



2009년 추가경정 예산 제대로 성공하려면?

U자 성장을 시대, 바람직한 편성방향
성공적인 위기대응을 위한 제언

Hansun
Foundation
Freedom & Happiness

한반도선진화재단 경제위기대응패널
2009.04.27

개요

1. 재정적자의 위험신호에 유념해야 한다
2. 추경예산의 바람직한 편성원칙
3. 공공근로는 목표실적을 줄이고 사후관리를 철저히
4. 청년인턴제를 공공근로처럼 운영해서는 안된다
5. 저소득층 지원 예산, 기타 유념 사항

1. 재정적자의 위험신호에 유념해야 한다.

□ 글로벌 경제위기의 대응 위해 마련된 28.9조원 추경예산이 국회 심의 중.

⇒ 재정적자는 GDP대비 5.4%로 늘어나게 됨.

⇒ 위험수준 기준으로 알려진 5%를 상회하는 수준임. 국제 투자자들은 재정 적자가 GDP의 5%를 초과할 경우 그 국가의 재정 상태에 대해 주목

□ 저성장 추세가 계속되어 세입이 줄어들고, 고령화 등으로 필요 세출은 늘어날 전망.

⇒ 자칫 장기적으로 재정적자가 더 확대될 가능성도 있음

□ 재정적자가 위험수준 이상이 되면 국가신인도가 떨어지고 이로 인한 외환 위기의 가능성

⇒ 일본, 미국, 중국 등 다른 국가들도 재정지출을 늘리고 있고, 특히 일본의 경우 우리나라 보다 재정적자 규모가 더 크지만, 이들 국가들은 외환보유 및 수급에서 문제가 없음

⇒ 일본, 중국은 엄청난 규모의 경상수지 흑자 국가. 미국은 기축 통화국.

⇒ 유럽 국가들은 달러화에 대한 접근이 무제한적으로 허용되어 있음.

⇒ 중국은 세계 제 1의 외환보유고를 보유

★ ‘좋은 프로그램’을 선별하여 추경예산을 아낄 필요

⇒ 경제위기로 가장 고통 받고 있는 부분을 구제해주거나 또는 글로벌위기 이후 우리경제의 성장 잠재력을 확충해 주는 프로그램

★ 추경예산 사업에 대한 사후관리, 사후평가 등이 뒤따라야 함

⇒ 예산지출의 효과를 분석

□ 2009년~ 2013년 거시경제전망 결과에 따르면 올해 우리경제의 전년 동기대비 성장률은 U 자형 궤적을 그리면서 연말에 이르러 0%에 가까운 수치를 기록. 내년에는 올해 침체에 대한 기저효과로 1분기부터 성장률이 크게 반등할 것으로 전망

□ 우려스런 점은 글로벌 금융위기 지나간 뒤인 2011년 이후 우리경제 성장률은 한차례 뚝 떨어지는 모습을 보일 것이라는 점

⇒ 그림과 같이 외환위기이후에도 우리경제 성장잠재력은 한 단계 뚝 떨어져, 한국경제 특유의 역동성이 돌연 사라졌고, 그 결과 지난 정부임기 중에는 심지어 일본성장률보다 우리경제 성장률이 낮았던 시기가 있었음.

⇒ 우리경제는 2012년에 2~3% 내지 1~2%의 극히 낮은 성장을 밖에는 기록하지 못할 가능성도 있음.

<그림1> 실질GDP 성장률 실적치와 전망치



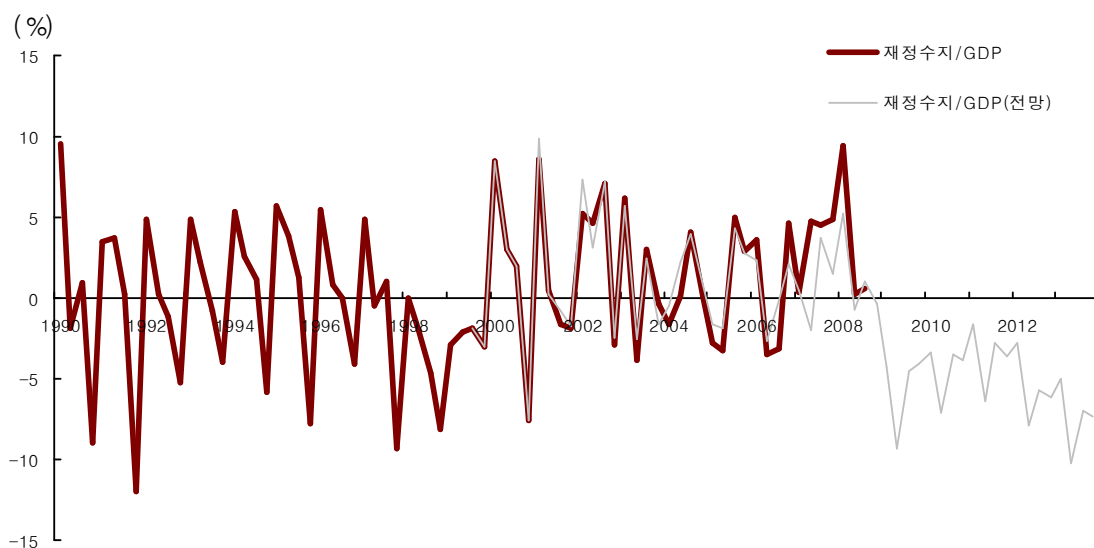
□ 저성장 전망의 대외적 이유

- ⇒ 글로벌 금융위기 이후 미국 비롯한 세계경제 성장률이 버블 경제기인 2002년에서 2007년까지의 성장률에 못 미치는 한편, 미국의 경상수지 적자도 과거보다 상당폭 축소될 수밖에 없기 때문
- ⇒ 우리 교역 상대국 성장률 둔화는 우리 수출전망을 어둡게 하는 요인임.
- ⇒ 이에 따라 각국의 대미무역흑자가 축소되는 과정에서 각국의 역내 교역 또한 둔화되는 효과가 있을 것임.
- ⇒ 결국 글로벌 금융위기 이후 우리나라의 수출은 상당히 둔화될 것이며 이는 우리경제의 성장률을 둔화시키는 요인이 됨.

□ 저성장 전망의 대내적 이유

- ⇒ 우리경제의 이중구조 문제가 글로벌 위기 이후에도 계속될 것임 예) 수출이 내수로 이어지지 못하고, 기업 수익이 가계 수익으로 연결되지 못하며 대기업과 중소기업 간 격차 존재
- ⇒ 수출과 내수의 괴리를 초래했던 원인 중 하나가 가계부채 문제였음.가계부채가 너무 많아 정상적 소비 어려웠기 때문. **가계부채 문제는 지금 이 순간에도 점점 더 악화되고 있는 상황**
- ⇒ 이러한 문제가 1-2년 내에 해결되지 못하는 한 글로벌 금융위기 후 우리경제는 금융위기 이전보다도 더 활력을 잃을 수밖에 없다고 판단.

<그림 2> 경상 GDP 대비 통합재정수지차 실적 및 전망



2. 추경예산의 바람직한 편성원칙

1) 재정지출확대 원칙을 세워야 한다.

- ⇒ 제도로 고착되는 지출차단 즉, 한시성 강조
- ⇒ 무조건 늘이는 것이 아니라 국민경제에 도움이 가장 큰 부분의 지출을 늘리는 선택과 집중이 중요함. 즉, 투자를 유인하고 소비를 진작하는 감세와 지출확대가 내수 진작을 위한 최선의 대책이기 때문임

2) 재정지출확대로 작은 정부를 포기하는 것으로 비춰져서는 안 된다.

- ⇒ 낭비요인이 심하고 생산성이 낮은 공공부문을 바로잡고 축소하는 노력이 지속되어야 하고 그 강도 또한 약해져서는 안 됨

3) 지출 실효성을 제고해야 한다.

- ⇒ 복지-일자리-중소기업-농업 예산은 지출을 늘리는 것보다는 주어진 예산으로 어떻게 얼마나 제대로 제때에 대상자에게 전달하는 것이 중요
- ⇒ 예산규모보다 복지프로그램 하나하나의 비용효과성(cost-effectiveness)과 목표효율성(target efficiency)을 높이는 것이 급선무. 즉, 복지전달체계의 개혁이 우선되어야 하며, 바우처제도, BTL, 융자사업 등 예산지출방법의 실효성점검

4) 부실부분에 재정자금이나 보증이 제공될 경우 반드시 철저한 사후관리 근거마련이 선행되어야 한다.

- ⇒ 더 이상 재정자금 투입이 없을 것이라는 확신을 갖고 철저한 감독체계와 사후관리체계를 마련해야 함
- ⇒ 이번 추경을 계기로 중기재정계획을 새롭게 짜야 함. 향후 5년간 경제사회 여건변화를 예측하여 예산투입 부문별 우선순위를 새롭게 설정
- 이러한 중기재정계획에는 재정건전성 회복에 대한 계획도 포함

5) 신속하고 확실한 구조조정이 이루어져야 한다.

- ⇒ 확실한 구조조정 원칙 세우고 신속·과감하게 일관성 있는 구조조정 추진
- 외환위기 당시 : 기업과 금융기관을 대상으로 IMF에 의한 강제적인 구조조정이 신속하고 과감하게 단행
- 현 글로벌 경제위기상황에서는 은행 통해 기업의 점진적 구조조정 필요
- 그러나 은행은 BIS비율 등 경영지표 악화를 우려해서 워크아웃이나 퇴출

등급을 부여하는데 소극적

- 그래서 퇴출되어야 할 기업들은 살아남고 살아야 할 기업들 퇴출되는 모순

① “한시성을 견지”하여 추경 사업들이 위기후에도 제도화돼 중장기 재정 부담으로 연결되지 않도록 할 필요

☞ 추경사업들이 장기적 제도로 고착될 가능성을 차단

② “선택과 집중의 원칙”을 통해 규모의 지나친 확대를 방지하고, 성과의 극대화를 추구 ☞ 복지관련 예산을 최하위 소득계층에 집중해 서민생활안정과 내수활성화의 두 목적을 달성

③ “전달체계를 개선”하여 재정지원의 누수를 방지하여 복지지출의 실효성 제고 ☞ 전달체계의 확립을 전제로 추경예산을 배정하거나 전달체계 확립과 실천전략 마련을 지도

④ “사후관리 체계”를 마련하여 예산집행의 낭비요소를 방지하고 정책목표 달성여부를 평가하여 재정의 규율을 확립 ☞ 국회내에 “사후평가 및 관리위원회”를 구성하여 추경 및 예산사업의 평가와 전달체계관리

⑤ 이번 추경을 계기로 “중기재정계획을 새롭게 짜야” 함.

☞ 국회에서 추경이나 예산을 심의할 때 반드시 중기재정계획을 근거로 심의하도록 해야 하고 추경이나 예산에 근거해서 중기재정계획 수정

☞ 향후 5년간 경제사회 여건변화를 예측하여 예산투입 부문별 우선순위를 새롭게 설정하며 재정건전성 회복에 대한 계획도 포함

⑥ “신속하고 확실한 구조조정이 병행”되어야 함.

☞ 기업과 금융기관에 대한 확실한 구조조정의 원칙을 세우고 신속·과감하게 일관성 있는 구조조정을 추진함으로써 재정자금(공적자금) 투입을 사전에 최소화

⑦ 위기 이후 “성장 잠재력 제고”를 위한 예산 항목도 포함시킬 필요

3. 공공근로는 목표실적을 줄이고 후관리를 철저히

□ 2.7조가 투입되는 직접적 일자리 창출(약 55만명) 중 대부분(2조투입, 40만명) 공공근로(희망 프로젝트)임.

⇒ 55.2만명 가운데 중소기업 청년인턴(1.2만명 추가), 사회서비스 일자리(3.2만명 추가), 학습보조 인턴교사(2.5만명), 대졸미취업자 조교채용(7천명), 전파자원 조사 지방대 졸업자 일자리(7.5천명), 공공기관(지자체) 인턴(4천명), 자활근로(1만명 추가) 등이 포함.

⇒ 이 밖에 청년 대졸 미취업자를 위한 중소기업 인턴확대 및 학습보조 인턴, 조교채용 등으로 3천억원을 투입하고, 사회적 일자리 확대 위해 추가로 3천억 투입하는 게 거의 전부(총 0.6조)임.

□ 공공근로 실적보다 사후관리가 중요한 이유

① 일자리창출은 주로 6개월 동안의 한시적 지원사업으로 계획돼 있으나 6개월 이후 경기가 회복되지 못할 경우 어떻게 할 것인가 대한 대책이 없음.

★ 목표실적 줄이더라도 기간을 연장하는 옵션도 생각해 보아야 함

★ 고용상황이 하반기에 더 악화될 가능성이 있으므로 집행시기의 유연한 조정도 고려해 볼 필요

② “사각지대” 있는 근로능력자로 대상 한정해 정의하나, “사각지대”에 누가 있는지 알기 어려움. 자칫 ‘찾아가는 복지’가 아니라 ‘찾아 먹어야 하는 복지’가 될 가능성

☞ ‘지역자활센터’의 사회복지사들이 파악하는 ‘최저생계비 120% 이하 가구’에 대해서는 이미 ‘자활근로’라는 명목의 공공근로가 실시되고 있음.

☞ 실적으로 인해 120% 이하로 떨어지는 사람’이 희망근로 주대상이나 이들에 대한 자료가 현재 (지자체 입장에서) 파악되고 있는지 의문.

☞ 지자체를 방문하는 희망자에게 공공근로를 제공하는 현재 방식은 ‘찾아가는 복지’가 아니라 ‘찾아 먹어야 하는 복지’가 될 가능성이 높으며 진짜 도움이 필요한 계층이 배제될 가능성도 있음.

☞ 저소득층 D/B 등 인프라 구축에 관한 예산이 포함되었는지 점검할 필요

③ 기존에 민간에서 일하던 사람이 공공근로로 넘어 올 가능성

☞ 월83만원 임금은 최저임금 수준에 맞추어 결정되었다고 하나, 최저임금 (공공근로 임금과 동일 수준) 수혜인원이 200만여명인 현실을 볼 때, 민간 부문 많은 근로자들이 상대적으로 노동강도 약한 공공근로로 넘어 올 가능성이 매우 큼

☞ 실시시기 농번기와 겹칠 경우 일시적으로 농촌서 극심한 인력난 가능성

④ 실적에 연연할 경우 ‘부정수급’의 가능성

☞ 대상자 정확하게 알 수 없는 상황에서 할당실적을 맞추기 위해 부정수급 눈감아 줄 가능성이 우려되므로 지나치게 실적 위주로 관리는 말아야 함.

※ ①, ③, ④ 는 98년 공공근로에서도 동일하게 나타났던 현상

□ 공공근로 관련 예산안 체크 리스트

★ 노동부 취업패키지 지원사업 (사각지대 근로자 대상의 직업소개 및 직업 훈련 서비스제공) 대상자에게 생계수당(예: 월50만원) 지급을 검토

☞ 그럴지 않을 경우 희망근로로 모두 다 가버려 취업패키지 지원 사업은 고사될 가능성

★ 임금의 1/2을 재래시장 쿠폰으로 지급하는 방안은 철회하라.

☞ 현금으로의 할인, ‘공공근로 참가자’라는 낙인효과의 부작용이 있으며 이 제도가 시행될 경우 통화불 지급을 규정하고 있는 근로기준법 제43조에 위배되지 않는지에 대해 법적 검토도 필요.

★ 지자체별로 공공근로 사업 리스트를 점검하라.

☞ 바람직한 공공근로는 “지역에서 그동안 필요했으나 예산이 없어 하지 못했던 사업”들을 이 기회에 추진하는 것

☞ 그러나, 현재는 행안부가 지자체별 인구 대비로 돈 나누어 줄 가능성

※ 추경예산 돈을 지역별로 배분하는 게 문제 아니고, 사후관리가 중요함.

□ 1998년 공공근로와 이번 추경 희망근로 비교

⇒ 이번 추경은 지원대상을 사각지대 취약계층으로 한정(최저생계비 120% 이하), 임금의 1/2을 상품권으로 지급(재래시장 활성화도 도모), 단순 취로 사업 탈피(부대비 20% 인정)하려 하고 있다는 것으로 정리(<표 1> 참조).

<표 1> 공공근로 사업과 희망근로 프로젝트의 비교

	공공근로('98년 IMF 위기시)	희망근로프로젝트
목 적	IMF 위기에 따른 실업자에게 일자리 제공	취약계층에게 일을 통한 생계 지원과 전통시장 등 지역경제 활성화
자격요건	IMF 이후 실직자로서 구직 등록자	취약계층 (기초생보자 및 실업 급여 수급자 제외) * (소득) 최저생계비(4인기준 133만원) 120%이하 (재산) 135백만원(대도시) 이하
지원대상	350천명	400천명
지원수준	월 50~60만원(평균 55만원)	월 83만원 수준
지원방식	현 금	현금 50%, 쿠폰 50% 원칙
지원비율	국비 65%, 지방비 35%	서울 40~60% 국고지원 지방 70~90% 국고지원 (평균 78%)
예산 (국고/지방비)	10,416억원 (8,006/2,410)	25,605억원 (19,950/5,655)
내역	인건비 90%, 부대비 10%	인건비 80%, 부대비 20%
사업	단순 취로사업 (주변 청소 등)	편익이 항구적으로 지속될 수 있는 사업 (동네등산로 정비 등)

자료: 기획재정부

□ 무자격자 참여(선별의 문제), 비생산적 사업시행, 공공근로 높은 단가로 인한 중소기업 인력역류 등 1998년 공공근로 사업에서 나타났던 문제점들이 이번의 희망근로에서도 여전히 나타날 우려가 있음.

※ 1998년 공공근로 대한 노동부 평가(참고: 노동부, 실업대책 백서, 2003)
 “공공근로사업은 사업규모를 확대하는 과정에서 무자격자의 참여(선별의 문제), 비생산적인 사업시행, 공공근로의 높은 단가로 인한 중소기업의 인력 역류 등의 문제점을 나타냈고, 소

득 실직자 생계지원사업은 다양한 사업이 독립적으로 시행됨으로써 이중 수혜 및 과소 수혜의 문제점을 노출시켰다.”

4. 청년인턴제를 공공근로처럼 운영해서는 안된다

※ 추경예산에서의 청년일자리(직접고용) 대책은 “대학내 교육훈련 지원”이 눈에 띄는 신규 프로그램일 뿐 거의 대부분 ‘단기인턴’(<표 2> 참조).

□ 청년인턴은 '정규직으로의 연결(bridge)' 되거나 최소한 일을 통한 '배움의 기회'가 되어야 함.

⇒ 청년들은 6개월 동안 월100만원이라도 벌 수 있다는 것에 의미를 두지 않음 (공공근로와는 다른 접근의 필요성).

⇒ 청년들이 절망하는 것은 미래가 보이지 않고 비전이 없다는 것임.

⇒ 인턴과정이 배움과도 거리가 멀 경우, 이것은 ‘학교에 남아 취업준비 하는 것’ 보다는 오히려 더 나쁜 것일 수 있음.

⇒ 하반기 인턴수료 후 다시 대부분 청년들이 취업전선에 나와야 하면, 09년8월, 10년2월 졸업생들과 보태지면서 취업난은 극도로 심해질 가능성

□ 청년 인턴 예산 관련 체크 리스트

★ 중소기업 인턴은 현재도 지원을 낮은 사업. 추경 통한 확대는 재고해야

★ 공공부문 인턴은 인턴 배정 수를 다소 줄이더라도, 인턴 중의 일부를 정규직 채용으로 전환시키도록 ‘할당제’를 실시할 필요

☞ 예: 학습보조 인턴 규모를 줄이고 대신 그 인턴 일부를 정식 보조교사로 채용하는 것을 검토

★ 추경예산이라 하더라도 국가 R&D 사업 확대를 통해, 이공계 졸업생(청년)의 인턴 및 취업기회를 확대해 줄 필요

☞ 10년 전 경제위기시에 민간기업들이 긴축경영으로 R&D를 줄이고, 여기에 더해 당시 정부가 공공개혁 명분으로 정부출연 과학기술연구소 예산을 삭감. 이로 인해 우수한 과학기술인재들이 미국, 일본, 대만 등으로 스카웃돼 간 후 이들 대부분 한국으로 오지 않았음(소위 brain-drain 문제 발생).

★ 민간기업 인턴은 순수한 인턴 방식 보다는 연수 방식으로 추진할 필요.

☞ 현재 ‘기존 종업원의 훈련에 대해서만 지원’해주는 고용보험의 직업능력 개발비용을 인턴생들의 연수비용에 대해서도 지원해주는 방식으로 제도를 개선할 필요.

★ 대학 취업지원실이 경쟁력 가질 수 있도록 (대기업에서 채용·인사업무의 오랜 경험을 가진 분을 전문가로 영입할 경우) 국가가 인건비 지원

☞ 근본적으로 졸업생(혹은 재학생)진로설계와 연계된 인턴제가 되는 것이 바람직.

☞ 대학 취업지원실이 제 역할을 제대로 수행하지 못하는 가장 큰 이유는 대학내에 전문성 있는 인력이 존재하지 않기 때문임.

<표 2> 청년 인턴 사업의 주요내용

사 업 명	예 산 (억원)	인 원 (천명)	
		예산상	연간환산
합 계	3,677	181	143
① 직접고용	3,052	68	33
·미취업대졸생 조교 등 학내채용	323	7	4
·학습보조 인턴교사 채용 지원	478	25	8
·중소기업 청년인턴제	643	12	6
·지자체 청년인턴제	183	4	3
·사회서비스사업 지방대졸 채용지원	375	7	4
·지방기업 고용보조금 지원	170	3.4	2.3
·전파자원 실태조사	108	0.9	0.6
·기타	772	9	5
② 취업 촉진	111	6	3
·청년층 취업 장려수당	111	6	3
③ 교육 및 훈련	514	107	107*
·대학내 교육훈련 지원	150	75	75
·평생학습 활용 취업교육	53	19	19
·청년층 뉴스타트 프로젝트	93	5	5
·청년직장체험프로그램	54	7	7
·기타	164	1.3	1.3

1) 교육 및 훈련은 장·단기 프로그램이 다양한 점을 감안, 연간환산없이 예산상 인원으로 관리 2) 기재부 자료

□ 인턴채용 예정 규모 및 정규직 전환 가능성

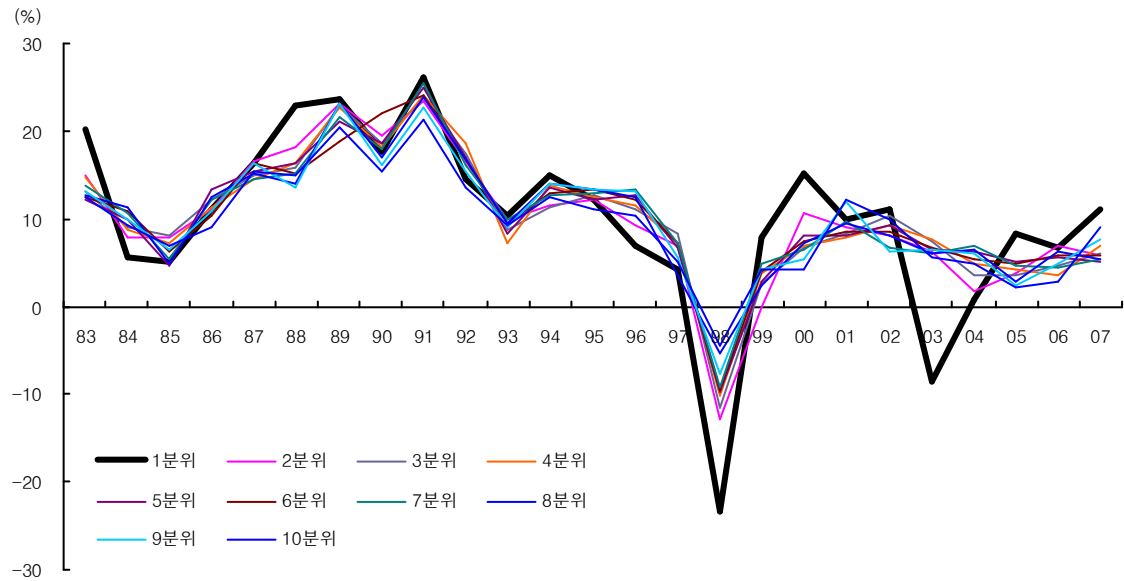
- ⇒ 중소기업: 25,000명 (37,000명으로 추경에서 상향조정) → 대졸자들은 대기업 인턴을 원하고 있음
- ⇒ 행정인턴: 23,000명 → 정규직(공무원)으로 전환될 가능성 거의 없음
- ⇒ 공기업: 12,000명 → 공기업 정규직 채용과는 별도.
- ⇒ 대기업: 20,000명 이상 → 기업에 따라 30-50%의 수준에서 정규직 전환 가능성. 그러나 이것은 인턴제로 인한 순수한 고용효과가 아님. 정부로부터 인턴채용 할당 의무 압력 존재해 인턴이 정규직 신규채용을 구축 (crowding out)하는 효과가 나타나고 있기 때문 (1명 정규직 채용 포기하는 대신 2명의 인턴채용).

5. 저소득층 지원 예산, 기타 유념 사항

□ 저소득층 위한 복지확대도 좀 더 전략적으로 초점 좁혀 정책효과를 극대화할 필요가 있다고 봄.

- ⇒ 초점 맞추어야 할 계층은 최하위 최저소득층이어야 함.
- ⇒ 외환위기 후 우리경제에 침체가 찾아올 때 최하위 10%인 1분위 계층의 소득증가율은 다른 분위 소득 증가율과 현격히 다른 모습을 보였음.
- ⇒ 카드사태, 신용불량자 量産 등으로 내수경기가 위축되던 2003년에도 2분위에서 10분위 계층의 소득은 7.7%(4분위)에서 5.6%(10분위) 증가했으나 오직 1분위 계층의 소득만은 -8.6%의 큰 감소를 기록
- ⇒ 올해도 1분위 계층 처분가능 소득은 다른 계층 비해 월등히 큰 폭으로 떨어질 것이라고 예상됨.
- ⇒ 2008년 현재, 전 가구 기준 1분위 소득계층은 소득의 46.5%가 이전소득이며 다른 소득 계층보다 훨씬 노령화. (2007년 현재 가구주 연령은 48.7세(근로자가구 기준) 및 56.5세(전가구 기준)로 10분위 가구의 가구주 보다 약 10세 정도 노령) 가구원수도 가장 적은 사람들(1분위 가구는 10분위 가구보다 가구원수가 1.2명(전가구 기준) 내지 0.9명(근로자 가구기준) 적음

<그림 2> 근로자 가구 소득분위별 처분 가능소득 증가율 추이



☐ 자살방지를 위한 사업이 추가되었으면 하는 바람임.

⇒ 저소득층 적자율 급등은 자살률 급증과 시기적으로 일치해왔음. 금년에도 자살률이 크게 증가할 것으로 예상됨.

⇒ 추경에는 도서지역 산림의 염소 피해를 복원 위한 예산이 200억원 포함되어 있는데 그 예산만이라도 자살방지 대책으로 돌리는 것이 옳다고 생각함.

※ 기타 유념사항

- ☐ 추경 사업 중심으로 정부재정 투입되는 일자리 대책 대한 사후평가 필요
- ☐ 파편적 정책 나열에서 정합성 있는 종합적 정책으로 가기 위해 부처간 정책을 통제·조정할 강력한 컨트롤 타워가 있어야 함
- ☐ 행정정책 위주에서 실천 프로그램 위주로 (action-oriented)
- ☐ 대상무차별적 정책에서 계층별 맞춤형 정책으로(target-oriented)
- 저소득층에 대한 D/B 구축 등 인프라 사업에도 예산이 투입되어야



한반도선진화재단

Hansun Foundation for Freedom & Happiness