

2003 KIPF 재정포럼

「참여정부」의 재정운영방향

2003. 3. 6~3. 7

한국조세연구원

<2003 KIPF 재정포럼 개요>

1. 주 제 : 「참여정부」의 재정운영방향
2. 일 시 : 2003. 3. 6(목)~3. 7(금) 09:30~18:00
3. 장 소 : 서울교육문화회관 거문고홀(본관 3층)
4. 주 관 : 한국조세연구원
5. 후 원 : 기획예산처·매일경제신문사
6. 세부일정 :

제1일 : 2003. 3. 6(목) 정책심포지엄

09:30~09:35 개 회 사 송대회 한국조세연구원 원장
09:35~09:45 기 조 연 설 박봉흠 기획예산처 장관
「참여정부」의 재정운영방향

09:50~12:00 제1주제 발표 및 토론
「참여정부」의 재정운영 기초

사회자 : 김동건 서울대 교수
발표자 : 최준욱 한국조세연구원 연구위원
토론자 : 강응선 매일경제신문 수석논설위원
김효석 새천년민주당 국회의원
나성린 한양대 교수
노성태 중앙일보 경제연구소장
유경문 한국납세자연합회 사무총장
임상규 기획예산처 예산실장
임태희 한나라당 국회의원
최경수 재정경제부 세제실장

12:00~13:30 오찬

13:30~15:40 제2주제 발표 및 토론

「중기 재정계획의 운영방향」

사회자 : 최광 한국외대 교수

발표자 : 고영선 한국개발연구원 연구위원

토론자 : 문형표 한국개발연구원 연구위원

박기백 한국조세연구원 연구위원

박인철 기획예산처 재정기획국장

윤영진 함께하는시민행동 예산감시위원장

이만우 고려대 교수

최춘애 KBS 해설위원

황성현 인천대 교수

15:40~16:00 휴식

16:00~18:00 제3주제 발표 및 토론

「주요 재정개혁과제의 추진방향」

사회자 : 윤건영 연세대 교수

발표자 : 옥동석 인천대 교수

토론자 : 박종규 한국금융연구원 연구위원

배준호 한신대 교수

신영섭 한국경제신문 논설위원

이명헌 한국조세연구원 연구위원

이세구 서울시정개발연구원 연구위원

이원희 경제정의실천시민연합 예산감시위원장

정해방 기획예산처 예산총괄심의관

제2일 : 2003. 3. 7(금) 분과별 Workshop

제1분과 「참여정부」의 재정운영방향

장 소 서울교육문화회관 아카시아홀(본관 2층)

10:00~12:00 「참여정부」의 재정운영기조

사회자 : 문형표 한국개발연구원 연구위원
토론자 : 고영선 한국개발연구원 연구위원
김규욱 기획예산처 산업정보예산과장
박형수 한국조세연구원 연구위원
배국환 기획예산처 예산총괄과장
진영곤 기획예산처 기금총괄과장
최준욱 한국조세연구원 연구위원
허용석 재정경제부 조세정책과장
황성현 인천대 교수

12:00~14:00 오찬

14:00~16:00 중기재정계획의 운영방향

사회자 : 문형표 한국개발연구원 연구위원
토론자 : 고영선 한국개발연구원 연구위원
김화동 기획예산처 기금제도과장
박형수 한국조세연구원 연구위원
이용걸 기획예산처 기획총괄과장
임종룡 재정경제부 종합정책과장
장영철 기획예산처 복지노동예산과장
최준욱 한국조세연구원 연구위원
황성현 인천대 교수

제2분과 「주요 재정개혁과제의 추진방향」

장 소 서울교육문화회관 코스모스홀(본관 2층)

10:00~12:00 성과중심의 재정운영

사회자 : 배준호 한신대 교수

토론자 : 김돈수 건설교통부 예산담당관

김용진 기획예산처 사회기금과장

김용현 기획예산처 건설교통예산과장

김윤석 기획예산처 행정기금과장

박기백 한국조세연구원 연구위원

옥동석 인천대 교수

우승구 교육인적자원부 기획예산담당관

이세구 서울시정개발연구원 연구위원

이원희 경제정의실천시민연합 예산감시위원장

전택승 한국조세연구원 연구위원

홍남기 기획예산처 예산기준과장

12:00~14:00 오찬

14:00~16:00 Top-down 예산편성방식 도입방안

사회자 : 배준호 한신대 교수

토론자 : 강태혁 기획예산처 예산제도과장

구본진 기획예산처 농림해양예산과장

박기백 한국조세연구원 연구위원

박현출 농림부 기획예산담당관

이명현 한국조세연구원 연구위원

이상영 보건복지부 기획예산담당관

이세구 서울시정개발연구원 연구위원

이원희 경제정의실천시민연합 예산감시위원장

이태성 기획예산처 경제기금과장

제1주제

참여정부의 재정운영 기초

2003. 3. 6

최준욱* · 박형수*

* 한국조세연구원 연구위원

<목 차>

I. 최근의 재정상황	1
II. 향후 재정여건과 재정운영 기본방향	5
1. 경제여건 및 세입여건	5
2. 중장기 세출 소요와 재정위험	7
3. 재정운영 기본방향	8
III. 재정제도의 개혁	11
1. 중기재정	11
2. 하향식 예산편성 (top-down)	13
3. 성과주의 예산제도와 사업평가	14
4. 재정지원의 제도의 개혁	14
5. 특별회계 및 기금의 정비	15
IV. 분야별 예산배분과 재정운영	17
1. 사회복지	18
2. 교육재정	23
3. SOC 예산	24
4. 농어촌 지원	26
V. 2003~2004년 재정운영 방향	27
1. 국내외 경제여건	27
2. 2003~2004년 세입전망	28
3. 2003년~2004년 재정운영 방향	29

I. 최근의 재정상황

- 지난 5년간의 재정운영은 「위기극복을 위한 지출 및 적자 확대(98~99년) → 건전성 회복을 위한 노력(2000~2002년)」으로 요약할 수 있음.
 - 1980년대 중반 이후 외환위기 직전까지 우리나라 통합재정수지는 균형에서 크게 벗어나지 않았으나,
 - 외환위기 직후 실업대책, 사회안전망 확충, 금융구조조정 지원 등으로 지출 규모가 크게 증가하여, 재정적자가 명목GDP 대비 3~4%로 확대
 - 적극적인 재정의 역할로 외환위기를 조기에 극복하고 사회적 통합을 달성하면서 경제가 정상궤도로 복귀하는데 크게 기여하였으나, 재정적자 및 국가부채라는 새로운 문제 대두

- 2000년 이후 재정수지가 크게 개선되었으나, 아직은 재정건전성에 대해 낙관하기는 이른 상황
 - 2000년 이후 경기회복에 따른 세수 증대로 재정수지가 크게 개선되었고, 재정건전성 달성을 위해 노력
 - 중앙정부 일반회계의 균형목표를 3년이나 앞당기고(2006년 → 2003년) 2000년 이후 통합재정수지 기준으로 흑자를 달성하는 등 재정건전화 달성에 어느 정도 성과가 있었으나,
 - 적립단계에 있어 대규모 흑자를 보이고 있는 국민연금을 제외할 경우 예는 재정수지는 여전히 적자를 지속하고 있고,
 - 공적자금 상환 부담 등을 고려하면 아직 일반회계 기준으로 볼 때 완전한 재정건전성을 달성하지는 못한 상황

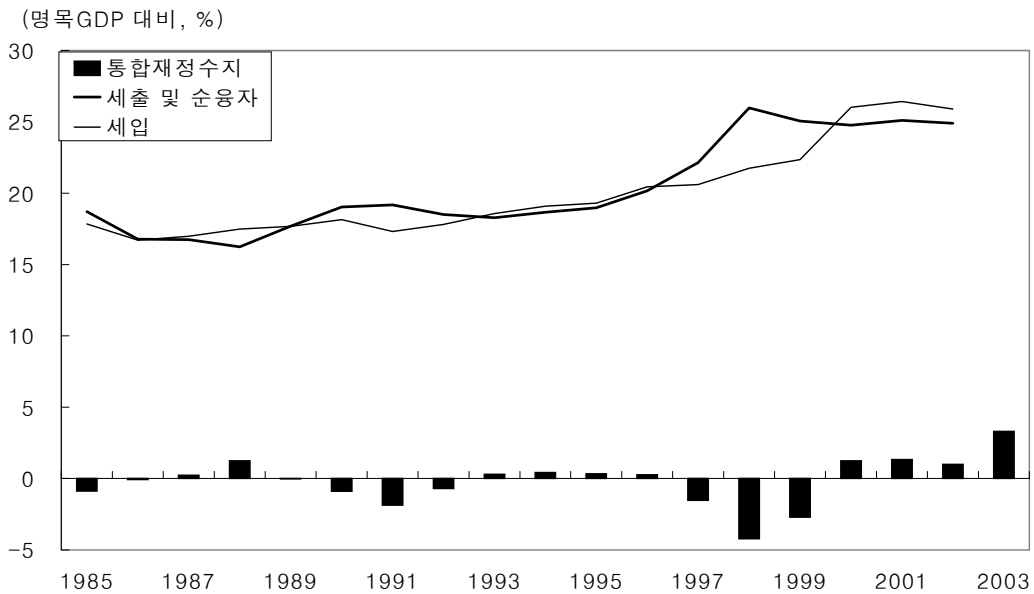
<표 2> 통합재정수지 추이

(단위 : 조원, %)

	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년 (예산안)	2003년 (예산안)
일반회계 적자국채	9.7	10.4	3.6	2.4	1.9	0.0
통합재정수지/명목GDP (사회보장성기금 ¹⁾ 제외시)	△4.2 △5.6	△2.7 △4.2	1.3 △1.1	1.3 △1.5	1.0 △1.4	3.3 ²⁾ 0.3 ²⁾

주: 1) 국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보상보험기금, 보훈기금
 2) 공적자금 상환을 위한 일반회계 지출 2조원 제외

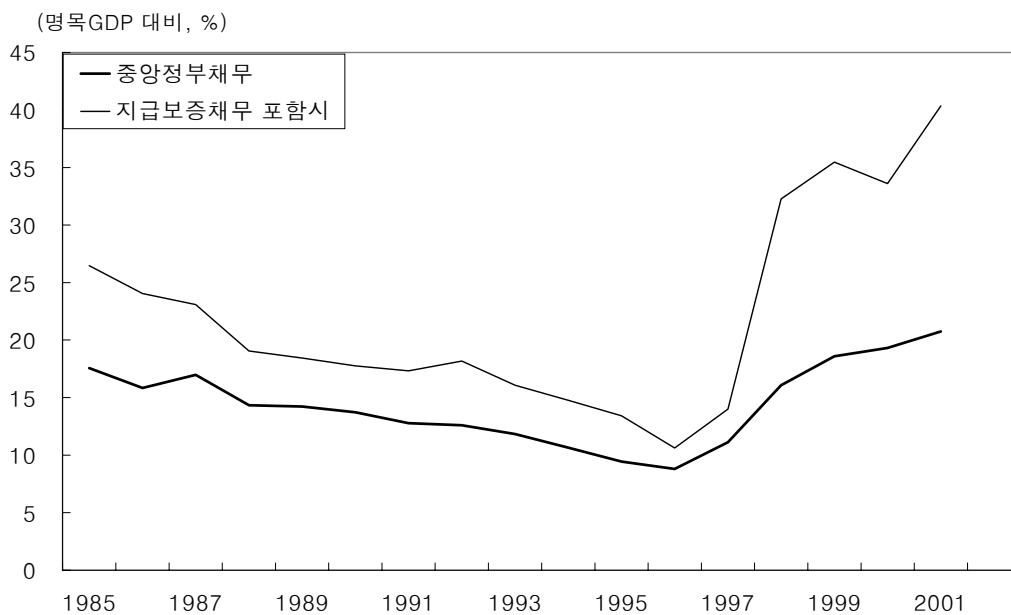
[그림 1] 세출-세입-재정수지 추이(통합재정 기준)



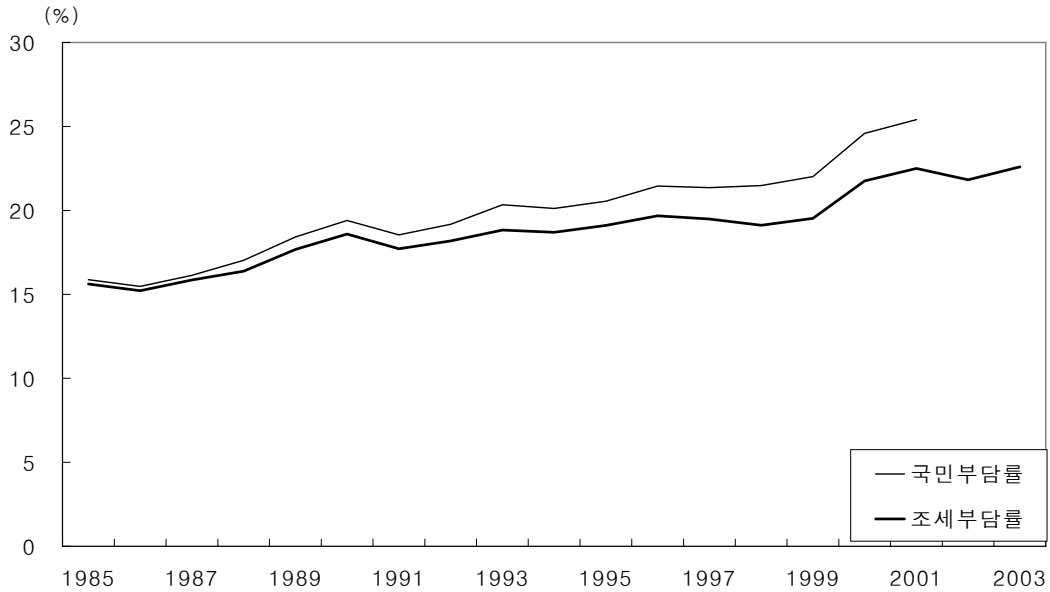
주 : 2002년 및 2003년은 예산안 기준

- 지난 5년간의 재정운영에서 국가채무(중앙정부채무) 및 지급보증채무의 급증이라는 문제가 대두되고, 조세부담률이 상승
 - 1996년말 8.8%에 불과했던 명목GDP 대비 국가채무비율은 2001년 말에는 20.8%로 크게 높아졌음.
 - 이는 선진국에 비해 양호한 수준이기는 하지만, 아직 국가채무비율이 안정화되지 못하고 있는 것이 큰 문제
 - 향후 공적자금관련 지급보증채의 국채전환, 국민연금 여유자금의 의무예탁제도 폐지에 따른 기존 재특예탁금의 국채전환 등으로 인해 국가채무는 당분간 계속 늘어날 전망
 - 지난 5년동안 재정지출규모 및 조세부담률도 빠르게 증가해 왔으며, 향후 새로운 재정수요를 감안할 때 더 높아질 가능성 높음.
 - 우리나라 정부지출규모나 조세부담률이 아직 주요 선진국보다 낮은 수준이지만, 사회복지 등의 서비스 수준도 낮은 점을 감안할 필요

[그림 2] 국가채무 및 지급보증채무 추이



[그림 3] 조세부담률 및 국민부담률 추이



주 : 2002년 및 2003년 조세부담률은 예산안 기준.

$$\text{조세부담률} = (\text{국세} + \text{지방세}) / \text{명목GDP} * 100$$

$$\text{국민부담률} = (\text{국세} + \text{지방세} + \text{사회보장기여금}) / \text{명목GDP} * 100$$

<표 3> G7국가들과의 주요 재정지표 비교

(단위 : 명목GDP 대비, %)

	한 국	G7평균	미국	캐나다	일본	영국	독일	프랑스	이태리
정부지출(2001년)	23.3	40.7	31.2	38.0	36.7	38.3	45.7	48.8	46.4
정부부채(2001년)	17.2	80.2	59.7	83.2	132.6	50.7	60.2	65.0	109.8
국민부담률(2000년)	26.1	36.4	29.6	35.8	27.1	37.4	37.9	45.3	42.0
조세부담률(2000년)	21.8	26.3	22.7	30.7	17.2	31.2	23.1	29.0	30.0

주 : 중앙정부 및 지방정부 기준

자료 : OECD Economic Outlook 제72호(2002년 12월)

OECD Revenue Statistics 1965~2001(2002년)

Ⅱ. 향후 재정여건과 재정운영 기본방향

- 지금은 5년전 국민의 정부가 출범하던 시기와는 경제 및 재정여건이 다른 상황이며, 새로운 재정운영 방향의 설정이 중요한 시점
 - 국민의 정부가 출범하던 시기에 외환위기 극복을 위한 정책수단으로서의 재정의 역할이 강조되었던 것에 비해, 현재는 재정운영의 방향 자체에 대한 공감대 형성이 필요한 시점
 - 국민의 정부 출범 시점에 비해서는 정부부채 증가 등으로 인해 이미 재정위험이 더 높아진 상황
 - 뿐만 아니라, 복지지출 증가 및 빠른 속도로 진행되는 고령화로 인한 부담 등에 대한 우려도 증가되고 있는 상황

1. 경제여건 및 세입여건

- 향후 수년간 세계경제는 불확실성이 매우 큰 상황이며, 국내 경제상황에 대해서도 낙관하기 어려운 상황
 - 금년 하반기 이후에는 대외경제 여건이 다소 개선될 것이라는 전망도 있으나,
 - 경기가 2001년 8월 저점 통과 이후 30여 개월 정도 상승이 지속되는 2004년 중반 경에 하강국면에 진입할 가능성도 있음.

- 중장기적으로 우리나라 잠재성장률이 둔화될 수 있다는 전망도 있음.
 - KDI의 최근 연구에 따르면, 구조개혁을 통한 제도개선 및 대외개방 확대가 지속적으로 추진되지 못할 경우 잠재성장률이 5% 이하로 하락할 수 있음¹⁾.

1) KDI, 『한국경제의 잠재성장률 전망 : 2003-2010』, 2002.

- 향후 경제성장을 둔화에 따라, 현행의 조세체계를 유지한다는 가정 하에서 세입증가율도 둔화될 것으로 전망

- 현재 논의되고 있는 세제개편에 따른 세수증대 효과는 제한적일 것으로 전망됨.
 - 상속세는 현재 연간 세수가 약 4천억원(증여세 포함시 약 1조원)에 불과하며, 상속세 완전포괄주의를 시행하더라도 세수효과는 크지 않을 것으로 보임.
 - 대부분의 OECD 국가들의 경우에도 상속·증여세가 세수에서 차지하는 비중은 매우 낮은 것이 일반적임.
 - 부동산 보유과세의 강화에 따라 세수가 증대될 수 있으나, 이와 더불어 취득·등록세 인하하는 경우에는 세수증대 효과는 불명확
 - 조세감면 축소에 따른 세수가 확충되는 효과도 있으나, 이로 인해 늘어난 세수를 법인세율(최저한세율 포함) 인하 등에 사용할 경우 전반적인 세수 증대효과는 크지 않을 것임.

- 과표양성화 제고 등을 위한 지속적 노력이 필요하지만, 그로 인한 세수증대 효과에 대해서도 사전적으로 추정하기 어려움.

- 우리나라 조세부담률은 단순비교로는 OECD국가들에 비해 낮은 편이지만, 향후 세율 인상 등을 통한 대폭적 증세는 바람직하지 않음.
 - 대부분 OECD 국가들은 높은 세율로 인한 경제의 비효율을 낮추기 위해 노력하고 있으나, 재정지출 삭감에 어려움을 경험하고 있음.
 - 경제개방의 진전에 따라, 소득세 및 법인세 세율을 높게 유지함에 따른 비효율의 정도가 더 커질 가능성이 높아짐.
 - 특히 '동북아 비즈니스 중심국가', '기업하기 좋은 나라' 등의 정책 목표 달성 위해서는 법인세·소득세 세율 인상 바람직하지 않음.

2. 중장기 세출 소요와 재정위험

- 금년부터 시작된 공적자금 상환을 위한 지출로 향후 25년간 일반회계에서 매년 2조원 이상의 재정자금이 필요
 - 지급보증채를 국채로 전환함에 따라 국가부채는 2003년부터 향후 수년간 크게 증가될 것임.
 - 농가부채 등 향후 재정부담이 될 수 있는 잠재적 요인들도 있음.

- 사회보장지출 예산이 빠른 속도로 증가하고 있으며, 고령화 등으로 인해 더욱 가속화될 것으로 전망
 - 국민기초생활보장법, 공적연금·건강보험에 대한 재정지원 등 복지지출 등이 증가
 - 사회보장 예산은 경직성을 가지고 있어, 일단 증가하기 시작하면 통제하기 매우 어려운 측면

- 신정부의 공약사업 이행에 필요한 재정지출 소요의 증가에 대해 언론 등에서 우려를 제기하고 있음.
 - 더불어 사는 공동체 건설, 동북아 비즈니스 중심국가 건설, 국가균형발전 등 각종 정책과제 추진에 따른 재정소요

- 현재 우리나라의 국가부채 수준은 다른 OECD 국가들보다는 낮은 수준이기는 하지만, 장기적인 재정위험은 작지 않은 상황
 - 전세계 유일한 분단국가로서, 향후 대북지원 및 통일에 따른 경제적 비용으로 인한 재정위험이 존재하는 상황
 - 우리나라는 사회적 변화가 매우 빠르게 진행되고 있으며, 특히 고령화의 영향이 어느 정도 심각해질지 정확히 예측하기 어려운 실정
 - 이러한 점 등을 감안할 때, 다른 OECD 국가와의 단순비교는 곤란

3. 재정운영 기본방향

- 잠재된 중장기 재정위험을 감안할 때, 재정건전성을 유지하기 위해 노력하는 것이 필요
 - 건전한 재정의 유지는 국내외 경제여건 악화시 대처능력을 높이고 개방화·국제화에 따른 불확실성 증대에 대한 경제의 안전판 역할
 - 통일·고령화 등에 따른 장기 재정위험을 감안할 때, 현 상황에서 재정건전성을 유지하는 것이 중요

- 향후 재정여건에서 재정건전성 달성을 위해서는 세입의 대폭 확대보다는 지출증가를 억제하는 방향으로 노력하는 것이 바람직
 - 국가간 경쟁이 치열해지고 있는 상황에서 세율을 인상하는 방향의 세입확대는 비효율을 증대
 - 외국의 경험을 보더라도 재정적자 극복을 위해서는 세입확대보다는 지출통제가 더 중요했음

- 재정 건전성을 추구하되 국정과제가 효과적으로 이행될 수 있는 방안을 모색할 필요
 - 재정여건을 감안하여, 즉시 추진과제와 장기 추진과제로 구분하여 추진하는 방법 등
 - GDP의 일정 비율 등 재정지출 규모가 아닌, 정책효과를 기준으로 공약 및 국정과제를 이행하려는 접근방법이 필요
 - 분야별 재정지출 규모는 공약에서 언급된 것보다 작아지더라도, 공약에서 추구하였던 정책목표를 달성하는 것이 더욱 중요
 - 특정분야에서의 재정지출 증가폭이 크지 않더라도, 지출의 성과 개선을 통해 실질적인 지원효과를 증대시키는 것이 더욱 중요

- 향후 재정지출 증가요인의 성격을 감안할 때, 지출 통제의 중요성이 과거보다 더 커지고 있으며, 지출 통제방식도 변화될 필요
 - 향후 재정지출 증가요인은 기존과는 달리 일시적 요인이 아니라 복지지출 증가 등 지속적 지출이 필요한 분야에서 발생
 - 일시적 재정지출 증가로 인해 재정적자 발생하는 경우에는, 그로 인한 정부부채 증가도 일회적
 - 지속적 지출이 필요한 분야에서 재정적자 요인이 발생하는 경우, 재정적자가 지속되고 정부부채 규모가 안정화되지 않는 문제
 - 재정지출 통제 방식도 기존과 같은 일회성 지출감축의 경우와는 달라져야 할 필요
 - 각 분야에서 일정비율 삭감, 인건비의 일시 삭감 등의 방식으로 삭감하는 경우, 재정여건이 개선되면 지출증가 압력 다시 발생
 - 향후 재정여건에서는 이러한 방식 대신, 개별 사업별로 검토하여 폐지 또는 영구적 감축 등의 조치를 취할 필요

- 중장기적인 재정위험성을 줄이기 위한 제도 개혁 및 조치도 필요
 - 복지제도 등 경직성 지출소요를 발생시키는 제도 변화 등에 대해서는, 제도의 도입 또는 변화 이전에 그로 인한 중장기 지출소요 등을 엄격하게 전망하여 사업을 평가할 필요
 - 지방재정 개편 과정에서 지방정부의 책임성을 강화하여, 장기적 재정위험이 증가하지 않도록 할 필요
 - 장기적으로 재정에 가장 큰 위협요인이 될 수 있는 국민연금 등 공적연금에 대한 개혁을 추진
 - 부실화된 농가부채 등에 대한 처리방안을 마련할 필요
 - 급증하고 있는 국가부채 및 우발채무에 대해 범정부적인 차원에서 체계적인 관리가 이루어지도록 국가채무 범위 명확화, 국가채무 관리계획 수립 및 집행, 관련 제도 및 조직의 재점검이 필요

- 이하에서는 성장잠재력 확충과 삶의 질 향상을 동시에 추구하면서도 재정건전성을 달성하기 위한 재정개혁과제와 주요 부문별 예산 운영 방향을 제시
 - 제Ⅲ장에서는 재정제도의 개혁을 통해 한정된 재정자원으로 재정지출의 효과를 극대화하는 방안을 모색
 - 제Ⅳ장에서는 주요 분야별 지출통제와 분야간 예산 재배분을 통해 성장과 복지가 조화되면서 재정건전성을 유지할 수 있는 방안을 모색

Ⅲ. 재정제도의 개혁

- 사회복지 등 늘어나는 재정수요에 부응하면서도 재정건전성을 유지하기 위해서는 재정지출의 효율화를 위한 제도개혁이 필요
 - 재정운영의 시계를 단년도에서 중장기로 전환하여 국가적 우선순위에 의한 재정자원 배분·관리가 가능하도록 중기재정의 구체성 및 구속성을 강화하고 하향식 예산편성을 점진적으로 도입
 - 재정자원의 운용성과를 극대화하기 위한 사업심사기법(Program Assessment Rating Tools) 도입 등 성과관리체계를 구축
 - 편성된 예산에 대한 중간점검 및 사후평가를 실시하여 결과를 예산과정에 연계
 - 각종 특별회계 및 기금을 정리하여 복잡한 예산체계를 통합·단순화하고 통합재정을 기준으로 한 예산편성 및 관리 추진

1. 중기재정

- 재정지출의 효율성 제고 및 재정건전화를 위한 중기재정 및 중장기 재정운영전략의 필요성 확대
 - 중장기적인 경제여건 및 재정여건을 점검하고 향후 3~5년간의 세입전망을 바탕으로 재정정책의 중기목표 및 이에 따른 분야별 자원배분 우선순위 등 중기지출계획을 수립하여야 함.
 - 특히 복지분야 지출 등은 향후 지출증가 가능성이 클 뿐 아니라, 지출이 경직성을 가질 가능성이 높으므로, 이러한 지출 등에 대해 중장기 지출소요를 전망하고 검토하는 것이 필요

- 현행 중기재정제도는 구속력이 약하고 각 부처의 책임성이 확보되지 않는 등의 문제점
 - 기존에도 1999년과 2001년에 중기재정 계획을 수립한 바 있으나, 기존의 중기재정계획은 전체 재정규모 증가율만 설정하고 있음.
 - 지출 분야 혹은 부처별 배분 규모를 명시하지 않고 있어, 부서는 예산의 한도를 인식하지 않는 등 부처의 책임성 결여
 - 이는 기존의 중기재정계획이 기획예산처 단독으로 작성되고 내부적인 자료로만 활용되는 성격을 가지기 때문임.

- 각 부처의 책임성 제고가 필요하며, 이를 위해서는 중기재정 수립 단계에서 각 부처의 참여를 확대하고, 각 부처에서도 소관 예산의 중기지출 계획을 발표하도록 할 필요
 - 중기재정계획에 각 부처가 참여토록 하고, 중기재정계획이 기획예산처의 일방적 의지가 아닌 각 부처의 약속임을 명확히 함.
 - 기획예산처만이 아니라 각 부처도 소관분야의 중기 재정지출계획을 발표하도록 하는 방안도 적극적으로 검토
 - 중기재정계획을 국민들에게 널리 공개하여, 각 부처가 이를 지키도록 하는 압력으로 작용하게 할 필요
 - 영국 등에서는 국가 전체의 중기재정계획만이 아니라 각 부처도 소관분야의 중기 지출계획을 발표하도록 하고 있으며, 이는 각 부처 장관이 국민들에게 공개적으로 약속(commit)을 하는 성격을 가져, 각 부처가 재정지출 증가요인을 억제하는 수단으로 작용

- 중장기적으로는 중기재정을 top-down approach와 연계하여 추진함으로써 중기재정계획의 지출증가 억제를 위한 효과성을 제고
 - 중장기적으로는 국회에서의 심의를 제도화

2. 하향식 예산편성 (top-down)

- 예산편성에서 지출부서의 전문성을 살릴 수 있는 여지가 부족하고, 예산항목의 세부화로 인한 예산관련 자원의 과다 배분
 - 지출부서가 전문적인 시각에서 소관 사업 분야에 예산배정을 할 수 있는 여지가 적음
 - 우선순위에 따른 예산편성과 배분이 아니라 예산을 최대한 요구하고, 예산 심의를 통과한 예산을 그대로 집행하여 효율성 저하
 - 예산항목이 지나치게 세분화되어 작성에 시간이 많이 소요되고, 항목간 이전 등을 통한 효율성 제고가 어려움
 - 각 부처에서는 예산을 배정받는 것에만 중점을 두고, 예산집행의 효과나 효율성에 대한 책임성은 약화

- 중장기적으로는 단년도 예산편성과정에서 ‘先 부처별 예산배정 - 後 사업별 예산배정’ 방식의 점진적 도입 추진
 - 중기재정계획의 작성과정과 연계하여 부처별 예산총액을 배정하되 지출부처의 자율권을 확대

- 하향식 예산편성이 성공적이기 위해서는 부처의 책임성 및 전문성 제고가 필수적
 - 재정지출에 있어 각 부처의 장관의 역할과 책임성을 강조하고 각 부처 및 장관은 해당 예산의 집행에 대해 국민에게 책임지는 자세 필요
 - 단년도 예산의 집행만이 아니라 중장기 재정소요가 확대되는 것을 억제할 수 있도록, 재정지출 프로그램을 구성함에 있어서도 각 부처에서 책임을 지는 자세가 필요

3. 성과주의 예산제도와 사업평가

- 재정지출에 대한 성과관리를 강화하고, 시범 사업 등의 문제점을 해소해 가면서 점진적으로 성과주의 예산을 도입
 - 성과주의 예산은 바람직한 방향이지만, 점진적 도입을 통해 준비미흡, 업무 부담의 폭증 등의 문제점을 최소화할 필요
 - 실·국 단위의 시범사업은 이미 실시하고 있으며, 부서 수준의 성과주의(계획서 및 보고서)를 실시
 - 부서 단위의 시범사업 이후에 본격적인 성과예산을 도입하되, 외국의 추진경과 분석 후 실시 등으로 시행착오 최소화

- 사업평가(programme evaluation)의 강화
 - 예산이 편성된 각 사업에 대한 중간점검 및 사후평가를 실시하여 평가 결과를 예산과정에 반영

4. 재정지원의 제도의 개혁

- 지방분권화 시대를 맞아 국가와 지자체간 역할 재정립이 필요하고, 민간에 대한 지원 역시 지원 기준을 명확하게 할 필요
 - 지자체에 대한 지원에 있어서 국고보조금 중 포괄화할 수 있는 국고보조금은 포괄보조금으로 전환
 - 출자, 출연, 보조, 융자 등 국고지원의 기본 원칙은 공공성과 시장기능에 대한 보완성이므로 지방정부 스스로 할 수 있거나, 시장에서 할 수 있는 사업에 대한 지원을 축소
 - 보조 역시 지방자치단체 스스로 해야 하는 사업에 대한 지원은 축소하고 지방정부간 누출효과가 있는 사업에 대한 지원은 강화

- 국고보조금 대상사업은 누출효과가 큰 사업에 대한 보조의 비율을 높이고, 국고보조금 지원의 객관적 기준을 확립
 - 국고보조금 대상사업은 원칙적으로 누출효과사업, 지역사업, 개인보조사업으로 구분할 수 있으며, 이 중 국고보조금의 취지를 가장 잘 반영하는 것은 누출효과사업
 - 따라서 국고보조금 대상사업에서 지역사업과 개인보조사업보다는 누출효과사업에 대한 보조비율을 높이는 것이 바람직
 - 국고보조금 지원에 있어 대상사무를 자치사무, 기관위임사무, 단체위임사무로 구분하여 지원의 객관적 기준을 확립
 - 장기적으로는 기관위임사무는 폐지하는 것이 바람직

- 국고지원 사업 중 도로사업 등 수혜자가 뚜렷하게 구분될 수 있고, 공공성보다는 효율성이 중요한 사업에 대하여 수익자(원인자) 부담 원칙을 강화

5. 특별회계 및 기금의 정비

- 다수의 특별회계 및 기금으로 예산체계가 복잡하고, 칸막이식 재정 운영으로 재정의 효율적 활용이 어려움
 - 5개의 기업특별회계를 포함 총 23개의 특별회계와 10개의 금융성 기금을 포함하여 총 55개의 기금이 존재
 - 부처마다 불필요한 기금을 설립하려 하고 있으며 일반예산을 통해서 충분히 할 수 있는 사업을 기금으로 운영
 - 향후 지출소요가 증대되어 분야별 예산의 효율적인 재배치가 필요해지는 상황에서는 칸막이식 운영으로 인한 비효율은 더욱 커질 것임.

□ 특별회계의 최소화

- 일부 특별회계는 수익자 부담의 원칙 적용의 용이성 등 장점도 있지만, 특별회계의 과다로 인한 비효율의 가능성도 높음
- 일반적 재정활동의 성격이 강한 특별회계는 해당 목적세를 폐지하고 해당 특별회계를 일반예산으로 전환하는 방안 등을 검토
- 기금으로 운용하는 것이 적당한 사업은 기금으로 전환

□ 기금 수의 축소 및 여타 회계로 통합

- 기금의 신설 및 폐지의 명백한 기준과 법적 근거 마련
- 일반적인 재정활동을 담당하는 기금사업은 예산으로 전환
 - 재화·서비스를 판매하는 기업적 성격을 보유한 기금이나 연금기금을 제외한 대부분의 기금은 일반회계나 특별회계로 전환
 - 이중 조세 성격의 부담금을 가지고 있는 경우는 사실상 목적세이므로 특별회계로 전환

IV. 분야별 예산배분과 재정운영

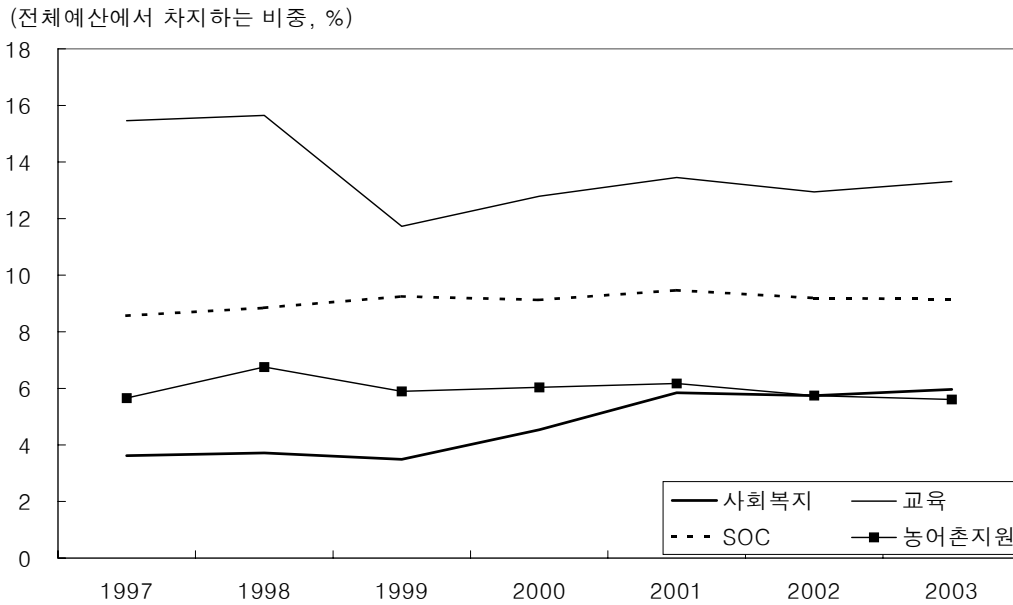
- 향후 재정지출에 있어 가장 큰 변화가 발생할 분야가 사회복지 분야
 - 경제위기 이후 확대된 소득격차를 완화하고 소외계층에 대한 지원 건실화에 따라 사회복지 지출이 증가하였으며,
 - 삶의 질 향상과 국민통합을 위해서는 향후에도 복지지출의 비중이 증가하는 것은 불가피할 것으로 보임.
 - 장기적으로도 인구고령화 등 사회적 변화로 인해 사회복지 지출은 지속적으로 증가할 전망

- 더불어 성장하는 선진경제의 기틀을 마련하기 위한 부문별 재정자원 배분에서 합리성 유지 필요
 - 지속적 성장을 위해서는 물류시스템 개선, 우수 산업인력 양성, R&D 분야 등 성장과 관련된 분야에 대한 지원도 필요
 - 사회복지 지출은 증가요인이 크고 상대적으로 경직성이 높은바, 향후 성장잠재력 관련 분야 등 다른 분야 지출에 압박요인이 되지 않도록 균형을 유지할 필요

- 향후 여건에서 재정건전성을 유지하기 위해서는 분야별 재원의 재배치와 특히 지출규모가 큰 분야에서의 재정지출 통제가 중요
 - 사회복지 분야에서의 지출에 대한 적절한 통제는 물론이고, 재정 규모가 큰 교육, SOC, 농어촌 지원 등에서의 지출통제도 중요
 - 이들 4분야의 예산이 국방비 및 인건비를 제외한 전체 예산 중 약 77% 차지
 - 사회복지 지출의 증가는 불가피할 점을 감안할 때, 교육·SOC·농어촌 지원 등의 예산 증가를 적절히 통제할 필요

[그림 4] 분야별 재정지출 추이 (전체 예산 대비비율)

(단위: %)

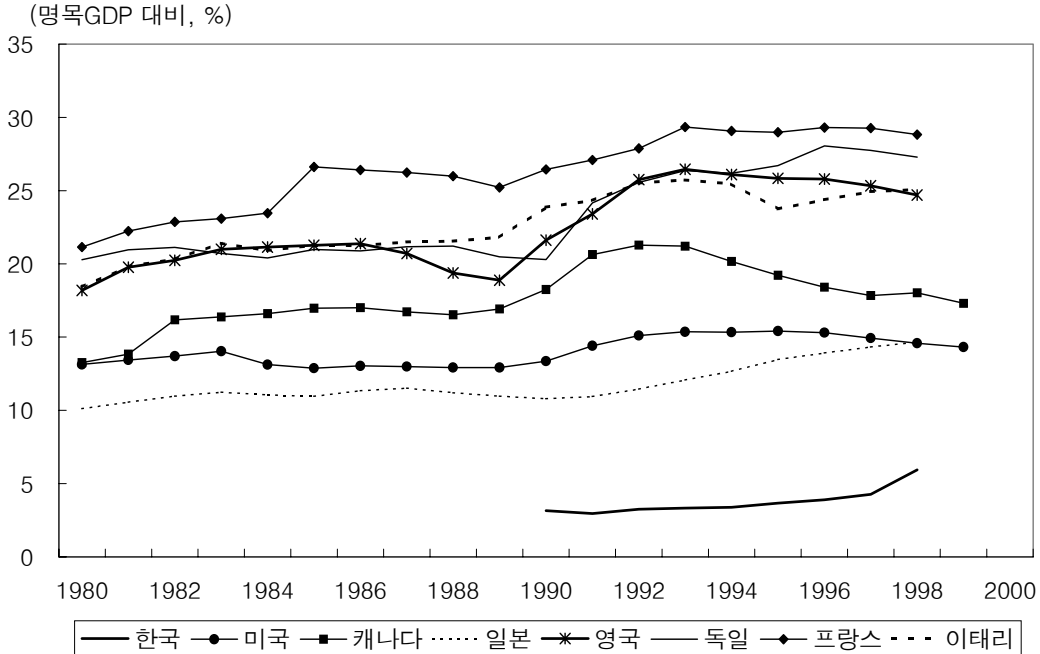


1. 사회복지

- 현재 우리나라 사회복지 지출은 주요 선진국에 비해 낮은 상황이며, 이는 향후 사회복지 지출이 증가할 가능성이 높다는 것을 의미
 - OECD 통계자료에 의하면 우리나라 공적사회보장지출(Public Social Expenditure) 규모는 명목GDP 대비 5.94%(1998년)에 그쳐 G7국가 평균인 21.9%에 크게 못 미치고 있으며,
 - 향후 소득수준의 향상 및 사회복지제도의 성숙에 따라, 사회복지 관련 지출은 크게 증가할 것으로 전망
 - KDI의 추정결과에 의하면 우리나라 사회복지 예산규모는 2005년 8.29%, 2010년 10.26%, 2020년 14.51%에 달할 전망²⁾

2) 문형표 외, 『국가예산과 정책목표』, 2000.

[그림 5] G7 국가와의 공적사회보장지출 추이 비교



주 : 노령연금급여, 장애연금급여, 유족급여, 산업재해 및 직업병급여, 실업급여, 가족연금급여, 상병급여, 보건부문 공공지출, 가족복지서비스, 노인과 장애인복지서비스, 적극적 노동시장 프로그램, 주거급여 등 포함
출처 : OECD Social Expenditure Database 1980~1999(2001 edition)

- 사회복지예산 중 국민기초생활보장, 의료보험, 국민연금 관련 예산의 비중이 높고 최근 이들 항목의 지출증가세도 두드러짐
 - 직업훈련·고용안정·공공근로 등 노동시장 관련 예산은 외환위기 직후 실업대책 등으로 인해 1998~1999년 중에 일시적으로 증가
 - 향후 근로자에 대한 소득공제제도가 본격적으로 시행되면 국민기초생활보장제도 관련 예산이 크게 증가할 가능성이 있음

- 국민기초생활보장제도 및 자활지원사업 등 공적부조와 관련하여서는 근로유인효과 확보 방안 마련이 중요
 - 국민기초생활보장 수급자의 대부분이 소득과약이 어려운 비정규직 근로자 및 자영업자로, 현행 근로소득공제 제도의 실효성이 확보되기 어려운 실정
 - 자활사업 참여자에 대한 근로소득공제 및 정규노동시장 진입장애 해소 장치도 미흡하여 근로유인 확보가 어려움
 - 이러한 문제로 인해 EITC(Earned Income Tax Credit)제도 도입이 논의되고 있으며, EITC 제도 도입은 현행 근로소득공제의 실효성 및 세수 영향 등을 종합적으로 감안하여 중장기적으로 검토
 - 조건부수급자에 대한 실태 파악을 위한 노동부와 복지부의 공동조사 및 분석도 필요

- 공적부조 확대와 더불어 사업 내실화를 통해 성과 극대화를 도모
 - 자활사업 대상자를 차상위 근로빈곤층으로 확대하고 여성, 노인, 장애인 등을 위한 사회적 일자리를 창출
 - Up-grade형 자활근로사업, 자활사업 참여자 욕구에 기반한 프로그램 개발, 직업훈련·자활훈련기관사업의 성공적 모델 개발·전파
 - 자활지원금고 추진 및 활성화와 함께 자활공동체 내실화를 위한 지역사회 차원의 지원체계 구축
 - 자활후견기관의 확대, 내실화 및 사업모형의 다양화

- 사회복지 전달체계 개선을 통한 예산효율성 제고
 - 국민기초생활보장 및 자활사업 전담공무원에 대한 사전감시 및 사후평가 강화, 재교육·훈련을 통한 전문성 제고, 인원 보강 등
 - 자활후견기관에 대한 평가, 해서도 평가기법을 개발하여 일률적인 지원을 탈피하고 효율성과 경쟁원리 도입

- 건강보험에 대해서는 단기적 재정지원 규모는 현재로서 정확히 알 수 없지만, 장기적으로 지속적인 증가가 예상
 - 지역과 직장 건강보험 재정통합을 금년중 시행할 예정으로 보건복지부 주도로 구체적 통합방안을 강구중
 - 구체적인 재정소요는 보험료율 등에 따라 달라지기 때문에, 재정소요는 통합방안 확정 이후에 파악이 가능
 - 단기적으로 건강보험 재정안정 종합대책 결과 건보재정 균형을 달성하더라도, 건강보험에 대한 재정지원은 GDP대비·예산대비 기준으로 장기적으로 지속적인 증가가 예상됨

- 의료의 보장성 확대라는 기본적인 원칙을 추구하되, 소득재분배적인 정책기능은 의료보험의 역할과 분리
 - 전국민 의료보험 적용보다는 전국민 의료보호라는 접근방법이 바람직
 - 지역보험은 소득과약이 용이한 계층만을 강제 가입 대상으로 하고, 그 외에는 선택적 가입을 허용함으로써 건강보험 재정의 문제를 건강보험의 재분배 기능과 분리함이 바람직
 - 저소득층·소외계층의 보건·의료는 의료급여 등의 직접적 지원정책 통해 별도 접근이 바람직

- 공적연금의 경우에는 구조적으로 취약한 연금재정을 시정하기 위한 중장기적인 제도개혁 필요
 - 국민연금 수급구조의 개선 (급여를 평균소득의 60% 수준에서 OECD 평균수준인 40% 수준으로 인하하는 방안 등),
 - 현행 저부담-고급여 구조를 시정하지 않으면, 2040년경에 기금이 완전 고갈되며, 2050년 경에는 지출규모가 정부예산의 36% 수준에 달함.

- 소득과약 수준이 상이한 사업장 가입자와 지역가입자를 통합한 영함으로써 발생하는 양 집단간에 부담 및 급여의 형평성에 문제에 대해서도 급여산식 중 균등부분을 구분 적용하여 해소
 - 사적연금의 활성화를 통한 다중 노후소득보장체계 강화
 - 특수직 연금제도에 대해서도 각 연금제도의 재정안정성을 확보할 수 있는 기여-급여 구조조정이 필요
 - 공무원연금, 군인연금은 현재 당기적자를 일반회계를 통해 보전
 - 사학연금도 2020년 경에는 기금이 고갈될 것으로 전망
 - 연금기금의 운용 투명성과 효율성 향상을 위해 객관적인 성과평가와 공시기준의 확립, 기금 운용 중장기계획의 수립이 필요
 - 특히 대규모로 적립되고 있는 국민연금기금의 효율적 운용 및 관리감독체계 구축 필요
- 사회안전망 확충에 맞추어 사회보험제도 개선 및 소득과약을 제고를 통한 형평성 제고
- 각 사회보험공단의 중복된 소득과약업무를 일원화하여 사회보험료의 사각지대를 해소
 - 사회보험간의 소득과약체계와 부담기준을 정비하여 근로소득자와의 형평성 및 사회보험제도간의 일관성 유지

2. 교육재정

- 교육재정은 규모가 크고 교육재정 확대가 재정 전체에 미치는 영향이 크므로, 교육재정 확대에 대해서는 신중한 접근이 필요
 - 2003년 교육재정 규모는 24조 4천억원으로, 예산의 가장 큰 비율(전체 예산의 약 20%)를 차지하는 분야
 - 교육인적자원부는 교육재정을 GDP대비 6%로 증가시키는 방안을 제시한 바 있으며, 이는 교육재정이 전체 재정지출의 약 30%를 차지하는 것을 의미 (GDP 대비 재정규모는 불변하는 것으로 가정)

- 우리나라 공교육의 문제는 지출규모의 부족에서 비롯된다고 단정할 수 없는 측면을 감안할 필요
 - GDP대비 교육재정 비율은 우리나라가 OECD 국가들의 평균에 비해 낮으나, GDP대비 공교육비 비율은 우리나라가 7.4%로 OECD 평균인 6.5%를 상회³⁾
 - 학부모 부담이 큰 것이 형평성 측면에서 문제가 될 수 있으나, 이는 교육재정 규모 확대가 아닌 저소득층 지원 확대로 해결

- 교육재정이 전체 재정에 미치는 영향과 향후 재정여건을 감안할 때, 교육재정은 투입의 확대보다는 효율성 제고에 노력하는 것이 더욱 중요
 - 인건비 및 학교시설에 대한 투자 위주에서 교육 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 분야에 예산 우선 배정
 - 교육의 질 제고를 위한 경쟁원리의 도입과 교육서비스 제공에서 지방정부의 역할 확대 필요
 - 교육재정의 운영을 투입관리보다는 성과관리 위주로 운영

3) OECD Education at a glance, OECD Indicators, 2000

3. SOC 예산

- SOC 예산은 2003년에 16조 6,899억원으로 전체 재정지출의 약 13.83%를 차지하고 있으며, 그 비율이 OECD국가들에 비해서 매우 높음.
 - SOC 예산 규모의 적정성 수준에 대해서는 논란의 여지가 있음.
 - 다른 OECD 국가들에 비해 높고 증가율을 억제할 필요성이 있다는 지적도 있는 반면, 아직까지 우리나라의 SOC 축적량이 외국 보다는 낮다는 지적도 있음.

- 중장기적으로 SOC 분야의 예산은 증가율을 억제할 필요가 있는 것으로 판단되지만, 현 시점에서는 SOC 분야 내에서의 사업간 재원 재배치와 개별 사업의 효율성 제고가 더 시급한 문제
 - 동북아 비즈니스 중심국가 건설 관련 사업 등으로 인해 SOC 지출을 대규모로 감축하기 어려운 측면이 있음.

- SOC 지출은 공항, 항만, 철도 등 국가경쟁력 제고에 기여도가 큰 부분에 집중하고, 도로 건설 등에 대한 투자는 상대적으로 축소
 - 장거리 구간의 도로 수송분담률은 축소하고 철도의 수송분담률을 증대시키는 방향으로 추진
 - 수출입 물동량 증대 및 국제교류 증대 추이, 동북아 비즈니스 중심국가 건설을 위한 인프라 구축이라는 측면을 감안하여 공항과 항만에 대한 투자규모를 확대
 - 도로 건설 등에 대해서는 엄격한 타당성 조사를 통해, 사업의 효과성 제고

- 우리나라의 교통혼잡은 시설 공급의 부족뿐만 아니라 수요의 과다에도 기인하고 있으므로, 향후 교통부문 투자는 기존시설의 효율성을 제고하고 수요를 적극 억제하는 방향으로 추진할 필요가 있음.
 - 신규노선 건설보다는 기존 도로의 개량 및 유지관리, 첨단 교통통제시스템의 도입 등 운영의 효율성을 제고시키기 위한 투자정책을 추진
 - 교통시설의 노후화에 따라 향후 시설 유지관련비용이 크게 증가할 것으로 예상되므로, 이에 대한 재원조달 방안을 강구
 - 교통시설 사용료의 현실화를 통한 초과수요 관리기능 강화와 투자 재원 조달 기능 제고 필요

- 가능한 부문에서는 수익자부담의 원칙 적용, 적극적인 민자유치 등 다양한 방법을 통해 재정부담을 최소화
 - 수도권 이전에 따른 재정의 부담이 매우 클 것이라는 우려가 제기되고 있으며, 신도시 개발에서 민간의 참여 확대, 개발이익 환수와 수익자부담의 원칙 적용 등을 통해 재정부담을 축소
 - 동북아 비즈니스 중심국가 건설에 있어서도 재정지출 또는 조세감면보다는 규제완화, 제도의 개선, 의식개선 등의 정책수단을 활용하려는 접근 필요
 - 반드시 필요한 인프라 건설과 관련하여서는 사업추진단계에서부터 민간 및 외국인의 참여를 극대화하여 재정부담을 최소화하고, 정책의 성공 가능성을 제고

4. 농어촌 지원

- 농어촌 지원예산은 최근 증가율은 낮으나, 지속적 지출압력이 존재
 - 2003년 농어촌 지원 예산은 10조 3,650억원, 전체 재정의 약 8.6%로, 교육, SOC, 사회복지 등에 이어 지출규모가 큰 분야
 - 2002년 대비 증가율은 3.7%로 다소 낮은 편이나, 이는 주로 생산기반조성 및 농업기계화, 생산 및 유통개선 사업이 어느 정도 진행되어 이들 분야에서의 예산지원이 감소한 것에 기인하며,
 - 양곡지원은 작년보다 대폭 증가하는 등 농어촌 지원 예산이 증가하는 요인이 존재하는 상황
 - 2002년에 9.969억원에서 2003년에 15,102억원으로 50% 이상 증가

- 소득보전적 지출의 도입이 농어촌 지원예산의 과도한 팽창으로 이어지지 않도록 통제할 필요
 - 직불제 도입은 품목별·계층별로 축차적인 도입이 되지 않도록, 체계적인 전망을 수립하여 도입
 - 소득보전 지출 증가와 연계하여 비료에 대한 지원, 양곡수매 지원 등 가격보조적 지원의 축소조정을 추진

- 시장기능의 강화 및 합리성·효율성 제고 필요
 - 기준금리, 수수료 결정 등에 있어 시장신호를 반영하고 취급기관 다변화 등 경쟁원리를 도입하는 방향으로 정책금융체계를 개선
 - 생산기반·유통시설에 대해 타당성 검토 등을 통한 효율성 기준 적용

- 농가부채 문제의 처리방안을 마련하고, 농가부채가 초래할 수 있는 재정 부담문제를 명확히 할 필요

V. 2003~2004년 재정운영 방향

1. 국내외 경제여건

- 세계경제는 당분간 미약한 회복세를 보이다가 금년 하반기부터 미국 경제를 중심으로 회복세가 빨라져 내년도에는 대외경제여건이 다소 개선될 전망
- 우리 경제는 금년중 5%대 중반(상반기 5.0%, 하반기 5.9%)의 성장률을 보이다가 2004년중에는 5%대 후반(상반기 6.2%, 하반기 5.2%)으로 다소 상승할 것으로 전망됨
 - 세계경제의 회복지연 및 이에 따른 투자·소비심리 위축 등으로 경기상승 속도가 둔화되고 있으나 금년 하반기부터는 다소 개선될 것으로 보임
 - 과거 경기순환 패턴으로 보면 2004년 중반 경에 경기가 하강국면에 진입할 것으로 보임(이 경우 현재 진행중인 경기상승은 2001년 8월 경기저점 통과 이후 30여 개월 정도 지속되는 것임)
 - 1970년 이후 우리나라 경기상승국면은 평균 32.6개월 지속되었음

<표 4> 경제성장률 전망

(단위 : %)

	2002년			2003년			2004년		
	상반	하반	연간	상반	하반	연간	상반	하반	연간
실질GDP 증가율	6.1	6.1	6.1	5.0	5.9	5.5	6.2	5.2	5.7
명목GDP 증가율			8.0			7.7			8.1

2. 2003~2004년 세입전망

- 한국조세연구원이 최근 추정된 결과에 따르면, 2003년의 국세수입은 예산에 약 1조 5천억원 정도 미달하는 112조 3천억원 정도에 머물 것으로 전망
 - 2003년도 국세수입 예산은 113조 6,152억원으로 2002년 예산(103조 6,499억원) 대비 9.6% 증가할 것으로 책정
 - 국세수입이 예산보다 적을 것으로 전망되는 것은 주로 미·이라크 전쟁발발 가능성과 북한 핵문제 등으로 인해 국제경제의 불안요인이 크게 증폭되면서 경제여건이 좋지 않을 것으로 예상되기 때문

- 2004년에는 실질경제성장률이 2003년 대비 소폭 상승(5.48%→5.71%) 하면서 국세수입도 2003년 대비 10.7% 증가한 124.3조원에 달할 것으로 전망
 - 국세부담률도 17.7%에서 18.1%로 상승할 것으로 예상
 - 설비투자, 소비 등은 회복세(각각 11.55%→13.82%, 8.48%→8.82%, 경상치 증가율 기준)를 나타낼 것으로 예상되는데,
 - 설비투자 증가는 세수의 감소요인 및 증가요인으로 동시에 작용하고, 또한 아직 세계경제에 대한 전망이 불투명하기 때문에 세수여건에 대해 낙관하기는 어려움.

3. 2003년 ~ 2004년 재정운영 방향

- 경제상황의 급변 등 불가피한 상황이 아니라면, 2003년 및 2004년 재정은 상기 언급한 중기 재정운영 방향에 부합하게 운영
 - 공적자금 상환을 위한 재정지출을 제외한 일반 예산에서의 균형기조 유지하여,
 - 추가적인 국채발행은 공적자금 상환에 필요한 부분 등에 국한

- 2003년 재정은 경제성장률이 급격히 하락하지 않는 한 당초 편성된 예산의 규모 내에서 운영
 - 국세수입이 당초 예산보다 일부 미달하는 경우, 2002년 세계잉여금을 활용하여 충당
 - 국정과제를 위한 신규사업 예산은 예산의 부문간·사업간 재배치 등을 통해 소화
 - 증액 추경예산 편성은 가급적 자제하되, 불가피하게 증액이 필요한 경우는 2002년 세계잉여금에서 2003년 세수부족분을 제외한 범위 내에서 편성

- 2004년에도 앞에서 언급한 중기 재정정책 방향을 반영하여 재정을 운영하도록 예산을 편성
 - 경제성장률이 잠재성장률(5%대 전반)을 크게 하회하는 사태가 발생하지 않는 한 균형재정기조를 유지하는 것이 바람직
 - 2004년 예산편성에서부터는 중기재정을 포함하여 예산을 편성
 - 중기재정 수립 단계에서부터 각 부처의 참여를 확대하고, 중기재정계획이 기획예산처만의 의지가 아닌 각 부처의 약속이라는 점을 명확하게 할 필요

- 중기재정계획을 국민들에게 널리 공개하여, 각 부처가 이를 지키게 하는 압력으로 작용하게 할 필요

□ 참여정부에서의 재정건전성 달성을 위해서는 '요구하는 참여'가 아니라, 국정목표 달성을 위한 성숙한 참여가 필요

- 각 부처가 책임감을 가지고 분야별 재정지출 효율화와 재정건전성 달성에 적극적으로 참여하는 자세 필요
- 이해집단의 요구를 반영하는 참여가 아니라, 재정지출 비효율에 대한 시민사회가 참여하는 등 성숙한 시민의식에 기초한 참여

제2주제

중기 재정계획의 운영방향

2003. 3. 6

고영선*

* 한국개발연구원 연구위원

<목 차>

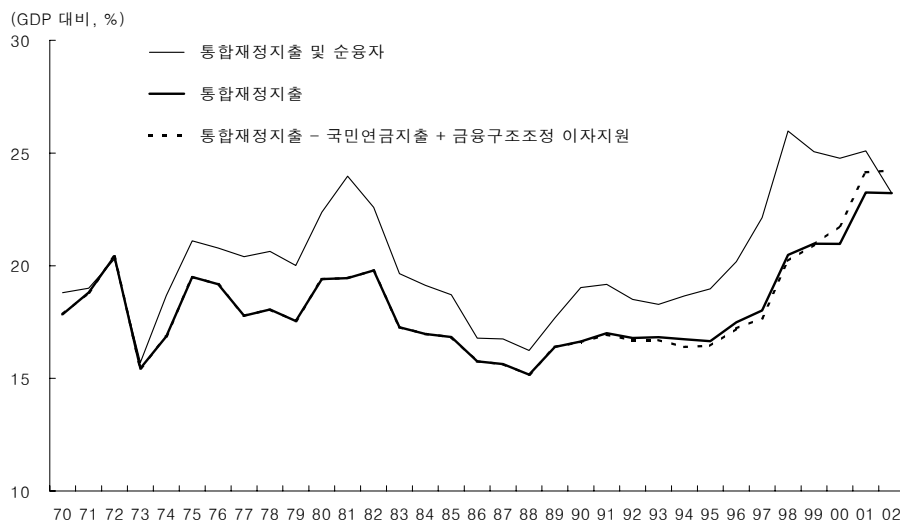
I. 외환위기 이후의 재정운영 상황	1
1. 재정규모의 확대	1
2. 통합재정수지의 불안정	4
3. 정부부채와 정부자산의 동시적 증가	7
II. 중기 재정운영의 기본방향	9
1. 건전재정기조의 유지	9
2. 경제사업 비중의 축소 및 재정융자사업의 정비	14
3. 지방정부를 포괄하는 통합재정관리의 강화	16
III. 재정운영방식의 개선	20
1. 중기재정관리제도의 도입	20
2. 재정사업평가제도의 도입	26

I. 외환위기 이후의 재정운영 상황

1. 재정규모의 확대

- 통합재정지출 및 순융자의 GDP 대비 비율은 최근 25% 수준에서 안정되어 1980년대 말 이후의 상승추세가 멈춘 것으로 보임.
- GDP 대비 통합재정지출 및 순융자: ('88) 16.2% → ('98) 26.0% → ('99~'01) 25% 내외

[그림 1] 통합재정규모의 추이

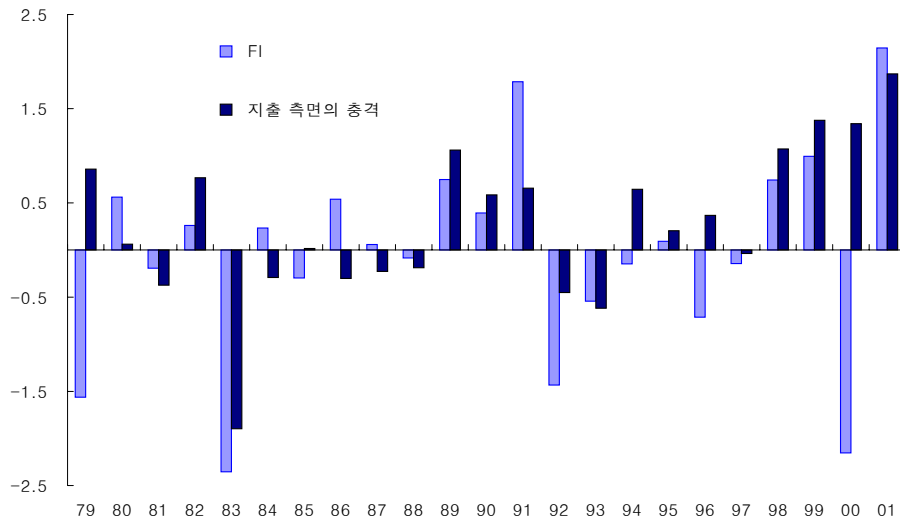


주: 2002년은 추정치.

- 그러나 지출 및 순융자 가운데 지출만을 살펴보면 1990년대 중반에 상승하기 시작하여 최근까지도 상승추세가 지속되고 있으며, 특히 1998년과 2001년에 큰 폭으로 상승
- GDP 대비 통합재정지출: ('95) 16.7% → ('98) 20.5% → ('01) 23.2%

- 통합재정지출에서 국민연금지출(예산당국의 통제범위 밖에 존재)을 빼고 금융구조조정 이차지원(순유자가 아닌 지출로 파악하는 것이 적절)을 더하였을 때에는 이런 추세가 더욱 확연해짐.
- 1998년에는 경상GDP규모 자체가 축소(-2.0%)됨에 따라 지출의 GDP 대비 비율이 상승하였고, 2001년에는 지출증가율이 예년보다 높은 15.8%에 달함에 따라 지출의 GDP 대비 비율이 상승
 - 2001년 본예산은 긴축기조를 띠었으나 경기침체에 대응하기 위한 2차례의 추경편성(1차 5.1조원, 2차 0.8조원)으로 인해 재정정책이 확장기조로 전환하였는바,
 - 2001년의 확장기조는 1980년대 이후 어느 해보다도 강하였을 뿐 아니라 외환위기 직후 집중적·연속적으로 확장정책이 취해진 1998~2000년보다도 강하였음.

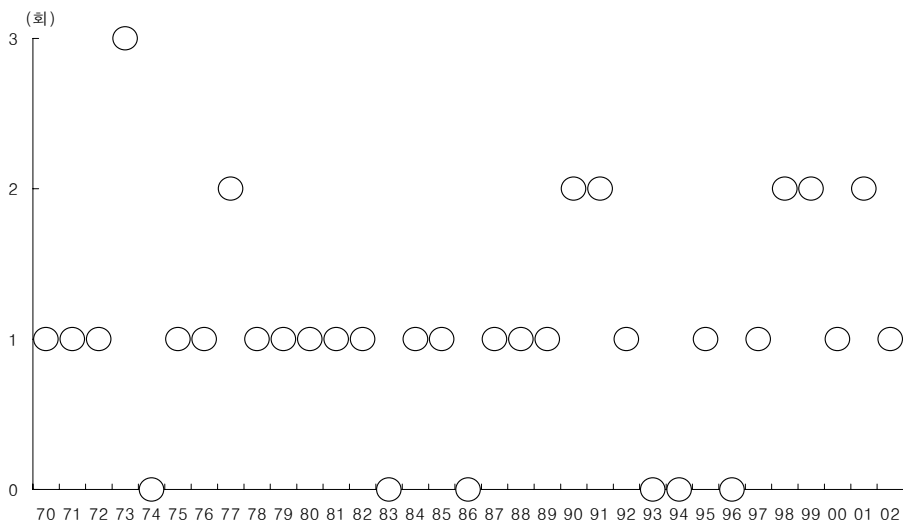
[그림 2] 재정충격지수



주: 지출 측면의 충격은 FI를 지출·수입·공기업특별회계·기타의 측면으로 분해하였을 때의 결과

- 이처럼 경기침체기마다 GDP 대비 지출비중이 증가하고 그후에 원상으로 회복되지 않는 모습이 반복되면 장기적으로 재정운영에 경직성이 초래될 가능성이 높으며, 특히 우려되는 것은 외환위기 이후의 잦은 추경편성임.
- 1970년 이후 지금까지 추경이 연 2회 이상 편성된 7개 해 가운데 3개(1998년, 1999년, 2001년)가 1998년 이후에 해당하느바,
- 외환위기 직후의 추경편성은 불가피하였다 하더라도 향후 경기가 조금만 침체해도 추경편성이 당연시되는 분위기가 정착될 우려

[그림 3] 추가경정예산 편성횟수



- 지출증가에서 차지하는 항목별 비중을 살펴보더라도 이자지급과 더불어 지방정부·비영리기구·가계 등에 대한 경상이전이 꾸준히 증가하여 왔음을 발견하게 되며, 이는 재정의 경직성 증가에 대한 우려를 뒷받침
- 특히 교부세율 인상 등에 기인한 지방정부에 대한 경상 및 자본이전의 증가를 경계할 필요

<표 1> 통합재정지출에 차지하는 주요 항목별 비중

(단위: %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002. 11
총 지출	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
경 상 지 출	77.0	77.6	75.9	79.6	80.3	79.8
재화 및 용역	25.9	23.8	19.5	22.6	20.7	20.6
이 자 지 급	2.8	3.7	5.8	6.3	5.7	5.3
보조금 및 경상이전	47.2	48.8	48.7	50.4	52.5	52.6
지 방 정 부	28.1	27.4	25.3	25.9	28.6	27.9
비영리기구	8.9	9.8	10.4	9.6	9.6	12.3
가 계	9.1	10.5	12.2	14.2	13.4	11.5
자 본 지 출	23.0	22.4	24.1	20.4	19.7	20.2
고정자산 취득	7.9	7.0	10.5	6.9	6.7	5.0
자 본 이 전	10.8	11.4	10.8	10.0	9.7	13.0
지 방 정 부	8.2	9.0	9.3	8.2	8.0	-

2. 통합재정수지의 불안정

- 외환위기 직후 큰 폭의 적자를 경험하였던 통합재정수지는 2000년과 2001년에 큰 폭의 흑자를 실현하였고 2002년에도 GDP 대비 2~3%의 흑자를 보인 것으로 추정됨.
- 그러나 재정건전성을 보다 정확히 파악하기 위해서는 ① 국민연금의 수지와 ② 순융자를 추가로 고려해야 함.
 - 현재 발생하고 있는 국민연금의 대규모 흑자는 제도도입 초기의 일시적 현상이며, 장기적으로 국민연금은 상당한 재정문제에 봉착할 전망이다므로 통합재정수지에서 국민연금의 수지를 차감할 필요
 - 재정융자는 회수율이 매우 높으므로 재정지출의 일종으로 파악하

기보다 보전재원의 일종으로 파악하는 것이 적절하며, 따라서 통합재정수지에 순융자를 더해 주는 것이 바람직

- 단, 금융구조조정 이자지원은 회수가 불가능할 전망이므로 지출에 포함시킴.

<표 2> 기한도래 미회수 채권

(단위: 조원, %)

	1998			1999			2000			2001		
	미회수 채권	채권 총액	미회수 비율	미회수 채권	채권 총액	미회수 비율	미회수 채권	채권 총액	미회수 비율	미회수 채권	채권 총액	미회수 비율
융자회수금	0.1	92.6	0.1	0.1	106.6	0.1	0.2	120.9	0.1	0.2	132.2	0.2
조세채권	4.0	6.7	60.5	4.1	6.6	63.2	3.8	7.0	54.7	3.6	6.3	57.0
예금및예탁금	0.1	9.6	0.7	0.2	11.2	1.5	0.1	12.6	0.9	0.1	13.5	0.7
경상이전수입	1.2	1.2	98.3	1.4	1.4	97.9	1.6	1.7	93.0	1.7	1.8	91.4
기타 채권	0.4	7.9	4.8	0.5	0.9	53.7	0.9	1.5	62.4	0.9	1.4	62.5
계	5.8	118.1	4.9	6.3	126.7	5.0	6.6	143.7	4.6	6.4	155.2	4.1

주: 미회수 비율 = 미회수 채권 ÷ 채권 총액 × 100

자료: 재정경제부, 『채권 현재액 총계산서』, 2001, 2002.

- 국민연금과 순융자를 고려하여 조정된 재정수지는 2000년에 흑자를 보인 후 2001년에는 다시 적자로 돌아섰으며, 2002년에는 적자폭이 커졌을 것으로 추정됨.
 - 앞서 살펴본 지출의 증가추세가 이어질 경우 향후 재정수지의 악화가 예상됨.

<표 3> 연도별 통합재정수지 추이

(단위: 조원, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002. 11 (잠정)
수 입(A)	93.4	96.7	107.8	135.8	144.0	154.4
(증가율)	(9.2)	(3.5)	(11.6)	(25.8)	(6.1)	(7.2)
(GDP 대비)	(20.6)	(21.8)	(22.4)	(26.0)	(26.4)	(26.2)
국 세	69.9	67.8	75.7	92.9	(95.8)	98.3
(증가율)	(7.6)	(-3.0)	(11.6)	(22.8)	(3.1)	(2.6)
(GDP 대비)	(15.4)	(15.3)	(15.7)	(17.8)	(17.6)	(16.5)
지출 및 순융자(B)	100.3	115.4	121.0	129.3	136.8	118.6
(증가율)	(18.8)	(15.1)	(4.8)	(6.9)	(5.8)	(1.3)
(GDP 대비)	(22.1)	(26.0)	(25.1)	(24.8)	(25.1)	(20.0)
지 출	81.6	91.0	101.2	109.4	126.7	119.0
(증가율)	(11.6)	(11.4)	(11.3)	(8.1)	(15.8)	(8.0)
(GDP 대비)	(18.0)	(20.5)	(21.0)	(21.0)	(23.2)	(20.0)
순융자(C)	18.7	24.4	19.8	19.8	10.1	-0.4
금융구조조정(D)	0.0	1.3	4.0	5.6	6.5	
통합재정수지(A-B)	-7.0	-18.8	-13.1	6.5	7.3	24.4
(GDP 대비)	(-1.5)	(-4.2)	(-2.7)	(1.3)	(1.3)	(4.1)
국민연금수지(E)	4.7	6.0	7.0	11.5	13.4	
(GDP 대비)	(1.0)	(1.3)	(1.4)	(2.2)	(2.5)	
조정된 재정수지 (A-B+C-D-E)	7.0	-1.6	-4.3	9.3	-2.6	
(GDP 대비)	(1.5)	(-0.4)	(-0.9)	(1.8)	(-0.5)	

주: 2002년 11월의 증가율은 전년동기 대비.

3. 정부부채와 정부자산의 동시적 증가

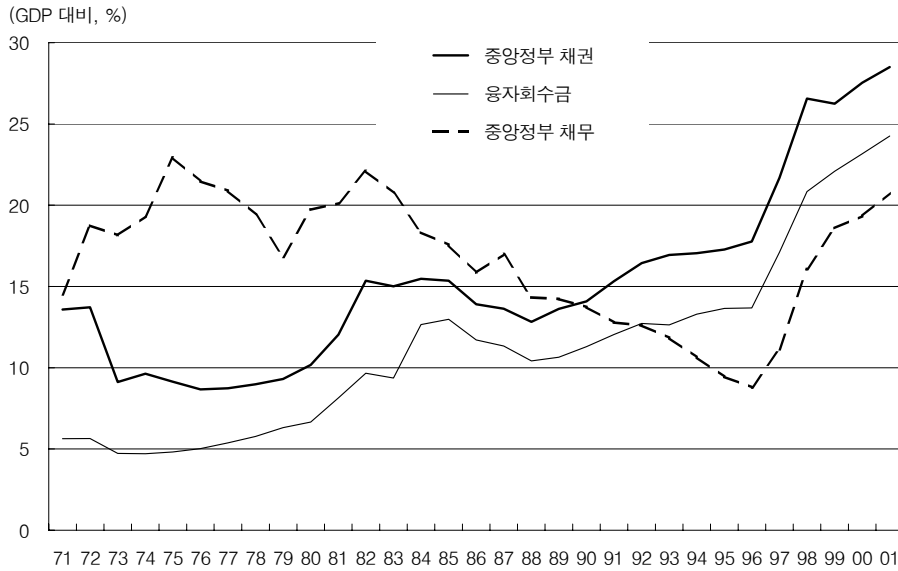
- 정부부채는 외환위기 이후 급증하고 있으며, 향후 공적자금의 국채 전환으로 인해 더욱 증가할 전망
 - 정부발표에 따르면 공적자금 가운데 49.0조원을 재정에서 향후 부담할 계획이며 나머지는 회수자금 및 금융권 부담으로 상환

- 이와 더불어 국민연금 여유자금의 의무예탁제도가 폐지됨에 따라 기존 재특예탁금의 국채전환이 불가피하며, 이 역시 국가채무 증가요인으로 작용할 전망
 - 2002년 말 현재 재특예탁금은 29.6조원이며, 이는 2005년까지 국민연금기금에 상환될 예정

- 그러나 공적자금 및 국민연금 여유자금 재특예탁금의 국채전환은 '눈에 보이지 않던 채무'가 '눈에 보이는 채무'로 전환되는 것에 불과하며, 추가적인 재정부담을 초래하지는 않을 것으로 예상됨.
 - 공적자금 이자를 이미 재정에서 부담하고 있었으며, 원금 가운데 상당 부분이 재정부담으로 귀착된다는 것이 일반적으로 예상되고 있었음.

- 문제는 이들 두 요인으로 인한 국가채무의 급증에 있다기보다 지금까지의 채무증가가 국가채권의 증가를 동반해 왔으며, 특히 외환위기 이후 용자자산의 증가가 두드러지고 있다는 사실
 - 용자자산 가운데 일부는 금융구조조정 이자지원이나, 이를 제외할 때에도 용자자산은 정부채무와 거의 일대일의 관계를 보이며 증가해 왔음.

[그림 4] 중앙정부 부채와 자산



- 앞서 설명한 것처럼 용자자산(금융구조조정 이차지원 제외)의 회수율은 거의 100%에 해당하여 회수가능성에는 큰 문제가 없으나, 재정용자를 통한 정부의 직접적 자금증개(financial intermediation)는 그 자체로서 바람직하지 않음.
 - 재정운영 측면에서는 국채와 용자자산 사이에 존재하는 금리 및 만기구조상의 차이로 인해 중장기적으로 재정부담을 초래하며,
 - 이와 더불어 민간금융시장의 발달을 저해하고 국가자원의 효율적 배분을 왜곡할 가능성

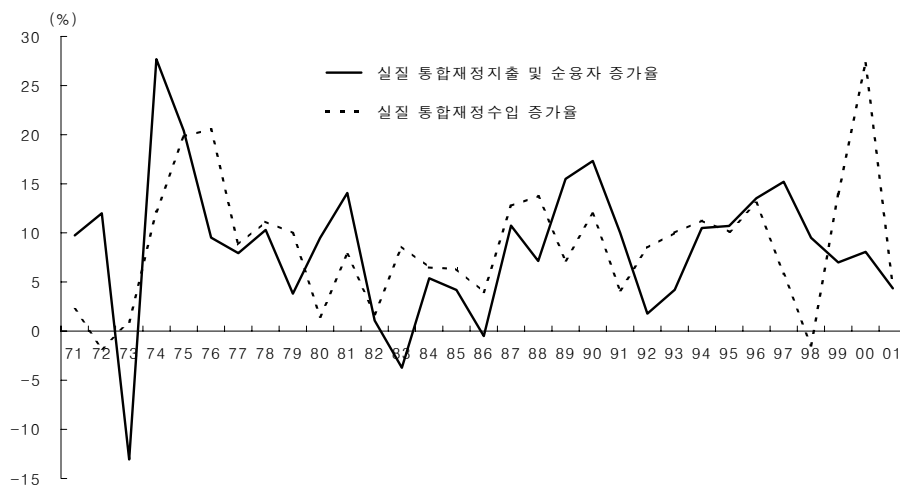
II. 중기 재정운영의 기본방향

1. 건전재정기조의 유지

가. 지출억제의 필요성

- 여러 긍정적인 모습(2000년 통합재정수지 흑자 달성 및 2003년 예산상 일반회계 국채발행 종료)에도 불구하고, 위의 논의에 비추어 볼 때 재정건전화 노력을 중단해서는 아니 될 것임.
- 이 과정에서 특히 GDP 대비 재정지출규모의 상승을 억제하기 위한 노력을 경주할 필요
 - 각국의 재정건전화 전략을 비교연구한 여러 논문에 따르면 재정건전화의 가장 효과적인 방법은 지출증가를 억제하는 것
 - 우리나라의 경우에도 1980년대 초 재정건전화에 성공한 것은 지출증가를 억제에 기인

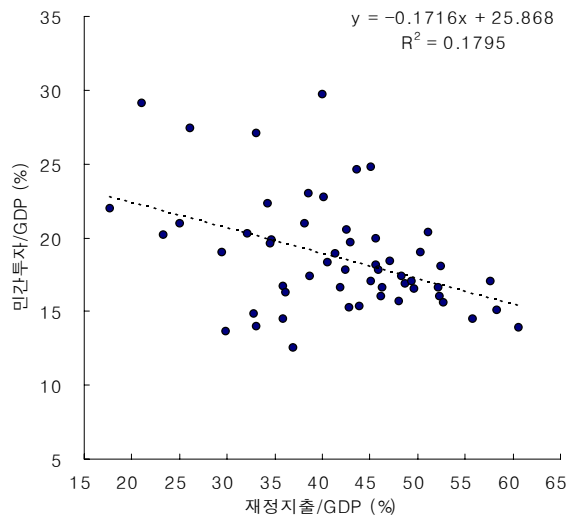
[그림 5] 통합재정 실질증가율



주: 실질증가율은 GDP 디플레이터를 사용하여 계산.

- 지출증가 억제는 민간경제의 활력제고를 위해서도 필요한바, OECD 국가의 민간투자과 재정지출 사이의 상관관계를 살펴보면 양자간에 음(-)의 관계가 성립함을 알 수 있음.

[그림 6] OECD 국가의 민간투자과 재정지출



주: 각국의 1970~99년 자료(일반정부 기준)를 10년 단위(1970~79, 1980~89, 1990~99)로 평균하여 풀(pool)한 결과.
 자료: OECD, *OECD Economic Outlook: Statistics on Microcomputer Diskette*, No. 67, 2000. 6.

- 우리나라의 재정규모는 선진국들에 비해 아직 작은 편이나 이는 국민연금 등 사회급여가 작은 데 기인하며, 향후 국민연금의 노령연금 급여가 본격화되면 선진국 수준에 다다를 가능성
 - 1999년 현재 GDP 대비 일반정부(중앙+지방정부) 지출규모는 23.3%로서 이 비율이 40~50%에 달하는 유럽국가들뿐 아니라 미국(30.3%) 및 일본(35.8%)에 비해서도 낮은 편이나,
 - 사회급여를 제외할 경우 19.5%로서 미국(19.5%)과 동일하며 영국(23.7%), 일본(26.0%) 등과 유사한 수준

- 국민연금의 완전노령연금은 2008년에 본격적인 지급이 시작될 예정이며, 이와 더불어 국민기초생활보장법 등 기타 사회복지지출의 증가는 재정규모를 끌어올리는 데 결정적인 역할을 할 전망

<표 4> 국민계정상의 일반정부 지출 (1999년)

(단위: GDP 대비, %)

	미국	일본	독일	프랑스	영국	한국
정 부 소 비	14.3	16.1	19.2	23.4	18.5	10.4
정 부 투 자	3.3	5.7	1.9	2.9	1.1	5.7
사 회 급 여	10.8	9.8	19.0	18.3	13.4	3.8
보 조 금	0.4	0.8	1.8	1.3	0.5	0.3
기 타 지 출	1.5	3.4	4.4	5.8	3.6	3.1
총 지 출 (사회급여 제외)	30.3 (19.5)	35.8 (26.0)	46.3 (27.3)	51.7 (33.4)	37.1 (23.7)	23.3 (19.5)

자료: 한국은행, 『국민계정』, 2001; OECD, *OECD Economic Outlook: Statistics on Micro-computer Diskette*, No. 70, December 2001.

나. 재정건전화의 방법

- 재정건전화를 위한 방법에는 크게 두 가지가 있는데, 첫째는 재정적자 감축목표를 설정하는 것이며, 둘째는 재정지출 규모에 대해 일정한 제약을 부과하는 것임.
 - 첫째 형태의 예: 유럽연합(EU)과 1980년대 미국의 Gramm-Rudman-Hollings법
 - 미국의 경우 지나치게 낙관적인 경제전망 등으로 인해 재정건전화에 실패하였으며, EU의 경우 아직 성공 여부의 판단이 어려움.
 - 둘째 형태의 예: 1990년대 미국의 예산통제법(Budget Enforcement Act: BEA) 및 그 수정법, 그리고 스웨덴의 다년도 예산편성제도

- 미국의 경우 BEA의 중기 지출규모 상한선이 대개 준수되어 재정 건전화에 성공하였으며, 스웨덴도 극적인 수지개선을 달성

<표 5> 미국 연방정부의 재정지출 및 재정수입

(단위: 10억달러)

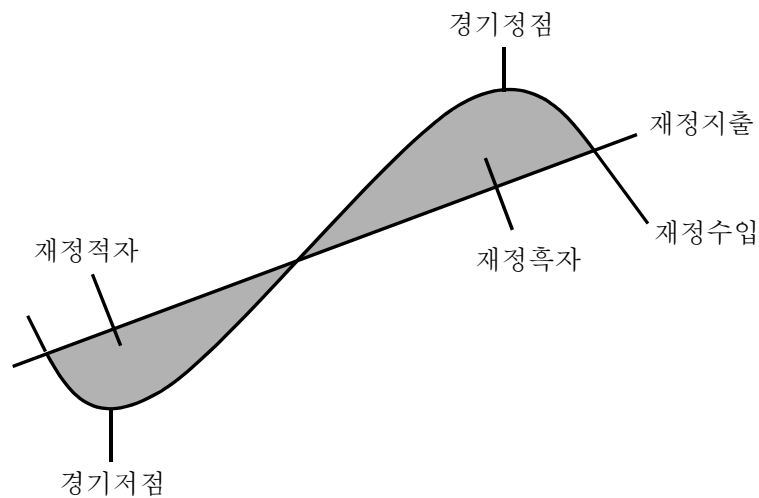
		1994	1995	1996	1997	1998
총재정지출	BEA 추정치	1,523	1,578	1,645	1,745	1,843
	실적치	1,462	1,516	1,561	1,601	1,653
재량지출	BEA 한도액	537	539	547	547	548
	실적치	544	545	534	549	555
의무지출	BEA 추정치	765	795	843	920	996
	실적치	715	738	785	809	855
재정수입	BEA 추정치	1,230	1,306	1,379	1,440	1,523
	실적치	1,259	1,352	1,453	1,579	1,723
재정수지	BEA 추정치	-270	-230	-266	-305	-320
	실적치	-203	-164	-107	-22	70

자료: OECD, *Budgeting in a Surplus Environment*, PUMA/SBO(99)3/FINAL, July 1999.

- 이처럼 재정지출금액 자체를 예산목표로 설정하는 방식은 재정적자를 예산목표로 설정하는 방식보다 우월하다고 판단됨.
 - 정부가 통제할 수 없는 경기적 요인에 의해 재정적자가 큰 폭으로 변할 수 있는데, 재정적자를 예산목표로 삼을 경우 목표달성에 대한 책임성 확보에 애로가 발생할 가능성
 - 반면 비교적 통제가능한 지출금액(예; 사회보험급여, 교부세, 이자지출 등을 제외한 “재량지출”) 자체를 예산목표로 설정하면 책임성 확보가 용이
 - 경기안정화 측면에서 볼 때에도 경기변동에 따라 재정수지가 신속적으로 변할 수 있는 여지를 남겨두는 것이 바람직

- 지출상한선을 부과할 경우 경기가 예상 외로 악화되면 재정수입 감소에 따른 재정적자의 확대를 용인하고, 반대로 경기가 예상 외로 호전되면 재정수입 증가에 따른 재정적자의 보다 빠른 축소를 도모하는 일이 가능

[그림 7] 경기변동에 따른 재정수지의 변화



- 우리나라의 경우에도 중기재정관리체계(Medium-term Expenditure Framework: MTEF)의 수립을 통해 중기적인 지출상한선을 설정하고 이를 지켜나가도록 노력할 필요
 - 보다 구체적으로는 각 연도의 통합재정의 지출증가율이 잠재적 또는 평균적 경상성장률 수준(8% 내외)에 근접하도록 예산을 편성함으로써 GDP 대비 지출규모가 현재와 같이 지속적으로 상승하지 않도록 통제
 - 재정의 경기조절기능은 세출의 확대보다 세입의 자동안정화기능에 주로 의존하며, 경기불황기의 일시적 재정적자는 용인하되 경기순환국면 전반에 걸쳐서는 평균적인 재정수지 균형을 도모

- 경기부양을 위한 추경편성은 극심한 경기침체를 제외하고는 자체

- 국가부채와 관련해서는 중장기적으로 국가부채의 수준을 무리하게 급격히 감축시킬 필요는 없으며, 국가부채의 GDP 대비 비율이 서서히 줄어들도록 재정수지를 관리하는 것이 바람직
 - 다음에 논의하듯 재정용자를 축소함으로써 GDP 대비 국가부채의 감소와 더불어 GDP 대비 용자자산의 감소를 도모

2. 경제사업 비중의 축소 및 재정용자사업의 정비

- 중앙정부 통합재정지출 및 순용자의 기능적 분류에 따르면 우리나라는 다른 선진국에 비해 여러 면에서 차이를 보이는데, 이러한 차이는 많은 부분 중앙정부와 지방정부의 역할분담 및 기타 역사적 요인으로 설명이 가능
 - 예컨대 치안·교육·보건을 지방정부에서 담당하는 나라에서는 이들 항목이 중앙정부 지출에서 차지하는 비중이 낮고, 국민연금제도가 성숙단계에 진입하지 않은 우리나라에서는 사회보장 및 복지의 비중이 낮음.

- 그러나 이러한 차이를 고려하더라도 우리나라에서는 경제사업의 비중이 외국에 비해 매우 높은 특성을 지니는바, 이는 과거와 마찬가지로 중앙정부의 역할이 행정서비스의 제공보다는 경제성장을 위한 건설투자와 산업지원에 집중되어 있음을 의미
 - 우리나라의 경우 중앙정부 통합재정지출 및 순용자에서 차지하는 경제사업의 비중은 26.4%에 달하는데, 이에 반해 G7 국가들은 3.3%(일본)~이탈리아(12.0%)에 불과
 - 경제사업 가운데 특히 농림수산·수렵(5.9%), 광업·제조업·건설

업(4.1%), 수송 및 통신(9.0%), 기타(6.0%)의 비중이 매우 높음.

<표 6> 중앙정부 통합재정지출 및 순융자 항목별 비중의 국제비교

(단위: %)

	미국 (2000)	일본 (1993)	독일 (1996)	프랑스 (1999)	이탈리아 (1987)	영국 (1999)	캐나다 (2000)	한국 (2001)
일반공공행정	9.9	2.4	2.7	6.5	6.9	4.2	7.1	14.0
국 방	15.4	4.1	3.9	5.3	3.2	7.1	5.6	9.9
공공질서 및 안전	1.7	1.2	0.3	1.3	-	3.5	3.5	4.0
교 육	1.8	6.0	0.5	7.0	7.4	3.7	2.3	14.5
보 건	20.5	1.6	18.9	21.7	9.7	15.4	1.4	0.5
사회보장 및 복지	28.2	36.8	50.0	38.8	35.1	36.5	44.6	11.6
주택건설 및 지역사회개발	2.6	13.8	0.5	1.1	1.1	2.2	1.4	7.7
오락·문화·종교	0.4	0.1	0.1	0.6	0.8	0.3	1.5	0.8
경제사업	6.7	3.3	7.4	8.2	12.0	4.3	5.2	26.4
연료 및 에너지	0.1	0.0	0.1	0.2	-	0.1	0.0	1.5
농림수산·수렵	2.3	1.1	0.3	0.3	1.2	0.4	1.5	5.9
광업·제조업·건설업	0.1	1.6	1.1	0.2	2.2	0.1	0.0	4.1
수송 및 통신	2.6	0.3	3.0	1.1	6.3	0.9	0.9	9.0
기타경제사업	1.7	0.3	2.9	6.5	2.3	2.9	2.8	6.0
주분류 외 지출	12.7	30.6	15.7	9.3	21.4	22.7	27.4	10.4
이자지출	12.6	0.0	7.1	5.9	14.5	7.7	15.1	0.0
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2001 ; 재정경제부, 『한국통합 재정수지』, 2002.

- 향후 분야별 예산배분에 있어서는 경제사업의 비중을 점차 축소시키고 공공안전·시장질서 확립·조사통계·환경감시 등 행정서비스에 대한 투자를 늘려갈 필요
 - 이러한 행정서비스에 대한 투자는 국민경제의 생산성을 증대시키

는 데 결정적인 역할을 수행하며, 이를 통해 노동 및 자본투입 증가율 저하에 따른 잠재성장률의 하락을 방지

- 경제사업의 비중을 축소시킴에 있어서는 특히 용자사업의 축소를 도모하는 한편 불가피한 산업지원은 직접적 재정지출로 대체하거나 신용보증을 확대하는 등의 방법을 고려
 - 최근 순용자가 줄어들고 있으나 중앙정부 통합재정지출 및 순용자에서 차지하는 순용자의 비중은 외국에 비해 아직도 매우 높은 편

<표 7> 중앙정부 통합재정지출 및 순용자에서 차지하는 순용자의 비중
(단위: %)

국 가	미 국	일본	독일	프랑스	영국	이탈리아	한국
연 도	2000	1993	1998	1997	1999	1999	2001
순용자 비중	-0.09	-1.78	-1.48	0.21	1.09	1.73	7.62

자료: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2001 ; 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 2002.

3. 지방정부를 포괄하는 통합재정관리의 강화

- 아직 지방정부 통합재정자료가 공표되지 않은 상황이나, 기존자료를 바탕으로 시산한 결과에 의하면 통합재정 기준의 일반정부(중앙+지방) 지출 및 순용자는 2001년 현재 GDP의 31.0%에 달함.
 - GDP 대비 지출 및 순용자는 외환위기 이후 정체상태를 보이고 있으나 GDP 대비 지출은 상승추세를 지속
 - 지출은 2001년 현재 GDP의 29.1%에 달하며, 그 가운데 절반 정도(50.5%)는 중앙정부가 차지하고 나머지는 일반자치단체(35.0%) 및 교육자치단체(14.6%)가 차지

- 본 시산결과는 지방정부가 보유한 기금(2001년 현재 2,168개)을 포함하고 있지 않기 때문에 실제로는 이보다 총 재정규모가 더 크고 지방정부의 비중이 더 클 가능성

<표 8> 정부부문별 지출규모

(단위: %)

	지출 및 순용자	지 출 GDP 대비 (비중)	중앙정부 GDP 대비 (비중)	일반자치단체 GDP 대비 (비중)	교육자치단체 GDP 대비 (비중)
1990	24.6	22.1 (100.0)	11.2 (50.8)	7.8 (35.2)	3.1 (14.0)
1991	26.2	23.9 (100.0)	11.9 (49.9)	8.8 (36.6)	3.2 (13.5)
1992	26.1	24.2 (100.0)	11.4 (47.2)	9.3 (38.4)	3.5 (14.5)
1993	25.2	23.5 (100.0)	11.2 (47.5)	8.8 (37.6)	3.5 (14.9)
1994	24.5	22.6 (100.0)	10.8 (47.9)	8.4 (37.1)	3.4 (15.0)
1996	26.4	23.7 (100.0)	11.0 (46.6)	9.0 (38.1)	3.6 (15.3)
1997	29.0	24.8 (100.0)	11.3 (45.6)	9.7 (39.0)	3.8 (15.4)
1998	32.3	26.8 (100.0)	13.1 (49.0)	9.8 (36.6)	3.9 (14.4)
1999	31.0	27.2 (100.0)	14.0 (51.4)	9.4 (34.7)	3.8 (13.8)
2000	30.4	26.6 (100.0)	13.7 (51.5)	9.2 (34.4)	3.8 (14.1)
2001	31.0	29.1 (100.0)	14.7 (50.5)	10.2 (35.0)	4.2 (14.6)

- 주: 1. 지방정부자료는 행정자치부의 『지방재정연감』을 바탕으로 계산하였으며, 일반회계와 특별회계만을 대상으로 함.
 2. 1995년은 기초자료의 미비로 지방정부자료의 계산이 불가능하여 표에 제시하지 않았음.
 3. 정부부문별 지출규모는 타 부문에 대한 이전지출을 제외한 순계 기준.

- 지방정부의 재정수지는 전반적으로 양호한 편이나, 지방에 따라서는 만성적인 재정불안정을 경험하고 있는 곳도 존재
 - 일반자치단체의 재정수지는 중앙정부의 재정수지와 유사한 방향으로 움직이나 변동폭이 훨씬 작고 수준도 양호한 편인바, 2001년의 경우 교부금의 급증으로 큰 폭(GDP의 1.9%)의 재정흑자를 시현

- 교육자치단체의 재정수지는 일반자치단체의 재정수지보다도 양호
- 그러나 서울·대구·인천·울산·전북·제주의 경우 주민 1인당 재정수지가 상습적으로 전국 평균에 미달하는 등 지역별로 재정 건전도에 차이

<표 9> 정부부문별 재정수지

(단위: GDP 대비, %)

	계	중앙정부	일반자치단체	교육자치단체
1990	-0.1	-0.9	0.6	0.2
1991	-2.2	-1.9	-0.2	-0.2
1992	-1.0	-0.7	-0.4	0.0
1993	0.6	0.3	0.1	0.1
1994	1.6	0.4	1.0	0.1
1996	1.0	0.3	0.5	0.1
1997	-1.7	-1.5	-0.3	0.0
1998	-4.3	-4.2	-0.3	0.0
1999	-2.4	-2.7	0.1	-0.2
2000	1.7	1.3	0.5	-0.1
2001	3.6	1.3	1.9	0.4

주: 계=부문별 재정수지의 합+중앙정부의 지방정부에 대한 순융자

<표 10> 지역별 일반자치단체의 재정수지(전국 평균과의 차이)

(단위: 주민 1인당, 천원)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
서울	-10.7	-12.0	-26.0	52.8	-14.4	-21.4
부산	-2.8	26.5	76.6	30.9	-63.4	-110.3
대구	-52.2	-140.1	-86.0	-135.5	-169.5	-167.9
인천	-103.4	-3.7	-19.4	-23.1	27.7	-111.7
광주	-25.1	32.4	18.6	-53.9	-56.9	-30.7
대전	-1.4	33.0	24.4	55.9	-12.7	-73.9
울산			-160.4	-51.6	-68.1	-115.7
경기	31.6	32.8	-39.4	9.1	-3.2	71.8
강원	156.5	21.8	-45.9	2.6	-29.5	207.1
충북	13.6	50.4	71.9	-13.3	51.0	3.4
충남	-61.2	50.8	125.1	-19.8	12.7	-12.8
전북	-28.7	-12.2	-37.1	-13.0	45.1	-53.3
전남	36.7	127.4	31.3	25.9	156.7	30.8
경북	-2.8	-11.5	113.7	-105.4	62.1	58.4
경남	62.4	-119.4	66.9	25.4	97.9	173.3
제주	-127.8	-70.1	-179.6	-74.6	11.2	-29.4
평균	46.4	-40.4	-40.3	9.2	49.1	216.8

- 앞으로 지방화·분권화의 진전에 따라 지방정부의 재정지출이 증가하고 재정운영의 자율성도 확대될 전망이므로 정부부문 전체를 대상으로 재정지출 및 수지를 관리하기 위한 체제를 구축할 필요
- 지방정부에 통합재정체계가 수립되는 대로 일반정부 기준의 통계를 작성·공표
 - 중기재정관리체계(MTEF)에 지방정부를 점진적으로 포함시켜 지방정부의 지출증가율도 총량적으로 억제하는 방안 모색
 - 선진국의 예를 참조하여 예산운용에 관한 중앙정부와 지방정부 간의 협의체를 구성

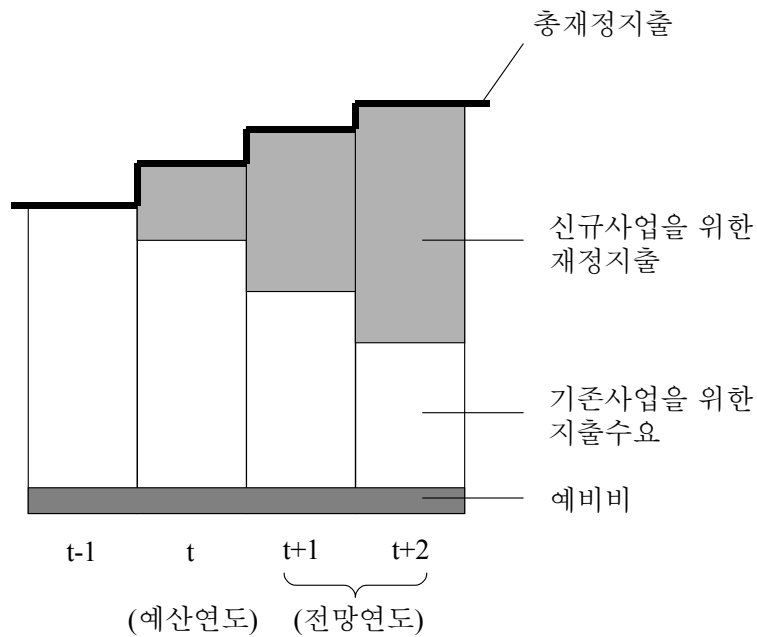
Ⅲ. 재정운영방식의 개선

1. 중기재정관리제도의 도입

가. 중기재정관리제도의 운영과정

- 앞서 설명한 바와 같이 중기적 시각에서 지출증가율을 억제하고 예산배분의 효율화를 도모하기 위해서는 중기재정관리제도(MTEF)의 도입이 필수적인바, MTEF는 구체적으로 다음과 같이 운영

[그림 8] 기존사업과 신규사업을 위한 지출규모의 파악



- 먼저 향후 3년간의 거시경제 및 재정수입을 전망
 - 첫 번째 연도(t)는 예산연도(budget year)에 해당하며 그 이후의 연도(t+1, t+2)는 전망연도(out-year)에 해당

- 경제전망 및 수입전망을 바탕으로 3년간의 총재정지출규모를 설정
 - 이때 전체 지출을 의무지출(사회보험급여, 이자지출, 교부세, 양여세 등)과 재량지출(의무지출 이외의 지출)로 구분하고, 재량지출에 대해서는 상당히 경직적인 지출상한선을 설정

- 예산당국은 이와 병행하여 부처별 지출수요를 파악하는데, 이때에는 먼저 각 부처의 기존사업을 기준으로 지출수요를 파악
 - 새로운 사업을 시작하거나 기존사업을 확장하지 않는다는 가정하에, 기존사업을 그대로 수행한다면 향후 어느 정도의 재정지출이 필요한지를 각 부처가 전망
 - 이러한 부처별 기존사업 지출수요를 합산하여 정부 전체의 기존사업 지출수요를 전망

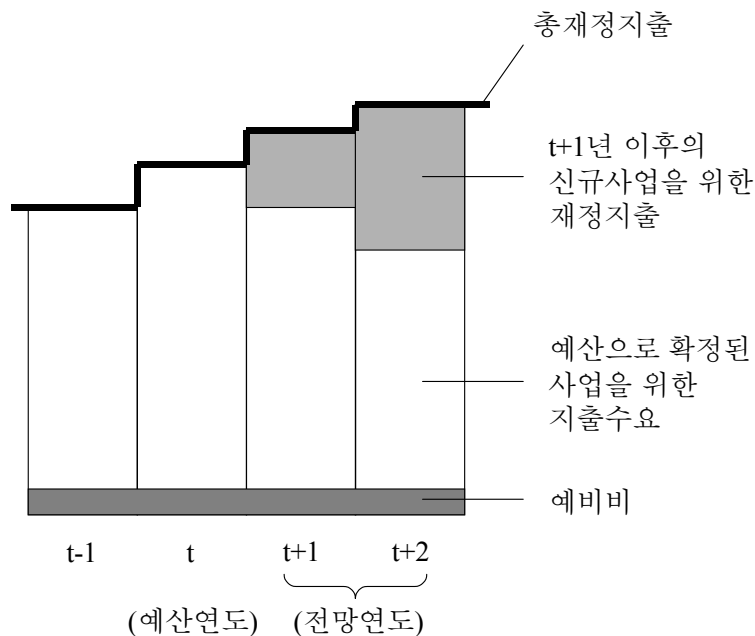
- 예산당국은 이와 같은 기본자료를 바탕으로 예산편성지침을 작성하여 각 부처에 시달
 - 예산편성지침에는 설정된 총지출규모와 기존사업을 위한 지출수요 등을 명시하며, 주요 부문에 대해 잠정적인 지출증가율을 제시

- 각 부처는 이러한 예산편성지침에 따라 예산요구서를 작성하여 예산당국에 제출하는데, 예산요구서에는 다음의 사항이 제시되어야 함.
 - ① 기존사업 지출전망: 예산당국이 이미 예산편성지침에 명시한 기존사업 지출전망을 각 부처가 다시 그대로 제시
 - ② 기존사업에 대한 축소조정안(savings option): 각 부처는 수요가 줄어들었거나 보다 효율적인 수행방안이 채택될 수 있는 사업에 대해 지출을 얼마나 줄일 수 있는지를 파악하여 이를 제시
 - ③ 신규사업에 대한 지출수요 전망 : 새로운 사업을 추진하거나 기존사업을 확장하고자 하는 경우 이에 대한 지출전망(t , $t+1$, $t+2$)을 실시하여 제시

- 예산당국은 부처의 예산요구를 취합하여 본격적인 예산심의에 착수
 - 예산심의에 있어서는 기존사업 지출, 기존사업 축소분, 신규사업 지출의 세 부분을 모두 심의하는데,
 - 이 가운데 기존사업 지출보다는 기존사업 축소분과 신규사업 지출에 초점을 맞추어 심의하도록 함.

- 이러한 과정을 통해 최종적으로 예산안이 확정되면 예산연도(t)뿐 아니라 전망연도(t+1, t+2)의 지출규모에 대한 전망치도 도출됨.
 - 이 가운데 예산연도의 지출전망은 국회의 심의·의결을 받아 예산으로 확정되나, 전망연도의 지출전망은 단지 전망에 불과하며 예산심의를 보조자료로 활용될 뿐임.
 - 다음 해(t)에 들어서면 이러한 과정이 반복

[그림 9] 예산의결 이후의 지출전망



나. MTEF에 입각한 예산편성과 기존의 예산편성 방식과의 차이

- 예산편성에 중장기적 시각을 도입
 - 장래의 수입과 지출을 전망해 봄으로써 미리 적절한 대책을 마련하여 돌발상황을 최소화할 수 있음.
 - 예산배분에 있어서도 중기적 시각에서 분명한 방향성을 가지고 예산배분을 단계적으로 조정할 수 있게 됨.
 - 재정건전성 확보와 경기조절이라는 두 가지 과제를 보다 계획적으로 수행할 수 있게 됨.

- 부처의 자율성과 예산편성의 효율성을 제고
 - 예산당국이 제시한 부문별 지출규모 범위 내에서 부처가 예산안을 편성하여 예산당국에 제시하였다면, 예산당국은 가능한 한 이를 존중하는 것이 바람직
 - 이는 지출총액에 대한 통제는 강화하면서 부처 예산편성의 자율성은 확대해 주는 전략에 해당

- 재정투명성을 제고
 - MTEF를 통해 정부는 재정운영의 방향을 국민들에게 알려주며, 사후적으로 운영결과에 대한 평가를 받게 됨.
 - 특히 중장기 재정건전성에 대한 일반인들의 관심이 높아지는 상황에서 MTEF는 정부의 의도를 밝히는 중요한 수단으로 역할

다. MTEF의 성공적 도입을 위한 전략

- 객관적인 분석과 평가를 바탕으로 예산배분의 기본방향에 대해 충분한 논의와 검증이 이루어질 수 있는 환경을 조성
 - MTEF 도입시 가장 큰 우려는 투자우선순위가 합리적으로 설정되지 않을 가능성인데, 현재에도 일부 분야의 예산은 충분한 타당성 조사 없이 “예산총액의 몇 %”라는 식으로 설정되어 있는 상황
 - 철저한 사전적 정책분석 및 사후적 사업평가(program evaluation)를 통해 중장기 예산배분의 합리성을 제고

- 예산당국이 예산편성지침을 통해 제시하는 분야별 지출규모에 대한 일선부처의 반발에 대비
 - MTEF의 도입 초기에는 위험부담을 덜기 위해 분야별 지출규모를 매우 개괄적으로만 제시하고, MTEF가 정착되는 추이를 보아가며 그 구체성을 점차 높여나가는 방안도 고려

- 예산당국과 일선부처 사이의 신뢰관계를 구축함으로써 일선부처의 과도한 예산요구나 기회주의적 예산요구를 방지
 - 예산당국의 지침에도 불구하고 각 부처가 과거와 같이 과도한 수준의 예산증가를 요구할 수 있는데, 이들이 새로운 제도를 충분히 이해하지 못하거나 이를 신뢰하지 못한다면 이러한 가능성이 증대
 - 또 표면적으로는 지침에 맞추어 예산증가를 요구하지만, 기존사업 축소분에 예산당국이 받아들이기 어려운 사업을 포함시킴으로써 실제로는 지침이 제시한 것보다 많은 예산을 요구할 수도 있음.
 - 그러나 예산당국이 확고한 의지와 인내를 가지고 MTEF를 거듭 시행하면서 상호신뢰를 구축하기 위해 노력한다면 이러한 문제가 자연스럽게 해결될 수 있을 것임.

- 부처의 예산운용 자율성이 확대되는 것과 병행하여 부처의 책임성을 강화
 - 사후평가제도를 체계적으로 도입하고, 회계감사와 직무감찰 위주의 감사를 효율성감사(value-for-money audit)와 같은 선진형의 감사로 전환시켜 나가며, 각 부처 내부 감사체제의 독립성과 효과성을 제고

- MTEF는 재정여건에 대한 장기적 전망을 제공하지는 못하므로 별도의 장기전망(10~50년)을 실시

라. 반기 재정동향보고서의 작성

- 반기 재정동향보고서(mid-year fiscal report)란 회계연도 중간에 거시경제여건과 재정상황을 점검하고 중기 재정전망을 수정하여 보고하는 문서를 말함.
 - 이를 통해 반기 재정동향보고서는 재정운영의 투명성을 제고하는데 크게 기여

- 외국의 반기 재정보고서는 대부분의 경우 실제의 수입·지출이 예산과 어떻게 다를 것인가를 전망하고, 예산안과 함께 의회에 제출하였던 중기 재정전망을 연도중에 재점검하며, 예산통제가 제대로 이루어지고 있는가를 평가하는 데 목적을 둠.
 - 특히 초미의 관심사인 장단기 재정건전성 확보를 위해 어떠한 노력을 기울였는가에 대한 설명에 이들은 많은 지면을 할애

- 우리나라의 경우에도 MTEF의 도입과 더불어 반기재정동향보고서를 도입할 필요

<표 11> 외국의 반기재정동향보고서

국가	제목	발행 시기	회계 연도 개시	발행처	주요 내용
미국	The Budget and Economic Outlook	1월, 7월	10월	Congressional Budget Office	향후 10년의 재정전망, 거시경제 현황 및 전망
	Mid-Session Review	6월		Office of Management and Budget	향후 10년의 재정전망, 거시경제 현황 및 전망
영국	Building Long-Term Prosperity for All: Pre-Budget Report	2000년 11월	4월	Treasury	주요 정책 방향, 2005년까지의 경제 및 재정전망
호주	Mid-Year Economic and Fiscal Outlook 2000-01	2000년 11월	7월	Ministry of Finance and Administration	2003년까지의 경제 및 재정전망
뉴질랜드	December Economic and Fiscal Update 2000	2000년 12월	7월	Treasury	2004년까지의 경제 및 재정전망

2. 재정사업평가제도의 도입

가. 사업평가의 의미

사업평가(program evaluation)의 정의

- “특정 사업의 중요한 제반 측면과 그 가치를 체계적·분석적으로 평가하고 평가결과의 신뢰성과 유용성을 추구하는 일”

사업평가의 목적

- 의사결정의 합리성 제고

- 예산배분의 효율성 제고
- 책임성 확보수단의 제공

□ 사업평가의 종류

- 평가목적에 따른 분류: 운영평가와 효과평가
- 평가시점에 따른 분류: 중간평가와 사후평가
- 평가자에 따른 분류: 내부평가와 외부평가

□ 사업평가의 한계

- 방법론상의 한계: 공공사업의 목표가 다양하고 불명확하며 계속 변하는 경우가 많아 평가기준을 설정하기가 어려울 수 있으며,
 - 또 결과에 영향을 미치는 모든 요인들을 통제하는 것이 불가능하여 인과관계를 명확하게 파악하지 못할 수도 있음.
- 정치적 제약요인: 사업평가의 결과는 정책결정자가 고려하는 여러 가지 사안 가운데 하나에 불과하여 평가가 실효를 거두지 못할 수 있으며,
 - 또 정치인이나 행정부처는 사업평가로 인해 정책의 약점이나 단점이 노출될 것을 우려하여 평가에 비협조적인 태도를 보일 수 있음.

나. 외국의 사례

□ 미국

- 1960~70년대에 케네디 대통령과 존슨 대통령이 도입한 각종 사회정책의 실효성을 검증하는 방법으로서 사업평가가 도입되었으며, 현재에는 행정 각부의 자체적 평가체제가 광범위하게 정착되어 있는 상황

- 한편 1967년 경제적 기회균등법(Economic Opportunity Act)에 따라 의회는 행정부 사회정책의 효과성을 평가할 의무를 회계감사원(General Accounting Office, GAO)에 부과하였는데, 이후 사업평가는 GAO의 주요 임무가 되었음.

□ 캐나다

- 1980년대 이후 재무위원회(Treasury Board)가 주도적으로 사업평가체제를 도입
 - 각 부처는 독립된 평가조직을 구성해야 하며, 장기 및 연간 사업평가계획을 수립해야 하고, 모든 정부사업에 대해 3~5년의 주기로 평가를 실시해야 하며, 또 각 부처는 신규사업을 제시할 때 그 평가방안을 함께 제시해야 했음.
- 사업평가 의무조항은 1990년대에 들어와 폐지되고 이제는 부처의 자발적이고 종합적인 성과관리가 강조되고 있지만, 사업평가는 전체 성과관리체계 내에서 여전히 중요한 위치를 차지하고 있음.
- 한편 캐나다 감사원(Auditor General of Canada)은 행정부의 사업평가 현황을 분석하고 개선방안을 제시하는 역할을 담당하여 왔으며, 이와 관련하여 지금까지 세 차례(1983년, 1993년, 1996년)에 걸쳐 보고서를 작성한 바 있음.

□ 호주

- 캐나다와 비슷한 전략을 채택하였는바, 1980년대 중반 호주 재무부는 각 부처에 대해 다음과 같은 의무조항을 부과
 - ① 각 부처는 매년 사업평가계획을 작성하여 재무부에 제출
 - ② 모든 사업에 대해 3~5년에 한 번씩 평가를 실시
 - ③ 새로운 정책을 제안할 때에는 그 평가전략을 함께 제시
 - ④ 부처의 연간보고서에 평가활동 결과를 보고

- 이러한 시도는 상당한 성공을 거둔 것으로 평가되며, 그 성공요인으로는 재무부의 적극적인 역할, 재무장관 등 핵심장관의 적극적인 지지 및 평가결과의 활용, 총액예산제도(portfolio budgeting) 도입 등이 거론됨.
- 1990년대 중반에 우익정권이 집권하면서 사업평가 의무조항이 폐지되었으나 여전히 사업평가는 활발히 이루어지고 있음.
- 한편 호주 감사원(Australian National Audit Office)은 행정부의 사업평가 현황을 점검하는 역할을 수행

□ 일본

- 2001년 1월에 정부개혁의 일환으로 행정부 전체에 걸쳐 사업평가를 포함하는 종합적 성과관리체계를 도입하였는데, 일본에서는 이를 “정책평가”라 부르고 있음.
 - 정책평가에는 ① 사업평가 ② 실적평가 ③ 종합평가의 세 가지 종류가 있음.
- 일본 총무성의 지침에 따르면 각 府省은 자체평가를 실시할 의무가 있으며, 평가담당조직을 구축하고 총무성의 기본지침에 따라 실시요령을 책정하며 연도별 운영방침을 책정해야 함.
- 한편 총무성은 여러 부서에 걸친 정책을 평가하며, 각 부서 자체평가의 객관성과 엄정한 실시를 확보하고, 정부 전체의 평가결과 및 정책반영상황을 종합하게 됨.

다. 사업평가제도 도입의 전략

- 일선부처의 반발, 평가역량의 부족, 기초자료의 미비, 성과관리체계(성과주의 예산제도, 심사평가제도, 성과감사)의 분산 등 제약요인을 충분히 고려

- 사업평가를 예산과정(예산편성 → 예산집행 → 사후평가)의 측면에서 사업평가체제를 구축하고, 성과주의 예산제도와 밀접한 관계를 유지

- 기초자료의 가용도(availability)와 평가역량의 수준을 고려하여 사업평가를 점진적으로 도입 및 확대

- 사업평가의 기준으로서 사업의 적절성(relevancy), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency)을 설정하고, 효율성보다는 효과성과 적절성의 검증에 더 많은 비중을 부여

- 일선부처의 자체평가를 강조

- 기획예산처는 촉진자적 역할을 수행

제3주제

주요 재정개혁과제의 추진방향

2003. 3. 6

옥 동 석*

* 인천대학교 경상대학 교수

<목 차>

I. 재정개혁의 의의와 목표	1
II. 재정개혁의 인프라1 - 재정범위의 재정비	6
1. 재정범위 정비의 의의	6
2. 재정범위 정비의 추진방향	10
III. 재정개혁의 인프라2 - 정부회계의 개혁	14
IV. 합리적 의사결정체계의 구축	18
1. 예산금액의 하향식 할당(Top-down)	18
2. 중기재정계획의 실효성 제고	20
3. 다년도 일괄계약의 도입·확산	23
4. 비현금거래의 예산·회계관리	26
5. 사업중심의 예·결산서	28
6. 사업계획서의 내실화 및 공개	30
V. 도덕적 해이의 경감	33
1. 성과중심의 재정운영: 성과협약의 도입	33
2. 성과중심의 공정한 경쟁	36
3. 민자사업과 재정효과분석	38
4. 공공부문의 정기적 구조조정	41
<부 록>	46

I. 재정개혁의 의의와 목표

- 정부가 사회·경제적 목표를 달성하기 위해 사용하는 정책수단은 크게 규제(regulation)와 거래(transaction)의 두 가지 유형으로 구분됨.
 - 규제란 정부가 민간 경제주체들의 행위를 통제하는 것으로서 여기에 소요되는 정부비용은 거의 없다고 볼 수 있음.
 - 거래란 정부가 세금 등의 강제부과 재원을 기초로 하여 조성된 자금으로 재화와 용역을 구입·생산·제공하는 행위임.

- 재정이란 정부의 경제적 거래를 지칭하는데, 통상 경제적 거래는 현금거래, 비현금거래, 가치변동의 세가지로 구분될 수 있음.
 - 정부의 경제적 거래 중에서 특히 현금지출입이 수반되는 거래들에 대한 예정적인 계획을 일반적으로 협의의 예산(또는 세입세출)이라 함.
 - 현금지출입이 수반되지 않으면서 정부에 경제적 부담이 되는 거래들로는 보증, 현물출자, 국유재산의 무상 및 저가임대, 조세 및 부담금 감면, 저리융자 등을 들 수 있음.
 - 1980년대 후반 이후에는 발생주의 예산(또는 자원예산)이 등장하여 정부의 자산 및 부채에서 발생하는 가치변동도 거래로 인식함.
 - 주요 선진국들은 세입세출에 한정되어 있던 예산을 비현금거래로 확대하여 왔는데, 궁극적으로는 뉴질랜드와 같은 기회비용 개념에 입각한 발생주의 예산이 작성될 수 있을 것임.

- 재정제도는 정부가 공공정책적 목표를 달성하는 데 필요한 각종 경제적 자원을 관리하는 과정으로서, 공공부문의 사업계획·예산편성 및 집행·회계 및 감사·사후평가를 망라함.

- 재정제도란 예산을 편성하고(budget preparation), 국회에서 승인하며(budget approval), 예산을 적법하게 집행하고(assuring compliance in budget execution), 예산집행을 관리 감독하는(managing and monitoring budget implementation) 제반 제도적 절차를 의미함.

- 선진국들이 공공부문 관리방식을 개혁함에 있어 그 핵심은 재정개혁(reform of financial management system)이며, 재정개혁의 목표는 '재정에 관한 합리적 의사결정체계'와 '효율적 재정관리를 위한 유인구조'를 구축하는 것임.

- '재정에 관한 합리적 의사결정체계'를 구축하여 달성하고자 하는 재정개혁의 목표를 보다 자세하게 설명하면 다음과 같음.
 - 재정정책의 구체적 목표로는 각종 재정정책을 중장기적으로 원활하게 수행하기 위한 「재정건전성의 확보」, 재정자원을 각종 정책과 사업별로 적정하게 배분하는 「재정자원의 전략적 적정배분」, 개별 사업의 비용을 절감하고 그 산출(output)과 효과(outcome)를 극대화하는 「사업운용의 효율성 제고」 등임.
 - 거시경제의 안정화를 도모하기 위한 경제전체의 총수요 관리목표는 위 세 가지와 별도로 생각될 수 있음.

- '효율적 재정관리를 위한 유인구조'를 구축하기 위해서는, 정부 및 공공부문 행위주체들의 합리적 선택이 낭비·비효율로 귀결되지 않도록 도덕적 해이를 경감할 수 있는 제도적 틀을 정비하여야 함.
 - 민간기업식 유인구조가 공공기관에 형성될 수 있도록 다음 네 가지 측면이 정부와 공공부문에 도입되어야 함.
 - 민간기업에서 이윤이라는 객관적 성과가 중시되는 것처럼, 공공

기관에서도 산출물을 객관적인 성과로 표현하도록 노력해야 함.

- 민간기업에서 성과달성을 위해 경영자의 재량권이 폭넓게 인정되는 것처럼, 공공기관에서도 성과의 객관적 표현 정도에 따라 법령준수(Compliance) 대신 재량권이 강조되어야 함.
 - 민간기업은 획득하는 자원의 크기가 기업의 성과와 직접적으로 연계되지만, 공공기관은 예산과정(Budgetary process)을 통해 재정 및 예산의 지원을 받기 때문에 기관의 성과와 직접 연계되지 않음.
 - 민간기업은 파산(Bankruptcy)의 위험이 상존하기 때문에 원가절감, 창의성 발휘의 유인이 많지만 공공기관의 파산에 대해서는 정부가 정치적·사회적 책임을 부담하고 있음.
 - 공공기관은 파산의 위험이 없어 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높으며, 또 납세자들은 공공기관의 경영진 퇴진에 대해 따로 투표할 수는 없음.
 - 1980년대 이후 선진국들이 민간기업식 유인구조를 확립하기 위해 도입한 방법으로는 성과협약(Performance Agreement)이 있음.
 - 선진국들에서는 성과·재량권·예산·책임추궁 등 4가지 요소를 사전적으로 명시한 계약서를 통해 공공기관에 민간기업식 유인구조를 확립할 수 있었음.
- 1998년 국민의 정부는 정부개혁실을 설치하여 '재정에 관한 합리적 의사결정체계'와 '효율적 재정관리를 위한 유인구조'를 구축하기 위한 정부개혁에 많은 노력을 기울였으나 선진국 수준의 재정개혁에 이르기에는 역부족이었음.
- 1999년 이후 국가재정에 대하여 합리적인 의사결정체계를 구축하려는 노력이 많이 있었으나, 이들이 근본적으로 분권적 의사결정을 지향한 것은 아니기 때문에 우리나라의 경제적 역량에 걸맞는

재정관리제도라 할 수는 없음.

- 분권적 의사결정이 이루어지지 않는 한 재정의 효율성 제고는 사실상 불가능한데, 지금까지 성공적인 것으로 인정되는 재정제도 개혁은 대부분 중앙집권적 통제를 강화하는 것임.
- 일국의 제도적 역량(institutional capability)은 법률, 시행령, 시행규칙, 훈령, 예규, 업무지침, 관행 등을 모두 포괄하는 용어인데, 지금까지 우리나라에서는 선진국의 예산관련 업무지침, 관행 등에 관한 연구가 거의 이루어지지 않았음.
- 선진국의 정부개혁은 공공부문에 성과·경쟁·대가지급의 관계를 통해 효율성제고 유인구조를 확립하고자 하는데, 이를 위해서는 사회전반에 공정한 경쟁, 선진화된 계약관행, 합리적 재정제도가 전제되어야 함.
- 신공공관리론의 대표적인 학자 Allen Schick은 개발도상국에서는 비공식적이고 편법적인 관행이 보편화되어 있기 때문에 신공공관리론의 이념과 기법을 성급하게 도입하지 말 것을 권고함.

□ '재정에 관한 합리적 의사결정체계'를 구축하기 위한 기본 방향과 과제들은 다음과 같이 정리될 수 있음.

- 재정사업의 집행현장에 가까이 있는 자들이 보유하는 정보가 자발적으로 표출되어 상위 의사결정자들에게 전달될 수 있는 체제가 형성되어야 함.
 - 예산금액의 할당제도
- 의사결정자들이 충분한 재량권으로 중장기적인 다년도 관점에서 재정사업의 효율성을 제고할 수 있을 때 그 효과가 극대화될 수 있음.
 - 중기재정계획의 실효성 제고, 다년도 일괄계약의 도입 확산
- 의사결정자들이 세입세출예산에 반영되지 않는 비현금거래에 대한

체계적인 정보를 보유할 때 각종 재정정책 수단에 대한 합리적 선택이 가능함.

- 비현금거래의 예산 및 회계상의 관리
 - 예산편성을 위한 의사결정과정에서 재정에 관한 다양한 정보가 체계적이고 신속하게 생산될 수 있는 체제가 정비되어야 함.
 - 정부회계제도의 개혁, 사업중심예산서와 사업계획서의 내실화 및 공개
- '효율적 재정관리를 위한 유인구조'를 구축하기 위해서는 재정운영에서 투입물에 대한 통제를 산출물에 대한 관리로 전환하고 이를 위한 의사결정체계를 구비하여야 함.
- 성과중심 재정운영, 성과중심의 공정한 경쟁체제 확립, 민자사업과 재정사업의 비교분석, 공공부문의 정기적 구조조정

II. 재정개혁의 인프라1 - 재정범위의 재정비

1. 재정범위 정비의 의의

- 정부가 재정을 합리적으로 운용하기 위해서는 무엇보다 먼저 정부가 관리하고 동원가능한 재정자원의 범위를 파악하여, 이들 전체에 대하여 통합예산을 편성·집행하는 체제를 구축하여야 함.
 - 재정이란 정부가 정책적 목표를 달성하기 위하여 수행하는 경제적 거래로서 정의될 수 있는데, 공기업에 의해 수행되는 기업활동은 일반적으로 재정의 범주에서 제외되고 있음.
 - 공기업은 재화와 용역을 민간에 판매하여 획득하는 수입으로 운영되기 때문에 조세 등의 강제부담금으로 조성되는 자원과 그 본질적 성격이 서로 다르기 때문에 재정의 범주에서 제외됨.
 - 재정의 범위는 형식적 요건과는 별개로 정부가 실질적인 책임을 부담하는 일체의 자원으로 정의되어야 하기 때문에, 정부가 그 운영과 파산에 대해 정치·사회적 책임을 부담하는 공공기관은 모두 재정의 범위에 포함됨.
 - 정부가 설립 정부산하기관의 채무에 대해 법적인 책임은 없다고 하더라도 정치적·사회적 견지에서 볼 때 그 채무가 인정되면 재정의 범위에 포함시켜 관리되어야 할 것임.

- 통합재정과 통합예산의 범주는 정부가 실질적인 관리책무를 부담하는 일체의 자원으로 정의되어야 하는데, 통상 일반정부(general government)에 포함되는 기관들의 자원으로 정의됨.
 - UN의 국민소득계정(System of National Accounts)과 IMF의 재정통계(Government Finance Statistics)에 대한 지침에 따르면, 공공부문은 일반정부와 공기업으로 구성되고 재정은 일반정부로 정의

되는 기관들의 수입과 지출로서 정의됨.

- UN의 SNA지침과 IMF의 GFS지침에 의하면 일반정부는 법인격을 갖고 있는 기관단위, 즉 제도단위(institutional unit)를 중심으로 판단되어야 함.
 - 개별 기관의 수행기능, 재원성격, 주요 의사결정자에 대한 임명과정 등을 구체적으로 종합 판단하여 그것이 정부의 성격에 부합하면 일반정부로 분류됨.
 - 일반정부에 포함되는 기관을 판단할 때, 당해 기관이 귀속되는 회계단위, 법률적 형태 그리고 구성원의 법적 신분(공무원 또는 민간인 여부)은 일반정부 여부를 판단하는 데 중요하지 않음.

- 현재 우리나라에서는 통합재정과 통합예산의 범주를 일반회계·특별회계·기금으로 파악하는데, 이는 제도단위를 기준으로 일반정부를 파악하여야 한다는 UN과 IMF의 국제적 기준에 부합하지 않음.
 - 일반회계·특별회계·기금은 회계단위로서 자금의 일정한 묶음을 의미하는데, 만약 회계단위들이 실질적으로 일반정부를 모두 망라하지 못한다면 회계단위는 통합재정의 범위를 파악하는 기준으로 적절하지 않음.

- 우리나라의 일반회계·특별회계·기금이 통합재정의 실질적 범주를 망라하지 못함으로써 나타나는 구체적인 문제점들은 다음과 같이 정리될 수 있음.
 - 정부투자기관, 정부출자기관 중에서 소위 시책사업을 위주로 하는 기관들(예컨대, 석유공사, 도로공사, 무역진흥공사 등)은 기업활동에 종사하지 않기 때문에 공기업이 아닌 일반정부로 분류되어 통합재정의 일부가 되어야 함.

- 공기업은 정부가 출자자로서의 책임만 부담하기 때문에 재정의 범위에서 제외되는데, 만약 정부가 출자자 이상의 책임을 실질적으로 부담해야 한다면 공기업의 채무도 정부의 채무가 될 것임.
 - 기업활동이란 재화와 용역을 시장에 제공하고 그 대가를 획득하는 사업으로서 원칙적으로 정부의 예산지원이 없음.
 - 정부투자·출자기관이 아닌 정부산하기관 중에서 기금에 포함되지 않고 운영되는 기관들(예컨대, 건강보험공단 등)은 실질적으로 일반정부기관이면서도 통합재정에서 제외되고 있음.
 - 정부산하기관에서는 법령에 의한 자체수입 그리고 이들에 기초한 차입금이 존재할 수 있는데, 이들은 사실상 국가통치권에 기초하여 나타나는 재정자원으로 정부의 총괄관리가 이루어져야 함.
- UN의 SNA지침은 국민경제를 제도단위를 기준으로 모두 5개의 부문으로 분류하고 있음.
- SNA체계는 개별 경제주체들을 상호배타적인 5개의 부문으로 구분하는데, 비금융기업부문(non-financial corporations sector), 금융기업부문(financial corporations sector), 일반정부부문(general government sector), 가계지원 비영리기관부문(non-profit institutions serving household sector), 가계부문(households sector) 등임.
 - 부문별 분류의 핵심적 요소는 제도단위로서 제도단위는 일반적으로 자연인 또는 법인으로 이해될 수 있음.
 - 제도단위는 '그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 단위들과 거래에 종사할 수 있는 경제적 실체'로서 정의됨.

<표 1> 제도단위의 부문 및 형태의 분류

제도 단위 형태 \ 부문	비금융기업 부문	금융기업 부문	일반정부 부문	가계부문	가계지원 비영리기관 부문
기업	비금융기업	금융기업			
정부기관 (사회보장기 금 포함)			정부기관 (사회보장기 금 포함)		
가계				가계	
비영리기관 (재단·사단 법인)	비금융적 시장 비영리기관	금융적 시장 비영리기관	정부기관의 통제와 자금조달하의 시장외적 비영리기관		가계지원 시장외적 비영리기관

- <표 1>에서 보는 바와 같이 SNA의 부문별 분류에서 가장 판단하기 어려운 부분은 각종의 비영리기관(재단법인, 사단법인의 형태)을 기업부문, 일반정부부문, 가계지원비영리부문으로 각각 구분하는 것임.
- 기업부문에 속하는 비영리기관은 시장생산에 종사하는 기관으로서, 시장생산은 산출물의 전부 또는 대부분을 경제적인 의미가 있는 가격으로 판매하는 생산을 의미함.
 - 기업부문에 속하지 않는 비영리기관을 정부가 정책적 목적으로 통제한다면 그것은 일반정부부문에 포함되어 행정기관과 마찬가지로 통계 처리되어야 할 것임.
 - 정부통제란 당해 기관의 일반적인 정책을 결정할 수 있는 능력으로서, 지분소유와 무관하게 특별한 입법에 의해 구비될 수도 있음.
 - 우리나라의 상당수 특수법인들은 그 실질적 성격을 파악하면 정부통제하에 있는 기관들로서 행정기관과 마찬가지로 통계처리되어야 함.

2. 재정범위 정비의 추진방향

- 정부가 국가통치권에 기초하여 부과하는 강제적 성격의 제반 부과금이 재정의 범위에 포함된다는 규정을 예산회계법에 규정하고, 시행령 또는 별도의 법률에서 재정범위에 포함되는 산하기관들을 규정할 필요가 있음.
- 재정은 법령 등에 의한 강제부담금, 법령·규칙·명령·지도 등에 의해 원가보상과 무관하게 책정되는 수수료 등을 근간으로 하는데 이들이 모두 포함되는 내용으로 재정범위가 정의되어야 함.
- 일본의 재정법, 뉴질랜드의 재정법을 참조할 때 예산회계법에서 재정범위에 대한 정의는 다음과 같이 검토될 수 있으나 좀 더 충분한 연구가 있어야 할 것임.
 - “조세 이외의 것으로서, 국가가 국권에 기초하여 수납하는 부담금, 법률상 또는 사실상의 국가독점사업으로 전매가격 또는 수수료를 근거로 하는 기관들의 수입과 지출에 대해서는 모두 본 법률의 적용을 받는다.”
 - 일본의 재정법에서는 재정범위와 유사한 내용의 규정이 있으나 이는 OECD 선진국 수준에서 볼 때 미흡함.
 - 일본 재정법 제3조(과징금, 전매가격 및 국가독점사업의 요금결정과 국회의 권한) “조세 이외의 것으로서, 국가가 국권에 기초하여 수납하는 과징금, 법률상 또는 사실상의 국가독점사업에 있어서의 전매가격 또는 사업요금에 대해서는 모두 법률 또는 국회의결에 의거하여 정하여야 한다.”
 - 뉴질랜드에서는 정부부처(Department)를 의미하는 국가(Crown), 국가법인(Crown Agency), 공기업(State Enterprise) 등과 같이 기관단위를 중심으로 재정의 범위를 규정하고 있음(<부록>의 <표 A-1> 참조).

- 재정에 관한 통계는 기획예산처의 예산자료, 재정경제부의 재정통계, 한국은행의 국민소득통계가 있는데, 이들 세 가지에 적용되는 일반정부의 범위를 모두 일치시켜야 함.

- 재정의 범위를 재정비합과 동시에 추가적으로 추진되어야 할 정책과 제들로는 다음을 생각할 수 있음.
 - 예산회계법 내에서는 일반회계, 특별회계, 기금 등과 같은 회계단위뿐만 아니라, 재정범위에 포함되는 기관들의 유형을 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부산하기관, 공기업으로 구분할 필요가 있음.
 - 예산편성 및 집행에서 개별 기관의 자율성을 인정하는 것과 이들을 총괄 취합하여 관리할 수 있는 체제를 정비하는 것은 별개의 문제임.
 - 정부산하기관들의 잉여수입 또는 잉여이익은 일반회계로 전입되어 일반적 용도의 재정운용에 사용될 수 있도록 법령이 정비될 필요가 있음.
 - 국가재정의 경제적 상태를 합리적으로 파악하기 위해서는 재정에 대한 각종 정보가 개별 기관을 보고실체로 하여 작성되어야 함.
 - 재정보고서가 기관 단위별로 작성될 때 개별 기관에 대한 회계 및 보고 책무가 안정적으로 확보될 수 있음.
 - 개별 기관은 여러 가지의 회계단위(예컨대 특별회계, 기금 등)에서 제공되는 자원을 사용할 수 있기 때문에 개별 기관의 재정보고서에서는 자원의 제공원이 되는 회계단위가 구분 표시되어야 할 것임.
 - 정부부문에 귀속되는 일반정부의 기관들은 여러 가지의 하위부문으로 구분될 수 있을 것인데, 특정 하위부문 내의 기관들을 결합 또는 연결한다면 당해 하위부문의 재정보고서가 작성됨.

- 공공부문과 일반정부의 범위에서 제외되는 기관들은 민간부문으로 분류되어야 하기 때문에, 이들의 채무와 파산 등에 대해서는 정부가 실질적인 책임을 부담하지 않음을 명백하게 공표할 필요가 있음.
 - 특수법인(법령에 의해 법인의 설립 및 운영이 규정됨)들이 공공기관으로 오해되지 않도록, 그 법률적 지위를 민법상의 인가·허가 법인, 상법상의 회사 등으로 전환하여야 함.
 - 민간기관으로 분류되는 기관들에 대해서는 그 기관의 수입이 행정수수료 등과 같이 법령으로 보장되지 않도록 각종 법규 및 행정명령 등을 정비해야 함.
 - 정부가 민간기관에 대해 재정상의 지원을 제공할 필요가 있는 경우에는 반드시 정부예산의 편성 및 집행절차를 통하는 것이 바람직함.

- 국제기준에 부합하는, 또한 그 실질적 의미에도 부합하는 재정의 범위를 체계적으로 파악하여 그 전체에 대한 경제적 상태를 시급하게 진단하여야 함.
 - 지금까지 우리나라 정부는 단년도 예산짜기에만 급급하여 일반정부로 표현되는 공공기관 전체에 대하여 전면적인 재정소요 추계를 한 적이 없음.
 - 모든 공공기관들을 대상으로 '당해 기관이 법령으로 부여된 임무를 현재와 같은 수준으로 향후 5~10년간 안정적으로 지속 수행하기 위해 필요한 재정소요 금액'을 평가해야 함.
 - 공적자금·연금·의료보험·공공건설사업·민자사업 등에 관한 중장기 재정예측이 모두 망라된 재정소요금액이 평가되어야 할 것임.
 - 부채가 과도한 공공기관에 대해서는 5년 뒤 '자산총액 대비 일정 수준의 부채비율'을 달성하는 재정소요 금액도 평가(매각가치를

추정할 수 없는 자산은 미래 현금순수입의 현재가치로 판단).

- 1998년 정부개혁실이 개별 기관들의 현황을 파악한 후 경영혁신방안을 제시한 것처럼, 개별 공공기관의 재정소요금액들에 대해 객관적인 검증작업을 수행하여 이들을 일괄 취합할 필요가 있음.
 - 재정진단에서는 기회비용 개념이 준수되어야 하며, 진단의 객관성과 공정성을 인정받기 위해서는 민관합동의 「종합재정진단위원회」 구성이 검토될 필요가 있음.

- 재정상태를 정확하게 진단한 연후에 재정상태의 심각성에 따라 정부는 재정위기를 극복하기 위한 방안을 국민들의 협조를 얻어 수립하여야 함.
 - 재정위기의 극복방안은 원칙적으로 재정수혜의 축소(예컨대 연금 급여의 축소, 의료보험료의 인상, 공공기관 종업원 임금동결 등), 재정사업(주요 국책사업 등)의 축소, 재정사업의 효율성 제고 이외에 다른 방안이 없음.
 - 재정위기의 심각성을 국민들에게 알리고 이를 극복하기 위한 청사진을 제시하며 국민들에게 '고통과 손실의 분담'을 호소할 필요가 있음.

- 1998년 정부개혁실이 조직 및 인력감축을 경영혁신 방안으로 제시했던 것처럼, 각 기관별 재정상황을 파악하여 평균적으로 예산 20% 절감운동을 3년간 펼쳐나갈 필요가 있음.
 - 예산 20% 절감운동과 함께 기관장의 인사 및 재무에 관한 자율성을 대폭 인정할 필요가 있음. 만약 절감목표 미달성시 기관장 및 주요 경영진에 대한 책임추궁이 있어야 함.

Ⅲ. 재정개혁의 인프라2 - 정부회계의 개혁

- 정부가 재정을 운용함에 있어 필요한 정보는 대략 다섯 가지로 그 유형을 구분할 수 있음.
 - 첫째, 정부는 재정의 원활한 운용을 위해 중장기적인 지불수단(자산과 부채, 그 구성내용 등)을 적정 수준으로 관리하여야 함.
 - 둘째, 정부는 회계연도 내에서 각종 정책과 사업을 원활하게 집행할 수 있도록 적정 수준의 지불수단(현금 및 각종 유동자산)에 관한 정보를 보유하여야 함.
 - 정부부문 내에서 지출과 수입에 대한 행정적 업무 단계들을 구분하여 단계별 통계가 충분하게 구분되어 있다면 정부는 지출과 수입의 흐름을 합리적으로 예측할 수 있고 또 이들을 계획할 수 있을 것임.
 - 셋째, 정부는 국가재정이 경기조절적인 기능을 원활히 수행할 수 있도록 세출과 세입이 경제의 유효수요에 미치는 영향을 적절히 파악하여야 함.
 - 넷째, 정부는 전략적 목표와 비전에 따라 재정자원을 분야별로 적절하게 배분할 수 있는 전략적 자원배분에 관한 정보를 보유하여야 함.
 - 정부가 예산을 편성할 때에는 예산이 정부정책과 우선순위에 부합하도록 사업들을 서로 대체하고 그 규모들을 조정하여야 함.
 - 다섯째, 정부는 개별 사업에 대한 운영상의 효율성 및 성과를 제고할 수 있는 방법을 재정운용 과정에서 모색해야 함.
 - 개별 사업의 효율성을 극대화하기 위해 필요한 중요한 정보로는 개별 사업에 투입된 자원총액, 그리고 사업의 성과로서 사회적

과급효과(outcome) 또는 산출물(output) 등을 들 수 있음.

□ 현재 우리나라 정부는 재정을 운용함에 있어 필요한 다섯 가지 유형의 정보를 거의 파악하지 못하고 있음.

- 통합재정에 관한 범주가 합리적으로 설정되어 있지 않기 때문에, 정부는 중장기적인 지불수단의 적정관리가 어려움.
- 정부기능의 유형별 개념정의, 분류방법 등에 관한 지침이 마련되어 있지 않고, 개별 사업에 대한 원가 또는 비용개념이 제대로 파악되지 않아 사업의 과급효과와 산출물에 관한 정보가 없음.
- 특히 우리나라에서는 예산항목을 회계과목 또는 계정과목으로 간주하여, 정부회계에서 예산항목 이상의 거래분류가 제대로 이루어지지 않아 충분한 정보가 생산되지 않고 있음.
 - 재정정보를 산출하는 기초는 일정한 유형의 거래들을 분류 취합한 계정과목(chart of accounts) 또는 회계과목으로서, 계정과목이 세분될수록 보다 세분화된 다양한 재정정보가 창출될 수 있음.
 - 예산항목(budget accounts, budget classification, appropriations)은 일정 부류의 정부거래 집합에 대한 예정적 계획으로서, 이는 정부가 예산집행의 자율성과 책임성을 부여하는 형태임.
 - 회계과목은 예산항목과 반드시 일대일 대응관계로 주어질 필요가 없고, 예산항목 내에 수 개의 계정과목이 포함될 수 있을 것임.
 - 예컨대 공공근로사업이라는 단일의 예산항목으로 편성된 사업은 관리비, 인건비, 재료비, 고정자산구입비 또는 그 이상의 세분화된 계정과목으로 기록되어야 할 것임.

□ 재정정보를 창출하는 기초가 되는 회계과목, 즉 거래의 분류는 국제적인 기준과 개념적 정의를 준수할 때 비로소 국가간의 재정운용

상황을 비교할 수 있음.

- 우리나라에서 정부거래의 분류와 관련하여 가장 유의해야 할 점은 개별 거래의 실질적인 성격을 감안하여 분류되어야 한다는 것임.
- 회계과목은 여타의 통계체제(예컨대 국민소득통계, 국제수지통계, 화폐금융통계 등)와도 부합할 수 있어야 경제적으로 의미 있는 분석이 가능함.
- 회계과목과 달리 예산항목에서는 국가별로 예산집행의 자율성 부여 형태가 서로 다르기 때문에 별다른 국제기준이 존재하지 않음.

□ 현재 진행중인 복식부기 사업은 정부회계제도의 개혁과 함께 기존 정부회계업무의 전산화라는 두 가지 목표를 동시에 추진하고 있는데 전자의 측면에서는 여전히 많은 과제가 남겨져 있음.

- 정부회계제도 개혁은 다음과 같은 네 가지 단계로 구성되어 단계별로 추진되어야 그 실효성을 발휘할 수 있음.
 - ① 국제기준을 준수할 수 있는 우리나라의 재정통계편람 작성
 - ② 재정통계편람에서 요구하는 정보를 생산하기 위한 회계과목의 분류체계와 거래의 인식·기록 등에 관한 회계기준 정비
 - ③ 회계기준을 실무적으로 뒷받침할 수 있는 전산프로그램의 개발
 - ④ 재정통계편람, 회계기준, 전산프로그램 등에 대한 교육훈련
- 현재 정부에서 추진되고 있는 복식부기 사업은 기존 정부회계의 전산화 측면에서 많은 성과가 있으나, 재정정보의 궁극적 유형과 국제기준 등에 대한 광범한 연구가 없이 진행되고 있음.

□ 정부회계제도의 개혁을 위해서는 다음 사항들이 감안되어야 함.

- 정부회계제도의 개혁은 10년 단위의 장기계획을 세워 추진할 때 비로소 그 효과를 얻을 수 있음.

- 정부회계제도는 중앙정부, 지방정부 그리고 예산과목의 재정비와도 연계되므로 기획예산처, 재정경제부, 행정자치부 등 범정부적인 조정체제가 구축되어야 함.
- 국제기준으로서는 발생주의 도입을 권고하는 2001년의 IMF 재정통계편람보다는 그 이전의 1986년 IMF 재정통계편람을 준수하는데 더 많은 노력을 기울여야 함.

IV. 합리적 의사결정체계의 구축

1. 예산금액의 하향식 할당(Top-down)

- 예산편성과정은 예산실이 각 부처에 예산의 할당금액을 명기한 예산 요구지침을 시달하고(top-down), 각 부처는 할당금액의 범위 내에서 사업의 우선순위에 따라 예산을 편성 제출하여(bottom-up) 협의조정하는 과정임.

- 예산편성 초기에 엄격한 할당금액이 시달되지 않으면 각 부처는 예산절약의 유인을 갖지 못하며 또 개별 사업들이 우선순위에 따라 예산편성되지 못함.
 - 할당금액이 시달되지 않으면 각 부처는 예산편성시 신규사업들을 가능한 많이 그리고 기존사업들을 확대하여 예산을 과도하게 요구할 것인데 이들 중 상당수는 예산실과의 협의용으로 포함됨.
 - 예산실이 부처별 할당금액을 결정하지 않고 모든 사업들을 직접 심의한다면, 사업에 관한 정보를 개별 부처보다 적게 가질 수밖에 없기 때문에 사업내용과 규모를 심도 있게 검토하기 어려움.

- 예산실이 부처별 예산할당제도하에서 중분류 금액, 예컨대 각 부처에 허용된 운영비 총액 또는 사업부문별 지출총액 등을 제한할 때 비로소 총지출을 통제할 수 있다는 것이 OECD 국가들의 경험임.
 - 전통적인 '항목별 예산편성(ex ante specification of the items of expenditure)'은 지출항목과 투입물을 세분 규정하여 예산에 명시하여 자율성을 인정하지 않기 때문에 효율성이 제고될 수 없음.
 - 1980년대 이후 OECD 국가들은 재정운용에 관한 어떠한 형태의 사전적 통제도 관리자의 재량권을 박탈하는 것이라는 인식하에서

예산집행의 자율성을 크게 확대시킴.

- 우리나라의 현행 예산편성 과정에서 가장 큰 문제점은 부처별 할당 금액의 하달이 거의 이루어지지 못한다는 것임.
 - 현행 「예산안 편성지침」에서는 기능별·부문별·소관별 예산할당액이 사전에 제시되지 않고 있음.
 - 예산실은 예산을 인건비, 기본사업비, 주요사업비로 구분하여 심의하기 때문에 예산실의 심의를 거쳐야 할 자원규모가 지나치게 큼.
 - 예산편성에 대한 부처별 자율권이 인정되는 항목은 기본사업비인데, 예산실의 권한으로 편성되는 주요사업비는 일반회계의 경우 80%, 특별회계의 경우 70% 내외에 이르는 것으로 알려지고 있음.
 - 계속사업과 신규사업이 모두 주요사업비에 포함됨으로써, 매년 예산실이 배분해야 할 예산의 규모와 비중이 지나치게 큼.

- 예산금액의 할당제도가 폭넓게 도입되면 개별 부처 및 기관의 예산편성에 관한 자율성이 크게 확대될 것인데, 이 때 예산실에서는 다음과 같은 역할들이 강조될 것임.
 - 예산실은 재정규모, 재정수지 등 총량적 재정규율을 준수하는데 강력한 역할을 수행하여야 함.
 - 예산실은 정부의 전략적 우선순위에 따라 사업분야별로 자원을 배분하고, 사업분야 내에서는 분산투자의 방지 등을 위한 정책적 능력을 확보하여야 함.
 - 예산실은 다양한 공공서비스에 대해 산출물의 양과 원가를 측정할 수 있는 객관적이고 체계적이며 신뢰할 수 있는 수단을 확보하여 개별 사업의 운영상 효율성을 제고하는 데 주력하여야 함.

- 예산금액의 할당제도를 정착하기 위해서는 현행 기본사업비의 개념

- 을 명확하게 규정한 후 그 정의의 범위를 점차 확대하여 궁극적으로는 계속사업비 전체가 기본사업비에 포함될 수 있도록 해야 함.
- 중앙행정기관이 법령에 의해 의무적으로 수행하여야 할 각종 정책 사업들은 모두 기본사업비의 범위에 포함시켜 예산편성의 재량권을 인정할 필요가 있음.
 - 사업별 각목명세에 대한 예산편성은 부처 자율에 맡기되 집행결과의 회계처리를 위한 계정과목 체계 및 지침을 제시하여야 할 것임.
 - 각 중앙행정기관에 소속되는 산하기관들의 세출예산 총액을 기본사업비에 포함시켜 여기서 절약되는 예산금액을 다른 용도의 사업에 전용할 수 있도록 함.
 - 계속사업에 대해서는 우선순위가 높은 사업들이 우선적으로 기본사업에 포함될 수 있도록 연차별로 기본사업비의 범위를 확대함.

2. 중기재정계획의 실효성 제고

- 중기재정계획의 필요성은 다음과 같이 여러 가지 측면에서 설명될 수 있음.
 - 1년 단위의 예산은 정부지출의 우선순위를 조정하는 데 너무 짧기 때문에, 지출의 우선순위를 변화시키기 위해서는 수년에 걸친 조정을 필요로 함.
 - 다년도 계획이 없다면 재정환경의 변화에 따라 세출이 전면적으로 또는 임기응변식으로 삭감 조정되어 재정운용의 합리성이 저하됨.
 - 다년도 계획은 현행의 정책결정이 미래 연도의 예산에 미치는 영향을 명확히 하기 때문에, 이를 통해 중장기적으로 실현가능한 사업여부를 판단할 수 있음.

- 실질적인 다년도 계획이 수립되면 개별 사업에 대한 계획이 충분한 기간을 갖고 수립될 수 있을 것임.
 - 다년도 계획이 보편화되면 사업계획의 수립자와 사업의 집행자가 서로 다를 수밖에 없기 때문에, 양자가 동일하여 발생할 수 있는 예상가능한 부패와 부조리를 줄일 수 있음.
- 많은 장점을 가지고 있는 중기재정계획 또는 다년도 예산계획을 실행할 수 있기 위해서는 예산운용의 제도적 역량이 배양되어야 함.
- 중기재정계획의 대상기간을 길게 하면 불확실성이 너무 커 현실에 적합한 예산을 편성하기가 어려운데, 이를 실행하기 위해서는 세입이 예측가능하고 세출통제의 체제가 잘 구비되어 있어야 함.
 - 세입예측이 어렵고 세출통제가 미약한 상태에서 예산의 대상기간을 확장한다면, 예산편성금액이 수시로 변경되어 신뢰성이 상실될 수밖에 없음.
- 중기재정계획이 연도별 예산과정과 충분히 연계되어 그 효과를 발휘하기 위해서는 연도별·기능별·부문별 예산한도에 대해 개별 부처와 충분한 협의를 거친 후 국회의 의결로 확정되어야 함.
- 중기재정계획의 실효성은 재정의 가용재원 금액이 어느 정도의 강제력으로 이행되는가에 좌우됨.
 - 중기재정계획도 일종의 예산과정이기 때문에 예산과정과 유사한 형태로 개별 부처와의 협의를 통해 계획을 수립하여야 함.
- 현재 우리나라의 중기재정계획은 연도별·기능별·부문별 예산한도를 실효성 있게 전혀 제시하지 못하고 있음.
- 우리나라에서 각종 특별회계, 기금 등의 칸막이식 재정운용이 남발되고 있는 이유는 중기재정계획의 실효성이 낮아 각 부처가 예

산을 안정적으로 확보하고자 하기 때문임.

- 우리나라에서 실효성 있는 중기재정계획을 도입할 수 있는 가장 용이한 방법으로는 비기업 특별회계들을 3~5년을 주기로 총괄 심의하며 개별 특별회계의 연도별 세출금액을 법률로 확정하여 규정하는 것임.
 - 특별회계 설치목적은 특정한 사업운영, 특정한 자금보유, 일반회계와 구분계리의 3가지인데, 사업운영과 관련되는 특별회계(국립의료원, 우체국보험)를 제외하고는 모두 그 금액을 명기하여 중기재정계획에 반영될 수 있을 것임.
 - 2000년도에 기한이 만료된 교육환경개선특별회계의 경우 법 제2조에 “이 회계의 연간 사업규모는 7천억원으로 한다”고 규정된 바 있음.
 - 개별 특별회계 법률에서는 세입이 과다하여 잉여금이 있는 경우 이를 일반회계로 전입할 수 있는 조항이 마련되어야 할 것임.
 - 특별회계를 통한 중기재정계획이 정착되면 기금에 대해서도 같은 방안이 도입될 필요가 있음.

- 실효성 있는 중기재정계획과 함께 각 부처가 수립하는 각종 개발계획에 대해서도 가용재원 금액이 명확하게 규정되어야 함.
 - 현재 우리나라에서는 국토건설종합계획, 국가기간교통망계획, 수도권정비계획, 도시기본계획, 공항개발 기본계획, 다목적댐 기본계획, 항만 기본계획, 그리고 수시로 발표되는 주요 정책사업 등이 가용재원도 확보되지 않은 상태에서 무분별하게 공표되고 있음.

3. 다년도 일괄계약의 도입 · 확산

- 우리나라에서는 단년도 예산주의를 철저히 준수하여 다년간 지속되는 사업에 대해 「장기계속계약」을 채택하고 있음.
 - 단년도 예산주의는 재정의 건전성을 확보하기 위한 헌법상의 원칙으로서, 국회가 매년도의 예산심의권을 확보할 수 있도록 매 회계연도마다 국회의 예산의결이 이루어져야 한다는 원칙임.
 - 헌법 제 54조 제2항: 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 국회에 제출하고 국회는 이를 의결하여야 한다.
 - 장기계속계약은 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 또는 그 이행에 수년을 요하는 사업을 각 회계연도 예산범위 안에서 이행하도록 체결하는 계약을 의미함(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제21조).
 - 장기계속계약의 적용 범위는 5가지 종류로서, ① 운송·보관·시험·조사·연구·측량·시설관리 등의 용역계약 또는 임차계약, ② 전기·가스·수도 등의 공급계약, ③ 장비의 유지보수계약, ④ 장기계속공사, ⑤ 장기물품제조 등과 같음(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제69조).
 - 장기계속공사와 장기물품제조란 계약 이행에 수년이 걸리며 설계서 또는 규격서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사 또는 물품제조로서 정의됨(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제8조).

- 장기계속계약이 장기계속공사에 적용되면 매년도 예산 사정에 따라 매년 계약이 체결되는데 이를 「차수별 계약」이라 함.
 - 계약서상에는 총공사금액이 부기되지만 당해연도의 예산 범위 안에서 제1차 공사 이행이 계약 체결되고, 제2차 공사 이후의 계약

은 부기된 총공사금액(계약금액 조정분 포함)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액 범위 안에서 체결되게 됨.

- 실제 계약의 효력은 각 회계연도 예산 범위 안에서 이행하도록 체결된 연차별 계약금액에 한정되고, 부기된 총공사금액은 참조사항에 불과한 실정임.

□ 장기계속계약은 총사업비 예산을 안정적으로 확보하지 못하기 때문에 사업의 안정적 집행이 곤란함.

- 공사와 물품제조는 그 사업이 완결되지 않으면 아무런 의미가 없기 때문에 사실상 여기에 장기계속계약을 적용하는 것은 무리가 있음.
- 장기계속계약이 공사 등에 적용되면 기진행 중인 공사의 연차별 예산 축소가 용이하기 때문에 신규 사업이 과다하게 추가되어 분산투자 현상이 초래될 위험이 높음.
- 일반적으로 장기계속계약과 분산투자에 따른 경제적 손실은 다음과 같이 정리될 수 있음.
 - 많은 사업들의 공사기간이 연장됨으로써 시설물 완공이 지연되고 고정관리비 등과 같은 공사비용이 증가함.
 - 사업 예산이 안정적으로 확보되지 않아 개별 사업의 완공시기를 합리적으로 예측하기 곤란하고 일반 국민, 기업들의 시설물 이용 계획 수립이 불가능함.
 - 분산투자가 보편화되면 정치적 선심으로 각종 신규 사업이 남발되는 현상이 더욱 가속화될 수 있음.

□ 장기계속계약의 단점을 보완하기 위해서는 사업(또는 공사) 전체에 대해 일괄계약이 이루어져야 하는데, 다년도 일괄계약을 집행하기 위해서는 단년도 예산주의의 예외인 계속비제도를 활용해야 함.

- 다년도 일괄계약에서는 총공사와 연차별공사에 관한 사항이 명백히 구분되어 명시되며, 단 한번의 계약으로 사업전체가 실행됨.
 - 다년도 일괄계약을 예산상으로 지원하기 위해서는 국회가 특정 사업에 대해 향후 수년간의 예산을 미리 심의·의결하는 계속비 제도를 활용해야 함.
 - 현재 우리나라에서는 계속비 예산으로 편성된 사업에서도 실제 계약은 장기계속계약과 같이 연부액을 변경할 수 있도록 체결되는데 이는 사업 안정성을 보장하지 못함.
- 1999년 우리나라에서도 계속비제도의 필요성을 공감하여 점진적으로 이의 확대도입을 도모하였지만 2003년 현재까지도 그 실적은 확대되지 않고 또 여전히 미미한 형편임.
- 다년도 일괄계약을 체결하지 않은 채 계속비제도로써 예산을 편성하는 것만으로는 사업의 안정성이 확보될 수 없음.
- 수년에 걸쳐 진행되는 사업에 대해서는 수년간의 사업을 일괄계약하도록 적극 장려함으로써 계속비제도를 확대하여야 함.
- 다년도 일괄계약은 사업의 우선순위가 높고 경쟁이 충분히 조성되는 사업에 대해 우선적으로 도입되어야 할 것임.
 - 다년도 일괄계약 및 계속비제도는 건설 및 제조사업 외에도 여타의 정책사업으로도 그 범위를 점진적으로 확대하여야 함.
 - 계속비제도가 그 효과를 제대로 발휘하기 위해서는 예산서 내에서 단일사업별 계속비 내역이 명시되어야 함.
 - 만약 특정 사업부류에 대해 총액의 예산이 책정되고 이들이 장기 계속계약이 체결된다면 계속비제도의 효과는 나타나지 않음.

4. 비현금거래의 예산·회계관리

- 정부가 편성하여 국회의 심의를 받는 세출예산과 달리 비현금거래들은 ‘예산의 분야별 적정배분’ ‘예산사업의 효율성 제고’ 측면에서 체계적인 의사결정이 이루어지지 않음.
 - 비현금거래의 예로는 채무보증, 위험보증, 조세지출, 국공유재산의 무상·저가 제공, 정책금융 등이 있음.
 - 비현금거래들에 대해 체계적인 의사결정이 이루어지기 위해서는 세출상의 보조금과 대비될 수 있도록 그 보조효과를 추정하고 이들을 소관별·기능별·부문별로 구분 관리하여야 함.
 - 조세지출에서는 조세감면 규모를 추정하고, 국공유재산의 무상·저가 제공 및 정책금융에서는 시장가격을 기준으로 보조효과를 파악하여야 함.

- 비현금거래들 중에서 특히 지속적인 정부관리가 필요한 분야는 정부의 채무보증과 위험보증을 들 수 있음.
 - 조세지출, 국공유재산의 무상·저가 제공, 정책금융 등은 단기적으로 보조금이 지급되는 효과를 가지기 때문에 미래의 재정부담과는 무관함.
 - 각각의 정책수단별로 중장기적 보조효과를 추정한 후 범정부적 관리조정이 필요할 것임.
 - 정부의 채무와 위험보증의 경우 단기적으로 재정에서 부담하는 금액은 없지만 미래에는 상당한 재정부담으로 귀결될 수 있음.

- 정부의 보증에는 암묵적 보증과 명시적 보증이 있는데, 현재 우리나라에서 나타나는 명시적 보증은 국회의결을 통한 채무보증과 민자사업의 위험보증을 들 수 있음.

- 정부의 암묵적 보증은 정부가 특정 기관의 채무를 사실상 부담할 것이라는 기대를 민간부문에 심어주는 것임.
 - 정부투자기관 등 법률로 설립되는 각종 특수법인에 대해서는 정부의 암묵적 보증이 있다고 볼 수 있을 것임.
 - 정부가 특정 기관의 채무에 대해 명시적 보증을 하는 경우에는 법률에 따라 국회의결을 거쳐야 하지만, 무상사용권을 양허하는 민자사업에서는 실시협약의 체결만으로 정부의 위험보증이 발동됨.
 - 민자사업에서 적용되는 최소운영수입보장, 환차손보장, 수익률보장 등은 모두 정부의 위험보증이라 할 수 있음.
- 민자사업의 활성화를 위해 사업수익성을 제고하고자 다양한 분야에서 정부의 위험보증이 나타나고 있는데, 무분별한 위험보증은 민자사업의 사회적 편익을 크게 저해할 것임.
- 위험보증은 민간투자자의 효율성제고 유인을 둔화시키며 또 정부보증 때문에 납세자(또는 정부), 이용자들이 과도한 비용을 부담하는 위험에 직면할 수 있음.
 - 정부보증은 정부회계 및 예산자료에 거의 나타나지 않기 때문에 정부는 자신이 노출되는 위험을 충분히 파악하지 못함으로써 이들 위험이 동시에 실현되어 정부보증에 따른 채무가 일거에 청구될 수도 있음.
- 인프라 민간투자사업의 실시협약에서 명시되는 정부보증은 모두 우발채무(contingent liabilities)로서 정부의 체계적인 관리가 필요함.
- 지금까지 우리나라 정부의 조달계약은 단년도 예산주의에 따라 모두 단년도 계약으로 수행되고 있기 때문에 우발채무가 거의 없었음.
 - 민자사업의 실시협약은 다년도 일괄계약으로서 여기에 포함되는

정부보증은 모두 우발채무로 간주되어야 함.

□ 인프라 민간투자사업의 각종 위험에 대한 정부보증을 체계적으로 관리하기 위해서는 민간기업의 위험관리처럼 다음 6개 항목의 기능을 구분하여야 함.

- ① 개별 민자사업의 위험들을 체계적으로 인식
- ② 개별 민자사업의 위험들을 계량화
- ③ 민자사업의 전체 위험을 부담할 수 있는가에 대한 정부역량 평가
- ④ 부담위험을 대비하기 위한 적립금 충당 등 전략적 의사결정
- ⑤ 예기치 않은 손실을 방지하기 위하여 위험경감 및 통제방안 수행
- ⑥ 기간별로 정부의 위험노출을 점검하고 재평가하는 체제를 수립함.

□ 민자사업에 대한 각종 정부보증을 체계적으로 관리하기 위한 궁극적 방안은 이들을 정부예산과 회계에 반영하도록 하는 것인데, 우리나라에서도 이를 단계적으로 추진하여야 함.

- 1990년 미국에서는 연방신용개혁법(Federal Credit Reform Act of 1990)을 통해 각종 정부보증에 대한 미래비용의 기대 현재가치를 평가하여 예산과 회계에 반영하고 있음.
- 우리나라에서는 민자사업에 대한 정부보증을 체계적으로 보고하고 이들의 최대가능한 위험부담총액을 제한할 필요가 있음.

5. 사업중심의 예·결산서

□ 우리나라의 예산항목은 제일 먼저 중앙관서의 조직별로 구분되고, 중앙관서별 예산은 다시 회계단위로 구분된 후, 회계단위 내에서 예산항목은 기능·사업·경비성질의 3가지 기준에 따라 구분됨.

- 우리나라의 현행 예산서에서 예산분류 방식은 각 중앙관서 내부의 조직단위(예컨대 실 또는 국)를 체계적으로 구분하지 못하기 때문에 특정 내부조직의 사업들을 일목요연하게 파악하기 어려움(<부록>의 <표 A-2> 참조).
 - 선진국의 일반적인 예산항목 분류방식에 의하면, 중앙관서별·조직단위별로 구분된 후 이들의 세부사업들을 정리하고 있음.

- 각 중앙관서의 조직단위별로 담당하는 사업이 체계적으로 파악되기 어렵기 때문에 개별 사업(세항)에 대한 체계적 통합 및 조정과정이 결여됨.
 - 신규사업이 별도의 예산과목으로 편성됨으로써 사업의 지속여부에 대한 검토 없이 매년 고정적으로 예산이 편성되거나, 유사한 성격의 사업들이 별도의 예산과목으로 구분되어 범정부적인 체계적 총괄관리가 어렵고, 유사한 규모 및 성격의 사업이 별도 예산과목으로 독립되어 예산집행의 자율성이 차등을 보이고 있음.

- 예산항목의 분류를 국제적인 기준에 맞게 소관(부처 및 하위 실·국)을 최상위개념으로 하고 그 다음에 각 실·국의 사업을 분류하고, 각 사업에 대한 총체적인 자원을 경제적 분류방식으로 표현하여야 함(<부록>의 <표 A-3>, <표 A-4> 참조).
 - 각 사업에 대해서는 예산항목 구분과 별도로 기능별 코드를 부여하고, 가능하다면 개별 거래별로 기능코드가 부여될 수 있도록 체계를 정비하여야 함.
 - 예산항목의 분류를 일반회계, 특별회계뿐만 아니라 기금을 망라한 전체 일반정부기관으로 확대 통일되어야 함.
 - 예산항목의 분류를 소관별 조직단위를 기준으로 하기 위해서는 일본의 재정법을 참조하여 예산회계법 제20조의 내용을 개정할 필요

가 있음.

- 현행 예산회계법 제20조 제2항은 ‘세입세출예산은 중앙관서의 조직별로 구분한다’고 명시함으로써, 조직단위별 구분은 중앙관서 조직에 한정되고 있음.
- 일본 재정법 제23조에서는, “세입세출예산은 그 수입 또는 지출에 관계되는 部局등의 조직별로 구분되고, 그 部局 등 내에서 다시 세입은 그 성질에 따라 부문별로 대별된 후 각 부문 내에서 관항을 구분하며, 세출은 그 목적에 따라 항을 구분하여야 한다.”고 규정됨.

6. 사업계획서의 내실화 및 공개

- 매년도 개별 부처의 예산요구시 부처의 장기전략과 세부사업을 체계적으로 연결시키는 사업계획서 또는 보고서를 제출하도록 의무화하고 예산실 내에서 이들을 통합 조정해야 함.
 - 예산과목은 범국가적 비전과 전략을 세부적인 개별사업으로 연결시키는 수단인데, 이를 체계적으로 분류하기 위해서는 예산편성시 사업별 항목에 대한 체계적 검토가 이루어져야 함.
 - 미국의 Government Performance and Results Act(GPRA)에 의하면 개별 중앙행정기관은 매년 예산요구시 전략계획, 연도별 성과계획, 연도별 사업성과보고서를 제출해야 하는데 이들은 성과주의 예산뿐만 아니라 예산항목의 체계적 분류를 목표로 하고 있음.
- 충분한 사업계획과 분석이 부족한 사업들은 정치적 타협의 산물로 예산에 포함될 수 있음.
 - 예산과정은 원칙적으로 이해조정외 정치적 과정이기는 하지만, 각 중앙관서가 사업에 대한 충분한 검토가 없는 사업들이 정치적 타

협의 산물로 예산에 포함되는 것은 큰 문제일 것임.

- 현재 우리나라에서는 특정 사업에 대한 여러 가지 계획, 타당성 평가 등이 단일의 계획서에 집중 정리되어 있지 않고 또 공개되지 않기 때문에 사업내용에 대한 외부감시가 어려움.
 - 1999년 기획예산처 주도로 예비타당성조사가 시행되면서 중요 사업에 대해서는 계획의 전반적인 내용이 정리되고 공표되는 계기가 마련되었음.
 - 미국의 OMB(Office of Management and Budget)는 「자본사업지침(Capital Programming Guide)」을 정리하여 주요 계획서류에 대한 지침을 제시하고 있음.

- 공공사업의 시행에 대한 의사결정이 충실하게 이루어지기 위해서는 이와 관련된 제반 정보가 체계적으로 정리되어 의사결정자에게 제공되어야 하며, 그 정보는 사업계획서에 체계적으로 수록되어 사전 준비 단계에서부터 사업의 진행과정에 따라 그 내용이 점차 충실하게 보충되어야 할 것임.
 - 정부는 사업계획서에 대한 서류 양식과 내용 등에 대해 구체적인 지침을 마련하고 사업계획서들이 공개될 수 있도록 하여야 함.
 - 정부와 국회 내의 모든 의사결정은 이 사업계획서를 중심으로 이루어지기 때문에 사업계획서의 충실성에 따라 의사결정의 충실성이 좌우될 것임.

- 공공사업의 시행에 대한 의사결정이 충실하게 이루어지기 위해 사업계획서에 의무적으로 정리되어야 할 내용들은 다음의 9가지 항목으로 구분될 수 있을 것임.
 - 첫째, 사업을 통해 근본적으로 달성하고자 하는 사회·경제적 목

표, 당해 기관의 전략적 목표, 사업의 세부 목적 등이 일관성 있게 기술되어야 함.

- 둘째, 사업목표로부터 다양한 대안들이 모색되어야 하기 때문에 기각된 대안들을 포함하여 검토가능한 일체의 대안들을 정리하여야 함.
- 셋째, 사업의 내용이 이해 가능한 형태로 설명되어야 함. 공공사업의 내용에 대해 비전문적인 의사결정자가 그 내용을 충분히 파악할 수 없다면, 당해 시설물을 이용하고 그 재원을 부담해야 할 일반 국민들도 이해할 수 없을 것임.
- 넷째, 각종의 제약조건이 체계적으로 기술되어야 함. 정부 내부의 제약요건으로는 관계기관과의 협조사항(인허가 포함), 대외비 여부, 조달상의 제약, 안전기준, 기 수행중인 사업과의 연계성, 여타 자본시설물과의 기술적 부합가능성, 관리인력의 능력 등을 종합적으로 기술해야 함.
- 다섯째, 총비용을 예측하고 그 통제방법을 마련해야 함. 생애전체비용을 기준으로 항목별 비용 예측치를 체계적으로 제시하고, 총사업비 변경에 대한 예측 사항과 그 범위를 설명해야 할 것임.
- 여섯째, 생애전체비용을 중심으로 재원의 조달가능성을 검토함.
- 일곱째, 타당성평가 결과를 제시해야 함.
- 여덟째, 각종 위험의 유형을 체계적으로 정리하고, 각 유형별 발생가능성 및 영향 등을 평가하고 이에 대한 통제방법을 기술함.
- 아홉째, 업무계획·내부관리체계 등 사업추진방법에 대한 설명이 첨부되어야 함.

- 행정부와 국회 내의 모든 의사결정은 사업계획서를 중심으로 이루어지기 때문에 사업계획서의 충실성에 따라 의사결정의 충실성이 좌우될 것임.

V. 도덕적 해이의 경감

1. 성과중심의 재정운영: 성과협약의 도입

- 정부부문에 시장기능과 경쟁을 도입하기 위해서는 기관단위와 성과협약(Performance Agreement)을 체결하여야 함.
 - 성과협약은 정부부문이 필요로 하는 산출물과 그 품질(성과의 달성도)을 명확히 규정하고 그에 대한 대가 지불을 계약의 형태로 준수하는 것임.
 - 현재 정부투자기관 등에서는 1년 단위의 경영계약서(이사회와 사장 사이)가 체결되고 매년 경영평가가 시행되고 있으나, 이를 기관과의 성과협약으로 전환할 필요가 있음.
 - 기관단위의 성과협약서를 체결하여 현행의 경영평가, 경영계약, 책임추궁, 위탁·시책사업비의 대가지급 등을 모두 반영해야 함.

- 민영화, 민간위탁 등에 교조적(domestic)인 접근을 완화하고 보다 실용적(pragmatic)인 접근을 통해 민영화·민간위탁에 버금가는 효율성을 얻기 위해서는 성과협약을 도입해야 함.
 - 일반적으로 정부가 민영화·민간위탁 여부를 판단하기 위해서는 시장실패와 정부실패의 상반관계(trade-off)를 분석해야 하는데, 성과협약은 정부실패의 비효율성을 경감하여 정부의 제도적 역량을 제고하는 수단임.
 - 성과협약은 세부적인 경영지시 사항을 사전적 규제로 전환하는 계약서로서, '민영화된 기업에 대한 법령규제'와 '공기업에 대한 소유통제'의 중간적인 지점에 위치한다고 할 수 있음.
 - 법령규제란 정부가 법률 규정으로 기업활동을 포괄적이고 사전적으로 규제하는 것으로서, 법령규제의 정책적 역량이 높아진다면

일반적으로 민영화가 바람직.

- 공기업의 비효율성은 정부가 세부적이고 임기응변적인 경영지시에 의존하여 공기업을 통제하려고 하기 때문에 나타남.
- 성과협약은 정부가 공기업을 소유하면서 임기응변적 경영지시를 포괄적이고 사전적 규제로 전환할 수 있는 정책수단임.

□ 현재 우리나라는 공공서비스의 가격과 품질에 대한 규제를 법령으로 전환하고도 시장실패의 문제점을 교정할 수는 있는 정책적·제도적 역량이 충분하다고 볼 수 없음.

- 우리나라 정부는 사전적 형태의 규제보다 사후적 대중적 정책대응에 익숙하여, 민영화·민간위탁된 공공서비스를 법령에 따라 정책목표에 부합하도록 관리하는 역량이 크게 부족하다고 볼 수 있음.
- 특히 우리나라 공공기관들의 가장 큰 문제점은 공공서비스를 생산 제공하는 기관의 경영상 책임과 정부의 정책적 책임이 명확하게 구분되지 않고 있음.
- 정부는 운영적자를 기관의 운영상 책임으로 떠넘기고, 기관은 정부의 무책임하고 비합리적인 정책 때문에 적자가 발생하는 것으로 생각함.
- 서로 책임을 떠넘기는 가운데 운영적자는 누적되고 이의 근본적 해결방안에 대한 고민이 진지하게 나타나지 않고 있음.

□ 성과협약은 성과·대가지급·경쟁의 의 3가지 요소를 구비하며 공공기관에 시장기능을 도입하는 방편인데, 이를 제대로 정착시킬 수 있는 제도적 역량을 꾸준히 배양해야 함.

- 성과협약은 공공서비스라는 성과만 평가할 뿐 그 생산요소를 중시하지 않으며, 서비스에 대해서는 대가로서의 가격을 지급함.
- 성과규격서를 충분히 작성하고, 성과에 대한 대가를 가격의 형

- 태로 지급하며(계속비예산 편성 필요), 대가지급에서는 유인효과를 감안하며 인사 및 예산의 완벽한 자율성을 보장해야 할 것임.
- 공공서비스가 성과협약을 통해 원활하게 제공되면 이를 중심으로 경쟁입찰이 시행될 수 있을 것임.
 - 성과협약을 통한 정부개혁 프로그램들로는 내부시장제도, 벤치마킹, 성과주의예산, 책임운영기관, 민간위탁, 민자유치, 민영화 등이 있음.
 - 성과주의 예산은 정부기관의 실·국 단위에 적용되는 성과협약이며, 그 이외의 프로그램들은 모두 기관단위 전체에 적용되는 성과협약임.
- 공공부문에서 우선적으로 성과협약이 도입되어야 할 기관들은 정부 산하기관들로서, 여기서 제도적 역량을 배양한 연후에 점차 행정기관으로 확대하여 성과주의 예산이 도입되어야 할 것임.
- 특히 약 3년 단위의 계약형태로 예산을 편성 배정하는 제도적 역량을 꾸준히 배양하여야 함.
 - 성과협약의 제도적 기반은 성과규격서, 대가로서의 예산편성을 들 수 있음.
 - 성과규격서(specification)는 성과협약의 핵심으로서 당해 기관이 제공하여야 할 서비스를 규정하는 서류임.
 - 성과규격서에는 수행업무의 범위·유형, 산출물의 수량·품질, 충족되어야 할 기준, 업무점검의 시기·방법, 기관과 정부의 책임, 정부가 기관에 제공하여야 할 시설장비·서비스·건물 및 자재 등이 포함됨.
 - 대가로서의 예산편성은 투입물 위주의 예산편성보다는 기관이 수행해야 할 성과의 규격에 따라 그 대가로서의 예산이 지급되어야 함을 의미함.

- 성과협약은 민간기업과의 엄격한 계약을 염두에 두고 작성되어야 하기 때문에, 유인효과, 미이행시의 지체상금 및 손해배상조항 등을 두어 엄격하고도 철저한 대가지급이 명시되어야 함(<부록>의 <표 A-5>, <표 A-7>, <표 A-7> 참조).

2. 성과중심의 공정한 경쟁

- 공공부문의 관리를 개혁하기 위해서는 성과협약뿐만 아니라 공정한 경쟁을 관리할 수 있는 제도적 역량을 배양하여야 함(<부록>의 <표 A-8> 참조).
 - 공공부문 개혁의 상당부분은 공공서비스를 민간으로부터 조달할 수 있다는 경쟁적 압력을 공공부문에 확산시키는 것인데, 민간으로부터의 조달이 공공기관 자체생산·공급보다 더 바람직하다는 사실이 확인되어야 할 것임.
 - 민간위탁과 민자유치는 모두 공공서비스의 정부조달임.
 - 공공서비스의 민간조달이 공공기관의 생산·공급보다 우월하기 위해서는 반드시 공정한 경쟁의 분위기가 조성되어야 함.
 - 일반적으로 독점적 공급자가 민간기업인 경우 독점의 폐해는 더 크게 나타날 것임.
- 정부조달에서 공정한 경쟁의 목표는 '가장 적합한' 사업자를 선발하는 것이며, 가장 적합한 사업자란 '돈의 장기적 값어치(best long-term value for money)를 극대화'하는 자를 말함.
 - 가장 적합한 사업자는 적격성(Pre-Qualification)이 확인된 사업자 중에서 산출물에 대해 가장 유리한 조건을 제시한 자를 의미함.
 - 일반적으로 민간으로부터 조달되는 공공서비스는 그 산출물이 장

기간이 경과한 이후에 인도되거나 또는 장기간에 걸쳐 제공되기 때문에, 정부는 당해 사업자가 계약조건을 제대로 이행할 수 있는지를 사전 확인할 필요가 있음.

- 산출물은 크게 가격(Price) 요소와 품질(Quality) 요소로 구분할 수 있는데, 품질은 가격에 반영되지 않으면서 이용자의 만족도를 충족시킬 수 있는 비계량적 요소를 모두 총칭하는 용어로서, 적격성과 밀접하게 연관되어 있음.

□ 공공서비스의 정부조달에서 입찰평가의 핵심은 가격요소에 있어야 하는데, 여기서 가격이란 '계약기간 동안 정부가 부담하는 위험가치를 감안하여 평가된 정부의 총원가'로써 평가되어야 함.

- 위험분석을 포함하여 가격을 체계적으로 평가할 수 있는 역량을 구비하지 못한 경우에는 입찰평가에서 적격심사와 품질요소가 지나치게 많이 반영되어 경쟁의 압력이 높지 못함.

□ 현재 우리나라에서는 각종 입찰평가에서 가격요소가 제대로 그리고 충분히 평가되지 못함으로써 공정한 경쟁이 이루어지지 못함.

- 민자유치사업의 입찰평가 평가항목에서 가격요소가 차지하는 비중은 약 40% 내외에 불과함.
 - 1999년 광주광역시 제2순환도로 민자유치사업의 경우 입찰평가항목 및 요소별 배점은 사업시행자의 구성 50점, 사업계획 및 건설계획의 타당성 200점, 자금조달계획 200점, 사업의 경제성 400점, 시설관리능력 150점 등과 같음.
- 행정자치부가 1998년 12월 발간한 「자치단체사무의 민간위탁 추진지침」에 의하면, 수탁자를 공개경쟁입찰로 선정할 것을 요구하지 않고 있음. 중앙정부에서는 이와 같은 추진지침이 전혀 마련되어 있지 않음.

- 지침에 의하면, 민간위탁의 수탁기관 선정기준으로는 수탁능력(기구, 시설, 장비, 인력 등), 재정부담능력(영업상황, 활동상황, 경영계획서, 수지계산서 등 확인), 책임능력, 공신력(신뢰성, 장래성 등)을 들고 있는데 가격요소는 거의 감안되지 않고 있음.

- 공공서비스의 정부조달에서는 일정한 품질을 확보하면서 산출물의 상당부분을 가능한 화폐척도로 전환하여 경쟁입찰할 수 있는 체제를 정비하여야 함.
 - 민간위탁 대가금액은 대부분 투입요소의 물량과 가격을 확인하여 계산하는 방법으로 지급되고 있음. 정부는 경쟁입찰을 통하여 결정된 가격을 지급하는 방식으로 전환되어야 함.
 - 공공서비스의 정부조달 전반에 걸쳐 사후정산제를 폐지함으로써 민간의 자율경영에 따른 창의성 발휘가 가능하도록 해야 함.

3. 민자사업과 재정효과분석

- 1988년 정부가 민간투자법을 제정한 이후 사업수익성을 제고하는 다양한 정책수단을 폭넓게 채택함으로써 민자사업이 비교적 활발하게 수행될 수 있었음.
 - 민간투자법에서는 사업수익성을 제고하기 위해 최소운영수입보장, 환차손보장 등을 포함한 재정지원을 강화하고 또 매수청구권 제도를 인정하였음.
 - 민간투자법에서는 사업자의 원가절감, 창의성을 제고하기 위하여 총사업비를 고정시켜 변동시킬 수 없도록 하였음.
- 2003년 이후에도 민자사업을 활성화하기 위해서는 민자사업의 재정

사업에 대한 우위가 사회 전반에 걸쳐 명확하게 인식되고, 해외자본이 충분히 유입될 수 있는 선진 제도를 구비하여야 함.

- 민자사업에 대한 재정지원이 가시화되면서 과연 민자사업이 재정사업보다 원가절감, 창의성 측면에서 우위에 있는가라는 근본적 의문이 제기되고 있음.
 - 민자사업의 실시협약에서 인정되는 총사업비, 각종 정부부담위험, 재정지원금액 등이 경쟁을 통해 합리적으로 결정되고 있는가에 의문이 제기되면서 재정사업의 우위가 주장되기도 함.

□ 공공사업을 재정사업으로 할 것인지 아니면 민자사업으로 할 것인지 판단하기 위해서는 반드시 사업별 재정효과분석이 적용되어야 함.

- 재정효과분석이란 특정 사업에 소요되는 각종 재정부담을 단일의 금액으로 계량화하여 표시하는 과정을 의미함.
 - 영국 PFI에서는 사업별 재정효과분석을 「돈의 값어치(VFM, Value For Money)」 분석이라고 하여 민자사업의 시행여부 판단에서 필수적 과정으로 채택되고 있음.
 - 재정효과분석은 정부실행대안(PSC, Public Sector Comparator)이라는 재무성분석을 주로 의미함.
 - 정부실행대안은 정부가 당해 사업을 기존의 전통적 재정사업 방법으로 수행할 때 사업의 전 기간 동안 공공부문이 부담해야 하는 순현금비용의 현재가치로서 정의됨.
- 민자사업에 대한 정부의 현행 의사결정과정에서 재정효과분석이 전혀 시행되지 않고 있는데, 이는 판단의 공정성과 객관성에 대한 우려를 낳고 있음.
 - 민자사업의 각 단계별 추진과정에서 정부는 '당해 사업에 대한 정부와 공공부문의 재정부담 금액'을 척도로 평가한 재정효과분석의 결과를 근거로 의사결정해야 함.

- 공공사업의 민자사업 추진여부, 사업제안서의 비교평가, 민간제안사업의 채택여부, 협상과정, 실시협약의 승인여부 등은 모두 재정효과분석을 필요로 함.
- 재정효과분석을 민자사업 시행절차 전반에 적용하기 위해서는 입찰평가와 협상과정에서도 이러한 분석이 감안되어야 함.
- 시설사업 기본계획에서 당해 사업의 실시협약 내용을 구체적으로 확정하여 제시함으로써 협상과정의 쟁점을 회피하여야 함.
 - 시설사업 기본계획에서 위험분담의 구체적인 방안(예컨대 최소운영수입보장 50%, 불항력 사유 80% 정부보상 등)을 명시적으로 적시하고, 협상단계는 위험분담에 대한 세부조정단계(fine-tuning)가 되어야 함.
 - 정부는 시설사업기본계획에서 실시협약안을 제시하되, 사업제안자들이 협약안의 주요 사항에 대한 변형협약안을 제출할 수 있도록 허용해야 할 것임.
 - 입찰평가의 주된 업무는 이들 변경사항에 대한 평가가 될 것이며, 또한 재정지원금액과 이용료 수준이 정부의 핵심적인 고려사항이므로 입찰평가는 이 2가지 사항을 기준으로 이루어져야 함.
 - 입찰평가 항목들 중에서 경제성과 관련된 내용은 사업비 규모, 추정 통행량, 통행료 수준, 무상사용기간, 적용수익률, 부대사업 수익 등인데, 이들은 모두 연계되어 있어 종합평가 방식으로는 사업제안서의 실질적 경제성을 제대로 평가하지 못함.
- 재정효과분석이 체계적으로 수행되기 위해서는 위험분석이 이루어져야 하는데, 현재 우리나라에서는 다양한 민자사업의 추진경험이 있기 때문에 위험분석을 수용할 수 있는 제도적 역량이 있음.
- 위험분석은 정성적 분석과 정량적 분석의 두가지 단계로 구성됨.

- 정성적 분석은 다양한 위협의 유형별로 열거하는 것이며, 정량적 분석은 개별 위협이 총사업비와 총사업기간에 미치는 영향을 계량적으로 평가하는 것임.
- 우리나라의 현행 입찰평가과정에는 다수의 전문가들이 참여하여 평가항목별 위험요소들에 대해 주관적 판단을 하고 있는데, 이들을 가능한 계량화시켜 객관성을 제고한다면 위험분석이 될 것임.

4. 공공부문의 정기적 구조조정

- 현재 우리나라 중앙정부의 공공부문은 크게 「국가행정기관」, 「공기업」, 「정부산하기관」의 3가지 종류로 구분할 수 있음.
 - 「국가행정기관」은 「정부조직법」상의 중앙행정기관(부, 처, 청, 외국), 특별지방행정기관, 행정기관의 보조 및 부속기관과 책임운영기관 등으로 구성됨.
 - 「공기업」은 일반적으로 「정부투자기관 관리기본법」에 의한 정부투자기관, 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」의 적용대상 정부출자기관, 「국유재산의 현물출자에 관한 법률」에 의한 정부출자기업 등으로 이해될 수 있음.
 - 「정부산하기관」의 개념은 법률적으로 또 학술적으로 명확하게 정의되어 있는 용어는 아니지만, 대개 출연기관, 기금관리기관, 보조기관, 지원기관, 위탁기관 및 이들의 자회사로 이해됨.
- 중앙정부의 분류기준과 동일한 개념을 지방자치단체에도 적용한다면 지방정부의 공공부문은 「지방행정기관」, 「지방공기업」, 「지방자치단체 산하기관」 등으로 구분될 수 있을 것임.
 - 「지방행정기관」은 「지방자치법」의 규정에 따라 설치된 행정기

구, 소속행정기관(직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관 등), 하부행정기관, 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하는 별도 기관 등임.

- 「지방공기업법」은 지방공기업법이 적용되는 지방직영기업, 지방공사, 지방공단으로 구성됨.

□ 현재 우리 나라에서는 공공부문 전체(지방자치단체 포함)를 정기적으로 검토하여 체계적인 구조조정 작업을 추진할 수 있는 법령 체계가 마련되어 있지 않음.

- 1999년 대부분의 선진국에서는 매년 정기적으로 공공부문의 구조조정 작업을 추진하고 있는데, 특히 영국에서는 총리실(Cabinet Office)을 중심으로 매년 「사업폐지」, 「민영화」, 「민간위탁」, 「시장성테스트」, 「내부구조조정」 등의 대안을 체계적으로 발굴·추진하고 있음.

- 영국의 정책백서, 「품질을 위한 경쟁」, 「서비스 품질제고」, 「시장성테스트에 대한 일반 지침」 등은 모두 정기적인 구조조정 작업에 대한 지침임.

- 1998년 우리나라의 정부개혁실에서 주도하였던 공공부문(중앙정부 중심) 구조조정 작업은 특별한 법령에 기초하기보다는 대통령의 강력한 의지와 기획예산처의 예산권이 결합되어 추진될 수 있었음.

- 현재 우리나라에서 공공부문의 구조조정을 정기적으로 검토할 것을 요구하고 있는 법령으로는 대통령령의 형태로 1998년 12월에 제정된 「국가공무원 총정원령」과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 뿐임.

- 「국가공무원 총정원령」과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서 명시된 구조조정 의무를 뒷받침할 수 있는, 구조조정

수단들의 체계적인 절차와 지침을 제시하고 있지 않기 때문에 공공부문의 구조조정은 정책당국자의 의지와 자의적인 절차에 의존할 수밖에 없음.

<표 1> 공공부문 구조조정에 관한 현행 법령규정

법 령	내 용
국가공무원 총정원령	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제3조 제1항; 행정자치부 장관은 총정원의 범위안에서 정원운영의 합리성을 높이기 위하여 3년마다 정원감축계획을 수립·시행하여야 함. ○ 제3조 제2항; 행정자치부 장관은 정부기능의 민간·지방이양, 행정기관의 축소·정비 등 정원감축이 가능한 분야를 적극적으로 발굴하고 기관별 업무처리체계를 재검토하여야 함. ○ 부칙 제2항; 제3조의 규정에 의한 최초의 정원감축계획은 2001년 1월 1일부터 시행함.
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제11조 제2항; 행정기관은 민간위탁이 가능한 사무에 대하여 그 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 때에 민간위탁을 하여야 함.

- 1998년 기획예산처의 정부개혁실을 중심으로 공공부문에 대한 구조조정 및 각종의 정부개혁 프로그램들이 도입되었는데, 지금까지의 정부개혁 작업에 대한 문제점은 다음과 같이 정리될 수 있음.
 - 첫째, 지금까지 추진되었던 정부개혁 프로그램들의 대부분은 조직 및 인력감축의 내부구조조정에 초점을 맞추어 전통적 정부운영방식을 거의 변화시키지 못하였음.
 - 지금까지의 정부개혁 작업은 조직통폐합, 인력감축 등에 치중하여 공공부문 전반의 유인구조를 실질적으로 변화시키지 못했기 때문에 시간이 경과할수록 점차 복원될 수밖에 없을 것임.

- 둘째, 공공기관의 유인구조를 획기적으로 변화시킬 수 있는 강력한 개혁프로그램으로는 민영화와 민간위탁이 있는데, 지금까지의 공공부문 구조조정 작업에서 민간위탁의 실적은 극히 부진함.
 - 셋째, 공공부문의 범주가 법령에 의해 체계적으로 정리되지 않아 공공부문 구조조정의 사각지대가 발생함.
 - 실질적으로는 공기업인데도 정부투자기관과 정부출자기관이 아니라는 이유로 민영화 검토대상에서 제외되는 경우가 있음. 또한 실질적으로는 공기업으로 볼 수 없는데도 공사라는 명칭 또는 법률적 분류 형태가 실질적 내용에 부합하지 않는 경우가 있어 적절한 관리형태를 모색하기가 어려운 경우가 있음.
 - 정부산하기관은 사실상 공공기관임에도 불구하고 민간부문으로 해석되는 경우가 많아 민영화, 민간위탁 등과 같은 구조조정의 수단이 실질적인 경쟁효과를 제대로 발휘하지 못하고 있음.
 - 넷째, 구조조정에 대한 다양한 추진수단을 체계적으로 나열하고 추진수단별 절차와 체계에 대한 구체적인 지침이 마련되어 있지 않아 효과적인 추진이 어려움.
 - 구조조정의 계획수립, 구조조정의 추진체계 및 추진수단, 추진수단별 내용과 추진절차 등에 대한 내용이 명시적으로 규정되지 않아 구조조정의 강도가 담당자의 재량에 의존하였음.
- 공공부문 구조조정은 가칭 「공공부문의 구조조정에 관한 지침」에 포함될 필요가 있는데 여기에 포함되어야 할 내용은 대략 다음과 같음.
- 첫째, 공공부문의 정의가 포함되어야 함. 기획예산처의 정부개혁실이 공공부문의 구조조정을 실질적으로 수행할 수 있는 기관들의 범위를 확정하여야 함.
 - 둘째, 체계적이고 정기적인 구조조정의 절차가 확립되어야 함. 예

컨대 매 5년 단위로 개별 공공기관들에 대한 구조조정 및 기능검토가 이루어질 수 있는 절차가 확립되어야 함.

- 셋째, 구조조정에 대한 책임 및 조직체계가 마련되어야 함. 대상사업의 발굴, 중앙행정기관의 장의 역할과 책임, 기획예산처 및 행정자치부 장관의 책임과 역할, 연도별 구조조정 기본계획과 실시계획의 수립 등에 관한 규정이 있어야 할 것임.
- 넷째, 구조조정의 추진수단별 개념이 정의되어야 함. 즉 사업폐지, 내부구조조정(공공부문 내에서의 보조 및 부속기관, 책임운영기관, 공기업, 산하기관 등의 기관형태 결정), 기관별 기능조정, 기관내부의 조직 및 인력변경, 업무처리절차의 변경 등 일체를 포함함.
- 다섯째, 정부와 해당 기관 사이에 성과협약서의 체결에 관한 내용과 지침이 포함되어야 함.

<부 록>

<표 A-1> 뉴질랜드 1989 재정법의 재정범위 관련규정

□ 제2조 정의

- 국왕(Crown) 또는 폐하(Her Majesty)
뉴질랜드의 권리를 대표하는 여왕폐하를 의미하며, 모든 장관과 모든 정부부처(departments)를 포함함. 그러나 의회 사무국, 국가법인(Crown agency), 1986년 공기업법 부표 1에 열거된 공기업(State enterprise) 들을 포함하지는 않음.
- 국가법인(Crown agency)은 국왕이 다음과 같은 이유로 통제할 수 있는 법인 모두를 의미함.
 - (a) 당해 법인의 지분 다수를 소유함으로써,
 - (b) 당해 법인의 이사회 구성원 다수에 대한 임명권을 행사함으로써,
 - (c) 상당한 정도의 재정적 관련성을 가짐으로써,그러나 이는 정부부처, 의회 사무국, 1986년 공기업법 부표 1에 열거된 공기업(State enterprise) 들을 포함하지는 않음.
- 정부부처(Department)는 정부의 부처 또는 기관 일체 또는 그 하위부서 모두를 의미함. 그러나 계약권한을 갖는 기업체나 기타 법적 실체, 의회 사무국, 공공신탁소(Public Trust Office), 국가보험소(State Insurance Office)를 포함하지 않음.
- 공공자금(Public money)은 국왕이 수령하는 모든 자금으로서, 국왕을 대신하여 제공한 모든 용자수입, 장관 또는 사무차관이 국왕의 또는 정부부처의 은행계정에 입금하도록 지시한 모든 자금, 그리고 의회 사무국이 보유하는 자금 모두를 포함함. 그러나 신탁자금으로 신탁된 자금 또는 국가법인이 수령 또는 보유하는 자금을 포함하지 않음.

<표 A-1> 뉴질랜드 1989 재정법의 재정범위 관련규정(계속)

□ 제16조(국가법인의 이윤)

- (1) 만약 장관이 어느 때건 관계없이 특정 회계연도에 국가법인이 획득한 이윤을 적정하다고 판단하면, 당해 장관은 책임장관 (Responsible Minister)와 협의하여 당해 국가법인으로 하여금 이윤의 전부 또는 일부를 국왕에 지급할 것을 지시할 수 있다.
- (2) 본 조 제1항의 규정은 국가법인을 설립·구성하는, 그리고 국왕에게 매년 배당금 또는 유사한 지급금의 지급을 요구하는 법률에 포함되어 있는 어떠한 조항에 불구하고 성립한다.

□ 제54조(국가법인의 채무)

국왕은 국가법인, 또는 국왕이 통제 또는 전적으로 소유하는 기타 기관, 또는 기업체의 어떠한 부채에 대해서도 그 지급을 할 수 없다. 다만,

- (a) 특정 법률에 따라 국왕이 지급할 수 있는 금액
- (b) 본 법률의 제59조에 따른 장관의 보증 또는 면제에 따라 국왕이 지급하는 금액
- (c) 국가법인, 기타 기관, 기업체의 채권자가 국왕에 대해 제기하는 소송의 원인에 따라 이들 채권자에게 지급하는 금액
- (d) 뉴질랜드 중앙은행 또는 뉴질랜드 철도공사의 채권자에게 지급하는 금액

<표 A-2> 건설교통부 2000년도 일반회계 예산항목

장	관	항	세항	관련 실·국		
사회 개발	보건 및 생활환경 개선	상하수도	상수도	광역상수도건설, 상수도조사관리, 공업단지용수지원	수자원국	
		주택	주택건설 지원	주택도시행정, 주택차관환차보조, 주택도시국 기본사업비, 주택관리사 자격시험관리, 국민임대주택	주택도시국	
	지역사회 개발	지역사회 개발	권역 및 기타지역 개발	지역개발차관상환, 산업단지지원	국토정책국	
경제 개발	국토자 원보존 개발	수자원 개발	다목적댐 건설	다목적댐건설, 댐조사 및 유지관리	수자원국	
		치수 및 재해대책	치수	일반하천개수, 수계치수사업, 낙동강연안개발차관상환, 수해상습지 개선, 수문조사, 굴포천치수, 홍수통제소 운영·기본사업비, 지하수관측 및 조사, 홍수예경보·기본사업비, 하천지도전산화,	수자원국, 홍수통제소	
		국토계획 조사	국토조사	토지행정, 국토계획행정, 토지국·중토위·국토정책국 기본사업비, 국가지리정보체계 구축	토지국, 국토정책국, 중토위,	
	건설교통 행정	건설교통 행정	건축	건축	건축지 및 지도제작 기본사업비, 국립지리원 운영·기본사업비, 지도전산화	국립지리원
			건설교통 행정	건설교통 행정	기관운영, 기본사업비, 건설지원, 건설경제국·기술안전국·수자원국 기본사업비	건교부 전체, 건설지원실, 건설경제국, 기술안전국, 수자원국
		지방건설 행정	지방건설 행정	지방국토관리청(서울, 원주, 대전, 익산, 부산, 제주개발사무소) 운영·기본사업비	지방국토관리청(서울, 원주, 대전, 익산, 부산, 제주개발사무소)	
	수송 및 통신	도로	도로운영	도로운영	국도유지건설사무소 운영·기본사업비	국도유지건설사무소 전체
			항공	항공관리	항공국 기본사업비, 서울·부산 항공관리, 항공기검사, 항로관제관리, 신공항기확단 기본사업비, 서울·부산 지방항공청 기본사업비, 항공교통관제소 기본사업비	항공국, 항공교통관제소, 신공항기확단, 서울·부산지방항공청
		유통 및 보관	유통 및 보관	복합화물터미널 건설지원, 유통단지 개발지원, 종합물류정보화	수송물류국	
		수송행정	수송행정	수송정책실·고속철도기획단·광역교통기획단·육상교통국·민자유치·도로국 기본사업비, 육상교통행정, 물류정책연구	수송물류국, 도로국, 고속철도기획단, 광역교통기획단, 육상교통국, 국토국,	
	과학 기술	기술개발	건설연구	건설조사시험, 국립건설시험소 운영, 시험연구, 건설기술연구원 출연, 건설기술개발, 시설안전기술공단 출연, 건설연구 기본사업비, 국립건설시험소 기본사업비, 건설조사시험	지방국토관리청(서울, 원주, 대전, 익산, 부산, 제주), 기술안전국, 건설경제국	

<표 A-3> 건설교통부 수자원국 2000년도 예산항목

회계	세항	세세항	기능별 분류			
			항	관	장	
일반	광역상수도 건설	제주도계통광역상수도	상수도	상하수도	보건 및 생활환경개선	사회개발
		제주도광역상수도2단계				
		광역상수도건설지원				
	상수도조사관리	광역상수도등종합관리시스템				
	공업단지 용수지원	지방산업단지공업용수지원				
		공업용수도건설지원				
	다목적댐 건설	밀양댐 건설	다목적 댐건설	수자원 개발		
		용담댐 건설				
		영천댐 도수로 건설				
		탐진댐 건설				
		영월댐 건설				
		다목적댐 건설지원				
	댐조사 및 유지관리	댐조사 및 유지관리	치수	치수 및 재해 대책	국토자원보존개 발	경제 개발
	일반하천개수	일반하천 치수사업				
	수계치수	수계치수사업				
		하도준설				
	낙동강연안개발 차관상환	낙동강연안개발 차관상환				
	수해상습지 개선	수해상습지 개선				
	수문조사	수문조사차관상환				
		수문조사				
굴포천치수	굴포천치수					
지하수관측 및 조사	지하수관측 및 조사					
하천지도전산화	하천지도전산화					
수자원국 기본사업비	경상적 기본사업비	건설교 통행정				
	기준성 기본사업비					
재특	광역상수도 정수장지원	광역상수도 정수장지원	상수도	상하 수도	보건 및 생활환경개선	사회 개발

<표 A-4> 건설교통부 주택도시국 2000년도 예산항목

회계	세항	세세항	기능별 분류			
			항	관	장	
일반회계	주택도시행정	개발제한구역 관리	주택건설 지원	주택	주택 및 지역 사회 개발	사회 개발
		주택도시정책연구				
		주택개보수				
		주거환경개선사업				
		건축행정정보화				
	주택차관환차보조	주택차관 환차보조				
	주택도시국 기본사업비	경상적 기본사업비				
	주택관리사 자격시험관리	기준성 기본사업비				
국민임대주택	주택관리사 자격시험관리					
재특회계	국민임대주택	국민임대주택 건설지원				
	국민주택기금 지원	국민주택기금 지원				
농특회계	도시영세민 주거환경개선	도시영세민주거환경개선	도시영세민주거 환경개선	지역사회 개발		
	국민주택기금지원	농어촌개발	주택건설 지원	주택		
토특회계	개발제한구역관리	개발제한구역관리				
국민주택 기금		주택금융신용보증기금 출연				
		주택건설자금 융자				
		주택구입 및 전세자금 융자				
		농촌주택개발자금 융자				
		분양주택중도금 융자				
		기금관리비				
		정부내부 원리금상환				
		정부외부 원리금상환				
	여유자금 운용					

<표 A-5> 민자사업의 도로기반시설에 대한 정부분담금 지급규정

- ① 서울특별시는, 제25조 제1항에 정한 총사업비(2000년 11월 24일 기준 금 7,265억원)가 변경되지 않는 한, 건설분담금으로 금 1,582억원(2000년 11월 24일 기준)을 부록 3(건설분담금 지급일정)에 기재된 일정에 따라 사업시행자에게 지급한다.
- ② 서울특별시는 제1항에 따라 매 분기별 지급하여야 할 건설분담금을 당해분기 종료일 직전 월의 말일까지 사업시행자에게 지급한다. 사업시행자는 위 건설분담금 지급기일의 30일 이전까지 서울특별시에 예정된 건설분담금의 지급을 신청한다. 다만, 실제 공정율이 계획된 공정율보다 현저히 초과하는 경우 당해 연도 예산의 범위 내에서 초과된 공정에 대한 건설분담금을 선지급할 수 있다.
- ③ 위 제2항에 불구하고, 서울특별시는 공사착수일로부터 매분기말을 기준으로 하여 실제 누계 공정이 실시계획에 정한 공정계획에 대비하여 90%미만인 경우 그 후 예정된 건설분담금의 지급을 연기할 수 있다. 다만, 사업시행자가 그 부진한 공정을 만회하였을 경우 서울특별시는 부진공정이 만회되었음이 확인된 분기의 차분기분 건설분담금 지급시 동 지급연기된 건설분담금을 사업시행자에게 지급한다.
- ④ 서울특별시가 제2항 및 제3항에 정한 건설분담금을 지급하지 아니한 경우, 서울특별시는 미지급금에 대하여 당해 분기 종료일의 익일부터 실제지급일까지 회사채유통수익률로 계산되는 이자를 지급한다.

자 료 : 「강남순환도시고속도로 민간투자사업」 실시협약 제26조

<표 A-6> 민자사업의 우발채무에 대한 정부지원금 지급규정

- ① 추정통행료수입은 부록 8 (추정통행료수입)에 기재된 바와 같다.
- ② 무상사용기간 동안 각 사업연도의 통행료수입이 보장기준통행료수입에 미달하는 경우 서울특별시는, 본 협약 제44조에 정한 방법 및 절차에 따라 그 부족액을 재정지원하되, 당사자들은 이와 병행하여 통행료 또는 무상사용기간의 조정으로 부족액의 해소가 가능한지를 검토하고, 가능하다고 당사자에 의해 인정되는 경우 통행료나 무상사용기간의 조정으로 재정지원의 지급을 대신할 수 있다. 단, 통행료나 무상사용기간의 조정에 있어서는 다음 각호의 규정을 고려하여야 한다.
1. 통행료를 인상하고자 하는 경우 본 도로의 통행료 수준은 본 도로와 경쟁관계에 있는 도로 및 본 도로와 유사한 위치 및 운영조건을 가진 여타 도로의 통행료 수준을 감안하되, 본 협약 체결 당시 본 도로가 가지는 경쟁력에 불리한 영향을 미치지 아니하여야 하며, 통행료 인상으로 인해 운영자금의 부족 및 본 도로의 통행료수입의 감소가 예상되지 않아야 한다.
 2. 무상사용기간을 연장하고자 하는 경우 당사자는 무상사용기간 연장방안에 대하여 사전 협의를 실시하며, 무상사용기간의 연장으로 인해 운영자금의 부족이 예상되지 아니하여야 한다.
- ③ 무상사용기간 동안 각 사업연도의 통행료수입이 환수기준통행료수입을 초과하는 경우 잉여수익금을 서울특별시로 환수하는 것을 원칙으로 하되, 당사자들이 인정하는 경우 그에 갈음하여 다음의 각 호의 방법으로 처리할 수 있다.
1. 본 협약에 따라 서울특별시가 사업시행자에게 지급하여야 할 금액으로서 이행기가 도래한 금액에 충당.
 2. 통행료수준을 적정수준으로 유지 또는 인하할 필요가 있는 경우 통행료 인하 또는 무상사용기간 단축
- ④ 사업시행자는 매 사업연도 재무제표가 확정되는 정기주주총회일로부터 1개월 이내에 결산 완료된 통행료수입현황 등에 관한 자료(통행료수입 보장 및 환수에 관한 내역 포함)를 서울특별시에 제출하여야 한다.
- ⑤ 통행료수입보장을 위한 보조금에 부가되는 법인세부담분이 발생하더라도 동 부담분에 대한 추가적인 재정지원은 하지 아니한다.

자료 : 「강남순환도시고속도로 민간투자사업」 실시협약 제40조

<표 A-7> 정부지급금액의 지급절차에 관한 규정

- ① 민간투자법, 민간투자법시행령, 민간투자사업기본계획 또는 본 협약에 정한 재정지원 사유가 발생한 경우 그 절차나 방법에 관하여 본 협약에 특별히 정한 경우를 제외하고 본 조에 정한 절차와 방식에 따라 재정지원한다.
- ② 사업시행자가 재정지원 사유가 발생한 날로부터 30일 이내에 관련 자료를 첨부하여 재정지원을 요청할 경우, 서울특별시는 재정지원 요청을 받은 날로부터 60일 이내에 관련 자료를 검토하고 재정지원 소요금액을 확정하며, 동 확정일로부터 30일 이내에 당해 연도 예산의 범위내에서 필요한 재정지원 금액을 지원하고, 부족액이 있는 경우 차기연도 2월말까지 지급한다. 다만, 서울특별시의 요구로 인한 추가공사와 관련하여 재정지원사유가 발생하는 경우, 사업시행자는 당해사유 및 자금계획을 포함한 관련 자료를 첨부하여 동 사유 발생일로부터 30일 이내에 재정지원을 요청하고, 서울특별시는 재정지원 요청을 받은 날로부터 90일 이내에 그 시행여부 및 방침을 결정한 후 동 방침에 따라 예산확보 등 필요한 조치를 취하여 재정지원을 실행하기로 한다.
- ③ 서울특별시는 제2항에도 불구하고 제43조(초과환차손익의 처리)와 관련한 재정지원에 있어서는, 다음 각호에 따라 동 재정지원금을 지급하기로 한다.
 1. 매 사업연도의 상반기(1월 1일부터 6월 30일까지)중에 사업시행자에게 발생한 보장환차손의 경우에는 동 사업연도의 다음연도 1월말까지 재정지원한다.
 2. 매사업연도의 하반기(7월 1일부터 12월 31일까지)중에 사업시행자에게 발생한 보장환차손의 경우에는 재정지원 요청일이 속한 사업연도의 다음연도 1월말까지 재정지원한다.
- ④ 통행료수입보장 또는 보장환차손과 관련한 재정지원에 있어, 제2항 또는 제3항 각호에 정한 지급기한내에 지급이 완료되는 한 별도의 이자는 발생하지 아니하는 것으로 하되, 지급기한을 경과하여 지급되는 경우에는 재정지원요청일이 속한 연도의 차기연도 개시일을 이자기산일로 하여 실제지급일까지 회사채유통수익률을 적용하여 산정한 이자를 가산하여 지급한다.
- ⑤ 제2항 단서에 따른 재정지원에 있어서는 서울특별시 방침에 따라 재정지원하기로 결정된 시기에 지급하지 못하는 경우 동 지급시기 경과일 다음날로부터 제4항의 규정이 적용되는 것으로 한다.
- ⑥ 서울특별시는 건설분담금 또는 건설기간중 총사업비변경으로 인한 재정지원금이 운영개시일 이후에 지급될 경우, 동 지급금에 대한 제세공과금을 제외한 실질적인 지급금이 서울특별시가 지급하기로 결정한 금액과 같은 금액이 될 수 있도록 한다.

자료 : 「강남순환도시고속도로 민간투자사업」 실시협약 제44조

<표 A-8> 민영화·민간위탁·민자사업을 위한 경쟁입찰의 절차

주요 과정	내 용
정부실행대안 (Public Sector Comparator)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부가 사업을 기존의 전통적 방법으로 추진할 때 사업 전체기간동안 정부가 부담해야 하는 순현금비용의 현재가치 - 정부(또는 공공부문)가 본 사업을 민영화·민간위탁으로 시행할 때 부담하여도 무방한 재정(또는 공공자금)의 상한금액 평가 ○ 민영화·민간위탁에 따른 거래비용 전체 크기를 정부가 감당할 수 있는가를 평가
가상입찰안 (Shadow Bid)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 경제여건 및 시장조사를 토대로 민간사업자가 어떻게 입찰할 것인가를 가늠하기 위하여 가상적인 입찰제안서 평가 및 분석 - 입찰의 쟁점 및 문제점(특히, 자금조달) 도출하여 대응방안 준비
입찰요청서 (Request For Proposal)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간사업자들이 입찰제안서를 작성 제출할 수 있도록 입찰자에 대한 지시및안내서, 표준계약안과 그 부속서류로 구성 - 입찰요청서를 통해 체결가능한 계약서의 내용을 충분히 예측하고 창의성이 발휘될 수 있는 부분을 확인할 수 있음. ○ 입찰요청서의 내용이 충실할수록 입찰평가의 쟁점이 분명해지고, 또 향후의 협상쟁점이 좁혀짐
적격심사 (Pre- Qualification)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입찰자들이 본 사업을 수행할 수 있는 기술적, 재무적 능력 등을 구비하고 있는지를 심사 ○ 입찰예정자의 수가 많지 않은 경우 적격심사와 입찰평가의 통합가능
입찰평가 (Bid Evaluation)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최적의 가격(재정지원으로 경우에 따라서는 이용료 포함)과 품질(비가격 요소)을 제안한 입찰자를 우선 협상대상자로 지정 ○ 가격요소는 '위험가치가 감안된 정부의 총원가 현재가치'를 기준으로 평가됨.
협상과 계약 (Negotiation and Contract)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과협약의 핵심적 내용(재정분담금의 규모, 지급방법, 위험분담의 방법 등)에 대한 협상과 성과협약 체결 ○ 정부(또는 공공부문)가 성과협약을 준수하기 위해 필요한 제반 조치를 관련 정부부처에 보고