특 별 강 연

# 예산의 정치경제학

## - 예산을 어떻게 이해하고 바라볼 것인가 -

신해룡 국회 예산정책처장

# 예산의 정치경제학

- 예산을 어떻게 이해하고 바라볼 것인가 -

국회예산정책처장
**신 해 룡**

Ⅰ. 예산의 기본적 이해 .....

Ⅱ. 『2009년 예산안』의 모습 .....

Ⅲ. 예산과정과 예산정치 .....

Ⅳ. 예산논쟁 .....

Ⅴ. 창업 및 벤처투자지원의 현황과 과제 .....

○ '정치'를 국가정책 결정에 있어서 누구의 주장이 관철되는가에 관한 투쟁이라고 한다면, 예산은 이와 같은 투쟁 결과에 대한 기록이라고 할 수 있다. 또한 정치를 정부가 당면한 긴박한 문제의 해결을 위해 자원을 동원하는 과정이라고 한다면, 예산이야말로 이와 같은 노력의 초점인 것이다. 따라서 예산은 정치과정의 중심에 자리 잡고 있다. (Aron Wildavsky)

# Ⅰ. 예산의 기본적 이해

## 1. 예산의 의의

예산은 국가의 지도이념을 「돈」으로 표시한 국가계획으로 국가경영상 필수불가결한 정책수단임.

❑ opening the budget의 유래

❑ J.Wanat의 정부예산론

○ 자원배분으로서의 예산
○ 과정으로서의 예산
○ 게임으로서의 예산
○ 서류와 기술적 도구로서의 예산
○ 의식(ritual)으로서의 예산
○ 정치로서의 예산
○ 정책표현으로서의 예산

## 2. 예산(재정)의 기능

(1) 자원배분의 조정기능
(2) 소득의 재분배기능
(3) 국민경제의 성장기능
(4) 국민경제의 안정기능

❑ 정책목표 vs 정책수단 그리고 시차(time lag)

• 모든 개인이 합리적인 생활 수준을 유지할 것
• 수입의 다과를 막론하고 누구나 양질의 교육과 우수한 보건 혜택을 받을 수 있을 것
• 일할 수 있는 모든 사람들에게 고용의 기회를 제공할 것
• 국민들이 달성할 수 있으며 달성하기를 원하는 수준의 사회 복지 제도, 또한 그 제도의 수혜자가 제도에 의존하기보다는 자활할 수 있는 가능성을 마련해줄 것
• 모든 국민들이 목표하는 것을 스스로 달성할 수 있는 기회를 마련해주는 사회를 만들 것

# II. 「2009년 예산안」의 모습

< 2009년도 예산안 개요 I >

(단위: 조원, %)

| | 2008 | | 2009(안) | | 증감율 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 예 산 | 195.1 | (199.7) | | 209.2 | 7.2 | (4.8) |
| 기 금 | 74.5 | (74.8) | | 78.8 | 5.8 | (5.3) |
| 총지출 | 257.2 | (262.1) | | 273.8 | 6.5 | (4.5) |
| 총수입 | 274.2 | | | 295.0 | 7.6 | |

주: 1. ( )는 추경 및 기금운용계획 변경 포함
2. 총지출 = 일반회계 + 특별회계 + 기금 - 내부거래 - 보전지출
국민경제에 대한 정부의 실질적인 지출 규모를 표시하는 지표

< 2009년도 예산안 개요 II >

| | 경제전망 | 총수입 | 총지출 | 재정수지 | 국가채무 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2009년 예산안 | 실질 4.8~5.2%<br>경상 7.2~7.6% | 295.0조원 | 273.8조원 | 10조원적자<br>(GDP 대비 1.0%) | 333.8조원<br>(GDP 대비 32.3%) |
| 2008년 예산 | 실질 5.0%<br>경상 7.3% | 274.2조원 | 257.2조원 | 11조원적자<br>(GDP 대비 1.1%) | 317.1조원<br>(GDP 대비 32.7%) |

❑ 예산은 금년대비 7.2% 증가한 209.2조원

❑ 총수입(예산+기금)은 금년대비 7.6% 증가한 295.0조원,

총지출(예산+기금)은 6.5% 증가한 273.8조원

❑ 관리대상수지 : 10조원 적자 (GDP 대비 △1.0%, 금년대비 0.1%p 감소)

* 관리대상수지 = 통합재정수지(총수입-총지출) - 사회보장성기금 흑자분(31.6조원)

❑ 국가채무 : 333.8조원 (GDP 대비 32.3%, 금년대비 0.4%p 감소)

## Ⅲ. 예산과정과 예산정치

### 1. 예산안 및 기금운용계획안 제출 및 본회의 보고
### 2. 상임위원회 예비심사

❑ 정보위원회 심사의 특례(국회법 제84조 제4항)

### 3. 예산결산특별위원회 종합심사

❑ 새 비목 설치 등의 소관 상임위원회 동의(국회법 제84조 제5항)

○ 예결특위는 소관 상임위에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관 상임위의 동의를 얻어야 함.

❑ 예산관련 법률안에 대한 예결위와의 협의(국회법 제83조의2 제1항)

○ 기획예산처 소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거쳐야 함.

### 4. 본회의 심의·확정

❑ micro-budgeting vs macro-budgeting

❑ Pre-budget Consultation

❑ William Proxmire와 Golden Fleece Award

○ 만약 돈이 정부를 움직이는 혈액이라면 예산과정(budgeting)은 사람의 심장이라 할 수 있다. (Ira Sharkansky)

# IV. 예산논쟁

1. 예산규모 논쟁
2. 작은 정부 vs 큰 정부 논쟁
3. 예산구조 논쟁
4. 정치성 예산 논쟁
5. 적자예산 논쟁
6. 재정지출 확대와 감세 논쟁
7. 권리의식과 비용의식 논쟁
8. 소모적 복지 vs 생산적 복지 논쟁
9. 돈의 가치(Value for money) 논쟁
10. 국가재정 vs 지방재정 논쟁

"나라가 부유한데도 가난한 살림처럼 아끼고 줄여 쓰면
더욱 부유해지고 더욱 부유해지면 강해진다.
나라가 가난한데도 부자살림처럼 흥청망청 쓰면
더욱 가난해지고 더욱 가난해지면 약해진다."
(國富而貧治 曰重富 重富者强, 國貧而富治 曰重貧 重貧者弱)

- 상자(商子) 거강(去强) -

# V. 창업 및 벤처투자지원의 현황과 과제

## 1. 창업 및 벤처투자 지원 예산 현황

❑ 중소기업청을 중심으로 아이디어나 신기술의 사업화를 위한 기술창업 관련 사업 및 BI 건립지원 등에 재정 지원

○ 창업 및 벤처투자와 관련한 2009년도 지원 규모는 예산사업 1,683억원과 융자를 포함한 기금사업 1조 2,430억원 등 1조 4,113억원 규모임

❑ **2009년도 창업 및 벤처투자 지원 관련 예산안은 1,683억원으로 2008년도 대비 1,168억원(226.7%) 증액**

<2009년도 창업 및 벤처투자 지원 관련 예산안>

(단위: 백만원, %)

| | 2008 예산(A) | 2009 예산안(B) | 증 감 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | (B-A) | (B-A)/A |
| 중소벤처 창업대학원 운영 | 1,800 | 1,800 | - | 0.0 |
| 신기술 창업 인프라 구축 | 6,850 | 11,000 | 4,150 | 60.6 |
| 벤처기업경쟁력 강화 | 5,500 | 7,700 | 2,200 | 40.0 |
| 창업보육센터건립(균특) | 17,500 | 28,613 | 11,113 | 64.4 |
| 창업기업 투자보조금(균특) | 17,776 | 30,000 | 12,224 | 68.8 |
| 원스톱기업지원 비즈니스링크(신규) | - | 9,700 | 9,700 | 순증 |
| 아이디어 상업화지원(신규) | - | 10,000 | 10,000 | 순증 |
| 신기술창업 인턴사업화(신규) | - | 36,400 | 36,400 | 순증 |
| 실험실창업 지원(신규) | - | 21,000 | 21,000 | 순증 |
| 벤처캐피탈 선진화 | 2,100 | 2,100 | - | 0.0 |
| 창업보육 기술개발 | - | 10,000 | 10,000 | 순증 |
| 합 계 | 51,526 | 168,313 | 116,787 | 226.7 |

자료: 중소기업청 제출자료, 2008. 10.

❑ 중소 · 벤처기업의 창업활성화를 위한 자금지원 및 개발기술의 사업화 촉진을 위한 중소기업진흥및산업기반기금의 지원을 확대

○ 2009년도 창업 및 벤처투자 지원 관련 계획안은 1조 2,430억원으로 2008년도 대비 4,030억원(48.0%) 증액

<2009년도 창업보육 기술개발사업 예산안>

(단위: 백만원, %)

| | 2008 예산(A) | 2009 예산안(B) | 증 감 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | (B-A) | (B-A)/A |
| 창업활성화 | 640,000 | 1,000,000 | 360,000 | 56.3 |
| 개발기술사업화 | 120,000 | 158,000 | 38,000 | 31.7 |
| 모태조합 출자 | 80,000 | 85,000 | 5,000 | 6.3 |
| 합 계 | 840,000 | 1,243,000 | 403,000 | 48.0 |

자료: 중소기업청 제출자료, 2008. 10.

## 2. 창업 및 벤처투자 지원의 문제점 및 개선방안

### 가. 우리나라 창업 환경 개선 필요

❑ 창업환경 순위

○ 우리나라의 창업환경 순위는 178개국 중 110위로 중하위권임

○ OECD 30개국 중 28위로 하위권임

- 1인당 GNI 대비 창업비용의 비중은 16.9%로 OECD 평균 7.0%의 2배가 넘음
- 1인당 GNI 대비 최저자본금의 비중은 296.0%로 OECD 평균 38.0%의 7.79배에 달함

❑ 창업환경 개선 필요성

○ 벤처는 높은 부가가치를 창출할 수 있고 향후 우리나라 고용에서 중요한 역할

을 할 것으로 기대됨

○ 재정 투자를 통하여 벤처 창업을 활성화하는 것도 필요하나 각종 규제 개선을 통하여 사회적 창업 비용을 낮추어줄 필요가 있음

## 나. 양적 성장 위주의 직접 지원에서 시장원리에 입각한 지원으로 전환

### ❑ 양적 성장 위주 정책으로는 벤처육성에 한계

○ 1997에 「벤처기업육성에관한특별조치법」의 제정 이후 본격적으로 벤처기업을 지원하였으나, 양적 성장 위주의 정책으로 2000년초 벤처 버블 초래

<벤처기업 수 추이>

| 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2,042 | 4,934 | 8,798 | 11,392 | 8,778 | 7,702 | 7,967 | 9,732 | 12,218 | 14,015 | 14,583 |

자료: 벤처산업협회, 2008. 11.

○ 정부 주도의 벤처기업 인증 등 직접적인 벤처 지원을 지양하고 창업 및 벤처 투자가 활성화 될 수 있도록 인프라 확충 필요

- 벤처 숫자 증대 등 양적 팽창 정책을 지양하고, 기술혁신 지원, 자본시장 인프라 확충 등 기초 여건 조성 필요

○ 정부가 기초기술에 대한 투자를 확대하고 공공이 보유한 기술을 유리한 조건으로 벤처에 제공하는 정책 필요

## 다. 기술이전·사업화에 대한 재정투자 확대 필요

### ❑ 창업 및 벤처투자 활성화를 위해서는 신기술 및 아이디어의 사업화에 대한 투자 확대 필요

○ 기술이전·사업화를 촉진하기 위하여 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」을 제정하고 관련 계획을 수립하여 시행하고 있음에도 불구하고 정부의 기술이전·사업화 투자는 상대적으로 줄어들고 있음

○ 정부의 기술이전·사업화 관련 투자는 2003년도에 0.95%였으나, 2008년도에는 0.72%에 불과함

❑ **미국은 R&D 자금의 일부를 사업화 지원 프로그램에 할당**

○ 미국은 정부 R&D 사업화 촉진을 위해 1억불 이상 R&D 자금을 지원하는 연방정부는 일정비율을 사업화 지원 프로그램에 할당하도록 의무화하였음

○ 우리나라도 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」에서 연구개발 자금 중 일부를 기술이전·사업화 촉진사업에 지원할 수 있도록 규정함

○ 그러나 구체적으로 국가 R&D 예산의 일정부분을 사업화지원 프로그램에 할당하는 정책은 만들어지지 않았음

❑ **연구개발 자금 중 일부를 기술이전 · 사업화 촉진에 지원하는 정책 필요**

○ 우리나라의 R&D 투입규모는 선진국 수준에 근접했으나, 개발기술의 성과 확산 및 기술혁신형 기업의 사업기회 확보는 미흡한 것으로 평가됨

○ 기술이전·사업화에 대한 투자를 과감하게 확대할 필요가 있음

○ 정부 연구개발사업 중에서 응용연구 및 개발연구에 해당하는 사업은 연구개발자금 중 일부를 기술이전·사업화에 의무적으로 사용하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음

## 라. 국가 R&D 사업의 성과지표 개선 검토 필요

❑ 국가 R&D의 경우 사업화보다는 기술개발 성패를 중시하여 시장성 있는 기술이 부족

○ 국가 R&D 지원사업의 경우 사업화보다는 기술개발 성패를 중시하여 기술개발 결과가 사업화로 연계되지 못하고 사장되는 경우가 많음

○ 특허출원의 경우, 대학 및 출연(연)의 연구자들이 사업화보다는 연구실적을 중시하는 것으로 나타나고 있음

○ 기술이전 및 사업화 프로그램에서 개선해야 할 점으로도 '시장성 있는 기술의 부족' 이 가장 많이 지적되었음

❑ 연구개발의 성과측정시 기술이전 실적 등 반영 필요

○ 국가 R&D 사업이 시장의 요구사항을 반영하지 못하고 있으며, 연구자들에 대한 평가 역시 기술개발의 성패에 한정되기 때문임

○ 연구개발 과제의 기획 단계에서부터 시장의 요구사항을 반영할 수 있는 제도의 도입이 필요함

○ 연구개발의 성과측정 방법으로 특허출원 등 양적인 지표 외에 기술이전 실적 등 질적인 지표를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있음

## 3. 2009년도 창업 및 벤처투자 지원 예산안의 문제점

### 가. 충분한 계획 수립 없이 예산의 대폭 증액

❑ 예산의 대폭 증액

○ 중소기업청의 2009년 예산안은 2008년보다 2.8% 증액되었고 산업·중소기업·에너지 분야의 2009년 예산안은 5.0% 증액된 것과 비교할 때 정부는 창업·벤처분야에 대하여 집중 지원할 것을 계획하고 있음

- 일반회계 및 균특회계에 5개 사업이 신설되고 예산안은 226.7% 증액됨
- 창업활성화 등 융자 및 모태조합 출자 분야 예산안은 48.0% 증액됨

○ 충분한 계획 수립 없이 예산이 편성되어 제대로 집행되지 않을 경우 향후 시장에 부정적 신호를 줄 수 있다는 점에서 2009년 예산안에 대하여 검토할 필요가 있음

## 나. 예시 : 현실적 수요를 고려하지 않은 예산안 편성

### ❑ 현실적 수요를 고려하지 않은 예산안 편성

○ 정부는 이공계 졸업생 및 교수연구원 등의 창업을 지원하고자 신기술창업 인턴 사업에 364억원, 실험실 창업 지원사업에 210억원의 예산을 신규로 편성

○ 신기술 창업 인턴 활성화 사업은 65개 연구기관 및 대학 등에 기관 당 20명씩 1,300명의 신기술을 가진 예비창업자의 창업활동을 활성화할 계획

○ 중소기업청의 간이수요조사 결과와 비교할 때 2009년 사업 규모는 과다할 수 있음

- 중소기업청에서는 신기술창업 인턴사업의 수요를 1,960명으로 예측하였으나, 수요조사 결과 등을 감안하면 사업수요는 1,201명에 불과할 것으로 예상됨
- 실험실창업 지원사업의 경우 교수·연구원 및 대학(원)생 1,000명의 창업활동을 지원할 계획이나, 이는 중소기업청이 낙관적으로 예측한 2009년 지원규모 704명보다 많음

### ❑ 사업 운영비의 과다 편성

○ 신기술창업 인턴사업과 실험실창업 지원사업은 사업운영비로 각각 14억원과 7억원의 예산안이 편성됨

- 두 사업의 시행주체가 같고, 신청 대상이 일부 중복되는 점 등을 감안하면 사업 운영비 편성이 과다함

## 다. 모태펀드 조성 현황 및 문제점

❑ **중소·벤처기업에 대한 투자를 목적으로 설립된 조합 또는 회사에 출자하는 중소기업투자모태조합 결성자금의 일부를 출자 지원하고 있음**

○ 2009년도에는 중소기업청에서 850억원, 특허청에서 300억원, 문화관광체육부에서 350억원 등을 출자할 계획임

○ 모태펀드는 정보의 불확실성, 담보 부족 등으로 자금조달에 애로가 있는 창업초기 기업에 대하여 집중 투자하는 창업투자조합을 우대하도록 하고 있음

- 2005년에 발표된 「벤처활성화 보완대책」은 일반조합의 경우 30%인 모태펀드의 출자비율을 창업 3년 미만 기업에 집중 투자하는 조합에 대하여 최고 50%까지 우대하도록 하고 있음
- 또한, 동 대책에서는 창업기업 전문투자조합에 대한 모태펀드 출자분의 수익한도를 설정하여 업무집행조합원에게 인센티브를 부여하도록 하고 있음

❑ **그러나 초기기업에 집중 투자하는 투자조합에 대한 모태펀드의 출자비율은 10.8% 수준으로 창업초기기업에 대한 투자가 미흡함** (구정한, 주간 금융브리프, 2008. 1.)

○ 모태펀드는 2005년부터 6차에 걸쳐 3,644억원을 출자하였고 모태펀드가 선정한 조합의 총 결성 금액은 1조 2,892억원 수준임

○ 그러나 창업초기기업에 집중 투자하는 투자조합에 대한 우대에도 불구하고 모태펀드의 창업초기기업에 대한 출자비율은 10.8%에 불과함

<모태펀드의 초기투자펀드 출자 현황>

(단위 : 백만원, %)

| 출자구분 | 모태펀드선정조합의 총결성금액 | 모태펀드출자액 | 모태펀드의 초기기업투자 펀드에 대한 출자액 | 모태펀드의 초기기업투자 펀드 출자비율 |
|---|---|---|---|---|
| 2005년 1차 | 273,750 | 74,500 | 17,500 | 23.5 |
| 2005년 2차 | 132,600 | 50,000 | 0 | 0 |
| 2006년 1차 | 404,574 | 79,849 | 22,000 | 27.6 |
| 2006년 2차 | 142,700 | 50,100 | 0 | 0 |
| 2006년 3차 | 60,000 | 19,500 | 0 | 0 |
| 2007년 1차 | 275,600 | 90,500 | 0 | 0 |
| 합계 | 1,289,224 | 364,449 | 39,500 | 10.8 |

자료: 한국벤처투자, 한국벤처캐피탈협회, 주간 금융브리프 17권 2호에서 재인용.

❑ **모태펀드는 정부재정을 기반으로 투자업무를 수행하는바, 시장에서 자율적인 자금조달이 원활하지 않아 시장실패의 가능성이 있는 창업초기기업에 대한 자금공급을 확대할 필요가 있음**

○ 최근 경기 불황으로 정부의 모태펀드 출자에도 불구하고 민간 창업투자사업자의 창업기업 투자 등이 활성화되지 않고 있음

○ 모태펀드가 공공성과 수익성을 동시에 추구하지만 정부는 모태펀드 설립목적에 맞게 초기기업에 대한 출자비율을 확대할 수 있는 유인책을 마련할 필요가 있음