려운 측면도 있다고 할 것이다.

학교시설 수요가 많은 택지개발지구의 학교용지 비용을 학교시설 유발자가 50% 등 일부를 부담하도록 하여 지방 교육청의 사업재정수요액을 줄이면 지방 교육재정교부금 배분의 역진 현상을 완화할 수 있을 것이다.⁷⁾

7) 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제4조제5항에서 ‘택지개발업자는 학교용지를 조성·개발하여 시·도교육비특별회계 소관의 공유재산으로 공급하되, 공급가액은 개발이익 환수에관한법률의 규정에 의한 개발이익의 범위 안에서 무상으로 할 수 있다’고 규정하고 있으나 무상으로 공급한 예는 아직 없다. 용지의 조성·개발과 학교용지부담금은 별도의 사항으로, 헌법재판소는 2005년 3월 31일 지방자치단체가 3백가구 이상 공동주택 입주자에게 학교용지 부담금을 부과토록 한 구 ‘학교용지 확보에 관한 특례법’ 관련 조항에 대해 위헌 결정을 내렸는데 위헌결정 이전에 학교용지 확보 등에 관한 특례법의 개정은 주민들의 학교용지부담금 관련 조항을 삭제하는 대신 개발업자의 학교용지부담금 관련 조항을 신설하였다(2005. 3. 24).

I. 사학진흥기금

1. 분석 의견

가. 기금조성 확충

사학진흥기금 조성방법은 한국사학진흥재단법 제18조에 규정되어 있다. 한국사학진흥재단법 제18조에 의하면, 기금은 정부의 출연금, 기금조성을 위한 차입금, 법인·단체·개인의 기부금, 기금조성을 위한 채권의 발행으로 조성된 자금, 기타 기금의 운용으로 생기는 수익금 등으로 조성하도록 되어 있다. 그리고 제18조제2항은 “정부는 제1항제1호의 출연금으로 이 법 시행연도부터 매년 일정액을 예산에 계상하여야 한다.”고 규정하고 있다.

2004년 말 현재 사학진흥기금의 조성 실적은 총 7,260억원으로 정부출연금 1,950억원, 정부융자금 3,757억원, 기금운용수익금으로 이루어진 자체조성기금 1,553억원으로 구성되어 있다.

[표 1] 사학진흥기금 조성 실적

(단위: 억원, %)

	2000년 까지	2001	2002	2003	2004	합계
정부출연금	1,950	-	-	-	-	1,950
재특예수금	3,250	500	300	200	300	4,550
상환액	- 40	- 83	- 126	- 211	- 333	- 793
자체조성금	981	145	172	129	126	1,553
합 계	6,141	562	346	118	93	7,260

자료: 한국사학진흥재단 내부자료.

사학진흥기금은 사립학교의 교육환경 개선에 필요한 용자금 지원을 위한 기금이나 기금조성 여건이 악화되고 있다. 교육예산이 국·공립학교 위주로 지원되며 2004년도 사립 초·중·고에 대한 교육비특별회계의 지원은 교육비특별회계 결산액의 7.4%에 불과하며, 사립대학에 지원된 국고보조금은 2004년도 결산상 사립대학 운영수입의 3.3%⁸⁾에 불과한 상황에서 사학의 교육여건 개선을 위한 시설투자재원 확보가 용이하지 않은 실정이다.

기금 총 조성액의 79%에 해당하는 5,707억원의 기금조성액이 정부지원금에 의존하고 있으나 1998년부터 정부출연금 지원이 중단되었고 현재는 전액 상환 부담이 있는 채특예수금으로 지원되고 있으며 동시에 2010년까지 채특용자금의 상환 부담은 2,757억원으로 추산되고⁹⁾ 있어 기금 증식에 한계가 있는 것으로 보여진다. 채특예수금을 사학기관에 융자할 때 채특회계 이자율만 받기 때문에 금리 차이로 인한 잉여금이 발생하지 않고 예수금만 운용할수록 경상운영비로 인하여 기금을 잠식하는 결과를 초래할 수 있다.

한국사학진흥재단법은 정부의 출연금으로 기금 재원을 조성하도록 규정하고 있으나 교육인적자원부가 일반회계 예산에 출연금을 계상하지 않고 있어 법규 사항을 준수하지 않는다는 문제가 있다.

사학진흥기금을 확충할 수 있는 방안의 하나로서 복권기금을 통한 복권수익금 지원 사업 분야에 사학진흥기금을 포함시키는 방안을 강구할 필요가 있다. 「복권및복권기금법」시행 이후 정부 부처나 기금에 배분될 복권수익금 지원 사업¹⁰⁾에 교육관련 사업은 포함되어 있지 않다. 미국의 경우 1700년대 하버드,

8) 한국사학진흥재단, 2004 사립대학 결산 내부자료.

9) 한국사학진흥재단, 「2004년도 경영실적보고서 및 기금운용실적보고서」, 2005.

10) 복권및복권기금법 제23조③제1항의 규정에 의하여 배분된 복권수익금과 제4항의 규정에 의한 비용 및 경비를 제외한 복권기금은 다음 각호의 1에 해당하는 사업에 사용한다. 다만, 제5호의 사업에 사용되는 복권기금은 그 비율을 100분의 5 이내의 범위로 한다.

1. 임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업
2. 국가유공자에 대한 복지사업
3. 저소득층·장애인 및 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성 등 소외계층에 대한 복지사업
4. 문화·예술진흥 및 문화유산보존사업
5. 공익사업으로서 대통령이 정하는 사업

프린스턴, 예일 등 명문대학을 성장시키는 데 복권을 통한 기금이 활용되었고 최근에는 일리노이 주가 복권수익금으로 교육 분야를 지원하고 있다. 복권수익금을 사학진흥기금에 지원할 수 있도록 복권및복권기금법에 규정되어 있는 복권수익금 지원분야 조정에 대한 법 개정 논의가 필요하다. 법 개정을 통해 복권수익금을 사립학교의 특수학교 시설 및 기자재 확충, 학교 내 장애인 시설 확충 등 특수교육여건 개선에 지원할 수 있도록 한다면 복권사업에 대한 부정적 인식을 완화할 수 있고 동시에 사학진흥기금 확충에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

나. 당기순이익 감소

2004년도 사학진흥기금의 당기순이익은 전년 대비 5억 8,700만원이 감소된 119억 7,100만원이며 당기순이익은 매년 감소 추세에 있다.

[표 2] 결산상 당기순이익 추이

(단위: 억원)

	2000	2001	2002	2003	2004
수익	398	541	365	314	292
비용	222	202	217	188	173
당기순이익	176	152	148	126	119

자료: 한국사학진흥재단 내부자료.

이는 전반적인 저금리 기조 하에서 사학시설 융자금의 이자수익 및 자산운용 수익률 하락에 따른 수익감소와 기금관리비가 점진적으로 증가하기 때문으로 분석된다.

재특예수금 이자율에 연동하는 사학시설 융자금 이자율은 2003년 연평균 4.13%에서 2004년 연평균 3.84%로 0.29%p 하락하여 6억 6,200만원의 이자수익이 감소하였다. 2004년 금융상품 운용 결과 운용평잔 852억 2,400만원에 연평균 4.29%의 자산운용 수익률을 기록하여 36억 5,800만원의 이자수익이 발생하

었는데 2003년도 수익률 4.51%에 이자수익 45억 9,100만원보다 9억 3,300만원의 수익이 감소하였다.

당기순이익을 증대하기 위하여는 여유자산을 효율적으로 운용하여 수익률을 제고하여야 한다. 현재 사학진흥기금의 여유자산은 정기예금 1년 만기 이하의 금융상품 위주로 투자되고 있는데 금융상품별 투자비중을 정확히 추계하고 만기구조의 다양화를 통해 수익률이 높은 금융상품에 투자하여 기금운용 수익의 증대를 기할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

또한 사학의 교육시설 개보수 및 확충 지원사업과 관련하여 사학진흥재단이 BTL(Build-Transfer-Lease) 사업을 맡주하여 교육시설의 조기공급을 통해 교육여건을 개선하면서 사학진흥재단에게 적정수익률을 보장한다면 사학진흥기금의 수익 증대에 기여할 수 있을 것이다.

다. 용자절차와 용자기준 개선

2004년도 용자금 배정 실적은 106개교에 1,453억 5,000만원을 배정하였는데 이는 용자배정을 포기한 학교의 용자지원액 410억원 중 추가 배정 신청을 받아 204억원을 추가로 배정한 결과이다.

[표 3] 2004년 사학용자금 배정 실적

(단위: 백만원, 교, %)

	용자신청		용자배정		배정비율	
	학교수	금액	학교수	금액	학교수	금액
중등 이하	39	48,689	38	33,980	97.4	69.8
전문대학	12	30,200	12	20,880	100.0	69.1
대 학	61	253,216	56	90,490	91.8	35.7
합 계	112	332,105	106	145,530	94.6	43.8

자료: 한국사학진흥재단 내부자료.

연초에 용자배정안을 확정하였으나 용자배정 학교 중 건축허가 지연 및 사업계획 변경 등으로 용자금을 포기하는 경우가 있는데 연례적으로 전체 배정액

수의 25~30% 정도이다. 용자포기가 한정된 기간 내에 이루어져야 하는 것이 아니고 학교 사정에 따라 연중 수시로 표명되므로 추가배정 신청도 용자포기 학교가 나타난 이후에 이루어지게 된다. 사학에 필요한 자금을 신속히 지원할 수 있도록 처음 정기배정시 용자대상 학교 외 예비 용자대상 학교 순위를 발표하여 용자포기 학교가 나타나면 예비 순위에 따라 바로 용자를 받을 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

사학진흥재단은 용자심사위원회의 심사를 거쳐 용자대상을 선정하고 용자 지원액을 차등배정 하고 있음을 강조하고 있다. 용자심사기준의 객관성과 합리성을 제고하기 위하여 좀더 엄격한 용자심사기준을 마련하여야 한다. 2004년도까지는 용자심사등급을 A, B, C의 등급에 따라 용자액을 각각 100%, 85%, 70%씩 차등지원 하였으나 2005년도부터는 심사등급에 D를 추가하여 평가점수 500점 만점에 200점 미만인 학교는 용자에서 제외하기로 하였다.

교육인적자원부는 누리사업과 대학 구조개혁 정책과의 연계를 강화하여 구조개혁 추진 대학(대학간 통합이나 전체 입학정원의 10% 이상 감축)에 대해서는 경고 감경, 가점 부여 등 인센티브를 제공하기로 하였다. 마찬가지로 사학진흥재단은 대학 구조개혁과 관련하여 학교 통·폐합이나 학과 통·폐합, 정원감축 실적 및 교원확보율 등 평가 가능한 지표를 개발하여 사학시설자금 용자 심사 시 대학의 구조개혁 실적을 반영할 필요가 있다.

라. 위탁업무의 효율적 수행

사학진흥재단은 대학의 수업료 및 입학금 징수금액 보고의 접수, 사립대학 예·결산 접수 및 학교법인 기본재산 보유현황 보고의 접수 등 교육인적자원부의 위탁업무를 수행해 왔다.

특히 사학기관의 결산서는 법인회계 190개, 학교회계 192개, 병원회계 33개, 산학협력단 회계 382개 등 총 797개에 이르고, 집계자료가 교육정책 수립 및 사학시설 용자지원 심사에 활용되기 때문에 집계보고서의 신뢰성 확보는 필수적이다. 사학진흥재단에서 1차적으로 재단의 결산서가 회계처리규칙에 맞게 작성되었는지, 법인, 학교, 병원, 산학협력단의 내부거래 내역이 적정하게 작성

되었는지를 확인하나 결산서 검토만으로는 분식회계 및 업무집행의 타당성 여부를 확인하기는 어렵다. 입학정원 2,000명 이상인 대학은 외부의 감사증명서를 첨부하게 되어 있는데¹¹⁾ 사학진흥재단의 현재 인원과 시스템으로는 외부회계감사의 적정성과 분식회계 및 업무집행의 타당성 여부를 확인하기는 어렵다.

향후 사학기관의 결산의 투명성과 신뢰도를 높이기 위하여 사학진흥재단의 교육인적자원부 위탁업무를 예·결산 검토와 결산 경영분석으로 확대하고 사학의 정보공개와 관련된 사업을 지원할 수 있도록 사학진흥재단의 업무를 조정할 필요가 있다.

11) 사립학교법시행령 제14조제3항제1호

II. 사립학교교직원연금기금

1. 분석 의견

가. 연금기금 대여사업

연금기금 대여사업은 연금기금의 안정적 증식을 위한 사업으로 기금의 운용수익을 증진하기 위한 기금투자사업의 일환으로 시행하면서 부수적으로 교직원의 복지혜택 제공을 도모하기 위해 생활자금을 필요로 하는 교직원에게 자금을 대여하고 연금기금의 운용수익률을 고려하여 대여이율을 결정한다.

사업대상은 가입자와 연금수급자로 교직원은 퇴직급여의 1/2 범위 내에서 최고 7,000만원(2003년도에는 5,000만원)까지, 연금수급자는 1,000만원까지 대여해 주는 사업이다. 2004년도에는 8,724억원을 대여하고 대여이자 수입은 전년에 비하여 0.3% 증가한 672억원으로 총 사업수입액 3,945억원의 17.0%를 차지하고 적립전 당기순이익 5,940억원의 11.3%를 차지하고 있다.

[표 1] 연금기금 대여사업 실적 현황

(단위: 백만원, %)

	2001	2002	2003	2004
기금대여액	479,997	525,604	697,277	872,382
대여이율	9.5~8.0	8.0	8.0~7.5	7~6.5
대여이자액	58,869	61,193	67,021	67,243
대여잔액	726,947	815,338	935,392	1,083,149

자료: 사립학교교직원연금관리공단, 각 연도 기금결산보고서.

동 사업은 연금기금의 일부를 복지제도의 틀 안에서 대여사업을 수행하다가 2001년부터 대여사업의 목표를 기금운용 수익의 증진으로 전환하였다. 대여

사업은 일반 시중은행의 예금금리와 대출금리 사이의 격차 내에서 대여금리를 결정함으로써 기금증식과 복리증진이라는 두 가지 사업목적 달성을 추구하고 있다.

기금증식 측면에서 평가할 때 저금리 기조에 따라 대여이율이 매년 하락 추세에 있고 2004년의 경우 대여사업 수익률 6.5~7.0%가 기금의 중장기 자금 운용 평균수익률 7.51%에 비하여 낮음으로 인해 기금운용상의 기회비용이 발생할 것이다. 이러한 금융시장의 환경 변화에 대응하고 시장 상황에 대한 예측을 정확히 하여 기금자산을 최대한 증식할 수 있도록 대여사업의 규모를 조정함으로써 대출금리와 자산운용 평균수익률 간의 차이로 인해 발생하는 기회비용을 줄일 수 있을 것이다.

나. 퇴직수당 부담금

퇴직수당 제도는 1988년 국민연금법이 시행되면서 일반 근로자가 국민연금과 근로기준법상 퇴직금을 수령하게 되면서 사학연금도 이에 맞추어 1991년부터 기존의 퇴직급여가산금을 퇴직수당으로 변경하여 시행하였다. 퇴직수당은 민간 법정퇴직금과 유사한 성격으로 사용자 부담 원칙에 따라 학교법인이 사용주로서 부담주체로 참여하는 것이 타당할 것이나 사립학교교직원의 퇴직수당 지급에 소요되는 비용은 1991년 12월에 개정된 사립학교교직원연금법 제47조제2항의 단서 규정¹⁾에 의하여 사학연금관리공단과 국가가 일부 또는 전부를 부담하도록 하였다. 현재 퇴직수당 부담금의 부담 상황은 동법 시행령의 규정²⁾에

- 1) 사립학교교직원연금법 제47조② 제1항의 법인부담금의 액은 당해 학교교원이 부담하는 개인부담금의 합계액 중 대통령령이 정하는 액 및 당해 학교기관의 사무직원이 부담하는 개인부담금의 합계액의 동액과 교직원의 퇴직수당 지급에 소요되는 비용을 합한 액으로 한다. 다만, 퇴직수당 지급에 소요되는 비용에 대하여는 관리공단이 그 일부를 부담할 수 있으며, 국가는 관리공단에서 부담하는 비용을 제외한 나머지 비용에 대하여 그 일부 또는 전부를 부담한다.
- 2) 사립학교교직원연금법시행령 제69조의3 ①법 제47조제2항 단서의 규정에 의한 퇴직수당의 지급에 소요되는 비용 중 관리공단이 부담하는 금액은 1992년도에 관리공단이 퇴직수당비용으로 부담한 금액으로 한다. ②법 제47조제2항 단서의 규정에 의한 퇴직수당의 지급에 소요되는 비용중 제1항의 규정에 의하여 관리공단이 부담하는 금액을 제외한 나머지 금액은 학교경영기관 및 국가가 이를 부담하되, 학교경영기관의 재정

의하여 공단이 매년 236억원을 부담하고 국가가 나머지를 부담하고 있다.

사학연금의 재정상황은 ‘4대 공적연금 결산분석’(제2부 중점분석)에서 보는 바와 같이, 2005년 이후 지속적으로 연금수지차가 줄어들면서 2013년에는 수지 적자 발생이 전망된다. 이후 수지적자가 점점 늘어나면서 2026년에는 적립기금 고갈이 예상된다. 사학연금재정의 확충과 재정안정화가 주요 연금재정문제로 대두되고 있는 상황에서 사학연금관리공단이 퇴직수당의 일부를 지속적으로 부담하는 것은 연금기금의 재정건전성을 저해하는 요인으로 작용할 것이다.

사학연금관리공단이 부담한 퇴직수당은 1991년에 18억 8,000만원, 1992년부터 매년 236억 3,000만원을 부담하여 2004년까지 총 3,090억 7,000만원이며, 앞으로도 계속하여 매년 236억 3,000만원을 부담하게 되어 있다. 따라서 사학연금기금의 재정안정화를 위해 사학연금관리공단이 지급하는 퇴직수당 부담을 경감할 수 있는 방안이 조속히 강구되어야 할 것이다.³⁾

다. 자산운용수익률

사학연금기금은 2004년 12월말 현재 운용평균잔액 기준시 총 5조 9,341억원의 자산을 공공부문에 11.6%인 6,859억원, 복지부문에 17.0%인 1조 98억원, 금융부문에 67.9%인 4조 280억원을, 부동산에 3.5%인 2,104억원을 투자하여 운용하였다. 2004년도 부문별 운용수익률은 공공부문 4.5%, 복지부문 6.7%, 금융부문 5.8%, 부동산 6.3%이며 기금의 전체 운용수익률은 5.7%로 전년도 7.4%에 비하여 1.7%p 하락하였다.

상태가 개선될 때까지는 국가가 이를 부담한다. ③제2항의 규정에 의하여 당해연도에 국가가 부담한 금액이 실제 소요된 금액보다 부족하거나 초과된 경우에는 다음 연도의 부담금에서 이를 정산한다.

- 3) 기획예산처의 2004년도 기금운용평가보고서는 사학연금의 퇴직수당 지급 비용은 학교법인이 사용주로서 부담주체가 되는 것이 합리적이라고 평가하고 있다.

[표 2] 연금기금 부문별 수익률 현황

(단위: %, 억원)

	2000	2001	2002	2003	2004
공공부문	8.6	6.5	6.5	4.9	4.5 (6,859)
복지부문	9.9	9.0	8.2	7.6	6.7 (10,098)
금융부문	-1.9	9.6	6.3	7.4	5.8 (40,280)
부동산	4.3	4.7	5.4	6.0	6.3 (2,104)
합 계	2.4	8.7	6.6	7.4	5.7 (59,341)

주: 2004년도 () 안 숫자는 부문별 운용평잔임.

자료: 사학연금관리공단 내부자료.

공공부문은 공공자금예탁금 운용인데 재정경제부가 기존의 정기예금 금리 수준에서 지급하던 예탁금리를 1998년부터 국민주택 1종 시장금리로 예탁금리를 현실화하여 지급함으로써 수익률이 계속 낮아지고 있다. 복지부문은 연금기금대여 사업으로 대여 이자율을 예금은행 가계대출금리에 연동하여 적용하기 때문에 시중의 저금리 기조 하에 대여 이자율이 점점 하락하여 수익률도 따라 하락하고 있다. 부동산은 계속하여 수익률이 향상되고 있지만 부문별 수익률에서는 복지부문이나 금융부문보다 낮은 형편이다. 투자 규모상 가장 큰 비중을 차지하는 금융부문의 수익률은 5.8%로 2003년 7.4%보다 1.6%p 하락하였다.

(1) 금융부문 운용

사학연금기금은 연금기금의 안정적 증식을 통한 기금운용의 수익성 제고에 초점을 두어 4조280억원을 여유자금으로 운용한 결과 2,323억원의 수익을 실현하여 목표수익률 6.2%를 하회하는 5.8%의 수익률을 올렸다.

[표 3] 여유자금운용 목표 대비 실적 현황

(단위: 억원, %)

			2003				2004			
			잔 액 운용평잔	수익액	수익률		잔 액 운용평잔	평균 수익액	수익률	
					목표	실적			목표	실적
금 융 부 문	채 권	직접	25,799 (25,242)	1,682	6.4	6.7	26,977 (25,208)	1,563	5.68	6.2
		간접	7,782 (6,117)	323	6.4	5.3	10,982 (9,203)	597	5.68	6.5
		소계	33,581 (31,359)	2,005	6.4	6.4	37,959 (34,411)	2,160	5.68	6.3
	주 식	직접	1,951 (1,148)	373	10.9	32.5	1,313 (1,472)	33	10.20	2.2
		간접	2,313 (1,296)	174	10.9	13.4	2,697 (2,321)	52	10.20	2.2
		소계	4,264 (2,444)	547	10.9	22.4	4,010 (3,793)	85	10.20	2.2
	금융상품 등		1,200 (2,398)	115	5.7	4.8	1,739 (2,076)	78	5.19	3.7
	합 계		39,045 (36,201)	2,667	6.9	7.4	43,708 (40,280)	2,323	6.17	5.8

자료: 사학연금관리공단 내부자료.

[표 3]에서 보는 바와 같이 운용평잔 4조 280억원 중 85.4%인 3조 4,411억 원을 채권에, 9.4%인 3,793억원을 주식에, 그리고 5.2%인 2,076억원을 기타 금융상품에 투자하고 있다. 2004년도 금융부문의 수익률은 5.8%로 전년도 수익률 7.4%보다 1.6%p 하락하였는데 이는 채권의 수익률은 6.4%에서 6.3%로 0.1%p 하락하고 주식의 수익률이 22.4%에서 2.2%로 20.2%p 하락하고 금융상품 등의 수익률이 4.8%에서 3.7%로 1.1%p 하락한 것에 영향을 받은 때문으로 분석된다.

주식부문에서 사학연금기금의 직접투자 2.2%와 간접투자 2.2%의 수익률을 기록하였는데 다른 연금기금의 주식투자 수익률에 미치지 못하고 있다. 국민연금기금은 9.8%, 공무원연금기금은 8.5%의 주식투자 수익률을 보이고 있다. 2004년도에 저조한 주식투자 수익률을 기록한 데 대하여 사학연금기금은 주식 관련 자산운용정책에 대하여 전반적인 검토를 할 필요가 있다.

사학연금기금은 채권과 주식의 경우 지난 3년간 매년 간접투자의 수익률이 직접투자의 수익률보다 저조한 기록을 보였으나 2004년도에 채권은 간접투자의 수익률이 직접투자의 수익률보다 높게 나타났다. 직접투자 수익률에 뒤지던 간접투자 수익률이 개선되고는 있으나 전문 투자기관에 위탁한 주식과 채권의 운용수익률을 극대화할 수 있도록 간접투자자에 관한 자산운용정책의 수립과 관리에 만전을 기하여야 할 것이다.

사학연금기금은 기금운용의 수익성뿐만 아니라 안정성에도 중점을 두어야 하므로 위험관리를 바탕으로 하여 직·간접의 투자규모를 적정하게 결정하여 시장상황에 맞추어 탄력적으로 조정·배분하여 운용하여야 할 것이다.

사학연금기금의 2004년도 채권이자 수입은 1,497억원으로 2003년 1,778억원에서 281억원 감소하였다. 이는 연도말 투자잔액은 채권평가로 인한 평가이익 증가로 2004년도에 증가하였지만 실제 연중 투자한 액수로 표시되는 평균투자액은 2003년도에 비해 2004년도에는 33억원 감소하였으며, 기존 보유 채권 가운데 과거 표면금리가 높았던 시기에 매입한 채권이 대부분 만기상환되었고, 2004년도 신규투자 과정에서 시장금리가 하락하였기 때문에 이자수입이 상대적으로 감소한 데 기인된 것으로 분석된다.

채권금리의 지속적인 하락으로 채권의 이자수입이 감소될 것으로 예견되어 통화금융기관 예치 확대, 채권매입 감소 등 투자다변화, 채권투자액 조정 등 손실을 회피하기 위한 방안이 강구되었음에도 불구하고 281억원의 채권이자수입이 감소된 것은 자산운용정책의 효율성에 대한 점검이 필요할 것으로 보인다.

[표 4] 채권투자 현황 및 시장금리 추이

(단위: 억원, %)

		2003	2004	증감
채권투자	연도말 잔액	25,799	26,977	1,178
	연간 평균투자액	25,241	25,208	-33
	채권이자	1,778	1,497	-281
시장금리	연도초 금리	5.07	4.80	-0.27
	연도말 금리	4.82	3.28	-1.54
	평균 금리	4.55	4.10	-0.45

자료: 사학연금관리공단 내부자료, 2005. 6.

(2) 부동산 운용

사학연금기금은 4개 지부에 5개 회관, 오색호텔을 운영하고 있는데 대지 26,363평, 건물면적 62,690평을 보유하고 있다. 이들 부동산의 운용수익률은 6.3%로 기금운용 평균수익률 6.6%보다 낮은 실적이다. 대전 오류회관과 전주회관의 경우 임대율 수준이 낮아 적자운영을 하고 있고 오색호텔은 수익성 부진으로 위탁경영을 하고 있어 기금증식 차원에서 부정적 영향을 끼치고 있는 상황이다. 1985년에 취득한 대구부지와 1994년에 취득한 광주부지는 10년 또는 20년 이상 부지 개발이 되지 않고 기타시설 임대만 하고 있어 부동산 가치 상승으로 인한 기대수익과 회관건립으로 인한 교직원의 처우개선의 제공이라는 당초 부지 취득의 목적이 달성되지 못하고 있다.

대전의 오류회관, 호남지부 회관, 대구와 광주의 건축부지, 오색호텔 등 저수익 보유부동산에 대한 개발과 활용 방안이 재검토 중에 있으나 향후 수익성이 크게 개선될 전망이 없으면 매각하여 여유재원을 확충하고 기금자산의 운용수익을 높여나가야 할 것이다.

[표 5] 사학연금기금 보유 부동산 및 영업이익 현황(2004년 말 현재)

(단위: 평, 백만원)

	서울지부	중부지부		영남지부	호남지부	오색호텔
		오류	둔산			
소재지	여의도	오류동	둔산동	부산 범천동	전주 인후동	강원 양양군
대지면적	3,068	649	1,708	747	661	15,323
건물연면적	12,586	7,689	13,930	9,593	6,232	12,660
영업이익	2,709	-334	87	926	- 753	위탁경영
용 도	자체 사무실 및 임대					휴양, 연수
건축부지 보유 : 대구(3,003평), 광주(1,204평)						

주: 호남지부 및 영남지부 영업이익은 회관부지(광주, 대구) 임대수입 포함.

자료: 사학연금관리공단 내부자료.

환경노동위원회

허문규 예산분석관 (행정사무관)

I. 환경분야 결산시정요구사항 조치결과 분석

1. 2003년도 결산시정요구사항 및 조치결과

국회가 2003년도 결산심사를 통해 환경부에 시정조치를 요구한 건수는 환경부 소관 환경개선특별회계 사업과 관련한 5건, 재정융자특별회계 사업과 관련한 1건, 낙동강수계관리기금과 관련한 1건으로 총 7건이다. 회계·기금별 시정조치 요구사항을 살펴보면 환경개선특별회계의 경우 팔당특별대책지역 하수처리장 사업의 집행부진, 천연가스버스 충전소 용자예산의 집행부진, 중소도시 지방상수도 개발사업비의 부적절한 이용, 환경개선부담금 미수납액 감소방안, 지자체 자본보조사업의 지원방법개선의 문제이다. 재정융자특별회계의 경우는 환경개선자금 실제 집행부진의 문제이며, 낙동강수계관리기금의 경우는 기금관리비를 전용하여 출연금으로 사용한 부적절한 예산집행의 문제이다.

2. 조치결과 분석

가. 환경개선부담금의 징수실적 부진

환경개선특별회계 자체세입 중 환경관련부담금 수입의 비중은 2001년 69.3%, 2002년 68.3%, 2003년 67.6%, 2004년 62.7%로 최근 4년간 평균 66.9%의 높은 비중을 차지하고 있다. 2004년도 환경관련부담금 징수실적을 살펴보면 환경개선특별회계 자체세입 중 가장 큰 비중을 차지하는 환경개선부담금의 경우 미수납액이 징수결정액 9,519억원의 44.7%에 해당하는 4,260억원에 달하고 있다. 그리고 환경개선부담금의 징수실적을 부과대상별로 살펴보면 경유자동차의 경우는 미수납액이 징수결정액 7,742억원의 49.7%에 해당하는 3,849억원이

며, 시설물의 경우는 미수납액이 징수결정액 1,776억원의 23.1%에 해당하는 411억원에 해당한다. 2004년도 환경개선부담금 징수금액은 환경관련부담금 수입의 83.1%에 해당하며, 이 중 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금이 환경관련부담금에서 차지하는 비중은 61.6%에 해당한다. 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금의 징수금액이 환경관련부담금 전체 수입에서 차지하는 비중을 고려할 때 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금의 미수납 비중이 49.7%에 이르는 것은 환경개선특별회계 재원조달의 불안정을 가속화시키는 심각한 요인으로 작용하고 있다. [표 2]는 환경개선부담금의 최근 3년간 징수실적을 보여주고 있다.

[표 2] 환경개선부담금의 최근 3년간 징수실적(2002~2004년)

(단위: 백만원, %)

	2002			2003			2004		
	징수 결정액 (A)	미수 납액 (B)	비중 (B/A)	징수 결정액 (A)	미수 납액 (B)	비중 (B/A)	징수 결정액 (A)	미수 납액 (B)	비중 (B/A)
환경개선 부담금	732,207	278,329	38.2	830,296	346,446	41.8	951,941	426,041	44.7
시설물	158,414	32,976	20.8	170,070	36,752	21.6	177,660	41,110	23.1
경유자동차	573,884	245,353	42.7	660,226	309,695	46.9	774,281	384,931	49.7

자료: 환경부, 「세입세출결산서」, 각 연도

[표 2]에 의하면 환경개선부담금의 누적된 체납액으로 인해 미수납액의 비중이 매년 약 3%정도 씩 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 환경개선부담금의 징수실적이 부진한 이유는 환경부가 현재 시행하고 있는 환경개선부담금의 구조적 문제점을 개선하려는 노력을 기울이지 않고 연례적으로 반복하여 기존의 부과방식에 따라 환경개선부담금 징수액을 결정하기 때문으로 분석된다. 환경부는 그 동안 국회 및 감사원의 환경개선부담금 징수실적 개선 요구에 대해 체납자에 대한 추적조사, 재산압류 등 체납처분 실시, 체납자 및 체납기관에 대한 체재조치, 그리고 징수기관에 대한 지도·감독 강화 및 인센티

브 부여 등의 소극적인 방법으로 징수율 제고를 위한 노력을 기울여 왔다. 그러나 환경개선부담금의 부과방식 및 효율산정에 대한 근본적인 대책 없이 단지 체납액을 줄이기 위한 그 동안의 환경부 노력이 실효를 거두지 못하고 있다고 분석된다. 계속적으로 누적되는 환경개선부담금 미수납액 증가에 대한 국회의 시정요구에 대해 환경부는 환경개선부담금 중 미수납액 비중이 가장 큰 경유자동차에 부과되는 환경개선부담금을 관계부처와의 협의를 통해 경유에 부과하는 제도개선 방안을 추진할 것을 보고하였다.

환경부가 환경개선부담금의 미수납액을 줄이기 위해 부과대상을 경유자동차에서 경유에 부과하는 제도개선 방안을 추진하는 것은 환경개선부담금 징수의 효율성을 제고하고, 오염물질의 배출량과는 관계없이 경유자동차에 부과되는 비합리적인 부과대상을 개선하는 데 기여할 것으로 분석된다. 그러나 현재 시행되고 있는 환경개선부담금이 경제적 유인제도로서의 원래 목적을 달성하고, 환경개선특별회계의 안정적인 재원확보 수단으로서 기능하기 위해서는 이 제도의 시행으로 인한 오염물질 저감효과에 대한 실효성을 평가하여야 할 것이다. 원래 환경관련 부담금은 피구세의 일종으로 오염물질 한 단위 배출 시 유발되는 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차액만큼을 부담금으로 부과함으로써 오염물질 저감효과를 달성하도록 설계되었다. 따라서 환경부는 환경관련 부담금인 환경개선부담금의 이러한 측면을 고려하여 현행 환경개선부담금 부과요율 체계 하에서 어느 정도 오염물질 저감효과를 달성하였는지를 평가하여 환경개선부담금 부과요율 산정 시 충분히 반영하여야 할 것이다.

그러나 환경부가 환경개선부담금 제도를 실시한 이후 환경개선부담금의 부과로 인해 어느 정도 오염물질 배출이 감소되었는지에 대한 성과평가 결과를 제대로 제시하지 못하고 있다. 그 결과 환경개선부담금 산정 시 오염물질 배출저감 효과 평가결과의 반영이 미흡한 것으로 보인다. 따라서 환경부가 환경개선부담금 부과대상의 비합리성을 개선하고 징수업무의 효율성을 높이기 위해 환경개선부담금을 향후 경유자동차에서 경유에 부과하는 문제를 추진함과 동시에 환경개선부담금 부과로 인한 오염저감 효과를 측정하여 환경개선부담금이 환경개선특별회계의 재원확보 수단이 아닌 오염저감을 위한 실질적인 경제적

유인제도로 기능할 수 있도록 해 나가야 할 것이다.

나. 지자체 자본보조사업의 집행실적 부진

환경부 소관 자본보조사업의 집행실적은 2003년 51.9%에서 2004년에는 58.1%로 6.2% 포인트가 증가하였으나⁴⁾ 여전히 집행실적은 저조한 실정이다. [표 3]은 환경부 소관 예산사업의 각 부문별 자치단체 자본보조사업의 실제 집행실적을 보여주고 있다.

이 표에 의하면 2004년도 지방자치단체 자본보조사업의 실제 집행실적이 증가한 이유는 상하수도 부문의 집행율이 2003년도 56.6%에서 2004년도 69.6%로 13% 포인트가 증가한 데 기인한다.

[표 3] 자치단체 자본보조사업의 실제 집행실적(2003년-2004년)

(단위: 억원, %)

	지자체 교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	지출액 (B)	집행률 (B/A)
[2003]					
상하수도 부문	2,076	1,112	3,188	1,806	56.6
자연보전 부문	201	80	280	235	83.9
대기보전 부문	356	43	399	284	71.2
수질보전 부문	276	96	372	289	77.7
자원순환 부문 (폐기물 부문)	1,680	1,714	3,395	1,350	39.8
합 계	4,589	3,045	7,634	3,964	51.9
[2004]					
상하수도 부문	1,810	1,317	3,127	2,177	69.6
자연보전 부문	194	45	239	127	53.1
대기보전 부문	466	99	565	367	65.0
수질보전 부문	449	81	530	392	74.0
자원순환 부문 (폐기물 부문)	1,577	2,014	3,591	1,620	45.1
합 계	4,496	3,556	8,052	4,683	58.1

주: 농어촌특별세관리특별회계 소관 예산이 포함되었음.

자료: 환경부 내부자료 재구성

4) 이 집행율은 농어촌관리특별회계 예산을 포함하여 계산한 것임.

여타 부문의 집행실적을 살펴보면 지자체 자본보조사업의 실제 집행율이 가장 저조한 자원순환(폐기물)부문의 경우 2003년 39.8%에 비해 2004년 45.1%로 5.3% 포인트가 증가하였다. 자연보전부문은 2003년 83.9%에서 2004년 53.1%로 30.8% 포인트가 감소하였으며, 대기보전 부문은 2003년 71.2%에서 2004년 65.0%로 6.2% 포인트가 감소하였다. 그리고 수질보전 부문의 경우도 2003년 77.7%에서 2004년 74.0%로 3.7% 포인트가 감소하였다. 2004년도 지자체 자본보조사업의 집행결과에 의하면 국회의 자본보조사업 집행실적 저조에 대한 지적에도 불구하고 자연보전 부문, 대기보전 부문, 수질보전 부문의 실제 집행율은 2003년에 비해 오히려 감소한 결과를 초래하였다. 그리고 자원순환(폐기물) 부문은 45.1%의 저조한 집행실적을 계속 유지하고 있는 실정이다.

2004년도 결산 현황을 토대로 부문별로 저조한 집행율을 보이는 세부사업 내역을 살펴보면 [표 4]에서 보는 바와 같이 상하수도 부문의 사업 중 고도정수처리시설 설치사업의 2004년도 예산현액 71억원 중 21억원이 지출되어 29.1%의 집행율을 보이고, 2004년도 신규사업인 섬진강수계 마을하수도 사업은 2004년도 예산현액 49억원 중 1,900만원이 지출되어 3.9%의 집행율을 보이고 있다.

자연보전 부문의 사업 중 자연환경보전·이용시설지원 사업의 경우는 2004년도 집행실적이 예산현액 135억원 중 54억원이 집행되어 40%의 집행실적을 보이고 있으며, 신규사업인 야생동물구조 관리체계구축사업은 2004년도 예산현액 10억원 중 단지 2,900만원이 지출되어 2.9%의 집행율을 보이고 있다.

대기보전 부문 사업 중 천연가스자동차 보급사업은 2004년도 예산현액 461억원 중 300억원이 지출되어 65%의 집행율을 보이고 있으며, 2003년도부터 시행된 사업인 울산산업단지완충 녹지조성사업은 2004년도 예산현액 48억원 중 11억원이 지출되어 23%의 저조한 집행실적을 보이고 있다.

수질보전 부문 사업 중 오수처리시설설치지원사업은 2004년도 예산현액 90억원 중 60억원이 집행되어 67%의 집행율을 보이고, 농공단지 폐수종말처리시설 설치사업은 2004년도 예산현액 35억원 중 17억원이 집행되어 47.3%의 집행율을 보이고 있으며, 2004년도 신규사업인 수질자동측정망확충, 자발적협약지역 환경

개선시범 지원사업의 경우는 집행실적이 전무하고 배정된 예산이 전액 이월되었었다.

[표 4] 지차체 자본보조사업 실제 집행을 50% 미만 사업(2004년)

(단위: 억원, %)

	지차체 교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	지출액 (B)	집행률 (B/A)
[상하수도 부문]					
고도정수처리시설설치사업	8천6백만원	63	71	21	29.1
섬진강수계 마을하수도(신규)	49	0	49	1천9백만원	3.9
[자연보전 부문]					
자연환경보전·이용시설지원	107	27	135	54	40.0
야생동물구조관리체계구축(신규)	10	0	10	2천9백만원	2.9
[대기보전 부문]					
울산산업단지완충녹지조성	48	0	48	11	23.0
[수질보전 부문]					
농공단지폐수종말처리 시설설치사업	23	13	35	17	47.3
수질자동측정망확충(신규)	10	0	10	0	0.0
자발적 협약지역환경개선 시범사업지원(신규)	3	0	3	0	0.0
[자원순환(폐기물) 부문]					
폐기물매립처리시설사업	307	277	584	253	43.3
음식물류폐기물 공공처리시설 설치사업	261	228	489	174	35.5
폐기물소각시설	441	850	1,291	568	44.0
비위생매립지 정비사업	242	418	660	329	49.8
공공재활용기반시설확충사업	171	74	245	82	33.6

자료: 환경부 내부자료 재구성

자본보조사업 중 지자체의 실제 집행실적이 45.1%로 가장 저조한 자원순환(폐기물) 부문의 세부사업 집행실태를 살펴보면 폐기물매립처리 시설사업은 2004년도 예산현액 584억원 중 253억원이 지출되어 43.3%의 집행율을 보이고 있으며, 음식물류폐기물 공공처리시설설치사업은 2004년도 예산현액 489억원 중 174억원이 지출되어 35.5%의 집행율을 보이고, 폐기물소각시설은 2004년도 예산현액 1,290억원 중 568억원이 지출되어 44%의 집행율을 보이고 있다. 그리

고 비위생매립지정비사업은 2004년도 예산현액 660억원 중 329억원이 지출되어 49.8%의 집행율을 보이고 있으며, 공공재활용기반시설확충사업은 2004년도 예산현액 245억원 중 82억원이 지출되어 33.6%의 집행실적을 보이고 있다.

따라서 이들 사업의 지자체 집행실적 부진의 원인을 철저히 분석하여 집행율을 제고하기 위한 대책을 수립해 나가야 할 것이다. 특히 지자체 자본보조사업의 집행율이 제고되어야 함에도 불구하고 2004년도 결산에 나타난 바와 같이 자연보전 부문, 대기보전 부문, 수질보전 부문사업의 집행율이 오히려 감소한 것은 문제가 아닐 수 없다. 따라서 이들 예산의 집행상황에 대한 특별점검이 이루어져야 할 것이다.

그리고 지자체 자본보조사업의 집행율을 제고하기 위해서는 환경부가 시정 조치결과를 통해 제시한 소극적인 방법 이외의 근본적인 대책이 수립되어야 할 것이다. 국고보조금사업은 중앙정부가 시책을 추진하기 위해 지자체에 지원하는 중앙정부의 임의성이 강한 이전재원이므로 보조금사업 선정에 있어 지방정부의 재정여건과 환경을 고려하지 않고 대상사업 및 지방자치단체의 유형에 따라 획일적으로 배분되는 특성이 있다. 이러한 국고보조금의 특성으로 인해 환경부의 지자체 자본보조사업의 경우도 지방자치단체의 사업수행에 대한 소극적 의지, 지자체의 재정여건 부족, 주민반대 등으로 인해 집행율이 부진하게 나타나게 된다.

따라서 이러한 집행율 부진문제를 근본적으로 해소하기 위해서는 첫째, 지자체 자본보조사업의 선정 및 지방비 부담문제를 결정하는 데 있어 중앙정부와 지자체 간에 충분한 협의를 통해 사전조정이 심도 있게 이루어져야 할 것이며, 둘째, 국고보조금사업을 집행하는 지자체의 재정자립도를 고려하여 국고보조율을 차등 적용하는 탄력보조율 제도의 도입이 적극 검토되어야 할 것이며, 셋째, 환경부는 1997년부터 상하수도 부문사업에 대해 성과관리 제도를 시범적으로 시행하였지만, 자원순환(폐기물) 부문, 수질보전 부문, 자연보전 부문 등의 사업에 대해서는 성과관리 제도를 시행하지 않았다. 그 결과 지금까지 상하수도 부문을 제외한 여타 부문의 지자체 자본보조사업에 대한 성과관리가 제대로 이루어지지 못했다. 2004년도에 이르러 정부 재정개혁의 일환으로 상하수도 부문이

외의 전 부문의 사업에 대해서도 성과지표를 개발하였고, 2005년도 예산사업부터 성과관리가 본격적으로 이루어 질 전망이다. 따라서 환경부는 지자체 자본보조사업에 대한 철저한 성과관리를 통해 이 사업에 대한 예산운용의 비효율성을 시정하고, 연례적으로 과다 이월되는 사업에 대한 지속적인 예산편성 문제를 시정해 나가야 할 것이다.

II. 2004년도 환경부 환경기초시설 설치사업¹⁾의 문제점

1. 문제 제기

하수 및 폐수, 폐기물 등의 처리를 위한 환경기초시설의 설치는 오염관리를 통하여 환경자원의 보전을 도모하는 것으로 근래 도시화와 산업발전에 따른 오염부하의 증가는 환경기초시설에 대한 수요를 지속적으로 증대시키고 있다.

환경기초시설 설치사업은 주로 환경부 환경개선특별회계의 국고보조금 사업으로 실시되고 있는데 사업수행주체인 지방자치단체의 집행실적 부진으로 당초 예산의 배분에 비하여 시설의 확충실적이 부진하며, 시설규모의 과다산정으로 건립 후 유휴시설이 존재하는 등 예산지출의 비효율성을 나타내고 있다.

2. 환경기초시설 설치·운영사업 결산현황

2004년에 환경부 소관 환경기초시설 설치사업은 상하수도 분야의 3개 사업, 수질보전 분야의 1개 사업, 폐기물관리 분야의 4개 사업 등 총 8개의 세부사업이 시행되었다. 상하수도 분야는 하수슬러지처리시설 설치사업, 연안지역 하수처리장 설치사업, 하수처리장 고도처리시설 정비사업 등 3개 사업이 실시되었으며 수질보전 분야는 공단폐수종말처리시설 설치사업, 폐기물 관리분야는 쓰레기매립시설 설치사업, 음식물쓰레기공공처리시설 설치사업, 쓰레기소각시설 설치사업, 공공재활용기반시설 확충사업 등 4개 사업이 실시되었다.

2004년도 환경부 환경기초시설 설치사업의 결산현황을 살펴보면 [표 1]에서 보는 바와 같이 예산액 3,748억원에 전년도 이월액 112억원이 더해져 예산현액은 3,860억원이고 이중 97.4%에 해당하는 3,759억원이 지출되었다.

1) 본절의 환경기초시설의 범위는 정부와 지방자치 등 공공부문에서 설치하는 오염처리 시설로서 2004년도 환경부 세입세출사업의 대상으로 한정한다.

[표 1] 2004년도 환경부 환경기초시설 설치사업 결산현황

(단위: 억원, %)

	예산액	전년도 이월액	예산현액 (A)	지출액 (B)	집행률 (B/A)
[상하수도 분야]	2,000	112	2,112	2,071	98.1
하수슬러지 처리시설 설치	353	87	439	439	100.0
연안지역 하수처리장 설치	1,103	-	1,103	1,103	100.0
하수처리장고도처리시설 정비	544	25	569	529	93.0
[수질보전 분야]	568	-	568	508	89.5
공단폐수종말처리시설설치	568	-	568	508	89.5
[폐기물관리 분야]	1,180	-	1,180	1,180	100.0
쓰레기매립시설설치	307	-	307	307	100.0
음식물쓰레기 공공처리시설 설치	261	-	261	261	100.0
쓰레기소각시설 설치	441	-	441	441	100.0
공공재활용기반시설 확충	171	-	171	171	100.0
합 계	3,748	112	3,860	3,759	97.4

자료: 환경부, 「2004회계연도 세입세출 결산서」.

3. 환경기초시설 설치사업의 문제점

가. 자치단체 집행실적의 부진

환경부 세입세출 결산심의과정에서 매년 지적되고 있는 문제점은 국고융자 사업과 국고보조사업의 자치단체 집행실적의 부진이다. 2004년 환경부 환경기초시설 설치사업은 상하수도 분야의 하수슬러지처리시설 설치사업 등 3개 세부 사업은 지방자치단체 국고융자사업으로 편성되었으며 수질보전 분야와 폐기물관리 분야의 5개 세부사업은 지방자치단체 국고보조사업으로 편성되어 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 2004년도 환경부 결산서에 의하면 환경기초시설 설치사

업의 집행률은 97.4%로 사업의 추진실적이 매우 양호한 것으로 나타나고 있다.

그러나 환경기초시설 설치사업의 자치단체 실제 집행현황을 종합해보면 환경부 지출액(자치단체 교부액) 3,819억원에 전년도 이월액 2,708억원이 더해져 예산현액 6,527억원 중 35.5%인 2,319억원만 집행되고 나머지인 4,208억원이 2005년도로 이월되어 집행실적이 매우 부진하고 이월액이 과다하다.

[표 2] 2004년도 환경기초시설 설치사업의 자치단체 실제 집행현황
(단위: 억원, %)

	지자체 교부액	전년도 이월액	예산 현액 (A)	지출액 (B)	집행률 (B/A)
[상하수도 분야]	2,071	1,207	3,277	768	23.4
하수슬러지 처리시설 설치	439	174	613	28	4.6
연안지역 하수처리장 설치	1,103	968	2,070	711	34.3
하수처리장 고도처리시설 정비	529	65	594	29	4.9
[수질보전 분야]	568	72	640	474	74.1
공단폐수종말처리시설 설치	568	72	640	474	74.1
[폐기물관리 분야]	1,180	1,429	2,609	1,077	41.3
쓰레기매립시설 설치	307	277	584	253	43.3
음식물쓰레기 공공처리시설 설치	261	228	489	174	35.5
쓰레기소각시설 설치	441	850	1,291	568	44.0
공공재활용기반시설 확충	171	74	245	82	33.6
합 계	3,819	2,708	6,527	2,319	35.5

자료: 환경부, 내부자료를 재구성.

분야별로는 국고융자사업으로 실시되는 상하수도 분야의 집행실적이 23.4%로 극히 저조한데 세부사업별로 살펴보면 하수슬러지처리시설 설치사업과 하수처리장 고도처리시설 정비사업의 집행률이 각각 4.6%와 4.9%에 그치고 있다. 예산의 집행실적 저조에 따라 사업의 추진성과 역시 부진하여 하수슬러지 처리시설 설치사업의 경우 2002년부터 2006년까지 16개소 설치를 목표로 사업을 추진하였으나 2004년 12월 현재 고성군의 퇴비화시설 1개소만을 완공하는데

그치고 있으며 안동, 포항, 경산, 진주, 대구 등의 5개소는 사업계획 변경 등의 사유로 사업이 취소되었다. 용자사업으로 실시되는 환경기초시설 설치사업의 집행실적 저조는 시설설계의 지연, 주민민원으로 인한 입지선정의 지연과 함께 지방자치단체에서 부채증가 등의 사유로 용자를 기피하는 것이 주된 사유라 할 수 있는데 하수슬러지처리시설 설치사업과 하수처리장 고도처리시설 정비사업은 2005년부터는 기존의 용자사업에서 국고보조사업으로 지원방식이 전환되었는 바, 집행실적을 제고하려는 노력이 있어야 할 것이다.

국고보조사업으로 실시된 폐기물관리 분야의 집행실적도 41.3%로 저조한데 세부사업별로 살펴보면 음식물쓰레기 공공처리시설 설치사업과 공공재활용 기반시설 확충사업의 집행률이 각각 35.5%와 33.6%에 그치고 있다. 폐기물관리 분야의 세부사업들은 대개 악취 혹은 소음을 야기하는 시설의 설치사업으로 입지 선정시부터 지역주민의 집단민원이 발생하여 부지매입 및 설치사업이 지연되는 것이 집행실적 부진의 가장 큰 사유라 할 수 있다.

환경부의 환경기초시설 설치사업은 일반적으로 처리시설이 혐오시설로 인식되어 처리방법에 대한 검토와 주민·지방의회 등 관계자의 의견수렴으로 인한 공사지연, 당초 시설규모의 변경, 사업계획의 부실 등의 사유로 매년 집행실적의 부진을 나타내고 있다. 그러나 환경기초시설의 입지선정 및 시설공사상의 어려움을 감안하더라도 지나치게 집행률이 저조하고 이월액이 과다하여 환경재원 배분의 효율성을 저해하고 있다.

나. 예산의 비효율적 지출

환경부의 환경기초시설 설치사업은 예산의 집행실적 저조와 함께 집행된 예산의 효율성 측면에서도 문제가 제기된다. 환경기초시설 설치사업의 계획·입안과정에서 시설규모를 적정수준 이상으로 과다설계하여 건설된 후 가동률이 극히 저조해지거나 불요불급한 시설이 건설되는 경우가 나타나고 있는데 이를 시설별로 살펴보면 다음과 같다.

수질보전 분야의 공단폐수종말처리시설 설치사업은 1996년 사업이 실시된 이후 2004년 12월 현재 125개소가 건립되어 운영중인데 [표 3]에서 보는 바와

같이 처리시설의 평균 가동율이 57.4%에 그치고 있다. 공단폐수종말처리시설 설치사업은 산업단지 폐수종말처리시설 설치사업과 농공단지 폐수종말처리시설 설치사업으로 구분되는데 산업단지 처리시설의 가동율은 58.5%이고 농공단지 처리시설의 가동율은 42.8%로서 농공단지 처리시설의 가동율이 특히 저조하다. 특히 산업단지의 경우 전체 44개소 중 70.5%에 해당하는 31개소가 가동율 50% 미만을 나타내고 있으며 농공단지는 전체 81개소 중 58.0%에 해당하는 47개소가 가동율 50% 미만을 나타내고 있다.

공단폐수종말처리시설의 가동률이 저조한 사유에 관하여 환경부는 외환위기 이후 경기침체가 장기화되면서 다수의 입주업체가 폐업되었거나 조업시간 감축으로 폐수유입량이 줄었고, 특히 농공단지는 입지여건의 열악, 숙련공 확보 곤란 등으로 제조업체보다 단순 조립가동, 수리업 등 폐수가 배출되지 않는 업체 위주로 입주하였기 때문이라 설명하고 있다.

[표 3] 폐수종말처리시설 가동율 현황(2004.12)

	공단 (개소수)	시설용량 (m ³ /일)	유입량 (m ³ /일)	가동율 (%)	가동율 50% 이하 개소수
산업단지	44	806,150	471,280	58.5	31
농공단지	81	58,530	25,069	42.8	47
계	125	864,680	496,349	57.4	78

자료: 환경부, 내부자료.

폐기물 관리 분야의 음식물쓰레기 공공처리시설 설치사업은 1996년 사업이 실시된 이후 2004년 12월 현재 85개소의 공공처리시설이 건립되어 운영중인데 [표 4]에서 보는 바와 같이 처리시설의 평균 가동율은 96.5%를 나타내고 있다. 그러나 개별 처리시설별로 살펴보면 가동율이 50% 이하인 개소수가 18개소에 달하며, 특히 부산 진구·동래구, 부산 기장군, 인천 남동구, 강릉 강릉면, 강원 동해시, 경남 마산시 등 6개 처리시설의 경우 가동실적이 전무하여 가동율 0%를 나타내고 있다. 가동실적이 극히 저조한 시설은 설비의 노후화에 기인하는

경우가 많으나 부산 기장과 강원 인제 처리시설의 경우 각각 2003년 5월과 2004년 12월에 설치되었음에도 가동율이 0%와 20.0%에 그치고 있다.

[표 4] 음식물쓰레기 공공처리시설 가동율 현황(2004.12)

	개소수	시설총용량 (톤/일)	처리량 (톤/일)	평균가동율 (%)	가동율 50%이하 개소수
음식물쓰레기 공공처리시설	85	3,239	3,125	96.5	18

자료: 환경부, 내부자료.

폐기물 관리 분야의 쓰레기소각시설 설치사업은 1991년 사업이 실시된 이후 2004년 12월 현재 35개소의 시설이 건립되어 운영중인데 [표 5]에서 보는 바와 같이 처리시설의 평균 가동율은 78.9%를 나타내고 있다. 개별 처리시설별로 살펴보면 서울 노원과 강남, 경기 파주시시설의 경우 가동율이 각각 21.6%, 20.6%, 35.8%에 그치고 있다.

[표 5] 쓰레기소각시설 가동율 현황(2004.12)

	개소수	시설총용량 (톤/일)	처리량 (톤/일)	평균가동율 (%)	가동율 50%이하 개소수
쓰레기소각 시설	35	10,218	7,192	78.9	4

자료: 환경부, 내부자료.

환경기초시설 설치사업은 사업의 입안단계에서 시설의 용량을 설계할 때 통상 오염물질 최대 발생량에 준공 이후의 증가분 20% 정도의 여유량을 감안하여 시설규모를 산정하고 있다. 그러나 여유량을 감안한다하더라도 가동율이 극히 저조한 처리시설의 경우 유휴시설의 부분만큼 불요불급한 예산이 낭비적으로 지출되었다고 할 수 있다.

환경부의 환경기초시설 설치사업은 지자체에서 사업계획을 수립하면 이를 환경부에서 검토한 후 국고보조예산을 편성하여 지자체에 지원하는 사업추진체계를 취하고 있다. 환경부는 향후 지방자치단체에서 제출한 환경기초시설 설치사업 계획의 검토시 신규시설의 경우에는 적정 처리규모와 처리기술 여부를 철저히 조사하여 사업수행 여부를 결정하고 사업의 추진에 있어서도 시설규모를 단계별로 나누어 설계·시공토록 하여야 할 것이다. 또한 계속사업이라 할지라도 해당지역의 오염물질 발생량 등을 수시로 점검하여 사업규모를 조정하는 등 탄력적으로 예산을 지원함으로써 시설의 과다용량 산정과 유휴 시설 설치에 따른 예산낭비를 방지해 나가야 할 것이다. 아울러 개별 지방자치단체별로 소규모 환경기초시설을 분산 설립하여 설치 및 운영의 비효율성을 야기하고 있다는 지적이 많은 바, 광역화시설의 설치가 가능한 지역은 시설의 광역화를 유도하여 지방자치단체간의 중복투자를 방지하고 환경기초시설의 공동활용에 따른 규모의 경제와 운영합리화를 추구할 필요가 있다.

III. 수도권대기개선 관련사업의 집행상 문제점 및 향후과제

1. 문제 제기

대기질 환경 개선에 대한 국민의 수요를 충족시키기 위하여 정부의 대기보전 재정지출도 크게 증가하고 있다. 환경부의 대기보전 분야 예산은 1999년의 95억원에서 2000년에는 465억원, 2001년에는 615억원, 2002년에는 647억원, 2003년에는 856억원, 2004년에는 1,042억원이 편성되었다. 또한 국가재정운용계획은 2004년부터 2008년까지 대기부문 투자지출을 연 평균 42.1% 증가하는 것으로 계획하고 있다.

정부는 대기질 개선 사업 중 수도권대기개선사업에 가장 큰 비중을 두어 재원을 최우선적으로 배분하고 있다. 수도권대기질을 10년 이내에 선진국 수준으로 개선한다는 정책목표의 설정과 함께 2003년 12월에는「수도권대기환경개선을위한특별법」을 제정하였으며 정책목표의 추진을 위하여 2004년부터 수도권대기개선사업을 신규로 실시하였다. 수도권대기개선사업의 예산액은 2004년도에 159억 4,300만원이 편성되었으며, 2005년도에는 2004년 대비 577.9% 증가한 1,080억 7,500만원이 편성되었다. 수도권대기개선사업은 향후 정부의 환경분야 사업 중 재정지출 증가의 폭이 가장 클 것으로 계획되어 있으며¹⁾, 2006년부터는 동 사업과 동일한 프로그램으로 울산, 온양, 광양 등 비수도권의 대기환경개선 사업이 신규로 실시될 예정이다.

1) 환경부가 2005년 작성한 「수도권대기환경개선대책기본계획」은 수도권대기개선 대책사업에 2005년부터 2014년까지 7조 2,891억원의 재정을 투자한다는 계획을 두고 있다.

2. 2004년도 수도권대기개선사업 결산분석

가. 결산현황

수도권대기개선사업은 수도권 대기질을 선진국 주요도시 수준으로 개선, 수도권 주민의 건강을 보호하기 위하여 제정된 「수도권대기환경개선에관한특별법」에서 정하고 있는 대기오염 저감대책을 추진하기 위하여 2004년도에 신규사업으로 편성되었다. 동 사업은 하이브리드 자동차보급, 배출가스 저감장치 부착, 저공해엔진 개조, 용역 등 세부 사업으로 구성된다.

수도권대기개선사업의 2004년도 결산결과는 [표 1]에서 보는 바와 같이 당초 예산액 159억 4,300만원에 전용액 2억 400만원을 더한 예산현액 161억 4,700만원 중 90억 7,300만원을 지출하고 70억 6,700만원은 이월, 700만원은 불용하였다.

[표 1] 2004년도 수도권대기개선 추진대책사업 결산 내역
(단위: 백만원, %)

	예산액	전용 (조정)	예산현 액 (A)	지출액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
하이브리드 자동차 보급	5,600	-	5,600	1,374	24.5	4,226	-
배출가스저감 장치부착	4,916	-	4,916	3,087	62.8	1,829	-
경유자동차 개조	4,375	-	4,375	4,115	94.1	260	-
용역 등	1,052	204	1,256	497	39.6	752	7
합 계	15,943	204	16,147	9,073	56.2	7,067	7

자료: 환경부, 「2004회계연도 세입세출결산서」

나. 문제점

위에서 살펴본 것처럼 2004년도 수도권대기개선사업의 예산 집행률은 56.2%에 그쳐 집행실적이 매우 저조하고 이월액이 과다하다. 이를 세부사업별로 살펴보면 「하이브리드 자동차 보급」이 예산현액 56억원 중 13억 7,400만원이 지출되어 24.5%의 집행률을 나타내고 있으며, 「배출가스 저감장치 부착」은 예산현액 49억 1,600만원 중 30억 8,700만원이 집행되어 62.8%의 집행률로 역시 저조한 집행실적을 보이고 있다. 「경유자동차 개조」는 예산현액 43억 7,500만원 중 41억 1,500만원이 집행되어 94.1%의 집행률을 나타내고 있으며, 「용역 등」은 예산현액 12억 5,600만원 중 4억 9,700만원이 집행되어 39.6%의 집행률을 보이고 있다.

예산의 집행실적이 저조함에 따라 사업 추진성과 또한 부진함을 보이고 있다. 하이브리드 자동차는 당초 2004년도에 200대를 보급하기로 계획하였으나 실제 보급대수는 50대로 계획 대비 실적이 25%에 그치고 있으며, 배출가스 저감장치는 당초 1,618대에 부착할 계획이었으나 1,534대에 부착하였고, 경유자동차 개조는 당초 1,450대를 계획하였으나 1,130대 개조에 그치고 있다.

수도권대기개선사업의 집행실적이 저조하고 사업추진성과가 부진한 사유는 사업계획의 수립과정에서 집행 가능성에 대한 면밀한 검토와 관계자들의 의견수렴이 미흡한데서 기인하는 것으로 보인다. 「하이브리드 자동차 보급」의 경우 자동차 제작사인 현대자동차에서는 2004년도에 하이브리드 자동차 생산계획을 수립하지 않았음에도 불구하고 환경부에서 사업예산을 2004년도에 반영함에 따라 현대자동차가 당초 계획을 앞당겨 자동차를 제작하게 되었고, 자동차 생산에 필요한 일부 부품의 외국 수입이 지연됨에 따라 2004년도에 일부 수량만을 생산·보급하게 되었다.

「배출가스 저감장치 부착」의 경우 매연여과장치(DPF)는 경유자동차에서 배출되는 배출가스의 자체 열을 이용하여 필터에 포집된 매연을 연소하는 장치이므로 고속주행을 하여 배출가스의 온도가 일정 이상 올라가는 고속버스, 시외버스, 고속도로 운행 화물트럭 등 차량에만 적용 가능한 한계점을 지닌다. 환경부는 사업이 시행된 이후 공공기관 보유차량에 대해 배출가스온도 조사 등 매

연여과장치의 부착 가능성을 평가하였으나, 부착가능 요건을 충족하는 차량이 부족하여 사업 목표량을 달성하지 못하고 잔여 예산을 다음연도로 이월하게 되었다.

「경유자동차 개조」는 자치단체 보조사업으로 실시되는데 보조사업자인 인천광역시도 당초 240대의 경유자동차의 LPG 개조를 계획하였으나 사업시행후 관할지역내 공공기관의 보유차량 중 개조가 가능한 차량을 조사한 결과 93대에 그쳐 이를 개조하고, 추후 비영리단체 등에 추가 수요를 파악하였으나 개조요청을 한 차량이 4대에 불과하여 총 97대에 대해서만 LPG엔진개조를 하고 나머지 예산은 이월하게 되었다.

하이브리드자동차는 아직 생산기술이 상용화되지 않은 상태이며 동급의 일반 자동차에 비해 차량가격이 고가이고, 매연저감장치 부착과 경유자동차 개조 등은 부착과 개조에 따른 인센티브가 미약해 민간부문이 참여할 유인이 부족해 공공부문의 차량에만 대상이 한정될 것으로 예상된다. 수도권대기개선사업은 2004년도 신규사업인데 하이브리드 자동차의 생산가능 여부, 매연여과장치 부착과 경유자동차 개조 대상에 대한 수요도 정확히 파악하지 않고 사업계획을 수립하고 추진하여 집행실적의 부진을 초래한 것은 문제점으로 지적된다.

3. 천연가스자동차 보급사업 결산분석

가. 결산현황

천연가스자동차 보급사업은 대도시 대기질 개선을 위해 도심 내 운행빈도가 높고 매연배출이 심한 경유버스 및 경유 청소차를 천연가스차량으로 교체하는 사업으로 2000년부터 2010년까지 천연가스버스 2만대, 천연가스청소차 800대를 보급하고 충전소 400기를 설치하는 것을 사업내용으로 한다.

천연가스자동차 보급사업의 2004년도 결산현황은 [표 2]에서 보는 바와 같이 예산현액 651억 5,400만원 중 84.3%인 549억 2,900만원이 집행되고 91억

4,400만원은 이월, 10억 8,100만원은 불용되었다. 동 사업의 집행율은 2001년도 62.6%, 2002년도 84.5%, 2003년도 83.7%로 연례적으로 저조한 집행실적을 나타내고 있다.

이를 세부내역별로 살펴보면 천연가스차량 구입보조를 위한 자치단체 보조금은 예산현액 411억 1,200만원 중 88.0%에 해당하는 361억 9,500만원이 집행되었으며, 충전소 설치를 위한 민간융자금은 예산현액 238억원 중 77.8%에 해당하는 185억 1,200만원이 집행되었다.

[표 2] 2004년도 천연가스자동차보급사업 결산현황

(단위: 백만원)

	예산액	증·감액			예산 현액	지출액	다음 연도 이월액	불용액
		전년도 이월액	전용	이용				
관서운영비 (201)	170	132	-90	-	212	195	-	17
여비(202)	28	-	-	-	28	25	-	3
업무추진비 (204)	2	-	-	-	2	2	-	-
자치단체자본이전 (412)	38,880	2,232	-	-	41,112	36,195	3,856	1,061
융자금 (501)	24,436	7,527	-8,163	-	23,800	18,512	5,288	-
합 계	63,165	9,891	-4,010	-4,153	65,154	54,929	9,144	1,081

자료: 환경부, 「2004회계연도 세입세출 결산서」

천연가스차량 구입보조를 위한 자치단체 국고보조금은 환경부의 자치단체 보조실적도 88.0%로 부진하지만 보조금을 지원받은 자치단체에서의 집행실적 또한 저조하다. 환경부가 자치단체에 지원한 국조보조금 361억 9,500만원 중 자치단체에서 집행된 금액은 보조금액의 63.9%에 해당하는 231억 1,500만원에 그치고 있다. 이는 천연가스차량 구입을 위한 환경부의 당초 예산현액인 411억

1,200만원 중 56.2%인 231억 1,500만원만이 실제 집행되었음을 나타낸다.

천연가스자동차 보급사업 예산의 집행실적 저조는 곧 사업의 추진성과의 저조와 연계되는데 동 사업의 추진실적을 살펴보면 [표 3]에서 보는 바와 같이 사업이 시작된 2000년 이후 버스의 경우 보급목표인 7,400대 중 82.7%에 해당하는 6,121대가 보급되었으며, 청소차는 보급목표인 93대 중 44.1%에 해당하는 41대만이 보급되었다.

[표 3] 천연가스자동차 보급사업 추진실적

(단위: 대)

구분	2000~2003		2004		합 계	
	보급목표	추진실적	보급목표	추진실적	보급목표	추진실적
버스	5,000	4,312	2,400	1,809	7,400	6,121
청소차	80	15	13	26	93	41

자료: 환경부, 내부자료

수도권 지역인 서울과 인천, 경기도²⁾는 2004년도에 환경부가 천연가스자동차 국고보조금으로 자치단체에 지출한 361억 9,500만원 중 55.4%에 해당하는 200억 6,700만원을 지원받아 전년도 이월액 64억 7,000만원을 더한 예산현액 265억 3,700 중 71.9%에 해당하는 191억 600만원만 지출하였다. 자치단체별 집행실적을 살펴보면 서울의 경우 예산현액 137억 9,400만원 중 119억 7,100만원을 집행하였으며, 인천의 경우 3,337억원 중 2,528억원을 집행, 경기도의 경우 9,406억원 중 4,607억원을 집행하는 등 저조한 집행실적을 나타내고 있다.

천연가스자동차 보급사업이 시작된 2000년 이후 서울과 인천, 경기도의 보급실적을 살펴보면 [표 4]에서 보는 바와 같이 버스의 경우 보급목표인 4,111대 중 88.1%에 해당하는 3,621대가 보급되었으며, 청소차는 보급목표인 71대 중 56.3%에 해당하는 40대만 보급되어 당초 계획한 목표량을 달성하지 못하고 있다. 지자체별로는 경기도가 가장 저조한 보급실적을 나타내고 있다.

2) 수도권대기환경개선특별법은 대기관리 권역을 서울시 전역, 인천광역시(옹진군 영흥면 제외), 경기도 24개 시군으로 정하고 있다.(법 제2조령 제2조 별표1)

[표 4] 수도권지역 천연가스자동차 보급실적(2000~2004년)

(단위: 대)

구분	서울		인천		경기		계	
	보급목표	추진실적	보급목표	추진실적	보급목표	추진실적	보급목표	추진실적
버스	2,042	1,961	655	655	1,414	1,005	4,111	3,621
청소차	43	30	10	1	18	9	71	40

자료: 환경부, 내부자료.

나. 문제점

천연가스차량 보급사업의 집행실적이 부진한 사유에 관하여 환경부는 천연가스 충전소의 설치지연에 기인한다고 설명하고 있다. 즉, 천연가스 자동차가 보급되기 위해서는 먼저 천연가스 충전소가 설치되어야 하는데 학교정화구역 내 충전소 설치를 위한 학교보건법의 규정 등 관련법령의 개정이 지연되고 있고, 주민 민원을 우려한 기초 지자체가 충전소 부지선정 및 인·허가 등 행정절차에 장기간을 소요하여 충전소 설치가 지연된 것에 기인하는 것이라고 한다.

그러나 천연가스 충전소는 천연가스자동차 보급에 있어서 전제되는 가장 기본적인 인프라인 바, 충전소 설치지연의 사유로 천연가스자동차 보급실적이 부진함은 환경부가 당초 사업을 구상하고 입안하는 과정에서 기본 인프라의 설치에 대한 고려도 없이 자동차 보급을 추진하였음을 나타낸다. 또한 사업이 실시된 2000년 이후 매년 충전소 설치 지연을 사유로 예산의 이월액이 과다하여 국회의 예결산 심의 과정에서 지적이 있었는데도 이에 관한 대책을 마련함이 없이 계속 사업을 확대 실시하고 있다.

4. 대기보전 관련 부담금 징수실적의 저조

현재 환경부는 24종의 부담금 제도를 운영하고 있는데 이중 대기오염을 유발하는 행위에 대한 부담금은 환경개선부담금과 배출부과금이 있다. 환경개선

부담금은 유통 및 소비과정에서 오염물질을 배출하는 시설물에 부과하는 부담금과 경유 자동차에 부과하는 부담금으로 구분되는데, 이중 경유 자동차에 부과하는 부담금과 시설물중 연료사용량에 따라 부과되는 부담금이 대기오염을 유발하는 행위에 대한 부과금이라 생각할 수 있다. 또한 배출부과금중 대기배출부과금(기본 및 초과부과금)이 대기로 배출되는 오염물질에 부과하는 것이다.

환경관련 부담금은 환경부 환경개선특별회계의 가장 주요한 수입원인데 2004년도 세입결산 내역을 보면 전체 수납액 1조 3,718억 원 중 법정부담금 수납액이 46.0%에 해당하는 6,308억원을 차지하고 있다. 특히 경유자동차에 부과하는 환경개선부담금과 대기배출부과금 수납액은 환경개선특별회계 법정 부담금 전체 수납액의 절반 이상을 차지하고 있는데, 이러한 대기보전 관련 부담금은 향후 대폭적으로 확대될 대기분야 투자재원의 조달과 함께 오염원인자에게 오염물질 처리비용을 부담토록 하여 환경오염저감을 유도하는 경제적 유인정책으로서 중요한 의미를 가진다.

2004년도 환경부의 대기보전 관련 부담금의 징수현황은 [표 5]에서 보는 바와 같은데 경유차에 부과하는 환경개선부담금의 경우 징수결정액은 7,749억 8,100만원인데 이중 50.2%에 해당하는 3,886억 6,100만원이 수납되었고, 대기배출부과금의 경우 징수결정액 99억 5,600만원 중 66.8%에 해당하는 66억 5,500만원이 수납되어 징수실적이 매우 부진함을 보여주고 있다. 수도권 대기관리 권역으로 부담금 부과를 통한 오염물질의 저감유인이 한층 중요시되는 서울, 인천, 경기도의 징수실적을 살펴보면 경유자동차 환경개선부담금의 경우 52.9%, 대기배출부과금의 경우 36.5%으로 대기배출부과금의 징수실적이 매우 저조하다. 지방자치단체별로 살펴보면 서울의 경우 경유자동차 환경개선부담금의 수납율이 47.8%에 그치고 있으며, 경기도의 경우 대기배출부과금의 수납율이 31.0%에 그치고 있다.

[표 5] 2004년 대기보전 관련 부담금 징수현황

(단위: 백만원, %)

		예산액	징수결정액	수납액 (수납률)	불납결손액	미수납액
환경개선 부담금 (자동차)	전체	419,773	774,981	388,661 (50.2)	689	384,931
	수도권지역	127,431	340,821	180,463 (52.9)	-	160,357
	서울	32,127	49,773	23,789 (47.8)	-	25,983
	인천	91,254	135,267	71,115 (52.6)	-	64,152
	경기	107,295	155,781	85,559 (54.9)	-	70,222
대기배출 부과금	전체	7,412	9,956	6,655 (66.8)	103	3,199
	수도권지역	-	2,906	1,062 (36.5)	36	1,844
	서울	-	6	3 (54.2)	-	3
	인천	-	308	255 (82.9)	-	53
	경기	-	2,592	804 (31.0)	36	1,752

자료: 환경부, 내부자료

1997년 OECD는 한국환경보고서에서 우리나라 환경관련 부담금 및 부과율이 낮아 오염물질 저감이라는 당초의 정책목표 달성이 미흡함을 지적하고 있는데, 부담금의 징수실적마저 저조하다면 환경정책의 수단으로써 부담금 부과에 의한 배출가스 저감이라는 부담금의 정책적 목적의 달성이 어려워지게 될 것이다.

I. 한강수계관리기금

1 2004년도 조달 및 운용 실적

한강수계관리기금은 [표 1]에서 보는 바와 같이, 2004 회계연도에 3,334억 1,900만원을 조달·운용하였다. 한강수계관리기금의 2004년도 조달실적은 물이용부담금 2,837억 3,200만원, 여유자금 회수 20억 1,800만원 등을 포함한 3,334억 1,900만원으로 계획 대비 112.4%의 실적을 보이고 있다. 운용실적은 주민지원사업 683억 2,600만원, 수질개선기반조성 1,674억 4,200만원, 수질개선지원사업 289억 6,300만원, 여유자금운용 624억 700만원 등을 포함한 3,334억 1,900만원으로 계획 대비 112.4%의 실적을 보이고 있다.

[표 1] 한강수계관리기금 2004년도 조달 및 운용 실적
(단위: 억원, %)

	계 획(A)	실 적(B)	계획대비 실적 비율(B/A)
[조 달]			
물이용부담금	2,692	2,837	105.4
이자수입	33	21	64.0
기타경상이전수입	40	28	71.1
위약금	-	1	-
잡이익	-	-	-
여유자금 회수	202	448	221.8
합 계	2,966	3,334	112.4
[운 용]			
기금관리비	3	3	99.8
사업운영비	58	60	103.1
주민지원사업	700	683	97.6
수질개선기반조성	1,906	1,674	87.9
수질개선지원사업	299	290	96.9
여유자금운용	-	624	-
합 계	2,966	3,334	112.4

자료: 한강수계관리위원회, 「2004 회계연도 한강수계관리기금 결산보고서」, 2005.

2. 분석 의견

가. 주민지원사업 결산분석

주민지원사업은 상수원관리지역 지정으로 재산권행사의 제약을 받고 있는 주민에 대한 소득증대 및 복지증진 등 재정지원을 통하여 지역주민들의 생활환경을 개선하고 소득수준을 향상시킴으로써 상수원 수질보전 정책에 적극적인 협조와 참여를 유도함을 목적으로 한다. 주민지원사업은 [표 2]에서 보는 바와 같이 주된 사업인 관리청³⁾별 주민지원사업과 친환경농산물 재배농가에 대한 자금지원 및 이차보전을 내용으로 하는 환경농업이차보전 사업, 주민지원사업평가 및 DB지원사업으로 구성되는데, 2004년도 결산현황을 살펴보면 지출계획액 700억원에 전년도 이월액 7억 3,900만원이 더해져 지출계획현액은 707억 3,900만원이고 이중 96.9%에 해당하는 683억 2,600만원이 지출되었다.

[표 2] 2004년 주민지원사업 결산현황

(단위: 백만원)

	계획	전년도 이월액	계획 현액	지출액	다음 연도 이월액	불용액
계	70,000	739	70,739	68,326	2,401	12
관리청별 주민지원	69,803	725	70,528	68,142	2,386	-
환경농업 이차보전	28	-	28	20	-	8
평가 및 DB구축	169	14	183	164	15	4

자료: 한강수계관리위원회, 「2004년도 한강수계관리기금 결산보고서」

- 3) 「한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률」 제2조제5호는 “관리청이라 함은 상수원관리지역을 관리하는 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·구청장을 말한다”고 규정하고 있다.

주민지원사업 예산은 총액으로만 국회의 심의를 받고 세부사업 예산의 배정과 집행은 수계관리위원회와 자치단체에서 결정되므로 예산과정에서의 투명성과 효율성이 한층 중시된다. 주민지원사업의 예산은 기금예산이 확정되면 수계위원회에서 토지면적과 인구수를 기준으로 시·군별로 배정액을 산정·최종확정한 후 각 시·군으로 통보하며, 시·군은 다시 토지면적 및 인구수를 기준으로 읍·면·동으로 사업비를 배정한다. 읍·면·동은 배정된 사업비 범위 내에서 주민 스스로 사업계획을 수립하여 수계위원회의 승인을 받아 사업을 시행한다.

주민지원사업은 주민의견의 수렴을 통해 계획을 수립하고 시행하여 사업의 투명성은 확보하고 있으나 예산집행의 적시성과 효율성 측면에서는 문제가 지적된다. 2004년도 주민지원사업의 결산결과를 보면 관리청별 주민지원예산으로 681억원이 집행되었으나 이중 64.3%에 해당하는 438억원만이 실제 자치단체에서 집행되었다. 주민지원사업의 자치단체 집행실적 부진은 연례적으로 반복되고 있는데, 이는 주민지원사업 대상지역인 4개 시·도, 14개 시·군·구, 67개 읍·면, 832개 리·동을 대상으로 주민의견을 수렴하여 세부사업을 수립하도록 되어 있어 계획 수립에 상당한 기간이 소요되는 것을 주된 사유로 한다.

[표 3] 주민지원사업비 집행현황(2002-2004)

(단위: 억원, %)

	총 집행액	일반지원사업 집행액					직접지원사업 집행액	
		소계	소득 증대	복지 증진	육영 사업	오염 정화	집행액	1인당 평균지원액 (천원)
2002	605	506	128	260	6	112	99	709
2003	557	459	109	290	11	49	98	729
2004	438	379	80	245	22	32	59	680

자료: 한강수계관리위원회, 내부자료

4) 2003년도의 경우 수계위 배정액 696억원 중 56.3%에 해당하는 392억원이 집행되었다.

주민지원사업은 일반지원사업과 직접지원사업으로 구분되는데 일반지원사업은 소득증대사업, 복지증진사업, 오염물질정화사업, 육영사업으로 세분되며 직접지원사업은 주거생활 편의도모 및 주택개량 지원 등을 사업내용으로 한다. 2004년도의 주민지원사업비의 지출현황을 살펴보면 [표 3]에서 보는 바와 같이 총 집행액 438억원중 일반지원사업에 379억원이 집행되었고 직접지원사업에 59억원이 집행되었다.

주민지원사업비의 지출현황과 관련하여 다음과 같은 문제점이 제기된다. 첫째, 일반지원사업의 사업내용이 문제된다. 2004년도에 일반지원사업은 주로 주민편의시설, 사회복지 관련시설 등의 설치를 위한 복지증진사업에 70.2%, 농림수산업 관리시설과 축산업 관련시설의 설치사업을 지원하는 소득증대사업에 21.1%가 지원되었다. 이는 주민지원사업이 해당 지역 내 주민들의 장기적 소득증대를 목표로 하는 중장기적 대규모 사업에 대한 투자보다 단기적인 생활편의를 위한 읍·면·동 마을시설의 건축 등 소규모 사업에 치우쳐 있음을 의미한다. 한강수계관리기금이 운영된 1999년 이후 복지증진사업을 통한 마을시설의 설치에는 매년 많은 예산이 집행되어 시설의 과다건립 및 집행의 비효율성도 일부 나타나고 있는 바⁵⁾, 향후에는 재정지출의 효율성이 점차 저하될 것으로 보이는 복지시설 건립보다 중장기적인 소득증대 사업에 대한 투자비중이 증대되어야 할 것이다.

둘째, 직접지원사업의 지원항목과 사업집행이 문제된다. 현재 직접지원사업은 사업비 규모에 비해 지원가능한 항목이 장학금 지급, 주택개량, 전기료 등으로 제한되어 있어 노인가구 등의 경우 공공요금등을 제외하고는 지원가능한 항목에 해당하지 못해 배당된 지원금도 받지 못하거나, 사후관리가 부족하여 불필요한 사업명목에 사용되고 있는 문제점⁶⁾이 제기되고 있다. 또한 현재와 같은 방식으로 현물지원이 매년 동일하게 이루어질 경우 주민에게 불요불급한 지원

-
- 5) 한강수계위원회의 주민지원사업 관리청에 대한 특별점검 결과(2003. 8~12)를 보면 공동시설(농기계보관창고)의 불법 타용도 사용, 헬스장 등 일부 시설 방치, 일반지원사업비로 직접지원사업비 지원 등의 문제점이 도출되고 있다.
 - 6) 2003년 수원지방검찰청의 수사결과 주민지원사업 비대상자가 사업비를 수령하는 등 문제점이 지적되었다.

이 이루어 질 수도 있으므로 주민만족도 제고의 관점에서 직접지원사업의 제도개선에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 주민지원사업의 예산규모 및 사업수행에 대한 근본적인 검토가 요구된다. 주민지원사업의 예산은 1999년 7월 한강수계관리위원회의 합의에 따라 매년 700억원씩 지원하는 것으로 되어있다. 그러나 사업계획 및 시행의 합리성, 사업의 효율성 등에 대한 검증도 없이 연간 700억원의 예산을 계속 고정적으로 지원하는 것은 문제가 있다고 보여진다. 주민지원사업의 비용 대비 효과, 주민만족도 등을 검토하여 향후 주민지원사업의 투자규모, 사업내용 및 지원기간 등에 관한 종합적인 계획을 수립하여야 할 것이다.

다. 수질개선기반조성사업 결산분석

수질개선기반조성사업은 토지매수 사업, 환경기초시설 설치지원사업, 환경기초시설 운영지원사업, 토지매수 사업으로 구성된다.

수질개선기반조성사업의 2004년도 결산현황은 [표 4]에서 보는 바와 같이 지출계획액 1,905억 7,400만원에 전년도 이월액 46억 7,600만원0만원이 더해져 지출계획현액은 1,952억 7,000만원이고 이중 85.7%에 해당하는 1,674억 4,300만원이 지출되었다.

[표 4] 2004년 수질개선기반조성 결산현황

(단위: 백만원)

	계획	증감액		계획 현액	지출액	다음 연도 이월액	불용액
		전년도 이월액	계획 변경				
토지등의 매수	27,013	3,243	20,221	50,477	49,510	947	20
환경기초시설 설치	115,841	1,433	△23,264	94,010	67,328	26,682	-
환경기초시설 운영	47,740	-	3,043	50,783	50,605	-	178
합 계	190,574	4,676	-	195,270	167,443	27,629	198

자료: 한강수계관리위원회, 「2004년도 한강수계관리기금 결산보고서」

토지 매수사업은 2004년에 495억원이 지출되었는데, 사업이 실시된 1999년부터 2004년까지 총 169건, 381만 m²(115만 2,000평), 1,441억 9,400만원의 토지를 매수하였다. 토지매수사업의 목적은 팔당상수원 유역의 토지 및 시설물을 매입하여 수변녹지 조성 등 친환경적으로 관리함으로써 오염원 입지 등 반환경적인 토지이용을 예방하는 것이다. 그러나 2004년까지 매수를 완료한 토지의 현황을 살펴보면 당초 목적을 달성하지 못하고 있는 것으로 보인다. 먼저 [표 5]에서 보는 바와 같이 한강수계관리기금으로 매입한 토지의 수변거리현황을 살펴보면 수변녹지 조성에 필요한 수변거리 50m 미만인 토지의 면적은 106만 8,495m²로 전체 매수토지 면적 381만 308m²의 28.0%에 그치고 있으며, 매입금액은 543억원으로 전체 토지매수 금액인 1,414억원의 38.4%에 그치고 있다.

[표 5] 한강수계관리기금으로 매입한 토지의 수변거리 현황

구 분		면적(m ²)	금액(억원)
수변최단거리	50m 미만	1,068,495	543
	50m이상 100m미만	20,674	10
	100m이상 300m미만	255,299	130
	300m이상 1000m미만	1,516,593	648
	1000m이상	949,247	83
합 계		3,810,308	1,414

자료: 한강수계관리위원회, 내부자료

또한 매수한 토지의 매수 전 용도를 살펴보면 [표 6]에서 보는 바와 같이 오염원 입지로 매수 우선순위인 공장·축사의 경우 매수면적은 16만 2,178m²로 전체 토지매수 면적의 4.3%에 그치고 있으며 매입금액은 226억원으로 전체 토

7) 토지별 수변최단거리를 기준으로 하였으므로, 매수한 토지 중 수변거리 50m 미만인 토지의 면적은 이보다 훨씬 적을 수 있다.

지 매수금액의 16.0%에 그치고 있다. 한강수계관리위원회의 「토지등의 매수 및 관리 업무지침(2004. 6)」에는 토지 매수 우선순위 산정을 위한 점수 배점기준을 두고 있다. 이에 의하면 용도별로 공장·축사는 15점, 목욕장·숙박·식품접객업소는 13점, 주택 등 기타건물은 8점, 나대지는 5점, 전·답은 3점, 임야는 1점으로 규정하고 있는데, 한강수계관리위원회가 매수한 토지를 보면 전답과 임야 등 우선순위가 뒤쳐지는 토지가 면적의 대부분을 차지하고 있다.

[표 6] 한강수계관리기금으로 매입한 토지의 용도별 현황
(단위:㎡, 억원, %)

	계	공장·축사	목욕장·숙박·식품·접객업소	주택 등 기타건물	나대지	전·답	임야
면적 (비율)	3,810,308 (100.0)	162,178 (4.3)	21,311 (0.6)	694,647 (18.2)	65,383 (1.7)	432,242 (11.3)	2,434,547 (63.9)
금액 (비율)	1,414 (100.0)	226 (16.0)	68 (4.8)	840 (59.4)	72 (5.1)	118 (8.3)	90 (6.4)
매수우선순위 배 점		15	13	8	5	3	1

자료: 한강수계관리위원회, 내부자료

토지 매수사업에는 1999년부터 2004년까지 총 1,414억 9,400만원이 지출되었는데, 하천경계로부터 거리가 가까운 수변구역과 오염원 입지와 관련되는 토지를 집중 매수하지 못하고 있는 것은 문제점으로 지적된다.

현재 수계관리위원회는 주민의 매도 신청을 받아 토지를 매수하는 ‘협의매수제’ 방법을 취하고 있어 매수 필요성이 높은 토지라도 신청이 들어오지 않는다면 매수 대상 자체가 되지 못하는 한계가 있다. 그러나 수질개선의 효과가 큰 토지를 매수하지 못할 경우 토지매수 사업비 지출의 의미가 없어지는 바, 토지매수에 있어서 우선 매수지역 등을 조사하여 중장기 토지매수 계획을 수립한 후 우선순위가 높은 지역에 대해서는 단순히 주민의 신청을 수동적으로 기다리는 것보다는 매수를 제안하고 협상하는 등 적극적인 노력이 필요할 것이다.

노동분야 결산시정요구사항 조치결과 분석

1. 시정요구사항 및 조치 결과

가. 2003년도 결산심사 시정요구사항

2003년도 결산심사결과 노동부의 일반회계에 대해서 3건과 고용보험기금 2건, 임금채권보장기금 1건 등 총 6건의 시정 요구가 있었다. 이를 크게 나누면 집행 부진과 예산 집행의 부적정 문제로 구분하여 볼 수 있다.

집행부진의 경우 시정요구사항은 다음과 같다. 첫째, 2003년 추경사업으로 취업훈련, 청소년직장체험프로그램사업, 사회적일자리창출사업 등 3개 사업에 262억 6,000만원을 편성하였으나, 집행액은 추경액 대비 44.2%인 116억 700만 원에 그치고, 다음연도 이월액은 추경액 대비 55.8%인 146억 4,000만 원에 이르러 향후에는 편성목적이나 사업량 등을 감안한 적절한 예산편성을 할 것을 시정 요구하였다.

둘째, 청소년직장프로그램사업은 앞서 살펴본 것처럼 추경사업의 집행부진 사유로 시정요구된 것과 별도로 세부 사업의 실시여부에 있어서 문제점으로 중복 지적되었다. 청소년직장체험프로그램은 취업지원제와 연수지원제로 구분되는데 사업추진성과를 살펴보면 취업지원제는 예산편성 인원 대비 50.5%, 연수지원제는 예산편성 인원 대비 184.1% 집행하였는데 이는 본래 예산편성 목적에 맞지 않는 집행이므로 추후 예산 편성시에는 사업량에 맞게 편성·집행할 것을 시정 요구하였다.

예산집행의 부적정의 경우 시정요구는 다음과 같다. 첫째, 예산편성시 한국기술대학교에 대한 출연금 규모는 수입·지출간 규모를 보전해주는 방식으로 산정하고 있으나, 한국기술대학교의 실제 예산운영과정에서는 실행예산을 별도로 편성하여 수입 및 지출규모를 증대시키므로 향후 예산편성시에는 적정 출연금 규모를 산정할 것을 시정요구하였다.

둘째, 국회에서 심의·확정한 고용보험기금의 2003년도 운용계획 규모는 3조 388억원이나 동 기금을 운용함에 있어 기금운용계획 변경절차를 거치지 아니하고 8조 3,440억원 규모로 기금을 운용하여 이의 시정을 요구하였다.

셋째, 고용보험기금에서 지출하여야 할 업무보조요원의 사회보험료중 건강보험료 일부를 일반회계에서 지출하여 회계질서를 문란케 하였으므로 이의 시정을 요구하였다.

넷째, 임금채권보장법 제17조제2항은 해당금에 충당하기 위하여 임권채권기금의 책임준비금을 적립하도록 규정하고 있으나 시행령에서 이에 대한 구체적 규정을 마련하고 있지 않으며, 동 기금에 대한 책임준비금도 적립하고 있지 않으므로 시행령 개정을 통하여 책임준비금 적립에 관한 사항을 규정하고, 기금운용계획시 이를 반영할 것을 요구하였다.

[표 1] 2003년도 결산심사결과 노동분야 결산시정요구사항

	사업명	주요 내용	시정요구 수준
집행 부진	취업훈련 사회적일자리창출사업 청소년직장체험프로그램	추경예산의 이월이 과다하므로 사업량을 감소한 적정 추경예산 편성 요구	시정
	청소년직장체험프로그램	청소년직장체험프로그램사업 중 취업지원제의 집행실적이 부진하므로 예산편성 목적에 맞는 집행 요구	시정
예산 집행 부적정	한국기술대학교출연	한국기술교육대학 예산편성시 적정 출연금 규모 산정을 요구	시정
	여유자금운용 (고용보험기금)	고용보험기금의 여유자금을 운용계획에 편성누락하고 기금을 운영하였는데, 운용계획 편성에 있어 오류가 있는 경우에는 기금운용계획 변경절차를 거칠 것을 요구	시정
	실업급여운영 (고용보험기금)	고용보험과 일반회계간 인건비성 경비 혼용집행 방지 요구	시정
	책임준비금 (임금채권보장기금)	책임준비금을 미적립하고 있으므로 책임준비금 산정기준 및 적립에 관한 규정 마련 요구	제도 개선

자료: 대한민국 국회, 「2003회계연도 세입세출 결산 심사보고서」, 2004.

나. 시정요구사항에 대한 조치 결과

노동부의 조치 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 집행부진에 대해서는 첫째, 2003년도 추경사업의 집행실적 저조로 시정요구한 3개의 사업 중 취업훈련사업은 실직자직업훈련의 특성상 선훈련 후지원방식으로 운영되기 때문에 예산의 이월이 불가피하게 발생할 수도 있으나, 이월액을 최소화하기 위하여 훈련생 모집 등 사전준비기간을 최대한 단축화 하는 등 조치하였다. 사회적일자리창출사업의 경우에도 임금의 후지급으로 이월이 발생하였으나 2005년도에는 이월 예상분을 제외한 당해연도 집행분만 예산에 반영하는 조치하였다. 청소년직장체험프로그램사업의 경우 참여자 선발이 연말까지 진행되는 관계로 이월이 발생하였으나 2005년부터는 당해연도 집행액만 예산에 반영하는 조치를 하였다.

둘째, 청소년직장체험프로그램사업 집행부진에 대하여 2005년도에는 취업지원제 소요량을 현실에 맞게 수정하여 2004년 10,000명에서 5,000명으로 조정하는 조치를 하였다.

다음으로 예산집행의 부적정에 대해서는 첫째, 한국기술교육대학교 출연금 규모 산정에 있어서의 문제점은 향후 자체수입의 정확한 추계를 통하여 출연금 규모를 산정할 것을 조치하였다. 둘째, 고용보험기금 여유자금 운용계획 편성누락에 대해서는 2004년도 기금운용계획부터 반영하는 조치를 하였다. 셋째, 고용보험과 일반회계간 인건비성 경비의 혼용집행에 대해서는 2005년부터 고용보험기금 업무보조원들에 대한 건강보험료 국가부담금의 납부를 일반회계 및 고용보험기금별로 일제히 구분·정리하는 조치를 하였다. 넷째, 임금채권보장기금 책임준비금 미적립 문제에 대해서는 2005년 7월 1일 임금채권보장법 시행령을 개정하여 적립금에 관한 사항을 규정하였으며⁸⁾, 2006년부터는 임금채권보장기금 운용계획안에 책임준비금을 반영하기로 조치하였다.

8) 임금채권보장법시행령 제22조의2(책임준비금의 적립기준) “법 제17조의 규정에 의하여 준용되는 산업재해보상보험법 제84조의 규정에 의한 책임준비금은 전년도 해당금의 지급에 소요된 비용에 해당하는 금액으로 한다.”

[표 2] 2003년도 노동분야 결산시정요구에 대한 조치결과

	사업명	조치결과
집행 부진	취업훈련 사회적일자리창출사업 청소년직장체험프로그램	- 훈련생 모집 등 사전준비기간을 단축하여 이월액 최소화 노력 - 2005년부터는 당해연도 집행분만 예산 반영
	청소년직장체험프로그램	취업지원제의 소요량을 현실에 맞게 조정
예산 집행 부적정	한국기술대학교출연	자체수입의 정확한 추계를 통하여 출연금 규모 산정
	여유자금운용 (고용보험기금)	2004년도 기금운용계획부터 반영
	실업급여운영 (고용보험기금)	- 업무보조원의 건강보험료 국가부담금의 납부를 일반회계 및 고용보험기금별로 구분 · 정리 - 건강보험공단에 업무보조원의 보험료를 분류고지 요청
	책임준비금 미적립 (임금채권보장기금)	- 임금채권보장법 시행령 개정 - 2006년부터 기금운용계획안에 책임준비금 반영

자료: 노동부

3. 조치결과 분석

가. 사업의 집행부진

2003년도에 추경사업으로서 집행부진 및 이월과다의 사유로 시정 요구된 취업훈련, 사회적일자리창출사업, 청소년직장체험프로그램의 2004년도에 집행실적을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 취업훈련사업은 2004년도에 당초 예산액 429억 3,900만원 중 전년도 이월액 150억 7,700만원이 더해져 예산현액 580억 1,600만원 중 528억 4,700만원을 집행하고 36억 6,600만원을 다음연도로 이월하여 집행률은 91.1%로 2003년도의 68.4%에 비하여 향상된 집행실적을 나타내고 있다. 사회적일자리창출사업은 2004년도에 당초 예산액 187억 1,400만원 중

전년도 이월액 45억 9,000만원이 더해져 예산현액 233억 400만원 중 202억 7,500만원을 집행하고 29억 7,100만원을 다음연도로 이월하여 집행률은 87.0%로 다소 저조한 집행실적을 보이고 있으나 2003년도의 집행률인 36.6%에 비하여는 향상된 집행실적을 나타내고 있다. 청소년직장체험프로그램사업은 2004년도에 당초 예산액 846억 2,700만원 중 전년도 이월액 195억 2,300, 전용 10억 1,600만원이 더해져 예산현액 1,051억 6,600만원 중 1,051억 4,900만원을 집행하고 600만원을 다음연도로 이월하여 집행률은 99.9%로 2003년도의 73.9%에 비하여 한층 향상된 집행실적을 나타내고 있다. 청소년직장체험프로그램사업은 취업지원제와 연수지원제로 구성되는데 예산편성 인원 대비 사업실시 인원을 살펴보면 취업취원제는 예산편성 인원 1만명에 사업실시 인원은 1만 1,461명이며, 연수지원제는 예산편성 인원 6만명에 사업실시 인원 7만 6,544명으로 양호한 사업추진실적을 나타내고 있다.

그러나 청소년직장체험프로그램의 사업추진성과를 살펴보면 문제점이 제기된다. 2004년 청소년직장체험프로그램의 사업추진실적은 [표 3]에서 보는 바와 같은데, 취업지원제의 경우 선발인원 11,461명 중 중도탈락자 2,432명을 제외한 9,029명이 수료하였으며, 수료자의 87.1%에 해당하는 7,867명이 정규직으로 전환 채용된 것으로 나타나 사업의 성과가 인정된다. 그러나 연수지원제의 경우 본래 사업목적에 부합하지 못하는 문제점을 나타내고 있다. 연수지원제는 미취업 청소년에게 산업현장 연수기회를 제공하여 취업능력을 강화하고 정규직으로 채용을 제고하는 것을 사업목적으로 한다. 그러나 2004년도 연수지원제의 추진 성과를 살펴보면 수료자 53,546명 중 0.5%인 262명만이 정규채용되어 정규직 채용제고라는 본래 목적에 비하여 성과가 매우 저조하다. 또한 최근 감사원의 감사결과에 의하면 미취업 청소년의 취업능력 강화라는 목적에도 일부 부합하지 못하고 있는 것으로 보인다. 연수지원제의 사업지침에 의하면 청년층의 경력개발에 도움이 되지 않는 단순노무직종은 연수대상업체에서 제외되어야 하는데도 불구하고 2004년도에 단순노무직종에 해당하는 대형 외식업체의 홀서빙요원 360명에게 수당 3억원을 지급한 것으로 나타나고 있다.⁹⁾ 연수지원제의 사업

9) 감사원, ‘고용안정화사업 집행실태 감사결과’, 2005. 5.

목적인 청소년의 경력개발 및 정규직 채용제고를 위하여 대상 사업장을 엄선하고 연수 후 안정된 일자리와 연계될 수 있는 중견기업의 참여를 보다 확대하여야 할 필요성이 제기된다.

[표 3] 2004년 청소년직장체험프로그램 추진실적

(단위: 명)

	목 표	실 적			
		선발	수료	중도탈락	정규채용
취업지원제	10,000	11,461	9,029	2,432	7,867
연수지원제	60,000	76,544	53,546	19,269	262
합 계	70,000	88,005	62,575	21,701	8,129

자료: 노동부 내부자료.

나. 예산 집행의 부적정

2003년도 결산심사에서 시정 요구되었던 사항 중 고용보험기금 여유자금 운용계획 편성 누락과 임금채권보장기금 책임준비금 적립금 미적립 문제는 노동부의 제도개선에 의하여 시정조치 된 것으로 보인다. 그러나 한국기술교육대학교 출연금 규모산정의 문제점에 대하여 노동부는 향후 한국기술교육대학교 자체수입의 정확한 추계를 통하여 출연금 규모를 산정하겠다는 조치결과만 제시하고 있다. 한국기술교육대학교에 대한 출연금 규모는 수입·지출간 차액을 보전해주는 방식으로 산정되고 있는데 2003년의 경우 한국기술교육대학교의 지출소요 181억 1,200만원에서 자체수입 예상액 93억 1,600만원을 뺀 87억 9,600만원을 출연금으로 편성하였다. 그러나 한국기술교육대학교는 출연금 예산액이 확정되고 난 후 자체 실행예산을 별도로 편성하고 있는데 2003년도의 실행예산상 지출규모는 246억원(고용보험전입금사업 제외시)으로 출연금 산정시 지출규모인 181억원과 큰 차이가 난다. 2004년의 결산결과를 보면 예산 편성시 지출소요 199억 1,300만원에서 자체수입 예상액 119억 3,500만원을 뺀 79억 7,800만원을 출연금으로 편성하였는데 실행예산상 지출규모는 206억 7,900만원으로

예산편성시 지출소요액인 199억 1,300만원과 비교하여 7억 6,600만원의 차이를 보이고 있다. 대학운영에 있어 정부출연금이 확정된 이후 학생의 계절학기 수강, 어학교육센터 수강 등 사전에 정확한 산정이 불확실한 비고정적 수입이 발생되어 이를 수입대체경비로 하여 별도의 실행예산을 편성하는 것의 타당성은 인정된다. 그러나 2003년도 국회예산결산특별위원회의 결산심사보고서에서 지적하는 바와 같이 출연금 규모는 수입과 지출의 차액을 보전해주는 방식으로 산정하는데 실행예산의 수입과 지출이 예산편성시 규모와 상이할 경우 출연금 규모의 적정성 여부를 판단하기 어렵게 할 뿐만 아니라 결산시 실제 지출이 당초 계획대로 이루어졌는지를 검토하는 것도 어려운 측면이 있다. 향후 한국기술대학교의 예산편성시에는 실행예산에 근거하여 적정 출연금 규모를 산정할 필요가 있다.

VI. 노동부 일자리지원사업의 운영실태와 문제점

1. 문제 제기

최근 우리경제는 수출은 호조를 유지하고 있으나 내수침체와 투자부진 등으로 고용창출 능력이 둔화되어 2003년 이후 고용사정이 급격히 위축되었다. 2003년의 경우 3%의 성장에도 불구하고 취업자는 3만명이 감소¹⁾하여 향후 성장잠재력의 제고, 새로운 일자리 수요의 발굴 등 대책이 없다면 ‘일자리 없는 성장(jobless growth)’이 지속될 것이라는 우려가 제기되고 있다.

이에 정부는 일자리창출에 노동정책의 최우선순위를 두어 2004년 2월 19일 「일자리창출 종합대책」을 수립하였다. 동 대책은 일자리 없는 성장을 지양하고 소득과 고용을 동시에 창출하는 성장전략을 수립하여 2008년까지 200만개의 일자리를 창출함을 목표로 한다. 동 대책은 일자리창출의 주체는 기업이므로 정부는 기업하기 좋은 환경을 구축하여 일자리 창출능력을 극대화하는 것을 기본방향으로 설정하였다. 그러나 민간을 통한 중장기 고용창출 효과가 가시화될 때까지는 보완적으로 정부가 재정을 통하여 일자리 지원사업을 실시하여 공공부문의 일자리 제공과 취업지원 기능을 한시적으로 강화하고자 하였다.

2004년도 정부의 일자리 지원사업은 청년실업대책, 사회적일자리지원, 취약계층 지원, 고용인프라 확충과 중소기업 유희일자리 충원을 위하여 노동부, 중소기업청 등 14개 부처에서 총 1조 427억원의 예산(기금 포함)이 편성되었다.²⁾ 우리나라의 고용문제를 관장하는 노동부는 2004년도에 정부의 총 일자리지원사업 예산액의 58.7%에 해당하는 6,128억원을 지출하여 정부 일자리지원 예산액의 절반 이상을 집행하였으며 정부 부처 중 가장 많은 일자리지원 세부사업을 실시하였다. 이러한 측면에서 본 절은 노동부소관 일자리 지원사업의 2004 회계연도 결산분석을 통하여 정부 일자리 지원사업의 운영실태를 평가하고 향후

1) 취업자수(천명) : 2002년 22,169 → 2003년 22,139 → 2004년 22,561

2) 기획예산처의 일자리지원사업 분류 및 집계를 참조하였다.

과제를 제시하고자 한다.³⁾

2. 2004년도 노동부 일자리 지원사업 개요

2004년도 노동부의 일자리 지원사업은 청년실업대책 분야, 사회적일자리지원 분야, 취약계층지원 분야, 고용인프라 확충과 중소기업 유희일자리 충원 분야로 구성되는데 각 분야별로 단기 일자리 제공, 임금보조, 직업훈련, 직업소개 등 소위 ‘적극적 노동시장정책(active labor market policy)’을 위한 다양한 사업이 설계되었다.

[표 1] 2004년도 노동부 청년실업대책 분야 세부사업 내역

	사업명 (회계 및 사업코드)	사업내용
연수 체험	청소년직장체험 프로그램 (일반회계, 1611-214-201, 304)	경력직 선호로 인한 청년실업의 원인을 해소하기 위한 인턴지원 및 연수지원 프로그램
	전문직 해외취업지원 (일반회계, 1611-220-303)	청년인력의 해외 노동시장 진출 기회 확대를 위한 해외취업연수 및 해외인턴 파견
단기 일자리	구인업체 개척사업 (일반회계, 1611-215-102, 201,202,204)	마찰적실업을 해소하기위해 청년실업자가 중소기업을 방문하여 적합한 일자리 발굴
직업 훈련	기능사양성 특별훈련 (고용보험기금, 2510-211,217 2520-211, 215)	비진학 고등학교(실업계 포함) 3학년 재학생을 대상으로 한국산업인력공단과 기능대학에서 기능인력 양성
	정부위탁훈련 (고용보험기금, 2540-211,212)	비진학 인문계 고등학교 3학년 재학생을 대상으로 대한상회와 민간기관에 위탁하여 기능직종 훈련
	취업유망분야훈련(일반회계, 1511-214-304)	청년실업자에게 정보통신, 전자 등 취업유망분야 훈련 실시

자료: 노동부 「2004 결산 주요사업설명서」 내용을 재구성.

- 3) 본절의 일자리 지원사업은 경기회복과 노동시장에서의 인력수급 불일치 등에 따른 시장기능을 보완하기 위해 재정지원을 통하여 청년 및 취약계층의 고용을 지원하기 위한 것으로서, 정부 일자리창출기본대책의 경제성장을 통해 일자리를 창출하는 정책과는 구분되는 개념이다.

청년실업대책 분야는 최근 경력직을 선호하는 기업의 채용패턴 변화에 대비하여 청년층의 경력개발을 위한 인턴 및 연수와 취업능력 향상을 위한 직업훈련에 중점을 두어 [표 1]에서 보는 바와 같이 연수체험 부문, 단기일자리 부문, 직업훈련 부문 3개 부문의 6개 세부사업이 실시되었다.

사회적일자리는 “사회적으로 유용하나 수익성이 낮아 시장에 충분히 공급되지 못하는 일자리”로 정부의 예산지원과 민간의 인적자원을 결합하여 사회적 서비스를 제공하고자 한다. 노동부에서 실시하는 「사회적일자리 창출사업」은 취약계층 등을 대상으로 사회적일 자리를 제공하여 노동수요 부족으로 인한 실업해소를 목적으로 하며 복지, 환경보호 등 공익성이 높은 사회적일 자리를 제공하는 비영리단체(NGO)에 대해 지원대상 인원 1인당 9~10개월, 인건비 월 58만원~68만원을 지원하는 것을 사업내용으로 한다.

[표 2] 2004년도 노동부 취약계층지원 분야 세부사업 내역

	사업명 (회계 및 사업코드)	사업목적
일자리 지원	장애인취업지원 (장애인기금, 2110-211, 2130-211,3410-213, 3610-211)	장애인 취업과 창업을 위한 장애인취업알선관리, 중 증장애인고용지원, 장애인자영업 창업자금융자, 장애 인자영업 전세자금융자
	자영업창업지원 (근로자복지기금, 3710-211, 3720-212)	실직여성과 장기실업자에 대한 자영업창업 점포 지원
	자활취업촉진 (일반회계,1611-232-101,201,202)	자활대상자를 선발, 중소기업을 방문하게 하여 적합한 일자리 발굴
직업 훈련	실업자재취직 훈련지원금 (고용보험기금, 5120-213)	고용보험 피보험자였던 실업자의 직업훈련을 위한 훈련비 및 훈련수당 지급
	고용촉진훈련 (일반·농특회계,1511-217-305)	고용보험 피보험자였던 실직자를 제외한 취약계층의 직업훈련을 위한 훈련비 및 훈련수당 지급
	자활훈련 (일반회계, 1611-231-304, 1611-233-201,304)	국민기초생활보장법상 수급자와 자활대상자에 자활직업훈련과 직업적응훈련 실시
	산재장애인 직업훈련 (산재보험기금, 2410-211)	산재장애자를 대상으로 직업재활훈련을 이수토록 하 여 직업복귀 촉진
	여성가장실업자취업훈련 (일반회계, 1131-211-201,202,304)	여성가장실업자의 직업훈련을 위한 훈련비 및 훈련수당 지급

자료: 노동부 「2004 결산 주요사업설명서」 내용을 재구성.

취약계층지원 분야는 고령자, 장애인, 여성가장 등 취약계층 일반과 장기실업자, 그리고 국민기초생활보장법의 자활사업 수급대상인 자활대상자를 대상으로 하고 있다. 2004년도 노동부의 취약계층지원 분야는 [표 2]에서 보는 바와 같이 일자리지원, 직업훈련 등 2개 부문의 8개 세부사업이 실시되었다. 일자리 지원을 위해 장애인 취업지원사업, 자영업창업지원사업, 자활취업촉진사업 등 3개 사업이 실시되었다. 직업훈련은 실업자재취직훈련지원금사업, 고용촉진훈련, 자활훈련, 산재장애인직업훈련, 여성가장실업자취업훈련 등 5개 사업이 실시되었다.

[표 3] 2004년도 노동부 고용안정인프라 구축 및 중소기업 유휴일자리 총원 분야 세부사업 내역

분야	사업명 (회계 및 사업코드)	사업목적
인프라 확충	고용안정센터 육성 (일반회계, 1611-213)	국립직업안정기관의 효율적 운영을 위해 종합센터로의 기능 개편 및 청소년취업지원실 확대, 취업알선 및 직업지도, 집단상담프로그램 운영
	취업지원 프로그램 구축 (일반회계, 1611-220-303)	종합 직업정보 및 직업지도 인프라 구축으로 마찰적 실업 해소
	고용안정정보망 운영 (일반회계, 1611-299-303)	고용전망망을 구축하여 구직자, 기업 등 수요자가 원하는 정보를 맞춤형으로 제공
	중장기인력수급 전망 모델구축 (고용보험기금, 2430-212-213)	고용 및 직업전망을 위한 DB를 구축, 산업·직업별 고용구조 조사, 청년패널 구축
	채용박람회 지원 (고용보험기금, 2440-211)	지방노동관서(46개)에서 지역별로 채용박람회 개최
	고령자인재은행지원 (일반회계, 1611-218-304)	민간의 무료 취업알선업무 수행 공익단체를 고령자인재은행으로 지정하여 고령자의 고용촉진을 확대
중소 기업 유휴 일자리 총원	Clean 사업장 지원 (산재보험기금, 2510-211)	영세 제조업사업장의 위험요인을 개선하기 위하여 사업장당 1천만원 한도내에서 무상지원
	중소기업훈련권소사업 (고용보험기금, 2550-211)	중소기업 재직근로자의 직업훈련기회 확대를 위하여 자체 직업훈련원을 운영하는 경우 시설, 비용의 일부 지원
	중소기업고용 환경개선지원금 (고용보험기금, 5110-224)	고용환경 개선을 위한 시설에 투자하고 근로자수가 증가한 경우 투자금액의 50%, 증가한 근로자 1인당 120만원 지급
	장기구직자고용촉진 장려금 (고용보험기금, 5110-215)	실업기간 6개월 이상인 장기 실업자를 채용하는 사업주에게 장려금을 지원

자료: 노동부 「2004 결산 주요사업설명서」내용을 재구성.

2004년도 노동부의 고용안정인프라 구축 및 중소기업 유휴일자리 충원 분야는 [표 3]에서 보는 바와 같이 10개의 세부사업이 실시되었다. 고용안정인프라 구축을 위해 고용안정센터 육성, 취업지원프로그램 구축 등 6개 사업이 실시되었다. 중소기업 유휴일자리 충원을 위하여 Clean 사업장 지원, 중소기업고용환경개선지원금 등 4개 사업이 실시되었다.

3. 2004년도 노동부 일자리지원사업 결산 현황 및 문제점

가. 결산 개요

노동부는 [표 4]에서 보는 바와 같이 2004년도에 일자리지원사업예산으로 총 6,632억원의 재정을 편성하여 이중 92.4%에 해당하는 6,128억원을 집행하였다. 이를 회계별로 살펴보면 예산은 2,318억원을 편성하여 이중 96.8%에 해당하는 2,244억원을 집행하였으며, 기금은 4,314억원을 계획하여 이중 90.0%에 해당하는 3,884억원을 집행하였다. 기금사업의 지출액은 예산사업의 지출액의 2배에 이르고 있어 노동부의 일자리지원사업이 예산에 비하여 기금에 대한 의존도가 과다하게 높음을 알 수 있다. 특히 노동부의 재정구조는 일반회계 등 예산보다 고용보험기금 등 기금에 의존하여 주로 운용되는 특징을 지니는데 기금은 특정자금으로 특정목적사업을 수행하기 위한 것이므로 향후, 예산과 기금의 역할을 분명히 구분하고, 고용안정인프라 구축 등 국가고유사무에 대한 지출을 늘려 예산사업과 기금사업간 적정한 균형을 이루도록 하여야 할 것이다. 또한 예산사업에 비하여 기금사업의 집행실적이 부진한 것으로 나타나고 있는데 재정지출의 효과성을 높이기 위하여 기금사업 집행의 내실을 기해야 할 것이다.

[표 4] 2004년도 노동부 소관 일자리 창출사업 추진실적

(단위: 억원, 명, %)

	2004 예산(기금운용계획)		2004 집행실적		집행률	
	금액	인원	금액	인원	금액	인원
예산	2,318	113,397	2,244	135,088	96.8	119.1
기금	4,314	107,692	3,884	100,805	90.0	93.6
합 계	6,632	221,089	6,128	235,893	92.4	106.7
청년실업대책	3,011	127,987	2,944	152,343	97.8	119.0
사회적 일자리	233	3,000	203	3,752	87.1	125.1
취약계층 지원	2,194	85,754	2,018	77,252	92.0	90.1
인프라확충 및 중소기업 일자리 총원	1,194	4,348	963	2,549	80.7	58.5

자료: 노동부 내부자료.

나. 청년실업대책 분야 결산현황 및 문제점

(1) 청년실업대책 분야 결산현황

[표 5] 2004년도 노동부 청년실업대책 분야 세부사업 결산현황

(단위: 억원, 명, %)

		회계	2004 예산		2004 실적		집행률	
			금액	인원	금액	인원	금액	인원
연수 체험	청소년직장 체험 프로그램	일반 회계	1,052	70,000	1,051	88,005	99.9	125.7
	전문직 해외취업지원	일반 회계	137	2,500	137	2,832	100.0	113.3
단기 일자리	구인업체 개척사업	일반 회계	56	2,800	52	4,249	92.9	151.6
직업 훈련	기능사양성 특별훈련	고용보 험 기금	453	27,020	414	24,267	91.4	89.8
	정부위탁훈련	고용보 험 기금	903	12,000	900	16,014	99.7	133.5
	취업유망분야 훈련	일반 회계	410	13,667	390	16,976	95.1	124.2
합 계			3,011	127,987	2,944	152,343	97.8	119.0

자료: 노동부 내부자료.

2004년 노동부 일자리지원 사업의 청년실업대책 분야는 [표 5]에서 보는 바와 같이 총 3,011억원의 예산을 편성하여 예산액의 97.8%에 해당하는 2,944억원을 집행하였으며 사업실적은 목표인원인 12만 7,987명의 119.0%에 해당하는 15만 2,343명을 지원하여 예산의 집행실적과 사업추진실적이 양호한 것으로 나타난다.

(2) 청년실업대책 분야의 문제점

노동부 청년실업대책에 있어 큰 문제점으로 지적되는 것은 청년층을 대상으로 실시하는 대부분의 사업이 1년 미만의 짧은 연수프로그램, 일자리 제공, 직업훈련으로 구성되어 있어 청년층의 능력 및 경력개발에 도움이 되지 못하며 과정을 수료한 후 안정적인 취업으로 연계되지 못하고 있다는 점이다.

2004년도에 노동부가 실시한 청년실업대책 분야의 세부사업별 운영실태를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 연수체험 분야의 「청소년직장체험프로그램사업」은 3개월간의 취업지원제(인턴제)와 6개월간의 연수지원제(연수제)로 이원화하여 운영되고 있는데, 연수지원제의 경우 운영과정에서 본래 사업목적에 부합하지 못하는 문제점을 나타내고 있다. 연수지원제는 미취업 청소년에게 산업현장 연수기회를 제공하여 취업능력을 강화하고 정규직으로 채용을 제고하는 것을 사업목적으로 한다. 그러나 2004년도 연수지원제의 추진성과를 살펴보면 수료자 53,546명 중 0.5%인 262명만이 정규채용되어 정규직 채용제고라는 본래 목적에 비하여 성과가 매우 저조하다. 또한 미취업 청소년의 취업능력 강화라는 목적에도 일부 부합하지 못하고 있는 것으로 보인다. 노동부는 2004년도에 청년층의 경력개발에 도움이 되지 않는 단순노무직종에 해당하는 대형 외식업체의 홀서빙요원 360명에게 연수수당 3억원을 지급한 것으로 나타나고 있다.⁴⁾

「전문직해외취업사업」은 해외취업 연수과정 운영, 해외인턴과정 운영으로 구성된다. 해외취업연수과정은 사전에 해외의 구인업체와 연계하여 인력채용을 전제로 실시하는 직무 및 연수과정인데 2004년도의 연수실적을 살펴보면 16개

4) 감사원, 「고용안정화사업 집행실태 감사결과」, 2005. 5.

과정의 수료인원 1,151명 중 46.3 %인 533명이 최종 취업하였다. 해외취업연수과정은 사전에 인력채용을 전제로 하며 1인당 평균 연수비가 400만원으로 비교적 고액인 점을 감안할 때 예산지출에 비하여 취업효과가 미흡한 것으로 보인다.

일자리 제공 부문의 「구인업체개척사업」은 청년실업자에게 일 2만 6,000원의 수당을 지원하여 단기 일자리를 제공함과 함께 참여자가 중소기업체를 방문하여 구인개척과 구직활동을 병행 실시토록 함으로써 참여자 본인 및 타 실업자에게 적합한 일자리를 발굴함을 사업내용으로 한다. 2004년도 구인업체개척사업의 추진성과를 살펴보면 참여인원 4,249명 중 참여자 본인은 1,315명이 취업해 30.9%의 취업률을 보이고 있다. 구인구직업체개척사업의 참여자 본인 취업자수와 취업률은 2002년도에 1,922명에 67.4%에서 2003년도에는 1,424명에 30.1%로 점차 취업자수와 취업률이 감소하는 추세를 보이고 있다.

노동부 청년실업대책 직업훈련 부문은 예산규모면에서 볼 때 제조업 기능인력 양성을 위한 훈련에 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 2004년도에 실시된 노동부의 청년실업대책 직업훈련 중 기계정비, 특수용접 등 기능인력 양성을 목적으로 하는 「기능사양성특별훈련」과 「정부위탁훈련」에 각각 414억원과 900억원의 예산이 지출되었으며, IT, 전문자격증 등 훈련을 위한 「취업유망분야 훈련」에는 390억원의 예산이 지출되었다. 기능사양성특별훈련과 정부위탁훈련은 상급학교 비진학청소년을 대상으로 한다. 기능사양성훈련은 한국산업인력공단과 기능대학에서 실시되며 정부위탁훈련은 대한상의와 정부에서 지정한 민간기관에 위탁하여 운영되어 지는데 최근 3D업종에 대한 취업기피와 상급학교 비진학 청소년의 감소로 인하여 훈련생모집에 어려움이 있으며 훈련수료 후 취업률 또한 저조하다. 기능대학의 경우 2004학년도 2학년의 경우 중도탈락이 많아 정원 7,405명에 현원은 68%인 5,007명에 그치고 있으며, 2001년부터 2004년까지 수료자 1만 9,979명 중 고용보험 가입 사업장 취업자는 39%에 그치고 있는데⁵⁾ 기능대학이 전문대 수준의 기능분야 훈련을 2년간 실시하고 있음을 감안할 때 취업실적이 저조한 것으로 보인다. 한국산업인력공단에서 실시하는 기

5) 감사원, 「고용안정화사업 집행실태 감사결과」, 2005. 5.

능사양성훈련의 경우 2004년도에 5,995명이 수료하였는데, 취업자는 수료자 중 54.1%에 해당하는 3,246명에 그치고 있다.

「취업유망분야훈련」의 2004년도 사업추진성과를 살펴보면 1만 6,976명이 훈련을 실시하여 4,350명이 중도탈락하고 8,934명이 수료하였는데 이중 43.7%인 3,902명이 취업한 것으로 나타난다.

다. 사회적일자리지원 분야 결산현황 및 문제점

(1) 사회적일자리지원 분야 결산현황

사회적일자리지원 분야 사업인 사회적일자리 창출사업의 결산현황을 살펴보면 예산현액 233억원 중 203억원이 지출되고 사업 참여자에 대한 지원금 30억원이 지원기간 연도이월되어 87.1%의 집행률을 보이고 있다. 사업추진성과를 살펴보면 당초 3,000명을 목표로 하였으나 3,752명이 참여하여 목표 대비 125.1%의 추진실적을 나타내고 있다.

(2) 사회적일자리 창출사업의 문제점

노동부의 사회적일자리 창출사업은 2003년도 제1회 추경(2003년 6월)으로 신규편성되어 2004년부터 본격적으로 사업이 추진되었는데 그간 집행과정을 통하여 여러 가지 문제점을 나타내고 있다. 먼저, 사회적일자리 창출사업에서 제공하는 일자리의 질적 측면과 관련하여 “낮은 임금의 불안정적 일자리”라는 문제가 제기된다. 사회적일자리란 고용의 계속성이 보장되지 않는 임시직으로 해당연도에 선발된 대상자에게 9~10개월의 고용을 지원하는데 그치고, 다음연도에 다시 새로운 대상자를 선발하여 매년 몇 천개의 일자리를 창출했다는 식으로 진행되고 있다. 이렇게 단년도 일자리의 양적인 숫자 늘리기 차원으로 진행되는 일자리 창출정책은 오히려 비정규 임시직을 양산하는 고용정책으로 고용의 불안정성만을 확대시키는 결과를 초래할 수도 있다.

사회적일자리 창출사업에서 지원하는 낮은 임금수준도 문제가 된다. 2004년도의 경우 사회적일자리창출사업에서 지원하는 1인당 인건비는 월 58~68만원

인데 2004년 9월 1일 현재 최저임금액은 주 44시간 근무사업장 기준으로 64만 1,840원으로 사회적 일자리 근로자의 임금수준이 최저임금에도 미치지 못한다는 지적이 제기되었다.

또한 노동부가 실시하고 있는 사회적일자리 창출사업은 다른 부처에서 실시하고 있는 사회적일자리 지원사업과 그 내용면에서 유사한 측면이 있으므로 관계부처와 사전협의를 통해 참여대상, 참여기간 등에서 사업간 중복을 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 노동부의 사회적 일자리 창출사업의 2004년도 분야별 참여실적을 살펴보면 [표 6]에서 보는 바와 같이 노동, 사회복지, 문화·관광·교육, 환경 등 다양한 분야의 사업을 망라하고 있다. 그런데 보건복지부, 문화관광부, 교육인적자원부 및 환경부에서도 방문도우미 사업, 생활체육지도자 사업, 장애아교육보조원 사업, 생태우수지역 일자리창출 사업 등 노동부의 사회적일자리 창출사업과 유사한 성격의 사회적일자리 지원사업을 수행하고 있다. 타 부처에서 전문성을 갖고 있는 사업과 노동부의 사회적일자리창출 사업 간의 분야가 중복될 경우 노동부에서 당해사업을 수행하는 것이 바람직한지 검토가 필요하며, 노동부 소관사업에 맞는 사업을 개발·특화시킬 필요가 있다.

[표 6] 2004년도 사회적일자리 창출사업 분야별 참여실적

(단위: 명)

목표 인원	계	노동	사회 복지	보건	문화 관광 교육	환경	안전	기타
3,000	3,752	758	2,162	62	247	386	29	108

자료: 노동부 내부자료.

라. 취약계층지원 분야 결산현황 및 문제점

(1) 취약계층지원 분야 결산현황

취약계층 일자리지원 분야는 총 2,194억원의 예산을 편성하여 예산액의

92.0%에 해당하는 2,018억원을 집행하였으며 사업실적을 살펴보면 목표인원인 8만 5,754명의 90.1%에 해당하는 7만 7,252명을 지원하였다. 취약계층일자리지원 분야는 노동부의 일자리 지원사업의 분야 중 정책대상별로 구분되는 청년실업대책 분야에 비하여 상대적으로 예산의 집행률과 사업실적이 저조한 것으로 나타난다. 취약계층 일자리지원분야의 세부사업별 결산현황을 살펴보면 [표 7]에서 보는 바와 같이 장애인고용촉진및직업재활기금으로 실시하는 장애인취업지원사업과 일반회계에서 실시하는 자활취업촉진사업, 산업재해보상보험및예방기금에서 실시하는 산재장애인직업훈련의 집행률이 각각 78.5%, 52.0%, 62.0%로 저조하다.

[표 7] 2004년도 노동부 취약계층지원 분야 세부사업 결산현황
(단위: 억원, 명)

	회계	2004년 예산		2004년 실적		집행률	
		금액	인원	금액	인원	금액	인원
장애인취업지원	장애인 기금	130	774	102	747	78.5	96.5
자영업창업지원	근로복지 기금	400	550	364	680	91.0	123.6
자활취업촉진	일반 회계	25	1,230	13	961	52.0	78.1
실업자재취직훈련지원금	고용보험 기금	1,305	60,000	1,242	53,710	95.2	89.5
고용촉진훈련	일반농특 회계	126	13,000	126	9,723	100.0	74.8
자활훈련	일반 회계	104	5,000	99	7,496	95.2	148.5
산재장애인직업훈련	산재보험 기금	79	3,000	49	2,838	62.0	94.6
여성가장실업자취업훈련	일반 회계	25	2,200	23	1,097	92.0	49.9
합 계		2,194	85,754	2,018	77,252	92.0	90.1

자료: 노동부 내부자료.

(2) 취약계층지원 분야의 문제점

취약계층지원 분야의 문제점으로는 먼저 예산의 집행률 저조가 지적된다. 앞서 살펴본 바와 같이 취약계층지원 분야는 청년실업대책분야에 비하여 사업의 집행률이 저조한 것으로 나타나는데, 세부사업 중 장애인취업지원 사업과 자활취업촉진, 산재장애인직업훈련사업의 집행률이 각각 78.5%, 52.0%, 62.0%로 저조하다. 「자활취업촉진사업」의 경우 당초 예산액 대비 집행률이 52.0%로 특히 저조한데 2004년도 당초 예산액은 24억 5,500만원이나 지방자치단체에서 의뢰하는 사업대상자수가 목표인원보다 부족하여 10억 6,400만원을 아전용 감액하여 예산현액 13억 9,100만원 중 13억 1,900만원을 지출하였다. 동 사업은 2003년도에도 당초 예산액 34억 5,400만원 중 16억 4,400만원만 지출하고 6억 200만원을 불용시키는 등 사업이 실시된 2002년 이후 매년 사업의 추진실적이 저조하다.

「장애인취업지원사업」은 장애인고용촉진및직업재활기금에서 실시하는 사업으로 장애인취업일선관리, 중증장애인 고용지원, 장애인자영업 창업자금융자, 장애인자영업전세자금융자 등 4개의 세부 사업으로 구성되는데 이중 장애인 자영업 창업자금융자사업의 집행률이 매년 부진하다. 장애인자영업창업자금융자사업의 2004년도 결산현황을 보면 계획현액 90억원에 이중 72.8%에 해당하는 65억 4,900만원이 지출되고 24억 5,200만원이 불용되었다. 동 사업의 집행률은 2002년도에 83.7%, 2003년도에 71.2%로서 매년 집행실적이 저조하다.

취약계층 직업훈련의 경우 취업률 저조와 함께 중도이탈자가 과도한 것이 문제점으로 지적된다. [표 8]에서 보는 바와 같이 2004년도 노동부 취약계층 직업훈련의 총 훈련인원은 7만 5,255명인데 이중 4만 1,969명이 수료하고 1만 8,862명이 중도탈락하여 중도탈락율이 25.1%에 이르고 있다. 수료자 중 취업자수는 1만 9,376명으로 취업률은 46.1%를 나타내고 있다. 이를 세부사업별로 살펴보면 산재보험기금에서 실시하는 산재장애인직업훈련의 중도탈락율이 30.5%로 특히 저조하다. 일반회계에서 실시하는 「자활훈련」은 직업적응훈련과 자활직업훈련으로 구성되는데 직업적응훈련은 중도탈락율이 30.9%에 이르고 있으며 취업률이 8.2%로 매우 저조하게 나타난다.

[표 8] 2004년도 노동부 취약계층 직업훈련 실시현황

(단위: 명, %)

	목표 인원	훈련 인원	수료 인원 (A)	중도 탈락 인원 (탈락률)	취업 인원 (B)	취업률 (B/A)
실업자 재취직훈련	60,000	53,710	26,124	13,680 (25.5)	13,688	52.4
고용촉진 훈련	13,000	9,795	7,710	2,044 (20.9)	3,887	50.4
자활직업 적응훈련	3,000	5,286	3,655	1,631 (30.9)	301	8.2
자활직업 훈련	2,000	2,217	1,358	382 (17.2)	296	21.8
산재장애인 직업훈련	3,000	2,838	1,972	866 (30.5)	721	36.6
여성가장 실업자취업훈련	2,200	1,409	1,150	259 (18.4)	474	39.2
합 계	83,200	75,255	41,969	18,862 (25.1)	19,367	46.0

주: 중도탈락인원에는 훈련중 취업자도 포함됨.

자료: 노동부 내부자료를 재구성.

마. 고용 인프라구축 및 중소기업 유휴일자리충원 분야 결산현황 및 문제점

(1) 고용 인프라구축 및 중소기업 유휴일자리충원 분야 결산현황

고용인프라 구축 및 중소기업 유휴일자리충원 분야는 [표 9]에서 보는 바와 같이 1,194억원의 예산을 편성하여 예산액의 80.7%에 해당하는 963억원을 집행하였으며 사업실적을 살펴보면 목표인원인 4,348명의 58.5%에 해당하는 2,549명을 지원하여 예산의 집행실적과 사업실적이 매우 저조하다. 세부사업별 결산현황을 살펴보면 중소기업 유휴일자리 충원 부문의 집행실적이 저조하다. 중소기업 유휴일자리 충원 부문은 4개의 기금사업으로 구성되는데 고용보험기금으로 실시되는 중소기업고용환경개선지원금 사업의 경우 집행실적이 전혀 없

으며 장기구직자고용촉진장려금 사업의 집행률은 53.9%, 중소기업직업훈련컨소시엄 사업의 집행률은 81.3%, 산재보험기금으로 실시되는 Clean 사업장 지원사업의 집행률은 80.4%로 기금사업의 집행실적이 저조함을 보여준다.

[표 9] 2004년도 노동부 고용인프라 구축 및 중소기업 유휴일자리충원 분야
세부사업 결산현황

(단위: 억원, 명%)

		회계	2004 예산		2004 실적		집행률	
			금액	인원	금액	인원	금액	인원
인프라 확충	고용안정센터육성	일반 회계	116	-	116	-	100.0	-
	취업지원프로그램 구축	일반 회계	20	-	20	-	100.0	-
	고용안정정보망 운영	일반 회계	11	-	11	-	100.0	-
	중장기인력수급 전망모델 구축	고용보험 기금	14	-	13	-	92.9	-
	구인구직채용 박람회 지원	고용보험 기금	6	-	6	-	100.0	-
	고령자인재은행 지원	일반 회계	3	-	3	-	100.0	-
중소 기업 유휴 일자리 충원	Clean 사업장 지원	산재보험 기금	700	-	563	-	80.4	-
	중소기업직업훈련 컨소시엄	고용보험 기금	208	-	169	-	81.3	-
	중소기업고용환경 개선 지원금	고용보험 기금	1	57	0	0	0.0	0.0
	장기구직자고용 촉진 장려금	고용보험 기금	115	4,291	62	2,549	53.9	59.4
합 계			1,194	4,348	963	2,549	80.7	58.5

자료: 노동부 내부자료.

(2) 고용인프라 구축 및 중소기업유휴인력충원의 문제점

고용 인프라는 크게 보아 고용안정서비스 기관이라는 하드웨어적 측면과 고용안정서비스를 국민에게 제공함에 있어서 필요한 소프트웨어적 측면으로 구분할 수 있다. 2004년도에 노동부는 고용안정서비스 기관 구축을 위해 고용안정센터육성 사업과 고령자인재은행지원사업을 실시하였으며, 고용안정서비스 제공을 위해 청년실업대책분야의 취업지원프로그램 구축, 고용안정정보망운영, 중장기인력수급전망모델구축, 채용박람회지원 등 4개의 사업을 실시하였다.

「고용안정센터」는 구인·구직정보제공 등 취업알선 및 상담, 인적자원 개발 등 각종 노동시장관리 프로그램 실시로 구직자의 고용안정 도모와 기업의 인력난을 해소함을 목적으로 하는데 2004년도에는 청년실업 대책으로 청소년취업지원실 설치 등 기능개편 예산과 취업알선직업지도, 성취프로그램 운영 등을 위하여 116억원의 예산을 편성하여 전액 지출하였다.

고용안정센터의 운영실적은 [표 10]에서 보는 바와 같은데, 기능이 개편된 2004년의 경우 구인인원, 구직인원 등 이용자 수와 취업자수가 전년도에 비하여 소폭 증가하였다.

[표 10] 고용안정센터 운영실적(2002~2004년)

	개소	구인인원 (명)	구직인원 (명)	취업알선 (건)	취업자수 (명)	취업률 (%)
2002	156	642,032	873,296	2,530,734	191,979	22.0
2003	155	489,168	932,826	1,659,147	180,450	19.3
2004	118	608,117	1,112,943	1,552,934	223,757	20.1

자료: 노동부 내부자료.

고용안정서비스 제공을 위한 취업지원프로그램 구축, 고용안정정보망운영, 중장기인력수급전망모델구축, 채용박람회지원 등 사업은 대부분 예산을 전액 집행하여 집행실적은 양호하다.

「취업지원프로그램구축」은 산업인력공단에서 사업을 수행하고 있는데 종합

적인 직업정보 및 직업지도 인프라의 개발 및 보급을 사업내용으로 한다. 그런데 2003년부터 고용안정센터가 기능을 개편하여 청소년취업지원실에서 직업 진도지도 및 취업지원 서비스 제공 등 청년층을 위한 각종 프로그램을 운영하고 있어 양자간의 기능이 중복되고 있는데 이를 통합하여 종합적이고 집중적인 서비스를 제공하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 청년층들이 쉽게 방문하지 않는 공공기관에서 이를 전담하는 것은 비효율적일 수도 있으므로 대학 등 민간과 공동으로 운영하여 청년층의 접근성을 제고하는 방안도 검토가 필요하다.

「고용안정정보망사업」과 관련하여 현재 Work - net, 고용보험전산망, 직업훈련전산망 등 노동부가 소관하는 노동시장 정보망이 각각 개별적으로 운영되고 있는데 이들을 연계한 노동시장 통합정보시스템을 구축하여 종합적이고 체계적인 서비스를 제공할 필요성이 제기된다.

중소기업유휴일자리충원 부문은 청년층이 중소기업의 경우 보수 및 근무환경이 취약하다고 판단하여 중소기업의 취업을 기피하여 중소기업의 구인난이 상시화됨에도 불구하고 청년층 실업자들이 중소기업에 취업하기를 꺼려하고 있는 현실을 감안하여 중소기업의 채용을 늘리기 위한 대책을 중심으로 추진되고 있다. 2004년 노동부 일자리지원사업에는 청년실업대책 분야에서 Clean사업 장지원, 중소기업훈련컨소시엄, 중소기업고용환경개선지원금, 장기구직자고용촉진장려금 등 4개의 세부사업이 실시되었다.

「장기구직자고용촉진장려금」은 고용보험기금에서 실시하는 사업으로 실직기간 6개월 이상인 장기실업자를 채용하는 사업주에게 채용 구직자 1인당 최초 6개월은 월 60만원, 나머지 6개월은 월 30만원씩 임금을 보조해주는 사업이다. 2004년도 장기구직자고용장려금의 결산현황을 보면 예산현액 115억원 중 집행액은 62억원으로 집행률이 53.9%에 그치고 있다. 장기구직자채용장려금은 일정금액의 임금을 지급해주는 방식인데 당초 취지와는 달리 기업은 값싼 노동력을 사용한다는 생각으로 구직자를 채용하여 저숙련 직종에 종사시키고 임금지원기간이 끝난 후에는 해고할 가능성이 있으며, 예산의 집행실적 저조에서 알 수

6) 중소기업체 인력부족 현황(중소기업청) : 2002년 204,951명 → 2003년 138,947명 → 2004년 117,381명

있는 바와 같이 사업주와 청년 구직자의 참여도 저조하다.

중소기업의 유희일자리 충원을 위하여 단기적으로는 최근의 높은 실업률과 중소기업의 구인난 등을 감안하여 임금보조제를 지속시킬 필요성이 인정되나 장기적으로는 「Clean 사업장 지원」, 「중소기업고용환경개선지원금」 등 중소기업의 근무환경을 개선해 나가는 사업을 확대해 나가는 것이 바람직한 것으로 보인다.

VI. 고용보험기금

1. 분석 의견

가. 과도한 기금적립금 규모

「고용보험법」 제72조에 따르면 노동부장관은 대량실업의 발생 기타 고용상태의 불안정에 대비한 준비금으로 당해 년도 지출소요를 초과하는 여유자금을 적립하도록 하고, 고용보험기금 적립금의 적정규모는 고용정책심의회 심의를 거쳐 결정하도록 규정하고 있다. 지난 5년 간 고용보험기금의 부담금 등의 수입에서 사업비 등 지출을 충당하고 기금 여유재원으로 적립한 금액은 [표 2]에 제시된 바와 같다.

[표 2] 고용보험기금 적립금 현황: 2000~2004년

(단위: 억원)

	2000	2001	2002	2003	2004
고용안정사업	10,386	14,328	19,000	21,608	24,599
직업능력개발사업	4,619	5,957	7,131	8,542	10,458
실업급여사업	21,270	29,145	37,994	44,127	49,429
합 계	36,276	49,431	64,125	74,277	84,486

자료: 노동부, 「고용보험기금 결산서」, 각 연도.

[표 2]에 의하면 고용보험기금의 적립금 규모는 2000년 3조 6,276억원에서 2004년 말 현재 8조 4,486억원에 이르고 있다. 2004년도 말 현재의 적립금 규모 8조 4,486억원은 2003년도 말의 적립금 규모 7조 4,277억원에 비해 약 13.7%가 증가한 규모이다. 고용보험법 제72조 규정에 의해 대량실업사태 및 고용상태 불안정에 대비한 준비금인 기금적립금이 지난 5년 간 매년 연 평균 약

1조 2,000억원 씩 증가하여 기금이 과다적립 되는 현상은 두 가지 측면에서 설명될 수 있을 것이다. 첫째는 현행의 고용보험요율이 높아 고용보험사업의 지출규모에 비해 고용보험 기금의 재원 조성이 과다하기 때문으로 볼 수 있으며, 둘째는 고용보험사업의 계획대비 실적이 부진한 데 기인한 것으로 볼 수 있다.

고용보험기금의 적정 적립금 규모를 판단할 수 있는 지표로는 준비율배수(reserve ratio multiple), 수입대비 적립금비율 등이 사용되고 있는 데 우리나라의 경우는 2001년 6월 고용정책심의회에서 연간 보험료 수입액의 2배를 적립하도록 결정하였을 뿐 아직까지 각 사업별로 적정한 적립금 규모를 판단할 수 있는 지표를 노동부가 제시하지 못하고 있는 실정이다. [표 3]은 지난 5년간 고용보험기금의 각 사업별 수입대비 적립금의 비율을 보여주고 있다. [표 3]에 의하면 고용보험기금의 보험료 수입액대비 적립금의 비율은 2003년 2.86배, 2004년 2.93배의 높은 배수를 유지하고 있는 실정이다. 이러한 과다한 적립금 규모는 고용보험사업을 위해 소요되는 지출규모 이상으로 과다하게 보험료를 징수하여 기업의 노동비용을 상승시킴으로서 효율적인 자원배분을 왜곡하는 결과를 초래하는 것으로 지적되고 있다. 그러나 노동부는 고용보험기금의 과다한 적립금 규모에 대한 계속되는 지적에도 불구하고 현재까지 정확한 고용보험기금 재정추계에 근거한 적정 적립금 규모와 적정 보험요율을 제시하지 못하고 있다. 따라서 노동부는 향후 노동시장 여건 및 각 사업의 중·장기 투자계획을 반영한 재정추계를 통해 적정 적립금 규모를 산정하고, 이에 근거하여 각 사업별로 부과되는 보험요율을 시급히 조정하여 사업주와 근로자의 부담을 줄여나가야 할 것이다.

[표 3] 보험료 수입 대비 적립금 배수(2000년~2004년)

(단위: 배)

	2000	2001	2002	2003	2004
고용안정사업	2.74	3.08	3.75	6.80	7.77
직업능력개발사업	0.98	1.03	1.18	1.15	1.43
실업급여사업	1.96	1.96	2.36	2.73	2.69
합 계	1.56	1.72	2.36	2.86	2.93

자료: 노동부 내부자료 재구성.

특히, [표 3]에 제시된 각 사업별 보험료 수입대비 적립금의 비율을 살펴보면 2004년 말 현재 직업능력개발사업의 경우는 1.43배이고, 실업급여사업의 경우는 약 2.69배에 달하고 있는 데 비해 고용안정사업의 경우는 7.77배로 매우 높은 보험료 수입대비 적립금 비율을 보이고 있다.

나. 고용보험사업 집행의 문제점

(1) 고용안정사업의 집행실적 저조

[표 4] 2004년도 고용안정사업 세부 사업별 계획대비 집행실적
(단위: 명, 개소, 백만원, %)

	계 획		실 적		집행률 (B/A)
	사업목표	예산(A)	사업성과	지출(B)	
공공직장보육시설운영지원	15	1,175	14	1,107	94.2
직장보육시설 융자지원	10	3,000	1	150	5.0
공공직장보육시설 설치	3	769	3	769	100.0
고용안전센터 자체청사	2	23,738	2	23,569	99.3
고용유지지원금	166,682	34,047	104,124	32,046	94.1
전직지원장려금	1,793	1,836	2,696	1,427	77.8
재고용장려금	359	727	175	329	45.3
고령자고용촉진장려금	285,660	44,953	266,119	41,299	91.9
장기구직자고용촉진장려금	19,672	8,892	10,662	5,950	66.9
여성고용촉진장려금	12,646	15,182	5,292	7,551	49.7
직장보육교사 임금지원	595	4,998	748	4,128	82.6
직장보육시설 설치지원	77	2,675	22	1,221	45.7
건설근로자퇴직공제부금 지원	22,317	1,339	20,140	812	60.7
중소기업근로시간단축지원금	45,876	68,814	1,338	1,657	2.4
중장년훈련수료자채용장려금	16,032	5,611	910	379	6.8
건설근로자고용안정지원금	21,000	6,300	1,103	625	9.9
중소기업고용환경개선지원금	57	68	0	0	0
신규고용촉진장려금	5,384	3,189	1,467	797	25.0

자료: 노동부, 「2004년도 고용보험기금 결산서」, 2005.

[표 4]는 2004년도 고용안정사업의 세부사업별 계획대비 집행실적을 보여주고 있다. 이 표에 따르면 2004년도에 고용안정사업의 확대에 의해 신규로 도입된 사업들 대부분의 집행실적이 극히 저조한 실적이다. 주 40시간 근무제를 조기에 도입하고 근로자 수가 증가한 기업을 지원대상으로 한 중소기업 근로시간 단축지원금 사업의 경우 당초 688억원을 계획하였으나 실제 지출된 금액은 16억 5,000만원으로 집행률은 단지 2.4%에 불과하고, 일용 건설근로자에 대한 고용보험 적용 및 고용관리체계 개선을 유도하기 위한 건설근로자 고용안정지원금의 경우도 당초 63억원을 계획하였지만, 단지 6억 2,000만원을 지출하여 집행률은 9.9%에 머무르고 있다.

이외에도 중소기업고용환경개선지원금의 경우 사업수행을 위한 준비미비와 홍보부족으로 인해 계획대비 지원실적은 전무한 실정이며, 신규고용촉진장려금의 경우도 집행률이 25% 정도에 머무르고 있는 실정이다. 그리고 2003년도부터 중소기업의 인력난을 해소하고 취업에 애로를 겪는 40세 이상자의 신속한 재취직을 지원할 목적으로 도입된 중장년훈련수료자 채용장려금과 정년퇴직자를 계속 고용하거나 3개월 이내에 재고용하는 사업주를 지원하는 정년퇴직자 계속고용촉진장려금지원사업은 각각 계획대비 6.8%와 4.5%의 집행실적을 보이고 있다⁷⁾.

(2) 직업능력개발사업의 실효성 문제

우리나라의 고용보험제도는 영세기업과 한계근로자가 우선적으로 보호되도록 설계되었다. 그러나 최근 3년간 실적자료를 통한 직업능력개발사업의 정책효과를 분석해 보면 고용보험제도의 도입목적에 부합되게 대기업보다 중소기업에 직업능력개발사업의 수혜혜택이 상대적으로 많이 주어져야 함에도 불구하고 대기업이 중소기업보다 더 많은 혜택을 누린 수혜의 역진현상이 발생하고 있음을 알 수 있다. [표 5]는 최근 3년간 연도별 직업능력개발사업의 기업규모별 수혜실적을 보여주고 있다. 이 표에서는 사업장별로 고용된 근로자의 수를 300인

7) 정년퇴직자 계속고용촉진장려금사업은 고령자고용촉진장려금사업의 세부사업이다.

을 기준으로 하여 대기업과 소규모 기업으로 구분하였다. 이 표에 따르면 근로자 수가 300인 미만인 소규모 기업의 경우 직업능력개발사업을 위한 납부보험료 대비 지원금 비율인 수혜율이 2002년 17.6%, 2003년 17.3%, 2004년 18.8%로 연평균 17.9%인 반면에, 근로자의 수가 300인을 초과하는 대기업의 수혜율은 2002년 37.8%, 2003년 33.8%, 그리고 2004년에는 35.9%로 연 평균 35.8%에 해당한다. 즉, 근로자 수가 300인 이상인 대기업은 근로자 수가 300인 미만인 소규모 기업에 비해 약 2배 정도 직업능력개발사업의 수혜 혜택을 받는 것으로 나타났다.

[표 5] 기업규모별 직업능력개발사업 수혜실적: 2002~2004년

(단위: 억원, %)

	2002		2003		2004	
	300인 미만	300인 이상	300인 미만	300인 이상	300인 미만	300인 이상
납부보험료(A)	2,343	3,706	2,260	4,388	2,973	4,347
지원금(B)	411	1,400	392	1,485	559	1,562
수혜율(B/A)	17.6	37.8	17.3	33.8	18.8	35.9
사업장참여율	5.5	343.1	6.6	234.6	7.1	318.8
근로자참여율	7.7	63.0	5.4	69.7	8.0	77.7
1인당 평균 지원금(천원)	101	118	140	106	126	100

주: 1. 사업장 참여율은 고용보험 적용사업장 대비 훈련지원 사업장임.

2. 근로자 참여율은 피보험자 대비 수혜인원 임(수혜인원/피보험자).

3. 1인당 평균지원금은 훈련수혜인원 대비 지원금 임.

자료: 노동부 내부자료 재구성.

이러한 점을 감안할 때 노동부는 직업능력개발사업의 실효성을 제고하기 위해서 소규모 기업의 훈련참여를 적극 유도할 유인책을 개발할 뿐만 아니라, 소규모 기업 근로자를 위한 훈련의 활성화를 통해 직업능력개발사업 수혜의 역

진성을 해소해 나가야 할 것이다.

다. 고용보험기금사업의 적합성 문제

「2004년도 고용보험기금 결산서」에 나타난 고용안정사업과 직업능력개발사업의 사업내용을 살펴보면 피보험자와 피보험자였던 근로자뿐만 아니라 보험료 납부경험이 없는 일반 취약계층 근로자에게도 수혜혜택을 주는 세부사업은 상당부분 포함하고 있는 실정이다. 고용보험기금의 고용안정사업과 직업능력개발사업 중에서 보험료 납부경험이 없는 일반 취약계층 근로자에게 수혜혜택을 주는 세부사업은 다음과 같다. 고용안정사업에 포함된 세부사업을 살펴보면 고용촉진장려금사업 중 다수고용과 신규고용에 대한 임금보조는 보험여부와 상관없는 취약계층에 대한 지원대책으로 볼 수 있다. 2004년에 신규사업으로 도입된 중소기업고용환경개선지원금은 당연한 기업 활동에 대한 지원으로서 고용보험사업으로는 부적절한 것으로 생각된다. 그리고 이들 세부사업 이외에도 고용정보제공사업 중 산업·직업별 고용구조 조사와 청년패널 구축은 당연히 정부 예산사업으로 시행해야 할 사업이며, 고용촉진시설지원사업 중 고용안정센터 청사매입, 채용박람회 개최사업 역시 예산사업으로 시행되어야 할 사업으로 보아진다.

직업능력개발사업에 포함된 세부사업을 살펴보면 기능대학 위탁훈련 신기술장비확충과 한국기술교육대학교 위탁훈련 직업능력개발 장비확충은 기능대학과 한국기술교육대학교가 보험여부와 상관없는 직업교육을 담당하는 국립대학이기 때문에 이들 대학에 대한 장비확충을 위한 지원은 고용보험기금이 지원할 이유가 별로 없는 것으로 지적된다. 아울러 한국산업인력공단의 경우도 보험여부와 상관이 없는 직업교육기관이기 때문에 전용시설 장비지원에 대한 고용보험기금의 지원은 설득력이 약하다. 따라서 이들 사업의 경우는 기금사업보다는 예산사업으로 전환하는 것이 바람직한 방향이라고 생각된다.

고용보험 제도를 시행하고 있는 국가들 중에서 고용보험을 통해 적극적 노동시장정책을 수행하고 있는 대표적인 국가로 독일을 들 수 있다. 독일은 고용보험의 수혜대상 범위를 설정함에 있어 피보험자와 피보험자였던 근로자를 포

함할 뿐만 아니라 실업자와 실업이 예상되는 자, 자영업자, 가족종사자, 직업생활초보자, 가사만을 돌보다가 일자리를 구하는 자 등 고용보험 보험료를 납부한 경험이 없는 인적범위와 청소년에 대해서도 의무교육을 마치지 못한 청소년이 의무교육을 마쳐 직업양성교육에 참가할 준비를 할 수 있도록 지원하는 비용 등이 포함되어 있다. 따라서 독일은 고용보험료 가입대상에 비해 수혜대상의 인적범위가 현저히 넓은 것으로 파악되고 있다. 우리나라의 고용보험제도는 고용보험의 수혜대상 범위를 피보험자와 피보험자였던 근로자 이외에 보험료 납부경험이 없는 일반 취약계층 근로자까지를 포함하고 있으므로 고용보험의 수혜대상 범위 측면에서 독일의 고용보험제도와 매우 유사하다고 볼 수 있다.

반면에 독일은 고용보험 재정을 운용함에 있어 고용보험 재정이 적자일 때 독일 연방정부가 적자금액을 국고로 보조하는 법적의무 조항이 있다. 독일의 고용보험 재정운용 실태를 살펴보면 1980년대 말부터 고용보험이 적자를 시현함에 따라 국고보조가 계속 지원되고 있으며, 2002년의 경우 독일 연방정부의 국고보조는 고용보험 전체 수입의 약 10.7%에 이르고 있다. 따라서 독일의 고용보험 재정운용 구조는 재정적자 시 정부 부담이 의무화되어 있고, 실제 고용보험의 재정적자를 국가가 일반회계로 보조하고 있음을 감안할 때 고용보험사업의 수혜가 보험료 납부경험이 없는 일반 취약계층에게 주어지는 것이 어느 정도 정당화 된다고 볼 수 있다.

그러나 우리나라의 경우는 고용안정사업과 직업능력개발사업의 경우 각각 임금총액의 0.15%와 임금총액의 0.1 ~ 0.7%를 사업주가 부담하고, 실업급여사업의 경우는 임금총액의 0.9%를 근로자와 사업주가 각각 0.45%씩 부담하고 있는 실정이며, 정부 부담이 법적으로 의무화되어 있지 않은 실정이다. 따라서 우리나라의 경우는 고용보험 재정이 사업주와 피보험자가 납부하는 보험료에 의해 운용되므로 보험료 납부경험이 전혀 없는 일반 취약계층이 고용보험사업의 수혜대상에 포함되는 것은 지양되어야 할 것이다. 비록 고용보험법의 규정에 의해 일반 취약계층을 위한 사업을 고용보험사업에 포함시킬 수 있다하더라도 고용보험기금에 대한 정부부담이 의무화 되어 있지 않은 상태에서 보험료 납부경험이 없는 일반 취약계층을 위한 사업은 기금사업보다는 예산사업으로 전환되

는 것이 바람직하다고 본다. 이를 위해 노동부는 향후 예산안과 기금운용계획안을 수립할 때 예산사업과 기금사업을 구분할 수 있는 명확한 기준을 마련하여야 할 것으로 본다.

라. 기금자산운용의 문제점

앞 절에서 설명한 바와 같이 고용보험기금의 적립금이 과다하게 적립됨에 따라 이에 비례하여 기금의 자산운용 규모도 크게 증가하였다. [표 6]은 고용보험기금의 최근 5년간 자산운용규모의 추이를 보여주고 있다. 이 표에 의하면 고용보험기금 자산운용규모는 2000년 말 3조 6,276억원에서 2004년 말 현재 8조 4,486억원으로 지난 5년간 4조 8,210억원이 증가하였다. 이는 고용보험기금의 수입금액에서 지출금액을 차감한 수지차가 연평균 약 1조 2,000억원씩 발생한 데 기인한다.

[표 6] 고용보험기금 자산운용규모 및 수익률 추이: 2000~2004년
(단위: 억원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004
자산운용규모	36,276	49,431	64,125	74,277	84,486
당기 수익률	7.47	6.47	1.97	5.67	5.78

자료: 노동부 내부자료.

2004년도 말 현재 8조 4,486억원에 달하는 기금자산 운용규모는 2004년도 국회의 기금결산 심의대상인 57개 기금 중에서 국민연금기금을 제외하고 자산운용규모가 가장 큰 규모임을 알 수 있다. 따라서 노동부는 고용보험기금 자산운용을 위한 과학적이고 합리적인 자산배분 및 운용전략, 리스크관리, 성과평가 계획 등을 수립함으로써 투자자산의 수익률 제고를 통해 기금자산의 건전성을 유지해 나가야 할 것이다. 그런데 현재 노동부의 고용보험기금 자산운용 관리 실태를 살펴보면 노동부 국가공무원 정원배정 훈령에 의해 8조 4,486억원의 자

산운용 업무를 행정사무관 1인과 행정주사 1인이 담당하고 있는 실정이다. 그리고 행정사무관의 평균근무 기간은 1년 4개월이고, 행정주사의 평균근무 기간은 1년 6개월로 순환보직으로 인해 자산운용 담당 공무원의 기금자산운용 업무에 대한 전문성이 매우 취약함을 알 수 있다⁸⁾. 이러한 고용보험기금 자산운용 인력 부족과 이들의 전문성 결여로 고용보험기금 자산운용 업무의 대부분을 외부기관에 위탁하고 있는 실정이다. 노동부는 자산운용관리, 리스크관리, 펀드평가 등을 위해 외부 위탁기관에 2000년 120억원, 2001년 246억원, 2002년 234억원, 2003년 210억원, 2004년에 181억원을 포함하여 지난 5년간 총 991억원을 보수로 지급하였다⁹⁾.

노동부는 2000~2004년 기간 중 연평균 1조 2,000억원씩 증가하는 기금자산의 효율적 운용을 위해서 기금자산운용을 위한 전담조직을 시급히 갖추어야 함에도 불구하고 지금까지 이를 소홀히 하고 있음이 지적된다. 특히 2004년 12월 「기금관리기본법」의 개정으로 인해 자산규모가 1조원을 초과하는 기금에 대해서는 자산운용을 위한 전담기구를 설치하도록 의무화하고 있음에도 불구하고 노동부는 아직까지 이를 시행하고 있지 않다. 이러한 점을 감안할 때 노동부가 자산운용을 위한 전문가들을 계약직 형태로 고용하여 자산운용 전담조직을 하루빨리 정비하여 자산운용의 효율성을 제고해 나가야 할 것이다.

-
- 8) 노동부 보험정책과에 소속된 이들 2인의 공무원이 2004년 결산기준으로 고용보험기금 자산규모 8조 4,486억원과 산업재해보상 및 예방기금의 자산규모 1조 7,727억원을 합한 총 10조 2,213억원을 관리하고 있다.
- 9) 노동부는 기금자산운용 및 관리를 위한 전문 인력의 부재로 산업재해보상 및 예방기금의 여유재원 운용을 위해서도 외부 위탁기관에 지난 5년간 270억원을 보수로 지급 하였다.

VII. 산업재해보상보험및예방기금

1. 2004년도 조달 및 운용 실적

산업재해보상보험및예방기금은 2004 회계연도에 5조 3,639억원을 조달·운용하였다. 산업재해보상보험및예방기금의 2004 회계연도 조달실적은 보험료 2조 8,961억원, 융자원금 회수 1,011억원, 일반회계전입금 142억원, 여유자금(적립금)회수 2조 1,213원 등 총 5조 3,639억원으로 이는 계획 대비 94.0%에 해당하는 실적이다. 운용실적은 보험급여 2조 8,601억원, 근로복지공단출연금 1,760억원, 산업안전공단출연금 1,057억원, 산재예방시설융자금 763억원, 여유자금운용 1조 9,561억원 등 총 5조 3,639억원으로 이는 계획 대비 94.0%에 해당하는 실적이다.

2. 분석 의견

가. 기금 재정수지의 악화

최근 5년간 결산결과에 나타난 산재보험기금의 재정수지를 살펴보면 [표 2]에서 보는 바와 같이 산재보험 수입은 연평균 14.5% 증가하였으나 지출규모는 연 평균 17.3% 증가하여 2004년의 경우 산재보험 수입은 3조 1,278억원인데 지출은 3조 3,688억원으로 2,410억원의 재정적자를 나타내고 있다. 특히 산재보험 지출규모 중 가장 큰 비중을 차지하는 보험급여 지출은 최근 5년간 연평균 17.6%의 증가세를 보이고 있으며, 보험급여 중 연금의 지출은 최근 5년간 24.9%의 급속한 증가세를 나타내고 있다.

[표 2] 산업재해보상보험 재정수지: 2000~2004년

(단위: 억원, %)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
수입 (증감률)	19,555 (21.3)	23,645 (20.9)	27,156 (14.8)	27,172 (-0.1)	31,278 (15.4)
지출 (증감률)	16,847 (12.9)	19,998 (18.7)	24,352 (21.8)	29,607 (21.6)	33,688 (11.4)
- 보험급여 (증감률)	14,563 (14.3)	17,446 (19.8)	20,203 (15.8)	24,818 (22.8)	28,600 (15.2)
. 연금 (증감률)	2,145 (24.3)	2,666 (24.3)	3,397 (27.4)	4,156 (22.3)	5,238 (26.0)
수지차	2,708	3,647	2,804	-2,495	-2,410
평균보험요율 (증감률)	1.76 (6.7)	1.67 (-5.1)	1.49 (-10.8)	1.36 (-8.7)	1.48 (8.8)

주: 연금은 장애연금과 유족연금, 상병보상연금을 합제한 금액임.

자료: 노동부, 「2004년도 산업재해보상보험및예방기금 결산보고서」, 2005.

문제는 이러한 산재보험 재정악화의 부담이 거의 산재보험료를 납입하는 민간의 사업주에게 전가되는 점에 있다. 현재 산재보험은 부과방식(pay-as-you-go) ¹⁾을 채택하고 있으므로 지출액의 급증에 따른 소요재원 마련은 사업주가 부담하는 보험료 수입의 증액에 의존할 수 밖에 없으며 이는 결국 향후 보험요율의 인상으로 귀착되어진다. 산재 보험료수입은 2005년도에는 2004년도의 2조 9,916억원 대비 23.2%나 증가한 3조 6,853억원이 계획되어 있으며 2009년도에는 2004년도 대비 무려 84.1%나 증가한 5조 5,067억원이 될 것으로 산정되고 있다. 2005년도 산재보험의 평균 보험요율은 2004년도의 14.8/1,000 대비 9.5% 인상된 16.2/1,000으로 계획되어 있으며 2009년도에는 22.2/1,000으로 증가될 것으로 추계²⁾되고 있다. 이러한 과도한 보험료 수준³⁾은 향후 사업주에게 큰 부담

1) 부과방식이란 산업재해 발생 시점에 관계없이 보험연도에 발생한 모든 비용을 해당 보험연도의 가입자에게 부담시키는 방식을 말한다.

2) 노동부, 산재보험기금 중기기금운용전망, 2005. 7

3) 통상 산재보험요율은 산업구조의 고도화, 소득수준의 향상 및 사회보장제도에 의하여

으로 작용할 것인 바, 산재보험의 재정안정을 위한 대책이 미리 수립되어야 할 것이다.

나. 보험료 징수실적의 부진

「고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률」은 산업재해를 당한 근로자에게 소정의 보험급여를 지급하기 위하여 가입자인 사용자가 보험료를 자진신고·납부해야 하며, 이를 이행하지 않으면 강제적으로 보험료를 확보하도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 산재보험료의 수납률은 [표 3]에서 보는 바와 같이 2002년도에는 88.6 %, 2003년도에는 88.7%, 2004년도에는 86.8%에 그치고 있다. 산재보험료의 징수율 저조는 보험재정의 누수 문제 이외에도 산재보험이 보험료 미납 사업장 근로자에게도 산업재해시 보험급여를 지급하고 있는 관계로 수지상등의 원칙 등 사회보험의 원칙에 어긋난다.

[표 3] 산재보험 징수실적: 2002~2004년

(단위: 억원, %)

	징수결정액	수납액	수납률
2002	27,446	23,953	88.6
2003	28,210	24,651	88.7
2004	33,365	28,961	86.8

자료: 노동부, 「산업재해보상보험및예방기금 결산보고서」, 각 연도.

산재보험의 징수실적 부진은 보험 적용범위 확대과정에서 징수관리 능력을 고려하지 않은 데 기인한다고 보인다. 산재보험은 1964년 출범 시 상시 500인 이상을 사용하는 제조업 사업장 등을 대상으로 하였으나 그 후 빠른 속도로 적

하향 안정화되는 경향을 보이는데, 우리나라와 보험료부과방식, 사회보장제도의 수혜 범위가 달라 단순비교는 곤란하지만 외국의 경우 2004년도 산재보험 평균요율은 일본 7.5/1,000, 독일 13.1/1,000, 스위스 4/1,000 ~ 17.2/1,000이다.

용범위가 확대되어 2000년 7월부터는 종전 5인 이상 사업장에서 1인 이상 사업장까지 적용하여 거의 모든 근로자와 사업장이 산재보험의 적용범위에 포함되어 있다. 그 결과 산재보험 적용사업장은 2000년도 70만 6,231개소에서 2004년도에는 103만 9,208개소로 확대되었다. 산재보험은 사업주의 임의가입이 인정되지 않고 강제 적용되므로 적용 범위를 확대하기 위해서는 동 보험의 적용·징수업무를 담당하고 있는 근로복지공단의 사업장 강제적용 관리능력이 전제되어야 하나 근로복지공단이 전체 사업장을 파악하고 관리하기에는 역부족인 측면이 있다. 2004년 산재보험료 수납실적을 보면 5인 미만 영세사업장에 대한 보험료 수납률은 54%에 그치고 있다.

다. 산재보험의 도덕적 해이 문제

산재보험급여의 누수를 막기 위해서 산재보험의 부정수급 등 도덕적 해이에 대한 대처가 필요하다. 산재보험은 민영보험이나 다른 사회보험에 비하여 제도적으로 도덕적 해이의 발생 개연성을 많이 내포하고 있다. 산재보험은 의무가입 제도를 취하고 있는데 민간보험과 달리 가입 당시 언더라이팅⁴⁾ 절차가 없으며 근로복지공단은 근로자의 인수위험과 관련된 개별정보를 가지지 못하고 있다. 따라서 사업장 또는 그 소속 근로자들이 제도를 악용하여도 이를 사전에 예방하거나 사후에 적발하는 것이 쉽지 않다.

근로복지공단에서 실시한 최근 3년간 의료기관 산재진료비 실사 및 조치현황을 살펴보면 [표 5]에서 보는 바와 같이 실사기관 대비 적발비율은 2002년도 97.3%, 2003년도 97.3%, 2004년도 88.8%로 거의 대다수의 실사기관들이 산재진료비 허위·부정 및 착오청구의 사유로 적발되고 있다.

이러한 산재보험의 심각한 도덕적 해이에 대응하기 위한 종합대책으로 다음과 같은 방안이 제시되고 있다.⁵⁾

4) 언더라이팅(underwriting)이란 보험자가 위험의 인수에 있어서 피보험자측의 개별적인 조건을 평가해서 합리적으로 양질의 위험을 선택하는 것을 말한다.

5) 신수식, “산업재해보상보험제도의 현안과제,” 「보험개발연구 제15권 제1호」, 2004. 3.

[표 5] 산재 의료기관 진료비 실사 및 조치현황: 2002~2004년

(단위: 백만원, 개소)

	실사 기관수	적발 기관수	적발금액			조치현황				
			계	허위 부정	착오 청구	계	지정 해제	진료 제한	경고	조치 제외
2002	148	144	764	372	392	144	-	16	51	77
2003	184	179	2,285	1,639	646	179	2	35	57	85
2004	295	262	2,257	1,069	1,188	262	1	23	97	141

자료: 근로복지공단 내부자료

첫째, 보험회사 및 다른 사회보험기관과 기존의 정보교류를 활성화할 필요가 있으며, 둘째, 장기요양환자에 대한 체계적이고 지속적인 실태조사가 필요하다. 개인별 관리카드를 작성하고 전산입력하여 특별관리할 필요가 있다. 셋째, 근로복지공단과 노동부는 도덕적 해이의 예방과 대응을 위한 전담조직의 신설이 필요하고 경찰 및 검찰, 그리고 보험회사 조직과 연계한 협의기구를 설치·운영하여야 한다. 그리고 위에서 살펴본 바와 같이 실사기관 대비 적발비율이 높으므로 실사대상을 보다 확대할 필요가 있다.

라. 책임준비금 적립액 과소계상의 문제

「산업재해보상보호법」 제84조 제2항은 “노동부 장관은 매 회계연도마다 책임준비금을 산정하여 적립금 보유액이 책임준비금의 금액을 초과하는 경우에는 그 초과액을 장래의 보험급여 지급재원으로 사용하고, 부족한 경우에는 그 부족액을 보험료 수입에서 적립하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 산재보험적립금은 책임준비금의 적정액을 적립하여 보험료부담이 후세대 사업주로 전가되는 현상을 방지하는데 그 설치목적이 있다. 그러나 산재보험기금의 2004회계연도 결산 결과를 살펴보면 [표 6]에서 보는 바와 같이 법정책임준비금은 3조 4,038억원인데 비하여 실제 산재보험적립금은 1조 8,537억원으로 무려 1조 5,501억

원의 책임준비금 부족액이 발생하였는데 이는 2003년도 책임준비금 부족액 7,435억원에 비하여 두 배 가량 증가한 규모이다.

[표 6] 산업재해보상보험및예방기금 적립금 현황: 2000~2004년

(단위: 억원)

	2000	2001	2002	2003	2004
책임준비금(A)	8,780	10,183	22,668	27,390	34,038
적립금(B)	13,442	17,896	21,239	19,955	18,537
책임준비금 부족액(A-B)	4,662	7,713	△1,429	△7,435	△15,501

자료: 노동부, 「산업재해보상보험및예방기금 결산서」, 각 연도.

산재보험 적립금은 재해근로자의 연금 등 보험급여에 충당하기 위한 책임준비금으로 사업주가 납부하는 보험료 등 수입이 보험급여 등 지출보다 적어 보험급여를 지급하지 못할 경우를 대비하기 위한 대책이다. 따라서 적립금은 항상 법에서 정한 책임준비금보다 많아 어떤 사유가 발생하더라도 산재근로자에게 보험급여를 지급할 수 있어야 한다. 2004년의 적립금 부족액 1조 5,501억원을 보험료수입으로 충당하기 위해서는 평균 보험요율을 2004년도 기준 1.48%에서 0.4%p 증가한 1.88%로 인상시켜야 하는 것으로 계산된다. 노동부는 산재보험 적립금 부족현상에 대한 철저한 분석과 대비책을 마련하여 단계적으로 부족분을 충당함으로써 사회보험으로서 산재보험의 사회적 안전망 역할을 제고해야 할 것이다.

문화관광위원회 여성위원회

윤용중 예산분석관(경제학 박사)

I. 문화분야 결산시정요구사항 조치결과 분석

1. 2003년도 결산 심사 시정 요구사항 및 조치 결과

가. 시정 요구사항

[표 1] 2003년도 결산심사 문화분야 시정 요구사항

	사업명	주요 내용	시정요구 수준
목적외 사용	용역비	용역비 집행잔액의 목적외 사용	시정
	연구용역비	해외문화원 연구용역비의 목적외 사용	시정 주의
	국가브랜드제고사업	국가브랜드제고사업 예산의 목적외 사용	시정 주의
보조 사업	남해안관광벨트사업	보조사업자(지방자치단체)의 집행실적 부진	시정 주의
	유교문화관광자원화사업		시정 주의
	지방문화산업기반조성사업		시정 주의
	공립문화기반시설건립지원		시정 주의
	문화기반시설조성 및 운영지원	공공도서관 건립지원의 보조율 상향조정, 차등지원	시정
	국고보조금 교부의 관리감독 소홀		시정 주의
건설 사업	부산국악원 건립	집행부진	시정 주의
	국립중앙박물관신축사업		주의
재정 운용	국고와 기금의 중복지원		시정
기타	회계처리상 오류, 기초예술(순수예술)지원 확대 등		시정

자료: 대한민국 국회, 「2003회계연도 세입세출 결산 심사보고서」, 2004.

나. 시정 요구 사항에 대한 조치 결과

[표 2] 2003년도 결산 문화분야 시정 요구사항의 조치 결과 요약

	사업명	조치 결과
목적외 사용	용역비	목적외 사용 및 전용 최소화 노력
	연구용역비	
	국가브랜드제고사업	
보조 사업	남해안관광벨트사업	중간평가 후 사업 계획 변경
	유교문화관광자원화사업	
	지방문화산업기반조성사업	보조금 집행 독려
	공립문화기반시설건립지원	균특회계, 지방예산사업으로 이양 기획예산처와 보조율 협의 등
	문화기반시설조성 및 운영지원	
	국고보조금의 관리감독 소홀	계획 수립시 평가 철저 균특회계 이관에 따라 실적 증가 예상
건설 사업	부산국악원 건립	집행부진 재발 방지 노력
	국립중앙박물관신축사업	차년도 전액 집행 예상
재정 운용	국고와 기금의 중복지원	2002년부터 기준 마련, 지속 추진
기타	회계처리상 오류	회계기준 수립 등 조치
	기초예술(순수예술)지원 확대	2006년 예산안 편성시 증액 노력

자료: 문화관광부.

2. 조치결과에 대한 분석

가. 목적외 사용

예산의 목적외 사용의 문제는 국회의 결산심사 과정에서 연례적으로 지적되는 사항으로 주로 연구용역비, 관서운영비 등이 관례적인 전용 재원으로 사용되는 문제이다.

문화관광부의 2004년도 용역비(204)는 예산액이 약 189억원이다. 여기에 전년도 이월액 약 1억 700만원과 2,800만원 전용(증)액을 더하고 2억 2,683만원 전용(감)액을 빼면 예산현액은 총 188억 1,211만원이다. 이 중 2억 2,683만원은 업무추진비, 일반수용비, 타 사업의 부족분 등의 충당을 위해 전용 재원으로 사용되었다.

[표 3] 2004년 문화관광부 용역비 중 전용 재원

(단위: 천원)

예 산 과 목	전용액	전 용 사 유
321 문화예술		
1101 기관운영		
206 용역비	- 4,800	기관운영 업무추진비 부족분 충당
1113 문화정책국		
206 용역비	- 31,600	
1115 문화산업국		
206 용역비	- 30,000	기관운영 일반수용비 부족분 충당
1116 관광국		(1115-204)
206 용역비	- 2,680	기관운영 일반수용비 부족분 충당
1118 체육국		
206 용역비	- 1,225	기관운영 업무추진비 부족분 충당
1304 국립국어연구원		
206 용역비	- 1,337	기본급, 봉급조정수당 등 부족분 충당
322 관광진흥		
1411 관광국		
206 용역비	- 155,188	제3회 APEC 관광장관회의, WTO 집행 이사회 참석 등 사업비 부족분 충당(1411-202,204)
합 계	- 226,830	

자료: 문화관광부.

용역비는 주로 연구 용역사업과 시설위탁관리, 정보화시스템 구축 등의 사업이다. 이 중 연구 용역사업은 예산 수립 시 차년도 정책 수요와 그에 따른 주요 연구 주제에 대한 충분한 검토를 통해 사전에 연간 연구 용역사업에 대한

계획이 수립되고 그에 따라 예산이 집행되어야 한다.

그럼에도 불구하고 매년 연구 용역 사업은 계획 수립도 미비하며 계획에 의한 철저한 집행도 이루어지지 못하는 측면이 있다. 2004년도에 문화관광부(본부)는 총 55개의 연구용역사업을 수행하였다. 이 중 1/4분기인 3월 이전에 착수된 연구는 단 8건에 불과하며 전체의 약 62%인 34건이 하반기인 6월 이후에 착수되었다.

[표 4] 2004년 문화관광부 연구용역사업 착수 시점

(단위: 건)

착수 시점	2004				2005	합계
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	
용역사업 건수	8	13	17	15	2	55

자료: 문화관광부.

특히, 광주문화중심도시조성사업과 관련된 연구용역 사업은 모두 하반기에 착수되어 2004년 내에 연구결과가 나오는 용역사업이 단 한건도 없다. 그에 따라 광주문화중심도시조성사업의 용역비 30억원 중 77.6%인 23억 2,980만원이 이월되었다.

연구 용역비는 정부가 보다 효과적으로 정책을 수행하기 위해 새로운 환경 변화와 정책 수요를 분석하고, 과학적인 연구 결과에 기초한 정책을 개발하기 위한 것이다. 따라서 향후 정책 방향에 따른 연구 수요를 충분히 검토하여 연간 연구용역 사업의 계획을 차년도 예산 편성 시에 수립해야 하며, 당해년도 연구 용역비 예산은 사전에 수립된 연간 연구용역 사업계획에 따라 계획적으로 집행되어야 할 것이다.

나. 지방보조사업의 집행 부진

국회의 결산심사 시 연례적으로 지적되는 문화관광부의 지방보조사업 집행 실적 부진의 문제는 개별 사업에 대한 시정 조치뿐만 아니라 제도적인 개선이

필요한 문제이다.

남해안관광벨트 사업의 경우 매년 문화관광부의 보조금 집행실적은 거의 전액 집행되고 있으나 보조사업자인 지방자치단체에서는 매우 낮은 집행실적을 나타내고 있다. 2004년 결산 기준으로 문화관광부는 보조금 예산 246억원을 전액 집행하였으나 보조사업자인 지방자치단체는 예산현액 657억원의 45%인 410억원만 집행하였다. 이것은 2003년도 집행률 36.1% 보다 다소 증가한 집행 실적이다.

[표 5] 남해안관광벨트 사업 연도별 집행실적

(단위: 백만원, %)

	문화관광부			보조사업자				
	예산액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	전년도 이월액	예산현액 (C)	집행액 (D)	이월액	집행률 (D/C)
2002	50,546	49,746	98.4	27,050	75,796	29,942	46,854	38.0
2003	58,006	56,106	96.7	46,854	102,960	37,191	65,769	36.1
2004	24,612	24,612	100.0	65,769	90,381	41,030	49,351	45.0

자료: 문화관광부.

2004년도의 보조사업자 집행률이 증가한 것은 보조사업자인 지방자치단체가 지방비를 많이 확보하여 집행액이 증가한 것이 아니고, 2004년도 문화관광부의 국고 보조금이 감소하였기 때문에 예산현액이 줄어들어 집행률이 다소 증가한 것으로 보아야 할 것이다.

유교문화관광자원화사업은 경상북도 11개 시·군에 걸쳐 총 208개 사업으로 구분·시행되며 총사업비는 2조 2,666억원이며, 국비가 4,540억원, 지방비가 5,564억원, 민자가 1조 2,562억원으로 계획되어있다. 사업기간은 1단계가 2000년부터 2005년까지, 2단계가 2006년부터 2010년까지이다. 2004년도 문화관광부의 예산액은 390억원으로 예년과 같이 전액 집행되었으나 보조사업자의 집행실적은 예산현액 699억원 중 534억원을 집행하여 76.5%의 집행률을 나타냈다.

[표 6] 유교문화관광자원화 사업 연도별 집행실적

(단위: 백만원, %)

	문화관광부			보조사업자				
	예산액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	전년도 이월액	예산현액 (C)	집행액 (D)	이월액	집행률 (D/C)
2002	31,065	31,065	100.0	11,436	41,801	17,674	24,127	42.3
2003	35,625	35,625	100.0	24,127	59,752	28,924	30,828	48.4
2004	39,084	39,084	100.0	30,828	69,902	53,454	16,448	76.5

주: 문화관광부의 「집행액+보조사업자 전년도 이월액」과 「보조사업자 예산현액」의 차이는 재해복구 지원액이며, 2002년 700백만원, 2004년 10백만원임.

자료: 문화관광부.

지방문화산업기반조성 사업은 각 지역에 산재해 있는 우리 민족의 문화적 요소를 활용하여 지역별 문화산업을 육성하기 위해 과거 물리적 집적 개념의 산업단지와는 다른 유연하고 자생적인 집적지(cluster)를 조성하는 사업이다.

[표 7] 지방문화산업기반조성 사업 연도별 집행실적

(단위: 백만원, %)

	문화관광부			보조사업자				
	예산액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	전년도 이월액	예산현액 (C)	집행액 (D)	이월액	집행률 (D/C)
2002	9,000	9,000	100.0	-	9,000	3,410	5,590	37.8
2003	15,000	15,000	100.0	5,590	20,590	6,795	13,795	33.0
2004	15,000	15,000	100.0	13,795	28,795	2,338	26,457	8.1

자료: 문화관광부.

이 사업은 최근 들어 국가균형발전 차원의 지역혁신 클러스터 조성정책과 일관성을 가지고 추진되고 있다. 이런 기대에도 불구하고, 지방문화산업기반조성 사업은 매년 문화관광부에서 각 지방자치단체로 보조금 예산을 100% 교부하고 있으나 각 지방자치단체에서의 집행률은 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 2004년도 결산 결과, 보조사업자인 자치단체는 예산현액 288억원 중 23억원만

을 집행하여 집행률이 8.1%에 불과하다.

국회의 2003년도 결산 시정요구에 대한 조치로서 문화관광부는 남해안관광 벨트사업과 유교문화관광자원화 사업에 대해서 중간평가를 거쳐 사업 계획을 대폭 조정하였다. 지방문화산업기반조성사업도 매년 각 지역별 사업 성과에 대한 평가를 실시하여 차년도 보조금 지원계획에 반영토록 하였다. 그러나 이와 같은 조치에도 불구하고 2004년도 결산에 나타난 각 사업의 집행실적은 크게 개선되지 못하고 있으며 특히, 지방문화산업기반조성사업은 현저히 낮게 나타났다.

지방보조사업의 집행 실적 부진의 문제는 지역의 수요가 반영되지 못한 계획의 수립, 중앙정부의 관리·감독 소홀 등의 문제와 더불어 지방자치단체의 재원 확보의 어려움, 그와 관련된 적정 보조율의 설정 등 국고 보조금 사업이 가지고 있는 제도적 문제에 그 원인이 있다. 따라서 정부는 지방자치단체에 대한 보조사업에 있어서 보조사업자의 사업신청 시 사업계획의 구체성·실행가능성과 부지·지방비 확보 및 사전행정절차 이행여부 등에 대한 엄격한 검토를 토대로 사업을 채택하고, 매년 사업진행상황을 파악하여 집행가능한 적정액을 차년도 예산에 반영하여야 할 것이다.⁶⁾

또한, 2005년부터는 「국가균형발전특별회계」로 이관되어 지방자치단체의 자율성이 확대되고 예산편성 및 집행상 특례가 인정되고 있는 점을 감안하여 중앙정부(문화관광부)와의 정책 일관성, 사업의 관리 감독과 책임 한계, 실효성이 있는 보조율과 보조방식 등에 대한 지속적인 검토가 필요할 것이다.

다. 문화시설 건립 사업의 집행부진

문화시설 건설사업 뿐만 아니라 국가가 수행하는 공공 건설사업은 기본계획을 수립하고 기본 설계, 예비타당성 검토, 실시설계 등의 과정을 거쳐 사업을 수행하게 된다. 이 과정에서 많은 건설사업이 총 사업비를 비롯한 사업계획이 변경되어 사업규모가 확대되거나 사업의 진행이 지연되기도 한다.

6) 감사원, 「관광자원 개발·관리시책 추진실태」 감사결과처분요구서, 2004.

부산국악원 건립사업의 경우, 당초 사업기간은 2002년부터 2006년까지, 총 사업비 규모는 458억원으로 계획되었으나 3차례의 조정 과정을 통해 현재, 사업기간은 1년 연장된 2007년⁷⁾까지, 총사업비는 581억원 규모로 변경되었다. 2003년도 결산심사 시정 요구에도 불구하고, 2004년도 결산에 따르면 예산현액 60억원 중 9억 7,300만원만 집행되고 25억 7,400만원은 이월, 24억 5,200만원은 불용되어 매우 저조한 집행실적을 나타내었다.

[표 8] 부산국악원 건립 사업 연도별 집행실적

(단위: 백만원, %)

	예산액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	집행률 (B/A)
2003	2,022	499	2,521	1,717	-	804	68.1
2004	6,000	-	6,000	973	2,574	2,452	16.2

자료: 문화관광부.

이 사업은 부산광역시가 부지를 제공하고, 문화관광부(국립국악원)가 직접 수행하는 사업이다. 이와 같은 낮은 집행 실적이 나타난 원인은 사업에 필요한 부지 매입이 순조롭게 이루어지지 못하여 예산 당국의 예산배정이 지연되었기 때문이며, 현재는 사업 구간을 나누어 부지 매입 협상이 진행 중인 일부 구간을 제외하고 공사를 진행하고 있다. 이와 같이 건설 사업의 부지 확보 문제는 계획 수립 단계에서 충실한 사전 검토가 이루어져야 하며 사업 계획 변경에 따른 재정 운용의 비효율이 발생되지 않도록 지양해야 할 것이다.

국립중앙박물관 신축 사업은 공사기간 1993~2005년, 총 사업비 4,093억원으로 2005년도 준공을 목표로 마무리 작업이 진행 중이다. 2003년도 시정 요구에 대한 조치 결과로 2004년 예산현액 1,250억원 중 78.5%인 981억원을 집행하였고 267억원이 이월되었다. 이와 같은 집행실적은 2003년도 보다는 개선된 것으로 볼 수 있으며, 향후 사업 기간인 2005년 말까지 당초 계획대로 준공될

7) 실질적인 사업 완료는 2008년 6월 예정

수 있도록 추진되어야 할 것이다.

[표 9] 2004년 국립중앙박물관 신축 사업 집행실적

(단위: 백만원, %)

	예산액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	이월액	불용액	집행률 (B/A)
2003	38,542	80,352	118,894	37,928	80,943	22	31.9
2004	44,062	80,943	125,005	98,107	26,624	274	78.5

자료: 문화관광부.

라. 예산과 기금의 역할 분담

2003년 결산 시정 요구 사항인 문화관광분야 예산과 기금의 역할분담의 문제는 당해연도의 사업에 대한 조치로 시정될 문제는 아니다. 2004년 결산 기준으로 문화·관광분야의 재정운용은 문화관광부의 일반회계, 책임운영기관특별회계, 농어촌특별세관리특별회계 및 소관 5개 기금⁸⁾과 문화재청의 일반회계, 방송위원회의 방송발전기금 등으로 구성되어 있다. 문화관광부는 정책 대상인 각 영역의 특성상 민간의 자율과 신축적인 정책 집행을 필요성이 인정되어 각 분야별로 「문화예술진흥법」, 「문화산업진흥기본법」 등 각각의 진흥법을 마련하고 이에 근거한 기금을 가지고 있다. 그 결과 문화관광부는 가장 많은 사업성 기금을 운용하는 부처가 되었으며⁹⁾, 부처내 다양한 정책분야를 담당하는 각 국 단위로 1개의 기금을 운영하는 전형적인 칸막이식 재정 구조를 가지고 있다. 이런 문화·관광분야의 복잡한 재정구조는 재원배분의 우선순위에 입각한 재정운용을 어렵게 하고, 과다한 기금(특별회계)의 운용은 국가 전체의 재정운용 측면에서 투명성과 책임성을 확보하기 어렵게 만든다.¹⁰⁾

8) 2004년 결산기준으로 「문화예술진흥기금」, 「문화산업진흥기금」, 「국민체육진흥기금」, 「관광진흥개발기금」, 「청소년육성기금」이며, 2005년 「청소년육성기금」은 청소년위원회로 이관되었고 문화관광부 소관으로 「지역신문발전기금」이 신설되었음.

9) 재정경제부가 7개의 금융성 기금을 운용하고 있다.

10) OECD, *Economic Survey of Korea*, 2001와 IMF, *Report on the Observance of*

2003년도 결산시 시정 요구된 문제는 이와 같은 복잡한 재정구조가 만들어 내는 중복 지원의 문제이다. 이에 대해 문화관광부는 2002년부터 기금사업과 예산사업과의 구분 기준을 설정하고 지속적으로 정비하고 있다는 조치 결과를 제시하였다. 그러나 이 기준은 현재의 재정 구조를 유지한다는 전제 하에서 중복지원을 방지하는 기준을 설정한 것에 불과하며, 제시된 기준도 재정운용의 원칙에 부합되는 것으로 볼 수 없다.

특정 목적 사업을 위한 기금의 용도는 각 기금의 설치 근거법에 명시되어 있다. 그러나 문화예술진흥기금과 문화산업진흥기금, 방송발전기금 등의 중복 지원 문제는 정책대상인 문화예술의 개념을 명확히 설정하기 어려운 측면이 있으며, 관광분야, 체육분야, 청소년분야도 「관광진흥개발기금법」, 「국민체육진흥법」, 「청소년기본법」 등의 근거법에서 규정하고 있는 기금의 용도가 포괄적이기 때문에 예산사업과의 중복을 피하기 어렵다.

이와 같은 기금사업과 국고사업과의 중복문제는 중복을 피하는 기준을 설정하는 것에 한정될 문제가 아니며, 특정재원을 확보하여 기금의 형태로 지원하는 것이 재정운용의 원칙에 부합되고 재정 운용의 효율성을 확보할 수 있는가에 대한 근본적인 검토가 필요하다.

기금준치 평가에 기초하여 2005년도 5월 정부는 「특별회계·기금 정비방안」을 제시하였으며, 「문화예술진흥기금」은 민간 위원회에 이관하고, 「문화산업진흥기금」은 폐지하기로 발표하였다. 그러나 이와 같은 기금 정비 노력에도 불구하고, 법률 개정 작업을 거쳐 정비 방안이 시행되는 2007년 예산안에서도 문화관광부 소관 기금은 「국민체육진흥기금」, 「관광진흥개발기금」, 2005년에 신설된 「지역신문발전기금」과 향후 신설될 것으로 예상되는 「신문발전기금」 등 여전히 복잡한 재정 구조를 가지고 있을 것이다. 문화관광부 차원에서 복잡한 재정 구조를 개선하는 것은 문화관광부만의 자체적인 노력으로는 해결하기 어려운 과제이며, 예산당국과 국회를 통해 장기적으로 개선되어야 할 문제이다.

II. 문화산업분야 결산분석

1. 2004년도 문화산업 정책 및 결산 현황

가. 정책 추진체계와 중점 사업

2004년에 문화관광부가 중점적으로 추진한 문화산업분야의 정책은 크게 5개 분야의 주요 정책 목표를 달성하기위해 추진되었다고 볼 수 있다.¹⁾

첫째, 제도개선을 통한 문화산업 투자활성화 촉진이다. 이를 위해 문화산업 중소기업 범위 확대, 문화상품 부가가치세 면제 등을 관련부처와 협의하여 금융·세제 개선을 추진하고, 완성보증보험제도 도입, 기술신용보증제도 도입, 투자조합 운용 활성화 등을 추진하였다.

둘째, 디지털 환경에 부응하는 문화산업 유통체계 혁신이다. 온라인음악서비스 시장과 게임 시장의 「등급분류제」, 출판시장 유통현대화 등 저작권 관련 법·제도 보완과 물류체계 개선을 추진하였다.

셋째, 기획·창작역량을 갖춘 전문인력 공급 및 문화산업기술(CT) 개발을 지원한다. 고급인력 양성을 위한 「문화산업대학원대학교」 설립 추진, 공공아카데미를 중심으로 한 실문전문인력 양성, CT 중장기계획, CT연구소 등 차세대 콘텐츠 기술개발을 지원하였다.

넷째, 양질의 콘텐츠를 제작할 수 있도록 지원을 확대한다. 외주전문채널 설립 추진, 국산애니메이션 방송총량제 1% 도입, 우리문화원형 디지털 콘텐츠화, 인터넷·모바일 콘텐츠 및 에듀테인먼트산업 활성화, 서울 상암동 DMC내 문화콘텐츠 핵심 기반시설 집적화 등을 추진하였다.

다섯째, 문화산업 기업의 해외마케팅을 지원한다. 문화상품 해외진출 종합 지원체계를 구축하고 국내·외 견본시 참가 지원, KOTRA내 문화산업전담팀 신설, 「한류」의 지속 및 확산을 위해 중국, 일본 등과 해외협력망 구축 등을 추진

1) 문화관광부, 「2004년도 문화관광부 주요 업무계획」, 대통령 보고자료.

하도록 계획하였다.

나. 문화산업 분야 재정 추이와 2004년도 결산 현황

[표 1] 문화관광부 문화산업분야 예산 추이

(단위: 억원, %)

	정부예산 (A)	문화관광부 예산		문화산업분야 예산	
		예산액 (B)	비율 (B/A)	예산액 (C)	비율 (C/B)
1994	476,262	3,012	0.63	54	1.8
1995	567,173	3,838	0.68	152	4.0
1996	629,626	4,591	0.73	189	4.1
1997	714,006	6,531	0.91	132	2.0
1998	807,629	7,574	0.94	168	2.2
1999	884,850	8,563	0.97	1,000	11.7
2000	949,199	11,707	1.23	1,787	15.3
2001	1,060,963	12,431	1.17	1,474	11.9
2002	1,161,198	13,985	1.20	1,958	14.0
2003	1,181,323	14,864	1.26	1,890	12.7
2004	1,183,560	15,675	1.32	1,725	11.0
2005	1,343,704	15,856	1.18	1,911	12.1

자료: 문화관광부.

[표 2] 문화산업진흥기금 조성 추이

(단위: 억원)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
총조성액(누계)	549	1,210	1,790	2,228	2,647	2,744
사업비	500	721	965	860	618	590

자료: 문화관광부.

[표 3] 2004년 문화산업 분야 사업별 결산 내역

(단위: 백만원, %)

	예산액	전용액	예산현액	집행액	집행률	불용액
[일반회계]	172,467	1,352	173,819	173,621	99.9	198
기본사업비	1,154	-26	1,128	1,100	97.5	28
주요사업비	171,313	1,378	172,691	172,521	99.9	170
문화산업육성	18,700	-	18,700	18,695	-	5
영상산업육성	26,947	-	26,947	26,944	-	3
게임음악산업육성	19,445	-	19,445	19,445	-	0
애니메이션산업육성	3,860	-	3,860	3,860	-	0
캐릭터산업육성	1,610	-	1,610	1,597	-	13
만화산업육성	1,400	-	1,400	1,396	-	4
문화콘텐츠진흥	41,880	-	41,880	41,880	-	0
문화콘텐츠컴플렉스 조성	7,000	-	7,000	7,000	-	0
문화콘텐츠진흥원 지원	5,403	300	5,703	5,703	-	0
출판산업 육성	14,306	384	14,690	14,547	-	143
건전언론 육성	14,762	-	14,762	14,762	-	0
방송영상산업육성	16,000	694	16,694	16,692	-	2
[문화산업진흥기금]	59,000	-	59,000	39,030	66.1	5,759
용자 지원	54,000	-	54,000	34,030	63.0	5,759
투자조합 출자	5,000	-	5,000	5,000	100.0	0
합 계	231,313	1,352	232,819	212,651	91.3	5,957

자료: 문화관광부.

3. 2004년도 결산상 문제점

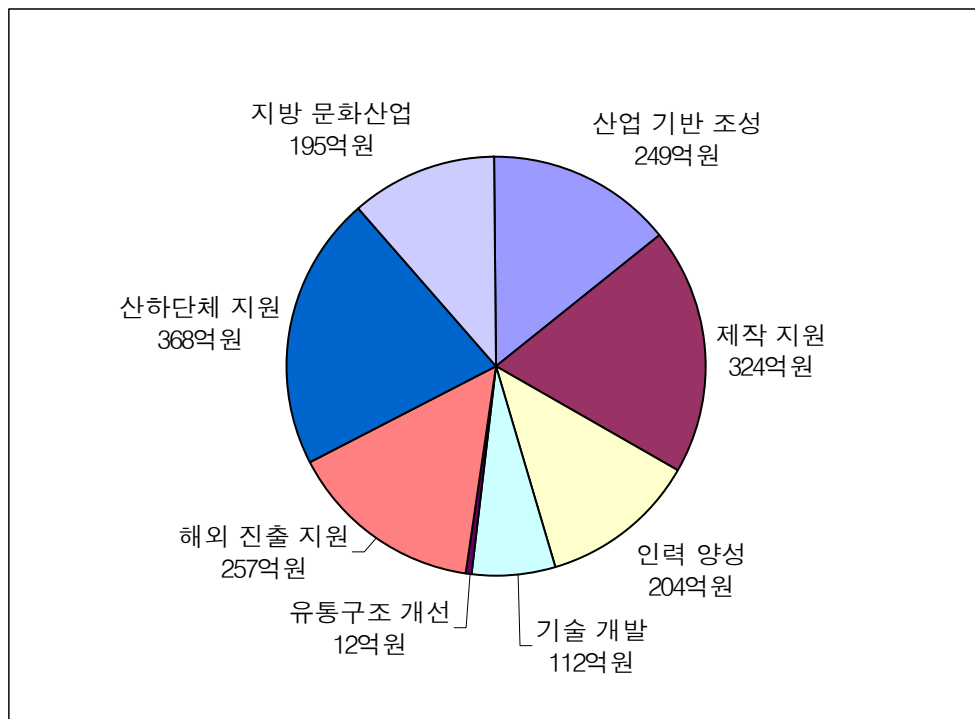
가. 정책 목표와 재원 배분

2004년 초 문화관광부의 문화산업 정책 목표는 문화산업 발전을 위한 인력, 자본, 기술 그리고 시장 구조 등 산업의 구성요소와 제작, 가공, 유통, 소비의 가치 사슬 단계에 따라 접근하여 정부의 역할을 제시하고 있다.

문화산업 정책분야별 재원배분을 2004년도 결산 기준으로 분류하면 [그림 1]과 같다. 문화산업 정책 연구와 산업 기반시설 건립 등을 포함한 문화산업기

반 조성은 249억원으로 전체 문화산업 분야 주요사업비의 약 14.5%이며, 분야별 제작지원은 324억원으로 18.8%, 인력양성 분야가 204억원으로 11.8%, 기술개발 분야가 112억원으로 6.5%, 유통구조 개선이 12억원으로 0.75%, 해외진출 분야가 257억원으로 14.9%, 지방문화산업 육성분야가 195억원으로 11.3%이며, 이들 정책의 많은 부분을 집행하는 산하기관 지원에 368억원으로 21.8%가 배분되었다.

[그림 1] 2004년 문화산업 정책분야별 자원배분



주: 문화산업국과 문화미디어국의 주요사업비임.

자료: 문화관광부.

정부가 수행하는 정책의 중요성을 투입되는 재정의 규모만으로는 평가 할 수 없다. 따라서 결산을 통해서 당초 제시한 정책의 목표가 달성되고 적절한 성과를 나타내었는가에 대한 평가는 자원배분 뿐만 아니라 보다 정교한 성과 평가를 통해 이루어져야 할 것이다. 다만, 본 분석에서는 이와 같은 한계 하에

서, 문화산업 주요 정책 분야의 재원 배분과 실적에 기초하여 산업 발전을 위한 정부의 역할과 재원 배분의 방향성을 검토하고자 한다.

첫째, 문화산업 인력양성을 위한 정책이다. 2004년도 문화산업 인력양성을 위해 총 211억 3,900만원을 편성하였으며, 이것은 문화산업분야 예산 1,723억 1,300만원의 12.3% 규모이다.

[표 4] 2004년도 문화산업 인력양성 관련 예산

(단위: 백만원)

	사 업 명	예산액
출 판	출판아카데미 운영	500
게 임	게임전문인력양성	2,487
	게임원격교육시스템구축	1,136
방송미디어	사이버 방송 아카데미 구축	600
	방송영상교육과정운영	1,200
	디지털방송전문인양성 교육시설 구축	1,400
	미디어교육지원	1,650
영 화	영화아카데미(영화진흥위원회)	666
	영화교육시범학교 및 강사풀	1,500
문화콘텐츠	문화콘텐츠 전문인력양성	10,000
합 계		21,139

자료: 문화관광부.

인력양성을 위한 문화관광부의 역할은 주로 문화산업 각 분야의 산하기관이 운영하는 공공아카데미를 통한 지원으로 이루어진다. 게임산업아카데미의 게임전문인력 양성사업, 방송영상아카데미의 방송영상교육과정 운영, 영화 아카데미의 영화아카데미 지원, 한국콘텐츠아카데미의 문화콘텐츠 전문인력양성 사업 등이 있다. 이들 공공 아카데미는 민간부문의 인력양성 역량이 미미한 산업 발전의 초기단계에서 나름대로 효과적인 것으로 볼 수 있다. 그러나 현장 인력의 재훈련이나 신규 인력을 공급하는데 있어서 빠르게 변화하는 문화산업의 시

장 요구에 따라 인력을 훈련·공급하는 역할을 수행하기에는 한계가 있다. 따라서, 문화산업의 융합 현상을 고려할 때, 현재 문화산업의 장르별로 운영되고 있는 공공 아카데미를 기초 분야 교육과 장르별 전문 교육으로 통합·조정하는 방안이 정책 효율성 측면에서 검토될 수 있을 것이다.

둘째, 문화산업 기술(CT) 개발에 대한 정책이다. 최근 우리나라의 문화산업이 세계적인 경쟁력을 확보하기 위한 요소로서 문화콘텐츠기술(CT)의 중요성이 부각되기 시작하였다. 지난 2002년 정부가 CT를 포함한 6T²⁾에 대해 향후 한국 경제를 이끌어갈 미래 핵심기술로서 집중 투자한다는 발표 이후 문화관광부도 기술 개발에 정책적 관심을 갖기 시작하였다.

[표 5] 2004년도 문화산업 기술개발 관련 예산

(단위: 백만원)

	사 업 명	예산액
게 임	게임기술개발	2,230
문화콘텐츠	문화콘텐츠 산업 기술지원	9,000
합 계		11,230

자료: 문화관광부.

2004년도 문화산업 기술개발을 위한 예산은 112억 3,000만원으로 문화산업 분야 예산의 약 6.5% 수준이다. 이와 같은 지원 규모는 문화산업의 경쟁력 확보를 위한 기술개발의 중요성에 비해 상대적으로 부족한 규모이며, 정책적으로도 아직 기술개발에 있어서 정부의 역할과 정책 방향, 그에 따른 중장기 전략 등이 수립되지 못한 상황에서 추진되었다.³⁾

셋째, 문화산업에 대한 투자·융자 등 자금 지원 분야이다. 이것은 국가 재정운용의 원칙상 문화산업진흥기금을 통해 이루어지고 있다. [표 6]에서 보는

2) BT: Biology Technology(생명 공학분야), ET: Environment Technology(환경 공학 분야), IT: Information Technology(정보통신 분야), NT: Nano Technology(초정밀 원자세계 분야), ST: Space Technology(우주항공분야), CT: Culture Technology(문화 콘텐츠 분야) 등임.

3) 문화관광부는 2005년 7월에 비로소 「CT 비전 및 개발 로드맵」을 발표하였음.

바와 같이 2004년도 문화산업진흥기금을 통한 융자 사업은 문화상품개발과 유통구조 및 시설현대화를 위해 각각 270억원씩 계획되었으나 상품개발 분야에 계획대비 78.6%인 212억원을 집행하였고, 유통구조 및 시설현대화분야는 계획 대비 47.4%인 127억원만이 집행되었다. 투자조합에 대한 출자는 당초 계획대로 50억원이 이루어졌다.

[표 6] 2004년도 문화산업 투·융자 지원

(단위: 백만원, %)

	사 업 명	계 획	실 적	집 행 률
융자	문화상품개발융자	27,000	21,240	78.6
	유통구조 및 시설현대화	27,000	12,790	47.4
투자	문화산업투자조합	5,000	5,000	100.0
합 계		59,000	39,030	66.2

자료: 문화관광부.

문화산업은 업체 규모가 영세하고 고위험-고수익 등 문화산업의 특성상 민간 금융시장을 통해서 자금을 확보하기가 어려우며, 산업발전 초기 단계에서 정부의 정책적 자금 지원에 대해 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고 문화산업진흥기금의 융자 사업은 매년 실적이 부진한 것으로 나타나고 있다.

문화상품 개발 융자사업의 경우, 영세한 문화산업 업계 특성상 담보를 제공하기가 어렵고 그에 따라 융자 사업 집행 실적이 부진하게 나타난다. 이런 담보 제공의 문제는 2004년 말부터 기술신용보증제도를 도입하여 사업계획이나 경영실적 등을 평가하여 기술신용보증을 통해 융자를 받을 수 있도록 보완하였으나, 2004년도 실적에는 반영되지 못하였다. 유통구조 개선 및 시설 현대화를 위한 융자의 경우, 당초 270억원을 융자할 계획이었으나 계획대비 47.4%인 127억원만이 집행되어 집행실적이 부진한 것으로 나타났다. 이와 같이 집행이 부진한 원인은 문화산업 시장구조의 변화에 따라 소규모 서점, 게임방 등 대한

용자 수요가 감소하였고, 디지털방송 전환 시설에 대한 용자는 이들 업계의 담보능력 부족에 기인한 것으로 볼 수 있다.

[표 7] 문화콘텐츠전문투자조합 결성 현황(2004년말 기준)

(단위: 억원, %)

조합명	주관사	총조성액	정부 출자액	투자액	투자 실적을	설립 년도
게임1호	한솔창업투자	150	50	90.7	60.5	2000
문화콘텐츠2호	한국기술투자	108	30	64.8	60.0	2001
문화콘텐츠3호	한솔창업투자	100	30	61.6	61.6	2001
문화콘텐츠1호	IMM창업투자	123	30	130.8	106.3	2001
SkyLife콘텐츠	IT벤처투자	30	10	29.8	99.9	2001
게임2호	CJ창업투자	100	25	87.5	87.5	2001
게임3호	한솔창업투자	100	25	68	68.0	2001
문화콘텐츠7호	KTB네트워크	107	30	98.3	91.9	2002
방송영상1호	CJ창업투자	140	50	119.1	85.0	2002
문화콘텐츠5호	삼성벤처투자	100	45	33.7	33.7	2002
문화콘텐츠4호	엠벤처투자	95	45	53.5	56.3	2002
디지털영상 투자조합	소빅창투	500	125	240.4	48.0	2003
음악투자조합	일신창업투자	100	25	33.6	33.6	2004
방송영상2호	KTB네트워크	100	25	0	0	2004
합 계		1,853	545	1,111.8	60.0	

주: skylife콘텐츠 조합은 총 200억원 중 30억원만 문화콘텐츠 투자분임.

자료: 문화관광부.

문화산업에 대한 자금 지원은 정부가 투자조합에 출자하는 방식으로 이루어졌으며, 2000년 게임1호 투자조합에 50억원을 출자한 이래로 2004년 결산 기준으로 총 14개 투자조합에 총 545억원을 출자하였다. 이와 같은 정부 출자에 힘입어 총 1,853억원 규모의 투자 조합이 결성되었으며, 투자 실적은 1,111억원으로 총 조성액의 약 60% 정도이다. 이와 같은 집행실적은 그동안 문화관광부의 문화산업 지원을 위한 투자조합 결성을 위한 정책이 상당한 효과를 나타낸

것으로 평가할 수 있다.

정부의 투자 자금 지원은 직접적인 효과를 기대할 수 있다. 그러나 장기적인 산업 발전을 위해서는 문화산업의 열악한 투자 환경을 개선하는 제도적 측면에서 정부의 역할이 요구된다. 이런 관점에서 정부는 2004년도 정책 과제로 「완성보증보험제도」의 도입을 제시하였으나 아직까지 제도 도입을 위한 구체적인 정책적 노력이 가시화되지 않고 있다.

넷째, 문화산업 유통구조 개선분야이다. 2004년도에 문화관광부는 낙후되어 있는 문화산업의 유통 구조를 개선하기 위해 [그림 1]에서 제시한 바와 같이 총 12억원을 투입하여 영화분야의 입장권전산화, DVD 공동물류센터 구축 및 유통 전문화 등의 사업을 추진하였다.

이와 같은 유통 인프라 구축과 함께 향후 정책적으로 중요한 영역이 저작권분야이다. 2004년도에 문화산업분야의 저작권 사업은 게임음악산업육성에 포함되어있는 불법물(음반, 비디오, 게임물) 단속을 위한 6억 4,100만원에 불과하였으며, 이 사업도 2005년부터 저작권과로 이관되었다.

저작권은 창작자의 권리를 보호하는 측면 뿐만 아니라 산업적 관점에서 시장 가치를 창출하는 기본 전제로서 문화산업의 지속가능한 성장을 위한 필수 조건이다. 더구나 최근의 인터넷, 모바일 등의 매체 발달에 따라 저작권에 대한 산업적 측면은 더욱 중요해지고 있다. 그럼에도 불구하고 저작권에 대한 정책은 문화정책국 소관이기 때문에 저작권이 갖는 문화산업 측면의 중요성은 강조되지 못하고 산업정책으로서 저작권에 대한 정책이 적극적으로 추진되지 못하는 측면이 있다. 저작권에 관한 정책은 제도적인 측면이 크기 때문에 많은 예산이 배분될 필요는 없겠으나 최근 저작권에 대한 정책적 수요가 급격히 증가함에 따라 저작권과 산업구조, 저작권과 문화상품 교역 등 저작권의 산업적 측면에 대한 충분한 정책연구가 있어야 할 것이다.

나. 사업 수행 방식의 문제

2004년도 문화산업분야 결산을 사업 수행 방식으로 보면, 주요사업비 총

1,725억원 중 문화관광부가 직접 수행한 것은 1.8%인 32억원에 불과하고 보조 사업으로 98.1%인 1,692억 8,400만원을 수행하였다.

문화산업분야에서 문화관광부가 직접 수행한 사업은 추천도서를 구입하여 배포하는 우수도서선정·보급 사업이며, 이 사업을 제외한 모든 사업을 민간 및 자치단체에 대한 보조방식으로 수행하고 있다.⁴⁾

[표 7] 2004년 문화산업분야 주요사업비의 사업수행방식별 결산액

(단위: 백만원)

사업수행방식			결산액	비중	비고
직접수행			3,237	1.8	우수도서선정보급(30억원)
보 조	민간	경상보조	118,442	68.6	한류확산기반조성 등
		자본보조	31,342	18.1	디지털매직스페이스 조성 등
	자치단체	경상보조	500	0.3	대구디자인패션산업육성
		자본보조	19,000	11.1	지방문화산업기반조성 사업 등
합 계			172,521	100.0	

자료: 문화관광부.

민간부문에 대한 보조사업비는 총 1,497억 8,400만원이며, 이 중 민간경상보조가 79%인 1,184억 4,200만원이고, 민간자본보조가 21%인 323억 4,200만원이다.

민간부문에 대한 경상보조사업은 크게 산하 기관 및 단체에 대한 운영비 지원과 단위 사업별 지원으로 구분할 수 있다. 문화산업분야의 산하기관 운영비 지원은 한국문화콘텐츠진흥원, 영화진흥위원회 등에 약 225억원을 지원하였으며, 단위 사업별 지원도 대부분 이들 기관에게 지원 되었다.

특히, 한국문화콘텐츠진흥원에 대해서 문화관광부는 2004년도에 경상운영비와 기본사업비 등으로 57억원을 지원하였으며, 이런 지원 이외에도 총 78개 단위사업의 추진을 위해서 608억 9,400만원을 지원하였다. 이와 같은 보조 규

4) 주요사업비 중 국내·외 여비 및 일반수용비로 일부 문화관광부가 직접 집행하였음.

모는 문화관광부 문화산업분야의 주요사업비 예산의 38.6%에 해당하며, 민간경상보조사업비의 56.2%에 해당한다.

이와 같이 민간부문에 대한 보조방식으로 사업을 추진하는 것은 민간부문의 전문성을 활용하여 효율적으로 사업을 추진할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 문화산업분야의 주요 사업 중에서 단 한건을 제외한 모든 사업을 보조사업으로 수행하는 것은 적정하다고 보기 어렵다. 따라서, 문화산업 분야의 민간 경상보조에 의한 사업 수행 방식은 다음 몇 가지 측면에서 보완되어야 할 것이다.

첫째, 보조사업자 선정방식의 문제이다. 문화산업분야에서 2004년도에 집행된 민간보조사업의 경우, 보조사업자가 공모방식에 의해 선정된 경우는 단 한건도 없으며, 모두 수의계약에 의해 보조사업자가 선정되었고 대부분이 한국문화콘텐츠진흥원, 영화진흥위원회, 게임산업개발원 등의 관련 기관 및 단체를 통해 수행되었다.

사업을 보조방식으로 추진하는 장점을 살리기 위해서는 민간부문의 보조사업자를 선정하는 과정이 합리적인 절차에 의해 공정하게 이루어져야함에도 불구하고 모든 사업을 공모과정 없이 수의계약으로 사업자를 선정하는 것은 시정되어야 할 것이다.

둘째, 특정 산하기관을 통한 과도한 사업 수행의 문제이다. 문화산업분야 민간보조사업의 56%를 한국문화콘텐츠진흥원에게 수행토록하고, 한국문화콘텐츠진흥원은 다시 이들 단위 사업을 수행할 사업자를 공모 또는 수의계약하여 집행하는 사업 수행방식은 민간보조사업의 장점 보다는 오히려 산하 기관에게 정부의 역할을 상당부분 전가하고 과도한 공공부문 확대에 의한 비효율을 만들어내는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 중앙관서인 문화관광부의 보조사업 관리의 문제이다. 보조사업에서 관리 감독의 책임이 있는 중앙부처인 문화관광부가 당초 충분히 사업 계획을 검토하고 사업 성과를 평가하는 역할도 중요하다. 2004년도 결산상 나타난 2003년도 한국문화콘텐츠진흥원의 보조사업 집행 잔액 반납 실적을 보면, 총 80개의 사업에 대해 535억원을 보조하여 사업을 수행하고, 총 64개 사업에 대해 21억 7,700만원을 집행 잔액으로 반납하였다. 이것은 당초 사업계획에 대한

충분한 검토와 적절한 예산 편성이 이루어지지 못한 것으로 볼 수 있다.

다. 지방 문화산업 육성 사업의 실효성

지방 문화산업 기반 조성 사업은 지방문화산업지원센터를 중심으로 추진되고 있는 지방 문화산업단지 조성사업을 의미하며, 「문화산업진흥기본법」 제 21~30조의 문화산업 단지의 조성 및 지원 등에 근거한다.

문화관광부는 1999년부터 기본계획 수립 및 연구용역을 거쳐 2000년 부산, 광주, 대전 등에 문화산업지원센터를 설립하였으며, 2001년에는 대구, 부천, 춘천, 청주, 전주 등, 2002년에 제주, 목포 등 총 10개소를 설치하였다.

2001년에 대전, 부천, 춘천, 청주, 광주, 전주, 경주 등 7개 문화산업 단지를 지정 협의하였으며, 2003년에 경상북도가 「경주 문화산업단지 조성사업」을 철회하였고, 2004년에 대구광역시, 부산광역시가 추가되어 2004년 말 현재 지방 문화산업단지는 총 8개 지역에서 추진 중이다.

국회의 2003년도 결산심사 시정요구에서도 지적된 바와 같이, 지방 문화산업 클러스터 조성 사업은 보조사업자인 지방자치단체의 집행실적이 부진한 상황이다. 2004년도에 문화관광부 예산액 150억원이 전액 교부되었으나 해당 지방자치단체는 전년도 이월액 138억원을 합친 예산현액 288억원 중 23억원만 집행하여 8.1%의 집행률을 나타내었다.

[표 8] 지방문화산업기반조성 사업 연도별 집행실적

(단위: 백만원, %)

	문화관광부			보조사업자				
	예산액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	전년도 이월액	예산현액 (C)	집행액 (D)	이월액	집행률 (D/C)
2002	9,000	9,000	100.0	-	9,000	3,410	5,590	37.8
2003	15,000	15,000	100.0	5,590	20,590	6,795	13,795	33.0
2004	15,000	15,000	100.0	13,795	28,795	2,338	26,457	8.1

자료: 문화관광부.

[표 9] 2004년도 지방문화산업기반조성 사업 지역별 집행실적

(단위: 백만원, %)

	문화관광부		보조사업자			
	예산액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)
광주	1,900	1,900	1,900	3,800	100	2.6
대전	500	500	3,837	4,337	599	13.8
부천	4,200	4,200	3,215	7,415	6	0
춘천	3,200	3,200	3,112	6,312	0	0
청주	3,100	3,100	166	3,266	68	2.0
전주	1,100	1,100	1,565	2,665	1,565	58.7
대구	1,000	1,000	0	1,000	0	0
합 계	15,000	15,000	13,795	28,795	2,338	8.1

자료: 문화관광부.

지역별로 보면 부천, 춘천, 대구의 경우 2004년에 집행이 전혀 이루어지지 않았으며, 집행이 이루어진 4개 지역의 경우에도 전주를 제외하고는 전년도 이월액조차 집행하지 못해 2003년 이전에 교부된 보조금을 2년 이상 이월하고 있는 상황이다.

의욕적으로 시작한 지방 문화산업 클러스터 조성 사업의 집행 실적이 부진한 원인으로 지역이 가지고 있는 수요기반과 클러스터를 형성하기위한 지역의 대학, 연구소, 관련 산업 등이 열악하고 이들을 연결하는 네트워크가 형성되지 못하고 있기 때문으로 분석된다.⁵⁾

지방 문화산업 클러스터 조성 사업은 국가균형발전을 위한 지역의 혁신 역량을 강화하고, 지역 문화에 기초한 문화산업을 육성하여 향후 지역발전과 문화산업 경쟁력 확보의 잠재력을 가진 시도임에 틀림없다. 그러나 이와 같은 정책적 중요성에도 불구하고 사업의 연례적 집행부진은 재정운용의 효율성 측면에서 재검토되어야 할 것이다. 첫째, 이 사업은 지역 형평성 차원의 시혜성 정책

5) 문화관광부, 「2004년 문화산업백서」, 2004.

이 아닌 효율성 측면이 강조되는 지역 개발을 위한 산업 정책으로서 한정된 재원으로 전국 각 지역에 고루 지원하는 것보다는 지원의 산업적 효과가 극대화될 수 있도록 집중 지원하는 방향이 바람직할 것이다. 둘째, 지원 초기단계에서 전국 각 지역에 고루 가능성을 제시하고 지원의 기회를 제공하였다면, 향후에는 지역의 사업계획과 집행실적, 성공 가능성 등에 대한 철저한 평가를 통해 차등 지원하는 방안이 모색되어야 한다. 셋째, 이 사업은 사업의 시행주체가 각 지방자치단체인 사업으로서 클러스터 조성에 대한 지방자치단체의 정책적 의지가 요구되며, 이러한 지방자치단체의 의지가 과거 산업단지의 외형적 집적화의 개념이 아닌 지역의 문화적 요소가 지역의 혁신역량과 결합하여 산업으로 이어질 수 있도록 1단계의 기반시설 등의 물리적인 인프라 조성 지원에서 2단계의 창작지원, 산학연 연계 등의 소프트 인프라 지원으로 진화해야할 것이다. 또한, 중앙정부의 기술개발, 인력양성, 창작 지원 등의 지원정책이 지방의 문화산업클러스터 육성과 정책적 일관성을 가지고 추진될 수 있는 제도적 장치도 필요하다.

I. 관광진흥개발기금

1. 분석 의견

가. 용자사업의 적정성

관광진흥개발기금이 수행하는 용자사업은 민간 관광인프라 확충과 관광사업체 운영자금을 지원하는 것을 목적으로 한국산업은행 등을 통한 대하방식으로 수행된다. 용자사업은 관광숙박시설과 국민관광진흥시설의 건설 및 개·보수를 지원하는 관광시설 확충과 관광사업체의 운영자금을 지원하는 관광사업체 지원으로 구분할 수 있으며, 용자조건은 분기별 변동금리를 적용하고 재정용자 특별회계의 용자금리보다 0.75% 낮은 우대금리를 적용한다.

[표 2] 최근 3년간(2002~2004년) 용자사업 집행 실적

(단위: 백만원)

	2002	2003	2004		
			계획	실적	건수
관광시설 확충	143,269	153,062	177,700	200,712	111
관광숙박시설 건설	83,259	89,558	91,800	109,089	35
관광숙박시설 개·보수	40,515	50,437	49,500	49,366	35
국민관광시설 확충	19,495	13,067	36,400	42,257	41
관광사업체 운영지원	21,992	24,525	25,000	18,385	68
합 계	165,261	177,587	202,700	219,097	179

자료: 문화관광부 내부자료.

2004년도 용자사업 집행 실적은 관광시설 확충에 2,007억원, 관광사업체 운영자금 지원에 183억원으로 총 2,190억원을 집행하였다. 이 규모는 2003년도

1,775억원에 비해 약 23.3% 증가한 규모이며, 2004년도 당초 계획 2,027억원 대비 보다 163억원 증가한 규모이다.⁶⁾

관광진흥개발기금의 융자사업에 있어서 2004년도 결산 결과에 기초하여 다음 세가지 사항에 대해 심도 있는 검토와 개선이 필요하다.

첫째, 2004년도 관광진흥개발기금은 4개 분야에 총 2,190억원을 융자하였으며, 융자 건수는 179건이다. 관광진흥개발기금의 융자심사는 사업전망, 자기 자본조달 능력, 담보제공 능력 등을 종합적으로 검토하여 융자대상 업체 및 업체별 융자규모를 정한다. 그러나 이 과정에서 정책 목표나 중점 사업분야에 대한 효율적 채원 배분이 이루어지지 못하고 대부분 담보능력과 사업 규모에 따라 융자가 이루어지게 되어, 결과적으로 규모가 큰 대기업에게 상대적으로 많은 융자가 이루어졌다. 2004년도에 상위 5개 업체의 융자금액은 846억 1,900만원으로 총 융자금액의 38.6%를 차지하였으며, 특1급과 특2급 호텔이 융자 받은 금액은 967억 4,100만원으로 총 융자금액의 44.1%에 이른다. 이와 같은 융자금액의 편중지원 현상은 우리나라 관광발전에서 이들 대규모 호텔과 관광업체가 차지하는 비중이나 역할이 상대적으로 크기 때문으로 설명될 수도 있으나 국민의 부담금(국외여행자납부금, 카지노부담금)으로 조성된 기금이 대기업 중심으로 지원되는 구조의 적정성에 대한 심도 있는 검토가 필요하다.

둘째, 관광진흥개발기금의 융자 사업의 집행 절차에 관한 문제이다. 2004년도 기금의 융자사업 운영에 대한 지침은 없으며, 매년 반기별로 문화관광부가 수립하는 융자사업계획에 따라 운영된다. 융자사업의 신청은 한국산업은행, 시중은행, 관련 협회 등을 통해 접수되고 이를 산업은행, 관련협회 등이 검토하여 문화관광부가 융자업체 및 융자 규모를 확정한다.

시설 건설 및 개·보수 융자사업의 경우에는 소요자금 및 사업성 검토, 담보능력 평가, 대상업체 선정에 모두 산업은행에서 수행하기때문에 담보능력이 융자대상 업체 선정에 미치는 영향이 크게 된다. 은행의 대출 관행을 고려할 때, 사업성 전망에 의해 대상 업체가 선정되기보다는 주로 담보 및 상환능력에

6) 문화관광부가 결산상 제시하는 융자사업의 계획 금액은 기금운용계획을 변경한 2,320억원을 제시하고 있음.

의해 결정될 가능성이 크다. 이렇게 되면 기금의 정책적 목표를 실현할 수 있는 적절한 사업계획이나 용자대상 업체를 선정하기 어려운 측면이 있다.

이를 보완하기 위해 관광사업체 운영자금 용자의 경우, 관광협회 등 관련 협회에서 신청자격을 심사를 하고 정해진 기준에 따라 자금을 배정한 후, 신청 업체와 거래하는 시중은행에서 담보능력 등을 심사하는 과정을 거치고 있다. 그러나 공공자금인 관광진흥개발기금의 용자 대상 업체와 용자 규모를 정하는 것은 투명하고 공정한 절차와 정책적 지원효과, 자금 회수의 안정성 등을 감안 하여 이루어져야 한다. 이를 위해서 용자 사업의 집행 절차와 심사 기준 등을 공식화한 「관광진흥개발기금 용자사업 시행지침」을 수립하여 운영해야 할 것이며, 공공자금의 용자사업의 심사에 있어서 관련 업계의 전문성이 필요한 경우 관련 협회가 직접 심사를 담당하는 것 보다는 관련 전문가가 참여한 심사위원단을 구성하고 이에 참여하는 것이 사업 운영의 공정성을 확보하는데 바람직할 것이다.

셋째, 용자사업 적용 이자율의 차등화 문제이다. 2004년도에 수행된 관광진흥개발기금의 용자사업은 4개 분야별로 이루어졌으며 용자 조건은 [표 3]에서 보는 바와 같다. 현재 용자사업의 적용이자율은 재정경제부에서 분기별로 공고하는 재정용자특별회계의 이자율보다 0.75% 낮은 우대금리를 4개 사업분야에 대해 동일하게 적용하고 있다.

[표 3] 2004년도 관광진흥개발기금 용자 조건

(단위: %, 년)

	적용이자율(년리)				총상환기간 (거치기간)
	1/4	2/4	3/4	4/4	
관광숙박시설건설	4.12	3.88	3.53	2.84	9 (4)
관광숙박시설개보수					7 (3)
국민관광시설확충					7 (3)
관광사업체지원					4 (2)

주: 총상환기간 = 거치기간 + 상환기간.

자료: 문화관광부 내부자료.

융자 사업을 통한 자금 지원의 정책효과가 극대화되기 위해서는 융자사업의 성격, 정책적 우선순위, 융자 기간 등에 따라 사업 분야별로 이자율을 차등화 할 필요가 있다. 관광인프라시설의 건설이나 개·보수 자금의 경우 사업운영 자금 지원보다 상환기간도 길고 대상 업체의 위험도도 낮기 때문에 낮은 이자율이 적용되는 것이 타당할 것이다.

한편, 대규모 융자자금이 투입되는 시설 관련 자금의 경우, 호텔이나 관광업체가 대기업인 경우가 많으며 대기업에게 낮은 우대금리의 자금을 공급하는 것은 공급되는 자금이 부담금으로 조성된 것임을 감안할 때 불합리한 측면도 있다. 또한, 사업운영자금 융자의 경우, 영세한 소규모 관광업체에 대해서 상대적으로 높은 금리를 적용하는 것은 당초 사업의 정책 효과가 낮게 나타날 가능성도 있다. 따라서 관광진흥개발기금 융자 사업의 이자율은 사업의 성격, 정책적 우선순위, 융자 업체의 자산규모, 사업 전망 등을 종합적으로 고려하여 자금 지원의 효과가 극대화될 수 있는 적절한 기준을 설정하고, 그에 따라 기금에서 부담하는 이차 보전의 크기가 차등적으로 적용되도록 운영되어야 할 것이다.

나. 자산운용의 적정성

[표 4] 2004년도 관광진흥개발기금 자산운용 실적

(단위: 백만원, %)

		운용평잔	운용수익	운용수익률
단기자금	현금성자금	48,632	1,612	3.31
	유동성자금	106,349	5,481	5.15
	소계	154,981	7,093	4.58
중장기자금		-	-	-
합 계		154,981	7,093	4.58

자료: 문화관광부 내부자료.

II. 국민체육진흥기금

1. 분석 의견

가. 경륜·경정 사업 수익금 배분의 문제

경륜·경정사업으로부터 발생하는 수익금은 「경륜·경정법」 제15조에 근거하여 국민체육진흥기금, 청소년육성기금, 중소기업진흥및산업기반기금, 지방재정지원, 문화관광부장관이 인정하는 공익사업지원 등에 배분된다.

[표 2] 경륜·경정 수익금 배분 비율

「경륜·경정법」 제15조	동법 시행령 제19조
경주사업자는 경주의 시행에 의한 수익금을 다음 목적으로 사용 ① 국민체육진흥기금, 청소년육성기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금에 출연. 단, 중소기업진흥 및 산업기반기금 출연금은 자전거 및 모타보트산업 육성에 우선 사용 ② 지방체육진흥등을 위한 지방재정확충 ③ 문화관광부장관이 인정하는 공익사업	1. 경주사업자가 공단 ① 국민체육진흥기금 40% ② 청소년육성기금 30% ③ 지방재정 지원 10% ④ 산업기반기금 17.5% ⑤ 공익사업 2.5% 2. 경주사업자가 지자체 ① 지방재정 지원 60% ② 청소년육성기금 10% ③ 국민체육진흥기금 10% ④ 산업기반기금 17.5% ⑤ 공익사업 2.5%

구체적인 배분 비율은 동법시행령 제19조에서 규정하고 있다. 경주사업자가 국민체육진흥공단인 경우, 수익금이 국민체육진흥기금에 40%, 청소년육성기금에 30%, 지방재정지원에 10%, 중소기업진흥및산업기반기금에 17.5%, 문화관

광부장관이 인정하는 공익사업지원에 2.5%가 배분된다. 경주사업자가 지방자치 단체인 경우, 수익금이 지방재정지원에 60%가 배분되며, 국민체육진흥기금에 10%, 청소년육성기금에 10%, 중소기업진흥및산업기반기금에 17.5%, 문화관광 부장관이 인정하는 공익사업지원에 2.5%가 배분되도록 규정하고 있다.

1996년부터 수익이 발생한 경륜사업의 수익금 배분 실적¹⁾을 보면 [표 3]와 같다.

[표 3] 경륜 수익금 배분 현황

(단위: 백만원)

	체육진흥기금 출연(40%)	청소년육성기금 출연(30%)	지방재정 지원(10%)	산업발전기금 출연(17.5%)	공익사업 지원(2.5%)	합 계
1996	148	110	37	65	9	369
1997	7,851	5,888	1,963	3,435	491	19,628
1998	8,334	6,251	2,084	3,646	521	20,836
1999	15,781	11,837	3,945	6,904	986	39,453
2000	43,093	32,320	10,773	18,853	2,693	107,732
2001	61,988	46,490	15,497	27,120	3,874	154,969
2002	90,550	67,913	22,638	39,616	5,659	226,376
2003	54,181	40,636	13,545	23,704	3,386	135,452
2004	32,830	24,622	8,208	14,363	2,052	82,075
합계	314,756	236,067	78,690	137,706	19,671	786,890

자료: 국민체육진흥공단 내부자료.

경륜사업을 통한 연도별 수익금 규모는 1996년에 3억 6,900만원에서 2002년에 2,263억원으로 확대되었으며, 이후 경기부진 등의 사유로 급격히 감소하여 2004년에는 820억원 규모로 축소되었다. 1996년부터 2004년까지 총 수익금 규모는 7,869억원이며, 이 수익금은 「경륜·경정법」 제15조와 동법시행령 제19조에 의해 국민체육진흥기금에 3,147억원, 청소년육성기금에 2,360억원, 중소기업진흥 및산업기반기금에 1,377억원, 지방재정지원에 786억원, 문화관광부장관이 인정

1) 2004년 현재 경정사업은 아직 수익금이 발생되지 못하고 있다.

하는 공익사업지원에 196억원이 각각 배분되었다.

국민체육진흥기금의 재원이며 국민체육진흥공단이 관리·운영하는 경륜사업의 수익금은 국민체육진흥기금, 청소년육성기금, 중소기업진흥및산업기반기금 등 특정 사업을 위한 기금으로 배분되어 사용된다. 사회적 부작용을 발생시킴에도 불구하고 국민으로부터 거두어지는 경륜사업 수익금은 그 활용에 있어서 공익에 기여하도록 효율적으로 사용되어야 하며, 이를 위해 제기되는 몇가지 문제점에 대한 검토가 필요하다.

첫째, 법에서 규정하고 있는 목적에 부합되도록 수익금이 사용되어야 한다. 경륜 수익금이 배분되는 각 기금은 기금의 타 재원과 함께 기금 사업에 활용되기 때문에 특정 사업에 사용되고 있는지 여부는 확인하기 어려운 측면이 있다. 특히, 중소기업진흥및산업기반기금에 배분되는 수익금은 경륜·경정사업과 관련하여, 자전거, 모타보트 산업의 육성을 위해 우선적으로 사용되어야 한다고 「경륜·경정법」에서 명시적으로 규정하고 있다.²⁾

중소기업진흥및산업기반기금의 경우 1996년부터 2004년까지 경륜수익금 총 7,868억원의 17.5%인 1,377억원이 배분되었으나 2004년까지 자전거 및 모타보트 산업의 육성을 위한 사업에 전혀 사용되지 않았고, 2005년 기금운용계획에서 ‘자전거, 모타보트 등 레저장비산업발전’ 지원 사업으로 10억원을 신규로 계상하고 있다. 2004년까지 자전거 및 모타보트 산업을 육성하기위한 사업이 단 한건도 추진되지도 않았고, 2005년도에 처음으로 10억원 규모의 1개 사업으로 자전거 및 모타보트 산업의 육성을 위해 사용한다는 것은 「경륜·경정법」에서 규정하고 있는 수익금의 사용 규정을 준수하지 않은 것으로 볼 수 있다.

둘째, 공공사업에 대한 수요는 날로 확대되고 있으며, 한정된 재원을 감안할 때, 경륜수익금의 사업 효과가 극대화될 수 있도록 효율적으로 사용되어야 한다. 경륜수익금이 배분되는 청소년육성기금의 경우, 국회의 심의과정과 국회

2) 「경륜·경정법」 제15조 (수익금의 사용) ①경주사업자는 경주의 시행에 의한 제13조 제1항의 수익금을 다음 각호의 목적으로 사용하여야 한다. 1. 국민체육진흥법에 의한 국민체육진흥기금·청소년기본법에 의한 청소년육성기금 및 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률에 의한 중소기업진흥및산업기반기금에의 출연. **다만, 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률에 의한 중소기업진흥및산업기반기금에의 출연금은 자전거 및 모타보트 산업을 육성하기 위한 용도에 우선 사용하여야 한다.** (이후 생략)

예산정책처의 분석, 기획예산처의 기금평가 등에서 기금 운용에 관한 계속적인 지적이 있었다³⁾. 특히, 여유자금의 운용 규모가 기금 사업 규모에 비해 과다하다는 지적이 있었다. 2005년도 기금운용계획 기준으로 기금의 총 운용규모는 2,741억원이며 사업비는 579억원, 여유자금 운용 규모는 1,956억원이다. 이것은 사업비 규모가 총 기금규모의 21.1%에 불과하며, 여유자금의 규모는 사업비의 3배 이상 되는 큰 규모이다. 이와 같은 기금의 운용을 감안하면, 청소년육성기금은 목적 사업 규모에 비해 과다한 규모의 여유재원을 운용하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 기금 조성의 재원이 되는 경륜사업의 수익금 배분 조정에 대한 검토가 필요하다.

앞서 지적한 바와 같이 경륜수익금의 운용에 있어서, 당초 법에서 정한 수익금 활용의 취지를 살리지 못하는 중소기업진흥및산업기반기금에 대한 배분과 기금 목적사업 규모에 비해 과다한 기금을 조성하여 70% 이상의 여유자금을 운용하는 청소년육성기금에 대한 수익금 배분은 개선의 여지가 있다. 청소년육성기금의 경우 2005년 현재 국무총리 청소년위원회로 이관되어 기금의 운용과 기금사업 추진의 상당한 변화가 예상되나 기금 운용에 대한 중기 운용계획이 제시되지 않은 상태에서 청소년육성기금의 적정 규모와 관련하여 경륜수익금의 배분에 대한 검토가 필요할 것이다.

[표 4] 체육분야 재정 추이

(단위: 억원, %)

	2001	2002	2003	2004	2005
문화관광부 체육부문 예산	1,639 (61.4)	1,588 (56.1)	1,425 (45.8)	1,096 (41.8)	1,137 (40.7)
국민체육 진흥기금	1,031 (38.6)	1,243 (43.9)	1,689 (54.2)	1,526 (58.2)	1,654 (59.3)
합 계	2,670	2,831	3,114	2,622	2,791

주: 1) ()는 비중.

2) 국민체육진흥기금은 기금지원사업비 규모임.

자료: 문화관광부·국민체육진흥공단 내부자료.

3) 국회예산정책처, 「2005년도 기금운용계획안 분석」, 2004; 기획예산처, 「2004년도 기금존치평가」, 2004.

최근 들어 국민의 소득수준 증대와 주5일 근무제의 확대 등으로 인해 생활체육에 대한 국민적 요구가 커지고 이에 대한 정책적 인식도 변화하고 있다. 또한, 국가 재정 운용의 제약 하에서 체육분야의 재정은 일반 예산의 비중이 감소하고 국민체육진흥기금의 역할이 확대되는 추세에 있다. 즉, 체육정책에 있어서 생활체육의 중요성이 커지면서 생활체육분야의 사업을 담당하고 있는 국민체육진흥기금의 비중이 상대적으로 커지고 있다.

이와 같은 수익금 운용 측면의 문제점과 정책 환경의 변화를 고려해 볼 때, 1992년도에 제정된 시행령에서 규정하고 있는 배분 비율에 대해서 10년 이상이 지난 현 시점에서 재검토할 필요가 있다. 이 과정에서 과거 수익금 활용 성과를 면밀히 평가하고, 향후 사업 환경과 정책 변화를 고려한 재정 소요와 그에 따른 수익금 배분 비율의 적정성에 대한 과학적인 분석이 필요할 것이다.

나. 수익금 사용의 투명성 제고

경륜수익금은 국민의 세금과 마찬가지로 재정 운용의 원칙에 부합되도록 투명하게 사용되어야 한다. 「경륜·경정법」제15조에 근거하여 각 목적사업을 수행하는 기금으로 배분되는 수익금은 「기금관리기본법」에 따라 일반 예산과 동일한 수준의 관리·감독을 받고 있다. 그러나 경륜사업 수익금 중 ‘문화관광부장관이 인정하는 공익사업’에 배분되는 2.5%에 해당하는 수익금은 일반 예산이나 기금으로 배분되지 않기 때문에 당해연도 문화관광부 예산이나 국민체육진흥기금 운용계획 등 어디에도 사업 내용이 명시되지 않는다. 따라서 1996년부터 2004년까지 총 196억원이 배분되었으나 구체적인 사용 내역이 사전 또는 사후에 국회 심의를 거치지 않고 있으며, 자금의 항목도 경륜공익사업적립금으로 표현되어 회계연도와 무관하게 사용되고 있다.

2004년도에 ‘문화관광부장관이 인정하는 공익사업’에 의한 지원은 총 49건에 대해 30억 9,300만원을 집행하였다. 지원 사업은 문화, 예술, 체육 등 문화관광부 소관 분야의 일회성 행사 지원이 대부분을 차지하고 있으며, 지원사업 선정의 원칙이나 방향성을 찾기 어려울 정도로 무계획적으로 집행되었다.

[표 5] 문화관광부장관이 인정하는 공익사업 배분(적립) 현황

(단위: 백만원)

	배분액 (적립액)	집행액	여입액 (잔액+이자)	적립액 이자	잔 액
1996	9	-	-	-	9
1997	490	-	-	-	499
1998	520	-	-	-	1,020
1999	986	-	-	-	2,007
2000	2,693	1,974	1,151	-	3,877
2001	3,874	3,159	28	-	4,621
2002	5,659	4,454	77	-	5,903
2003	3,386	5,837	8	17	3,478
2004	2,051	3,092	11	25	2,475
합 계	19,672	18,517	1,277	43	2,475

자료: 국민체육진흥공단 내부자료.

[표 6] 2004년도 ‘문화관광부장관이 인정하는 공익사업’ 집행실적

(단위: 백만원)

	사업내역	건수	지원단체	지원액
문화	제1회 대중음악상 시상식 등	25	문화일보 등	1,470
예술	제23회 해외파견콩쿠르 등	5	(사)한국음악협회 등	440
체육	제4회 인천마라톤 대회 등	19	인천일보사 등	1,183
합 계		49		3,093

자료: 국민체육진흥공단 내부자료.

국가재정 운용에 있어서 기금의 규모가 확대되면서, 2001년 「기금관리기본법」을 개정하여 기금에 대해서도 예산과 동일한 수준에서 국회의 재정 통제를 받도록 규정하고 있다. 이것은 과거 기금이 가지고 있던 신축적 운용에 대해 보다 엄격한 통제를 가함으로써 국가 재정 운용의 투명성을 제고하기 위함이

다. 그럼에도 불구하고 경륜사업의 수익금 중 ‘문화관광부장관이 인정하는 공익사업’에 대한 배분금은 구체적인 사업계획의 수립, 사업비의 집행, 사후 결산 및 평가 등에 대한 제도적 통제를 거치지 않고 사용되고 있다.

일반 예산이나 기금 어디에도 속하지 않아 국회의 재정 통제를 받지 않고 사용되는 연간 약 30억원 규모의 ‘문화관광부장관이 인정하는 공익사업’에 대한 지원은 재정 운용의 투명성 확보 차원에서 검토되어야 할 것이다. 경륜사업 수익금이 일반회계에 전입되기 어려운 점을 고려할 때 국민체육진흥기금의 사업 영역에 포함시키는 방안과 문화관광부 내의 공익사업 지원에 대한 심의기구를 통해 내부 통제를 강화하는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다.

다. 자산운용의 적정성

[표 7] 2004년도 국민체육진흥기금 자산운용 실적

(단위 :백만원, %)

자금구분		운용평잔	운용수익	운용수익률
단기 자금	현금성자금	10,183	295	2.9
	유동성자금	44,857	2,510	5.6
	소 계	55,040	2,805	5.1
중장기자금		384,700	24,615	6.4
합계		439,740	27,420	6.2

자료: 문화관광부 내부자료.

라. 기금사업과 공단사업 구분의 명확한 기준 필요

국민체육진흥기금은 「국민체육진흥법」 제18조에 따라 서울올림픽기념국민체육진흥공단(이하 ‘진흥공단’)이 독립된 회계로 관리·운용하도록 규정하고 있다. 그에 따라 진흥공단은 기금회계·운영회계·특별회계로 구분하고, 다시 운영회계는 본부와 연구소의 2개 회계로, 특별회계는 경륜, 파크텔, 경정, 투표권, 골프장의 5개 사업회계로 구분하여 관리하고 있다.

2003년 결산분석에서 국회예산정책처는 진흥공단이 회계원칙 및 자금의 흐름에 따라 기금회계와 공단회계를 명확히 구분하지 않아 재정 운영의 투명성을 저해하고 있음을 지적한 바 있다.⁴⁾ 이에 진흥공단은 특별회계에 포함된 파크텔과 골프장 사업을 2005년 기금운용계획안부터 기금사업에 포함시켜 해당 수익과 비용을 총액으로 나타내는 것으로 이와 같은 지적사항을 일부 반영하였다. 이는 기금의 재원조성 사업에 대한 내용이 기금운용계획에 구체적으로 반영됨으로써 향후 기금 운용의 투명성을 제고할 수 있을 것으로 평가된다.

그러나 진흥공단의 고유사업인 운영회계의 사업에 대한 기금회계로의 처리 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 진흥공단의 운영회계에는 진흥공단의 고유 목적사업으로 규정되어 있는 제24회 서울올림픽대회기념사업 및 기념시설물의 유지관리와 체육과학 연구사업 수행을 위한 체육과학연구원 지원사업이 포함되어 있다. 그러나 서울올림픽대회기념사업과 체육과학연구원 운영·지원사업은 국민체육진흥법 제20조(기금의 사용 등)에서 규정하는 기금 사업에도 해당되기 때문에 이 사업들은 기금의 회계로 편입시켜 관련 수익과 비용을 총액으로 표시하는 것이 바람직하다.

이와 같은 문제는 진흥공단의 결산보고서에서 기금회계와 운영회계, 특별회계 간의 복잡한 전입·전출로 나타나게 된다. 즉, 운영회계와 특별회계의 재산상태와 운영성고가 구체적으로 표시되지 않고 순자산가액과 손익만으로 기금회계에 표시된다. 이것은 운영회계와 특별회계가 기금의 재원 조성과 사업운용에 관련이 있음에도 불구하고 기금의 결산 과정에서 재정 운영의 성과를 명확히 파악하기 어렵게 만드는 문제가 있다.

진흥공단은 기금의 투명성을 제고하는 측면에서 복잡한 정산과정을 거쳐 처리하는 것보다는 기금회계에서 기금사업과 관련되는 사업이 투명하게 표시될 수 있도록 운영회계 중 기금과 관련되는 사업을 기금회계와 통합하여 관리하는 방안을 모색할 필요가 있다.

4) 국회예산정책처, 「2003회계연도 기금 결산분석」, 2004, p. 402.

III. 청소년육성기금

1. 분석 의견

가. 청년실업대책 지원사업의 문제점 분석

[표 2] 청년실업대책 지원사업 집행 및 취업내역

(단위: 백만원, 명, %)

사 업 명	예산집행실적		취업실적			
	예산액	지출액	참여 인원	수료 인원	취업 인원	취업률
광고전문인력풀운영	360	271	72	51	43	84.31
영화인턴제	324	335	95	74	26	34.14
애니메이션인턴제	1,410	1,196	252	220	35	15.91
게임인력인턴십운영	1,993	2,004	518	380	310	81.58
프로젝트참여형인턴제	1,800	1,675	299	225	105	46.67
음악제작사인턴제	300	279	49	47	7	14.89
출판전문가인턴제	600	549	99	94	-	-
문화의집인턴사원제	480	422	101	74	15	20.27
정보자료관리인턴제	180	126	40	30	-	-
관광호텔인턴제	3,450	3,324	660	565	419	74.16
청소년자원봉사센터인턴제	300	300	50	50	-	-
청소년단체지도자인턴제	300	280	50	50	-	-
청소년수련시설지도사인턴제	168	168	32	29	-	-
청소년쉼터상담사인턴제	126	119	29	29	-	-
문화예술교육인턴제	120	103	20	18	1	5.56
미술관전시인턴제	126	165	33	33	-	-
화랑전시활동인턴제	54	66	15	15	-	-
국악강사풀제	168	142	49	49	-	-
신문산업 인턴	75	79	20	20	-	-
향토사료정리	14	329	4	4	1	25.00
학술강연, 강좌	46	44	14	11	-	-

박물관전시운영	159	139	45	45	3	6.67
온라인저작물수집	252	289	70	60	-	-
문화도시조성자료조사	33	32	9	9	-	-
초중고연극강사풀제	50	50	20	20	-	-
문화예술분야인턴지원	-	6	4	4	-	-
합 계	12,888	12,492	2,649	2,206	965	43.74

자료: 청소년위원회 내부자료.

[표 3] 청소년분야 청년실업대책 지원사업 예산

(단위: 명, 백만원)

사업명	2004		2005	
	인원	예산	인원	예산
청소년자원봉사센터인턴제	50	300	54	227
청소년단체지도자인턴제	50	300	75	360
청소년수련시설지도사인턴제	32	168	26	137
청소년쉼터상담사인턴제	29	126	30	162
합 계	161	894	185	886

자료: 청소년위원회 내부자료.

나. 자금 운용의 문제점 분석

[표 5] 여유자금 운용평잔 및 수익률현황

(단위: 억원, %)

단기자금	상품	2003		2004		
		비중	수익률	운용평잔	비중	수익률
현금성	MMF 등	1.9	3.9	104	3.2	3.5
유동성	확정금리	98.1	5.31	857	26.6	4.33
	채권펀드			1,008	31.3	4.71
	혼합펀드			29	0.9	6.83
	특전신탁			348	10.8	5.63
	공자기금			658	20.4	4.35
합 계		100	5.28	3,004	93.2	4.48

자료: 청소년위원회 내부자료.

IV. 문화예술진흥기금

1. 분석 의견

가. 기금의 역할과 재원 확보

2003년말 기준으로 과거 극장, 고궁 등의 입장료의 일부를 모금수입으로 확보하던 법정부담금이 폐지되었다. 그에 따라 2004년부터 문화예술진흥기금은 자체 수입 306억원과 복권기금으로부터 새로이 전입 받은 446억원을 합하여 총 752억원을 사업비로 집행하였다. 기금의 재원이었던 모금의 폐지와 복권기금 사업의 수행, 2005년 8월 예정인 문화예술진흥기금의 관리·운영 주체인 한국문화예술진흥원의 위원회로의 전환 등을 종합적으로 고려할 때, 향후 기금의 역할과 재원 확보에 대한 심도 있는 검토가 필요하다.

첫째, 모금 폐지에 따른 수혜의 문제이다. 2003년 말부터 폐지된 극장, 고궁, 공연장 등의 입장료 수입에 대한 부담금은 당초 준조세 성격의 국민부담을 경감하는 것으로 목적으로 폐지된 것이다. 당초 부담금 폐지의 취지에 따른다면 부담금 폐지에 따라 극장, 공연장, 고궁 등의 입장료 수준이 하락하여 문화예술 향수자, 즉 수요자의 부담이 줄어들어야 한다. 그러나 부담금 폐지 이후 부담금 만큼의 입장료 가격 하락은 나타나지 않고 있기 때문에 문화예술 향수자인 국민의 부담이 줄어든 것으로 보기 어렵다.¹⁾ 또한, 법정부담금의 폐지로 인해 문화예술인에게 직접적인 혜택을 주고 있는 문화예술진흥기금의 재원을 잃게 되었으며, 실질적인 혜택은 일반 국민 보다는 관련 사업자에게 돌아가게 되어 부담금 폐지의 목적이 달성된 것으로 보기 어렵다.

이런 관점에서 부담금의 폐지로 인한 실질적인 국민 부담의 경감 효과와 문화예술에 대한 직접적인 지원을 수행하는 문화예술진흥기금의 재원 문제는

1) 대한민국 정부, 「2004년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」(문화관광부 소관), 2005 참조.

되짚어 볼 필요가 있다.

둘째, 모금수입 폐지에 따른 대체 재원으로서 2004년부터 복권기금을 통한 사업비 지원이 이루어지고 있다. 복권사업은 역진적 소득분배의 부작용이 발생하는 측면이 있기 때문에 복권사업의 수익금은 사회적 약자를 위한 형평성 측면의 사업에 치중하고 있다. 문화예술진흥기금으로 전입되는 복권기금도 주로 소외 계층에 대한 지원으로서 문화복지 차원의 지원사업이 이루어지고 있다.

2004년에 문화예술진흥기금이 추진한 사업의 목표는 크게 예술 창조역량 강화, 문화예술 향수기회 확대, 문화예술교류 활성화, 예술 보존과 전승으로 설정하고 있다. 이와 같은 사업 목표를 위해 2004년도 기금운용계획에 당초 271억원의 지원사업을 계획하였으며, 이후 복권기금 전입에 따라 사업비 규모는 764억원 규모로 확대되면서 각 사업 목표에 따른 재원 배분의 비중이 현저하게 변화하였다.

문화예술진흥기금의 사업목표에 대한 재원 배분은 예술 창조역량 강화 분야가 38.7%에서 22.2%로 그 비중이 감소하였고, 문화예술 향수기회 확대는 41.9%에서 66.4%로 증가하였다. 이와 같은 재원배분의 변화는 예술 창조역량 강화 분야의 복합문화공간조성을 위한 48억원 증액을 고려하면 그 변화의 폭은 더욱 크게 나타난다.

[표 4] 2004년도 문화예술진흥기금 사업비 변경

(단위: 백만원, %)

사업목표	당초 계획		복권기금	수정 계획	
	금액	비중		금액	비중
예술창조역량강화	10,484	38.7	1,705	16,989	22.2
문화예술 향수기회 확대	11,380	41.9	39,364	50,744	66.4
문화예술교류 활성화	2,319	8.5	0	2,319	3.0
예술보존과 전승	2,918	10.8	3,500	6,418	8.4
합 계	27,101	100.0	44,569	76,470	100.0

주: 예술창조역량강화에 복권기금 사업비 전입 이외에 복합문화공간조성 사업으로 48억원이 증액 변경되었음.

자료: 문화관광부 내부자료.

문화예술진흥기금의 대체 재원으로서 확보된 복권기금의 전입금은 한정된 목적 사업을 위한 사업비로 전입되기 때문에 문화예술진흥기금이 당초 수립한 사업 목표를 달성하기 위한 재원배분의 전체적인 체계를 유지할 수 없는 문제가 있다. 즉, 복권기금의 목적 사업이 소외계층 지원 등 형평성 측면의 사업에 한정되어있기 때문에 2004년도 주요 사업 목표인 문화예술 향수기회 확대 분야의 재원배분이 급격히 확대되고 예술창조 역량강화와 문화예술 교류 활성화, 예술 보존과 전승 분야의 재원배분 비중은 상대적으로 크게 감소하게 되었다.

향후에도 문화예술진흥기금 사업비의 상당부분을 복권기금 전입금으로 충당하게 된다면, 주요 목적 사업의 분야가 문화예술 창작 활동 지원보다는 문화예술 향수기회 확대나 문화 복지 측면의 사업 비중이 커질 수밖에 없을 것이다. 「문화예술진흥법」 제20조에서 규정하고 있는 기금의 용도 중 문화예술의 창작과 보급을 위한 기금의 역할과 문화예술인에 대한 직접 지원에 중점을 둔다면 예술창작 역량강화 분야의 재원배분이 더욱 확대되어야 할 것이다.

셋째, 2004년도부터 문화예술진흥기금의 적립금 개념이 사라지고 여유자금으로 표시되었다. 이와 같은 변화는 단순히 회계 처리상의 변화가 아니라 향후 사업 여건 변화에 따라 여유자금의 운용 규모가 변화할 수 있게 되었다. 이것은 과거 이자율이 높던 때에는 적립금으로부터 발생하는 이자수입으로 사업비를 안정적으로 확보할 수 있었다. 그러나 1998년 이후 저금리 기조가 유지되고 기금의 주요 재원이었던 모금수입마저 폐지되면서 적립금의 이자수입을 통한 재원 확보가 사실상 불가능해졌기 때문에 향후 사업비의 부족분을 적립금 자체를 통해서 사용할 수 있게 된 것을 의미한다.

2004년 결산에서는 적립금 규모가 줄어들지 않았지만 2005년 기금운용계획에 따르면 약 300억원이 줄어들 예정이다. 향후에도 적립금 규모는 지속적으로 감소할 것이 전망되며, 재원 확보에 대한 별도의 조치가 없는 한 문화예술진흥기금을 통한 문화예술분야에 대한 안정적 지원은 불확실한 상황이다.

넷째, 민간기금화에 따른 재원 확보의 문제이다²⁾. 2005년도 5월 정부는 「특별회계·기금 장비방안」을 제시하였으며, 문화예술진흥기금은 민간 위원회에

2) 국회예산정책처, 「2005년도 기금운용계획안 분석」, 2004, p. 349 참조.

이관하여 기금의 성격은 민간자금화 될 예정이다. 그러나 민간자금화에 대한 개념적 정의가 불분명하며, 현행 「기금관리기본법」의 적용 대상에서 제외됨에 따라 기금의 운용이 국회의 재정 통제권 밖에 놓이게 될 가능성이 많다. 또한, 현재 복권기금으로부터 사업비의 일부를 전입 받고 있으나 문화예술진흥기금은 안정적인 재원을 확보하지는 못하고 있기 때문에 향후 정부 출연금 등 공공재원의 전입이 불가피할 것이 예상된다. 이런 과정에서 민간자금으로의 공공재원의 전입이 재정운용의 원칙에 부합될 것인지와 공공재원이 투입된 민간자금에 대한 재정 통제가 어떻게 가능할 것인지에 대한 구체적인 방안은 아직 제시되지 않고 있다.

나. 자산운용의 적정성

[표 4] 2004년도 문화예술진흥기금 자산운용 실적

(단위 :백만원, %)

구 분		운용평잔	운용수익	운용수익률
단기자금	현금성자금	6,081	186	3.06
	유동성자금	100,689	5,336	5.30
	소계	106,770	5,522	5.17
중장기자금		359,586	18,015	5.01
합 계		466,356	23,537	5.04

자료: 문화관광부 내부자료.

문화예술에 대한 공공 지원의 정당성은 사회적으로 널리 공유되고 있으며, 우리나라에서 문화예술에 대한 공공지원의 중요한 역할은 문화예술진흥기금이 담당하고 있다. 그러나 최근 부담금 폐지로 인해 중요한 재원이었던 모금수입을 잃게 되었으며, 2004년부터 복권기금 수익금의 일부가 전입되고 있으나 문화향수 기회 확대나 문화 복지 분야에 집중 지원되기 때문에 기금의 사업 목표 실현을 위한 재원배분이 왜곡되는 측면이 있다. 이와 같은 재원 확보의 문제는

향후 적립금 규모의 감소와 기금 운용 주체인 한국문화예술진흥원의 한국문화예술위원회 전환에 따른 민간자금화 등과 관련하여 심도 있는 검토가 있어야 할 것이다.

다. 명확한 회계 구분의 필요

한국문화예술진흥원의 회계는 「문화예술진흥기금회계」, 「국고보조금회계」, 「방송발전기금회계」로 나누어 독립된 회계단위로 운영·기록하고 있다. 문화예술진흥기금회계는 「문화예술진흥법」 제20조에 근거하여 문화예술 창작활동 등 기금의 본래 목적을 위해 운영·관리하는 기금고유회계와 「문화예술진흥법」 제18조에 근거하여 기금 재원조성을 위해 운영하는 골프장회계로 구성되어 있다. 국고보조금회계와 방송발전기금회계는 한국문화예술진흥원이 정부 및 방송발전기금으로부터 사업자로 선정되어 수령한 보조금 등을 위탁 관리하는 회계이다.

이처럼 골프장을 기금의 재원조성을 위해 한국문화예술진흥원에서 운영·관리하고 있는 구조에서는 문화예술진흥기금의 사업은 기금고유회계의 사업과 골프장회계의 사업으로 구성된다고 볼 수 있다. 그런데 문화예술진흥기금의 기금결산보고서 및 회계감사보고서를 살펴보면 몇 가지 문제점을 발견할 수 있다.

첫째, 결산보고서에는 골프장회계의 재산상태와 사업성과, 자금흐름 등의 구체적인 내역이 전혀 나타나 있지 않고 단지 골프장 회계에서 당기 순이익 개념과 비슷한 ‘골프장 운영 잉여금’만 기금의 사업외수익으로 순액 계상하고 있다. 골프장사업이 문화예술진흥기금의 재원을 조성하기 위해 운영하고 있는 사업이라면 골프장의 자산·부채와 총수익·총사업비용을 빠짐없이 기록하여 기금의 자산상태와 경영성과를 정확히 나타내는 것이 바람직하다. 그러나 문화예술진흥기금은 매년 골프장 운영의 구체적인 내역 없이 잉여금을 기금의 수익으로 계상하여 기금회계의 투명성을 저해하고 이해관계자에게 올바른 정보를 제공하지 못하는 문제점을 가지고 있다.

이와 같은 문제점을 보완하여 기금고유회계와 골프장회계를 합산하여 국회 예산정책처가 작성한 재무제표는 [표 5] 및 [표 6]와 같다. [표 5]에서 보는 바

와 같이, 문화예술진흥기금 결산보고서의 대차대조표는 기금고유회계와 골프장 회계를 합산하여 작성한 대차대조표에 비해 자산총계는 456억원이 과소 계상되었고 자본총계(순자산)는 7억원이 과대 계상되었다.

[표 6]의 손익계산서에서 보는 바와 같이, 문화예술진흥기금이 제시한 손익계산서는 골프장회계를 반영하여 작성한 손익계산서에 비해 경상이익과 당기순이익이 1억원 과대 계상되었다.

순자산 및 순이익 금액에 나타나는 차이가 크지 않더라도 이와 같은 회계 처리는 재무제표의 항목인 자산 및 손익에 관한 정보를 정확하게 제공하지 못하는 문제가 있다. 향후 문화예술진흥기금은 골프장의 자산상태와 수익 및 사업비 등을 계상하여 정확한 재무제표를 제공해야 할 것이다.

[표 5] 골프장 회계를 반영한 대차대조표

(단위 : 백만원)

	당초금액 (A)	골프장회계를 반영한 금액(B)	차액 (B-A)	비고
유동자산(A)	450,964	454,135	3,171	
당좌자산	450,964	453,978	3,014	
재고자산	-	157	157	
고정자산(B)	128,352	170,809	42,457	
투자자산	100,158	100,174	16	
유형자산	27,954	70,395	42,441	골프장코스 등
무형자산	240	240	-	
자산총계(A+B)	579,316	624,944	45,628	
유동부채	196	1,150	954	
고정부채	2,849	48,253	45,404	
부채총계(C)	3,045	49,403	46,358	
자본금 등	466,362	467,760	1,398	자본잉여금
이익잉여금	110,364	108,221	-2,143	
자본조정	-455	-440	15	
자본총계(D)	576,271	575,541	-730	
부채와자본총계(C+D)	579,316	624,944	45,628	

주: 1. 당초 금액은 문화예술진흥기금 결산보고서에 제시된 금액임.

2. 2004. 12. 31 기준.

자료: 한국문화예술진흥원 내부자료.

[표 6] 골프장 회계를 반영한 손익계산서

(단위 : 백만원)

	당초금액(A)	골프장회계를 반영한 금액(B)	차액 (B-A)
사업수익	87,043	110,020	22,977
사업비용	88,873	105,972	17,099
사업이익	(-)1,830	4,048	5,878
사업외수익	37,059	37,562	503
사업외비용	10,000	16,522	6,522
경상이익	25,229	25,088	-141
당기순이익	25,229	25,088	-141

주: 1. 당초 금액은 문화예술진흥기금 결산보고서에 제시된 금액임.

2. 2004. 12. 31 기준.

자료: 한국문화예술진흥원 내부자료.

둘째, 「기금관리기본법」 제9조에 의하면 일정 요건을 충족하는 기금은 기금 결산보고서를 재정경제부 장관에게 제출할 때 회계법인의 회계감사를 받고 동 감사보고서를 첨부해야 한다. 그러나 문화예술진흥기금이 제출한 감사보고서는 문화예술진흥기금의 재무제표가 아니라 기금의 운용주체인 한국문화예술진흥원의 재무제표를 첨부하였다. 「기금관리기본법」상 기금의 감사보고서를 제출해야 하는 것으로 해석되므로 문화예술진흥기금을 관리·운영하는 한국문화예술진흥원이 이 규정을 제대로 파악하지 못하고 국고보조금 및 방송발전기금회계까지 포함한 한국문화예술진흥원의 재무제표를 제출한 것은 감사범위를 잘못 해석한 것으로 볼 수 있다.

V. 방송발전기금

1. 분석 의견

가. 용자사업의 실적 저조

[표 2] 2004년도 조달 및 운용 실적

(단위: 백만원, %)

	계획		집행액(B)	불용액	집행률(B/A)
	당초	변경(A)			
2003	32,000		16,000	16,000	50.0
2004	12,000	14,300	8,632	5,668	60.3

자료: 방송위원회 내부자료.

첫째, 업계의 용자 수요가 반영된 용자 사업 계획이 수립되지 못하였다. 용자 사업은 사전에 업계의 용자 수요가 파악되어야 하며, 이런 용자수요에 기초하여 당해연도 용자사업 계획이 수립하여야 한다. 그럼에도 불구하고 방송발전기금은 2003년도의 낮은 집행률에도 불구하고 철저한 업계의 수요 파악이 이루어지지 못한 상태에서 기금운용계획을 수립한 것으로 볼 수 있으며, 더구나 집행실적이 저조한 상황에서 기금운용계획의 변경을 통해 용자 사업의 계획 금액을 증액시켰다. 그에 따라 용자 실적은 60.3%로 낮게 나타나게 되었다. 향후 용자사업의 계획 수립에 있어서 업계의 용자 수요에 대한 철저한 파악이 선행되어야 할 것이며, 실적이 저조한 상태에서 계획 금액을 증가시키는 기금운용계획의 변경은 지양되어야 할 것이다.

둘째, 용자사업 수행 방식의 문제이다. 2004년도에 용자금리는 4.3% 고정금리이며, 업체의 담보능력에 따라 대부분 용자가 이루어진다. 2004년도에 재정

융자특별회계의 대출 금리가 3.59%에서 4.87% 수준이었던 것을 감안하면, 이와 같은 금리 수준은 업계의 입장에서 우대금리로 작용하지 못한 측면도 있다. 향후 방송발전기금의 융자 사업은 업계의 요구를 파악하고 금융시장 상황을 감안하여 금리를 하향 조정하거나 변동금리를 적용하는 등의 신축적 운용이 필요하다. 또한, 기금을 통한 융자 사업의 성격을 업체의 사업능력에 기초한 정책적 지원으로 본다면, 담보 능력에 따라 상환 능력을 평가하여 융자가 결정되는 방식은 보완되어야 할 것이다.

나. 자산운용의 적정성

[표 3] 2004년도 방송발전기금 자산운용 실적

(단위 :백만원, %)

자금구분		운용평잔	운용수익	운용수익률
단기 자금	현금성자금	8,591	333	3.89
	유동성자금	174,063	8,998	5.17
	소 계	182,654	9,329	5.11
중장기자금		-	-	-
합 계		182,654	9,329	5.11

자료: 방송위원회 내부자료.

I. 여성분야 결산시정요구사항 조치결과 분석

1. 시정 요구사항 및 조치 결과

가. 2003년도 결산 심사 시정 요구 사항

[표 1] 2003년도 결산심사 여성분야 시정 요구사항

	사업명	주요 내용	시정요구수준
집행 부진	가정폭력, 성폭력피해자 치료비 지원사업	연례적인 집행실적 저조	시정 제도개선
	정책개발연구사업	연례적인 사고 이월	시정
예산 집행 부적정	여성평생교육활성화 사업	맞춤형취업지원사업으로 집행	주의, 시정
	여성단체육성지원 사업	합리적 기준 마련 요구	시정 제도개선
기타	반포청사 어린이집 운영	바람직한 운영대책 마련 및 관계기관 협의 요구	시정, 제도개선

자료: 대한민국 국회, 「2003회계연도 세입세출 결산 심사보고서」, 2004.

나. 시정요구사항에 대한 조치결과

[표 2] 2003년도 여성분야 결산 시정요구에 대한 조치결과

	사업명	조치결과
집행 부진	가정폭력, 성폭력피해자 치료비 지원사업	- 「가정폭력방지및피해자보호등에관한법률」 및 시행규칙의 개정을 통해 구상권행사요건 완화 - 의료비 지급창구 확대 및 지급절차간소화 등 제도개선 - 성폭력피해 치료 전담 의료기관 확대 및 재정비
	정책개발연구사업	- 여성부 용역처리규정 개정
예산 집행 부적정	여성평생교육활성화 사업	- 향후 예산 변경이 일어나지 않도록 함.
	여성단체육성지원 사업	- 2005년도 행사격려금 지원예산 전액 삭감 편성 - 단체 지원 기준 마련 예정
기타	반포청사 어린이집 운영	- 야간보육수요 발생시 연장 보육 실시 - 부지협소로 인한 시설 미확보

자료: 여성부 내부자료.

3. 조치결과에 대한 분석

가. 연례적인 집행부진

결산 결과 연례적인 집행부진으로 이월 및 불용이 나타나는 사업의 경우, 사업에 대한 전면적인 검토를 통해 적절한 사업계획을 수립하고 차년도 예산 편성에 반영해야 한다.

첫째, 2003년도에 연례적인 집행부진으로 시정 요구된 가정폭력 및 성폭력 피해자 치료비 지원사업은 2004년도에 당초 예산액 4억5,800만원 중 7,000만원을 조정하여 예산현액 3억 8,800만원을 가정폭력피해자 2,264명, 성폭력피해자 1,810명에 대해 집행하였다. 이와 같은 집행실적은 여성부의 결산보고서에서 지원 피해자 수로 제시한 당초 계획대비 100% 집행된 결과이다.

[표 3] 2004년도 「가정폭력 및 성폭력 피해자 치료비 지원사업」 성과목표 대비 실적

계 획	실 적
피해자 의료비지원 4,074명	피해자 의료비지원 4,074명
- 가정폭력피해자 의료비 2,264명	- 가정폭력피해자 의료비 2,264명
- 성폭력피해자 의료비 1,810명	- 성폭력피해자 의료비 1,810명
예산액: 45,800만원	결산액: 38,800만원

자료: 여성부, 「2004회계연도 일반회계 여성부소관 세입세출결산보고서」, 2005, p.84.

그러나 사업의 성과 목표 대비 실적을 [표 3]과 같이 제시하는 것은 성과 목표의 수립과 집행 실적의 측정이 합리적으로 이루어지지 못한 측면이 있다. 우선, 피해자 의료비지원사업은 당초 가정폭력피해자 의료비 지원으로 2,264명, 성폭력피해자 의료비 지원으로 1,810명으로 총 4,074명에 대한 지원할 계획으로 4억 5,800만원의 예산을 수립하였다. 그러나 아직 발생하지도 않은 사고의 피해자 수를 기초로 성과 지표를 계획한 것은 합리적으로 성과 목표를 수립한 것으로 보기 어려우며, 더구나 7,000만원의 사업비 감소에도 불구하고 당초 계획한 목표 인원수 대로 100% 성과를 이루었다는 실적도 설득력을 갖기 어렵다.¹⁾

둘째, 2004년도 여성부가 수행한 연구용역사업은 예산액 34억 3,300만원 중 23억 9,800만원을 집행하고 9억 3,900만원은 이월, 9,900만원은 불용하였다.

2003년도 시정 요구에 따라 여성부는 자체적인 연구용역사업처리규정을 개정하여 시행하는 등의 조치를 취하였으나 2004년도 결산 결과, 연구 용역사업의 집행실적은 예산액 대비 69.8%에 불과하다. 이와 같이 집행실적이 저조하게 나타나는 것은 2004년도 예산 편성 시에 연간 연구용역 수행계획이 수립되지 않았기 때문이며, 그에 따라 연구용역의 착수시점도 하반기에 집중되어 연구 결과가 당해연도에 생산되지 못하고 예산도 이월되는 현상이 나타난 것으로 볼 수 있다.

1) 결산보고서 작성시 집행실적의 집계가 완료되지 못하였으며, 2005년 7월 여성부가 제시한 2004년도 피해자 치료비 지원 집행실적은 총 3,253명으로 성폭력피해자 2,303명, 가정폭력 피해자 950명임.

[표 4] 2004년도 여성부 연구용역 집행실적

(단위: 백만원, %, 건)

	예산액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	이월액	불용액	건수
정책연구개발	420	398	94.7	-	22	23
여성정책 평가체계구축	995	935	93.9	10	50	13
일본군위안부피해자기념사업	200	193	96.5	-	7	2
가정·성폭력방지 및 보호	200	193	96.5	-	7	1
보육사업 관리	62	0	0	49	13	2
보육인프라 구축	427	256	59.9	171	0	11
영유아 보육·교육 실태조사	1,129	423	37.5	709	0	1
합 계	3,433	2,398	69.8	939	99	53

자료: 여성부

[표 5]에서 보는 바와 같이, 전년도에 이월된 6건의 연구용역사업을 제외하고 2004년에 여성부가 착수한 연구용역은 총 47건이다. 이 중 1/4분기에 착수된 연구 용역은 단 한건도 없으며, 전체 연구용역 사업의 80.8%인 38건이 모두 하반기에 착수되었다.

[표 5] 2004년 여성부 연구용역사업 착수 시점

(단위: 건)

착수 시점	전년도 이월	2004년				합계
		1/4	2/4	3/4	4/4	
용역사업 건수	6	0	9	27	11	53

자료: 여성부 내부자료.

이와 같은 연구 용역 사업의 집행은 당해연도 연구 용역에 대한 수요 파악이 전제된 연간 연구용역 사업계획이 사전에 수립되지 않았기 때문이며, 이런 상황에서는 예산의 효율적 집행을 기대하기는 어렵다.

연구 용역비는 정부가 보다 효과적으로 정책을 수행하기 위해 새로운 환경 변화와 정책 수요를 분석하고, 과학적인 연구 결과에 기초한 정책을 개발하기 위한 것이다. 따라서 향후 정책 방향에 따른 연구 수요를 충분히 검토하여 연간 연구용역 사업의 계획을 차년도 예산 편성 시에 수립해야 하며, 당해년도 연구 용역비 예산은 사전에 수립된 연간 연구용역 사업계획에 따라 계획적으로 집행되어야 할 것이다.

나. 예산 집행의 부적정

2003년도 결산심사에서 시정 요구되었던 여성단체 지원사업의 부적정한 예산집행의 문제에 대해서 여성부는 행사 격려금 형식의 지원은 지양하고 적정한 단체에게 합리적인 지원이 이루어질 수 있는 지원 기준을 수립하겠다는 조치결과를 제시하였다.

여성단체에 대한 지원 사업인 ‘여성단체공동협력사업’은 여성부와 여성단체와의 긴밀한 협력체계를 구축하여 여성정책의 효율적 추진과 중앙정부와 지자체·여성 단체 간 협력체계를 구축하여 지역 여성단체의 역량을 강화하는 것을 목적으로 여성부가 발족된 2001년부터 추진하고 있는 사업이다.

여성단체공동협력사업의 지원 대상은 민간위원 및 당연직위원으로 구성된 ‘공동협력사업선정위원회’를 통해 심사를 통해 선정되고 있으며, 사업 수행 과정의 현장 점검과 사업 평가 등의 절차를 거치고 있다.

2004년도 지원액은 19억 8,000만원이며, 기획과제 104건, 일반과제 15건으로 총 119건의 과제에 지원하였다. 345개 단체(사업)의 신청 중 119개 단체(사업)가 선정되어 약 35%정도의 선정율을 보였다.

여성부의 중점추진사업인 여성의 인권증진사업, 여성의 사회참여 확대 등의 기획과제와 단체의 고유사업을 포함한 문화예술, 환경 등의 일반과제로 이원화되어 지원하였다. 기획과제는 총 104개 사업에 17억원, 일반과제는 15개 사업에 2억 8천만원을 지원하였으며, 지역별로는 중앙소재가 53개 단체, 지방소재 66개 단체가 지원 받았다.

[표 6] 여성단체공동협력사업 연도별 지원 실적

(단위: 백만원)

	2001	2002	2003	2004
예 산	400	1,893	2,000	1,980
신청건수	50	265	312	345
지원사업수	50	117	121	119

자료: 여성부, 「2004년 여성백서」, 2005.

2004년도의 집행실적을 분석해 보면, 총 사업비 19억 8,000만원으로 119개 단체에게 지원하여 단체당 평균지원액은 약 1,600만원 규모이다. 이와 같은 소액 지원 현상은 재정의 운용의 효율성 측면에서 개선되어야 할 문제이다. 이와 같은 문제는 여성부의 여성단체 지원에 있어서 장기적인 정책 방향에서 중앙정부인 여성부, 지방자치단체와 여성단체 간의 역할분담에 대한 심도 있는 연구와 이에 기초한 명확한 정책 방향이 설정되지 못하고 있기 때문이다. 이를 개선하기 위해서는 여성단체에 대한 지원 자체를 목적으로 사업을 계획하고 지원하는 것보다는 여성부의 정책 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 사업을 수행하는 방식으로써 민간부문과의 협력체계를 구축하는 접근이 재정 운용의 효율성 측면에서 바람직할 것이다. 또한, 2004년 여성부에서 지원한 119개의 사업의 성과관리를 위해서 담당인력 1명이 관리하고 있는 실정이며, 민간부문의 전문 인력을 평가 인력으로 활용하고 있으나 많은 사업을 당초 목표한 성과가 나타나도록 관리하기에는 한계가 있다.

따라서 단체 지원 그 자체를 사업 목표로 설정하지 않고 여성가족부 정책 추진의 역할 분담 관점에서 접근한다면, 여성단체공동협력사업을 정책 목표에 따라 각 부서별로 재편하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

IV. 국·공립 보육시설 신축 지원사업 결산분석

1. 2004년도 국·공립 보육시설 지원사업 결산 현황

가. 사업 개요

보육 정책의 주요 정책수단은 크게 아동에 대한 보육료 지원과 보육시설에 대한 지원으로 구분할 수 있다. 보육료 지원은 0세에서 5세 아동에 대해 보육료의 전부 또는 일부를 지원하며, 저소득층 자녀 보육료 지원사업, 만5세아 무상보육료 지원사업, 장애아 무상보육료 지원사업 등의 세부사업으로 이루어지고 있다.

보육시설에 대한 지원은 종사자 인건비, 차량운영비 등의 시설 운영에 대한 지원과 보육시설의 증·개축, 개·보수 등의 보육시설 기능보강 지원이 있다. 보육시설 기능보강 지원사업 중 국·공립 보육시설 신축 지원사업은 자치단체에게 건축비의 40%를 보조하는 방식으로 지원하고 있다,

나. 2004년도 결산 현황

국·공립 보육시설 신축 지원 사업은 2002년에 13억 7,800만원이 집행되었으며, 2003년에는 사업이 추진되지 않았다. 2004년에 국·공립 보육시설 신축 지원사업은 예산액 37억 5,300만원으로 53개소를 신축할 계획이었으며, 공보육 강화의 정책 목표에 따라 2005년도부터 연간 400개소씩 신축해 갈 계획으로 예산이 383억원으로 확대된 사업이다.

2004년도 결산 결과, 예산액 37억 5,300만원 중 36억 7,500만원을 집행(교부)하여 집행률은 95.8%이다. 보조사업자인 자치단체의 집행실적은 교부액의 95.8%인 35억 2,200만원을 집행하였다. 그 결과 당초 계획 53개소에 조금 못 미치는 48개소를 신축한 것으로 나타났다.

[표 1] 국·공립 보육시설 신축 지원 사업 연도별 집행실적

(단위: 백만원, %)

	여성부			보조사업자				
	예산액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	전년도 이월액	예산현액 (C)	집행액 (D)	이월액	집행률 (D/C)
2002	1,378	1,378	100		1,378	1,378	-	100.0
2003	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	3,753	3,675	97.9	-	3,675	3,522	-	95.8

자료: 여성부.

지역별로 보면, 경기도가 15개소로 사업량이 가장 많았으며, 울산은 당초 계획의 50%를 집행하였고, 전라남도의 경우 계획이 취소되어 보조금이 교부되지 않았다.

[표 2] 2004년도 국·공립 보육시설 신축 지원 사업 집행실적

(단위: 백만원, %)

	여성부		보조사업자				
	예산액	교부액	전년도 이월액	예산현액 (A)	집행액 (B)	사업량 (개소)	집행률 (B/A)
서울	689	689	-	689	689	9	100.0
부산	77	77	-	77	77	1	100.0
대전	77	77	-	77	77	1	100.0
울산	306	306	-	306	153	4	50.0
경기	1,148	1,148	-	1,148	1,148	15	100.0
강원	536	536	-	536	536	7	100.0
충북	77	77	-	77	77	1	100.0
충남	153	153	-	153	153	2	100.0
전북	153	153	-	153	153	2	100.0
전남	77	0	-	-	-	-	-
경북	230	229	-	229	229	3	100.0
경남	153	153	-	153	153	2	100.0
제주	77	77	-	77	77	1	100.0
합계	3,753	3,675	-	3,675	3,522	48	95.8

자료: 여성부.

3. 2004년도 결산상의 문제점

가. 사업 추진실적 파악의 미비

보조사업에 있어서 사업이 완료되었거나 회계연도가 종료하면 중앙관서는 정산 절차를 통해서 보조금의 집행 내역과 사업 추진 실태를 파악해야 한다. 그러나 2004년도 결산 결과, 국·공립 보육시설 신축지원 사업에 있어서 여성부는 자치단체의 국고보조금 집행액과 이월액, 불용액, 반납액 등과 사업의 집행 실태를 철저히 파악하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

여성부가 국회예산정책처에 제출한 ‘국·공립 보육시설 신축 현황 자료’에 따르면, 2005년 4월 5일 현재로 파악된 2004년도분 신축 개소 수는 48개로 제시되었으며, 이들 48개소 중 2004년 말까지 신축 예정인 보육시설은 단 9개소에 불과하고, 심지어 1개소는 2004년에 보조금을 교부 받고 2년 후인 2006년 1월에 완료 예정이다.

[표 3] 2004년도 「국·공립 보육시설 신축지원사업」 현황
(2005년 4월 5일 현재)

설치일 (예정일)	2004 4/4분기	2005				2006 1/4분기	합계
		1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기		
개소수	9	3	7	8	20	1	48

자료: 여성부.

2004회계연도 내에 완료된 시설이 9개소에 불과하고 나머지 39개소가 2005년도와 2006년도에 완료될 예정이라면, 여성부가 제출한 [표 1]의 결산 자료와 같이 2004년도에 보조사업자가 교부액의 95.8%를 모두 집행한 것으로 보기 어렵다. 이것은 2004년도 정산 과정에서 보조사업자의 집행액을 당해연도 실제 집행액과 다음연도 이월액으로 구분하여 집계해야 함에도 불구하고, 여성부가 다음연도 이월액을 당해연도 집행액에 포함하여 집계하였기 때문으로 볼

수 있다.

2004년도 결산 결과와 실제 집행실적과의 차이는 단지 정산 과정의 문제가 아니라 자치단체 보조사업에 있어서 여성부가 중앙관서로서의 사업 관리·감독 역할을 충실히 수행하고 있지 못하고 있기 때문으로 보아야 할 것이다.

나. 사업 관리·감독 체계의 미비

2004년도 국·공립 보육시설 신축 지원사업에 있어서 여성부는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에서 규정하고 있는 보조사업의 중앙관서로서, 사업 추진의 각 단계별로 그 역할을 충실히 수행하지 못한 것으로 볼 수 있다.

첫째, 보조사업 계획의 수립과 교부 결정 등의 과정에서 자치단체 재원 확보를 포함한 사업의 타당성에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못한 것으로 볼 수 있다.

보조 사업 계획의 수립과 교부 결정 과정에서 중앙관서인 여성부는 사업계획에서 보조금 및 자치단체 부담액 등을 포함한 총사업비에 대한 계획을 수립하되 재원별로 구분하여 작성토록 하고 자치단체 부담액 집행에 대하여도 사업 종료 후 국고와 함께 정산하여야 하므로 재원확보에 대한 철저한 계획을 수립토록 해야 한다. 그럼에도 불구하고 2004년도 말까지 신축이 완료되지 못한 39개소의 사업은 사전에 자치단체의 재원 확보를 포함한 당해년도 사업계획의 집행 가능성에 대한 철저한 검토가 이루어지지 못한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 보조사업의 진행 상황에 대한 점검이 이루어지지 못하였다. 보조사업의 경우 중앙관서인 여성부는 사업의 집행 과정에 따라 착수보고, 상황보고 등을 받고 필요한 경우 현장 점검도 수행해야 하며, 건설 사업의 경우 공사의 기성도에 따라 분할 지원할 수도 있다. 사업의 종료와 회계연도가 끝나는 시점에서는 정산 및 실적 보고를 받아 사업의 추진 실태를 확인해야 한다. 또한, 사업 종료 후에도 보조사업을 통해 취득한 자산에 대한 사후 관리가 이루어져야 하며, 사업 성과에 대한 평가도 이루어져야 한다.

앞서 지적한 바와 같이, 보조사업의 중앙관서인 여성부가 결산 시점에서

사업 추진 실태에 대한 정확한 파악이 이루어지지 못하는 것은 단지 사업의 정산 절차 뿐만 아니라 각 보조사업의 수행과정에서 일련의 점검과 관리·감독의 역할을 충실하게 수행하지 못했기 때문으로 보아야 할 것이다.

다. 지원 방식 및 지원 규모의 적절성

자치단체 보조사업인 국·공립 보육시설 신축 사업이 실효를 거두기 위해서는 중앙정부의 보조금이 자치단체가 사업을 추진하는데 실질적인 재정적 지원이 될 수 있어야 한다. 이런 관점에서 현행 보조 방식이 사업 성과를 거두는데 실효성 있는 지원이 되고 있는가에 대한 검토가 필요하다.

첫째, 법에서 규정하고 있는 보조방식의 준수 문제이다. 「보조금 예산 및 관리에 관한 법률」 및 그 시행령에서 규정하고 있는 국·공립보육시설 신축에 대한 보조는 부지매입비를 제외한 건축비의 40%를 정율보조하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 2004년도에 여성부는 각 시설당 약 7,656만원을 일률적으로 지원한 것으로 나타났다. 앞서 제시한 [표 2]에서 보는 바와 같이, 부산, 대전, 충북, 제주 등은 사업량이 1개소인 자치단체는 7,700만원씩 각각 교부하였으며, 사업량이 2개소인 충남, 전북, 경남 등은 7,656만원의 2배인 153억원씩, 사업량이 15개소인 경기도는 7,656만원의 15배인 11억 4,800만원을 교부하였다.

이와 같은 보조금 교부는 한정된 예산 제약 하에서 기준 건축 규모를 80평으로 설정하여 지원하였기 때문이며, 결과적으로는 관련법에서 규정하고 있는 정율보조와는 달리 사업규모에 상관없이 정액보조한 것으로 나타났다.

둘째, 실효성 있는 지원 규모의 문제이다. 2004년도에 국·공립보육시설 신축 사업의 기준 건축비는 평당 239만원으로 80평 기준의 1억 9,140만원으로 책정되었으며, 이 기준 건축비의 40%에 해당하는 7,656만원을 국고 보조하였다. 이와 같은 지원 규모는 여성부가 파악한 2004년도 4개 지역의 실제 건축비와 비교하면, 평균적으로 실제 평당 건축단가의 54.5%에 불과한 지원 규모이다. 또한, 부지매입비를 포함한 총 사업비를 5억원으로 가정했을 때, 7,656만원의 국고 보조는 총사업비의 15% 수준에 불과하다.

[표 4] 2004년도 국·공립보육시설의 지역별 실제 건축단가

(단위: 만원)

	㎡당 건축단가	평당 건축단가
인 천	112.1	370
대 전	145.5	481
충청남도	121.2	400
부 산	151.5	501
평 균	132.5	438

자료: 여성부.

또한, 보육시설과 유사한 시설에 대해 2005년도에 정부가 설정하고 있는 지원 단가와 비교하여도, 국·공립 보육시설의 지원 단가는 보육시설이 갖는 특수성이 전혀 반영되지 못한 매우 낮은 수준이다.

[표 5] 유사시설의 신축 지원 단가(2005년도 기준)

(단위: 만원)

	㎡당 건축단가	평당 건축단가
장애인 재활 시설	156.5	516
노인 생활 시설	109.4	361
아동 복지 시설	91.2	300
보육 시설	71.2	239

자료: 여성부.

이와 같이 실질적인 지원이 되지 못하는 지원 규모와 사업비의 대부분을 자치단체가 확보해야하는 여건을 고려할 때, 2005년부터 연간 400개소의 국·공립보육시설 확충을 실현하기 위하기는 매우 어려운 상황이며, 지원방식과 지원 규모에 대한 검토를 통해 실효성 있는 방안을 시급히 강구해야 할 것이다.

라. 실효성 있는 확충 계획의 수립 필요

정부가 제시하고 있는 정책 방향인 공보육 강화에 있어서 국·공립 보육시설의 확충은 매우 중요한 정책 목표이다. 따라서 국·공립 보육시설의 지역별 분포와 보육 수요에 기초한 중장기 보육시설 확충 계획을 수립하는 것이 선행되어야 하며, 이에 근거한 연도별 보육시설 확충이 이루어져야 할 것이다.

그러나 2004년도 국·공립 보육시설 신축 지원 사업은 이와 같은 중장기 계획 없이 추진되었다. 국·공립 보육시설 신축 지원이 본격화된 2005년에 비로소 여성부는 「2004년 보육실태조사」 결과에 기초한 지역별 시설 수요를 포함한 「국·공립 보육시설 확충 방안」을 제시하였다.

중앙정부인 여성부는 공보육 강화의 정책 목표를 수립하였고 그에 따라 보육 예산은 매년 급격히 증가할 전망이다. 그러나 이와 같은 중앙정부의 정책 의지와 확보된 예산이 당초 계획한 정책 효과로 실현되기 위해서는 보조사업자인 각 자치단체의 정책적 인식과 지역의 수요에 따른 사업 계획이 수립되어야 한다. 즉, 자치단체가 중심이 되어 계획을 수립하고 그에 따라 부지 매입과 재원 확보가 이루어지고, 이를 전제로 중앙정부의 보조가 이루어져야만 국·공립 보육시설 확충이 실현될 수 있을 것이다.

4. 요약 및 결론

공보육 강화의 정책 목표를 실현하기 위해 중요한 「국·공립 보육시설 신축 지원」 사업은 2004년도에 36억원 7,500만원을 자치단체에게 지원하였다. 향후 2005년부터 연간 400개소씩 확충할 계획인 국·공립 보육시설 신축 지원 사업이 실효를 거두기 위해서는 2004년 결산 결과 나타난 몇 가지 문제점이 보완되어야 할 것이다.

첫째, 결산 결과로 제시된 실적 자료로 볼 때, 당해연도 사업 추진 실적에 대한 파악이 미비하다. 이것은 단순히 여성부가 사업 종료 및 회계연도 종료

시에 수행하는 정산 과정의 부적정 문제 뿐만 아니라 전반적인 사업 관리가 이루어지지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 여성부가 사업의 계획 수립과 집행, 정산 및 사후관리 등 일련의 과정에서 보조사업의 중앙관서로서 사업 추진에 대한 관리·감독 기능을 충실히 수행하지 못한 문제가 나타난다. 계획의 수립과 교부 결정 과정에서 자치단체의 재원 확보를 포함한 사업의 타당성을 철저히 검토하고, 각 사업의 집행과정에서 진행 상황에 대한 점검이 이루어지지 못하였다.

셋째, 2004년도의 지원은 건축비의 40%를 지원하는 정률보조방식과는 달리 결과적으로 사업 규모와는 상관없이 정액보조방식으로 지원된 것으로 볼 수 있으며, 그 지원 규모도 총 사업비의 15% 수준에 불과하여 자치단체의 재원 확보에 상당한 부담이 되고 있다.

넷째, 지역별 시설분포와 보육수요에 기초한 중장기 시설 확충계획의 수립이 필요하며, 보조사업자인 자치단체의 정책적 인식과 재원 확보, 부지 매입 등 구체적인 계획이 전제되어야만 사업의 실효를 기대할 수 있을 것이다.