

2020. 10

2020 ~ 2024 국가재정운용계획

지원단 보고서

본 자료는 2020~2024년 국가재정운용계획 지원단에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을
유의하여 주시기 바랍니다.

2020~2024 국가재정운용계획

- 지원단 보고서 -

2020. 10

국가재정운용계획

지원단

총괄반

성명	담당	소속 및 직위
김정훈	단장	재정정책연구원장
이우진	부단장	고려대 경제학과 교수
하연섭	부단장	연세대 행정학과 교수(부총장)
류덕현	경제반 PM	중앙대 경제학부 교수
윤동열	사회A반 PM	건국대 경영학과 교수
유승원	행정반 PM	경찰대 행정학과 교수
홍순만	사회B반 PM/간사	연세대 행정학과 교수

거시재정반

성명	담당	소속 및 직위
김정훈	PM	재정정책연구원장
정규철	거시전망	KDI 연구위원
허진욱	재정기조	KDI 연구위원
오종현	세입전망	한국조세재정연구원 연구위원
신화연	세입전망	한국보건사회연구원 연구원
신석하	재정기조	숙명여대 경제학부 교수
이준상	거시전망	성균관대 경제대학 교수
이태환	재정건전성	세종대 경제통상학과 교수

경 제 반

성명	담당	소속 및 직위
류덕현	PM	중앙대 경제학부 교수
권남호	R&D	승실대 행정학과 교수
한재필	R&D	KDI 연구위원
한응용	R&D	KISTEP R&D 예산센터장
김호정	SOC	국토연구원 선임연구위원
이호준	SOC	KDI 공공투자센터 재정투자평가실장
여재현	SOC	정보통신정책연구원 선임연구위원
노용환	산업·중소기업·에너지	서울여대 경제학과 교수
이선화	산업·중소기업·에너지	국회미래연구원 연구위원
정은미	산업·중소기업·에너지	산업연구원 선임연구위원
진현정	농림·수산·식품	중앙대학교 경제학부 교수
김미복	농림·수산·식품	한국농촌경제연구원 연구위원

행 정 반

성명	담당	소속 및 직위
유승원	PM	경찰대 행정학과 교수
이주형	국방	한국국방연구원 전력투자분석센터장
김현준	국방	고려대학교 행정학과 교수
임을출	통일·외교	경남대 극동문제연구소 교수
정지선	통일·외교	대외경제정책연구원 선임연구위원
강욱	공공질서·안전	경찰대 행정학과 교수
이남국	공공질서·안전	부경대 행정학과 교수
김영록	지방행정재정	강원대 행정학과 교수

사 회 반 A

성명	담당	소속 및 직위
윤동열	PM	건국대학교 경영학과 교수
장덕호	교육	상명대 교육학과 교수
김민희	교육	대구대 교직부 교수
주무현	일자리	한국고용연구원 연구사업본부장
김유빈	일자리	한국노동연구원 패널데이터연구실장
고혜원	일자리	한국직업능력개발원 선임연구위원
우석진	보건복지	명지대 경제학과 교수
최영준	보건복지	연세대 행정학과 교수
황정하	보건복지	전남대 생활복지학과 교수
강지원	보건복지	한국보건사회연구원 연구기획팀장

사 회 반 B

성명	담당	소속 및 직위
홍순만	PM	연세대 행정학과 교수
신현기	문화체육관광	가톨릭대학교 행정학과 교수
정보람	문화체육관광	한국문화관광연구원 연구원
정우현	환경	한국환경정책평가연구원 사회환경연구실장

목 차

〈제1부〉 국가재정운용계획의 의의와 역할

제1장 중기재정계획의 의의	3
제1절 재정정책 3대 축의 개관	3
제2절 중기재정계획의 성과관리·예산과의 차별성 및 의의	4
1. 재정사업 성과관리	4
2. 예산	5
3. 중기재정계획의 차별성 및 의의	7
제2장 국가재정운용계획의 역할	10
제1절 세입총량과 세출총량 간 미스매치의 완화	10
제2절 세출총량 증가율의 억제	11
제3절 제도적·정치경제적 요인의 개선	14
제3장 중기재정계획의 기본원칙과 기조 설정	16
제1절 중기재정계획 자원 배분의 기본원칙	16
제2절 중기재정계획 자원 배분의 기조 설정	18

〈제2부〉 2020~2024년 재정여건 분석

제1장 대내외 여건 변화와 전망	23
제1절 세계경제 상황	23
1. 최근 세계경제 현황	23
2. 세계경제 전망	26
제2절 국내경제 여건	29
제2장 중기 재정운용 여건	38
제1절 최근의 재정운용 상황	38
제2절 중기 재정위험요인 및 대응 여력	40
1. 재정지출 위험요인	40
2. 재정수입 위험요인	41

3. 재정의 대응 여력	42
제3절 중기재정운용방향	44
제3장 국세수입 여건 변화와 평가	47
제1절 분석 개요	47
제2절 최근 국세수입 현황 및 추이	48
1. 국세수입 현황	48
2. 국세수입 추이	50
3. GDP와 국세수입	52
제3절 국세수입 전망 시 고려사항	55
1. 코로나19의 영향	55
2. 법인 영업 실적	59
3. 제도 변화	62
제4장 재정의 역할 강화를 위한 제도개선 방안	63
제1절 재정규율의 필요성	63
1. 경제안정을 위한 재정의 역할 강화	63
2. 중장기 재정건전성 개선 필요성	64
제2절 재정 지속가능성 개선 방향	64
1. 재정준칙 등 구체적이고 강제적인 재정규율의 도입	64
2. 국민부담률 제고	67
3. 연금개혁 추진	67

〈제3부〉 분야별 자원 배분 고려사항

제1장 보건·복지 분야	71
I. 보건·복지 분야 재정운용 평가	73
제1절 보건·복지분야 재정투자 현황	73
1. 총지출 대비 보건·복지 분야 재정의 구성	73
2. 보건·복지 분야 재정의 소관 부처별 구성	74
3. 보건·복지 분야 재정의 부문별 구성	76
4. 보건·복지 분야 재정의 국제비교	77
제2절 그간의 투자성과 및 한계	81

1. 그간의 재정투자 성과	81
2. 재정투자의 한계	86
제3절 정책환경 변화와 쟁점	92
1. 여건변화 및 전망	92
2. 자원 배분 관련 쟁점	95
II. 향후 자원 배분 방향	102
1. 기본방향	102
2. 투자 확대 부문	104
3. 구조조정 필요 부문	111
부록 1. 주요 정책·제도 현황 및 연혁	118
부록 2. 과목구조 개편 및 제도 개선 제언	124
참고문헌	127
 제2장 일자리 분야	 129
I. 일자리 분야 재정운용 평가	134
제1절 재정투자 현황	134
1. 총지출 대비 일자리 분야 재정의 구성	134
2. 일자리 분야 재정의 소관 부처별 구성	135
3. 일자리 분야 재정의 부문별 구성	135
4. 일자리 분야 재정의 국제비교	136
제2절 그간의 투자성과 및 한계	139
1. 고용안전망 확충	139
2. 고용창출 및 훈련	143
3. 고용평등증진	146
4. 장애인고용증진	147
5. 근로조건 보호 및 복지증진	148
6. 산재보험	149
제3절 정책환경 변화와 쟁점	150
1. 여건변화 및 전망	150
2. 자원 배분 관련 쟁점	151
II. 향후 자원 배분 방향	156

1. 기본방향	156
2. 투자 확대 부문	156
3. 구조조정 필요 부문	160
부록 1. 주요 정책·제도 현황 및 연혁	169
부록 2. 과목구조 개편 제언	178
참고문헌	181
 제3장 교육 분야	 183
I. 교육 분야 재정운용 평가	185
제1절 재정투자 현황	185
1. 총지출 대비 교육 분야 재정의 구성	185
2. 교육 분야 재정의 소관 부처별 구성	186
3. 교육 분야 재정의 부문별 구성	187
4. 교육 분야 재정의 국제비교	188
제2절 그간의 투자성과 및 한계	194
1. 그간의 재정투자 성과	194
2. 재정투자의 한계	205
제3절 정책환경 변화와 쟁점	208
1. 여건변화 및 전망	208
2. 자원 배분 관련 쟁점	213
II. 향후 자원 배분 방향	217
1. 기본방향	217
2. 투자 확대 부문	219
3. 구조조정 필요 부문	222
부록 1. 정책, 제도현황 및 연혁	228
부록 2. 과목구조 개편 제언	235
참고문헌	240
 제4장 문화·체육·관광 분야	 241
1. 문화체육관광 분야 재정투자 현황	243
2. 그간의 투자성과 및 한계	249

3. 문화체육관광 분야 정책 환경 변화와 쟁점	258
4. 문화체육관광 분야 자원 배분 방향	266
제5장 R&D 분야	282
I. R&D 분야 재정운용 평가	284
제1절 재정투자 현황	284
1. 정부연구개발투자 현황	284
2. R&D 분야 재정의 국제비교	288
제2절 그간의 투자성과 및 한계	289
1. 그간의 재정투자 성과	289
2. 재정투자의 한계	293
제3절 정책환경 변화와 쟁점	296
1. 여건변화 및 전망	296
2. 자원 배분 관련 쟁점	301
II. 향후 자원 배분 방향	304
1. 기본방향	304
2. 투자 확대 부문	305
3. 구조조정 필요 부문	310
참고문헌	315
제6장 산업·중소기업·에너지 분야	316
I. 산업·중소기업·에너지 분야 재정운용 평가	318
제1절 재정투자 현황	318
1. 총지출 대비 산업·중소기업·에너지 분야 재정의 구성	318
2. 산업·중소기업·에너지 분야 재정의 소관 부처별 구성	318
3. 산업·중소기업·에너지 분야 재정의 부문별 구성	320
제2절 그간의 투자성과 및 한계	322
1. 그간의 재정투자 성과	322
2. 재정투자의 한계	332
제3절 정책환경 변화와 쟁점	335
1. 여건변화 및 전망	335

2. 재원 배분 관련 쟁점	340
II. 향후 재원 배분 방향	345
1. 기본방향	345
2. 투자 확대 부문	350
3. 구조조정 필요 부문	354
부록 1. 주요 정책·제도 현황 및 연혁	361
부록 2. 과목구조 개편 제언	365
참고문헌	367
 제7장 SOC 분야	 368
I. SOC 분야 재정운용 평가	371
제1절 재정투자 현황	371
1. 총지출 대비 SOC 분야별 재정의 구성	371
2. SOC 부문 재정의 소관 부처별 구성	373
3. SOC 재정의 부문별 구성	376
4. SOC 분야 재정의 국제비교	379
제2절 그간의 투자성과 및 한계	383
1. 그간의 재정운용 성과	383
2. 재정투자의 한계	390
제3절 정책환경 변화와 쟁점	393
1. 여건 변화 및 전망	393
2. 재원 배분 관련 쟁점	395
II. 향후 재원 배분 방향	396
제1절 기본방향	396
제2절 투자 확대 부문	398
제3절 구조조정 필요 부문	400
부록 1. 주요 정책·제도 현황 및 연혁	403
참고문헌	408
 제8장 농림·수산·식품 분야	 410
I. 농림수산 분야 재정운용 평가	413

제1절 농림수산 분야 재정투자 현황	413
1. 총지출 대비 농림수산 분야 재정의 구성	413
2. 농림수산 분야 재정의 소관 부처별 구성	414
3. 농림수산 분야 재정의 부문별 구성	415
4. 농림수산 분야 재정의 국제비교	417
제2절 그간의 투자성과 및 한계	417
1. 그간의 재정투자 성과	417
2. 재정투자의 한계	421
제3절 정책환경 변화와 쟁점	426
1. 여건변화 및 전망	426
2. 자원 배분 관련 쟁점	428
II. 향후 자원 배분 방향	430
1. 기본방향	430
2. 투자 확대 부문	431
3. 구조조정 필요 부문	434
부록 1. 주요 정책·제도 현황 및 연혁	439
참고문헌	440
 제9장 환경 분야	 441
제1절 환경 분야 재정투자 현황	442
1. 총지출 대비 환경 분야 재정의 구성	442
2. 환경 분야 재정의 소관 부처별 구성	443
3. 환경 분야 재정의 부문별 구성	444
4. 환경 분야 재정의 국제비교	451
제2절 그간의 투자성과 및 한계	453
1. 재정투자의 성과	453
2. 재정투자의 한계	458
제3절 환경 분야 정책 환경 변화와 쟁점	459
1. 여건 변화 및 전망	459
2. 환경 분야 자원 배분 관련 쟁점	462
제4절 환경 분야 자원 배분 방향	464

1. 기본방향	464
2. 투자 확대 부문	468
3. 구조조정 필요 부문	472
제10장 국방 분야	476
I. 국방 분야 재정운용 평가	479
제1절 재정투자 현황	479
1. 총지출 대비 국방 분야 재정의 구성	479
2. 국방 분야 재정의 소관 부처별 구성	480
3. 국방 분야 재정의 부문별 구성	480
4. 국방 분야 재정의 국제비교	481
제2절 그간의 투자성과 및 한계	483
1. 그간의 재정투자 성과	483
2. 재정투자의 한계	485
제3절 정책환경 변화와 쟁점	486
1. 여건변화 및 전망	486
2. 자원 배분 관련 쟁점	488
II. 향후 자원 배분 방향	491
1. 기본방향	491
2. 투자 확대 부문	492
3. 구조조정 필요 부문	497
부록 1. 방위비분담 재원조달 관련	503
참고문헌	505
제11장 외교·통일 분야	506
제1절 외교·통일 분야 재정투자 현황	508
1. 총지출 대비 외교·통일 분야 재정의 구성	508
2. 외교·통일 분야 재정의 소관 부처별 구성	508
3. 외교·통일 분야 재정의 부문별 구성	509
4. 외교·통일 분야 재정의 국제비교	510
제2절 그간의 투자성과 및 한계	512

1. 통일	512
2. ODA	515
제3절 외교·통일 분야 정책환경 변화와 쟁점	518
1. 통일	518
2. ODA	520
제4절 외교·통일 분야 자원 배분 방향	523
1. 통일	523
2. ODA	528
참고문헌	533
 제12장 공공질서 및 안전 분야	534
I. 공공질서 및 안전 분야 재정운용 평가	537
제1절 재정투자 현황	537
1. 총지출 대비 공공질서 및 안전 분야 재정의 구성	537
2. 공공질서 및 안전 분야 재정의 소관 부처별 구성	538
3. 공공질서 및 안전 분야 재정의 부문별 구성	539
4. 공공질서 및 안전 분야 재정의 국제비교	540
제2절 그간의 투자성과 및 한계	541
1. 그간의 재정투자 성과	541
2. 재정투자의 한계	546
제3절 정책환경 변화와 쟁점	551
1. 여건변화 및 전망	551
2. 자원 배분 관련 쟁점	552
II. 향후 자원 배분 방향	554
1. 기본방향	554
2. 투자 확대 부문	555
3. 구조조정 필요 부문	556
 제13장 일반·지방행정 분야	558
I. 지방재정 부문 재정투자 평가	561
제1절 재정 투자 현황	561

1. 총지출 대비 지방재정 부문의 구성	561
2. 지방재정 분야 재정의 소관 부처별 구성	562
제2절 그간의 투자성과 및 한계	562
1. 그간의 재정투자의 성과	562
2. 재정투자의 한계	563
제3절 지방재정 부문 정책환경 변화와 쟁점	568
1. 여건변화 및 전망	568
2. 해외 사례	569
II. 향후 자원 배분 방향	574
1. 기본방향	574
2. 구조조정 및 투자 효율화 부문	574

표 목 차

〈제2부〉 2020~2024년 재정여건 분석

〈표 1-1〉 전망시점별 주요국의 2020년 경제성장률 전망치	28
〈표 2-1〉 역대 국가재정운용계획상 재정운용 기본방향	45
〈표 3-1〉 최근 국세수입 실적	48
〈표 3-2〉 최근 국세수입 증감	49
〈표 3-3〉 유가증권 상장기업 영업 실적	60
〈표 3-4〉 유가증권시장 상장기업의 최근 실적	61

〈제3부〉 분야별 재원 배분 고려사항

〈표 1-1〉 보건·복지 분야 재정의 소관 부처별 구성	74
〈표 1-2〉 최근 10년간 보건 분야 부문별 지출	76
〈표 1-3〉 최근 10년간 사회복지 분야 부문별 지출	76
〈표 1-4〉 2015년 OECD 국가의 사회지출 분야별 비교	78
〈표 1-5〉 주요 사회적 위험의 국제비교(OECD 국가)	80
〈표 1-6〉 건강보험 가입자 현황(2014~2018년도)	81
〈표 1-7〉 생활밀착형 SOC사업	84
〈표 1-8〉 노인빈곤 추이	87
〈표 1-9〉 노인 일자리사업의 빈곤감소 효과	88
〈표 1-10〉 연도별 사회복지전담공무원 정원 증원 추이	91
〈표 1-11〉 지자체 사회복지담당공무원 정원현원 현황(2018년 하반기 기준)	91
〈표 1-12〉 건강보험보장률 추이	97
〈표 1-13〉 건강보험 재정 추이	97
〈표 1-14〉 보훈병원 운영 현황	106
〈표 1-15〉 국고보조 복지사업 개편에 따른 재정 분담 변화(2019년 예산 기준)	110

〈표 2-1〉 일자리 분야 재정의 소관 부처별 구성	135
〈표 2-2〉 최근 5년간 부문별 지출	135
〈표 2-3〉 재정지원 일자리사업 재정지출 추이	136
〈표 2-4〉 일자리 예산 국제 비교('16년, GDP=100)	137
〈표 2-5〉 구직급여 사업성과 변화 추이	140
〈표 2-6〉 청년구직활동지원금 사업성과 변화 추이	141
〈표 2-7〉 취업성공패키지지원 사업성과 변화 추이	141
〈표 2-8〉 고용보험 미가입자 규모	142
〈표 2-9〉 사회보험사각지대해소 사업성과 변화 추이	142
〈표 2-10〉 일자리 안정자금 사업성과 변화 추이	143
〈표 2-11〉 고용장려금(용자) 사업성과 변화 추이	143
〈표 2-12〉 고용창출장려금 사업성과 변화 추이	144
〈표 2-13〉 청년내일채움공제 사업성과 변화 추이	144
〈표 2-14〉 지역산업맞춤형 일자리창출 지원 사업성과 변화 추이	145
〈표 2-15〉 모성보호육아지원 사업성과 변화 추이	146
〈표 2-16〉 장년고용안정지원금 사업성과 변화 추이	147
〈표 2-17〉 장애인고용장려금 사업성과 변화 추이	148
〈표 2-18〉 장애인고용관리지원 사업성과 변화 추이	148
〈표 2-19〉 근로조건보호 및 복지증진 프로그램 사업성과 변화 추이	149
〈표 2-20〉 산재보험 사업성과 변화 추이	149
〈표 2-21〉 플랫폼경제종사자 규모	152
〈표 2-22〉 플랫폼경제종사자의 주요 직업(정의1 기준)	152
〈표 2-23〉 OECD 국가 GDP 대비 노동시장정책 프로그램 재정투자 비율('10~'17 평균)	154
〈표 2-24〉 고용장려금 주요 사업부문 현황	161
〈표 2-25〉 생산가능인구 대비 일자리사업 유형별 참여자 비율의 국제비교(저량 기준)	166
〈표 3-1〉 교육 분야 재정의 소관 부처별 구성	186
〈표 3-2〉 최근 10년간 부문별 지출	187
〈표 3-3〉 교육여건 한국과 OECD 평균 비교	188
〈표 3-4〉 최근 OECD 주요국의 조세 및 국민 부담률(2013)	189
〈표 3-5〉 OECD 주요국의 국세·지방세 비중(2011년 기준)	189

〈표 3-6〉 교육단계별 경상비와 자본비 비중(2013)	190
〈표 3-7〉 교육단계별 정부부담 및 민간부담 공교육비의 상대적 비중(2013)	190
〈표 3-8〉 PISA 영역별 순위와 평균 점수 추이	191
〈표 3-9〉 OECD와 우리나라의 고등교육 지출 규모 비교	192
〈표 3-10〉 시·도별 교수-학습활동 지원 추이	196
〈표 3-11〉 시·도별 학생 1인당 교수-학습활동 지원	197
〈표 3-12〉 시·도별 특수교육 투자	198
〈표 3-13〉 시·도별 교육복지 투자	199
〈표 3-14〉 지방교육재정교부금 확보 추이	205
〈표 3-15〉 4년제 사립대학 교비회계 세입결산 변화추이	212
〈표 4-1〉 정부 총지출과 문화 및 관광 분야 재정 추이	243
〈표 4-2〉 문화 및 관광 분야 재정의 소관 부처별 구성	244
〈표 4-3〉 최근 10년간 부문별 지출	245
〈표 4-4〉 정부지출 분야별 비중(중앙정부)	246
〈표 4-5〉 COFOG 기준 문화예술체육 분야 부문별 지출비중 비교	247
〈표 4-6〉 세계 주요국의 콘텐츠 산업 시장규모	248
〈표 4-7〉 각국의 콘텐츠산업 육성 사례	248
〈표 4-8〉 5개 광역관광자원 개발 사업	251
〈표 4-9〉 최근 5년간 국내 스포츠산업의 현황	252
〈표 4-10〉 긴급보수비 사업 지원실적(2014~2018년)	253
〈표 4-11〉 공능원 종합정비사업의 구체적 내용	253
〈표 4-12〉 여가활성화를 위한 1순위 정책 선호도	254
〈표 4-13〉 문화예술행사 관람률	255
〈표 4-14〉 시·군·구 간 주요 문화격차	255
〈표 4-15〉 한국 사람들의 여가생활 현황	261
〈표 4-16〉 콘텐츠산업 동향	262
〈표 4-17〉 문화예술진흥기금 중점 지원사업 변화(2010~2019년)	264
〈표 4-18〉 정부 및 문체부 실집행 실적(연도별)	265
〈표 4-19〉 관광 부문 주요 사업 추진방식	265
〈표 4-20〉 문화·체육·관광 분야 내 부문별 비중	267

〈표 4-21〉 투자 확대 필요 프로그램·사업	274
〈표 4-22〉 구조조정 필요 프로그램	275
〈표 4-23〉 국제스포츠역량 강화 프로그램의 주요 세부사업	276
〈표 4-24〉 문화재 국제교류 프로그램의 주요 세부사업	277
〈표 4-25〉 문화·체육·관광 부문별 보조사업 현황	278
〈표 4-26〉 지자체 보조사업 비중이 40%를 초과하는 프로그램 목록	278
〈표 4-27〉 민간 보조사업 비중이 40%를 초과하는 프로그램 목록	279
〈표 5-1〉 정부연구개발 중점투자방향	285
〈표 5-2〉 2019년 중점투자 분야별 예산 증감	287
〈표 5-3〉 2017년 국가전략기술별 연구비, 사업수, 논문, 특허등록수 합계 및 비중	290
〈표 5-4〉 사업화 형태별 사업화 건수 현황(2014~2018)	292
〈표 5-5〉 국가전략중점기술 주요국 기술수준(2014~2018)	293
〈표 5-6〉 정부 R&D 특허성과와 주요국 특허성과 비교	294
〈표 5-7〉 세계 경제성장률 전망: IMF	297
〈표 5-8〉 세계 실질경제성장률 전망: OECD	298
〈표 5-9〉 4차 산업기술수준 평가	302
〈표 5-10〉 일몰확정 및 검토대상 사업 수	311
〈표 5-11〉 2016~2020년 당초 일몰사업 일몰연장 검토결과	312
〈표 6-1〉 산업·중소기업·에너지 분야 재정의 소관 부처별 구성	319
〈표 6-2〉 부문별 예산 현황	320
〈표 6-3〉 최근 10년간 부문별 지출	321
〈표 6-4〉 에너지 부문 성과지표 달성 추이	331
〈표 6-5〉 기업 규모별 수출 변화 추이	333
〈표 6-6〉 제2차 및 제3차 에너지기본계획 비교	349
〈표 7-1〉 교통 및 물류 분야 재정의 소관 부처별 구성	374
〈표 7-2〉 국토 및 지역개발 분야 재정의 소관 부처별 구성	375
〈표 7-3〉 통신 분야 재정의 소관 부처별 구성	376
〈표 7-4〉 최근 10년간 부문별 지출	377
〈표 7-5〉 최근 10년간 부문별 지출	378

〈표 7-6〉 최근 10년간 부문별 지출	378
〈표 7-7〉 OECD 및 G20 국가간 인프라 관련 지표 순위	379
〈표 7-8〉 SOC 부문 교통시설 확충 추이	384
〈표 7-9〉 SOC 부문별 여객수송 추이	385
〈표 7-10〉 물류 등 기타분야 가운데 국토교통부 소관 지출 현황	386
〈표 7-11〉 산업단지지원 재정투자 현황	386
〈표 7-12〉 통신분야 프로그램별 예산 비중 현황	390
〈표 7-13〉 2014~2018년 산업단지 분양률 현황	391
〈표 7-14〉 도시재생지원 예산집행 현황	392
〈표 8-1〉 농림수산물식품 분야 부처별 예산 현황	414
〈표 8-2〉 농림축산식품부 예산 및 기금 운용 현황	414
〈표 8-3〉 최근 10년간 부문별 지출	415
〈표 8-4〉 부문별 예산 현황	416
〈표 8-5〉 농림축산식품부 부문별 예산 운용 변화	416
〈표 8-6〉 COFOG 기준 총지출 대비 부문별 지출 비중의 비교	417
〈표 8-7〉 임업 생산액 추이(2014~2018)	419
〈표 8-8〉 목재수급 실적	419
〈표 8-9〉 산림휴양 시설 및 이용자 현황	420
〈표 8-10〉 주요 산림재해 발생현황	420
〈표 8-11〉 농가소득항목별 추이	422
〈표 8-12〉 주요 선진국과 임업 비교(2017년)	424
〈표 9-1〉 정부 총지출과 환경 분야 재정 추이(2015~2019)	442
〈표 9-2〉 환경 분야 재정의 소관 부처별 구성	443
〈표 9-3〉 경부 세출예산 추이(유형별)	444
〈표 9-4〉 환경부 세출예산 추이(회계별)	444
〈표 9-5〉 환경분야의 최근 10년간 부문별 지출	445
〈표 9-6〉 수질개선 환경기초시설 투자 현황	446
〈표 9-7〉 수송부문 저공해조치 관련 예산 현황	448
〈표 9-8〉 COFOG 기준 환경분야 세부분류별 지출 비중의 비교	452

〈표 9-9〉 4대강 주요 상수원의 수질 추세	454
〈표 9-10〉 저공해자동차 보급 예산 및 보급 실적	455
〈표 9-11〉 폐기물 재활용률, 소각률, 매립률	458
〈표 9-12〉 기후대기 및 환경안전 부문 프로그램별 예산 추이	463
〈표 9-13〉 주요 대책별 재정투입과 미세먼지 감축량	464
〈표 9-14〉 기후변화 대응 프로그램 중점투자 사업	470
〈표 9-15〉 자원순환 프로그램 중점투자 사업	471
〈표 9-16〉 구조조정 필요 프로그램·사업	474
〈표 10-1〉 국방 분야 재정의 소관 부처별 구성	480
〈표 10-2〉 최근 10년간 부문별 지출	480
〈표 10-3〉 국방비 지출 상위 15개국(2018)	482
〈표 10-4〉 방위력개선 부문 재정운용 방향 및 세부항목	491
〈표 10-5〉 한미 간 국방비중 인건비성 경비 비교	499
〈표 10-6〉 목표가동률 변화에 따른 재고금액 변화(XX항공기의 예)	500
〈표 10-7〉 시설 보수 및 리모델링 시 증가 내용연수	501
〈표 10-8〉 국방부 및 전군 정보체계(사용체계) 현황	502
〈표 11-1〉 외교·통일 분야 재정의 소관부처 구성	509
〈표 11-2〉 최근 10년간 외교·통일 분야 부문별 지출	510
〈표 11-3〉 신남방 5대 ODA 중점프로그램 주요내용 및 관련 SDG 목표	522
〈표 12-1〉 공공질서 및 안전 분야 재정의 소관 부처별 구성	538
〈표 12-2〉 공공질서 및 안전 분야 재정의 부문별 구성	540
〈표 12-3〉 연도별 영상녹화 실시율	547
〈표 12-4〉 어린이보호구역 개선사업 연도별 추진현황	548
〈표 13-1〉 지방행정·재정지원 부문 재정의 소관 부처별 구성	562
〈표 13-2〉 2015~2018 지방자치단체별 보통교부세 추이 및 예산 대비 비중 현황	565

그 립 목 차

〈제2부〉 2020~2024년 재정여건 분석

[그림 1-1] 주요국의 경제성장률	24
[그림 1-2] 세계교역량 증가율	25
[그림 1-3] 국제유가와 상품가격지수	25
[그림 1-4] 세계 제조업심리지수와 OECD 경기선행지수	26
[그림 1-5] 전망기관별 2020년 세계 경제성장률 전망치	27
[그림 1-6] 전망시점별 세계경제 성장경로 전망치	28
[그림 1-7] 전망시점별 세계교역량 증가율 전망치	29
[그림 1-8] 경제성장률과 부문별 성장기여도	30
[그림 1-9] 주요 경제활동별 생산증가율	31
[그림 1-10] 소매판매액지수 및 소비자심리지수	32
[그림 1-11] 설비투자지수와 건설기성액	33
[그림 1-12] 총수출과 일평균 수출	33
[그림 1-13] 2020년 수출 대상국별 일평균 수출	34
[그림 1-14] 한국의 경기종합지수 순환변동치	35
[그림 1-15] 주요 산업별 취업자 증감	36
[그림 1-16] 소비자물가와 근원물가	36
[그림 1-17] 경상성장률, 실질성장률 및 GDP 디플레이터 상승률	37
 [그림 2-1] GDP 대비 국가채무 비율	38
[그림 2-2] 우리나라의 노년부양비 전망	39
[그림 2-3] 예산상 총수입, 총지출과 경상성장률 전망치의 비교	40
[그림 2-4] 연도별 상반기 국세수입 진도율	42
[그림 2-5] 코스피 100대 기업 당기순이익	42
[그림 2-6] 국가채무비율: 예산 vs. 결산	43
[그림 2-7] 국민부담률 및 일반정부 부채비율의 국제비교(2018년)	43

[그림 3-1] 국세수입 추이	50
[그림 3-2] 전년 대비 국세수입 증가분 추이	51
[그림 3-3] 전년 대비 국세수입 증가율 추이	52
[그림 3-4] 명목GDP와 국세수입 추이 비교	53
[그림 3-5] 명목GDP와 세목별 국세수입 추이 비교	54
[그림 3-6] 명목GDP 대비 국세수입 비중 추이	55
[그림 3-7] 주택매매가격지수 추이	56
[그림 3-8] 토지가격지수 추이	57
[그림 3-9] 주택매매거래량 추이	57
[그림 3-10] 토지거래량 추이	58
[그림 3-11] KOSPI 주식거래대금 추이	58
[그림 3-12] KOSDAQ 주식거래대금 추이	59
[그림 3-13] 법인세수의 전년 대비 증가율 추이	59
 [그림 4-1] 재정준칙의 정의와 구성요소	 65

〈제3부〉 분야별 자원 배분 고려사항

[그림 1-1] 정부 총지출과 보건복지 분야 재정 추이	73
[그림 1-2] OECD 국가의 사회지출 국제비교	78
[그림 1-3] 건강보험 진료비 증가 현황	83
[그림 1-4] 미래 인구변화 추이	92
[그림 1-5] 건강보험 재정수지 추이(기본모형 추계)	94
[그림 1-6] 양적 기반 보상체계 한계 및 개선방향	99
[그림 1-7] 고령자복지주택의 사회복지시설 활용방안	109
 [그림 2-1] 정부 총지출과 고용노동부 소관 예산 추이	 134
[그림 2-2] OECD 주요 국가의 GDP 대비 노동시장정책 재정지출 비중 현황(2016년 기준) ·	138
[그림 2-3] OECD 주요 국가의 GDP 대비 노동시장정책 재정지출 추이	139
 [그림 3-1] 정부 총지출과 교육 분야 재정 추이	 186
[그림 3-2] OECD 국가별 대학생 1인당 교육비 비교	193

[그림 3-3] 우리나라 평생학습 참여율	193
[그림 3-4] 연도별 유·초·중등부문 재정 확보 추이	194
[그림 3-5] 연도별 학생 1인당 교육비	195
[그림 3-6] 연도별 교원 1인당 학생수	195
[그림 3-7] 연도별 학급당 학생수	196
[그림 3-8] 2018 PISA 점수 추이	200
[그림 3-9] 실제 대학등록금 및 실질 등록금 부담의 변화 추이	202
[그림 3-10] 연도별 학교급별 학생수 변화 추이	208
[그림 3-11] 다문화 학생수 추이	209
[그림 3-12] 학교급별 학업중단율 추이	210
[그림 3-13] PISA 읽기 점수 변화와 분포	210
[그림 4-1] 정부 총지출과 문화 및 관광 분야 재정 추이	243
[그림 4-2] 세대별 인구 및 소비력 추정	258
[그림 4-3] 고령층 인구추계	259
[그림 4-4] 가구 품목별 소비증감률(2012~2017년)	259
[그림 4-5] GDP와 삶의 만족도의 상관관계(2017년 기준)	263
[그림 5-1] 정부연구개발예산 추이 및 증가율	284
[그림 5-2] 주요국 정부연구개발예산	288
[그림 5-3] 2014~2018 정부연구개발 성과별 연평균 증가율	289
[그림 5-4] 한국과 미국 중소기업 R&D 기술 지원분야 비교	296
[그림 5-5] 세계 소프트웨어 매출 전망	297
[그림 5-6] 세계와 한국의 생산연령인구 구성비 추이	299
[그림 5-7] 세계와 한국의 고령인구 구성비 추이	299
[그림 5-8] 세계와 한국의 합계출산율 추이	300
[그림 5-9] 세계와 한국의 기대수명 추이	300
[그림 5-10] 1인당 CO2 배출량	301
[그림 6-1] 정부 총지출과 산업·중소기업·에너지 분야 재정 추이	319
[그림 6-2] 우리의 수출 증가율 변화 추이	324
[그림 6-3] OECD 국가의 대기업 대비 중소기업의 생산성 비중(2014년)	326

[그림 6-4] 중소기업 대출을 위한 정부보증	327
[그림 6-5] 혁신을 위한 국제협력에 참여한 기업 비교 (2012~2014년)	327
[그림 6-6] 우리나라 중소기업의 근로자 1인당 부가가치(대기업 대비 비율)	334
[그림 7-1] 정부 총지출과 교통 및 물류분야 재정 추이	371
[그림 7-2] 정부 총지출과 국토 및 지역개발 분야 재정 추이	372
[그림 7-3] 정부 총지출과 통신 분야 재정 추이	373
[그림 7-4] OECD 회원국별 GDP 대비 교통 SOC 투자 및 유지보수 규모(1995~2016 연평균) ·	380
[그림 7-5] 미국의 교통부문별 SOC 예산 및 총예산 대비 전체 교통부문 비중	381
[그림 7-6] 일본 SOC 신규투자 및 유지보수 추이	381
[그림 7-7] OECD 국가의 ICT 투자	382
[그림 7-8] OECD 국가의 GDP 대비 ICT 투자 비중	382
[그림 8-1] 농림수산물식품 분야 지출규모 추이(2014~2023년)	413
[그림 9-1] 정부 총지출과 환경 분야 재정 추이(2010~2019)	442
[그림 9-2] OECD 정부 총지출 대비 분야별 지출 구성비(2016)	452
[그림 9-3] 서울시 연간 대기오염물질 배출량 변화 추이	455
[그림 9-4] 서울시 연평균 (초)미세먼지 농도 변화 추이	456
[그림 9-5] 대표적 멸종위기종의 복원 성과	457
[그림 9-6] 고농도 발생 일수 및 농도 최고치(서울기준)	463
[그림 9-7] 미세먼지 대응예산과 증가율	463
[그림 9-8] 우리나라 주요 도시의 오존 평균 농도 추이	469
[그림 10-1] 정부 총지출과 국방 분야 재정 추이	479
[그림 11-1] 정부 총지출과 외교·통일 분야 재정 추이	508
[그림 11-2] OECD/DAC 회원국의 ODA/GNI 비율 비교: 2018년	511
[그림 11-3] OECD/DAC ODA 중 인도적지원 비중 비교: 2018년	511
[그림 12-1] 공공질서 및 안전 분야의 10년간 예산규모 및 증가율	537
[그림 12-2] 공공질서 및 안전 분야 예산이 GDP중 차지하는 비중 국제 비교	540

[그림 12-3] 본인과 타인의 준법수준 평가(2008~2018)	541
[그림 12-4] 공공질서 준수 평가(2008~2018)	542
[그림 12-5] '헌법에 포함되어야 할 기본권'에 대한 조사 결과	542
[그림 12-6] 공공질서 및 치안 성과 국제 비교	543
[그림 12-7] 재난대응 능력의 국제 비교	544
[그림 12-8] 디지털 성범죄 설문조사 결과(서울시, 서울 여성가족재단, 2019. 11.15~17)	549
[그림 12-9] 화재 건수 및 인명피해 현황	550
[그림 13-1] 정부 총지출과 지방행정·재정지원 부문 재정 추이	561
[그림 13-2] 재정자주도 변화 추이	564
[그림 13-3] 정부 총지출 및 지방정부 지출 비교	566
[그림 13-4] 지방자치단체 자체수입 추이	566
[그림 13-5] 지방자치단체 지방세를 제외한 자체수입 추이	567
[그림 13-6] 보통교부세, 자체수입, 세외수입, 정부총지출, 지방자치단체 지출 증가율 비교 ..	568

부 표 목 차

〈제3부〉 분야별 재원 배분 고려사항

〈부표 1-1〉 역대 정부의 주요 사회보장 정책	119
〈부표 1-2〉 한국 사회보장제도의 가입 및 수급현황	122
〈부표 2-1〉 적극적 노동시장정책의 유형 분류(OECD와 EU 기준)	170
〈부표 2-2〉 최근 직업능력개발사업 참여 인원 및 집행액	172
〈부표 2-3〉 청년추가고용장려금사업의 주요 변화 과정	173
〈부표 2-4〉 청년내일채움공제 사업 현황(2019년 기준)	174
〈부표 3-1〉 지방교육재정교부금 주요 연혁	228
〈부표 7-1〉 시대별 교통정책의 변화	404
〈부표 8-1〉 농림수산물식품 분야의 부문 및 소관 부처	439

부 도 목 차

〈제3부〉 분야별 재원 배분 고려사항

[부도 1-1] 사회보장체계의 제도적 재구성	121
[부도 2-1] 직업능력개발사업 체계	171
[부도 3-1] 대학재정지원사업 재구조화 방안	234
[부도 3-2] 유·초·중등교육 부문 프로그램 구조 개편(안)	235
[부도 3-3] 평생직업교육체제 구축 예산 구조 개편(안)	238

제 1 부

국가재정운용계획의 의의와 역할

제1장

중기재정계획의 의의

제1절 재정정책 3대 축의 개관

재정의 효율성·형평성을 담보하고 국민의 재정부담을 적정 수준에서 관리하기 위해서는 재정정책의 3대 축인 중기재정운용계획의 수립(plan), 예산 편성(do), 재정 성과관리(see) 각각의 기능이 그 역할을 충실히 수행할 수 있어야 한다. 이러한 재정정책의 3대 축의 핵심적인 역할을 살펴보면, 첫째, 중기재정운용계획은 국민 부담(세입총량)과 국민의 재정 혜택(세출총량)이 중기적(5년+) 시계에서 미스매치가 발생하지 않도록 하는 기능을 담당한다. 예산 편성의 경우, 핵심적인 기능은 단년도 기준으로 각 분야별로 세출 소요(budget driver)에 대응하는 재원 투입의 규모를 결정하는 것인데 이때 경제·사회적 여건에 따라 분야별 세출 소요가 변화하므로 이를 잘 반영할 수 있어야 한다. 재정사업 성과관리의 경우에는 그 주요 기능이 예산 사업이 집행되는 과정에서 재정의 낭비가 발생하지 않도록 하는 것이다.

재정의 3대 축은 각각 구분되는 핵심적인 역할을 수행해야 하지만, 이러한 기능들은 재정(계획-편성-집행의 순환)의 속성상 당연히 서로 연계되어 있다. 따라서 재정정책의 성공을 위해서는 재정정책의 3대 축이 각각의 역할을 잘 수행함과 동시에 상호 보완적인 역할을 잘 수행할 수 있어야 한다. 이하에서는 이러한 관점에서 재정의 3대 축의 역할을 보다 자세히 살펴보고, 상호 간 기능의 보완과 시너지 발휘를 위한 연계성 확보 방안도 살펴본다.

이러한 재정의 3대 축의 고유 역할과 상호 연계성 역할이 분명하게 정의되면 중기재정계획(국가재정운용계획)이 고유의 역할, 즉 단년도 예산 수립에 대한 중기 방향성을 제시하는 역할을 수행함과 동시에 단년도 예산의 세출소요-재원투입 간 미스매치(제도적, 정치경제학적 이유로 변화하는 세출소요를 반영하지 못하여 발생하는)를 중기적으로 줄이는 역할도 수행해야 한다는 점이 보다 분명하게 드러날 것이다.

제2절 중기재정계획의 성과관리 · 예산과의 차별성 및 의의

1. 재정사업 성과관리

중기적 관점에서 재정운용 계획이 잘 수립되어 있고, 단년도 예산편성 과정에서 세출 소요와 재원 투입이 잘 연계되어 있더라도, 예산의 집행 과정에서 재정사업의 성격에 따라 여러 가지 형태로 세출 비효율(낭비 및 유사·중복)의 요인이 존재한다. 따라서 재정의 집행 단계에서 발생하는 비효율적 세출의 원인을 찾아내고 개선방안을 도출하는 재정 성과관리(재정사업 성과평가, 심층평가, 보조사업 평가 등)는 예산의 집행과 결산 단계에서 재정의 효율성을 제고하는 중요한 기능을 수행한다. 특히 재정 성과관리 과정을 통하여 얻어지는 성과 정보는 다음 번의 예산 편성 단계에서 예산을 보다 효율적으로 투입하는 데 기여하고 또한 지출 혁신을 위한 재정사업 구조의 변화 방안을 도출하는 데에 활용될 수 있다. 따라서 재정성과관리는 재정의 효율적 관리를 위하여 매우 중요한 역할을 수행하는 재정제도이다.

재정성과관리의 역할을 중기재정계획 및 예산과의 차별성 관점에서 살펴보면, 우선 중기재정계획은 거시적 차원에서 세입총량-세출총량 간 일치성을 확보하는 주요 기능을 담당하고, 예산 과정은 분야·부문·사업별 세출 소요를 파악하여 이에 대응하여 재원을 투입하는 기능을 담당한다. 반면 성과관리는 계획과 예산의 수립이 이루어지고 난 후 집행 과정에서 발생하는 낭비적인 요인을 최소화하는 역할을 수행한다. 따라서 지출 구조의 변화를 큰 방향에서 유도하는 거시적인 기능은 중기재정계획과 예산 수립의 몫이고 재정성과관리가 이러한 역할을 수행하는 데에는 한계가 있다. 예를 들어 재정성과관리를 통하여 예산의 낭비를 막을 수는 있지만, GDP 대비 국가채무비율과 같은 거시재정 지표의 변화를 성과관리를 통하여 달성하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 국가채무 증가의 억제(GDP 대비 국가채무 비율의 안정화)를 위해서는 최소한 GDP의 1~2%(20조~40조원) 이상에 해당하는 대규모의 재원 조정이 필요한데 예산 사업의 집행 단계에서 발생하는 비효율의 억제를 통하여 이러한 대규모의 재원 조정이 이루어지기는 힘들기 때문이다. 즉, 재정사업 성과관리는 재정의 효율성을 제고하되, 사업 단위의 미시적 관점에서 이러한 기능을 수행하기 때문에 “미시적 세출구조조정”의 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

비록 재정사업 성과관리가 재원의 대규모 조정을 달성하는 데에는 한계가 있을 수 있으나, 재정사업 성과관리 기능 자체가 다른 재정제도(중기재정계획, 예산편성)에 비하여 그 중요성이 떨어지는 것은 아니다. 재정의 낭비가 발생하면 그 규모를 떠나서 정부재정에 대한 국민 신뢰도가 떨어지고, 재정의 역할에 대한 국민의 지지를 약화시켜 궁극적으로는 정부가 적극적으로 정부정책을 수행하는 것을 어렵게 한다. 따라서 재정성과관리의 성공은 국가재정의 신뢰성 확보 차원에서 중요한 역할을 한다.

2. 예산

예산 수립은 재정 지출을 통한 공공성의 확보(공공재¹⁾ 및 공공서비스²⁾의 제공)를 위하여 필요한 세출 소요(budget driver)를 파악하고 이에 대응하는 필요 재원을 투입하는 과정이고, 이 과정에서 지출의 효율성과 형평성이 바람직한 재정지출이 이루어졌는지를 판단하는 기준이 된다. 예산 수립의 출발점은 재정사업의 세출 소요를 파악하는 것이므로 예산 수립 과정은 세출 소요에 대한 미시적(개별사업)이고 세부적인 정보(단가 등)를 바탕으로 한 해에 필요한 재원을 마련하는 과정이다. 즉 단년도 예산 수립의 전통적인 방식은 예산을 구성하는 가장 낮은 사업 단위인 내역사업에 대한 구체적인 예산 정보를 획득하고, 이를 세부사업, 단위사업, 프로그램, 부문, 그리고 분야 단위로 그 범위를 넓혀 가면서 전체 예산 사업에 대한 정보를 축적하여 최종적으로 예산 전체의 모습을 구축하는 것이다. 따라서 예산 수립의 전통적인 방식은 상향식(bottom-up) 재원 배분으로 불린다.

재정당국이 예산 과정을 통하여 국민에게 세금을 걷고 각 사업별 지출 규모를 결정하는 이유는 이상적인 관점(사회후생의 극대화)과 현실적 관점(정치적 의사 결정)으로 구분하여 생각해 볼 수 있다. 먼저 이상적인 관점에서 예산 과정을 평가해 보면, 두 가지 유형의 평가 잣대가 활용되는데 예산을 최대한 효과적으로 써야 한다는 점에서 효율성이 하나의 잣대가 되고, 사회 구성원 간 삶의 질 격차를 완화시켜야 한다는 점에서 형평성이 또 다른 잣대가 된다. 즉 예산 과정은 정부 지출을 통한 공공성의 확보(공공재·공공서비스의 제공)를 위하여 재원(세금)을 확보하고, 이를 효율성-형평성을 기준으로 사회 구성원들에게 배분하는 기능을 담당하므로 예산의 수립은 공공성-효율성-형평성 간 사회 구성원 간의 이해관계의 “균형”을 도출하는 과정으로 볼 수 있다.

이상에서 예산의 기능을 사회후생 극대화 관점에서 공공성-효율성-형평성 간의 균형을 도출하는 과정으로 해석하였는데, 이는 Bergson(1938)과 Samuelson(1947)이 이론적 기반을 닦은 사회후생함수(social welfare function)의 개념에 바탕을 둔 예산의 규범적(normative) 역할이다. 즉 재정당국³⁾은 사회를 구성하는 개개인의 소득과 성향(preference)을 바탕으로 이들의 후생을 극대화하는 이상적인 상태(사회후생함수)를 가정할 수 있는데, 이러한 사회후생을 극대화하는 것이 이상적인 관점에서의 예산의 역할이다.

Bergson-Samuelson 사회후생함수의 규범적 후생이론에 바탕을 둔 규범 재정학(normative public finance)에서 예산의 핵심적 역할은 경제·사회적 여건 변화에 따라 변화하는 세출 소요(소득수준, 인구구조, 취약계층의 규모, 영유아 및 노인의 수 등)를 잘 파악하여 이에 상

1) 국방, SOC 등.

2) 교육, 복지 등.

3) 행정부의 예산실만을 의미하는 것이 아니고, 예산을 결정하는 행정부와 입법부의 재정정책의 역할을 광의로 정의할 때의 재정당국을 의미한다.

응하는 재원을 투입을 하는 것이다. 또한 중장기적 관점에서 국가채무의 위험(sovereign risk management)을 관리하고, 현재 세대뿐만 아니라 미래 세대의 후생까지 고려하는 것이 이상적인 예산 수립의 역할이라 할 수 있다. 국내외 재정학 교과서에 널리 소개되어 있는 Musgrave(1959)의 “정부의 3대 기능(three branches)”, 즉 자원배분(allocation), 분배(distribution), 경제안정화(stabilization)가 바로 예산의 규범적이고 핵심적인 역할을 잘 표현하고 있다.

예산의 기능을 사회후생의 관점에서 바라보는 것은 예산 당국이 예산을 수립할 때 고려해야 할 예산정책의 좌표를 제시한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러나 예산은 결국 정치인들로 구성된 국회에서 결정되므로 예산의 가장 중요한 속성은 “정치적 의사 결정”이다. 따라서 예산에 대한 보다 정확한 정의는 사회후생 극대화의 이상과 정치라는 현실의 결합이라 할 수 있다. 이러한 관점은 예산 이론에 대한 20세기의 대표적인 학자인 Aaron Wildavsky의 유명한 표현, 즉 “예산은 효율과 정치의 신비한 공존 영역(twilight zone)에서 도출된다”⁴⁾⁵⁾에 잘 나타나 있다.⁶⁾

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 Richard Musgrave는 재정의 규범적 기능을 옹호하는 20세기의 대표적인 학자로 평가받고 있는데⁷⁾, Musgrave(1959)의 3대 기능도 공공성-효율성-형평성 간의 균형, 즉 이상(normative)과 현실(politics)의 균형을 추구하는 것으로 해석할 수 있다. Musgrave의 3대 기능 중 하나인 분배(distribution)는 사회 구성원 간의 형평성을 위한 소득재분배와 관련된 기능이고, 소득재분배는 정치와 밀접한 관련성을 갖기 때문이다. Musgrave(1989)는 Musgrave(1959)에서 발표된 재정의 3대 기능을 회고적 관점에서 재논의하였는데, 그는 이 논문에서 분배의 역할을 “재산권(entitlement)과 공공성(common pool) 간의 타협(compromise)”⁸⁾으로 표현하였다. 그리고 이 양대 가치(재산권과 공공성) 사이에는 여러 가지 조합의 균형이 도출될 수 있다는 견해⁹⁾를 피력하였다.

지금까지 논의한 예산의 기능을 요약해 보면, 예산에는 국민의 관점에서 사회후생을 극대화하는 이상적 역할과 정치적 과정을 통한 예산의 배분이라는 현실적 역할이 공존한다. 예산 이론의 관점에서 보면 Musgrave가 대표하는 규범적 예산 이론은 전자의 역할을 강조

4) “Most practical budgeting may take place in a twilight zone between politics and efficiency”(Wildavsky, 1961, p. 186).

5) Wildavsky는 이 한 줄의 표현으로 예산 이론의 새로운 지평을 연 것으로 평가받고 있는데(e.g., Jones & Jerry, 1994, p. 19), 이 표현에서 “twilight zone”은 단순한 “공존 영역”이 아니라 “신비한 공존 영역”을 의미한다고 보는 것이 Wildavsky가 이 단어를 사용한 의도에 더 가깝다고 생각된다.

6) 또한 Hyman(2013)과 같은 재정학 교과서도 예산 과정(국민들로부터 세금을 걷고, 이를 지출하는 의사결정 과정)을 정치경제학적 관점에서 설명하고 있다: “A political equilibrium is an agreement on the level of production of one or more public goods given the specified rule for making the collective choice and the distribution of tax shares among individuals”(Hyman, 2013, p. 216).

7) Buchanan and Musgrave(1999) 참조.

8) “Compromise is needed to make society function”(Musgrave, 1989, p. 4).

9) “In line with this, solutions may be found which fall in between the two poles of entitlement and common pool. Various combinations may prevail”(Musgrave, 1989, p. 4).

하고, Wildavsky가 대표하는 현실적 예산 이론은 후자의 역할을 더 강조한다. 그러나 현실적 예산 이론을 평가함에 있어서 한 가지 주의해야 할 점은 이러한 이론이 예산의 정치적 속성을 강조하기는 하지만 현실에서 발생하는 예산 과정에 개선의 여지가 없다고 하지는 않는다는 점이다. 즉 예산 수립에 있어서 현실(정치)의 제약을 강조하는 Wildavsky도 효율(사회후생 극대화)을 추구할 때 다양한 형태로 나타나는 현실 제약을 인정할 필요가 있다는 점을 강조한 것이지 “예산은 정치적으로 결정되어야 한다”를 강조하지는 않는다. 따라서 사회후생의 극대화를 추구하는 규범적 예산 이론은 현실(정치적 의사결정)에 대한 낙관적 견해를 갖는 것으로 볼 수 있고 현실적 예산 이론은 이상적인 방향으로의 현실의 변화가 쉽지 않다는 견해를 갖는 것으로도 해석할 수 있다.

이제 Musgrave가 대표하는 규범적 예산정책의 목표(사회후생의 극대화)를 예산정책의 좌표로 설정할 때, Wildavsky가 대표하는 현실적 예산 이론이 맞이하는 예산정책의 도전은 그러한 좌표로 어떻게 다가가는 것인가이다. 그런데 현실 제약을 강조하는 Wildavsky 이론 체계의 속성상 그 방법은 점진주의(incrementalism)일 수밖에 없다. Wildavsky(1964), Pal(2011) 등에서 논의되고 있듯이 예산 편성이 점진주의에 바탕을 두어야 하는 현실적 이유는 모든 예산에 대한 모든 대안을 매년 되풀이해서 분석하는 것은 이러한 분석에 필요한 예산 정보의 양과 정치적 갈등의 양을 고려할 때 거의 불가능하기 때문이다.

이제 Musgrave의 규범 예산이론에 따라 이상적 예산 배분의 좌표를 설정하고, Wildavsky의 현실적 예산 이론에 따라 정치적 제약 조건을 감안하는 점진주의적으로 예산을 편성한다고 할 때, 예산 당국의 중요한 도전은 매년 점진주의에 의한 예산의 변화가 이상적 좌표(사회후생 극대화)와 가까워지도록 하는 것이다. 바로 이러한 관점에서 1990년대부터 전 세계적으로 활발하게 도입된 재정제도인 중기재정계획(medium term fiscal framework)의 의의를 찾을 수 있다.

3. 중기재정계획의 차별성 및 의의

수많은 예산 사업에 대해 자원 투입을 결정해야 하는 예산 과정은 현실적(정치적, 제도적) 제약뿐만 아니라, 시간적 제약을 받을 수밖에 없다. 세출 소요는 경제적(경기 변동 등), 사회적(인구구조의 변화 등) 여건에 따라 변화하므로, 이러한 경제·사회적 여건 변화(예산 소요의 변화)가 예산 과정에서 시의적절하게 반영되어야 하지만, 제도적 요인(법정지출 등)과 정치경제적 요인(이해 관계에 따른 지출의 경직화)의 속성상 지출 구조의 변화에 대한 정치적 의사결정이 단기간 내에 이루어지기는 힘들다. 즉 “효율과 정치의 중간 영역에서 도출되는 예산”은 시간이 흘러감에 따라 그 내용이 바뀔 수 있는데, 규범적 예산이론의 관점에서 예산의 변화가 지향해야 할 좌표가 설정될 수만 있다면, 현실적 점진주의 예산 과정

도 시간이 지날수록 이러한 좌표로 다가갈 수 있다. 즉 단년도 예산 과정에서는 세출 소요와 재원 투입 간 일정 수준의 괴리가 존재할 수밖에 없는 것이 현실이지만, 중기재정계획을 통하여 사회적으로 바람직한 좌표가 설정되면 시간이 지나면서 이러한 괴리가 좁혀질 수 있다. 이러한 관점에서 보면 예산 과정과 중기재정계획은 상당히 밀접한 관련성을 지니고 있고 양자 간 시너지 확보는 국민의 후생 극대화를 위하여 상당히 중요한 재정정책적 도전 과제이다.

이제 단년도 예산 과정을 보완하는 중기재정계획의 의의를 보다 구체적으로 논의하기 위하여 단년도 예산 수립 과정에서의 세출 소요-재원 투입 간 괴리가 발생하는 이유들을 살펴보면, 우선 법정 지출의 경우 그 변화의 필요성(경제·사회 여건 변화에 따른 세출 소요의 변화)이 인정되더라도 제도의 변화는 관련 법령의 개정을 필요로 하므로 단년도 예산 과정에서 바로 반영되기가 어렵다. 정치경제적 요인에 의한 세출 소요와 재원 투입 간 미스매치 문제 역시 그러한 정치경제적 제약을 행정부(재정당국) 차원에서만 해소하는 데는 한계가 있다. 정치경제적 제약 요인으로서 우리나라에서 매우 중요한 중앙-지방 간 재정관계의 경우를 예로 들면, 행정부 재정당국 차원에서 재정분권을 둘러싼 정치경제적 제약 요인을 완화하는 데에는 큰 한계가 있음을 확인할 수 있다. 재정분권이 기능이양과 연계 없이 재원이 양 위주로 추진될 경우 재정분권(기능 이양과 상관 없이 지방으로 재원 이양)이 국가채무 증가의 요인으로 작용될 가능성이 큰데, 행정부(재정당국) 단독으로 재정분권으로 인하여 발생한 이러한 세출소요-재원투입 간 미스매치 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다.

따라서 단년도 예산 과정에서는 시간의 제약 및 논의 범위(행정부 내 vs 행정부-입법부)의 제약으로 충분히 좁히지 못하는 세출소요-재원투입 간 미스매치에 대해서는 중기재정계획이 중기적 시계에서 보다 근본적인 시각으로 이를 좁혀 나가는 노력을 기울이는 것이 필요하다. 단년도에는 충분히 실현되지 못한 세출 소요와 재원 투입 간의 미스매치를 해소하는 역할을 보완적으로 수행할 수 있는 중기재정계획(국가재정운용계획)은 이러한 관점에서 상당히 중요한 재정제도이다.

한편 중기재정계획에서 다루어지는 재정정책의 주된 대상은 개별적인 예산사업이 아니라 재정총량에 대한 의사결정이므로 예산 과정에서의 재원 배분(공공성-효율성-형평성을 위한 이상과 현실의 균형)을 재조정(우선순위 재설정)하는 것이 중기재정운용계획의 우선적인 목표는 아니다. 다만, 예산 과정에서 세출총량과 세입총량 간 격차가 확대되어 재정의 유지가능성이 위협을 받을 경우에는 중기재정계획이 그 격차를 줄이는 과정에서 공공성-효율성-형평성 간 균형을 변화시키는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

또한 재정제도와 관련된 법령이 경제·사회 여건의 변화를 반영하지 못하는 경우, 단년도 예산과정이 그러한 세출소요-재원투입 간 격차를 해소하는 데에 한계가 있을 수 있다. 최근의 경우를 예로 들면, 교육재정교부금의 경우 초·중·고 학생수가 1990년대에 비하여 1/2, 1/3로

줄어드는 가운데 초중등 분야 재원투입은 GDP 대비 오히려 증가하는 경우가 발생하는데, 이러한 경우에는 중기재정계획을 통하여 사회후생 극대화를 위한 재정정책의 좌표를 설정하는 것이 필요하고 이는 궁극적으로 예산 과정에서 연례적으로 결정되는 공공성-효율성-형평성 간의 균형을 재조정하는 역할을 중기재정계획이 수행하는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 관점에서 보았을 때 앞서 논의된 규범적 예산이론과 현실적 예산이론을 바탕으로 단년도 예산 과정과 중기재정계획의 차이점을 평가해 보면, 단년도 예산이 정치경제학적 특성을 상대적으로 더 많이 갖고, 중기재정계획은 규범적 특징을 상대적으로 더 많이 갖는 것으로 해석할 수 있다. 즉 중기재정계획은 국민 전체의 사회후생을 극대화하기 위하여 단년도 예산의 한계를 보완하는 역할을 중장기적 시계에서 수행하는 재정제도라고 평가할 수 있다.

즉 이상에서 논의된 중기재정계획의 의의를 정리해 보면, 단년도의 상향식 예산 과정에서 발생하는 세출총량-세입총량 간 미스매치의 완화, 제도적·정치적 요인으로 발생하는 세출소요-재원투입 간 미스매치의 완화, 적정 조세부담, 국가채무위험, 현재-미래 세대 간 균형 등을 고려하는 재정총량 및 분야별 재원 투입의 경로 도출, 그리고 단년도 예산과정의 한계로 알려져 있는 현재 편향(present bias) 문제의 완화 등 단년도 예산 과정을 보완하는 차원에서의 규범적 재정정책의 수행으로 그 의의를 요약할 수 있다.

물론 중기재정계획이 있더라도, 재원 배분은 어차피 매년 국회에서 정치적 의사결정 과정을 통하여 결정되기 때문에 중기재정계획의 규범적 역할의 의의가 크지 않을 수도 있다. 그러나, Musgrave(1959, p. 5)가 주장하였듯이 예산 편성은 다양한 대안을 검토하는 과정을 거친다. 이 과정에서 중기재정계획은 규범적 관점을 바탕으로 적어도 중기적으로 실행에 옮길 수 있는 여러 대안에 대한 기준과 좌표를 제시할 수 있다는 점에서 단기적 예산 과정 보다는 규범적 예산편성의 기능을 상대적으로 더 잘 수행할 수 있는 재정제도로서의 의의를 지니고 있다.

제2장

국가재정운용계획의 역할

제1절 세입총량과 세출총량 간 미스매치의 완화

단년도 예산 과정에서의 세입총량과 세출총량 간 미스매치는 다양한 이유로 발생할 수 있다. 예를 들어 경기 침체가 발생하는 시기에는 세입의 축소, 세출 필요성의 증대 등으로 인하여 세입-세출 간 격차(automatic budget response)가 발생하게 되는데, 이러한 격차를 매년의 예산 과정에서 줄이는 것은 재정의 경기 대응력을 떨어뜨리기 때문에 바람직하지 않다. 다만 중장기적으로 그 격차가 지속되는 것 역시 국가채무의 누적, 인플레이션 상승, 국가신인도 하락 등으로 바람직하지 않기 때문에 중기재정계획이 중기적 시계에서 경기 대응 재정적자를 벗어나도록 하는 역할을 담당하는 것이 필요하다.

단년도 예산 과정에서의 세입총량과 세출총량 간 미스매치는 상향식 예산 과정의 속성으로 인하여 발생할 수도 있다. 즉 낮은 단위의 내역사업 예산부터 프로그램-부문-분야 예산까지 그 세출 소요를 누적하여 세출총량을 도출할 경우, 경제·재정의 거시적 여건이 고려되지 않기 때문에 세출소요의 합이 국민이 부담하고자 하는 세입총량보다 클 수가 있는데, 이 경우에는 중장기적 시계에서 이를 완화시킬 수 있는 자원 배분 방안의 도출이 필요하다. 이 경우 원칙적으로 세입총량-세출총량 간 격차를 완화하기 위하여 증세 또는 세출 삭감이 고려될 수 있는데, 증세의 경우 헌법(조세법률주의)에 의해 재정당국이 주도적으로 의사결정을 하고 그 결과를 달성하는 데에 한계가 있다. 반면, 예산 편성은 「헌법」 제54조에 의하여 재정당국의 권한이므로, 재정총량의 거시적 미스매치를 완화하기 위하여 세출 삭감이 고려된다면 중기적으로 추진할 수 있는 세출구조조정(삭감) 방안을 재정당국이 중기재정계획을 통하여 수립하는 것이 바람직하다.

중기재정계획의 고유 역할은 재정총량의 미스매치를 완화하는 것이기 때문에 재정사업의 세출소요-재원투입 간 미스매치는 풍부한 예산정보를 얻게되는 예산 과정이 담당하는 것이 바람직하다. 그러나 전술한 바와 같이 정치경제적 요인(이해관계에 따른 지출의 경직화 등)으로 인하여 국민전체의 후생 극대화 관점에서 바람직한 세출규모와 재원투입 간 불일치 문제가 발생할 수 있는데, 이 경우에는 관련된 제도적, 정치경제학적 요인의 개선을

중장기적으로 추진하여 세출소요-재원투입 간 불일치성을 중기재정계획을 통하여 해소할 필요가 있다.

제2절 세출총량 증가율의 억제

제1절에서 논의한 세입총량과 세출총량 간 미스매치의 완화에 있어서 중요한 전제는 세출총량이 사회후생 극대화 관점에서 필요한 세출총량이어야 한다는 점이다. 그리고 단년도 예산 과정이 제도적, 정치적 제약을 받아서 분야·부문별 세출소요-재원투입 간 미스매치를 완화하지 못할 경우에는 사회후생 극대화 관점에서 세출소요가 적은 분야의 재원을 세출소요가 많은 분야로 재배치시키는 재원 구조조정을 중기재정계획이 사회후생 극대화 관점에서 추진하는 것이 필요하다.

즉 중기재정운용계획을 통하여 세입총량-세출총량 간 미스매치, 그리고 세출소요-재원투입 간 미스매치를 완화할 때에는 사회후생 극대화 관점에서 세입과 세출이 적정 수준에 있는지에 대한 판단이 필요하다. 만약 세출총량과 세입총량 간 격차가 존재하고, 세출총량의 수준이 사회후생 극대화 관점에서 바람직하다면, 이에 필요한 재원을 국가부채의 영구적 누적으로 조달할 수는 없으므로 원칙적으로 증세의 필요성에 대한 판단이 필요해진다. 그런데, 「헌법」 제59조에 따라 세금의 종목과 세율은 법으로 결정되기 때문에 증세는 예산편성에 비하여 정치적 의사결정의 속성이 훨씬 더 강하여 재정당국의 의사결정 권한을 벗어나는 영역이고, 또한 후술하는 “시점 간 비일관성”(time inconsistency) 문제를 안고 있어서 행정부의 재정당국이 증세를 전제로 높은 세출 수준을 유지하는 것은 바람직하지 않다.

만약 증세에 대한 사회적 합의가 쉽게 얻어지지 않는다면 이는 곧 사회후생 극대화를 위한 세출 수준이 현재의 (상대적으로 낮은) 세입 수준에 맞도록 조정되어야 함을 의미한다. 물론 세출과 세입 수준은 단년도 기준으로 항상 일치할 필요는 없고, 또한 중기적으로도 국가채무 운용의 여건(낮은 국채 이자율 등)에 따라 일정 수준 국가채무의 수준을 높이는 선택도 가능하다. 그러나, 국가채무 운용의 여건이 유리하게 작용한다고 하더라도 기초재정수지의 적자를 장기간 유지하면 국가채무의 GDP 비중이 지속적으로 상승하여 재정의 유지가능성이 확보되지 못한다. 따라서 세출총량-세입총량 간 격차가 큰 상황이 지속되는 경우에 증세에 대한 사회적 합의가 어렵다면 이때 재정당국에 남은 대안은 세출 구조조정(삭감)을 단행하는 것이다.

그런데 모든 세출이 사회 구성원에게 일정 수준의 혜택을 주기 때문에 세출 증가의 억제는 비록 재정의 유지가능성 확보라는 긍정적 효과를 위한 것이지만 재정지출의 혜택의 감소를 동반하므로 현실적으로 추진하는 것이 결코 쉽지 않은 의사결정이다. 따라서 세출 삭감을 통한 재정건전화 노력은 성장잠재력을 약화시키거나 빈부 격차를 확대시키는 부작용

용을 낼 수 있음을 인식할 필요가 있다. Cournede 외(2014), OECD-IMF(2015) 등은 재정 건전화 정책을 추진하면서도 성장잠재력과 형평성에 대한 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 제시한 바 있는데, 전체적으로 세출 삭감보다 증세가 부작용이 적은 것으로 보고한 바 있다. 이는 누진적 증세를 통하여 형평성을 제고할 수 있고, 넓은 세원(부가가치세 등)을 활용할 경우 효율성의 손실 역시 최소화할 수 있기 때문이다. OECD 보고서는 부정적 효과가 적은 세출 삭감 방안도 검토하였는데, 공공부문의 임금 삭감(그 수준이 높을 경우), 선별적 복지제도의 시행, 교육과 보건 분야의 지출 구조조정, 에너지 보조금 삭감 등이 효율성과 형평성에 영향을 적게 미치는 대안으로 제시되었는데 이러한 대안들 역시 세출 삭감의 절대적인 고통이 적은 분야는 아니다.

이처럼 재정건전화를 위한 재정지출의 삭감이 성장잠재력 및 형평성 손실이라는 부작용을 동반한다는 점에서 국가채무 관리 측면에서 중장기적으로 가장 바람직한 재정정책 기조는 국가채무의 지나친 증가를 애초에 억제하는 것이다. 그러나 경기 침체 등 확장적 재정정책이 필요한 시기에는 민간의 소비와 투자를 위축시키는 증세가 바람직하지 않은 대안이고, 경기 대응이 아닌 구조적 지출의 증가(노령화에 따른 복지지출 증가 등)가 필요한 시기에도 증세보다는 국가채무가 보다 쉬운 재원조달 방안이기 때문에 국가채무가 적정 수준으로 억제되기보다는 지속적으로 증가하는 속성을 지니고 있다. 실제로 OECD 주요국가의 국가채무 추이를 보면 재정위기를 겪는 과정에서 크게 늘어난 국가채무는 그 이후에도 지출 구조조정이 미뤄지면서 국가채무가 지속적으로 증가하는 현상이 관찰된다.

한편 미국에서의 국가채무 증가의 억제를 위한 재정제도의 도입 사례를 보면, 미국은 국가채무의 지속적인 증가의 억제를 위하여 자동지출삭감(sequestration) 제도를 1985년에 도입한 바 있다. 1985년에 도입된 미국의 자동지출삭감 제도는 「균형 예산 및 긴급 적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)」에 의하여 그 기본 틀이 제시되어 있고, 두 가지의 관련 법(예산통제법(Budget Control Act, BCA)) 및 페이고법(Statutory Pay-As-You-Go Act, PAYGO)에 의해 그 효력이 발동된다. 먼저 「예산통제법」에 의하면, 재량지출의 한도액을 정하여 의회가 준수하도록 유도하고, 재량지출 한도액을 의회가 지키지 못할 경우에는 대통령이 필수적인 세출 항목(연금, 보건 등)을 제외한 모든 연방 세출 항목에 대하여 일정 기간 동안 일정 비율로 자동 삭감할 것을 강제한다. 둘째, 「페이고법」에 의한 세출 억제 방법을 보면, 새로운 법안이 재정적자의 증가를 가져오는 경우, 대통령이 재정적자 증가에 상응하는 규모의 다른 의무지출을 삭감하도록 강제하고 있다.

이러한 미국의 자동지출삭감 제도는 매우 강력한 재정 건전화 제도로 볼 수 있지만, 바람직한 재정 건전화 수단이 아니라는 평가를 받고 있다. 초대 CBO 국장 및 OMB 국장을 역임한 Rivlin(2013)은 2013년의 의회 증언에서 세출 삭감을 즉각적으로 전 분야에 걸쳐 하는 것은 세출 우선순위를 판단하지 않는다는 점에서 비효율적이고, 갑작스런 정부 지출 감

소는 경제 위축을 불러일으킬 수가 있다고 자동지출삭감 제도를 비판하였다. Rivlin은 특히 성장잠재력과 관련된 재량지출이 많이 있고, 경기 대응적 재량지출을 삭감하는 것은 경제 회복 국면에서는 시기상조이기 때문에 세입기반을 확대하는 조세개혁, 의무지출인 연금제도의 개혁(기여금의 인상, 누진성 강화), 의료보험(Medicare) 제도의 개혁 등이 중장기 재정 건전성을 위하여 보다 필요한 조치임을 강조하였다.

Cournede 외(2014) 역시 미국의 자동지출삭감 제도의 단점은 모든 지출 분야에 대하여 동일한 비율의 삭감을 갑작스럽게 진행하는 것이라고 지적하였으며, 점진적으로 재정 건전화(세입 확대 및 지출 삭감)를 진행하는 것이 보다 바람직한 재정건전화 방안이라고 보고한 바 있다.

미국 재정준칙에 대한 이러한 연구결과들이 시사하는 바는 재정건전성을 위하여 이론적으로 바람직한 대안들이 많이 있지만, 모두 쉽지 않다는 것이다. 먼저 누진적인 세입 기반 확대 방안의 경우 가장 바람직한 대안으로 제시되지만, 현실적으로 미국에서 세입기반 확대를 위한 조세개혁을 1985년 단행한 이후 더 이상의 뚜렷한 조세개혁이 없었으며, 최근 들어 트럼프행정부에서 대대적인 법인세 감면을 추진한 바 있다. 둘째, 재량지출 삭감의 경우에는 재정건전화 조치의 가장 쉬운 대안으로 선택될 수 있지만, 재량지출은 재정의 경기 대응 과정에서 늘어나는 경우가 많이 있기 때문에 재량지출을 경기가 살아나기 전에 삭감하는 것은 경기 위축을 가져오는 한계를 지닌다. 특히 최근 들어 경제 불확실성이 커지면서 경기회복이 더디어지고 있기 때문에 재량지출의 삭감 시기를 결정하는 것이 쉽지 않다. 셋째, 의무지출 개혁의 경우 Rivlin이 강조하는 바와 같이 의무지출의 개혁이 가장 바람직한 중장기 재정건전화의 대안일 수 있지만, 의무지출 개혁 역시 현실적으로 성공하기가 쉽지 않다.

이처럼 재정건전화는 여러 가지 대안 측면에서 현실적인 추진이 쉽지 않지만, 그 기본적인 원칙은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 재정건전화의 다양한 대안 중에서 공공성-효율성-형평성의 손실을 최소화하는 관점에서 상대적으로 더 바람직한 대안들이 있기 때문에 이러한 방안들을 중심으로 재정건전화를 추진하는 것이 바람직하다. 즉, 재정건전화를 추진하더라도 효율성 손실이 성장잠재력의 하락으로 이어지지 않도록 최소화할 필요가 있고, 형평성 손실이 취약계층의 사회안전망을 약화시키지 않은 수준에서 진행하는 것이 필요하며, 일반행정 부문의 공공성의 약화 역시 정부의 최소한의 역할 수행력을 저하시키지 않는 수준에서 진행하는 것이 바람직하다.

이제 중기재정계획의 관점에서 세출 삭감의 바람직한 방안을 검토해 보면, 우선 앞서 논의되었듯이 중기재정계획을 통한 세입총량-세출총량 간 연계성 확보의 목적이 예산과정에서 결정된 공공성-효율성-형평성-공공성 간의 균형을 바꾸는 것이 아니기 때문에, 이 균형을 중기재정운영계획이 반드시 바꿀 필요는 없다. 다만, 예산과정에서 도출된 공공성-효율

성-형평성 간 균형이 중기적 관점에서 바람직한 균형이 아닌 경우가 분명하게 드러나는 경우도 있다. 예를 들어 단기적이고 일시적인 경제적 여건(세수 호황 또는 경기 위축) 때문에 추경 예산에 편입된 재원은 중장기적 관점에서의 공공성-효율성-형평성-공공성 간의 균형 점과는 거리가 있는 재원으로 보아야 할 것이다. 따라서 중기적 관점에서의 공공성-효율성-형평성 간 균형을 지향하는 중기재정계획에서는 단년도 추경예산에 편입된 재량지출을 일정 시점이 지난 후에는 제외하는 것이 바람직할 것이다.

재량지출의 억제만으로는 재정건전성 확보가 어려울 경우에는 모든 분야 세출 항목에 대하여 일률적인 삭감 원칙을 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 중장기적 재정 건전성을 확보하되, 예산 과정에서 도출된 공공성-효율성-형평성 간 균형을 유지하는 방안으로 해석할 수 있다. 그러나, 단년도 예산 과정에서의 재원 배분이 제도적 요인 및 정치경제적 요인에 의하여 발생하는 세출소요-재원투입 간 미스매치 문제를 안고 있는 경우에는 이러한 일률적인 삭감 원칙이 중장기적으로 바람직하다고 볼 수는 없을 것이다. 따라서 일시적 재량지출의 억제 이후에는 모든 분야에 대한 세출 삭감을 원칙으로 하되, 일률적인 적용보다 세출 삭감이 상대적으로 더 필요한 분야에 대한 선별적 판단이 필요하다. 앞서 OECD-IMF 보고서(2015)에서 제시된 바와 같이 모든 지출 항목이 원칙적인 삭감의 대상이 되더라도 공공부문의 임금(그 수준이 높을 경우), 선별적 복지지출, 교육과 보건 분야의 지출 구조, 에너지 보조금 등이 우선적으로 지출구조조정 대상으로 고려될 수 있다.

결론적으로 세출 증가율의 억제 또는 삭감을 통한 재정 안정화가 필요한 경우 아래와 같은 순서로 재정지출 구조개혁을 추진하는 것이 필요하다. 첫째, 경기대응적 요인이 큰 재량지출의 규모를 억제하고, 둘째, 재량지출 삭감으로는 재정 안정화에 한계가 있으므로 제도개혁을 동반하는 의무지출의 구조조정을 포함하여 재정지출 전반에 걸쳐 세출 삭감을 추진하여 세출 삭감의 부담을 분산한다. 즉 중기재정운용계획을 통하여 세출 증가의 억제 또는 삭감이 필요한 경우 공공성-효율성-형평성의 손실 효과가 특정 시점에 몰리지 않도록 세출 삭감을 완만하게 진행하고, 또한 예산과정에서 도출된 공공성-효율성-형평성 간의 균형을 큰 틀에 유지하되, 상대적으로 세출 삭감이 보다 바람직한 분야에 대하여 보다 선별적인 세출구조조정을 추진하는 것이 바람직하다.

제3절 제도적 · 정치경제적 요인의 개선

중기재정계획의 주된 역할은 재정총량(세입총량 및 세출총량)을 기준으로 중기적 시계에서 재원 배분의 미스매치를 해소하는 것이므로 재정사업에 대한 자세한 예산 정보를 바탕으로 사회후생 극대화 관점에서 예산 과정이 도출한 분야·부문 간 재원 배분의 결과(공공성-효율성-형평성의 균형)를 중기재정계획 단계에서 바꾸어야 할 이유는 일단 없다고

보아야 할 것이다. 그러나 단년도 예산 과정이 제도적 요인(법정지출 등)과 정치경제적 요인(이해관계에 따른 지출의 경직화)으로 인하여 세출소요와 재원투입 간 불일치 문제를 안고 있을 경우에는 중기재정계획의 단계에서 중기적 시계(계획)을 바탕으로 이러한 문제들을 해소하는 기능을 수행할 수 있다. 특히 법으로 지출의 규모와 내역이 결정되는 법정지출의 경우 경제·사회적 여건 변화에 따라 관련 법령의 개정이 필요하더라도 단년도 예산 과정에서 이러한 법령 개정이 추진되기는 어렵다. 또한 재정분권과 같은 정치적 요인에 의한 세출 소요-재원투입 간 미스매치가 발생하는 경우에도 중앙정부 행정부(재정당국) 단독으로 이러한 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다. 따라서, 중기재정운용계획의 주된 역할은 아니지만, 중기재정계획의 수립 단계에서 제도적·정치경제적 요인에 의한 세출소요-재원투입 간 불일치의 문제를 진단하고, 이를 해소하는 역할을 중기재정계획이 수행하는 것이 바람직하다.

예를 들어, 인구구조의 변화로 인하여 학생수가 지속적으로 감소하고 있는 상황 속에서 초중등 교육에 투입되는 지방교육재정교부금은 내국세(GDP)에 비례하여 지속적으로 증가하고 있는데, 단년도 예산 과정에서는 이러한 제도적 요인이 해결되지 않아 세출소요-재원투입 간 미스매치 문제가 지속되고 있다. 따라서 중기재정계획 단계에서 지방교육재정교부금의 제도 변화를 전제로 중기적으로(3년+) 바람직한 분야간 재원 배분의 모습이 제시될 수 있을 것이다. 재정제도의 변화는 오랜 기간 지속되어 온 법정지출의 변화를 의미하는 것으로서 현실화되는 것이 쉽지 않지만, 적어도 중기적 시계에서는 국민 관점에서 바람직한 세출소요-재원투입 간 미스매치 문제가 진단되면, 이를 바탕으로 제도 변화의 필요성이 논의될 수 있을 것이다.

즉 5년 시계의 중기재정계획은 단년도의 예산과 중장기 재정건전성을 연계하는 역할을 하므로, 재정정책의 현실성(단년도 예산)과 적정성(중장기 시계의 재정운용) 간 균형을 맞추는 차원에서 국민 관점에서 바람직한 제도 변화를 제시하고, 이를 바탕으로 바람직한 분야 간 재원 배분의 모습을 제시하는 역할을 수행하여 단년도 예산 과정이 안고 있는 제도적, 정치경제적 제약 요인을 완화시키는 것이 필요하다.

제3장

중기재정계획의 기본원칙과 기조 설정

제1절 중기재정계획 자원 배분의 기본원칙

중기재정계획의 역할은 단년도 예산과의 정합성과 시너지를 통하여 재정의 공공성·효율성·형평성을 제고하는 것이다. 즉 단년도 예산 과정에서 세출총량·세입총량 간 미스매치가 발생하는 경우 이를 중기적으로 완화하는 역할을 중기재정계획이 수행하는 것이 바람직하다. 또한 상향식 예산 수립의 속성에 따라 세출총량과 세입총량 간의 격차가 구조적으로 장기화되는 경우, 이를 방지하기 위하여 재정총량의 증가율을 중기적 시계에 바탕을 두고 적정 수준으로 설정하는 것이 중기재정계획의 중요한 역할이다.

단년도 예산 과정에서 세출총량·세입총량 간 미스매치가 발생하는 근본적 원인은 제도적, 정치적 요인인 경우가 많이 있다. 이러한 현실적 제약을 단년도 예산 과정에서 단시일 내에 극복하기는 어렵다. 그러나 중기적으로는 그 이유가 충분한 타당성을 갖는 경우 제도 개선에 대한 계획과 합의가 도출될 수 있다. 따라서 제도적·정치적 요인으로 발생하는 세출소요·재원투입 간 미스매치의 완화 역시 단년도 예산보다는 중기재정계획이 더 잘 수행할 수 있는 역할이다.

세출총량·세입총량 간 미스매치가 발생하는 이유는 세출의 과도한 증가 또는 경직성에 원인이 있을 수 있지만, 또 한편으로는 사회적·경제적 여건 변화에 따른 세출소요를 세입 여건이 뒷받침하지 못하는 데에 그 원인이 있을 수 있다. 이 경우 증세를 통한 세입 확충이 근본적인 대안일 수 있지만, 헌법적, 정치적 여건으로 인하여 행정부 재정당국이 주도적으로 증세를 추진하는 데에는 한계가 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 국가채무가 증세의 중요한 대안이 될 수 있는데, 국가채무는 나라 빚이라는 점에서 부담이 있다. 그러나 또 한편으로는 국가채무를 통하여 국민의 재정지출 혜택이 커지기 때문에 국가채무는 장점과 단점이 분명하게 공존하는 제도이다. 특히 국가채무의 이자부담이 낮은 시기에는 세입 확충을 위한 증세를 곧바로 단행하는 것보다 국가채무의 장점을 최대한 활용하는 것이 바람직하다.

국가채무의 장점이 이처럼 분명하게 있지만 국가채무의 증가가 계속되면서 그 속도가 꺾이지 않는다면 중장기적으로 재정건전성이 악화되면서 재정의 유지 가능성이 확보되지

않을 수 있다. 따라서 재정의 유지 가능성을 충분히 고려하여 예산이 편성되어야 하는데, 단년도 예산 과정의 시계가 짧기 때문에 시간이 흐르면서 국가채무가 누적되는 현상, 즉 중장기적 재정건전성의 위험 요인이 단년도 예산과정에서 충분히 반영되기 어려운 측면이 있다. 또 한편으로는 재정건전성 확보를 위하여 예산 편성의 목표를 재정적자 최소화로 잡을 수도 있는데, 이 경우에는 국가채무의 역제가 지나치게 빨라져서 경제에 대한 부정적 영향(경기 위축)이 커질 수도 있다. 따라서 중기재정계획의 수립 단계에서 중기적 재정 여건에 대한 분석을 바탕으로 국가채무의 적정 궤도를 설정하고, 이를 바탕으로 세출총량과 세입총량의 중기적 적정 궤도(전망)가 도출되면 국가채무 부담의 안정적 관리 기능이 효과적으로 작동될 수 있다.

국가채무 증가의 원인을 증세의 어려움(현 세대 내에서의 증세에 대한 저항)에서 찾을 수 있지만, 또 다른 각도에서는 현 세대와 미래 세대 간(세대 간) 재정의 부담-혜택 간 미스매치에서 찾을 수도 있다. 즉 현재 세대는 미래 세대의 재원을 앞당겨 쓸 수 있으므로 자신들의 순 재정혜택을 줄이는 증세보다 미래 세대의 재정부담을 통해 현재의 재정 혜택을 늘리는 효과를 갖는 국가채무의 증가를 더 선호할 수 있다. 예산 편성이 이러한 현재 편향(present bias)의 영향을 받으면 국가채무가 구조적으로 계속 증가할 수 있는데, 이러한 현재 편향 문제를 극복하는 역할은 계속 쌓이는 국가채무를 중기적 시각에서 비판적으로 바라볼 수 있는 중기재정계획이 더 잘 수행할 수 있다.

결론적으로, 여러 가지 요인(세입여건, 단년도 시계의 상향식 예산 편성, 제도적·정치적 요인, 현재 편향 등)에 의해 발생하는 국가채무 부담의 안정적 관리 기능이 중기재정계획의 핵심적인 역할이다. 그리고 이때 주목해야 할 중기재정계획의 역할은 국가채무 증가를 단순하게 억제하는 것이 아니라¹⁰⁾ 국가채무 증가의 다양한 원인을 파악하고 그 원인에 대하여 계획적이고 체계적으로¹¹⁾ 대응하여 재정총량과 자원 배분을 바람직한 방향으로 개선하는 것이다. 이러한 관점에서 중기재정계획에 의한 자원 배분의 기본원칙을 정리하면 아래와 같다.

첫째는, 거시재정의 관점에서 단년도 예산 과정에서 도출된 세입총량-세출총량 간 미스매치의 조정 기능을 수행할 필요가 있다. 즉 세출소요를 기반으로 상향식으로 도출된 재정사업 지출의 총량은 거시적 경제·재정 여건에 바탕을 두고 도출되지 않았기 때문에 국민이 부담하고자 하는 세입총량보다 클 수 있다. 이 경우에는 중기적 시계에서 세입총량-세출총량 간 미스매치를 체계적이고 완만하게 해소할 수 있는 중기재정계획이 수립될 필요가 있

10) 예를 들어 미국의 자동예산삭감(budget sequestration)처럼 전 분야에 대한 일률적(across-the-board) 세출 삭감 등.

11) 미국의 전 연방은행장인 Ben Bernanke(2010)는 경제 위기에 직면하여 고통스러운 재정구조개혁으로 재정의 유지가능성을 확보하는 것보다는 충분한 시간 동안 신중한 재정구조조정을 통하여 재정의 유지가능성을 확보하는 것이 당연히 더 바람직함을 강조하고 있다: “The only real question is whether these adjustments will take place through a careful and deliberative process that weighs priorities and gives people plenty of time to adjust to changes in government programs or tax policies”(Bernanke, 2010, p. 5).

고 이러한 중기재정계획은 단년도 예산과는 다른 분야별 재원 배분의 구조를 시사하게 될 것이다.

둘째, 단년도 예산 과정은 세출소요에 대한 자세한 예산정보를 바탕으로 재원투입의 양을 결정하기 때문에 세출소요-재원투입 간 미스매치가 원칙적으로는 발생하지 않아야 한다. 그러나 제도적·정치경제적 요인으로 세출소요가 줄어들었음에도 불구하고 재원투입의 양은 줄어들지 않는 경우가 충분히 발생할 수 있다. 이때에는 단기적으로 추진이 어려운 제도개편을 중기적으로 추진하고, 제도개선을 전제로 하는 분야 간 재원 배분의 모습을 중기 재정계획에 담을 수 있다.

제2절 중기재정계획 재원 배분의 기초 설정

중기 재원 배분의 기본원칙인 세입총량-세출총량 간 미스매치, 세출소요-재원투입 간 미스매치, 그리고 현재 편향의 문제를 보완하기 위한 중기재정계획 재원 배분의 기초 설정은 다음의 네 단계로 추진될 수 있다.

첫째, 일시적 요인으로 추경예산에 편입된 재량지출은 경제 상황이 안정권에 들어서면 지출구조조정을 통하여 원래의 모습으로 되돌릴 필요가 있다. 즉, 세수호황으로 인하여 세출의 중기 추세를 벗어난 일시적 증가, 경기 부양을 위하여 추경예산에 편입된 재량지출 등에 대해서는 세수가 평균 수준으로 떨어지거나 경기가 회복 국면에 들어서면 시점(대략 2년~3년 후)부터는 중장기 세입-세출 추세를 원점(原點)으로 놓고 세출 구조조정을 추진하는 것이 필요하다. 이는 구조적(경제·사회적 요인) 세출소요를 바탕으로 예산 과정에서 도출된 공공성·효율성·형평성 간의 균형(일시적·경기적 요인을 제외한 재원 배분의 균형)을 중기적 시계에서 복원하는 것을 의미하는 것이다.

둘째, 세입총량과 세출총량 간 미스매치의 발생 원인이 구조적인 경우, 즉 세입(조세부담률)이 필요한 세출소요에 비하여 절대적으로 부족하거나, 반대로 세출총량이 국민이 원하는 조세부담 수준보다 항상 큰 경우에는 재량지출의 억제만으로 국가채무 증가를 억제하는 데에 한계가 있을 것이다. 이 경우에는 원칙적으로 증세 방안이 검토될 필요가 있다. 그러나 현재의 조세부담 수준이 국민이 원하는 수준이라고 전제할 경우에는 재량지출과 의무지출을 포함한 모든 지출 분야에 대한 세출 구조조정이 필요할 수 있다. 즉 일시적으로 증가한 재량지출을 제외하고 나면, 예산 과정에서 도출된 분야 간 배분의 구조가 사회후생 극대화를 위한 공공성·효율성·형평성 간 균형을 의미한다고 보아야 하므로 이를 유지하는 차원에서 구조적인 세출-세입의 격차를 축소하기 위해서는 모든 분야에 대한 세출 구조조정이 추진될 필요가 있다. 즉 재정건전화에 필요한 경우 법정지출 등 경직적 지출을 포함하여 전 세출 분야의 구조를 조정하는 것이 재량지출만을 대상으로 세출 구조조정을 추진하는

것보다 공공성-효율성-형평성 간 균형을 유지하는 차원에서 더 바람직하다.

셋째, 구조적 재정적자를 벗어나기 위해서는 경직적 지출, 법정 지출 등 모든 세출 분야를 포함하여 세출 구조조정 방안을 도출하는 것이 필요하지만, 세출 삭감률을 모든 분야에 일률적으로 적용하는 것은 원칙적으로 바람직하지 않다. 세출 구조조정을 단행해야 하는 경우 미국의 자동예산삭감(budget sequestration)처럼 모든 분야(across-the-board)에 일정률(equal percentage)의 삭감을 적용하는 것이 현실적인 대안일 수 있다. 그러나 세출 증가에 따른 한계 편익(marginal social benefit)은 분야별(soc, 복지, 교육, 국방 등)로 다르기 때문에 일률적인 삭감률이 적용되는 경우 IMF(2014)에서 논의되었듯이 한계 편익 감소의 차이가 발생할 수 있다.¹²⁾ Courneade 외(2014), OECD-IMF(2015) 등에서도 세출 삭감이 효율성과 형평성에 미치는 효과는 세출의 성격에 따라 다르게 나타난다는 점을 강조하고 있다. 즉 예외 없이 모든 세출 분야에 대한 지출 구조조정의 원칙이 적용되더라도 분야별로 우선적인 지출구조조정 대상이 존재할 수 있다. Courneade 외(2014)의 분석 결과에 따르면 공공부문 인건비 증가율 조정, 대형 국방지출의 시기 조정, 비효율적 복지지출 구조조정, 교육·보건 분야의 지출구조조정, 에너지 보조금 삭감 등이 효율성-형평성 차원에서 보다 우선적인 세출 구조조정이 될 수 있다. 또한 재정사업 분야에 따라 비효율적·낭비적 지출이 오랜 기간 동안 지속될 수 있으므로 재정사업 평가(재정사업 심층평가, 전략적 지출분석(spending review), 지출구조 혁신 등)에 의한 성과정보를 활용하여 지출구조조정을 단행할 필요도 있다.

넷째, 세출소요와 재원투입 간 미스매치가 발생하는 이유가 제도적·정치경제적 요인에서 발생하는 경우 단년도 예산 과정에서 이러한 문제점을 극복하기는 힘들다. 따라서 경제사회적 여건 변화에 따라 세출소요가 변화하였음에도 불구하고 재원투입이 제도적·정치경제적 제약조건 때문에 경직성을 벗어나지 못하는 경우, 적어도 중기적으로는 해당 분야의 제도개편을 추진하고 이를 전제로 하는 분야 간 재원 재배분에 따른 바람직한 재원 배분의 모습을 중기재정계획 단계에서 제시될 필요가 있다. 예를 들어, 지속적인 초중등 학생수 감소를 반영하는 교육분야 지출 구조조정, 재원과 기능을 연계하지 않는 재정분권으로 인한 수도권·비수도권 간 불균형 심화 문제의 개혁 등은 현재 대표적으로 추진되어야 할 제도개혁 과제라 할 수 있을 것이다.

넷째, 재정건전화를 위하여 재정당국이 세출 삭감을 단행할 경우 세출 삭감에 따른 효율성과 형평성의 손실로 인하여 경제에 대한 부작용이 클 수가 있으므로 세출 삭감은 점진적이고 완만하게 추진하는 것이 바람직하다.¹³⁾ 그러나 점진적이고 완만하게 추진하는 세출

12) “In theory, the optimal level of spending is where the marginal social benefit of spending equals the marginal social cost of financing this spending. Since this applies to each category of spending, for a given source of financing, the marginal social benefit of spending should also be equal across spending categories. ... [t]he benefits from additional spending on redistribution should be compared with the benefits of raising outlays in other areas, such as public infrastructure to support higher growth.”(IMF, 2014, p. 21).

13) 상기한 Bernanke(2010, p. 5) 참조.

삭감만으로는 국가채무 증가를 효과적으로 억제하는 데에 한계가 있을 경우 가장 근본적으로 고려해야 할 재정건전화 방안은 세입 확충이다. 따라서 중장기적 시계에서 세출 삭감만으로 재정건전성 확보가 어려울 경우(GDP 대비 국가채무비율의 궤도가 계속 상승할 경우)에는 비과세·감면의 적극적인 축소, 과표가 넓은 세목(부가가치세 등)의 세율 인상(효율성), 누진도 효과가 큰 세목(소득세 등)의 세율 인상(형평성)과 같은 세제개편 방안을 검토할 필요가 있다. 다만, 단년도 예산 과정에서의 현재 편향의 문제가 재정정책의 시점 간 비일관성(time inconsistency) 문제와 결합되는 경우, 증세를 전제로 세출 규모를 증가시키되, 막상 증세를 추진해야 하는 미래 시점이 도래했을 경우 여전히 증세에 대한 국민 동의를 얻지 못하는 결과가 초래될 수 있다. 따라서 증세를 통한 재정건전화 방안이 막연한 계획이 되지 않도록 하기 위해서는 증세를 전제로 한 세출규모 확대는 자제하는 것이 바람직하다.

제 2 부

2020~2024년 재정여건 분석

제1장 대내외 여건 변화와 전망¹⁾

제1절 세계경제 상황

1. 최근 세계경제 현황

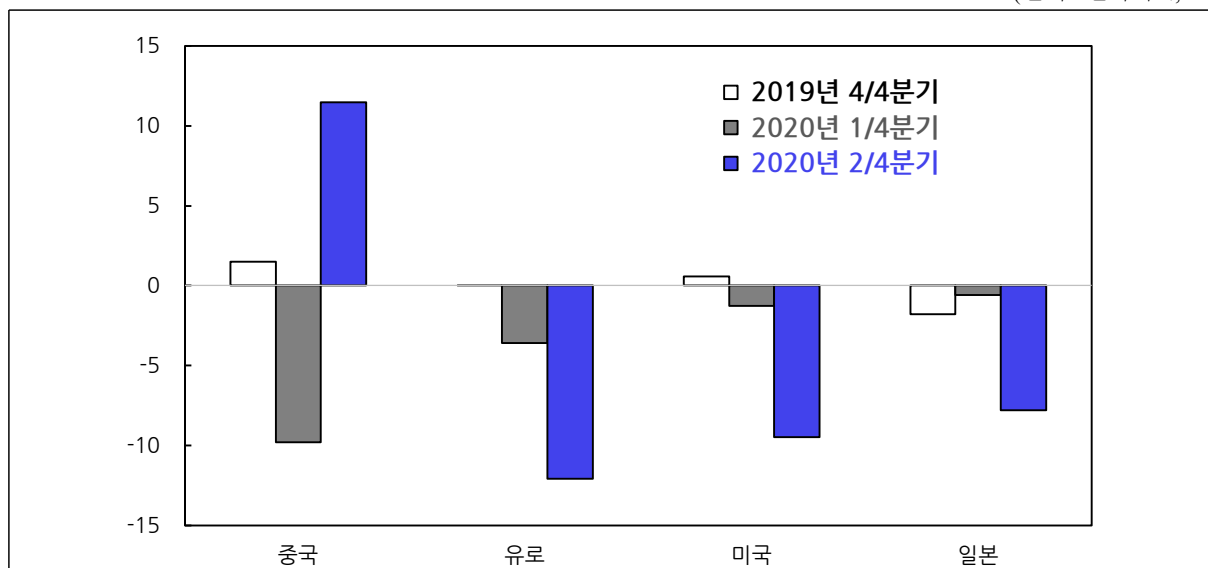
코로나19가 전 세계로 확산되면서 글로벌 경기침체가 발생하고 있다. 2020년 초에는 코로나19가 주로 중국에서 크게 확산되었으나, 3월 이후 전 세계로 확산되었다. 이는 경제 상황에도 반영되고 있다. 2020년 초에는 중국경제가 급격하게 위축되기 시작하였는데, 이제는 모든 주요국에서 경제가 수축하고 있다. [그림 1-1]은 주요국이 코로나19의 영향으로 2020년에 경제성장률이 어떻게 변동하였는지를 나타내고 있다. 그림에 나타난 모든 경제가 1/4분기에 전기대비로 역성장을 보였다. 지난 수년간 6~7%대를 기록하던 중국은 코로나19의 영향으로 경제성장률이 1/4분기에 전년동기대비로는 -6.8%까지, 전기대비로는 -10.0%까지 하락하였다. 중국은 2/4분기에 코로나19의 확산세가 제어되면서 경기가 일부 반등하였다. 중국을 제외한 대부분의 주요국에서는 1/4분기에 이어 2/4분기에 국내총생산(GDP)이 전기대비로 큰 폭으로 감소하면서 경기침체 국면에 진입하였다.

코로나19 확산 방지를 위한 강력한 방역정책과 경제주체들의 심리 위축에 따른 경제적 충격이 크게 나타나고, 코로나19 확진자 수 증가세도 일부 둔화되면서 6월 들어 다수의 국가에서 사회적 거리두기를 완화하는 정책을 수행하였다. 각 국가에서 통화 및 재정 정책을 확장적으로 운영하고 있음에도 개별 경제주체들이 겪는 충격을 충분히 완화하기 어려웠기 때문이다. 그러나 사회적 거리두기 완화가 진행된 6월부터 코로나19 확진자 수가 다시 빠르게 증가하고 있다. 이에 따라 사회적 거리두기를 다시 강화해야 한다는 의견도 제시되고 있다.

1) 본 보고서는 9월 3일 국회에 제출된 국가재정운용계획 수립에 참고하기 위해 작성된 용역보고서로서, 발간 시점의 경제상황과는 차이가 있을 수 있으므로 해석에 유의(최근 경제여건 분석은 매월 발간되는 기획재정부의 「최근 경제동향」, 「고용동향」, 「산업활동 동향」 등 참고).

[그림 1-1] 주요국의 경제성장률

(단위: 전기대비, %)



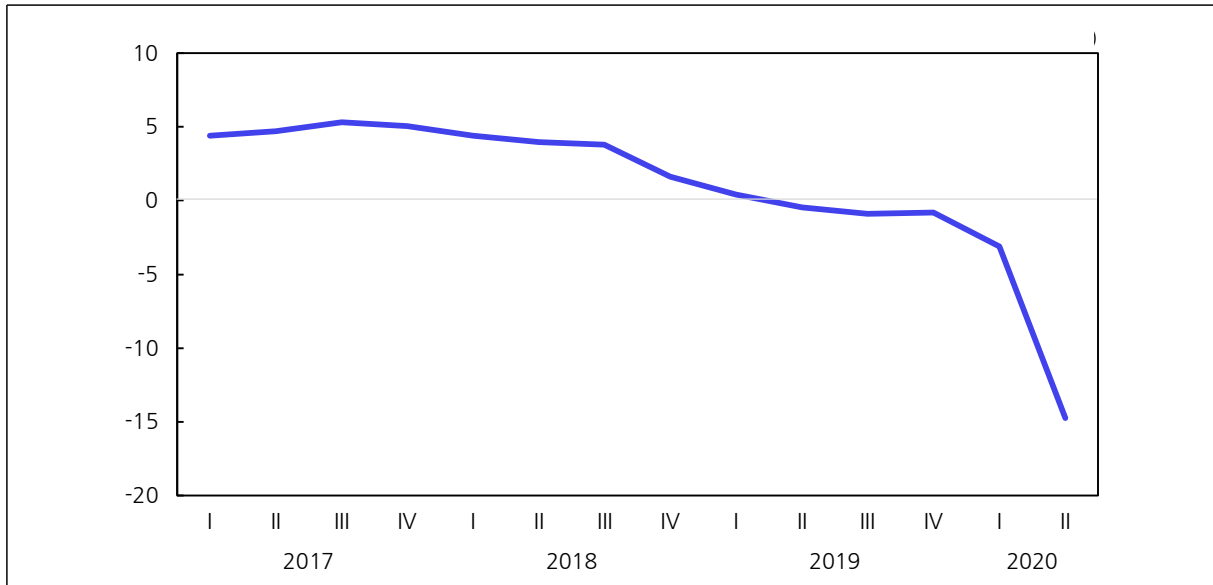
자료: CEIC, Eurostat, 미 상무부, 일본 내각부

코로나19 전염병은 대면접촉을 통해 전파되기 때문에 주로 여행, 관광과 관련된 서비스업에 영향이 집중될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 주요국에서 봉쇄령(lockdown)이 내려지면서 다수의 생산시설이 가동을 멈추었다. 이에 따라 서비스시장뿐만 아니라 상품시장도 위축되고 있다. 이미 생산된 상품을 판매하는 것조차 어려운 모습이다. 이러한 상황은 국가간 교역량의 감소로 나타났다. [그림 1-2]는 세계교역량 증가율의 추이를 보여준다. 1/4분기에는 주로 중국에서 교역이 위축되었으나, 2/4분기 들어 전 세계적인 교역 감소가 나타나고 있다. 2020년 5월에는 세계교역량이 전년동월대비 17.9% 감소하였다. 2009년 1/4분기(-18.3%)와 2/4분기(-17.5%)에 글로벌 금융위기로 급격한 무역 붕괴(trade collapse)가 발생하였던 때와 유사한 정도로 교역이 수축되었음을 알 수 있다.

코로나19에 따른 세계 경제성장세 위축은 주요 상품가격의 하락에도 반영되었다. [그림 1-3]에서 2020년 초 배럴당 60달러 수준을 유지하던 국제유가(두바이유 기준)는 배럴당 20달러 정도까지 하락하였음을 알 수 있다. 최근에는 경기회복에 대한 기대감이 반영되고, 산유국의 원유공급 제한 합의도 진전되면서 국제유가가 배럴당 40달러를 상회하는 수준까지 상승하였다.

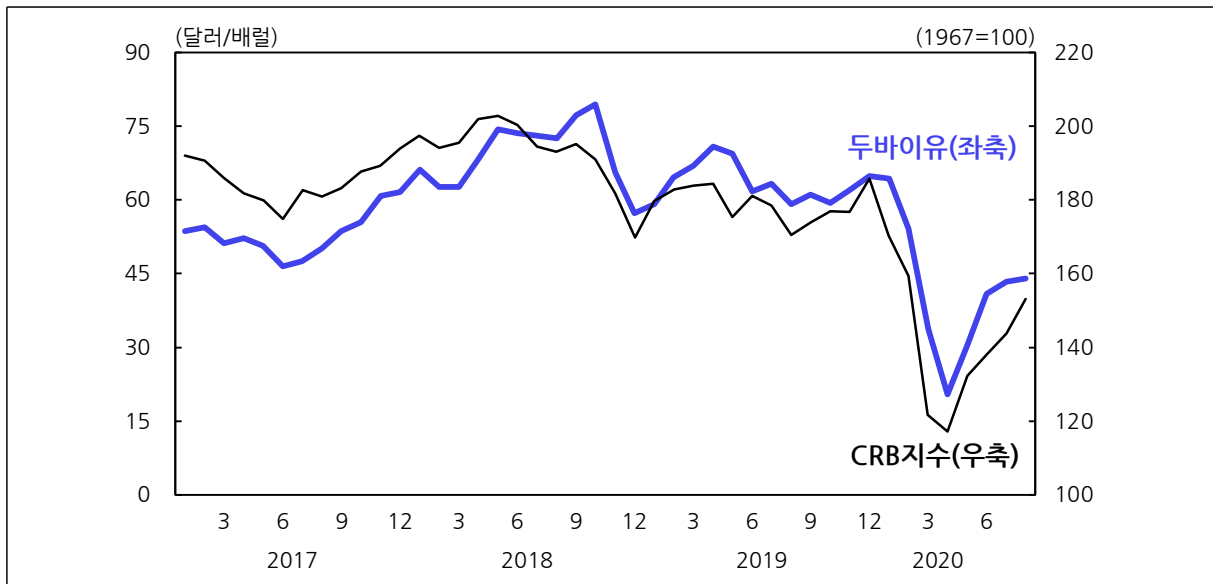
[그림 1-2] 세계교역량 증가율

(단위: 전년동기대비, %)



자료: CPB

[그림 1-3] 국제유가와 상품가격지수

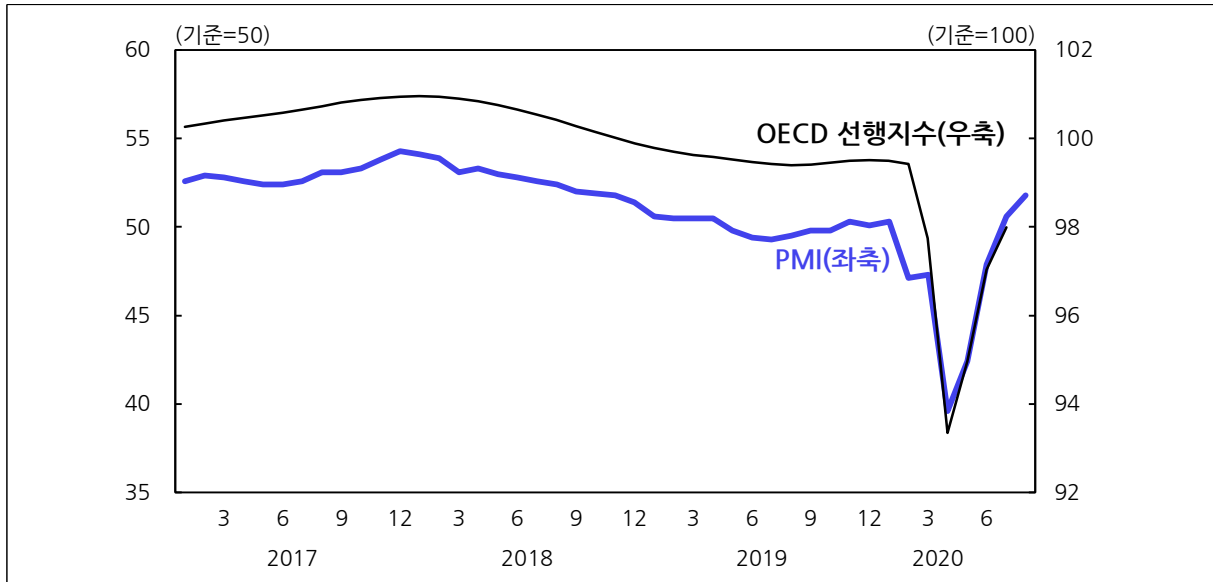


자료: 한국석유공사

코로나19로 인해 세계경제가 급격하게 위축된 상황은 지속되고 있으나, 최근에 경기침체가 심화되지는 않는 모습이다. [그림 1-4]는 세계 제조업심리지수와 OECD 경기선행지수를 나타내고 있다. 두 지수 모두 기준치를 여전히 하회하고 있다. 그러나 3월을 저점으로 점진적으로 반등하고 있다. 이는 아직까지 경기회복이 가시적으로 나타나고 있지는 않았지만, 향후 경기가 더 이상 나빠지지 않을 것이라는 기대가 반영된 것으로 보인다. 물론 코로

나19의 전개 상황에 대한 불확실성이 여전히 높기 때문에 동 지수가 재차 하락할 가능성을 배제할 수는 없을 것이다.

[그림 1-4] 세계 제조업심리지수와 OECD 경기선행지수



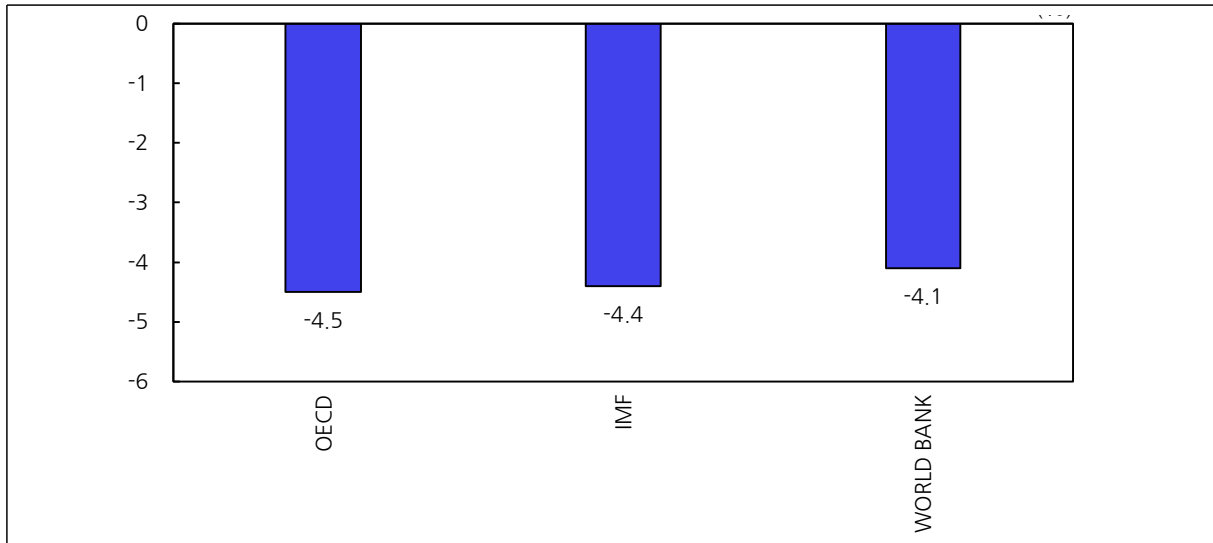
자료: 블룸버그, OECD

2. 세계경제 전망

향후 세계경제는 코로나19의 전개상황에 따라 성장경로가 크게 달라질 수 있다. 국제기구들은 2020년 세계성장률 전망치를 하향 조정하고 있다. IMF, 세계은행, OECD는 2020년 세계경제가 글로벌 금융위기보다 더 큰 폭의 역성장을 보일 것으로 전망하였다. [그림 1-5]는 세 국제기구의 구매력(PPP) 가중치 기준 2020년 세계 경제성장률 전망치를 나타내고 있다. 글로벌 금융위기였던 2009년에는 세계 경제성장률이 -0.1%였으나, 세 국제기구 모두 2020년 세계 경제성장률이 -4%에 미치지 못할 것으로 전망하였다.

[그림 1-5] 전망기관별 2020년 세계 경제성장률 전망치

(단위: %)



주: 구매력(PPP) 가중치 기준임

자료: OECD, IMF, World Bank

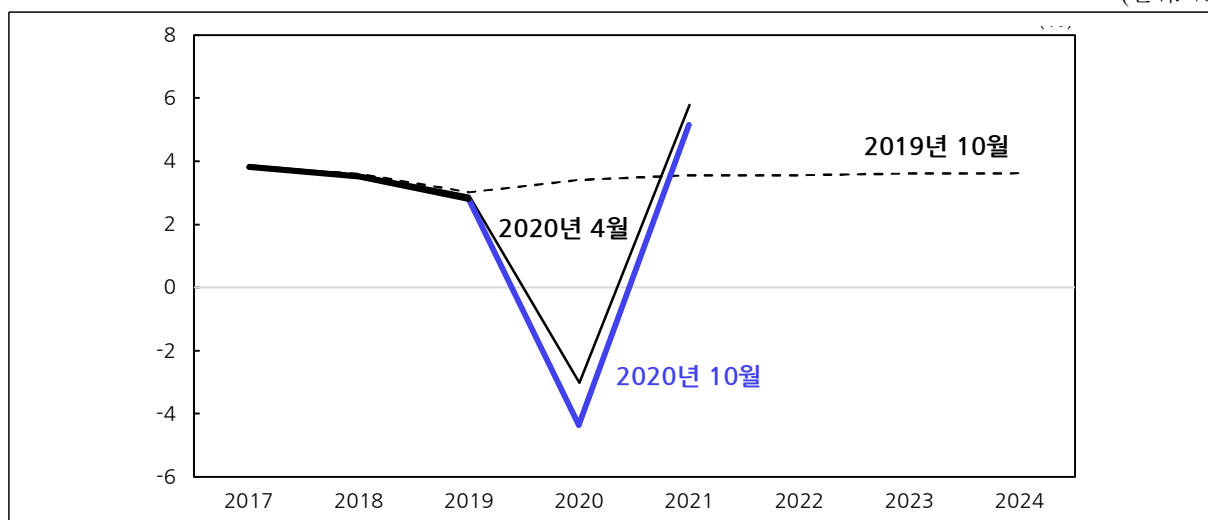
그뿐만 아니라 세 국제기구의 전망치에 큰 차이가 있으며, OECD는 기준 전망치를 제시하지 않고, 두 가지 시나리오에 대한 전망치를 제시하였다. 이는 2020년 세계경제의 성장 경로에 대한 불확실성이 매우 크다는 점을 반영한다고 볼 수 있다.

[그림 1-6]은 IMF의 세계 경제성장률 전망치를 전망시점별로 보여주고 있다. 2019년 10월 전망에서는 세계경제가 2020년에 3.4% 성장하며 회복세를 보일 것으로 전망하였다. 그러나 3월 이후 코로나19가 전 세계적으로 확산됨에 따라 2020년 4월에는 2020년에 세계경제가 -3.0%의 역성장을 보일 것으로 전망을 수정하였다. IMF는 2020년 6월에 2020년 세계 경제성장률 전망치를 -5.2%까지 다시 큰 폭으로 수정하였다. 다만, 최근 경제 상황을 반영하여 IMF는 2020년 10월에는 세계 경제성장률 전망치를 -4.4%로 소폭 상향 조정하였다.

통상 IMF는 향후 5~6년의 시계에서 세계경제성장률 전망치를 발표하였지만, 2020년 4월과 6월에는 2021년 전망치까지만 발표하였다. 이는 코로나19 이후의 경제구조와 잠재성장률을 가늠하기 어렵다는 점을 반영한 것으로 해석할 수 있다. IMF는 2020년 10월 전망에서 2021년 세계 경제성장률을 5.2%로 전망하였다. 2020년 세계 경제성장률을 -4.4%로 전망하였음을 감안하면, 2021년에 경제가 충분히 반등하지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 2년 동안 총 0.8%밖에 성장하지 못하기 때문이다.

[그림 1-6] 전망시점별 세계경제 성장경로 전망치

(단위: %)



자료: IMF World Economic Outlook

<표 1-1>은 IMF가 주요국의 2020년 경제성장률 전망치를 수정한 것을 나타내고 있다. 모든 국가에서 경제성장률 전망치를 두 차례에 걸쳐 큰 폭으로 하향조정하였다. 2/4분기에 코로나19가 급격하게 확산된 미국과 유로존에 대해서는 2020년 6월에 경제성장률을 큰 폭의 하향조정을 한 반면, 코로나19의 확산이 둔화되고 있는 아시아국가에 대한 조정은 크지 않았다. 2020년 10월에는 다수의 국가에 대한 성장률 전망치를 상향조정하였다. 해외에서 진행되고 있는 사회적 거리두기 완화 정책이 어느 정도 효과를 거두느냐에 따라 국가별 경제성장률 전망치가 추가적으로 조정될 가능성도 높을 것이다.

〈표 1-1〉 전망시점별 주요국의 2020년 경제성장률 전망치

(단위: %)

전망시점별	세계	미국	유로존	일본	중국	한국
2019년 10월	3.4	2.1	1.4	0.5	5.8	2.2
2020년 4월	-3.0	-5.9	-7.5	-5.2	1.2	-1.2
2020년 6월	-5.2	-8.0	-10.2	-5.8	1.0	-2.1
2020년 10월	-4.4	-4.3	-8.3	-5.3	1.9	-1.9

자료: IMF World Economic Outlook

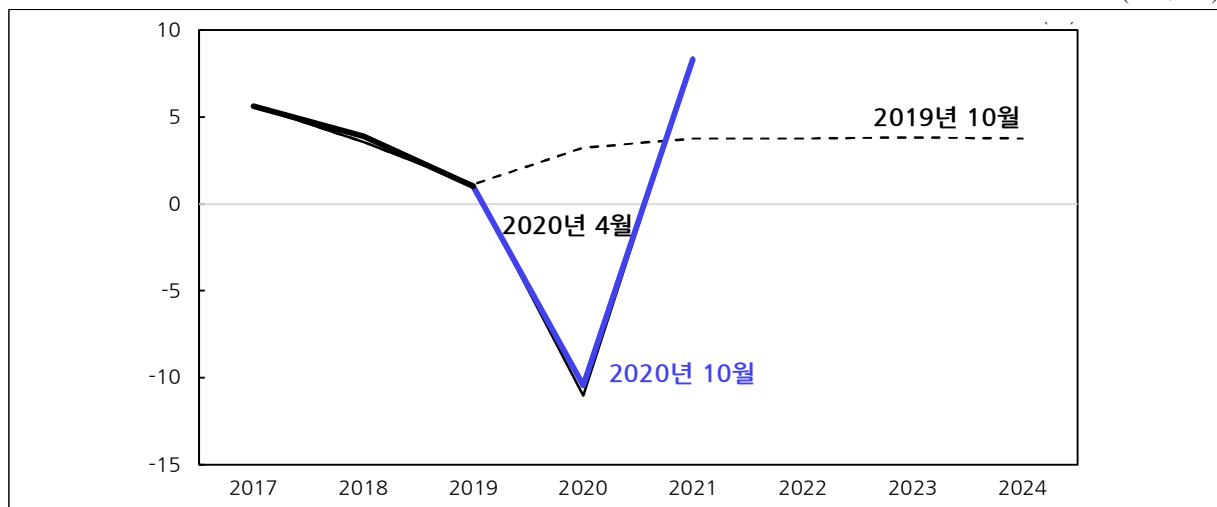
세계경제 성장률이 한국경제 성장률에 미치는 영향을 파악할 때에 평소와 다르게 주의해야 한다. 주요국의 경제성장률이 주로 자국 내의 서비스업에 국한된다면 글로벌 경기침체가 한국경제에 미치는 영향은 상대적으로 크지 않을 수 있다. 그러나 주요국의 자본재와 투자재로 부진이 확산된다면 글로벌 교역이 축소되면서 한국경제에 작지 않은 영향을 미칠

수 있다. 우선적으로는 코로나19의 부정적 영향이 서비스업에 집중되며 글로벌 소비가 위축될 것으로 예상된다. 코로나19의 확산이 지속될수록 글로벌 투자도 큰 폭으로 감소하며 글로벌 교역이 축소될 것이다.

[그림 1-7]은 IMF의 세계교역량 증가율에 대한 전망치를 보여준다. 2020년에 글로벌 교역이 10.4% 감소할 것으로 전망하였다. 글로벌 금융위기로 교역이 크게 축소되었던 2009년에 세계교역량이 10.4% 감소한 것과 동일하다. 2020년에 세계 경제성장률은 글로벌 금융위기보다 크게 낮으나, 글로벌 교역량은 유사한 정도로 감소할 것으로 전망하였다. 이는 코로나19 위기에서 세계 경제성장률에 대한 한국 경제성장률의 탄력성이 낮을 수 있음을 뜻한다. IMF는 2020년 10월 전망에서 4월 전망에 비해 세계 경제성장률을 1.4%p 하향 조정한 반면, 세계교역량 증가율(-11.0% → -10.4%)은 0.6%p 상향 조정하였다. 글로벌 교역도 크게 부진하겠지만, 자국 내의 서비스업에 대한 시각이 더 부정적으로 조정된 것으로 해석할 수 있다.

[그림 1-7] 전망시점별 세계교역량 증가율 전망치

(단위: %)



자료: IMF World Economic Outlook

제2절 국내경제 여건

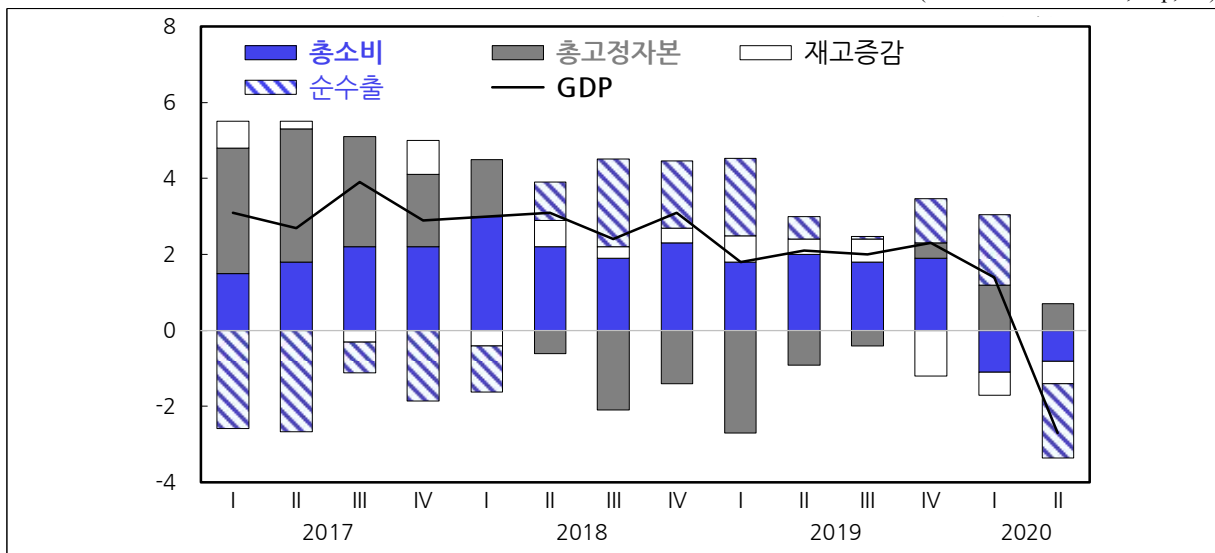
한국경제도 코로나19가 확산되면서 경기가 위축되고 있다. 경제성장률이 2020년 1/4분기에 전년동기대비 1.4%로 축소된 후, 2/4분기에는 -2.7%까지 하락하였다. 1/4분기에는 코로나19의 국내 확산에 따라 주로 민간소비가 부진하였다. 통상 2~3%대의 안정적인 증가세를 보였던 민간소비가 1/4분기에 전년동기대비 4.8% 감소하였다. [그림 1-8]은 전년동기대비 경제성장률과 지출항목별 성장기여도를 보여준다. 1/4분기에 민간소비의 성장기여도는 -2.4%p를

기록하며 민간소비가 성장률 하락의 주요인이 되었다. 정부소비가 1/4분기에 6.8% 증가하면서 1.3%p의 성장기여도를 기록하였으나, 민간소비의 부진을 상쇄하기에는 부족하였다.

2/4분기에는 민간소비가 전년동기대비 4.0% 감소하며 부진이 소폭 완화되었으며, 민간소비의 성장기여도는 -1.9%p를 기록하였다. 그러나 코로나19의 전 세계적 확산으로 수출이 13.0% 감소하면서 순수출의 성장기여도는 -2.0%p까지 하락하였다. 총고정자본형성의 성장기여도가 0.7p%를 기록하며 2019년에 비해 상승하였으나, 수출과 민간소비의 부진을 만회하기는 어려웠다.

[그림 1-8] 경제성장률과 부문별 성장기여도

(단위: 전년동기대비, %p, %)



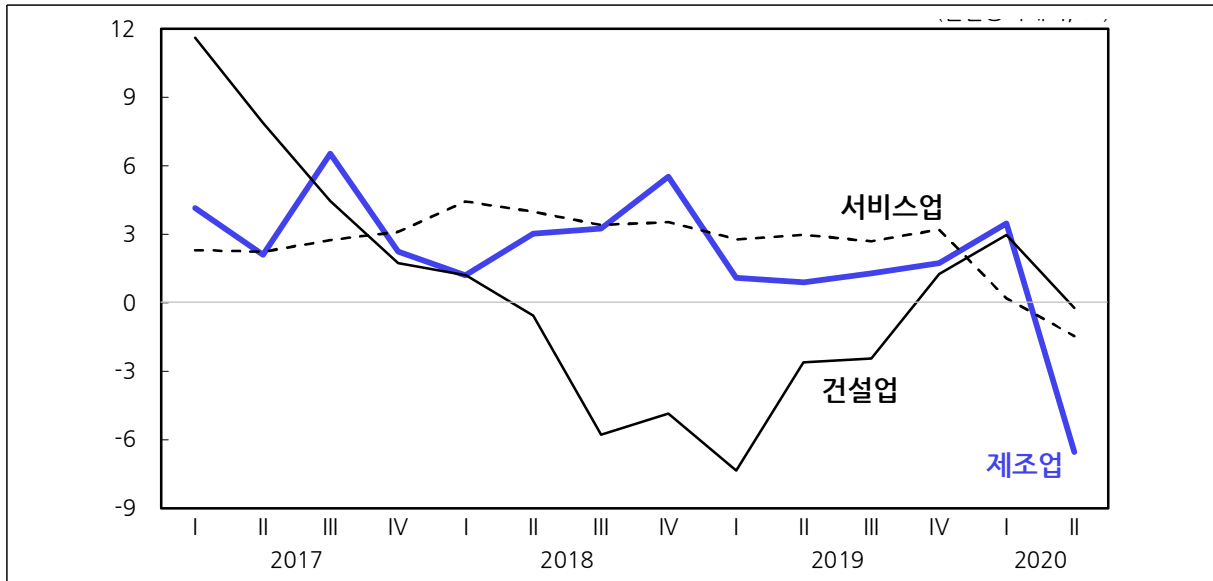
자료: 한국은행

코로나19의 부정적 영향에도 불구하고 1/4분기에 경제성장률이 전년동기대비 1.4%를 기록할 수 있었던 것은 2019년 1/4분기에 경제성장률이 1.8%에 그쳤던 기저효과도 작용하였다. 코로나19가 발생하기 이전에 한국의 잠재성장률이 2%대 중반이었던 점을 감안하면, 기저효과가 없었더라면 경제성장률이 0%대 중후반 정도에 그쳤을 것으로 추정할 수 있다.

코로나19가 확산되면서 1/4분기에 국내 경제는 대면접촉이 많은 서비스업을 중심으로 위축되었다. [그림 1-9]는 경제활동별 전년동기대비 생산증가율을 나타내고 있다. 서비스업은 1/4분기에 전년동기대비 0.2% 증가하는 데 그쳤다. 서비스업이 통상 2~4%대에서 안정적인 증가세를 보였음을 감안하면 큰 폭으로 위축되었다고 볼 수 있다. 세부 부문을 보면 문화 및 기타서비스업(-11.3%), 운수업(-10.2%), 도소매 및 음식숙박업(-4.1%), 교육서비스업(-2.0%) 등 주로 대면접촉이 요구되는 관광, 여행, 교육과 관련된 업종에서 크게 감소하였다. 반면에, 제조업과 건설업은 2019년 1/4분기에 부진하였던 기저효과가 작용하면서 전분기보다 확대된 전년동기대비 3.5%와 3.0%의 증가율을 각각 기록하였다.

[그림 1-9] 주요 경제활동별 생산증가율

(단위: 전년동기대비, %)



자료: 한국은행

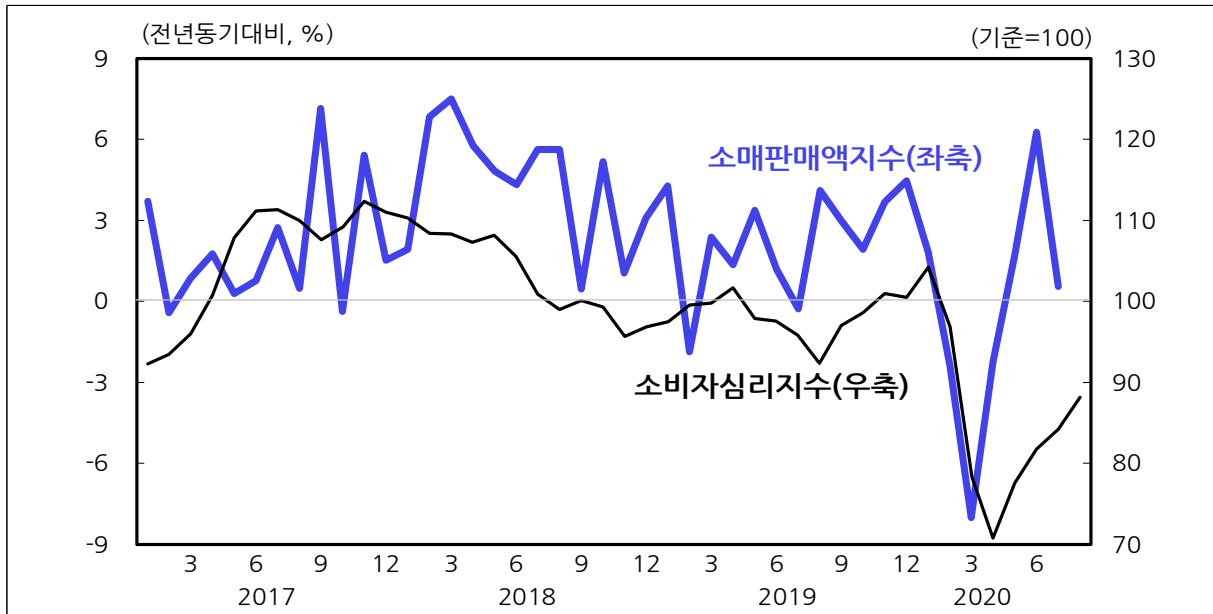
2/4분기에 국내에서는 코로나19의 확산세가 일부 둔화되었으나, 해외에서는 코로나19의 확산이 본격화되면서 경기위축이 심화되었다. 부문별 경기도 차별화되는 모습이다. 2/4분기에 들어서는 서비스업의 부진이 소폭 심화되는 가운데, 수출과 밀접하게 관련된 제조업은 빠르게 위축되었다.

먼저 내수를 살펴보자. [그림 1-10]은 소매판매액 증가율과 소비자심리지수를 나타내고 있다. 소매판매액은 2~4월에 큰 폭으로 감소하였다. 월별로는 코로나19의 국내 확산이 시작된 2월에는 전년동월대비 2.4% 감소하였다. 코로나19의 본격적인 확산이 2월 중순에 시작되어서 코로나19가 부분적으로만 반영되며 감소폭이 크지는 않았다. 코로나19의 확산이 절정에 달했던 3월에 전년동월대비 8.0%까지 감소하였다. 강력한 사회적 거리두기가 시행되었으며, 감염 위험에 대비하여 경제활동이 위축되고 소비심리도 빠르게 악화되었다. 외국인 관광객 수도 미미한 수준으로 축소되면서 국내 소매판매액의 감소에 기여하였다.

4월에는 추경예산을 통해 정부의 민간에 대한 지원이 이루어지는 한편, 코로나19의 확산도 둔화되면서 소매판매액의 감소폭이 축소되었다. 5월에는 전 국민을 대상으로 한 긴급재난지원금이 지급되면서 소비자심리도 소폭 회복되고 소매판매액도 전년동월대비 증가하였다. 6월까지 자동차 개별소비세가 큰 폭(70%)으로 인하되면서 자동차 구매도 큰 폭으로 증가하였다. 다만, 소비심리 회복세, 8대 분야 소비쿠폰과 같은 정책노력 등은 긍정적 요인으로, 가계에 지급된 긴급재난지원금 소진, 7월부터 자동차 개별소비세 인하폭(70% → 30%) 축소 등은 부정적 요인으로 작용할 수 있어 향후 소매판매액의 회복이 지속될 수 있을지는 불확실한 상황이다. 이와 함께 8월 중순 이후 수도권을 중심으로 코로나19가 빠르게 확산되고

있어 대면접촉이 많은 서비스업을 중심으로 민간소비가 다시 위축될 가능성이 높아졌다.

[그림 1-10] 소매판매액지수 및 소비자심리지수

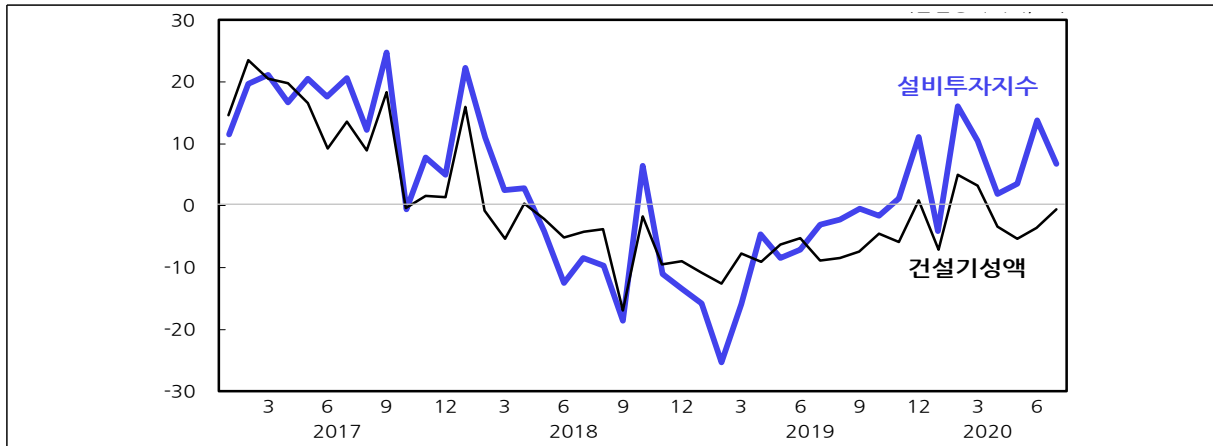


자료: 통계청, 한국은행

[그림 1-11]은 설비투자지수와 건설기성액을 나타내고 있다. 설비투자와 건설투자는 코로나19의 부정적 영향이 아직까지 가시화되지는 않은 모습이다. 대외수요가 위축되어 제조업 평균가동률이 5월 중 63.6%를 기록하면서 IMF 외환위기(1998년 7월: 63.2%)와 글로벌 금융위기(2009년 12월: 62.5%)의 저점과 유사한 수준까지 하락하였다. 이는 설비투자 수요가 많지 않음을 시사한다. 특히 자동차는 내수가 양호한 흐름을 보임에도 불구하고 수출이 큰 폭으로 감소하면서 생산이 급감하고 공장 가동이 일시적으로 중단되는 상황도 빈번히 발생하였다. 다만, 반도체 부문에서는 코로나19에도 불구하고 생산증가세가 높은 상황이라서 설비투자도 큰 폭으로 확대되고 있다. 반도체와 관련된 특수산업용기계와 자동차 등 운송장비 투자가 개선되고, 2019년의 기저효과도 작용하면서 설비투자는 점진적으로 회복되는 모습이다. 건설투자도 부문별로는 차별화가 진행되고 있다. 주택부문은 2015~17년의 주택건설 활황이 점진적으로 조정되면서 2020년 들어서도 감소세를 지속하고 있다. 다만, 주택건설의 감소폭은 완만하게 축소되고 있다. 토목부문은 정부의 SOC 예산이 증가하는 등 점진적으로 개선되는 모습을 보였다. 이에 따라 투자는 2020년 들어 2019년보다는 양호한 상황이다. 그러나 만약 코로나19가 장기화되면서 경기가 악화될 경우에는 투자부문도 조정이 불가피할 것이다.

[그림 1-11] 설비투자지수와 건설기성액

(단위: 전년동기대비, %)

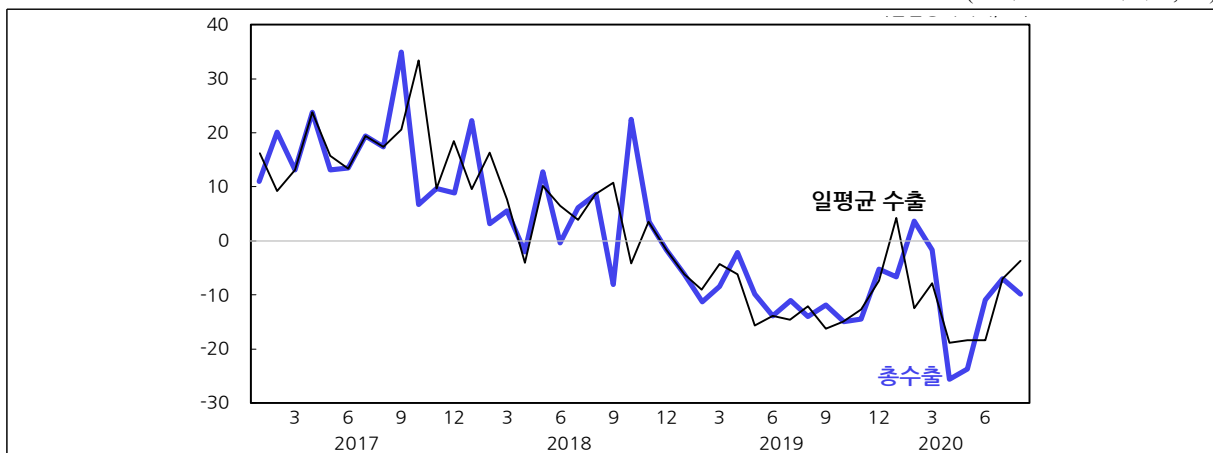


자료: 통계청

수출은 2019년 말부터 점진적으로 회복되는 모습을 보였으나 최근 다시 부진해지는 상황이다. 2019년 하반기에 IMF에서도 2020년 세계경제 여건이 개선될 것으로 보았던 상황이 시작되고 있었다. 그러나 코로나19가 전 세계로 확산되면서 수출도 큰 폭으로 감소하고 있다. [그림 1-12]는 통관금액기준으로 총수출과 일평균 수출을 나타내고 있다. 일평균 수출의 증가율이 2019년 9월을 저점으로 1월까지의 상승하고 있었다. 그러나 2월부터 큰 폭의 마이너스를 기록하였다. 코로나19의 전 세계적 확산이 3월 이후에 본격화되면서 4월부터는 일평균 수출이 20% 내외로 감소하는 모습이 지속되고 있다. 월별로 조업일수에 따라 일부 등락은 있었지만, 6월까지도 부진이 완화되지 않았다. 소매판매액이 회복되고 서비스업 감소폭이 축소되는 것과는 대조된다. 다만, 7월과 8월에는 일평균 수출을 기준으로 보면 수출의 부진이 점진적으로 완화되는 모습을 보였다.

[그림 1-12] 총수출과 일평균 수출

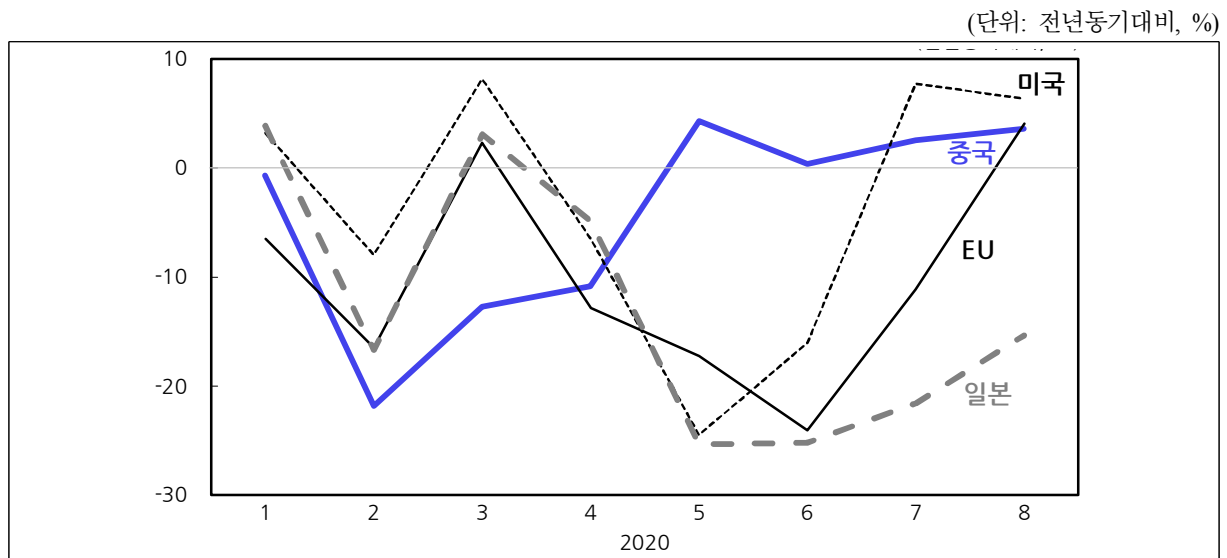
(단위: 전년동기대비, %)



자료: 관세청, 산업통상자원부

수출 대상국별로 수출의 흐름에 차이가 나타났다. [그림 1-13]은 2020년에 한정하여 수출 대상국별 일평균 수출을 나타내고 있다. 코로나19는 중국에서 먼저 확산되기 시작하면서 2~3월에는 대중국 수출이 많이 감소하였다. 4월 이후 중국에서는 코로나19 확산이 둔화된 반면, 그 이외의 주요국에서는 오히려 확대된 것이 한국수출에도 반영되었다. 대중국 일평균 수출은 4월에 감소폭이 축소되고, 5월 이후에는 증가로 전환되었다. 반면, 미국, EU, 일본 등 주요국에 대한 일평균 수출은 4월 이후 큰 폭으로 감소하는 모습이다. 만약 중국 이외의 주요국에서도 중국과 유사하게 코로나19의 확산이 둔화될 수 있다면 한국의 일평균 수출도 반등할 수 있겠지만, 코로나19의 확산이 여전히 진행되고 있어 불확실성이 높은 상황이다.

[그림 1-13] 2020년 수출 대상국별 일평균 수출

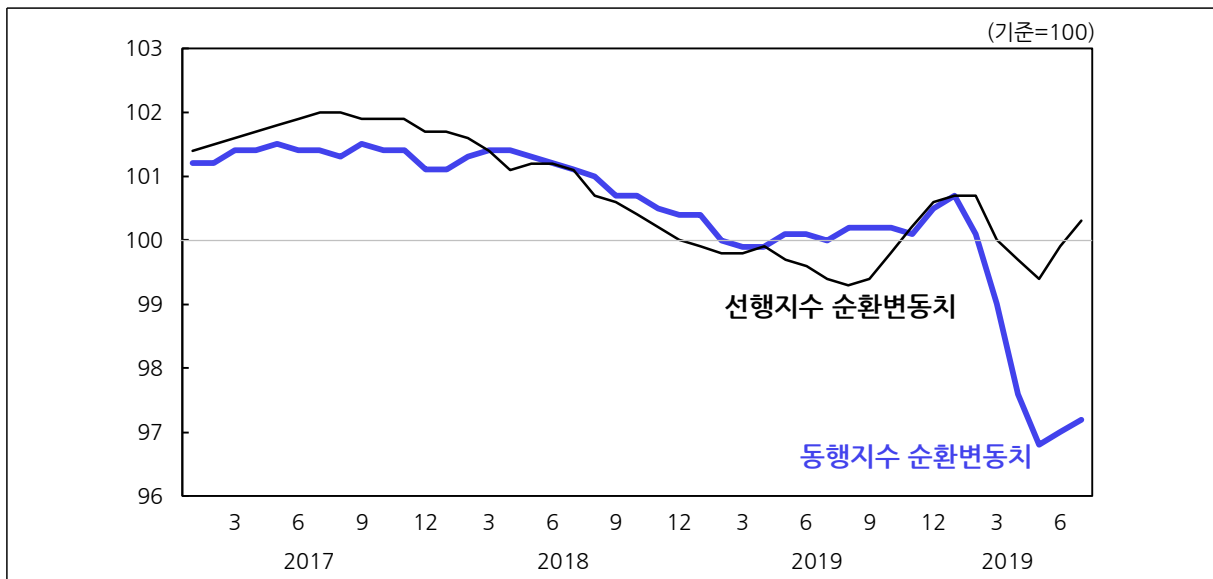


자료: 관세청, 산업통상자원부

이상을 요약하면, 2019년 말 경기가 완만하게 회복되고 있었으나 2020년 들어 코로나19가 국내에 확산되면서 2월부터 소비 부진이 발생하며 서비스업이 위축되었다. 4월 이후에는 코로나19가 전 세계적으로 확산되어 수출이 큰 폭으로 감소하면서 제조업도 부진한 모습을 보였다. 5월 들어 코로나19의 국내 확산이 둔화되고 정부의 지원이 이어지면서 소비 심리가 개선되고 소비 부진도 소폭 완화되었다. 수출은 여전히 감소세를 보이고 있으나 7월 이후에는 부진이 일부 완화되는 모습을 보이고 있다.

[그림 1-14]는 경기종합지수 순환변동치를 나타내고 있다. 경기동행지수 순환변동치가 1월을 정점으로 해서 5월까지도 빠르게 하락하였다. 글로벌 금융위기보다 큰 폭으로 하락한 가운데, 6월 이후에는 소폭 반등하였다. 경기선행지수 순환변동치는 경기동행지수보다 하락폭이 작았고, 7월에는 기준치(100)를 상회하기도 하였다. 그러나 코로나19가 국내에서 재확산되었음을 감안하면 단시일에 견조한 경기 회복을 기대하기는 어려운 상황이다.

[그림 1-14] 한국의 경기종합지수 순환변동치



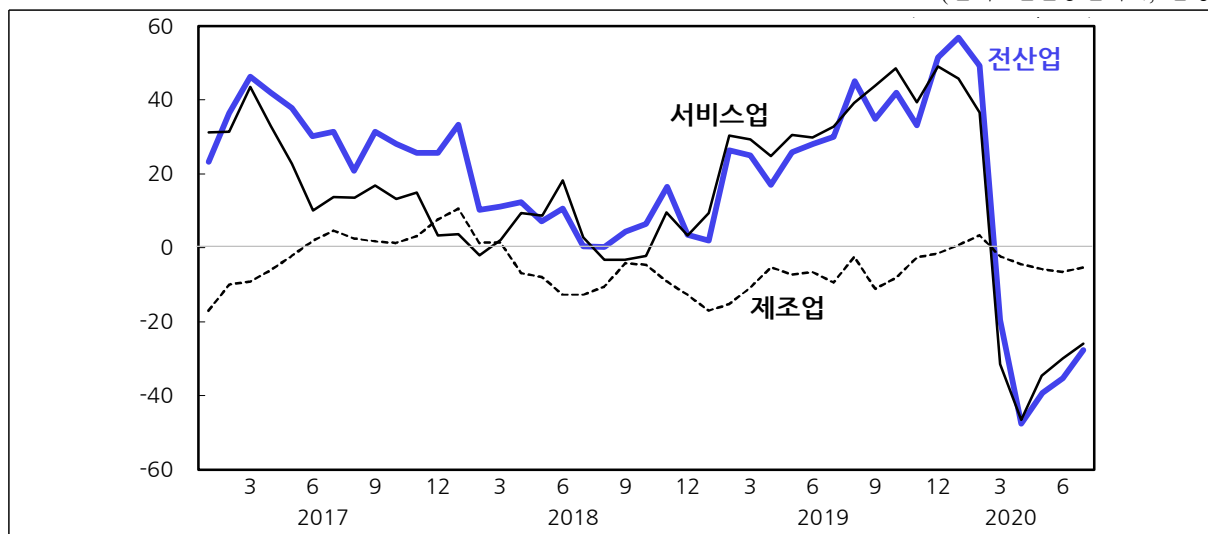
자료: 통계청

이와 같은 경기 상황은 고용시장에도 반영되었다. [그림 1-15]는 취업자 수 증감을 나타내고 있다. 2019년 12월부터 2020년 2월까지 취업자 수가 전년동월대비 50만명 수준으로 증가하였으나 3월 이후 30만~40만명대의 감소로 전환되었다. 다만, 5월 이후 서비스업 부진이 완화되면서 취업자 수 감소폭이 소폭 축소되었다. 그러나 제조업에서는 경기부진 심화가 반영되면서 취업자 수 감소폭은 확대되었다. 8월 중순의 코로나19의 재확산으로 인해 대면접촉이 많은 서비스업을 중심으로 고용여건이 다시 악화될 가능성이 높다.

소비자물가 상승률도 낮아지고 있다. 전 세계적인 경기침체로 국제유가가 하락한 가운데, 국내 경기도 위축된 것이 물가상승률이 하락한 주요인이다. [그림 1-16]은 물가상승률을 나타내고 있다. 소비자물가 상승률은 5월에 마이너스 값을 기록하였다. 근원물가(식료품 및 에너지 제외) 상승률도 0%에 가까운 수준까지 하락하였다. 근원물가 상승률이 낮아진 것에는 최근의 경기부진이 반영되었을 뿐만 아니라 지난 수년간 나타나고 있는 물가상승률의 추세적인 하락도 반영된 것으로 보인다. 물가의 기초적 흐름을 나타내는 근원물가의 상승률이 물가안정목표인 2%를 하회하는 현상은 2016년 하반기 이후 지속되고 있다.

[그림 1-15] 주요 산업별 취업자 증감

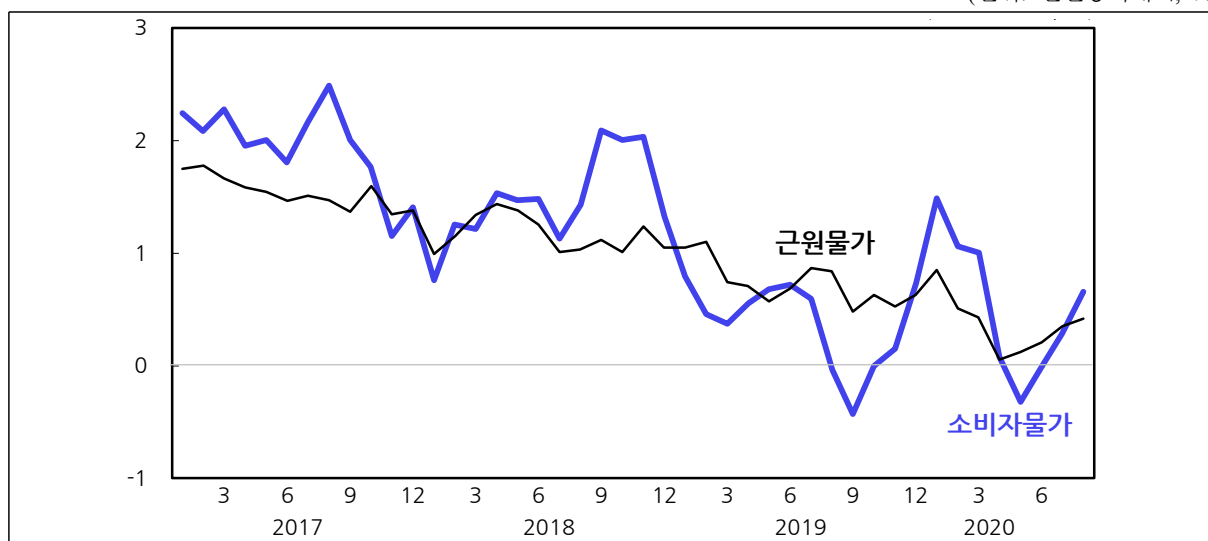
(단위: 전년동월대비, 만명)



자료: 통계청

[그림 1-16] 소비자물가와 근원물가

(단위: 전년동기대비, %)



주: 근원물가는 식료품 및 에너지 제외 소비자물가 기준임

자료: 통계청

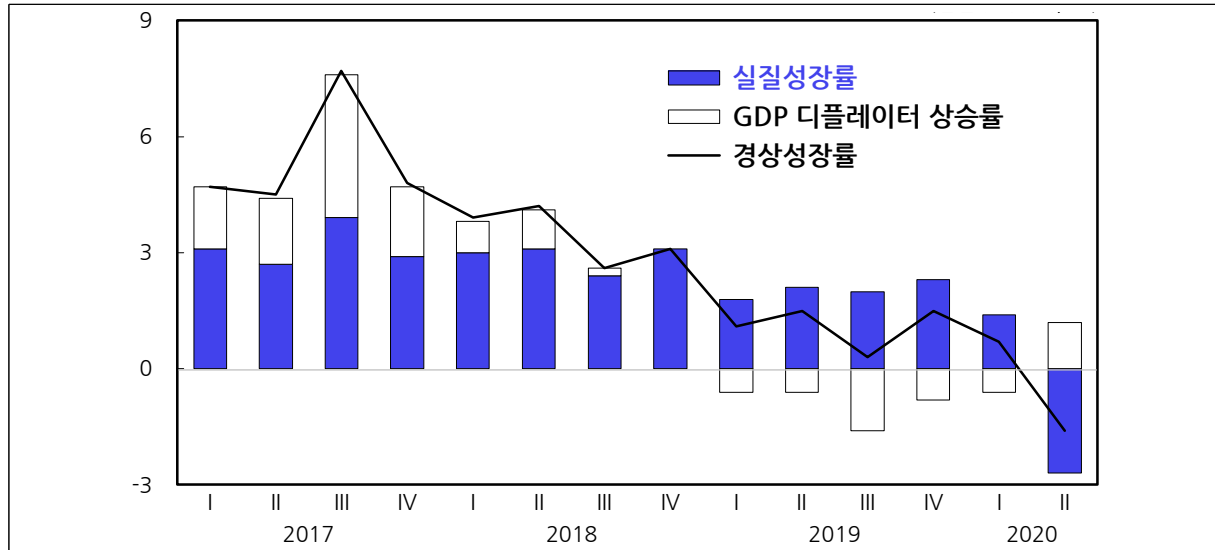
저물가 현상은 GDP 디플레이터에도 동일하게 나타났다. [그림 1-17]은 경상성장률, 실질 성장률 및 GDP 디플레이터 상승률을 나타내고 있다. 2019년 GDP 디플레이터 상승률은 1999년(-1.2%) 이후 가장 낮은 수준인 -0.9%에 그쳤다. 2019년 실질GDP가 2.0% 성장하면서 경상성장률은 1.1%를 기록하였다. IMF 외환위기 때 실질GDP가 5.1% 감소하면서 경상성장률이 -1.1%를 기록한 이후 가장 낮은 수준이다.

2020년 1/4분기에도 GDP 디플레이터는 하락세를 지속되었으나, 2/4분기에는 글로벌 경

기침체에 따른 유가 급락으로 교역조건이 개선되면서 전년동기대비 1.2% 상승하였다. 2/4분기 경상성장률은 GDP 디플레이터의 상승에도 불구하고 실질성장률이 -2.7%를 기록하면서 -1.6%로 하락하였다.

[그림 1-17] 경상성장률, 실질성장률 및 GDP 디플레이터 상승률

(단위: 전년동기대비, %)



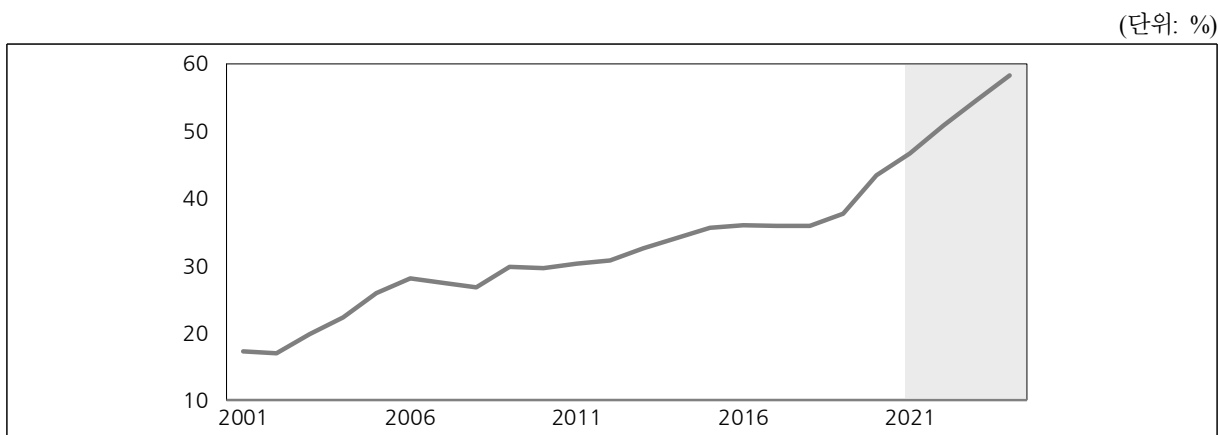
자료: 한국은행

제2장 중기 재정운용 여건

제1절 최근의 재정운용 상황

우리나라에서 재정의 역할은 경제가 성장함에 따라 지속적으로 확대되어 왔으며, 재정 지출 규모의 평균적인 증가 속도도 국민경제의 성장 속도를 상회하였다. 이렇게 재정지출의 규모가 성장률 및 재정수입의 확충 속도보다도 빠르게 증가한 결과, 재정건전성의 주요 지표 중 하나인 GDP 대비 국가채무비율 또한 지속적으로 증가해 왔다. [그림 2-1]에서 볼 수 있듯이, 2001년 17.3%에 불과했던 국가채무비율은 2019년 37.7%로 상승하여 연평균 약 1.1%p 씩 늘어났으며, 상승 추세와 상승폭은 큰 변동 없이 비교적 안정적인 흐름을 나타냈다.

[그림 2-1] GDP 대비 국가채무 비율



주: 2001~2019년은 결산, 2020~2024년은 국가재정운용계획
자료: 기획재정부

이러한 추세는 미래에도 당분간 계속될 것으로 예상된다. 특히 2000년대 이후 출산율이 급격히 하락하고 기대여명이 증가하면서 우리나라의 고령화는 전 세계적으로 유례없는 속도로 급격히 진행되고 있다. [그림 2-2]는 통계청²⁾과 국제연합(UN)³⁾에서 전망한 2060년까지의

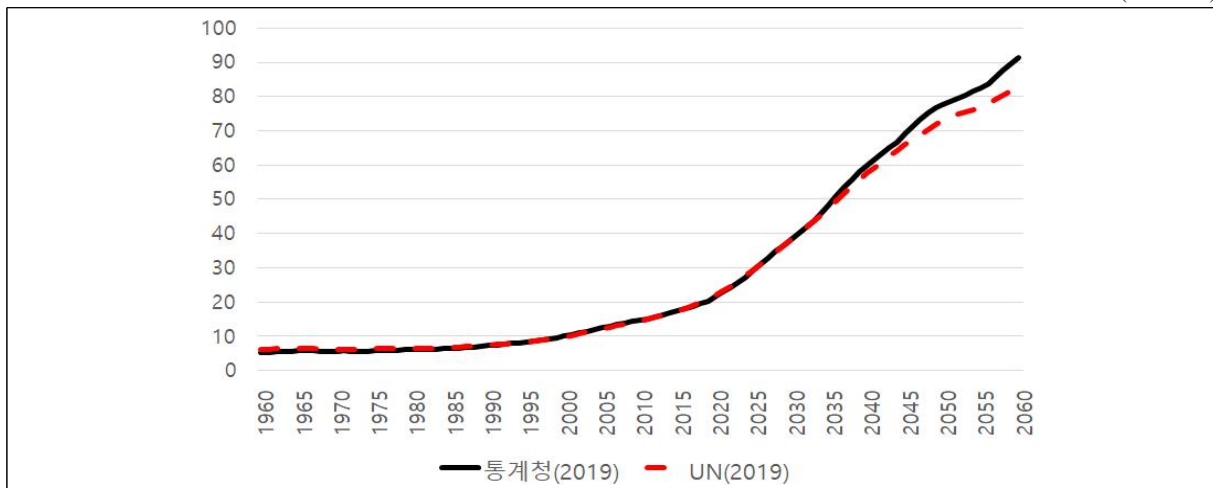
2) 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」, 2019.

3) United Nations, “World Population Prospects 2019,” 2019.

우리나라 노년부양비⁴⁾ 장기전망치를 나타낸다. 통계청 전망에 따르면 우리나라의 2020년 노년부양비는 21.7을 기록할 것으로 전망되지만, 2060년에는 91.4에 도달할 것으로 예상된다. 즉, 2020년에는 평균적으로 노인 1명을 생산가능인구 5명이 부양하는 반면, 2060년에는 거의 생산가능인구 1명당 노인 1명을 부양해야 한다는 의미로, 생산가능연령대 국민의 평균적인 노인 부양 부담이 5배 가까이 증가하는 것이다. 이러한 장기적인 노년부양비의 증가는 결국 생산가능인구의 소득을 노년층으로 이전하는 정부의 사회보장 기능의 강화를 요구하는 반면, 조세수입 여력에는 하방압력으로 작용할 가능성이 클 것으로 전망된다. 이러한 재정여건은 향후 국가채무비율의 상승요인으로 작용할 가능성이 높을 것으로 판단된다.

[그림 2-2] 우리나라의 노년부양비 전망

(단위: %)



자료: 통계청(2019), United Nations(2019)

이처럼 재정지출 및 국가채무비율의 추세적인 증가세와 더불어, 단기적으로는 코로나19의 세계적 확산으로 인한 국내외 경기상황 및 단기 재정수요에 대한 불확실성이 크게 확대된 상황인 것으로 판단된다. 이미 제1장에서 논의한 것처럼, 최근 주요 기관들은 세계 경제성장률 전망을 큰 폭으로 하향 조정한 바 있으며, 향후 바이러스의 확산 상황 등에 대한 불확실성 또한 높은 것으로 평가하였다. 이에 주요국에서는 계속해서 대규모 재정지출 및 완화적 통화정책을 실시하고 있다.

우리나라에서도 3차례에 걸쳐 약 60조원 규모의 추경이 확정된 바 있으며, 이는 전년도 경상GDP의 3.1%에 해당하는 큰 금액이다(4차 추경 포함 시 3.5%). 1, 2차 추경은 각각 3월 17일과 4월 30일에 국회의 의결이 이루어져 본 보고서가 작성된 7월초 기준으로는 이미 집행이 대부분 완료된 상황이며, 3차 추경은 7월 3일에 의결되어 집행 중에 있다. 3차례 추경

4) 노년부양비는 생산가능인구(15~64세) 100명당 고령인구(65세 이상)의 수를 나타내는 것으로, 고령화의 진행 정도를 측정하기 위해서 가장 빈번하게 이용되는 지표 중 하나이다.

예산의 대부분은 어려움을 겪는 기업 및 가계에 대한 이전지출로 구성되어 있어, 경기 부양보다는 재난 극복을 위한 사회안전망 보강의 목적이 강한 것으로 판단된다.

요약컨대, 코로나19로 인한 부정적 영향에 대응하기 위한 재정의 대응이 이미 큰 규모로 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 향후 코로나19의 확산 추세 및 국내외 경제상황에 따라 추가적인 재정수요의 가능성이 상존하고 있으며, 그 결과 금년 및 내년의 재정상황에 대한 불확실성 또한 크게 증가한 상황이다.

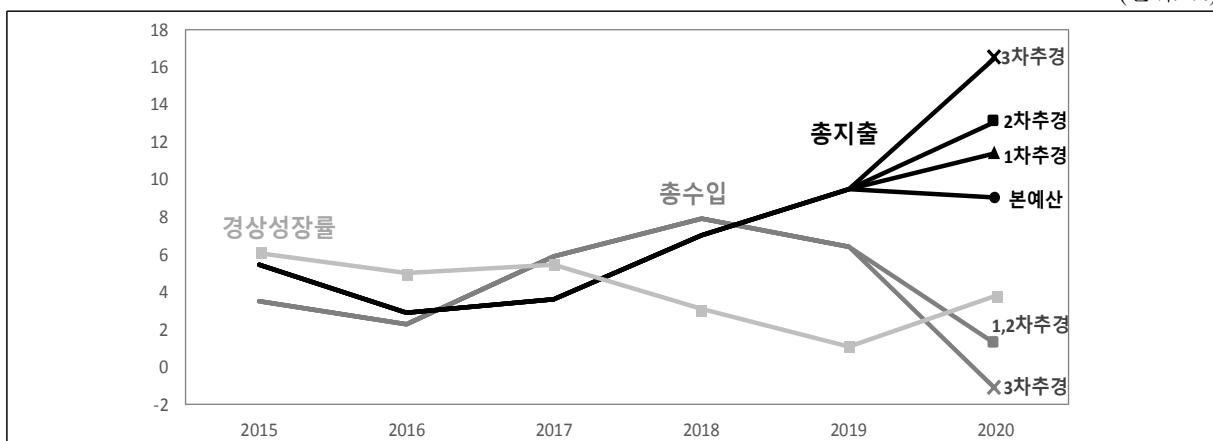
제2절 중기 재정위험요인 및 대응 여력

1. 재정지출 위험요인

우리나라가 중기에서 직면한 재정위험요인으로선 우선 코로나19로 인한 추가적인 재정 소요 이전에도 이미 본예산 자체가 2년 연속으로 큰 폭의 확장 기조를 나타내면서 재정수지 적자 및 국가채무비율의 상승 추세가 심화된 상황이라는 점을 들 수 있다. 작년에 이어 금년도 본예산에서도 총지출 증가율이 총수입 증가율 및 경상성장률 전망치를 크게 상회하도록 편성되었다. 그 결과, 2018년까지는 세입예산과 세출예산의 증가율이 비교적 유사한 수준을 유지하였으나, 2019년 이후 두 증가율 간의 괴리가 발생하면서 재정적자 및 국가채무의 비중은 더욱 빠르게 상승할 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 세출예산의 증가율과 경상성장률 간의 괴리 또한 점증하고 있는 것으로 판단된다. 다시 말해서, 우리 경제의 규모 대비 재정의 규모는 빠르게 상승하고 있으며, 재정의 규모 대비 재정적자의 비중도 빠르게 상승하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

[그림 2-3] 예산상 총수입, 총지출과 경상성장률 전망치의 비교

(단위: %)



자료: 기획재정부

이렇게 본예산 자체가 확장적으로 편성되었을 뿐 아니라, 코로나19의 확산에 따른 추가적인 재정지출 및 조세감면 등으로 인하여 세출예산과 세입예산 간 괴리는 더욱 확대된 바 있다. 코로나19의 확산으로 인해 추가적인 대규모 재정지출이 이미 확정되었으며, 향후 감염병의 확산 추세 및 세계경제 상황에 따라서는 연내 추가적인 재정 수요의 가능성도 상존하는 상황이라고 할 수 있다. 현재 11.7조원 규모의 1차 추경과 12.2조원 규모의 2차 추경, 그리고 35.1조원 규모의 3차 추경이 이미 확정되어 집행 중이다.

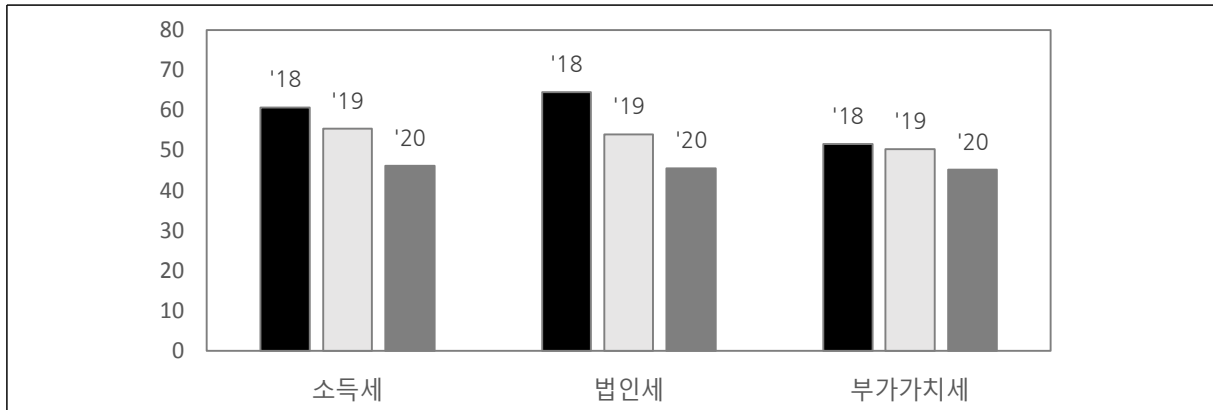
또한, 금년에 이어 내년도 예산안 또한 총수입 증가율(0.3%) 대비 총지출 증가율(8.5%)이 높게 책정되는 등 확장적인 기조로 편성된 것으로 평가된다. 현시점에서 코로나19의 확산이 단기간 내에 종료된다고 판단하기 어려운 상황임을 고려하여 방역을 유지하고 사회안전망을 보완하기 위한 보건·복지·고용 관련 예산이 크게 증액되었으며, 경기회복 및 성장 동력 확보 목적으로 시행되는 디지털·그린 뉴딜 사업을 위해 산업, R&D, SOC 예산도 크게 증가하였다. 반면, 법인실적 부진 및 소득 감소 등으로 인해 총수입 증가율이 예년과 비교하여 상당히 낮은 수준으로 책정됨에 따라 2021년 말 국가채무비율은 2019년 결산(37.7%) 대비 9.0%p 높은 46.7%로 계획되어 있다. 특히 2020~24 국가재정운용계획상 2024년까지 국가채무비율이 58%를 초과하는 수준으로 증가할 전망이다.

2. 재정수입 위협요인

이처럼 단기적 재정지출 수요가 크게 증가한 데 반해, 국세수입 여건은 당분간 개선되기 어려운 상황으로 관측된다. 작년도에 이미 법인실적 부진 등으로 1.3조원의 세수 부족이 발생했으며, 올해에도 주요 국세 세목의 상반기 진도율이 작년보다도 더욱 하락함에 따라 연간 실적이 예산상의 목표치를 상당 폭 하회할 가능성이 높다. 특히 작년부터 계속된 법인실적 부진에 의한 법인세수 감소폭이 클 것으로 전망되며, 경기 둔화로 인해 개인소득세수와 부가가치세수 등도 약세를 나타낼 것으로 전망된다. 3차 추경에서는 이러한 국세수입 감소 가능성에 대응하여 11.4조원 규모의 세입경정을 확정된 바 있다.

[그림 2-4] 연도별 상반기 국세수입 진도율

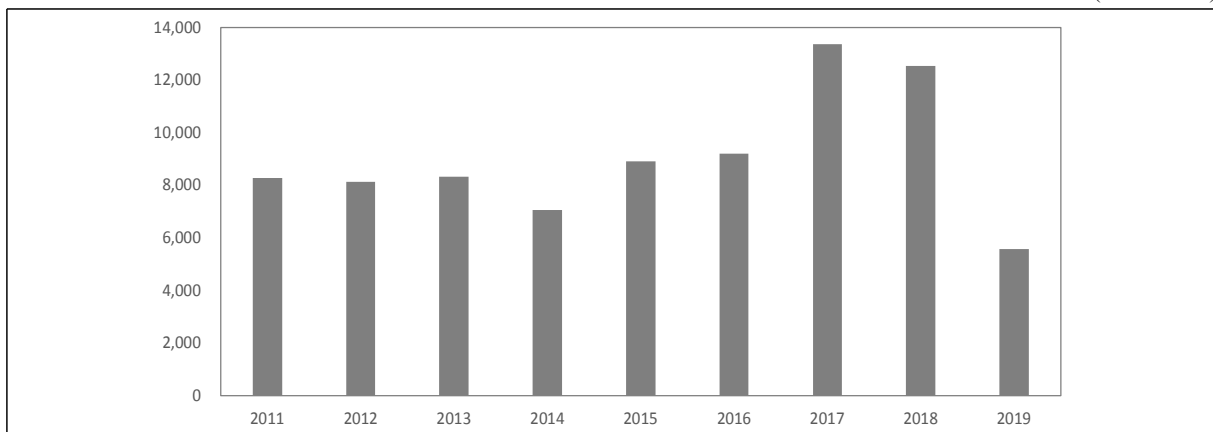
(단위: %)



자료: 기획재정부

[그림 2-5] 코스피 100대 기업 당기순이익

(단위: 억원)



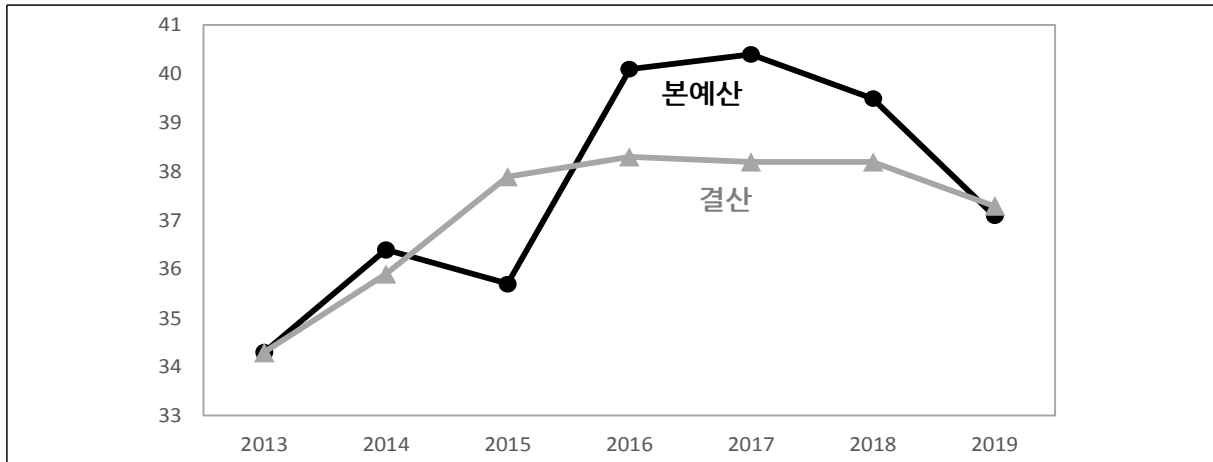
자료: 한국상장회사협의회

3. 재정의 대응 여력

이렇게 재정 관련 위험요인이 상존하고 있는 상황임에도 불구하고, 아직까지 우리나라 재정의 대응 여력은 상당 수준 비축되어 있는 것으로 판단된다. 우리나라의 국가채무비율은 2019년 결산기준으로 여전히 40% 미만을 유지하고 있다. 최근 총지출 증가율이 높은 수준을 지속하였음에도 불구하고 국가채무비율이 양호한 흐름을 유지할 수 있었던 이유 중 하나는 세입 실적이 높은 수준을 기록했던 데에도 일부 기인하는 측면이 있다. 특히 2016~2018년에 국세수입 실적이 세입예산상의 목표치를 상회함에 따라, [그림 2-6]에서 나타나는 것처럼 국가채무비율이 예산상의 계획만큼 빠르게 증가하지 않았다. 이에 금년에 3차례에 걸쳐 약 60조원 규모의 추경이 확정되었음에도 불구하고 3차 추경 기준으로 금년 말 국가채무비율은 43.5%에 불과한 수준으로 예측된 상황이다.

[그림 2-6] 국가채무비율: 예산 vs. 결산

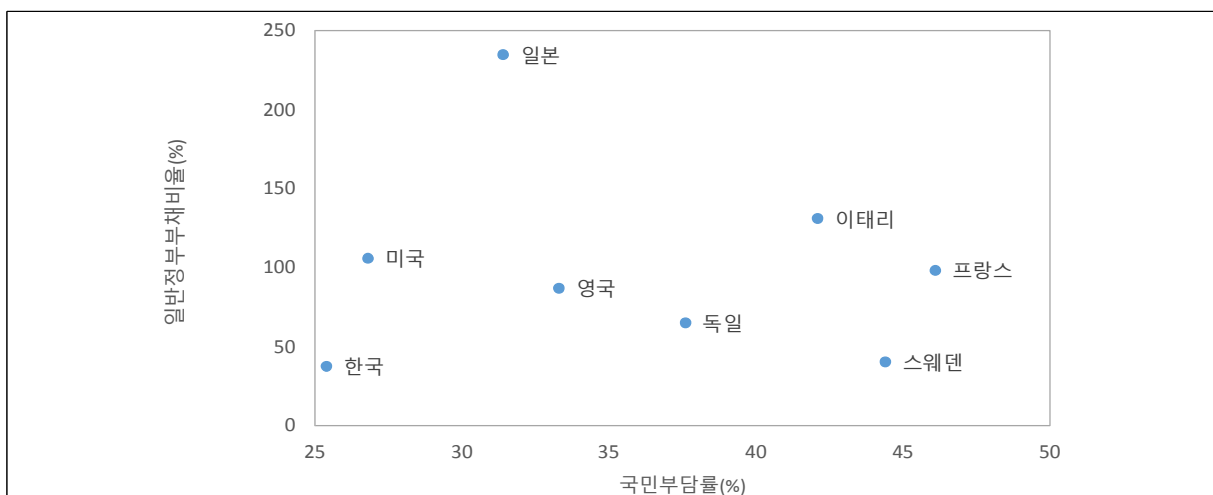
(단위: %)



자료: 기획재정부

이렇게 양호한 국가채무비율과 더불어, 조세부담률과 국민부담률⁵⁾이 주요국과 비교했을 때 매우 낮은 수준을 유지하고 있다는 점은 추가적인 재정수입 여력을 나타내는 측면이라고 할 수 있다. [그림 2-7]은 우리나라의 국가채무비율(일반정부 기준) 및 국민부담률을 해외 주요국과 비교한 것이다. 그림에서도 명확하게 나타나듯이 우리나라는 두 지표 모두 주요국 중 가장 낮은 국가들 중 하나이다. 이를 반대로 해석하면 주요국과 비교해 장기적인 재원 확보의 여력이 높은 수준이라고 할 수 있을 것이다.

[그림 2-7] 국민부담률 및 일반정부 부채비율의 국제비교(2018년)



자료: 기획재정부, IMF

5) 조세부담률은 국민이 중앙정부와 지방자치단체에 납부하는 국세 및 지방세를 합산한 규모가 경상 GDP에서 차지하는 비율을 말한다. 사회보장부담률은 공적연금과 건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험 보험료 징수액이 GDP에서 차지하는 비율을 나타내며, 조세부담률과 사회보장부담률을 합한 것이 국민부담률이다(기획재정부).

제3절 중기재정운용방향

앞 절의 내용을 정리하자면, 우리나라는 중기적으로 재정지출 및 수입의 관점에서 다양한 재정위험요인이 상존하고 있으나, 아직까지는 이를 감당할 수 있는 재정여력을 갖추고 있다고 평가할 수 있다. 따라서 재정여력을 적극적으로 활용하여 코로나19에 따른 단기적인 경기 급락과 재정수요 증가에 신속하게 대응할 필요가 있을 것으로 사료된다. 코로나19 방역에 따른 피해를 지원하고 취약계층에 사회안전망을 제공하기 위한 재정지출은 신속하고 적극적으로 추진할 필요가 있으며, 이러한 단기적 재정수요는 2020~2024년도 국가재정운용계획에도 반영되어 있다.

이처럼 단기적으로는 재정의 적극적인 역할이 필요한 상황이지만, 최근의 국가채무비율 상승 속도가 매우 급격하다는 점을 감안하면 중기적인 시계에서 재정건전성 강화를 위한 정책적 노력도 병행하는 것이 바람직하다. 코로나19에 대응한 재정운용이 불가피한 상황임은 분명하지만, 추후 코로나19 사태가 상당 부분 진정되고 국내외 경기가 반등할 경우 재정운용의 중심을 재정건전성 강화로 전환하여 코로나19 대응으로 인해 소모된 재정여력을 다시 확충할 필요가 있다는 것이다.

2020~24년도 국가재정운용계획의 중기 국가채무비율은 2019~23년도 국가재정운용계획상의 수치에 비해 비교적 큰 폭으로 상향조정되어 있다. 이는 주로 코로나19의 국내외 확산으로 인한 세입기반 약화 및 지출소요의 증대에 기인한 것으로 판단된다. 2019년 경상성장률(1.1%)이 정부가 2019~23년 중기계획을 작성할 당시의 전망치(3.0%)를 크게 하회하는 가운데, 2020년의 경우에도 8월 중순 이후 국내 코로나 재확산, 글로벌 코로나 팬데믹 지속 등에 따라 불확실성이 높은 상황이다. 따라서 추가적인 재정지출에도 불구하고 국세수입은 정부 목표치를 하회할 가능성이 높으며, 이러한 점이 중기계획에서도 반영되어 있는 것으로 보인다.

2020~24년도 국가재정운용계획에서는 이러한 단기적 재정수지 악화에 대해 총지출 증가율을 점진적으로 경상성장률 수준으로 관리함으로써 중장기적으로도 재정건전성을 유지하고자 하는 정부의 의지를 밝히고 있다. 실제로도 단기적인 재정수요에는 적극 대응할 필요가 있겠으나, 이러한 재정지출이 중장기적으로 고착화되는 것을 방지하고 경기 회복 이후 재정수지 및 국가채무의 증가 추이를 정상화시키기 위한 노력을 병행할 필요가 있다. 이를 위해서는 지출구조조정 노력을 지속함으로써 재량적 재정지출의 효율성을 극대화하려는 노력이 필수적이며, 의무적 성격의 재정지출을 증가시킬 때에는 국가채무비율의 추세적 증가세를 고려하여 최대한 신중하게 검토하는 것이 바람직하다. 또한 코로나19 대응을 위해 기 확정된 단기적 지출 확대는 경기회복 이후의 지출 감소로 보완하여 추가적 재정지출이 고착화되지 않도록 관리할 것을 명시함으로써 재정건전성에 대한 신뢰를 확보하려는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

지출 절감 노력과 더불어, 재정수입의 확보와 관련해서도 정부의 정책 의지를 명시하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 저출산·고령화 등으로 인한 중장기 재정수요를 고려하면 지출구조조정과 더불어 중장기적으로 재정수입의 확보가 필요한 상황이다. 증세나 사회보험료율 인상과 같은 방법은 사회적 합의가 필요한 민감한 사항이고 단기적인 경기 위축 등을 유발할 수 있어 현시점에서 당장 이를 직접적으로 논의하기는 적절치 않을 수 있으나, 경제 활력 제고 및 혁신 등을 통해 세입 기반을 확대하고자 하는 정책방향 자체는 사회적으로 용인될 수 있을 것이다.

〈표 2-1〉 역대 국가재정운용계획상 재정운용 기본방향

국가재정운용계획	재정운용 기본방향
2020~2024	- 재정의 적극적 역할을 통해 혁신적 포용국가 성과 확산 - 과감한 재정혁신을 통해 재정의 효과성·지속가능성 제고
2019~2023	- 혁신적 포용국가 구현을 재정이 적극 뒷받침 - 중장기 재정건전성 강화 노력 병행 - 재정운용·관리 과정에서 혁신성·포용성 제고
2018~2022	- 국민이 체감하는 삶의 질 개선을 위해 적극적 재정 운용 - 지출구조를 혁신하고 세입 기반을 확대 - 재정운용 과정에 사회적 가치를 적극 반영
2017~2021	- 새 정부 정책과제의 차질 없는 이행을 위해 적극적 역할 추진 - Zero-base에서 강력한 양적·질적 지출 구조조정 추진 - 국민참여를 확대하여 예산과정의 민주성·투명성 제고
2016~2020	- 재정의 역할을 성장과 고용 중심으로 강화 - 건전재정 운용의 제도적 기틀 마련 - 지속적인 재정개혁을 통한 재정운용의 효율성 제고
2015~2019	- 경제활력 회복을 견인하고 구조개혁을 지원 - 중장기 재정건전성 회복 노력 강화 - 재정개혁 가속화
2014~2018	- 중장기 확대균형으로 재정기조 전환 - 재정의 중장기적 기초체력 강화 추진 - 국민 눈높이 예산 지향
2013~2017	- 경제활력 회복과 일자리 창출에 중점을 둔 재정운용 - 미래 위협에 대비하여 임기 내 건전재정 기조 회복 - 국민의 시각에서 재정운용의 ‘틀’ 혁신
2012~2016	- 대내외 재정위험 요인에 대응하여 재정건전화 기조 견지 - ‘성숙한 선진 일류국가 건설’을 재정에서 적극 뒷받침

자료: 기획재정부

상기의 논의들을 고려하여, 2020~24년도 재정운용 기본방향은 단기적인 경기 대응과 중기적인 재정건전성 확보 간의 양립을 추구하는 것이 바람직할 것이다. 이에 2020~24년도 국가재정운용계획에서는 재정운용 기본방향으로 아래와 같은 2가지 항목을 제안하고 있다.

재정의 적극적 역할을 통해 혁신적 포용국가 성과 확산: 현 정부에서는 지속적으로 삶의 질 개선, 포용국가 구현 등을 위한 재정의 역할을 강조해 왔다, 한편으로는, 코로나19의 영향이 어느 정도 종식된 이후 침체된 경제를 재건하고 성장을 지속하기 위한 재정의 역할을 고민해야 할 것으로 판단된다. 이에 중기적 시계에서는 경제의 성장 경로를 정상화하기 위해 경제활력 제고 및 혁신을 보완하기 위한 재정운용 방안을 마련할 필요가 있다.

과감한 재정혁신을 통해 재정의 효과성·지속가능성 제고: 전술한 바와 같이 단기 재정 지출 수요 및 세입 여건 악화로 인해 국가채무의 누증 및 재정건전성에 대한 우려가 크게 증가한 상황이다. 국가재정운용계획에서는 이에 대응하여 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 지출을 절감하고 재정수입을 확충하기 위한 노력을 병행함으로써 재정이 장기적으로도 본연의 역할을 원활히 수행할 수 있는 환경을 조성하고자 하는 목표를 반영하는 것은 당연한 과제인 것으로 판단된다.

제3장 국세수입 여건 변화와 평가⁶⁾⁷⁾

제1절 분석 개요

본 장에서는 향후 중기 시계에서의 국세수입 여건에 대해 살펴본다. 정부가 재정지출에 대한 계획을 수립하기 위해서는 세입에 대한 전망이 필수적이다. 특히, 국세수입은 전체 세입에서 가장 큰 부분을 차지하기 때문에 전체 세입을 전망하는 데 있어 국세수입 전망이 중요한 부분을 차지한다. 한편, 재정지출은 정부가 정책 목표에 따라 재량적으로 결정할 수 있는 부분이 상당부분을 차지하기 때문에 전망보다는 계획이라는 용어로 표현될 수 있는 반면, 국세수입은 조세제도가 일정하게 유지되더라도 정부의 의도와는 다르게 경제 여건에 따라 과세기반이 변동하고, 이에 따라 세수입도 변동하기 때문에 국세수입은 계획보다는 전망에 가깝다.

이하에서는 최근 국세수입의 현황과 추이를 살펴보고, 중기 국세수입 전망 시 고려해야 할 사항을 점검한 후, 향후 국세수입의 흐름에 대해 전망해 보고자 한다. 다만, 최근과 같이 코로나19 바이러스 확산으로 인한 팬데믹(pandemic)이 선언되었고, 이에 따라 경제에 대한 불확실성이 커진 상황에서는 국세수입에 대한 불확실성 또한 높은 것이 사실이다. 본 연구는 향후 국세수입에 대한 정확한 전망보다는 현재 시점에서 코로나19 확산세에 따라 전망되는 경제 여건 하에서 국세수입이 어느 정도 영향을 받을 것인지에 대해 가늠하는 데 의미가 있을 것으로 판단된다.

6) 본 장의 제2절과 제3절은 오종현 외(2020) 『2020년 경제 및 국세수입 전망』 중 제8장 「최근 국세수입 추이와 이슈」의 내용을 본 연구에 맞게 일부 수정하여 정리하였음을 밝힌다.

7) 본 장의 내용은 본 연구와 동시에 진행되는 연구인 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』(전병목 외, 2020 출판예정) 중 제Ⅳ장 제2절 「중기 국세수입 전망」에 상호 교차 발췌(일부 수정)되었음을 밝힌다.

제2절 최근 국세수입 현황 및 추이

1. 국세수입 현황

2019년 총국세수입 실적은 293.5조원으로 우리나라 명목GDP 대비 15.3%에 해당하는 규모이다. 2019년 총 국세수입 대비 세목별 세수 비중을 살펴보면, 우리나라의 3대 기간 세목인 소득세, 법인세, 부가가치세가 전체 세수의 77.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 3대 기간 세목 중에서는 소득세, 법인세, 부가가치세가 총국세수입 중 각각 28.5%, 24.6%, 24.1%를 차지하였다. 소득세 중에서는 근로소득세가 가장 큰 비중을 차지하였으며 종합소득세와 양도소득세는 근로소득세의 절반에 못 미치는 수준이었다. 3대 기간 세목을 제외하고는 총국세수입에서 교통·에너지·환경세가 5.0%(14.6조원), 개별소비세가 3.3%(9.7조원), 상속·증여세가 2.8%(8.3조원), 관세가 2.7%(7.9조원)의 비중을 차지하였다.

〈표 3-1〉 최근 국세수입 실적

(단위: 조원, %)

구 분	실적			총국세 대비 비중		
	2017년	2018년	2019년	2017년	2018년	2019년
총국세	265.4	293.6	293.5	100	100	100.0
소득세	75.1	84.5	83.6	28.3	28.8	28.5
근로소득세	34.0	38.0	38.5	12.8	12.9	13.1
종합소득세	16.0	17.5	16.8	6.0	6.0	5.7
양도소득세	15.1	18.0	16.1	5.7	6.1	5.5
그 외 소득세	10.0	11.0	12.2	3.8	3.7	4.2
법인세	59.2	70.9	72.2	22.3	24.1	24.6
부가가치세	67.1	70.0	70.8	25.3	23.8	24.1
교통·에너지·환경세	15.6	15.3	14.6	5.9	5.2	5.0
개별소비세	9.9	10.5	9.7	3.7	3.6	3.3
주세	3.0	3.3	3.5	1.1	1.1	1.2
상속·증여세	6.8	7.4	8.3	2.6	2.5	2.8
증권거래세	4.5	6.2	4.5	1.7	2.1	1.5
인지세	0.9	0.9	0.8	0.3	0.3	0.3
종합부동산세	1.7	1.9	2.7	0.6	0.6	0.9
관세	8.5	8.8	7.9	3.2	3.0	2.7
교육세	5.0	5.1	5.1	1.9	1.7	1.7
농어촌특별세	3.8	4.4	3.9	1.4	1.5	1.3
과년도수입	4.4	4.4	5.9	1.7	1.5	2.0

자료: 기획재정부(2019. 2. 8., 2020. 2. 10.)

2019년의 세수입 증가율은 직전 몇년간의 세수입 증가세와 확연한 차이가 있다. 최근 경제 여건 악화로 인하여 2019년의 세수입 증가율이 크게 둔화되었다.

2018년 총국세수입은 293.6조원으로 2017년보다 28.2조원 증가하였다. 전년 대비 증가율은 10.6%로 높은 세입 증가율을 기록하였다. 전년 대비 2018년 세수 증가 규모를 세목별로 살펴보면 교통·에너지·환경세를 제외한 모든 세목에서 세수가 증가하였다. 법인세가 11.7조원으로 가장 크게 증가하였으며, 소득세 또한 9.4조원으로 그다음으로 크게 증가하였다. 증가율로는 증권거래세가 37.8%로 가장 큰 세수증가율을 보였으며, 법인세와 양도소득세 또한 각각 19.8%와 19.2%로 높은 세수증가율을 기록하였다.

하지만, 2019년 총국세수입 실적은 293.5조원으로 2018년 국세수입인 293.6조원과 유사한 수준이다. 다만, 세수입 실적을 세목별로 살펴보면, 전년 대비 변동률이 큰 세목도 존재한다. 특히, 제도적 변화가 있었던 증권거래세와 종합부동산세의 변화율이 높다. 2019년 증권거래세를 인하로 증권거래세수가 27.4%(1.7조원) 감소하였으며, 종합부동산세 강화로 인하여 종합부동산세수가 42.1%(0.8조원) 증가하였다. 그 외 세목 중에서는 상속·증여세와 과년도 수입이 각각 12.2%와 34.1%로 높은 증가율을 보였다. 반면, 양도소득세, 인지세, 관세는 10% 이상 세수가 감소하였다.

〈표 3-2〉 최근 국세수입 증감

(단위: 조원, %)

구 분	실적			증가액		증가율	
	2017년	2018년	2019년	2018년	2019년	2018년	2019년
총국세	265.4	293.6	293.5	28.2	-0.1	10.6	0.0
소득세	75.1	84.5	83.6	9.4	-0.9	12.5	-1.1
근로소득세	34.0	38.0	38.5	4.0	0.5	11.8	1.3
종합소득세	16.0	17.5	16.8	1.5	-0.7	9.4	-4.0
양도소득세	15.1	18.0	16.1	2.9	-1.9	19.2	-10.6
그 외 소득세	10.0	11.0	12.2	1.0	1.2	10.0	10.9
법인세	59.2	70.9	72.2	11.7	1.3	19.8	1.8
부가가치세	67.1	70.0	70.8	2.9	0.8	4.3	1.1
교통·에너지·환경세	15.6	15.3	14.6	-0.3	-0.7	-1.9	-4.6
개별소비세	9.9	10.5	9.7	0.6	-0.8	6.1	-7.6
주세	3.0	3.3	3.5	0.3	0.2	10.0	6.1
상속·증여세	6.8	7.4	8.3	0.6	0.9	8.8	12.2
증권거래세	4.5	6.2	4.5	1.7	-1.7	37.8	-27.4
인지세	0.9	0.9	0.8	0.0	-0.1	0.0	-11.1
종합부동산세	1.7	1.9	2.7	0.2	0.8	11.8	42.1
관세	8.5	8.8	7.9	0.3	-0.9	3.5	-10.2
교육세	5.0	5.1	5.1	0.1	0.0	2.0	0.0
농어촌특별세	3.8	4.4	3.9	0.6	-0.5	15.8	-11.4
과년도 수입	4.4	4.4	5.9	0.0	1.5	0.0	34.1

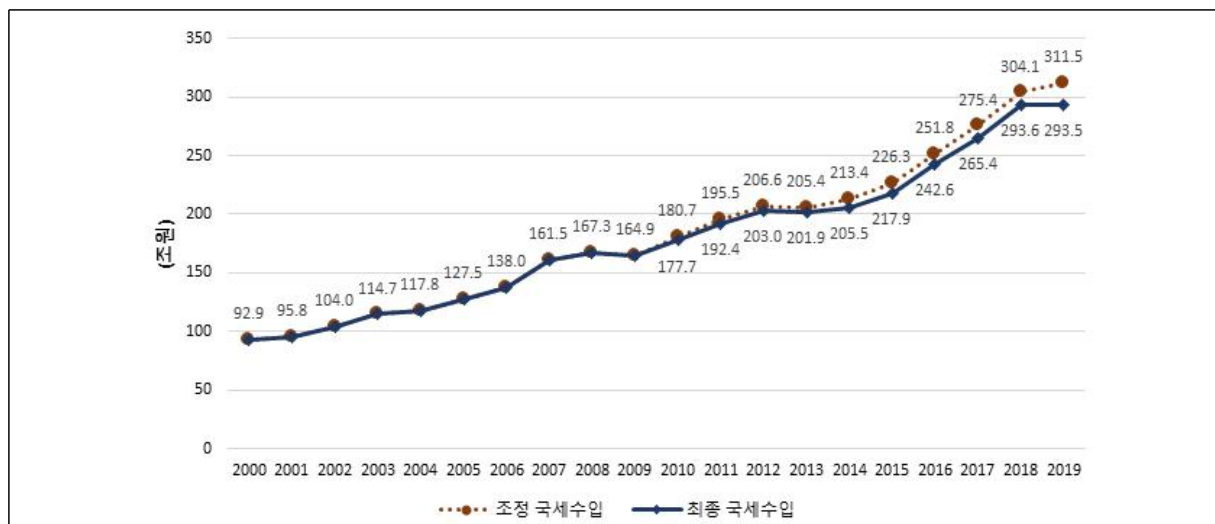
자료: 기획재정부(2019. 2. 8., 2020. 2. 10.)

2. 국세수입 추이

2000년 이후 국세수입 실적을 살펴보면, 국세수입은 대체로 증가하는 추세에 있다. 최종 국세수입 실적을 기준으로 2000년 이후 국세수입이 감소한 해는 2009년, 2013년, 2019년이다. 다만, 조정 국세수입을 기준으로 살펴보면 2019년의 세수는 전년보다 증가하였다. 조정 국세수입은 납세자의 관점에서 과거와 동일하게 세부담에 포함되지만 세입 분류체계 상 국세수입에는 포함되지 않는 EITC·CTC 지급분과 부가가치세 지방소비세분을 포함한 국세수입이다. 2008년 이전에는 EITC·CTC와 부가가치세 지방소비세분이 지급되지 않아 최종 국세수입과 조정 국세수입이 동일하다. EITC는 2008년 소득을 기준으로 2009년 처음 지급되었으며 CTC는 2015년에 최초 지급되었다. 부가가치세 지방소비세분은 2010년 5%로 처음 도입된 이후 2014년 11%, 2019년 15%, 2020년 21%로 점차 인상되었다.

최종 국세수입 규모는 2000년 92.9조원에서 2019년 293.5조원으로 19년간 3배 이상, 연평균 6.2% 수준으로 확대되었다. 국세수입은 2002년 처음 100조원을 넘어선 이후 정확히 10년 뒤인 2012년 200조원을 넘어섰으며, 2019년 300조원에 조금 못 미치는 수준까지 증가하였다. 조정 국세수입 기준으로는 2018년 304.1조원으로 이미 300조원을 넘어섰으며, 2019년 311.5조원으로 지난 19년간 6.5% 증가하였다. 조정 국세수입이 2012년에 200조원을 넘어선 이후 다시 8년 만에 300조원을 넘어선 것이다.

[그림 3-1] 국세수입 추이

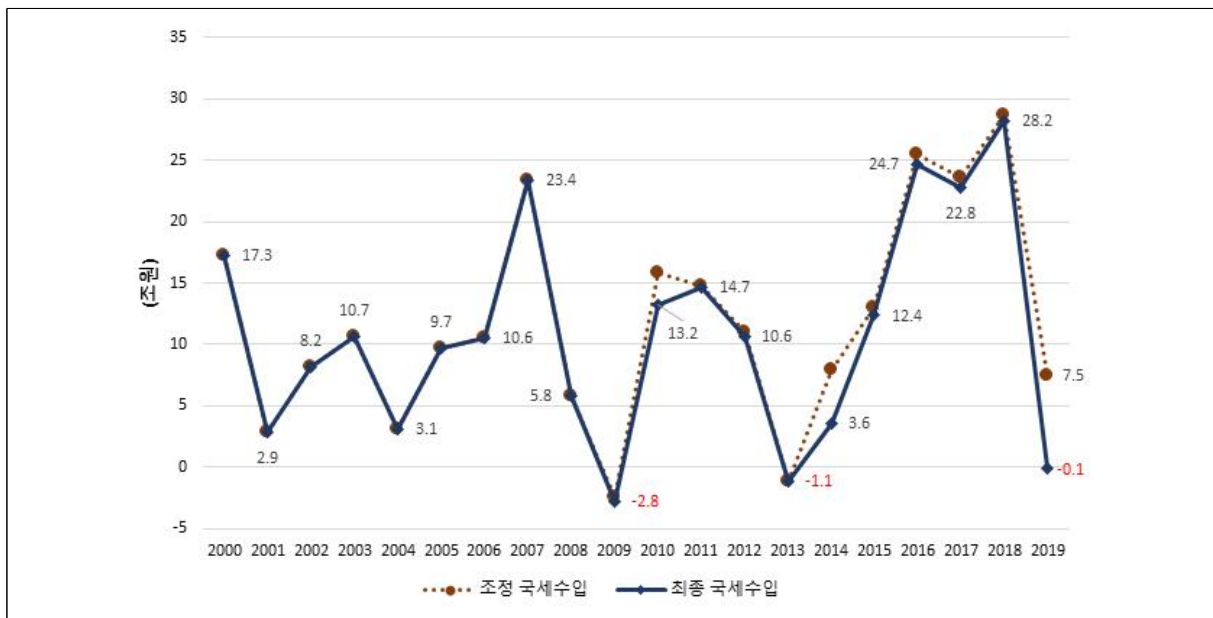


주: 조정 국세수입은 최종 국세수입에 EITC·CTC 지급분과 부가가치세 지방소비세분을 합산한 국세수입
 자료: 한국조세재정연구원 내부자료

최근의 국세수입 실적을 살펴보면, 2016~2018년은 국세수입 신장세가 두드러졌으나, 2019년에는 이러한 신장세가 급격하게 꺾이는 모습이다. 2016~2018년 국세수입은 매년 전

년과 비교하여 20조원 이상씩 증가하였다. 최종 국세수입 기준으로 2016년 24.7조원, 2017년 22.8조원, 2018년 28.2조원 증가하였다. 2000년 이후 국세수입이 이와 같이 3년 연속 큰 규모로 증가한 경우는 없었다. 2015년 이전에 전년 대비 20조원 이상 증가한 해는 2007년이 유일하다. 하지만 2019년은 그 이전 3년과 달리 최종 국세수입이 0.1조원 감소하였다. 2000년 이후 기간을 살펴볼 때, 국세수입 감소 또한 과거 2009년과 2013년을 제외하고는 나타나지 않은 현상이다. 2009년은 전년대비 2.8조원, 2013년은 1.1조원 감소하였다. 다만, 앞에서도 언급하였듯이 EITC·CTC와 부가가치세 지방소비세분에 대한 제도적 요인을 제거한다면 2019년 국세수입은 7.5조원 증가한 것으로 나타나 국세수입 변동에 있어 매우 특이한 현상이 나타난 것이라고는 할 수 없다.

[그림 3-2] 전년 대비 국세수입 증가분 추이



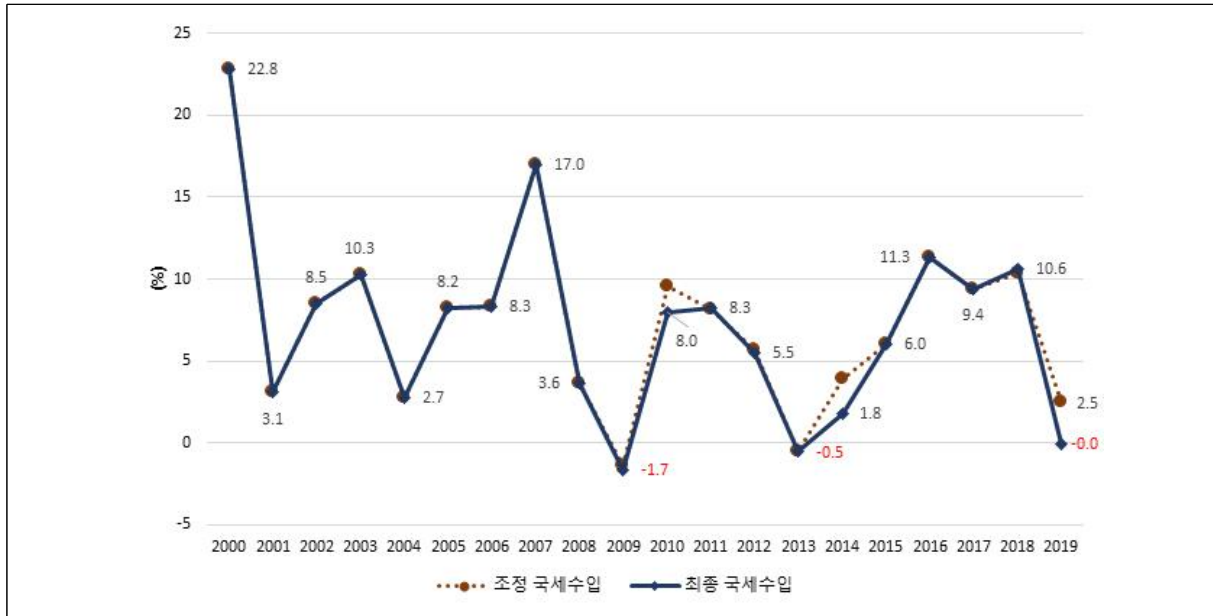
주: 1. 조정 국세수입은 최종 국세수입에 EITC·CTC 지급분과 부가가치세 지방소비세분을 합산한 국세수입
 2. 그림에 포함된 수치는 최종 국세수입에 대한 것만 표시(단, 2019년은 조정 국세수입에 대해서도 표시)
 자료: 한국조세재정연구원 내부자료

전년 대비 국세수입 증가율을 살펴보면, 세수가 급격하게 신장하던 2016~2018년은 최종 국세수입이 9.4~11.3%로 증가한 뒤, 2019년에는 최종 국세수입 기준으로는 0%, 조정 국세수입 기준으로 2.5%로 낮아진 상황이다. 2016~2018년보다 높은 국세수입 증가율을 기록한 해는 2000년과 2007년으로 각각 22.8%와 17.0%를 기록하였다. 2003년 또한 국세수입이 10.3% 증가해 2016~2018년과 유사한 증가율을 나타냈다.

과거에도 국세수입 증가율이 3년 연속 높은 수준을 유지한 뒤 급격히 하락한 경우가 존재한다. 2005~2007년 3년간 국세수입 증가율은 8.2%, 8.3%, 17.0%로 높은 수준을 유지하였

으나, 이후 금융위기 기간인 2008~2009년의 국세수입 증가율은 3.6%와 $\Delta 1.7\%$ 로 급격히 하락하였다. 2010~2012년 또한 국세수입 증가율인 8.0%, 8.3%, 5.5%로 비교적 높은 수준을 유지하였으나, 2013~2014년 $\Delta 0.5\%$, 1.8%로 하락하였다.

[그림 3-3] 전년 대비 국세수입 증가율 추이

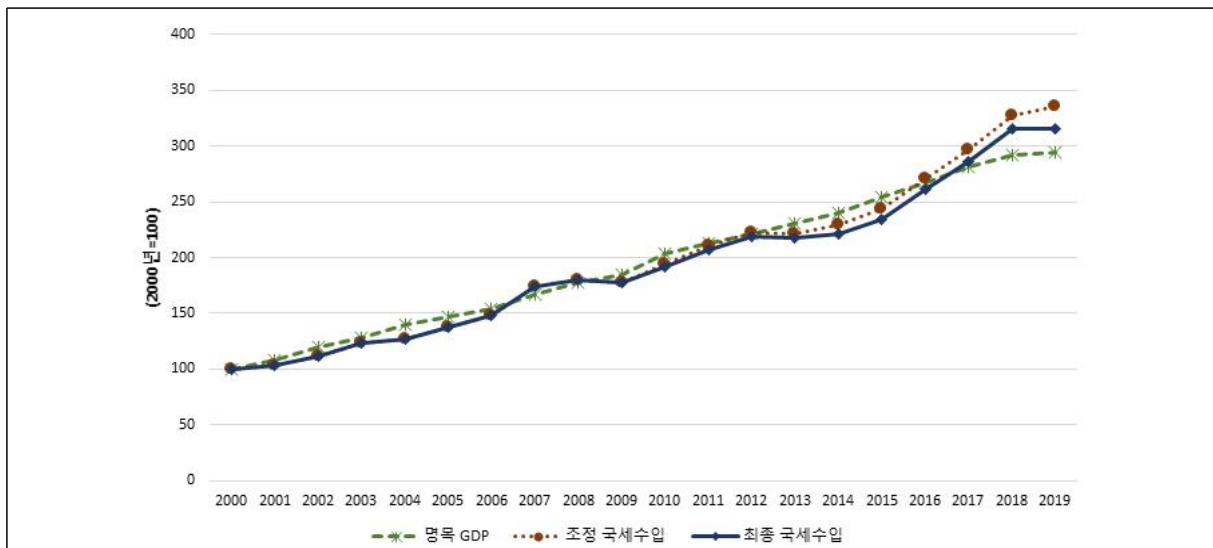


주: 1. 조정 국세수입은 최종 국세수입에 EITC·CTC 지급분과 부가가치세 지방소비세분을 합산한 국세수입
 2. 그림에 포함된 수치는 최종 국세수입에 대한 것만 표시(단, 2019년은 조정 국세수입에 대해서도 표시)
 자료: 한국조세재정연구원 내부자료

3. GDP와 국세수입

국세수입과 명목GDP의 2000년도 실적을 100으로 정규화하여 비교해 보면, 국세수입이 명목GDP를 중심으로 등락을 반복하는 모습이 관찰된다. 이는 국세수입의 변동성이 명목GDP의 변동성보다 더 크지만, 두 변수가 유사한 추세로 증가한다는 것을 의미한다. 국세수입과 명목GDP의 추세가 유사한 이유는 국세수입 과세기반의 상당 부분을 명목GDP로 설명할 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 소득세(양도소득세 제외), 법인세, 부가가치세, 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 주세, 관세의 과세기반은 GDP를 구성하는 생산, 소득, 지출과 밀접하게 관련되어 있다. 2019년 실적 기준으로 위 세목들의 세수가 전체 국세수입에서 차지하는 비중은 약 83.9%이다. 종합부동산세, 상속세, 증여세, 양도소득세, 증권거래세, 인지세 등 자산의 보유, 이전, 거래에 대한 과세기반 또한 장기적으로는 경제규모와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 국세수입의 장기적인 추세가 명목GDP와 높은 상관관계에 있는 것으로 판단된다.

[그림 3-4] 명목GDP와 국세수입 추이 비교



주: 조정 국세수입은 최종 국세수입에 EITC·CTC 지급분과 부가가치세 지방소비세분을 합산한 국세수입
 자료: 1. 한국은행, 경제통계시스템, 10.2.2.3. 국내총생산에 대한 지출(원계열, 명목, 분기 및 연간),

<http://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2020. 6. 20.

2. 한국조세재정연구원 내부자료

전체 국세수입은 명목GDP와 유사한 추세를 보이지만 세목별로는 그 추세에서 상이한 모습이 나타난다. 소득세는 2010년대 초반 이후 그 추세가 바뀌어 명목GDP보다 빠르게 증가하고 있다. 소득세의 경우 제도 변화가 없다면 평균 소득수준이 높아지는 상황에서 누진적인 과세체제로 인하여 세수가 명목GDP보다 빠르게 증가하는 것이 일반적이다.

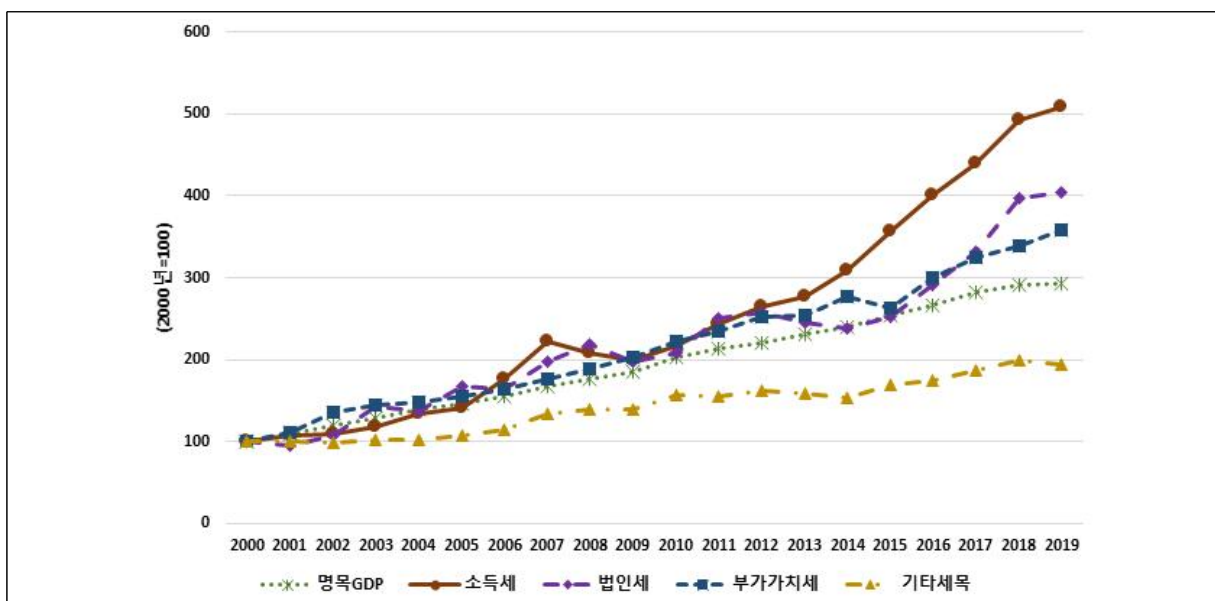
2010년대 초반을 기준으로 그 이전과 이후의 소득세 추세가 다른 것은 제도 변화의 차이에 기인하는 것으로 판단된다. 특히, 2009년 이전에 소득세수의 성장세가 뚜렷하지 않은 것은 세율체계가 감세하는 방향으로 변화된 것이 주요하게 작용한 것으로 보인다. 2002년에는 소득세 최고세율을 40%에서 36%로 인하하는 등 과세표준 구간 변동 없이 전체적인 명목세율을 10% 인하하였다. 2005년에는 소득세 최고세율을 36%에서 35%로 인하하는 등 과세표준 구간 변동 없이 전체적인 명목세율을 1%p 인하하였다. 한편, 2008년에는 최고세율 시작점이 8,000만원에서 8,800만원으로 인상되는 등 명목세율 변동 없이 과세표준 구간이 확대되었다. 2009년에는 과세표준 8,800만원 이하 구간의 명목세율이 1~2%p 인하되었다.

반면, 2010년대에 들어서서는 소득세 과세체계가 증세 방향으로 전환되었으며, 이로 인하여 최근 소득세가 명목GDP보다 빠르게 증가하는 것으로 판단된다. 2012년 이후에는 고소득층을 중심으로 소득세 명목세율이 인상되었는데, 2012년에는 과세표준 3억원 초과 구간을 명목세율 38%로 신설하였고, 2014년에는 최고세율 과세표준 구간을 3억원 초과에서 1억 5천만원 초과로 확대하였다. 2017년에는 과세표준 5억원 초과 구간의 명목세율을 40%로 신설하였으며, 2018년에는 과세표준 3억원 초과 구간의 명목세율을 2%p 인상하였다. 또

한, 2014년 주요 공제제도를 소득공제에서 세액공제로 전환한 제도 변화 또한 고소득층의 세부담을 증가시킨 요인이다.

소득세보다 과세체계의 누진도가 낮은 법인세와 부가가치세는 소득세보다는 느리게 증가하지만, 명목GDP보다는 빠르게 증가하는 것으로 나타난다. 법인세의 경우 최고세율이 소득세보다 낮고 세율구조가 소득세보다 단순하지만, 최근 세율체계가 복잡해지는 방향으로 변화하였다. 2011년 이전에는 세율과 과세표준 구간에 변화가 있었으나 2단계 초과누진세율 구조는 유지되었다. 가령, 2011년의 법인세 세율구조는 과세표준 2억원 이하 10%, 2억원 초과 22%의 세율로 과세하였다. 하지만, 2012년에는 과세표준 구간 2억~200억원 구간의 세율을 2%p(22% → 20%) 인하하기 위해 200억원 초과 구간이 신설되어 3단계 초과누진세율 구조로 변화되었으며, 2018년에는 과세표준 3천억원 초과 구간의 세율을 3%p(22% → 25%) 인상하는 4단계 초과누진세율 구조로 변화되었다.

[그림 3-5] 명목GDP와 세목별 국세수입 추이 비교



주: 조정 국세수입은 최종 국세수입에 EITC·CTC 지급분과 부가가치세 지방소비세분을 합산한 국세수입
 자료: 1. 한국은행, 경제통계시스템, 10.2.2.3. 국내총생산에 대한 지출(원계열, 명목, 분기 및 연간),
<http://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2020. 6. 20.

2. 한국조세재정연구원 내부자료

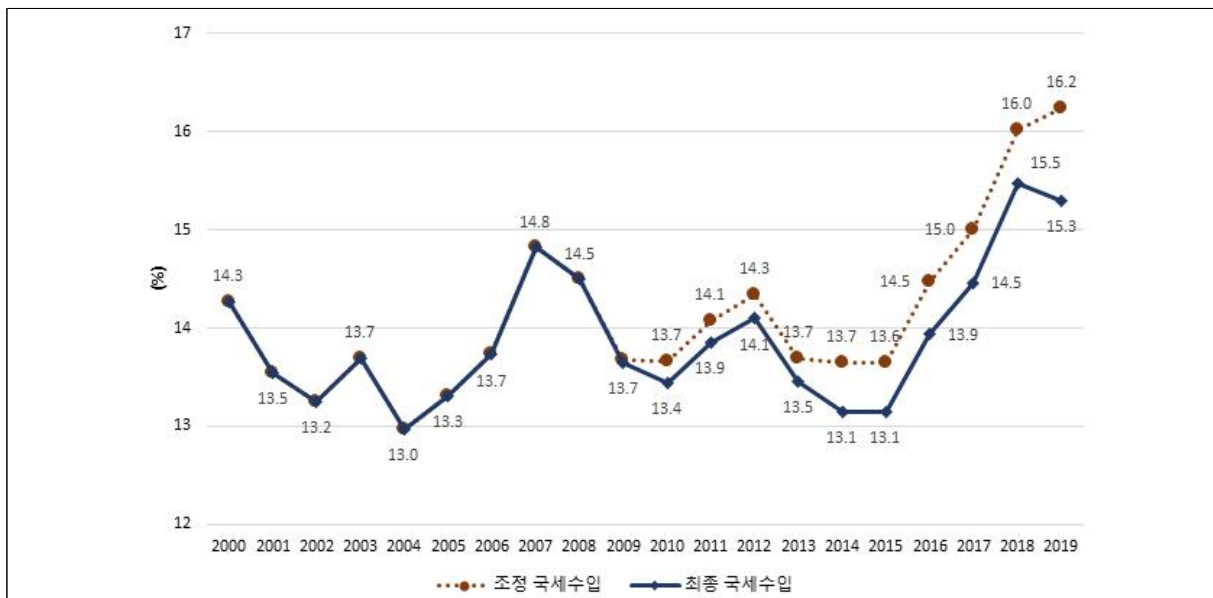
부가가치세의 세율은 10% 단일세율이며, 1977년 부가가치세 도입 이래 세율은 일정하게 유지되고 있다. 다만, 부가가치세수의 경우 과세표준 양성화와 세무행정의 발전으로 인하여 명목GDP보다 더 빠르게 증가하는 것으로 판단된다.

기타세목의 경우 명목GDP보다 느리게 증가하는 추세를 보이고 있다. 기타세목에서 가장 큰 비중을 차지하는 교통·에너지·환경세 등 유류세는 종량세로 물가가 상승하는 상황에

서 명목GDP보다 세수가 느리게 증가하는 특징이 있다. 주세 또한 주류소비량 감소로 천천히 증가하는 세목이다. 관세는 FTA 확대로 최근 감소 추세에 있다. 반면, 종합부동산세 도입은 2006~2007년 세수 증가에 기여하였으며, 2015년 담배에 대한 개별소비세 도입 또한 세수를 증가시키는 요인으로 작용하였다.

국세수입 증가세가 명목GDP와 유사하기 때문에 GDP 대비 국세수입 비중(이하 국세부담률)은 증가와 감소를 반복하는 모습이 관찰된다. 2017년 이전에는 국세부담률이 13~15% 사이에서 움직였다. 다만, 2018년과 2019년에는 국세부담률이 각각 15.5%와 15.3%로 15%를 넘어섰다. 또한, 조정 국세수입을 기준으로 계산한 2018년과 2019년의 국세부담률은 각각 16.0%와 16.2%로 16%를 상회하였다.

[그림 3-6] 명목GDP 대비 국세수입 비중 추이



주: 조정 국세수입은 최종 국세수입에 EITC·CTC 지급분과 부가가치세 지방소비세분을 합산한 국세수입
 자료: 1. 한국은행, 경제통계시스템, 10.2.2.3. 국내총생산에 대한 지출(원계열, 명목, 분기 및 연간),

<http://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2020. 6. 20.

2. 한국조세재정연구원 내부자료

제3절 국세수입 전망 시 고려사항

1. 코로나19의 영향

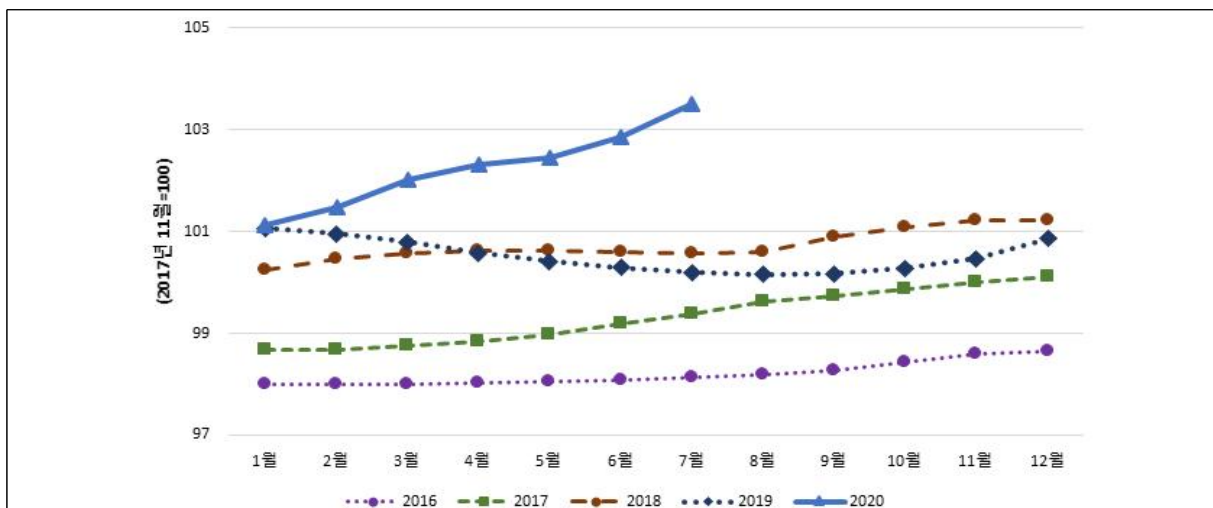
코로나19는 경제활동을 전방위적으로 위축시켜 국세수입에 부정적인 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 특히, 소득 및 소비와 관련된 세목의 세수에 부정적인 영향이 클 것으로

판단된다. 기업의 생산활동 위축은 법인과 개인사업자의 이익에 부정적인 영향을 미쳐 법인세수와 종합소득세수를 감소시킨다. 또한 노동시장 여건의 악화는 취업자 수 감소와 임금인상률 하락 등을 통해 근로소득세에 부정적인 영향을 미치고, 소득 감소와 대면거래 제약으로 인한 소비 위축은 부가가치세, 개별소비세 등의 세수를 감소시킨다.

반면, 양도소득세, 증권거래세 등의 자산과 관련된 세수는 코로나19로 인한 부정적인 영향을 비교적 덜 받을 것으로 보인다. [그림 3-7]~[그림 3-10]에 나타난 바와 같이 우리나라의 경우 코로나19 바이러스가 본격적으로 확산된 2020년 3월 이후에도 부동산 거래와 가격에 대한 영향이 제한적인 것으로 나타난다. 주택 및 토지가격은 지속적으로 상승하는 추세에 있다. 특히, 주택매매가격지수의 경우 2019년 하락하는 추세에 있었으나, 2020년에는 코로나19 확산에도 불구하고 과거 어느 때보다 더 빠르게 증가하는 모습이다. 부동산 거래량 또한 예년보다 높은 수준이다. 2020년 1~3월 주택거래가 과거 같은 시기의 어느 때보다도 활발하게 이루어졌고, 주택거래량이 4월에는 감소하였으나 5월부터 다시 회복하여 6~7월에는 주택거래가 오히려 과열되는 양상이다. 토지거래량 또한 2020년 1~3월 예년과 비교해 높은 수준을 보였고, 주택거래량과 마찬가지로 토지거래량이 4월에 하락하였지만 5월에는 다시 반등하여 6~7월에는 2016년 이후 가장 높은 거래량을 보였다.

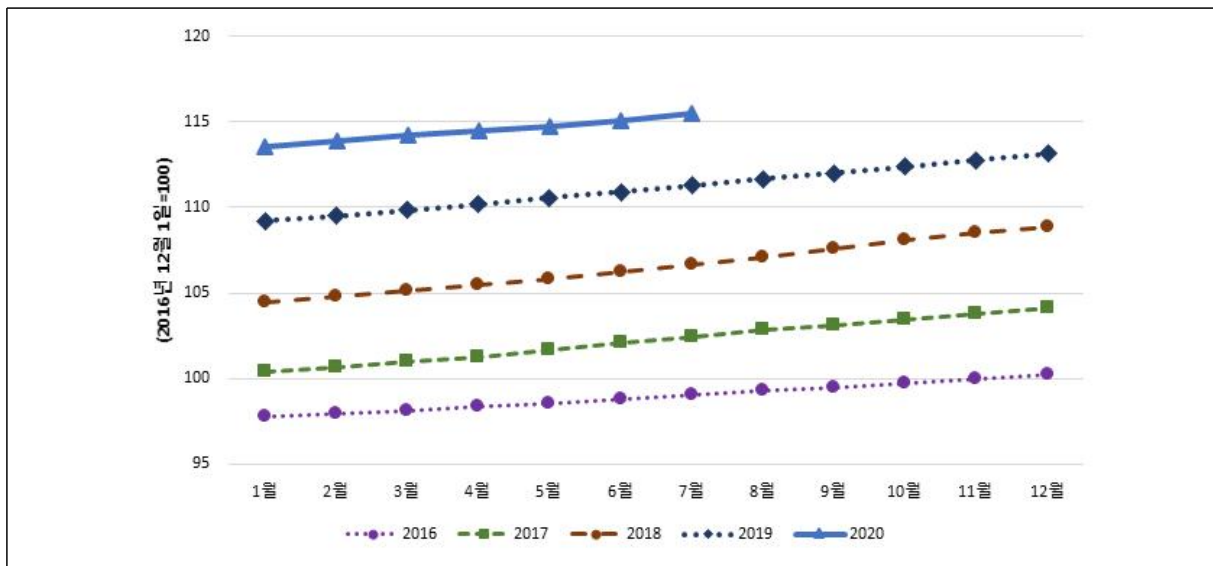
증권거래세를 결정하는 주식거래대금은 과거 어느 때보다도 높은 상황이다. [그림 3-11]~[그림 3-12]에 나타난 바와 같이 경기전망에 대한 불확실성으로 인한 주식시장의 변동성 증가가 오히려 주식거래대금의 증가로 이어지고 있다. 2020년 1~2월보다 코로나19 바이러스가 본격적으로 확산된 3월 이후 주식거래대금이 급격히 증가한 모습이다. 한편, 5월에는 주식거래대금이 여전히 높은 수준이지만 4월과 비교해 감소한 반면 6월에는 다시 급증하는 등 주식거래량의 변동성이 매우 높은 모습이다.

[그림 3-7] 주택매매가격지수 추이



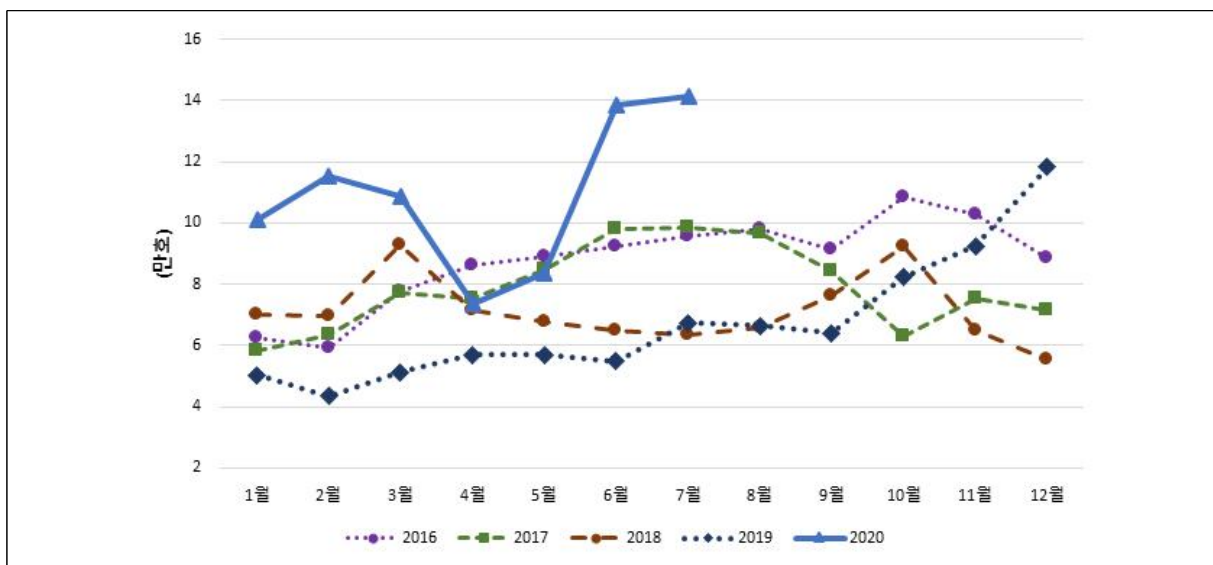
자료: 한국감정원, 부동산통계정보, <https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>, 검색일자: 2020. 8. 27.

[그림 3-8] 토지가격지수 추이



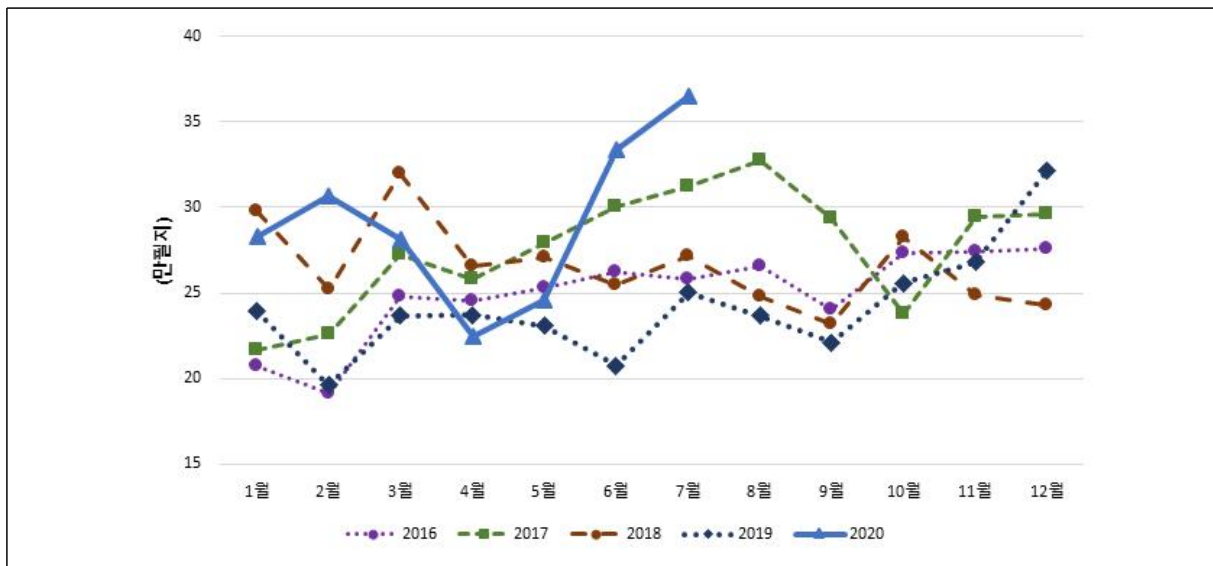
자료: 한국감정원, 부동산통계정보, <https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>, 검색일자: 2020. 8. 27.

[그림 3-9] 주택매매거래량 추이



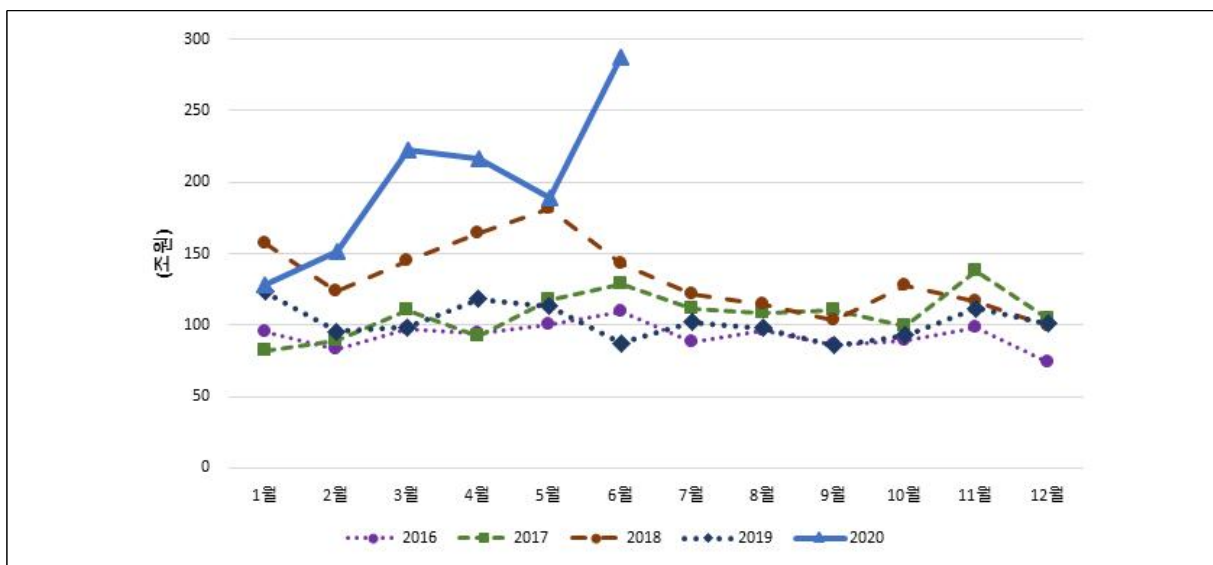
자료: 한국감정원, 부동산통계정보, <https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>, 검색일자: 2020. 8. 27.

[그림 3-10] 토지거래량 추이



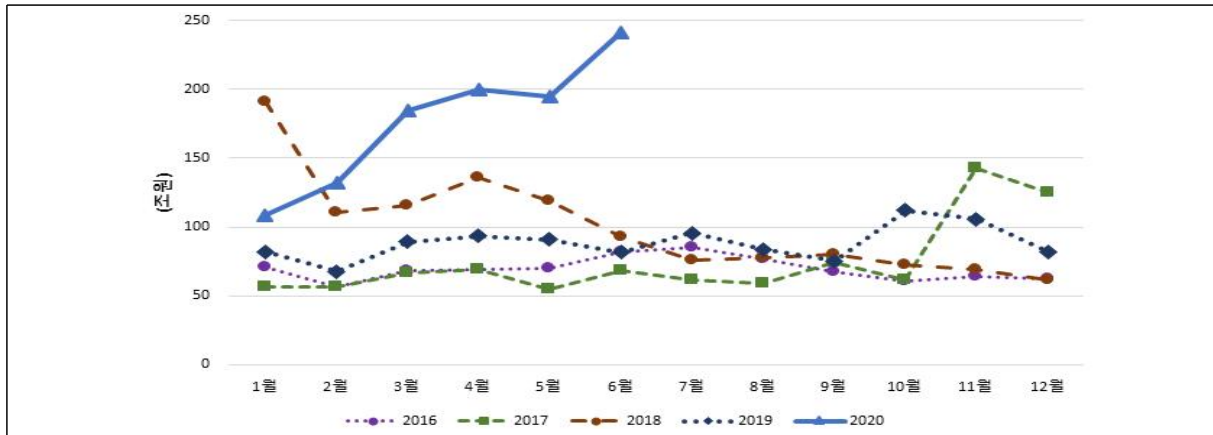
자료: 한국감정원, 부동산통계정보, <https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>, 검색일자: 2020. 8. 27.

[그림 3-11] KOSPI 주식거래대금 추이



자료: 한국은행, 경제통계시스템, 6.1.2 주식거래 및 주가지수, <http://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2020. 8. 27.

[그림 3-12] KOSDAQ 주식거래대금 추이



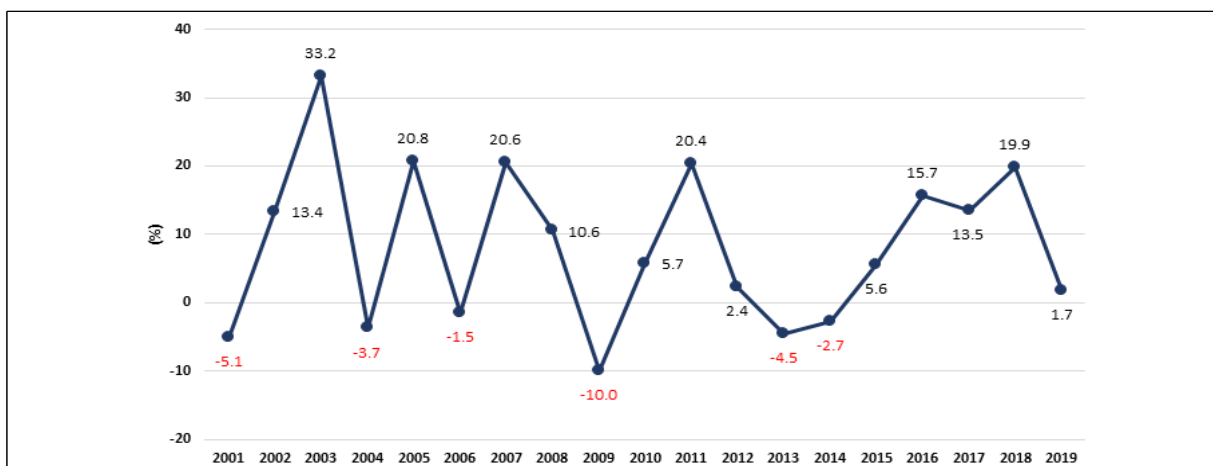
자료: 한국은행, 경제통계시스템, 6.1.2 주식거래 및 주가지수, <http://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2020. 8. 27.

2. 법인 영업 실적

앞에서 논의한 바와 같이 코로나19의 확산은 경제활동을 위축시켜 향후 국세수입에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 하지만, 코로나19의 영향이 없었더라도 2019년부터 법인의 영업 실적이 부진한 모습을 보이고 있어 2020년 이후의 법인세 실적이 2016~2018년 빠르게 증가하던 모습과는 다를 것으로 전망된다.

법인세수의 경우 변동성이 높아 예측이 어려운 세목이다. 최근의 법인세수 증가율을 살펴보면, 2012~2015년의 경우 법인세수 증가율이 △4.5~5.6%로 다른 시기와 비교해 낮은 편에 속한다. 한편, 2016~2018년의 법인세수 증가율은 13.5~19.9%로 그 직전 시기와 비교하여 상당히 높은 증가율을 보였다. 하지만 2019년 법인세수 증가율은 1.7%로 다시 감소하였다.

[그림 3-13] 법인세수의 전년 대비 증가율 추이



자료: 한국조세재정연구원 내부자료

최근 법인세수 변동의 방향성은 유가증권 상장기업의 영업 실적과 상당히 유사한 움직임을 보이기 때문에 이를 통해 2020년 법인세수의 방향성을 예측해 볼 수 있다. 특히, 2020년 법인세수는 전년도인 2019년 법인 영업 실적이 중요한 영향을 미치기 때문에 이를 살펴볼 필요성이 있다. 전년도 법인 실적이 올해 법인세 실적에 중요한 영향을 미치는 이유는 법인의 경우 해당 사업 연도의 이익에 대한 법인세를 사업연도 종료 후 3개월 이내에 납부하기 때문이다. 우리나라의 경우 12월 결산법인이 대부분이기 때문에 2020년의 법인세수는 2019년의 법인 영업 실적에 크게 영향을 받는다. 대부분의 법인들이 매년 하반기에 납부하는 중간예납의 경우에도 이익이 증가하는 상황이라면 상반기 실적이 아닌 전년도 실적을 기초로 법인세를 납부한다.

법인의 영업이익과 법인세수의 관계에 대해 살펴보면, 2011~2014년 유가증권 상장기업의 이익은 대체로 감소하던 시기였으며, 이로 인하여 2012~2015년 법인세수의 증가율이 감소하거나 제한적이었던 것으로 해석된다. 해당 기간의 영업이익 증가율은 $\Delta 12.69\sim 4.85\%$ 를 기록하였으며, 당기순이익은 모두 감소하였다. 법인세수는 법인의 전년도 영업 실적에 영향을 크게 받기 때문에 2011~2014년 법인들의 영업 실적 부진은 2012~2015년 법인세수에 악영향을 미친 것으로 판단된다.

〈표 3-3〉 유가증권 상장기업 영업 실적

(단위: %)

연도	매출액	영업이익	법인세차감전 당기순이익	당기순이익
2010	14.56	50.16	80.34	85.83
2011	15.9	$\Delta 4.94$	$\Delta 9.36$	$\Delta 19.84$
2012	7.6	$\Delta 2.00$	$\Delta 8.16$	$\Delta 6.87$
2013	1.84	4.85	$\Delta 3.28$	$\Delta 4.37$
2014	$\Delta 0.43$	$\Delta 12.69$	$\Delta 8.22$	$\Delta 6.96$
2015	$\Delta 3.01$	14.22	12.07	3.05
2016	0.8	15.02	12.61	18.46
2017	9.96	28.17	39.54	40.12
2018	4.76	0.32	$\Delta 3.16$	$\Delta 6.72$
2019	0.47	$\Delta 37.04$	$\Delta 50.02$	$\Delta 52.82$

주: 전년 대비 증가율

자료: 한국거래소(2011~2020)

반면 2015~2017년에는 유가증권 상장기업의 영업이익이 상당히 가파르게 증가하던 시기였으며, 이로 인하여 2016~2018년 법인세수가 급격히 증가한 것으로 해석된다. 해당 기간 법인의 영업이익은 평균적으로 14.22~28.17% 증가하였다. 2018년 법인의 영업이익은 평균

적으로 0.32% 증가하여 정체되는 현상을 보였는데, 이로 인하여 2019년 법인세수입 증가율 또한 1.7%로 낮아진 것으로 해석된다. 2018년 법인의 당기순이익은 6.72% 감소하였다.

2020년 세수에 중요한 영향을 미칠 유가증권 상장기업들의 2019년 영업 실적은 매우 부진하였다. 2019년 법인들의 영업이익은 전년 대비 37.04% 감소하였다. 영업이익뿐만 아니라 당기순이익 또한 52.82% 감소하여 이익이 2018년과 비교하여 절반 수준에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이와 같은 2019년 법인의 영업 실적 부진으로 인하여 2020년 법인세수는 크게 감소할 가능성이 높으며, 2020년 법인의 영업 실적 또한 부진하다면 이는 2021년 법인세수에도 계속하여 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

2021년 법인세수에 대한 불확실성은 매우 높은 상황이다. 2019년 법인 영업 실적 부진은 반도체 가격 하락으로 삼성전자와 SK하이닉스의 영업이익이 큰 폭으로 감소하는 등 경기 부진에 따른 이익 감소가 중요한 영향을 미쳤다. 당초 2020년에는 반도체 시장 회복 등으로 경기가 회복세로 돌아서서 법인들의 영업이익 또한 증가할 것이란 전망이 우세하였지만, 최근 코로나19 바이러스 확산으로 인하여 법인들의 영업 실적에 대한 불확실성이 상당히 높아진 상황이다. 특히, 법인세수에서 큰 비중을 차지하는 유가증권 상장기업들의 2020년 상반기 영업이익이 전년 대비 약 24.18%(연결 기준) 감소한 것으로 나타난다. 만약, 2020년 하반기에도 코로나19로 인한 경제 활동 제약이 지속되어 법인들의 영업 실적이 반등하지 못한다면, 2021년 이후의 법인세수 또한 회복세가 느릴 가능성이 높고, 이는 전체 국세수입의 회복세를 제약하는 주요 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

〈표 3-4〉 유가증권시장 상장기업의 최근 실적

(단위: 개, 전년 동기 대비 %)

		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 상반기
법인 수		533	533	540	583	690
삼성 전자 포함	매출액	0.8	9.96	4.76	0.47	△5.78
	영업이익	15.02	28.17	0.32	△37.04	△24.18
	법인세비용차감전순이익	12.61	39.54	△3.16	△50.02	△29.28
	순이익	18.46	40.12	△6.72	△52.82	△34.10
삼성 전자 제외	매출액	0.83	8.76	5.22	1.3	△6.46
	영업이익	16.46	10.94	△4.57	△28.02	△35.38
	법인세비용차감전순이익	10.54	23.09	△9.81	△49.87	△40.73
	순이익	18.16	22.61	△13.51	△54.04	△47.08

주: 연결 결산 실적 기준

자료: 1. 한국거래소, 『유가증권시장 2016사업연도 결산실적(12월법인)』, 2017. 4. 4.

2. 한국거래소, 『2017사업연도 유가증권시장 결산실적(12월법인)』, 2018. 4. 4.

3. 한국거래소, 『2018사업연도 유가증권시장 결산실적(12월법인)』, 2019. 4. 4.

4. 한국거래소, 『2019사업연도 유가증권시장 결산실적(12월법인)』, 2020. 4. 2.

5. 한국거래소, 『유가증권시장 상장기업(12월) 2020년 상반기 결산실적』, 2020. 8. 19.

3. 제도 변화

2020년 이후 국세수입 전망 시 고려해야 할 중요한 제도변화 중에는 부가가치세 지방소비세분 6%p 인상이 있다. 부가가치세 지방소비세분은 2010년 5%로 처음 도입된 이후 2014년 11%, 2019년 15%로 점차 인상되었으며, 2020년에도 21%로 인상되었다. 2019년 지방소비세 차감 전 부가가치세수는 83.3조원으로 지방소비세분 4%p 인상으로 인하여 국세수입은 3.3조원 감소한 효과가 있었다. 2020년의 경우 지방소비세분이 6%p 인상되기 때문에 이로 인한 국세수입 감소 효과는 2019년보다 클 것으로 예상된다. 부가가치세 세입 여건이 2019년과 동일하다면 지방소비세분 6%p 인상으로 인한 세수효과는 △5.0조원이다.

정부가 2020년 7월 10일에 발표한 「주택시장 안정 보완대책」에 따르면 주택 보유에 따른 종합부동산세 부담이 강화될 계획이다. 당초 정부는 2019년 12월 16일 발표한 「주택시장 안정화 대책」에서는 종합부동산세의 세율을 2주택 이하인 경우 0.1~0.3%p, 3주택 이상이거나 조정대상지역 2주택자의 경우 0.2~0.8%p 인상할 계획이었다. 하지만, 2020년 7월 10일 발표한 보완대책에서는 주택시장의 이상 과열현상이 나타나자 3주택 이상이거나 조정대상지역의 2주택자의 종합부동산세율을 현행 세율보다 0.6~2.8%p 인상하는 것으로 강화되었다. 아직까지 세율 인상에 대한 세법개정이 이루어지지 않는 않지만, 정부는 향후 다주택자에 대한 종합부동산세 세율 인상을 추진할 것으로 보인다. 또한 종합부동산세의 공정시장가액비율은 2018년 80%에서 2022년 100%까지 매년 5%p씩 인상하고, 고가주택 등을 중심으로 공시가격 현실화율을 제고할 계획이다. 이와 같은 정책들은 종합부동산세를 빠르게 증가시키는 요인으로 작용한다.

단기 보유 주택 및 다주택자에 대한 양도소득세 강화 또한 부동산 시장의 거래량에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 2020년 7월 10일의 「주택시장 안정 보완대책」에서 주택에 대한 양도소득세율을 1년 미만 단기 보유의 경우 70%, 1년 이상 2년 미만 보유의 경우 60%로 인상하였다. 또한 규제지역 다주택자의 경우 양도소득세 중과세율을 2주택자 20%p, 3주택 이상인 자 30%p로 기존보다 10%p 인상하였다. 다만, 매물 유도를 위해 동 세율인상은 2021년 6월 1일까지 시행을 유예하였다. 따라서 2021년 5월 이전에 높은 양도소득세율을 회피하기 위한 주택거래가 증가하여 2020~2021년 양도소득세수가 높아질 가능성이 있다.

정부는 2020년 6월 22일 「금융세제 선진화 추진 방향」을 발표하였다. 이 내용에 따르면, 채권 및 주식양도소득에 대한 과세가 2022년 확대되고 2023년부터는 금융투자소득에 대하여 전면적으로 과세된다. 다만, 정부는 7월 22일 발표한 「2020년 세법개정안」에서 금융투자소득공제를 연간 5천만원으로 설정해 세수 효과가 크지 않을 수 있다. 이와 함께 정부는 증권거래세를 2021년 0.02%p, 2023년 0.08%p 단계적으로 인하할 계획으로 세수 감소 요인도 포함되어 있다.

제4장

재정의 역할 강화를 위한 제도개선 방안

제1절 재정규율의 필요성

1. 경제안정을 위한 재정의 역할 강화

최근 글로벌 경제상황 악화로 거시경제 안정과 성장성 제고를 위한 재정의 역할이 다른 어느 때보다도 크게 요구되고 있다. 특히 2020년 코로나19의 전 세계적 확산에 따라 글로벌 경기가 악화되면서 미국 등 주요국은 강도 높은 재정정책을 앞다투어 발표하고 있다. 美 연준은 코로나19의 확산이 시작된 직후 기준금리를 0~0.25%까지 급격하게 인하했으며 이후 트럼프 행정부는 2조달러 규모의 재정지출 계획을 발표했다. 한국에서도 한국은행이 사상 최초로 기준금리를 0%대로 낮춘 데 이어 정부와 국회는 4차에 걸친 추가경정예산안 및 각종 재정지출 계획을 준비 및 발표하고 있는 상황이다.

경기변동에 대응하는 거시경제 정책수단 중에서도 금리 조정을 중심으로 한 통화정책보다는 재정지출 및 조세를 중심으로 한 재정정책의 중요성이 2008년 글로벌 금융위기 이후 점차 더욱 강조되고 있다. 금융위기에 대응하기 위해 제로(zero) 수준으로 내려갔던 주요국 정책금리가 2020년이 되기까지도 위기 전 수준으로 회복되지 않고 낮게 유지되었기 때문이다. 금리가 0에 가까울 때는 전통적 통화정책을 이용한 경기부양이 불가능해, 재정에 의한 경기부양의 중요성이 더욱 강화될 수밖에 없다.

특히 한국은 글로벌 금융위기 당시 적극적인 확대재정을 통해 다른 국가들에 비해 경제 충격에서 빠르게 회복한 경험을 갖고 있다. 금융위기에 대응하기 위해 2008년과 2009년 한국정부가 확대한 재정 규모는 총 59.8조원으로 2007년 GDP 대비 6.1%에 달한다.⁸⁾ 이러한 확장적 재정정책에 힘입어 한국은 2009년에 0.8%라는 양(陽, +)의 성장률을 기록했으며, 같은 해 OECD 36개 회원국 성장률의 평균이 -3.4%에 그쳤고 회원국 중 한국과 호주, 이스라엘, 폴란드 등 4개국⁹⁾만이 마이너스 성장을 면한 것을 고려할 때 한국에서 재정정책을

8) 김성태(2012), 「금융위기에 대응한 확장적 재정정책의 효과성 분석」, 『한국개발연구』 제34권 제4호.

9) 뉴질랜드도 2009년 1.9%의 성장률을 기록했으나 이는 2008년 -1.7%의 역성장을 한 결과로 나타난 기저

활용한 경제안정은 매우 성공적이었다고 평가할 수 있다.

2. 중장기 재정건전성 개선 필요성

2020년 위기상황 및 그 이후에도 한국에서 재정정책을 적극 활용하기 위해서는 중장기적 재정건전성 강화를 위한 재정기조 변화나 재정규율 도입 등 대책을 강구할 필요가 대두된다. 우선 재정위기는 한 번 발생하면 해소가 어렵고 극복하는 데 장기간이 소요되는 경우가 대부분이라는 사실을 염두에 두어야 한다. 중남미 국가가 1980년대 초 외채위기를 벗어나는 데 10년 이상이 소요되었으며, 일본은 1990년대 초 버블 붕괴 이후 2020년 현재까지 30년 동안 저성장에 시달리고 있다. 특히 일본은 직접적인 금융위기 등을 겪지는 않았지만, 장기적으로 재정부실 개선에 실패한 결과 여러 해 동안 GDP 대비 200%가 넘는 국가채무를 안고 있는 상황이다. 한국의 경우에도 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 등을 극복하는 과정에서 크게 높아진 국가채무 수준이 지금까지도 낮아지지 않고 있다.

앞으로 예상되는 노년부양비 상승 등 인구구조 변화, 그리고 코로나19로 인한 경기 하강 및 통일 등 예상치 못한 재정소요 가능성을 고려할 때 한국에서는 재정개혁의 필요성이 높다고 판단된다. 저출산 및 고령화 추세가 이미 상당 기간 동안 진행되어 온 만큼, 인구구조 변화에 따른 세원 축소와 의무지출 증가 등 재정건전성 저해 요인은 향후 수십 년간 필연적으로 발생한다. 그리고 재정건전성을 획기적으로 개선하는 조치는 국민부담률 상승이나 복지혜택 축소 등을 의미하므로 정치적으로 부담스러울 수밖에 없다. 한국이나 다른 선진국의 경험에 비추어 볼 때 국민연금보험료 인상이나 연금수급 연령 상향 조정, 부가가치세 인상 등은 대중적 지지를 받기 어렵고 논의에 오랜 시일이 소요된다. 따라서 향후 중기적으로 예상되는 재정건전성 악화에 대응하기 위해서는 구체적인 재정개혁 논의를 조속히 시작해야 할 것으로 보인다.

제2절 재정 지속가능성 개선 방향

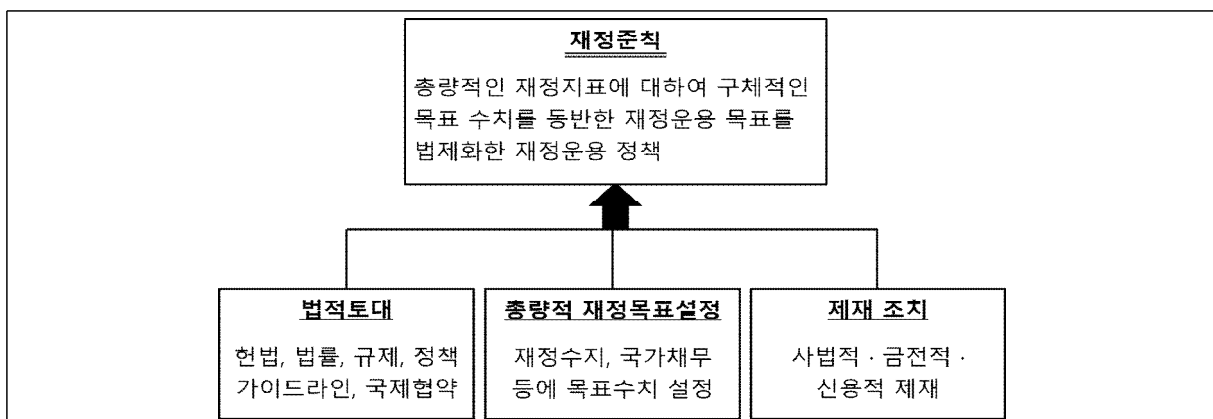
1. 재정준칙 등 구체적이고 강제적인 재정규율의 도입

재정의 지속가능성을 개선하기 위해서는 재정준칙과 같은 명시적인 규율을 제도화하는 것이 바람직하다. 재정지출의 무분별한 확대를 막고 세수 부족 시 지출 축소 등으로 적절한 대응을 하기 위해서는 국민들이 특정한 방식의 규율에 사전적으로 합의하고 정치인과 관료들이 이를 모두 따르게 되어 있는 것이 효율적이기 때문이다. 선거에서 표를 얻어야 하는

정치인들, 그리고 이들이 지휘하는 관료들은 재정건전성을 제고하기 위해 자발적으로 재정 지출을 줄이는 입법 및 행정을 할 가능성이 낮다. 이러한 규율은 구체적이고 투명한 재정지표와 연동될 필요가 있는데, 그래야만 재정건전성을 개선하기 위한 조치가 언제 어떤 규모로 시행될 것인지를 확실한 근거를 갖고 강제성 있게 추진할 수 있기 때문이다. 또한 재정건전성을 개선한다는 것은 결국 특정 시기에 국가채무 등 특정 지표가 특정 수준을 넘지 않도록 제어한다는 것을 뜻하는데, 이에 대해 미리 합의된 재정규율이 있을 경우 재정정책과 관련된 모든 논의에서 이 규율이 구체적인 목표와 가이드라인을 제시할 수 있다.

재정규율은 세계 각국이 1970년대 이후 재정 악화를 극복하기 위해 마련한 해법이다. 1970년대 두 차례의 오일쇼크 등에 따른 경기 충격으로 선진국들의 재정상황이 악화되었고, 이를 배경으로 1980년대 미국의 레이건과 영국의 대처 등에 의해 ‘작은 정부’를 강조하는 신자유주의가 대두된 것은 잘 알려진 바와 같다. 이러한 재정규율 중 대표적인 수단이 ‘재정준칙’인데, 이는 ‘총량적 재정지표의 구체적 목표수치를 동반한 재정운용 목표를 법제화한 것’으로 정의된다.¹⁰⁾ 재정준칙은 우선 법적 토대(statutory basis)에 기초한 강제력을 보유해야 한다. 헌법, 법률, 규제, 국제협약 등이 재정준칙의 법적 토대가 되며, 이는 정책 입안 시 반드시 따라야 할 기준이 된다. 다음으로 재정준칙에는 총량적 재정목표가 구체적인 수치로 설정되어 있어야 한다. GDP 대비 재정수지 적자나 국가채무의 비율, 재정지출 한도 등을 법에 따라 일정 수준으로 제한할 수 있으며, 지출증가율에 대한 제약을 설정할 수도 있다. 마지막으로 재정준칙을 준수하지 못했을 경우에 대한 제재조치(sanctions)가 존재해야 한다. 제재조치가 없다면 재정준칙을 준수하지 않으려는 유인이 발생할 수 있기 때문이다. 여기에는 금전적, 사법적, 신용적 제재 등이 포함될 수 있다.

[그림 4-1] 재정준칙의 정의와 구성요소



자료: 박형수·류덕현(2006. 12.), 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원 연구보고서 06-13, p. 22.

10) 박형수·류덕현(2006.12.), 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원 연구보고서 06-13. 이하 논의되는 재정준칙의 특징도 본 보고서를 참조하였음.

세계 각국은 재정건전성을 유지 및 제고하기 위해 재정준칙을 비롯한 다양한 재정규율을 도입하고 이용해 왔다. 유로존을 창설하기 위해 체결된 마스트리히트 조약에는 유로존 가입조건으로 GDP 대비 재정적자 3% 이내, 국가채무 60% 이내를 규정한 안정 및 성장협약(SGP)이 포함되었다. 미국의 경우 연방정부의 부채 상한선을 의회에서 법으로 규정하며, 이 한도에 도달할 경우 국채의 추가발행이 불가능해 정부 기능이 정지되는 경우도 발생한다. 스웨덴은 1996년 중계재정계획안을 도입, 27개 분야별 지출한도를 설정하고 재정수지를 GDP 대비 2% 흑자로 유지하는 등 강도 높은 재정개혁을 추진한 바 있다.

바람직한 재정준칙을 설계하기 위해서는 적절한 재정지표를 선택하여 재정건전성 개선을 용이하게 하면서도 동시에 안정적 거시경제운용을 위한 수단을 고려할 필요가 있다. 우선 재정준칙의 설정 대상이 되는 총량지표는 내용이 단순하고 모니터링이 쉬워야 한다. 예를 들어 경기변동의 효과를 제거한 구조적 재정수지의 경우 이론적으로 바람직할 수 있으나 현실적으로 추정이 어렵고, 결과가 도출될 때까지 장시간이 소요되어 재정준칙에 적용하기는 어렵다. 그리고 단순하고 모니터링이 쉬운 재정지표를 이용한 재정준칙을 도입하면 국민들에 대해 국가 정책의 전반적인 투명성을 높이는 효과도 기대할 수 있다. 그러나 재정준칙이 지나치게 경직적일 경우 경기변동에 적절히 대응할 수 없게 되므로 재정수지에서 어느 정도의 여유를 두는 것도 중요하다. 특히 경기변동에 대한 재정의 자동안정화 장치(automatic stabilizer) 등을 활용하기 위해서는 경기하강 시 일정 수준의 적자 운용을 허용할 필요가 있다.

현재 한국에서 도입할 수 있는 재정준칙의 예로는 PAYGO 원칙이나 재량지출 증가율 상한제 등이 있다. PAYGO, 즉 Pay-As-You-Go 원칙은 재정에 부담을 주는 법안을 도입할 때 재원조달 방안이나 다른 지출의 구조조정 방안을 동시에 제출할 것을 요구하는 것이다. 이는 재원조달 방안이 마련되지 않은 법안의 통과를 막음으로써 재정수지를 일정 수준으로 유지하고 재정지출의 무분별한 증가를 제어할 수 있다. 예를 들어 현 정부에서 산업·중소기업·에너지 분야 지출은 신재생에너지 비중 확대, 중소기업 고용안정 등의 목적으로 가장 빠르게 증가하고 있는데, 재원조달 및 지출 구조조정 방안 마련을 통해 총지출 증가를 억제하는 것이 시급하다고 판단된다.

한편 정부는 최근 국가채무비율 60%, 통합재정수지 $\Delta 3\%$ 를 기준으로 하되, 어느 한 지표가 기준치를 초과하더라도 다른 지표를 기준치 이상으로 개선함으로써 준칙 준수가 가능하도록 하는 내용의 재정준칙 도입 방안을 발표하였다. 한도 초과시 재정건전화 대책 마련을 의무화하는 한편, 위기시 준칙을 면제하고 경기둔화시 한도를 완화하는 방안을 포함하였다. 최근 무디스 등 국제 신용평가사에서는 한국 정부의 재정준칙 도입 방안에 대해 재정건전성 유지에 대한 강한 의지(commitment)로 해석하는 등 긍정적인 평가를 내리고 있다.

2. 국민부담률¹¹⁾ 제고

현재 한국의 조세부담률과 국민부담률은 주요국 대비 현저히 낮은 수준으로, 재정의 적극적인 역할을 뒷받침하기에는 크게 부족하다. 2018년 한국의 국민부담률은 26.7%로 OECD 회원국 평균 34.3%보다 8%p 정도 낮은 수준이다. GDP 대비 6.8%인 사회보장기여금을 제외한 조세부담률은 19.9%로 나타났다. 2020~2024년 국가재정운용계획에 따르면 국민부담률은 2024년까지 27% 내외로, 조세부담률은 19% 내외로 각각 유지할 계획이다.

향후 예상되는 의무지출 증가와 국민들의 복지욕구 확대 등을 고려할 때, 선진국 사례처럼 사회적 논의를 통해 복지수준 확대에 걸맞는 국민부담률 수준으로의 변화를 중장기적으로 검토할 필요가 있다. 저출산 및 고령화 등 인구구조 변화에 따라 연금 및 복지, 의료지출 등을 중심으로 의무지출이 점차 늘어날 전망이다. 2020~2024년 국가재정운용계획에서는 2024년까지 5년간 의무지출이 연평균 5.3%씩 증가할 것으로 전망하고 있다. 또한 저부담-저복지 사회에서 중부담-중복지 사회로 이행하고자 하는 국민들의 요구가 확대되는 추세다. 북유럽식 복지사회를 지향하는 논의가 학계 및 정치권에서 확대되고 있는데, 이러한 논의 시 모델로 등장하는 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽 국가들의 국민부담률이 40% 내외라는 것을 염두에 둘 필요가 있다. 한국의 2017년 대선 당시 복지 확대와 사회안전망 강화, 육아의 사회적 부담 등은 주요 후보들이 모두 내세운 공약이었는데, 이러한 사회적 지향성이 중기적으로 유지 또는 강화될 것으로 전망된다.

3. 연금개혁 추진

인구구조 변화에 가장 크게 영향을 받는 국민연금은 현재 구조상 지속가능성이 낮으며 향후 재정위기의 요인이 될 소지가 있어 제도개혁이 필요하다. 무엇보다 현행 국민연금의 보험료율 대비 소득대체율이 과도하게 높은 수준이어서, 노년부양비 상승 시 지속가능성이 급격히 악화될 우려가 있다. 2020년 현재 보험료율 9% 대비 4배를 넘는 소득대체율 40%는 과거 ‘인구 보너스’¹²⁾가 존재할 때 가능했던 구조였지만 앞으로는 지속이 불가능하다. 글로벌 저금리가 지속되면서 자산의 수익률이 함께 낮아지고 있고, 인구고령화로 수급기간 장기화 및 수급자 수 확대가 진행중이기 때문이다. 국민연금공단의 제4차 국민연금재정추계에 의하면 국민연금기금은 2041년 적자로 돌아선 뒤 2057년 고갈될 전망이다.¹³⁾ 국민연금

11) 조세와 사회보장기여금 등 국민이 정부에 대해 부담하는 총액을 GDP로 나눈 것. 여기서 사회보장기여금을 제외하면 조세부담률이다.

12) 생산가능인구가 빠르게 증가하여 세원이 확대되는 등 인구구조의 변화에 따라 재정건전성이 긍정적 영향을 받는 현상.

13) 2019년 국회예산정책처에서는 보험료율을 인상하지 않을 경우 기금소진 시점이 2054년으로 더욱 앞당겨질 수 있다고 전망하였다.

기금이 고갈되면 완전부과식으로 전환해야 하는데 이 경우 보험료율의 급격한 인상이 불가피하고 재정위기 가능성이 높아진다. 추계에 따라서는 완전부과식으로 전환 시 보험료율이 20%대로 인상될 수 있으며, 이는 현행 보험료율의 3배 가까운 수준이다. 또한 기금 고갈 시 소득대체율을 유지하기 위해 국채를 발행하여 일반재정으로 보완할 경우 국가부채의 급증으로 국가신용도가 하락할 가능성이 있다.

따라서 국민연금을 비롯한 주요 공적연금 구조를 조기에 개혁하여 재정 지속가능성을 개선하고 국민의 노후소득을 보장할 필요가 있다. 연금 지속가능성 개선을 위해서는 보험료율의 인상이 반드시 필요하나 이는 정치적으로 매우 어렵고 오랜 시일이 걸리는 작업이다. 국회예산정책처나 보건사회연구원 등의 의견을 종합하면 보험료율을 15% 수준으로 인상할 경우 기금 고갈 시점을 2070~2080년 이후로 연장 가능하다. 그런데 현재 9%인 보험료율을 15%로 인상할 경우 상당한 기간을 통해 단계적으로 인상하는 것이 바람직할 것이다. 보험료율이 급격하게 인상된다면 근로자들의 처분가능소득에 부정적 충격이 발생하기 때문이다. 예를 들어 1년에 0.5%p씩 12년에 걸쳐 인상하는 방안 등을 고려해볼 수 있는데, 어떤 방식으로 인상하든 재정건전성에 유의미한 영향을 줄 수 있을 때까지 상당한 시간이 걸리는 것은 불가피하다. 박근혜 정부와 문재인 정부에서 모두 국민연금 개혁을 시도했으나 여론의 악화와 정치적 반발에 막혀 실패한 경험을 돌이켜 볼 필요가 있다. 국가 재정건전성 개선을 위해서는 보험료율 인상을 포함한 국민연금 개혁안에 대한 논의를 지금부터 본격적으로 진행하는 것이 중요하며, 이때 국민연금부터 논의를 시작하되 군인연금, 공무원연금 등 주요 직역별 공적연금을 포괄하여 개혁안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

제 3 부

분야별 재원 배분 고려사항

제1장

보건·복지 분야

〈 보건·복지 분야 재정운용 방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- 국민의 기본생활보장과 저출산·고령사회에 대응하는 정책방안을 중심으로 확대
- 국민기초생활보장제도 도입으로 최저생활보장을 제도화하였으며, 급여제공의 합리화, 보호대상 확대를 위해 개별급여 방식('15) 도입, 부양의무자 기준의 단계적 완화 추진 중
- 노인빈곤 해소를 위해 국민연금, 기초연금, 노인일자리 정책 등 다각적인 방안 시행 중
- 보편적인 유아교육·보육서비스 제공 및 방과후돌봄서비스 확대, 장애인활동지원 서비스, 노인통합돌봄서비스 등 생애주기별 돌봄 수요에 대응
- 건강보험제도 도입('77) 이후 지속적으로 보장성이 확대됐으며, 4대 중증 질환, 3대 비급여 항목에 대해서도 보장범위가 확대
- 노인의 장기요양 욕구에 적극적으로 대응하기 위해 노인장기요양보험제도('08)를 도입하여 시행
- 노인, 장애인, 정신질환장애인 등의 시설보호 비중이 높으나, 본인의 욕구에 기반을 둔 지역사회 통합 돌봄 도입으로 탈시설화·재가서비스 확대와 연계
- 다양한 사회보장제도의 시행에도 불구하고 여전히 복지 사각지대가 광범위하게 존재하며, 부처별·사업별 유사·중복이나 부정수급 및 부적정 지급 문제 노정

□ 정책환경 변화와 전망

- 저출산과 고령화에 따른 인구구조의 변화에 따른 생산가능 인구의 감소 지속 예정
- 건강보험 보장성 강화와 노인의료 및 돌봄에 대한 사회적 부담의 증가
- 아동보육, 노인요양 등 사회적 돌봄에 대한 국민의 공공성 요구의 확대
- 연금 및 건강보험제도의 지속가능성 제고를 위한 다양한 구조조정 및 개혁 과제들이 누적될 전망

- 국공립 어린이집, 국공립 요양시설 등 확대를 통한 사회서비스의 공공성 확대와 서비스 질 제고 노력이 향후 사회서비스원 설립·운영 확대를 통해 강화·실현될 전망
- 최근에는 노인이 본인이 살던 곳에서 건강한 노후를 누릴 수 있도록 하는 지속거주(aging in place) 모델이 확대될 전망
- 코로나19 등 신종 감염병 발생 및 대유행 가능성이 높아져, 이에 대응하기 위한 보건의료의 공공성 강화와 의료의 질 제고, 재택의료, 대면의료서비스, 지역별 의료격차의 해소 등 국민의료보장체계가 유연하게 운영될 전망

□ 향후 투자 기본방향

- 복지총량이 사전에 체계적으로 계획되어 확대되기보다 사회적 요구에 따라 즉각적으로 결정됨에 따라, 소득보장과 서비스제공에서 중복이나 누락의 문제가 발생하고 있어 이러한 문제를 사전에 예방하고 조정하는 방향으로 투자 전략이 수립될 필요
- 소득분배지표 악화 및 불평등 확대에 따라 고령층을 대상으로 하는 소득보장제도의 충분성을 제고할 필요가 있으며, 코로나19 이후 새롭게 대두된 빈곤 문제에 대한 대안적 소득보장제도의 필요성 대두
- 보건복지정책의 체감도를 제고하기 위해서는 수요자 중심의 전달체계 수립이 요구되며, 이를 위해서는 담당인력의 확보와 유사기관의 통폐합이나 협력 및 연계 체계 수립(제공인력, 사회보장정보시스템, 재정지출의 효율화 방안 마련 등) 마련 필요
- 의료전달체계 개편과 건강보험 지출의 효율화 방안 모색을 통해 건강보험 보장성 강화 및 코로나19로 인해 노정된 공공보건의료의 취약성에 대한 대책마련이 필요
- 고령화로 인해 노인 의료비가 증가하고 홀로 혹은 노인 부부가구의 불안정성이 증가하였으므로 주거와 보건복지서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 정책믹스의 필요성이 대두
- 방과후돌봄사업의 정비를 통한 통합적 운영방안 마련과 아동학대 예방 및 피해아동 보호 강화를 위한 국가적 지원책 마련이 요구

I

보건·복지 분야 재정운용 평가

제1절 보건·복지 분야 재정투자 현황

1. 총지출 대비 보건·복지 분야 재정의 구성

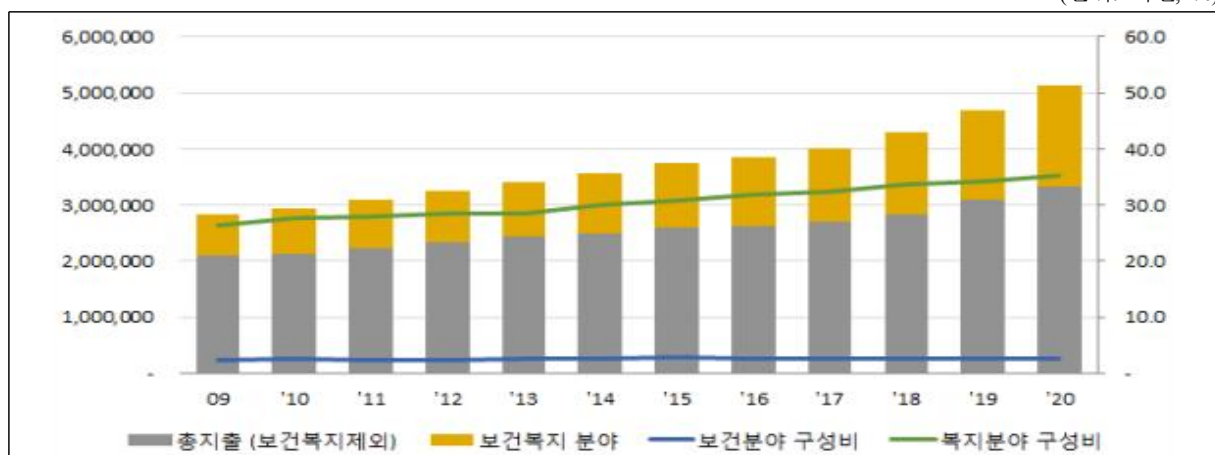
2009년부터 2020년까지 과거 10년간 보건 및 사회복지 분야 재정지출은 연평균 4.3% 증가했다. 특히 2018년 이후 보건 및 사회복지 분야 재정 지출의 증가율은 2018년 4.8%, 2019년 8.6%, 2020년 7.6%로, 최근 10년 이내 증가율 중 가장 높은 수준이다. 보건복지 분야를 제외한 총지출의 증가율은 연평균 4.3%인 데 반해, 보건 및 사회복지 분야 재정 지출은 연평균 8.4% 수준으로 보건 및 사회복지 분야 재정 지출의 증가율이 총지출 증가율의 두 배 수준이다.

이를 구분하여 살펴보면, 보건 분야의 증가율은 2013년(11.1%)과 2015년(12.8%)에 매우 높게 나타났고, 2019년과 2020년 역시 11.6%로 높은 수준이다. 특이한 것은 보건 분야는 총지출 대비 구성비가 2.4%에서 2.6% 수준으로 매년 유사한데 반해 지출의 증가율은 변동이 심한 편이다. 절대적인 예산의 규모가 작기 때문에 예산 규모가 소폭 증가하더라도 증가율이 크게 변동하는 착시가 나타난다.

사회복지 분야의 증가율은 2010년 이후 지속적으로 증가하는 추세인데, 2013년 4.6%, 2017년 5.5%로 최저점을 찍은 이후 지속적으로 증가하였다. 특히 2018년 이후 사회복지 분야의 연평균 증가율은 10%를 초과하였다. 이는 사회복지 분야의 의무지출 증가와 국정과제 수행에 따른 신규 사업의 도입 등에 따른 것이다.

[그림 1-1] 정부 총지출과 보건복지 분야 재정 추이

(단위: 억원, %)



2. 보건복지 분야 재정의 소관 부처별 구성

2015년부터 2019년까지 과거 5년간 보건·복지 분야의 소관 부처별 구성을 살펴보면 다음의 <표 1-1>와 같다. 보건 분야 재정은 지난 5년 간 10조원을 유지하다가 2019년 소폭 증가하였다. 보건 분야는 보건복지부 재정이 95% 이상을 차지하고 있으며, 기획재정부와 식품의약품안전처의 재정은 상대적으로 매우 낮은 수준이다.

사회복지 분야 재정은 지난 5년간 100조원 이상이며, 지속적으로 증가하고 있다. 사회복지 분야 재정은 의무지출의 비중이 높아 의무지출의 자연증가가 예상되는데, 특히 2018년 이후의 증가율이 상대적으로 높은 편이다. 사회복지 분야 재정의 대부분은 보건복지부 소관 사업이지만, 사회복지 분야 재정 대비 40% 수준으로 나타났다. 그러나 증가율은 특히 2018년 이후 비교적 가파른 증가세를 보이고 있다. 이와 함께 국토교통부의 예산 비중이 15% 수준으로 나타났으며, 주거급여의 도입 등으로 지속적으로 증가하고 있다.

한편, 경찰청, 교육부, 국방부, 행정안전부, 인사혁신처 등은 사회복지 분야 사업을 직접 수행하기보다는 공적연금의 국가 부담에 따른 예산 편성으로, 2015년 이후 지속적으로 증가하는 추세이다.

<표 1-1> 보건·복지 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 조원, %)

구분	'15	'16	'17	'18	'19
보건 분야 재정	10.4	10.5	10.3	10.8	12.1
(증가율)		1.3	-1.7	4.8	11.6
기획재정부 재정	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(구성비)	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
(증가율)		76.3	-64.4	-8.1	-57.2
보건복지부 재정	10.0	10.1	9.9	10.3	11.6
(구성비)	96.4	96.0	95.8	95.6	95.8
(증가율)		0.9	-1.9	4.7	11.8
식품의약품안전처 재정	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5
(구성비)	3.5	3.9	4.2	4.3	4.2
(증가율)		10.0	7.0	8.7	7.8
사회복지 분야 재정	105.2	112.8	119.1	133.8	148.8
(증가율)		7.2	5.5	12.3	11.3
경찰청 재정	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(구성비)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(증가율)		-6.2	7.0	75.3	-100.0

〈표 1-1〉의 계속

(단위: 조원, %)

구분	'15	'16	'17	'18	'19
교육부 재정	4.1	4.3	4.4	4.3	4.5
(구성비)	3.9	3.9	3.8	3.2	3.1
(증가율)		6.2	2.6	-3.9	6.5
국가보훈처 재정	4.6	4.7	4.9	5.4	5.5
(구성비)	4.4	4.2	4.1	4.1	3.7
(증가율)		3.8	3.2	11.2	0.5
국방부 재정	2.8	2.9	3.0	3.2	3.3
(구성비)	2.7	2.6	2.6	2.4	2.3
(증가율)		4.5	2.9	4.5	4.7
국토교통부 재정	18.4	20.4	22.1	24.5	27.4
(구성비)	17.5	18.1	18.6	18.3	18.4
(증가율)		11.2	8.4	10.5	11.8
기획재정부 재정	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
(구성비)	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
(증가율)		30.7	4.0	3.6	-2.5
보건복지부 재정	43.4	45.7	47.7	52.7	60.9
(구성비)	41.3	40.5	40.1	39.4	40.9
(증가율)		5.3	4.4	10.5	15.4
여성가족부 재정	0.6	0.6	0.6	0.7	1.0
(구성비)	0.6	0.5	0.6	0.6	0.7
(증가율)		-1.3	11.7	7.9	42.1
인사혁신처 재정		16.2	17.3	18.5	18.7
(구성비)	0.0	14.4	14.6	13.9	12.6
(증가율)			6.9	6.7	1.1
행정안전부 재정	15.4	0.0	0.0	0.0	0.2
(구성비)	14.7	0.0	0.0	0.0	0.2
(증가율)		-99.8	-6.2	17.8	652.2

주: 사회복지 분야 재정은 고용·노동을 포함하며, 소관 부처별 구성은 고용노동부를 포함하지 않음

〈표 1-3〉의 계속

구분	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
사회복지일반	.46	.55	.58	.68	.74	.77	.79	.83	1.13	1.30
(비중)	(1.1)	(1.2)	(1.2)	(1.3)	(1.2)	(1.2)	(1.1)	(1.1)	(1.4)	(1.7)
(증가율)	(19.6)	(18.2)	(6.1)	(18.3)	(8.7)	(3.5)	(2.9)	(4.7)	(35.9)	(15)
아동·보육										8.13
(비중)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(10.6)
(증가율)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
여성·가족·청소년										1.05
(비중)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(1.4)
(증가율)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
취약계층지원	1.53	1.34	1.39	1.63	1.80	2.37	2.50	2.61	2.83	3.40
(비중)	(1.4)	(1.6)	(1.6)	(1.6)	(1.5)	(1.3)	(1.3)	(1.3)	(1.2)	(0.6)
(증가율)	(81.3)	(-32.5)	(7.4)	(29)	(19.9)	(64.8)	(14.6)	(11.6)	(22.4)	(59.2)

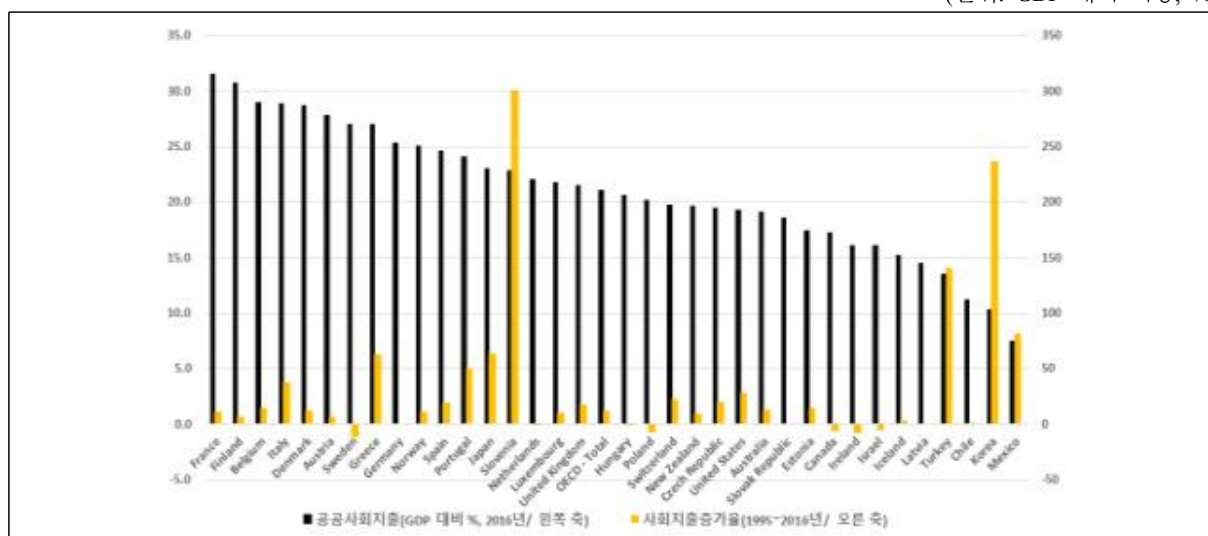
주: 보건복지부 소관 분야에 한정. 2019년 기준 부문에 대해서 한정하여 정리. 보건 분야의 경우 식품의약품안전
부문 제외. 사회복지 분야의 경우 고용, 고용노동일반, 노동, 보훈, 주택 제외함. 노인청소년, 보육가족 및
여성 분야는 2019년부터 없어졌기 때문에 연도별 합계에는 포함하되 여기에는 제시하지 않음

4. 보건·복지 분야 재정의 국제비교

국제비교에서 가장 공신력이 있는 OECD 사회지출(social expenditure, SOCX) 통계에 따르면 한국의 사회지출은 11% 정도로(2016년 기준) 전체 국가 중 최하위에서 두 번째를 기록하고 있다. 반면 지난 20년간 추세치를 살펴볼 때 그 증가율은 슬로베니아 다음으로 가장 빠른 속도를 보이고 있다. 다음 [그림 1-2]에서 보는 바와 같이 가장 재정지출 수준이 높은 국가인 프랑스와 핀란드는 GDP 대비 30%를 넘고 있다. 하지만, 이들 국가들의 증가율은 지난 20년 동안 상당히 완만한 추이를 보이고 있다.

[그림 1-2] OECD 국가의 사회지출 국제비교

(단위: GDP 대비 비중, %)

자료: OECD SOCX(<https://stats.oecd.org>)

사회지출이 어떤 분야에 어느 정도 쓰였는지는 다음 <표 1-4>에 제시되어 있다. 전체 공공보건·복지지출은(일자리 포함) 최하위에서 두 번째를 기록하고 있지만, 최하위를 기록하고 있는 세부분야는 없다. 장애와 함께 지난 10년 동안 상당히 증가한 노령 그리고 가족 지출이 여전히 낮은 순위를 기록하고 있다. 이에 반해 적극적노동시장정책(ALMP)이나 기타지출은 절대 양은 크지 않지만 OECD 국가 내에서 순위가 높은 편이다. 특히 기타지출의 순위가 높는데 이는 국민기초생활보장제도 및 취약계층지원이 속해 있기 때문이다. 다른 국가들은 단일한 빈곤정책을 가지고 있기보다는 노인빈곤은 연금제도를 통해서, 근로연령대는 실업보험과 실업부조를 통해서 이루어지기 때문에 상대적으로 기타지출의 비중이 적다. 이에 비해서 정규직을 중심으로 발전을 해온 우리의 연금제도와 실업급여가 취약계층을 포괄하지 못하고 있기 때문에 우리는 기타지출이 당분간 높게 유지될 것으로 판단된다. 다만, 기초연금이 확대되고 있고, 국민취업지원제도(실업부조)가 2020년부터 시행될 예정이기 때문에 서구적 구조로 이동할 가능성이 높아지고 있다.

<표 1-4> 2015년 OECD 국가의 사회지출 분야별 비교

(단위: GDP 대비 비중, %)

국가/지출영역	노령	유족	장애	보건	가족	ALMP	실업	주거	기타	총합
호주	5.2	0.1	2.5	6.4	2.7	0.2	0.7	0.4	0.4	18.5
오스트리아	12.2	1.7	2.1	6.5	2.6	0.7	1.1	0.1	0.6	27.7
벨기에	9.1	1.8	2.9	7.9	2.8	0.7	2.9	0.2	0.7	29.2
캐나다	4.4	0.3	0.8	7.3	1.6	0.2	0.6	0.3	2.2	17.6

〈표 1-4〉의 계속

(단위: GDP 대비 비중, %)

국가/지출영역	노령	유족	장애	보건	가족	ALMP	실업	주거	기타	총합
칠레	2.3	0.6	0.7	4.0	1.7	0.2	0.1	0.8	0.4	10.8
체코	7.7	0.6	1.7	6.0	2.0	0.4	0.5	0.3	0.2	19.4
덴마크	10.2	0.0	4.4	6.7	3.4	2.1	0.0	0.7	1.5	29.0
에스토니아	7.0	0.1	2.3	4.8	2.8	0.2	0.3	0.0	0.1	17.7
핀란드	12.2	0.8	3.6	5.7	3.1	1.0	2.4	0.7	0.9	30.4
프랑스	12.7	1.7	1.7	8.8	2.9	1.0	1.6	0.8	0.8	32.0
독일	8.3	1.8	2.1	8.1	2.2	0.6	0.9	0.6	0.3	24.9
그리스	14.3	2.7	1.9	4.8	1.0	0.3	0.5	0.0	0.1	25.4
헝가리	8.6	1.1	1.9	4.8	3.0	0.9	0.3	0.3	0.1	20.9
아이슬란드	2.5	0.0	2.8	5.0	3.4	0.0	0.5	0.6	0.7	15.5
아일랜드	3.6	0.3	1.4	5.3	2.2	0.6	1.5	0.5	0.1	15.5
이스라엘	4.7	0.6	2.5	4.6	1.9	0.1	0.3	0.0	0.7	15.5
이태리	13.6	2.6	1.8	6.7	2.0	0.5	1.0	0.0	0.2	28.5
일본	9.9	1.3	1.0	7.7	1.3	0.1	0.2	0.1	0.3	21.9
대한민국	2.7/	0.3/	0.6/	4.0/	1.2/	0.4/	0.3/	0.0/	0.7/	10.2/
	2.8	0.3	0.6	4.3	1.2	0.4	0.3	0.1	0.7	10.6
	(4)	(11)	(3)	(7)	(5)	(18)	(8)	(5)	(25)	(2)
라트비아	7.2	0.2	2.1	3.3	2.1	0.1	0.5	0.1	0.1	15.7
리투아니아	6.5	0.4	2.0	4.3	1.7	0.3	0.2	0.0	0.3	15.8
룩셈부르크	6.7	1.7	2.4	5.1	3.4	0.7	1.4	0.3	0.5	22.1
멕시코	2.1	0.2	0.0	3.0	1.0	0.0	..	0.9	0.5	7.7
네덜란드	6.1	0.1	3.4	2.7	1.5	0.8	1.5	0.5	1.2	17.7
뉴질랜드	4.9	0.1	2.5	7.3	2.6	0.3	0.3	0.8	0.4	19.2
노르웨이	8.5	0.3	4.3	6.4	3.3	0.5	0.4	0.1	0.8	24.7
포르투갈	11.6	1.9	1.8	5.9	1.2	0.5	1.0	0.0	0.2	24.0
슬로바키아	6.8	0.9	1.9	5.5	2.0	0.2	0.4	0.0	0.3	17.8
슬로베니아	9.8	1.5	2.0	6.1	1.8	0.2	0.5	0.0	0.7	22.6
스페인	9.3	2.3	2.4	6.5	1.2	0.6	2.0	0.1	0.2	24.7
스웨덴	9.1	0.3	4.1	6.3	3.5	1.3	0.3	0.4	0.9	26.3
스위스	6.3	0.5	2.2	3.0	1.7	0.6	0.8	0.1	0.7	15.9
터키	5.7	1.4	0.4	3.2	0.4	0.0	0.2	0.0	0.2	11.6

〈표 1-4〉의 계속

(단위: GDP 대비 비중, %)

국가/지출영역	노령	유족	장애	보건	가족	ALMP	실업	주거	기타	총합
영국	6.5	0.1	1.9	7.7	3.5	0.2	0.2	1.5	0.1	21.6
미국	6.4	0.7	1.4	8.4	0.6	0.1	0.2	0.3	0.8	18.8
OECD	7.0	0.9	1.9	5.3	2.0	0.4	0.7	0.3	0.5	19.0

주: 1. 대한민국은 2015년/2017년 자료를 병기함. 여타 국가들 경우 2015년이 분야별 지출의 가장 최근자료임. 폴란드는 분야별 지출 정보가 없어 제외함
 2. () 안은 가장 적게 지출하는 국가 순위로, (5)는 OECD 국가 중 다섯 번째로 적게 지출한다는 의미임
 자료: OECD SOCX (<https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 2020년1월1일 추출)

지난 20년 동안의 빠른 증가율에도 불구하고, 여전히 보건복지 관련 지표들은 그다지 호전되고 있지 못하다. 대표적으로 노인에 관련된 지표들이 좋지 않다. 노인빈곤율은 중위소득 대비 50% 이하인 노인을 보면 약 44%로 다른 국가들에 비해서 압도적으로 높다. 65세 이상 노인들 중 장기요양서비스를 받고 있는 이들의 비중 역시 약 8%로 여전히 매우 낮은 수준이다. 국민들의 건강상태인식이 OECD에서 가장 좋지 않은 것을 고려할 때 장기요양서비스 이용자는 상당히 낮은 편이다. 의료비 지출에서 개인의 본인부담이 차지하는 비율은 OECD에서 네 번째로 높은 수치이다. 재난적 의료비의 발생률은 2015년에 4.5%로 OECD 평균 0.7%에 비해 약 6배가 높은 수치이다. 고가의료장비 수와 검사 수 등이 OECD 평균을 상회하고 있는 것도 하나의 원인이 되고 있다.

〈표 1-5〉 주요 사회적 위험의 국제비교(OECD 국가)

지표이름	OECD 순위	수치
노인빈곤율	1위 (2016)	43.8% (중위소득 대비 50%)
의료비 중 자기부담 비율	4위 (2017)	33.7% (전체 보건지출 중)
건강상태인식	1위 (2017)	29.5% (매우 좋음/ 좋음 응답비율)
출산율	1위 (2017)	1.05 (합계출산율)
여성고용률	7위 (2019)	57.9% (15-64세)
젠더임금격차	1위 (2017)	34.6 (남성임금과 격차)
근로시간	3위 (2018)	1998 (연간근로시간)
장기요양서비스 이용 노인 비중	2위 (2015)	7.8% (65세 이상 인구 중)
소득불평등	7위 (2017)	0.35 (GINI)

자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org>)

가족 및 젠더 관련한 지표들도 여전히 좋지 않다. 이미 상당기간 동안 OECD에서 출산율이 가장 낮고, 성별 임금격차가 가장 높은 국가이다. 경력단절이 성별 임금격차의 주된 원인임을

감안할 때 그동안의 정책노력에도 불구하고 아직 일하는 여성과 육아지원이 충분하다고 말하기 어렵다. 또한, 근로시간이 여전히 OECD에서 세 번째로 길고, 최근 근로시간을 둘러싼 논의를 고려할 때 근로시간이 급속히 줄어들기는 쉽지 않아 보인다. 이러한 상황에서 일·가정양립이 여전히 풀리기 쉽지 않은 이슈가 되고 있다. 일·가정양립의 어려움과 젠더격차가 있는 노동시장의 존재는 출산율을 높이는 데 장애물이 되고 있고, 낮은 출산율은 국가의 장기적인 경쟁력을 낮추고 빠른 고령화를 추동하는 원인이 되고 있다. 이러한 상황은 보다 적극적인 문제 해결을 위한 재정투입 및 정책 구조조정을 요구하고 있다.

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 그간의 재정투자 성과

가. 보건 분야

보건 분야는 건강보험 보장성 강화와 재난적 의료비 지원이 확대되었으나, 민간부문 제 공기관을 중심으로 전개되면서 의료취약지와 종합병원 쏠림현상, 산부인과 등 전문 과목 부족 등 건강형평성을 위협하는 한계가 여전히 노정되어 있다.

우리나라는 건강보험제도를 도입(1977)한 이후 급여항목이 지속적으로 확대됐으며, 최근에는 4대 중증질환(암, 심장, 뇌혈관, 희귀난치 질환), 3대 비급여(선택진료, 상급병실, 간병) 등에 대한 건강보험 보장성 강화(2013)를 지속적으로 개선·확충하였다.

2018년 12월 기준 건강보험 가입자는 5,107만여 명으로 전 국민이 가입 대상이며 직장가입자가 3,700만여 명(72.4%), 지역가입자가 1,400만여 명(27.8%)이다. 직장가입자 전체(가입자+피부양자)의 비율은 2014년 70.8%에서 2018년 72.4%로 가파르게 증가하였다. 이는 피부양자의 비율이 줄어들었으나 가입자의 비율이 상대적으로 가파르게 증가하였기 때문이다.

〈표 1-6〉 건강보험 가입자 현황(2014~2018년도)

(단위: 천명, %)

구 분		2018.12	2017.12	2016.12	2015.12	2014.12
계		51,072 (100)	50,941 (100)	50,763 (100)	50,490 (100)	50,316 (100)
직 장	소계	36,990 (72.4)	36,899 (72.4)	36,675 (72.2)	36,225 (71.7)	35,602 (70.8)
	가입자	17,480 (34.2)	16,830 (33.0)	16,338 (32.2)	15,760 (31.2)	15,141 (30.1)
	피부양자	19,510 (38.2)	20,069 (39.4)	20,337 (40.1)	20,465 (40.5)	20,461 (40.7)
	부양률(명)	1.12	1.19	1.24	1.30	1.35

〈표 1-6〉의 계속

(단위: 천명, %)

구 분		2018.12	2017.12	2016.12	2015.12	2014.12
지 역	소계	14,082 (27.6)	14,042 (27.6)	14,088 (27.8)	14,265 (28.3)	14,715 (29.2)
	세대주	6,678 (13.1)	6,541 (12.9)	6,481 (12.8)	6,507 (12.9)	6,655 (13.2)
	세대원	7,404 (14.5)	7,501 (14.7)	7,607 (15.0)	7,758 (15.4)	8,060 (16.0)
	부양률(명)	0.92	0.96	0.99	1.01	1.04
	세대수	8,053	7,786	7,665	7,653	7,749
사업장(개소)		1,752,678	1,659,619	1,573,176	1,465,354	1,325,244

주: 1. 2018. 12. 31.기준

2. 세대수는 세대주에 비가입세대주가 포함된 통계임

3. 부양률 : 피부양자(세대원)/가입자(세대수)

4. 직장 피부양자(%) : 피부양자 수 / 건강보험 적용인구

자료: 국민건강보험공단(2019), p. 1. <건강보험 가입자 현황> 표 내용 재구성

이와 함께 노인, 아동, 여성 등 경제적·사회적 취약계층의 의료비 부담을 감소시키기 위한 정책을 추진하였다. 특히 취약계층에게 부담능력 이상의 의료비가 발생하지 않도록 연간 건강보험 의료비 본인 부담 상한액을 소득 수준에 맞추어 설정하는 한편, 재난적 수준에 달하는 과도한 의료비 발생시 지원하는 대상을 확대(4대 중증질환 → 전 질환)하여 서민층에 대한 최후의 의료안전망 역할을 강화하였다.

건강보험 보장성 강화 등 지속적인 투자에도 불구하고 노인의료비 지출 관리 방안은 한계로 지적된다. 이는 고령자 대상 요양·돌봄서비스와 보건·의료서비스 간 역할 분담이 모호하고, 의료비 지출을 관리하는 모니터링이 부족하기 때문이다.

고령자를 대상으로 하는 요양병원과 요양시설 간 기능 분담이 제대로 되지 않아 요양병원 내 노인 환자들의 장기입원이 지속되는 것은 고질적인 문제이다. 권순만 외(2013)는 요양병원에 입원하는 환자의 40% 정도가 6개월 이상 입원하는 것을 밝히며, 이들이 집으로 돌아가기 어려운 거주 여건, 돌봄서비스 부족, 의료서비스 접근성 부족에 대한 불안, 가족의 부양부담 등 복합적 이유 때문이라고 지적하였다.

요양병원의 입원을 우려하는 이유는 건강보험의 본인부담상한제에 의해 요양병원 입원 환자들의 본인부담금이 대폭 감소하고(권순만 외, 2019), 이러한 이유로 요양시설보다 요양병원이 선호되면서 건강보험과 장기요양보험 간 설립 취지와 기능 분담이 훼손될 우려가 있기 때문이다.

실제로 2013년 기준으로 요양병원 입원 환자의 40%가 본인부담상한제의 혜택을 받고 있으며, 전체 본인부담상한제지원금의 52%가 요양병원에 입원한 환자들에게 지급되고 있는 것으로 나타났다(연세대학교, 2013). 2016년 요양병원을 이용한 사람 중 본인부담상한제

의 대상이 된 환자들의 평균 입원 일수는 255일이고 입원일수의 중위값은 345일이다(임승지, 2017). 이러한 문제의식에 근거하여 최근 커뮤니티 케어 선도 사업이 도입되었지만, 서비스와 전달체계의 확충에 초점을 맞추었고, 보험 지출 및 요양병원 입소 예방의 실질적인 성과(노인의료비 지출 절감) 달성에는 한계가 있다.

지금까지 의료비 지출에 대한 관리는 의료급여 수급자에 대해서만 이뤄졌을 뿐 건강보험 가입자의 의료비 지출과 지역 사회의 의료비 지출 절감에 대한 노력은 부족했다. 개인에 대한 총액의료비를 관리하고, 개인의 의료 이용을 예방하는 지역 사회의 건강증진서비스의 성과가 증명된다면, 이에 대한 인센티브가 제공되는 방식으로 투자효율성을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 보건(건강보험지원)과 복지(요양·돌봄) 간 경계선에 있는 업무들이 통합적으로 이뤄지고, 성과도 통합적으로 측정해야 한다.

[그림 1-3] 건강보험 진료비 증가 현황



자료: 건강보험심사평가원, 「2005~2007년 건강보험통계지표」, 「2008~2016년 진료비통계지표」

정부는 공공의료 사각지대 해소 및 국민의 건강 증진을 위해 공공보건의료 확충을 중점적으로 추진해왔다. 공공보건의료 확충은 국립중앙의료원과 국가암센터의 운영과 같은 전달체계를 강화해왔으며, 국가암관리사업 및 공공보건의료 정보화를 통한 효율적인 시스템을 마련하여 활용할 수 있도록 기반을 구축하였고, 공공보건의료기반 구축과 의료취약지 지원, 농어촌의료서비스 개선, 지방의료원 육성 등 지역의 공공보건의료 서비스를 확충하는 데 초점을 맞추었다. 이에 따라 의료 접근성이 낮은 지방 중소도시 주민들을 위해 지방의료원 기능 보강, 농어촌 보건소 및 보건지소 시설 개선을 지원하고, 산부인과 등 필수 보건의료서비스가 부족한 의료취약지역 지원 등이 지속적으로 확대되었다.

그러나 국가예방접종 실시, 지역거점병원 공공성 강화, 중증외상전문진료체계 구축 등 공공보건의료 확충 사업의 일부는 사업의 필요성과 타당성이 매우 높은 사업임에도 불구하고 지속적으로 예산이 불용되거나 사업의 효과성을 담보하기 어려운 것으로 지적되고 있다.

(2017~2019년 보조사업 연장평가 결과). 물론 일부 사업의 경우 지방자치단체가 재정 부담을 꺼리기 때문인 것으로 나타났지만, 이 역시 사전 조사를 통해 효율적인 예산 집행을 계획할 수 있었다는 점에서는 보조사업에 대한 관리 소홀로 의심될 수 있다. 또한 공공보건의료 확충 사업 중 일부 국고보조 100% 사업에서는 이해관계자(예, 협회 등)가 민간보조사업자로 선정되어 사업의 전문성 및 효율성을 저해하고 있으며, 민간보조사업자의 선정 및 제한조치 등의 규정이 미비한 경우도 있었다.

한편, 문재인 정부는 보건소의 예방 및 건강증진사업을 확대하고, 주민건강센터와 건강생활지원센터 등을 확충하여 지역 사회에서 예방 및 건강관리에 대한 투자가 이루어질 수 있도록 지원하고 있다. 이와 함께 국가균형발전위원회 주도로 생활밀착형SOC 사업을 추진하고 해당 10종 시설에 스포츠클럽을 포함함으로써 주민들의 건강 예방 기능을 강화하는 방안을 모색하였다.

〈표 1-7〉 생활밀착형 SOC사업

구분	사업명	주요 내용
국고보조	보조율인상	• 국민체육센터 (생활밀착형)
		• 생활밀착형 국민체육센터 건립 지원
		• 생활문화센터
		• 생활문화센터 조성(기존 및 유휴시설 활용) 지원
		• 다함께돌봄센터
		• 지역 내 6-12세 아동을 대상으로 돌봄 서비스 제공 (유휴공간 활용)
	기타	• 공동육아나눔터
		• 돌봄공간 조성(유휴공간 활용), 이웃 간 자녀 돌봄 연계, 놀이 프로그램·교구 지원
자체재원	H/W	• 작은도서관
		• 작은 도서관 공간 조성·리모델링(유휴시설 활용) 및 자료 구입비 등 지원
	S/W	• 주거지주차장
		• 맞춤형 주차장 조성 및 주차정보시스템 구축 등 지원
	기타	• 국립체육박물관
		• 체육문화 중심기능 수행을 위한 국립체육박물관 건립
	기타	• 메이커 스페이스
		• 혁신적 창작활동을 위한 메이커 스페이스 조성(장비구입 및 시설 구축, 공간 운영 등) 지원
자체재원	H/W	• 작은영화관, 청소년수련관 등
	S/W	• 소규모 마을 체육활동, 청소년 상담 프로그램 운영 등

자료: 국가균형발전위원회 보도자료(2019. 10. 4.)

그러나 생활밀착형 SOC 사업을 추진하기 위해서는 서로 다른 하드웨어의 결합에 재정 이 탄력적으로 대응하는가의 문제가 있다. 예를 들어, 생활문화센터 내에 다함께돌봄센터와 공동육아나눔터를 설치하는 경우 국고보조율을 인상하도록 되어 있으나, 재정절감분을 자본보조에서 경상보조로 활용할 수 있도록 한시적으로 허용해야 지방자치단체의 신청을

독려할 수 있다. 유사하게 국토교통부(LH)에서 시행하는 고령자복지주택 내 사회복지시설에 다함께돌봄센터를 병행 설치하는 경우 공용공간(예: 식당, 대규모활동실, 화장실 등)의 활용 등에 융통성이 부여될 필요가 있다.

마지막으로, 2015년 메르스 이후 감염병관리 및 국가보건의료연구에 대한 재정투자가 확대되었다. 특히 메르스 사태 이후 감염병 전문 병원 구축을 통한 감염병 대응체계를 강화하였다. 메르스 유행은 유전학적 기술이나 첨단 의약품으로 통제된 것이 아니라 역학조사와 격리, 검역과 같은 전통적 방역조치에 의해 종식되었다. 따라서 중앙과 지방 모두 이와 같은 업무를 담당할 ‘공중보건조직과 인력’이 필요함을 인지하였다. 특히 감염병에 대한 1차적 대응은 지역사회에서 일어나며 격리자 관리는 지방자치단체에서 담당할 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체도 자체적으로 대응할 수 있도록 감염병 관리조직이 필요하다는 인식이 확산되었다(보건복지부, 2015). 그러나 2020년 보건복지부 예산에서 감염병 전문병원에 대한 지원과 감염병 표준 실험실 운영, 열대풍토 및 기생충질환예방관리 등의 예산이 감액되었고, 검역관리 예산만 소폭 증액되었다.

불과 얼마 전까지 우리나라는 인구 천 명당 공공의료기관 병상 수가 과잉 공급이라고 우려하였으나, 코로나19의 확산으로 우리 국민들은 ‘병실 부족으로 인한 입원 대기열’과 ‘병실이 부족해서 자가격리 중 사망’하는 사례를 목격하였다. 기간·규모·파급력 예측이 불확실한 감염병의 특징으로 인해 일시적으로 의료서비스 공급이 부족했던 것이다. 우리나라는 민간 중심의 총량 확충에 의존해왔는데, 감염병으로 인해 일차적으로 대응해야 할 공공의료기관이 보유한 자원의 절대량이 부족한 현실이 대두된 것이다.

그러나 응급의료체계를 평시에 지속적으로 확대하는 것에 대한 우려 역시 존재한다. 따라서 평시에 서로 다른 역할을 가진 보건의료전달체계가 응급 및 재난 상황에서 유기적으로 협력하여 효율적으로 작용할 수 있도록 ‘응급의료시스템’이 필요한 상황이다. 현재 응급의료체계운영지원은 고위험·산모 신생아 지원, 권역별 심뇌혈관센터 설치, 응급의료기관 지원발전, 취약지 응급의료기관 육성, 응급의료센터 및 이송체계 지원 등 ‘응급의료전달체계’를 중심으로 이뤄지고 있다.

응급의료기관을 지정하고 운영하는 것은 매우 고무적인 일이지만, 평시의 활용성에 한계가 있다. 오히려 평시에는 각자의 역할을 하되 응급상황 발생시 ‘응급의료기관’으로 역할을 할 수 있는 다양한 공적 책무를 분담하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 대표적으로는 국립대 병원과 대학병원, 산재병원 및 보훈병원 등 병원급이 있고, 보훈병원과 위탁의료 계약을 맺고 있는 위탁병원(의원급), 요양병원 등도 활용 가능하다. 단, 이들 병원이 응급상황 발생시, 빠른 대처를 할 수 있도록 상시적인 관리가 필요하다.

나. 사회복지 분야

사회복지 분야는 국민의 기본생활보장과 저출산·고령 사회에 대응한 정책 방안을 중심으로 확대되었다. 기초생활보장 부문은 부양의무자 기준 완화 등 저소득층의 소득개선과 사각지대 해소에 초점을 맞추었다. 국민기초생활보장제도는 2000년에 시행되어 최저생계비를 기준으로 가구의 소득인정액이 미달했을 경우, 그 차액을 보충해 주는 기존의 통합급여 방식에서 중위소득을 기준으로 생계, 의료, 주거, 교육 등 각 급여를 차별화하여 지급받는 개별 급여 방식으로 개편('15. 7. 1. 시행)하였다.

문재인 정부는 「제1차 기초생활보장 종합계획」을 수립('17.8월)하고 노인, 중증장애인 등 취약계층에 대한 부양의무자 기준을 단계적으로 완화하고 있다. 예를 들어, 주거급여는 부양의무자 기준을 폐지한 후 16만명이 수급자로 편입되었다(2018년 83.1만명 → 2019년 99.1만명). 그러나 생계급여 수급자는 오히려 소폭 감소하였다(2017년 124.6만명 → 2019년 123.4만명). 이는 수급자의 연령이 고령화되고 기준 중위소득 기준이 낮기 때문이다. 기준 중위소득 40% 이하(의료급여 선정기준)이나 기초생활보장제도의 수급을 받지 못하는 비수급빈곤층은 2015년 93만명(보사연·통계진흥원, 2017년 실태조사)으로 추정되었다. 이에 따라 기초생활보장제도 부양의무자 기준을 단계적으로 완화하는 경우 24만명이 신규 혜택을 받을 것으로 추정되었다(손병돈, 2019).

이와 함께 긴급복지 지원을 위한 구체적인 사유를 확대하고, 조건부수급자 취업우선지원제도를 개선하고 자활장려금을 제도입('19.1월)하는 등 저소득층의 소득 확대를 위한 전략을 추진하였다. 한편, 청년희망키움통장('18.4월) 도입과 청년 창업 지원, 청년 주택 확대 등 청년층의 빈곤 문제에도 선제적으로 대응하고 있다.

다음으로 노인빈곤에 대한 대응은 국민연금과 기초연금, 노인일자리 등 다각적인 방법으로 추진하였다. 국민연금은 2018년 기준 65세 이상 인구 중 35%만이 평균 45만원을 수급하고 있는데, 이들은 상대적으로 안정적인 고용지위를 가지고 있었던 사람들이다. 반면에 과거 안정된 고용이력을 가지고 있지 않던 이들은 빈곤에 노출될 가능성이 높다. 기초연금은 이러한 빈곤문제에 대해서 직접적으로 대응하기 위해 도입된 조세방식의 연금이다. 2020년 기준, 65세 이상 노인 중 소득하위 70%에게 최대 30만원(하위 25%)까지 지급하고 있다.

2. 재정투자의 한계

2004년에 도입된 노인일자리란 노인빈곤율을 경감시키고, 노인의 사회적 고립을 방지하고 사회적 활동을 촉진하기 위한 목적을 동시에 가지고 있다. 노인일자리 사업은 공공형과 민간형으로 구분되고, 공공형은 공익활동과 재능나눔형으로 구분되며 평균 월보수는 27만원/10만원, 전체 일자리 중 약 80%를 차지하고 있다. 민간형은 사회서비스형, 시장형사업

단, 인력파견형 사업단, 시니어인턴십, 고령자 친화사업, 기업연계형 등이 있으며, 최대 월 162만원까지 지급 가능하다. 그러나 민간 일자리의 대부분을 차지하는 시장형 사업단은 매 월 30만원을 제공하며, 최대급여를 제공하는 시니어 인턴십은 9천명으로 제한적이다. 노인 일자리 수와 예산은 지난 15년 동안 비약적으로 증가해왔다.

그러나 지니계수와 소득5분위 배율의 개선 성과는 여전히 미흡하다. 이것은 2017년 이후 재정 투입이 본격적으로 이뤄졌으나 그 성과가 이뤄지기에 충분한 시간이 소요되지 않았기 때문일 수도 있다. 또한 정책 효과를 측정하기 위한 근거자료 역시 복지패널과 재정패널, 가계복지금융조사 등 데이터의 기준연도가 2017년이기 때문이다.

〈표 1-8〉 노인빈곤 추이

구분		빈곤 추이
노인절대빈곤율		34.5%('13) → 28.8%('15) → 32.6%('16)
노인상대빈곤율	가계동향조사	48.1%('13) → 44.8%('15) → 46.5%('16)
	가계금융복지조사	46.3%('13) → 43.2%('15) → 42.2%('16)

주: 절대빈곤율은 65세 이상(농어가 제외) 기준, 한국보건사회연구원 빈곤통계연보(17)

상대빈곤율은 65세 이상 노인 기준, 통계청 KOSIS

자료: 최옥금(2019)

이와 유사하게 기초연금과 노인일자리 사업의 성과 역시 긍정적인 측면과 미진한 측면이 동시에 존재하고 있다. 노인빈곤이 연금제도의 성숙과 달리 그다지 개선되고 있지 않으며, 절대빈곤율도 33%, 상대빈곤율(중위 가구소득의 50%)도 40%로 여전히 높다.

이러한 한계는 몇 가지 이유가 존재하는 것으로 나타났다. 첫째, 불안정한 고용이력을 가지고 있던 저소득층이 국민연금의 혜택을 받지 못하기 때문이다. 둘째, 기초연금이 확대되고 있지만, 빈곤선을 극복할 만큼 충분한 급여를 제공하고 있지 못하다. 참고로 1인 가구 기준으로 중위소득 50%는 약 80만원 수준으로, 빈곤갭(poverty gap)은 일부 극복이 된다고 해도 빈곤선이 극복되지는 못하는 것이다. 국민기초생활보장 수급자는 기초연금을 수급하지 못하기 때문에 빈곤 극복에 한계도 존재한다. 이에 비해 노인일자리 사업은 빈곤율과 빈곤갭이 동시에 줄어드는 것으로 나타났다.

〈표 1-9〉 노인 일자리사업의 빈곤감소 효과

구분		사업전		사업 후(27만원)		사업개선(40만원)	
		기초연금 20.6만원	기초연금 30만원	기초연금 20.6만원	기초연금 30만원	기초연금 20.6만원	기초연금 30만원
사업참여 가구노인	빈곤율	75.4%	72.0%	65.1%	60.9%	59.4%	51.5%
	빈곤갭	31.0%	25.7%	18.9%	14.4%	13.9%	9.8%
전체 노인	빈곤율	46.0%	43.1%	45.1%	42.2%	42.9%	39.2%
	빈곤갭	15.6%	13.3%	14.5%	12.4%	12.3%	10.3%

자료: 손병돈 외(2019)

강은나 외(2017)의 연구에 따르면, 노인일자리사업에 참여하는 이들은 병의원 이용횟수, 우울의심비율, 자아존중감, 그리고 삶의 만족도에서 비참여 노인에 비해서 긍정적으로 나타났다. 또한 노인일자리사업이 신체적·정신적 건강증진 효과가 있다는 것이 증명되었다.

한국의 노인자살률은 여전히 세계에서 가장 높지만, 그 비율은 급속히 감소하고 있다. 중앙자살예방센터(2019)에 따르면, 10만명당 노인 자살자 수는 2011년 약 80명에서 2017년에 48명으로 40% 정도의 감소를 보였다. 기존 조사에서 자살 동기의 경제적 요인의 영향이 가장 크고 사회적 관계도 영향을 미친다는 점을 생각할 때, 기초연금과 노인일자리사업은 자살의 감소와 정신건강과 사회적 관계 증진에 도움을 주었을 것으로 추정할 수 있다.

다음으로, 미래에 대비하는 저출산·고령사회에 대응하여 생애주기별 사회서비스를 지속적으로 확대하였다. 아동학대 예방 및 근절을 위한 ‘아동학대 방지 보완대책’을 수립하고(‘18.3월) 아동학대 대응 인프라를 확충하였으며 위기아동 조기발견을 위한 e아동행복지원 시스템을 시행(‘18.3월)하고 있다. 보편적인 교육서비스를 확대하고 교육서비스의 질을 제고하기 위해 보조교사와 대체교사를 지원하고 있으며, 초등학생 방과후 온종일돌봄체계 구축을 위해 다함께돌봄센터를 도입하고 지역아동센터의 운영비 지원을 확대하였다.

초고령화에 따라 고령자에 대한 돌봄서비스가 확대되었다. 취약한 독거노인에 대한 노인돌봄기본서비스가 확대되었고, 개인적·사회적 돌봄 부담이 큰 치매 및 장기요양서비스도 확대되었다. 노인장기요양보험에서 돌봄 필요가 높은 노인들에게 요양서비스를 제공하며, 노인장기요양보험 등급을 받지 못한 등급 외 A, B 판정 노인들에게는 지방자치단체에서 노인돌봄서비스를 제공하고 있다. 노인장기요양보험을 보충하는 역할을 담당하고 있지만, 예산의 제약이나 대상의 제약 그리고 국민건강보험공단과 지방자치단체와의 연계 등 다양한 이슈들이 제기되고 있다(김태일 외, 2018). 노인장기요양보험지원은 「노인장기요양보험법」 제58조¹⁾에 근거하여 국고보조로 노인장기요양보험 지출 중 20% 상당을 지원하고 있다.

1) “국가는 매년 예산의 범위 안에서 해당 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다.”

정부는 ‘치매국가책임제’ 추진 계획을 발표하였다(’17.9월). 노인치매관리사업은 국가치매관리체계를 구축하여 전문적인 치료 및 돌봄서비스 제공을 받을 수 있도록 하면서 환자와 가족의 삶의 질을 높이는 것을 목표로 하고 있다. 치매안심센터에 등록된 치매환자들이 2018년 2월 4.6%에서 12월에 47.4%가 될 만큼 영향력이 빠르게 확장되고 있고, 진단검사도 약 11만건에 이르고 있으며, 치매체크 앱(app)의 누적다운로드 건수도 2018년에 22만건에 이르고 있다(보건복지부, 2019). 치매파트너와 치매전문교육을 확대하면서 치매에 대한 부정적 인식을 개선하고 환자와 가족의 활동을 지원하고 있다.

고령자가 증가하면서 돌봄이 필요한 노인의 수가 급증하고 있는 현 상황에서 노인돌봄 인프라에 대한 필요성이 제기되고 있다. 현재 한국의 노인돌봄 공급자 인프라는 거의 전적으로 민간에 의존하고 있기 때문에 믿을 수 있는 공공시설들이 매우 부족한 실정이다. 노인 장기요양시설의 경우 공공시설 비중은 1~2% 정도에 불과하므로(김보영, 2019), 적절한 질을 담보하는 돌봄을 제공하고 공공성과 책임성을 갖추기 위해서 시설 확충은 매우 중요하다.

아동에 대한 투자는 지속적으로 증가하고 있으나, 다부처 유사중복 사업의 정비가 적절한 때 이뤄지지 못한 채로 공공부문 재정을 통한 민간 부문 확대의 풍선 효과가 존재한다. 예를 들어, 국정과제로 추진하고 있는 “온종일돌봄체계 구축”은 초등학생 저학년 아동에 대한 방과후 돌봄체계 구축 사업이다. 이는 기존에 보건복지부 지역아동센터 지원사업과 여성가족부 청소년방과후아카데미 지원사업, 교육부의 초등돌봄교실 등이 존재하고 부처 간 연계 통합이 제대로 이뤄지지 않은 상태에서 부처별 전달체계의 확대로 지역 사회 내 과다한 공급과 경쟁을 야기했던 문제 등이 노출되었다(강지원 등, 2017).

특히 여성가족부 전달체계는 민간위탁방식으로, 교육부 전달체계는 공공부문(학교)에서 직접사업방식으로 이뤄진 데 반해 보건복지부의 전달체계(지역아동센터)는 민간부문의 과다한 진출로 비효율적 운영과 보조금 관리체계의 문제점 등이 지속되었다. 이러한 상황에서 기존 전달체계에서 보건복지부 다함께돌봄센터가 추가로 설치되고, 보건복지부 방과후 보육(어린이집)과 여성가족부 공동육아나눔터 사업이 방과후돌봄 서비스 제공기관으로 확대되었다.

맞벌이 부부의 증가에 따라 지역 사회에서 안심하고 자녀를 돌볼 수 있는 돌봄체계의 구축은 매우 적절한 정책 방향이나 유사중복사업에 대한 정비가 이뤄지지 않은 상황에서 돌봄시간의 사각지대(예, 저녁 5~8시)를 해소하기 위해 공공전달체계 구축을 신설·확장하는 정책 선택은 불필요한 경쟁과 투쟁 등 많은 사회적 비용을 유발하고 있다. 다년간 국회와 사회보장위원회(돌봄사업군 평가) 등에서 유사정비사업에 대한 체계적인 정비와 사업 간 연계성을 요구했으나, 아동과 청소년의 이원화를 통한 부처별 이해관계 때문에 실제적인 정비가 이뤄지지 못하였다.

무엇보다도 국정과제 “온종일돌봄체계 구축사업”의 성과지표로 센터수(초등돌봄교실,

다함께돌봄센터 등) 및 이용아동수 등 투입지표를 설정함으로써 유사중복사업의 정비 및 효율적인 재정 운용의 계획 없이 무조건 시설의 확충에 의존하고 있다는 사실이다. 또한 아동수가 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 전달체계가 확대되고 있고, 국정과제 성과지표 달성을 위해 불필요한 지역까지 신규 시설 확충으로 이뤄지다 보니, 시설 기준에 미흡한 시설의 진입까지 이뤄지고 있다. 지역 사회 내에서 아동을 중심으로 전달체계의 효율적 운용과 보조금 관리 방안, 이용 실태에 대한 정확한 진단이 필요하다(강지원 외, 2018).

한편, 장애등급제 폐지(19.7월)로 장애인의 개인적 욕구와 환경을 종합적으로 고려한 서비스 지원기반을 마련하고, 장애인연금 인상(월 20만원 → 25만원, '18.9월) 및 생계·의료급여 수급 장애인에 대한 급여 인상(월 25만원 → 30만원, '19.4월) 등 장애인의 생활안정을 위한 정책이 확대되었다. 그러나 장애등급의 폐지를 대체할 장애판정기준에 대한 첨예한 이해관계가 대립하고 있으며, 장애인이 65세 이상이 되면 노인장기요양보험으로 편입됨에 따라 장애인활동보조서비스가 오히려 감소되는 부분이 존재하고, 성인장애인에 대한 돌봄이 실제적으로는 가족에 의존하고 있어 지원의 사각지대가 존재한다는 측면에서 향후 재정운용의 방향 설정이 매우 중요하다. 이와 함께 발달장애인 생애주기별 종합대책을 수립('18.9월)하고 성인 주간활동을 도입(2.5천명, '19.3월)하는 등 발달장애인에 대한 지원이 확대되었는데, 실질적인 제도 운영 이후 성과를 측정할 필요가 있다.

최근에는 지역 사회에서 건강을 유지하고 지역사회에서 삶을 영위할 수 있도록 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어²⁾) 정책이 도입되었다. 지역사회 통합돌봄 선도사업은 지역내 노인, 장애인, 정신질환자 대상 사업으로 2019년 6월부터 2년간('19.6~'21.5월) 선도 사업을 실시하고 있는데 이후 전국적으로 확대하여 실시할 예정이다.

지난 20년간 꾸준히 사회복지사업이 확대되었다. 이는 사회보장제도의 성숙에 기인하고 국민들의 기본생활이 전반적으로 향상되었다는 측면에서 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 여전히 제도별 선정기준으로 인한 사각지대가 존재하고, 부처별·사업 간 유사중복 및 부적정 지출의 문제가 존재한다.

정부는 읍면동 일선행정기관 내 사회복지인력 확충 및 전담팀 운영 등 찾아가는 보건·복지서비스 제공을 위한 기반 강화를 통한 국민의 복지체감도 개선을 위한 노력을 지속하고 있다. 복지사업의 증가로 상담 및 찾아가는 서비스, 복지사각지대 발굴, 통합사례관리 등 체감도 높은 복지서비스 제공을 통한 수요자 중심의 복지전달체계 개편이 지속적으로 추진해 나갈 전망이다.

2) 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어): 돌봄이 필요한 국민이 살던 곳에서 본인의 욕구에 맞는 다양한 서비스를 통합적으로 누릴 수 있도록 지원하는 혁신적 사회서비스 정책임.

〈표 1-10〉 연도별 사회복지전담공무원 정원 증원 추이

(단위: 명)

구분	2002 ¹⁾	2003	2004	2005 ²⁾	2006	2007	2008
신규	1,700	-	15	2,579	467	310	191 ³⁾
누계	7,144	7,144	7,159	9,738	10,205	10,515	10,706
구분	2011 ⁴⁾	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ⁵⁾
신규	1,060	2,100	1,300	1,177	1,120	1,120	1,120
누계	11,766	13,866	15,166	16,343	17,463	18,583	19,703

주: 1) 2002년에는 여성복지상담원 및 아동복지지도원 800여명이 사회복지직 전환되었으며, 2002년 이후 수치는 이를 포함한 것임

2) 2005년 수치는 '05년 채용하도록 한 배치 예정인원임

3) 중앙정부의 정원배정이 아닌, 지자체 자체충원인원으로 볼수 있음

4) 2011년 이후 인원은 신규충원계획(정원)의 인원을 제시하여 누계로 산출

5) 2017년은 채용예정된 수치임

자료: 연도별 『보건복지통계연보』 및 『보건복지백서』 자료로 구성; 강혜규(2017: 11)에서 재인용

〈표 1-11〉 지자체 사회복지담당공무원 정원현원 현황(2018년 하반기 기준)

(단위: 명, %)

정원				현원			
계	사회복지		행정직등	계	사회복지		행정직등
	사회복지직 단수	사회복지 +기타직			사회복지직 단수	사회복지 +기타직	
39,156 (100.0)	17,663 (45.1)	6,833 (17.5)	14,660 (37.4)	37,303 (100.0)	17,201 (46.1)	6,003 (16.1)	14,100 (37.8)

주: () 안은 비중임

자료: 연도별 『보건복지통계연보』 및 『보건복지백서』 자료로 구성; 강혜규(2017: 11)에서 재인용

이와 함께 사회복지 분야 부적정 지출에 대한 관리를 위해 2015년 이후 부정수급 대책을 강구하고 있다. 보건복지부는 급여조사담당관을 신설하여 사회복지재단 및 대규모 보조사업에 대한 부적절 지출을 조사·관리하고 있으나, 부처 간 유사중복 사업의 경우 자료 제공의 한계로 실질적인 관리가 부족하다. 예를 들어, 대표적인 유사중복 및 보조금 부적정 지출 사건이 발생한 방과후 돌봄사업의 경우 동일 아동이 몇 개의 시설을 이용하는지 확인할 수 있는 데이터 연계가 가능하지 않다.

한편, 정부는 주거복지로드맵(2017.11.) 등에 따라 공공임대주택을 2018~2022년간 70.8만호를 공급하여 서민의 주거안정에 기여하고자 한다. 이와 함께 노후 공공임대주택의 기능개선 및 노후시설을 보수하여 주거취약계층의 안전사고 예방과 주거복지 향상을 도모하고자 하였다. 이와 함께 쇠퇴도심의 지역 경제 활성화와 고용기반 창출을 위하여 재원을 증가

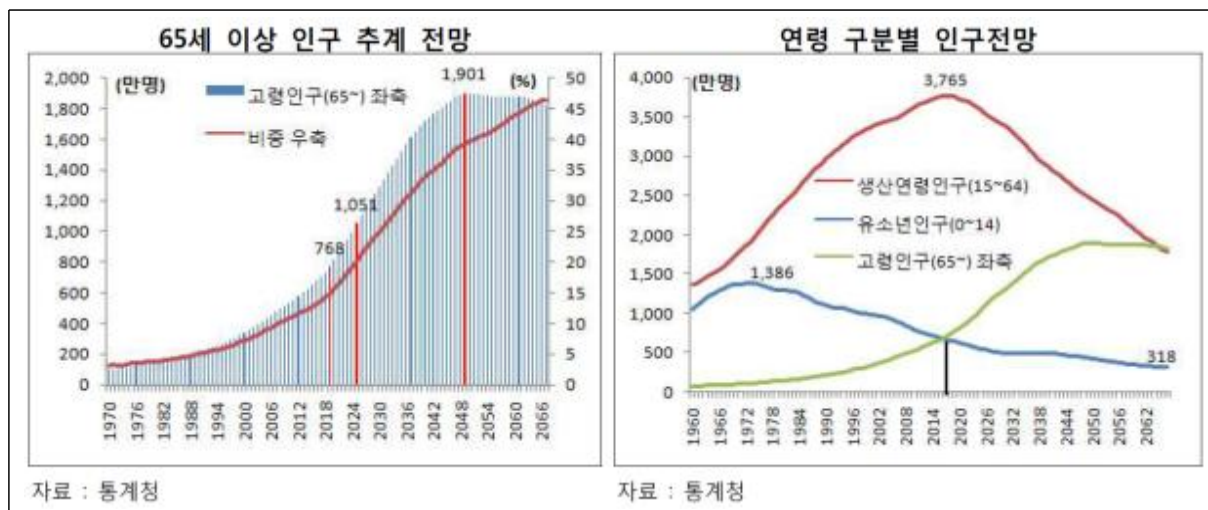
시켰다. 이러한 재정 투입의 성과로 공공임대주택의 공급은 증가했으나, 공공임대주택의 공가 증가 등의 문제가 대두되고 있다.

제3절 정책환경 변화와 쟁점

1. 여건변화 및 전망

보건복지를 둘러싼 가장 중요한 정책 환경은 저출산과 고령화라고 할 수 있다. 역사상 유례가 없는 초저출산은 더욱 빠른 고령화를 진행시키고, 고령화는 연금이나 돌봄과 같은 복지에 대한 요구와 이로 인한 재정적 지속가능성에 대한 요구를 동시에 증가시킨다. 두 요구가 동시에 증가하는 딜레마적 상황은 이미 시작되었으며, 향후 더욱 빠르게 진행될 것으로 예상된다. 이미 65세 이상 인구가 14%가 넘는 고령사회를 지난 우리는 2025년에 20%를 넘어 초고령사회가 될 것으로 예상되고 있다. OECD 국가 중 가장 빠른 고령화율을 보이고 있다. 유소년인구가 줄어들고 노령인구가 증가하는 현상은 향후 최소 30년 이상 유지될 것으로 예측되고 있다.

[그림 1-4] 미래 인구변화 추이



자료: KDB 산업은행(2019)

노인인구의 증가는 직접적으로 비경제활동인구 증가를 의미하며 연금지출이나 노인빈곤관련 지출 그리고 노인돌봄 관련 지출이 직접적으로 증가하게 될 것을 의미한다. 현재 사회보장제도의 구조를 개편하지 않고도 노인인구의 증가를 통한 연금이나 보건지출의 자연

증가분이 상당할 것으로 예상되고 있다. 국회 예산정책처의 2019-2050년 장기재정전망 보고서에 따르면 복지지출이 2030년에 GDP 대비 15%가 되고 2050년 18.4%가 될 것으로 추계하고 있다. 급속한 지출이기는 하지만, 현재 OECD 국가 복지지출 평균이 20%임을 고려하면 높은 수치라고 하기는 어렵다(OECD 국가 노령인구 비중은 약 15%).

다만, 국제비교에서 살펴본 바와 같이 여전히 노인빈곤이 높고, 돌봄이 확장될 여지가 많다. 현재 연금 지출의 대부분을 차지하고 있는 국민연금과 특수직역연금의 장기 가입자들은 이미 어느 정도 안정된 계층이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 제도가 성숙된다고 자연스럽게 노인빈곤이 줄어들고 노인들의 돌봄 욕구가 광범위하게 해소될 것이라 기대하기는 어렵다. 노동시장에서 사회보험 가입이력이 적었던 이들과 빈곤한 노인들을 위한 대책은 필수적으로 확장될 필요가 있다. 동시에 연금제도의 지속가능성을 위한 다양한 구조조정과 개혁들의 과제가 존재한다. 예를 들어, 연금수급연령을 높이게 될 경우 지속가능성이 증가하지만, 동시에 고령자들이 노동시장에서 장기간 일을 할 수 있도록 활성화 정책을 포함한 노동시장 전반의 변화가 필요하다.

노인인구의 증가는 가족 형태의 변화와 노인 의료·돌봄에 대한 부담 증가와 연계됨으로써 주거에도 영향을 미친다. 우리나라는 2026년 고령화율 20%에 도달할 것으로 예상되며, 2050년 노인부양비는 70%에 육박할 것으로 예상된다(통계청). 또한 65세 이상 노인진료비는 27.1조원으로, 전체 진료비(69.6조원)의 39%(국민건강보험공단, 2017)에 해당될 것으로 예상된다. 또한 보건복지부·한국보건사회연구원에 따르면 독거노인과 부부가구의 주거비용에 대한 부담이 크나, 소득이 낮을수록 주거비와 보건의료비용에 대한 부담이 높은 것으로 나타났다(2017 노인실태조사). 일반적으로 노인은 주택 보유자가 많으나 가용 소득은 적고 소득 대비 주거비 부담이 큰 편이다. 더구나 60세 이상의 노인 가구 중 자가는 73.5%, 전월세 등은 26.3%, 주거취약가구(보증금무월세, 사글세, 무상 등)는 5.1%에 해당한다.

초고령사회에 대응하여 최근에는 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있도록(Age in Place, AIP), 보건·의료+요양·돌봄+복지+주거의 결합에 대한 요구가 증가하고 있다. 이에 따라 지역 사회에 기반을 둔 주거 및 서비스 결합·연계의 필요성이 대두되었다. 고령자 가구 중 30년 초과된 노후주택 거주 비중은 36.6%이며, 60세 이상 고령자의 86.0%는 자녀와 떨어져 ‘자기 집(86.0%)’에서 거주하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 고령자 가구는 ‘시설이나 설비가 더 양호한 집으로 이동’(43.7%)하기 위해 이사하는 것으로 나타났다.

고령화와 비급여 축소 및 보장성 강화 정책으로 인해서 의료비는 지속적으로 증가할 것으로 파악된다. [그림 1-5]는 문재인 정부가 보장성 강화를 제안한 이후 건강보험 수지를 추계한 것이다. 보장성 강화가 기본적으로 비용을 유발하지만, 건강에 대한 인식이 상당히 좋지 않고, 의료기술의 발전과 고가 장비의 활용, 민간보험으로 인한 의료비 상승 등 다양한 요인들이 지속적으로 건강보험 재정을 압박할 것으로 예상된다. 또한, 노인요양병원들이

급속도로 확산되고 있으며, 상당한 비용을 유발하고 있다. 그렇기 때문에 재정절감을 위한 다양한 대책들이 필요할 수 있다.

[그림 1-5] 건강보험 재정수지 추이(기본모형 추계)



자료: 김윤희(2017)

저출산은 당분간 급속한 반전을 이루는 것이 쉽지 않다는 것이 중론인 듯하다. 통계청에 따르면 청년들의 실업률은 2013년에 8%에서 2019년 6월에 10.4%으로 급증한 바 있다. 2019년 11월 현재 다시 7%대로 떨어지기는 했지만, 청년들의 고용 안정성이나 소득 안정성이 상당히 취약하다. 흥미로운 것은 한국노동패널에 따르면 2017년부터 1998년 조사 이후 처음으로 청년층의 행복도가 중장년보다 낮아졌다. 이러한 상황은 저출산에도 일정 부분은 영향을 미친다고 판단된다.

코로나 사태로 인한 여파는 보건복지 전반에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 가장 직접적으로는 보건과 관련된다. 신종감염병 발생 및 유행 가능성이 높아짐에 따라 반복적으로 코로나19와 유사한 상황을 대비하여 언택트(untact) 시대에 발맞춘 의료보장 강화 및 의료의 질 제고에 대한 필요성이 대두되고 있다. 언택트 등 코로나19 이후 뉴노멀에 대응하는 유연한 국민 의료보장 체계의 확립을 위해 재택의료를 활성화하고, 비대면의료서비스를 포함한 지역별 의료격차의 해소가 필요하다. 국민 의료보장 체계는 평시와 비상시에 모두 대응할 수 있도록 유연하게 운영되어야 한다.

2020년 4월 국회의원 선거에서는 지역별 감염병 전문병원 신설, 음압병상 확충, 질병관리본부를 질병관리청으로 확대하는 방안 등이 모든 정당에서 공약으로 제시되었다. 이와 함께 정보통신기술(ICT)을 활용하여 재택 모니터링·상담 서비스를 제공하는 사업을 개발하고 이에 대한 보상체계(수가)를 마련할 필요가 있다. 또한 노인 등 취약계층에게는 왕진, 가정간호 서비스 제공 등에 대한 적정보상체계 마련을 통해 재택기반 보건의료서비스를 활성화

화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 코로나19로 인해 공공보건 의료의 취약성 문제가 대두되었다. 지역(지방)·진료과목·부족한 분야 중심으로 인력 확충 및 적정 배치를 위한 노력이 필요하다. 다만, 공공보건 의료의 확충이 중요함에도 불구하고 지출의 효율화 방안을 함께 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 약 70여개로 구획하고 있는 의료권, 혹은 17개 시도, 혹은 4개의 권역을 중심으로 공공보건의료 전달체계를 확충하는 방안이 적절한 것인지, 인구의 특성 및 공간을 고려하여 보건지소·보건소·의원급·병원급·국립대학병원 등의 네트워크를 구성하여 재난 시 가동할 수 있는 유연한 공공전달체계를 구축할 것인지에 대한 고려가 필요하다. 평시에는 지역 사회에 밀접한 보건의료 전달체계인 보건지소 및 보건소, 의원급을 활용하여 국민 스스로 건강을 관리할 수 있도록 ‘예방 서비스’를 중심으로 하되, 비상시 필수의료서비스가 지역 내에서 충분하게 제공될 수 있도록 공공·민간의 협력체계를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 비대면 의료서비스 및 의료 인력의 질 관리, 평시의 재난 의료긴급서비스에 대한 훈련 등이 필요하다. 메르스 사태에서 경험한 것처럼 코로나19 이후에는 미루어두었던 만성적·급성적·요양적 보건의료서비스의 이용이 급증할 것으로 예상되므로 보건의료지출의 확대가 예상된다. 이에 따라 지출구조조정(수가제도 등)에 대한 정책적 수요 역시 증가할 수 있을 것이다.

코로나 사태의 중장기적 여파는 고용과 소득보장에도 영향을 미칠 수 있다. 당장 수출산업이 위축되고, 온라인 중심 산업이 더욱 비중이 커지게 되면 노동시장에 대한 구조조정이 불가피해질 가능성이 있다. 안정된 일자리들이 더욱 흔들리게 되면 복지가 감당할 하중이 증가할 수밖에 없을 것이다. 그렇기 때문에 증가하는 복지수요와 재정적 하중을 동시에 어떻게 대응할지에 대한 정책적 고민이 필요한 시기이다.

2. 자원 배분 관련 쟁점

보건복지 분야에서 당면한 핵심적 이슈 중 첫 번째는 노인빈곤이다. 노인빈곤에 관계된 가장 직접적인 제도는 국민기초생활보장제도와 기초연금이다. 국민기초생활보장제도의 경우 부양의무자 기준의 점진적 완화에도 불구하고 여전히 부양의무자 기준 등으로 사각지대가 존재하는 ‘범위’의 문제와 생계급여 수준이 중위소득의 30% 정도밖에 되지 않아 발생하는 이슈가 동시에 존재한다. 부양의무자 기준을 어떻게 추가적으로 완화/폐지를 할 것인지에 대한 여부가 핵심적인 쟁점 중 하나이다. 또한, 부양의무자 기준을 폐지할 경우 생계급여보다 의료급여에 대한 재정적 압박이 존재하는바, 생계급여와 의료급여를 분리하여 부양의무자 기준을 폐지할 것인지에 대한 쟁점이 존재한다. 생계급여 수준에 대해서는 너무 낮아서 현실적으로 생활이 가능하지 않고, 국제기준(중위소득 50%)에 비해서 너무 낮아서 노인빈곤 지표가 호전되기 어렵다는 비판이 존재한다. 지속적으로 논의되는 ‘줬다 뺏는 기초

연금' 논의도 이에 해당한다. 하지만, 기초생활급여 대상자에게 기초연금을 주게 될 경우 보충성 원리에 어긋나며, 동시에 차상위와 소득역전현상이 일어날 수 있는 문제가 있다. 궁극적으로 균등화지수 조정을 통해서 1인~2인 가구의 빈곤선을 조정하는 이슈나 기초연금의 일부를 수급가능하게 대안 등이 논의되고 있다.

기초연금의 수준을 높이고 빈곤한 노인에 대해서 보충기초연금을 제공하여 빈곤을 줄이는 방안은 또 다른 대안이다. 하지만, 70%에게 주는 기초연금의 급여가 너무 올라가게 될 경우 국민연금(평균급여 약 40만원)과의 형평성 문제도 제기될 수 있고, 보충기초연금을 준다고 해도 기초연금이 생계급여 산정에 포함되게 되면 빈곤노인에게는 큰 도움이 되지 않을 것이다. 이러한 맥락에서 어떻게 국민기초생활보장제도, 기초연금, 국민연금의 역할을 정립하면서 장기적 재정운용을 할지가 핵심적인 쟁점이라고 할 수 있다.

노인생활안정이라는 목표에서 노인일자리사업이 차지하는 역할과 비중에 대한 고려도 향후의 쟁점사항이다. 노인일자리사업이 급속히 확장되면서 노인빈곤과 노인의 삶에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것은 사실이지만, 향후 그 목적을 보다 분명히 하면서 예산을 사용해야 할 필요가 있다. 국민기초생활보장제도나 기초연금 자체가 확장되고 있기 때문에 빈곤 예방 차원에서 노인일자리사업이 급속히 확장되는 것이 맞는지 검토할 필요가 있다. 현재 노인고용률은 한국이 OECD에서 이미 가장 높은 편에 속하고 있고, 대부분 저소득 일자리에 종사하고 있다. 만일 노인의 고용이나 사회적 관계에 대한 부분을 추후 목적으로 한다고 한다면 저소득 일자리가 아닌 더 체계화된 노인친화적 고용시스템이 될 수 있도록 예산을 투자할 필요가 있다. 활동적 노령화(active ageing)의 관점을 분명히 하면서 지역사회로부터 그리고 지역사회를 위한 지속가능한 일자리가 될 수 있도록 '사회혁신(social innovation)'의 관점에서 접근할 필요가 있다. 현재 노인일자리사업에서 이러한 방향이 어떻게 가능할 수 있을지, 이를 위한 공공과 민간의 협력을 어떻게 가능할지에 대한 논의가 필요하다.

보건 분야 재원 배분과 관련하여 가장 중요한 쟁점은 전통적으로 논의되는 바와 같이 건강보장성 강화와 노인의료비 지출의 억제이다. 그다음으로는 코로나19 사태에서 경험한 재난적 위기 상황에 대응하는 보건의료 전달체계에 대한 공공성 강화이며, 마지막으로 비대면 의료 보장서비스의 강화와 보건산업의 발전을 위한 재정 지원이다.

건강보험의 보장성 강화는 문재인 정부의 국정과제이며, 국민의 체감도가 매우 큰 사업이지만 건강보험 보장성 강화로 인한 재정의 지속가능성에 대한 우려는 매우 어려운 주제이자 핵심적인 쟁점이다. 특히 건강보험 보장성 강화정책이 확대되었음에도 불구하고 그 성과지표인 보장률은 획기적으로 증가하지 않았다. 오히려 MRI 등 고가 장비의 의료 이용이 증가하여 급성기 질환자의 장비 대기 시간이 증가하고 있고 건강보험 재정에 부정적인 영향을 주고 있다. 그러나 보장성 강화 정책에 따른 의료 이용의 증가가 '미충족 의료의 실질 이용'인지, '불필요한 의료 지출'인지에 대해서는 정확하게 측정된 바 없다.

〈표 1-12〉 건강보험보장률 추이

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
현금지급 포함	64.5	65.0	62.6	65.0	63.6	63.0	62.5	62.0	63.2	63.4	62.6	62.7	63.8
현금지급 미포함	64.3	64.6	62.2	64.0	62.7	62.0	-	-	-	-	-	-	-

주: 현금급여를 제외한 경우는 2011년 이후 발표되지 않음

자료: 최현수 외(2018), 2018년 통계로 보는 사회보장, 보건복지부 사회보장위원회사무국, 한국보건사회연구원, p. 305. 2017~2018년은 건강보험공단 자료

그럼에도 불구하고 고령화에 따른 노인의료비 지출의 증가와 건강보험 보장성 확대에 따른 건강보험의 지출이 지속적으로 늘어날 것으로 예견된 만큼 세입의 확충 방식과 지출의 효율성 제고 방식이 동시에 고려되어야 한다. 먼저 건강보험의 세입 확충 방식과 관련해서는 정부지원금의 개편과 건강보험의 부과기반 개선을 고려할 수 있다.

건강보험의 재정은 보험료 수입과 정부지원으로 구성된다. 지난 6년간 보험료 수입은 연평균 7.03% 증가하였고, 정부 지원은 연평균 4.86% 증가하였다. 건강보험의 지출은 보험료 수입보다 크지만, 정부 지원을 포함할 경우 매년 지출보다 수입이 많아 2017년 기준 약 20조 8천억원이 적립되어 있다.

〈표 1-13〉 건강보험 재정 추이

(단위: 억원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
보험료 수입(A)	364,685	393,661	421,803	453,035	486,221	512,151	7.03%
지출(B)	388,035	415,287	439,155	482,281	526,339	572,913	8.10%
당기수지(A-B)	23,350	21,626	17,352	29,246	40,118	60,762	
정부지원C)	53,507	58,072	63,221	70,974	70,974	67,839	4.86%
일반회계	43,434	48,086	53,030	55,789	52,060	48,828	2.37%
건강증진기금	10,073	9,986	10,191	15,185	18,914	19,011	13.55%
정부지원 후 당기수지 (A-B+C)	30,157	36,446	45,869	41,728	30,856	7,077	
누계 재정수지	45,757	82,203	128,072	169,800	200,656	207,733	

주: 1. 현금 흐름 기준

2. 정부 지원은 법정부담금 및 과징금 지원액임

자료: 신영석(2018), 「건강보험 재정수입 관련 주요 과제」, 한국보건사회연구원 보건복지 ISSUE&FOCUS 제355호

건강보험 재정 위기 극복을 위하여 2002년 「국민건강보험재정건전화 특별법」이 제정되면서 국고지원의 규모가 법적으로 명시되었으며, 2006년 특별법이 만료된 후 2007년부터

현재까지 개정된 「국민건강보험법」 및 「국민건강증진법」에 근거를 두고 한시적으로 국고(일반회계) 및 건강증진기금(담배부담금)이 건강보험공단에 지원되고 있다. 법정 지원 기준은 매해 보험료 예상 수입액의 20%(일반회계 지원금 14%, 건강증진기금 지원금 6%)인데, 실제 보험료 수입 대비 정부지원금의 비율은 15.45% 수준이다.

이는 법적 지원 근거의 모호성에 근거한다. 「국민건강보험법」 제108조 제1항 ‘예산의 범위에서’와 제2항 ‘국민건강증진기금에서 자금을 지원받을 수 있다’등의 문구는 강제성이 없고, 정부지원금의 산출 기준이 되는 예상 보험료에 대한 법적 규정 역시 명확하지 않다. 또한 건강증진기금의 65% 범위 내에서 지원할 수 있도록 명문화되어 있어 보험 재정 규모가 커짐에 따라 건강증진기금이 법정 지원액 규모를 맞추는 것은 현실적으로 불가능하다(신영석 외, 2015, p. 30). 그러나 건강보험의 누적 흑자가 약 20조 7천억원에 이르는 반면, 국가 재정수지는 적자인 상태에서 건강보험에 대한 지원을 확대하는 것은 우리 사회의 지속가능성을 고려할 때 우려되는 부분이기도 하다. 이는 2022년 12월말까지 한시적으로 적용될 예정이므로, 비용 부담 방법을 검토하고 국고지원 규모의 설정 원칙을 명확하게 한 후, 법령 개정을 검토할 필요가 있다.

한편, 건강보험의 지출 방식 효율화를 위해서는 지출의 불확실성을 해소하고 가입자의 건강정보 이해력(health-literacy) 강화 및 능동적 참여를 통한 합리적 선택권을 보장(공급자 단위 과잉진료 모니터링, 고비용 급여 항목 관리 등)하고, 부적정 과다 의료이용에 대한 개인의 책무성을 강화하고, 국민이 합리적으로 의료이용을 할 수 있도록 제도적인 환경을 조성할 필요가 있다.

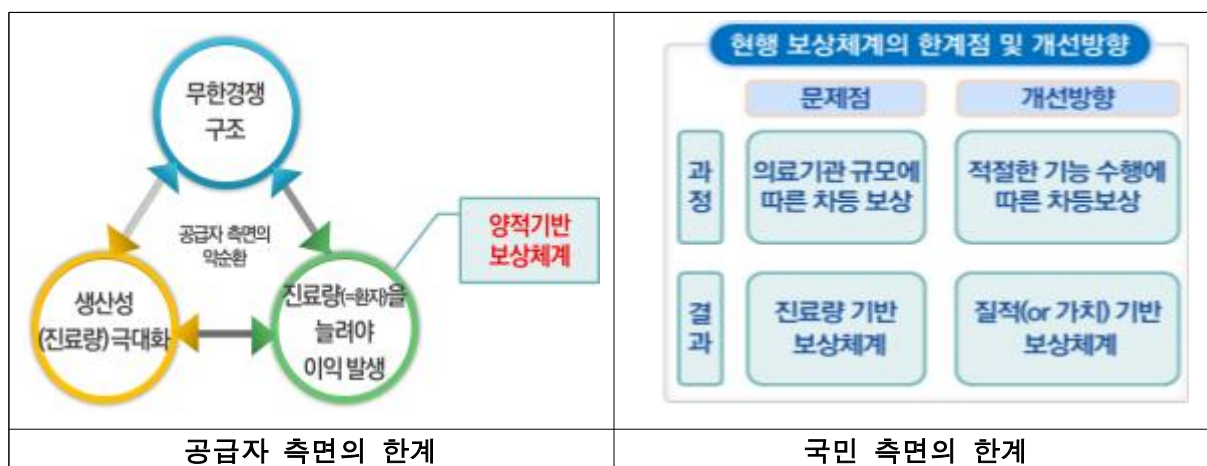
우리나라 건강보험의 가격은 환산지수와 상대가치점수의 곱과 종별가산의 합으로 결정된다. 환산지수는 요양기관 유형별로 관리되고 상대가치점수는 5년 주기로 조정하는데 환산지수와 상대가치점수는 각각 독립적으로 관리되고 있다. 기본진료료는 병원급별로 상이하나 기본진료료 외에는 의원급과 병원급이 동일하다. 종별가산 역시 의료기관 종별에 따라 상이하나 기본진료료는 종별가산이 적용되지 않는다. 요약하면, 건강보험 가격관리 기전은 일부 존재하지만, 진료량 관리 기전은 부재하다. 이에 따라 진료량을 늘려야 이익이 발생하는 양적 기반 보상체계라고 할 수 있다.

이러한 행위별 수가제의 한계를 극복하고자 입원 서비스에 대해 7개 질환 포괄수가제 적용을 의무화하였고, 신포괄수가제를 도입 및 확대 중에 있으며, 요양병원에는 일당 정액제를 도입하는 등 단일 행위별수가제 방식에서 지불제도의 다양화 및 포괄화를 추진 중에 있다.

외래서비스에 대해서는 의원급에 일차의료 만성질환관리 사업 도입을 통해 케어플랜 수가 등 전달체계 개편과 연계한 지불제도 개선을 달성하였으며, 상급종합병원에서는 중증질환자를 대상으로 한 심층진찰 시범사업을 도입하는 등 환자중심 의료서비스 제공을 위한 지

불제도 개편 시범사업을 추진하고 있다(신현웅, 2019).

[그림 1-6] 양적 기반 보상체계 한계 및 개선방향



자료: 신현웅(2019. 9. 25.), 「건강보험 보상체계 여건진단 및 개선방안」, 비전포럼 발표자료

의료 부문에서 노인에 대한 의료서비스 및 의료비 절감은 주요 이슈이다. 현재 행위별 수가제하에서 과다진료 및 과다이용이 발견되고 의료비 절감을 위한 인센티브 부족한 상황이다. 이에 문재인 정부는 보건소, 주민건강증진센터, 건강생활지원센터 등을 통해 사전 예방적 건강관리체계를 구축하고 지역사회를 중심으로 건강증진 및 예방사업을 강화하였다. 그러나 건강증진 및 예방사업에 대한 투자의 확대가 의료비 절감으로 연계되지 않는다는 데서 괴리가 발생하고 있다.

이와 함께 요양병원의 무정부적인 증가와 오남용을 억제하고 요양병원과 요양시설의 기능을 분화하는 등 장기요양전달체계 구축을 통한 노인의료비 지출 통제가 핵심적 쟁점이다. 현재 이를 위한 대안적인 방법으로 요양병원과 요양시설, 커뮤니티케어의 재정을 통합적으로 담당하는 체계의 구축과 지역 배분 및 성과주의 예산제도 도입 방식을 제안한 바 있다(김윤, 2018; 석재은, 2018). 요양병원은 개인에게도 상당한 비용부담을 주는 동시에 건강보험 재정에도 상당히 악영향을 줄 수 있기 때문에 이들 행태와 실제 진료에 대한 면밀한 검토를 통해서 조속한 개혁방안이 필요하다.

노인장기요양서비스를 보조하는 노인돌봄서비스는 건강상태의 악화를 막고 장기요양보험으로의 신규진입을 줄이는 효과가 있다. 다만, 시·군·구를 중심으로 운영되는 이 제도와 국민건강보험공단을 중심으로 운영되는 노인장기요양보험이 어떻게 통합적 전달체계 형태를 갖출 수 있을지, 향후 커뮤니티 케어(지역사회 통합돌봄)가 어떻게 이 서비스에 효과적으로 결합될 수 있을지 등을 수요자 차원에서 검토해야 할 것이다. 또한, 노인돌봄서비스가 자격조건을 명확히 한다면 ‘권리성’ 급여로서 ‘예산소진 시까지’ 지출하는 것이 아닌 자격

조건이 있는 모두가 혜택을 받아야 할 것이다. 현재 도시의 경우 재가서비스는 과다하게 공급되고 있는 반면 시설이 부족하고, 도시 밖에서는 시설이 과다하고 재가서비스가 활성화되어 있지 못한 상황이다. 특히, 도시의 경우 국공립 노인요양시설 대기가 상당히 길고 민을 만한 시설이 없다는 비판들이 존재한다. 그러한 점에서 국민들이 믿고 이용할 수 있는 시설을 어떻게 확충할 것인지도 논점이 된다. 현재 노인요양시설확충에 있어서 서울은 50%, 그리고 다른 지역은 80%를 보조하고 있다. 각 지역과 중앙정부가 어떠한 방식으로 시설확충을 할 것인지에 대한 논의가 필요하며, 보조율이 적정한 것인지에 대해서도 추후 연구가 필요하다.

이와 관련한 논의가 사회복지서비스의 공공성을 어떻게 제고할 것인가 하는 것이다. 현재 사회서비스원 설립·운영을 통하여 공공부문(정부와 지자체)이 관련 서비스를 직접 제공함으로써 사회서비스의 공공성 강화를 통한 서비스 품질 향상을 도모하려고 하고 있다. 그 간 영리 및 비영리 민간기관을 중심으로 사회서비스 제공이 이뤄지면서 일자리 및 서비스 품질 개선을 위한 공공부문의 역할 강화 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 정부는 국공립 어린이집 이용률을 40%까지 달성하고, '23년까지 공립 치매전담시설 344개소 신축, 공립 일반형 요양시설 195개 신축을 추진하며, 시군구당 1개소의 종합재가시설 설치('22년까지 135개소 설립추진)할 것을 공표한 바 있다. 소득보장 영역뿐만 아니라 지역에서의 일상생활에 대한 국민의 기본권이 보장되기 위해서는 사회서비스의 제도적 확대와 더불어 전달체계를 통해 욕구에 따른 보장성이 확보라는 차원에서는 중요한 과제라고 할 수 있다. 다만, 공공시설과 공공기반의 확충이 서비스 질의 제고와 공공성 향상으로 이어지기 위해서는 재정적 투자를 넘어 합리적인 거버넌스 운영체계 구축을 통해 근로여건과 질 향상을 도모할 것인지에 대한 구체적인 정책 내용이 필요할 것이다.

복지총량의 확대가 계획적이고 체계적으로 이루어지기보다는 급증하는 사회적 욕구와 사회적인 요구에 의해 반응적으로 일어났고, 여기에 각 정부부처와 부서 및 분야별로 정책 독점이 일어나 각자 자신의 영역을 고수하면서 확장을 추진하면서 복지가 확대될수록 복지의 분절화와 파편화가 동시에 일어나고 있다는 평가를 받고 있다. 중복과 누락을 막으려는 지난 정부들의 노력이 있었고, 사회보장위원회 설치 등을 통해 이러한 문제를 조정하거나 해결하려 하였지만, 여전히 이러한 쟁점이 과제로 존재한다고 평가된다.

이러한 발전을 어떻게 해소할 수 있을지에 대한 광범위한 논의와 노력이 동시에 필요할 것이다. 사회부총리나 사회보장위원회 기능을 좀 더 보강하는 안이나 포괄보조금을 통해서 지역에서 보다 자율성을 가지고 각자의 문제를 해결하도록 유도하는 방안, 정보시스템 강화를 통해서 중복과 누락을 최대한 줄이려는 노력, 찾아가는 서비스의 활성화 등이 모두 이와 관련된 쟁점들이다. 특히, 현재는 현장밀착형 사회복지전달체계 구축 및 효율적 운영을 통한 국민 복지체감도 향상 및 민관협력을 통한 복지재정의 지속성 확보로 평생복지 안전

망 구축을 도모하고 있다. 하지만, 여전히 ‘민’을 동원의 대상으로 여긴다거나 ‘줄 것 없이 찾아만 가는 서비스’라는 비판 등이 존재하는 만큼 더 논의가 필요하다.

앞서 논의한 바와 같이 일·가족양립과 일하는 부모에 대한 지원은 현재 한국사회의 여러 당면한 이슈들을 해소하는 데 필수적이다. 여기에서는 공공성 이슈와 함께 기존의 무상보육과 아동수당 그리고 양육수당, 아이돌봄서비스 등을 어떻게 유기적으로 만들어서 체감도 높은 정책을 부모들과 아이들에게 제공할 것인지가 핵심적인 이슈이다. 서비스 경제로 이전하면서 점차 ‘9시 출근 - 6시 퇴근’ 패턴이 사라지게 되고 다양한 고용형태가 나타나고 있다.

이에 정부는 온종일돌봄체계 구축과 같은 정책으로 대응을 하고 있지만, 실제 부모들은 시설에 아이를 늦게까지 두는 것을 선호하지 않는 것으로 보고되고 있다. 또한, 온종일돌봄은 충분한 재정투입이 없다면 노동의 질을 높이는 데는 오히려 방해가 될 수도 있다. 또한 아이돌보미서비스의 경우 정부가 양과 질을 확충하고 증가시키며 그 책임을 다 할 수 있을지가 미지수이다. 그러한 차원에서 부모가 실제 권한을 가지고 돌봄의 방식을 선택할 수 있는 수당제도와 무상보육을 어떻게 최적으로 조화시켜서 체감도를 높일 것인가에 대한 논의가 필요하다. 한편으로는 저출산으로 인해 아동 인구가 지속적으로 감소하고 있어 교육분야 지출과 사회복지 분야의 아동·보육 부문 지출이 증가하고 있는 경향성에 대한 검토가 필요하다. 아동인구의 감소로 온종일돌봄체계의 구축과 학교 교육의 스포츠·예술 등의 활동 증가, 아동과 청소년으로 분리되어 병렬적으로 운영되는 보호체계·방과후활동 등은 지속가능하지 않다. 그러나 기존의 사업들이 주로 민간 부문을 중심으로 이뤄지고 있으므로 민간 사업자의 증가로 인한 재정 부담에 대한 관리가 필요하다.

마지막으로 보건의료 빅데이터 플랫폼 구축을 통해 주요 공공기관 보유 데이터를 창업아이디어 발굴, 신약개발서비스 지원, 감염병 예측 및 감시시스템 구축 등에 활용하고, 제약·의료기기·화장품 등 분야별 특성에 맞는 맞춤형 지원사업도 확대함으로써 국내 보건산업의 경쟁력 제고를 추진하였다. 실제로 최근 보건 분야 해외 진출이 매우 활발하게 이뤄지고 있다. 다만, 보건산업의 성장을 저해하는 장애 요소들을 적극적으로 찾아서 규제 개혁을 동시에 이뤄야 한다.

II

향후 자원 배분 방향

1. 기본방향

먼저 보건 분야 자원 배분은 공공의료전달체계 개편과 건강보험 지출 효율화 방안, 신종 감염병 대응 체계 구축 마련에 중점을 둔다. 4대 중증 질환 및 3대 비급여에 대한 건강보험 보장성 강화로 건강보험의 보장성은 지속적으로 확대되고 있으나, 개인과 지역 단위 의료비 지출의 효율적 관리와 건강보험 재정의 지속가능성을 고려할 필요가 있다. 이를 위해 상급종합병원 집중 현상을 통제하고 지역 내 공공 일차의료 기능을 강화하고 지역 사회의 의료비 지출 절감이 지역 사회로 환원되는 선순환 구조를 마련해야 한다.

반면에 재정의 지속가능성을 위한 구조개혁이 필요하다. 환산지수, 상대가치점수, 종별가산, 정책가산, 그리고 의료전달체계 등 관련 정책들이 분절적으로 운영되던 방식에서 벗어나 동일한 정책방향을 가지고 통합적으로 연계될 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요한 시점이다.

보건 분야의 의무지출은 국립병원에 대한 건강보험 부담금과 건강보험 및 건강증진기금에 대한 가입자 지원분이다. 앞서 살펴본 바와 같이 건강보험의 국가 기여분에 대해서는 법정 기준보다 다소 낮은 수준으로 이뤄지고 있기 때문에 의무 지출에 대한 지출 구조조정은 사실상 불가능하다. 반면에, 건강보험의 지속가능성을 위한 지출 효율화 방안은 매우 중요한 화두이다. 특히 민간보험 및 공급자를 중심으로 한 의료 이용의 오남용을 막기 위해서는 개인 단위-지역 단위의 성과 기반 보상체계에 대한 재정 지원이 확충될 필요가 있다.

예를 들어, 환산지수와 상대가치점수, 종별 가산 등의 건강보험 수가를 통합적으로 결정하는 ‘통합적 건강보험 수가체계’를 정비해야 한다. 수가체계는 취약 지역과 서비스 등을 고려한 원가의 편차가 반영되어야 하고, 성과 대비 비용의 지불 등 질적 보상체계가 반영되어야 한다. 행위별 수가제에서 사전 예측력을 강화하기 위해 지불단위를 포괄하여 사전적으로 총합해야 하며, 투입된 양적 기반 보상체계에서 의료의 질과 효율성을 강화하는 가치 기반 보상체계를 확대해야 한다. 모든 서비스 대상 행위별 수가제 중심의 단일화된 지불방식을 의료전달체계 개편과 연계한 혼합지불방식으로 확대함으로써 국민이 더 건강할수록 더 많은 이익을 얻는 보상체계를 구축해야 한다. 이와 함께 건강보험의 총진료비(가격+진료량)를 관리하는 기전을 마련해야 한다.

보건 분야의 재량지출은 지역 격차를 완화하기 위한 공급자에 대한 지원이며 일부 보건 의료 전달체계의 공공성 강화, 감염병 예방, 보건산업 지원 등으로 이뤄진다. 보건 분야 재량지출은 민간 공급자에 대한 분절적인 지원 방식에 대한 구조조정과 함께 합리적인 의료 이용을 유도하는 의료전달체계의 재편, 개인 및 지역 단위 의료비 절감에 대한 성과 보상이

반영되는 재정지원방식을 통해 전면적인 재구조화가 필요하다.

이는 진료권을 기준으로 필수의료서비스의 분포를 분석하고 보건지소-보건소-의원급-병원급-국립대학병원 혹은 보훈병원 등의 공공의료체계와 민간의료체계의 효율적인 운영 방안에 기반을 둔다. 다만 현행 방식처럼 의원급과 병원급에 대한 공급자에 대한 지원 방식보다는 개인의 의료이용에 대한 합리적 관리를 위해 보건지소와 보건소 및 협약된 의원급을 기준으로 한 예방 중심의 보건의료서비스와 건강인센티브에 대한 지출을 확대하고, 지역 단위의 의료비 절감에 대한 지역 인센티브를 강화하는 방안이 마련될 필요가 있다. 예를 들면 지역 격차를 해소한다는 명분으로 의료취약지에 대한 지원, 분만취약지에 대한 지원, 의료취약지 응급의료기관에 대한 지원 등이 분절적으로 이뤄지는데 이에 대한 총합을 기준으로 성과관리와 연계하는 재정지원방식으로 전환해야 한다.

다음으로 사회복지 분야 재원 배분의 방향은 저출산·고령화 현상의 가속화로 인한 선제적 복지재정 투자의 필요성에 초점을 맞춰 아동과 노인, 장애인 등 인구집단별 재원 배분에 중점을 두되 사업의 효과성을 제고하는 것이 필요하다. 즉 아동과 노인 등에 대한 재원 배분은 생애주기별 위험에 대한 대응과 스스로 생활을 영위하는 데 초점을 맞추도록 해야 한다. 따라서 보편적인 아동 보육과 방과후 돌봄의 확대보다는 학대·방임·유기 등으로 위험에 처한 아동이 우리 사회의 구성원으로 성장하는 지원체계의 구축에 초점을 맞추며, 여전히 빈곤율이 높은 고령자에 대한 생활 안정 역시 보편적인 현금 지원과 서비스 제공보다는 가족 해체와 빈곤, 건강 문제 등을 동반하는 고령자에 대한 소득보장-일자리-요양·돌봄서비스-건강예방서비스 등을 통합적으로 제공하는 데 초점이 맞춰져야 한다. 이와 함께 장애인의 경우 지역 사회에서 스스로 생활을 영위하며 살아갈 수 있도록 생애주기별 개인의 욕구와 가족의 여건을 고려한 생활지원서비스의 현실화와 재활 지원에 초점을 맞춰져야 한다. 인구 변화 및 사회수요 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 장기적 관점에서의 사회서비스 투자전략 수립 및 강화가 필요하다. 이를 통한 아동 및 성인 돌봄 등 신사회적 위험에 능동적으로 대처할 수 있도록 해야 할 것이다.

한편, 보건·복지 분야 재정지출의 급격한 증가로 인한 효율적인 전달체계 개편의 필요성이 대두되는 시점에서 사회복지기반 조성 역시 사회복지 분야에서 매우 중요한 사업이다. 단, 상담 및 찾아가는 서비스, 복지사각지대 발굴 등 체감도 높은 복지서비스 제공을 위한 수요자 중심의 복지전달체계 개편과 함께 사회보장정보시스템을 통한 복지재정 누수 차단과 부적정 수급사례 예방 및 해소 등 복지재정 효율화도 함께 제고되어야 할 것이다. 다수의 보조사업 및 바우처 사업에서 부적정 지출과 관련한 외부 지적이 제기됐음에도 불구하고 적절한 조치가 취해지지 않았다.

이는 크게 두 가지 이유가 있다. 첫째, 대다수의 서비스 사업이 국고보조사업으로 이뤄지고 있으며, 지방자치단체가 재정을 분담하고 있으므로 사업에 대한 관리는 지방자치단체

에서 일차적인 책임이 있다. 보건복지부와 여성가족부 등 중앙부처는 법 개정 및 사업 지침을 만들어 배포하고, 지방자치단체가 보조사업에 대한 일차적인 관리 실적을 보고받는 방식이다. 즉 중앙부처는 지방자치단체의 보조사업 관리에서 한걸음 벗어나 있는 것이다.

둘째, 다수의 사업에서 민간사업자를 포함하는 경우 보조사업에 대한 부정수급 관리를 강화할 필요가 있다. 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 보조금 사업 및 바우처 사업은 부정수급모니터링을 위한 데이터를 구축하고 있다. 문제는 부정수급모니터링 자료의 구축에도 불구하고 지금까지 이를 분석한 사례는 거의 없다는 사실이다. 대부분의 사업부서는 부정수급을 선제적으로 제시하는 것에 대한 부담이 존재한다. 또한 사업부서와 정보 관리 부서의 차이로 인해 부정수급 관련 데이터를 사업부서에서 이관받는 것도 용이하지 않다. 데이터가 외부에서 분석될 경우 보조금 관리의 책임 소재 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 부정수급이 외부에서 적발되는 경우, 언론 등에서 부정수급 사례들이 제기되는 경우 바우처 실시간 이용 및 부정수급모니터링 자료들을 의무적으로 분석할 필요가 있다. 이러한 문제가 사전적으로 검토되지 않을 경우 예산의 증액을 원천적으로 제한할 필요가 있다. 문제는 보조사업 연장평가의 시기와 외부의 적발의 시기가 동일하지 않을 경우 보조사업 연장평가의 결과에 대한 환류가 제한될 수 있다는 점이다.

2. 투자 확대 부문

보건 분야의 투자 전략은 의료전달체계 개편 및 건강보험의 지출 효율화 방안이며, 이에 따른 투자 확대는 단위사업 단위에서 구체적인 전략을 수립할 필요가 있다. 즉 ‘건강생활실천’ 프로그램 중 만성질환 예방관리와 보건소 건강증진, ‘공공보건의료 확충’ 프로그램 중 공공보건의료 기반구축과 의료취약지 지원 사업이 투자 확대 대상이며, 이들 사업의 성과와 건강보험의 재정지원방식을 연계하는 데 초점을 두어야 할 것이다.

이는 건강보험 보장성 강화 정책으로 인해 건강보험 급여비 지출이 전반적으로 증가하고 있으며, 특히 65세 이상 고령자의 의료비 지출이 급증하는 세계적 경향성을 고려할 때 마지막 인구 보너스 시기인 향후 5년이 선제적인 재정 투자와 성과관리 방안을 마련하는 적기이다(김미곤 등, 2018). 현재 65세 이상 고령자에 대한 의료비 자체도 증가하지만, 요양병원 이용에 대한 선호와 만성질환에 대한 상급 병원 이용 등 민간 중심의 의료전달체계의 지출 통제를 함께 고려할 수밖에 없고 지출 통제의 책임을 지방자치단체에 부여함으로써 지역 사회가 의료비 지출 관리를 선제적으로 하도록 설계하는 등 일차의료의 확충과 이를 위한 일부 지역의 공공보건의료 확충이 수반되어야 할 것이다.

이미 보건복지부는 일차의료 활성화를 위해 동네의원 중심으로 고혈압·당뇨 등 지속적인 관리가 필요한 질환의 효과적인 예방·관리를 위한 교육·상담 등을 제공하고 지역 주민

에 대한 건강관리를 위해 보건소 등과 연계하고 있다. 이와 함께 2018년 이후 생활밀착형 SOC 사업 등을 통해 이미 주민건강센터, 건강생활지원센터 등이 확충되고 있는바, 중기 계획에서 현행 계획을 유지하는 것이 적절하다. 다만, 다년간의 일차의료 활성화 사업에 대한 성과평가가 필요하며, 이에 대한 근거를 통해 지역거점 병원과 일차의료 활성화 사업의 개선방안, 보건전달체계의 접근성 제고 방안 등을 마련할 필요가 있다.

이런 이유로 공공보건의료 확충 프로그램에서 예산의 확대는 공공보건의료 기반구축과 공공보건의료 정보화, 지방의료원 등 육성에 초점을 맞춘다. 즉 공공보건의료의 확충은 필수의료서비스의 공급이 부족한 지역으로 한정된다. 이는 일차의료를 강화하여 지역 내에서 만성질환 관리 및 건강증진서비스를 제공하고 무분별한 상급종합병원으로 진료를 예방하여 불필요한 의료비 지출을 통제하기 위한 것이다. 따라서 소득 수준과 지역 격차에 관계없이 필수의료서비스가 제공될 수 있도록 보건소 및 보건지소(건강생활지원센터)의 기능을 강화하고 지역 내 일차의료기관의 공공성을 강화하며 국립병원-지역의료원-보훈병원-국립대학 병원 등을 활용한 공공보건의료 전달체계의 효율적 운영이 필요하다.

한편, 공공보건의료 확충은 지역 사회 내 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어)과 연계하여 지역 사회를 기반으로 지역 내 방문건강관리서비스와 요양·돌봄서비스의 연계를 통해 지역 내 거주를 촉진하고 시설 중심에서 재가 중심으로 노인의료비를 전환하는 데 초점이 맞춰져야 한다. 이에 대한 재정 투자는 선도 사업으로 2022년까지 투자될 예정이며, 선도 지역에서 공공보건의료 정보화를 활용한 지역 단위 보건의료 정보의 구축과 이에 근거한 지역 단위 의료비 관리의 성과관리 방안이 구축이 연계될 필요가 있다.

한편, 이와 별개로 기후 변화 등과 연계하여 향후 감염병과 관련한 대응 방안 역시 필요하다. 정부는 2015년 메르스 사태 이후 ‘국가방역체계 개편 방안’을 수립하여 신종 감염병 발생에 대응하기 위해 시설(감염병 전문병원)과 병상(음압격리병상) 등 공공의료자원 확충을 주요 추진 과제로 제시하였다. 일부 개선에도 불구하고 코로나19 대응 과정에서 노정된 감염병 전문치료체계 및 전문병상(음압병상)의 부족 현상은 ‘공공의료자원 확충’이라는 방향성이 계획대로 실현되지 못하였다. 사실 사스, 신종플루, 메르스 등의 감염병 유행 당시와 진정 이후 대처를 살펴보면, 유행 단계에서는 감염병 대응을 위한 공공의료자원 확충이 사회 구성원들에게 용이하게 합의되지만, 유행이 진정된 이후의 ‘지속적 투자’에 대해서는 소극적인 입장으로 회귀하는 경우가 종종 있다. 이는 예산 투입 대비 효율성 달성을 기대하기 어렵고 자원 확충·운영이 곧 적자를 발생시키는 요인이라는 인식이 팽배하기 때문이다.

그러나 이번 코로나19에서 보듯이 첫 번째 환자 발생(2020. 1. 20.) 이후 정체되어 있던 코로나19 환자 수가 급작스럽게 증가하면서 정부와 지역사회에서는 공중보건 위기 극복을 위해 신속하게 의사 결정을 내려야 하는 경우가 연속적으로 발생하였다. 그 과정에서 감염병으로 인한 긴급 대응의 시급성과 지역성의 문제가 제기되었다. 2003년 사스부터 2009년

신종플루, 2015년 메르스, 2019년 신종 코로나바이러스까지 감염병은 일상적인 서비스가 요구되지 않지만, 감염병의 발병 및 관리 수준에 따라 감염자와 사망자, 지역 사회의 불안과 공포, 국내 경제여건 등에 막대한 영향을 준다.

따라서 신종 감염병에 대한 대응체계를 강화하고 다부처 공동 활용을 위한 감시체계 정보를 통합할 필요가 있다. 대표적으로 감염병 위험도 등에 따른 ‘중점관리지역’을 지정하고, 외국인 입·출국 제한, 별도 여행 경보체계 마련 등 강화된 검역 제도의 신설이 필요하다. 또한 신속 진단을 통한 조기발견을 위해 국제적 수준의 표준 실험실 운영이 필요하며, 신검사법 구축 및 검시관 확대 등 검사 역량을 강화하는 데 재정이 투입될 필요가 있다. 마지막으로 지역 단위 치료 역량 제고를 위해 권역별 감염병 관리체계를 확보할 필요가 있다.

다만, 감염병에 대비하여 공공보건의료체계를 확충하는 것은 한계가 있다. 향후 감염병 예방체계의 구축과 관련하여 공공보건의료체계를 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어, 국가보훈처 산하 보훈병원의 경우 전국 6개소에 불과하지만, 주로 고령의 보훈 환자들을 대상으로 한다는 측면에서 상대적으로 급성기 입원 환자의 비중이 크지 않다. 따라서 평상시에는 고령자에 대한 요양 서비스를 제공하되, 감염병의 발생시 민감하게 대응할 수 있도록 음압병상을 설치하거나 지역사회 고위험군 또는 고위험집단에 대한 정보를 빠르게 파악하고 선제적으로 서비스를 제공할 수 있는 체계로 활용할 수 있도록 대응방안을 마련할 필요가 있다. 이는 일시적인 시설 및 인적 투자를 요한다.

〈표 1-14〉 보훈병원 운영 현황

구 분	중앙병원	부산병원	광주병원	대구병원	대전병원	인천병원
위치	서울 강동구	부산 사상구	광주 광산구	대구 달서구	대전 대덕구	인천 남구
진료대상자	92만명	30만명	19만명	20만명	18만명	(22만명)
운영병상	1,400	499	577	484	390	137
진료과	31	21	24	22	20	15
전문의	133명	53명	45명	35명	36명	19명
1일 평균 진료 인원	5,281명	2,248명	2,290명	1,976명	1,625명	566명

자료: 국가보훈처 내부자료(2019년 12월말 기준)

사회복지 분야의 투자 전략의 핵심은 노인의 생활 안정화에 있다. 노인과 관련한 국제지표나 생활여건이 여전히 열악한 상태에서 베이비부머의 고령화가 예정되어 있어 향후 노인 부문의 생활안정은 투자의 핵심이자 지속적으로 증대될 가능성이 있다. 다만, 사회보험의 성숙을 고려할 때 공적연금의 수급자 수가 지속적으로 증가할 것으로 전망되므로 단기적으로는 후기 고령자에 대한 재정 투자에 초점을 맞출 필요가 있다.

원칙적으로 노인 빈곤에 대한 대응 투자로 기초연금의 확대와 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지, 노인일자리 사업의 확대 등의 전략이 요구된다. 그러나 제도 간 상충 및 보완 등을 고려할 때 기초연금과 국민연금, 국민기초생활보장제도가 상생할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재 추진되고 있는 기초연금의 확대와 국민기초생활보장제도의 부양의무자 폐지 방향을 고려할 때 노인일자리사업의 경우 생계비 지원형 사업에서 활동적 노령화를 돕는 ‘좋은 일자리’사업으로의 방향 전환이 필요하다. 노인일자리사업은 시장소득의 확보 차원에서 만족도가 높지만, 기초연금과 국민기초생활보장제도의 경우 적절한 기준에 따라 집행되는 데 반해서 노인일자리사업은 그 기준이 있지만 대상자 선정 등에 모호성이 있다. 그렇기 때문에 사업 재구조화를 통해 실질적인 소득 증대에 효과적으로 대응할 필요가 있다. 이를 통해서 노인 삶의 질을 높이고 노인빈곤을 체계적이고 중장기적으로 감축시킨다는 목표가 있어야 할 것이다. 노인돌봄서비스는 예방적 관점에서 투자가 필요하다.

노인 생활안정과 관련하여 노인치매사업에 대한 투자 역시 우선순위가 높은 영역이다. 노인치매인구의 급속한 증가와 과도하게 시장화되어 있는 돌봄 공급체계를 고려할 때 치매센터를 통해서 예방 기능을 높이고, 동시에 치매에 대한 효과적인 대처방법을 가족들이 배울 수 있다면 이로 인한 높은 긍정적 효과가 예상되기 때문이다.

향후 출생아수 감소에 따라 아동에 대한 투자는 합리적인 지출 조정이 필요하나, 일부 보호가 필요한 아동에 대한 국가의 책무성을 강화할 필요가 있다. 보육서비스에 있어서는 투입재원에 비해 정책 효과성과 서비스 질에 대한 만족도가 높지 않기 때문에, 국공립보육시설 확충이 지속적으로 제기된다. 그러나 수년 동안 국공립보육시설 확충은 지속적인 불용액이 있고, 예산 불용은 지방자치단체가 협조하지 않은 것을 이유로 제시하고 있다. 즉 사업의 필요성 및 타당성에도 불구하고 재정관리의 효율화가 담보되지 않은 사업에 대해서는 원칙적으로 예산의 감축이 필요하다.

다만, 아동의 수가 지속적으로 감소하는 추세이므로 우리 사회에서 아동이 건강하게 성장할 수 있도록 보호가 필요한 아동에게 필요한 자원들을 다차원적으로 제공할 필요가 있다. 대표적인 사례가 보호종료 아동으로, ‘18세 어른’이 시설에서 떠나 사회에 첫발을 내딛는 자립의 지원이 스스로의 생활을 영위할 수 있는 방식으로 설계될 필요가 있다. 현재 보호종료 아동에 대한 지원은 자립수당과 주택 지원 등으로 구성되어 있다. 단순히 수당을 지급하는 사업을 확대하는 것보다 집을 구하는 것부터 취업, 대학 입학 등 사회에 진입하는데 필요한 멘토의 역할이 함께 고려될 필요가 있다는 점이 투자 전략에 반영되어야 한다. 특별히, 현 보호종료아동에 대한 지원체계는 주거지원에 초점이 맞추어져 있어, 이를 점차적으로 교육비, 의료비, 자격취득 등과 관련된 종합적 사례관리로 확장할 필요가 있다.

장애인 활동지원 사업은 장애인등급제 폐지에 따른 후속 조치를 충실하게 하고 장애인을 돌보는 가족에 대한 지원과 장애인이 사회 구성원으로서 일상생활을 경험할 수 있도록

활동을 보조하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 이와 함께 최중증장애인의 활동지원 서비스 이용을 독려하는 제도 개선방안이 필요하며, 발달장애인에 대한 지원이 체계적이고 종합적으로 마련될 필요가 있다. 노인, 아동, 장애인 등 대상별·생애주기별 욕구의 시대적 변화에 능동적으로 대응하기 위한 사회서비스 분야에 대한 재정투자(관련 서비스 제공시설의 확충, 전문인력 확대, 서비스 질 개선 등)의 점진적인 확대가 요구된다. 2013년 기준 OECD 국가 평균 사회서비스 분야 재정지출 수준인 8.3%까지 확대해나갈 필요가 있다(스웨덴 14%, 독일 10.7%, 일본 9.4%, 미국 8.3%, 한국 5.3%).

사회복지기반 구축 사업은 지역사회 중심의 사회보장체계 재구조화를 위해 보건·요양·복지 등 돌봄 분야 투자 및 일자리 확충을 유도한다는 측면에서 투자 확대가 필요하다. 특히 지역의 여건 등을 고려하여 지역자율형 통합돌봄 모델을 개발하고, 보건의료·요양·돌봄 간 유기적 연계를 강화하고, 읍면동 일선행정기관의 게이트웨이(안내창구) 기능강화를 통한 전달체계 개편을 추진하는 데 있어 사회복지기반 구축 사업에 대한 선제적 투자가 필수적이다.

이를 위해서는 부처 간·부처 내 사업의 통합이 실질적으로 이뤄질 수 있도록 재정지원방식의 운영 효율성을 고려하는 방안이 제시될 필요가 있다. 예를 들어 현재 부처 내에서 분리·운영되고 있는 노인장기요양보험과 건강보험(65세 이상 진료비), 지역사회 노인 통합돌봄의 재정지원과 성과관리를 연계함으로써 건강보험 급여의 사각지대를 해소하고, 지역 사회 내 고령자 건강·예방·요양·돌봄의 종합적인 설계자 및 추진자로서 지방자치단체의 역할을 강화하고 있는바, 재정 사용 방식의 개선과 노인의료비 지출의 선제적 대응에 대한 인센티브를 주는 방식이 필요하다.

이러한 지역사회 통합 돌봄의 확대를 통해 2017년 현재 노인의 약 8.0%에만 장기요양서비스가 제공되던 것을 2025년까지 11% 이상(독일 11.3%, 일본 12.8% 등)으로 장기요양서비스 수급률을 확대해 나가야 할 것이다. 또한 통합재가급여를 적극적으로 도입하여 현재 살고 있는 집에서 장기요양서비스를 이용하는 노인의 재가서비스 수급비율을 2017년 69%에서 2025년까지 80% 수준으로 끌어올려 높은 시설급여지출에 따른 과도한 재정지출을 줄임으로써 비용 효율화를 유도하는 방안도 동시에 시행될 필요가 있다.

현재 보건복지부가 추진하고 있는 선도사업을 중심으로, 건강보험공단에 구축된 자료를 활용한 성과 측정이 선행되어야 하며, 이를 바탕으로 지역 할당 재원에 대한 방식을 논의할 필요가 있다. 장기적으로는 현행 건강보험 재정 방식이 적정한지에 대한 재검토가 필요하며, 지방자치단체의 역할을 강화하기 위한 방안으로 노인장기요양보험-건강보험-국고보조 사업을 종합적으로 운영할 수 있도록 재정지원방식에 대한 검토가 필요하다.

특히 맞춤형노인돌봄과 커뮤니티케어(지역사회통합돌봄)를 통해 지역사회에서 요양·돌봄 서비스를 제공함으로써 시설보호에서 재가보호로 전환하고 노인의료비의 급격한 증가를 억제할 것으로 기대되고 있다. 다만, 문제는 서로 다른 정책 목적을 가지고 사업을 분리하여 운영하

고 있어 그 효과가 선순환으로 이뤄질 수 있도록 재원 배분이 이뤄지지 않는다는 한계가 있다.

노인에 대한 요양·돌봄, 예방 및 건강증진 사업은 지역 단위로 이뤄지나, 노인장기요양보험 및 건강보험에서 노인의료비 절감분에 대한 인센티브가 없기 때문에 지역사회의 비용절감 효과보다는 전달체계 개편을 통한 서비스 연계에만 초점을 맞추고 있는 현실이다. 그러나 지역사회 통합돌봄이 기존의 전달체계 간 보완을 전제로 지역 단위의 수요에 적합한 공급 체계를 마련하는 데 초점을 맞추고 있으므로 새로운 전달체계의 도입보다는 지역사회 중심의 유연한 급여가 가능하도록 설계하는 것이 적절하다. 이때 지역사회에서 노인의 의료비 지출의 절감분이 지역사회로 환원되어 요양·돌봄, 예방·건강증진 사업으로 활용될 수 있도록 하고, 지자체별 성과를 측정함으로써 이를 독려할 수 있다.

이를 위해 보건복지부 등에서 추진하고 있는 개별적인 사업들(노인 요양·장기요양보험과, 노인 돌봄·노인정책과, 지역사회 통합돌봄·사회복지정책과, 고령자복지주택·국토부)의 예산을 통합적으로 쓸 수 있는 구조를 확대하고 이 성과로 고령자의 의료비 지출이 절감될 경우 해당 지역에 인센티브를 제공하는 재정지원방식의 개편이 필요하다. 이러한 과정에서 민간 전달체계에만 의존할 경우 정책이 실효성 있게 추진되기가 쉽지 않기 때문에 공공전달체계를 동시에 확보하려는 노력이 수반되어야 할 필요가 있다.

일반적으로 새로운 사업의 시작은 새로운 전달체계의 확충을 전제로 하는데, 전달체계의 설치 및 확대에 의한 예산의 투입이 전제되어야 한다. 그러나 이러한 예산 투입이 부처 간, 부처 내 칸막이로 인해 확대되는 경향이 있다. 즉 지역 단위에서 사업 연계를 통해 이미 투입하고 있는 공공지출을 효율적으로 운용하는 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 노인 통합돌봄 선도지역에서 새롭게 신축하는 고령자복지주택의 사회복지시설을 활용하여 노인 복지전달체계를 설치하면 지방자치단체의 입장에서는 부지 확보, 별도 전달체계의 설치 등으로 인한 재정 부담을 효율적으로 완화할 수 있다.

[그림 1-7] 고령자복지주택의 사회복지시설 활용방안



자료: 석재은 외(2019), 『고령자복지주택 신사업모델개발 연구』

지금까지 살펴본 바와 같이 사회복지 분야 다수의 사업이 국고보조사업이다. 이는 중앙정부와 지방자치단체의 매칭을 전제로 한다. 이는 지방자치단체의 여력이 부족하면 국고보조사업을 시행하지 못한다는 것을 뜻한다. 역설적으로 노인 인구의 비중이 높은 시군 지역에서 세입의 부족으로 노인 사업을 추진할 여력이 없으면 국비 지원에 대한 지방비 대응을 부담하지 못해 사업을 추진하지 못한다는 것을 뜻한다. 따라서 국가적인 기준(national standard)과 지방자치단체의 기준(regional standard)을 분리하여 사업을 추진할 필요성이 제기되었다.

정홍원 외(2019)는 국가사무와 자치사무 구분을 위한 복지사업 유형을 구분하면서 국가적 공공재이면서 형평성/적절성이 높은 소득보장과 의료보장의 경우 국비 100% 사업으로 전환할 것을 제안한 반면, 지방적 공공재이면서 유연성과 대응성이 중요한 사업들(아동/노인 돌봄서비스, 가족지원, 복지시설 운영 등)을 지방자치단체로 이양하고, 이 외에 국가와 지방자치단체의 공동사무는 효율성의 원칙에 따라 선정할 것을 제안하였다. 요약하면, 소득보장(국민기초생활보장제도, 기초연금, 아동수당, 장애인연금 및 수당)을 국비 사업으로 전환하고, 보육·아동, 여성·가족·청소년, 노인복지 사업은 지방이양이 필요한 사업으로 분류하였다. 2019년 예산을 기준으로 보조사업을 국가사무로 전환하는 경우 중앙정부의 예산 증감과 지방자치단체의 예산 증감이 동일하게 나타났다.

따라서 지방자치단체의 인구 감소 및 고령화에 대응하여 지방자치단체가 다양한 정책 실험을 창의적으로 도입하고 관련 자원들을 효율적으로 운영할 수 있는 자율성을 부여하되, 이에 대한 성과 평가가 엄격하게 제시될 필요가 있다. 예를 들면, 보건복지부에서 추진하고 있는 노인통합돌봄서비스와 노인맞춤형돌봄 서비스, 커뮤니티케어와 국가보훈 돌봄 서비스 등을 연계하여 이용할 수 있도록 사업의 효율성을 제고해야 한다. 또한 통합돌봄서비스 선도사업에 포함된 지방자치단체가 자율적으로 사업을 구성하고 있음을 고려할 때 지방자치단체는 기존의 자원들을 효율적으로 활용함으로써 사업의 성과는 제고하고 재정은 효율적으로 운영하고 있음을 측정하여야 한다. 중앙정부는 이에 근거하여 성과에 기반을 둔 예산 편성을 고려할 수 있다. 이러한 방식은 지역균형발전에 기여하여야 한다.

〈표 1-15〉 국고보조 복지사업 개편에 따른 재정 부담 변화(2019년 예산 기준)

(단위: 억원)

	중앙정부	지방자치단체
국가사무 전환(국가사업)	△86,541	▽86,541
국고보조 유지	0	0
자치사무 전환(지방이양)	▽78,220	△78,220
합계	△8,321	▽8,321

자료: 정홍원 외(2019), 『사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완』, p. 110.

한편, 복지재정 지출이 지속적으로 증가하고 있어 중복급여 및 부정수급과 같은 부적정 지출 사례에 대한 체계적인 관리도 필요하다. 현재 「사회보장법」 제30조는 사회보장수급자 및 사회보장급여에 대한 부정수급 관리를 명시하고 있고, 이를 통해 사회보장정보시스템을 구축·운영하고 있다. 이 중 사회보장급여 및 보조금의 부정·중복수급 모니터링은 각 제도별 소관 법령에 근거하여 관리되고 있으나, 실질적으로 이뤄지지 않는다고 있다. 이와 유사하게 「국가재정법」에 근거하여 국고보조금통합관리시스템이 중복·부정수급 관리, 부정수급모니터링 기능을 수행하고 있으나, 각 시스템의 구축과 개별 시스템의 연계에 소요되는 시간이 필요하다.

이런 상황에서 공급자에 대한 보조금 관리의 미흡으로 일부 민간에 위탁된 사업에 대한 보조금 관리의 부적정성이 언론에서 계속해서 제기된바, 사회보장정보시스템을 활용한 보조금 사업에 대한 모니터링이 전제되지 않는다면 재정 투자 여부를 원점에서 재검토할 필요가 있다. 이와 함께 복지서비스 제공방식에 대한 재구조화에 대한 개선방안을 마련할 필요가 있다.

3. 구조조정 필요 부문

보건 분야에서 구조조정이 필요한 부분은 크게 세 가지이다. 먼저 보건의료와 관련하여 소록도 병원과 국립재활원 사업, 식의약품행정지원 등 보건의료 분야의 국립병원 등의 전달체계 구축에 대한 지출은 전반적인 재검토가 필요하다. 이들 국립병원의 필요성은 충분하나 공공병원의 비효율성을 제거하기 위해서는 성과관리방안이 객관적이고 합리적으로 설계될 필요가 있다. 현재 국립병원들은 성과지표가 자체적인 고객만족도 조사를 중심으로 이뤄지고 있는데, 이러한 성과의 측정이 적정한지에 대한 재검토가 필요하다. 그럼에도 불구하고 특히 소록도 병원과 국립재활원은 최근 수요가 감소하는 점을 고려하여 구조조정 필요 부문으로 제시하였으며, 그 외 공공부문에 대한 중점 기능 강화와 성과관리 방안이 공통적으로 마련될 필요가 있다.

다음으로 사회복지 분야에 포함되는 보훈 부문 중 보건의료 관련 사업의 재정 투입에 대한 재검토가 필요하다. 예를 들어 국가보훈처는 복권기금을 통해 한국보훈복지의료공단을 지원하고 있으며, ‘보훈의료복지’ 프로그램으로 고엽제 지원, 의료지원, 의료환경개선 사업 등 보건 분야 사업과 복지지원, 복지시설 운영, LPG 차량지원 등 사회복지사업을 담당하고 있다. 특히 보훈병원의 운영과 일차의료에 대한 보훈의료지원과 같은 사업들은 국가보훈대상자라는 특수성을 재정지출 측면에서 고려하되 의료서비스 이용은 보편적으로 제공하는 것이 적절하다. 보훈병원은 의료전달체계 개편(안)에 제시된 바와 같이 전문병원 혹은 특수병원으로 분류할 수 있는 반면, 의료서비스는 민간 부문에서 제공하는 양질의 의료

서비스에 보험수가에서 추가 지원으로 갈음할 수 있기 때문이다. 현재와 같이 별도의 전달 체계를 운영하는 방안이 재정의 투입에 비해 서비스의 질적 개선을 담보하기 어렵다는 한계도 존재한다.

마지막으로 건강보험부문의 중기재정계획상 ‘유지’하는 것이 적정하나, ‘건강보험지원’이라는 단위사업에 대한 근본적인 개선이 필요하다. ‘건강보험지원’은 국민건강증진기금을 통한 건강보험가입자 지원과 일반회계를 통한 건강보험가입자 지원으로 구성된다. 건강보험은 가입자 및 사용자로부터 징수한 보험료와 국고 및 건강증진기금 등 정부지원금을 그 재원으로 하고 있다(보건복지부 홈페이지, 2020.1.4.).

보험료는 직장가입자와 지역가입자를 구분하여 책정하고 있는데, 직장가입자의 경우에는 소득비례정률제가 적용되고 있으며, 농어민과 도시자영자 등 지역가입자의 경우에는 대상범위가 광범위할 뿐 아니라, 소득의 형태가 다양하고 정확한 소득파악에 어려움이 있어 소득비례정률제 대신 보험료부과점수(소득, 재산, 생활수준 등의 등급별 점수합)에 점수당 단가를 곱하여 산정한 금액을 적용하고 있다(보건복지부 홈페이지, 2020.1.4.).

정부지원은 1998년 지역의료보험을 처음 실시할 당시부터 보험료 부담을 경감시켜 주기 위하여 보험료의 일부와 보험사업 운영에 소요되는 관리운영비를 국고에서 지원해왔으며, 2002년부터는 「건강보험재정건전화특별법」(2002년 1월 제정)에 의하여 지역가입자에 대한 보험급여비용과 지역가입자의 건강보험사업에 대한 운영비의 40%(2005년부터는 35%)에 상당하는 금액을 국고에서, 10%(2005년부터는 15%)에 상당하는 금액을 국민건강증진기금에서 지원하였다. 2007년부터는 당해 연도 보험료 예상수입액의 100분의 14는 정부지원으로, 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 6(단, 담배부담금 예상수입액의 65% 상한)은 건강증진기금에서 지원하고 있다(보건복지부 홈페이지, 2020.1.4.).

그러나 당해 연도 보험료 예상수입액에 대한 추정 결과가 상이하거나 담배부담금 예상수입액의 상한 등으로 2018년 건강보험 재정지출은 당기적자로 전환되었다. 이러한 이유로 건강보험 재정의 건전성에 대한 우려가 제기되었다(국회 윤소하 의원실, 2018.; 국회 윤종필 의원실, 2018). 더구나 「국민건강보험법」 및 「국민건강증진법」에서 건강보험 재정에 대한 정부지원 기한은 2022년 12월 31일로 규정하는 등 한시적 지원에 대한 근본적인 대책 마련이 필요하다.

한국보건사회연구원(신영석, 2019)과 대한의사협회 건강보험재정운영특별위원회 결과보고서 등에서 다양한 정책 대안을 제시한 바를 요약하면 다음과 같다. 첫째, ‘해당 연도의 보험료 예상 수입액’을 ‘전전년도 보험료 수입액’ 혹은 ‘당해연도 건강보험료 실제 수입액’으로 규정하는 방안이다. 이는 방식은 다르지만 건강보험 재정수입에 대한 불확실성을 제거하기 위한 것이다. 둘째, 국고지원방식을 ‘사후정산제’로 변경하거나 ‘항목의 구분 없이 총액으로 묶어 20%’, ‘일반회계(15%), 담배에 부과되는 개별소비세(3%), 건강증진기금(2%)의

합산' 등을 제안하였다. 이는 건강보험 재정의 안정적 운용을 위한 것이다. 국고지원에 대한 사용처가 불분명한 상태에서 노인의료비 지출 증가 등이 예상되는 상황에서 정부 지출만 증가시키는 것은 지속가능성을 담보하지 않는다.

따라서 '사회보험'으로써 '건강보험 재정'의 지속가능성을 담보하기 위해서는 의료급여와 건강보험을 통합하고 의료급여 및 차상위계층, 재난적 의료비 등 국가의 책무에 해당하는 국고지원에 대한 예산 지원을 규정하고, 의료전달체계의 효율적 운영 및 건강보험 부과체계 개편, 지역 사회의 노인의료비 절감에 대한 인센티브 등을 고려할 필요가 있다. 즉, 건강보험 노인 진료비가 2016년 25조원(전체 진료비 중 37.8%)수준에서 2025년에는 58조원(50.8%)으로 급증이 예상되며, 노인 의료급여 지출의 규모 역시 2016년 3.1조원(전체 의료급여 중 46.3%)수준에서 2025년 5.7조원(51.5%)로 전망됨에 따라 이에 대한 대응방안이 필요하다.

사회복지 분야에서 구조조정이 필요한 사업은 다음과 같다. 첫째, 연금운영에 있어 대부사업 운영과 주택·시설운영 및 고객지원, 차입금이자상환 등이다. 공적연금의 정부 부담분(공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 등)은 공무원 수의 증가에 따른 자연증가분이므로 유지하는 것이 적절하나, 연금기금운영에 대한 정부의 재정지출은 향후 구조조정이 필요하다. 예를 들어 국민연금의 급여수급자에게 대부사업을 지속적으로 운영할 것인가, 주택모기지제도를 활용하여 생활비를 지원하는 방식을 선택할 것인가, 노인일자리 및 기초연금 감액 부분을 조정하여 실질 생활비를 지원하는 방식으로 전환할 것인가에 대한 결정이 필요하다. 유사하게 주택 및 시설의 운영 지원과 고객지원 역시 국민연금공단의 사업으로 운영하는 것이 적절한가, 정부의 재정지원을 통해 운영하는 것이 적절한가에 대한 검토가 필요하다. 원칙적으로 사회보험의 기금운용에 있어 시설 및 부대복리사업에 대한 운영은 기금에서 소관하여 운영하고 있으며, 고객 지원 역시 관련 기금의 운영기관(예, 국민연금공단)에서 직접 사업을 수행하는 것이 적절하다.

둘째, 아동·청소년 사업에 대한 정비가 필요하다. 앞에서 언급한 바와 같이 여성가족부의 청소년 지원 사업과 보건복지부의 아동 지원 사업, 교육부의 교육복지 사업 등은 모두 동일한 연령을 대상으로 한다. 일반적으로는 교내에서는 학교 중심으로, 방과후에는 사회복지사업으로 이원화하고 있는데, 사회복지사업의 경우 서로 다른 부처에서 구분하여 운영하고 있다. 문제는 교육분야에서 이뤄지는 초등돌봄교실 역시 국제적인 기준에서는 교육지출(education expenditure)로 인정받지 못한다는 사실이다. 이에 따라 교육복지는 정부의 재정지출에도 불구하고 교육지출이나 사회복지지출(social expenditure) 양쪽에서 모두 누락되고 있다.

이와 함께 학교에서 이뤄지는 방과후 학교 이후 지역 사회 돌봄체계를 이용하는 아동이 증가하고 있어 운영시간과 이용시간 간 격차가 발생하고 있다. 그럼에도 불구하고 각 부처별로 사업이 이뤄지기 때문에 이용 아동을 효율적으로 관리하는 방안도 미흡하고, 지역별

로 부처별 전달체계의 필수설치에 대한 압력이 지방자치단체의 부담으로 작용하고 있다. 이에 따라 지역별로 아동의 수요와 기존 공급 현황에 관계없이 설치를 추진하게 되는 재정 낭비 요인이 발생한다. 또한 아동수의 감소로 시설 간 불필요한 경쟁과 갈등이 야기되고 있고, 아동과 학부모의 이용 만족도가 크게 개선된다는 성과도 제시되지 않는다. 이에 따라 향후 방과후 돌봄체계의 전반적인 개편방안이 마련될 필요가 있으며, 이에 근거하여 각 부처별 유사중복 사업의 정비 방안이 마련되어야 한다. 근본적으로는 지역 사회를 중심으로 개편하는 방안이 적절하며, 소득 수준에 관계없이 이용할 수 있도록 공공시설을 활용하되 다양한 당사자들이 운영하는 방안을 활용할 수 있다. 이런 경우 기존의 재정지원방식 역시 재설계될 필요가 있다.

이와 유사하게 학대 피해아동에 대한 쉼터와 청소년 쉼터 역시 유사한 연령대 아동을 대상으로 동일한 성질의 지원을 구분하고 있다. 보건복지부는 포용국가 아동정책을 통해 보호가 필요한 아동에 대한 지원체계 전반을 재설계하는 움직임을 제시하고 있다. 그러나 학대 피해 아동을 원가정으로 돌려보낸 후 사망에 이른 일련의 사건들로 인해 ‘재학대’에 대한 정부 개입의 필요성이 증대하고 있고, 입양과 가정위탁 등 가정보호의 실적이 미흡한 상태에서 단순히 시설 보호를 줄이는 것이 적절한가에 대한 의문이 제기된다.

이와 함께 현재 민간 부문(주로 개인)에서 이뤄지고 있는 요보호아동지원(공동생활가정)에 대한 전달체계를 학대피해아동 쉼터로 재편하는 방안 역시 우려된다. 학대피해아동에 대한 일시적이고 긴급한 지원에서 보건의료 분야 전문가가 필요하다는 사실은 중요하다. 그러나 학대피해아동쉼터가 전국 단위로 확대될 필요성이 있는가, 시군구별 할당이 필요한 전달체계인가, 설치된 이후에 지속적으로 재정을 투입할 필요가 있는가에 대한 명확한 소명이 필요하다. 이와 함께 아동 쉼터와 청소년 쉼터의 구분을 그대로 유지할 것인가를 포함하여 아동과 청소년에 대한 이분법이 과연 아동을 위해 필요한 것인가, 부처를 위해 필요한 것인가를 고려해서 조정할 필요가 있다.

무엇보다도 전달체계의 구축이 재정 투입을 통해 확충하는 데는 용이하지만, 지역 사회에서 수요가 없는 전달체계를 어떻게 활용할 것인가에 대한 문제가 있다. 운영 역시 지역 사회의 여건과 형편에 맞춰야 하는데 보조사업으로 운영하게 될 때 3년 단위 보조사업 연장평가에서 매년 필요성과 타당성을 소명해야 한다. 이러한 부분들을 고려할 때 아동 및 청소년 분야의 사업이 지방자치단체의 여건과 형편에 맞춰 설계될 필요가 있으며, 중앙정부는 지방자치단체의 성과지표를 통해 운영 현황을 관리하고 재정이 필요한 곳에 적절하게 쓰였는지 평가하고, 지역 주민이 알 수 있도록 공개하는 방식이 고려될 수 있다. 또한 지역 내 공공임대주택의 공가를 활용하여 고령자와 아동을 대상으로 하는 공동생활가정과 쉼터 등의 일시적이고 긴급한 대응 및 연계 운영 등도 고려할 수 있다.

마지막으로, 매우 민감한 이슈이지만 보훈 부문과 주택 부문의 일부 사업에 대한 개선이

필요하다. 국가보훈대상자는 「독립유공자 예우에 관한 법」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「5·18 민주유공자 예우에 관한 법률」, 「특수임무수행자 보상에 관한 법률」, 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」, 「고엽제후유의증환자지원에 관한 법률」, 「제대군인지원에 관한 법률」 등에 근거하고 있다. 국가유공자는 지속적으로 감소하는 추세였으나, 보훈대상의 범위가 지속적으로 확대되면서 대상자 수가 약간 증가하였다. 그러나 2017년 이후 동일한 기준으로 운영하는 경우 보훈대상자는 감소할 것으로 전망되었다(보훈교육연구원, 2010). 반면에 국가보훈대상자의 연령이 증가하면서 의료비 지출은 매우 가파른 속도로 이뤄지고 있다.

따라서 보훈분야는 효율적인 의료서비스 제공과 고령자에 대한 요양·돌봄 체계를 효율적으로 운영함으로써 의료비 지출은 통제하는 한편, 보훈대상자의 생활안정 및 지역 사회 자원과의 연계를 통한 효율적인 전달체계 구축에 초점을 맞출 필요가 있다(신영석 등, 2012). 따라서 별도의 전달체계 확충 및 운영을 위한 예산은 조정하되, 보훈대상자의 생활안정에 대한 지원은 현실적으로 증액시킬 필요가 있다. 이와 함께 제대군인에 대한 교육 지원 등은 기존 부처별 사업에서 활용하되 소득보장 및 서비스 지원 등을 추가적으로 제공하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

주택 부문 역시 임대주택에 대한 출자 지원 방식에 대한 조정이 필요하다. 현재 우리나라의 주택 공급률이 100%를 초과하고 있는 상황임을 고려할 때 공공임대주택을 확충하는 방식보다는 특수한 목적을 가진 공공임대주택 전환에 초점을 맞출 필요가 있다. 예를 들면, 과거 영구임대주택 등 저소득층을 대상으로 하는 임대주택의 확충 보다는 노인, 장애인 등을 대상으로 하는 지원 주택(supportive house)의 확충이 필요한데, 이는 기존의 공공임대주택 내 사회복지시설 및 상가 등을 활용하여 ‘전환’이 가능하다는 점에서 신규 물량의 공급과 기존 주택의 전환을 통해 비용 효율적으로 성과를 달성할 수 있다.

또한, 신축되는 ‘고령자복지주택’과 노인복지전달체계를 통합적으로 구축·운영하여 복지 확보, 별도 전달체계의 설치 등으로 인한 지방자치단체의 재정 부담을 효율적으로 완화할 수 있다. 인구 분포를 고려하여 일부 주택에서는 이러한 지원 주택이 사회통합적으로 운영될 필요가 있는데, 예를 들어 청양군은 노인 인구의 비중이 매우 높은 지역으로 고령자를 대상으로 지원 주택의 성격을 띠는 ‘고령자복지주택’을 확충하면서 보건복지부의 지역사회 통합돌봄을 연계하는 체계를 구축할 예정이다. 또한 주택 내 고령자와 일대일 혹은 가구당 매칭 등을 통해 노인의 고립감을 해소하고 더불어 사는 포용적인 주거 환경을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

〈 신규 아젠다 검토 〉

- **최근 국내에서 정치·사회적 이슈 및 사회적 담론으로 자주 언급되고 있는 기본소득을 포함한 대안적 소득보장제도에 대한 중장기적 검토가 필요함**
 - 긴급재난지원금 이후에 기본소득에 대한 국민적 관심사가 높아지고 있음. 선별적 제도에 비해서 모든 국민이 관계되기 때문에 더욱 정치적 영향력이 클 것으로 판단됨
 - 소득 불평등의 심화, 저성장의 장기화, 실업의 확대 등의 문제가 커지게 되면 더욱 대안으로 ‘보편적 기본소득’제도의 도입이 정치사회적으로 활발히 논의될 것으로 예상됨
 - 기본소득은 근본적인 사회보장제도 및 노동시장/조세제도에 미치는 영향이 지대하기 때문에 미시적 관점이 아닌 거시적 체제 전환의 관점에서 접근해서 논의할 필요가 있음
- **고용을 전제로 설계된 사회보장시스템은 근로활동 경험이 전혀 없는 청년층이나 과거 근로활동경험이 충분하지 못한 노령층을 빈곤으로부터 적절히 보호하지 못함**
 - 완전기본소득의 도입이 단기간에 쉽지 않기 때문에 코로나19 등의 여파로 가장 직접적인 타격을 받을 것으로 예상되는 청년 등에 대한 수당제도/실업부조제도에 대한 검토가 함께 이루어질 필요가 있을 것임
 - 정규직 중심의 고용보험 대상자들이 출산/육아 관련 휴직제도를 이용하고 있음. 또한, 휴직제도 이용자가 증가하면서 고용보험이 재정적인 압박을 받고 있음. 비정규직이나 자영업, 특수고용 부모들도 이용할 수 있는 보다 보편적인 휴직제도 설계도 고려할 필요가 있음
 - 우리나라의 높은 노인빈곤율은 각종 사회보장혜택의 수급을 위한 고령층의 단독 가구 분리에 따른 것으로, ETC(Elderly Tax Credit) 도입을 통해 노인 가구 통합을 독려할 수 있음
- **코로나19로 인해서 아파도 일을 계속 해야 하는 노동자들의 문제가 집중적으로 조명되고 있음. 이를 대응하기 위해 상병수당을 검토해볼 수 있음**
 - 한국은 OECD 국가 중 상병수당을 가지고 있지 않은 소수 국가 중 하나이며, 노동에 있어서도 근로의욕이 낮아서 발생하는 문제보다는 근로를 장시간/과도하게 하면서 발생하는 문제가 더 큰 사회임. 이러한 문제가 팬데믹이 발생하게 되면서 더욱 두드러지게 보이게 되었음

- 상병수당이나 유급병가휴가, 더 나아가면 전 국민이 활용할 수 있는 국민안식년제 등과 같은 제도들을 검토하면서 아플 때 쉬고 더 고령까지 일을 할 수 있는 건강과 의지를 가질 수 있도록 하는 것을 검토할 필요가 있음

□ ‘일을 통한 복지’, 즉 근로유인형 복지체계의 내실화를 통해 빈곤의 덫(poverty trap)에 머무르지 않고 적극적인 자립·자활할 수 있는 디딤돌(stepping-stone)체계 구축

- 근로장려세제(EITC)가 확장됨에 따라 수급자가 근로장려금을 실질적 소득으로 인식하도록 함으로써 근로활동을 확대할 수 있는 급여체계에 대한 보완이 요구됨
- 근로유인형 복지체계 마련을 위한 다양한 복지사업 시스템 간 연계성 강화가 요구됨

□ 저출산·고령사회에 대응하여 노인복지지출의 효율화와 아동에 대한 선제적 투자 필요

- 지역 사회에 기반을 둔 노인 대상 보건·복지·주거 서비스 통합과 지원주택 필요성 대두
- 최근 대두된 학대 아동에 대한 적극적 발굴, 보호, 선제적 보호조치를 위한 법적·제도적 보호체계 강구할 필요

부록 1. 주요 정책 · 제도 현황 및 연혁

우리나라 사회보장제도는 한국전쟁 이후 절대적인 빈곤 해소를 위한 성장우선 패러다임에 따라 소홀히 여겨져 발전에 있어 역사적으로 오랜 정체기를 겪었다. 그러다가 급격한 경제성장의 결과로 생활수준이 좋아지고 정치적 민주화가 진전됨에 따라 사회보장제도 역시 단기간 내에 압축적으로 발전하게 되었다.

사회보장제도의 발전은 1997년 외환위기 이전과 이후로 구분할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 1997년 외환위기 이전에는 극빈층 및 특수직역 중심의 사회보험제도가 제도화되었다. 극빈층을 위한 생활보호제도(1962)와 공무원연금(1960), 군인연금(1963), 사학연금(1975) 등이 권위주의 정부하에서 복지제도로 먼저 도입되었다. 1987년 민주화운동 등의 결과, 절차적 민주주의가 결실을 맺음으로써 보편적 사회보험제도 도입과 확대가 이뤄지게 되었다. 즉, 국민연금(1988)과 전국민건강보험(1989)을 도입하여 실시하게 되었으며, 1995년에는 고용보험과 퇴직연금제도도 순차적으로 도입되었다.

1997년 외환위기 이후에는 사회보장제도는 진보 및 보수정부의 관계없이 지속적으로 확대·강화되어 왔다. 김대중정부가 4대 사회보험 가입대상을 전체 국민으로 확대(2000~2005)하였으며, 국민기초생활보장제도(2000)를 도입하여 헌법이 보장하는 국민최저선(National Minimum)을 보장하는 보편적 복지의 출발점에 들어서기에 이르렀다. 이후 노무현정부에서는 보육과 사회서비스 확충(2004), 저출산·고령사회대응(2005), 기초노령연금(2007) 등이 도입되었다.

이명박정부에서는 노인장기요양보험(2008), 근로장려세제(2009), 장애연금(2010), 무상보육(2012) 등과 같은 복지제도가 추가적으로 도입되었으며, 이후 박근혜정부에서는 「사회보장기본법」 전부개정 및 시행(2013), 기초생활보장제도 급여체계 개편(2014), 기초연금 도입(2014)등이 제도적인 성과로 이루어졌다. 김대중정부부터 박근혜정부에 이르는 최근 20여년간 우리나라의 주요한 사회보장제도의 대부분 도입되었다고 평가해 볼 수 있다. 이제부터는 새로운 사회보장제도의 도입·실시에 따른 성과를 기대하기보다 오히려 기존 제도의 혁신적 확장 및 개편을 통해 사회보장체계를 재구조화하는 보다 힘든 문제들이 역사적 과제로 남아 있다.

따라서 문재인정부는 기존 제도를 개편하거나 재구조화하여 국민들의 복지욕구에 보다 효과적으로 대응하게 하거나 이러한 개편에 따른 수많은 사회적 갈등을 감수해야 하는 시대적 과제를 떠안게 되었다고 볼 수 있다. 특히, 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험 등 주요 사회보험의 개혁은 부처 간 장벽을 넘는 혁신적인 노력이 요구되며, 기초생활보장제도 확충이 지체되는 과정에서 도입된 다양한 저소득층 지원제도를 정비하여 국민들의 기본생활을 보장하는 데 필요한 최후의 사회안전망을 보다 튼튼하게 재구조화할 필요

성이 제기되고 있다. 또한, 과거 정부들이 해결하지 못했던 주거, 교육, 의료, 그리고 돌봄 등 핵심 사회서비스 영역에서 비영리 및 영리 민간 서비스 제공기관 중심의 공급체계를 정비하여 복지서비스의 공공성을 보다 강화하는 복지서비스 전달체계의 개편도 주요한 과제가 되었다. 그동안 우리나라 사회보장제도의 역사적 성과를 요약·정리한 내용은 다음의 <부표 1-1>과 같다.

〈부표 1-1〉 역대 정부의 주요 사회보장 정책

정부 구분	34 공화국 (1960~1980)	5 공화국 (1981~1987)	6 공화국 (1988~1992)	문민 정부 (1993~1997)	국민의 정부 (1998~2002)	참여 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)	박근혜 정부 (2013~2017)	문재인 정부 (2017~2022)
정책 기초					생산적 복지	참여 복지	능동적 복지	맞춤형 고용·복지	포용적 복지
사회 보험	산재보험 (1964)			고용보험 (1995)	산재/고용 보험 적용확대 (2000~05)				산재보험 적용확대 (2018.12)
	건강보험 (1977)	건보 확대	전국민 건강보험 (1989)		의약분업 (2000) 건보통합 (조직 2000, 재정 2003)		노인장기 요양보험 (2008)	의료 보장성 강화 (2013~) 노인장기 요양보험 치매특별 등급 (2014)	건강보험 보장성 강화 (2017~) 치매국가 책임제 추진 (2017.9)
	공무원 연금(1960) 군인연금 (1963 분리) 사학연금 (1975)		국민연금 (1988)	국민연금 확대	전국민 국민연금 기반 구축 (1999)	「국민 연금법」 개정 (급여 인하 등, 2007)	「공무원 연금법」 개정 (2009)		국민연금 취약계층 가입 대상자 확대 (2018)
공공 부조 국가 보훈	생활보호 제도 (1962) 국가보훈 (1962) 의료보호 제도 (1977)	생보대상자 직업훈련 (1981) 영세민 종합대책 (1982) 사회복지 전문요원 배치(1987)	저소득층 대상 영구임대 주택 공급 (1989)		경로연금 (1998) 국민기초 생활보장 제도 (2000)	「기초노령 연금법」 (2007) 차상위 계층 지원 (의료급여, 자활, 2004) 장애수당 확대(2005)	기초노령 연금 (2008) 장애인 연금 (2010)	기초연금 (2014) 기초보장 맞춤형 급여체계 (2014) 일을 통한 빈곤탈출 지원(2013)	기초연금 인상 (2018) 장애인 연금 인상 (2018) 기초급여 인상 (2018)

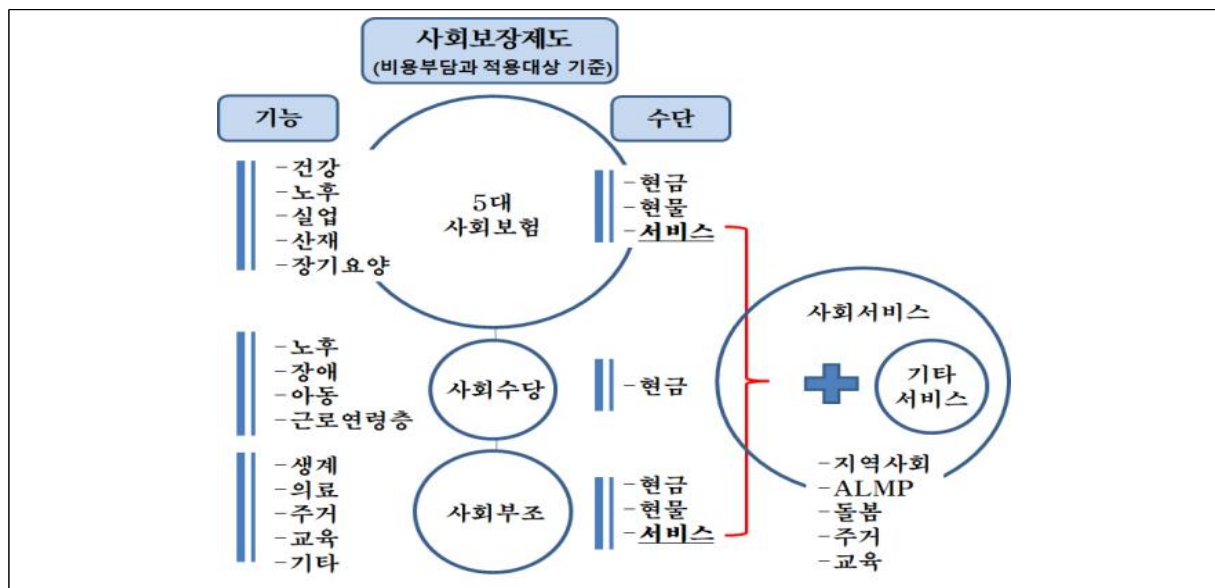
〈부표 1-1〉의 계속

정부 구분	34 공화국 (1980~1980)	5 공화국 (1981~1987)	6 공화국 (1988~1992)	문민 정부 (1993~1997)	국민의 정부 (1998~2002)	참여 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)	박근혜 정부 (2013~2017)	문재인 정부 (2017~2022)
사회 서비스	가족계획 사업 (1962) 심신 장애자 종합보호 대책 발표 (1978)	노인복지 기반마련 (1981) 재가노인 복지사업 (1987)	장애인 복지대책 위원회 구성 (1989) 장애인 등록제도 (1988)	공중보건, 건강증진 정책 확대 (1995) 보육시설 확충 3개년 계획 (1995) 퇴직연금 제도 도입 (1995)	장애인 복지 5개년 계획 (1998)	보육 확대 (2004) 저출산· 고령사회 본격대응 (2005) 사회 서비스 일자리 (2004) 다문화 가족지원 센터 (2006)	5세아 누리과정, 0~2세아 무상보육 (2012) 적극적 노동시장 정책 확대 (ALMP, 2008)	무상보육· 무상교육 실현과 내실화 (2013~) 보편적 주거복지 경력단절 여성 지원, 양성평등 확산 등	아동수당 (2018) 보호종료 아동 자립수당 (2019) 장애등급제 축소 (2018), 폐지 (2019) 맞춤형 주거복지 실현 (2017~) 지역사회 통합돌봄 선도사업 (2019~) 사회 서비스원 시범사업 (2019~)
교육비 지원							든든 학자금 대출 (ICL, 2010) 맞춤형 국가장학금 (반값 등록금, 2012)	든든 학자금 대출이자 인하 반값 등록금 지원 확대 (2013)	사회적 배려계층 지원 강화 (성적기준 완화·폐지) (2018~)
조세 지출							근로장려 세제 (EITC, 2009)	근로장려 세제확대	근로장려 세제 지원대상, 지급액 확대

자료: 한국보건사회연구원(2019), 『사회보장 2040 및 제2차 사회보장 기본계획 수립에 관한 연구』, 일부 내용 추가·보완

우리나라의 사회보장제도는 사회보험-사회수당-공공부조라는 세 가지 층위의 사회안전망으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 「사회보장기본법」에도 사회보장을 “사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다”라고 정의하고 있다. 하지만 이러한 개념정의는 제도상 분류의 논리적 근거가 취약함이 노정됨에 따라 사회보장체계의 구조와 유형에 대해서는 보다 현실적인 논리적 근거에 따라 그 체계를 재구조화할 필요성이 제기되고 있다. 따라서, 우리나라 사회보장체계는 사회보험-공공부조-사회서비스 체계를 사회보험-사회수당-사회부조-사회서비스 체계로 그 형식적 구조를 보다 명확하게 구체화할 필요가 있다. 이에 따라 다시 각 사회보장제도 간 관계를 그 기능 및 급여수단에 따라 이해하기 쉽게 그림으로 도식화하면 다음 [부도 1-1]과 같다.

[부도 1-1] 사회보장체계의 제도적 재구성



자료: 한국보건사회연구원(2019), 『사회보장 2040 및 제2차 사회보장 기본계획 수립에 관한 연구』

현재 우리나라의 사회보장체계는 구조적으로는 여타 선진복지국가와 비교해 크게 손색이 없을 정도로 제도화(institutionalization) 수준에서의 진전이 이뤄졌다고 평가해 볼 수 있다. 그러나 전체 국민의 포괄적인 사회안전망으로서 그 역할을 적절히 수행하기 위해서는 여전히 그 실제 적용대상의 범위나 보장수준에서 점진적인 확대를 위한 정책적 노력이 지속적으로 이뤄질 필요가 있다. 다음의 <부표 1-2>는 우리나라 사회보장제도가 그간의 양적 확대를 넘어 질적으로 성숙화하기 위한 대상(coverage)의 확대 및 수급률 개선이나 보장성을 강화하는 실질적 대안을 마련할 필요가 있음을 나타내고 있다.

예를 들면, 국민연금 등 사회보험제도를 전 국민을 대상으로 확대한 지 20여 년밖에 되지

않았다는 점에서 대상자나 수급률이 여전히 낮은 제도의 미성숙을 원인으로 말할 수 있으며, 고용보험 등은 가입자 확대가 크게 진척되지 않는 보다 구조적 문제점에 대한 해결방안 마련이 요구된다고 할 수 있다.

〈부표 1-2〉 한국 사회보장제도의 가입 및 수급현황

(단위: 명, %)

구분			가입자	수급자	수급률
사회 보험	공 적 연 금	국민연금('17)	21,824,172	4,716,226	38.2
		공무원연금('17)	1,120,458	480,096	42.8
		군인연금('17)	18만 2천명	91,071	≈50.0
		사학연금('17)	317,602	69,218	21.8
	건강보험('16)		30,426,068	52,272,755	102.0 (보장률) 62.6
	고용보험('17)		12,655,202	1,303,691(구직수당) 402,256(고용안정) 89,834(출산휴가) 90,123(육아휴직)	- - 78.8('15) 68.2('15)
	산재보험('16)		18,455,122	269,510	1.5
	장기요양보험('16)		-	520,043	7.5(노인대비)
사회 수당	기초연금('18.7)		비 해 당	5,008,651	66.6('18.7)
	장애인연금('16.10)			349,259	68.3('16.10)
	장애수당('18.7)			348,745	-
	장애아동수당('18.7)			18,552	-
	아동수당('18.9부터)			-	-
저소 득층 지원	근로장려세제('16)			1,570,442(가구)	83.4(신청대비)
	취업성공패키지('16)			366,160	-
	기초생활보장('16)			1,630,614	3.2
기타	보육료지원('16)			1,433,789	53.9
	양육수당('16)			933,153	-

자료: 한국보건사회연구원(2019), 『사회보장 2040 및 제2차 사회보장 기본계획 수립에 관한 연구』

또한, 우리나라의 대표적 빈곤계층을 위한 생계지원제도인 국민기초생활보장제도는 공공부조제도의 선별성 내지 표적화(targeting)로 말미암아 전체 빈곤층의 일부만을 보호하고 있다는 점에서 제도적 포괄성이 부족하여 광범위한 사각지대를 구조적으로 내포하고 있으며 그 사각지대의 상당부분은 부양의무자 기준에 의해 나타나고 있다고 볼 수 있다. 현 정부에

들어서 생계급여에 대해서는 부양의무자가 노인이나 중증장애인인 경우, 부양의무자 기준을 적용하지 않는 부분적 개선을 시도하였지만, 여전히 많은 빈곤층이 제도적으로 보호받지 못하고 그 사각지대에 노출되어 있다.

이에 대해서 제1차 기초생활보장 종합계획 수립('17.8월)을 통해 노인, 중증장애인 등 취약계층에 대한 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하는 방안이 추진할 예정이며, 긴급복지 지원 범위 확대, 의료급여 보장성 확대 및 본인부담 비율 완화 등 취약계층에 대한 생계, 의료 지원을 점진적으로 확대해나갈 계획이다. 또한, 조건부수급자에게는 취업우선지원제도 개선, 시간제 자활근로 및 예비자활기업 지정운영방안 수립, 청년희망키움통장 도입('18.4월), 자활장려금 재도입('19.1월) 등 다양한 정책적 수단을 통해 근로빈곤층의 탈빈곤을 체계적으로 지원해 나갈 계획이다.

기타 사회보장제도 및 사회서비스의 현황과 관련해서는 지속적인 소득분배구조 악화 및 가족단위 부양구조의 변화 등 시대적 여건 변화와 맞물려 사회경제적 취약계층 대상 보건·복지서비스 수요가 급격하게 증가하고 있는 실정이다. 이 중에서도 노인 및 장애인 대상 서비스 수요가 급격하게 증가하고 있다. 또한 어린이집 이용 아동 수는 2018년 기준 141.5만 명이며 보육시설 수는 3.9만여 개소이며, 이 중에 민간과 가정어린이집이 82.1%(32,169개소)를 차지하고 있으며, 국공립 어린이집은 9.2%(3602개소)에 그치고 있는 것으로 나타났다. 노인장기요양보험 등급판정자는 2018년 현재 약 67.1만명으로 65세 이상 노인인구의 9.1%이며, 장애연금 수급자 수는 2017년 현재 35.2만명, 장애수당 수급자는 37만명 등으로 집계되고 있다.

2000년대 들어 아동 보육, 노인 장기요양, 장애인 활동지원제도 등 인구대상별 핵심 사회서비스 제도가 도입 및 확대·실시되었다. 그럼에도 불구하고 다양하고 복합적인 서비스 욕구별 적정한 보장 수준, 이용자 중심의 서비스 이용 편의성을 제고할 수 있는 서비스 제공기반 마련과 이를 효율적으로 운영 및 전달할 수 있는 전달체계의 개편에 대한 요구가 지속적으로 제기되고 있다. 서비스 이용자의 체감도 및 만족도를 제고해야 하며, 또한 서비스 중복이나 부정수급 등 부적절한 재정지출에 의해 발생하는 비용 억제를 위한 비용효과성 개선을 위한 노력이 동시에 추진되어야 한다.

부록 2. 과목구조 개편 및 제도 개선 제언

1. 과목구조 개편

우리나라의 보건 및 사회복지 분야에 대한 재정 투입은 OECD 선진국에 비해 낮은 편이지만, 급격하게 증가하고 있는 추세라고 할 수 있다. 이러한 이면에는 구(舊)사회적 위험에 새롭게 추가되는 신(新)사회적 위험 등으로 사회적 위험이 다양화되면서 이에 근거한 현금 급여 중심의 소득보장에서 서비스 중심의 생애주기적 사회보장체계로의 확대·전환되었기 때문이라고 볼 수 있다. 이를 위해 그동안 보건 및 사회복지 분야에서는 서구 선진 복지국가에 대한 고찰에 근거하여 다양한 제도를 도입한 것과 밀접한 관련이 있다. 이러한 이유로 우리나라의 보건 및 사회복지 분야의 프로그램은 매우 다양하게 파편화되어 있으며 분절적일 수밖에 없는 구조이다. 특히 유사한 대상에게 서비스를 제공하는 경우 재정 부문도 다르고 사업명도 다르게 분류되어 작성되어 관리되고 있어 재정에 대한 보건 및 복지재정에 대한 총체적인 관리에 한계가 있다.

예를 들면, OECD 사회지출(Social Expenditure, SOCX)에서 ‘가족(family)’ 영역에 포함되는 항목은 한국에서 아동·보육부문과 여성·가족·청소년부문으로 구분되는데, 이는 사업의 특성보다는 부처의 사업을 기준으로 구분한 것이다. 따라서 만 18세 미만 아동을 대상으로 하는 사업이 ‘아동·보육부문’과 ‘여성·가족·청소년부문’, ‘교육부문’에 분리되어 이뤄져 출생아 수 감소에 따른 선제적 대응과 성과관리 방안이 범부처로 마련되기 어렵고 지방자치단체는 아동 수에 관계없이 각 부처에서 시행하는 서로 다른 전달체계의 설치를 요구받고 있어 과다한 재정지출의 비효율성 우려도 있다. 유사한 사업에 대한 부문명 통합과 프로그램 단위의 성과관리방안, 부처별 성과관리 비교가 함께 고려될 필요가 있다.

한편, 우리나라 재정 구조에서 ‘취약계층지원 부분’은 매우 이질적인 요보호 아동과 장애인, 노숙자를 함께 포함하고 있어 부문 내 사업의 설계가 효율적이지 않다. 특히 ‘요보호 아동’은 과거 지방이양사무로 간주하여 취약계층지원부문에서 중앙부처의 전달체계에 대한 지원으로 매우 제한적으로 설계되었는데, 이제 자립지원수당 도입 등으로 중앙부처의 사업이 적극적이고 선제적으로 계획된 만큼 부문 간 조정이 필요하다. 이 때 요보호 아동에 대한 지원을 ‘아동·보육’부문으로 할지, ‘여성·가족·청소년’부문으로 해야 할 지에 대한 명확한 근거는 부족하다. 아동의 연령을 기준으로 할 때는 ‘아동’과 ‘청소년’의 구분이 모호하며, 부처를 기준으로 할 때는 ‘아동·보육’부문에 해당하는 것이 적절하다. 그러나 청소년 부문에 청소년에 대한 자립수당 및 자립 지원 사업이 세부적으로 편성되어 있다는 것을 고려할 때 부처별 이원화된 부문명이 적절한가에 대해서는 의문이 제기된다. 노인생활안정에는 기초연금, 노인일자리사업, 노인돌봄서비스 등이 들어가 있다. 생활안정 차원에서는 맞지만,

기초연금이나 노인일자리사업 등이 소득에 초점을 두고 있고, 노인돌봄서비스는 노인의료보장의 예방적 역할을 하고 있기 때문에 노인의료보장 프로그램 내로 편입되는 것이 더욱 적절할 수 있을 것이다. 아동수당의 경우 현재 저출산 대응 및 인구정책지원 프로그램에 편성되어 있는데, 이는 해당 프로그램의 정책목표와는 맞지 않기 때문에 아동보호 및 복지강화 프로그램으로 편입하는 것이 성과관리 차원에서 정책의 투명성과 일관성을 확보하는 데 도움이 될 것이다. 또한 모자보건사업 중 일부도 정책목표와 상관없는 세부사업들은 재분류할 필요가 있다.

2. 제도 개선

2026년 초고령사회로의 진입을 앞두고 우리 사회가 어느 정도까지 보건 및 사회복지지출을 부담할 수 있을지에 대해서 논의해야 할 때이다. 인구보너스 기간이 불과 5년밖에 남지 않은 상태이며 일부 지역에서는 베이비부머의 고령화가 더욱 두드러지는 양상이다. 또한 노후소득보장체계를 통해 보호를 받지 못하고 있는 후기 고령자들이 가족해체와 빈곤, 고독, 건강 문제 등을 복합적으로 경험하고 있어 이에 대한 재정 투자가 지속적으로 확대되고 있다. 서로 다른 부처의 서로 다른 사업들이 지역 사회로 내려가면 일선행정기관에 쏠림현상(깔대기 현상)이 가중되고 있는바, 지역사회 서비스 이용자인 개인에게는 부처와 사업의 꼬리표가 중요하지 않다. 즉 개인 단위의 욕구에 기반을 두고 서비스가 잘 계획되는 것이 중요하다. 이러한 점을 고려할 때, 최근 보건복지부에서 추진하고 있는 지역사회 통합돌봄사업은 매우 중요한 핵심 사업이다.

다만, 일부 선도지역에서 운영하고 있는 사업을 전국 단위로 확대하기 전에 반드시 그 성과에 기반을 둔 예산의 편성 방식에 대한 고민이 함께 고려되어야 한다. 지역사회 통합돌봄사업의 정책 목적이 “노인이 거주하던 지역 사회에서 편안하고 안정된 노후 생활을 영위”하는 데 초점을 맞추고 있으며, 시설급여를 재가급여로 전환하거나 미충족 서비스에 대한 보완적 급여의 개발 등 관련 사업이 중앙 집중적인 방식이 아니라 지역 특성을 고려하여 대두될 것으로 예상되는바, 지역 단위에서 운영할 수 있는 자율성을 부여하는 것이 선행되어야 할 것이다.

한편, 지방자치단체가 독자적 자율성을 가지고 지역사회 통합 돌봄을 선도적으로 수행하기 위해서는 성과지표의 측정이 선행되어야 하는데 지역 사회 노인의료비의 절감 및 노인의료 이용의 감소 등이 중요한 성과지표이다. 성과의 달성이 지방자치단체에 다시 환원되는 구조를 만들기 위해서라도 지역별로 노인의료비의 관리에 대한 인센티브 구조가 마련되어야 하며, 의료비 총액에 대한 모니터링(개인, 지역)이 함께 설계되어야 한다. 이는 고령화로 인한 건강보험의 재정이 지속적으로 증대될 것으로 예상되는 현 시점에서 장기적인

계획의 수립이 함께 이뤄져야 한다는 것을 뜻한다.

재정 측면에서는 다양한 복지 사업의 기준으로 활용되고 있는 기준중위소득의 변화에 따른 재정소요도 반영하여 고려할 필요가 있다. 기존 기준중위소득 산출에 사용되던 자료가 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 전환됨에 따라서 기준중위소득에 구조적인 편차가 발생하고 있다. 따라서 기준중위소득 변동에 따른 사회복지 정책의 기준 조정, 재정 소요의 변화 등을 고려하여 재정추계를 하지 않으면, 예상 재정지출이 과소 추계될 가능성이 명확하다. 따라서 기존 정책 중 기준중위소득에 기반을 둔 것들을 점검하여 예상 재정소요액을 다시 계산하여야 한다.

궁극적으로는 세입 및 조세지출에 대한 부분 역시 동시에 고려할 필요가 있을 것이다. 보건복지에 대한 수요는 빠르게 증가하는데 재정은 한정되어 있기 때문에 구조조정 역시 한계가 있을 수밖에 없다. 그렇기 때문에 기존에 조세지출로 되어 있는 부분 중 복지지출이 증가함에 따라서 폐지나 조정이 되어야 할 사항들은 없는지를 검토하는 것도 중요하다. 특히, 소득공제와 같은 조세지출은 역진적 성격을 가지고 있고, 기본적인 인적공제뿐 아니라 아동이나 노인에 대한 추가공제는 기초연금이나 아동수당과 같은 명시적 급여가 확대됨에 따라 충분히 폐지를 고려해 볼 수 있다. 전체적인 소득공제제도의 재조정과 이로 절약된 재정이 보건복지에 재사용될 수 있도록 논의의 장을 마련하는 것은 하나의 대안이다. 정부와 국회가 함께 하는 소위원회를 통해서 국민들의 합의할 수 있는 세입 및 조세지출 조정안이 마련된다면 중장기적으로 더욱 바람직할 것이다.

참고문헌

- 강은나 외, 「노인일자리사업 현황과 향후 과제」, 『보건복지포럼』 2017년 9월 통권 251호, 2017, pp. 28~39.
- 강지원 외, 『우수 지역아동센터 지원 방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2017.
- _____, 『다함께돌봄 운영 및 성과관리 방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2018.
- 강혜규 외, 『지자체 복지 인력 현황 분석 및 수급방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2017.
- 건강보험심사평가원, 「건강보험통계지표」, 각 연도.
- _____, 「진료비 통계지표」, 각 연도.
- 국가균형발전위원회, 보도자료 「'20년부터 생활SOC 복합화 사업 본격 추진한다」, 2019. 10. 4.
- 국가보훈처, 「보훈병원 운영 현황」, 내부자료, 2019.
- 국민건강보험공단, 『건강보험통계연보』, 2019.
- 권순만·강희정·고숙자·김수진, 「건강보장 분야의 정책 과제와 추진 전략」, 『보건복지포럼』 2019년 5월 통권 271호, 2019, pp. 34~45.
- 권순만·김홍수·원장원·이지운·김호, 『실태조사를 통한 노인의료(요양)서비스 제도 개선방안 연구』, 서울대학교 보건대학원·국민건강보험공단, 2013.
- 김 윤, 「보건과 복지의 재구화 위한 목표 중심의 커뮤니티케어사업 모형 및 전략개발」, 커뮤니티케어 전문위원회 발표자료, 보건복지부, 2018.
- 김미곤 외, 『중장기 사회정책 추진방향 연구』, 2018.
- 김보영, 「구호와 형식만 요란한 구호와 형식만 요란한 공공성? 문재인 정부 사회서비스 및 공공 전달체계 정책 평가」, 『복지동향』 5월호, 참여연대, 2019.
- 김윤희, 「건강보험 보장성 강화대책」 재정추계, 국회예산정책처, 2017.
- 김태일 외, 『사회보장제도 성인노인 돌봄 분야 기본평가』, 사회보장위원회, 2018.
- 보건복지부, 보도자료 「치매 진단검사 비용 지원, 15만원까지 확대한다」, 2019.
- 석재은, 「커뮤니티케어 목표와 전략」, 커뮤니티케어 연구모임, 보건복지부·건강보험공단, 2018.
- 석재은·강지원·이기주 외, 『고령자복지주택 신사업모델개발 연구』, 한국토지주택공사·한림대 산학협력단, 2019.
- 손병돈·이원진·한경훈, 『노인 일자리를 통한 노인빈곤 감소효과』, 한국노인인력개발원, 2019.
- 신영석 외, 『보훈의료서비스 효율성 강화방안 연구-보훈의료체계 유지 필요성 및 발전방안』, 보훈교육연구원·한국보건사회연구원, 2012.

- 신영석 외, 『건강보험 지속가능성 실현을 위한 정부지원금 지원방안 개선』, 한국보건사회연구원, 2015.
- 신영석, 「건강보험 재정수입 관련 주요 과제」, 한국보건사회연구원 보건복지 ISSUE&FOCUS 제355호, 2018.
- 신현웅, 「건강보험 보상체계 여건진단 및 개선방안」, 비전포럼 발표자료, 2019.
- 연세대학교, 『실폐괄지불제도 시범사업(일산병원 3차, 공공병원 1단계) 평가 연구』, 건강보험심사평가원, 2013.
- 임승지, 『요양병원 환자의 별도 기준 본인부담상한제 개선방안』, 건강보험정책연구원, 2017.
- 정홍원 외, 『사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완』, 한국보건사회연구원, 2019.
- 중앙자살예방센터, 『2019 자살예방백서』, 중앙자살예방센터, 2019.
- 최옥금, 『공적노후소득보장 평가 및 정책과제』, 소득주도성장특별위원회, 2019.
- 최현수 외, 『2018년 통계로 보는 사회보장』, 보건복지부 사회보장위원회사무국, 한국보건사회연구원, 2018.
- 한국보건사회연구원, 『사회보장 및 제2차 사회보장 기본계획 수립에 관한 연구』, 2019.
- KDB 산업은행, 「인구 고령화가 기업에 미치는 영향」, KDB산업은행 경제연구소, 2019.
- OECD SOCX 홈페이지(<https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 검색일자: 2020년 1월 1일)
- OECD 통계 홈페이지(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?>, 검색일자: 2020년 12월 16일)

제2장

일자리 분야

〈 일자리 분야 재정운용 방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- GDP 대비 적극적 노동시장정책의 투자 비중은 OECD 평균의 69% 수준으로 고용 서비스와 직업훈련 투자 비중이 상대적으로 낮은 데 반해, 직접일자리사업 비중은 OECD 가입국 내 가장 높은 수준을 보이고 있음. 실업소득유지지원 등 소극적 노동시장정책 재정지출 역시 평균에 못 미치는 수준으로 실업자 및 구직자의 소득 유지와 지원에 대한 사회보장 확대 필요
- (고용안전망확충 부문)
 - 구직급여 사업은 수급기간 중 재취업률 감소추세로, 경기악화에 따른 고용불안정 심화요인 지속으로 단기 내 개선이 어려울 전망
 - 구직활동지원금은 청년층의 높은 인지도 및 만족도를 바탕으로 자기주도적 구직활동에 실효적 성과를 달성하고 있으나, 지원 물량이 청년층의 수요에 미치지 못하고 있음
 - 취업성공패키지 사업은 참여인원, 훈련종료자의 취업률은 감소추세를 보이나, 취업자의 고용유지율에는 실효를 보여, 훈련참여 인센티브 제고 및 훈련종료 후 조기입직을 위한 지원에 집중할 필요
 - 사회보험 사각지대 해소 사업은 신규가입자 비중이 증가추세에 있으나, 시간제 및 임시·일용, 파견·용역 일자리, 5인 미만 사업체 종사자, 특수형태근로종사자 중심의 사각지대 해소에 미흡. 고용·사회안전망 사각지대에 대한 맞춤형 지원제도 마련 필요
- (고용창출 및 훈련 부문)
 - 고용창출장려금은 청년층을 중심으로 신규고용 창출효과가 양호한 것으로 판단되나, 전문인력, 시간선택제, 장년고용, 지역성장산업 등 타 내역사업의 집행실적이 저조한 수준. 향후 청년층 중심의 장려금사업 운용을 타 연령대 및 근로

취약 업종 및 직종으로 확대할 필요

- 청년내일채움공제 사업은 근속유지, 취업 소요기간 단축 등의 사업성과가 높으나, 청년층의 정책수요 미충족으로 제도개편 및 개선에 대한 요구 증가. 고용보험기금 부담 확대로 기업의 실질부담을 높일 필요
- 직업훈련 사업은 일반직종 및 국가기간·전략산업직종 분야 실업자훈련, 재직자훈련, 사업주훈련 등 전 유형에 있어 특정 분야 쏠림현상이 지속되고 있어, 훈련수요 파악을 바탕으로 예산 및 커리큘럼을 조정할 필요. 훈련기관의 수입 창출을 위한 제도 오용 역시 방지할 필요

○ (고용평등증진 부문)

- 모성보호육아지원은 근로감독, 가족친화인증제, 중소기업 직장어린이집 지원 강화 등의 일·가정 양립제도가 추진되고 있음에도, 사업 추진 현장에서는 정책 대상과 참여자의 인식수준과 활용도는 다소 낮은 수준
- 장년고용안정지원금 사업은 조기 은퇴 등 장년의 고용불안정 해소, 최저임금 인상 등으로 인한 청소·경비 업종 등의 고용안정 지원에 실효 달성. 인구고령화 및 조기은퇴 추세증가로 장년고용 안정에 대한 수요가 높아지고 있음

○ (장애인고용증진 부문)

- 장려금 지급사업체의 장애인 고용률 및 지원인원이 증가추세에 있으나, 장애인고용의무 미이행률은 증가 추세. 지급단가 현실화 및 장애인의 실질 근로조건 개선을 위한 제도개편 필요

○ (근로조건보호 및 복지증진 부문)

- 신고사건의 기한내 처리율은 80% 수준이지만, 신고사건 접수건수는 가파른 증가세를 보이고 있어 신속한 신고처리를 위한 행정력 확충 필요

○ (산재보험 부문)

- 산재근로자 직업복귀율, 심사청구 기한 내 처리율 등의 사업성과가 개선되는 흐름을 보이고 있으나, 특수형태근로종사자 등 제도적 사각지대 포괄에 대한 정책수요가 증가하고 있는 실정. 근로자성 입증이 용이한 특수형태고용종사자를 중심으로 가입률 제고 방안 마련 필요

□ 정책환경 변화와 전망

- 경기변동, 대내외 불확실성 증가, 정책변화 등으로 인한 노동시장의 충격, 고용안정성 제고에 대한 정책수요가 증가추세에 있어 공공고용서비스의 대대적 개편 및 지출증가가 따라야 할 것으로 보임

- 고용보험 미가입 자영업자, 특수형태근로종사자 등 고용서비스의 제도적 사각 지대가 광범위하며, 저소득층 및 청년층의 생계보장, 취업지원서비스에 대한 정책요구 역시 지속 증가할 전망
- 청년층을 중심으로 채용 및 임금보조에 대한 정책수요가 높은 상황에서 여성·고령에 대한 고용유지 및 일자리 창출 요구 역시 증가할 전망. 고용창출력 유지 및 직업훈련 강화를 위한 제도혁신 방안 마련 필요
- 산업구조 변화 및 고용형태 다양화에 따른 직무역량 변화에 대응, 신기술 분야에 대한 직업훈련 강화 필요성이 높아지고 있으나, 중소기업 재직자의 훈련 참여가 저조하고, 전직 지원이 미흡한 실정
- 모성보호육아지원, 장애인고용관리지원 등 취약계층에 대한 고용지원규모 및 예산집행 실적이 저조한 실정이나 고용평등, 근로조건 보호 및 복지증진에 대한 사회적 요구는 지속 증가할 것으로 전망
- 여성·장년·장애인 계층을 중심으로 소득 불안정성이 생활 전반으로 확대됨에 따라 근로조건 보호, 복지증진, 생활 안정지원 등에 대한 정책수요 증대

□ 향후 투자 기본방향

- (고용안전망 확충 부문) 국민취업지원제도 사업평가를 통해 의무지출 및 재량지출 대상자의 규모 조정/확대 검토 필요. 전 국민 고용보험에 대한 사회적 요구가 발현되고 있는 만큼, 특수형태 근로종사자, 플랫폼경제 종사자 등을 위시하여 취약계층의 사회안전망 포괄을 위한 가입 제고 방안과 사업 품질, 위탁기관 경쟁력 강화를 위한 보완대책 마련 필요
- 국민취업지원제도 시행으로 장기실업자 및 고용보험 미가입 특수고용형태 근로자, 플랫폼경제종사자 등 기존 제도 사각지대의 정책대상 확대가 이루어질 전망. 예술인을 필두로 특수고용형태근로자의 고용보험 적용을 위한 「고용보험법」 개정 추진이 논의단계에 있는 만큼, 고용안전망의 포괄범위 확대 노력을 지속적으로 기울일 필요
- 고용보험 피보험자 규모 증가에 따른 구직급여 신청건수 및 지급액 규모 증가가 필연적이고 국민취업지원제도 시행에 따른 고용서비스 수요 역시 증가할 전망. 고용서비스 담당자 인력증원 및 역량제고를 위한 전략 투자 확대, 공공 고용서비스의 품질 제고 노력 병행 필요. 고용안전망 포괄범위 확대와 고용서비스 개편을 위한 중점적 사업평가를 통해 고용서비스 중장기 재정투자 방향 고려 필요

- (고용창출 및 훈련 부문) 고용장려금 사업의 재정 투자 효율성 제고를 위한 사업 평가체계 개선, 사중손실 해소, 고용장려금 사업 부정수급 사례 관리 노력 필요. 신기술 분야 고숙련 강화를 위한 프로그램, 재직자의 직무역량 향상 훈련의 신기술 훈련 강화, 내일배움카드의 효과적 운영 도모 필요
- 재정투자 비중이 높은 적극적 노동시장정책(직접일자리사업, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금과 창업 등)의 유형별 지출 비율을 조정하여, 취약계층을 대상으로 하는 고용서비스와 직업훈련을 중심으로 하는 고용활성화 조치를 강화하면서 고용안전망에 대한 지출 비율을 중장기적으로 확대할 필요. 다만, 청년층 대상 고용장려금 정책의 지속가능성 등을 전제로 일자리 사업의 구조조정 수행할 필요가 있음
- 고용장려금 지원 적합 대상 재발굴, 가이드라인 및 우수사례 홍보 등 목표 확보 노력 병행으로 사업 실효성 강화 필요. 고용장려금 사업 내 수요 지원 고용장려금의 기업 지원요건 재검토, 현장점검 및 모니터링을 포함, 사후관리 감독 강화로 사중손실 최소화 요구
- 양질의 일자리 창출을 위한 직업능력개발체계의 구축 및 확립, 평생직업능력개발체제 구축 필요. 경력단절여성 및 중장년 재직자 대상 직무의 디지털화 및 신기술 접목 등에 따른 재훈련 강화, 신기술 직종 중심 재직자 직무역량향상 훈련 강화, 국민내일배움카드의 효과적 운영이 뒷받침되어야 할 것
- 중장기적으로는 고용창출 및 훈련 프로그램의 일부 직업훈련사업 비중을 증대시킬 필요. 직업훈련사업 고도화를 위한 일자리 예산 비중을 증대할 것을 검토
- (고용평등증진, 장애인고용증진, 근로조건 보호 및 복지증진 부문)여성 및 장년의 고용안정을 위한 맞춤형 취업지원으로 고용촉진 유도. 고용상 차별요소가 내재되어 있는 제도 및 관행을 개선하고, 고용평등과 일·가정양립에 대한 지원 및 문화확산을 강화하여 여성의 경제활동 촉진이 쉬운 사회적 여건을 조성하는 한편, 장년 근로자는 생애경력설계 및 전직지원서비스 강화, 훈련기회 확대 등을 통해 전직지원 중심으로 운용, 노동시장 재안착을 유도할 필요
- 고용안전망 확충 프로그램 조정을 통해 고용평등, 장애인고용, 근로조건 보호 등 프로그램의 비중 증대를 추진할 필요
- 청년층은 미스매치 완화, 신규 일자리 창출에 초점을 둔 고용장려금을 중심으로, 여성 및 장년층은 고용안정(계속 고용)에 바탕을 둔 맞춤형 취업지원을 통해 고용촉진을 유도. 경력단절 예방을 위해 고용상 차별적 제도 및 관행을 개선하고, 고용평등 및 일·가정양립에 대한 지원 및 문화확산을 강화하여 여성의

경제활동 촉진 필요

- (장애인고용증진)경쟁력 있는 인력양성을 위한 기업수요 기반 직업훈련 및 장애 유형별 직업훈련 서비스 제공, 양질의 고용지원 서비스를 통한 취업기회 확대, 장애인고용시설장비 지원을 통한 신규고용 창출 유도
 - 장애인고용증진 프로그램 예산 비중은 수준과 규모에 있어 타 프로그램에 비해 낮은 수준으로 향후 5년 내 5% 수준으로 필요재정투자의 체계적 증대를 가져올 필요. 기술발전 트렌드와 기업 수요에 기반한 직업훈련 및 장애유형별 직업훈련서비스 및 맞춤형 취업지원서비스 제공, 장애인고용시설장비 지원을 통한 신규 고용 창출 및 장애인 고용 환경 조성 필요. 장애인 인식개선을 위한 장애인고용 업종별 간담회 개최, 고용증진협약 체결 등 범국민적 장애인고용 분위기 확산으로 일자리 확대 기반 조성
- (근로조건보호 및 복지증진)기초고용질서 확립, 근로자 근로조건 보호 강화, 체불근로자의 생활안정 및 권리구제 강화방안 마련 필요
 - 근로조건 보호, 생활 안정에 대한 정책수요 증대로 정책투자 예산규모 유지 필요. 임금체불 근절, 최저임금 준수, 비정규직 차별해소 등 기초고용질서를 확립하고, 법 위반 사항에 대한 엄정·신속한 조치를 통해 근로자의 근로조건 보호 강화 필요. 체당금지급, 무료법률구조지원, 공인노무사 조력지원, 체불사업주 응징제도 등을 통해 체불근로자의 생활안정 보호와 권리구제 강화
- (산재보험)특수형태 근로종사자, 플랫폼경제 종사자를 중심으로 산재보험 가입률 제고를 위한 고민 필요

I

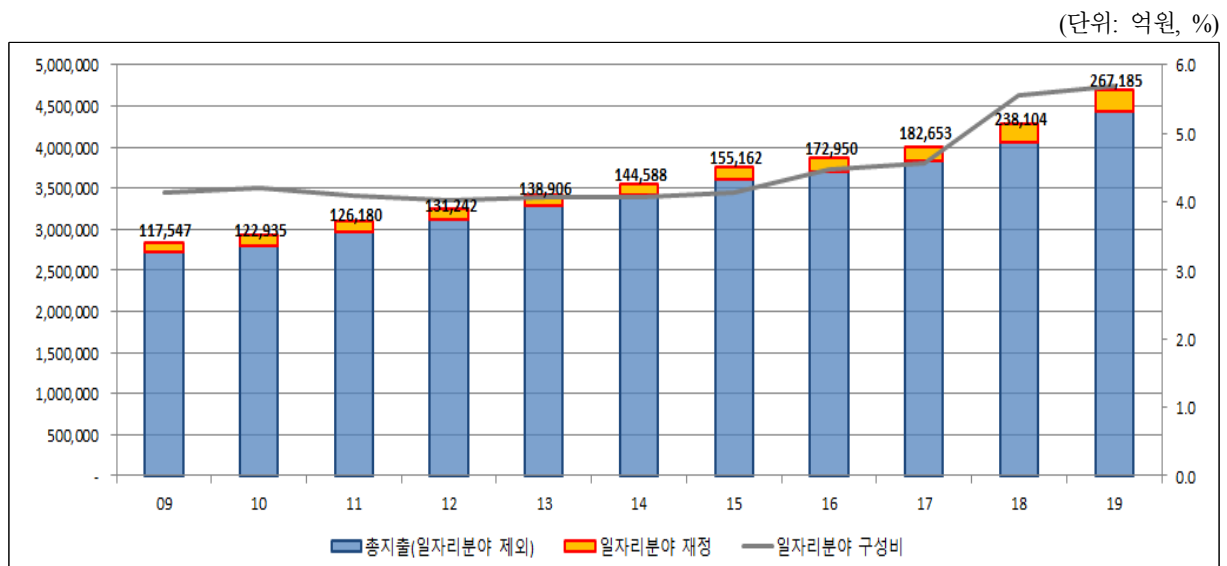
일자리 분야 재정운용 평가

제1절 재정투자 현황

1. 총지출 대비 일자리 분야 재정의 구성

2010년부터 2019년까지 과거 10년간 고용노동부 소관 예산(국회확정 기준)의 추이를 살펴보면 [그림 2-1]과 같다. 2009년 이후 10여 년 동안 고용노동부 소관 예산은 연평균 8.9%씩 증가한 결과, 11조 7천억원에서 26조 7천억원으로 10조원 이상 증가하였다. 한국고용정보원과 고용노동부의 실태조사에 따르면, 지방정부는 중앙정부 지원 없이 자체적으로 일자리사업에 연간 3~4조원씩 투입하고 있다. 2019년 일자리사업은 최저임금 인상에 따른 일자리 안정자금 3조원 투입과 지자체 일자리사업 재정투입 등을 고려하면 30조원에 이를 것으로 추정된다.

[그림 2-1] 정부 총지출과 고용노동부 소관 예산 추이



자료: 기획재정부(2009~2020)

2016년과 2018년 일자리 예산은 각각 11.5%와 30.3%로 증가하여 가장 높은 증가율을 보였다. 2016년과 2018년 각각 2조원과 5조원 증액된 결과이다. 이로 인해 일자리 예산은 2014년부터 전체 예산에서 4%를 차지하기 시작해서 2018년에는 5%를 상회하고 있다. 현재 추세로 일자리 재정투자가 증대할 경우 전체 예산에서 6%를 상회할 것으로 전망된다.

2. 일자리 분야 재정의 소관 부처별 구성

2015년부터 2019년까지 과거 5년간 고용노동부의 재정지출 추이를 살펴보면 <표 2-1>과 같다. 고용노동부 일자리 분야 재정지출의 경우, 2015년 15조 5,110억원에서 2019년 26조 7,163억원으로 비교적 큰 폭으로 확대되었다.

<표 2-1> 일자리 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
일자리 분야 재정	155,162	172,950	182,653	238,104	267,185
(증가율)	(7.3)	(11.5)	(5.6)	(30.4)	(12.2)
고용노동부 재정	155,110	172,920	182,614	238,033	267,163
(구성비)	(99.97)	(99.98)	(99.98)	(99.97)	(99.99)
(증가율)	(7.3)	(11.5)	(5.6)	(30.3)	(12.2)

주: 기획재정부 소관 ‘공용재산취득(고용노동부)’를 제외한 금액임
 자료: 기획재정부(2009~2020)

3. 일자리 분야 재정의 부문별 구성

2016년부터 2020년까지 일자리 분야 재정지출의 추이를 살펴보면 다음의 표와 같다.

<표 2-2> 최근 5년간 부문별 지출

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
일자리	172,920	182,614	238,033	267,163	306,151
(증가율)	-	(5.6)	(30.3)	(12.2)	(14.6)
고용	111,140	118,448	166,983	194,598	224,015
(비중)	64.3)	(64.9)	(70.2)	(72.8)	(73.2)
(증가율)	-	(6.6)	(41.0)	(16.5)	(15.1)
노동	58,057	60,578	66,573	67,138	76,883
(비중)	33.6)	(33.2)	(28.0)	(25.1)	(25.1)
(증가율)	-	(4.3)	(9.9)	(0.8)	(14.5)
고용노동일반	3,723	3,588	4,476	5,427	5,253
(비중)	2.2)	(2.0)	(1.9)	(2.0)	(1.7)
(증가율)	-	(-3.6)	(24.7)	(21.2)	(-3.2)

주: 기획재정부 소관 ‘공용재산취득(고용노동부)’를 제외한 금액임
 자료: 기획재정부(2009~2020)

4. 일자리 분야 재정의 국제비교³⁾

〈표 2-3〉 재정지원 일자리사업 재정지출 추이

(단위: 조원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전체 예산(지출)	310	325	342	335.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3
일자리예산	8.2	8.6	9.9	10.6	13.6	14.7	16.1	19.0	22.4	25.5
	(2.6)	(2.6)	(2.9)	(3.1)	(3.6)	(3.8)	(4.0)	(4.4)	(4.8)	(5.0)
직접일자리	2.0	1.8	1.9	1.6	1.5	1.6	1.7	2.0	2.3	2.9
	(0.6)	(0.5)	(0.5)	(0.5)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.5)	(0.5)	(0.6)
직업훈련	1.0	1.0	1.3	1.4	1.7	2.0	2.2	2.3	2.1	2.2
	(0.3)	(0.3)	(0.4)	(0.4)	(0.5)	(0.5)	(0.6)	(0.5)	(0.4)	(0.4)
고용서비스	0.3	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.2
	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)
고용장려금	0.9	1.0	1.5	1.9	2.7	2.8	3.0	3.8	6.0	6.5
	(0.3)	(0.3)	(0.4)	(0.6)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.9)	(1.3)	(1.3)
창업지원	0.1	0.4	0.5	0.5	2.1	2.2	2.7	2.8	2.7	2.4
	(0.0)	(0.1)	(0.1)	(0.2)	(0.6)	(0.6)	(0.7)	(0.6)	(0.6)	(0.5)
실업소득유지지원	3.8	4.0	4.2	4.5	4.9	5.4	5.7	7.2	8.3	10.3
	(1.2)	(1.2)	(1.2)	(1.3)	(1.3)	(1.4)	(1.4)	(1.7)	(1.8)	(2.0)

주: () 안은 비중임

자료: 한국고용정보원(2020)

일자리 분야 예산은 OECD 분류기준의 노동시장정책조치(Labour Market Policy Measures) 범주에 따라 재분류하여 국제적으로 비교하는 것이 바람직하다. 현재 중기재정작업에서 검토하고 있는 일자리 분야 예산은 노동시장정책, 노동정책 및 고용노동행정 일반 예산 전부를 포괄하고 있어 국제비교에 적절하지 않다. OECD 기준 노동시장정책조치 분류기준에 따르면, 우리나라 일자리사업 예산은 2011년 8.2조원에서 2020년 25.5조원으로 10년간 2배 이상 증대하였다. 국가 전체 예산에서 일자리사업 예산 비중 역시 2011년 2.6%에서 2020년 5.5%로 거의 2배 이상 증가하였다. 일자리사업 예산은 2014년 10.6조원으로 전체 예산의 3.1%이었는데 2017년 4.0%에서 2020년 5.0%로 1%p 크게 늘어났다.

지난 10년간 일자리사업 유형별 예산을 살펴보면, 직접일자리사업은 2015년까지 감소하다가 2016년부터 다시 증대하기 시작해 2020년 현재 2.9조원에 달한다. 직접일자리사업 예산이 전체 일자리사업에서 차지하는 비중에도 큰 변화가 발생하지 않았다. 직업훈련은 지난 10여년 동안 2배 증대하였으나 일자리사업 예산 비중에는 큰 변화가 없었다. 2011년 고용장려금은 0.9조원으로 전체 일자리사업 예산에서 0.3%에 불과하였으나, 2020년 현재 6.5

3) 일자리사업 예산 국제비교는 정부가 OECD 노동시장정책 분류기준에 따라 발표한 통상적인 일자리사업 예산을 기준으로 하였다.

조원으로 1.3%를 차지하는 단계에 도달하여 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이상 증대하였으나 일자리사업 전체에서 차지하는 비중엔 큰 변화가 없다. 창업지원 예산은 2011년에 거의 없었지만, 2020년 현재 2.4조원으로 크게 증가하였다. 그리고 실업소득유지지원사업, 즉 실업자 구직급여는 2011년 3.8조원에서 2020년 10.3조원으로 2.5배 이상 증가하여 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책의 균형적 재정 배분이 일정수준 실현되고 있으나 지출 비율의 균형적 조정이 여전히 필요하다.

우리나라 일자리사업 예산에 대한 국제비교는 일반적으로 GDP 대비 일자리사업 예산 비중을 통해서 살펴볼 수 있다. 우리나라의 GDP 대비 일자리 예산 투자 비중은 OECD 평균에 비해 낮은 수준이다. 적극적 노동시장정책 투자 비중은 OECD 평균의 68.5% 수준에 불과하다. 특히 취업을 돕는 고용서비스와 직업훈련의 투자 비중이 상대적으로 낮는데 반해, 일경험·소득보조 목적의 한시적 저임금 일자리를 제공하는 직접일자리사업 비중은 OECD 최고 수준이다. 마지막으로 실업소득유지지원 투자 비중 역시 OECD 평균 대비 42.9% 수준으로 다소 낮다.

<표 2-4>에서 OECD 주요 국가의 GDP 대비 노동시장정책 재정지출 비중을 비교하면, 우리나라 일자리 예산에 대한 개괄적 이해가 가능하다. 2016년 현재 GDP 대비 평균 재정지출은 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책이 각각 0.54%와 0.77% 비중을 차지한다. OECD 평균과 비교해서 우리나라 GDP 대비 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책 재정지출은 0.17%p와 0.44%p의 차이가 존재한다. 다시 말해 실업소득유지지원 등과 같은 소극적 노동시장정책 재정지출은 OECD 평균보다 낮아 실업자 또는 구직자의 소득 유지와 지원에 대한 사회보장적 측면이 다소 미흡하다는 평가를 할 수 있다. 다만, 노동시장에 직접 개입하여 재정을 지출하는 적극적 노동시장정책은 개별 국가 노동시장의 구조적·특성이 고려되지 않았고, 재정투자의 지출구조 등을 분석하지 않은 상태에서의 단순 비교는 주의해야 한다.

<표 2-4> 일자리 예산 국제 비교('16년, GDP=100)

(단위: %, %p)

구분	합계	적극적 노동시장							소극적 노동시장
			직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원	보호 지원	
OECD	1.31	0.54	0.07	0.13	0.13	0.10	0.01	0.09	0.77
한국	0.70	0.37	0.21	0.04	0.04	0.05	0.02	0.02	0.33
차이	-0.61	-0.17	+0.14	-0.09	-0.09	-0.05	+0.01	-0.07	-0.44

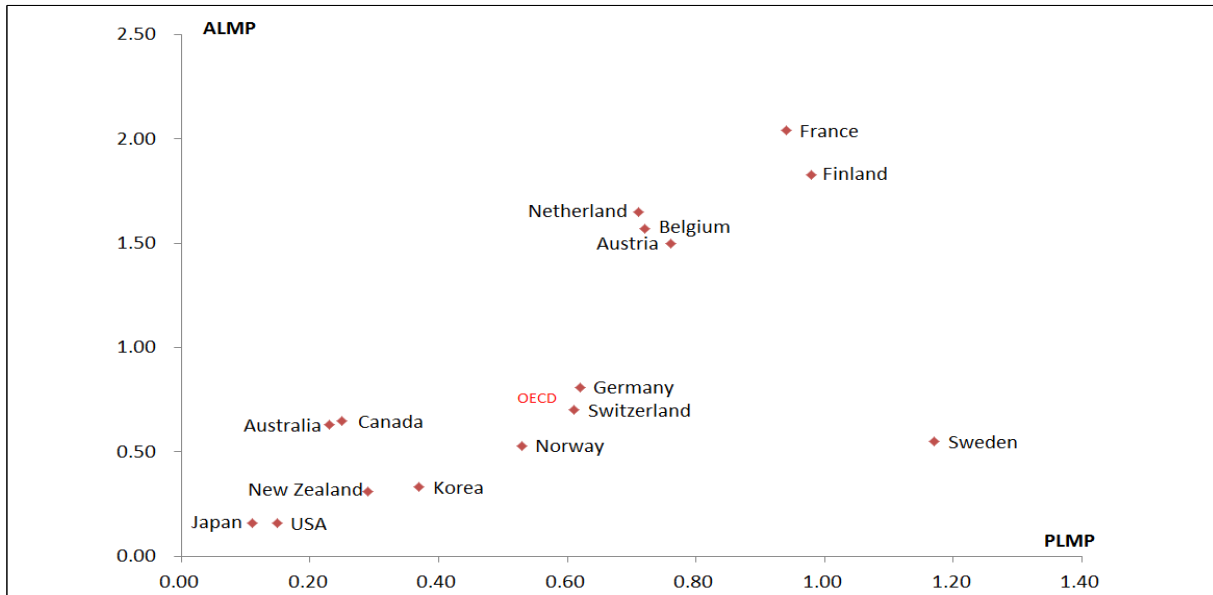
주: 보호·지원: 장애인 등 노동능력이 감소된 사람들의 노동시장 통합을 목적으로 하는 사업이지만, 우리나라는 동 유형을 따로 구분하지 않고 다른 유형에 포함시키고 있음

자료: OECD(2020)

[그림 2-2]는 OECD 주요국가의 GDP 대비 노동시장정책 재정투자 비율을 나타낸다. 일본, 미국과 뉴질랜드는 공통으로 적극적·소극적 노동시장정책에 대한 재정지출이 낮은 국가에 해당한다. 이들 국가와 소극적 노동시장정책, 실업수당에 대한 재정지출은 비슷하지만, 적극적 노동시장정책에 대한 재정지출이 많은 나라로서는 오스트리아와 캐나다가 있다. 핀란드와 프랑스는 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책에 대한 재정투자가 OECD 평균과 비교해 모두 높다. 최근 들어 스웨덴은 GDP 대비 실업급여 등 고용안전망에 대한 재정지출 비중이 OECD 국가 가운데 가장 높지만, 적극적 노동시장정책 예산은 OECD 평균보다 낮은 수준을 유지하고 있다. 다시 말해 스웨덴은 노동시장의 신규 일자리창출과 고용활성화 조치에 대한 재정지출보다 소극적 노동시장정책에 대해 정책적으로 집중하는 모습이다.

[그림 2-2] OECD 주요 국가의 GDP 대비 노동시장정책 재정지출 비중 현황(2016년 기준)

(단위 : %)



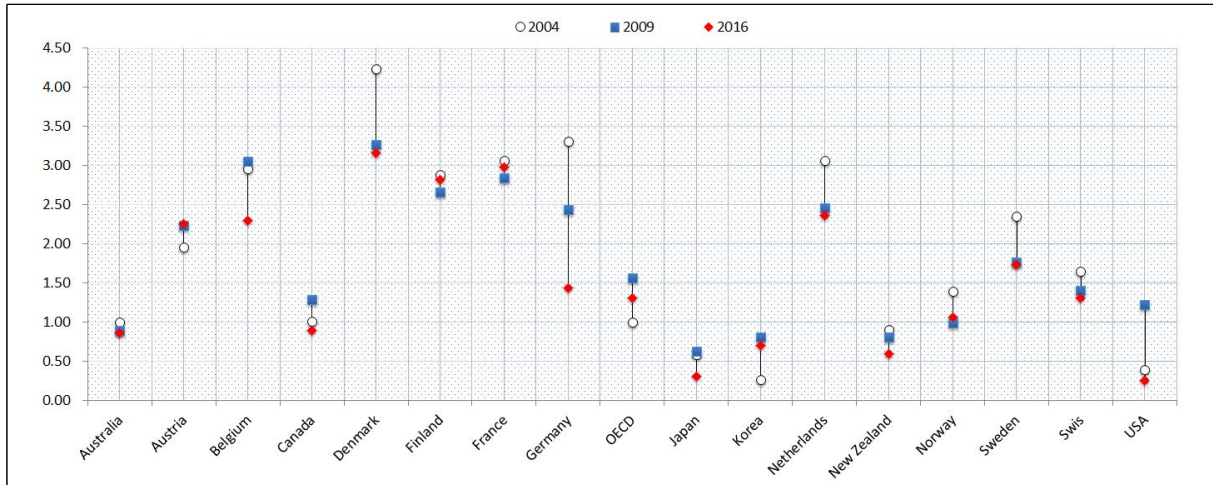
자료: OECD(2020)

[그림 2-3]은 OECD 주요 국가의 GDP 대비 노동시장정책 재정지출 추이를 보여주고 있다. 노동시장정책 재정투자는 개별 국가 노동시장의 구조적·제도적 특성과 함께 경제성장, 실업률 및 고용률 등에 연동되고 있다는 것을 보여주고 있다. OECD 회원국 평균 재정투자는 2004년부터 2009년까지 증가하였다가 점차 축소되는 경향을 보여주고 있다. 2008년 세계금융위기가 본격화되면서 OECD 주요 국가의 노동시장이 악화되었고, 그것에 대응하여 노동시장정책 재정지출이 확대된 것이라 볼 수 있다. 다시 말해, 2008년 세계금융위기로 인해 노동시장이 악화하면서 일자리사업 예산이 증가하였다가 2016년까지 소폭 축소되는 경향이 발견되고 있다. OECD 주요 국가는 2009년 글로벌 금융위기 극복을 위해 일자리사업 예산을 크게 상승시켰으나 고용이 안정적으로 회복된 이후에는 점차 감소시키는 추세를 보여주고 있다.

우리나라만 2009년 이후 일자리사업 재정지출이 줄어들지 않고, 세계금융위기 당시 재정지출 비중 수준을 그대로 유지하고 있다. 그러나 절대적 예산 규모 측면에서 보면, 우리나라의 일자리사업 예산은 여전히 OECD 평균과 주요 국가에 비교해서 작다고 볼 수 있다.

[그림 2-3] OECD 주요 국가의 GDP 대비 노동시장정책 재정지출 추이

(단위: %)



자료: OECD(2020)

일자리 재정투자의 국제비교는 OECD 분류기준과 같이 적용되지 않기 때문에 OECD와 한국 정부 사이에서 사업유형별 과대 또는 축소보고의 문제가 계속 제기되고 있다. 예컨대 우리나라 직접일자리사업에는 정규직 전환 필요 일자리 등도 모두 포함하여 과대 보고되고 있다는 지적이다. 둘째, 직업훈련은 사업주 환급 등 일반 재직자훈련을 포함하여 보고되나, 실업자 훈련사업만 OECD 일자리 재정투자 통계에 반영되고 있다. 다시 말해 우리나라 직업훈련 예산은 OECD 국가별 일자리 재정지출 통계에 과소 반영(under-report)되고 있다. 고용서비스는 고용서비스를 제공하는 기관의 공무원 인건비가 미포함되어 있어 OECD 평균보다 재정지출 규모가 축소되어 게재되고 있다는 보고도 있다. 이처럼 국제비교 기준에서 보면, 향후 직접일자리사업·직업훈련 관리범위를 정비하고, 고용서비스 예산에 공무원 인건비 포함도 필요하다.

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 고용안전망 확충

「고용안전망 확충」 프로그램은 단위사업상 크게는 실업급여 및 국민취업지원제도, 사회

보험 사각지대 해소, 일자리안정자금지원 등으로 구분된다. 프로그램 내 가장 높은 예산 비중을 차지하고 있는 구직급여(단위사업명: 실업급여)는 고용보험에 가입한 실직자의 생활 안정과 구직활동 비용보전을 위해 일정기간 급여를 지원하는 사업이다. 구직급여는 수급기간 중 재취업률⁴⁾이 감소추세에 있는 등 사업의 주요 성과지표가 하락추세에 있음에도, 지급규모는 증가추세에 있다. 경기변동에 따른 고용불안정 심화 요인이 항상 존재하여 구직급여의 성과지표는 단기간 내 개선되기는 어려울 것으로 전망된다.

〈표 2-5〉 구직급여 사업성과 변화 추이

(단위: %)

		'16	'17	'18	'19	'20
구직급여 수급기간 중 재취업률	목 표	36.0	36.0	36.0	36.0	30.0
	실 적	31.1	29.9	28.9	-	-
	달성도	86.4	83.1	80.3	-	-

자료: 고용노동부(2019b)

2019년 신설된 청년구직활동지원금(단위사업명: 국민취업지원제도)은 자기주도적 구직 활동을 하는 미취업 청년(만 18~34세)의 원활한 노동시장 진입 지원을 목적으로 월 50만 원을 최대 6개월간 지원하는 사업이다. 청년구직활동지원금은 시간제 일자리를 병행하는 등 경제적 어려움으로 취업준비 시간을 확보하기 어려운 청년들에게 높은 정책 만족도 및 인지도를 거두고 있는 것으로 파악되며, 청년층의 고용서비스 연계도 실효적 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다. 청년구직활동지원금의 사업성과 평가에 따른 분석 결과(고재성 외, 2019)를 살펴보면, 참여자들의 구직활동 참여 비율이 참여 전 88%에서 참여 후 97%로 높아졌으며, 비참여자에 비해서도 직·간접적 구직활동을 수행한 비율이 유의미하게 높은 것으로 나타났다(참여자 집단 86.8%, 비참여자-비동질 집단 79.8%, 비참여자-동질 집단 64.2%). 청년구직활동지원금은 또한 참여자들의 구직목표 명확성, 구직준비도 및 사회적지지에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 확인된다. 청년구직활동지원금 참여자와 비참여자 간의 비교 결과 구직목표 명확성(참여자 평균 3.95점, 비참여자-비동질 집단 3.78점, 비참여자-동질 집단 3.48점), 구직준비도(참여자 평균 3.81점, 비참여자-비동질 집단 3.68점, 비참여자-동질 집단 3.37점) 및 사회적지지(참여자 평균 3.81점, 비참여자-비동질 집단 3.28점, 비참여자-동질 집단 3.10점) 등의 모든 항목에서 참여자가 비참여자보다 통계적으로 유의미하게 높은 것으로 나타나, 청년구직활동지원금이 참여자들에게 보다 명확한 구직목표를 설정하도록 하여 구직에 필요한 준비도를 높이고, 사회적 지지를 높여 심리적으로 긍정적인 영향을 미쳤음을 유추해 볼 수 있다. 다만, 청년구직활동지원금은 저학력과 저연령층에 대

4) 수급기간 중 취업자 수 / 구직급여 지급 종료자 수 × 100

한 지원비율이 낮고, 지원물량이 청년층의 전체 수요에 미치지 못하고 있어, 향후 저학력/저연령층 및 전체적 지원물량에 있어 지원 폭을 넓혀야 할 필요성이 있다. 더불어, 구직활동지원금은 미취업자 비율로 살펴본 고용효과에 있어 두드러진 효과를 보이지 못하고 있으나 제도 초기임을 감안할 필요가 있으며, 취업효과에 근로취약계층인 청년들을 고용서비스를 내로 포괄하는 효과가 적지 않다.

〈표 2-6〉 청년구직활동지원금 사업성과 변화 추이

(단위: 명)

		'19	'20
청년구직활동지원금 수급자수	목 표	80,000	50,000
	실 적		-
	달성도		-

자료: 고용노동부(2019c)

취업성공패키지(단위사업명: 국민취업지원제도) 사업은 취업을 희망하는 구직자를 대상으로 취업상담, 직업훈련, 취업알선 등의 프로그램을 지원하는 사업이다. 취업성공패키지는 2009~2017년 기간 동안 예산규모 및 참여인원이 지속해서 증가했으나, 2019년 이후 감소 추세이다. 성과지표에 있어 참여인원, 취업성공패키지 종료자 기준 취업률 등은 최근 감소 추세를 보이고 있지만, 취업자의 고용유지율(6개월, 1년)은 증가추세여서 취업의 양과 질에 있어 상반된 성과를 나타내고 있다.

〈표 2-7〉 취업성공패키지지원 사업성과 변화 추이

(단위: %, 명)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
종료자 기준 취업률 (이월자 포함)	목 표	65.0	65.0	64.0	62.0	62.0
	실 적	64.1	63.0	61.7	-	-
	달성도	98.6	96.9	96.4	-	-
고용유지율 (6개월, 1년)	목 표	62.0/43.0	62.0/44.0	62.0/44.0	61.9/44.9	61.9/44.9
	실 적	61.5/43.5	61.9/44.9	62.2/46.3	-	-
	달성도	100.2	100.9	102.8	-	-
참여인원 ¹⁾		340,000	361,000	311,000	227,000	150,000

주: 1) '19년 참여인원은 '19년 7월 집계규모, '20년 참여인원은 목표인원

자료: 고용노동부(2019c)

사회보험 사각지대 해소 사업은 소규모사업 저임금근로자의 사회보험 가입 확대를 통한 사회보험 사각지대 해소와 사회안전망 강화를 목적으로 하는 사업이다. 사회보험사각지대

해소 사업은 최저임금의 인상효과와 소규모사업 저임금근로자의 사회보험 가입 확대 기조에 지원금 수혜자 수 및 신규가입자 비중 등의 성과지표에 있어 초과 달성을 이루고 있으나, 기가입자에 대한 지원규모가 작지 않아 신규가입자 기준 완화를 통한 사중손실 최소화의 필요성과 지원기간 제한 등 사업실효성 제고를 위한 개선요구가 지속적으로 이루어진 바 있다. 더불어 현재 정부의 고용관련 지원대책은 고착화된 노동시장의 이중구조화에 취약근로계층인 시간제 외 임시·일용 일자리, 파견·용역, 5인 미만 영세사업체 노동자, 특수형태근로종사자 등을 중심으로 존재하는 광범위한 사각지대 해소에 실효를 거두지 못하고 있으며, 특히 최근의 코로나-19 확산은 아직 견고하지 못한 한국의 사회보장체계의 문제점을 여실히 드러내고 있다. 고용유지를 위한 1차 사회안전망인 고용보험에 미가입한 노동자의 규모는 459만여 명에 달하는 것으로 추정되며, 이에 정부는 노동시장의 구조적 한계와 고용형태의 다양화로 인해 발생한 사회적 보호의 사각지대에 대한 맞춤형 지원제도를 마련할 필요가 있다.

〈표 2-8〉 고용보험 미가입자 규모

(단위: 만명)

고용 사각지대 노동자	총 규모	고용보험 미가입 취약계층 규모
초단시간 노동자	93.2	91.1
일일(단기) 노동자	74.8	70.5
5인 미만 영세사업체 노동자	378.3	226.6
파견·용역 노동자	165.5	-
특수고용 노동자	220.9	199.9
합계	932.7	588.1
중복을 제외한 고용 취약계층	727.5	458.7

자료: 정홍준(2020)

〈표 2-9〉 사회보험사각지대해소 사업성과 변화 추이

(단위: 만명, %)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
지원금 수혜자 수	목 표	156	155	200	237	237
	실 적	161	149	221	-	-
	달성도	101.2	96.1	110.5	-	-
전체 지원근로자 중 신규가입자 비중	목 표	25.0	12.3	14.5	19.3	19.3
	실 적	11.2	13.4	18.2	-	-
	달성도	55.2	108.9	125.5	-	-

주: 지원금 수혜자 수=고용보험료지원금 수혜자수+국민연금보험료지원금 수혜자수

자료: 고용노동부(2019c)

정부는 2017년 11월 ‘일자리 안정자금 시행계획’을 발표하고, 최저임금 인상에 따른 소상공인·영세중소기업 사업주의 경영부담 완화와 근로자 고용불안 해소를 목적으로 일자리 안정자금을 2018년 이래 시행해 온 바 있다. 2020년 예산규모는 전년대비 6,542억원 감액된 2조 1,647억원이다. 일자리 안정자금은 상대적으로 가팔랐던 2018년 최저임금 인상(16.4%)의 충격완화를 위해 3조원 정도의 예산을 편성하였지만 최저임금 인상률의 안정화 및 사업의 한시성을 고려해 지속적인 예산 삭감이 불가피할 것으로 보인다.

〈표 2-10〉 일자리 안정자금 사업성과 변화 추이

(단위: 명)

구 분		'18	'19	'20
일자리 안정자금 지원자 수	목 표	2,364,800	2,378,703	2,299,628
	실 적	2,641,575	-	-
30인 미만 사업장의 고용보험 가입 증가 근로자 수	목 표	신규	177,371	182,692
	실 적	신규	-	-

자료: 고용노동부(2019c)

2. 고용창출 및 훈련

고용장려금(용자) 사업은 사업목적인 여성·장년·장애인 친화적 고용환경 개선에 있어, 지원사업장의 고령근로자 증가율 및 전체 근로자 증가율을 중심으로 양호한 성과지표를 보이고 있다. 용자지원 사업장의 고령근로자 증가율은 '16년 36.4%에서 '18년 37.6%로 증가한 바 있다. 그러나 사전계획 미비, 지출계획 과다 편성 등으로 인해 세부사업별로 집행실적의 편차가 큰 문제점이 발생하고 있다.

〈표 2-11〉 고용장려금(용자) 사업성과 변화 추이

(단위: %)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
용자지원 사업장의 고령근로자 증가율	목 표	35.9	36.6	37.5	38.0	38.5
	실 적	36.4	36.9	37.6	-	-
	달성도	101.4	100.8	100.3-	-	-
일자리함께하기 용자지원 사업장의 근로자 증가율	목 표	신규	신규	21.0	19.0	19.6
	실 적	신규	신규	20.2	-	-
	달성도	-	-	96.2	-	-

자료: 고용노동부(2019b)

고용창출장려금은 고용촉진지원금, 시간선택제일자리 지원, 장년고용 지원, 일자리함께하기 지원, 전문인력 및 지역성장산업 지원, 중소기업 청년추가고용장려금 등의 세부사업

으로 이루어져 있으며, 내역사업 중에서는 청년추가고용장려금 예산이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 청년추가고용장려금은 5인 이상 중소기업⁵⁾이 청년 정규직을 신규 채용할 시 1명당 연 900만원 한도의 인건비를 지원하는 사업이다. 2019년 10월 기준 청년추가고용장려금을 활용한 총 5.1만개 기업이 청년 26.9만명을 추가 채용하는 등 청년추가고용장려금을 중심으로 고용창출장려금의 신규고용 창출효과가 일정부분 발현된 것으로 판단된다. 다만, 한정된 재원 하에서 일자리 함께 하기, 전문인력 고용, 지역성장산업고용, 시간선택제 신규고용, 장년고용지원 등 타 내역사업의 집행실적이 감소하였고, 고용장려금의 사중손실 발생으로 인한 실효성 저하에 대한 우려가 계속해서 제기되고 있다.

〈표 2-12〉 고용창출장려금 사업성과 변화 추이

(단위: %)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
고용증가율	목 표	신규	4.0	6.0	13.6	13.6
	실 적	신규	4.6	13.6	-	-
	달성도	신규	115.0	226.7	-	-

자료: 고용노동부(2019b)

청년내일채움공제는 청년들의 중소기업 신규취업을 촉진하고, 장기근속을 유도하기 위해 청년·기업·정부 등 3자가 기여하는 자산형성 사업이다. 청년내일채움공제 사업은 청년층 대상 고용장려금 사업 중 가장 두드러진 사업성과가 있는 만큼 청년층의 정책인지도 및 만족도 역시 높은 수준을 유지하고 있다. 2019년 9월까지 누적 25만여 명이 가입한 것으로 나타나며 사업 취지에 부합, 목표 대비 지원대상, 취업 소요기간 단축, 근속유지 효과 등의 노동시장 성과가 양호한 것으로 파악된다. 그러나 사업유형 간의 선호격차가 존재하고, 가입자와 미가입자 간의 형평성 논란이 대두되는 등 제도개편 및 개선에 대한 청년층의 요구도 증가하고 있는 실정이다. 더불어 만기적립금 중 기업기여분이 실질적으로 기업 부담이 아닌 고용보험기금 지출로 이루어지고 있다는 점에서 기업의 실질부담을 높여 나가는 방향의 제도개편이 검토되어야 할 것으로 보인다.

〈표 2-13〉 청년내일채움공제 사업성과 변화 추이

(단위: %, 점)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
공제가입자의 2년 이상 고용유지율	목 표	신규	신규	57.9	60.0	60.0
	실 적	신규	신규	60.0	-	-
	달성도	신규	신규	103.6	-	-

5) 성장유망업종, 벤처기업 등은 5인 미만도 가입 가능.

〈표 2-13〉의 계속

(단위: %, 점)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
공제가입자의 1년 이상 고용유지율	목 표	신규	57.9	67.0	67.0	76.7
	실 적	신규	60.8	78.1	-	-
	달성도	신규	105.0	116.6	-	-
참여기업 만족도	목 표	신규	신규	신규	76.0	76.0
	실 적	신규	신규	신규	-	-
	달성도	신규	신규	신규	-	-

자료: 고용노동부(2019c)

지역산업맞춤형 일자리창출지원은 자치단체 주도적 일자리 사업으로 지역 내 일자리 창출과 고용문제 해결, 지역고용 인프라 확충 등을 사업목적으로 한다. 지역산업맞춤형 일자리창출 지원은 자치단체 주도적 일자리 사업으로 지역 내 일자리 창출과 고용문제 해결, 지역고용 인프라 확충 등을 목적으로 하고 있는 만큼 고용창출 효과성, 서비스이용자 만족도 등 성과지표에 있어 양호한 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다. 2020년 회계항목이 고용보험기금에서 국가균형발전특별회계로 이관되었고, 지역일자리 균형 발전 및 고용위기 선제대응 요구가 커지고 있는 만큼 집행실적 제고를 위한 노력이 병행되어야 할 필요성이 있다고 판단된다.

〈표 2-14〉 지역산업맞춤형 일자리창출 지원 사업성과 변화 추이

(단위: %, 점, 개)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
교육훈련사업 고용창출 효과성	목 표	55.0	56.0	56.0	58.0	55.0
	실 적	53.0	61.1	52.6	-	-
	달성도	96.4	109.1	93.9	-	-
고용서비스 이용자 만족도	목 표	70	76	76	85	85
	실 적	82	82	88	-	-
	달성도	117.1	107.9	115.8	-	-
선정사업 수	달성도	486	472	459	458	-

자료: 고용노동부(2019b)

직업훈련의 성과를 보면, 2018년 기준 실업자훈련 참여자의 취업률은 일반계좌제훈련 50.6%, 국가기간·전략산업직종훈련 64.8%, 폴리텍 학위과정 79.7%, 기능사과정 71%로 훈련 유형에 따라 차이가 존재한다. 훈련분야의 경우 일반계좌제훈련은 사무·조리·돌봄 분야에 42.2%, 국가기간·전략산업직종훈련은 소프트웨어·디자인·방송통신 분야에 39.3%가 참여하는 등 쏠림 현상이 발생하고 있다. 8개 핵심 선도사업(초연결 지능화, 스마트공장, 스마트

팜, 핀테크, 에너지신산업, 스마트시티, 드론, 자율차)을 포함한 신기술분야 훈련은 전체 직업훈련의 4%를 차지한다. 재직자훈련의 경우, 전체 참여 대비 300인 미만 기업 근로자가 17.1%, 남성이 60.33%, 20~40대가 81.56%를 차지하며, 사업주훈련(환급과정+권소시업+일학습병행)은 경영·보건·경비 분야에 29.2%(공통법정훈련 제외), 재직자 내일배움카드는 사무·회계·조리 분야에 26.7%가 참여하는 등 역시 쏠림 현상이 지속적으로 발생하고 있다(정부부처합동, 2019).

한편, 직업훈련 예산의 많은 부분을 차지하고 있는 사업주직업훈련은 고용보험기금을 활용하여 사업주가 소속근로자, 채용예정자, 구직자 등을 대상으로 실시하는 경우에 지원이 된다. 즉, 소속근로자뿐만 아니라 채용예정자, 구직자를 대상으로 월평균 120시간 이상의 양성훈련을 1개월 이상 실시할 때도 지원이 되는데 변형된 형태의 실업자훈련으로 이용되거나 훈련기관의 수입 창출을 위해 제도적 오용이 발생하는 것으로 판단되므로 제도적 개선이 필요하다. 또한 채용예정자 훈련의 경우에는 채용약정 기업으로 실제 취업하는 비율 및 취업자의 고용유지 기간 등에 대한 평가를 강화해야 할 것이다.

3. 고용평등증진

고용평등증진 프로그램은 크게 일가정양립지원, 고령자고용촉진지원, 모성보호육아지원 등의 단위사업으로 구분되며, 세부 사업으로는 모성보호육아지원 사업과 장년고용안정지원금 사업의 예산 비중이 높다. 출산전후휴가 급여, 유산·사산휴가 급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 배우자 출산휴가급여 등의 세부 사업이 구성되는 모성보호육아지원은 근로감독, 가족친화인증제, 중소기업 직장어린이집 지원 강화 등 다양한 일·가정 양립제도가 추진되고 있음에도, 현장에서의 인식수준과 활용도는 아직 낮은 수준을 보이고 있다. 모성보호제도 사용 후 1년 이상 고용유지율은 80% 수준에 정체되어 있다. 더불어 모성보호급여가 현재 고용보험기금상의 실업급여 계정에서 지급되고 있는바, 고용보험기금의 재정건전성에 악영향을 미치고 있다.

〈표 2-15〉 모성보호육아지원 사업성과 변화 추이

(단위: %, 명)

구 분		'17	'18	'19	'20
모성보호제도 사용 후 1년이상 고용유지율	목 표	81.2	81.2	81.7	82.9
	실 적	80.8	82.3	-	-
	달성도	99.5	101.4	-	-
지원인원	달성도	183,024	174,652	184,081	-

자료: 고용노동부(2019b)

장년고용안정지원금은 60세 이상 근로자를 1년이상 고용하거나, 정년연장·재고용 등의 조치를 하는 사업주와 임금피크제, 근로시간단축 적용으로 임금이 감소한 근로자를 지원하여 고령자 고용연장 및 안정을 도모하는 사업이다. 장년고용안정지원금은 조기 은퇴 등 장년의 고용불안정 해소, 최저임금 인상 등으로 인한 청소·경비 업종 등의 고용안정 지원에 일정부분 기여한 것으로 평가할 수 있다. 세부 사업별로는 정년연장·퇴직자재고용과 60세 이상 고령자고용지원을 포함한 고용연장지원금과 임금피크제, 장년 근로시간 단축을 포함한 임금피크제지원금으로 분류할 수 있는데, 고용연장지원금 지급 순인원 및 임금피크제 지원 개소 및 인원 등의 성과지표에 있어 지속적 증가세를 보이고 있다.

〈표 2-16〉 장년고용안정지원금 사업성과 변화 추이

(단위: 명, 개)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
임금피크제지원금 지원근로자 수	목 표	5,100	5,355	9,000	7,000	1,700
	실 적	6,682	9,685	-	-	-
	달성도	131.0	180.1	-	-	-
60세 이상 고령자 고용지원금 수혜사업장 수	목 표	-	-	-	3,400	3,400
	실 적	-	4,449	4,485	-	-
	달성도	-	-	-	-	-
지급인원	고용연장	22,767	27,359	21,228	8,642	-
	임금피크	6,682	9,685	14,295	13,791	-

자료: 고용노동부(2019b)

4. 장애인고용증진

2019년 기준 장애인고용장려금 사업 예산은 210,560백만원으로 장애인고용증진 프로그램의 세부사업 중 재정지출 비중이 가장 크다. 장려금 지급사업체의 장애인 고용률과 지원 인원이 증가추세에 있는 만큼 사업수혜자를 대상으로 한 성과지표에 있어서는 양호한 수준을 보이고 있으나, 한편으로 장애인고용의무를 미이행하고 부담금을 내는 사업체 수가 증가하고 있는 만큼 지급단가를 현실화하고 장애인의 근로조건이 실질적으로 개선될 수 있도록 제도개선에 대한 요구가 커지고 있다.

〈표 2-17〉 장애인고용장려금 사업성과 변화 추이

(단위: %, 명)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
장려금지급 사업체의 장애인고용률	목 표	9.43	10.38	10.45	10.72	10.73
	실 적	10.37	10.44	10.71	-	-
	달성도	110.0	100.6	102.5	-	-
지급인원		459,173	473,411	518,513	341,017	

주: '19년 참여인원은 '19년 7월 집계규모
 자료: 고용노동부(2019d)

장애인고용관리지원 사업은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따라 중증장애인을 고용한 사업주의 고용관리비용 부담 완화 및 장애인 근로자의 고용안정 지원을 목적으로 하며, 근로 지원 수혜장애인의 고용유지 비율이 90%를 상회하는 수준을 유지하고 있으며, 장애인 고용환경 개선 후 장애인 고용증가율이 증가추세에 있는 등 성과지표에 있어 양호한 수준을 나타내고 있다.

〈표 2-18〉 장애인고용관리지원 사업성과 변화 추이

(단위: %)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
근로지원 수혜장애인의 고용유지비율	목 표	90.2	91.4	93.2	94.9	95.1
	실 적	91.3	93.1	94.8	-	-
	달성도	101.2	101.9	101.7	-	-
수혜기업의 장애인 고용환경 개선 후 장애인 고용증가율	목 표	11.0	12.0	12.6	(삭제)	-
	실 적	11.8	12.5	13.0	-	-
	달성도	107.3	104.2	103.2	-	-

자료: 고용노동부(2019d)

5. 근로조건 보호 및 복지증진

근로조건보호 및 복지증진 프로그램은 취약근로자의 권익보호와 근로자의 복지증진에 있어 기초고용질서의 확립과 권리구제 강화, 법위반 사항에 대한 신속한 처리가 정책의 우선순위로 할 수 있다. 2018년 신고사건의 기한내 처리율은 83.7% 수준을 보이고 있는데, 신고사건의 접수건수가 지난 10년간 22.0% 증가한 만큼 신고사건이 가파른 증가세를 보이고 있어 신속한 신고처리를 위한 행정력 확충의 필요성이 커지고 있다. ILO, G20 등 고위급 다자간 외교활동 등을 통한 적극적 고용노동외교 전개에 노력에 있어서는 국제고용노동협력 만족도와 적극적 고용노동 외교의 건수가 증가추세에 있는 만큼 앞으로는 고용노동 외

교의 내실화를 강화하는 방향으로 사업을 전개할 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 2-19〉 근로조건보호 및 복지증진 프로그램 사업성과 변화 추이

(단위: %, 점, 건)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
신고사건 기한내 처리율	목 표	80.0	81.0	85.0	85.5	85.5
	실 적	81.9	84.5	83.7		-
국제고용노동 협력만족도	목 표	3.70	3.73	3.75	4.20	4.20
	실 적	3.71	3.73	4.33		-
적극적 고용노동 외교	목 표	44	46	47	48	48
	실 적	44	47	47		-

자료: 고용노동부(2019c)

6. 산재보험

산재보험 프로그램은 산재노동자의 생활 안정 도모와 신속하고 안정적인 노동시장 복귀 지원에 목적을 두고 있는 만큼 직업복귀율 및 신속성, 심사청구 기한 내 처리율 등의 성과 지표를 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 산재보험 프로그램은 급여지급 외 재활복지, 요양관리, 의료재활서비스 지원 등에 있어 서비스의 질 개선이 지속적으로 확대되고 있고, 산재근로자의 직업복귀율도 지속적인 증가추세를 보이고 있으며, 심사청구 기한 내 처리율 역시 2018년 기준 95.4%에 이를 만큼 사업성과가 개선되는 흐름을 보이고 있다. 다만, 배달업 등을 중심으로 한 특수형태근로종사자의 현장사고가 증가하고 있는 반면, 산재보험 가입률은 매우 낮은 수준으로, 특수형태근로종사자 및 자영업자 가입을 필두로 산재보험 가입률 제고 방안을 마련할 필요가 있다.

〈표 2-20〉 산재보험 사업성과 변화 추이

(단위: %, 일)

구 분		'16	'17	'18	'19	'20
산재근로자 직업복귀율	목 표	신규	신규	64.5	66.8	85.5
	실 적	61.4	63.5	65.3		-
산재보험 신속성	목 표	신규	신규	신규	36.38	35.56
	실 적	36.66	37.64	37.53		-
심사청구 기한 내 처리율	목 표	94.7	94.9	95.2	95.7	96.0
	실 적	95.2	95.0	95.4		-

자료: 고용노동부(2019d)

제3절 정책환경 변화와 쟁점

1. 여건변화 및 전망

가. 고용안정에 대한 국민의 정책요구 증대

경기변동, 대내외 불확실성 증가, 정책변화 등으로 인한 노동시장의 충격, 고용안정성 제고에 대한 국민의 정책 수요가 증가추세에 있다. 고용보험을 중심으로 구축되어 있던 기존의 고용안전망에 더해 실업부조를 포괄하게 될 국민취업지원제도(2021년 시행 예정) 공공고용서비스(PES)의 대대적 개편을 가져올 것으로 예상되며 다수의 직업상담사도 신규 채용될 예정이다. 저소득층이나 청년층의 생계보장, 취업지원서비스에 대한 정책요구가 커지고 있는 만큼 해당 부문의 지출증가도 필연적이다. 고용보험 피보험자 규모의 증가추세를 고려할 때, 구직급여 신청건수 증가에 따라 실업급여 지출규모 역시 증가(2019년 10월부터 급여금액 및 기간 연장)할 전망이다. 고용보험 미가입 자영업자, 특수형태근로종사자 등 고용서비스의 제도적 사각지대 역시 광범위한 상황(플랫폼 종사자 등 보호입법 강화 예정)이다.

나. 고용창출력 유지 및 직업훈련 강화 필요성 증대

향후 수년간 고용여건상 어려움이 지속될 것으로 예상되는 청년층을 중심으로 중소기업 추가고용장려금과 청년내일채움공제 등 예산비중이 높은 고용장려금사업(채용보조금 및 임금보조금)에 대한 정책 수요는 지속될 것으로 보인다. 그 외 소득 불안정성이 높은 여성·고령 등 취약계층에 대한 고용유지 및 일자리 창출 요구도 줄어들지 않을 전망이다.

산업구조 변화 및 고용형태 다양화에 따른 직무역량 변화에 대응하거나 신기술 분야에 대한 직업훈련 강화의 필요성이 높아지고 있다. 산업현장 내 혁신주체인 중소기업 재직자의 훈련 참여가 저조하고, 전직 지원이 미흡함에 따라 중장년층의 역량 하락 현상이 가속화되고 있다.

다. 고용평등, 근로조건 보호 및 복지증진에 대한 사회적 요구 발현

모성보호육아지원(적극적 노동시장정책으로 규정하기 힘들고, 사회복지 부문으로 볼 수 있는 측면 존재), 장애인고용관리지원 등 취약계층에 대한 고용지원규모는 OECD 주요국 및 가입국 평균을 여전히 밑도는 수준(OECD 기준, 보호고용과 지원 고용 유형조차 존재하지 않음)이다. 취약계층을 대상으로 한 고용 평등의 정책 수요는 높으나, 고용서비스 연계 부족, 인지도 저하 등의 이유로 인해 예산집행 실적은 여전히 저조한 상황이다. 취업취약계층으로 분류되는 여성·장년·장애인 계층을 중심으로 소득 불안정성이 전반적 생활의 불안

정으로 확대해 가는 양상을 보이고 있음에 따라 근로조건 보호, 복지증진, 생활 안정지원 등에 대한 정책 수요 역시 높아지는 상황이다.

2. 자원 배분 관련 쟁점

가. 고용안전망 확충

2020년 이후 일자리안정자금 지원 규모 및 지속 여부는 기본적으로 최저임금 인상 폭에 연동되어 결정될 것이나, 일자리안정자금의 한시성과 최저임금의 향후 추이 및 지원규모 등을 종합적으로 고려할 때, 향후 지원금 규모는 지속해서 줄어들 가능성이 크다.

2021년 1월부터 시행될 국민취업지원제도의 경우 의무지출인 요건 심사형을 기반으로 재량지출인 선발형을 추가해 I유형으로 구분하고, 기존 취업성공패키지 중에서 I유형에 속하지 못한 대상자는 II유형으로 구분한다. 대상은 중위소득 50% 이하에 대해 우선 시행 후 사업 평가를 통해 대상자 범위를 확대하는 것을 검토할 예정이다.

실업급여 프로그램은 고용보험 피보험자 규모가 증대추세에 있어서 구직급여 신청 건수 역시 증가할 것으로 예상되며, 수급자의 임금상승률을 감안할 때 예산규모 증가가 불가피할 것으로 보인다. 재취업지원 서비스 강화를 통해 실업자의 노동시장 재진입 촉진을 유도할 필요가 있다.

4차 산업혁명과 신기술의 등장으로 플랫폼경제종사자가 늘어나고 있다. 김준영(2019)에 따르면, 플랫폼경제종사자는 협의의 기준(정의1)에서 469천명, 광의의 기준(정의2)에서 538천명으로 2018년 10월 현재 기준 전체 취업자 27,090천명에서 각각 1.7%와 2.0%를 차지한다. 전체 취업자에서 플랫폼경제종사자 비중이 높지 않다고 볼 수 있으나 고용형태나 소득수준 등을 고려할 경우 고용안전망 및 고용보험의 사각지대에 놓일 가능성이 매우 크다.

플랫폼경제종사자는 특수고용형태 근로자와 마찬가지로 작업과정에서는 임금근로자라는 특징을 갖고 있어 고용주로 간주하기 힘든 법률적 특성이 존재한다. ILO 정의에 따르면, 플랫폼경제종사자는 종속적 자영자(dependent self-employed)로 정의된다. 이들은 ‘고용계약을 체결하고 있는 것은 아니지만, 소수의 고객으로부터 집중적으로 소득을 얻고, 일하는 방식에 대한 직접적인 가이드라인을 받아 서비스를 제공하는 자’이다. 우리나라는 특수고용형태 근로 종사자는 임금노동자와 자영자의 잔여범주로 정의한다. 사회적 안전망으로 플랫폼경제종사자를 끌어들이기 위해서는 고용보험 가입 방안이 마련되어야 하고, 재정투자도 확보되어야 하는 측면이 존재한다.

〈표 2-21〉 플랫폼경제종사자 규모

	정의1	정의2
플랫폼 경제 종사자 수	469천명	538천명
(취업자 대비 비율)	(1.7)	(2.0)

주: 1. 협의의 기준에서 플랫폼경제종사자는 ① 지난 한달 동안 디지털 플랫폼의 중개를 이용하여 고객에게 유급노동을 제공하고 수입을 얻은 경우 ② 지난 한달 동안 일거리 1건당 수수료나 수수료와 정액급여 혼합방식으로 소득이 결정되는 단기 아르바이트 앱/웹 이용자로 정의된다
 2. 광의의 기준에서 플랫폼경제종사자는 정의1 + 플랫폼경제종사자와 지난 1년 동안 디지털 플랫폼의 중개를 이용하여 유급노동을 제공하고 수입을 얻는 고용형태
 자료: 김준영(2019), 「한국 플랫폼경제종사 규모 추정」, 한국고용정보원

4차 산업혁명에 따른 산업 및 기술구조 변화는 새로운 고용 및 근로 형태를 가져오게 될 것으로 전망된다. 기존의 고용보험 및 사회안전망은 새로운 형태의 취업취약계층을 포괄할 수 없는 상황이 속속 생겨나고 있다. <표 2-22>에서 플랫폼경제종사자의 주요 직업은 성별로 차이가 있지만, 남성은 대리운전, 화물운송, 택시운전, 판매·영업 등이고, 여성은 음식 보조·서빙, 가사육아도우미, 요양 의료, 청소, 건물관리 등의 순서이다. 현재 이들 직업은 대부분 취약계층 일자리로 볼 수 있으나 법률적으로는 고용안전망의 사각지대에 있다고 본다.

〈표 2-22〉 플랫폼경제종사자의 주요 직업(정의1 기준)

(단위: %)

	남자		여자	
	직업	비율	직업	비율
1	대리운전	26.0	음식점보조,서빙	23.1
2	화물운송	15.6	가사육아도우미	17.4
3	택시운전	8.9	요양의료	14.0
4	판매,영업	6.5	청소,건물관리	10.9
5	청소,건물관리	5.9	판매,영업	10.0
6	다양한 단순노무	5.7	화물운송	4.1
7	음식배달	5.0	통번역	4.2
8	퀵서비스	3.7	대리운전	2.9
9	음식점보조,서빙	2.7	사무지원	2.1
10	교육,강사	2.4	음식배달	1.9

자료: 김준영(2019), 「한국 플랫폼경제종사 규모 추정」, 한국고용정보원

나. 고용창출 및 훈련

첫째, 고용장려금(용자) 사업은 부정수급 및 사중손실 파악·검토로 사업 실효성을 높이 되, 적합 대상을 재발굴하고 가이드라인 및 우수사례 홍보 등 목표 확보 노력을 병행하여 예산감액 수준을 최소화할 것을 제안한다.

둘째, 고용창출장려금 사업에 있어 예산비중이 큰 청년추가고용장려금의 경우, 채용여력이 있는 기업에 대한 지원을 축소하는 한편 부정수급 사례에 대한 관리감독 강화가 필요하다. 한시적 시행(2021년까지 운용)을 전제로 하고 있는 사업인 만큼 지속적 사후관리 및 제도개편을 통해 사업 실효성을 제고할 필요가 있다.

셋째, 세대 간 상생고용지원 사업은 고령화 추세의 가속화와 세대 간 임금격차 완화를 통한 노동시장 분절화 극복 등 노동시장의 중장기적 방향과 맞물려 있는 사업으로, 예산 유지의 기초하에 민간시장의 임금피크제 및 임금체계 도입 추이에 따라 유연하게 대처할 필요가 있을 것이다.

넷째, 청년내일채움공제 사업은 청년층의 중소기업 취업촉진과 근속유지에 있어 확연히 실효적 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다. 다만, 예산사업의 한계로 정책대상이 한정된 만큼 수혜자-비수혜자, 사업유형 간 형평성에 대한 문제 제기가 이루어지고 있다. 향후 2~3년간 청년고용의 어려움이 가중될 것으로 예견되는 만큼 사업종료 시까지는 예산규모를 유지하되, 사업의 보편성을 확대 운용할 필요가 있을 것이다. 2020년 3년형 비중 축소 및 2년형의 물량 확대는 이의 일환이며, 2년형의 추가 금액조정(예: 만기적립금 규모 1,600만원 → 1,200만원), 중견기업 지원 비중 축소 등을 통해 지원목표를 확대하는 방안 검토를 제안한다.

다섯째, 지역산업맞춤형 일자리창출 지원은 고용유지지원금 등 기타 고용지원금과의 효과 중복이 나타나지 않도록 선행 수요조사를 시행하여 정책목표 및 지원대상을 명확히 구분할 필요가 있을 것이다.

여섯째, 직업훈련사업은 산업구조의 변화, 고용형태의 다양화, 그에 따른 직무역량 변화에 따라 직업훈련의 신기술 분야 확대가 필요하다. 성인기 인적역량 확충에 필요한 평생학습 참여율은 여전히 낮은 편이며, 소득계층별 격차가 크고, 이에 따라 중장년층의 급격한 역량 하락 현상이 일어나고 있다. 산업현장에서 혁신의 주체가 되어야 하는 중소기업 재직자의 훈련 참여가 저조하고, 직업(장) 이동 등에 따른 전직 지원도 미흡하고, 고용보험 미가입 자영업자나 특수고용 일자리 등에서는 제도적 사각지대가 여전히 존재한다.

다. 고용평등증진

장년고용안정지원금 사업은 타 세부 사업 대비 장년근로시간 단축 관련 집행실적이 저조한 실정으로 지원요건 등의 완화를 통해 해당 예산 집행을 확대할 필요가 있다. 고령화

추세 가속 및 정년연장 등에 따른 장년고용 안정화의 필요성에 따라 향후 예산수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 모성보호육아지원은 육아휴직 등 모성보호제도가 고용보험기금에서 지출되는 현재 구조를 감안하여 고용보험의 기금 고갈에 대비한 중장기적 계획을 준비해야 한다.

라. 장애인고용증진

장애인고용지원 규모는 OECD 주요국 및 평균보다 여전히 낮지만, 장애인 고용정책 수요는 지속해서 증가하고 있다. 장애유형별, 지원내역별 정책 수요를 파악하여 사업 수행자의 근로조건 개선 및 서비스의 질 개선이 필요하다. <표 2-23>에서 볼 수 있듯이 우리나라는 고용서비스와 지원 고용 및 재활 부문에 대한 재정투자가 절대적·상대적 규모에 미치지 못하는 대신 직접일자리아업만이 유일하게 높은 비중이다. 이런 현상은 직접적 고용효과가 높은 부문에 대한 재정투자가 집중적으로 이뤄져서 고용서비스 기반 확충이나 장애인고용증진에 대한 재정투자는 상대적으로 미흡하였다. 노동시장정책의 프로그램에 대한 효율적이고 합리적인 조정 기준 마련을 통해 노동시장정책 수단의 균형적 집행이 필요하다. 다시 말해 장애인고용증진은 공공고용서비스 재정투자와 동시에 고려되어야만 효율성과 효과성이 제고될 수 있다.

<표 2-23> OECD 국가 GDP 대비 노동시장정책 프로그램 재정투자 비율('10~'17 평균)

(단위: %)

	OECD		한국	
직접일자리아업	0.06	(4.4)	0.20	(31.7)
직업훈련	0.14	(10.3)	0.04	(6.3)
고용서비스	0.13	(9.6)	0.03	(4.8)
고용장려금	0.10	(7.4)	0.04	(6.3)
창업지원	0.01	(0.7)	0.02	(3.2)
지원 고용 및 재활	0.08	(5.9)	0.02	(3.2)
적극적노동시장정책(소계)	0.53	(39.0)	0.33	(52.4)
실업자 소득 유지 및 지원	0.77	(56.6)	0.30	(47.6)
조기퇴직	0.05	(3.7)	0.00	(0.0)
소극적노동시장정책(소계)	0.83	(61.0)	0.30	(47.6)
전체	1.36	(100.0)	0.63	(100.0)

주: () 안은 전체 노동시장정책 예산에서 해당 프로그램이 차지하는 비중을 의미한다
 자료: OECD(2020)

마. 근로조건 보호 및 복지증진

앞서 언급하였듯이, 근로조건보호 및 복지증진 프로그램의 운영목표는 취약근로자의 권익보호와 근로자의 복지증진을 위한 기초고용질서의 확립과 권리구제 강화, 법위반 사항에 대한 신속한 처리라고 할 수 있다. 신고사건의 접수건수가 가파른 증가세를 보이고 있어 신속한 신고처리를 위한 행정력 확충의 필요성이 요구되고 있다.

근로조건 보호 및 복지증진 프로그램 내 생활안정자금융자사업의 경우, 최근 청년·여성·고령자를 중심으로 소득 불안정성이 전반적 생활에서의 불안정으로 확대해 가는 양상을 보이면서 일자리 외 생활 안정에 대한 정책 수요가 높아지는 실정으로, 예년과 유사한 규모의 예산운용 검토가 필요하다. 사업 효과성과 효율성 강화를 위해 저소득 취약계층의 융자 집중도와 수혜자 만족도 제고 노력이 병행되어야 한다.

바. 산재보험

산재보험은 재해노동자와 유족에 대한 신속 지원이 핵심인 만큼, 보험급여를 신속·공정하게 지급하여 생활 안정을 도모하고, 조속한 사회복귀를 유도하는 한편, 통상의 산재보험 소규모사업장을 적용 확대하는 등 수급자 중심의 사회안전망 강화를 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 업무상 질병의 인정기준 개선 및 추정의 원칙 적용을 강화하여 재해노동자의 입증책임 완화하는 한편, 보상범위 확대, 비급여항목 지속 축소, 산재지원범위 확대 등을 통해 산재 보장성의 강화 노력을 기울일 필요가 있다.

더불어, 산재보험은 2018년 「산업재해보상보험법」 조항이 평등권에 위배된다는 헌법소원에 대해 헌법불합치 결정되어, 통상의 출퇴근 중에 발생한 재해가 업무상 재해에 포함된다. 출퇴근재해가 증가 양상을 보이고 있다. 증가추세에 있는 출퇴근재해에 대응, 출퇴근 재해 보상제도의 활용률 제고 방안을 마련할 필요가 있으며, 특수형태근로종사자 및 1인 자영업자 등에 대한 적용 확대를 계속 검토할 필요가 있다.

Ⅱ 향후 자원 배분 방향

1. 기본방향

경기변동, 대내외 불확실성 증가 등으로 노동시장 고용안정성에 대한 정책 수요가 증대하고 있다. 특히 청년고용 창출과 안정화, 그리고 4차 산업혁명 및 신기술 변화 대비 직업훈련 등의 수요가 지속 증대하고 있는 만큼, 고용안전망 확충과 고용창출 및 훈련 프로그램에 대한 재정투자가 지속적이고 안정적으로 확대되어야 할 것이다.

앞서 우리나라 GDP 대비 일자리 투자 비중을 OECD 평균과 비교하여 본 것처럼 소극적 노동시장정책 지출이 OECD 평균의 68.5% 수준에 불과하다. 특히 취업을 돕는 고용서비스와 직업훈련의 투자 비중이 상대적으로 낮지만, 직접일자리사업 비중은 매우 높고, 실업소득유지지원 투자 비중도 OECD 평균 대비 절반 이하로 나타나고 있다.

이런 관점에서 현재는 직접적 일자리 창출을 위한 고용장려금과 직접일자리사업에 재정투자가 높은 상황이지만, 적극적 노동시장정책 기준에서 직접일자리사업은 10% 수준, 직업훈련 20%, 고용서비스 20%, 고용장려금 30%, 장애인 보호고용 및 지원고용 부문 신설 10%, 창업이 10% 등으로 균형적인 비율 조정이 필요하다. 직업훈련 역시 민간부문 훈련기관 활용 비중을 높여 인프라 및 직업훈련기관 운영비 지원 등 의무지출 비중의 효율화를 추진하고, 직업훈련 직접 비용 증대를 통해 Industry 4.0에 대응할 수 있는 직업훈련의 질적 개선이 요구된다.

다만, 최근의 코로나19 확산 여파에서 파생되는 경제 및 고용의 불확실성은 일자리 정책의 중·장기 방향 설정에서도 가장 크게 고려되어야 할 부분이다. 코로나 확산에 따른 경제 및 고용위기가 향후 더욱 심화될 가능성이 있는 만큼, 일자리 정책의 기본 틀 및 중장기적 방향은 유지하되, 코로나19로 인한 즉시적 고용 위기에 즉시 대응하기 위해 정책투입 예산 규모 및 비중조정을 당분간은 유연하게 가져갈 필요가 있다. 고용장려금, 고용유지지원금, 직접일자리 사업에 대한 필요성 및 사회적 요구가 커질 것으로 예상되는 만큼, 직접일자리 창출 프로그램의 예산축소 시점을 기존의 예산운영 계획 대비 연기하되, 고용안전망 사각지대 해소를 위한 소극적 노동시장 정책의 예산비중 확대 노력을 병행할 필요가 있다.

2. 투자 확대 부문

가. 고용안전망 확충 및 고용서비스 실효성 제고

고용안전망 확충 프로그램의 핵심과제는 전 국민이 고용안전망의 틀 안에서 보호받을

수 있는 ‘국민취업지원제도’의 도입과 공공고용서비스 인프라 확충이라 볼 수 있다.

2021년부터 시행 예정인 국민취업지원제도는 고용보험 미가입 근로자 등 취약계층에 대한 실업부조를 지원하는 것이다. 장기실업자나 고용보험 미가입 특수고용형태 근로자, 플랫폼경제종사자가 정책대상으로 사회보장제도에 진입하는 결과를 가져온다. 기존 고용보험 가입 사업주와 근로자 대상 고용안전망이 고용보험 미가입 특수고용형태 근로자에게도 확대되는 효과를 가져온다. 결과적으로 다양한 고용 형태 근로자에 대한 고용서비스 수요도 함께 증대하기 때문에 기존의 고용서비스도 개편이 불가피하다. 2020년 7월 제도 시행 이후 일정 기간 중점적인 사업평가를 통해 적정 지원 규모 및 수준 검토 후 중장기적 재정투자 방향이 고려되어야 한다(국민취업지원제도 ⇒ 핵심).

둘째, 고용보험 미가입 자영업자, 특수형태근로종사자, 플랫폼종사자와 프리랜서 등 고용보험 사각지대의 고용안전망 확충에 대한 국민적 공감대가 증대되고 있다. 특고 및 예술인의 고용보험 적용을 위한 「고용보험법」 개정 추진이 논의단계에 있는 만큼, 이들 대상을 우선으로 하여 고용안전망의 포괄범위 확대노력을 지속적으로 기울일 필요가 있다.

고용보험 피보험자 규모 증가에 따른 구직급여 신청건수 및 지급액 규모 증가가 필연적임에 따라서 고용안전망 확충을 위한 재정투자 규모증대 요구 역시 커질 것으로 예상된다(실업급여·구직급여 ⇒ 핵심).

코로나19로 인한 고용위기가 심화하고, 한국판 뉴딜 종합계획에서 고용·사회안전망 강화를 위한 중장기 전략이 발표되었기 때문에 실업소득유지지원 재정지출이 증가하여야 할 것이다. 이처럼 취업취약계층 보호와 함께 한국경제의 디지털화에 따른 새로운 취약계층 증대에 대비한 고용·사회안전망 확충을 위한 재정투자 규모 증대 요구 역시 커질 것으로 예상된다(실업급여·구직급여 ⇒ 핵심).

셋째, 기술발전에 따른 고용형태의 다양화로 플랫폼종사자와 특수형태근로종사자의 규모가 증가추세에 있는 만큼, 고용서비스의 재구조화, 재정투자 방향에 대한 중장기적 계획 수립이 필요하다(고용서비스 실효 제고 ⇒ 핵심). 최근 코로나 바이러스로 인한 고용위기의 여파는 지속가능한 고용안전망의 필요성을 더욱 부각시키고 있으며, 이에 자영업자 및 취약계층을 중심으로 일차적 고용안전망이라 할 수 있는 고용보험 확대의 논의가 본격적으로 이루어지고 있는 시점이다. 기술발전에 편승하여 공유경제, 플랫폼노동 등 새로운 고용 형태가 나날이 출현하고 있지만, 고용안전망이 이런 노동자를 유연하게 포괄하지 못하는 상황이다. 예컨대 특수고용형태 종사자는 실제 고용주·피고용자 간의 고용관계를 유지함에도 노동비용 절감을 위해 사업적 계약관계를 맺고 있어 고용보험 사각지대에 놓여 있다. 향후 저소득 실업자와 구직자를 대상으로 하는 국민취업지원제도의 성공적 안착을 위해서라도, 현 고용보험의 사각지대인 특수고용형태 종사자를 위시로 한 고용보험의 적용 확대 논의가 이루어질 필요가 있다.

넷째, 2008년 세계금융위기 이후 OECD 주요 국가는 적극적 노동시장정책에서 공공고용서비스에 대한 재정투자를 늘리고 있으며, 공공고용서비스의 고용효과 또한 높다는 것이 실증적으로 밝혀지고 있다. 이런 측면에서 공공고용서비스의 질 향상과 함께 취업취약계층에 대한 맞춤형 상담 및 구직정보 제공과 함께 기업주에 대한 정확한 구인정보를 매칭시키는 것이 중요하다. 사실상 우리나라 공공고용서비스(PES) 재정투자 비중은 OECD 평균에 현저히 미치지 못하는 수준으로, 2016년 기준으로 한국은 GDP 대비 0.04%에 불과하지만, OECD 평균은 0.13%에 달한다. 직접일자리사업과 고용장려금사업 등의 조정을 통해 공공고용서비스(PES) 재정투자를 GDP 대비 0.1% 수준으로 증대하는 방안이 검토되어야 한다. 노동시장 미스매치가 구조적으로 해소되지 않고 있는 만큼, 고용서비스 담당자(case workers)의 인력증원 및 역량 제고를 위한 전략적 투자 확대와 공공고용서비스의 품질 제고 노력도 병행되어야 할 필요가 있다. 고용서비스 근로자의 임금 및 전반적 근로조건/환경 개선이 체계적으로 이뤄지지 않는 한 전통적 방식인 취업알선에 의한 취업률 제고는 어려워 질 전망이다(고용서비스 실효성 제고 ⇒ 핵심).⁶⁾

나. 고용창출 및 훈련 프로그램 내 직업훈련 예산비중 증대

양질의 일자리 창출에 있어, 직업능력 개발 체계의 구축 및 확립은 필수불가결한 요소이다. 현 정부의 맞춤형일자리 창출 정책의 실효성을 극대화하기 위해서는 평생직업능력 개발체계의 구축이 뒷받침되어야 할 필요가 있다.

우선, 중장기적으로 고용안전망 확충(13,849십억원, 58.4%) 및 프로그램의 조정을 통해 고용창출 및 훈련 프로그램(5,736십억원, 24.2%)의 일부 직업훈련사업 프로그램 비중을 증대할 필요가 있다. 이를 위해, 고용창출 및 훈련 프로그램의 직업훈련사업 고도화를 위한 예산 비중을 증대하는 방안을 검토할 만하다.

둘째, 국가기간·전략산업직종훈련, 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련, 다기능기술자양성 훈련, 기능사훈련과 일학습병행제 훈련 등에서 향후 수요가 확대될 신기술·고속로 분야에 대한 집중적 훈련역량 강화가 요구된다(직업훈련 ⇒ 핵심). 공공훈련시설인 폴리텍과 민간 전문기관을 활용, 신산업 및 신기술 분야의 고급 훈련과정을 운영하여 4차 산업혁명에 대

6) 현재 직접일자리 창출은 공공부문 일자리 기회를 통해 민간부문으로 이동을 위한 징검다리(stepping stone) 기능보다 사회통합 목적의 소득보전에 무게가 더 실려있다. 그리고 공공부문 주변 업무로서 계절적·한시적 일자리이고, 사회서비스 부문 직접일자리사업은 이미 일자리사업에서 제외되었다. 직접일자리사업은 경기변동에 따른 '일자리위기'에 한시적으로 대응하는 것이 합리적이기 때문에 일몰제를 도입하여 사업 추진의 유연성 확보와 함께 예산 규모를 줄여나가는 것이 합리적이다. 그리고 고용장려금은 즉각적이고 직접적인 일자리 창출에 크게 이바지한다. 경기 악화로 인해 기업주의 노동수요가 감소하고 있을 때 채용 보조금이나 임금보조금은 청년 일자리를 창출하는 데 효과적이지만, 장기적으로 고용장려금은 기업주의 사중손실과 근로자의 도덕적 해이를 유발하고, 민간에 의한 일자리 창출에 장기적으로 긍정적 역할을 하지 못한다. 이런 측면에서 직접일자리사업과 고용장려금은 경기변동에 대응하기 위한 거시 경제의 안정화 수단으로서 기능에 한정하고, 전략적으로 고용서비스 기반을 확충해나가는 것이 필요하다.

응한 인력 양성에 노력할 필요가 있다. 또한, NCS의 활용도 제고를 위해 제도의 개선노력을 지속하는 한편, 훈련 교·강사 역량강화를 통해 훈련 인프라를 혁신할 필요가 있다.

셋째, 경력단절여성, 중장년 재직자 등의 고용유지를 위해 기존 직무의 디지털화, 신기술 접목 등에 대한 재교육훈련 강화, 재직자의 직무역량향상 훈련을 신기술 직종 중심으로 강화하여야 한다(직업능력개발 ⇒ 핵심). 마지막으로 2020년부터 도입된 국민내일배움카드의 효과적인 운영이 요구된다(평생교육 ⇒ 핵심).

다. 고용평등증진, 장애인고용증진 및 근로조건 보호 및 복지증진 부문

중장기적으로 고용안전망 확충(13,849십억원, 58.4%) 및 프로그램 조정을 통해 고용평등, 장애인고용, 근로조건 보호 등 프로그램의 비중 증대를 추진할 필요가 있다.

연령 및 대상별 고용정책에 있어 청년층의 경우, 미스매치 완화를 통한 일자리 창출에 초점을 둔 만큼 고용장려금의 비중이 높게 설정되어 있으나, 여성 및 장년의 경우에는 고용 안정에 바탕을 둔 맞춤형 취업 지원을 통해 고용촉진을 유도하는 것이 효과적이다. 여성은 초기 노동시장 이행에 있어서는 양적 측면에서 남성의 노동시장 성과를 상회하고 있으나, 임신과 출산, 육아로 인한 경력단절의 경험 비중이 높은 만큼, 고용상 차별적 요소가 내재되어 있는 제도 및 관행을 개선하고 고용평등과 일·가정양립에 대한 지원 및 문화확산을 강화하여 여성의 경제활동 촉진에 용이한 여건을 지속 조성할 필요가 있다. 해당 지출부문인 모성보호육아지원은 고용보험기금에서 지출되는 지출구조를 감안하여 기금고갈을 대비한 중장기 계획 수립도 요구된다.

장년고용안정지원금은 타 사업 대비 장년근로시간 단축 관련 집행실적이 저조한 실정으로 지원요건 완화 등을 통해 해당 예산에 대한 집행을 제고가 필요하다. 기대수명 증가와 저출산·고령화 등 인구구조 변화로 인한 노동시장의 공급여건이 변화하고 있는 만큼, 장년 근로자들의 생애 고용 가능성 제고를 위한 지원요구 역시 투자재원의 재배분에 있어 적극 고려될 필요가 있다. 장년 근로자의 고용안정은 직접적 일자리 창출 등의 고전적 방식이 아닌 전직지원 중심으로 운용될 필요가 있으며, 이에 생애경력설계 및 전직지원서비스 강화, 훈련기회 확대 등을 통해 노동시장에의 성공적 재안착을 유도해야 한다. 이를 위해서는 고용서비스를 포함, 장년 근로자 대상별로 맞춤형 취업지원서비스를 제공할 수 있는 인프라를 구축하는 한편, 정년제의 실질적 안착을 유도하는 방향으로 중앙정부 및 지방자치단체의 지원제도를 개편할 필요가 있다(고용평등증진 ⇒ 유지).

장애인고용증진 프로그램의 예산 비중은 2.3% 수준으로 국민경제의 수준과 규모에 비취볼 때 낮은 수준이기 때문에 향후 5년 이내에 5% 수준으로 증대하는 방안을 검토할 만하다. 노동시장에의 성공적 안착을 위해 경쟁력 있는 인력양성에의 노력을 기울이는 한편, 고용지원 서비스를 통해 양질의 일자리 창출을 위한 기업수요를 유도하는 노력을 병행할 필

요가 있다. 이를 위해서는 기술발전 트렌드와 기업 수요에 기반한 직업훈련 및 장애유형별 직업훈련서비스를 제공하는 한편, 맞춤형 취업지원서비스를 제공하여 취업 기회를 확대하고, 장애인고용시설장비 지원을 통해 장애인 신규 고용 창출 및 장애인 고용 환경을 조성할 필요가 있다. 장애인 고용을 위한 업종별 간담회 개최 및 고용증진협약 체결 등을 통해 장애인 인식개선 활동을 하고 범국민적 장애인고용 분위기를 확산하여 일자리 확대 기반을 조성하는 것 역시 중요하다. 중앙정부 장애인고용 증진사업의 실효성 제고를 위해서는 장애유형별, 지원내역별 정책 수요를 다시 파악하여 사업 수행자의 근로조건 개선을 통해 서비스의 질적 수준 제고 노력이 병행되어야 하며, 이에 재정투자 체계적 증대가 뒷받침될 필요가 있다(장애인고용증진 ⇒ 유지/핵심).

근로조건 보호, 생활 안정에 대한 정책수요가 높아지고 있는 만큼, 근로조건 보호 및 복지증진 부문 역시 예년과 유사한 규모의 예산규모 유지가 필요하다. 해당 프로그램은 취약 근로자의 권익보호 및 복지증진을 최우선으로 기초고용질서 확립 및 복지격차 해소를 위한 노력이 뒷받침되어야 한다. 임금체불 근절, 최저임금 준수, 비정규직 차별해소 등 기초고용 질서를 확립하고, 법 위반 사항에 대해서는 엄정하고 신속한 조치를 통해 근로자의 근로조건 보호를 강화하는 한편, 체당금지급, 무료법률구조지원, 공인노무사 조력지원, 체불사업주 용자제도 등을 통해 체불근로자의 생활안정을 보호하고 권리구제를 강화해야 한다. 사업의 실효성 강화를 위해 저소득 취약계층의 용자 집중도와 수혜자 만족도 제고 노력 역시 병행되어야 할 필요가 있다(근로조건 보호 및 복지증진 ⇒ 유지).

3. 구조조정 필요 부문

투자 확대 부문인 고용안전망 및 고용서비스, 직업훈련, 고용평등증진, 장애인고용증진, 근로조건 보호 및 복지증진 부문 등의 예산비중 확대를 위해서는 직접일자리 창출, 고용장려금 사업 등 세부사업의 구조조정 및 예산비중의 점진적 축소가 요구된다. 한국의 GDP 대비 적극적 노동시장정책 재정지출 비중은 세부 프로그램에 있어 직접일자리 창출 프로그램의 예산비중은 상대적으로 높으나, 고용서비스 및 행정, 직업훈련 지출은 낮은 수준을 보이고 있다.

가. 고용장려금 사업의 평가체계 개선, 사중손실 해소 및 부정수급 관리

고용장려금 사업의 재정투자 효율성 제고를 위해서는 사업 평가체계 개선, 사중손실 해소, 고용장려금 사업의 부정수급 사례 관리 노력 등이 병행될 필요가 있다. 언급하였듯이, 직접일자리 사업과 고용장려금을 중심으로 적극적 노동시장정책으로 분류되는 일자리 사업의 재정투자는 최근 수년간 가파르게 증가하는 추세이다.

〈표 2-24〉 고용장려금 주요 사업부문 현황

(단위: 백만원)

프로그램	'17예산	'18예산	'19예산	'20예산
▪ 고용창출장려금	330,148	204,447	196,208	175,204
- 고용촉진장려금	223,942	132,634	113,503	50,144
- 시간선택제 신규고용 지원	51,698	20,520	17,626	5,255
- 일자리 함께하기 지원	7,883	20,881	34,746	90,373
- 전문인력 고용 지원	2,082	1,440	497	126
- 지역·성장산업 고용 지원	2,336	2,188	1,476	1,206
- 장년고용 지원	42,207	26,784	28,360	28,100
▪ 청년추가고용장려금	4,500	339,662	889,749	990,900
▪ 청년내일채움공제(일반)	-	170,640	573,975	778,704
▪ 청년내일채움공제(고보)			423,157	503,268

주: 사업부문은 2020년 편성된 사업을 기준으로 작성하였음
 자료: 기획재정부(2020)

해외 선진국 및 OECD 가입국의 재정투자 상황과 비교할 때, 적극적 노동시장정책의 투자비중이 상대적으로 높고, 소극적 노동시장정책의 투자 비중이 상대적으로 낮은 만큼, 취약계층을 대상으로 하는 고용서비스와 직업훈련 중심의 고용활성화조치에 대한 재정투자를 확대하는 한편, 고용장려금 정책의 지속가능성을 전제로 일자리사업의 구조조정을 수행할 필요가 있다.

다만, 예산 비중이 대폭적인 확대 추세에 있는 청년층 대상 고용장려금의 경우, 청년 노동시장의 어려운 고용여건이 지속되고 있고, 코로나 바이러스의 여파로 그 부담이 더욱 확대되면서 단기적인 재정투자 증대는 불가피할 것으로 보인다. 최근 수년간 고용지표를 중심으로 개선추세를 보이던 청년층의 노동시장 성과가 다시 악화될 가능성이 큰 만큼, 일자리 예산은 정책효과 분석을 바탕으로 주요 사업에 선택적으로 투입될 필요성이 있다. 코로나 바이러스의 단기적 여파뿐 아니라 고용안전망 확충과 고용서비스 실효 제고 등 소극적 노동시장정책에 대한 재정투자 확대라는 중장기 목표를 실현하기 위해서도, 노동시장 프로그램의 개발 및 시행은 체계적인 성과평가를 기준으로 이루어져야 한다. 특히, 최근의 고용위기가 인구적 측면에서는 청년과 여성, 고용 형태 및 종사상 지위에 있어서는 비정규직, 임시·일용직 근로자를 중심으로 집중되고 있는 만큼, 취약계층 및 고용 사각지대에 대한 지원을 사회안전망 제공을 넘어 고용장려금 사업으로도 포괄하는 노력을 병행하여야 할 것이다.

대표적 고용장려금 사업인 청년추가고용장려금의 경우, 채용 여력이 있는 기업에 대한 지원을 축소하는 한편, 장려금의 부정수급 사례에 대한 관리 감독을 강화해야 한다. 청년추가고용장려금의 지원요건이 중소·중견기업을 대상으로 하고 있다 하더라도, 중소·중견

기업의 범위가 업종별로 대통령령이 정하는 매출액 또는 자산총액으로 정해져 있는 만큼, 상시 채용이 지속적으로 일어나는 기업에 대한 인건비 지원으로 발생하는 사중손실을 최소화할 필요가 있다. 청년추가고용장려금을 대상으로 한 연구결과에 있어서도, 청년추가고용장려금의 순 채용증가 효과는 스타트업 등 초임수준이 낮고 경영상황이 불안정한 중소기업에서 높게 나타나는 반면, 중견기업에서는 크지 않은 것으로 나타난다(이성희 외, 2018). 2018년 6월 이후 청년내일채움공제사업에 가입한 중견기업의 경우 높은 공채지원율을 보이고 있어, 채용에 큰 어려움이 없이 장려금의 사중손실에 대한 우려가 남아있다. 장려금 사업의 본 취지인 중소기업의 채용촉진과 제한된 재원의 효과적 활용을 위해서는 중견기업에 대한 지원 비중을 제한하는 한편, 성장유망업종에 속한 중소기업이나 벤처사업에 대한 집중지원을 검토할 필요가 있다. 중소기업 취업기피 현상에 따른 중소기업의 인력난이 상대적으로 열악한 근로조건에서 기인한 노동시장 공급 측의 낮은 취업유인에 바탕을 두고 있는 만큼, 기업 고용장려금이 단순 인건비 보조가 아닌, 임금 및 근로환경 등 사내 근로조건 개선을 위해 활용될 수 있도록 제도적 보완이 필요하다.

청년추가고용장려금사업은 현금지원 사업의 성격을 지니고 있는 만큼, 부정 및 중복수급의 발생 여지를 최소화하는 것 역시 중요하다. 청년추가고용장려금의 지원범위 및 사업 예산이 대폭 증액된 반면, 고용서비스센터 담당 실무자의 추가 인력편성에는 큰 변화가 없었던 만큼, 현장점검 및 확인에 있어 한계가 여실히 존재한다. 담당실무 인력의 증원 및 배치와 더불어 지속가능한 고용장려금 사업의 운영을 전제로, 고용서비스의 중장기 개편 방향을 함께 모색할 필요가 있다.

청년내일채움공제 사업은 취업소요기간 단축, 근속기간 증가 등 노동시장 성과와 더불어, 상당 수준의 정책만족도와 인지도를 달성했지만, 정책대상이 한정되어 있어 수혜자·비수혜자, 사업유형 간 형평성에 대한 문제 제기가 발생하고 있으며, 예산부담이 가중되고 있는 만큼, 사업의 지속가능성에 의문이 존재한다. 향후 2~3년간 청년고용의 어려움이 가중될 것으로 예견되는 바, 사업종료 시까지는 1인당 지급규모 조정을 통해 사업의 보편성을 확대 운용할 것을 제안한다. 세부적으로는 공제가입 요건 강화를 통해 사업의 실효성을 제고할 필요가 있다. 가입대상 기업의 종사자 규모요건을 현재 매출액 및 자산총액 중심인 중소기업 기준과 결합하여 실질적 중소기업의 수혜율을 높이는 한편, 가입요건에 있어 임금조건 외 해당 사업장의 근로조건 반영요소를 확대하여, 고용장려금의 수혜가 사업의 본 취지인 임금수준이 낮고 근로조건이 상대적으로 열악한 중소·중견 기업의 정규직 청년 근로자에게 실질적으로 부여되도록 조정할 필요가 있다.

청년내일채움공제 사업이 중소기업에서의 근속유인 증가라는 사업의 본 취지와 더불어, 청년층의 취업유인 확대로 인한 노동시장 진입기간 단축, 중소기업 일자리의 인식 개선이라는 정책효과를 이미 상당 수준 달성하였고, 재정 투입규모의 지속성에 부담이 가중되고

있는 만큼, 중장기적으로는 공제사업의 점진적이고 단계적인 축소(fade-out)를 통해 전체 일자리사업의 예산 구조조정에 기여할 필요가 있다. 청년내일채움공제 사업의 청년층 인지도와 만족도가 고조되어 있는 현 상황에서, 예산 및 물량의 급격한 축소나 폐지는 청년층으로 하여금 정부의 정책기조와 지속성에 의문을 가져올 가능성이 높다. 단계적으로는 유형간 형평성 문제가 제기되고 있는 3년형 청년내일채움공제를 폐기하는 한편, 2년형 내일채움공제의 만기적립금 규모를 축소 조정하여 사업의 보편성 확대를 유도할 것을 제안한다. 더불어 공제가입 기업 및 사업주를 대상으로 청년내일채움공제 고용, 생산성에 미치는 긍정적 효과를 바탕으로 공제사업의 필요성을 인지토록 하여, 현재 고용보험 기금으로 충당하고 있는 사업주 지원금을 직접 부담토록 유도할 필요가 있다.

종합하면, OECD 가입국에 비하여 한국의 직접일자리 창출 예산 비중이 상대적으로 높은 만큼, 예산비중 축소를 위한 전반적 사업 구조조정을 위해 고용장려금 지원 적합 대상을 재발굴하고 가이드라인 및 우수사례 홍보 등 목표 확보 노력을 병행하여 사업 실효성을 제고할 필요가 있다. 고용장려금 사업 내 부문별 조정에 있어서는 수요 지원 고용장려금의 기업 지원요건을 재검토하여 중소기업에 실질적 지원이 이루어질 수 있도록 하고, 현장점검과 모니터링을 포함한 사후관리 감독을 강화하여, 기업의 일자리 창출에 있어 발생할 수 있는 사중손실을 최소화할 필요가 있다. 해당 수요지원 일자리 사업의 절감재원은 고용효과가 높게 발현되고 있는 근로자 지원 고용장려금의 예산투입으로 비중 조정이 이루어질 필요가 있다.

나. 직접일자리창출 사업 예산의 점진적 축소 및 실효성 강화

재정지원 일자리사업은 최근 수년간 계속 증액되었으나, 노동시장의 고용 사정은 근본적으로 개선되지 못한 상태를 유지하고 있다. 직접일자리사업은 단기 고용위기대책의 일환으로 미흡한 고용성과에도 불구하고 취업취약계층의 소득보전과 일자리 기회 제공 등 사회통합을 위해 예산 비중에 큰 변화가 없이 그대로 유지되고 있다. 이에 직접일자리사업 성과평가를 통한 구조조정과 효율화가 꾸준히 추진되었으나 일자리 예산의 효율성과 효과성 제고 필요성은 그대로 남아 있다. OECD 주요 국가와 비교해 예산 비중이 상대적으로 높다는 점에서 직접일자리 예산 축소를 통한 노동시장정책 재정투자의 재배분이 요구된다.

직접일자리 사업의 실효성 제고를 위해서는 고용성과 연동형 일자리사업의 재정비 기준을 마련하고, 이에 예산편성을 연계하여야 한다. 직접일자리가 민간부문으로 이동하기 위한 디딤돌 또는 한시적 일자리로서 작용하지 못하고, 하나의 직업 또는 일자리로 인식되는 잠김 현상이 발생하고 있는 만큼, 직접일자리 부문의 합리적 축소와 함께 고용서비스 및 직업훈련의 고품질 또는 고도화 재정투자가 요구된다. 한시적·단기적 직접일자리사업 예산은 고용서비스로 전환하여 재정 운용의 균형성과 효율성 제고에 활용하되, 국제적 기준에 맞

지 않거나 고용행정 목적의 일자리사업은 재정비할 필요가 있다.

중앙정부뿐 아니라, 지방자치단체의 일자리창출 사업은 향후 공공부문이 아닌 민간부문 일자리 창출의 활성화에 집중할 필요가 있다. 직접일자리사업의 정책대상 또는 수혜계층에 대한 재정지원 비율 조정을 통해 공공부문 일자리사업으로의 투입 예산을 민간부문 일자리 창출 지원 사업으로 전환할 필요가 있다. 노인일자리사업을 포함하여 청년층을 대상으로 한 공공부문 단기 일자리사업 등 사회봉사 및 복지형 직접일자리사업은 소득보전기능 외 본연의 지속가능 일자리 창출에 한계를 보이고 있으며, 다수의 소규모 일자리사업이 상존하고 있어 고용성과에 있어 의문이 제기되고 있다. 소규모 일자리사업의 구조조정 및 정비를 통해 노동시장의 단기 및 장기 일자리전략 수립을 도모할 필요가 있으며, 이를 위해서는 일자리사업을 통합관리할 수 있는 관리기구(control tower)의 신설 및 이해관계자의 조정기제를 마련할 필요가 있다.

현재 전체 일자리사업 예산의 15% 내외 비중을 차지하고 있는 직접일자리 예산은 직업훈련 및 공공고용서비스(PES), 고용안전망으로 전환하는 균형적인 재정투자가 요구된다. 그러나 최근 코로나19로 인한 고용위기가 심각하게 전개되는 과정에서 취약계층 일자리 상실 현상이 증대되고 있다. 정부는 한국판 뉴딜정책을 통해 공공부문 직접일 자리를 더욱 확대하고, 청년대상 디지털 공공일 자리를 10만개 이상 만들 계획을 이미 발표하였다. 이런 측면에서 직접일자리사업은 노동시장의 고용 사정이 개선되지 않은 상황에서 거시경제 안정화 수단으로 기능뿐만 아니라 취약계층 소득보전과 일자리 기회 제공이라는 측면을 크게 활용하고 있다. 코로나19에 따른 고용위기가 해소되고 노동시장이 안정화 단계에 진입할 때를 대비하여 ‘탈출전략’을 사전에 준비하여 노동시장의 활성화 조치를 동시에 강구하지 않으면 안된다. 더 나아가서 계속해서 직접일자리사업을 통한 고용위기를 극복하고, 취약한 사회안전망을 보완하기 위한 수단으로 활용하는 것은 중장기 측면에서 재고되지 않으면 안된다는 점도 강조되어야 한다. 특히 노인일자리사업도 직접일자리사업 일환으로 추진되고 있으나 노인빈곤 문제 해소를 위해 활용하고 있어 과도기적 성격이 강하다. 국민적 공감대 형성을 통해 노인일자리사업의 한시성과 과도성을 적극 홍보하는 한편, 노인빈곤을 해소하기 위한 근본적 대책도 함께 강구하는 전략이 동시 추구되어야 한다는 점도 지적되어야 한다.

다. 직업훈련 사업의 효율성 제고

직업훈련 사업은 향후 확대될 필요성이 분명히 존재하지만 사업 추진 시에 효율성을 제고하는 노력을 기울일 필요가 있다. 먼저, 정부가 지원하는 훈련비 단가의 합리적 조정을 통하여 직업훈련 참여자들의 책무성 강화와 성과 제고가 필요하다. 현행 정부지원 훈련비 단가는 실제 훈련비용을 보전해주기 위한 목적으로 직종별 기준단가를 산정하고 있으나 훈

련기자재나 실습재료 등이 많이 필요한 기계 등 기간 직종의 기준단가는 낮은 반면, 사무행정 등 서비스 직종은 높은 경향을 보이는 것도 사실이다. 유사한 직종들도 기준단가가 달리 책정되어 있지만 직종 간 차이의 합당한 근거가 부족하고, 유사 직종 중에서 기준단가가 높은 직종으로 훈련기관의 훈련과정 신청이 집중되는 경향도 나타난다. 따라서 향후 정부의 훈련비 지원체계를 개편하여 한편에서 실제 훈련소요비용에 가까운 비용 지원이 이뤄지도록 하되, 다른 한편에서 훈련시장 내에서 자율적 경쟁이 이뤄지도록 하는 것이 필요하다. 특히, 훈련기관의 훈련비 보전 수단보다는 직업훈련의 방향을 유도하는 정책 수단으로 활용하며, 지원 수준을 소분류 이상 수준으로 상향하여 지나치게 복잡한 지원체계를 개편하고, 부분적으로 훈련기관들이 과도한 수익을 올리는 경우에 대해서는 지원 수준을 합리적으로 조정하는 것이 필요하다.

또한 이와 더불어서 훈련생의 훈련비에 대한 자부담률 조정도 필요하다. 현재 직종별로 훈련생들의 자기부담비용이 있는 경우가 있고, 전액 국비지원이 이루어지는 훈련도 있는 바, 향후 훈련의 성과 제고를 위하여 적정 수준의 훈련생의 자기부담률 조정이 꾸준히 이루어질 필요가 있다.

한편, 최근의 코로나19 사태에서도 나타났듯이 직업훈련에서도 비대면훈련을 포함한 직업훈련에 대한 수요가 늘어날 전망이다. 그러나 비대면훈련을 위한 훈련시장의 인식과 여건이 성숙되지 않은 상황에서 비대면훈련의 실시 기반이나 콘텐츠의 부족, 실제 훈련과정의 모니터링 등의 문제가 노정되고 있다. 이에 따라서 향후 비대면훈련과 관련된 정책방향이거나 인프라 구축을 위한 전략 마련이 필요하다.

〈 신규 아젠다 검토 〉

□ 취업취약계층 고용안전망 강화와 한국판 뉴딜 추진

1. 취업취약계층 고용안전망 강화

생산가능인구 대비 일자리사업 참여자 비율의 국제비교는 한국판 뉴딜 성공 가늠자가 고용안전망 강화에 있다는 것을 지지한다. 예컨대 특수형태근로종사자 및 플랫폼종사자 등 취약계층과 영세소상공인을 고용보험제도 안(inside)으로 끌어들이기 위한 재정투자 규모와 비율을 단계적으로 확대해야만, 한국판 뉴딜의 국민적 합의 기반이 도출될 수 있다. 2017년 OECD 생산가능인구 대비 일자리사업 참여자 비율은 평균 8.93%인 데 반해, 2019년 현재 한국은 13.61%로 비교적 높다.⁷⁾ GDP 대비 노동시장정책 재정투자 비율에서 보았듯이 우리나라는 상대적 저비용 일자리사업이 추진되고 있지만⁸⁾, 실업소득 수혜 비율은 OECD와 한국이 각각 5.14%와 2.31%로 대조적이다. OECD 평균 실업소득 참여 비율은 5.14%로서 고용안전망 포괄성이 넓고, 결과적으로 노동시장의 고용안전망이 확고하여 고용 활성화가 촉진되는 유연안전성 기반이 정착되어 있다는 것을 보여준다. 다시 말해 한국의 미래 고용안전망은 고용보험제도 밖 사각지대 해소를 통한 고용안정성 강화에 대한 재정투자 규모 및 방향이 제시되어야 한다.

〈표 2-25〉 생산가능인구 대비 일자리사업 유형별 참여자 비율의 국제비교(저량 기준)

(단위: %)

	훈련	고용 장려금	보호·지원	직접 일자리	창업	실업소득	전체
OECD(2017년) ¹⁾	0.94	1.49	0.74	0.46	0.16	5.14	8.93
한국(2019년) ²⁾	1.84	4.54	-	1.84	0.06	2.31	13.61

주: 1) OECD는 조기퇴직수당 수혜자 규모도 통계를 작성하고 있는데 소극적 노동시장정책(PLMP)을 실업소득유지지원으로 모두 통합하여 포함했다

2) 한국은 생산가능인구 대비 고용서비스(PES) 참여자 비율(3.0%)을 포함하지 않았다

자료: OECD(2020), 고용노동부(2020)

고용보험 적용 범위와 규모 확대 논의에 앞서, 고용안전망의 실효 강화를 위해서는 법 개정 추진을 앞둔 특수형태근로종사자의 고용보험 적용을 위한 근로자 전속성 파악에 정책적 노력이 집중되어야 한다. 전국민고용보험 적용은 산재보험 적용 대상 직종을 필두로 한 특수형태근로종사자와 자영업자의 가입 확대를 위한 인센티브 부여와 함께 소득과약체계 및 급여 지급방식 개편에 대한 사회적 합의가 선행되어야 이후의 실효적

논의가 가능하다.

2. 한국판 뉴딜 추진

디지털 뉴딜과 그린 뉴딜에 따른 일자리 구조 변화로 신(新)취업취약계층이 발생할 것이다. 그린 뉴딜로 화석에너지 기반 산업 일자리 구조 변화는 물론이고, 디지털 뉴딜(4차 산업혁명)의 기술구조 변화에 대응한 일자리 생성과 소멸에 대한 일자리대책이 필요하다. 다시 말해 고용안전망 재정투자 증대와 사각지대 해소(포괄성 증대)를 통한 한국판 뉴딜의 고용안정성 확대가 혁신성장과 산업구조의 재편에 능동적으로 대응할 수 있다.

디지털 뉴딜은 경제 및 생활밀접 분야의 데이터를 추가 구축하는 한편, 공공데이터를 시작으로 데이터의 개방, 활용을 위한 국가망 확산 및 클라우드 서비스 플랫폼을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 전 산업 간 융합 서비스 확산을 위한 기업참여 인센티브 부여 방안이 모색되어야 하며, AI 및 SW 등 핵심성장유망업종의 인력양성을 위한 노력 역시 병행되어야 한다. 다만, 현재 농어촌 지역을 중심으로 디지털 불균형 현상 역시 심화되고 있는 만큼 디지털 취약지역의 인터넷망 및 공공데이터 인프라를 확충하는 동시에, 개인정보 및 기밀유지 데이터의 보안을 위한 보안 컨설팅 및 시스템 고도화를 지원할 필요가 있다.

그린 뉴딜은 도시·공간·생활 인프라 녹색전환을 전략목표로 하여 국민생활과 밀접한 공공시설의 에너지 고효율화 및 제로 에너지화를 도모하고, 스마트 그린도시 확대 조성을 위한 선도 프로젝트를 집중 추진할 필요가 있다. 그린 뉴딜의 성공적 추진 및 정착을 위해서는 민간기업의 참여 및 주도가 필수적인 만큼 선도 녹색산업을 선정, 산업별 선도 유망기업을 선정하고, 그린 뉴딜 참여 기업에 대한 창업·스타트업 지원 확대를 도모할 필요가 있다.

종합하면, 고용안전망 강화를 위한 재정투자를 확대하면서 노동시장의 유연성과 고용안전망을 결합하는 한국판 뉴딜 전략이 필요하다. 그리고 노동시장의 구조적 특성을 반영하여 일자리사업의 효율성과 효과성을 반영하여 탄력적으로 조정하는 재정투자 전략도 있어야 한다.

☐ 디지털 뉴딜과 혁신성장을 위한 직무 및 조직역량 동시 지원 미래적응형 훈련체계 마련

현재 마련된 ‘한국판 뉴딜’에서 디지털 뉴딜과 혁신성장 전략에 맞는 사람과 조직 병행 투자 전략이 미흡한 편이다. 코로나 이후 대면 산업에서 비대면 산업으로의 구조 전환이 전망되고, AI 활용 정보산업 활성화가 전망되는 가운데 디지털 뉴딜은 한국경

제의 혁신성장 동력으로 작동할 전망이다. 비대면 서비스산업 활성화에 따른 대면 산업의 구축효과 또는 대체효과가 구체적으로 전망되지 않은 상황에서 코로나 위기 이후 ‘새로운’ 고용위기가 올지 모르고, 40대 이상 일자리 위기 노동자의 이직과 전직을 위한 대응책도 구체적으로 보이지 않고 있다. 더 나아가서 디지털 뉴딜의 혁신성장 대비 중장기 인력양성대책이 수립되지 않아 새로운 성장 국면에서 인력수급대책도 미비한 측면이 보인다. ‘산업에 대한 투자’는 있으나 ‘사람에 대한 투자’가 없어 혁신성장을 주도할 세력 또는 세대도 구체화하지 않아 지난 시기 정책과 차별성도 낮다고 본다.

‘한국판 뉴딜’을 통해 신산업을 육성하게 되는데, 사실상 신산업 육성의 주 고객은 일반 전통적인 기업들이다. 기존 기업들이 일터에서 활발히 디지털 기술을 도입, 활용하여 업무방식의 변화, 생산성 향상을 이루어내야 신산업의 성장이 가능하고, 경제 성장의 건강한 생태계가 조성될 수 있다. 따라서 정부가 작업관행 개선과 생산성 향상에 필요한 물적, 인적 인프라 확충에 대규모의 투자를 할 때 지역에서는 이를 활용하여 산업구조를 재편하고 일터 혁신을 이루어낼 수 있다. 더욱이 혁신기술로 3D업종 일터의 3D를 해소하여 청년 눈높이에 부합하는 일자리로 만들어낼 수도 있을 것이다.

우리나라 중소기업의 생존과 성장의 걸림돌은 기술혁신 역량 그 자체보다는 ‘기술을 제품화하고 사업화할 수 있는 조직역량의 부족’으로 나타난다. 예를 들어 ICT기업의 경우 기술적 숙련요건(technical skills; 프로그램 언어, 툴, 서버, 네트워크, 클라우드 및 플랫폼 기술과 구조 등)뿐만 아니라 사회적 숙련 등 비기술적 숙련(외국어, 프로젝트 관리, 조직적 숙련, 팀워크/소통, 작업에 대한 시스템적 접근능력, 그리고 시장환경 및 고객 기반/수요에 대한 집중 능력 등)이 중요해지고 있다.

그러나 현재 우리나라 직업훈련은 주로 직무역량 강화에만 중심으로 두고 있기 때문에 향후 작업과정 변화와 조직수준의 역량개발이라는 관점에서 최소한 중소기업의 경우 재직자의 숙련개발이 직무와의 관련성을 뛰어넘어 다양한 분야와 융합하거나 적용해 보는 교육을 받도록 하는 방향으로 직업훈련 정책지원의 범위를 과감히 확대할 필요가 있다. 이런 지원이 있을 경우에 중소 전통기업들은 보유 인력과 업무 프로세스를 새로운 기계의 능력에 맞게 조정하면서 ‘디지털화’에 적응해 나갈 것이다. 현재 위기를 새로운 비즈니스 모델을 창출할 수 있는 상품과 자산을 이미 보유하고 있고 고객도 가지고 있는 전통기업의 기회로 삼을 수 있도록 직무와 조직역량을 동시에 지원할 필요가 있다.

7) OECD 공식 통계에서 한국의 생산가능인구 일자리사업 참여자 비율은 누락되어 있다.

8) 일자리사업은 다양하고, 국가별 노동시장의 구조적 특성이 다르기 때문에 국제비교의 절대적 기준은 존재하지 않는다.

부록 1. 주요 정책 · 제도 현황 및 연혁

일자리사업은 통상 노동정책과 고용정책, 장기실업자·청년·경력단절 여성 등 취업취약 계층 지원 사업뿐만 아니라 지방자치단체 일자리 창출 지원 사업 등을 포괄하는 용어로 사용되고 있다. 협의의 일자리사업은 주로 고용정책과 노동시장정책을 의미하는 것이지만, 학술 및 정책적 의미의 일자리사업은 노동시장정책에 해당된다고 보는 것이 적합하다. 노동시장정책은 정부 또는 공적 부문이 재정적 투자지출을 통해 노동시장에 개입(financial intervention)하는 행위를 의미한다. 다른 한편, 노동시장에 대한 비재정적 개입은 법률적 규제와 제도를 통해 노동시장의 질서를 변경하는 것과 관련되는 것이기 때문에 노동시장정책에 포함되지 않는다.

노동시장정책은 적극적 노동시장정책(active labor market policies; ALMP)과 소극적 노동시장정책(passive labor market policies; PLMP)으로 구분된다. OECD와 EU의 기준에 따르면, 적극적 노동시장정책은 <부표 2-1>과 같이 공공고용서비스 및 행정(public employment services: PES), 직업훈련(training), 고용장려금(employment incentives), 지원 고용 및 재활(supported employment and rehabilitation), 직접일자리 창출, 창업지원의 6개 영역으로 구성된다. 다른 한편, 이론적 측면에서의 적극적 노동시장정책은 대체로 3개 범주로 구분된다. 예컨대, 대규모 실업에 직면해 총수요정책이 일자리 문제를 해결하지 못할 경우, 자본주의 국가는 노동시장 불완전성 해소와 취업취약계층(청년, 장애인, 저숙련 및 장기실업자 등)의 지위 하락을 예방하기 위해 적극적 노동시장정책을 수립했다. 이처럼 적극적 노동시장정책은 직업훈련(labour market training)과 직접 일자리 창출(direct job creation), 취업알선(job brokerages) 등의 세 가지 범주로 크게 구분된다(Calmfors, 1994).

적극적 노동시장정책은 때로 실업문제 해소에 있어 비효율적이라는 비판에 직면하였지만, 직접 일자리 창출을 포함한 일자리 사업에 있어서는 유용하다는 평가가 우세하다. 특히, 장기실업과 취업취약 계층은 사회적 차별과 같은 특수한 사회적 이슈를 낳기 때문에 적극적 노동시장정책에 의한 노동시장 진입 촉진은 사회적 통합을 위해 적절한 조치로서 인식되고 있다. Gregg and Wadsworth(1996)에 따르면, 성인 근로자가 없는 가계와 모든 성인이 근로하는 가계의 동시 증가 현상은 경제적으로 중요한 문제이며, 한부모 등과 같은 다양한 취약계층이 직면한 사회적 문제는 미래세대를 위한 사회적 차별로 전환될 가능성이 있다. 이러한 측면에서 일자리사업은 노동시장 통합과 공정한 소득분배를 통해 사회적 차별 가능성을 줄이거나 해소하기 위한 노력의 일환으로 보는 것이 타당하다.

소극적 노동시장정책은 실업소득유지지원과 조기퇴직제도 지원 등으로 구성된다. 실업소득유지 및 지원(out-of-work income and support)은 완전실업급여, 부분실업급여, 단시간실업급여, 해고보상, 파산보상, 임금체불에 대한 보상 등을 목적으로 집행한다. 조기퇴직지원

(early retirement)은 고령근로자의 조기퇴직을 촉진하여 실업자 등 대상 집단의 취업을 촉진시키기 위한 정책수단이다. 소극적 노동시장정책은 실업자에 대한 사후적 소득유지와 지원이 주요 목적이기 때문에 노동시장 진입을 촉진하는 고용 활성화 조치(employment activation)와는 구분된다.

〈부표 2-1〉 적극적 노동시장정책의 유형 분류(OECD와 EU 기준)

OECD		EU		
대분류	중분류	대분류	중분류	소분류
공공고용서비스 및 행정 (PES)	취업알선 및 관련서비스	노동시장서비스 (labour market services)	고객 서비스	정보 서비스 개별 사례관리
	실업급여 행정		기타 공공고용서비스 활동	노동시장정책 조치 행정
	기타			노동시장정책 지원 행정
				기타서비스 및 활동
직업훈련 (training)	기관 직업훈련 현장 직업훈련 통합 직업훈련 실습 특별지원	직업훈련 (training)	기관 직업훈련 현장 직업훈련 격일 직업훈련 실습 특별지원	
고용장려금 (employment incentives)	채용장려금	고용장려금 (employment incentives)	채용장려금	상시적 채용장려금
	고용유지지원금			일시적 채용장려금
			고용유지지원금	
			직무 순환 및 일자리공유	직무 순환 일자리 공유
지원 고용 및 재활 (supported employment and rehabilitation)	지원고용	보호/지원 고용 및 재활	보호 및 지원고용	
	재활		재활	
직접일자리창출		직접일자리창출		
창업지원		창업지원		

자료: 저자 작성

공공고용서비스는 적극적 노동시장정책을 집행하는 데 필요한 모든 서비스 및 활동뿐 아니라 그 외 공공기관이나 공공 재정으로 계약을 맺은 기타 기관이 제공하는 서비스를 의미한다. 이것은 노동시장에서 실업자 및 구직자의 통합을 원활하게 하여 직원을 신규 채용하고 선정하는 데 있어 고용주를 지원한다. 공공고용서비스는 국가 고용 서비스(및 지역/지

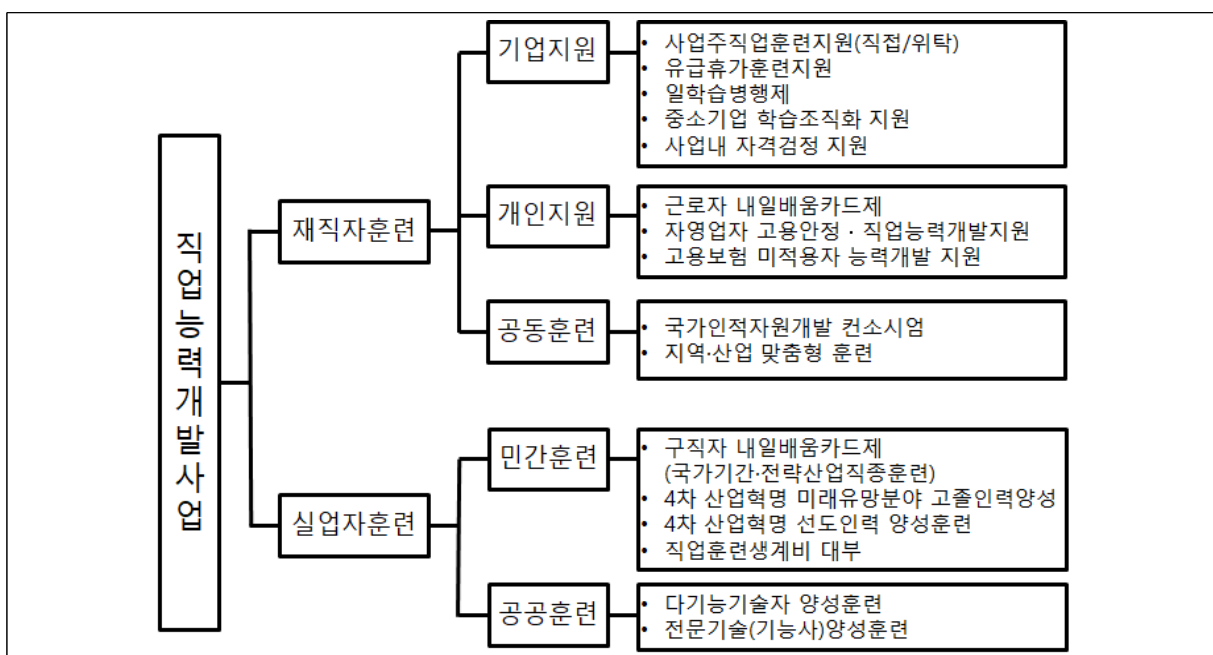
방의 해당 관청)뿐만 아니라 노동시장에서 실업자와 그 외 구직자의 통합을 원활하게 하는 책임을 맡은 공적 지원금을 수령하는 모든 기관을 의미한다. 예컨대 구직자와 구인기업(의 퇴인) 대상 고용서비스는 온라인 직업 소개를 포함하여 개인 또는 고용주에게 직접적으로 보조금을 주는 모든 서비스를 포괄한다.

직업훈련 사업은 정부가 교육 또는 훈련을 통해 노동시장정책 목표집단의 취업 가능성을 높이는 데 기여하는 각종 정책수단을 의미하며, 교육훈련기관 지원, 원격 학습(e-러닝 포함)을 비롯하여 직장교육, 대체교육, 견습생제도 등이 모두 포괄된다. 현재 직업훈련은 다음과 같이 이루어지고 있다.

이 중 실업자 직업훈련은 실업자의 취업능력 또는 기초직무능력 습득을 위하여 정부가 훈련기관에 실업자 직업훈련을 위탁하거나 실업자가 스스로 직업훈련을 받는 경우 정부가 비용을 지원하는 것이며, 실업자 직업훈련의 유형은 구직자 내일배움카드제(국가기간·전략산업직종훈련 포함, 단, 2020년부터 국민내일배움카드제로 재직자 내일배움카드제와 통합 운영)와 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련 등으로 구분된다. 이외 공공훈련으로서 폴리텍 대학이 운영하는 2년제 다기능 기술자 양성훈련과 기능사 양성훈련도 실업자훈련의 유형으로 포함되기도 한다.

재직자훈련에 대한 직접적인 지원은 다른 국가에서는 찾아보기 힘든 것으로, 기업에 대한 지원과 근로자에 대한 지원으로 구분된다. 기업에 대한 지원은 대기업과 중소기업의 훈련 격차를 줄이기 위하여 중소기업에 대한 지원이 강화되어 있다.

[부도 2-1] 직업능력개발사업 체계



자료: 고용노동부(2019), 「직업능력개발사업현황」

〈부표 2-2〉 최근 직업능력개발사업 참여 인원 및 집행액

(단위: 천명, 억원)

훈련명	2015년		2016년		2017년		2018년	
	인원	집행액	인원	집행액	인원	집행액	인원	집행액
총 계	3,205.4	13,120	3,539.4	15,973	4,044.4	16,445	5,227.3	17,946
□ 재직자훈련	2,895	6,681	3,228	8,693	3,720	9,035	4,916	9,262
○ 사업주 직업능력개발지원(일학습 병행제 포함, 유급휴가훈련 제외)	2,496	3,242	2,867	4,940	3,439	5,623	4,583	5,660
○ 유급휴가훈련	10	93	9	100	19	149	20	193
○ 근로자 능력개발지원	330	880	292	795	262	820	311	951
-근로자 직무능력향상지원금	25	70	-	-	-	-	-	-
-근로자 내일배움카드제	3	11	-	-	-	-	-	-
-근로자 개인지원	302	799	-	-	-	-	-	-
○ 중소기업 핵심직무능력향상 지원	59	233	60	227	-	-	-	-
○ 국가인적자원개발컨소시엄	-	2,111	-	2,520	-	2,312	-	2,365
○ 고용보험미적용자등능력개발지원	-	-	-	-	-	-	2	6
○ 시설·장비 대부	-	122	-	111	-	131		87
□ 실업자훈련	272.4	5,579	272.4	6,390	291.4	6,538	277.3	7,753
○ 전직실업자훈련(구직자 내일배움 카드제)	158	1,694	177	1,992	182	1,796	174	2,372
○ 신규실업자훈련(구직자 내일배움 카드제)	40	546	36	619	38	640	37	723
○ 지역실업자훈련	0.4	2	0.4	3	0.4	2	0.3	2
○ 국가기간·전략산업직종훈련	74	3,337	59	3,776	71	4,110	66	4,656
□ 공공훈련	38	860	39	890	33	872	34	931
○ 다기능기술자 등 훈련	27	382	28	389	23	355	23	355
○ 전문기술(기능사) 양성훈련	7	323	7	336	6	301	6	334
○ 직업훈련교원 및 HRD 담당자 양성	4	155	4	165	4	216	5	242

자료: 고용노동부(2019), 「직업능력개발사업현황」

직업훈련 성과는 일반적으로 취업률로 평가되는데, 직업훈련 유형이 변화하거나 산출기준이 달라져 왔기 때문에 정확하게 시기별로 산출하기가 어렵다. 가장 최근의 정부 자료를 보면, 2018년 기준 취업률은 구직자 내일배움카드제 50.6%, 국가기간·전략산업직종훈련 64.8%, 폴리텍의 다기능 기술자 훈련 79.7%, 기능사 훈련 71%로 나타났다. 훈련분야의 경우 내일배움카드제는 사무·조리·돌봄 분야에 42.2%, 국가기간·전략산업직종훈련은 소프트웨어·디자인·방송통신 분야에 39.3%가 참여하는 등 쏠림 현상이 지속되고 있다(관계부처 합

동, 2019). 독일이나 미국 등에서 일반적으로 정부가 지원하는 실업자훈련의 경우 최소 60~70% 이상의 취업률이 예견될 때에 실시되는 것으로 나타나고 있기 때문에 한국의 실업자훈련 성과는 크게 높은 편은 아니다.

고용장려금은 노동시장 내 신규채용을 용이하게 하고, 비자발적 실업 위기에 처한 취업 노동자의 연속적 고용을 보장하는 데 도움이 되는 대책을 포괄한다. 고용장려금은 신규채용을 전제로 지급되는 채용보조금과 실업자 또는 구직자의 취업을 촉진하기 위한 임금보조금으로 구분된다. 고용장려금에 있어 괄목할 만한 최근의 변화는 청년, 여성, 고령자 등 노동시장 내 취약계층을 중심으로 한 대상별 고용장려금이 큰 폭으로 확대되고 있다는 점이다. 특히 현 정부가 2018년 3월 15일 발표한 청년일자리대책의 발표를 기점으로 하여, 청년층의 취업 및 창업기회 창출을 목적으로 한 고용장려금의 사업 수 및 예산비중의 확대가 두드러진다고 볼 수 있다. 청년층 고용장려금 중 정책 우선순위 및 예산비중에 있어 중점사업이라 할 수 있는 것은 청년추가고용장려금과 청년내일채움공제 사업이다.

〈부표 2-3〉 청년추가고용장려금사업의 주요 변화 과정

구분	'17년 추경	1차 개편('18.1.16)	2차 개편('18.3.15)
대상업종	성장유망업종 (233개 업종, 18만개 기업)	성장유망업종 확대 (지식서비스산업 등 추가) +전후방산업 추가 (499개 업종, 73만개 기업)	전체 업종 5인 이상 사업장 적용 (성장유망업종, 청년창업기업은 5인 미만 포함)
기업규모	중소기업	중소기업	중견기업 추가
지원방식	3명 고용 시 1명 지원	3명 이상 고용 시 비례지원 (예) 4인 고용 시 1.33명	(30인 미만) 1명 고용 시부터 지원 (30~99인) 2인 고용 시부터 지원 (100인 이상) 3인 고용 시부터 지원
지원금액	3년간 연 2,000만원 (1인당 667만원)	좌동	1인당 연 900만원 고용위기지역 500만원 추가
기 타	-	-	청년내일채움공제와 연계
한 도	중소기업당 3명	기업당 90명 (2+1 기준 30명)	좌동

자료: 저자 작성

청년추가고용장려금은 15~34세 청년을 정규직으로 추가로 고용한 중소·중견기업에 인건비를 지원함으로써, 양질의 청년 일자리 창출과 중소기업 인력난 해소에 목적을 둔 사업이다. 도입 이후 몇 번의 지침개정을 거쳐, 2018년 3월 15일 이후로는 청년 추가고용 1명당 고용장려금을 규모에 따라 비례 지원하도록 하여 현재까지 이르고 있다. 즉, 기업규모에 따라 청년고용 요건을 달리하여 30인 미만 사업장의 경우에는 1명부터 30~99인 사업장은 2인,

100인 이상 사업장의 경우에는 3인의 청년을 신규 채용할 시에 1인당 월 75만원, 연 900만원을 최대 3년간 지원하고 있다. 지원대상은 기본적으로 전체 업종⁹⁾을 대상으로 5인 이상의 중소·중견기업으로 규정하되, 5인 미만 규모의 사업장이라 하더라도 성장유망업종, 벤처기업의 경우에는 지원이 허용되며, 기업마다 최대 90명까지 지원토록 한도를 설정하고 있다. 지원요건은 앞서 언급한 기업규모별 청년 최저고용 요건 외에 전년 연평균 기준 피보험자수보다 기업 전체 피보험자수가 증가한 사업장에 한해 충족된다

청년내일채움공제 사업은 중소·중견기업에 정규직으로 신규 취업한 청년들의 장기근속 및 자산형성에 목적을 두는 사업으로, 유형별로 지정기간 근속한 청년에게 만기공제금을 지급한다. 청년 근로자와 기업, 정부가 공동으로 적립하여, 기본형인 2년형 청년내일채움공제는 1,600만원을, 3년형은 3,000만원을 청년근로자가 만기 시 수령하게 된다¹⁰⁾. 지원대상은 만 15세 이상 34세 이하¹¹⁾의 고용보험 최초 취득자¹²⁾ 또는 최종학교¹³⁾ 졸업 후 고용보험 총 가입기간이 12개월 이하인 청년근로자이다.

〈부표 2-4〉 청년내일채움공제 사업 현황(2019년 기준)

(단위: 억원)

사업명	개요	예산
▪ 청년내일채움공제 (2년형)	◦ 개요: 미취업 청년의 중소기업 정규직 취업 촉진과 장기근속을 통한 경력 형성, 대기업-중소기업 간 조건부 임금격차 완화 ◦ 방식: 2년 근속 시 만기공제금 1,600만원+이자 수령	9,971.32
▪ 청년내일채움공제 (3년형)	◦ 개요: 청년내일채움공제 2년형에 추가 근속 인센티브 제고 ◦ 방식: 3년 근속 시 만기공제금 3,000만원+이자 수령	
▪ 청년재직자채움공제	◦ 개요: 청년층의 중소·중견기업 장기 근속유인 제고 ◦ 방식: 5년 근속 시 만기공제금 3,000만원+이자 수령	2,042.44

자료: 저자 작성

청년내일채움공제 사업은 상대적으로 규모가 작고 청년 근로자 채용에 어려움을 겪는 기업의 청년 채용에 크게 기여하고 있는 것으로 파악된다. 근로조건 격차의 일시적 완화를 통해 청년들의 중소·중견기업 취업을 유도하고, 근속유지를 통해 만기 시까지 청년들의 숙련향상 및 경력형성에 기여하는 한편, 이들의 추가 자산형성을 통한 삶의 질 개선에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

사업의 본 취지인 공제가입자의 중소기업 장기근속 유도효과 및 만족도 역시 매우 높은 수준으로 파악되고 있다. 일반적인 중소기업 재직 청년에 비해 청년내일채움공제 가입 청

9) 사행·유흥업 등 일부 업종 제외.

10) (2년형) 청년 300만원 + 정부 900만원 + 기업 400만원 = 1,600만원, (3년형) 청년 600만원 + 정부 1,800만원 + 기업 600만원 = 3,000만원.

11) 군필자의 경우 복무기간에 비례하여 참여제한 연령을 연동하되 최고 만 39세로 한정.

12) 정규직 취업일 현재 고용보험 가입이력이 없는 자.

13) 방송·통신·방송통신·사이버(원격대학), 학점은행제, 야간대학, 대학원은 제외.

년의 이직확률이 월등히 낮은 것으로 파악되며, 이를 바탕으로 1년 이상 근속유지 비율 역시 상대적으로 높게 나타나, 공제제도의 본 취지를 온전히 달성하고 있는 것으로 판단된다. 미참여자 대비 청년내일채움공제 참여자의 이직확률은 가입연도별로 64~86%가량 낮은 것으로 파악되며(김유빈 2018), 1년 이상 근속유지 확률 역시 일반 청년 근로자(48.4%)에 비해 청년내일채움공제 가입 청년(78.1%)이 높은 것으로 나타났다.

청년내일채움공제는 청년 근로자의 중소기업 근속 증진에 사업의 1차 목표를 두고 있지만, 자산형성 보조에 따른 중소기업에 대한 취업유인을 증진시킴에 따라 청년들의 취업소요 기간에도 영향을 미치고 있다. 청년내일채움공제 참여 근로자의 취업소요 기간은 5.9개월로 전체 평균인 11.2개월에 비해 5.3개월 짧은 것으로 나타나며, 이는 곧 미스매치 완화로 우려되어 왔던 청년들의 노동시장 진입 지연추세를 완화하는 긍정적 영향을 미치고 있음을 의미한다. 더불어 청년들의 높은 정책만족도로 인해 기업 역시 청년근로자의 중소기업 취업유인 확대를 체감하고 있다. 고용부의 2017년 연구에 따르면 사업 참여가 신규 채용에 도움이 된다는 응답비율이 69.7%를 차지했으며¹⁴⁾, 청년내일채움공제의 모태 사업이었던 기존의 중소기업청년인턴제에 비해서도 참여 사업장당 고용효과가 더 높은 것으로 나타났다.¹⁵⁾

적극적 노동시장정책으로서 직접일자리사업은 ‘구조적으로 효과적인 직접일자리사업’과 ‘사회적으로 통합적인 직접일자리사업’을 동시에 집행할 수 있기 때문에, 고용정책과 사회정책의 통합 영역으로 정의된다(Sommer and Rosenthal, 2012).¹⁶⁾ 직접일자리사업은 일자리 창출과 민간부문 노동시장 문제점 해소뿐만 아니라 실업상태에 있으면서 경제활동인구로서 전문적 자격조건을 갖고 있지 못한 사람들의 고용을 촉진하는 데 그 목적이 있다. 더불어 직접일자리사업은 복잡성과 이질성을 내포하고 있다. 직접일자리사업은 장기실업자의 사회적 통합(inclusion)을 위해 노동시장에서 배제되어 있던 특정 취약계층에게 고용기회를 제공하는 하나의 고용단계이다.¹⁷⁾ 직접일자리사업은 개인의 고용가능성을 유지 또는 강화하고, 기존 능력과 숙련을 실현할 수 있는 결과로서 신규채용과 추가적 훈련의 결합을 통해 새로운 고용기회를 창출할 수도 있다. 이런 측면에서 직접일자리사업은 노동시장의 불균형으로 인해 발생한 실업자에 대한 하나의 대체노동시장을 형성한다.

적극적 노동시장정책(Active Labour Market Policy)은 스웨덴에서 1950년대 램-마이드너 모델(Rehn-Meidner Model)의 연대임금정책과 함께 서국 복지국가모델의 핵심 정책이었다.¹⁸⁾ 스웨덴 적극적 노동시장정책은 1914년 정부자문기구였던 실업위원회에 의해 최초 도

14) 『청년내일채움공제 내실화 및 확대방안 연구』(고용노동부, 2017).

15) 2016년 청년공제 참여 사업장 1개소 당 고용증가효과 3.55명 > 청년인턴제 2.99명(『청년층 직접일자리사업 정책 심층평가』(한국노동연구원, 2017)).

16) 일반적으로 국내에서 적극적 노동시장정책 또는 일자리사업은 정부가 직접 일자리를 창출하는 사업으로 알려져 있기 때문에 직접일자리사업에 대한 정의를 상세하게 다루고 있다. 뒤에서 상세하게 다루게 되겠지만, 실제 한국에서 적극적 노동시장정책은 직접일자리사업에 가장 많은 재정지출을 하고 있다.

17) 장기실업자의 장기실업단계(length phase of unemployment)는 고용단계와 섞여 있으며, 궁극적으로 고용에 의해서만 종료된다.

입되었다. 초기 실업위원회는 노동노선(labour line)이라고 불리기는 했지만, 실업자에 대한 현금지급 대신 적극적 직업알선이나 공공근로와 같은 한시적 일자리를 제공하는 ‘친기업적’ 고용정책으로 전환했다. 이와 같은 정책기조의 변화는 실업위원회가 정부와 고용주 중심으로 운영되었기 때문에 실업자에 대한 현금지급이 위원회의 이념적 지향과 맞지 않았고, 1930년대 세계 대공황과 맞물리면서 현금지급을 위한 재정도 사실 넉넉지 않았던 당시 경제사정이 반영되었다(신정완, 2000).

스웨덴의 렌-마이드너모델은 연대임금정책과 적극적 노동시장정책으로 구성된다. 1938년 살츠바덴(Saltsjobaden) 노사협약에서 처음 체결된 연대임금정책은 산업별 임금교섭이다.¹⁹⁾ 연대임금정책은 산업 전체에 동일노동·동일임금 원칙이 적용되어 독점적 지위에 있는 기업에 상대적으로 유리하다. 이때 적극적 노동시장정책은 연대임금정책의 표준 시장임금을 지급하지 못하는 ‘사양’산업 또는 한계기업의 구조조정으로 인해 발생하는 실업문제에 적극적으로 대응한다는 의미이다. 적극적 노동시장정책은 실업자 고용촉진과 산업간·직종간·지역간 노동이동을 조정하는 인력수급정책이라고도 볼 수 있다. 국가가 실업자의 직업훈련과 알선, 그리고 새로운 지역으로 이주에 필요한 지원을 했기 때문에 실업보험지급과 같은 소극적 노동시장정책이다. 그리고 경기침체에 따른 대량실업에 대한 공공부문 일자리 창출도 주요한 정책수단으로 생겨나게 된다.

포괄적 개입주의의 적극적 노동시장정책은 1970년대 두 차례 오일쇼크(oil shock) 이후 신자유주의가 전반적인 경제정책 기조로 정착되면서 고용안정성과 사회복지에 중심을 두었던 적극적 노동시장정책은 활력을 잃기 시작했다. 스웨덴도 적극적 노동시장정책으로 만성적 실업문제를 해소하지 못해 노동시장의 유연화전략을 도입했다. 사회적 통합주의 또는 케인스주의 적극적 노동시장정책은 민간부문 일자리로 이동을 강조하는 고용정책의 활성화 조치로 전환된다. 1980년대 OECD 국가들은 장기실업문제 해소 목적의 다양한 직접일자리사업에도 성과를 거두지 못하면서, 1990년대에 들어와 실업자의 개인별 실천계획(IAP)과 고용서비스 등 고용정책 활성화 조치가 적극 활용되기 시작했다(Brodsky, 2000).

2000년대 들어 OECD 국가들에서 직접일자리사업 참여자 대부분은 사업 종료 이후 취업 가능한 숙련(marketable skill)을 좀처럼 습득하지 못해 민간부문 일자리로 거의 이동하지 못했을 뿐만 아니라 탈수급 경향도 현저하게 개선되지 않았다. 특히 적극적 노동시장정책이 재정부족 압박을 받게 되면서 고용정책 패러다임이 변화했다. 지난 수십 년간 지속적인 정

18) Gosta Rehn은 1962년부터 1973년까지 10년간 지낸 OECD 인력정책국장이라는 지위 때문에 활성화 개념에 대한 국제적 논쟁에 큰 영향력을 발휘하였다.

19) 1938년 스웨덴 경영자 협회(SAF)와 노동조합총연맹(LO) 사이에 체결된 ‘살츠바덴’ 기본 협약은 새로운 노사평화와 협력의 시대를 열었다. 살츠바덴 노사협약은 노사관계와 단체교섭에 대한 게임규칙을 정착시키는 계기가 되었으며, 국가 개입이 없이 노사가 함께 문제들을 관리하고 해결할 수 있다는 것을 보여주었다. 향후 수십 년간 노사문제에 대한 3자적 접근보다는 당사자 간의 양자적 해결을 위한 무대를 마련하는 것이었으며, 노사협조 발전의 기초를 마련했다.

책개혁과 함께 고용정책은 노동시장 통합 정책을 재정지원 없이(non-subsidized) 추진할 것을 요구받고 있다. 적극적 노동시장정책의 전통적 수단으로서 직접일자리사업은 수많은 잠재적 목표를 추구하였지만, 노동시장의 성과가 미흡하다는 평가가 지배적이다.

부록 2. 과목구조 개편 제언

현재의 “분야 및 프로그램” 분류 기준에 따른 프로그램 간, 프로그램 내 사업 조정 논의는 당분간 힘들 수 있다. 우리나라 일자리사업도 OECD 기준에 따라 분류해야만 정책수단 효과성 비교뿐만 아니라 정책집행 효율성에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 향후 OECD 노동시장정책 분류에 따른 기준을 적용하여야 체계적인 재정투자 방향의 논의가 이루어질 수 있다. 현 체계의 예산 및 프로그램 분류기준은 고용노동부 직제를 반영하여 편성되고 있다. 일자리분야 프로그램 성과지표를 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책으로 크게 분류한 다음, 개별 프로그램과 사업이 산출(output)-성과(outcome)-효과(impact)로 구분되어 재정지출과 노동시장 효과가 인과관계가 더욱 명료해질 수 있어야 한다. 현재와 같은 일자리분야 프로그램 성과지표는 노동시장정책이 거시경제정책의 중요 부문일 뿐만 아니라 사회통합정책의 주요 분야라는 특성을 제대로 반영하고 있지 못하다. 향후 개별 프로그램 단위 및 집단이 노동시장의 성과를 중심으로 재정지출 규모와 범위가 확정될 수 있는 기반이 단계적으로 구축되어야 한다. 현재와 같은 일자리분야 프로그램 구분도 고용노동부 직제 및 업무체계를 중심으로 이뤄져 있어서 거시경제정책과 노동시장정책이 정합적으로 추진될 수 없는 구조적 한계를 가질 수밖에 없다.

일자리사업 예산은 2011년 8.6조원에서 2019년 22.9조원으로 2.6배 증가하여 연평균 20.8%씩 증대했다. 2017년 이후 3년간 연평균 10%씩 증가한 결과, GDP 대비 노동시장정책 재정투자는 2017년 0.93%에서 2019년 1.20%로 0.27%p 상승했다. GDP 대비 총예산 비율이 2017년 21.82%에서 2019년 24.54%로 2.72%p 상승한 것과 비교하면 그다지 높은 증가율이라고 보기 힘들지만, 과거 GDP 대비 0.6~7%를 유지했던 것과 비교해 증가 폭이 크다.²⁰⁾ 2018년에서 2019년까지 총예산과 일자리 예산이 각각 9.5%와 14.5%씩 증가해 일자리 예산이 상대적으로 더 빠르게 상승했다. 지난 10년간 노동시장정책 재정투자가 약 3배 증대하면서 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책의 절대적 규모와 상대적 구성 변화가 발생했다. 실업급여 등 소극적 노동시장정책 재정투자 비율이 2011년 44.2%에서 2016년 34.0%로 10%p 이상 감소했다가 2017년부터 서서히 증가해 2019년 40.6%로 증가하면서 나름대로 긍정적인 재정지출 구성 변화가 발생하고 있다. 그러나 노동시장정책 방향과 관련하여 고용 활성화 조치가 노동시장에서 긍정적 효과를 발휘하기 위해서는 소극적 노동시장정책 재정투자가 안정적으로 이뤄져야만 가능하다는 OECD 주요 국가의 고용위기 대응 방식에서 얻은 교훈에서 출발했다고 보기는 힘들다. 사회적 안전망이 체계적으로 구축되어 있는 곳에서 적극적 노동시장정책이 작동 가능하다는 것이 2008년 세계금융위기 이후

20) OECD가 발표하는 GDP 대비 노동시장정책 재정투자 비율과는 다소 차이가 존재한다. <표 2-23>는 정부 발표 일자리사업 예산과 GDP를 활용하여 도출한 것이다. OECD 기준 GDP 대비 노동시장정책 재정투자 비율은 뒤에서 언급한다.

OECD 주요 국가의 성과에서 확인되었다(John Martin, 2014; 2016).

앞서 보았듯이 OECD 주요 국가의 GDP 대비 적극적 노동시장정책 재정지출은 평균적으로 1.31%이고, 소극적 노동시장정책은 0.77%이다. OECD 주요 국가에서 소극적 노동시장정책 재정지출이 적극적 노동시장정책보다 평균적으로 0.23%p나 높다는 것이다. 반면 우리나라는 여전히 고용 활성화 조치, 적극적 노동시장정책을 통한 직접적 일자리 창출에 집중하고 있다. 이 때문에 최근 코로나 고용위기 대응 과정에서 보았듯이 고용보험 밖 취약계층에 대한 긴급한 고용위기에 대한 지원으로 재정지출을 확대하지 않을 수 없는 불가피한 상황이 나타났다. 단순히 실업급여 지급 확대 등과 같은 사회안전망 강화를 위한 재정지출을 확장할 경우 재정부담이 높아질 수밖에 없다. 향후 2~3년 이내 최근 급속하게 증가한 고용장려금을 효율화하면서 고용보험에서 국민취업지원제도(한국형 실업부조제도)와 국민고용보험제로 확장에 대응하는 재정지출 효율화 방안이 마련되어야 할 필요가 있다. 노동시장정책 재정지출의 풍선효과를 방지하기 위해 OECD 주요 국가의 고용정책과 경제성장에 대한 비교 분석을 통해 일자리 분야 재정지출 효율화도 동시에 추진되어야 한다.

한국 경제 규모와 발전 수준에 비해 일자리분야 중기재정운용 계획은 OECD 분류기준의 노동시장정책 유형(고용서비스, 직업훈련, 고용장려금, 직접일자리사업 등)에 대한 재정지출을 임금 및 고용성과 기반으로 구조조정하고, 고용 인프라 성과에 효과적이지 못한 프로그램이나 일자리사업은 전면적으로 조정하는 노력도 함께 기울여야 한다. 단기적으로 고용위기에 OECD 주요 국가 평균 수준의 일자리 재정투자와 비교해서 균형을 맞추어야 할 것이다. 예컨대 우리나라 일자리 예산규모는 2016년 기준 GDP 대비 0.7%로 OECD 평균에 못 미치는 수준이다. 여기에는 우리나라 노동시장정책 재정투자 일부가 OECD 분류 기준에 적합하지 못하거나 제대로 반영되지 못해 직접적인 국제비교는 적절하지 않을 수도 있다. 그런데도 경제성장과 국민소득 수준 증대 추이에 비교해서 노동시장정책 재정투자가 적절하게 이뤄져야 할 필요가 있다. 더 나아가서 일자리 분야는 사회복지 부문에서 노동시장정책과 거시경제정책 부문으로 전환하기 위한 논의도 매우 필요하다. 앞으로 일자리 분야 중기운용계획은 독립적 부문으로 분류하여 거시경제정책과 함께 포괄적으로 묶어 내야 한다는 거시경제와 노동시장의 정책 상보성(complementary) 개념에서 접근해야 한다.

지난 3년간 일자리 예산 증대는 주로 고용장려금 부문에서 이뤄졌다. 청년노동시장의 고용여건이 지속적으로 악화되면서 청년 일자리 직접 창출을 위해 고용장려금 예산이 크게 증대되었다. 우리나라 일자리 재정지출은 국제비교를 통해 추세적으로 일자리사업 유형 사이의 균형 및 조정이 절대적으로 필요하다. 다시 말해 노동시장의 직접적 일자리 창출과 고용서비스와 직업훈련, 장애인 보호고용 및 지원 고용 예산 신설 및 확대를 위해서는 채용보조금 및 고용장려금 등의 비율 조정이 필요하다. 또한, 고용노동부 이외 소관부처 “직접일자리사업”은 고유사업으로 전환하거나, 비중 축소를 통해 노동시장정책 재정투자 효율성과

효과성 제고를 위한 효율화 조치가 필요하다.

다만, 일자리 정책의 중장기 방향을 설정하는 현 시점에 있어 간과되지 않아야 할 점은 최근의 코로나19 확산 여파에서 파생되는 경제 및 고용의 불확실성이다. 한국 뿐 아니라, 전 세계적으로 코로나 확산에 따른 산업위축, 지역붕괴로 인해 발생한 경제 및 고용위기가 도래하고 있는 만큼, 앞으로의 전개 양상에 따라 해당 위기는 더 심화될 가능성이 있다. 따라서 일자리 정책의 기본 틀과 중장기 방향은 유지하되, 코로나19의 전개 양상을 살피면서 즉시적으로 발생하는 고용 위기에 능동적으로 대처하는 한편, 중장기 일자리 정책의 조정 시점을 보다 유연하게 가져갈 필요가 있을 것으로 보인다. 코로나19로 인한 경제위축 영향은 근로취약계층의 고용불안정을 우선적으로 야기할 것이며, 코로나19의 부정적 파급효과는 비정규, 임시·일용직, 특수형태고용종사자를 중심으로 더욱 크게 나타날 가능성이 높다. 특히 노동시장 진입 초기에 있으며, 근로취약계층의 비중이 높은 청년층의 경우, 노동시장 수요 위축으로 인한 고용 위기가 직접으로 가해질 것으로 예상되는 만큼, 고용유지를 위한 긴급지원대책이 필요한 시점이다. 고용장려금, 고용유지지원금 등을 포함, 직접일자리 창출 프로그램에 대한 사회적 요구가 당분간 증가할 것으로 예상되는 만큼, 직접일자리 창출 프로그램의 예산축소 시점을 코로나 사태 진정 이후로 일시 연기하고, 일반회계 전입을 통한 고용보험 기금의 확대 운영 등 고용안전망의 사각지대 해소를 위한 소극적 노동시장 정책의 예산비중 확대 노력을 병행할 필요가 있다.

참고문헌

- 고용노동부, 「2020년 일자리사업 효율화 방안」, 2020.
- _____, 「2020년도 고용보험기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1)」, 2019b.
- _____, 「2020년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1): 산업재해보상보험 및 예방기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 임금채권보장기금, 근로복지진흥기금」, 2019d.
- _____, 「2020년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ-1): 일반회계, 에너지 및 자원사업 특별회계, 국가균형발전특별회계」, 2019c.
- _____, 「직업능력개발사업현황」, 2019a.
- _____, 「청년내일채움공제 내실화 및 확대방안 연구」, 2017.
- 고재성, 「청년구직활동지원금 사업성과 평가 및 모니터링 연구 최종보고서」, 정책연구, 고용노동부, 2019.
- 기획재정부, 「지출세부사업예산편성현황(총지출)」 원자료, 2009-2020.
- 김유빈, 「청년내일채움공제 중간성과 분석 및 개선방안 연구」, 정책연구, 고용노동부, 2018.
- 김준영, 「한국 플랫폼경제종사 규모 추정」, 한국고용정보원, 2019.
- 신정완, 「적극적 노동시장정책의 변모과정을 통해 본 스웨덴모델의 부침」, 『사회경제평론』 제15호, 한국사회경제학회, 2000.
- 이성희 외, 「청년층 직접일자리사업 정책 심층평가」, 한국노동연구원, 2017.
- 정부부처합동, 「국민내일배움카드 추진계획」, 2019.
- 정홍준, 「코로나19, 사회적 보호 사각지대의 규모와 대안적 정책방향」, KLI 고용노동브리프 제 97호(2020-04), 한국노동연구원, 2020.
- 한국고용정보원, 「일자리사업평가센터: 재정지원 일자리사업 재정지출 자료」, 2020.
- Aruns S. Roy and Ging Wong, “Direct job creation programs: Evaluation lessons on cost-effectiveness,” *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques*, Vol. XXVI, No. 2, 2000, pp. 1587~169.
- David Neumark, “Job creation polices and the great recession,” *FRBSF Economic Letter* 2012-08, Federal Reserve Bank of San Francisco, 2012.
- John Martin, “Ativation and Active Labour Market Polices in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness,” IZA Policy Paper No 84, 2014.
- John Martin, “Whither Activation Policies? Reflections for the Future,” IZA Policy Paper No. 114, 2016.

- Jörg Sommer and Peer Rosenthal, “Active labour market policy and direct job creation in Germany: Achievements, challenges, and pitfalls,” *Local Economy*, 27(5-6), 2012, pp. 494~501.
- Lars Calmfors, “Labour market policy and unemployment,” *European Economic Review*, Volume 39, Issues 3-4, April 1995, pp. 583~592.
- Manuel Arellano and Olympia Bover, “Another Look as the Instrumental Variable Estimation of Error-Components Models,” *Journal of Econometrics* 68, 1995, pp. 29~51.
- Mathias Dolls and Clemens Fuest, Andreas Peichl, “Automatic Stabilizers, Economic Crisis and Income Distribution in Europe,” *Research in Labor Economics*, Vol. 32, 2011, pp. 227~256.
- Matthieu Beraud and Anne Eydoux, “Activating the Unemployed and Modernizing the Public Employment Service: French Institutional Dynamics and Current Challenges,” International Working Party on Labour Market segmentation-29th Annual Conference, September 8`10, 2008.
- Melvin M. Brodsky, “Public-service employment programs in selected OECD countries,” *Monthly Labor Review*, October 2000, U.S. Bureau of Labor Statistics, 2000, pp. 31~41.
- OECD, “Coverage and Classification of OECD Data for Public Expenditure and Participants in Labour Market,” Paris: OECD, 2014.
- _____, “Labour Market Programmes-Public Expenditure and Participant stocks on LMP,” OECD.stat homepage, 2020.
- Paul Gregg and Jonathan Wadsworth, “How Effective Are State Employment Agencies? Jobcentre Use and Job Matching in Britain”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 58, issue 3, 1996, pp. 443~67.
- Richard Blundell and Stephen Bond, “Initial Conditional and Moment Restrictions in dynamic Panel Data Models,” *Journal of Econometrics* 87, 1998, pp. 115~143.

제3장

교육 분야

〈 교육 분야 재정운용 방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- 안정된 교육재정 확충 및 투자에 따라 학생당 교육비 증가, 학급당 학생수 감소, 교수학습정책사업비 투자, 교육복지투자, 특수교육투자, 학교교육환경 개선 등 선진국 수준에 걸맞는 교육여건 개선
- 교육의 공공성 강화 및 교육복지 확대 측면에서 유아교육비 보육료지원인 누리과정 지원, 학교교육 내실화 프로그램 중 고교무상교육 실시, 그 외 교육소외 계층 교육비 지원이 확대되는 성과
- 학생수 감소에 탄력적으로 대응하고 교육의 공공성 강화 및 고등교육, 평생직업교육 재정과의 연계 등 새로운 교육수요를 반영할 수 있는 효율적 재원 배분 기제 부족
- 고등교육분야에서는 경제적 여건에 상관 없이 고등교육 기회를 누릴 수 있도록 소득연계형 맞춤형 국가장학금 및 학자금 대출 정책 추진
- 고등교육재정은 지난 10년간 약 5조원 → 약 10조원으로 5조원이 증가하는 데 그쳤고, 증가한 5조원 예산 중 4조원이 국가장학금 예산인 점을 고려할 때 실질적인 고등교육예산 증가는 단 1조원에 불과
- 이러한 국가장학금 위주의 예산 증액 및 등록금 증액 억제 조치로 인해 대학은 심각한 재정 고갈 상황에 직면하였고, 교육·연구의 질적 경쟁력 하락 문제가 심각히 우려되는 상황임

□ 정책환경 변화와 전망

- 인구절벽 등의 환경변화에 따른 학생수의 지속적 감소는 전체 교육분야 정책에 영향을 미치는 가장 주요한 요인
- 다문화 및 탈북학생, 기초학력 미달학생, 학업중단학생 등이 꾸준히 증가하고 있으며 OECD 국가 대비 읽기, 수학 및 과학흥미도가 낮아 미래 인재 육성에 한계

- 경제성장 둔화, 중앙과 지방간 재정분권에 따른 국세와 지방세 비율 조정, 지방교육재정과 고등교육재정의 통합 운영 등에 따라 장기적으로 지방교육재정교부금 확보 및 배분 규모가 줄어들 전망
- 2012년부터 계속되어온 대학재정 자율화 억제 조치로 인해 대학재정, 특히 사립 대학 재정이 급속도로 악화되고 있는 상황인데, 학생충원이 어려운 대학들은 더욱 재정 고갈의 상황에 내몰리고 있음
- 학생인구 급감과 코로나 위기로 인한 학생 충원 곤란으로 한계 대학들이 다수 발생할 것으로 예상되는 가운데 대학혁신을 통한 4차 산업혁명시대를 주도할 수 있는 인재 양성 노력 필요

□ 향후 투자 기본방향

- 학생수가 감소하고 재정 규모가 감소하는 상황에서도 누리과정, 고교무상, 취약 계층 지원 등 유·초·중등부문의 공공성 강화 도모
- 지방교육재정 프로그램 중 일부 사업은 코로나 대비 등 새로운 교육수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 현재 구조 내에서 투자 부문을 변경하여 효율성을 높이는 방향으로 개편
- 학령인구 감소 등의 여건변화에 대응하여 지방교육재정교부금의 교부율 조정, 고등교육이나 평생·직업교육과 같이 다른 교육부문을 연계하는 지출 배분 구조 마련
- 학생인구가 급격히 감소하는 대학의 위기상황에서 대학이 4차 산업혁명에 선제적으로 대응할 수 있는 특별한 대응책이 필요
- 교육(학문간 융합 교육 활성화, 유연한 교육시스템 구축)과 연구 혁신(연구중심 대학 육성 강화), 여건 개선(우수 교원 충원 확대, 열악한 시설과 장비 개선)에 집중 투자 필요
- 성인학습자 및 신중년 세대에 대한 평생직업교육 강화를 위한 프로그램에 적극 투자할 필요가 있으며 고등교육기관 중심의 양질의 성인학습자의 평생교육(재취업 등) 기회를 확대 제공할 필요

I

교육 분야 재정운용 평가

제1절 재정투자 현황

교육 분야는 교육일반, 유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육의 총 4개 부문, 21개 프로그램으로 운영되고 있다. 교육 분야 재정의 총규모는 '15년 약 53조, '17년 약 57조, '19년 약 71조원으로 증가하였다. 교육 분야에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 유아 및 초·중등교육 부문으로 '19년 약 59조원 정도의 재원을 활용하고 있다. 유아 및 초·중등교육 부문 내 프로그램 단위에서는 지방교육재정교부금(약 55조원) 및 유아교육비·보육료지원 프로그램(약 4조원)이 대부분을 차지하고 있는데, 이에 비해 고등교육(약 10조원)이나 평생·직업교육(약 1조원) 부문의 비중은 상대적으로 낮은 비중을 보이고 있다.

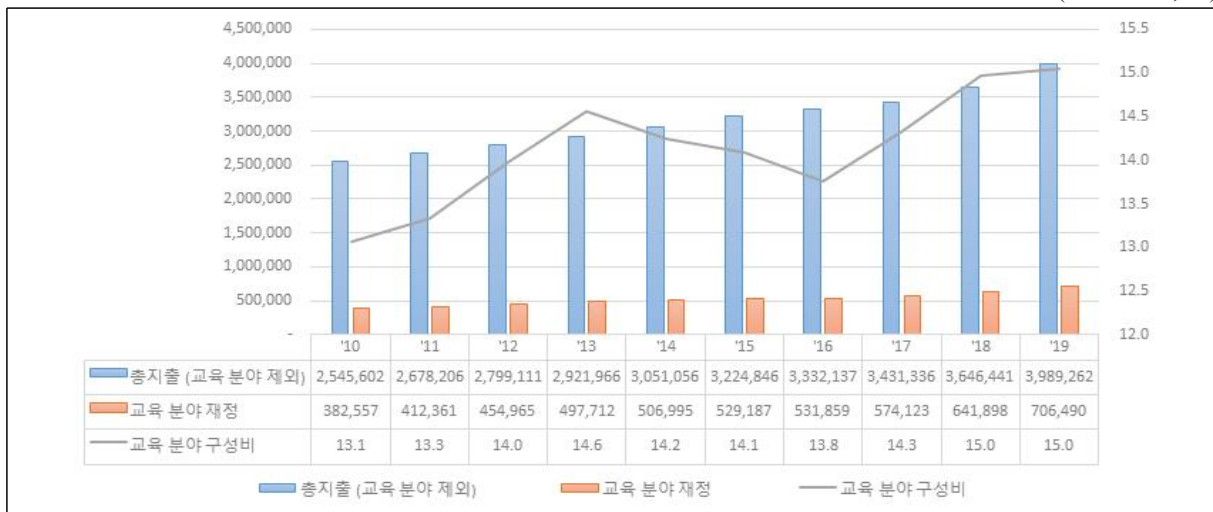
여기서는 유아 및 초·중등교육, 고등 및 평생·직업교육 부분으로 구분하여 그간의 재정투자 현황, 성과 및 한계를 분석한 후, 향후 재원 배분 방향을 투자 확대 및 구조조정 방안으로 구분하여 제시하고자 한다. 주요 재원 배분 방향은 기본적으로 유아 및 초·중등교육 부문, 고등 및 평생·직업교육 부분으로 구분하여 제시하였으나 향후 정책환경 변화에 따라 각 부문을 상호 연계하는 방안도 고려하였다.

1. 총지출 대비 교육 분야 재정의 구성

정부 총지출 대비 교육 분야 재정 구조를 보면, 2010년 38조원에서 2019년 70조원 규모로 확대되었다. 구성비는 연도별 증감을 반복하였는데, 2010년 13%에서 2019년 15%로 약 2%p 증가하였으나, 2014~2016년까지는 지속적으로 감소하였다. 이후 2017년에는 전년 대비 2015년도의 증가율을 회복하였고 2018~2019년의 비중은 15%로 유지되고 있다.

[그림 3-1] 정부 총지출과 교육 분야 재정 추이

(단위: 억원, %)



자료: 장덕호(2020), 기획재정부 세부사업별 예산편성 데이터

2. 교육 분야 재정의 소관 부처별 구성

교육 분야 재정의 소관 부처별 구성을 보면, 총규모는 '15년 약 53조원에서 '19년 약 71조원으로 증가하였다. 연간 증가율은 '16년에는 전년대비 0.5%만 증가하였으나 '17년 7.4%, '18년 10.5%로 증가하였다가 '19년에는 9.1%만 증가하였다. 이 중에서 교육부 재정이 약 99.3%를 차지하고 해양수산부 0.3%, 과학기술정보통신부(구 미래창조과학부)가 0.4%를 차지하고 있다. 기획재정부는 '16년에 총교육 분야 재정의 2.9%를 차지하였으나 '17년 이후에는 제외되었다.

〈표 3-1〉 교육 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

구분	'15	'16	'17	'18	'19
교육 분야 재정	53,097	53,372	57,606	64,386	70,849
(증가율)	(4.2)	(0.5)	(7.4)	(10.5)	(9.1)
교육부 재정	50,795	51,387	57,157	63,930	70,335
(구성비)	(95.7)	(96.3)	(99.2)	(99.3)	(99.3)
(증가율)	(0.7)	(1.2)	(10.1)	(10.6)	(9.1)
해양수산부 재정	1,786	1,857	1,937	1,958	2,003
(구성비)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.3)
(증가율)	(13.0)	(3.8)	(4.1)	(1.1)	(2.2)
과학기술정보통신부 재정 ¹⁾				2,594	3,137
(구성비)				(0.4)	(0.4)
(증가율)				(100.0)	(17.3)

〈표 3-1〉의 계속

(단위: 억원, %)

구분	'15	'16	'17	'18	'19
기획재정부 재정	18,854	15,469			
(구성비)	(3.6)	(2.9)			
(증가율)	(98.1)	(21.9)			
미래창조과학부 재정	2,380	2,520	2,548		
(구성비)	(0.4)	(0.5)	(0.4)		
(증가율)	(1.2)	(5.6)	(1.1)		

주: 1) 기존의 미래창조과학부 재정은 과학기술정보통신부 재정으로 2018년 통합되었음

3. 교육 분야 재정의 부문별 구성

최근 10년간 교육 분야 재정의 부문별 구성을 보면, 전체적으로는 '10년 38조 3천억원에서 70조 6천억원으로 약 32조원 이상 증가하였다. 연도별로는 각 세부 분야별로 증감율이 일정하지는 않았다. 교육분야 중 가장 비중이 큰 부문은 유아 및 초중등교육이며 약 84%를 차지하고 있다. 2010년 85%에서 '14년 78.3%까지 감소하였다가 최근 비중이 높아지는 추세이다. 유아 및 초중등교육의 전년대비 증가율 역시 일정하지 않은데 '13년 대비 '14년에는 0.1% 증가, '15년은 '14년 대비 0.8%만 증가하였다가 '18년에 '17년 대비 12.2%가 증가하였다. 고등교육 부문은 '10년 5조원에서 '19년 10조 3천억원으로 증가하였으며, 교육분야 내 부문의 비중은 약 15% 정도이다. 평생 및 직업교육분야는 그 규모가 '10년 5,400억원에서 '19년 8,700억원으로 증가하였다. 평생 및 직업교육분야는 총규모 자체는 작지만 교육분야 내에서 증가율은 가장 높게 나타났다. 최근 10년간 유아 및 초중등교육의 비중과 증가율은 고등교육이나 평생직업교육 분야에 비해 상대적으로 매우 높은 편이다.

〈표 3-2〉 최근 10년간 부문별 지출

(단위: 억원, %)

구분	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
교육	382,557	412,361	454,965	497,712	506,995	529,187	531,859	574,123	641,898	706,490
(증가율)	(0.1)	(7.2)	(9.4)	(8.6)	(1.8)	(4.2)	(0.5)	(7.4)	(10.6)	(9.1)
유아 및 초중등교육	325,467	54,847	385,603	412,363	411,451	414,568	430,588	471,494	537,165	593,832
(비중)	(85.1)	(86.1)	(84.8)	(82.9)	(81.2)	(78.3)	(81.0)	(82.1)	(83.7)	(84.1)
(증가율)	(1.3)	(8.3)	(8.0)	(6.5)	(0.2)	(0.8)	(3.7)	(8.7)	(12.2)	(9.5)
고등교육	50,440	49,769	62,207	76,807	88,704	107,449	93,593	94,584	96,742	102,576
(비중)	(13.2)	(12.1)	(13.7)	(15.4)	(17.5)	(20.3)	(17.6)	(16.5)	(15.1)	(14.5)
(증가율)	(7.2)	(1.3)	(20.0)	(19.0)	(13.4)	(17.4)	(14.8)	(1.0)	(2.2)	(5.7)

〈표 3-2〉의 계속

(단위: 억원, %)

구분	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
교육일반	1,272	1,254	1,206	1,209	1,124	1,020	1,101	1,110	1,265	1,312
(비중)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)
(증가율)	(1.8)	(1.4)	(4.0)	(0.2)	(7.5)	(10.2)	(7.4)	(0.7)	(12.3)	(3.6)
평생 및 직업교육	5,378	6,490	5,948	7,333	5,716	6,150	6,577	6,935	6,726	8,771
(비중)	(1.4)	(1.6)	(1.3)	(1.5)	(1.1)	(1.2)	(1.2)	(1.2)	(1.0)	(1.2)
(증가율)	(5.1)	(17.1)	(9.1)	(18.9)	(28.3)	(7.0)	(6.5)	(5.2)	(3.1)	(23.3)

4. 교육 분야 재정의 국제비교

가. 유·초·중등 분야

유·초·중등 분야 총규모를 중심으로 OECD 대비 교육여건별 비율로 분석한 결과, GDP 대비 정부부담 공교육비는 2017년 OECD 대비 87.8%로 나타났다. 반면 학생 1인당 공교육비는 128.7%로 나타나 매우 개선된 것으로 나타났다. 반면 2018년 기준으로 교사 1인당 학생수 113.0%, 학급당 학생수는 OECD 대비 109.5% 정도로 다소 높게 나타나 교육여건 측면에서 여전히 개선할 부분이 많은 것으로 나타났다.

〈표 3-3〉 교육여건 한국과 OECD 평균 비교

(단위: PPP달러, 명, %)

연도	GDP 대비 공교육비 비율			학생 1인당 공교육비			교사 1인당 학생수			학급당 학생수		
	한국	OECD	비율	한국	OECD	비율	한국	OECD	비율	한국	OECD	비율
2000 (2003)	4.3	4.8	89.6	3,155	4,381	72.0	32.1	17.7	181.4	36.5	21.9	166.7
2005 (2008)	4.3	5.0	86.0	4,691	6,252	75.0	28.0	16.7	167.7	32.6	21.5	151.6
2010 (2013)	4.8	5.4	88.9	6,601	7,974	82.8	21.1	15.9	132.7	27.5	21.2	129.7
2011 (2014)	4.9	5.3	92.5	6,976	8,296	84.1	18.4	15.3	120.3	25.2	21.3	118.3
2012 (2015)	4.7	4.7	100.0	7,395	8,247	89.7	17.3	15.2	113.8	24.0	21.2	113.2
2013 (2016)	4.0	4.5	88.9	7,957	8,477	93.9	16.9	15.1	111.9	23.6	21.1	111.8
2017-18 (2020)	3.6	4.1	87.8	11,702	9,090	128.7	16.5	14.6	113.0	23.1	21.1	109.5

주: 1. 비율 = OECD 평균 대비 한국의 비율(%); GDP 대비 공교육비 비율은 정부부담 기준; 학생 1인당 교육비, 교사당 학생수, 학급당 학생수는 모두 초등학교 기준
 2. GDP 대비 공교육비 = (정부부담 금액+ 민간부담 금액)/GDP×100
 3. 2012년은 정부가 지원하는 학생/가계 지원금 전체가 포함됨
 4. 연도는 회계연도 기준, () 안의 연도는 EAG(Education at a Glance)자료 발표년도
 5. 2020년 OECD 통계 중 공교육비는 2017년 회계연도 기준, 학생수는 2018년 기준임
 자료: 한국교육개발원(2019); 송기창 외(2018), 교육재정백서

교육예산의 주요 재원인 조세부담률을 OECD 국가와 비교했을 때 우리나라는 다소 낮게 나타나고 있다. 한국의 조세부담률은 2013년 17.9%에서 2015년에는 18.5%로 증가한 것으로 나타났으나 OECD 국가 평균인 25.8%에 비해서는 낮은 편이다. 한국의 국민부담률은 2013년 24.3%에서 2015년 25.3%로 증가하였는데 이는 OECD 평균인 34.3%에 비해 낮은 편이다(<표 3-4> 참조).

〈표 3-4〉 최근 OECD 주요국의 조세 및 국민 부담률(2013)

(단위: %)

구 분	한 국	미 국	일 본	프랑스	독 일	이태리	영 국	OECD평균
조세부담률	17.9	19.3	17.9	28.3	22.6	30.8	26.7	25.1
국민부담률	24.3	25.4	30.3	45.0	36.5	43.9	32.9	34.2

주: 우리나라의 조세부담률과 국민부담률의 경우, 한국은행이 국민계정 기준년도를 2000년 → 2005년으로 변경(09.3.27)함에 따라 명목GDP 변경으로 조세·국민부담률이 신계열로 변경(상기 표 참조)되었으나 OECD의 경우 2013년을 기준으로 하는 조세·국민부담률을 사용함, '08 SNA 기준(일본은 '93 SNA 기준)
자료: 한국조세재정연구원(2017), OECD Revenue Statistics(2016)

다만 우리나라의 국세비중은 2013년 79.0%에서 2015년 75.4%로 다소 낮아졌다. 반면 지방세 비중은 2013년 21.0%에서 24.6%로 증가하였다. 비연방제국가인 프랑스나 일본에 비해 국세 비중은 높고 지방세 비중은 낮게 나타났다. 우리나라는 최근 국세와 지방세 조정을 거쳐 그 비중이 달라지고 있으나 내국세와 연동되어 있는 교육재정의 특성상 국세의존율은 높은 편이다.

〈표 3-5〉 OECD 주요국의 국세·지방세 비중(2011년 기준)

(단위: %)

구 분	연방제국가			비연방제국가				
	미 국	독 일	평 균	영 국	프랑스	일 본	한 국	평 균
국 세	52.5	52.0	64.7	93.9	71.4	56.9	78.6	84.0
지방세	47.5	48.0	35.3	6.1	28.6	43.1	21.4	16.0

자료: 한국조세재정연구원(2017), OECD Revenue Statistics(2016)

OECD 국가 대비 경상비 및 자본비 비중을 비교해 보면 다음과 같다. OECD 교육지표(2019)에 의하면, 2016년 기준 총공교육비 가운데 초등교육 단계에서 인건비를 포함한 경상비 비중은 86%로서 OECD 평균은 물론, 일본을 제외한 주요 선진국에 비해 낮은 수준이다. 후기중등교육 단계에서는 선진국에 비해 경상비 비중이 더 낮게 나타났다. 이는 선진국에서 교원당 학생수를 낮추기 위해서 지속적으로 노력해 온 결과로 보인다. 그러나 우리나라는 오래전부터 인건비 비중은 낮고, 자본비 투자 비중이 높은 국가로 분류되고 있다.

〈표 3-6〉 교육단계별 경상비와 자본비 비중(2013)

(단위: %)

구분	초등교육		전기 중등교육		후기 중등교육		초등에서 고등까지	
	경상비	자본비	경상비	자본비	경상비	자본비	경상비	자본비
한국	87	13	88	12	89	11	87	13
독일	94	6	95	5	90	10	92	8
미국	92	8	92	8	92	8	91	9
영국	97	3	97	3	98	2	96	4
일본	85	15	85	15	89	11	86	14
프랑스	91	9	92	8	91	9	91	9
핀란드	94	6	94	6	92	8	94	6
OECD 평균	92	8	93	7	93	7	92	8

주: 1. 2012년도 자료임

2. 후기중등교육에 전기 중등교육 직업계 프로그램이 포함됨

자료: 2016 OECD 교육지표

OECD 국가 대비 교육단계별 재원비중을 보면, 초등~고등교육 단계의 정부부담이 64%로 OECD 평균인 84% 대비 10%p 낮고, 반면 민간부담은 36%로 OECD 국가의 민간부담 평균인 16%의 약 2배 정도를 초과하는 것으로 나타난다. 초중등 및 중등후 비고등교육과정, 고등교육과정 모두 OECD 평균보다 정부부담 비중이 낮게 나타났다. 정부부담 비중이 낮은 것은 상대적으로 민간부담 비중이 높은 것을 의미한다.

〈표 3-7〉 교육단계별 정부부담 및 민간부담 공교육비의 상대적 비중(2013)

(단위: %)

구분	초등교육~고등교육		초중등교육 과정		고등교육 과정	
	정부부담	민간부담	정부부담	민간부담	정부부담	민간부담
한국	64	36	84	16	32	68
캐나다	76	24	92	8	52	48
핀란드	98	2	99	1	96	4
프랑스	87	13	91	9	79	21
독일	86	14	87	13	86	14
이탈리아	89	11	96	4	67	33
일본	72	28	93	7	35	65
러시아	85	15	96	4	65	35
영국	77	23	84	16	57	43
미국	68	32	92	8	36	64
OECD 평균	84	16	91	9	70	30

자료: OECD 교육지표 2016, 재원별, 교육단계별 GDP 대비 공교육비 비율(2013), 국가교육통계센터

그런데 초중등교육의 성과를 알 수 있는 PISA 점수는 OECD 국가 대비 상위권을 유지하는 것으로 나타나고 있다(교육부, 2019). 첫 주기인 PISA 2000부터 우리나라는 OECD 회원국 중에서 읽기·수학·과학에서 모두 상위 수준의 성취를 유지하고 있어 그간의 교육투자에 대한 성과임을 알 수 있다.

〈표 3-8〉 PISA 영역별 순위와 평균 점수 추이

연구 주기 참여국 수 (OECD 회원국 수)			PISA 2000 43개국 (28개국)	PISA 2003 41개국 (30개국)	PISA 2006 57개국 (30개국)	PISA 2009 75개국 (34개국)	PISA 2012 65개국 (34개국)	PISA 2015 72개국 (35개국)	PISA 2018 79개국 (37개국)
영역									
읽기	평균 점수		525	534	556	539	536	517	514
	순위	OECD	6	2	1	1~2	1~2	3~8	2~7
		전체	7	2	1	2~4	3~5	4~9	6~11
수학	평균 점수		547	542	547	546	554	524	526
	순위	OECD	2	2	1~2	1~2	1	1~4	1~4
		전체	3	3	1~4	3~6	3~5	6~9	5~9
과학	평균 점수		552	538	522	538	538	516	519
	순위	OECD	1	3	5~9	2~4	2~4	5~8	3~5
		전체	1	4	7~13	4~7	5~8	9~14	6~10

- 주: 1. PISA 영역별 점수 추이 분석은 해당 영역이 처음 주영역인 주기를 기준으로 하며, 영역별 기준 주기는 읽기 PISA 2000, 수학 PISA 2003, 과학 PISA 2006임
2. 주기별 영역: PISA 2000(읽기), PISA 2003(수학), PISA 2006(과학), PISA 2009(읽기), PISA 2012(수학), PISA 2015(과학), PISA 2018(읽기)
3. PISA 2000(43개국)은 PISA 2000(32개국)과 PISA 2000 PLUS(11개국)를 합한 자료임. PISA 2000 PLUS는 OECD 회원국만을 대상으로 시행하였던 PISA 2000의 평가도구를 활용하여 2001년에 PISA 연구에 참여하기를 원하는 OECD 비회원국을 대상으로 시행되었음
4. PISA 2009(75개국)는 PISA 2009(65개국)와 2010년에 PISA 연구에 참여하기를 원하는 OECD 비회원국(10개국)을 대상으로 PISA 2009의 평가도구를 활용하여 시행한 결과를 합한 자료임

자료: 교육부(2019)

나. 고등교육 분야

고등교육비 지출 규모를 비교해 볼 때, 우리나라 대학생 1인당 고등교육비 지출 규모는 2015년 기준 OECD 평균의 64.6%로 대단히 열악한 상황이며, 국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 공교육비 지출 규모 역시 2015년 기준 29%로 OECD 평균 38%에 비해 매우 부족한 상황이다.

〈표 3-9〉 OECD와 우리나라의 고등교육 지출 규모 비교

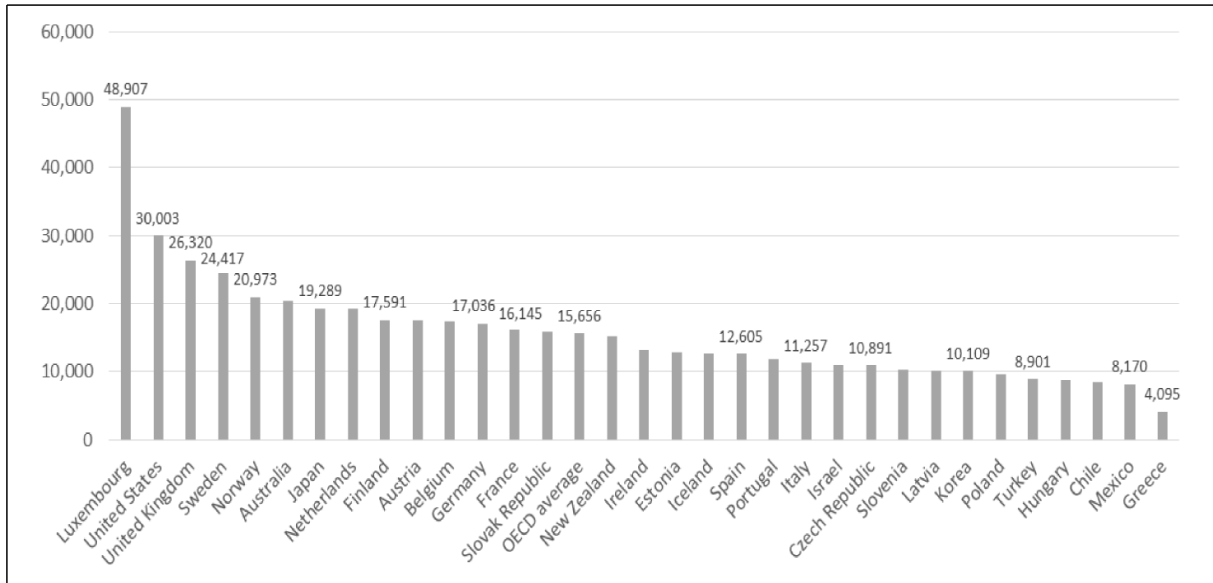
구분	대 학생 1인당 고등교육 지출규모 (달러, PPP)			국민 1인당 GDP 대비 대 학생 1인당 공교육비(% , 정부 민간 합)	
	한국(A)	OECD(B)	A/B(%)	한국	OECD 평균
2000	6,118	9,571	63.9	40	42
2001	6,618	10,052	65.8	42	42
2002	6,047	10,655	56.8	33	43
2003	7,089	11,254	63.0	37	43
2004	7,068	11,100	63.7	34	40
2005	7,606	11,512	66.1	36	40
2006	8,564	12,336	69.4	37	40
2007	8,920	12,907	69.1	34	40
2008	9,081	13,717	66.2	34	41
2009	9,513	13,728	69.3	35	42
2010	9,972	13,528	73.7	35	41
2011	9,927	13,958	71.1	34	41
2012	9,866	15,028	65.7	31	40
2013	9,323	15,772	59.1	29	41
2014	9,570	16,143	59.3	28	40
2015	10,109	15,656	64.6	29	38

자료: OECD(각 연도), Education at a Glance

이를 OECD 국가 내 순위로 살펴보면 26위에 해당하는 수치로서 미국(30,003 USD)의 1/3, 일본(19,289 USD)의 거의 1/2 수준으로 국가의 위상과는 전혀 부합하지 않는 대학재정 지원 규모라고 할 수 있다.

[그림 3-2] OECD 국가별 대학생 1인당 교육비 비교

(단위: USD, PPP)



자료: OECD(2018), Education at a Glance

지난 10년간 우리나라의 평생학습 참여율(만 25~79세)은 9.4%p 증가('08년 26.4% → '17년 35.8%)하였으나, OECD 평균 평생학습 참여율 40.4%에는 아직 미치지 못하는 상황이다. [그림 3-3]에서 보는 바와 같이 2015년에 평생학습 참여율이 정점(40.6%)을 찍은 이래로 35% 수준을 보이고 있다.

[그림 3-3] 우리나라 평생학습 참여율



자료: 한국교육개발원(2017), 「평생학습개인실태조사」

무엇보다 성인학습자(만 25~64세)들의 형식교육(학교교육, 졸업장이나 학위 취득 가능한 정규 교육과정(초·중·고 졸업학력(인정) 과정, 대학(교), 방통대, 사이버·원격대학, 대학원

등)에의 참여율을 비교할 때, OECD 국가들의 평균적인 형식교육 비중은 11% 수준이며, 주요국(영국 16%, 미국 14% 등)은 15%를 상회하고 있으나 우리나라는 5% 수준에 불과한 실정이다(OECD, 2017, Education at a Glance).

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 그간의 재정투자 성과

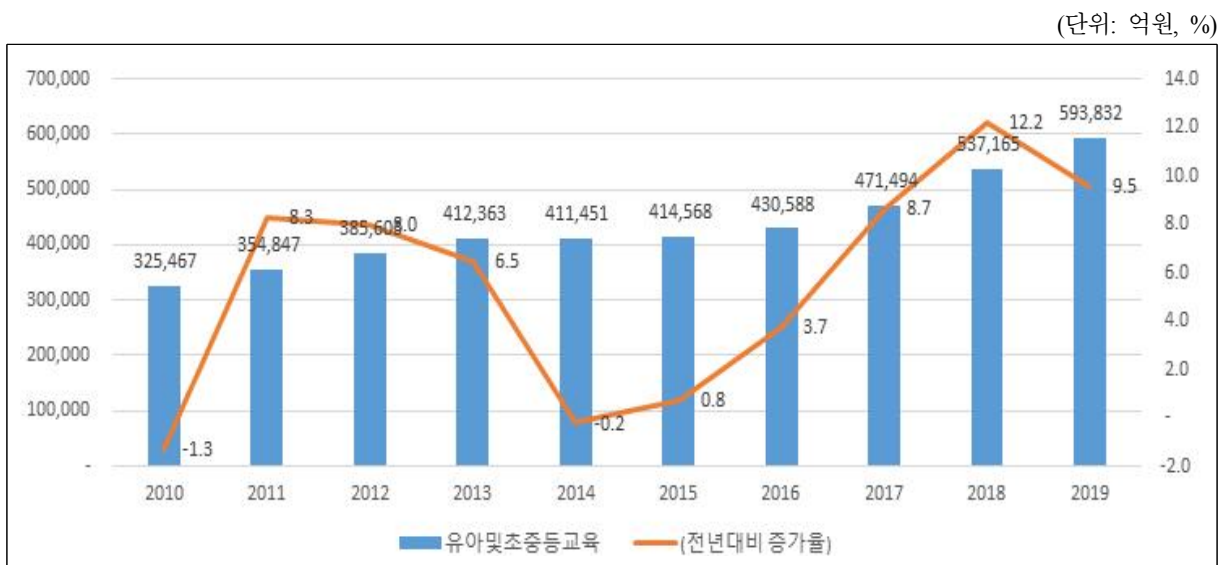
가. 유·초·중등교육 부문

유아 및 초중등분야 프로그램에 대한 그간의 투자성과는 다음과 같다.

첫째, 지방교육재정교부금 프로그램 측면에서, 그동안 안정된 교육재정을 확충하고 투자함으로써 학생당 교육비 증가, 학급당 학생수 감소, 교수학습정책사업비 투자, 교육복지투자, 특수교육투자, 학교교육환경 개선 등 선진국 수준에 걸맞는 교육여건 개선 성과를 거두었다. 구체적인 내용을 제시하면 다음과 같다.

- ① 지방교육재정의 증가에 따라 학생당 교육비 및 교육여건 등이 개선되는 데 기여하였다. 지방교육재정교부금이 증가함에 따라 학생당 투자액은 2014년 937만원에서 2018년 1,257만원으로 지속적으로 증가하였으며 연평균 증가율은 9.3% 정도로 나타났다(송기창 외, 2019).

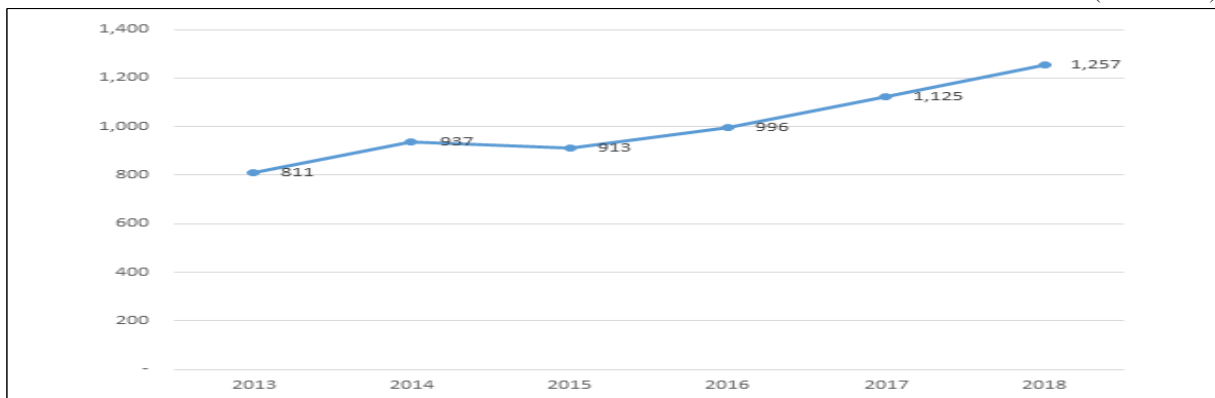
[그림 3-4] 연도별 유·초·중등부문 재정 확보 추이



학생 1인당 교육투자액은 교육에 대한 대표적인 투자성과를 보는 지표로서 [그림 3-5]는 2013~2018년 학생 1인당 투자액을 제시한 것이다. 학생 1인당 투자액은 교육비특별회계 세출 결산액을 학생수(보통교부금 교부기준 학생수)로 나누어 산출하였다. 2013년 학생 1인당 교육 투자액은 811만원이며, 2014년 937만원, 2015년 913만원, 2016년 996만원, 2017년 1,125만원, 2018년 1,257만원 등으로 매년 지속적으로 증가해왔으며, 연평균 증가율은 9.3%이다(송기창 외, 2019). 다만 전체 교육재정의 전년 대비 증가율 안정성이 낮고 규모 자체가 크게 확대된 것은 아니었는데 학생수는 감소함에 따라 학생당 투자액이 높게 나타난 것으로 보인다.

[그림 3-5] 연도별 학생 1인당 교육비

(단위: 만원)

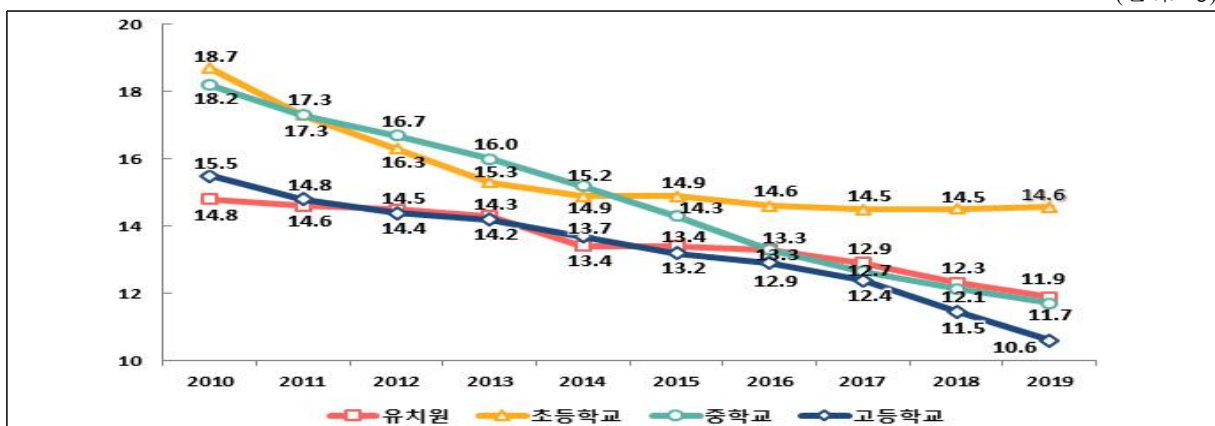


자료: 1. 한국교육개발원(2018, 2019), 「지방교육재정분석 종합보고서」
2. 교육부(해당연도), 「보통교부금 교부보고」

한국의 교사1인당 학생수는 2000년과 2015년을 비교해 볼 때 상당히 개선되었고, 학급당 학생수도 OECD 평균에 근접하고 있다(교육부, 2019). 다만 앞서 제시한 바와 같이 여전히 OECD 평균 대비 학급당 학생수는 다소 높은 편이어서 개선의 여지가 있다.

[그림 3-6] 연도별 교원 1인당 학생수

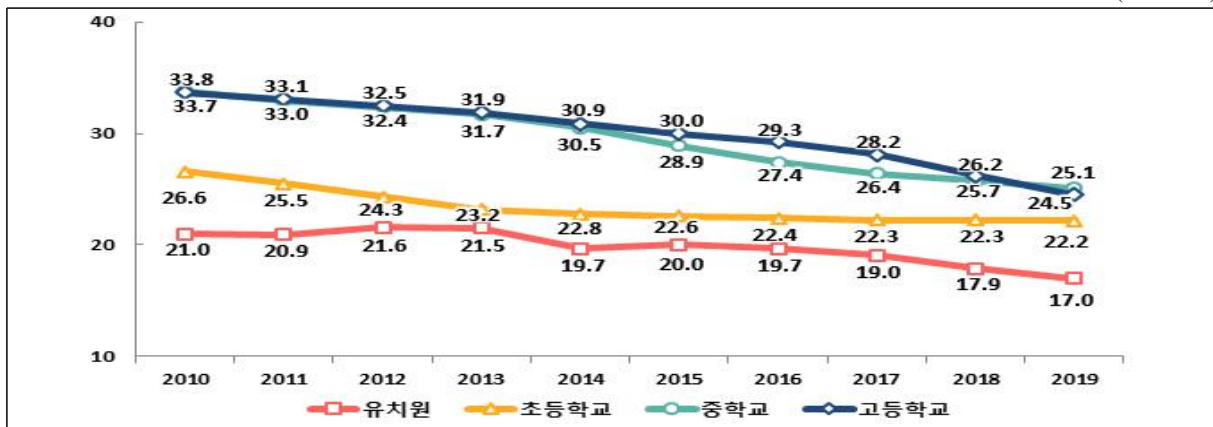
(단위: 명)



자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「2019 교육기본통계 결과발표」

[그림 3-7] 연도별 학급당 학생수

(단위: 명)



자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「2019 교육기본통계 결과발표」

<표 3-10>은 시도교육청 수준에서 가장 중요한 투자 영역이 되어야 하는 기본교육활동인 교수학습활동지원에 대한 세출결산액을 분석하였다. 2013년 교수-학습활동 지원 정책사업비는 3조 4,340억원이었으며, 2014년에는 3조 575억원, 2015년에는 2조 7,558억원으로 매년 감소하였다. 그러나 2016년에는 3조 3,035억원, 2017년에는 3조 8,678억원, 2018년에는 4조 4,315억원 등으로 다시 증가세를 보이고 있다. 2014~2015년의 교수-학습활동 지원 정책사업비의 감소는 누리과정 확대에 따른 가용재원의 감소와 경기침체로 인한 교부금 규모의 축소가 주된 이유라 할 수 있다.

〈표 3-10〉 시·도별 교수-학습활동 지원 추이

(단위: 백만원)

시도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	합계
서울	426,830	348,179	320,328	366,242	472,356	462,966	2,396,901
부산	220,281	187,339	161,134	208,922	214,963	229,612	1,222,251
대구	156,837	156,290	138,186	196,760	209,648	233,406	1,091,127
인천	168,106	136,033	106,998	134,331	182,813	166,474	894,755
광주	111,474	98,874	86,508	97,920	121,108	123,921	639,805
대전	124,865	103,108	104,688	110,838	132,375	125,127	701,001
울산	91,991	82,935	90,366	113,527	145,750	141,490	666,059
세종	36,595	49,279	42,444	39,495	40,343	56,094	264,250
경기	472,526	466,546	397,972	485,795	507,564	890,889	3,221,292
강원	216,012	197,055	191,908	194,313	236,454	256,044	1,291,786
충북	192,857	159,254	135,583	162,782	211,006	230,836	1,092,318
충남	210,845	176,405	169,876	184,092	211,363	222,670	1,175,251

〈표 3-10〉의 계속

(단위: 백만원)

시도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	합계
전북	200,195	164,241	157,638	193,058	221,934	245,217	1,182,283
전남	251,832	240,978	217,475	251,984	292,519	350,595	1,605,383
경북	228,666	210,254	184,211	221,506	279,078	265,975	1,389,690
경남	250,321	212,638	186,662	255,269	276,531	315,474	1,496,895
제주	73,758	68,131	63,862	86,695	112,022	114,689	519,157
전체	3,433,991	3,057,539	2,755,839	3,303,529	3,867,827	4,431,479	20,850,204

자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「지방교육재정알리미」

<표 3-11>은 시·도별 학생 1인당 교수-학습활동 지원 정책사업비 규모를 제시한 것이다. 학생 1인당 정책사업비는 2013년 511천원에서 2014년 468천원, 2015년 434천원으로 감소하였으나 2016년 534천원으로 다시 증가하기 시작하여 2018년에는 758천원이었다.

〈표 3-11〉 시·도별 학생 1인당 교수-학습활동 지원

(단위: 천원)

시도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	전체
서울	388	331	316	376	508	517	402
부산	546	486	437	590	632	698	560
대구	457	476	439	654	730	837	589
인천	449	370	298	384	537	499	421
광주	474	435	394	461	595	631	494
대전	562	479	501	553	692	678	573
울산	538	505	569	740	986	982	709
세종	2,991	3,186	2,382	1,351	1,094	1,302	1,708
경기	278	278	242	301	321	571	329
강원	1,062	997	1,002	1,050	1,328	1,482	1,145
충북	889	758	663	823	1,103	1,241	905
충남	764	651	638	707	829	883	743
전북	771	655	647	817	974	1,110	821
전남	993	987	920	1,103	1,324	1,630	1,148
경북	682	650	588	731	954	934	750
경남	537	473	427	602	673	785	578
전체	511	468	434	534	644	758	554

주: 보통교부금 교부를 위한 산정 학생수 자료가 없는 제주는 제외함
 자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「지방교육재정알리미」

<표 3-12>는 시·도별 특수교육 투자 정책사업비에 대한 연도별 투자현황을 제시한 것이다. 특수교육에 대한 투자액은 2013년 2,635억원, 2014년 2,679억원, 2015년 2,555억원, 2016년 3,046억원, 2017년 3,261억원, 2018년 3,711억원 등으로 매년 꾸준히 증가하여왔다. 앞서 살펴본 교수학습활동 지원 정책사업비의 경우 교부금 운용여건이 좋지 못했던 시기에 그 규모가 감소한 반면 특수교육에 대한 투자는 지속적으로 증가해왔다.

〈표 3-12〉 시·도별 특수교육 투자

(단위: 백만원)

시도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	전체
서울	26,046	25,520	25,293	25,714	24,699	25,226	152,498
부산	15,578	14,665	13,187	14,487	13,643	14,573	86,133
대구	6,876	8,262	7,172	19,774	21,519	22,260	85,863
인천	11,337	11,565	9,952	9,089	10,699	12,175	64,817
광주	7,358	6,457	6,386	6,392	7,465	8,526	42,584
대전	5,747	3,065	3,153	3,129	4,842	7,197	27,133
울산	7,139	9,269	13,645	16,029	17,224	19,290	82,596
세종	1,281	1,744	2,550	1,913	1,927	1,976	11,391
경기	52,743	57,192	51,716	56,700	58,422	74,112	350,885
강원	20,550	18,595	19,575	19,669	21,789	23,715	123,893
충북	18,131	19,139	18,544	23,753	31,329	26,399	137,295
충남	16,986	15,014	14,171	17,156	12,191	14,286	89,804
전북	23,010	19,977	19,049	20,447	21,920	28,840	133,243
전남	16,456	19,550	19,303	18,142	20,793	25,742	119,986
경북	12,876	15,298	12,726	13,353	14,851	15,749	84,853
경남	19,031	19,504	15,643	30,590	33,543	40,526	158,837
제주	2,307	3,034	3,419	8,250	9,197	10,545	36,752
전체	263,452	267,850	255,484	304,587	326,053	371,137	1,788,563

자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「지방교육재정알리미」

<표 3-13>은 시·도별 교육복지 투자 정책사업비의 연도별 규모를 제시한 것이다. 교육복지에 대한 투자액은 2013년 5조 194억원, 2014년 5조 6,080억원, 2015년 6조 1,052억원, 2016년 6조 3,403억원, 2017년 6조 8,988억원, 2018년 7조 1,832억원 등으로 매년 지속적으로 증가해왔다. 교육복지 투자 정책사업비의 연평균 증가율은 7.5%이다.

〈표 3-13〉 시·도별 교육복지 투자

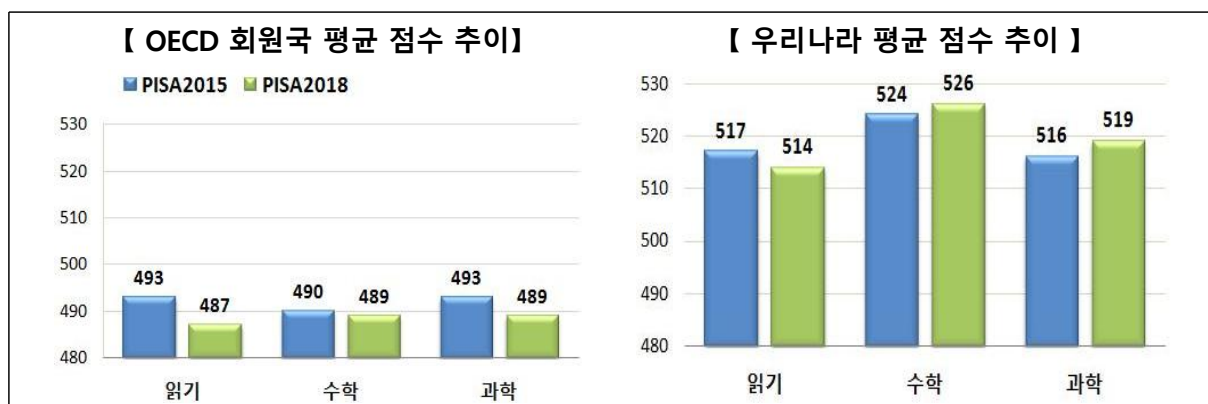
(단위: 백만원)

시도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	전체
서울	797,344	841,287	917,989	965,371	1,299,540	1,470,173	6,291,704
부산	353,527	405,240	424,846	459,810	475,602	480,344	2,599,369
대구	289,770	330,748	332,845	340,851	348,462	367,238	2,009,914
인천	256,993	285,372	369,359	339,373	334,123	314,308	1,899,528
광주	159,400	196,425	208,854	208,001	201,581	189,917	1,164,178
대전	148,833	159,110	191,388	200,907	206,830	216,989	1,124,057
울산	110,143	121,545	159,875	173,430	183,318	209,589	957,900
세종	26,039	32,765	40,334	48,273	57,233	66,756	271,400
경기	1,093,579	1,262,091	1,394,936	1,403,075	1,336,907	1,351,460	7,842,048
강원	161,031	175,007	181,284	189,764	186,286	177,171	1,070,543
충북	272,623	302,196	299,018	320,753	314,050	325,915	1,834,555
충남	201,453	222,733	250,222	249,747	246,013	245,261	1,415,429
전북	238,449	259,462	272,480	199,214	335,259	448,803	1,753,667
전남	175,320	212,212	237,587	227,282	239,672	225,803	1,317,876
경북	332,671	348,185	351,806	456,084	478,951	405,103	2,372,800
경남	313,524	346,528	381,312	419,626	511,429	534,313	2,506,732
제주	88,653	107,049	91,031	138,691	143,527	154,086	723,037
전체	5,019,352	5,607,955	6,105,166	6,340,252	6,898,783	7,183,229	37,154,737

자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「지방교육재정알리미」

- ② 지방교육재정 규모의 증가는 학업성취도 향상을 통한 교육의 질적 수준 제고에 기여하였다. 앞서 제시한 바와 같이 국제수준 학업성취도 평가인 PISA에서 2000년 첫 시행 이후 우리나라는 상위권을 유지하고 있다. PISA 2018에서도 우리나라 학생들은 상위 수준의 성취를 보였으며, 전 영역에서 OECD 평균보다 높은 평균 점수를 기록하였다. OECD 회원국 중 읽기 2~7위, 수학 1~4위, 과학 3~5위로 높은 성취를 나타냈으며, 전체 79개국 중에서도 읽기 6~11위, 수학 5~9위, 과학 6~10위로 높은 순위를 기록하여 상위 수준을 유지하고 있다.

[그림 3-8] 2018 PISA 점수 추이



주: PISA 2015 OECD 회원국 중 한국 순위는 읽기 3~8위, 수학 1~4위, 과학 5~8위였음
 자료: 교육부(2019)

- ③ 특수교육 지원 강화를 통한 질적 개선을 도모하였다. 특수교육보조인력 지원, 통학비 지원, 방과후교육 지원 강화, 장애대학생 도우미 지원 등 특수교육 관련 서비스 지원을 강화함으로써 장애학생 교육복지 실현을 위한 공교육 지원을 강화하였다. 장애유형별 교수·학습 지원 자료 개발·보급, 특수교육 및 통합교육 담당교원 연수, 특수교육 정보 제공 사이트 운영 등의 정보화 사업 추진을 통해 특수교육 관련 서비스 질을 향상시키기 위한 노력을 기울였다.

둘째, 교육의 공공성 강화 및 교육복지 확대 측면에서 유아교육비 보육료지원인 누리과정 지원, 학교교육 내실화 프로그램 중 고교무상교육 실시, 그 외 교육소외계층 교육비 지원이 확대되는 성과를 거두었다. 이러한 재원의 안정적 확보를 위하여 지방교육재정교부금 교부율을 인상('19년 20.46% → '20년 20.79%)하였으며 증액교부금 신설, 유아교육비특별회계 신설 등의 법적·제도적 개선 노력을 기울였다.

- ① 유아교육 지원 정책이 안정적으로 추진되었고 지원단가 또한 상승하였다. 누리과정 지원을 통한 유아교육 기회 확대 및 학부모의 교육비 부담이 경감되었다. 전 계층에 대한 유아학비·보육료의 안정적 지원을 통해 유아교육 기회 확대 및 학부모의 교육비 부담 경감을 실현함으로써 학부모 만족도 또한 향상되는 성과를 거두었다. 누리과정 지원단가는 7년만에 연 22만원에서 24만원으로 인상하였다.
- ② 고교무상교육이 실시되어 초등학교부터 고등학교에 이르는 무상교육 지원체제가 완성되었다. 고교무상교육 실시를 위하여 「지방교육재정교부금법」 개정, 증액교부금 확보 등의 성과를 거두었다. 고교무상교육 지원에 따라 연간 160만원의 고교 학비 부담이 절감되는 효과를 가져왔다.

- ③ 교육소외계층에 대한 맞춤형 교육지원을 확대하여 실질적 교육기회의 균등을 제고하였다. '18년부터 초등학생 교육급여 학용품비 항목을 신규 지급하고, 학부모가 체감할 수 있는 수준의 교육비 지원을 위해 매년 지원 단가를 인상하여 '19년부터 최저교육비* 100% 수준으로 인상 지원하였다.

* [초]('18) 116천원 → ('19) 203천원, [중·고]('18) 162천원 → ('19) 290천원

※ 최저교육비: 교육을 위해 지출되어야 하는 최소한의 비용으로 복지급여의 최저보장수준을 책정하는 기준(「국민기초생활 보장법」에 근거 3년마다 계측)

셋째, 학교교육 활성화 및 내실화 프로그램의 성과를 보면, 그동안 지방교육재정 투자규모가 확대되어 창의·인성 중심의 학교교육을 내실화하고 초·중등교육 역량강화를 위한 인적·물적 인프라 구축 및 개선에 기여하였다(교육부, 2019).

- ① 2015 개정 교육과정('15.9.23.)고시에 따라 미래사회에 필요한 역량 함양과 교육과정 질 제고를 위한 후속지원 추진 및 개정 교육과정의 안정적 현장 안착을 지원하였다. 학교급별·교과별 특성을 반영하여 이해하기 쉽고 활용하기 편리하며, 자기주도적 학습을 지원할 수 있는 교과용 도서를 개발하여 보급하였다. 「영재교육진흥법」에 의해 지정된 영재교육연구원 지원 및 소외계층 영재교육 사업(소외계층 영재를 위한 생애주기별 맞춤형 영재교육 지원)을 통해 미래사회 대비 국가 영재교육 정책 방향을 제시하였다. 또한 대·내외 교육관련 서비스 연계 강화, 양질의 콘텐츠 확보·제공 등 지속적인 서비스 개선을 통해 교직원 업무 경감 및 학생·학부모 편익을 증진하였다.
- ② 창의·인성교육 체감을 위한 교육과정 운영을 내실화하였다. SW교육 역량을 갖춘 교육역량 강화를 통해 4차 산업혁명시대에 필요한 학생의 창의성과 사고력을 제고하였으며, 교육기부 기관의 자발적 참여 활성화 및 기부자-수혜자 간 쌍방향 소통 강화를 통한 범사회적 교육기부 문화를 정착시켰다. 교원양성대학의 시민교육 역량 강화 및 학교 시민 교육 정책 네트워크 운영을 확대하였다.

나. 고등 및 평생·직업교육 부문

우선 고등교육 부문에서 투자 성과는 크게 대학의 ① 학자금 지원을 통한 학비 부담 경감 효과 ② 대학 경쟁력 제고를 위한 재정지원사업 성과 ③ 학술연구지원을 통한 학술 역량 증가 효과를 통해서 살펴볼 수 있다.

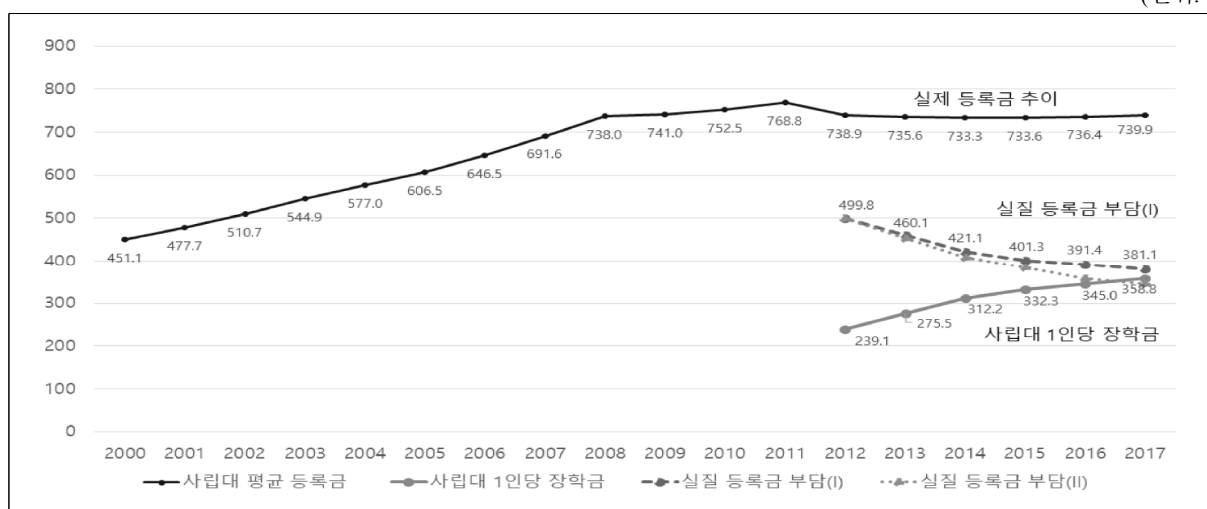
첫째, 학자금 지원을 통한 학비 부담 경감으로서, 경제적 여건에 관계 없이 의지와 능력에 따라 고등교육 기회를 가질 수 있도록 소득연계형 맞춤형 국가장학금 및 학자금 대출 등 등록금 부담 완화 정책 추진한 결과, 저소득층·중산층 이하 가정 대학생들의 학비 부담

경감에 실질적으로 기여하였다. 예를 들어, 2019년에 저소득·중산층 이하 가정 대학생들 중 소득 8구간 이하 가구의 대학생에게 약 3조 6천억원을 지원하였다.

또한 2017년에 정부(국고 재원 장학금)와 대학(등록금 인하/교내장학금 확충)의 공동 노력으로 약 6.5조원을 장학금으로 지원하였고, 대학생 112만명이 국가장학금(1인당 연 319만원)을 수혜한 바 있다. 특히, 소득 2구간 이하 저소득층에서는 2018년 기준, 평균 94%의 등록금 부담 경감을 달성한 것으로 잠정 집계되었으며, 등록금 절반 이상 지원 대상자를 2018년 120%(기준중위소득)에서 2019년 130%('19년 기준중위소득 대비 비율)로 확대하여, 대학생 중 약 69만명(대학생 3명 중 1명)은 등록금 절반 이상을 국가장학금으로 지원 받고 있다. 이를 통해 사립대학의 실질등록금 부담률(사립대학 평균 등록금에서 사립대 재학생 1인당 장학금액을 뺀 값)을 51.5% 수준으로 경감시킨 바 있으며, 향후 4조원대 수준의 국가장학금 예산이 확보되면 1~2년 내 실질적 ‘반값등록금’ 공약 실현이 가능할 것으로 전망된다(김영철, 2019).

[그림 3-9] 실제 대학등록금 및 실질 등록금 부담의 변화 추이

(단위:)



자료: 김영철(2019)

둘째, 대학재정지원사업 투자 성과를 살펴보면 우선 대학재정지원 구조를 개혁하여 난립한 고등교육재정지원사업을 블록 펀딩(block funding) 형식의 대학혁신지원사업(일반재정지원사업)으로 개편하였으며, 이를 통해 대학이 자율적 혁신을 통해 기본 역량을 높이고 경쟁력을 강화할 수 있도록 지원하였다. 또한 재정투자 효율화 조치를 통해 기존 양적 정원 감축 위주의 획일적 대학 구조개혁 평가를 「2018년 대학 기본역량 진단」으로 개편('17.12.)하여 재정투자 성과 확산을 위한 토대를 마련한 바 있다(자율개선대학 207교(64%), 역량강화대학 66교(20%), 진단제외 30교(9%), 재정지원제한대학(I, II 유형) 20교(6%) 선정).

국정과제이기도 한 국립대학 육성사업을 추진하여 모든 국립대학(39개교)의 공적 역할

수행 강화 및 역량 제고(지역사회 기여, 고등교육기회 확대, 기초·보호학문 육성, 네트워크 활성화 등)를 지원하기 위해 국립대학의 공적 책무를 반영한 공통 성과지표를 설정하고, 대학별 자율성과지표를 수립하여 체계적 성과관리체제를 구축한 바 있다('19년 1,504억원).

연구중심대학 육성을 위해 BK21 플러스 사업(2013~2019)을 추진하여 연구력이 우수한 대학원생을 매년 7,500여명 배출하고 있으며, 참여대학원생 및 참여교수의 연구의 질적 수준 상승 성과(참여대학원 1인당 IF 1.36(2013) → 2.3(2017), 참여교수 1인당 IF 16.5(2013) → 21.4(2017))가 있었으며, 국내 대학원 국제적 경쟁력 향상 효과도 있었다. 2013~2017년간 국가연구개발사업 우수 성과 100선(매 연도말 선정) 중에서 대학이 산출한 성과(총 190건)에서 BK21 소속 교수의 선정 비중이 약 83.4%(158건)를 차지하는 등 연구개발 성과를 도출한 바 있다. 또한 학술연구자 지원을 강화하여 인문사회 및 이공분야 등의 학술연구 지원을 통하여 연구역량 강화와 학문 균형 발전을 유도하고 새로운 지식 창출에 이바지하고 있는데, 특히 대학재정이 급속도로 악화되는 가운데 인문학, 사회과학, 순수 자연과학 등의 연구자들에 대한 필수적인 지원책으로 작용하고 있다.

평생·직업교육 부문의 투자 성과는 크게 ① 평생학습 기반 구축 및 활성화 ② 직업교육 혁신 ③ 국제교육증진 등을 통해서 살펴볼 수 있다.

첫째, 평생학습 기반 구축 및 활성화를 추진하여 그동안 지속적인 평생학습 진흥정책(4차례에 걸친 평생학습 기본계획 수립)을 통해 지난 10년간 평생학습 참여율(만 25~79세)이 9.4%p 증가('08년 26.4% → '17년 35.8%)하였는데 점차적으로 OECD 평균 평생학습 참여율인 40.4%에 근접하고 있다.

평생학습 활성화지원을 통해 비문해 및 저학력(초·중학교 졸업 미만) 성인에게 제2의 교육 기회를 제공하기 위한 성인문해교육을 방송중·고 및 학력인정 문해교육 프로그램을 통해 과거 공교육이 책임지지 못했던 성인학습자에게 초·중등 학력 보완 기회를 제공하고 있다(전국에 방송중 20교(3,981명 재학), 방송고 42교(10,243명 재학) 운영 중('17.3), '06~'16년까지 총 261천명에 문해교육 프로그램 지원).

대학의 성인 전담 평생교육단과대학을 중심으로 생애단계별·계층별 국민 맞춤형 평생학습 실현을 위해 대학 중심의 평생학습 활성화를 지원하고 있으며('18년 12개교 내외 113억원 지원), K-MOOC를 통해 대학별 우수강의를 온 국민이 누릴 수 있도록 지원, 지역의 평생교육 강좌를 연계한 늘배움(국가평생학습포털)을 통해 접근성을 제고한 바 있다.

평생학습 기반 구축을 위해 평생교육기관 및 평생학습개인실태 조사를 통한 평생교육통계 확보, OECD PIAAC 프로젝트 참여로 평생교육 국제비교 및 시사점 도출, 평생학습계좌제 운영을 통해 개인의 다양한 학습경험을 사회적으로 활용토록 하여 능력 중심의 인재양성체제 구축, 대한민국 평생학습박람회 개최 및 평생학습대상 시상 등을 통한 평생학습문화 확산, 평생교육 연수과정 및 평생교육사 자격제도 운영·관리 체계화 등에 노력하고 있다.

아울러 지역 평생교육 활성화 지원에 노력하여 인생 100세 시대에 대비하여 지역 평생학습 체제를 구축함으로써 전 생애에 걸친 국민 개개인의 삶의 질 향상과 국민행복 증진, 지역적 특성 및 수요를 반영한 맞춤형 특화프로그램 운영으로 지역 주민의 평생학습 기회 확대 및 평생교육 활성화를 도모하였다.

직업교육혁신 부문에서는 특성화 전문대학 육성을 위해 지역(국가)·특정산업과 연계한 대학의 강점 분야 특성화로 체제를 개편하고 산업현장 맞춤형 교육과정 운영 및 취업지원 체제 구축, 산업수요 맞춤형 교육과정(NCS) 운영 등으로 인력불일치(미스매치)를 해소하여 직무수행 완성도가 높고 현장성 높은 직업인재 양성 성과를 도출한 바 있다.

【특성화 전문대학 육성사업 성과】

- 연도별 지원액(지원대학): 2014년 2,696억원(78교) → 2015년 2,969억원(79교) → 2016년 2,972억원(83교) → 2017년 2,675억원(83교)
- 2017년 고등교육기관 취업률 전문대학 69.8%(일반대학 62.6%)
- 2017년 대졸 해외취업자 2,270명 중 1,038명(46%)이 전문대 출신
- NCS 교과목 편성: 2015년 35.2% → 2017년 50.4%

자료: 교육부(2019.1), 「전문대학 혁신지원사업 기본계획」

4년제 일반대학과 마찬가지로 전문대학혁신지원사업으로 개편하여 전문대학이 자율적으로 혁신하고 경쟁력을 강화하여 고등직업교육의 질을 제고할 수 있도록 일반재정지원 추진하였고(2019년 사업비 2,908억원), 사회맞춤형 산학협력 선도전문대학 육성을 통해 전문대의 산학협력 기능 강화 및 역할 제고를 통해 지역산업 기술인력 공급기반 강화, 지역산업 연계 특성화를 촉진, 전문대 교육의 경쟁력을 강화하고 전문대를 지역 기술인재 양성의 메카로 집중 육성하고 있다. 국가직무능력 표준 구축에 노력하여 일·교육·훈련·자격 상호 연계를 위해 산업현장의 직무수요를 반영한 국가직무능력표준(NCS)을 기반으로 현장중심 인력양성시스템을 구축하였으며 현장에서 요구되는 직무능력을 교육·훈련 기관에서 가르칠 수 있도록 국가직무능력표준(NCS) 기반 학습교재를 개발하여 직업교육 경쟁력 및 취업역량을 제고시키고 있다.

마지막으로 학교기업 지원을 통하여 현장 적합성 높은 산업인재 양성, 매출의 교육재투자율로 선순환 시스템 구축 및 일자리 창출, 학교기업을 통한 체계화된 현장실습 실시 및 참여학생의 취업 역량을 강화하였다

국제교육 증진 부문에서는 재외교육기관의 효율적 운영 지원을 통해 재외동포교육 서비스의 질을 제고하고, 한국인으로서의 정체성을 갖춘 글로벌 인재 육성에 기여, 한류의 확산, 한국 유학 외국인 학생수 증가, 한국기업의 해외진출 확대 등 국제사회의 한국어 학습 수요 증가에 따른 지원 전략 및 체제를 구축한 바 있고, 글로벌 교육 협력 지원을 통해 선

진국, 개도국 등 국가 발전 수준과 대륙별·지역별 특성을 고려하여 전략적인 국제협력 추진, UN, UNESCO, OECD, APEC, ASEM, ASEAN 등 국제기구 및 지역별 협의체에 적극 참여하여 국격 제고 및 교육한류 확산, Education 2030 등 글로벌 아젠다에 선도적 참여, 한국 주도의 글로벌 아젠다인 세계시민교육 국내외 확산에 노력하였다.

2. 재정투자의 한계

가. 유·초·중등교육 부문

유·초·중등교육부문에서 지방교육재정의 규모가 확대되면서 다양한 성과를 거두었음에도 불구하고 다음과 같은 한계를 나타내고 있다.

첫째, 유·초·중등교육부문의 재정은 지속적으로 확대되어 왔으나 조세(국세 및 지방세) 의존도가 높기 때문에 경제상황에 민감하게 반응하여 확보의 불확실성, 불안정성이 항상 해결되어야 할 과제로 제시되고 있다. 지방교육재정교부금은 다른 교육분야에 비해 증가추세이며 상대적으로 비중이 높은 편이지만, '09년, '14년, '15년과 같이 전년대비 감소한 해도 있으며, '09년에는 감추경 편성도 시행한 바가 있다. '20년 정부예산안 기준 교부금은 55조 4,967억원으로 전년 대비 2,479억원 정도만 증가하여 이전의 증가율에 미치지 못하는 규모이다. 이는 통상적인 인건비 상승분보다 부족하여 지방교육재정 확보의 안정성은 지속적으로 쟁점이 될 가능성이 높다.

※ 교육비특별회계 세출결산 인건비 추이: ('13) 31.7조원 → ('14) 33.1조원 → ('15) 35.2조원 → ('16) 36.4조원 → ('17) 38.0조원 → ('18) 40.1조원

〈표 3-14〉 지방교육재정교부금 확보 추이

(단위 : 억원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
본예산	306,388	304,280	322,980	352,831	384,473	410,619	408,681	394,056	412,284	429,317	495,407	554,288
추경	1,160	△22,231	-	-	-	-	-	-	19,331	17,868	-	-
계	307,548	304,280	322,980	352,831	384,473	410,619	408,681	394,056	431,615	447,185	495,407	554,288

자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「지방교육재정알리미」

그런데 지방교육재정이 부족한 상황에서 정부발행 지방채가 증가했다는 점 역시 유의할 필요가 있다. 지방채는 미래의 교육재정을 끌어쓰는 것이므로 지방교육재정의 투자 규모 그 자체가 확대된 것은 아니라는 점을 이해할 필요가 있다. 따라서 이러한 과거의 경험은 향후 경기변동에 따른 국세 감소 등의 상황이 발생할 경우 지방교육재정의 감축과 연결되어 안정적 투자를 저해할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

둘째, 교육의 공공성을 강화하고 교육복지 투자가 더 확대되어야 하는 등의 투자 소요는 여전히 존재하지만 학생수 감소 등 환경변화에 탄력적으로 대응하기에는 지방교육재정 운용에는 한계가 있다. 지금까지 이루어진 지방교육재정 투자 소요 외에도, 누리과정, 고교무상교육, 지방채상환, 학교환경개선, 교원 및 학교회계직 인건비 상승 등 경상비적 성격의 재정 투자 소요가 항시 존재하고 있다. 또한 학업 중단율이나 다문화 학생의 지속적 상승에 대비한 학교교육 지원체제 구축, 성적중심의 학교교육 문화에서 탈피하여 창의적인 인재를 육성할 수 있도록 학교교육 내실화를 도모해야 하는 사회적 요구도 증가할 전망이다.

그럼에도 불구하고 지속적으로 감소하는 학생수로 인해 지방교육재정 운용의 효율화를 도모해야 할 필요성이 제기된다. 지속적으로 증가하고 있는 지방교육재정의 증가는 국가재정 뿐 아니라 전체 교육재정을 압박할 가능성이 높기 때문이다.

셋째, 외부환경 변화에 대응하고 교육부문 내부에서의 효율적인 자원 배분에 대한 조정 기제가 부족하다. 유·초·중등교육분야의 재원은 내국세의 일정률로 확보되기 때문에 경제적 여건이 아주 불안정한 상황이 아니면 자연적으로 증가되는 구조를 가지고 있다. 그런데 이러한 구조는 전체 교육분야 차원에서 부문간 자원 배분의 효율성을 높이기에는 한계가 있다. 학생수 감소에 따라 지방교육재정의 지출구조 조정을 위한 요구가 증가하고 있으나 이에 대한 대응방안을 체계적으로 마련할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 못하다. 고등 및 평생직업교육 부문과의 유기적 연계 및 재정 배분이 강조되고 있으나 이러한 전체적인 재정 지출 구조를 조정하고 탄력적으로 대응해 나가기에는 현재 교육재정 배분 구조에 한계가 있다. 또한 유초중등교육부문의 교육정책 사업이 신설·운영되는 과정에서 중앙정부와 시도교육청간 자원 배분 및 운영 효율성을 높이기 위한 조정 기제가 부족하다. 지방교육재정교부금의 예산 편성 및 집행은 시도교육감의 권한이지만 주요 교육정책 사업 운영을 둘러싸고 나타난 중앙정부와 시도교육감 간의 갈등, 지방교육재정교부금 예산집행 및 이·불용액 등 운용 과정에서 조정 기제가 부족하여 교육재정의 건전성과 효율성을 높이는 데 한계가 있다.

나. 고등 및 평생·직업교육 부문

우선 고등교육부문은 2020년에 10.8조원으로서 전체 교육예산 중 14.0%를 차지하는데, 프로그램 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 맞춤형 국가장학제도 기반조성으로서 4.2조원이 투입되고 있으며, 그다음이 3.5조원이 지원되는 국립대학 운영 지원 예산이다. 맞춤형 국가장학제도 기반 조성과 국립대학 운영 지원 예산은 예산당국의 재량적 배분이 매우 힘든 구조로 되어 있는데, 이 두 프로그램에 대한 예산배분이 전체 고등교육 예산의 72.0%를 차지하고 있다. 이렇게 볼 때 고등교육 예산 내에서도 재정당국이나 교육당국이 재량적으로 대학에 지원할 수 있는 예산은 지속적으로 30%에 미치지 못함을 알 수 있다(국가재정운용

교육분과위원회, 2019).

특히 고등교육재정은 2009년 약 5조원에서 2019년 약 10조원으로 5조원이 증가하는 데 그쳤지만 동일한 기간 동안 유·초·중등교육예산이 학생수가 180만명이 감소하였음에도 불구하고 약 31조원에서 약 60조원으로 29조원이 증가한 것과 대조를 이룬다. 무엇보다 증가한 5조원 예산 중 4조원이 국가장학금 예산인 점을 고려할 때, 실질적인 고등교육예산 증가는 단 1조원에 불과한 실정이다(김영철, 2019).

이러한 대학재정 악화는 고등교육의 글로벌 경쟁력 약화로 이어지고 있다. 스위스 국제경영개발대학원(IMD) 국가경쟁력 평가에서 국가경쟁력과 대학교육의 경쟁사회 요구 부합도는 각각 2011년 22위, 39위에서 2019년 28위, 55위로 동반 하락하였고, World Economic Forum(WEF) 국가경쟁력 평가에서 국가경쟁력과 고등교육 시스템의 질은 2011년 각각 24위, 55위에서 2017년 26위, 81위로 동반 하락하였다.

무엇보다 본격적인 4차 산업혁명시대를 맞아 지식 창출의 원천으로서 대학의 교육, 연구, 산학협력, 국제화 등을 전면적으로 혁신하기 위한 재원 투자 노력이 절실한 상황이며, 특히, 인공지능, 빅데이터 등 융복합 기술 등 유망기술 선점을 위한 교육과정 개편과 이에 대한 연구지원 노력이 필요하다. 또한 대학의 연구성과를 특허 등 지적재산권으로 확보하고 기술이전과 같은 사업화 노력을 통해 대학발(發) 혁신성장을 견인하면서 동시에 양질의 청년 일자리를 제공하는 노력이 필요하다.

다음으로 평생·직업교육 부문에 지원되는 예산은 비록 2019년에 7,430억원 수준에서 2020년에 1,907억원이 증가한 9,342억원 수준으로 급증(25.6%)한 것으로 사실이나 전체 교육예산에서 차지하는 비중은 1.2%에 불과한 실정이다. 그런데 평생·직업교육 예산 내에서도 재외동포교육 운영지원과 글로벌 교육협력 지원사업으로 구성된 국제교육 협력 증진에 1,119억원이 지원되고, 국립국제교육원 지원 예산이 1,018억원에 달하여 이 두 가지 프로그램의 비중이 평생·직업교육 부문에서 차지하는 비중이 높아 실질적인 평생·직업교육을 지원하는 예산은 현저히 부족한 상황이다.

다만, 평생·직업교육예산은 그 특성상 교육부뿐만 아니라 고용부, 산자부, 중기부 등에 분산되어 있고 지자체도 다양한 평생·직업교육예산을 운용하고 있어 그 규모는 교육부의 평생·직업교육예산보다 훨씬 크다. 그러나 아직까지 평생·직업교육예산의 분류 기준조차 정해지지 않아 예산규모를 파악하기 힘들뿐만 아니라 제대로 된 국제비교도 불가능한 상태이다. 더욱이 평생·직업교육의 대상, 방법, 투자 수준 등에 대한 전 부처 차원의 조정은 매우 미약한 상태이기 때문에, 이를 극복할 수 있는 평생·직업교육예산 관련 거버넌스의 재구조화가 절실하다(국가재정운용 교육분과위원회, 2019).

제3절 정책환경 변화와 쟁점

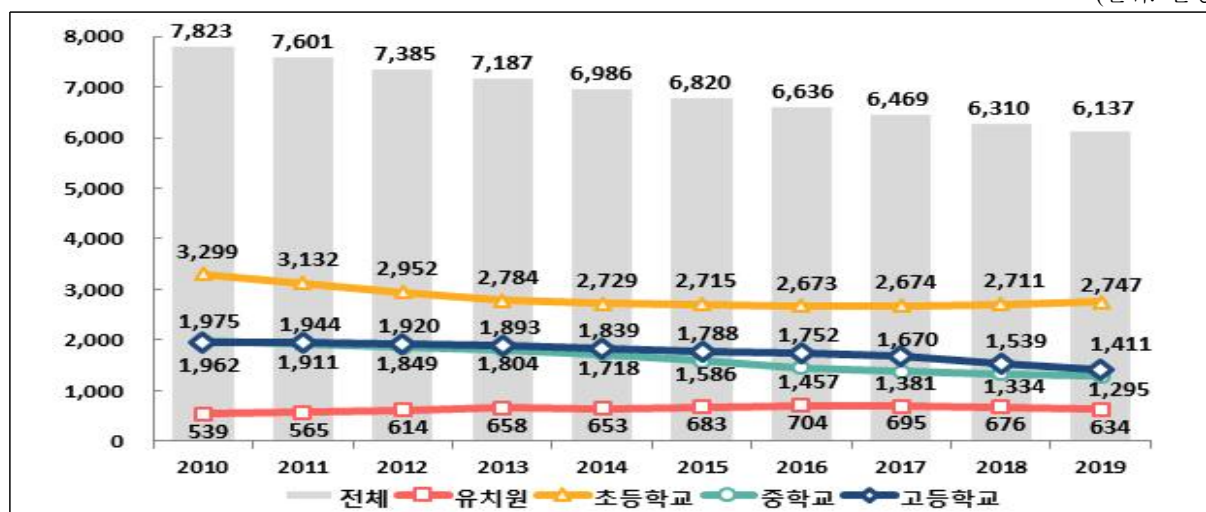
1. 여건변화 및 전망

가. 유·초·중등교육 부문

교육분야에서 가장 두드러지게 나타나는 정책환경 및 교육수요 변화는 첫째, 학생수 감소이다(교육부·한국교육개발원, 2019). 전체 유·초·중등 학생수는 2010년 782만여명에서 2019년 614만여 명으로 약 170만명이 감소하였으며 2018년 전년에 대비해서도(6,309,723명) 대비 172,930명(2.7%↓)이 감소하였다. 학교급별로 보면 초·중등 학생수는 5,452,805명으로 전년(5,584,249명) 대비 131,444명(2.4%↓) 감소하였다. 유치원 학생수는 633,913명으로 전년(675,998명) 대비 42,085명(6.2%↓) 감소하였고, 초등학교 학생수는 2,747,219명으로 전년(2,711,385명) 대비 35,834명(1.3%↑) 증가하였다. 중학교 학생수는 1,294,559명으로 전년(1,334,288명) 대비 39,729명(3.0%↓) 감소하였고, 고등학교 학생수는 1,411,027명으로 전년(1,538,576명) 대비 127,549명(8.3%↓) 감소하였으며, 기타학교 학생수는 50,075명으로 전년(49,476명) 대비 599명(1.2%↑) 증가하였다.

[그림 3-10] 연도별 학교급별 학생수 변화 추이

(단위: 천명)



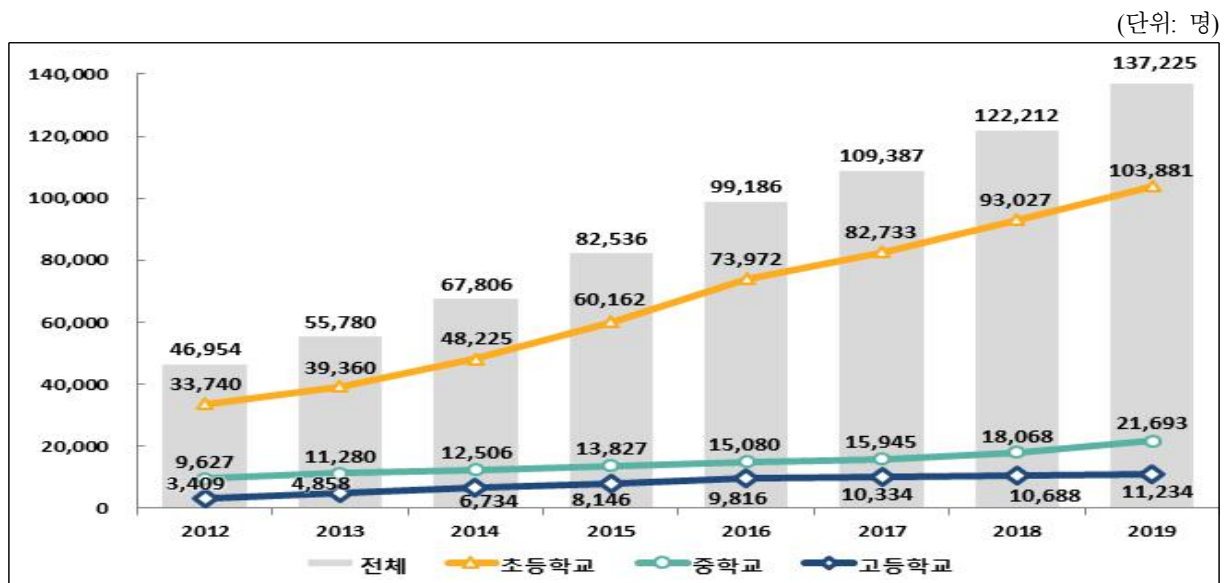
자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「2019 교육기본통계 결과발표」

둘째, 전체 학생수는 감소하고 있으나 다문화 학생 증가를 포함한 학생 구성 등의 교육 정책 환경변화가 진행되고 있다. 특히 초·중등(각종학교 포함) 다문화 학생수는 137,225명(전체 학생의 2.5%)으로 전년(122,212명) 대비 15,013명(12.3%↑) 증가하여, '12년 조사 시행 이후 지속적으로 증가하고 있다. 초등학교의 다문화 학생수는 103,881명으로 전년(93,027명)

대비 10,854명(11.7%↑) 증가하였고, 중학교의 다문화 학생수는 21,693명으로 전년(18,068명) 대비 3,625명(20.1%↑) 증가하였다. 고등학교의 다문화 학생수는 11,234명으로 전년(10,688명) 대비 546명(5.1%↑) 증가하였고, 각종학교의 다문화 학생수는 417명으로 전년(429명) 대비 12명(2.8%↓) 감소하였다. 초·중등 학생 중 다문화 학생의 비율은 2.5%로 전년(2.2%) 대비 0.3%p 상승하였다. 초등학교 3.8%, 중학교 1.7%, 고등학교 0.8%이고, 초등학교가 전년(3.4%) 대비 0.4%p, 중학교는 전년(1.4%) 대비 0.3%p, 고등학교는 전년(0.7%) 대비 0.1%p 상승하였다.

부모 출신국별 다문화 학생 비율은 베트남 30.6%, 중국(한국계 제외) 22.5%, 필리핀 10.8%, 중국(한국계) 9.7%, 일본 7.1%으로 나타나고 있다. 유형별 다문화 학생 비율은 국제결혼가정(국내출생)이 78.8%(108,069명)로 가장 높았고, 외국인가정 14.9%(20,459명), 국제결혼가정(중도입국) 6.3%(8,697명)으로 나타났다.

[그림 3-11] 다문화 학생수 추이

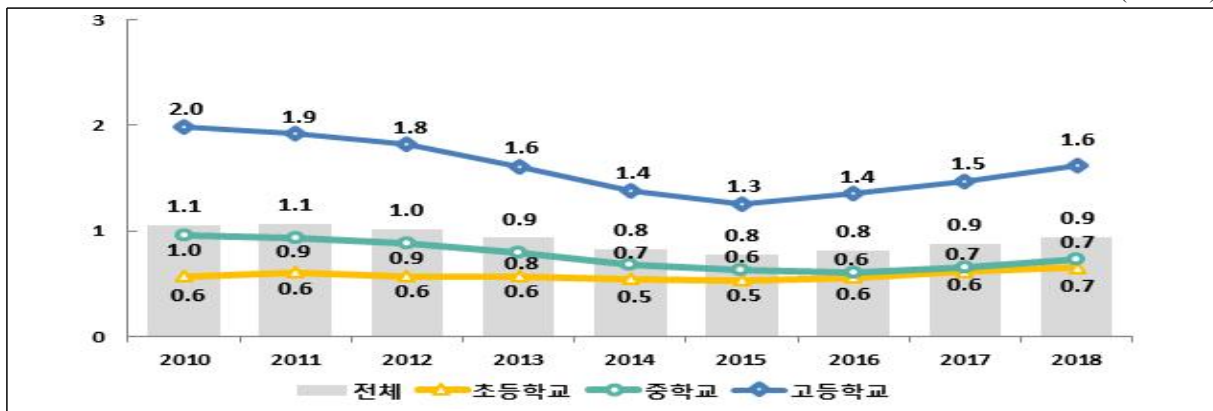


자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「2019 교육기본통계 결과발표」

셋째, 학업 중단율이 지속적으로 상승하고 있다. '18학년도 초·중·고교 학생의 학업 중단율(수)은 0.9%(52,539명)로 전학년도(0.9%, 50,057명)와 유사한 수준이었다. 초등학생의 학업 중단율은 0.7%(17,797명)로 전학년도(0.6%, 16,422명) 대비 0.1%p(1,375명↑) 상승하였고, 중학생의 학업 중단율은 0.7%(9,764명)로 전학년도(0.7%, 9,129명) 수준이며, 고등학생의 학업 중단율은 1.6%(24,978명)로 전학년도(1.5%, 24,506명) 대비 0.1%p(472명↑) 상승하였다.

[그림 3-12] 학교급별 학업중단을 추이

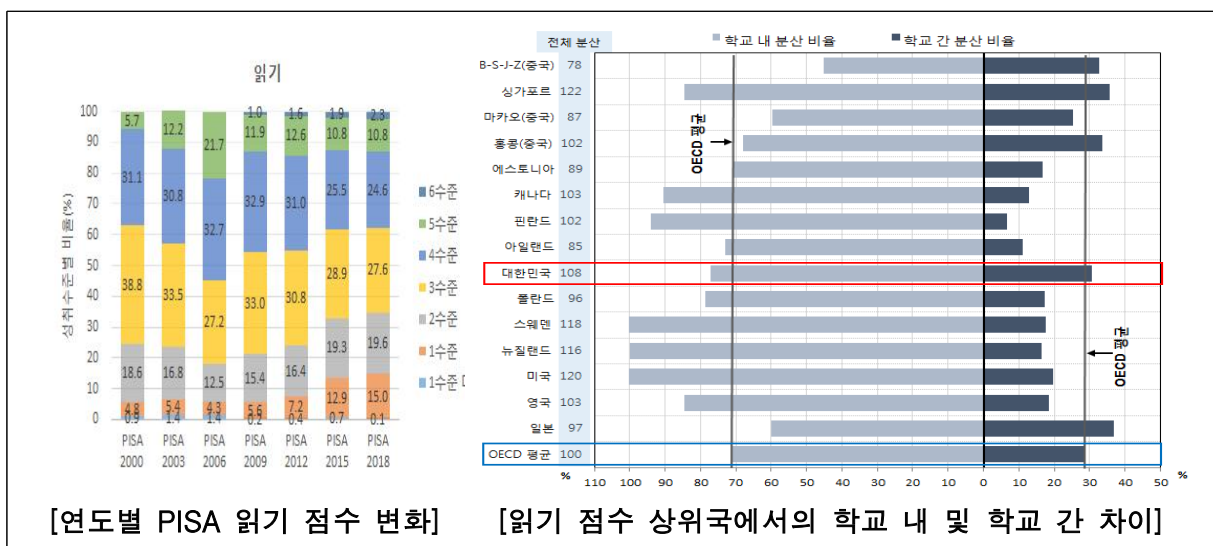
(단위: %)



자료: 교육부·한국교육개발원(2019), 「2019 교육기본통계 결과발표」

넷째, OECD 국가와 비교하여 우리나라 학생들의 PISA 순위는 높은 편이지만 2006년부터 2018년까지 읽기 성적이 지속적으로 하락하고 있다. 읽기 성적의 하락 내용을 보면 아래 [그림 3-14]처럼 하위권인 ‘1수준’과 ‘2수준’ 비율이 꾸준히 증가하고 있다. 또 읽기의 경우 ‘학교내 분산 비율(77.2%)’이 OECD 평균(71.2%)보다 높게 나타났는데, 이는 학교내 학생간 읽기 성적의 격차가 OECD 평균보다 높다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 향후 하위권 학생들의 학업 성취도 향상을 돕기 위해 강도 높은 노력이 필요함을 시사한다. 우리나라 학생들의 수학 및 과학 흥미도 역시 OECD 국가 대비 높지 않다는 점을 상기할 때, 상위 수준 학생 중심, 성적 중심의 학교교육 문화는 미래 인재 육성을 위해 가장 시급하게 개선되어야 할 영역이라고 할 수 있다.

[그림 3-13] PISA 읽기 점수 변화와 분포



자료: 교육부(2019)

다섯째, 외부적으로는 경제성장 둔화, 중앙과 지방간 재정분권에 따른 국세와 지방세 비율 조정, 지방교육재정과 고등교육재정의 통합 운영 등이 장기적으로 지방교육재정교부금 확보 및 배분 구조에 영향을 미칠 전망이다. 최근 지방세율 조정에 따라 지방교육재정교부금의 내국세 비율이 20.79%까지 조정되었으나 향후 재정분권이 더 진행될 경우 지방교육재정교부금의 주요 재원인 내국세 비율에도 영향을 미치게 되며 지방자치단체와의 연계 협력구조가 강조될 것이다. 국가재정 전망이 낙관적이지 않은 상황에서 내국세 및 지방세에 연동되어 있는 지방교육재정의 획기적 증대 역시 어려운 전망이다.

이러한 교육 내·외적인 환경변화를 감안하여 향후 재정 소요를 전망해 보면, 학생수 감소 및 학생 구성의 다양화 외에도 누리과정 지원, 취약계층 지원을 포함한 교육복지, 고교 무상교육 확대, 초중등학교 환경개선, 고교학점제 기반 조성, 지방교육재정 상환, 특수교육 여건 개선, 고졸 취업 활성화 등 다양한 정책은 안정적으로 추진되어야 할 정책사업이다. 특히 최근 전 세계적인 감염병 사태로 인해 온라인교육이 초·중·고등교육 단계에서 확대되고 AI, SW교육 등 인재육성 등 미래교육 환경에 대응하기 위해서는 통신기기 및 연결망 등 인프라 설치, 학생맞춤형 적응시스템 지원 등에 투자되어야 할 수요는 증대할 전망이어서 지방교육재정의 안정적 확보가 더욱 중요한 쟁점이 될 것이다.

나. 고등 및 평생·직업교육 부문

2012년부터 계속되어온 대학 재정 자율화 제한 조치로 인해 대학재정, 특히 사립대학 재정이 급속도로 악화되고 있는 상황이다. 대학재정에서 차지하는 등록금 비중이 높은 현실에서 등록금 동결, 입학금 폐지 등의 대학재정 자율화를 제약하는 조치들이 연이어 추진되면서 대학재정은 심각한 어려움에 직면하였다. 아래 <표 3-15>에서 보듯이 사립대학의 교비회계 결산 총액의 변화를 보면 2014년까지 늘다가 2015년을 기점으로 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으며, GDP 디플레이터를 반영하여 2010년 불변가격으로 환산해보면 감소폭이 훨씬 증가하고 있다. 즉, 2010년 불변가로 2011년 순세입총액이 16조 8,545억원이었으나 2018년에 14조 6,495억원으로 무려 13.1%가 감소하였다(송기창, 2019). 정부가 대학의 열악해지는 재정을 보전하기 위하여 다양한 재정지원사업을 늘림으로써 국고보조금은 늘었으나, 등록금 수입 감소로 인한 전반적인 대학재정 악화로 인해 교비회계를 구성하는 다양한 운영수입 항목들은 줄어들고 있다.

〈표 3-15〉 4년제 사립대학 교비회계 세입결산 변화추이

(단위: 억원)

연도		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
운 영 수 입	등록금수강료	109,760	107,690	107,369	108,500	107,804	107,235	105,460	105,193
	전입금	12,073	14,030	13,351	13,058	14,765	14,609	14,648	12,522
	기부금	3,966	3,850	3,725	3,971	3,739	4,176	4,331	3,624
	국고보조금	6,378	13,724	19,093	23,115	25,320	28,473	28,797	28,685
	산단·학교기업	2,033	2,123	2,005	2,385	1,989	1,971	1,801	2,116
	교육부대수입	6,791	7,844	8,410	8,875	9,089	9,415	9,454	11,281
	교육외수입	6,544	5,810	4,420	4,343	3,274	2,938	2,815	3,420
	소계	147,543	155,072	158,373	164,247	165,980	168,818	167,307	166,842
자산 및 부채수입		15,721	11,880	11,762	16,880	14,759	13,238	13,493	11,417
전기이월자금		11,481	12,755	11,814	8,945	7,606	6,831	7,167	6,794
세입 합계		174,745	179,697	181,950	190,072	188,346	188,886	187,967	185,054
전기이월자금 제외 세입 합계		163,264	166,952	170,135	181,127	180,739	182,056	180,800	178,259
국가장학금		3,529	10,562	15,429	19,094	21,396	22,069	22,249	21,617
국가장학금 제외 국고보조금		2,849	3,162	3,664	4,021	3,924	6,404	6,548	7,068
순세입 합계		171,216	169,135	166,521	170,978	166,950	166,817	165,718	163,437
(2010 불변가)		168,545	164,777	160,857	164,178	156,561	153,402	149,016	146,495

자료: 대학알리미, 송기창(2019)에서 인용

이러한 대학재정 고갈로 인해 교육·연구의 질적 경쟁력 하락 문제가 심각히 우려되는 상황이다. 무엇보다 MB 정부 이후 지속되고 있는 반값등록금 정책으로 인해 대학의 미래 투자 여건이 급속하게 잠식당하고 있다. 4차 산업혁명 대비 교육과정 및 시설설비의 첨단화(교육시스템 개선 및 시설 확보, 학생중심의 서비스 확대, 학사시스템 개선, 우수 교원의 유치, 미래 사회 대비를 위한 교육과정 설계 및 비교과 프로그램 개발 및 운영)를 위한 투자가 시급함에도 불구하고, 이를 타개하기 위한 재정여력이 현저히 약화된 상태이며, 이는 교육 여건의 부실화로 이어지고 있다. 예를 들어, 사립대학 교내 연구비는 2011년 5,621억 원에서 2016년 4,778억 원으로 감소하였고, 대학 총예산 중 사립대학 도서관 자료구입 예산 비중은 2011년 1.01%에서 2018년 0.8%로 감소하였고, 국·공·사립대 개설 총강좌수는 2014년 651,765개에서 2019년 604,798개로 무려 7.2%가 감소하였다(송기창, 2019).

평생교육에 대한 실제 참여 시간이 절대적으로 부족하고, 고령화 및 기대수명의 증가로 인한 평생학습 수요가 증가하는 상황에서 국가 차원의 평생교육 투자 확대도 적극적으로 추진되어야 할 시기이다. 특히 퇴직 이후에도 72세까지는 일자리를 희망하고 있어서 이들에 대한 직업교육 관련 평생학습 수요에 대한 적절한 대처가 필요한 상황이다(OECD 국가에서 실질은퇴연령은 남성 72세, 여성 71.7세임, 교육부, 2018).

이에 대한 대처로서 사회안전 평생교육망 구축을 위해 노력할 필요가 있는데 사회 양극화에 따른 국가적 책무성 강화, 생애주기별 맞춤형 지원 실현, 지속가능한 삶의 질 향상을

위해 수직 및 수평적 차원의 평생교육 체제를 재정비하고 적극적인 평생교육투자 확대에 나설 필요가 있다. 특히, 질병, 재난, 노령, 실업, 빈곤뿐만 아니라 급속한 사회발전에 따라 새롭게 등장하는 국가 위기에 예방적 대처를 위한 부처, 공공기관 등에서의 예방적 차원의 평생교육 계획을 수립하여 추진할 필요가 있다.

또한 평생·직업교육에서 학습-일자리-복지 연계를 위한 노력이 필요한 상황이다. 신소외 계층(2030 무민세대, 4050 반퇴세대, 탈북민, 다문화가정, 난민, 재소자 등)을 위한 통합적 지원이 필요하다. 특히 산재한 학습-일자리-복지의 One-stop 상담 기능을 제공하는 종합상담센터를 구축하여, 신-소외계층을 위한 지역사회 일자리-평생학습-복지 연계·통합 서비스를 지원하고 평생교육사, 직업상담사, 사회복지사, 심리치료사 등 전문인력을 배치하여 방문, 전화, 온라인 상담을 운영할 필요가 있다. 소외계층의 실질적 평생학습 기회 확대에 본격적으로 나설 필요가 있으며 현재 소외계층의 평생학습 기회 확대를 위한 평생교육 바우처 지원을 확대하여 평생교육기관의 프로그램 경쟁력을 동시에 제고하는 동시에 재정 투자의 효율성도 확보할 필요가 있다.

2. 재원 배분 관련 쟁점

가. 유·초·중등교육 부문

유·초·중등교육 부문에서의 재원 배분 관련 쟁점은 첫째, 학생수 감소에 따른 전체적인 교육재정 지출구조조정과 관련된 것이다. 앞서 제시한 바와 같이 초·중·고등학교 단계에서 학생수가 2000년 대비 30% 이상 감소하고 있어 유·초·중등분야 지방교육재정 지출 구조조정 필요성은 늘 제기되는 실정이다. 2019년 이전의 국가재정운용계획 등에서도 교육 분야의 재정규모는 연평균 3.5% 내외의 증가율을 전망하고 있으며 향후에도 획기적으로 증가할 가능성은 낮을 것으로 예상하고 있다. 무엇보다도 향후 삶의 질 향상을 위한 복지, 환경, 고용 분야에 대한 재정투자 수요가 증가할 것으로 예상되기 때문에 교육 분야에 대한 정부 투자가 증가할 것으로 예상하기 어려운 상황이다.

이에 따라 향후 교육재정의 통합적 운용에 대한 요구가 더욱 거셀 것으로 예상된다. 저출산·고령화 등에 따라 경제의 성장잠재력이 줄어드는 가운데, 재정건전성을 유지하면서 지출 수요에 대응하기 위해서는 전체 중앙정부 예산을 대상으로 교육분야 내 부문별 재정을 통합적으로 운용하면서 전략적 지출 우선순위 설정, 재원의 전략적 배분 등이 강조될 전망이다.

따라서 유·초·중등교육 부문에 있어서는 지방교육재정의 효율적 운용을 위하여 교육분야별 재정의 통합적 운용을 통한 전략적 재원 배분을 도모할 수 있는 내부 조정기제 마련이 필요하다. 이러한 조정기제를 활용하여 지방교육재정교부금과 고등 및 평생교육재원의

구조적 관계 개선, 효율적 재원 배분 방안이 논의되어야 할 것이다.

둘째, 지방교육재정교부금 배분 구조가 주요 쟁점이 될 전망이다. 현재 지방교육재정교부금의 배분 기준인 보통교부금 및 특별교부금 배분 구조 개선이 필요하다. 현행 보통교부금은 학교·학급·학생 등을 측정단위로 배분되는데 학생수 감소에 따라 학생 비중이 더 확대되어야 한다는 점이 강조되고 있다. 이에 따라 표준교육비 산정시 학생경비 비율을 확대하고, 자체노력 수요 개선을 통한 시도교육청의 재정 운영 자율성을 제고할 필요성이 제기된다. 현행 「교부금법 시행령」은 자체노력 수요 산정시, 학교교육 성과 제고 등을 반영하도록 규정하고 있으나 이러한 수요가 현실적이지 못하다는 점, 시도교육청의 자율성을 제약한다는 점에 비추어 건전한 재정 운용을 유도하며 자율성을 제고하는 방향으로 개편되어야 한다. 특별교부금의 경우 현행 지방교육재정교부금 총액의 3%를 확보하고 그중에서 국가시책사업 60%, 지역교육현안사업 30%, 재해대책사업 10%를 배분하도록 규정하고 있다. 특별교부금을 기존의 3%에서 2%로 조정하고 세부 사업 비중도 달리해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

셋째, 내국세 상황에 따라 지방교육재정의 세입 변동이 불안정하기 때문에 안정적인 지방교육재정 확보 쟁점이 제기된다. 내국세 및 경기변동과 연계되어 있는 지방교육재정의 구조적 특성상 외부환경의 영향을 받을 수밖에 없는데, 실제 경기악화에 따라 지방교육재정이 축소될 경우 지방채를 통해 지역간 재정형평화 기능을 수행하고 있다. 재원사정이 좋지 않은 때에 지방채를 발행하고 여건이 좋을 경우 다시 상환하는 방식이 반복됨으로써 미래 교육재정을 끌어 쓰는 역효과가 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 「지방재정법」 개정(17년 10월)으로 지자체가 조례를 통해 재정안정화 기금을 자율적으로 조성할 수 있게 되었으나 17개 교육청 중 8곳만 조례를 제정하여 아직 활성화단계는 이르지 못하고 있다. 따라서 국세 증가로 지방교육재정교부금이 양호한 시기에 일부를 중앙정부가 재정안정화기금을 설치하거나, 교부시 재정안정화기금 목적으로 산정·교부하고, 향후 재정여건이 악화될 경우 이를 활용하도록 하는 방향으로 현행 교부금 배분 기준이 개선되어야 할 필요가 있다.

넷째, 초·중등 교육단계 미래인재 양성 투자 방식의 변화가 주요 쟁점화되고 있다. 4차 산업혁명의 도래로 미래인재 육성 방향이 변화되면서 초·중등 단계에서는 비공식 교육제도의 영향력이 증대하고, ‘학교 신화’(school mystique)가 붕괴하면서 사적인 개별화된 교육을 추구하는 동시에 대안적 교육기회가 증가할 것으로 예상하고 있다. 이에 따라 그간 초·중등 분야에 초점을 두었던 재정배분 구조는 고등, 평생, 직업교육 등과 전략적으로 통합, 배분하는 방식으로 개선되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

기존의 획일적인 학교교육 공급 방식은 프로그램 패키지형 구매, 대안교육 추구 등으로 방향이 변화될 것이다. 이 과정에서 유·초·중등교육 분야의 재정 투자 대상을 다각화해야

한다는 점이 강조되고 있다. 현재의 학교급별·대상별 칸막이식 투자 방식은 학생 개인의 필요에 따른 지원 방식으로 변화되어야 한다는 것이다. 유아에서 대학, 평생교육 등에 이르는 전 생애주기적 관점으로 재정투자 방향을 전환할 필요가 있다. 기존의 학생당 교육비 배분 방식을 벗어나 교육투자 방향을 개인맞춤형으로 전환하기 위해서는 중앙과 지방의 부담 및 권한 배분, 전체 교육재정 운용 방식의 개선에 대한 논의가 필요하다.

나. 고등 및 평생·직업교육 부문

고등교육의 재정을 확보하는 방안은 첫째가 등록금 자율화이고, 이러한 등록금 자율화를 제약하는 국가장학금제도 II유형의 폐지를 적극 검토할 단계가 되었다. 우선 우리나라 고등교육의 대부분이 사립대학에 의존하고 있고(전체 4년제 일반대학 191개 대학 중 156개(81.7%)가 사립대학임), 사립대학 운영은 등록금에 의존하는 구조에서 발생하는 문제라고 할 수 있다. 등록금 동결 내지 인하를 하는 대학들에만 참여를 허용하는 국가장학금 II유형 정책을 I유형과 통합하고 대학에 대해 물가상승률을 반영한 등록금 결정을 유도할 필요가 있다. 최근 사립대학총장협의회(4년제 사립 153개 대학 회원교)에서 2020학년도부터 법정 인상률 범위 내에서의 등록금 자율 책정권 행사를 내용으로 하는 결의서를 채택(2019. 11. 22.)하는 등 적극적인 대응이 필요한 시점이다.

만약 정책적 제약조건 때문에 등록금 동결 내지 인하정책의 추진이 불가하다면 차선책으로 교부금 형식의 고등교육재정 확보 또는 현재의 대학혁신지원비(일반재정지원)의 대폭적인 증액과 함께 동 사업비 집행에서의 자율성 보장 확대를 통한 지원이 불가피하다.

평생·직업교육 부문에서는 우선 전문대학에 대한 지원을 어느 정도까지 할 것인가에 관한 문제이다. 기실 학령인구 감소의 재정적 영향은 전문대학에도 더욱 강하게 미치고 있다. 한편으로는 전문대학에 대한 구조조정의 목소리도 높지만 고등직업교육 혁신을 위한 전진 기지로 삼아 능력중심사회 실현을 앞당기는 역할도 기대하고 있다. 어느 한 극단의 처방만이 존재할 수는 없을 것으로 보인다. 한편으로는 시장의 선택에 기초하여 옥석을 가리는 작업도 필요할 것이고, 다른 한편으로는 성인 학습자의 다양한 직업교육 요구를 수렴할 수 있는 평생직업교육기관으로의 도약을 지원해야 할 것이다. 지난 2019년 12월에 교육부가 발표한 전문대학 혁신 방안은 이러한 전략을 내포하고 있다.

【전문대학 혁신방안 주요 내용】

- ◆ 미래 신직업수요 대비 교육과정 혁신 및 중등-고등 직업교육 연계 강화
- ◆ 전문대학의 평생직업교육기관으로 기능 강화를 위한 규제 개선
- ◆ 새로운 고등직업교육모델 ‘(가칭)마이스터대학’ 도입 추진
- ◆ 전문대학 혁신지원사업, 전문기술인재장학금 신설 등 재정지원 크게 확대

자료: 교육부(2019. 12. 23.), 「미래산업수요 대응을 위한 전문대학 혁신방안」 보도자료

한국은 중·고등교육기까지(10대 후반~20대 후반) 높은 인적자본 수준을 유지하나 30대 이후 성인들의 능력은 OECD 국가의 평균에 미치지 못하고 있다. 성인기 인적역량 확충에 필요한 평생학습 참여율이 낮으며 계층별 격차가 심하다. 장시간 근로로 인한 시간 부족 등 평생학습 참여를 위한 사회적 환경이 열악한 것도 성인기 인적역량 강화를 막는 구조적 원인이 된다. 또한 평생학습기관 및 관련 프로그램도 급변하는 기술변화에 뒤처져 있고, 공공 학습기관 부족, 교육기관 간 질적 차이와 지역 간 격차가 온존하고 있다.

무엇보다 평생직업교육이 교육예산에서 차지하는 비중이 2018년 기준 0.86%(5,914억원)에 그치고 있어서 정부의 평생교육 진흥 의지가 무색한 실정이다. 또한 각 부처와 지방자치단체(교육청 포함)에서도 평생직업교육 예산을 편성하고 있다. 특히 고용노동부의 직업능력개발 관련 예산이 상당한 수준이다. 2019년도 고용노동부 직업능력개발예산은 1.43조원 규모로서 국가기간전략산업직종, 전직실업자 직업능력 개발 계좌제, 4차 산업혁명 선도인력 양성 등을 위한 능력개발지원 사업비 규모가 가장 크며, 청년·신중년 등 인생 주기 맞춤형 특화 직업훈련 프로그램을 운영하여 대상별 맞춤형 일자리 지원 확대를 추진하고 있다. 또한 장애인 직업능력향상 지원을 위한 사업, 해외 진출 희망 청년 대상 교육훈련 및 취업연계 프로그램도 운영 중에 있다. 지자체 중 서울시의 평생교육 관련 예산은 6,866억원 규모로 확인된다. 서울시의 평생교육 관련 예산은 서울형 뉴딜 일자리 지원 등 직업능력 교육이 주를 이루고 있으며, 창의인성교육 지원 등 다양한 시민참여 교육 또한 추진하고 있다. 교육청 단위에서 서울특별시교육청은 2019년에 268억원 수준의 예산을 집행한 바 있다(국가재정운용계획 교육분과위원회, 2019). 따라서 이러한 관련 부처 및 지자체 사업과의 연계를 추진할 것인가가 중요한 정책과제이다.

II

향후 자원 배분 방향

1. 기본방향

첫째, 유·초·중등교육 부문의 공공성을 강화한다. 이를 위하여 유·초·중등교육에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 지방교육재정 프로그램 중 유아교육비 보육료 지원(누리과정), 고교 무상교육 프로그램은 그 규모를 유지한다. 유아교육비 보육료 지원은 유치원과 어린이 집에 3~5세의 자녀를 보내는 모든 보호자에 대해 유치원비 및 보육비 지원을 순차적으로 늘리는 방안으로 2017년부터 3년 한시의 유아교육지원특별회계를 설치하여 운용 중이나 지원 단가 및 재원부담을 둘러싼 갈등으로 예산 확보의 안정성이 높지 않다. 따라서 영·유아에게 질 높은 교육과정을 제공하고 학부모의 유아학비·보육료 부담을 경감하기 위하여 유아교육비 보육료는 안정적으로 지원되어야 할 필요가 있다. 고교 무상교육은 「초·중등교육법」상 고등학교 학생의 입학금·수업료·학교운영지원비·교과서비를 지원(학생당 연간 약 160만원)하는 정책이며 '19년 2학기에 고교 3학년, '20년에 2, 3학년, '21부터 고교 전체 학년 확대를 목적으로 추진되고 있다. 현재 증액교부금 형식으로 편성된 고교 무상교육비는 향후 자사고 등 일반고 전환, 고 1~고 3 전체 학생 지원에 소요되는 연간 2조원 가량의 재원을 안정적으로 확보해야 하는 과제를 안고 있다. 따라서 유아교육비보육료 지원 및 고교 무상교육은 교육의 공공성을 강화하는 차원에서 현재 규모를 유지하고 안정적으로 재원을 확보할 수 있는 방안을 도모해야 한다.

둘째, 지방교육재정 프로그램 중 일부 사업은 현재 구조 내에서 투자 부문을 변경하여 효율성을 높이는 방향으로 개편한다. 지방교육재정은 총액으로 시·도교육청에 배분되어 지방의 특성과 여건에 맞게 편성·운용되고 있으나, 최근 학생수 감소 등에 따른 투자 방향을 전환해야 할 필요성이 제기되고 있다. 먼저 초·중등교육 단계에서 미래인재 양성 투자, 미래사회에 부합하는 교육공간 혁신, 안전한 교육환경 구축 등 미래교육에 대비하기 위한 재정 투자 여건을 조성하는 방향으로 재원이 배분되어야 한다. 또한 최근 코로나19 사태는 초·중등학교에서 원격교육, 블렌디드러닝 방식의 온라인기반 학습의 중요성을 부각시켰다. 미래적 관점에서도 초·중등학교에서 원격교육이 이루어질 수 있도록 인프라 구축에 대한 투자가 강화되어야 한다. 온라인플랫폼 구축, 통신망 구축과 같은 하드웨어 구축뿐 아니라 디지털교과서, 온라인클래스 및 콘텐츠, 온라인기반 평가도구, 교사 연수프로그램, 원격학습도우미 등과 같은 소프트웨어 및 휴먼웨어에 대한 투자가 체계적으로 이루어져야 한다. 이러한 투자는 현재 지방교육재정 규모 내에서 과목 구조 개편이나 투자 방향을 재설계하는 방식으로 이루어져야 한다.

셋째, 학령인구 감소 등의 여건변화에 대응하여 지방교육재정교부금의 교부율 조정, 고등교육이나 평생·직업교육과 같은 다른 교육부문을 연계하는 지출 배분구조를 마련해야 한다. 지방교육재정교부금 중심의 유초중등교육분야 재정 투자의 방향은 향후 고등 및 평생교육을 강조하는 방향으로 전환하고, 전략적 관점에서 자원 배분 개선방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 교육부 내에 전체 교육부문 재원을 총괄적으로 조정할 수 있는 조직을 설치할 필요가 있을 것이다. 시도교육청 차원에서도 학생수 감소에 따라 적정교육비를 산출하고 지방교육재정 효율화를 위한 노력이 체계적으로 진행되어야 한다. 교부금을 재원으로 하는 시도교육청 사업 중 가장 규모가 큰 인건비와 시설비는 효율적으로 관리하기 위한 전략을 수립하여 이·불용액이 발생하지 않도록 하며, 중앙정부와 교육청 간 유사사업은 통합하고 불필요한 사업이 확대되지 않도록 관리해야 한다.

넷째, 대학의 교육 및 연구 여건 개선을 위한 획기적인 재정지원 대책이 마련되어야 한다. 학령인구의 급격한 감소로 인한 한계 대학의 급속한 증가와 함께 학문 후속 세대로의 진입 기피 등 국내의 고등교육 생태계가 급속히 붕괴하고 있는 현실에서 앞으로 우수 대학 교수 요원의 양적 확충과 함께 대학 시설투자가 최우선적인 향후 고등교육 재정 투자 개혁의 주요 방향이 되어야 할 것이다. 그동안 여러 재정지원사업과 국가장학금 사업으로 인해 많은 학생들이 고등교육 기회를 얻고 그들의 각종 고등교육 활동을 지원하기 위한 재정 투자는 이루어진 반면에 대학의 체질 개선을 위한 근본적 개선 작업, 즉 교육 여건 개선에는 별다른 지원이 이루어지지 못했다. 이러한 현실에서 어떤 고등교육이 제공될 것인지는 불문가지의 사실이다. 또한, 최근의 코로나19 사태의 진전에 따라 외국인 유학생의 감소, 준비가 부족한 온라인 수업 플랫폼 등에 불만족하거나 졸업후 취업시장 악화로 인한 내국인 학생들의 휴학 증가 추세는 거의 모든 대학들의 등록금 재정 확보에 상당한 타격을 줄 것으로 예상된다. 따라서 대학들이 안정적인 대학재정을 운영할 수 있는 여건 조성이 당분간은 어려운 것으로 전망되므로 이에 대한 적절한 재정지원대책이 마련되어야 할 것으로 보인다.

다섯째, 학생인구가 급격히 감소하는 대학의 위기상황에서 대학이 4차 산업혁명시대를 선제적으로 대응할 수 있는 창의적 재정지원 사업의 기획 및 운영 내실화가 필요하다. 무엇보다 등록금 동결의 장기화에 따른 대학 전반의 경쟁력 악화에 적극적으로 대처할 필요가 있는데, 대학재정의 악화는 대학교육의 질적 후퇴 및 학문생태계의 기반 붕괴로 이어질 수 있어 이에 대한 정부의 면밀한 대응이 요청된다. 이미 정부는 ‘대학의 자율 혁신을 통한 미래인재 양성’이란 비전 아래 △미래 대비 교육·연구 혁신, △지역인재 양성 혁신체제 구축, △자율·책무의 혁신기반 조성, △인구구조 변화 대응 등의 과제를 제시한 바 있다(교육부, 2019. 8. 7.). 이러한 정부 차원의 비전과 목표의 달성을 위해서는 대학재정 개선을 위한 별도의 지원책이 강구되어야 한다.

여섯째, 평생·직업교육 부문에서는 기술혁신에 따라 새로운 직무능력 습득과 함께 급속하게 변화하는 직무환경에 대한 근로자의 유연한 적응 능력 배양이 필요한데, 특히, 변화의 속도가 워낙 빠른 만큼 새로운 직무능력을 원하는 시기에 습득할 수 있는 유연한 평생학습 체제의 구축이 필요하고, 이에 대한 재정투자의 확대가 요구된다. 아울러 급속한 노령화에 따른 사회부담의 증가가 현실화되고 있는 상황에서 생애에 걸친 직업능력 개발을 위한 투자에 본격적으로 매진할 필요가 있다. 이미 정부는 제4차 평생교육진흥 기본계획 수립(교육부, 2018.2.)을 통해 2022년까지의 평생학습의 기본방향과 전략을 수립한 바 있다. 그 핵심과제로서 전 국민의 평생학습권 보장, 소외계층 평생학습 사다리 마련, 온라인 평생교육 생태계 구축, 산업맞춤형 평생교육 확대, 대학의 평생교육 기능 강화, 지역 단위 풀뿌리 평생학습 역량 강화, 평생학습 기반 지역사회 미래가치 창출 지원, 평생교육 관련 법령 및 제도 개선, 평생교육 재원 투자 확대 및 체계적 관리 등 제시한 바 있다.

현재 평생교육의 패러다임을 사회적 약자 내지 저학력자들을 위한 추가 형식 교육에 집중하였다면, 본격적으로 학습-일자리를 매개하는 직업능력 개발로 적극적으로 전환시킬 필요가 있다. 이렇게 볼 때, 제4차 평생교육진흥기본계획에서 특히 중시해야 할 세부정책 과제들은 재직자 등 성인의 자발적 평생학습 지원(장기 유급휴가훈련지원 등), 학습자 여건에 맞는 맞춤형 학습 지원(고령자 맞춤형 학습 지원 등), 매치업(Match業) 프로그램 확대, 대학 등 고등교육기관의 성인친화적 교육 제공 강화(유연한 학사운영을 통한 성인친화적 대학 운영 등), 전문대학의 성인평생교육 기능 강화 등이라고 할 수 있다. 특히, 이 과정에서 보다 양질의 교육을 담보하기 위해서 고등교육기관의 역할을 확대하고, 잠재적 교육 수요자들이 적극적으로 이에 참여할 수 있는 다양한 인센티브 제도를 운영할 필요가 있다.

2. 투자 확대 부문

첫째, 대학재정 고갈 타개 및 대학 중심 혁신 성장 선도를 위한 재정지원을 위해 반값 등록금 실현을 위한 대학 등록금 동결 기조의 유지 여부와 상관 없이 일반재정지원 사업(대학혁신지원사업비) 증액은 불가피해 보인다. 특히, 사람중심 포용적 혁신성장을 유도하기 위한 교육투자의 패턴 변화가 요구되고 있는 상황에서 무엇보다 고급 두뇌가 집중된 대학 주도의 혁신성장을 통해서 이를 촉진하기 위한 특별한 고려가 필요하다. 무엇보다 OECD 수준의 고등교육 단계에 대한 투자 확대(예: 학생1인당 교육비 OECD 평균수준 인상 등)가 필요하며, 대학의 자율성 기초한 창의적 교육 투자를 유도하기 위해서는 종래의 특수목적 형사업 위주의 재정지원에서 벗어나 블록 편당 방식의 재정지원을 확대해 나가야 할 것이다. 특히 최근 코로나19 위기로 인한 대학재정의 추가적인 악화가 불가피한 상황에서 대학들이 혁신적 온라인 교육 플랫폼 개발 및 운영, 전문적인 큐레이팅과 활발한 상호작용이 함

게 있는 혁신적 비대면(언택트) 강좌 개발, 언택트 시대에 적합한 새로운 비교과 학습전략 도입 등이 가능한 방향으로 사업비를 전환 집행할 수 있는 기반 마련도 필요하다.²¹⁾ 온라인 교육 플랫폼 구축은 대학별로 상당한 재원 투자가 이루어져야 하는 기초적 고등교육 인프라 구축 사업이라고 할 수 있는데, 대학별 중복투자를 방지하고 보다 효율적 재정 투자를 유도하기 위해 선도형 플랫폼 개발 및 확산을 위한 별도의 프로그램지원 마련도 단기 차원에서 필요해 보인다.

둘째, 현재 대학의 교육 여건이 현저히 악화되고 있는 상황임을 고려하여 대학교육 여건의 획기적 개선을 위한 지원책을 강구해야 한다. ‘누구에게나 최고의 고등교육 제공’이라는 정책 비전 아래에서 여건이 열악한 대학들이 우선적으로 우수 교원들을 대폭적으로 충원할 수 있도록 유도하고, 열악한 시설과 장비를 개선하는 방향으로 고등교육 재정 투자 방식의 전면 전환이 필요하다. 정책 목표 역시 마치 2001년에 국민의 정부가 초중등교육에 대해 ‘OECD 수준의 교육 여건 개선 프로젝트’를 시행하여 교사 1인당 학생수 감축 등을 통해 오늘날과 같은 상당한 교육 여건 개선 성과를 거둔 것과 유사하게 고등교육 여건 개선에 대한 비전과 실행 목표를 수립하고 높은 우선 정책적 순위에 위치시켜 추진할 필요가 있다.²²⁾ 이러한 논의의 배경에는 세계의 주요 대학들이 자연과학, 공학, 인문사회학, 예술학의 융복합을 통한 이른바 수퍼 연구중심대학(super research universities) 체제로 전환하고 있는 동안에 국내 대학들은 열악한 재정 현실에 당면하여 제대로 된 실험실과 기자재 확보는 물론이거니와 OECD 최대 수준의 교수 1인당 학생수라는 최악의 교육 여건에 직면하고 있다는 현실이 있다. 2019년 2월, 글로벌 고등교육평가기관인 THE(Times Higher Education)가 발표한 ‘2019 교수 1인당 학생수’ 비교에서 한국 대학은 단 한곳도 이름을 올리지 못했으며, 이는 일본이 상위 100개 대학 중 36개 대학을, 미국이 25개 대학을 위치시킨 것과 극명한 대조를 보인다.²³⁾ 교수 1인당 학생수가 많을수록 교수 입장에서는 학생 개개인에게 맞는 충분한 지도가 어렵고, 연구자로서 탁월한 연구를 수행할 수 있는 시간과 노력을 할애하기가 어려운 것은 자명하다.²⁴⁾ 점점 열악해지는 대학 재정 여건 탓에 막대한 재원이 투입되

21) 이를 위한 제도 개선 사항으로 최소한 대학혁신지원사업에서만이라도 사업비 집행관리방식을 이른바 ‘Negative 규제’ 방식(최소한의 핵심 집행제한 항목 외 용처에 대해서는 대학 자율 집행을 허용)으로의 전면 전환할 필요가 있다.

22) 이러한 대대적인 대학여건 개선을 위한 재정지원 사업의 기획에서 미국의 연구중심대학 성장을 위한 역사적 사례를 참고할 필요가 있다. 1957년 이른바 ‘스푸트니크호 충격’에 따라 미국은 고등교육에 문제점을 되짚어 보면서 기초연구에 대한 대대적인 투자와 함께 1963년 고등교육시설법(Higher Education Facilities Act)을 제정하여 당시 금액으로는 가히 천문학적 수준이라고 할 수 있는 90억달러를 대학 시설 신축 및 개선에 투자한 사실에 주목할 필요가 있다. 이러한 천문학적 투자를 통해 오늘날 미국 대학들이 경쟁력을 확보하는 원천이 되었고, 대학 시설이 세계 최고의 수준으로 개선되는 토대를 마련한 바 있다.

23) <https://www.timeshighereducation.com/student/best-universities/top-universities-best-student-staff-ratio#survey-answer>

24) 2019년 우리나라 일반대학 교수 1인당 학생수 23.7명, 전문대학 35.9명(한국교육개발원 교육통계정보서비스)을 평균하면 교수 1인당 29.8명으로 OECD 2017년 평균 16.1명(OECD, 2019, 일반대학과 전문대학 포함)과 비교할 때, 거의 두 배에 달하는 수준이다.

어야 하는 시설 투자 및 개선에는 엄두도 못내고 있는 상황임을 심각히 고려할 필요가 있다.

셋째, 세계적 연구중심대학 육성과 학문후속세대의 안정적인 육성을 통하여 대학 주도의 혁신 성장 선도를 위한 지원 확대와 함께, 선진국 수준의 학술연구역량 강화를 위한 다양한 개인 및 집단 연구 지원을 확대해야 한다. 특히, 대학재정 고갈에 따른 기초연구, 인문학 등 보호학문 육성을 위해 개인기초(인문사회, 이공학) 및 집단 연구 지원을 확대할 필요가 있다. 이 중에서도 창의적인 고급 수준의 학문후속세대의 안정적인 육성을 위해 박사졸업 후 자리를 못잡고 있는 인재들을 체계적으로 지원하기 위한 특단의 대책이 필요하다. 금년부터 시행되고 있는 ‘인문사회학술연구교수제도’를 더욱 확대하고, 이를 이공계 분야로도 확대하여 운영할 필요가 있다. 또한 박사후과정 연구원들이 안정적으로 창의적 연구에 매진할 수 있도록 연구비 지원, 고용대책, 복지대책 등에 소요되는 추가적인 재원 마련이 절실하다.

넷째, 고등교육 참여자들이 부담하는 등록금을 대체하기 위해 정부 재정지원을 늘리고는 있으나 등록금 수입 손실을 상쇄하는 수준일 뿐 대학의 경쟁력 강화에는 크게 미흡한 실정이다. 따라서 현재의 고등교육 투자 패턴을 급격히 서유럽 내지 북유럽형 국가 형태로 변화시키기 어려운 상황에서는 대학경쟁력과 비용부담의 형평성을 전략적으로 제고할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 우선 법령이 정하는 범위 내에서 등록금 자율화를 실질적으로 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또, 연구중심대학 사업을 선택과 집중, 성과중심의 사업으로 개편하여 재정지원의 효과를 극대화할 필요가 있으며, 국립대 지원이 고등교육의 공공성, 형평성, 경쟁력 확보를 위한 효과적인 방법으로 진행되고 있는지 재정지원의 수준과 방법의 적절성에 대한 근본적인 재검토가 필요하다(국가재정운용계획 교육분과위원회, 2019).

다섯째, 선진국 수준의 고등직업교육 육성 기반 강화를 위해 높은 수준의 직업교육 프로그램 운영하고 있는 혁신적인 전문대학에 대해서는 지원을 확대할 필요가 있다. 학령인구 감소의 위기 속에서도 혁신성과(특성화, 사회맞춤형 직업교육 등)가 높은 전문대학들에 대해서는 일반재정지원방식의 재원은 지속적으로 확대될 필요가 있다. 특히 최근 교육부가 발표한 전문대학 혁신방안(2019.12.22.)에 포함된 ‘고숙련 실무형 전문기술인재 육성을 위한 고등직업교육 모델’인 ‘마이스터대학’이 안정적으로 정착할 수 있도록 지원을 강화할 필요가 있다. 이를 통해 재직 중 근로자의 전문학사·학사·석사학위 취득을 지원하고, 성인학습자들이 지속적으로 평생에 걸친 자신의 직업능력을 함양할 수 있는 기회를 확대하여 제공할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

여섯째, 성인학습자 및 신중년 세대에 대한 평생직업교육 강화를 위한 프로그램에 적극 투자해야 한다. 무엇보다 고등교육기관 중심의 성인학습자의 평생교육(재취업 등) 기회를 확대 제공할 필요가 있다. 이에 제4차 평생교육진흥 기본계획에서 밝힌 재직자 등 성인의 자발적 평생학습 지원, 고령자 맞춤형 학습지원, 경력단절 여성 재도약 지원, 평생교육 바

우처 제공 등 교육비 부담 경감 대상 확대, 대학의 성인맞춤형 평생교육 프로그램 제공 확대 등 개별 단위사업 및 세부사업의 확대가 필요하다. 아울러 이러한 성인학습자의 직업능력 개발 활성화를 위한 시스템 연계 과제로서 사회안전 평생교육망 구축, 평생·직업교육에서 학습·일자리-복지 연계, 소외 계층 실질적 평생학습 기회확대 등을 위한 신규도 필요하다.

3. 구조조정 필요 부문

가. 유·초·중등교육 부문

첫째, 유·초·중등교육 부문에서 지방교육재정교부금은 학생수 감소에 따라 의무지출 비율을 조정하고 점진적으로 축소해나가는 방안, 즉 내국세 교부율 조정 등 지출구조조정을 도모해야 한다. 다만, 지방교육재정교부금의 교부율을 조정하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 외부 환경변화 및 재정 여건을 고려할 필요가 있다. 먼저, 제2기 재정분권TF에서 논의되고 있는 지방교육재정 변화를 반영해야 한다. 현재 중앙정부 사업에서 시도교육청으로 이양되는 사업이 발굴되고 있는데다 내국세분 교육세를 교육분야 전체의 재정 운용에 활용하고자 할 경우 지방이양 반대가 나타날 가능성도 높다. 따라서 지방교육재정교부율의 조정은 전체 지방교육재정 총량에 미치는 영향을 고려하여 결정하는 것이 합리적으로 보인다. 다음으로, 2020년 이후 지방교육재정교부금 확보 전망이 불투명하다. 이미 지방교육재정교부금이 2020년에는 55.5조원만 확보되어 2019년 55.2조원의 전년 대비 3천억원 정도만 증가하였는데, 이는 통상적인 인건비 상승(1~2조원)에도 미치지 못하는 규모이다. 다만 지방교육재정교부금이 확장되어 온 것은 2017~2019까지 최근 2~3년간의 상황이며 2014년에서 2015년도에는 40.8조원에서 39.4조원으로 축소 교부된 적도 있는 상황을 고려해야 한다. 2020년에도 2019년 대비 약 3천억원 정도만 증가한 지방교육재정 규모는 향후 경제여건 악화에 따라 더 축소될 가능성도 높다. 내국세 20.79%로 확보되는 지방교육재정교부금은 내국세 대비 비율로 규모가 정해지므로, 지방교육재정 교부율이 높다고 하더라도 경제 여건이 호전되지 않는 한 총재원 규모는 오히려 축소될 가능성이 있다. 이는 경제성장 둔화 등에 따라 내국세가 증가되지 않을 경우 지방교육재정교부금의 규모 축소가 불가피하다는 것을 의미한다. 국세 교육세의 감소 및 다른 사업으로의 전환 등을 고려한다면 현재 시도교육청으로 배분되는 지방교육재정교부금 규모는 더 축소되는 영향을 받게 될 것이다. 따라서 학생수는 감소하지만 지방교육재정교부금 규모가 지속적으로 증가하여 비효율적인 구조를 유지한다는 지적에 대해 내국세 교부율을 조정하는 방식으로 대응하는 전략은 중장기적 전략하에서 신중하게 접근할 필요가 있다.

둘째, 학교교육 내실화 및 학교교육 활성화사업에서 일부 구조조정이 필요하다. 이를 위해서는 학교교육 내실화 및 활성화 사업 중에서 무분별하게 사업이 확대되는 것을 방지할

필요가 있다. 학교교육 내실화 프로그램에 포함된 고교무상교육 및 일부 사업은 의무지출, 고정지출이므로 유아교육비 지원(누리과정)과 통합하여 별도로 관리하고, 기존 사업에 포함된 중앙교육연수원지원, 한국교육학술정보원지원 등은 다른 사업과 통합하거나 별도 기관 운영으로 구분하여 관리한다. 학교교육 활성화에 포함된 교육기부, 인성교육사업 등은 특별교부금 사업과 중복 가능성이 높으므로 시도교육청으로 이양해야 한다. 학교교육 내실화를 위하여 학교교육 미래인재 양성, 미래교육환경에 대한 대비를 위하여 AI 교육, SW 교육, 원격교육 등에 대한 투자를 강화하는 방향으로 배분 구조를 전환해야 한다. 최근 코로나19 확산으로 초·중·고등학교에서의 온라인수업이 더욱 확대될 것으로 전망되고 있는데, 원격교육 플랫폼이나 기기, 통신망과 같은 하드웨어에서부터 온라인클래스 운영, 디지털교과서 등 콘텐츠, 원격학습도우미 등과 같은 소프트웨어도 갖추어 나가야 한다. 특히 학부모나 다른 지원을 받기 어려운 취약계층의 경우에는 학습결손이나 기초학력이 저하되는 문제가 발생할 가능성이 높기 때문에 저소득층을 비롯한 취약계층 학생들의 수업지원, 긴급돌봄체계 구축 역시 선제적으로 재원이 투자되어야 할 영역이라고 할 수 있다.

셋째, 지방교육재정과 고등 및 평생교육 부분과의 전략적 배분관계를 도모해야 한다. 전체 교육부문 내 유·초·중등교육부문의 비중이 84%인 데 비해 고등교육은 15%, 평생 및 직업교육 분야는 1.2%에 불과하다. 최근 10년간 유아 및 초·중등교육의 비중과 증가율은 고등교육이나 평생직업교육 분야에 비해 상대적으로 매우 높은 편이다. 학생수가 감소하면서 지방교육재정과 고등 및 평생직업교육 간 재원 투자가 융통성있게 운영될 수 있는 구조를 마련할 필요성이 증가하고 있다. 4차 산업혁명 시대에 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 고등교육의 질을 획기적으로 증대시켜야 한다는 점에서 투자의 필요성은 증대되고 있다. 그러나 전체 교육재정의 규모가 증가하여 고등교육 분야 재원도 더 확보되는 것이 바람직하지만, 최근의 국내외 경제적 여건이 불안정하고 세수가 더 확대될 것으로 기대하기 어려운 상황에서는 교육부문 간 배분구조를 융통성 있게 조정할 필요가 있을 것이다. 예컨대, 유·초·중등분야 재원과 고등교육재원이 관련을 맺고 있는 교원양성기관 운영과 같은 사업에 대해서는 지방교육재정교부금 재원의 일부를 시설 및 운영지원 등 고등교육 지원 사업으로 배분할 수 있는 구조를 만들 수 있을 것이다. 이를 위하여 중앙정부 내에서는 전체 교육부문 재원의 투자규모와 방향을 조정하는 기구를 설치하여 주기적이고 체계적으로 재원 배분 구조조정을 실시해 나가야 할 것이다.

넷째, 지방교육재정교부금을 재원으로 하는 교육청 사업 중 인건비, 시설비 등 규모가 큰 사업에 대해서는 효율적인 관리가 필요하며 교육청 사업의 무분별한 확대를 방지할 필요가 있다. 인건비와 시설비는 지방교육재정교부금 중 대규모 재원이 투입되는 만큼 중장기적 차원에서 예측도를 제고하기 위한 체계적인 노력이 가장 많이 요구되는 영역이라고 할 수 있다. 이 중에서도 예산집행률이 낮거나 이·불용액이 가장 많이 발생하는 시설비의

경우에는 본예산 편성비율을 높이고 적정 기간에 예산이 집행될 수 있는 시스템을 구축하고, 최대한 시설투자를 억제하고 낭비적이거나 중복적인 투자가 이루어지지 않도록 교육청의 자체투자심사 강화 등의 노력이 요구된다. 또한 시설사업 계획 수립을 내실화하여 연내 집행가능한 금액만 편성하도록 지침을 개정하고 중앙투자심사 요건 역시 현재보다 상향 조정하여 시설비 예산의 효율적 활용이 이루어지도록 해야 한다.

인건비의 경우에는 교직원, 학교회계직원 등의 적정규모 관리를 위해 중기인력계획을 체계적으로 수립함으로써 재정 운영의 책무성을 높여나가야 한다. 중기인력계획 수립시 휴직, 명예퇴직, 기간제교사 채용 등의 예측도 정확성을 높이기 위하여 자체 DB구축 및 분석 역량을 제고해 나가야 할 것이다. 특히 학교회계직원의 경우에는 사업부서와의 긴밀한 협조를 통해 최대한 신규 채용을 억제하고 순환근무, 직종통합 등을 통한 인력 운용 효율화를 도모해 나가야 한다.

최근 시도교육청 차원에서는 지방채 상환이 거의 완료되었기 때문에 현재 8개 교육청에만 설치된 안정화기금을 확대 설치하여 적정한 규모의 재정이 확보, 운용될 수 있는 구조를 만들 수 있을 것이다. 향후 지방채는 학교 신설사업에 한정하여 지방채로 인한 채무가 확대되지 않도록 관리한다. 이러한 교육청 차원의 노력에 대응하여 지방교육재정교부금 기준재정수요액 산정 시 자체노력 수요 반영, 지방교육재정분석을 통한 인센티브 지원도 강화되어야 한다.

나. 고등 및 평생·직업교육 부문

대학재정이 한계에 다다른 상황에서, 그리고 국립대학 육성이 국정과제로 설정되어 있는 상황에서 고등교육 부문에서 특별히 구조조정이 필요한 프로그램은 현재 여건과 상황에서는 눈에 띄지 않는다. 다만, 등록금 자율화 조치를 전제로 국가장학금 II유형의 폐지는 적극적으로 검토되어야 할 것이다. 국가장학금 II유형은 한국장학재단에서 학생의 소득분위에 따라 차등 지급하는 방식인 I유형과는 달리 대학이 한국장학재단에 사업참여를 신청하면 한국장학재단이 대학의 교내장학금 규모 증가 및 등록금 인하 등 학생의 금전적 부담을 덜어주기 위한 자체적 자구 노력을 평가해 차등 지원하는 방식으로 당초 2013년에 반값등록금을 위한 대학 자체의 노력을 유도하고자 마련된 것이다. 올해 1유형과 2유형 예산은 각각 2조 3,251억원과 4,800억원 수준이다. 물론 국가장학금 II유형이 정부의 등록금 인상 억제효과가 상당히 있는 것은 사실이나, 각 대학들이 전년도와 비슷한 수준의 장학금 예산 또는 그 이상의 II유형 예산을 배정받으려면 결국 등록금을 인하하거나 1인당 장학금 규모를 늘려야 하는 구조로 인해, 해가 거듭될수록 대학들이 국가장학금 II유형 사업비를 유지하기 위해 감수해야 할 재정적 손실은 거의 한계 상황에 다다랐다고 할 수 있다. 사업비를 학기 중에 배분함으로써 학생들에게는 학기 중 용돈 정도로 인식되는 등 실질적인 장학금

효과가 제약되는 것을 제도적으로 개선하는 일은 별론으로 하더라도, 대학 재정 구조의 악화와 재정운용의 자율성을 현저히 제약하는 II유형의 폐지와 함께 I유형으로의 통합은 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

〈 신규 아젠다 검토 〉

1. 유·초·중등부문

□ 교육뉴딜 패키지 사업

* 교육뉴딜 패키지: 교육분야 내 하드웨어 및 소프트웨어, 휴먼웨어를 종합적으로 지원하는 패키지임

- (목적) 교육뉴딜 패키지 구축을 통한 유·초·중등 및 고등교육의 질 제고 및 패러다임 전환
- (내용) 새로운 교육 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 스마트교수학습자료 개발, 스마트교육환경 구축, 초중등 및 고등교육(교육양성기관 중심) 연계 공동교육과정 개발 및 실습 확대
- * OECD-PISA에서 실시하는 ICT 활용 역량에서 우리나라 학생들이 매년 낮은 점수를 받고 있음. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 시설 및 기기 등 인프라 구축, 교수학습자료 개발, 교육과정 및 학사구조 유연화, 교원양성기관 예비교사들의 실습 확대 등을 통해 실제 교실 수업이 획기적으로 변화되어야 함
- (연계) 지방교육재정교부금을 고등교육기관(교원양성기관에 먼저 지원하되 고등교육기관에 대한 지원 범위와 내용을 단계적으로 확대)에서 활용할 수 있도록 재정 연계
- (제도개혁) 스마트교수학습은 유아 누리과정, 초중등 개정교육과정, 고교학점제, 대학입시제도, 고등교육기관 학사구조, 교원양성과정 등 다양한 하위 제도를 개혁하는 것과 연계됨
- (기대효과) 새로운 시대를 이끌어가는 창의적인 인재 육성 기반 도모, 유아교육기관에서 고등교육기관까지 연계되는 시스템 구축으로 교육의 질을 제고하고 새로운 교육패러다임 전환 도모, 국가사회의 교육수준 향상 및 국가경쟁력 제고

□ 지역사회 온종일돌봄 공동사업비 제도

- (목적) 지역사회 내 안전한 돌봄체계를 구축하기 위하여 지자체와 교육청이 공동사업비 제도를 도입할 수 있는 제도 마련
- (내용) 공동사업비제도를 도입하여 일상적인 돌봄 외에 틈새돌봄, 긴급돌봄 등 다양한 상황에서도 안전하고 건강한 돌봄을 지원할 수 있도록 지자체 중심의 돌봄체계 구축

- (연계) 교육청 지방교육재정교부금 및 특별교부금, 지자체 법정전입금 및 특별교부세, 국고보조금 등
- (제도개혁) 공동사업비 제도가 구현될 수 있는 회계시스템, 성과관리시스템, 지방교육재정분석 및 일반자치단체 재정분석, 지방자치단체 합동평가 등 하위 시스템을 정비하는 조치 필요
- (기대효과) 다양한 기관으로 분산 운영되는 돌봄기관을 통합적으로 관리함으로써 재정 운용의 효율화 도모, 일관성있고 안정적인 돌봄체계를 구축함으로써 수요자 만족도 증가, 지방자치단체와 교육청의 공동사업 성과 증진

2. 고등교육부문

□ 성인친화적 평생학습 혁신 대학 지원 사업 추진

- (목적) 실직자 잠재적 재취업 예정자 등을 대상으로 대학을 중심으로 한 고급 직업능력을 연마하기 위한 예산 지원 강화 및 제도 정비
 - ※ 본격적인 4차 산업혁명시대를 맞아 단순 기능 개발(제과, 제빵, 바리스타, 플로리스트 등) 위주의 직업능력정책으로는 장기적 자활 및 적정 삶의 질 확보에 근본적 한계
- (내용) ‘일반학생 따로, 성인학생 따로식’ 평생학습 대학 체제에서 벗어나 각자의 경계를 넘어서 동학(同學) 체제를 구축하고, 이를 위해 성인들의 대학입학 문턱을 대폭 낮추고, 교육과정을 현장실무 위주로 전면 개편
 - ※ 유럽대학 평생교육 네트워크(EUCEN)는 평생교육을 위한 전면적 대학체제 개혁을 주요 정책 아젠다로 채택
- (연계) 관련한 노동부 예산 사업(국민내일배움카드 등)과 연계 및 근로자 학습 휴가 제도 보장(예: 10인 이상 모든 사업장으로 확대 등)
- (학업) 일반학생들에 비해 입학의 문호는 넓히고 정규 커리큘럼을 학칙규정에 의해 이수하되, 학점은행제 방식을 적용하여 자격 취득을 유도하고 졸업은 누적된 학점이 완성된 시기에 자율적으로 이루어지도록 유도(정규 일반학생들의 불만 최소화)
- (제도개혁) 일반학생 위주의 고등교육법 제도와 성인학습 위주의 평생교육법 제도를 한 곳으로 통합하는 조치 필요
- (기대효과) 생애에 걸쳐 수준 높은 전 국민적 직업능력개발을 통해 국민적 삶의 질 제고 및 산업경쟁력 강화

부록 1. 정책, 제도현황 및 연혁

1. 유·초·중등교육 부문

유·초·중등교육분야 정책에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 프로그램은 지방교육재정교부금이다. 지방교육재정교부금은 ‘지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모’하는 재원을 의미한다(「지방교육재정교부금법」 제1조). 「지방교육재정교부금법」은 1959년에 제정되어 1971년까지 운영된 「의무교육재정교부금법」, 1964년~1971년까지 제정·운영된 「지방교육교부세법」이 1972년 통합되면서 현재에 이르고 있다. 재원은 내국세와 교육세를 기본으로 하되 정책 변화를 반영하여 봉급교부금, 증액교부금, 유아교육지원특별회계 설치 등 다양한 구조로 운영되고 있다. 주요 배분방식은 각 지방에서 필요로 하는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 국가가 지원하는 구조를 유지하고 있다(「지방교육재정교부금법」 제5조). 지방교육재정교부금 관련 법령 변천 연혁은 다음과 같다.

〈부표 3-1〉 지방교육재정교부금 주요 연혁

시행 연도	주요 내용	재원 (조정 사유)
’59년~	「의무교육재정교부금법」 신설	예산으로 편성
’62년~	「의무교육재정교부금법」 개정	소득세 42%
’64년~	지방교육교부세 신설	입장세 44%, 탁주·약주세 46.2%
’68년~	(처음으로) 내국세 연동	의무교부금 11.55% 교육교부세 1.43%
’72년~	「의무교육재정교부금법」 + 「지방교육교부세법」 통합 → 「지방교육재정교부금법」 제정	(내국세 12.98% + 봉급교부금)
’73~82년	8.3 조치: 법정교부율 유보, 예산편성과정을 통해 반영	
’83~’00년	교부율 재적용 ※ 봉급교부금: 의무교육교원 봉급전액, 공립 학급학교 교원(서울 외)의 봉급 반액	(내국세 11.8% + 봉급교부금)
’01~’04년	교부율 증가 (11.8% → 13%)	(내국세 13% + 봉급교부금) (일부 수당포함)
’05~’07년	교부율 증가 (13% → 19.4%)	증액교부금 및 봉급교부금 폐지 등에 따른 조정

〈부표 3-1〉의 계속

시행 연도	주요 내용	재원 (조정 사유)
'08~'10년	교부율 증가 (19.4% → 20.0%)	국고보조금(유아교육비 및 방과후 학교) 사업비 통합
'10~'17년	교부율 증가 (20.0% → 20.27%)	지방소비세 도입에 따른 교부율 조정
'18~'19년	교부율 증가 (20.27% → 20.46%) 누리과정 지원을 위한 유아교육특별회계 설치	지방소비세율 인상(11%→15%)에 따른 교부율 조정
'20년~	교부율 증가 (20.46% → 20.79%) 고교무상교육 지원을 위한 증액교부금 설치	지방소비세 인상(15→21%), 소방 안전교부세 인상(20%→45%)에 따른 감소분 보전

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분하여 17개 시·도교육청의 교육비특별회계로 배분되는 구조이다. 교육비특별회계는 보통교부금 및 특별교부금, 국고보조금을 포함한 중앙정부 이전수입뿐 아니라 지방자치단체 이전수입(법정, 비법정이전수입), 기타(자체수입, 지방채, 민간이전수입, 순세계잉여금 등) 재원을 포함하여 세입·세출 예산을 편성하고 집행, 평가(시도교육청평가, 지방교육재정분석, 조직분석, 자체평가 등)하는 체제로 운용되고 있다.

둘째, 유아·초·중등교육분야의 지방교육정책지원 프로그램은 유아교육비 보육료 지원(누리과정) 단독사업이며 총 4조원 규모를 차지하는 대규모 사업이다. 누리과정 도입은 1995년 5.31 교육개혁위원회가 만 5세아 무상교육을 제안한 데서부터 시작되었다(송기창, 2016; 송기창 외, 2018). 교육개혁위원회는 1994년 9월 5일 대통령에게 보고한 제1차 보고서 「신한국 창조를 위한 교육개혁의 방향과 과제」에서 “2005년까지 5세아 아동의 100%가 취학전 교육을 받도록 하며, 유치원을 기본 학제에 포함시키고 도서·벽지 및 도시 저소득층 유치원 교육을 무상으로 실시하겠다”고 밝힌 바 있으며(국가재정운용 교육개혁위원회, 1994), 1997년 6월 2일 제5차 대통령보고에서 “초등학교 취학 직전 유아에 대한 1년의 무상 유아교육 원칙을 천명하고 이를 단계적으로 추진하여 유아교육에 대한 교육권을 보장한다”고 재확인하였다(국가재정운용 교육개혁위원회, 1997).

5세 무상교육은 1997년말 제정된 「초·중등교육법」에, 5세 무상보육은 1997년말 개정된 「영유아보육법」에 규정되었다. 국민의 정부는 1999년 9월부터 중산층 육성 및 서민생활대책의 일환으로 5세아 학비를 지원하기 시작했으며, 2001년 9월 27일 만 5세아 무상교육·보육 확대실시계획이 확정되었다(송기창, 2011: 61). 2004년말 「유아교육법」을 제정하는 과정에서 「초·중등교육법」의 5세아 무상교육 조항은 그대로 「유아교육법」으로 옮겨졌다. 2006년말 「지방교육재정교부금법」(법률 제8148호, 2006.12.30., 일부개정)을 개정하여 2008년부터 내

국세 교부율을 19.4%에서 20%로 인상하는 대신 유아교육비 지원사업 및 방과 후 학교사업을 교부금 사업으로 이양하였고, 2011년 5월 1일 발표된 ‘만 5세 공통과정 도입·시행안’과 2012년 1월 18일에 발표된 ‘만 3, 4세 누리과정 실시계획’에 따라 누리과정에 필요한 재원을 지방교육재정교부금으로 부담하게 되었다. 누리과정, 특히 어린이집 보육비를 지방교육재정교부금으로 지원하기로 한 것에 대하여 시·도교육청이 반발하였고, 재원부담을 둘러싼 대립과 갈등이 계속되는 가운데 2017년부터 3년 한시의 ‘유아교육지원특별회계’를 설치하여 운용 중이다.

누리과정은 유치원과 어린이집으로 이원화되어 있는 교육·보육과정을 통합하여 3~5세의 모든 어린이들이 새로운 공통과정을 배울 수 있도록 하는 데 의의가 있고, 유치원과 어린이집에 3~5세 자녀를 보내는 모든 보호자에 대해 유치원비·보육비 지원을 순차적으로 늘려 경제적 부담을 경감하는 데 목적이 있다.

누리과정 및 유아교육비특별회계를 통해 지원되는 유아교육비 및 보육료 지원은 당초 계획에서는 (‘11) 17.7만원 → (‘12) 20만원 → (‘13) 22만원 → (‘14) 24만원 → (‘15) 27만원 → (‘16) 30만원으로 인상하고자 하였으나(교육부, 2011), 투자실적을 보면 ’13~’19년까지 22만원을 지원하는데 그쳐 당초 계획은 달성하지 못하였다. 그러다 ’20년 예산편성시 학부모의 유아학비·보육료 부담을 경감하고, 영·유아들에게 질 높은 교육과정(2020년 3월부터 「2019 개정 누리과정」 적용 예정)을 제공하기 위해 지원단가를 2만원 인상(22 → 24만원)하여 (2019년) 3조 8,153억원 → (2020년) 4조 316억원 (+2,163억원)을 확보·편성하였다(교육부, 2019).

< 유아교육비 보육료 지원 사업 내역 >

◆ 유아교육비 보육료 지원사업

- 총사업비 : (2019년) 3조 8,153 → (2020년) 4조 316억원(2,163억원)
 - 유아교육비 지원(유치원, 교육세)
 - (2019년) 1조 7,628 → (2020년) 1조 8,645억원(1,017억원)
 - 보육료 지원(어린이집, 국고)
 - (2019년) 1조 9,812 → (2020년) 2조 814억원(1,002억원)
 - 어린이집 교사처우개선
 - (2019년) 713 → (2020년) 857억원(144억원)

셋째, 학교교육 내실화 프로그램은 국립부설학교 역량강화, 중앙교육연수원 연수지원, 초·중등교육 역량강화 단위사업이 포함되어 있는데, 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 고교무상교육 정책의 변화과정은 다음과 같다. 고교무상교육이 본격적인 정책 의제로 등장한 건 제 18대 대통령 선거에서 당시 새누리당 대통령 후보였던 박근혜 후보의 공약에서부터이다(송기창, 2019). 박근혜 후보가 대통령에 당선된 후, 2013년 2월 대통령직인수위원회는 고교 무상교육 실시를 국정과제로 선정하고, 이는 지역별·소득계층별·교육비 항목별로 우선순위를

고려하여 단계적으로 추진하되, 사립외고, 국제고, 자사고에 대한 무상교육 여부는 사회적 합의를 거쳐 추후에 검토하겠다고 하였다. 기획재정부는 공약가계부를 발표하면서 고교 무상교육은 2014년 도서·벽지지역, 2015년 읍·면지역, 2016년 중·소도시, 2017년 대도시로 확대하여 2017년에 고교 무상교육을 완성하겠다고 하였다. 그러나 박근혜정부는 국정과제임에도 불구하고 고교 무상교육 예산을 반영하지 않음으로써 공약을 지키지 못했다.

2017년 대선에서 문재인 후보에 의해 고교 무상교육 실시가 다시 공약으로 채택되었고, 문재인 정부의 국정기획자문위원회는 2020년부터 단계적으로 고교 무상교육을 실시하겠다고 발표하였다. 정치이념이 다른 두 개 정부에서 연속으로 공약하고 연속으로 국정과제로 선정하는 정책은 그리 흔하지 않지만, 고교 무상교육은 박근혜정부와 문재인정부에서 연속적으로 공약하고 연속적으로 국정과제로 선정되었다.

고교 무상교육은 초·중등교육법상 고등학교 학생의 입학금·수업료·학교운영지원비·교과서비를 지원(학생당 연간 약 160만원)하는 정책이며 ('19.2학기) 3학년 → ('20) 2, 3학년 → ('21~) 전 학년으로 확대할 계획이다. 정부에서는 2020년 고2·고3학생(약 88만명)을 대상으로 고등학교 무상교육 시행 근거 및 재원 확보를 위한 관련 법률 개정(「초·중등교육법」, 「지방교육재정교부금법」 개정(10.31. 본회의 통과))으로 안정적 추진 기반을 마련하여 당초 시행계획을 앞당기는 성과를 거두었다. 고교 무상교육의 '20년 시행을 위해 재정당국·시도 교육청 등과 합의하여 국가 증액교부금(6,594억원) 정부예산안 편성을 완료하였다. 고교 무상교육 시행으로 학생 1인당 연간 약 160만원의 고교 교육비부담이 경감됨으로써 가계 가처분소득이 월 13만원이 증대되는 효과(2019년 최저임금 기준 월 16시간 근로소득 적용)를 가져올 것으로 예측되고 있다. 그러나 고교 무상교육이 완성되고 자사고 등의 일반고 전환에 따라 고1~고3 학생 지원에 소요되는 연간 2조원의 재원을 어떻게 확보할 것인지에 대한 구체적인 계획은 수립되지 못한 상황이다.

넷째, 유아·초·중등분야에 포함된 교육복지증진 프로그램에는 장애인교육지원, 특수교육내실화 기반 구축 단위사업이 포함되며 다섯째, 학교교육활성화 프로그램은 교육기부활성화, 인성교육진흥, 전국학부모지원센터운영, 창의적인재육성 및 학생정신건강사업이 포함되어 있다. 학교교육 활성화 프로그램 중 창의적 인재육성 사업은 과학기술 인재육성, 소프트웨어인재 양성기반구축, 융합형 과학기술 인재양성기반구축, 창의교육 역량강화 지원 등의 세부사업이 포함되어 미래사회에 대비한 인재육성 사업으로 추진되고 있다.

2. 고등교육 부문

우리나라 고등교육 재정의 주요한 두 가지 원칙은 ‘설립자 부담의 원칙’과 ‘수익자 부담의 원칙’이라고 할 수 있다. 최근에 국가장학금제도가 광범위하게 시행되고, 일반재정지원

사업이 시작되고는 있지만(윤정일, 2001), 이 두 가지 원칙에 대한 근본적인 변화는 없다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 주로 정부의 대학재정지원은 국립대학에 초점을 맞추게 되었고, 사립대학은 학교법인이 재정적 책임을 담당하는 구조로 짜이게 되었다(서재영 외, 2019).

서재영 외(2019:59-61)는 우리나라 고등교육 재정지원을 시기별로 크게 6개로 구분하여 아래와 같이 제시한 바 있다.

- ① 연구 및 교육 여건 조성을 위한 일률적 균등 지원 시기(1994년 이전)
 - 주로 교육 및 연구 여건을 개선하기 위한 목적으로 성과기반이 아니라 재정지원 대상에 해당하면 일률적으로 균등한 지원
 - ‘학술연구조성비 사업’(1963년~), ‘기초과학연구소 설치지원 사업’(1979~1986년), ‘공·사립대학 시설·설비 확충 사업’(1990년~) 등
- ② 평가기반 차등지원 제도의 도입 및 확대 시기(1994~2003년)
 - ‘5·31 교육개혁안’과 함께 대학교육에 대한 질적 수월성을 담보하기 위해 대학의 자율성을 확대하고 재정지원에 대한 책무성을 높이기 위한 수단으로 평가를 실시하여 그 결과에 따라 재정지원을 차등적으로 지원
 - 일부 대학에 선별적이고 차등적으로 재정을 지원하는 ‘특수목적지원사업’뿐만 아니라 이전 시기에 균등하게 배분되어 오던 ‘일반지원 사업’에까지 적용
- ③ 선택과 집중에 의한 선별적 재정지원 전면 실시 시기(2004~2007년)
 - ‘대학경쟁력 강화 방안’에 기초하여 대학의 자율역량을 강화하여 경쟁을 통한 교육·연구력을 제고하기 위한 대학 재정지원 정책으로 전환
 - 모든 고등교육 재정지원사업에 대한 평가 실시 및 그 결과에 기반한 선별적·차등적 재정지원 방식으로 전환
- ④ 포물리 펀딩의 도입과 대학 구조개혁 연계 활용 시기(2008~2014년)
 - 2008년에 ‘우수인력 양성 대학 교육역량강화 사업’이 시작되면서 포물리 펀딩 방식이 도입되었으며, 이 사업은 재정을 총액으로 배분하여 대학이 지원받은 금액을 자율적으로 집행
 - 교육 및 재정 여건을 평가하여 경영이나 학사관리가 부실한 대학에는 재정지원을 줄이는 등 정부 재정지원사업을 대학 구조개혁과 연계
- ⑤ 대학구조개혁평가의 도입과 정부 재정지원 연계 강화 시기(2015~2018년)
 - ‘대학구조개혁평가’를 도입하여 정부의 재정지원과 연계를 강화하기 시작
 - 정량지표만을 기준으로 하던 기존의 ‘정부 재정지원 제한 대학 선정 평가’에서 대학의 정성적인 노력과 교육적 성과 등 정량적 요소들로 파악하기 어려운 정성적인

요소를 추가하여 정부의 재정지원과 연계

- 대학구조개혁평가 결과는 정부 재정지원사업 뿐만 아니라 국가장학금과 학자금 대출과도 연계되어 그 영향력이 더욱 컸음

⑥ 평가 및 포물러 기반 일반지원사업 도입 시기(2019년 이후~)

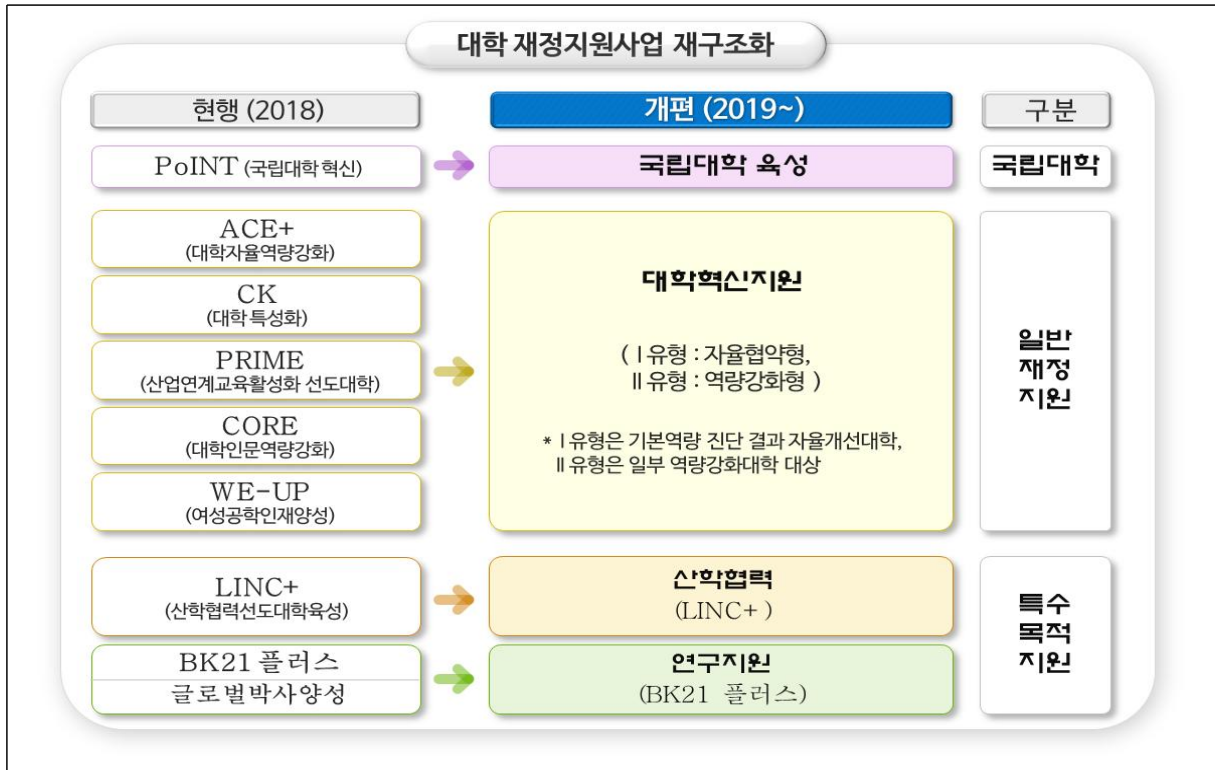
- 재정지원사업 유치를 위한 불필요한 소모적 대학 경쟁 해소를 위해 재정지원사업을 재구조화
- 기존의 다양한 특수목적지원사업을 개편하여 국립대학 육성을 위한 사업, 일반재정지원사업인 대학혁신지원사업, 산학협력과 연구지원을 위한 특수목적지원사업으로 단순화

이상의 지속적인 대학에 대한 재정지원에도 불구하고, 대학의 재정은 점점 더 어려워지고 있는 것이 사실이다. 이러한 재정위기의 핵심적 원인으로는 지난 10년간 추진된 통제 위주의 고등교육재정구조의 개편이 자리잡고 있다.

작금의 고등교육재정 위기는 2009년 미국발 경제위기 동참을 위해 그해 4년제 대학 166곳, 전문대 126곳 등 상당수 대학들이 등록금을 동결하면서부터 시작되었고, 2012년 이른바 반값등록금 정책의 시행으로 모든 대학이 등록금 인하와 함께 교내 장학금 확대가 추진되면서 본격화되었다. 2012년부터 시작된 국가장학금 제도는 소득에 따라 연간 최대 450만원의 장학금을 지급하는 I유형('12년 1.7천억, '13년 2.7천억, '14년 3.4천억, '15년 3.6천억, '16년 3.6천억, '17년, 3.6천억, '18년 3.6천억, '19년 3.7천억원)과 등록금 인하와 장학금 확충 등 대학의 자체 노력 규모와 연계하여 대학에 지원 후 대학이 자율적으로 학생을 지원하는 II유형으로 구분하여 지원하여 왔다.

그동안 정부는 주로 대학에 대한 목적형 재정지원사업 예산의 증액을 추진하여 왔는데, 시장주의적 사업 방식으로 경쟁 심화 및 대학 자율성 저해에 대한 불만이 제기되고, 대학의 기본역량, 인프라 등 경쟁력이 제자리라는 비판에 직면하여, 2019년부터 대학 재정지원사업을 ①일반적인 재정지원사업과 ②특수목적의 지원사업으로 구분하여 단순화하고 일반재정지원사업으로 대학의 자율적 혁신을 지원(기본적 역량 향상을 위해 '대학혁신지원사업' 추진)하고, 특수목적지원사업은 대학의 평가부담 완화를 위하여 연구와 산학협력 등 특수목적만을 지원함으로써 사업 통폐합 및 구조를 단순화시킨 바 있다(교육부, 2018).

[부도 3-1] 대학재정지원사업 재구조화 방안



자료: 교육부(2018)

부록 2. 과목구조 개편 제언

1. 유·초·중등교육 부문

첫째, 전체적으로 유·초·중등교육 부문에 포함된 전략목표, 프로그램 목표, 단위사업 구조의 개선이 필요하다. 고교 무상교육 및 누리과정 지원은 ‘교육정책지원 프로그램’으로 별도 분리하여 재정 운용의 효율성을 도모하며, 교육의 공공성을 강화한다.

[부도 3-2] 유·초·중등교육 부문 프로그램 구조 개편(안)

프로그램명	세부 사업		개선
지방교육재정지원	유아교육특별회계 (누리과정)	→	(신설 프로그램) 교육정책지원
학교교육 내실화	고교무상교육		

중앙교육연수원지원, 한국교육학술정보원 출연 등은 교육행정지원 등 고정비용(유지)으로 포함하여 관리한다. 교육복지 증진에는 프로그램 목표 IV-5인 기초생활보장 교육급여 사업을 포함하여 정책목표와 프로그램 목표간 일관성을 유지하며 성과관리를 도모한다.

국립학교 지원은 별도 프로그램으로 분리하여 교육부 내 분산된 국립학교 지원의 효율성을 높이고 공립학교 대비 지원이 부족한 사각지대를 해소해 나가야 한다. 국립학교 특수교육 및 장애지원, 교육복지 지원 등도 통합하여 관리한다.

학교교육내실화 및 학교교육 활성화는 창의적 인재육성, 미래형 학교공간(시설 및 안전) 지원 등으로 구체적인 지원 목적을 반영하여 프로그램을 재구조화한다. 이를 위해서는 프로그램별 단위사업 내 세부사업 간의 조정도 필요할 것이다.

둘째, 유·초·중등교육 부문의 성과를 제고하기 위하여 향후 지방교육재정교부금법 개정, 보통교부금 배분 방식(기준재정수요액) 개선, 중앙정부 차원의 재정안정화기금 설치, 시·도 교육청의 건전한 재정 집행 유도 등의 제도적 개선 노력이 뒷받침되어야 할 것이다. 교육청과 지자체의 지방교육행정협의회 기능을 활성화, 공동사업비제도를 도입하여 지방의 교육에 대한 자치단체 상호 책임성 확보, 특별교부금 사업 재구조화 등의 제도 개선 방안도 논의되고 있다.

이 중에서 지방교육재정교부금의 국세 비율 조정에 대한 쟁점을 해결하기 위한 제도적 대안으로는 매년 실수요기반 산정(인건비, 시설비 등 매년 예산당국과 협의 후 예산 편성), 지방교육재정교부금을 교육재정교부금으로 개정하여 고등교육 및 평생교육 분야에 지원 연계, 주기별로 교원보수를 제외한 학생1인당 표준교육비(3~5년 주기 설정)를 반영한 교부금 총액 구조 결정 등이 가능해 보인다. 그러나 각 대안들은 현재 지방교육재정교부금 규모보다 더 많은 재원이 소요될 가능성, 교육재정 배분 권한의 모호함, 제도 개편에 따른 중앙정부와 교육청의 반발 등을 고려하여 합리적이고 단계적인 접근이 필요하다.

2. 고등교육 부문

무엇보다 정부 차원의 대학재정 확대 기초를 지속적으로 유지시켜 나가되, 물가상승률 수준에서의 등록금 인상 허용을 적극적으로 검토할 필요가 있다.²⁵⁾ 물가상승률 수준에서의 등록금 인상은 ‘실질’ 등록금의 증가는 아니므로 가계 부담으로 곧장 이어지는 것은 아니다(김영철, 2019). 미국의 각 대학들이 세계적인 경쟁력을 확보하고 있는 이면에는 이러한 대학재정 자율화와 주정부를 비롯한 공적 주체들의 지속적인 투자가 이루어져 왔음을 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

대학 차원의 자율적 혁신을 유도하기 위하여 일종의 대학재정개혁 작업을 통해 그동안 난립한 특수목적형사업들을 일반재정지원사업체계 내로 전면 개편하였음에도 불구하고, 최근 국립대학 육성사업, 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업, 브릿지+사업, LINC+ 사업, 대학내 산학협력단지 조성, 대학 창의적 자산 실용화 사업, 4차 산업혁명 선도대학 사업 등 일부 경쟁기반형 특수목적형 사업들이 다시 늘어나고 있어 이를 어떻게 일반재정지원체계로 재편성할 것인가가 중요한 이슈로 떠오른다. 그동안 사업별 재정지원방식은 대학교육의 질을 높이는 데 크게 기여하지 못함은 물론 대학의 자율성을 침해하여 대학 특성화를 가로막는 등 고등교육기관의 중장기적 발전을 저해하는 요인으로 작용해 왔다. 따라서 특수목적형 재정지원사업이 가진 한계가 명확한 만큼 증가되는 재원을 경상비 내지 학생경비로 총액교부하는 하는 방안을 찾아야 할 것이다. 특히 현재 대학혁신지원사업이 당초의 제도 개편 취지와는 달리 사업비의 자율적 집행을 제약하는 규제적 요소들이 적지 않다는 지적이 팽배한 만큼 재정집행의 자율성을 대폭 신장하는 방향으로 즉시 사업비 집행 가이드라인의 자율화 등 제도개선에 나설 필요가 있다. 또한 등록금 자율화를 전제로 한 등록금 인상이 이루어지지 않는 한 현재 블록 그랜트(block grant) 형태로 지원되는 일반재정지원사업(예: 대학혁신지원사업)의 규모를 늘려나가야 할 것이다. 또한 부처별로 유사한 대학재정지

25) 등록금 인상 상한제에 따라 (2018년도) 기준으로 지난 3년간 평균 물가상승률 (1.2%)의 1.5배인 1.8%까지만 등록금 인상이 가능한데 이는 지난 3년간 국민경제 성장률인 4.6%에 크게 못 미치는 수준이다(김영철, 2019).

원사업이 늘어나고 있어서 이를 조정하기 위한 범부처 차원의 조정메커니즘(가칭 ‘고등교육재정위원회’)을 설치·운영할 필요가 있으며, 실무적 관점에서 (가칭) 고등교육재정 통합관리시스템을 구축하여 운영할 필요가 있다(김지하 외, 2019).

보다 근본적으로는 초·중등교육분야의 재정이 「지방교육재정교부금법」이라는 법적 근거를 갖고 있음에 비해 고등교육재정은 법률적 차원의 재정 확보의 근거가 부재한 상태이다. 따라서 교육재정교부금 제도로의 통합 등 중장기적으로 고등교육재정 확보를 위한 근거를 마련하는 작업이 수반되어야 할 것이며, 고등교육을 둘러싼 이해관계자들(중앙정부, 지방정부, 시·도교육청, 기업 등)의 책임의 분담도 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 고등교육 재정 투자의 핵심적인 초점은 교수 1인당 학생수의 대폭적인 개선과 낙후된 시설의 첨단화에 초점을 두어야 할 것이다. 이를 위해 고등교육 투자우선 순위의 전면적 재조정과 함께 이에 필요한 적절한 자원분담(중앙정부, 지방정부, 민간)이 이루어지는 재정투자 구조를 만들 필요가 있다. 이를 바탕으로 별도의 프로그램으로 (가칭) “고등교육 여건 개선 프로그램”을 신설하여 고등교육 질 제고에 적극 투자할 필요가 있다.

3. 평생·직업교육 부문

앞으로 평생·직업교육과 고등교육의 전략적 연계를 위한 정책이 한층 강화될 필요가 있다. 앞으로의 평생교육은 그동안의 초기단계로서 적응단계(비형식적이고 비체계적 서비스 기반의 고등-평생교육 연계), 그리고 두 번째 단계로서 적응단계(형식적 협력은 이루어지나 성인교육과 전통적 대학교육활동의 실질적 괴리 발생)를 넘어 최종적인 문화화 단계, 즉 평생교육이 고등교육기관 내부 시스템 속으로 깊숙이 침투하여 두 개의 활동이 하나로 통합되는 단계로까지 이행되어야 한다(Smidt & Sursock, 2011; UNESCO, 2015).

이를 위해서는 평생교육 투자 활성화를 위한 제도 및 예산 구조 개편이 필요하다. 평생교육 예산은 고용노동부를 비롯한 중앙부처 출연예산, 국고보조금, 지방자치단체의 지방교부금 및 일반예산, 시도교육청 재정 등 다양한 재원이 투입되고 있다. 교육예산 구분별 평생학습정보와 매칭이 가능한 연계시스템을 구축할 경우 평생교육재정정보 공개를 통한 투명하고 공정한 예결산 정보를 공유하여 평생교육의 합리적 추진이 가능할 것이다. 나아가 중앙부처 및 지자체 예산(전수조사), 시·도교육청 예산(지방재정알리미), 공공기관 정보 확보 등을 통한 확산적 정보체제 구축으로 평생교육재정 빅데이터 구축의 기반이 될 것이다. 향후 각종 평생교육예산과 다양한 평생학습정보에 대한 매칭을 실시할 경우 국가 차원의 평생교육 빅데이터 구축 및 공유 플랫폼으로서의 기능을 기대할 수 있다. 이를 통해 17개 시·도, 공공기관 등 국가예산 투입의 평생학습 정보를 연계가 이루어지면 국가 예산 투입 현황을 투명하게 확인할 수 있는 동시에 평생교육 정책 및 사업 추진 결과 환류 시스템으로서

체계적 관리, 대국민 정보공시가 가능하다(국가재정운용계획 교육분과위원회, 2019).

이러한 재정적 통합 기반을 바탕으로 대학에서 추진되는 각종 평생 및 직업능력 프로그램과의 연계를 통한 대학중심 평생직업능력개발의 투자 성과 도출을 본격적으로 추진해야 할 것이다. 이를 위해 현재 평생직업교육 체제 구축(프로그램)-평생학습 기반구축(단위사업) 내에 세부사업으로 국가차원 평생직업교육 투자 성과플랫폼 구축 사업을 신설할 필요가 있다. 무엇보다 학습과 일자리, 그리고 복지가 연계되는 국가차원의 복지기반형 평생교육망을 구축할 필요가 있다.

[부도 3-3] 평생직업교육체제 구축 예산 구조 개편(안)

프로그램	단위사업	세부사업
평생직업교육 체제 구축	평생학습 기반구축	평생교육바우처지원
평생직업교육 체제 구축	평생학습 기반구축	평생학습진흥 지원
평생직업교육 체제 구축	평생학습 활성화지원	대학중심의 평생학습 활성화지원

↓

프로그램	단위사업	세부사업
평생직업교육 체제 구축	평생학습 기반구축	학습-일자리-복지 연계사업(신설)
평생직업교육 체제 구축	평생학습 기반구축	국가차원 평생직업교육 투자 성과관리플랫폼 구축(신설)
평생직업교육 체제 구축	대학중심 평생직업교육 활성화	대학/전문대학중심 성인고급 직업능력 개발 지원(전면개편)
평생직업교육 체제 구축	대학중심 평생직업교육 활성화	평생교육바우처지원(이관)
평생직업교육 체제 구축	대학중심 평생직업교육 활성화	평생학습진흥 지원(이관)

아울러 4년제 대학과 전문대학 등 고등교육기관 중심의 평생·직업교육 강화를 위한 지원 확대가 필요하다. 그동안 사회적 약자 또는 적기에 학업기회를 놓친 사람들과 일부 취미 내지 여가를 위주로 한 평생교육 정책 패러다임에서 벗어나 일반 성인을 대상으로 전 생애에 걸친 직업능력 개발로 정책 초점을 확실하게 이동시킬 필요가 있다. 그동안 성인들을 위한 평생직업교육은 각종 기술계 학원들을 중심으로 한 단순 기능(제과, 제빵, 미용, 플로리스트 등)개발에 초점을 두었으나, 본격적인 100세 평생학습 시대를 맞는 보다 깊이 있고, 수준 높은 융합적 산업기술 배양 위주로 전환할 필요가 있다. 이를 위해 현재 세부사업으로 구분된 ‘대학중심 평생 활성화 지원’을 단위사업(가칭, 대학중심 평생직업교육 활성화) 수준으로

로 끌어올려 성인학습자들의 생애에 걸친 직업능력개발을 위한 본격적인 지원에 돌입할 필요가 있다. 또한 교육부가 추진 중인 평생교육 이용권(바우처)와 노동부가 추진 중인 국민 내일배움카드(기존 재직자 내일배움카드와 구직자 내일배움카드를 통합) 제도를 연계 또는 통합하여 평생학습 또는 구직을 희망하는 모든 성인학습자들이 고등교육기관의 프로그램(정규학위과정 또는 단기연수과정 등)을 수월하게 접근하여 보다 양질의 고급형 평생직업 교육 프로그램을 제공할 수 있는 통합형 보편 프로그램으로 만들어갈 필요가 있다.

이를 위해서는 대학 학위제도를 개혁하여 학부, 대학원 단계에서 6개월 과정, 1년제 과정 등 다양한 학위과정을 마련할 수 있도록 제도개혁이 필요하다. 이미 미국의 경우 1년제 경력자 석사과정(mid-career master's degree)을 운영하고 있다. 또한 개별 대학별 입학정원의 10% 이내에서만 운영하고 있는 시간제 등록제를 전면적으로 개혁하여 성인학습자들이 일과 병행하면서 새로운 학위과정을 밟을 수 있도록 유도할 필요가 있으며, 재직자 및 구직자들의 사전경험학습을 인정하는 제도를 마련하여 성인학습자들의 사전적 학습경험을 폭넓게 인정함으로써 성인학습자들의 직업기술교육의 접근성을 높일 필요가 있으며(채재은, 2018), ‘일반 학생 따로, 성인학습자 따로식’의 입학전형 및 학사관리제도의 개편을 통해 성인학습자들의 대학 입학 문호를 많이 낮출 필요가 있다.

이러한 일자리-학습-복지 시스템 간 연계 등 제도적 인프라가 구축되고, 성인학습자(실직자, 구직자)들을 위한 대학 차원의 단기(6개월~1년), 중기(1.5~2년), 장기(2년 이상) 학위 프로그램이 제공될 수 있다면 선진국형 평생직업능력개발이 가능한 체제를 만들어 갈 수 있을 것이다. 이를 위해 대학교육과정을 보다 실무와 현장연계에 적합한 내용으로 채워야 할 것이고, 성인학습자들의 학사지원 및 행정지원이 원활해야 할 것이며, 현재 정규 학부생 위주의 학자금 지원도 현재 이용 가능한 재정지원에 더하여 성인들에게도 충분히 제공되는 방향으로 개편되어야 할 것이다.

참고문헌

- 교육부, 2019 보통교부금 교부보고.
- _____, 2019 전문대학 혁신지원사업 기본계획.
- _____, 「OECD 국제 학업성취도 비교 연구(PISA 2018) 결과 발표」, 보도자료, 2019.
- _____, 「교육부 2020년도 예산 77조 3,871억원 확정」, 보도자료, 2019.
- 교육부·한국교육개발원, 지방교육재정알리미, 2019.
- _____, 「2019 교육기본통계 결과발표」, 2019.
- 국가법령정보센터(www.law.go.kr)
- 국가재정운용계획 교육분과위원회, 『2019~2013 국가재정운용계획: 교육분야 보고서』, 2019. 11.
- 김영철, 「고등교육 혁신을 위한 고등교육재정 확보 방안」, 한국교육재정경제학회 추계 학술대회 발표자료, 2019.
- 김지하 외, 『고등교육재정 배분 및 운용의 합리성 제고 방안』, 기본연구 RR2019-11, 2019.
- 서재영 외, 『OECD 고등교육재정분석 연구, 한국의 고등교육재정지원 현황 분석을 중심으로』, 한국교육개발원 현안보고 OR 2019-01, 2019.
- 송기창 외, 『2018 교육재정백서』, 한국교육개발원, 2018.
- _____, 『재정성과 연계를 위한 지방교육재정 분석지표 개선방안 연구』, 한국교육개발원, 2019.
- 송기창, 「고등교육 혁신을 위한 고등교육재정의 과제」, 한국교육재정경제학회 추계 학술대회 발표자료, 2019.
- 송대시보, 논란 속의 국가장학금 2유형, 무엇이 문제? <http://www.ssunews.net>, 2016. 5. 23.
- 윤정일, 「대학재정 지원방식 개선: 포물러 펀딩에 의한 사립대 운영비 지원을 중심으로」, 『교육재정경제연구』, 10(2), 2001b, pp. 109~136.
- 이선희 외, 『교육급여 개편방안 연구』, 한국교육개발원, 2019.
- 채재은, 「고등평생학습시스템 재구조화」, 『4차 산업혁명과 고등교육개혁』(김민주, 나민주, 채재은), 아산재단 연구총서 439, 2018.
- 한국교육개발원, 『지방교육재정분석 종합보고서, 2018, 2019.』
- 한국조세재정연구원, OECD 회원국의 조세통계로 본 국제동향, 2017.
- OECD, Education at a Glance, 2
- _____, Revenue Statistics, 2016.
- Smidt, H., & Sursock, A., *Engaging in Lifelong Learning: Shaping Inclusive and Responsive University Strategies*, SIRUS. Brussels: European University Association, 2011.

제4장

문화·체육·관광 분야

〈 문화·체육·관광 분야 투자방향 요약 〉

□ 그간 투자성과의 한계

- 국민 전반의 문화예술·체육·관광 정책 체감도 미흡
- 문화·체육·관광 분야에서의 향유의 불균형 지속
 - 문화예술·체육·관광 인프라의 지역별 격차 존재 및 장애인 생활체육 참여 저조
- 관광수지 적자 지속으로 인한 정책적 관심 필요
- 방한 외래관광객의 지역별 편중 현상 지속
 - 외래관광객의 지역별 다변화를 통해 외교적 관계 변화에 따른 위험 관리 필요
- 문화예술부문의 혁신성장을 위한 지원 필요
 - 관광부문과 연계한 서비스산업(MICE, 의료 등)의 혁신과 성장 정체
 - 콘텐츠산업은 대기업·플랫폼 중심의 산업구조로 인해 혁신적 창업은 미흡

□ 여건 변화와 전망

- 문화·스포츠·레저 등 여가산업에 대한 국민적 관심 증대
 - 주 52시간제 도입 등에 따라 여가산업에 대한 국민적 관심 증대
- 문화·스포츠·레저 등 여가산업의 고부가가치화
- 혁신성장 대안으로서 콘텐츠산업의 부상
 - 세계 콘텐츠 시장 규모는 향후 연평균 4.4%씩 성장할 것으로 전망
- 포용적 복지의 일환으로 저소득층·장애인을 위한 정책 필요성 증대
 - 국민의 기본권으로서의 문화적 권리 보장이란 국정목표 고려 필요

□ 향후 투자 기본방향

- 문화향유의 기본권 보장이란 국정목표에 부합하도록 다음과 같이 추진
 - 문화서비스의 소비(향유) 지원에 초점을 맞추되 향유의 불균형을 시정
 - 서비스 생산은 소비 확대를 통한 간접 지원과 비인기 분야 직접 지원으로 추진

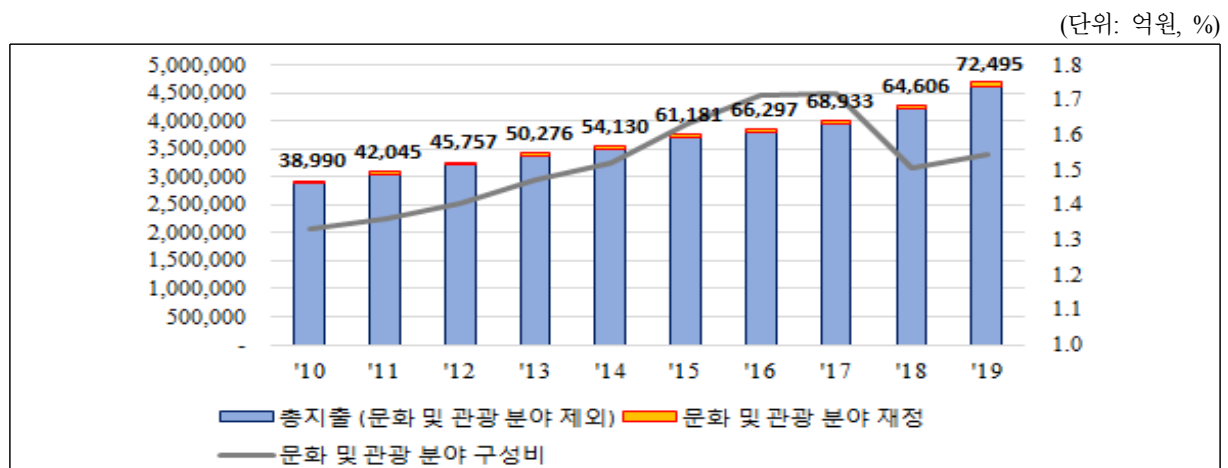
- 국민의 기본권으로서의 문화적 권리 향유를 위한 사업 확대
 - 문화향유 기회, 국내관광 활성화, 생활체육, 문화재 향유기회 프로그램 확대
 - 국민 체감도가 상대적으로 낮은 문화예술·관광·체육·종교단체 지원, 해외문화 홍보원, 각종 국제교류 사업 검토 필요
 - 각종 박물관, 미술관, 공연장에 대한 재정지원의 경우 성과 정보 검토 필요
 - 문화·체육·관광 분야에서의 향유의 불균형 완화 필요
 - 지역문화 균형발전, 장애인 생활체육 지원 확대 고려(단, 지역민 수요에 탄력적인 대응이 필요한 생활밀착형 사업은 원칙적으로 지자체 재원으로 추진)
 - 대중성이 부족한 비인기 예술분야·스포츠 종목 지원
 - 공급 측면(문화·예술·관광·체육·종교 단체 재정지원, 전문체육 육성 등)의 지원은 대중성이 부족한 비인기 예술분야·스포츠 종목의 지원에 집중
 - 국가경제의 중장기 성장에 기여할 수 있는 프로그램 지원 확대
 - 콘텐츠산업 육성, 외래 관광객 유치, 관광산업 혁신성장 지원(MICE, 의료, 웰니스 관광 등 고부가가치 관광산업 육성) 확대
 - 재정분권 시대에 부합하는 중앙정부·지자체 간 역할분담 기준 재정립
 - 지자체 국고보조 비중이 높은 프로그램에 대한 재정부담 기준 재검토 필요
- ※ 지자체 국고보조 비중 40% 초과 프로그램
- 문화예술: 창의적 문화정책 구현, 종교문화지원, 아시아문화중심도시 조성
 - 체 육: 생활체육 육성
 - 관 광: 관광진흥기반 확충
 - 문 화 재: 문화재 국제교류, 문화재 보존관리 프로그램

1. 문화체육관광 분야 재정투자 현황

가. 총지출 대비 문화체육관광 분야 재정의 구성

2019년 문화·체육·관광 분야 재정규모는 7조 2,495억원으로 정부 총지출(469조 5천억원) 대비 1.54% 수준이고, 최근 10년간(2010~2019년) 연평균 증가율은 정부 총지출 증가율(5.39%)보다 빠른 7.13%를 나타내고 있다. 문화·체육·관광 분야 재정은 규모 면에서 국가 재정 16개 분야 중 국토 및 지역개발(0.87%), 통일·외교(1.08%) 다음으로 소규모이지만, 최근 10년간 연평균 증가율(7.13%)은 사회복지(8.09%) 다음으로 빠른 수치이다.

[그림 4-1] 정부 총지출과 문화 및 관광 분야 재정 추이



2017년 이전까지 문화체육관광분야의 재정투자는 정부 총지출 증가율을 상회하는 수준으로 지속 팽창하였으나 2018년 한 차례 전년 대비 -6.28% 감소하였다가 다시 2018년 전년대비 12.21% 증가하여 반등 추세를 나타내고 있다. 2018년 예산 감소는 소위 문화계 블랙리스트 사건에 의한 것으로 일시적 감소하였다가, 일상 속 여가환경 조성 및 혁신기반 투자 확대 필요에 따라 다시 반등한 것으로 해석된다.

〈표 4-1〉 정부 총지출과 문화 및 관광 분야 재정 추이

(단위: 조원, %)

구분	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	연평균 증감률
정부 총지출	292.82	309.06	325.41	341.97	355.81	375.40	386.40	400.55	428.83	469.58	5.39
문화 및 관광 지출	3.90	4.20	4.58	5.03	5.41	6.12	6.63	6.89	6.46	7.25	7.13
(구성비)	(1.33)	(1.36)	(1.41)	(1.47)	(1.52)	(1.63)	(1.72)	(1.72)	(1.51)	(1.54)	-
(전년 대비 증감률)	(12.19)	(7.83)	(8.83)	(9.88)	(7.67)	(13.03)	(8.36)	(3.98)	(-6.28)	(12.21)	-

나. 문화·체육·관광 분야 재정의 소관 부처별 구성

문화·체육·관광 분야 재정의 소관 부처별 구성을 보면 2019년 기준 문화체육관광부의 재정이 전체 재정의 81.7%(5조 9,233억원)를 차지하고 있으며, 문화재청의 재정은 12.4%(9,008억원), 과학기술정보통신부·방송통신위원회의 재정은 5.9%(4,254억원)를 차지하고 있다.

〈표 4-2〉 문화 및 관광 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

구분	'15	'16	'17	'18	'19
문화 및 관광 분야 재정	61,181	66,297	68,933	64,606	72,495
(증가율)	(13.0)	(8.4)	(4.0)	(-6.3)	(12.2)
문화체육관광부 재정	49,959	54,948	56,971	52,578	59,233
(구성비)	(81.7)	(82.9)	(82.6)	(81.4)	(81.7)
(증가율)	(13.0)	(10.0)	(3.7)	(-7.7)	(12.7)
문화재청 재정	6,887	7,311	7,891	8,017	9,008
(구성비)	(11.3)	(11.0)	(11.4)	(12.4)	(12.4)
(증가율)	(11.1)	(6.2)	(7.9)	(1.6)	(12.3)
과학기술정보통신부· 방송통신위원회 재정	4,335	4,038	4,070	4,010	4,254
(구성비)	(7.1)	(6.1)	(5.9)	(6.2)	(5.9)
(증가율)	(16.9)	(-6.8)	(0.8)	(-1.5)	(6.1)

주: 1) 과학기술정보통신부 재정은 2015, 16, 17년의 경우 미래창조과학부 재정에 해당됨

다. 문화·체육·관광 분야 재정의 부문별 구성

최근 10년간 문화·체육·관광 분야 재정은 2010년 3조 9천억원에서 2019년 7조 2천억원으로 약 3조 3천억원 이상 증가하였다. 문화체육관광분야에서 문화예술 부문의 비중이 가장 크고 다음으로 관광과 체육부문의 비중은 20%대로 비슷하며 문화재 부문의 비중은 12~13% 수준을 유지하고 있다. 2019년 기준 부문별 구성비는 문화예술은 42.9%(3조 1,069억원), 체육 20.2%(1조 4,647억원), 관광 19.5%(1조 4,140억원), 문화재 12.4%(9,008억원), 문화 및 관광일반 5%(3,632억원) 순이다.

〈표 4-4〉 정부지출 분야별 비중(중앙정부)

(단위: 백만, 자국통화)

구분	총지출	여가, 문화 및 종교 지출	비율
Austria	118,326.9	2,070.8	1.75%
Belgium	116,255.5	270.0	0.23%
Czech Republic	1,389,745.0	27,278.0	1.96%
Denmark	822,546.0	20,327.0	2.47%
Estonia	7,411.2	268.5	3.62%
Finland	59,326.0	1,488.0	2.51%
France	509,827.0	5,310.0	1.04%
Germany	393,684.0	2,868.0	0.73%
Greece	66,732.0	631.0	0.95%
Hungary	11,512,785.0	1,025,276.0	8.91%
Ireland	71,536.8	1,151.3	1.61%
Israel	410,109.9	10,759.3	2.62%
Italy	496,062.0	9,382.0	1.89%
Japan	93,880,900.0	179,000.0	0.19%
Korea	321,901,500.0	4,873,100.0	1.51%
Latvia	5,554.0	168.9	3.04%
Lithuania	8,841.9	230.7	2.61%
Luxembourg	16,238.3	310.2	1.91%
Netherlands	184,192.0	2,132.0	1.16%
Norway	1,290,087.0	23,480.0	1.82%
Poland	434,589.0	5,874.1	1.35%
Portugal	62,640.1	620.2	0.99%
Slovak Republic	21,060.8	492.6	2.34%
Slovenia	11,445.1	355.9	3.11%
Spain	219,890.0	2,193.0	1.00%
Sweden	1,276,999.0	14,729.0	1.15%
Switzerland	70,595.2	516.2	0.73%
United Kingdom	745,815.0	8,888.0	1.19%
United States	4,249,776.3	5,364.2	0.13%

문화체육관광 분야의 지출비중에 관한 보다 의미 있는 국제비교를 위하여 정부기능분류(COFOG) 기준 ‘휴양, 문화 및 종교(Recreation, culture and religion)’와 한국의 문화체육관광

분야 지출을 부문단위에서 비교하였으며, 그 결과는 <표 4-4>와 같다. 한국의 예산분류체계와 정부기능분류(COFOG)상 체계가 정확히 일치하지 않기 때문에 국제비교에 한계가 존재하기는 하지만, 각 부문의 명칭을 근거로 최대한 합리적인 수준에서 양측 자료를 대응시켰다. 비교를 위하여 OECD는 일반정부(general government) 자료, 한국의 예산안은 중앙정부 자료를 사용하였으며, 표에 제시된 ‘OECD 평균’ 수치는 각 연도별 COFOG 부문별 자료가 가용한 국가들 수치의 단순평균이다. 분석결과, 한국의 관광 및 체육부문에 대한 지출비중이 OECD 평균 대비 높은 것으로 분석되었다. 표에서 COFOG 기준 ‘여가 및 스포츠 서비스’의 지출 비중을 보면 한국이 OECD 평균에 비하여 높은 것을 확인할 수 있다. 반면에 한국의 문화예술 부문에 대한 지출비중은 OECD 평균보다 다소 낮은 것으로 분석되었다. COFOG 기준 ‘문화서비스’의 2016년 지출비중을 보면 한국은 0.65%이며 OECD 평균은 0.66%로 거의 동일한 것을 확인할 수 있다. 문화 및 관광일반부문의 지출비중은 COFOG 기준 ‘기타 미분류 휴양, 문화, 종교’의 데이터를 근거로 평가해볼 때 다소 높은 것으로 판단되었으며, 문화재 부문에 대해서는 OECD 자료와 의미 있는 국제비교를 수행하는 데 한계가 존재하였다. 이 분석결과만을 본다면 문화체육관광 분야 내 관광 및 체육부문의 지출비중을 조정하고 그 대신 문화예술부문의 지출을 확대하는 것이 국제적 추세에 부합하는 것이라고 보여진다.

<표 4-5> COFOG 기준 문화예술체육 분야 부문별 지출비중 비교

(단위: %)

부문		한국			OECD평균		
		2008	2012	2016	2008	2012	2016
휴양, 문화 및 종교	휴양 및 스포츠 서비스	0.50*	0.50*	0.64*	0.23	0.20	0.29
	문화서비스	0.49	0.56	0.65	0.73	0.61	0.66
	방송 및 출판서비스	0.09	0.15	0.15	0.37	0.38	0.41
	종교 및 기타 공동체 서비스	0.01	0.02	0.03	0.19	0.15	0.20
	휴양, 문화, 종교 R&D	0.01	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04
	기타 미분류 휴양, 문화, 종교	0.12*	0.15*	0.21*	0.09	0.07	0.10

주: 1. 각 수치는 전체 정부 총지출 대비 지출비중(%)임

2. 별표(*)는 한국의 지출비중이 OECD평균 보다 높은 것을 의미함

자료: 기획재정부

문화예술 부문 중에서 한국이 상당한 비교우위를 가진 분야로 평가받는 문화산업에 관한 추가적인 국제비교를 수행한 결과는 다음과 같다. 한국콘텐츠진흥원이 발표한 자료에 따르면, 우리나라의 콘텐츠시장 규모는 세계시장의 약 2.6%(7위) 수준으로 추정되며, 미국이 전체 세계 콘텐츠 산업의 37% 이상을 차지하고 있다. 2017년 세계 콘텐츠 시장 규모는 전년 대비 5.3% 증가하였으며, 앞으로도 연평균 4.4%씩 성장할 것으로 예상된다.

〈표 4-6〉 세계 주요국의 콘텐츠 산업 시장규모

(단위: 십억달러)

순위	국가	시장규모	순위	국가	시장규모
1위	미국	817(37.1%)	6위	프랑스	72(3.3%)
2위	중국	246(11.2%)	7위	한국	57(2.6%)
3위	일본	182(8.3%)	8위	캐나다	54(2.5%)
4위	독일	103(4.7%)	9위	브라질	45(2.0%)
5위	영국	97(4.4%)	10위	이탈리아	40(1.8%)

자료: 한국콘텐츠진흥원, 「2018 해외콘텐츠시장분석」

세계 각국은 국가경쟁력 강화를 위해 4차 산업혁명과 연계한 핵심전략으로 문화산업을 적극 육성하는 경향이 있다. 미국의 경우, Startup America Initiative(SAI, 2011)를 발족하는 등 세제혜택, 정부지원금, 융자지원 등 연방정부 및 주·지방정부의 간접적 지원을 통하여 콘텐츠산업을 활성화하고 있으며, 통상정책 등과 연계한 지적재산권의 보호 강화로 세계 콘텐츠시장에서의 주도권을 강화하는 추세이다. 반면 중국은 인터넷 등 ICT와 연계한 콘텐츠 산업에 초점을 맞추고 있으며, 국가 주도의 문화산업을 집중적으로 육성하여 문화산업이 2020년까지 GDP의 5% 이상이 되도록 하겠다는 계획을 발표하였다. 일본은 정부 지원보다는 시장 자율에 맡기고 있지만 최근에는 지적재산전략본부, 문부과학성, 경제산업성이 주도하는 정부 역할이 점차 강화되는 추세이다. 반면 영국은 콘텐츠산업을 창조산업(creative industries)으로 정의하고, 소설, 방송, 음악 등 관련 산업을 국가전략산업으로 육성하고 있다. 구체적으로 범정부 창조산업추진반을 설치하고 ‘창조영국(creative britain)’ 계획을 발표('08.2)하여 추진하고 있다. 2011년에는 창조적 유럽프로그램(Creative Europe Programme)을 발표하여, 2020년까지 진행되는 중장기 정책으로 유럽 문화 전반의 동반성장 및 창조산업 부문의 경쟁력 강화를 추진하고 있다.

〈표 4-7〉 각국의 콘텐츠산업 육성 사례

미국	세제혜택과 지원금보조, 융자지원 등 연방·주·지방정부의 간접적 지원정책을 통해 콘텐츠 산업을 활성화 - ‘Startup America Initiative(SAI, 2011)’ 발족으로 일자리 창출과 경제성장 도모 - 저작권을 통한 통상정책강화(FTA)로 세계 콘텐츠시장 주도권 강화
중국	국가 주도의 문화산업 집중 육성, 국가 혁신전략으로 ‘인터넷 플러스’ 발표 - 모바일 인터넷, 빅데이터, 사물인터넷(IoT), 클라우드 컴퓨팅 등을 주 산업과 융합해 산업의 구조전환 및 업그레이드를 도모하려는 전략 추진 - 문화산업이 2020년까지 GDP의 5% 이상이 될 수 있도록 지원하는 것을 목표

〈표 4-7〉의 계속

일본	수평적인 업계주도형으로 정부의 역할이 점차 강화되는 추세 - 지적재산전략본부 및 문부과학성, 경제산업성 주도의 각종 정책수립을 비롯하여 콘텐츠 유통 인력양성, 기술연구개발의 3가지 부문에 정부 역할이 강화, 전통문화와 원작 콘텐츠로 국가 브랜드 구축 혁신 노력 - 「신일본양식·브랜드 추진협의회」로 국가이미지 구축 - 지적재산전략본부 설치, 콘텐츠 보호 육성법 제정, 영상산업진흥기구 설치 - 일본 경제산업성 “문화산업 대국전략” 발표 (대중문화를 통한 쿨재팬 이미지 제고가 핵심)
영국	콘텐츠산업을 창조산업(Creative Industries)으로 칭하고, 국가 차원에서 적극 육성 - 소설, 방송, 음악 등 창조산업을 국가전략산업으로 육성 - 범정부 창조산업추진반 설치 및 ‘창조영국(Creative Britain)’ 발표(2008.2) - 크리에이티브 잉글랜드(Creative England) 설립·보완을 통해 지역 창조산업 발전 도모(2011) - 창조적 유럽프로그램(Creative Europe Programme) 발표(2011), 2020년까지 진행되는 중장기 정책으로 유럽 문화전반의 동반성장 및 창조산업부문의 경쟁력 강화를 목표

2. 그간의 투자성과 및 한계

가. 재정투자의 성과

1) 문화예술 부문

문화예술 부문은 그동안 ① 국민들의 문화향유 여건 진작 ② 다양한 계층의 문화적 권리 확보 지원 ③ 문화예술의 창조적 역량 강화 ④ 콘텐츠산업 육성 ⑤ 문화를 통한 지역재생 활성화 등의 성과를 올렸다.

첫째, 삶에서 여가가 차지하는 비중이 확대됨에 따라 국민들의 문화향유 여건 진작을 위한 제도적 기반을 구축하였다. 2018년 7월부터 도서구입, 공연관람비에 대해 소득공제를 시행하고, 매달 마지막 주간을 ‘문화가 있는 날’로 지정하여 문화행사를 개최하였다. 또한 여가참여를 독려하기 위해 근로자 휴가실태조사를 국가승인통계로 조사 의무화하였고(통계청 고시 제2018-415호), ‘여가친화기업’ 인증을 확대하여 일-여가 균형 환경을 조성하는 데 노력하였다. 한편 생활권 내에서 다양한 문화활동을 할 수 있도록 공공도서관, 작은도서관, 문화원, 생활문화센터 등 문화공간을 조성 및 개보수하였고, 국립문화시설 야간개장, 공공도서관 개관시간 연장 운영, 휴관 없는 국립박물관미술관 운영 등 여가 친화적 문화공간 운영을 위해 노력하였다.

둘째, 다양한 계층의 문화적 권리 확보를 위해 노력하였다. 경제적 여건으로 문화활동이 어려운 기초생활수급자 및 차상위 계층에게 통합문화이용권(문화누리카드)의 지원 금액을

매년 상향하고 있으며 장애인의 창작 및 문화향유를 위해 ‘함께누리’ 지원 확대와 아울러 국민의 문화 접근성 개선을 위해 소외지역 문화 순회공연, 실버세대를 대상으로 문화프로그램 등을 추진하였다.

셋째, 문화예술의 창조적 역량강화를 위해 예술인 창작환경 조성 및 창작활동 지원을 강화하였다. 2019년부터 예술인 생활자금 융자사업을 시범운영하여 예술인의 자생적인 생활기반을 마련하고 안정적인 창작활동을 위해 사회·경제적인 사각지대를 해소하는 데 기여하였다. 더불어 2013년부터 지원되고 있는 예술인 창작준비금(연 300만원) 지원 대상을 확대하여 경제적인 이유로 예술창작활동을 중단하지 않도록 하였고, 예술인 고용보험 도입 등 예술인 사회보장 및 생활지원을 위한 노력도 강화하였다.

넷째, 4차 산업혁명 시대 뉴콘텐츠 육성 기반을 조성하고, 콘텐츠산업 창업 생태계 조성 및 일자리 창출, 신한류 확대를 통한 해외시장 개척을 지원하였다. 콘텐츠산업 생태계 조성 사업 추진을 통해 콘텐츠 창작, 창업 활성화 및 기업 성장 단계별 맞춤형 지원을 실시하였다. 한편 한류 확산에 힘입어 음악 및 게임, 영화 등의 수출 실적이 지속적으로 증가하고 있으며, 중국의 높은 의존도에서 탈피하여, 동남아 및 유럽, 북미 시장 진출을 확대하고 있다. 2014년부터 2018년까지 최근 5개년 콘텐츠산업 수출액은 연평균 증가율 16%로 높은 성장률을 달성하였고, 게임 등 주요 장르의 수출 강세가 기여한 바가 크나, 유럽 및 북미 시장 점유율 확대도 지속적인 수출 성장에 기여하고 있는 것으로 분석된다.

다섯째, 지역 내 유희공간을 지역민의 문화향유 공간으로 조성하는 등 문화를 통한 지역 재생 활성화를 촉진하였다. 2018년부터 「지역문화진흥법」에 근거한 문화도시 조성 사업은 예비사업 추진(지자체, 1년간)을 거쳐 2019년에는 문화도시를 최초 지정, 장소-콘텐츠-인력 통합지원을 통해 지역별 특색 있는 문화자원 개발 토대를 형성하였다. 더불어 문화적 도시 재생사업을 국토부 도시재생 뉴딜사업지역과 연계 추진하였으며(26개 내외 지자체), 지역의 노후 산업단지, 폐산업시설 등 제 기능을 잃은 유희공간을 문화예술로 재창조(리모델링)하는 사업을 추진하고 있다.

2) 관광 부문

관광 부문은 그동안 ‘고부가가치·고품격 한국관광’을 실현한다는 목표를 추진해왔으며, 이와 관련해 ① 방한 관광시장의 회복 ② 관광산업 경쟁력 강화 ③ 고부가가치 관광 활성화 ④ 지역별 관광개발 추진 등의 성과를 달성하였다. 첫째, 방한 관광시장과 관련해 그동안 한국 관광객 중에는 중국 관광객이 주류를 이루었으나 2019년의 경우 3대 전략시장(비중국중화권, 일본, 아중동)의 관광객 증가율이 전년 대비 18.1%를 기록해 중국 관광객 수 증가율(14.9%)을 상회했다. 또한 최초로 중국 관광객을 제외한 방한 외래 관광객 수가 최초로 1,000만명을 돌파함으로써 외래 관광객이 중국 일변도에서 다변화되는 성과를 올렸다.

〈표 4-8〉 5개 광역관광자원 개발 사업

사업명	3대문화권 문화생태관광기반 조성사업(지역지원)	중부내륙권 광역관광개발 (지역지원)	한반도생태 평화벨트 조성(지역지원)	서부내륙권 광역관광개발 (지역지원)	충청유교문화권 광역관광개발 (지역지원)
사업내용	대구·경북권의 신라·가야·유교 등 역사문화 자산과 낙동강·백두대간권의 친환경 녹색자원 연계 개발로 지역관광 및 경제활성화 도모	중부내륙권의 수려한 산악자원과 호수자원, 유서 깊은 다양한 역사·문화자원의 관광자원화	DMZ 일원의 우수한 생태자원 및 안보 역사·자원을 활용, 세계적 관광명소로 육성	서부내륙권의 우수한 관광 잠재력을 체계적으로 개발하여 지역 관광 성장 동력 마련	충청권 유교문화자원의 관광잠재력을 체계적으로 개발하여 지역 관광 자원화
사업기간	2010~2021	2013~2022	2013~2022	2017~2026	2019~2028
지원대상	대구, 경북	중부내륙권 3개 시·도, 17개 시·군	경기도, 강원도, 인천내 10개 시·군·구	세종, 충남(8개 시·군), 전북 (10개 시·군)	대전, 세종, 충북 (11개 시·군), 충남(15개 시·군)
지원형태	지자체보조	지자체 보조	지자체 보조	지자체 보조	지자체 보조
지원조건	정률보조(70)	정률보조(50)	정률보조(50)	정률보조(50)	정률보조(50)
시행주체	지자체	지자체	지자체	지자체	지자체

둘째, 관광산업 경쟁력 강화와 관련해 한국 경제의 전반적인 침체에도 불구하고 관광사업체의 수는 2019년 3월 기준 3만 6,296개로, 2017년 대비 9.7% 증가했다. 이는 관련 일자리 증가로 이어져 2019년 한 해 동안 약 1,000여 개의 신규 일자리가 만들어졌다.²⁶⁾

셋째, 고부가가치 관광과 관련해 한류관광객과 의료관광객이 크게 증가했다. 한류 관광객은 2017년 143만명으로 전년 대비 5.1% 증가했으며, 의료 관광객은 2018년 37만 5,000명으로 전년 대비 14.1% 증가했다. 일반 관광에 비해 부가가치가 높은 MICE산업의 경우 2018년 6월 UIA/국제협회연합에 따르면, 한국의 국제회의 개최 건수가 2016년과 2017년 2년 연속 세계 1위를 차지했다. 마지막으로 지역별 관광자원 개발과 관련해 광역 단위의 관광자원 개발을 통해 국가균형발전을 달성한다는 목표 아래 2010년 이후부터 5개 광역관광개발이 추진되고 있고, 특히 2019년부터는 충청유교문화권 개발이 시작되었다.

3) 체육 부문

체육 부문은 ‘생활체육 활성화와 스포츠경쟁력 강화’를 목표로 사업을 추진해왔으며, 그 동안 ① 생애주기별 생활체육 활성화 ② 장애인의 생활체육 확대 ③ 엘리트 체육의 경기력

26) 2019년 일자리 관련 신규 일자리는 유망 벤처 360명, 관광두레 225명, 일자리박람회 328명, 우수호텔아카데미 86명, 신중년호텔리어 70명, 해외근무실습 10명 등이다.

향상 ④ 스포츠산업 육성 ⑤ 스포츠 외교 등의 성과를 거뒀다. 첫째, 생애주기별 생활체육 활성화를 위해 연령, 계층별 맞춤형 프로그램을 꾸준히 늘려온 결과, 생활체육 참여율이 2017년 59.2%에서 2019년 63.0%로 3.8%포인트 증가했다. 또한 스포츠강좌 이용권 참가자는 2019년 4만 8,000명으로 10년 전인 2009년 9,260명보다 4배 이상 증가했다. 생활체육을 위한 인프라의 경우 2010년 1만 5,179개에서 2017년 2만 6,927개로 2배 가량 증가했으며, 이에 따라 1인당 체육시설 면적도 2010년 3.12㎡에서 2017년 4.28㎡로 37%가량 증가했다.

둘째, 장애인체육의 경우 장애인들의 생활체육 참여율이 2019년 23.8%를 기록해 당초 목표를 초과 달성했다. 또한 장애인 생활체육지도자의 도움을 받은 장애인의 수가 2017년 1,537명에서 2018년 2,079명으로 35% 증가했다. 셋째, 엘리트 체육의 경기력 향상을 위해 종목별 지원 유형을 기존 3단계에서 5단계로 세분화해 국가대표 육성시스템을 보다 정교화하는 한편 2019년부터 지도자들의 훈련수당을 인상했다. 전임지도자의 경우 월 500만원에서 550만원으로, 트레이너는 월 270만원에서 297만원으로 각각 올랐다. 특히 최근 2~3년 사이의 국제경기대회의 성적도 주목할 만하다.²⁷⁾

〈표 4-9〉 최근 5년간 국내 스포츠산업의 현황

구분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 성장률(%)
매출액(조원)	64.9	66.4	68.6	72.6	74.7	3.6%
사업체수(개)	90,493	92,293	93,350	95,387	101,207	2.8%
종사자수(만명)	35.5	37.3	38.3	39.8	42.4	4.5%

자료: 2018 스포츠산업실태조사

넷째, 스포츠산업의 경우 꾸준한 증가세를 기록하고 있다. 국내 스포츠산업의 시장규모는 2017년 기준 74조 7,000억원으로, 최근 5년간 연평균 3.5%의 성장률을 기록했다. 2017년 기준으로 사업체수는 10만 1,207개, 종사자수는 42만 4,000명이다.

이처럼 국내 스포츠산업은 꾸준한 성장세를 기록하고 있지만, 대부분의 업체가 영세한 데다 최근 4차 산업혁명 등 기술변화에 능동적으로 대처하면서 특화된 기술을 바탕으로 세계적 경쟁력을 갖춘 기업은 아직 나타나지 않고 있다. 마지막으로 2019년 광주세계수영선수권대회, 2018년 평창 동계올림픽과 패럴림픽, 2017년 FIFA U-20 월드컵 등 매년 주요 국제대회를 성공적으로 개최하는 한편 국제스포츠계에서 한국의 몫을 지속적으로 유지하는²⁸⁾ 등의 성과를 올리고 있다. 이러한 성과는 2020년 도쿄올림픽, 2024년 파리올림픽에서

27) 최근 2~3년 사이의 국제경기대회 성적은 2018년 평창동계올림픽 7위, 평창동계패럴림픽 16위, 자카르타·팔렘방하계아시야경기대회 3위, 인도네시아 장애인아시야경기대회 2위, 2017년 삿포로동계아시야경기대회 2위, 2016년 리우올림픽 8위, 2015광주하계U대회 종합1위 등이다.

28) 국제스포츠계에서 한국의 몫은 UNESCO 당사국 의장단 부의장국 연임(2017~2019), IOC 위원(이기홍 대한

태권도가 공식종목으로 존속하는 데 기여한 것으로 평가된다.

4) 문화재 부문

문화재 부문은 문화유산의 보존과 활용(또는 가치창출)을 통한 민족문화 발전을 목표로 사업을 추진해왔으며, 그동안의 성과를 ① 문화재의 보존과 관리 ② 문화재의 활용 ③ 국제 협력 등으로 나눠 정리할 수 있다. 첫째, 문화재의 보존과 관리와 관련해 문화재를 각종 재난으로부터 보호하기 위한 안전관리시스템이 꾸준히 구축되어 왔다. 특히 자연재해 및 재난으로 인한 문화재 훼손을 막기 위한 긴급 보수비 투입이 매년 일정액 이상 이뤄졌다. 또한 문화재에 대한 체계적이고 과학적인 보존을 위한 관리체계를 구축해 불교문화재 일제·정밀(과학적) 조사(2002년~계속), 대형불화 정밀조사(매년 7~8점), 문화재 다량소장처 보존관리 지원 사업(2015년~계속), 불교문화유산 전문 연구기관 건립지원(2017년~계속) 등이 추진돼 왔다.

〈표 4-10〉 긴급보수비 사업 지원실적(2014~2018년)

(단위: 건, 백만원)

연도	2014	2015	2016	2017	2018
건수	78	82	110	46	60
지원액	5,472	4,982	8,232	4,514	4,056

둘째, 문화재의 활용과 관련해 5대궁(경복궁, 창덕궁, 덕수궁, 창경궁, 경희궁)을 활용한 궁중문화축전을 개최하는 한편 조선왕궁과 왕릉을 품격있는 관광자원으로 활용하기 위한 원형복원 사업이 꾸준히 추진되고 있다.

〈표 4-11〉 궁능원 종합정비사업의 구체적 내용

사업명	경복궁종합정비	덕수궁복원정비	영녕릉 보존정비
사업내용	경복궁 내 전각복원	덕수궁 내 전각복원	영녕릉 능제복원 및 보존관리
사업기간	'11~'45년	'04~'39년	단년도 계속사업
지원대상	국민	국민	국민
지원형태	직접수행	직접수행	직접수행
지원조건	해당없음	해당없음	해당없음
시행주체	문화재청 궁능유적본부	문화재청 궁능유적본부	문화재청 궁능유적본부

체육회장) 선출(2019.6.), WADA 이사회 국내개최(2017.11) 및 선수위원 배출(홍정호) 등이다.

이와 함께 지역별로 특색있는 문화재를 활용한 프로그램도 지속적으로 확대되고 있다. 예컨대 선비문화와 전통예절을 소재로 한 ‘향교·서원 활용프로그램’은 2014년 38개소(12억원)에서 2019년 97개소(30억 7,000만원)로 늘어났다. 인문·호국정신 등을 소재로 한 ‘전통산사문화재 활용프로그램’은 2017년 25개소(10억원)에서 2019년 34개소(10억원)으로 증가했다. 마지막으로 문화재와 관련된 국제협력은 국내 문화재의 세계유산 등재 등의 성과를 올리고 있다. 2019년 기준으로 세계유산, 인류무형유산, 세계기록유산 등에 등재된 국내 문화재는 총 49건에 달한다. 이와 함께 미얀마, 라오스, 캄보디아 등과 협력해 이들 국가의 세계유산을 보존관리하는 사업을 지원하고 있다.

나. 재정투자의 한계

1) 문화예술 부문

문화체육 및 관광 분야에의 정책적 투자와 성과에도 불구하고 몇 가지 한계 및 보완점이 확인된다. 먼저 문화예술 부문의 재정투자 한계점은 다음과 같다. 첫째, 다양한 정책에도 불구하고 국민 전반의 정책 체감도는 아직 미흡한 수준이다. 문화를 향유하는 데 직접적 도움이 되는 제도와 프로그램 등 전반적인 문화수요 진작 활동이 부족한 것으로 분석된다. 여가생활 활성화를 위한 1순위 정책에 대한 선호율(국민여가활동조사)을 살펴보면 2008년과 2018년 조사 모두 다양한 여가시설을 가장 선호하고 있으며, 여가관련 동호회 육성·지원에 대한 선호도는 2.6%에서 8.6%로 증가하였다. 2008년보다 2018년 일상 속 문화정책은 보다 확대되었고 다양한 프로그램을 제공하고 있음에도 불구하고 국민의 정책 체감도는 낮고 정책적 요구 수준은 높은 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-12〉 여가활성화를 위한 1순위 정책 선호도

(단위: %)

구분	다양한 여가시설	공휴일, 휴가 보장	여가 관련 동호회 육성·지원
2018	32.0	9.1	8.6
2008	48.9	-	2.6

둘째, 도시와 농촌 간, 젊은층과 노년층 간, 저소득자와 고소득자 간 문화향유 격차가 상존하고 있다. 전체 문화예술행사 관람률은 2014년 71.3%에서 2019년 81.8%로 증가하였으나, 이 중 대도시는 84.1%인 반면 읍면지역은 71.4% 수준에 머물러 도시와 농촌 간 문화향유 격차가 있다(2019년 국민문화예술활동 조사). 전반적으로 문화향유에 대한 욕구와 수요가 증가하면서 문화예술행사 관람률도 향상 추세인데, 도시와 농촌지역 간 격차는 있지만 문화예술행사 관람률은 2014년 대비 2019년 대도시 8.3%p, 중소도시 11.6%p, 읍면지역

13.7%p 증가하여 도시 이외 읍면지역의 문화예술행사 관람률이 급격하게 증가하고 있다. 이는 그동안 읍면지역, 농촌지역의 문화적 수요 형성에 대한 의문에 답할 수 있는 지표이자, 보편적인 문화권 확보를 위한 국가적 노력이 필요함을 시사한다.

〈표 4-13〉 문화예술행사 관람률

(단위: %, %p)

구분	2014(A)	2016	2018	2019(B)	비중차이(B-A)
대도시	75.8	81.2	85.2	84.1	8.3
중소도시	73.0	81.0	82.1	84.6	11.6
읍면지역	57.7	65.7	71.7	71.4	13.7

자료: 문화체육관광부(2020), 「2019년 국민문화예술활동조사」; 문화체육관광부(각년도), 「문화향수실태조사」

도시와 농촌 간의 문화향유 격차는 그동안 지역격차 완화를 위해 시설확충 중심의 정책으로 도시(시와 구)와 농촌(군) 간의 인구 대비 문화기반시설의 격차는 완화되어 오히려 농촌지역이 우세하지만 문화서비스 제공자인 예술인이 도시에(시와 구) 집중되어 있기 때문이다. 지역 간 문화격차에 대해 2019년 발표한 ‘지역문화실태조사’²⁹⁾의 주요지표를 통해 살펴보면, 인구에 대비한 문화 관련 예산과 기반시설은 군 지역이 우위를 보이는 데 비해 예술인과 문화예술 법인 및 단체는 여전히 도시 지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 1인당 문화예산 수는 군 182,000원, 시 92,000원, 구 18,500원이고, 인구 천명당 문화기반시설 수는 군 0.13개, 시 0.05개, 구 0.03개 순이다. 반면 인구 만명당 등록예술인 수는 구 12.8명, 시 5.0명, 군 3.0명, 문화예술 법인·단체 수는 구 8.8개, 시 5.2개, 군 1.1개 순이다. 문화향유 격차는 연령별 및 소득수준별로도 존재한다. 문화예술 관람률이 젊은층(20대 97.4%, 30대 91.5%)에서는 높게 나타났지만 노년층(60대 64.9%, 70세 이상 49.9%)에서는 낮게 나타났으며, 월평균 소득 100만원 미만(51.7%)과 600만원 이상 인구(92.%) 간에도 상당한 격차가 존재하였다.

〈표 4-14〉 시·군·구 간 주요 문화격차

(단위: 원, 개)

구분	전국	시	군	구
1인당 문화예산	102,100	92,000	182,000	18,500
천명당 문화기반시설 수	0.07	0.05	0.13	0.03
만명당 등록예술인 수	6.6	5.0	3.0	12.8
문화예술 법인·단체 수	4.8	5.2	1.1	8.8

자료: 문화체육관광부(2019), 「2017년기준 지역문화실태조사」

29) 지역문화실태조사는 「지역문화진흥법」에 근거하여 지역 간의 문화격차 현황 등 지역문화진흥에 필요한 사항을 5년마다 조사하여야 하며, 2017년도 조사기준 자료를 2019년도에 발표하였음.

셋째, 예술인 복지를 위한 예산 확대에도 불구하고 예술 활동 공간 및 투자 부족, 불공정한 계약 환경에 따른 창작에 대한 대가체계 미흡 등으로 불안정한 예술 생태계가 크게 개선되지 않고 있다. 2018년 예술인 실태조사에 따르면, 개인 창작 공간 보유비율이 54.3% 수준에 머물고 있고, 전업예술인 76%가 프리랜서로 불안정한 일자리 구조에 놓여 있으며, 서면 구두계약 체결경험이 42.1%, 월수입 100만원 미만이 72.7%, 고용보험 가입률 24.1%로 예술창작 환경은 여전히 열악한 상황이다. 문화콘텐츠산업에 있어서 유통사와 창작자, 제작사와 종사자 등 관련 우월적 지위를 바탕으로 한 불공정·불합리한 관행도 여전히 잔존하고 있으며, 문화예술인 대상 창작·복지 등 지원은 개선되고 있으나 안정적 재원조달과 권익보장을 위한 법·제도 구축은 미비한 실정이다.

넷째, 콘텐츠산업의 경우, 산업의 성장세에도 불구하고 정부 지원의 성과에 대한 상반된 평가가 존재한다. 게임·영화 등 콘텐츠산업은 대기업·플랫폼 중심의 산업구조가 정착되어 혁신적 창업이나 강소기업의 출현은 미흡하다. 매출액 10억원 이상 콘텐츠기업은 총기업수의 7.8%이나 전체 매출의 86.1%를 차지하고 있다(10억원 미만 매출의 콘텐츠기업 수가 92.2%임에도 매출 비중은 13.9% 불과). 또한 해당 산업의 성장잠재력에도 불구하고 국내외 경제 저성장 기조에 따른 투자심리 위축으로 관련 중소기업들이 투자재원의 조달에 어려움을 겪고 있다. 콘텐츠 수출시장이 특정지역에 편중되어 향후 전략적 다각화를 위한 지원도 요구된다. 2017년 콘텐츠 수출시장은 중화권(44.7%), 일본(19.4%), 동남아시아(15.4%) 순이었으며 향후 미국, 유럽시장 진출을 위한 지원이 필요한 것으로 판단된다. 그리고 중국 및 동남아 지역의 낮은 지적재산권 보호 수준으로 한류 콘텐츠가 불법 유통되는 등 저작권 침해사례가 개선되지 않고 있어 대응이 필요하다. 합법 저작물시장 침해규모는 2015년 2.3조원에서, 2016년 2.4조원, 2017년 2.6조원으로 증가하는 추세에 있으며 불법복제물 시장규모도 2015년 3,629억원, 2016년 4,229억원, 2017년 3,792억원으로 유지되고 있다. 신문 산업이 온라인매체로 변화하며 ‘가짜 뉴스’ 범람 등으로 저널리즘의 신뢰가 하락하고 있는 점도 재정투자의 한계로 볼 수 있다.

2) 관광 부문

관광 부문 재정투자의 한계는 다음과 같다. 먼저 관광수지 적자가 지속되고 있어서 정책적 관심이 필요하다. 향후 국내관광 서비스 품질 개선을 통하여 국민들의 해외여행수요를 국내여행으로 전환하여 관광수지를 개선할 필요가 있다. 2019년 국민해외여행 동향분석에 따르면, 국내여행 개선 필요사항으로 바가지 요금(1위, 50%), 매력적인 관광지 개발(2위, 26.6%), 숙박환경 개선(3위, 7.3%)이 선정되었으며 정부 차원의 국내관광 활성화 대책이 필요한 것으로 판단된다. 둘째, 관광 인프라의 지역 간 불균형으로 인한 관광 불균형이 상존하고 있다. 차별화된 관광콘텐츠와 지역 관광인프라 부족으로 수도권, 부산, 제주 이외의 지역으로 관광산업의 경제적 효과가 파급되지 않고 있다. 2018년 현재 방한 외래객의 79.4%

가 서울을 방문하고 있으며, 서울·경기·부산 이외의 지역을 방문하는 외래객은 10% 미만인 것으로 조사되었다.

셋째, 방한 외래관광객의 증가에도 불구하고 중국·일본 등 주력시장에 정치·외교적 관계 악화에 따른 위험요인이 상존하여 외래관광객의 지역별 다각화를 모색할 필요가 있다. 방한 외래객은 2016년 1,724만명에서 2017년 1,334만명, 2018년 1,535만명으로 감소하였다가 2019년 1,750만명(잠정)으로 다시 증가하였다. 외래관광객 유치 성과가 외부 환경요인에 크게 영향을 받는 측면이 있어서 변동성을 줄이기 위한 정책적 고민이 필요하다. 넷째, 관광산업의 영세성이 좀처럼 개선되지 않고 있다. 관광산업의 사업체 수는 전반적으로 증가하는 추세이지만 사업체당 평균매출액 및 종사자 수는 감소하는 추세여서 양질의 일자리 창출에 한계가 존재한다.

마지막으로 관광부문과 연계한 서비스산업의 혁신과 성장 역시 정체되어 있다. MICE, 의료, 웰니스 관광 등 고부가가치 관광산업의 성장이 기대에 못 미치고 있어서 관련 산업 육성을 위한 정부 차원의 지원과 규제개혁이 필요한 것으로 판단된다. 국제협회연합(UIA)이 발표한 ‘2014년 세계국제회의 개최 순위’에서 한국은 636건의 국제회의를 열어 미국·벨기에·싱가포르에 이어 4위를 차지하였지만, 한국경제연구원이 발표한 보고서 ‘마이스산업 인프라 구축의 문제점과 개선과제’에 따르면 국제회의 개최가 가능한 서울시의 컨벤션센터의 면적은 세계 20위권에 불과한 것으로 조사되었다.

3) 체육 부문

체육 부문 재정투자의 한계는 다음과 같다. 먼저 생활체육 참여수준의 계층별 격차가 상존하고 있다. 생활체육 참여율의 꾸준한 상승에도 불구하고, 소득·연령별 편차가 존재하여 저소득층·노인·청소년 등의 참여율은 여전히 낮은 수준이다. 2019년 전체 인구의 생활체육 참여율은 66.6%이지만, 월소득 100만원 미만인 저소득층은 58.2%, 70세 이상 노령인구는 57.8%, 10대 청소년은 50.1%로 상당한 격차가 존재한다. 둘째, 장애인 체육정책 기반이 미약하다. 장애인 체육정책 법령이 미비하고, 비장애인 대비 상대적으로 지원이 열악하여 생활체육 참여율이 특히 저조한 편이다. 2019년 기준 생활체육 참여율이 비장애인의 66.6%의 절반에도 못 미치는 24.9%로 조사되었다. 셋째, 국민체육센터 건립 등 대규모 시설 공급은 진행되고 있으나 국민이 필요로 하는 생활권 내 기본 공공체육시설은 여전히 부족하다는 견해가 존재한다. 넷째, 국내 스포츠산업은 연평균 성장률 3.6%('18년 약 78조원)로 지속적으로 성장하는 추세이지만 산업규모 대비 개별 기업의 영세성은 개선되고 있지 않아 금융지원의 필요성을 검토할 필요가 있다. 2019년 스포츠산업 실태조사에 따르면 국내 스포츠 기업 중 95.1%가 10인 미만의 영세기업으로 조사되었다. 마지막으로 남북·북미관계 교착 상황에 따라 체육 분야의 남북 정상간 합의(2020 도쿄올림픽 남북 공동진출, 2032 하계올림픽 남북 공동유치 협력)의 후속조치 관련한 북측과의 실무협의로 지연되고 있다.

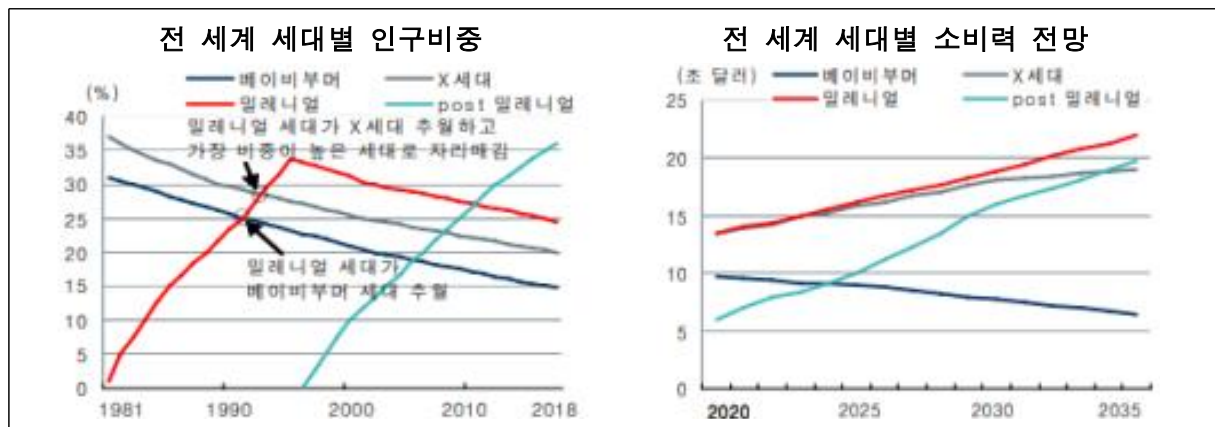
3. 문화체육관광 분야 정책 환경 변화와 쟁점

가. 여건 변화 및 전망

1) 문화·스포츠·레저 등 여가산업에 대한 국민적 관심 증대

향후 ① 인구구조 및 소비계층 변화 ② 과학기술의 발전 ③ 주52시간 근무제 도입 등에 따라 여가산업에 대한 국민적 관심이 증대될 것으로 예상된다. 먼저 인구구조 및 소비계층의 변화가 여가산업에 영향을 미칠 것으로 전망된다. 주요 소비계층이 베이비 부머 세대의 후속 세대인 밀레니얼(millennial) 세대로 전환되고 있다. 밀레니얼 세대는 1990~2000년대 유년기를 보냈고 현재 20~30대 후반인 세대로 교육수준이 높고 지식과 콘텐츠 수집, 전달이 빠른 특징이 있다. 밀레니얼 세대의 소비패턴은 주로 주택·차량 구매 등 물질적 소유보다 여가활동, 여행 등 문화적 경험을 중시하여 문화소비에 크게 기여할 것으로 예상된다. 또한, 기성세대보다 어릴 때부터 가족여행 경험이 익숙한 밀레니얼세대는 관광을 높은 가치를 지닌 활동으로 인식하는 경향이 있다.

[그림 4-2] 세대별 인구 및 소비력 추정



자료: UN Population Division, FT; 하나금융경영연구소 주: 연간 소득총액 추정치

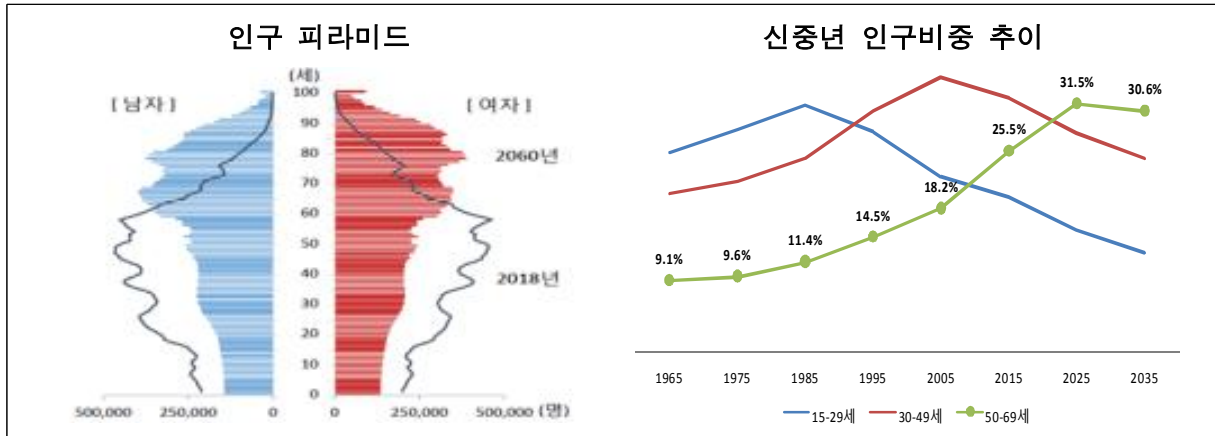
(2018), 밀레니얼 모멘트(millennial moment)

자료: World Data Lab, FT; 하나금융경영연구소(2018), 밀레니얼 모멘트(millennial moment)

한편 고령층과 신중년층은 은퇴 후 여가시간이 많고 다른 세대보다 문화생활 등 여가시간을 의미 있게 보내고자 하는 욕구가 높은 특징적이다. 젊어진 중·장년층이 음악, 예술, 스포츠 등 적극적 여가소비 주체로 부상하는 액티브 시니어(active senior) 현상이 두드러지고 있다. 이와 더불어 고령인구의 증가세는 가속화되고 있어 이들의 여가욕구 충족이 중요한 과제로 대두되고 있다. 한국의 2018년 고령인구(65세 이상) 비중은 14.3%(738만 1천명, 통계청)인데, 한국은 고령인구(65세 이상)와 신중년(5060세대)의 비중이 증가하고 있으며,

2026년 초고령사회 진입 전망(65세 이상 20% 이상)이다. 또한 통계청 자료에 따르면, 퇴직 한 신중년(5060세대)은 2017년 기준 1,378만명으로 전체 인구의 1/4, 생산가능인구의 1/3 수준이며, 2027년 신중년 비중은 31.5%까지 지속 증가할 전망이다.

[그림 4-3] 고령층 인구추계

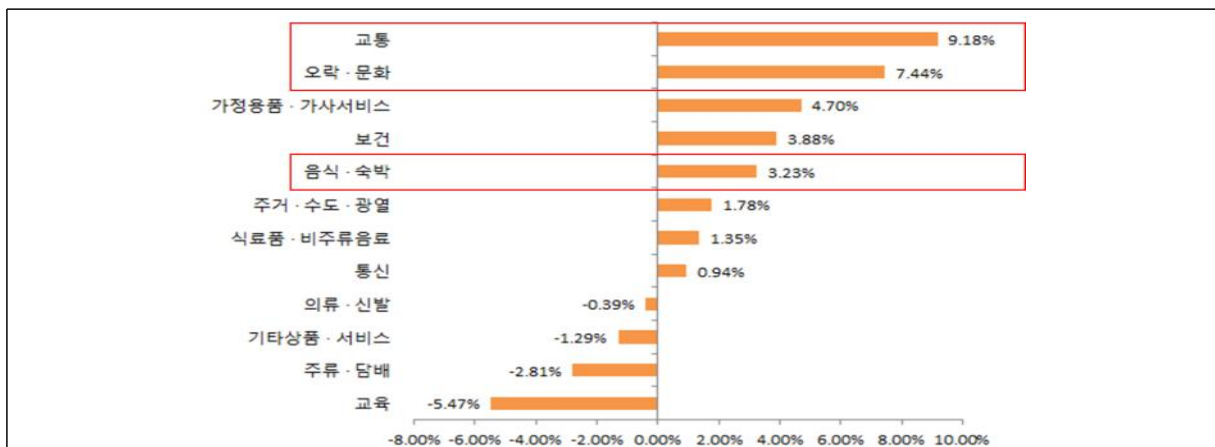


자료: 통계청(2016), 장래인구추계

자료: 통계청(2016), 장래인구추계

둘째, 과학기술 발전에 따른 노동시간 단축 및 여가시간 증가에 기여할 수 있다. 4차 산업 혁명을 비롯한 기술의 발전(자동화 등)에 따른 작업시간의 단축은 여가시간의 확보로 연결되기 때문에 여가가 새로운 산업으로 부상할 수 있다. 기술발전·인공지능에 따른 자동화 등으로 기존 일자리는 축소되고 신기술로 인한 새로운 일자리가 창출되는데 2016년 세계경제포럼은 2020년까지 약 710만개 일자리가 쇠퇴하고 신기술로 200만개 일자리 창출될 것으로 전망하였다.

[그림 4-4] 가구 품목별 소비증감률(2012~2017년)



주: 1. 2012~2017년 연평균 증가율

2. 가구당 월평균 가계수지(전국, 1인 이상, 실질)

자료: 통계청(각 연도), 「가계동향조사」

셋째, 주5일제 근무 및 수업, 주52시간 근무제 등의 정책도 여가 관련 가계소비지출을 증가시키는데 기여할 수 있다. 주5일제가 도입된 2012년³⁰⁾ 이후의 가계 소비지출액 연평균 증감률을 살펴보면 지난 5년 동안('12~'17년) 오락·문화 소비는 7.44% 증가하면서 교통(9.18%) 다음으로 품목별 가구소비 중 증가세가 높은 것으로 나타났다. 또한 주5일제 근무 및 주5일제 수업 등 정책 시행 이후 문화예술, 레저, 여행 등 기존 문화서비스산업의 확대 뿐만 아니라 금융, 자동차, 유통 영역에서 문화서비스를 융합하여 비즈니스가 확장되는 양상이 나타났다. 2018년 도입된 주52시간 근무제의 효과도 여가시장에 새로운 기회요인으로 대두되고 있다. 주52시간 근무제는 2018년 300인 이상 대기업에 첫 도입된 이후 2020년부터는 50~300인 미만 사업장으로, 2021년 7월부터는 5~50인 미만 사업장으로 확대된다. 이로 인해 직장인들의 퇴근시간이 앞당겨지고, 남은 시간을 여가, 문화향유에 활용하는 사람들이 증가하고 있다. 특히 유흥업종의 소비가 줄어드는 대신 스포츠, 레저, 문화 관련 업종의 소비가 증가하는 현상도 주목할 필요가 있다.

1) 문화·스포츠·레저 등 여가산업의 고부가가치화

문화·체육·관광 등 여가산업은 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화와 여유있는 삶, 삶의 질 등 여가에 관한 국민적 관심 증대에 따라 점차 고부가가치화될 것으로 전망된다. 먼저 인구구조의 변화는 그간 지속적인 수요 증가를 가정한 상태에서 추진된 관광 및 체육 인프라의 양적 확대 정책이 전환될 필요가 있음을 의미한다. 통계청의 장래인구특별추계 2017-2067에 따르면, 한국의 총인구는 2017년 기준 5,136만명이며, 2028년 5,194만명을 정점으로 2029년부터 감소할 것으로 전망된다. 특히 만 15~64세 사이의 생산가능인구는 2018년 3,765만명으로 정점에 도달한 뒤 지속적으로 감소할 전망이다. 이에 따라 전체 인구 대비 생산가능인구의 비율은 2017년 73.2%, 2020년 72.1%, 2030년 65.4%로 지속적으로 감소하게 된다. 이와 함께 고령인구의 증가속도는 더욱 가팔라진다. 2020년은 1차 베이비붐 세대(1955~1963년생)인 1955년생이 만 65세에 도달해 공식적으로 고령인구에 포함되는 것을 시작으로 매년 80만명 이상이 고령인구로 추가된다. 이에 따른 고령인구 비중은 2017년 13.8%, 2020년 15.7%, 2030년 25% 등 매년 큰 폭으로 증가하고 있다.

그럼에도 불구하고 여가에 관한 국민적 관심과 기대수준은 지속적으로 증대되고 있다. 해외 선진국의 경험을 비취볼 때도 1인당 국민소득 3만달러 이상으로 물질적 성장이 일정 궤도 이상 오르게 되면 비물질적 가치가 확산되면서 삶의 질에 대한 욕구가 강화되는 경향이 존재한다. 이러한 삶의 질, 여유있는 삶에 대한 욕구는 각종 지표에서도 확인된다. 한국 국민들의 문화여가 지출률은 2015년 4.44%에서 2018년 5.76%로 증가했고, 문화예술 및 스포츠 관람횟수는 2015년 8.4회에서 2017년 9.0회로, 1인당 여행일수는 2015년 10.9일에서 2017년 12.5일로 늘어났다.

30) 2004년~2011년까지 주5일제 근무 단계적 도입, 2012년부터 주5일제 수업 도입.

이처럼 여가와 관련된 각종 지표가 증가했는데, 여가시간이 충분하다는 응답은 오히려 2016년 60.1%에서 2018년 52.4%로 감소했다. 이는 실제 여가시간이 감소해서가 아니라 여가에 대한 욕구가 증대하면서 여가시간 부족에 대한 결핍이 강화된 결과로 해석하는 것이 타당할 것이다. 따라서 이는 향후 많은 사람들이 기회만 주어진다면, 전체 시간 중에서 여가를 위한 시간을 더욱 늘릴 것이라는 전망을 가능하게 한다.

〈표 4-15〉 한국 사람들의 여가생활 현황

지표	2014	2015	2016	2017	2018
문화여가 지출률(%)	4.35	4.44	4.53	5.27	5.76
여가시간(시간/일)	4.2	-	3.6	-	3.9
여가시간 충분도(%)	66.2	-	60.1	-	52.4
문화예술 및 스포츠 관람횟수(회/연)	-	8.4	-	9.0	-
1인당 여행일수(일/연)	10.5	10.9	11.0	12.5	-
여가생활 만족도(%)	-	26.0	-	27.2	-

자료: 국가지표체계 중 여가지표

인구의 고령화와 인구감소, 그리고 여가에 관한 높은 국민적 관심수준을 고려하였을 때 문화·체육·관광 등 여가산업은 향후 양적 성장보다는 질적 성장이 중요해질 전망이다. 산업의 전반적인 고부가가치화가 예상된다.

3) 혁신성장 대안으로서 콘텐츠산업의 부상

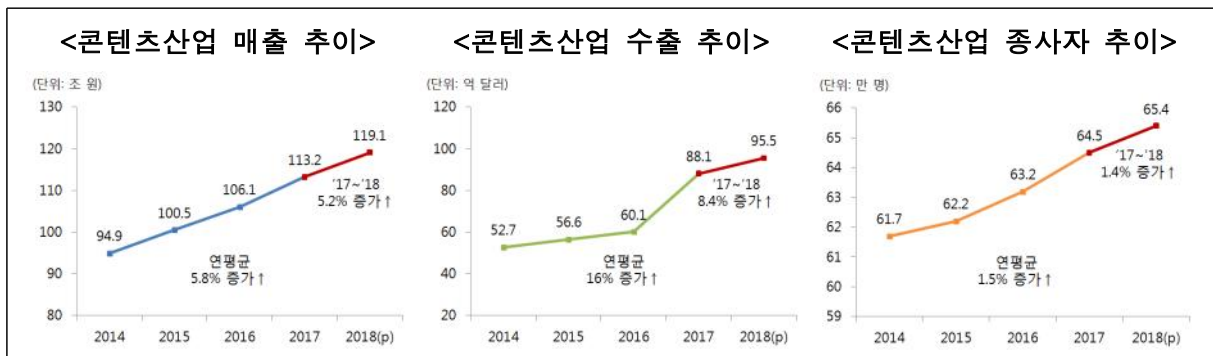
세계 경제가 어려운 상황에서도 콘텐츠산업의 성장세는 지속되고 있는데, 2018년 매출액은 119.1조원으로 전년 대비 5.2% 성장하였으며(최근 5개년 5.8% 성장), 수출액은 게임 수출 확대³¹⁾ 등에 힘입어 2018년 95.5억달러로 전년 대비 8.4% 성장하였다(최근 5개년 16% 성장). 특히 5세대 통신의 상용화에 따른 대용량·고품질의 콘텐츠 수요 증가로 실감형(VR, AR, MR, 4DX, 홀로그램 등) 콘텐츠가 미래 핵심 성장동력으로 부각되고 있다. 산업의 흐름이 점차 소프트웨어산업을 중시하고 사회 각 분야의 융복합이 가속화 되고 있는 가운데 콘텐츠산업은 3D 입체화, 스마트화, 융복합화 등 트렌드 변화가 가속화되고 있다. IT기술 발전에 따라 문화산업의 파급력이 강해지고 있으며 고부가가치 산업으로서 문화콘텐츠산업이 주목받을 전망이다.

더불어 스마트폰과 SNS 이용자가 급격하게 증가함에 따라 웹 또는 모바일 기기를 통한

31) 2016년 대비 2017년 게임 수출 80.7% 성장(33억달러 → 59억달러), 2017년 대비 2018년 게임 수출 7.9% 성장(59억달러 → 64억달러).

문화자원의 창작과 공유, 유통, 소비가 크게 증가하는 등 디지털 플랫폼의 역할이 확대되고 있다. 디지털 정보화가 발달됨에 따라 클라우드 펀딩을 통한 문화예술 기부·후원이 증대될 것으로 예상된다. 또한 세계화·다문화에 따른 문화 간 접촉이 증가하면서 쌍방향 문화교류·협력 확대 및 한류와 관련 산업과의 협력이 증가하고, 한국문화에 대한 관심이 증대될 것으로 전망된다.

〈표 4-16〉 콘텐츠산업 동향



자료: 한국콘텐츠진흥원(각 연도), 「콘텐츠산업 동향분석 보고서」

4) 포용적 복지의 일환으로 저소득층·장애인을 위한 정책 필요성 증대

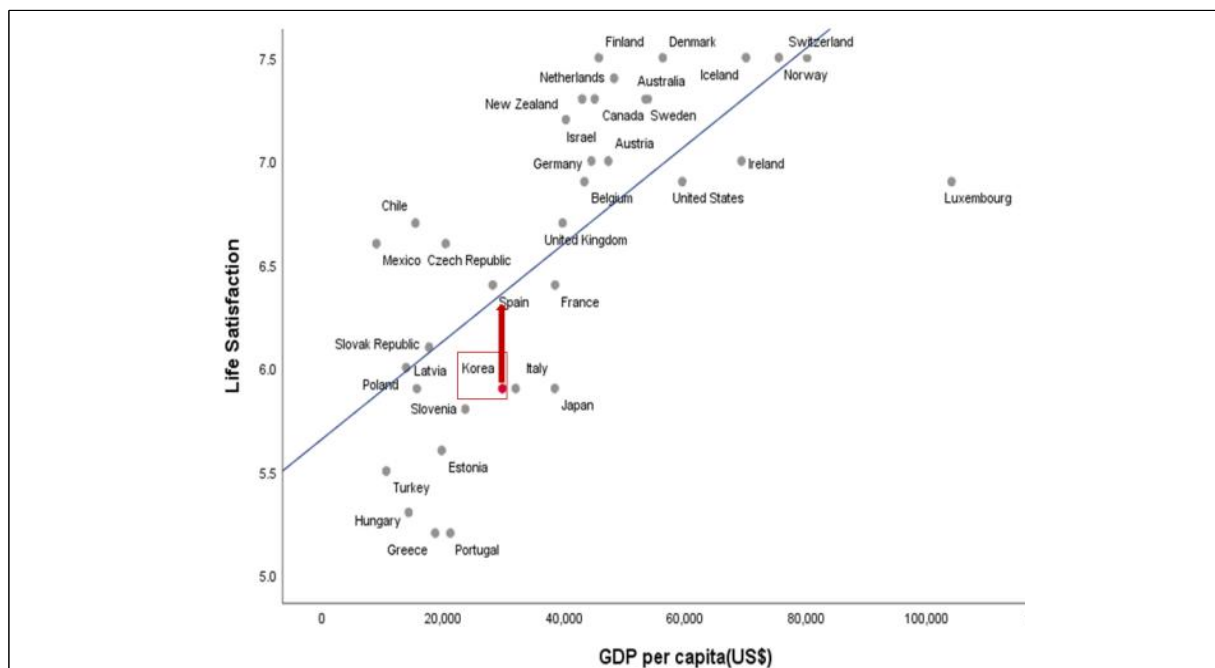
2018년 한국의 1인당 국민총소득(GNI)은 3만 1,349달러로 집계되면서 처음으로 3만달러를 돌파하여 경제대국으로 진입하는 성과를 거두었다. 다만 경제성장이 진행되면서 삶의 질도 함께 상승하는 것이 일반적이지만, 한국의 경우 삶의 만족도가 경제성장 수준에 크게 미치지 못하는 상황이다. 2017년 기준 OECD BLI(Better Life Index) 지수에서 삶의 만족도(Life Satisfaction)가 한국은 35개 국가 중 26번째로 최하위권을 기록하고 있다. 또한, OECD 국가 중 자살률 1위, 여성 우울증 1위, 남성 돌연사 1위 등 정신적 피로도가 높고 국민행복지수³²⁾가 낮아 향후에는 성장보다는 분배 관점에서 더 많은 재정투자가 이루어질 것으로 예상된다.

사회경제적 불평등으로 인한 사회적 배제를 최소화하는 포용적 복지정책의 강화는 향후 정부 정책의 주요 방향이 될 것이다. 문재인 정부는 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’를 주요 국정전략으로 내세웠고, 2018년 9월 ‘모두를 위한 나라, 다 함께 잘 사는 포용국가’를 사회정책 분야의 국가비전으로 제시하였다. 같은 해 11월 대통령 시정연설에서는 ‘2019 예산안은 함께 잘 사는 포용국가를 위한 예산안’임을 강조하였고, 이어 2019년을 ‘혁신적 포용국가 원년’으로 선언하고 같은 해 2월 ‘포용국가 사회정책 계획 추진 계획’을 발표하였다.

32) 2012년 4월 UN이 발표한 「세계행복보고서(World Happiness Report)」에 따르면, 한국인의 행복지수는 150개국 중 56위에 머물러 있음.

혁신적 포용국가는 △사회안전망과 복지 안에서 국민이 안심할 수 있는 나라 △공정한 기회와 정의로운 결과가 보장되는 나라 △국민 단 한 명도 차별받지 않는 나라 등을 기본 내용으로 한다. 이에 따라 저소득층, 장애인 등 사회적 약자들이 사회경제적 측면에서 배제되지 않고, 공동체의 일원으로서 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 지원하기 위한 복지정책이 강화될 전망이다. 이러한 정책 방향은 관광 및 체육 분야에서 정책수혜의 형평성을 제고하고, 사회적 약자들을 우대하는 방식으로 나타날 것임을 의미한다.

[그림 4-5] GDP와 삶의 만족도의 상관관계(2017년 기준)



주: 1. 삶의 만족도(Life Satisfaction)는 2017년 OECD의 BLI 지수 중 Life Satisfaction 점수임

2. 파란선은 회귀선을 의미 ($y=5.66+2.36E-5x$, $R^2=0.503$)

자료: OECD Statistics; World Bank Open Data

나. 문화체육관광 분야 자원 배분 관련 쟁점

1) 여가산업 수요 증가 및 재정효율화 요구 간의 균형 고려

향후 인구구조 및 소비계층 변화, 1인당 소득수준 향상, 노동시간 감소 등에 따라 여가 산업에 대한 수요는 꾸준히 증대될 것으로 예상된다. 다만 국민적 관심 증대가 곧 재정투자 확대를 의미하는 것은 아닐 수 있어서 향후 정책적 고민이 필요하다. 정부의 재정투자는 문화·체육·관광의 기초시설 등 인프라 확충에 집중하고, 대신 산업 전반의 비효율적인 규제 개선 등을 통해 민간영역의 활성화를 유도할 필요가 있다. 또한, 산업에 대한 지원이 필요할 경우, 중앙정부보다는 지자체 차원에서 지역민의 요구를 세심히 파악하여 정책을 집행

하는 것이 보다 효과적일 수 있다. 특히 재정건전성이 중요한 화두가 됨에 따라 향후에는 중앙과 지방자치단체, 국가와 민간부문 간의 역할을 재검토하여 재정지원의 원칙을 재정립할 필요가 있다. 즉, 사업목적과 성격에 따라 중앙정부, 지방자치단체, 민간부문의 역할과 재정지원 원칙을 정립하되, 재정분권의 시대적 흐름, 현장밀착형, 수요자 중심의 개발 원칙에 근거하여 민간 중심, 그리고 지방자치단체 재원 중심으로 재정투자 방향을 전환하는 것을 검토할 필요가 있다.

2) 문화향유자 및 창작자에 대한 균형있는 지원 필요성 대두

현재 문화예술 지원의 흐름은 문화바우처, 문화나눔, 커뮤니티아트 등 향유자 지원을 강조하고 있으며 상대적으로 창작자 지원은 약화되고 있으며 생활문화 정책을 강조하는 정책으로 변화하고 있다. 향유자에 대한 지원도 결국 창작자에게 도움이 될 수는 있지만, 비상업적 순수문화예술의 진흥에는 한계가 있다는 지적이 존재한다. 문화예술지원 정책 가운데 창작지원 정책은 주로 문예기금으로 한국문화예술위원회에서 추진하고 있는데 그동안 재정환경 변화로 인해 창작지원보다 향유지원의 예산 비중이 커지고 있다. 문화예술진흥기금 중 창작지원의 구성비는 2010년 39.31%(350억원)에서 2019년 26.93%(676억원)으로 12.38%p 감소한 반면, 같은 기간 향유지원 구성비는 35.28%(314억원)에서 61.93%(1,555억원)으로 26.65%p 증가하였다. 이에 따라 2010년까지 창작지원과 향유지원의 지원 비율은 비교적 고르게 지원되었다가, 2019년에 이르러서는 약 3(창작지원) 대 7(향유지원)으로 향유지원 예산비중이 큰 폭으로 증가한 상황이다.

〈표 4-17〉 문화예술진흥기금 중점 지원사업 변화(2010~2019년)

(단위: 억원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	891	1,005	1,099	1,094	1,740	1,522	2,196	2,160	2,279	2,511
창작 지원	350 (39.31)	240 (23.89)	218 (19.86)	204 (18.60)	689 (39.62)	465 (30.52)	458 (20.85)	454 (21.01)	478 (20.99)	676 (26.93)
향유 지원	314 (35.28)	563 (55.96)	668 (60.80)	685 (62.61)	803 (46.12)	809 (53.17)	1,233 (56.17)	1,387 (64.20)	1,480 (64.93)	1,555 (61.93)
지역 문화	227 (25.42)	203 (20.15)	203 (18.43)	206 (18.79)	248 (14.26)	248 (16.31)	505 (22.99)	319 (14.79)	321 (14.08)	280 (11.14)

주: () 안은 비중임

3) 지자체 및 민간 보조사업에 대한 성과관리 강화

문화체육관광 분야의 경우, 정부가 지자체 및 민간 보조금을 지급하는 방식으로 사업을 추진하는 경향이 있어서 보조사업의 성과관리와 사업효율화를 위한 고민이 필요하다. 문화

체육관광부 예산의 약 66%는 지자체 또는 민간에 보조사업 형태로 추진하고 있어 중앙부처 중에서도 보조사업 비중이 높은 부처인데 사업 집행률은 매우 저조한 수준이다. 2018년 기준 정부 전체 실집행률은 96.4%인 반면 문화체육관광부는 78.1% 수준에 그치고 있으며, 2019년 집계된 결과도 74.5%이다. 특히 지방자치단체의 보조사업 실집행률이 59%로 매우 심각한 수준인데, 이는 행·재정적으로 사업준비가 미비한 상태에서 예산확보를 우선시하다 보니 발생한 결과로 볼 수 있다.

〈표 4-18〉 정부 및 문체부 실집행 실적(연도별)

(단위: %)

구분	'16년	'17년	'18년	'19년
정부전체 실집행률	92.7	94.7	96.4	미발표
문체부 실집행률	67.8	75.3	78.1	74.5
				(지자체 59, 민간 83.7)

특히 관광부문에서 이러한 경향이 더 두드러진다. 관광부문에서 ‘국내관광 활성화’와 ‘관광진흥기반확충’ 두 프로그램의 부문 내 예산 비중은 2019년 기준으로 각각 46.8%와 31.4%를 차지한다. 이들 프로그램을 구성하는 세부사업의 사업추진방식을 살펴보면 대부분 사업이 중앙정부가 지방자치단체나 민간에 보조금을 지급하는 방식으로 이루어지고 있다. 이 과정에서 지방정부와 민간의 자율성을 최대한 보장하되, 동시에 이들의 책임성을 확보하는 제도적 장치가 강화될 필요가 있다.

〈표 4-19〉 관광 부문 주요 사업 추진방식

프로그램	단위사업	세부사업	사업추진방식
국내관광 활성화 (관광 부문 예산의 46.8%)	관광인프라 조성	전통문화체험지원	지자체, 민간보조
		핵심관광지 육성	지자체, 민간보조
		관광특구 활성화 지원	지자체 보조
	국내관광육성 지원	관광안내체계 구축지원	지자체, 민간보조
		문화관광해설사 육성	지자체, 민간보조
		문화관광축제 지원	지자체, 민간보조
		국내관광 역량 강화	지자체, 민간보조
		스마트관광 활성화	민간 보조
		융복합 관광서비스 사업화 지원	민간 보조
		공간정보기반 실감형 콘텐츠 융복합 및 혼합현실 제공 기술개발	민간 보조
	관광사업체 융자지원	관광산업 융자지원	융자

〈표 4-19〉의 계속

프로그램	단위사업	세부사업	사업추진방식
관광진흥기반 확충 (관광 부문 예산의 31.4%)	광역관광자원개발	3대문화권 문화생태관광기반 조성사업	지자체 보조
		중부내륙권 광역관광개발	지자체 보조
		한반도생태평화벨트	지자체 보조
		서부내륙권 광역관광개발	지자체 보조
		충청유교권 광역관광개발	지자체 보조
	기초관광자원개발(제주)	제주관광진흥지원	지자체 보조
	관광레저 육성	기업도시(영암·해남, 태안) 진입도로 지원	지자체 보조
	관광자원 활성화	폐광지역 관광상품개발	지자체 보조
		관광레저기반 구축	직접수행, 지자체, 민간 보조

지역균형발전이라는 정책목표 아래 추진되는 지역별 문화체육관광산업 지원은 자칫 정치적 고려에 따른 나눠먹기식 정치(pork barrel politics) 형태가 될 수 있어서 특히 주의가 필요하다. 불필요한 사업이 추진되거나 유사한 사업이 인근 지역별로 중복적으로 투자될 우려가 존재한다. 이러한 사업추진 방식은 중앙정부의 재정부담을 가중시킬 뿐 아니라 자원 배분상의 비효율성을 야기할 수 있다. 지역별 자원 배분의 효율성을 개선하기 위한 타당성 검토가 강화될 필요가 있다.

마지막으로 중앙정부의 재정지원 중심의 사업추진 방식을 탈피할 필요가 있다. 대부분의 사업이 중앙정부가 지방자치단체 및 민간을 보조하는 방식으로 추진되고 있는 사업추진방식을 근본적으로 재검토할 필요가 있다. 향후에는 재정사업의 비중을 줄이고 그 대신 규제 혁신 등을 통한 민간의 수익성 개선, 적극적인 민자유치 등을 통해 정책목표를 달성하는 방향으로의 전환을 검토할 필요가 있다.

4. 문화체육관광 분야 자원 배분 방향

가. 기본방향

문화·체육·관광 분야는 문화예술, 관광, 체육, 문화 및 관광 일반, 문화재 등 5개 부문으로 구성되어 있으며, 각 부문의 예산 비중은 2020년 기준으로 문화예술 44.1%, 관광 16.8%, 체육 21.2%, 문화 및 관광 일반 4.3%, 문화재 13.6%이다. 「국가재정운용계획 2020-2024」에 따르면, 이러한 부문별 비중은 2024년까지 크게 변하지 않은 채 유지되고 있으나 상대적으

로 문화예술분야 투자비중이 소폭 상승될 것으로 전망된다.

〈표 4-20〉 문화·체육·관광 분야 내 부문별 비중

(단위: 억원, %)

구 분	'20	'21	'22	'23	'24	연평균 증가율
□ 문화·체육·관광분야	80,181	84,241	88,205	91,767	94,486	4.2
○ 문화예술	35,371	37,068	39,709	41,584	42,927	5.0
○ 관광	13,491	14,859	15,163	15,528	15,849	4.1
○ 체육	16,961	17,491	18,040	18,556	18,974	2.8
○ 문화 및 관광 일반	3,447	3,582	3,756	3,947	4,150	4.8
○ 문화재	10,911	11,241	11,538	12,153	12,586	3.7

문화·체육·관광 분야의 재정투자 기본방향을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 국민의 기본권으로서의 문화적 권리를 보장하겠다는 국정목표에 부합하도록 국민이 그 효과를 체감할 수 있는 사업에 대한 투자를 확대할 필요가 있다. 즉, 국정목표를 고려하여 문화서비스의 소비(향유)에 대한 지원에 초점을 맞추되 향유의 불균형 완화에 주력하고, 서비스 생산에 대한 지원은 향유 기회 확대를 통한 간접 지원과 비인기 예술분야·스포츠 종목에 대한 지원으로 추진한다. 문화예술 부문의 문화향유 기회 확대, 관광부문의 국내관광 활성화, 체육 부문의 생활체육, 문화재부문의 향유기회 확대 프로그램 등이 이 투자방향에 부합한다. 문화예술 부문의 각종 박물관, 미술관, 공연장에 대한 재정지원 프로그램도 성과 정보를 바탕으로 확대 또는 조정되어 국민의 선택을 받지 못하는 프로그램에 대한 조정이 필요하다. 다만 이 투자방향은 재정사업을 통하여 국민들이 체감할 수 있는 성과를 달성하였는지 여부를 평가할 수 있는 성과관리체제가 전제될 때 의미가 있다.

둘째, 문화·체육·관광 분야에서의 향유의 불균형을 완화할 필요가 있다. 이러한 투자방향은 문화향유가 국민의 기본권이라는 국정목표의 인식과도 일맥상통한다. 문화예술 부문의 지역문화 균형발전, 체육부문의 장애인 생활체육 기회확대 프로그램 등이 이 방향에 부합한다. 다만 지역문화진흥을 위한 재정사업은 원칙적으로 중앙정부보다는 지자체 재원을 중심으로 추진될 필요가 있으며 중앙정부는 규제개혁 등 산업의 체질개선에 집중할 필요가 있다.

셋째, 문화예술부문의 창작지원, 전문체육 육성, 박물관·미술관 지원 등은 대중성이 부족한 비인기 예술분야·스포츠 종목의 지원에 집중될 필요가 있다. 문화예술인·단체·박물관·미술관 등에 대한 지원은 기본적으로 그 수요자인 국민들을 지원하여 국민들의 선택을 받아 간접적으로 그 혜택을 누릴 수 있도록 정책을 설계할 필요가 있다. 다만, 수요자인 국민의 선택을 받기 어려운 비인기 예술 분야와 체육 종목 등에 대한 지원도 병행 추진하여 예술·체육인들을 보호할 필요가 있다.

넷째, 국가경제의 중장기 성장에 기여할 수 있는 프로그램에 대한 지원을 확대해 나아갈 필요가 있다. 문화예술부문의 콘텐츠산업 육성, 관광부문의 외래 관광객 유치, 관광산업 혁신성장 지원(MICE, 의료, 웰니스 관광 등 고부가가치 관광산업 육성) 프로그램 등이 이 방향에 부합한다. 다만 정부는 재정지원이 민간투자를 유치하기 위한 마중물로써 활용될 수 있도록 투자목표를 명확하게 정립할 필요가 있으며, 민간 및 지자체 보조사업의 성과관리를 강화하고, 궁극적으로는 규제완화 등을 통한 산업의 간접적 지원에 보다 초점을 맞출 필요가 있다.

다섯째, 문화체육관광 분야는 지자체 및 민간 보조사업의 비중이 높은 분야로 정부의 재정여력이 감소하는 상황에서 중앙정부·지자체·민간 간 역할분담 기준을 재정립할 필요가 있다. 특히 재정분권 시대에 부합하도록 각 지역의 문화체육진흥 육성 사업은 지방이양을 적극적으로 검토하고, 중앙정부는 관련 제도 및 인프라 개선, 지역 간 불균형 시정에 집중하여 재정집행의 효율성을 개선할 필요가 있다. 현재 문화예술 부문에서는 창의적 문화정책 구현 프로그램의 문화시설 확충 및 운영사업('20년 1,075억원), 지역문화 행사지원 사업('20년 168억원), 관광부문의 경우 관광진흥기반 확충 프로그램의 관광자원개발 사업('20년 2,602억원)이 지방이양되는 것으로 계획되어 있다. 향후에는 지자체 국고보조사업의 비중이 높은 문화예술 부문의 창의적 문화정책 구현, 종교문화지원, 아시아문화중심도시 조성, 체육부문의 생활체육 육성, 관광부문의 관광진흥기반 확충, 문화재 부문의 문화재 국제교류, 문화재 보존관리 프로그램의 지출에서 지자체 재원이 차지하는 비중이 점진적으로 증가하도록 설계할 필요가 있다.

1) 문화예술 부문

문화예술 부문에 대한 재정투자는 향후 '창의적 문화정책 구현(문화시설확충, 국어문화, 문화진흥관련 보조사업, 국제문화교류 등)', '예술의 창작역량 및 사회적가치 제고(통합문화이용권 사업 등)', '지역문화진흥을 통한 지역문화 균형발전', '콘텐츠산업 육성'에 중점적으로 이루어질 필요가 있다. 먼저 재정투자를 국가 주요 문화시설의 확충과 운영, 국제문화교류, 전통문화진흥 등 국가 차원의 문화정책에 집중할 필요가 있다. 둘째, 공급자 중심에서 수요자 중심으로 지원을 확대하여 국민들의 정책 체감도를 개선할 필요가 있으며, 국민의 문화권 보장 측면에서 문화예술 향유 및 참여기회 확대, 교육 기회 및 접근성 확대를 추구할 필요가 있다. 셋째, 지역문화 진흥을 통한 문화격차 해소에 주력하되 중앙정부-지자체, 국가-민간 간 역할분담과 정책운영 방식에 관한 고민이 동시에 필요하다. 넷째, 4차 산업혁명 시대에 부응하여 콘텐츠산업 육성을 위한 R&D 기술개발, 투자유치(펀드), 인력양성 등을 확대하고, 한류 확산을 위해 국내 콘텐츠의 수출역량 고도화에 관한 투자가 필요하다.

한편 부지매입 및 지방비 확보 지체 등으로 집행부진 지적이 지속되고 있는 범난심의위원회 운영, 전통종교문화유산 보존, 종교문화시설 건립 등은 실제 집행 가능성을 고려하여

투자금액을 조정할 필요가 있다. 또한, 특수성 및 정체성을 부각시킬 수 있는 공연 부족으로 경영실적(객석점유율 등)이 하락 추세인 국립국악원 등의 일부 공연장, 박물관 예산은 성과정보에 근거하여 예산을 조정할 필요가 있다.

또한 지자체 및 민간을 통한 국고보조사업 예산이 부처 예산의 2/3 상당을 차지하고, 부처 총지출 대비 지자체 국고보조금 비율이 4번째로 높은 부처인 문화체육관광부 사업에 대해서는 중앙-지방자치단체 간, 국가-민간 간 역할분담에 대한 고민이 필요하며, 보조사업에 대한 철저한 성과관리와 함께 정책효과를 제고하기 위하여 개별 보조사업 지원에서 포괄형 성과협약 형태로 전환을 고려할 필요가 있다.

2) 관광 부문

관광 부문의 재정투자는 ‘국내 관광 활성화’, ‘외래 관광 활성화’와 ‘관광산업의 혁신성장 지원’에 중점적으로 이루어질 필요가 있다. 먼저 국내 관광 활성화의 경우 국제적 관광 명소로 성장할 수 있는 지역을 관광거점지역으로 지정하고, 독자적인 브랜드 구축, 홍보 및 마케팅을 추진할 필요가 있다. 이러한 정책 방향은 중국 관광객 일변도에서 탈피하여 외래 관광객을 다변화하려는 정책 방향에도 부합한다. 다만 국내 관광 활성화와 관련된 정책환경은 위기와 기회의 요소를 동시에 내포하고 있다. 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화, 빈곤층 고령인구의 증가 등은 국내 관광 수요가 제한적일 수 있음을 의미하기 때문에 확장 일변도의 국내 관광 활성화 정책은 자칫 공급 과잉을 초래할 수 있다. 한편 인구 감소에 따른 수요 감소에도 불구하고, 삶의 질에 대한 국민 욕구 증대에 따른 관광 수요 증대도 충분히 가능한 시나리오다. 정부는 ‘2020년 국민들의 국내 여행횟수 3.8억회 달성’을 목표로, 국내여행 숙박비에 대한 신용카드 소득공제, 국립공원 내 가족 단위 체류형 여가시설 확충 등을 추진하고 있다. 이처럼 국내 관광 수요 측면에서 인구 감소는 위기 요인으로, 국민의 여가 욕구 증대는 기회 요인으로 각각 작용할 것으로 전망된다. 인구 감소에 따른 수요 감소는 외래 관광객의 국내 유입을 통해, 그리고 국민의 증대된 여가 욕구는 국내 관광 활성화를 통해 충족할 필요가 있다.

또한, ‘국내 관광 활성화’ 프로그램이 비록 정책의 기본방향에는 부합할지라도 향후 재정분권 정책 기조를 고려한다면 중앙정부의 재정투자 금액은 현 추세를 유지하거나 오히려 점진적으로 축소해 나가야 할지 여부를 검토할 필요도 있다. 현재 균특회계로 집행되는 관광진흥기반 확충(관광자원 개발사업) 프로그램의 일부 사업들이 지자체에 이양되는 것으로 결정된 바 있다. 향후에는 ‘국내관광 활성화’ 및 ‘관광진흥기반 확충’ 프로그램에 관한 중앙과 지자체 간 역할 분담체제와 중앙정부의 투자 비중에 대한 재조정을 고려할 필요가 있다.

관광부문에서 국가경제의 중장기 성장에 기여할 수 있는 프로그램은 ‘외래관광객 유치’와 ‘관광산업의 혁신성장(고부가가치 관광산업)’을 꼽을 수 있다. 현 정부는 외래관광객 2,000만명 유치 달성을 목표로 추진하고 있으며, 목표 달성을 위해 재정투자가 확대될 것으

로 예상된다. 다만 외래관광객 유치 실적은 대외 환경에 크게 좌우될 수 있기 때문에 재정투자의 효과성 및 효율성에 대한 보다 면밀한 평가와 검토가 전제될 필요가 있다. 또한, 산업 구조가 서비스산업으로 변화해 가는 추세를 고려할 경우 MICE, 의료·웰니스 등 고부가가치 관광산업 육성도 경제성장에 기여할 것으로 예상된다. 관광산업의 혁신 성장을 위해서는 혁신적 사업아이템을 가진 관광벤처기업을 발굴하여 성장단계별로 지원하는 체계를 구축할 필요가 있으며, MICE, 의료·웰니스, 크루즈 관광 등 고부가가치 관광산업의 육성에 초점을 맞춰야 한다. 또한, 한류 등을 적극적으로 활용하는 방식으로 테마가 있는 스마트 관광, 체류형 관광패키지 모델 발굴, 한류·DMZ 등 특화콘텐츠 등을 개발해 외래 관광객 대상 방한시장을 고부가가치 시장으로 전환해 나갈 필요가 있다.

3) 체육 부문

체육 부문의 재정투자는 ‘생활체육 확대’와 ‘장애인 생활체육 기회 확대’에 초점을 맞추어 추진할 필요가 있다. 먼저 생활체육 확대를 위해서는 국민들이 언제 어디서나 운동할 수 있는 환경을 조성하고, 선호도가 높은 수영, 농구, 배드민턴 등 다양한 운동을 즐길 수 있는 국민체육센터를 확대해야 한다. 이와 동시에 다양한 연령·계층의 지역 주민이 즐길 수 있는 스포츠클럽도 늘려야 한다. 이처럼 모든 국민이 생활 속에서 스포츠를 즐길 수 있는 생활밀착형 체육시설 기반을 확대하고, 유아·청소년·성인·노인 등 생애주기별로 국민들이 언제 어디서나 체육을 즐길 수 있는 인프라를 구축해야 한다.

장애인 생활체육 기회 확대는 장애인들에게 스포츠를 통해 행복한 삶을 실현할 수 있는 기반을 조성하는 것이다. 이를 위해 중도장애인이 접할 수 있는 재활기관 등과 연계한 찾아가는 생활체육서비스를 제공하고, 장애인 생활체육지도자를 배치해 양질의 생활체육 여건을 제공해야 한다. 또한 장애인과 비장애인이 함께하는 통합체육활동 기회를 제공함으로써 장애인의 사회적 통합 여건을 마련해야 한다. 동시에 장애인 우수선수를 육성해 국제장애인 스포츠대회에서 우수 성적을 달성토록 지원함으로써 장애인 스포츠인으로서의 자부심을 고취하는 것은 장애인들의 삶의 질과 행복감 제고에 크게 기여할 것이다.

특히 일반인과 장애인을 망라한 생활체육의 활성화는 신체의 건강을 보장할 뿐 아니라 일상생활에서 자신의 신체 건강에 대한 관심을 제고시킴으로써 향후 급속한 고령화로 예상되는 국민건강보험의 재정고갈에 대비해 건강보험의 수요를 억제하는 부수적 효과도 있을 것으로 기대된다.

4) 문화재 부문

문화재 부문의 재정투자는 ‘문화재 활용을 통한 향유기회 확대’와 ‘문화재 보존·관리’에 중점적으로 이루어질 필요가 있다. 문화재에 대한 ‘향유’와 ‘보존·관리’는 오랫동안 문화재 부문 정책의 두 축이었고, 양자는 일부 상충하는 측면이 있다. 문화재 향유를 우선할 경우

전통 문화유산에 대한 원형보존이라는 원칙과 충돌할 소지가 있고, 반대로 원형보존만을 고집할 경우 국민들의 삶과 동떨어진 박제화된 문화재의 효용성에 대한 비판에 직면할 수 있다. 그럼에도 지금까지는 문화재의 ‘보존관리’라는 정책목표가 ‘향유’ 보다 우선시 되어왔다. 2019년 기준으로 문화재 부문 내 예산 비중을 살펴보면, 문화재 보존관리 44.4%, 문화재 활용이 6.3%를 차지하고 있다. 그러나 향후에는 문화와 여유가 있는 삶에 대한 국민적 욕구의 증대, 문화재를 활용한 새로운 콘텐츠의 개발을 통한 콘텐츠산업 발전, 다양한 문화재 향유 프로그램을 통한 국민들의 삶의 질 제고 등이 요구된다는 점을 고려할 때, 문화재 향유기회 확대를 위한 정책 비중이 지금보다는 높아져야 할 것으로 판단된다. 이러한 장기적인 정책 비중의 조정을 전제한 상태에서 문화재 보존·관리는 현행 수준으로 지속적으로 강조되어야 한다. 문화유산 및 자연유산에 대한 효율적 보존관리체계를 구축하여 민족의 유산이 불의의 사고로 훼손되지 않도록 상시 안전관리를 일상화하고, 재난방재시스템을 구축해야 한다. 이와 더불어 기존 문화유산에 대한 정보자원을 디지털로 구축하고, 이를 개방해 활용함으로써 새로운 부가가치 창출의 기회로 활용하는 방안을 모색해야 할 것으로 판단된다.

나. 투자 확대 부문

1) 문화예술 부문

문화예술 부문에서는 다음과 같은 사업에 대한 중점투자를 고려할 필요가 있다. 첫째, 국가 주요 문화시설의 확충과 운영, 국제문화교류, 전통문화진흥 등 국가 차원의 문화정책에 대한 투자를 확대할 필요가 있다. 구체적으로 ‘창의적 문화정책 구현’ 프로그램에 포함된 문화시설 확충 및 운영, 지역문화 컨설팅, 문화도시 조성, 국어문화진흥, 국제문화교류, 문화인문 진흥, 전통문화 진흥 등의 사업을 강조할 필요가 있다. 특히 전통문화의 계승 발전은 대한민국 「헌법」에서 분명히 명시하고 있는 국가의 의무이다.³³⁾ 더불어 한국어를 포함한 우리 문화의 보급 및 확산을 위한 국제문화교류 진흥 기반(세종문화아카데미, 한국어 보급)을 확대하고, 전략적 국제문화교류 사업도 검토할 필요가 있다.

둘째, 지역문화 진흥을 통한 문화격차 해소를 위하여 ‘지역문화 진흥 및 문화기반 조성’ 프로그램에 대한 투자를 확대할 필요가 있다. 구체적으로 폐산업시설 등 문화재생, 도서관 정책, 해외 작은도서관 사업, 박물관 및 미술관 진흥, 국민문화 활동지원, 어르신 문화프로그램, 지역문화진흥, 정보화 등에 대한 투자 확대가 필요하다. 문화기반시설은 현재 생활 SOC 정책으로 국가 차원에서 적극 투자가 이루어지고 있는 실정³⁴⁾이므로, 향후에는 공간

33) 「헌법」 제1장 제9조 “국가는 전통문화의 계승발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.”

34) 현 정부는 사회통합을 위한 새로운 사회정책으로 “혁신적 포용국가”를 강조하고, 보편적 문화권 확산, 지역 간 문화격차 해소 등이 중요한 정책과제로 부상됨에 따라 생활 SOC 등 국민 생활밀착형 투자가 대규모 추진되고 있음.

활성화에 초점을 맞출 필요가 있다. 문화시설의 운영은 단순한 시설 유지관리뿐만 아니라 콘텐츠 운영이 매우 중요하고, 그간 지역문화 기반시설의 낮은 가동률과 운영 비율성 문제가 예산낭비의 주범으로 지목되고 있으므로 운영에 대한 정책적 투자와 효과적인 정책방안을 고민할 필요가 있다.

사업추진방식은 중앙정부의 직접적인 사업기획, 예산보조 방식에서 탈피하여 지자체 특성에 부합하는 기획과 책임 있는 사업추진을 위해 지자체 예산으로 추진되는 것이 원칙적으로 바람직하다. 다만 지자체의 재정력, 인구구성에 따른 지역문화 격차, 재정력이 부족한 중소도시의 문화쇠퇴 우려가 있는 상황에서 중앙정부의 재정투자는 필요할 수 있으며, 향후 지자체 및 민간에서 자율성과 책임성을 바탕으로 사업을 추진할 수 있도록 재정지원방식의 변화가 요구된다. 우선 지역문화 전문인력 양성, 지역문화시설 활동 지원 및 지역문화실태조사, 지역문화통합정보시스템 구축 등을 통해 지역 역량 강화 및 맞춤형 지역문화지원 정책은 지속 추진되어야 한다. ‘문화가 있는 날’, 휴관 없는 국립박물관·미술관 및 국·공립 문화시설 개관시간 연장 운영 등 지역 내 문화시설을 활용한 프로그램 강화를 통해 지역민의 생활 속 주체적 문화 활동을 촉진할 필요가 있다. 다만 문화도시 지정 및 지원, 지역문화컨설팅, 지역문화대표 브랜드 육성 등은 지자체 내에서 계획을 수립하고 지자체 수요에 맞게 재정 지원될 수 있도록 포괄보조형 성과협약제도 등을 검토하여 체계를 정비할 필요가 있다.

셋째, 예술의 창작역량 및 사회적가치 제고 프로그램에서 추진하고 있듯이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 지원을 확대하여 국민들의 정책 체감도를 개선할 필요가 있으며, 국민의 문화권 보장 측면에서 문화예술 향유 및 참여기회 확대, 교육 기회 및 접근성 확대를 추구할 필요가 있다. 저소득층을 대상으로 문화향유 기회를 제공하는 통합문화이용권(문화누리카드)의 지원금 상향, 신나는 예술여행, 방방곡곡 문화공감 등 소외계층 대상의 예술향유 기회 확대 사업을 지속 추진하고, 문화예술교육 기회 및 접근성 확대를 통해 전 국민 대상 보편적 문화예술교육 실현 및 문화예술교육 질적 내실화를 도모할 필요가 있다. 또한 장애인예술 창작역량 강화 지원, 장애인예술전용극장 조성 등으로 포용적 예술 확산 통해 장애인·비장애인 문화예술 활동 격차 해소가 필요하다.

넷째, 4차 산업혁명 시대에 부응하는 콘텐츠산업 육성을 위한 R&D 기술개발, 투자유치(펀드), 인력양성 등을 확대하고, 한류확산을 위해 국내 콘텐츠의 수출역량 고도화를 위한 지원 확대가 필요하다. VR 및 AR, MR 등 실감콘텐츠는 5G 네트워크에서 이용자에게 새로운 경험을 제공할 수 있는 대표 콘텐츠로 부상하고 있다. 중국 및 일본, 영국 등 선진국³⁵⁾에서

35) 중국은 2016년 4월에 공업신식화부 VR 산업 발전 로드맵을 발표했으며, 일본 경제산업성은 2018년 1월, VR과 AR 기술을 4차 산업 시대 핵심기술로 지정하여, 기반기술 강화 방침을 발표했다. 영국의 경우, 2018년 3월에 VR과 AR 기술 R&D를 위해 500억원을 투자했으며, 2019년에는 VR 테스트베드 도시를 선정하여, 기술 개발을 추진할 방침이다.

도 적극적인 투자를 추진하고 있다. 다만 콘텐츠산업은 정부의 지원이 자칫 시장경제 왜곡을 초래할 수 있으므로 민간이 주도적으로 수행하고 정부가 규제개혁 등을 통해 산업의 체질을 개선하는 방향으로 정책 전환을 고민할 필요가 있다. 구체적으로 시장주도형 콘텐츠 민간제안 펀드 및 소외 분야 장르 펀드 조성으로 콘텐츠 금융 활성화('19년 총 1,080억원 정부출자로, 1,900억원 내외로 펀드 조성 중) 등 간접지원 방안을 핵심적으로 추진해야 한다. 또한 문화콘텐츠산업은 창의적인 능력을 바탕으로 한 인력이 중요한 성장동력이므로 콘텐츠산업의 장르, 기술융합 고도화 추세에 전문인력 양성, 장르기반 창작, 산학연계, ICT 기술 융합 등 전문교육으로 콘텐츠 생태계를 선도하는 핵심인력 양성에 투자 확대가 필요하다. 더불어 한류 확산 기반을 공고히 하기 위해 국내 콘텐츠 기업을 대상으로 수출역량 고도화 컨설팅을 실시하고, 신남방·신북방 등 신흥시장에 대한 정보제공과 함께 음악, 영화, 만화 등 주요 한류 콘텐츠의 해외진출도 적극 지원해야 한다. 동남아, 중남미 등 신흥시장 국가들과의 문화교류 확대 및 콘텐츠 기업 신시장 진출 집중지원을 통해 시장 다변화 및 수출성장 견인이 필요하다.

2) 체육·관광·문화재 부문

체육·관광·문화재 부문은 전반적으로 현재의 재정투자 기초를 유지하되 체육부문의 '생활체육 육성' 프로그램과 '장애인체육 육성' 프로그램에 대한 투자 확대를 검토할 필요가 있다. 먼저 생활체육 확대를 위하여 구체적으로는 '생활체육 육성' 프로그램에 포함된 생활체육 활성화, 체육진흥시설 지원, 생활체육시설 지원, 학교체육 육성 등의 사업에 대한 투자 확대를 고려할 필요가 있다. 이 사업들은 모든 국민이 생활 속에서 스포츠를 즐길 수 있는 생활밀착형 체육시설 기반을 확대하고, 유아-청소년-성인-노인 등 생애주기별로 언제 어디서나 체육을 즐길 수 있는 환경과 기반을 마련하는 사업으로 구성되어 있다. 나아가 이 사업들은 여유있고 건강한 삶에 대한 국민들의 욕구 증대, 소득수준 및 신체조건에 따라 소외되는 국민들이 없도록 저소득계층과 장애인들을 위한 스포츠복지 확대한다는 장기 국가정책방향과도 부합한다.

둘째, 장애인 생활체육 기회 확대와 연계된 '장애인체육 육성' 프로그램은 장애인들에게 스포츠를 통해 행복한 삶을 실현할 수 있는 기반과 환경을 조성하는 사업으로 구성되어 있다. 관련 사업들은 장애인들에게 생활체육서비스를 제공하고, 장애인 생활체육지도자를 배치해 도움을 받을 수 있도록 하며, 장애인 우수선수를 육성하는 데 초점을 두고 있어 장애인의 사회적 통합과 삶의 질 제고에 기여할 것으로 예상된다. 또한 일반인과 장애인을 망라한 생활체육의 활성화는 신체의 건강을 보장할 뿐 아니라 고령화 사회에서의 건강보험 수요를 억제하는 부수적인 효과도 가져올 수 있기 때문에 긍정적으로 검토될 필요가 있다.

〈표 4-21〉 투자 확대 필요 프로그램·사업

프로그램	프로그램 목표	단위사업	세부사업
생활체육 육성	생활체육 참여 활성화로 국민건강 증진과 국민행복 실현	생활체육 활성화	생활체육 활성화 지원
		체육진흥시설 지원	체육진흥시설지원
		생활체육 활성화	생활체육 프로그램 지원 국민체력인증 안전한 스포츠 활동 지원 스포츠 종목보급 체육문화예술사업의 지원 스포츠강좌 이용권 지원 스포츠 친화기업 선정 지원
		생활체육시설 지원	국민체육센터 건립 지원 기초생활체육 저변확산 지원
		학교체육 육성	초등학교 스포츠강사 배치 지원 방과후스포츠프로그램운영 지원
		도박문제 예방 치유	한국도박문제관리센터 지원
장애인체육 육성	장애인체육 활성화를 기반으로 장애인체육 경쟁력 강화	장애인체육 육성	장애인단체 운영 지원 장애인생활체육지원 장애인 전문체육 및 국제체육 지원

다. 구조조정 필요 부문

1) 문화예술 부문

문화예술 부문에서는 다음과 같은 사업에 대한 지출 구조조정을 고려할 필요가 있다. 첫째, ‘종교문화지원’ 프로그램에 포함된 법난심의위원회 운영, 전통종교문화유산 보존, 종교 문화시설 건립 등은 부지매입 및 지방비 확보 지체 등으로 집행실적이 부진한 상황이므로 실제 집행가능성을 고려하여 투자금액을 조정할 필요가 있다. 10·27법난기념관 건립 사업은 사업을 위한 토지 매입 과정에서 소유자들에 대한 보상 문제로 사업 진척이 지연되고 있는 상황이다. 매입 대상인 사유지 17필지 중 매입실적은 현재까지 총 2필지에 불과하여 사업 예산은 대부분 불용되었다. 예산불용이 2016년부터 현재까지 이어져오고 있음에도 예산을 매년 편성하여 재원 배분의 비효율성이 야기되고 있어 조정이 필요하다.

둘째, 객석점유율 등 경영실적이 부진한 일부 공연장, 박물관 예산은 성과정보에 근거하여 지출을 조정할 필요가 있다. 예를 들어, 국립국악원의 경우, 부처 성과보고서에 따르면 특수성 및 정체성을 부각시킬 수 있는 공연이 부족하다는 지적이 있으며, 정보화사업 관련

성과지표가 부족하고, 객석점유율 하락 등 실적이 부진하여 투자금액 조정을 검토할 필요가 있다.

2) 체육·관광·문화재 부문

체육·관광·문화재 부문에서는 체육부문의 ‘국제스포츠역량 강화’ 프로그램과 문화재부문의 ‘문화재 국제교류’ 프로그램 중 일부 사업의 지출 구조조정을 검토할 필요가 있다. 이들 프로그램의 단위사업과 세부사업 구성은 다음의 <표 4-22>와 같다.

<표 4-22> 구조조정 필요 프로그램

프로그램	프로그램 목표	단위사업	세부사업
국제스포츠 역량 강화	국제스포츠 교류를 통해 국제적 위상 제고	국제스포츠 교류 활성화	국제체육교류 지원 도핑방지활동지원 국제대회국내개최지원 태권도진흥 태권도진흥재단운영보조 개도국스포츠발전지원
문화재 국제교류	문화재 국제교류 확대로 국가위상 제고	국제교류 및 세계유산 등재	문화재국제교류 문화재국제협력(ODA) 유네스코아태무형유산센터운영 세계유산등재및보존관리 국외문화재환수 및 활용 백제역사유적지구보존관리

첫째, ‘국제스포츠역량 강화’ 프로그램을 구성하는 세부사업의 경우 모두 계속지원사업이라는 특징이 있다. 이는 해당 사업이 꾸준히 지속될 필요성이 있다는 점을 의미한다고 볼 수 있다. 그럼에도 해당 사업의 가시적 성과가 없는 상태에서 해당 사업을 지속하거나 확대하는 것은 책임성 측면에서 문제가 있을 수 있다. 예를 들어 도핑방지활동 지원 사업의 경우 단발성, 지엽적 홍보로 사회적 인식 제고가 미흡하고, 홍보 콘텐츠가 부족해 가시적 홍보성고를 평가하기 어려운 측면이 있다. 또한 태권도 진흥, 태권도진흥재단 운영지원 사업의 경우 현재 태권도 수요자가 아동층 위주로 편중되어 있고, 청소년 및 성인층 스포츠로서의 활성화는 크게 미흡한 실정이다. 태권도를 지금처럼 아동 스포츠로 한정할 것이 아니라면 수요층 확대를 위한 명확한 계획이 필요하고, 성과에 기반한 재원 배분 의사결정이 필요하다고 판단된다.

〈표 4-23〉 국제스포츠역량 강화 프로그램의 주요 세부사업

	세부사업(1)	세부사업(2)	세부사업(3)
▪ 사업명	국제체육교류 지원	도핑방지활동 지원	국제대회 국내개최 지원
▪ 사업내용	한·중·일 청소년 간 스포츠 교류, 대한체육회 및 경기단체 대상 국제회의 참가 및 주요인사 초청 등	한국도핑방지위원회 기관 운영비, 도핑방지 사업비, 도핑컨트롤센터 기기 보강 등 도핑방지활동 지원	국내개최 종목별·지자체 국제경기대회 지원
▪ 사업기간	'94~단년도 계속	'06~단년도 계속	'03~단년도 계속
▪ 지원대상	선수, 체육단체 등	선수, 지도자 등	선수, 지도자 등
▪ 지원형태	민간보조	민간보조	민간보조, 지자체보조
▪ 지원조건	정액지원	정액지원	정액지원
▪ 시행주체	대한체육회, 국민체육진흥공단 등	한국도핑방지위원회, KIST, 평창조직위	대한체육회, 지방자치단체 등
	세부사업(4)	세부사업(5)	세부사업(6)
▪ 사업명	태권도 진흥	태권도진흥재단 운영(보조) 지원	개도국 스포츠 발전 지원(ODA)
▪ 사업내용	태권도평화봉사단 파견 및 태권도를 통한 한국문화 해외 보급 등 세계화 사업	태권도원 운영·관리 등을 위한 태권도진흥재단 지원	스포츠 선진국의 위상에 맞는 공적개발원조 차원의 스포츠 ODA 사업
▪ 사업기간	'09~단년도 계속	'05~단년도 계속	'13~단년도 계속
▪ 지원대상	개도국 선수, 지도자 등	일반국민	개도국 스포츠 행정가, 지도자, 선수
▪ 지원형태	민간보조	민간보조	민간보조, 지자체보조
▪ 지원조건	정액지원	정액지원	민간(정액), 지자체(정률, 50%)
▪ 시행주체	(재)세계태권도평화봉사재단, 국기원, 대한태권도협회 등	태권도진흥재단	대한체육회, 국민체육진흥공단, 강원도, 국기원 등

둘째, ‘문화재 국제교류’ 프로그램을 구성하는 세부사업도 모두 계속지원 사업이다. 그러나 일부 사업의 경우 지원대상이 ‘일반국민’으로 나타나 있듯이, 해당 사업의 수혜자가 명확하게 특정되어 있지 않은 측면이 있다. 또한 해당 사업의 효과가 상징적인 측면이 있고, 국민들이 실질적으로 체감할 수 있는 성과를 거두기 어려운 측면이 있는 것으로 판단된다. 즉 해당 사업의 성과지표로 ‘국가간 교류협력 실적’, ‘세계유산 보존관리 관련 전문가 평가’, ‘백제역사유적지구 보존관리 관련 전문가 평가’, ‘아태무형유산센터 교류협력 실적’ 등과 같이 ‘교류협력 실적’이나 ‘전문가 평가’ 등을 제시하고 있다. 이는 국제교류 사업의 성격상 성과가 장기적이고, 가시적이기보다는 상징적인 특성이 강하기 때문일 수 있다. 향후

에는 본 사업에 대한 성과관리를 보다 객관적이고 검증 가능하도록 강화하고, 성과 정보에 기반한 지출 구조조정을 검토할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 4-24〉 문화재 국제교류 프로그램의 주요 세부사업

	세부사업1	세부사업2	세부사업3
▪ 사업명	문화재국제교류	문화재국제협력(ODA)	유네스코 아태무형유산센터 운영
▪ 사업내용	국가간 문화재 교류 협력	양자 및 다자간 공적개발 원조(ODA)	유네스코 아태지역 무형유산 보호를 위한 활동
▪ 사업기간	계속사업	계속사업	계속사업
▪ 지원대상	국민, 국제기구	저개발국, 국제기구	유네스코 아태무형유산센터
▪ 지원형태	직접수행, 해외이전	민간위탁, 해외이전	민간보조
▪ 지원조건	해당없음	국비 100%	국비 100%
▪ 시행주체	문화재청, 국제기구	국제기구, 민간단체	유네스코 아태무형 유산센터
	세부사업4	세부사업5	세부사업6
▪ 사업명	세계유산등재 및 보존관리(보조)	국외문화 재환수 및 활용	백제역사유적지구 보존관리
▪ 사업내용	- 유네스코 등재 세계유산의 관리 및 홍보 - 세계유산 보존관리 및 등재 신청 지원	불법·부당하게 반출된 문화재 환수 및 적법·정당하게 반출 된 문화재 현지 활용, 홍보 지원	백제역사유적지구 보존관리 지원
▪ 사업기간	계속사업	계속사업	계속사업
▪ 지원대상	일반국민	일반국민	일반국민
▪ 지원형태	직접수행, 자치단체, 민간보조	직접수행, 민간보조	자치단체보조
▪ 지원조건	지자체보조 70/50/30% 민간보조 100%	민간보조 100%	지자체보조 70/30%
▪ 시행주체	문화재청	문화재청	문화재청

3) 민간 및 지자체 보조사업에 대한 추가 검토

앞서 설명하였듯이 문화체육관광 분야는 지자체 및 민간 보조사업의 비중이 높은 분야로 정부의 재정여력이 감소하는 상황에서 중앙정부·지자체·민간 간 역할분담 기준을 재정립할 필요가 있다. 문화체육관광 분야는 사회복지('20년 51조원, 분야 내 비중 30.6%) 농림수산('20년 9.9조원, 분야 내 비중 46.1%), 환경('20년 6조, 분야 내 비중 67.5%) 다음으로 보조사업 규모가 큰 분야('20년 5조원, 분야 내 비중 61.9%)이다. '20년 확정예산 기준으로 문화

체육관광 부문의 지출 약 8조원 중 지자체 보조사업의 비중이 27.4%, 민간 보조사업의 비중이 34.5% 수준이다. 보조사업의 비중을 부문별로 살펴보면, 지자체 보조사업의 경우 문화재, 체육 부문에서 높으며, 민간 보조사업 비중은 문화예술, 체육 부문의 비중이 높은 편이다. 체육 부문은 지자체와 민간 보조사업의 비중이 모두 높은 수준이다.

〈표 4-25〉 문화·체육·관광 부문별 보조사업 현황

(단위: 천원, %)

부문	부문 지출	지자체 보조사업 지출비율	민간 보조사업 지출비율
문화예술	3,537,084,000	17	41
체육	1,696,069,000	45	49
관광	1,349,144,000	19	33
문화 및 관광 일반	344,721,000	-	4
문화재	1,091,118,000	53	4

주: 2000년 확정예산 기준임

보조사업의 비중을 프로그램 단위에서 분석하기 위하여 지자체 보조사업의 비중이 40%를 초과하는 프로그램을 살펴보면 <표 4-26>과 같다. 이 중에서 문화예술 부문의 창의적 문화정책 구현(문화시설 확충 및 운영사업, 문화도시 조성사업), 아시아문화중심도시 조성, 종교문화지원 프로그램, 체육부문의 생활체육육성(생활체육시설 지원사업), 관광부문의 관광진흥기반 확충, 문화재 부문의 일부 사업은 재정분권 기조에 맞추어 지자체의 투자 비중을 점진적으로 상향 조정해 나갈 필요가 있다. 다만, 창의적 문화정책 구현에 포함된 전통문화진흥, 사회적·경제적 문화소외계층에 문화예술 향유기회를 제공하는 예술향유 기회 확대 사업(예술의 창작역량 및 사회적가치 제고 프로그램) 등 일부 사업에 대한 중앙정부의 역할은 지속적으로 유지될 필요가 있다고 판단된다.

〈표 4-26〉 지자체 보조사업 비중이 40%를 초과하는 프로그램 목록

(단위: 천원, %)

부문	프로그램	프로그램 지출	지자체 보조사업 비중
문화예술	아시아문화중심도시조성	108,588,000	45
	예술의 창작역량 및 사회적 가치 제고	267,795,000	40
	종교문화지원	50,887,000	58
	창의적 문화정책 구현	429,639,000	72
체육	생활체육육성	913,661,000	75
관광	관광진흥기반 확충	213,745,000	94

〈표 4-26〉의 계속

(단위: 천원, %)

부문	프로그램	프로그램 지출	지자체 보조사업 비중
문화재	문화자원개발	6,200,000	100
	문화재국제교류	87,943,000	83
	문화재보존관리	470,448,000	89
	문화재보호	82,125,000	40

주: 2000년 확정예산 기준이며 과학기술정통부 소관 예산은 제외

〈표 4-27〉 민간 보조사업 비중이 40%를 초과하는 프로그램 목록

(단위: 천원, %)

부문	프로그램	프로그램 지출	지자체 보조사업 비중
문화예술	건강한 저작권 생태계 조성	74,877,000	85
	문화미디어 산업육성 및 지원	150,353,000	65
	예술의 진흥 및 생활화, 산업화	392,126,000	79
	종교문화지원	50,887,000	41
	콘텐츠산업 육성	739,783,000	60
체육	국제스포츠역량강화	86,432,000	89
	스포츠산업 육성	216,228,000	47
	장애인체육육성	91,642,000	83
	전문체육육성	388,106,000	90
관광	관광산업 활성화	143,374,000	71
	외래관광객 유치	252,874,000	88

주: 2000년 확정예산 기준이며 과학기술정통부 소관 예산은 제외

반면 민간 보조사업의 비중이 높은 프로그램을 살펴보면 <표 4-27>과 같다. 민간 보조사업은 비교적 문화예술, 체육, 관광 부문에 고르게 분포되어 있다. 이 중 향후 국가경제에서 차지하는 비중이 증가할 것으로 예상되는 콘텐츠산업의 육성과 관련해서는 정부와 민간 간의 역할분담과 효율적인 재정지출방안에 대한 고민이 특히 필요할 것으로 생각된다. 또한, 현재 민간 보조사업 비율이 분야 예산의 1/3 수준을 상회하는 높은 수준이고, 소액다건형 지원으로 보조사업 수가 과다하여 정산 관리에 어려움이 발생하고 있는 점도 문제이다. 예를 들어, 2019년 기준 문화체육관광부 예산 5.9조원 중 약 2조원이 민간보조금이었으며 보조사업수는 18,230건에 달하였다. 향후에는 정산부진 보조사업에 대해서 예산편성과 연계한 벌칙을 부과하는 등 민간보조사업에 대한 관리를 강화하여 연례적으로 발생하는 보조사업 정산 지연을 막고 지출 효율화를 도모할 필요가 있다.

〈 신규 정책 Agenda 〉

□ 중앙-지방 정부간 재정협약(성과협약형 포괄보조)

1) 필요성

- 문화체육관광부는 '19년 국고보조금 비율이 4번째로 높은 부처이자 소액 다건형 지원으로 인하여 정책의 성과관리보다 사업대상자 관리(정산 등)에 행정력이 집중되는 경향이 있었다. 구체적으로 보조사업 비율이 전체 예산의 1/3 수준이고, 소액 다건형 지원으로 보조사업 수가 과다한 문제가 있다.

(단위: 억원, 개)

구 분	'17년	'18년	'19년
총예산	56,971	52,578	59,233
민간 보조금	20,781(36.5%)	20,008(38.1%)	20,854(35.2%)
보조사업 수	16,043	17,056	18,230

- 특히 부처 관리대상인 4조 3,954억원의 실집행률이 저조('19년 74.5%)하며 특히 지자체 보조사업의 실집행률은 59%로 매우 심각한 수준이다(민간보조사업 실집행률은 83.7%이었다).

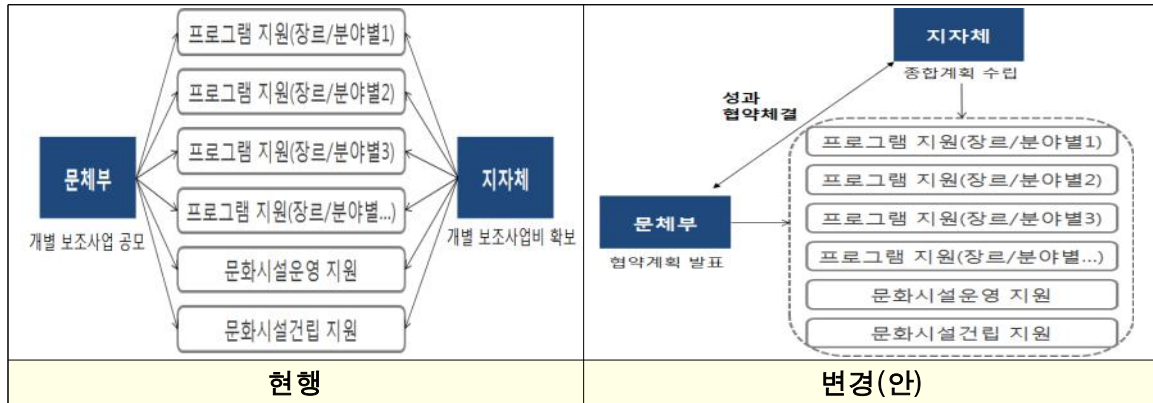
(단위: %)

구분	'16년	'17년	'18년	'19년
정부전체 실집행률	92.7	94.7	96.4	미발표
문체부 실집행률	67.8	75.3	78.1	74.5

- 문화체육관광 분야 재정투자의 성과관리를 개선하기 위하여 지역의 여건에 맞는 계획 수립과 동시에 재정 책임성을 강화해야 할 필요가 있다. 중앙과 지역 간의 역할 분담을 포함한 정책추진 계획을 설계하고 분권의 관점에서 지자체가 정책의 이니셔티브를 갖고 추진하는 방향으로 개선될 필요가 있다.

2) 주요 내용

- 문화체육관광 분야의 성과관리를 개선하기 위하여 중앙-지자체 간 성과협약을 체결하고 포괄형 프로그램에 재정을 지원하는 방안을 검토할 수 있겠다. 국고보조사업 지원방식을 장르/분야별 소규모 개별 보조사업에서, 문체부가 제시하는 협약계획(주제)에 대해 지자체가 지역실정에 맞게 종합계획을 수립하고 성과를 협약하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 즉 정책이 지향하는 가치를 중심으로 지자체의 자율적 집행재량과 중앙의 자원배분권한 간의 균형을 재조정하는 방안이다.



- 본 보고서에서 제안하는 성과협약방식은 포괄보조금의 한 형태로 볼 수 있다. 국내에서 포괄보조금은 통상 국가균형특별회계를 의미하나 본 보고서의 성과협약방식은 중앙정부가 자원배분권한을 갖고 제한된 자원을 각 지자체에 배분하고 성과관리를 수행한다는 점에서 기존 개별보조금과 균특회계 지역자율계정의 혼합형으로 볼 수 있다.

개별 보조금(Project Grant)	포괄보조금(Block Grant)	
	균특회계 지역자율계정	성과협약형 포괄보조프로그램
- 사용 목적과 용도가 정해진 국가사무 수행관리에 주요 목적 ‘경쟁’ 원칙 - 중앙정부가 사업을 기획하고, 일반적으로 경쟁에 입각해서 특정 사업을 위한 자격 있는 지원자(지자체, 민간)에게 교부됨	- 지자체 재원의 자율성 확보, 효율적 자원 배분 등에 주요 목적 ‘균형’ 원칙 - 균형발전을 위해 시·도별 배분된 예산한도(ceiling) 내에서 자치단체가 자율적으로 사업종류와 사업별 지원금액을 결정	- 중앙-지방 정부간 전략적 성과관리(권한과 책임)에 주요 목적 “경쟁”+“균형” 원칙 - 지자체가 지역별 여건과 특성을 고려해 중장기 계획을 세우면, 중앙정부가 검토 및 평가하여 재정을 지원하는 방식 - 재정협약에 의한 재원확충은 지자체간 재정력 격차에 따른 부족재원 충당이 가능
소관부처: 재원배분권한 ○ 사업관리기능 ○	소관부처: 재원배분권한 X 사업관리기능 ○	소관부처: 재원배분권한 ○ 사업관리기능 ○

- 중앙정부와 지자체가 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서 지자체의 사업에 대한 기획 및 집행재량을 확대하기 위해서는 각 정책에 대해서 개별사업을 중범위 수준으로 통합하는 등 예산 및 성과관리체계를 정비할 필요가 있다.

제5장

R&D 분야

〈 R&D 분야 재정운용 방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- 대외여건 변화 및 기술 급변으로 정부R&D 예산 급증
 - 일본의 對한국 수출제한 대응 및 미래 핵심·기반기술 집중 육성 전략에 따라 2020년 정부R&D 예산 대폭 증가
- 정부R&D투자 성과물의 기술수준 향상이 요구됨
 - 정부R&D의 과학적·경제적 양적 성과는 증가하고 있으나 논문·특허의 피인용 횟수가 낮고 국가전략중점기술 기술수준이 정체되는 등 실질적인 연구 성과에서의 한계 노정
- 기초연구사업 투자 확대의 현장 체감도 낮음
 - 과제당 지원 규모가 작고 정부연구비 편중 현상으로 인해 연구자 간 경쟁 심화
- 형평성 위주의 중소기업 R&D는 지원의 효과성을 저해
 - 지원대상 기업의 기술역량 및 기술개발 의지를 반영하여 도전적인 R&D 및 첨단 기술에 대한 투자를 확대할 필요

□ 정책환경 변화와 전망

- 최근 몇년 동안 글로벌 금융위기, 미·중 무역분쟁의 장기화, 주요 선진국들의 성장세 둔화 등으로 세계 경제 하향세
 - Covid-19 팬데믹(pandemic)은 소비 패턴의 변화뿐 아니라, 국가 간의 무역, 세계의 산업 공급사슬 등 전반에 걸쳐 영향
- 삶의 질과 연관된 문제의 해결을 위한 R&D 수요 증가
 - 미세먼지, 신종감염병, 파리협정에 따른 신기후체제에 대한 대비, 사이버보안 등에 대한 연구개발 필요
- 4차 산업혁명 관련 주요 기술 주도권 경쟁 심화

- 4차 산업혁명으로 인한 일자리 형태의 변화 등의 산업 환경 변화에 대처하는 사회 전반의 준비가 필요

○ 원천기술 자립화에 대한 요구 증대

- 일본의 對한국 수출규제, 국제 분업체제 개편 등으로 원천기술과 관련된 위기관리 필요성 대두

□ 향후 투자 기본방향

< 기본방향 >

- ◇ 연구주체별 맞춤형 연구개발 투자전략 수립을 통해 혁신역량 강화
- ◇ 과학기술에 기반한 성장동력 확보 및 신산업 대응 핵심인력 양성
- ◇ 국민건강과 생활편의 증진 등 삶의 질 개선
- ◇ 사업추진의 효율적 개선을 통한 투자의 전략성 제고

○ 중점 부문별 주요 재정투자 방향

중점 부문	주요 재정투자 방향
혁신역량강화	• 연구자 중심의 창의·도전연구 확대 • 연구주체의 혁신역량 강화
과학기술기반 성장동력 확충	• 주력산업 및 신산업 성장동력 확충 • 인재양성 및 기술기반 창업 촉진
국민 건강 및 삶의 질 향상	• 과학기술기반 안전사회 조성 • 국민건강 및 생활편의 증진

□ R&D분야 지출구조 개편 방향

○ 기평비 지원 효율화

- 전문기관의 사업관리 역량과 사업의 특성(과제수, 규모, 참여인력 등) 등을 종합적으로 고려하여 적정수준의 기평비를 반영하는 시스템을 마련

○ 집중관리 대상사업 효율화

- 정책 연계성을 포함한 추진내용의 적정성, 일정 정상 추진 등의 전년도 실적과 당해연도 RFP·선정과제의 적정성을 중심으로 심층점검을 추진

○ 일몰사업 및 혁신제도 운영

- 36개 일몰연장사업에 대한 관리와 추가연장 검토가 필요

I

R&D 분야 재정운용 평가

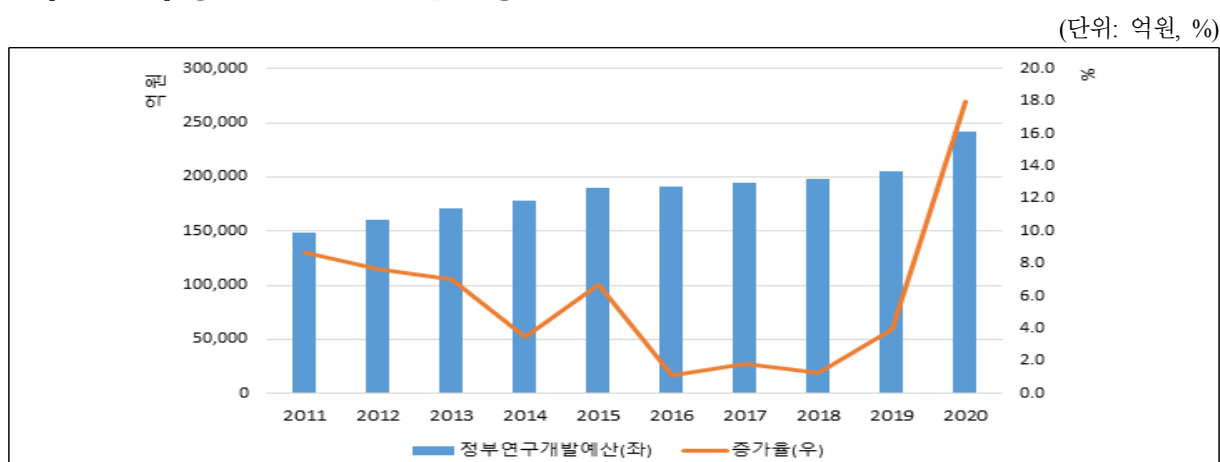
제1절 재정투자 현황

1. 정부연구개발투자 현황

우리나라 정부연구개발예산은 1991년을 제외하고는 단 한 차례도 감소한 적 없이 증가해왔다. 다만 정부연구개발예산의 증가율은 하락하는 추세에 있는데, 2011년 이후 10% 이하로 하락하였고 2016년부터 2018년 사이의 기간에는 2% 미만 수준에 불과하였다. 그간 빠르게 확대되어 온 정부연구개발투자는 증가의 속도가 둔화되고 있고 이에 따라 지출의 효율화가 요구되는 실정이다. 이러한 현상은 고령화로 인해 인구구조가 변화함에 따라 복지 분야에 대한 지출이 확대되고 정부의 재정운용 경직성이 심화된 결과라고 할 수 있다.

하지만 다른 한편으로 이른바 4차 산업혁명 기술이라 불리는 디지털·정보통신 기술의 첨단화는 가속화되고 첨단 기술을 이용한 제품 상용화 및 산업현장에서의 실질적 활용까지 걸리는 시간은 점차 짧아지고 있다. 다시 말해, 과학기술 및 산업 환경이 고도화되는 동시에 경쟁도가 심화되어 민간의 연구개발에만 의존해서는 기술의 국제적 경쟁에서 앞서나가기 어렵다. 이 때문에 전반적인 정부연구개발투자 증가율은 둔화되는 양상을 보이는 반면, 세부 분야별로 살펴보면 기초 연구, 중소기업 및 성장, 4차 산업혁명 대응 등 중점분야에 대한 투자 규모는 확대되는 기조를 보인다. 특히, 2019년 일본의 對한국 수출제한 조치에 대한 대응 및 미래 핵심·기반기술 집중 육성 전략에 따라 2020년 정부연구개발예산은 약 18%의 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다([그림 5-1]).

[그림 5-1] 정부연구개발예산 추이 및 증가율



자료: NTIS 과학기술통계(www.ntis.go.kr/rndsts)

이러한 R&D 투자의 양적인 증가를 배경으로 우리나라는 과거 ‘경제발전’을 위한 정부 연구개발예산 투자 비중을 줄이고 비목적 기초연구나 건강 및 환경, 교육 및 사회 등의 분야에 대한 투자를 확대하고 있다. 이는 정부연구개발 투자방향이 단순한 양적 확대가 아닌 내실화를 통한 질적인 성장을 강조하는 방향으로 선회되었기 때문이다. 정부연구개발의 투자방향은 정부가 매년 작성하여 발표하는 「정부연구개발 투자방향 및 기준(안)」으로부터 확인할 수 있다.³⁶⁾ <표 5-1>은 지난 3년 간 「정부연구개발 투자방향 및 기준(안)」에서 제안된 연도별 중점투자분야 및 중점투자방향을 보여준다.

〈표 5-1〉 정부연구개발 중점투자방향

연도	중점투자분야	중점투자방향
2018년	미래선도 과학기술 역량 강화	• 자율적인 창의·도전연구 강화 • 개방·공유·협력의 연구개발 생태계 구축 • 4차 산업혁명 선도를 위한 기술·시장 선점형 R&D 투자
	경제 역동성 확보	• 신성장엔진 가동을 위한 신시장·신산업 R&D 확대 • 국민경제 조기 회복을 위한 산업 R&D 투자 • 과학기술 기반의 새롭고 유망한 일자리 창출
	국민 삶의 질 향상	• 공공서비스의 스마트화·고도화 추진 • 협업 중심의 재난·재해 대응체계 혁신 • 중장기 경제·사회 위험요인에 선제 대응
2019년	창의적 연구환경 조성	• 연구자주도 기초연구 • 사람 중심 연구생태계 • 공공수요 및 규제개선 연계
	국민이 체감하는 삶의 질 향상	• 예방 중심의 재난·재해 R&D • 국민건강 및 생활편익 증진 • 사회적 지속가능성 확보
	미래를 준비하는 혁신성장 가속화	• 4차 산업혁명 대응 R&D • 신시장·신산업 R&D • 산업경쟁력 제고 R&D
	과학기술 기반 고급 일자리 창출	• R&D 일자리 생태계 구축 • 신기술·신서비스 일자리 창출 • 미래대비 창의·융합형 인재양성

36) 「과학기술기본법」 제12조의2에 따라 중앙행정기관장, 과학기술정보통신부장관 및 과학기술자문회의는 정부연구개발의 투자방향을 매년 마련한다.

〈표 5-1〉의 계속

연도	중점투자분야	중점투자방향
2020년	과학기술 역량 확충	• 연구자중심 창의·도전 기초연구 투자 확대 • 미래사회 대비 체계적·전략적 인재양성 지원 • 산·학·연 R&D 주체의 연구역량 강화
	경제활력 제고	• 4차 산업혁명 대응 및 혁신성장 성과 창출 가속화 • 지역주도 R&D를 통한 지역경제 활성화 • R&D 일자리 성과 창출 강화
	행복한 삶 구현	• 융합·협업·참여 중심의 사회적 안전망 구축 • R&D를 통한 국민의 건·생활편익 증진 기여 • 기후·환경변화 대응을 통한 지속가능 사회 구현

자료: 국가과학기술심의회(각 연도), 「정부연구개발 투자방향 및 기준(안)」

전반적으로 정부연구개발의 중점투자방향은 ‘창의성 및 도전성을 강조하는 자율적인 연구 강조’, ‘신산업 및 신기술을 위한 연구개발 확대’, ‘국민 삶의 질 향상을 위한 생활형 R&D 확대’, ‘R&D를 통한 일자리 창출 및 경제성장 강조’ 등으로 요약 가능하다.

세부적인 정부연구개발 예산은 이와 같은 정부연구개발 투자방향을 반영하여 편성되고 있다. 2019년 정부연구개발 예산의 투자방향은 창의적인 연구환경 조성을 위해 기초연구 투자를 확대, 국민 삶의 질 향상을 위해 재난·재해 R&D 지원 및 국민생활편의 증진을 위한 R&D투자 확대, 혁신성장을 가속화하기 위해 신산업 및 신기술 R&D를 확대하였다는 특징을 갖는다. 예산의 증감률을 바탕으로 정부연구개발의 우선순위를 살펴보면, 세 가지 중점 투자분야 중 혁신성장 가속화를 위해 가장 많은 재원을 추가로 투입(약 4,700억원)한 것을 알 수 있다.

특히, 2019년에는 신산업 및 신기술 R&D를 위한 다수의 사업이 신규 편성되었는데, 이는 첨단원천기술을 바탕으로 경제의 성장잠재력을 확충하고 산업구조를 개편하려는 정책적 의지를 반영한 것이다. 이러한 의지는 2020년 예산에도 반영되어 4차 산업혁명 핵심 인프라인 DNA(Data, Network, AI) 분야 및 시스템반도체, 바이오헬스, 미래차(BIG3) 산업 지원, 3대 플랫폼·8대 선도사업에 대한 투자가 크게 증가하였다.

한편, 정부연구개발투자에서 기초연구³⁷⁾에 대한 지원은 지속적으로 강조되고 있다. 문재인 정부는 ‘청년 과학자와 기초연구 지원으로 과학기술 미래역량 확충’이라는 국정기조에 연구자 주도 기초연구사업³⁸⁾ 예산을 2017년 약 1.26조원에서 2022년 약 2.52조원까지 확

37) 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제2조에 따르면 기초연구는 기초과학 또는 기초과학과 공학·의학·농학 등과의 융합을 통하여 새로운 이론과 지식 등을 창출하는 연구활동으로 정의됨.

38) 2017년 기준 연구자 주도 기초연구사업: 개인기초연구(과학기술정보통신부), 집단연구지원(과학기술정보통신부), 개인기초연구(교육부), 이공학학술연구기반 구축(교육부).

대하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표 하에 기초연구사업 예산은 2019년 약 2조원 규모로 지원되고 있었고, 2020년에는 이보다 약 4,000억원 증가한 2.4조원이 편성되었다.

〈표 5-2〉 2019년 중점투자 분야별 예산 증감

(단위: 억원, %)

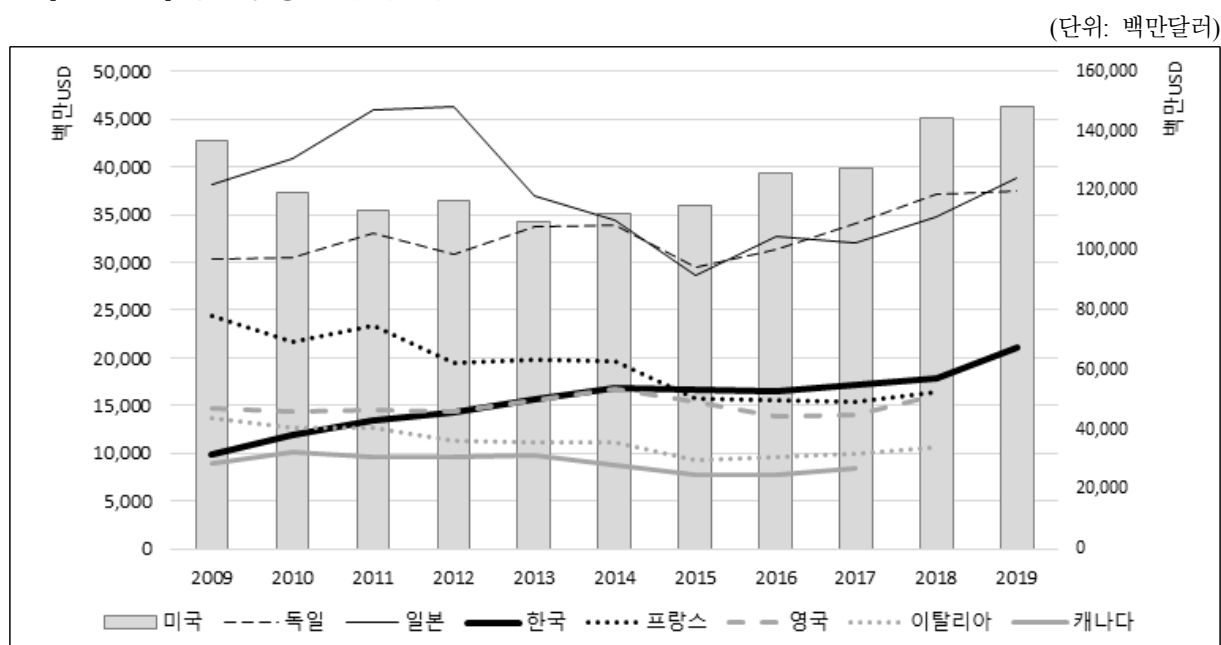
중점 투자분야	세부 분야명		2018년 (A)	2019년 (B)	증감 (B-A)	증감률 (%)
창의적인 연구환경 조성	개인기초연구		11,215	12,718	1,503	13.4
	생애기본연구		450	1,340	890	197.8
	신진·중견·리더연구		7,280	8,456	1,176	16.2
	집단지초연구		3,028	4,387	1,359	44.9
	집단연구		1,988	2,210	222	11.2
	이공학학술연구기반 구축		1,040	2,177	1,137	109.3
	국제과학비즈니스벨트 조성		2,347	2,525	178	7.6
국민 건강 및 생활편의 증진	미세먼지 범부처 프로젝트(과기부, 환경부)		-	158	158	순증
	방사선안전소재 및 의학기술개발		-	11	11	순증
	생활폐기물 재활용 기술개발		-	76	76	순증
	식품 등 안전관리		298	310	12	4.1
	돌봄로봇 공통 제품기술개발		-	42	42	순증
미래를 준비하는 혁신성장 가속화	3대 플랫폼 + 인력양성 R&D		3,850	5,226	1,376	35.7
	데이터· AI 경제	혁신성장 연계 지능형반도체 선도 기술개발	-	150	150	순증
		양자컴퓨팅 기술개발사업	-	60	60	순증
		인공지능산업 원천기술개발	30	84	54	181.2
	수소 경제	수소에너지 혁신기술개발	-	102	102	순증
		상용급액체수소플랜트 핵심기술개발	-	30	30	순증
		인력 양성	글로벌 핵심인재 양성지원	-	209	209
	8대 핵심 선도사업 R&D		7,140	8,926	1,786	25
	미래자동차, 에너지신산업, 바이오헬스 등	친환경자동차부품클러스터조성	289	315	26	9
		신재생에너지 핵심기술개발 (태양광, 풍력)	960	1,328	368	38.3
		정밀의료 코호트 시범구축	-	7,836	7,836	순증
		산업 경쟁력 강화	위기산업·위기지역 지원	-	575	575
	창업·재창업기업 R&D지원		2,773	3,778	1,005	36.2

자료: 한용용·김주임(2019), 『2019년도 정부연구개발예산 현황분석』

2. R&D 분야 재정의 국제비교

2000년대 중반까지 재정건전성(fiscal austerity)이 강조되었던 것과 달리 2010년대 중반부터 세계 각국은 4차 산업혁명 핵심 기술 확보를 위해 연구개발투자를 확대하고 있다([그림 5-2]). 대표적으로 정부연구개발예산을 확대하고 있는 국가는 미국, 프랑스, 일본 등이다. 미국의 정부연구개발예산은 2013년까지 감소하다가 이후 빠르게 증가하여 2009년 수준을 상회하고 있다. 독일과 일본은 2015년 이후부터 정부연구개발예산을 확대하고 있으며 2019년 두 국가의 예산 규모는 약 350억달러 수준까지 증가하였다. 반면, 프랑스, 이탈리아, 캐나다 등의 국가는 2015년까지 정부연구개발예산 규모가 감소하는 추세를 보이다 이후 감소세가 둔화되고 있음을 알 수 있다. 우리나라는 2010년 이후의 둔화된 증가추세에도 불구하고 정부연구개발예산 규모에 있어 이탈리아, 영국, 프랑스 등의 국가를 차례로 추월하였다.

[그림 5-2] 주요국 정부연구개발예산



주: 한국의 2019년 수치는 국내 통계 수치인 24조 2,195억원에 2019년 평균 기준환율 1,166.51(원/USD)을 적용한 것임

자료: NTIS 과학기술통계(www.ntis.go.kr/rndsts)

제2절 그간의 투자성과 및 한계

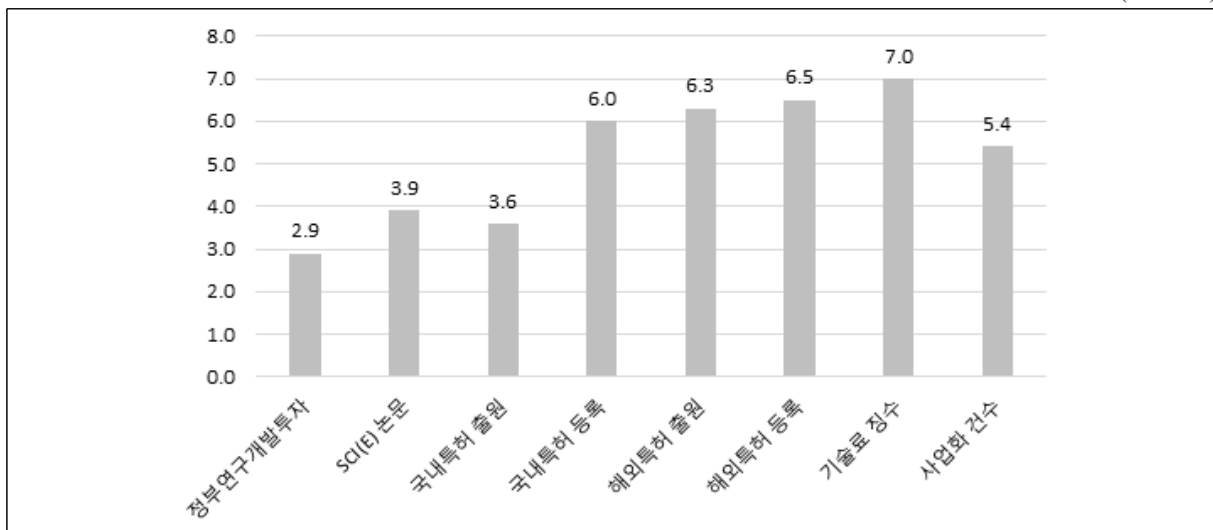
1. 그간의 재정투자 성과

정부연구개발투자의 성과는 논문, 특허, 기술료, 사업화, 인력양성지원, 연수지원 등 다양한 지표로 평가 가능하지만 본고에서는 논문으로 대표되는 과학적 성과, 특허 등의 기술적 성과, 기술료 및 사업화 등의 경제적 성과를 통해 살펴보고자 한다.

양적으로 정부연구개발투자의 논문과 특허 성과는 지속적으로 증가하는 추세이다. 최근 5년(2014~2018)간 정부연구개발투자를 통한 SCI(E) 논문 산출의 연평균 증가율은 약 3.9%로 같은 기간 정부연구개발투자의 증가율인 2.9%를 상회한다. 정부연구개발사업의 특허 성과 역시 최근 5년간 증가추세에 있다. 국내특허 등록과 해외특허 등록의 최근 5년간 연평균 증가율은 각각 6.0%와 6.5%로 빠른 증가세를 보이고 있다.

[그림 5-3] 2014~2018 정부연구개발 성과별 연평균 증가율

(단위: %)



자료: 과학기술정보통신부·한국과학기술평가원(2019), 『2018년도 국가연구개발사업 성과분석 보고서』

SCI(E) 논문 성과 및 특허 성과는 기술분야별로 상이하게 나타난다. <표 5-3>은 국가전략기술별로 정부연구개발사업 연구비, 과제수, 논문 및 특허등록 성과를 집계한 것이다. 5대 국가전략기술³⁹⁾ 중 ‘깨끗하고 편리한 환경 조성’과 ‘걱정없는 안전사회 구축’의 두 분야는 논문 및 특허 등의 성과가 상대적으로 저조하다. 반면, ICT 융합 신산업 창출 분야는 특허

39) 국가전략기술은 「제3차 과학기술기본계획(2013~2017)」에서 제시한 5대 분야 20개 중점과제에 속한 120개 전략기술을 의미함(양현채, 2017).

〈표 5-3〉 2017년 국가전략기술별 연구비, 사업수, 논문, 특허등록수 합계 및 비중

(단위: 억원, 개, %)

국가전략기술-대 (전략분야)	국가전략기술-중 (중점과제)	합계					비중				
		국가 R&D 연구비	국가 R&D 과제 수	성과인정 SCI 논문 게재 수	국내성과 인정 특허등록 수	해외성과 인정 특허등록 수	국가 R&D 연구비	국가 R&D 과제 수	성과인정 SCI 논문 게재 수	국내성과 인정 특허등록 수	해외성과 인정 특허등록 수
1. ICT 융합 신산업 창출 분야	C-P-N-D 기반 ICT 혁신역량 강화	6,455	2,287	1,615	1,225	171	3.6	4.2	4.1	6.2	7.6
	SW·인터넷	8,144	3,178	1,232	990	86	4.5	5.9	3.2	5.0	3.8
	문화·관광 콘텐츠 첨단화	2,327	804	253	305	25	1.3	1.5	0.6	1.6	1.1
	스마트·교통 물류 시스템 구축	2,258	685	256	269	20	1.2	1.3	0.7	1.4	0.9
	주력 수출산업 고도화	11,888	4,033	1,896	1,770	109	6.6	7.5	4.9	9.0	4.9
	소계	31,072	10,987	5,252	4,560	410	17.2	20.3	13.5	23.2	18.3
2. 미래성장동력 확충	농림축산식품고부가가치화	6,465	5,482	1,929	879	22	3.6	10.2	4.9	4.5	1.0
	미래에너지와 자원 확보·활용	11,098	3,780	4,230	2,001	204	6.1	7.0	10.8	10.2	9.1
	보건·의료 글로벌 시장 선점	4,539	2,369	2,085	676	66	2.5	4.4	5.3	3.4	2.9
	우주·항공·국방의 성장 동력화	24,307	1,034	625	593	15	13.4	1.9	1.6	3.0	0.7
	해양·수산의 미래산업화	1,649	392	196	154	2	0.9	0.7	0.5	0.8	0.1
	소계	48,059	13,057	9,064	4,304	309	26.6	24.2	23.2	21.9	13.8
3. 깨끗하고 편리한 환경 조성	국토 인프라 선진화	1,188	478	204	156	4	0.7	0.9	0.5	0.8	0.2
	기후변화 대응력 강화	2,055	837	674	242	38	1.1	1.6	1.7	1.2	1.7
	생활공간 편의성 향상	760	492	172	139	2	0.4	0.9	0.4	0.7	0.1
	환경 보전·복원 시스템 고도화	5,059	2,551	1,425	753	20	2.8	4.7	3.7	3.8	0.9
	소계	9,062	4,358	2,474	1,290	64	5.0	8.1	6.3	6.6	2.8

〈표 5-3〉의 계속

(단위: 억원, 개, %)

국가전략기술-대 (전략분야)	국가전략기술-중 (중점과제)	합계					비중				
		국가 R&D 연구비	국가 R&D 과제 수	성과인정 SCI 논문 게재 수	국내성과 인정 특허등록 수	해외성과 인정 특허등록 수	국가 R&D 연구비	국가 R&D 과제 수	성과인정 SCI 논문 게재 수	국내성과 인정 특허등록 수	해외성과 인정 특허등록 수
4. 건강장수시대 구현	난치성 질병 극복	6,486	4,746	4,190	626	81	3.6	8.8	10.7	3.2	3.6
	저출산 고령화 대응 강화: (사회적 배려 포함)	1,570	948	474	191	6	0.9	1.8	1.2	1.0	0.3
	환자 맞춤형 의료서비스 실현	5,350	3,109	2,496	716	99	3.0	5.8	6.4	3.6	4.4
	소계	13,406	8,803	7,160	1,534	186	7.4	16.3	18.3	7.8	8.3
5. 걱정없는 안전 사회 구축	사회적 재난 대응체계 확보	4,075	1,436	756	402	17	2.3	2.7	1.9	2.0	0.8
	선제적 자연재해 대응과 피해 최소화	2,024	535	291	144	12	1.1	1.0	0.7	0.7	0.5
	식량안보와 식품안전 향상	1,527	1,337	600	261	9	0.8	2.5	1.5	1.3	0.4
	소계	7,626	3,308	1,647	807	37	4.2	6.1	4.2	4.1	1.6
6. 기타 연구	위의 국가전략기술에 속하지 않는 기타 연구	71,606	13,482	13,435	7,147	1,240	39.6	25.0	34.4	36.4	55.2
총계		180,831	53,995	39,032	19,641	2,246	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: NTIS 과학기술통계(www.ntis.go.kr/rndsts)

성과가 상대적으로 우수하며 건강장수시대 구현 분야는 논문 게재 성과가 우수하다.⁴⁰⁾ 국가전략기술 5대 전략분야 중 미래성장동력 확충 분야의 ‘미래에너지와 자원 확보·활용’ 과제는 전체 정부연구개발 과제 중 가장 큰 투입 비중을 차지하고 있을 뿐 아니라 논문과 특허 산출 성과도 가장 우수한 분야라고 할 수 있다.

한편, 정부연구개발의 경제적 성과인 기술료와 사업화 성과 역시 매년 증가하고 있다. 특히 기술료 징수건수는 최근 5년간 연평균 증가율이 7% 수준으로 빠르게 증가하고 있다. 하지만 기술료 징수액은 2016년과 2017년 감소하다가 2018년에 다시 증가세로 전환하였다. 사업화 성과는 2015년 이후 전반적으로 증가하다가 2018년에는 큰 폭으로 감소하는 양상을 보인다. 기술을 사업화하는 방식이 다양한 만큼 사업화 성과는 세부 성과 형태에 따라 상이한 추이를 보인다. <표 5-4>는 다양한 사업화 형태별로 연도별 건수 및 비중을 나타낸다. 대체로 기술이전보다는 기술보유자가 직접 사업화를 택하는 경우가 많았고, 기존업체의 상품화를 통해 사업화되는 경우가 점차 증가하고 있다. 반면, 정부연구개발 결과물을 공정개선에 활용하는 비중은 과거에 비해 감소한 것을 알 수 있다. 기존업체를 통한 사업화가 아닌 ‘창업’에 의한 기술사업화는 연도에 따라 등락이 크다. 하지만 분명한 것은 전반적으로 정부연구개발 결과물이 창업을 통해 사업화되는 비중은 다른 사업화 형태에 비해 낮은 수준이라는 점이다.

<표 5-4> 사업화 형태별 사업화 건수 현황(2014~2018)

(단위: 건, %)

		2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
		건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중
기술보유자의 직접사업화	창업	1,633	7.7	1,363	6.8	513	1.8	1,321	4.0	384	1.5
	기존업체에서 상품화	14,150	66.7	12,327	61.4	22,041	78.6	23,995	72.7	20,329	77.7
	기존업체에서 공정개선	2,433	11.5	2,297	11.4	2,026	7.2	3,701	11.2	2,355	9.0
기술이전	창업	151	0.7	480	2.4	45	0.2	357	1.1	124	0.5
	기존업체에서 상품화	699	3.3	1,138	5.7	1,543	5.5	1,223	3.7	1,109	4.2
	기존업체에서 공정개선	2,139	10.1	2,483	12.4	1,857	6.6	2,397	7.3	1,870	7.1
합계		21,205	100	20,088	100	28,025	100	32,994	100	26,171	100

자료: 과학기술정보통신부·한국과학기술평가원(2019), 『2018년도 국가연구개발사업 성과분석 보고서』

40) 성과의 우수성은 전체 정부연구개발 투자 및 과제 수 대비 해당 분야에 투입되는 비중보다 성과요소의 비중이 높음을 의미함.

2. 재정투자의 한계

가. 정부연구개발사업 성과의 질적 제고 필요

우리나라 정부 연구개발투자가 지속적으로 지적받아온 점은 정부연구개발투자가 지나치게 투입 위주로 확대되어 왔으며 성과의 평가 역시 정량적 지표 중심으로 이루어져 실질적인 성과 창출에 한계를 보인다는 점이다. 이 중 정부연구개발투자의 양적 확대 측면은 앞서 살펴본 것과 같이 ‘중점투자방향’ 및 ‘중점투자과제’ 선별을 위한 노력으로 일부분 해소되는 듯하다. 하지만 정부연구개발사업 결과 생산되는 기술의 수준은 여전히 주요국에 비해 높지 않고, 논문이나 특허의 피인용도 역시 낮은 수준에 머물러 있다.

미국 대비 국가전략중점기술의 기술수준을 국가별로 비교해보면(<표 5-5>) 한국의 기술수준은 2014년에 비해 오히려 하락한 것으로 나타난다. 우리나라보다 기술수준이 뒤처져 있던 중국은 2018년에 우리나라와 거의 비슷한 수준으로 향상되었다.

<표 5-5> 국가전략중점기술 주요국 기술수준(2014~2018)

(단위: %, 년)

구분	한국	중국	일본	EU	미국
2014년	78.4	69.7	93.1	95.5	100.0
2016년	78.6	71.1	92.7	94.4	100.0
2018년	76.9	76.0	87.9	94.8	100.0
기술격차(년)	3.8	3.8	1.9	0.7	0.0

자료: 국회예산정책처(2019), 『2020년도 예산안 총괄분석 I』

논문과 특허의 질적 우수성을 의미하는 피인용 횟수는 다른 나라와 비교하였을 때 매우 낮은 수준으로 평가된다. 5년 주기별 논문 1편당 피인용 횟수의 경우 2010~2013년 기간의 5.13회에서 2014~2018년 기간의 6.36회로 매우 미미하게 증가하였다. 논문 피인용 횟수는 세계 평균보다 높은 수준이긴 하지만 최근 5년간 논문 발표 수 상위 50개국 중 33위에 머무르는 수준이므로 경제 수준이나 정부연구개발 투입 수준에 비해 크게 미흡하다고 할 수 있다. 특허의 피인용 횟수 역시 주요국에 비해 높지 않은 것을 알 수 있다(<표 5-6>).

〈표 5-6〉 정부 R&D 특허성과와 주요국 특허성과 비교

(단위: 건, %)

		한국		미국		일본	독일	중국
		전체	정부 R&D	전체	정부 R&D			
피인용수	평균 피인용건수	5.3	4.3	9.3	7.4	4.7	5.1	3.7
	1회이상 피인용 특허비율	39.7	29.9	51.6	45.9	41.2	41.9	30.4
삼극특허비율		14.0	10.4	14.7	15.6	32.6	31.6	12.8
(미국등록) 우수특허비율		18.7	8.9	16.2	11.2	21.8	28.9	12.3

자료: 국회예산정책처(2019), 『2020년도 예산안 총괄분석 I』

나. 기초연구사업예산 확대의 부작용 우려

정부의 국정과제로 기초연구사업에 대한 예산이 확대된 것은 안정적인 연구환경을 조성함으로써 연구자들의 혁신적인 도전을 독려하는 효과를 발휘할 수 있다. 하지만 기초연구사업 예산의 확대가 반드시 기초연구에 대한 전반적인 지원 확대 및 연구자들의 체감도 향상으로 이어진다고 보기는 어렵다. 첫 번째 이유는 정부의 기초연구지원예산이 연구자들이 과제로 지원받는 ‘순수기초연구’뿐 아니라 ‘연구기관지원’, ‘복합활동’, ‘국립대학교원 인건비’ 등을 포괄하기 때문이다. 두 번째 이유는 상위 전임교원에 대한 연구비 집중이 해소되지 않기 때문이다. 대학의 연구자들은 연구실 운영비를 확보하기 위한 목적으로 정부 사업에 참여하는데, 정부 지원과제의 과제당 평균 연구비는 1억 1천만원 내외(2018년 기준⁴¹⁾)로 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 이 때문에 대학 연구자는 다수의 과제를 중복 수행해야 하는 상황임에도 불구하고 정부연구비는 일반대학(4년제) 상위 전임교원에 집중되어 있는 실정이다. 2017년 기준 일반대학(4년제) 224개 대학 중 5개 대학이 수주하는 정부연구비의 비중은 약 31%이며, 상위 10% 전임교원에게 집중되는 연구비는 전체의 80.3%에 달한다. 반면 일반대학(4년제) 전임교원 중 79.3%는 2017년 정부연구비 수혜실적이 없으며, 재직 교원의 53%는 5년간 정부연구비 수혜실적이 없다(김소형, 2019).

연구자의 안정적 연구환경이 근본적으로 개선되지 않는 상황에서 기초연구사업예산이 확대될 경우 직접적인 효과로 박사인력 배출이 확대될 것으로 예상되나 이들이 교수나 연구직으로 유입될 경우 정부연구비 편중 현상의 악순환을 피할 수 없다.

또한, 개별 연구자에 대한 소액 과제 지원은 연구자 간 경쟁을 심화시키고 대학 내, 대학 간 협업 등을 통한 도전적인 연구과제 수행을 위축시키는 등의 비효율적 결과를 초래할 가능성도 있다. 따라서 과제 규모나 과제 수 확대 등 일률적인 기초연구사업 예산 증가보다는

41) 한국연구재단(2019), 『2019년도 전국대학 대학연구활동실태조사 분석보고서』.

연구자 간의 협업의지와 연구 동기를 고취시키는 방식으로 기초연구사업을 구상하여 효과성을 제고할 필요가 있다.

다. 중소기업 R&D 지원의 효율성 제고 필요

2019년과 2020년을 거치며 산업 및 중소기업 분야 정부연구개발투자 규모가 대폭 증가하였다. 이는 한편으로는 새로운 성장동력을 찾기 위해 신기술·신산업 분야에 과감한 투자가 이루어졌기 때문이기도 하고, 다른 한편으로는 글로벌 가치사슬의 변동 등 급변하는 대외 환경에서 국내의 기술 역량을 향상시키기 위한 대응 측면의 투자 때문이기도 하다. 중소기업은 우리나라 전체 사업체 수의 99.9%, 전체 종사자 수의 82.2%를 차지할 정도로 중요한 위상을 갖는다. 이 때문에 우리 정부는 중소기업 R&D 투자를 지원함으로써 기술역량을 향상시키려는 시도를 해왔다. 문재인 정부 역시 중소기업 R&D 지원을 임기 내에 2배로 확대하겠다는 계획 하에 중소기업 전용 R&D 예산을 2019년 기준 1.6조원 수준으로 확대하였다.

하지만 중소기업 R&D 지원방식은 지원기업의 기술적 역량 및 기술개발 의지보다는 단순한 기술수요에 기초하여 이루어졌다. 이 때문에 연구개발 역량이 미흡한 중소기업까지 R&D 예산을 지원받게 되었고, 이는 결국 전체 중소기업 기술역량의 정체⁴²⁾로 이어졌다. 기술역량이 낮은 기업에 지원되는 R&D 사업은 첨단 기술에 대한 투자보다는 ‘애로기술의 해결’, ‘기존 기술의 개량’ 등 완만한 혁신에 중점을 두고 있어 투자의 효율이 낮다([그림 5-4]).

중소기업 R&D 지원과 관련하여 R&D 지원의 공정성을 염두에 두는 대표적인 제도는 R&D 졸업제⁴³⁾이다. 이 제도는 R&D 지원금에 의존하는 한계기업을 막기 위한 취지로 정부 R&D 지원 사업 참여횟수에 제한을 두는 제도이지만 애초에 기업의 기술역량 및 발전 가능성 등의 기준하에 R&D 지원이 이루어졌다면 불필요한 제도라고 할 수 있다.⁴⁴⁾

물론 이러한 제도적 장치들은 기술역량에 기반을 둔 중소기업 R&D 지원이 현실적으로 어렵고 첨단 기술 R&D를 지원하기에는 국내 중소기업의 기술 수준이 너무 낮다는 문제의식에서 비롯되었으리라 판단된다. 하지만 정부의 R&D 지원이 갖는 원론적인 취지가 민간의 부족한 혁신 역량을 효과적으로 보완하기 위함이라는 점을 상기한다면 중소기업에 대한

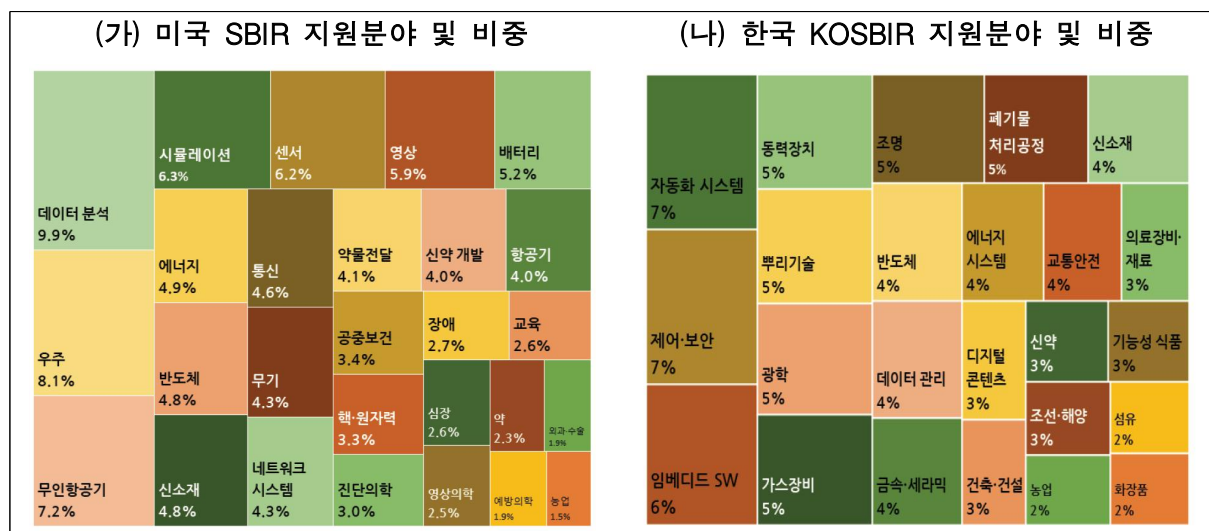
42) 우리나라 중소기업 기술수준은 국내 최고 대비 84.1% 수준이며 세계 최고 대비 77% 수준에서 정체 중임(2018년 중소기업 기술통계조사 보고서).

43) R&D 졸업제 대상사업은 공정·품질, 산학연협력, 창업성장, 제품서비스, 기술전문기업협력 등으로 해당 사업을 4회 이상 수행한 중소기업은 졸업제 사업 신청이 불가한 제도이다.

44) 뿐만 아니라 R&D 졸업제 대상사업은 단일한 기준하에 선정되는 것이 아니라 사업 추진 시기에 부처의 결정에 의해 일방적으로 공지되는 방식을 따른다. 예를 들어, 2020년 새롭게 추진되는 중소벤처기업부의 창업기술혁신 R&D 사업의 경우 R&D 졸업제를 적용하지만 과거 지원이력을 소급적용하지 않는 등의 부가 규정이 있다. 또한, 2019년 「소재·부품·장비 강소기업 100」 선정기업은 예외를 적용받고 있어 R&D 졸업제 시행의 기준은 다소 불명확하다고 할 수 있다.

R&D 지원 역시 형평성보다는 기술역량에 기초한 기준을 마련하여 효율적인 지원을 모색하는 것이 바람직하다고 할 수 있겠다.

[그림 5-4] 한국과 미국 중소기업 R&D 기술 지원분야 비교



자료: 김선우·정효정(2019), p. 17, p. 19 재인용

제3절 정책환경 변화와 쟁점

1. 여건변화 및 전망

가. 경제환경 변화

1) 세계 경제의 하향세 가속화

2019년 세계경제는 미·중 무역분쟁의 장기화 등의 영향으로 글로벌 금융위기 이후 가장 저조한 2.9%의 성장률을 기록하였다. IMF는 2020년 1월에 2020년의 세계 경제성장률이 3.3%를 기록할 것으로 예측하였다(선진국 1.6%, 신흥개도국 4.4%, 중국 6.0%, 인도 5.8%). 미·중 무역분쟁의 장기화, 일본과 독일 등 주요 선진국들의 성장세 둔화, 지정학적 리스크 고조 및 사회 불안 증가, 금융시장 심리 약화 등의 영향으로 2020년도 2019년의 낮은 성장률에서 크게 반등하기 어렵다는 예측을 한 것이다.

〈표 5-7〉 세계 경제성장률 전망: IMF

(단위: %)

구분	'19년	'20년	'21년	구분	'19년	'20년	'21년
세계	2.9	3.3	3.4	EU	1.2	1.3	1.4
선진국(G20)	1.7	1.6	1.6	중국	6.1	6.0	5.8
신흥국	3.7	4.4	4.6	인도	4.8	5.8	6.5
미국	2.3	2.0	1.7	일본	1.0	0.7	0.5

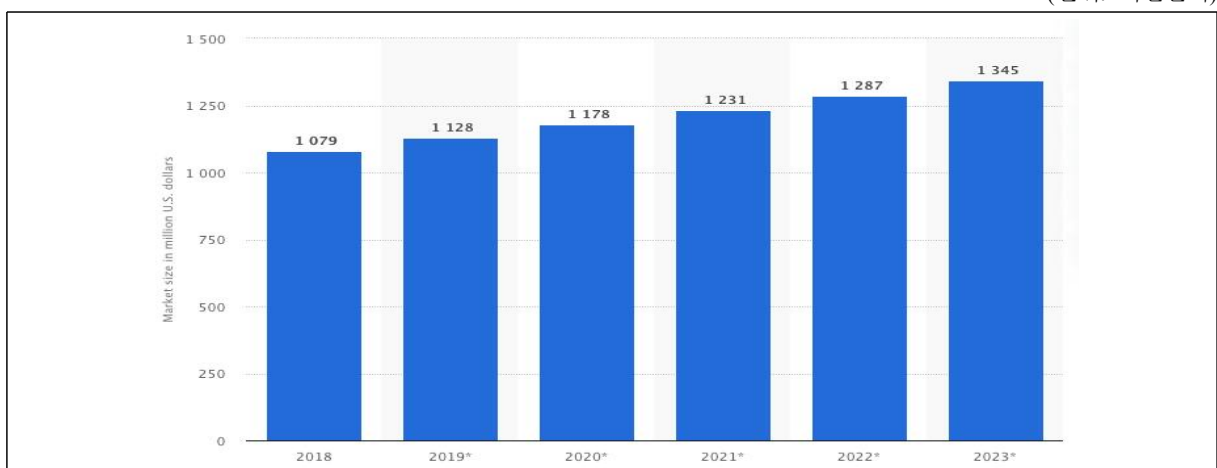
자료: IMF(2020 January), World Economic Outlook

나. 파괴적 혁신으로 인한 경제구조 재편

소프트웨어의 중요성 증대, 인공지능(AI), 빅데이터, 미래자동차, 바이오헬스, 플랫폼 경제의 성장 등 새로운 산업 분야의 급격한 성장이 예상된다. 이러한 환경 변화에 뒤처지지 않기 위해 각 국가들은 산업구조의 개편에 박차를 가하고 있다. 우리나라도 이러한 기술의 파괴적 혁신이 대규모로 이루어지고 있는 현실에 대응할 수 있는 국가적 전략이 필요하다. [그림 5-5]는 세계 소프트웨어 매출의 꾸준한 증가를 예측하고 있다. 미래자동차에서 중요한 부분을 차지하는 전기자동차(electric vehicle) 시장도 급성장할 것으로 예측하고 있다. Research and Markets에 따르면 2019년에 약 300만여 대의 전기자동차가 매년(CAGR) 21.1% 성장하여 2030년에는 전 세계적으로 약 2,700만여 대로 증가할 것으로 예측된다.⁴⁵⁾

[그림 5-5] 세계 소프트웨어 매출 전망

(단위: 백만달러)

자료: Statista(<https://www.statista.com/statistics/796250/worldwide-sales-performance-management-software-market/>)

45) https://www.researchandmarkets.com/reports/4792991/electric-vehicle-market-by-vehicle-passenger?utm_source=CI&utm_medium=PressRelease&utm_code=tcswhn&utm_campaign=1274471+-+Electric+Vehicle+Market+-+Global+Forecast+to+2030%3a+Market+Volume+is+Expected+to+Reach+26%2c951%2c318+Units&utm_exec=chdo54prd

이같이 새로운 기술의 발전과 접목된 시장을 선점하기 위한 각 국가들의 경쟁이 치열하게 이루어지고 있다. 미국의 첨단제조업육성정책, 독일의 Industry4.0, 영국의 Catapult Center, 프랑스의 Industry of the Future, 일본의 산업재흥전략과 로봇 신전략, 중국의 Made in China 2025 등이 진행되고 있다.

다. 코로나바이러스 감염증(COVID-19)이 경제에 미치는 영향

2020년 초에 확산되기 시작한 코로나바이러스 감염증 팬데믹(pandemic)은 전 세계의 경제에 큰 영향을 미치고 있다. 코로나바이러스 감염증 팬데믹은 소비자들의 소비 패턴과 성향을 변화시킬 뿐 아니라, 국가 간의 무역, 세계의 산업 공급사슬 등 전반에 걸쳐 영향을 미친다. 코로나바이러스 감염증이 전 세계로 확산되면서 여러 기관들이 세계 경제성장률에 대한 새로운 전망을 내놓고 있다. 전반적으로 새로운 세계 경제성장률 전망은 그 수치가 낮아짐과 동시에 전망의 폭도 넓어져 예측의 정확성도 낮아졌다고 판단된다. OECD는 2020년 3월 2일에 코로나바이러스 감염증의 영향을 감안한 세계 각 국가들의 실질경제성장률을 발표하였다. 2020년의 실질경제성장률의 예측치는 2019년 11월의 예측치보다 상당히 낮은 것을 볼 수 있다.

〈표 5-8〉 세계 실질경제성장률 전망: OECD⁴⁶⁾

(단위: %)

구분	'19년	'20년	'21년	구분	'19년	'20년	'21년
세계	2.9	2.4 (-0.5)	3.3 (0.3)	영국	1.4	0.8 (-0.2)	0.8 (-0.4)
선진국(G20)	3.1	2.7 (-0.5)	3.5 (0.2)	중국	6.1	4.9 (-0.8)	6.4 (0.9)
미국	2.3	1.9 (-0.1)	2.1 (0.1)	인도	4.9	5.1 (-1.1)	5.9 (-0.8)
EU	1.2	0.8 (-0.3)	1.2 (0.0)	일본	0.7	0.2 (-0.4)	0.7 (0.0)
독일	0.6	0.3 (-0.1)	0.9 (0.)	한국	2.0	2.0 (-0.3)	2.3 (0.0)

주: () 안의 숫자는 2019년 11월 예측치와의 차이를 나타냄

자료: OECD(2020 March), Interim Economic Assessment Coronavirus: The world economy at risk

하지만 2020년 3월 초 OECD의 예측 이후에 코로나바이러스 감염증 팬데믹이 악화됨에 따라 더 비관적인 예측이 속출하고 있다. 먼저, 2020년 3월 24일 OECD 사무총장은 코로나바이러스 감염으로 인한 경제 쇼크가 금융위기 때보다 더 클 것이며, 세계 경제성장률이 기존 예측의 절반 수준인 1.5% 예측도 너무 낙관적이라고 진단하였다. 더욱이 그는 코로나바이러스 감염증의 영향이 장기간에 걸쳐 세계 경제에 영향을 미칠 수도 있다고 경고하였다. 더욱이 미국과 주요 유럽의 국가들의 코로나바이러스 감염증 팬데믹이 더욱 악화되고 있어

46) Real GDP growth(year-on-year % change).

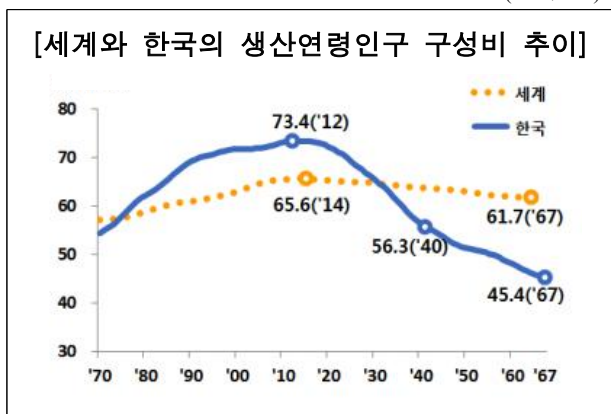
세계 경제의 불확실성은 더 증가할 것으로 보인다. 한편, 글로벌 가치사슬이 훼손되고 글로벌 산업경쟁력이 재편되는 등 세계 경제구조의 변화가 예상되는 가운데 국내외 경기침체 심화로 장기적인 고용악화 및 新산업분야에 대한 투자 활력의 저하가 우려된다.

나. 사회환경 변화

1) 인구구조의 급격한 변화

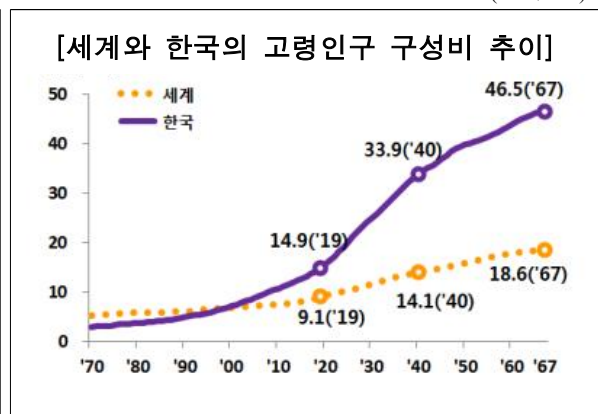
우리나라는 급격한 노령화와 저출산으로 인해 인구구조가 급격히 변화하고 있다. 통계청(2019)에 따르면 세계 인구 중 65세 이상 구성비는 2019년 9.1%에서 2067년 18.6%로 증가하는 데 반해, 동일한 기간 동안 세계적으로 65세 이상 그룹의 인구수가 가장 빠르게 성장하고 있는 우리나라는 14.9%에서 46.5%로 증가할 것으로 예상하였다.⁴⁷⁾ 이는 생산가능인구비율을 급격하게 낮추게 된다. 노인 인구의 급격한 증가에 따른 관련 산업(헬스케어, 교육, 레저 등)의 수요 증가가 예상되며 노인 인구의 증가는 국가 전체적으로 볼 때, 노인 의료비의 상승, 소비 위축, 사회보험 등 공공사회복지비용의 증가로 이어질 것이다. 이는 지속가능한 성장을 위한 동력 약화로 이어지는 결과를 가지고 올 것으로 예측된다.

[그림 5-6] 세계와 한국의 생산연령인구 구성비 추이 (단위: %)



자료: 통계청(2019), 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」

[그림 5-7] 세계와 한국의 고령인구 구성비 추이 (단위: %)



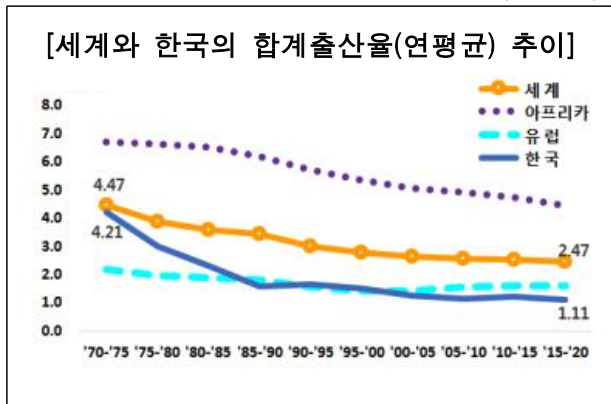
자료: 통계청(2019), 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」

2015~2020년 우리나라의 합계출산율은 1.11명으로 세계 평균인 2.47명의 절반에도 미치지 못한다. 반면, 기대수명은 세계 평균보다 빨리 증가하고 있다.

47) 통계청(2019), 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」.

[그림 5-8] 세계와 한국의 합계출산율 추이

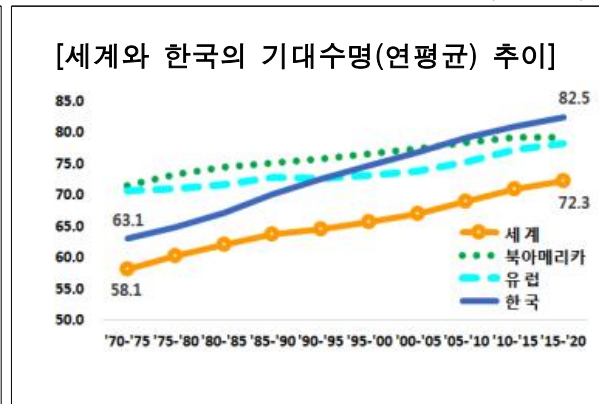
(단위: 명)



자료: 통계청(2019), 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」

[그림 5-9] 세계와 한국의 기대수명 추이

(단위: 세)



자료: 통계청(2019), 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」

2) 사회적 문제 해결 수요 증가

과학기술은 우리나라 국민의 삶의 질과 직접적으로 연관되는 문제의 해결에도 기여할 수 있어야 할 것이다. 첫째, 미세먼지와 황사 등의 대기 유해물질의 증가와 미세 플라스틱으로 인한 해양 오염 등이 우리나라 국민들의 삶의 질에 영향을 미치고 있다. 또한 과학기술을 통해 지진 등 재난재해에 대한 대비책을 강구할 필요성이 증가하고 있다.

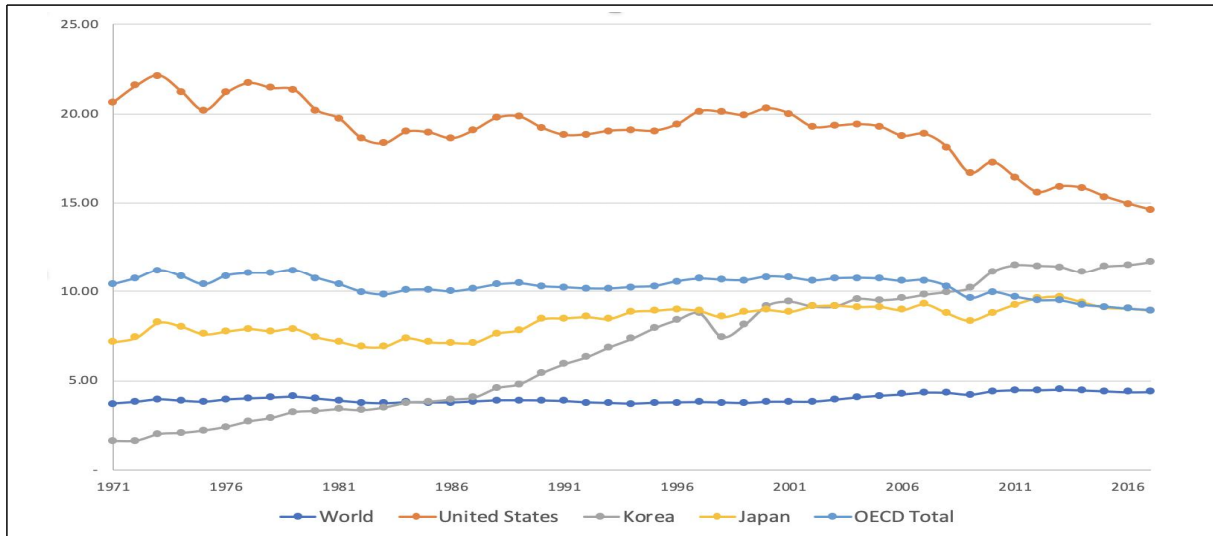
둘째, 파리협정에 따른 신기후체제에 대한 대비가 필요하다. 우리나라는 2030년까지 전망치(BAU) 대비 37%의 온실가스 감축에 동의하였다. 문제는 지난 10년 동안 주요 선진국들은 온실가스 배출량을 줄이는 경향을 보인 것과 달리 우리나라의 이산화탄소(CO₂) 배출량이 꾸준히 증가하는 추세를 보인다는 점이다. 국제에너지기구(IEA)의 자료에 의하면 우리나라는 2017년 약 6억톤의 이산화탄소를 배출하였다(세계 7위).⁴⁸⁾ [그림 5-10]에서도 볼 수 있듯이, 우리나라의 1인당 이산화탄소의 배출량이 꾸준히 증가하고 있다.

셋째, 신종감염병 대비에 대한 국민들의 수요가 늘어나고 있다. 최근 2002년 사스(SARS), 2015년 메르스(MERS), 그리고 2020년 코로나바이러스 감염증(COVID-19)에 이르기까지 새로운 바이러스의 출현에 인류는 위협을 받고 있다. 이러한 신종감염병이 유행하게 되었을 때 이의 전파를 늦추고, 병의 치료를 위한 과학기술의 개발 필요성이 강조되고 있다. 또한 코로나19로 인한 사회적 거리두기는 우리 경제 전반의 비대면화(Untact)와 디지털 전환(Digital Transformation) 등 4차 산업혁명을 가속화시킬 것이다.

48) 7위 내 국가들 중 중국(1위), 인도(3위), 한국(7위)만이 2007년 이후 이산화탄소 배출량이 증가하는 추세를 보인다.

[그림 5-10] 1인당 CO2 배출량

(단위: 톤)



자료: <https://www.iea.org/subscribe-to-data-services/co2-emissions-statistics>

넷째, 최근 산업 변화로 인해 사물인터넷(IoT), 5세대 이동통신(5G), 자율주행, 클라우드, 의료기기의 디지털화 등과 관련된 사이버범죄의 증가가 우려된다. 생활기기들이 인터넷에 연결되고 조작이 디지털화 자동화되는 과정에서 사이버보안이 강조된다. 특히, 이와 관계된 사이버범죄의 형태와 피해, 그리고 이후의 보상 등의 처리를 정확히 예측하기 어렵기 때문에 국민들의 불안이 가중될 수 있다.

2. 재원 배분 관련 쟁점

가. 4차 산업혁명 관련 주요 기술, 주도권 경쟁 심화

소위 4차 산업혁명으로 일컬어지는 최근의 기술발달과 산업 변화는 인공지능(AI), 빅데이터, IoT, 네트워크, 자동화 등이 그 주요 내용이라 할 수 있다. 이 4차 산업혁명은 비단 첨단 산업과 IT 기반 산업뿐 아니라 우리나라 산업 전체에 전반적으로 영향을 미친다. 이러한 기술을 기반으로 한 산업 변화는 먼저, 일자리의 수와 형태 등 일자리 구조 전체에 영향을 미친다. 단순반복 업무 위주로 자동화가 빠르게 진행되고 있다. 이 과정에서 특정 직종이 사라지고, 새로운 직종이 생겨날 것이다. 또한 기업과 근로자 간의 전통적 고용관계가 보다 새롭고 다양한 형태로 나타나고 있다(예: Gig Economy). 이러한 산업 환경 변화에 대처하는 사회 전반의 준비가 필요하다.

4차 산업혁명의 주요 기술의 주도권을 확보하기 국가들 간 및 기업들 간의 경쟁이 치열하다. 이와 관련하여, 한국은행은 4차 산업혁명을 둘러싼 경쟁이 이후 세계 경제의 지형변

화를 주도한 주요 이슈가 될 것이라 진단했다. 특히, AI와 5G의 주도권을 둘러싼 미국과 중국의 대립은 미·중 무역갈등의 주요 쟁점 중 하나로 부각되었다. 4차 산업 기술들의 특성상 주도권(특히 표준 및 기준)의 확보가 매우 중요하다. 아래 표는 우리나라의 4차 산업 관련 기술 수준이 일부 기술을 제외하고는 선진국들 대비 상당히 낮은 것을 확인할 수 있다.

〈표 5-9〉 4차 산업기술수준 평가

중분류 기술	평가항목	상대수준 (100%)				
		한국	중국	일본	유럽	미국
추론 및 기계 학습	①전문가 정성평가	77.5	83.9	78.6	94.3	100.0
	②논문 평가	27.9	46.8	33.3	77.9	100.0
	③특허 평가	68.3	50.2	85.2	100.0	98.6
지식표현 및 언어지능	①전문가 정성평가	87.7	86.9	88.7	94.7	100.0
	②논문 평가	22.3	30.9	29.2	75.2	100.0
	③특허 평가	55.8	42.9	91.8	92.7	100.0
청각지능	①전문가 정성평가	90.8	88.5	90.8	91.7	100.0
	②논문 평가	34.6	33.4	55.6	87.9	100.0
	③특허 평가	59.3	38.6	93.7	99.8	100.0
시각지능	①전문가 정성평가	81.5	88.7	80.7	91.0	100.0
	②논문 평가	28.5	37.9	27.9	68.9	100.0
	③특허 평가	66.4	52.9	95.0	94.6	100.0
복합지능	①전문가 정성평가	80.5	85.3	91.3	93.5	100.0
	②논문 평가	35.0	37.9	43.7	87.3	100.0
	③특허 평가	81.5	34.1	83.4	94.8	100.0
지능형 에이전트	①전문가 정성평가	77.0	77.8	78.0	82.8	100.0
	②논문 평가	45.5	46.4	47.7	77.6	100.0
	③특허 평가	90.8	53.8	80.7	96.3	100.0
인간-기계 협업	①전문가 정성평가	80.6	84.2	87.8	100.0	99.0
	②논문 평가	69.5	36.9	27.8	93.0	100.0
	③특허 평가	47.2	41.1	83.6	88.6	100.0
AI 기반 HW	①전문가 정성평가	67.0	67.0	67.0	91.0	100.0
	②논문 평가	38.4	42.0	43.6	79.7	100.0
	③특허 평가	63.0	32.7	70.6	89.9	100.0

자료: 국가과학기술심의회 운영위원회(2017), 「4차 산업혁명을 선도하는 주요기술 대상 기술수준평가 결과 및 기술수준 향상방안(안)」

나. 원천기술 자립화 요구 증대

우리나라는 핵심 원천기술 관련 장비 개발 시 품질과 신뢰성 문제 해결을 위한 수요기업의 관심이 낮고, 원천기술 확보를 위한 중장기적 계획이 부족한 상황이다. 더욱이 많은 산업에서 핵심 원천기술 제조장비 개발 수요 예측이 엄밀하게 이루어지고 있지 못하며, 제조장비의 공급처의 다변화(다양한 국가의 다양한 기업)도 부족하다고 판단된다. 최근 일본의 對한국 수출규제 등으로 원천기술 자립화에 대한 요구가 증대되고 있다. 특히 소재, 부

품, 장비(소부장) 관련 원천기술의 확보에 대한 관심이 고조되고 있는데, 글로벌 가치사슬에서 국제적 분업이 강조되고 늘어나는 상황에서 향후 국제 정세의 변화로 인한 위기관리에 대한 필요성이 대두되고 있다. 특정 기술에 대한 단기의 R&D 투자가 아닌 보다 넓은 범위의 원천기술에 대한 중장기적 시계에서의 R&D 투자를 통해 핵심 기술의 대외 의존도를 낮추고 대외 리스크를 감소시킬 수 있다.

II

향후 자원 배분 방향

1. 기본방향

최근 우리경제는 저성장 지속, 생산인구 감소 및 고령화, 세계무역 마찰 등 대내외적인 어려움에 처하여 있다. 이러한 사회·경제적 난황을 타개하기 위해, 연구개발투자는 연구수행 주체의 혁신역량을 강화하고 이를 바탕으로 혁신성장동력을 확충하며, 지속가능한 환경에 기반한 국민의 안전한 삶과 건강 및 생활 편익 증진 등에 전략적으로 투자되어야 한다.

연구주체의 혁신역량 강화를 위해 이들 주체별로 맞춤형 연구개발 투자전략을 수립해야 한다. 국가연구개발사업에 참여하는 연구주체는 크게 대학, 출연(연), 국공립연 및 전문연, 지역 및 중소기업으로 구분할 수 있다. 대학 중심의 기초연구는 신진연구자에 대한 지원을 확대하고, 연구과제의 혁신·도전성을 강화해야 한다. 기초연구사업의 예산은 국정과제에 맞추어 2020년 2.03조원에서 2022년에는 2.52조원으로 확대될 필요가 있다. 출연(연) 및 직할(연)의 경우, 2020년 예산을 기관의 역할과 책임(R&R)에 따른 투자 포트폴리오와 중장기 인력운영 계획에 근거하여 지원하였다. 따라서 향후에는 R&R의 이행사항 점검결과를 예산과 연계하고 핵심역량에 중점투자하도록 유인할 필요가 있다. 한편 국공립연과 전문연은 기관 고유 역할에 집중할 수 있도록 성과와 예산의 연계를 강화하여야 한다. 또한 지역 R&D체계는 지역의 수요와 특성을 반영한 지역 주도로 개선하고 중소기업지원 R&D는 기술역량에 따른 맞춤형 지원전략을 추진해야 한다.

과학기술에 기반한 성장동력 확보를 위해서는 대일무역 마찰을 빚고 있는 소재·부품·장비 산업에 대하여 품목별 맞춤형으로 R&D를 지원함으로써 기술자립과 글로벌 경쟁력을 확보하고, 주력산업의 기술자립 및 경쟁력 제고를 위해서 스마트화·친환경화 및 융복합화를 위한 기술개발을 지원해야 한다. 신산업의 혁신성장 가속화를 위해서는 데이터·AI, 5G에 대한 지속적인 투자로 혁신성장의 기반을 강화하고 미래차 관련 기술의 고도화, 바이오 헬스 육성 및 시스템 반도체 경쟁력 확보를 위한 집중투자를 통해 혁신성장의 성과를 가시화해야 한다. 그리고 4차 산업혁명 대응 연구 인력의 육성을 위해서는 현장중심의 교육 강화를 통해 혁신인재 육성에 대한 투자를 확대해야 한다. 이러한 연구개발투자의 성과가 경제적 성과로의 구현을 촉진하기 위해서는 사업화 R&D와 기술기반 창업기업 지원 강화를 통해 R&D 성과물의 상용화 가능성을 제고할 필요가 있다.

최근 중국에서 시작된 코로나19(COVID-19)가 전 세계적으로 유행하여 경제불황을 야기하고 있어 신종재난의 예측·예방이 무엇보다도 중요하며, 재난이 대형·복합화되고 있으므로 이에 대한 선제적 대응이 필요하다. 한편, 지속가능한 환경 조성을 위해 수소경제를 확

산하여 기후변화와 에너지 전환정책을 지원하고, 미세먼지와 플라스틱 등 생활폐기물의 환경 위협요소에 대한 대응을 강화해야 한다. 마지막으로 국민의 건강과 생활편익 증진을 위해 교통·도시 문제해결과 융합형 문화콘텐츠 개발에 대한 지원을 강화해야 한다.

2. 투자 확대 부문

가. 혁신역량 강화

2020년 정부연구개발예산은 전년 대비 18% 증가한 24조 2천억원으로 크게 늘어났다. 이러한 예산의 증가 추세는 투자의 효과성 제고를 위한 노력이 수반되어야 한다. 이에 R&D 투자의 창의·도전성을 강화하고 연구주체의 연구역량을 강화하는 방향으로 R&D예산배분의 전략성이 제고되어야 한다.

1) 연구자 중심의 창의·도전연구 확대

기초연구의 내실화를 위해 신규과제 지원 규모의 예측 가능성을 제고하여야 한다. 이를 위해 연차별 투자예산과 과제 지원규모를 설정하여 투자공백을 방지하고 안정적인 지원이 가능한 투자포트폴리오를 수립하여야 한다. 또한 국정과제인 2022년까지 기초연구사업 예산의 2배 확대를 달성하도록 지속적인 투자 확대가 이루어 져야 한다. 이와 함께 연구자의 생애주기에 맞춰 수월성과 안정성 중심의 지속가능한 지원과 자율적인 연구환경 조성을 위한 노력도 병행되어야 한다.

미래 과학기술 역량 확충을 위해서는 기초연구 및 국가전략 분야를 중심으로 하여 신진연구자를 중점 지원하여야 한다. 우수연구(신진연구), 창의·도전연구기반구축 및 집단연구(기초연구실) 등 신진연구자 전담 지원사업을 확대하고 소규모 집단연구에 신진 연구자의 참여를 장려함으로써 젊은 연구자에게 안정적인 연구환경을 제공해야 한다. 또한 박사과정생의 박사후 연구원에서 생애 첫 연구 등으로의 성장경로를 고려한 단계적 지원 확대를 통해 독립적 연구역량을 갖춘 박사급 인력 육성을 위한 지원을 강화함으로써 신진연구자로의 진입을 촉진해야 한다.

한편, 정부R&D의 창의·혁신성 강화를 위해서는 불확실하고 실패 가능성이 높은 창의·도전적 R&D에 적합한 연구제도를 도입해야 한다. 사회·산업적 난제해결을 목표로 하는 임무지향적 연구과제를 적극 발굴하고 문제 정의, 임무설정, 연구수행 및 사업화로 이어지는 이에 적합한 유연하고 효율적인 관리방식과 제도를 도입해야 한다.

2) 연구주체의 혁신역량 강화

출연(연)과 직할(연)은 기관의 혁신역량 강화를 위해 역할과 책임을 명확히 하고 이에 근

거하여 기관의 핵심역량을 확충하기 위한 중장기적인 투자포트폴리오를 수립해야 한다. 또한 국립연과 전문생산기술연구원(전문연)은 기관의 역할에 집중할 수 있는 지원 및 관리체계를 구축할 필요가 있다.

출연(연)은 기관의 역할과 책임(R&R)에 따라 투자를 강화할 분야와 축소할 분야를 정하고 이에 따라 사업 및 인력구조의 개편을 지속적으로 추진해야 한다. R&D 및 사업구조 개편의 성과는 예산과 연계하여 추진되어야 하며 이를 위해 출연(연)의 평가는 자율성을 강화하고 연구사업의 전략성 제고를 위한 컨설팅 위주로 추진되어야 한다. 국립연과 전문연은 고유기능 강화를 위해 기관의 역할에 적합한 운영체계를 구축하고 성과분석을 통해 실적평가가 예산에 환류되는 성과분석체계를 수립할 필요가 있다.

지역의 연구개발 역량 강화를 위해 부처 간 분절적으로 추진되고 있는 지역R&D 사업은 지역이 주도하고 중앙부처가 지원·협력하는 체계로 전환될 필요가 있다. 지역 인재양성과 지역 혁신주체 간 협업 강화를 통한 지역의 혁신역량 배양을 통해 지역 스스로가 지역혁신 사업을 기획하면 중앙정부는 이에 대한 협력적 지원을 하는 역매칭 지원을 강화해야 한다. 또한 연구개발 특구 및 강소특구를 통한 지자체 주도의 기술사업화 지원과 지역 혁신클러스터 육성 등을 통해 지역의 신산업 창출과 지역혁신 생태계 활성화를 유도해야 한다.

기업이 4차 산업혁명에 적절히 대응하고 지속적으로 성장할 수 있도록 수요 기반의 지원을 활성화 해야 한다. 중소기업의 기술력 향상과 시장 확대를 위해 산·학·연 협력 연구를 확대하고 역량초기→경쟁단계→글로벌 단계로의 성장단계별 지원책을 마련해야 한다. 또한 공급과 수요의 연계를 통한 기술개발 활성화를 위해 중소기업 연구개발 성과가 대기업 및 공공기관에 활용되도록 구매연계 등의 제도가 도입되어야 한다. 그리고 개별 부처와 사업 차원에서 지원되던 중소기업 R&D 지원을 부처 및 유형 간 연계하는 등 부처 간 이어달리기 모델을 발굴하여 집중 지원할 필요가 있다.

나. 과학기술기반 성장동력 확충

저성장 뉴노멀의 경제위기를 극복하기 위해서는 과학기술에 근거하여 지속가능한 성장동력의 확충과 이를 뒷받침할 혁신인재를 양성하여야 하고 또한 과학기술적 성과를 국민이 경제적으로 체감 가능하도록 사업화 및 창업촉진을 강화해야 한다

1) 주력산업 및 신산업 성장동력 확충

2019년 7월 이후 일본의 대외 의존도가 높은 핵심소재의 수출규제와 미·중 무역분쟁 등 미래 기술패권 선점을 위한 기술전쟁이 심화되고 있다. 이러한 기술패권의 원천은 과학기술이다. 반도체·디스플레이 등 우리 주력산업에 영향이 큰 소재·부품·장비 분야에서는 선진 외국기업들이 관련 기술을 특허로 선점하고 생산·공정에 관한 노하우를 비밀(비공개)로

하여 단단한 기술장벽을 구축함으로써 우리나라 기업 등 후발주자의 추격을 더욱 어렵게 하고 있다. 정부는 최근 「소재·부품·장비산업 경쟁력강화를 위한 특별조치법」 개정을 추진하고 민관 합동으로 ‘소재·부품·장비 경쟁력위원회’를 신설하는 등 우리나라 소재·부품·장비산업의 경쟁력 강화와 기술자립을 위해 노력하고 있다. 소재·부품·장비 핵심품목의 공급 안정성 확보를 넘어 글로벌 경쟁력 확보를 위해서는 단기적으로는 국내 기술 수준이 높고 연구·생산 등 생태계가 조성된 품목은 수요-공급 기업 간 협력을 바탕으로 신속히 상용화를 추진하고, 국내 기술 수준이 낮고 연구·생산 등 생태계도 미흡한 품목은 중장기적으로 원천기술개발에 주력하고, 핵심전략품목의 기술개발이 생산까지 이어질 수 있도록 수요기업 맞춤형 신뢰성·실증 평가체제 구축·지원하는 품목별 맞춤형 R&D 지원을 강화할 필요가 있다.

기존 주력산업의 생산성을 제고하고 기술 경쟁력을 확보하기 위해서는 지능화 기술을 활용하고 산업 간 융합 등을 촉진할 필요가 있다. 지능화 기술(AI, 빅데이터 등)을 활용해 자동차, 조선, 전기전자 등 주력산업의 경쟁력을 제고하고, 중소제조업의 지능화, 자동화, 효율화 등을 통해 작업환경을 개선함으로써 수요자 중심의 차세대 스마트 제조기술의 확산에 주력하여야 한다. 한편, 반도체, 디스플레이, 이차전지 등은 차세대 기술선점 지원을 강화하고, 환경규제 강화에 따라 자동차, 조선, 에너지 등은 친환경 시장 선점을 위한 기술개발에 주력하는 등 산업군별로 차별화된 전략과 핵심기술을 활용해 주력산업을 미래 고부가가치 품목으로 전환하여야 한다.

혁신성장 성과를 조기에 가시화하기 위해서는 혁신인프라(DNA+정보보호) 및 3대 신산업(Big3)을 중심으로 중장기적인 성장동력을 발굴 및 육성해야 한다. 데이터 활용을 촉진하기 위해서는 우선 데이터 분석의 신뢰성을 제고하고 데이터 간 결합 촉진 및 맞춤형 데이터 활용 등에 대한 기술개발 지원을 확대할 필요가 있다. 그리고 대규모 고성능 컴퓨팅 기술의 개발과 인프라를 강화하여 대용량 데이터의 유통 및 신산업(자율주행, 스마트시티 등) 분야에의 데이터 활용 및 적용을 촉진해야 한다. 이러한 데이터의 활용 촉진과 함께 안전한 데이터 개방·유통을 위한 환경을 조성하고 정보탈취 목적의 신사이버 공격으로부터 통신 인프라 및 망 보호를 위한 기술에 대한 지원이 수반되어야 한다. 또한 5G 모듈·단말 개발 및 테스트베드 구축을 지원하여 5G 융합서비스 확산의 기반을 강화하고, 6G 등 차세대 통신기술 개발을 지속적으로 지원하여야 한다. 한편, AI 분야 원천기술 확보를 위해 기초연구(인지과학, 기계학습 등) 지원을 확대하고, AI 고급·전문 인재 양성 등 AI 연구기반 구축을 강화하며, 산업 전반의 AI 활용 내재화를 통해 글로벌 경쟁력을 가진 제품의 개발 및 상용화를 촉진하여야 한다.

신산업 육성을 통해 미래 성장동력을 발굴하고 대·중소기업 동반성장과 일자리 창출을 통한 경제 활성화를 위해 바이오헬스, 미래차, 시스템반도체 등 신산업에 집중 투자하여야

한다. 바이오헬스 분야는 미래 먹거리산업 육성과 국민 삶의 질 향상을 위해 유망 원천기술의 확보와 미래지향적 R&D를 확대하고 범부처 전 주기 협업을 통한 산업생태계를 구축해야 한다. 그리고 이러한 사업성과의 사업화 촉진을 위해서는 창업·사업화, 해외진출 등 시장개척 지원을 강화하고 또한 전문인력을 육성함으로써 연구기반을 공고히 해야 한다. 미래차는 시장경쟁력을 갖는 전기차 요소부품 및 충전연계 기술 개발과 수소전기차 연료전지 시스템 고도화 등을 집중 지원함으로써 친환경차의 보급 및 확산을 가속화하는 한편, 핵심 기술을 고도화하여 글로벌 시장 선점에 주력하여야 한다. 마지막으로 시스템 반도체 분야는 IP활용→설계→시제품 제작→시험·평가 등 전주기 지원을 통해 국내 팹리스 기업의 창업과 글로벌 진출을 지원함으로써 성장기반을 마련하고 글로벌 경쟁력을 확보해야 한다.

2) 인재양성 및 기술기반 창업 촉진

4차 산업혁명의 도래는 창의적 사고를 지닌 인재를 필요로 하고 있다. 그러나 우리나라는 산업계에서 요구하는 인재상과 교육 시스템을 통해 배출되는 인재 간 격차가 존재하는 등 4차 산업혁명 핵심부문 중심으로 인력난에 직면해 있는 상황이다. 이를 극복하기 위해서는 4차 산업혁명 및 혁신성장분야 핵심인재양성 지원을 확대하고, 산업 및 연구현장의 수요를 반영하여 창의·융합적 사고를 가진 미래인재를 양성해야 한다. 이를 위해 4차 산업혁명을 선도하는 SW융합인재 양성체계를 구축하고 SW, AI, 정보보호 등 4차 산업혁명 관련 현장중심의 문제해결능력을 갖춘 전문교육을 강화해야 한다. 또한, DNA, Big3 및 8대 혁신성장분야에 대한 체계적인 인력수급전망 조사를 통해 수급 불균형을 해소하고 전문인재 양성을 위한 교육훈련과 수요 맞춤형 현장연수 등 인재활용 중심으로 투자를 강화해야 한다. 또한 핵심인재 양성을 위해 젊은 과학자가 연구기관에 구애받지 않고 자율적으로 연구를 수행하도록 지원하고 대학과 산업현장의 질적 미스매치 해소를 위해 현장수요 중심의 맞춤형 인재양성 프로그램과 재직자, 미취업자 등 재교육을 확대해야 한다.

연구성과의 확산을 가속화하기 위해서는 이어달리기, 함께달리기 등 부처협업을 통한 연구성과의 연계를 강화하고, 기술사업화 및 창업 지원을 확대할 필요가 있다. 특히, 부처 간 역할분담 및 연구개발단계 간 연계를 통해 연구성과의 상용화를 촉진하여야 한다. 이를 위해 부처 간 공동기획을 통해 사업을 추진하고 기초·원천성과가 상용화 R&D로 연계되어 성장할 수 있도록 전주기적으로 지원해야 한다. 즉, 시장의 수요를 반영하여 유망기술을 발굴하고 연구성과의 기술거래·이전 및 연계 후속 연구 등 연구개발 이후 사업화까지의 지속적인 지원과 시제품제작, 실증, 판로 등 시장 진출을 위한 상용화 R&D를 연계·강화하여 사업화 성공률을 제고하는 전주기적 맞춤형 사업화 R&D 지원체계를 구축해야 한다.

한편으로는 대학, 출연연, 기업 등이 연구성과를 활용하여 신규 기술창업을 하도록 촉진하는 한편, 창업 역량을 강화하고 창업기업의 성장을 촉진하기 위한 지원을 강화해야 한다. 실험실 연구자를 대상으로 창업전문교육을 강화하여 창업역량을 높이고 실험실창업 초기

기업에 대한 기술고도화와 사업화 지원 등 후속 지원을 강화하여야 한다. 창업 초기 기업의 지속적인 성장 유지를 위해서는 기업의 특성을 고려한 애로기술 및 혁신기술 개발과 사업화 지원 등을 강화하여 지속적인 경제성장과 양질의 일자리 창출 증대를 도모해야 한다. 특히 DNA, Big3 등을 중심으로 유망 스타트업·벤처 창업을 활성화하고 연구성과가 신산업 창출로 신속히 연계되도록 관련 규제 정비를 위한 노력도 수반되어야 한다.

다. 국민 건강 및 삶의 질 향상

복합·다양한 재난·안전 사고의 증가로 인해 과학기술의 사회적 책무가 증대됨에 따라 재난·안전분야의 R&D 투자가 지속적으로 이루어져야 한다. 국민 체감형 사회문제 예방에 투자를 확대하고 기후변화 대응 및 생활환경 위협요소를 제거해야 한다. 친환경 생활공간 조성 및 국민이 풍요로운 삶을 향유할 수 있는 문화컨텐츠 지원도 확대해야 한다. 이를 통해 국민이 건강하고 안전한 하며, 쾌적하고 편리하며 즐거운 삶을 향유할 수 있게 해야 한다.

1) 과학기술기반 안전사회 조성

재난 및 안전사고의 발생 특성 변화와 파급영향이 커지고 있는 상황에서 재난안전 관련 과학기술의 중요성은 증가하고 있다. 따라서 4차 산업혁명 기술 기반의 국민 체감형 재난 안전 기술혁신을 통하여 국민의 안전을 보장하는 연구개발을 지원해야 한다. 범부처 R&D 협력을 통해 코로나19 등과 같은 신·변종 감염병에 대응하여 진단·백신·치료제 등의 개발을 위한 R&D지원을 강화하고, 신종 동물감염병에 대응단계별로 필요 기술을 확보하며 동시에 국제 공동연구 체계를 마련해야 한다.

신종 해킹, 사이버 사기, 안전취약계층(노약자, 장애인) 사고 등 진화하는 범죄 및 일상 생활 속 안전사고의 사전예방을 위해 빅데이터, AI 등 4차 산업혁명 기술을 활용하는 부처 협력형 연구개발에 대한 지원을 강화해야 한다. 재난의 대형·복합화 추세에 효과적으로 대응하기 위하여 재난의 경제·사회적 파급효과를 분석·예측하여 대형·복합재난으로의 확산을 방지하며, 피해 최소화를 위한 범부처 연계형 R&D를 추진할 필요가 있다. 그리고 DNA 기술 등을 활용한 재난 예측·예방 및 적시대응과 복구를 위한 R&D의 지원도 강화할 필요가 있다. 또한, 국민, 현장요원, 지자체 등 현장의 수요를 파악하여 기존 연구 성과를 연계·활용하는 R&D를 추진할 필요가 있다.

2) 국민건강 및 생활편익 증진

지속가능하고 깨끗한 환경 조성을 위해 에너지 분야의 투자를 확대하고 미세먼지, 생활 환경 위협요소에 대한 대응을 강화해야 한다. 전 지구적 기후변화 대응과 에너지 전환 정책의 성공적인 이행을 뒷받침하기 위하여 온실가스 감축과 친환경에너지 생산·보급·확산에 대한 투자를 확대하여야 한다. 이러한 투자의 효과성을 제고하기 위해서는 온실가스 감축

에 기여도가 큰 에너지효율향상, 재생에너지, CO2 포집·저장·전환 분야를 중심으로 투자를 전략적으로 확대하고 재생에너지 3020계획, 수소경제활성화 대책 등 정부에너지 정책과 관련된 R&D 사업 간의 연계를 강화하여야 한다. 또한, 수요·공급의 기반 확충과 안전관리체계의 구축 및 수소 생산·저장·운송의 전 주기 기술을 확보함으로써 수소경제를 위한 정부정책의 성공적 이행에 기여하여야 한다.

미세먼지 저감을 위해 국민생활 밀착공간과 선박, 석탄발전, 제조, 수송, 농축산 등 주요 배출원의 미세먼지 관리·저감 실증에 대한 지원과, 소규모사업장, 군용차량 등 사각지대의 저감, 원인규명 및 영향분석 고도화 등에 대한 지원을 확대해야 한다. 깨끗하고 쾌적한 생활환경권 보장을 위한 생활폐기물 재활용, 상하수도 기능 고도화, 토양 정화·보전, 수생태계 건강성 확보 등의 투자와 화학물질·제품 안전관리, 미세플라스틱 위해성 평가, 환경성질환 예방 등 안전한 생활환경 구축에 대한 투자를 확대해야 한다.

개인별 맞춤형 헬스케어서비스와 사회적 약자 등을 위한 R&D 투자를 강화하고, 친환경 생활공간 조성 및 교통·도시문제 해결 등 국민의 생활환경을 개선하기 위한 기술 투자를 확대함으로써 국민의 행복에 기여하는 사람중심의 연구개발을 강화해야 한다.

빅데이터 플랫폼을 활용한 정밀의료 중심의 지원을 강화하고 국민·현장 수요에 기반하여 교통·주거 분야의 생활밀착형 현안·이슈를 발굴 지원하여야 한다. 또한 사회·환경 문제 해결을 위한 미세먼지 저감 도로시스템, 도로 품질관리 시스템, 공간정보 기반 실감형 콘텐츠 개발에 지원할 필요가 있다. 그리고 신체·연령·지역적 문화격차를 해소하기 위한 접근성 향상 기술 등 문화복지 서비스 개발과 ‘장르 + 기술’ 융합형 콘텐츠 기술개발을 통한 새로운 콘텐츠 제작을 지원함으로써 국민의 문화향유권을 확대해야 한다.

3. 구조조정 필요 부문

가. 기평비 지원효율화

연구개발 사업의 기획·평가·관리 운영체계의 점검을 통한 기획평가관리비 산정 기준과 방식을 개선할 필요가 있다. 제도개선 이행도, 성과활용·확산, 연구비 정산 관리 등 전문기관의 사업관리 역량과 사업의 특성(과제수, 규모, 참여인력 등) 등을 종합적으로 고려하여 적정수준의 기평비를 반영하는 시스템을 마련하여야 한다. 특히 전문기관의 제도개선 이행과 관련하여 과제 유형별 평가체계 차별화, 연구자 평가부담 완화, 규정 표준화 및 간소화 등을 점검토록 할 필요가 있다. 한편, 예산요구시 개별 사업내 기획평가관리비를 관리대상 사업예산과 명시적으로 분리하여 편성할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 사업간 기평비 규모의 비교가 용이하고 연구에 직접적으로 투입되는 사업비 규모의 추정에도 효율적이다. 또한 기평비가 실제로 얼마나 투입되었는지를 분석하기 위해서는 국가과학기술지식정보서

비스(NTIS)의 조사·분석시에 기획평가비의 입력을 관리대상사업명+기획평가사업으로 명확히 구분하여 입력토록 함으로써 기평비의 예산편성 대비 실제투입의 비교분석이 용이하게 하여 기평비의 효율적 관리를 도모하여야 한다.

나. 집중관리 대상사업 효율화

연구개발예산이 20조원을 넘어 증대됨에 따라 계속사업과 2020년 신규사업으로 구분하여 집중관리 대상사업 심층점검을 통한 예산 배분·조정 효율화를 도모할 필요가 있다. 정책 연계성을 포함한 추진내용의 적정성, 일정 정상 추진 등의 전년도 실적과 당해연도 RFP·선정과제의 적정성을 중심으로 심층점검을 추진 하여야 한다. 예산 편성 후 사업 추진현황을 지속적으로 모니터링하고, 추가점검 필요사업에 대해서는 필요시 특정평가로 연계토록 하여야 한다.

다. 일몰사업 및 혁신제도 운영

정부는 성과가 저조하거나 목표가 불확실한 장기계속사업의 관행적 계속 사업화를 방지하고 불요불급한 지출 억제를 위하여 2016년 일몰제를 도입하였다(2015.4, 국과심 본회의). 사업의 목적 및 특성에 따라 “계속지원형”과 “일몰형”으로 분류하고, 2016~2020년까지 범위 내에서 일몰시점을 설정하였다. 불특정 기초연구지원, 기관 및 시설·장비 운영 등 사업기한 설정의 실익이 없는 사업은 “계속지원형”으로 분류하고 목적형 연구개발, 연구환경 조성 등 사업기한 설정을 통해 점검·평가가 필요한 사업은 세부사업 단위 종료기한을 설정하여 204개 사업을 “일몰형”으로 분류하였다.

〈표 5-10〉 일몰확정 및 검토대상 사업 수

(단위: 개)

'16년		'17년		'18년		'19년		'20년		합계	
주요	일반	주요	일반	주요	일반	주요	일반	주요	일반	주요	일반
15	1	14	6	76	5	54	1	20	12	179	25
16		20		81		55		32		204	

그러나, 당초 정책목표와 달리, 세부사업명과 내역사업 일부만 변경한 신규사업을 예타면제 범위에서 추진하는 사례가 다수 발생하고, 관행적으로 계속되던 사업의 연속성을 이어나가기 위한 신규사업기획은 기술성평가 및 예비타당성조사 탈락으로 이어지는 결과를 초래하였다. 또한 부처의 신규사업 기획력 부족으로 인하여, 다시 소규모 예산이 반영되며, 일몰제도의 취지를 저해하는 부작용이 발생하였다. 이에 일몰에 따른 연구공백을 방지하기

]위해 장기적 관점의 추진이 필요한 일몰사업은 관리방식을 개선하였으며, 부처가 해당사업의 적합성을 자체점검하고, 국가과학기술자문회의 전문위원 검토를 거쳐 7개 부처, 36개 사업을 선정하였다(2019. 6. 28. 국과심). 향후 지속적으로 연장된 사업에 대한 관리와 추가 연장 검토가 필요하며, 그 외 사업에 대한 계속형 전환 여부 검토의 검토도 추진할 필요가 있다.

〈표 5-11〉 2016~2020년 당초 일몰사업 일몰연장 검토결과

(단위: 건, 세부사업 수)

검토 후 당초 일몰연도	대상 사업수	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	계속 지원형 재분류	일몰관리 혁신 사업수
'16년	16	16*	-	-	-	-	-	-	-	-
'17년	20		11	1	4(1)	4(4)	-	-	-	5
'18년	81			53(3)	5(2)	11(5)	7(3)	-	5	13
'19년	55				41(5)	11(5)	2	-	1	10
'20년	32					28(8)	1	1	2	8
총 계	204	16	11	54(3)	50(8)	54(22)	10(3)	1	8	36

주: () 안의 숫자는 일몰혁신제도에 의해 관리되는 사업 수('19년 재분류)

〈 신규 아젠다 검토 〉

□ 한국판 뉴딜 추진

1. 디지털 뉴딜 추진

가. D.N.A 생태계 강화

15개 분야 빅데이터 플랫폼 구축 및 14만개 공공데이터를 개방하고 AI 학습용 데이터 700종 추가 구축 등을 통해 국민생활과 밀접한 분야 데이터의 구축·개방·활용을 촉진해야 한다. 또한 중소기업·스타트업·예비창업자 등의 데이터 구매 및 활용을 촉진하기 위해 관련 인프라를 확충해야 한다. 초산업 5G·AI 융합 확산을 위해 5G 디바이스, 스마트공장 기술개발 등을 통해 5G 기술 및 산업을 육성해야 한다. 이의 원만한 추진을 위해서는 AI·SW 핵심인재 10만명 양성을 추진하고 데이터의 안전한 활용을 위한 개인 정보 보호제도를 정비할 필요가 있다.

나. 비대면 산업 육성

비대면 산업 육성을 위해 AI 인프라 확충 및 융합확산, 5G 등 네트워크 고도화, 데이터 수집 활용 기반 구축 등을 통한 디지털 인프라를 구축하고 클라우드 및 사이버 안전망을 강화해야 한다. 비대면 경제의 확산은 자율주행 로봇, 사물인터넷(IoT) 기반의 지능형 기기 등의 수요를 증가시키고 또한 증강현실(AR), 가상현실(VR) 기술을 활용한 온라인 행사가 증가할 것으로 전망된다. 따라서 이에 대한 대응을 위한 플랫폼 구축이 요구된다. 이에 효과적 대응을 위해 클라우드, 블록체인, 인공지능, 로봇 등 관련 기술에 대한 투자가 확대될 필요가 있다. 한편 관련 기술의 사업화 촉진을 위해 비대면·온라인 분야 혁신형 중소·창업기업에 신속한 기술개발 지원을 해야 한다. 다만, 비대면 산업 육성이 기존 산업의 구조(특히 일자리)에 미치는 영향을 전반적으로 고려할 필요가 있다.

다. SOC 디지털화

지능형 교통체계 마련, 국도정밀지도 조기 구축 등 교통·수자원·공동구·재난대응 4대 핵심시설에 디지털 안전관리체계를 구축해야 한다. 노후 인프라 급증에 대비한 시설물 통합 데이터베이스화(DB) 구축의 데이터를 바탕으로 빅데이터 분석기술 및 BIM(Building Information Modeling) 등과 융합해 노후 인프라를 관리하고 안전성을 평가할 필요가 있다. 도시와 산업단지의 디지털 혁신과 스마트 물류 체계 구축을 위해 5G·IoT 기반의 유해물질 관리체계와 중소기업 공동스마트물류센터를 구축할 필요가 있다.

2. 그린뉴딜 추진

가. 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환

국민생활과 밀접한 공공시설의 제로에너지화 전면전환을 위해 에너지 효율화 기술 개발을 지원해야 한다. 스마트 그린도시 조성을 위해 스마트 물관리 시스템을 도입하고 미세먼지 모니터링을 위한 IoT 기술을 도입할 필요가 있다. 각 지역 및 도시에 적합한 스마트시티의 유형(예: 첨단인프라 구축형, 플랫폼 중심형, 혁신공간 창출형 등)에 대한 연구가 필요하다. 친환경 미래차 도입을 통해 탄소배출을 감축하고 생태복원과 생태휴식을 위한 녹색공간을 조성할 필요가 있다.

나. 녹색산업 혁신 생태계 구축

그린뉴딜 선도 100대 유망기업 및 5대 선도 녹색산업 육성을 위해 친환경 기술 보유사에 “R&D → 실증 → 사업화” 단계의 기업 성장 소주기 지원을 할 필요가 있다. 청정대기, 생물소재, 수열 에너지, 미래폐자원 및 자원순환 등 녹색산업 선도 5대분야별 실증테스트베드를 구축하고 지역별 특성에 맞는 녹색산업 육성을 위한 연구개발을 지원할 필요가 있다. 또한 주력 제조업 녹색전환을 위한 저탄소 녹색산단 조성을 위해 스마트산단에 스마트 에너지 플랫폼 시범 구축을 추진하고 제조공정의 오염 물질 감축을 위한 클린팩토리와 스마트 생태공장을 구축해야 한다.

다. 저탄소·분산형 에너지 확산

태양광·풍력·수소 등 3대 신재생에너지 확산 기반 구축을 위해 대규모 R&D 및 태양광(기업공동 연구센터), 풍력(공동접속설비 구축), 수열(건물 냉난방 기술) 등 실증사업을 추진하고 화력발전·폐광지역 등 舊에너지산업 지역의 신재생에너지 지구로의 전환을 위한 연구개발을 추진해야 한다. 또한 에너지관리의 효율화를 위해 지능형 스마트 그리드를 구축해야 한다. 스마트그리드는 에너지저장장치(ESS), 스마트계량기(AMI), 에너지관리시스템(EMS) 등이 주축을 이루며 전력망에 정보통신기술(ICT)을 도입, 전력 공급자와 소비자가 실시간으로 정보를 교환해 에너지생산과 소비 효율을 높이는 전력 체계이다.

참고문헌

- 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원, 『2018년도 국가연구개발사업 성과분석 보고서』, 2019.
- 국가과학기술심의회 운영위원회, 「4차 산업혁명을 선도하는 주요기술 대상 기술수준평가 결과 및 기술수준 향상방안(안)」, 2017.
- _____, 「2018년도 정부연구개발 투자방향 및 기준(안)」, 2017.
- _____, 「2019도 정부연구개발 투자방향 및 기준(안)」, 2018.
- _____, 「2020년도 정부연구개발 투자방향 및 기준(안)」, 2019.
- 국회예산정책처, 『2020년도 예산안 총괄분석 I』, 2019.
- 김선우·정효정, 「한국과 미국의 중소기업 R&D 지원 비교와 시사점」, STEPI Insight, Vol. 231, 과학기술정책연구원, 2019.
- 김소형, 「전국대학 연구활동 현황 - 2018년 전국대학 연구활동 실태조사 기준」, KISTEP 통계브리프, 2019.
- 중소벤처기업부·중소기업중앙회, 『2018 중소기업 기술통계조사 보고서』, 2018.
- 통계청, 「2019년 장애인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」, 2019.
- 한국연구재단, 『2019년도 전국대학 대학연구활동실태조사 분석보고서』, 2019.
- 한웅용·김주일, 『2019년도 정부연구개발예산 현황분석』, 한국과학기술기획평가원, 2019.

IMF, World Economic Outlook, 2020(accessed at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020#:~:text=Global%20growth%2C%20estimated%20at%202.9,to%203.4%20percent%20in%202021.&text=The%20effects%20of%20substantial%20monetary,the%20global%20economy%20in%202020.>)

OECD, Coronavirus: The world economy at risk, OECD Interim Economic Assessment, 2020.

<Websites>

NTIS 과학기술통계(www.ntis.go.kr/rndsts)

IEA(accessed at <https://www.iea.org/subscribe-to-data-services/co2-emissions-statistics>)

Research and Markets(accessed at https://www.researchandmarkets.com/reports/4792991/electric-vehicle-market-by-vehicle-passenger?utm_source=CI&utm_medium=PressRelease&utm_code=tcswhn&utm_campaign=1274471+-+Electric+Vehicle+Market+-+Global+Forecast+to+2030%3a+Market+Volume+is+Expected+to+Reach+26%2c951%2c318+Units&utm_exec=chdo54prd)

Statista(accessed at <https://www.statista.com/statistics/796250/worldwide-sales-performance-management-software-market/>)

제6장

산업·중소기업·에너지 분야

〈 산업·중소기업·에너지 분야 재정운용 방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- 주력산업의 구조 고도화, 신산업의 육성, 서비스 부문의 경쟁력 강화를 목표로 하는 투자를 확대했으나, 이에 걸맞는 첨단 위주의 기술개발 집중이 필요하며, 나아가 기술성과 활용과 사업화 미흡을 극복하기 위해서는 산업생태계적 접근 강화 필요
- 중소기업 및 소상공인을 육성을 위한 적극적인 투자에도 불구하고 낮은 생산성 극복과 구조조정 지연, 글로벌 혁신 네트워크와의 저조한 연계가 과제
- 에너지 공급체계와 관련된 투자, 에너지 수요자에 대한 신재생에너지 보급 등 에너지원의 양적 전환은 달성했으나 안전규제나 연구개발과 같은 질적 성과 저조

□ 정책환경 변화와 전망

- 디지털 전환에 따른 변화와 기회가 공존하는 상황에서 산업과 기업, 지역의 위기대응 및 고도화를 위한 전략수립에 대한 능동적 대응이 필요
- 글로벌 가치사슬이 급격하게 재편되면서 무역 및 통상과 관련한 위험저감과 아울러 환경 변화에 대응하는 효과적인 선진 무역인프라 확충 필요
- 제조업의 서비스화, 온라인 플랫폼 비즈니스의 확대 등 새로운 산업 패러다임이 대두하면서 내수의존형 영세 중소기업은 비즈니스 경쟁력을 혁신적으로 제고 필요
- 포스트 2020 체제의 에너지믹스 전환 및 기후변화에 대응하는 신재생에너지 확대, 에너지 소비목표 감축, 친환경 에너지 전환제도 구축 필요

□ 향후 투자 기본방향

- 산업의 융복합화에 선제적으로 대응하는 지속적인 구조조정과 혁신, 신산업 창출과 주력산업의 고도화에 필요한 R&D와 사업화, 설비투자 및 구조 고도화에 필요한 금융 및 제도적 지원, 해외시장 진출 지원 강화
- 국제 경쟁패러다임의 변화에 대응하고 산업혁신역량 제고를 위한 정부 개입의 적

절성과 효과성이 높은 프로그램과 사업은 핵심 혹은 정부안을 유지하지만, 효과성이 낮은 프로그램은 구조조정

- 재정 투입을 성과지표로 하는 사업의 비중을 낮추고 시장과 기업활동의 촉진자로서 재정투자 효과를 높일 수 있는 사업을 확대
- 중소기업에 대한 예산 배분의 비효율성을 제거하고, 중소기업의 시장경쟁력을 확보하기 위한 일자리 창출, 혁신성장, 포용적 성장(inclusive growth)에 중점
 - 정책자금은 경기대응적 역할을 고려하여 지원하되, 경쟁력이 낮은 기업의 구조조정과 산업패러다임 전환을 지연시키는 지원은 지양
- 수소경제 지원, 재생에너지 보급 등 에너지 신산업 육성을 중점 투자방향으로 정립
 - 온실가스 감축에 대한 국제적 이행과 장기 저탄소전략을 적극적인 시행, 에너지믹스 전환 및 기반 확충(공급 측면)과 소비구조 혁신 중심으로 에너지정책 패러다임 전환(수요 측면)에 중점

I

산업·중소기업·에너지 분야 재정운용 평가

제1절 재정투자 현황

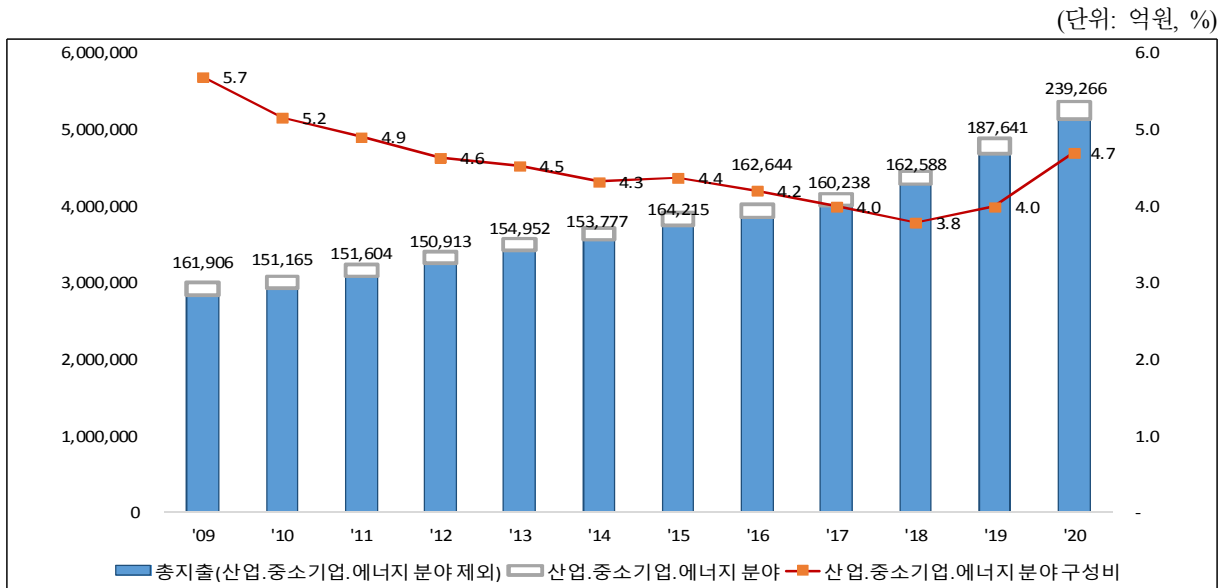
1. 총지출 대비 산업·중소기업·에너지 분야 재정의 구성

2020년 정부 예산 513.5조원 중 산업·중소기업·에너지 분야의 비중은 4.7%로 23조 9,266억 원이다. 2020년에 예산이 2019년에 비해 5조 1,625억원이 늘어났다. 산업·중소기업·에너지 분야의 예산이 국가 전체 예산에서 차지하는 비중은 2009년 5.7%에서 2018년 3.8%까지 떨어졌으나 중소기업 분야 예산 확대에 힘입어 2019년에는 4.0%로 늘어나고 2020년에는 다시 4.7%로 높아졌다.

2. 산업·중소기업·에너지 분야 재정의 소관 부처별 구성

산업·중소기업·에너지 분야 재정에서 중소벤처기업부 예산이 56.4%를 점유하고 있다. 중소벤처기업부의 2019년 예산은 전년에 비해 16.6%, 2020년에 다시 31.4%가 늘어난 13조 4,895억원이 되어 동 분야 재정의 증가를 주도하고 있다. 산업통상자원부는 2020년에 9조 4,141억원으로 동 분야에서 39.3%의 비중을 차지하는데, 통상 및 소재부품장비 관련 예산이 크게 늘어나면서 2019년에 전년 대비 12.1%, 2020년에 다시 23.6%가 증가했다. 과학기술정보통신부, 특허청의 재정 비중은 2018년에 4.0%에서 2019년 3.7%, 2020년에는 다시 2.9%로 비중이 축소되었지만 예산규모는 2018년 6,583억원에서 2020년 6,901억원으로 다소 늘었다. 금융위원회는 산업구조 조정과 수출보증을 위한 산업금융 예산이 크게 늘어나면서 2019년 2천억원, 2020년에는 다시 66.5%가 늘어난 3,330억원이 되었다.

[그림 6-1] 정부 총지출과 산업·중소기업·에너지 분야 재정 추이



자료: 기획재정부 자료를 이용하여 정리

<표 6-1> 산업·중소기업·에너지 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	'18	2019	2020
산업·중소기업·에너지 분야 재정	162,644	160,238	162,588	187,641	239,266
(증가율)	-1.0	-1.5	1.5	15.4	27.5
중소벤처기업부 재정	80,923	81,900	88,061	102,664	134,895
(구성비)	49.8	51.1	54.2	54.7	56.4
(증가율)	2.6	1.2	7.5	16.6	31.4
산업통상자원부 재정	75,213	71,630	67,944	76,154	94,141
(구성비)	46.2	44.7	41.8	40.6	39.3
(증가율)	-5.2	-4.8	-5.1	12.1	23.6
과학기술정보통신부 재정	2,442	2,650	2,271	2,381	1,943
(구성비)	1.5	1.7	1.4	1.3	0.8
(증가율)	28.9	8.5	-14.3	4.8	-18.4
특허청 재정	4,066	4,056	4,312	4,442	4,958
(구성비)	2.5	2.5	2.7	2.4	2.1
(증가율)	-0.9	-0.2	6.3	3.0	11.6
기획재정부 재정	0	2	0	0	0
(구성비)			-100.0		
(증가율)					
금융위원회 재정				2,000	3,330
(구성비)				1.1	1.4
(증가율)					66.5

자료: 기획재정부 자료를 이용하여 정리

3. 산업·중소기업·에너지 분야 재정의 부문별 구성

산업·중소기업·에너지 분야 재정구조를 살펴보면 2019년에 중소기업 및 소상공인 육성, 창업 및 벤처, 지식재산 일반 등의 부문이 신설되면서 2018년에 비해 15.4%나 늘어났다. 여기에 2020년에는 23조 9,266억원의 예산이 배정되어 전년에 비해 다시 25.7%가 늘어났다.

산업·중소기업·에너지 분야 재정구조를 살펴보면, 2019년에 큰 폭의 부문 조정이 진행되었다. 가장 큰 특징은 중소기업 및 소상공인 육성, 창업 및 벤처, 지식재산 일반 부문이 신설되었다는 점이다. 중소기업 및 소상공인 육성을 위한 예산은 6조 5,331억원으로 2019년 동 분야 예산의 34.8%를 점하게 되었다. 여기에 창업 및 벤처 부문에 3조 2,369억원이 배정되어 산업·중소기업·에너지 분야 예산의 17.3%를 차지하였다. 새로운 부문으로 신설된 중소기업 및 소상공인 육성, 창업 및 벤처 부문의 예산 비중이 52.1%라는 점을 고려하면 중소기업과 소상공인 육성, 창업과 벤처 활성화를 위한 정부의 강한 정책의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. 여기에 지식재산 일반이 2,845억원으로 독립하여 신설되었다.

2019년 부문 간 조정에 의해 산업진흥 고도화 예산이 분리되고, 산업기술지원과 조정되면서 산업혁신 지원 부문이라는 부문으로 3조 8,049억원으로 신설되면서 2019년 동 분야 예산의 20.3%를 점하게 되었다. 한편 산업금융지원은 2018년 1조 2,388억원에서 큰 폭으로 삭감되어 2019년에 2,000억원으로 줄었으나, 2020년에는 다시 3,300억원으로 늘어났다. 에너지 및 자원개발 부문은 2019년에 동 분야 예산의 18.2%로 2018년에 비해 다소 비중은 줄었지만 예산 규모는 4.6% 증가했다.

〈표 6-2〉 부문별 예산 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2019 예산	2020년 예산	증감액	증감률
산업·중소기업 및 에너지	187,641	239,266	51,625	27.5
• 중소기업 및 소상공인육성	65,331	83,929	18,598	28.5
• 산업혁신지원	38,049	46,642	8,594	22.6
• 창업 및 벤처	32,369	45,803	13,434	41.5
• 에너지 및 자원개발	34,194	38,933	4,739	13.9
• 무역 및 투자유치	6,705	10,866	4,160	62.0
• 산업·중소기업일반	6,146	6,571	425	6.9
• 산업금융지원	2,000	3,330	1,330	66.5
• 지식재산일반	2,848	3,193	345	12.1

자료: 기획재정부 자료를 이용하여 정리

2020년 산업·중소기업·에너지 분야 예산은 2019년에 비해 5조 1,625억원, 27.5%로 늘어났다. 예산 증가액을 부문별로 보면 중소기업 및 소상공인 육성(1조 8,598억원), 창업 및 벤처기업 활성화 지원(7,597억원), 창업환경 조성(5,836억원), 주력산업진흥(4,399억원)과 산업경쟁력 기반구축(3,303억원) 등 산업혁신지원(8,594억원), 에너지 및 자원개발(4,739억원), 통상환경 대응 무역 및 투자유치(4,160억원) 순이다. 반면 증감률을 기준으로 보면 산업금융지원, 무역 및 투자유치 부문의 증가율이 각각 66.5%, 62.0%로 가장 높은데, 이는 대내외 통상환경의 변화를 반영하여 해당 분야 예산이 늘어났기 때문이다.

2019년에 신설되어 높은 예산 비중을 차지한 중소기업 및 소상공인 육성, 창업 및 벤처 부문에 다시 3조 2,032억원이 늘어나 총 12조 9,732억원이 되어 동 분야 예산에서 점하는 비중은 54.2%이 되었다. 특히 중소기업 및 소상공인육성은 2019년 예산규모가 매우 큰데도 불구하고 다시 28.5%나 늘어나 8조 3,929억원이 되었다. 산업혁신지원 예산이 8,594억원이 늘어났는데 이는 2018년 일본의 수출규제 이후 소재·부품·장비 산업의 경쟁력 강화를 위한 예산이 대폭 늘어났기 때문이다.

한편 지난 10년간 산업·중소기업·에너지 분야의 재정지출 구조를 살펴보면 총액에서는 연평균 2.18%로 상대적으로 총재정지출 증가에 비해 낮은 수준으로 늘어났다. 동 분야가 국내 총생산과 수출에서 차지하는 기여도가 매우 높았다는 점을 고려하면 적극적인 재정투자가 이루어졌다고 보기는 어려우며, 최근의 증가세는 성장동력의 창출, 글로벌 경쟁우위의 확보, 에너지전환이라는 주요한 목표를 위한 정책목표를 반영하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 6-3〉 최근 10년간 부문별 지출

(단위: 억원, %)

	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
산업중소기업에너지	151,165	151,604	150,913	154,952	153,777	164,215	162,644	160,238	162,588	187,641
(증가율)	-6.6	0.3	-0.5	2.7	-0.8	6.8	-1.0	-1.5	1.5	15.4
무역 및 투자유치	4,625	4,491	3,719	6,124	5,910	5,679	5,634	5,864	6,333	6,705
(비중)	3.1	3.0	2.5	4.0	3.8	3.5	3.5	3.7	3.9	3.6
(증가율)	-46.8	-2.9	-17.2	64.7	-3.5	-3.9	-0.8	4.1	8.0	5.9
산업금융지원	31,267	28,815	29,485	14,932	15,078	15,188	16,003	11,864	12,388	2,000
(비중)	20.7	19.0	19.5	9.6	9.8	9.2	9.8	7.4	7.6	1.1
(증가율)	-36.9	-7.8	2.3	-49.4	1.0	0.7	5.4	-25.9	4.4	-83.9
산업기술지원	7,426	9,168	10,054	11,185	12,037	12,345	12,569	14,482	14,001	-
(비중)	4.9	6.0	6.7	7.2	7.8	7.5	7.7	9.0	8.6	
(증가율)	-4.0	23.5	9.7	11.3	7.6	2.6	1.8	15.2	-3.3	

〈표 6-3〉의 계속

(단위: 억원, %)

	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
산업중소기업일반	3,822	4,289	4,574	4,664	4,759	5,065	5,285	5,461	5,721	6,146
(비중)	2.5	2.8	3.0	3.0	3.1	3.1	3.2	3.4	3.5	3.3
(증가율)	5.8	12.2	6.7	2.0	2.0	6.4	4.3	3.3	4.8	7.4
산업진흥고도화	51,451	54,389	54,402	72,593	75,855	86,206	87,691	89,671	91,463	-
(비중)	34.0	35.9	36.0	46.8	49.3	52.5	53.9	56.0	56.3	
(증가율)	10.7	5.7	0.0	33.4	4.5	13.6	1.7	2.3	2.0	
산업혁신지원										38,049
(비중)										20.3
(증가율)										
에너지 및 자원개발	52,573	50,452	48,679	45,454	40,137	39,733	35,462	32,896	32,683	34,194
(비중)	34.8	33.3	32.3	29.3	26.1	24.2	21.8	20.5	20.1	18.2
(증가율)	14.7	-4.0	-3.5	-6.6	-11.7	-1.0	-10.7	-7.2	-0.6	4.6
중소기업 및 소상공인육성										65,331
(비중)										34.8
(증가율)										
지식재산일반										2,848
(비중)										1.5
(증가율)										
창업 및 벤처										32,369
(비중)										17.3
(증가율)										

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 그간의 재정투자 성과

가. 산업 부문

산업 부문의 재정투자는 주력산업의 구조 고도화, 신산업의 육성, 서비스 부문의 경쟁력 강화를 목표로 하고 있으며, 통상정책과 지역산업 육성책이 결합되고, 산업 내에서의 균형

성장을 위한 기업지원과 연계, 그리고 혁신을 강조하고 있다. 여기에 4차 산업혁명 진전에 따른 공급 및 수요 여건 변화, 부문별 규제와 촉진 정책, 지식재산권 등 미래 환경변화를 선제적으로 대비하기 위한 예산이 확대되었다.

4차 산업혁명 혹은 디지털전환에 의한 산업경제 패러다임 변화와 아울러 인구구조 변화의 가속화에 대응하여 DNA(Data, Network, AI) 기반 미래먹거리 산업 육성, 주력산업 경쟁력 강화를 위한 재정투자가 확대되었으며, 산업 기반 확충에는 어느 정도 성과가 있는 것으로 보인다. 그러나 재정투자 확대에 대응하는 산업 기업의 체질 개선, 혁신인재 양성, 양질의 일자리 확충과 노동생산성 제고는 여전히 과제로 남아있다.

보호무역주의 및 글로벌 경쟁의 심화와 더불어 밸류체인의 불안정성이 심화되는 외부적 여건 변화에 대하여 산업생태계의 변화가 빨라지면서 주체적인 역량을 미처 갖추지 못한 우리 제조업은 2010년대 후반 이후 급격하게 수출 및 성장기여도가 낮아지고 있다. 그동안 경쟁력 강화 및 구조 고도화를 위한 투자가 지속적으로 이루어졌으며 기술 및 산업 간 융합형 기술개발, 핵심기술개발, 협력적 생태계 조성을 위한 재정투자가 확대되었음에도 불구하고 산업재편을 촉진하는 효과는 기대에 못 미쳤기 때문이다. 혁신성장과 산업경쟁력 강화를 위한 적극적인 재정투자에도 불구하고 주력산업의 성장둔화를 돌파하기 위한 신산업과 서비스업 부문에서의 산업경제적 성과창출은 성장부진을 돌파할 정도의 효과는 기대에 못 미치고 있다.

그렇지만 글로벌 경제의 다극화와 미중 경쟁에도 불구하고 한국 경제는 상대적으로 건실한 산업체질을 갖고 있으며, 주요 산업에서 글로벌 우위를 갖는 기업과 산업생태계를 구축하고 있다는 점에서 새로운 경쟁 패러다임에 대응하여 선제적인 산업구조 재편과 디지털 전환을 위한 재정투자를 확대하는 것은 의미가 있다.

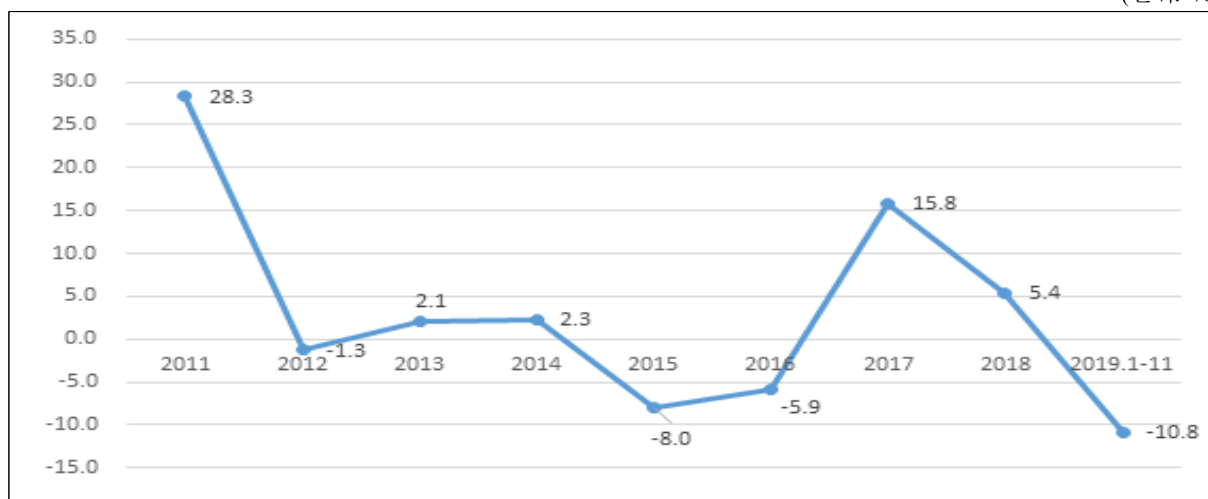
무역통상 관련 정책 및 투자의 성과는 최종적으로 수출에 의해 나타난다. 2010년 이후 수출 증가율은 극심하게 변동하면서 크게 둔화된 양상을 보이는데, 이는 정책의 실패라기 보다는 주로 수출환경의 변화에서 비롯된다. 글로벌 금융위기 이후 세계무역이 크게 위축되었고, 특정품목에 집중되어 있는 우리 수출은 국제가격이나 수요여건 변화에 민감하게 반응할 수밖에 없었다. 따라서 무역통상정책은 변화된 환경 가운데서 수출 감소를 최소화하고, 가능하면 새로운 수출활로를 확대해야 한다. 이러한 의미에서 수출 확대를 위한 다양한 지원정책, FTA 확대 등 통상정책에 의해 이 정도의 수출을 유지하는 것으로 해석할 수도 있다.

그러나 수출부진이 주요국·주요 산업에서의 경쟁 패러다임이 변화하면서 나타나는 현상이라는 점을 고려한다면 전반적인 살포식보다는 민간의 글로벌 진출역량 강화를 위한 지원정책의 정교화가 필요한 시점이다. 최근 무역분쟁이 격화되고, 수출입규제가 다양하게 나타나면서 선제적 연구 및 정보제공, 홍보 및 중소기업 지원 예산이 대폭 늘어나고 있는데,

요인분석이나 기업 혹은 산업의 경쟁우위 확보를 위한 효과적 대응전략에 대한 분석이 미흡한 채 재정투입 확대에 그친 경향이 있다.

[그림 6-2] 우리의 수출 증가율 변화 추이

(단위: %)



자료: 무역협회 무역통계

개별 사업단위로 보면 매우 다양한 성과지표들이 제시되고 있는데, 대부분 목표치를 초과 달성했다. 전력물자 수출입통제기반 구축 사업은 이를 활용하는 정도를 나타내는 자율관리 이행률이나 Yestrade 시스템 가입 중소기업 수를 들고 있는데 자율관리 이행률은 수출환경변화에 따라 변화가 있지만, 가입자 수는 목표치를 크게 초과 달성했다. 무역금융지원의 중소·중견기업 지원 비중이나 신산업분야 지원 역시 초과 달성하고 있다. 수출역량강화 사업은 성과지표를 국내전시회 수출계약액, 디지털무역기반 고도화율, 수출경쟁력 강화사업 이용기업 수출액, 지역전문가 양성과정 수료율, 대한무역투자진흥공사의 신규시장 개척 지원실적, 해외플랜트 타당성 조사지원액 대비 수준효과 등으로 설정하였는데 대부분 초과 달성하거나 관련 비율이 매우 높은 수준이었다.

통상협력지원과 무역구제와 관련해서는 통상현안 대응실적, 중소기업의 FTA 활용률, FTA 체결국과의 교역 비중, 무료원산지 관리시스템 보급 건수, 산업통상협력 채널 개최 건수, ODA 대상국의 지원사업에 대한 만족도, 통상관련 회의 개최 건수, 통상분쟁별 우리 입장 반영도, 수입규제 대응 컨설팅 제공 건수, 무역구제 조사결정 건수 등으로 설정하고 있는데, 대부분 성과라기보다는 지원실적과 만족도 조사 결과이다. 이는 통상협력지원과 관련해서는 직접적인 성과를 도출해내기가 쉽지 않고 이를 통해 간접적으로 수출 등에 영향을 미치는 사업 특성을 반영한다고 볼 수 있다.

지역산업 육성을 위한 지역경제 활성화, 외국인투자유치 활성화, 경제자유구역사업추진 프로그램의 성과지표는 각 프로그램별로 1개씩 설정되어 있다. 지역경제 활성화 프로그램의

경우 기업입지환경 개선을 통한 산업단지 내 입주업체의 가동 여부가 중요한 판단기준이므로 전국 산업단지의 가동업체 수를 성과지표로 설정되어 있다. 최근 5년(2014~'18)간 전국 산업단지 내 가동업체 수 실적 평균은 8만 3천여 개사로 연평균 증가율이 5.7%이지만 전년 대비 증가율은 감소하고 있는 점을 감안하여 2020년 목표치를 2019년 목표보다 2% 높은 92만여 개사로 설정되어 있다. 추후 성과의 달성은 글로벌 경기 불황, 조선업 및 자동차 등 주력산업의 기업입지 환경의 악화 등으로 상당히 도전적 과제가 될 전망이다.

외국인투자유치 활성화 프로그램의 성과측정은 당해연도 전체 외국인투자기업 증액투자 및 신규 외국인직접투자 신고내용 집계를 통한 외국인직접투자액 실적을 근거로 판단한다. 최근 글로벌 경기침체 우려 등 주요 거시변수의 변동성 지속, 미·중 무역분쟁, 브렉시트 현실화 등 국제 투자 환경의 불확실성 등으로 투자 위축 우려가 커지고 있는 가운데, 2019년 1분기 외국인투자 실적은 전년동기 대비 35.7% 감소한 31.7억달러를 기록하여 2018년의 실적(49.3억달러)에는 미치지 못하였다. 그러나 2018년 국내 외국인투자 실적은 대규모 투자 프로젝트, 비정상적인 중국발 부동산 투자의 급증 등 글로벌 국경간 투자 감소 추세에 역행하는 일시적·이벤트성 투자가 많았던 점을 감안하면 기저효과를 고려해야 할 것이다.

경제자유구역사업추진 프로그램의 성과측정은 대상 기간 동안 외국인투자유치 실적을 통해 측정되고 있다. 최근 3년간(2015년~'17년) 실적 평균치인 6.0보다 10%p 높은 6.5로 2020년 목표치를 설정하였는데, 2018년 실적은 대규모 프로젝트 투자유치(삼성바이오에피스 6.8억달러)로 2017년 대비 100% 이상 증가했던 특수성을 감안하여 최근 실적에서 제외하고 계산한 부분을 고려하더라도 양호하게 성과를 달성했다. 다만, 이러한 성과에서 경제자유구역 개발과 관련하여 지자체, 개발사업 시행자, 지역주민 등이 다양한 이해관계를 갖고 있으며, 개발 부진지구에 대한 합리적인 조정방안 수립을 위해 경자구역 개발과 관련하여 상이한 이해관계 간의 합의가 필요하다는 것은 향후 성과를 높이기 위해 선결되어야 할 과제이다.

나. 중소기업 부문

중소벤처기업부는 재정운용계획의 사업성과 달성을 위해 “일자리 창출과 경제성장의 핵심인 중소기업 및 소상공인을 육성한다”는 목표를 설정하였다. 이를 위해 투자 중심 생태계 조성을 통해 일자리 창출 역량이 우수한 혁신스타트업을 육성하고, 글로벌 역량을 갖춘 혁신기업에 대해 R&D, 수출 등을 지원하여 질 좋은 일자리 창출을 유도하고, 소상공인·자영업자의 자생력을 높이고 전통시장의 활력을 회복하여 더불어 성장을 도모하며, 대·중소기업 간 공정거래 기반을 구축하고 상생협력을 강화한다는 임무를 설정하였다.

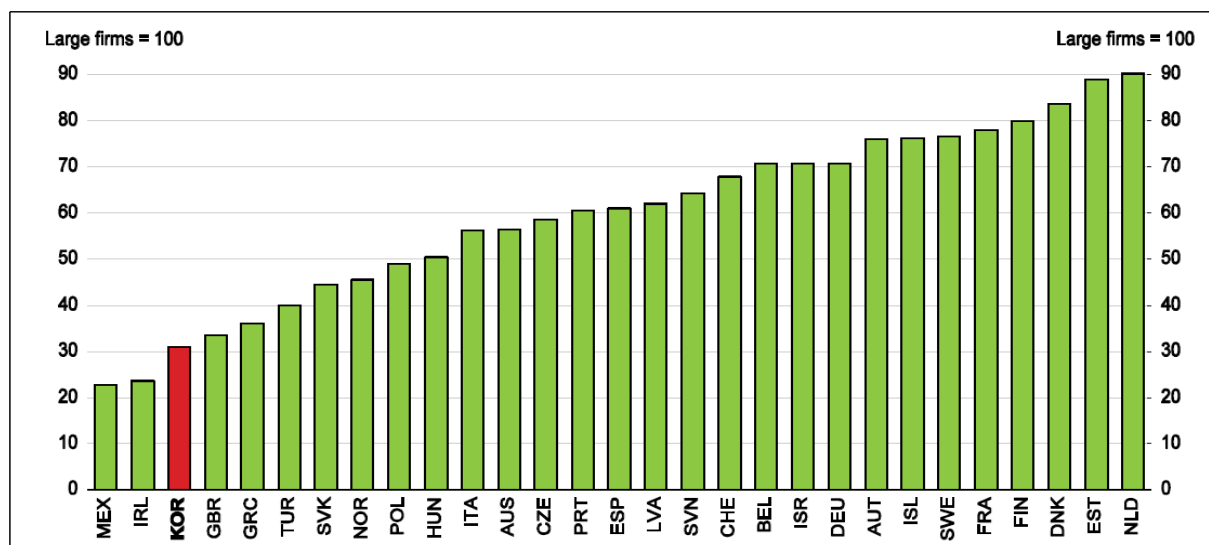
다음으로 중소기업분야 투자운영 성과에 대해 중소벤처기업부가 설정한 창업기업, 중소기업, 소상공인, 공정거래와 관련된 임무를 얼마나 잘 수행했는가를 평가하는 데서 찾아볼 수 있다. 그간의 중소기업분야 투자성과 및 한계에 대해 중소벤처기업부가 설정한 여섯 가

지 전략 목표 및 그 하위 프로그램과 단위사업 실적을 통해 평가하면 다음과 같다.

첫째, 중소벤처기업부는 ‘금융지원을 통한 중소기업의 안정적 성장 도모’(전략목표 I)를 위해 융자, 보증 등 정책금융을 통한 중소기업 자금공급 규모를 지속 확대해 왔다. 정책금융 공급실적은 2016년 105.1조원(추경 포함), 2017년 103.1조원, 2018년에는 104.1조원에 달하였으며, 중소벤처기업부는 정책금융 수혜기업의 창업 및 시설 투자를 통한 고용창출(2018년 중진기금 20,603명, 지역신보 72,965명)을 주요 실적을 내세웠다.

그러나 정책금융의 본질은 투자자와 중소기업 간 정보의 비대칭성을 해결할 수 있는 수단이 부재하여 중소기업 금융시장 발달이 미진할 때 그 간극을 정부가 나서 메워주는 역할을 하는 것으로, 성장과 고용을 목적으로 하는 다른 정책수단과는 차이가 있다. 또한 정책금융은 경기대응적 역할도 무시할 수 없는데, 낮은 생산성에도 불구하고 금융시장과 자본시장의 발달이 미흡한 상황을 대신하기 위한 운전자금 위주의 적극적인 정부 개입이 오히려 중소기업의 패러다임 전환과 구조조정을 지연시키는 결과를 초래할 가능성도 있다. 연간 100조원 이상의 정책금융을 통한 소액·단기 방식의 포괄적인 대응정책이 결국은 중소기업의 경쟁을 통한 차별화된 성장을 촉진하는 데 있어 효과적인 수단이라고 보기는 어렵다.

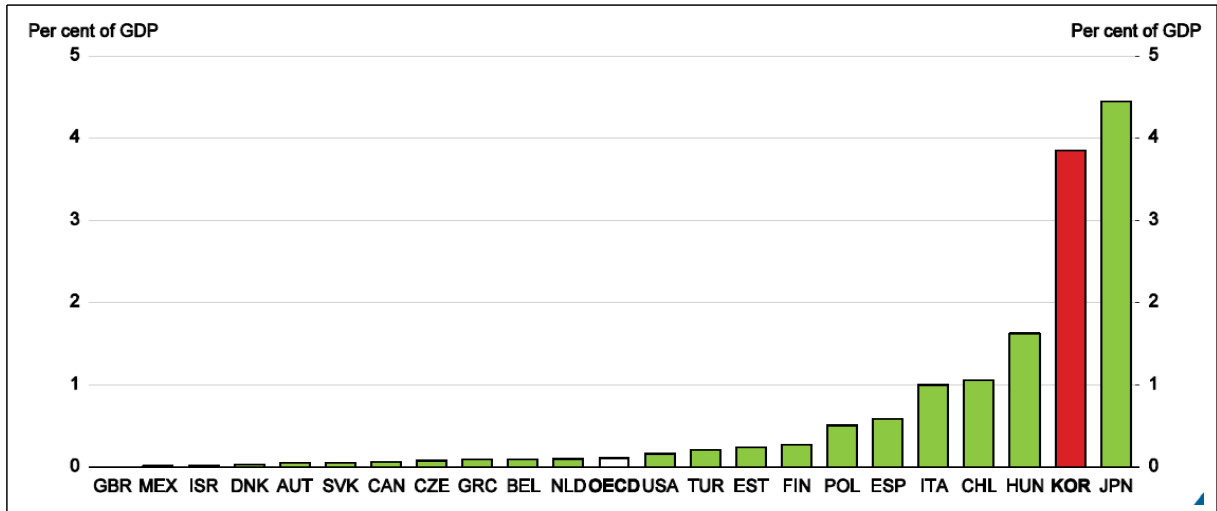
[그림 6-3] OECD 국가의 대기업 대비 중소기업의 생산성 비중(2014년)



자료: OECD, 『2018 OECD 한국 경제 보고서: 포용적 성장을 위한 새로운 패러다임의 달성』, 2018. 6. 20.

[그림 6-4] 중소기업 대출을 위한 정부보조

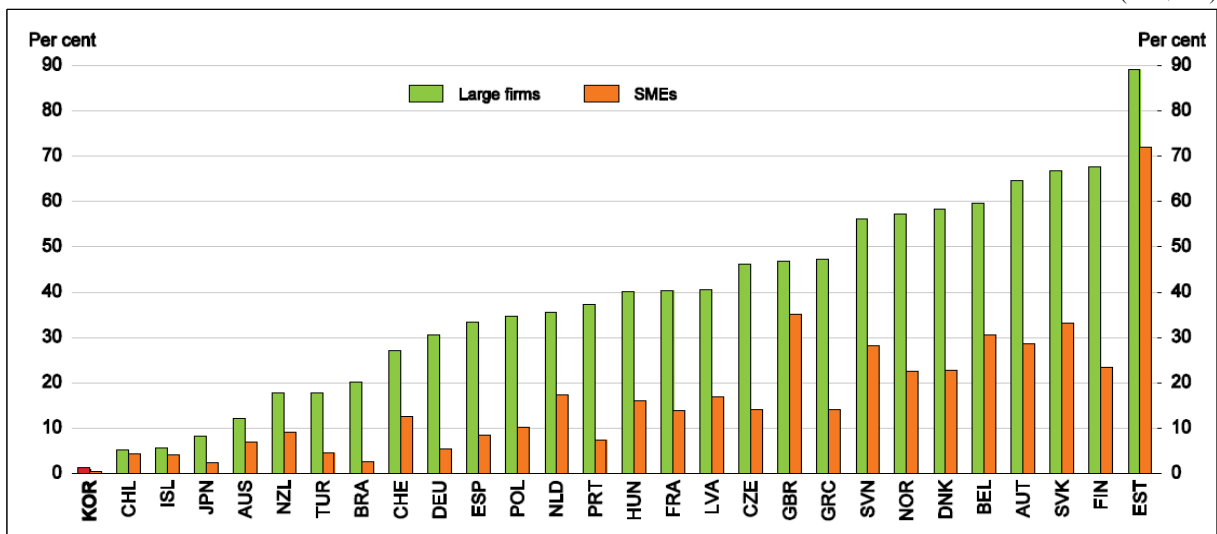
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD(2018), 중소기업과 창업기업의 자금조달 2018(『2018 OECD 한국 경제 보고서: 포용적 성장을 위한 새로운 패러다임의 달성』, 2018. 6. 20. 재인용)

[그림 6-5] 혁신을 위한 국제협력에 참여한 기업 비교(2012~2014년)

(단위: %)



주: 제품혁신(product innovation) 또는 공정혁신(process innovation)에 종사하는 기업의 비율로 한국의 경우는 2013~2015년 자료 기준임

자료: OECD(2017), 「OECD 과학, 기술과 산업 스코어보드 2017」

둘째, 중소벤처기업부는 ‘기술혁신 및 지역기업 육성을 통한 성장동력 확보’(전략목표Ⅱ)를 위해 「중소기업 R&D 혁신방안」(2018. 4)을 수립하였다. 이를 통해 중소기업의 혁신과 성장지원을 위한 정책 패러다임을 시장주도 과제선정, 성과중심의 성패판정 혁신, 매출 기반 경성기술료 확산 및 민간투자 연계 강화, 오픈이노베이션 활성화 등으로 개편하였으며, 그 결과 중소벤처기업부는 R&D 사업화 성과의 67.5%가 중소기업에서 발생하고⁴⁹⁾ 기술자

료 임치건수가 53,390건(2018. 12월말 기준)을 상회하는 등 기술보호 지원기반의 강화에 부분적인 실적을 나타냈다고 주장한다.

그러나 산업 현장에서는 다른 산업과의 융합을 통해 신규 서비스를 창출하거나, 제품과 서비스를 융합하는 제조업의 서비스화(Servitization) 개념이 실현되기 시작하여 사업영역의 확산이 기대되고 있지만, 우리나라 중소기업은 대기업과의 수직적 관계에 의한 제약으로 이러한 흐름에 제대로 적응하지 못하고 있는 기업이 많다. 중소벤처기업부·중소기업중앙회(2018)의 「2018 중소기업 기술통계조사 보고서」에 따르면 기업부설연구소를 보유한 중소기업 비율이 2013년 56.5%에서 2018년에는 30.0%로 수준으로 급감하였고, 연구개발 전담부서가 부재한 중소기업 비율은 2013년 12.9%에서 2018년 39.8%로 급상승하였다. 이는 중소기업이 기술혁신을 통한 지속가능한 성장동력을 확보해 나가는 데 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다.

특히 정부의 중소기업에 대한 R&D 투자 확대 노력에도 불구하고 중소기업의 기술개발 수행 전문인력에 대한 투자가 소홀하여 기술인력 확보에 만성적 어려움에 직면하고 있다. 그럼에도 불구하고 정부의 중소기업 R&D 지원 사업은 개별 기업의 기술개발에 대한 지원 중심으로 이루어지고 있어 개방형 혁신이 부족하다. 2017년 중소벤처기업부 R&D사업 중 공동연구 수행건수는 3,766건(1,933억원), 위탁연구는 1,544건(705억원)으로 산·학·연 협력 기술개발 지원이 중소기업 전체 R&D 지원 예산의 20% 미만 수준이다. 2020년도 중기부의 산학연협력기술개발(균특, R&D) 관련 예산도 약 576억원 규모에 불과하여, 중기부가 이 사업을 통해 추진하고자 하는 ‘산학연협력기술개발’과 ‘산학연 Collabo R&D’의 실질적 성과는 제한적일 것으로 판단된다.

셋째, 중소벤처기업부에 따르면 ‘수출촉진 및 기업인재 양성을 통한 글로벌 경쟁력 제고’(전략목표Ⅲ)를 통해 수출이 소폭 증가하였으나(2013년 955억달러 → 2018년 1,087억달러), 여전히 전체 수출액에서 차지하는 비중은 2013년 17.07%에서 2018년에는 17.97%로 유의한 성과를 거두지 못했다. 다만 수출기업 수가 증가하고 있고(2013년 8.8만개 → 2018년 9.4만개) 중소기업 독립품목인 화장품이 2015년 수출 상위 10대 품목 진입 이후 꾸준한 성장세를 보여 2018년에 2위로 등극한 것은 고무적인 성과로 볼 수 있다. 또한 특성화고·국립마이스터고생을 대상으로 맞춤형 현장 교육을 실시하여 중소기업에 대한 취업률을 제고하는 노력도 지속해 왔다. 그 결과 2017년도 취업률 실적은 중소기업 특성화고 50.9%(전체 특성화고는 41.7%), 국립 마이스터고 92.3%(타 마이스터고는 91%)을 기록하였다.

우리나라 중소기업은 사업체 수(전체의 99.9%)와 고용(전체 종사자 수의 82.2%), 생산액의 48.3%(748.2조원, 2014년)를 담당하고 있으나 생산성이 다른 나라에 비해 낮고, 수출경쟁력도 낮은 것으로 평가되고 있다. IMD(2014)가 발표한 한국 중소기업의 생산성 수준은 조사대상 국가 60개 국 중 55위로 낮으며, OECD(2015)에 의하면 한국의 고용규모 59~249인 중

49) 2014년 정부 R&D 사업화건수(비중)는 중소기업 14,299건(67.5%), 중견기업 208건(1.0%), 대학 2,929건(13.8%), 국공립연구소 1,550건(7.3%) 등이다.

소기업이 차지하는 부가가치 비중은 20.2%로 OECD 33개국 중 15위에 해당한다. 중소기업의 수출비중은 18% 수준으로 고용, 생산액, 부가가치 비중에 비해 크게 낮은 수준이다.

넷째, 중소벤처기업부에 따르면 ‘소상공인 자생력 제고 및 동반성장 문화 확산’(전략목표Ⅳ)을 통해 공공기관의 중소기업 제품 구매 규모를 2016년 86.1조원 규모에서 2018년에는 94조원 규모로 확대하였고, 대·중소기업 간 성과공유제 등록 기업이 2019년 4월 현재 409개사(6,650개 과제)에 달하며, 중소기업 적합업종 제도를 통한 중소기업 사업영역 보호 합의품목이 2018년 기준 108개(적합업종 73개, 상생협약 29개, 시장감시 6개)에 달하였다. 하지만 여전히 생계형 업종(음식·숙박업)에서의 소상공인 비중이 20.1%(2014년)로 높으며, 전통시장 매출액(2017년 22.6조원)도 정체상태에 있어 저성장 추세 속에서 경기에 민감한 소상공인의 생업안전망 보장을 위한 제도적 장치의 강화 필요성이 제기되고 있다.

다섯째, 중소벤처기업부는 ‘선순환 산업구조 조성을 통한 일자리 창출’(전략목표Ⅴ)을 통해 2018년 신설법인 수 10만개 돌파, 벤처기업 수 증가(2016년 33,360개 → 2018년 36,820개) 등의 실적을 거두었으며, 특히 2018년에는 신규 벤처투자, 벤처펀드 조성, 회수 규모가 각각 3.4조원, 4.7조원, 2.7조원으로 세 지표 모두 사상 최고치를 기록하였다.⁵⁰⁾ 업력, 매출액 등을 기준으로 한 우수기업 중심의 ‘수월성’ 위주 지원보다 미래 잠재력이 높은 중소기업을 발굴하여 적극적으로 지원하는 정책은 바람직하다고 평가할 수 있다. 소액·단기의 ‘나누어주기식’ 정책금융이나 정부지원 ‘받아먹기 식’ 사업보다는 기술 우수기업에 대해서는 형평성보다는 미래 유망성과 기술개발의 필요성 및 시급성 등 기술성 평가에 근거한 집중 투자 방식으로 정부지원 방식을 변화시켜 나가야 할 필요가 있다고 판단된다.

여섯째, ‘중소기업 친화적 경영환경 조성’(전략목표Ⅵ)의 경우 중소벤처기업부가 그간 중소기업 옴부즈맨 간담회(541건)를 통해 현장의 목소리를 청취하여 2,593건의 규제·애로를 처리하였으나, 중소기업 규제영향 평가를 통한 규제개선 실적(2017년의 경우 359건의 신설·강화 규제를 분석하고 34건에 대한 수정의견 제시를 통해 17건 반영)은 상대적으로 부족하다고 판단된다. 또한 중소벤처기업부는 사업실적에 대해 실제 중소기업 현장 인력들이 어떻게 인식하고 있는지 조사결과를 제시할 필요가 있으며, 또한 성과의 저변 확대 가능성에 대한 평가근거의 제시도 필요하다.

한편 ‘지식재산일반부문’의 투자운영 성과는 「특허청」이 설정한 “지식재산의 창출, 권리화, 활용 촉진, 보호를 통한 기술혁신과 산업발전에 기여”라는 임무를 얼마나 잘 수행했는지를 살펴봄으로써 알 수 있다. ‘지식재산일반부문’의 임무 중 “지식재산 창출·권리화·활용 촉진”이란 지식재산 창출 역량을 강화하고, 지식재산의 재산권 부여 및 수익화를 통해 지식재산 창출을 촉진함을 의미한다. “지식재산 보호”는 권리화된 지식재산이 시장에서 안정

50) 벤처펀드 조성액(억원): (2016) 31,998 → (2017) 46,087 → (2018) 46,868

벤처투자액(억원): (2016) 21,503 → (2017) 23,803 → (2018) 34,249

벤처투자 회수현황(억원): (2016) 19,682 → (2017) 17,965 → (2018) 26,780

적으로 법적 가치를 인정받을 수 있도록 지원하는 것을 의미하며, “기술혁신과 산업발전의 기여”는 지식재산이 국가의 핵심 경제성장 요인이 되도록 노력함을 의미한다.

또한 ‘지식재산일반부문’의 투자운영 성과를 파악하기 위해서는 「특허청」 사업이 “4차 산업혁명에 대비한 국가 지식재산 경쟁력 강화”라는 비전 달성에 어느 정도 효과적이었는지에 대한 판단도 필요하다. ‘지식재산일반부문’의 투자성과가 4차 산업혁명 시대에 맞춰 지식재산권을 통해 새로운 시장과 일자리를 창출하였고, 지식재산 창출·활용이 민간에서 자생적으로 이루어질 수 있는 기틀을 마련했는지에 대한 평가가 필요하다는 것이다. 다음에서는 이와 같은 관점에서 「특허청」이 설정한 두 가지 전략 목표인 “고객지향적 심사·심판 서비스 제공과 지식재산 선순환 기반 구축” 및 하위 네 가지 프로그램의 실적을 통해 그간의 ‘지식재산일반부문’ 투자성과 및 한계에 대해 평가한다.

첫 번째, 「특허청」의 전략목표인 “고객지향적 심사·심판 서비스 제공”을 달성하기 위한 하위 프로그램에는 고품질 심사·심판 구현을 위한 ‘심사·심판서비스 제공’, 심사·심판 정보 처리시스템 고도화를 위한 ‘지식재산행정 정보화’ 등 두 가지 프로그램이 설정되어 있다. 이와 관련한 주요 성과로 특허 심사처리기간(2013년 13.2개월 → 2017년 10.4개월)을 단축하여 미국(16.3개월), 중국(14.4개월), 일본(9.3개월) 등 경쟁국에 뒤지지 않는 특허업무 효율화를 이룩한 점은 주목할 만한 성과로 평가된다. 또한 특허취소신청제도(특허공고 후 6개월 내 특허심판원에 특허 취소를 신청할 수 있는 제도)를 도입(2017.3.1 시행)하여 심사오류로 인한 피해를 조기에 방지하기 위한 장치도 마련하였다.

두 번째, 「특허청」의 전략목표인 “지식재산 선순환 기반 구축”을 달성하기 위한 하위 프로그램에는 지식재산 창출 역량 강화를 위한 ‘지식재산 창출기반 강화’, 국내외 지식재산권 보호 및 활용 촉진을 위한 ‘국내외 지식재산권 보호 및 활용 촉진’ 등 두 가지 사업 프로그램이 설정되어 있다. 이와 관련하여 특허청이 제시한 주요 성과는 중소·중견기업 지식재산·연구개발 연계 지원과제 수의 증가(2018년 253개 → 2019년 263개), 모태펀드를 통한 IP 투자펀드 조성(1,000억원), IP 금융 취급 은행 확대(취급은행: (2018) 산업·기업·국민은행 → (2019) 농협·신한·우리·하나 추가), 아이디어 탈취행위, 영업외관 모방행위에 대한 조사·시정권고 시행(2018. 7), 특허·영업비밀·디자인 특별사법경찰 도입(2018. 12) 등이 있다. 그러나 실제 제시한 사업성과를 통해서도 고품질 특허 창출 역량, 우수 IP 보유기업에 대한 투·융자 활성화, 지식재산 침해 문제의 해소가 명확하게 평가되기 어려운 상황이다.

다음으로 ‘지식재산일반부문’의 투자운영 성과는 지식재산의 창출, 권리화, 활용 촉진, 보호를 통해 기술혁신과 산업발전에 기여한 성과를 측정하는 지표이며 동 투자를 통해 얼마나 새로운 시장과 일자리를 창출하였는지에 대한 실적을 통해서도 판단할 수 있다. 그러나 「특허청」이 설정한 “고객지향적 심사·심판 서비스 제공과 지식재산 선순환 기반 구축”이라는 전략목표 달성을 위해 설정한 하위 네 가지 프로그램의 성과지표는 대부분 기술혁신과

산업발전예의 기여도를 측정할 수 있는 것이 아니라, 사업관련 평가 점수, 사업자체의 이행 실적, 만족도 조사, 특허건수 등 성과의 투입요소로 되어 있어 실질적 성과를 판단할 수 있는 근거로는 충분하지 않다는 점에서 사업평가지표로서의 활용은 제한적이다.

다. 에너지 및 자원개발 부문

2013년 이후 에너지 및 자원개발 부문 투자의 전략목표는 안정적인 에너지 시스템 구축이다. 프로그램 단위(2015 10대 목표 → 2019 7대 목표)에서 동 부문은 에너지원단위 개선을 통한 저탄소·저소비 구조로의 전환, 에너지기술개발을 통한 에너지절감목표 달성 등 양적인 지표에서 성과지표의 목표치를 상회하는 실적을 거두었다. 에너지원단위의 경우 2013년 0.203에서 2018년 0.193(단위: 1차에너지공급량(toe) / 실질GDP(백만원))으로 꾸준히 개선되어 왔다.

방사성폐기물 안전관리에 있어서도 2016~2018년 3개년간 목표치의 평균 127%에 달하는 실적 달성률을 거두었다. 신재생에너지 관련 단위사업의 경우, 금융지원을 통한 발전실적, 신재생에너지 공동주택 보급실적, 융합시스템(ESS) 보급용량 등과 같이 보급지원 사업이 수용성이 높고 효과적이었다.

반면, 에너지 안전관리 및 R&D 투자사업과 관련된 프로그램에서는 재정투입의 성과가 낮은 것으로 나타났다. 에너지 안전관리의 경우 특히 전기사고에 따른 피해율이 목표치를 크게 하회하였다. 전기 안전관리의 경우, 재정투입과 성과지표의 인과관계가 뚜렷함에도 불구하고 노후한 시설이나 안전관리 소홀로 인한 대형사고 발생 여부가 달성률에 크게 영향을 미쳤다. 에너지 및 자원개발 부문에서 기술투자의 질적 우수성을 보여주는 단위사업 성과지표는 모두 목표치에 미달하는 부진한 성과를 보였다. 방사성폐기물관리기술개발과 전력공급기술 사업에서 특허의 질적 우수성, 에너지 공급기술 및 수요기술 사업에서 등록특허 SMART 평균점, 국제협력 사업에서 에너지기술 우수특허 등이 기술투자의 질적 성과와 관련된 단위사업에 해당한다.

〈표 6-4〉 에너지 부문 성과지표 달성 추이

성 과 지 표	측 정 산 식	목표대비 달성률	'15년	'16년	'17년	'18년
① 가스사고 인명피해율 (하향지표)(명)	가스사용 백만 가구당 인명피해율	목표	6.6	5.6	5.44	4.8
		실적	5.98	5.24	4.98	4.81
		달성률(%)	109.1	106.4	108.5	99.8

〈표 6-4〉의 계속

성 과 지 표	측 정 산 식	목표대비 달성률	'15년	'16년	'17년	'18년
② 전기사고 인명피해율 (하향지표)(명)	전기사용 백만 가구당 인명피해율	목표	신규	14.5	14.1	13.7
		실적	13.6	14.5	9.4	21.9
		달성률(%)		100.0	133.3	40.1
프로그램 목표	단위사업	예산(백만원)				
		'15년	'16년	'17년	'18년	
에너지 안전관리를 통하여 가스 전기사고를 감축	가스안전관리	68,198	88,675	81,297	72,778	
	가스안전관리용자	20,900	20,900	8,800	8,360	
	전기안전관리(기금)	95,090	101,689	100,814	98,849	

자료: 산업통상자원부, 『2018 회계연도 성과보고서』, 『2017 회계연도 성과보고서』

이상 에너지 및 자원개발 부문 투자에 있어 에너지 공급체계와 관련된 투자, 에너지 수요자에 대한 신재생에너지 보급 등 에너지원의 양적 전환 목표는 무난히 효과적으로 달성한 것으로 분석된다. 그러나, 안전규제나 연구개발과 같이 질적인 접근이 요구되는 단위사업에서는 재정투자가 충분한 성과를 거두지 못한 것으로 확인되었다. 해당 사업의 경우, 재정투입만으로 사업목표를 달성하기 어렵다는 점을 감안하여 효과적 안전규제 도입, 연구개발 예산투입의 효율화 등 제도개선이 병행되어야 한다.

2. 재정투자의 한계

혁신성장과 산업경쟁력 강화를 위한 적극적인 재정투자에도 불구하고 주력산업의 성장둔화를 돌파하기 위한 신산업과 서비스업 부문에서의 가시적인 산업경제적 성과창출은 다소 미진하다. 신산업은 2000년대부터 각 정부마다 성장동력 정책을 추진했으나 첨단기술 위주의 개발 편중, 기술성과 활용과 사업화 미흡, 국내기업 투자 미흡, 산업생태계 관점의 산업 간 연계에서 여전히 부진하다. 여기에 서비스업은 국민경제적 비중과 중요성에도 불구하고 소기업이나 생계형 자영업이 담당하면서 사업성과, 혁신역량, 자생력이 낮고 제조업과의 상승작용에 의한 성장기여가 기대에 못 미치고 있다.

지역산업경쟁력 강화사업은 다양하고 역량 있는 공간에 대한 산업육성지원 정책이라는 점에서 효율적인 산업정책 수단으로 추진이 필요하지만 수도권과 지역경제와의 산업경제 구조 역량의 차이를 줄이기 위한 투자에서 자발성을 고려하는 것은 기존 산업구조를 보다 공고히 하는 지원정책의 역선택이 발생하는 경우도 있다는 점이 고려되어야 한다.

한편 수출부진이 주요국·주요 산업에서의 경쟁 패러다임이 변화하면서 나타나는 현상이

라는 점을 고려한다면 민간 역량 강화를 위한 지원정책의 정교화가 필요하다. 최근 무역분쟁이 격화되고, 수출입규제가 다양하게 나타나면서 선제적 연구 및 정보제공, 홍보 및 중소기업 지원 예산이 대폭 늘어나고 있는데, 요인분석이나 기업 혹은 산업의 경쟁우위 확보를 위한 효과적 대응전략에 대한 분석이 결여된 재정투입 확대에 그친 경향이 있다.

중소기업수출촉진지원사업과 관련해서는 종합적인 지표로 중소기업의 수출액과 수출기업 수를 들고 있는데, 수출기업 수는 큰 폭으로 늘었지만 수출액은 크게 늘지 않고 전체 수출에서 중소기업이 차지하는 비중은 오히려 감소한 것으로 나타나 이를 개선하기 위한 전략적 접근이 필요한 것으로 보인다. 중소기업수출촉진지원의 개별 사업별 성과지표는 지원기업과 전체 수출 중소기업의 수출증가율 차이, 내수기업의 수출기업화 비율, 수출 중소기업 수, 해외산업협력사절단 참여기업 수출 증가율, 수출인큐베이터 사업참여자 만족도 등을 들고 있다. 가장 일반적인 지표가 각종 지원사업의 수혜기업과 그렇지 않은 수출 중소기업간의 수출증가율 차이를 들고 있는데, 지원대상 기업의 수출 의지, 조건 등이 지원 이전에도 더 나은 상황이라는 것을 고려하면 이것이 유효한 지표가 될 수 있을지는 의문이다.

〈표 6-5〉 기업 규모별 수출 변화 추이

(단위: 억달러, 개사, %)

구 분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
중소기업	수출액	1,033	962	995	1,061 (18.5)	1,087(18.0)
	수출기업수	88,486	89,364	91,855	92,374 (97.0)	94,285(96.8)
중견기업	수출액	901	929	868	909 (15.8)	830(13.7)
	수출기업수	2,168	2,275	2,108	2,004 (2.1)	2,093(2.1)
대기업	수출액	3,784	3,367	3,080	3,670 (64.0)	4,118(68.1)
	수출기업수	786	737	735	868 (0.9)	1,019(1.0)
합계	수출액	5,727	5,268	4,954	5,737 (100)	6,049(100)
	수출기업수	91,440	92,376	94,698	95,246 (100)	97,397(100)

주: 기업구분 중 기타(비영리법인, 단체, 개인 등)의 수출실적 포함, 총기업 수는 기타 제

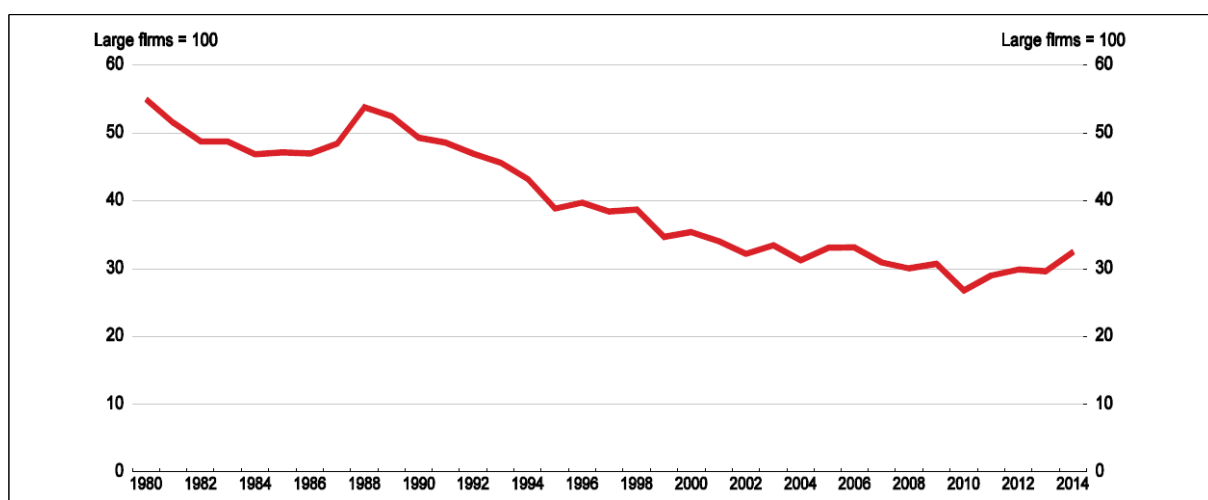
아울러 중소기업수출촉진지원사업의 추진에도 불구하고 여전히 수출구조의 대기업 집중 심화를 극복하지 못하고 있다. 2018년 중소기업 수출업체 수는 94,285개소로 국내 전체 수출기업 수의 96.8%를 점하고 있지만, 국내 총수출에서 중소기업이 차지하는 비중은 18%(1,087억달러)로 오히려 감소한 것으로 나타난다.

한편 ‘기술혁신 및 지역기업 육성을 통한 성장동력 확보’(중기부 전략목표Ⅱ)를 위해 「중소기업 R&D 혁신방안」(2018. 4)을 수립하여 추진하고 있으나, 여전히 대기업과의 수직적 관계 등 제약요인을 극복하지 못했으며, 오픈이노베이션을 통한 신규 서비스 창출 및 제품

과 서비스를 융합하는 제조업의 서비스화 등의 흐름에 제대로 적응하고 있지 못하는 기업이 많다. 정부의 중소기업에 대한 R&D 투자 확대 노력에도 불구하고 중소기업의 기술개발 수행 전문 인력에 대한 투자가 소홀하여 기술 인력 확보에 만성적 어려움에 직면하고 있다.

2017년 「중소벤처기업부」 R&D사업 중 공동연구 수행건수는 3,766건(1,933억원), 위탁연구는 1,544건(705억원)으로 산·학·연 협력 기술개발 지원이 중소기업 전체 R&D 지원 예산의 20% 미만 수준이다. 중소기업의 기술수준은 자체평가 결과 세계 최고대비 77.6%에 불과하고, 중국과의 기술격차도 평균 2.7년에 달하는 것으로 조사되었으며, 중소기업이 보유한 기술의 특성을 보면 중간기술 기업 51.8%, 범용기술 기업 37.9%, 고기술 기업은 10.3%에 불과하다. 이는 결국 중소기업의 기술개발에 의한 매출액 비중은 17.21%, 기술개발에 의한 수출비중은 16.9%에 불과하다는 지표로 나타난다.

[그림 6-6] 우리나라 중소기업의 근로자 1인당 부가가치(대기업 대비 비율)



자료: OECD, 『2018 OECD 한국 경제 보고서: 포용적 성장을 위한 새로운 패러다임의 달성』, 2018. 6. 20.
 ((원문: OECD Economic Survey of Korea: Achieving a new paradigm for inclusive growth, 2018(www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-korea.htm)))

‘중소기업 및 소상공인 육성’과 ‘창업 및 벤처’ 사업의 추진에도 불구하고 우리나라 중소기업의 생산성은 OECD 최하위 수준을 벗어나지 못하고 있다. 『2018 OECD 한국경제 보고서』는 우리나라 중소기업의 생산성을 사실상 OECD 최하위 수준으로 평가하고 있다. 한국 중소기업의 생산성은 대기업과 비교해서 1980년대에는 50% 수준을 유지했으나, 이후 지속적으로 하락하여 현재에는 1997년 외환위기 때보다 낮은 30%대 수준을 나타내고 있다.

우리나라 중소기업은 낮은 생산성에도 불구하고 금융시장과 자본시장 미발달에 따른 정책금융을 통한 운전자금 위주의 적극적인 정부 개입이 오히려 중소기업의 패러다임 전환과 구조조정을 지연시키는 결과를 초래하였다고 평가된다. 투자자와 중소기업 간 정보의 비대

청성을 해결할 수 있는 수단이 부재하여 중소기업 금융시장 발달이 미진하고, 그 간극을 정부가 나서 메워주는 역할은 한계를 가진다. 이로 인해 정책금융을 통한 단기-소액자금의 ‘골고루 나누어주기식’ 포괄적인 정책이 중소기업의 경쟁을 통한 차별화된 성장을 저해하는 결과를 초래한 것으로 평가되기도 한다. 또한 2018년 『OECD 한국경제보고서: 포용적 성장을 위한 새로운 패러다임의 달성』(2018. 6. 20)에 의하면 한국의 중소기업은 정부보증에 의한 대출수준이 OECD 국가 중 일본에 이어 2위 수준임에도 불구하고 글로벌 혁신 네트워크와의 연계성이 가장 낮은 것으로 평가되고 있어 중소기업정책의 전향적 개편 없이 중소기업의 경쟁력 강화를 통한 수출촉진은 한계가 있을 것으로 판단된다.

에너지 및 자원개발과 관련해서는 안전규제나 연구개발과 같이 질적 접근이 요구되는 단위사업에서 재정투자가 충분한 성과를 거두지 못하고 있다. 특히 전기사고에 따른 피해율이 목표치를 크게 하회하였는데, 전기 안전관리의 경우, 재정투입과 성과지표의 인과관계가 뚜렷함에도 불구하고 노후한 시설이나 안전관리 소홀로 인한 대형사고 발생 여부가 달성률에 크게 영향을 미친다는 점이 고려되어야 한다.

아울러 연구개발 역시 기술투자의 질적 우수성을 보여주는 단위사업 성과지표는 모두 목표치에 미달하는 부진한 성과를 보였는데, 방사성폐기물관리기술개발과 전력공급기술 사업에서 특허의 질적 우수성, 에너지 공급기술 및 수요기술 사업에서 등록특허 SMART 평균점, 국제협력 사업에서 에너지기술 우수특허 등이 이에 해당한다. 질적 성과 제고가 요구되는 사업의 경우, 재정투입만으로 사업목표를 달성하기 어렵다는 점을 감안하여 효과적 안전규제 도입, 연구개발 예산투입의 효율화 등 제도개선이 병행되는 것이 필요하다.

제3절 정책환경 변화와 쟁점

1. 여건변화 및 전망

가. 산업 부문

산업분야는 4차 산업혁명의 도래에 따른 변화와 기회가 공존하는 상황에서 지역의 위기 대응 및 고도화를 위한 전략수립에 대한 능동적 대응이 필요하다. 산업의 디지털 전환 속도가 빨라지면서 효율성과 규모의 경제가 경쟁우위의 근간을 이루던 전통적 산업구조가 다품종-소량생산화, 제품수명주기의 단기화와 함께 도전적이고 혁신적인 아이디어를 빠르게 사업화하는 것이 중요해지면서 혁신을 통한 기회가 확대되고 있다. 여기에 제조업의 서비스화 추세가 빨라지면서 온라인 기반 플랫폼 비즈니스의 영향력이 확대되고 있어 새로운 산

업 패러다임에 대비하지 못한 내수의존형 영세 기업은 비즈니스 경쟁력을 상실할 것이라는 우려도 높아지는 상황이다.

주요국의 산업정책은 디지털전환, 4차 산업혁명 등 급속한 산업패러다임 변화에 대응하는 산업구조의 재편과 혁신성장을 추진하고 있다. 창의와 융합을 기반으로 글로벌 경쟁력을 갖는 유망 신산업을 육성하고, 주력기간산업의 고부가가치화 촉진, 생산성 향상 및 중견기업 경쟁력을 강화하며 산업기술의 진흥과 사업화를 촉진하고 전략적 국가표준의 정립과 글로벌 협력을 강화하는 것이 재정운용의 기본방향이 되고 있다. 또한 2019년에 발생한 일본의 수출규제는 글로벌 가치사슬이 급격하게 재편되는 상황에서 우리의 산업 및 무역구조, 통상정책을 완전히 새롭게 재편해야 하는 도화선이 되었다.

다음으로 통상현안의 안정적 관리와 보호무역 대응이 긴요하다. 글로벌 가치사슬의 변화가 급격하게 진행되는 현재 상황에서 무역 및 대외거래와 관련한 위험을 저감하기 위한 적극적 대응이 필요하며, 무역환경 변화에 대응한 효과적인 선진 무역인프라를 구축해야 한다. 이 과정에서 수요자 지향적인 무역구제 지원체제를 구축하고 중소·중견기업의 해외진출 지원이 강화되고 있다. 통상에서 보면, 우리가 대부분 국가 및 경제권과 FTA를 맺었지만, 기존 FTA의 업그레이드, CPTTP, RCEP 등과 같은 메가 FTA에 대응해야 하는 과제가 남았다. 보호무역주의에 따른 각종 무역분쟁이 발생하고 있고, WTO의 위상 변화에 따른 대응 등 다양한 이슈들이 부각되고 있다. 이에 따라 무역통상의 문제가 수출 증대라는 측면보다 현재 우리 경제를 지탱하고 있는 수출이 위축되지 않도록 하기 위해서 대응을 강화해 나가야 한다.

수출을 통한 일자리 창출 및 외국인 투자 혁신을 도모하기 위해 글로벌 FTA 네트워크를 강화하고 국내기업의 해외진출을 촉진하기 위한 지원정책의 효율화가 필요한데, 이를 위해 미래지향적 투자생태계를 조성하고, 기업입지 환경 개선을 통해 지역경제 활력 제고와 외국인 투자유치를 촉진해야 한다. 이에 따라 수출기업의 단기적 애로 해결을 위한 금융지원 뿐만 아니라 새로운 수출 활로를 개척할 수 있는 지원이 필요하다. 통상문제에서는 발생하는 분쟁 등에 대처하고 새로운 국제 통상환경에 대응하기 위한 통상적인 업무만으로도 예산 투입이 증가되어야 할 것으로 보인다. 새로운 통상 환경하에서는 세부 산업별, 국가별로 글로벌 가치사슬이 어떻게 형성되어 있고, 특정 국가가 어떤 가치사슬에서 강점과 약점을 가지고 있는지를 파악하는 것이 필요하다. 이러한 국가별 가치사슬 파악에 기인하여 우리의 무역 및 통상, 더 나아가서는 산업정책 수립이 필요하고, 이에 대한 전략적인 재정투자가 이루어져야 한다.

현 정부는 포용, 분권, 혁신의 가치를 중심으로 중앙정부에 집중된 권한을 분산하고 지역간 경제격차를 완화하는 지방분권과 균형발전을 주요 국정과제의 하나로 제시한 바 있다. ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’을 통해 드러난 정부의 지역간 경제격차 완화에 대한 의지를 현실화하기 위해서는 지역산업 육성을 활성화하여 지역 내 산업경쟁력이 강화

되고 일자리가 창출되는 선순환의 구조를 창출하는 것이 중요한 과제로 대두하고 있다. 이러한 정부의 균형발전 정책의 강화와 1999년 이후 4대 지역 전략산업 육성을 시작으로 많은 지역산업 육성정책에도 불구하고 수도권 과밀화의 심화, 지역내 일자리 부족현상은 더욱 가속화하고 있다. 최근에는 지역에 기반을 둔 기존 주력산업의 침체에 따른 지역경제의 위기가 확산되면서 지역 내 혁신역량이 강화되지 못하는 어려움에 처해 있다.

정부 국정기조에 따라 지자체가 주도하는 지역산업 육성 및 혁신 생태계 구축 등을 위해서는 분권에 걸맞은 지역의 자립적 혁신역량의 제고가 필수적이다. 또한 R&D, 기반구축, 인력양성 등 다양한 정책적 측면에서 지역이 주도적인 역할을 수행하고 중앙부처기 지원·협력하는 분권형 체계의 구축의 중요성도 강조되고 있다. 향후 지역산업 육성과 관련된 예산프로그램의 방향도 이러한 지역주도의 지역산업 육성·균형발전 정책 추진의 기초가 반영되어야 한다. 다만, 이는 일률적으로 중앙정부의 예산규모를 줄여 지자체에 이양하는 방식을 의미하는 것은 아니며, 중앙정부가 지역 주도의 지역혁신체계에서 그에 적절한 역할을 하는 데 필요한 예산 비중을 조정해야 한다.

아울러 지역경제 활성화 프로그램의 주요 단위사업 및 세부사업을 구성하고 있는 산업단지는 산업입지의 새로운 경향과 변화 방향을 고려한 재정소요 전망 및 배정이 필요하다. 산업입지 부문에서는 4차 산업혁명에 따른 노동·자본의 제약 극복을 통해 인공지능, 빅데이터 등 기술기반의 새로운 성장원천의 제공을 통한 생산성 제고로 산업입지 공간의 변화를 견인해야 하며 복합화(제조업·서비스업의 융합), 소형화, 유연화를 촉진하는 새로운 산업입지 조성을 염두에 두고 추진되어야 한다. 노후산업단지의 고도화를 위한 산업단지 스마트화, 산업단지 내 스마트 공장의 보급을 통한 생산공정 효율화, 산업단지 내 창업기업 입지 활성화를 통한 다양한 성장동력 확보도 새로운 정책 환경의 변화로 제기되고 있다. 한편, 외국인투자 및 경제자유구역 조성과 관련하여 저렴한 생산요소(토지, 노동, 자본 등)의 편리한 제공을 통해 입주기업에 대한 인센티브를 제공하여 왔던 경제자유구역의 경우, 우리나라의 경제 성장과 생산요소 가격 상승에 따라 이러한 기존 인센티브 제공 모델이 한계에 이르고 있다. 따라서 새로운 인센티브 구조의 설계를 통한 외국기업 및 유턴기업의 경제자유구역 유치에 위한 노력이 필요하다.

나. 중소기업 부문

한국경제는 지난 10여 년간 대기업 주도 수출에 의존해 왔다. 2018년 기준 10대 수출품목에 대한 수출의존도는 58.5%(3,536억 7,100만달러)에 달하며, 특히 제1의 수출품목 반도체의 수출비중이 20.9%(1,267.1억달러)를 차지하여 경제의 반도체 의존도가 매우 높은 수준이다. 최근 산업의 디지털 전환 속도가 빨라지면서 효율성과 규모의 경제가 경쟁의 근간을 이루던 전통적 산업구조가 다품종-소량 생산화, 제품수명주기의 단기화와 함께 도전적이고

혁신적인 아이디어를 빠르게 사업화하는 것이 중요해지면서 중소기업에는 혁신을 통한 많은 기회 창출이 기대되고 있다. 소비자 취향과 행동을 파악하여 제품과 서비스를 제공하는 서비스의 개인화가 소비자의 효용가치뿐만 아니라, 생산자의 가치창출에 있어 핵심요소로 자리 잡고 있으며, 산업경제하에서 핵심적인 생산요소이던 자본과 노동이 지식과 정보와 융합하지 않고서는 더 이상 경쟁력을 갖기 어렵게 되었다.

그러나 우리나라 중소기업은 사업체 수(전체의 99.9%)와 고용(전체 종사자 수의 82.2%)에서 큰 비중을 차지하고 있으나, 기술개발에 의한 매출액 비중은 17.21%, 기술개발에 의한 수출비중은 16.9%에 불과하다. 중소기업의 기술수준은 자체평가 결과 세계 최고 대비 77.6%에 불과하고, 중국과의 기술격차도 평균 2.7년에 달하는 것으로 조사되었으며, 중소기업이 보유한 기술의 특성을 보면 중간기술 기업 51.8%, 범용기술 기업 37.9%, 고기술 기업은 10.3%에 불과하다. 한국경제의 지속적 성장을 담보할 동력 확보를 위해 중소기업의 기술혁신, 개발기술 사업화, 기술기반 수출 증대 등 경쟁력 향상을 위한 중소기업 투자전략 고도화가 절실한 실정이다.

글로벌 가치사슬(GVC) 구조의 심화는 대기업 납품에 의존해 온 국내 중소기업에 체질 개선을 요구하고 있다. OECD 국가의 대기업과 중소기업 명목 노동생산성 비교에 의하면 우리나라 중소제조업의 1인당 부가가치 기준 생산성은 대기업 대비 29.5% 수준에 불과하여 이탈리아(70.1%), 프랑스(70.0%), 영국(61.2%), 독일(60.4%) 등과의 격차가 크다.⁵¹⁾ 여기에 더해 한국경제는 기업규모에 따른 임금격차 확대,⁵²⁾ 정규직·비정규직 등 종사형태에 따른 보상격차 확대로 ‘포용적 성장’(inclusive growth)이 정책 수행에 있어 중요한 고려의 대상이 되었다. 2010년 ‘동반성장위원회’가 출범하여 중소기업 보호 및 자생력 강화, 공정거래질서 확립과 같은 동반성장 전략을 추진하고 있으며, 향후에도 포용적 방식을 통한 지속 가능 성장 전략 마련이 반드시 고려되어야 할 것이다.

저성장은 투자와 소비 감소를 수반하여 경기둔화를 고착시키며, 내수중심의 매출 구조로 경기에 민감한 중소기업의 성장률 하락으로 이어져 기술 및 경영 혁신 활동 유인이 낮은 중소기업이 취약성을 벗어나기 어렵게 하는 요인이 될 수밖에 없다. 또한 최근에는 제조업의 서비스화 추세 가속화와 온라인을 무대로 한 플랫폼 비즈니스의 영향력 확대로 스마트 혁명 등 새로운 산업 패러다임에 대비하지 못한 내수의존형 영세 중소기업은 비즈니스 경쟁력을 상실할 수밖에 없을 것으로 전망된다.

51) 독일 경영학자 헤르만 지몬은 세계시장에서 3위 이내 기업이거나 대륙의 1위 기업이면서 매출액이 50억 유로 이하이고, 인지도가 낮은 기업을 ‘Hidden Champion’으로 명명했는데, 그에 의하면 2012년 말 국가별 히든챔피언 수는 독일 1,307개, 미국 366개, 일본 220개, 중국 68개로 나타났으며, 한국의 히든 챔피언은 23개에 불과하다.

52) 2017년 기준 우리나라 전체 중소기업 종사자 1인당 월평균 임금수준은 335.1만원으로 대기업(514.5만원)의 65.1% 수준이며, 중소제조업의 경우는 대기업의 56.2%에 불과하다(중소기업중앙회, 2018 중소기업위상지표).

다. 에너지 및 자원개발 부문

에너지 및 자원개발 부문 정책에 영향을 주는 글로벌 트렌드는 에너지믹스 전환 및 기후변화 대응이며 주요 선진국들은 이를 위해 재생에너지 확대, 에너지 소비목표 감축, 친환경 에너지 전환제도 구축 등에 역점을 둔 정책을 추진하고 있다.⁵³⁾ 특히 에너지전환은 건물(주택)·수송·제조업 등 에너지 소비부문 기술과 융합함으로써 새로운 성장동력으로 글로벌경제를 견인할 것으로 전망된다. 기후변화 대응 측면에서 핵심이 되는 정책환경 변화는 포스트 2020체제의 출범이라 할 수 있다. 2020년은 파리협정(2016. 11 발효)에 따라 교토의 정서가 종료되고 신기후체제가 출범하는 원년으로 모든 당사국은 신기후체제(파리협정, 장기저탄소전락)에 따른 온실가스 감축 책임을 요구받게 된다.⁵⁴⁾

에너지전환 및 기후변화 대응을 위한 정책환경은 공급, 수요 및 제도(시장)의 측면에서 평가될 수 있다. 에너지 공급 측면에서 보면 우리나라는 화석연료 의존도 저하, 재생에너지 전환 정책을 가속화할 필요성이 확인된다. 국제에너지기구(IEA)에 따르면 에너지원별 발전량은 원자력과 석탄·석유의 비중이 크게 감소하는 한편 신재생에너지와 천연가스의 비중은 지속적으로 증가하였다. OECD 국가의 사례를 보면 1995년에서 2016년 기간 동안 에너지원별 비중은 원자력 23.8%→17.9%, 석탄 37.9%→27.8%, 석유 8.0%→2.0%, 신재생에너지 17.8%→24.6%, 천연가스 12.5%→27.5%로 전환되어왔다.⁵⁵⁾ 우리나라 역시 ‘재생에너지 3020 이행계획’⁵⁶⁾을 통해 2016년 기준 2.2%에 불과한 재생에너지 발전비중을 2030년까지 20%까지 확대할 계획이며 이를 위해 빠른 속도로 신규설비 투자를 진행하고 있다.

에너지 수요관리의 경우 규제 및 시장을 활용한 경쟁시스템의 구축 및 조세를 통한 시장제도의 보완이 강조된다. 우리나라는 OECD 국가 중 가장 취약한 에너지 저효율국가로 2000년대 이후에도 여전히 총에너지소비의 증가세가 지속되고 있어 대부분 OECD국가들이 에너지 소비를 감소세로 전환시킨 것과는 상반된 추이를 보이고 있다.⁵⁷⁾ 에너지 원단위 (toe/1천\$, GDP 1천달러 생산에 필요한 에너지 사용량) 또한 OECD 35개국 중 33위로 동일

53) 제3차 에너지기본계획 워킹그룹, 『지속가능한 번영을 위한 대한민국 에너지비전 2040-제3차 에너지기본계획 수립방향에 대한 권고』, 2018. 11.

54) 관계부처합동, 『제2차 기후변화대응 기본계획』, 2019. 10., 파리협정에 따라 모든 당사국은 장기 저탄소 발전전략(LEDs, long-term low greenhouse gas emission development strategies)을 수립하여 2020년까지 UN에 제출하도록 요구받게 된다.

55) IEA(2018), World Energy Balance: An Overview.

56) 주요국 재생에너지 목표: 독일 2030년까지 50% 이상, 프랑스 2030년까지 40%, 일본 2030년까지 22~24%, 영국 2020년까지 30%.

57)

〈총 에너지 소비 증가율〉

(단위: %, 연평균)

구분	1980~1990년	2000~2016년
한국	7.88	2.61
일본	2.06	-1.25
OECD	1.33	-0.05

부가가치 생산에 선진국 대비 훨씬 많은 에너지를 사용하고 있다.⁵⁸⁾

2. 재원 배분 관련 쟁점

가. 산업 부문

소재·부품·장비산업은 기술혁신과 국내 핵심역량의 확보를 필수적인 기반산업 분야임에도 불구하고 그동안 완제품·수출형 산업 위주의 추격형 성장전략에 의해 내적 성장역량을 확보하지 못한 채 우리 산업의 취약한 부문으로 지적되어 왔다. 그러나 산업구조를 고도화하고 글로벌 경쟁을 선도하기 위해서는 소재·부품·장비산업의 국내 핵심역량 확보가 관건이 될 것이기 때문에 동 분야에 대한 재정투자를 유지할 필요가 있다.

이 과정에서 높은 진입장벽과 장기간의 투자회임기간, 높은 성과 이면의 더 높은 실패 가능성으로 인한 시장실패를 보완하기 위한 공공부문의 역할도 중요하지만 동시에 전후방 산업과의 연계성을 높이는 산업생태계의 강건성을 기반으로 해야 한다. 한국 산업의 발전 단계상 추격형에서 선도형으로의 전환에서 중요한 시기라는 점을 고려할 때 소재부품장비 분야에서 적극적인 재정투자는 타당하지만 치밀한 전략수립과 효과적인 추진을 전제로 해야 하며, 동시에 성과 및 목표가 글로벌 경쟁우위를 확고하게 해야 한다는 점에서 보다 진취적으로 설정될 필요가 있으며, 사후적으로 성과평가가 엄격하게 이루어져야 한다.

무역통상과 관련된 예산을 보면, 크게 수출 및 해외 진출 지원과 통상협력 지원으로 나눌 수 있는데, 수출 및 해외 진출 지원사업에 예산이 집중되어 있다. 통상협력 지원은 예산도 크지 않지만, 일상적인 대응 업무여서 예산의 비효율이 발생할 여지가 적다. 그러나 문제는 예산규모가 큰 수출 및 해외진출 지원사업에서 전략성의 부족으로 인해 비효율이 발생할 가능성이 존재한다는 점이다. 수출 및 해외 진출 지원사업은 다시 무역보험공사를 통해 무역금융을 지원하는 것과 기업들에 수출 및 해외진출을 직접적으로 돕거나 관련 인프라를 구축하는 사업이 있다.

수출지원과 관련해서는 세부사업들이 여러 개로 나누어져 있는데, 사업을 세분화하는 것의 타당성을 재검토하여 연계 혹은 통합을 통해 재정투자의 효과성을 높여야 한다. 예를 들면 기업들의 수출 및 해외진출을 직접적으로 돕거나 관련 인프라를 구축하는 사업은 산업부 무역지원부문의 수출역량 강화 사업과 중기부의 중소기업수출촉진지원사업이 있는데 이들 사업은 세부사업에서 미세한 차이가 있겠지만 실질적인 의미에서 큰 차이가 존재하지 않는다.

중기부의 중소기업수출촉진지원사업 내에 있는 중소기업 수출역량강화 사업은 산업부 무역진흥사업의 수출역량 강화와 동일한 명칭을 가지고 있다. 동 사업에서 예산투입이 가

58) 2017년 기준 한국 0.159, 미국 0.123, 일본 0.089, OECD 0.105).

장 많고 우리 수출 및 해외 진출 지원에 있어 핵심적인 역할을 하는 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 경우 그 지원대상이 중소기업을 포함하기 때문이다. KOTRA는 자체사업뿐만 아니라 산업부의 수출역량 강화사업 대부분을 맡고 있어 사업이 여러 개로 나누어져 있는 경우 사업주체가 다양화되어 비효율이 발생할 가능성이 크다.

한편 중기부의 중소기업수출역량강화사업이나 중소기업해외시장개척지원 등은 사업주체가 지방중소벤처기업청(기술지원센터), 중소벤처기업진흥공단, 한국산업기술진흥원, 한국무역협회 등으로 되어 있고, 정작 KOTRA는 빠져 있어 지원대상을 중심으로 하는 융합지원과 연계지원이 필요하다. 일본의 경우 2020년 중소기업 해외전개 지원 보조금으로 18억 엔이 책정되었는데 이를 집행하는 것은 우리의 KOTRA 역할을 하는 JETRO로 되어 있다. 따라서 수출 및 해외진출 지원사업에 있어 산업부와 중기부의 업무 및 예산조정이 필요하며, 세부사업에서 통합 및 정리가 필요하다.

그간 외국인투자유치 활성화를 위한 투자인센티브 운영을 통해 상당한 투자유치의 성과를 창출하였음에도 불구하고⁵⁹⁾하고 이에 대한 여러 가지 문제점이 지적되어 왔다. 국내기업에 대한 역차별, 일자리 창출효과의 저조, 균형발전에 대한 효과 미흡 등이 그것이다. 특히, 국내기업은 외투기업과 달리 경제자유구역, 새만금 등 경제특구에 투자하더라도 혜택이 거의 없고, 현행의 투자인센티브는 투자금액을 중심으로 운영되어 외투기업에 고용유인을 제공하기에는 부족해 역차별이 존재하다는 지적이 있다. 따라서 이러한 문제점을 해결을 염두에 두고 재정지출 방향을 재설정해야 한다.

경제자유구역사업추진의 경우 경제자유구역별 특성을 고려한 재정지원·배분과 기반시설 조성 중심에서 다양한 지원사업에 대한 재정 투입으로 예산소요를 다변화하는 방향으로 전환이 필요하다. 이와 더불어 향후 경제특구의 전체적 또는 부분적 통합 논의에 따라 재정사업을 어떻게 조정해 나갈 것인가에 대한 부분도 쟁점이 될 수 있다.

지역경제 활성화 부문의 재원 배분과 관련한 쟁점은 크게 세 가지로 제시될 수 있다. 첫째, 노후산업단지의 경쟁력 강화를 위한 스마트 산업단지 추진, 연계협력 강화, 새로운 산업입지 공급·기획 등에 대한 예산배분을 어떻게 해야 하는가의 문제이다. 이는 광역적 혁신클러스터의 육성 및 지식과 생산 활동의 중개기능 강화라는 큰 지향점을 고려하고 추진해야 한다. 효율적 입지공급, 산학연 활성화, 규제개선, 노후산단 재정비, 창업활성화 등을 통해 산업단지를 혁신성장의 거점으로 육성하기 위해 각 단위사업, 세부사업 간 예산이 배분되어야 한다.

둘째, 지역산업 경쟁력 강화를 위한 사업추진 예산배분에 대한 문제이다. 최근 산업부를 중심으로 추진되던 지역산업정책의 주요 사업 중 주력산업, 특화산업 육성과 관련된 사업이 중기부로 이관됨에 따라 산업부 차원의 지역산업 육성은 광역협력권산업 육성, 지역혁

59) 외국인투자 조세감면, 보조금 지원 등의 인센티브 지원을 통해 투자자의 예측 가능성을 높여 주었고 경쟁국과의 경합시 유효한 제도로서 투자유치를 촉진한 성과가 있는 것으로 평가(산업통상자원부, 2017).

신클러스터 육성을 중심으로 추진되게 되었다. 이러한 예산산업을 정부의 국정기조인 지역 주도에 부응하면서 어떻게 지역의 거버넌스 조정에 능동적으로 대응할 수 있는 방향으로 개편할 것인지가 핵심 쟁점이 될 수 있다. 이러한 쟁점에는 사회적 경제 활성화를 위한 예산사업, 상생형 지역일자리 지원을 위한 예산확보 등의 새로운 부분에 대한 정책대응을 위해 향후 전체 지역산업 경쟁력 강화 사업에서 어느 정도의 포지셔닝에 따라 예산배분을 할 것인지에 대한 문제도 포함하고 있다.

셋째, 지역의 투자유치를 위한 지역투자촉진 보조금 등 재정수단의 운용 방향과 관련된 부분이다. 현재 수도권기업의 지방이전, 지역 내 신규투자 등을 위해 지원되고 있는 지방투자촉진 보조금의 예산규모가 점차 확대되는 상황에서 이러한 예산투자를 어떻게 효율적으로 할 수 있는지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 이를 위해 기존에 수도권 인접지역(충청, 강원 등)에 상대적으로 집중되었던 지방투자촉진보조금 지원을 전체 지역으로 확대할 수 있는 새로운 지원기준을 마련해야 한다. 아울러 산업위기 극복, 지역상생형 일자리 창출 지원 등 다양한 정책에 대응하여 지역경제 활성화를 위한 재원을 효과적인 수단으로 활용할 수 있을 것인가가 중요하다.

나. 중소기업 부문

한국의 중소기업은 경기변동에 취약한 특성을 보이며, 1960년대 경제개발시대 이래 급속한 산업화 과정에서 대기업과 계열화되어 성장을 해온 결과 낙수효과에 대한 의존도가 높았다. 그러나 최근에는 그 효과를 의심받고 있으며, 오히려 대기업 주도 경제가 시장경쟁을 저하시키고 혁신적 투자를 촉진하는 기업가정신을 쇠퇴시킨다는 비판이 제기되고 있다. 경제패러다임의 변화, 앞서 살펴본 중소기업분야 정책 환경과 관련한 여건 변화 및 전망을 통해 판단할 때 중소기업 생태계의 역동성과 지속적 성장가능성 제고를 위해서는 정부의 투자재원 배분과 관련하여 다음 다섯 가지 쟁점이 예상된다.

첫째, 향후 중소기업분야 재원 배분 관련 쟁점은 저변 확대를 목적으로 다수에게 혜택이 분산되는 양적·보편적 지원에서 탈피하여 선택과 집중을 통해 ‘질적 성장’을 중시하는 도약을 필요로 한다는 점이다. 특히 예산 비중이 큰 ‘소상공인 정책’과 정책금융을 이용한 ‘중소기업 성장안정지원 정책’에서 재원 배분 쟁점이 더욱 부각될 수밖에 없다. 정부는 오랜 기간 동안 우리 중소기업의 소상공인의 생존과 고용유지를 위해 많은 예산을 투자해 온 것이 사실이다. 그러나 미래에는 정책대상으로서의 중소기업이 사업체 및 고용자 수 같은 양적 의미보다는 혁신과 성장을 주도하여 경쟁력을 가진 우리 경제의 선도자로서의 역할을 얼마나 제대로 수행할 수 있는지의 여부에서 그 의미를 찾아야 한다.

둘째, 향후 중소기업분야 재원 배분 관련 쟁점은 대-중소기업 간 계열화 구조가 고착되어 온 한국경제에 있어 중소기업이 ‘글로벌 가치사슬’(GVC) 구조에서의 독자적 생존이 가

능한 역량축적(지속적인 성장과 장기생존 가능성, 기술기반의 혁신성, 세계시장에서의 지위 등)을 이뤄낼 수 있을 것인지 여부가 될 것이다. 저성장·저고용의 ‘뉴노멀’(New Normal) 시대 진입, ‘글로벌 가치사슬’(GVC) 구조 심화에 따라 중소기업의 경쟁력 강화와 성장전략 마련의 시급성과 중요성이 점증하고 있고, 저성장 경제의 장기화는 기업생태계의 하부구조를 이루는 중소기업 생태계에 부정적 영향을 미치게 되며, 한국경제의 위기로인으로 작용하기 때문이다. 따라서 앞서의 맥락과 연결지어 생각해 볼 때에도 기업 수, 고용인력, 부가가치기여도 측면에서 한국경제에서 중요한 위상을 차지하고 있는 중소기업의 대외경쟁력을 강화하고 시장영향력을 확대시킬 수 있는 새로운 성장전략 마련이 필요하다.

셋째, 한국경제는 대·중소기업의 기업규모에 따른 임금격차 확대, 정규직·비정규직 등 종사형태에 따른 보상격차 확대, 영세 제조기업 근로자의 근로여건 악화, 소상공인·자영업자의 생존 위협 등이 중요한 이슈로 부각되면서 중소기업분야 재원 배분에 있어서도 포용적 방식을 통한 지속가능 성장 전략 마련을 고민해야 한다. 기술발달과 4차 산업혁명 등 대기업과 중소기업 간 불평등, 소상공인·자영업자의 소외를 더욱 심화시킬 우려가 있어 대·중소기업 간 상생협력 강화, 소상공인·자영업자의 혁신과 경쟁력 제고 등 활력 회복 지원을 통한 동반성장의 추구, 구조조정을 위한 정책지원까지 고려되어야 한다.

넷째, 일자리 창출과 경제 성장의 핵심인 중소기업을 육성해야 한다는 점이다. 일자리 창출 역량이 우수한 혁신 스타트업을 중점 육성하고, 수출 역량이 있는 혁신기업에 대해 R&D, 수출 등을 집중 지원하여 질 좋은 일자리 창출을 유도하는 것이 대표적인 예가 될 수 있다. 특히 중소기업이 4차 산업혁명을 선도하는 혁신적 기술개발을 통한 사업화에 성공하기 위해서는 지식·아이디어와 결합한 생산요소의 고도화와 혁신을 통한 고부가가치화로 기업의 성장역량을 강화하는 데 정부투자가 집중되어야 한다.

다섯째, 기술혁신과 지식재산 창출과 관련된 사업의 경우 사업담당자가 ‘수월성’ 혹은 ‘혁신성’보다는 인용되지 않는 논문, 사업화와 무관한 특허 실적 양산 등 보여주기식 양적 단기성장에 매몰되지 않도록 주의해야 한다. R&D, 지식재산 창출 등 기술혁신을 위한 사업의 의사결정자인 담당공무원과 정부부처 산하 전문기관의 인센티브가 고도의 질적 기술이 뒷받침되어야 하는 혁신성과보다는 주어진 단기예산을 방어하는 역할에 치우쳐 양적 성과를 내세울 우려가 크다는 점을 경계해야 한다.

다. 에너지 및 자원개발 부문

에너지 및 자원개발에서는 투자 평가의 실효성 제고를 위해 다음 세 가지의 쟁점이 제기될 수 있다. 첫째, 에너지자원정책 프로그램의 경우 재정투입의 효과를 보다 엄밀하게 평가하기 위해서는 프로그램의 최종 성과지표(에너지원단위)와 투자에 따른 성과달성 기여도로 구분하여 제시하는 한편, 프로그램의 시장친화적 요소에 대한 평가체계를 마련할 필요

가 있다. 소비구조 혁신으로의 에너지정책 패러다임 전환은 제2차에 이어 제3차 에너지기본계획하에서도 에너지정책의 기본방향으로 설정되어 있으나 그 성과는 미진한 것으로 평가된다.⁶⁰⁾ 우리나라의 경우 최종소비 단계에서 에너지원단위 관리의 효율성이 낮은 이유는 비효율적 가격체계, 독점적 공급구조 등 사회적으로 효율적 에너지소비를 유도할 수 있는 시장 메커니즘이 작동하지 않기 때문이다. 따라서 전력요금 현실화, 에너지세제 형평화 및 에너지원별 적정화(조세제도 및 조세특례), 에너지 유형별 소매시장 자유화 등과 같이 효율적 수요관리를 위한 제도개혁이 직접 재정지출사업보다 최종 성과지표(에너지원단위)에의 파급력이 클 것으로 예상된다. 따라서 에너지자원정책 프로그램에 대한 재원 배분 적정성을 평가하기 위해서는 최종 에너지원단위 외에 순수하게 예산사업을 통해 달성된 투자 성과를 제도개선 효과와 구분하여 별도로 제시할 필요가 있다. 아울러 에너지 수요관리의 근본적 수단은 가격체계 개편을 통한 에너지가격기능 정상화에 있으므로, 프로그램 운영 측면에서도 시장 친화성을 보다 강조할 필요가 있다. 예를 들어, 세부사업별로 사업의 가격기능 제고효과를 자율평가보고서에 포함시키는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 안전, 연구개발 관련 사업 역시 시장제도 개선과 마찬가지로 투자성과가 미진한 영역이자, 양적인 재정투입이 아닌 규제개선이나 질적인 운영 제고가 요구되는 영역에 해당한다. 따라서 안전 및 연구개발 사업영역에서는 재원 배분이 어떻게 제도개선으로 연계되는지를 확인할 수 있는 평가시스템의 구축이 요구된다.

셋째, 연구개발 사업의 경우 분야 간·부문 간·프로그램 간 유사중복성 문제를 해소하는 한편 시너지 창출이 가능한 사업간 통합을 고려할 필요가 있다. 이에 대해서는 국회 예산정책처의 다음 의견을 참조해 볼 수 있다: “(기술혁신형 에너지강소기업 육성 사업은) 에너지 분야 초기 중소기업이 에너지 분야에 특화된 지원을 받기 어렵다는 점을 감안하여, 에너지 분야 중소기업의 성장을 지원하려는 목적에서 신규 편성되었다. 그러나 특정 산업이 아닌 개별 기업에 대한 지원은 중소벤처기업부를 통해 수행되고 있기 때문에, 동 사업은 중소벤처기업부와 지원 대상이 중복될 수 있다. 또한 산업통상자원부의 기존 R&D 사업에서 에너지 분야를 지원하고 있기 때문에, 동 사업이 추진될 경우 산업통상자원부의 에너지 분야 다른 사업과도 지원 대상이 중복될 우려가 있다.”⁶¹⁾

60) 제3차 에너지기본계획 워킹그룹, 『지속가능한 번영을 위한 대한민국 에너지비전 2040-제3차 에너지기본계획 수립방향에 대한 권고』, 2018. 11.

61) 국회예산정책처, 『2020년도 예산안 위원회별 분석: 산업통상자원중소벤처기업위원회』, 2019.10. p. 140.

Ⅱ 향후 자원 배분 방향

1. 기본방향

가. 산업 부문

2020년 예산안이 경기대응 및 경제 체질 개선을 위한 ‘혁신성장과 경제활력 제고’에 투자 폭을 확대하는 방향으로 정해진 가운데, 이러한 재정운영 방침이 지역경제활성화 프로그램에 적극적으로 반영되기 위해서는 산업혁신에 기반을 둔 전략이 수립되고 이에 기반하는 재정투자가 바람직하다. 산업의 융복합화로 지속적인 구조조정과 혁신, 신산업 창출이 필요하므로 이에 대응하는 예산지출도 R&D, 설비투자 및 구조고도화, 해외시장 진출과 같이 발전단계에 대응하는 예산의 배분이 필요하다.

우선 산업지능화 관점에서 스마트 제조 전환을 위한 산업정책이 정립되고, 이로부터 도출되는 로드맵에 기반하여 부처별, 프로그램별 재정투자의 체계화가 선행되어야 한다. 디지털 전환에 의해 촉발되는 스마트 제조혁신의 중요성이 높아지고 있음에도 불구하고 이를 추동하기 위한 재정이 부처간-부처내 담당부서간에도 신산업진흥, 중소기업 육성, SW산업 활성화 등 산업, 기업, 지역, 기술개발 지원으로 분산 혹은 중복추진되고 있어 재정효율화를 위해서는 통합과 조정이 필요하다.

급속한 산업통상 환경의 변화와 새롭게 형성되는 글로벌 가치사슬에 대응하기 위해 통상협력분야에 대한 투자 확대가 필요하다. 통상부문(통상협력지원)에 있어서는 통상분쟁의 빈발로 이에 대응하는 예산이 대폭 증가하는 것이 필요하다. 효과적 통상전략을 마련하기 위해서는 글로벌 가치사슬과 우리나라의 경쟁우위를 종합적으로 파악하기 위한 투자가 이루어지고 이를 기반으로 각종 FTA 등과 같은 통상협상에 활용되어야 하고, 주요국과 협력사업이 추진되어야 한다. 우리나라는 대부분 국가 및 경제권과 FTA를 맺었지만, 기존 FTA의 업그레이드, CPTTP, RCEP 등과 같은 메가FTA에 대응해야 하는 과제가 있기 때문이다. 따라서 미중분쟁, 보호무역의 강화, 자국 내 생산을 강화하려는 각국의 산업정책 등을 고려하면, 우리 기업의 수출 활력을 제고하기 위해서는 지속적인 지원이 확대되어야 한다.

미중분쟁, 보호무역의 강화, 자국 내 생산을 강화하려는 각국의 산업정책 등을 고려하면, 우리 기업의 수출 활력을 제고하기 위해서는 지속적인 지원 강화가 필요할 것으로 판단된다. 미중분쟁으로 중국에 집중되어 있는 우리 수출이 애로를 겪을 수밖에 없고, 중국의 질적 고도화 등으로 우리와의 경쟁이 심화되면서 대중 수출뿐만 아니라 세계시장에서 우리 기업의 어려움이 더 가중될 것이다. 이러한 통상환경은 세계시장을 크게 변화시키고 있고, 이에 따라 우리 기업들은 새로운 시장을 개척해야 할 것이다. 자국 내 생산을 강화하려는

각국의 산업정책도 우리의 수출환경을 변화시키고 있다. 각국이 육성하려는 부분에 필요한 것을 발굴하여 우리의 수출산업으로 육성하고, 수출이 힘든 부분은 직접 현지에 진출을 시도하는 것이 바람직하다.

한편 국제 경쟁패러다임의 변화에 대응하고 산업혁신역량 제고를 위한 정부개입의 적절성과 효과성이 높은 프로그램이나 사업은 핵심 혹은 정부안 유지로 구분하지만, 효과성이 낮은 프로그램은 구조조정이 필요하다. 아울러 최근 무역분쟁이 격화되고, 수출입규제가 다양하게 나타나면서 선제적 연구 및 정보제공, 홍보 및 중소기업 지원 예산이 대폭 늘어나고 있는데, 요인분석이나 기업 혹은 산업의 경쟁우위 확보를 위한 효과적 대응전략에 대한 분석이 결여된 재정투입 확대에 그친 경향이 있으므로 보완이 필요하다.

임지환경 개선 등 공급자 중심의 지원정책보다는 시장기능 여건을 가지고 있으나 산업화의 계기를 갖지 못하고 있는 역량 있는 공간에 대한 연구개발 사업에 보다 재원을 집중할 필요가 있다. 다양한 산업이 특정공간 내에 발현되었음에도 불구하고 네트워크 역량과 정보의 부족, 경제적 성과에 따른 불확실성 등으로 신산업의 발현 등 지역내 산업구조 전환이 더딘 공간에 대한 연구개발 지원사업을 추진함으로써 산업정책의 효과를 제고시켜야 할 시점이다.

기업입지 환경 개선과 지역경제 활력 제고를 위한 재정투자는 임지환경에 중점을 두고 있어 지역의 산업혁신 방향으로 재설정할 필요가 있다. 지역산업 혁신은 산업혁신과 성과에 따른 구심력에 의해 크게 좌우되는 것으로 임지환경 역시 산업환경 변화에 따라 변화하도록 설계되어야 한다. 따라서 지역경제 활성화는 상대적으로 기업 임지환경 개선에 초점을 맞추고 있지만 산업혁신성장을 달성하기 위해 공간 및 분야별 정책을 보다 적극적으로 추진해야 한다. 산업환경 변화에 맞는 적합한 역할의 수행여부가 확인되지 않은 가운데 시장실패 가능성이 높은 산업단지내 임지환경 개선에만 초점을 맞추는 사업은 조정이 필요하다.

나. 중소기업 부문

중소기업에 대한 예산 배분의 비효율성을 제거하고, 중소기업의 시장경쟁력을 확보하기 위한 중소기업정책의 핵심목표는 일자리 창출, 혁신성장, 포용적 성장(*inclusive growth*)에 두어야 한다. 이를 위해 첫째, 일자리 중심 고성장(*Scale-up*) 중소기업을 육성해야 한다. 글로벌 경쟁력과 수출 역량을 갖춘 유망 중소기업(혁신 선도기업)을 선별하여 R&D 증대, 매출증대, 수출증대, 고용확대 등 스케일-업(*Scale-up*) 전략을 통해 유능한 인력이 선호하는 좋은 일자리를 만들어 내야 한다.

둘째, 기회추구형 창업(*Start-up*) 생태계를 구축해야 한다. 일자리 창출과 경제성장의 돌파구로서 엘리트 혁신 스타트업에 집중적으로 발굴·육성하고, 이들의 성장을 지원하기 위한 체계를 구축하여 혁신성장의 밑거름으로 삼아야 한다.

셋째, 포용적 성장을 통한 지속가능한 경제를 구축해야 한다. 대·중소기업 간 동반성장을 위한 협력 강화, 중소기업의 독자적 기술개발 및 판로 확대에 필요한 인력유입의 활성화를 촉진해야 한다. 소상공인·자영업자 정책은 당장은 효율성 논리보다는 생존과 보호를 위한 포용적 해결방안을 강구하되, 궁극적으로는 ‘나누어주기식’ 예산 배분보다는 혁신과 경쟁력 제고를 통해 지속가능한 사업이 유지될 수 있도록 정책방안을 강구해야 한다. 정책금융은 고용의 유지와 창출에 있어 여전히 중요한 정책 수단이나, 혁신성장과 4차 산업 혁명으로의 구조전환, 글로벌가치사슬(GVC) 참여전략과 배치되는 지원은 지양해야 한다.

넷째, 중소기업정책은 우리 경제의 핵심성장전략으로서 원천기술 확보와 4차 산업혁명 시대의 기술탐색을 통해 새로운 가치를 창출하는 기술 패러다임으로의 전환을 위해 도전적이고 창의적인 모습으로 재구성되어야 한다. 스마트화, 친환경화, 융복합화 추진을 통한 원천기술 확보와 이를 촉진하기 위한 IP 전략지원은 「산업통상자원부」 핵심과제 중 하나인 “주력 산업 업그레이드를 통한 제조강국 도약”의 전제조건이기도 하다. 지식재산 창출을 위한 투자를 통해 얼마나 새로운 시장과 일자리를 창출할 수 있을 것인지에 주목해야 한다.

상기 제시한 네 가지 예산배분 목표에 따른 중소기업분야 사업 부문에 대한 정부투자는 “지식재산 창출·권리화·활용 촉진”을 목적으로 하는 ‘지식재산일반부문’은 유지하고, 2020년도 중소벤처기업부 예산 비중이 62.22%에 달하는 ‘중소기업 및 소상공인 육성’ 부문은 구조조정하며, 2020년도 중소벤처기업부 예산 비중이 33.95%인 ‘창업 및 벤처’ 부문은 핵심 사업으로 확대하는 것이 필요하다고 판단된다.

다음으로 상기에 제시한 3대 핵심목표(일자리 창출, 혁신성장, 포용적 성장) 달성을 위한 3가지 부문 내 13개 프로그램별 재원은 다음 네 가지 원칙에 따라 배분하는 것이 바람직하다.

첫째, 국정운영의 최우선 과제인 ‘일자리 창출’과 ‘혁신성장’을 통해 지속가능한 경제를 견인할 수 있는 밑거름이 되는 프로그램에 예산을 우선 배정해야 한다. 지원 프로그램 간 중복 영역을 배제하고, 일자리 창출효과가 높은 프로그램에 자원 배분의 우선순위를 설정해야 하며, 지속적 성과를 거두기 어려운 소액 다수 과제에 대한 과도한 ‘나누어주기식’ 프로그램을 구조조정해야 한다. 또한 전통산업의 유지에 집착하기보다는 미래 성장동력 창출의 핵심인 혁신성장의 견인과 수출경쟁력을 확보할 수 있는 프로그램에 예산을 우선 배정해야 한다.

둘째, IP 전략지원, R&D 성과의 사업화를 촉진하여 다품종-소량 생산화와 도전적이고 혁신적인 아이디어를 빠르게 사업화하는 것이 중요해진 산업의 빠른 디지털 전환에 대해 혁신을 통한 기회 창출을 만들어 내야 한다. 지식재산 지원 전략은 원천기술 확보와 4차 산업혁명시대의 새로운 가치를 창출하는 기술을 포착하고 집중 지원하여 시장을 도전적이고 창의적인 모습으로 재구성하는 데 집중해야 한다.

셋째, 중소기업의 현행 유지를 위한 ‘천수답식 지원’보다는 중소기업 제품의 공공구매,

판로확보 등 중소기업이 자생력을 확보하기까지 도움이 되어주는 정책 비중을 높게 설정할 필요가 있다. 현행 정책금융지원을 위주로 한 ‘중소기업 성장안정 지원’은 창업, 투자, 일자리 등 중소기업 정책 전반에 걸친 부문별 목표와 중복 설정되어 있음을 상기해야 한다. ‘중소기업 성장안정 지원’과 ‘중소기업 육성 지원’의 목적을 명확히 설정하여 기업의 경쟁력 확보를 위한 정책지원이 이루어져야 한다.

넷째, GVC 참여를 통한 국내 중소기업의 글로벌 경쟁력 확보 및 위상 강화 프로그램에 투자의 우선순위를 두어야 한다. 대기업 납품에 과도하게 의존해 온 국내 중소기업의 경우 글로벌 가치사슬 참여를 통한 해외 기업과의 긴밀한 협력이 새로운 발전 모델로 제시되어야 한다.

다. 에너지 및 자원개발 부문

에너지 분야에서는 수소경제 지원, 재생에너지 보급 등 에너지 신산업 육성을 추진하고, 에너지 분야 안전 투자 확대를 중점 투자방향으로 하고 있다. 아울러 온실가스 감축에 대한 국제적 이행과 장기 저탄소전략을 적극적인 시행을 정책과제로 하고 있다. 이에 에너지 및 자원개발 부문의 중점과제는 에너지 부문 기본계획인 제3차 에너지기본계획(2019.6.4)을 반영하여 에너지믹스 전환 및 기반 확충(공급 측면)과 소비구조 혁신 중심으로 에너지정책 패러다임 전환(수요 측면)을 목표로 하고 있다.

제3차 에너지기본계획은 2019~2040 에너지정책의 비전 및 중점 추진과제를 소비구조 혁신 중심으로 에너지정책 패러다임 전환, 깨끗하고 안전한 에너지믹스로 전환, 분산형·참여형 에너지 시스템 확대, 에너지산업의 글로벌 경쟁력 강화, 에너지전환을 위한 기반 확충 등 5가지로 제시하고 있다.

제3차 에너지기본계획의 5대 추진과제 가운데, 깨끗하고 안전한 에너지믹스로 전환, 에너지전환을 위한 기반 확충, 에너지산업의 글로벌 경쟁력 강화 등 3대 과제는 제2차 에너지기본계획에 비해 새로운 정책환경을 반영하여 신규로 도입되었다. 신규로 도입된 3대 추진과제 중에서는 에너지믹스 전환이 제3차 에너지기본계획의 핵심개념에 해당한다. 에너지전환을 위한 기반 확충은 에너지믹스 전환의 하위 개념으로 분류될 수 있으며, 산업경쟁력 강화는 에너지 전환과 연계한 산업정책이라 할 수 있다.

소비구조 혁신 중심으로 에너지정책 패러다임 전환은 제2차 에너지기본계획과 연속선상에 있으면서 여전히 정책적 중요성이 높은 핵심과제로 평가된다. 다만 이 과제의 경우 재정사업보다는 제도혁신이 정책목표 달성에 효과적일 수 있다. 따라서 에너지정책에서는 중점과제이지만 자원 배분 측면에서 확대보다는 현재의 재정투자 수준을 유지할 필요가 있다.

〈표 6-6〉 제2차 및 제3차 에너지기본계획 비교

제2차 에기본		제3차 에기본		주요 변화
과제	주요목표	과제	주요목표	
수요관리 중심 에너지 정책전환	· '35년 전력수요의 15% 감축 · 에너지 세율조정, 전기요금 체계 개선, ICT 수요관리 등	에너지정책 패러다임을 소비구조 혁신 중심으로 전환	· 소비효율 38% 개선 ('17년 대비), 수요 18.6% 감축('40, BAU 대비) · 부문별 수요관리 강화, 수요관리 시장 활성화	연속성(계속과제)
분산형 발전시스 템 구축	· '35년 발전량의 15% 이상을 분산형으로 공급 · 송전제약 사전검토, 분산형 전원 확대 등	분산형·참여 형 에너지 시스템 확대	· 분산형 전원 확대, 계통 체계 정비 · 전력 프로슈머 확대, 지자체 역할 및 책임 강화	연속성(계속과제)
국민과 함께 하는 에너지 정책추진	· 에너지 바우처 제도 도입('15~) · 에너지 복지 강화, 갈등관리 선제적 대응			· 사업추진은 분산형과 참여형을 결합하는 방식으로 전환됨 · 바우처사업:에너지공급체계 프로그램(2차)에서 에너지자원 정책 프로그램(3차)으로 재배치
환경, 안전과 조화 모색	· 신규 발전소에 최신 온실가스 감축기술 적용 · 기후변화 대응제고, 원전 안전성 강화 등	깨끗하고 안전한 에너지믹스로 전환	· 원전은 점진적으로 감축하고 석탄은 과감하게 감축 · 재생에너지 발전비중 30~35%('40)로 확대 · 미세먼지를 저감하고 2030 온실가스 감축 로드맵 이행	<전환과제> · 환경, 안전 등 키워드로 연결되며 일부 세부사업 단위의 연속성이 유지되나, 기본철학 및 추진방식은 전환
원별 안정적 공급체계 구축	· 석유, 가스 등 전통 에너지의 안정적 공급 · 도입선 다변화, 국내 비축여력 강화 등	에너지전환을 위한 기반 확충	· 전력·가스·열 시장제도 개선 · 에너지 빅데이터 플랫폼 구축	· 2차는 안정적 에너지 공급, 자원정책, 기후변화대응을 강조
에너지 안보 강화와 안정적 공급	· 해외 자원개발 역량 강화, 신재생 보급 11% (1차 에너지) · 자원개발 공기업 내실화, 신재생 보급 확대 등	에너지산업의 글로벌 경쟁력 강화	· 재생에너지, 수소, 효율 연계 산업 등 미래 에너지산업 육성 · 전통에너지산업 고부가가치화, 원전산업 핵심생태계 유지	· 3차는 에너지 전환 목표설정 및 기반구축과 신재생에너지 강조(산업정책 관점)

2. 투자 확대 부문

가. 산업 부문

글로벌 경쟁패러다임의 변화에 대응하고 디지털전환 등 급속한 산업 패러다임의 변화에 대응하여 산업혁신역량을 제고하고, 산업구조 전환을 지원하기 위해서는 산업혁신과 금융 지원은 적극적으로 추진할 필요가 있다. 따라서 산업혁신지원(부문)-산업경쟁력기반구축(프로그램), 산업혁신지원(부문)-주력산업진흥(프로그램) 등은 중소기업 산업구조 고도화, 환경·안전투자 지원, 소상공인 및 혁신성장을 지원하기 위해 확대가 바람직하다. 산업금융지원 부문은 경제주체들의 경영 및 설비구조 전환을 위한 적극적인 금융지원이라는 점에서 예산 증액이 타당하다. 산업금융지원(부문)-산업금융지원(프로그램)도 시장기능을 통한 사업구조 재편 등을 지원하는 데 효과적일 것으로 예상된다.

소재·부품·장비산업 육성 분야는 기술혁신뿐만 아니라 사업화를 통한 국내 공급역량을 확보해야 하는 기반이므로 집중 지원을 통해 해당 산업분야에서 시장실패로 지적되는 부분을 보완할 필요가 있다. 따라서 대외환경이나 산업구조상의 여건을 고려해볼 때 예산 증액은 타당하지만 성과목표가 단순한 국산화보다는 글로벌 경쟁력을 갖는 국내 산업·기업 역량 확충으로 하여 보다 진취적으로 설정되어야 하며, 사후적으로 성과에 대한 평가가 엄격한 수준에서 이루어져야 한다.

변화하는 통상환경에 적합한 통상전략을 수립하기 위해 통상분쟁 대응, 통상협력지원, 통상협정 대책, 양자산업협력 등 세밀한 통상전략 수립을 위한 예산 확대가 필요하며, 무역구제 수요가 늘 것으로 예상되므로 완만한 확대를 유지해야 할 것이다. 대내외 환경 변화로 우리 산업·통상 정책은 변화가 필요하며, 수출 회복 지원 및 적극적 대외진출을 위한 재정 투자가 필요하다. 그러나 이를 위해서는 글로벌 가치사슬에서 요구되는 역할이 무엇인지를 파악해야 정확한 산업혁신과 통상전략, 국제협력전략 수립이 가능하다. 특히 코로나19로 촉발된 글로벌 가치사슬의 변화에 대응하여 경제민족주의 혹은 보호무역주의가 대두하지 못하도록 하는 적극적인 국제협력이 필요하다.

수출촉진에 대해서는 주력 수출품목 중심 수출 현장 애로 해소, 수출시장 구조 혁신방안 이행 가속화 및 보완대책 마련, 수출 마케팅 지원, 수출금융 지원 강화 확대, 고부가가치 서비스 수출 활성화 등의 사업이 지속되어야 한다. 그리고 FTA 네트워크 확대, 한-아세안 특별정상회의 성과를 바탕으로 한 신남방정책 고도화, 신북방정책 성과확산 및 교역·투자 다변화 등을 추진하고, 일본 수출규제 등 통상현안 대응을 위해 통상정보센터를 설치하며, WTO 분쟁 관련 법률자문 지원을 확대하는 것이 보장되어야 한다. 무역구제와 관련해서도 수입에 의한 국내기업 피해에 대한 대응이라는 차원에서 과거보다 좀 더 적극적인 대처가 요망된다. 이에 따라 무역구제조사 등을 보다 적극적으로 추진하고, 사전적 예방이라는 차

원에서 경쟁력조사사업도 더 활발히 추진해야 한다.

산업금융지원(부문)-산업금융지원(프로그램)은 중소기업 산업구조 고도화, 환경·안전투자 지원, 소상공인 및 혁신성장 지원 등 산업금융지원 부문은 경제주체들의 경영 및 설비구조 전환을 위한 적극적인 금융지원이라는 점에서 예산증액이 타당하다. 그렇지만 공적자금의 투입만으로는 기업의 역량이 높아지지 않는다는 점을 고려하여 살포식 지원보다는 혁신 역량을 높이기 위한 기업에 대한 지원이 필요하며 단계별 성과평가를 통해 재정투자의 구조를 민간의 참여와 역할을 강화하는 방향으로 추진되어야 한다.

지역산업 경쟁력 강화사업은 다양하고 역량 있는 공간에 대한 산업육성지원 정책이라는 점에서 효율적인 산업정책 수단으로 평가할 수 있다. 하지만, 수도권과 지역경제와의 산업경제구조 역량의 차이를 극복하기 위하여 지방자치단체가 자발적으로 발전적인 산업발전을 견인할 수 있도록 재원이 집중되어야 하며 기존 산업구조를 보다 공고히 하는 지원정책의 역선택이 발생하지 않도록 규모의 확대와 함께 프로그램의 효율성을 높이는 전략을 강구해야 한다.

특화산업 육성, 상생형 지역일자리 등 지역경제 활성화를 위한 사업들은 산업, 국토, 중기 등 전 관련부처에서 확대추세이다. 그러나 지역경제활성화 프로그램에 적극적으로 반영되기 위해서는 산업혁신에 기반을 둔 전략이 수립되고 이에 기반하는 재정투자가 바람직하다. 따라서 산업부와 타 부처의 사업간 중복성이 확인된 사업들은 구조조정이 필요하며, 경제주체별·사업기능별·공간형태별로 다양하게 요구되는 지원사업을 정책메뉴로 구성한 다음 지역주도의 정책선택 및 조합을 유도하는 패키지 사업을 통해 효율성을 제고하는 것이 필요하다. 거점산업 육성, 지역투자촉진 사업도 예산 규모를 보면 지속적으로 확대하고 있는데 자생적 지역산업 생태계 육성을 위해서는 확대가 필요하다. 특히 투자촉진 보조금의 경우 다양한 정부 단위사업의 지원수단이 될 수 있다. 다만 다부처에 걸쳐 추진되는 유사사업의 확인과 일부 조정은 필요하다. 금융지원과 관련해서는 중소기업 산업구조 고도화, 환경·안전투자 지원, 소상공인 및 혁신성장 지원 등 산업금융지원 부문은 경제주체들의 경영 및 설비구조 전환을 위한 적극적인 금융지원이라는 점에서 확대가 필요하다.

나. 중소기업 부문

중소기업분야의 사업 프로그램 중 2020년도 예산 비중이 0.97%인 ‘중소기업육성지원’과 7.46%인 ‘벤처기업활성화지원’을 핵심 사업으로 확대하는 것이 필요하다. 단순히 한계선상에 놓여 있는 중소기업의 생존을 위한 지원보다는 제품 공공구매, 판로확보 등 중소기업이 자생력을 확보하기까지 도움이 되어주는 정책 비중을 높게 설정할 필요가 있다. 특히 향후에 4차 산업혁명이 가시화되면 혁신형 중소기업이 성장을 주도할 것이므로 신산업 및 신기술의 적극 발굴·육성을 통해 경제의 성장잠재력을 확충해야 한다. ‘중소기업 성장안정 지

원' 프로그램과 차별화된 '중소기업 육성 지원'의 목적을 명확히 설정하여 실질적으로 중소기업의 경쟁력 확보를 위한 정책지원이 이루어져야 한다.

한편 '벤처기업 활성화지원' 사업은 기업이 정신, 도약적 성장 및 중소기업 경쟁력 강화 차원에서 강화되어야 하는 프로그램이며, 제2의 벤처붐 조성으로 국가경제의 지속가능한 성장을 위한 생태계 조성을 위해서도 적극적인 지원이 필요하다. 현행 벤처기업 활성화 관련 중소벤처기업부 내역사업은 벤처성장인프라지원과 모태조합출자(기금)로 양분되는데, IMF 외환위기 이후 20여 년간 추진해 온 벤처정책 실패의 원인이 시장상황에 부합하지 않는 정부주도 정책에 있음을 인식하는 데서 출발해야 한다.

즉 향후의 '벤처기업 활성화지원' 사업은 민간 주도의 벤처투자 생태계를 통해 혁신의 선순환 구조(창업-성장-M&A-IPO)를 확산하고, 건수 위주의 양적 성과보다는 도전적인 벤처환경을 조성하여 소수 대상이라 하더라도 우리의 지속가능한 성장을 견인할 수 있는 질적 성과를 추구하는 것이어야 한다. 특히 중소벤처기업부는 '2020년 경제정책방향'에 따라 10대 핵심과제 중 하나로 "신산업 혁신창업과 스케일업 강화를 통한 4대 벤처강국 구현"을 제시하였다. 이 목표를 달성하기 위해서는 선택과 집중을 통해 유니콘(시가총액 10억달러 이상의 비상장 스타트업) 기업을 육성하기 위한 '메가 벤처펀드' 조성 방식의 투자를 추진할 필요가 있다.⁶²⁾

다. 에너지 및 자원개발 부문

재생에너지 및 에너지신산업 활성화 프로그램에 대한 평가는 '현행 유지'이며 나머지 프로그램은 모두 '조정'의 대상이다. 에너지 부문에서 '투자 확대' 대상을 선별하기 위해서 우선 부문의 중점과제를 확인하였는데 이 부문의 중점과제는 에너지믹스 전환 및 기반 확충(공급측면)과 소비구조 혁신 중심으로 에너지정책 패러다임 전환(수요 측면)이다. 중점과제 중 에너지믹스 전환 달성에 직접적으로 기여하는 프로그램으로는 재생에너지 및 에너지신산업 활성화, 방사성폐기물 관리를 들 수 있다. 이 중 재생에너지 및 에너지신산업 활성화 프로그램은 '현행 유지'를, 방사성폐기물 관리는 '조정'이 필요하다.

재생에너지 및 에너지신산업 활성화 프로그램의 경우 「제3차 에너지기본계획」, 「재생에너지 3020 이행계획(2017.12)」, 「제2차 기후변화대응 기본계획(2019. 10.)」 등 에너지부문의 주요 기본계획의 이행에 있어 핵심적인 역할을 수행한다. 또한 단위사업 예산투입과 정량적 성과지표와의 인과관계도 비교적 명료하다. 따라서 조정의 대상에는 해당하지 않는다. 그러나, 동 프로그램은 2020년 정부예산안에서 전년 대비 12%로 확대편성된 바 있으며 중기재정계획상 프로그램 예산 또한 이 추세를 유지하고 있기 때문에 추가적 확대편성의

62) 한국벤처캐피탈협회(2019)에 의하면 우리나라의 벤처투자 건당 투자금액은 지난 10년 간(2009~2018년) 15~25억원 수준으로 대규모 펀드 조성 실적은 미미하다.

필요성은 낮을 것으로 보인다.

연구개발과 관련하여 신규로 편성된 주요 세부사업은 수소경제 로드맵 발표에 따른 수소경제 기반구축 사업이다. 「수소경제 활성화 로드맵(2019. 1)」: 수소차와 연료전지를 양대축으로 수소 산업생태계 구축방안을 포함한다. 인력양성과 관련되어 확충된 세부사업은 4차 산업혁명 및 지역 주도 R&D 지원을 위한 인력양성 체계 구축을 목적으로 한다. 에너지기술기반 확충 프로그램의 운영방향은 신규 사업에 역점을 두고 있으므로 핵심 편성의 대상이다. 그러나 이미 프로그램 예산이 대폭 확대편성되었을 뿐만 아니라 수소경제 활성화 지원사업의 경우 방향성은 있으나 구체적 사업에 대한 불확실성이 크기 때문에 현 단계에서의 프로그램 예산은 ‘유지’가 적절하다.

재생에너지 및 에너지신산업 활성화는 2030년 재생에너지 발전량 비중 20%⁶³⁾, 신규설비(2018~2030) 48.7GW 확보를 목표로 하는데, 2018년 1.7GW를 시작으로 2022년까지 3.0GW로 단계적으로 증가시켜 '18년~'22년간 총 12.4GW를 보급할 계획이다. 에너지원별로는 신규설비 95% 이상을 태양광, 풍력으로 공급하는 것으로, 국민참여형 발전사업, 대규모 프로젝트 추진을 주요 내용으로 한다. 이는 新기후체제 출범에 대응하여 온실가스 감축에 기여하면서, 신성장동력을 창출하는 에너지 신산업에 대한 국내 역량 제고를 목표로 하는 것으로, 온실가스 감축형 신산업에 대한 기술개발에 대한 투자를 지속 확대하고 산업부문 온실가스 감축목표의 효과적 이행으로 연계하고 에너지저장시스템(ESS), 전기자동차 등 제도를 개선하여 신산업 창출환경을 조성하는 것을 주요 내용으로 한다. 지역별, 업체별 맞춤형 사업 등 정부의 마중물 역할을 강화하여 대표적 성공사례 도출에 중점을 두고 있다.

단위사업은 기후변화 협약대응을 통한 온실가스 감축, 재생에너지 지원을 통한 태양광, 풍력 등 친환경에너지 확산, 에너지신산업 육성을 통한 전기차, ESS 확산으로 재생에너지 및 에너지신산업 활성화 등으로 구성되어 있으며, 계속성 사업으로 구성되지만 사업의 내용은 에너지믹스 전환 대응에 해당한다. 특히 재생에너지 3020 이행계획, 기후변화협약대응 목표 상향 가능성, 미래에너지산업 경쟁력 선제대응 필요성 증대 등 정책여건의 변화에 따라 프로그램의 양적 확대 및 품질 개선이 필요하다.

한편 파리협정에 의한 온실가스 감축의무와 「재생에너지 3020 계획」 등 에너지믹스 전환에 따라 화석연료 및 원전 감축으로 마련된 재원의 활용 방안 기술, 수소경제 활성화 지원사업에 대해 투자 확대 필요성이 인정되나, 개별 사업에서의 불확실성이 높기 때문에 재정투자에 유의할 필요가 있다. 수소경제와 같이 투자의 불확실성이 매우 높아 산업 활성화 정책으로서의 실효성에 대한 지속적인 모니터링이 필요한 사업의 경우, 차별적 접근이 필요하다.

63) 「재생에너지 3020 이행계획」: 2030년까지 목표달성을 위해 누적 설비용량 63.8GW를 보급하는 계획(2017. 12 발표).

3. 구조조정 필요 부문

가. 산업 부문

부문내 프로그램간 추진 목표, 주요 투자대상 혹은 수혜자의 중복 가능성이 높은 사업은 프로그램내 단위사업간 통합·조정이 필요하다. 대표적으로 수출지원은 부처간에 다양한 프로그램, 사업으로 추진되어 수혜대상의 중복성과 높아서 개선에 대한 요구가 지속적으로 제기됨에도 불구하고 최근 다시 관련 부처 모두 큰 폭의 예산증가가 나타나고 있다. 구체적으로는 산업부의 무역 및 투자유치(부문)-무역진흥이 있는데, 다시 중소벤처기업부에 중소기업수출촉진지원(프로그램)에 예산이 늘어나고 있다. 특히 중기부의 수출촉진과 지원사업의 경우 GVC 참여를 통한 국내 중소기업의 수출경쟁력 확보 및 글로벌 위상을 강화하는 프로그램으로 설정되어 있지만 이는 산업부의 무역진흥 중 수출역량강화부분과 프로그램간 중복 가능성이 높다. 산업부의 수출역량강화사업이 지원대상이 중견기업 이상도 포함되지만, 중소기업도 중요한 지원대상으로 명시하고 있기 때문이다.

중소기업수출촉진지원에서 중소기업수출역량강화(수출지원기반 활용)는 산업부의 무역지원 수출역량강화사업 중 수출지원기반 활용사업과 통합하는 것이 필요하다. 다음으로 중소기업해외시장개척지원(중소기업해외시장 진출) 역시 무역진흥 수출역량강화의 수출경쟁력 강화지원과 중복성이 높다. 중소기업글로벌화지원의 수출인큐베이터 사업은 해외진출기반구축사업과 중복성이 높으므로 구조조정을 하는 것이 필요하며, 중소벤처기업부의 온라인수출지원은 산업부의 디지털무역기반구축사업과 통합이 바람직하다.

무역진흥(산업부)은 新수출시장 개척, 해외 시장 개척을 위한 중소기업 수출 지원, 소재 부품장비 금융지원 요구 증가를 고려할 때 무역보험기금 출연의 증가는 타당하지만 그 외 사업은 재정투입 확대에 집중되어 성과와 효과가 불투명하므로 사업구조 재검토가 필요하다. 통상협력지원(산업부)은 무역분쟁이 격화되고, 수출입규제가 다양하게 나타나면서 정보 제공, 전시, 홍보 및 기업 지원 예산이 대폭 늘어나고 있는데, 해외진출 촉진을 위한 프로그램의 정책 수혜자 및 예산중복 사용 가능성이 높은 세부사업에 대한 검토를 통한 구조조정이 필요하다.

산업혁신지원(부문)-외국인투자유치 활성화(프로그램)는 외국인투자기업 지원대상에 대한 성과분석과 경제구조 고도화 효과에 대한 사전 분석을 거쳐 효과적인 방안을 강구해야 한다. 예를 들면 국내복귀 기업 지원이 14억원에 불과하다는 점을 고려하면 역차별 가능성이 높으며, 2019년에도 집행액이 6월까지 105억원에 그쳤다는 점을 고려하면 현금지급으로 해외기업 유치의 재정투입 효과에 대한 재검토가 필요하다는 점을 시사한다. 산업의 융복합화로 지속적인 구조조정과 혁신, 신산업 창출이 필요하므로 이에 대응하는 예산지출도 R&D, 설비투자 및 구조고도화, 해외시장 진출과 같이 발전단계에 대응하는 예산의 배분이

필요하므로, 지원형태도 경쟁우위가 있는 분야는 민간투자를 확대하는 유인체제로 작동해야 하며 경쟁우위를 상실하는 분야에 대해서는 구조조정과 순조로운 시장퇴출을 견인할 수 있어야 한다.

산업의 융복합화로 지속적인 구조조정과 혁신, 신산업 창출이 필요하므로 수출촉진을 위한 기업지원과 외국인투자 유치에서도 이에 대응하는 R&D, 설비투자 및 구조고도화, 해외시장 진출과 같이 발전단계에 대응하는 예산의 배분이 필요하다. 아울러 재정투자를 통한 정책공급자적인 지원확대보다는 민간의 참여를 촉진하기 위한 기제 개발이 필요하다. 예를 들면 산업혁신지원(부문)-외국인투자유치 활성화(프로그램)과 경제자유구역사업추진은 외국인 투자 확대 그 자체가 목표가 되어서는 안되며 우리가 경쟁우위가 있는 분야에서는 민간투자를 확대하기 위해 외국인투자를 장려하되 우리가 경쟁우위를 상실하는 분야에 대해서는 구조조정과 순조로운 시장퇴출을 견인하기 위해 무분별한 외국인투자를 억제해야 한다.

수출지원에서 가장 큰 규모로 지원되는 대한무역투자진흥공사의 역할과 여타 무역진흥 및 중소기업수출촉진지원사업 간의 중복성을 제거하고, 해당 사업을 대한무역투자진흥공사에 반영하여 통합적으로 운영해야 한다. 중소기업의 수출 지원도 독자적으로 산하기관을 통해 지원하기보다 많은 예산이 투입되는 대한무역진흥공사를 통하는 것이 효율적이다. 따라서 중소기업수출촉진지원사업의 대부분을 산업부의 무역진흥사업에 포함시켜 운영하고, 중기부는 중소기업이 원활하게 지원을 받을 수 있도록 관련 지원기관과의 연계 역할을 하는 것이 효과적일 것으로 보인다.

지역·중소기업 성장지체가 글로벌 산업에서의 경쟁 패러다임이 변화하면서 나타나는 현상이라는 점을 고려한다면, 지역경제 활성화(산자부)는 산업경쟁력기반구축, 주력산업 지원 등과 세부사업에서 연계를 통해 중복성을 피하고 성과지향적으로 사업을 추진하는 것이 필요하다. 재정투자의 기조는 유지하고 지역산업 생태계와 전략산업을 고려하되, 국가적 차원에서 추진하는 주력기간산업과 신산업의 발전 로드맵과 대형 재정투자사업에 기반하여 지역경제 활성화를 위한 세부사업이 일관성을 가지는 방향으로 세부사업의 조정이 필요하다.

지역경제 활성화(과기부)는 4차 산업혁명 대응 SW, ICT, 스마트제조 관련 대응을 위한 예산이 부처간 혹은 프로그램간 중복 가능성이 높아 구조조정이 필요하다. 프로그램 내 단위사업에서 사업명을 변경했으나 SW, ICT 인력 양성을 주요 내용으로 하고 있어 정책대상의 중복성이 높으며 산업생태계를 고려하지 않은 인력 양성이라는 점에서 공급자적인 관점에서 추진되고 있어 기업·산업현장과 연계한 스마트제조 프로그램으로의 통합이 필요하다. 과기부의 SW산업 활성화는 Giga Korea 등 R&D사업 종료에 의해 총예산이 감소된 것으로 보이지만 세부 사업에서 증액이 예정되어 있는 청년인재 집중양성 사업은 2018, 2019년의 예산집행 실적이 매우 저조하다는 점을 고려할 때 증액 타당성이 낮다.

한편 지역경제 활성화와 관련하여 산업부의 스마트선도산단 및 스마트공장 확산과 중기부의 지역특화산업육성 간 유사·중복 가능성이 있어 면밀한 검토가 필요하다. 해당 사업들은 일부 지원 내용상 유사한 부분이 있을 수 있으나, 산업부 사업의 경우 ‘산업단지’라는 공간적 범위를 활성화 및 고도화하기 위한 사업이고, 중기부 사업의 경우 비수도권 지자체 각 지역에 착근한 특화형 산업육성을 위한 것이므로 사업의 목적과 범위가 상이하다. 그러나 지역산업 생태계를 고려해 전략산업을 육성할 필요가 있다는 점에서 2개 사업 간의 연계성을 확보하는 것이 필요하다. 또한 중소기업 청년교통비 지원사업의 경우 일자리의 문제이지 교통비 지원으로 해소될 상황이 아니라는 점에서 증액을 계속해야 할 타당성은 미흡하다.

나. 중소기업 부문

중소기업분야의 사업 프로그램 중 2020년도 예산 비중이 21.83%인 ‘소상공인·전통시장 지원’과 20.42%인 ‘중소기업성장안정지원’의 구조조정이 필요하다. OECD(2017)가 발표한 ‘한 눈에 보는 기업가 정신’(Entrepreneurship at a Glance 2017)에 의하면 한국은 다른 나라에 비해 소규모 자영업자 비율이 높은 고용구조를 가지고 있다. 2016년 기준 한국의 자영업자 비중은 총인구 대비 8% 수준으로 조사대상 OECD 38개국 중 가장 순위가 높았다. 이는 생계형 창업이 보편화된 우리 현실을 그대로 반영한 결과인데, 이는 우리나라가 경제규모(GDP 수준)에 비해 사업체 수가 특이하게 많은 나라로 분류되는 데서도 잘 나타나 있다. 특히 한국의 종업원 수 1~9인 사업체 비중은 43.4%로 OECD 평균(29.11%)에 비해 크게 높다.

소상공인 문제는 생계형 창업자가 많아 저성장 경기침체기에 어려움을 겪는 경제활동참여자들을 양산한다는(오랜 기간 해결해 오지 못한) 과제와 함께, 혁신과 성장의 관점에서 구조조정을 피하기 어려울 것이라는 당면과제가 복합적으로 얹혀 있다. 특히 온라인 중심의 유통구조 확산과 전통시장 접근에 불리한 소비패턴 변화 등으로 향후 소상공인 분야의 연착륙에 대비해야 하며, 사회안전망 차원의 정책적 준비도 필요한 시점이다. 따라서 소상공인이 겪고 있는 어려움이 현행 중소벤처기업부가 제시한 정책방향인 과밀업종 진입억제 및 준비된 창업 유도, 자금 및 교육·컨설팅을 통한 경쟁력 강화, 전직 및 전업을 통한 퇴로 확보, 전통시장 특성화 및 쇼핑환경 개선, 청년상인 육성을 통한 전통시장의 활력 제고와 같은 보편적이고 소극적인 정책으로 크게 개선될 전망은 보이지 않는다. 온라인 유통시대의 흐름에 맞추어 소상공인의 비즈니스 안정성 제고를 위한 유통 플랫폼 구축사업, 플랫폼 기반 사업발굴 및 사업전환 지원, 정보의 확장과 온라인 시장 성장에 대응하기 위한 공동구매-공동물류 가치사슬 지원 정책 등의 추진을 통해 자영업 생태계를 고도화시키는 적극적 정책이 요구된다.

상권 활성화 사업의 경우도 골고루 나누어주기식 지원을 지양하고, 소비자들이 느끼는

차별성을 강화하여 지역별 입지특성과 관광자원을 연계하여 특화된 상권 활성화로 방향을 잡아나가야 한다. 이 같은 관점에서 볼 때 중소벤처기업부가 ‘2020년 경제정책방향’에 따라 10대 핵심과제 중 하나로 제시한 전통시장 관광자원화 등으로 “골목상권의 르네상스화”를 추진하는 것은 바람직하다.

한편 신용보증과 정책자금을 포함한 정책금융지원 위주의 현행 ‘중소기업 성장안정 지원’ 사업내역은 중소기업의 단기 운전자금을 지원하는 부분과 함께 창업, 투자, 일자리 등 중소기업 정책 전반에 걸친 부문별 목표와 중복 설정되어 있다. 보증과 같은 정책금융은 기본자산을 바탕으로 중소기업의 대출을 도와주는 역할을 하는 것이기 때문에 정부의 예산부담이 상대적으로 적다는 장점은 있으나, 정책자금을 포함하여 ‘중소기업성장안정지원’에 20.42%(2조 7,551억원)의 적지 않은 예산이 투입되고 있는 것은 재고해야 한다. 특히 동 프로그램은 무조건적 증액보다는 경기 여건에 따른 탄력적 운영을 원칙으로 해야 한다. 즉 호경기에는 지원을 줄이고 불경기에 지원을 늘리는 식의 경기대응적 역할을 고려하되, 경쟁력이 부재한 기업의 구조조정과 산업패러다임 전환을 지연시키는 지원은 지양해야 한다. 중소기업의 퇴출을 지연시키고 유의미한 성장을 유인하지 못하는 ‘천수답식 지원’을 지양해야 한다.

중기부의 창업벤처 활성화를 위한 모태조합펀드를 2020년 8천억원에서 2021년 9천억원으로 늘렸는데, 앞으로는 지속적인 신규 출자 예산 증액 보다는, 회수율을 제고하기 위한 전략을 적극 추진하여 회수재원 투자를 확대함으로써 재정부담을 줄여나가야 할 것이다.

정책기조나 대내외 환경을 고려하면 무역진흥사업은 현재의 증가추세를 유지하는 것이 바람직하지만 부처간, 사업주체간, 사업간 조정이 필요하다. 산업부의 무역진흥 중 수출역량강화사업과 유사한 중기부의 중소기업수출촉진지원사업은 중복성 등을 고려하여 전체 예산을 현 수준을 유지하면서 구조조정을 해나갈 필요가 있다. 중기부의 수출활력 및 투자유치의 경우 산업부의 통상 부문의 사업이 이미 진행되고 있으므로 중소기업만을 대상으로 하는 ‘Brand-K’ 등을 통한 지속적인 예산 확대는 바람직하지 않다. 한편 중기부에서도 소부장 특별회계 예산이 확대될 계획인데, 산업부와 중복성이 우려되어 조정이 필요하다.

다. 에너지 및 자원개발 부문

에너지 및 자원개발 부문에서는 재생에너지 및 에너지 신산업 활성화 프로그램을 제외한 나머지 프로그램, 즉 방사성폐기물 관리프로그램, 에너지공급체계 구축, 에너지기술개발, 에너지기술개발 기반 확충, 에너지자원정책, 전력산업 경쟁력 강화 프로그램에 대한 조정이 필요하다.

방사성폐기물 관리프로그램은 중점과제인 에너지믹스 전환과 밀접한 관련이 있으나 동 프로그램의 경우 2020년 예산이 원전폐기계획을 이미 반영하였으며 그간 성과목표를 초과

달성한 바 중기재정계획에서는 조정이 필요하다.

에너지공급체계구축 프로그램은 프로그램 단위사업이 화석연료의 개발, 수급, 보급과 관련된 계속사업으로 구성되어 있어 에너지전환 정책과의 연계성이 낮다. 일부 사업의 경우 에너지공기업의 무모한 자원개발 사업의 실패를 보전하는 성격(대한석탄공사 차입금에 대한 이자 지원)을 가지며 LPG 관련 지원사업의 경우 목표 달성과 수단 효율성에 대한 평가를 통한 구조조정이 요구된다.

에너지기술개발 프로그램은 에너지 부문의 중점과제인 “에너지전환을 위한 기반 확충”과 관련된 연구개발 단위사업으로 구성된다. 개별 단위사업의 경우 양적 지표 달성에 비해 질적 지표의 성과가 낮으므로 예산을 확대하기보다는 연구개발 사업의 질적 성과를 높이는 데 집중해야 할 것이다.

에너지기술개발 기반 확충 프로그램은 전통적 연구개발사업과 에너지 전환지원을 위한 연구개발/인력양성 사업으로 구성된다. 연구개발 관련 신규로 편성된 주요 세부사업은 수소경제 로드맵⁶⁴⁾ 발표에 따른 수소경제 기반구축 사업이며, 인력양성과 관련하여 확충된 세부사업은 4차 산업혁명 및 지역 주도 R&D 지원을 위한 인력양성 체계 구축을 목적으로 한다. 에너지 부문 중점과제 지원을 위한 프로그램으로 중요성이 인정되지만, 이미 프로그램 예산이 대폭 확대편성된 경우에 해당한다. 특히 수소경제 활성화 지원사업의 경우 정책방향성이 제시되는 되어 있으나 구체적 사업에 대한 불확실성이 크기 때문에 예산규모 조정이 필요하다.

에너지자원정책 프로그램은 에너지부문 중점과제인 소비구조 혁신 중심으로의 에너지 정책 패러다임 전환과 직접적으로 관련되어 있다. 따라서 에너지 부문 기본계획의 목표달성에 있어 정책적 중요성이 높다. 다만 이 과제의 경우 전력요금 현실화, 에너지세제 형평화 및 에너지원별 적정화(조세제도 및 조세특례), 에너지 유형별 소매시장 자유화 등과 같은 제도혁신 작업이 직접 재정을 투입하는 것보다 정책목표 달성에 기여도가 높을 것으로 평가된다.

전력산업 경쟁력 강화 프로그램의 경우, 단위사업의 성격 및 지원 효율성을 고려하여 예산을 축소하는 한편, 프로그램의 성격을 감안할 때 재생에너지 및 에너지신산업 활성화 프로그램과 통합하는 것이 재정운용계획상 효율적일 것으로 평가된다.

64) 수소경제 활성화 로드맵(2019. 1): 수소차와 연료전지를 양대축으로 수소 산업생태계 구축방안.

〈 신규 아젠다 검토 〉

코로나19의 확산이 가져온 중소기업의 비즈니스 환경 변화에 대한 지원을 통해 기업의 생존과 재도약 기회를 만들어주는 정책적 노력이 필요하다. 이를 위해서는 비대면 거래 관련 교육과 인프라 지원, 유연근무제 실시를 위한 노사관계의 유연화 촉진 등 기업 외적 지원이 요구된다. 또한 코로나19 이후의 경기회복 국면에서 기업의 회생과 성장을 견인하기 위한 정책도 필요하다.

무엇보다 코로나19를 계기로 비대면 거래 활성화와 경제의 디지털화 추세 가속화에 대한 산업과 기업의 운영방식과 체질을 구조적으로 개선해 나가야 한다. 이와 관련하여 중소벤처기업부는 2020년 예산에 ‘스마트 대한민국’ 건설을 위한 스마트 제조혁신 및 기술개발 예산을 전년 대비 확대하여 반영하였는데, 이 중 제조업 현장의 스마트 공장 보급 예산을 2019년 3,125억원에서 2020년에는 4,150억원으로 증액하였다. 그러나 중소제조업 스마트화의 내실화를 위해서는 스마트공장 설비 자체에 대한 지원도 중요하지만, 스마트 기술의 연구개발 전략, 기업의 혁신전략, 인재양성에 대한 고민이 함께 수반되어야 한다.

첫째, 스마트 공장에 대한 국제표준이 부재하므로 스마트 공장 단계별 구축시 설계 표준화와 자동화, 스마트 공장 솔루션과의 관계를 파악하는 신중한 지원이 필요하다. 이를 통해 동시에 국내의 인공지능(AI), 스마트센서 등 신성장산업의 발전도 도모할 수 있다.

둘째, 스마트 공장을 통해 얻을 수 있는 성과, 관련 인력의 양성 및 배치, 새로운 비즈니스모델 개발 필요성 등에 대한 기업의 혁신전략 지원이 필요하다. 특히 스마트 공장 구축 이후 관련 업무 교육, 시스템 유지 관리 지원, 시스템 유지 전문인력 양성 및 확보 등 현장 생산성 강화를 위한 일터혁신 지원을 통해 정책의 지속성을 강화해야 한다.

셋째, 사업장의 자율적인 일터혁신 기반을 구축하여 기업의 경쟁력을 향상시키기 위한 지원(예: 근로시간 단축, 인적자원관리, 인적자원개발 등에 대한 컨설팅 지원)도 수반되어야 한다. 사업주의 혁신 의지와 노동자들의 적극적 참여를 통한 일터혁신이 이루어지지 않고서는 스마트 공장 도입 자체만으로 제조공정의 효율화와 기업 경쟁력 강화가 보장되는 것이 아니기 때문이다.

제조업의 스마트화는 소규모 기업도 글로벌 영향력 가진 기업으로 성장할 기회를 가질 수 있게 한다. 표준화와 모듈화를 기반으로 하는 제조업의 생태계 변화는 수직계열화의 한계를 안고 있는 국내 중소기업들이 특정 국내 대기업에 종속되지 않고 자유롭게 글로벌화를 추진할 수 있는 여건을 마련할 수 있다는 점에서 기회가 될 수 있다.

현재 스마트공장 보급을 위한 재정투입은 계속 확대되고 있으나 독일, 일본, 중국과 같이 양면전략으로서 동시에 자국 제조업의 성장동력으로 부상하는 분야에 대한 산업

육성을 위한 전략적 재정투자가 필요하다. 예를 들면 지능형설비, 로봇, 3D 프린터, IIOT(산업용 사물인터넷)의 공급부문 육성전략이 체계적으로 추진되어야 하지만 지금은 과기부와 중기부, 산업부에서 부분적인 기술개발에만 치우쳐서 진행되고 있어 조속한 산업화를 추진해야 한다. 그래야 보급중인 스마트공장에 적용하면서 글로벌 표준을 정립하면서 세계시장으로 진출할 수 있는 신성장동력이 될 수 있기 때문이다.

현재 파리협정에 의한 온실가스 감축의무와 재생에너지 3020 계획이 추진중이며, 2020년 말에는 UN 제출을 목표로 2050년 저탄소 발전전략(LEDs)을 마련중이다. 이는 산업 측면에서 에너지믹스의 전면적인 전환을 의미하며 새로운 생산과 소비 패러다임으로의 변화를 의미한다. 미국, EU 등에서 경제·산업의 뉴딜화를 통한 새로운 성장동력을 추구하는 것처럼 우리도 화석연료 및 원전 감축으로 마련된 재원을 활용하여 신재생에너지산업의 창출과 산업구조 고도화를 위한 혁신공정과 혁신제품을 위한 재정투자로 그린뉴딜을 적극 발굴해야 한다. 그리고 우리 산업을 대상으로 보는 것이 아니라 촉진자로 보는 인식의 전환이 필요하며, 역시 친환경화를 새로운 성장동력으로 활용하기 위한 면밀한 전략이 수립되고 이를 지원하는 재정투자가 필요하다.

부록 1. 주요 정책 · 제도 현황 및 연혁

1. 산업 부문

우리나라의 산업정책은 초기부터 선택과 집중 관점에서 유망 산업의 국내 생산기반 확보와 강화를 목표로 했으며, 내수대응보다는 수출지향을 취하여 국제경쟁력을 높이기 위해 노력했다. 이에 따라 경공업, 중화학공업, 첨단기술산업 등 시기별로 정책 대상이 점차 변화했으며 초기에는 국내 부존자원이 취약했지만 세계 경제구조의 변화에 대응하여 나름 성과를 거두었다.

선도부문의 성과가 후발부문으로 유입되는 낙수효과를 강조하면서 성장과 효율성을 목표로 특정 산업의 성장을 중시하던 산업정책은 1990년대 이후 R&D, 인적자본, 지역입지 등 기능을 중심으로 추진되었다. 2000년대 이후에는 성장동력으로 대표되는 신산업의 육성과 아울러 주력산업의 구조고도화, 성숙·쇠퇴산업의 재편, 서비스 부문의 경쟁력 강화 등으로 확장하고 있다. 2019년에는 범정부 차원에서 제조업 르네상스 전략을 발표하여 제조업의 스마트화와 융복합화를 통한 2030년에 세계 제조강국으로서의 위상을 높이겠다는 비전을 발표하였으며, 산업정책금융의 적극적인 확대를 밝혔다.

최근에는 산업과 기업경쟁력의 강화, 국내외 생산 및 수요구조 변화에 대응하기 위해 협력적이면서도 혁신적인 산업생태계를 조성하기 위한 정책이 강조되고 있다. 지역산업에서 지역균형과 아울러 혁신을 목표로 하고 있으며, 글로벌 경쟁의 심화와 더불어 분화하던 글로벌 공급망이 코로나19로 인한 감염병의 확산으로 인해 불안정성과 불확실성이 높아지면서 통상정책이 적극적으로 변화하고 있다.

글로벌 산업이 아이디어, 기술, 디지털화, 혁신을 요구하는 방향으로 변화하는 가운데 한국의 주력산업들은 생산구조와 더불어 제품구조의 재편을 추진하고 있으며, 산업정책도 이에 대응하고 있다. 신산업을 창출하기 위해 정부는 2000년대부터 첨단기술과 제품을 중심으로 주기적인 정책을 발표하여 실행하고 있으며⁶⁵⁾, 통신기기, 디스플레이에 이어 차세대 자동차, 바이오신약 등에서 일부 성과를 거두고 있다. 그리하여 현재 산업정책은 신기술 개발, 기술성과 활용, 신성장 분야 환경·규제 개선, 벤처·창업, 산업생태계 관점에서의 산업 간 연계, 융복합, 신산업화 등 다양한 정책이 추진중이다.

한편 서비스업은 GDP의 70% 정도를 점하는 국민경제적 비중과 고용창출의 중요성을 고려하여 규제혁신과 소상공인 지원을 중심으로 하는 정책이 추진중이며, 글로벌 시장 진입을 목적으로 하고 있지만 개인서비스업과 공공서비스 비중이 높고 기업활동과 연계된 사업

65) 10대 차세대성장동력산업(노무현정부), 17개 신성장동력산업(이명박정부), 19개 미래성장동력(박근혜정부), 13대 혁신성장동력(문재인정부)로 변화해 왔다.

서비스와 금융, 물류, 연구개발 등 민간 부문의 성장성이나 생산성이 낮은 것으로 평가되고 있다. 이는 산업·기업 발전 여건 조성과 생태계 활성화의 기반이 되는 규제개선에 대한 노력에도 불구하고 실질적인 효과가 미흡하고 일부 규제의 경우 여건이 오히려 악화되거나 정부의 컨트롤타워가 제대로 작동하지 않는다는 지적도 있다. 이러한 현황인식을 바탕으로 하여 최근 정부는 4차 산업혁명 혹은 디지털전환의 진전에 대응하는 공급 및 수요 여건의 변화, 부문별 규제의 개선, 지식재산권 보호 등 미래 환경변화에 선제적으로 대비하기 위한 정책을 추진하고 있다.

대외정책은 초기부터 수출진흥과 수출경쟁력 확보를 최우선 목표로 추진하였으며, 점진적인 시장개방의 진행으로 국제협력이 확대되었고, 수출확대와 해외 진출을 위한 통상은 더욱 중요한 정책과제가 되고 있다. 우리나라는 2004년 칠레와의 첫번째 협정 이후 자유무역협정은 계속 확대하고 있으며, 높은 대외 의존도에 걸맞게 세계에서 가장 FTA를 활발하게 추진하는 국가로 평가받고 있다. 현재 체결이 완료된 FTA가 19개나 되고, 신규 FTA나 추가 및 개선 협상도 다수 진행되고 있다. 2018년 산업통상자원부는 신통상전략을 발표하면서 수출시장 다변화와 더불어 메가 FTA 가입을 추진하고, 미국, 중국 등 주요국과의 관계를 재정립하며 신북방정책을 활용하여 고부가 선박과 북극 항로 개척의 기회로 삼는다는 계획을 추진중이다. 4차 산업혁명 시대에 부응하는 디지털 통상전략도 추진하며, 디지털 헬스케어, 스마트 제조 등 신산업에서 새로운 비즈니스모델을 개발하고 있다.

중국의 부상과 이에 대응하는 미국 주도의 보호무역주의 대두, 국제 경쟁구조의 변화로 통상여건이 어려워지면서 산업통상자원부는 2019년 3월 ‘수출활력제고대책’을 발표했다. 동 대책은 무역금융을 늘리고, 수출마케팅 및 대·중소기업 동반수출 지원과 더불어 정부, 지자체, 수출지원기관 등의 수출 총력 지원체제를 강화하는 것이 주요 골자이다. 특히 무역금융은 단순히 지원금액만 증대시킨 것이 아니라 수출단계별 맞춤형 지원을 위해 8개 무역금융 지원 프로그램을 신설 및 확대하는 것을 내용으로 하고 있다.

지역산업 육성을 통한 지역경제 활력제고 전략도 활발하게 추진되고 있는데, 기본 방향은 크게 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 지역의 산업경쟁력을 강화하고 지역의 투자를 촉진하고 있다. 이를 위해 수도권 및 유턴기업의 지역투자를 유도하고 지역의 수요 및 산업 생태계에 적합한 산업을 육성하기 위해 노력하고 있다. 생태계 기반을 확보하기 위해서는 지역 R&D 거점기관을 지원하여 지역의 혁신역량을 강화하는 지역산업 거점기관 지원사업을 추진하고 있다. 둘째, 기업입지 환경을 개선하여 지역경제의 활력 제고를 도모하고 있다. 이를 위해 주로 산업단지의 입지환경을 개선하고 산업 집적 및 기업투자를 촉진하며 자유무역지역을 조성하여 외국인직접투자를 장려하고 무역진흥을 촉진하고자 한다. 셋째, 성과 중심의 외국인 투자유치 활동 및 제도개선을 위한 외투자지역의 확대이며, 마지막으로 경제자유구역을 글로벌 비즈니스 및 미래산업의 성장거점으로 조성하는 데 주력하고 있다.

2. 중소기업 부문

우리나라의 본격적인 중소기업 지원정책은 1956년 최초의 종합적인 중소기업 육성대책인 「중소기업육성대책요강」이 수립된 이후이다. 1960년대에 노동집약적 경공업 위주의 수출 촉진을 위한 「중소기업육성대책요강」(1956년)이 수립되었고, 「중소기업기본법」 제정(1966년), 「중소기업은행」 설립(1961년) 등 중소기업 지원 및 육성을 위한 제도적·법률적 토대가 마련되었다. 1970-1980년대에는 대기업 중심 중화학공업 육성정책이 본격적으로 추진되면서 조립 대기업과 부품 중소기업의 계열화를 통한 생산효율 증대가 이루어졌다.

1980년대는 대·중소기업 간 불균형 해소와 중소기업 저변 확대를 위해 「중소기업의 경영안정 및 구조조정에 관한 특별법」(1986년), 「중소기업창업지원법」(1986년), 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(1984년), 「중소기업제품구매촉진법」(1984년)이 제정되었다. 그리고 1980년대는 고용 증가에 대한 중소기업의 기여도가 81.9%를 기록하면서 국내 일자리 창출의 상당 부분을 중소기업이 담당하게 되었다. 1990년대에는 한국의 WTO 가입(1995년)으로 개방속도가 빨라지면서 중소기업의 경쟁력 제고 및 ‘구조 고도화’를 위한 노력이 가속화되었다. 이 시기에는 중소기업청 개청(1996년), 「구조개선 및 경영안정지원법」(1995년) 및 「중기 구조개선 및 경영안정지원을 위한 특별조치법」(1995년) 제정, 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」 도입(1997년), ‘중소기업특별위원회’ 설치(1998년) 등이 이루어졌다.

1997년 아시아 금융위기 발생 이후 2000년대 초반까지는 ‘벤처·창업 촉진기’로 대기업 구조조정 및 외국자본 유입, 경제의 개방화가 가속되면서 중소기업 경쟁력 강화의 필요성이 증대한 시기이며, 코스닥 시장 개설(1996년), 「벤처기업특별법」(1997년) 제정 및 ‘벤처인 증제도’(1997년)의 도입이 이루어졌다. 그 결과 생산액 및 부가가치 증가에 대한 중소기업의 기여도가 50%를 상회하기 시작하였다. 2000년대는 기술혁신형 중소기업 육성을 위한 ‘Inno-Biz 협회’ 설립 및 인증제를 도입(2001년), 산학연 공동기술개발사업, 대학 내 기업부설연구소 설치 지원 등 중소기업의 혁신과 경쟁을 지속적으로 추진한 시기이다. 이 시기에 중소기업은 IT 등 첨단기술에 기반을 둔 벤처기업의 창업활성화에 힘입어 고용흡수력을 증가시켜 나갔다.

2010년대는 ‘동반성장 및 글로벌화’ 시기로 주요 국가들과의 자유무역협정(FTA)이 잇따라 체결되면서 중소기업의 글로벌화 정책이 개발되고, 규제완화 및 대·중소기업 동반성장이 중점적으로 추진되었다. 2010년 동반성장위원회가 출범하여 중소기업의 자생력 강화 및 공정거래질서 확립과 같은 동반성장 전략을 추진하였으며, 2011년에는 ‘중소기업적합업종’ 선정 및 「유통산업발전법」 개정, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정을 통해 중소기업 및 전통시장을 보호하기 위한 법적 근거가 마련되었다. 또한 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」을 통해 소상공인의 자유로운 기업 활동을 촉진하고 경영안정과 성장을 도모하고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 중소기업의 생산액과 부가가치는 양적인 면

에서 지속적으로 증가하고 있다.

특히 문재인 정부는 중소기업청을 중소벤처기업부로 승격시키고 중소기업 중심 경제를 표방하고 있다. 「2020년 경제정책방향」(2019. 12. 19 관계부처 합동)에서 ‘대중소기업 간 상생협력 강화’와 포용기반을 공고히 하기 위한 공정이슈를 강조하였으며, 중소벤처기업부는 중소기업분야의 2020년도 10대 핵심과제로 스마트 공장 구축, 신산업 혁신산업과 스케일업 강화를 통한 벤처강국 구현, 한류전략을 통한 중소기업 브랜드 제고, 소상공인 1인 미디어 등 소상공인 역량 강화, 골목상권 르네상스, 상생협력 확산과 중소기업 근로자 복지 강화, 공정경제 환경 조성, 지역경제활력 제고, 소재·부품·장비 중소기업 경쟁력 강화, 중소기업의 선제적 사업구조 개선 등을 제시하였다.

3. 에너지 및 자원개발 부문

에너지 부문의 정책은 에너지 자원의 안정적 공급 및 신성장동력 기반 확충을 목표로 기술정책 수립, 국제협력, 인력양성, 표준화 및 인증 구축을 추진하고 있다. 국제공동연구를 통해 선진 기술을 조기에 확보하고, 해외시장 진출 기반을 마련함으로써, 국가 에너지기술 경쟁력 제고와 신성장동력 창출에 기여하고자 한다. 또한 전력분야 R&D 정책 개선 및 표준화·인증 구축, 기술혁신·산업 맞춤형 인재 양성을 통해 에너지 공급 체계를 안정적이면서도 효율적으로 구축하고 있다.

부록 2. 과목구조 개편 제언

1. 산업 부문

스마트 제조혁신의 중요성이 높아지고 있음에도 불구하고 이를 추동하기 위한 재정이 신산업진흥, 중소기업 육성, SW산업 활성화 등 산업, 기업, 지역, 기술개발 지원으로 분산되어 있다. 따라서 산업지능화 관점에서 스마트 제조 전환을 위한 산업정책이 정립되고, 이로부터 도출되는 로드맵에 기반하여 부처별, 프로그램별 재정투자의 체계화와 통합이 필요하다.

다음으로 산업, 중소기업, 에너지분야의 비전을 달성하기 위한 6개 전략목표 중 ‘기업입지 환경을 개선하여 지역경제 활력을 제고’는 입지환경에만 초점을 맞추고 있어 비전으로 제시된 산업혁신성장을 달성하기에는 부족하다. 지역산업 혁신은 다양한 산업이 집적된 상황에서 가속화되는 경향이 있으며, 이는 산업혁신과 성과에 따른 구심력에 의해 크게 좌우되는 것으로 입지환경은 이들 산업적 환경변화에 따라 변화하는 부수적 요인이므로 프로그램의 목표가 보다 지역의 산업혁신 방향으로 설정되어야 한다.

구체적으로 지역경제 활성화는 상대적으로 기업입지환경 개선에 초점을 맞추고 공간 및 분야별 정책이 다양하게 진행되고 있으나 총량적으로 입지환경 개선에 비해 낮은 수준이다. 산업환경 변화에 맞는 적합한 역할의 수행 여부가 확인되지 않은 가운데 산업단지내 입지환경 개선에만 초점을 맞추고 있으므로 이를 스마트제조 및 산업지능화를 위한 투자를 확대하는 방향으로 재편되어야 한다. 이 과정에서는 지능인프라뿐만 아니라 산업생태계를 고려한 미시적 접근이 필요하며, 산업발전의 중장기 경로와 비전을 고려해야 한다는 점에서 2019년 발표된 제조업 르네상스 전략과의 일관성을 가지고 추진되어야 한다.

2. 중소기업 부문

정부의 중소기업에 대한 R&D 투자 확대 노력에도 불구하고 중소기업의 기술개발 수행 전문인력에 대한 투자가 소홀하여 기술인력 확보에 만성적 어려움에 직면하고 있다. 정부의 중소기업 R&D 지원사업은 개별 기업의 기술개발에 대한 지원 중심으로 이루어지고 있어 개방형 혁신이 부족하다. 산·학·연 혁신 주체 간 협업이 자금 수혜를 목적으로 이루어지고 있어 지속적인 기술혁신이 가능한 생태계 구축이 미흡하다.⁶⁶⁾

66) 2017년 중소벤처기업부 R&D사업 중 공동연구 수행건수는 3,766건(1,933억원), 위탁연구는 1,544건(705억원)으로 산·학·연 협력 기술개발 지원이 중소기업 전체 R&D 지원 예산의 20% 미만이다. 2020년도 중기부의 산학연협력기술개발(균특, R&D) 관련 예산도 약 576억원 규모에 불과하여, 중기부가 이 사업을 통해 추진하고자 하는 ‘산학연협력기술개발’과 ‘산학연 Collabo R&D’의 실질적 성과를 거두기 어려울 것으로

중소기업의 인력 확충·유지는 정부의 예산지원을 통한 노력만으로는 현실적 어려움이 있으므로 대학, 정부출연연구기관 등을 중소기업 R&D로 유인할 실질적 방안 마련이 필요하다. 과학기술분야 정부출연연구기관 평가체계에 중소기업과의 R&D 실적을 ‘공통기준형 평가’로 반영하여 공공연구기관이 중소기업과의 공동연구를 자발적으로 희망하는 체제를 유인할 필요가 있다. 평가 결과는 기관장과 직원에 대한 성과보상, 예산 및 기능조정 등에 반영하여 기관 경영개선 등의 후속조치를 시행토록 법제화해야 한다.

3. 에너지 및 자원개발 부문

현재 신재생에너지 핵심기술개발은 에너지기술개발 프로그램으로 분류되어 있는데, 신재생에너지 관련 사업의 중요성과 동질성을 감안할 때 해당 사업들은 단일 프로그램으로 편성하는 것이 효율적 예산편성 관점에서 바람직하다.

에너지자원정책 프로그램의 경우 수요관리 단위사업과 안전관련 단위사업으로 분리하여 별도 프로그램으로 운영하는 방안이 필요하다. 2018년까지 에너지안전관리는 별도의 프로그램으로 운영되었으나 2019년부터는 에너지수요관리 사업과 통합되었다. 두 단위사업은 그 목적과 성격에 뚜렷한 차이가 있기 때문에 단일 프로그램으로 예산을 통합하여 평가하고 편성하는 데는 어려움이 따른다. 특히 전사회적으로 안전의 가치가 높아지고 있는 상황에서 에너지 안전관련 성과관리를 강화하는 차원에서라도 안전관련 사업은 별도로 운영할 필요가 있다. 다음으로 전력산업 경쟁력강화 프로그램은 단위사업의 성격 및 지원 효율성을 고려하여 재생에너지 및 에너지신산업 활성화 프로그램과 통합하는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 관계부처합동, 『제2차 기후변화대응 기본계획』, 2019. 10.
- 국회예산정책처, 『2020년도 예산안 위원회별 분석: 산업통상자원중소벤처기업위원회』, 2019. 10.
- 산업통상자원부, 『2018 회계연도 성과보고서』, 『2017 회계연도 성과보고서』, 각 년도.
- 중소기업중앙회, 2018 중소기업위상지표, 2019.
- 제3차 에너지기본계획 워킹그룹, 『지속가능한 번영을 위한 대한민국 에너지비전 2040-제3차 에너지기본계획 수립방향에 대한 권고』, 2018. 11.
- IEA, “World Energy Balance: An Overview,” 2018.
- OECD, “OECD 과학, 기술과 산업 스코어보드,” 2017.
- OECD Economic Survey of Korea: Achieving a new paradigm for inclusive growth, 2018.
(www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-korea.htm)
- 무역협회 무역통계 DB

제7장

SOC 분야

〈 SOC 분야 투자방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- (교통 및 물류분야) 도로, 철도 등 교통인프라 수요 증가에 따른 공급 위주의 투자에서 국민 편의 증진, 서비스 및 안전 강화를 위한 투자 요구 증대
 - 1970년대 건설된 기반시설이 30~50년이 경과되어 노후화로 인한 안전사고 위험 증가
- (국토 및 지역개발 분야) 최근 경기 둔화로 기업의 투자, 고용 등 점차 감소하여 전체 재정에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소
 - 2010년 약 2.6%를 차지했으나 2019년에는 0.9% 수준까지 감소, 2011년부터 2017년까지 지속적으로 감소하다가 이후 소폭 상승
- (통신분야) 데이터 경제 구현 및 4차 산업혁명 생태계 조성을 위한 투자를 지속하였으나 AI 및 빅데이터 분야의 국가경쟁력은 높지 않은 수준임
 - AI 및 빅데이터를 산업 전반에 적용하기 위한 5G 등 네트워크 접근성 고도화 집중 필요, 우정부문은 우편·물류체계의 근본적 혁신 요구 증대

□ 정책환경 변화와 전망

- (대외변화) 글로벌 경제의 동반 둔화로 우리나라와 사회·경제적으로 밀접한 중국·미국 등 주요국의 성장 하향세 전망
 - 2020년 하반기 주요국 봉쇄조치 완화 등으로 전 세계적으로는 완만한 경기회복 예상
 - 다만, 주요국 통상 갈등, 신흥국 경제 불안 등 불확실성 잠재
- (국내전망) 코로나19로 인한 경제·사회적인 어려움이 지속될 것으로 전망되며 비대면화 및 디지털 전환 대응 필요
 - 저출산·고령화로 생산 가능인구 감소 가속화, 코로나19로 인한 글로벌 경기 부진 장기화에 대비하여, 경제체질 개선을 위한 정부역할 강화 전망
 - 4차 산업혁명을 통해 ‘초연결성’, ‘초지능화’로 상호 연결되는 지능사회 변화

□ 향후 투자 기본방향

- 신규건설 중심에서 노후 SOC 보수 및 유지관리로 중점 방향을 전환
 - 양적인 확대보다는 효율성을 강조하는 질적인 확대 요구
 - SOC 스톡이 일정수준에 도달했다는 평가하에서 신규사업 억제
 - 자연재해 등 위험요인 증대와 SOC 안전에 대한 국민적 관심도 제고
- 골고루 잘사는 대한민국 만들기를 위한 국토균형발전 추진
 - 2019년 발표한 국가균형발전 프로젝트를 통해 지역별 경제상황을 고려한 균형 잡힌 사업 추진
 - 혁신도시, 도시재생 뉴딜 등 주요 성장거점 역량 강화를 위한 지원 강화
- 4차 산업혁명 기술을 융합한 사회기반시설 관리방안 마련
 - 스마트시티, 스마트 물류, 드론, 자율주행차 등 미래 신산업투자 확대
 - 도로, 철도 등 기존 SOC시설 이외에 도시생활, 물류 등에도 신기술을 접목한 기술 혁신 방안 마련
- (도로) 도로이용자 안전 제고를 위한 유지관리 부문 투자 강화
 - 건설부문은 공사중인 사업을 중심으로 완공 위주의 투자환경 마련
 - 일부 경제성이 확보된 신규사업은 민간투자를 활용하여 SOC 투자방향의 유연성 제고
 - 포트홀 등 국민의 일상생활의 편의 증진을 위한 도로 유지관리 투자 제고
- (철도) 고속철도 건설 등 철도 서비스 제고
 - 대도시권 교통난 해소를 위한 GTX 등 철도의 급행고속화 추진 지속
 - 노후철도 시설의 개량 등 철도부문 안전 및 운영투자 강화
- (항공 및 공항) 코로나19에 적극적 대응을 위한 항공산업 패러다임 전환
 - 첨단기술을 활용한 스마트공항체계 구축 및 감소한 해외항공수요를 국내로 전환하여 지방공항 활성화 지원
- (항만) 신항만을 중심으로 글로벌 항만 지속 투자
 - 선박 대형화, 스마트 항만 확대 등 지역경제와 상생하는 항만 구축
 - 태풍 등 자연재해에 안전한 항만시설을 위해 방파제 축조, 내진 보강 등 안전성 제고 방안 마련
- (물류정책) 비대면 소비 확대 등 생활물류서비스 산업의 스마트화
 - 공유형 대규모 물류단지 조성 및 물류센터 자동화 등 스마트 물류 인프라 공급
 - 국가 차원에서 물류창고를 인증하는 스마트 물류센터 인증제 도입
- (자동차 및 교통정책) 자율차 등 미래자동차 환경조성을 위한 핵심 인프라 디지털화 기반 조성

- 차세대 지능형교통시스템(C-ITS), 정밀도로지도 구축 등 미래차 시장의 경쟁력 제고
- (산업단지) 기존 방식의 산업단지 개발은 한계에 이를 것으로 전망
 - 기술혁신과 연동된 도시첨단 산업단지의 필요성이 커질 것으로 예상
 - 기존의 노후 산단에 대한 재정비 지원에 대한 수요는 꾸준히 증가
- (수자원 부문) 용수공급 신뢰도 향상 및 노후배관 정비 등 국민체감형 사업 확대가 필요
 - 용수로 복선화 등 공급 신뢰도 향상이 지속적으로 필요
 - 노후 상·하수도관 점검 및 정비 확대가 필요
- (도시정책) 스마트시티 육성 및 도시재생사업 확대
 - 원도심 등 도시 내 쇠퇴지역에 대한 종합적 도시재생 추진 확대
- (용수공급 및 개발) 노후관로 개량 수요 증가
 - 노후 기반시설에 대한 안전점검 및 개량에 대한 예산을 확충하는 정부의 방침에 부합
- (정보통신) 향후 정보통신의 발전방향은 AI, 빅데이터, SW 등에 대한 원천 및 상용화 기술의 확보를 기반으로 5G, 고도화된 인터넷 등의 네트워크를 활용하여 전산업 분야로 확산시키는 것임
 - 국가 성장동력으로서의 Data-Network-AI 기반의 중요성이 증대하고 있으며 정보통신은 전산업 발전의 기본 필수재로서 역할
 - 따라서 ‘정보통신’ 부문 중 AI 기술개발과 관련된 ‘정보통신융합산업’ 프로그램, Network 및 융합과 관련된 ‘인터넷 융합산업’ 프로그램, AI, 빅데이터의 기반인 SW 산업 육성과 관련된 ‘SW 산업진흥’ 프로그램에 대한 중점 투자 필요

I SOC 분야 재정운용 평가

제1절 재정투자 현황

1. 총지출 대비 SOC 분야별 재정의 구성

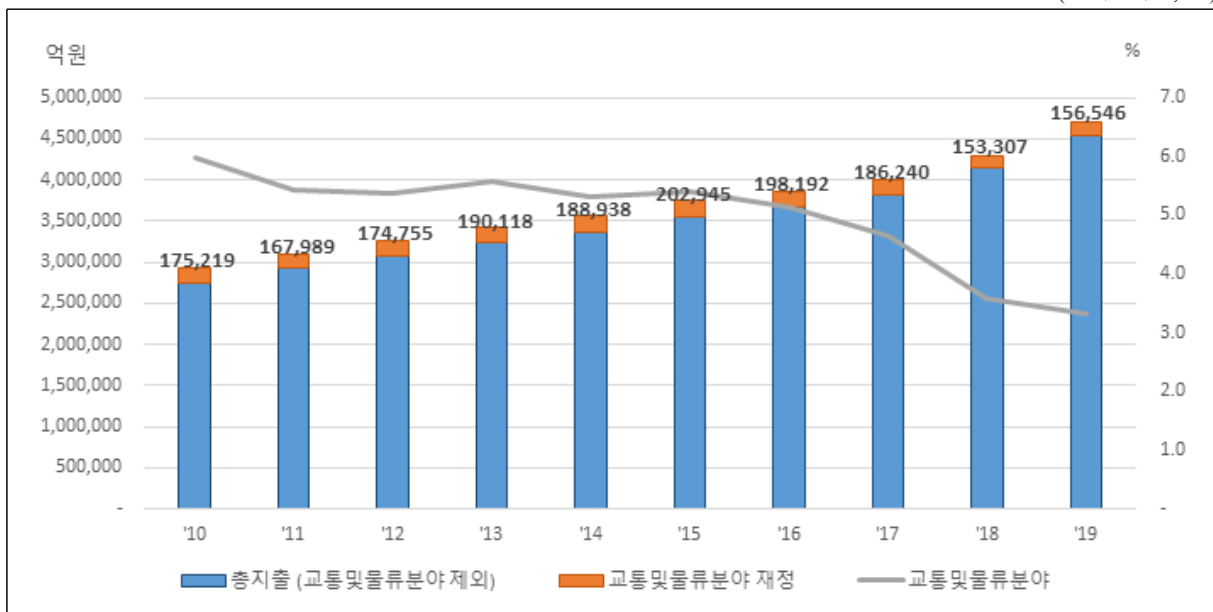
가. 교통 및 물류분야

SOC부문의 교통 및 물류분야가 전체 재정에서 차지하는 비중은 2010년에 6%로 가장 높았으며, 그 이후 5%내외를 유지하여 왔으나 2017년 이후 지속적인 감소추세를 보이며 2019년 전체 재정의 3.3%로 감소하였다.

교통 및 물류분야는 지난 10년간 부문별로 예산의 증감을 반복하여 왔다. 먼저 2010년 17조 5천억원에서 2013년 19조원 정도로 재정투자가 증가하다가, 2015년 가장 높은 20조원이 교통 및 물류분야에 투자가 이루어졌으나 그 후 SOC 효율화 등의 정책방향에 따라 15조 3천억원까지 감소하였고, 2019년에 15조 6천억원으로 증가세로 전환하고 있다.

[그림 7-1] 정부 총지출과 교통 및 물류분야 재정 추이

(단위: 억원, %)



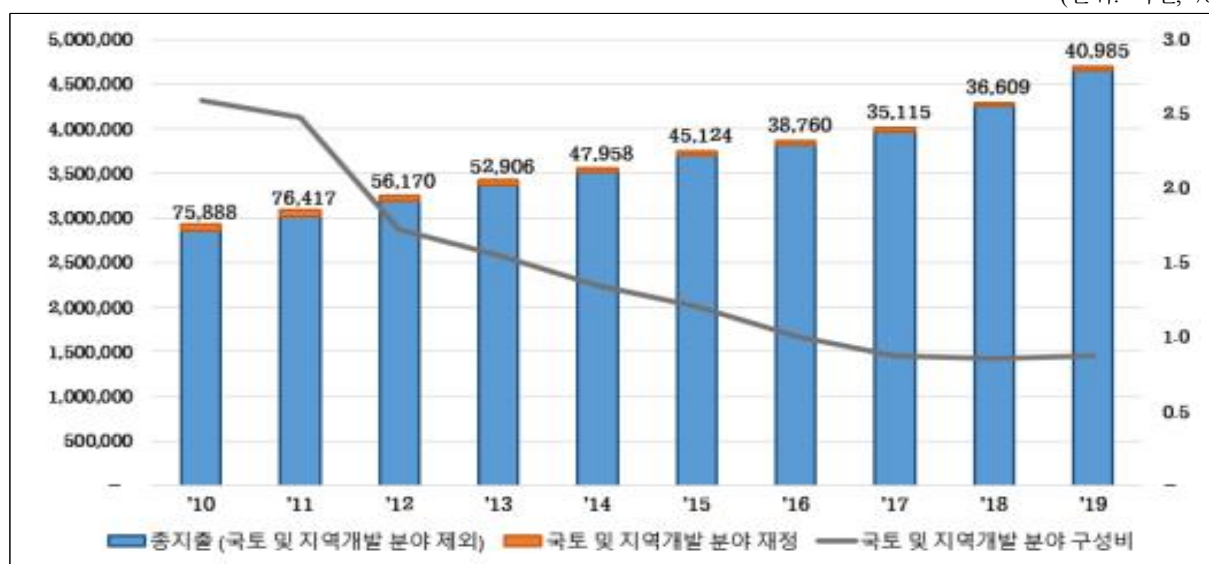
자료: 기획재정부 내부자료

나. 국토 및 지역개발 분야

[그림 7-2]에 나타난 바와 같이 국토 및 지역개발 분야가 전체 재정에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소해왔다. 2010년 약 2.6%를 차지했으나 2019년에는 0.9% 수준까지 감소하였고 최근 3년간 비슷한 비중을 보이고 있다. 이는 국토 및 지역개발 분야의 예산 규모가 2011년 7조 6천여억원을 정점을 찍은 후 2017년 3조 5천여억원까지 지속적으로 감소하다가 이후 소폭 상승하여 2019년 약 4조 1천억원을 기록한 반면, 전체 재정규모는 지속적으로 증가해왔기 때문이다.

[그림 7-2] 정부 총지출과 국토 및 지역개발 분야 재정 추이

(단위: 억원, %)



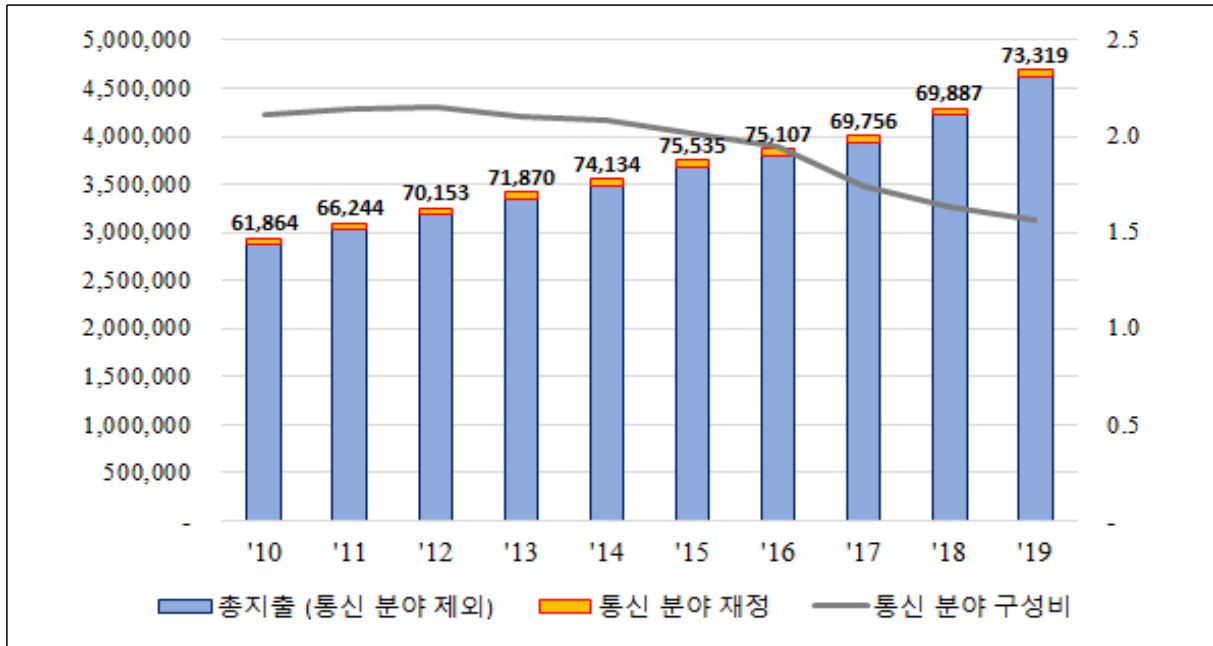
자료: 기획재정부 내부자료

다. 통신 분야

2019년 통신분야 재정지출은 7조 3,319억원으로 전체 정부 총지출의 1.6%에 해당된다. 지난 10년간 통신 분야 재정지출은 연평균 1.9% 증가하였으나, 정부 총지출 연평균 증가율(5.4%)보다는 낮게 나타나고 있으며 전체 재정지출 대비 비중도 감소하는 추세이다. 또한 통신 분야 재정지출은 2015년 7조 5,535억원을 정점으로 2018년까지 3년 연속 감소하다가 2019년에 일부 증가하였으나 2015년 수준에 미치지 못하는 등 2015년부터 2019년까지 최근 5년간 연평균 증가율만 보면 -0.7%로 나타나고 있다.

[그림 7-3] 정부 총지출과 통신 분야 재정 추이

(단위: 억원, %)



자료: 기획재정부 내부자료

2. SOC 부문 재정의 소관 부처별 구성

가. 교통 및 물류분야

교통 및 물류분야와 관련된 소관부처로는 국토교통부, 행정안전부, 해양수산부, 기획재정부, 산업통산자원부, 환경부 등의 순으로 재정이 구성되었고, 본 분야는 2015년 20.2조원으로 전체 재정규모와 비교할 때 전년대비 6.9% 증가하였으나 2016년 이후 지속적으로 감소추세를 보였으며, 특히 2018년은 15.3조원으로 감소되어 전년 대비 21.5%가 감소하였다.

소관 부처별 구성비는 국토교통부의 재정 구성비가 약 82~88% 내외로 전체 예산의 대부분을 차지하며 그다음은 해양수산부가 12~17%로 구성되었다.

기타 지방도 구조개선 사업에 해당하는 행정안전부 재정은 전체 예산의 0.6%를 차지하고 있고 기획재정부 재정은 공용재산취득, 민자사업 지원 등이 주요 사업에 해당된다. 경제자유구역사업추진은 산업통산자원부 소관의 사업으로 2015년 695억원에서 2019년 780억원으로 증가하여왔다. 건설정책지원, 국토교통연구개발, 국토교통정보화 등의 부문이 환경부가 소관하는 사업으로 2019년 601억원으로 교통 및 물류분야의 0.4% 재정을 분담하고 있다.

〈표 7-1〉 교통 및 물류 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
교통 및 물류 분야 재정	202,945	198,192	186,240	153,307	156,546
(증가율)	(6.9)	(-2.4)	(-6.4)	(-21.5)	(2.1)
국토교통부 재정	178,015	172,350	160,500	127,454	129,515
(구성비)	(87.7)	(87.0)	(86.2)	(83.1)	(82.7)
(증가율)	(7.0)	(-3.3)	(-7.4)	(-25.9)	(1.6)
행정안전부 재정	678	606	555	484	900
(구성비)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.6)
(증가율)	(-15.4)	(-11.9)	(-9.2)	(-14.7)	(46.3)
해양수산부 재정	23,292	24,374	24,348	24,517	24,605
(구성비)	(11.5)	(12.3)	(13.1)	(16.0)	(15.7)
(증가율)	(8.1)	(4.4)	(-0.1)	(0.7)	(0.4)
기획재정부 재정	266	225	212	195	146
(구성비)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)
(증가율)	(5.6)	(-17.9)	(-6.5)	(-8.3)	(-33.9)
산업통상자원부 재정	695	636	625	657	780
(구성비)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.4)	(0.5)
(증가율)	(-25.4)	(-9.2)	(-1.9)	(4.9)	(15.8)
환경부 재정	-	-	-	-	601
(구성비)	-	-	-	-	(0.4)
(증가율)	-	-	-	-	-

자료: 기획재정부 내부자료

나. 국토 및 지역개발 분야

<표 7-2>에 나타난 바와 같이 국토교통부 내에서 국토 및 지역개발 분야가 차지하는 비중은 대체로 감소해왔다. 특히 2016년과 2017년은 각각 10.8%와 12.7% 만큼 비중이 감소했다는 것을 알 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 이 기간 국토 및 지역개발 예산 자체가 지속적으로 감소한 영향으로 볼 수 있다. 한편, 물관리 일원화를 위해 수자원 부문이 2019년 예산부터 환경부로 이관되어 2019년 국토교통부 예산에서 국토 및 지역개발 분야의 비중이 대폭 줄어들었다.

한편, 새만금개발청의 국토 및 지역개발 분야의 경우 지속적으로 예산이 증가한 반면, 행정중심복합도시건설청의 국토 및 지역개발 분야 예산의 경우 개발단계에 따라 증감이 있

었다. 새만금의 경우 내부개발이 본격적으로 진행됨에 따라서 예산이 가파르게 증가해왔고, 국토 및 지역개발 분야에서 차지하는 비중 역시 급속히 증가하여 2019년에는 약 6.3%를 차지하게 되었다. 행정중심복합도시건설청 사업의 경우, 세종시 건설 1단계가 완료되는 2015년에 예산이 집중적으로 투입되었고, 2016년부터 시작된 건설 2단계 계획에 따라 연차별로 예산이 투입되어왔으며 대체로 국토 및 지역개발 분야 예산 가운데 7~8% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 7-2〉 국토 및 지역개발 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
국토 및 지역개발 분야	45,124	38,760	35,115	36,609	40,985
(증가율)	(-5.91)	(-14.10)	(-9.41)	(4.26)	(11.95)
국토교통부	39,533	35,281	30,792	31,483	28,639
(구성비)	(87.61)	(91.02)	(87.69)	(86.00)	(69.88)
(증가율)	(-3.10)	(-10.75)	(-12.72)	(2.24)	(-9.03)
새만금개발청	683	808	1,213	2,233	2,562
(구성비)	(1.51)	(2.09)	(3.45)	(6.10)	(6.25)
(증가율)	(269.83)	(18.39)	(50.04)	(84.06)	(14.75)
행정중심 복합도시 건설청	4,908	2,671	3,109	2,893	2,985
(구성비)	(10.88)	(6.89)	(8.85)	(7.90)	(7.28)
(증가율)	(-29.63)	(-45.58)	(16.43)	(-6.94)	(3.17)

주: 2019년 환경부 예산 679,928,000천원은 포함하지 아니함
자료: 기획재정부 내부자료

다. 통신 분야

2019년 기준으로 통신분야 재정의 99.1%는 과학기술정보통신부의 재정이며 나머지 0.9%가 방송통신위원회 소관 재정이다. 2020년 정부제출 예산안에서도 과학기술정보통신부의 재정이 99.2%를 차지하는 등 비슷한 비율을 나타내고 있다. 다만 2020년 기준 과학기술정보통신부 소관 예산 중 ‘안전한 인터넷 활용 기반 구축(KCC)’ 프로그램(112억 6,900만원, 통신분야 예산의 0.1%)은 방송통신위원회 사업을 과학기술정보통신부가 대신 계상한 것이다.

〈표 7-3〉 통신 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
통신 분야 재정	75,535	75,107	69,756	69,887	73,319
(증가율)	(1.9)	(-0.6)	(-7.1)	(0.2)	(4.9)
과학기술정보통신부 재정	74,979	74,550	69,211	69,333	72,692
(구성비)	(99.3)	(99.3)	(99.2)	(99.2)	(99.1)
(증가율)	(1.9)	(-0.6)	(-7.2)	(0.2)	(4.8)
방송통신위원회 재정	556	556	545	554	628
(구성비)	(0.7)	(0.7)	(0.8)	(0.8)	(0.9)
(증가율)	(9.7)	(0.0)	(-2.0)	(1.7)	(13.2)

주: 2015년부터 2017년까지의 과학기술정보통신부 재정은 전신인 (구)미래창조과학부의 재정임
 자료: 기획재정부 내부자료

3. SOC 재정의 부문별 구성

가. 교통 및 물류분야

교통 및 물류분야 전체적으로는 2010년 총지출 17.5조원으로 전년 대비 13.1% 감소하였으나 2015년 20조원까지 증가한 이후 지속적인 감소추세로 2019년 기준 15.6조원의 규모를 나타내고 있다. 세부 부문 가운데 가장 크게 감소추세를 나타내는 도로는 2010년 전체 예산의 47%의 비중을 차지하였으나, 최근 예산비중이 약 38%로 감소하며 전반적으로 감소 추세를 보이고 있고, 철도는 반대로 2010년 전체 예산에서 차지하는 비중이 30%에 불과하였으나 고속철도 건설 등 철도 선진화 등을 통해 2019년 35%로 비중이 증가하고 있다.

항공·공항은 전체적으로 예산비중에 큰 변화는 없으나, 항공수요 증가에 따른 신공항건설 계획 등으로 예산은 지속적인 증가추세를 보이고 있다.

해운·항만도 전체 예산의 10% 내외의 비중을 차지하여 왔고, 광양항 및 부산신항 등 국내외 물동량 증가에 대응하여 2016년까지는 증가추세를 유지하였으나 최근 감소하는 추세이다.

물류 등 기타 분야는 2010년 4.6% 증가추세가 2019년에도 4.3% 내외를 유지하고 있다.

〈표 7-4〉 최근 10년간 부문별 지출

(단위: 억원, %)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
교통 및 물류	175,219	167,989	174,755	190,118	188,938	202,945	198,192	186,240	153,307	156,546
(증가율)	(-13.1)	(-4.1)	(4.0)	(8.8)	(-0.6)	(7.4)	(-2.3)	(-6.0)	(-17.7)	(2.1)
도로	80,038	74,487	77,614	86,451	84,695	90,845	83,409	74,089	59,382	58,742
(비중)	(45.7)	(44.3)	(44.4)	(45.5)	(44.8)	(44.8)	(42.1)	(39.8)	(38.7)	(37.5)
(증가율)	(-18.7)	(-7.5)	(4.0)	(10.2)	(-2.1)	(6.8)	(-8.9)	(-12.6)	(-24.8)	(-1.1)
철도	53,512	54,056	61,141	68,591	68,032	74,051	74,646	71,436	51,969	55,163
(비중)	(30.5)	(32.2)	(35.0)	(36.1)	(36.0)	(36.5)	(37.7)	(38.4)	(33.9)	(35.2)
(증가율)	(-18.4)	(1.0)	(11.6)	(10.9)	(-0.8)	(8.1)	(0.8)	(-4.5)	(-37.5)	(5.8)
항공·공항	666	679	698	820	1,008	1,360	1,642	1,436	1,435	1,561
(비중)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.5)	(0.7)	(0.8)	(0.8)	(0.9)	(1.0)
(증가율)	(11.1)	(2.0)	(2.7)	(14.9)	(18.6)	(25.9)	(17.2)	(-14.3)	(-0.0)	(8.1)
해운·항만	18,617	16,333	16,358	15,042	15,052	16,643	18,003	17,607	17,644	17,172
(비중)	(10.6)	(9.7)	(9.4)	(7.9)	(8.0)	(8.2)	(9.1)	(9.5)	(11.5)	(11.0)
(증가율)	(-14.4)	(-14.0)	(0.2)	(-8.7)	(0.1)	(9.6)	(7.6)	(-2.2)	(0.2)	(-2.8)
물류 등 기타	22,386	22,434	18,945	19,214	20,151	20,046	20,493	21,672	22,875	23,908
(비중)	(12.8)	(13.4)	(10.8)	(10.1)	(10.7)	(9.9)	(10.3)	(11.6)	(14.9)	(15.3)
(증가율)	(4.6)	(0.2)	(-18.4)	(1.4)	(4.6)	(-0.5)	(2.2)	(5.4)	(5.3)	(4.3)

자료: 기획재정부 내부자료

나. 국토 및 지역개발 분야

<표 7-5>에 나타난 바와 같이 국토 및 지역개발 분야의 예산은 지난 10년간 대체적으로 감소하는 패턴을 보여 왔다. 특히, 2016년까지는 산업단지, 수자원, 지역 및 도시 등 세 부문 모두가 급격히 예산이 감소해왔음을 알 수 있다.

산업단지 부문의 경우는 2012년 이후 기존 산업단지의 미분양, 개발중단 등을 이유로 예산이 지속적으로 감소해왔으며, 특히 2016년부터 2018년까지 3개년간 급격하게 예산이 감소하였다.

수자원의 경우도 2012년부터 2018년까지 지속적으로 예산이 감소하였으나 2019년 예산은 전년도 대비 소폭 증가하였다.

지역 및 도시의 경우 2016년까지 예산이 감소하였으나, 2017년부터는 예산이 증가하였고, 특히 2018년에는 약 38.2%, 2019년에는 약 21.6% 증가하는 등 최근 들어 예산이 급격하게 증가하였다.

〈표 7-5〉 최근 10년간 부문별 지출

(단위: 억원, %)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
국토 및 지역개발	75,888	76,417	56,170	52,906	47,958	45,124	38,760	35,115	36,609	40,985
(증가율)		(0.70)	(-26.49)	(-5.81)	(-9.35)	(-5.91)	(-14.10)	(-9.41)	(4.26)	(11.95)
산업단지	8,893	9,811	10,305	9,292	8,991	8,903	6,280	4,978	3,209	3,469
(구성비)	(11.72)	(12.84)	(18.35)	(17.56)	(18.75)	(19.73)	(16.20)	(14.18)	(8.77)	(8.46)
(증가율)		(10.32)	(5.04)	(-9.83)	(-3.24)	(-0.97)	(-29.47)	(-20.72)	(-35.53)	(8.08)
수자원	51,076	50,182	29,020	27,315	23,830	22,731	21,496	18,108	16,779	17,311
(구성비)	(67.30)	(65.67)	(51.66)	(51.63)	(49.69)	(50.38)	(55.46)	(51.57)	(45.83)	(42.24)
(증가율)		(-1.75)	(-42.17)	(-5.88)	(-12.76)	(-4.61)	(-5.43)	(-15.76)	(-7.34)	(3.17)
지역 및 도시	15,919	16,424	16,845	16,299	15,137	13,489	10,985	12,028	16,621	20,205
(구성비)	(20.98)	(21.49)	(29.99)	(30.81)	(31.56)	(29.89)	(28.34)	(34.26)	(45.40)	(49.30)
(증가율)		(3.17)	(2.57)	(-3.24)	(-7.13)	(-10.89)	(-18.57)	(9.50)	(38.18)	(21.56)

자료: 기획재정부 내부자료

다. 통신 분야

2019년 기준 통신 분야 재정 7조 3,319억원 중 77.9%인 5조 7,127억원이 우정부문에 할당되는 등 대부분의 재정이 우정사업에 할당되어 있고 정보통신 부문에 18%인 1조 3,230억원, 방송통신 부문에 4%인 2,962억원이 할당되었다. 정보통신과 방송통신 부문은 2018년 이전에는 방송통신 부문으로 통합되어 있었고 2019년부터 분리되어 관리되고 있다. 2020년 정부제출 예산안 기준 부문별 구성은 정보통신(20.8%) 부문이 방송통신(3.9%), 우정(75.3%) 대비 다소 증가하고 있다.

〈표 7-6〉 최근 10년간 부문별 지출

(단위: 억원, %)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
통신	61,864	66,244	70,153	71,870	74,134	75,535	75,107	69,756	69,887	73,319
(증가율)		(1.5)	(7.1)	(5.9)	(2.4)	(3.1)	(1.9)	(-0.6)	(-7.1)	(0.2)
방송통신	12,908	13,249	12,973	12,743	13,005	14,026	13,507	13,614	12,915	2,962
(비중)	(20.9)	(20.0)	(18.5)	(17.7)	(17.5)	(18.6)	(18.0)	(19.5)	(18.5)	(4.0)
(증가율)		(0.3)	(2.6)	(-2.1)	(-1.8)	(2.1)	(7.8)	(-3.7)	(0.8)	(-5.1)
우정	48,955	52,995	57,180	59,127	61,128	61,510	61,599	56,142	56,972	57,127
(비중)	(79.1)	(80.0)	(81.5)	(82.3)	(82.5)	(81.4)	(82.0)	(80.5)	(81.5)	(77.9)
(증가율)		(1.8)	(8.3)	(7.9)	(3.4)	(3.4)	(0.6)	(0.1)	(-8.9)	(1.5)

〈표 7-6〉의 계속

(단위: 억원, %)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
정보통신	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,230
(비중)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(18.0)
(증가율)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 기획재정부 내부자료

4. SOC 분야 재정의 국제비교

가. 교통 및 물류 분야 스톡 비교

일반적으로 우리나라의 도로 등 인프라 스톡을 선진국과 비교하여 적정수준 여부를 판단하여 왔으며, 그 대상국가는 크게 OECD와 G20 국가를 대상으로 비교하였다. 국가간 인프라 수준을 비교하기 위해 인구, 소득, 인구 및 면적 등을 적용하여 비교한 결과 G20 국가 중 한국의 국토면적당 연장 순위는 고속도로와 일반국도를 포함한 총도로 기준은 7위이나 고속도로 1위, 철도 6위에 해당되어 그간 축적된 SOC 스톡을 감안하여 SOC 투자는 효율성 제고에 중점을 준 투자가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 7-7〉 OECD 및 G20 국가간 인프라 관련 지표 순위

구 분		인구		소득	인구 및 면적	
		인구대비 연장 (m/인)	인구밀도 대비 연장 (km/(명/km²))	1인당 GDP 대비 연장 (km/(\$/명))	국토계수 대비 연장	국토면적 대비 연장 (km/km²)
총도로 연장 기준	OECD	34	31	18	30	20
	G20	19	19	19	12	7
고속도로 연장 기준	OECD	21	24	10	12	5
	G20	8	13	12	4	1
철도 연장 기준	OECD	33	31	17	29	18
	G20	15	19	17	11	6

주: 1. 총도로연장기준: 유럽연합을 제외한 G20 19개국가 대상

2. 국토계수: $\sqrt{\text{국토면적(km}^2\text{)} \times \text{인구(천명)}}$

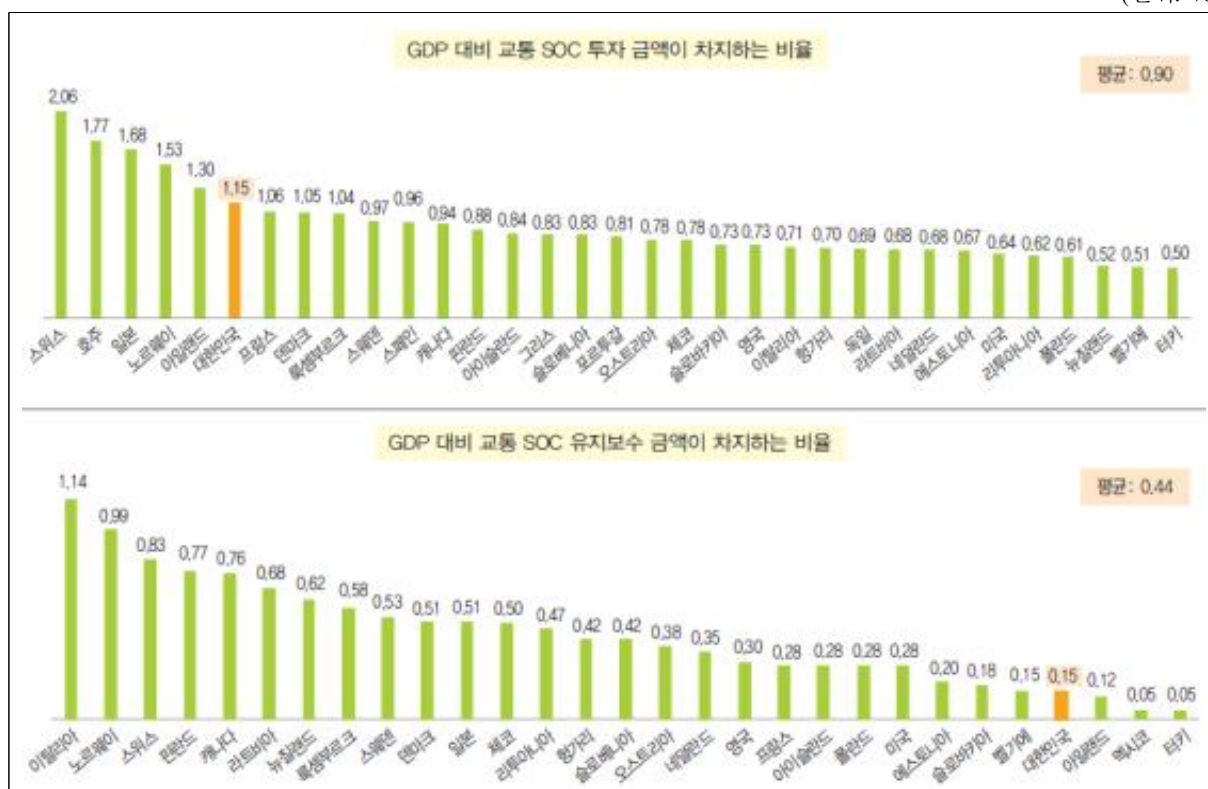
자료: 도로연장: IRF(world road statistic 2014, '07~'12자료), 인구수, 국토면적: 통계청(국제통계연감 2014자료), 한국자료: 국토교통부(2014년 국토교통통계연보), 각 국가별 구득가능 최근연도 자료기준

나. 유지보수투자 규모 기준

주요 선진국들은 교통 SOC 네트워크가 잘 구축되어 있고 유지보수도 적정하게 수행하고 있으며, 교통 SOC 투자 및 유지보수 예산을 OECD 회원국 평균 대비 높게 유지하고 있다. 한국은 투자 부문은 OECD 평균(약0.9%)을 약간 초과해 유지하고 있으나 유지보수 부문은 OECD 평균(약 0.44%)보다 낮은 수준을 유지하고 있다.

[그림 7-4] OECD 회원국별 GDP 대비 교통 SOC 투자 및 유지보수 규모(1995~2016 연평균)

(단위: %)



자료: <https://stats.oecd.org/>(검색일자: 2019. 11. 11.) 통계자료; 재인용, 김호정·최재성(2019, p. 3), 『SOC 예산의 효율적 투자규모와 경제적 파급효과 전망』

미국과 일본의 SOC 투자 추이를 비교하면 먼저 미국의 교통SOC 예산은 1990년 29.4억 달러에서 2016년 92.3억달러로 연평균 약 4.5% 증가해왔으며, 2021년 교통SOC 예산은 약 30억달러 이상 증가된 129.7억달러에 이를 것으로 미국 국회예산정책처(Congress Budget Office, 2017)는 추정하고 있다. 총예산 대비 전체 교통SOC 예산 비중은 전체 약 30년 동안(2021년까지 추계치를 포함) 2.34~3.11% 비중을 유지해 왔으며, 전체 교통SOC 예산은 2010년까지 증가 추이를 유지해 오다가 2010년대 중반까지 보합세를 유지하고 있다. 이후 유지보수 비용의 증가와 트럼프 정부의 인프라 투자 증가 등의 정책 기조로 인하여 점점 증가하는 추세를 보이고 있다.

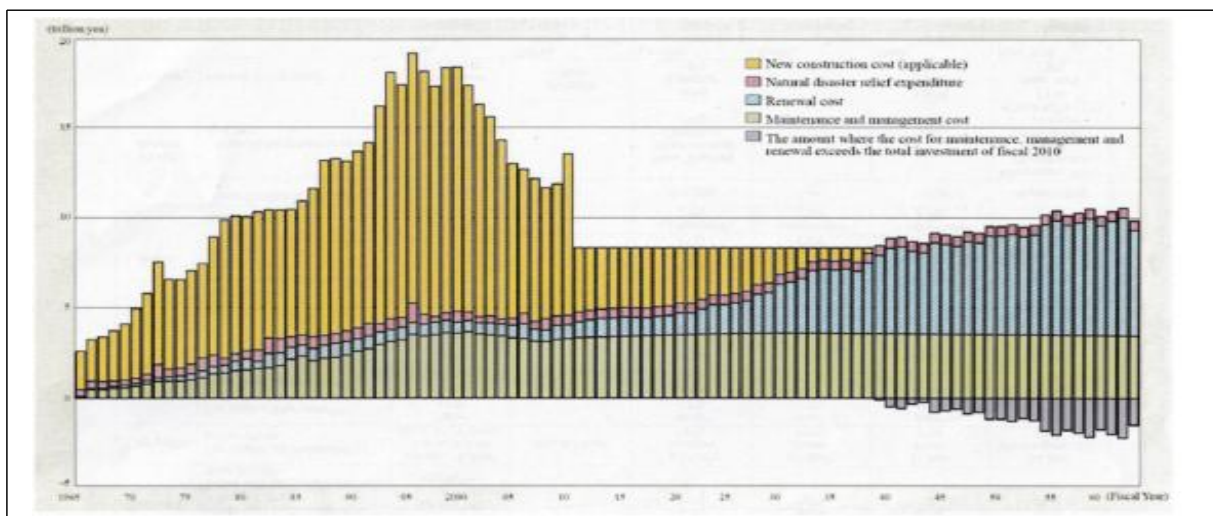
[그림 7-5] 미국의 교통부문별 SOC 예산 및 총예산 대비 전체 교통부문 비중



자료: Congress Budget Office(2017), Budget and Economic Data; 재인용 국토교통부(2017, p. 35), 『인프라 종합성능 지수 개발 연구』

일본의 경우 사회간접자본정비 기본계획에 따르면, 일본 SOC의 신규건설 투자는 전반적으로 2000년대 초반까지 증가하여 왔으나 그 후 점점 감소하는 추세이며, 경과연수가 50년 이상된 노후 SOC 시설의 급속한 증가로 유지보수 비용은 2010년 이후 점점 증가하는 추세이며, 전체 SOC 건설과 유지보수 비용에 한화 약 70조원 정도가 투자되며, 2030년경이면 유지보수 비용이 신규건설 비용을 초과할 것으로 추정되고 있다.

[그림 7-6] 일본 SOC 신규투자 및 유지보수 추이



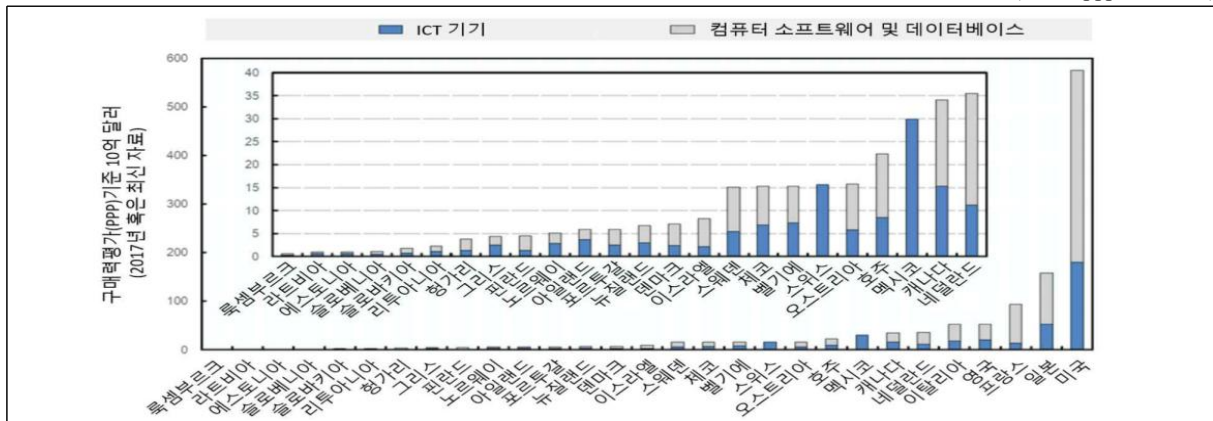
자료: 국토교통성(2015), Priority Plan for Infrastructure Development; 재인용 기획재정부(2017, p. 96), 『주요국 사회간접자본 성능평가제도 분석 및 국내 정책적 시사점』

다. 통신 분야⁶⁷⁾

ICT 장비, 소프트웨어 및 데이터베이스에 대한 OECD 국가의 2017년(또는 가능한 최근년도) 기준 투자비를 비교해보면, 미국이 PPP 기준으로 5,750억달러로 가장 많다. 그 뒤로 일본(1,580억달러), 프랑스(940억달러)가 따르고 있다. 세부적 구분이 가능한 국가 중 대부분(2/3 와 1/2 사이) 국가가 컴퓨터 소프트웨어와 데이터베이스 투자가 더 많은 것으로 나타났다.

[그림 7-7] OECD 국가의 ICT 투자

(단위: ppp십억달러)

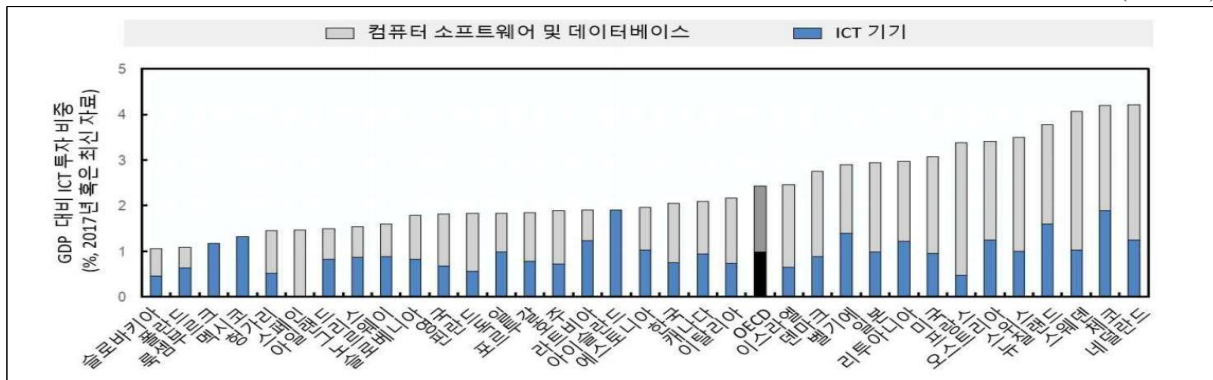


자료: OECD, “ICT investments in OECD and Partner countries: trends, policies and evaluation”(2019. 4월); 재인용 한국과학기술기획평가원, 주요통계 143호 「OECD 가입국 및 파트너 국가의 ICT 투자 현황」(2019. 5월)

OECD 국가의 GDP 대비 ICT 투자 비중을 살펴보면 네덜란드(4.21%), 체코(4.20%), 스웨덴(4.07%), 뉴질랜드(3.78%), 스위스(3.50%) 등이 상위 5개국을 형성하고 있으며 우리나라는 OECD 평균보다 다소 낮은 순위를 나타내고 있다.

[그림 7-8] OECD 국가의 GDP 대비 ICT 투자 비중

(단위: %)



자료: OECD, “ICT investments in OECD and Partner countries: trends, policies and evaluation”(2019. 4월); 재인용 한국과학기술기획평가원, 주요통계 143호 「OECD 가입국 및 파트너 국가의 ICT 투자 현황」(2019. 5월)

67) 해당 부문은 대부분 비R&D성 정책연구나 인건비 등의 직접 경비로 구성되어있어 국제적으로 직접 비교하는 수치는 찾아보기 어려움에 따라 OECD 국가의 ICT 투자에 대해 간접적으로 비교함.

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 그간의 재정운용 성과

가. 교통 및 물류분야

도로는 1990년대 이후부터 2002년까지 도로연장은 3~8%의 증가율을 보였으나, 2003년 이후에는 고속도로 등 신규 건설로 도로연장 증가율은 높게 나타나는 반면 일반국도는 대부분 기존 도로의 확장 또는 안전성 제고를 위한 시설개량 사업 등으로 연장규모의 변화가 크지 않는 사업으로 인해 1% 내외의 증가율을 보이고 있다.

철도는 지역간 빠른 이동을 위한 고속철도 또는 전철화 투자로 2017년 기준 국내 철도 연장은 4,923.5km로 2008년 대비 1.3배 증가하였으며, 같은 기간 동안 도로연장이 1.05배 증가한 것과 비교했을 때 2000년대 이후의 철도 투자 증가 추세를 확연하게 볼 수 있다. 특히, 복선화율은 2008년 50.7%에서 2018년 71.9%로 증가하였고, 전철화율도 2008년 38.0%에서 2018년 63.1%로 증가하여 철도부문의 수송역량과 효율성 증대에 기여하였다.

항만 부문의 항만 하역능력은 지속적으로 증가하는 추세이다. 2017년의 하역능력은 2008년과 비교했을 때 약 1.6배 이상 증가하였고, 1997년 이후부터 지속적인 증가추세를 유지하고 있다.

1998년, 1999년, 2006년, 2011년에는 하역능력의 연평균 증가율이 각각 21%, 14.6%, 24.7%, 14.2%로 높은 증가율을 보여 왔고 2006년 부두하역능력 조정 및 신항만의 시설확충에 기인하여 약 90%로 대폭 상승하였다.

항공 화물 운송 실적은 2001년 이후 지속적인 증가세를 보이다가 2008년에 세계 금융위기의 영향으로 감소하는 추세였으나 2010년에는 미국·중국의 경제 회복 및 IT제품 수출 활성화로 항공 화물 운송 실적의 연평균 증가율이 지속적으로 증가하고 있다.

항공 여객 운송 실적은 2008~2009년에는 미국발 경기침체의 여파로 마이너스 성장을 보였으나 인천공항 개항 이후로 꾸준히 증가하여 2017년 기준으로 10억 9,362만명 수준에 이르렀으며, 과거 10년간 증가율은 108.98%로 수요가 두 배 이상 증가하는 것을 확인할 수 있다. 2018년도에 인천공항 제 2터미널 개항으로 인하여 연간 약 1억 명이 공항을 이용할 것으로 전망된다.

〈표 7-8〉 SOC 부문 교통시설 확충 추이

구 분		2008 (A)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (B)	증감률 (%) (B-A)/A
도로	계(Km)	104,236	104,983	105,565	105,930	105,703	106,414	105,673	107,526	107,780	110,091	5.62%
	고속국도	3,447	3,775	3,859	3,912	4,043	4,112	4,139	4,193	4,438	4,717	36.84%
	일반국도	13,905	13,819	13,812	13,797	13,765	13,843	13,950	13,948	13,977	13,983	0.56%
	지방도 등	86,884	87,387	87,893	88,221	87,895	88,459	87,584	89,385	90,365	91,391	5.19%
철도	계(Km)	3,885	3,911	4,094	4,208	4,187	4,222	4,286	4,595.6	4,966.8	4,923.5	26.73%
	고속철도	240	240	368.5	368.5	368.5	368.5	368.5	596.3	657.5	657.5	173.96%
	일반철도	3,139	3,137	3,187	3,242	3,169	3,178	3,242	3,295.7	3,427.7	3,512.5	11.90%
	도시·공항철도	506	534	539	598	650	676	676	703.6	753.6	881.6	74.23%
항공	수송(천명)	52,331	51,575	60,277	63,630	69,304	73,340	81,426	89,414	103,914	109,362	108.98%
	수송(천톤)	3,252	3,141	3,589	3,519	3,480	3,499	3,694	3,806	4,074	4,322	32.90%
항만	하역능력 (천톤)	728,612	758,615	800,533	915,430	943,900	1,017,190	1,024,977	1,140,917	1,140,799	1,164,452	59.82%

자료: 국토교통부(2018), 「2018 국가교통·SOC 주요통계」

교통시설별 여객수송 추이를 살펴보면 지속적인 통행수요 증가로 인하여 인-km 기준 수송수요는 지속적으로 증가하는 추세이다. 2017년도 기준으로 496,319 백만인-km에 이르는 것으로 집계되었다. 특히, 공로의 분담률은 2011년 82.7%에서 2017년 기준 79.2%로 감소하는 특성을 보이고 있으며, 고속철도 개통 이후 철도 수송 분담률은 증가하는 것으로 조사되었다. 가장 두드러진 것은 항공수요가 꾸준히 증가하고 있다. 각 수송수단별 분담률을 기준으로 볼 때 공로를 이용하는 비율이 여전히 높은 것은 아직도 도로를 이용하는 통행이 많다는 것으로 도심지역의 출퇴근 시간대의 혼잡은 여전히 SOC 부문이 해결해야 할 문제로 인식되고 있다.

〈표 7-9〉 SOC 부문별 여객수송 추이

(단위: 백만인-km, %)

연 도 별		합계	철도	지하철	공로	해운	항공
수단별							
2011	백만인-키로	416,348	36,784	26,260	343,928	981	8,395
	분담률	100	8.8	6.3	82.7	0.2	2.0
	증가율	142.1	11.4	3.5	228.6	11.1	4.8
2012	백만인-키로	429,928	42,493	27,586	350,217	922	8,710
	분담률	100	9.9	6.4	81.5	0.2	2.0
	증가율	3.3	15.5	5.0	1.8	-6.0	3.8
2013	백만인-키로	438,154	38,531	27,822	361,696	1,012	9,093
	분담률	100	8.8	6.3	82.6	0.2	2.1
	증가율	1.9	-9.3	0.9	3.3	9.8	4.4
2014	백만인-키로	439,049	39,500	28,360	360,936	756	9,497
	분담률	100.0	9.0	6.5	82.1	0.2	2.2
	증가율	0.2	2.5	1.9	-0.2	-25.3	4.4
2015	백만인-키로	464,853	40,343	28,028	385,018	757	10,707
	분담률	100.0	8.7	6.0	82.8	0.2	2.3
	증가율	5.9	2.1	-1.2	6.7	0.1	12.7
2016	백만인-키로	495,958	49,273	43,485	390,541	839	11,820
	분담률	100.0	9.9	8.8	78.7	0.2	2.4
	증가율	6.7	22.1	55.1	1.4	10.8	10.4
2017	백만인-키로	496,319	46,295	43,669	393,196	916	12,243
	분담률	100.0	9.3	8.8	79.2	0.2	2.5
	증가율	1.3	6.7	0.4	0.7	9.2	3.6

주: 2010년 이전 공로의 통계기준 차이로 인하여 2011년부터 내용 정리

자료: 국토교통부(2019), 「2019 국토교통통계」

(http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=54&hFormId=1050&hSelectId=1050&hPoint=1&hAppr=1&hDivEng=&oFileName=&rFileName=&midpath=&month_yn=N&sFormId=1050&sStart=2011&sEnd=2017&sStyleNum=1&sDivEng=N&EXPORT=) 검색일자: 2019. 8. 29

교통 및 물류분야 가운데 물류 등 기타 부문은 건설정책 및 기술지원, 광역교통정책 등 총 20개 프로그램들로 구성되어 있다. 주로 수도권 및 지방 5개 대도시권의 광역교통문제를 개선하기 위해 광역교통시행계획을 수립하여 총 77개 광역교통시설 설치계획 등을 추진하고 있다. 광역교통시설은 광역도로, 광역철도, 도시BRT, 환승센터, 주차환경개선 등 다양한 대도시의 교통문제 해결을 위한 투자가 이루어졌고, 대중교통산업의 체계적 육성과 대중교

통을 이용하는 대국민 서비스 개선을 도모하는 대중교통육성사업을 통해 교통약자의 이동성 보장과 광역버스 지원 등을 통한 광역권 출퇴근시간 단축 등의 사업을 추진하고 있다.

〈표 7-10〉 물류 등 기타분야 가운데 국토교통부 소관 지출 현황

(단위: 백만원)

구 분	2018년(지출)	2019년(지출)	2020년(예정)
건설정책 및 기술지원	-	84,357	176,176
광역교통정책	281,588	282,400	500,224
국토교통연구개발	497,789	478,242	518,967
국토교통인재개발	1,316	1,249	1,386
국토교통정보화	85,480	76,901	94,772
국토교통행정지원	332,753	318,853	346,501
기후변화대응	3,004	947	900
대중교통육성	51,347	59,281	93,277
물류정책	21,361	11,607	12,294
자동차 및 교통정책	155,504	162,576	201,644
항공교통본부(책임운영)	18,403	18,263	19,450
항공발전	-	200	-

자료: 기획재정부 내부자료

나. 국토 및 지역개발 분야

산업단지 부분에서는 산업단지 지원을 통한 노후산단의 환경을 개선하고, 창조경제를 효율적으로 지원하여 미래형 산업단지인 도시첨단산업단지 조성을 활성화하는 데 목적이 있다. 또한 캠퍼스 유희부지 내 도시첨단산업단지를 추진하고 산업단지 수요에 기반한 산업입지 공급체계를 마련하고자 해왔다. 이를 위해 노후 공업단지의 재정비사업을 활성화할 수 있도록 기반시설비 등을 지원한다. 또한 지식산업, 첨단산업 중심으로의 산업구조 개편에 대응하고 투자를 활성화하기 위해 도시첨단산업단지 기반시설을 지원하고 있다.

〈표 7-11〉 산업단지지원 재정투자 현황

구분	회계구분	'18결산	'19예산	'20예산안
(1) 산업단지지원(일반)(6031)	일반회계	21,836	91,409 (91,409)	65,260 (65,260)
도시첨단산업단지지원(301)	일반회계	0	8,229	5,410

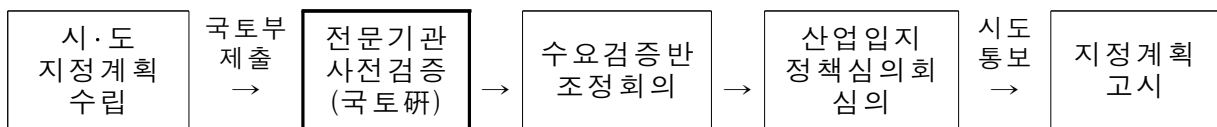
〈표 7-11〉의 계속

구분	회계구분	'18결산	'19예산	'20예산안
노후공단 재정비지원(310)	일반회계	21,450	63,500	36,130
산업단지 개발지원(311)	일반회계	386	380	500
부처연계형노후산업단지개발(314)	일반회계	0	2,500	0
캠퍼스 혁신파크조성(315)	일반회계	0	0	2,220
포항블루벨리국가산단(1단계)내 임대전용산업단지조성(361)	일반회계	0	16,800	21,000

자료: 국토교통부, 「2020년도 성과계획서」, 2019

2008년 「산업단지 간소화 특례법」 제정 이후 산단 과잉공급을 해소하기 위해 산업단지 지정계획을 수립토록 의무화하고 있다. 시·도지사는 「통합지침」 제9조의2에 따라 연도별 산업단지 지정계획 범위 내에서 지정계획을 수립하고 국토부장관과 협의하도록 되어 있으며, 지자체에서 분기별로 산업단지 지정계획을 제출받아 수요검증반 조정회의 및 산업입지 정책심의회 심의를 통해 반영 여부를 결정하도록 되어 있다. 지정계획 범위 총면적(2019년 지정계획 면적 + 개발중·미분양 면적)이 연평균 수요면적 대비 10배를 초과하지 않는 범위 내에서 지정하고 있다.

〈지정계획 수립절차〉



지역 및 도시 부문은 혁신성장 투자 확대 영향으로 최근 증가 추세이다. 4차 산업혁명에 대응하여 자율주행차 상용화, 드론·스마트시티 확산을 위한 기반 마련, 현장 중심 R&D 투자로 유망기술 및 안전기술 개발 등 혁신성장 투자를 확대하고 있기 때문이다. 또한, 기업도시와 혁신도시 등 지역성장 거점 육성을 지속적으로 추진해오고 있다. 기반시설비 지원과 제도개선을 통해 산업·연구개발·관광 등 자족적 복합기능을 갖춘 기업도시를 육성하고, 혁신도시에서는 청사 신축, 중전부동산 매각 등 공공기관 지방이전을 가시화하고 이전 기관과 연계된 민간기업 등 투자유치 활성화를 추진해오고 있다.

한편, 새만금개발의 경우, 새만금공사를 설립(2018. 9)하여 사업추진 기반을 마련하였고, 2010년 방조제(33.9km) 준공으로 현재 새만금사업 본격 추진 중에 있다. 핵심 간선도로인 동서 및 남북도로 착공, 생활·공업용수 공급을 위한 배수지 설계 등 기반시설 구축 본격 추진

중이다. 동서도로의 경우 2019년 누적공정률 88.6%로서 2020년 누적공정률 100.0%를 달성하여 개통을 추진 중에 있다. 남북도로의 경우 2019년 누적공정률 1단계 39.8%, 2단계 20.2%로서 2020년 누적공정률이 1단계 53.6%, 2단계 32.3% 목표 달성에 차질없이 추진 중이다. 또한 산업연구용지를 중심으로 98개 기업과 약 17조원 규모의 MOU를 체결하고 이 중 8개 기업 (3.7조원 투자계획)과 입주계약을 체결하였다.

세종시 개발과 관련해서는 중앙행정기관 등의 단계적(2012~2014) 이전계획과 연계하여 이전부처가 입주할 정부청사를 적기 건립하였다. 이를 통해 36개 중앙행정기관 및 소속기관(13천명), 14개 정부출연연구기관(3천명)이 2012~2014년에 걸쳐 이전을 성공적으로 완료하였다. 그리고 행안부·과기정통부의 추가이전을 위해 정부 세종신청사 설계를 착수하고, 국회 세종의사당은 건립예산을 확보하였다.

또한 세종시의 광역교통개선대책에 따라 광역교통시설을 단계적으로 추진하였다. BRT·지선버스·공공자전거 등 대중교통 체계를 구축하는 한편, 광역도로는 2018년까지 대전 유성·오송역·정안IC·대덕테크노밸리·청주·남청주IC, 행복도시~공주(1구간) 연결도로를 개통하였다. 그리고 이전기관 종사자 및 입주민의 안정적 정착여건 조성을 위해 주택 및 편의시설 등을 확충하였다. 총 8.5만호의 주택을 공급하였으며, 이전기관 종사자에게는 주택특별공급을 통해 주거안정을 지원하였다.

수자원 부문에서는 유역단위 거버넌스 구축으로 지역 물환경 문제 해결을 위해 노력하였다. 2017년 11월 안동댐 상류 오염 개선을 위한 관계기관 합동대책을 수립·추진하였고, 2018년 3월부터 민·관 협의체를 구성하고 대책을 점검하였다. 그리고 2018~2020년 기간 낙동강 하굿둑을 시범 개방하여 하구 생태복원을 추진하고 있다. 이를 위해 2017년 7월부터 12개 관계부처 협의회를 구성 및 운영하고 있으며 2018년부터 관계기관 공동연구를 추진하고 있다. 또한 대청호(소옥천) 오염원 대책(2017. 12월)을 본보기로 유역별 녹조 빈발 7개 지류에 대해 오염원 정밀조사를 거쳐 2018년 하반기부터 대책 마련 및 시행 중에 있다.

그리고 수질·수생태·물순환이 조화로운 종합적 하천관리를 실시하고 있다. 오염되거나 생태계가 훼손된 하천을 생태하천으로 복원(2018년 67km)하고, 도심하천 생태면적 증대 선도사업(구리 인창천, 원주 단계천)을 추진하였다. 광주광역시 등 5개 물순환 선도도시 조성사업을 본격 추진하였고, 세종 행복도시 5·6생활권에 LID기법을 전면 적용 추진함으로써 물순환 신도시 모범사례를 창출하였다.

한편, 효율적 오염원 관리로 물관리의 안정성을 제고하였다. 생태독성물 폐수배출시설 전 업종 확대안을 마련하고, 산업폐수 유기물 지표를 전환(BOD·COD → TOC)하는 등 산업폐수 제도개선안을 마련하였다.(2018.9월) 그리고 기반침하 방지를 위한 노후 하수관 정비(2018년 72개소, 1,017억원), 도시침수 예방을 위한 중점관리지역 지정(76개소) 및 하수도정비사업(2018년 38개소 1,458억원)을 추진하였다.

상하수도 인프라 신·증설 정책 추진으로 선진 OECD 국가 수준의 상하수도 서비스를 제공하게 되었다. 단기간 집중적인 투자로 상하수도 보급을 대폭 확대하였고, 특히, 대도시에 비해 취약한 농어촌 지역에 지방 상수도를 집중 보급함으로써 국민의 물복지를 확대하였다.(2012년 62.2% → 2018년 80.5%)

또한 엄격한 수질관리기준, 상수원 관리제도 정비 등 먹는 물 관리체계 마련으로 국민에게 깨끗하고 안전한 물을 공급하고 있다. 먹는물 수질기준 58종, 감시항목 27종 관리, 간이공공하수처리시설 방류수 수질기준(BOD, 대장균) 설정 등 수질관리를 강화하였고, 4대강 수계 정수장 고도처리시설 확충(2012년 29개 → 2018년 44개), 정수장 최적 운영기술지원, 기술진단 등 단계별 녹조 대응체계를 구축하였다. 그리고 상수도 미보급 지역에 대한 안심지하수 사업 추진으로 농어촌지역주민 건강증진에 기여(음용관정 9.9만공 수질조사 및 조치)하였다.

다. 통신분야

정보통신 부문에서는 데이터 경제 구현 및 4차 산업혁명 생태계 조성을 위하여 데이터 및 AI 분야의 전략적 투자, 전 산업 확산을 위한 실증사업, SW 교육 확대 등에 집중하였다. 범용 AI R&D, 스타트업·중소벤처기업 AI 개발 인프라 지원과 빅데이터센터·플랫폼 육성, 중소기업 데이터 구매·가공비용을 지속적으로 지원하였으며, 인공지능 등 지능화 기술의 전 산업 분야 확산 및 신산업·혁신적 서비스 창출을 위한 실증사업을 확대하였다. 빅데이터, AI 등 국내외 고급과학자·신진연구자 교류사업 추진 및 SW 교육을 통한 최정상급 SW 인재 양성 및 전문교육을 확대하였다. 자율주행차, 핀테크 등 혁신성장동력 마련을 위한 선도사업 및 미래 유망기술 측면에서는 AI 기반 자율주행 SW 플랫폼 개발 지원 및 국제 표준적합성 검증을 통한 차량통신(V2X) 기업들의 기술개발 완성도 제고 지원과 핀테크 기술·서비스 개발 지원, 테스트베드 운영 등을 통해 국내 핀테크 산업 활성화를 위한 생태계를 조성하였다.

방송통신 부문에서는 재난안전문제 해결을 위한 긴급대응 연구 및 기존 재난정보 전달 체계 보완을 위한 지상파 방송망 기반의 재난정보 서비스를 도입하였다. KBS, EBS 등 공공·공익 목적의 방송프로그램 제작지원과 EBS 방송인프라 지원 등을 통한 방송서비스 품질 제고 노력을 기울였고, 통신시장·방송시장 경쟁상황평가, 불공정행위 모니터링·조사, 제도개선 등을 통한 공정경쟁 환경조성 및 이용자 권익 보호를 위해 노력하였다. 개인정보 및 위치정보의 보호·활용 체계 구축, 불법정보·사이버폭력 등의 역기능 대책 마련으로 안전한 인터넷 이용환경 조성 및 전 국민이 데이터에 쉽게 접근할 수 있도록 시내버스 2.4만대와 농어촌 도서벽지 1만개소에 공공 Wi-Fi존을 확대 구축하였다.

우정 부문은 우편사업 혁신을 위해 집배인력 2,100명 증원, 상시계약집배원 3,000명 공무원 전환 등 집배근로조건을 개선하였고, 안전사고 예방 및 업무부담 경감을 위해 초소형 전기차

도입 및 스마트 우편함 설치를 추진하였다. 우정금융 서비스의 스마트화를 위해 차세대 금융시스템 구축, 비대면 계좌 개설 도입 등을 추진하였다. 또한 4차 산업혁명 대응을 위해 빅데이터 센터를 출범하고 분석시스템을 구축하고 있으며, 도서산간 등에서 드론배송을 시험하고 있다.

〈표 7-12〉 통신분야 프로그램별 예산 비중 현황

(단위: 천원, %)

부문	소관 부처	프로그램	'20예산안	전체 비중
정보통신	과학기술 정보통신부	SW산업진흥	404,698,000	5.2
		인터넷융합산업	348,768,000	4.4
		정보보호및활용	145,078,000	1.9
		정보통신융합산업	710,948,000	9.1
		정보통신행정지원	24,546,000	0.3
	소계		1,634,038,000	20.8
방송통신	과학기술 정보통신부	과학기술정보통신부운영지원	110,169,000	1.4
		안전한 인터넷 활용기반 구축(KCC)	11,269,000	0.1
		전파활용방송서비스산업	66,339,000	0.8
		통신정책지원	52,952,000	0.7
	방송통신 위원회	공정하고 안전한 방송통신 환경조성	30,517,000	0.4
		방송통신행정지원	34,230,000	0.4
	소계		305,476,000	3.9
우정	과학기술 정보통신부	우정사업행정지원	2,042,597,000	26.1
		우정서비스	1,866,044,000	23.8
		우체국보험	293,944,000	3.7
		우체국예금	1,696,434,000	21.6
	소계		5,899,019,000	75.3
총계			7,838,533,000	100.0

자료: 기획재정부 내부자료

2. 재정투자의 한계

정부의 SOC투자는 산업기반을 효율적으로 연결하고 국가의 기간망 확충을 위한 도로, 철도 등 교통인프라 공급 위주의 투자를 지속해왔다. SOC 전체 부문 주요 예산 중에 교통관련 인프라에 대한 관점의 변화로 인하여 양적인 확대보다는 효율성을 강조하는 질적인 확대

부분에 예산이 투입되고 있다. 2010년 이후 국민의 안전에 대한 관심이 높아지면서 지속적으로 축소되었던 SOC 부분의 예산이 2020년에 이르러 다시 증가되는 추세를 보인다. 대규모 예산투입이 요구되는 토목사업이 대부분인 SOC부분의 경우 예산이 축소된 과거 5년간 신규 사업을 줄여나가는 방향으로 투자조정이 이루어져왔다.

또한 1970~1980년대 집중 건설된 기반시설이 30~50년이 경과됨에 따라 노후화되어 안전사고의 위험이 높아져 선제적인 유지 및 관리방안을 마련이 요구되고 있다. 일본은 공공공사에서 유지보수공사 비율이 30% 수준에 이르고 있으며, 미국이나 유럽의 유지관리비 투자비율은 약 50% 이상인 것으로 알려져 있다. 우리나라의 경우에는 건설 및 유지보수 예산 중 유지보수 예산 비중이 25% 수준으로 투자 확대가 필요한 것으로 분석되었다.

우리나라의 교통혼잡비용은 약 33.4조원으로 GDP 대비 약 2.16%를 차지한다. 서울-경기 거주인구 이동 등으로 서울, 수도권 평균 통근시간은 각각 95.8분, 134.2분이 소요되는 것으로 조사되어 OECD 주요국 평균 통근시간인 62분과 비교할 때 두 배를 상회하는 것으로 분석되었다. 국민의 교통 이용의 편리성, 통행시간 절약, 미세먼지 절감을 위한 환경친화적 요구증대 등을 고려할 때 SOC시설 전반에 효율성을 강조하는 재정투자가 요구되고 있다.

국토 및 지역개발분야에서는 산업단지의 경우 최근 몇년간 경기 둔화로 기업의 투자, 고용 등은 지속적으로 감소하여 산업단지에 대한 수요에 비하여 과잉 공급되고 있는 실정이다. 최근 4년간(2015~2018년) 전국 산업단지 분양률 현황을 보면 해마다 분양률의 상승세는 감소하고 있는 반면 목표는 도전적으로 설정하여 목표를 달성하지 못하고 있으며, 한편, 기존의 노후화된 산업단지들은 기반시설 부족, 도시문제 등으로 경쟁력이 저하되어 첨단업종의 유치에 한계가 있다.

〈표 7-13〉 2014~2018년 산업단지 분양률 현황

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
분양면적(천㎡)	574,219	599,735	615,037	628,650	639,310
상승률(%)	-	4.4	2.6	2.2	1.7

자료: 국토교통부 내부자료

지역 및 도시사업에서는 도시재생지원사업의 경우는 예산 집행률이 지속적으로 저조하다. <표 7-14>에 나타난 바와 같이 예산 집행률이 2016년 18.5%, 2017년 49.1%, 2018년 76.8%에 그치고 있다. 출·용자(복합개발)사업의 경우는 행정절차 이행에 따른 물리적 기간 소요 및 쇠퇴 도심의 낮은 사업성 등으로 부진한 것으로 나타나 한계로 지적되고 있다.

도시재생사업에 대한 실집행이 낮은 이유는 사업 계획에 대한 충분한 검토 없이 사업지를 선정함에 따른 것으로 판단된다. 국토부는 ‘도시재생 활성화계획’이 수립되지도 않은 지

역을 포함해서 사업지 선정공모를 진행하다 보니 제대로 된 계획이 수립되지 않은 지자체의 사업지도 선정되어 예산을 교부받게 된다. 예를 들어 2017년 12월에 도시재생사업지로 선정된 68곳은 모두 2018년 7월 이후 사업계획을 수립하여 1년간 예산집행을 못하였다. 그리고 국비 교부 이후에도 용역 발주, 보상 협의 등의 과정을 거치므로 집행률은 낮은 수준에 머무를 수밖에 없었다.

〈표 7-14〉 도시재생지원 예산집행 현황

(단위:)

구분	세부사업명	예산	전년이월	이·전용 등	예산현액 (A)	결산 (B)	집행률 (B/A)
2016년	도시재생지원(융자)	27,084	0	0	27,084	2,400	8.9
	도시재생지원(출자)	10,000	0	0	10,000	5,000	50.0
	재정비축진사업(융자)	3,000	0	0	3,000	0	0.0
	소계	40,084	0	0	40,084	7,400	18.5
2017년	도시재생지원(융자)	55,048	0	0	55,048	26,954	49.0
	도시재생지원(출자)	10,000	0	0	10,000	5,000	50.0
	소계	65,048	0	0	65,048	31,954	49.1
2018년	도시재생사업지원	3,310	0	0	3,310	2,308	69.7
	도시재생지원(융자)	74,832	0	0	74,832	67,238	89.9
	도시재생지원(출자)	200,000	0	0	200,000	144,100	72.1
	소계	278,142	0	0	278,142	213,645	76.8

자료: 국토교통부 내부자료

정보통신 부문에서는 AI 및 빅데이터 분야의 국가경쟁력 제고를 위해 기초기술 및 응용 기술 투자, 기업 지원의 지속적인 확대가 필요하다. 한국정보화진흥원의 2019년 NIA AI index(8개국 비교)에 의하면 AI 기업 수, 시장 규모, 논문 수 등에서 하위권으로 나타나고 있으며, 융합산업 및 서비스 창출 분야에 대한 투자도 확대해야 한다. 국민들이 AI 및 빅데이터를 통해 구축된 서비스를 체감하고 전 산업 분야에 원활히 적용되기 위해서는 5G 등 네트워크의 고도화와 네트워크의 접근성을 보다 강화할 필요가 있다. 네트워크의 고도화는 정부 재정투자를 통한 기초기술의 확보뿐만 아니라 민간 부문의 투자 및 R&D 경쟁도 동시에 촉진할 필요가 있다. 네트워크의 접근성을 확대하기 위해서는 통신서비스 제공 사업자 간 활발한 경쟁촉진이 이루어질 수 있는 체계를 마련해야 한다. 5G, AI, 빅데이터가 타 산업과 융합하여 혁신적인 신규서비스 및 산업 창출을 위한 투자의 확대도 필요하다. 우리나라는 국제적으로 차세대 네트워크인 5G 구축을 선도하고 있으나 아직은 일반 이용자의 고속화된 통신서비스로만 활용되고 있으며 타 산업 분야와 융합한 신규서비스나 산업 창출이

활성화되지는 않고 있다.

방송통신 부문에서는 IPTV 등 유료방송과 OTT 서비스의 활성화로 인해 지상파 방송 사업자의 경영악화 등으로 지상파 방송 고도화 추진에 대한 필요성 논란 및 어려움이 존재한다. 네트워크 접근성 고도화를 위한 버스 무료 와이파이 확대의 경우 이용률 저조, 사업자 경쟁 유도 필요 등 실효성 논란이 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

우정부문의 경우 우편사업은 통상우편 감소 등으로 2011년 이후 적자가 지속되어 사업 포트폴리오와 우편·물류체계의 근본적인 혁신 필요성 대두되고 있다. 우편사업수지는 2011년 △439억원에서 2015년 △553억원, 2018년 △1,285억원으로 악화되고 있다. 우편사업의 재정 악화로 구조조정 및 민영화에 대한 요구가 제기되고 있는 반면, 보편적 서비스로의 우편사업 공공성 강화의 의견도 제기되고 있다.

제3절 정책환경 변화와 쟁점

1. 여건 변화 및 전망

가. 대외여건에 대한 변화 전망

2018년 하반기부터 예상된 세계경제 둔화가 2020년에는 코로나19로 더욱 가속화될 것으로 전망되며, 중국·미국·일본 등 우리나라와 사회·경제적으로 밀접한 주요국의 성장세 둔화는 물론 각국의 강도 높은 봉쇄조치로 인해 심각한 경기침체를 직면하게 되었다.

세계경제는 성장·교역 전망이 지속적으로 하향 조정되고 있어 글로벌 동반 둔화(Synchronized Slowdown) 양상을 나타내고 있고, 최근의 미·중간, 한·일간 무역 및 통상마찰은 협상기대·갈등을 반복하여 불확실성이 지속될 것으로 전망하고 있어 세계교역은 부진한 흐름이 지속될 것으로 예상된다.

나. 국내 사회경제 전망

코로나19로 비대면화 및 온라인 활동 증가 등 경제·사회구조 전반에 나타나는 변화에 대응하기 위해 디지털 기반 경제로의 전환이 가속화될 것으로 예상된다. 감염병에 따른 위기를 조기에 극복하기 위해 일자리를 지키고 구조적 변화에 신속한 경제 개혁이 코로나 이후 국가경제의 위상을 좌우할 것으로 전망하고 있다.

정부는 일자리 창출 등을 통해 경제적 충격을 최소화하고, 디지털·그린경제 도입을 위해 필요한 인프라 구축 등에 집중 투자하여 구조적 변화를 적응·선도하기 위한 토대를 마련하는 데 집중할 예정이다.

디지털·그린 경제로의 전환으로 신기술·신산업 일자리가 늘어나고 플랫폼 노동, 원격근무 확대 등 일자리의 형태가 다양화될 것으로 전망된다. 구조적 여건으로는 우리나라 주력사업인 자동차 및 조선 등 주력제조업 경쟁력이 악화되고 있는 가운데 주력산업을 대체할 신산업·서비스산업 발전 가속화가 쟁점이 될 것으로 전망하고 있다.

사회적으로 가장 큰 환경변화로는 저출산·고령화의 심화를 꼽을수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 저출산 고령화는 생산가능연령대 이탈인구가 진입인구를 크게 상회하게 되어 생산가능인구 감소를 가속화할 것으로 예상하고 있다. 만혼, 비혼주의 확산과 함께 1인가구가 50대 이후 연령대로 확대되어 소비는 물론 산업트렌드의 근본적인 변화 요인으로 작용할 가능성이 높다. 4차 산업혁명 등 빠른 기술 및 사회변화를 고려하여 우리 경제·사회 전반에서 나타나고 있는 구조변화에 대응하기 위한 노력이 요구되고 있다.

코로나19로 인해 글로벌 경기 부진은 장기화될 것으로 예상되며, 미중 무역갈등 심화 등 대외여건 악화에 따른 경기 하방리스크 확대에 대응하기 위한 재정의 역할이 중요한 상황이다. 이에 따라 경제체질 개선을 위한 적극적인 역할을 강화한다. 또한, 일본 수출규제에 따른 어려움을 극복하고 4차 산업혁명에 대응하여 경제체질 개선과 미래 성장동력 확충을 위한 선제적 재정투자가 예상된다.

코로나19 사태를 극복하기 위한 「한국판 뉴딜」의 기본 방향으로서는 토목사업 위주의 경기부양책이 아닌 SOC사업 가운데 디지털 기반사업을 선정하여 경제위기 극복의 기틀을 마련하여야 할 것이다. 특히 아날로그 데이터를 디지털로 전환하는 과정에서의 고용창출 효과를 극대화하고 ICT 전문성이 요구되는 양질의 일자리 수요 증가에도 선제적으로 대응할 수 있는 체제를 마련한다.

산업단지의 경우 기존 방식의 산업단지 개발은 한계에 이를 것으로 전망된다. 대신 기술혁신과 연동된 도시첨단 산업단지의 필요성이 커질 것으로 예상된다. 또한 기존의 노후 산업단에 대한 재정비 지원에 대한 수요는 꾸준히 있을 것으로 보인다. 수자원 부문의 경우는 용수공급 신뢰도 향상 및 노후배관 정비 등 국민체감형 사업 확대가 필요할 것으로 전망된다. 이를 위해 용수로 복선화 등 공급 신뢰도 향상이 지속적으로 필요하며 노후 상·하수도관 점검 및 정비 확대가 필요하다. 지역 및 도시 부문의 경우 고령화 및 지방소멸문제 대처를 위한 재원 배분이 필요하다. 지역 거점도시에 대한 공공인프라 집중투자로 지역의 지속가능성을 확보하고 거점지역과 인근지역 간 연계 인프라에 집중 투자할 필요가 있다.

통신 분야의 경우 국내 및 글로벌 통신서비스 시장은 성숙기 진입으로 인해 저성장 국면이 지속 되고 있어 새로운 모멘텀이 필요하다. 유무선 가입자 시장 포화, 요금 인하 경쟁 등으로 수익성이 악화되는 반면 유무선 인터넷 트래픽의 폭증으로 네트워크 고도화 투자에 대한 부담은 증가하고 있다. 또한 통신 생태계의 변화로 인해 네트워크 사업자 중심에서 구글, 애플, 페이스북 등 글로벌 플랫폼 및 콘텐츠 사업자 중심으로 통신시장의 생태계 변화

가 전망된다. 스마트폰 등장 이후, 네트워크 사업자의 폐쇄형 비즈니스 모델이 OS, 플랫폼 사업자의 개방형 모델로 전환되고 있다. 스마트폰 이전 통신시장은 CP·단말기를 수직 통합한 네트워크 사업자가 통신시장 가치사슬에서 중심 역할을 수행하였으나, 스마트폰 확산, 통신 네트워크의 All-IP화 등으로 이용자의 통신서비스 이용패턴도 음성에서 데이터 중심으로 변화하고 애플, 구글 등 글로벌 사업자가 혁신을 주도하면서 통신시장은 C-P-N-D사업자 간 경쟁과 협력이 심화되는 스마트생태계로 진화하고 있다. 또한 4차 산업혁명을 통해 ‘초연결성’, ‘초지능화’로 모든 것이 상호 연결된 지능화 사회로 변화할 것이다. 4차 산업혁명 시대의 정보통신은 범용기술로서 작용하여 전체 산업의 혁명적 발전을 촉진하는 역할을 수행하며, 특히 빅데이터, AI, 5G 네트워크 등의 지능정보기술이 상호보완적으로 작용하여 특정 부문의 혁신이 다른 부문의 혁신을 촉발하는 선순환 구조를 형성하고 AI, IoT, 클라우드, 빅데이터, 5G 등의 발전과 확산은 통신서비스 시장 및 산업의 새로운 성장동력 확보의 기회이자 위기로 작용할 것이다. 이러한 환경변화에 적합하도록 미래성장동력 확보를 위해 ICT를 통한 산업구조 개편이 필요할 것이다.

2. 재원 배분 관련 쟁점

앞서 살펴본 최근 10년간 부문별 지출 비율을 고려할 때 도로부문의 배분비율은 지속적 하향추세를 나타내고 있어 안정적인 규모조정을 유도할 수 있을 것으로 예상되나, 철도부문의 경우 증가, 감소의 변화가 연차별로 변화하고 있어 사업규모 등을 고려할 때 중장기적으로 구조조정을 유도하는 데 한계가 있을 것으로 판단된다. 즉, 전통적 SOC사업에 해당하는 도로, 철도 등 중장기계획 수립시 민간투자를 적극적으로 유도하며, 지자체의 책임성 강화를 위해 정부-지자체-민간의 역할분담 방안을 모색하여야 한다. 항공부문의 경우 신공항 건설의 지연 등으로 재정투자비중은 유지 추세를 나타내고 있으나, 동남권신공항, 제주제2공항 등 대규모 사업추진을 위한 재정분담비율을 유지할 필요가 있을 것으로 판단된다.

다만, 인구 감소, 1인가구 증가 등 사회경제적 여건변화를 고려할 때 지방부 보다는 도시부로의 인구집중이 전망되어 대도시권을 중심으로 교통혼잡, 안전 등에 대한 지속적인 투자가 요구되고 있으나, 현재 광역교통과 안전관련 예산이 전체 부문으로 내재되어 있어 재원 배분의 적정 여부 등을 판단하는 데 한계가 있다.

Ⅱ 향후 자원 배분 방향

제1절 기본방향

교통 및 물류분야의 20~24년간의 재정운용 기본방향으로는 국정목표인 국가의 균형발전을 효과적으로 추진하기 위해 기 선정된 예타면제 사업을 보다 집중적으로 관리하여 효율적 투자방안을 마련하여야 한다. 먼저 국도위험구간 등 국민의 안전성 제고와 관련성이 높은 사업은 신속히 착공하고, 고속도로·공항 등은 기본계획 수립을 통해 체계적인 추진 기틀을 마련한다. 철도는 기본 및 실시설계 등 사업별 후속절차를 차질 없이 추진한다.

다음은 노후 SOC시설의 디지털화를 추진한다. 지역경제 활성화와 국민생활의 체감 효과가 높은 노후 SOC 유지관리를 위해 아날로그식 데이터를 디지털화하는 과정에서 일자리 창출 효과를 극대화할 수 있는 방안을 마련한다. 일부 SOC 스톡이 일정수준에 도달했다는 평가 하에서 신규 사업 억제를 유도하며 자연재해 등 위험요인 증대와 SOC 안전에 대한 국민적 관심에 부응할 수 있도록 재정의 조기집행률을 SOC 목표치 60%보다 상향 목표로 설정한다.

대도시권 광역교통위원회를 중심으로 출퇴근 도로교통 혼잡 감소를 위한 수도권 고속급행철도(GTX)건설, 도시철도, 혼잡도로, 광역BRT, 환승센터 등 대체 교통수단 도입 및 확충에 집중한다. 또한 광역 2층버스, 광역 알뜰카드, 대중교통전용지구 등 대중교통 서비스를 개선하고 전철의 급행화 및 노후한 도시철도 차량개선 등 국민 편의 증진과 서비스 개선을 시행한다.

도로부문의 경우 도로이용자 안전 제고를 위한 유지관리 부문 투자를 강화한다. 도로 건설 부문은 예타면제 사업과 함께 공사중인 사업을 중심으로 완공 위주의 투자환경을 마련하고, 최근 이슈가 되고 있는 포트홀, 블랙아이스 등 국민의 일상생활에서 위협이 되는 문제를 해소하기 위한 도로 운영 및 유지관리부문에 스마트 관리체계를 도입한다.

철도부문은 고속철도 완공을 앞두고 있는 시점에서 선로용량 포화로 인한 이용 불편성 해소 등 철도 서비스에 투자를 지속한다. 대도시권 교통난 해소를 위한 GTX 등 철도의 급행고속화를 추진하고, 노후철도 시설의 개량 등 철도부문 안전 및 운영투자를 강화한다.

도로와 철도부문 모두 신규사업 투자보다는 안전과 유지관리 측면의 투자가 이루어질 경우 투자규모의 감소가 예상되므로, 경제 활성화 지원 측면에서 예타면제 사업 등 신규 사업 가운데 사업성이 확보된 사업을 대상으로 민간투자를 적극적으로 유치하여 차질없는 인프라시설 공급을 지원한다.

항공 및 공항부문에서는 예정된 신공항건설을 계속적으로 추진하며, 항공수요 증가와

지역경제 활성화 지원 등 편리한 항공교통을 위한 지원에 노력한다. 특히, 외국인 관광객 유치와 항공산업 성장동력을 마련하기 위해 지방공항과 연계한 항공-교통-관광 공동 프로모션이나 지방공항 환승편의시설 확충, 입국장 면세점을 주요 공항으로 확대한다. 민관 공동 항공기 공적보증 신설, 항공기 관련 수입부분품(엔진항행용 기기 등) 부가세 면제로 항공분야 투자 촉진을 통한 성장동력 마련과 함께 사전예방적 안전관리를 통한 항공안전 내실화에 집중한다.

해운·항만부문에서는 글로벌 물류허브 조성을 위한 항만 인프라를 지속적으로 확충하기 위해 부산항 신항만 등을 중심으로 전략거점화를 추진하고, 해상안전사고에 대비한 안전 인프라 확충 및 운영을 도모한다.

물류 등 기타부문에서는 대도시권 혼잡에 적극적 대응체계를 구축한다. 다만, 수익성이 확보된 사업의 경우 수익자 부담원칙에 따라 민간투자를 적극적으로 유도하며 지자체의 책임성을 강화하는 방안을 마련한다. 또한 최근 코로나19 사태로 비대면·재택근무 등이 일상화되어 소규모 물류 등 물류수요가 폭발적으로 증가하고 있다. 이러한 물류수요에 대응한 도심 주차장과 국공유 유희부지 등을 활용한 물류수송체계 효율화 방안을 마련하며, 수소 및 자율차 등 4차산업혁명 시대에 대응하기 위한 R&D투자를 계속 추진한다. 또한 미세먼지 저감 등 기후변화 대응한 온실가스 감축활동에 대한 지원을 시행한다.

산업단지 부문에서는 기술 혁신을 기반으로 한 스마트산단을 확대하는 것이 주요한 정책방향이다. 2020년 경제정책방향에 따르면 정부는 2019년 현재 2개인 스마트산단을 2030년 20개까지 확대하는 것을 목표로 집중투자할 계획을 가지고 있다. 2020년 상반기에 스마트산단 3개소를 추가로 지정하고 제조 데이터 생태계 구축을 위한 데이터·AI 활용 지원시스템을 확충할 계획이다. 또한 제주 첨단과학기술단지 2단지 조성을 통해 기존의 1단지를 확장 및 연계하고 IT·BT·ET·CT 등 첨단산업 수요에 부합하는 산업단지를 조성할 계획이다. 또한, 최근 발표된 ‘한국판 뉴딜 프로젝트’의 10대 중점과제 가운데 ‘도시, 산업현장 등에 5G+ 융복합 사업 촉진’이 선정되었다. 따라서 향후 기술 융합을 통한 스마트산단 보급에 대한 재정투입은 강화될 것으로 전망된다.

지역 및 도시 부문에서는 지역이 주도하는 지역 혁신산업 육성을 촉진할 계획이다. 2020년 경제정책방향에 따르면 지역별 스마트 특성화 전략에 따라 장비구축, 인력양성 등 지역의 혁신역량을 강화하는 기반구축사업을 본격 실시할 예정이다. 특히 스마트 특성화 기반구축을 위해 2020년에 567억원을 신규로 투입하고, 지식산업센터 7개소를 신규로 구축할 예정이다. 또한 지역 VR·AR 제작지원 센터도 2020년에 총 4개소로 확대할 예정이다. 앞서 언급한 ‘한국판 뉴딜 프로젝트’의 ‘도시, 산업현장 등에 5G+ 융복합 사업 촉진’ 과제에 따라 디지털 인프라를 바탕으로 한 도시기반조성에 대한 재정투입 역시 강화될 것으로 예상된다.

도시정책사업은 스마트시티 육성 및 도시재생사업에 투자의 초점을 맞출 필요가 있다.

지자체별로 원도심 등 도시 내 쇠퇴지역에 대한 종합적 도시재생 추진 시 도시 특성에 맞는 스마트시티 사업의 병행을 적극 유도하는 것이 바람직하다. 그리고 안전한 도시환경 제공 및 에너지 효율 개선을 위한 녹색건축물 보급을 활성화해야 한다. 다만, 주택도시기금을 활용하는 도시재생지원 사업과의 차별성을 확보하고 중복투자 방지에 노력할 필요가 있다.

그리고 지역 주도의 多부처 사업을 연계하는 지역혁신성장계획 수립 및 투자협약 방식으로 사업추진을 유도할 계획이다. 국가혁신클러스터를 중심으로 실증프로젝트, 기업유치 지원 등 지역 혁신생태계 조성하고 제조업 침체우려 지역 중심으로 주력산업 혁신 및 新주력산업 창출을 위한 지역활력 프로젝트를 본격 실시할 계획이다.

한편 도시재생 사업체계를 재편하여 기존 공모사업의 한계를 극복하고 재생 추진의 실행력을 높이려 한다. 이를 위해 「도시재생법」을 개정하고 혁신지구 등 신재생수단(총괄사업관리자, 혁신지구, 도시재생사업 인정제도)을 도입할 계획이다.

수자원 부문의 경우 노후시설 개선 및 안전관리에 중점 투자할 계획이다. 특히 스마트 지방상수도 지원 등 상수도 개량(0.9조원)과 노후 하수관로 정비(0.3조원) 등에 집중 투자 예정이다. 도로·철도·상하수도 등 15종 기반시설에 대한 제원, 노후도, 점검·보수 이력, 예산 투입 등에 대한 총조사를 바탕으로 기반시설 유지관리 현황을 분석하고 투자우선순위 등 재정지원 의사결정에 활용할 예정이다. 또한 정부는 지자체의 노후 수도시설 조기 정비를 위해 차입선을 다변화하고 참여 지자체에 인센티브를 제공하여 추가 투자 유도할 계획을 가지고 있다.

한편, 2022년까지 전국 161개 지방 상수관로 노후도, 수질 안정성을 진단하는 정밀조사도 병행할 예정이다. 이를 통해 지하공간 정보를 조기 구축하여 상·하수도, 가스관, 열수송관 등 지하시설물을 포함한 지하공간 안전을 확보하고자 한다.

제2절 투자 확대 부문

도로, 철도 등 SOC 기반시설 관리를 위해 IoT, AI, 5G, 센서 등 신기술 적용을 통해 시설물 안전관리체계를 고도화를 추진한다. 25년 이상된 노후 교량과 고위험 비탈면에 실시간 모니터링 체계를 구축하고, 철로에는 무인차상검측시스템 등 IoT를 설치한다. 또한 지하공동구에 대해 3D 통합지도를 제작하여 스마트 관리체계를 구축한다.

광역철도건설 사업은 대도시권의 경쟁력 강화를 위한 광역철도망 확충에 집중이 필요하며 특히 수도권 어디에서나 도심까지 30분대 접근을 목표로 하는 수도권 광역급행철도사업 추진이 본격화됨에 수도권 광역철도망 구축 지원에 재정 확대가 필요하다. 특히 정부가 발표한 제3기 신도시 등 신도시의 생활권 광역화에 따른 교통체증 해소에 기여할 것이다.

광역교통정책사업은 수도권 및 5개 광역시 등 대도시권 확장에 따른 광역교통문제를 해

결을 위한 예산 투자가 필요하다. 대도시권을 중심으로 발생하는 교통혼잡 비용의 증가, 물류비 증가 등 국민생활 불편을 최소화하기 위해 급광역도로, 광역철도, 광역급행버스 준공영제 도입, 광역BRT 및 복합환승센터 구축, 혼잡도로 조기 개선 등 광역시설 추진을 위한 안정적 재원 마련이 필요하다.

자동차 및 교통정책사업은 먼저 정부가 추진하고 있는 ‘미래차(자율차+친환경차) 경쟁력 1등 국가 도약’을 실현하기 위해 자율주행차 상용화 관련 법·제도 제정과 함께 이를 지원하기 위한 통신인프라, 정밀도로지도 구축 등 기반 마련이 요구된다.

물류정책사업은 코로나19로 인해 변화된 경제·사회의 구조적 변화를 고려하여 비대면화·자동화에 대응하여 도심인근 유희부지를 대상으로 공동 물류시설 지원을 확대하여 도심 물류 인프라 부족문제를 해소하고 물류 스타트업 등의 성장 및 육성을 지원한다.

‘스마트 물류 인증제’를 도입하고 스마트 물류센터로 인증받은 시설에 대해 첨단시설 및 장비투자비를 지원하며, IoT, AI 등을 활용한 자동화 설비를 갖춘 스마트 물류센터시설 확충을 지원한다.

항공·공항부문의 경우 김해신공항, 제주 제2공항 등 추진중인 신공항 건설과 ‘국가균형발전프로젝트’의 새만금공항 건설계획이 추가되었고, 울릉도와 흑산도의 50인승 소형 항공기가 취항하는 공항건설이 계획·추진중에 있으므로 지속적인 투자가 필요하다.

용수공급 및 개발사업은 노후관로 개량 수요가 증가함에 따라 용수공급 및 개발에 대한 투자를 확대할 필요가 있다. 30년 이상된 노후관로에 대한 개량 수요가 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 노후기반시설에 대한 개량을 정부의 주요 정책방향으로 삼고 있는 만큼 노후관로 개량에 대한 투자 확대가 적절할 것으로 판단된다. 그리고 기반시설의 안전성을 확충한다는 점에서도 정부의 방침에 부합한다.

도시재생사업의 경우는 사업계획에 스마트 기반을 확충하는 내용이 포함되도록 유도하는 등 도시기반을 스마트화하는 방향으로 투자를 확대해나갈 필요가 있다.

정보통신 부문의 경우 AI, 빅데이터, SW 등에 대한 원천 및 상용화 기술의 확보를 기반으로 5G, 고도화된 인터넷 등의 네트워크를 활용하여 전 산업 분야로 확산시키는 것이 중요하다. 즉 국가 성장동력으로서의 Data-Network-AI 기반의 중요성이 증대하고 있으며 정보통신은 전산업 발전의 기본 필수재로서 역할을 기대할 수 있다. 따라서 ‘정보통신’ 부문 중 AI 기술개발과 관련된 ‘정보통신융합산업’ 프로그램, Network 및 융합과 관련된 ‘인터넷 융합산업’ 프로그램, AI, 빅데이터의 기반인 SW산업육성과 관련된 ‘SW산업진흥’ 프로그램이 중점적으로 투자가 필요하다.

제3절 구조조정 필요 부문

‘한국판 뉴딜 프로젝트’를 체계적으로 추진하기 위해 기존 토목사업 중심이 아닌 디지털 기반사업을 중심으로 재정투자가 전망되므로 전통적인 SOC 건설사업 부문에서는 전반적인 구조조정이 예상된다. 따라서 건설부문의 구조조정을 위해 투자예산의 연착륙을 유도하기 위한 규모조정 기준 마련 등이 필요할 것으로 판단된다.

먼저, 일반국도사업은 완공 위주의 집중 투자 이후 효율성 중심의 투자를 위해 투자 최소화 요구된다. ‘국가균형발전프로젝트’ 사업 가운데 도로부문은 총 7개 사업 5.8조원의 추가예산이 소요될 것으로 예상되므로 향후 2~3년간 재정투자는 상향추세를 보일 것으로 전망하고 있으나 계속사업의 지속적인 감소와 효율성 중심의 신규 사업 최소화로 2024년 이후 예산규모 조정이 필요하다.

지자체 도로건설지원사업은 국가와 지자체가 공동으로 예산을 마련하는 매칭펀드사업에 해당되는 국가지원 지방도, 광역도로 등 균특회계사업으로 국가의 재정 확보에도 불구하고 지자체 예산부족 등의 이유로 실행률이 저조하여 사업 관리 측면의 구조조정이 필요하다.

일반철도사업은 일반국도와 유사하게 계속사업과 함께 ‘국가균형발전프로젝트’의 대전 도시철도 2호선 트램 등을 포함한 총 8개 철도사업에 13.4조원이 소요될 것으로 예상되므로, 해당 사업의 지속적 추진으로 2~3년간 상향추세가 전망되나, 타당성이 확보되지 않는 지방부 일반철도사업은 지방부 인구 감소 등을 고려할 때 일반철도보다는 대도시권을 중심으로 광역철도 사업에 집중이 필요할 것으로 판단된다.

산업단지개발및지원/산업단지개발지원사업은 지자체 및 민간 산단까지 고려한 종합적인 산단 수급관리가 필요하며, 신규 산단 조성보다는 노후 산단의 재정비에 중점 투자가 요구되어 진다. 따라서 전통적인 산단 공급이 아닌 스마트 산단으로 선별 공급 필요성 등을 고려할 때 구조조정이 필요하다. 즉, 해당 프로그램 전반의 예산을 줄이기보다는 기존 산단개발에 배정되던 예산을 스마트 산단 육성에 적극 활용하고, 노후산단 재정비에도 활용될 필요가 있다.

국토정보관리사업은 부동산공시가격 조사, 지적재조사, 국토공간정보체계 구축 등 계속 추진할 필요가 있으나 지적재조사 예산에 대한 세부 검토가 필요하고 지적재조사 예산이 2020년 증액(156억 → 450억원) 신청된바, 이에 대한 적절성 및 중기 재정소요에 대한 검토가 필요하다.

수자원정책사업은 4대강 보 개방 모니터링 관련 예산(2020년 정부안 예산 약 215억원) 투입이 지속적으로 필요한지 판단 필요와 각종 영향분석 및 타당성조사 등 일회성 예산이 주를 이루는 것으로 판단되어 향후 구조조정이 필요하다.

정보통신 부문의 경우 ‘정보통신 융합산업’프로그램 중 ‘4차 산업혁명위원회 운영지원 사업’

은 국회 예산정책처의 의견처럼 2018년도와 2019년도의 집행실적을 고려하여 조정될 필요가 있다.⁶⁸⁾ ‘정보통신 융합산업’프로그램 중 ‘ICT 기반 사회문제해결 기술개발’ 사업은 국민생활, 재난안전, 복지증진, 도시/환경 분야의 사회문제 해결을 위한 ICT 기술개발을 목적으로 하여 필요성이 높은 사업으로 인정되나, 타 부처의 사회문제해결형 기술개발사업과 중복될 가능성이 있어 부처 간 투자 효율성 검토가 필요하다.

방송통신 부문의 경우 방송통신위원회 소관 업무 중 개인정보보호 관련 업무는 개인정보보호위원회의 출범에 따라 행정안전부 등 타부서의 업무와 중복될 우려가 있으므로 면밀한 검토가 필요하다. ‘공정하고 안전한 방송통신 환경 조성’ 프로그램 중 ‘개인정보보호강화(정보화) 사업’, ‘안전한 인터넷활용기반 구축(KCC)⁶⁹⁾’ 중 ‘개인정보보호전문가 육성체계 구축’ 사업 등이 해당된다.

우정 부문의 경우 ‘우정서비스’ 프로그램은 주로 우편사업관련 세부사업으로 구성되어 있으며 2020년도 예산 기준 1조 8,660억원으로 통신분야 전체 예산의 24%에 해당된다. 통상우편 감소에 따라 우편사업은 지속적인 적자임에도 불구하고 「우편법」에 의거하여 보편적 서비스로 모든 국민이 공평하게 적정한 요금으로 제공받아야 하므로 지속적인 적자를 우체국 보험이나 예금을 통해 보전하고 있다. 따라서 우정서비스 자체적으로 우편서비스 자동화, 고도화 등을 통해 비용절감이나 업무 효율화를 위한 투자 효율화 추진이 필요하다.

68) 『2020년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회 소관)』, 국회예산정책처, 2019. 10월, pp. 73~76 참조.

69) 예산상으로는 과학기술정보통신부가 소관부처로 되어 있으나 방송통신위원회를 대신한 계상한 예산으로 실제 사업수행은 방송통신위원회가 수행함.

〈 신규 아젠다 검토 〉

- SOC시설 전반의 스마트화를 통한 지역혁신성장 주도
 - IT, BT, ET, CT 등 첨단산업 수요에 부응하는 스마트산단 확대
 - 지역별 스마트 특성화 전략을 통한 스마트도시 활성화 지원
 - 비대면 산업 육성을 위한 디지털 물류서비스 체계 구축
- 국민의 안전한 생활환경 조성을 위한 노후 SOC시설의 디지털화
 - 스마트 관리체계 도입을 통한 데이터 수집·가공·공유 등 확대
 - 선제적 사고 예방, 교통사고 제로화, 사고 발생 신속 대응 등 스마트 관리 체계 플랫폼 구축
 - 데이터 기반 스타트업·중소기업 활성화를 통한 일자리 창출
- (Data-Network-AI 융합기술정책 연구) Data-Network-AI 기반 기술만으로는 전 산업 분야의 확산을 기대할 수 없으므로 수요산업 측면에서 실제 단계적으로 필요한 요소기술에 대한 기술정책적 연구 필요
 - 국내 핵심산업을 포함한 전체 산업에 대한 Data-Network- AI 필요분야 및 필요 기술수준 조사
 - Data-Network-AI 고도화 시 각 산업의 파급효과, 사회적 요구사항 등을 고려한 기술개발 및 투자 우선순위 선정
 - 기술 개발 로드맵 및 투자재원 배분 등에 활용 가능하며 융합기술 개발 완료 시 조속한 수요시장 창출 촉진 가능

부록 1. 주요 정책 · 제도 현황 및 연혁

1. 교통 및 물류 분야

1950년대 전후 복구 및 재건 중심의 건설부문은 1970년대 경제부흥을 위한 기반시설 확충에 중점을 두며 경부고속도로와 국도 확충사업에 대한 집중투자를 통해 현재의 전국 간선도로망체계를 갖추는 계기가 되었다. 또한 도로만으로는 도시교통 혼잡 문제를 해소하기에는 한계가 있다는 인식으로 1980년대에는 도시철도 건설에도 집중하여 대도시권 대중교통 인프라를 구축하였다. 1990년대 들어서는 경부고속도로의 여객과 화물의 소통애로를 해소하기 위한 경부고속철도 건설에 착수하게 되었다. 인천국제공항이나 부산항과 광양항의 개발도 1988년 해외여행 자유화 조치로 급증하는 국제여객은 물론 수출입 화물의 원활한 처리를 통한 국가경쟁력 제고에 기여하였다. 그러나 1997년 국제구제금융 IMF 지원을 거치면서 대형 국책 인프라 투자사업에 대한 재검토와 함께 투자평가지침의 정비를 통해서 투자의 효율성을 제고하기 위한 노력이 시작되었다. 이후 2000년대는 경부고속철도 개통과 함께 지역의 균형적 발전을 위한 호남고속철도 착공으로 ‘녹색성장’의 기초 아래 고속철도의 시대를 맞이하게 되었다.

본격적인 교통시설 공급은 1970년대의 고속도로 건설과 1980년대 후반부터 본격적으로 시작된 도시철도의 건설이라고 볼 수 있다. 반면 지역간 철도건설은 경부고속철도를 제외하면 부분적으로만 이루어졌으며, 항만 및 공항 건설과 확장도 투자비중이 적었다. 특히 교통수요 예측이나 장래 차량보유대수 예측을 바탕으로 한 선도적인 교통시설 공급 부족으로 1990년대부터 대도시는 물론 지역간 교통에서도 심한 교통 혼잡이 발생하게 되었다. 급격한 수출입 물동량 증가와 대도시 교통 혼잡으로 발생한 교통애로는 단순한 혼잡의 개념을 넘어 혼잡비용과 물류비용이라는 사회·경제적 손실 개념으로 확대되게 되었다.

제도적인 측면에서 교통정책을 추진하기 위한 다양한 SOC투자는 정부 주도적인 투자로 국가가 수립하는 최상위 「국토종합계획」을 기반으로 「국기간교통망계획」, 「국가도로망종합계획」, 「국가철도망구축계획」, 「공항기본계획」, 「항만기본계획」 등 도로, 철도 등 시설별 기본방향을 계획으로 수립·제시하였다.

2000년대 초반에는 국가재정의 악화에 따라 SOC사업에 대한 민간투자계획을 수립하여 다양한 사업에 대한 민간의 참여를 유도하고 효율적인 운영관리를 할 수 있도록 하는 방안도 제시되었다.

〈부표 7-1〉 시대별 교통정책의 변화

시대	정책기조	부문별 정책변화			
		도 로	철도·지하철	해운·항만	항공·공항
1950년대	전후 복구 및 재건	• 전후 도로복구 • 기계화 시공 기술도입	• 전후복구 및 재건 • 디젤기관차 도입 추진	• 전후 복구 • 항만사업 5개년 계획 작성	-
1960년대	기반시설 건설	• 도로시설 개수 • 고속도로 건설 착수 • 기반도로망 구축 • 고속도로건설 10개년 계획 수립	• 철도청 발족 및 운영체계 합리화 추진 • 산업철도 건설, 정비 • 시설 현대화	• 공업항 건설 및 확장 • 수입원료 하역을 위한 대형 부두 건설	• 민영항공 출범
1970년대	경제부흥을 위한 기반시설 확충	• 국도포장사업 본격화 • 고속도로망 확충 • 국도, 지방도 포장 완료	• 산업철도 현대화 전철화 • 수도권 지하철 도입	• 시설 확충, 하역 장비 현대화	• 시설확충 및 현대화 • 민영항공 발전
1980년대	생활의 질 향상을 위한 기반시설 정비	• 국민생활환경 개선을 위한 도로투자 • 중부고속도로 완공	• 기존 선로 용량 증대 • 고속전철 타당성 • 부산시 지하철 도입 검토	• 부두건설, 신항만 개발, 시설확장 • 연안 수송능력	• 활주로 및 청사 확충 • 지방공항 민항 시설 개선 • 제2민항 출범
1990년대	고성장에 따른 애로타개	• 고속도로, 국도 확장, 추가로 국가간선망 확충 • 병목지점개선 등 도로정비	• 경부고속철도 착공 • 호남고속철도 타당성 검토 • 도시 대중교통시설로서 지하철 건설 박차	• 국제화에 따른 국제물류 시설 확충	• 인천국제공항 건설 착수 • 전국 공항 시설의 확충
2000년대	고속 간선 교통망 구축 및 대외 교통 경쟁력 향상	• 고속도로, 국도 확장으로 간선 도로망체계 구축	• 경부고속철도 1단계 완공 • 호남고속철도 착공	• 부산신항 및 광양항 건설	• 인천국제공항 건설

자료: 국토연구원(2008), 『상전벽해 국토 60년(정책편)』, p. 213

2. 국토 및 지역개발 분야

가. 산업단지 부문

먼저 산업단지 부문의 주요 프로그램으로 산업단지개발 및 지원이 있다. 산업단지개발 및 지원 프로그램은 산업단지 과잉개발, 무분별한 외곽 개발을 초래하지 않도록 산단 수급 관리를 강화하고 지원규모를 축소하는 등의 제도정비를 주목적으로 하고 있다. 그리고 국가산업단지의 계획적 관리를 위해 개발계획이 수립되지 않은 국가산업단지 개발계획 수립비 등을 지원하고, 도시활력증진사업, 노후공단재정비지원을 통해 지역 경쟁력을 강화하고자 한다.

또한 지역별 4차 산업혁명·청년일자리 거점 조성을 위해 국가 지정 산업단지 내 지역전략산업을 중심으로 공공의 창업지원기능을 집적하고 주거·소통교류·지원 기능을 갖춘 혁신성장센터 건설을 지원한다. 동시에 청년층이 선호하는 첨단산업 일자리 창출·일자리 미스매치 해소 및 창업 후 성장(POST BI) 기업 생존을 향상 등을 위해 대학 캠퍼스 유희 부지 내 소규모 도시첨단 산업단지 조성을 지원한다. 한편, 산업단지의 분양 활성화 및 입주기업의 경쟁력강화를 위하여 산업단지 운영에 필요한 기반시설인 진입도로 사업비 지원도 함께 병행하고 있다.

나. 지역 및 도시 부문

지역 및 도시 부문에는 지역개발, 도시정책, 국토정보관리, 국토지리정보원 운영 등의 프로그램이 있다. 또한, 새만금개발, 행정중심복합도시건설, 이에 따른 행정지원 등을 포함하고 있다.

지역개발 프로그램은 지역성장 거점의 지속 추진을 주된 목적으로 하고 있다. 기반시설비 지원과 제도개선을 통해 산업·연구개발·관광 등 자족적 복합기능을 갖춘 기업도시를 건설하고, 혁신도시에서는 청사 신축, 종전부동산 매각 등 공공기관 지방이전을 가시화하고 이전기관과 연계된 민간기업 등 투자유치 활성화를 진행하고 있다. 그리고 특정지역·성장촉진지역·신발전지역 등 성장잠재력이 큰 낙후지역에 대한 전략적인 지원을 통해 성장과 급효과를 극대화하는 등 지역의 성장동력을 창출하고, 기업도시·혁신도시·새만금·제주도·해안권 등 지역거점을 조성·육성하여 지역경제 발전을 촉진하는 데 주요한 목적이 있다.

또한 도시정책 프로그램을 통해 도시 내 쇠퇴지역(원도심 지역 및 저소득층 거주지역)에 대한 계획적·종합적 도시재생 추진을 위해 주민 주도의 도시재생사업을 지원한다. 그리고 도심 속 녹지공간 확충, 지역 역사와 문화가 담긴 경관 조성, 녹색건축물 활성화 등을 추진하며, 4차 산업혁명을 선도하기 위해 ‘스마트시티 추진전략’에 따른 맞춤형 스마트시티 사업을 추진한다.

한편, 국토정보관리 프로그램에서는 도시계획, 부동산, 주택 등 공공부문의 과학적 국토 관리를 위해 공간정보 인프라를 지속 구축하며, 다양한 최신의 공간정보를 제작하여 보급한다. 그리고 국토지리정보원운영 프로그램에서는 4차 산업혁명과 합리적인 국토의 개발·이용을 지원하기 위하여 국가기본도, 항공사진, 정밀도로지도 등 국가의 기본이 되는 공간 정보를 구축하고 자율주행차, 드론 등 차세대 신산업 지원을 위해 고정밀 위치정보 제공을 위한 국가기준점 설치 및 관리에 중점을 둔다. 또한 국토의 효율적 이용과 관리를 위해 각종 국토계획 및 국토정책의 기초자료를 구축하고 오류지명 조사 및 정비한다.

또한 새만금과 행정중심복합도시의 지속적인 개발과 이에 따른 행정지원을 위한 각종 프로그램도 지역 및 도시 부문에 포함된다. 「새만금 기본계획」에 따른 본격적인 새만금 내부개발 추진과 행정중심복합도시의 공공청사 및 생활여건시설 확충 등을 주요한 내용으로 하고 있다.

다. 수자원 부문

수자원 부문에는 하천관리, 댐건설 및 댐치수능력 증대, 수자원정책, 용수공급 및 개발, 하천관리 및 홍수예보 등의 프로그램들이 있다. 국토부의 하천관리 프로그램의 경우 최근 기후 변화로 국지성 집중호우 등 이상 홍수와 가뭄이 빈번히 발생되고 있으며, 특히 도심지 침수 피해가 빈발하는 등 피해 규모가 확대됨에 따라 상습 침수가 발생하는 하천유역 등을 대상으로 「하천기본계획」을 수립하고, 수립된 하천기본계획에 맞추어 재해예방을 추진하여 그 성과를 확산시키는 것을 목적으로 하고 있다. 국가 및 지방하천에 대한 정비는 재해 예방 중심으로 추진하되, 지역문화와 생태가 결부된 생태하천으로 조성한다. 그리고 주요 국가하천사업 등으로 조성된 다목적보, 친수공간 시설의 기능 유지를 위한 적정 유지보수 사업 지속 추진하게 된다.

환경부의 하천관리 및 홍수예보 프로그램은 상습침수가 발생하는 하천유역을 대상으로 도시하천 유역종합치수계획 수립을 추진하고 그 성과를 반영·확산시키는 데 주 목적이 있으며, 전국단위 강우레이더망 구축 및 하천 주요지점의 수문조사를 통한 홍수예보 기반을 확충하는 것을 포함하고 있다.

댐건설 및 댐치수능력증대 프로그램에서는 이상홍수에 대비하여 기존 댐의 안전성 확보를 위해 댐체 보강, 보조여수로 설치 등의 치수능력 증대사업을 실시한다. 또한 장래 용수 수요에 대비하여 수자원을 안정적으로 확보하고 홍수예방 및 하천환경 개선 등을 위해 중소규모 댐 건설 추진하는 데 중점을 둔다.

수자원 정책 프로그램에서는 지하수 수위·수질 등의 변동실태를 지속적으로 조사·관측, 분석, 제공함으로써 지하수 장해를 사전예방하고, 지하수의 합리적 보전·관리를 도모한다. 또한 수자원정책 홍보 및 국제협력을 강화하기 위하여 제7차 세계물포럼(2015년) 성과 확

산을 위한 대한민국 국제 물주간 행사 등을 통해 국제 네트워크 강화 및 국내 정책홍보는 물론, 국내 물관련 기업의 해외진출 확대를 위한 정부 차원의 수주지원, 중소기업 기술·제품 등의 효율적인 홍보 등 국제협력업무 강화에 중점을 둔다.

용수공급 및 개발 프로그램에서는 생활용수 및 공업용수의 안정적인 공급을 통해 국민 복지를 보장하고, 생활의 질 향상을 목적으로 한다. 산업단지 내 안정적인 공업용수 확보 및 효율적인 공급을 통한 지역균형 및 국가산업발전 요구가 증대되고 있어, 지역 간 용수수급 불균형 해소를 위해 지방상수도로 공급이 어려운 지역에 광역상수도 공급체계 구축을 추진한다. 또한 홍수, 가뭄 등 기상이변에 대한 대응력 마련과 수도시설 사고 등에 대비하여 광역-지방간 안정적 용수공급체계 마련에 중점을 두고 있다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 「2019년 국가균형발전 프로젝트」, 2019.
- _____, 「2020년 경제정책방향 부처별 핵심과제」, 2019.
- _____, 「2020년 하반기 경제정책방향」, 2020.
- 국토교통 통계누리(<http://stat.molit.go.kr>) (검색일자 : 2019. 8. 29.)
- 국토교통부, 「2018 국가교통·SOC 주요통계」, 2018.
- _____, 「2019회계연도 국토교통부 소관 예산 및 기금운용계획안 개요」, 2019.
- _____, 「2020~2024 중기사업계획(안)」, 2020.
- _____, 「2020년도 성과계획서」, 2019.
- _____, 「국토교통통계」, 2014.
- _____, 「국토교통통계」, 2019.
- 국토연구원, 『상전벽해 국토 60년(정책편)』, 2008.
- 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 위원회별 분석 (과학기술정보방송통신위원회 소관)」, 2019.
- 기획재정부, 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」, 2020.
- _____, 「e나라도움 홈페이지(<http://www.gosims.go.kr>) (검색일자: 2017. 12. 14.)
- _____, 「국민중심·경제강국 2020년 예산안」, 2019.
- 김호정·김종학·최재성, 『SOC예산의 효율적 투자규모 및 경제적 파급효과 분석 연구』, 국토연구원, 2018.
- 김호정·최재성, 『SOC 예산의 효율적 투자규모와 경제적 파급효과 전망』, 국토연구원, 2019.
- 육동형·이상건·최재성, 『SOC스톡 국제비교 방법론 개선방안 연구』, 국토연구원, 2016.
- 이상건·윤서연·최재성·김상록, 『주요국 사회간접자본 성능평가제도 분석 및 국내 정책적 시사점』, 기획재정부, 2017.
- 이상건·윤서연·최재성·김상록·최소림, 『인프라 종합성능지수 개발 연구』, 국토교통부, 2017.
- 통계청(<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>) (검색일자: 2019. 8. 29.)
- 통계청, 『2014 국제통계연감』, 2014.
- 한국과학기술기획평가원, 「주요통계 143호. OECD 가입국 및 파트너 국가의 ICT 투자 현황」, 2019.
- 환경부, 「2019회계연도 국토교통부 소관 예산 및 기금운용계획안 개요」, 2019.
- _____, 「2020년도 성과계획서」, 2019.
- Congress Budget Office, Budget and Economic Data, 2017.

IRF, 「World Road Statistic」, 2014.

OECD, 2019 Statistics. <https://stats.oecd.org/>(검색일자: 2019. 11. 11.)

_____, ICT investments in OECD and Partner countries: trends, policies and evaluation, 2019.

제8장

농림·수산·식품 분야

〈 농림수산분야 재정운용 방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

1. 투자성과

- 농업인 소득·경영 안전망을 촘촘히 구성하고, 직불제 효율화를 위해 지속적인 제도개선 노력뿐 아니라 보험 등 기타 소득안정 정책을 도입하고 발전시켰음
- 농식품 혁신성장 역량을 강화하기 위해 시설원예·축산 분야 중심으로 스마트팜을 확산하고, 원예시설의 현대화 규모화를 지속적으로 추진함
- 안전한 먹거리 공급을 위하여 인증제, 방역강화 등에서 성과를 내고, 고령농의 생활 안정에 기여
- 임업 생산은 단기임산물이 주도해왔으며 이와 더불어 목재 생산도 증가하여 목재 자급률도 15.2%로 상승함
- 산림복지 서비스에 대한 인프라 구축에 대한 투자가 꾸준히 이루어졌고 산림재해 예방을 위해 산불 및 산사태, 산림병해충 모니터링과 대응에 투자가 이루어졌음
- 식품업분야는 가공식품의 수출 증가가 두드러지고 식품산업이 규모면에서의 성장하고 있음
- 수산물유통 시설 개선사업 면에서 수산물 시장현대화 사업 등 성과가 있었고, 수산 식품 고부가가치전략으로 수산식품 수출이 증가함
- 어업인의 소득 안정을 위해 수산직불금제도가 운영되고 있음

2. 한계

- 농업 수익성 악화로 농가소득은 여전히 정체되어 있어 농가의 소득원을 다양화할 수 있는 농촌일자리 창출 등이 필요함
- 현재 농가 중 60세 이상의 고령 농가 비중은 증가하고 있으나 40세 미만의 청장년 농가 비중은 감소하고 있어 농업인의 고령화와 청년농 부족 문제가 심화되고 있음. 고령 농가 비중은 2015년 62.2%이지만 청년 농가 비중은 1.3%에 불과함

- 복지 및 보건의료서비스 등 접근성에 한계가 있는 농업·농촌의 특성이 반영된 농촌복지정책은 부족함
- 가축분뇨에 의한 악취 및 환경오염 문제가 지속되면서 환경친화 축산에 대한 사회적인 요구가 높아지고 있으나 이에 대한 대응이 미흡함. 가축전염병의 빈번한 발생으로 막대한 정부 예산이 투입되었으며 축산업 및 연관산업에 큰 피해를 입혀 효율성에 대한 비판이 제기됨
- 산림 및 산지의 경제적 자원으로서의 활용도는 여전히 낮아 국내 임업과 제재업의 연계성이 강화되어야 함. 10년 내 산림자원 성숙이 이루어질 시기에 대비하여 임도 등 산림경영에서 중요한 인프라 구축이 필요하고, 임업방식 전환이 이루어질 수 있는 정책 도입이 필요함
- 우리나라 가공식품은 원료를 해외에서 조달하는 해외 의존도가 높기 때문에 수출증가로 인한 국내 농산물 수요 증대와 같은 파급효과를 기대하기에는 한계가 있음. 또한 식품산업의 외형적인 성장에도 불구하고, 식품기업의 규모가 영세하여 고부가가치, 식품안전, 새로운 트렌드 도입 등에 선제적으로 대응하기 미흡함
- 국내 소비자들의 수산물 소비가 정체되어 있는데, 이에 대한 여러 가지 이유들 중 수입수산물에 대한 소비자의 신뢰 하락과 주기적으로 발생하는 수산물 안전 관련 이슈가 주요 원인들로 나타나고 있어 위생관리에 초점을 둔 재정투자가 필요함
- 어획량 감소로 인한 어촌과 어항이 쇠락하고 있어 어가소득보전을 위한 제도 도입이 필요함

□ 정책환경 변화와 전망

- 코로나19의 농림수산분야에의 영향뿐 아니라 그 동안 지속되어 왔던 정책환경 변화로 정책전환이 필요한 시점임.
- 코로나19의 영향으로 농산물 소비 측면에서, 비대면 트렌드로 외식업수요가 급감하고 학교급식이 중단되었지만, 필수재인 농식품의 가정내 소비 확대로 친환경 농산물, 온라인 구매, HMR식품 수요가 증가함. 경기가 장기적으로 침체될 경우 가계소득 감소로 농식품 수요 감소 발생이 예상됨
- 코로나19 확산 방지를 위한 이동제한 등으로 물리적 거리로 인한 서비스 공급 한계를 공유경제로 효율성을 보완해 왔던 농어촌경제 및 복지에 악영향을 미치고 있고, 농어촌관광도 크게 위축될 전망
- 정책환경의 변화로는 쌀의 구조적 공급과잉으로 직불제 개편이 지속될 필요가

있고, 환경친화적 농업을 위한 선택적 직불이 확대될 전망

- 스마트농업 달성을 위한 기술농업 투자, 청년층 및 귀농귀촌 그룹에의 초기 창업 투자, 농촌중심지 이외의 효율적 농촌복지서비스 전달체계 구축, 환경축산이 강화될 전망
- 기후변화로 자연재해에 대한 산림업 분야의 대책이 요구됨
- 식품안전분야에의 국민적 관심이 지속적으로 높아질 것으로 예상되고, 우리 농산물과 연계한 식품산업 발전을 위한 정책이 보완되어야 함
- 수산부문에서는 연근해 수산물의 어획량이 감소 및 수산자원 관리가 강화될 전망으로 어획 증가에 따른 어가소득 보전이 어려울 전망이다

□ 향후 투자 기본방향

- (기본방향) 농림업 생산성 증대, 농촌개발 중심 자본 지출에서 기술기반 농업으로 수익성을 제고하고, 환경을 중시하는 지속가능한 농림어업으로 전환
- (구조조정) 정책 환경이 변하였음에도 불구하고 환경보전, 지속가능한 농업보다는 생산성 중심으로 정책의 구성 및 내용이 유지되고 있거나 실효성 부족한 정책에 대해 구조조정을 통해 투자효율화 달성 필요
- (중점관리과제) ① 공익형 직불제를 중심으로 한 농업인 소득안정 및 농촌경관개선 ② 스마트 농업, 그린바이오 등 신산업 육성 ③ 농업 벤처 등 창업지원 등 청년 농업인력 육성 ④ 로컬푸드, 사회적 농업 등 농업 연계 지역사회 활성화 ⑤ 5대 유망식품 육성을 통한 식품산업 확대 ⑥ 어촌어항 활성화 및 어업인 소득안정

I

농림수산 분야 재정운용 평가

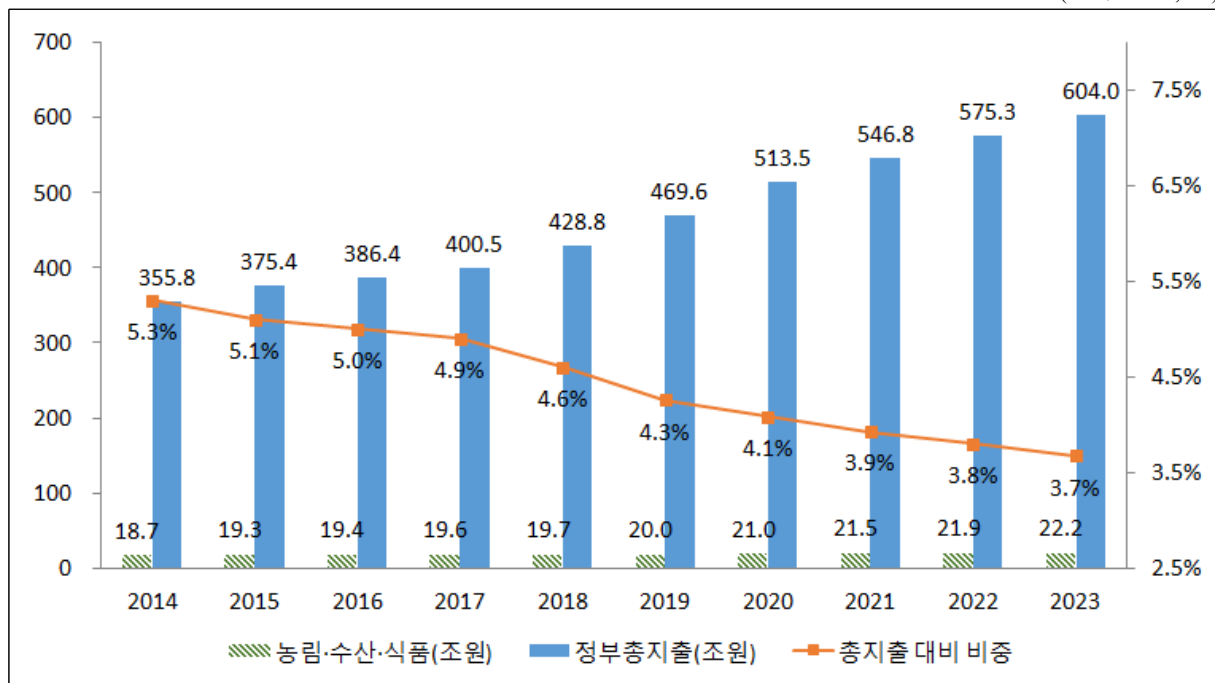
제1절 농림수산 분야 재정투자 현황

1. 총지출 대비 농림수산 분야 재정의 구성

2020년도 정부 예산 513.5조원 중 농림수산식품 분야 비중은 4.1% 수준으로 양청, 기금 포함 21조원 정도이다. 국가 전체 예산에서 보건·복지·고용(35.4%), 일반·지방행정(15.7%), 교육(14.1%), 국방(9.8%) 분야 순으로 높은 비중을 차지하고 있고 농림수산식품 분야 비중은 점차 감소하고 있다. 전년 대비 증액 규모가 가장 큰 분야는 보건·복지·고용 분야로 20.6조원 증가하였으며 산업·중소기업·에너지 분야의 증가율은 27.5%로 가장 높았다. 반면에 농림수산식품 분야의 비중은 2014년부터 매년 0.1~0.3%p 감소하는 추세이다.

[그림 8-1] 농림수산식품 분야 지출규모 추이(2014~2023년)

(단위: 조원, %)



자료: 국회 예산정책처의 『2020년도 예산안 총괄 분석』을 활용하여 작성

2. 농림수산 분야 재정의 소관 부처별 구성

〈표 8-1〉 농림수산식품 분야 부처별 예산 현황

(단위: 억원, %)

구분	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
◆ 농림수산식품 분야	193,946 (100.0)	196,221 (100.0)	197,256 (100.0)	200,303 (100.0)	215,148 (100.0)
○ 농림축산식품부	143,681 (74.1)	144,887 (73.8)	143,589 (72.8)	146,596 (73.2)	157,743 (73.3)
○ 해양수산부(수산업)·어촌	20,321 (10.5)	21,208 (10.8)	21,573 (10.9)	22,448 (11.2)	24,218 (11.3)
○ 산림청	19,841 (10.2)	20,111 (10.2)	20,456 (10.4)	21,240 (10.6)	22,258 (10.3)
○ 농촌진흥청	9,272 (4.8)	9,161 (4.7)	9,381 (4.8)	9,405 (4.7)	10,249 (4.8)
○ 기획재정부	592 (0.3)	677 (0.3)	824 (0.4)	591 (0.3)	657 (0.3)
○ 식약처(식품안전)	240 (0.1)	176 (0.1)	25 (0.0)	24 (0.0)	24 (0.0)

주: () 안의 숫자는 비중을 의미
 자료: 기획재정부 자료를 이용하여 정리

농림수산식품분야 내 부문별 예산 현황을 살펴보면 농업·농촌, 식품부문이 15조 7,743억원으로 가장 컸으며 다음으로 수산·어촌부문이 2조 4,218억원, 임업·산촌부문이 2조 2,258억원으로 나타났다. 전년 대비 예산 변화를 보면 모든 부문들의 예산이 증가하였으며 이는 소관 부처의 예산 증액에 따른 영향으로 보인다. 농림축산식품부의 총지출 규모 중 예산지출 규모는 7조 8,291억원으로 전년 대비 17.4% 감소하였으며 기금지출 규모는 7조 9,452억원으로 53.3% 증가하였다.

〈표 8-2〉 농림축산식품부 예산 및 기금 운용 현황

(단위: 억원, %)

구분	'19예산(A)	'20예산(B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
■ 예산+기금(총지출)	146,596	157,743	11,147	7.6
○ 예산	94,757	78,291	△16,466	△17.4
○ 기금	51,839	79,452	27,613	53.3

자료: 국회예산결산특별위원회, 「2020년도 예산안 검토보고서(부처별Ⅲ)」, 2019

3. 농림수산 분야 재정의 부문별 구성

농림수산식품분야 재정규모는 2010년 17조 6,065억원에서 2020년 21조 5,148억원으로 연평균 2.0% 정도 증가하고 있으며 동일한 기간에 대한 국가 전체 지출규모의 연평균 증가율 5.2%보다 3.2%p 낮게 나타났다. 이와 더불어 정부 총지출 대비 농림수산식품 분야의 비중은 2015년 5.1%에서 2019년 4.3%로 감소하였다. 2015년 농림수산식품분야의 전년 대비 예산 증가율은 3.0% 수준으로 예년에 비해 높은 증가율을 보였으나 그 이후로는 0.5~1.5% 정도의 증가율을 보였다.

〈표 8-3〉 최근 10년간 부문별 지출

(단위: 억원, %)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
농림수산식품	172,571	176,354	181,322	183,862	187,468	193,065	193,946	196,221	197,256	200,303
(증가율)	(3.1)	(2.2)	(2.8)	(1.4)	(2.0)	(3.0)	(0.5)	(1.2)	(0.5)	(1.5)
농업농촌	136,672	139,988	142,455	142,531	141,738	144,862	145,182	147,062	147,812	149,143
(비중)	(79.2)	(79.4)	(78.6)	(77.5)	(75.6)	(75.0)	(74.9)	(74.9)	(74.9)	(74.5)
(증가율)	(4.2)	(2.4)	(1.8)	(0.1)	(-0.6)	(2.2)	(0.2)	(1.3)	(0.5)	(0.9)
수산업어촌	14,057	13,052	13,543	14,822	18,993	19,952	20,321	21,208	21,573	22,448
(비중)	(8.1)	(7.4)	(7.5)	(8.1)	(10.1)	(10.3)	(10.5)	(10.8)	(10.9)	(11.2)
(증가율)	(-11.7)	(-7.1)	(3.8)	(9.4)	(28.1)	(5.0)	(1.8)	(4.4)	(1.7)	(4.1)
임업산촌	16,354	16,953	18,443	18,941	19,014	19,854	20,240	20,499	20,943	21,743
(비중)	(9.5)	(9.6)	(10.2)	(10.3)	(10.1)	(10.3)	(10.4)	(10.4)	(10.6)	(10.9)
(증가율)	(4.8)	(3.7)	(8.8)	(2.7)	(0.4)	(4.4)	(1.9)	(1.3)	(2.2)	(3.8)
식품업	5,488	6,361	6,881	7,567	7,723	8,397	8,203	7,451	6,929	6,970
(비중)	(3.2)	(3.6)	(3.8)	(4.1)	(4.1)	(4.3)	(4.2)	(3.8)	(3.5)	(3.5)
(증가율)	(15.8)	(15.9)	(8.2)	(10.0)	(2.1)	(8.7)	(-2.3)	(-9.2)	(-7.0)	(0.6)

자료: 농림축산식품해양수산위원회, 「예산안 및 기금운용계획안 검토보고서」, 각 연도

부문별 예산을 살펴보면 농업·농촌부문은 2010년 13조 6,672억원에서 2019년 14조 9,143억원으로 연평균 1.5% 증가하였으나 농림수산식품분야에서의 비중은 74.5%로 다소 줄어들었다. 임업·산촌부문 예산도 1조 6,354억원에서 2조 1,743억원으로 증가하였다. 또한 수산·어촌과 임업·산촌의 연평균 증가율을 각각 7.3%, 3.4%를 상회하며 상대적으로 높은 예산 증가율을 보였다.

2020년에는 공익적 직불제로의 개편, 친환경 축산 확대 등 환경 농업으로의 전환 및 농림수산식품 산업의 혁신성장동력 확충을 위해 스마트팜, 스마트영농을 확대해 나갈 계획이며 청년 창업농 육성 확대를 통해 농업·농촌 활력을 제고하고자 한다.

〈표 8-4〉 부문별 예산 현황

(단위: 억원, %)

구분	'19예산(A)	'20예산(B)	B-A	(B-A)/A
농림수산식품	200,303 (100.0)	215,148 (100.0)	14,845	7.4
- 농업농촌	149,143 (74.5)	160,705 (74.7)	11,562	7.8
- 수산어촌	22,448 (11.2)	24,218 (11.3)	1,770	7.9
- 임업산촌	21,743 (10.9)	22,836 (10.6)	1,093	5.0
- 식품업	6,970 (3.5)	7,394 (3.4)	424	6.1

주: () 안의 숫자는 비중을 의미

자료: 국회예산결산특별위원회, 「2020년도 예산안 검토보고서(부처별Ⅲ)」, 2019

농림축산식품부의 2020년 예산운용계획을 살펴보면 농가소득·경영안정(27.8%), 양곡관리·유통혁신(23.0%), 혁신성장·체질강화(21.5%) 순으로 예산이 편성되어 있다. 농가소득·경영안정 예산은 전년 대비 42.1% 증가하였고, 혁신성장·체질강화 예산은 10.9% 증가하였다. 반면, 1단계 재정분권 추진의 영향으로 균특회계 자율계정의 농촌복지·지역개발 예산은 31.1% 감소하였다.

〈표 8-5〉 농림축산식품부 부문별 예산 운용 변화

(단위: 억원, %)

구분		'19예산(A)		'20예산(B)		전년대비	
		금액	비중	금액	비중	(B-A)	%
총 지출		146,596	100.0	157,743	100.0	11,147	7.6
부 문 별	◇ 사업비	142,321	97.1	153,284	97.2	10,963	7.7
	▣ 농업·농촌	135,048	92.1	145,379	92.2	10,331	7.6
	• 혁신성장·체질강화	30,587	20.9	33,908	21.5	3,321	10.9
	• 농가소득·경영안정	30,859	21.1	43,858	27.8	12,999	42.1
	• 농촌복지·지역개발	17,389	11.9	11,976	7.6	△5,413	△31.1
	• 양곡관리·유통혁신	36,249	24.7	36,324	23.0	75	0.2
	• 재해대비·기반정비	19,964	13.6	19,314	12.2	△650	△3.3
	▣ 식품	6,924	4.7	7,515	4.8	591	8.5
	▣ 기타 사업비	349	0.2	390	0.2	41	11.7
	◇ 기본적인 경비	4,275	2.9	4,459	2.8	184	4.3

자료: 국회예산결산특별위원회, 「2020년도 예산안 검토보고서(부처별Ⅲ)」, 2019

4. 농림수산 분야 재정의 국제비교

농림·수산 분야 예산을 국제비교를 통해 살펴보면 OECD 평균 대비 지출비중은 상대적으로 높은 편이며 중기계획 기준으로 보면 감소 추세이다.

〈표 8-6〉 COFOG 기준 총지출 대비 부문별 지출 비중의 비교

(단위: %)

부분	OECD평균 (’16년)	한국 (예산, ’16년)	한국(중기계획)				
			’19년	’20년	’21년	’22년	’23년
7042 농업, 임업, 어업 및 수렵	1.12	4.85	4.12	4.05	3.79	3.67	3.56

주: OECD 평균은 각 연도별 COFOG 부문별 수치가 가용한 국가들의 단순평균임
자료: 기획재정부

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 그간의 재정투자 성과

가. 농업·농촌부문

농림수산물 분야 재정지출은 크게 4가지 전략목표를 두고 성과를 내었다.

첫째, 농업인 소득·경영 안전망을 촘촘히 구성하고, 이를 확충하기 위해 소득안정 정책을 발전시켜 나가고 있다. 쌀 고정직불 및 밭·조건불리 직불금 지급 단가인상, 밭직불 품목 확대 등 직불제를 확충함으로써 농업인 소득 안정에 기여하였다. 쌀고정직불 단가는 2012년 헥타르당 70만원에서 2015년 이후 100만원으로 상승하였고, 밭고정 역시 2016년 40만원에서 2018년 50만원으로 조건불리 역시 10만원 상승하였다. 직불금 지원 이외에도 자연재해에 취약한 농업 생산위험 발생에 대해 재해 복구비 지원, 농업재해보험을 강화하였고, 고령화된 농업인의 농작업 안전재해 위험에 대한 보상인 농업인 안전보험을 보완하였다. 농작물재해보험 가입률 및 농업인 안전보험 가입률이 꾸준히 증가하고 있어 농업인이 직면하는 여러 위험에 대해 안전망을 구성하고 있다.

둘째, 농식품 혁신성장 역량을 강화하고, 일자리 창출을 총력 지원하여 농식품산업의 지속가능한 성장 토대를 마련하고자 하였다. 이를 위해 시설원예·축산 분야 중심으로 스마트팜을 확산하고, 원예시설의 현대화·규모화를 지속적으로 추진하였다. 스마트 온실 면적이 4년 전에 비해 2.5배 이상 증가했고, 스마트 축사 농가도 3배 이상 확대되었다. 혁신 성장을 위해서는 인적 자본의 축적이 중요한데, 청년 농업인 확대를 위해 청년농업인 영농정착 지

원 강화, 교육과정 개편 등 지원체계를 개선하여 청년 귀농가구 유입이 증가하였다. 2017년 1,352가구 유입 이후 이들이 농업농촌 분야에 정착할 수 있도록 지원하고 있다. 또한, 국산 농산물의 식재료 활용 확대 및 수요창출, 농업 부가가치 제고 등을 위해 식품 및 외식산업 육성 및 농식품 수출 확대, 규제 개선 등 혁신 역량을 강화하기 위한 다양한 정책 수단을 활용하고 있다.

셋째, 국민이 안심하고 소비할 수 있는 안전한 먹거리 공급을 위하여 인증제, 방역강화 등에서 성과를 내고 있다. 친환경 농식품 산업을 꾸준히 육성하고 있고, 안전한 축산물 공급을 위해 그간의 생산성 위주 투자 방향에서 전환하여 국민 건강 증진에 이바지하고 있다. 인증사업자 대상 친환경농업 기본교육 의무화, 친환경축산농가 처분강화 등 친환경 농업에 대한 지원을 지속하고 있다. 특히, AI·구제역 등에 효율적 대응을 위한 선진화된 상시 방역 체계를 마련하고, 선제적이고 과감한 대처로 AI 발생이 대폭 감소(2016~2017년 발생시기: 421건 → 2017~2018년 발생시기: 22건)하였고, 2018년 3월 이후로는 현재까지 비발생상황을 유지하고 있다. 아프리카돼지열병 등 발생한 질병에 대해서도 적극적이고 효과적인 방역 수단을 투입함으로써 성과를 거두고 있다.

넷째, 농촌 특화형 복지 확충 및 지역경제 활성화를 위해 농지연금 제도개선 및 사회보험료 지원을 지속적으로 확대하여 고령농의 생활 안정을 지원하고자 하였다. 농촌마을 주거여건 개선, 읍·면 중심지의 농촌지역 서비스 전달거점 육성으로 농촌생활여건 개선 및 농업인의 삶의 질 향상을 위해 투자하고 있다. 농촌중심지 활성화(통합·선도지구) 사업, 주거개선, 취약지역 개조사업 등이 포함된다. 농촌 주민들의 소득 제고를 위해 농업의 융복합 산업화 및 농촌관광 활성화 등에 대한 지원도 계속되고 있는데, 농촌관광객 수 증가 등을 통해 성과가 나타나고 있다.

나. 임업·산촌 부문

임업 생산액은 최근 감소하는 추세이지만, 단기소득임산물 생산이 증가하였다. 전체 생산액은 2014년 7.8조원에서 2016년 9.2조원까지 증가하였다가 2018년 7.4조원으로 감소하였다. 우리나라 임업 생산은 단기임산물이 주도해왔으며 주요 단기임산물 생산액은 2018년 2조 9,718억원에 이른다. 이와 더불어 목재 생산도 증가하였고 용재 생산액은 높지 않지만 높은 성장률을 보인다. 국산재 생산량은 2009년 3,179m³에서 2018년 4,577m³로 증가하였고 목재자급률도 15.2%로 상승하였다.

〈표 8-7〉 임업 생산액 추이(2014~2018)

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 성장률
총 계	78,159	83,378	92,032	89,652	74,070	-1.33%
순임목	25,118	21,405	21,700	19,503	20,465	-4.99%
토석류	19,214	27,370	36,619	34,601	17,764	-1.94%
용재	4,842	4,676	4,906	5,111	4,606	-1.24%
조림	970	994	909	993	1,119	3.64%
양묘	215	231	234	308	398	16.64%
단기소득임산물	27,800	28,704	27,664	29,136	29,718	1.68%
조경재	6,379	7,360	6,537	6,714	7,044	2.51%
수실류	8,599	7,246	7,077	6,854	6,121	-8.15%
버섯류	2,042	2,441	2,379	2,481	2,405	4.18%
산나물	3,685	3,832	4,060	4,119	4,732	6.45%
약용식물	5,104	5,622	5,387	5,900	6,148	4.76%
기 타	1,991	2,203	2,224	3,070	3,269	13.20%

자료: 산림청, 「2018 임산물 생산조사」

〈표 8-8〉 목재수급 실적

(단위: 천m³, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
목재수급량	26,607	27,612	27,608	27,819	27,978	30,788	30,597	31,772	29,754	30,056
(목재자급률)	(11.9)	(13.5)	(15.2)	(16.2)	(17.5)	(16.8)	(16.1)	(16.2)	(16.3)	(15.2)
원목수급량	8,190	7,942	8,240	8,192	8,654	8,854	8,691	9,003	8,446	7,607
- 국내재	3,176	3,715	4,210	4,506	4,897	5,179	4,914	5,151	4,845	4,577
- 수입재	5,014	4,227	4,030	3,686	3,757	3,675	3,777	3,852	3,601	3,030
(원목자급률)	(38.8)	(46.8)	(51.1)	(54.8)	(56.6)	(58.5)	(56.5)	(57.2)	(57.4)	(60.2)
목제품수입	18,417	19,670	19,368	19,627	19,324	21,934	21,906	22,769	21,308	22,449

자료: 산림청, 목재수급실적(https://www.forest.go.kr/kfsweb/kfi/kfs/cms/cmsView.do?mn=NKFS_02_01_04_03_02&cmsId=FC_000802)

산림복지 서비스에 대한 국민 수요가 증가하여 해당 부문의 인프라 구축에 대한 투자가 꾸준히 이루어졌다. 자연휴양림 및 산림욕장, 치유의 숲에 대한 국민들의 반응은 좋았으며 자연휴양림 이용자 수는 2007년 626만명이었으나 2018년 1,533만명에 이르렀다. 산림복지

서비스 공급에 대한 투자는 모든 국민의 삶의 질 향상에 기여할 뿐만 아니라 관련 산업의 성장을 유도한다. 예를 들어 삼성패션연구소에서 2014년 아웃도어 시장 규모를 7.4조원으로 추산하였다. 또한, 숲해설사, 산림치유지도사 등 산림복지 관련 일자리 창출에도 기여하였다.

〈표 8-9〉 산림휴양 시설 및 이용자 현황

	2014	2015	2016	2017	2018
자연휴양림 시설(개소)	162	165	165	166	170
산림욕장 시설(개소)	184	194	194	195	202
산림휴양림 이용자 수(천 명)	13,954	15,629	15,240	16,713	15,332
수목원(개소)	46	51	52	56	60

자료: 산림청, 「2019 임업통계연보」

산림재해 예방을 위해 산불 및 산사태, 산림병해충 모니터링과 대응에 투자가 이루어졌다. 우선 산림헬기, 산불진화장비를 보충하여 산불 현장의 대응체계를 구축하고, 사방사업과 산림병해충 방제 부분에도 예산을 많이 투자하였다. 진화헬기가 30분내 출동하는 골든타임제를 강화하여 2015~2016년 ‘대형 산불 없는 해’를 달성하였고, 2011년 우면산 산사태 이후 생활권 산사태 취약지역을 집중적으로 관리하여 2015년 ‘산사태 없는 해’를 달성하였다.

〈표 8-10〉 주요 산림재해 발생현황

산림재해	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
산불피해면적(ha)	297	1,090	72	552	137	418	378	1,480	894
산사태 발생면적(ha)	206	824	491	312	70	-	54	94	56
산림병해충 피해면적(천ha)	225	167	137	122	110	101	94	77	81

자료: 산림청, 산사태정보시스템(http://sansatai.forest.go.kr/gis/main.do;jsessionid=GSb1YqCeE3xLapaIuaCMtX8E10Mus4nV7c7tGWB1o1mtODIYV14yXLAcXPteTYzy.ext-fdiswas2_servlet_ldm#mhms4)

다. 식품업 부문

식품업분야는 세 가지 측면에서 성과를 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 식품분야 수출액이 2011년 76억달러에서, 2015년 80억달러, 2018년 93억달러로 성장하였는데, 특히 가공식품의 수출 증가가 두드러지고 있다. 둘째, 식품산업이 규모 면에서의 성장이 이루어졌다. 음식료품제조업은 매출액을 기준으로 2011년 70조 2,082억원에서 2018년 92조 132억원으로 성장한 것으로 나타났다. 셋째, 국가식품클러스터사업 조성을 통해 중소식품업체 성장과 다양한 식품가공업의 성장을 뒷받침하고 있다.

라. 수산·어촌 부문

수산·어촌분야의 성과는 다음과 같이 네 가지 분야에 걸쳐 살펴볼 수 있다. 첫째, 수산물유통 시설 개선사업 면에서 노량진수산물시장 현대화사업, 부산공동어시장 현대화사업, 수산물산지거점유통센터 건립, 산지위판장 현대화사업, 수산물시장시설개선사업 등이 추진되었고, 수산물 위생 및 안전관리 면에서 수산물생산해역위생조사, 수산물질병관리 및 유해생물구제사업, 수산물안전검사체계 구축, 수산물원산지 판별 DB 구축 등이 이루어졌다. 둘째, 수산식품가공단지 조성 등 수산식품 고부가가치전략으로 수산식품 수출이 증가하였다. 가장 대표적인 품목이 김인데, 161백만달러(2011년) → 305백만달러(2015년) → 500백만달러(2017년) → 526백만달러(2018년)로 증가하고 있다. 셋째, 수산자원 관리 및 조성 면에서 연안 수산자원 회복을 목적으로 바다목장조성, 인공어초조성, 바다숲조성, 수산종묘관리사업, 어종별총어획량제도(TAC) 등이 추진되었다. 그리고 친환경 어업 육성을 위한 친환경어구 보급, 에너지 절감장비 지원사업, 자율관리어업육성 등이 추진되었다. 또한 2014년부터 수산자원 관리를 위한 연근해어선 감척사업을 추진하여, 2019년 8월 기준 1,895척이 감척된 것으로 나타났다. 넷째, 어업인의 소득 안정을 위해 수산직불금제도가 운영되어 2019년 현재 조건불리 수산직불금(어가당 연간 65만원), 자유무역협정(FTA) 피해보전직불금, 폐업지원금 등이 운영되고 있다. 특히 조건불리 수산직불금지원은 55만원(2012-2016년) → 60만원(2018년) → 65만원(2019년) → 70만원(2020년)로 증가하여 어가 및 어촌 경제 안정에 큰 도움이 되고 있다.

2. 재정투자의 한계

가. 농업 수익성 악화와 소득 정체

최근 10년간 농가소득의 연평균 증가율은 2.8%이나 농가경제가 전반적으로 개선되고 있다고 보기에는 어렵다. 수익성 악화로 농가소득 상승률이 낮은 편이고, 이전소득 등 정부의 소득지원정책 의존도가 높은 편이다. 특히 농가소득에서 농업소득 비중이 낮은 편인데 농업에 종사하고 있는 농가라 하더라도 농업 이외에서 획득한 소득을 통해 가계를 운용하고 있는 것으로 나타났다. 농업소득이 낮은 원인으로 농산물 무역자유화 및 가속화, 국내 농산물의 낮은 시장경쟁력, 농업투입재 가격 상승, 농촌인구 고령화 등을 들 수 있다. 농가교역조건이 지속적으로 악화되었고 농업부가가치는 정체되어 농업의 수익성을 악화시키고 있다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 농가의 정부정책에 대한 의존도가 높은 만큼 보다 효율적인 정책 수행이 요구되며, 스마트 농업 등에 대한 투자, 국내 농산물 수요기반 확충 등 농업수익성을 제고하는 한편 지속가능한 농업·농촌을 위한 환경친화적 정책 도입이 필요하다.

〈표 8-11〉 농가소득항목별 추이

(단위: 천원)

구분	농가 소득	경상소득								비경상 소득
		(A+B+C)	농업소득(A)			농업 외소득(B)			이전소득 (C)	
			총수입	경영비		겸업 소득	사업외 소득			
2007	31,967	26,462	10,406	26,102	15,696	11,097	2,959	8,138	4,959	5,506
2008	30,523	26,296	9,654	25,843	16,189	11,353	2,900	8,453	5,289	4,227
2009	30,814	27,307	9,698	26,621	16,924	12,128	3,296	8,832	5,481	3,507
2010	32,121	28,654	10,098	27,221	17,123	12,946	3,467	9,480	5,610	3,467
2011	30,148	27,155	8,753	26,457	17,704	12,949	3,653	9,296	5,453	2,993
2012	31,031	28,326	9,127	27,589	18,461	13,585	3,966	9,619	5,614	2,705
2013	34,524	31,584	10,035	30,648	20,613	15,705	4,182	11,523	5,844	2,940
2014	34,950	31,922	10,303	32,179	21,875	14,799	3,751	11,048	6,819	3,029
2015	37,215	34,101	11,257	33,654	22,398	14,939	3,733	11,206	7,906	3,114
2016	37,197	34,103	10,068	31,279	21,211	15,252	3,855	11,397	8,783	3,095
2017	38,239	35,218	10,047	30,580	20,533	16,269	4,406	11,863	8,902	3,022
2018	42,066	39,763	12,920	35,757	22,837	16,952	5,398	11,554	9,891	2,302

자료: 농림축산식품부, 「2019 농림축산식품 주요통계」

나. 청년농 유입·정착의 한계

현재 농가 중 60세 이상의 고령 농가 비중은 증가하고 있으나 40세 미만의 청장년 농가 비중은 감소하고 있어 농업인의 고령화와 청년농 부족 문제가 심화되고 있다. 고령 농가 비중은 2000년 40%대에서 꾸준히 증가하여 2015년 62.2%에 도달하였으며 청년농가 수는 2000년 9만 명대에서 지속적으로 감소하여 2015년 1만 명대에 이르렀다. 청년 농가 비중은 전체 농가 중 1.3% 정도밖에 되지 않는다.

이에 따라 정부에서는 2019년 예산 편성 시 청년창업농을 육성하기 위한 방향을 고려하여 재정을 투입했으며 청년농의 정착을 위해 ‘청년농업인영농정착지원 사업’, ‘귀농귀촌활성화지원 사업’, ‘청년농촌보급자리조성 사업’ 등의 사업에 예산 편성이 이루어졌다. 뿐만 아니라 최근 강조되고 있는 스마트팜과 관련하여 스마트팜 청년창업보육센터, 임대형 스마트팜 사업을 운영하여 초기 영농진입 시 자본 등 경제적 어려움을 해소하고 안정적인 정착이 가능할 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 정부에서 청년창업농의 유입을 위한 지원 사업을 다양하게 확대하고 있으나

아직 지역 단위에서 농업인력 육성체계를 구축하는 데 부족함이 있다.

다. 농촌복지서비스 접근성 한계

농어촌주민을 위하여 체감형 복지서비스가 지원되고 있으며 예산투입이 전년 대비 9.8% 증가하였다. 농번기 주말돌봄방, 아이돌봄센터, 100원 택시, 영농도우미 등 보육 및 주거, 교통, 인력 등 다양한 분야에 대한 복지가 이루어지고 있다. 주말돌봄방 19개소, 아이돌봄센터를 39개소로 확대, 군지역 100원 택시 확대 등 체감형 농촌복지를 확충하기 위해 예산이 증액되었다.

그러나 실질적인 서비스 체감도는 낮다는 문제가 있다. 복지 및 보건의료서비스 등 접근성에 한계가 있는 농업·농촌의 특성을 제대로 반영하지 못하여 농촌주민의 서비스 체감도가 떨어진다. 또한 현재 농촌 인구의 고령화, 농가경제 악화, 다문화가정, 마을공동체의 사회복지 기능 약화 등으로 복지 수요는 급증하고 있지만 노령인구, 다문화가정에 대한 정책과제는 부족한 실정이며 이는 향후 사회 문제로 부각될 가능성이 있다. 농촌 거주 다문화가정 학생수는 7세부터 18세까지 28,622명으로 전체 다문화가정 학생수의 3분의 1 수준이나 정부 지원의 사각지대에 놓여있다. 또한 농촌 보건의료 서비스와 관련하여 의료기관의 90% 이상이 도시에 편중되어 있으며 공중보건의사의 급감으로 대안 마련이 필요하다.

라. 환경친화적 축산업 미흡

그동안의 축산부문에 대한 재정투자를 통해 축산농가의 소득안정, 국내 축산업 경쟁력 제고, 안전한 축산물의 안정적 공급 등의 성과가 있었다. 반면 가축분뇨에 의한 악취 및 환경오염 문제가 지속되면서 환경친화 축산에 대한 사회적인 요구가 높아지고 있으나 이에 대한 대응이 미흡한 수준이다. 또한 구제역, 조류인플루엔자 등 가축전염병의 빈번한 발생으로 막대한 정부 예산이 투입되었으며 축산업 및 연관산업에 큰 피해를 입혀 효율성에 대한 비판이 제기되고 있다. 이에 정부는 관련된 제도를 도입하거나 개정하여 환경문제와 가축질병 문제에 적극적으로 대응하고 있지만, 관련 융자사업의 경우에는 금리부담과 신규사업에 대한 수요 부족 등의 이유로 불용액이 발생하고 있는 등 사업 실효성 제고가 필요한 시점이다.

사양관리와 환경관리를 동시에 가능하게 하는 스마트축사를 보다 확대하고 동물복지형 축산 확대를 통해 축산 사육환경의 근본적 개선 노력이 더욱 필요하다. 이외에도 가축방역의 사각지대를 지속적으로 발굴하여 해소하고 사전 예방조치와 초동 방역체계를 더욱 강화하여 가축질병 예방 노력을 더욱 강화해야 한다.

마. 산림업 경제성·수익성 미흡

먼저, 산림 및 산지의 경제적 자원으로써의 활용도는 여전히 낮다. 산림자원 미성숙이라

는 한계도 있지만 국내재는 주로 펄프나 보드류 제조 원료 등의 저급재로 제공되며 제재목 공급 비율은 17%에 불과하다. 또, 임목 가격이 낮아 임업 수익성이 떨어지며 산주들의 산림경영 의욕도 낮은 편이다. 임업 수익성을 향상시키려면 국내재가 고급재로 쓰일 수 있도록 국내 임업과 제재업의 연계성이 강화되어야 한다. 현재 우리나라의 임업생산 수준은 우리나라보다 국토 및 산림면적이 좁은 국가들보다 적은데, 이는 그만큼 아직까지 산림자원이 성숙하지 못하다는 의미이다. 십수년 내에 산림자원의 성숙을 이룰 것으로 예상되기 때문에 이에 대비하여 인프라 구축에 투자해야 한다. 특히 임도의 경우 산림경영에서 중요한 기반시설임에도 불과하고 지자체 예산에서 타 계정에 포함되어 다른 용도로 사용되는 경우가 많아 임도 신설이 원활히 이루어지지 않는다.

우리나라 임업의 수익성 저하 요인에는 임업 방식상 문제도 있다. 기준 면적 1ha에 대해 표준 시업을 가정하면 조림비용으로 약 650만원, 몇 차례 육림비용으로 300만~500만원이 필요하지만 50년 벌기령의 임목을 벌목·판매하였을 때 산림경영인이 실질적으로 얻게되는 수익은 약 500만원에 미치지 못한다. 현실에서 500만원보다 훨씬 낮은 100만~300만원을 수취하는 경우도 많다. 높은 수준의 조림·육림 보조금 지원으로 임업을 유지하고 있지만 지속가능하다고 볼 수 없다. 지속가능한 성장을 위해 단벌기(短伐期) 개별(皆伐) 방식의 임업은 산림경영주에게도, 사회적으로도 바람직한 형태가 아니다. 현행 시업체계는 40~50년 임령에서 개별하는 형태로 이상(理想)으로 생각하는 유럽의 숲으로 조성하는 것은 불가능하다. 이에 따라 임업 방식의 전환이 검토되어야 할 시기이다.

〈표 8-12〉 주요 선진국과 임업 비교(2017년)

(단위: 천ha, %)

	산림면적 ¹⁾ (천ha)	산림비율 (%)	원목생산량 (천 m ³)	면적당 원목생산량 (m ³ /ha)	임도밀도 (m/ha)	사유림면적 (천ha)	ha당 임목축적 (m ³)
한국	6,184	63.7	4,913	148.0	3.3	4,250	148.4
일본	24,958	68.5	21,328	170.1	13	14,790	170.1
오스트리아	3,869	46.1	17,647	299.0	45	3,137	298.5
독일	11,419	32.8	55,613	321.0	46	5,487	320.8

주: 1) FAO의 '2015년 세계산림자원 평가'를 기준으로 함
자료: 산림청, 「2018 임업통계연보」

바. 식품업의 국내 농산물 연계성 부족

가공식품의 수출증가는 식품산업의 성장을 견인할 것으로 기대되지만, 우리나라 가공식품은 원료를 해외에서 조달하는 해외 의존도가 높기 때문에 수출증가로 인한 국내 농산물

수요 증대와 같은 파급효과를 기대하기에는 한계가 있다. 2017년 기준 국내 식품제조업의 국산 원재료 사용량은 무게 기준으로 31.4%, 금액기준으로는 41.7%를 차지하고 있다. 무게 기준으로는 2014년부터 2017년까지 큰 변화가 없었던 반면, 금액 기준으로는 이 기간 동안 47.0%, 44.1%, 43.9%, 41.7%로 계속해서 줄어들고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 식품산업의 성장을 통해 국내 농업부문의 동반 성장을 유도하기 위해서는 새로운 정책 도입이 절실히 필요한 상황이다.

사. 식품기업의 낮은 영업이익률 및 경영여건 악화

식품산업의 외형적인 성장에도 불구하고, 식품기업의 경영여건은 상대적으로 열악한 상태에 놓여 있다. 2019년 기준 식품기업의 매출액 영업이익률은 4.25%로 나타났는데, 이는 전체 제조업 매출액 영업이익률 7.59%에 비하면 눈에 띄게 낮은 수준이다. 특히 중소기업의 매출액 영업이익률은 대기업에 비해서 더 작는데, 대기업이 4.61%인 것에 반해, 중소기업은 3.84%로 나타났다. 이는 전체 제조업 중소기업 영업이익률 4.44%보다도 낮은 수준이다. 이는 그렇지 않아도 영세한 식품기업들의 경영여건을 악화시켜 장기적인 측면에서 수출정책과 식품안전정책의 근간을 어렵게 만들 가능성이 있다.

아. 수산물에 대한 소비자 신뢰도 하락

국내 소비자들의 수산물 소비가 정체되어 있는데, 이에 대한 여러 가지 이유들 중 수입 수산물에 대한 소비자의 신뢰 하락과 주기적으로 발생하는 수산물 안전관련 이슈가 주요 원인들로 나타나고 있다. 따라서 국산 수산물의 식품안전성 확보를 위한 유통구조 개선 및 저온유통시스템 구축, 산지위판장, 도매시장, 전통시장 등에서의 수산물 저온유통을 위한 시설개선 및 온도관리시스템 구축이 필요하다. 또한 수입수산물에 대한 검역 및 원산지관리 강화를 통한 소비자의 신뢰 회복이 중요한데, 소비자의 관점에서 소비자가 이해가능한 수준의 수입수산물 위생관리가 필요한 시점이다.

자. 어획량 감소로 인한 어촌과 어항의 쇠락

연근해 수산물의 어획량 감소와 수산자원관리 강화 추세에 따라 어획량 증대를 통한 어촌과 어항의 활성화는 현실적으로 어려운 상황에 직면해 있다. 따라서 어가경제의 어려움이 발생하고, 어촌의 쇠락 문제가 뒤따르고 있다. 이에 대응하기 위해서는 여러 가지 정책이 필요한데, 먼저 수산식품의 고부가가치화를 통해 저가격 대량어획이 아닌 고가격 적정어획으로 수산물 생산정책 변화가 필요한 시점이다. 어촌의 경제적 뒷받침을 위한 어촌뉴딜 300사업의 성공적인 추진을 위해서 어촌별 특성을 반영한 정책이 필요하다. 예를 들면, 도서지역 어촌의 활성화를 위해서 가장 시급한 것 중 하나가 통행자유권의 확보인데, 이를 위해

접안시설의 확충과 여객선의 운행 횟수 확보가 필요한 상황이다.

제3절 정책환경 변화와 쟁점

1. 여건변화 및 전망

최근 우리 사회에서 저출산 및 고령화 등 인구구조 문제뿐 아니라 저성장, 고용부진, 양극화 등의 경제 구조적인 문제가 심화되고 있으며 대외적으로도 불확실성이 커지고 있다. 노령화 등 농업 구조적 문제도 심각하지만, 개도국 지위 전환으로 농업 수익성 악화가 전망된다. 개도국 지위 전환은 농가경제에 위기요인으로 인식되므로 효율적이고 실효성이 있는 소득안전망 구축이 필요한 시점이다. 농산물 무역자유화 및 가속화, 국내 농산물의 낮은 시장경쟁력, 농업투입재 가격 상승, 농촌인구 고령화 등으로 농가 수익성은 악화되고 농업성장이 정체되어 있으며 도농소득격차는 더욱 심화될 전망이다.

코로나19는 우리 사회 다양한 분야에 영향을 미칠 것으로 예상되고 농림수산분야에서도 그 영향이 있다. 비대면 트렌드로 외식업수요 급감하고 학교급식이 중단되기도 하였다. 필수재인 농식품의 가정내 소비 확대로 친환경농산물, 온라인 구매, HMR식품 수요가 증가하였지만, 경기가 장기적으로 침체될 경우 가계소득 감소로 농식품 수요 감소 발생이 예상된다. 외국인 노동력 이동이 중단되면서 고령자 등 외국인 근로자 의존도가 높은 생산부문에 일손부족의 문제가 발생할 전망이고, 국제 곡물 수급 상황이 안정적이지만 국제물류 차질, 수출제한 조치 강화, 환율 상승에 따른 수입단가 상승 등의 우려는 여전하다. 코로나19 확산 방지를 위한 이동제한 등에 따른 물리적 거리로 인한 서비스 공급 한계가 공유경제로 효율성을 보완해 왔던 농촌경제 및 복지에 악영향을 미치고 있고, 농촌관광도 크게 위축될 전망이다.

이러한 여러 여건 변화에서 농정의 세부적 전망은 다음과 같다. 공익직불제 개편과 함께 농가경영안정 프로그램의 목표가 조정될 전망이다. 쌀(고정,변동)직불제는 가격 하락시 농가 수취가격을 보전하여 경영안정에 기여하였으나, 공급과잉 심화 및 중소농소득안정 기능 미흡 등 한계가 노정되었다. 면적에 비례한 지급체제로 대규모 쌀 농가에 직불금 지원이 편중되어 쌀 이외의 농가와 중소규모 농가의 소득안정 기능이 미흡하다. 2017년 1ha미만 쌀 농가(72%)는 직불금의 29% 수령, 3ha 이상(7%)은 38%를 수령함으로써 전체 농가의 소득안정정책으로는 한계가 있었다. 1인당 쌀 소비량은 2000년 이후 연평균 2.38%씩 감소하는 등 쌀 수요 감소 추세가 지속되면서, 쌀의 구조적 공급과잉이 계속되고 있어 개편이 필요한 시점이다.

지속가능한 농업에 필요한 혁신성장 견인을 위한 스마트농업의 중요성이 증대되고 있다. 농업 부문의 혁신 성장을 위해 농업 및 전후방연계 산업 전반의 스마트화를 추진 중에 있으며, 스마트 팜을 비롯한 관련 저변이 확대되는 추세이다. 특히, 스마트 팜은 지속적으로 확대되고 있고, 시설원예 중심의 스마트 팜에서 축산(스마트축사)·발농업으로 확산을 통해 농업분야 혁신성장에 기여 요구된다. 염해간척지(농업진흥구역 내), 농업진흥구역 외 농지 등 농촌 지역의 공간, 자원을 적극 활용하여 신재생에너지 활성화를 도모할 전망이다.

은퇴한 베이비붐 세대와 청년층의 귀농·귀촌 증가하고 있다. 장년층은 은퇴 후 소규모 농업에 종사하며, 특히 청년층은 직업선택의 일환으로 창농, 취농의 형태로 귀농하는 수가 증가하고 있는 것이 최근 변화된 추세이다. 그럼에도 불구하고 농촌지역 과소화 진행으로 생활서비스는 여전히 취약하다. 상대적으로 각종 생활 여건이 불편한 원격 면 지역을 중심으로 과소화·고령화가 심화되고 있으며, 현 추세대로 농어촌 중심지로 인구가 집중되고, 배후마을 인구 감소가 계속되면 생활서비스 취약지역도 증가할 것으로 전망된다.

과거 축산물 공급 부족 문제를 겪었던 상황에서는 가축분뇨로 인한 악취, 환경오염, 축산물 안전성 등에 대한 문제가 심각하게 생각되지 않았다. 그러나 소득 수준 향상, 도시화 진행으로 친환경 축산, 축산물 안전성 확보, 가축 방역체계 강화 등에 대한 요구와 함께 공장형 밀식 사육에서 벗어난 동물복지를 고려한 축사 환경 변화가 필요하다는 목소리도 커지고 있다.

가축전염병 발생은 축산물 수급 불안정 및 축산물 안전성 문제와 밀접하게 연관되어 있을 뿐만 아니라 국가 경제 전반에 걸쳐 방대한 피해를 입히고 있어 사회적 관심도가 매우 높은 문제이다. 환경 관련 이슈와 축산물 안전성 관련 이슈 역시 근래 들어 언론에 등장하는 빈도가 높아지고 있다. 앞서 말한 축산 관련 이슈에 대한 사회적 관심이 높아지고 있기 때문에 축산정책은 이러한 사회적 관심에 초점을 두고 대응하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

기후변화로 인해 산불 피해 가능성이 증가하고 있다. 건조일수 및 강풍이 증가하여 산불이 대형화되고 있으며, 등산객 증가로 인위적 발화의 위험성이 증가하고 있다. 2018년 산불 피해면적은 894ha이며 연간 건조일수는 10년 평균 121일로 연차별로 변동이 있지만, 산불 피해면적이 꾸준히 증가하고 있어 재해에 대한 대비 부문의 투자가 필요한 전망이다.

우리나라 주요 수출대상국의 식품 수입에 있어서 식품안전문제가 비관세장벽으로 보다 많이 활용되고 있는 실정이며, 또한 국내에서도 식품의 안전성 강화가 보건 및 식품관련 정책의 핵심이 되어가고 있다. 반면에 국내 식품산업은 외형적인 성장에도 불구하고, 식품기업들의 낮은 영업이익률로 경영환경이 어려워지고 있어, 식품안전문제에 대한 능동적 대처 및 추가적인 투자가 점차 더 어려운 실정이다. 따라서 지속적인 수출 증대를 이루고 국내외 강화되는 식품안전성 표준을 따라가기 위해서는 식품기업들의 영업이익률 제고를 위한 방안 마련 및 식품안전 설비 및 교육에 대한 정부의 지속적인 투자가 필요한 상황이다. 현재

식품업 부문에서는 식품산업 진흥보다는 수출촉진에 더 많은 투자가 이루어지고 있는데, 향후 식품안전 강화를 비롯한 국내의 식품산업 진흥에 보다 많은 사업과 예산 투입이 필요한 상황이다.

국내 식품관련 정책에 있어서 식품산업과 농업부문의 동반 성장이 중요한 이슈인데, 정작 식품기업들은 비용 절감을 위해 국내산 원물보다는 수입 원물의 사용 비중을 늘리고 있는 추세이다. 식품산업의 국내산 원물 사용 비중을 금액 기준으로 보면, 2014년부터 2017년까지 47.0%, 44.1%, 43.9%, 41.7%로 계속해서 줄어들고 있는 추세이다. 향후 식품산업과 국내 농업생산부문의 동반 성장을 위해서는 식품산업과 국내 원물의 연결 고리가 더 강화되어야 하는 시점이다.

수산부문에서는 향후 연근해 수산물의 어획량이 감소하고 수산자원 관리가 지속적으로 강화될 것이다. 이는 어획량 증대를 통한 어촌과 어항의 활성화가 현실적으로 어렵게 되며 어가 및 어촌 경제 활성화를 위해 다른 측면에서의 지원 및 사업이 이루어져야 할 것이다. 일본 원전사태와 같은 요인들로 소비자의 수산물 안전성에 대한 인식이 높아짐에 따라 소비자의 신뢰 회복을 위해 수입 수산물 검역 및 원산지관리 강화가 필요하다. 또한 국내 소비자의 수산물 소비패턴이 간편화, 고급화로 변화함에 따라 소포장, 반조리 가공 수산물 개발, 수산식품의 고부가가치화를 위한 투자가 요구되며, 뿐만 아니라 기후 변화로 인해 연근해 어종이 변하고 있어 이에 대응하기 위한 어업기술 개발이 필요한 상황이다. 현재 수산식품 고부가가치전략으로 수산식품 수출이 증가하는 상황이며 수산물 수출 확대를 위해 해외시장에 대한 정보 수집과 시장개척의 중요성이 더욱 커질 것으로 전망된다. 따라서 단순히 수산물 수출에서 벗어나 우리나라 문화를 연계하여 장기적인 수출전략을 수립할 필요가 있다.

2. 자원 배분 관련 쟁점

식품업부문은 다음과 같은 두 가지 측면에서 자원 배분 관련 쟁점을 살펴볼 수 있다. 첫째, 식품산업진흥(외식업 포함)과 농식품 수출확대라는 두 가지 맥락에서 세부정책별로 나뉘어져 있는 구조이다. 산업진흥정책은 주로 가공식품을 대상으로 하고 있으며, 수출확대는 주로 신선식품(농수축산물)을 대상으로 하고 있다. 여기서 발생하는 쟁점은 첫째, 신선식품을 명시적으로 식품진흥정책 대상으로 포함할 것인가 그리고 이 경우 정책의 주요 목표 설정 필요한 상황이다. 현재 식품진흥정책의 대상으로 포함되어야 할 안전성 및 위생 관리, 친환경·고품질 농산물 생산 및 공급 관련 정책은 일반 농업정책으로 분류되어 운영되고 있다. 또한 생산자인 개별 농가와 중소식품기업에 대한 식품정책은 산업진흥정책이자 곧 식품안전 및 품질 향상 정책이 되어야 할 것이다. 둘째, 현재 식품부문 예산은 대부분

농식품 수출촉진사업에 집중되어 있다. 이 수출촉진사업 예산 중 가공식품보다는 신선농산물 수출촉진사업의 비중이 월등히 크고, 대부분 원료를 구매하는 데 필요한 자금을 융자해주는 형태로 집행되고 있다. 원료농산물의 수출은 국내 식품산업과 부가가치에 미치는 파급효과가 상대적으로 적으며, 이마저도 신선농산물의 수출 증대 효과는 시간이 지남에 따라 점차 감소하고 있는 상황이다. 따라서 수출촉진을 위해 보다 긴 안목에서의 정책이 필요한 상황이며, 또한 수출촉진 사업보다는 국내의 식품산업 진흥에 더 많은 사업과 예산 투입이 필요한 상황이다.

수산·어촌부문은 다음과 같은 측면에서 자원 배분 관련 쟁점을 살펴볼 수 있다. 연근해 수산물의 어획량 감소와 수산자원관리 강화 추세에 따라 수산자원을 확보하고 나아가 기후변화에 따른 어종 변화에 대처하기 위한 어업기술 개발이 필요한 상황이다. 이에 양식 기술 증진을 위한 R&D가 필요하고, 우리나라 연근해의 갯녹음현상을 예방하고 바다생태계 회복을 위한 해조류 발굴 및 해중립 조성기술 개발이 필요한 상황이다. 또한 연근해를 넘어서 원양어업에 보다 중점을 둘 필요가 있는데, 수산자원의 보호가 강화되는 국제사회 추세를 긴밀하게 모니터링하여 우리나라가 불법조업국으로 지정되지 않도록 원양어업계에 대한 지속적인 지도활동이 필요하다고 볼 수 있다.

Ⅱ 향후 자원 배분 방향

1. 기본방향

농림식품 분야 자원 배분 기본 방향은 생산성 증대, 농촌개발중심 지출에서 환경을 중시하는 지속가능한 농업으로 전환하는 데 있다. 여건 변화를 고려했을 때 환경친화적 지속가능한 농업에 기여할 수 있는지 여부와 최종 소비자인 국민에 미치는 영향 여부를 중심으로 지출확대와 지출구조조정이 필요한 분야를 구분할 수 있다. 중점적으로 관리해야 할 과제는 ① 공익직불제를 중심으로 한 농업인 소득안정 및 생태·환경보전 등 농업·농촌의 공익기능 증진 ② 스마트 농업, 그린바이오 등 신산업 육성 ③ 농업 벤처 등 창업지원 등 청년농업인력 육성 ④ 로컬푸드, 사회적 농업 등 농업 연계 지역사회 활성화 ⑤ 5대 유망식품 육성을 통한 식품산업 확대로 정리된다. 이러한 중점 과제를 위한 자원 배분의 기본 방향은 다음과 같다.

첫째, 사람·환경중심의 포용농정 실현을 위해서는 현행 직불제를 농업·농촌의 공익증진 역할에 대한 기여를 강화하는 방식으로 전환하여야 한다. 즉, 현재 기본형에서 선택형으로의 전환이 필요하다. 또한 규모가 작은 농가 비중이 높은 농업 현실에서 중소농의 경영안정 대책을 강화할 필요가 있다. 다음으로 국민들에게 안전한 농산물을 안정적으로 공급하기 위한 방안 마련이 필요하다. 식품과 국내농산물 연계를 강화하는 한편, 국가 및 지역 단위의 먹거리기본계획을 수립하여 로컬푸드와 연계한 국내 농산물 수요기반 확충이 필요하다. 식품 영양 취약계층에 로컬푸드와 연계하여 다양한 방식으로 농산물을 공급할 수 있는 방안도 생각해 볼 수 있다. 농업·농촌의 환경 및 자원 보전 측면에서 지속가능성 제고를 위한 방안 마련도 필요하다. 자율적 농업·농촌환경프로그램을 도입하고, 친환경농업 및 동물 친화적 축산업 육성을 위한 재정 투자도 뒷받침되어야 할 것이다.

둘째, 농식품산업의 성장을 견인할 수 있는 농식품산업의 혁신을 위한 재정투자가 필요하다. 생산, 유통, 소비를 연계하는 데이터 기반의 수급관리를 강화하고, 스마트·데이터 인프라 확충을 위한 R&D 투자와 인력 양성을 위한 재정 투입이 필요하다. 특히 스마트 농업 강화를 통해 ‘편리한 농업’을 지향함으로써 다양한 규모의 농가에서 스마트 기술을 활용할 수 있도록 해야 한다. 농업의 스마트화를 위한 투자와 식품산업을 신성장동력 창출 산업으로 견인하기 위해서는 기능성식품, 특수식품, 간편식품, 패푸드, 친환경식품 등 소비자의 수요에 맞는 유망식품분야 육성을 위한 투자와 기반 조성이 뒷받침되어야 할 것이다.

셋째, 지속가능한 농촌 구현을 위해서는 사회적 경제 중심의 농촌사회 혁신 활동을 촉진하고, 청년일자리 창출과 귀농귀촌을 통합 관리할 수 있는 플랫폼 구축도 필요하다. 농촌경

제 다각화 차원에서 농어촌 재생에너지 활성화, 바이오에너지 활성화와 로컬푸드, 농촌융복합산업 육성을 통한 지역순환경제 활성화 방안도 마련되어야 할 것이다. 또한 고령화에 대응하여 농촌 생활서비스 및 복지 혁신을 위한 재정투자도 이루어져야 할 것이다.

넷째, 식품산업은 여전히 국내 농업과의 연계가 상대적으로 만족할 만한 수준은 아니다. 단기적인 원료이용 측면에서의 국내 농업과의 연계강화와 함께 중장기적으로는 식품산업 전반의 성장을 통한 국내 농업의 수요 확대 측면에서의 긍정적인 영향을 확대해 나갈 수 있는 방향에서 재원 배분을 고려할 필요가 있다. 또한, 식품산업의 육성은 협의의 식품기업만이 아닌 식품 연관산업의 육성과 인프라 등 체질강화를 지속적으로 추진해야 한다. 이와 함께 국민들의 건강하고 건전한 식생활을 확보하고 지원하는 방향으로 강화해 나갈 필요가 있다.

다섯째, 중장기적 시각에서 수산분야의 가장 중요한 이슈는 수산자원관리, 어업인 소득 안정, 스마트양식산업, 어촌뉴딜 300사업 등 4가지로 요약될 수 있으며, 이 부분에 대한 투자가 이루어져야 할 것이다. 수산자원관리는 어선의 감척사업, 친환경어구 보급 등과 연결되어 있으며, 어업인 소득 안정은 어업과 어촌의 생존을 위해 가장 기본적으로 투자해야 할 대상이다. 스마트양식산업은 연근해어업 생산량 증대가 어려운 상황에서 지속가능한 수산업과 수산업의 영역 확대를 위해 필수적인 사업이라 할 수 있다. 그리고 어촌뉴딜 300사업은 어촌의 기반시설을 정비하고 어촌의 소득증대를 통해 경제적 기반을 구축하는 것을 목적으로 하고 있으며, 곧바로 어촌어항 활성화와 연결되어 있는 사업이다.

2. 투자 확대 부문

환경보전, 공동체 유지, 경관 등 공익적 기능을 강화하여 지속가능한 농림업 성장에 기여하고, 다양한 분야에서 일자리가 창출될 수 있는 프로그램, 국민에 미치는 영향이 큰 부문의 투자 확대가 필요하다.

첫째, 농가경영안정 프로그램의 확대가 필요하다. 농가경영안정 프로그램에는 직불제뿐 아니라 재해보험, 정책자금 이차보전, 경영회생사업 등이 포함된 경영안전망 정책군으로 전체 정책군의 효율적 구성을 통해 생산안정에 기반한 농가의 공익적 역할을 제고할 수 있도록 해야 한다. 또한, 개도국 지위 전환 등 외부여건에 대응한 농가경영에 영향을 미칠 요소가 전망되어 총지출이 증대될 필요가 있다.

둘째, 농촌복지 및 지역 활성화 프로그램은 최근 귀농귀촌 인구가 증가하는 등 농촌을 둘러싼 여건 변화를 반영하여, 농촌의 정주환경 개선 및 주민 삶의 질 향상을 위한 복지서비스 효율성 제고 및 농촌산업 육성 사업의 확대가 필요한 시점이다. 특히, 4차 산업혁명 등 기술을 활용한 교육, 의료, 복지서비스 접근성 개선 등에 대한 투자가 필요한 시점이다.

고령화 추세가 지속될 것으로 예상되는바, 농촌 고령자 대상의 복지서비스는 지속적으로 확대할 필요가 있다. 베이비붐 세대의 은퇴로 농촌의 정주수요가 증가하고 있으며, 이에 따라 정주공간으로 유지 가능한 취약지역에 대한 정주환경 개선 사업을 지속적으로 추진할 필요가 있으며, 이는 국토의 효율적인 관리와 국가 균형발전 가치에도 부합하고 있다.

셋째, 지역농업 특성화 프로그램은 농업기술 R&D의 성과 제고를 위하여 기존 중앙중심의 R&D에서 현장의 수요를 빠르게 반영하고 참여할 수 있는 지역단위 R&D로의 전환 필요성이 제기된 배경에서 투자가 필요하다. 농촌지역의 소멸은 지방소멸과 직결되는 문제이며, 지자체의 존립 기반을 위협하는 요인으로 작용하고 있다. 이에 따라 농업과 농촌을 통합한 지역농업 활성화는 지자체의 유지 및 지방소멸의 완충작용 역할을 담당하며, 지역의 농업 혁신역량 강화를 위해 본 프로그램을 확대할 필요가 있다.

넷째, 산림자원보호 프로그램은 국민의 생명을 보호하고 안전을 도모하는 핵심사업으로 산사태, 산불, 병해충 방제에 정책 효과를 내고 있고 기후변화 등에 따라 높아진 산림재해 가능성과 예상 규모를 고려했을 때 예산 증액이 필요하다.

다섯째, 농업신산업 육성 프로그램은 농업 관련 전후방산업 구조 변화에 대응하고, 정부의 에너지 정책 기조 등을 고려할 때, 확대될 필요가 있는 프로그램이다. 단, 일부 단위사업의 경우 추진과정에서 나타나는 문제점들을 고려하여 사업 확대 여부를 검토할 필요가 있다. 스마트 농업 육성, 신재생에너지 보급, 농기자재산업 육성 등은 농업·농촌의 새로운 성장동력 확보 및 산업 경쟁력 강화 관점에서 지속적으로 추진되고 확대될 필요가 있다. 신재생에너지 보급 사업의 경우 농촌 태양광 확대에 따른 경관 훼손, 토양 등 환경오염, 주민 안전성 우려 등 다양한 사회갈등 발생 가능성이 높은바, 사업 확대 속도를 조절할 필요도 존재한다. 마지막으로 농생명자원사업 육성사업의 경우 도시농업 활성화 사업으로만 구성되어 있는데, 프로그램 목표를 고려할 때, 바이오 소재 등 농생명자원 관련 산업 육성 내용으로 보완되어야 한다.

여섯째, 농업인력 육성 및 창업지원 프로그램은 농업 성장 및 지속가능성을 위한 인적기반 확보를 위해 관련 프로그램 예산 증가가 필요하다. 농업 인적기반을 유지하는 것은 농업의 지속가능한 성장을 위해 중요하며 농업인력 육성에 투자함으로써 일자리 창출과 고용확대를 통한 국민생활 개선을 기대할 수 있다. 뿐만 아니라 농업인력의 양성은 농촌의 공동화를 방지하고 농촌 사회유지에 기여할 수 있다는 점에서 매우 중요한 정책과제이다. 다만, 위탁영농과 고용노동의 비중이 커지고 있는 점에서 농업경영주를 양성하기 위한 교육뿐만 아니라 다양한 집단을 대상으로 지원 프로그램의 다변화를 모색할 필요가 있다.

일곱째, 농업기초기반 및 실용화 기술개발 프로그램은 농업기술과 ICT의 융합은 농업생명공학기술과 더불어 미래 농업 경쟁력을 결정하는 핵심 수단으로 부상하는 배경에서 ICT 융복합 기술의 농업·농촌분야 접목을 통해 새로운 가치 창출이 시급한 과제라는 점에서 투

자 확대가 필요하다. 곤충과 미생물자원을 활용한 고부가 생물 신소재 개발과 이를 통한 고부가 천연 바이오산업 확산과 새로운 글로벌시장 창출 확대가 필요하고 기후변화와 노동력 감소 등 농업부문이 직면한 도전과제에 효과적으로 대응하려면 기후 적응 작물개발, ICT를 접목한 병해충 예찰과 재배기술 개발, 밭농업의 소형 기계화 등 기후 스마트한 농업체계 구축이 중요한 시점이다. 국내의 경우 고부가 바이오소재 개발 분야 R&D 투자를 확대하였으나, 글로벌 시장을 선도 가능한 농생명 소재 활용 바이오 산업체 육성이 부족한 점에서 투자 확대가 필요하다.

여덟째, 전문인력양성 프로그램은 농업의 지속성을 확보하기 위하여 농업인력 양성이 필수적이다. 빠르게 진행되고 있는 농업노동력 감소에 대응하여 적극적인 전문농업인력 육성이 필요하다. 스마트팜과 같은 높은 수준의 자본과 기술을 요구하는 농업이 확산됨에 따라 귀농·귀촌자의 기술수요 관련 니즈를 파악하여, 농업 전문성을 함양하고 관련 네트워크를 구축할 수 있는 프로그램 제공이 필요하다. 특히, 스마트팜이나 시설농업, 축산업과 같이 높은 수준의 전문기술을 요구하는 품목 비중이 증가하고 있어, 이에 대응한 개발된 기술을 활용하여 농업분야에서 새로운 가치를 창출하는 생산인력 및 관련 기술 유통인력 양성이 시급하다.

아홉째, 산림자원 및 산업육성 프로그램은 숲의 가치 창출을 극대화하여 임업인의 소득을 증대하는 내용으로 산림분야의 핵심 사업이다. 순환의 병목을 해결하기 위해서는 과감한 벌채를 통한 수종 갱신, 목재 대량 수요처 창출, 산림경영에 대한 지원 조건 강화 등 전체적인 체질 개선이 필요하며, 이를 위한 예산 구조 변경 및 확대가 필요하다.

열 번째, 식품업 부문은 국가의 근간 1차 산업인 농업과 직접적으로 연결되어 있으며, 농어민들의 소득과 삶의 질과도 연결되어 있다. 또한 식품관련 기업들이 대부분 중소기업임을 감안할 때, 식품산업의 성장과 농식품 수출확대는 국내 중소기업 활성화와도 연결되어 있다. 그동안 이 부문에 대한 지속적인 투자로 농식품 수출의 증대, 식품산업 성장, 고용 확대 등의 가시적인 성과가 있었다. 따라서 이 식품부문을 “핵심”으로 설정하고, 단기적인 다양한 정책들의 나열식 추진을 넘어서 중장기적 식품산업에 대한 미래상과 비전 제시, 식품부문 예산 재조정, 중복사업의 통폐합 및 단순화를 통한 정책효과 제고, 식품산업의 지속적인 성장을 위한 식품기업들의 경쟁력 강화, 식품/외식 산업과 농업과의 연계 강화, 식품산업기반과 소프트웨어적 식품산업 인프라에 대한 지속적 투자 등이 이루어져야 할 것이다.

열한 번째, 어업인 소득 안정지원 프로그램은 어업과 어촌이 유지되기 위한 최소한의 조치이다. 어업인의 소득이 보장되지 않는다면 산업으로서 어업은 존재하기 어렵게 되며, 어업인이 소멸되면 어촌이 소멸되는 것은 시간문제이다. 어업인 소득 안정은 수산부문의 다른 프로그램들의 기본이 되면서 중장기적 시각에서 수산분야의 가장 중요한 이슈 중 하나

인 어촌어항 활성화와도 긴밀하게 연결되어 있기 때문에, 핵심으로 분류하고 추가적인 투자가 필요하다고 볼 수 있다.

열두 번째, 어촌어항 활성화 프로그램은 수산업이 존재하기 위한 공간적·지역적 근거를 유지하는 데 필요한 사업이다. 어촌을 기반으로 하는 수산업은 산업적인 측면과 더불어 국토의 균형발전을 위한 전제조건이며, 어촌의 정주여건이 악화되면 어촌의 공동화가 필연적으로 이어질 것이다. 이 프로그램은 어업인 소득안정과 더불어 중장기적 시각에서 수산분야의 가장 중요한 이슈라 할 수 있으며, 어촌의 기반시설을 정비하고 어촌의 소득증대를 통해 경제적 기반을 구축하는 것을 목적으로 하고 있는 “어촌뉴딜 300사업”의 모체라 할 수 있다. 따라서 이 프로그램을 핵심으로 분류하고 추가적인 투자가 필요하다고 여겨진다.

3. 구조조정 필요 부문

정책 환경이 변하였음에도 불구하고 환경보전, 지속가능한 농업보다는 생산성 중심으로 정책의 구성 및 내용이 유지되고 있는 등 대응이 미비하여 실효성 부족한 프로그램인 경우 구조조정이 필요하다. 세부적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 농산물 수급안정 및 유통 효율화 프로그램은 유통환경이 변화하면서 정부 주도의 유통정책보다는 민간의 역할을 확대하는 것이 필요한 시점이다. 정부의 정책을 통한 농산물 유통시장 개입이 커 자율적 혁신이 저하되었고, 과거 수행되었던 유통정책이 민간의 영역에서 추진되거나 새로운 사업으로 추진되지 못하고 계속 유지되면서 정책 효율성이 낮아진 문제점이 있다.

둘째, 식량의 효율적 수급관리를 통해 식량을 안정적으로 공급하고자 하는 것을 목표로 비상 상황에 대비하여 공공비축제, 저율관세쿼터 쌀 수입관리뿐 아니라 부수적인 쌀 생산관리를 위한 보조사업이 포함된 양곡관리 프로그램도 조정이 필요하다. 쌀 과잉공급으로 인해 양곡관리비용이 동시에 증가하여 국가재정에 부담이 되고 있어, 공익직불제 개편을 통해 쌀 공급과잉을 해소할 필요가 있다.

셋째, 농업생산기반 정비 프로그램은 재해에 대비한 정비로 사업 범위가 축소되면서 조정이 필요한 부분이다. 생산기반 관련 사업 중 개발, 확충 등 확장 개념의 사업이 주곡인 쌀생산기반정비가 완료가 되면서 오히려 체계가 부족해지고, 사업의 중복성이 드러나고 있다고 판단된다. 생산기반정비와 관련한 농업·농촌 연관 사업 중 농촌과 관련한 사업은 농촌융수개발사업을 제외하면 모두 생활 SOC로 이미 타 프로그램에서 진행되고 있다. 농업생산기반정비 프로그램에는 농업생산과 관련한 사업이 체계적으로 포함되는 것이 필요하고 이를 위해서는 농업시설개선(농특) 등 시설 정비, 개보수와 관련한 사업은 지자체 역할을 확대하는 것이 필요하다.

넷째, 환경 축산이 강조되고 있는 여건에서 축산업진흥 프로그램의 조정이 필요하다. 국민소득 상승과 도시화가 진행되면서 친환경 축산, 축산물 안전성 확보, 가축방역 체계 강화 뿐만 아니라 동물복지의 중요성도 부각되고 있다(우병준 외, 2018). 국민의 축산업에 대한 요구는 축산물의 공급 증가에서 동물복지나 친환경으로 중심이 이동하고 있다. 축산업에 대한 국민의 요구와 반려동물 산업의 성장세 등 여건 변화를 감안할 때 기존 축산물 공급 중심의 재정사업은 구조조정 대상으로 검토할 필요가 있다. 한편 반려동물 산업의 지속가능한 성장을 위해서는 관련 제도 및 지원체제를 구축할 필요가 있고 반려동물의 생산 및 위생관리 등 반려동물의 올바른 관리와 유실·유기동물의 발생 방지에 대한 재정 확대가 요구되는 상황이다. 따라서 해당 프로그램 내의 단위사업 간 우선순위를 조정하고 이를 통해 재정효율화를 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다섯째, 농업인들이 신기술을 접하는 경로가 과거에 비해 다양해졌으며, 농업기술센터 비중이 감소하고 있어 농업기술센터의 기술전파 역할을 강조하는 농업신기술 보급 프로그램의 조정이 필요하다. 농업기술센터는 가장 중요한 신기술 전파경로 중 하나이지만, 그 비중이 지속적으로 감소 추세이다. 중앙의 R&D 성과를 농업기술센터를 통해 농업인에게 보급하는 하향식 지도보급사업은 식량작물의 생산량 증대와 같은 과거 농업의 목표에는 효과적인 체계이지만, 점차 농업환경이 변화하고 농업인의 기술 수요가 다양해짐에 따라 하향식 지도보급사업은 농업인의 수요를 충족시키기에는 역부족이다. 변화하는 농업인의 농업 기술 수요에 대응하고, 고품질의 콘텐츠를 효과적으로 확산시키기 위해서 농업기술 확산체계를 현재의 “농진청-농업기술센터-농업인”의 선형적 방식에서 지역별 거점을 중심으로 한 네트워크 방식으로 전환할 필요가 있다.

여섯째, 산림이용 및 복지증진 프로그램에 대한 조정이 필요하다. 산림 휴양, 치유, 문화 등에 대한 수요 증가에 대응하기 위한 국가의 개입은 불가피하지만 서비스 제공에 상당한 비용이 수반되는 초기 단계에 한정되어야 하며, 장기적으로는 민간에 그 역할을 이양하고, 하드웨어 조성보다 소프트웨어 개발에 집중할 필요가 있다.

일곱째, 국립자연휴양림 기반조성 프로그램은 국가가 직접 국립 자연휴양림을 조성·운영하여 국민에게 녹색휴양서비스를 제공함으로써 삶의 질 향상에 기여하는 프로그램으로서, 증가하고 있는 국민의 휴양 수요를 국립 자연휴양림이 모두 충족할 필요성이 낮다. 전국에 자연휴양림이 170개소가 설치된 현 시점에서 신규로 자연휴양림을 조성하기보다 공유와 사유 자연휴양림과의 연계와 상생을 통한 방법이 효과적일 것으로 판단된다.

여덟째, 수산물 유통 및 안전관리 프로그램은 농산물 수급안정 및 유통효율화 프로그램과 마찬가지로 유통환경이 변화하면서 정부 주도의 유통정책보다는 민간의 역할을 확대하는 것이 필요한 시점에서 조정이 필요한 사업이라 할 수 있다. 정부가 그 동안 수산물 유통 시장에 개입하여 민간부문의 자율적 혁신이 저하되었고, 과거 수행되었던 유통정책이 민간

의 영역에서 추진되거나 새로운 사업으로 추진되지 못하고 계속 유지되면서 정책 효율성이 낮아진 문제점을 가지고 있다. 따라서 현 시점에서 프로그램의 성과의 평가와 더불어 구조조정을 통한 투자 효율성을 높이는 작업이 필요하다고 여겨진다. 단, 안전관리 관련 사업의 경우 정부 역할이 확대될 필요가 있다.

아홉째, 수산식품 고부가가치화 프로그램 또한 민간의 능동적 역할 확대와 정부의 뒷받침 역할이 필요한 사업이라고 판단된다. 따라서 정부가 주도적으로 식품 고부가가치화사업을 끌고 가기보다는, 구조조정을 통해 민간의 역할을 확대하고 정부의 역할을 점차 축소시켜 나가는 것이 필요하다고 여겨진다. 또한 이 프로그램은 식품업부문의 투자와 일정 부분 중복되는 성격을 가지고 있다. 따라서 현 시점에서 증액보다는 조정을 통한 사업의 재고가 필요한 시점이라고 판단된다.

열 번째, 해양수산연수 프로그램은 수산인의 숫자가 줄어들고 귀어귀촌인이 증가가 정채되고 있으며 어업인 소득 안정지원 및 어촌어항 활성화 등에 우선적으로 투자가 필요한 현 상황에서, 이 부분에 대한 투자 증액을 피하고 조정을 통해 효율적인 교육 프로그램으로 탈바꿈해야 하는 사업이라고 판단된다.

〈 신규 아젠다 검토 〉

○ 환경친화농업 강화

- 공익형 직불제 확대: 공익직불제는 ‘기본형’과 ‘선택형’로 추진되는데, 환경친화 지속가능한 농업을 위해 농업인의 생태·환경 관련 준수 의무가 더욱 강조되는 선택형 공익직불의 확대가 필요
- 지속가능 축산업 육성: 산업 경쟁력 강화를 위한 축산업 지원 프로그램에서 가축질병, 사육환경 개선, 분뇨처리 등 환경친화적 축산을 수행하기 위한 사업 구성으로 전환

○ (농업·농촌 그린뉴딜) 인류의 지속가능한 미래를 위해 기후변화라는 글로벌 위험, 환경문제의 악화 등을 최우선적으로 대응할 필요

- 신재생에너지로의 농촌 에너지 전환*, 저(제로)탄소 경제·사회를 위한 농업 생산·유통·물류 체계의 전환 추진
 - * 주민참여형 농촌태양광 계획입지 지원사업, 주민 참여형 에너지자립모델 구축 지원
- 농업농촌 환경보전, 자원 절약 농업 시스템으로 전환을 추진
 - * 공익직불제 정착 및 선택형 직불제 확대, 친환경 농업기반 구축사업 확대, 노후 농기계 저감 지원, 스마트축산(악취 저감, 가축분뇨 자원화, 질병 방역) ICT 시범단지 조성사업, 통합물관리 대응 농업용수 관리

○ 편리한 농업, 스마트 농업, 농생명 기술개발을 통한 혁신성장 관련 정책

- 신재생에너지·종자·미생물·그린바이오 등 농생명산업 기술개발을 확대하고 이와 연계한 기술금융지원 확대
- AI·빅데이터 등 새로운 기술과 접목을 통해 스마트농업 확산·고도화

○ (농업부문 디지털경제 강화) 비대면 경제사회시스템의 확산, 4차 산업혁명 가속화에 대응하여 농업부문 디지털경제 강화

- 혁신성장을 위한 데이터·AI 기반 스마트농업(환경·생육정보 분석·활용 생산시스템, 자율주행농기계, 농업로봇 등) 확산 및 스마트 방역체계 구축
- 농촌지역 삶의 질 개선을 위한 5G기반 원격의료 및 디지털교육 플랫폼 등 스마트 농촌 구축을 추진하는 통합적 컨트롤타워 마련 및 관련 R&D 투자 확대

○ (농식품 디지털 유통시스템 구축) 비대면 경제환경 적응 및 온라인 유통확산에 대응한

4차 산업혁명 기술 활용 농식품 디지털유통시스템 구축

- 산지농산물 정보의 디지털화 추진(이미지 데이터, 생육관측정보), POS데이터 등 농식품빅데이터플랫폼 구축
- 산지유통센터 및 도매시장의 디지털 물류서비스체계 구축*, 공영도매시장 기능 다양화

* 농산물 운송차량, 포장박스, 운반팔릿 등 운송물류시설, 장비의 고도화 및 데이터 기반 전자화

- 협동조합, 산지공판장 등이 참여하는 ‘온라인 농산물거래소’ 구축

- 수산자원을 확보하고 나아가 기후변화에 따른 어종 변화에 대처하기 위한 어업기술 개발 필요. 이에 양식 기술 증진을 위한 R&D 투자가 필요하고, 우리나라 연근해의 갯녹음현상을 예방하고 바다생태계 회복을 위한 해조류 발굴 및 해중립 조성기술 개발이 필요한 상황

부록 1. 주요 정책 · 제도 현황 및 연혁

농림·수산·식품 분야는 농업·임업·축산업·수산업 외에도 식품업, 농어촌 개발 및 농산물 유통에 대한 정책이 포함되며 식량의 안정적 공급과 농산물 품질관리, 농·임·어업인 소득 및 경영안정, 농어촌 복지증진, 농림수산업 경쟁력 향상과 식품산업의 진흥 등을 목표로 한다. 해당 분야는 4개의 부문으로 나뉘지며 농업·농촌부문, 수산·어촌부문, 임업·산촌부문, 식품업부문으로 구분된다. 그 중 농업·농촌부문은 농림축산식품부와 농촌진흥청, 수산·어촌부문은 해양수산부, 임업·산촌부문은 산림청의 예산으로 구성되며 식품업부문은 농림축산식품부 식품업부문과 식품의약품안전처 식품안전부문 예산 및 기금으로 구성된다(한국개발연구원, 2015).

농림축산식품부는 2020년도 예산·기금을 사람 중심 농정개혁을 본격화하면서 6대 중점 과제를 추진하여 성과를 창출할 계획을 발표했다. 6대 과제로 ① 농업·농촌 일자리 창출 ② 스마트(첨단) 농업 확산 ③ 공익형 직불제로의 개편 ④ 신재생에너지 확대 ⑤ 로컬 푸드(지역 먹거리)로 지역경제 활성화 ⑥ 농축산업 안전 및 환경 관리를 제시하였다.

한편 해양수산부는 ① 해양공간 환경·안전 관리 ② 연안·어촌을 혁신성장 거점으로 육성 ③ 수산업 혁신 ④ 해운산업 재건 본격화로 해외 진출 ⑤ 새로운 해양 산업 생태계 구축 ⑥ 글로벌 해양리더의 위상 강화를 중심으로 정책 방향을 설정하였다.

〈부표 8-1〉 농림수산식품 분야의 부문 및 소관 부처

부문	소관부처	주요내용
농업·농촌	- 농림축산식품부 - 농촌진흥청 - 식품의약품안전처(농업·농촌부문)	- 식량의 안정적 공급 - 농업인 소득, 경영안정, 복지증진 - 농촌 복지 및 지역 활성화 - 농업기술의 연구개발, 보급, 교육훈련 - 농축수산물 안전성 제고
수산·어촌	- 해양수산부(수산·어촌부문)	- 수산업 진흥, 어촌·어항 활성화 - 수산자원 관리 및 조성 - 어업인 소득 안정지원
임업·산촌	- 산림청	- 산림자원 보호 및 육성 - 산림이용 및 복지증진
식품업	- 농림축산식품부(식품업부문)	- 식품·외식 산업 육성

자료: 농림축산식품부, 「2020년 성과계획서」; 농촌진흥청, 「2020년 성과계획서」; 산림청, 「2020년 성과계획서」; 식품의약품안전처, 「2020년 성과계획서」

참고문헌

- 국회예산결산특별위원회, 「2020년도 예산안 검토보고서(부처별Ⅲ)」, 2019.
- 국회예산정책처, 「2020년도 예산안 총괄 분석」, 2019.
- 농림축산식품부, 「2019 농림축산식품 주요통계」, 2019.
- _____, 「2020년 성과계획서」, 2019.
- 농촌진흥청, 「2020년 성과계획서」, 2019.
- 산림청, 「2019 임업통계연보」, 2019.
- _____, 「2020년 성과계획서」, 2019.
- _____, 「2018 임산물 생산조사」, 2019.
- _____, 목재수급실적(https://www.forest.go.kr/kfswb/kfi/kfs/cms/cmsView.do?mn=NKFS_02_01_04_03_02&cmsId=FC_000802, 검색일자: 2019. 12. 10.)
- _____, 산사태정보시스템(http://sansatai.forest.go.kr/gis/main.do;jsessionid=GSb1YqCeE3xLapaIuaCMtX8E10Mus4nV7c7tGWB1o1mtODIYV14yXLAcXPteTYzy.ext-fdiswas2_servlet_ldm#mhms4, 검색일자: 2019. 12. 10.)
- 식품의약품안전처, 「2020년 성과계획서」, 2019.
- 한국개발연구원, 「국가재정운용계획 농림·수산·식품분야 보고서」, 2015.

제9장

환경 분야

〈 환경 분야 투자방향 요약 〉

□ 그간 투자성과의 한계

- 환경정책의 효과에 대한 국민들의 체감 만족도 미흡
- 환경 분야 재정의 특정 부문 편중 현상 지속
 - 분야 예산의 약 45%가 물환경에 투자되고 있음(그중 64%가 상하수도 관리)
- 신기후체제 이행을 위한 준비 미흡
 - 신기후체제 출범에 따른 탄소배출 저감을 위한 재정투자 확대 필요
- 친환경시장 선점을 위한 준비 미흡
 - 친환경산업과 기술의 육성을 위한 정부 차원의 관심과 노력 필요

□ 여건 변화와 전망

- 환경에 대한 국민적 요구수준 증대 (건강·안전 및 체감형 생활환경의 질)
 - 미세먼지로 인한 국민 불안 증대와 민감·취약계층 보호 요구 증대
- 상하수도 시설의 노후화 및 안전이슈의 부상
- 자원순환 및 경제·산업·기술의 친환경적 전환 필요성 증대
- 국제 환경협력의 강화 전망과 선제적 대응 필요성 존재

□ 향후 투자 기본방향

- 쾌적한 대기환경 조성 및 신기후체제에 대비한 기후변화 대응 강화
 - 물환경 부문에 집중된 투자를 다변화하되 대기환경 부문의 투자를 우선 고려
- 국민이 체감할 수 있는 건강하고 안전한 생활환경을 위한 투자 확대
 - 미세먼지 대응, 온실가스 감축, 환경보건관리에 대한 투자 확대
- 친환경적 경제·사회 기반 조성 추진
 - 환경경제의 경쟁력 확보를 통해 경제·산업·기술 전반의 친환경적 혁신 지원
- 물환경 부문 내 재정투자 초점 전환
 - 신규 시설 도입에서 노후시설 재투자를 통한 안전관리로 초점 변화 필요

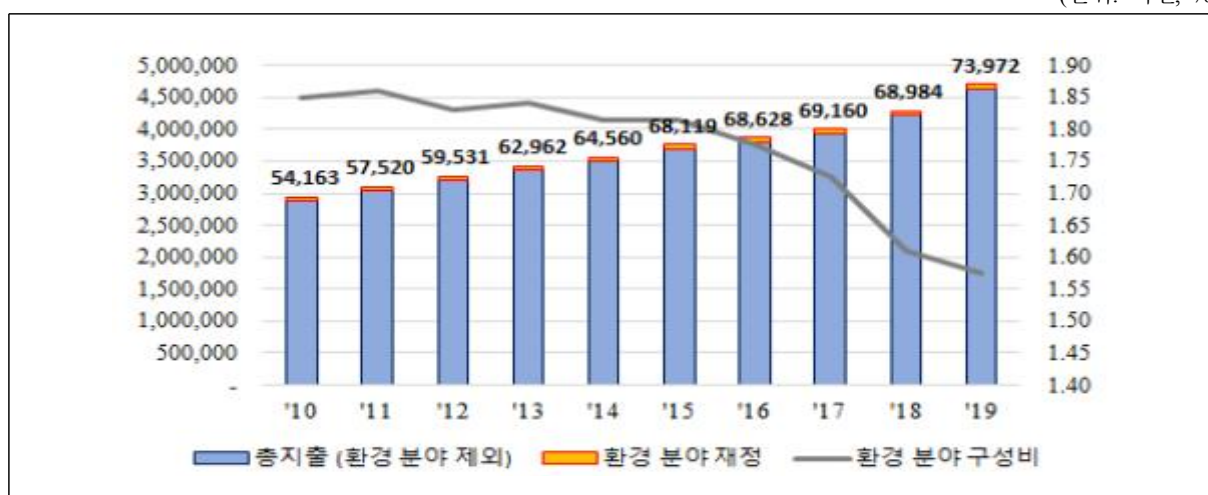
제1절 환경 분야 재정투자 현황

1. 총지출 대비 환경 분야 재정의 구성

2019년 기준 환경 분야 총예산은 약 7조 4천억원으로, 정부 총지출의 약 1.6%에 해당한다. 지난 10년간 지출 추이를 보면 환경 분야 재정의 절대 규모는 지속적으로 증가해왔으나 정부 총지출의 증가 추세에는 못 미치는 수준이며, 정부 총지출 대비 환경 분야의 구성비는 최근 꾸준한 감소 추세에 있다. 환경 분야 지출의 구성비는 2010~15년까지는 정부 총지출의 1.8%대를 유지해오다 2016년부터 매년 조금씩 떨어져 2019년에는 최근 10년 중 최저치인 1.58%를 기록했다.

[그림 9-1] 정부 총지출과 환경 분야 재정 추이(2010~2019)

(단위: 억원, %)



특히 최근 5년간(2015~2019년) 환경 분야 지출의 연평균 증가율은 정부 총지출 증가율(5.8%)에 크게 못 미치는 2.1% 수준으로 교통 및 물류(-6.28%), 국토 및 지역개발(-2.38%), 통신(-0.74%), 농림수산(0.92%) 다음으로 낮은 수치를 기록하고 있다.

〈표 9-1〉 정부 총지출과 환경 분야 재정 추이(2015~2019)

(단위: 조원, %)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	연평균 증가율
정부 총지출	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	
(증가율)	(5.51)	(2.93)	(3.66)	(7.06)	(9.50)	(5.76)

〈표 9-1〉의 계속

(단위: 조원, %)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	연평균 증가율
환경 분야	6.812	6.863	6.916	6.898	7.397	
(구성비)	(1.81)	(1.78)	(1.73)	(1.61)	(1.58)	
(증가율)	(5.51)	(0.75)	(0.77)	(-0.25)	(7.23)	(2.08)

2. 환경 분야 재정의 소관 부처별 구성

환경 분야 재정의 소관 부처별 구성을 살펴보면 2019년 기준으로 약 96.1%가 환경부 소관 예산으로 구성되어 있다. 그 외에 해양환경보전을 위한 해양수산부 소관 예산이 약 2,700억 원으로 환경 분야 재정의 약 3.7%, 그리고 해상 방제 등 해양오염관리를 위한 해양경찰청 소관 예산이 약 135억 원으로 0.2%를 차지한다. 이러한 소관 부처별 예산 구성비는 지난 5년간 큰 변화 없이 유지되어 왔으며, 환경부 소관 예산이 약 96%, 해양수산부 예산이 약 3% 수준, 그리고 해양경찰청 예산이 0.5% 이하로 유지되어 왔다.

〈표 9-2〉 환경 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
환경 분야 재정	68,119	68,628	69,160	68,984	73,972
(증가율)	(5.5)	(0.7)	(0.8)	(-0.3)	(7.2)
환경부 재정	65,998	66,218	66,627	66,356	71,097
(구성비)	(96.9)	(96.5)	(96.3)	(96.2)	(96.1)
(증가율)	(5.4)	(0.3)	(0.6)	(-0.4)	(7.1)
해양수산부 재정	2,020	2,226	2,270	2,409	2,741
(구성비)	(3.0)	(3.2)	(3.3)	(3.5)	(3.7)
(증가율)	(9.2)	(10.2)	(2.0)	(6.1)	(13.8)
해양경찰청 재정	101	184	263	219	135
(구성비)	(0.1)	(0.3)	(0.4)	(0.3)	(0.2)
(증가율)	(51.6)	(83.2)	(42.6)	(-16.6)	(-38.7)

주: 1. 해양경찰청 재정은 2016년과 2017년의 국민안전처 재정을 포함함

2. 2015년 국토교통부 예산 8,000만원은 포함하지 않음

환경부의 2020년 예산은 전년 대비 23.7%(1조 6,444억원) 증액된 8조 5,699억원이며, 유형별로는 사업비 1조 6,407억원(24.4%) 증가, 인건비 28억원(1.6%) 증가, 기본경비 9억원(3.4%) 증가로, 대부분의 증가분이 사업비에서 이루어졌다. 회계별로는 일반회계 984억원 증가, 환경개선특별회계 1조 5,373억원 증가 및 에너지 및 자원사업특별회계 4,688억원이 증가하였고, 농어촌구조개선특별회계와 국가균형발전특별회계가 각각 117억원, 4,484억원 감소하였다.

〈표 9-3〉 경부 세출예산 추이(유형별)

(단위: 억원)

구 분	'19 예산		'20 예산 (B)	증 감 (B-A)	%
	본예산(A)	추경			
합 계	69,255	81,412	85,699	16,444	23.7
◦ 사 업 비	67,291	79,448	83,698	16,407	24.4
◦ 인 건 비	1,697	1,697	1,725	28	1.6
◦ 기 본 경 비	267	267	276	9	3.4

자료: 환경부(2019), 「2020년도 환경부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」

〈표 9-4〉 환경부 세출예산 추이(회계별)

(단위: 억원)

구 분	'19 예산		'20 예산 (B)	증 감 (B-A)	%
	본예산(A)	추경			
합 계	69,255	81,412	85,699	16,444	23.7
◦ 일반회계	7,002	7,090	7,986	984	14.1
◦ 환경개선특별회계	43,217	52,594	58,590	15,373	35.6
◦ 농어촌구조개선특별회계	678	678	561	△117	△147.3
◦ 국가균형발전특별회계	10,681	11,551	6,197	△4,484	△42.0
◦ 에너지및자원사업특별회계	7,677	9,498	12,365	4,688	61.1

자료: 환경부(2019), 「2020년도 환경부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」

3. 환경 분야 재정의 부문별 구성⁷⁰⁾

환경 분야 재정의 대부분을 차지하는 것은 상하수도 관련 사업이 포함된 물환경 부문으로, 2019년 기준 3조 9천억원 규모로 환경 분야 전체 예산의 53.3%에 달한다. 물환경 부문은

70) 환경부(2019. 12), 「2020년도 환경부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」를 바탕으로 작성함.

2015년까지 환경 분야 재정의 약 2/3까지 차지할 정도로 비중이 컸으나 2016년 이래 지속적으로 그 지출 규모 및 환경 분야 내 구성비가 줄어드는 추세에 있다.

현재 물환경 부문 다음으로 큰 비중을 차지하는 부문은 기후대기 및 환경안전 부문(2018년까지 대기 부문)으로, 2010년 이래 환경 분야 예산의 약 5% 내외를 유지해오다 2017년부터 미세먼지 대책의 중요성이 부각되면서 크게 증가하기 시작하여 2019년 기준 환경 분야 지출의 18.7%(약 1조 4천억원)까지 확대된 상태이다. 한편, 2018년까지 환경일반 부문으로 분류되던 생활환경, 화학물질, 환경보건 등 환경안전 관련 사업(2019년 기준 환경보건관리 프로그램 예산은 약 247억원 규모)들이 2019년부터 기후대기 및 환경안전 부문으로 재편되면서 부문이 더욱 확대된 측면도 있다.

자원순환 및 환경경제 부문은 2019년 기준 6,700억원 규모로 환경분야 재정의 약 9.1%를 차지하며, 자연환경 부문은 6,400억원 규모로 8.6%를 차지한다. 자원순환 및 환경경제 부문은 환경분야 예산의 약 5% 내외를 차지해오던 기존의 폐기물 부문(2018년 기준 315억원 규모)에 기존에 환경일반 부문으로 분류되던 환경기술·산업·경제 등 친환경경제사회 활성화 관련 사업(2019년 기준 친환경경제사회 활성화 프로그램 예산은 약 315억원 규모)들이 재편되면서 2019년부터 부문이 확대되었다.

해양환경 부문은 해양수산부 소관의 해양환경보전 단위사업과 해양경찰청 소관의 해양오염관리 단위사업으로 구성되며, 지난 10년간 3%대를 유지해오고 있다. 환경일반 부문의 경우 2018년 14.1%를 차지하였으나 부문이 재편되면서 환경보건, 환경기술·산업·경제 등 타 부문으로 이관된 사업이 많아 2019년에는 6.4%로 축소되었다.

〈표 9-5〉 환경분야의 최근 10년간 부문별 지출

(단위: 억원, %)

	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
환경	54,163	57,520	59,531	62,962	64,560	68,119	68,628	69,160	68,984	73,972
(증가율)	(6.4)	(6.2)	(3.5)	(5.8)	(2.5)	(5.5)	(0.7)	(0.8)	(-0.3)	(7.2)
기후대기 및 환경안전	2,851	3,010	3,233	2,919	2,665	3,390	4,215	5,798	7,548	13,808
(비중)	(5.3)	(5.2)	(5.4)	(4.6)	(4.1)	(5.0)	(6.1)	(8.4)	(10.9)	(18.7)
(증가율)	(-10.3)	(5.6)	(7.4)	(-9.7)	(-8.7)	(27.2)	(24.3)	(37.5)	(30.2)	(82.9)
물환경	35,863	38,526	39,201	41,620	43,245	45,323	43,455	41,679	40,131	39,463
(비중)	(66.2)	(67.0)	(65.8)	(66.1)	(67.0)	(66.5)	(63.3)	(60.3)	(58.2)	(53.3)
(증가율)	(9.4)	(7.4)	(1.8)	(6.2)	(3.9)	(4.8)	(-4.1)	(-4.1)	(-3.7)	(-1.7)
자연환경	4,176	4,116	4,422	4,260	4,694	5,278	5,680	5,906	5,822	6,379
(비중)	(7.7)	(7.2)	(7.4)	(6.8)	(7.3)	(7.7)	(8.3)	(8.5)	(8.4)	(8.6)
(증가율)	(16.3)	(-1.4)	(7.4)	(-3.6)	(10.2)	12.5)	(7.6)	(4.0)	(-1.4)	(9.6)

〈표 9-5〉의 계속

(단위: 억원, %)

	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
자원순환 및 환경경제	3,275	2,707	2,883	3,390	3,235	3,105	3,477	3,492	3,147	6,708
(비중)	(6.0)	(4.7)	(4.8)	(5.4)	(5.0)	(4.6)	(5.1)	(5.0)	(4.6)	(9.1)
(증가율)	(2.7)	(-17.3)	(6.5)	(17.6)	(-4.6)	(-4.0)	(12.0)	(0.4)	(-9.9)	(113.2)
해양환경	2,077	2,121	1,782	2,159	1,918	2,122	2,411	2,533	2,629	2,875
(비중)	(3.8)	(3.7)	(3.0)	(3.4)	(3.0)	(3.1)	(3.5)	(3.7)	(3.8)	(3.9)
(증가율)	(-8.0)	(2.1)	(-16.0)	(21.1)	(-11.2)	(10.6)	(13.6)	(5.1)	(3.8)	(9.4)
환경일반	5,921	7,039	8,010	8,613	8,804	8,901	9,391	9,751	9,708	4,739
(비중)	(10.9)	(12.2)	(13.5)	(13.7)	(13.6)	(13.1)	(13.7)	(14.1)	(14.1)	(6.4)
(증가율)	(-0.0)	(18.9)	(13.8)	(7.5)	(2.2)	(1.1)	(5.5)	(3.8)	(-0.4)	(-51.2)

주: 1. '18년까지 기후대기 및 환경안전은 대기 부문, 물환경은 상하수도 수질 부문, 자연환경은 자연 부문, 자원순환 및 환경경제는 폐기물 부문으로 분류되었음

가. 물환경 부문 주요사업 구성

2020년도 예산에 따른 물환경 부문의 주요사업을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 재정운용 방향은 '상수원부터 수도꼭지까지 먹는 물 공급 전 과정 혁신'으로 설정되어 수돗물 공급 개선에 중점을 두고 있으며, 2019년 예산 3조 6,969억원에서 2020년 3조 9,002억원으로 5.5% 증액되었다. 상수도과 토양·지하수 관리 및 물정책 총괄을 맡은 물통합국 예산은 2019년 1조 4,216억원에서 2020년 1조 6,025억원으로 12.7% 증가, 하수도 및 물오염원과 수생태계 관리를 담당하는 물환경국은 2019년 2조 860억원에서 2020년 2조 454억원으로 1.9% 감소, 댐 운영과 홍수예방을 비롯한 치수를 담당하는 수자원국(주로 국토 및 지역개발 분야 수자원 부문)의 경우 2019년 2,688억원에서 2020년 2,946억원으로 9.6% 증가하였다.

〈표 9-6〉 수질개선 환경기초시설 투자 현황

(단위: 억원)

구 분	주요 사업	'19년	'20년
노후시설 개량	광역상수도	84	126
	지방상수도	2,359	4,680
	공업용수도	96	167
	하수관로	1,754	3,153
노후관 정밀조사	상수관로 및 하수관로 정밀조사	-	225

〈표 9-6〉의 계속

(단위: 억원)

구 분	주요 사업	'19년	'20년
신설·확충	하수처리장	2,517	2,232
	면단위하수도	625	508
	농어촌하수도	2,622	2,141
	하수관로정비	4,239	3,604
	가축분뇨처리	553	514

자료: 환경부(2019), 「2020년도 환경부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」

주요 사업으로 첫 번째, 깨끗하고 안전한 수돗물 공급을 추진하고 있다. 이를 위해 전국 지방상수도에 ICT 및 IoT를 접목하여 수질·수량의 실시간 측정과 초동 대처를 가능케 하는 스마트 시스템 구축을 지원하며, 스마트 지방상수도 지원사업으로 2020년에 2,716억원(2020~2022년간 총사업비 1.4조원)을 투자한다. 또한 노후 상수도관의 정비를 확대하여, 지방상수도 개량 지원 범위를 기존 군에서 시 지역까지 확대하고 이를 위한 노후 상수도 정비 예산을 2019년 2,359억원에서 2020년 4,680억원으로 거의 2배로 확대하였다. 전국의 노후관로 2만 8천km(2019~2022년)을 대상으로 정밀조사를 추진 중으로, 이를 위해 2020년에도 66억원의 예산이 배정되었다. 광역상수도는 정밀 안전진단 결과에 따라 개량이 시급한 노후관에 대한 개량을 신규로 착수하며, 이를 위한 수도권(I) 광역상수도 노후관 개량 사업에 2억원을 신규 책정하였다. 또한 현재 낙동강 수계 4개 지역의 지방상수도에 설치 중인 고도정수처리시설을 광역상수도에도 4개소 도입하기 위한 신규 사업에 2020년 68억원을 투입할 예정이다. 두 번째, 수질개선 환경기초시설에 대한 투자를 내실화하고 있다. 즉 환경기초시설의 노후화에 따른 보수·개량 및 정밀조사 사업은 확대하되, 신설·확충 사업은 투자우선순위와 집행가능성 등을 고려하여 효율화하는 방향으로 추진하고 있다.

나. 기후대기·환경안전 부문 주요사업 구성

2020년 예산에 따른 기후대기·환경안전 부문의 주요사업을 살펴보면 다음과 같다. 재정 운용 방향을 살펴보면 대기환경 보전 프로그램에서는 미세먼지 국내 배출량 저감목표의 조기달성, 기후변화 대응 프로그램에서는 국가 온실가스 감축 목표 달성을 위한 부문별 감축과 폭염 등 기후변화 적응 모델의 발굴·확산, 환경보건 관리 프로그램에서는 지하역사 미세먼지 개선 강화 및 화평법 등 제도이행 과정의 중소기업 부담 완화에 중점을 두고 있으며, 이를 위한 부문 총 예산은 2019년 1조 3,652억원에서 2020년 2조 6,899억원으로 거의 두 배에 가까운 97.0% 증액되었다. 이 중 대기환경 예산이 가장 크게 늘어나 2019년 1조 549원에서 2020년 2조 2,734억원으로 115.5% 증가, 기후변화 예산은 2019년 792억원에서 2020년

794억원으로 거의 변동이 없으며(0.3% 증가), 환경보전 예산은 2019년 2,407억원에서 2020년 3,481억원으로 44.6% 증가하였다.

먼저 대기환경 프로그램의 주요 사업을 살펴보면, 첫 번째, 미세먼지 핵심 배출원에 대한 감축사업 확대 및 저감 가속화를 통해 저감목표의 조기달성(2022년 → 2021년)을 추진한다. 수송부문의 경우 경유차의 조기 퇴출(2019년 15만대 1,206억원 → 2020년 30만대 2,896억원) 및 저감장치(DPF) 지원(2019년 1.5만대 222억 → 2020년 8만대 1,383억원), 고농도 미세먼지 발생시 노후 경유차의 운행제한 등 저공해조치 관련 예산이 대폭 확대되었다(<표 9-7>). 산업부문에서는 「대기환경보전법」 개정을 통해 2020년 1월부터 먼지, 질소산화물 등에 대해 강화된 배출허용기준이 시행되고 「대기관리권역법」이 신규 제정되어 2020년 4월부터 시행됨에 따라 대기관리권역 및 굴뚝자동측정기기(TMS) 설치의무 사업장이 확대되는 등 규제 강화를 통한 배출저감에 중점을 둔다. 다만 급격히 늘어난 기업부담을 고려하여 관련 중소기업 지원을 확대하며, 이를 위해 소규모사업장 방지시설 설치(2019년 1,997개소 1,098억원 → 2020년 4,000개소 2,200억원), TMS 설치(2019년 3개소 12억원 → 2020년 144개소 116억원) 등의 예산이 대폭 증액되었다. 생활부문에서는 가정용 저녹스 보일러 보급사업의 규모를 확대하여 보급 물량을 2019년 3만대에서 2020년 35만대로, 저소득층 추가지원의 단가를 20만원에서 50만원으로 확대하며, 도로 재비산먼지 저감사업은 전년 수준을 유지한다.

<표 9-7> 수송부문 저공해조치 관련 예산 현황

(단위: 억원)

사업명		'19년		'20년	
		금액	물량	금액	물량
노후경유차	조기폐차	1,206억	15만대	2,896억	30만대
	DPF	222억	1.5만대	1,383억	8만대
건설기계	엔진교체	113억	1,500대	990억	10,000대
	DPF	95억	1.895대	330억	5,000대
LPG 화물차 신차구입		19억	950대	200억	10,000대
어린이통학차 LPG 전환		57억	2,272대	150억	6,000대
운행제한 시스템 구축		33억	174대	37억	187대

자료: 환경부(2019), 「2020년도 환경부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」

두 번째, 미세먼지에 대한 과학적 측정·감시·분석을 강화하고 한·중 협력의 강화를 통한 해결을 모색한다. 불법배출과 배출량 조작을 근절하기 위한 감시망의 첨단화와 배출량 산정과 원인 분석의 정확도를 제고하기 위한 측정·분석 시스템의 고도화를 추진하며, 이를 위해 미세먼지정보센터 운영(54억원)과 배출량 산정시스템 구축(36억원)을 위한 예산을 책

정하고, 사업장 방지시설에 대한 IoT 부착(4,000개소) 및 지자체에 드론 등 첨단감시장비 구입비용을 지원한다. 또한 한·중 미세먼지 기술엑스포(5억원) 및 심포지엄(3억원)을 개최하고 중국 대기오염방지센터 협력연구(4억원)를 추진하는 등 한·중 협력의 내실화를 꾀한다.

세 번째, 저공해차의 보급 확대를 추진한다. 자동차 업체에 저공해차 공급의무를 부과하는 ‘저공해차 보급목표제’가 2020년 시행됨에 따라 현장 수요를 고려하여 전기차, 수소차 및 충전시설의 보급 확대를 위한 예산을 증액한다. 전기차의 경우 승용차 2019년 2.4만대에서 2020년 6.5만대로, 화물차 1천대에서 7.5천대로, 급속충전시설 1.2천기에서 1.5천기로 확대할 계획이며, 수소차의 경우도 승용차 4천대에서 10.1천대로, 버스 35대에서 180대(2020년 3차 추경 80대)로, 충전시설 30개소에서 40개소(2020년 3차 추경 36개소)로 확대할 계획이다. 다만 전기 승용차의 경우 보급상황과 수요, 생산 여건 등을 고려하여 지원단가를 900만원에서 800만원으로 감액 조정한다.

환경보건 관리 프로그램의 주요 사업을 살펴보면, 최근 강화된 화학물질 규제 관련 중소기업의 제도이행을 지원하고, 지하역사 공기질 관리, 미세먼지 건강영향조사, 층간소음 및 실내라돈 관리 등 환경보건 기반 강화를 추진하는 사업들로 구성되어 있다. 먼저 화학물질 관련 중소기업 제도이행 및 안전관리 지원을 위해, 중소기업이 주로 사용하는 물질들을 대상으로 시급성에 따라 정부가 직접 유해성 정보를 생산(화학물질 59종→500종, 살생물물질 14종→24종)하고 등록 및 승인 전과정을 지원(화학물질 60종→570종, 살생물물질 10종→56종)한다. 또한 중소기업에 대한 안전관리 컨설팅 제공을 확대(820개소→1,285개소)하고 장외영향평가서와 위해관리계획서 작성 지원을 확대(200개소→450개소)하며, 중소기업 사업장 안전진단 지원을 위한 예산을 2019년 40억원에서 2020년 65억원으로 확대하였다.

둘째, 환경보건 기반 강화를 위한 사업으로, 먼저 전국 지하역사와 차량에 공기정화설비를 확대 구축하고, 빅데이터와 IoT 기반의 스마트 공기질 관리시스템을 시범 도입한다. 특히 지하역사에 환기설비 371대, 공기정화 설비 3,968대, 스마트 환기설비 36대, 자동측정망 13대를 설치하여 2020년까지 전국 기존 지하역사에 설치를 완료할 계획이며, 터널의 집진 시스템 187대와 차량 공기정화설비 5,032대도 설치할 계획이다. 또한 노후 슬레이트 지붕 철거사업의 범위를 비주택까지 확대하며, 취약계층을 위한 지붕 개량사업은 자부담률을 완화(50→30%)한다. 특히 슬레이트 지붕 철거 지원은 19,878동에서 31,500동으로 확대하며, 비주택의 경우도 5,200동을 철거할 계획이다. 한편 미세먼지 발생원의 특성 분석에 따른 과학적인 저감정책 마련과 건강영향 사전예측을 위해 미세먼지 건강영향조사를 실시할 계획이며, 또한 층간소음 이웃사이서비스를 확대하고 실내 라돈 및 공기질 관리 강화 등 쾌적한 생활환경 조성을 위한 사업을 추진한다. 이를 위한 소음진동관리대책 예산은 2019년 49억원에서 2020년 65억원으로 확대하며, 실내 라돈 및 공기질 대책 예산도 2019년 30억원에서 2020년 57억원으로 증액하였다.

다. 자원순환·환경경제 부문 주요사업 구성

2020년 예산에 따른 자원순환·환경경제 부문의 주요사업을 살펴보면 다음과 같다. 재정 운용 방향을 살펴보면 재활용 활성화와 자원순환사회 조기 구축을 위한 폐기물 처리 전과정의 공공관리와 지원 강화, 그리고 미세먼지, 폐기물 등 환경현안에 대한 대응을 통해 환경산업의 경쟁력 강화를 이룰 수 있도록 R&D, 실증화, 수출 등 환경산업의 단계별 지원 강화를 추진하며, 이를 위해 2019년 총 6,708억원이던 부문 예산이 2020년 8,172억원으로 21.8% 증가되었다. 이 중 자원순환 예산은 2019년 3,555억원에서 2020년 4,307억원으로 21.2% 증가, 환경경제 예산은 2019년 3,122억원에서 2020년 3,811억원으로 22.1% 증가하였다.

자원순환 프로그램의 경우 첫째, 유해·불법 폐기물의 안정적 처리를 추진한다. 최근 현안으로 불거진 전국의 방치·불법투기·불법수출 폐기물의 조속한 처리를 위한 투자를 확대하여 유해폐기물 처리 및 대집행 예산을 2019년 109억원에서 2020년 361억원으로 대폭 증액하였으며, 재발방지를 위한 제도개선도 동시에 추진한다. 또한 라돈, 수은 등 유해폐기물, 불법 폐기물, 재해·재난 폐기물 등의 안전하고 신속한 처리를 위한 국가광역 폐기물처리시설의 구축을 추진하며, 그 실태조사 및 기본구상을 위해 20억원의 신규사업 예산을 편성하였다. 둘째, 재활용 활성화 및 자원순환사회의 조기 구축을 추진한다. 이를 위해 공공처리 역량 강화, 시장 활성화, 감시·예방 체계 구축, 연구개발 확대 등 단계별 지원을 강화하며, 생활자원회수센터(124억원→197억원), 재활용 동네마당(13억원→38억원), 재활용산업 융자(1,284억원→1,634억원), 업사이클센터 설치(2억원→13억원), 재활용 비축사업(신규 94억원), 생활폐기물 재활용 R&D(76억원→111억원) 등의 사업을 확대한다.

환경경제 프로그램의 경우 첫째, 환경분야의 성장동력화를 위해 환경산업의 육성과 수출을 지속적으로 지원하고 있으며, 특히 환경산업수출기반 육성지원 예산을 2019년 144억원에서 2020년 185억원으로, 중소환경기업 사업화 지원 예산을 2019년 49억원에서 2020년 254억원으로, 환경산업 펀드 예산을 2019년 130억원에서 2020년 200억원으로 확대하였다. 둘째, 통합환경관리제도의 정착과 고도화를 위한 운영 예산을 확대하였다. 통합환경관리제도는 기존 수질, 대기, 폐기물 등 매체별로 분산되었던 오염배출시설 관리를 2015년 제정된 「환경오염시설통합관리법」에 따라 하나의 관리체계로 통합하는 제도로, 매체통합 뿐 아니라 사업장 여건에 따른 맞춤형 허가조건 설정, 업종별 최적가용기법(BAT), 전문기관의 기술검토 등에 근거한 관리기반의 과학화 등도 함께 추진되며, 2017~2021년에 걸쳐 업종별로 단계적으로 시행이 시작되고 있다. 이를 위한 통합환경관리제도 운영 및 고도화 예산이 2019년 28억원에서 2020년 255억원으로 확대되었다. 셋째, 환경분야 성장동력화를 위한 R&D 사업에 지속적으로 예산을 투자하고 있다. 특히 생활화학제품 안전관리, 미세먼지 사각지대 해소, 수생태계 건강성 확보 등 환경현안 대응을 위한 R&D 투자규모를 늘려 2019년 3,315억원에서 2020년 3,601억원으로 증액하였다.

라. 자연환경 부문 주요사업 구성

자연환경 부문의 주요사업을 살펴보면 다음과 같다. 재정운용 방향은 보전 및 복원사업을 통한 국토의 지속가능성 제고, 야생동물과의 공존문화 조성 및 안전 인프라 확대 등을 위한 기반의 마련이며, 2019년 부문 총예산 6,379억원에서 2020년 6,579억원으로 3.1% 증가하였다. 주요 사업으로는 첫째, 핵심생태계의 보전·복원사업이 지속적으로 추진되고 있다. 생태적 가치가 높은 지역에 대한 관리를 강화하고 도시 생태축을 포함하는 훼손지 복원사업을 확대 실시하며, 이를 위한 2020년 예산으로 습지보전관리 예산이 165억원, 생태경관보전지역 및 특정도서 관리 예산이 103억원, 국토생태네트워크 구축에 126억원의 예산이 편성되었다.

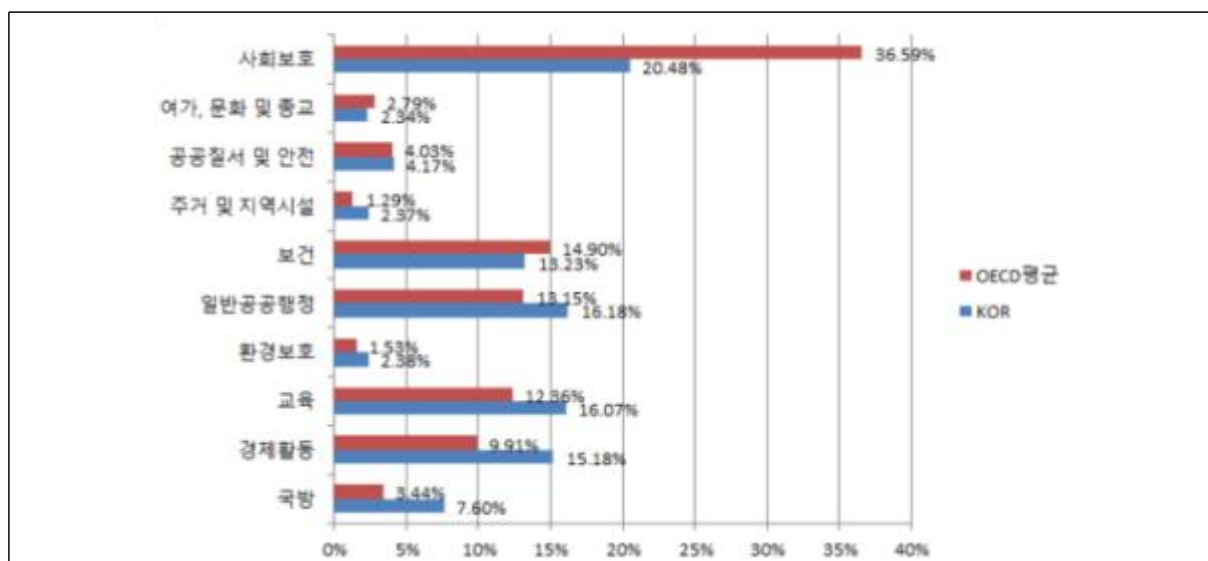
둘째, 야생동물 보호와 공존문화의 조성을 강화한다. 아프리카 돼지열병(ASF)과 관련하여 야생멧돼지 예찰·신고·검사와 차단 및 광역울타리 등 피해예방시설 설치에 투자를 확대하며, 피해예방시설 설치 예산 138억원, 폐사체 신고포상금 50억원, 폐사체 검사 예산 15억원을 편성하였다. 또한 야생동물 피해예방 지원 범위를 15개 시·도에서 17개 시·도로 확대하며, 멸종위기종과의 공존문화 조성을 위한 반달가슴곰 서식지 보호 및 주민교육 예산 8억원을 편성하고 생물자원보전시설 설치 확대를 위한 예산을 2019년 16억원에서 2020년 41억원으로 증액하였다.

셋째, 국립공원 탐방인프라 확대 및 재난안전 관리를 강화한다. 장애인, 임산부 등 교통약자에게 국립공원 탐방기회를 확대하기 위해 무장애 탐방인프라 정비(2019년 6.2km → 2020년 12.9km)를 확대하고 야영장 등 체류 인프라를 확대하며, 이를 위한 예산을 2019년 353억원에서 2020년 488억원으로 대폭 확대하였다. 또한 ICT에 기반하여 국립공원의 안전관리를 강화하기 위해 응급구조 앰블런스 드론 32대를 도입하고 조석 및 물놀이 위험지역 통제·경보 시스템을 44개소 구축할 계획이다.

4. 환경 분야 재정의 국제비교

OECD 재정통계에 따른 한국의 정부 총지출 대비 환경보호 분야의 구성비는 2.38%로, OECD 국가들의 평균치(1.53%)에 비해 높은 것으로 나타난다. 세부분류 별로 보면(<표 9-8>), 환경보호에 해당하는 6개 분류 중 폐기물 관리를 제외한 5개 분류에서 한국의 지출 비중이 OECD 평균보다 높은 것으로 나타난다. 특히 하수도가 포함된 폐수 관리(0.84%)의 경우 OECD 평균(0.15%)보다 5배 이상 높은 수치이며, 주거 및 지역사회 시설 부문에 편재된 수도공급 재정의 경우에도 한국(0.56%)이 OECD 평균(0.14%)보다 4배 높은 지출 비중을 나타내어, 한국의 상하수도 재정의 효율화 모색이 필요한 것으로 보인다.

[그림 9-2] OECD 정부 총지출 대비 분야별 지출 구성비(2016)



주: 1. 2016년 일반정부지출(general govt spending) GDP 구성비 기준

2. OECD 36개 회원국 중 2016년 자료가 제공된 30개 회원국 평균(검색일자: 2019. 12. 27.)

자료: OECD, 통계

〈표 9-8〉 COFOG 기준 환경분야 세부분류별 지출 비중의 비교

(단위: %)

		한국			OECD평균		
		2008	2012	2016	2008	2012	2016
환경보호	폐기물 관리	0.13	0.12	0.13	0.13	0.16	0.15
	폐수 관리	0.86	0.89	0.84	0.24	0.21	0.15
	공해 방지	0.24	0.31	0.31	0.12	0.196	0.18
	생물다양성 및 경관보호	0.12	0.12	0.14	0.18	0.15	0.12
	환경보호 R&D	0.07	0.07	0.07	0.06	0.07	0.06
	기타 미분류 환경보호	0.33	0.30	0.28	0.19	0.16	0.13
주거 및 지역 사회 시설	수도 공급	0.62	0.86	0.56	0.11	0.15	0.14

주: OECD 평균은 각 연도별 COFOG 부문별 수치가 가용한 국가들의 단순평균

자료: OECD, 통계

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 재정투자의 성과

가. 물환경 부문

환경 분야 내 물환경 부문을 살펴보면 그간 상하수도 시설확충을 위한 집중적인 투자로 비교적 단기간에 시설 보급률의 대폭 확대를 이루어, 2017년 현재 상수도 보급률이 99.1%에 이르는 등 거의 포화상태에 이르렀다. 농어촌 지역에 지방상수도를 집중 보급하는 등 시설 보급률의 도농 격차 해소에도 주력하여 농촌지역 상수도 보급률도 2018년 80.5%로 증가하였다. 현재는 시설 노후화에 따른 효율적 재투자 등의 과제가 남아있다.

물환경 부문의 그간 주요 투자성과를 살펴보면 맑은물 공급·이용(상수도)과 관련해서는 수돗물 누수량 저감을 위하여 2017년부터 지방상수도 시설 정비사업에 착수하였으며 103개 지자체 133개 사업에 총사업비 3조 962억원을 2024년까지 투자할 계획에 있다. 물오염원 관리(하수도·폐수·비점오염원 등 관리)와 관련해서는 하수도, 공공폐수처리시설 등 대규모 시설투자가 축소되는 추세(기초시설 설치사업군 11개의 투자액, 2016년 20,525억원, 2017년 19,036억원, 2018년 18,270억원, 2019년 15,319억원, 2020년 15,425억원)에 있으며 농어촌 지역의 하수도 시설 투자로 농어촌 하수도보급률(2016년 68.7%, 2017년 70.0%, 2018년 72.6%)이 상승하고 도시와 농어촌 간 공공하수도 보급 격차가 2008년 44.5%p에서 2018년 23.3%p로 축소되었다. 환경기초시설의 확충, 오염하천 복원 등 지속적인 수질개선 노력으로 유역 내 오염원은 증가하나, 주요 중권역의 목표수질 달성률은 BOD기준 2017년 69.6%에서 2019년 75.7%로 개선되었다. 마지막으로 4대강 유역관리(오염총량관리 및 주민지원사업 등)와 관련한 성과로는 4대강 주요 상수원의 수질을 “좋은물” 등급으로 유지·개선하여 국민에게 깨끗한 물을 공급할 수 있는 기반을 구축한 점을 꼽을 수 있다.

또한, 물관리의 패러다임이 수질오염 관리 중심에서 수생태 건강성과 물순환이라는 종합적인 목표로 전환되어 보다 근본적인 대책을 추진할 수 있는 기반이 마련되었다. 그러나 4대강 유역에서 녹조발생이 빈발하는 등 수생태 건강성 회복, 도시 물순환 개선, 비점오염 저감 등 해결해야 할 문제들이 남아 있다. 또한 최근 물관리 일원화('18)에 따라 수질-수량의 통합관리와 유역기반의 물관리로 패러다임이 전환되어, 그에 따른 실질적인 실행전략을 추진해나가야 한다.

〈표 9-9〉 4대강 주요 상수원의 수질 추세

구분 (BOD, mg/L)	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
한강(팔당호)	1.2	1.3	1.3	1.1	1.2	1.3
낙동강(물금)	2.3	2.2	2.0	2.1	2.1	1.9
금강(대청호)	1.0	1.0	0.9	0.8	0.9	0.8
영산강(주암호)	0.7	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9

자료: 환경부(2020)

나. 기후대기·환경안전 부문

기후대기의 경우 특히 미세먼지 우려가 심각해지면서 「미세먼지 관리 특별대책」(2016. 6), 「미세먼지 관리 종합대책」(2017. 9), 「비상상시 미세먼지 관리 강화대책」(2018. 11)의 마련과 환경기준, 비상저감조치, 미세먼지 특별법 제정 등 단기간에 정책이 급속히 강화되었다. 2018년에도 초미세먼지 환경기준과 경보기준이 대폭 강화되었고, 발전, 산업, 수송 부문 등 주요 핵심배출원의 집중관리 및 고농도 대응 강화, 취약계층 보호, 「한-중 환경협력센터」 설치(2018. 6)를 통한 국제협력 강화 등 다각적인 노력을 기울이고 있다. 특히 노후경유차 조기폐차 및 저감장치 부착, 친환경차 보급 및 인프라 확충, 소규모 사업장 방지시설 설치 지원 및 IoT 측정기기 부착 등 중소기업 지원에 재원을 투자하여 주요 배출원의 배출저감을 꾀하고 있다. 환경차 보급의 경우 구매보조금 지급과 충전인프라 설치를 위한 재정투자를 늘려오고 있으며, 2018년까지(누적) 전기차 5만 5천대, 수소전기차 908대 등을 보급하였다. 하이브리드차의 경우 신차 판매 비중이 4.6%(2017년)에 달하고 2018년까지 누적 보급대수가 41만 6천대를 넘는 등 시장안정화 단계에 접어들어 2019년부터는 보조금 지급을 중단하였다.

정부는 향후 미세먼지 대응과 관련하여 대기오염 측정망 확충 및 환경위성의 운영, 산업 부문에서 소규모 사업장 방지시설 설치 및 굴뚝자동측정기기 설치·운영비 지원, 수송부문에서 운행차 배출가스 저감 사업(노후 경유차 조기 폐차, 운행차 저감장치 지원사업)과 전기·수소차 보급 확대, 마지막으로 생활부문에서는 가정용 저녹스 보일러 및 도로청소차 보급 추진을 계획하고 있다.

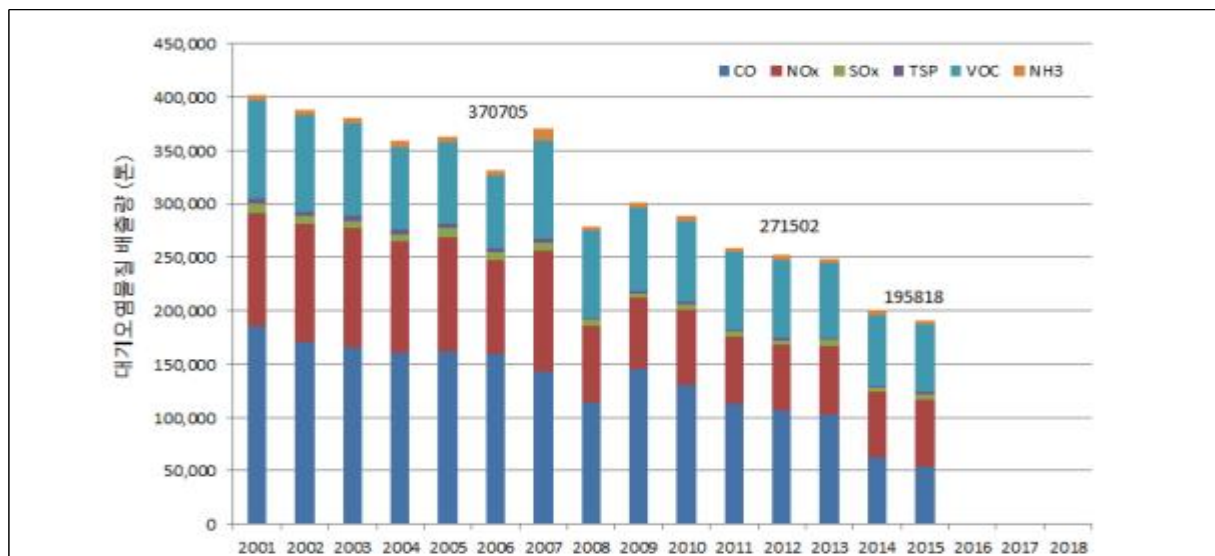
〈표 9-10〉 저공해자동차 보급 예산 및 보급 실적

(단위: 대, 백만원)

구분		2015	2016	2017	2018	2019
보급실적 (대)	전기자동차	2,850	5,033	14,265	31,094	35,080
	수소전기차	42	48	83	729	4,194
	하이브리드차	39,383	60,201	83,755	94,539	82,178
보급예산 (백만원)	전기자동차	78,779	212,944	288,184	447,529	540,256
	수소전기차	1,953	7,953	18,575	29,835	142,050
	하이브리드차	30,392	46,392	52,492	32,490	1,500

이러한 대기부문의 재정투자 확대는 오염배출 및 농도 저감에 기여한 것으로 판단된다. 대기오염물질 연간 배출량은 2000년대 이후 지속적으로 감소 추세를 보이고 있다. 미세먼지(PM10)와 초미세먼지(PM2.5) 농도도 2000년대 이후 전반적으로 감소 추세이며, 2012년 이후에는 정체 혹은 증가를 보이다가 2016년 이후 다시 감소하고 있다. 서울시 초미세먼지 연평균 농도는 2001년 $43\mu\text{g}/\text{m}^3$ 에서 2018년 $23\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 감소하였다. 배출량과 평균 오염도의 전반적인 개선에도 불구하고 아직 강화된 대기환경기준(PM2.5 $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하)이 달성되지 못하고 기상여건 등에 따른 고농도 미세먼지 발생 사례가 빈발하고 있어, 효과적이고 과학적·체계적인 개선 노력을 지속할 필요가 있다.

[그림 9-3] 서울시 연간 대기오염물질 배출량 변화 추이



주: 자료의 연속성을 위해 2015년부터 산정에 포함된 비산먼지와 생물성연소 배출량은 제외됨
 자료: 이승민 외(2019), 『기후변화를 고려한 미세먼지 예측 및 중장기 관리정책 수립 연구(I)』, 한국환경정책·평가연구원

[그림 9-4] 서울시 연평균 (초)미세먼지 농도 변화 추이



자료: 이승민 외(2019), 『기후변화를 고려한 미세먼지 예측 및 중장기 관리정책 수립 연구(I)』, 한국환경정책·평가연구원

환경안전과 관련해서는 화학물질 위해로부터의 안전 확보를 위해 신규제정(2013. 5)된 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」과 전부개정(2013. 6)된 「화학물질관리법」이 시행(2015. 1)된 이래 화학물질의 시장 출시 전 유해성 정보 제출이 의무화되어 사전예방적 안전관리를 꾀하고 있다. 석면피해의 조사와 구제, 가습기살균제 피해구제 등 사후피해구제에도 힘쓰고 있으며, 어린이 활동공간 및 어린이용품 안전관리 등 민감·취약계층의 환경보건 관리에서도 성과를 거두고 있다. 가습기살균제 피해구제의 경우 2013년 이래 5,572명을 판정하여 810명의 피해를 인정하고 511명에게 의료 및 장의비, 생활수당 등 95억원을 지급하였고, 정부 기준에 미치지 못하나 지원이 필요한 피해자, 부도기업 피해자 등 2,127명을 특별구제대상으로 인정하여 814명에게 325억원을 지원하였으며 2018년 12월부터 기관지 확장증 등 4개 질환을 특별구제 질환으로 인정하여 지원범위를 더욱 넓혔다.⁷¹⁾

다. 자연환경 부문

자연환경 부문에서는 국립공원 등 생태자원 관리, 멸종위기종, 야생동식물 등 생물다양성 보전, 환경영향평가 제도 등에 기반한 국토관리, 생태관광의 활성화 등 다양한 성과를 거두어 왔다. 구체적으로 반달가슴곰·여우·따오기 등 대표적 멸종위기종의 안정적 복원을 추진하고 CITES종 불법유통 단속 강화, 동물원·수족관법 시행 등 전시·야생동물 복지기반을 개선하는 데 기여하였다. 한편 국제기준에 못 미치는 보호지역 면적을 확대 지정해나가야 할 필요가 있으며, 보호지역 내 사유지 매입과 훼손지 복원 등을 통한 생태복원을 추진

71) 대한민국정부(2019), 「2020년도 성과계획서 (환경부)」 p. 20.

해나갈 필요가 있다.

[그림 9-5] 대표적 멸종위기종의 복원 성과



자료: 환경부(2020)

라. 자원순환 및 환경경제 부문

폐기물 및 자원순환에서는 전통적인 매립 소각 중심의 폐기물 처리로부터 벗어나 재활용률의 대폭 증가를 이루었고, 1회용품 및 과대포장 규제, 폐기물 부담금 등 사전감량 제도 등 다양한 정책을 통해 재활용과 에너지 회수는 지속적으로 증가해왔다. 구체적으로 생활폐기물은 2008년까지 증가하다 2010년 이후 안정화 추세에 있으며, 1995년 종량제 시행 이후 매립·소각 비율은 감소하고 재활용 비율은 점진적으로 증가하는 추세이다(<표 9-11> 참조). 2017년 기준 생활폐기물의 처리방법을 살펴보면 재활용 367천톤/일(85.4%), 소각 26천톤/일(6.1%), 매립 36천톤/일(8.3%)으로 구성되어 있다. 또한 가연성·유기성폐자원(종이, 플라스틱, 폐목재 등 가연성 폐자원과 음식물폐기물 음폐수 등 유기성 폐자원을 포함)을 이용하여 전력생산, 난방(열에너지) 및 자동차연료 등으로 재활용하는 폐자원 에너지화에 지속적으로 투자한 결과, 가용폐자원 에너지화율이 2015년 23.3%에서 2017년 32.9%, 2019년 39.7%로 증대되었다. 한편 폐기물 시설을 둘러싼 주민갈등이 지속적으로 발생하며, 자원순환법 제정을 통한 패러다임 전환 이후 실질적 제도 이행의 과제가 남아 있다. 또한 최근에는 불법 방치폐기물이 현안으로 부상하며 관리체계의 한계를 드러냈다. 환경기술·산업 육성을 위해서는 환경기술 R&D와 중소 환경기업 지원, 해외진출 지원 등을 수행해왔고, 지속가능발전의 실현을 위한 폭넓은 범위의 사회 전환을 위해 환경교육을 통한 친환경 의식 및 실천 확산, 친환경 제품의 생산유통소비 확대, 지속가능 도시 모델 조성 및 확산 등을 추진해오고 있다.

〈표 9-11〉 폐기물 재활용률, 소각률, 매립률

(단위: %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
재활용률	82.9	83.0	83.4	83.1	83.9	84.4	84.8	85.4
소각률	5.7	5.9	6.3	6.4	6.1	6.2	6.2	6.1
매립률	9.7	9.4	9.3	9.6	9.4	9.0	8.8	8.3

환경경제와 관련해서는 국내 기업들의 해외환경시장에의 진출을 지원하고 신남방·신북방 외교 관련 환경분야 협력 프로젝트를 발굴·추진하였다. 또한 공공기관 녹색구매 실적제고 및 녹색구매 활성화를 위한 기관평가 등을 실시하여 공공분야의 녹색제품 구매 확대(2018년 3.3조원 → 2019년 3.6조원), 녹색매장 친환경제품 매출 증가(2018년 2,530억원 → 2019년 2,703억원), 환경표지인증제품(2018년 14,698개 → 2019년 16,376개) 및 기업(2018년 3,825 → 2019년 4,241개) 증가 등의 성과를 거두었다. 그리고 환경보전시설 투자세액공제율을 상향하고, 미세먼지·폐기물 등 혁신기술·제품을 보유한 벤처기업 등에 투자를 확대하는 등 녹색산업 육성기반 조성에 기여하였다.

2. 재정투자의 한계

환경 분야에의 정책적 투자와 성과에도 불구하고 몇 가지 한계 및 보완점이 확인된다. 첫째, 환경에 대한 국민의 관심과 기대 수준은 높아지고 있으나 정책 효과에 대한 국민들의 체감 만족도는 여전히 미흡한 상황이다. 특히, 미세먼지 문제, 유역 물 문제 등 주요 환경현안에 대해 특정 지역의 만족도가 현저히 낮게 나타나는 등 지역별 편차가 발생하고 있다. 2019년 환경부가 실시한 환경정책 국민만족도 조사결과에 따르면, 환경정책에 대한 일반국민의 만족도가 최근 3년간 지속적으로 하락(2017년 59.8점, 2018년 59.2점, 2019년 58.9점)하였다. 또한, 정책 분야별로 보면 미세먼지 대응과 관련된 만족도는 충청권 56.9점과 강원도 63점, 물환경과 관련된 만족도는 대구·경북 57.3점과 서울 64.1점으로 나타나는 등 상당한 수준의 지역별 편차가 존재하는 것으로 조사되었다.

둘째, 그간 환경 분야의 재정은 상하수도 관리와 미세먼지 대응에 집중적으로 투자되어 왔고, 기후변화대응, 환경보건, 자연환경, 자원순환 및 환경경제 등 타 부문에 대한 투자는 증가하는 정책수요를 따라잡지 못하였다는 평가가 존재한다. 환경 분야에서 물환경 예산의 구성비는 최근 5년간 지속적으로 감소하였음에도 불구하고 45.4%(’20 예산안)에 달하며, 그 중 64.0%가 상·하수도 관리 사업에 집중되어 있다. 셋째, 최근 몇 년간 미세먼지에 대한 국민적 관심이 증대하여 미세먼지 감축을 위한 예산이 급속도로 증가하였으나 그 투자효과에

대한 면밀한 검토는 부족한 실정이다. 2016년 9천억원대였던 미세먼지 감축을 위한 예산은 2019년 본예산에서는 2조원을 넘어서고 추가로 3조 4천억원대의 추경예산이 편성되었다. 그러나 미세먼지 대응 투자의 큰 비중을 차지하는 친환경차와 관련한 중장기 재정운용전략이 수립되기 전에 투자가 선행한 측면이 있고, 관련 예산의 집행률도 저조한 상황이다. 향후 재정투자의 실효성을 개선하기 위한 검토가 필요하다.

넷째, 2015년 12월 파리협정이 채택되어 신기후체제가 출범함에 따라 기후대응을 위한 재정투자가 필요함에도 불구하고 정부의 관심과 노력이 주요 선진국 대비 부족하다는 평가가 존재한다. 주요 선진국은 탄소순배출을 0으로 만들기 위한 ‘넷-제로’ 선언을 하는 등 기후대응을 위한 노력을 기울이고 있다. EU는 2020년 1월, 2050년까지 ‘탄소중립 대륙’을 달성하기 위한 1조유로 규모의 투자계획을 발표하였다. 영국은 2019년 6월 G7 최초로 넷-제로 목표 달성을 법제화하기로 하였으며, 뉴질랜드는 2019년 11월 넷-제로 법안을 통과시켰다. 정부도 선진국들의 환경보전, 기후변화 대응을 위한 노력에 동참하여 투자를 확대할 필요가 있다.

마지막으로 환경 보전, 기후위기 대응 등과 관련한 환경시장 규모가 확대되고 기회가 증대되고 있음에도 불구하고 정부의 환경경제 육성을 위한 노력은 정체되어 있다. 2017년 유럽 투자은행이 발표한 자료에 따르면, 물·대기·폐기물 등 환경분야 시장의 규모는 1조 1,977억 달러 규모로 반도체 시장의 약 3배로 성장할 것으로 추정된다. 친환경산업과 기술의 육성을 통해 산업 경쟁력을 높이고 친환경 시장을 선점하기 위한 정부차원의 관심과 노력이 필요한 것으로 판단된다.

제3절 환경 분야 정책 환경 변화와 쟁점

1. 여건 변화 및 전망

가. 환경에 대한 국민적 요구수준 증대(건강·안전 및 체감형 생활환경의 질)

그간 소득 및 생활수준의 증대에 따라 건강과 안전, 자연의 향유 등 삶의 질에 대한 요구가 증대되면서 환경문제에 대한 국민적 관심 및 요구수준이 증대되고 있다. 특히 미세먼지 등 대기오염, 가습기 살균제를 비롯한 화학물질 안전, 인천 붉은 수돗물 사건, 불법 방치 폐기물 등 건강과 안전에 관련한 각종 환경 현안들이 지속적으로 부상하고 있어, 정책자원의 집중 투자를 통해 문제에 조속히 그리고 효과적으로 대응함으로써 국민 불안을 해소해야 할 필요성이 높아지고 있다. 또한 대기오염, 실내공기질, 화학물질, 수돗물 등의 건강·안전 이슈와 더불어 도시공원, 지하역사 공기질, 새집증후군, 주택 라돈, 소음 및 빛공해 등

체감형 생활환경의 질에 관한 국민적 관심과 개선요구도 증대되는 추세이다.

나. 미세먼지로 인한 국민 불안 증대

최근 특히 미세먼지를 포함한 대기 오염물질에 관한 국민적 불안과 관심이 증대되고 있다. 2018년 5월 한국보건사회연구원이 발표한 『사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구(Ⅳ)』 보고서에 따르면, 2017년 성인 3,839명을 대상으로 각종 위협에 대한 불안 수준을 측정한 결과, 가장 불안을 느끼는 요소는 ‘미세먼지 등과 같은 대기오염’으로, 점수는 3.46점이었다. 그다음으로는 경기침체 및 저성장(3.38점), 고령화로 인한 사회문제(3.31점), 수질오염(3.29점), 성인병·실업 및 빈곤(각 3.27점), 북한의 위협 및 북핵 문제·노후(각 3.26점) 순으로 조사되었다. 미세먼지에 대한 국민적 불안이 우려할 만한 수준임을 알 수 있다. 특히 미세먼지의 연평균 농도는 전반적으로 개선되고 있는 추세이지만 고농도 발생일수와 최고농도는 증가하는 추세여서 정부의 적극적 대응이 필요한 상황이다.

다. 상하수도 시설의 노후화 및 안전이슈의 부상

상하수도의 경우 시설보급에 장기간 투자해온 결과 현재 선진국 수준의 보급률을 달성하였다. 1961년 17%와 2%에 불과하던 상·하수도 보급률은 2018년 각각 99.2%와 93.9%로 큰 폭으로 상승하였다. 다만 시설 노후화에 따른 재투자 필요성은 오히려 증가하고 있으며, 재정투자의 초점이 인프라 건설에서 유지관리와 재투자의 시대로 접어들고 있다.

특히 시설 확충이 급격히 이루어졌었기 때문에 향후 시설 노후화도 급속도로 진행될 것으로 예상되어 그에 대한 대응 및 투자계획을 철저히 할 필요가 있다. 예를 들어 2018년 말 기준 광역 및 공업용수도 관로 중 30년 이상 경과한 관로는 13.8%(736km)로 집계되며, 시설노후로 인한 단수 위험을 줄이기 위한 개량공사를 추진 중으로 2018년까지 273km를 완료한 상태이다. 또한 2025년에는 전국 물 관련 시설의 50.2%가, 2035년이면 72.3%가 건설한 지 20년이 경과한 노후 인프라로 분류되게 되며, 특히 건설 후 50년 이상 경과한 인프라가 2025년에는 14.1%, 2035년에는 27.8%에 달할 것이라는 전망이 있어 재투자를 위한 합리적인 계획과 재원확보가 매우 중요하다. 또한 노후화된 상하수도 시설은 수돗물 오염, 지반침하(싱크홀), 도시침수 등 안전에 대한 위협으로 이어질 수 있기 때문에 더욱 신중하고 철저히 대비할 필요가 있다.

라. 환경 질의 격차 해소와 민감·취약계층 보호 요구 증대

최근 포용사회 구현에 대한 요구가 커지고 환경정의(environmental justice) 개념이 환경법제 안에 포함되면서 환경적 혜택을 모두가 공평하게 누리도록 보장해야 한다는 사회적 요구가 커질 전망이다. 최근 「환경정책기본법」이 개정(2019. 1)되면서 환경정의의 구현이 정부의

의무로 규정되었고, 이를 구체화하는 정책방안이 마련 중이다. 환경정의의 범위에는 환경 정책 과정에 시민 참여를 보장하는 절차적 정의, 오염피해에 대한 공정한 구제를 보장하는 교정적 정의도 포함되지만, 특히 분배적 정의의 차원에서 계층과 지역에 따른 환경 질의 격차 문제가 부각될 전망이다. 이에 따라 주거-공장 혼재지역, 난개발지역 등 오염 취약지역에 대한 선제적 조사·발굴과 체계적인 대책 마련이 필요하며, 고령화와 양극화에 따른 노인, 저소득층 등 민감·취약계층의 환경 부담 심화에 대비할 필요가 있다.

마. 자원순환 및 경제·산업·기술의 친환경적 전환 필요성 증대

1인 가구의 증가, 공유경제의 확산 등 자원이용과 소비 패턴의 변화에 대응하여 효율적이고 지속가능한 생산·소비로의 전환이 요구되며, 나아가 친환경적인 경제·사회 기반의 구축과 자원순환 사회로의 전환을 통해 미래 산업·기술의 경쟁력과 지속가능성을 확보해나갈 필요가 있다. 1인 가구의 증가에 따른 소포장 제품의 소비 증가, 온라인 상업의 발달에 따른 상품배송을 위한 포장재 사용 증가, 자가용의 소유가 아닌 공유자동차 및 자전거 이용으로의 전환 등 사회변화에 따른 생산, 소비, 유통구조의 변화는 자원·에너지 소비와 폐기물 발생 패턴에도 큰 영향을 미칠 전망이다. 이러한 변화에 대비한 기술, 산업, 소비, 생산, 유통의 전환을 준비해야 하며, 특히 자원의 순환성을 높임으로써 자원생산성을 증대하는 순환경제로의 전환으로 우리 경제·사회의 체질 개선을 준비해야 한다. 자원의 폐기 단계에서 폐기물의 처리에만 초점을 두는 전통적인 관점에서 벗어나 제품의 설계, 생산 단계에서부터 자원의 순환성을 고려하도록 하는 체계로 전환하기 위해 제도적 틀의 마련과 함께 산업 전반에 걸친 변화가 요구된다. 또한 기후변화 등 미래 위협과 국제사회의 요구에 대한 대비로 친환경 기술과 산업을 육성하여 미래 산업 경쟁력을 확보하고 친환경시장을 선점⁷²⁾할 필요가 있다.

바. 국제 환경협력의 강화 전망과 선제적 대응 필요성 증대

환경보전과 지속가능 발전을 위한 국제사회의 공동대응 필요성이 높아지고 관련 국제협약들이 강화되면서 이러한 국제사회의 요구에 적극적·선제적으로 대응할 필요성이 커지고 있다. 특히 기후변화에 대응하는 국제사회의 공동 노력은 더욱 강화되는 추세이며, 그 이행 압력에 따라 국내 산업 등 넓은 부문에 영향이 발생할 전망이다. 파리협정(’15)에 따라 산업화 이전 대비 평균 기온 상승폭을 2℃ 이하로 유지하고 더 나아가 1.5℃ 이하로 제한하고자 노력하고 있으며, 이를 위한 각국의 온실가스 감축 계획과 이행성과를 모니터링하고 있다. 이러한 변화에 선제적으로 대응하여 경제체제와 제도 변화, 기술개발을 선도함으로써 해외 시장의 선점 등을 통한 국익 확보와 국제위상 제고를 꾀할 수 있다. 생물다양성협약에 관련

72) 기획재정부, 「2020년 경제정책방향」 p. 7 참고.

해서도 아이치 목표에 따른 보호지역 확대, 나고야의정서에 따른 생물자원 발굴·확보 등의 대응으로 국제사회의 요구에 부응할 뿐 아니라 선제적으로 국익을 확보하여야 한다. 또한 국민적 관심이 높은 미세먼지에 대한 중국의 영향을 고려할 때 한-중 간 양자협력 또는 동아시아 지역협력을 적극적으로 이끌어갈 필요가 있다.

2. 환경 분야 자원 배분 관련 쟁점

환경 분야의 자원 배분과 관련하여서는 미세먼지 감축을 위하여 최근 급속히 증가한 재정투자 금액의 적정성에 대한 검토가 필요하다. 지난 몇 년간 미세먼지에 대한 우려가 크게 높아지면서 관련 예산도 큰 폭으로 증가해왔다. 우리나라 미세먼지 발생은 연평균 농도의 지속적 개선에도 불구하고 고농도 발생일수와 농도 최고치는 오히려 증가하는 추세에 있다. 미세먼지로 인한 국민불안과 건강영향, 야외활동 자제로 인한 경제영향 등을 감안할 때 적극적 정책대응과 재정투자가 타당하지만, 한편으로는 단기간에 급증한 투자액에 대해서는 자원 배분의 적절성과 정책의 실효성을 충분히 검증하여 투자효율을 제고하기 위한 고민이 병행되어야 한다.

미세먼지 대응 예산은 최근 지속적 증가 추세이며, 2019년 추경예산에서도 대폭 증가한 바 있다. 2016년 결산에서 9천억원대였던 미세먼지 예산은 매년 2~30% 증액을 거듭하여 2019년 본예산에서는 2조원대에 들어섰고, 이에 더하여 3조 4천억원대의 추경예산이 편성된 바 있다. 환경 분야 재정에서 미세먼지 관련 예산은 주로 기후대기 및 환경안전 부문, 그 중에서도 대기환경 보전 프로그램에 해당되는데, 관련 예산도 최근 몇 배로 증액을 거듭하였다. 부문단위로 본다면 기후대기 및 환경안전 부문 예산은 2016년에 비해 5년 뒤인 2020년 예산(안)은 6배 이상, 대기환경 보전 프로그램 예산만 보더라도 2019년에 비해 2020년 예산(안)이 2배 이상 증가한 2조 6천억원대로 편성되었다. 특히 2019년 기준 약 2,467억원 규모의 환경보건관리 프로그램이 2019년부터 환경일반 부문에서 기후대기 및 환경안전 부문으로 이전되었음을 감안하더라도 여전히 큰 증가 추세로 볼 수 있다.

[그림 9-6] 고농도 발생 일수 및 농도 최고치(서울기준)

(단위: ug/m³)



주: 고농도 발생은 비상저감조치 발령요건 적용(2일 연속 50ug/m³ 초과)
 자료: 국회 예산정책처(2019), 「미세먼지 대응사업 분석」에서 발췌

[그림 9-7] 미세먼지 대응예산과 증가율

(단위: 억원, %)



자료: 국회 예산정책처(2019), 「미세먼지 대응사업 분석」에서 발췌

<표 9-12> 기후대기 및 환경안전 부문 프로그램별 예산 추이

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020 (정부안)
기후대기 및 환경안전 부문 (합계)	4,215	5,798	7,548	13,808	26,371
기후변화대응	4,215	5,798	7,548	792	790
대기환경 보전				10,549	22,097
환경보건관리	-	-	-	2,467	3,484

한편 단기간에 급증한 투자액에 대해 자원 배분의 적절성과 정책의 실효성을 충분히 검증할 필요가 있다. 일례로 친환경차량 보급 지원 대책에 가장 많은 예산이 배분되어 있으나 다른 대책에 비해 투자액 당 감축 효과가 낮다는 평가⁷³⁾가 존재한다. 다만 충전 시설 등 초기 인프라 투자비용 성격의 비용이 포함되어 재정효율이 낮아 보일 가능성에 유의할 필요가 있으며, 한편 초기 인프라에 대한 투자를 위한 증가한 예산이 일정 기간 후에도 특별한 이유 없이 유지되지 않도록 면밀한 검토가 필요하다.

〈표 9-13〉 주요 대책별 재정투입과 미세먼지 감축량

(단위: 톤, 백만원)

주요 감축 대책	2018 감축실적 (A)	2018 집행액 (B)	톤당 감축비용 (B/A)
2030까지 재생에너지 발전비중 20%	826	402,730	488
친환경차 보급 확대	102	513,851	5,038
대도시 노선버스를 CNG 버스로 전면 교체	264	19,518	74
이륜차 관리 강화 및 전기이륜차 보급 확대	1	6,250	6,250
도로 재비산먼지 저감	578	16,440	28

주: 주요 대책에 대해서만 발췌하였으며, 전체 대책에 대한 표는 본문 참조
자료: 국회예산정책처(2019), 「미세먼지 대응사업 분석」 보고서에서 발췌

제4절 환경 분야 자원 배분 방향

1. 기본방향

환경 분야에 대한 재정투자는 향후 기후대기 및 환경안전 부문 내 대기환경보전 및 기후변화대응 프로그램에 중점적으로 확대 추진될 필요가 있다. 한편, 물환경 부문의 경우 상수도 사업이 포함된 맑은물 공급·이용 프로그램과 하수도·폐수·비점오염원 등의 관리 사업을 포함하는 물오염원 관리의 지출 효율화를 검토하고, 하수도관리 사업 내 사업간 자원의 재배분을 추진할 필요가 있다. 물환경 부문의 지출 효율화 수준에 따라서 기후대기 및 환경안전 부문 내 환경보건관리 프로그램, 자원순환 및 환경경제 부문에 대한 투자 확대 수준을 결정할 수 있을 것으로 생각된다.

즉 환경분야의 재정투자 기본방향을 4가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 그간 물환경

73) 국회 예산정책처(2019. 9. 9), 「미세먼지 대응 사업 분석」, 『NABO브리핑』 제65호, p. 2.

부문에 집중되었던 재정투자의 초점을 대기환경보전 및 기후변화대응으로 전환하고, 물환경 부문의 지출효율화 수준을 고려하여 환경보건관리, 친환경경제 활성화 사업으로 재정투자를 점진적 다변화·다각화할 필요가 있다. 환경 분야에서 물환경 예산의 구성비는 최근 5년간 지속적 감소세에도 불구하고 아직 45.4%(2020 예산안)에 달하며, 그 중 64.0%가 상·하수도 관리 사업에 집중되어 있다. 둘째, 국민들이 그 성과를 직접 체감할 수 있는 사업(미세먼지 대응, 온실가스 감축, 환경보건관리)에 대한 투자를 집중할 필요가 있다. 환경 분야에는 국민건강, 안전 및 쾌적한 삶의 질과 직결된 사업이 많아, 이들에 대한 충분한 투자를 통해 정책성과의 체감도를 제고할 필요가 있다. 셋째, 국가경제의 중장기 성장과 지속가능한 사회 구현의 기반이 되는 경제·산업·기술 전반의 친환경적 혁신을 도모할 필요가 있다. 폐기물의 사후적 재활용뿐 아니라 자원의 생산, 유통, 소비 전 단계에서 자원순환을 향상함으로써 자원 생산성을 높이기 위해 노력해야 하며, 친환경산업과 기술의 육성을 통해 산업경쟁력을 높이고 친환경 시장을 선점하기 위해서 장기적 관점에서 지속적으로 투자를 늘려나가야 한다. 넷째, 물환경 부문 내 상·하수도 사업의 재정운용을 시설 노후화에 따른 유지관리 및 재투자에 초점을 두고, ICT 등을 활용한 효율 제고와 안전관리의 고도화 방안을 모색할 필요가 있다.

가. 쾌적한 대기환경 조성 및 신기후체제에 대비한 기후변화 대응 강화

대기환경과 관련해서는 국정과제(미세먼지 걱정 없는 쾌적한 대기환경 조성)와 정부합동 「미세먼지 관리 종합대책」(2017. 9), 「비상·상시 미세먼지 관리 강화대책」(2018. 11), 「미세먼지 관리 종합계획」(2019. 11)의 이행을 위한 재정을 중점적으로 투자함으로써 가시적인 성과를 조기에 확보할 필요가 있다. 특히 최근 미세먼지 관리 목표가 지속적으로 강화되고(「비상·상시 강화대책」(2018. 11)에 따른 배출량 감축 목표 상향 30.5%→35.8%, 「종합계획」(2019. 11)에 따른 연평균 농도 목표 강화 $18\mu\text{g}/\text{m}^3 \rightarrow 16\mu\text{g}/\text{m}^3$), 미세먼지가 중요한 사회재난으로 관리수준이 격상됨에 따라 더욱 높은 수준의 정책대응이 요구된다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 수송 부문에서 노후 경유차 퇴출 및 친환경차 보급의 가속화와 함께 사업장 배출기준 강화(2020. 1) 및 오염 감시·단속의 내실화, 대기관리권역 및 총량제 확대(2020. 3), 선박·항만·발전 부문 등에 걸친 전방위적인 배출저감을 추진하고, 실내공기질, 민감·취약계층 등 국민건강 보호 조치를 강화하며, 한·중 환경협력센터(2018. 6 설립)를 거점으로 동북아 대기오염 공동대응 협약과 같은 국제 공조체계를 조기에 구축하여야 한다. 다만 미세먼지 대응을 위한 대기환경 예산이 급격히 늘어나는 상황에서 재정투입이 충분한 성과로 이어지도록 재정효율과 성과를 확보하려는 노력이 병행되어야 한다.

또한 파리협정 체결에 따라 2021년에 본격 출범하는 신기후체제에 대비(국정과제 “신기후체제에 대한 건실한 이행체계 구축”)하여 온실가스 감축을 위한 기후변화 대응을 강화할

필요가 있다. 온실가스 감축을 위한 정책수단으로는 재정사업 외에 산업·비산업 부문의 온실가스 감축을 위한 배출권거래제, 온실가스·에너지 목표관리제, 탄소중립 프로그램, 탄소포인트제 등을 충분히 활용할 필요가 있다. 재정사업 중에서는 온실가스 관리 인프라 구축을 위한 감축 지원(온실가스 감축 통합지원, 지방정부 탄소중립 지원, 목표관리업체 감축설비 지원 등)에 대한 투자를 확대할 필요가 있다.

기후대기 환경 내 자원배분과 관련해서는 미세먼지 대응(대기환경 보전 프로그램)과 온실가스 감축(기후변화대응) 간의 균형을 맞추는 필요가 있다. 최근 수년간 온실가스 감축에 비하여 미세먼지 대응 관련 예산이 폭발적으로 증가하였으나, 다음의 두 가지 이유로 인하여 미세먼지 대응을 위한 예산 증가율을 조정하고 대신 온실가스 감축을 위한 대응을 강화하는 방향으로 정책의 포트폴리오를 전환할 필요가 있다. 첫째, 미세먼지 대응 예산의 큰 부분을 차지하는 친환경차와 관련한 중장기 재정운용전략이 부재한 상황에서 예산이 먼저 증가한 측면이 있다. 미세먼지와 관련한 정부의 관심 증대에 따라 최근 5년간 친환경차의 보급은 매년 큰 폭으로 증가해 왔다. 특히 정부가 정한 친환경차 보급목표(미세먼지 관리 종합대책('17.9)과 자동차 부품산업 활력 제고방안(2018. 12))에 따라 전기·수소차 관련 예산의 큰 폭 증가가 예상되지만, 이 예산을 구체적으로 어떻게 운용할 것인지에 대한 중장기 재정운용전략은 마련되지 않은 상황이다. 따라서 전기·수소차 지원사업에 대한 중장기 재정운용전략이 예산의 증가 이전에 마련되어 관련 업계에서 보조금의 규모와 지급일정을 예측 가능하도록 정책을 설계할 필요가 있다. 둘째, 미세먼지 대응을 위한 사업군의 예산집행률이 저조한 상황이다. 예를 들어, '19년 추경예산 1조 460억원 중 9,618억원이 집행(92.0%)되었으며, 6,903억원만이 실집행(66.0%)되었다. 재정운용을 위한 구체적 전략이 마련되기 이전에 예산이 배정될 경우 재정투자의 효율성이 저하될 수 있어서 지출증가의 완급 조절이 필요한 것으로 보여진다.

나. 국민이 체감할 수 있는 건강하고 안전한 생활환경을 위한 투자 확대

환경 분야 국가재정은 미세먼지를 포함하여 국민이 체감할 수 있는 건강 및 안전 현안에 우선적으로 대응할 필요가 있다. 미세먼지에 대한 우려가 높아지고 관련 정책들이 빠르게 입안·추진되면서 관련 예산도 최근 몇 년간 급속히 증가하였다. 현 시점에서는 여전히 미세먼지 저감을 위한 재원의 집중투자를 통해 가시적인 저감 성과를 조속히 창출해야 하는 한편, 정책수단별 저감효율 평가 등을 통해 재정효율의 제고에도 힘써야 할 시점이다. 미세먼지 외에 화학물질, 수돗물 등의 안전 확보에도 재원 배분이 필요하다. 특히 매년 새로운 화학물질이 제조·수입되는 상황에서 유해화학물질로부터 국민건강을 보호하는 환경보건 프로그램의 중요성이 증대되고 있어 중점적 투자가 필요하다. 또한 고령화와 양극화에 따른 노인, 저소득층 등 민감·취약계층의 보호를 위한 사전예방 보건 정책, 그리고 지하

역사 등 다중이용시설의 실내공기질 개선, 새집증후군, 소음 등 체감형 생활환경의 질 개선 등 환경위해관리 사업에도 추가 재원의 배분을 고려할 필요가 있다.

다. 친환경적 경제·사회 기반 조성 추진

미래의 사회·경제·산업·기술 변화에 대응하여 우리의 경제·사회 기반을 친환경적으로 전환하는 데 선제적으로 투자해야 한다. 기후변화에 따른 온실가스 감축 압력과 자원의 한계에 따른 자원 순환성 제고 압력 등에 맞추어 우리의 제도 및 운영체계, 기술·산업, 경제체제 등을 혁신해나갈 필요가 있다. 다만 현재는 친환경경제 활성화 관련 사업이 주로 민간기업의 해외환경시장 진출 지원, 공공기관의 녹색구매 실적 관리 등에 머물고 있으나, 향후에는 명확한 중장기 전략을 바탕으로 다음 분야에 대한 투자를 확대해나갈 필요가 있다. 첫째, 기후변화에 대비하여 탄소배출을 저감하는 기술개발, 산업구조 및 생활양식의 전환을 이끌어가야 한다. 둘째, 폐기물의 사후 처리 위주에서 벗어나 제품의 생산, 설계 단계에서부터 자원 순환성을 고려하는 등 자원순환성을 극대화하는 경제·사회 체제로 전환해야 한다. 셋째, 화학물질 안전, 생물다양성 보전, 물순환 개선 등 친환경 산업·기술의 육성과 주류화로 우리의 시스템을 전환할 뿐 아니라 세계 친환경시장을 선점하도록 해야 한다. 넷째, 현재 친환경차 보급을 위한 투자는 미세먼지 저감을 위한 대기환경 보전 프로그램에서 집행되고 있으나, 향후에는 환경적 측면과 혁신성장 측면을 종합적으로 검토하여 접근할 필요가 있다. 이를 위해 향후 전기·수소차 지원사업에 대한 중장기 재정운용전략 마련 과정에서 혁신 성장 관점이 충분히 반영되도록 고려할 필요가 있다.

라. 물환경 부문 내 재정투자 초점 전환

한편 그간 환경분야 재정의 가장 큰 비중을 차지해왔던 물환경 부문의 경우 부문 내 재정투자 초점의 전환이 필요하다. 그간 집중투자를 통해 선진국 수준에 가까운 보급률을 달성한 단계로, 이제 도농 간 격차 해소와 시설노후화에 따른 유지관리 및 재투자로 전환해야 하는 상황이다. 특히 물오염원 관리 프로그램 내 하수도관리 단위사업 내에서 세부사업 간 재원의 재배분을 고려할 필요가 있다. 다만 상하수도 시설 노후화에 따른 안전 이슈는 수돗물 안전 및 도심 싱크홀과도 직결된 사안으로 정부의 많은 관심이 필요하다. 물오염원 관리 프로그램 내 하수도 관리 단위사업에서 노후하수관로 정밀조사 예산이 편성되어 있어 향후 중점적으로 투자가 이루어질 필요가 있다. 또한, 국토부와의 협업을 통한 지하공간 3D 통합지도 구축 후 위험 하수관로의 단계적 정비에도 관심을 기울일 필요가 있다. 다만 3D 통합지도 구축은 국토교통정보화 프로그램으로 SOC분야의 예산으로 주로 추진되고 있는 상황이다.

마. 해양환경 및 환경일반 부문

해양환경 부문의 경우 해양수산부 소관의 해양환경보전 프로그램과 해양경찰청 소관의 해양오염관리 프로그램으로 구성되어 있으며, 연안 및 해양생태계관리, 해양오염방제 및 복구 등의 사업이 추진되고 있다. 해양환경오염은 국제해사기구(IMO) 해양오염방지협약(MARPOL)에 따른 선박연료유 규제 강화로 각종 설비 변경에 따른 방제여건의 변화, 기후 변화에 따른 오염요인 변화 등으로 해양오염방제의 패러다임의 변화가 요구되는 시점으로, 적절한 준비와 대응이 요구된다.

환경일반 부문의 경우 관련 기관 및 기금 운용 관련 예산이 대부분으로 예산 증감의 여지가 적은 편이다. 다만 환경정보화 사업의 경우 ICT와 빅데이터 분석기술의 발달에 따라 그간 분야별·매체별로 분산구축되던 환경데이터를 통합정보화함으로써 과학적 정책기반으로 활용할 수 있는 잠재력이 증대된 상황으로 충분한 투자가 요구된다. 또한 시민소통 및 홍보 사업에 신규편성된 환경갈등 관리시스템 사업의 경우에도 폐기물시설, 사업입지, 낙동강유역 물이용 등 각종 부문에서 빈발하는 환경갈등의 예방해결에 기여할 수 있도록 적절한 투자가 요구된다.

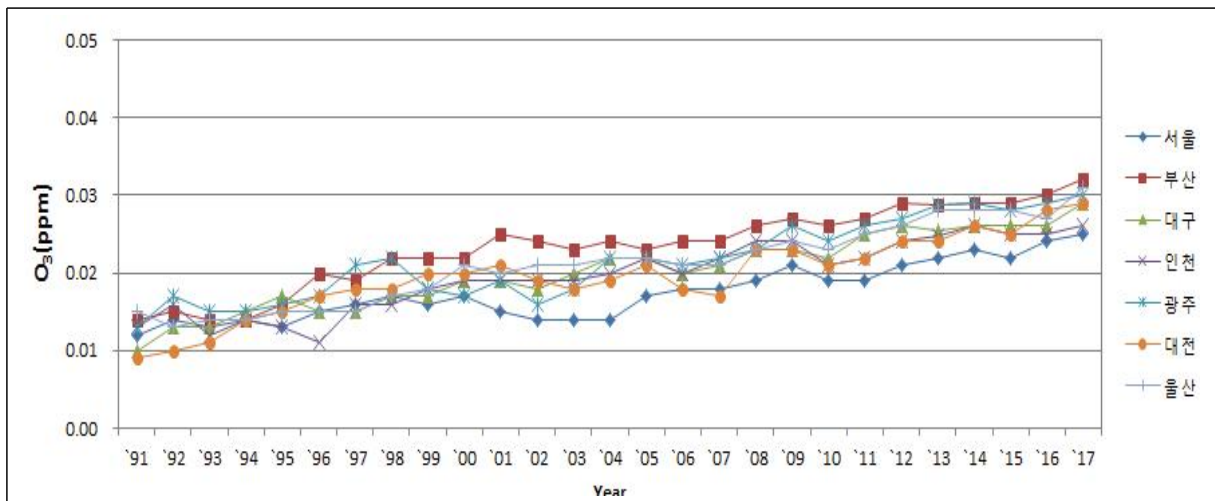
2. 투자 확대 부문

가. 기후대기·환경안전 부문의 대기환경보전·기후변화대응 프로그램

환경 분야의 중점투자 대상으로 먼저 미세먼지 문제의 조기 해결을 위한 대기환경 보전 프로그램을 들 수 있다. 미세먼지에 대한 국민 불안을 해소하고 최근 계속 수립·강화되고 있는 관련 정책목표를 달성하기 위해 대기환경 프로그램 내 미세먼지 관련 사업에 대한 투자 확대를 통해 가시적인 성과를 조속히 창출해야 할 것이다.

다만 관련 예산이 최근 수년간 급증을 거듭하였으므로, 현 시점에서는 완만한 투자 확대 폭을 유지하면서 정책수단별 투자효율을 검증하여 실질적인 미세먼지 저감 성과를 확보해 나가는 방향 설정이 필요한 상황인 것으로 보인다. 특히 기후대기 부문 예산에서 전기차 보급 및 충전인프라 구축, 수소연료 전지차 보급과 관련한 대기오염 발생원 관리(단위사업)에 대한 재정투자가 가장 큰 비중을 차지하는데, 이러한 재정수단의 실질적인 저감 기여도에 대한 면밀한 분석이 필요하며, 충전시설 구축 등 초기 인프라 관련 예산이 특별한 이유 없이 계속 유지가 되지 않도록 지속적인 검토가 필요하다. 앞서 설명한 바와 같이 예산의 큰 폭 확대 이전에 친환경차를 포함한 미세먼지 대응 사업과 관련한 중장기 재정운용전략을 수립하여 투자의 효율을 높이기 위해 노력할 필요가 있다.

[그림 9-8] 우리나라 주요 도시의 오존 평균 농도 추이



자료: 국립환경과학원(2018)

특히 수도권 미세먼지 및 미세먼지 전구물질(NO_x)의 주요 배출원으로 알려져 있는 차량 운송 부문에 대해서는 디젤 차량의 감축방안, 신규 경유차 보급 축소, 신재생 에너지 차량의 보급 지원, 공공차량의 LNG화 지원, 신기술 도입 등 보다 다각적인 정책수단의 활용을 고민할 필요가 있다. 또한 지역별로 다른 미세먼지의 배출원 구성을 고려하여 대도시, 농촌, 항만 등 지역에 따른 정책수단의 차별화를 추진할 필요가 있다. 마지막으로 대형 사업장의 배출저감과 관련해서는 정보의 불확실성이 큰 것으로 평가되고 있어서 정보의 투명성 확보를 위한 실태조사에 투자가 필요하다. 직간접적인 감시망을 통하여 누락 배출원을 적발하고 정확한 배출량 집계를 위하여 시스템을 개선할 필요가 있다.

그리고 현재 대기환경 부문의 재정투자는 미세먼지에 집중되어 있으나, 오존(O_3) 및 유해대기물질(HAPs), 휘발성대기화합물(VOCs) 등 다른 대기오염에 대한 재정투자도 함께 확대될 필요가 있다. 특히 오존은 고농도 사례가 많이 발생하고 평균 농도가 매년 증가하는 추세임에도 불구하고 재정적 관심을 충분히 받고 있지 않은 상황이다. 향후에는 미세먼지 이외의 다른 주요 대기오염물질 저감을 위한 정책을 강화하고 대기환경 보전 프로그램 내 균형있는 재원 배분에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 구체적으로 대기환경 보전 프로그램 내 대기오염원 발생원 관리에 있는 대기유해물질관리 사업 등에 대한 투자 확대와 함께 오존 관리에 대한 성과목표 설정 등을 검토할 필요가 있다.

마지막으로 기후변화 대응과 관련하여 온실가스 감축을 위한 투자를 확대할 필요가 있다. 미세먼지 대응은 온실가스 감축과도 밀접한 관련이 있으므로 향후 두 가지 정책목표 간의 연계성을 고려하여 정책을 설계할 필요가 있다. 향후 온실가스관리 인프라 구축과 관련한 감축지원사업(청정연료 전환사업 지원, 지방정부 탄소중립 지원, 목표관리업체 감축설비 지원 등)과 국제협력사업 등에 상당한 지출 소요가 있을 것으로 판단된다.

〈표 9-14〉 기후변화 대응 프로그램 중점투자 사업

프로그램	프로그램 목표	단위사업	세부사업
기후변화 대응	기후변화에 적극적으로 대응하여 지속가능한 미래사회를 구현한다	온실가스 감축	• 온실가스 관리 인프라 구축 • 환경기초시설 탄소중립 프로그램
		기후변화 적응 및 기반구축	• 국가온실가스 종합정보관리체계 구축 • 친환경 소비생활 및 저탄소 생산기반 구축 지원 • 기후변화 적응 및 국민실천

나. 기후대기·환경안전 부문 환경보건관리 프로그램

화학물질 안전 확보와 더불어 노인, 어린이, 저소득층 등 민감·취약계층의 환경보건 및 실내공기질 개선, 소음관리 등 체감형 생활환경의 질을 개선하기 위한 환경보건관리 프로그램도 중점투자가 필요한 부문이다. 현재 화학물질 등록·평가 제도의 정착, 살생물제 관리법 도입에 따른 이행기반 구축, 어린이 등 민감·취약계층 대상의 환경보건서비스 등이 추진되고 있다. 환경보건관리 프로그램도 최근 화학물질 관리 강화를 위한 기반 마련으로 재정투자가 확대된 바 있다. 따라서 유해화학물질 관리, 환경보건정책 강화, 국민안심 생활환경 조성 등을 중심으로 재정을 운용하되 철저한 성과관리를 통해 재정투자의 비효율이 없도록 관리할 필요가 있다.

다. 자원순환 및 환경경제 부문

미래 변화에 대비한 경제·사회 기반의 친환경적 전환을 위해 자원순환 및 환경경제 부문에 대한 투자 확대가 요구된다. 자원순환사회 형성 촉진 프로그램의 경우 폐기물 처리 위주에서 자원순환 사회로의 패러다임 전환을 통한 자원 생산성 제고를 목표로 하며, 폐기물 안전·처리와 함께 재활용 및 에너지 회수로의 전환과 재활용 산업육성 및 유통체계 구축 등 기반 마련에 지속적 투자가 필요하다. 또한 최근 현안으로 부상한 불법 방치폐기물의 예방·해결을 위해서도 국가 광역공공폐기물처리시설 구축 등을 통한 집중투자가 필요하다. 한편 방치폐기물 처리를 위해 급증한 유해폐기물 처리 및 대집행 예산에 대해서는 목표달성에 따라 단계적 감액이 필요하다. 무엇보다도 자원 생산성 제고라는 근본적인 목표에 이르는 사업을 지속적으로 발굴·추진해나가는 것이 중요하다. 현행 사업 중에는 자원순환 기반구축 및 촉진지원, 제품 순환 이용성 개선 등 자원 순환성 향상을 위한 기반 마련 사업에 투자를 확대하고, 향후 더욱 다양한 사업을 발굴하여 추진해나가야 할 것이다.

〈표 9-15〉 자원순환 프로그램 중점투자 사업

프로그램	프로그램 목표	단위사업	세부사업
자원순환 사회 형성 촉진	자원이 선순환하는 기반조성을 통해 순환경제 사회를 실현한다	자원순환정책 기반 마련	- 재활용저해제품 순환이용성 개선 기술 개발사업 - 자원순환정보시스템 구축 및 운영
		폐기물 발생원 관리	- 자원순환 기반구축 - 자원순환촉진 지원 - 폐기물 직매립 제로화 사업
		최종처리 및 안전관리	국가 광역공공폐기물처리시설 구축 사업

친환경산업·기술 육성과 생산소비 기반의 친환경적 전환을 목표로 하는 친환경 경제사회 활성화 프로그램에도 많은 관심이 요구된다. 현재 정부는 신성장 동력 확보를 위한 에코 스마트 상수도, 하·폐수 고도처리, 친환경자동차, 폐금속·유용자원 회수·재활용, Non-CO2 온실가스저감, 환경측정·분석장치 등 6대 핵심 환경기술을 확보하여 환경현안의 해결에 기여함과 동시에 수출산업화를 추진하고 있다. 또한, 친환경 중소기업이 시장에서 경쟁력을 갖도록 지원하고 해외 유망시장의 발굴, 해외 환경프로젝트 수주 지원 등을 통해 친환경산업의 해외진출을 지원하고 있다. 향후 이러한 정책방향에 대한 투자가 확대될 필요가 있다. 특히 친환경차 관련한 재정투자가 현재는 미세먼지 저감을 위한 환경적 측면에서 검토되고 있으나 향후에는 혁신성장 측면을 함께 종합적으로 고려하여 이루어질 필요가 있다. 또한 현재의 환경경제 부문 사업들은 친환경 산업의 해외시장 진출지원과 기술개발 등을 중심으로 머물고 있는데, 향후에는 보다 근본적인 생산·소비 기반과 경제·사회적 전환을 이끌기 위한 사업들이 더 많이 발굴될 필요가 있으며, 이를 위한 지속적인 관심이 필요하다.

라. 자연환경 부문

자연환경 부문에 대한 투자는 우리 사회와 경제를 지탱하는 기반인 건강한 생태환경을 보전 및 조성하며 국민들이 자연을 향유할 수 있는 환경권 보장을 위해 중요하다. 그간 정부는 오염물질을 중심으로 수질 및 대기환경 등의 개선에 집중적으로 투자를 해왔으나 자연자원은 상대적으로 정책적 우선순위에서 밀려난 편이다. 2019년 현재 환경 분야 전체 재원의 약 8.2%만이 자연환경 부문에 배분되어 있으며, 그중 소속 및 산하기관 건립, 운영 지원 비용이 전체 재정지출의 약 40%를 차지하여 자연자원 보전 및 생태복원 사업에 대한 재정투자는 크지 않은 상황이다. 향후에도 이러한 재정운용 방향이 크게 변화하기는 힘들 것으로 보인다. 하지만 소속 산하기관의 기능조정을 통한 재정효율성 확보와 함께 백두대간 등 핵심 생태축의 보전, 훼손지 복원, 습지보전, 보호지역(생태경관보전지역 등)의 확대·

관리 등을 통한 자연생태 복원사업, 국립공원 등 생태우수지역 보호·보전을 위한 자연의 보전·관리사업, 그리고 생물다양성협약 대응과 나고야의정서에 따른 생물자원 주권 확보 관련 사업에 대한 투자에는 관심을 갖고 지출을 늘려나갈 필요가 있다. 또한 아프리카돼지열병, 메르스와 코로나 바이러스 사태로 부각되었듯 야생동물 감염병 관리체계 개선에 집중투자하여 야생동물의 감염병이 인간의 경제활동과 건강에 위협이 되지 않도록 해야 할 것이다.

3. 구조조정 필요 부문

가. 물환경 부문 재원 재배분

기후대기 부문을 비롯한 환경분야 내 타 부문의 재정수요 증가에 대응하여 물환경 부문의 지출을 효율화할 필요성이 높아지고 있다. 이에 따라 특히 상수도과 하수도 관리 사업이 각각 포함된 맑은물 공급·이용(상수도)과 물오염원 관리(하수도) 프로그램의 지출 효율화를 검토할 필요가 있다. 상·하수도 인프라 구축을 위한 예산은 오랜 기간 환경분야 재정의 가장 큰 비중을 차지해왔으나, 시설보급이 거의 포화상태에 가까워진 지금은 재정운용 초점의 전환이 필요하다. 상·하수도 관련 사업에 편성된 예산 비중은 최근 감소세에도 불구하고 아직 물환경 부문 예산의 64.0%, 환경분야 전체 예산의 29.1%(2020 예산안 기준)을 차지하고 있다. 이 중 특히 물오염원 관리 프로그램 내 하수도 관리사업은 단일 단위사업임에도 전체 환경분야 예산의 약 20%를 상회하는 규모이다. 한편 상·하수도 보급률(2018)은 각각 99.2%와 93.9%에 이르러, 이제 시설보급의 양적 확대보다는 도농간 격차, 시설 노후화, 안전관리, 시설 및 재정 관리의 효율화에 재정투입의 초점을 두어야 한다.

물환경 부문의 전반적 구조조정에도 불구하고, 일부 프로그램 또는 사업에 대해서는 투자를 유지할 필요가 있다. 첫째, 상·하수도 보급이 그간 인구밀집지역을 우선으로 이루어진 결과 농촌지역의 보급률은 아직도 도시지역과 큰 격차가 있는 상황으로(2018 하수도 보급률의 도농 격차 23.3%p), 도농격차 해소를 위한 재정투입은 지속될 필요가 있다. 다만 농촌 인구의 격감과 지역소멸 전망과 최근 농어촌 지역의 하수도보급률이 꾸준히 개선(2016년 68.7%, 2017년 70.0%, 2018년 72.6%)되고 도농간 공공하수도 보급 격차 축소(2008년 44.5%p에서 2018년 23.3%p)된 점을 고려하면 농촌지역 물인프라 투자의 투자 효율성을 검토할 필요는 있다. 다만 지역 균형발전의 중요성과 상·하수도 인프라가 주민 건강 및 위생에 직결된 필수 생활기반임을 고려하였을 때, 당분간 투자를 유지하며 농촌주민들의 물복지와 재정효율 간 균형을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 비용이 많이 드는 광역단위 시설의 확대보다는 마을단위 분산형 시설 보급에 초점을 두고 시설 유지관리와 주민들의 비용부담을 개선하는 방향이 요구된다.

둘째, 시설 노후화에 따른 재투자 및 안전관리 수요를 정확히 파악하고 효율적으로 대응할 필요가 있다. 급격히 확충되었던 시설들의 노후화가 한꺼번에 도래하면서 노후시설의 교체를 위한 재투자가 큰 재정부담으로 이어지지 않도록 미리 계획할 필요가 있다. 내용연수가 도래한 공공하수도시설의 재건축 비용은 2018년에서 2050년까지 총 317조원, 연평균 9조 6천억원 정도로 추정된다(이병국 외, 2019⁷⁴). 더구나 시설의 노후 및 위험 정도를 정확히 파악하기 어려운 경우가 많아 수돗물 오염, 지반침하, 도시침수 등 갑작스런 안전문제로 이어지지 않도록 정밀진단 및 체계적 관리를 위한 예산은 유지 또는 확대가 필요하다. 따라서 현재 추진 중인 노후 상·하수관로 정밀진단, 스마트 상수도, 상·하수도 자산관리 시스템, 지하공간 3D 통합지도 구축을 통한 위험 하수관로의 정비사업에는 지속적인 관심이 필요한 것으로 판단된다. 구체적으로 하수도 관리 사업에 편성된 노후하수관로 정밀조사와 상수도 관리 사업에 편성된 노후상수관로 정밀조사 지원에는 투자가 더욱 증대될 필요가 있다. 지하공간 3D 통합지도 구축과 위험 하수관로 정비는 국토부와와의 협업 사업으로 현재 SOC 분야 국토교통 정보화 프로그램의 예산으로 추진되고 있다. 또한 맑은물 공급·이용 프로그램 중 물 재이용 관련 사업들이 포함되어 있는데, 수자원 이용의 효율 증대 및 물순환 개선을 도모하기 위해 물재이용 사업에도 투자가 지속될 필요가 있다.

셋째, 물오염원 관리 프로그램과 관련하여 비점오염 관리에 대한 관심이 증대될 필요가 있다. 우리나라 4대강으로 유입되는 오염물질(BOD 기준) 부하량의 약 68%가 도시와 농업 지역에서 강우 시 배출되는 비점오염원에 기인한 것으로 보고되고 있다. 이러한 비점오염원은 수질문제뿐만 아니라 녹조발생, 어류폐사, 수생태계 훼손 등의 문제를 발생시키고 있으나 비점오염원 감축을 위한 재정투자는 매우 낮은 상황이다. 예를 들어 세부사업으로 분류된 비점오염원 저감사업의 2020년 예산(안)은 770억원 규모로 물환경 부문 예산의 약 2%에 불과하다. 향후에는 도시와 농업의 비점오염 저감을 위하여 도시 물순환 시설 구축, 농업지역 퇴·액비 유출저감 등에 대한 투자가 확대될 필요가 있다.

지금까지의 논의를 종합하여 물환경 부문에서 구조조정이 필요한 프로그램 및 단위, 세부사업은 <표 9-16>와 같이 나타낼 수 있다. 맑은물 공급·이용 프로그램(상수도) 중에서는 물 재이용 및 물기술 개발, 상수도 관리 사업에서 지출 효율화 여력이 있을 것으로 판단된다. 이 중 스마트 지방상수도 지원 세부사업의 경우 스마트 정보기술에 기반하여 시설 및 안전관리와 재정의 효율화에 기여할 것이 기대되어 계획된 사업기간 동안(2020~2022) 꾸준한 재정투자가 필요한 사업이나, 2020년 예산(신규)이 3,800억원 수준(맑은물 프로그램 예산의 36%)으로 급격히 증가하여 지출 효율화의 여력이 있을 것으로 판단하였다.

반면 물오염원 관리 프로그램 중에서는 산업폐수 및 기타오염원 관리사업에서 지출효율화 여력이 있는 것으로 보여진다. 그 판단근거로 환경기초시설의 확충 등 수질개선 노력으

74) 이병국 외(2019), 『공공하수도 자산관리 제도 도입방안 연구』, 한국환경정책·평가연구원 수행: 환경부 주관, p. 90.

로 주요 중권역의 목표수질 달성률이 개선되고 있다. 산업폐수 및 기타오염원 관리 사업에서는 공공·산업폐수 처리시설 확충 및 관리와 관련한 재정투자를 효율화하되 비점오염 저감을 위한 사업은 계속 유지할 필요가 있는 것으로 판단된다.

〈표 9-16〉 구조조정 필요 프로그램·사업

프로그램	프로그램 목표	단위사업	세부사업
맑은물 공급·이용	선진 상하수도 서비스 구축으로 국민 모두에게 안전하고 깨끗한 물을 공급한다	물 재이용 및 물기술 개발	• 유체성능시험센터 설치 • 물산업클러스터 운영 • 한국물기술인증원 운영 • 물산업 진흥 및 물기업 육성
		상수도 관리	• 상수원보호구역 주민지원 • 상하수도 혁신 기술개발사업(R&D) • 스마트 지방상수도 지원
		상수도 관리 (지역지원)	• 고도정수처리시설 설치 • 노후상수도정비(지역지원)
물오염원 관리	깨끗하고 생태적으로 건강한 물환경 조성을 위해 오염원을 관리한다	산업폐수 및 기타오염원 관리	• 공공폐수처리시설 • 산업폐수관리체계 선진화

〈 신규 정책 Agenda 〉

□ 녹색사회 전환을 위한 기반구축

1) 필요성

- 기후변화 등 미래 환경부담과 점차 강화되는 국제 환경규범을 고려했을 때, 환경에 부담이 적은 저탄소, 자원순환, 재생에너지, 오염저배출 등 녹색산업으로의 재편을 서둘러 세계시장에서의 산업경쟁력과 글로벌 리더십을 높일 필요성이 존재한다.
- 2017년 유럽투자은행이 발표한 자료에 따르면, 물·대기·폐기물 등 환경분야 시장의 규모는 수년내 1조 1,977억달러 규모에 달하여 반도체 시장의 약 3배 규모로 성장할 것으로 추산되었다. 환경산업에서의 혁신을 통하여 글로벌 친환경 시장을 선점하기 위해서는 산업 육성, 친환경 기술 개발과 함께 관련 규제 및 제도 전반의 개선과 유통·소비패턴 등의 변화가 함께 요구되고 있다.

2) 주요 내용

- 녹색사회 전환 기반 구축은 미세먼지·화학물질·먹는 물 등의 환경기준 강화추세가 산업의 성장기회로 활용될 수 있도록 녹색산업의 성장단계별 지원을 확대하는 정책이다. 즉 경제·사회 전반의 녹색전환을 통하여 신성장동력을 창출하고, 기후 위기에 효과적으로 대응하기 위한 정책방향이다.
- 녹색사회 전환을 위하여 전략 수립 및 추진체계 확립, 녹색투자 확대, 녹색소비 활성화를 통한 녹색경제로의 전환을 촉진할 필요가 있다. 구체적으로 기술, 산업, 소비, 정책기반의 구분별 추진 정책을 살펴보면 다음과 같다.
- 기술적인 측면에서는 친환경(저탄소, 자원순환, 재생에너지, 오염저감 등) 기술개발·사업화 지원을 확대하고 성과관리를 강화할 필요가 있다. 산업적인 측면에서는 친환경 산업 전환 유도를 위한 지원·인증·혜택 등 제도를 개선하고 강소 환경기업의 도약 지원, 유망 산업분야의 집중육성으로 녹색기업의 경쟁력 강화를 추진할 필요가 있다. 소비 측면에서는 친환경 소비의 전제가 되는 제품/기업의 환경성 정보제공의 강화(스마트 기술 활용), 인센티브 제공, 소비자 인식증진 및 캠페인 활동 등을 추진한다. 마지막으로 정책기반 측면에서는 통합환경관리제도 정착 및 친환경 산업전환을 위한 기존 산업·환경규제 및 제도 전반을 개선할 필요가 있다.
- 특히 친환경차 등 핵심 환경기술에 대한 투자를 고려할 때에는 환경적 측면과 혁신성장 측면을 종합적으로 검토하는 방향으로 투자 의사결정구조의 전환이 필요하다.

제10장

국방 분야

〈 국방 분야 재정운용 방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- 정부는 ‘국방개혁 기본계획에 따른 전력증강 목표 달성’과 ‘국방 R&D 역량 및 방위산업 경쟁력 강화’에 중점을 두어 전력증강을 지속 추진함
- 북핵 위협에 대응할 수 있는 한국형 미사일방어체계 구축을 목표로 관련 전력의 증강을 추진하고, 군 정찰위성 등 감시정찰능력과 원거리 정밀타격 능력을 강화함
- 미래지향적인 군구조 개편을 위해 전시작전통제권 전환을 위한 필수능력을 확보하고, 연합방위 주도를 위한 한국군의 핵심군사능력을 강화하고 있으며, 작전지역 확장 및 병력 감소에 대응하기 위한 필수전력도 확보 중임
- 국방 R&D와 첨단과학기술이 연계되도록 미래 도전적인 투자를 확대하고, 국내 연구개발을 우선 추진하여 핵심 부품과 소프트웨어에 대한 국산화 개발을 확대 지원함
- 국방 보건과 의료 환경 개선, 복지시설개선 등 복지수준의 다각적 향상을 위한 투자가 지속되어 장병들의 전반적인 복지 만족도가 향상됨
- 병역자원관리를 고도화하기 위한 통합 정보시스템을 구축하고, 정밀한 병역판정 검사 기반을 확충하여 신뢰성을 향상시킴
- 군사시설 건설 및 유지 정책에서 신축보다는 유지관리 중심으로 패러다임을 전환하여 군사시설의 수명 연장 및 작전 능력 보장을 위해 시설유지비를 단계적으로 현실화하고 있음
- 방위력개선 부분의 한계로는, 국내개발을 통한 획득에 있어서 수출경쟁력을 감안할 필요성과 장기적 관점에서의 재원 배분에 중점을 가져야 할 필요성이 있다는 점을 지적할 수 있음
- 병력운영 부분의 경우, 인구 구조 변화에 대응하는 장기적이고 종합적인 인적자원 관리 계획이 부재하여 개별 지출항목별 관리에 그치고 있는 점이 큰 한계점임

- 전력유지 부문의 경우, 무기체계 획득을 위한 방위력개선비의 비중의 증가에 반해 이를 운영하기 위한 전력유지비의 비중은 감소하고 있어 미래 시점에서 과연 적절한 운영유지가 가능한가에 대한 우려가 존재

□ 정책환경 변화와 전망

- 안보환경으로부터의 위협이 다변화되고 있다는 점을 주목할 상황으로, 주변국은 한반도와 인근 지역에 대해 지속적으로 군사적 영향력을 확대하고 있으며, 사이버 위협, 테러, 대규모 재해재난, 신종 감염병 등 국가의 이익과 국민의 안전을 위협할 수 있는 다양한 초국가·비군사적 위협도 증가하는 추세
- 과학기술의 발전에 따른 미래전 양상의 변화에 효과적으로 대응하기 위해 초정밀, 고화력, 무인화, 스텔스 등의 기술발전과 4차 산업혁명의 첨단 과학기술을 군사 분야에 적용하여 작전수행능력을 극대화하고 병역자원 감소에 대비하여야 함
- 전략적인 방위산업 육성을 위해서는 여러 무기체계에 분산하여 투자하기보다는 국내 기술과급효과가 큰 분야를 발굴한 후 집중투자를 통해 기술경쟁력을 확보하고 규모의 경제를 달성하여 전력화에도 기여할 수 있도록 하여야 함
- 병역자원 급감에 대응하기 위하여 기존 병역제도에 대한 전면적인 재검토를 통해 새로운 환경에 부합하는 병역제도를 설계하고, 민간 부문과의 우수 인력 유치 경쟁에서 군이 매력적인 고용 기회를 제공할 수 있도록 지속적인 자기계발과 성장이 가능한 근무조건의 형성이 요구됨
- 국방운영의 투명성·효율성·개방성 요구와 안보상황 변화, 과학기술 발전, 적기 전력화 기대에 부응하는 국방획득체계로 개선하기 위해 진화적 획득을 위한 사업관리체계의 구축과 신속획득 제도의 정착이 필요함
- 의무병 중심 인력 구조를 유지하던 시대의 타성에서 벗어난, 미래 지향적이며 오히려 민간을 선도할 수 있는 수준의 병영생활과 복무여건 모형을 제시하고 이를 실현하는 데 전격적인 투자의 필요성이 증대됨
- 민군관계 발전을 위해 군이 무단 점유한 사·공유지를 정리하여 국민 재산권을 보호하고, 군 소음에 대한 피해를 보상하고, 군사시설 관련 갈등 해소에 대한 기대가 높아짐

□ 향후 투자 기본방향

- 방위력개선 부문 자원 배분의 가장 기본적인 원칙은 주어진 예산여건하에서 앞서 제시된 “방위사업 적기추진을 통한 빈틈없는 군사력 건설에 기여”, “방위산업 경

쟁력 강화 및 미래지향적인 국방기술 개발” 등 우리가 추구하는 목표가 보다 잘 구현될 수 있도록 재원을 배분하여야 함.

- 병력운영과 관련된 자원 배분은 인력구조 개편이 가져올 인건비 부담에 대한 세밀한 분석이 충실히 수행되고 있는지를 점검하면서 추진되어야 함
- 전력유지 부문에서의 자원 배분은 방위력개선비, 인건비와 밀접한 연계 속에서 추진하면서도 적정 수준을 반영하도록 하기 위해 전력유지비의 필수 소요는 보장하도록 하여야 함

I

국방 분야 재정운용 평가

제1절 재정투자 현황

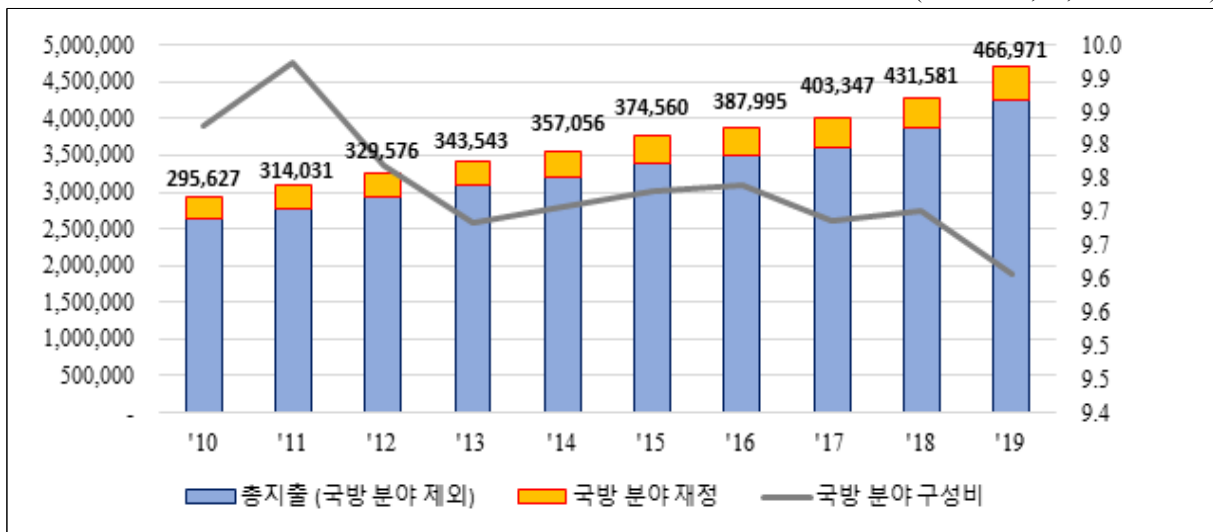
1. 총지출 대비 국방 분야 재정의 구성

[그림 10-1]은 지난 10년간 정부 총지출과 국방 분야 지출 및 그 비중을 보여주는 그림이다. 국방 분야 지출은 2010년에는 약 29.6조원이고, 2019년에는 이보다 약 58% 증가한 약 46.7조원이다. 이는 9년간 매년 평균적으로 5.1% 증가한 것이며, 정부 총지출의 평균 증가율인 5.4%에 비해서는 약간 낮은 수준이다.

정부 총지출 중 국방 분야가 차지하는 비중은 약 10%로, 이 비중은 지난 10년간 약간의 증감은 있으나 비슷한 수준으로 유지되었다. 2019년에는 이 비중이 약 9.9%로 최근 10년 기간 중 가장 낮은 수준이다. 이는 정부 총지출이 전년 대비 9.5%로 증가한 반면, 국방 분야 재정은 예년에 비해 8.2%로 상당 수준 증가하였으나 상대적인 비중은 하락한 것으로 분석된다.

[그림 10-1] 정부 총지출과 국방 분야 재정 추이

(단위: 억원, %, 본예산 기준)



자료: 국방부, 『국방예산』, 각년도; 국회예산정책처, 「nabostats 재정통계시스템」

2. 국방 분야 재정의 소관 부처별 구성

국방 예산(일반회계)은 국방부 소관과 방위사업청 소관으로 구분된다. 국방 분야 재정을 소관 부처별로 구분하여 보면 <표 10-1>과 같다. 2019년 기준으로 국방부 예산은 67.1%를 차지하고 있으며, 방위사업청 예산은 32.9%를 차지한다. 지난 5년간의 추이를 살펴보면, 전체 국방 분야 재정 중 국방부 예산 비중은 2015년 70.6%에서 2019년 67.1%로 3.5%p 감소하였으며, 방위사업청의 예산 비중은 2015년 29.4%에서 2019년 32.9%로 증가하였다.

〈표 10-1〉 국방 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %, 본예산 기준)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
국방 분야	374,560	387,995	403,347	431,581	466,971
(증가율)	4.9	3.6	4.0	7.0	8.2
국방부 소관	264,420	271,597	281,377	296,378	313,238
(구성비)	70.6	70.0	69.8	68.7	67.1
(증가율)	4.7	2.6	3.5	5.1	5.4
방위사업청 소관	110,140	116,398	121,970	135,203	153,733
(구성비)	29.4	30.0	30.2	31.3	32.9
(증가율)	4.8	5.7	4.8	10.8	13.7

자료: 국방부, 『국방예산』, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019년도

3. 국방 분야 재정의 부문별 구성

국방 분야 재정을 부문별로 구분하여 보면 <표 10-2>와 같다. 국방 분야는 방위력개선 부문, 병력운영 부문, 전력유지 부문으로 구분할 수 있다. 2016년까지는 병력운영, 전력유지, 방위력개선 순으로 높은 비중을 차지하다가, 2017년 이후 방위력개선 부문의 비중이 증가하고, 전력유지 부문의 비중이 감소하는 추세를 보이고 있다. 2019년 기준 각 부문별 비중은 병력운영 39.6%, 방위력개선 32.9%, 전력유지 26.9%이다.

〈표 10-2〉 최근 10년간 부문별 지출

(단위: 억원, %, 본예산 기준)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
국방	295,627	314,031	329,576	343,453	357,056	374,560	387,995	403,347	431,581	466,971
(증가율)	3.6	6.2	5.0	4.2	4.0	4.9	3.6	4.0	7.0	8.2

〈표 10-2〉의 계속

(단위: 억원, %, 본예산 기준)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
방위력개선	91,030	96,935	98,938	101,163	105,096	110,140	116,398	121,970	135,203	153,733
(비중)	30.8	30.9	30.0	29.5	29.4	29.4	30.0	30.2	31.3	33.1
(증가율)	5.7	6.5	2.1	2.2	3.9	4.8	5.7	4.8	10.8	13.7
병력운영	121,204	128,186	134,923	142,847	148,409	155,811	164,067	171,464	184,008	187,758
(비중)	41.0	40.8	40.9	41.6	41.6	41.6	42.3	42.5	42.6	39.8
(증가율)	1.8	5.8	5.3	5.9	3.9	5.0	5.3	4.5	7.3	0.4
전력유지	83,393	88,910	95,715	99,443	103,551	108,609	107,530	109,913	112,370	125,479
(비중)	28.2	28.3	29.0	29.0	29.0	29.0	27.7	27.3	26.0	27.0
(증가율)	3.6	6.6	7.7	3.9	4.1	4.9	-1.0	2.2	2.2	11.7

자료: 국방부, 『국방예산』, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019년도

4. 국방 분야 재정의 국제비교

국방 분야의 경우, 우리나라가 처한 상황이 일반적이라고 볼 수 없기 때문에 해외 사례가 우리나라 국방 분야 재정 관련 의사결정에 있어 기준이 될 수는 없을 것으로 보인다. 하지만, 대략적인 해외의 국방비 지출 규모와 비중을 참고할 수 있도록 총재정지출 중 국방 분야의 비중, GDP 대비 국방지출 비중을 비교해 볼 수 있다.

SIPRI Yearbook 2019에 따르면 전 세계 국방 지출은 2018년 1.82조 달러로 2017년 대비 2.6%, 2009년 대비 5.4% 증가하였다. 이는 전 세계 GDP의 2.1%에 해당하여, 2009년 2.6%, 2017년 2.2%에 비해 다소 감소한 수치이다.

<표 10-3>에 제시된 바와 같이 2018년 기준 국방지출 규모의 나라별 순위는 미국, 중국, 사우디아라비아, 인도, 프랑스, 러시아, 영국, 독일, 일본, 대한민국 순이다. 대한민국은 2018년 기준으로 세계 10위 수준인 약 430억달러를 국방비로 지출하였으며, GDP 대비 비중이 2.6%로 상위 15개국 중 4위에 해당하여 상대적으로는 국방비의 규모와 비중이 큰 나라에 속한다.

〈표 10-3〉 국방비 지출 상위 15개국(2018)

(단위: 십억달러, %)

구 분	2018년 국방비 지출	2009년 대비 변화율	GDP 대비 비중		전세계 국방비 지출 중 점유율
			2018	2009	
미국	649	-17	3.2	4.6	36
중국	250	83	1.9	2.1	14
사우디아라비아	67.6	28	8.8	9.6	3.7
인도	66.5	29	2.4	2.9	3.7
프랑스	63.8	1.6	2.3	2.5	3.5
소계(~5위)	1,097				60
러시아	61.4	27	3.9	3.9	3.4
영국	50.0	-17	1.8	2.4	2.7
독일	49.5	9	1.2	1.4	2.7
일본	46.6	2.3	0.9	1.0	2.6
대한민국	43.1	28	2.6	2.7	2.4
소계(~10위)	1,347				74
이탈리아	27.8	-14	1.3	1.6	1.5
브라질	27.8	17	1.5	1.5	1.5
호주	26.7	21	1.9	1.9	1.5
캐나다	21.6	12	1.3	1.4	1.2
터키	19.0	65	2.5	2.5	1.0
소계(~15위)	1,470				81
전체	1,822	5.4	2.1	2.6	100

자료: SIPRI Yearbook 2019

국방지출 규모 상위 15개국 중 최근 10년 증가율은 중국(83%), 터키(65%), 인도(29%), 대한민국(28%) 순으로 높으며, 미국과 영국, 이탈리아의 경우는 2009년에 비해 국방지출이 감소하였다.

미국은 2018년 국방비 지출이 GDP 대비 3.2%인 6,490억달러로 전 세계 국방비 지출의 36%를 점유하고 있으며, 2009년 대비 17% 감소한 규모이다. 중국은 2018년 약 2,500억달러를 국방 분야에 지출했는데 이 수치는 2009년 대비 83% 증가한 것으로 상위 15개국 중 국방비의 가장 높은 증가율이다. 사우디아라비아는 GDP 대비 8.8%에 해당하는 676억달러를 국방비에 지출하고 있어 상위 15개국 중 GDP 대비 비율이 가장 높다.

국방비는 국가의 규모와 소득 수준에 영향을 받기 때문에 국방비의 규모를 GDP를 기준으로 판단하는 것이 일반적이기는 하나 GDP의 몇 퍼센트가 적정 국방비인가라는 문제에

대해서는 다양한 견해가 있다. 문재인 대통령은 국방비의 GDP 대비 비중을 매년 0.1%p씩 올려 국방비를 GDP 대비 3%까지 끌어올리겠다고 공약하였고, 이에 따라 국방비를 확대하고 있는 추세이다. 외부적으로는 다변화되는 위협과 전장영역의 확대, 내부적으로는 전작권 전환 및 국방개혁 추진, 병력자원의 축소에 대응하기 위해 첨단 무기체계의 도입, 축소된 병력 규모를 보완하기 위한 부사관과 군무원의 채용 증가로 발생하는 인력 운영비용 증가 등의 국방비의 확대를 필요로 하는 국방 분야 정책환경 변화를 고려할 때 이러한 확대 추세는 일정 기간 지속되어야 할 것으로 보인다.

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 그간의 재정투자 성과

우선, 방위력개선 부문의 투자성과를 살펴보면, 그간 우리 정부는 ‘국방개혁 기본계획에 따른 전력증강 목표 달성’과 ‘국방 R&D 역량 및 방위산업 경쟁력 강화’에 중점을 두고 전력증강을 지속적으로 추진해 왔다. 우선 국방개혁 기본계획에 따른 전력증강 목표 달성 관점에서는 북한의 위협과 다변화된 잠재위협에 대응하는 능력을 확보함과 동시에 미래지향적 군구조로 개편하기 위한 필수적인 능력들을 확보하고 있다.

북한 위협에 대비하여 북한의 핵과 미사일에 대응할 수 있는 한국형 미사일방어체계⁷⁵⁾를 구축하는 것을 목표로 관련 전력의 증강을 추진하였다. 또한 북한 위협과 잠재위협을 억제할 수 있는 능력을 확보하기 위해 군 정찰위성 등 감시·정찰 능력과 원거리 정밀타격 능력을 지속적으로 강화하고 있다.

또한, 미래지향적 군구조로 우리의 군구조를 개편하기 위한 필수 소요도 지속적으로 확보하고 있는데, 전시작전통제권 전환을 위한 필수 능력을 조기에 확보하고, 연합방위 주도를 위한 한국군의 핵심군사능력을 강화하고 있으며, 작전지역 확장 및 병력감소에 대응할 수 있도록 군구조 개편과 관련된 필수전력도 지속 확보 중이다.

국방 R&D 역량과 방위산업 경쟁력 강화도 국방 분야 재정 투자의 중점이 되어 왔다. 국방 분야 연구 개발이 첨단 과학기술과 연계될 수 있도록 미래 도전적인 기술의 R&D 투자를 확대하고, 무인체계, 로봇 등 첨단 무기체계의 경우, 해외 구매보다는 국내 연구개발을 우선 추진하도록 하였다. 또한 핵심기술, 원천기술에 대한 개발을 지원하고 핵심 부품과 소프트웨어에 대한 국산화 개발에 대한 지원을 확대하고 있다.

75) 기존 3축 체계(킬 체인(Kill Chain), 한국형 미사일 방어(KAMD), 대량응징보복(KMPR))를 문재인 정부 들어서 핵·WMD 대응으로 용어를 변경하였으나 주요 내용은 큰 차이가 없는 것으로 보인다.

방위산업의 발전적 생태계 조성 및 유망 중소·벤처기업을 육성을 위해 국가 정책 사업을 지정하는 등 도전적인 연구개발 여건을 보장하고, 기술·성능 중심의 경쟁 환경을 조성하고 진입장벽을 완화함과 동시에 국제방산·기술협력을 통해 수출형 산업구조로 전환하는데 중점을 두고 있다.

병력운영 부문에서 재정투자의 두드러진 성과라고 한다면, 국방 보건과 의료 환경 개선, 복지시설 개선, 전직지원 프로그램 강화, 보육 여건 향상 등 복지수준의 다각적 향상을 위한 투자가 지속되어 장병들의 전반적인 복지 만족도가 점차 향상되고 있다는 점이다. 또한 장병들의 사기와 일차적으로 직결되는 급식 및 피복의 질 향상에도 꾸준한 연구와 투자가 이루어져서 장병들의 수요와 기대에 부합하는 방향으로 지속적인 개선이 이뤄지고 있다. 더불어 재정부담에도 불구하고 연차적으로 인상되고 있는 병 봉급은 장병들이 군복무에 보람과 자긍심을 높이는 데 기여하고 있다.

병 복지 개선은 과거 국방예산 편성의 중점사항으로 다뤄진 것은 물론 국방개혁의 주요 과제 중 하나로 급식, 피복은 물론 생활상담, 의료복지 등 다양한 측면에서 이뤄지고 있다. 특히 최근 병의 복무에 대한 정당한 보상이 부각되면서 봉급인상이 중점적으로 이뤄지고 있다. 병 봉급은 그동안 외부지원 없이는 군생활이 불가능할 정도로 낮은 수준이었으나 독립적인 군 생활을 일정수준 가능하게 한 것으로 평가된다.

급식비는 기본단가 인상을 포함하여 각종 부식과 특식도 확대 공급되어 군의 식생활 향상을 달성한 것으로 평가된다. 급식 단가는 지속적으로 인상되어 일반급식의 단가와 유사한 수준으로 단체 급식의 평균적인 수준을 달성한 것으로 평가된다. 피복류는 지속적인 품질개선으로 병 만족도를 높이고 기능성과 안전성을 향상시킨 것으로 평가된다. 최근 개인용품을 현물이 아닌 현금으로 지급하는 방식이 도입되며 등 병의 만족도를 높이고 있다. 폐쇄적인 조직문화를 개선하기 위하여 공용휴대폰을 지급하고 부대개방 행사 등을 통하여 외부와의 소통을 강화하여 군의 인명사고 건수를 감소시켰다.

다음으로 군사시설 건설 및 유지 정책에서 신축보다는 유지관리 중심으로 패러다임을 바뀌었다는 점이다. 이런 정책 변화는 2017년부터 두드러진다. 시설유지보수비를 보면 '15년 3,049억원, '16년 3,110억원, '17년 3,387억원, '18년 4,098억원, '19년 7,179억원, '20년 8,211억원이다. 즉 군사시설의 수명 연장 및 작전 능력 보장을 위해 시설유지보수비를 '21년 적정 수준 100% 달성을 목표로 단계적 현실화하고 있다.

마지막으로, 전력유지비 프로그램에서 증가율이 지속적으로 높은 사업은 장비유지비이다. 장비유지비 증가율은 '14년 8.0%, '15년 6.1%, '16년 8.2%, '17년 4.8%, '18년 7.5%, '19년 3.8%, '20년 10.4%이다. 핵심 무기체계의 군수지원능력 보장에 적극 투자하여 현존전력을 극대화하고 있다.

2. 재정투자의 한계

그간의 국방 분야에 대한 투자로 상기한 성과를 거둔 것은 분명하나, 한계도 존재한다. 방위력개선 부문의 경우, 첫째로 국내개발을 통한 무기체계의 획득에 있어서 수출경쟁력까지 감안한 투자가 필요할 것으로 보인다. 국방 R&D 역량과 방위산업 경쟁력 강화를 강조하여 국내개발을 통한 무기체계의 획득이 증가하는 것은 분명 국방 분야 재정투자의 성과이나, 그 내용을 들여다보면 국내 기술력 부족으로 전력화에 차질이 생기거나 핵심부품의 국외 의존도가 지나치게 높은 경우도 있다. 또한, 국내 개발이 가능한 경우 국내 개발을 우선하여 여러 무기체계 분야에 투자하다 보니 수출경쟁력이 부족하여 규모의 경제 구현이 어렵고 이에 따라 무기체계 획득에 보다 높은 비용을 지불하는 경우도 있으며, 장기간의 개발순기로 인해 기술격차를 극복하기가 곤란하다. 따라서 투자재원의 제한성을 극복하기 위해서는 중장기적으로 필요한 미래핵심전력 분야, 국내 과학기술 발전에 기여할 수 있는 분야를 식별하여 보다 집중적으로 투자할 필요가 있다. 또한, 기술경쟁력을 확보할 수 있도록 개발순기를 단축시키고 지속적인 성능개량이 필요하다. 향후 수출경쟁력까지 확보할 때 경제성까지 만족이 가능할 것이다.

두 번째로 장기적 관점에서의 자원 배분에 더욱 중점을 두는 것이 필요하다. 방위력개선 분야의 경우, 무기체계 소요의 제기로부터 실제 전력화까지 장기간이 소요되기 때문에 당장의 여건 변화를 고려하는 것도 중요하지만, 기존 계획과의 연속성을 확보하는 것도 중요하며, 장기적인 관점에서 다가올 미래에 대비할 수 있는 능력을 준비하는 것도 필요한데 중단기적 관점에서의 무기체계획득에 중점을 두고 이러한 제반 사항들을 충분히 고려하지 못하고 있다는 것이다. 위협의 다변화, 과학기술의 발전, 방위산업 발전 등 국방 분야 재정투자와 관련하여 다양한 고려요소들이 있기 때문에 이들을 균형있게 고려하여 재원을 배분하는 것이 필요하다.

병력운영 부문의 경우, 병영생활과 장병복지의 질이 향상되고 있으나 피복이나 급식과 같은 기본적인 의식주 측면의 삶의 질 향상에 대한 보다 체계적인 분석과 계획 마련이 필요한 시점이라고 하겠다. 기존에 수립한 사업 집행방식과 피복과 급식 등에 설정한 품질 수준에서 크게 벗어나지 않는 수준의 향상에 만족할 것이 아니라 병력 구조의 변화와 전장 환경의 변화를 적극적으로 반영하는 방향으로 병영생활의 질에 대한 전반적인 재정의가 필요한 시점에 도달했다고 보인다. 즉, 개별 사업계획을 철저히 한다거나 사업 단위 추진방식의 개선과 같은 외부 지적 사항을 반영한 개선도 꾸준히 필요하겠지만 과연 이제까지 추구해 온 병영생활개선 사업의 대전제였던 ‘병력규모 60만의 시대’가 저물었다는 점을 고려하면 사업 단위의 부분적인 기술적인 개선을 추구하는 수준을 넘어서는 병영생활에 대한 재설계가 필요하다.

하지만 무엇보다 병력 운영에서 가장 큰 난관은 바로 인구 부족에 따른 병역제도의 재

편, 그리고 이로부터 초래되는 병역 자원의 획득과 유지를 위한 재정 지출을 계획을 얼마나 유기적으로 수립하고 시행하느냐에 있다. 현재까지의 병력운영과 관련된 재정적인 이슈는 병 복무기간 단축과 병 봉급인상에 따른 인건비의 변화와 줄어드는 병력 자원을 보완하기 위한 부사관 및 군무원 채용 증대로 인한 인건비 상승을 관리하는 데 초점이 맞추어져 왔다. 아직까지는 장기적이고 종합적인 인적자원 관리 계획이 부재한 것으로 보이기 때문에 인적자원 관리 측면에서 재정적 부담의 적실성을 판단하기에는 제약이 있고, 이로 인해 인건비의 개별 지출항목별 관리에 그치고 있는 점이 큰 한계점이라고 판단된다.

전력유지 부문의 경우 하나의 무기체계가 기대한 효과를 발휘하기 위해서는 무기체계를 획득하고 이를 운영할 수 있는 적절한 병력이 확보되어야 하며, 무기체계를 운영유지하기 위한 비용이 필요한데, 국방 분야 지출에 대한 의사결정이 방위력개선비, 전력유지비, 병력 운영비로 구분되어 이루어지다 보니 서로간의 연계성이 낮았던 것으로 보인다. 보다 구체적으로 말하자면 무기체계 획득을 위한 방위력개선비의 비중은 점점 증가하는 추세인데 이를 운영하기 위한 전력유지비의 비중은 감소하고 있어 미래 시점에서 과연 적절한 운영유지가 가능한가에 대한 우려가 존재하는 상황이다. 더불어 병력운영비의 경우, 사회적 분위기에 따라 향후 급격한 증가가 예상되므로, 이를 고려하여 적절하고 안정적인 재원 배분이 필요할 것이다.

제3절 정책환경 변화와 쟁점

1. 여건변화 및 전망

국방정책 및 국방예산에 가장 크게 영향을 미치는 환경변화는 우리를 둘러싼 안보환경의 변화이다. 북한의 핵·미사일 위협이 지속되는 가운데 주변국은 군사력을 증강하고 있고, 테러, 사이버 침해 등 비전통적 위협도 증대되고 있다. 더불어 인구절벽, 과학기술의 발전에 따른 미래전 양상 변화, 방위산업 육성에 대한 요구, 높아진 국민 의식 변화뿐 아니라 정부의 확장적 재정정책과 보건·복지·고용에 대한 투자 확대 등 사회·경제적 환경 변화에 직면해 있다. 이러한 사회·경제적 여건 변화를 구체화하면 다음과 같다.

첫째, 먼저 안보환경 측면에서는 우리가 대응해야 하는 위협이 다변화되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 기존의 북한 위협의 경우, 군사적 긴장 완화에 대한 기대감도 있지만, 현재 시점에서 핵·WMD, 장사정포 등 비대칭 전력 등을 이용한 도발 우려 또한 상존하는 상황이다. 국방의 관점에서는 긴장 완화를 위해 노력해야 하는 것은 분명하지만, 도발에 대한 대비도 필수적이다. 주변국은 한반도와 인근 지역에 대해 지속적으로 군사적 영향력을

확대하고 있으며, 사이버위협, 테러, 대규모 재해재난, 신종 감염병 등 국가의 이익과 국민의 안전을 위협할 수 있는 다양한 초국가·비군사적 위협도 증가하는 추세이다.

둘째, 과학기술의 발전에 따른 미래전 양상의 변화도 우리 국방 분야의 재정계획에 영향을 주는 요소이다. 과학기술의 발전은 미래전 수행의 효율성을 높이며, 특히 초정밀, 고화력, 무인화, 스텔스 등의 기술은 미래전 양상을 획기적으로 변화시킬 것으로 예상된다. 4차 산업혁명의 첨단 과학기술을 군사 분야에 적용하여 작전수행능력의 효율성을 극대화하고, 인명중시 사상과 미래 병역자원 감소에 대비하는 것이 중요하게 고려되어야 할 것이다.

셋째, 방위산업에 대한 관심의 증대 또한 국방 정책을 둘러싼 여건 변화 중 하나로 고려될 수 있다. 무기체계의 국내개발을 통해 부품 조달, 일자리 창출 등을 달성하고 있지만 아직도 기술경쟁력 측면에서는 다소 부족한 측면이 있다. 한정된 재원을 극복하기 위해서는 국내수요만으로는 부족할 것이다. 따라서 여러 무기체계에 분산하여 투자하기보다는 국내 기술과급효과가 큰 분야를 발굴한 후 집중투자를 통해 기술경쟁력을 확보하고 규모의 경제를 달성하여 전력화에도 기여할 수 있도록 전략적인 방위산업 육성이 고려되어야 할 것이다.

넷째, 인구절벽으로 인한 병역자원 급감은 국방운영에 근본적 변화를 요구하고 있다. 병역자원(20세 남자 인구)은 2018년 33.4만명에서 3025년 23.2만명, 2028년 24만명, 2033년 16.1만명으로 급감할 것으로 추산되고 있다. 이미 도래한 인구절벽의 충격이 병역자원의 급격한 감소를 초래하고 있으므로 이에 대한 적극적이고 종합적인 대응이 필요하다. 이를 위해서는 병력집약적인 군 구조에서 첨단과학기술의 운용을 가능하도록 하는 군 구조로의 재설계가 이뤄져야 하고, 이러한 구조 변화가 제대로 작동하도록 하기 위한 병력운영 방식의 변화가 수반되어야 한다. 따라서 새로운 군 구조에 걸맞은 새로운 인적 자원의 소요를 파악하고, 이를 충족하기 위해 기존 인적자원의 역량 개발과 새로이 충원되는 민간인을 포함한 인적자원에 대한 관리 계획이 수립되어야 하며, 국방 개혁 목표 달성에 기여할 수 있는 전략적인 인적자원 관리의 필요성이 강조되고 있다. 무엇보다 제한적인 병역자원을 가장 효율적으로 운용할 수 있도록 기존 병역제도에 대한 전면적인 재검토를 통해 새로운 환경에 부합하는 병역제도를 설계하여야 하고, 민간 부문과의 우수 인력 유치 경쟁에서 군이 매력적인 고용 기회를 제공할 수 있도록 지속적인 자기계발과 성장이 가능한 근무조건을 조성해야 한다.

다섯째, 국민과 국회, 정부는 국방운영의 투명성·효율성·개방성을 높이도록 지속적으로 요구하고 있고, 특히 국방운영 효율화를 강도 높게 추진하기를 요구하고 있다. 군은 이를 위해 국방 재정개혁을 추진하고 또 국방획득 체계를 발전시키고 있다. 국방 재정개혁으로 군수분야에서 무기체계의 수명주기 간 제반 비용요소를 관리하는 총수명주기 관리 시스템을 도입하고, 도태장비 식별, 성과기반 군수지원(PBL), 수리부속 소요산정 개선 등과 같은

대책을 추진하고 있다. 또한 국방연구개발은 국가 R&D 사업의 일환으로 추진되어 타 분야 R&D 간 중복투자를 방지하고 상호 보완할 수 있는 체계를 구축하였다. 방위력개선사업을 효율적으로 추진하기 위해 소요결정체계 개선, 총사업비 관리제도, 사업타당성 분석 등을 통해 노력하고 있다. 그리고 군은 안보상황 변화, 과학기술 발전, 적기 전력화 등에 부응하는 국방획득체계로 개선하기 위해 진화적 획득을 위한 사업관리체계를 구축하고 있으며, 신속획득 제도의 정착을 추진하고 있다.

여섯째, 군은 사회 수준에 부합한 장병 복지 구현을 요구받고 있다. 장병 복지는 병 봉급 인상, 급식·피복 개선, 주거시설 개선, 의료체계 개편을 대상으로 중점적으로 개선이 되고 있다. 특히 병 봉급은 군 복무에 대한 정당한 보상 요구가 확대되면서 최저임금의 일정비율을 목표로 봉급 인상이 추진되고 있다. 예비군 훈련비 역시 적정보상 문제가 꾸준히 제기되었던 만큼 보다 근본적 개선이 필요하다. 하지만 무엇보다 국방 부문에 우수 인력을 유치하고 군에서 성장한 우수 인력이 민간에서도 전문적인 능력을 발휘할 기회가 제공되는 선순환을 이루기 위해서는 우리가 추구하는 병영문화와 병영의 삶의 질이 어떠한 가치를 담고 있어야 하는지에 대한 본질적인 질문을 던질 시점이 되었다. 즉, 이전과 같이 국민의 의무로서 마땅히 치러야 할 병역이기 때문에 불편을 감수하고서라도 감내해야할 수준의 병영생활을 제공하는 것으로는 병사들의 병영생활에 대한 만족을 담보할 수 없을 뿐더러, 증가하는 군 간부(부사관)와 군무원 소요를 적기에 충원하는 것 또한 불가능할 것이다. 특히 4차 산업혁명 시대에 스마트군 육성을 지향한다면 이를 담당할 우수 인재를 군에 유치하여야 하기 때문에 더욱 민간과도 경쟁할 수 있는 수준의 삶의 질이 보장되는 근무여건을 조성해야 할 것이다. 따라서 우리 군에게는 의무병 중심 인력 구조를 유지하던 시대의 타성에서 벗어난, 미래 지향적이며 오히려 민간을 선도할 수 있는 수준의 병영생활과 복무여건 모형을 제시하고 이를 실현하는 데 전격적인 투자를 할 필요성이 크게 대두되고 있다.

마지막으로 국방운영 차원에서 민군관계 발전의 중요성이 더 커지고 있다. 군은 군이 무단 점유한 사·공유지를 정리하여 국민 재산권을 보호하고, 군 소음에 대한 피해를 보상하고, 군사시설 관련 갈등을 해소하여 민군관계 발전을 기하고 있다.

2. 재원 배분 관련 쟁점

방위력개선 분야의 경우, 그간의 재정투자 성과를 확장할 수 있도록 우리에게 필요한 군사능력을 지속적으로 강화함과 동시에 여건 변화에 능동적으로 대응하는 것이 필요하다. 그 중에서도 지휘정찰능력과 관련된 여건 변화에 대응하는 것이 시급하다. 우리 군은 북한의 도발을 억제하고 신속하게 대응하기 위해 지속적으로 지휘정찰 능력을 확보하고 있으나, 핵·미사일 등 최근 북한의 군사력 변화를 고려하면 북한의 시한성 긴급 표적에 대응할

수 있도록 실시간 정찰능력과 지휘통제 능력을 보강하는 것이 필요하다. 또한, 주변국이 한반도와 인근 지역에 대해 지속적으로 군사적 영향력을 확대하고 있어 보다 원거리에서 감시정찰이 가능한 능력을 확보하여야 한다. 그간의 재정투자 성과를 확장할 수 있도록 기존 추진 중이던 핵·WMD 대응능력을 지속 강화해야 하며, 전작권 전환과 군 구조개편을 계획대로 진행할 수 있도록 관련 전력의 확보도 요구된다.

또한 위협의 다변화에 대응하기 위해, 전통적인 위협의 범주를 벗어나는 유형인 사이버, 테러, 대규모 재해재난, 신종 감염병 등 초국가 비군사 위협에 대한 대응을 위한 준비가 필요하다. 높아지는 국가 위상을 고려할 때, 국제평화유지 및 재외 국민 보호를 위한 능력도 요구된다. 최근의 코로나19 사태에서 보듯이 국가의 이익과 국민의 안전을 위협할 수 있는 다양한 초국가·비군사적 위협도 증가하는 추세이며, 이러한 상황에서 우리 군의 역할도 강조되고 있다.

국방 R&D 역량과 방위산업 경쟁력 강화도 국방 분야 재정 투자의 중점이 되어 왔다. 미래 전장 환경 변화에 대응하고 이를 주도해 나갈 수 있도록 핵심기술의 개발이 필요하고, 군사 분야에 대한 정부투자로 국가과학기술을 선도해 나가는 것도 중요하게 고려되어야 한다. 국방 분야에 대한 지출도 정부지출의 일부이므로, 국가적 차원에서 방위산업의 안정적 생산 여건 보장을 통한 경제적 파급효과도 고려하여야 한다. 하지만 상기한 재정투자의 한계에서 보듯이 무기체계 획득에 있어서 국내개발의 지나친 강조는 전력화 차질, 과도한 비용, 기술격차 등의 부작용을 낳을 수 있다. 국방지출이 소기의 목적을 달성할 수 있도록 선택과 집중을 고려한 전략적이고 효율적인 방위사업 추진이 필요하다.

다른 분야도 마찬가지이겠지만, 방위력개선 분야의 경우도 자원 배분에 있어서 다양한 중점들 간의 균형을 어떻게 유지할 것인가가 쟁점이 된다. 상기하였다시피, 북한위협, 비전통적위협 등 우리가 대응해야할 위협은 다변화되고 확대되고 있어 방위력개선 부문에 대한 수요가 늘어나고 있는 상황이다. 또한, 과학기술의 발전에 따라 미래전은 병력중심에서 첨단 무기체계중심으로 전개될 가능성이 높은 데, 이러한 환경 변화는 방위력개선분야에 더 많은 투자를 요구하게 될 것이다. 전체 국방비나 방위력개선 부문 예산의 획기적인 증가를 기대할 수 없는 상황에서 수요는 확대되고 있으므로, 외부 환경변화, 국방정책 등의 상위지침을 반영하되 이들을 예산범위 내에서 구현할 수 있도록 적절한 균형을 유지하는 것이 필요할 것이다.

병력운영부문의 경우에는 병역자원의 급감에 대응하고 미래지향적인 첨단과학기술군으로의 발전을 실현하기 위해서는 양질의 국방인력 확보가 무엇보다 중요하다. ‘국방개혁 2.0’에 따르면 간부를 보강하고, 민간 전문인력을 충원함으로써 국방 인력의 질적인 향상을 추진하고 있으나, 병역제도의 개편을 포함한 전략적인 인적자원관리와 개발 계획이 치밀하게 마련되어 있다고 보기는 어렵다. 따라서 개별 이슈별에 국한되거나(예; 복무기간 단축)

정치적 논쟁에 치우친(예: 모병제) 현재의 논의 방식에서 벗어나 종합적이고 체계적인 국방 인력구조 재설계를 위한 연구와 정책 수립에 과감한 투자가 요구된다.

전력유지분야의 경우 방위력개선비 증가에 따른 장비유지비의 적정성을 판단하는 것이 필요하다. 첨단·고가 무기체계의 획득 규모가 증가함에 따라 장비운영유지비 부담이 빠른 속도로 증가하고 있다. 첨단무기체계 도입은 장비유지비를 구성하는 정비비와 수리부속 중 정비비를 크게 상승시키고 있으며 이로 인해 장비유지비 상승추세는 향후에도 지속될 것으로 예상된다. 우선 무기체계의 첨단화로 외주정비 비중이 늘고 있다. 2007년 36% 수준의 외주정비 비중은 2018년 60% 수준으로 증가하였다. 특히 장비의 가동률을 안정적으로 유지하기 위하여 외부업체에 성과에 따라 계약액을 지급하는 PBL 제도 확대 역시 장비유지비 증가 요인으로 작용하고 있다. F-35를 포함하여 지상장비와 해상장비로까지 확대될 경우 외주정비 비율이 상승하고 장비유지비 증가가 더욱 가속화될 것이다. 창정비 적체율 증가와 노후장비 물량 증가도 상승 요인으로 작용하고 있다. 현존전력 능력발휘를 위한 안정적인 정비 지원 및 가동률 보장과 작전능력 보강을 위한 적정 장비유지비 투자가 필요하다.

Ⅱ 향후 자원 배분 방향

1. 기본방향

우리 정부는 ‘유능한 안보, 튼튼한 국방’이라는 국방 비전하에서 방위력개선 부문과 전력운영 부문에 대한 국방정책 방향을 제시하고 있다. 방위력개선 부문에 대해서는 방위사업 적기 추진을 통한 빈틈없는 군사력 건설에 기여, 방위산업 경쟁력 강화 및 미래지향적인 국방기술 개발, 투명하고 효율적인 방위사업 추진 지원 등을 목표로 제시하고 있는데, 이를 목표별로 구체화하면 <표 10-4>와 같다.

빈틈없는 군사력 건설이라는 목표를 위해 “전방위 위협 대비 전략적 억제 구현”, “다양한 초국가·비군사적 위협 대응”, “국제평화유지 및 재외국민 보호” 능력을 확보하고, “방위산업 경쟁력 강화” 및 “미래지향적인 국방기술 개발”이라는 목표 달성을 위해 “미래전장환경 변화 주도/국가 과학기술 선도”, “국내 방위산업의 안정적 생산 여건 보장”을 추진하며, “투명하고 효율적인 방위사업 추진 지원” 목표의 경우 세부방향을 구분하지 않아 총 6개 재정운용 방향이 정의되었으며 각 재정운용 방향별로 세부 항목이 제시된다.⁷⁶⁾

<표 10-4> 방위력개선 부문 재정운용 방향 및 세부항목

구분	재정운용 방향	세부 항목
군사력 건설	① 전방위 위협 대비 전략적 억제 구현	①-1.핵심표적/잠재적 위협에 동시 대비 가능 능력: A.감시정찰·지휘통제 능력
		①-2.핵심표적/잠재적 위협에 동시 대비 가능 능력: B.핵·WMD 대응능력
		①-3.전작권 전환 추진 관련 필수 핵심전력
		①-4.군구조 개편 전력, 미래합동작전 개념 구현 필수 전력 확보
	② 초국가·비군사 위협 대응	②-1.사이버, 테러, 대규모 재해재난, 신종 감염병 대응
방위산업/ 국방기술	③ 국제평화유지 및 재외국민 보호	③-1.수송 구조 능력
	④ 미래전장환경 변화 주도 / 국가 과학기술 선도	④-1.핵심기술 개발
		④-2.민군기술협력
		⑤-1.글로벌 방산강소기업 지원
		⑤-2.방위산업 수출지원
지원	⑤ 방위산업의 안정적 생산 여건 보장	⑤-3.국방벤처기업 육성
	⑥ 투명하고 효율적인 방위사업 추진 지원	⑥-1.공정하고 투명한 방위사업 시스템 구축

76) 2020년도 방위사업청 성과계획서 8~9페이지에 기술된 내용을 재정리한 것으로, 2021~2025 국방중기계획 작성지침도 유사한 내용을 제시하고 있다.

방위력개선 부문 재원 배분의 가장 기본적인 원칙은 주어진 예산여건하에서 앞서 제시된 “방위사업 적기추진을 통한 빈틈없는 군사력 건설에 기여” 등 우리가 추구하는 목표가 보다 잘 구현될 수 있도록 재원을 배분하는 것이다. 같은 재원을 투입했을 때 효과가 가장 높은 대안을 선택하는 원칙이며, 이러한 원칙은 다양한 의사결정에서 일반적으로 기준이 되곤 한다. 한편, 방위력개선 분야의 세부 프로그램은 ‘지휘정찰사업’, ‘기동화력사업’, ‘함정사업’, ‘항공기 사업’, ‘유도무기 사업’, ‘방위사업정책지원’, ‘방위사업행정지원’의 7개 프로그램으로 구분되어 있다. 따라서 이러한 방위력개선 부문의 7개 프로그램이 <표 10-4>에 제시된 목표의 구현에 얼마나 기여하는가와 이에 따르는 프로그램별 재원을 기준으로 본 프로그램별 재원 배분 방향이 정해져야 할 것이다.

병력운영과 관련된 재원 배분의 기본 방향은 전투효율성 중심의 국방인력구조 개편이 가져올 인건비 지출의 증가에 효과적으로 대비하는 데 맞춰져야 한다. ‘국방개혁 2.0’이나 국방부가 작성한 ’20~’24 중기사업계획서를 보면 인력구조의 개편이 국방비 중 인건비 지출에 미치는 영향에 대한 구체적 분석이 제시되어 있지 않다. 다만 ’20~’24 중기사업계획서의 국방부 지출변동 총괄표를 보면, 인건비 항목을 포함한 병력운영 예산이 ’19~’23 계획 대비 연평균 증가율이 0.7%가 상승하는 것으로 예정되어 있다. 이러한 인건비 증가는 인건비의 경직성을 고려할 때 장기적으로 지속적인 인건비 증가를 초래하게 될 것이므로 국방비의 효율적 운용에 부담을 가중시킬 가능성이 크다. 따라서 인력구조 개편이 가져올 인건비 부담에 대한 세밀한 분석이 충실히 수행되고 있는지를 점검하면서 추진되어야 할 것이다.

전력유지 부문에서의 재원 배분 방향은 방위력개선비, 인건비와 연계하여 적정 수준을 반영해야 한다는 것이다. 최근 국방예산 편성에서 국방개혁 2.0의 핵심인 방위력개선비와 민간인력 증원에 따른 인건비를 반영하는 데 중점이 두어졌다. 사실 군 구조 개혁 추진과 병력구조 개편을 뒷받침하는 전력유지비의 필수 소요는 보장되어야 한다. 특히 장비유지비는 기운용 중인 무기체계와 향후 방위력개선비 증가율과 장비 첨단화를 고려한 규모가 확보되어야 할 것이다.

2. 투자 확대 부문

방위력개선 부문 재원 배분의 방향에서 지휘정찰사업 프로그램은 투자 확대가 필요한 부분이다. 2020년 정부예산(안)을 기준으로 볼 때, 지휘정찰사업 프로그램은 전체 방위력개선부문 예산의 약 6.6%를 차지하여 다른 프로그램에 비해 예산 규모가 적은 사업이다. 하지만, 고고도/중고도 정찰용무인항공기, 군위성통신체계-Ⅱ, 425사업 등 <표 10-4>에 제시된 재정운용 방향 중 “전방위 위협 대비 전략적 억제 구현”을 위한 핵심능력인 “핵심표적 및

잠재위협에 대한 감시정찰·지휘통제 능력” 확보를 위한 직접적인 수단들을 포함하고 있으며, 탄도탄작전통제소 성능개량 등의 사업을 통해, “핵·WMD 대응능력” 향상에도 기여하는 프로그램이다. 또한, 연구개발로 진행되는 사업이 많아 재정운용 방향 중 하나인 “미래전장 환경 변화 주도와 국가과학기술 선도”를 위한 관련 핵심기술 개발에도 기여하기 때문에 투입 예산에 비해 상대적으로 높은 효과를 기대할 수 있어 투자 확대가 필요한 핵심 프로그램이다.

세부적으로는 현재 진행 중인 사업들을 지연 없이 추진함과 동시에 상위지침에서 강조하고 있는 전략적 억제 능력 확보를 위해 징후감시, 조기경보, 적시 지휘결심 지원을 위한 감시정찰 및 지휘통제통신 체계 구축을 위해 투자 확대가 필요하다. 감시범위의 확대에 대응할 수 있는 원거리 감시 능력의 확보, 시한성 표적에 대한 실시간 탐지 및 전파를 위한 능력의 확보, 전장의 확대와 감시대상 정보의 확대에 대응하기 위한 우주 감시 능력, 사이버 관련 정보, 신호정보와 전자정보 수집 능력 등의 확보가 요구되나, 현재의 계획에는 충분히 반영되어 있지 않은 것으로 보여 관련 분야에 대한 투자 확대가 필요한 것으로 보인다.

지휘정찰사업의 '19년 예산은 약 1.3조원이며, '20년 예산(안)에는 1.1조원이 반영되어 있어 약 15% 감소하는 것으로 보이거나 이를 전체적인 감소 추세로 해석하는 것은 부적절하다. '20년에는 다수의 사업이 종료되고, 한국형 합동전술데이터링크체계 등 8개의 신규 사업이 착수된다. 착수년도에는 통상 예산 연부액이 작기 때문에 신규 사업이 많은 '20년도에 일시적으로 예산 절대 금액이 감소한 것이며, '21년부터는 '20년 신규 사업에 대해서도 정상적으로 연부액이 편성됨에 따라 예산이 증가할 것으로 예상된다. 실제로 방위사업청 제출 자료⁷⁷⁾에 따르면, '21년에는 1.3조원 '22년은 2.1조원으로 예산이 급격히 증가하는 추세로 해당 프로그램이 강조되어 투자가 확대되고 있음을 알 수 있다

구체적으로는 기술수준에 대한 추가적인 판단이 필요하겠지만, 작전적인 기여도를 고려할 때, 현재 전력화가 지연되고 있는 군단정찰용 무인항공기, 장거리레이더 등에도 충분한 예산을 투입하고, 군위성통신체계-II, 이동형장거리레이더, 항공통제기 2차, 백두체계능력보강 2차 등도 차질 없이 진행될 수 있도록 투자를 확대하는 것이 필요하다.

방위력개선 부문에서 추가로 투자가 확대되어야 할 부분은 비군사적 위협 대응 관련 사항이다. <표 10-4>에서 보듯이 우리 군의 군사력 건설 목표는 북한 및 잠재적 위협을 포함한 전방위 안보위협에 유연하게 대응할 수 있는 군사력을 건설하는 것으로서 초국가·비군사적 위협 대응, 국제평화유지 및 재외국민 보호를 포함한다. 방위력개선 측면에서는 초국가·비군사적 위협 대응을 위해 사이버, 테러, 대규모 재해재난, 신종 감염병 대응을 위한 능력을 확보하는 것을 의미하며, 국제평화유지 및 재외 국민 보호 측면에서는 유사시 활용 가능한 수송 구조 능력을 확보하는 것에 중점을 두고 있다.

77) 「지휘정찰사업 예산 현황」, 방위사업청 제출 자료, '21, '22년 예산은 '21~'25 중기예산 초안 기준임.

초국가·비군사적 위협 대응, 국제평화유지 및 재외국민 보호는 우리 군이 추구하는 방향임에는 분명하지만, 이 분야는 <표 10-4>에서 전방위 위협 대비 전략적 억제 구현 하에 제시된 세부항목들에 비해 상대적으로 덜 강조가 되어 왔던 것이 사실이다. 하지만, 최근의 여건을 살펴보면, 최근의 코로나19 사태에서 보듯이 국가의 이익과 국민의 안전을 위협할 수 있는 다양한 초국가·비군사적 위협도 증가하는 추세이며, 이러한 상황에서 우리 군의 역할도 강조될 필요가 있다.

현재도 재난구조부대, 탐색구조부대 등 이러한 위협에 대응하기 위한 부대가 존재하며 상황발생 시 국가적 요청에 따라 역할을 수행하고 있다. 특히 최근, 코로나19 사태시 우리 군은 의료시설 및 인력 지원, 방역/수송 지원으로부터 공적 마스크 포장에 이르기까지 국방 자원을 활용하여 다양한 역할로 코로나 극복을 위한 정부의 노력을 지원하고 있으며 이는 국민의 안전과 생명을 보호하는 긍정적인 역할로 평가되고 있다. 우리 군이 전쟁을 준비하고 대비하는 역할뿐만 아니라 국민의 안전을 지키는 광범위한 역할을 수행하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이다.

하지만, 여기서 한 발 더 나아가 보다 주도적이고 신속하게 비군사적 위협에 대응할 수 있도록 체계를 발전시키는 것이 필요하다. 구체적으로는 군사적 위협 대응 분야에 준하여 다양한 위협 상황별 대응 개념의 발전이 필요하고 이를 구현하기 위한 적정수준의 부대, 장비 물자의 확보가 요구되며 이를 위한 규정, 제도 정립이 시급하다.

〈 신규 아젠다 검토 〉

□ 국방 분야의 공중 보건 적극 지원

우리 군의 군사력 건설 목표는 북한 및 잠재적 위협을 포함한 전방위 안보위협에 유연하게 대응할 수 있는 군사력을 건설하는 것으로서 테러, 국제범죄, 재해·재난 등 비군사적 위협에 적극적으로 대응하기 위한 군사적 지원체계를 보강하는 것을 포함하고 있다. 하지만, 비군사적 위협 대응은 군사적 위협에 비해 중요성이 낮아, 상대적으로 많은 역량이 투입되지는 않았다.

최근, 코로나19 사태시 우리 군은 의료시설 및 인력 지원, 방역/수송 지원으로부터 공적 마스크 포장에 이르기까지 다양한 역할로 코로나 극복을 위한 정부의 노력을 지원하고 있으며 이는 국민의 안전과 생명을 보호하는 긍정적인 역할로 평가되고 있다. 한편, 코로나19 사태와 같은 비군사적 위협은 점증하고 있어, 보다 적극적으로 비군사적 위협에 대응할 수 있도록 우리의 국방 역량 강화가 필요하다.

특히 국방 분야와 공중보건은 상호 긴밀히 협력하여 성과를 창출할 수 있으며, 향후

발전할 소지가 많다고 예상된다. 국방이 공중보전에 기여할 분야는 공병, 의료, 방역, 민간부문 지원 등으로 다양하며, 공중보전에 필요한 긴급시설 지원, 의료인력(의사, 간호인력) 지원, 공중보전 지원(역학조사, 검역 업무, 수송지원 등), 방역 지원(인력/물자/장비 지원), 민간부문 지원(생산인력 등) 등이 있다.

정부는 2020년 3월 현재 코로나19 상황을 보다 신속하고 효과적으로 극복하기 위해 「국방신속지원단」을 긴급 편성하여 운영 중이고, 방역, 수송, 물자, 인력 등의 지원체계를 구축하여 군 의료인력과 지원인력을 지원하고 있으며, 역학조사, 검역 업무, 마스크 제작 및 수송 등을 맡고 있다.

이와 같은 공중보전 분야에서 현 보유 능력 이외에 보강해야 할 국방 소요를 식별하여 적절성 판단 후 투자 계획을 구체적으로 수립할 필요가 있다.

병력운영 부문에서 강조되어야 할 부분은 첫째, 국방인건비에 대한 세밀한 분석이다. 병력운영과 관련된 재원 배분의 기본 방향은 전투 효율성 중심의 국방인력구조 개편이 가져올 인건비 지출의 증가에 효과적으로 대비하는 데 맞춰져야 한다. ‘국방개혁 2.0’이나 국방부가 작성한 「’20~’24 중기사업계획서」를 보면 인력구조의 개편이 국방비 중 인건비 지출에 미치는 영향에 대한 구체적 분석이 제시되어 있지 않다. 다만 「’20~’24 중기사업계획서」의 국방부 지출변동 총괄표를 보면, 인건비 항목을 포함한 병력운영 예산이 ’19~’23 계획 대비 연평균 증가율이 0.7%가 상승하는 것으로 예정되어 있다. 이러한 인건비 증가는 인건비의 경직성을 고려할 때 장기적으로 지속적인 인건비 증가를 초래하게 될 것이므로 국방비의 효율적 운용에 부담을 가중시킬 가능성이 크다. 따라서 인력구조 개편은 가져올 인건비 부담에 대한 세밀한 분석이 충실히 수행되고 있는 지를 점검하면서 추진되어야 할 것이다.

〈 신규 아젠다 검토 〉

□ 국가적 인적자본 축적에 기여하는 국방 인건비 투자

‘국방개혁 2.0’이 지향하는 바와 같은 우리 군을 미래지향적인 첨단과학기술군으로 재창조하기 위해서는 이러한 새로운 과업을 담당하고 국방의 전 영역을 업그레이드할 충분한 역량을 가진 인력을 확보하고 그들의 잠재력을 적극적으로 성장시킬 수 있는 종합적인 인적자원관리계획을 수립하여야 한다. 특히 우리의 병력 구성이 의무병 중심에서 부사관이나 군무원과 같은 직업인으로 비중이 크게 옮겨간다는 것은 국방인력의 효율적인 활용에 더 큰 관심이 필요하다는 것을 의미한다. 즉, 전반적인 국방 인력 체

계가 인적자원의 능력과 성과가 보상받는 체제로 전환해야할 상황에 놓여 있다. 따라서 현재와 같이 병역 제도와 연계된 인건비의 증감에 대한 관심 수준에서 벗어나, 장기적인 관점에서 전략적인 목표 달성에 기여하면서도 효율성을 담보하는, 전략적 인적자원 관리 계획과 치밀하게 연계된 인건비 관리계획의 수립이 필요하다.

나아가 국방인건비 관리가 단순히 인건비 지출 그 자체에 대한 관리에 그치는 것이 아니라, 국방 인력에 대한 지출을 국가적 인적자본의 축적에 기여하는 전략적 투자의 개념으로 적극적으로 해석하여야 한다. 특히 우리의 국방 전략이 고도의 전문성과 기술력을 갖춘 인적 자원의 확보를 전제로 하고 있으므로, 민간으로부터 우수한 인력을 흡수하고, 역으로 국방 부문에서 전문성을 갖춘 인력이 사회에 진출하여 전반적인 국가경쟁력 강화에 기여할 수 있는 선순환 체계가 형성될 수 있도록 전략적인 국방인적자원 관리 계획과 이를 지탱할 인건비 지출체계가 수립되어야 할 것이다.

대한민국의 눈부신 사회경제발전의 핵심 원동력은 인적자본에 대한 투자였다. 이제는 제4차 산업혁명시대의 도전과 뉴노멀 시대의 불확실성을 극복하고 발전을 선도할 인적자본에 대한 국가전략 차원의 투자가 시급하다. 이러한 노력은 민간과 개인, 또는 전통적인 교육기관에 국한되는 것이 아니라 국민 개개인의 전 생애주기의 차원에서 설계되고 관리되어야 한다. 전통적으로 공공부문의 역할과 비중이 큰 우리나라의 경우 국방인력을 포함한 공공인력의 전략적 개발과 관리에 한 차원 높은 투자가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 각 부문을 책임지는 부처에 특화된 전략과 함께 유관 기관의 자원 투자가 긴밀히 연계되어야 한다. 따라서 국방인력을 국가적 전략적 차원에서 개발하고자 할 경우, 국방부뿐만 아니라 교육부, 고용노동부, 교육부, 기획재정부가 참여하는 가운데 국민의 전 생애주기적 인적 개발 전략의 일부로서 국방인적자원관리계획을 수립하는 것이 바람직할 것이다.

전력유지 부문에서 핵심은 무기체계와 인력 운영에 따른 적정 전력유지비를 투자하는 것이다. 우선 지속적인 준비태세(readiness)를 확보해야 한다. 신규 전력화 무기체계의 지속 도입 및 기존 핵심전력의 후속 군수지원 소요에 따른 장비유지비를 확보해야 한다.

한편, 장병복지는 그간 국방개혁의 주요과제를 통하여 일정부분 개선된 것으로 평가된다. 하지만 사회적으로 요구되는 장병의 복지수준이 높아짐에 따라 지속적인 개선이 요구된다. 병 복지는 봉급인상, 급식 및 피복개선, 병영문화 개선, 의료체계를 중점으로 개선이 요구된다. 병 봉급은 군 복무에 대한 정당한 보상이 대두되면서 최저임금의 일정비율을 목표로 봉급 인상이 계획되어 있다. 병 봉급과 함께 여비, 예비군 훈련비 등 그동안 적정보상 문제가 제기되었던 보상체계가 개선될 필요가 있다. 급식은 민간 조리원 확대와 단가 인상

으로 단체급식이 달성할 수 있는 일정 수준을 달성한 것으로 평가되는 만큼 기존의 개선 정책을 지속할 필요가 있다. 국방부는 지속적으로 확대한 민간 조리원을 향후에도 확대할 계획이다. 피복, 병영문화, 의료체계는 장병 생존성 보장, 개인전투력 향상과 연계하여 개선될 필요가 있다. 병영문화는 단순히 병 복지 차원이 아니라 군의 사기 진작을 통한 전투력 향상과 간부증원 환경 조성과의 연계하여 개선할 필요가 있다.

아울러 장병들의 자기개발을 위한 생산적 군 복무여건 조성이 필요하다. 자격증·학점취득·외국어 학습 등 온라인 학습 프로그램을 확대하여 전역 후 안정적인 사회복귀 및 취업 활동을 지원한다.

다음은 4차 산업혁명 기술을 활용한 스마트 군 육성을 위해 집중 투자할 필요가 있다. 가상·증강현실, 사물인터넷 등 4차 산업혁명의 첨단기술을 국방운영의 시스템에 접목하여야 한다. 물론 전력체계 혁신을 위해 무인전투체계 확보와 핵심기술 개발로 유무인 복합전투체계 구축에 투자해야 한다. 전력유지분야에서는 가상·증강현실(VR/AR) 등 첨단기술을 활용한 실감형 과학화 훈련체계를 구축하여 실기동 등 현장훈련과 병행하는 ‘상시 실전형 훈련’을 실시해야 한다. 아울러 빅데이터 및 인공지능(AI) 등 첨단기술을 장병복지와 생활에 밀접한 안전, 의료, 급식·피복 등에 적용해야 한다.⁷⁸⁾ 또한 ICBM⁷⁹⁾ 및 인공지능(AI) 등 첨단기술을 활용하여 군수품 및 국방시설 등 국방자원에 대한 총수명주기(Total Life Cycle) 관리를 구축해야 한다.

그리고 예비군 훈련에 대한 불만 및 부담 가중에 따른 예비군훈련 여건 개선 요구 증대로 예비군훈련 보상체계(동원훈련 보상비, 일반훈련 교통비·중식비)를 개선하는 데 투자해야 한다. 또한 예비군의 훈련 확대 및 훈련 방식 변화를 위한 시설·물자에 투자해야 한다.

군사시설은 그간의 신축 중심의 투자에서 ‘유지 관리’ 중심으로 패러다임을 전환하여 '20년에 적정 유지보수비(8,792억원)의 93% 수준인 8,211억원을 반영하였다. 그러나 군 보유 시설의 노후화는 계속되고 있으나, 재원 압박으로 인해 노후 군사시설 개선에 대한 집중 투자가 제한되고 있다. 전체 군 시설 중 30년 이상 경과된 노후 군 시설이 30% 이상을 차지하며, 재정 사업 신축 규모를 고려할 때 노후화가 지속될 것이다. 신축되는 군사시설 규모는 전체 군사시설의 약 1~2% 수준이다. 우선순위를 판단하여 필수적인 시설에 대한 재원 투입이 필요하다.

3. 구조조정 필요 부문

방위력개선 부문 재원 배분에서 기동화력사업은 군구조 개편을 위한 필수전력, 화생방

78) 주요 과제로는 AI·빅데이터를 활용한 스마트 안전관리체계 구축, 급식 운영 데이터를 활용한 최적의 급식 수요 예측, 빅데이터를 활용한 피복·개인 장구류 개선 등이다.

79) 사물인터넷(Internet of Things), 클라우드 컴퓨팅(Cloud), 빅데이터(Big data), 모바일(Mobile)이다.

대응 전력 등 비군사적 위협 관련 전력이 다수 포함되어 있어 중요한 프로그램인 것은 틀림없으나, <표 10-4>에서 제시된 여러 재정운용방향 중 감시정찰·지휘통제 능력, 핵·WMD 대응 능력이 우리 군의 전방위 위협 대비 전략적 억제 구현의 직접적인 수단으로 강조되고 있는 데 이를 위한 사업은 전체 55개의 사업 중 다기능관측경, 특임여단 능력보강 등 일부에 불과하여 재정운용방향의 관점에서는 상대적으로 우선순위가 낮다. 기동화력사업에 대한 예산편성 추세를 살펴보면, '19년 약 2.2조, '20년 약 1.8조원으로 16% 감소하였고, '21년도는 약 1.9조원 수준으로 20년 대비 4% 증가, 19년 대비 12% 감소하여, 전체적으로는 감소 또는 유지추세에 있는 것으로 판단되어 상기한 우선순위에 대한 고려가 일정부분 이미 반영되고 있는 것으로 보인다.

여기에 추가적인 조정을 고려한다면, 개별 사업의 특성에 대한 충분한 고려가 필요할 것으로 보인다. 기동화력사업 프로그램 내에 포함된 개별 사업들은 합참의 소요결정 절차와 국방부의 소요검증, 기재부의 사업타당성 조사 등을 거쳐 필요성 및 타당성을 검증받기 때문에 기본적인 필요성은 인정받은 사업들이라 볼 수 있다. 따라서 대부분의 경우 단위 사업 전체의 중단보다는 불가피한 예산 제약시 시기나 수량의 조정 등의 방식을 통한 조정이 적절할 것으로 보인다.

직접적인 프로그램 단위의 조정은 아니지만, 방위력개선 부문에서 투자 효율성 제고를 위해 추가적으로 개선되어야 할 사항은 다음과 같다. 방위력개선 부문의 자원 배분 기본 방향은 “전방위 위협 대비 전략적 억제 구현”, “다양한 초국가·비군사적 위협 대응”등 우리 군이 해야 하는 일을 강조하는 식으로 제시되는 경우가 많다. “전방위 위협 대비 전략적 억제 구현”은 다시 “감시정찰·지휘통제 능력 확보”, “핵·WMD 대응 능력 확보”등으로 구체화된다. 한편, 방위력개선 부문의 프로그램은 지휘정찰, 기동화력, 함정, 항공기, 유도무기, 정책지원, 행정지원으로 구분되고 있어, 정책목표나 자원 배분 방향과 어떻게 연결되는지 파악하기 어려운 경우가 많다. “감시정찰·지휘통제 능력 확보”의 경우, 지휘정찰 프로그램과 연계된 것으로 보이나, 실제로는 기동화력, 함정, 항공기 등의 프로그램에서 다양한 감시정찰 자산이 포함되어 있다. “핵·WMD 대응 능력 확보”의 경우, 지휘정찰, 기동화력, 함정, 항공기, 유도무기 프로그램의 다양한 사업들이 모여 핵·WMD 대응 능력을 구성한다.

하지만, 연계를 명확하기 위해 정책목표나 자원 배분 방향별로 프로그램을 구분하는 것은 적절치 않다. 정책목표나 자원 배분 방향이 고정된 것이 아니기도 하고, 프로그램은 기본적으로 중복이나 누락 없이(MECE: Mutually Exclusive Collectively Exhaustive)구성되어야 하는데, 정책목표나 자원 배분 방향 관점에서 프로그램을 구분하다 보면 여러 정책 목표에 중복되는 사업도 생길 수 있고, 예를 들어 전투 목적이 아닌 지원무기체계의 경우처럼 주요 정책목표에 해당하지 않는 사업도 있을 수 있기 때문이다. 따라서 기존의 지휘정찰, 기동화력 등의 프로그램 분류를 유지하되, 개별 사업이 주요 “감시정찰·지휘통제 능력 확보”, “핵

·WMD 대응 능력 확보” 등의 정책목표에 대해 어떻게 기여하는지를 식별하고 이를 분석하여 정책목표와 연계된 효율적인 재원 배분이 이루어져야 할 것이다.

한편 국방비 지출 항목 중 인구 구조 변화에 대응하기 위한 병력 구조 개편이 진행되고 있는 우리 정부의 입장에서는 병력운영에 소요되는 인건비 규모의 적정성에 대해 특별한 관심을 기울이지 않을 수 없다. 우선 전체 국방비 중 인건비가 차지하는 규모는 연도별 약간의 차이는 있으나 약 30% 수준이고, 군인연금부담금과 공무원연금부담금을 합산하면 35%에 달한다. 참고로 미국과 한국의 인건비 지출의 상대적 규모를 비교하면 <표 10-5>와 같다. 한국과 미국의 병역제도가 각각 징병제와 모병제로 대조가 될 뿐만 아니라, 병력 규모, 인력 구성, 군인에 대한 처우와 같은 인적자원 관리적 요소뿐만 아니라 국방의 전략적 목표와 임무의 특성에도 상당한 차이가 있으므로 미군과의 인건비 비교 결과에는 매우 제한적인 해석만 가능하다. 다만 상대적으로 장병 1인당 유지비용이 우리보다 더 클 수밖에 없는 미국과 비교하여도 전체 국방비 중 인건비 비중이 월등히 크다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 간부 중심, 군무원 중심의 병력 충원이 적극적으로 전개되는 상황에서 장기적으로 지위질 재정부담은 국방비에서 인건비가 차지하는 비중을 지금보다도 더 높일 가능성이 있다는 점을 유념해야 할 것이다.

<표 10-5> 한미 간 국방비 중 인건비성 경비 비교

구분	국방비	인건비성 경비	인건비 비중
대한민국	392억USD	146억USD	37.1%
미국	9,854억USD	2,698억USD	27.4%

자료: 열린재정 재정정보시스템, www.usaspending.gov. 주: 2018년 예산 기준, 인건비성 경비
= 인건비 + 군인·공무원연금 부담금. 환율은 2018년 평균 환율(매매기준율) 1100.3원 적용

병력운영 부문에서 가장 큰 비중을 차지하는 인건비(급여정책)는 향후 우리 국방인력구조의 개편과 밀접한 관련을 갖는 분야이다. 현재 추진 중인 인력구조 개편 계획이 미래 인력 운용 환경에 효과적으로 대응하는 것에 초점을 맞춰야 한다는 것은 주지의 사실이다. 하지만 이에 못지않게 국방인력구조 개편에 수반하는 인건비 지출 구조의 변화가 과연 재정적 효율성 측면도 동시에 충분한 고려를 하고 있는지 점검해야 할 필요성이 크다. 더욱이 「국방개혁 2.0」이 계획한 대로 첨단기술을 접목한 과학화와 산업혁명 기술을 적극 적용한 스마트 국방운동을 실현하기 위해서는 기존 국방인력에게 기대하였던 역량을 능가하는 기술적 전문성을 가진 인력의 대거 유입이 필요하다. 과연 현행 인건비 구조가 이러한 고기능 인력의 확보에 최적화된 자원 배분을 가능하게 하는지에 대해서도 점검이 필요하다. 즉, 국방개혁의 큰 틀에서 전략적인 인적자원 계획이 수립되어야 하고, 이를 뒷받침할 인건비 운

용 원칙이 재정립되어야 할 것이다.

전력유지 부문의 경우 투자 효율화 과제로서 다음을 고려할 수 있다. 첫째, 노후화된 무기체계의 적정 장비유지비 판단이다. 전력화 대체 계획과 연계하여 수명초과장비는 적기에 도태하는 것이 바람직하고 도태 시까지 최소정비 수행 개념으로 장비를 유지하는 것이 필요하다. 특히 단계적으로 도태계획이 수립되어 있는 수명초과장비에 대해서는 목표가동률을 하향 조정하여 수리부속 재고수준을 단계적으로 감축할 필요가 있다. <표 10-6>은 목표가동률 변화에 따라 필요한 재고금액의 변화를 KIDA의 재고관리 모형을 활용하여 비교한 결과이다.

<표 10-6> 목표가동률 변화에 따른 재고금액 변화(XX항공기의 예)

(단위: 억원)

목표가동률	90% → 85%	90% → 80%	90% → 75%
재고 절감액	146.7억원	236.4억원	294.1억원

자료: 국방부, 내부자료

특히 도태예정 장비의 수리부속 기준을 개선하여 예산효율화를 추진하는 것이 필요하다. 예를 들어 2016년 기준 노후 기동(궤도) 장비의 장비유지비(2,840억원)은 총기동장비 장비유지비의 39%를, 노후 함정장비의 장비유지비(617억원)은 총함정장비 장비유지비의 23%, 노후 항공장비의 장비유지비(1,398억원)는 총항공장비 장비유지비의 21%를 차지⁸⁰⁾하고 있다. 장비유지비의 효율적이 예산 집행을 위해서는 노후화된 주요 장비를 식별하고, 이에 대한 장비유지비를 집중적으로 관리하는 체계를 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 군 구조 개편과 관련하여 부대이전이 계획되어 있기 때문에 군사시설 신축에 대한 실효성 있는 가이드라인 설정 및 검증이 필요한 실정이다. 일반적으로 군사시설 이전사업은 평균 4.8년으로 약 5~10년 정도의 사업기간이 소요됨에 따라, 해당 기간 중 국방정책 및 제도 변경 가능성이 존재한다. 실제로, 「국방개혁 기본계획」은 안보정세 및 추진결과 등을 반영하여, 2~3년 주기로 수정·보완되고 있어서 이전·폐쇄·확장 대상 군사시설의 조정이 불가피하기 때문에 이에 따른 군사시설 신축에 따른 가이드라인 설정 및 검증이 필요하다. 그리고 건물연한에 따라 적기에 유지보수비가 배정될 경우 건물의 수명을 연장하여 신축 소요를 억제하는 효과가 발생한다. <표 10-7>은 시설 보수 및 리모델링 시 증가된 내용 연수를 보여주고 있다. 따라서 노후도를 기반으로 일정한 기준을 마련한 후 신축소요를 선별하여 노후화가 가속되는 것을 방지하고, 제한된 재원을 시설유지비에 집중 투자하는 것이 필요하다.

80) 노후장비의 기준은 궤도장비의 경우 20년 이상, 함정·항공장비의 경우 30년 이상 운용된 장비이다.

〈표 10-7〉 시설 보수 및 리모델링 시 증가 내용연수

구분	기 능	내용연수
소규모보수	시설물의 기능유지를 위해 부분적 수리	1~3년
대규모보수	시설물의 기능을 회복시켜 내용연수 증가	5~10년
리모델링	사회의 변화에 따라 성능 및 기능이 저하된 상태에서 성능 및 기능을 향상시키는 것(신축공사비의 45~70% 예산소요)	15~30년

자료: 인천대(2001), 『노후 군시설 성능향상 방안』 연구, 국방부; 「주택법 시행규칙」 제26조 1항 별표5 ‘장기 수선계획의 수립기준’ 참조

셋째, 시대 변화를 반영한 군 주거정책의 개선이 필요하다. 1960년대 군 관사지원을 시작으로 진행된 군 주거지원 정책이 시대 변화를 따라가지 못하는 경우가 있다. 국방부는 2018년 8월에 직업군인 주거지원 제도개선의 방향으로 주거시설 관리운영 전문성 제고, 전세지원 제도 개선을 통한 공급방식 다변화, 수요자 중심의 맞춤형 주거지원을 제시하였다.⁸¹⁾

아울러 1997년부터 적용해 온 관사 소요기준(68%)을 계급별·권역별로 구분하여 현재 시점의 혼인율·별거율을 적용하여 새로운 소요기준을 정립해야 한다. 관사의 소요기준은 장교는 준사관·대위 이상, 부사관은 중사 이상 68%를 관사 소요로 판단하였다. 이 같은 소요기준은 혼인율·별거율의 변동에 따라 적절하게 바뀌어야 한다. 국방부의 2017년 군 간부 주거실태 조사자료에 따르면 현 소요기준 대비 미혼율은 20%에서 26%로 증가하고, 별거율은 2%에서 16%로 상승하여 관사소요는 감소하고, 간부숙소 소요가 증가하였다.⁸²⁾

넷째, 총수명주기비용 관리체계 구축을 통한 장비유지비 효율화가 필요하다. 현재 총수명주기비용 관리체계를 구축하기 위해 노력하고 있으나, 제한 사항으로 실제 재정계획(중기 계획 및 예산 편성) 및 효율적 군수정책 판단 기준으로 활용하기에는 미흡한 수준이다. 기 운용중인 주요 장비의 총수명주기비용 관리체계 구축뿐 아니라 신규 전력화된 장비의 운영유지비 소요를 판단하여 합리적인 국방중기계획을 수립하는 것이 필요하다.

국방개혁 2.0의 핵심은 핵심 무기체계 보강(핵·WMD 위협 대응전력 확보, 감시정찰·지휘통제 기반전력 구축, 연합방위 주도를 위한 한국군 핵심능력 보강, 군 구조 개편 추진 전력)에 중점을 두고 있기 때문에, 기 운용장비와 신규 전력화 장비의 운영유지비 관리체계 구축은 국방예산의 효율적 운영의 핵심이며, 특히 장비 운용과정에서 수명주기별로 창정비 주기를 설정하고 적정가동률(노후화에 따른 적정 가동률 등) 등에 관한 의사결정이 필요하다.

81) 국방부 보도자료(2018. 8. 16), 「직업군인 주거여건 개선, 본격 추진-주거시설 관리운영 민간위탁 확대, 전세대부제도 개선 등 세부과제 추진 본궤도」.

82) 관사는 부양가족이 있는 간부의 가족 공동 주거생활을 위한 시설로 공관, 지휘관 관사, 일반관사가 있으며, 간부숙소는 미혼 또는 별거 간부를 위한 원룸 개념의 시설이다. 관사 소요기준은 대위·중사 이상 정원의 68%이며, 간부숙소 소요기준은 대위·중사 이상 정원의 22%, 중·소위, 하사 정원의 100%이다.

마지막으로, 정보체계 중 유사·중복체계는 통폐합하고 전군 공통서비스는 단일체제로 개발하여 운영유지의 효율성을 제고하고 예산을 절감해야 한다. 전군은 개별소요에 기반하여 국방 정보화를 추진하였기 때문에 유사·중복체계가 존재하여 정보시스템 전반에 최적화가 미흡하다.

〈표 10-8〉 국방부 및 전군 정보체계(사용체계) 현황

(단위: 2019. 9월 기준, 총 924개)

구분	국방 정책	전략 기획	계획 예산	전력 획득	교육 훈련	예비 전력	인사 복지	군수
현황	2	3	4	1	83	2	164	98
점유율(%)	0.2	0.3	0.4	0.1	8.9	0.2	17.7	10.6
구분	시설	공통 지원	정보화	전장 인식	지휘 통제	전력 운용	방호	지속 지원
현황	8	369	98	47	12	4	22	7
점유율(%)	0.8	39.9	10.6	5	1.2	0.4	2.3	0.7

자료: 국방부, 내부자료

이를 위해 정보시스템을 업무 기능별로 분석하고, 유사체계 간 통합 가능성을 국방부 차원에서 검토하여, 중복 개발방지를 위한 국방정보화 훈령 개정 등 제도를 개선하고 있다. 또한 전군 인터넷 메일을 구축하고, 전군 사용자 정보관리 및 단일로그인인증 시스템 개발을 추진 중이다.

이를 통해 공통서비스 통합개발로 예산을 절감하고, 중·장기적으로 유지보수 인력 감소로 인해 인력 절감 효과를 유발하고, 국방정보화 업무 훈령 개정을 통해 소요결정단계에서 재활용성, 중복성, 통합성에 대한 검토를 강화하여 유사·중복체계 통폐합을 지속적으로 유도해야 한다. <표 10-8>에 제시된 총 924개의 정보체계를 단계적으로 주요 업무기능별로 1~3개의 정보시스템으로 통합 또는 개발하여 약 200여 개로 운영할 계획이다.

부록 1. 방위비분담 재원조달 관련

제11차 한·미 간 방위비분담특별협정(SMA: Special Measures Agreement) 협상 현황(2020년 5월 말 기준)은 다음과 같다. 한·미 협상팀은 지난 3월 말에 “첫해 방위비분담금 13% 인상, 그 이후 7~8% 고정 인상, 유효기간 5년”⁸³⁾ 내용을 골자로 하는 안에 잠정 합의했으나 미 트럼프 대통령이 이를 거부하면서 합의가 무산되었다.⁸⁴⁾ 그 이후 미국은 2019년 1조 389억원(8.9억달러)⁸⁵⁾에서 제11차 방위비분담특별협정(SMA) 첫해에 약 50% 오른 13억달러를 방위비분담금으로 요구하고 있다. 즉 한·미 양국은 제11차 방위비분담금 첫해 인상률이 13%인지 50%인지로 의견 차이를 보이고 있다.

미측의 협상여건을 살펴보면 향후 미측 협상팀의 역할은 제한적이며, 미 대선과 연관된 트럼프 변수가 협상 여건을 좌우할 것으로 예상된다. 현 시점에서 한·미 방위비분담특별협정(SMA) 체결을 위해서는 협상팀 간 의견 조정보다는 트럼프 대통령의 결단이 핵심 변수로, 이제 미 트럼프 대통령과 협상팀은 앞에서 이미 거부한 잠정 합의안과 다른 협상안에 초점을 맞출 것이다. 한편 코로나19로 인한 미국의 경기침체는 내년에도 지속될 것으로 전망되어 미 대선에 부정적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 여기에 한국과 방위비분담 협상 결과가 일본과의 방위비분담 협상에도 영향을 미친다고 생각하기 때문에 교착 상태가 장기화될 것으로 예상된다.⁸⁶⁾

한측의 협상여건은 한·미 협상팀이 지난 3월 말에 잠정 합의한 안이 한측이 부담할 수 있는 최대치에 근접하거나 초과하는 수준으로 판단된다. 이는 1991년 한·미 방위비분담특별협정이 처음 체결된 이후 인덱스(index) 방식이 적용된 1·2·3·5차 협정의 평균 증가율에는 못 미치나 매우 높은 수준이다. 방위비분담특별협정(SMA) 유효기간 내 방위비분담금 평균 증가율은 1차(25.7%), 2차(19.1%), 3차(20.3%), 4차(6.2%), 5차(15.4%), 6차(-4.5%), 7차(4.4%), 8차(3.2%), 9차(2.0%), 10차(8.2%)이다.

한국 내 여론도 한국 협상팀과 관련 당국이 지속적으로 견지해 온 “공평하고 합리적인 수준”에서 부담한다는 입장을 적극 지지할 것으로 판단된다. 그리고 한측 방위비분담 협상의 부담요인이었던 주한미군 한국인 근로자의 4월부터 무급휴직(furlough) 시행 문제는 특별법 제정으로 방위비분담 협상에 미치는 영향은 작을 것으로 예상된다.

협상 전망을 예측하는 것은 상당한 불확실성이 있다. 그럼에도 우리 측의 입장을 기본으

83) 유효기간을 2020~2024년 5년으로 하고 2024년 약 13억달러에 도달한다. 환율은 2020. 1. 1. ~ 5. 29의 일일 평균 환율 1206.5원(한국은행 ECOS 기준)을 적용하면 첫해 13%, 그 이후 8%는 2024년에 13.2억달러에 도달하고, 첫해 13%, 그 이후 7%를 적용하면 2024년에 12.8억달러에 도달한다.

84) 연합뉴스. (2020. 5. 8.), 「美, 방위비 13억달러 요구...韓 ”어느쪽 보기에든 합리적이어야」.

85) 한국은행 ECOS 기준 2019년 원/미국달러 환율은 1165.65원이다.

86) 일·미 양국이 2016년 1월 22일에 서명한 「제일미군 주류경비부담에 관한 특별협정」은 2016년 4월 1일에 발효되어 2021년 3월 31일까지 유효하다.

로 협상 전망을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한미 협상팀은 지난 3월 말에 잠정 합의한 안을 기본으로 약간 조정된 수준에서 협상 타결 노력을 지속할 것이다. 현 시점에서 한미 중단기간 내 협상 타결에 영향을 미치는 요인이 한·미 양국에 작기 때문에 협상이 교착될 가능성이 높다. 따라서 우리 측의 협상 타결에 영향을 미치는 요인은 ① 미측 요구액의 수용 불가능(첫해 약 50% 인상), ② 2019년 11월 말 방위비분담금 감액편성액(6,175억원), 미집행액(군사건설 9,302억원, 군수지원 62억원), ③ 주한미군 근로자 무급휴직 관련 특별법 제정 상황, ④ 여론 등을 종합할 때 한측은 한미 협상팀이 잠정 합의한 안을 대폭 조정하는 유연성을 발휘할 수 없기 때문에 ‘합리적인 수준’에서 협상 타결이 요구된다. 결국 방위비분담 규모에서 한측이 더 이상 유연성을 보일 수 여지는 매우 제한적이다. “첫해 13% 증가율+ α , 그 이후 4년간 고정 증가율 7~8% 적용”에서 유연성을 보일 수 있는 α 의 크기는 제한적이다. 한·미 양국의 제11차 방위비분담금(SMA) 합의 금액은 불확실하지만 첫해는 “13%+ α ”일 것으로 예상된다.

이 경우에 방위비분담금 운용 시 ① 주한미군 근로자 인건비 부담 확대를 목표로 분담률을 높일 필요가 있다. 현재 주한미군 근로자 인건비 분담률 약 75%를 약 90% 수준(미측 분담 비중은 약 10%로 조정)으로 높여야 한다. 이는 앞으로 감액 편성액을 발생시키지 않고, 주한미군 한국인근로자의 권익을 높이기 위해 필요한 조치이다. 그리고 방위비분담금 배정(편성)과 집행에 대해 한·미 간 (특단의) 개선책 마련이 필요하다. 군사건설과 군수지원에서 한측의 방위비분담 운용에 대한 참여 강화 및 투명성 강화가 요구된다.

이제 방위비분담금의 재원 마련과 관련하여 기본 방향은 다음과 같다. 2020년 첫해에 13% 인상하고, 그 이후 4년 동안 7~8% 인상하는 안은 그 기간 동안 연평균 1,000억~1,100억원 증가한다. 이 수준의 증가액은 국방예산의 적정 편성을 통해 충분히 편성 가능하다고 판단된다. 다만 2020년 1월 1일 기준 방위비분담금 감액 편성액을 일시에 편성하는 경우는 당해 연도 국방예산 편성에 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그러나 감액 편성액의 다년도 배분은 한·미 간 협상이 가능하다고 판단된다.

참고문헌

- 국방부, 『국방백서』, 2018.
- _____, 「'20~'24 국방중기계획서」, 2019.
- _____, 「'21~'25 국방중기계획 작성지침」, 2019.
- _____, 「국방예산」, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.
- _____, 「국방개혁 2.0 기본계획」, 2020.
- 국회예산정책처, 「2016회계연도 결산위원회별 분석_외교통일위원회·국방위원회」, 2017.
- _____, 「2017회계연도 결산위원회별 분석_외교통일위원회·국방위원회」, 2018.
- _____, 「2018회계연도 결산위원회별 분석_외교통일위원회·국방위원회」, 2019.
- _____, 『2019 대한민국 재정』, 2019.
- 기획재정부, 「2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」, 2020.
- _____, 「국민중심·경제강국 2020년 예산안」, 2019.
- 방위사업청, 「2018 회계연도 성과보고서」, 2019.
- _____, 「2020년도 방위사업청 성과계획서」, 2020.

SIPRI(Stockholm International Peace Research Institute), *SIPRI YEARBOOK 2019*, 2019.

제11장

외교·통일 분야

〈 외교·통일분야 투자방향 요약 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- 2018년에 이뤄진 세 차례의 남북정상회담을 통해 남북관계 발전, 한반도의 완전한 비핵화 및 항구적 평화 정착을 위한 합의이행체계를 구축함
- 그러나 통일분야 재정투자의 성과는 우리의 일방적인 노력과 무관하게 주변 정세 변화에 따라 크게 달라지는 점이 결정적인 한계로 지적됨
- 북미 비핵화협상의 교착에 따라 남북관계 교착 국면이 장기화되면서 남북 간 합의 이행 및 교류협력 분야에서 가시적인 성과를 도출하지 못했음
- ODA의 경우, 국제개발협력위원회를 중심으로 ODA 추진을 위한 종합조정체계를 구축하고, 기본계획에 따른 종합시행계획, 국가협력전략 수립 등 전략적 추진을 위한 정책적, 제도적 기반을 구축함
- 하지만 ODA 사업의 통합적/전략적 추진을 위한 제도적 기반의 마련에도 불구하고 ODA 사업 참여기관 및 사업수가 급증하면서 기관 간 정보공유와 협력, 조정이 여전히 미흡하며, 이에 따른 유무상 원조 및 무상원조 간 연계성 부족과 분절화 문제가 지적됨
- 통합 ODA 추진체계의 틀은 마련하였으나, 여전히 국제개발협력위원회의 실질적 통합·조정기능이 미흡하고, 유무상 원조 주관부처인 외교부와 기재부의 소관분야에 대한 총괄, 조정에도 한계가 있음

□ 정책환경 변화와 전망

- 김정은 정권의 새로운 전략적 노선과 정책방향을 고려하면 향후 상당기간 남북관계는 경색국면을 이어갈 가능성이 있음
- 북미간 비핵화 협상교착 국면이 장기화될 가능성이 있고, 이에 따라 대북제재가 유지되면서 남북교류협력의 재개도 당분간 기대하기 어려운 현실임
- 하지만 주변정세는 언제든 급변할 가능성이 있고, 남북관계 변화에 따라 2018년

에 남북 정상이 합의한 4.27 판문점 선언, 9.19 평양공동선언이 단계적으로 이행되면서 재정수요가 증가할 가능성도 완전히 배제하기 어려운 상황임

- ODA 사업의 경우, 코로나19의 세계적 대유행에 따라 특히 취약국에 대한 인도적 지원수요뿐 아니라 우리나라의 방역시스템, 코로나 진단키트 등 한국형 보건 ODA에 대한 관심 및 수요 역시 급격히 증가하고 있음
- 이러한 상황에서 국제사회 공약 이행뿐 아니라 한국의 코로나 대응 경험 공유를 위한 보건분야 및 인도적 지원 요구 대응을 위한 투자 확대가 필요한 상황임
- 동시에 급변하는 환경 속에서 대외전략 등 국정과제와 ODA의 연계, 그리고 체계적·통합적·효율적 ODA를 위한 전략적 재원 배분의 필요성이 증가할 전망임

□ 향후 투자 기본방향

- 평화경제 실현을 위한 기반조성 및 국내외적 평화통일 공감대 확산 지원에 집중 투자할 필요가 있음
- 남북관계 정세변화와 무관하게 향후 중기적으로 중점적으로 투자할 부문은 △평화통일 관련 국민과의 직접적 소통 증대, △대국민 서비스 강화, △빅데이터 등 첨단 기술을 복한 정보 분석에 활용하는 사업임
- 남북관계 교착 국면에서 확장될 사업들로는 △통일교육 △남북경제교류협력 기반조성, △DMZ 국제평화지대화, 접경지역의 평화적 이용, △이산가족 서신교환, 화상상봉 등 이산가족교류지원, △2032 서울-평양 올림픽 공동유치, △국제/민간 단체 지원 등 비제재 협력 등임
- 남북관계 활성화 국면에서 확장되어야 할 사업들은 △경제협력, △민생협력(남북한 공동의 전염병 방역시스템 구축 등), △남북회담 등임
- ODA 사업의 경우, 코로나19 확산에 따른 한국형 방역시스템에 대한 수요 확대를 감안하여 인도적 지원 사업, 분쟁 및 취약국 지원 사업 및 보건 분야 투자를 확대할 필요가 있음
- 신남방/신북방 중점 협력국에 대한 예산을 확대하고, ODA 효과성 증대를 위한 융합프로그램 및 유무상/무상간 ODA 연계 강화, 성과관리 체계 강화 등이 필요함

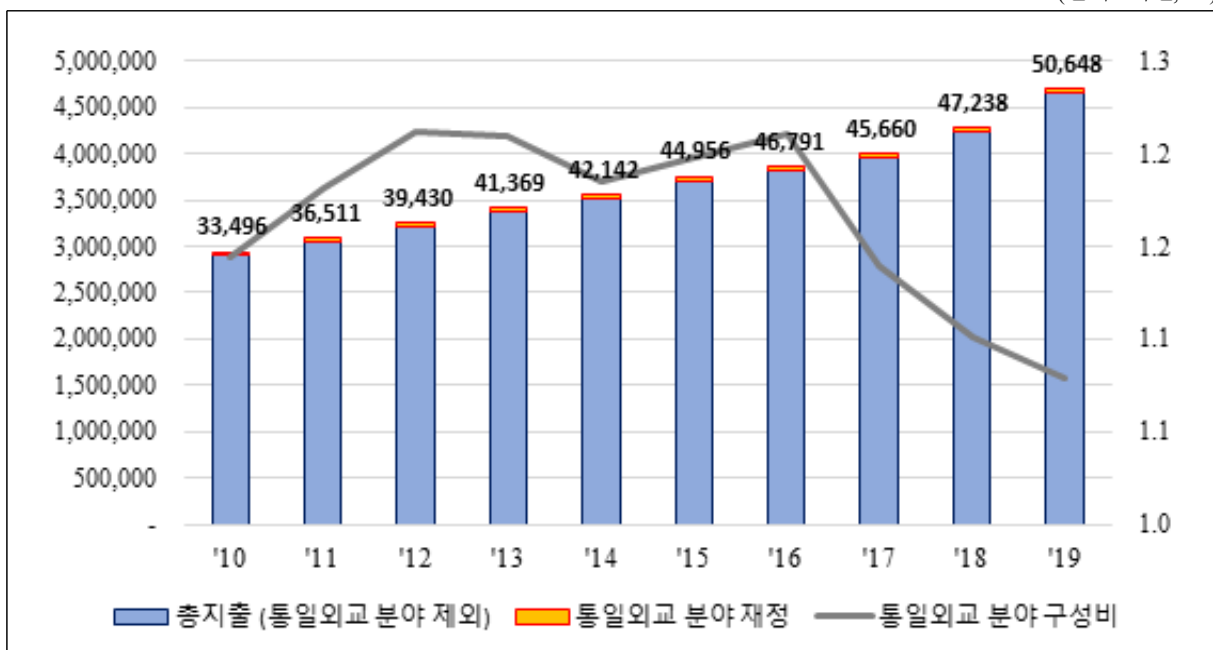
제1절 외교·통일 분야 재정투자 현황

1. 총지출 대비 외교·통일 분야 재정의 구성

2019년 외교·통일 분야의 총 예산은 약 5조 600억원으로 정부 총지출의 약 1.1%에 해당한다. 지난 10년간 추이를 보면 외교·통일 분야 재정의 절대 규모는 지속적으로 증가하였으나 정부 총지출 대비 구성비를 보면 1.1~1.2% 수준을 지속적으로 유지해 왔다.

[그림 11-1] 정부 총지출과 외교·통일 분야 재정 추이

(단위: 억원, %)



2. 외교·통일 분야 재정의 소관 부처별 구성

외교·통일 분야 재정의 소관 부처별 구성을 보면 2019년 약 48.4%가 외교부 소관이며 통일부 예산이 26%, 기획재정부 예산이 24.8%를 차지하고 있다. 2015~2019년 기간 동안 외교부 재정의 구성비는 전반적으로 전체 분야별 예산의 50%를 약간 미치지 못하는 수준을 유지하였고, 기획재정부 재정은 20~25%선, 통일부 재정은 33%에서 다소 감소하는 추세를 보였다. 외교·통일 분야 외교부, 기획재정부 재정의 지속적인 증가는 주로 국제개발협력 및 국제기구분담금 프로그램과 대외경제협력지원 프로그램 등 무상 및 유상 ODA 확대에 주로 기인한다.

한편, 통일부의 일반회계 사업비는 2017년 1,931억원 설정 이후 지속적으로 감소추세를 보여주고 있다. 이는 북한 인권재단 미출범, 북한이탈주민 입국 감소에 따른 정착금 축소 등에 기인한다. 2020년 기준 일반회계 사업비는 1,564억원이다. 2020년 탈북민 정착지원예산(1,034억원, 66%)을 제외한 사업비는 530억원에 불과하다. 평화통일 기반을 구축하기 위한 예산이 충분하지 않은 상황이다.

남북협력기금은 2020년의 경우 사업비 중심으로 1조 2,030억원이며 2019년 대비 9.0% 증액되었다. 평화와 경제협력이 선순환하는 평화경제의 기반구축, 인도적 협력을 통한 민족동질성 회복에 중점을 두고 편성되었다. 협력기금은 남북관계 개선에 대비한 예비적 재원으로서 남북관계에 대한 정부의 의지를 표명하고, 북한의 변화를 유도하는 중요한 정책적 수단이다. 이런 점들 때문에 이전 정부들도 평균 1조원 이상의 기금 규모를 유지해왔다. 남북협력기금의 경우 실제 사업 추진을 하기 전까지는 재정이 투입되지 않기 때문에 비효율이나 예산 낭비의 요인은 없다.

〈표 11-1〉 외교·통일 분야 재정의 소관부처 구성

(단위: 억원, %)

	'15	'16	'17	'18	'19
외교·통일 분야 재정	44,956	46,975	45,923	47,238	50,648
(증가율)	(6.7)	(4.5)	(-2.2)	(2.9)	(7.2)
외교부 재정	20,715	21,707	23,056	23,576	24,500
(구성비)	(46.1)	(46.2)	(50.2)	(49.9)	(48.4)
(증가율)	(2.3)	(4.8)	(6.2)	(2.3)	(3.9)
기획재정부 재정	9,287	9,792	10,256	11,463	12,569
(구성비)	(20.7)	(20.8)	(22.3)	(24.3)	(24.8)
(증가율)	(11.8)	(5.4)	(4.7)	(11.8)	(9.7)
통일부 재정	14,696	15,024	12,075	11,899	13,262
(구성비)	(33)	(32)	(26)	(25)	(26)
(증가율)	(9.11)	(2.18)	(-24.42)	(-1.48)	(10.28)

3. 외교·통일 분야 재정의 부문별 구성

외교·통일 분야 재정의 대부분은 외교통상 예산으로 2019년 기준 3조 7천억원 규모로 외교·통일 분야 예산의 73%를 차지하고, 통일 부문 예산은 1조 3천억원 규모로 약 27%를 차지한다. 외교통상 부문 예산은 2010년 이후 지속적 증가세를 보인 반면, 통일 부문 예산

은 2010년 38.7% 이후 전반적으로 감소추세를 보이고 있다.

〈표 11-2〉 최근 10년간 외교·통일 분야 부문별 지출

(단위: 억원, %)

	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
외교·통일	33,496	36,511	39,430	41,369	42,142	44,956	46,791	45,660	47,238	50,647.50
(증가율)	(13.1)	(9.0)	(8.0)	(4.9)	(1.9)	(6.7)	(4.1)	(-2.4)	(3.5)	(7.2)
외교통상	20,519	24,004	26,782	27,811	28,538	29,931	31,498	33,305	34,980	37,026.31
(구성비)	(61.3)	(65.7)	(67.9)	(67.2)	(67.7)	(66.6)	(67.3)	(72.9)	(74.1)	(73.1)
(증가율)	(20.70)	(16.98)	(11.58)	(3.84)	(2.61)	(4.88)	(5.24)	(5.74)	(5.03)	(5.9)
통일	12,978	12,508	12,647	13,558	13,604	15,025	15,293	12,355	12,258	13,621
(구성비)	(38.7)	(34.3)	(32.1)	(32.8)	(32.3)	(33.4)	(32.7)	(27.1)	(25.9)	(26.9)
(증가율)	(3)	(4)	(1)	(7)	(0)	(10)	(2)	(19)	(1)	(11)

4. 외교·통일 분야 재정의 국제비교

가. ODA

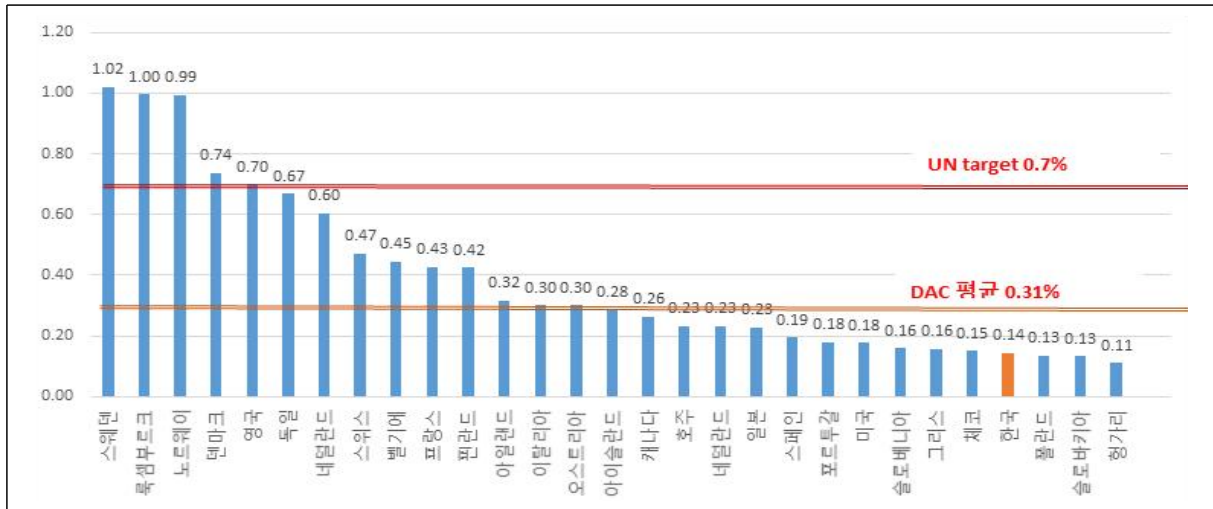
OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 회원국이자 DAC 가입 10주년을 맞은 한국은 여전히 국제사회에 약속한 ODA/GNI 목표를 달성하지 못한 상황이며 지속적인 확대가 필요하지만, 동시에 재정적자 및 코로나19으로 인한 경기 침체 전망 속에서 한정된 ODA 재원을 효율적으로 활용하기 위한 전략적 배분에 대한 수요 역시 확대되고 있다.

먼저 ODA/GNI 목표를 보면, UN의 GNI 대비 ODA 목표는 0.7%이고 OECD DAC 회원국 평균은 0.31% 수준이지만, 한국은 2018년 잠정통계 기준 0.14%를 기록, 여전히 제2차 국제개발협력 기본계획에서 제시한 ODA/GNI 목표를 하회한다.⁸⁷⁾ 규모 기준 2018년 29개 OECD DAC 회원국 중 15위에 해당하는 24.2억달러를 지원하였으나 ODA/GNI 비중으로 보면 한국보다 원조규모가 훨씬 작은 그리스(2.9억달러), 체코(3.5억달러)보다도 낮은 26위 수준에 머무르고 있다.

87) OECD DAC ODA Statistics. 2019년 ODA 잠정통계 (https://public.tableau.com/views/ODA-GNI_15868746590080/ODA2019?:display_count=y&publish=yes&:origin=viz_share_link?&:showVizHome=no#1). 2019년 OECD 증여등가액(grant equivalent) 기준을 적용한 잠정통계 기준으로 한국 ODA/GNI는 0.15%(DAC 평균 0.3%)이다.

[그림 11-2] OECD/DAC 회원국의 ODA/GNI 비율 비교: 2018년

(단위: %)

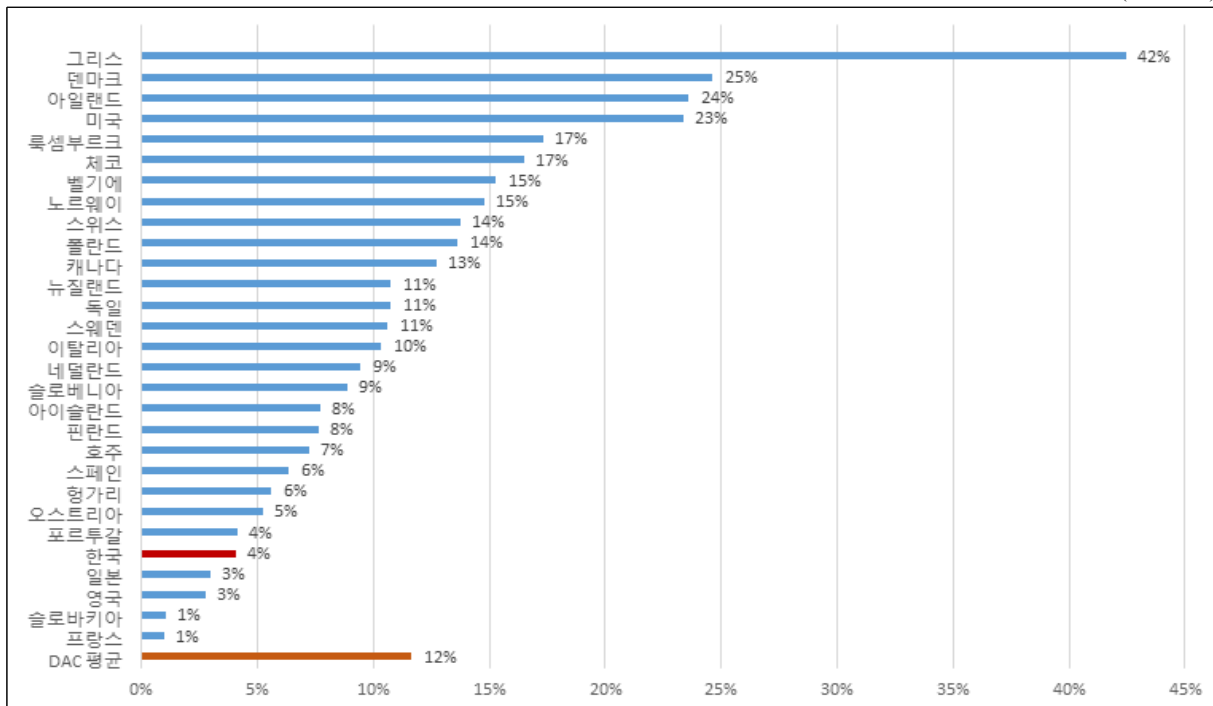


자료: OECD DAC Statistics, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>

우리나라는 2010년 수립한 국제개발협력 선진화 방안에서 ODA 규모를 2015년까지 GNI 대비 0.25%로 확대하기로 하였으나, 2008년 글로벌 금융위기 이후 악화된 국가 재정 상황으로 GNI 대비 0.25%라는 당초 계획을 수정, 2020년까지 0.2%, 2030년까지 0.3% 달성을 목표로 재조정하여 ODA 중기계획인 제2차 국제개발협력 기본계획에 제시한바 있다.

[그림 11-3] OECD/DAC ODA 중 인도적지원 비중 비교: 2018년

(단위: %)



자료: OECD DAC Statistics, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>

원조규모 확대목표는 강제규범은 아니지만, DAC 회원국이자 UN 및 세계은행 회원국으로서 글로벌 가치에 기여하는 한편 국제위상에 적합한 역할을 수행하기 위해서는 점진적 확대는 여전히 필요하다. 특히 최근 우리나라의 코로나19 대응에 대한 국제사회의 관심과 지원 수요가 증가하는 추세 속에서 ODA를 활용한 한국형 방역시스템에 대한 경험공유 및 인도적지원에 대한 기대가 높아지는 추세이기 때문에 기존 ODA 확대를 통해 이에 대한 선제적 대응이 가능한 시기이기도 하다. 그러나 한국의 ODA 중 인도적 지원 예산(국제개발협력 프로그램 중 ‘인도적 지원 단위사업’)의 비중은 2018년 기준 OECD DAC 회원국 평균 12%의 절반에 미치지 못하는 4% 수준이다.

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 통일

가. 재정투자의 성과

통일부는 문재인 대통령의 한반도정책 기조 아래 남북관계를 새롭게 정립하면서 남북 대화와 교류를 재개하고, 인도적 문제를 해결하려는 노력을 해왔다. 북한의 평창올림픽 참가(2018년 2~3월)를 계기로 남북대화 재개 및 본격적인 남북관계 회복에 돌입한 바 있다. 2018년에 남북정상은 세 차례 만나 정상회담을 한 바 있고, 이를 통해 남북정상이 남북관계 발전, 한반도의 완전한 비핵화 및 항구적 평화 정착에 합의하고 이행하는 체계를 만들었다. 남북정상회담을 통해 북미정상회담 등 개최 여건 조성, 남북관계 발전과 비핵화 및 북미관계 개선의 선순환 견인을 도모했다. 또한 이산가족 문제 해결, 북한주민 대상 인도적 지원, 북한인권 개선 기반 구축 등을 지속적으로 추진했다. 특히 이산가족·남북피해자에 대한 문제해결 노력을 통해 분단의 아픔을 위로하고 근본적 해결방안을 모색하였다. 2000년 이후 상봉행사(21회) 및 화상상봉(7회)을 통해 남북은 4,847가족, 24,352명의 상봉을 실현했다. 이산가족 위로 및 초청행사, 이산가족 대상 영상편지 제작(21,042편), 전후남북자피해가족단체 지원 등이 함께 추진되었다.

통일부는 북한의 영유아·임산부 등 취약계층을 대상으로 한 인도적 지원은 정치·군사적 상황과 분리하여 일관성 있게 추진하고자 하였다. 그리고 「북한인권법」 제정, 「북한인권증진집행계획」 수립 및 북한인권 실태조사 등을 통해 북한주민의 실질적 인권 개선을 위한 정책도 수립했다. 대북제재 국제공조 틀 내에서 다양한 분야의 남북교류 활성화도 추진하였다. 남북 간 신뢰 형성에 기여할 수 있는 남북공동 협력사업을 비롯해 국제체육행사 및

국제학술회의 남북공동 참가를 추진했다. △체육·학술·시민사회 등 다양한 영역에서 사회 문화 교류사업 △‘겨레말 큰사전 남북공동편찬사업’ 및 ‘개성 만월대 남북공동발굴조사사업’ 등 남북협력사업이 추진되었다. 국가 책임성 제고와 교류협력 동력 유지 차원에서 개성공단 및 경협기업 추가 피해지원 및 기업 경영 정상화 지원도 이뤄졌다.

문재인 정부의 핵심 공약인 ‘한반도 신경제지도 구상’을 구체화하기 위한 기본 토대 마련 및 경제통일 추진기반 조성작업도 꾸준히 진행되었다. 관계부처·전문가의 협업하에 한반도 신경제구상 구체화 및 보완·발전이 이뤄졌다. 국제사회의 대북제재에 저촉되지 않는 범위 내에서 남북경협 추진을 위한 내부 기반을 다지기 위한 노력들이 진행되었다. 또한 평화·통일에 대한 국내외 지지 기반 및 통일공감대를 확산하고, 안정적이고 지속 가능한 통일·대북정책 추진 기반 마련을 위해 노력하였다. 정부의 통일·대북정책에 대한 국내외 지지 확산은 ‘문재인 정부의 한반도정책’의 ‘평화공존’과 ‘공동번영’을 실현하기 위한 주요한 토대가 된다. 지속가능한 대북정책을 위한 국민적 합의 도출을 추진했고, 주요국 정부 간 정책 협의, 재외동포 통일역량 강화, 국제적 다자협의체 운영 등 국제사회와의 협력체제 구축 및 한반도 통일에 대한 우호적인 환경을 조성하는 데 일정한 진전을 보였다.

북한이탈주민의 자립·자활 능력 제고를 위한 생활밀착형 정착지원도 활발히 추진되었다. 북한이탈주민 지원체계 효율화 추진 및 생활밀착형 프로그램 확충, 탈북청소년 지원체계 확립, 탈북민에 대한 인식 개선 등 북한이탈주민에게 실질적인 도움이 될 수 있는 정착 프로그램 운영을 위해 노력하였다. △하나원 사회적응교육 내실화 △북한이탈주민 포털 및 통합사례이력관리시스템 구축 △자활사업단 및 자활사업장 운영 △탈북 대학생 적응을 위한 예비대학 과정 개설·운영 △북한이탈주민 근로자의 자산형성 지원 등이 추진되었다. 평화·통일 인식 확산을 위한 국내외 통일교육 추진기반 확대 및 지원·협력체계 구축, 대상별 통일교육 내실화도 추진되었고, 평화·통일교육의 원칙과 방향에 대한 사회적 합의 형성과 다양한 세대·계층간 통일공감대 확산을 위해 다양한 노력이 이뤄졌다. △「통일교육지원법」 개정(’18.3월) △통일교육자료센터 개관(’17.5월) △통일교육지침서 발간 △통일교육주간 운영 등이 추진되었다.

북한정세 분석체계 구축·관리를 통해 북한정세 분석 역량 강화도 이뤄졌다. 북한정보 수집 다양화, 북한종합DB 및 북한자료센터 운영 등을 통한 북한정보의 체계적 관리가 추진되었고, 북한 이해도 제고를 위한 수요자 중심의 대국민 서비스도 강화되었다. 행정 효율성 증진, 조직역량 및 소통문화 향상, 협업체계 구축 등 변화 대응능력 및 공직 역량 강화를 통한 대국민 서비스의 품질을 제고하였고, 이를 위해 △효율적인 통일업무 수행을 위한 e-통

일부 구현 △위기대응체계 기반구축을 통한 유사시 정부 대응역량 강화 △수혜자 맞춤형 통일정보화 서비스 제공 등이 추진되었다.

나. 재정투자의 한계

통일분야 재정투자의 성과는 우리의 일방적인 노력과 무관하게 주변 정세변화에 따라 크게 달라지는 점이 결정적인 한계로 지적된다. 남북협력기금의 경우 남북관계 교착 국면이 장기화되면서 남북간 합의 이행 및 교류협력 분야에서 가시적인 성과를 도출하지 못했다. 남북 정상 간 합의 사항 이행을 위하여 2019년 이후 1조원대로 협력기금을 편성하고 있으나 제재 상황, 북한의 호응 미비 등으로 집행률은 저조했다. 2019년의 경우 협력기금 사업비 1조 1,036억원 중 750억원을 사용해 집행률은 6.7%에 그쳤다.

2018년 남북이 함께 긴장과 대립을 극복하고 평화와 비핵화의 여정을 시작하였지만, 2019년 북미 대화의 교착으로 인해 남북 관계도 후퇴하였고, 이에 따라 가시적인 재정투자 성과도출이 어려운 상황이 이어졌다. 한반도 정세의 기본축인 북미협상이 ‘하노이 노딜(no deal)’로 교착상태에 빠지자 남북관계도 경색 국면을 맞이하면서 남북 정상 간 합의이행이 지체되었고, 이에 따라 재정투자 자체가 제대로 이뤄지지 못했다.

2018년 6.12 싱가포르 북미정상회담에서 큰 틀의 합의에 도달한 북미협상은 2019년 2월 말 베트남 하노이에서 열린 2차 북미정상회담에서 진전을 이루지 못하고 결렬되었는데, 북미 간 비핵화 협상 프로세스가 멈춰 서자 남북 정상 간의 4.27 판문점선언과 9.19 평양선언의 이행에도 차질이 발생했고, 2차 북미협상의 진전에 따라 추진될 예정이었던 ‘평화경제 프로세스’가 작동도 되지 못한 것이다. 이후 남북 정상간 합의사항인 개성공단·금강산관광 재개와 철도·도로 연결사업 등은 한발도 내딛지 못했다.

이에 따라 북한은 2018년 ‘판문점선언’과 ‘9월 평양공동선언’에서 남북이 민족자주와 민족자결의 원칙을 확인했지만, 남측이 ‘당사자’ 역할을 하지 못하고 있다고 맹렬히 비난하고, 군사적 도발까지 감행했다. 북측은 2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 5월 4일부터 11월 28일까지 14차례 단거리 미사일과 대구경 방사포 등을 13차례 발사했고, 급기야 11월에는 북측은 김정은 국무위원장의 지시로 서해 창린도에서 포사격을 실시했다. 이는 ‘9.19 군사 분야 합의’ 위반에 해당하는 도발이었다. 그렇지만 2018년에 이뤄진 남북 정상간 합의는 여전히 유효한 상태이며, 북한은 우선적으로 대미협상에 집중하면서 대남관계 재개를 모색하고 있는 것으로 판단된다. 특히 2018년의 남북관계 성과는 향후 통일 분야에서의 중장기 재정운용계획 수립 시 기준점으로 삼아야 할 필요가 있다. 향후 남북교류협력이 재개될 경

우 2018년 도출된 성과가 출발점이 될 것으로 전망되기 때문이다.

그 외 국내외 통일 기반 조성, 통일교육 등 여러 사업을 추진했으나 국민에게 직접 와 닿는 사업 효과 측면에서는 미흡했던 것으로 평가된다. 특히 평화·통일 인프라가 수도권에 편중, 지역별 만족도 차이가 발생하고 있는 점도 재정투자의 한계로 지적할 수 있다. 통일부 등록법인의 대부분이 서울에 편중되어 있고(81%), 평화통일 체험교육, 북한자료센터 등 제반 인프라가 서울·수도권에 위치하고 있다. 지방을 중심으로 평화통일 프로그램에 대한 수요가 큰 상황임을 고려한 투자가 이뤄지지 못했다.

2. ODA

가. 재정투자의 성과

한국은 2016~2020년에 대한 ODA 중기전략인 제2차 국제개발협력 기본계획에서 국제개발협력의 주요 추진과제로 통합적 ODA, 내실 있는 ODA, 함께하는 ODA 등 3대 원칙과 이를 이행하기 위한 세부과제를 마련하였다. 각각의 원칙을 이행하기 위한 제도적 기반 마련은 어느 정도 성과가 있었던 것으로 평가된다⁸⁸⁾. 즉, 국제개발협력위원회를 중심으로 통합적이고, 내실 있는 ODA 추진을 위한 종합조정체계를 구축하고, 기본계획에 따른 종합시행계획, 국가협력전략 수립 등 전략적 추진을 위한 정책적, 제도적 기반을 구축하였다. 24개 중점 협력국에 대한 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)을 수립하고 국별로 ODA를 집중투자해야 할 3~4개 중점협력분야를 선정하여 국별 ODA 재정의 70%를 집중지원하도록 하여 재정투자의 선택과 집중, 효율성 제고를 위한 틀을 마련하기도 하였다.

우리나라의 개발경험에 기초하여 선진국과 차별화된 국제개발협력 콘텐츠를 개발하여 정책자문 및 컨설팅(KSP, DEEP 사업) 등 수원국에서 필요로 하는 맞춤형 지원사업을 발굴하고 추진하였다.⁸⁹⁾ 특히 전략적 가치가 큰 신흥국에 대한 협력채널을 확충하는 등 신흥국과 전략적 경제협력을 확대하고, 한국의 경제발전경험을 공유하여 협력국의 경제발전을 위한 기반 마련에 기여하기도 하였다.⁹⁰⁾ 중점 협력국을 중심으로 교통, IT, 보건, 수자원, 교육

88) 현재 2021~2025년에 대한 제3차 국제개발협력 기본계획 수립을 앞두고, 제2차 국제개발협력 기본계획의 성과에 대한 평가가 2020년 하반기까지 국무조정실 수탁용역 연구로 추진될 예정이어서 현재까지 ODA 투자성과 전반에 대한 체계적/엄정한 평가 결과는 향후 연구결과에 따라 파악 가능하다. 따라서 본고에서 ODA 성과는 OECD 등 국제사회 평가 및 국내 개발협력 전문가 차원에서 전반적으로 이루어진 정성적 합의를 근거로 도출하였다.

89) OECD(2012), "Peer Review of Korea," p. 29. 한국의 DAC 가입 이후 최초로 정식 실시된 2012년 OECD DAC 동료평가에서도 자국의 개발경험에 기초한 ODA 추진을 우리나라의 비교우위로 평가하였다.

90) 물론 한국적 개발경험과 맞춤형 지원사업이 그동안의 국제환경 변화와 대상국의 다양한 정치/경제/사회/

등 비교우위분야를 중점협력분야로 선정하여 집중지원하는 한편, SDG 이행 차원에서 특히 강조되고 있는 개도국의 공공 인프라 확충에도 중요한 역할을 하였다.

나. 재정투자의 한계

제도적 틀의 마련이 주요 성과라면, 이를 바탕으로 한 ODA 추진과 이행 차원에서는 여전히 많은 한계가 존재한다. 즉, 그동안 ODA 사업의 통합적/전략적 추진을 위한 제도적 기반의 구축에도 불구하고 외교부 산하 한국국제협력단, 기획재정부 산하 한국수출입은행 등 전통적 ODA 주무부처 및 수행기관 외에 ODA 사업 참여기관 및 사업수가 급증하면서 기관 간 정보공유와 협력, 조정이 여전히 미흡하며, 이에 따른 유무상 원조 및 무상원조 간 연계성 부족과 분절화 문제가 상존한다. 2016년 감사원은 ODA 감사에서 41개 기관에서 총 1,184개 사업을 추진하며 사업 추진과정에서 발생하는 중복과 혼선이 발생하는 것으로 지적하였다. 2020년 ODA 확정액 기준으로 보면 총 41개 기관이 전년 대비 147개가 증가한 1,551개 사업(약 3조 4,270억원)을 추진할 계획이다. ODA 사업을 실시하는 부처 및 기관의 수가 2010년 27개 대비 약 51%가 증가하였고, 이 때문에 무상원조 분절화와 비효율성에 대한 우려가 확대되고 있다. 유무상 원조를 위한 연계사업이 확대되고 있지만 여전히 실행 차원에서 한계가 존재하다는 지적도 많다. 특히 ODA 사업의 전문성과 경험, 지역 및 국가에 대한 이해가 부족한 무상원조 시행 부처/청/처/위원회 및 지자체 차원에서 추진하는 사업의 상당수가 단발적, 일회적, 행사성 성격이 강한 연수사업, 봉사단 사업인 경우가 많아 ODA 효과성을 저해하는 주요요인으로 지적된다. 이들 사업의 경우 각 부처 차원에서 ODA 예산을 자체적으로 승인받아 추진되어, 외교통일 예산에 포함되지 않지만 무상원조의 25% 가량을 차지한다. 연수/봉사단 등 단발성 무상원조 기술협력 사업의 경우 사업규모가 제한적이고, 체계적인 사전조사 및 사업관리, 성과관리 및 사후관리가 부족한 경우가 많다.

한편, 국제개발협력위원회를 기반으로 통합 ODA 추진체계의 틀은 마련하였으나, 여전히 실질적 통합·조정기능이 미흡하다는 한계도 존재한다. ODA 종합전략, 분야별/주제별 전략과 국가별 전략이 제대로 연결이 안 되고 있고 전략과 사업 간, 전략과 예산 간의 연계 부족도 주요 한계로 작용한다. 예를 들어 분쟁 취약국에 대한 지원 수요가 확대되며 2015년부터 88억원 규모의 ‘분쟁 및 취약국 지원예산’을 한국국제협력단에 신설하고, 2017년 외교부, 기재부 차원에서 ‘취약국 지원전략’을 도입하였으나 중점협력국에 대한 국가협력전략과 국별 재원 배분에서는 이러한 방향성에 대한 고려가 충분하지 않다. 특히 신남방 정책 대상국에 해당하는 ASEAN 국가 중 ODA 중점협력국인 미얀마, 라오스, 필리핀, 방글라데

문화/환경적 맥락에 적용 가능한지, 여전히 유의미한지에 대해서는 논란이 존재하지만 국제개발협력에서 한국의 개발경험이 가지고 있는 브랜드 가치에 대해서는 전반적인 합의가 이루어져 있다.

시와 같은 국가들은 소수민족문제, 국지적 분쟁, 내전 경험, 기후변화 취약성, 거시경제 취약성과 보건 시스템 및 인력 미비로 최근 코로나19 확산에 대한 다면적인 취약성이 존재하는 국가이지만 이들 국가에 대한 국가협력전략에는 취약성에 대한 분석, 고려가 체계적으로 반영되어 있지 않다. 중점 협력국에 대한 양자 ODA 예산의 70%가량을 국별로 3개 혹은 4개 중점협력분야에 배분하도록 되어 있지만, 중점협력분야에 대한 지원방안에 있어 취약성 고려 역시 부족하다.⁹¹⁾ 취약국 지원을 위한 예산 역시 제한적인 수준이다.

국제적으로 기후변화 및 분쟁, 메르스 및 코로나19 등 전염병 전파 등 인도적 지원에 대한 수요가 확대되고 국제사회의 요구 역시 확대되고 있지만, 여전히 우리나라의 인도적 지원 예산은 여타국의 지원규모나 우리나라의 경제규모에 비해 크게 부족하여 OECD DAC 평균의 절반에도 미치지 못한다. 이 때문에 국제사회의 인도적 지원요청이 UN 기구 전체 기준 2013~2019년간 연평균 15%로 증가하여 왔으나 충분히 대응하지 못하고 있다. 특히 최근 코로나19 확산 및 한국의 방역시스템 및 감염관리에 대한 국제사회의 관심 및 지원요청이 확대되고 있음에도 불구하고 적극적으로 대응할 수 있는 재원이 부족한 것도 한계로 작용한다.

유무상 원조 주관부처인 외교부와 기재부의 소관분야에 대한 총괄, 조정에도 한계가 있다는 문제의식이 높다. 특히 무상원조의 경우 외교부, 특히 현지 공관이 주관기관으로서 수원국 현장에서 부처/기관/지자체 차원의 분절화된 사업을 통합적으로 관리하는 데 필요한 역량이 부족한 것도 사실이다. 따라서 외교부에서 ‘현지 ODA 역량강화 사업’의 일환으로 2021년 요구 예산에 포함한 ‘재외공관 개발협력담당관 역량강화’를 위한 예산은 의미있는 변화라고 판단된다. 한편, 경제규모 확대에 따라 국제기구 분담금 규모의 지속적인 증가는 불가피하지만 외교부 차원의 국제기구 분담금(유엔 정규예산분담, 국제기구 사업분담금)과 기타 부처 분담금 등의 유사성, 중복성 등 다자개발협력 예산의 효과성이 부족하다는 문제도 존재한다. 국제기구 협력에 대한 전략, 성과관리 미흡으로 인한 다자원조 및 다자성 양자 ODA 재정투입의 효율성 부족, 재원 배분 체계성 부족에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있다.⁹²⁾

91) 권율·정지선·허운선(2019), 『국제사회의 취약국 개발협력의 성과와 과제』, 대외경제정책연구원

92) 국가재정운용계획 외교통일 분과위원회(2018), 『2018~2022년 국가재정운용계획 외교통일분야 보고서』에서도 외교부 포함 37개 부처에서 추진되고 있는 국제기구 분담금의 관리 미흡 및 중복, 분절화 문제가 지적된 바 있다.

제3절 외교·통일 분야 정책환경 변화와 쟁점

1. 통일

가. 여건변화 및 전망

향후 수년간 대북 통일정책분야의 정책환경은 이전에 경험하지 못한 새로운 환경이 조성될 것으로 예측된다. 북한은 2019년 12월 28일부터 31일까지 나흘간 진행된 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 2020년 이후 나아갈 전략적 방향을 밝혔는데, 대남관계와 관련해서는 향후 상당기간 불확실한 국면이 지속될 것임을 시사한다. 이 전원회의에서 김정은 위원장은 미국의 대북적대시 정책이 계속되는 한 ‘조선반도 비핵화는 영원히 없을 것’이라고 공언했다. 또 한반도의 항구적인 평화체제가 구축될 때까지 국가안보를 위해 ‘새로운 전략무기’ 개발을 진행하겠으며, “이제 세상은 곧 머지 않아 조선민주주의인민공화국이 보유하게 될 새로운 전략무기를 목격하게 될 것”이라고 확인했다. 이어 ‘핵억제력의 정상적 동원태세를 항시적으로 유지’하겠다고 공언했다. 또한 북한은 미국의 대북제재 완화조치, 남북협력 등에 의존하지 않고 오직 자력갱생의 힘으로 정면돌파하겠다는 전략적 노선을 밝혔는데, 이같은 군사, 경제정책방향은 미국의 대북 정책전환이 이뤄지지 않으면 북미관계 개선이 어렵고, 이에 따라 남북관계 협력공간도 좁아질 것임을 시사한다. 다만 김 위원장은 명시적으로 미국과의 대화중단을 선언하지 않았고, 미국과 우리 정부도 북미 비핵화 협상의 실질적 진전과 함께 남북관계 진전을 위한 노력을 계속해 나갈 것이라는 입장을 견지하고 있어 반전의 가능성도 완전히 배제하기 어려운 상황이다.

통일부문 재정운용은 2018년에 남북 정상회담 합의한 4.27 판문점 선언, 9.19 평양공동선언 이행에 역점을 두고 이뤄져야 한다. 남북 간 합의사항은 기본적으로 △즉시 추진사안, △남북협약의 후 추진사안, △여건 조성 후 추진과제 등으로 구분해 일관성 있게, 지속적으로 추진하는 것이 중요하다. 다만, 북미 간 비핵화 협상의 지체로 인해 남북관계 경색의 장기화 가능성도 배제할 수 없는 상황을 고려한 재원 배분이 필요하다. 북미간 비핵화 협상은 언제든 급진전될 수 있고, 이에 따라 이미 남북 정상간 합의한 사안 중심으로 남북대화, 교류협력이 급물살을 탈 가능성이 상존해 있음도 고려해야 한다. 재원소요가 가장 큰 폭으로 늘어날 가능성이 있는 분야가 문재인 정부의 국정과제인 한반도 신경제구상을 근간으로 하는 남북간 경제협력 분야이다. 이처럼 통일 분야 재원 배분은 정세 변화와 긴밀하게 연동될 수밖에 없음을 감안해야 한다. 정세 변화와 무관하게 남북대화 전략개발, 북한내부 변화에 대한 치밀한 정보분석활동, 한반도 평화프로세스에 대한 국내외 공감대 확보를 위한 다양한 활동, 탈북민 정착지원, 북한 인권정책 강화, 통일역량 강화 등의 노력이 지속적으로 이뤄

저야 한다. 2018~2019년 사이에 이뤄진 세 차례의 남북정상회담과 판문점 회동, 세 차례의 북미정상회담과 판문점 회동 등으로 국민들의 남북관계, 한반도 평화이슈, 그리고 남북경제협력개에 대한 관심 증대 현상도 주목할 필요가 있다. 국민들의 기대에 부응하고, 한국 경제의 신성장 동력을 확보하기 위한 통일 분야 자원배분전략이 수립되어야 한다.

또한 남북 간 분단의 장기화, 2030 세대의 등장으로 평화통일의 당위성에 대한 국내적 인식 약화, 평화통일 공감대 확산을 위한 노력이 시급해 보인다. 또한 지식기반 사회로 변화하면서 북한·통일 정보에 대한 수요 증가, 첨단 기술을 활용하여 통일·북한 정보를 체계적으로 수집·분석·공유할 필요성도 증가되고 있다.

나. 자원 배분 관련 쟁점

첫 번째 쟁점은 2018년 4월 남북 정상 간에 합의된 판문점선언 이행비용과 관련이 있다. 2019년도 예산 반영액은 총 4,771억원이었으나, 2020년 판문점선언 이행 비용은 공식적으로 산출되지 않았다. 다만, 향후 남북관계 여건 조성에 따라 남북간 합의 이행이 본격화될 경우, 판문점선언 이행에 상당한 규모의 재정이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 중기재정 계획에는 향후 남북관계 진전 여건이 조성되는 것을 전제로, 남북간 합의 이행 등 교류협력에 필요한 비용을 반영하는 것이 필요해 보인다.

두 번째 쟁점은 남북협력기금 여유자금 문제이다. 남북협력기금 재원은 대부분 정부출연금 등 정부 내부수입에 의존하고 있다. 2009년 이후 사업비 충당용 정부출연금 출연이 중단되면서 남북협력기금 여유자금이 매년 고갈되어 가고 있는 상황이다. 2019년 말 기준으로 여유자금 규모는 624억원에 불과하다.

향후 남북교류협력이 활성화될 경우 부족한 재원은 공공자금관리기금(공자기금) 대출금으로 사업비를 충당하는 것이 불가피한데, 이 경우 기금 재정건전성 악화로 귀결될 수 있다. 향후 평화경제 등 정부의 한반도 평화프로세스를 재정적으로 뒷받침하고, 기금의 재정건전성을 확보하기 위하여 협력기금 전출금 증액이 필요하다.

남북협력기금은 남북관계 및 북미관계 등 한반도 정세의 유동성에 대비한 예비적 자원이다. 실제 사업이 추진되기 전까지는 재정투입이 없다는 점에서 예산 낭비의 문제도 발생하지 않는다. 협력기금은 남북관계 개선에 대한 정부의 의지를 표명하는 정책 수단이다. 이를 통해 북한의 올바른 선택을 추동하고, 북한을 대화의 장으로 견인함으로써, 북한의 바람직한 변화를 촉진시킬 수 있다.

2. ODA

가. 여건변화 및 전망

최근 코로나 바이러스 확산에 따른 경기침체가 전세계로 확산되며, 정부 재정역량과 사회안전망이 부족한 개도국에 큰 타격을 줄 것으로 예상된다. 특히 개도국 중에서도 경제/정치/사회/환경적으로 내외부 충격에 대한 대응역량이 부족한 취약국(fragile states)의 인적, 경제사회적 위기가 심화되고 있어 이들에 대한 국제사회 차원의 인도적 지원 수요 역시 확대되고 있다. 최근 우리나라의 방역시스템, 코로나 진단키트 등 한국형 보건 ODA에 대한 관심 및 수요 역시 급격히 증가하여 이에 대한 지원 논의 역시 확대되고 있다. 국제사회의 코로나19에 대한 대응은 주로 세계은행, IMF, UN 등 다자기구가 주도하고 있지만 미국, 영국, 독일 등 양자 공여국 차원의 지원도 점차 활발해지는 추세이다. 우리나라는 수원국에서 공여국으로 전환한 모범국가로서 경제규모가 확대되면서 국제사회 위상 강화와 함께 중견국가로서 국제적 위상에 걸맞은 역할 수행에 대한 요구와 기대가 높아지는 상황이며, 더욱이 최근에는 한국형 방역시스템 관련 경험공유에 대한 지원요청이 특히 급증하고 있다. 이러한 상황에서 국제사회 공약 이행 뿐 아니라 한국의 코로나 대응 경험 공유를 위한 보건분야 및 인도적 지원 요구 대응을 위한 투자확대가 필요할 것이다.

동시에 급변하는 환경 속에서 대외전략 등 국정과제와 ODA의 연계, 그리고 체계적·통합적·효율적 ODA를 위한 전략적 재원 배분의 필요성이 증가할 것이다. 한정된 재원의 효율성 확대를 위해 신남방, 신북방 정책 등 중점과제와 연계성을 강화하는 한편 ODA 융합 예산 발굴의 지속적 확대를 통한 전략적 배분에 대한 요구는 지속적으로 증가할 것이다. 앞서 언급한 부처 및 기관 간 유·무상 및 무상 사업간 연계, 일회성/단발성 사업의 심의, 조정, 관리 및 전략에 따른 사업 기획·발굴, 체계적 성과관리를 위해 국제개발협력위원회·기재부·외교부 등의 역할 강화 및 원활한 협업에 대한 필요성 역시 높아지는 추세이다.

현재 국제사회에서 요구하는 역할 수행을 위해 외교부를 포함한 37개 부처에서 국제기구 분담금을 제공하는 등 국제기구에 대한 지원이 지속적으로 증가하고 있지만 구체적인 협력전략 및 성과관리, 재원 배분의 체계성이 부족하다. 향후 다자협력의 효율성 제고를 위해 중점협력 기구로 지정된 UNDP, WFP, UNICEF, WHO, UNHCR에 대한 기여 확대를 추진하되 기타 기구에 대해서는 기구별 전문성, 사업수행 능력과 한국 ODA 방향성 및 국정과제 연계성 등을 고려하여 보다 신중한 사업 선정 및 전략적 협력관계 구축이 필요하다. 대규모 예산이 투입되는 중점협력 UN 기구 및 기타 국제기구에 대해서는 성과관리 체계를 강화하는 한편, 기존 추진성과에 대한 다자협력/다자성 양자 종합평가를 통해 재정투입의 성과를 확인할 필요가 있다. UN 및 MDB에 대한 다자원조, 다자성 양자원조와 양자원조를 보다 긴

밀히 연계, 재정투자의 시너지효과를 강화해야 한다는 요구 역시 강화되고 있다. 공공예산인 ODA 예산만으로는 국제사회의 개발재원 수요에 대한 대응에 한계가 있으며, ODA를 통한 민간재원 유입의 촉진과 연계노력, 혁신적 재원 활용, 민관협력사업 확대 등 파트너십 예산에 대한 요구 역시 강화될 전망이다.

EDCF 대개도국 차관 및 경험증진자금은 SDGs 이행을 위해 핵심적으로 요구되는 개도국의 경제/사회 인프라 구축 지원과 민간참여 촉진을 위한 핵심 도구로서 핵심적 역할을 한다. 특히 산업 및 인프라 등 SDGs 목표 이행, 신남방/신북방 전략 이행 및 최근 한-아세안 특별정상회의에서 주요 분야로 논의된 스마트시티, ICT 분야 사업추진에도 중요한 재원수단으로 활용 가능하다. 단, EDCF 지원대상국 및 한국 중점협력국 중 상당수가 경제성장과 함께 EDCF 차관보다 민간재원 선호 경향이 심화됨에 따라 전통적인 구축성 프로젝트 차관 외에 비구축성 프로그램 차관, 경험증진자금 등 지원수단 다원화의 필요성이 강화되고 있다. EDCF 현지사무소 부족으로 인해 발생하는 효율성 저하 문제 해결을 위해 ODA 중점협력국을 중심으로 현지사무소 및 현지인력 고용확대에 대한 요구 역시 확대되는 추세이다.⁹³⁾

나. 재원 배분 관련 쟁점

신남방, 신북방 전략 등 국정과제 이행과 ODA를 연계하기 위해 신남방/신북방 ODA를 다양한 부처에서 신규사업 계획에 포함하고 있지만, 이들 사업의 효과성 제고를 위해서는 신중한 접근이 필요하다. 신남방·신북방 ODA의 효과성을 강화하기 위해서는 올해 수립 및 준비 예정인 제3차 국제개발협력 종합기본계획, 지역별 전략 및 제3차 국가협력전략에도 긴밀히 연계, 관련 예산을 반영하는 등 ODA 정책·전략과 연계성을 강화해야 한다. 국제적으로는 국제사회의 개발수요 확대에 대응하기 위해 신남방·신북방 지역, 국가 차원에서 추진되는 SDG 이행 계획에 연계하여 협력대상국 차원의 개발목표 및 SDG 목표 달성에 기여할 필요가 있다. 즉, 2030 지속가능개발의제의 달성을 위한 노력과 신남방·신북방 정책 이행을 위한 노력이 별도로 아닌, 하나로 연계되어 추진될 필요가 있다. 외교부의 신남방 5대 ODA 중점프로그램의 주요 내용도 <표 11-3>과 같이 SDG 목표와도 긴밀히 연계된다. 아울러 해당 신남방 5대 중점프로그램을 추진하고자 MOU를 체결한 동남아 5개국(베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아, 필리핀)은 모두 ODA 중점협력국으로 국가협력전략상의 재원 배분과도 긴밀히 연계해야 할 것이다. 양자ODA 차원뿐 아니라 해당 지역 및 국가에 대한 UN 기구 및 다자개발은행 협력과도 연계, 양자-다자 원조 간 시너지를 창출하는 한편 민간재원을 연계하기 위한 노력도 강화되어야 한다.

93) 현재 한국수출입은행은 “DAC 가입 이후 지난 10년간 EDCF 성과와 향후 10년을 위한 발전방안” 수립을 위한 연구 용역을 2020년 중 추진계획으로 지원수단의 다원화 및 사업추진 효율화에 대한 검토와 함께 국정과제 및 SDG 이행 연계 등 전략적 재원 배분에 대한 기관차원의 방향성이 마련될 수 있으리라 기대된다.

〈표 11-3〉 신남방 5대 ODA 중점프로그램 주요내용 및 관련 SDG 목표

중점 프로그램	주요내용	관련 SDG 목표
포용적 개발을 위한 디지털 파트너십	△ 공공정보화 확대 △ 디지털 인프라 구축, △ 디지털 기술 활용 및 역량 강화를 통한 정보 격차 감소	(SDG9) 산업, 혁신, 인프라
더 나은 미래를 위한 고등교육	△ 고등교육 제도 및 정책역량 강화 △ 고등교육성과 확산 및 가치사슬 연계	(SDG4) 양질의 교육
포용적이고 지속가능한 농촌개발	△ 한-메콩 미래평화공동체 조성 △ 지속가능한 농촌공동체 구축 △ 농촌지역의 기후변화 적응능력 향상	(SDG2) 농업, 농촌개발, 식량안보 SDG13, 기후변화
자연과 사람이 함께하는 스마트 도시개발	△ 도시계획 역량강화 △ 포용적 도시개발을 위한 도시 공공재 공급 △ 도시개발 전략계획 수립	(SDG11) 지속가능한 도시
균형성장을 견인하는 포용적 교통	△ 교통분야 제도적 역량강화 △ 교통 마스터플랜 수립 △ 교통시설 구축 지원	(SDG9) 산업, 혁신, 인프라

자료: 외교부(2019a), 「신남방 5대 대표프로그램」 참고하여 저자 작성

ODA 효과성 제고를 위해서는, ODA 평가체계 전반을 개선하여, 사업 기획-심사-평가-환류로 이어지는 실효적인 ODA 성과관리체계를 구축할 필요가 있다. 특히, 융합 ODA의 철저한 성과관리도 요구된다. 신남방·신북방 ODA 추진과 함께 국정과제 이행을 위해 여러 부처가 협업·연계하는 융합 ODA 프로젝트 예산 발굴이 확대(50개, 1,875억원 → 70개, 2,733억원)되고 있는데, 이러한 추세는 긍정적이지만, 동시에 이들 사업에 대한 체계적 성과관리/평가를 통한 성과제고 노력도 병행되어야 할 것이다. ODA 융합예산 과제는 2019년 50개(0.2조원)에서 2020년(안) 70개 과제(0.3조원)으로 확대 예정이며 ‘① (국조실/기재부/외교부) ODA 융합(연계)사업 발굴·조정 및 종합시행계획에 반영 → ② (국제개발협력위원회) 종합시행계획 심의·의결 → ③ (재정당국) 융합(연계) 사업 추가 발굴·조정 및 예산심의’ 등의 과정으로 재정 배분이 예정되어 있는바, 여러 부처가 참여하는 재정사업에 대해 부처 간 역할분담 및 협력체계를 구축, 유사·중복을 방지하고 사업성과·체감도가 제고되어야 한다. 최근 부처 간 사전조율 등 조정메커니즘의 도입 노력은 의미있는 변화이지만, 다 부처/기관 참여 사업이 체계성, 일관성 있게 추진되기 위해서는 사전적 공통 성과관리를 및 성과지표 도출, 공동 모니터링 및 평가 등을 통한 체계적 관리체제가 도입될 필요가 있다. 특히 과잉 투자에 대한 논란을 배제하기 위해서는 성과목표 달성에 대한 근거가 명확히 파악, 수집, 제시되어야 한다. 관련 국가별로 대표 프로그램을 사전적으로 설정, 사업종료 이후 중장기적 성과에 대한 사후평가를 미리 계획하는 접근도 가능할 것이다.

2019년 융합 ODA 사업으로 조사된 19건 사업을 보면 주로 교통, 철도, 항만, ICT 등의 영역이 많은데, 이들 분야 외에 최근 수요가 확대되고 있는 코로나 방역 등 보건 분야 역시 부처별, 기관별 협력을 통해 융합 ODA로 추가적으로 추진할 수 있도록 적극적인 수요 조사 및 발굴이 필요하다.⁹⁴⁾

제4절 외교·통일 분야 자원 배분 방향

1. 통일

가. 기본방향

- **[확대]** 평화경제 실현을 위한 기반조성 및 국내외적 평화통일 공감대 확산 지원에 집중 투자
 - 남북관계 정세변화와 무관하게 향후 중기적으로 중점적으로 투자할 부문은 △평화통일 관련 국민과의 직접적 소통 증대, △대국민 서비스 강화, △빅데이터 등 첨단 기술을 복한 정보 분석에 활용하는 사업
 - 남북관계 교착 국면에서 확장될 사업들로는 △통일교육 △남북경제교류협력 기반조성, △DMZ 국제평화지대화, 접경지역의 평화적 이용, △이산가족 서신교환, 화상상봉 등 이산가족교류지원, △2032 서울-평양 올림픽 공동유치, △국제/민간 단체 지원 등 비제재 협력 등
 - 남북관계 활성화 국면에서 확장되어야 할 사업들은 △경제협력, △민생협력(남북한 공동의 전염병 방역시스템 구축 등), △남북회담
- **[삭감]** 남북관계 교착상황의 장기화와 근본적인 환경변화에 따른 구조조정이 필요한 사업, 국민 체감 성과가 낮은 사업 등에 대한 재정지출은 삭감 가능
 - 남북관계 교착 상황이 지속될 경우 △경제협력 △남북회담 관련 예산 조정
 - 남북관계와 관계없이 조정이 필요한 프로그램은 △인도지원사업, △탈북민 지원 사업도 탈북민 입국감소 등의 환경변화에 따라 조정이 가능
 - 기존 사업 중 국민이 체감하는 성과가 낮은 사업, 관행적으로 편성되는 사업, 성과지표가 미비한 사업 등에 대한 지출은 과감하게 삭감 필요

94) 외교부(2019b), 「신남방, 신북방 및 융합 ODA 사업」, p. 2

나. 투자 확대 부문

향후 통일 분야에서 중점적으로 투자 확대할 부문은 남북관계 정세변화, 즉 △남북관계 정세변화와 무관하게 중점투자할 부문, △남북관계 교착 국면에서도 확장될 부문, △남북관계 활성화 국면에서 투자 확대할 부문에 따라 달라질 수 있다.

첫째, 남북관계 정세변화와 무관하게 향후 중기적으로 중점적으로 투자할 부문은 △평화통일 관련 국민과의 직접적 소통 증대, △대국민 서비스 강화, △빅데이터 등 첨단 기술을 북한 정보 분석에 활용하는 사업 등이다. 국내 지역별로 평화통일 전파·확산의 거점을 마련하는 것이 필요하다. 통일부-지자체-민간단체 간 유기적 협업을 통해 지역사회에 평화·통일 기반을 조성할 수 있는 사업을 추진해야 한다. 국정과제로서 인천에 설치·운영 중인 ‘통일+센터’(국정과제)를 남부지역으로 확대하여 지역별 거점의 근거를 마련하는 것이 바람직하다. 각 지역 거점별로 북한자료센터·교류협력센터 운영 등 서비스 제공, 지역 평화·통일운동 활성화 지원 등 거점 기능을 부여할 수 있다. 통일부는 ’20-’24 중기사업계획에 인천+센터 활성화를 위한 예산(10억원)을 요구해놓고 있으나 지역별 거점 마련을 위한 신규 예산의 추가적 확보가 필요해 보인다. 둘째, 북한자료센터의 정보 디지털화이다. 북한자료센터가 보유하고 있는 아날로그형 북한자료의 디지털화 및 북한 발행 전자자료 구입의 확대와 함께 통일사료의 대국민 공개 서비스 제공, 북한자료 디지털 아카이브 서비스 거점 시스템 구축 등이 필요하다. 통일사료 대국민 공개서비스 전담 공개정보 송수신망 구축도 추진되어야 한다. 셋째, 빅데이터·인공지능 등 새로운 기술을 활용한 북한 정세 분석역량 강화도 필요하다. 4차 산업혁명 시대 빅데이터, 인공지능 등 첨단기술을 도입, 북한 정세분석 플랫폼을 개발하는 사업이다. 통일·북한자료의 빅데이터 구축 및 AI를 연계, △북한체제의 안정성 평가 △북한 경제 상황 진단 △남북교류협력 시뮬레이션 등 과학적 분석기반을 마련해야 한다.

둘째, 남북관계 교착 국면에서도 확장될 사업들로는 △남북경제교류협력 기반조성, △DMZ 국제평화지대화, 접경지역의 평화적 이용 등을 고려할 수 있다. 남북관계 교착국면에서는 당분간 협력사업보다는 민간단체/지자체의 교류기반 구축을 통한 교류협력 지원에 주력해야 한다. 남북이 당사자로서 자율적 공간을 확보하는 것이 가장 중요한 과제다. 교류협력을 계속해서 진행할 수 있도록 남북관계의 주체인 정부와 지자체, 민간단체뿐만 아니라 국제기구와 주변국가로 다변화하고 의제를 다각화하는 일에 역량을 집중할 필요가 있다. 대내외 공감대 확산을 위해 국제사회와의 네트워크를 강화하고, 국내 민간단체 활성화 지원이 필요하다.

또한 남북정상 간 합의한 DMZ 평화지대화, 접경지역의 평화적 이용, 접경지역 공동방역 등 접경지역 협력도 확대해나갈 필요가 있다. 아울러 남북관계 활성화에 대비해 개별 관광 재개도 준비해야 한다. 2020년 예산에 판문점전학 통합관리를 위한 예산이 16.55억원 반영되었고, 향후 제도 정착에 따라 확대해나가야 한다. 비무장지대 국제평화지대화 추진을 위해서 역사·문화·환경·생태 실태조사와 기초연구, 시범사업 등 충실한 준비를 갖추고 남북관계 상황을 보아가면서 북측과 협의를 통해 본격적으로 사업을 추진할 필요가 있다. DMZ 평화의 길과 판문점 전학은 다시 시작하되 더 쉽고 편리한 이용이 가능하도록 준비하고 국제기구도 참여할 수 있도록 해야 한다. 북한 개별 관광에 대해서는 역시 북측과 협의를 전제로 이산가족들이 금강산과 개성 등을 방문하거나 국내관광객들이 제3국 여행을 통해 북측 관광지를 여행할 수 있도록 하는 방안을 검토해야 한다. 이를 통해 남북간 인적교류와 협력을 확대하고 접경지역 및 관광산업 활성화를 도모해 나가야 한다.

이외, △통일교육, △이산가족 서신교환, 화상상봉 등 이산가족교류지원, △2032 서울-평양 올림픽 공동유치, △국제/민간단체 활동의 활성화 지원 등도 투자를 확대해야 할 부문들이다. 통일교육은 2030세대는 기존 세대와 달리 통일에 무관심한 상황이고, SNS·유튜브 등 뉴미디어의 등장으로 전달 매체가 급격하게 변하는 추세 등을 고려하면 투자가 증대되거나 최소한 유지될 필요가 있어 보인다. ‘사이버 통일교육’을 위한 다양한 콘텐츠를 개발해나가는 한편, 사이버 교육을 보완할 수 있는 다양한 체험 콘텐츠 병행이 필요하고, 현장방문뿐 아니라, 연천 통일미래센터에서 진행하고 있는 다양한 평화통일 체험교육을 전파·확대해야 한다. 2030세대를 타깃으로 한 ‘차세대 통일전문가 육성’ 등 미래지향적 측면에서의 통일교육을 지속 강화해 나갈 필요가 있다. 하지만 정부가 주도하는 통일교육의 실질적 효과 측면에서 성과가 미흡하다는 지적 등을 고려해 예산규모는 유지하더라도 통일교육 방법에 대한 조정이 필요해 보인다. 정부는 통일교육에 대한 전략적 지침을 수립하고, 주요 정보를 제공하고, 실제 통일교육 실시는 민간 교육기관이 집행하는 방식도 고려할 필요가 있다.

이산가족 교류지원의 경우 이산가족 고령화 등 시급한 현실을 고려할 때 재정 투입을 지속적으로 늘려야 할 분야에 해당한다. 이산가족 고령화로 생존자 비율이 40% 미만으로 하락하고 있다. 2019년 상반기 기준으로 신청자 133,361명 중 53,344명이 생존해 있고, 80,017명이 사망한 상태다. 국회에서도 통일부는 인도적 차원에서 상봉행사 정례화 및 대규모 상봉을 추진하는 등 이산가족 상봉 확대를 위한 다양한 방안을 강구하라고 요구한 바 있다(‘17회계연도 결산시정요구).

2032 서울-평양 공동올림픽은 지난 2018년 9.19평양공동선언을 통해 남북 정상이 합의했

고 국제올림픽위원회(IOC)에 공동 유치 의향을 표명한 상태다. 공동올림픽은 남북관계 진전을 통해 북미관계-비핵화 진전이라는 선순환 구조를 만들기 위해 중요한 과제이며, 특히 2032 서울-평양 공동올림픽이 IOC 총회에서 결정되는 순간, 그 자체가 남북협력을 국제적으로 보장받는다라는 의미가 있는 만큼 2032 특별위원회를 중심으로 다양한 유치 지원활동을 펼칠 필요가 있다. 2032 공동올림픽 유치에 필요한 정책과제 발굴·건의, 공동개최 필요성에 대한 국민적 지지와 공감대 형성을 위한 문화사업, 국제행사 등 다양한 사업을 추진하기 위해서는 중점투자가 필요할 것이다.

북미대화 진전 등 여건조성으로 남북관계가 활성화되는 경우에는, 남북관계의 제도화에 주력할 필요가 있다. 제재 해제 등 단계에 맞추어 단계적으로 예산을 확장할 필요가 있다. 남북관계 진전 및 제재 해제 시에는 현재의 1조원 규모의 남북협력 기금 자체의 규모가 확장되거나, 상황에 따라 다른 부문에서의 재원 조달 논의가 본격적으로 이루어져야 한다.

세 번째, 남북관계 활성화 국면에서 확장되어야 할 프로그램들은 △경제협력, △민생협력, △남북회담이다. 남북관계가 활성화되는 국면에서는 평화경제 실현을 위한 본격적인 남북협력이 시작될 것이다. 이에 따라 개성공단 및 금강산관광사업 재개 및 확대, 남북/동북아 연계관광 등 경제협력 예산이 증가될 것이고, 철도·도로 연결, 남북간 직항로 개설 등 한반도 인프라 구축도 본격적으로 추진될 것이다. 또한 산림, 환경 등 민생협력, 보건의료 협력사업 등이 확대되고, 대규모 사회문화 인적 왕래도 실시될 전망이다. 민생협력의 경우 신규 정책 어젠더로서 국민들이 체감할 수 있는 남북한 건강방역인프라 구축(아래 표 참조)을 포함한 보건의료 협력을 추진하고, 농림·축산·환경협력 등 향후 남북관계 개선에 따라 지속적으로 재정이 투입되어야 할 분야이다.

〈신규 agenda: 남북한 건강방역인프라 구축〉

코로나19 사태로 전 세계의 모든 나라가 비상이다. 이전 사태와는 비교할 수 없을 정도로 심각하게 다뤄지고 있다. 북한도 예외는 아니다. 북한은 중국에서 코로나19 사태가 발생하자 즉각 국경폐쇄를 단행했다. 사스, 메르스, 아프리카돼지열병 등의 사태에서 취했던 조치를 단행했다. 현재 북한의 방역체계는 국경을 차단하는 예방적 조치에 역점을 두고 있다. 그렇지만 대외 개방을 확대하고 경제교류를 넓혀 갈 경우 이런 방식은 한계에 직면하게 될 것이다. 우리의 경우 이번 사태를 통해 국경폐쇄란 사실상 불가능하다는 것을 경험하고 있다. 더욱이 아프리카돼지열병은 상품의 교역과 생태적 연계고리에

서도 발생했다는 점도 주목할 일이다. 이번 코로나19 사태와 아프리카돼지열병 사태를 통해 한국의 방역체계가 세계적인 관심과 찬사를 받고 있다. 방역과 진단, 전문 인력, IT 정보 그리고 이를 뒷받침하는 행정체계 등이 함께 이뤄낸 성과로 볼 수 있겠다. 여기에는 필연적으로 막대한 예산과 인력, 그리고 첨단장비와 시설이 소요됐을 것이다.

남과 북은 향후 질병관리와 수의방역 분야에서 협력이 불가피하다. 교류협력의 지속성이나 인도적 관점에서도 그러하다. 그렇지만 지난해 아프리카돼지열병 사태에서는 북한에서 필요한 것을 지원하지 못했다. 이번 코로나19 사태에서도 대북지원 실적은 미미하다. 하지만 남북 공동의 질병관리와 수의방역체계를 구축하는 것은 향후 가장 중요한 과제가 될 것이다. 신종 바이러스의 수시적 출현에 따른 남북협력 패러다임의 대전환이 필요한 것이다. 상시적 위협으로 다가온 변종 바이러스에 대응하기 위해 생명공동체로서 남북한이 공동의 지속적인 연구개발과 투자 확대가 필요하다. 신종 바이러스에 맞서기 위해서는 진단, 예방, 치료 등에서 남북 공동의 선제적인 대응이 요구된다. 감염질환에 대한 공동 방역 및 연구를 통한 협력을 이루고 미래 통일 대비 감염질환 대응에 대해 함께 준비해야 한다. 남북한 보건의료 인력들이 의료기술과 노하우를 서로 교류할 방법을 찾고 북한 의사들에게 전염병 예방과 치료를 위한 노하우와 기술을 전수해야 한다. 남북한 방역협력과 보건의료 격차 해소는 향후 지속가능한 인적 및 물적 교류 확대를 위한 필수 전제조건이라는 점을 재인식할 필요가 있다. 즉 신종 바이러스 발병으로 인한 남북한 협력의 차질 또는 중단을 사전 방지하는 차원에서도 이 분야 협력이 절실하다. 보건의료분야 협력 증진을 위해 북한의 의료 인프라, 전달체계, 질병의 종류 및 유병률 등 충분한 사전 조사를 추진하고, 북한 내부의 변화양상, 수요, 미래환경을 적극적으로 고려해야 한다.

다. 구조조정 필요 부분

남북관계 교착 국면에서 조정되어야 할 예산들은 △경제협력, △남북회담 관련 예산이다. 경제협력 대출, 경제협력 보험, 개성공단 기반조성 등 본격적 경협 추진단계에서 집행 가능한 예산은 경협이 본격화되기 전까지는 일부 조정이 가능할 것으로 예상된다. 남북회담 추진 관련 예산도 교착 국면 장기화 시에는 조정될 것이다. 향후 회담 재개 시 예비비 등을 활용하는 것이 가능하다. 다만, 남북 간 협상 준비, 협상전략 개발 등 회담 역량 개발을 위한 사업이 부족한 만큼, 해당 분야 신규 사업을 발굴하는 등 구조 개편도 필요하다.

남북관계와 관계없이 조정이 필요한 프로그램은 인도지원사업이다. 인도적 문제 해결의 경우 중장기적으로 지출의 구조조정의 여지가 있는 영역에 해당한다. 특히 구호지원 분야는 대북 식량지원, 긴급구호 지원 등 항목으로 이루어진 사업으로, 상호 협력이 아닌 일방

적 대북지원에 해당하는 만큼, 향후 북한의 변화에 따라 경제적 상황 및 위기관리 능력이 개선되는 경우 중장기적으로 재정 투입이 축소될 가능성이 있는 분야이다.

탈북민 정착지원사업의 경우 탈북민 입국 감소, 제3국 출생 탈북민 자녀의 증가추세, 탈북민 이슈의 정치화 등 현재 변화된 북한이탈주민 정착 환경을 감안해 기존의 정착지원 관련 사업 중 어떤 분야를 발굴·강화하고, 어떤 사업을 줄여나갈지에 대한 향후 발전방향을 구체적으로 재검토할 필요가 있어 보인다.

각 통일부 예산 프로그램은 고유한 통일부의 기능으로, 프로그램별 전체적 조정은 쉽지 않아 보인다. 각 프로그램 내에서 성과가 부족한 세부사업/내역사업 단위의 조정이 필요하다. 특히 관행적으로 편성되는 사업 중 성과가 낮은 연구사업, 보조사업 등에 대해 재검토해야 한다. 기존 사업 중 국민이 체감하는 성과가 낮은 사업, 관행적으로 편성되는 사업, 성과지표가 미비한 사업 등은 매년 평가하여 지속적으로 발굴·축소 여부를 판단하고, 결정하는 것이 바람직해 보인다.

2. ODA

가. 기본방향

□ **[확대]** 코로나19 확산에 따른 한국형 방역시스템에 대한 수요 확대를 감안하여 ‘국제개발협력 프로그램 중 인도적 지원 사업, 분쟁 및 취약국 지원 사업’ 및 보건 분야 투자 확대

- 국정과제 이행 위한 신남방/신북방 ODA와 연계, 해당 지역 중점 협력국 중 취약국 및 코로나 피해가 심각한 국가 위주로 지원하되 아프리카, 중남미 지역도 고려
 - * 인도네시아, 필리핀, 라오스, 미얀마, 캄보디아, 파키스탄, 에티오피아 등
- 외교부 국제개발협력 프로그램, 기재부 대외경제협력기금 프로그램의 국별/지역별 사업 중 신남방/신북방 국가에 해당하는 중점 협력국 예산 확대
- ODA 효과성 부족에 대한 지출 효율화 개선 요구에 대응하기 위해 융합프로그램 및 유무상/무상 간 ODA 연계 강화, 성과관리 체계 강화
 - * ODA 개별사업 예산 내 모니터링, 평가 예산 반영
 - * 융합예산 분야: ① 인프라구축+사후관리, ② 시스템개선+기술지원, ③ 정책자문+실증지원

- [삭감] 무상원조 수행 부처/기관/청/처/위원회/지자체의 단발성, 행사성 ODA 연수사업의 효과성 검토 및 투자 축소
- 기추진 유사사업의 성과평가 자료가 부재하거나, 성과근거 부재에도 불구하고 ‘계속’ 사업으로 승인되는 연수생 초청, 봉사단 파견 사업에 대한 지출 삭감
 - 「국제개발협력기본법」상 ODA 목적인 개도국의 경제개발 및 복지증진에 기여하지 않는 국제협력성 사업 지출 삭감
 - 코로나 예방 등 인도적 지원 예산 확대를 위해 현지수요 차원의 우선순위 및 시급성이 떨어지는 사업에 대한 지출 효율성 제고

나. 투자 확대 부문

중장기적으로는 ODA 확대 필요성 및 국제사회 위상 제고에 따른 한국 ODA에 대한 수요 확대, SDG 이행에 대한 동참 필요성, 전략적 재원 배분을 위한 국정과제 연계 필요성을 고려했을 때 ODA 재정에서 중점적으로 관리해야 할 중장기적 중점투자부문은 ‘신남방·신북방 ODA’로 제안할 수 있다. 국내외적으로 ODA 예산의 국정과제 연계 및 전략적 배분의 필요성이 확대되는 상황에서 신남방·신북방 지역 및 국가에 대한 ODA는 향후 정부가 중점적으로 투자 및 관리해야 할 중점과제로 적절하다. 최근 정부 재정정책을 살펴보면, 「2019~2023 국가재정운용계획」상 중점투자방향에서도 ODA분야 중점사업 및 제도개선 과제로 ‘신남방·신북방 정책 추진을 통한 전략적 협력관계 구축’을 선정하였다. 2020년 경제정책방향 과제에서도 1+4 정책방향 중 별도 정책방향으로 제시한 ‘경제상황 돌파’ 관련 수출회복 지원 및 적극적 대외진출을 위해 신남방·신북방 국가 및 인접국을 중심으로 EDCF 지원을 확대, 주요국과 우호강화 및 경제협력 증진하도록 명시한 바 있다.

단, 신남방·신북방 ODA는 국정과제 연계와 전략적 재원운용을 위한 중점과제이지만 현재 확정예산 및 예산계획을 고려할 때 추가적 재정 확대가 필요한 경우는 아니다. 신남방·신북방 ODA의 경우 2020년 ODA 예산에서 해당 사업에 대한 전략 투자를 중심으로 최근 5년간 가장 높은 증가율로 확대(0.76 → 0.98조원, 30.1%)되었다. 신남방 ODA는 2020년 확정액 기준 전년 대비 25% 이상, 신북방 ODA는 50% 이상 증가할 예정이다⁹⁵⁾. 따라서 추가적인 수준의 재정확대 필요성은 부재하고, 국정과제 이행 차원 전략적 우선순위 고려 시 구조조정 필요성 역시 부재하다. 외교부의 경우 한-아세안 특별정상회의에서 체결한 개발협력 MOU에 따라 신남방 5대 ODA 중점프로그램을 중심으로 매년 ODA 투입예산 20% 이상 확

95) 관계부처 합동(2020), 「'20년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)」 참고

대에 대한 추진전략을 수립하기도 하였다.⁹⁶⁾ 즉, 이미 충분한 예산 투입이 예정되어 있기 때문에 ‘투자 확대’를 통한 추가 재정 투입은 불필요하다고 판단된다.

〈신규 agenda: 한국형 보건·인도적 지원 ODA〉

시급한 대응이 필요한 투자 확대 부문은 코로나19 확산에 따른 개도국의 피해, 특히 개도국 중 보건 및 경제사회적 안전망 및 시스템이 갖추어지지 않은 취약국에 대한 보건분야 지원 및 인도적 지원이다. 특히 인도적 지원예산은 외교부 국제개발협력 프로그램 중 ‘인도적 지원 단위사업’에 해당한다. 현재 우리나라의 인도적 지원 예산은 2019년 기준 861.04억원으로 전체 양자 ODA 대비 비중이 OECD DAC 평균 12%의 절반에도 미치지 못하는 4% 수준에 불과하다. 그러나 최근 한국형 방역시스템 및 코로나 진단키트, 출입국 관리 등에 대한 전세계적 관심과 수요, 협조 요청이 급증하는 추세로 재정투자 확대를 통해 보건 및 인도적 지원 ODA 차원의 적극적인 대응이 필요하다. 인도적 지원의 영역에서도 코로나 등 전염병 발병 이후에 대한 긴급구호(emergency relief) 차원의 사후적 대응뿐 아니라 사전적인 예방 및 준비체계(prevention and preparedness)에 대한 지원, 즉 전염병 확산 예방을 위한 중장기적 보건시스템 및 인적, 제도적 역량강화에 대한 지원이 필요하다. 아울러 인도적 지원의 단계를 넘어서, 극빈층/난민/여성/이주민/장애인/소수민족 등 사회취약계층의 일자리 창출 및 소득보전에 대한 지원 등 직업훈련 및 생계개선 등에 대한 개발사업 지원도 국별 사업을 통해 추진되어야 한다. 인도적 지원 예산 확대를 통해 UN OCHA, CERF 등에 대한 다자지원 및 WHO 등을 통한 다자성 양자지원 역시 적극적으로 추진가능하며, 중점협력국/취약국에 대한 양자지원과 연계도 고려할 수 있다.

아울러 양자차원에서는 인도적 지원 예산 외에 국별 예산 중 중점협력국이자 취약국에 해당하는 국가에 대한 예산도 확대가 필요하다. 즉, 신남방/신북방 ODA와 연계하여 한국 ODA 중점협력국 중 취약국 및 코로나 피해가 큰 국가에 해당하는 인도네시아, 필리핀, 라오스, 미얀마, 파키스탄 등을 우선 고려하되 에티오피아 등 아프리카 지역 취약국에 대한 고려 역시 이루어져야 한다.

96) KOICA(2019), 「신남방 ODA 추진전략 이행계획」, 신남방정책특별위원회 제4차회의 안건④. 2019.12.19. 부처. 2020년 2월 12일 실시된 부처 중기계획 설명회 당시 외교부 측에 따르면 현재 신남방 ODA 추진전략은 수립하였으나(자료 요청, 현재 미수령), 신북방 ODA는 수립 중으로 본고 집필을 위한 구체적 자료 및 데이터가 부족한 상황이다.

외교부 예산 중에서는 i)인도적 지원 예산 외에 ii)분쟁 및 취약국 지원 예산이 이에 해당한다. 한편 EDCF 사업 중에서도 보건의 ODA 차원에서 의료기자재 제공 등 소액차관을 통한 지원이 가능하며, 이는 기획재정부 예산 중 iii)대외경제협력기금의 국별 단위사업 예산 중 신남방/신북방 국가이며 보건의 거시경제 차원 취약성이 높은 국가에 대한 예산 확대를 통한 대응이 가능하다.

다. 구조조정 필요 부문

구조조정이 필요한 부문은 여러 무상부처/기관에서 경쟁적으로 추진하는 국제협력 성격의 일회성, 단발성 ODA 연수사업이다. 여러 무상원조 수행 부처, 기관, 지자체의 경우 ODA 성격보다는 국제협력성 성격이 강한 소규모 일회성 초청연수, 봉사단 파견 등의 사업을 경쟁적으로 추진하고 있어 ODA 분절화와 국가차원 지원의 통합성을 저해하는 주요 원인으로 지적된다. 해당 부처 및 기관 혹은 지자체 차원의 국제협력성 사업을 ODA 예산으로 추진하는 경우가 많지만, 개발협력사업의 경험 및 전문성, 수원국 및 지역에 대한 이해가 부족한 경우가 많다. 아울러 단발성 사업의 상당수가 부처·기관 자체의 전략에는 부합되지만 ODA 법령인 「국제개발협력기본법」에서 명시하는 ODA 본연의 목적(개도국의 경제개발 및 복지증진), 우리나라의 국가차원 ODA 정책(국제개발협력 기본계획, 국가협력전략), 그리고 SDG 목표에 충분히 부합되지 않는 경향도 한계로 지적된다.⁹⁷⁾ 현지 사무소 부재로 현장중심 ODA를 추진하기 위한 기관역량 역시 부족한 경우가 대부분이다. 따라서 다수의 부처, 정부기관 및 지자체에서 수행하는 ODA의 경우 철저한 심의를 통해 통합성 및 연계성, 체계성을 개선해야 하며, 여전히 ODA 정합성이 부족한 단발적, 일회성, 행사성 사업에 대해서는 성과평가를 통해 기존 추진사업의 효과성을 검토한 후, 성과가 명확하지 않으면 과감한 지출 삭감이 필요하다. 특히 코로나 대응을 위한 인도적 지원 예산 확대를 위해서 시급하거나 우선순위가 낮으며 인력교류를 기반으로 하는 연수생 초청, 봉사단 파견 등은 구조조정 대상으로 면밀히 검토해야 한다.

이를 위해서는 무상원조 주무부처 및 시행기관으로서 외교부 및 KOICA의 통합 조정관리 역할도 강화되어야 한다. 지난 10여 년간 무상원조 대표기관인 KOICA의 비중은 2015년 63%에서 2020년 예산기준 53%로 감소하는 등 지속적으로 감소하는 추세이다. 신남방/신북방 ODA 등 국정과제의 이행과 SDG 연계, 체계적/통합적/효율적 개발원조의 이행을 위해서

97) 장혜영(2019), 「지방정부의 국제개발협력」 한국국제협력단 제44회 개발협력포럼 발제에 따르면 2016~2019년 지자체 ODA는 단발성 프로젝트 48건, 연수사업 28건, 봉사단 파견 20건, 민관협력 17건 등 단발적/일회성 접근이 강하였고 사업추진의 근거 역시 ‘국제개발협력’ 보다는 ‘국제교류협력’에 관한 조례에 따라 시행하는 곳이 대부분이라고 지적하기도 하였다.

는 개발협력 및 수원국에 대한 전문성과 경험, 현지사무소 등 인적/조직적 역량을 갖춘 KOICA 무상원조 중 비중이 중장기적으로 확대되어야 한다. 단, KOICA 비중 확대는 자체 사업만을 추진하기 위한 목적이 아닌 주요 무상원조 시행기관으로서 역할 강화를 위해 활용되어야 한다. 즉, 현지사무소를 중심으로 타 무상원조 부처/기관의 사업발굴 및 이행, 모니터링 및 평가를 지원하는 등 재외공관과 협조하에 수원국 차원에서 체계적/통합적/효율적 ODA 추진을 위한 one stop window의 역할을 해야 한다. 즉, 대표 무상원조 시행기관으로서 타 무상원조의 사업수행 및 성과관리에 보다 적극적인 협력과 지원역할을 수행해야 한다.

참고문헌

- 국가재정운용계획 외교통일 분과위원회, 「2018~2022년 국가재정운용계획 외교통일분야 보고서」, 2018. 11.
- 권율·정지선·허윤선·송지혜·유애라·김미림, 『국제사회의 취약국 개발협력의 성과와 과제』, 대외경제정책연구원, 연구보고서 19-05, 2019.
- 관계부처 합동, 「20년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)」, 제34차 국제개발협력위원회 의결안건(제34-1호). 2020. 1.
- 외교부, 「신남방 5대 대표프로그램」, 부처 중기계획 설명회, 행정반 자료, 2019a.
- _____, 「신남방, 신북방 및 융합 ODA 사업」, 부처 중기계획 설명회, 행정반 자료, 2019b.
- 장혜영, 「지방정부의 국제개발협력」, 한국국제협력단 제44회 개발협력포럼 발제, 2019.
- 한국수출입은행(forthcoming), 「DAC 가입 이후 지난 10년간 EDCF 성과와 향후 10년을 위한 발전방안」, 한국수출입은행 용역보고서.
- KOICA, 「신남방 ODA 추진전략 이행계획」, 신남방정책특별위원회 제4차회의 안건④, 2019. 12. 19.
- OECD, Peer Review of Korea, OECD; Paris, 2012.
- OECD DAC, ODA Statistics, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>(검색일: 2020. 6. 3.)
- OECD DAC ODA Statistics, 2019년 ODA 잠정통계.
- https://public.tableau.com/views/ODA-GNI_15868746590080/ODA2019?:display_count=y&publish=yes&:origin=viz_share_link?&:showVizHome=no#1(검색일: 2020. 8. 10.)

제12장

공공질서 및 안전 분야

〈 공공질서 및 안전 분야 재정운용 방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- 법원 및 헌재의 경우 전산화 등을 통하여 국민의 접근성 제고 및 신속한 서비스를 제공하고 있으며, 헌법재판업무의 효율적인 수행을 도모하고 있으나, 4차 산업혁명 및 코로나19에 따른 사회변화에 대비한 정보사회 중장기 대책으로서는 미흡한 수준임
- 법무 및 검찰의 경우 보호관찰의 실효성 제고, 사회적 약자 및 범죄피해자 보호를 위하여 각종 법률서비스를 제공하고 있으나, 검찰개혁 및 수사권 조정 등 환경의 변화에 적합한 방안들이 제대로 마련되고 있지 못함
- 경찰의 경우 현장중심의 인력 운영 등을 통한 치안역량의 강화와 범죄예방 및 사회자 약자 보호활동을 지속적으로 추진하고 있으나, 사회적 이슈인 어린이 교통사고에 대한 구체적인 대응방안이 마련되어야 할 것임
- 해경은 해양사고 대응 시간 단축, 구조전문인력 교육훈련 강화, 구조장비 보강 및 함정가동률 향상 등 현장 대응 역량을 강화하고 있으나, 구조·구급 수요가 증가하고 있으며, 코로나19 환자 이송 등에서의 감염 우려가 있으므로 구조·구급 분야에 대한 중점적인 투자재원 투입 필요
- 재난관리의 경우 신속한 대응 중심의 재난관리체계 구축 및 통합적 재난 복구 지원 체계 마련
- 법원 정보화 사업에서의 비리가 발생하였으며, 수사과정의 영상녹화 조사 실시율이 저조한 상황이며, 대여성 범죄에 대한 종합적인 대처가 미흡하며, 해경의 수사구조 개혁에 대한 역량강화가 필요하고, 고령자의 화재 사망자가 증가하고 있음

□ 정책환경 변화와 전망

- 65세 이상 고령인구, 체류 외국인, 1인 가구 비중의 증가로 인하여 범죄 및 안전에

대한 이슈가 지속적으로 발생

- 감염병 재난은 다른 재난에 비해 대응과정의 불확실성이 높으며, 공간적인 재난의 영향범위와 지역적 범위를 한정하기 곤란
- 자율주행차 및 드론 등의 등장으로 인하여 새로운 형태의 안전사고와 범죄가 발생될 것으로 예상
- 수사구조 개혁 및 공수처의 설치에 따라 검찰, 경찰, 해양경찰의 범죄 수사활동의 직접적인 변화가 예상
- 인구구조 및 가구형태의 변화에 따라 사회적 약자 배려를 위한 소송지원, 범죄 두려움 해소를 위한 활동, 모든 위험 접근법 등을 활용한 새로운 재난 관리체계의 정비가 필요

□ 향후 투자 기본방향

- 생활주변 잠재적 불안요인 제거, 스마트 치안시스템의 개발 및 사회적 약자에 대한 실질적인 보호를 통한 치안 사각지대의 해소가 절실한 실정
- 범죄피해자에 대한 실질적인 지원과 피해자 지원 기관간 협력체계를 구축하여 복지인권 강화
- 국민들의 사법부에 대한 신뢰가 저하되고 있는 상황이므로 국민의 사법 참여 기회 확대 등을 통한 사법부의 신뢰 회복 방안 등이 마련되어야 함
- 수사구조 개혁에 따른 경찰 및 해양경찰의 수사역량 강화를 도모하는 한편, 수사의 공정성 확보를 위한 통제방안도 동시에 추진
- 어린이·노인 등 사회적 약자 교통사고 예방활동 강화 및 자율주행차, 드론 등에 의한 사고 대책 마련
- 외국인의 증가, 사이버 범죄의 증가, 국민들의 해외체류 증가 등으로 인하여 외사경찰 활동과 외국 경찰과의 국제 교류 협력 수요는 증가될 것으로 예상되므로 이에 대한 투자가 확대되어야 함
- 현대적인 수용관리 시스템을 통하여 범법자를 수용하고, 내실 있는 교정교화 활동으로 재범률 감소가 필요
- 공공질서 및 안전분야의 경우 계량화가 쉽지 않으나, 정량적 지표의 지속적인 발굴이 필요
- 공용재산 취득 사업의 경우 필수 시설 등 우선순위에 초점을 맞춰 재정지출을 재검토할 필요가 있음
- 사법업무의 전산화 사업 및 헌법재판 정보화 사업은 4차 산업혁명과의 연계,

ICT 기술과의 접목 등 다각적인 요인들을 분석하여 법원과 헌법재판소의 구조와 체계를 변화시키는 사업으로 추진

- 검찰업무 정보화의 경우 현재 수사권 조정이 진행이 되고 있으므로 수사권 조정의 추이에 따라서 사업의 진행방향을 결정
- 해경의 해양환경재난 전문기관으로서의 역할을 수행하기 위한 사업은 한국해양과학기술원과의 협업을 통하여 중복투자 등을 방지
- 소방정보화 사업은 4월1일부터 지방직 소방공무원이 국가직으로 전환됨에 따라 이를 반영하여 추진할 필요가 있음

I

공공질서 및 안전 분야 재정운용 평가

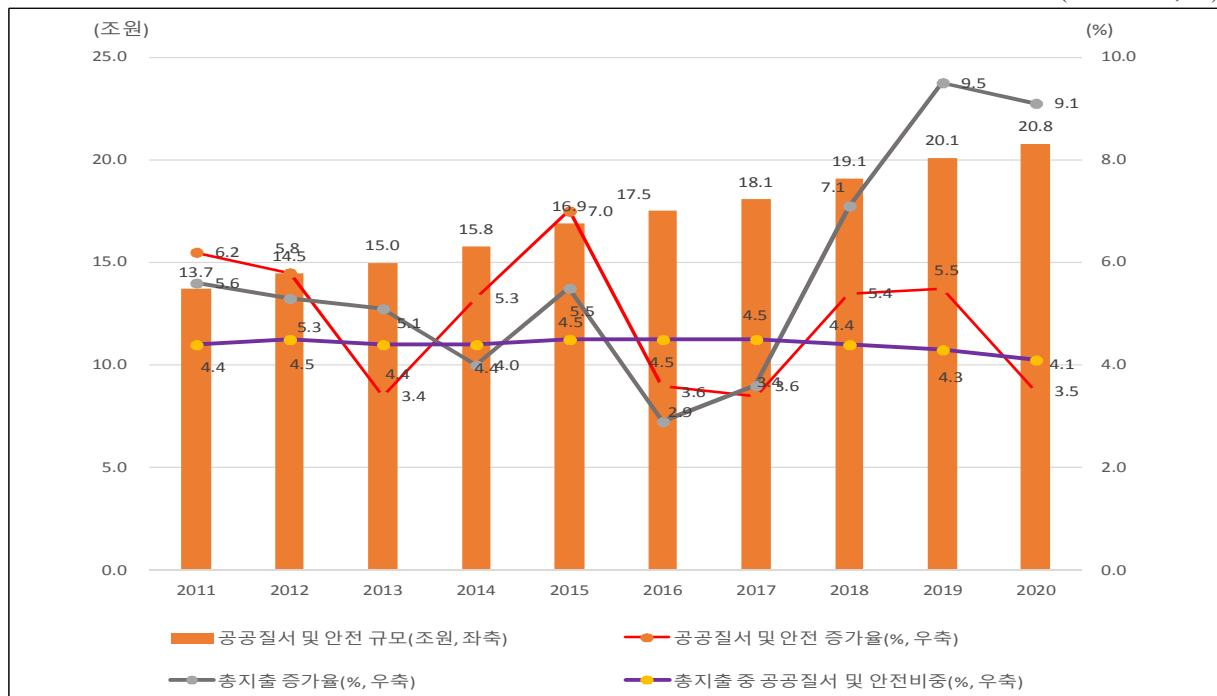
제1절 재정투자 현황

1. 총지출 대비 공공질서 및 안전 분야 재정의 구성

우선 공공질서 및 안전 분야의 예산 증가 수준이 공공질서 확립 및 안전 확보를 위한 적정 규모로 보기에 개선의 여지가 있다. 2016년 분야별 지출구조를 비교하여 보면 우리나라의 경우 중앙정부는 5.1%로 OECD 평균인 5.0%보다 높은 수준을 보였다. 그러나 공공질서 및 안전 분야의 예산 규모는 정부 총지출 대비 4.4% 내외의 수준을 유지하고 있으나, 2017년 이후 공공질서 및 안전 분야 예산의 증가율은 총지출의 증가율보다 낮은 수준을 보이고 있으며, 2020년의 경우 9.1%가 증가한 반면, 공공질서 및 안전 분야는 3.5% 증가하였다. 공공질서 및 안전 분야의 예산 증가율이 지속적으로 낮은 수준을 유지한다면 공공질서 및 안전 분야의 성과 제고에 영향을 미칠 수 있다. 즉 질서유지, 범죄의 예방, 재난의 관리, 법 집행 등에 있어서 다른 분야에 비해서 효율성이 낮을 우려가 있는 것이다.

[그림 12-1] 공공질서 및 안전 분야의 10년간 예산규모 및 증가율

(단위: 조원, %)



자료: 「국가재정운용계획」(각 연도), 열린재정 재정정보공개시스템

구체적으로 살펴보면 공공질서 및 안전분야의 예산 규모는 2010년 12.9조원에서 2019년 20.1조원, 2020년에는 20.9조원으로 증가추세를 이어가고 있다. 그러나 공공질서 및 안전분야의 증가율은 3.4%에서 7.0%까지 큰 폭의 변화를 보이고 있다. 예산사업의 안정성이라는 측면에서는 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 또한 총지출중 공공질서 및 안전 분야의 비중은 4.4% 내외로, 최근 국민의 안전 분야에 대한 관심과 우려를 고려한다면 총지출에서 공공질서 및 안전분야의 비중을 확대할 필요가 있다.

2. 공공질서 및 안전 분야 재정의 소관 부처별 구성

공공질서 및 안전 분야는 법원 및 헌재, 법무 및 검찰, 경찰(치안), 해경(해양경찰), 재난관리 등 5개 부문으로 구성된다. 예산 규모를 기준으로 할 때 경찰(치안) 부문이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 다만, 대법원과 헌법재판소뿐만 아니라 국회, 감사원, 중앙선거관리위원회는 헌법에서 행정부 소속 중앙행정기관이 아닌 입법부, 사법부 등의 별도의 임무를 수행하고 있다. 그러나 이들 기관의 예산안 편성, 국회의 심의·확정, 집행, 결산 등 재정과 관련된 제반 과정은 헌법에 의해 여타 행정부 소속 중앙행정기관과 유사한 과정에서 운용된다.

〈표 12-1〉 공공질서 및 안전 분야 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019
공공질서 및 안전 분야	169,431	174,971	181,397	190,677	201,317
(증가율)	(7.33)	(3.27)	(3.67)	(5.12)	(5.58)
경찰청	93,791	97,867	100,897	104,940	109,757
(구성비)	(55.36)	(55.93)	(55.62)	(55.04)	(54.52)
(증가율)	(6.43)	(4.35)	(3.10)	(4.01)	(4.59)
국민안전처	24,080	22,353	22,347	-	-
(구성비)	(14.21)	(12.78)	(12.32)	-	-
(증가율)	-	(-7.17)	(-0.03)	-	-
기획재정부	5,895	6,129	6,650	6,226	6,389
(구성비)	(3.48)	(3.50)	(3.67)	(3.27)	(3.17)
(증가율)	(12.53)	(3.96)	(8.51)	(-6.38)	(2.61)
대법원	15,327	16,645	17,407	18,243	19,054
(구성비)	(9.05)	(9.51)	(9.60)	(9.57)	(9.46)
(증가율)	(3.55)	(8.60)	(4.57)	(4.81)	(4.44)

〈표 12-1〉의 계속

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019
법무부	29,293	30,906	32,984	36,292	38,800
(구성비)	(17.29)	(17.66)	(18.18)	(19.03)	(19.27)
(증가율)	(4.13)	(5.51)	(6.72)	(10.03)	(6.91)
소방청	-	-	-	1,688	2,197
(구성비)	-	-	-	(0.89)	(1.09)
(증가율)	-	-	-	-	(30.16)
해양경찰청	-	-	-	12,468	13,598
(구성비)	-	-	-	(6.54)	(6.75)
(증가율)	-	-	-	-	(9.06)
행정안전부	667	665	684	10,366	11,044
(구성비)	(0.39)	(0.38)	(0.38)	(5.44)	(5.49)
(증가율)	(-51.92)	(-0.28)	(2.82)	(1,414.97)	(6.54)
헌법재판소	377	406	427	454	479
(구성비)	(0.22)	(0.23)	(0.24)	(0.24)	(0.24)
(증가율)	(-3.31)	(7.59)	(5.28)	(6.34)	(5.35)

주: 1. 행정안전부 일부·해양경찰청·소방청 재정은 2015부터 2017년까지 국민안전처 재정에 포함
 2. 행정안전부의 재정은 안전행정부, 행정자치부의 재정을 포함하였음

3. 공공질서 및 안전 분야 재정의 부문별 구성

공공질서 및 안전 분야는 법원 및 헌재, 법무 및 검찰, 경찰(치안), 해경(해양경찰), 재난관리 등 5개 부문으로 구성되어 있다. 공공질서·안전 분야는 공공의 안녕과 질서를 유지하고, 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위하여 무질서의 제거, 범죄의 예방, 재난의 관리 등의 제반 공공서비스를 의미한다고 할 수 있다.

예산 규모를 기준으로 할 때 경찰(치안) 부문이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 법무 및 검찰, 법원 및 헌재, 해경, 재난관리 순이다. 공공질서 및 안전 분야는 경찰청, 해양경찰청, 검찰청, 소방청, 법무부, 대법원, 기획재정부, 행정안전부 등 다수의 기관이 관련되어 있다. 공공질서 및 안전 분야내 각 부문별 예산규모는 <표 12-2>와 같다.

〈표 12-2〉 공공질서 및 안전 분야 재정의 부문별 구성

(단위: 억원)

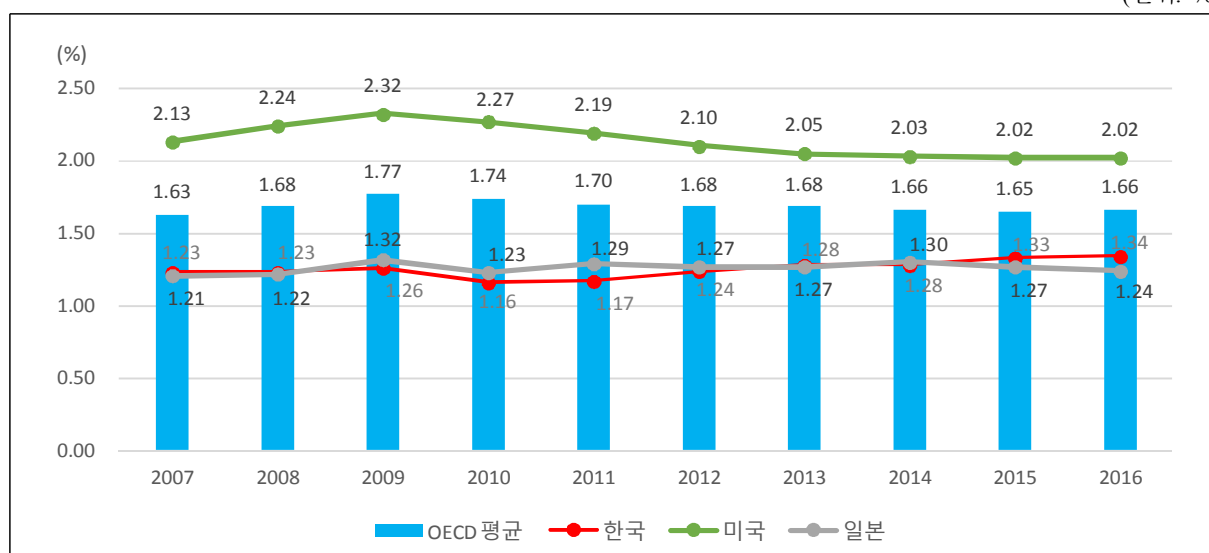
부문명	2015	2016	2017	2018	2019
경찰	96,760	101,467	104,790	108,349	113,558
법무 및 검찰	30,863	32,067	34,206	37,635	40,615
법원 및 헌재	16,820	18,234	19,058	19,608	20,652
재난관리	12,628	10,436	11,272	12,414	12,647
해경	12,360	12,767	12,072	12,671	13,845
합계	169,431	174,971	181,397	190,677	201,317

4. 공공질서 및 안전 분야 재정의 국제비교

공공질서 및 안전 분야의 예산이 GDP에서 차지하는 비중을 OECD 평균 및 미국, 일본과 비교하면 다음과 같다. 우리나라의 경우 공공질서 및 안전분야의 예산이 GDP에서 차지하는 비중은 1.23%에서 1.34%로 그 비중이 증가하고 있으나, OECD 평균인 1.66%에 미치지 못하고 있다. 또한 미국의 2.02%에 비하면 그 비중은 더욱 낮다고 할 수 있다. 다만 일본과 비교해 보면 다소 높은 수준을 유지하고 있다.

[그림 12-2] 공공질서 및 안전 분야 예산이 GDP중 차지하는 비중 국제 비교

(단위: %)



자료: OECD Dataset: Government at a Glance, Expenditure by functions of government(COFOG)⁹⁸⁾

98) 공공질서 및 안전(Public order and safety)에서는 경찰서비스(police services), 소방서비스(fire protection services), 법원(law courts), 교도소(prison), 공공질서 및 안전 R&D(public order and safety R&D), 기타 미분류 공공질서 및 안전(public order and safety n.e.c)을 포함함.

제2절 그간의 투자성과 및 한계

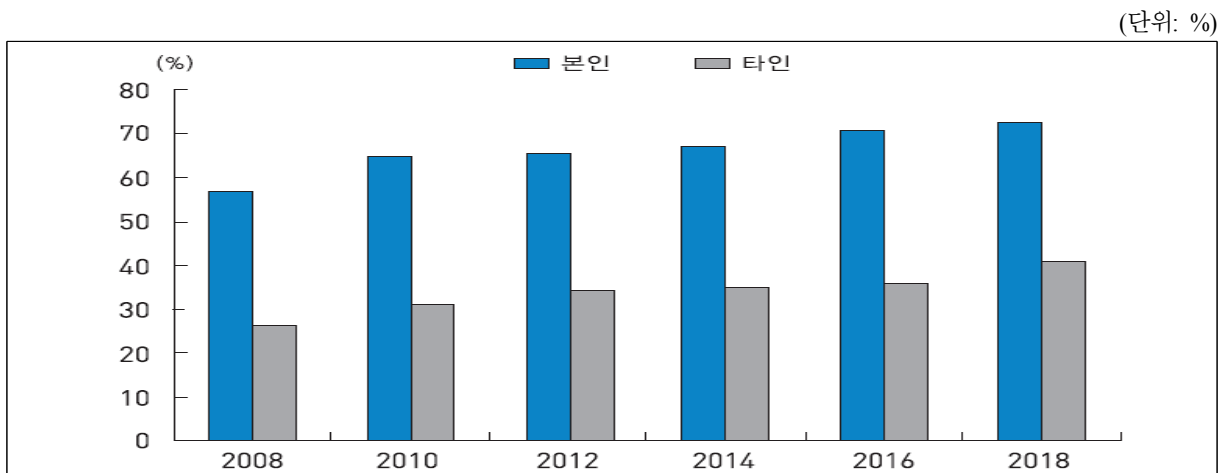
1. 그간의 재정투자 성과

가. 개요

공공질서 및 안전을 확보하기 위하여 각 정부기관은 많은 노력을 기울였으며, 이에 대한 성과도 있는 편이라고 할 수 있다. 시민들의 공공질서에 대한 준수가 많이 향상되었으며, 안전에 대한 인식도 개선되었다고 할 수 있다.

통계청이 발간한 ‘한국의 사회동향 2019’에 의하면 시민들의 준법의식이 향상되었음을 보여주고 있다. 2008년부터 2018년까지 2년마다 본인이 법을 얼마나 잘 지키는지 그리고 다른 사람들이 법을 얼마나 잘 지키는지에 대해 조사를 실시한 결과, 본인의 준법 여부에 대한 긍정적 응답은 2008년 56.9%에서 2018년 72.5%로 큰 폭으로 증가하였으며, 타인의 준법여부에 대한 평가의 경우에도 2008년 26.0%에서 41.0%로 증가하였다.

[그림 12-3] 본인과 타인의 준법수준 평가(2008~2018)



주: 1. 전국 13세 이상 인구를 대상으로 하였으며, 2008-2020년은 15세 이상 인구임

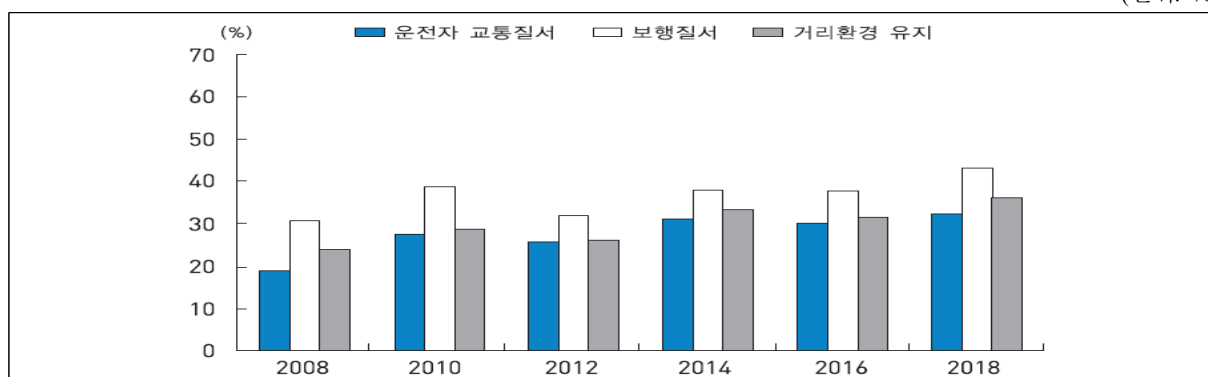
2. 준법 수준에 대한 평가는 해당 문항에 대해 ‘아주 잘 지킨다’ 또는 ‘비교적 잘 지킨다’라고 응답한 사람의 비율임

자료: 통계청(각 연도), 「사회조사」

운전자의 교통질서 준수, 보행자의 보행질서 준수, 그리고 침을 뱉지 않는 거리환경 질서 준수 등 도로 상에서의 공공질서 준수 등에 대한 조사결과를 보면, 2008년의 경우 보행질서를 준수한다는 응답은 30.9%에서 2018년 43.1%로 12.2%p가 증가하였으며, 운전자가 교통질서를 준수한다는 응답은 2008년 18.9%에서 2018년 32.3%로 13.4%p 증가하였으며, 거리환경 질서 유지에 대한 응답은 2008년 23.9%에서 2018년 36.0%로 12.1%p 증가하였다.

[그림 12-4] 공공질서 준수 평가(2008~2018)

(단위: %)



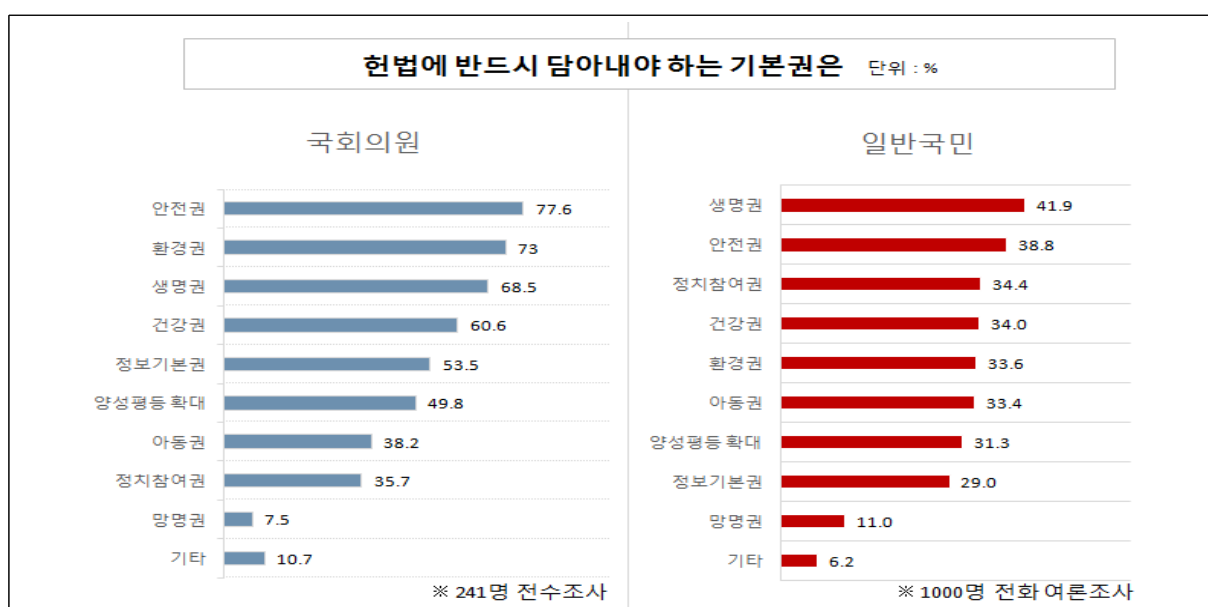
주: 1. 전국 13세 이상 인구를 대상으로 하였으며, 2008-2020년은 15세 이상 인구임

2. 도로에서의 공공질서 준수에 대한 평가는 해당 문항에 대해 ‘아주 잘 지킨다’ 또는 ‘비교적 잘 지킨다’라고 응답한 사람의 비율임

자료: 통계청(각 연도), 「사회조사」

공공질서 준수와 더불어 안전에 대한 관심은 지속적으로 높아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 중앙일보의 여론조사에 의하면 국회의원 중 77.6%가 헌법에 반드시 포함되어야 할 기본권으로 안전권을 선택하였으며, 일반 국민의 경우 38.8%가 안전권을 선택하였다. [그림 12-5]에서 보는 것처럼 안전권 외의 권리에 대해서는 국회의원과 일반국민의 인식에 대한 차이가 있으나 안전권에 대해서는 국회의원과 일반 국민의 인식이 비교적 일치하고 있음을 보여주고 있다.

[그림 12-5] ‘헌법에 포함되어야 할 기본권’에 대한 조사 결과

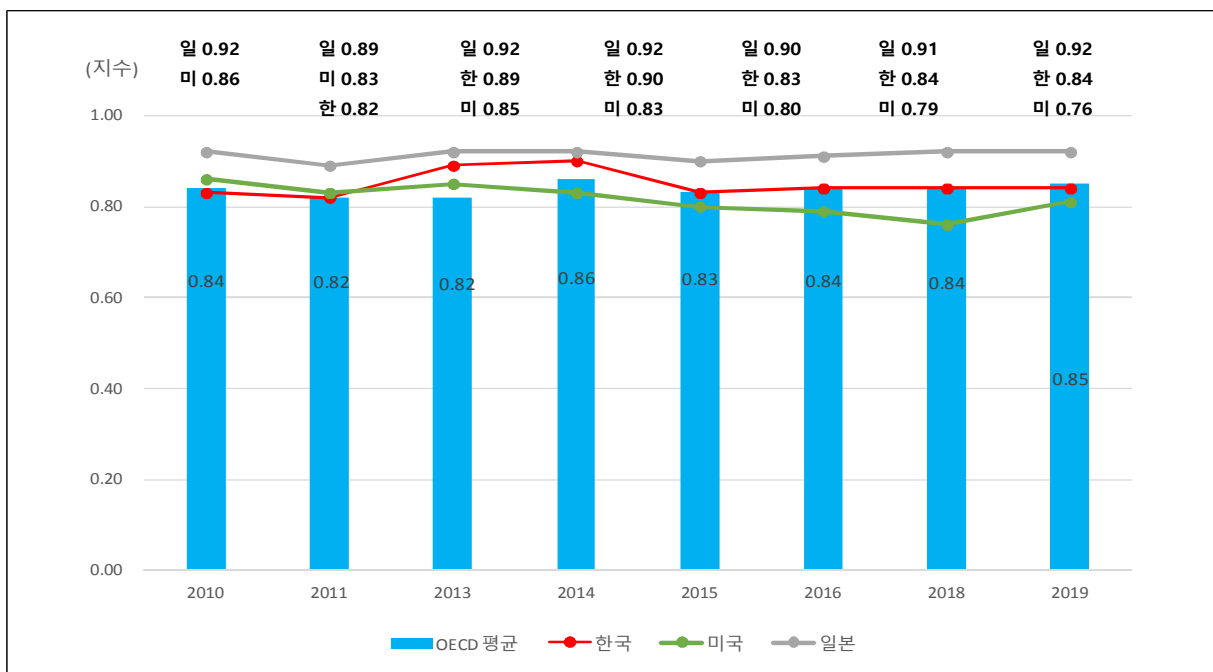


자료: 중앙일보 여론조사팀, 2017년 9월 17~18일 전국남녀 1000명 조사
중앙일보 정치부, 2017년 9월 11~18일 국회의원 241명 설문조사

다음으로 공공질서 및 안전 분야의 주요 활동을 중심으로 성과를 국제비교하고자 한다. 공공질서 및 안전 분야를 구성하는 활동이 매우 다양하기 때문에 이를 일률적으로 비교 분석하는 것은 매우 어려운 작업이기는 하나, 치안 성과와 재난관리를 중심으로 비교하고자 한다.

첫 번째로, 범죄와 질서 활동에 대한 국제적인 비교를 위하여 독립적이고 비영리단체인 World Justice Project에서 분석한 자료를 활용하였다. World Justice Project에서는 매년 법집행과 법에 의한 지배(Rule of Law)를 지수화하여 발표하고 있다. 지수는 크게 부패, 열린정부, 형사사법, 공공질서 및 치안 등 9개 분야로 구성되어 있다. 이 중 공공질서 및 안전 분야에 해당하는 공공질서 및 치안 부분 지수를 비교분석하였다.

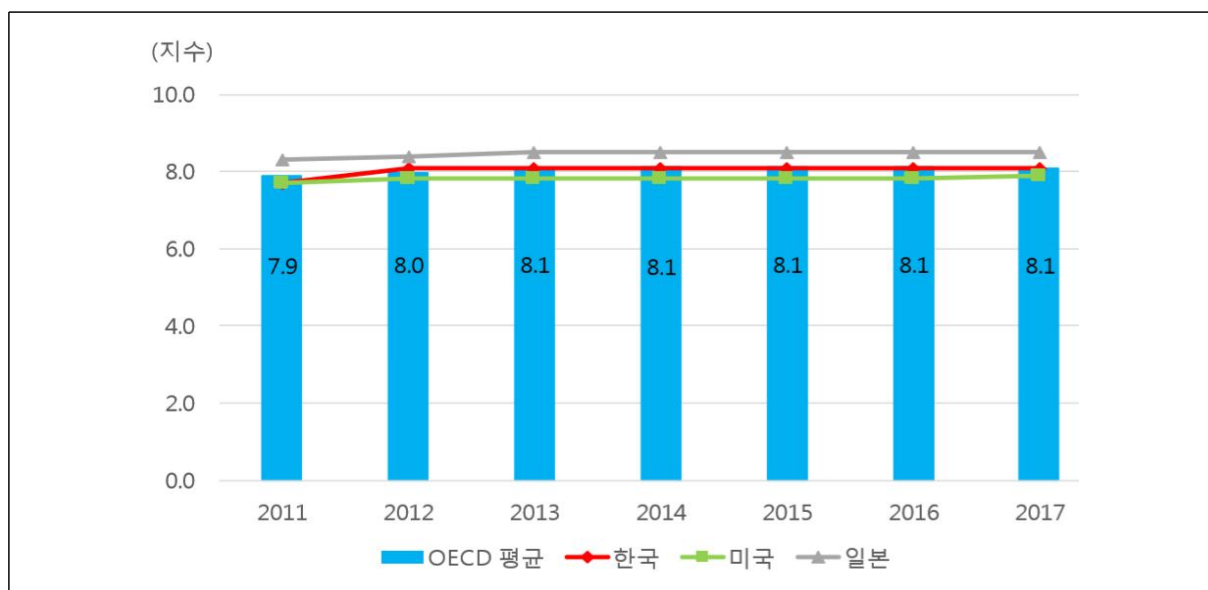
[그림 12-6] 공공질서 및 치안 성과 국제 비교



주: 각 연도는 평가대상연도를 의미하며 미국, 일본 한국 등 주요 국가를 비교하였으며, Rule of Index중 Order and Security를 사용하였음

재난관리 분야의 국제비교를 위하여 INFORM(위기관리지수: Index for Risk Management)을 사용하고자 한다. 위기관리지수는 OECD, UNDP 등의 협력에 의하여 마련된 것으로 각 국가의 재난관리 수준을 지수화한 것이다. 위기관리 지수는 재난에의 노출, 재난에의 취약성, 재난에의 대응능력 등으로 구성되어 있는데, 재난에 노출된 정도 및 재난에의 취약 정도는 정부예산과의 관련성이 높지 않기 때문에 위기관리 지수 중 재난에의 대응능력에 대해 비교 분석하였다.

[그림 12-7] 재난대응 능력의 국제 비교



주: 각 연도는 평가대상연도를 의미하며 점수가 높을수록 재난 대응능력이 우수함을 의미(10점 만점)

나. 부문별·소관별 성과

한편, 공공질서 안전 분야 재정을 운용하는 소관의 부문별 성과는 다음과 같다. 법원은 국민을 중심에 둔 좋은 재판 실현을 위하여 합리적으로 사법제도를 개선하고 재판활동을 적극 지원하고 있으며, 사법정보화시스템을 통하여 정보 인프라를 구축하고 국민의 사법서비스에 대한 접근성 향상을 도모하고 있다. 구체적으로 보면, 사법업무, 가족등록업무, 등기업무, 공탁업무 등을 전산화하여 국민의 접근성 제고와 신속한 서비스를 제공하였다.

헌법재판소는 헌법의 규범력과 헌법재판소 결정의 실질적 기속력을 높이고 다양한 가치를 헌법질서 안에 포섭하여 사회통합에 기여하기 위한 노력을 기울이고 있으며, 선진 헌법 재판시스템을 적극 도입하고, 개도국의 헌법재판시스템 정착 지원과 기본권 보호 및 법치주의·민주주의 수호를 위한 국제적 공조 강화를 통하여 세계 헌법재판을 선도하는 헌법재판기관으로 위상 확립을 추진하고 있다. 또한, 헌법재판의 정보화를 추진하여 접근성의 향상과 재판업무의 효율화를 도모하였으며, 전자도서관을 운영하여 헌법재판업무의 효율적 지원 및 대국민 법률·학술정보 서비스를 제공하였다.

법무부는 공정하고 정의로운 사회, 인권이 존중받는 사회를 실현하기 위하여 국가 위상에 걸맞은 법질서 확립, 엄정·충실한 법집행을 통한 안전한 사회기반 조성, 안전과 통합의 외국인 정책 추진, 능동적·적극적 인권옹호를 통해 복지인권 강화, 국민이 만족하는 선진 법무 서비스 제공 등을 추진하고 있다. 또한 죄에 상응하는 형의 실현 및 형벌권의 엄정한

집행을 통하여 범질서를 확립하고 부패척결 및 올바른 선거문화의 정책을 유도하였다. 수사업무 절차의 전산화와 인권존중 수사시스템, 사이버 수사역량을 강화하였다. 보호관찰의 실효성을 제고하고 출소자의 안정적인 사회복귀를 지원하였다. 이와 더불어 맞춤형 법교육을 통하여 국민들의 준법의식을 제고하였다. 사회적 약자 및 성폭력·아동학대 피해자 보호를 위하여 각종 법률 서비스를 제공하였다.

경찰은 ‘범죄와 사고로부터 국민 안전 확보, 사회 전반에 범질서 확립, 안보 대응역량 강화로 확고한 사회안정 유지, 치안인프라를 확충하여 경찰역량 제고’라는 4대 전략 목표를 설정하였다. 범죄와 사고로부터 국민의 안전을 확보하기 위하여 범죄예방 및 사회적 약자 보호활동을 강화하고, 국민생활을 위협하는 각종 범죄에 신속히 대처하며, 교통사고를 감소시키고 교통안전을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있다. 사회 전반의 범질서를 세우기 위하여 준법시위문화를 정착시키고, 사회갈등을 최소화시키는 활동을 하고 있다. 안보활동을 강화하여 사회 안정을 확보하기 위하여 사회 안정을 해치는 국제성 범죄에 대처하고 있다. 경찰역량을 제고하기 위하여 경찰교육을 강화하고 전문성을 높이며, 경찰장비와 정보화운영체계의 선진화를 추진하며, 경찰병원의 효율적 경영으로 의료서비스 향상을 도모하며, 합리적 조직관리 및 국민신뢰를 바탕으로 치안역량 향상을 추진하고 있다. 특히, 범죄와 사고로부터 국민의 안전을 확보하기 위하여 현장 중심의 인력 운용과 함께 공동체와 연계한 예방활동에 주력하여 범죄건수 및 교통사고 사망자가 감소하였으며, 자율과 책임에 기반한 집회시위 보장 및 대응을 통하여 사회 전반의 범질서를 확보하였다. 체류외국인의 지속적인 증가에도 불구하고 맞춤형 다문화 치안활동 및 외사치안협력위원회 운영, 특별치안활동 등을 전개하여 외국인 범죄의 감소와 체감치안도를 향상시켰으며, 외국 경찰과의 치안협력을 증진하고 국제범죄에 대한 국제공조수사 역량을 강화하였다. 교육기관별 특성에 맞는 신입·직무교육과 현장중심의 교육을 통하여 치안역량을 강화하였다.

해양경찰의 경우, 세계 최고의 구조안전역량 및 해양사고 대응 역량강화로 완벽한 안전망을 구축하여 안전한 바다를 창조하고, 전략적 경비로 해양권익 확대 및 해양에 특화된 수사로 완벽한 해상치안 확립을 지향하고 있다. 함정가동률 향상 및 함정정비 역량강화로 해상 경비·사고 즉응태세를 유지하고, 해양환경재난 전문기관의 역할을 수행하며, 혁신을 통해 해양경찰 역량강화를 추진하고 있다. 또한, 상황관리체계 개선으로 해양 사고접수 대응시간을 단축하였으며, 출동시간 목표제 및 도착시간 관리제를 시행하여 현장출동시간을 단축하였다. 중국 등 불법 외국어선의 조업을 차단하고, 집단 폭력행위 시 무기 사용 등 강력하게 단속을 실시하였다. 다양한 교육과정을 개설하고 수사·정보 분야 등 각종 직무교육을 다양화함으로써 현장 대응역량을 강화하였다.

재난관리의 경우, 전문인력 양성, 국제협력 및 주요시설물 구축·관리 등을 통한 예방 및 신속한 대응 중심의 재난관리역량을 구축하였으며, 재난별 구호대응 절차 마련 및 이재민 구호 업무종사자 (시·도, 시·군·구) 및 참여자(민간) 대상 이재민 구호 역량 강화 교육을 실시하여 통합적 재난 복구 지원 체계를 마련하였다.

소방인력을 확충하고 현장 중심의 인력 배치와 소방장비 기준규격 개발 및 장비관리 체계화를 통하여 소방역량을 강화하였다. 또한 화재 취약대상별 소방안전대책을 마련하고 화재예방 중심의 정책을 확대하였다.

2. 재정투자의 한계

법원 및 헌법재판소의 경우, 법관 등의 전문화 및 국제화를 위하여 법관 등의 장단기 해외연수를 실시하고 있으며, 개발도상국의 법조인을 초청하고 있다. 법관 등의 장단기 해외연수는 국제경쟁력 있는 사법부 구성원의 육성의 핵심 사업이라고 할 수 있으나 성과측정이 해외연수 만족도 측정에 의존하고 있어 실질적인 연수와 교육이 되었는지에 대한 분석이 미흡한 실정으로 연구결과보고서의 공개 및 활용 여부 등에 대한 측정이 함께 이루어져야 할 것이다. 2019년에는 개발도상국 법조인 초청 참석자가 전무한 실정으로 외국 법관 연수에 있어 보다 실효적으로 우리나라 사법제도와 법률문화를 전수할 수 있는 연수 프로그램의 지속적 개발 및 법률 심포지엄 및 세미나의 전문화·내실화가 이루어져야 할 것이다.

또한, 법원 정보화사업을 담당하며 특정 업체에 일감을 몰아주고 뇌물을 수수한 법원 행정처 직원들이 구속되는 등 이와 관련된 비리가 발생하고 있어서 이에 대한 종합적인 감사시스템의 구축이 필요하다. 또한 정보화 사업을 추진하면서 소외 계층의 정보에 대한 접근성을 강화할 필요가 있다. 2018년도 디지털정보격차 실태조사에 따르면, 일반국민 대비 정보취약계층의 디지털정보화 수준은 68.9%에 불과한 실정으로 법원 및 헌법재판소의 정보시스템에 접근하기 어려운 계층들에 대한 고려가 필요하다.

사법업무 (재판사무 및 사법행정) 시스템, 사법형사업무시스템, 가족관계등록정보시스템 및 제적정보시스템의 전산화 및 디지털 도서관을 추진하고 있으나, 업무의 전산화가 ‘4차 산업혁명에 따른 급격한 사회 변화에 대비한 ICT 기술의 도입 및 지능 정보사회 중장기 대책’으로 보기에에는 미흡한 측면이 있다. 4차 산업혁명의 핵심 기술인 사물인터넷, 인공지능 등에 대한 검토 없이 ICT 기술을 도입하는 것은 기존의 업무 전산화와 크게 다를 바가 없다. 또한, 4차 산업혁명과 코로나19 이후 사회 변화에 따른 사법업무의 변화도 예상이 되므로 전산화와 더불어 근본적인 변화에 따른 대책 마련이 필요한 상황이다.

헌법재판소의 경우도 전자헌법재판센터 및 재판업무 지원시스템 구축 등 헌법재판 정보화와 전자도서관을 운영하고 있으나 법원의 경우와 마찬가지로 4차 산업혁명과 코로나19

이후의 사회 변화에 대비한 헌법재판 정보화에는 미흡한 실정이라고 할 수 있다.

법무 및 검찰의 경우, ‘법질서 확립’의 기본 방향의 하나로 ‘사법제도 개혁의 지속적 추진으로 국민의 사법신뢰 증진 도모’가 제시되어 있으나 구체적인 추진방안 등이 제시되고 있지 않고 있다. 여론조사기관 데이터리서치센터가 4월 26일 쿠키뉴스 의뢰로 전국 만 18세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 ‘21대 국회 최우선 처리법안’에 대해 조사한 결과, 전체 응답자의 29.2%가 ‘고위공직자 범죄수사처’ 후속법안 및 검찰개혁이라고 하였으며, 그 다음으로 27.6%가 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 대응 및 코로나19 이후(포스트코로나) 관련 법안이라고 하였다. 그만큼 검찰 개혁과 수사권 조정 등에 대한 국민적 열망이 높음을 보여주고 있다. 따라서 이러한 환경의 변화와 국민의 여론을 반영한 개혁관련 방안들이 제시되어야 할 것이다.

또한, 수사과정의 투명성 보장 및 진술번복 방지 등을 위해 2004년부터 2018년까지 전국 청에 영상녹화조사실 841실을 설치하여 수사 과정의 영상녹화제 실현을 위한 인프라를 구축하였으나, 2014년부터 2019년 7월까지 전체사건의 14.4%만 영상녹화조사가 실시되었다. 특히 서울중앙지검의 영상녹화조사 실시율은 2019년 1.6%로 3년 연속, 전체 꼴찌였으며, 서울중앙지검 외에도 수원지검의 영상녹화조사 실시율이 3.5%, 서울남부지검 4.5%, 전주지검 4.8%로 비교적 낮은 편에 속했으며, 영상녹화조사 실시율이 가장 높은 곳은 춘천지검 31.3%로 1위, 창원지검 30.2%, 부산지검 26.1%로 조사됐다. 형사소송법은 영상녹화물의 증거능력을 인정하지 않고, 조서의 진정 성립을 증명하거나 기억 환기를 위한 수단으로만 인정하고 있어 활용도가 저조한 상황도 있으나, 영상녹화제를 활성화하기 위한 제도적 방안이 강구되어야 할 것이다.

〈표 12-3〉 연도별 영상녹화 실시율

(단위: 건, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019.07	합계
조사건수	241,577	239,228	245,558	227,418	212,324	109,254	1,275,359
영상녹화	32,052	39,632	36,966	37,007	24,145	13,337	183,139
실시율	13.3%	16.6%	15.1%	16.3%	11.4%	12.2%	14.4%

자료: 연합뉴스(2019.10.1.), 「검찰, 피의자 영상녹화제도 유명무실...올해 실시율 12.2%」

경찰(치안)의 경우, 교통사고 사망자가 전년 대비 9.7% 감소('17년 4,185명 → '18년 3,781명)하였는바, 이는 2002년 이후 교통사고 사망자의 최대 감소폭이라고 할 수 있다. 그러나 최근 어린이 보호구역에서 어린이들의 교통사고가 잇따르고 있으며, 국민들의 교통안전에 대한 불안감이 커지고 있다. <표 12-4>에서 보는 것처럼 어린이 보호구역 개선사업은 꾸준

히 시행되고 있으나, 보다 근본적인 대책이 마련되어야 할 것이다. 노인 보행자 사고 다발 지역 분석, 노인 보호구역 확대 및 횡단보도 보행시간 조정 등을 통해 고령자 안전관리를 추진하는 것처럼, 어린이 보호에 대해서도 보다 면밀한 정책이 필요하다.

〈표 12-4〉 어린이보호구역 개선사업 연도별 추진현황

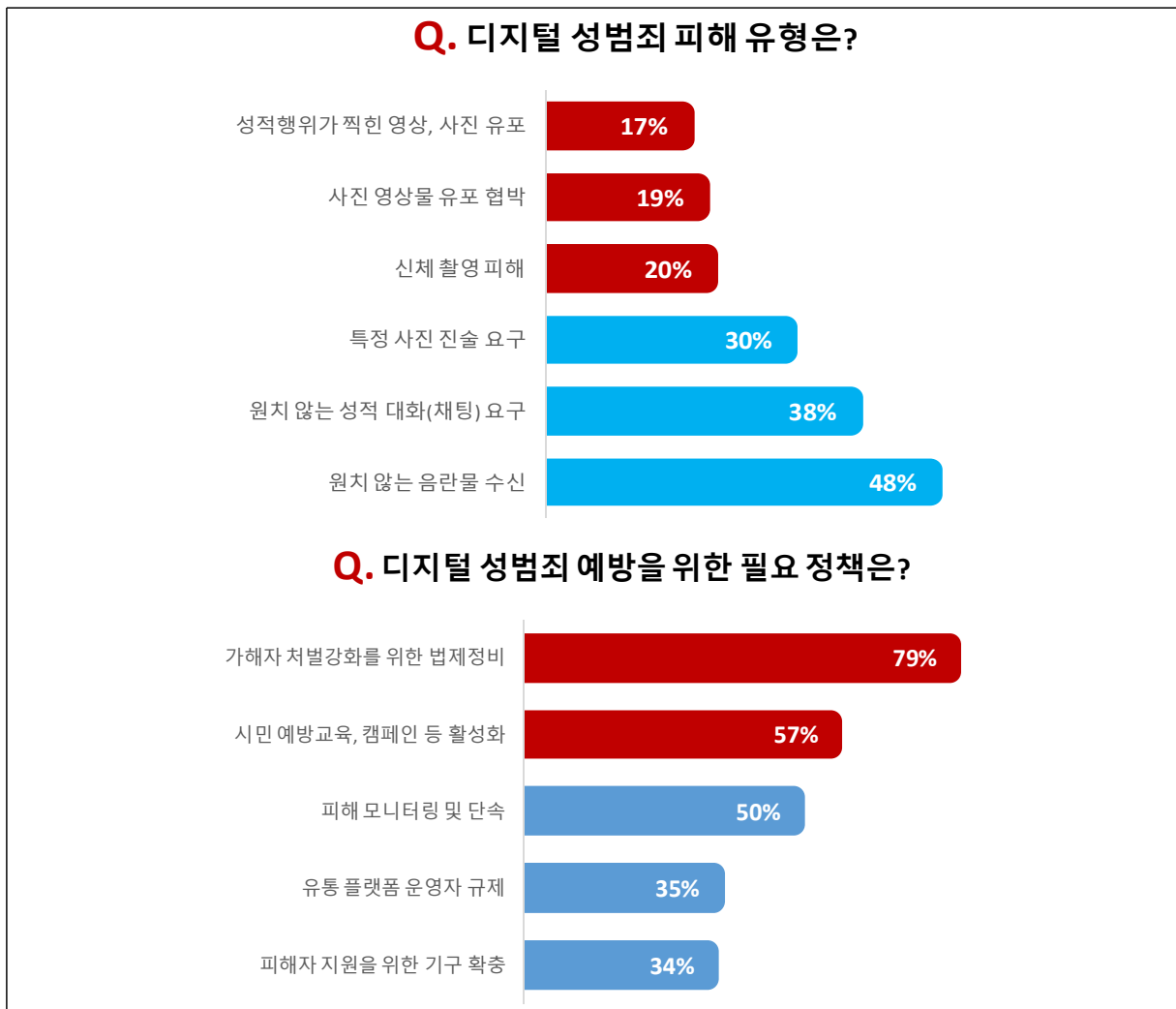
(단위: 억원, 개소)

구분	총계	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
국고보조 (억원)	7,738	634	722	706	911	908	835	970	787	422	380	95	95	66	87	120
개선실적 (개소)	11,145	753	847	982	1,024	1,242	1,119	900	962	705	969	369	416	262	121	474

자료: 경찰청(2020), 『경찰백서』, p. 268.

여성대상 범죄에 강력히 대응, 성폭력 2.5%·불법촬영 8.3% 감소의 성과를 보였으나 체감안전도는 더욱 악화되고 있으며, 신고되지 않은 범죄, 즉, 암수범죄의 문제점이 도출되고 있다. 서울시와 서울여성가족재단이 2019. 11. 15~27일 서울에 사는 여성 3,678명을 대상으로 조사한 결과 ‘디지털 성범죄 피해를 직접 경험하거나 목격했다’는 응답자는 43%(1,581명)로 조사되었으며, 이 중 직접 피해자는 14%(530명)였다. 연령별로 보면 20~30대의 피해 경험 이 다른 연령대보다 높았다. 즉 여성 2명 중 1명은 디지털 성범죄의 피해자이거나 간접 피해자가 된 것으로 디지털 성범죄에 대한 두려움은 공식적인 수치보다 매우 높을 것으로 판단된다. 설문조사에서 보는 것처럼 여성들은 가해자의 처벌 강화를 위한 법제 정비와 시민 예방 교육, 캠페인 등의 활성화를 요구하고 있다. 따라서 경찰청의 대 여성 범죄에 대한 대응 과 대책도 기존의 단속뿐만 아니라 법제 정비, 예방 교육 등을 병행할 필요가 있다.

[그림 12-8] 디지털 성범죄 설문조사 결과(서울시, 서울 여성가족재단, 2019. 11.15~17)



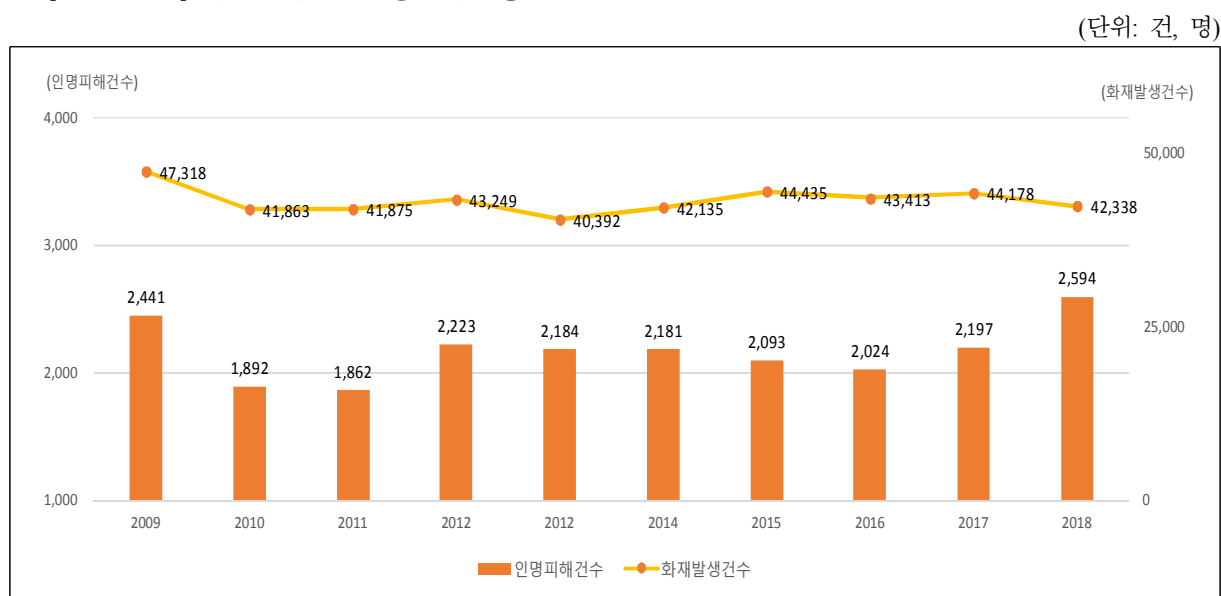
해양경찰의 경우, 「형사소송법」 및 「검찰청법」 등의 개정에 따른 수사구조의 개혁에 보조를 맞춰 수사역량 강화를 추진하고 있으나, 보다 구체적인 역량 강화방안을 마련해야 할 필요성이 있다. 예를 들면, 안전범죄, 인권범죄, 국제범죄의 단속 건수가 2016년 각각 7,615건, 6건, 160건에서 2018년 각각 15,776건, 471건, 244건으로 증가하였으나, 각 범죄를 담당하는 수사경찰의 역량 강화(예: 직무교육, 수사기법 개발 등) 방안 등은 마련해야 할 것이다.

2019년 국민참여 예산으로 드론을 도입하여 해양오염순찰, 해양사고 수색구조, 사고대응 등에 활용하고 있으며, 드론 조종자 교육과정 등을 운영하고 있다. 동해해경, 울진해경 등에서 국민드론 수색대를 운영하고 있으며, 통영해경의 경우 드론을 이용하여 양귀비 단속을 실시하기도 하였다. 그러나 아직까지 드론이 통일적 기준에 의하여 활용되는 것이 아니라 각 일선관서에서 활용되는 것으로 판단되며, 구체적인 실적에 대한 집계도 되고 있지 않은 상황이다. 앞으로 보다 적극적인 드론 활용을 위해서는 구체적인 기준과 실적 평가 등이

선행되어야 할 것이다.

재난관리의 경우, 행정안전부 국립과학수사연구원은 메르스와 같은 각종 고위험성 병원체 감염이 의심되는 변사체에 대한 부검이 가능한 법의학센터를 2018년 11월에 개청하였으나, 이번 코로나19 사태에서는 그 역할의 수행이 미흡한 점이 있다. 또한 기존의 재난관리는 재해 위험지역 정비, 소화전 정비, 우수저류시설 설치 등 자연재난에 중점을 두었으나, 코로나19 처럼 사회재난에도 더욱 대비할 필요가 있다. 화재 발생건수는 2017년 44,178건에서 2018년 42,338건으로 감소하였으나, 화재 사망자 수는 2017년 2,197명에서 2018년 2,594명으로 증가하였으며, 2016년 이후 화재 사망자 수는 증가추세에 있다. 또한 주택화재 사망자의 경우 절반 이상이 60세 이상인 것으로 나타났다. 따라서 화재로 인한 사망자 수의 감소노력을 기울일 필요가 있으며, 특히 노년층의 화재 예방에 더욱 관심을 기울일 필요가 있다.

[그림 12-9] 화재 건수 및 인명피해 현황



자료: 소방청, 『화재통계연보』

소방청은 소방인력을 확충하여 현장 중심의 인력 배치를 실시하고 있으며, 소방공무원 PTSD 등 질병 치료를 위한 ‘복합치유센터’ 건립을 추진하고 있다. 그러나 구조, 구급분야에 대한 재원투자는 상대적으로 미흡한 것으로 판단된다. 2008년 대비 2018년 이송건수는 507,999건으로 40%가 증가하였으며, 이송인원은 500,584명으로 38% 증가하였다. 특히 코로나 19 환자의 이송을 담당하면서 2차 감염에 노출되고 있는 3차, 4차 감염으로 이어지고 있는 상황으로 소방서에 격리시설의 설치나 보호 장구 등의 확보가 보다 확대되어야 할 것이다.

제3절 정책환경 변화와 쟁점

1. 여건변화 및 전망

인구구조 및 가구 형태의 변화는 공공질서 및 안전 분야에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 65세 이상 고령인구의 증가, 체류 외국인 증가로 인하여 사회적 갈등이 계속될 것으로 보이며, 1인 가구 비중의 증가로 인하여 이와 관련된 범죄가 증가할 것으로 예상된다. 아울러 사회 계층 간 불평등 문제, 이념과 사상의 차이에 따른 갈등이 가시화되고 있으며, 이러한 갈등은 더욱 깊어질 것으로 보인다.

기술의 발달로 인하여 사이버 공간은 더욱 확장되고 전산화의 확대로 다양한 서비스가 제공되나, 사이버 공간에서의 새로운 범죄가 양산되고, 피해가 확산될 것으로 예상된다. 또한, 해킹 등에 의하여 전산업무 마비 등의 사태가 초래될 수 있다. 4차 산업혁명의 발달로 인하여 생활이 편리해질 것으로 예상되나, 사물인터넷, 3D 프린터, 인공지능 등을 이용한 범죄 등으로 인하여 사회 안전의 위협요인으로 작용될 수 있다.

북극 및 남극지대 기온상승, 빙하 감소, 홍수, 가뭄 및 해수면 상승 등 이상기후 현상이 더욱 심화될 것으로 예상되며, 이에 따라서 폭염, 폭우, 내륙과 연안지역의 범람, 산사태, 대기오염, 가뭄과 물 부족, 해수면 상승 및 폭풍 해일 등의 사태가 발생할 것으로 보인다. 특히 미세먼지와 황사는 더욱 심화될 것으로 예상된다. 재난관리에 있어서 보다 거시적 접근이 필요할 것으로 판단된다.

또한 감염병 재난은 다른 재난유형에 비해 대응과정에서의 불확실성이 높은 특징을 보이고 있는데, 다른 재난유형에 비해 공간적인 재난의 영향 범위를 특정하기 어렵고, 재난이 발생하는 지역적 범위를 한정하기 어렵다. 전국이 일일 생활권이기 때문에 이동 범위가 전국적으로 확대될 수 있어 발생 지역을 예측하고 관리하기가 어렵다. 사고나 자연재난 등의 경우 순간적, 폭발적으로 발생하기 때문에 재난 대응은 수습과 복구를 중심으로 진행되나, 점진적으로 확산되는 감염병의 경우 전개 양상을 예측하기 어려우며 재난대응 과정에서 수습과 동시에 지속적으로 확산 방지를 위한 전략이 요구되므로 재난대응의 긴장감이 더욱 높다고 볼 수 있다. 특히, 코로나19의 경우 알려진 바가 없는 새로운 유형일 뿐만 아니라 해외에서 발생하여 정확한 정보 접근성이 낮아 대응상의 불확실성이 더욱 높으며, 발생원인, 감염경로 등에 대한 정보가 명확하지 않기 때문에 발생현황, 제한된 조사결과 등에 의해 의사결정이 이루어져야 하는 한계가 있다.

코로나19 감염증에 대한 초기 대응은 과거에 비해 방역대책의 전문성 제고, 대응조직 체계화, 정보 공유 및 소통 강화, 국민 인식 및 행동 수준 향상 등 진일보한 모습을 보이고는 있으나, 재난관리의 관점에서 부처 간 협업, 소통 수요 대응, 지역의 재난대응자원 측면에

서는 역량 강화가 필요하며, 중앙사고수습본부의 재난관리 전문성을 보완할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

교통사고 등 안전사고는 감소추세를 보이고 있으나, 자율주행차 및 드론 등의 등장으로 인하여 새로운 형태의 안전사고가 발생할 것으로 예상된다. 그러나 이에 대한 법령의 미비 등 제도적인 뒷받침이 이루어지지 못하여 새로운 유형의 안전사고에 대한 대응이 제대로 이루어지지 못할 것으로 예상되므로 시급히 제도 정비 및 관련 예산 확보 등이 이루어져야 할 것이다.

형사사법 체계와 관련하여 수사구조의 개혁이 이루어질 것으로 예상된다. 검찰과 경찰로 하여금 국민의 안전과 인권 수호를 위하여 협력하게 하고 수사권이 국민을 위해 민주적이고 효율적으로 행사되도록 함으로써 국민의 신뢰를 회복하기 위하여 형사소송법 및 검찰청법이 개정될 것으로 예상된다. 수사, 공소제기 및 공소유지에 관하여 검찰과 경찰 양기관을 상호 협력관계로 설정하면서, 경찰에게는 1차 수사에서 보다 많은 자율권을 부여하고 검찰은 사법통제 역할을 더욱 충실히 함을 원칙으로 하고 있다.

이에 따라 경찰은 1차적 수사권 및 수사종결권을 가지고, 검찰은 기소권과 함께 특정 사건에 관한 직접 수사권·송치 후 수사권·사법경찰관 수사에 대한 보완수사 및 시정조치 요구권 등 사법통제 권한을 갖게 될 것이다. 이와 같은 수사구조의 개혁에 따라서 법무부의 검찰활동과 경찰청의 범죄수사활동은 직접적인 변화가 필요할 것으로 판단된다.

재판개입 의혹 등으로 인하여 국민들의 사법부에 대한 신뢰가 저하되고 있어, 사법부의 신뢰회복이 시급할 것으로 판단된다. OECD가 지난 2009년부터 2년 주기로 발간해오고 있는 『한 눈에 보는 정부 보고서 2019 (Government at a Glance 2019)』에 의하면 회원국 37개국을 대상으로 각국 사법부에 대한 신뢰도를 조사하였는데, 한국이 하위권으로 나왔다. 물론 ‘한국의 사법 시스템(Judicial system)과 법원을 신뢰하느냐’는 질문에서 ‘사법 시스템’에는 법원뿐만 아니라 검찰, 교정 당국도 포함되기 때문에 법원에만 한정된 신뢰도 조사라고 보기는 어렵다. 그러나 공공질서 및 안전 분야에 법원, 법무 및 검찰, 경찰 등이 포함되므로 이 분야에 대한 신뢰도가 낮다는 사실은 분명한 것이다. 따라서 전체적인 신뢰회복을 위한 방안 등이 마련되어야 한다.

2. 재원 배분 관련 쟁점

인구구조 및 가구형태는 급속도로 변화할 것으로 예상되므로 이에 대한 대응이 필요할 것으로 보인다. 예를 들면, 대법원은 여성·아동·장애인 등 사회적 약자 배려를 위한 소송지원 서비스를 제공하고 있으나, 이를 노인들에게까지 확대할 필요가 있다. 1인 가구의 급속한 증가로 인하여 심리적 불안감 및 외로움, 범죄에 대한 두려움이 커질 것으로 예상

되기 때문에 이에 대응한 경찰이나 검찰활동이 필요할 것으로 판단된다.

호주 산불에서 보는 것처럼 기후변화로 인한 재난은 대형화, 다양화, 집중화 되고 있으므로 기존의 재난관리에서 탈피하여 새로운 형태의 재난관리 체계가 마련되어야 할 것이다. 발생가능한 모든 위험을 예상하고 이를 발생빈도 및 위험도에 따라 우선순위를 정하여 대비하는 ‘모든 위험 접근법(all hazards approach)’ 등을 활용할 필요가 있다.

정부는 대통령소속 자치분권위원회를 통하여 ‘자치경찰제 도입방안’을 마련하고 관련 법령의 개정을 추진하고 있다. 광역단위 자치경찰제의 모형으로 ‘시·도 자치경찰본부’ 및 ‘시·군·구 자치경찰대’를 신설하며, 주민밀착 치안활동을 위해 현재 국가경찰 소속의 △‘지구대·파출소’는 사무배분에 따라 자치경찰로 이관할 예정이다. 최종적으로 지역경찰·교통 등 전체 국가경찰(117,617명)의 36%인 4만 3천명이 자치경찰로 이관될 예정이다. 자치경찰제 시행에 필요한 예산은 ‘국가부담’을 원칙으로 하며, 시범운영 예산은 우선 국비로 지원하고 장기적으로 ‘자치경찰 교부세’ 도입을 추진할 예정이다. 자치경찰은 국가경찰로부터 이관되는 인력으로 운영되므로 이로 인한 국가경찰의 여분의 시설·장비는 자치경찰과 공동 사용하는 것을 원칙으로 하여 신규 재정부담을 최소화할 예정이다. 따라서 자치경찰제의 추진에 따라서 재정부담금 등에 대한 추가적인 고려가 필요할 것이다.

공공질서 및 안전 분야에서 국유재산 관리기금으로 지원하는 공용재산 취득사업은 법원, 검찰청, 소방서, 경찰서, 파출소 등 국민의 이용 빈도가 높은 공공건축물이 대부분이라고 할 수 있다. 이와 같은 건축물은 단순한 시설물이 아니라 지역의 대표적인 건축물로 자리매김하고 후속적으로 추진되는 청사 등의 모범이 되어야 할 것이다. 이를 위하여 선도적이고 우수한 공공건축물을 조성하기 위한 관리 및 성과평가체계가 구축될 필요가 있다. 사업의 기획단계에서 유지관리에 이르기까지의 성과관리체계를 구축하고 사업의 진행과정과 결과에 대한 정보 등이 공유됨으로써 다른 사업 추진 시 참고하고 이를 발전시키는 시스템이 마련되어야 할 것이다.

Ⅱ 향후 자원 배분 방향

1. 기본방향

고령인구의 증가, 체류 외국인의 증가, 사이버 공간 등에서의 새로운 범죄 양산, 자율주행차 및 드론 등 새로운 기술 등장으로 인한 새로운 형태의 안전사고 발생 등에 제도적으로 뒷받침하고 이를 선제적으로 준비하기 위한 예산지원이 필요하다. 한편, 감염관리를 위한 예산지원 확대는 보건복지부 등 직접 관련된 소관에 집중하는 것이 보다 효율적일 것이다.

범죄와 사고로부터 국민의 안전을 확보하기 위하여 지역사회와의 치안파트너십 강화, 생활주변 잠재적 불안요인 제거, 교통사고 감소를 지속적으로 추진해야 한다. 범죄예방진단팀을 중심으로 치안문제의 발굴 및 분석을 실시하고, 공동체 치안을 위한 스마트 치안시스템을 개발할 필요가 있다. 또한 사회적 약자에 대한 실질적인 보호를 통하여 치안사각지대를 해소해야 할 것이다.

당사자와 소통하는 법정 중심의 재판을 구현하고 양형제도의 지속적인 개선으로 형사사법에 대한 국민의 신뢰 회복을 추구해야 한다. 이를 통해 화해, 조정, 중재 등의 대체적 분쟁해결제도 지원을 통해 분쟁의 신속하고 경제적인, 원만하고 우호적인 해결을 모색할 수 있다. 또한, 재판결과에 대한 사회적 신뢰와 수용력 확보를 위해서는 체계적인 헌법재판지원시스템 구축을 통해 헌법재판의 적정성 및 적시성을 강화할 필요가 있다.

부패 척결 및 반부패환경 조성, 국민의 안전을 위협하는 요소 차단, 형벌권의 엄정한 집행을 통한 범법자를 확립할 필요가 있다. 성폭력, 아동학대사범, 주취·정신질환 범죄자 등 사회적 문제를 야기할 개연성이 높은 보호관찰 대상자에 대한 관리, 감독을 강화하고 치료감호 내실화와 출소자 재범 방지 등을 통하여 안전한 사회 기반을 조성하는 데 기여할 수 있다. 범죄피해자에 대한 실질적인 지원과 피해자 지원기관 간 협력체계를 구축하여 복지인권을 강화해야 할 것이다.

안전정책조정(실무)회의 운영을 통하여 범정부 안전정책의 총괄·조정역할을 수행하고 통합적 안전관리체계를 구축할 필요가 있다. 사회위험에 대한 선제적 조치와 생활 주변 각종 위해요인에 대한 국민 안전신고를 활성화하여 사전예방 및 대비체계를 효율적으로 마련해야 할 것이다.

기후변화에 대한 재난의 변화, 시설노후화에 따른 안전사고 발생 등에 대비한 종합적인 현장중심의 재난대응체계를 구축하는 한편, 9.12 지진을 계기로 국민에게 지진이 실질적 위협으로 인식됨에 따라 종합적인 지진대책 및 피해발생 시 신속한 복구 지원체계가 필요하다.

해양사고 예방을 위한 해양 SOC 구축과 수색구조 전문 교육·훈련 강화를 통하여 구조

안전역량을 강화하고, 경비함정을 적기에 정비하여 본래 성능을 유지하고 가동률을 향상시키고, 지역별 특성에 맞는 해양오염사고 예방·방제 체계를 구축하며, 새로운 유형의 대규모 오염사고에 대비해야 할 것이다.

현장대응력 향상, 화재안전정보시스템 구축, 소방산업 육성, 국제협력 강화 등을 통하여 육상재난에 효과적으로 대응해야 할 것이다. 다중이용업소 화재 위험성을 평가하는 등 화재 예방에 중점을 두며, 대형·국가 재난 지원 인프라를 구축할 필요가 있다.

2. 투자 확대 부문

국민들의 사법부에 대한 신뢰가 저하되고 있는 상황이므로 사법부의 신뢰 회복을 위한 방안 등이 마련되어야 할 것이다. 국민의 사법 참여 기회를 확대하여 사법부에 대한 신뢰를 회복하는 방안이 우선 추진되어야 할 것이다.

코로나19로 인하여 출입국 관리와 외국인의 체류질서 확립에 보다 많은 투자가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 코로나19가 종료되더라도 팬데믹의 상황은 언제든지 발생할 수 있는 상황이므로 이에 적합한 출입국 관리 시스템의 구축이 필요하다. 또한 외국인의 효과적인 관리를 위하여 체류질서 확립과 외국인 사회통합지원에 투자가 확대되어야 할 것이다.

수사구조 개혁에 따라서 경찰 및 해양경찰의 수사 역량을 강화할 필요가 있으며, 수사의 공정성 확보를 위한 통제 등도 함께 추진되어야 할 것이다. 또한 과학수사 인프라의 확충을 통해 과학수사의 역량 확충과 신종 범죄수사, 증거분석 기법을 개발하여 사이버 위협에 대응하여야 할 것이다.

지속적인 단속과 홍보 등을 통하여 교통사고 예방활동을 강화하고 교통행정의 선진화와 효율적인 교통행정 기반을 구축하여야 한다. 어린이 교통사고 예방을 위한 시설 인프라 구축과 교육을 중점적으로 실시할 필요가 있다. 또한, 드론, 자율주행차의 등장에 대비하여 이와 관련된 이슈들에 대하여 사전에 대비하여야 할 것이다.

외국인의 증가, 사이버 범죄의 증가, 국민들의 해외체류 증가 등으로 인하여 외사경찰 활동과 외국 경찰과의 국제 교류 협력 수요는 증가될 것으로 예상되므로 이에 대한 투자가 확대되어야 할 것이다.

무동기 범죄, 이상 범죄자의 난동 등으로 인하여 범죄에 대한 두려움이 증가되고 있는 상황에서 범죄 피해자에 대한 실질적인 지원 대책마련이 필요하며, 현대적인 수용관리 시스템을 통하여 범법자를 수용하고 내실 있는 교정교화 활동으로 재범률을 감소시킬 필요가 있다.

3. 구조조정 필요 부문

공통적인 사항으로서, 성과평가 체계에 있어서 보다 과학적인 지표의 마련이 필요하다. 공공질서 및 안전분야의 경우 범죄발생건수, 교통사고 발생건수, 해양범죄사범 검거건수, 인명구조수 등 정량적 지표와 체감치안도, 구성원 또는 국민들의 만족도 등 정성적 지표를 사용하고 있으나, 예산 투입 대비 성과라고 보기 어려운 측면들도 많이 있으므로 보다 과학적인 지표를 개발하여 사용할 필요가 있으며, 이를 토대로 예산을 편성하는 것이 바람직할 것이다.

개별 사업의 경우, 국유재산 관리기금으로 지원하는 공용재산 취득사업의 경우 업무 수행을 위한 기본 시설 취득의 필요성은 인정되나, 재정지출 수요의 대폭 증가와 재정지출의 시급성 등이 있다고는 보기 어려워 필수 시설 등 우선순위에 초점을 맞춰 재정지출을 재검토할 필요가 있다. 또한, 공용재산 취득 사업에 있어서 공용재산 취득 관리 및 성과평가 체계가 구축되어야 할 것이다.

사법업무의 전산화 사업과 전자도서관, 헌법재판 정보화 및 전자도서관의 경우는 4차 산업 혁명과의 연계, ICT 기술과의 접목 등 다각적인 요인들을 분석하여 단순한 전산화 사업이 아니라 법원과 헌법재판소의 구조와 체계를 변화시키는 사업으로 추진하기 위하여 종합적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

검찰업무 정보화의 경우 전국 검찰청에 산재된 지식정보, 수사자료 및 범죄수법 등을 정보화하여 수사역량을 강화하기 위한 사업으로 현재 수사권 조정이 진행이 되고 있으므로 수사권 조정의 추이에 따라서 사업의 진행방향을 결정해야 할 것이다.

해경은 해양환경재난 전문기관으로서의 역할을 수행하기 위하여 現 방제기술·장비성능의 향상을 넘어 특수조건에서의 방제 등 국내에 도입되지 않은 신개념 기술·장비 개발을 추진하고 있다. 한국해양과학기술원도 해양환경과 재난의 연구 중심지로서의 역할을 수행하고 있으므로 기관 간의 협업을 통하여 중복투자 등을 방지할 필요가 있다.

전국 시·도 소방본부에서 사용 중인 현장중심의 소방정보시스템 확산 및 고도화를 위한 사업을 추진 중에 있으나, 4월 1일부터 지방직 소방공무원 5만 2,516명이 국가직으로 전환됨에 따라 시·도 소방본부에서 사용 중인 소방시스템 통합에 박차를 가해야 할 것으로 보인다.

〈 신규 아젠다 검토 〉

1. 안전 분야가 선도하는 4차 산업 기술의 통합 관리

드론, 인공지능 기술 등을 공공질서 및 안전 분야에서 활용하고 있으나, 각 기관별로 활용하여 통합적인 시너지 효과가 나타나고 있지 않으며, 관련 기술의 개발이나 산업 활성화가 제대로 이루어지고 있지 않다. 예를 들면, 경찰청은 스마트 치안의 일환으로 실종자 수색용 드론, 교통단속 드론을 개발하여 운영하고 있으며, 해양경찰청은 드론을 활용하여 해양오염 순찰을 실시하고 있으며, 소방청은 화재 현장 투입 및 구조 활용을 위한 드론의 개발 및 운영 중이며 드론자격 취득과정을 통해 드론 전문가도 양성하고 있다. 이렇게 분산되어 있는 4차 산업혁명 기술의 적용을 하나의 기준에 따라서 통일적으로 수행하는 것이 필요하다. 이를 위해 ‘공공안전과학’의 개념을 도입하여 관련 산업의 육성과 일관성 있는 정책의 추진을 도모할 필요가 있다.

2. 안전 SOC 개념의 도입 및 통합 관리

공공질서 및 안전은 주로 4개(1+3) 소관이 주도하고 있다. 행정안전부가 총괄하면서, 경찰청은 국가 치안과 공공질서 유지를 담당하고, 해양경찰청은 해상안전 및 해상질서를 담당하며, 소방청은 화재 등 재난관리를 담당하고 있다. 최근 경찰청은 수사구조 개혁을 통하여 책임과 권한이 강화되었고, 해양경찰청은 해양경찰위원회의 설치를 통하여 독립성이 보장되었으며, 소방청은 소방관의 국가직 전환으로 통일적인 임무수행이 가능하게 되었다. 이에 행정안전부를 중심으로 경찰청, 해양경찰청, 소방청이 함께 안전관리를 보다 효율화시킬 경우 안전관리에 대한 성과가 제고될 수 있을 것이다.

특히, 안전을 주도하는 4개 소관의 경우, 안전 관련 SW 관리에는 익숙하지만 HW 관리는 그렇지 못한 측면이 있다. 안전시설 및 설비의 효율적 관리를 위해 안전 SOC 개념을 도입하고, 4개 소관이 안전 SOC에 포함되는 안전시설 및 설비의 공동 관리 등을 추진할 경우, 유사중복 시설 및 설비의 제거, 정책목표에 연계된 효율적인 시설 및 설비 구축 등이 가능할 것이다.

제13장

일반·지방행정 분야⁹⁹⁾

〈 일반·지방행정 분야 재정운용방향(요약) 〉

□ 그간의 투자 성과 및 한계

- 교부세는 지역 간의 다양한 불균형으로 발생한 재정격차를 해소하는 데 가장 중요한 제도임. 주지하듯 지역의 사회경제적 사정에 따라 지자체 간 재정은 상당히 불균형하게 형성되고, 우리나라의 교부세 제도는 재정 불균형을 해소하는 데 매우 중요한 역할을 수행하여 왔음
- 보통교부세를 통해 지방자치단체가 표준적인 기본 행정 기능을 유지할 수 있도록 재원을 보장하여 왔으며, 자체수입이 적은 지자체가 상대적으로 많은 규모의 보통교부세를 교부받아 해당 지역의 주민들이 재정 격차에 따른 불이익을 받지 않도록 하는 역할을 수행하였음
- 정부는 그동안 지방자치단체의 자구노력 등을 반영하여 지방자치단체의 과도한 재정의존과 도덕적 해이를 방지하기 위한 제도적 장치를 지속적으로 보완하였고, 지방재정의 자립도를 높이기 위해 노력하여 왔음
- 이러한 성과에도 불구하고 교부세는 지방의 재정력을 보정해주는 주요한 정책 도구이나 이에 대한 관리 감독 기능과 성과관리가 거의 전무함. 이에 따라 지방 교부세에 의존도가 높은 지자체에서는 재정 운영의 효율성과 책임성이 약해지는 문제가 발생할 수 있음
- 지방교부세의 기본 기능은 지자체의 표준 행정 수요에 대한 자원보장이므로 지자체의 표준 행정 수요의 유형과 보장 수준을 시대 상황 변화에 따라 적절히 조정하는 정책과제가 중요함
- 지방정부의 예산규모가 정부의 총지출에 비례하여 증가하는 것은 자연스러운 현

99) 일반·지방행정 분야는 국정운영, 일반행정, 입법및선거관리, 재정·금융, 정부자원관리, 지방행정·재정지원 등 6개 부분으로 구성되어 있으나, 지방행정·재정지원 부분으로 제외하면 모두 중앙정부 운영과 관련된 재정지출임을 감안하여 지금까지 국가재정운용계획 보고서는 전적으로 지방재정(지방행정·재정지원 부문)에 국한되어 작성되어 왔음. 또한 총량의 비중 역시 지방재정이 차지하는 비중이 대부분임에 따라 본 자료 역시 지방재정 부문을 중심으로 기술되었고, 편의상 ‘지방재정 부문’으로 기술함.

상이지만, 최근 들어 지방정부로의 교부세 증액 규모가 다른 정부 분야 지출 증가율을 압도하고 있음을 감안할 때 지방정부의 지출 증가율이 적절한 수준인지 점검할 필요가 있음

□ 정책환경 변화와 전망

- OECD 회원국 및 대부분 국가들의 1인당 GDP 수준과 소득수준이 증가함에 따라 지방정부 지출 규모가 증가하고 있는 것으로 나타나고 있음(Zapata, 2017). 따라서 국가 수준과 규모가 발전할수록 지방정부의 지출 규모는 늘어남과 동시에 재정분권이 진전될 가능성은 매우 높음
- 최근 우리나라가 중앙정부로부터 지방정부로 이전하는 재원이 증가하고 있는 데 비해 의도했던 지방분권의 효과가 나타나고 있는지는 다양한 각도로 점검해볼 필요가 있음
- 이전재원이 증가하여 지방분권의 효과가 나타나기보다는 지방정부의 중앙정부 바라보기 현상이 더욱 가속화되는 것은 아닌지, 자체 수입을 늘여서 재정의 자립도와 자주도를 높이는 노력을 적절히 하고 있는지 평가가 필요함
- 영국의 NNDR 이전 사례(영국 사례 참조)에서 보듯 궁극적으로 지방분권을 위해서는 지방의 재원을 확대해주고, 자체수입을 통해 효율화의 유인을 끌어올리는 정책이 병행될 필요가 있음

□ 향후 투자 기본방향

- 내국세의 규모와 연동되는 보통교부세의 증감을 임의로 조절하기는 어렵지만, 보통교부세의 교부방식에 성과주의를 적극적으로 도입할 필요가 있음. 즉, 세외수입 증가분이 탁월한 자치단체에 대한 획기적인 동기 부여를 통해 교부세에 의존하여 세외수입 증가 노력을 하지 않는 흐름을 막을 필요가 있음
- 지방교부세의 비중을 점진적으로 낮추고 재원에 대한 지방정부의 책무성을 부여하기 위해서 지방세 비율을 높이는 것은 불가피함. 단, 이러한 정책 추진은 앞서 영국의 사례에서 보듯이 점진적으로 추진할 필요가 있으며, 이전 세원별로 로드맵을 수립하여 추진할 필요가 있음
- 지방세 구조 개선이 자칫 지방 간 소득과 소비의 격차가 세입 격차로 이어져 자칫 자치단체 간의 재정력 격차를 확대시킬 수 있으므로 재정력 격차 확대를 막기 위해서는 재정조정제도의 정교화가 동시에 추진되어야 함
- 지방재정 세출의 자치단체 권한을 최대한 존중하되 긴급 구호, 재난 대응 등 필

수적인 지출을 우선적으로 실시하도록 유도할 필요가 있음

- OECD 평균에 크게 하회하고 있는 병원서비스 투자(0.04배)를 크게 확대할 필요가 있음. 이를 위해 2015년 메르스 사태 이후 검토되었으나 무산된 중앙-권역별 감염병 전문병원 설치, 감염병 대비 물자 비축(마스크 등) 등 사회재난에 대비한 인프라 구축을 적극적으로 실시할 필요가 있음
- 재난대비, 복지, 생활환경 등 국민의 최소한의 생활수준에 부합하는 국가최소기준을 설정하고 이에 부합하는 투자를 지자체가 우선적으로 실시하도록 유도할 필요가 있음
- 지자체의 예산 배분 과정에 개입하기는 어려우나 중앙정부가 국민이 누려야 할 최소한의 기준을 지자체에 제시하고 이를 통해 투자 우선순위를 유도할 필요가 있음. 이를 통해 지자체의 불요불급한 재정사업을 일정부분 구조조정하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대됨
- 인명피해를 야기하는 재난 재해 등에 대한 정비와 대비, 상시점검 등의 시스템을 정비하도록 유도하고 안전성을 보장하는 데 투자를 유도할 필요가 있음. 또한 대형·복합재난 대응역량 제고를 위해 현장인력 충원, 장비 확충 등을 차질없이 지원하도록 할 필요가 있음

I

지방재정 부문 재정투자 평가

제1절 재정 투자 현황

1. 총지출 대비 지방재정 부문의 구성

정부의 총지출 대비 지방행정·재정지원 부문의 예산의 비중은 해마다 꾸준히 증가하였다. 2019년 국회 확정 예산액을 기준으로 지방행정·재정부문 예산은 약 53조 3천억원에 이르며 전체 총지출에서 차지하는 비중은 11.35%이다. 이는 2010년과 대비하여 볼 때 약 2배 가량 증가된 규모이며 비중도 9.56%에서 약 1.79%p 정도 증가된 수치이다.

[그림 13-1] 정부 총지출과 지방행정·재정지원 부문 재정 추이

(단위: 조원, %)



특히 2017년부터 문재인 정부 이후에 이르기까지 연평균 8.5 ~ 14%의 가파른 증가 추이를 보이고 있다. 이는 보통교부세를 비롯한 각종 특별교부세들이 높은 증가 추세에 있기 때문으로 파악된다.

2. 지방재정 분야 재정의 소관 부처별 구성

〈표 13-1〉 지방행정·재정지원 부문 재정의 소관 부처별 구성

(단위: 억원, %)

	'15	'16	'17	'18	'19
지방행정·재정지원 부문	371,592	382,623	415,389	467,363	532,630
(증가율)	(1.9)	(2.9)	(8.5)	(12.5)	(14.0)
기획재정부 재정	16,655	16,160	3,001	3,040	3,248
(구성비)	(4.5)	(4.3)	(0.7)	(0.7)	(0.7)
(증가율)	(985.5)	(-3)	(-81.5)	(1.3)	(6.8)
행정안전부 재정 ¹⁾	354,937	366,463	412,388	464,323	529,382
(구성비)	(95.5)	(95.7)	(99.3)	(99.3)	(99.3)
(증가율)	(-2.3)	(3.2)	(12.5)	(12.6)	(14.0)

주: 1) 행정안전부 재정은 2015년에 안전행정부, 2016년, 2017년에 행정자치부와 국민안전처 소관을 포함함

지방행정·재정지원 부문 재정의 주요 소관 부처는 단연 행정안전부이다. 2019년 예산을 기준으로 지방행정·재정지원 부문의 99.3%가 행정안전부 소관이다. 그외 일부 지방채 인수(융자)를 위한 공공자금 관리 프로그램, 지방자치단체 지원 및 제주도 개발사업을 위한 복권기금 운영 프로그램 등 약 0.7%가 기획재정부 소관으로 편제되어 있다. 한편 지방채 인수를 위한 공공자금 관리 프로그램은 2014년도에는 전혀 편성되지 않았다가 2015회계연도에 편성된 바 있으며 다시 2017년도에 대폭 감액된 수준에서 현재에 이르고 있다.

해당 부문의 재정은 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 2017년부터 전년 대비 증가율이 약 12~14%에 이르는 등 증가율이 높고, 전체 정부 총지출에서 차지하는 비중도 지속적으로 증가하고 있다.

제2절 그간의 투자성과 및 한계

1. 그간의 재정투자의 성과

지방행정·재정지원 부문(이하 지방재정 부문)의 가장 주요한 프로그램은 단연 지방교부세(단위사업은 보통교부세, 부동산교부세, 재난특별교부세, 지역현안특별교부세, 소방안전교부세 등으로 구성됨)로 해당 부문 지출의 대부분을 차지한다. 그 가운데에서도 보통교부세가 지방행정·재정지원 부문 지출의 약 88.6%(2019년 예산 기준)을 차지하여 다른 프로그

램 또는 사업은 사실상 미미한 수준이라고 볼 수 있다¹⁰⁰⁾.

우리나라의 대표적인 지방재정조정제도인 교부세에 대한 성과와 한계는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 교부세는 지역 간의 다양한 불균형으로 발생한 재정격차를 해소하는 데 가장 중요한 제도이다. 한 국가 내에서 지방자치제도를 운영하기 위해서는 지방자치단체들 간 재정격차의 조정과 재정보장이 필요하다. 주지하듯 지역의 사회경제적 사정에 따라 지자체 간 재정은 상당히 불균형하게 형성되고, 이러한 불균형을 ‘격차’가 아닌 ‘다양성’으로 해석한다면 이전재원을 통한 재정조정의 필요성은 더욱 크다고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 우리나라의 교부세 제도는 재정 불균형을 해소하는 데 매우 중요한 역할을 수행하고 있다.

둘째, 보통교부세를 통해 지방자치단체가 표준적인 기본 행정 기능을 유지할 수 있도록 재원을 보장하였다. 자체수입이 적은 지자체가 상대적으로 많은 규모의 보통교부세를 교부받아 여타 지자체와 비슷한 수준의 행정 서비스를 제공하게 함으로써 해당 지역의 주민들이 재정 격차에 따른 불이익을 받지 않도록 하는 역할을 수행하였다.

셋째, 보통교부세를 통해 지방재정 감독 기능을 수행하였다. 행정안전부는 매년 지방자치단체별로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 수입액을 초과하는 수요액인 ‘재정 부족액’을 보전한다. 이 과정에서 지방자치단체의 자구노력 등을 반영하여 지방자치단체의 과도한 재정의존과 도덕적 해이를 방지하기 위한 제도적 장치로서 역할을 하고 있다.

2. 재정투자의 한계

가. 재정분권 정책 추진에 따른 한계

이러한 성과에도 불구하고 여전히 다양한 한계가 존재하고 있다(이와 관련한 근거 자료는 다음 장에서 상세히 살펴보도록 한다).

첫째, 교부세와 관련한 효율성 저하와 책임성 부재 문제이다. 교부세는 지방의 재정력을 보정해주는 주요한 정책 도구이나 이에 대한 관리 감독 기능과 성과관리가 거의 전무하다. 지방교부세는 일반재원으로서 지출 용도가 지정돼 있지 않다. 이에 따라 지방교부세 의존도가 높은 지자체에서는 재정 운영의 효율성과 책임성이 약해지는 문제가 발생할 수 있다. 이를 관리하기 위해 행정안전부에서는 매년 지방교부세 감액심사제도를 운영해 교부세 배분에서 벌칙을 적용한다. 그런데 이에 대한 타당성 논란부터 실효성에 이르기까지 다양한 관점과 논쟁이 존재하는 것이 사실이다. 그렇지만 국가재정의 건전성이라는 거시적 관점

100) 지방행정·재정지원 부문에서 대부분을 차지하는 교부세는 의무지출의 성격을 가지고 있어, 특별한 성과 지표가 설정되어 있지 않다. 따라서 당연히 행정안전부의 성과계획서 등에 해당 성과에 대한 내용은 전무하다고 볼 수 있다.

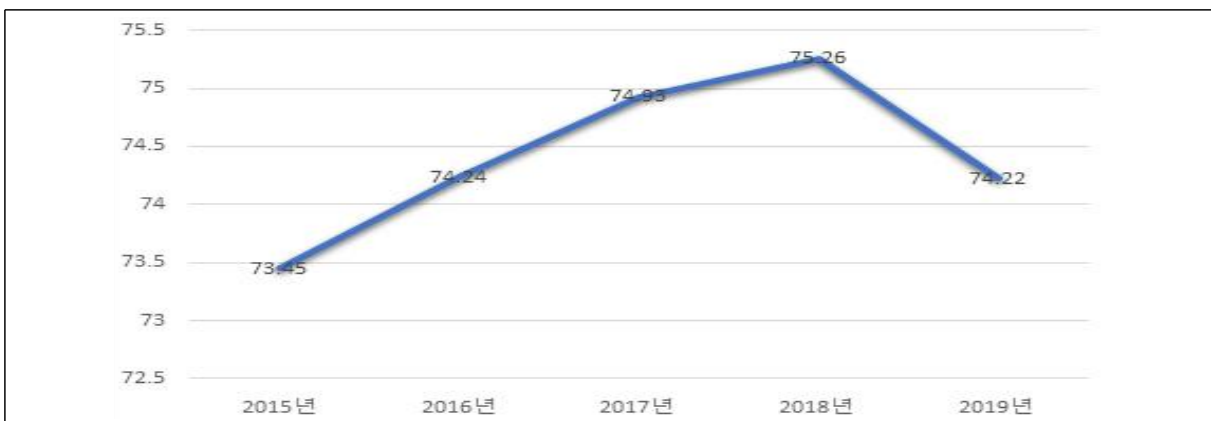
에서 교부세의 효율성 저하 문제는 교정이 필요한 것이 사실이다

둘째, 재원보장 수준에 대한 합의와 조정이 필요하다. 지방교부세의 기본 기능은 지자체의 표준 행정 수요에 대한 재원보장이다. 따라서 지자체의 표준 행정 수요의 유형과 보장 수준을 시대 상황 변화에 따라 적절히 조정하는 정책과제가 중요하다.

셋째, 교부세 배분의 합리성을 제고할 필요가 있다. 지자체별로 배분하는 보통교부세의 규모를 결정할 때 기준재정수요 부분에서 쟁점들이 많이 발생한다. 기준재정수입은 비교적 쟁점이 적지만, 기준재정수요에서 보정수요를 산정할 때 지자체들은 지역의 특수한 재정수요를 반영하기 위해 행정안전부에 적극적으로 의견을 제시한다. 이러한 상황에서 지자체들 간 정치경제적인 상호 작용이 발생하면 보통교부세 배분의 합리성이 약화될 수 있다.

넷째, 지방재정에 대한 교부세 등 이전재원의 규모가 최근 들어 다른 정부 분야 지출보다 증가폭이 높지만, 지방정부의 재정자주도는 거의 같은 수준에 머물러 있다는 점이다([그림 13-2] 참조). 재정자주도는 자치단체별 예산 대비 자체수입과 자주재원(지방교부세+조정교부금 등)의 비율을 의미하는데 중앙정부가 아무리 지방교부세와 교부금을 증가시켜서 내려 보내도 자치단체의 지출이 증가하면 재정자주도는 향상될 수가 없는 것이다. 지방정부의 예산규모가 정부의 총지출에 비례하여 증가하는 것은 자연스러운 현상이지만, 최근 들어 지방정부로의 교부세 증액 규모가 다른 정부 분야 지출 증가율을 압도하고 있음을 감안할 때 지방정부의 지출 증가율이 적절한 수준인지 점검할 필요가 있는 것이다.

[그림 13-2] 재정자주도 변화 추이



주: 재정자주도 = ((자체수입 + 자주재원) ÷ 자치단체 예산규모) × 100(%)

자료: 지방재정365

요컨대 지방정부의 자체수입과 교부세 등을 포함한 자주재원의 증가폭이 늘어나는 만큼 지방정부의 예산규모도 빠른 속도로 늘어난다는 점이다. 따라서 세입과 세출의 효율화에 대한 유인을 제공하지 못하는 이전재원의 증가가 재정 분권 노력을 약화시킬 공산이 상당한 것이다.

나. 보통교부세 증가에 따른 문제점 실증 분석

<표 13-2>에 따르면 지방재정에서 보통교부세가 차지하는 비중은 2016년의 11.9%에서 2018년에는 13.8%로 증가하였다. 이는 보통교부세가 2015년에 32조원 규모에서 2018년에 약 44조 9천억원으로 40%이상 급증하였기 때문인데, 연평균 10% 이상의 보통교부세 상승률은 다른 정부 분야 지출 증가율을 단연 압도하는 수준이다.

<표 13-2> 2015~2018 지방자치단체별 보통교부세 추이 및 예산 대비 비중 현황

(단위: 백만원, %)

단체	2018			2017			2016			2015		
	예산 (최종)	보통 교부세	비중	예산 (최종)	보통 교부세	비중	예산 (최종)	보통 교부세	비중	예산 (최종)	보통 교부세	비중
전국	324,504,098	44,915,085	0.138	304,472,394	40,603,955	0.133	290,742,033	34,853,892	0.120	270,408,475	32,096,712	0.119
서울	51,758,693	140,043	0.003	46,612,244	116,112	0.002	43,190,258	100,397	0.002	38,645,272	100,700	0.003
부산	17,902,692	1,024,103	0.057	16,999,653	896,983	0.053	16,559,489	872,013	0.053	15,562,727	868,750	0.056
대구	12,332,362	1,093,936	0.089	11,580,237	983,184	0.085	11,064,773	951,976	0.086	10,556,545	949,300	0.090
인천	15,139,737	861,253	0.057	14,663,599	831,870	0.057	13,650,928	677,430	0.050	13,350,661	670,157	0.050
광주	7,452,679	882,075	0.118	6,818,309	720,748	0.106	6,475,928	603,460	0.093	6,404,984	520,752	0.081
대전	7,124,227	945,317	0.133	6,622,916	715,457	0.108	6,529,442	606,048	0.093	6,185,953	489,882	0.079
울산	6,179,253	484,171	0.078	5,974,249	347,391	0.058	5,803,685	259,802	0.045	5,067,170	193,073	0.038
세종	1,656,084	49,379	0.030	1,434,466	79,165	0.055	1,456,566	135,476	0.093	1,237,163	174,871	0.141
경기	66,103,551	3,840,147	0.058	61,879,839	3,416,920	0.055	58,296,014	2,954,861	0.051	54,091,401	2,638,932	0.049
강원	15,665,255	5,078,262	0.324	15,293,337	4,710,878	0.308	15,320,269	3,878,676	0.253	13,245,638	3,450,956	0.261
충북	12,724,060	3,133,225	0.246	12,356,314	2,870,562	0.232	11,658,844	2,411,316	0.207	10,932,215	2,266,200	0.207
충남	17,801,406	3,976,452	0.223	16,689,627	3,541,194	0.212	16,791,021	3,044,683	0.181	15,377,570	2,798,169	0.182
전북	16,429,011	4,509,847	0.275	15,542,171	4,125,208	0.265	14,830,089	3,411,739	0.230	14,383,501	3,078,644	0.214
전남	21,309,116	6,101,139	0.286	19,913,582	5,610,636	0.282	18,734,713	4,821,821	0.257	17,665,212	4,435,070	0.251
경북	25,663,987	6,790,948	0.265	24,303,699	6,192,451	0.255	23,494,703	5,433,325	0.231	22,260,765	5,097,367	0.229
경남	23,918,582	4,648,535	0.194	22,652,123	4,216,376	0.186	22,170,825	3,641,188	0.164	21,182,433	3,398,337	0.160
제주	5,343,404	1,356,253	0.254	5,136,028	1,228,821	0.239	4,714,485	1,049,680	0.223	4,259,268	965,553	0.227

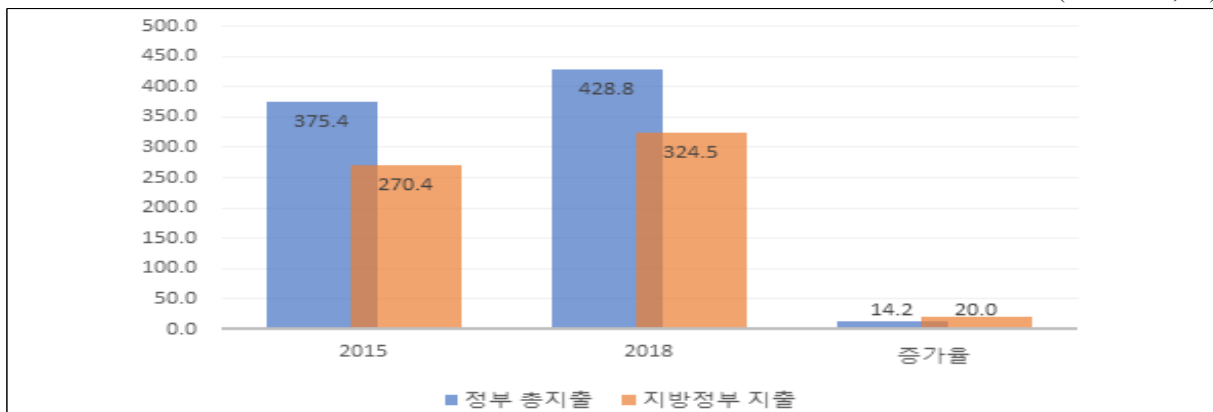
주: 단체들은 광역자치단체 본청 외에 기초자치단체를 합산한 자료를 의미함
 자료: 지방재정365의 통계를 연구자가 재가공함

그런데, 지방자치단체 예산에서 보통교부세가 차지하는 비중이 비약적으로 늘어나고 있다는 것은 지방재정 분권 측면에서 바람직하지 않을 수 있다. 대표적인 이전재원인 보통교부세 등이 지방자치단체 재정에서 차지하는 비중이 높아지는 것은 지방정부의 재정 수입확

대 노력을 저해하고, 지출의 효율화 유인을 낮출 수 있다는 지적이 있기 때문이다. 뿐만 아니라 지방자치단체 입장에서는 중앙정부에서 재원지원이 증가함에 따라 지출의 증가폭을 크게 가져가는 순환이 일어날 수 있다. 단적으로 2015년에 지방자치단체의 예산 합계는 270조 4천억원인데, 2018년에는 324조 5천억원으로 증가하였으며, 해당 기간 동안 20% 이상 증가하였다. 이 시기 정부의 총지출 규모가 2015년 375조 4천억원에서 2018년 428조 8천억원으로 14% 정도 증가한 것을 비추어볼 때 지방정부의 지출 폭은 상당히 크고 빠른 속도로 늘어나고 있는 것은 분명하다([그림 13-3] 참조).

[그림 13-3] 정부 총지출 및 지방정부 지출 비교

(단위: 조원, %)

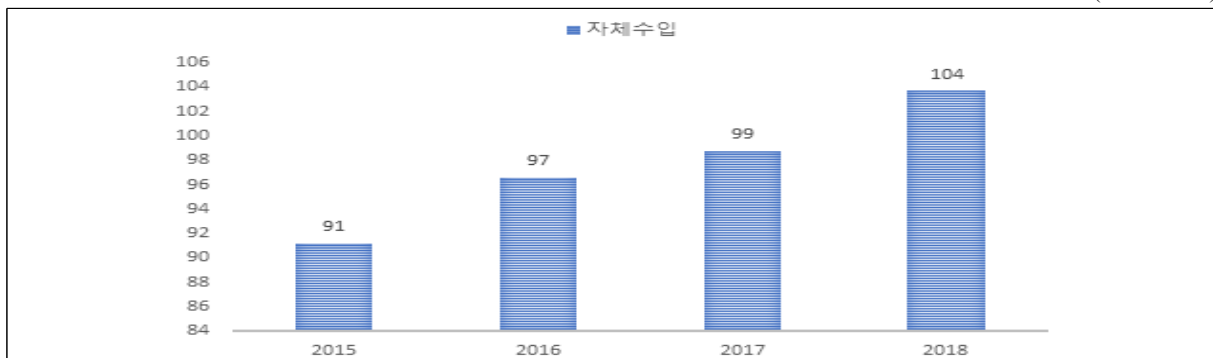


자료: 열린재정 및 지방재정 365의 통계를 연구자가 재가공함

그런데, 이 시기 지방자치단체들의 자체수입 증가분을 살펴보면 2015년에 전국 자치단체 자체수입의 91조 2천억원이며 2018년에는 103조 7천억원 수준으로 증가하였다. 해당 기간 동안 13.7% 증가하였는데, 이는 부동산 거래세 등에 기반하는 지방세수가 늘었기 때문이다. 또한 그룹에도 불구하고 이 기간 보통교부세 증가율 40.3%에 크게 미치지 못한다([그림 13-4] 참조).

[그림 13-4] 지방자치단체 자체수입 추이

(단위: 조원)



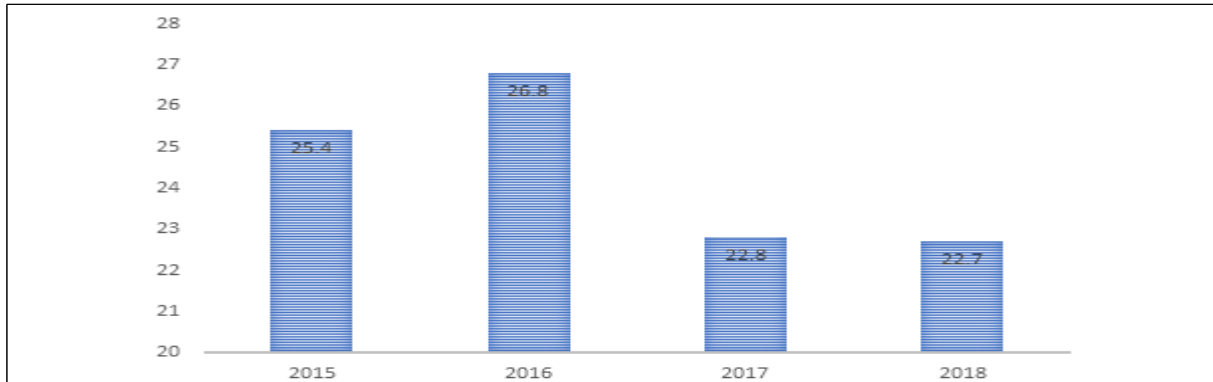
주: 자체수입 = 지방세 수입+경상적 세외수입+임시적 세외수입

자료: 지방재정 365의 통계를 연구자가 재가공함

그런데, 자체수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 크고 이 시기 부동산시세 상승 등을 감안할 때, 지방자치단체의 자체 수입 증대 노력을 순수하게 평가하기 위해서는 지방세를 제외하고 살펴볼 필요가 있다.

[그림 13-5] 지방자치단체 지방세를 제외한 자체수입 추이

(단위: 조원)



자료: 지방재정365에서 저자가 재구성

[그림 13-5]는 2015년부터 2018년까지 전국 지방자치단체들의 지방세를 제외한 세외수입의 연도별 합계 금액이다. 다소 놀라운 것은 2015년에 25조 4천억원에 이르던 세외수입이 2018년에는 오히려 22조 7천억원으로 약 10.7%나 감소한 것이다. 중앙정부로부터 이전재원이 급증하였던 시기에 자체 세외수입이 감소한 것은 상당한 대조를 이루는 현상이라고 볼 수 있다. 즉, 중앙정부로부터 교부세 등이 급속히 증가함과 동시에 자체수입 증대 노력이 저조하였다는 것은 부인할 수 없는 사실로 보이며, 재정분권을 통한 지방분권을 추진하는 과정에서 매우 부정적 요소이다.

다. 종합

이상에서 2015년부터 2018년까지 보통교부세, 자체수입, 세외수입, 정부 총지출, 지방자치단체 지출의 증가율을 비교 분석하였다([그림 13-6] 참조).

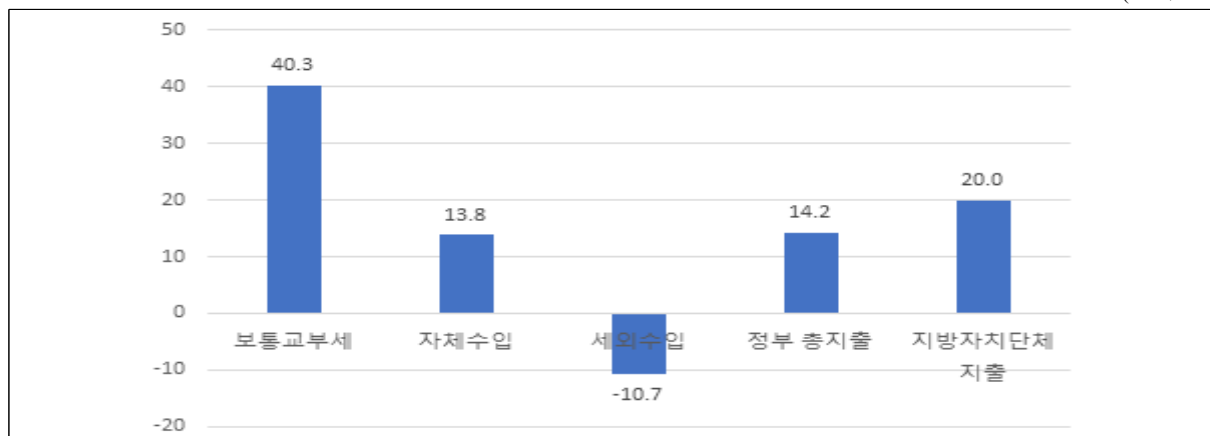
종합해 보면 첫째, 보통교부세는 2015년 이후 2018년까지 해당 기간 동안 약 40.3% 증가하였다. 이는 다른 분야 정부지출을 압도하는 수준으로, 정부의 지방분권 정책이 예산 배분으로 분명하게 나타난 현상이라고 할 수 있다.

둘째, 이 시기 지방자치단체의 지방세를 포함한 자체수입 증가율은 13.8% 증가를 보이고 있는데, 이는 부동산 거래세, 재산세 등의 효과로 인해서 증가한 것으로 보인다. 그런데 매우 주목할 만한 것은 이 시기에 지방세를 제외한 세외수입이 비교적 큰 폭으로 감소(-10.7%)하였다는 것이다. 세외수입이 감소하였다는 것은 지방자치단체가 자체수입 증대 노력이 부족하였다는 의미로 해석할 수 있는데, 이 시기 중앙정부로부터 지방정부로의 이전

재원이 큰 폭으로 증가하였다는 것은 상당한 시사점을 준다고 할 수 있다.

[그림 13-6] 보통교부세, 자체수입, 세외수입, 정부총지출, 지방자치단체 지출 증가율 비교

(단위: %)



주: 분석기간은 2015년부터 2018년임

자료: 열린재정 및 지방재정 365의 통계를 연구자가 재가공함

셋째, 2015년부터 2018년 사이 정부의 총지출은 14.2% 증가하였는데, 이 시기 지방자치단체들의 지출 합계는 20.0%로 정부 총지출의 증가율을 크게 상회하고 있다. 지방자치단체들의 지출 증가폭이 크다는 것은 증가하는 이전재원만큼 지자체들이 지출을 늘리고 있다는 의미라고 볼 수 있다. 따라서 이전재원이 지속적으로 증가할 것이라는 믿음을 지자체가 가지고 있는 한 지방자치단체들의 지출은 그에 상응하는 만큼 지속적으로 늘어날 가능성이 높고, 자체 수입을 증대시키려는 동기 부여는 약화될 수밖에 없다.

제3절 지방재정 부문 정책환경 변화와 쟁점

1. 여건변화 및 전망

국제적으로 재정분권 추세가 지속적으로 이어지고 있는 가운데 우리나라 역시 세입 및 세출의 지방자치단체 비중 및 권한이 증가추세로 이어질 것으로 예상된다. OECD 회원국 및 대부분 국가들의 1인당 GDP 수준과 지방정부 지출 규모를 살펴보면 소득수준이 증가함에 따라 지방정부 지출 규모가 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다(Zapata, 2017). 따라서 국가 수준과 규모가 발전할수록 지방정부의 지출 규모는 늘어남과 동시에 재정분권이 진전될 가능성은 매우 높다고 하겠다.

그렇지만 전체적인 분권화 방향 결과 지방정부의 세출규모가 증가하는 것은 사실이나,

구체적으로 중앙 지방간 재정, 중앙 지방간 거버넌스 구축 틀 등은 세입, 세출, 지방재정조정제도, 중앙 지방간 사무구분, 분야별 지출 우선순위 등은 해당 국가마다 매우 다르므로 일반화된 추세를 설명하기는 어렵다.

단, 최근 우리나라가 중앙정부로부터 지방정부로 이전하는 재원이 급속히 증가하고 있는 데 비해 의도했던 지방분권의 효과가 나타나고 있는지는 다양한 각도로 점검해볼 필요가 있다. 이전재원이 증가하여 지방분권의 효과가 나타나기보다 지방정부의 중앙정부 바라보기 현상이 더욱 가속화되는 것은 아닌지, 자체 수입을 늘여서 재정의 자립도와 자주도를 높이는 노력을 등한시 하는 것은 아닌지 평가해 볼 필요가 있다. 영국의 NNDR¹⁰¹⁾ 이전 사례(부록의 영국 사례 참조)에서 보듯 궁극적으로 지방분권을 위해서는 지방의 재원을 확대해주고, 자체수입을 통해 효율화의 유인을 끌어올리는 정책이 병행될 필요가 있다.

2. 해외 사례

정부 간 재정지원 제도는 각 국가마다 매우 다르고, 연방제 국가와 단방제 국가 간에도 큰 차이를 보이는 등 즉각적인 국제 비교 자료를 찾기 어렵다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 지방재정 제도에 시사점을 주는 몇몇 국가의 사례를 살펴보고자 한다.

정부 간 보조금은 이론적으로 해당 지역의 세입을 지원하여 지역 간 격차를 완화하고 필요한 지역 간 공공서비스 제공을 위한 자원조절장치에 해당한다(Boadway, 2007). 자체 세수 기반 확보 능력은 불균등하므로 자체 공공서비스 부담 능력 역시 지방정부마다 여건이 다르다. 이러한 지역 간 격차 완화를 위한 보조금은 ‘형평화보조금(equilization grants)’으로 OECD 국가 중 15개 국가 통계 기준 GDP 대비 약 2.3% 정도이며 전체 보조금 4.8% 중 절반 정도를 차지한다(OECD and the KIPF, 2016:97). 우리나라의 경우 지방교부세 규모는 GDP 대비 약 2.4%를 차지하고 있으며 지방교육재정교부금을 형평화보조금에 포함시킬 경우 약 4.8% 규모에 달한다.

다음에서는 OECD 국가들의 정부간 재정지원 현황과 함께 재정조정제도가 발달되어 있는 독일의 사례를 통해 시사점을 발굴하고자 한다.

가. OECD 국가들의 정부 간 재정지원

OECD 국가들의 지방정부 세입 중 이전재원 비중은 약 44% 정도로 재정의 상당부분을 상위정부로부터의 보조금에 의존한 재정지출임을 알 수 있다.

2000년 당시 OECD 국가들의 ‘정부 간 보조금(Intergovernmental transfers)’의 평균 규모는 GDP 대비 약 6%였고 2010년에도 7% 수준으로 크게 변화하지 않았다. 정부지출 규모면에

101) NNDR: national non-domestic rates.

서도 11%에서 12%의 비중으로 파악되고 있다.

보조금 구성 변화를 살펴보면, 광역 및 기초자치단체에 용도를 지정하지 않고 배분하는 ‘일반보조금(Non-earmarked grant)’ 비중이 42% 내외이고, 용도를 지정하는 ‘특정보조금(Earmarked grant)’이 약 57%이다. 2000년 대비 2010년 비중 변화를 살펴보면, 특정보조금이 다소나마 증가한 것으로 나타났다. 그 중에서도 ‘경상계정(current)’ 부분이 ‘자본계정(capital)’ 보다는 높은 비중을 차지하고 있으며 이는 대부분 복지지출 비중을 의미한다. 예를 들어, 노인, 영유아 등 대상이 지정되고 단가에 따라 급여형태로 지급되는 경상계정 보조금 증가, 특히 ‘의무지출(Mandatory)’이면서 매칭형태의 지급이 광역단위에서 약 9% 이상 증가한 것으로 나타나고 있다.

‘재량지출(discretionary)’인 경우에는 ‘비매칭(non-matching)’을 통한 경상지출이 약 7% 가까이 증가한 것으로 나타났다. 따라서 경상계정을 통한 특정보조금 지출의 증가폭 변화가 가장 두드러진 것을 알 수 있다. 반면, ‘자본계정’은 상당부분 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한정된 자원 내에서 경상계정 폭이 증가할 경우, 자본계정의 감소는 불가피한 것으로 파악된다.

나. 독일

1) 지방재정 현황

독일 정부의 조세수입의 비중은 약 95~97%를 차지하고 있으며, 연방정부와 지방정부(주정부 포함) 공히 조세수입을 주요 세원으로 하고 있다. 연방정부와 지방정부의 조세 수입 비중은 점진적으로 지방정부의 비중이 증가하는 추세를 보이고 있는데, 1980년대 약 47:49 정도이던 비율이 2000년대에는 연방정부가 약 42.6%, 지방정부는 약 53% 정도로 변화하였다.

독일의 지방세 제도의 특징 가운데 하나로 공동세 제도를 들 수 있는데, 공동세는 한 개 세목의 세수가 복수의 공법상 단체에 귀속되는 것에 해당하는 것으로, 독일의 경우 소득세(자본이득세 포함), 법인세, 부가가치세가 공동세에 해당하며, 공동세(소득세, 법인세, 부가세)는 연방에도 중요한 세원일 뿐만 아니라 주 그리고 게마인데에도 매우 중요한 세원이다. 또한 연방정부의 세금에 의한 수입 가운데 약 65%, 주의 조세수입 가운데 약 80%, 게마인데의 세 수입 가운데 약 40%가 공동세이다. 공동세 가운데 법인세는 연방과 주가 세수를 공동으로 사용하고, 소득세와 부가가치세는 연방, 주 그리고 게마인데가 세수를 공동으로 사용한다.

소득세, 법인세, 부가가치세의 세수를 연방, 주, 게마인데에 배분하는 비율은 부분적으로는 연방헌법 자체에서 직접 규정하는 부분도 있지만, 대부분은 연방법률에서 규정한다(안권욱, 2013; 김현아, 2017).

2) 지방재정조정제도

독일의 지방재정조정제도는 크게 1, 2차 기본적 재정조정단계와 3, 4차 부가적 재정조정 단계로 나뉘고 각 단계별로 수직적·수평적 재정조정단계로 구분할 수 있다.

- 1단계 기본적 수직적 재정조정단계: 단독세원과 공동세원의 각 자치계층별 배분
- 2단계 기본적 수평적 재정조정단계: 주정부별 실질적 세원 배분
 - 부가가치세를 통한 주정부 간의 재정조정: 공동세로 걷힌 부가가치 수입으로서 주정부 몫의 3/4는 각 주의 거주민 수에 따라 배분되며, 나머지 1/4는 재정력이 약한 주를 중심으로 재정조정재원으로 쓰임. 이와 같이 주정부 몫 부가가치세 1/4 재원을 활용해 주정부간의 재정조정을 하는 것을 ‘부가가치세를 통한 사전조정’이라고 함
- 3단계 부가적 수평적 재정조정단계: 주정부 간 재원조정
 - 역교부금 제도: 독일의 역교부금(negative grants)은 재정력이 상대적으로 강한 주가 재정력이 상대적으로 약한 주에 자금을 지원하게 하는 제도로서 제1차 수직적 재정조정과 제1차 수평적 재정조정 후에 발생하는 주정부 간의 재정력 격차를 완화하기 위하여 모든 주의 재정력을 기준으로 평균 이상인 주는 평균 이하인 주에 소위 재정조정기여금을 교부함
- 4단계 부가적 수직적 재원조정단계: 연방보충교부금과 주정부교부금
 - 연방보충교부금: 연방정부는 연방정부에 배정된 부가가치세 수입 중 2%를 재원으로 하여 보충교부금을 마련하고 이를 재원으로 하여 재정력이 취약한 주정부에 재정 지원을 하는 제2차적인 수직적 재정조정을 함. 보충교부금은 재정력이 취약한 주정부에 정상적으로 교부되는 보통보충교부금과 주정부의 특별한 재정수요를 지원해 주는 특별보충교부금으로 나누어짐
 - 주정부 일반교부금: 주정부가 하위 지방자치단체에 지원하는 일반재원으로 사용 목적을 제한하지 않는 경상교부금으로서, 배정기준에 따라 주요교부금과 기타교부금으로 나누어짐
 - 주정부 목적교부금: 특정사업을 위한 특정보조금 성격의 교부금으로서 사회복지, 교육, 보건, 사회간접시설 등의 투자사업을 위하여 모든 지자체에 교부되는 일괄투자교부금과 특정사업이나 특정지역에 투자수요를 위해 추가적으로 교부되는 추가투자교부금으로 구분됨

한편 독일 연방과 각 주정부는 2020년 이후 지방재정조정제도 개혁안에 합의하였는데 현재의 지방재정조정제도(Finanzausgleich system)를 개정하여, 2020년 이후 재정자립도가 떨어지는 연방주에 대해서 연방정부가 추가 지원함으로써 공여 연방주의 부담을 경감시키는

등 제도개혁안에 합의하였다. 이번 개혁으로 향후 주정부 간 직접적인 재정지원은 더 이상 이루어지지 않는 대신, 연방정부의 지원은 확대될 예정인바, 연방정부의 연간 주정부 재정 지원은 2020년 90억유로를 시작으로 2040년 140억유로까지 늘어날 전망이다(한국조세재정연구원, 2017)

다. 영국

1) 영국 지방재정 개혁 사례: Business rates(National Non-domestic rates)¹⁰²⁾ 권한 이양

영국 정부는 지나치게 중앙 정부에 권력이 집중되어 있어서 이를 해결하고자 세원이양과 함께 지방정부에 책임도 함께 이전하고자 하는 움직임을 보이고 있다.

대표적인 사례로 Business rates 단계별 권한 이양 과정을 살펴보면 2013년 이전에는 각 지역의 business rates(비거주분 재산세)는 지방자치단체의 의회(council)에서 징수하였으나, 국가의 세입을 구성하는 ‘국세’였다. 이는 보조금 형태로 다시 지방정부로 재배분되었는데, 2005년에 도입된 우리나라의 종합부동산세의 벤치마킹 사례이기도 하다. 그런데, 2013년 개편을 통해 2014년까지 전액 국가분이었던 Business rates 중 50%를 ‘지방정부’분으로 걷고, 나머지 50%를 중앙정부 목적에 맞게 배분하였고, 이는 지역 서비스 자금에 조달하는 주된 보조금으로 사용하였다. 2013년 개편을 통하여 해당 지역은 과거 100% 국가로 귀속되어 다시 배분받는 형태가 아니라, 50%만 귀속하고 나머지 50%는 그들 지역에서 발생하는 세입의 일정 부분으로 유지할 수 있게 되었다. 또한 2020년 이후 지방정부가 business rates를 100% 걷게 되고, 해당 보조금을 단계적으로 폐지하도록 할 계획이다. 이는 Business rates를 100% 지방에 이전하고 국가의존 보조금을 폐지함으로써 지방정부에 재정책임을 부여토록 한 것이다.

2) 스코틀랜드의 재정권한 확대 등 최근 정책 동향

최근의 영국 지방재정조정제도 개혁(NNDR의 지방세 이양, 스코틀랜드의 재정권한 확대)의 의의는 중앙에 지나치게 집중되어 있는 세원 및 권한을 지방에 이양하고, 이와 함께 지방정부의 역할을 확대하며 책임성을 부여하고자 하는 것에 있다.

영국 재무부는 스코틀랜드 정부에 소득세 등의 지방세원과 함께 사회보장 지출 권한을 이양하였는데, 영국 중앙정부로부터 이전재원으로 배분받던 사회보장기금에 대하여 스코틀랜드 정부가 권한을 가지게 되면서 사회보장 부문에서 자율성이 확대되었다. 그간 사회보장 보조금은 공식(Formula)에 의해서 배분되어 왔으나 이는 형식적인 균형만 추구하며 실질적인 요구를 수용하지 못하였다는 지적이 있어왔다. 이번 조치로 스코틀랜드 의회는 사

102) <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/dont-be-left-dark-what-lo-48e.pdf>

회보장에 대한 새로운 권한을 갖게 되면서 지방정부의 수혜자들에게 향상된 서비스를 제공할 수 있게 되었다고 볼 수 있으나 한편으로는 스코틀랜드 정부의 세입 및 복지지출에 대하여 미래의 경제적 위험에 대한 독립적인 책임 또한 증가하였다고 볼 수 있다.

이렇듯, 영국은 기존의 국세였던 세원들을 지방세로 단계적으로 이양하고, 교부세 및 보조금과 같은 기존의 이전재원 제도를 개편하여 그 규모를 감축하는 추세이다. 이러한 지방정부로의 재원의 이양은 지방정부 스스로 세금에 대한 통제를 하고, 지출에 대한 책임을 높이며 지출을 줄이고 세입을 늘리는 ‘선순환’을 창출할 것으로 기대하고 있다. 지방정부가 세입 및 세출을 통제하므로 공공서비스의 효율이 증가하여 불필요한 지출을 줄이고, 스스로 세입기반을 창출하는 등 지방재정건전화를 위한 노력을 통해 지역 발전을 활성화가 이루어지도록 기대하는 것이다.

II

향후 자원 배분 방향

1. 기본방향

지방재정 부문에서의 중점 투자 부분과 자원배분은 지방자치단체별로 처해 있는 상황과 특수성을 고려하여 이루어져야 한다. 단, 지방분권을 촉진하면서도 필수적인 안전 사업 등을 지자체들이 추진하도록 유도할 필요가 있다. 특히 더 나아가 중앙정부가 국민의 생활 각 영역에 있어서 국가최소기준(National Minimum)을 설정하고 지자체가 이에 대하여 우선적으로 투자하도록 유도할 필요가 있다. 이를 통해 지방자치단체의 불요불급한 재정지출을 제어하고 국민의 생활수준을 제고하는 데 투자하도록 유도할 수 있을 것이다. 다음은 재정지출의 효과성을 달성하기 위해 고려해 볼 수 있는 신규 정책 예시이다.

〈 신규 아젠다 검토 〉

[권역별 사회재난 대응 인프라 구축]

2015년 메르스 사태 이후 검토되었으나 무산된 중앙-권역별 감염병 전문병원 설치, 감염병 대비 물자 비축(마스크 등) 등 사회재난에 대비한 인프라 구축 실시. 이전재원의 일부를 의무적으로 감염병 대응 인프라 구축에 지출하여 감염병 발생 시 타 지역으로 이동하여 치료받거나 물자를 지원받는 현상을 해소할 필요가 있음. 지자체별로 최소한 감염병에 대한 1개 이상의 전문 병원 구축, 인구에 비례한 음압병실 구축 등 별도의 기준을 수립하여 이에 부합하도록 인프라를 구축하게 할 필요가 있음. 또한 감염병 등 사회재난에 대비한 비축 물자를 선정하고 적절한 수량을 비축하는 데 재원을 사용하게 함

2. 구조조정 및 투자 효율화 부문

문재인 정부는 보통교부세를 다른 정부 분야 지출 증가율보다 상회하는 수준으로 배분하여 지방분권을 지원하여 왔다. 또한 2019년부터 지방소비세율을 단계적으로 인상하고 지역상생발전기금 출연·배분을 통해 지역 간의 재정격차를 완화하고자 하였다. 그러나 이러

한 정책 추진에도 불구하고 아래와 같이 재정 분권과 관련한 정책 수립과 대책이 필요하다.

첫째, 재정분권 과정에서 지방교부세의 가파른 상승세가 자치단체 분권에 미치는 영향을 재점검할 필요가 있다. 앞에서 보았듯이 교부세와 같은 이전재원이 급증하던 시기에 자치단체들은 자체수입이 오히려 감소하고 있다. 교부세의 증가가 지방정부의 자구노력 동기부여를 감소시키고 있는 것이다. 따라서 이전재원과 지방세의 비중 균형에 대한 거시 정책과제를 도출하여 해결을 도모할 필요가 있다. 지방재정 확충과 관련해 자주재원주의와 일반재원주의의 논쟁이 있는데, 이론적으로는 지방자치의 자율과 책임 원칙을 위해 자주재원주의의 중요성이 부각된다. 그러나 잠재적인 지방세원이 열악한 재정 낙후지역에서는 지방세입에서 지방교부세에 대한 의존도가 절대적으로 높다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 지방교부세의 증가 속도와 비중이 매우 가파르게 높아지고 있다. 따라서 재정분권 혁신과정에서 지방교부세의 위치와 비중에 대한 장기적 정책 조정이 더욱 중요하다고 볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체의 자주재원 확대를 위해 국세와 지방세 비율 조정 작업을 지속적으로 진행할 필요가 있다. 지방교부세의 비중을 점진적으로 낮추고 재원에 대한 지방정부의 책무성을 부여하기 위해서 지방세 비율을 높이는 것은 불가피하다고 판단된다. 이러한 정책 추진은 앞서 영국의 사례에서 보듯이 점진적으로 추진할 필요가 있으며, 이전 세원별로 로드맵을 수립하여 추진할 필요가 있다. 또한, 우리나라 총조세 가운데 지방세 비중은 23.7%로 OECD 평균 20.2%를 3.7%포인트 상회하는 수준이며, 단방형국가 평균은 지방세 비율이 15.7%에 불과하다. 합리적인 수준에서 국세와 지방세의 조정은 필요하나 그 수준과 속도에 있어서 면밀한 검토가 필요하다고 판단된다.

셋째, 지방세 구조 개선을 위한 지방소득세 및 소비세 확대 주장에 대한 합리성 여부를 검토할 필요가 있다. 즉, 지방세가 재산과세, 특히 거래과세 중심(30.8%)으로 구성되어 있어서 부동산 경기의 영향이 크고, 지방세 수입의 안정성이 낮으므로 지방소득세와 지방소비세를 강화시킬 필요가 있다는 주장이 그것이다. 그러나 이러한 시도는 지방 간 소득과 소비의 격차가 세입 격차로 이어져 자칫 자치단체 간의 재정력 격차를 확대시킬 수 있다. 재정력 격차 확대를 막기 위해서는 재정조정제도의 정교화가 동시에 추진되어야 할 것이다.

넷째, 지방재정 관리 감독 기능의 필요성이다. 앞에서 나타났듯이 보통교부세가 급증하고, 지자체의 자체수입은 감소하며, 지자체의 지출은 정부의 총지출 증가율을 상회하고 있다. 지방교부세에 대한 지방재정의 의존도가 높아질 경우 지방자치단체에서 지방세와 세외수입 확충을 위한 적극적인 노력을 기울이지 않는 재원의존성과 도덕적 해이 문제가 발생한다. 이러한 지자체의 의존성과 도덕적 해이를 어떻게 해결할 것인가의 문제는 재정분권 정책 추진과정에서 매우 중요한 정책 과제이다. 아울러 일반 이전재원으로 조성된 지출의 배분이 지방자치단체의 고유권한이기는 하나 불요불급한 사업의 편성을 제한하고 긴급 재난 구호 등 필수적인 항목에 우선적으로 편성되도록 제도적으로 유도할 필요가 있다.

