

# 재정개혁의 목표와 과제

2003. 8.

옥동석

 한국조세연구원

## 서 언

1997년의 외환위기를 극복하는 과정에서 국가재정이 핵심적 역할을 수행하면서 재정의 건전성이 예전과 다른 모습을 보이고 있다. 중앙정부 확정채무의 GDP대비 비율은 1997년 말의 11.1%에서 2002년의 22.4%로, 중앙정부 보증채무의 비율은 2.9%에서 19.6%로 각각 증가하였다. 이러한 비율은 OECD 국가의 평균 부채비율 73.0%에 비하면 상대적으로 우리나라의 재정은 건전하다고 말할 수 있다.

그런데 이러한 지표를 근거로 재정건전성에 대한 우려를 접기는 곤란하다는 지적이 일부 전문가들 사이에서 많이 제기되고 있다. 외환위기 이후 금융기관과 기업의 구조조정 과정에 투입된 157조 원의 공적자금 투입액 중 원금손실과 이자부담은 향후 재정부담으로 작용할 수 있다. 또한 4대 공적연금의 기금고갈, 건강보험의 누적적자, 국민기초생활보장제도 등의 공적부조 비용증가, 급속한 고령화에 따른 복지수요의 증가와 생산성 저하 등은 모두 우리나라 재정의 건전성에 상당한 위협요인으로 작용할 가능성이 있다.

이러한 점을 인식하여 2003년에 출범한 참여정부도 12대 국정과제 중 하나인 '자유롭고 공정한 시장질서 확립'을 위해 재정개혁의 필요성을 강조하였다. 대통령직인수위원회에서는 정부가 재정의 생산성 향상을 위해 재정개혁을 지속적으로 추진하였으나, 아직 재정운영 전반에 걸쳐 비효율 낭비요인과 극복해야 할 근본적인 문제가 상존하고 있음을 지적하였다. 재정개혁을 위해서는 재정구조 및 운영시스템을 혁신하고, 재정건전화를 위한 노력을 지속적으로 강화할 필요성을 강조하였다.

그런데 재정운영시스템을 변화시키는 재정개혁은 정부개혁의 핵심요소라 할 수 있다. 재정개혁은 우리나라가 정부부문의 관리운영 시스템을 개선하여 사회·경제적 문제를 해결하고 국가발전을 도모할 수 있는 역량을 제고하는데 대단히 중요한 과제다. 일반적으로 정부부문의 관리운영시스템을 형성하는 요소들로는 정부부문의 조직과 제도, 행정, 규제, 인사, 보수, 예산 등을 들 수 있다. 여기서 예산과 재정운용은 정부부문 관리운영시스템의 한 가지 구성요소이지만, 모든 요소들이 이와 관련되어 있기 때문에 그 중요성은 인체의 혈액과 같다고 할 수 있다.

재정건전성, 재정운영의 비효율성과 낭비 제거, 정부개혁의 필요성 등에 대한 인식이 고조되고 있는 시대적 환경 속에서 재정개혁의 목표와 구체적 과제들을 정리하는 것은 대단히 시의적절하다고 할 수 있다. 본 보고서는 인천대학교 옥동석 교수가 중앙정부의 재정을 중심으로 재정개혁의 목표와 구체적인 정책과제들을 정리한 것이다. 옥동석 교수는 재정지출, 재정제도 분야에서 수년간 많은 연구업적을 쌓아 왔는데, 특히 정부개혁실 재정개혁단의 민간계약직 팀장으로 근무한 경험을 살려 본 보고서에서 상당히 구체적이고 실용적인 연구결과를 많이 제시하고 있다. 연구와 보고서 작성에 많은 노고를 기울인 옥동석 교수와 보고서 초안에 대해 유익한 지적을 많이 제기한 두 분 익명의 논평자에게도 깊이 감사드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2003년 8월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

## 요약 및 정책시사점

재정관리제도는 정부가 공공정책적 목표를 달성하는 데 필요한 각종 경제적 자원을 관리하는 전반적인 과정으로서 공공부문의 사업계획, 예산편성 및 집행, 회계 및 감사, 사후평가를 망라한다. 재정개혁은 국가가 국권에 기초하여 국민들에게 강제적으로 부과 조성한 자원을 사용하는 절차, 즉 재정관리제도를 변화시키는 것으로서 그 목표는 크게 '재정에 관한 합리적 의사결정체계'와 '효율적 재정관리를 위한 유인구조'를 구축하는 것이라 할 수 있다.

그런데 우리나라에서는 재정에 대한 신뢰성 회복이라는 또 다른 중요한 정책목표가 있다고 할 수 있다. 1997년에 외환위기를 극복하기 위해 금융기관과 기업을 광범위하게 구조조정하였는데, 이 과정에서 정부는 많은 재정적인 부담을 안게 되었다. 소위 공적자금을 포함하여 각 분야별로 재정의 부담이 증가함으로써 재정이 향후에도 정부의 중요한 정책수단으로서 제 기능을 할 수 있을 것인지에 대해 사회 일각에서는 의문이 제기되고 있다.

본 연구에서는 우리나라 재정개혁의 목표를 '재정의 신뢰성 회복' '재정에 관한 합리적 의사결정체계 구축' '효율적 재정관리를 위한 유인구조 형성'의 3가지로 정리하였다.

우선 재정위기에 대한 사회 일각의 우려를 극복하고 '재정의 신뢰성을 회복'하기 위한 선결과제로서는 국가재정의 경제적 상태를 충분하고도 정확하게 파악하여 이를 국민들에게 소상하게 밝히는 것이다. 정부가 재정에 대한 국민적 우려를 해소하기 위해서는 무엇보다 먼저 정부가 관리하고 동원가능한 재정자원의 범위를 파악하여 이들 전체에 대하여 총괄적이고 전면적인 관리체제를 구축해

야 할 것이다.

여기서 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 포함된다. 정부가 설령 정부산하기관의 채무에 대해 법적인 책임은 없다고 하더라도 정치적·사회적 견지에서 볼 때 그 채무가 인정되면 재정의 범위에 포함시켜 관리되어야 할 것이다. 현재 우리나라에서는 통합재정과 통합예산의 범주를 일반회계·특별회계·기금으로 파악하고 있는데, 이는 재정의 실질적 범주를 제대로 망라하지 못하고 있다.

재정의 범위를 파악한 이후에는 여기에 포함되는 기관들을 대상으로 ‘당해 기관이 법령으로 부여된 임무를 현재와 같은 수준으로 향후 5~10년간 안정적으로 지속 수행하기 위해 필요한 재정소요 금액’을 평가해야 할 것이다. 이러한 과정을 거쳐 재정상태를 정확하게 진단한 이후에 그 심각성의 정도에 따라 정부는 재정에 대한 우려를 극복하기 위한 방안을 국민들의 협조를 얻어 수립하여야 한다. 그 방안은 원칙적으로 재정수혜의 축소(예컨대 연금급여의 축소, 의료보험료의 인상, 공공기관 종업원 인건비총액 동결 등), 재정사업(주요 국책사업 등)의 축소, 재정사업의 효율성 제고 그리고 재정수입의 확대 등으로서 이들 외에는 다른 방안이 없을 것이다.

재정에 대한 심각한 우려를 해소하여 그 신뢰성을 회복하는 것은 단기적인 과제가 되겠지만, 장기적으로는 ‘재정에 관한 합리적 의사결정체계’와 ‘효율적 재정관리를 위한 유인구조’를 제도적으로 정비하여야 한다. 재정개혁의 중장기적 과제들을 체계적으로 추진하기 위해서는 재정에 관한 의사결정자들이 재정전반에 관한 다양한 정보들을 신속하게 획득할 수 있는 체제를 시급하게 구축하여야 한다. 다시 말해 통합재정 전반에 관한 정보생산체제가 선진화되어야 할 것이다.

재정개혁의 인프라인 재정정보 생산체계를 선진화하기 위해서는 재정의 범위를 정비함과 동시에 다양한 재정정보를 산출하기 위한 정부회계제도를 정비하여야 한다. 재정범위는 그 실질적 의미에 부합하여야 하며 또 국제기준에도 부합할 수 있도록 정비되어야 할 것이다. 재정개혁의 두 번째 인프라로서는 정부회계제도를 개혁하는 것이다. 정부회계는 재정정보와 재정통계 산출의 기초가 되기 때문에 국제기준에 부합하고 여타 경제통계체제와 부합하는 재정정보가 산출될 수 있도록 정부회계시스템을 정비하고 또 이를 전산처리할 수 있는 체제를 형성하여야 할 것이다. 실질적 의미와 국제기준에 부합하는 재정범위를 설정하는 것이 재정개혁의 첫 번째 인프라라면, 정부회계제도의 개혁은 두 번째 인프라라고 할 수 있다.

재정개혁에 관한 기본적인 인프라가 구축된 후에는 ‘합리적인 의사결정체계를 구축’하기 위한 제반 제도적 방안을 고안하여 정착시켜야 할 것이다. 여기에는 크게 3가지 측면의 과제들이 검토되어야 한다. 첫째, 재정사업의 집행현장에 가까이 있는 자들이 보유하는 정보가 자발적으로 표출되어 상위 의사결정자들에게 전달될 수 있는 체제가 형성되어야 한다. 일반적으로 일선 공무원들은 개별 사업에 관하여 보다 세부적인 내부정보를 보유하고 있는데, 만약 이들에게 사업선택과 집행에 관한 자율성이 부여되지 않는다면 그들은 왜곡된 정보를 외부에 표출할 가능성이 높다. 따라서 각 부처별, 각 실국별, 각 사업소별 그리고 일선부서별로 예산한도를 하향식으로 할당하고 이들이 각각의 예산제약하에서 자율적으로 제시한 선택을 인정하고 받아들일 수 있어야 할 것이다.

둘째, 의사결정자들이 충분한 재량권으로 중장기적인 다년도 관점에서 재정사업의 효율성을 제고할 수 있을 때 그 효과가 극대화될 수 있다. 회계연도 내에서는 예산한도가 하향식으로 할당되는 것이 중요한 것처럼 중장기적 관점에서도 분야별 예산한도가 사전에 결정되는 것이 적절할 것이다. 물론 이러한 중기재정계획의 실

효성을 제고하기 위해서는 세입 및 세출예측의 정확도가 높아야 할 것인데, 이를 위한 제도적 역량을 꾸준히 배양할 필요가 있다. 다년도 계속사업에 대해 일괄계약을 체결하고 중장기적 관점에서 사업 예산을 편성하며, 예·결산서가 조직단위와 사업중심으로 작성되며, 사업계획서의 작성이 내실화되고 공개되는 것은 모두 제도적 역량의 제고에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

셋째, 의사결정자들이 세입세출예산에 반영되지 않는 비현금거래에 대한 체계적인 정보를 보유할 때 각종 재정정책 수단에 대한 합리적 선택이 가능할 것이다. 비현금거래들로는 정부채무보증, 정부위험보증(민자사업의 최소운영수입보장 등), 조세지출, 정책금융, 국공유재산의 무상·저가 운용, 정부기관 상호간의 내부거래 등이 있는데, 예산 및 회계과정에서 이들에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 비현금거래의 재정적 영향을 파악하고 이들을 적절하게 관리하는 것은 궁극적으로 발생주의 예산을 도입하기 위한 중간과정이라 할 수 있다. 발생주의 예산(resource budgeting)은 정부의 현금지출 대신에 자원의 기회내용을 중시하는 예산개념으로서 1990년대 이후 많은 선진국들이 관심을 표명하고 있다.

재정개혁의 세 번째 목표인 ‘효율적 재정관리를 위한 유인구조’를 구축하기 위해서는 재정자원을 사용·집행하는 정부 및 공공기관들에서 도덕적 해이가 경감될 수 있도록 성과협약(performance agreement)이 도입되어야 한다. 일반적으로 공공기관에서 도덕적 해이가 발생하는 가장 중요한 원인은 책임과 권한이 명확하게 규정되지 않기 때문이다. 1980년대 이후 선진국에서는 신공공관리론(New Public Management)의 이념에 따라 성과협약을 체결하여 개별 기관의 책임과 권한을 명확하게 하고, 시장기능적 유인구조를 확립함으로써 도덕적 해이를 상당한 정도 경감할 수 있었던 것이다.

공공기관의 유인구조를 개선하기 위해서는 다음의 네 가지 측면

을 감안하여 기관별 성과협약(SOC 민자사업 실시협약 수준의)이 도입되어야 할 것이다. 첫째, 민간기업에서 이윤이라는 객관적 성과가 중시되는 것처럼 공공기관에서도 그 산출물을 객관적인 성과로 표현하도록 노력해야 한다. 둘째, 민간기업에서 성과달성을 위해 경영자의 재량권이 폭넓게 인정되는 것처럼, 공공기관에서도 성과의 객관적 표현 정도에 따라 법령준수(compliance) 대신 재량권이 강조되어야 한다. 셋째, 민간기업에서는 획득하는 자원의 크기가 기업 성과와 직접적으로 연계되는 것처럼 공공기관에서도 성과와 연계되는 대가의 형태로 예산과정이 정비되어야 한다. 넷째, 민간기업이 파산의 위험을 갖는 것처럼 공공기관에 대해서도 이와 유사한 정도로 책임을 추궁할 수 있는 체제가 구비되어야 할 것이다.

# 목 차

I. 머리말 .....	19
1. 재정개혁의 의의 .....	19
2. 재정개혁의 장단기 과제 .....	22
가. 재정개혁의 현주소 .....	22
나. 재정개혁의 단기과제 .....	25
(1) 국가재정의 경제적 상태 진단 .....	25
(2) 재정수혜·재정사업 축소를 위한 국민설득 .....	30
다. 재정개혁의 중장기과제 .....	32
II. 우리나라 재정제도의 변천과정 .....	35
1. 예산회계법의 제정 - 1961년 이전 .....	35
2. 외환위기 이전의 재정제도 변천 - 1997년 이전 .....	38
3. 외환위기 이후의 재정제도 변천 - 1998년 이후 .....	44
4. 재정제도 개편의 평가 .....	49
III. 재정개혁의 인프라 1 - 재정범위의 재정비 .....	53
1. 재정범위의 의의와 문제점 .....	53
가. 재정과 일반정부 .....	53
나. 현행 문제점과 개선방안 .....	54
2. SNA지침의 제도단위 분류 .....	58
가. 제도단위와 제도부문 .....	58
(1) 제도단위 .....	58
(2) 제도부문 .....	59

(3) 제도부문과 제도단위의 관계 .....	61
나. 기업과 공기업 .....	62
(1) 기업 .....	62
(2) 공기업 .....	65
다. 비영리기관의 분류 .....	66
(1) 비영리기관의 특징 .....	66
(2) 비영리기관의 분류 .....	67
라. 일반정부부문 .....	70
IV. 재정개혁의 인프라 2 - 정부회계의 개혁 .....	73
1. 정부회계의 의의와 과제 .....	73
가. 재정정보의 의의 .....	73
나. 정부회계의 문제점과 과제 .....	76
(1) 기관단위별 재정보고 .....	76
(2) 예산항목과 계정과목의 구분 .....	77
(3) 실질적 성격에 의한 국제적 기준의 거래분류 .....	78
(4) 발생주의 도입 .....	84
(5) 계정과목의 교차분류 .....	88
2. GFS지침과 정부회계 .....	93
가. 발생주의와 재정수지 .....	94
나. GFS지침과 준조세 .....	100
(1) 우리나라의 준조세 분류 .....	100
(2) GFS지침의 재정수입 분류 .....	104
(3) 판매수입, 행정수수료, 조세 .....	110
V. 합리적 의사결정체계의 구축 .....	117
1. 예산금액의 하향식 할당제도 .....	117
가. 건전한 예산편성의 과정 .....	117

나. 하향식 할당과 예산실의 역할 .....	123
다. 우리나라의 현행 문제점 .....	126
2. 중기재정계획의 실효성 제고 .....	131
가. 중기재정계획과 지출한도액 .....	131
나. 우리나라의 현행 문제점 .....	137
다. 중기재정계획과 특별회계제도 .....	139
3. 다년도 일괄계약의 도입 .....	144
가. 다년도 일괄계약의 의의 .....	144
나. 일본의 장기사업 예산편성 및 계약제도 .....	151
다. 미국의 계속비 예산편성 .....	158
라. 우리나라의 개선방안 .....	162
4. 사업중심 예·결산서와 사업계획서 .....	165
가. 사업중심 예·결산서의 의의 .....	165
나. 예·결산서의 개선방안 .....	170
다. 사업계획서의 의의 .....	174
5. 비현금거래의 예산·회계관리 .....	179
가. 비현금거래 .....	179
나. 정부의 위험관리 .....	189
6. 민자사업과 재정효과분석 .....	197
가. 민자제도의 연혁과 쟁점 .....	197
나. 민자사업과 재정효과분석 .....	203
VI. 도덕적 해이의 경감 .....	210
1. 성과중심의 재정운영: 성과협약의 도입 .....	210
가. 성과협약의 의의 .....	210
(1) 시장실패와 정부실패 .....	210
(2) 성과협약의 의의 .....	215
(3) 성과협약의 유형 .....	217

나. 성과협약의 제도적 기반 .....	222
(1) 성과규격서 .....	223
(2) 예산편성과 대가지급 .....	230
2. 공정한 경쟁관리 .....	235
가. 경쟁의 의의 .....	235
나. 가격중심의 경쟁-민자사업 예시 .....	239
3. 공공부문의 정기적 구조조정 .....	246
가. 현행 체계와 문제점 .....	246
나. 영국의 공공부문 구조조정 지침 .....	250
(1) 품질을 위한 경쟁 .....	250
(2) 서비스 품질제고 .....	251
 V. 맺음말 .....	 256
 참고문헌 .....	 259

## 표목차

<표 I- 1> 재정건전성 종합평가의 필요성 .....	29
<표 II- 1> 예산회계법의 주요 내용 .....	38
<표 II- 2> 1997년 이전의 예산회계법 주요 개정사항 .....	39
<표 II- 3> 1998년 이후의 예산회계법 주요 개정사항 .....	46
<표 II- 4> 분야별 재정관련법 현황 .....	52
<표 III- 1> 정부산하기관과 통합재정 .....	55
<표 III- 2> 편법회계와 통합재정의 필요성 .....	57
<표 III- 3> 제도단위의 부문 및 형태의 분류 .....	62
<표 IV- 1> 재정집행에 관한 정부회계의 필요성 .....	75
<표 IV- 2> 실질적 성격에 의한 정부지출의 분류 필요성 1 ...	80
<표 IV- 3> 실질적 성격에 의한 정부거래의 분류 필요성 2 ...	82
<표 IV- 4> COFOG의 기능적 분류 .....	83
<표 IV- 5> 거래코드 각 부분의 내용 .....	89
<표 IV- 6> 정부지출의 체계적 분류 필요성 .....	90
<표 IV- 7> 중앙관서 예산항목의 분류 .....	92
<표 IV- 8> 세입세출예산의 분류 .....	94
<표 IV- 9> 개정 GFS지침의 정부운영표 .....	98
<표 IV-10> 특별부담금의 유형과 규모(2000년 기준) .....	102
<표 IV-11> GFS지침의 재정수입 분류 .....	105
<표 IV-12> 조세에 의한 SNA 정의 .....	106
<표 IV-13> 「경제적 의미가 있는 가격」에 관한 GFS 설명 .....	109
<표 IV-14> 행정수수료에 관한 GFS 설명 .....	112

<표 IV-15> 조세와 수수료의 구분에 관한 SNA 설명 .....	114
<표 V- 1> 예비타당성조사 실적(1999~2002년) .....	121
<표 V- 2> 동일한 사업부처의 중복투자 .....	122
<표 V- 3> 자율적 예산편성의 필요성 .....	125
<표 V- 4> 주요사업비와 기본사업비 구분의 모호성 .....	127
<표 V- 5> 예산사업 사전확정의 필요성 .....	130
<표 V- 6> 선진국의 중기재정계획 운영사례 .....	132
<표 V- 7> 영국 중기재정계획(또는 다년도 예산)의 내용 ..	134
<표 V- 8> 일본의 공공사업관계 장기계획 .....	136
<표 V- 9> 중기재정계획의 세출분야별 투자우선순위 .....	138
<표 V-10> 특별회계의 개요(2001년 현재) .....	140
<표 V-11> 특별회계의 설치목적별 유형구분 .....	141
<표 V-12> 지하철 2호선 7공구(내당동 구간) 건설공사 계속비 계약 특수조건 .....	146
<표 V-13> 인천국제공항 여객터미널 신축공사 공사도급 표준계약서 .....	147
<표 V-14> 집중투자식 예산편성 .....	148
<표 V-15> 분산투자식 예산편성 .....	149
<표 V-16> 계속비제도와 다년도 일괄계약의 필요성 .....	151
<표 V-17> 일본의 국고채무부담행위와 계속비 비교 .....	152
<표 V-18> 일본의 계속비·국고채무부담행위 비중 (당년도 지출액 기준) .....	154
<표 V-19> 일본의 계속비 현황 .....	154
<표 V-20> 일본의 국고채무부담행위 현황 .....	155
<표 V-21> 일본의 국고채무부담행위 유형별 현황 .....	156
<표 V-22> 일본 표준청부계약약관의 내용 .....	157
<표 V-23> 미국의 계속비 편성비율 추이 .....	160
<표 V-24> 계속비 현황 .....	162

<표 V-25> 일본의 국고채무부담행위 내역 예시 .....	164
<표 V-26> 예산 및 결산서의 분류체계 문제점 .....	166
<표 V-27> 건설교통부 2000년도 일반회계 예산항목 .....	167
<표 V-28> 예산항목의 체계적 조정 결여에 따른 사업중복 ·	169
<표 V-29> 예산항목의 체계적 조정 결여에 따른 사업중복 ·	170
<표 V-30> 건설교통부 수자원국 2000년도 예산항목 .....	172
<표 V-31> 건설교통부 주택도시국 2000년도 예산항목 .....	173
<표 V-32> 사업계획서 공개를 통한 예산감시의 필요성 .....	174
<표 V-33> 사업계획서의 필요성 .....	175
<표 V-34> 자본수수료 제도의 필요성 .....	181
<표 V-35> 국공유재산의 제공-도로점용료 .....	182
<표 V-36> 우리나라의 자금제도 예시 .....	184
<표 V-37> 일본의 특별자금 제도 1 .....	186
<표 V-38> 일본의 특별자금 제도 2 .....	187
<표 V-39> 특별자금 제도의 필요성 .....	188
<표 V-40> 사업자 제안과 협상결과의 비교 .....	207
<표 VI- 1> 정부부문 서비스 생산자의 분류 .....	210
<표 VI- 2> 준재정활동 원가계산의 필요성 .....	229
<표 VI- 3> 정부와 공사간 책임구분-예시 .....	230
<표 VI- 4> 기반시설에 대한 정부분담금 지급규정 .....	232
<표 VI- 5> 우발채무에 대한 정부지원금 지급규정 .....	233
<표 VI- 6> 정부지급금액의 지급절차에 관한 규정 .....	234
<표 VI- 7> 민간위탁의 경쟁 부재 .....	238
<표 VI- 8> 평가항목과 기준(공익성 및 창의성) .....	241
<표 VI- 9> 성과협약의 경쟁입찰을 위한 절차 .....	245
<표 VI-10> 공공부문 구조조정에 관한 현행 법령규정 .....	247

## 그림목차

[그림 IV-1] 준조세의 분류 .....	101
[그림 VI-1] 공적감시와 사적감시의 비교 .....	214
[그림 VI-2] 규격서 작성의 업무흐름도 .....	226
[그림 VI-3] 사전적 대안분석의 절차 .....	252
[그림 VI-4] 「서비스 품질제고」의 대안선택과정 .....	254

# I. 머리말

## 1. 재정개혁의 의의

경제적 위기를 경험한 대부분의 선진국들은 궁극적으로 공공부문의 관리를 개혁함으로써 정부의 신뢰도를 제고하고 경제전반의 활력을 고취할 수 있었다. 근본적인 정부개혁을 성공적으로 추진한 것으로 평가받고 있는 미국, 영국, 뉴질랜드, 스웨덴 등은 모두 누적된 재정적자, IMF 구제금융, 심각한 외환위기 등을 각각 경험하면서 공공부문의 관리를 개혁할 필요성을 절감하였던 것이다. 이들 국가들은 정부개혁을 통해 정부의 신뢰성을 회복하고 효율성을 제고함으로써 각종 정부정책의 효과를 극대화할 수 있었다.

공공부문의 관리를 전반적으로 개혁하고자 하는 정부개혁은 1980년대 이후 OECD 선진국들을 중심으로 전개되었는데, 이의 기본적인 이념은 신공공관리론(new public management)으로 요약된다. 신공공관리론은 공공부문의 관리에 경제학적 접근을 도입하여 시장기능적 유인구조를 형성하는 데 주된 목적을 두고 있다. 여기서 경제학적 접근이란 개인 이기심의 극대화라는 합리성을 제반 현상에 대한 이론적 설명의 기본 전제로 삼는 것이다. 공공선택론이 정치적 의사결정과 같은 비시장적 현상을 경제학적으로 접근하여 상당한 이론적 성과를 거두었는데, 신공공관리론은 이러한 공공선택론의 성과에서 출발하였다고 말할 수 있다.

신공공관리론에 의거하여 선진국들이 공공부문의 관리방식을 개혁함에 있어 그 핵심은 재정개혁(reform of financial management system)에 있다고 말할 수 있다. 신공공관리론이 공공부문의 관리

에 경제학적 합리성을 도입한다면 개인 행동을 설명하고 유인함에 있어 금전적 수단은 다른 어떤 것보다 중요할 것이기 때문이다. 또한 재정이란 정부부문의 경제적 거래 전반을 지칭하는 용어로서 금전적 수단과 직접 연계되는 개념이다. 재정은 정부부문이 직접 거래에 참여하지 않는다는 측면에서 또 다른 정책수단인 규제(regulation)와는 근본적으로 구분된다.

이와 같은 재정개혁은 재정관리제도의 기본적 틀을 변화시키는 것이다. 재정관리제도는 정부가 공공정책적 목표를 달성하는 데 필요한 각종 경제적 자원을 관리하는 과정으로서 공공부문의 사업계획, 예산편성 및 집행, 회계 및 감사, 사후평가를 망라한다고 할 수 있다. 일반적으로 재정개혁의 목표는 이러한 재정관리제도의 전 과정에 걸쳐, ‘재정에 관한 합리적 의사결정체계’와 ‘효율적 재정관리를 위한 유인구조’를 구축하는 것이다.

재정관리제도 전반에 걸쳐 ‘재정에 관한 합리적 의사결정체계’를 구축하기 위한 보다 구체적인 목표들은 어떻게 정리될 수 있을 것인가? 일반적으로 재정운용의 궁극적 목표는 「거시경제의 안정화」, 「자원배분의 효율성」, 「소득분배의 공정성」 등과 같이 전반적인 경제정책의 목표와 같다. 재정에 관한 합리적 의사결정체계를 구축하는 것은 이 3가지 정책목표가 효과적으로 달성될 수 있도록 각종 체제를 정비하는 것이다.

이 3가지 목표를 달성하기 위한 재정정책의 구체적인 운용목표로는 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」 등을 구분할 수 있다. 재정운용의 궁극적 목표로서의 거시경제의 안정화, 자원배분의 효율성, 소득분배의 공정성은 모두 이들 운용목표 내부에서 동시에 검토될 수 있을 것이다.

재정정책의 운용목표를 달성하기 위하여 재정관리의 단계별로 추진되어야 할 과제들로는, ‘거시경제에 관한 합리적 전망’, ‘재정자원과 세입예산의 합리적 예측 및 조정’, ‘재정지출과 세출예산의 적정 규모 결정’, ‘세출예산과 재정지출의 분야별 배분’, ‘개별 사업의 효율성 제고 유인 제공’, ‘사후평가를 위한 재정정보’ 등을 들 수 있을 것이다. 여기서 재정과 예산을 구분하였는데, 이들은 두 가지 측면에서 구분될 수 있을 것이다. 예산은 국회의결을 거치는 세입세출예산인 반면 재정은 공공부문 전체의 자원을 지칭하고, 예산은 현금거래에 한정되지만 재정은 경제적 자원가치의 증감변동을 모두 반영하는 개념이라 할 수 있다.

재정개혁의 두 번째 목표로서 ‘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 한다. 일반적으로 공공기관에서는 민간기업보다 도덕적 해이의 가능성이 높기 때문에 민간기업식 유인구조가 공공기관에 형성될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

공공기관의 유인구조를 개선하기 위해서는 다음의 네 가지 측면이 감안되어야 할 것이다. 첫째, 민간기업에서 이윤이라는 객관적 성과가 중시되는 것처럼 공공기관에서도 그 산출물을 객관적인 성과로 표현하도록 노력해야 한다. 둘째, 민간기업에서 성과달성을 위해 경영자의 재량권이 폭넓게 인정되는 것처럼, 공공기관에서도 성과의 객관적 표현 정도에 따라 법령준수(compliance) 대신 재량권이 강조되어야 한다. 셋째, 민간기업은 획득하는 자원의 크기가 기업의 성과와 직접적으로 연계되는데 공공기관에서도 기관의 성과와 연계되는 대가의 형태로 예산과정(budgetary process)이 정비되어야 한다.

넷째, 민간기업은 파산(bankruptcy)의 위험이 상존하기 때문에 원가절감, 창의성 발휘의 유인이 많지만 공공기관의 파산에 대해서

는 정부가 정치적·사회적 책임을 부담하고 있다. 이와 같이 공공기관은 파산의 위험이 없어 기관의 구성원들 사이에서 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높다. 공공기관 경영진의 책임에 대해 납세자들이 따로 투표할 수는 없기 때문에, 적절한 방법으로 책임을 추궁할 수 있는 체제가 정비되어야 할 것이다.

1980년대 이후 선진국들은 공공기관에 민간기업식 유인구조를 확립하기 위해 성과협약(Performance Agreement)을 적극적으로 도입하였다. 다시 말해 선진국들에서는 성과·재량권·예산·책임 추궁 등 4가지 요소를 사전적으로 명시한 계약서를 통해 공공기관에 민간기업식 유인구조를 확립할 수 있었던 것이다. 이러한 성과협약은 계약의 법적 구속력이 어느 정도인가 그리고 계약상대방의 법적 성격이 무엇인가에 따라 성과주의 예산, 책임운영기관(agency), 민간위탁, 민영화 등 다양한 형태로 나타날 수 있다.

## 2. 재정개혁의 장단기 과제

### 가. 재정개혁의 현주소

우리나라에서 정부개혁과 재정개혁이 본격적으로 추진되기 시작한 시기는 외환위기 이후 기획예산처(1998년 당시 기획예산위원회) 내에 정부개혁실이 설치된 때라고 할 수 있다. 물론 1998년 이전에도 선진국의 정부개혁에 관한 경험들이 국내에 소개되면서 유사한 노력들이 간헐적으로 추진되었다. 그러나 이 당시에는 특별회계와 기금의 개폐 또는 정비, 부분적인 민간위탁 등이 대부분이었다고 할 수 있다. 1998년 정부개혁실이 출범한 이후에야 비로소 정부는 선진국에서 품미하였던 신공공관리론을 본격 도입하기 위한 노력들을 기울였던 것이다.

정부개혁실이 설치된 후 1999년까지는 대체적으로 정부산하기관

의 구조조정과 경영혁신, 공기업 민영화·구조조정 및 경영혁신, 정부조직과 기능의 정비, 기금정비, 성과주의 예산제도 및 책임운영기관제도 도입, 개방형 인사제도 등이 추진되었다. 2000년 이후에는 대민서비스 개선 및 공공개혁 우수사례의 확산에 초점이 맞추어져 전자정부 구현, 준조세의 정비, 증명민원서류 감축, 고객현장제 및 경영공시제, 공공부문 혁신대회 등이 주로 추진되었다.

그런데 1998년부터 2002년까지 추진된 정부개혁과 재정개혁은 ‘재정에 관한 합리적 의사결정체계’와 ‘효율적 재정관리를 위한 유인구조’를 구축하여 선진국 수준에 이르기에는 사실상 역부족이었던 것으로 평가될 수 있다. 전자의 측면에서 추진되었던 재정개혁은 기금정비, 준조세 정비, 예비타당성제도 등이 있으나 그 성과를 충분하게 인정할 수 있는 것은 예비타당성제도에 한정될 것이다. 그 외 대부분의 정부개혁 과제들은 후자의 측면에서 조명될 수 있는데 이들도 사실상 공공기관의 유인구조를 충분하게 변화시키지는 못하였다.

신공공관리론(NPM)은 공공부문 내에서 분권적인 의사결정을 중시하는데 반해 1998년~2002년 기간 중 ‘국민의 정부’는 중앙집권적 명령을 통하여 각종 개혁 프로그램을 주도하였다. 외환위기 당시 공공부문에서도 민간에 상응하는 ‘고통분담’이 요구되면서 인력 감축이 정부개혁의 핵심으로 등장하였고, 이에 따라 자율적 구조조정보다 명령과 통제를 통한 중앙집권적 관리가 이루어졌던 것이다. 그 결과 인력 및 조직감축, 민간위탁, 개방형 인사제도, 연봉제, 성과상여금 등 각종 개혁프로그램들이 개별 기관에 의해 자발적으로 도입되기보다는 중앙의 통제와 지휘가 지나쳐 많은 부작용이 나타났다.

결국 1998년 이후 정부개혁과 재정개혁에 관해 다양한 노력들이 경주되었으나 이들 모두는 합리적 의사결정체계 및 유인구조 구축이라는 근본 목표에는 크게 미흡하다고 평가할 수 있을 것이다. 사

실상 분권적 의사결정이 이루어지지 않는 한 재정의 효율성 제고는 사실상 불가능한데, ‘국민의 정부’가 성공적인 것으로 자평하는 재정제도 개혁은 대부분 중앙집권적 통제를 강화하는 것이다. 또한 신공공관리론의 대표적인 학자 알렌 쉭(Allen Schick)은 개발도상국에서는 비공식적이고 편법적인 관행이 보편화되어 있기 때문에 신공공관리론의 이념과 기법을 정착하기란 쉬운 일이 아님을 경고하였다<sup>1)</sup>. 신공공관리론(NPM)을 공공부문 전반에 정착하기 위해서는 기본적으로 사회전반에 공정한 경쟁, 선진화된 계약관행 등이 전제되어야 하는 것이다.

정부개혁과 재정개혁의 성과에 대한 비판적 여론이 형성되기 시작하면서 2000년 이후에는 점차 이들에 대한 사회적 관심도 사라지기 시작하였다. 그러나 재정개혁의 필요성은 막대한 규모의 공적자금이 조성되면서 다시 인식되었다. 1997년 이후 외환위기를 극복하는 과정에서 기업과 금융기관의 구조조정에 막대한 양의 공적자금이 투입되었는데, 이러한 공적자금이 결국은 재정의 부담으로 귀결될 것인바, 이는 재정위기를 초래할 수 있다는 우려가 사회 일각에서 제기되었던 것이다<sup>2)</sup>.

2000년 이후 공적자금이라는 잠재적 재정부담으로 국가채무가 급속도로 증가하여 재정의 건전성을 걱정하여야 한다는 전문가들의 지적이 많이 나타났다. 국가채무와 재정위기에 대한 사회적 논란이 계속되는 가운데, 2001년도에는 IMF의 재정통계편람이 개정되면서 우리나라는 대내외적으로 재정의 투명성·효율성·건전성에 대한 요구에 직면하게 되었다. 그러면서 다시 정부개혁과 재정개혁의 필요성이 강조되고 있다.

재정개혁을 성공적으로 수행하기 위해서는 장단기적 과제를 구

---

1) Schick(1998a) 참조.

2) 2000년 당시 정치권에서는 국가채무에 대한 논쟁으로 재정위기에 대한 우려가 제기되었는데 이에 대해서는 <표 I-1> 참조.

분하여야 한다. 단기적으로는 국가재정의 경제적 상태를 충분하고도 정확하게 파악하여 중장기적인 제도개선이 안정적으로 추진될 수 있도록 그 기반을 조성해야 할 것이다. 재정위기에 대한 국민적 우려를 불식시키기 위해 국가재정의 경제적 상태를 전면 파악한 후 상황의 심각성에 따라 재정수혜 축소, 재정사업 감축과 같은 긴급한 응급조치를 국민의 협조로 추진하여야 한다. 중장기적으로는 ‘재정에 관한 합리적 의사결정체계’와 ‘효율적 재정관리를 위한 유인구조’를 구축하기 위한 제도개선 작업을 꾸준히 추진하여야 할 것이다.

#### 나. 재정개혁의 단기과제

##### (1) 국가재정의 경제적 상태 진단

재정위기에 대한 사회 일각의 우려를 극복하기 위한 선결과제로서 국가재정의 경제적 상태를 충분하고도 정확하게 파악하여 이를 국민들에게 밝히는 것이다. 정부가 재정위기를 방지하기 위해서는 무엇보다 먼저 정부가 관리하고 동원가능한 재정자원의 범위를 파악하여 이들 전체에 대하여 총괄적이고 전면적인 관리체제를 구축해야 할 것이다.

국가재정의 경제적 상태는 정부가 실질적인 관리책무를 부담하는 일체의 자원을 기준으로 파악되어야 한다. 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 포함될 필요가 있다. 정부가 설령 정부산하기관의 채무에 대해 법적인 책임은 없다고 하더라도 정치적·사회적 견지에서 볼 때 그 책무가 인정되면 재정의 범위에 포함시켜 관리되어야 할 것이다.

국가재정의 범위에 대한 국제적 기준은 통상 일반정부(general government)로서 정의되며, 이는 법인단위를 중심으로 판단되어야 한다. UN의 국민소득계정(SNA)과 IMF의 재정통계(GFS)편람에 따르면, 공공부문은 일반정부와 공기업으로 구성되고 재정은 일반정부로 정의되는 기관들의 수입과 지출로서 정의된다. 일반적으로 공기업은 상법에 의해 설립된 주식회사로서 그 자본금 외에 정부가 부담하는 법적 채무는 없기 때문에 재정의 범위에서 제외된다.

일반정부는 법인격을 갖고 있는 기관단위, 즉 제도단위(institutional unit)를 중심으로 판단된다. 당해 기관의 수행기능·재원성격·최고경영자 임명과정 등을 구체적으로 종합 판단하여 그것이 정부의 성격에 부합하면 일반정부로 분류되어야 하는 것이다. 당해 기관이 귀속되는 회계단위, 법률적 형태 그리고 구성원의 법적 신분(공무원 또는 민간인 여부)은 일반정부 여부를 판단하는데 중요하지 않다<sup>3)</sup>.

현재 우리나라에서는 통합재정과 통합예산의 범주를 일반회계·특별회계·기금으로 파악하고 있는데, 이는 제도단위를 기준으로 일반정부를 파악하여야 한다는 UN과 IMF의 국제적 기준에 부합하지 않는다. 우리나라의 일반회계·특별회계·기금이 통합재정의 실질적 범주를 망라하지 못함으로써 나타나는 구체적인 문제점들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 정부투자기관, 정부출자기관 중에서 소위 시책사업을 위주로 하는 기관들(예컨대, 석유공사, 도로공사, 무역진흥공사 등)은 기업활동에 중사하지 않기 때문에 공기업이 아닌 일반정부로 분류되어 통합재정의 일부가 되어야 한다. 일반적으로 공기업은 정부가 출자자로서의 책임만 부담하기 때문에 재정의 범위에서 제외되는데, 만약 정부가 출자자 이상의 책임을 실질적으로 부담해야 한다면 공

---

3) UN(1968), 문단 5. 25, 5. 26, 5. 64 참조

기업의 채무도 정부의 채무가 될 것이다. 또한 여기서 기업활동이란 재화와 용역을 시장에 제공하고 그 대가를 획득하는 사업으로서 원칙적으로 정부로부터 제공되는 예산지원이 없어야 할 것이다.

둘째, 정부투자·출자기관이 아닌 정부산하기관 중에서 기금에 포함되지 않고 운영되는 기관들(예컨대, 건강보험공단 등)은 실질적으로 일반정부기관이면서도 통합재정에서 제외되고 있다. 일반적으로 일반회계와 특별회계는 정부행정기관들이 수행하는 사업을 지원하는 데 사용되는 자금이지만, 각종 기금은 산하기관들의 사업에 지원되는 자금이다. 그런데 현재 우리나라에서는 기관단위로 파악되는 재정의 범위와 일반회계·특별회계·기금으로 파악되는 재정의 범위가 일치하지 않기 때문에 사실상 일반정부기관이면서도 회계단위의 재정에서 파악되지 않는 경우가 많은 것이다.

셋째, 정부산하기관에서는 법령에 의한 자체수입 그리고 이들에 기초한 차입금이 존재할 수 있는데, 이들은 사실상 국가통치권에 기초하여 나타나는 재정자원으로서 정부에 의한 총괄적 관리가 이루어져야 한다. 일반적으로 재정수입의 기본적인 요소로는 조세, 부담금 등의 준조세, 행정적 수수료, 정부에 의한 재화와 용역의 판매 등으로 구성되는데 이들이 총괄적으로 파악되는 체제가 형성되어 있지 않는 것이다. 기관단위를 중심으로 재정의 범위를 파악하고 여기에 포함되지 않는 기관들에 대해서는 국가통치권에 기초하는 재원을 일체 인정하지 않는다면 재정자원에 대한 총괄적 관리체제가 가능할 것이다.

그러므로 재정개혁을 위해서는 우선 국제기준에 부합하는, 또한 그 실질적 의미에도 부합하는 재정의 범위를 체계적으로 파악하여 그 전체에 대한 경제적 상태를 시급하게 진단하여야 할 것이다. 지금까지 우리나라 정부는 단년도 예산짜기에만 급급하여 일반정부로 표현되는 공공기관 전체에 대하여 전면적인 재정소요 추계를 한 적이 없다. 또한 2002년말 현재 정부는 ‘정부산하기관 관리기본법’

을 제정하고자 추진중에 있는데, 일반정부에 포함될 수 있는 정부 산하기관들을 모두 이 법의 적용범위에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

재정에 포함되는 공공기관들의 범위를 파악한 이후에는 이들을 대상으로 ‘당해 기관이 법령으로 부여된 임무를 현재와 같은 수준으로 향후 5~10년간 안정적으로 지속 수행하기 위해 필요한 재정 소요 금액’을 평가해야 한다. 여기에는 공적자금·연금·의료보험·장기재정사업·공공건설사업·민자사업 등에 관한 중장기 재정예측이 모두 망라된 재정소요금액이 평가되어야 할 것이다. 특히 부채가 과다한 공공기관에 대해서는 5년 뒤 ‘자산총액 대비 일정 수준의 부채비율’을 달성하는 재정소요 금액도 평가(매각가치를 추정할 수 없는 자산은 미래 현금순수입의 현재가치로 판단)할 필요도 있을 것이다.

1998년 정부개혁실이 개별 기관들의 현황을 파악한 후 경영혁신 방안을 제시한 것처럼, 개별 공공기관의 재정소요금액들에 대해 객관적인 검증작업을 수행하여 이들을 일괄 취합할 필요가 있는 것이다. 이러한 재정진단에서는 기회비용 개념이 준수되어야 하며, 진단의 객관성과 공정성을 인정받기 위해서는 민관합동의 「종합재정진단위원회」 구성이 검토될 필요가 있을 것이다<sup>4)</sup>.

---

4) 18여년간의 보수당 집권이 끝나고 1997년에 출범한 영국 노동당 정부의 블레이어 총리는 취임과 동시에 공공부문 전반에 걸쳐 재정지출을 전면 재검토하였는데 이를 「포괄적 지출검토」(Comprehensive Spending Review)라고 부른다. 노동당 정부는 이를 통하여 향후 집권기간의 공공부문 정책기조를 수립하였다.

〈표 1-1〉 재정건전성 종합평가의 필요성

여야, 582조 국가채무 공방

한나라당은 16일 “99년말 현재 총 국가채무는 직접채무 108조원과 보증채무 82조원외에 4대연금과 관련된 ‘암묵적 채무’ 202조원, 13개 정부투자기관 부채 및 공공기금 채무를 비롯한 ‘준공적기관 채무’ 190조원 등을 합쳐 모두 582조원에 달한다”고 주장했다.

한나라당은 이날 목요일 정책위의장 및 이한구 제2정조위원장 명의의 정책자료를 통해 이같이 주장하고 예산증가의 한도를 설정하는 내용의 ‘국가채무 축소와 재정적자 감축을 위한 특별조치법안(가칭)’을 오는 19일 국회에 제출하기로 했다. 이한구 제2정조위원장은 이에 앞서 ‘공적자금 관리방안’이라는 자료를 통해 “금융권 구조조정을 위해 쓰여지는 공적자금 투입과 관련한 국민손실 총액이 최소 90조원에서 최대 110조원에 달하는 것으로 추정된다”며 특히 “지난 4월말까지 공적자금중 18조원을 회수했으나 이미 12조원을 재사용했고 나머지도 사용할 계획이어서 사실상 회수율은 0%”라고 주장했다.

이에 대해 민주당은 즉각 반박자료를 내고 “터무니없는 통계 수치로 국민을 불안하게 하고 대외신인도를 떨어뜨리는 무책임한 처사”라며 강력 비난하고 “이미 대정부질문과 토론회에서 거론된 것을 야당이 새삼 근거없는 수치를 들며 쟁점화하려는 저의가 의심스럽다”고 반박했다.

정세균 제2정조위원장은 한나라당의 국가채무 582조원 주장과 관련, “그같은 수치는 정부가 보증선 것을 모두 날리고 연금과 기금이 모두 부도났을 때 나올 수 있는 것”이라며 “국가채무는 더도 덜도 아닌 108조원이며 앞으로 국가채무회할 우려가 있는 부분에 대해 철저히 관리할 것”이라고 말했다.

정 위원장은 또 “공적자금 중 회수해 재투입한 부분도 다시 회수할 것이므로 실제 손실이 얼마일지 따지는 것은 무의미하다”고 일축했다. (『조선일보』, 2000. 7. 16.)

## (2) 재정수혜·재정사업 축소를 위한 국민설득

재정상태를 정확하게 진단한 연후에 재정상태의 심각성에 따라 정부는 재정에 대한 우려를 극복하기 위한 방안을 국민들의 협조를 얻어 수립하여야 한다. 재정위기의 극복방안은 원칙적으로 재정수혜의 축소(예컨대 연금급여의 축소, 의료보험료의 인상, 공공기관 종업원 인건비총액 동결 등), 재정사업(주요 국책사업 등)의 축소, 재정사업의 효율성 제고 그리고 재정수입의 확대 이외에 다른 방안이 없을 것이다. 재정위기의 심각성을 국민들에게 알리고 이를 극복하기 위한 청사진을 제시하며 국민들에게 ‘고통과 손실의 분담’을 호소할 필요가 있다.

1998년 정부개혁실이 조직 및 인력감축을 경영혁신 방안으로 제시했던 것처럼, 각 기관별 재정상황을 파악하여 평균적으로 예산 20% 절감운동을 3년간 펼쳐나갈 필요도 있다. 예컨대 1차연도 10% 절감, 2차연도 15% 절감, 3차연도 20% 절감 등과 같은 계획을 수립하여야 할 것이다. 예산 20% 절감운동과 함께 기관장의 인사및 재무에 관한 자율성을 대폭 인정할 필요도가 있다. 만약 절감목표 미달성시 기관장 및 주요 경영진에 대한 책임추궁이 있어야 한다. 물론 이러한 일률적 예산절감에는 많은 문제가 있을 수 있으나 재정상황의 심각성에 따라 단기적으로는 채택될 수도 있을 것이다.

또한 공공부문과 일반정부의 범위에서 제외되는 기관들은 민간 부문으로 분류되어야 하기 때문에, 이들의 채무와 파산 등에 대해서는 정부가 실질적인 책임을 부담하지 않음을 명백하게 공포할 필요가 있다. 특히 특수법인들 중에서 굳이 공공기관으로 존속할 필요가 없는 기관들을 발굴하여, 이들의 법률적 지위를 민법상의 인가·허가법인, 상법상의 회사 등으로 전환하여야 한다<sup>5)</sup>.

5) 특수법인이란 특정한 법령에 의해 특정한 법인의 설립 및 운영이 규정되는 법인으로서, 법률적 용어는 아니나 행정적으로 많이 사용되고 있다.

민간기관으로 분류되는 기관들에 대해서는 그 기관의 수입이 행정수수료 등과 같은 형태로 법령에 의해 보장되지 않도록 각종 법규 및 행정명령 등을 정비해야 할 것이다. 정부가 민간기관에 대해 재정상의 지원을 제공할 필요가 있는 경우에는 반드시 정부예산의 편성 및 집행절차를 통하는 것이 바람직하다. 민간기관이 정부예산의 지원을 받아야 하는 사유는 시기별로 변동하기 때문에 신축성 있는 지원을 위해서는 법령에 의한 수입보장보다는 매년도 예산편성과정을 거치는 것이 적절할 것이다.

공공부문으로서의 일반정부와 공기업에 대한 재정상태를 전면적으로 파악한 연후에 비로소 정부는 자신의 철학과 비전에 따라 분야별 재정투입 금액을 조정할 수 있는 능력이 생길 수 있다. 일반정부와 공기업에 대한 전면적 재정진단이 이루어진 후 비로소 정부는 특정 분야의 사업에 집중하기 위해서는 다른 분야의 사업을 감축시켜야 한다는 상반관계를 엄격하게 인식할 수 있는 것이다. 이러한 상반관계의 인식은 합리적 의사결정의 기본 전제라 할 수 있다.

재정상태에 대한 전면적 인식을 통해, 정부는 국민들의 협조를 얻어낼 수 있을 것이다. 재정상태의 파악을 통하여 재정수혜와 재정사업을 어느 정도 축소시킬 수 있을지에 대한 사회적 합의를 도출할 수 있다. 전반적인 국가 재정에 대해 충분하고도 체계적인 설명이 없다면 연금급여를 축소하고, 의료보험료를 인상하며, 공무원의 인건비 총액을 동결하는 등의 조치를 원만하게 취할 수 없을 것이다. 또한 국가가 시행하는 연금 및 보험사업 전반에 걸쳐 독립채산(self-financing)의 원칙을 준수하도록 하거나, 재정사업의 효율성 제고를 위해서도 재정상태에 대한 전면적 평가가 대단히 중요하다고 볼 수 있다.

#### 다. 재정개혁의 중장기과제

재정에 대한 우려를 방지하기 위한 단기적인 방안은 재정수혜 및 재정사업의 축소에 있겠지만, 장기적으로는 ‘재정에 관한 합리적 의사결정체계’와 ‘효율적 재정관리를 위한 유인구조’를 제도적으로 정비하여야 한다. 재정개혁의 중장기적 과제로서 가장 중요한 것은 재정에 관한 의사결정자들이 재정전반에 관한 다양한 정보들을 신속하게 획득할 수 있는 체제를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 통합재정 전반에 관한 정보생산체제가 선진화되어야 할 것이다.

재정개혁의 인프라인 재정정보 생산체제를 선진화하기 위해서는 재정범위를 정비하고 다양한 재정정보를 산출하기 위한 정부회계 제도를 정비하여야 한다. 재정개혁의 첫 번째 인프라인 재정범위는 그 실질적 의미에 부합하여야 하며 또 국제기준에도 부합할 수 있도록 정비되어야 할 것이다. 재정개혁의 두 번째 인프라는 정부회계제도를 개혁하는 것이다. 정부회계는 재정정보와 재정통계 산출의 기초가 되기 때문에 국제기준에 부합하고 여타 통계체제와 부합하는 재정정보가 산출될 수 있도록 정부회계시스템을 정비하고 또 이를 전산처리할 수 있는 체제를 형성하여야 할 것이다.

재정개혁에 관한 기본적인 인프라가 구축된 후에는 합리적인 의사결정체계를 구축하기 위한 제반 제도적 방안을 고안하여 정착시켜야 할 것이다. 여기에는 크게 3가지 측면의 과제들이 검토되어야 한다. 첫째, 재정사업의 집행현장에 가까이 있는 자들이 보유하는 정보가 자발적으로 표출되어 상위 의사결정자들에게 전달될 수 있는 체제가 형성되어야 한다. 일반적으로 일선 공무원들은 개별 사업에 관하여 보다 세부적인 내부정보를 보유하고 있는데, 만약 이들에게 사업선택에 관한 자율성이 부여되지 않는다면 그들은 왜곡된 정보를 외부에 표출할 가능성이 높다. 따라서 각 부처별, 각 실국별, 각 사업소별 그리고 일선부서별로 예산한도를 하향식으로 할

당하여 각자 예산제약을 감안한 자율적 선택이 이루어지도록 유도하여야 한다.

둘째, 의사결정자들이 충분한 재량권으로 중장기적인 다년도 관점에서 재정사업의 효율성을 제고할 수 있을 때 그 효과가 극대화될 수 있다. 회계연도 내에서 예산한도가 하향식으로 할당되는 것처럼 중장기적 관점에서도 분야별 예산한도가 사전에 결정되는 것이 바람직할 것이다. 물론 이러한 중기재정계획의 실효성을 제고하기 위해서는 세입 및 세출예측의 정확도가 높아야 할 것인데, 이를 위한 제도적 역량을 꾸준히 배양할 필요가 있다. 다년도 계속사업에 대해 일괄계약을 체결하고 중장기적 관점에서 사업예산을 편성하며, 예·결산서가 조직단위와 사업중심으로 작성되며, 사업계획서의 작성이 내실화되고 공개되는 것은 모두 제도적 역량의 제고에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

셋째, 의사결정자들이 세입세출예산에 반영되지 않는 비현금거래에 대한 체계적인 정보를 보유할 때 각종 재정정책 수단에 대한 합리적 선택이 가능할 것이다. 비현금거래들로는 정부채무보증, 정부위험보증(민자사업의 최소운영수입보장 등), 조세지출, 정책금융, 국공유재산의 무상·저가 운용, 정부기관 사이의 내부거래 등이 있는데, 예산 및 회계과정에서 이들에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 비현금거래들을 적절하게 관리하는 것은 궁극적으로 발생주의 예산을 도입하기 위한 중간과정이라 할 수 있다<sup>6)</sup>. 또한 예산편성에서 적립금 기능을 할 수 있는 자금제도를 활성화하는 것도 발생주의 예산을 위한 중간과정으로 생각될 수 있다.

재정개혁의 두 번째 목표인 ‘효율적 재정관리를 위한 유인구조’를 구축하기 위해서는 재정자원을 사용·집행하는 정부 및 공공기관들에서 도덕적 해이를 경감시킬 수 있는 방안으로서 성과협약

6) 발생주의란 현금주의에 대비되는 회계 및 예산처리 방식으로서 본 연구 제IV장 제1절의 ‘(4)발생주의의 도입’에서 자세히 논의한다.

(performance agreement)이 도입되어야 한다. 일반적으로 공공기관에서 도덕적 해이가 발생하는 가장 중요한 원인은 책임과 권한이 명확하게 규정되지 않기 때문이다. 1980년대 이후 선진국에서는 성과협약을 통해 개별 기관의 책임과 권한을 명확하게 하고, 시장기능적 유인구조를 확립함으로써 도덕적 해이를 상당한 정도 경감할 수 있었다.

일반적으로 시장기능하에서는 재화와 용역이 경쟁적으로 제공되고, 재화와 용역이라는 성과만 평가될 뿐 그 생산요소는 평가되지 않으며, 그 성과에 대해서는 대가로서의 가격이 지급되고 있다. 결국 공공부문에 시장기능을 도입하는 것은 정부가 공공서비스에 대하여 독점공급체제를 경쟁체제로, 투입물관리를 성과관리로, 예산편성관계를 대가지급관계로 전환하는 것을 의미한다. 공공서비스에 대해 성과와 대가지급의 관계를 「성과협약(Performance Contracting)」으로 명문화한 후 이를 경쟁입찰하는 것이 신공공관리론의 기본 정신이다.

본 연구는 재정위기의 우려를 타개하여야 한다는 시대적 배경하에서 우리나라 재정의 투명성·효율성·건전성을 제고하기 위해 추진되어야 할 구체적인 과제들이 무엇인지를 생각하고자 한다. 본 연구는 재정개혁의 원칙과 과제를 제시하고자 하는데, 개별 과제들을 추진하는 과정에서 많은 난관과 제약이 있을 것이지만 이들을 해결하지 않고서는 우리나라가 국가경영의 패러다임을 선진화할 수는 없을 것이다. 본 연구에서 제시된 구체적인 과제들은 우리나라와 선진국의 재정관리제도를 비교 연구하여 중요한 차이점으로 파악된 내용들로서 향후 오랜 기간에 걸쳐 재정개혁의 기본방향이 될 수 있을 것으로 기대된다.

## Ⅱ. 우리나라 재정제도의 변천과정

### 1. 예산회계법의 제정 - 1961년 이전

우리나라에서 근대적인 예산제도가 도입된 시기는 1895년 대한제국의 홍범(洪範) 14조와 함께라고 할 수 있다. 홍범(洪範) 14조는 금납제(金納制)로 세제를 개혁하였는데, 이를 근거로 하여 그 다음 해에는 회계법과 칙령(勅令)으로서의 수입규정(收入條規), 지출규정(支出條規)이 제정되어 형식적이거나 근대적인 예산제도가 출범하였던 것이다. 대한제국의 회계법은 일본제국의 회계법을 모델로 하여 제정되었는데, 이 회계법은 이후 칙령 또는 부령으로 제정된 각종의 규정 및 규칙에 의해 보완되었으며 1910년 우리나라가 일본에 강점되어 일본회계법이 직접 적용될 때까지 시행되었다.

1910년 한일합방이 이루어지면서 그해 9월 일본천황의 칙령 제 406호로 '조선총독부 특별회계에 관한 건'이 공포되고, 이의 시행을 위하여 칙령 제 407호로 '조선총독부특별회계규칙'이 전문 11조로 제정되었다. 특별회계규칙에 따라 조선총독부 회계사무규정이 제정되었는데 이는 전문 252개조로서 70종의 서식을 포함하고 있다. 결국 일제강점기 우리나라의 예산제도는 일본제국의 예산제도에 편입되어 조선에 적용할 긴급한 사항을 제외하고는 모두 일본의 회계법과 규칙을 따르게 되었다.

해방과 함께 1945년 9월 우리나라에 진주한 미군정청은 '구일본 총독부의 행정제도가 대체로 논리적으로 타당하며 실제적으로 유용하며 대민행정을 운용취급함에 있어 표준적 전략이 된다는 이유'로 구일본식 제도를 채택하였다. 미군정은 일본의 행정조직과 제도

를 기본으로 하고 있기 때문에 일본의 예산회계제도를 답습하면서 그때그때 필요에 따라 새로운 제도를 도입하는 형식을 택하였다. 미군정하에서도 예산제도의 법적 기초는 일본제국의 회계법이라 할 수 있다.

미군정이 끝난 후 대한민국 헌법이 제정·공포되었지만 헌법의 재정관련 조항들은 대부분 일본국 헌법과 일본제국 헌법의 재정권 조항을 혼합하여 규정하는 방식으로 제정되었다. 헌법제정 과정에서는 예산제도에 관한 선진제도가 도입될 수 있는 기회가 거의 없었기 때문에, 대한민국 정부가 출범한 후에도 일제시대를 통해 우리나라에 고착화된 일본식 예산론과 예산회계 운용관행은 거의 불식되지 않았다.

예산제도에 관한 연구조사 그리고 특정 제도의 도입 여부에 관해서는 그 당시 헌법기초자였던 유진오 박사의 지식과 의지에 크게 의존할 수밖에 없었다. 유진오 박사의 회고록에 의하면 당시 그는 국가재정, 예산제도에 대한 비교법적 지식에 한계가 있음을 통감하였다고 한다. 이에 반해 1945년 이후 일본에 진주한 점령군은 일본 헌법의 제정과정에 깊숙히 개입하면서 영미식 선진 재정제도에 대해 일본인 학자 및 전문가들과 충분한 논의가 있었다. 일본의 헌법 제정과정에서는 영미식 예산제도의 헌법화를 위해 미국이 상당부분 개입하였다<sup>7)</sup>.

1948년 대한민국 헌법이 제정공포된 이후 재정운용에 대해서는 일제, 미군정 시대의 많은 법령·훈령·통첩 등이 병용됨으로써 국가예산의 운영에 많은 혼란이 야기되었다. 이러한 상황을 인식하여 정부는 국가활동의 기본이 되는 재정법의 제정이 긴급한 과제임을 인식하여 이를 제정하고자 많은 노력을 경주하였다. 그러나 이를 준비하는 과정에서 6·25전쟁으로 인하여 1951년 임시수도 부산에

7) 1945년 일본국 헌법의 제정과정에서 미점령군이 수행한 역할에 대해서는 김인철(1997), pp. 128~133를 참조할 수 있다.

서 충분한 연구와 조사 없이 재정법을 제정하기에 이르렀다.

우리나라에서 제정된 재정법은 수입지출 등도 모두 광의의 재정에 포함된다고 보아 범명을 재정법으로 하여 국가재정에 관한 일체의 사항을 망라하여 단일의 법률로 제정하였다. 우리나라에서 재정법을 제정할 당시 일본에서는 종래의 회계법을 재정법과 회계법으로 구분하여, 재정법에서는 예산과 결산관련 사항을, 회계법에서는 수입과 지출관련 사항을 각각 독립된 법률로 구분하였다. 1961년 군사정변 이후 국가재건최고회의의 재정경제위원회는 기존의 재정법을 일부 개정하면서 법률 명칭을 예산회계법으로 변경하였다. 예산회계법은 일본의 재정법과 회계법을 참조하여 단일의 법률로 규정한 것이라 할 수 있다.

예산회계법 중에서 재정에 관한 내용은 정부부문의 경제적 거래들을 계획하고 결산하는 절차를 의미하며, 회계에 관한 내용은 이들 거래들을 수행하는 방법과 이들을 기록 보고하는 절차를 의미한다. 예산회계법의 장별 내용을 구분하여 표시하면 <표 II-1>과 같은데, 특히 거래를 수행하기 위한 계약은 회계에 관한 내용이라 할 수 있지만 별도로 구분하여 생각할 수도 있을 것이다.

1961년 구재정법을 폐기하여 제정된 예산회계법의 주요 내용으로는 세출예산의 기능별·성질별 구분, 공기업특별회계의 기업회계제도 채택, 정부투자단체를 정부재정 범주에 포함, 계획적 예산배정과 자금의 일괄공급, 국가독점사업의 전매가격과 사업요금 심의, 계속비제도의 절차규정 확립 등을 들 수 있다. 이는 재정의 범위를 새로이 정립하고 재정에 관한 의사결정을 합리적으로 하기 위한 중요 조치들로 간주될 수 있을 것이다.

〈표 II - 1〉 예산회계법의 주요 내용

	주요 내용	예산회계법	비 고
재정	정부부문의 경제적 거래에 대한 계획(예산)과 결과의 점검(결산) 등을 수행하는 방법에 관한 규정	○제1장 총칙 ○제2장 예산 ○제3장 결산 ○제11장 보칙	
계약	정부부문의 경제적 거래를 계약하는 방법에 관한 사항들의 규정	(○제6장 계약)	1995년 '국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률'로 독립
회계	정부부문에서 경제적 거래를 수행하는 방법과 이들의 기록 보고 등에 관한 규정	○제4장 수입 ○제5장 지출 ○제7장 시효 ○제8장 국고금과 유가증권 ○제9장 출납공무원 ○제10장 기록과 보고	

## 2. 외환위기 이전의 재정제도 변천 - 1997년 이전

1961년 이후 2003년도 현재까지 우리나라의 예산회계법은 법제처에서 파악하고 있는 연혁법령정보에 의하면 모두 23차례의 개정이 이루어졌다. 23차례의 개정은 헌법, 정부조직법 등의 개정에 따라 부수적으로 이루어지는 관련사항 정비도 포함되어 있다. 1961년 이후 외환위기 이전까지 예산 및 결산 등의 재정운용제도와 관련되는 사항을 정리하면 다음의 <표 II-2>와 같다. 여기서는 정부회계와 정부계약과 관련되는 사항에 관한 개정을 제외하였다.

그런데 법률 개정과 관련없이 이루어졌기 때문에 <표 II-2>에 포함되어 있지는 않지만, 이 시기의 재정제도 정비에서 가장 두드러진 특징은 특별회계 및 기금의 정비에 있다. 시대별로 정책적인 차원에서 보호되어야 할 분야의 사업을 적극 추진 장려하기 위해

II. 우리나라 제정제도의 변천과정 39

<표 II - 2> 1997년 이전의 예산회계법 주요 개정사항

개정시기	개정이유	주요 내용	비고
1962년 12월 7일	예산집행의 신속성 제고	○경제기획원 장관의 권한으로 정부조직 변경에 따 른 예산의 이체 ○경제기획원 장관의 승인으로 목간 전용	법률 제1200호
1973년 2월 16일	합리적이고 능률적인 예산제도 도입	○신규 및 주요사업에 대한 사전심사제도 ○세출예산의 이월조건 완화 ○필요한 경우 회계연도 개시전의 예산배정 ○일반회계 예비비의 전입으로 특별회계 세출 가능 ○경제기획원 장관과 중장기계획 사전협의 ○국고지원사업에 대한 지자체의 관계중앙관서와 사전협의 ○기금운용계획의 국무회의 심의 및 대통령 승인	법률 제2518호
1973년 12월 20일	국회의 재정통제 강화	○명시이월비를 세입세출예산에 명시 ○국회 제출 예산안 첨부서류의 정비(세입세출예산 사항별 설명서, 국유재산 변동명세, 독립기관예산 의 요구액 삭감이유서) ○기금운용계획서의 국회제출	법률 제2639호
1974년 12월 26일	예산운용의 신속성 제고	○결산상잉여금의 임의적인 차입금상환 ○경제기획원 장관이 정한 범위 내에서 각 중앙관서 의 자율적인 세향, 목 전용 ○각 중앙관서의 자율적인 세출예산 이월과 경제기 획원 장관의 제한조치 ○수입대체경비의 신설	법률 제2732호
1989년 3월 31일	국회의 예산심의권 강화	○상당하다고 인정되는 금액의 일반회계 예비비 계상 ○결산보고서 국회제출시기의 조기 조정 ○수익계약 사항의 법률 명시 ○세계잉여금으로 국가배상금 우선지출	법률 제4102호
1991년 12월 31일	기금제도 정비	○기금관리기본법을 제정하여 기금제도 전반의 기 본원칙과 기준에 관한 사항 정비	법률 제4461호
1993년 12월 31일	재정운용의 효율성 및 건전성 제고	○채해복구를 위한 국고채무부담행위 인정 ○총액계상예산사업에 대한 제도신설 ○입찰공고후 지출원인행위까지 장기간 소요되는 경비의 이월사용 ○일반회계 세계잉여금의 국채원리금 상환을 규정 하여 추가경정예산편성 억제	법률 제4659호

자료: 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr), 종합법률정보-연혁법령정보.

특별회계와 기금을 지속적으로 조정해 온 것이다. 다시 말해 특별회계·기금의 신설, 폐지, 통폐합은 1997년 이전의 재정제도 개편의 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 이들에 대해서는 1991년 이후의 변화를 집중 조명하고자 한다.

우선 1991년도에는 「지방양여금관리 특별회계」, 「지방교육 양여금관리 특별회계」, 「토지관리 및 지역균형개발 특별회계」, 「도시철도사업 특별회계」 등을 신설하였다. 지방양여금관리 특별회계는 지방자치제 실시를 위한 지방재정 확충을 위하여 전화세, 토지초과이득세, 주세를 세입으로 하여 지방도·군도·농어촌 소득원도로에 투자할 수 있는 포괄적 권한의 금액을 세출로 하였다. 지방교육 양여금관리 특별회계는 교육세를 영구세로 전환하여 그 세액 전부를 지방교육재정에 이양하기 위하여 설치되었다. 토지관리 및 지역균형개발 특별회계는 토지공개념 관련 법률에 따라 징수되는 개발부담금, 토지초과이득세 등을 주요 재원으로 하여, 택지소유 상한제 등에서 매수청구되는 토지 등의 매입 비축 및 지역균형개발사업을 추진할 수 있도록 하였다. 도시철도사업 특별회계는 차량 및 그 부품 관련 관세액, 휘발유 등에 대한 특별소비세액을 세원으로 하여 도시철도의 건설·운영에 소요되는 자금을 보조 용자하기 위해 신설되었다.

1992년도에는 「농어촌구조개선 특별회계」가 신설되었는데 농지 및 산림전용부담금, 농수산물 수입관세, 배합사료 및 축산기자재의 부가가치세 해당액 등을 재원으로 농어촌구조개선을 촉진하는 사업을 수행하였다. 1993년도에는 자동차운전면허수수료를 재원으로 하여 범정부적 차원에서 추진하는 교통사고 줄이기 운동을 적극 지원하기 위하여 「자동차교통관리개선 특별회계」를, 정부청사의 수급사업과 청단위기관 지방이전사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 구청사 등의 재산 매각대, 청사임차보증금회수, 정부청사사용료 수입 등을 재원으로 하는 「정부청사시설 특별회계」를 각각 신설하

였다. 대신 학교 신·증축 이외에 교육환경 개선을 위하여 한시운용되었던 「교육환경개선 특별회계」를 폐지하였다.

1994년도에는 일반회계, 도로사업특별회계, 도시철도사업특별회계 등으로 분산되어 이루어지는 수송부문 투자의 효율성을 제고하기 위해 「도로등교통시설 특별회계」를 설치하였다. 국유재산을 체계적으로 관리하기 위하여 국유재산과 관련된 4개의 특별회계, 즉 국유임야관리 특별회계, 군용시설교외이전 특별회계, 정부청사시설 특별회계, 사법시설등 특별회계를 통합하여 「국유재산관리 특별회계」를 신설하였다. 환경오염방지기금, 폐기물관리기금을 폐지하고 각종 원인자부담금과 여타의 환경부문재원을 통합하여 「환경개선 특별회계」를 신설함으로써 효율적인 환경개선사업을 추진할 수 있도록 하였다. 등기관련 수수료수입을 재원으로 하여 「등기특별회계」를 설치하여 등기업무 전산화 및 등기소 신설 확충을 추진하였다.

1994년도에는 특별회계와 기금의 통합도 추진되었다. 「조달특별회계」와 「조달기금」을 통합하여 조달사업의 관리부문과 사업부문을 일원화하였다. 「양곡관리특별회계」와 「양곡관리기금」을 통합하여 양정공무원의 인건비, 양곡의 구매·방출업무를 일원화하였다. 「산업재해보상보험 특별회계」와 「산업재해보상보험 기금」을 통합하여 동 기금을 특별회계에서 세입세출외의 적립금계정으로 운영하고자 하였다. 「농어촌발전기금」을 「농어촌구조개선특별회계」의 용자계정으로 흡수하고, 일반회계 사업 중에서 농어촌구조개선 관련사업을 특별회계로 이관하여 통합 시행하였다. 또한 연·기금 및 체신예금이 금융자산으로 운용하고 있는 여유자금을 「공공자금관리기금」에 예탁하도록 하는 공공자금관리기금법을 제정하였다.

1995년도에는 농어촌특별세를 신설하여 WTO 체제하에서 농림수산업의 경쟁력을 강화하고 농어촌생활환경개선 및 농어민의 후

생복지를 위한 「농어촌특별세관리 특별회계」를 설치하였다. 또한 「에너지 및 자원사업 특별회계」를 신설하여 석유사업기금, 에너지이용합리화기금, 석탄산업안정기금, 석탄산업육성기금, 해외자원개발기금, 그리고 일반회계와 재정투융자특별회계 등에서 이루어지는 에너지·자원부문 정부사업을 일원화하였다.

1996년도에는 교육환경의 획기적인 개선을 위하여 1992년말에 폐지된 「교육환경개선 특별회계」를 1996년부터 2000년까지 다시 설치하기로 하였다. 국립대 부속병원을 연차적으로 법인병원으로 전환함으로써 「국립대학교부속병원 특별회계」를 폐지할 수 있게 되었다. 노동부에서 직접 관장 시행하였던 산업재해보상보험 업무를 근로복지공단으로 이관함에 따라 「산업재해보상보험 특별회계」를 폐지하고 대신 「산재보상보험기금」을 설치하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이 외환위기 이전의 재정제도 변천의 핵심은 특별회계와 기금의 개폐에 있다. 외환위기 이전에 이루어진 재정제도 변화의 두 번째 특징으로는, 예산편성과 집행에서 행정부의 재량권을 제고하였다는 것이다. 예산편성과 집행에 대한 행정부의 재량권을 제고하기 위한 법률의 개정작업들은 대략 다음과 같다. 1962년 12월에는 목간 전용에 대한 행정부의 재량권을 확대하였고, 1973년 2월에는 세출예산의 이월조건을 완화하고 회계연도 개시전의 예산배정을 인정하였다. 1974년 12월에는 사업부서의 자율적인 세항·목 전용과 이월을 허용하였고 수입대체경비를 신설하였다.

특히 1993년 12월에는 재해복구를 위한 국고채무부담행위 인정, 총액계상예산사업의 인정, 이월경비의 조건을 완화하였다. 재해복구를 위한 예산지원이 예비비로 충당하기 어려운 경우에는 국고채무부담행위를 활용할 수 있도록 하였다. 예산에 총액으로 계상된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업(총액계상예산사업)은 예산배정전에 사업시행계획을 수립하여 경제기획원 장관과 협의토록

하였다. 또한 예산과목구조를 개선하기 위하여 유사한 비목은 통폐합하고, 특히 조직운동을 위해 통상적으로 소요되는 업무수행경비와 행정시설 및 차량 등의 장비운영경비 등의 일반적 운영경비를 일괄 계상하여 새로운 관서운영비 비목에 통합하였다.

1996년도에는 예산편성의 자율성을 제고하기 위하여 기준경비, 기관운영비, 경상적 경비(기타사업비 중)를 경상경비로 묶은 후 이에 대해서는 부처별 한도(ceiling)만 제시하고 사업별 세부내역은 각 부처가 자율로 편성하도록 하였다. 1997년도에는 지방자치단체에 대한 국고보조사업을 통폐합하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고 국고보조율 체계를 단순·명료화하는 등 국고보조금 제도를 정비하였다.

외환위기 이전에 이루어진 재정제도 변화의 세 번째 특징으로는, 예산 및 재정에 대한 관리체계를 강화하여 재정운용의 효율성과 건전성을 제고하기 위한 다양한 조치들을 취하였다. 1973년 2월에는 신규사업 등에 대한 사전심사를 강화하고, 중장기계획과 국고지원사업에 대한 사전협의, 기금운용의 대통령 승인을 규정하였다. 1974년 12월에는 결산상 잉여금을 차입금 상환에 우선 사용하도록 하였으며, 1989년 3월에는 세계잉여금을 국가배상금에 우선지출하도록 규정하였다. 1991년 12월에는 기금관리기본법을 제정하여 각종 기금의 체계적인 관리를 위한 제도를 정비하였다.

1993년 12월에는 세계잉여금의 국채원리금 우선상환을 규정하여, 일반회계 세계잉여금을 재정투융자특별회계 및 신설되는 국채관리기금의 부담으로 발행하는 국채의 원리금 상환에 사용할 수 있도록 하였다. 1994년에는 기금관리기본법을 개정하여 기금관리기본법에 근거를 두지 않는 기금을 설치할 수 없도록 하며, 개별 기금의 부담으로 국채를 발행하지 않고 국채관리기금에서 국회의 동의를 얻어 일괄적으로 국채를 발행하여 각 회계나 기금에 예탁하도록 하였다. 또한 총사업비 관리를 강화하기 위하여 총사업비를 적정하게 산정

하지 아니한 부실 용역업자에게 제재조치를 가하고, 공사발주 및 계약체결은 예산상의 총사업비 범위 내에서 이루어지도록 하였다.

재정제도 변화의 네 번째 특징으로는, 국회의 예산심사를 강화하기 위한 다양한 조치들이 법률개정작업에 반영되었다는 것을 들 수 있다. 1973년 12월에는 국회제출 예산안 첨부서류를 정비하고 기금 운용계획서를 국회에 제출하도록 하였다. 1989년 3월에는 결산보고서의 국회제출 시기를 조정하였고 수의계약사항을 법률에 명시하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이 1997년 이전에 이루어진 재정제도의 변화는 특별회계·기금의 신설·폐지·통폐합, 예산편성과 집행에서 행정부의 재량권 제고, 재정통제 강화를 통한 재정건전성 제고, 국회의 예산심사 강화 등으로 요약될 수 있다. 그런데 이러한 변화는 1980년 이후 신공공관리론에 입각하여 선진국에서 추진되었던 재정개혁에 비길 수는 없을 것이다. 공공부문의 의사결정체계와 유인구조를 획기적으로 개선하는 데에는 크게 미치지 못하였던 것이다.

다만 1997년도에는 민간위탁과 성과연계한 예산편성을 일부 시도하였다. 국유철도의 경영합리화를 추진하고 항만운영의 효율성을 제고하기 위하여 일부 기능의 민간이양을 추진하였고, 대학 및 시도 교육청에 대한 재정지원을 교육개혁 추진실적 및 교육투자 효율화 노력에 대한 평가와 연계하는 방안을 추진하였던 것이다. 그러나 이러한 노력은 극히 일부에 그쳤을 뿐 본격적이고 전면적인 재정개혁은 아직 시작하지 않았다고 평가할 수 있다.

### 3. 외환위기 이후의 재정제도 변천 - 1998년 이후

재정운용제도에 관해 실질적이고 상당한 변화가 이루어지기 시작한 것은 사실상 외환위기를 경험한 1998년 이후라 할 수 있다. 신공공관리론에 의한 선진국의 재정개혁 경험, 재정운용의 효율성, 건

전성 등에 대한 사회적 관심은 사실상 1998년 이후에 본격적으로 우리 사회에 분출하였기 때문이다. 물론 1990년대에 들어와 이전까지의 정부주도적 경제개발전략을 민간주도적 자율적 시장경제로 전환해야 한다는 논의는 많이 제기되었다. 그러나 1997년 외환위기를 겪으면서 이러한 논의가 점차 절박한 국가과제로 등장하였던 것이다.

외환위기 이후 정부개혁의 불가피성이 사회 전반에 확산되면서 정부개혁을 총괄 전담하는 정부개혁실을 정식 정부기구로 설치하여 공공부문의 구조조정을 추진하였다. 민간위원들로 구성된 이전의 「행정개혁위원회」, 「세계화추진위원회」 등이 대통령 자문기구로서 실제 집행권한을 갖지 못한 데 반해, 정부개혁실은 민간전문가를 계약직으로 채용하여 보다 적극적으로 외부 민간인의 시각에서 정부개혁을 추진하는 체계를 구비하였다. 이러한 체제가 효과를 발휘하였는지에 대해서는 이견이 많이 있을 수 있지만, 정부개혁에 대한 절박감을 공무원 조직에 불어 넣었다는 데에서 그 의의를 인정할 수 있을 것이다.

다음의 <표 II-3>은 예산회계법의 개정사항을 중심으로 재정제도의 변천을 정리하였다. 이 기간중에 재정운용과 관련하여 크게 세 가지의 중요한 제도 변화가 나타났다. 첫째, 재정운용에서 재정사업의 기획, 집행 등에서 담당자들의 유인구조가 대단히 중요하다는 인식이 확산되었다. 둘째, 재정에 관한 각종 의사결정이 합리적이고 체계적으로 이루어져야 한다는 인식이 보편화되었다. 셋째, 재정의 실질적인 범위는 강제성이 있는 모든 자금으로 확대되어야 한다는 인식이 나타나기 시작하였다.

〈표 II - 3〉 1998년 이후의 예산회계법 주요 개정사항

개정시기	개정이유	주요 내용	비고
1999년 1월 21일	양곡증권법의 폐지	○개별법에 의한 국채발행을 중단하기 위해 양곡 증권법을 폐지하고 양곡증권정리기금을 설치	법률 제5662호
1999년 2월 5일	예산집행의 창의성과 신속성 제고	○공무원 예산성과급 제도 ○필요한 경우 지출원인행위가 없는 경비도 이월 가능 ○복구계획 이전에도 신속한 복구를 위한 예비비 지출가능 ○수입대체경비의 범위 확대	법률 제5742호
1999년 4월 9일	대규모 사업의 단계별 예산요구	○대규모사업을 예비타당성조사, 타당성조사 및 기본설계, 실시설계, 보상, 공사의 순으로 시행	대통령령 16228호
2001년 12월 21일	기금운용의 투명성·효율성·책임성 제고	○공공기금과 기타기금의 구분 철폐 ○기금운용계획과 결산을 예산과 마찬가지로 기획예산처의 심의, 국회 심의 의결 ○기금소관부처는 대통령이 정하는 기준과 범위 내에서 기획예산처와 기금운용계획 변경 협의	기금관리 기본법의 개정
2001년 12월 21일	부담금 징수의 투명성·책임성 제고	○부담금 신설에 대한 기획예산처의 타당성 심사 ○부담금의 목적, 실태, 사용내역 등의 지속적인 점검 평가 ○부담금운용종합보고서의 국회제출	부담금관리 기본법의 제정

자료: 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr), 종합법률정보·연혁법령정보  
 기획예산처 홈페이지(www.mpb.go.kr), 보도자료, 「재정3법 제·개정 추진 현황」, 「부담금관리기본법 내년 1월 1일 시행」, 「새해부터 달라지는 기금 제도의 주요 내용」

우선, 공공기관에 종사하는 요원들의 유인구조가 재정의 효율성 제고에 중요하다는 인식과 관련된 내용을 살펴보기로 한다. 1998년에는 기금 및 특별회계의 자체 재원확보 노력을 강화하고 운영관리를 최대한 절감하도록 하기 위하여 이들에 대한 일반회계로부터의 지원을 최소화하였다. 도시철도의 건설비에 대해서는 각 도시별 재정자립도를 감안하여 국고를 차등지원하고, 지자체의 자금부담을 최소화하도록 하는 등 도시철도에 대한 국고지원기준을 마련하

였다. 지자체위탁 용지보상을 사업시행자인 한국수자원공사의 책임보상제도로 전환하고, 광역상수도 및 공업용수도 건설비에 대한 수자원공사의 부담을 없애도록 하였다. 이러한 노력들은 자체 노력과 정책적 지원을 구분함으로써 유인구조를 개선하는 것이라 할 수 있다.

1999년에는 재정사업 전반에 걸쳐 외부위탁(outsourcing)의 대상을 발굴하여 시행하였다. 출연연구기관의 경영혁신을 물리적인 통폐합보다 예산조정을 통한 자율적 구조조정으로 유도하기 위하여 경상경비와 고유한 연구목적 수행을 위한 경비는 기본연구비로서 출연금으로 계상하고 정책연구비는 관련 정부부처에 용역비로 계상하였다. 예산편성 방식의 이와 같은 변화는 예산을 성과와 제도적으로 연계시키기 위한 노력으로 평가될 수 있을 것이다<sup>8)</sup>.

2000년도에는 예산집행에서 창의성의 중요성을 인식하여 공무원 예산성과금 제도를 도입하였는데, 공무원의 자발적인 노력으로 예산을 절약하거나 국고수입을 증대시킨 경우 이에 상응하는 금전적 보상을 공무원에게 지급하는 제도를 말한다. 또한 정부기관의 성과가 체계적으로 관리되어 예산편성의 분석지표로 활용될 수 있는 성과주의 예산제도를 도입하기 위하여 시범사업을 추진하였다. 이러한 변화는 모두 신공공관리론에 입각하여 투입보다는 성과를 중시하는 인식에서 비롯된 것들이다.

2001년에는 공공부문 개혁추진의 성과와 예산지원을 연계하기 위하여, 퇴직금누진제, 상임감사의 비상임화 등 개혁과제에 대한 이행 부진에 대해 인건비 또는 사업비 예산의 삭감, 예산배정의 유보

---

8) 기본연구비와 정책연구비의 구분은 공공기관의 기능을 순수한 공익적 기능과 시장적 기능으로 구분하여 예산을 제공한다는 점에서 큰 의의가 있을 것이다. 공익적 기능과 시장적 기능의 구분은 예산을 성과에 제도적으로 연계시키기 위해 필요한 첫 번째 작업이다. 물론 공익적 기능이 대부분을 차지하는 연구기관에 이러한 시도가 가장 먼저 이루어졌다는 것에 대해서는 비판의 여지가 있다.

등을 시행하였다. 또한 예산성과금 제도의 인센티브 효과를 더욱 제고하고 국민의 행정참여 확대를 통한 예산절약 및 수입증대를 활성화하기 위하여 민간제안자에 대한 성과금지급을 주요 내용으로 제도개선을 추진하였다.

1998년 이후 재정제도 변화의 두 번째 특징은, 재정운용의 과정에서 합리적이고 체계적인 의사결정 체제를 정비하고자 노력한 것이다. 1999년 4월에는 대형사업에 대해 예비타당성조사 제도를 도입하여 타당성평가의 객관성과 신뢰성을 제고하였다. 또한 1994년에 도입된 총액계상 예산사업의 범위를 확대하여 21개 분야의 사업을 추가하였는데, 추가지정 기준, 운영절차를 명확히 하였다. 1996년에 도입된 경상경비에 건물유지보수, 기본업무 수행과 연계된 장비구입·연구개발 등 소규모 사업비를 포함하여 기본사업비로 확대 신설하였다. 총액계상 예산사업과 기본사업비 제도는 모두 주무부처의 재량권을 확대하는 것으로서 사업예산 편성의 합리성을 제고하고자 하는 것이다. 이외에도 사업에 대한 예산을 안정적으로 뒷받침하기 위하여 계속비 사업을 확대하였다.

예산요구단계부터 이해관련기관 등 수요자의 의견을 수렴하도록 하였고 소비자단체, 학계, 언론계 등 각분야 전문가로 구성된 예산자문회의 및 시도지사 예산협의회를 통해 수요자 의견을 반영하고자 하였다. 특히 2000년도에는 복식부기 제도를 도입하기 위하여 지방정부에서는 2개의 지방자치단체를 시범사업으로, 중앙정부에서는 정부회계제도개편 연구용역을 각각 시행하였다. 정부회계는 이해관계인들에게 각종 재정정보를 체계적으로 제공하여 이들의 이해관계를 보다 용이하게 조정할 수 있는 기반이 될 것이다. 2001년도에는 1998년부터 추진되었던 예산업무의 정보화를 위해 예산과목의 개편과 함께 예산사업 설명자료를 DB로 구축하게 되었다.

셋째, 1998년 이후에는 재정의 범위에 대한 인식이 크게 제고되어 통합재정의 측면에서 재정을 운용하고자 하는 노력이 강화되었

다. 2000년도에는 기금 수를 75개에서 55개로 줄이고 일부 기타기금을 공공기금으로 전환하였으며 또 기금운용에 관한 평가단이 구성되는 등 제도개편이 있었다. 또한 법령 입안시 향후 예상되는 재정소요를 미리 추계하도록 하기 위해 「법제업무운영규정」을 개정하여 법령안 재정소요추계제도를 도입하였다.

2001년도에는 준조세를 정비하기 위하여 11개 부담금의 폐지 또는 개선, 「부담금관리기본법」(부담금의 신설 억제 및 투명성 제고)의 제정, 「기부금품모집규제법」(개별법상의 기부금품 모집행위 조항 폐지, 공무원의 기부금품 모집에 대한 처벌)의 개정을 추진하였다. 또한 기금에 대한 국회통제 필요성에 대한 인식이 확산되어, 기금운용계획 및 결산에 대한 국회의 심의 의결(11개 금융성 기금 제외), 기금운용계획의 자율적 변경 범위 제한, 공공기금과 기타 기금의 일원화 등을 추진하였다.

#### 4. 재정제도 개편의 평가

지금까지 살펴본 예산회계법 등의 개정과정 및 주요 제도개선사항을 전체적으로 조명할 때 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 1945년 해방 이후 지금까지 헌법, 예산회계법 등의 개정과정에서 재정제도 전반에 관한 체계적인 조사 연구가 이루어진 적이 단 한 번도 없었다. 다시 말해 재정제도 전반에 관한 법률적·경제적 논리를 충분히 연구 조사하여 그 문제점을 파악하고 총괄적으로 접근하는 시도가 없었다는 것이다. 특히 1980년대 이후에는 선진국들에서 재정개혁을 중심으로 하는 정부개혁이 활발하게 이루어졌는데 이들을 반영할 수 있는 법률적 연구는 거의 없었다고 할 수 있다.

이러한 연유로 인하여 재정제도에서 중장기적 목표를 명확히 한 후 그 목표를 향하여 점진적으로 변화하는 노력이 크게 부족하였

다. 재정제도의 변화가 실질적으로 도모하는 목표를 명확히 하지 않았기 때문에, 일정 기간이 경과한 후에는 도모한 변화가 다시 원 위치하는 사례도 종종 발견될 수 있다.

예컨대 1993년에 도입된 총액계상 예산사업이 2002년도에는 국회의 예산심의권을 제약한다는 비판으로 그 범위가 제한적(즉, 예산편성 기간중 구체적인 사업내역을 확정하기 어려운 전국에 산재한 소규모 사업, 유지보수 사업, 일정 절차를 거쳐 확정해야 하는 사업 등)으로 시행되었다. 총액계상 예산사업의 본래 취지는 사업부서의 예산편성 자율성을 확대하는 것이다. 그런데 이 제도의 긍정적인 취지는 충분히 지속시키지 못한 채 국회의 예산심의권을 제약한다는 비판에 손쉽게 제도 자체를 위축시켰던 것이다.

둘째, 예산회계법 등의 개정과정에서는 재정운용 제도가 어떻게 변화해야 하는가에 대한 충분한 분석 없이 선언적 의미의 법률 개정이 많이 이루어졌다. 재정운용 제도가 실질적으로 변화하기 위해서는 재정관련 행정업무의 절차와 관습, 각종 서류의 양식과 내용 등이 먼저 변화하여야 할 것이다. 그리고 각종 법률과 시행령은 이러한 행정적 업무의 변화를 수용할 수 있는 형태로 제·개정되어야 한다. 그런데 지금까지의 법률 제·개정 작업은 법률조항을 중심으로 이루어져, 이를 뒷받침할 수 있는 시행령, 시행규칙 그리고 제반 훈령, 예규 등의 변화를 거의 감안하지 않아 실질적인 효과를 기대하기가 어렵다<sup>9)</sup>.

2002년 현재까지 이루어진 예산회계법의 개정사항을 조명해 볼 때 법률 개정 당시의 취지가 시행령, 시행규칙 등에 반영되어 실질적인 재정운영제도의 변화를 도모하는 데에는 많이 부족하였다고 할 수 있다. 신규사업에 대한 사전심사, 사업부서의 중장기계획과

9) 일반적으로 매스컴과 사회적 관심은 집행과정보다 입안된 정책에 집중되기 때문에, 단기적 성과에 조급하며 가시적 선전에 집착하는 정부에서는 실질적인 효과를 기대하기 어렵다.

국고지원사업의 사전협의 등에 대한 문제점은 현재까지도 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 국회의 예산심사를 강화하기 위한 조치들이 법률에 반영되었으나 여전히 국회제출 예산안 첨부서류는 충분하지 않다는 지적이 많이 있다. 이러한 사실로부터 얻을 수 있는 교훈은 재정운용에 관한 실질적인 제도개선은 법률의 개정보다는 이를 뒷받침하는 시행령, 시행규칙 그리고 관련서류의 양식과 내용의 정비에서 이루어질 수 있다는 것이다<sup>10)</sup>.

셋째, 우리나라의 공공부문과 재정은 중앙행정기관, 지방자치단체뿐만 아니라 각종 정부산하기관들을 모두 포괄하여야 하는데 현행의 예산회계법은 이들에 대한 기본관리체제를 제시하는 데에 크게 미흡하다. 우리나라의 공공부문과 재정은 회계단위로서 일반회계, 특별회계, 기금이 있지만, 이들 외에도 공공기관으로서의 각종 특수법인, 상법으로 설립된 공기업, 기타 정부산하기관들도 재정에 포함된다. 재정의 각 분야에서 적용되는 법률들은 다음의 <표 II-4>와 같이 정리되는데, 현행의 예산회계법은 이들 전체를 체계적으로 총괄 규정하지는 못하고 있다. 재정제도의 핵심은 예산회계법이지만 여기에는 기금, 정부투자기관에 대한 규정이 제한적으로 존재하며, 정부산하기관에 대한 규정은 전혀 구비되어 있지 않다.

10) 실질적 제도개선은 법률보다 시행령, 시행규칙, 하위 지침들에 의해 뒷받침된다는 사실은 1999년에 도입된 예비타당성조사 제도를 통해 확인될 수 있다. 예비타당성조사는 신규사업 사전심사에 상당한 변화를 초래하였는데, 이의 근거규정은 법률이 아니라 예산회계법 시행령 제9조의 2에 있다. 또 예비타당성조사가 실효성을 발휘할 수 있었던 이유는 타당성조사에 관한 지침이 마련되고, 예산의 제약을 항상 감안하고 있는 기획예산처가 타당성조사에 관한 용역사업을 발주하였기 때문이다. 이러한 사실은 결국 법률 규정보다는 이를 실효성 있게 집행할 수 있는 하위규정과 지침 그리고 유인구조가 훨씬 더 중요하다는 것을 의미한다.



### Ⅲ. 재정개혁의 인프라 1

#### - 재정범위의 재정비

#### 1. 재정범위의 의의와 문제점

##### 가. 재정과 일반정부

재정이란 정부가 정책적 목표를 달성하기 위하여 수행하는 경제 적 거래로서 정의될 수 있는데, 공기업에 의해 수행되는 기업활동 은 일반적으로 재정의 범주에서 제외되고 있다. 공기업은 재화와 용역을 민간에 판매하여 획득하는 수입으로 운영되기 때문에 조세 등의 강제부담금으로 조성되는 자원과 그 본질적 성격이 서로 다르 기 때문에 재정의 범주에서 제외되는 것이다.

그런데 정부가 재정을 합리적으로 운용하기 위해서는 무엇보다 먼저 정부가 관리하고 동원가능한 재정자원의 범위를 파악하여, 이들 전체에 대하여 통합예산을 편성·집행하는 체제를 구축하여야 한다. 통합예산 의 필요성은 크게 다음의 2가지 측면에서 설명될 수 있을 것이다.

첫째, 재정운용의 건전성을 제고하기 위해서는 정부가 재정운용 의 실질적 제약조건을 제대로 파악하여야 하는데, 이를 위해서는 재정의 실질적 범주를 중심으로 그 총체적 자원을 체계적으로 관리 할 수 있어야 한다. 또한 재정자원 전체를 총괄적으로 관리할 때 재 정운용의 목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있다. 특히 공공부문 전체의 구조조정을 촉진하기 위해서는 통합예산을 통한 관리가 필 수적이라 할 수 있다.

둘째, 정부가 국민들로부터 관리상의 책무(accountability)를 부여받아 사용하는 재정자원 전체에 대해 투명한 감시체계를 정비하여야 하기 때문이다. 재정자원은 법령 등에 의한 강제부담금, 법령·규칙·명령·지도 등에 의해 원가보상과 무관하게 책정되는 수수료 등을 근간으로 하기 때문에 정부는 이들에 대한 관리상 책무를 국민들로부터 위임받고 있는 것이다.

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

여기서 UN의 SNA지침과 IMF의 GFS지침에 의하면 일반정부는 법인격을 갖고 있는 기관단위, 즉 제도단위(institutional unit)를 중심으로 판단되어야 한다. 개별 기관의 수행기능, 자원성격, 주요 의사결정자에 대한 임명과정 등을 구체적으로 종합 판단하여 그것이 정부의 성격에 부합하면 일반정부로 분류되는 것이다. 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 않다.

#### 나. 현행 문제점과 개선방안

현재 우리나라에서는 통합재정과 통합예산의 범주를 일반회계·특별회계·기금으로 파악하고 있는데, 이는 제도단위를 기준으로 일반정부를 파악하여야 한다는 UN과 IMF의 국제적 기준에 부합하지 않는다. 일반회계·특별회계·기금은 회계단위로서 자금의

일정한 묶음을 의미하는데, 만약 회계단위들이 실질적으로 일반정부를 모두 망라하지 못한다면 회계단위는 통합재정의 범위를 파악하는 기준으로 적절하지 않을 것이다.

우리나라의 일반회계·특별회계·기금이 통합재정의 실질적 범주를 망라하지 못함으로써 나타나는 구체적인 문제점은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 정부투자기관, 정부출자기관 중에서 소위 시책사업을 위주로 하는 기관들(예컨대, 석유공사, 도로공사, 무역진흥공사 등)은 기업활동에 종사한다고 할 수 없기 때문에 공기업이 아닌 일반정부로 분류되어 통합재정의 일부가 되어야 한다.

<표 III - 1> 정부산하기관과 통합재정

정부조직 방안 143조 예산 물쓰듯
<p>정부의 투자·출연 등으로 생겨난 산하단체들은 인력이나 예산 규모에서 이미 중앙부처를 능가할 정도로 비대해졌다. 그러나 이들 가운데 상당수가 국가의 위임업무 수행이라는 애초의 설립취지에 걸맞지 않게 ‘위인설관’식의 방만한 조직운영과 유사·중복투자, 나뉘먹기식 예산지출 등으로 오히려 나라경제를 질식시키고 있다는 지적을 받아 왔다.</p> <p>산업자원부 산하 136개 단체는 인원이 본부의 100배에 해당하는 11만 1401명에 이르며, 예산도 50배가 넘는 45조 4,392억원을 쓰고 있다. 정보통신부도 30개 산하단체의 예산이 본부의 45배에 이른다. 98년 2월 현재 투자기관, 연구소, 공단, 협회 따위의 이름을 걸고 모두 552개의 산하단체가 활동하고 있으며, 이들의 올해 예산은 143조원으로 정부 예산의 2배나 된다. 이 가운데 정부지원금이 9조 4000억원에 이른다...(이하 생략)...(『한겨레신문』, 1998. 3. 30)</p>

여기서 시책사업이란 정책사업, 준재정활동(Quasi-Fiscal Activity) 등으로 명명되는데 당해 기관이 생산한 재화와 용역의 판

매수입만으로 수지균형이 달성되기 어려운 사업을 의미한다. 다시 말해 ‘경제적 의미가 있는 가격(economically significant prices)’으로 판매되지 않기 때문에 정부예산의 지원이 상당한 정도 이루어져야 하는 사업들이다<sup>11)</sup>. 이와 같은 시책사업들은 기업활동이 아니기 때문에 만약 특정 기관이 이와 같은 시책사업들을 주로 수행하고 있다면 당연히 일반정부로 분류되어야 할 것이다.

‘경제적 의미가 있는 가격’에 대해서는 객관적인 기준이 존재하는 것은 아니다. 예컨대 한국도로공사의 통행료 수입을 ‘경제적 의미가 있는 가격’으로 판단해야 할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있을 것이다. 그런데 공기업에 대해서는 정부가 출자자로서의 책임만 부담하고 여타의 재정적 지원을 제공하지 않기 때문에 IMF 등의 국제기준에서 공기업을 통합재정에서 제외하고 있다. 만약 정부가 특정 기관의 파산과 운영에 대해 출자자 이상의 책임을 실질적으로 부담한다면 이를 순수한 공기업으로 간주하기는 어려울 것이다. 이러한 점을 감안한다면 한국도로공사와 같은 우리나라의 정부투자기관들은 공기업이 아닌 일반정부에 보다 적극적으로 포함시킬 필요가 있다.

둘째, 정부투자·출자기관이 아닌 정부산하기관 중에서 기금과 무관한 형태로 운영되는 기관들(예컨대, 건강보험공단 등)은 실질적으로 일반정부기관이면서도 통합재정에서 제외되고 있다. 정부산하기관이 기금을 관리하고 있는 경우 당해 기관은 기금수입 이외의 자체수입 또는 차입금이 존재할 수 있는데 이들은 사실상 통합재정이면서도 제외되고 있는 것이다.

통합재정을 정비하고 이를 기초로 통합적인 예산과정(통합예산)을 확보하기 위해서는 우선 통합재정에 관한 통계를 체계적으로 작성할 수 있는 체제를 마련하여야 한다. 한국은행이 국민소득통계를

---

11) ‘경제적 의미가 있는 가격’에 대해서는 본 연구 제IV장의 <표 IV-13>을 참조.

작성하는 법률적 근거는 마련되어 있으나, 재정경제부에서 작성되는 통합재정통계의 근거법령이 구비되어 있지 않아 정부산하기관에 관한 자료를 수집하는 데 어려움이 있는 것이다. 한국은행법 제86조에 의하면 ‘한국은행은 통화신용정책의 수립에 필요한 통화와 은행업무·재정·물가·임금·생산·국제수지 기타 경제일반에 관한 통계 자료의 수집·작성과 경제에 관한 조사를 할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 자료와 정보를 정부기관이나 법인 또는 개인에게 요구할 수 있다.’고 규정되어 있다. 이에 반해 정부산하기관의 수입지출은 예산회계법의 대상이 아니기 때문에 재정경제부나 기획예산처가 통합재정통계에 관한 통계를 수집하는 데 한계가 있다고 지적될 수 있다.

<표 III - 2> 편법회계와 통합재정의 필요성

예산 빼돌려 부처비자금 조성
<p>감사 결과 정보통신부는 90년 이후 지난해 말까지 기술개발비로 중소기업체에 지원한 자금 중 중도환수된 231억원을 산하기관인 산업기술연구소를 통해 기업금전신탁에 예치, 부처 업무비 등에 사용해 온 것으로 밝혀졌다. …(중략)…</p> <p>정보통신부는 또 이 자금을 국회의 예산심의도 받지 않은 채 기술개발과제비 명목으로 57억원, 연구관리 사업비조로 56억원 등 모두 120억여원을 지출했고, 지난해 말 현재 잔고가 125억원인 것으로 확인됐다.</p> <p>정보통신부는 지난해 9월엔 직원들의 해외출장비를 해외기술개발비인 것처럼 꾸며 1억3천만원을 지출했던 것으로 밝혀졌다. 통신부는 남은 돈 중 56억원을 96년 이후 산업기술연구소에 무상대여했으며 연구소측은 이 자금을 인건비로 사용하기도 했다.</p> <p>농림부도 76~96년 간척지 매각대금 941억여원을 반납치 않은 채 878억원은 국회 예산심의도 없이 각종 사업에 사용했으며, 남은 63억원은 산하기관인 농어촌진흥공사에 맡겨 관리해 온 것으로 밝혀졌다. …(이하 생략)…(『중앙일보』 1998. 5. 30)</p>

통합재정 및 통합예산을 정비하기 위한 가장 중요한 과제는 일반 정부기관의 범주를 UN, IMF 기준에 부합하는 방법으로 확정하는 것이다. 일반정부의 범위는 한국은행의 국민소득계정과 재정경제부의 통합재정통계가 서로 일치하여야 재정에 관한 투명성이 제고될 수 있는데, 현재 이들이 서로 다르기 때문에 이들을 일치시키는 조치가 필요하다.

재정의 범위를 기관단위를 기준으로 파악함과 동시에 각종 재정 정보는 개별 기관을 보고실체로 하여 작성되어야 한다. 정부부문에 귀속되는 일반정부의 기관들은 여러 가지의 하위부문으로 구분될 수 있을 것인데, 특정 하위부문 내의 기관들을 결합 또는 연결한다면 당해 하위부문의 재정보고서가 작성될 수 있을 것이다. 재정보고서가 기관 단위별로 작성될 때 개별 기관에 대한 회계 및 보고 책무가 안정적으로 확보될 수 있다. 개별 기관은 여러 가지 회계단위(예컨대 특별회계, 기금 등)에서 제공되는 자금을 사용할 수 있기 때문에 개별 기관의 재정보고서에서는 자금의 제공원이 되는 회계단위가 구분 표시되어야 할 것이다.

## 2. SNA지침의 제도단위 분류<sup>12)</sup>

### 가. 제도단위와 제도부문

#### (1) 제도단위

제도단위는 “그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 단위들과 거래에 종사할 수 있는 경제적 실체”로서 정의된다. 제도단위의 주요 특징들은 다음과 같이 3가지로

12) 본절은 UN(1993)의 제IV장, “Institutional units and sectors”의 내용을 개략적으로 요약 설명하고 있다.

정리될 수 있다<sup>13)</sup>.

첫째, 제도단위는 그 자신의 권리로 재화 또는 자산을 소유할 수 있기 때문에 재화 또는 자산의 소유권을 다른 제도단위와 교환할 수 있다. 둘째, 경제적 의사결정을 내릴 수 있으며, 법적으로 그 자신이 직접 책임지고 책무(accountability)가 있는 경제활동을 수행할 수 있다. 셋째, 자신의 이익을 위하여 채무를 부담할 수 있고, 기타 의무 또는 미래의 지급약정(commitments)을 부담하며 계약을 체결할 수 있다. 넷째, 자산과 부채의 대차대조표 등 당해 단위에 대해 완벽한 회계자료가 구비되어 있으며, 또는 경제적으로 법적으로 필요한 경우 완벽한 회계자료를 정리하는 것이 가능하며 의미가 있다.

현실적으로 제도단위가 될 수 있는 두 가지 중요한 유형이 있는데, 하나는 개인 또는 가계 형태의 개인집합이며 또 다른 하나는 법적·사회적으로 인식되는 법적·사회적 실체로서 이를 소유하거나 통제하는 다른 개인 또는 실체와 독립적으로 존재한다. 후자의 유형에 속하는 제도단위로는 기업, 비영리기관, 정부기관 등과 같이 그 자신의 권리로 경제활동과 거래를 수행하는 법적·사회적 실체를 들 수 있다. 이들 단위들은 그들이 수행하는 경제적 의사결정 또는 행동에 대해 책임을 지고 책무(accountability)가 있다<sup>14)</sup>.

## (2) 제도부문

자산을 소유하고, 부채를 부담하며 경제활동 및 다른 단위들과 거래에 종사할 있는 경제적 실체를 제도단위라 하며, 경제의 다

13) UN(1993), 문단 4.2와 IMF(2001), 문단 2.11 참조.

14) 본 연구에서는 responsibility는 책임으로, accountability와 answerability는 책무로 각각 번역 사용하였다. 책무란 법적 책임과 달리 사안에 대해 보고하고 해명할 의무를 말한다.

양한 부문과 그 하위부문들은 당해 경제에 거주하는 제도단위들로 구성된다. 전체 경제를 형성하는 거주자 제도단위들은 상호배타적인 5개 부문으로 구분된다. 이들은 비금융기업부문(The non-financial corporations sector), 금융기업부문(The financial corporations sector), 일반정부부문(The general government sector), 가계지원 비영리기관부문(The non-profit institutions serving household sector), 가계부문(The households sector) 등과 같다.

모든 비금융기업들은 비금융기업부문에 포함되는데, 비금융기업 부문은 이들뿐만 아니라 재화와 비금융서비스의 시장생산에 종사하는 비영리기관을 모두 포함한다. 예컨대 생산비용을 회수하기 위하여 요금을 징수하는 병원·학교·대학·조합 등과 같은 비영리기관들은 사실상 시장생산에 종사하는 기업으로 간주되기 때문에 비금융기업부문에 포함되는 것이다.

금융기업부문은 그 주된 활동이 금융중개 또는 금융중개를 촉진하는 모든 기업들을 포함한다. 이 부문은 금융성격의 시장생산(예컨대 보험)에 종사하는 비영리기관들을 포함하는데, 금융업의 기부금으로 조달되며 그 역할이 금융업의 이익을 증진하고 기여하는 역할을 수행하는 기관도 여기에 포함된다.

일반정부부문은 주로 중앙·주·지방 정부기관과 이들이 부과하고 통제하는 사회보장기금을 망라한다. 이 부문은 정부기관과 사회보장기금이 통제하고 주로 자금조달하는, 시장외적 생산에 종사하는 비영리기관을 포함한다.

가계지원 비영리기관부문은 가계에 대해 시장외적 재화와 서비스를 제공하는 모든 거주자 비영리기관으로 구성되며, 정부가 통제하고 주로 자금조달하는 비영리기관은 여기서 제외된다.

가계부문은 모든 거주자 가계들로 구성되며, 이들은 장기간 병원, 양로원, 수도원, 교도소 등에 있는 개인들로 구성되는 제도상의 가

계들을 포함한다. 가계가 소유하는 비기업적 영업은 가계의 일부로서 간주되며 별도의 제도단위로 처리되지 않는다.

5개의 제도부문은 또 다시 여러 가지의 하위부문으로 구분될 수 있는데, 하위부문은 분석의 유형, 정책결정의 필요성, 자료의 가용성, 일국의 경제적 사정과 제도적 환경에 따라 구분될 것이다. 모든 목적과 모든 국가에 적절하게 적용될 수 있는 단일의 하위부문 분류방식은 존재하지 않을 것이다.

### (3) 제도부문과 제도단위의 관계

제도부문과 제도단위의 형태에 따른 분류는 <표 III-3>에 개략적으로 예시되어 있다. 세로축으로 열거된 제도단위의 형태는 일반적으로 쉽게 인식될 수 있는 유형으로서 기업, 정부기관, 가계, 비영리기관(재단 및 사단법인, 특수법인 등) 등과 같이 구분되어 있다. 이들 중에서 비영리기관을 제외하고는 특정 유형의 제도단위들은 모두 동일한 부문을 형성하고 있다. 다만 비영리기관들은 이들의 목적과 이들을 통제하고 자금조달하는 주체의 형태에 따라, 가계부문을 제외한 여타의 4개 부문들로 분류된다. 따라서 비영리기관을 제외하면 제도단위가 부문으로 분류되는 방법은 대부분 자명하다고 볼 수 있다.

〈표 III - 3〉 제도단위의 부문 및 형태의 분류

	비금융기업 부문	금융기업 부문	일반정부 부문	가계 부문	가계지원 비영리기관 부문
기업 (준기업 포함)	비금융기업 (준기업 포함)	금융기업 (준기업 포함)			
정부기관 (사회보장기금 포함)			정부기관 (사회보장기금 포함)		
가계				가계	
비영리기관	비금융 시장 비영리기관	금융 시장 비영리기관	정부기관의 통제, 주된 자금조달하에 있는 시 장외적 비영리기관		가계지원 시장외적 비영리기관

주: 준기업(quasi-corporations)이란 별도의 법인 성격은 아니지만 사실상 기업 활동을 하는 경우를 의미함. IMF(2001), 문단 2.16 참조.

## 나. 기업과 공기업

### (1) 기업

기업은 여러 가지 이름으로, 즉 기업(corporations), 기업적 영업(incorporated enterprises), 공공유한회사(public limited companies), 공기업(public corporations), 민간기업(private companies), 합자회사(joint-stock companies), 유한책임회사(limited liability companies), 유한책임조합(limited liability partnerships) 등으로 불리워지는데, ‘기업’은 이 모든 유형의 실체들을 지칭하는 이름이다.

기업에 대한 일반적인 정의는 다음과 같이 정리될 수 있다. 시장에서 재화와 서비스를 생산할 목적으로 설립되었으며, 그 소유자들

에게 이윤 또는 기타 금전적 이익의 원천이 될 수 있는 법적 실체로서, 이들은 일반적인 경영에 책임을 지는 경영자들을 지명할 권한을 갖는 지분소유자들에 의해 집단적으로 소유된다. 물론 기업의 설립, 경영 및 운영에 관한 법률은 국가마다 서로 다르기 때문에, 기업에 대해 보편적으로 타당한 정확한 법적 정의를 내리기는 불가능하다. 그러나 일반적으로 기업의 전형적인 특징들을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같이 요약될 수 있다<sup>15)</sup>.

첫째, 기업은 법적 절차에 따라 설립된 실체로서 그 존재는 주식으로 지분을 소유하는 여타 제도단위(즉 가계, 기업 또는 정부기관)와 독립적으로 인식된다. 이를 위해 기업의 존재, 명칭, 주소는 통상 등기부에 기록된다. 기업은 통상 그가 설립되고 등기된 국가에서 경제적 이익의 중심(즉 거주자)을 가질 것이다.

둘째, 기업은 재화와 서비스를 생산하여 이들을 ‘경제적 의미가 있는 가격’으로 시장에서 판매할 목적으로 설립된다. 가격이 생산자의 공급의도 물량과 구입자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 미칠 때 경제적인 의미가 있다고 설명된다.

셋째, 기업의 생산활동으로부터 발생한 운영흑자, 자산에서 발생한 보유이득과 재산소득은 주주에게 귀속되지만, 특정 회계연도에서 주주들에게 배당금으로서 실제 분배되는 이윤과 소득의 금액은 기업의 경영자들에 의해 결정된다. 분배되지 않은 이윤은 종종 기업의 유보수입으로 지칭된다.

넷째, 기업의 소유권은 주주에게 집단적으로 귀속된다. 이윤은 통상 지분의 가치와 금액 또는 기타 자본지분에 비례하여 주주에게 분배된다.

다섯째, 기업이 해산 또는 청산될 때 대부분의 주주는 모든 자산이 매각되고 모든 채무가 변제된 이후에 남은 기업의 순가치에 대

---

15) UN(1993), 문단 4.24 참조.

한 몫을 배정받는다. 만약 채무가 자산가치를 초과하여 기업의 파산이 선언되더라도 주주는 초과채무를 변제할 책임을 부담하지 않는다. 주주는 기업 자체와 다른 제도단위로서, 주주들의 채무는 그들이 주식으로 보유한 자본금액에 한정된다.

여섯째, 기업은 그 자신의 행동, 의무, 계약사항에 대해 법적으로 전적인 책임과 보고책무(accountability)를 가지는데, 이는 제도단위의 본질적 속성이다. 기업은 자신의 생산활동, 소득, 자산에 대해 세금을 납부하여야 한다.

일곱째, 기업에 대한 통제는 궁극적으로 주주들에 의해 집단적으로 행사된다. 기업에는 기업정책에 책임을 지는 그리고 기업의 최고경영자를 지정하는 경영자 위원회, 즉 이사회가 있다. 이사회는 통상 주주들의 집단적 투표에 의해 구성되는데, 여기서 주주들의 투표권은 동일하지 않을 수도 있다. 일부 주식은 투표권이 없기도 하며, 또 다른 일부 주식은 특별권한을 보유할 수도 있다. 예컨대 이사들에 대한 특별지명권, 다수결투표에 의한 임명을 거부할 수 있는 권한 등이 있는데, 이러한 특별권한은 통상 정부가 기업의 주주인 경우에 보유한다.

지금까지 기업의 여러 가지 특징들을 설명하였지만, 가장 중요한 특징은 다음 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 기업은 비영리기관과 달리 가계의 편익을 위한 최종지출을 할 수 없다. 기업이 피용자(被傭者)에게 재화와 서비스를 제공하더라도 그것은 제공하는 이유에 따라 피용자 현물보상 또는 중간소비가 될 것이다. 둘째, 기업에서 발생하는 이윤과 소득 전부는 궁극적으로 다른 제도단위 즉 주주에게 혜택을 주는 것이다. 이는 기업과 비영리기관을 구분하는 특징인데, 비영리기관은 다른 제도단위에 의해 전유(專有)되는 소득을 창출할 수 없다.

기업 또는 회사로 불리는 실체 이외에도, 그 자신이 이윤추구를 위해 시장생산을 영위할 목적으로 설립된 여타의 법적 실체도 존재

한다. 예컨대 생산자들이 그들의 집단적 산출물을 마케팅하기 위하여 설립한 협동조합의 경우, 이들의 이윤분배는 합의된 규칙에 따르며 반드시 지분율에 비례하지는 않지만 기업처럼 운영된다. 또한 그 구성원이 유한책임을 지는 조합도 기업처럼 행동하는 별도의 법적 실체인데, 그 조합원들은 지분소유자이면서 동시에 경영자가 된다.

일반적으로 그 내용과 불리워지는 명칭과 관계없이, 시장생산에 종사할 목적으로 설립되고, 그 소유주에게 이윤 또는 기타 금전적 이득을 창출할 수 있으며, 또 법률에 의해 유한책임을 지는 소유주와 별도의 법적 실체로 인정되는 실체들은 모두 기업으로 간주될 것이다. 마찬가지로 기업이라는 명칭으로 불리는 법적 실체에 대해서도 그 목적과 기능을 검토하여 비영리기관인 경우에는 기업에서 제외된다.

## (2) 공기업

기업은 통상 3개의 하위부문, 즉 「민간기업」, 「정부기관 통제하의 공기업」, 「비거주자 단위 통제하의 민간기업」을 구분할 수 있다. 여기서 공기업을 정의할 때 사용되는 통제(control)란 용어는, 필요한 경우 적절한 경영자들을 지명하여 일반적인 기업정책을 결정할 수 있는 능력을 말한다. 기업지분의 과반수 소유는 분명히 통제에 대한 충분조건이지만 필요조건은 아니다. 그럼에도 불구하고 실질적으로는 정부기관 통제하의 공기업은 정부가 최대 다수의 지분을 소유하는 경우로 한정되는 것이 적절할 수 있다<sup>16)</sup>. 왜냐하면 소수의 지분소유자에 의해 통제될 수 있는 기업들을 객관적으로 구분하는 것은 어렵기 때문이다.

16) 여기서 정부의 지분은 다양한 정부기관들과 공기업들에 의해 소유되는 지분 전체를 의미하는 것으로 해석되어야 한다.

그러나 이러한 기준은 실무적 편의에 불과하며, 통제에 대한 분명한 증거가 있다면 예외가 인정될 수 있을 것이다. 예컨대 정부가 지분의 최대 다수를 소유하지 않더라도 특별한 입법에 의해 정부가 통제할 수 있는 기업은 공기업으로 간주되어야 한다<sup>17)</sup>. 이러한 공기업들은 일반정부부문과 함께 공공부문을 형성할 것이다.

#### 다. 비영리기관의 분류

##### (1) 비영리기관의 특징

비영리기관은 재화와 서비스를 생산할 목적으로 설립된 법적 또는 사회적 실체로서, 이를 설립·통제·자금조달하는 단위에 대해 소득·이윤·기타 금전적 이득의 원천이 될 수 없는 위치에 있다. 현실적으로 비영리기관들의 생산활동은 흑자 또는 적자를 시현할 것이지만, 흑자가 나타나는 경우에도 다른 제도단위에 전용될 수 없다. 이들의 설립근거가 되는 정관에는 이들을 통제·관리하는 제도단위가 이들이 보유하는 이윤 또는 기타 소득을 배당받을 수 없다는 내용이 명시되고 있다. 이 때문에 이들은 종종 여러 가지 종류의 세금을 면제받는 것이다.

비영리기관을 설립하는 동기는 다음과 같이 다양하게 분류될 수 있다. 비영리기관은 이들을 통제·자금조달하는 개인이나 기업들에게 혜택이 되는 서비스를 제공하기 위해 설립될 수도 있고, 어려운 사람들에게 재화와 서비스를 제공하는 자선·박애·복지상의 이유로 설립될 수도 있고, 의료·교육서비스를 이윤 대신 염가(廉價)의 수수료 개념으로 제공하는 것을 목적으로 할 수도 있고, 사업 또는 정치적 목적의 압력집단 이익증진을 목적으로 할 수도 있다.

---

17) 정부가 지분을 소유하지 않더라도 이사회 구성원 대부분을 특별한 입법에 의해 지명할 수 있는 경우에는 공기업으로 간주된다.

비영리기관의 주요 특징들은 다음과 같이 요약될 수 있다<sup>18)</sup>. 첫째, 대부분의 비영리기관들은 법적 절차에 따라 설립된 법적 실체로서 이들을 설립·자금조달·통제·관리하는 개인·기업·정부기관과 독립적인 존재로서 인식된다. 둘째, 비영리기관의 목적은 통상 설립당시에 작성된 정관 또는 이와 유사한 서류에 명시된다. 셋째, 비영리기관은 개별 가게 또는 가게들의 집단에 대해 혜택이 되는 시장외적 재화나 서비스를 생산할 목적으로 설립된다.

넷째, 비영리기관들은 동일한 권리를 갖는 구성원들의 집단에 의해 통제된다. 그 구성원들은 비영리기관의 업무에 영향을 주는 모든 중요한 결정에서 동일한 투표권을 가지며, 비영리기관의 운영에 대해 유한책임을 부담한다. 다섯째, 비영리기관의 이윤 또는 지분에 대해 청구권을 갖는 지분소유자는 없다. 구성원들은 비영리기관의 생산활동으로 창출된 이윤 또는 후자에 대해 배당권을 갖지 않으며, 이들 이윤은 비영리기관 내에 유보된다. 여섯째, 비영리기관의 정책방향은 통상 간부들의 집단, 이사회 또는 모든 구성원의 단순 다수결에 의해 선출된 일정한 조직에 의해 결정된다.

‘비영리기관’이란 용어는 이를 통제하는 집단의 구성원들이 그 운영과정에서 금전적 이득을 취할 수 없으며, 또 어떠한 후자분도 배당받을 수 없다는 사실에 있지만, 그렇다고 하여 비영리기관이 생산을 통해 운영후자를 누릴 수 없다고 말할 수는 없을 것이다.

## (2) 비영리기관의 분류

비영리기관은 시장 비영리기관과 시장외적 비영리기관으로 분류될 수 있다. 우선 시장 비영리기관은 시장생산자로서, 산출물의 전부 또는 대부분을 경제적 의미가 있는 가격, 즉 생산자의 공급의도

---

18) UN(1993), 문단 4.56 참조.

물량과 구매자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 주는 가격으로 판매하는 생산자를 말한다. 학교, 대학, 종합대학교, 병원, 진료소 등이 생산비용에 기초하여, 그리고 서비스 수요에 상당한 영향을 주는 높은 수준의 요금을 부과할 때 시장생산자로서의 비영리기관이 된다<sup>19)</sup>.

이러한 시장 비영리기관들도 개인, 기업 또는 정부의 기부금을 받을 수 있기 때문에, 이들은 요금 등의 판매수입 이외에 기부금 형태의 상당한 소득을 획득할 수 있다. 이 때문에 시장 비영리기관은 평균비용 이하의 요금을 부과할 수 있는 것이다. 그러나 이들 요금이 여전히 생산비용에 주로 좌우되고 또 수요에 상당한 영향을 줄 수 있을 만큼 높다면, 이들은 여전히 시장생산자로 간주되어야 한다. 시장생산자로서의 비영리기관이 자선기구와 다른 점은, 이들의 설립 목적은 기부금 소득을 활용하여 상당히 높게 부과되어야 할 요금을 인하시켜 교육·의료 및 양질의 기타 서비스를 제공하는 데 있다.

영업집단에 의해 설립되어 영업활동을 지원하는 시장 비영리기관들도 존재하는데, 이들은 시장생산자로서 분류된다<sup>20)</sup>. 예컨대 상업, 농업, 제조업 또는 동업자 단체의 회의소, 고용주 단체, 연구 또는 실험실, 이들 외에도 영업집단에 상호 이익과 혜택이 되는 활동을 수행하는 비영리기관과 조직 등이 여기에 해당된다.

비영리기관은 가끔 공개적으로 특정 집단을 대신하여 정치적 로비 또는 여러 가지 이유로 어려운 사정의 구성원들에게 조언과 자문을 제공한다. 이들 비영리기관들은 통상 당해 영업집단의 기부금 또는 회비로 자금이 조성되는데, 여기서 회비는 이전금이 아니라 제공된 서비스에 대한 지급으로 처리되어야 한다. 그러므로 이들 비영리기관들은 시장생산자로서 분류될 것이다. 다만 상공회의소

---

19) UN(1993), 문단 4.58 참조.

20) UN(1993), 문단 4.59 참조.

또는 영업자들에게 혜택이 되는 유사 조직들이 정부기관에 의해 통제 및 주로 자금조달된다면, 이들은 시장외적 비영리기관으로 분류되어 일반정부부문에 배정되어야 한다<sup>21)</sup>).

대부분의 비영리기관은 시장생산자보다 시장외적 생산자가 된다. 시장외적 생산자는 그 산출물의 대부분을 다른 단위에게 무료 또는 경제적 의미가 없는 가격, 즉 생산자의 공급의도 물량 또는 구매자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 주지 않는 가격으로 제공하는 생산자라 할 수 있다. 시장외적 생산에 주로 종사하는 비영리기관들은 그들의 생산 또는 기타 활동비용을 회수하는데 판매수입 이외의 재원에 주로 의존한다는 사실에 그 특징이 있다. 이들의 주요 재원은 이들을 통제하는 구성원 집단이 지급하는 정기적인 회비, 정부를 포함하는 제3자의 기부 또는 증여가 될 것이다.

시장외적 생산에 주로 종사하는 비영리기관은 두 가지 중요 유형으로 구분될 수 있다. 첫째, 정부에 의해 통제 및 주로 자금조달되는 비영리기관이 있으며 둘째, 비정부기관 - 가계, 기업 또는 비거주자 -의 증여에 의해 주로 자금조달되며 가계에 시장외적 재화와 서비스를 제공하는 비영리기관을 들 수 있다. 정부에 의해 통제 및 주로 자금조달되는 비영리기관들은 그 활동의 주된 혜택을 받는 제도단위의 유형과 무관하게 일반정부부문으로 분류된다.

정부에 의해 통제 및 주로 자금조달되는 비영리기관들은 정부와 별개로 존재하며 적절한 법적 실체로서 설립된다. 여기서 통제란 비영리기관을 관리하는 간부들에 대한 임명권을 통해 비영리기관의 일반적 정책 또는 사업을 결정하는 능력으로 이해되어야 한다. 예컨대 특정 생산자 집단(예컨대 농부)에 혜택을 주는 연구개발에 종사하거나, 의료·안전·환경·회계·재무·교육 등의 분야에서 기준을 설정하고 유지하는 기관들이 주로 여기에 해당된다. 정부는

---

21) UN(1993), 문단 4.59 참조.

이러한 목적을 위해 동일한 기능의 정부기관보다는 비영리기관을 설립하는 것이 적절하다고 생각할 수 있는데, 왜냐하면 공공기준에 관련되는 비영리기관들은 정치적 압력에서 벗어나 독립적이고 객관적으로 보여질 필요가 있기 때문이다.

「가계지원 비영리기관」은 가계에 무료 또는 경제적 의미가 없는 가격으로 재화나 서비스를 제공하는 비영리기관으로 구성된다. 여기에는 두 가지 중요 유형의 가계지원 비영리기관이 구분될 수 있다. 첫째, 주로 구성된 자신들의 혜택을 위하여 재화 또는 서비스를 제공하기 위하여 개인들의 집단에 의해 설립된 가계지원 비영리기관이 있다. 예컨대, 전문가 또는 지식인 사회, 정당, 노동조합, 소비자단체, 교회 또는 종교집단, 사회·문화·여흥·스포츠 클럽 등이 여기에 속한다.

둘째, 배타적인 목적으로 설립된 그리고 가계지원 비영리기관을 통제하는 집단의 구성원에게 이득이 되지 않는 자선·구제·원조기관 등이 있다. 이러한 가계지원 비영리기관은 자연재해나 전쟁으로 피해를 입은 가계를 포함하여, 어려운 가계에 시장외적 재화나 서비스를 제공한다.

#### 라. 일반정부부문

정부기관은 정치적 과정을 거쳐 설립되었으며, 일정한 영역 내에서 다른 제도단위에 대해 입법·사법·행정적 권한을 가지는 유일한 법적 실체다. 제도단위로서 정부의 주된 기능은 사회와 개별 가계에 재화와 서비스를 제공하고 이를 조세 또는 기타 소득으로 조달하며, 이전을 통해 소득과 부를 재분배하고, 시장외적 생산을 수행하는 책임을 부담하는 것이다.

일반정부부문의 정부기관이 갖는 특징들은 다음과 같다<sup>22)</sup>. 첫째, 통상 정부기관은 다른 제도단위로부터 세금 또는 강제이전금을 통

해 자금을 조성할 권한을 가진다. 정부기관은 다른 제도단위에 부과하는 조세 또는 다른 정부기관으로부터의 이전으로 조성된 자금을 보유하고 이들 자금의 전부 또는 일부를 정책목표를 위해 지출할 권한을 가져야 한다. 또한 그 자신의 책임으로 자금을 차입할 수도 있어야 한다.

둘째, 정부기관은 대개 다음 세 가지 형태의 최종지출을 하는 기능을 수행한다. 우선 사회에 집단적 서비스를 무료제공하기 위한 명시적 또는 암묵적 지출을 한다. 예컨대 공공행정, 방위, 법집행, 공공의료 등은 시장실패의 결과로 정부에 의해 집단적으로 조직되고 또 일반 조세 및 기타 소득으로 조달되어야 한다. 두 번째 지출 유형으로는 무료 또는 경제적 의미가 없는 가격으로 개별 가계에 재화와 서비스를 제공하기 위한 지출을 들 수 있다. 비록 개인들이 그 사용량에 따라 요금이 부과될지라도, 이들은 사회·정치적 목표를 달성하기 위하여 지출되며 또 조세 또는 기타 정부소득으로 조달된다. 세 번째 유형으로는 소득 또는 부를 재분배하기 위하여 다른 제도단위, 대부분 가계에 지급되는 이전을 들 수 있다.

일반적으로 정부기관이 생산과정에 개입하고자 할 때에는 세 가지 대안이 존재한다. 공기업을 설립하여 가격책정 및 투자를 포함하여 당해 공기업의 정책을 통제할 수 있다. 또는 비영리기관을 설립하여, 이를 통제하고 자금을 주로 또는 전적으로 정부가 조달할 수 있다. 세 번째 대안으로는 정부가 소유하는 사업소(establishment)에서 재화와 서비스를 자체 생산할 수 있는데, 이는 정부기관과 구분되는 별도의 법적 실체로 존재하는 것은 아니다.

만약 정부의 사업소가 ① 그 산출물에 경제적 의미가 있는 가격을 부과하고, ② 기업처럼 운영되고 경영되며, ③ 운영흑자, 저축, 자산, 부채가 구분하여 인식 측정될 수 있는 회계자료를 구비한다

---

22) UN(1993), 문단 4.104 참조.

면, 이들 사업소는 준기업으로 간주되고 공기업으로 처리되어야 할 것이다. 정부가 소유하는 사업소가 준기업으로 처리되기 위한 조건들을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다<sup>23)</sup>.

첫째, 준기업으로 처리되기 위해 정부는 생산과정의 관리 및 자금사용에 대해 당해 영업의 경영자에게 상당한 자율성을 허용해야 한다. 둘째, 정부의 준기업은 자신의 운전자본과 신용거래를 유지하며 그 자신의 저축, 감가상각충당금, 차입을 통해 자본형성의 일부 또는 전부를 조달할 수 있어야 한다. 셋째, 준기업과 정부 사이의 소득과 자본흐름을 구분할 수 있기 위해서는, 비록 이들이 별개의 법적 실체가 아니더라도 준기업의 운영 및 재무활동이 현실적으로 정부의 수입 및 재정통계와 완전히 결합되지 않아야 한다. 넷째, 정부 준기업의 순운영흑자는 정부수입의 구성부분이 아니며, 정부회계는 오직 준기업과 정부 사이의 명시적 또는 암묵적인 소득 및 자본흐름만을 기록한다.

---

23) UN(1993), 문단 4.108 참조.

## IV. 재정개혁의 인프라 2

### - 정부회계의 개혁

#### 1. 정부회계의 의의와 과제

##### 가. 재정정보의 의의

정부가 재정을 운용함에 있어 필요한 정보는 대략 다섯 가지로 그 유형을 구분할 수 있다. 첫째, 정부가 재정을 원활하게 운용하기 위해서는 중장기적인 지불수단을 적정 수준으로 관리하여야 한다. 정부가 보유하는 중장기적인 지불수단은 정부부문이 보유하는 자산과 부채로부터 그 크기가 결정되는데, 이들의 유동성은 그 유형에 따라 서로 다르기 때문에 이들의 개별적인 구성내용도 중요한 정보가 될 것이다.

중장기적 지불수단의 규모에 영향을 주는 또 다른 지표로는 각 연도별 재정수지를 들 수 있다. 재정수지는 관점에 따라 여러 가지 방법으로 정의될 수 있지만, 기본적으로 정부부문의 정상적 운영에 필요한 자금, 그리고 정부가 차입·조달해야 할 자금의 크기에 영향을 미치고 있다.

둘째, 정부는 회계연도 내에서 각종 정책과 사업을 원활하게 집행할 수 있도록 적정 수준의 지불수단(현금 및 각종 유동자산)을 보유하여야 한다. 자금운용과 관련되는 중요한 정보는 자금지출과 수입의 각 단계별 내용을 명확하게 파악하는 과정에서 나타난다. 정부부문 내에서 지출과 수입에 대한 행정적 업무 단계들을 구분하

여 단계별 통계가 충분히 구분되어 있다면 정부는 지출과 수입의 흐름을 합리적으로 예측할 수 있고 또 이들을 계획할 수 있을 것이다. 자금운용에 관련되는 또 다른 중요한 정보로는 개별 자산의 유동성 정도를 판단하여 이들을 자금운용과 연계시키는 것이다.

셋째, 정부는 국가재정이 경기조절적인 기능을 원활히 수행할 수 있도록 세출과 세입이 경제의 유효수요에 미치는 영향을 적절히 관리하여야 한다. 이를 위해 필요한 정보로는 거시경제와 유효수요에 미치는 영향을 중심으로 정부부문의 지출 및 수입을 세부항목별로 구분하는 것이다<sup>24)</sup>.

넷째, 정부는 재정운용의 기본목표와 자원한도를 감안하여 지출 정책을 수립하고 이에 부합하는 방법으로 개별 사업에 자원을 배분하여야 한다. 이와 같은 정부기능을 전략적 자원배분(strategic resource allocation)이라 하는데, 이는 한 마디로 정부의 전략적 목표와 비전에 따라 재정자원을 배분하는 것이다. 정부가 예산을 편성할 때에는 예산이 정부정책과 우선순위에 부합하도록 사업들을 서로 대체하고 그 규모들을 조정하여야 한다. 그 다음에는 사업목표를 달성할 수 있는 다양한 대안을 검토하여 원가를 가장 절감할 수 있는 대안을 선택하여야 한다.

다섯째, 정부는 개별 사업에 대한 운영상의 효율성 및 성과를 제고할 수 있는 방법을 재정운용 과정에서 모색해야 한다. 개별 사업의 효율성을 극대화하기 위해 필요한 중요한 정보로는 개별 사업에 투입된 자원총액, 그리고 사업의 성과로서 사회적 파급효과(outcome) 또는 산출물(output) 등을 들 수 있다.

---

24) Allen Schick(1997)은 본 연구에서 설명하고 있는 첫째, 둘째, 셋째의 기능을 「총량적 재정규율(Aggregate Fiscal Discipline)」이라고 불렀다.

<표 IV - 1> 재정집행에 관한 정부회계의 필요성

연례적 과다이월 등 집행 부진사업의 '03년 예산반영문제
<p>○한정된 재원이 세출예산을 통해 당해연도에 실효성 있게 효율적으로 배분되기 위해서는 당해연도에 계상된 예산이 제대로 집행되어야 함에도 과다한 이월이 연례적으로 발생하고 있거나, 상당부분의 예산이 타 용도의 재원으로 전용(감)되고 있는 사업이 다수 발생하고 있으므로, 이들 사업에 대해서는 이월된 재원의 '02년 집행상황 및 '02년 예산의 집행상황 등을 감안하여 '03년 예산에서 조정되어야 할 것으로 봄.</p> <p>○구체적으로 살펴보면, 각종 보조사업의 경우 정부 결산서상에는 정부가 보조사업자에게 교부한 금액을 지출액으로 표시하고 있어 상당한 실적을 보이고 있는 것으로 보고되고 있으나, 지방자치단체나 민간보조사업자의 실제 집행실적은 이와는 크게 다르게 나타나고 있는 경우가 많은 바, 이들 사업에 대하여는 '01년 이월재원 및 '02년 예산의 집행상황 등을 감안하여 감액조정되어야 할 것임.</p> <p>한편, 산업자원부와 문화관광부 등 일부 부처의 경우 보조사업예산을 계상함에 있어 이를 정액으로 보조하고 있는 예가 많으므로, 당해 보조사업에 대한 사후관리를 위해 정액보조를 지양하고 정율보조로 전환, 지원하는 것이 바람직할 것으로 봄.</p> <p>○출연사업 중 정부출연연구기관에 대한 기관출연금의 경우 당해기관의 '01년 결산내용 및 '03년 세입세출예산(안) 뿐만 아니라 여유재원(유동자산 - 유동부채)의 정도를 감안하여 조정될 필요가 있으며, 기술개발목적출연금의 경우 중간 관리기관이 보유하는 선수금과 재출연받은 기관의 집행실적 등을 감안하여 당해연도에 지출될 금액을 기준으로 계상되어야 할 것임.</p> <p>○용자사업의 경우에도 정부 결산서상의 실적이 아니라 실제 취급기관의 '01년 집행실적 및 '02년 집행현황을 감안하여 조정되어야 할 것으로 생각됨.</p>

자료: 대한민국 국회, 예산결산위원회 전문위원, 『2001년도 결산 및 예비비지출 승인의 건, 검토보고서』, 2002. 10, pp. 32~33.

## 나. 정부회계의 문제점과 과제

정부회계는 정부부문에 각종 경제적 자원이 유입되고 유출되는 제반 거래를 체계적으로 기록하는 일체의 체계를 말한다. 본 절에서는 우리나라의 현행 정부회계의 문제점을 5가지로 구분하여 설명하고자 한다. 이들 5가지는 ① 기관단위별 재정보고, ② 예산항목과 계정과목의 구분, ③ 실질적 성격에 의한 국제적 기준의 거래분류, ④ 발생주의의 도입, ⑤ 계정과목의 교차분류 등과 같다.

### (1) 기관단위별 재정보고

재정에 관한 각종 보고서는 기관단위를 기준으로 파악되어야 하는데, 재정보고서가 기관단위별로 작성될 때 비로소 개별 기관이 달성하여야 할 성과의 목표와 이를 달성하기 위한 노력들이 체계적으로 파악될 수 있을 것이다. 개별 기관은 여러 가지의 회계단위에서 제공되는 자원을 사용할 수 있기 때문에 개별 기관의 재정보고서에서는 자금의 제공원이 되는 회계단위가 구분 표시될 수는 있을 것이다. 그러나 회계단위의 구분없는 기관별 재정보고서가 기관단위의 구분없는 회계별 재정보고서보다 훨씬 더 유용한 정보를 제공할 것이다.

현재 우리나라에서는 각종 예산서와 결산서가 회계단위를 기준으로 작성되고 있기 때문에 개별 기관 또는 특정 기관내의 하부조직이 수행하는 업무가 총괄적으로 파악되기 어려운 실정이다. 만약 일반회계, 특별회계, 기금 등과 같은 회계단위를 구분하지 않고 그 전체를 단일의 기관 및 조직단위별로 총괄 파악한다면 훨씬 더 유용한 재정정보를 생산할 수 있을 것이다. 기본적으로 재정보고서는 기관단위를 기준으로 할 때 자원사용의 성과와 이에 따른 책임이 추궁될 수 있기 때문이다.

또한 기관이 수행하는 업무는 법령 또는 정관에 상세하게 설명되어 있기 때문에 기관단위별 재정보고서를 이들 규정과 대비하여 살펴본다면 재정보고서에 대한 이해가능성이 한층 더 제고될 수 있을 것이다. 재정보고서는 회계단위 대신 기관단위별로 작성되어야 한다는 사실은 특정 기관 내에서 하부조직 단위에 대해서도 적용될 것이다. 즉 특정 기관 내에서도 하부조직, 예컨대 실 또는 국 단위별로 재정보고서가 구분 표시되는 것이 바람직할 것이다.

## (2) 예산항목과 계정과목의 구분

재정정보를 산출하는 기초는 일정한 유형의 거래들을 분류 취합한 계정과목(chart of accounts) 또는 회계과목으로서, 계정과목이 세분되면 세분될수록 보다 세분화된 다양한 재정정보가 창출될 수 있기 때문에 실무적 편의만 보장된다면 계정과목은 세분되는 것이 바람직하다. 이러한 계정과목은 정부기관이 여러 가지 분류기준에 따라 분류한 거래들로서 원장에 기록되는 형태를 의미한다. 정부회계가 정부거래들을 다양한 기준으로 분류하면 분류할수록 다양한 재정정보가 산출될 수 있을 것이다.

예산항목(budget accounts, budget classification, appropriations)은 일정 부류의 정부거래 집합에 대한 예정적 계획으로서, 이는 정부가 예산집행의 자율성과 책임성을 부여하는 형태라 할 수 있다. 특정 사업에 포함되는 거래를 단일의 예산항목으로 묶어서 승인하느냐 아니면 구분하여 승인하느냐의 형태는 예산집행의 자율성과 책임성을 어떤 형태로 제공하느냐를 반영하는 것이다.

이와 같이 회계과목과 예산항목은 반드시 일대일 대응관계로 주어질 필요가 없고, 예산항목 내에 수 개의 계정과목이 포함될 수 있을 것이다. 그런데 현재 우리나라에서는 예산항목을 회계과목이라 하면서 정부회계의 계정과목과 동일시하는 경향이 있다. 다시 말해

우리나라의 정부회계에서는 예산항목 이상의 거래분류 그리고 보고가 제대로 이루어지지 않고 있다.

거래를 분류하는 회계과목과 달리 예산항목의 형태는 예산과정의 의사결정 형태에 따라 각각 다르게 주어질 것이다. 가장 중요한 예산항목의 형태는 국회의 승인을 받는 예산서의 예산항목 분류형태인데, 이들은 기획예산처가 매년 발간하는 『예산편성기준』에 열거되어 있다. 이에 반해 계정과목 체계에 대한 범정부적 기준은 아직까지 마련되어 있지 않다.

### (3) 실질적 성격에 의한 국제적 기준의 거래분류

재정정보를 창출하는 기초가 되는 회계과목, 즉 거래의 분류는 국제적인 기준과 개념적 정의를 준수할 때 비로소 국가 간의 재정 운용 상황을 비교할 수 있다. 회계과목은 또한 여타의 경제통계체계(예컨대 국민소득통계, 국제수지통계, 화폐금융통계 등)와도 부합할 수 있어야 의미 있는 경제적 분석이 가능하다. 이에 반해 예산항목은 예산제도에 대한 일국의 전통, 관습, 경험 등이 서로 다르기 때문에 통일된 국제기준을 제시하기 어려울 것이다.

2002년 현재 정부거래의 분류와 관련하여 참조하여야 할 국제적인 기준과 지침으로는, IMF의 GFS지침, 재정투명성(Fiscal Transparency)지침, 국제수지(Balance of Payments)지침, 화폐금융통계(Monetary and Financial Statistics)지침, UN의 국민계정체계(SNA, System of National Accounts), 정부기능분류(COFOG, Classification of the Functions of Government)지침 등이 있다.

이들 외에도 정부기능의 분류와 관련하여 다양한 분야에서 국제적인 기준이 존재하고 있다. 환경보호에 대해서는 EC 통계국(Eurostat)의 「환경에 대한 경제정보의 수집을 위한 유럽시스템」

(SERIEE, European System for the Collection of Economic Information on the Environment)에서 제시된 「환경보호 활동분류」(CEPA, Classification of Environment Protection Activities)를, 교육에 대해서는 UNESCO의 1997 「교육의 국제분류기준」(ISCED-97, 1997 International Standard Classification of Education)을, 사회보호에 대해서는 EC 통계국(Eurostat)의 「1996 사회보호 통합통계의 유럽시스템」(ESSPROS, 1996 European System of integrated Social Protection Statistics)을 각각 들 수 있다.

현재 우리나라에서 정부거래의 분류와 관련하여 가장 유의해야 할 점은 개별 거래의 실질적인 성격을 감안하여 국제적 기준에 맞는 분류지침을 개발하여야 하는 것이다. 우리나라의 정부수입과 비용의 개별 항목들은 명확한 개념정의가 주어지지 않았기 때문에 그 실질적 성격에 따라 체계적으로 분류되지 못하고 있다.

예컨대 GFS지침에 의하면 수입은 조세, 사회보험료, 출연금(grants), 기타수입으로 구분되고, 비용은 기능에 따라 10개 유형으로 또 경제적 성격에 따라 8가지 유형으로 각각 구분된다. 특히 GFS지침에 의하면 조세는 그 명칭과 무관하게 수입의 성격이 강제성·비대가성·비상환성의 특징을 구비하느냐 여부에 따라 조세로 간주된다. 또한 GFS지침에 의하면 출연금(grants)은 특정 정부기관이 다른 정부기관으로부터 수령하는 자발적 이전 일체를 의미하며, 정부기관들을 결합하는 통계에서는 이들 거래가 내부거래로 간주되어 제외된다. 따라서 우리나라에서 정부기관들 상호간에 사용되는 출연금, 보조금, 위탁용역금, 자본이전금, 교부금 등은 이러한 사실을 감안하여 재분류되어야 할 것이다<sup>25)</sup>.

25) 영미권에서 grants는 정부가 특정 정책목표를 달성하기 위하여 정부산하기관, 공기업, 지방자치단체 그리고 민간기업과 민간 비영리기관에 지급하는 일체의 사전적 지원금을 의미한다. 이에 반해 subsidies는 정

<표 IV - 2> 실질적 성격에 의한 정부지출의 분류 필요성 1

대구 기초단체장 '판공비 지출 51%가 접대성'
<p>대구지역 8개 기초자치단체장들이 판공비의 51%를 접대 명목으로 지출한 것으로 나타났다. 대구 참여연대는 2일 지난해 대구시 8개 구·군 자치단체장의 판공비 집행내역을 분석한 결과 이들이 지출한 판공비는 총 7억5359만원으로 98년에 비해 13%가량 증가했다고 밝혔다.</p> <p>지출 내역은 접대성 경비가 51%(3억8270만원)를 차지했으며 각종 단체 기관 격려 위문 지원비가 21%, 경조사비와 선물, 기념품 구입비 등이 각각 8% 등으로 집계됐다. 또 사용내역을 구체적으로 알 수 없는 특수활동비(기밀비) 성격의 경비가 12%를 차지한 것으로 나타나 불투명한 판공비 지출이 여전한 것으로 드러났다.</p> <p>이와 함께 대구시 상수도사업본부를 비롯한 대구시 산하 5개 사업소장 및 공기업 사장들의 지난해 판공비 지출액은 1억2800여만원으로 이 중 79%가 접대성 식비 및 물품구입 등에 쓰인 것으로 밝혀졌다.</p> <p>대구 참여연대는 이같은 조사결과를 토대로 △기밀비 등 내역이 불명치않아 공적용도로 볼 수 없는 예산의 삭감 △기밀비 중복 경비 및 영수증 미첨부 경비의 100% 삭감 △1인당 접대비 한도(2만원)를 초과한 지출 및 접대성 선물 구입 지양 등을 당국에 촉구했다.(『동아일보』, 2000. 6. 3)</p>

정부지출의 경우에도 기능적 분류와 경제적 분류에서 그 실질적 성격을 감안하여야 한다. GFS지침에 의하면 경제적 성격에 따른 분류는 피용자 보수(compensation of employee), 재화와 용역의 사

---

부가 민간기업과 민간 비영리기관 등의 적자를 보전하기 위해 지급하는 사후적 지원금을 의미한다. 우리나라에서는 grants가 여러 가지 형태의 용어로 해석될 수 있을 것인데, 본 연구에서는 '출연금'이란 용어로 통일하여 번역하였다.

용(use of goods and services), 고정자본소비(consumption of fixed capital), 이자(interest), 보조(subsidies), 출연금(grants), 사회급여(social benefits), 기타 비용으로 구분된다. 개별 지출항목의 실질적 성격을 감안하여 분류되지 않고 그 명칭과 관습에 따라 기능 및 경제적 분류가 이루어진다면 재정통계의 국가간 비교가 유용하지 못할 것이다.

특히 정부지출의 기능별 분류를 통해 재정자원의 분야별 적정배분을 추구하기 위해서는 다음과 같은 문제점이 해소되어야 할 것이다. 첫째, 기능별 분류는 사업 세항보다는 가능한 개별 거래를 중심으로 이루어져야 한다. 예컨대 특정 사업에 공공근로적 성격의 지원이 포함되어 있다면 당해 사업의 기능적 성격과 공공근로 임금지급의 성격은 서로 다를 것이다. 이러한 차이를 제대로 파악하기 위해서는 기능별 분류는 개별 거래를 중심으로 판단되어야 한다.

둘째, 기능별 분류에 대한 기본 지침이 수립·발간됨으로써 업무 현장에 가까이 있는 담당자가 기능별 분류에 대한 코드를 부여할 수 있어야 한다. ‘살리미’라고 불리는 재정정보시스템 내에 세항별로 코드가 부여되어 있으나, 이러한 기능별 구분은 당해 사업의 성격을 가장 정확하게 파악하고 있는 담당자가 하는 것이 적절할 것이다. 즉 기능별 구분에 대한 세부지침을 마련한 후 그 지침의 범위 내에서 사업 담당자가 기능별 코드를 부여한다면 일관성이 유지될 수 있을 것이다.

〈표 IV - 3〉 실질적 성격에 의한 정부거래의 분류 필요성 2

연구개발비(206 - 01)예산의 인건비 지출문제
<p>○현재 기획예산처의 『예산안편성지침 및 기준』에 따르면, 연구 개발의 경우 “...연구 등을 위촉받는 자의 조사, 강연, 연구 등 용역에 대한 반대급부” 등으로 규정하고 있으나, '01년 기획예산처와 재정경제부·산업자원부 및 조달청 연구개발비의 집행내역을 살펴보면, 계약직 연구원 등에 대한 인건비로 지출하고 있음. 즉, 기획예산처의 경우 계약직 연구원(5명)에 대한 인건비로 총 5,000만원을 지불하고 있고, 재정경제부의 경우 한국금융연구원과의 자문관 보수계약으로 600만원, 산업자원부의 경우 계약직 연구원 채용을 위해 6,000만원, 조달청의 경우 조달홍보관 관리 및 안내용역비로 1,100만원을 각각 지출하고 있음.</p> <p>○이와 같은 연구개발비에서의 인건비 지출은 현재 행정자치부가 통제하고 있는 비정규직의 운용과 다를 것이 없음에도, 이러한 통제를 벗어나 필요에 의해 운영된 것으로 보여지고, 이는 일반적인 연구개발비의 범위를 벗어난 것이라 하겠음.</p> <p>○따라서 앞으로 연구개발비로서 이와 같은 인건비 지출을 허용할 것인지, 허용한다면 어떠한 범위 내에서 허용할 것인지에 대한 명확한 기준이 조속히 설정되어 운영되어야 할 것으로 봄.</p> <p>○한편, 법무부의 경우 연구개발비를 집행함에 있어 내부 직원에게 용역과제 2건을 의뢰하여 총 1,900만원을 지출하고 있는 바, 이에 대한 근거로서 국가공무원법 제48조제2항의 규정을 들고 있으나, 이 또한 내부직원에게 대한 보상적 차원의 용역의뢰 남용의 우려가 크므로 일정한 기준이 마련되어야 할 것으로 봄.</p> <p>* 국가공무원법 제48조 제2항:          ②공무원이 소속기관의 장의 허가를 받아 본래의 업무수행에 지장이 없는 범위안에서 담당직무외의 특수한 연구과제를 위탁받아 이를 처리한 경우에는 그 보상을 지급받을 수 있다.</p>

자료: 대한민국 국회, 예산결산위원회 전문위원, 『2001년도 결산 및 예비비지출 승인의 건, 검토보고서』, 2002. 10, pp. 34~35.

현재 통합재정수지에서 사용되고 있는 기능별 분류는 국제적 분류기준에 부합하지 않는다. 정부지출에 대한 기능별 분류는 COFOG라고 불리는 UN의 기준이 채택되어야 한다. IMF의 GFS 지침에서도 채택하고 있는 UN의 COFOG의 분류는 다음의 <표 IV-4>와 같은데, UN은 COFOG에 대한 지침을 현재 제시하고 있으며, 또 개별 기능에 대한 세부 분류에 대해서는 유럽 및 미국 등에서 다양한 기준들이 제시되고 있다.

<표 IV - 4> COFOG의 기능적 분류

대분류	소분류
일반 공공서비스	1. 행정 및 입법기관, 재무 및 재정업무, 대외업무; 2. 외국경제원조; 3. 일반 행정; 4. 기초연구; 5. 일반 공공서비스 연구개발; 6. 기타 일반공공서비스; 7. 공공채무거래; 8. 서로 다른 수준의 정부 사이의 일반적 성격의 이전
방위	1. 군방위; 2. 민방위; 3. 해외 군사원조; 4. 방위 연구개발; 5. 기타 방위
공공질서 및 안전	1. 경찰서비스; 2. 소방 서비스; 3. 법원; 4. 교도소; 5. 공공질서 및 안전 연구개발; 6. 기타 공공질서 및 안전
경제사업	1. 일반적인 경제·상업 및 노동사업; 2. 농업, 임업, 어업 및 수렵업; 3. 연료 및 에너지; 4. 광업, 제조업 및 건설업; 5. 수송; 6. 통신; 7. 기타 사업; 8. 경제사업 연구개발; 9. 기타 경제사업
환경보호	1. 쓰레기 관리; 2. 폐수관리; 3. 오염방지; 4. 생물다양성과 경관보호; 5. 환경보호 연구개발; 6. 기타 환경보호
주택 및 지역사회 지원시설	1. 주택개발; 2. 지역사회 개발; 3. 상수도; 4. 가로등; 5. 주택 및 지역사회 지원시설 연구개발; 6. 기타 주택 및 지역사회 지원시설
보건	1. 의료품, 용구 및 장치; 2. 외래환자 서비스; 3. 병원 서비스; 4. 공공보건 서비스; 5. 보건 연구개발; 6. 기타 보건
휴양, 문화 및 종교	1. 휴양과 스포츠 서비스; 2. 문화 서비스; 3. 방송과 출판 서비스; 4. 종교와 기타 지역사회 서비스; 5. 휴양, 문화 및 종교 연구개발; 6. 기타 휴양, 문화 및 종교
교육	1. 유아 및 초등교육; 2. 2차 교육; 3. 2차후 비3차 교육; 4. 3차 교육; 5. 등급분류의 교육; 6. 교육에 대한 보조서비스; 7. 교육 연구개발; 8. 기타 교육
사회보호	1. 질병과 장애; 2. 노인; 3. 유가족; 4. 가족과 어린이; 5. 실업; 6. 주택; 7. 사회적 소외계층; 8. 사회보호 연구개발; 9. 기타 사회보호

#### (4) 발생주의의 도입

정부거래를 기록하는 기준으로는 크게 현금주의와 발생주의가 있는데, 전자는 현금지출입이 나타나는 기간에 거래를 기록하는 기준이며 후자는 경제적 가치가 변동하였다고 생각되는 기간에 거래를 기록하는 기준이다. 현금주의가 현금지출입이라는 객관적 사실을 중시하여 가치변동을 기록하는 데 반해, 발생주의란 경제학적 기회비용 개념에 충실하여 자산, 부채의 가치변동을 기록한다고 할 수 있다.

현금주의와 발생주의는 거래를 기록하는 현실적인 기준으로서 양 극단에 위치한다고 볼 수 있다. 회계학적으로는 현금주의와 발생주의 이외에 수정발생주의, 실현주의 등 다양한 기준을 제시하고 있는데, 이 기준들은 발생주의를 어느 항목에 어느 정도로 적용하느냐에 따라 구분하여 붙여진 명칭이라 할 수 있다.

거래를 인식하는 기준으로서 무엇을 선택할 것인가는 기본적으로 정부회계의 이용자가 어떤 목적을 가지고 있느냐에 따라 서로 다를 것이다. 그런데 현금주의 기준은 객관적 사실에 기초하기 때문에 그 적용이 비교적 용이하다고 할 수 있다. 따라서 정부가 발생주의 기준에 따라 거래를 기록한다고 하더라도 현금주의 재정정보를 동시에 생산할 수 있을 것이다. 결국 정부회계에서는 가능한 많이 발생주의 기준을 적용하여 거래를 기록하되, 다양한 재정정보 이용자가 충분한 정보를 가질 수 있도록 현금주의 기록을 동시에 기록하여야 할 것이다.

전통적으로 정부회계에서는 경제적 가치의 변동보다는 거래를 객관적으로 기록하는 것이 더 중요하다는 인식이 있었다. 다시 말해 기업회계와는 달리 정부회계에서는 전통적으로 현금주의를 철저히 지켜왔던 것이다. 그런데 1990년대 이후 발생주의가 정부회계에서도 유용하게 사용될 수 있고 또 충분히 적용가능하다는 것이

뉴질랜드 등의 일부 국가에서 확인되면서 IMF에서는 2001년도에 재정통계(GFS)지침을 개정하면서 발생주의의 도입을 권고하고 있다.

개정 GFS지침에서는 회계기간 동안 거래를 통해 나타난 가치변동분을 총괄적으로 집계 요약 정리하여 '정부운영표(government operations table)'를 작성한다. 정부운영표에서는 순자산을 증가시키는 거래와 순자산을 감소시키는 거래를 구분하고 있는데, 전자는 수입(revenue)으로 후자는 비용(expense)으로 각각 정의된다. 거래 이외의 가치변동은 '거래의 경제유량표(statement of other economic flows)'에서 집계되고 있다.

정부회계에 발생주의를 도입하면 재정의 3가지 운용목표를 보다 원활하게 달성할 수 있다. 첫째, 재정의 건전성 확보(또는 총량적 재정규율)과 관련하여 발생주의 회계기준은 매년 발생하는 정부의 채권과 채무액을 체계적으로 평가하기 때문에 정부부문의 순부(net worth)를 평가할 수 있는 기반이 조성된다. 이는 재정의 건전성을 확보하는 데 필요한 유용한 정보를 획득할 수 있다는 것을 의미한다. 정부는 재정의 건전성을 유지하기 위해 각종 거래를 뒷받침할 수 있는 재정자원을 충분히 확보하여야 하는데, 발생주의는 미래에 나타날 현금지출을 대비하여 일정한 기록을 남기고 또 적절한 재정자원을 보유하는 데 도움을 주고 있다. 왜냐하면 발생주의에 의하면 당해 회계연도내에서 현금지불은 이루어지지 않았지만 채무가 부담되는 사건이 발생한다면 정부는 이를 기록하여야 하기 때문이다.

둘째, 전략적 자원배분과 관련하여 발생주의 기준은 각 분야별로 사용된 재정자원의 경제적 가치를 체계적으로 비교 분석할 수 있는 기반을 제공한다. 발생주의 기준이 채택되면 재정의 분야별 현금지출뿐만 아니라 소모된 경제적 자원의 가치도 비교될 수 있다. 예컨대 경제적 기회비용의 관점에서 교육분야와 과학분야에서 사용된

정부의 자원가치를 비교 분석할 수 있기 때문에 보다 합리적인 의사결정이 이루어질 수 있을 것이다.

셋째, 발생주의를 도입하면 개별 재정사업에서 수입과 비용이 기간별 대응을 이룸으로써 정부부문의 경영성과를 파악하는 데 유용한 정보를 제공할 수 있다. 이는 「운영상의 효율성」(operational efficiency)을 제고하는 것이다. 발생주의는 현금지출입과 무관하게 당해 회계연도 내에서 부담하게된 채권, 채무를 중심으로 세입과 세출을 평가함으로써 각종 정부활동의 기간별 비용을 파악하는 데 도움을 줄 것이다.

정부회계에 발생주의를 도입할 때 나타나는 가장 큰 문제점은 채권과 채무의 발생금액을 추정해야 한다는 것이다. 현금주의가 현금지출입이라는 객관적 사실에 기초하고 있는 데 반해, 발생주의는 채권과 채무를 추정하는 과정에서 자의성을 포함할 수밖에 없다. 또한 정부는 민간기업과 달리 채권, 채무를 발생시키는 거래에 직접 참여하지 않는 경우가 많기 때문에 발생주의에 의한 자의성은 심각한 문제가 될 수 있다. 예컨대 정부의 조세채권은 납세자의 소득발생과 함께 발생하지만, 정부는 납세자의 소득신고가 이루어졌을 때 비로소 당해 채권의 발생을 인식할 수 있는 것이다. 실업자, 저소득층에 대한 사회보험 급여의 경우에도 이들이 급여를 신청할 때 비로소 정부가 채무발생을 인식할 수 있다.

정부회계가 발생주의에 따라 이루어진다고 하더라도 그 금액을 객관적으로 추정가능한 경우가 많고, 또 발생주의를 도입하더라도 현금흐름표의 작성을 통해 현금주의에 의한 보고서 작성은 항상 가능하다. 결국 정책담당자들의 의문은 ‘정부회계에 발생주의를 도입할 것인가?’보다는 ‘현행의 정부회계에서 어느 정도의 발생주의를 어떤 방법으로 무리 없이 도입할 것인가?’에 맞추어져야 한다. 발생주의를 도입하기 위해서는 관련되는 통계 및 회계지침을 마련하여야 할 뿐만 아니라 정부회계 담당자들에 대한 교육도 있어야 하기

때문에 서두를 필요없이 충분한 준비기간을 가져야 할 것이다.

정부회계에 발생주의가 적용된 이후에는 정부예산에서 발생주의가 적용될 수 있을 것이다. 전통적으로 정부예산은 현금주의를 기준으로 현금의 지출입에 대한 계획을 의미하고 있다. 그런데 정부예산에 발생주의를 적용하면 경제적 자원가치를 기준으로 개별 기관과 사업에 대한 계획이 수립될 것이다. 2002년 현재 이와 같은 개념의 발생주의 예산을 시행하고 있는 대표적인 국가는 뉴질랜드라 할 수 있다. 뉴질랜드 외에도 많은 선진국들이 핵심 정부부처를 제외하고는 모두 발생주의 예산을 도입하고자 연구·검토하고 있다<sup>26)</sup>.

만약 예산당국이 개별 기관의 자원사용 총액을 기준으로 예산을 편성한다면, 성과관리는 보다 효과적으로 이루어질 수 있고 또 자산을 과다하게 보유하려는 유인이 줄어들게 된다. 예컨대 건물을 자가소유하며 100억원의 현금예산을 사용하는 정부기관 A와 임대료를 지급하면서 100억원의 현금예산을 사용하는 정부기관 B에게 동일한 성과를 기대해서는 곤란하다. 발생주의적 관점에서 보면 정부기관 A의 자원예산은 '100억원 + 자가소유건물 임대료'이며, 정부기관 B의 자원예산은 100억원으로서 서로 다르다. 결국 두 기관이 사용하는 원가 또는 자원 사용액이 다르기 때문에, 동일한 현금예산을 이유로 동일한 성과를 기대하지 않을 것이다.

발생주의 예산개념에 따라 자원총액을 기준으로 예산이 배정되면 개별 공공기관들은 자체 보유하고 있는 토지, 건물, 기금을 처분하려는 유인이 나타난다. 왜냐하면 예산당국은 개별 기관의 순자산을 시가로 평가하여 이에 대해 자본수수료(capital charge)를 부과할 것이기 때문이다.

26) 영국에서는 2000년에 발생주의 회계가, 2001~2002 회계연도에 발생주의 예산이 각각 resource accounting과 resource budgeting이란 이름으로 도입 사용중에 있다.

예컨대 특정 기관이 보유하고 있는 토지, 건물, 기금에 대해 30억원의 자본수수료가 부과된다고 하자. 그리고 예산당국은 100억원의 자원예산 중에서 자본수수료를 공제한 70억원을 현금예산으로 지급할 것이다. 이 경우 이 기관은 토지, 건물, 기금을 중앙정부에 반납하고 100억원의 현금예산을 선호할는지 모른다. 결국 투입물의 적정성(optimal mix of input)을 유지하려는 유인이 생기는 것이다.

#### (5) 계정과목의 교차분류

다양한 재정정보를 생산하기 위해서는 정부부문의 개별 거래들에 대하여 그 성격을 충분하고도 자세하게 파악하여야 한다. 예컨대 특정 기관에서 컴퓨터를 구입하는 거래가 있다고 하자. 충분한 재정정보를 생산하기 위해서는 그것이 정부의 어떤 사업에 필요한 거래인지, 사업을 수행하는 데 요구되는 여러 가지 활동 중에서 어떤 활동에 포함되는 거래인지, 그 거래의 경제적 성격(개인에 대한 보상인지 아니면 비품구입인지)은 무엇인지, 거래에 사용된 자금은 어떤 회계단위로부터 집행되는 것인지, 그 거래로 인해 달성되는 정부기능과 목표가 무엇인지 등등이 파악되어야 한다.

정부의 개별 거래에 대해 다양한 정보를 체계적으로 파악하기 위해서는 개별 거래를 기록하는 최소단위로서의 계정과목에 대해 다양한 기준에 따른 분류가 이루어져야 한다. 예컨대 분류 기준이 8가지가 있다면 개별 거래는 8가지 기준으로 모두 분류될 필요가 있는데, 이는 개별 거래가 발생할 때마다 8개 부분으로 구성된 코드 번호를 부여하는 형태로 실행될 수 있을 것이다. 정부거래 코드의 각 부분에 대한 내용을 예시하면 <표 IV-5>와 같은데, 이는 미국 GASB(Governmental Accounting Standards Board)가 부여하는 내용이다.

XXXX-XXXX-XXX-XXXX-XX-X-XX-XXXX

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8)

<표 IV - 5> 거래코드 각 부분의 내용

부 분	내 용
(1)	자금 또는 회계단위(Fund or Account Group)
(2)	정부부처/청 또는 기능(Department/Division or Function)
(3)	실/국 또는 사업(Office/Bureau or Program)
(4)	활동(Activity)
(5)	보고실체(Report Group)
(6)	계정과목 유형(Account Type)
(7)	주요 목표(Major Object)
(8)	세부 목표(Detailed Object)

자료: Wilson, et. al(1999), p. 75

개별 거래에 대해 여러 종류의 코드가 부여되면 정부는 필요로 하는 목적에 따라 이들 거래들을 다양한 형태로 분류 집계한 재정 정보를 획득할 수 있을 것이다. 이는 마치 건물을 짓는데 사용되는 벽돌과 같은 역할을 하는 것이다. 벽돌은 사용하고자 하는 목적에 따라 기둥, 벽, 계단, 굴뚝 등 다양한 용도에 이용될 수 있다. 따라서 벽돌식(building-block) 재정통계가 작성되기 위해서는 각각의 거래에 다양한 기준이 적용되는 교차분류(cross-classification) 또는 행렬식 분류가 적용되어야 한다.

개별 거래들에 대한 분류기준은 정부가 필요로 하는 의사결정의 유형에 따라 지속적으로 보완되어야 한다. 예컨대 <표 IV-6>의 경우와 같이 예산사업의 수혜자를 성별(性別)로 구분하여 파악할 정책적 필요성도 제기되고 있다. 따라서 개별 거래에 대한 분류기준은 각 정부부처, 공공기관들이 각자의 정책적 판단에 필요한 제반

정보를 체계적으로 수집하는 데 도움이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 개별 거래의 분류기준에 대한 범정부적 조사도 필요할 것이다.

〈표 IV - 6〉 정부지출의 체계적 분류 필요성

‘성기준 예산 분배’ 논란
<p>2004년도 정부 예산편성 문제를 논의한 18일 국무회의에서는 지은희 여성부 장관이 “성(性)을 기준으로 해 예산 사용처의 성격을 지출항목별로 구분하는 성 인지적 예산 분류를 지침으로 만들자”고 강하게 요구하고 나서 한동안 논란이 벌어졌다.</p> <p>예컨대 여성단체 지원은 ‘성 특성적’ 예산으로, 보육시설 지원 등은 ‘성 평등적’ 예산으로, 도로 건설비 등은 ‘성 중립적’ 예산으로 분류해 남녀 양성평등사회 구현 차원에서 정부예산을 합리적으로 배분하자는 것이었다.</p> <p>이에 대해 박봉흠 기획예산처 장관은 “샘플이 전혀 없어 할 수가 없다”고 난색을 표시했고, 노무현 대통령도 “그렇게 하려면 행정인력이 많이 필요할텐데 행정수요가 얼마나 되겠느냐, 준비가 돼 있지 않은데 그렇게 하면 낭비가 될 수도 있으니 나중에 하자”는 의견을 냈다.</p> <p>그러나 지 장관은 “인력이 많이 필요하지 않으며 인식의 문제다. 그 같은 예산 분류는 영국과 독일 등 40여개 국에서 일반화돼 있는 제도이며, 대통령의 개선 공약에도 들어있다”면서 주장을 굽히지 않았다.</p> <p>결국 노대통령은 “완벽한 구속력을 가진 지침으로 삼기는 어려우니, 성 차별적인 예산을 쓰게 될 가능성이 높은 부처부터 부분적으로 성 인지적 예산분류를 해보고 추후 경험이 축적되면 확대해 나가자”고 정리했다.(『동아일보』, 2003. 3. 18)</p>

개별 거래의 분류기준으로서 재정의 집행단계를 적용할 필요도 있을 것이다. 특히 우리나라에서는 재정의 조기집행을 통하여 경기

를 부양하고자 하는 경우가 많이 있다. 만약 정부가 정부부문의 전체 거래들을 집행단계를 구분하여 파악할 수 있다면 이러한 의사결정에 상당한 도움을 받을 수 있을 것이다. 특히 거래의 집행단계를 구분하는 것은 정부기관과 외부기관과의 경제적 거래라 할 수 없기 때문에 내부거래라 할 수 있을 것이다.

2002년 현재 우리나라에서 각종 예산항목(또는 계정과목)이 다양한 분류기준으로 교차분류되지 않기 때문에 나타나는 가장 심각한 문제는 개별 사업에 대한 투입금액을 파악할 수 없다는 것이다. 개별 사업에 대한 운영 효율성을 제고하기 위해서는 가장 먼저 개별 사업에 투입된 자원의 기회비용과 그 사업을 통해 달성되는 성과정보가 있어야 한다. 물론 사업에 투입된 자원의 가치를 파악하는 것은 전통적인 현금주의하에서는 어려운 일이지만, 현재 우리나라에서는 개별 사업에 투입된 현금지출액조차 파악되지 않는 것이다.

<표 IV-7>는 선진국의 일반적인 예산항목 분류방식을 보여주는 데, 여기서는 중앙관서별·조직단위별로 구분한 후 이들의 세부사업들을 정리하고 있다. 즉 중앙관서의 A실은 사업 a, b, c를 수행하고 B국은 사업 d, e, f를 수행하는 것으로 표시되고 있다. 이들 조직단위 및 사업별 구분은 표에서 세로축으로 표시되고 있는데, 세부사업들에 대해서는 다시 경제적(또는 경비성질별) 분류기준이 적용되어 사업별 분류기준과 교차분류(cross-classification)되고 있다. 결국 예산항목이 교차분류되어야 한다는 지적은 <표 IV-7>에서 예산금액이 사업별로 계상된 후 사업별 경비항목들은 각 칸별로 구분되어 기록되어야 함을 의미한다.

선진국의 예산항목 분류체계는 <표 IV-7>의 각 칸(벽돌식 모양의)으로 구분되어 파악될 수 있지만, 우리나라의 예산항목 분류는 표에서 짙은 색으로 표시되는 막대부분과 같이 구분되고 있다. 중앙관서의 총인건비는 사업 a~f에 공통적으로 적용되어 일괄계상되고 있는데, 이러한 사실은 표에서 첫 번째 세로 막대로 표현되고

있다. 또한 물건비 중 중앙관서 전체에 적용되는 ‘물건비 1’은 한 개의 세로 막대로 계상되고, 실·국 단위에 적용되는 ‘물건비 2’는 A 실, B국을 각각 구분하여 계상되고 있다. 그런데 사업 f에 적용되는 물건비는 ‘물건비 2’뿐만 아니라, 사업 f의 사업비(표에서 ‘사업 f’의 행에 표시된 가로 막대)에 계상된 물건비 예산을 집행하여 사용할 수도 있다. 이 부분은 ‘물건비 2’와 ‘사업비 f’에 중복되어 있다는 뜻으로 표에서 짙은 검정색으로 표시되었다.

<표 IV - 7> 중앙관서 예산항목의 분류

구 분		경상지출			자본지출			용자·출자		
		인건비	물건비			경상 이전	자본 자산		채고 자산	토지·무형 자산
			1	2	3					
A 실	사업 a	■	■	■						
	사업 b	■	■			■	■			
	사업 c	■	■			■	■			
B 국	사업 d	■	■					■		
	사업 e	■	■		■					
	사업 f	■	■	■	■	■	■			

건설교통부의 경우를 예로 들면, 부처의 총인건비는 ‘건설교통행정(관)-건설교통행정(항)-기관운영(세항)-인건비(세세항)’의 형태로 총괄계상되고 있다. 따라서 개별 사업별로 그 인건비가 체계적으로 구분되지 못하고 있다. 물건비의 경우에서도 건설교통부 전체에 적용되는 항목(예컨대, 건설교통행정-기관운영기본사업비)이 있는가 하면, 특정 실·국에 적용되는 항목(예컨대 건설교통

행정-수자원국 기본사업비)도 있다.

<표 IV-7>에서 개별 사업비는 사업별로 짝은 가로 막대로 계상 되는데, 사업 a는 ‘물건비 3’으로, 사업 b는 자본자산, 재고자산, 토지·무형자산에 대한 지출로 각각 계상되고 있다. 그런데 경우에 따라서는 사업 f의 경우처럼 당해 사업에 지출되는 ‘물건비 2’가 B국에 이중계상될 수도 있다. 이처럼 우리나라에서는 예산항목의 분류가 교차분류 형태로 제시되지 못함을 알 수 있다. 만약 교차분류(cross-classification)가 이루어진다면, 개별 사업별로 투입된 비용의 구조(예컨대, 물건비, 경상이전, 자본자산, 재고자산 등등)가 명확하게 드러날 것이다.

우리나라의 예산분류 체계에서는 이와 같이 개별 사업의 투입자원을 명확하게 파악하기 어려운데, 투입자원 총액이 충분히 파악되지 않는다면 유사사업과의 비교분석(벤치마킹), 민간위탁 및 민자유치 그리고 민영화를 합리적으로 판단하기 어렵다. 다시 말해 이에 대한 체계적인 정보가 마련되지 않고는 공공부문의 어떠한 구조조정도 합리적으로 수행되기 곤란하며, 또 성과계약 또는 성과주의 예산을 사실상 어렵게 만든다.

## 2. GFS지침과 정부회계

우리나라의 정부회계에서 준수하여야 할 최상위 지침으로는 IMF의 재정통계지침(Manual on Government Finance Statistics)을 들 수 있다. 본절에서는 2001년도에 개정된 GFS지침의 내용을 두 가지 측면에서 조명하며 우리나라 정부회계의 개선방향을 생각해볼 것이다. 첫 번째로는 정부회계에 발생주의가 도입됨으로써 재정수지의 개념에 어떠한 변화가 나타나는지를 살펴보고, 두 번째로는 GFS지침의 준조세 분류기준이 우리나라의 재정상태를 진단하는데 어떤 의미를 가지는지 생각해보기로 한다.

### 가. 발생주의와 재정수지

정부부문이 민간부문과 경제적 자원을 주고받는 거래의 형태는 크게 현금이 수반되는 세입세출예산과 그렇지 않은 경우(예컨대 현물출자, 조세감면, 국공유재산의 무상임대 등)로 대별할 수 있는데, 전통적인 재정수지는 전자의 유형에 속하는 거래들만을 대상으로 한다. 세입세출예산은 크게 경상항목, 자본항목, 해외무상원조, 융자 및 출자, 보전차입의 5가지 항목으로 구분되는데, 제반 거래들 중에서 어디까지를 재정수지 계산에 포함할 것인가에 따라 다양한 재정수지가 평가될 수 있다.

〈표 IV - 8〉 세입세출예산의 분류

구분	현금지출	현금수입
경상항목	· 재화·용역의 구입 · 사회보장급여 및 각종 이전금 · 국내 무상증여	· 조세·준조세(벌금등 포함) · 가격, 수수료수입 · 국내 무상증여
자본항목	· 고정자산 구입(건물, 기계, 토지, 비축물자등)	· 고정자산 매각
무상원조	· 해외 무상원조	· 해외로부터의 무상원조
융자·출자	· 융자금 제공 · 출자지분, 주식 취득	· 융자금 회수 · 출자지분, 주식 매각
보전차입	· 차입금 상환 · 국채등 상환	· 차입금 증가 · 국채등 발행
현금보유	· 국고시재금 증가	· 국고시재금 감소

세입세출예산에 포함되는 경상항목, 자본항목, 해외무상원조, 융자 및 출자, 보전차입의 전체 합은 국고시재금의 변화와 일치할 것

이다. 경상항목은 정부의 경상적인 운영과정에서 나타나는 거래들을 의미하고, 자본항목은 정부의 고정자산을 증감변동시키는 거래들을 나타낸다. 무상원조는 해외로의 무상원조 또는 해외로부터 수령하는 무상원조를 표시하고, 출자·용자는 정부가 여타 부문에 제공하는 정책금융과 기업 등에 대한 출자금을 따로 구분하여 표시하는 항목이다. 다음으로 보전차입은 정부가 각종 정책과 사업을 원활히 수행하기 위하여 필요한 자금을 차입하는 거래를 의미한다.

「선의 위쪽」은 재정수지의 평가에 포함될 거래들의 범위를 나타내는데, 만약 그 기준선을 보전차입까지 포함하는 방식으로 설정한다면 재정수지의 개념은 예산회계법상의 세계잉여금과 일치할 것이다. 그런데 세계잉여금은 보전거래를 포함하기 때문에 이로부터 재정의 건전성 여부를 판단하기는 곤란하다. 다시 말해 재정수지의 평가 기준선은 보전차입의 위쪽 어딘가에 표시되어야 할 것이다.

평가의 기준선을 어디에 두느냐는 곧 재정수지의 평가 목적에 좌우된다. 현재 우리나라의 통합재정수지는 평가의 기준선을 보전차입의 바로 위쪽에 표시하여 경상항목, 자본항목, 해외무상원조, 용자 및 출자의 합으로 계산되고 있다. 이는 재정균형을 ‘정부가 회계연도 동안 신규로 채무를 부담하지 않고 세출을 충당하는 것’으로 이해될 수 있는데, 「정부차입요구(government borrowing requirement)」라고도 불린다<sup>27)</sup>.

이 외에도 정부채무의 원금 및 이자, 무상원조 등의 항목을 재정수지 계산에 포함시킬 것인가의 여부에 따라 「정부채무기준(government debt criterion)」, 「공공정책기준(public policy

27) 유럽 국가들에서는 일반정부부문에 대해서는 「정부차입요구」(government borrowing requirement)를, 공기업을 포함한 공공부문에 대해서는 「공공부문차입요구」(public sector borrowing requirement)를 각각 엄격히 구분하여 사용하고 있다.

criterion)」이 제시되기도 한다. 정부채무를 증가 또는 감소시키는 거래를 모두 선의 아래쪽에 표시하는 기준을 「정부채무기준」이라고 하는데, 여기서는 채무에 대한 이자지불만 선의 위쪽에 표시하여 세출로 간주한다. 「공공정책기준」은 정책적 목표 달성을 위해 이루어지는 재정지출과 수입을 선의 위쪽에 포함시키는데, 특히 해외로부터 원조금은 선의 아래쪽으로 처리된다. 또한 정부가 채무원금의 일부를 정책적으로 상환하는 경우 이 금액은 선의 위쪽으로 분류된다.

그런데 1980년대 이후 재정수지의 평가와 관련하여 다양한 논의가 이루어졌는데, 여기서 부각된 논점은 정부부문의 적자가 민간기업의 적자 개념과 다르다는 것이다. 민간기업에서는 ‘적자 1원 = 채무증가 1원’이라는 등식이 성립하지만, 정부부문에서는 재정적자 1원이 국가채무의 1원 증가로 이해될 수 없다. 이와 같은 차이가 나타나는 이유는 크게 세 가지로 정리될 수 있을 것이다.

첫째, 정부부문의 재정수지는 자본항목과 융자 및 출자를 포함하여 계산되지만 기업에서의 적자는 이들이 제외되어 평가된다. 민간기업에서 적자는 당기순손실을 의미하며, 자산매각에 따른 현금취득과 같이 자산 및 부채의 형태만을 변화시키는 거래들은 적자 계산에서 제외되고 있다. 그러므로 정부부문의 재정수지를 경상수지와 자본수지로 구분하여 경상수지만을 재정운용의 준거지표로 감안하여야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 즉 실물자산의 취득과 같은 자본적 지출은 정부의 순자산을 증가시키고 또 경제성장에 공헌하기 때문에, 이를 굳이 재정수지에 포함시켜 정부의 지출을 제약할 필요가 없다는 것이다.

둘째, 정부부문의 재정수지는 현금지출입이 수반되는 거래들로부터만 계산되지만 민간기업에서는 발생주의가 적용되어 현금지출입이 수반되지 않는 자산 및 부채의 증감변동도 적자계산에 반영된다. 민간기업에서 현금지출입이 수반되는 거래들은 현금흐름표에

요약되는데, 이들의 수치 차는 당기순손실과 전혀 무관한 개념이다. 따라서 현금지출입으로부터 계산되는 정부부문의 재정수지는 민간기업의 적자와 그 개념이 근본적으로 다르다.

셋째, 정부부문의 재정수지에는 비정상적인 거래들이 포함되지만 민간기업에서는 제외되고 있다. 예컨대 공기업 민영화 등과 같이 대규모의 정부자산을 매각하여 획득하는 일시적 수입은 정부의 재정수지 평가에 반영되고 있다. 이외에도 일시적인 조세감면, 지역개발에 따라 나타나는 일시적인 지방세 수입증가 등도 일시적으로 재정수지에 영향을 미친다. 민간기업에서는 이와 같은 일시적인 거래들은 특별항목으로 구분하여 수지계산에서 배제하고 있다.

재정수지와 관련하여 부각된 또 하나의 논점은, 전통적 재정수지가 경제 내의 초과수요에 대한 영향을 적절히 파악하지 못한다는 것이다. 각종의 수입과 지출항목들이 초과수요 등(예컨대 인플레이션, 고용, 투자, 소비, 국제수지, 소득분배 등)에 미치는 영향은 서로 다르기 때문에 이들을 구분 평가할 필요가 있다<sup>28)</sup>. 초과수요 등에 대한 영향을 파악하기 위해서는 재정수지의 크기에 만족할 것이 아니라, 그것의 구성형태까지 세밀하게 파악하여야 할 것이다.

전통적 개념의 재정수지가 민간기업의 적자개념과 판이하게 다르고 또 전통적 재정수지의 개념이 재정건전성과 총량적 재정규율의 목적을 제대로 충족하지 못한다는 사실이 밝혀지면서 이를 보완할 수 있는 지표에 대해 관심이 기울여졌다. 이러한 과정에서 자연스럽게 발생주의 개념이 정부회계에 적용되기 시작한 것이다.

발생주의는 현금주의와 달리 가치의 변동이 발생할 때마다 모두 기록하기 때문에 자산과 부채라는 저장(貯量, stock)의 기초(期初)

28) Borpujari and Ter-Minassian(1973)은 가중재정수지(weighted budget balance)란 개념으로 초과수요에 대한 지출항목별 가중치를 부여하여 재정수지를 계산하는 방법을 논의하고 있다. 1973년 이후의 논의는 Blejer and Cheasty(1991) 참조.

금액에서 이들의 기말(期末) 저장금액을 공제하면 당해 회계기간 동안의 가치변동분, 즉 유량(流量, flow)이 계산되는 관계식이 성립한다. 발생주의를 채택하면 자산과 부채의 저량이 기간별로 어떻게 변화하고 있는지를 분명하게 설명할 수 있을 것이다. 자산과 부채의 차액은 순자산(net worth)으로서 곧 지불수단을 의미하는데, 이는 재정의 건전성을 파악하는 중요한 지표가 될 것이다.

IMF의 2001년도 GFS 개정지침은 발생주의를 도입하여 정부운영표를 작성하고 이로부터 다양한 개념의 수지를 계산할 수 있음을 보여주고 있다. 다음의 <표 IV-9>은 정부운영표를 요약하고 있는데 여러 가지의 수지 개념들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

<표 IV - 9> 개정 GFS지침의 정부운영표

총운영수지 (수입 - 비용)	비용(순자산 감소거래) 1. 피용자보상 2. 재화와 용역의 사용 3. 이자 4. 보조금 5. 출연금(grants) 6. 사회보험급여 7. 기타 비용	수입(순자산 증가거래) 1. 조세 2. 사회보험료 3. 출연금(grants) 4. 기타 수입
순운영수지 (총운영수지 - 고정자본소비)	고정자본소비(감가상각)	
순융자/순차입 (순운영수지 - 자본자산의 순취득)	비금융자산의 취득 1. 고정자산의 취득 2. 재고자산의 취득 3. 가치저장자산의 취득 4. 비생산자산의 취득	비금융자산의 처분 1. 고정자산의 처분 2. 재고자산의 처분 3. 가치저장자산의 처분 4. 비생산자산의 처분
정책수지 (순융자/순차입 - 시장외적 금융자산 순취득)	시장외적 금융자산의 취득	시장외적 금융자산의 처분
	유동성관리 금융자산의 취득	유동성관리 금융자산의 처분
채무의 순증가	채무의 상환	채무의 부담

총운영수지(gross operating balance)는 수입과 비용의 차이로서 계산되는데, 여기서 수입과 비용은 발생주의 기준으로 측정된 가치로서 현금수입인 세입과 현금지출인 세출과 다르다. 발생주의 하에서 수입은 ‘(외부기관과의) 거래로 인한 순자산의 증가’로서, 비용은 ‘(외부기관과의) 거래로 인한 순자산의 감소’로서 각각 정의된다. 순운영수지(net operating balance)는 총운영수지에서 감가상각 또는 고정자본소비를 제외한 금액인데, 이는 감가상각을 비용으로 간주하여야 한다는 생각을 전제하고 있다.

순융자/순차입(net lending/borrowing)은 순운영수지에서 비금융자산의 순취득 금액을 공제하여 계산된다. 정부는 정상적인 운영

과정에서 비금융자산을 취득할 수 있는데, 비금융자산의 순취득 금액을 반영하여 계산되는 수지는 정부의 보전거래 요구금액을 측정할 수 있을 것이다. 비금융자산 중에서 가치저장자산(valuables)이란 상당한 가치를 가진 재화로서 주로 가치저장의 수단으로 취득 및 보유되고 생산과 소비에는 별로 사용되지 않는 재화를 의미한다. 주로 귀금속, 예술작품, 골동품 등이 여기에 해당된다. 비생산자산(nonproduced assets)은 소유권을 행사할 수 있는 유형의 자연발생자산(토지, 지하광물자원 등)과 무형의 사회적 형성물(특허권, 영업권 등)로 구성된다.

정책수지(policy balance)는 순융자/순차입에서 시장외적 기준의 금융자산 순취득을 공제하여 정의된다. 시장외적 기준이란 정상적인 시장가격을 매개로 하여 이루어지지 않는 거래들을 일반적으로 통칭하는 것으로, 정책금융등이 여기에 해당될 것이다. 만약 정책수지가 음의 값이라면 정책수지는 유동성관리 목적의 보전거래(financing for liquidity management purposes)라고 불리워질 수 있다.

이들 외에도 순저축(net saving)은 순운영수지에서 미수 자본이전을 공제하고 미지급 자본이전을 합한 것과 같은데, 이 수치는 간헐적이고 비정상적인 거래의 영향을 배제하기 때문에 분석자에 따라 정부운영의 유지가능성에 대한 지표로서 채택된다. 순저축은 또한 일반정부 부문과 그 외의 국민계정 부문에 대한 분석을 일관성 있게 하기 위하여 이용되기도 한다.

「자체 순융자/순차입」(own net lending/borrowing)은 수취한 출연금을 제외하여 정부의 보전거래 요구액을 측정한다. 이는 정부가 통제할 수 없는 재량적 지원에 대한 의존도를 나타낸다. 정부의 「자체 순운영수지」(own net operating balance) 또는 「자체 저축」(own saving)과 같은 수지도 계산될 수 있을 것이다.

기초수지(primary balance)는 순융자/순차입에 순이자비용을 합

한 것이다. 이는 원리금 상환을 위해 정부가 보유해야 할 자원에 대한 정보를 제공한다. 이자가 이전의 차입금에 의해 결정되는 비재량적(非裁量的) 비용이기 때문에, 개략적으로 볼 때 이는 재량적 재정 상태(discretionary fiscal stance)에 대한 대리지표라 할 수 있다.

예외적 항목을 제외한 순융자/순차입(net lending/borrowing excluding exceptional items)은 비정상적인 대규모 항목들(대개 자본이전이지만 꼭 그런 것은 아님)을 제외하고 측정된다. 이들이 포함될 때 자료의 일관성이 심각하게 위협받는 경우를 감안한 것이다.

현금수지(cash balance)는 유동성관리를 위해 취득한 금융자산의 모든 거래와 채무거래들로부터 나타난 현금의 순변화이다. 이는 현금주의에 의한 1986년도 GFS 지침의 종합수지(overall balance)와 일치할 것이다.

#### 나. GFS지침과 준조세

##### (1) 우리나라의 준조세 분류

일반적으로 민간부문의 경제계에서는 준조세를 “기업활동 과정에서 필수적으로 부담해야 하는 순수한 생산비용과 조세를 제외하고 경제적인 부담요인이 되는 금전지급의무 일체”로 간주하고 있다<sup>29)</sup>. 이는 생산과정에 필수적인 비용과 조세를 제외한 일체의 경제적 부담으로 간주함으로써 그 범위는 상당히 포괄적이라 할 수 있다. 기업경영의 측면에서는 법령상의 근거도 없으면서 사실상 그 부담이 강제되는 지급의무(예컨대, 기부금·성금·협회비 등)가 지나치게 많고 이들이 기업활동에 장애가 된다는 인식을 가지고 있었기 때문이다.

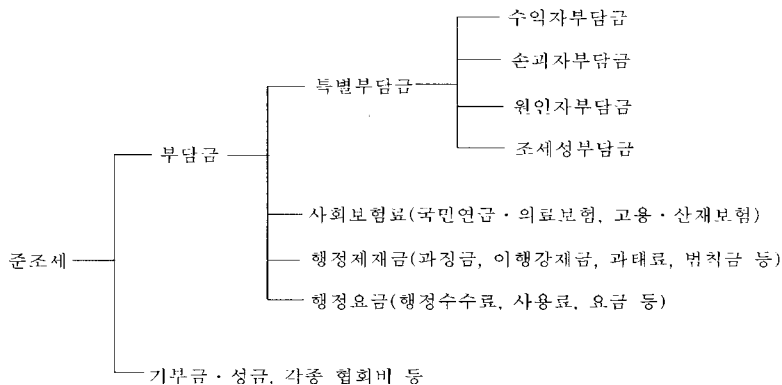
29) 기획예산처, 「준조세정비방안」, 2001. 11. 참조.

기획예산처는 경제계의 준조세 정의가 지나치게 포괄적이어서 정비대상이 되는 준조세의 범위를 한정시킬 필요가 있다고 인식하여, 준조세를 다음의 [그림 IV-1]과 같은 형태로 구분 정리하였다. 법령의 형태로 강제되는 부담금과 법령 이외의 형태로 사실상 강제되는 기부금·성금·협회비 등을 먼저 구분하고, 법령상의 부담금을 다시 특별부담금, 사회보험료, 행정제재금, 행정요금으로 구분하여 이들에 대해 정부의 관리 정비 필요성을 인식하였다.

[그림 IV - 1] 준조세의 분류

자료: 기획예산처, 「준조세정비방안」, 보도자료, 2000. 12. 4.

기획예산처가 「준조세 정비방안」에서 주로 관심을 기울이며 정비대상으로 간주한 준조세는 특별부담금에 한정되어 있다. 민간기업들은 기부금·성금, 각종 협회비가 법령에 규정되어 있지는 않지만 사실상 강제적인 지급의무로 인식하고 있지만, 정부는 이들을 강제적으로 규정한 바가 없기 때문에 이들에 대해 정부가 개선방안을 마련하는 것은 오히려 민간부문을 침해하는 것이며 또 다른 형태의 규제가 된다고 주장하였던 것이다<sup>30)</sup>.



특별부담금은 수익자부담금, 손괴자부담금, 원인자부담금, 조세

30) 기획예산처, 「준조세정비방안」, 2001. 11. 참조.

성부담금으로 대략 구분될 수 있다. 여기서 수익자부담금은 공공사업으로 인해 이득을 보는 또는 이득이 예상되는 수익자에게 그 공공사업의 비용을 분담시키는 경우를 일컫는다. 예컨대 「소하천수익자부담금」은 “관리청은 소하천의 정비로 인하여 이익을 받는 자가 있을 때 그 이익을 받는 범위 안에서 당해 소하천의 정비에 필요한 비용의 일부를 관리청이 부담”시키는 경우를 말한다(「소하천정비법」 제21조).

〈표 IV - 10〉 특별부담금의 유형과 규모(2000년 기준)

유형	부담금	규모(억원)
수익자부담금 (27개)	택지개발사업자등의 부담금, 물이용부담금 등	8,652
손괴자부담금 (5개)	도로손괴자, 수도시설손괴자부담금 등	36
원인자부담금 (29개)	폐기물처리부담금, 혼잡통행료 등	6,707
조세성부담금 (34개)	개발부담금, 과밀부담금, 석유수입부과금, 국외여행자부담금 등	29,260
합계	-	44,654

자료: 기획예산처, 「〈참고〉 준조세 정비방안」, 2001. 11.

손괴자부담금은 공공시설물을 파손시키는 행위를 하는 자에게 당해 시설물의 복구비용을 부담시키는 경우를 일컫는다. 예컨대 「농어촌도로 손괴자부담금」은 “도로를 손괴할 사업 또는 행위를 하는 자가 있을 때에는 그로 인하여 필요하게 된 도로의 수선 또는 유지에 필요한 비용이나 손괴의 예방을 위하여 필요한 시설비용의 전부 또는 일부를 당해 사업자 또는 행위자로 하여금 부담하게 할 수 있다”와 같이 규정된다(농어촌도로정비법 제21조).

원인자부담금은 민간부문의 사업과 행위로 인하여 공공기관이 추가적인 비용을 부담하게 될 때 그 비용을 당해 사업자 또는 행위자에게 부담시키는 경우를 일컫는다. 예컨대 “수도사업자는 수도공

사를 행함에 있어 비용 발생의 원인을 제공한 자(주택단지·산업 시설 등 수도물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설 또는 증설 등의 원인을 제공한 자를 포함한다)에게 그 수도공사에 관한 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다”고 규정된다(수도법 제53조).

그런데 부담금에 대한 이와 같은 분류는 사실상 학술적으로 또 행정적으로 명확하게 정의 정리되어 있는 것은 아니다. 부담금관리기본법에 의하면 부담금은 “공공기관이 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”로 정의되어 있을 뿐이다. 부담금관리기본법에서는 부담금으로 분류될 수 있는 각종 지급의무들을 동법의 별표 규정에서 열거하고 있다.

부담금관리기본법이 공표된 2001년 12월 31일 이후에도 기획예산처는 동법 제2조의 정의에 부합하는 지급의무를 찾아보고 이를 동법의 별표에 추가하는 작업을 계속 수행하고 있다. 부담금의 정의에서 사용되는 공공기관의 개념은 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자로서 간주된다. 또한 부담금은 그 명칭과 무관하게 실질적인 내용에 따라 파악되는데, 부담금, 출연금, 부과금, 예치금, 분담금, 기여금, 납부금, 납입금, 협력금 등 다양한 명칭이 사용되고 있다.

## (2) GFS지침의 재정수입 분류

조세에 대한 국제적인 정의에 의하면 민간부문의 정부부문에 대한 강제적(compulsory), 비대가적(unrequited), 비상환적(nonrepayable) 지급의무는 모두 조세가 된다<sup>31)</sup>. 여기서 국제적인 정의란 UN등의 SNA지침과 IMF의 GFS지침을 지칭한다.

SNA지침과 GFS지침은 모두 일국의 통계체제와 개념에 대한 국제적 기준으로서 국가간의 비교분석을 가능하게 하기 때문에 우리나라도 이 기준을 준수하여야 할 것이다.

결국 조세에 대한 국제적 정의를 참조할 때, 부담금관리기본법의 정의에 완전히 부합하는 부담금은 사실상 조세로 분류되어야 하기 때문에 우리나라에서 부담금 또는 준조세란 “그 명칭이 조세가 아닌 지급의무”로 이해되어야 할 것이다. 결국 준조세(quasi-tax)란 용어는 사실상 우리나라에서만 고유하게 사용되는 것이라 할 수 있다. 또한 부담금은 ‘특정 공익사업과 관련하여’ 부과되는 것으로 정의되는데, 이는 부담금의 용도가 지정되어 있다는 의미를 담고 있는 것으로 볼 수 있어 부담금은 사실상 목적세(earmarked tax)를 의미한다고 볼 수 있다.

부담금이란 명칭과 제도가 우리나라에 고유한 것이고 또 아직은 그 체계가 정립되지 않고 있다면, 이들을 찾고 재분류하는 작업에서는 당연히 SNA지침과 GFS편람을 참조하여야 할 것이다. 이를 위해 GFS지침의 재정수입 분류 내용을 조명하면서 우리나라의 개별 부담금들이 재정수입의 어느 항목에 해당하는지를 생각해보기로 한다. GFS지침에 의하면 재정수입은 <표 IV-11>과 같이 크게 「조세수입(tax revenue)」, 「사회보험료(social contribution)」, 「출연금(grants)」, 「기타 수입(other revenue)」의 4개 대분류 항목으로 구분된다.

<표 IV - 11> GFS지침의 재정수입 분류

---

31) IMF(1986), p. 118 참조.

구분	항목명
조세수입	1. 소득·이윤·자본이득에 대한 세금 2. 임금총액 및 근로자수에 따라 부과되는 세금 3. 재산에 대한 조세 4. 재화와 용역에 대한 조세 5. 국제무역과 거래에 대한 조세 6. 기타 조세
사회보험료	1. 사회보장보험료 2. 기타 사회보험료
출연금	1. 외국정부의 출연금 2. 국제기구의 출연금 3. 여타 국내 정부의 출연금
기타 수입	1. 재산소득 2. 재화·용역의 판매수입 3. 벌금·과태료·몰수금 4. 출연 이외의 자발적 이전 5. 기타 및 미분류 수입

우선 조세수입은 제도단위(institutional units)의 정부기관(government units)에 대한 강제적(compulsory), 비상환적(nonrepayable), 비대가적(unrequited) 성격의 지급으로 정의된다. 조세는 지급의 형식적 명칭과 무관하게 파악되어야 한다. 따라서 민간부문의 법인, 자연인 등이 정부기관(government units)에 대해 지급하는 지급금이 실질적으로 이 3가지 성격을 만족시키면 당연히 조세로 간주되어야 한다.

〈표 IV - 12〉 조세에 대한 SNA 정의<sup>32)</sup>

32) UN(1993)의 문단 7.48과 8.43 참조.

7.48 조세는 제도단위가 정부기관에 현금 또는 현물로 제공하는 강제적, 비대가적 지급이다. 당해 금액을 지급하는 개별 단위에 대해 정부가 아무런 보상도 제공하지 않기 때문에 조세를 비대가적이라고 한다. 물론 정부는 이러한 조세수입으로 조성된 자금을 활용하여 다른 단위들에게 개별적이거나 집단적인 또는 사회 전체에 대해 재화와 용역을 제공할 것이다.

8.43 조세는 제도단위가 정부기관에 현금 또는 현물로 제공하는 강제적, 비대가적 지급이다. 물론 정부는 정부의 일반적인 경제·사회정책에 따라 사회전체에게 또는 개별단위나 일정 그룹의 단위들에게 재화와 용역을 제공하지만, 당해 금액을 지급하는 개별 단위에 대해 정부가 아무런 보상도 제공하지 않기 때문에 조세는 이전금(transfers)이다.

여기서 강제성의 의미는 GFS지침에서 명확하게 정의되어 있지는 않으나, 정부에 대한 지급을 회피할 수 없으며 각종 법령에 의해 그 지급이 의무적이라는 의미를 담고 있다. 비상환성(nonrepayable)이란 당해 지급이 향후에 회수되지 않는다는 것을 의미한다. 상환성(repayable)은 기한이 정해진 계약상의 채무가 반대급부로 발생하는 경우를 말하고, 비상환성이란 이러한 계약상 채무가 발생하지 않는 경우를 말한다. 예컨대 정부기관에 대한 강제적인 자금대여 또는 경기대응을 목적으로 정부가 민간기관에 지급을 강제하고 여기에 조세라는 명칭을 붙였다 하더라도, 그 금액이 차후에 상환된다면 당해 지급은 조세가 아니라 정부의 자금조달로 간주되어야 한다.

비대가성이란 지급의 직접적인 대가로서 재화와 용역 등이 이전되지 않는다는 것을 의미한다. 거래에서 현금의 흐름과 상반되는 재화와 용역의 흐름이 있을 때 이들을 대가적(requited)이라고 한다. 대가적 거래에서는 「응분의 대상(quid pro quo)」에 대한 지급

이 수반되며, 비대가적(unrequited) 거래에서는 그것이 자발적이건 강제적이건 또는 조건적이건 무조건적이건 관계없이 「동일 가치의 동시적 대응물(concurrent equivalent counterpart)」이 교환되지 않는다.

재정수입의 두 번째 유형인 사회보험료는 고용주가 피용자를 위해 명시적·암묵적으로 납입하거나 피용자·자영업자·미취업자가 자기 자신을 위해 납입하는 금액을 의미한다. 사회보험료가 납입되면 납입자나 납입자의 피부양인 또는 유족들은 사회급여를 받을 권리를 얻게 되며, 보험료 납입은 강제적일 수도 있고 자발적일 수도 있다. 사회보험료는 제도의 유형에 따라 사회보장보험료와 기타의 사회보험료로 구분되는데, 봉급, 임금총액, 또는 근로지수를 기초로 부과된다. 사회보장보험료(social security contributions)는 사회보장제도에 대한 보험료를 의미하고, 기타의 사회보험료(other social contributions)는 정부가 고용주로서 정부피용자들을 위해 운영하는 사회보험제도 가운데 퇴직급여를 제공하지 않는 사회보험제도에 납입되는 명시적 또는 암묵적인 보험료를 말한다.

출연금(grants)은 다른 정부기관 또는 국제기구로부터 수취한 비강제적 경상 및 자본이전을 의미한다. 출연금은 경상출연인가 아니면 자본출연인가를 기준으로 분류된다. 경상출연은 수취자의 경상지출을 지원하기 위해 제공되는 것이며, 자본출연은 수취자의 자산취득을 지원하기 위해 제공되는 것이다. 여기에는 자산(재고자산 이외)의 취득에 사용될 것으로 기대되거나 요구되는 현금의 이전, 자산(재고자산 및 현금 이외)의 이전, 그리고 채권자와 채무자의 상호합의에 의한 채무의 탕감 등이 있다.

「기타 수입」의 첫 번째 유형인 「재산소득」은 정부가 소유하는 금융 또는 비생산자산을 여타 제도단위의 처분에 맡기는 데 대한 대가로 획득하는 다양한 형태의 수입을 말한다. 구체적으로는 이자, 배당금, 준기업(quasi-corporations) 소득의 인출<sup>33)</sup>, 보험가입자에

게 귀속되는 소득, 지대 등의 형태를 취할 수 있다.

「기타 수입」의 두 번째 항목인 「재화와 용역의 판매수입」은 GFS지침에서 4가지로 구분된다. 「시장기관에 의한 판매수입」은 정부부문 내의 특정 기관이 그 산출물을 ‘경제적 의미가 있는 가격(economically significant prices)’에 판매하는 것을 의미한다. 두 번째는 「행정수수료」(administrative fees)로서 이는 정부가 생산한 서비스에 대한 대가이지만 그 산출물이 법령으로 정부기관에 의해 독점적으로 공급되고 산업적·상업적 성격을 갖지 않는다는 점에서 여타의 「재화와 용역의 판매수입」과 구분된다. 세 번째는 「시장외적 기관에 의한 부수적 판매수입」으로서 정부기관의 통상적인 활동에 부수되는 판매수입(예컨대, 교도소의 제작품 판매, 연구소의 씨앗판매 등)이 여기에 해당된다. 네 번째로는 「재화와 용역의 암묵적 판매수입」으로서 형식적으로는 판매가 아니지만 사실상 판매로 간주되어야 할 것(예컨대 피용자에 대한 현물급여)들을 포괄한다.

「재화와 용역의 판매수입」 중에서 「시장기관에 의한 판매수입」과 「행정수수료」를 구분할 때 중요한 판단기준은 ‘경제적 의미가 있는 가격’ 여부에 있다. GFS지침에 의하면 ‘경제적 의미가 있는 가격’은 생산자의 공급의도 물량과 구입자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 주는 가격으로 정의된다(<표 IV-13> 참조). 여기서 생산자의 공급의도 물량에 영향을 주는 가격이란 그 가격이 최소한 생산자의 공급원가를 상회하여야 한다는 것을 의미하는 것으로 해석된다. 또한 구입자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 주는 가격이란 수요가 지나치게 나타나지 않을 정도로 적정하게 높은 가격으

33) 준기업은 기업과 같이 별도 법인으로서의 지위를 갖고 있지는 않지만, 시장에서 판매될 목적으로 재화와 용역을 생산하고 또 그 소유주에게 이윤 또는 여타 금전적 이득의 원천이 된다는 점에서 기업과 동일한 실체이다. 이에 대해서는 IMF(2001), 문단 2.14~2.18 참조.

로 이해될 수 있다.

〈표 IV - 13〉 「경제적 의미가 있는 가격」에 관한 GFS 설명

2.32 **경제적 의미가 있는 가격(economically significant prices)**은 생산자의 공급의도 물량과 구입자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 주는 가격이다. 그런데 이러한 정의를 실제로 적용할 때에는 모든 사실과 상황을 검토한 후 상당 부분 판단에 의존할 수밖에 없다. 경제적 의미가 있는 가격에 대해 엄밀한 기준을 제시할 수는 없지만, 그것이 모든 생산원가를 회수할 만큼 높은 수준일 필요가 없음은 분명하다. 반면, 공급 또는 수요의 관점에서 아무 의미가 없는 가격은 경제적 의미가 있는 가격이라 할 수 없다. 이러한 가격이 부과되는 이유는 부분적인 수입을 올리는 데 또는 서비스가 완전히 무료로 제공될 때 나타날지 모르는 초과수요를 일부 완화하는 데 있을 것이다. 그러나 이들 가격은 초과수요를 완전히 제거하는 데 그 목적이 있지 않다. 이들 가격은 총수요를 크게 감소시키지 않으면서도 필요성을 가장 적게 느끼는 단위들의 수요를 억제하는 역할만을 수행한다.

「행정수수료」는 서비스의 대가라는 특성을 가지고 있지만, 이들 서비스가 그것이 필요한 경우에는 사실상 의무적이며 회피불가능한 것이다<sup>34)</sup>. 행정수수료는 이와 같은 강제성을 띠기 때문에 조세와 유사하며, 또 이러한 이유로 조세와 행정수수료를 구분하는 일은 제반 사실과 상황을 검토한 후 상당 부분 판단에 의존할 수밖에 없을 것이다.

「기타 수입」의 세 번째 항목은 벌금·과태료·몰수금(fines,

34) UN(1988), p. 131 참조. 원문을 인용하면 다음과 같다. “services that are obligatory and unavoidable in the only circumstances in which they are useful”

penalties, and forfeits)이다. 벌금 및 과태료는 제도단위가 법률 또는 행정규칙을 위반했을 때 법원 또는 준사법적 기구가 이에 대해 부과하는 강제적 경상이전이다. 몰수금은 법적 또는 행정적 조치가 진행되는 도중에 정부기관에 보관되었다가 당해 조치가 해결되면서 정부기관으로 이전된 금액이다.

「기타 수입」의 네 번째 항목은 「출연금 이외의 자발적 이전」으로서, 정부기관들이 개인, 민간 비영리기관, 비정부재단, 기업, 그리고 정부 및 국제기구 이외의 기타 단위들로부터 수취한 선물과 자발적 기부금이 포함된다.

「기타 수입」의 다섯 번째 항목은 「기타 및 미분류수입」으로서, 다른 항목으로 분류되지 못하는 모든 수입이 포함된다. 여기에 나타날 수 있는 항목으로는 자산으로 분류되지 않은 군수용품 및 기타 물품의 매각, 폐품의 매각, 보험회사에 대한 비생명보험 청구권, 정부운영 보험제도의 비생명보험료 수입, 법원판결에 따른 손해배상금 이외의 정부재산에 대한 손해배상금, 그리고 달리 분류할 수 있는 적절한 정보가 없는 수입 등이 있다.

### (3) 판매수입, 행정수수료, 조세

재정수입의 GFS분류에서 조세와 행정수수료, 행정수수료와 판매수입을 각각 구분하는 것은 쉬운 일이 아닌데, 이들에 대한 구분은 구체적인 사례에 대한 상황들을 종합적으로 검토하여 판단할 수밖에 없다<sup>35)</sup>.

35) 여기서 판매수입은 <표 IV-11>에 표시된 「기타 수입」의 두번째 항목 「재화·용역의 판매수입」에서 행정수수료를 제외한 나머지 부분, 즉 「시장기관에 의한 판매수입(sales by market establishments)」, 「시장외적 기관에 의한 부수적 판매수입(incidental sales by nonmarket establishments)」, 「재화와 용역의 암묵적 판매수입(imputed sales of goods and services)」을 모두 망라한다.

먼저 판매수입과 행정수수료를 구분하는 기준을 생각하기로 한다. 판매수입은 산출물을 ‘경제적 의미가 있는 가격’에 판매하거나 다른 방법으로 처분하는 경우를 말한다. 공기업의 판매수입, 정부기관의 통상적 정책수행에 부수적으로 나타나는 판매수입(예컨대, 직업학교에서 만든 생산물의 판매, 시험농장의 종자 판매, 박물관의 그림엽서 및 복제품 판매, 국립병원의 진료비, 국립학교의 수업료, 공기업이 아닌 정부박물관·공원·문화여가시설의 입장료 등)은 모두 여기에 해당된다.

행정수수료도 정부가 제공하는 재화와 용역에 대한 대가라는 점에서 판매수입과 일치하지만 다음 2가지 측면에서 차이가 있다. 첫째, 서비스의 성격을 들 수 있다. 행정수수료의 대가인 서비스는 가격과 기업이 경제활동을 영위함에 있어 사실상 의무적이며 회피불가능하여 강제성을 띤다고 할 수 있다. 판매수입으로 분류되는 대가로 획득하는 서비스는 시장을 통해 공급되기 때문에 강제성이 미약하고 또 대규모의 상업적·산업적 활동의 일부로 간주될 수 있을 것이다.

둘째, 대가금액과 생산비용과의 차이를 들 수 있다. 판매수입은 경제적 의미가 있는 가격으로 판매되는 경우에 해당되기 때문에 모든 생산원가를 회수할 수 있을만큼 높은 수준의 가격이 책정되지 않는 경우에는 행정수수료로 간주되어야 할 것이다. 결국 정부가 제공하는 서비스의 대가라고 하더라도 그 원가를 충분하게 회수하지 못하는 경우에는 판매수입보다 행정수수료로 간주되어야 한다.

다음으로 행정수수료와 조세의 구분기준을 생각하기로 한다. 사실상 강제성을 띤 서비스에 대한 대가이면서 또 그 금액이 당해 서비스의 원가 또는 편익 크기에 전혀 무관한 방법으로 그 요금이 책정된다면 이는 행정수수료보다 조세의 성격을 가진다 할 수 있다. 사실상 강제성을 띤 서비스이면서 그 대가가 원가와 유사하거나 지나치게 낮게 책정된다면 행정수수료의 성격이 강하지만, 지나치게 높게 책정된다면 재정수입을 확보하기 위한 조세로 간주되

어야 할 것이다.

실질적으로 강제성을 띠는 서비스에 대해서는 그 대가가 어떤 명칭을 가지고 있는가와 무관하게 그것을 행정수수료로 볼 것인지 아니면 조세로 볼 것인지에 대해 판단해야 한다. GFS지침에서는 행정수수료로 분류되기 위해서는 정부기관이 일정한 규제기능을 행사해야 한다고 설명하고 있다(<표 IV-14> 참조).

<표 IV - 14> 행정수수료에 관한 GFS 설명

5.99 **행정수수료(administrative fees, 1422)**. 본 항목에는 강제적 면허에 대한 수수료와 그 외에 용역의 대가로 부과되는 여러 가지 행정수수료가 포함된다. 예컨대 운전면허증 발급 수수료, 여권 발급수수료, 법원수수료, 그리고 공영방송의 라디오와 텔레비전 시청료 등을 들 수 있다. 용역의 대가가 되기 위해서는 정부기관이 일정한 규제기능을 행사해야 한다. 예컨대 관련 인력의 능력과 자격을 검사하거나 관련 장비의 효율성과 안전성을 점검하는 등 수수료를 받지 않았더라면 수행하지 않았을 통제기능을 수행해야 한다. 그리고 그 대가가 용역의 생산원가와 명백히 큰 차이를 보일 때에는 그 수수료를 '재화사용 및 재화사용·활동수행 허가에 대한 조세(1145)'로 분류해야 한다.

정부의 규제기능 가운데 하나는, 정부의 허가를 얻지 않으면 특정 재화를 소유·사용하거나 특정 활동을 수행하지 못하도록 금하는 것이 있다. 정부는 이러한 허가에 대한 기록으로서 면허 등의 증명서를 발급하고 그 대가로 수수료를 부과하는 경우가 많다. 만일 정부가 면허를 발급할 때 거의 아무런 일도 하지 않고 그저 수수료를 받고 면허를 자동 발급해줄 뿐이라면 이러한 수수료는 조세로 간주되어야 한다. 다시 말해 그 대가의 금액이 용역의 생산원가와 명백히 큰 차이를 보일 때에는 조세로 간주되어, 「재화사용 및 재

화사용·활동수행 허가에 대한 조세(GFS항목분류번호, 1145)」로 분류되어야 한다.

그러나 정부가 일정한 규제기능을 수행하기 위해 면허를 발급하는 것이라면, 예컨대 정부가 당해 인력의 능력 및 자격을 점검하고, 당해 장치의 효율성과 안전성을 점검하며, 기타 일정한 형태의 통제를 수행한다면 이는 조세로 분류될 수 없다. 따라서 이 경우에는 그 대가의 금액이 서비스 원가를 훨씬 초과하지 않는 것이라면 용역의 대가로서 간주되어 행정수수료가 되어야 할 것이다.

SNA지침에서도 수수료에 대해 GFS지침과 유사한 설명을 하고 있다. 여기서는 서비스를 획득하기 위해 가계가 공공기관에 지급하는 경우에는 간접세로 간주되지만, 만약 기업들이 공공기관에 지급하고 있는 경우에는 행정수수료로 간주된다는 설명을 덧붙이고 있다. 예컨대 개인이나 가계가 차량·선박·비행기의 소유 및 운행 허가, 수렵·사냥·낚시 허가를 위해 지급하는 금액은 조세로 간주된다. 그 외의 모든 허가(예컨대 운전 및 비행면허, 텔레비전 및 라디오 수신허가, 소화기 면허 등) 또는 정부에 대한 수수료(예컨대 여권, 공항이용료, 법원수수료 등)는 서비스의 구입으로 간주된다.

그러나 결국 조세와 서비스구입의 구분은 국민계정에서 대부분의 국가가 현실적으로 채택하는 관례에 따르기 때문에, 실무적으로 조세와 ‘행정수수료’의 구분이 항상 명확하게 이루어질 수 있는 것은 아니다. GFS지침에서는 이들의 구분을 위해 몇 가지를 예시적으로 설명하고 있는데, 다음의 3가지 경우는 모두 조세로 간주됨을 지적하고 있다<sup>36)</sup>.

〈표 IV - 15〉 조세와 수수료의 구분에 관한 SNA 설명

36) IMF(2001), 문단 5.55 참조.

**조세와 수수료(Taxes versus fees)**

8.45 정부는 규제기능을 행사하기 위하여, 수수료를 받고 허가 또는 증명서를 발급하여 당해 행위를 허가하고 발급하지 않은 경우에는 특정 재화의 소유·사용 또는 특정 활동의 수행을 금지하는 방법을 택할 수 있다. 규정된 수수료 금액을 지급하면 허가증이 자동 발급되고, 또 이러한 허가증을 발급하는 것이 정부의 입장에서 볼 때 별다른 비용을 부담하지 않는다면, 비록 정부가 수수료의 대가로 일종의 증명서·인가증을 발급한다고 할지라도, 이는 단순히 조세수입을 위한 수단에 불과할 것이다. 그러나 만약 정부가 적절한 규제기능을 행사할 목적으로 허가제도를 이용한다면 -예컨대 관계자의 자격 및 적격성을 조사하고, 당해 장비의 효율적이고 안전한 기능을 점검하며, 허가제도가 아니면 수행될 수 없는 일종의 통제를 수행하는- 이 때의 수수료 지급은 당해 지급금액이 서비스의 제공비용과 완전히 무관한 방법으로 부과되지 않는다면 조세지급보다는 정부로부터의 서비스 구입으로 간주되어야 한다. 조세와 제공된 서비스의 수수료를 엄격하게 구분하기란 현실적으로 명확하지 않다(가계의 경우 이 문제에 대한 추가적인 설명은 아래의 문단 8.54(c)를 참조).

**기타의 경상적 조세(Miscellaneous current taxes)**

8.54 여기에는 정기적으로, 통상 연단위로, 지급되는 여러 가지 다양한 형태의 조세가 포함되는데, 가장 보편적인 것들로는 다음과 같다.

(a)~(b) 생략

(c) 특정한 허가를 획득하기 위한 가계의 지급:

차량·선박·비행기의 소유 및 운행 허가, 수렵·사냥·낚시 허가를 위해 개인 또는 가계가 지급하는 금액은 경상적 조세로 간주된다. 그 외의 모든 허가(예컨대 운전 및 비행면허, 텔레비전 및 라디오 수신 허가, 소화기 면허 등) 또는 정부에 대한 수수료(예컨대 여권, 공항 이용료, 법원수수료 등)는 정부가 생산한 서비스의 구입으로 간주된다. 조세와 서비스구입의 구분은 국민계정에서 대부분의 국가가 현실적으로 채택하는 관례에 따른다;

(d) 생략

첫째, 수수료를 납부한 사람이 그 편익을 수취하지 않는 경우로서, 예컨대 정부가 농가에 서비스를 제공하기 위해 도축업자로부터 수수료를 징수하는 경우를 들 수 있다. 둘째, 정부가 수수료의 대가로 면허를 발급해 주기는 하지만 그 외에 어떤 서비스도 제공하지 않는 경우로서, 예컨대 정부가 수수료를 받고 사냥·낚시·사격면허를 발급해 주기는 하지만 정부토지의 이용은 허락하지 않는 경우를 들 수 있다. 셋째, 수수료를 납부한 사람만이 그 편익을 수취하지만 개인별 수취편익이 개인별 납부금액과 반드시 상응하지는 않는 경우로서, 예컨대 우유소비를 촉진하기 위해 낙농업자에게 부과되는 우유광고 부담금을 들 수 있다.

GFS지침은 행정수수료와 가장 구분하기 어려운 조세, 즉 「재화 사용 및 재화사용·활동수행 허가에 대한 조세」(taxes on the use of goods or the permission to use goods or perform activities)를 다음과 같이 설명하고 있다. 여기에는 사업 면허세 및 전문직 면허세가 포함되는데, 이러한 면허세는 정부가 일반 또는 특정 사업의 수행과 전문직의 수행을 허가하면서 부과하는 것이다. 「일반 사업소세」(general business tax) 또는 면허세 가운데 고정금액으로 부과되는 것들이 여기에 포함된다. 또한 그 세액이 사업유형에 따라 또는 건평·마력·자본·적재용량과 같은 다양한 지표에 따라 산정되는 조세들도 여기에 포함된다. 물론 사업소세가 총매출액을 기초로 산정되는 경우에 이 사업소세는 「재화와 용역에 대한 일반조세」(general taxes on goods and services)로 분류될 것이다.

특정 유형의 사업에서는 면허세의 징수가 당해 사업체에 대해 재화의 판매 또는 용역의 제공을 허가하는 의미를 가질 수 있다. 이들 조세는 정기적으로, 단 한 번만, 또는 매번 재화가 사용될 때마다 부과될 수 있다. 또한 본 항목에는 유해가스 및 액체와 기타 유해물질의 배출 또는 방출에 부과되는 공해세가 포함된다.

사업 면허세 및 전문직 면허세 이외에 「재화사용 및 재화사용·

활동수행 허가에 대한 조세」에 포함되는 것으로는 사냥·발포·  
낙시허가에 대한 조세 및 애완동물의 소유에 대한 조세가 있다. 또  
한 라디오 및 텔레비전 방송서비스를 공공기관이 제공하지 않는 경  
우 라디오 및 텔레비전 시청료는 본 항목의 조세에 포함된다. 반면  
공공기관이 방송서비스를 제공하는 경우 시청료는 조세가 아니라  
용역의 대가에 포함된다.

## V. 합리적 의사결정체계의 구축

### 1. 예산금액의 하향식 할당제도<sup>37)</sup>

#### 가. 건전한 예산편성의 과정

예산편성은 일반적으로 두 가지 과정으로 구성된다. 먼저 예산실은 각 부처에 예산금액을 할당하여 이들을 제시하고, 그 다음 과정으로서 각 부처는 주어진 예산할당 금액 한도 내에서 사업의 우선순위를 감안하여 개별 사업들을 결정하여 예산실에 제시한다. 예산실이 각 부처에 예산할당 금액을 명기한 예산요구지침을 시달하는 것을 하향식 접근(top-down approach)이라 한다. 그리고 각 부처가 할당금액과 지침에 따라 개별 사업을 예산편성하여 예산실에 요구하는 것을 상향식 접근(bottom-up approach)이라고 한다. 따라서 예산편성 과정은 하향식 접근과 상향식 접근을 통해 예산실과 각 부처가 협의 조정하는 과정이라 할 수 있다.

예산할당 금액이 각 부처에 시달되는 하향식 접근과 각 부처가 할당금액 내에서 사업계획을 수립하고 지출예산을 작성하여 제출하는 상향식 접근의 과정을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 예산실은 예산의 총규모를 산정하고, 정부 전체의 우선순위에 부합하는 부문별 지출상한 금액을 책정하며, 이들 지출 할당금액을 각 부처에 고지한다.

예산실이 부문별 지출상한을 결정할 때에는 거시경제 운용목표,

---

37) 본 연구에서 건전한 예산편성의 전반적 과정에 대한 설명은 Schiavo-campo and Tommasi(1999)를 참조하였다.

부문별 계속사업의 예산요구, 부문간 자원배분의 변화, 신규사업에 가용한 금액 등에 대한 내용들이 전반적으로 감안되어야 할 것이다. 예산실은 부문별 예산한도를 설정할 책임을 지고 있지만, 이는 반드시 관계부처 위원회 또는 국무회의에서 논의되어 그 실효성을 확보하여야 할 것이다.

부처별 할당금액이 시달되면 각 부처는 제시된 한도 내에서 예산요구서를 작성하여야 한다. 각 부처의 예산요구서는 현행 활동과 사업을 지속하는 데 필요한 금액, 그리고 신규 사업에 대한 제안서와 그 비용계산을 명확하게 구분하여야 한다. 신규사업의 경우에는 이 사업과 관련되어 발생할 향후 예산에 대한 영향을 체계적으로 평가하여야 할 것이다. 또한 예산요구서에는 부문별 정책과 기대되는 결과를 설명한 간단한 정책보고서; 현실적이고 관련성 있는 성과지표(전년도 실적과 향후의 기대성과 포함); 목적달성의 방법에 대한 설명서; 예산절감 및 효율성제고 방안들을 효과적으로 수행할 수 있는 분명한 세부적 수단 등을 포함하여야 할 것이다.

예산요구서가 제출되면 협의가 시작되는데 이는 반복적 조정과정으로서 최초의 총량적 예산할당 금액을 끝까지 준수하여야 한다. 이 과정에는 정치적인 절충이 반드시 내재되어 있지만, 이러한 절충이 예산과정을 주도한다면 자원배분의 효율성은 크게 저하될 것이다. 정치적 절충과정에서는 여러 가지 형태의 편법들이 동원되는데, 예산실은 정치적 절충과 편법들을 스스로 개선하고자 하는 유인을 가지지 못한다.

정치적인 절충과정에서는 예산실의 내부 직원이 아니면 잘 파악하기 어려운 여러 가지 편법 등이 사용되기도 한다. 예컨대 모든 사람을 만족시키기 위해 한정된 재원을 여러 사업에 분산시키고, 의도적으로 세입을 과대추정하며, 기속(羈束)적인 지출을 과소평가하고, 예산집행 시까지 사업선택을 연기하며, 장기사업의 초년도 비용을 과소평가하는 등의 편법 등을 활용한다.

예산편성이 상향식과 하향식의 두 가지 접근으로 구성되는 것은 비단 예산실과 각 부처와의 관계에서만 성립하는 것은 아니다. 각 부처는 하위 조직단위들에 대해 예산실이 한 것과 유사한 형태의 지출할당 금액과 예산편성에 관한 지시를 시달한다. 예산실로부터 예산금액을 할당받은 각 부처는 부처내의 실·국 등 조직단위별로 다시 예산을 할당한다. 각 실·국은 다시 할당받은 금액을 기준으로 실·국 단위의 목표를 가장 잘 달성할 수 있는 사업을 선택하여 예산을 편성하여야 한다. 각 부처는 이러한 과정을 전반적으로 조정하여 예산실에 상향식 예산을 제출하는 것이다.

예산편성 과정이 선진화되어 있는 국가들일수록 초기 단계에서 결정된 하향식 예산할당 금액이 예산의 국회승인이라는 마지막 단계에까지 철저하게 지켜진다. 만약 엄격한 할당금액이 각 부처에 시달되지 않으면 각 부처와 기관들은 예산절약의 유인을 갖지 못하며 또 개별 사업들에 대한 예산이 효과적으로 편성되지 못한다. 할당금액이 시달되지 않으면 각 부처는 예산요구시 신규사업들을 가능한 많이 그리고 기존사업들을 가능한 확대하여 예산을 과도하게 요구할 것이다. 또 이들 중 상당수는 예산실과의 협의용으로 포함 시키게 된다.

만약 예산실이 하향식 예산할당을 명확하게 제시하지 않는다면, 각 부처의 예산요구 금액은 예산가용금액을 크게 초과할 것이고 또 이 초과금액이 크면 클수록 사업결정 과정에서 예산실의 역할이 커지게 된다. 따라서 예산실은 하향식 예산할당을 강력하게 추진할 유인을 갖지 못한다. 그러나 예산실은 사업에 관한 정보를 개별 부처보다 적게 가질 수밖에 없고 또 시간과 인력이 부족하여 사업계획과 내용을 심도 있게 검토하기 어렵기 때문에 예산금액의 하향식 할당은 대단히 중요하다고 할 수 있다.

예산금액의 하향식 할당이 사업부처의 사업 우선순위 선정에 얼마나 중요한 역할을 수행할 수 있는지에 대해서는 우리나라의 예비

타당성조사 제도를 통해 간접적으로 가늠할 수 있다. 예비타당성조사는 1999년에 도입된 제도로서, 대형사업에 대한 주무부처의 타당성평가 이전에 기획예산처가 미리 시행하는 개략적 타당성평가를 말한다. 예비타당성조사가 도입되기 이전에는 주무부처의 타당성평가만 시행되었는데, 1999년 이후에는 기획예산처의 예비타당성조사를 거쳐야만 주무부처의 타당성평가가 시행될 수 있게 되었다.

기획예산처가 예비타당성조사를 도입한 이유는 주무부처의 주도로 시행되는 타당성평가를 객관적으로 신뢰하기 어렵다는 사실에 있다. 사업 주관부처가 타당성 조사기관을 선정하고 과업지시서를 작성하며, 용역비를 직접 집행함에 따라 조사결과의 객관성 및 신뢰성에 대한 의문이 제기되었던 것이다. 실제로 과거에 사업 주관부처가 시행한 타당성조사 사례를 살펴보면, 1994~98년 중 완료된 타당성조사 33건 중 울릉공항 1건을 제외한 32건이 타당성 있는 것으로 조사되었다<sup>38)</sup>.

반면, 예비타당성조사에서는 상당한 수준의 기각률을 기록하였는데 그 실적은 <표 V-1>에 요약되어 있다. 1999~2002년간 총 120건의 예비타당성조사를 시행한 결과 45%인 54건이 채택되었고 그 나머지는 사실상 기각되었다. 금액기준으로는 채택률이 33.2%로서 더 낮게 평가된다. 이는 과거의 타당성조사와 비교하면 획기적으로 개선된 결과라 할 수 있다.

그러면 왜 예비타당성조사에서는 기각률이 크게 개선되었는가? 그것은 기존의 타당성조사가 사업부서의 주도로 추진되었기 때문에 재정의 제약에 대한 고민이 부족하였기 때문이다. 이에 반해 예비타당성조사는 기획예산처의 주도로 시행되기 때문에 예산의 제약을 감안하는 실질적인 타당성평가가 이루어질 수 있는 계기가 마련된 것이다.

38) 기획예산처, 「공공사업의 효율성 제고」, 보도자료, 1998. 9. 22.

〈표 V - 1〉 예비타당성조사 실적(1999 ~ 2002년)

(단위: 건, 억원)

구 분	계		사업추진		중장기적 검토	
	건수	추정사업비	건수	추정사업비	건수	추정사업비
1999년	19	266,639	12	68,683	7	197,956
2000년	30	138,886	15	60,273	15	78,613
2001년	41	197,655	14	64,232	27	133,423
2002년	30	165,835	13	61,992	17	103,843
총 계	120	769,015	54	255,180	66	513,835

자료: 기획예산처, 『국민의 정부: 공공개혁백서』, 2002. 12.

만약 각 부처별로 예산금액의 할당이 이루어지고 있다면 타당성평가를 통한 사업의 기각률은 기획예산처의 예비타당성조사가 없다고 하더라도 상당한 수준으로 나타나게 될 것이다. 사업부처에 대해 예산금액의 사전적 할당이 이루어지지 않기 때문에, 우리나라에서는 많은 사업을 예산실에 제시하여 더 많은 예산을 받아내겠다는 유인구조가 형성되어 있는 것이다. 선진국에서는 타당성평가를 사업의 주무부처가 시행하고 있는데 이는 곧 상당한 정도의 예산금액 할당제가 시행되고 있음을 간접적으로 보여주는 명확한 증거라 할 수 있다.

예비타당성조사의 기각률이 크게 개선된 또 다른 이유는 타당성평가지침을 수립하여 평가의 객관성을 제고하였기 때문이다. 기존의 타당성평가에서는 사업 주관부처 또는 주관 실·국의 관심사항이 집중 반영되었지만, 예비타당성조사에서는 통일성 있는 객관적 지침이 마련됨으로써 보다 다양한 시각이 반영될 수 있는 기반이 조성되었다. 물론 예비타당성조사가 일정 규모 이상의 사업에 대해서만 적용되지만 여타의 타당성평가에서도 객관적 지침의 중요성

이 널리 인식되고 있다<sup>39)</sup>.

<표 V - 2> 동일한 사업부처의 중복투자

고속도로 - 국도 중복투자 낭비 심하다
<p>고속도로가 건설되고 있는 구간에 국도확장 공사가 동시에 진행되는 중복투자로 인해 수조원의 국가 예산이 낭비되고 있다는 주장이 제기됐다. 녹색연합은 11일 오후 한국프레스센터 국제회의실에서 열린 ‘친환경적인 도로 건설을 위한 세미나’에서 정책제언을 통해 이같이 밝혔다.</p> <p>녹색연합에 따르면 현재 고속도로 건설과 국도확장 공사가 동시에 진행중인 곳은 중부내륙고속도로, 서해안고속도로, 중앙고속도로, 88고속도로 등 모두 9곳으로 거의 모든 고속도로 구간 옆에서 기존 국도가 나란히 4차선으로 확장되고 있다. 녹색연합은 이같은 중복투자로 인한 국고손실이 2조 6,000억원에 달하는 것으로 추산했다. …(중략)…</p> <p>또 지난 90년 4조 9,375억원의 예산으로 시작된 서해안고속도로 구간에는 93년 국도 39호선 반월~발안 확장공사 등 6개 구간의 국도 확장공사가 동시에 진행되고 있다. 또 지난 96년 국도 40호선 확장공사를 시작한 공주~이인간 구간에는 2년 뒤에 6,532억원의 예산을 들여 공주~서천간 고속도로 건설을 착공했다.</p> <p>이같은 중복투자의 원인은 동일한 도로시설인데도 계획 및 투자 주체가 다르기 때문인 것으로 지적됐다. 고속도로와 국도, 지방도의 건설 계획 및 투자 주체는 각각 건교부, 지방자치단체, 지방국토관리청 등으로 나뉘어 있는데 교통수요량, 물류 현황 등에 대한 종합적이고 과학적인 수요예측이나 경제성 평가를 거치지 않고 독자적으로 건설을 추진하고 있다는 것이다.(『문화일보』, 2000. 7. 11)</p>

39) 100억원 이상 사업비가 소요되는 교통시설 건설을 위한 타당성조사시에는 교통체계효율화법에 의한 「공공교통시설개발사업에 관한 투자평가지침」이 적용된다(건설교통부, 「공공교통시설개발사업에 관한 투자평가지침 제정·시행」, 보도자료, 2002. 1. 16.

#### 나. 하향식 할당과 예산실의 역할

국가에 따라 예산실이 각 부처에 하향식으로 할당하는 예산금액의 내용과 범위에는 많은 차이가 있을 것이다. 예산실이 모든 예산을 부처별로 할당하는 경우도 있겠지만, 또 다른 한편으로는 예산실이 모든 예산을 직접 심사하는 경우도 있을 것이다. 현실적으로 각국의 예산실이 채택하는 예산할당제도는 이 양 극단의 중간지점에 존재할 것이다. 어떠한 국가도 예산의 하향식 할당을 극단적으로 시행하거나 또는 전혀 시행하지 않는 국가는 존재하지 않을 것이다.

전통적으로 OECD 선진국들이 채택한 예산할당제도는 각 부처가 시행하는 기존의 기속(羈束)사업에 대한 예산을 할당하는 것이다. 이 경우 예산실은 「비기속성 예산의 배분」을 직접 수행하게 될 것이다. 다시 말해 예산편성 과정에서 기존의 기속(羈束)사업에 대한 예산을 제외한 나머지 부분(비기속적 여유분)을 중심으로 예산실이 권한을 행사하며 우선순위를 선정하는 것이다.

일반적으로 예산실은 「비기속적 예산의 배분(allocation of the increment)」이외에 「항목별 예산편성(ex ante specification of the items of expenditure)」이라는 2가지 수단을 활용하여 지출통제에 대한 중앙의 지휘통제소와 같은 기능을 수행하여 왔다. 「항목별 예산편성」은 지출항목과 투입물을 세분 규정하여 예산에 명시하는 것이다. 다시 말해 세사업과 세목의 금액을 일일이 통제하는 방법을 택하였던 것이다.

그런데 1980년대 이후 재정적자가 확대되면서 OECD 선진국들은 「항목별 예산편성」과 「비기속성 예산의 배분」에 대한 문제점을 인식하기 시작하였다. 예산실이 지출항목과 투입물을 사전적으로 규정하면 개별 기관의 관리자들은 자신의 판단에 따라 기관을 운영할 수 있는 진정한 자율성을 누리지 못하여 예산의 효율성이 저하된다. 또한 예산에서 점차 기속성(羈束性) 지출이 증가하면서

비기속성 예산은 정부지출의 자동적 증가분을 조달하는 데도 부족한 형편이 되었던 것이다. 따라서 비기속성 지출에 대한 결정만으로 정부정책의 우선순위를 충분히 전환할 수가 없게 되었다.

OECD 선진국들은 어떠한 형태의 사전적인 통제도 관리자의 재량권을 박탈하는 것이라는 인식하에서 예산집행의 자율성을 확대하였는데, 자율성과 재정통제라는 두 가지 측면을 적절히 균형시키기 위해 예산실에 새로운 역할을 부여하였다. 새롭게 부여된 예산실의 역할은 다음과 같이 규정될 수 있을 것이다<sup>40)</sup>.

첫째, 예산실은 총량적 재정규율을 준수하는 데 강력한 역할을 수행하여야 한다. 예산실은 정부지출과 재정적자를 실질적으로 제한하는 강력한 이행체제를 구축하는 데 중심적 역할을 수행해야 하는 것이다. 예산실이 개별 지출항목을 검토하지 않고 중분류 총액, 예컨대 각 부처에 허용된 운영비 총액 또는 각 성격별 부문(portfolio)에 할당된 사업부문별 지출총액과 같은 총액들을 제한함으로써 비로소 총지출을 통제할 수 있는 것이다. 이와 함께 예산실은 각 지출기관이 그 지출항목들에 대한 금액들을 철저히 준수한다는 조건으로 이에 대한 재량권을 이양하였다.

둘째, 예산실은 정부의 우선순위와 사업의 효과에 따라 자원을 배분하는 능력을 확보하여야 한다. 전통적인 예산과정에서는 예산실이 개별 사업들을 일일이 검토하는 방법으로 자원배분의 역할을 수행하였지만, 향후에는 정부부문 전체의 정책들을 체계적으로 분석하고 조정하는 역할을 통해 이를 수행하여야 할 것이다.

예산실은 기존 사업간의 대체를 독려하고, 또 개별 부처의 정책적 변화가 정부 전체의 재정운용 및 사업목표에 부합하도록 하는데 주도적 역할을 수행하여야 한다. 예산실은 정책변화를 제안하고 검토하는 기준과 지침을 제시하고, 각종 기준치를 결정하며, 정책변

---

40) Schick(1997) 참조.

화가 예산에 미치는 영향을 측정할 수 있는 자료들을 취합하며, 각 부처에 정책변경을 제안하며, 사업의 평가와 성과측정을 직접 수행 하거나 독려하는 역할을 담당하여야 할 것이다.

셋째, 예산실은 개별 사업의 운영상 효율성을 확보하기 위해 다양한 공공서비스에 대해 산출물의 양과 원가를 측정할 수 있는 객관적이고 체계적이며 신뢰할 수 있는 수단을 확보하여야 한다. 예산실은 철저한 회계 및 정보시스템, 성과에 대한 강력한 제재와 유인, 관리자에 대한 변화의 요구, 산출물 명시와 점검을 위한 계약의 세련화, 생산성 증진을 위한 예산자율성 확대와 시장기구 체제 강화, 공공부문의 관리 및 원가회계 개념과 기법의 확대, 예산서류와 예산편성기법의 재설계 등에 더 많은 노력을 집중해야 할 것이다.

<표 V - 3> 자율적 예산편성의 필요성

인건비 부족으로 인한 전·이용 과다문제
<ul style="list-style-type: none"> <li>○'01년 일반회계 전·이용은 세출예산액의 11.9%로서 지난해의 1.23%에 비해 감소하고 있으나, 전·이용액 중 기본급과 수당부족으로 인한 전·이용(중) 비중이 18.9%를 차지하고 있음.</li> <li>○거의 모든 부처(48개)에서 기본급과 수당의 부족으로 인한 전·이용이 발생하고 있는데, 이는 무엇보다 예산당국이 결원을 등의 적용을 통한 과소계상에 그 원인이 있는 것으로 보여짐.</li> <li>○기관운영이나 사업추진에 있어 가장 기본적인 경비가 인건비라 할 것인 바, 이러한 인건비의 부족에 따른 전·이용은 곧 다른 사업의 차질을 빚을 수 밖에 없을 것이므로 기본급 및 수당 등 기본적 인건비 계상의 현실화·적절화가 시급한 것으로 보여짐.</li> <li>○인건비 전·이용의 또 다른 사유를 살펴보면, 과도한 별도 정원의 운용등에 기인하고 있으므로, 별도 정원의 축소 노력 또한 꾸준히 이루어져야 할 것임.</li> </ul>

자료: 대한민국 국회, 예산결산위원회 전문위원, 『2001년도 결산 및 예비비지출 승인의 건, 검토보고서』, 2002. 10, pp. 17,

지금까지의 설명을 정리한다면 하향식으로 할당되는 예산금액의 비중이 크면 클수록 예산실의 역할과 권한은 상대적으로 약화될 수 있다. 그러나 각 부처에 조기에 또 엄격하게 시달되는 예산할당 금액이 크면 클수록 각 부처의 실질적인 권한과 자율성은 제고될 수 있다. 각 부처가 개별 사업의 선택에 충분한 자율성을 가질 때 비로소 책임이 추궁될 수 있는 것이다.

전통적으로 OECD 선진국들은 경상적으로 시행되는 기속성 사업을 중심으로 예산할당제를 도입하고 그 나머지 예산금액에 대해서는 예산실이 우선순위 배분권을 행사하였다. 그러나 점차 기속성 사업의 비중이 확대되면서 예산실의 예산배분 권한이 위협을 받게 되었는데, 이 과정에서 예산실에는 전통적 방법의 예산배분과 다른 새로운 역할과 기능이 부여되었다. 총량적 재정규율을 준수하는 데 강력한 권한을 행사하고, 정책적 우선순위를 조정할 수 있는 역량을 보유하며, 개별 사업의 운영효율성을 제고하는 수단을 개발하여야 하는 것이다.

#### 다. 우리나라의 현행 문제점

예산금액의 하향식 할당의 측면에서 볼 때 우리나라의 예산편성에는 상당한 문제점이 있다고 생각될 수 있다. 현행 「예산안 편성지침」에서는 기능별·부문별·소관별 예산할당 금액이 사전에 전혀 제시되지 않고 있다. 「예산안 편성지침」의 예산요구기준은 대개의 경우 “인건비와 기본사업비는 전년도와 같은 기준으로, 주요 사업비의 합계는 전년도 대비 10% 증가율 이내”로 규정됨으로써 각 기관의 가용 예산한도가 명시적으로 또 엄격하게 산정되지 않고 있다.

우리나라의 예산실은 예산을 인건비, 기본사업비, 주요사업비로 구분하여 심의하고 있다. 일반적으로 기본사업은 매년 반복하여 추진하는 경상사업을 위주로 매년 그 범위가 조정되고 있는데 각 부처에서 재량권으로 편성할 수 있다. 주요사업은 인건비와 기본사업

을 제외한 나머지로 구성되는데, 계속사업과 신규사업이 모두 주요 사업비에 포함되어 검토됨으로써 매년 예산실이 배분해야 할 예산의 규모와 비중이 지나치게 큰 것이다.

일반적으로 주요사업비의 비중은 일반회계의 경우 80%, 특별회계의 경우 70% 내외에 이르는 것으로 알려지고 있다<sup>41)</sup>. 또한 예산실의 검토대상 사업 수와 규모가 지나치게 크기 때문에 시간에 쫓겨 충분한 심의가 이루어지지 않을 수 있다는 지적이 많이 제기되고 있다. 더구나 계속사업은 이미 시행하기로 결정한 사업이기 때문에 이에 대해 연도별 예산규모를 예산실이 매년 다시 심의하는 것은 적절하지 않을 것이다.

〈표 V - 4〉 주요사업비와 기본사업비 구분의 모호성

예산 및 결산 제도개선 사항
<p><b>가. 주요사업비와 기본사업비 구분의 법적근거 및 구분기준 마련 등</b></p> <p>○현재 기획예산처의 『예산안편성지침 및 기준』에 따라 예산을 기본사업비와 주요사업비로 구분하여 편성하고 있으나, 이러한 예산구분의 중요성에도 불구하고 이에 대한 법적 근거나 구분 기준이 미비한 상태에서 시행되어 오고 있음.</p> <p>○예산의 구분(장·관·항·세항·세세항·목)은 법령에 의하여 있으므로, 이러한 구분 또한 조속히 그 근거를 갖추어 운영되어야 할 것으로 보며, 이 경우에도 그 구분기준이 명확히 설정되어야 할 것으로 생각됨.</p> <p>○한편, 기획예산처는 예산회계법 제38조제1항제5호의 규정에 의한 경상경비의 이월제도를 운영함에 있어 그 이월 한도를 기본사업비 총액의 5%로 집행지침에서 규정하여 운용하고 있으나, 이는 동 제도의 취지에 부합되는 구체적 경비(관서운영비, 업무추진비 등)를 지정하고 각 개별경비의 5% 범위내로 운용되어야 할 것으로 봄.</p>

자료: 대한민국 국회, 예산결산위원회 전문위원, 『2001년도 결산 및 예비비지출승인의 건, 검토보고서』, 2002. 10, pp. 35~36.

41) 박영각(1996) 참조.

우리나라 예산편성 과정에서의 문제점을 해결하기 위한 개선방안은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 예산안 편성지침에 기능별·부문별·소관별 예산상한 금액을 명시하여 심의과정에서 이들을 엄격하게 준수하는 것이다. 예산실은 예산안 편성지침의 수립과정에서 반드시 관련부처와 협의를 거치고 또한 공청회 등을 통한 광범한 의견수렴을 거쳐, 부처 또는 분야(세출예산의 장 또는 관 수준에서)별 예산할당 금액과 각 분야별 사업선정의 기준을 제시하여야 할 것이다. 궁극적으로 예산실은 기존의 기본사업 및 주요사업 구분을 점진적으로 폐지하고, 계속사업에 대한 예산편성권은 각 부처에 이양하고 신규사업에 대해서만 사업을 심의하고 예산을 편성하는 것이 바람직할 것이다.

물론 예산실은 1994년 총액계상 예산사업 제도를 신설하여 각 부처의 예산편성권을 확대하고자 노력하였다. 총액계상 예산사업은 예산에 총액으로 계상된 사업으로서, 대통령령으로 정하는 사업에 대해 예산배정전에 사업시행계획을 수립하여 기획예산처 장관(당시에는 경제기획원 장관)과 협의토록 하였다. 이후 1999년에는 총액계상 예산사업의 범위를 확대하여 21개 분야의 사업을 추가하였으며 추가지정 기준 및 운영절차를 명확히 하였다.

그런데 2002년도에는 총액계상 예산사업이 국회의 예산심의권을 제약한다는 반론이 제기되면서 그 범위가 제한되었다. 즉, 예산편성기간 중 구체적인 사업내역을 확정하기 어려운 전국에 산재한 소규모 사업, 유지보수 사업, 일정 절차를 거쳐 확정해야 하는 사업 등으로 제한되었다.

총액계상 예산사업은 각 중앙관서가 총액의 범위 내에서 자율적으로 사업을 선정하고 그 예산을 편성할 수 있는 예산제도로서 크게 3가지 의미를 가지고 있다. 첫째, 성격과 내용이 유사한 사업들을 묶어 개별 사업에 대한 선택권 또는 우선순위 선정을 각 중앙관서에 위임하는 것이다. 둘째, 개별 사업의 투입물과 비용(목 및 세

목별 예산편성)에 대한 판단을 각 중앙관서에 위임하는 것이다. 셋째, 개별 사업에 대한 예산편성을 국회 예산의결 이후로 연기하는 것이다.

총액계상 예산사업의 첫 번째와 두 번째의 의미는 개별 부처의 재량권을 확보한다는 측면에서 바람직하지만, 세 번째의 의미는 예산의 내용을 명확하게 하지 않는다는 점에서 볼 때 적절하다고 할 수 없다. 예산은 동일한 기간 내에 총괄적인 방법으로 다양한 이해관계를 조정한 결과로 얻어지는 것이 가장 바람직하기 때문에, 개별 사업선정을 예산의결 이후로 연기한다면 개별 중앙관서의 의사결정은 이해관계와 로비에 좌우될 개연성이 높아지는 것이다.

총액계상 예산사업이 그 본연의 취지에 부합하기 위해서는 예산안의 국회 심의과정에서 개별 사업들에 대한 예산을 확정할 수 있는 역량을 배양하여야 할 것이다. 그와 함께 총액계상 예산사업의 범위를 점차 확대시켜 가는 것은 예산금액의 부처별 할당제도를 정착시키는 한가지 수단이 될 수 있다. 따라서 국회의 예산심의권을 제한하지 않으면서 부처별 예산편성의 자율성을 인정할 수 있는 방법으로 개선되어야 할 것이다.

<표 V - 5> 예산사업 사전확정의 필요성

교육예산 한심한 줄속 집행
<p>교육당국이 일선 시도 교육청의 자구노력지원비 등 명목으로 올해 특별교부금 1000억여원의 대부분을 연말에 집중배정, 심각한 예산낭비를 초래하고 있다는 지적을 받고 있다.</p> <p>일선학교들은 소프트웨어 구입, 학교교구 개선, 예능교육 프로그램 개발 등 각종 명목으로 예산을 연말까지 집행하라는 관할 교육구청의 공문에 따라 줄속 지출하고 있는 실정이다.</p> <p>27일 교육부등에 따르면 서울시 교육청의 경우 올해 자구노력지원비 명목으로 따낸 예산은 89억여원으로 시교육청은 이중 36억원을 일선 학교의 소프트웨어 구입비로 책정, 이달 중순 일제히 초등 340여만원, 중학 300만원, 고교 250만원씩 지급했다. Y초등학교(서울 영등포)의 김모 교사는 “남부 교육구청이 지난 주 관할 초·중·고 89개 학교에 민간개발 소프트웨어 구입비 명목으로 총 3억289만6000원의 예산을 지원했다”며 “우리 학교의 경우 350만원을 지급받았다”고 말했다.</p> <p>문제는 학기말에 소프트웨어나 학교교구를 구입하는 것은 시기적으로 적절치 못할뿐 아니라 시간도 너무 촉박하다는 사실이다. 김교사는 “소프트웨어 구입 적기는 새 버전 출시 시점인 2~3월인데 연말까지 다 쓰라고 하니 무엇을 사야할지 막막한 실정”이라며 “정작 필요할 땐 지원을 안하고 학기가 다 끝난 마당에 목돈을 내놓고 무조건 집행하라니 이런 낭비가 어디 있느냐”고 반문했다.</p> <p>S중(서울 강서구)의 이모 교사는 “26일 직원회의때 당일 2시까지 학과별로 필요한 소프트웨어를 주문해 달라는 고지를 받았지만 수업시간에 쫓겨 신청을 하지 못했다”며 “아까운 세금을 이토록 다급하게 쓰도록 하는 교육당국의 처사를 이해하기 어렵다”고 말했다.</p> <p style="text-align: center;">...(중략)...</p> <p>이와 관련, 이용환 전교조 정책실장은 “이월가능한 예산인 경우도 그 절차가 까다로워 일선 학교에선 서둘러 당해연도에 사용하게 된다”며 “전년도 실적을 바탕으로 시도교육청 평가를 실시해 학기초에 예산을 집행, 국고를 낭비하는 일이 없도록 해야 할 것”이라고 주장했다. (『문화일보』, 2001. 11. 27)</p>

## 2. 중기재정계획의 실효성 제고

### 가. 중기재정계획과 지출한도액

예산금액의 하향식 할당제도가 특정 연도에서 각 부처의 재량권을 인정하는 것이라면, 중기재정계획은 수년간에 걸쳐 부처의 재량권을 인정할 수 있는 제도라 할 수 있다. 일반적으로 재정운용의 과정에서 중기재정계획의 필요성은 모두 다음과 같은 5가지로 설명될 수 있다.

첫째, 1년 단위의 예산은 정부지출의 우선순위를 조정하는 데 너무 짧다고 볼 수 있다. 지출의 우선순위를 변화시키기 위해서는 수년에 걸친 조정을 필요로 한다. 둘째, 다년도 계획이 없다면 환경의 변화에 따라 세출이 전면적으로 또는 임기응변식으로 조정되어(예컨대, 단기적인 삭감이 가능한 항목들이 급격하게 조정), 재정운용의 합리성이 저하될 수 있다.

셋째, 다년도 계획은 현행의 정책결정이 미래 연도의 예산에 미치는 영향을 명확히 하기 때문에, 이를 통해 중장기적으로 실현가능한 사업 여부를 판단할 수 있을 것이다. 넷째, 실질적인 다년도 계획이 수립되면 개별 사업에 대한 계획이 충분한 기간을 갖고 수립될 수 있을 것이다. 다섯째, 다년도 계획이 보편화되면 사업계획의 수립자와 사업의 집행자가 서로 다를 수밖에 없기 때문에, 양자가 동일하여 발생할 수 있는 예상가능한 부패와 부조리를 줄일 수 있을 것이다.

이와 같은 장점을 극대화하기 위해서는 중기재정계획 또는 다년도 예산계획의 대상기간을 길게 할 필요가 있다. 그러나 너무 기간이 길면 불확실성이 커 현실에 적합한 예산을 편성하기가 어려울 것이다. 따라서 불확실성을 제거할 수 있는 재정운용의 역량이 배양되지 않은 상태에서 중기재정계획을 수립하여 구속력 있게 집행

한다면 오히려 더 큰 혼란을 야기시킬 수 있을 것이다. 또한 중기재정계획이 수시로 변경되면서 그 실효성이 떨어질 것이다.

다년도 계획을 실행하기 위해서는 세입이 예측가능하고 세출통제의 체제가 잘 구비되어 있어야 한다. 세입예측이 어렵고 또 세출통제가 미약한 상태에서 예산의 대상기간을 확장한다면, 예산편성금액이 수시로 변경되어 예산의 내용이 형식적으로 전락하여 신뢰성이 상실될 수밖에 없는 것이다.

결국 중기재정계획의 실효성은 재정의 가용재원 금액이 어느 정도의 강제력으로 이행되는가에 좌우된다. 다음의 <표 V-6>은 선진국의 중기재정계획 운영사례를 보여주고 있는데, 이는 중기재정계획의 핵심이 세출총액 상한선 제시에 있다는 사실을 잘 보여준다.

<표 V - 6> 선진국의 중기재정계획 운영사례

국 가	내 용
영국	○매년 예산안과 함께 5년 단위의 중장기 전략보고서를 국회에 동시 제출 ○내각의 합의에 의해 세출총액의 상한선을 정하고 그 범위 내에서 예산을 편성
캐나다	○'93년 집권한 자유당의 적극적 세출증가 억제 정책에 따라 지출관리체계를 전면 개편하여 3년 단위의 예산총액제한을 실시
스웨덴	○향후 3년간의 예산총액을 법률로 정하고, 매년 이를 내각의 합의에 따라 27개 세출분야로 세분
미국	○예산통제법에 근거하여 5년 단위의 중기재정계획을 수립, 세출분야별 삭감목표액 등 제시
일본	○5개년간의 중기재정계획을 수립, 재정적자 축소목표치 및 세출분야별 투자소요 등을 제시

자료: 재정경제부·기획예산위원회·예산청, 『중기재정계획('99~2002년)』, 1999. 1. 19, p. 35.

재정운용의 제도적 역량이 높은 영국에서는 다년도 예산을 편성하는 방법으로 중기재정계획을 수립 집행하고 있다. 다음의 <표 V-7>은 2000년에 수립된 영국의 중기재정계획 또는 다년도 예산의 내용을 보여주고 있다. 표에서 부처별 지출한도액(DEL, Departmental Expenditure Limits)은 연도별로 명시되는데, 이는 각 부처가 향후 3년 동안 수행해야 할 목표(Aims)와 세부 목적(Objectives)을 합의서(Public Service Agreements)의 형태로 책정된다. 표에서 「연도별 관리지출액(AME, Annually Managed Expenditure)」은 사회보장지출과 같이 지출한도액을 명확하게 예측하기 곤란한 분야에 대해 책정된 지출액이다.

<표 V - 7> 영국 중기재정계획(또는 다년도 예산)의 내용

(단위: 백만파운드)

구 분		2000~1	2001~2	2002~3	2003~4
부 처 별 지 출 한 도 액 (DEL)	Education and Employment	18,900	21,310	23,480	25,670
	Health	45,290	49,460	54,440	59,010
	Environment, Transport and Regions	10,740	13,190	15,510	17,850
	Local Government	35,350	36,800	39,240	41,860
	Home Office	8,170	9,600	10,280	10,610
	Legal Departments	2,990	3,140	3,200	3,230
	Defence	22,980	23,570	24,200	24,980
	Foreign and Commonwealth Office	1,130	1,200	1,270	1,320
	International Development	2,760	3,120	3,350	3,560
	Trade and Industry	3,750	4,630	4,320	4,260
	Agriculture, Fisheries and Food	1,040	1,260	1,330	1,350
	Culture, Media and Sport	1,020	1,120	1,170	1,240
	Department of Social Security	3,230	3,850	4,250	4,180
	Scotland	15,050	16,230	17,370	18,430
	Wales	7,760	8,450	9,140	9,790
	Northern Ireland Executive	5,310	5,670	5,970	6,290
	Northern Ireland Office	1,020	1,090	1,140	1,030
	Chancellor's Departments	3,740	4,080	4,280	4,310
	Cabinet Office	1,380	1,450	1,450	1,520
	Employment Opportunities Fund	870	880	850	1,370
	Capital Modernisation Fund	120	400	900	1,200
	Invest to Save Budget	0	70	70	80
	Policy Innovation Fund	0	50	50	50
Reserve	2,660	1,500	2,000	2,500	
합 계	195,200	212,200	229,300	245,700	
연도별 관리지출액(Annually Managed Expenditure)	176,400	180,800	186,200	193,900	
관리지출총액(Total Managed Expenditure)	371,600	392,900	415,400	439,600	

자료: HM Treasury, Spending Review 2000.

일본에서는 <표 V-8>와 같이 매 10년마다 「공공투자 기본계획」이 수립되어 공공투자에 대한 기본방향을 종합 제시하였으며, 또 각 부문별로 공공사업 장기계획(주로 5개년 계획)이 수립되어 부문별 가용금액이 명확하게 제시된 바 있다<sup>42)</sup>.

여러 국가의 사례에서 알 수 있듯이 중기재정계획의 수립과정도 일종의 예산과정이기 때문에 예산과정과 유사한 형태로 개별 부처와의 협의를 통해 그 계획이 수립되어야 한다. 중기재정계획이 보다 충실하게 각 부처와 협의를 거쳐 작성된다면, 연도별 예산편성 작업은 그만큼 줄어들 것이다. 따라서 중기재정계획 작업은 연도별 예산과정의 상당 부분을 흡수하는 과정이기 때문에 이를 별도의 작업부담으로 간주할 필요는 없을 것이다.

---

42) 최근 「공공투자 기본계획」은 더 이상 수립되지 않으나 중장기적 가용금액을 부문별로 확정하는 것은 우리나라에 시사하는 바가 클 것이다.

<표 V - 8> 일본의 공공사업관계 장기계획

(단위: 억엔)

구 분	기 간	총사업비
치 수	제8차: 1992 ~ 1996	175,000
	제9차: 1997 ~ 2001	240,000
치 산	제8차: 1992 ~ 1996	27,600
	제9차: 1997 ~ 2001	37,700
해 안	제5차: 1991 ~ 1995	13,000
	제6차: 1996 ~ 2000	17,700
도 로	제10차: 1988 ~ 1992	530,000
	제11차: 1993 ~ 1997	760,000
	제12차: 1998 ~ 2002	780,000
항 만	제8차: 1991 ~ 1995	57,000
	제9차: 1996 ~ 2000	74,900
어 항	제8차: 1988 ~ 1993	24,100
	제9차: 1994 ~ 1999	30,000
공 항	제6차: 1991 ~ 1995	31,900
	제7차: 1996 ~ 2000	36,000
주 택	제6기: 1991 ~ 1995	7,300(천호)
	제7기: 1996 ~ 2000	7,300(천호)
하수도	제7차: 1991 ~ 1995	165,000
	제8차: 1996 ~ 2000	237,000
폐기물처리시설	제7차: 1991 ~ 1995	28,300
	제8차: 1996 ~ 2000	50,500
도시공원	제5차: 1991 ~ 1995	50,000
	제6차: 1996 ~ 2000	72,000
토지개발	제3차: 1982 ~ 1992	328,000
	제4차: 1993 ~ 2002	410,000
연안어장정비	제3차: 1987 ~ 1993	4,800
	제4차: 1994 ~ 1999	6,000
교통안전	제5차: 1991 ~ 1995	20,150
	제6차: 1996 ~ 2000	26,900
급경사지	제2차: 1987 ~ 1992	8,000
	제3차: 1993 ~ 1997	11,500
	제4차: 1998 ~ 2002	11,900
삼림정비	제1차: 1992 ~ 1996	39,000
	제2차: 1997 ~ 2001	53,800

자료: 東洋經濟新報社, 『日本の財政』, 1993~2000년 각호.

## 나. 우리나라의 현행 문제점

우리나라에서는 1960년대 이후에는 5년 단위의 경제사회발전계획이, 1990년대 중반에는 신경제 5개년 계획('93~'97)이 수립되었다. 그러다 1998년 국민의 정부가 출범하면서 사회 각 분야별 30개 내외의 중장기 계획을 수립하였는데, 각 분야별 비전을 체계적으로 추진하기 위한 재정소요를 지원하기 위하여 중기재정계획을 수립할 필요성이 제기되었다. 이 과정에서 1999년~2002년의 4년 단위 중기재정계획이 수립되었으나, 개별 부처와 실무적 수준의 협의가 거의 없어 국무회의의 심의과정에서 각 부처의 반발로 유명무실화되었다.

이 때 수립된 중기재정계획은 추상적인 재정운영방향을 기술하는데 그쳐 실효성이 사실상 거의 없다고 할 수 있다. 중기재정계획의 핵심은 '세출분야별 투자방향'인데 여기서는 세출분야를 「중점지원」, 「효율성 제고 및 구조조정 분야」, 「한시적 지원분야」의 세 가지로 구분하여 각각 평균 재정규모 증가율 이상, 이하, 실소요 반영의 3가지 기준을 적용하여 구분할 뿐이다.

중기재정계획의 수립과 함께 각 부처가 주도하는 여러 가지 개발 계획에는 기획예산처가 중장기 재정계획에 입각하여 제시하는 가용재원 금액이 명확하게 규정되어 있어야 한다. 만약 각종 개발계획에서 가용재원 금액이 명시되지 않는다면 그 계획은 희망사업들을 단순히 열거하는 데 그칠 뿐이다. 이러한 개발계획들이 보다 현실성 있게 수립되고 또 계획의 신뢰성을 제고하기 위해서는 각종 계획에서 가용재원 금액이 가장 먼저 명시되어야 할 것이다.

현재 우리나라에서는 국토건설종합계획, 국가기간교통망계획, 수도권정비계획, 도시기본계획, 공항개발 기본계획, 다목적댐 기본계획, 항만 기본계획, 그리고 수시로 발표되는 주요 정책사업(예컨대 2002년 재정경제부가 수립 발표한 동북아 비즈니스 중심지 개발방안) 등이 가용재원의 규모도 확보되지 않은 상태에서 개별 부처를

<표 V - 9> 중기재정계획의 세출분야별 투자우선순위

구 분	세출분야	'99 증가율	'99~'02 증가율
중점지원 분야	SOC 투자	6.0%	평균 재정규모 증가율 이상
	문화·관광·정보화	32.1%	
	과학기술·지식기반인력양성	0.5%	
	사회복지·보건	2.4%	
	환 경	△2.6%	
	중소기업·수출	3.5%	
효율성 제고 및 구조조정 분야	교육(지방교육재정)	△0.7%	평균 재정규모 증가율 이하
	농 어 촌	△5.1%	
	국 방	△0.4%	
	외교·통일·치안	△4.3%	
	인력과 행정관리	△4.4%	
한시적 지원분야	금융구조조정 지원	1.9배	실소요 반영
	실업대책	36.4%	

자료: 재정경제부·기획예산위원회·예산청, 『중기재정계획(99~2002년)』, 1999.  
1. 19.

중심으로 방만하게 수립 공표되고 있다. 이들은 대부분 예산편성과  
정에서 각 부처가 더 많은 예산을 확보하기 위한 전략으로 활용되  
는 측면이 많다고 할 수 있다.

결국 중기재정계획이 연도별 예산과정과 충분히 연계되어 그 효  
과를 발휘하기 위해서는 연도별·기능별·부문별 예산한도에 대해  
개별 부처와 충분한 협의를 거친 후 국회의 의결로 확정되어야 한  
다. 또한 정부가 발표하는 각종 개발계획의 자원조달계획은 국회의  
승인을 거친 중기재정계획의 범위 내에 있어야 하며, 기획예산처는  
이러한 역할을 적극적으로 수행하여야 할 것이다.

#### 다. 중기재정계획과 특별회계제도

우리나라에서 실효성 있는 중기재정계획이 시행되지 않기 때문에 나타나는 재정운용상의 중요한 특징으로는 각종 특별회계, 기금 등의 칸막이식 재정운용이 남발한다는 것이다. 중기재정계획의 실효성이 낮기 때문에 각 부처가 예산을 안정적으로 확보할 수 있는 유일한 방법으로 일반회계와 별도로 운영되는 특별회계와 기금을 보유하는 것이다. 본절에서는 특별회계를 중심으로 칸막이식 재정운용의 현황을 살펴보고 이를 통해 중기재정계획의 실효성을 제고하는 방안을 생각하기로 한다.

우리나라의 특별회계 제도는 일본의 제도를 모방하여 사용하고 있는데, 예산회계법 제9조에 의하면 특별회계의 설치요건으로서 3가지가 설명되고 있다. 첫째, 특정한 사업을 운영할 때 둘째, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때 셋째, 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때의 경우를 제시하고 있다. 특별회계의 설치요건으로서 두 번째 경우는 기금의 설치요건과 일치하는데, 예산회계법 제7조에 의하면 기금은 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 설치할 수 있는 것이다. 특별회계는 세입세출예산에 포함되고 기금은 그렇지 않다는 점에서 차이가 있지만, 2001년 말 기금관리기본법이 개정되면서 기금 또한 국회의 심사와 의결을 거치기 때문에 특별회계와 기금의 차이는 없어졌다고 할 수 있다.

2002년말 현재 특별회계의 수는 22개(5개는 기업특별회계)이며, 기금의 수는 55개에 이르고 있다. 기업특별회계를 제외한 17개의 기타특별회계를 중심으로 각각의 내용, 계정구분, 규모, 관리부서를 정리하면 <표 V-10>과 같다. 그런데 기금도 실질적으로는 특별회계와 동일하다고 간주한다면, 특별회계의 전체 숫자는 77개에 달한다고 말할 수 있다.

V. 합리적 의사결정체계의 구축 141

<표 V - 10> 특별회계의 개요(2001년 현재)

구 분	내 용	계 정 구 분	2000년 세출 (억원)	관리 부서
교도작업	교도작업의 합리적인 운영	없음	422	법무부
교통시설	도로·철도·공항·항만의 원활한 확충과 효율적인 관리·운영	5개(도로, 철도, 공항, 광역교통시설, 항만)	127,865	건설교통부 (항만계정은 해양수산부)
국립의료원	국립의료원의 효율적인 운영	없음	491	보건복지부
국유재산 관리	국유재산의 효율적 관리	3개(재산관리, 사업시설, 정부시설)	12,706	재정경제원
군인연금	군인연금사업 운영	없음	10,431	국방부
농어촌 구조개선	농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세 전입금사업의 효율적 추진	3개(농어촌구조개선사업, 임업진흥사업, 농어촌특별세전입금사업)	63,166	농림부
농어촌 특별세 관리	농림수산업의 경쟁력강화와 농어촌생활환경개선 및 농어민의 후생복지를 위해 확보된 농어촌특별세를 효율적 관리	없음	23,917	농림부
등 기	등기업무의 합리적이고 효율적인 운영	없음	1,691	대법원
에너지 및 자원사업	에너지의 수급 및 가격안정과 에너지 및 자원관련사업의 효과적인 추진	2개(투자, 융자 및 유가원충)	20,056	산업자원부
우체국보험	우체국보험사업을 효율적으로 운영	없음	3,596	정보통신부
자동차 교통관리 개선	교통경찰장비의 보강 등 교통업무 개선	없음	2,081	경찰청
재정융자	재정융자를 위한 자금을 효율적으로 관리·운영	2개(융자, 차관)	208,869	재정경제부
지방교육 양여금관리	지방교육양여금법 제3조에 의한 지방교육양여금을 효율적으로 관리·운영	없음	54,907	교육인적 자원부
지방 양여금관리	지방양여금법 제4조에 의한 지방양여금 대상사업을 효율적으로 추진	없음	37,810	행정자치부
토 지 관 리 및 지역균형개발	토지관리의 원활화와 지역균형개발을 효율적으로 추진	없음	3,016	건설교통부
특허관리	특허행정을 효율적으로 운영	없음	1,763	특허청
환경개선	환경개선사업의 투자확대 및 관리·운영의 효율화	없음	10,560	환경부

예산회계법에서 명시된 특별회계의 3가지 설치요건, 즉 사업운영, 자금보유, 구분계리의 3가지를 기준으로 17개의 특별회계와 5개의 기업특별회계를 구분하면 그 내용은 대략 <표 V-11>와 같이 정리할 수 있다. 여기서는 사업운영의 유형을 기업활동과 용자사업으로, 자금보유의 유형을 자금보유와 재원확보로 각각 구분하였다.

<표 V - 11> 특별회계의 설치목적별 유형구분

구 분		내 용
사업운영	기업활동	국립의료원, 우체국보험
	용자사업	채정용자
자금보유	자금보유	군인연금
	재원확보	교통시설, 농어촌구조개선, 에너지 및 자원사업, 자동차교통관리개선, 지방교육양여금관리, 지방양여금관리, 토지관리 및 지역균형개발, 특허관리, 환경개선, 농어촌특별세관리
구분계리		교도작업, 국유재산관리, 등기

사업운영 특별회계는 당해 사업의 성격상 독립채산제의 운영필요성이 강한 경우에 해당된다. 일반적으로 정부부문이 기업적 활동을 수행하기 위해서는 정부투자기관과 같은 공기업 형태의 운영이 바람직할 것이지만, 여러 가지 사정으로 아직까지는 공기업으로 독립시키지 못하고 특별회계로 운영하는 경우가 있을 수 있다. 국립의료원과 우체국보험은 여기에 해당된다고 할 수 있다.

특별회계 중에서 기업활동을 수행하는 것은 아니지만, 정책적 목적이 강하여 적자보전의 필요성이 강하고 또 향후 민간의 시장기능이 발달할수록 공적생산의 필요성이 줄어들 수 있는 분야의 사업이 있다. 이들 사업에 대한 특별회계도 사업운영 특별회계로 그 유형

을 구분할 수 있을 것이다. 예컨대 자본, 금융시장의 불완전성을 이유로 정부는 다양한 재정용자사업을 시행하고 있는데, 이들이 단일의 특별회계로 처리되고 있다면 이 또한 사업운영 목적으로 간주될 수 있다. 여기에 해당하는 특별회계로는 재정용자특별회계가 있다.

특정한 자금을 보유할 목적으로 특별회계가 운영되는 경우는 신탁자금과 재원확보의 2가지 경우를 들 수 있을 것이다. 신탁자금이란 정부가 정부 또는 정부외의 자로부터 일정한 자금의 관리를 위탁받아 그 수익으로 제반 지출을 행하는 경우를 말한다. 현재 우리나라의 특별회계에서는 이와 같은 신탁자금을 보유하는 특별회계는 없지만, 굳이 찾는다면 군인연금기금으로 운영되는 군인연금특별회계가 여기에 해당될 것이다. 자금보유의 두번째 유형은, 정부가 획득하는 일정한 수입을 특별회계 형태로 일반회계와 구분하여 특정한 사업용도에 사용하는 것이다. 이들은 사실상 그 설치목적에 재원확보라고 설명될 수 있는데, 우리나라 대부분의 특별회계가 여기에 속한다.

구분계리를 목적으로 하는 특별회계는 여타의 정부회계와 단일의 회계로 처리되면 당해 사업에 대한 회계가 명확하게 드러나지 않기 때문에 존재하는 것이다. 이는 회계제도와 관습이 발달하지 않아, 특정한 분야의 회계를 구분하여 처리하기 위해 특별회계로 독립시키는 경우라 할 수 있다. 교도작업은 정부 내에서의 생산활동에 해당하므로 일반회계의 현금주의 회계처리 방식이 적절하지 않아서 특별회계로 설치되었다고 할 수 있다. 또한 국유재산관리는 국유재산을 관리하는 회계로서 구분계리를 통해 재정운용의 효율성을 제고하는 데 도움이 될 것으로 생각되기 때문에 설치된 것으로 보인다.

우리나라에서 특별회계는 사업운영, 자금보유(재원확보), 구분계리의 목적뿐만 아니라 일반회계에 적용되는 예산회계법상의 제반 통제와 제약을 회피하기 위하여 설치되기도 한다. 특정한 특별회계

에서는 목적사업에 대한 지출의 유형을 일반사업비, 출자, 출연, 용자, 보조의 5가지를 구분하고 있는데, 만약 이들 목적사업비가 일반회계에서 편성되었다면 지출의 유형을 다양하게 적용하기는 상당히 어려울 것이다. 또한 이외에도 당해 특별회계에 적용되는 목적예비비를 용이하게 편성하고<sup>43)</sup>, 세출예산의 이월 및 전용을 용이하게 하며, 국유재산의 소속에 관한 특례, 국가계약법에 대한 특례를 인정하거나 준비금과 적립금을 설치할 수 있기 위해 특별회계가 설치되기도 한다.

이와 같이 우리나라에는 다수의 특별회계가 설치되어 있는데, 이들 중 상당수는 각 부처가 특정 목적사업 분야의 지출재원을 안정적으로 확보하기 위해 설치된다. 이러한 특별회계는 중기재정계획에 포함되어 특정 분야 또는 각각의 특별회계에 대해 년도별 지출한도액을 책정하는 데 이용될 수 있을 것이다.

예산실이 중기재정계획에서 각각의 특별회계에 대해 일정 금액의 지출액을 책정할 수 있다면 예산실은 분야별 지출금액을 조정할 수 있으며, 또 조정금액을 각각의 특별회계 법률에서 확정하기 때문에 강력한 억제가 가능할 것이다<sup>44)</sup>. 특별회계 법령 전체를 묶어 정리한다면 이것이 전체적으로 중기재정계획이 될 것이다. 특별회계들을 묶어 매 3년 또는 5년 단위로 분야별 지출금액을 확정하고 또 조정한다면 특별회계의 법률적 취지도 살리고 또 중기재정계획을 활성화할 수 있는 계기도 마련될 수 있을 것이다.

43) 예비비란 예산편성 당시에 예측할 수 없는 지출에 대비하기 위하여 일정 금액을 세출예산에 계상하는 제도다. 예비비는 원칙적으로 총액을 기준으로 국회의 의결을 얻어야 하지만(헌법 제55조), 필요한 경우에는 예비비를 항목별로 구분하여 편성할 수도 있는데 이를 목적예비비라 칭한다.

44) 2000년말에 기한만료된 교육환경개선특별회계법에서는 매회계연도의 사업규모를 7,000억원으로 규정하였다. 이는 사실상 중기재정계획의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

### 3. 다년도 일괄계약의 도입

#### 가. 다년도 일괄계약의 의의

우리나라 정부가 다년간 지속되는 사업을 민간의 사업자와 계약하는 방식은 크게 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 하나는 매년도 예산사정을 감안하여 예산범위 내에서 매년 계약을 체결하는 방식의 「장기계속계약」이 있고, 다른 하나는 수년간의 사업을 단 한번 일괄계약으로 집행하는 「다년도 일괄계약」이 있다.

장기계속계약은 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 또는 그 이행에 수년을 요하는 사업을 각 회계연도 예산범위 안에서 이행하도록 체결하는 계약을 의미한다(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제21조). 이러한 장기계속계약은 헌법 제54조에 규정되어 있는 단년도 예산주의를 준수하는 계약방식이다. 단년도 예산주의는 국회가 매년도의 예산심의권을 확보할 수 있도록 매 회계연도마다 국회의 예산의결이 이루어져야 한다는 원칙이다<sup>45)</sup>.

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 같다(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령」 제69조). 여기서 장기계속공사와 장기물품제조는 계약 이행에 수년이 걸리며 설계서 또는 규격서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사 또는 물품제조로서 정의된다(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령」 제8조).

장기계속계약이 적용되는 장기계속공사에서는 매년도 예산 사정에 따라 매년 계약이 체결되기 때문에 「차수별 계약」 이라고도 불리

45) 헌법 제54조 제2항에 의하면, 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 국회에 제출하고 국회는 이를 의결하여야 한다.

운다. 계약서상에는 총공사금액이 부기되지만 당해연도의 예산 범위 안에서 제1차 공사 이행이 계약 체결되고, 제2차 공사 이후의 계약은 부기된 총공사금액(계약금액 조정분 포함)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액 범위 안에서 체결된다. 여기서 실제 계약의 효력은 각 회계연도 예산 범위 안에서 이행하도록 체결된 연차별 계약금액에 한정되고, 부기된 총공사금액은 참조사항에 불과한 실정이다.

이에 반해 「다년도 일괄계약」은 다년도의 총공사 전체에 대하여 계약을 체결하는 것이다. 여기서도 연차별공사에 관한 사항이 명백히 구분되지만 총공사 전체를 대상으로 하여 계약이 체결되기 때문에, 정부는 계약 상대방의 동의 없이 연차별로 사업자를 변경하거나 또는 연차별 공사금액을 임의로 조정할 수 있는 것이 아니다. 따라서 다년도 일괄계약은 장기계속계약과 달리 사업자에게 공사진행에 관한 안정감을 보다 확실하게 부여할 수 있어 사업자가 자율성과 재량권을 충분히 가질 수 있을 것이다.

그런데 우리나라에서는 정부가 다년도 일괄계약을 체결하는 경우 반드시 국회의 동의를 받아야 할 것이다. 헌법 제58조에 의하면, ‘국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다’고 규정된다. 정부가 체결하는 다년도 일괄계약은 국가의 부담이 되는 계약으로 생각될 수 있기 때문에 정부는 어떤 형태로든 국회의 의결을 구하여야 할 것이다. 또한 정부가 다년도 일괄계약을 체결하면 다음 연도 이후의 국회 예산의결권을 침해하기 때문에 헌법 제54조의 단년도 예산주의를 위배하는 것으로 볼 수 있다.

단년도 예산주의에 대한 예외로서 헌법 제55조에서는 계속비제도가 규정되어 있다. 즉 “한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다”고 규정된다. 따라서 다년도 일괄계약을 체결하기 위해서는 계속비제도로써 총사업비 예산을 확보하여야 할 것이다. 계속비 예산은

완성에 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업에 대하여 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 획득한 예산을 의미한다(「예산회계법」 제22조). 계속비 예산은 국가가 향후 수년간의 예산을 미리 심의·의결하기 때문에 단년도 예산주의의 예외로 간주되고 있다. 계속비 예산으로 집행하는 공사에 있어서는 총공사와 연차별공사에 관한 사항을 명백히 하여 계약을 체결하여야 한다고 규정되어 있다(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령」 제69조).

정부가 다년도 일괄계약을 체결하기 위해서는 당해 사업에 대해 계속비 예산을 확보하여야 하지만, 계속비 예산이 확보된 사업이라고 하여 반드시 다년도 일괄계약을 체결할 필요는 없을 것이다. 예컨대 계속비 예산이 확보되었던 사업 ‘대구 지하철 2호선 7공구 건설공사 도급계약서’에 의하면, 계속비계약 특수조건 제1조에 “단 공사추진중 예산사정 등을 고려하여 (연도별 연부액은) 변경할 수 있다.”는 조항이 첨부되어 있다. 이처럼 우리나라에서는 계속비 예산으로 확보된 사업이라고 하더라도 개별 계약에서는 장기계속계약과 같은 방식의 계약이 체결되고 있는 실정이다.

〈표 V - 12〉 지하철 2호선 7공구 (내당동 구간) 건설공사 계속비 계약 특수조건

제1조(계속비계약)						
본 공사는 계속비 예산에 의한 계속비 총액단가 계약으로서 연도별 연부액은 아래와 같으며, 선금 및 기성부분금 지급기준은 당해 연도 연부액 범위내에서 지급한다. 단, 공사 추진중 예산사정 및 공정진도, 현장여건 등을 고려하여 변경할 수 있다.						
(단위: 백만원)						
<u>구분</u>	<u>총액</u>	<u>1997년</u>	<u>1998년</u>	<u>1999년</u>	<u>2000년</u>	<u>2001년</u>
금액	70,100	3,505	17,525	24,535	21,030	3,505
지체상금 부과기준일	-	97.12.31	98.12.31	99.12.31	2000.12.31	착공후 1,440일

자료: 조달청, 내부자료

참고로 우리나라에서 계속비제도의 정신에 가장 충실하게 체결된 다년도 일괄 계약의 사례로는 1996년 영종도 신공항 건설을 위한 「신공항건설공단」이 한진컨소시엄(한진건설, 삼성물산, 대우건설, Fluor Daniel Eastern Inc.로 구성)과 체결한 「인천국제공항 여객터미널 신축공사」를 들 수 있다. 여기서는 연도별 공사내역이 명시되는데, 연도별 예산사정에 따라 공사가 변경될 수 있다는 언급은 전혀 나타나지 않고 있다.

〈표 V - 13〉 인천국제공항 여객터미널 신축공사 공사도급  
표준계약서

본 계약은 1996. 11월 18일 아래의 쌍방간에 대한민국 서울에서 체결된다.	
(중략)	
1. 수행할 공사: (생략)	
2. 구비서류: (생략)	
3. 공사수행기간	
· 착공년월일: 1996년 11월 20일	
· 준공년월일: 1999년 6월 30일	
4. 계약금액: ₩194,621,000,000	
5. 연도별 집행금액	
· '96년: ₩125,751,403	· '97년: ₩87,079,348,165
· '98년: ₩105,001,189,750	· '99년: ₩2,414,710,682
6. 계약보증금: (생략)	
7. 지체상금율: 매지체일수 × 1/1,000	
8. 물가변동 계약금액 조정방법: 지수조정률 (이하 생략)	

자료: 인천국제공항공사, 내부자료

〈표 V-13〉과 같은 다년도 일괄계약과 달리 장기계속계약은 총사업비 예산을 안정적으로 확보하지 못하기 때문에 사업의 안정적 집행이 곤란하다. 설령 계속비예산으로 확보된 사업이라고 하더라도



〈표 V - 15〉 분산투자식 예산편성

	1	2	3	4	5	6	총사업비
A	85	85	85	85	85	85	510
B	50	50	50	50	50	50	300
C	80	80	80	80	80	80	480
D	120	120	120	120	120	120	720
합 계	335	335	335	335	335	335	2,010

그런데 다년도 일괄계약과 계속비제도를 이용하면 4개 사업의 예산은 <표 V-14>와 같이 편성되지만, 장기계속공사를 이용하면 <표 V-15>와 같이 편성된다고 볼 수 있다. 즉 계속비예산으로 다년도 일괄계약이 체결되면 1, 2차연도의 예산은 우선순위가 가장 높은 사업 A에 집중 투입되지만, 장기계속공사로 예산이 편성되면 모든 사업에 예산이 분산 투입될 수밖에 없다. 다시 말해 장기계속공사 하의 예산편성 방식은 많은 사업들이 동시에 시행될 수 있는 여지를 넓혀 놓기 때문에 정치적 이유 등으로 분산투자가 보편화되는 것이다.

그렇다면 <표 V-15>의 예산편성 방식이 초래하는 경제적 손실은 무엇인가? 이는 크게 6가지 종류로 구분되어 생각될 수 있다. 첫째, 분산투자 기간 동안에 시설물이 완공되지 않기 때문에 사업의 편익이 창출되지 못한다. <표 V-14>에서는 시설물 완공을 표시하는 \* 표시의 기간이 있으나 <표 V-15>에는 전혀 없다. 둘째, 4개 사업의 총공사기간이 길어짐으로써 고정관리비와 같은 공사비용이 증가한다. 4개 사업의 총공사기간이 <표 V-14>에서는 11년이지만 <표 V-15>에서는 24년에 달한다.

옥동석(1996)은 장기계속공사로 초래되는 분산투자의 경제적 손실에 대해 이 2가지 유형의 손실을 추정한 바 있다. 우리나라에서

1985~1994년 사이에 사업비가 배정된 적이 있는 총 216개 시설사업을 대상으로 ‘조기완공편익의 상실’과 ‘공사지연에 따른 공사비 증가’를 추정하였던 것이다. <표 V-15>와 같은 방식으로 편성된 총 216개 시설사업의 연도별 예산편성을 <표 V-14>의 집중투자 방식으로 전면 재조정하여, \* 표시의 시설물 완공기간과 총공사기간을 추정하는 방법으로 분산투자의 경제적 손실을 추정하였는데 그 수치는 총사업비의 20% 수준에 달한다.

셋째, 분산투자하에서는 매년도의 예산 사정에 따라 개별 사업비가 편성되기 때문에 개별 사업의 완공시기를 예측하기 곤란하다. 완공시기가 불확실하면 시설물 이용자의 합리적 이용계획이 수립되지 못함으로써 경제적 손실이 초래된다. 넷째, 계속비 예산에 의한 다년도 일괄계약과 달리 장기계속계약하에서는 국회승인 없이 총사업비 변경이 가능하기 때문에 사업비 증액이 빈번하게 이루어질 위험이 높다. 다섯째, 분산투자가 보편화되면 정치적 선심으로 각종 신규 사업이 남발되는 현상이 더욱 가속화될 수 있다. 여섯째, 다년도 일괄계약과 달리 장기계속계약하에서는 사업의 우선순위를 판단할 필요성이 낮기 때문에 사업타당성 평가를 부실하게 하는 요인으로 작용한다.

〈표 V - 16〉 계속비제도와 다년도 일괄계약의 필요성

항만공사 예산집행 ‘뒤죽박죽
<p>감사원은 지난 6월부터 9월까지 전국 50개 항만중 평택항, 부산항, 광양항 등 3개 대형항만 건설사업 집행과정을 감사한 결과 해양수산부가 한정된 재원과 사업 우선순위를 감안하지 않고 지나치게 많은 항만사업에 재원을 분산투자하도록 사업계획을 수립, 기한내 완공이 사실상 어려운 것으로 나타났다고 밝혔다.</p> <p>감사결과 해양수산부는 지난 96년 1순위 사업으로 자체선정한 인천북항에는 지금까지 176억원을 투입한 반면 2순위로 선정한 평택, 광양, 부산 가덕신항만 사업에 총 1천 2백 75억원이나 투자한 것으로 밝혀졌다.</p> <p>또 9개 신항만중 상대적으로 사업성이 미약해 가장 후순위로 분류된 보령, 새만금 신항에 118억원이나 투자하는 등 경제논리보다는 ‘지역 나눠먹기식’ 투자배정으로 일관, 기존 항만의 극심한 체선 현상이 해소되지 않고 있다고 감사원은 지적했다.</p> <p>감사원은 특히 분산투자 방식으로 사업계획을 수립한 결과 실제 투자비율이 당초 계획보다 37~51%에 불과한데다 민자유치 부진, 정부재원 조달의 어려움 등이 겹쳐 부산 가덕신항 등 9개 신항의 경우 목표연도인 2011년까지 남은 사업비 15조 8천여억원을 투자하는 것이 사실상 불가능, 사업차질이 불가피하다고 밝혔다.</p> <p>감사원은 이에 따라 해양수산부 등 관계부처에 투자 우선순위에 따라 집중투자하도록 항만건설 중장기 투자계획을 재조정하도록 권고했다.(『경향신문』, 1998. 12. 16)</p>

나. 일본의 장기사업 예산편성 및 계약제도

일본에서도 우리나라와 같은 단년도 예산주의가 준수되며 또 단년도 예산주의에 입각한 장기계속계약이 규정되어 있다. 단년도 예산주의는 일본의 헌법 제86조에서 “내각은 매 회계연도마다 예산을 작성하여 국회에 제출하고 그 심의를 받고 의결을 경유하여

야 한다”고 규정되어 있다. 또한 장기계속계약은 일본의 회계법 제 29조의 12에서, 계약담당관은 차연도 이후에 걸쳐 전기, 가스, 수도의 공급 또는 전기통신 서비스의 제공을 받는 계약을 체결할 수 있는데 이 경우에는 각년도 경비 예산 범위 내에서 그 급부를 제공받아야 한다고 규정되어 있다. 일본의 장기계속계약은 그 적용 범위가 전기, 가스, 수도, 전기통신서비스에 한정되기 때문에 우리나라와 달리 장기간의 공사와 물품제조에는 적용되지 않고 있다(일본 「예산결산 및 회계령」 제102조의 2).

일본에서는 공사와 물품제조 등과 같이 장기간에 걸쳐 안정적인 예산집행이 요구되는 사업에 대해서는 계속비와 국고채무부담행위를 활용하여 예산이 편성되고 있다. 국고채무부담행위란 국가가 채무를 부담하는 행위를 의미하는데, 계속비제도와 국고채무부담행위에 대한 정의는 우리나라와 일본이 동일하다(일본 「재정법」 제 14조의 2, 제15조, 제25조, 제26조).

〈표 V - 17〉 일본의 국고채무부담행위와 계속비 비교

구 분	국고채무부담행위	계속비
계약체결 방식	일괄계약(사업 초년도에 단 한 번 계약)하는 경우에 적용	수개의 계약이 필요한 경우에 적용
현실적 적용범위	장기간의 공공사업 일체	방위청의 호위함, 잠수함 건조에 한정
부여하는 권한	국가에 차후년도의 채무를 부담시킬 수 있는 권한부여	당년도 및 차후년도에 이뤄질 수 있는 세출권한 부여
세출예산의 계상 및 의결	매년도마다 지출액을 세출예산에 계상하여 의결	매년도마다 지출액을 세출예산에 계상하지만, 의결을 요하는 것은 아님.
차기이월	조월명허비(우리 나라의 명시이월비)로 계상되는 경우 에 한해 가능함	항상 가능함

일본에서는 대부분의 공공건설 사업이 국고채무부담행위로 시행되고 있는데, 국고채무부담행위와 계속비의 가장 중요한 차이점은 다년도 일괄계약 여부에 있다. 단일 사업에 수개의 계약이 필요하다면 계속비, 일괄적인 단일 계약이 체결되면 국고채무부담행위가 이용되는 것이다. 예컨대 전함의 경우에는 선체, 기관, 무기 등에 대한 여러가지 계약이 필요하기 때문에 계속비가 적용된다.

국고채무부담행위란 명칭은 일괄계약에 따라 총사업비 만큼의 채무가 발생한다는 의미에서 붙여진 것이다<sup>46)</sup>. 그런데 우리나라에서는 국고채무부담행위에 대해 동일한 내용의 규정이 있지만, 현실적으로 우리나라에서는 국고채무부담행위의 연한이 1년으로 간주되기 때문에 외상공사의 의미만 있으며 장기간의 공사에는 적용되지 않고 있다.

계속비 및 국고채무부담행위의 매년도 지출액을 기준으로 할 때, 계속비와 국고채무부담행위 총지출액의 일반회계 세출예산 대비 비중은 5%를 상회하고 있다. 1998년의 경우, 일반회계 대비 계속비 및 국고채무부담행위 비율은 각각 0.19%, 2.77%이고, 특별회계 대비 국고채무부담행위 비율은 0.75%와 같다. 계속비와 국고채무부담행위 총지출액 4조 3,669억엔(1,489억엔+4조 2,180억엔)은 일반회계세출 77조 6,692억엔의 약 5.6%에 달한다. 일본에서 계속비는 일반회계에서만 사용되며, 매년 신규로 편성되는 계속비 사업은 2건에 불과한 실정이다.

---

46) 기업회계기준에 의하면 다년도 일괄계약이 체결되더라도 시설물 등이 인도될 때까지 총사업비 금액이 기업채무가 되는 것은 아니다. 그런데도 일본에서는 정부에 대해 '국고채무'라는 명칭을 부여하고 있는데, 이는 보다 보수적인 입장의 정부회계처리로 이해되어야 할 것이다.

<표 V - 18> 일본의 계속비·국고채무부담행위 비중(당년도 지출액 기준)

(단위: 억엔, %)

연도	일반회계			특별회계		합계		
	세출	계속비	국고채무부담행위	세출	국고채무부담행위	세출	계속비	국고채무부담행위
1993	723,548	1,339 (0.19)	19,429 (2.69)	2,069,079	16,111 (0.78)	2,792,627	1,339 (0.05)	35,540 (1.27)
1994	730,817	1,718 (0.24)	20,653 (2.83)	2,237,479	19,170 (0.86)	2,968,296	1,718 (0.06)	39,823 (1.34)
1995	709,871	1,332 (0.19)	20,582 (2.90)	2,417,183	17,620 (0.73)	3,127,054	1,332 (0.04)	38,202 (1.22)
1996	751,049	1,474 (0.20)	24,807* (3.30)	2,573,887	17,352* (0.67)	3,324,936	1,474 (0.04)	42,159 (1.27)
1997	773,900	1,404 (0.18)	20,836* (2.69)	2,589,041	14,472* (0.56)	3,362,941	1,404 (0.04)	35,308 (1.05)
1998	776,692	1,489 (0.19)	21,483* (2.77)	2,754,666	20,697* (0.75)	3,531,358	1,489 (0.04)	42,180 (1.19)

주: 1) 괄호안의 숫자는 세출예산에 대비한 비중임.

2) \* 표시는 당년도에 신규로 시행되는 국고채무부담행위의 연도별 증가율을 적용하여 추정된 수치임.

<표 V - 19> 일본의 계속비 현황

(단위: 억엔, %)

연도	사업건수		사업비총액	연부액		
	기진행	신규		당년도 이전	당년도	당년도 이후
1993	7	2	6,624	1,100	1,339	4,185
1994	8	2	7,921	2,044	1,718	4,159
1995	8	2	8,038	2,132	1,332	4,574
1996	8	2	7,446	1,694	1,474	4,278
1997	8	2	8,144	2,091	1,404	4,649
1998	8	2	8,388	1,909	1,489	4,990

〈표 V - 20〉 일본의 국고채무부담행위 현황

(단위: 억엔, %)

연도	한도액		세출예산 대비 비중	
	총한도액	신규한도액(건수)	총한도액 <sup>1)</sup>	신규한도액
1993	127,040 연액 275	45,609(235건) 연액 53	4.56	1.64
1994	141,568 연액 n.a	47,606(238건) 연액 44	4.78	1.61
1995	153,721 연액 n.a	50,662(245건) 연액 27	4.92	1.62
1996	154,853 연액 n.a	51,035(234건) 연액 20	4.67	1.54
1997	152,887 연액 n.a	50,387(254건) 연액 25	4.55	1.50
1998	153,667 연액 n.a	50,644(244건) 연액 25	4.36	1.43

주: 1) 총한도액의 세출예산 대비 비중을 계산할 때에는 연액 270억엔을 일률적으로 적용하여 계산함.

일본에서는 대부분의 공공건설 사업이 계속비제도보다는 국고채무부담행위로 시행되고 있다. 일반회계와 특별회계를 망라하여 매년 240건 내외의 사업들이 신규 국고채무부담행위로 추가되고 있다. 사업들이 대부분 2~3년의 기한임을 감안하면 매년 720여건 정도의 국고채무부담행위가 진행되고 있음을 알 수 있다.

국고채무부담행위 중에는 그 한도액이 총사업비 대신 연액으로 표시되기도 하는데, 이는 외국인에 대한 급여 등과 같이 총사업비 개념이 적용되기 곤란하거나 또는 5년의 연한을 초과하는 항목에 나타난다. 국고채무부담행위의 연한이 5년을 초과할 수 있는 경우로는 외국인에 지급되는 급여 및 사례, 지방공공단체의 채무보증 또는 채무원리금 등의 지급, 건물·토지의 임차, 국제조약에 근거한 분담금, 기타

법률에 정한 것 등을 들 수 있다(일본 「재정법」 제15조 제3항).

<표 V - 21> 일본의 국고채무부담행위 유형별 현황

사업 유형	내 용
시설정비(용지, 설계, 공사등)	· 각종 시설정비(국회도서관, 각종 관청, 공무원 아파트, 재해방지사설, 교육시설, 박물관, 공원, 관개배수, 간척, 항만, 공항, 도로, 다목적댐 등), · 재해대책 특별긴급사업, 환경정비사업 등
물품제조	· 함선, 각종 순시선, 실습선 건조, 과학위성 및 로케트
기자재 구입	· 기계, 원재료, 무기, 통신기기, 차량, 탄약, 항공기, 의무교육교과서,
출자	· 정부관계기관 등에 대한 출자
연구개발	· 위성탑재용 기기등 연구개발사업
입차	· 컴퓨터, 기상레이다 신호처리장치, 기상위성 지상기기, 토지·건물 등
보조금	· 각종 사업비 보조(학교, 주택, 하수도, 급경사지 대책사업등) · 각종 시설정비비 보조(공영주택, 정비비 보조, 지방도, 교통안전시설,
해외 원조금	· 외부성의 사업유형별(환경개선, 교량, 농업, 어항, 도로, 공항, 의료시설 등) 해외원조 사업
급여	· 외국인 급여
기타 중장기 사업	· 농산품 가격차 보급, 남극지역 관측사업, 국제박람회 전시사업, 수입식량·사료 매입 등

결국 국고채무부담행위는 장기공사나 물품제조에만 적용되는 것이 아니라, 장기간에 걸쳐 안정적인 예산편성이 요구되는 대부분의 사업에 적용되고 있다. 예컨대 장기간에 걸쳐 세출예산이 안정적으로 집행될 필요가 있는 정부관계기관에 대한 출자, 지자체 등에 대한 보조금, 해외 원조금 등에도 국고채무부담행위가 적용되고 있다.

또한 일본에서는 공공공사의 「표준계약서」 양식이 제시되고 있

는데 정부는 안정적인 총사업비 관리를 위하여 장기간의 사업에 대해서는 그 사용을 적극 권고하고 있다. 1950년 이후 건설성 장관의 자문기관인 중앙건설업심의회가 「표준청부계약약관」을 작성하여 관공서, 공단 등의 공공기관에 그 사용을 권고하고 있다. 중앙건설업심의회는 건설공사의 표준청부계약약관, 입찰참가자의 자격기준, 예정가격의 기준 등 건설업의 개선에 관한 중요한 사항을 조사·심의하는 건설성 장관의 자문기관이다(일본건설업법 제33조 및 제34조). 각 성, 청, 공단, 지방공공단체 등은 필요에 따라 「표준청부계약약관」을 약간 수정하여 사용하기도 하는데 이를 실시약관이라 한다. 대표적인 예로는 「건설성 직할공사 실시약관」 등이 있다.

국고채무담행위로 시행되는 공공공사의 「표준청부계약약관」에 의하면, 계약은 총공사를 대상으로 성립하기 때문에 총공사금액과 총공사기간이 계약서 첫 장에서 명시되고 공사의 연차별 내역이 다음의 <표 V-22>의 제39조에 표시된다.

<표 V - 22> 일본 표준청부계약약관의 내용

제39조(국고채무부담행위에 관한 계약특칙)	
1. 국고채무부담행위에 관계되는 계약에서는 각 회계연도의 청부대금 지불한도액은 다음과 같다.	
연도	엔
연도	엔
연도	엔
2. 지불한도액에 대응하여 각 회계연도의 出來高豫定額(Projected Value of Completed Works)은 다음과 같다.	
연도	엔
연도	엔
연도	엔
3. 발주자는 예산상의 사정 기타 필요한 경우에는 제1항의 지불한도액 및 제2항의 出來高豫定額을 변경할 수 있다.	

국고채무부담행위로 시행되는 공공공사에서 「出來高豫定額 (Projected Value of Completed Works)」이 명시되는 이유는 계약자(시공자가)가 部分拂(Partial Payment)을 수령할 수 있는 기준이 되기 때문이다. 즉 「出來高豫定額」은 금액으로 표시된 공사의 예상진척도를 의미하는데, 실제 진척도를 반영하는 「請負代金相當額(Corresponding Contract Price)」이 「出來高豫定額」을 초과하는 경우 계약자는 그 초과 금액의 지급(部分拂)을 요구할 수 있는 것이다(「표준청부계약약관」 제41조).

#### 다. 미국의 계속비 예산편성

미국은 우리나라, 일본 등과 같이 단년도 예산주의라는 원칙 자체가 없기 때문에 계속비제도라는 것이 별도로 존재하는 것이 아니라 「총사업비편성 정책」(full funding policy)에 의하여 예산이 다 년도로 편성되고 있다. 총사업비편성 정책은 자본사업의 ‘유용한 부분(a useful segment)’을 완성하기에 충분한 예산을 전액 편성해 주어야 한다는 정책이므로 우리나라의 계속비제도와 같은 성격을 가진다고 할 수 있다.

미국의 예산당국은 예산권한(budget authority)을 매년 개별 사업부처에 부여하는데, 이 때 당해연도의 지출금액에만 한정하는 것이 아니라 사업목적 달성에 소요되는 다년간의 총사업비에 대하여 한꺼번에 예산권한을 부여하게 된다. 대규모 건설 및 조달사업에 대한 예산권한 부여, 즉 사업승인은 프로젝트의 착수 당시에 추정된 총사업비에 대하여 전체적으로 권한을 부여하는 것이다. 이처럼 사업부처의 장기사업 예산이 모두 예산권한하에서 편성되기 때문에 사업이 확정되면 다년간 사업예산도 동시에 확정되게 된다. 예를 들어 총사업비 20억달러의 고속도로 사업에 대해서 예산항목 지출허용(appropriation)이 확정되면, 사업 주무부처는 이 금액의 한

도내에서 자체적으로 연도별 투자계획을 수립하여 고속도로를 완공시키게 되는 것이다.

미국이 총사업비편성 정책을 채택하고 있는 이유는, 완결되지 않으면 쓸모가 없을 장기간의 공사나 사업들에 자금이 조각조각으로 지원됨으로써 비효율이 발생하는 것을 방지하기 위함이다. 즉 “대규모 공사 및 조달사업의 경우에는 일반적으로 총사업비편성 정책이 적용된다. 비록 그 금액이 수년에 걸친 채무로 완결되더라도 총사업비편성 정책 하에서는 공사 또는 조달사업을 완결시키는 데 필요한 자금이 1차연도의 예산항목(appropriation)으로 편성되어야 한다. 완결되지 않으면 쓸모가 없을 공사나 사업에 자금이 조각조각으로 지원되는 것을 피하기 위해 총사업비편성 정책이 시행된다<sup>47)</sup>.”

이와 같은 예산편성 관행 때문에 미국에서는 특정연도의 신규 예산권한 설정금액이 당해연도의 실제 세출액과 반드시 일치하는 것은 아니다. 다양한 형태의 장기적 예산권한 부여가 발생하기 때문에, 특정연도의 실제 세출액은 당해연도에 편성되어 바로 집행되는 금액과 과거연도의 장기 예산권한 설정으로부터 이월된 예산의 집행 금액을 합하여 계산된다.

미국에서는 계속비제도라는 것이 별도로 존재하는 것이 아니지만 실제로 총사업비편성 정책에 의하여 계속비로 편성되고 있는 예산의 비중은 총예산권한의 약 20%를 상회하고 있다. 계속비 편성 예산의 추이를 살펴보다도, 80년대에 한 때 30%를 초과했으나 평균적으로 20% 내외의 비중을 보이고 있다.

---

47) OMB, “Budget System and Concepts of the United States Government,” <http://www.gpo.gov/usbudget> 참조.

<표 V - 23> 미국의 계속비 편성비율 추이

연도	계속비 편성비율
1984	19.5% (1,753억달러/9,001억달러)
1988	35.9% (4,104억달러/1조 1,422억달러)
1992	32.4% (5,119억달러/1조 5,778억달러)
1996	22.7% (3,663억달러/1조 6,138억달러)
1999	22.0% (3,860억달러/ 1조7,510억달러)

주: 여기서 계속비 편성비율이란 신규 예산권한에서 당해연도 지출예정금액을 제외한 금액, 즉 신규 예산권한중 향후 지출예정금액을 신규 예산권한 총액으로 나눈 비율을 말함.

미국의 경우 다년도 예산편성이 이루어지고 있으므로 계속비 대상사업의 선정을 위한 구체적 요건이 별도로 존재하는 것은 아니다. 장기 공공사업은 총사업비편성 정책에 의하여 다년도 일괄계약 (Multi-Year Contract)으로 이루어지고 있는데, 장기 공공사업에 대한 예산지출 결정이 내려지는 첫단계에서부터 사업과 관련하여 발생하는 모든 비용이 보장될 수 있도록 총사업비에 대한 예산항목이 허용되고 있다.

그런데 미국의 자본사업지침(Capital Programming Guide 1997)에 의하면 계속비 편성, 즉 총사업비편성 정책의 대상사업이 되기 위한 몇 가지 구체적 기준이 제시되고 있다. 우선 총사업비편성 대상사업은 ‘자본사업의 유용한 부분(a useful segment)을 완성하기에 충분한 예산권한이 배정되어야 한다’는 원칙에 부합할 수 있도록 ‘기능적·경제적·사업적 측면에서 충분히 유용한 부분’이어야 한다.

여기서 자본사업의 ‘유용한 부분’이란 유용한 자산의 전부를 취득하기에 앞서 자본계획, 설계 및 편익·비용·리스크를 평가할 수

있고, 더 이상의 예산이 편성되지 않더라도 비용을 초과하는 편익을 얻을 수 있는 사업 부분을 말한다. 예를 들어 건설사업에서 ‘터파기’와 같은 작업은 유용한 부분이 될 수 없지만, 여러 채의 빌딩을 신축할 때 한 채의 빌딩은 유용한 자산이 될 수 있으며, 댐이나 발전소와 같이 전체가 완공되어야만 기능적·경제적·사업적으로 활용이 가능한 경우는 그 사업 전체가 유용한 부분이 된다.

한편 총사업비편성 사업이 되기 위해서는 다음과 같은 다년도 일괄계약의 대상사업 권고규정에도 합당한 사업이어야 한다. 낮은 사업비 사업, 표준화 촉진 사업, 연차별 계약과 행정에 소요되는 행정 부담이 경감되는 사업, 연속적 생산·작업이 이루어지므로 연차별 계약에 따른 비용·시험생산비용·준비비용 등을 절감할 수 있는 사업, 계약자의 안정성을 제고할 수 있는 사업, 매년 새로운 계약자를 대상으로 품질관리기법이나 절차를 제정하는 번거로움을 회피할 수 있는 사업, 공급수량이 적거나 초기비용이 너무 커서 다년도 계약이 아니면 경쟁을 촉진할 수 없는 사업, 자본시설 및 기술에 대한 투자를 통하여 생산성을 향상시키려는 계약자에게 인센티브를 제공하고자 하는 사업 등을 들 수 있다.

미국의 OMB에서 제시하는 「자본사업지침(Capital Programming Guide 1997)」 및 「연방조달규정(Federal Acquisition Regulation)」에서는 안정적인 총사업비 관리를 위하여 다년도 일괄계약에서 가능한 고정가격계약(Fixed Price Contract) 체결을 권고하고 있다. 고정가격계약은 물가변동에 따른 계약금액의 증액을 원칙적으로 허용하지 않으며 물가변동까지 미리 고려하여 총사업비를 책정하게 된다. 물론 고정가격계약이라고 하더라도 계약자가 통제하기 어려운 요소로 인하여 불가피한 사정이 발생할 때에는 예비비(contingencies)로 조정할 수 있다.

라. 우리나라의 개선방안

1999년 우리나라에서도 계속비제도의 필요성을 공감하여 점진적으로 이의 확대도입을 도모하였지만 2003년 현재까지도 그 실적은 확대되지 않고 또 여전히 미미한 형편이다. 설령 계속비제도로 예산이 편성된 경우에서도 사업비와 완공연도가 빈번하게 변경되고 있으며, 대단위 사업명 위주로 편성됨으로써 개별 사업내역이 드러나지 않고 있다.

<표 V - 24> 계속비 현황

(단위: 10억원)

회계	소관	사업명	총사업비	연부액 기간
교통 시설 특별 회계	건설교통부	산업지원 국도건설	2,556	1997~2003
		기간국도 6차건설	2,563	1998~2004
		기간국도 7차건설	2,740	2000~2004
		기간국도 8차건설	3,432	2001~2005
		기간국도 9차건설	1,527	2002~2006
		기간국도 10차건설	2,450	2003~2007
	해양수산부	군·장 신항만 남측암벽(2공구)	118	1999~2003
철도 사업 특별 회계	철도청	송정리-목포 복선화	490	1999~2003
		전라선 개량(2단계)	604	1999~2004
		수원-천안 2복선 전철	825	1999~2004
일반 회계	문화관광부	국립중앙박물관	364	1999~2005
	국방부	전력투자	468	1999~2004

자료: 기획예산처, 『2003년도 예산안』, 2002.

계속비제도의 개선방안은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 첫째, 계속비제도는 수년간 지속되는 사업에 대해 일괄계약이 가능한 경우에만 적용되어야 연부액의 변동이 거의 나타나지 않기 때문에 예산실이 보다 적극적인 도입을 추진할 수 있을 것이다. 둘째, 계속비제도는 건설 및 제조사업 외에도 여타의 정책사업(예컨대 총액계상 예산사업과 보조금 사업 등)으로 그 범위를 점진적으로 확대하여야 한다. 물론 이를 한꺼번에 적용할 수 있을 만큼 현재의 가용재원이 충분하지 않을 수 있기 때문에, 계속사업 중 중요성이 높은 사업을 중심으로 계속비제도의 확대를 위한 장기계획을 수립할 필요가 있다.

셋째, 계속비제도가 그 효과를 제대로 발휘하기 위해서는 단일사업별 계속비 내역이 명시되어야 한다. 만약 특정 사업부류에 대해 총액의 예산이 책정되고 개별 사업에 대한 예산이 분산투자 형태로 편성된다면 총액에 계속비를 적용하는 효과가 반감될 것이다. 따라서 일본의 경우처럼 개별 사업의 내역을 세부 명시하는 방법이 도입되어야 할 것이다.

일본의 재정법 제25조에서는 계속비의 구분 조항, 즉 “계속비는 그 지출에 관계되는 部局 등의 조직별로 구분하고, 그 部局 등 내에서는 향으로 구분하고, 다시 각 향마다 그 총액 및 년할액을 나타내고, 또 그 필요의 이유를 밝히지 않으면 안된다”라고 규정되어 있다. 참고로 일본에서 다년도 일괄계약에 의한 국고채무부담행위의 예산편성 내용을 예시적으로 정리하면 <표 V-25>와 같다. 우리나라에서도 국회제출 예산서에서 <표 V-25>와 같은 정도로 상세하게 표시하는 것이 사업집행부서의 책무(accountability)를 확보하는 데 도움이 될 것이다.

<표 V - 25> 일본의 국고채무부담행위 내역 예시

(단위: 백만엔)

소관 및 회계	사 항	한도액	국고부담 년 도	내 용
총리부, 大藏省 및 동상산업성 소관 전원개발 촉진대책 (전원다양화 회계)	핵연료개발사 업단 출자	13,489	10~14년도	재처리시설 전원설비 집중관리시스템의 정비에 관한 출자(11년도 완료 예정) 재처리 지방사성 농축폐액 저장 시설의 정비에 관한 출자 및 재처리정방사성 폐 기물 처리 기술개발시설의 정부에 관한 출자 일부(12년도 완료 예정) 재처리 지방사성 폐기물처리기술개발 시설의 정비에 관한 출자 일부(14년도 완료 예정)
법무성 소관 등 기	시설정비	4,516	10~12년도	東京법무국府중 출장소 청사, 千葉지방 법무국 佐原지국청사, 宇都宮지방법무 국 今市지국청사, 新潟지방법무국 新發 田지국청사 및 廣島법무국 三次지국청 사의 건설(11년도 완성 예정) 京都지방법무국청사의 건설(12년도 완 성 예정)
大藏省 소관 조 폐 국	기계 구입	2,255	10, 11년도	화폐제조용 기계 구입(11년도 완료 예정)
인 쇄 국	원재료 구입	137	10, 11년도	인쇄사업에 필요한 원재료 구입 (11년도 완성 예정)
	시설정비	8,035	10~12년도	인쇄국 시설 정비 (12년도 완성 예정)
大藏省 및 건설성 소관 특정국유재산 정비	특정시설정비	144,392	10~12년도	방위청 本廳市 谷廳舍외 6건의 시설 정 비(11년도 완성예정) 요코하마지방·간이재판소외 7건의 시 설정비(12년도 완성 예정)
문무성 소관 국립대학	과학위성 발사용 로켓트 제작	6,803	10, 11년도	우주과학연구소에 의한 과학위성발사용 로켓트 제작(11년도 완성 예정)
	시설 정비	73,086	10, 11년도	국립학교, 대학부속병원 및 연구소의 시 설정비(11년도 완성 예정)

자료: 大藏省, 『財政金融統計月報』, 1998.

#### 4. 사업중심 예·결산서와 사업계획서

##### 가. 사업중심 예·결산서의 의의

우리나라의 예산항목은 제일 먼저 중앙관서의 조직별로 구분되고, 중앙관서별 예산은 다시 회계단위를 기준으로 분류된 후, 회계 단위 내에서 예산항목은 기능·사업·경비성질의 3가지 기준에 따라 구분된다. 여기서 중앙관서란 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 그리고 헌법 또는 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 중앙행정기관을 지칭하는데 소관별 구분으로도 지칭된다.

예산항목을 분류하는 명칭으로서 장·관은 기능별 분류를 항·세항은 사업단위별 분류를 목·세목은 경비성질별 분류를 나타낸다. 기능별 분류는 지출항목의 정책적 기능을 구분하는 것인데, 장은 일반행정, 방위비, 사회개발, 경제개발 등으로 구분되고, 각 장의 기능을 다시 세분하면 관의 개념이 얻어진다. 사업별 분류는 개별 사업들을 체계적으로 표시하는데, 각 관 내에서 항과 세항으로 구분된다. 경비성질별 분류는 각 사업의 투입물 성격을 구분하는 개념으로서, 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출경비, 용자금 및 출자금 등은 목별 분류이며 이들 목을 세분한 단위가 세목이 된다.

세항의 하위개념으로서 세세항은 인건비·기본사업비·주요사업비로 구분되는데, 이는 예산실의 예산심의 방식을 표현한다. 세세항은 세항의 사업을 다시 세분하는 개념이 아니라, 세항의 사업을 어떤 기준과 방법으로 심의할 것인가를 반영하는 것이다. 일반적으로 인건비와 기본사업비에 대해서는 예산실이 총괄적 기준(예컨대 전년도 기준대비 5% 증가 등)을 제시하는 방법으로, 주요사업비에 대해서는 개별 사업을 면밀히 심의하는 방법으로 예산을 편성하고 있다.

<표 V - 26> 예산 및 결산서의 분류체계 문제점

사업별·목별 결산서의 작성·제출 등
<p>○현재 각 부처가 국회에 제출하는 결산서는 세항별·목별로 작성되어 제출되고 있는데 동일 세항 내의 여러 사업들이 혼재하고 있어 결산서상으로는 사업별 결산내역을 파악할 수 없는 상황에 있음.</p> <p>○그러나 현행 예산회계법 제43조 제2항에서는 예산의 형식에 따른 결산서 제출을 명시하고 있을 뿐 아니라 전산화로 이루어지고 있는 재정관리를 유의미하게 하기 위해서나 향후에 사업별 성과관리를 위해서도 '02년 결산서부터는 반드시 사업별·목별로 작성된 결산서가 제출되어야 하겠음.</p> <p>○또한, 보조사업이나 과제수행목적출연금, 특정사업수행목적의 출자금 또는 융자사업의 경우 사업별로 당해 보조사업자 등의 실제 집행실적을 파악하여 제출할 필요가 있음.</p> <p>○총액계상 예산사업의 경우 별도로 작성제출 되고는 있으나 형식에 그치고 있으므로 세부사업별로 그 결산내역이 상세하게 작성·제출되어야 할 것임.</p>

자료: 대한민국 국회, 예산결산위원회 전문위원, 『2001년도 결산 및 예비비지출 승인의 건, 검토보고서』, 2002. 10, pp. 16~17,

이와 같이 우리나라의 현행 예산분류 방식은 각 중앙관서 내부의 조직단위(예컨대 실 또는 국)를 체계적으로 구분하지 못하기 때문에 특정 내부조직의 사업들을 일목요연하게 파악하기 어렵다. 예컨대 <표 V-27>에서 볼 수 있는 바와 같이 건설교통부 수자원국이 수행하는 사업들은 관을 중심으로 볼 때 상하수도, 수자원개발, 치수 및 재해대책, 건설교통행정 등으로 분산되어 있는 것이다.

<표 V - 27> 건설교통부 2000년도 일반회계 예산항목

장	관	항	세	항	관련 실·국
사회개발	보건 및 생활환경 개선	상하수도	상수도	광역상수도건설, 상수도조사관리, 공업단지용수지원	수자원국
	주택 및 지역 사회 개발	주택	주택건설 지원	주택도시행정, 주택차관환차보조, 주택도시국 기본사업비, 주택관리사 자격시험관리, 국민임대주택	주택도시국
		지역사회 개발	권역 및 기타지역 개발	지역개발차관상환, 산업단지지원	국토정책국
경제개발	국토 자원 보존 개발	수자원 개발	다목적댐 건설	다목적댐건설, 댐조사 및 유지관리	수자원국
		치수 및 재해대책	치수	일반하천개수, 수계치수사업, 낙동강연안 개발차관상환, 수해상습지 개선, 수문조사, 굴포천치수, 홍수통제소 운영·기본사업비, 지하수관측 및 조사, 홍수예경보·기본사업비, 하천지도전산화	수자원국, 홍수통제소
		국토계획 조사	국토조사	토지행정, 국토계획행정, 토지구·중도위·국토정책국 기본사업비, 국가지리정보체계 구축	토지구, 국토정책국, 중도위,
			측지 및 지도제작	측지 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)
			해외건설 지원	해외건설지원	건설경제국
	수송 및 통신	도로	도로운영	국도유지건설사무소 운영·기본사업비	국도유지건설사무소 전체
		항공	항공관리	항공국 기본사업비, 서울·부산 항공관리, 항공기검사, 항공관제관리, 신공항기획단 기본사업비, 서울·부산 지방항공청 기본사업비, 항공교통관제소 기본사업비	항공국, 항공교통관제소, 신공항기획단, 서울·부산지방항공청
		유통 및 보관	유통 및 보관	복합화물터미널 건설지원, 유통단지 개발 지원, 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	

예산집행의 책임성을 확보하기 위해서는 예산항목이 소관(예컨대, 건설교통부)뿐만 아니라 그 하위 조직단위(예컨대, 수자원국과 같은 실·국 단위)를 체계적으로 구분하는 형태로 제시되어야 한다. 하위 조직단위 내에서 소관 사업들을 세항 단위로 표현할 때 비로소 조직단위별 책무(accountability)가 확보될 수 있을 것이다. 선진국의 일반적인 예산항목 분류방식에 의하면, 여기서는 중앙관서별·조직단위별로 구분된 후 이들의 세부사업들을 정리하고 있다.

현재 우리나라에서는 각 중앙관서의 조직단위별로 담당하는 사업이 체계적으로 파악되기 어렵기 때문에 개별 사업(세항)에 대한 체계적 통합 및 조정과정이 결여되고 있다. 세항의 사업들이 매년 체계적으로 검토되지 않기 때문에 기존 사업의 지속, 유사사업의 중복, 예산자율성의 차등 등의 문제가 있는 것이다. 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 있다<sup>48)</sup>.

---

48) 유사 중복사업을 조정하기 위한 첫 번째 단계는 동일 조직 내에서 이루어지는 사업들을 전체적으로 조명하며 비교하는 것이며, 그 다음 단계로는 사업의 기능별, 정책목표별 코드를 구분하여 범정부적 조정을 하는 것이다.

〈표 V - 28〉 예산항목의 체계적 조정 결여에 따른 사업중복

야생종 정부부처 분산관리, 예산인력낭비
<p>천연기념물과 멸종위기 야생종 등 자연환경보전 업무를 환경부와 문화관광부, 산림청에서 분산관리해 인력과 예산이 중복투자되는 등 비효율적이라는 지적이 나오고 있다.</p> <p>26일 관계당국에 따르면 환경부는 생물종과 서식지 보호, 생물다양성을 보전하기 위해 194종의 멸종위기 야생동식물과 보호야생종을 지정해 보호업무를 맡고 각 시·군의 환경관리과에서는 현장을 직접 관리하고 있다.</p> <p>또 문화관광부는 문화재보호법에 따라 동식물과 광물, 천연보호구역 등 천연기념물 295건을 지정하고 허가행위 등 각종 보호조치에 환경부가 관장하는 자연환경보전법의 적용을 배제한 채 각 시·군 문화공보관실에 위임 관리시키고 있다.</p> <p>산림청은 조수보호와 수렵에 관한 법률에 따라 야생조류와 포유류를 보호하면서 수렵을 규제하고 있으며 시·군 삼림과에서는 지정된 조수보호구역을 별도 관리하면서 야생조수에 대한 밀렵 등을 감시하고 있다.</p> <p>이같이 야생동식물을 3개 부처에서 분산관리함에 따라 자연보전 업무의 체계적 추진이 곤란하고 멸종위기야생종 국제협약(CITES) 관련 업무와 민원업무 등에서 혼선이 초래되고 있다. (『서울경제신문』, 1998. 8. 26)</p>

<표 V - 29> 예산항목의 체계적 조정 결여에 따른 사업중복

2천억 낭비 지리정보사업 난맥상/건교 - 행자 힘겨루기 탓	<p>감사원 감사 결과 2000억원의 예산을 낭비한 것으로 드러난 국가지리정보체계(NGIS) 구축사업의 부실은 건설교통부와 행정자치부의 부처간 힘겨루기가 주원인인 것으로 밝혀졌다.</p> <p>이들 부처는 두 차례에 걸친 감사원의 지적에도 불구하고 자체 사업을 강행, 국무조정실까지 나서 사업통합을 추진중이나 통합작업이 사실상 불가능해 개선방안을 찾는데만 수백억원의 추가예산 투입이 불가피한 상황이다. 이 때문에 2005년으로 예정된 사업완료 시점도 늦춰질 전망이다.</p> <p>정부는 1995년 1월 NGIS 사업을 시작하면서 건교부를 총괄-조정기관으로 정했다. 건교부는 이에 따라 NGIS팀을 설치했지만 지난 해까지 비공식기구로 업무를 추진해 부처간 업무 조정-협조가 제대로 이뤄지지 않았다. 이로 인해 행자부는 97년 6월 건축행정 주무부서인 건교부와 사전 협의없이 건축물대장 전산화사업을 추진했고 건교부도 같은 해 11월 건축 인허가 업무처리를 위해 건축행정 전산화사업을 벌였다.</p> <p>감사원은 98년 1차 감사에서 이들 두 부처가 각자 사업을 벌일 경우, 전국 250여개의 지자체가 이중으로 전산시스템을 설치해야 돼 81억원의 예산낭비가 우려된다면 양 부처 장관에게 사업일원화를 통보했으나 아직까지 이뤄지지 않고 있다.(『세계일보』, 2001. 9. 1)</p>
-------------------------------------	--

나. 예·결산서의 개선방안

예산항목의 분류를 국제적인 기준에 맞게 소관(부처 및 하위 실·국)을 최상위개념으로 하고 그 다음에 각 실·국의 사업을 분류하고, 각 사업에 대해서는 총체적인 자원을 경제적 분류방식으로 표현하여야 한다. 각 사업에 대해서는 예산항목 구분과 별도로 기

능별 코드를 부여하고, 가능하다면 개별 거래별로 기능코드가 부여될 수 있도록 체제를 정비하여야 할 것이다.

예산항목의 분류를 소관별 조직단위를 기준으로 하기 위해서는 예산회계법 제20조의 내용을 다음과 같이 개정할 필요가 있다. 현행 예산회계법 제20조 제2항은 ‘세입세출예산은 중앙관서의 조직별로 구분한다’고 명시함으로써, 조직단위별 구분을 중앙관서 조직에 한정하고 있다. 이에 반해 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 규정되어 있다. 部局 등의 조직별 구분이 가능하도록 한 일본의 재정법을 참조할 때 우리나라의 예산회계법 제20조 제2항은 ‘세입세출예산은 중앙관서를 구분한 후 각 중앙관서 내에서 조직별로 구분한다’고 개정되어야 할 것이다.

또한 예산항목에 대한 우리나라의 현행 분류체계에서 기능별 분류가 최상위 개념으로 사용되고 있기 때문에 기능별 구분이 상세하게 이루어지기 곤란하다. 특정 정부부처가 기존의 사업들과 다른 정책적 기능을 달성하는 신규 사업을 수행하는 경우, 이 사업에 별도의 기능별 구분을 하여야 한다. 그런데 예산항목은 매년 예산당국의 승인을 얻어 추가 또는 삭제되는데 개별 사업부서가 새로운 사업 세항을 도입하면서 최상위 개념의 장, 관을 변경 또는 신규 도입하는 데 상당한 부담을 가질 수밖에 없다.

체계적인 기능코드가 부여된 사업세항에 대해서는 범정부적 조정이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 매년도 개별 부처의 예산요구시 부처의 장기전략과 세부사업을 체계적으로 연결시키는 보고서를 제출하도록 의무화하고 예산실 내에서 이들을 통합 조정해야 한다. 예산항목은 범국가적 비전과 전략을 세부적인 개별사업으로 연결시키는 수단인데, 이를 체계적으로 분류하기 위해서는 예산편

<표 V - 30> 건설교통부 수자원국 2000년도 예산항목

회계	세항	세세항	기능별 분류			
			항	관	장	
일반	광역상수도 건설	제주도계통광역상수도	상수도	상하수도	보건 및 생활환경 개선	사회 개발
		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	국도자원 보존개발	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	상하수도	보건 및 생활환경개선	사회 개발

<표 V - 31> 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				
		기준성 기본사업비				
	주택관리사 자격시험관리	주택관리사 자격시험관리				
	국민임대주택	국민임대주택 건설지원				
재특회계	국민주택기금 지원	국민주택기금 지원				
	도시영세민 주거환경개선	도시영세민주거환경개선	도시영세민주 거환경개선	지역사 회 개발		
농특회계	국민주택기금지원	농어촌개량	주택건설 지원	주택		
도특회계	개발제한구역관리	개발제한구역관리				
국민 주택 기금		주택금융신용보증기금 출연				
		주택건설자금 융자				
		주택구입 및 전세자금 융자				
		농촌주택개량자금 융자				
		분양주택중도금 융자				
		기금관리비				
		정부내부 원리금상환				
		정부외부 원리금상환				
	여유자금 운용					

성시 사업별 항목에 대한 체계적 검토가 이루어져야 할 것이다.

미국의 「정부성과 및 결과에 대한 법률」(Government Performance and Results Act)에 의하면 개별 중앙행정기관은 매년 예산요구시 전략계획, 연도별 성과계획, 연도별 사업성과보고서를 제출해야 하는데 이들은 성과주의 예산뿐만 아니라 예산항목의 체계적 분류를 목표로 하고 있다.

#### 다. 사업계획서의 의의

충분한 사업계획과 분석이 부족한 사업들은 정치적 타협의 산물로 예산에 포함될 수 있다. 예산과정은 원칙적으로 이해조정의 정치적 과정이기는 하지만, 각 중앙관서가 사업에 대한 충분한 검토가 없는 사업들이 정치적 타협의 산물로 예산에 포함되는 것은 큰 문제일 것이다.

〈표 V - 32〉 사업계획서 공개를 통한 예산감시의 필요성

정부보조금 착복 前군의회의장 등 3명 적발
<p>농어촌개발자금 착복사건을 수사중인 인천지검 수사과는 3일 허위 사업계획서로 정부보조금을 받아 일부를 가로챈 혐의(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률위반)로 XX도 어촌계장 강모씨를 구속하고 前 YY군 의회의장 방모씨 등 2명을 불구속 입건했다.</p> <p>검찰에 따르면 강씨 등은 지난해 7월 XX도에 수산물종합처리장을 신축한다는 내용의 사업계획서를 YY군에 제출, 같은 해 9월부터 지난 2월까지 4차례에 걸쳐 어촌개발사업 보조금 13억6천만원을 지급받은 뒤 그 중 2억7천만원을 유용한 혐의다. 이들은 또 본인들이 출자기로 한 돈을 전혀 내놓지 않는 등 군에 제출한 계획서대로 사업을 추진하지 않은 혐의도 받고 있다.(『동아일보』, 1998. 9. 30)</p>

1999년 기획예산처 주도로 예비타당성조사가 시행되면서 중요 사업에 대해서는 계획의 전반적인 내용이 정리되고 공표되는 계기가 마련되었다. 특정 사업에 대한 여러 가지 계획, 타당성 평가 등이 산재되어 외부에서 그 내용을 파악하기가 어려웠지만, 예비타당성조사가 시행되면서 각 사업별로 200쪽 이상의 보고서가 작성되고 있다. 여기에는 사업에 관한 제반 정보가 포함되어 있는 것이다.

〈표 V - 33〉 사업계획서의 필요성

‘해도 너무하는’ 국회 예산심의
<p>국회의 예산 심의는 늘 걸으론 ‘삭감’, 속으론 ‘팽창’의 형태를 띠어 왔다. 그러나 올해의 경우는 “해도 너무한다”는 소리가 곳곳에서 그치지 않고 있다. 우선 임기말을 맞은 ‘PK (부산·경남) 정권’의 지역구 챙기기가 극성이라는 지적이다. 이 지역출신 의원들의 실력이 예산심의과정에서 유감 없이 발휘되고 있다는 것이다.</p> <p>올해 재정압박이 얼마나 심각한가는 15년만에 ‘마이너스 추가경정예산안’이 처리됐다는 점에서도 알 수 있는 것. 3조 5천억원 이상에 달하는 세수결함을 도저히 충당할 수 없자 결국 올해 본예산을 1조5천억원 삭감하는 추경예산안이 11일 국회본회의에서 통과된 뒤 끝이다. 이런 상황에서 정부→당정협약→상임위 부별심사를 거치면서 내년 예산안은 눈덩이처럼 불어만 가고 있다.</p> <p>정부안 자체에 ‘YS봐주기 눈치예산’이 잡혀 있는데다 신한국당등과의 협의과정에서 ‘실력있는 의원’과 ‘입당의원’을 배려한 선심예산이 끼어 들었다. 99년부터 착공기로 돼있었던 ‘5개 지방고속도로 건설사업’은 건교위 위원들의 아우성으로 1년 앞당겨 내년부터 실시토록 변경됐다. 설계비만 일단 계상됐는데 이는 대선과 지방선거를 앞둔 여야의원들의 이해가 일치했기 때문이다.(『중앙일보』, 1997. 11. 12)</p>

미국의 OMB(Office of Management and Budget)는 OMB

Circular No. A-11에서 공공사업에 대한 시행절차 등을 지침의 형태로 제시하고 또 「자본사업지침(Capital Programming Guide)」을 정리하여 주요 계획서류에 대한 지침을 제시하고 있다. OMB Circular No. A-11에서는 예산요구서의 작성과 제출, 「전략계획서」(Strategic Plans)와 「연도별성과계획서」(Annual Performance Plans)의 작성과 제출, 그리고 자본자산(Capital Assets)의 기획·예산·조달절차 등에 대한 지침을 제시하고 있다.

자본사업지침의 기본 목적은 개별 기관이 자산의 조달, 생애전체 비용, 일정 그리고 자본자산의 성과에 대한 정확한 정보를 당해 기관의 의사결정자에게 제공함으로써 당해 기관들이 전략적 목표와 목적을 달성할 수 있도록 가용재원의 최적사용을 도모한다. 자본사업지침은 장기간에 걸친 기획과정과 제도화되고 정형화된 절차를 준수하는 예산과정을 강조하고 있다. 「자본사업지침」은 사업시행 절차를 자본자산에 대한 기획(planning), 예산(budgeting), 조달(procurement), 관리(management)의 4가지 단계로 구분하여 설명하고 있다.

공공사업의 시행에 대한 의사결정이 충실하게 이루어지기 위해서는 이와 관련된 제반 정보가 체계적으로 정리되어 의사결정자에게 제공되어야 한다. 이들 내용은 기본적으로 다음의 9가지 항목으로 구분될 수 있을 것이다.

첫째, 사업의 목표를 구체화시켜 체계적으로 기술하여야 한다. 사업을 통해 근본적으로 달성하고자 하는 사회·경제적 목표, 당해 기관의 전략적 목표, 사업의 세부 목적 등이 일관성 있게 기술되어야 한다. 이 과정에서는 각종의 목표와 목적들이 가급적 계량가능한 형태로 평가 제시되어야 한다. 특히 미국의 자본사업지침 중 기획단계에서의 ‘전략과 사업성과의 연계’ ‘기초조사와 성과격차의 인식’이 참조될 수 있을 것이다.

둘째, 사업목표로부터 다양한 대안들이 모색되어야 하기 때문에

기각된 대안들을 포함하여 검토가능한 일체의 대안들을 정리하여야 한다. 다양한 대안들의 장단점을 분석하고 그 연후에 정부의 직접조달이 필요한 정당성을 밝힐 수 있을 것이다. 대안들의 유형으로는 민영화, 민자유치, 외부위탁, 산하기관 및 보조기관에 대한 업무위임, 민관합동법인뿐만 아니라 사업을 시행하지 않는 경우(Do-Nothing)와 사업연기라는 대안도 포함된다.

셋째, 사업의 내용이 이해 가능한 형태로 설명되어야 한다. 사업의 입지, 사업의 세부 목적, 기능 및 품질요건, 일정, 특수서비스 및 특수 장치, 운영 및 수신유지방법, 처분 등을 포함하여 생애전체의 사용계획이 포함되어야 한다. 공공건설사업의 내용에 대해 비전문적인 의사결정자가 그 내용을 충분히 파악할 수 없다면, 당해 시설물을 이용하고 그 재원을 부담해야 할 일반 국민들도 이해할 수 없을 것이다.

넷째, 각종의 제약조건이 체계적으로 기술되어야 한다. 정부 내부의 제약요건으로는 관계기관과의 협조사항(인허가 포함), 대외비용, 조달상의 제약, 안전기준, 기수행중인 사업과의 연계성, 여타 자본시설물과의 기술적 부합 가능성, 관리인력의 능력 등을 종합적으로 기술해야 한다. 정부 외부의 제약요건으로는 각종의 영향평가를 포괄해야 한다. 인구영향, 재해영향, 교통영향, 환경영향, 경관영향, 지하수, 가스안전, 방사선, 피해영향 및 문화재 영향에 대한 내용을 미리 예측 기술해야 한다.

다섯째, 총비용을 예측하고 그 통제방법을 마련해야 한다. 생애전체비용을 기준으로 하여 항목별 비용 예측치를 체계적으로 제시하고, 총사업비 변경에 대한 예측 사항과 그 범위를 설명해야 할 것이다. 기타 예비비 및 예산에 대한 통제 방법에 대한 설명도 첨부되어야 한다.

여섯째, 생애전체비용을 중심으로 재원의 조달가능성을 검토해야 한다. 중장기적인 재정전망, 매년도에 집행가능한 공공건설 사업

비 총액, 그리고 사업유형별 예산 총액을 추정한 후 당해 사업이 과연 조달가능한지를 검토해야 한다. 특히 채권발행, 차입을 통한 재원조달에 대해서는 그 현실적 가능성을 체계적으로 검토해야 할 것이다.

일곱째, 타당성평가 결과를 제시해야 한다. 타당성평가는 사업을 초기에 구상하는 단계에서부터 시행되어야 하는데, 사업이 점차 가시화됨에 따라 그 내용도 정교하게 표현될 수 있을 것이다. 타당성평가는 크게 화폐단위를 기준으로 하는 비용편익분석의 영역, 기타 계량단위에 의한 분석, 정성적 평가의 3가지로 구성될 것이다. 비용편익분석의 결과는 각 대안들에 대한 비용과 편익의 평가, 기본 가정과 계산결과, 순편익 현재가치와 편익/비용 비율, 가정의 변화에 따른 민감도 분석, 비용과 편익의 계층별 분배, 비계량적 요소의 평가, 각종 대안의 비교 및 최적대안의 제시 등의 내용을 담고 있어야 한다. 또한 계량화되지 않는 요소들, 환경영향평가, 소득분배의 공정성, 여타의 정치적 판단 등을 종합적으로 나열할 필요가 있을 것이다.

여덟째, 위험관리와 변경사항에 대한 통제방법이 설명되어야 한다. 각종 위험의 유형을 체계적으로 정리하고, 각 유형별 발생가능성 및 영향 등을 평가하고 이에 대한 통제방법을 기술해야 한다. 일정과 비용, 기술적 노후화, 타당성의 상실, 기술적인 관리계획의 문제점, 신규 사업과 기존 사업의 연계성, 향후 조달과정의 독점가능성 등을 종합적으로 검토해야 한다.

아홉째, 업무계획·내부관리체계 등 사업추진방법에 대한 설명이 첨부되어야 한다. 이는 정부와 계약되어 위촉되는 사업관리자, 계약자, 설계자뿐만 아니라 정부 관련자들의 역할과 책임을 명시하는 내용도 포함된다. 또한 착공전의 업무와 착공후의 업무계획을 구분하여, 주요 사건 및 행사, 인력관리, 계약방법, 조달전략 등에 대한 내용들이 포함되어야 한다. 건설사업 관리체계 내에는 사업조

정, 계약관리, 공정관리, 설계관리, 공사관리, 품질관리, 사업비관리, 시운전관리 등이 포함되기 때문에 이들에 대한 내용도 용이하게 이해될 수 있는 형태로 제시되어야 한다.

앞의 9가지 요건들을 만족시킬 수 있는 사업계획서는 사전준비 단계에서부터 작성되고 또 사업의 진행과정에 따라 그 내용이 점차 충실하게 보충되어야 할 것이다. 행정부와 국회 내의 모든 의사결정은 이 사업계획서를 중심으로 이루어지기 때문에 사업계획서의 충실성에 따라 의사결정의 충실성이 좌우될 것이다. 정부와 국회는 사업계획서에 대한 서류 양식과 내용 등에 대해 구체적인 지침을 마련하여 발간하여야 할 것이다.

## 5. 비현금거래의 예산·회계관리

### 가. 비현금거래

정부가 편성하여 국회의 심의를 받는 세출예산과 달리 비현금거래들은 ‘예산의 분야별 적정배분’ ‘예산사업의 효율성 제고’ 측면에서 체계적인 의사결정이 이루어지지 않고 있다. 비현금거래의 예로는 채무보증, 위험보증, 조세지출, 국공유재산의 무상·저가 제공, 정부기관 사이의 내부거래, 정책금융 등을 들 수 있다. 이들은 세입세출예산에 반영되지 않기 때문에 정부의 재정에 관한 각종 의사결정에서 총괄적인 조정이 이루어지지 않는다고 할 수 있다.

비현금거래들에 대해 체계적인 의사결정이 이루어지기 위해서는 세출상의 보조금과 대비될 수 있도록 그 보조효과를 추정하고 이들을 다른 세출예산항목들과 유사한 방법으로 소관별·기능별·부문별로 구분 관리하여야 한다. 다시 말해 비현금거래들도 세입세출예산에 포함되는 세출과 마찬가지로 형태로 분류되고 또 이들이 세출과 대비될 수 있는 형태로 정리될 때 합리적인 의사결정이 이루어질

수 있는 것이다.

채무보증과 위험보증에서는 정부보증에 따른 보조효과를 시장가격을 기준으로 평가하고, 조세지출에서는 조세감면의 규모를 합리적으로 추정하며, 국공유재산의 무상·저가 제공 및 정책금융에서는 합리적인 시장가격을 기준으로 보조효과를 파악하여야 할 것이다. 이들 암묵적 지출을 명시적인 정부지출과 대비하여 비교한다면 현금주의 예산을 발생주의 예산으로 전환하는 것과 유사한 효과를 얻을 수 있다.

발생주의 예산(Resource Budgeting, Accruals-Based Budgeting)이란 예산을 현금지출입이 아니라 자원의 기회비용 개념으로 파악하는 것이다. 발생주의란 현금의 수취라는 객관적 사실보다는 개별 기관의 자산이나 부채에 영향을 미치는 경제적 사건에 초점을 맞추어 이들 사건이 발생한 기간에 수익과 비용을 인식하는 기준이다. 따라서 발생주의 예산은 경제적 가치의 증감변동을 반영하는 예산이기 때문에 비현금거래도 예산에 포함되는 것이다.

발생주의 예산에서는 자본수수료가 부과될 것인데, 이는 민간기업에서 주주에 대해 배당금을 지급하는 것처럼 공공기관도 순자산(net worth)을 기준으로 국가에 이자개념의 일정한 수수료를 지급하는 제도를 말한다. 발생주의 예산개념이 도입되면 자원총액을 기준으로 예산이 배정되는데, 이 때 개별 공공기관들은 자체 보유하고 있는 토지, 건물, 기금을 처분하려는 유인이 나타날 것이다.

〈표 V - 34〉 자본수수료 제도의 필요성

〈독자투고〉 청사 이전에 혈세 낭비하다니...	
<p>25일자 A1면 ‘내년 1인당세금 300만원, 올해보다 29만원 늘어... 조세부담률 22.6%로’를 읽었다. 내년도 정부예산안이 건국 이래 최대규모인 111조7000억원으로 확정됐다. 국민 1인당 세부담액도 사상 최고 수준이다. 가구당 가계빚이 3000만원대로 증가한 어려운 살림에서 납부해야 할 조세 부담이 매년 증가하고 있어 가계소비를 줄여야 할 형편이다.</p> <p>국력의 신장과 경제성장에 걸맞게 새해 예산이 유효적절하게 편성되고 집행되는 것은 환영할 일이다. 하지만 국민의 혈세 수천·수백억원이 소요되는 예산으로 도청이나 시청·각종 청사 등을 신축하거나 이전하는 것을 볼 때마다 서민의 생활상과는 너무 동떨어진 천문학적 정부 예산의 편성과 집행의 효율성을 검증하는 시스템이 제대로 가동되고 있는지 걱정된다.</p> <p>최근 몇년동안 정부나 지자체가 경쟁하듯 청사를 이전하거나 웅장한 청사를 신축하여 예산 확보에 주력하는 것을 보면서 과연 선진국다운 발상인지 의심스럽다. 여유가 있으면 공무수행이나 시민 생활에 불편이 없도록 청사를 정비하는 것을 누가 탓하겠나마는 지금 우리의 형편이 과연 좋은 집 타령할 때인가. 청사가 조금 비좁고 불편해도 행정서비스의 질이 좋으면 시민은 만족해 하는 법이다. 우리 모두가 근검절약하여 일의 효율성을 제고할 때이다.(『조선일보』, 2002. 9. 29)</p>	

예컨대 100억원의 자원예산을 편성받는 특정 기관이 보유하고 있는 토지, 건물, 기금에 대해 30억원의 자본수수료가 부과된다고 하자. 그러면 예산당국은 100억원의 자원예산 중에서 자본수수료를 공제한 70억원을 현금예산으로 지급할 것이다. 이 경우 이 기관은 토지, 건물, 기금을 중앙정부에 반납하고 100억원의 현금예산을 수령하고자 할 수 있을 것이다. 따라서 발생주의 예산하에서는 개별 공공기관이 투입물의 적정성(optimal mix of input)을 유지하려는

유인이 생긴다.

이와 같이 비현금거래에 대한 예산 회계 관리는 발생주의 예산으로 전환하기 위한 중간단계라 할 수 있다. 그런데 비현금거래들 중에서 특히 지속적인 정부관리가 필요한 분야는 정부의 채무보증과 위험보증을 들 수 있다. 조세지출, 국공유재산의 무상·저가 제공, 정책금융 등은 단기적으로 보조금이 지급되는 효과를 가지기 때문에 미래의 재정부담과는 무관하다. 그러나 정부의 채무와 위험보증의 경우 단기적으로 재정에서 부담하는 금액은 없지만 미래에는 상당한 재정부담으로 귀결될 수 있다.

〈표 V - 35〉 국공유재산의 제공 - 도로점용료

서울시 각 구청 도로점용료 부과 징수 실태에 관한 조사
<p>서울시 각 구청은 세외수입의 중요한 요소 중 하나인 도로점용료에 대해 세부관리조차 하지 않고 있어 징수 행정의 난맥상을 보여주고 있다. 97년부터 99년까지 지난 3년간 서울시 22개 구청의 도로점용료 체납액은 해마다 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 지난 3년간 점용료의 총 체납율은 15% 수준으로 지방세 체납율 4.8%보다 3배 이상 높다.</p> <p>특히 전체 점용료에서 돌출간판의 체납액이 60%를 차지하고 있음에도 각 구청 담당 공무원들은 인력부족 등의 이유를 들어 세입원 관리에 소홀하고 있다. 실제로 체납액이 가장 큰 중구의 경우 경실련이 단 이틀 동안 조사한 결과 징수 대상의 30%에 해당하는 99건의 대상물이 누락되어 있음을 발견할 수 있었다.</p> <p>일부 구청 공무원들의 비리 의혹도 제기되고 있다. 시민들의 제보에 의하면 담당 공무원이 점용료 부과 또는 불법 간판에 대한 과태료 부과를 앓는 대신 일정한 액수를 뇌물로 받아 간다는 것이다. 관리감독기관의 철저한 조사가 필요하다. 경실련은 해당 구청에 대해 서울시에 특별감사를 요청하기로 했다.</p>

자료: 경제정의실천시민연합, 경실련 예산감시위원회, 『2000년 시민예산감시백서』, 2001. 3, pp. 82~83.

정부의 보증에는 암묵적 보증과 명시적 보증이 있는데, 현재 우리나라에서 나타나는 명시적 보증은 국회의결을 통한 채무보증과 민자사업 실시협약을 통한 위험보증을 들 수 있다. 이에 반해 정부의 암묵적 보증은 정부가 특정 기관의 채무를 사실상 부담할 것이라는 기대를 민간부문에 심어주는 것이다. 정부투자기관 등 법률로 설립되는 각종 특수법인에 대해서는 정부의 암묵적 보증이 있다고 볼 수 있을 것이다.

이와 같은 보증에 대비하기 위해 정부는 일정한 충당금을 비축할 필요가 있다. 우리나라의 현행 예산회계법에서는 준비금과 적립금을 비축할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않다. 이는 ‘각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입으로 충당해야 한다(예산회계법 제3조)’는 회계연도 독립의 원칙을 엄격하게 준수하고 있기 때문이라 할 수 있다. 만약 준비금과 적립금이 비축될 수 있다면 이전 연도의 세입으로 당해 연도의 세출을 충당하는 격이 될 것이다.

그런데 에너지 및 자원사업, 우체국보험 특별회계에서는 준비금과 적립금을 비축할 수 있는 예외적인 규정이 마련되어 있다. 에너지 및 자원사업에서는 유가원충준비금이, 우체국보험에서는 우체국보험적립금이 적립될 수 있다. 유가원충준비금은 국내석유가격의 안정을 효과적으로 유지하기 위하여, 우체국보험적립금은 보험금, 환급금등 보험급여의 지급을 위한 책임준비금에 충당하기 위하여 각각 설치되고 있다.

우리나라에서 미래 지출에 대비하는 충당금과 적립금이 극히 제한적으로 시행되는 것과는 대조적으로, 일본에서는 특별자금제도를 재정법 제44조에 규정 설치하여 현금주의에 의한 정부회계를 보완하고 있다. 일반적으로 세입으로 조성된 금전은 세출항목으로 편성되어 회계연도내에 지출되어 사라지지만, 특별자금의 경우에는 세입으로 조성된 금전이 동일한 회계연도내에서 지출되어 사라지는 것이 아니다. 특별자금은 회계연도 내에서 세출되어 사라지지

않을 목적으로 국가가 보유하는 금전을 말한다. 물론 특별자금이 금전으로 정의되었다고 하더라도 그 상태가 반드시 금전이어서 할 필요는 없으며 다른 재산의 형태로 운용될 수 있을 것이다.

〈표 V - 36〉 우리나라의 자금제도 예시

<p>에너지및자원사업특별회계법, 제13조(유가완충준비금)</p> <p>① 산업자원부장관은 (중략) 세출예산에 계상된 금액중 당해연도 내에 사용되지 아니한 금액은 이를 별도의 유가완충준비금(이하 "준비금"이라 한다)으로 적립하여야 한다.</p> <p>② 산업자원부장관은 유가완충의 사유가 발생한 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 준비금을 사용할 수 있다.</p> <p>③ 준비금은 산업자원부장관이 운용·관리하되 국내석유가격의 안정을 효과적으로 유지할 수 있도록 그 유동성을 최대한 확보하여야 한다.</p> <p>우체국보험특별회계법, 제4조(우체국보험적립금의 조성등)</p> <p>① 보험금, 환급금등 보험급여의 지급을 위한 책임준비금에 충당하기 위하여 세입세출외에 따로 우체국보험적립금(이하 "적립금"이라 한다)을 둔다.</p> <p>② 적립금은 순보험료(보험료중 부가보험료를 제외한 보험료를 말한다)·적립금운용수익금 및 회계의 세입세출의 결산상 잉여금으로 이를 조성한다.</p> <p>③ 보험금·환급금등 보험급여는 적립금에서 지출한다.</p>
---

일본에서 특별자금제도가 설치되는 이유는, 국가가 일정한 사업을 경영하는 경우 또는 특별한 이유가 있는 경우에는 이 제도를 활용하는 것이 사업경영이나 국가의 계획수행에 도움이 되기 때문이다. 특별자금을 보유하는 것이 경제적으로 볼 때 도움이 되기 때문에 재정운용의 일반적인 원칙에 대한 예외로서 인정되고 있다. 이

러한 특별자금의 지출입 계리는 세입세출로서 간주되기도 하지만, 대부분의 경우 세입세출외로서 계리되고 있다.

일본의 특별자금은 그 성격에 따라 소비적 자금, 준비적 자금, 자본적 자금, 기본적 자금, 특수자금 등 5가지 종류로 구분된다. 消費的資金은 「지불에 충당함에 따라 차례로 소비되는 것을 목적으로 하는 자금」, 준비적 자금은 장래의 용도 또는 결손의 보전에 사용할 목적으로 준비하는 자금, 자본적 자금은 특정 사업의 자본역할을 하는 자금, 기본적 자금은 자금 그 자체가 소비되지 않고 자금으로부터 발생하는 수입만을 소비에 충당하는 것이다.

<표 V - 37> 일본의 특별자금 제도 1

구분	내용	성격	소속회계	근거법령
국세수납금 정리자금	국세수납금의 과오납금에 대한 환부금 등을 지불한 실제액을 정리수납함.		일반회계	국세수납금정리 자금에 관한 법률
결산조정 자금	예견하기 어려운 조세수입감소 등에 따라 나타난 일반회계 세입세출 결산	준비적자금	일반회계	결산조정자금에 관한 법률
특별조달 자금	안보조약에 기초하여 일본에 주둔하는 미군 등의 수요에 따라 행하는 물자 및 역무의 조달을 원활하게 처리함.	자본적자금	일반회계	특별조달자금 설치령
경제기반 강화자금	1958년에 1956년도의 신규잉여금 일부인 22,130 백만엔을 보유하기 위해 설치되었으나 1959년에 전액 일반회계에 이입하여 사용함.		일반회계	경제기반강화를 위한 자금 및 특별법인의 기금에 관한 법률
농업근대화 조성자금	지방자치단체가 농업근대화자금의 운용에 대한 이자보급을 행하는데 소요되는 경비를 보조하는데 필요한 재원을 확보함.		일반회계	농업근대화조성 자금의 설치에 관한 법률
회폐회수준비 자금	회폐발행고에 어울리는 금액을 수입으로 하여 회폐회수에 필요한 준비자금으로 사용.	준비적자금	조폐국특별 회계	조폐국특별회계법
자금운용부 자금	우편자금, 특별회계의 적립금 등의 자금으로 자금운용부에 예탁된 것등을 통합관리함.		자금운용부 특별회계	자금운용부자금법
적립금	결산상의 잉여금 적립.	준비적자금	자금운용부 특별회계	자금운용부특별 회계법
국채정리 기금	국채상환재원 등의 정리.		국채정리기금특별회계	국채정리기금특별회계법
외국위체 자금	정부가 행하는 외국환 등의 매매 및 이에 동반되어 거래를 원활하게 하기 위해 설치.	자본적자금	외국위체특별회계	외국위체특별회계법
적립금	결산상의 잉여금 적립	준비적자금	외국위체특별회계	외국위체특별회계법
자금	투자재원의 일부를 보전해야 할 원자금의 확보. 일반회계에서 이입된 금액 및 자금의 운용이익으로 충당됨.		산업투자특별회계	산업투자특별회계법
적립금	결산상의 잉여금 적립.	준비적자금	지진특별회계	지진특별회계법
적립금	결산상의 잉여금 적립.	준비적자금	국립학교특별회계	국립학교특별회계법

자료: 小村 武(1997), pp. 337~344.

〈표 V - 38〉 일본의 특별자금 제도 2

구 분	내 용	성 격	소속회계	근거법령
특별시설정 비자금	특별시설정비사업의 원활한 실시, 특정학교 재산처분수입을 원자금으로하여 특별시설정 비사업 관계경비에 사용.	준비적자금	국립학교 특 별회계	국립학교특별 회계법
사업운영안 정자금	정부가 권장하는 건강보험의 재정수지를 중 기적으로 균형화하여 사업의 운영을 안정화 시킴.	준비적자금	후생보험 특 별회계	후생보험특별 회계법
적립금	결산상의 잉여금 적립	준비적자금	후생보험 특 별회계	후생보험특별 회계법
특별보건복 지사업자금	운용수익을 특별보건복지사업에 사용하기 위해 설치. 일반회계에서 이입되는 금액을 원래의 자금으로 함.	자금적자금	후생보험 특 별회계	후생보험특별 회계법
적립금	결산상의 잉여금 적립.	준비적자금	선원보험 특 별회계	선원특별회계 법
적립금	결산상 잉여금의 적립.	준비적자금	국립병원 특 별회계	국립병원특별 회계법
적립금	결산상 잉여금의 적립.	준비적자금	국민연금 특 별회계	국민연금특별 회계법
조정자금	경영건전화를 도모하기 위한 운전자금을 제 공하는 조정계정에서 연도제약을 벗어난 손 익처리.		식량관리 특 별회계	식량관리특별 회계법
적립금	결산상 잉여금의 적립.	준비적자금	농업공채 특 별회계	농업공채특별 회계법
적립금	결산상 잉여금의 적립.	준비적자금	삼림특별 회 계	삼림특별회계 법
적립금	결산상 잉여금의 적립.	준비적자금	어선특별 회 계	어선특별회계 법
특별적립금 인당자금	입업진흥을 위하여 일반회계에 이입하여 사 용됨.	준비적자금	국유임야 특 별회계	국유임야특별 회계법
금융자유화 대책자금	운용이익으로 우편저금의 미래경영에 도움 이 되도록 함. 자금운용부에서의 차입금을 원 자금으로 운용.	자금적자금	우편저금 특 별회계	우편저금특별 회계법
적립금	결산상 잉여금의 적립.	준비적자금	간이보험 특 별회계	간이보험특별 회계법

자료: 小村 武(1997), pp. 337~344.

<표 V - 39> 특별자금 제도의 필요성

세입세출예산외 운용문제
<p>(3) 국립대학의 수탁연구과제 수입 및 기성회비</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○국립대학은 교육인적자원부의 직속기관으로서 국가기관인 바, 동기관의 모든 수입과 지출은 총계주의 원칙에 따라 예산내로 운용되어야 함에도 국립대학 수탁연구과제수입의 경우 예산외로 운영되고 있음..</li> <li>○교육인적자원부는 이를 대학내 별도회계로 설치하여 대학이 산학연 협력의 성과에 따른 수익을 직접 사용할 수 있게 하기 위해 산업교육진흥법개정안(산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률로법률의 제명 개정예정)을 '02. 4. 29에 입법예고하고 있으나, 예산의 총계주의의 원칙과 동 사업의 투명한 관리를 위해서는 동 수입 및 지출 또한 세입과 세출에 계상되어 운영되어야 할 것으로 봄.</li> <li>○한편, 국립대학의 기성회비('01년 국립대 전체예산액 : 9,368억 7,200만원)의 경우에도 별도의 법적 근거없이 예산외로 운용되고 있음.</li> <li>○현재 기성회 회계운영에 대하여는 이에 대한 지도·감독이 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 감사원 감사결과 지적되고 있으며, 기성회 회계의 주 부담자인 학생 및 학부모에게도 제대로 공개되고 있지 않는 등 재정의 투명성 측면에서도 문제점이 있음.</li> <li>○교육인적자원부는 동 자금들을 국회의 심의를 받지 않고 대학 내에서 자율적으로 운용되는 특별회계로 운영하려는 계획을 추진하고 있으나, 예산회계의 질서와 재정의 투명성 확보를 위해서는 법적 근거를 마련하고 국회의 심의대상인 특별회계로 추진되는 것이 바람직할 것으로 봄.</li> </ul> <p>(4) 재외공관용 재산의 매각대금</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○외교통상부는 『재외공관용재산의취득·관리등에관한특별법』 제2조에 근거하여 동 대금을 세입에 납입함이 없이 다른 부동산의 취득에 직접 사용하고 있음.</li> <li>○그러나, 동 제도는 재외공관의 기반이 제대로 조성되지 않았던 7~80년대까지는 나름대로 의미가 있었던 것으로 보여지나, 현재 재외공관의 기반이 갖추어져 있고 세입조치에 별다른 어려움이 없는 상황에서도 여전히 세입세출예산외로 이를 운영하는 것은 예산회계제도의 원칙과 운영·관리상 바람직하지 않으므로 조속히 예산내의 제도로 전환하는 조치가 필요한 것으로 봄.</li> </ul>

자료: 대한민국 국회, 예산결산위원회 전문위원, 『2001년도 결산 및 예비비지출승인의 건, 검토보고서』, 2002. 10, pp. 37~41.

## 나. 정부의 위험관리

비현금거래 중에서 특히 정부보증에는 많은 주의를 기울여야 한다. 1998년 이후 우리나라에서는 정부보증이 증가하고 있는데, 이들은 대부분 공적자금과 민자사업에서 나타나고 있다. 공적자금은 자산관리공사가 관리하는 부실채권정리기금과 예금보험공사가 관리하는 예금보험기금에서 채권을 발행하여 조성한 자금인데, 이들 채권에 대해서는 정부가 국회의 동의를 받아 원리금 지급을 보증하였다. 이들 자금은 금융기관으로부터의 부실채권매입, 금융기관에 대한 출자 및 예금대지급을 위해 사용된다. 만약 사용된 자금이 금융기관으로부터 회수되지 않을 때에는 발행한 채권에 대한 원리금을 정부가 지급해야 한다. 결국 공적자금 조성을 위한 정부보증은 위험보증으로서 우발채무라 할 수 있다<sup>49)</sup>.

정부가 특정 기관의 채무에 대해 명시적 보증을 하는 경우에는 법률에 따라 국회의결을 거쳐야 하지만, 무상사용권을 양허하는 민자사업에서는 실시협약의 체결만으로 정부의 위험보증이 발동된다. 민자사업의 실시협약은 20~30년간 지속되는 계약서인데, 민자사업에 적용되는 최소운영수입보장, 환차손보장, 수익률보장 등은 모두 정부의 계약상 의무이기 때문에 명확한 위험보증이 되는 것이다<sup>50)</sup>.

---

49) 자산관리공사와 예금보험공사는 모두 공법인으로서 특수법인인데, 만약 이들이 제Ⅲ장에서 살펴본 기준에 따라 일반정부의 범위에 포함된다면 이들의 채무는 국가채무로 간주되어야 할 것이다. 다시 말해 정부가 자산관리공사와 예금보험공사의 채무를 보증만 했다 하더라도, 이들 법인 자체가 일반정부에 포함된다면 이들의 채무는 국가채무가 될 것이다.

50) 우리나라의 민자사업 실시협약은 정부와 사업자 사이에 20~30년 기간 동안 적용되는 계약서라 할 수 있다. 이러한 실시협약에 명시되어 있는 정부의 보증채무는 모두 우발채무라 할 수 있다. 다시 말해 여기에서 명시된 위험이 발생하는 경우 정부는 이에 따른 비용을 부담해야

일반적으로 민자사업의 투자자들은 위험들로부터 자신을 보호하기 위하여 각종의 위험들에 대하여 정부의 보증을 광범하게 요구하게 된다. 또한 정치인과 공무원들은 민자사업을 당장의 정부재정부담을 경감시키는 좋은 방안으로 간주하고 있다. 민간투자자와 정부의 요구사항이 이렇게 서로 맞아 떨어지기 때문에 정부보증은 광범하게 이루어질 가능성이 대단히 높다.

공적자금의 조성과 민자사업의 시행과정에서 정부보증이 무분별하게 이루어진다면 공적자금과 민자사업의 사회적 편익은 크게 침해될 수 있다. 그 이유는 크게 2가지로 설명될 수 있다. 첫째, 공적자금을 사용하는 금융기관과 민자사업을 시행하는 민간사업자들 사이에 효율성 제고를 위한 유인이 둔화될 것이다. 따라서 금융기관과 민자사업자들은 채권미회수와 사업실패를 암묵적으로 방관하게 될 것이다.

둘째, 정부보증 때문에 납세자, 이용자들이 과도한 비용을 부담하는 위험에 직면할 수 있다. 정부보증은 정부의 회계 및 예산자료에 거의 나타나지 않기 때문에 정부는 자신이 노출되는 위험을 충분히 파악하지 못한다. 더욱이 심각한 경제적 위기가 닥치면 이들 위험이 동시에 실현되어 정부보증에 따른 채무가 일거에 청구될 것이다. 이와 같은 위험들이 당장은 문제가 되지 않지만 외환위기를 극복하기 위한 공적자금 투입처럼 점차 재정상의 큰 부담으로 귀결될 가능성이 커지고 있다.

이와 같이 공적자금과 민자사업에서 나타나는 명시적이고도 암묵적인 정부보증은 정부에 상당한 위험을 부과시킨다. 이러한 위험들의 우발적 성격 때문에 정부는 단기간에 갑작스럽고 과도한 채무에 시달려 심각한 재정적 파탄에 직면할 수 있다. 채무보증과 위험보증과 같은 정부의 위험노출이 증가하면 증가할수록 위험관리를

---

하며, 또 이러한 채무를 이행하지 않는 경우 정부는 손해배상책임 등 법적 의무를 부담한다.

위한 총괄적 접근이 더욱더 중요하게 된다.

정부의 위험관리는 기업의 통합위험 관리체제와 유사한 방법으로 도입될 수 있을 것이다. 기업의 통합위험관리체제와 유사한 방식을 정부기관이 채택함으로써 사회적 편익을 극대화할 수 있다. 민간기업과 달리 정부는 경제전반의 관점에서 위험관리를 접근하기 때문에, 정부가 어떤 위험을 부담하고 민간부문에 어떤 위험을 이전하는 것이 적절한지를 판단하는 데에도 위험관리체제는 유용하게 사용될 수 있을 것이다.

정부기관의 경우에도 위험관리의 과정은 기업과 동일하다고 할 수 있다. 위험관리의 과정은 ① 부담하는 위험의 인식 및 분류, ② 위험에 노출된 정도를 계량화, ③ 예산과정에서 이들 위험추정치의 반영, ④ 위험을 부담할 수 있는 정부의 역량 인식, ⑤ 예기치 않은 손실에 대비하는 충당금을 구축하는 정책과 절차의 확립, ⑥ 기간별로 위험노출을 점검하는 통제체제의 구축 등과 같다. 기업과 마찬가지로 정부도 총괄적인 위험관리의 체제를 구축하면 위험을 관리하고 통제하며 나아가 국내경제의 자원배분을 제고할 수 있는 능력을 크게 개선할 수 있을 것이다.

물론 정부 위험관리의 핵심은 우발채무에 대한 회계·예산시스템을 구축하는 것이다. 정부는 대개의 경우 현금기준 예산을 사용하기 때문에 위험노출을 제대로 파악하지 못하고 있다. 현금기준 예산은 우발적 상황에 대한 노출을 감추고 있으며 보증행위를 선호할 유인을 형성하게 된다. 보증행위의 예산상 지출을 회계처리하지 않기 때문에 단순한 현금예산은 정부에 대하여 미래손실에 대한 충당금을 요구하지 않음으로써 보증채무의 증가를 조장할 뿐이다.

사실상 우발채무는 정부의 다양한 행동에서 발생한다. 민자사업 뿐만 아니라 정부보증은 민간부문의 여타 활동을 지원하는 데에도 사용되며 또한 연금채무, 수출신용, 농업보조 등에서도 나타나고 있다. 나아가 정부는 전통적으로 개인, 기업 그리고 민간금융기관이

감당하기에는 너무 위험하다고 생각되는 사업에 대해 우발채무적 지원을 제공하고 있다. 그런데 지금까지 이들을 체계적으로 측정하기 위한 시도가 없었기 때문에 이들 우발채무 전체가 충분히 알려지지 않았다. 그러나 정부보증 때문에 정부는 정부가 관리할 수 있는 수준을 능가하는 위험에 노출됨으로써, 그 우발성이란 성격 때문에 단기간에 갑작스럽고 심각한 채무를 부담할 가능성이 있다.

정부가 위험을 관리 감독하기 위해 취해야 할 가장 간단한 첫 번째 방안은 우발채무와 이들 때문에 정부가 부담하게 될 최대한의 금액들에 대한 총괄적 목록을 정리 발간하는 것이다. 특정 사업과 관련하여 정부가 부담하고 있는 일체의 위험을 파악하기 위해서는 체계적인 접근법이 사용되어야 한다. 민자사업과 관련하여 발생하는 각종의 위험의 유형에 대해서는 이미 우리나라에서도 상당한 연구가 이루어졌다고 할 수 있다(하헌구·모창환(2002) 참조).

그런데 정부보증과 최대손실 금액의 목록을 작성하는 것은 필요하지만 그것만으로 충분하다고 할 수는 없다. 특히 손실의 발생확률에 대한 정보가 전혀 없기 때문이다. 개별 위험의 최대가능 손실 금액을 파악할 수 있지만 이들이 정부가 부담할 것으로 기대되는 금액과 같다고 볼 수는 없다. 따라서 가급적이면 최대손실금액뿐만 아니라 손실의 발생확률과 그 기대치를 계량화하는 것이 필요하다.

경우에 따라서는 기대손실을 측정하는 것이 단순할 수도 있고 또는 대단히 복잡할 수도 있다. 그러나 정부가 기대손실을 측정하는 노력을 취한다면, 과거 수년간의 유사한 정부보증 또는 유사한 민간보증에서 발생한 확률들에 대한 자료가 수집될 수 있을 것이다. 또는 간접적인 추정방법을 활용하여 그 기대치를 합리적으로 파악할 수도 있을 것이다.

정부보증과 여타 우발채무에 대한 기대치 등의 계량화를 시도한다면 여러 가지 이득이 나타난다. 정부보증의 기대비용을 계산함으로써 정부는 보증을 하는 것이 유리한지 아니면 현금보조금을 지급

하는 것이 바람직한지 판단할 수 있을 것이다. 정부보증에 대한 추정치가 없다면 대부분의 경우 정부는 보조금 대신에 정부보증을 선호하게 될 것이다. 왜냐하면 정부보증은 당장의 비용이 들지 않아 숨겨진 지출로서 미래의 정권담당자가 부담하게 될 것이기 때문이다.

정부가 어떤 종류의 위험을 부담하건 정부가 이들을 평가하여 예산 및 회계에 반영하고 있어야 한다. 이들을 측정·평가하여 예산 및 회계에 반영하지 않는다면 정부는 특정 사업과 관련하여 위험을 추가로 부담할 것인지에 대해 합리적인 의사결정을 할 수 없다. 경우에 따라서는 재정적 파탄을 초래할 수도 있을 것이다.

공공기관이건 민간기관이건 위험을 체계적으로 관리하지 않아 파탄에 직면하는 경우는 허다하게 나타난다. 우리나라가 1997년에 겪었던 외환위기와 IMF구제금융의 국가적 위기, 가계부채의 급증에 따른 위기 등은 모두 개별 기관들이 자신이 부담하는 위험을 체계적으로 관리하지 않아 나타나는 위기라 할 수 있다. 위험을 체계적으로 관리할 때 비로소 보다 덜 위험한 행동을 취할 수 있는 것이다.

그런데 가장 중요한 일은 이러한 추정치가 정부의 예산과 회계자료에 포함되어 있어야 한다는 것이다. 그럼으로써 의사결정자와 이들을 감시하여야 할 당사자들(납세자, 투표권자, 언론, 채권자 등)이 각종의 의사결정에 대한 재무적 영향을 손쉽게 파악할 수 있는 것이다. 특히 정부는 해징을 통한 위험관리의 필요성을 합리적으로 판단할 수 있을 것이다.

정부회계에서는 현재연도에 이루어진 정부보증에 대해 미래 기대비용의 현재가치를 당해연도의 비용으로 인식하여야 한다. 또한 정부예산에서는 입법부가 잠재적인 최대손실보다는 기대비용을 중심으로 정부보증의 일정 금액을 현금 세출과 함께 승인할 필요가 있다. 물론 예산은 최대가능한 위험부담총액을 제한할 수도 있다.

만약 정부보증이 이와 같은 방법으로 회계 및 예산처리된다면, 정부는 현금보조보다 보증을 더 선호하게 되는 이유가 없어질 것이다. 정부보증의 현재가치를 예산서에 반영한다면 보조금과 보증 모두가 예산에 동일한 영향을 주는 지출로서 표시되기 때문이다. 예산에 기대손실이 반영되어 있으면 보증이 현실화될 때 즉 우발채무가 확정채무로 전환될 때에도 재정적인 여유를 확보할 수 있는 것이다.

미국에서는 1980년대에 보증채무가 남발되었고 또 현금주의 예산의 문제점이 인식되면서, 1992년에 정책금융, 채무보증, 출연금(grants)에 대한 예산상 처리방법을 변경하였다<sup>51)</sup>. 「1990년의 연방신용개혁법」(Federal Credit Reform Act of 1990)에 의하면, 정책금융, 채무보증, 출연금을 모두 재정적으로 동일한 척도, 즉 미래비용의 기대 현재가치로 평가할 것을 요구하였다. 각종 신용의 예산상 비용은, 정부의 기대 현금지출에서 정부의 기대 현금수입을 공제한 금액을 현재가치 전환한 값으로 정의되었다.

정책금융의 재정적 비용은 채무자가 지급하는 수수료, 상환금, 이자의 합계에서 원금과 채무성의 차입비용을 공제한 차액이 될 것이다. 마찬가지로 채무보증의 경우에는 채무자가 지급하는 보증료와 보증된 채무의 불이행에 따른 정부비용의 차액이 정부의 재정적 비용이 된다. 정부기관이 예산과정에서 신용사업을 위한 예산항목을 편성받기 위해서는 채무보증 또는 정책금융과 관련되어 나타나는 모든 미래비용(채무불이행, 이자 및 기타 비용 등)의 기대 현재가치를 측정하고 이 금액을 예산처에 요구하여야 한다. 따라서 정책금융이나 채무보증이 이루어질 때 당해 정부기관의 예산서에서는 미래비용의 기대 현재가치에 상응하는 금액이 부담될 것이다. 이를 통해 이들 비용들은 여타 정부지출과 동일한 방법으로 예산자원을

51) Irwin, et. al(1997)의 제6장을 주로 참조.

획득하는 경쟁을 하게 될 것이다.

연방신용개혁법에 의하면 단순한 현금주의 예산 이상으로 관련 자료를 기록하여야 한다. 정부기관은 각각의 용자금에 대하여 만기, 발생일자, 미래 현금유출 및 유입 등을 표시하여야 한다. 또한 사업 별로 불이행의 가능성과 기타 비용을 기준으로 위험유형을 정리하여야 한다. 이러한 기록을 통하여 정책금융과 채무보증으로부터 제공된 보조금의 가치를 평가할 수 있고 또 사전적 예측에 대비한 사후적 예산비용을 비교하여 조정할 수 있으며, 또한 신규 용자 및 보증에 대한 보조금 효과를 보다 정확하게 계산할 수 있을 것이다. 이러한 과정은 모두 정부기관이 보증과 용자의 과정을 체계적으로 관리하는데 도움이 될 것이다.

정책금융과 채무보증행위의 전체 기대현재가치를 예산에 반영함과 동시에 정부는 예기치 않은 손실에 대한 충당금을 비축할 필요가 있다. 정부가 예기치 않은 손실을 준비하고 있다면 갑자기 증가한 비용을 보전하고자 부족한 재정자원을 급히 재배분하고 추가 재정자금을 조성하여야 하는 문제점을 극복할 수 있다. 또한 사업관리가 잘못되었다는 오해를 피할 수도 있을 것이다. 충당금을 조성하고 있다면 정부기관은 예산편성을 위해 매년 움직여야 하는 불편을 덜 수 있을 것이다.

충당금의 수준을 판단함에 있어 중요한 요소는 당해 자금을 보유함에 따른 기회비용을 들 수 있다. 충당금으로 많은 자금을 보유한다면 보증이 실현될 때 충분한 유동성을 확보할 수 있지만, 다른 한편으로는 공공부문의 여타 사업에 사용될 수 있을 자금을 감소시키게 된다. 만약 추가적인 정부지출의 편익이 정부보증의 충당금 확보에 따른 유동성 편익보다 더 크다면 정부는 이 자금을 지출하는 것이 바람직할 것이다. 정부는 충당금 규모를 산정함에 있어 이 같은 상반관계를 파악하여야 할 것이다.

충당금 이외에 정부의 위험에 대한 노출을 극소화하기 위한 추가

적인 방안으로서는 3가지를 들 수 있다. 첫째, 각종의 계약서를 명확하게 작성하여야 한다. 둘째, 정부보증이 실현되는 빈도와 재정적 영향을 최소화하여야 한다. 셋째, 수시 또는 정기적으로 성과를 점검하고 위험을 재평가해야 한다.

정부기관의 위험관리에 대한 여러 경험을 종합할 때 어떠한 형태의 정부보증도 계약서 상에서 분명하고도 명확하게 기술되어 있어야 하며 그 내용을 엄격하게 준수하여야 한다는 것이 중요하다. 계약서 상의 문안이 명확하지 않고 또 정부가 그 문안을 엄격하게 준수하지 않는다면, 정부는 암묵적인 형태의 보증을 제공한다는 기대감을 줄 수 있다. 만약 일반 국민들이 당해 사업에 문제가 있을 때에는 정부가 어떠한 형태로든 개입할 것이라는 기대감을 가지고 있다면 암묵적 형태의 보증을 하는 것이라 생각되어야 한다. 암묵적 형태의 보증으로는 대마불사(too- big-to-fail)의 기대감을 주는 것을 포함한다.

또한 정부는 정부보증이 현실화될 빈도와 재정적 영향을 극소화하여야 한다. 정부는 피보증자가 추가 위험을 정부로 이전시키려는 행동(도덕적 해이 또는 역선택 등으로 인한)을 극소화하여야 한다. 정부는 여러 가지 방법으로 우발채무를 경감할 수 있다. 정부는 피보증자가 일정한 금액의 자금을 위험발생의 첫 번째 대비책으로 보유하도록 요구할 수 있다. 그럼으로써 피보증자는 당해 사업에 더 많은 관심을 기울이게 될 것이다. 또는 보증기간 동안 피보증자가 이익잉여금의 일부를 지속적으로 충당할 것을 요구할 수도 있을 것이다. 정부는 사업자에게 위험의 공유를 요구하거나 보증료를 요구하는 방법으로도(보증의 예산상 비용을 절감할 수 있어) 위험을 경감시킬 수 있다.

정부는 위험에 관련되는 내용을 수시로 점검하여야 한다. 이를 통해 정부는 위험을 경감할 수 있을 뿐만 아니라 사업자의 성과를 점검할 수도 있을 것이다. 더구나 시간이 경과할수록 위험에 관한

정보를 추가로 입수하여 위험평가를 수시로 하여야 할 것이다. 이전에는 계량화할 수 없거나 또는 알려지지 않았던 사실이 파악될 수 있기 때문이다. 이는 위험관리방안을 재수립하는 데 도움을 줄 것이다. 미국의 연방신용개혁법에 의하면 정부기관들은 위험을 주기적으로 재평가하고 이러한 자료를 활용하여 신규로 부담하는 보증에 대한 가치를 재조정하고 있다.

## 6. 민자사업과 재정효과분석

### 가. 민자제도의 연혁과 쟁점

2002년까지 우리나라의 인프라 민간투자사업에 대한 제도적 발전과정은 대략 3개의 기간으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 제1기는 1994년 이전으로서 개별 법령에 의해 민자유치의 법률적 근거가 마련되어 있었다. 제2기는 1994년 이후 1998년 이전으로서, 1994년에 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법(이하 민자유치법)」이 제정된 이후의 기간을 말한다. 제3기는 1998년 민자유치법을 개정하여 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법(이하 민간투자법)」을 제정한 이후의 기간을 말한다.

제1기의 기간중 실질적인 투자실적은 민자역사, 주차장, 항만 등 극히 제한된 분야에서 극소수의 사업을 중심으로 이루어졌다. 개별 법령에 따라 도로, 터널, 교량, 항만 등에 대한 민자유치의 법률적 근거는 마련되어 있었으나, 주무관청이 민자유치의 인허가를 수동적으로 판단하였기 때문에 특혜시비를 우려하여 극히 제한적으로 시행되었던 시기라 할 수 있다.

제2기의 기간 동안에는 민자유치법이 제정되어 정부가 보다 적극적으로 또 객관적인 방법으로 민자사업을 시행할 수 있게 되었다. 민자유치법의 제정 의의는 다음 2가지 측면에서 정리될 수 있을

것이다. 첫째, 개별법보다 민자사업의 추진절차가 보다 적극적으로 확립되었다. 개별법상에서는 정부가 민자유치의 인허가를 수동적으로 판단하였지만, 민자유치법에서는 정부가 매년 「민자유치기본계획」을 수립하여 대상사업을 고시하는 등 적극적으로 추진할 수 있게 된 것이다.

둘째, 민자유치법에서는 무상사용기간, 시설물 사용료, 부대사업 허가, 정부지원 등의 수익성 기준을 객관적으로 제시하여 민자유치 인허가에 따른 특혜시비를 상당한 정도 경감할 수 있었다. 개별법에서는 무상사용기간, 시설물 사용료, 정부지원 등에 대한 기준이 명확하지 않아 주무관청은 특혜시비를 우려하여 민자사업 허가를 꺼릴 수밖에 없었던 것이다.

민자유치법의 핵심적 내용이라 할 수 있는 시설물 사용료 산정기준식은 민자유치촉진법 제23조, ‘사업시행자는 총사업비의 범위 안에서 무상으로 사용·수익할 수 있다’는 내용을 구현하는 것으로서 민자유치기본계획에 다음과 같이 명시되었다. 민자사업에서는 시설물 사용료 산정기준식을 중심으로 제반 수입과 비용을 사후정산 하는데, 협상과정은 산정기준식의 제반 변수값을 결정하는 과정이었다. 여기서 CR은 시공이윤이라는 이름으로 불리워졌다. 민자유치법의 제도를 실제 적용하는 과정에서 점차 부각되기 시작한 쟁점들은 모두 시설물 사용료 산정기준식에 집중되었다.

$$\begin{array}{ccccccccc} \text{시설물} & & \text{시설물} & & & & & & & & \text{부대사업} \\ \text{준공비용의} & + & \text{준공비용} & & = & \text{운영수입의} & - & \text{운영비용의} & + & \text{순수익의} \\ \text{현재가치} & & \text{현재가치의} & & & \text{현재가치} & & \text{현재가치} & & \text{현재가치} \\ & & 10\% & & & & & & & \end{array}$$

산정기준식을 중심으로 하는 협상과정에서 여러 가지 쟁점들이 부각되면서, 민자유치법이 제정될 당시의 기대와는 달리 사업자는

사업자대로 정부는 정부대로 민자사업의 효과에 확신을 갖지 못하게 되었다. 협상과정에서는 산정기준식에 관련되는 제반 변수 값들을 확정하였는데, 만약 총사업비, 이용료, 운영수입 등의 제반 변수 값들이 예측대로 실현되지 않아 적자가 확대되었을 때 정부가 약속대로 재정지원을 제공할 것인가에 대해 의문이 제기되었다. 그리고 장기 민자사업의 위험부담 때문에 금융기관들은 사업자들의 차입금에 높은 금융비용을 요구하였는데, 정부 내에서는 만약 정부가 이 사업을 직접시행 차입한다면 이같이 높은 이자를 부담하지 않을 것이라는 인식이 확산되기 시작하였다. 전반적으로 민자사업의 효과에 대한 불안감이 확산되고 있었지만, 한편으로 건설업자들은 물량확보 차원에서 민자사업을 적극적으로 받아들이고 있었다<sup>52)</sup>.

민자사업에 대한 의구심이 고조되고 또 그 실적이 부진하던 중, 1998년 국민의 정부가 출범하면서 공공부문에 시장기능을 도입 확산하겠다는 정부개혁에 대한 강력한 의지가 표명되면서 민자사업을 활성화하기 위한 제도개선 작업에 착수하였다. 1998년 7월 국토연구원이 「인프라시설에 대한 민자유치 종합대책」을 기획예산위원회에 건의하였고 이를 기초로 1998년 12월 「사회간접자본 시설에 대한 민간투자법(이하 민간투자법)」을 제정하기에 이르렀다. 민간투자법의 대부분 내용은 민자유치법과 대동소이하지만, ‘민간자본 유치촉진법’이란 이름이 특혜적 성격을 담고 있다하여 법률의 명칭을 바꾸어 제정하게 된 것이다.

1998년 이후 민자유치 제3기의 기간에서는 정부가 민간투자법을 제정하여 사업수익성을 제고하는 다양한 정책수단을 폭넓게 채택함으로써 민자사업이 비교적 활발하게 수행될 수 있었다. 민간투자법에서는 사업수익성을 제고하기 위해 최소운영수입보장, 환차손보장 등을 포함한 재정지원을 강화하고 또 매수청구권 제도를 인정

---

52) 물량이 확보되지 않으면 건설업 전반이 구조조정되어야 한다는 위기감이 반영되어 있다.

하였다. 반면 민간투자법에서는 사업자의 원가절감, 창의성을 제고하기 위하여 총사업비를 고정시켜 변동시킬 수 없도록 하였다<sup>53)</sup>. 민자사업에 대한 정부의 적극적 의지와 제도적 보완책으로 1998년 이후 상당 수의 사업들이 시행되었다고 말할 수 있다.

민간투자법의 새로운 제도가 시행됨으로써 실시협약의 내용에 상당한 변화를 초래하게 되었는데, 새로운 제도는 정부와 사업자들을 모두 압박하는 측면을 가지고 있다. 사업자의 수익성을 제고할 수 있는 제도로는 최소운영수입보장, 환위험의 사업자부담 완화, 매수청구권 인정, 사업추진방식 변경을 통한 세금부담 경감 등을 들 수 있다. 반면 정부에게 사업자의 창의성과 책임을 유도할 수 있도록 보장된 제도로는 총사업비 사후정산 금지와 공기단축·공사비 절감의 인센티브를 들 수 있다.

민간투자법이 시행됨으로써 정부는 사업자에게 ‘총사업비 고정’을 요구하고 사업자는 정부에게 최소운영수입 보장, 재정지원, 매수청구권을 요구할 수 있게 되었다. 이와 같이 양측에 각각 유리한 제도들이 동시에 시행됨으로써 민자사업의 협상과정에서는 또 다른 쟁점들이 새로이 부각되기 시작하였다. 이는 크게 다음의 4가지로 정리될 수 있을 것이다.

첫째, 정부와 사업자가 합의하는 총사업비 금액은 적정한가? 총사업비의 대부분을 차지하는 공사비는 민간투자법 시행령 제22조에 따라 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령」 제9조의 규정에 의한 예정가격 결정기준과 정부표준품셈 및 단가(정부고시가격이 있는 경우에는 그 가격을 말함)에 따라 산정된다.

---

53) 최소운영수입보장과 환차손 보장은 정부가 운영상의 손실과 환차손의 일정 비율을 각각 보전할 것을 보장하는 것이다. 매수청구권은 사업자가 시공중인 시설물을 정부가 매수하도록 요구하는 것이다. 또한 민간투자법은 총사업비를 사후정산하는 방식에서 사전 확정하는 방식으로 전환하였다.

예정가격은 정부가 적정공사비 이상으로 공사를 발주하는 것을 막기 위해 미리 작성·비치하는 금액에 불과한데, 이를 민자사업의 총사업비 산정의 기준으로 인정한다면 과대계상이 불가피할 것이다. 실시협약의 내용을 확정하기 위한 협상과정에서는 총사업비의 금액을 어떻게 확정할 것인가가 중요한 과제로 등장하였다.

둘째, 협상과정에서 사업자들은 총사업비를 고정시키는 대신에 발생가능한 각종의 위험을 나열하면서 이들에 대해 정부의 보상을 요구하고 있는데 이를 판단할 기준이 없다. 예컨대 시공과정에서 지하암반이 나타나는 경우, 환차손, 파업 및 시위, 천재지변, 각종 법률변경 등등의 위험들에 대해 정부의 보상을 요구하고 있다. 이에 대해 정부는 사용자 산정기준식의 할인율에 위험프리미엄이 이미 감안되어 있다고 대응하고 있으나 개별 위험에 대한 협상타결에 상당한 시간이 지체되고 있는 실정이다.

셋째, 최소운영수입은 어느 정도 보장하여야 하는가? 최소운영수입 보장에 대한 정부의 지침은 90%까지라고 명시하였으나 현실적으로는 모든 사업들이 90%를 요구하고 있는 실정이다. 왜냐하면 이 비율을 사업별로 달리할 이유와 판단근거가 명확하지 않기 때문이다.

넷째, 재정지원의 구체적인 사유, 금액, 지급방법을 실시협약에 어느 정도로 명확하게 규정할 수 있는가? 사업자들은 재정지원의 금액과 방법을 가능한 사전 확정할 것을 요구하고 있지만, 정부는 사업자의 요구를 어느 정도 충족시켜야 하는지에 대한 정부지침이 2002년도말까지도 수립되지 못하고 있다.

민간투자법 시행에 따른 협상쟁점의 변화는 민자사업에 새로운 교훈을 주었는데, 협상의 과정에서 제기되는 각종 쟁점들은 입찰과정에서 충분히 상당부분 해결했어야 한다는 인식이 협상자들 사이에서 보편화되기 시작하였다. 입찰과정에서 경쟁을 통해 총사업비 금액, 위험분담 방안, 최소운영수입 보장비율, 재정지원 금액과 방법을 미리 확정하지 않으면 민자사업의 협상이 부진할 수밖에 없다

는 것이다.

이와 함께 2000년도 이후 민자사업에 대한 재정지원이 본격화되면서 민자사업의 재정사업에 대한 우위에 대해 의구심이 제기되기 시작하였다. 다시 말해 민간투자법의 제정으로 민자사업의 추진과정에서 상당한 변화가 초래됨과 동시에 정부 내부의 의사결정에 대한 개선 필요성이 나타나고 있는 것이다.

인프라 민간투자제도의 발전과정을 볼 때, 제1기는 특혜시비로 민자사업 자체가 거의 불가능하였으며, 제2기는 일부 사업은 시행되었으나 여전히 사업의 안정적 진행에 대한 사업자의 의구심이 해소되지 않았다. 제3기에서는 상당수의 사업들이 시행되었으나 점차 민자사업의 재정사업에 대한 우위에 대해 국민적 의구심이 일고 있다고 할 수 있다. 특히 제3기 동안에는 민자사업에 대한 재정지원이 가시화되면서 상당수의 민자사업이 시행되었는데, 재정지원이 활성화되면서 과연 민자사업이 재정사업보다 원가절감, 창의성 측면에서 우위에 있는가라는 근본적 의문이 제기되고 있다. 기존의 재정사업 주관기관(예컨대 공사, 공단 등)에서는 오히려 재정사업의 우위가 주장되기도 한다.

이러한 연혁을 감안할 때 우리나라의 민간투자제도는 민간투자제도의 이론적 장점 중 가장 중요한 것을 제대로 구현하지 못한다고 할 수 있다. 일반적으로 인프라시설에 대한 민간투자가 바람직한 이유는 크게 3가지 측면에서 정리되고 있다. 첫째, 민간기업은 정부기관에 비해 인프라 사업을 효과적으로 또 저렴한 비용으로 건설 및 운영하고자 하는 보다 강력한 인센티브를 가지고 있다. 둘째, 민자사업을 통해 원가보상적 이용료를 부과할 수 있는 체제가 형성되어 각종의 공공부문 인프라 사업에서 그 문제점으로 지적되어 온 저가격의 문제를 해결할 수 있다. 셋째, 소규모의 정부예산지원으로도 동일한 품질과 수량의 인프라 서비스를 제공할 수 있음으로써 정부의 재정여력을 개선한다.

우리나라의 민간투자제도는 두 번째와 세 번째에서는 일정한 성과를 인정할 수 있지만 첫 번째 효과에 대해서는 아직까지도 많은 의문이 제기되고 있는 것이다. 즉 민자사업이 인프라 시설물의 이용료 인상, 재정부담완화로 시설물 조기확보의 측면에서는 상당한 성과를 보여주었지만, 과연 민자사업이 기존의 전통적 재정사업보다 비용효율성 측면에서 효과가 있는지에 대해서는 전문가들 사이에 의문이 많이 제기되고 있다. 2003년 이후에도 민자사업을 활성화하기 위해서는 민자사업의 재정사업에 대한 우위가 사회 전반에 걸쳐 명확하게 인식되어야 하고, 해외자본을 유입할 수 있을 정도로 충분히 선진화된 제도를 구비하여야 할 것이다<sup>54)</sup>.

#### 나. 민자사업과 재정효과분석

공공사업의 시행 여부는 사회적 타당성분석으로 판단될 수 있지만, 당해 사업을 재정사업으로 할 것인지 아니면 민자사업으로 할 것인지 여부를 판단하기 위해서는 반드시 사업별 재정효과분석이 적용되어야 할 것이다. 영국의 민자제도인 PFI (Private Finance Initiative)에서는 사업별 재정효과분석을 「돈의 값어치(VFM, Value For Money)」 분석이라고 하여 민자사업의 시행여부 판단에서 필수적인 과정으로 채택하고 있다.

영국의 VFM 테스트는 공공사업의 정책적 목표를 달성하기 위해 소요되는 재정자금을 절약하는데 그 목적을 둔다. VFM 테스트는 공공사업을 수행하는 여러 가지 방안들에 대한 재무분석을 통하여 각각의 방안에 대한 재정자금의 절약정도를 비교 평가하는 과정이라 할 수 있다. 다시 말해 각각의 방안에서 나타나는 현금흐름을 현재가치로 전환하여 비교 평가하는 과정을 의미한다. VFM 테스트

54) 민자사업의 구체적인 문제점과 정책과제에 대해서는 이규방외(2001)를 참조할 수 있다.

트의 결과 특정 방안에서 재정부담의 현재가치가 낮아지면 그 방안에서 ‘돈의 값어치’가 제고되었다고 말할 수 있다.

민자유치의 VFM 테스트에서 비교 검토의 대상이 되는 방안들은 크게 ‘민자사업’과 ‘여타 재정지출항목’, ‘공공부문 준거사업’의 세 가지로 구분될 수 있다. 우선 민자사업으로 수행하고자 하는 공공사업에 정부가 어떠한 형태의 재정지원도 제공할 필요가 없다면 별도의 VFM 테스트가 필요하지 않을 것이다. 그런데 정부가 민자사업으로 수행되는 공공사업에 일정한 재정지원이 이루어져야 한다면 VFM 테스트가 적용되어, 당해 민자사업에 대한 재정지원과 ‘여타 재정지출항목’, ‘공공부문 준거사업’ 등을 비교 평가해야 할 것이다.

민자사업에 소규모의 재정지원이 이루어진다면 단순한 VFM 테스트로도 충분할 것이다. 충분한 VFM 테스트를 위해서는 개별 사업 전체에 대해 완벽한 분석이 이루어져야 하는데, 여기에 소요되는 노력과 시간도 많은 비용을 필요로 한다. 따라서 소규모 재정지원의 경우에는 일반적인 예산과정에서 수행되는 예산편성심의 절차로도 충분하다고 할 수 있다. 이러한 예산편성과정은 ‘민자사업’이라는 대안과 ‘여타 재정지출항목’을 비교 평가하는 과정으로 이해될 수 있을 것이다.

민자사업에 상당한 규모의 재정지원이 이루어진다면 VFM 테스트는 민자사업의 대안적 방안이 되는 경우를 상정하여 충분하고도 완벽하게 수행되어야 할 것이다. 여기서의 대안은 ‘민간부문 준거사업’ 또는 ‘공공부문 준거사업’이 될 것인데, 준거사업(reference project)이란 공공사업의 산출물에 대한 요구 또는 규격사항을 충족시킬 수 있는 방안을 의미하는데, 민자사업이 벤치마킹(benchmarking)되는 사업이라 할 수 있다. 정부가 민자사업으로 추진하고자 하는 공공사업을 목표연도까지 공공부문에서 수행할 수 없다고 한다면 민자사업의 대안은 ‘민간부문 준거사업’이 될 것이고, 그렇지 않고 공공부문에서 수행할 수 있다면 민자사업의 대

안은 ‘공공부문 준거사업’이 될 것이다.

민자사업의 대안으로서 ‘민간부문 준거사업’이 되는 경우는 이미 같은 종류의 사업유형이 민간부문에서 수행되고 있을 때라 할 수 있다. 예컨대 정부가 박물관에 재정지원을 제공하며 민자사업으로 건립 운영하고자 하는 경우에는, 민간부문에서 수행되고 있는 박물관 사업을 비교 평가하여야 할 것이다. 기존의 민간부문 박물관과 달리 정부가 재정지원을 제공하며 민자사업으로 추진해야 하는 이유와 당위성을 VFM 테스트를 통해 충분히 설명할 수 있어야 할 것이다.

민간부문에서 같은 종류의 사업이 제공되지 않는 경우에 민자사업의 대안은 ‘공공부문 준거사업’이 된다. 특히 영국에서는 공공부문의 준거사업을 ‘정부실행대안(PSC, public sector comparator)’이라고 부르는데 이는 정부가 기존의 전통적 방식으로 공공사업을 운영하는 방법을 의미한다. 정부실행대안의 대표적인 형태로는, 정부가 재정자금을 투입하여 시설물을 시공하고 정부산하기관을 통하여 획득된 시설물을 관리 운영하는 경우라 할 수 있다.

이와 같은 취지를 감안할 때 정부실행대안의 의의는 2가지 측면에서 조명될 수 있다. 첫째, 정부실행대안은 민자사업대안과의 비교 평가를 통해 민자추진 여부를 판단하는 합리적 기준이 될 수 있다. 공공사업에 대한 사업계획서에서는 준거사업으로서 정부실행대안이 포함되어 민자사업대안과의 비교가 용이하여야 할 것이다. 정부가 기존의 방법에 따라 공공사업을 수행할 때 소요되는 제반 원가의 순현재가치를 추정하고, 개별 원가항목 및 위험과 관련되는 제반 가정을 변화시킬 때 당해 추정치에 초래되는 민감도 역시 분석되어야 할 것이다. 정부실행대안에 대한 이러한 내용을 통해 당해 사업의 민자추진 여부를 판단할 수 있다.

둘째, 경쟁입찰의 평가과정을 통해 민자사업이 실질적으로 재정 부담을 어느 정도 절감할 수 있는가를 판단할 수 있다. 사업자가 제시하는 입찰제안서들은 여러 가지 위험에 대해 정부와 사업자 사이

의 여러 가지 분담방안을 담게 될 것이다. 따라서 정부가 경쟁입찰을 준비하기 위해서는 정부실행대안의 위험분석을 충실히 보완하여 정부측의 위험분담에 대한 방안을 분석하고 있어야 한다. 개별 제안서에서 제안하는 여러 가지 위험분담방안과 각각의 위험 비용을 판단하면 정부실행대안과 제안서를 동일한 기준과 척도로 비교할 수 있게 될 것이다. 그럼으로써 민자사업의 재정부담 완화효과를 판단할 수 있는 것이다.

정부실행대안은 “민자사업에서 요구되는 산출물 규격서에 따라 공공부문이 직접 공급자가 될 때 나타나는 위험조정 비용의 가상적 계산(hypothetical risk-adjusted costing, by the public sector as a supplier, to an output specification produced as part of a PFI procurement exercise)”으로 정의된다<sup>55)</sup>. 정부실행대안은 순현재 가치로서 표현되는데, 규정된 산출물을 생산·제공하기 위해 공공부문이 현재 채택하는 방법을 기준으로 하며(공공부문이 발휘할 합리적으로 예상가능한 원가절감을 포함), 또한 사업의 수행과정에서 부담하게 될 제반 위험을 모두 감안한다.

현재 우리나라에서는 영국 PFI의 VFM 테스트와 같은 의사결정 자료가 전혀 없다고 말할 수 있다. 다시 말해 우리나라에서는 특정 공공사업을 재정사업인 정부실행대안으로 시행할 것인지 아니면 민자사업대안으로 시행할 것인지를 판단하는 의사결정과정의 정형화·객관화되어 있지 않다. 「2002년도 민간투자사업기본계획」에서는 민자사업의 선정기준을 “사회간접자본 시설로서 민간의 참여가 가능한 수익성이 있으면서 중장기계획, 국가투자사업의 우선순위에 부합”하는 것으로 정리하고 있다. 이러한 기준은 지나치게 포괄적이어서 객관적이고도 엄격한 판단기준이라 할 수는 없을 것이다.

특정 공공사업의 민자사업 여부를 판단하는 과정뿐만 아니라 민

55) UK Treasury(1999), How to construct a Public Sector Comparator, Technical Note No. 5, Treasury Taskforce, p5, 문단 2.3.1 참조.

자사업 실시협약의 수용 여부를 판단하는 과정에서도 객관적인 판단근거가 존재한다고 말할 수는 없다. 우리나라에는 영국의 VFM 테스트와 같은 과정이 없다는 사실을 보다 자세히 살펴보기 위하여 서울시의 강남순환도시고속도로에 대한 사업시행자 지정에 관한 심의자료를 살펴보기로 한다.

다음의 <표 V-40>은 민간투자사업 시행자 지정과 관련한 위원회 심의자료 일부를 정리하고 있다. 이는 사업자의 최초 제안사항과 협상결과를 비교하여 보여주고 있다. 그런데 이 표를 통해 “협상은 사업자의 최초 제안보다 서울시에 훨씬 더 유리하게 타결되었다”는 사실을 입증할 수 있을 것인가? 표에서 보는 바와 같이 총사업비, 운영비용, 수익률, 건설분담금 등이 감소하였다는 사실은 협상이 유리하게 진행되었음을 보여준다. 그러나 교통량은 증가하였기 때문에 실시협약에서 서울시가 보장하는 운영수입은 전반적으로 감소하였다고 말할 수는 없다. 만약 운영수입이 더 증가하였다면 최초 제안보다 서울시에 더 불리한 협상결과가 나타날 수 있을 것이다.

<표 V - 40> 사업자 제안과 협상결과의 비교

구 분	최초 제안서	협 상 결 과	비 고
총 사업비	8,198억원	7,265억원	933억원 감액
운영비용	5,049억원	3,086억원	1,963억원 감액
운영수입			
교통량(30년 합계)	6,275,262(대/일)	7,290,551(대/일)	1,015,289(대/일)증가
통행료			
소형	1,400원	1,100원	300원 감액
중형	2,380원	1,870원	510원 감액
대형	3,080원	2,420원	660원 감액
수익률	9.05%	8.48%	0.57% 감액
건설분담금	2,463억원	1,582억원	881억원 감액

자료: 서울시 내부자료, 「강남순환도시고속도로 민간투자사업 사업시행자 지정(안)」, 2002년 5월.

이 표에서 알 수 있듯이 최초 제안서와 협상결과를 병렬적으로 비교하는 자료는 있으나 그 재무적 의의를 단일의 지표로 압축하여 보여주지는 못하고 있다. 다시 말해 위 사업을 공공부문 내에서 시행할 때와 민간투자사업으로 시행할 때의 차이점이 제대로 부각되지 못하고 있는 것이다. 그 차이점을 제대로 부각하기 위해서는 영국 PFI의 정부실행대안처럼 현금순유입 또는 현금순유출의 현재가치를 단일의 수치로 추정하여 보여주어야 할 것이다. 그럼으로써 민자사업의 효과를 파악할 수 있어 보다 합리적인 의사결정이 가능하게 될 것이다.

VFM 테스트와 같은 재정효과분석이 정부부문의 의사결정에서 사용되는 경우는 다음 3가지로 생각될 수 있다. 첫째, 정부고시사업의 선택과정에서 “당해 사업을 민자사업으로 시행하는 것이 전통적인 재정사업보다 재정부담의 측면에서 유리한가?” 둘째, 입찰평가과정에서 “민자사업에서 재정부담을 보다 더 경감할 수 있는 사업자가 과연 선택되었는가?” 셋째, 사업시행자 지정단계에서는 “협상결과는 최초제안서보다 정부측에 더 유리하게 타결되었는가?” 이러한 모든 의문들에 대해 체계적인 분석이 이루어지기 위해서는 VFM 테스트, 즉 개별 민자사업에 대한 재정효과분석이 수행되어야 한다.

사업별 재정효과분석을 위한 첫 번째 단계는 주무관청의 공공사업 타당성분석 및 민자사업 제안서에 반드시 정부실행대안을 포함시키도록 요구하는 것이다. 이러한 사항은 「민간투자사업 기본계획」에 명문화될 수 있을 것이다. 정부실행대안은 영국 PFI의 경우처럼 모두 6가지 사항으로 정리되어야 할 것이다. 이들을 다시 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사업에 대한 권한, 배경, 목표 및 범위, 산출물 규격서, 발주팀의 구분·조직·책임 및 기술적 역할 등을 포괄하는 사업개요가 설명되어야 한다. 둘째, 자본비용, 운영비용, 이용자수입, 자산매각

수입 등 4가지로 구성되는 기준비용과 기준수입에 관한 추정이 포함되어야 한다. 셋째, 기준비용과 기준수입에 관한 추정자료를 연도별 현금흐름의 형태로 발생시기를 구분하여 정리한 현금흐름(cash flow)표가 포함되어야 한다. 넷째, 다양한 형태의 위험유형, 이들의 비용 및 발생확률, 당해 사업에 대한 영향 등을 체계적으로 표시하는 위험행렬을 중심으로 하는 위험분석이 포함되어야 한다. 다섯째, 민감도분석을 통해 정부실행대안의 현금흐름을 다양하게 분석하여야 한다. 여섯째, 부록으로서 관련되는 모든 보고서 및 계산의 근거자료, 정보수집처, 주요 가정의 설명 및 정당성 등이 첨부되어야 한다.

## VI. 도덕적 해이의 경감

### 1. 성과중심의 재정운영: 성과협약의 도입

#### 가. 성과협약의 의의

##### (1) 시장실패와 정부실패

일반적으로 정부부문의 서비스 생산자는 그 서비스를 제공받는 고객의 유형에 따라 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 정부부문에서 생산된 서비스의 사용자가 오직 정부기관에 한정되는 경우, 정부기관과 민간부문 공동인 경우, 민간부문에 한정되는 경우로 구분된다. 또한 생산된 서비스를 시장가격으로 판매하느냐 또는 시장외적인 형태로 제공하느냐에 따라 그 생산자를 구분할 수도 있을 것이다<sup>56)</sup>. 이 두 가지 기준을 사용하여 정부부문의 서비스 생산자를 구분하면 다음의 <표 VI-1>과 같다.

<표 VI - 1> 정부부문 서비스 생산자의 분류

고객	제공	시장가격 판매	시장외적 형태로 제공
정부기관			사업 C
정부기관/민간부문 공동		사업 A	사업 D
민간부문		사업 B	사업 E

56) 시장외적 형태로 제공된다는 것은 '경제적 의미가 있는 가격 (economically significant prices)'으로 판매되지 않는다는 것을 의미한다. 이의 의미는 <표 IV-13>에서 설명하였다.

표에서 사업 A와 사업 B는 생산된 서비스를 시장가격으로 판매하기 때문에 일반적으로 공기업 형태로 운영된다. 사업 A와 사업 B를 수행하는 공기업을 민간부문에 이양하면 공기업의 민영화라 할 수 있다. 반면 사업 C, D, E에서 생산된 서비스는 시장가격을 통해 판매되지 않기 때문에 공기업 형태로 운영되지 않는다. 그러나 이들 서비스를 반드시 정부부문 내에서 생산할 필요는 없을 것인데, 사업 C, D, E를 수행하는 기존의 정부기관을 민간에 이양하면 이들 또한 민영화의 대상이 될 수 있다. 사업 C, D, E의 민영화를 일반적으로 민간위탁 또는 외주(outsourcing, contracting-out)라고 부른다.

그런데 공기업을 민영화하는 경우와 시장외적 서비스 생산자를 민영화하는 경우의 가장 중요한 차이점은 정부가 당해 서비스를 규정하고 있는가 그리고 정부예산의 지원을 제공하는가에 있다. 공기업을 민영화하는 경우에는 원칙적으로 시장기능에 따라 서비스의 품질과 가격이 결정되지만, 민간위탁의 경우에는 정부가 서비스의 내용과 품질을 규정하고 또 시장외적 가격에 따른 손실을 보전하기 위하여 정부예산을 지원한다.

시장외적 서비스 생산자를 민영화하는 과정에서 정부는 서비스의 가격을 시장가격으로 조정할 수는 있을 것이다. 이러한 경우 사업 D와 사업 E는 각각 사업 A와 사업 B의 유형으로 전환하게 될 것이다. 그리고 사업 C의 경우에도 정부는 민영화하면서 같은 조치를 취할 수 있는데, 물론 이 때에는 사업 C가 민간부문에서 독점적 생산자가 되지 않아야 할 것이다. 시장가격에 의한 판매를 허용하는 조치는 대부분 정부가 예산을 절약하고자 하기 때문이다. 만약 서비스가 여전히 시장외적 형태로 제공되기 원한다면 정부는 원가를 보상하기 위한 정부예산의 지원을 계속 제공해야 할 것이다.

전통적으로 정부는 투입요소별로 편성된 예산항목을 통제하는 방법으로 정부부문의 생산을 관리하고 있다. 만약 정부가 이들에

대하여 투입요소별 통제가 아니라 성과중심의 운영을 하고자 한다면 가장 강력한 수단으로서 민영화를 선택할 수 있다. 민영화란 서비스 생산자의 실질적인 소유권자가 정부에서 민간으로 변경되는 것인데, 생산자에 대한 실질적인 소유권자가 정부에서 민간주주로 바뀌면 어떤 변화가 나타날 것인가? 정부부문의 서비스 생산자를 민영화할 것인지 여부를 판단하기 위해서는 이 의문을 먼저 분석할 필요가 있다.

민영화란 기업경영을 감시하는 판단기준이 사회적 효율성과 소득분배의 형평성 기준에서 이윤극대화로 변경되는 것이다. 이윤극대화를 추구하는 기업의 행동을 사회적 측면에서 수용하기 곤란한 경우는, 시장실패가 존재하는 경우 그리고 소득분배의 형평성을 감안해야 하는 경우의 두 가지로 구분할 수 있다. 외부성, 공공재, 자연독점, 정보의 비대칭성, 가치재(merit wants) 등과 같은 시장실패의 경우에는 이윤극대화 조건은 사회적 효율성 조건과 일치하지 않는다. 또한 시장기능은 근본적으로 소득분배의 형평성을 해결하지는 못한다.

또한 민영화란 기업경영에 대한 통제의 방식이 소유권에서 법률상 규제로 전환하는 것이다. 법률상의 규제를 통한 통제는 그 내용이 보다 일반적이고 보편적이며 또한 통제가 사전적으로 명시되어 있다<sup>57)</sup>. 법률은 다수의 기업들을 대상으로 적용되기 때문에 개별 기업들의 세부적인 경영사항에 대한 내용을 규제하지 않지만, 소유권을 통한 통제는 소유권자로서 요구할 수 있는 모든 사항을 통제할 수 있다. 설령 정부가 개별 기업에 대해 특별법을 제정하는 경우

---

57) 법률상의 규제는 다시 기업들 전체에 적용되는 법률, 특정 산업분야의 기업에 적용되는 법률, 개별 기업에 적용되는 특별법 형태의 법률 등 세가지를 들 수 있다. 특별법으로 설립되는 기업은 대부분 정부가 그 소유권을 보유하는 공기업인데, 이들이 민영화될 경우에는 일반적으로 특별법이 폐지된다.

에도 법률에서는 일반적 사항 이상의 세부적 경영사항을 규정할 수는 없기 때문에, 정부가 기업의 세부 경영사항을 통제하길 원한다면 소유권을 보유하여야 할 것이다.

법률을 통한 규제의 내용은 반드시 사전적으로 명시되지만 소유권을 통한 통제는 세부 경영사항에 대해 정기적으로 또는 수시로 소유권자의 재량으로 사후적 방법으로도 제반 조치를 취할 수 있다. 법률상의 규제는 소유권자로서의 통제와 달리 보다 일반적이고 보편적이며 또 사전적으로 제시되기 때문에, 경영진의 자율성을 상당한 정도로 인정할 수 있는 것이다. 결국 정부가 기업들을 보다 일반적이고 보편적인 내용의 사전적 규정으로도 충분히 통제하여 정책적 목표를 달성할 수 있다면 정부는 공기업 민영화를 손쉽게 선택할 수 있을 것이다. 그렇지 않고 법률 이상의 통제가 필요한 경우에는 소유권을 보유하여야 할 것이다.

민영화란 기업에 대한 통제를 '정부소유권 통제하의 공익추구'라는 공적감시(public monitoring)에서 '법률적 통제하의 이윤극대화'라는 사적감시(private monitoring)로 변경하는 것이다. 정부가 특정 기업에 대해 민영화 또는 공기업 유지여부를 판단하기 위해서는, 당해 기업의 활동이 이윤극대화 논리에 따라 수행되어도 무방한가, 정부소유권을 통한 통제의 문제점이 크지 않은가를 검토해야 할 것이다.

[그림 VI-1]은 「시장실패(market failure)의 비효율성」과 「정부실패(government failure)의 비인센티브」의 두 가지 효과를 통한 민영화 여부의 판단과정을 보여주고 있다. [그림 VI-1]에서 우하향하는 곡선은 「시장실패(market failure)의 비효율성」을 나타내는데, 특정 기업활동에 대한 공적감시가 커질수록 당해 활동의 시장실패에 따른 비효율성이 그만큼 줄어든다. [그림 VI-1]에서 우상향하는 곡선은 「정부실패(government failure)의 비인센티브 효과」에 따른 사회적 비효율성을 나타내는데, 정부가 소유권을 보유

하면 정부개입을 통한 정부실패가 나타나므로 공적감시가 강화될 수록 이에 따른 비효율성은 더 크게 나타난다.

[그림 VI - 1] 공적감시와 사적감시의 비교



[그림 VI-1]에서 시장실패와 정부실패의 사회적 비용이 극소화 되는 점은 두 곡선의 교점으로 표시되는데, 만약 이 교점이 오른쪽으로 치우친다면 공기업 소유의 필요성이 커지는 것을 왼쪽으로 치우친다면 민영화의 필요성이 커지는 것을 각각 의미한다. 시장실패와 정부실패의 상반(trade-off)관계를 감안함으로써 민영화 여부를 판단할 수 있는데, 개별 기업활동에 대해 시장실패와 정부실패의 두 가지 효과는 국가와 산업에 따라 서로 다르기 때문에 모든 국가 또는 모든 산업에 공통적으로 적용되는 일반적인 소유의 형태는 없다고 말할 수 있다.

## (2) 성과협약의 의의

정부가 기업에 대한 소유권을 행사하는 경우 경영진에 대해 효과적인 유인을 제공하지 못하고 그것이 정부실패의 비효율성이다. 정부실패는 정부가 지나치게 세부적이며 사후적인 방법으로 통제하고 또 정부가 민간주주보다 통제기능을 적절하게 행사하지 못하기 때문에 나타나는 것이다. 공기업의 가장 중요한 문제점은 효율적 감시(efficient monitoring)에 대한 유인이 상대적으로 약한 것이라 할 수 있다. 공기업의 성과에 대해 충분한 정보를 일반 국민들이 가지지 못하고 또 공기업의 경영자에 대해 일반 국민들이 따로 투표하여 결정하지 못하기 때문에, 공기업에서 효율적인 감시가 이루어지지 않는 것이다.

공기업에서 적절한 유인구조를 고안하기가 힘든 이유는 크게 네 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 공기업에서는 다양한 형태의 준재정활동(Quasi-Fiscal Activity)이 복합적으로 수행되기 때문에 민간기업과 달리 기업의 성과가 단일의 계량적(화폐적) 척도로 표현되기 어렵다. 둘째, 민간기업은 기관의 성과를 달성하는 데 기관장의 재량권이 폭넓게 인정되지만, 공기업에서는 성과달성보다 다양한 이해관계의 합리적 조정과정이 중시되어 사전제약(법령, 규정, 정관 등)의 합법적 준수(compliance)가 기관장의 재량권보다 더 강조된다.

셋째, 공기업은 부분적으로 예산과정(budgetary process)을 통해 재정 및 예산의 지원을 받기 때문에 기관의 성과와 직접 연계되지 않는 방법으로 당해 기관의 처분가능한 자원의 규모가 결정된다. 넷째, 민간기관은 파산(bankruptcy)의 위험이 상존하기 때문에 원가절감, 창의성 발휘의 유인이 많지만, 반면 공공기관의 형태를 취하는 공기업은 재정지원을 원칙으로 하기 때문에 상대적으로 파산의 위험이 낮아 도덕적 해이의 가능성이 높다.

민영화에 대한 의사결정자는 기업활동에 대한 시장실패와 정부 실패의 두 가지 효과를 종합적으로 검토하여 민영화 여부를 판단하여야 할 것이다. 이 때 정부는 시장실패와 정부실패에 대한 정부의 제도적 역량(institutional capability)을 충분히 감안하여야 한다.

정부가 시장실패와 소득분배를 처리할 수 있는 정책적 역량이 높다면 굳이 공기업을 소유하는 방식을 채택할 필요는 없을 것이다. 정부가 시장실패의 교정과 소득분배의 형평성을 위해 취할 수 있는 정책으로 공기업을 소유하는 것 외에도 여러 가지가 있다. 예컨대 외부성에 대해 피구세, 권리부여, 정부규제, 협상과 타협 등을 통한 내부화 등이 가능하다. 자연독점 기업에 대해 정부가 가격과 품질을 적절히 규제할 수 있다면 [그림 VI-1]에서 「시장실패의 비효율성」 곡선은 아래로 낮아지며 따라서 사적감시와 민영화가 바람직하다.

정부가 정부실패의 비효율성을 적절히 관리할 수 있는 역량이 높다면 정부소유가 선택될 수도 있을 것이다. 만약 정부가 당해 기업 활동을 포괄적이고 사전적인 규제 방식으로 처리 해결할 수 있는 정책적 역량이 높아진다면 [그림 VI-1]에서 「정부실패의 비효율성」 곡선은 아래로 이동하게 될 것이다. 또한 정부가 공기업에 대해 원가절감, 경영혁신을 민간기업보다 더 효과적으로 유인할 수 있는 경우에도 「정부실패의 비효율성」 곡선은 아래로 이동하게 될 것이다.

일반적으로 정부실패의 비효율성을 경감하기 위해 정부의 제도적 역량을 제고하는 한 가지 방법으로는 성과협약(Performance Agreement)을 들 수 있다. 법령에 의한 통제는 포괄적이고 보편적이기 때문에 세부적인 기업규제를 하기에는 부적절하고, 소유권에 의한 통제는 지나치게 세부적이고 또 사후적이기 때문에 유인효과가 작다. 법령에 의한 통제와 소유권을 통한 일방적 통제의 문제점을 극소화하는 하나의 방법으로는 기업에 대한 소유권을 보유하면

서 경영진과 성과협약을 체결하는 것이다.

성과협약은 1980년대 이후 선진국들이 공공부문 개혁과정에서 가장 중요하게 채택한 수단으로서, 사전에 그 내용이 충분히 명시된 계약서를 통해 사후적 통제의 문제점을 해소하는 것이다. 성과협약은 법령의 통제, 소유권을 통한 명령의 중간 지점에 위치한 방법이라 할 수 있다. 특히 공기업은 정책적 차원에서 다양한 유형의 사업을 수행하기 때문에 성과협약을 통한 통제의 의의는 대단히 크다고 할 수 있다.

성과협약은 기존의 전통적 정부운영 방식의 단점(중앙집중식 통제, 성과보다 법령준수)을 제거하여 분권화되고 자율적 경영을 가능하게 한다. 성과협약의 필요성은 다음의 3가지 측면에서 설명될 수 있을 것이다. 첫째, 사업내용에 대한 명확한 기술을 가능하게 한다. 당해 기관이 수행하는 사업, 사업의 중장기적인 목표, 목표에 대한 달성도 측정 수단 등에 대하여 충분히 설명함으로써 기관 내부 요원들이 집중해야 할 업무의 내용이 명확하게 설명될 수 있을 것이다.

둘째, 의사전달의 수단이 된다. 당사자 간의 적대적 태도가 전제되는 민간부문의 일반적 계약과 달리, 정부부문의 성과협약은 신뢰와 개방적인 태도를 통해 상호신뢰가 구축될 때 분업의 효과가 극대화될 수 있다. 성과협약은 손해배상 등과 같은 법률적 제재수단이 활용되기 때문에 좋은 것이 아니라, 당사자간에 필요성과 요구에 대한 공감대를 형성할 수 있기 때문에 중요하다. 셋째, 통제 및 점검 수단이 될 수 있다. 산출물, 성과, 목표 등에 초점을 맞추어 사업을 통제하고 점검하기 때문에 자율적 경영이 보장될 수 있다.

### (3) 성과협약의 유형

공공기관을 통제하기 위해 정부가 전통적으로 채택한 방식은 명

령과 통제였다. 공공기관 관리자(또는 기관장)의 일차적인 임무는 주어진 법령과 규칙 그리고 명령을 철저히 준수하는 것이다. 특히 공공기관의 예산은 투입물에 대한 지출가능액이 세분되어 편성되는데, 예산집행에 따른 성과와 결과보다는 편성된 투입물 위주의 예산이 합법적으로 집행되는 것을 더 중시하였던 것이다.

1980년대 이후 세계의 주요 선진국들은 공공기관의 산출물 또는 성과를 거래될 수 있는 형태로 명확하게 규정한 후 여기에 경쟁을 도입하여 공공기관의 전통적 관리방식에 많은 변화를 도모하였다. 이러한 변화의 과정은 한마디로 기존의 공공부문에 시장기능을 도입하는 것이라 할 수 있다. 시장기능의 도입은 정부의 전통적 운영 방식을 타파하여, 개별 기관이 스스로 산출물과 성과에 관심을 갖고 자원 효율성을 제고할 수 있도록 하는 유인구조를 확립하기 위한 것이다. 시장기능의 도입을 통하여 공공부문의 규모를 적정하게 유지하고 효율성을 제고하는 내부 유인구조를 확립할 수 있을 것이다.

시장기능이란 크게 세 가지 요소를 구비하는 것인데, 재화와 용역을 경쟁적으로 제공하고, 재화와 용역이라는 성과만 평가될 뿐 그 생산요소는 평가되지 않으며, 재화와 용역의 성과에 대해서는 대가로서의 가격이 지급되는 것이다. 공공부문에 시장기능을 도입하는 것은 정부가 공공서비스에 대하여 독점공급체제를 경쟁체제로, 투입물관리를 성과관리로, 예산편성관계를 대가지급관계로 전환하는 것을 의미한다.

공공부문에 시장기능을 도입하기 위하여 선진국들에서 일반적으로 채택된 방식은 공공서비스에 대해 성과와 대가지급을 약정한 성과협약이다. 성과협약이 정착되어 협약을 통해 공공서비스의 제공이 원활하게 이루어질 수 있다면 이를 중심으로 경쟁입찰할 수 있을 것이다. 결국 특정사업에 대한 성과와 대가지급의 성과협약이 성립하고 이를 기초로 경쟁입찰이 이루어진다면 공공부문에 시장

기능이 도입되는 것이다.

성과협약이 공공부문 내에서 도입되는 형태는 기관의 조직형태 및 사업의 내용에 따라 다양한 형태로 정리될 수 있다. 성과협약을 통해 경쟁을 도입할 수 있는 정도에 따라 정부개혁의 프로그램들을 열거하면, 발생주의 예산, 내부시장제도, 벤치마킹, 성과주의 예산제도, 책임운영기관, 민간위탁, 민자유치, 민영화 등을 들 수 있다. 이들 프로그램의 성격은 성과와 대가의 명시, 경쟁도입 등을 기준으로 그 정도를 다양하게 구분할 수 있을 것이다.

발생주의 예산은 사업의 대가를 명확하게 하는 것으로서 성과와 경쟁도입과는 거리가 있다. 내부시장제도는 정부기관 상호간에 대가관계를 구축하는 것으로 성과와 대가는 어느 정도 명시되나 경쟁은 도입되지 않는다. 벤치마킹은 성과와 대가를 다른 유사 사업자와의 비교를 통하여 경쟁압력을 부여하는 것이며, 성과주의 예산은 정부기관 내부에서 성과와 대가지급의 관계를 명확하게 하는 것이다. 책임운영기관은 성과주의 예산에서 조직단위를 분리하여 보다 엄격한 성과협약을 체결하는 것이며, 그 외 민간위탁, 민자유치, 민영화는 모두 성과협약을 기초로 경쟁입찰을 강화하는 것이다.

발생주의 예산(Accrual Budgeting)은 발생주의 회계에 의해 평가된 원가(또는 기회비용)개념을 중심으로 예산을 편성하는 방식이다. 기존의 현금주의 예산에 의하면 공공기관은 회계연도 내에서 사용할 수 있는 현금지출액(세출)의 한도금액을 편성받지만, 발생주의 예산하에서는 공공기관이 사용할 수 있는 총자원의 기회비용 한도금액이 편성된다. 공공기관 또는 정부기관의 사업에 대해 그 성과를 명시하는 것이 어렵다면 발생주의 예산의 도입으로 그 대가와 가격을 명시하는 시장기능이 부분적으로 도입될 수 있을 것이다.

벤치마킹(Benchmarking)은 공공기관 내에서 이루어지는 각종 사업·활동들의 원가, 작업방법, 기준 등을 민간기관 또는 여타 공

공기관의 유사 사업 및 활동에 비교하여 그 개선책을 모색하는 과정이다. 벤치마킹을 통해 특정 정부기관은 유사 기관과 끊임없이 비교되기 때문에 원가절감에 대한 유인을 가질 수 있게 된다. 벤치마킹 또한 공공기관 또는 정부기관의 사업에 대해 그 성과를 명시하는 것이 어렵기 때문에 그 대가와 가격을 여타 기관과 비교하는 방법으로 시장기능을 부분적으로 도입하는 것이다.

내부시장(Internal Market) 제도는 전통적으로 공공기관이 여타의 공공기관으로부터 무상 공급받았던 제반 서비스에 대해 일정한 대가를 지급하고 구입하는 제도로서 내부수수료(internal fees and charges) 제도라고도 한다. 공공기관들은 발생주의 회계에 따라 산출물 원가를 계산할 수 있는데, 이를 통해 여타 기관에 제공하는 산출물의 가치를 평가하고 이를 수령할 수 있다.

성과주의 예산제도(Performance Budgeting)는 공공기관의 특정 사업에 대하여 그 산출물과 성과를 측정·평가하여 이를 예산편성에 반영하는 제도다. 성과주의 예산은 일반적으로 특정 사업에 대하여 그 성과목표를 명시하여 예산을 편성하는 제도이기 때문에, 공공기관과 기관별 성과협약이 체결되지 않을 수 있다. 정부의 핵심부처에서는 기관별 성과협약이 시행되기 어렵기 때문에 성과평가가 가능한 사업을 중심으로 성과주의 예산이 도입될 수 있을 것이다.

책임운영기관(Agency)은 정부부처 내에서 정책수립 기능과 정책집행 기능을 구분하여 후자를 별도의 기관으로 독립시킨 후 성과와 예산을 연계시키는 방법이다. 책임운영기관으로 독립되면 당해 기관의 장은 기관운영(예산, 인사, 조직 등)에서 상당한 자율성을 보장받지만, 일정한 성과협약이 체결되기 때문에 산출물과 성과에 대해 책임을 져야 할 것이다. 여기서는 성과협약이 체결되지만 그 협약을 중심으로 경쟁입찰이 시행되지 않기 때문에 시장기능이 완벽하게 도입된 개혁 프로그램이라 할 수는 없다.

민간위탁(Contracting-Out, Outsourcing)은 공공기관이 필요로 하는 재화 또는 용역의 생산·공급을 정부 또는 공공부문 내에서 하지 않고 민간부문으로부터 경쟁입찰로 조달하는 방법이다. 민간위탁은 대부분 공공기관이 직접 사용하는 재화와 용역을 중심으로 이루어지는 경우가 많다. 민간위탁은 공공기관과 민간기관 사이에 계약을 필요로 하기 때문에 성과협약이 분명하게 도입될 뿐만 아니라 경쟁도 도입될 것이다.

민자유치(Private Finance)는 정부가 수행하는 사업 중 대규모의 자본자산이 소요되는 경우가 많은데, 이들 자본자산 조달자금의 대부분을 민간이 부담하고 정부는 이 민간기업에 일정한 수익성을 보장해 주는 방법이다. 민자유치는 주로 대규모의 사회간접자본 시설물에 적용되는데, 최근 영국에서는 정부가 필요로 하는 모든 자본자산(예컨대 교도소)에 그 적용이 확대되고 있다. 민자유치는 일정한 성과협약을 필요로 하며 이를 민간부문에서 경쟁입찰로 조달하는 방법이다.

민영화(Privatization)는 정부가 특정 사업을 수행하는 공공기관 자체를 더 이상 소유할 필요가 없어 그 기관 자체를 매각하는 것이다. 민영화가 가능한 이유는 당해 사업을 수행하는 민간기업을 정부가 시장기능을 통해 충분히 확보할 수 있기 때문이다. 민영화의 대상 기관은 이미 살펴본 바와 같이 공기업과 시장외적 서비스 생산자의 2가지 형태로 구분될 수 있다.

공기업은 재화와 용역을 생산하여 민간을 대상으로 판매하는 산업 및 상업상의 조직이다. 공기업이 수행하는 사업은 기업형 사업으로서, 이는 재화와 용역을 시장에 제공하고 그 대가로서의 가격을 구매자로부터 수령하는 경우다. 시장외적 서비스 생산자는 당해 기관이 생산한 공공서비스에 대해 정부의 예산지원이 이루어지는 경우라 할 수 있다. 이들 서비스가 민간부문에서 경쟁적으로 생산·공급될 수 있는 경우에는 예산지원을 조건으로 하는 민영화의

대상이 될 수 있는 것이다. 이들 서비스는 대부분 정부가 구매하는 경우가 많은데, 만약 민간에 제공된다고 하더라도 그 대가는 구매자 대신 정부로부터의 예산지원에 의존하게 될 것이다.

특정 사업을 기업형 사업인가 아니면 시장외적 서비스 사업인가를 구분하는 기준은 재화와 용역을 시장에서 '경제적 의미가 있는 가격'으로 판매하느냐의 여부가 된다. 기업형 사업에서는 재화와 용역의 판매수입으로 생산비용의 전부 또는 대부분을 충당할 수 있어, 정부는 예산 또는 재정상의 지원을 제공할 필요가 없다. 반면 시장외적 서비스 사업은 정부예산의 지원을 받는다. 정부가 통제하며 수행하는 사업들은 대부분 순수한 형태의 기업형 사업과 순수한 형태의 시장외적 서비스 사업의 중간적 형태를 취할 것이다.

시장외적 서비스 사업에 대해서는 예산상의 지원이 있어야 하기 때문에 성과협약을 통한 관리가 가능할 때에만 민영화가 이루어질 수 있을 것이다. 영국에서는 시장성테스트(Market Testing)라는 프로그램을 통해 정부에서 민영화, 민간위탁의 범위를 확대하기 위하여 정부부처 내부팀과 민간기업을 경쟁입찰하도록 중앙에서 행정적으로 강력하게 통제하였다. 이러한 경쟁입찰 프로그램은 성과협약을 정비한 후 이를 통해 서비스가 충분히 공급될 수 있을 때 채택될 수 있을 것이다.

#### 나. 성과협약의 제도적 기반

성과협약의 효력이 제대로 발휘되기 위해서는 미래의 불확실성에 대한 모든 사안이 사전에 명확하게 규정되어야 하는데 이는 쉬운 일이 아니다. 또한 당사자 간의 신뢰와 정직이 지켜지지 않는다면 더 많은 사항이 규정되는 등 거래비용이 급속도로 증가할 수 있다.

개발도상국에서는 비공식적인 절차, 법령적용을 회피할 수 있는

편법운영이 강조되고 있는데, 이와 같은 상황하에서는 성과협약을 도입하는 것이 대단히 어렵다. 따라서 최근의 정부개혁 이념은 사회 전반에 시장기능과 선진적인 계약관행이 구비되지 않은 국가에서는 도입하기가 어려울 것이다(Schick(1998) 참조).

신공공관리론에 의한 정부개혁이란 공공부문에 성과협약을 도입하는 과정으로 이해될 수 있는데, 이에 대한 선진국의 접근방식은 각국의 제도 및 문화적 여건에 따라 서로 다른 형태를 취하고 있다. 본절에서는 성과협약이 정착될 수 있기 위한 제도적 기반이 무엇인지를 보다 자세히 살펴보기로 한다.

### (1) 성과규격서

성과규격서(specification)는 성과협약의 핵심적인 서류로서, 공공기관이 사회에 제공하여야 할 서비스 그리고 공공기관이 이를 공급함으로써 정부로부터 대가 또는 보조금을 수령할 수 있는 서비스를 규정하는 것이다. 영국의 CUP Guidance No. 30에 의하면, 규격서는 정부부문의 “외부자원 조달에서 충족되어야 할 요구사항에 대한 기술”로서 정의되고 있다. 성과규격서에 포함될 내용들은 수행될 업무의 범위와 유형, 산출물의 요구되는 수량과 품질, 충족되어야 할 기준, 업무점검의 시기와 방법, 공공기관과 정부의 책임, 정부가 공공기관에 제공하여야 할 시설장비·서비스·건물 및 자재 등을 들 수 있다.

성과규격서를 작성할 때 감안해야 할 원칙들로는 완벽성, 명확성, 측정가능성, 목적성, 인터페이스, 투입자원의 명시 등을 들 수 있다. 완벽성(completeness)은 주된 과업뿐만 아니라 요구되는 부차적인 서비스도 기술하여야 한다는 것을 의미한다. 명확성(clarity)은 용어는 명확하고도 단순해야 하며, 기술적 용어가 사용되는 경우에는 ‘용어의 정의’에서 명확하게 설명되어 공공기관의 역할이 명확하고

적합하게 이해될 수 있어야 한다.

측정가능성(measurability)은 산출물은 계량적 척도로 측정가능해야 함을 의미하는데, 산출물의 측정 및 보고방법 그리고 그 주체와 비용부담 주체를 기술한다. 측정은 객관적인 방법으로 수행되어야 하지만 일부 항목에서는 주관적인 평가도 가능할 것이다. 목적성(objectives)은 공공기관이 서비스의 목적을 파악하여 당해 서비스가 정부의 정책 및 목표에 어떻게 연관되는지를 숙지할 수 있도록 해야함을 의미한다.

인터페이스(interfaces)는 정부와 공공기관 상호간의 책임과 요구되는 행동 그리고 여타 지방자치단체, 중앙정부 등과의 상호관계를 규정하여야 함을 뜻한다. 성과뿐만 아니라 투입자원이 명시(specify resource input)되어야 할 경우가 있는데, 서비스 제공에 투입되는 요원의 기준(또는 자격), 요원의 면직 및 교체 계획, 인증된 장비의 이용, 장비의 호환성, 자재의 대체 등이 규정될 것이다.

성과규격서에서 산출물과 서비스의 규격은 크게 기능, 성과, 기술의 세 가지 측면에서 기술된다. 그 외의 사항들은 모두 이들의 변형에 불과하다 할 수 있다. 기능(Function)은 산출물에 의해 수행되어야 할 기능 또는 의무를 분야별로 정의한다. 성과(Performance)는 개별 사항별로 요구되는 성과를 정의하는데, 예컨대 ‘시간당 승객 50명을 이동시킬 수 있는 장치’ 등과 같은 기술을 뜻한다. 기술(Technical)은 개별 사항별로 기술적 물리적 특성을 정의하는데, 예컨대 ‘동력의 투입 및 산출’, ‘손잡이와 계기판의 수·위치·목적’, ‘사용되는 자재’ 등의 기술적 조건을 기술한다. 경우에 따라서는 재료·시스템·처리 및 개발 등과 관련된 규격을 제시하기도 하는데, 이들은 모두 기능·성과·기술적 세부사항들의 변형에 불과하다.

기술적 규격보다는 기능 및 성과규격이 보다 선호되어야 하는데, 그럼으로써 혁신적 제안을 장려할 수 있고, 기존의 편견을 제거할 수 있으며, 지나치게 세밀한 점검수단에 의존할 필요가 없어지며,

규격서 작성의 노력을 절약할 수 있으며, 나아가 결과에 초점을 맞출 수 있기 때문이다.

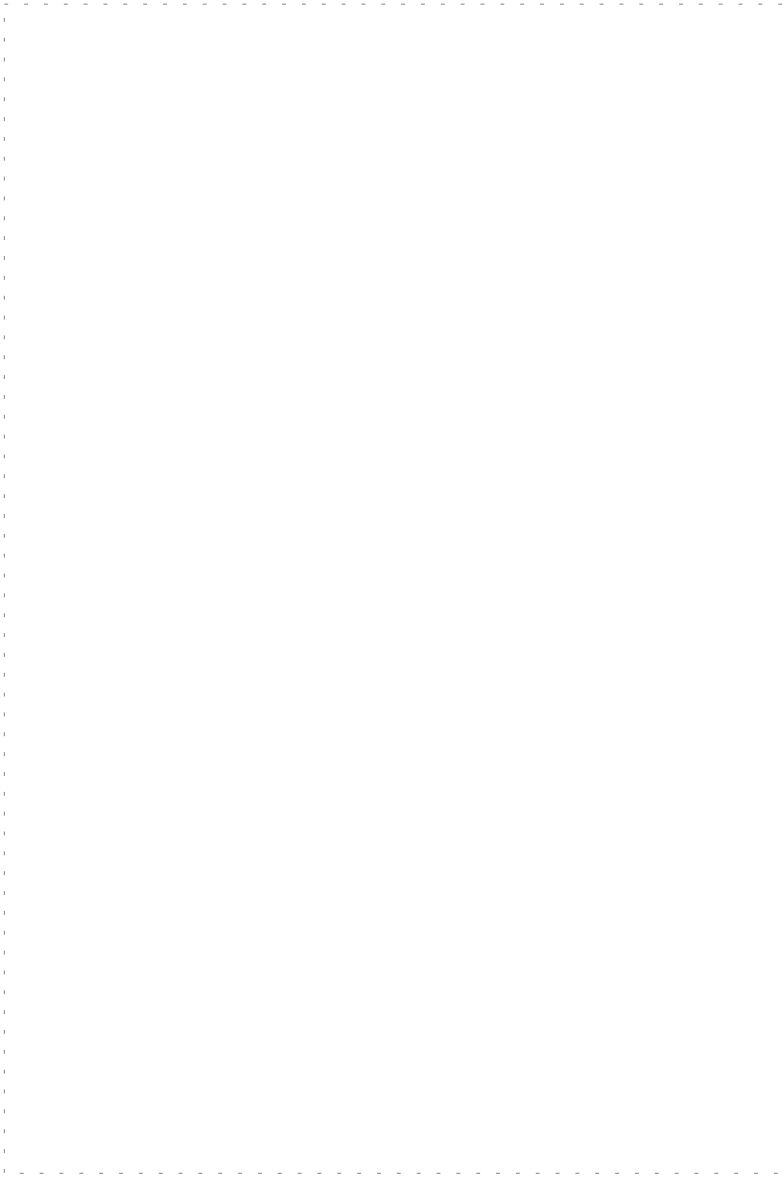
규격서에는 품질계획서(Quality Plan)에 대한 내용이 포함되어야 하는데, 이는 작업에 연관되는 중요한 품질 기준(예컨대 품질에 영향을 주는 요원들의 자격조건, 훈련, 경험, 역량 및 조직 등)들을 규정하며 산출물에 대한 품질과 서비스에 대한 품질로 구분될 수 있다.

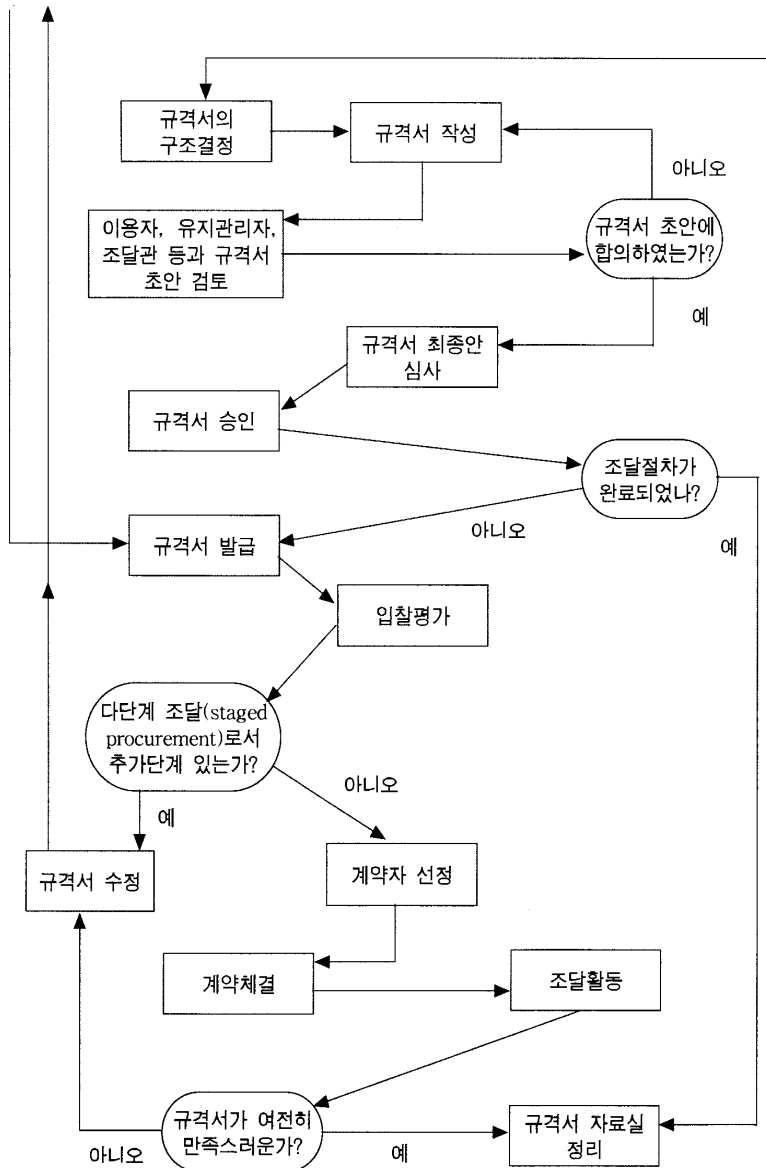
산출물의 품질은 합의된 서비스 수준으로부터의 이탈, 점검/검사 과정에서 발견된 문제, 비용/성과 자료의 제출지연 및 부정확, 공급자가 제공하는 장비/자재 또는 수선/유지상의 문제, 과실 또는 업무미숙에 따른 문제점의 수정 등에 대한 '최대 용납수준'으로 정의된다. 서비스의 품질은 태도와 느낌을 의미하는데, 최종 수요자가 평가·인식하는 요원들의 예절, 유익함, 공정한 일처리, 민원처리 태도 등이 반영된다.

성과규격서에는 준재정활동을 제외한 순수한 기업형 사업이 기술되고, 준재정활동은 별도의 계약서를 통해 그 대가가 정부로부터 지급되어야 할 것이다. 기업형 사업에 대해서는 요구수익률이 제시되는 형태로 성과가 평가되고 고객만족도 등의 여타 지표를 보완 사용하는 것이 적절할 것이다. 각종 성과평가지표의 가중치는 금전적 가치로 전환하여 판단하는 것이 바람직할 것이다.

규격서를 작성하는 과정에서의 업무흐름도는 [그림 VI-2]와 같이 정리될 수 있다.

[그림 VI - 2] 규격서 작성의 업무흐름도





자료: Civil Service College(UK) 내부 강의 자료  
 규격서는 기본적으로 당해 산출물과 서비스의 이용자가 작성해

야 하는데, 현재의 작업팀을 참여시켜 공공기관이 수용할 수 없는 방안이 제시되지 않도록 유의해야 할 것이다. 규격서는 상당히 엄격하여 이용자의 요구를 완벽하게 충족할 수 있는 산출물 또는 서비스를 규정하여야 하지만, 지나치게 세세하여 타협의 여지가 없고 또 공급자의 혁신적인 제안을 제한해서는 곤란할 것이다.

만약 우리나라에서 정부산하기관(예컨대 지하철공사)과 성과협약을 체결한다면 성과규격서는 기관의 경영상 책임과 정부의 정책적 책임을 명확하게 구분하는 것으로부터 출발한다. 사실 우리나라에서 정부산하기관의 관리 운영에 대한 가장 큰 문제점은, 정부와 산하기관의 역할과 책임이 명확하게 구분되지 않음으로써 운영적자 발생에 대한 도덕적 해이가 상당히 크다는 것이다. 정부는 운영적자를 기관의 운영상 책임으로 간주하고 있고, 기관은 정부의 무책임하고 비합리적인 정책 때문에 발생하는 것으로 생각하고 있는 것이다. 이렇게 서로 책임을 떠넘기는 가운데 운영적자는 누적되고 이의 근본적 해결방안에 대한 고민이 진지하게 나타나지 않고 있다.

그리고 정부가 산하기관에 요구하는 각종의 정책적 사업에 대해서는 그 비용을 정부가 부담하는 것이 적절할 것이다. 정부가 임기응변식으로 또 무분별하게 기관에 요구하는 각종 사업들은 산하기관의 수익성에 불리한 요구들이 많기 때문이다. 이러한 정책적 사업은 시책사업, 공익사업이라 불리는데 학술적 용어로는 준재정활동(Quasi Fiscal Activity)으로서 정부가 부담하는 것이 경영상의 책임과 정책적 책임을 명확하게 구분하는 데 도움이 될 것이다.

정부가 책임을 명확하게 하고나면 산하기관의 업무에 대해서는 경영상의 책임이 추궁될 수 있다. 이에 대해서는 명확한 제재방안이 사전적으로 마련되어야 한다. 공공기관에 대한 경영상의 책임으로는, 기관에 대한 벌과금이나 성과금을 활용하는 방법, 경영진 전체에 대한 문책, 기관의 업무 전체를 민간기업에 이관하는 민영화

를 들 수 있다. 이 경우의 민영화에서는 기존의 산하기관도 입찰에 참여할 수 있는 기회를 열어주는 소위 시장성테스트(Market Testing) 기법을 활용하는 것이 적절할 것이다.

<표 VI - 2> 준재정활동 원가계산의 필요성

수도권 지하철 연장운행 차질 우려 ...4개 노조 반대
<p>다음달 9일부터 수도권 지하철 막차시간을 30분~1시간 연장한다는 서울시와 인천시 등의 계획이 노동조합의 반대에 부딪혀 다소 차질을 빚을 것으로 보인다.</p> <p>25일 서울지하철공사 노조에 따르면 지하철공사 노조와 도시철도공사 노조, 인천지하철공사 노조, 전국철도노조 서울본부 등 4개 노조는 23일 연대회의를 열어 '일방적 연장운행 저지를 위해 공동 대책위원회를 구성한다'는 등을 결의했다. (중략)</p> <p>서울지하철공사 배일도(裴一道) 노조위원장은 "지하철 연장운행은 근로자의 노동조건을 변화시키는 만큼 연장근무에 대한 충분한 보상과 인력충원 계획 등이 선행돼야 한다"며 "정원 초과인력 270명 외에 1369명을 더 충원할 것을 시측에 요구했다"고 말했다. (중략)</p> <p>이에 대해 지하철공사 관계자는 "지하철 1시간 연장운행과 2003년도 임금 및 단체협상 타결 지연 등과 관련해 22일 중앙노동위원회에 중재를 요청했다"며 "노조측과 계속 협상을 벌여 원만하게 연장운행이 이뤄질 수 있도록 하겠다"고 말했다.</p> <p>서울시는 다음달 9일부터 토 일요일과 공휴일을 제외하고 지하철 1~8호선 전동차를 오전 1시(종착역 기준)까지로 1시간 연장운행하기로 했으며, 인천시도 이날부터 경인전철과 인천지하철의 운행시간을 30분 연장하기로 했었다. (『동아일보』, 2002. 11. 25)</p>

<표 VI - 3> 정부와 공사간 책임구분 - 예시

건설부채와 운영부채의 구분
<p>&lt;대책배경&gt; 지하철 부채가 해마다 누중되어 부채규모가 크게 늘어나고 있어 과감한 해결책의 모색이 필요하고, 부채의 발생원인별 책임소재를 명확히 하여 지하철 경영개선의 기반을 마련하기 위하여 지하철 부채해결을 위한 특별대책이 필요하다.</p> <p>&lt;지하철부채의 문제점&gt; 건설당시의 과도한 부채, 원가에 못미치는 운임 등으로 빚을 얻어 빚을 갚는 악순환 되풀이로 부채가 증가하고 있다. 또한 지하철 운영공과에 책임소재가 불분명하다.</p> <p>&lt;건설부채와 운영부채의 구분&gt; 서울시는 지하철부채를 건설부채와 운영부채로 분리하여 건설부채는 서울시가 중앙정부와 함께 해결하고 운영부채는 공사가 노조, 시민들과 함께 경영쇄신을 통해 해결하도록 한다. 건설부채는 서울시에서 건설완공 후 공사로 이관한 부채와 이관 이후 지하철 연장구간 건설 및 기존노선 전면교체 건설 등을 위하여 공사가 추가 차입한 부채이며, 운영부채는 건설부채 이외의 지하철부채로 공사의 영업손실 등에 기인한 부채다.</p>

자료 : 서울시 내부자료, 「서울시 지하철 부채관리 특별대책」, 2003년 2월.

(2) 예산편성과 대가지급

성과협약에서는 성과에 대한 대가지급이 명시적으로 규정되어 있어야 한다. 공공기관의 예산은 예산실 또는 당해 기관의 이사회에서 승인되고 있는데, 각목명세서와 같은 투입물 위주의 예산편성 및 심사를 거치고 있다. 성과협약이 도입되기 위해서는 투입물 위주의 예산편성보다는 공공기관이 수행해야 할 성과의 규격에 따라 그 대가로서의 예산이 지급되어야 한다.

1998년 이후 우리나라에서는 신공공관리론에 의한 성과협약이 성과주의 예산 및 책임운영기관 등의 형태로 시도되었는데 여기서는 성과에 대한 설명과 기술에 많은 노력이 투입되었다. 그러나 성과협

약은 성과에 대한 대가지급이 보다 더 중요한 요소이기 때문에 대가지급을 지원할 수 있는 정부의 예산체계와 관행이 정비되지 않는 한 성과협약의 효과는 실현되기 어렵다. 단년도 예산주의에 따라 예산이 편성되는 관행은 성과협약의 도입을 사실상 불가능하게 만든다. 성과협약을 도입하기 위해서는 성과협약에 대가지급의 규정을 명시하고, 그 규정을 지원할 수 있기 위해서는 계속비 제도를 활용하여 공공기관에 대한 예산지원을 안정적으로 수행해야 할 것이다.

성과협약에서는 대가지급 또는 예산지원의 내용이 어느 정도 세부적으로 규정되어야 할 것인가? 기본적으로 성과협약은 민간기업과의 엄격한 계약을 염두에 두고 작성되는 것이 바람직하다. 미이행시의 지체상금 및 손해배상조항 등을 두어 엄격하고도 철저한 대가지급이 명시되지 않는다면, 성과협약을 기초로 하는 효율성제고 또는 민영화는 사실상 채택되기 어렵다.

현재 우리나라에서 가장 선진화된 성과협약은 사회간접자본에 대한 민간투자사업의 실시협약인데 이를 참조하는 것이 바람직하다. 고속도로에 대해 민간투자사업이 시행되면 사업시행자는 도로 등 기반시설을 건설하고 유지보수하는 책임을 부담하게 된다. 사업시행자는 도로 등의 이용자로부터 이용료를 징수하고, 그 수입이 민간수익성을 보전하기에 부족한 경우에는 정부가 도로 등 기반시설의 건설과 운영 유지에 대한 대가로서 일정 금액을 사업시행자에게 지급한다.

민간투자제도는 1994년에 도입되었는데, 실시협약의 내용은 이후 상당한 발전을 이룩하였다. 특히 정부가 사업시행자에게 지급하는 대가성격의 지원금에 관한 조항은 상당히 선진화되었다고 볼 수 있다. 2002년 5월 협상이 타결 승인된 민자사업인 「강남순환도시고속도로 민간투자사업」의 실시협약에서 재정지원 등의 주요 사항이 어떻게 규정되고 있는가를 살펴봄으로써 성과협약에서 규정되어야 할 대가지급의 규정을 생각할 수 있다.

우선 <표 VI-4>는 정부의 재정분담금에 대한 지급규정을 보여주

고 있다. 만약 정부가 정부산하기관과 성과협약을 체결한다면 연도별 예산지원의 형태는 <표 VI-4>와 같은 형태로 엄격하게 규정될 필요가 있다. <표 VI-5>는 민간투자사업에서 발생하는 정부의 우발채무에 관한 지원금 규정에 관한 것이다. 시설물 이용자의 자료를 제출하고, 운임을 조정하는 방법을 명시하고 있으며, 운영수입이 기대에 미치지 않을 때 정부가 재정지원하는 금액의 산정기준을 명시하고 있다. <표 VI-6>은 정부가 지급하여야 할 금액을 지급하는 절차를 규정하고 있다. 재정지원의 사유가 발생할 날로부터 30일 이내에 관련 자료를 제출하고 60일 이내에 이를 검토하여 재정지원을 확정하여야 한다고 규정하는 등 정부의 엄격한 책임을 요구하고 있다.

<표 VI - 4> 기반시설에 대한 정부분담금 지급규정

<p>① 서울특별시, 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>④ 서울특별시가 제2항 및 제3항에 정한 건설분담금을 지급하지 아니한 경우, 서울특별시는 미지급금에 대하여 당해 분기 종료일의 익일부터 실제지급일까지 회사채유통수익률로 계산되는 이자를 지급한다.</p> <p>자료: 「강남순환도시고속도로 민간투자사업」 실시협약 제26조</p>
--

<표 VI - 5> 우발채무에 대한 정부지원금 지급규정

- ① 추정통행료수입은 부록 8 (추정통행료수입)에 기재된 바와 같다.
- ② 무상사용기간 동안 각 사업연도의 통행료수입이 보장기준통행료수입에 미달하는 경우 서울특별시, 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 VI - 6> 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 차기년도 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 회사채유통수이익률을 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

## 2. 공정한 경쟁관리

### 가. 경쟁의 의의

성과협약이 충분히 구비되어 그 효력이 제대로 발휘될 수 있게 된다면 정부는 여러 기관들을 대상으로 이를 경쟁입찰할 수 있을 것이다. 성과협약상의 사업을 수행하던 기관이 경쟁에서 탈락하는 경우 당해 기관은 이 사업을 잃을 것이기 때문에 사실상 파산과 같은 위협에 직면한다. 민간기업이 공공기관과 다른 점은 ‘파산에 의한 자체 치유력(healing power of bankruptcy)’을 보유하고 있다는 것인데, 성과협약을 통한 경쟁은 사실상 민영화에 버금가는 효과를 달성할 수 있는 것이라 할 수 있다.

일반적으로 경쟁의 의의와 중요성은 다음과 같이 설명될 수 있을 것이다. 경쟁이 활성화되어 있다면 경쟁기업들 또는 유사분야의 기업들이 이룩한 성과를 관찰할 수 있어 비교가능한 경영정보를 손쉽게 획득하고 당해 기업에 대해 적절한 경영 인센티브 방안을 개발할 수 있기 때문이다. 다시 말해 적절한 인센티브 방안을 구축하기 위해서는 무엇보다도 먼저 비교가능한 경영성과가 있어야 하는데 경쟁은 바로 이런 일을 가능하게 하는 것이다.

경쟁이 비교가능한 경영성과에 관한 정보획득에 유리한 이유는 기업의 성과를 경영자의 성과와 외부의 통제불능한 요인에 의한 성과로 구분할 수 있기 때문이다. 기업의 성과는 경쟁기업의 경영에 의해서도 많은 영향을 받는데, 만약 경쟁이 활성화되어 있다면 경쟁기업과의 상대적인 지표(예컨대 시장점유율, 기업명성, 이윤율 등)를 관찰함으로써 경영자에 의해 통제가능한 성과와 통제불가능한 성과를 구분하여 파악할 수 있을 것이다.

결국 경쟁이 경영자의 인센티브 구조에 긍정적인 영향을 주는 이유는 성과의 비교가능성과 객관성에 있다. 이러한 경쟁을 통해 벤치마킹을 명확하게 할 수 있기 때문에 공공기관은 제공 원가에 대

한 정보를 획득할 수 있고 공공기관 종업원들에게 원가절감의 유인을 제공할 수 있을 것이다.

성과와 대가지급을 명시하는 성과협약이 체결되고 이러한 성과협약에서 충분하고도 엄격하게 많은 사항이 규정되어 협약기간의 만료시까지 사업이 원만하게 집행될 수 있다면, 성과협약을 근거로 하여 당해 사업에 경쟁이 도입될 수 있다. 그런데 경쟁입찰의 시행 절차는 한 마디로 정부지원의 규모와 내용을 객관적이고 합리적으로 판단하기 위한 행정적 절차라 할 수 있다. 정부가 적절한 품질의 공공서비스를 사회에 제공하기 위해 가장 낮은 가격을 책정하고자 하는 조달과정과 같은 것이다.

공공부문의 관리를 개혁하기 위해서는 성과협약의 내용을 합리화하는 역량뿐만 아니라 공정한 경쟁을 관리할 수 있는 제도적 역량을 배양하여야 한다. 공공부문 개혁의 상당부분은 공공서비스를 민간으로부터 조달할 수 있다는 경쟁적 압력을 공공부문에 확산시키는 것인데, 이러한 경쟁의 압력은 공공기관 자체생산·공급보다 더 바람직한 방안이 민간부문에 존재한다는 것을 객관적으로 확인하는 방법으로 확산되어야 한다. 공공서비스의 민간조달이 공공기관에 경쟁의 압력을 제공하기 위해서는 정부가 동등한 조건과 환경(Equal Footing)을 보장하여 공정한 경쟁의 분위기를 조성하여야 한다.

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 말한다. 가장 적합한 사업자는 적격성(Pre-Qualification)이 확인된 사업자 중에서 산출물에 대해 가장 유리한 조건을 제시한 자를 의미한다. 일반적으로 민간으로부터 조달되는 공공서비스는 그 산출물이 장기간이 경과한 이후에 인도되거나 또는 장기간에 걸쳐 제공되기 때문에, 정부는 당해 사업자가 계약조건을 제대로 이행할 수 있는지를 사전

확인할 필요가 있는 것이다. 이와 같은 이유로 적격성이 사전 확인되어야 하는 것이다.

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 있다. 적격한 사업자를 선정한 이후에는 경쟁입찰의 핵심이 가격요소에 있어야 한다. 여기서 가격이란 '계약 기간 동안 정부가 부담하는 위험가치를 감안하여 평가된 정부의 총원가'를 의미하여야 한다. 계약서에는 다양한 계약조건들이 기술될 것인데, 각각의 계약조건에 따라 정부가 부담하는 재정상 지급금 또는 총원가의 금액이 서로 다를 것이다. 각각의 계약조건, 즉 발생 위험에 따라 정부가 부담하는 금액을 체계적으로 평가할 수 있는 역량을 구비할 때 비로소 품질요소의 상당부분이 가격요소로서 계량화될 수 있을 것이다.

일반적으로 선진국은 입찰평가 항목들 중에서 품질요소(또는 비계량적 요소)들을 가급적 화폐적도로 계량화하여 점차 가격요소의 비중을 확대하고 있다. 즉 제반 위험요소를 화폐단위로 계량화하여 이들을 재정의 지급금에 합하여 정부부문의 총원가 금액을 산정하고 이를 기초로 낙찰자를 선정하는 것이다. 이러한 과정이 합리적 절차를 거쳐 객관화되기 때문에 불공정 경쟁의 여지가 대폭 줄어드는 것이다. 만약 정부가 입찰평가에서 적격심사와 품질요소를 지나치게 많이 반영하여 비계량적 요소의 비중이 높다면 경쟁의 압력이 높지 못할 것이다.

그런데 현재 우리나라에서는 각종 입찰평가에서 가격요소가 제대로 그리고 충분히 평가되지 못함으로써 공정한 경쟁이 이루어지지 못하고 있다. 행정자치부가 1998년 12월 발간한 「자치단체사무의 민간위탁 추진지침」에 의하면, 민간위탁의 수탁기관 선정기준을 수탁능력(기구, 시설, 장비, 인력 등), 재정부담능력(영업상황, 활동상

황, 경영계획서, 수지계산서 등 확인), 책임능력, 공신력(신뢰성, 장래성 등) 등으로 제시하고 있다. 여기서는 가격요소가 거의 감안되지 않고 있다. 또한 사회간접자본의 민자사업 입찰평가 평가항목에서도 가격요소가 차지하는 비중은 약 40% 내외에 불과한 실정이다.

<표 VI - 7> 민간위탁의 경쟁 부재

청소대행업체의 예산낭비
<p>최근 행정업무의 민간위탁을 통해 경영효율화를 기하려고 노력하고 있다. 그러나 이러한 명분하에 오히려 수의계약을 통해 독점권을 확보하고 예산낭비가 초래되는 사례가 발견되고 있다.</p> <p>군포시의 경우 청소사업비로 수의계약 형태로 약 30억원을 투입하고 있다. 특히 쓰레기 수거비가 톤당 단가에서 가구당 단가로 변경하여 11억원의 예산이 낭비되고 있다. 즉 쓰레기 발생량은 줄었지만, 수거비는 증대하고 있다. 더군다나 불필요한 차량수가 과다 계산되어 있고, 현장에서 일하는 사람보다 관리자가 많은 현상을 인정한 채 원가계산을 하고 있다.</p> <p>결국 민간위탁이 정부의 부정을 민간이라는 이름하에 엄호하는 위장막이 되고 있다.</p>

자료: 경제정의실천시민연합, 예산감시위원회, 『2000년 시민예산감시백서』, 2001. 3, pp. 135.

공공서비스의 정부조달에서 공정한 경쟁관리를 위해서는 일정한 품질을 확보하면서 산출물의 상당부분을 가능한 화폐척도로 전환하여 경쟁입찰할 수 있는 체제를 정비하여야 한다. 일정한 자격을 구비한 적격자를 대상으로 이들이 가격요소를 중심으로 경쟁할 수 있도록 평가항목과 평가방법을 조정해야 하는 것이다. 가격요소는 대가금액이 포함되기도 하지만, 미래의 발생가능한 위험들에서 정부의 책임사항을 화폐가치로 전환하는 위험분석을 통해 계산된 위험가치들도 포함되어야 한다.

또한 낙찰자가 선정된 이후 계약서를 작성하는 과정에서는 반드시 그 대가가 성과에 연계되어야 한다. 현재 우리나라에서는 대부분의 민간위탁 계약에서 그 대가금액이 투입요소의 물량과 가격을 확인하여 정산하는 방법으로 지급되고 있다. 예컨대 채용된 인력들의 인건비와 비품 등을 확인하고 이들에 대한 예산을 지급하는 방법을 택하고 있는 것이다. 그러나 이는 적절한 방법이 아니다. 정부가 경쟁입찰을 통하여 결정하여야 할 사항은 요구하는 품질수준과 지급하는 가격금액이어야 한다. 공공서비스의 정부조달에서 투입요소의 물량과 가격은 정부의 관심사항이 아니어야 하기 때문에, 이와 같은 사후정산제를 폐지하여 민간의 자율경영에 따른 창의성 발휘가 가능하도록 해야 한다.

#### 나. 가격중심의 경쟁 - 민자사업 예시

특정 민자사업에 대한 입찰절차는 주무관청이 「시설사업기본계획」을 수립 고시함으로써 시작된다. 여기에 포함되는 내용들은 다음과 같다. 해당시설에 요구되는 서비스 수준, 협상대상자 지정 및 지정취소 등에 관한 사항, 사업이행 보장방법(입찰보증, 사업이행보증 등의 요구내용), 사업계획서 제출형식 및 시한, 사업신청자가 단수인 경우의 협상대상자 결정 및 사업시행자 지정방법, 시설사업 기본계획 내용에 대한 민간의 변경제안에 관한 사항 등이 있다.

시설사업기본계획에 따라 사업자들이 사업계획서를 제출하면 이들을 평가하여 우선협상대상자를 선정한다. 입찰평가는 개별 항목의 점수들을 가중평균하는 종합입찰 방식이 채택되고 있다. 대체적으로 평가분야는 크게 「출자자 및 재원조달 계획」 300점, 「건설계획」 250점, 「사업관리 및 운영계획」 150점, 「공익성 및 창의성」 300점으로서 모두 1,000점을 만점으로 하고 있다.

이와 같은 종합평가방식의 문제점은 다음과 같이 정리될 수 있

다. 첫째, 평가분야와 항목별 배점이 자의적으로 결정되기 때문에 항목별 중요성이 적절히 반영되지 못하고 있다. 입찰평가 항목들 중에서 가장 중요한 항목은 가격요소임에도 불구하고, 이들은 「공익성 및 창의성」 분야의 일부로 포함되어 있다. 따라서 우선협상대상자의 선정과정에서 재정지원 요구금액과 시설물 이용료(예컨대, 통행료)가 가장 중요한 변수임에도 불구하고 이의 비중은 극히 낮게 책정되는 것이다. 「공익성 및 창의성」의 구체적인 항목별 내용은 <표 VI-8>과 같이 정리될 수 있다.

<표 VI - 8> 평가항목과 기준(공익성 및 창의성)

평가항목	평가기준 및 평가방법	배점
○ 총사업비, 수익률 및 통행료 수준 등		280
· 총사업비		(80)
- 총사업비 규모의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 총사업비 규모에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(30)
- 조사비 및 설계비 수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 조사비 및 설계비에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
- 부대(금융부대비용 제외) 수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 부대비(감리비, 교통·환경영향평가비, 공사보험료, 사업이행보증보험료 등)에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
- 운영설비비 수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 운영설비비에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
· 금융비용, 영업준비금		(40)
- 금융부대비용 수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 금융부대비용(이자약정수수료, 대리은행수수료, 관리수수료 등)에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
- 영업준비금 수준의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 영업준비금에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(20)
· 교통량		(40)
- 교통량 산정 방법 및 산정과정의 합리성	- 사업신청자가 제시한 교통분석보고서 상의 교통량 산정방법 및 산정 과정에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
- 교통량을 구성하는 교통수단별 구성비의 적정성	- 교통량을 구성하는 교통수단별 구성비에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(5)
- 요금변화에 따른 수요탄력성의 합리성	- 요금수준에 따른 추정 통행수요 및 교통량의 변화에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
- 적용 교통량의 적정성	- 사업신청자가 제시한 추정 교통량에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(15)
· 사업수익률의 적정성	- 사업신청자가 제시한 실질 사업수익률의 수준과 그 산출방식에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(40)
· 통행료의 적정성 및 신뢰성	- 사업신청자가 제시한 추정 통행료 수준에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(80)
○ 사회적 편익 기여도		20
· 시설이용자 및 지역주민 등 편익	- 이용자 및 주변 지역주민들이 얻게될 편익정도에 따라 배점	(10)
· 지역주민 대책	- 피해를 입게될 주변지역 주민들을 위한 대책에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	(10)
○ 정부지원 요구사항	- 정부에 요구하는 지원사항에 대해 평가위원들이 적정하다고 인정하는 정도에 따라 배점	0 ~ -50

둘째, 입찰평가 항목들 중에서 가격변수인 재무성과 관련된 내용

은 사업비 규모, 추정 통행량, 통행료 수준, 무상사용기간, 적용수익률, 부대사업 수익 등인데, 이들은 모두 연계되어 있음에도 불구하고 각각의 변수에 대해 인위적으로 배점을 주고 있다. 다시 말해 이들 변수들의 값이 서로 다르면서도 사업의 재무성이 실질적으로 동일하게 되는 경우는 얼마든지 존재하는 것이다. 예컨대 다음과 같은 민자사업의 수익률 공식에서  $CC_i$ 와  $OC_i$ 의 값이 고정될 때 등식 관계를 유지시킬 수 있는 변수  $n$ ,  $r$ ,  $N$ ,  $OR_i$ ,  $ANR_i$ 의 조합은 다양한 것이다.

$$\sum_{i=0}^n \frac{CC_i}{(1+r)^i} = \sum_{i=n+1}^N \frac{OR_i OC_i}{(1+r)^i} + \sum_{i=0}^N \frac{ANR_i}{(1+r)^i}$$

여기서,  $n$ : 시설의 준공시점,

$N$  : 무상사용기간,

$CC_i$  : 시설준공을 위해 민간사업자가 매년도 투입하는 금액,

$OR_i$  : 매년도 운영수입,

$OC_i$  : 매년도 운영비용,

$ANR_i$  : 부대사업 순이익,

$r$  : 사업의 실질수익률

결국 현행과 같은 종합평가방식은 사업자들의 가격경쟁을 촉진시키지 못하는데 이를 개선하기 위한 방안은 다음과 같이 생각될 수 있을 것이다. 첫째, 민자사업에 대한 정부의 부담은 재정지원금액과 이용료 수준, 2가지로 한정되기 때문에 정부의 입찰평가는 이 2가지 사항을 기준으로 또는 그 배점이 거의 대부분을 차지할 정도로 이루어져야 할 것이다. 정부는 입찰평가에서 “시설사업기본계획에서 제시된 정부와 사업자 사이의 위험분담 방안을 기초로, 사업

지는 본 사업을 설계·시공·자금조달·운영하기 위해 기간별로 얼마만큼의 재정지원을 요구하는가?”를 질문하여야 한다.

시설사업기본계획에서 정부는 시설물 서비스의 이용료 수준을 사전 제시할 수도 있지만, 서비스 품질제고의 노력을 유인하기 위해 사업자가 이용료를 제시하도록 요구할 수도 있을 것이다. 사업자가 이용료를 제시하도록 요구할 때에는 이용료 수입금액과 정부 재정부담 금액을 종합평가해야 하는데, 조세의 초과부담 및 납세비용을 기초로 일정한 가중치가 적용될 수 있을 것이다.

둘째, 시설사업 기본계획에서 당해 사업의 실시협약 내용을 구체적으로 확정하여 제시함으로써 협상과정의 쟁점을 회피하여야 한다. 실시협약안에서는 위험분담의 구체적인 방안(예컨대 최소운영 수입보장 50%, 불항력 사유 80% 정부보상 등)을 명시적으로 적시하고 있어야 한다. 그러면 협상단계는 위험분담 방안에 대한 세부 조정단계(fine-tuning)가 될 것이다.

정부는 시설사업기본계획에서 실시협약안을 제시하되, 사업제안자들이 협약안의 주요 사항에 대한 변형협약안을 제출할 수 있도록 허용해야 할 것이다. 입찰평가의 주된 업무는 이들 변경사항에 대한 평가가 될 것이다. 입찰평가 과정에서 정부는 각종 위험에 관한 계량적 분석을 강화하여 의사결정 과정의 객관성을 제고할 수 있어야 한다. 위험의 계량적 분석은 입찰평가뿐만 아니라 협상과정에서 정부와 사업자 사이의 위험분담 방안을 판단할 때에도 유용하게 사용될 수 있을 것이다.

이러한 2가지 사항을 개선하면 종합평가방식의 문제점을 대부분 해소할 수 있을 것이다. 시설사업기본계획에서 당해 사업의 실시협약 내용을 구체적으로 확정하여 제시하고, 입찰과정에서는 사업자가 당해 민자사업에 대해 요구하는 정부재정부담을 제출할 것이다. 입찰평가에서 정부는 재정지원금을 중심으로 우선협상대상자를 선정하고, 협상과정에서는 재정지원금의 증감변동을 중심으로 개별

사항의 수용여부를 판단할 것이다. 재정지원금을 중심으로 하는 사업계획, 입찰공고, 입찰평가, 협상, 계약체결의 전체 과정에서 중요한 요소들을 정리하면 <표 VI-9>와 같다.

우선 정부는 정부실행대안을 통해 경쟁입찰의 대상사업에 대해 충분한 분석과 합리적인 예정가격을 계산하고 있어야 한다. 또한 정부는 가상입찰안을 준비하며 입찰평가를 준비하여야 하며, 입찰요청서에서는 표준계약안을 제시할 수 있어야 하고, 적격심사와 입찰평가에서는 객관적인 기준을 통한 경쟁이 가능하도록 노력하여야 할 것이다.

정부가 <표 VI-9>에 명시된 제반 과제들을 해결하기 위해 충분한 사전준비를 거쳐 성과협약을 체결한다면 민자사업 및 민간위탁 사업은 계약체결 이후에 훨씬 더 원활하게 집행될 수 있을 것이다. 일반적으로 거래비용은 계약체결비용과 계약준수·점검비용으로 구성되는데, 사업시행절차를 통한 충분한 준비는 계약체결비용을 높이지만 그 이후의 계약준수 및 점검비용을 저하시킬 수 있는 것이다.

<표 VI - 9> 성과협약의 경쟁입찰을 위한 절차

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

### 3. 공공부문의 정기적 구조조정

#### 가. 현행 체계와 문제점

공공부문의 사업에 대해 성과와 대가지급의 관계를 명시하는 성과협약이 체결되고, 성과협약을 기초로 경쟁을 도입하기 시작하면 공공부문의 구조조정이 이루어질 수 있다. 공공부문의 구조조정이란 특정 공공기관이 수행하는 사업에 대한 조직체계를 정비하는 것으로서, 민영화, 민간위탁, 민자유치, 책임운영기관 등은 모두 구조조정의 수단이라 할 수 있다. 공공부문 전반에 걸쳐 성과협약이 도입되면 공공부문의 구조조정이 촉발될 수 있는 것이다.

현재 우리나라 중앙정부의 공공부문은 크게 「국가행정기관」, 「공기업」, 「정부산하기관」의 3가지 종류로 구분할 수 있다. 「국가행정기관」은 「정부조직법」상의 중앙행정기관(부, 처, 청, 외국), 특별지방행정기관, 행정기관의 보조 및 부속기관과 책임운영기관 등으로 구성된다. 「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 있을 것이다. 「정부산하기관」의 개념은 법률적으로 또 학술적으로 명확하게 정의되어 있는 용어는 아니지만, 대개 출연기관, 기금관리기관, 보조기관, 지원기관, 위탁기관 및 이들의 자회사로 이해된다.

중앙정부의 분류기준과 동일한 개념을 지방자치단체에도 적용한다면 지방정부의 공공부문은 「지방행정기관」, 「지방공기업」, 「지방자치단체 산하기관」 등으로 구분될 수 있을 것이다. 「지방행정기관」은 「지방자치법」의 규정에 따라 설치된 행정기구, 소속행정기관(직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관 등), 하부행정기관, 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하는 별도기관 등이다.

「지방공기업」은 지방공기업법이 적용되는 지방직영기업, 지방공사, 지방공단으로 구성된다.

현재 우리나라에서는 공공부문 전체(지방자치단체 포함)를 정기적으로 검토하여 체계적인 구조조정 작업을 추진할 수 있는 법령 체계가 마련되어 있지 않다. 우리나라에서 공공부문의 구조조정을 정기적으로 검토할 것을 요구하고 있는 법령으로는 대통령령의 형태로 1998년 12월에 제정된 「국가공무원 총정원령」과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 뿐이다. 그런데 「국가공무원 총정원령」과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서도 구조조정 수단들의 체계적인 절차와 지침을 제시하지 않고 있다. 따라서 공공부문의 구조조정은 정책당국자의 의지와 자의적인 절차에 의존할 수밖에 없다.

〈표 VI - 10〉 공공부문 구조조정에 관한 현행 법령규정

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

1998년 우리나라의 정부개혁실에서 주도하였던 공공부문(중앙정부 중심) 구조조정 작업은 특별한 법령에 기초하기보다는 대통령

의 강력한 의지와 기획예산처의 예산권이 결합되어 추진될 수 있었다. 이 당시에는 국가행정기관뿐만 아니라 공기업, 정부산하기관 전반에 걸쳐 구조조정을 위한 다양한 정부개혁 프로그램들을 도입하였다. 공공부문의 구조조정이 1998년 이전의 정부에서는 주로 행정기관 중심으로 정부조직개편의 형태로 나타났다. 그런데 1998년의 정부개혁은 공공부문 전반 즉 공기업과 정부산하기관을 망라하였다는 점에서 큰 의의가 있다.

지금까지 추진된 공공부문 구조조정, 즉 정부개혁 작업에 대한 문제점은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 지금까지 추진되었던 정부개혁 프로그램들의 대부분은 조직 및 인력감축의 내부구조조정에 초점을 맞추어 전통적 정부운영방식을 거의 변화시키지 못하였다. 지금까지의 정부개혁 작업은 조직통폐합, 인력감축 등에 치중하여 공공부문 전반의 유인구조를 실질적으로 변화시키지 못했기 때문에 시간이 경과할수록 점차 복원될 수밖에 없을 것이다.

둘째, 공공기관의 유인구조를 획기적으로 변화시킬 수 있는 강력한 개혁프로그램으로는 민영화와 민간위탁이 있는데, 지금까지의 공공부문 구조조정 작업에서 민간위탁의 실적은 극히 부진하다.

셋째, 공공부문의 범주가 법령에 의해 체계적으로 정리되지 않아 공공부문 구조조정의 사각지대가 발생하고 있다. 실질적으로는 공기업인데도 정부투자기관과 정부출자기관이 아니라는 이유로 민영화 검토대상에서 제외되는 경우가 있다. 또한 실질적으로는 공기업으로 볼 수 없는데도 공사라는 명칭 또는 법률적 분류 형태가 실질적 내용에 부합하지 않는 경우가 있어 적절한 관리형태를 모색하기가 어려운 경우가 있다. 정부산하기관은 사실상 공공기관임에도 불구하고 민간부문으로 해석되는 경우가 많아 민영화, 민간위탁 등과 같은 구조조정의 수단이 실질적인 경쟁효과를 제대로 발휘하지 못하고 있다.

넷째, 구조조정에 대한 다양한 추진수단을 체계적으로 나열하고

추진수단별 절차와 체계에 대한 구체적인 지침이 마련되어 있지 않아 효과적인 추진이 어렵다. 구조조정의 계획수립, 구조조정의 추진 체계 및 추진수단, 추진수단별 내용과 추진절차 등에 대한 내용이 명시적으로 규정되지 않아 구조조정의 강도가 담당자의 재량에 의존하였다.

공공부문 구조조정은 가칭 「공공부문의 구조조정에 관한 지침」에 포함될 필요가 있는데 여기에 포함되어야 할 내용은 대략 다음과 같다. 첫째, 공공부문의 정의가 포함되어야 한다. 공공부문의 구조조정을 실질적으로 수행할 수 있는 기관들의 범위를 확정하여야 할 것이다.

둘째, 체계적이고 정기적인 구조조정의 절차가 확립되어야 한다. 예컨대 매 5년 단위로 개별 공공기관들에 대한 구조조정 및 기능검토가 이루어질 수 있는 절차가 확립되어야 할 것이다.

셋째, 구조조정에 대한 책임 및 조직체계가 마련되어야 한다. 대상사업의 발굴, 중앙행정기관의 장의 역할과 책임, 기획예산처 및 행정자치부 장관의 책임과 역할, 연도별 구조조정 기본계획과 실시계획의 수립 등에 관한 규정이 있어야 할 것이다.

넷째, 구조조정의 추진수단별 개념이 정의되어야 한다. 즉 사업폐지, 내부구조조정(공공부문 내에서의 보조 및 부속기관, 책임운영기관, 공기업, 산하기관 등의 기관형태 결정), 기관별 기능조정, 기관내부의 조직 및 인력변경, 업무처리절차의 변경 등 일체를 포함하여야 한다.

다섯째, 정부와 해당 기관 사이에 성과협약서(Performance Contract)의 체결에 관한 내용과 지침이 포함되어야 한다.

1990년대 이후 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 발

굴·추진하였다. 영국의 정책백서, 「품질을 위한 경쟁(Competing for Quality)」, 「서비스 품질제고(Better Quality Services)」, 「시장 성테스트에 대한 일반 지침」 등은 모두 정기적인 구조조정 작업에 대한 지침이라 할 수 있다.

#### 나. 영국의 공공부문 구조조정 지침

##### (1) 품질을 위한 경쟁

영국 보수당 정부는 1991년에 「품질을 위한 경쟁(Competing for Quality, 이하 CfQ)」이라는 정책백서를 통해 중앙정부 부문에 광범위한 정부개혁 프로그램을 도입하였다. 「품질을 위한 경쟁」은 한마디로 공공서비스의 품질을 제고하기 위해서는 경쟁을 도입하는 것이 필수적이라는 인식을 반영한 것인데, 여기에서 제시된 정책내용들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 개별 정부부처는 민간위탁과 시장성테스트(Market Testing)의 대상 영역과 사업에 대해 매년 목표를 설정 공표하고, 중앙의 통제기관(Cabinet Office와 Treasury)으로부터 승인 및 점검을 받아야 한다. 둘째, 민간위탁을 위한 공정한 경쟁을 보장하기 위해 Treasury 내에 「공공조달과 경쟁팀」(Public Competition and Purchasing Unit)를 설치하고 이의 의장을 파트타임 민간인으로 임명하여 불필요한 관료주의 및 방해요건들을 제거하고 민간위탁의 적정 대상사업을 선정하고 민간위탁 절차를 개선하도록 하였다.

셋째, 경쟁을 도입하도록 정부부처의 관리자들에게 인센티브를 부여하였는데, 시장성테스트와 민간위탁으로 절감된 예산은 해당 부처의 사업에 사용될 수 있도록 하였다. 넷째, 민간부문이 계약을 통해 공공서비스를 제공할 수 있는 기회를 파악할 수 있도록 고취하였다. 민간부문의 연구팀을 구성하여 민간위탁과 시장성테스트

에 대한 개별 부처의 계획을 검토하여 적정 대상사업 선정을 조언하였다.

「품질을 위한 경쟁」에서는 사전적 대안(Prior Option) 분석이란 절차를 확립하여 공공부문 내에 있는 사업들을 전반적으로 검토하여 「사업폐지」, 「민영화」, 「전략적 외부위탁」, 「시장성테스트」, 「책임운영기관 설정」 등의 여부를 판단한다. 공공부문 사업 전반에 대한 사전적 대안분석은 매 5년마다 주기적으로 시행되는데, 이를 통해 정부부처, 책임운영기관 등은 성과개선에 대한 계획을 지속적으로 수립할 필요성이 생기는 것이다.

사전적 대안분석의 과정에서 분석되는 의문은 3가지로 정리된다. 첫째, “이 사회에서 당해 사업이 계속 유지될 필요가 있는가?” 둘째, “정부 또는 공공부문이 당해 사업의 소요 자금을 제공해야 하는가?” 셋째, “정부 또는 공무원 조직이 당해 사업을 직접 담당해야 하는가?” [그림 VI-3]은 사전적 대안분석의 의사결정과정을 그림으로 표현한 것이다.

## (2) 서비스 품질제고

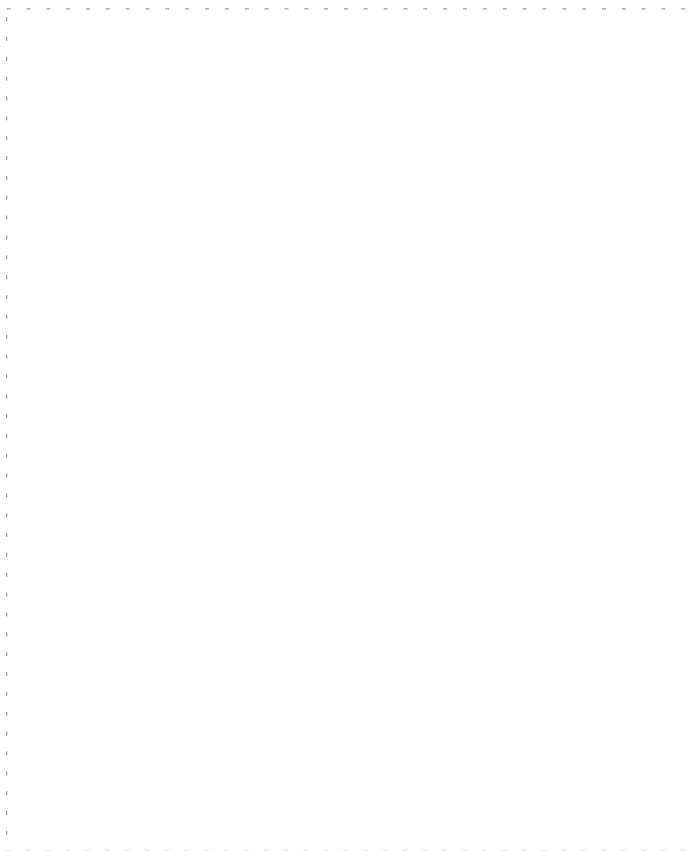
영국에서 시장성테스트와 강제경쟁입찰의 전반적인 성과는 영국에서 긍정적으로 평가되고 있었으나, 1997년 노동당 정부가 출범하면서 이들 제도에 대한 중앙정부의 강제적 입장이 상당히 둔화되었다. 노동당 정부는 집권후 곧바로 강제경쟁입찰의 의무비율을 낮추고 경쟁입찰의 면제대상을 확대하는 조치를 취하였다. 시장성테스트와 강제경쟁입찰 제도는 1999년까지 실시되고 2000년부터는 폐지되었다.

노동당이 시장성테스트와 강제경쟁입찰에 부정적인 입장을 견지한 이유는 노동당의 정치적 기반이 노동조합에 있으며 또한 정부기능 축소보다는 정부기능 확대에 의한 국가역할 강화를 정치적 이념

으로 채택하고 있기 때문이다.

1998년 영국의 노동당 정부는 보수당의 정책노선이었던 「품질을 위한 경쟁」을 대체하는 지침으로서 「서비스 품질제고(Better Quality Services)」라는 정책백서를 발간하였다. 이러한 노동당 정부의 정책은 중앙정부에 대해 「서비스의 품질제고(Better Quality Services)」, 지방정부에 대해 「최고의 가치(Best Value)」라는 슬로건으로 각각 표현되었다.

[그림 VI - 3] 사전적 대안분석의 절차



「서비스 품질제고」에서 제시된 대안의 선택과정은 [그림 VI-4]와 같은데, 「품질을 위한 경쟁」에서 제시된 사전적 대안분석 ([그림 VI-3] 참조)과 달리 여러 대안들이 동시에 종합적으로 검토되고 있다. 경쟁을 최선의 대안으로 강조하던 보수당의 정책과 달리, 노동당의 정책인 「서비스 품질제고」는 돈의 값어치를 달성하는 다양한 대안을 강조하는 방법으로 경쟁이 돈의 값어치(Value For Money)를 제고하는 필수불가결한 수단은 아니라고 강조하였다.

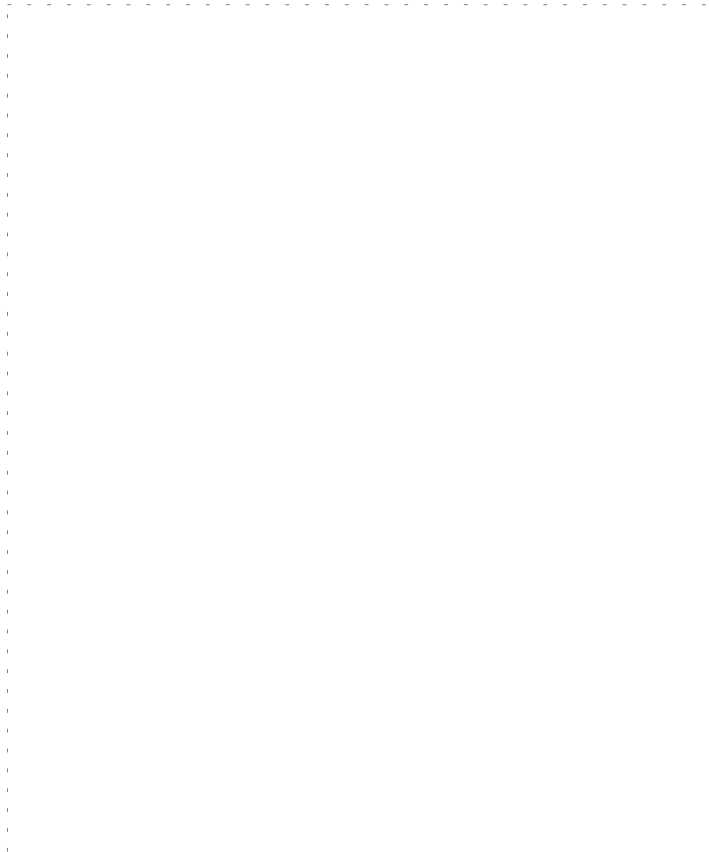
노동당 정부가 경쟁의 강도를 약화시켰던 이유는 ‘강제경쟁입찰을 통해 단기에 실현되었던 원가절감 등의 편익이 장기에도 그대로 지속될 수 있을 것인가’에 대한 의문이 제기되었기 때문이다. 장기적인 편익실현에 대한 의구심은 다음과 같은 이유로서 정리될 수 있다.

첫째, 강제경쟁입찰의 시행과정에서 내부입찰팀에 포함되는 공무원들이 신분상의 불안정을 느끼고 있으며 설령 선정되는 경우에도 안정적인 근무태도를 보이지 못하였다. 둘째, 강제경쟁입찰의 과정에서 내부입찰팀의 구성, 내부입찰서 작성, 내부입찰 관련 각종 문제의 협의·해결에 과도한 행정적 비용이 소요되었다. 셋째, 시장성테스트의 시행·적용과정에서 새로운 문제(예컨대 요원들의 신분, 공정한 경쟁여부 등)들이 추가 제기됨으로써 법률적·행정적 처리가 점차 어려워지고 있다. 넷째, 내부입찰팀의 낙찰률이 평균 66%에 달하는 등 민간부문과의 공정한 경쟁에 회의가 제기됨으로써, 경쟁에 참여하는 민간기업의 수가 점차 줄어들었다.

노동당 정부의 「서비스 품질제고」가 보수당 정부의 「품질을 위한 경쟁」과 다른 특징들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 경쟁도입에 대한 교리적(敎理的) 접근에서 실용적 접근으로 전환함. 즉 과거에는 경쟁만이 유일한 대안으로 강조되었지만 노동당 정부는 꼭 필요한 경우에만 경쟁이 사용될 것을 권고하였다. 둘째, 경쟁

에서 관민협동으로 전환하였다. 민간부문과의 경쟁보다 관민협동(Public Private Partnership)을 통한 공공서비스 제공이 강조되고 있는데, 관민협동을 위한 프로그램에는 시장성테스트, 민간위탁, 민자유치뿐만 아니라 벤취마킹, 내부 구조조정 등도 포함된다고 주장하였다.

[그림VI - 4] 「서비스 품질제고」의 대안선택과정



자료: The Stationary Office, *Better Quality Services: A Handbook on Creating Public/Private Partnerships through Market Testing and Contracting-Out*, 1998, pp.12~18

셋째, 인적자본의 중요성을 강조하였다. 정부부처는 인적자본을 최대로 개발할 수 있는 대안을 선택하는 것이 바람직하기 때문에 여러 가지 대안의 선택과정에서는 인력에 대한 의문들을 지속적으로 분석하여야 한다.

넷째, 각종 대안의 집행비용을 중요하다고 생각하였다. 모든 조건이 동등하다면 집행 및 절차비용이 가장 낮은 대안이 선호되어야 할 것이다. 만약 시장성테스트와 전략적 민간위탁을 집행하는 비용이 원가절감 기대액을 초과할 수 있다면, 벤취마킹을 통한 강력한 내부구조조정이 보다 더 적절할 것이다.

다섯째, 고용보호 및 의사교환의 중요성을 강조하였다. 정부부처는 대안선택에 관한 불확실성이 오래 지속되어 문제가 악화되는 일이 없도록 해야 하며, 선택과정에서는 관련 요원과 노동조합, 또는 대표자들, 민간부문(특히 유사 서비스를 제공하는 기업들), 고객 및 이용자들과 상의해야 한다.

## VI. 맺음말

1980년대 후반기 우리 사회가 전반적으로 민주화되면서 이전의 정부주도적 국가발전 전략에 많은 한계가 노정되었다. 사회 전반에 민주화가 진행되면서 정부통제, 지시·명령을 통한 조정이 한계에 부딪히면서 새로운 국가경영의 패러다임이 요구되고 있다. 그것은 정치적 사회적 민주화 그리고 정부규제의 과감한 철폐만으로 이룩될 수 있는 것은 아니다. 개인의 신념과 열정 그리고 애국심을 자극하며 희생을 요구할 수 있는 시대는 지나갔으며, 개인의 이익추구 행위들을 사회 전체적으로 총괄 조정할 수 있는 사회 전반의 제도 정비가 필요한 것이다.

개인의 이기심을 사회 전체의 선(善)으로 연결시키기 위해서는 법률과 규정이 정비되고 이들이 존중되는 사회적 여건이 조성되어야 한다. 1997년의 외환위기는 금융기관과 기업의 도덕적 해이에서 비롯되었다고 할 수 있는데, 개별 경제주체들의 이익추구행위를 사회 전체적으로 조화시키는데 실패한 결과라 할 수 있다. 대마불사의 안이함이 사회 전반에 팽배하여 총체적 위험을 경고하는 제도적 장치가 없었기 때문이다. 개별 경제주체의 실패가 사회 전반의 위기로 연결되지 않고, 또한 개별 경제주체의 합리적 선택이 사회적 낭비를 초래하지 않도록 제반 제도가 정비되어야 한다.

1998년 이후 사회 전반에 걸쳐 도덕적 해이를 감소시키고 경제주체들의 자율적 행동을 사회 전체적으로 조정 조화할 수 있는 제도적 틀의 중요성이 크게 인식되기 시작하였다. 이러한 요구에 부응하여 정부는 자율적 시장경제에 기반하는 '작고 강력한 정부'를 구축하고자 정부개혁을 과감하게 추진하였지만, 그 개혁은 여전히

정부통제, 지시, 명령의 틀을 벗어나지 못하였다. 정부개혁의 비전과 목표는 명확하였으며 또 선진국의 경험을 통해 이를 달성하기 위한 방안도 그런데로 명확하였으나, 이를 우리 사회에 구체적으로 또 강력하게 추진하는 데에는 많은 한계가 있을 수밖에 없었다. ‘작고 강력한 정부’의 구축은 사회 전반에 걸쳐 시장기능의 중요성이 인식되고 계약관행이 선진화되어 있을 때에만 가능한데, 그 목표는 쉽게 달성될 수 있을 것으로 기대될 수는 없을 것이다.

일반적으로 시장기능이란 ‘분권화된 의사결정’, ‘대가지급을 통한 가치획득’, ‘투입요소 대신 최종산출물의 중시’, ‘상호비용을 통한 효율성제고’ 등을 전반적으로 구비하는 것을 말한다. 다시 말해, 이들 요소들이 구비되는 것을 압축하여 ‘시장기능’이라 부르며, 시장기능이 도입되어야 한다는 것은 우리의 현실에서 이들 요소들을 적극 구비함으로써 그 단점보다 장점이 더 크게 나타날 것으로 기대된다는 것이다. 결국 시장기능을 강화하는 것은 개별 경제행위에 이들 요소들이 구현될 수 있는 체제를 정비하는 것일 뿐이다. 그런데 1990년대 이후의 우리나라 정부개혁은 이들 요소들을 무시한 채 시장기능이란 선언적 목표를 내세우면서도 실상은 시장기능과 거리가 있는 명령과 통제를 채택하였던 것이다.

우리나라가 국가경영의 패러다임을 변경하기 위해서는 시장기능이 갖는 이와 같은 요소들을 정부부문에서 먼저 구현하여야 할 것이다. 또 이들을 구현하기 위해서는 가장 먼저 국가 재정에 관한 관리체제를 정비하여야 한다. 개인의 이기심을 조화시킬 수 있는 체제가 무엇보다도 중요하며, 또 이기심을 추구하는 개인행동에 영향을 미칠 수 있는 가장 강력한 수단은 재정이기 때문이다.

정부개혁의 수단으로서의 재정개혁은 ‘정부예산에 관한 의사결정체계의 개선’과 ‘자율적 재정관리를 위한 유인구조의 확립’이라는 2가지 목표를 추구하고 있다. 정부개혁과 재정개혁을 먼저 추진하였던 선진국들은 예산의 편성·심의 및 제반 의사결정과정을 개선

할 수 있는 방안을 도입하고, 공공기관에 성과·대가·경쟁을 요구하는 시장기능을 도입하여 효율성을 제고하는 내부 유인구조를 확립하였다. 우리나라도 이 2가지 목표를 염두에 두고 정부개혁과 재정개혁을 추진하여야 할 것이다.

또한, 우리나라에서는 재정의 전체 범위를 명확하게 하여 관리책무를 부담하는 재정자원을 제대로 파악한 후, 그 전반의 상황에 대한 진단이 이루어져야 한다. 재정관리제도의 핵심적 요소는 관련되는 의사결정자들이 재정의 사용가능한 규모가 한정되어 있음을 명확하게 인식하도록 만드는 것이다. 재정규모가 한정되어 있다는 인식이 있을 때 비로소 전체적인 조정도 가능하기 때문이다. 현재 우리나라에서는 재정의 전체 범위를 체계적으로 망라하여 진단 평가한 적이 없기 때문에, 또 재정의 건전성을 우려하는 전문가들이 많이 나타나고 있기 때문에 이러한 재정상태 진단은 재정개혁을 위한 가장 시급한 과제가 되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 고영선, 「세출측면에서의 재정위기와 건전성 확보방안」, 정책세미나: 재정위기의 본질과 재정건전화 확보방안, 한국재정학회, 2001. 6. 19.
- \_\_\_\_\_, 『우리나라의 재정통계』, 연구보고서 2002-01, 한국개발연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, 외 5인, 『재정운영 효과분석 모형의 개발』, 재정경제부 연구용역 보고서, 한국개발연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_, 문형표 편저, 『재정적자와 국민경제』, 1999년도 국가예산과 정책목표, 한국개발연구원, 비봉출판사, 2000.
- 공보처, 『문민정부 5년: 개혁백서』, 공보처, 1997.
- 기획예산처 편저, 『정부개혁백서』, 기획예산처 정부개혁실 개혁기획팀, 2000.
- 김광웅, 「제2차 정부개혁의 모순과 한계」, 정부조직개혁의 평가와 대안, 1999년도 특별세미나, 한국행정학회, 1999.
- 김동건·옥동석 외, 『예산분야의 투명성·효율성 제고방안』, 국무조정실의뢰 연구용역 보고서6, 인천대학교·한국재정연구회·(주)이카운트, 2000.
- 김인철, 「예산제도에 관한 연구」, 중앙대학교 법학과 공법학 전공, 제62회 박사학위 논문, 1997.
- 김재형·옥동석·이상호, 『계속비 제도에 대한 외국의 운영사례와 시사점』, 한국개발연구원, 기획예산처 연구용역 보고서, 1999.
- 남궁근·황성돈, 「김대중 정부 행정개혁 3년 평가」, 정부개혁과 행

- 정학 연구, 2001년도 춘계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2001.
- 대통령지문 정책기획위원회, 『미래를 향한 변화와 개혁 -문민정부 5년의 개혁정책을 평가한다』, 대통령지문 정책기획위원회, 1998.
- 대통령 비서실, 『김영삼 문민정부 국정 5년: 변화와 개혁, 그 도전과 시련』, 대통령 비서실, 1998.
- 박기백·최준욱, 『예산제도의 개혁: 성과주의를 중심으로』, 정책보고서 99-01, 한국조세연구원, 1999.
- 박동서 편저, 『새정부혁신의 전략과 과제』, 법문사, 2001.
- 박영각, 「예산편성과정의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 석사학위 논문, 성균관대학교 대학원 감사행정학과, 1996.
- 신해룡, 『예산결산심사: 이론과 실제』, 세명서관, 1997.
- 옥동석, 「분산투자자 예산편성제도의 개선」, 『공공경제』, 창간호, pp. 51~85, 한국공공경제학회, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『한국의 공공부문과 통합재정 범위』, 한국조세연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「정부회계제도의 개혁: 발생주의와 복식부기」, 『재정논집』, 제14집 제1호, 한국재정학회, 1999.
- \_\_\_\_\_. 최영출, 『공공부문의 시장성테스트 제도 도입방안 연구』, 인천대학교, 기획예산처 연구용역 보고서, 1999.
- \_\_\_\_\_, 이상호, 김현아, 『민간투자법 이후의 민자유치 개선과제』, 한국건설산업연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「한국 예산과정의 세 가지 주요 과제」, 『공공경제』, 제6권 제1호, 한국공공경제학회, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「재정관련법 개선의 기본방향」, 정책세미나: 공적자금 운용평가와 재정관련법 개선방향, 국회 의원회관 소회의실, 한국재정·공공경제학회, 2002. 2. 5

- 옥동석·배근호, 「민자사업의 제도적 기반」, 『재정논집』, 제16집 제2호, 한국재정·공공경제학회, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「재정정보 개선을 위한 정책과제」, 『재정포럼』, 제74호, 한국조세연구원, 2002. 8, pp. 68~87.
- 유경문, 「새 정부 재정운용의 개혁과제와 방향」, 정부 재정운용의 공과와 개혁 과제, 창립3주년 기념토론회, (사)한국납세자연합회, 2002. 6. 28
- 유승민, 『공공부문의 지배구조개혁』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1999.
- 윤영진, 「현 정부 예산운용의 공과」, 정부 재정운용의 공과와 개혁 과제, 창립3주년 기념토론회, (사)한국납세자연합회, 2002. 6. 28.
- \_\_\_\_\_, 의 7인, 『정부개혁의 모델 - 뉴질랜드에서 배운다』, 정부 개혁연구총서 I, 정부회계제도연구회, 도서출판 지샘, 1999.
- 이규방, 옥동석, 이태호 외, 『인프라 민간투자관련 정부지원체계 개선방안 연구』, 국토연 2001-1, 국토연구원, 2001.
- 총무처 직무분석기획단, 『신 정부혁신론』, 동명사, 1997.
- 하현구, 모창환, 『SOC 민간투자사업의 위험관리 및 배분방안에 대한 연구』, 교통개발연구원, 2002.
- 小村 武, 『豫算と財政法』, 新日本法規, 1997.
- 行政管理研究センター, 『特殊法人總覽』, 총무청 행정관리국 감수, 日本, 1995.
- 松原 聡, 『特殊法人改革』, 日本評論社, 1995.
- 總務廳 行政監察局 編, 『特殊法人における業績評價の現状と問題點』, 日本, 1990.
- \_\_\_\_\_, 『公益法人の現状と課題』, 日本, 1991

河野一之, 『新版 豫算制度』, 學陽書房, 日本, 1987.

Allan, Bill, "Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition," IMF Working Paper, WP/94/149, December 1994.

The Association for Project Management, *Contract Strategy for Successful Project Management: A Guide for Project Managers on Best Practice for the Procurement of Goods and Services*, The APM Group Limited, U.K, 1998.

Bean, Jennifer and Hussey, Lascelles, *Costing and Pricing Public Sector Services*. London: HB Publications, 1996.

Blejer, Mario I. and Adrienne Cheasty, "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues," *Journal of Economic Literature*, Vol. 29(December), 1991, pp. 1644~1678,

\_\_\_\_\_, *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*, International Monetary Fund, 1993.

Borpujari, Jitendra G. and Teresa Ter-Minassian, "The Weighted Budget Balance Approach to Fiscal Analysis: A Methodology and Some Case Studies," *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 20 No. 3, 1973, pp. 801~831.

Boskin, Michael J., "Federal Government Deficits: Some Myths and Realities," *American Economic Review*, Vol. 72 No. 2, 1982.

\_\_\_\_\_, "Concepts and Measures of Federal Deficits and Debt and Their Impact on Economic Activity," *The Economics of Public Debt*, Arrow, Kenneth J. and Michael J.

- Boskin(eds.), St. Martin's Press, NY, 1988.
- \_\_\_\_\_, "A Better Way to Tackle the Deficit," *Fortune*, September 6, 1993, p. 64.
- Buiter, Willem H., "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design," *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 30, No.2, 1993, pp. 306~349.
- \_\_\_\_\_, "A Guide to Public Sector Debt and Deficits," *Economic Policy*, Vol. 1 No. 1, 1985, pp. 13~79.
- Cox, Michael and Hirschhorn, Eric, "The Market Value of U.S. Government Debt : Monthly, 1942~1980," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 11, 1983, pp. 261~272.
- Eisner, Robert, "Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their Implications," *American Economic Review*, Vol. 74 No. 2, 1984, pp. 138~143.
- \_\_\_\_\_, "Budget Deficits: Rhetoric and Reality," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3 No. 2, 1989, pp. 73~93.
- IMF, *A Manual on Government Finance Statistics, 1986*.
- \_\_\_\_\_, *Revised Manual on Government Finance Statistics*(available on internet, 2001.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>).
- \_\_\_\_\_, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles*(available on internet, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>), 1999.
- The Institution of Civil Engineers and the Faculty and Institute of Actuaries, *Risk Analysis and Management for Projects*, Thomas Telford Ltd, 1998.

- Irwin, Timothy, Michael Klein, Guillermo E. Perry, Mateen Thobani, eds., *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, The World Bank, 1997.
- Jones, Sidney L., "The Capital-Budget Alternative," in Albert T. Sommers(ed.), *Reconstructing The Federal Budget: A Trillion Dollar Quandary*, New York: Praeger, 1984.
- Levin, Jonathan, "On Measuring Government," *Finance and Development*, Vol. 9, 1972, pp. 14~20.
- \_\_\_\_\_, "New Tools for Measuring Government," *Finance and Development*, Vol. 12, 1975, pp. 14~18, 31.
- Mikesell, John, *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, Harcourt Brace College Publishers, 1999.
- OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, PUMA, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies, A Framework for Public Sector Performance Contracting*, OPUMA/PAC(99)2(available on the Internet: <http://www.oecd.org/puma/>), 1999.
- \_\_\_\_\_, *Contracting Out Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*. Paris: OECD, 1998.
- Premchand, A., ed., *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, IMF, 1990.
- PricewaterhouseCoopers, Model Transaction Consultancy, 국토연구원 민간투자지원센터, 2000. 12. pp. 12~13.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Daniel Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank,

- 1999.
- Schick, Allen, *Budget Innovation in the States*, Brookings Institution, Washington, 1970.
- \_\_\_\_\_, *The Changing Role of the Budget Office*, OECD(available on internet, 1997. <http://www.oecd.org/puma>)
- Schick, Allen, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms," *The World Bank Research Observer*, Volume 13, Number 1(available on internet, 1998a.  
<http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsfeb98/whymost.htm>).
- \_\_\_\_\_, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank(available on internet, 1998b.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector>)
- Scott, G. C., *Government Reform in New Zealand*, IMF. 1996.
- Simon, Peter, David Hillson and Ken Newland, eds., *Project Risk Analysis and Management: Guide*, The Association for Project Management, The APM Group Limited, U.K., 1997.
- Tanzi, Vito, Mario I. Blejer and Mario O. Teijeiro, "Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits," IMF Fiscal Affairs Department Working Paper No. wp/87/17, 1998.
- Thompson, P. A and J. G. Perry, eds., *Engineering Construction Risks: A Guide to Project Risk Analysis and Risk Management*, An SERC Project Report, Thomas Telford, London, 1998.
- Wilson, Earl R., Leon E. Hay and Susan C. Kattelus, *Accounting for Governmental and Nonprofit Entities*, Irwin McGraw

- Hill, 1999.
- UK Cabinet Office. *Modernising Government*. London: The Stationery Office, 1999.
- \_\_\_\_\_, *The Government's Guide to Market Testing*. London: HMSO, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Next Steps Briefing Note*. London: The Stationery Office, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Modernising Government*. London: The Stationery Office, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Staff Transfer in the Public Sector: Statement of Practice (A Consultation Document)*, London: The Stationery Office, 1999.
- \_\_\_\_\_, *The Government's Guide to Market Testing*, Office of Public Service and Science, Cabinet office, London: HMSO, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Competing for Quality Policy Review*, An Efficiency Unit Scrutiny, Office of Public Service and Science, Cabinet office, London: HMSO, 1996.
- UK HMSO, *The Citizen's Charter, First report: 1992*, Presented to Parliament by the Prime Minister and the Chancellor of the Duchy of Lancaster by Command of Her Majesty November 1992.
- \_\_\_\_\_, *The Citizen's Charter, Second report: 1994*, Presented to Parliament by the Prime Minister and the Chancellor of the Duchy of Lancaster by Command of Her Majesty March 1994.
- \_\_\_\_\_, *Better Quality Services: A Handbook on Creating Public/Private Partnerships Through Market Testing and*

*Contracting out, 1998.*

\_\_\_\_\_, *Better Quality Services: Guidance for Senior Managers*, 1998.

\_\_\_\_\_, *Modernising Government*, Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty, 1999.

UK Treasury, *Competing for Quality: Buying Better Public Services*, CM 1730, 1991a.

\_\_\_\_\_, *Specification Writing*, Central Unit on Purchasing(CUP) Guidances No. 30, 1991b.

\_\_\_\_\_, *Costing Guide*, Accountancy Advice Division, 1992

\_\_\_\_\_, *The Economic Appraisal of Property Options: a Manual of Procedures and Techniques*, 1993b.

\_\_\_\_\_, *The Competitive Tendering Process*, Central Unit on Purchasing(CUP) Guidances No. 40, 1993b.

\_\_\_\_\_, *Market Testing Costing Guidance*, Accountancy Policy Division, 1994a.

\_\_\_\_\_, *Service Level Agreements*, Central Unit on Purchasing(CUP) Guidances No. 44, 1994b.

\_\_\_\_\_, *Private Opportunity, Public Benefit*, Private Finance Panel, 1995.

\_\_\_\_\_, *Risk and Reward in PFI Contracts*, Private Finance Panel, 1996a.

\_\_\_\_\_, *PFI in Practice : Participant Manual*, Price Waterhouse, Private Finance Panel, 1996b.

\_\_\_\_\_, *Appraisal and Evaluation in Central Government*, The Green Book, Treasury Guidance, London: The Stationery Office, 1997a.

- \_\_\_\_\_, Appraisal and Evaluation in Central Government, The Stationery Office, U.K., 1997b.
- \_\_\_\_\_, *DBFO-Value in Roads: A case study on the first eight DBFO road contracts and their development*, Private Finance Panel, 1997c.
- \_\_\_\_\_, *Further Contractual Issues*, Private Finance Panel, 1997d.
- \_\_\_\_\_, *Basic Contractual Terms*, Private Finance Panel, 1997e.
- \_\_\_\_\_, How to Construct a Public Sector Comparator, Technical Note No. 5, UK Treasury Taskforce, 1999.
- UN, A System of National Accounts, Studies in Methods Series F, No.2, Department of Economics and Social Affairs, Statistical Office of the United Nations, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Handbook of National Accounting: Public Sector Accounts*, Studies in Methods Series F No. 50, Department of International Economic and Social Affairs, 1998.
- \_\_\_\_\_, *System of National Accounts 1993*, United Nations Publication - Sales No. E.94.XVII.4, Document Symbol ST/ESA/STAT/ SER.F/2/Rev.4, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Classifications of Expenditure According to Purpose*, Statistical Papers Series M No. 84, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, 2000.
- US OMB, Preparation and Submission of Budget Estimates, OMB Circular No. A-11(available on internet, <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/omb>), 1998.
- Wilson, Earl R., Leon E. Hay and Susan C. Kattelus, Accounting for Governmental and Nonprofit Entities, Irwin McGraw-Hill, 1999.

World Bank, *The State in a Changing World*, World Development Report 1997, Oxford University Press.

\_\_\_\_\_, *Public Expenditure Management Handbook* (available on internet, 1998).

[http://www1.worldbank.org/public sector](http://www1.worldbank.org/public_sector)).

Yarrow, George and Piotr Jasinski, eds., *Privatization: Critical Perspectives on the World Economy*, Routledge, London and New York, 1996.

<국문요약>

## 재정개혁의 목표와 과제

옥 동 석

본 연구는 재정관리제도를 개혁하는 것이야말로 정부개혁의 핵심이라는 인식 하에서 우리나라가 지향하여야 할 재정개혁의 목표와 핵심적인 정책과제와 방향을 정리하고자 하였다. 본 연구에서는 우리나라 재정개혁의 목표를 '재정에 대한 신뢰성 회복' '합리적 의사결정체계의 구축' '효율적 재정관리를 위한 유인구조 형성'의 3가지로 정리하였으며, 각각의 목표에 대해서는 가능한 구체적인 과제들을 제시하고자 노력하였다.

'재정에 대한 신뢰성 회복'을 위해서는 재정범위에 포함되는 공공기관 전반에 대한 재정상태를 진단하여 재정수혜 및 재정사업을 축소하는 등 합리적 조정방안을 마련하여 이해관계인들을 설득하여야 할 것이다. 재정운용에 관한 '합리적 의사결정체계의 구축'을 위해서는 재정사업의 집행현장에 가까이 있는 자들이 보유하는 정보가 자발적으로 표출될 수 있는 체제를 형성하고, 의사결정자들이 충분한 재량권으로 중장기적 관점에서 재정사업의 효율성을 제고할 수 있도록 보장하고, 세입세출예산에 반영되지 않는 비현금거래에 대한 체계적인 정보를 보유하여 활용하여야 할 것이다. '효율적 재정관리를 위한 유인구조 형성'을 위해서는 정부기관에 성과, 대가, 경쟁을 기본으로 하는 시장기능을 도입할 수 있도록 성과협약을 정착시켜야 한다.

특히 본 연구에서는 이러한 모든 재정개혁의 기본 인프라로서 재정범위의 재정비와 정부회계의 개혁 필요성을 강조하였다. 합리적 재정운용을 위해서는 정부가 관리하고 동원가능한 재정자원의 전체 범위를 파악하여야 하며, 이들 전체에 대해 충분하고도 다양한 정보를 취득할 수 있어야 한다. 그런데 현재 우리나라에서는 재정범위를 전반적으로 파악하여 운용하는 체제가 빈약하며, 이들 재정범위 전체에 대해 재정운용과 관련된 제반 통계 및 회계정보를 충분히 생산하지 못하여 개선되어야 할 사항들이 많이 존재하고 있다.

<Abstract>

## Institutional Reform for Improving Public Expenditure Management in Korea

OCK, Dong-Suk(Incheon University)

Legal and institutional frameworks of PEM(Public Expenditure Management) in Korea do not have evolved over the decades of the rapid-high economic development. Since the serious economic crisis in 1997, Korean government has begun to focus very ardently at reforming its government systems. Korean government is now facing the challenge of improving fiscal discipline, bringing resource allocation in line with development priorities, creating an enabling environment for public financial managers, and protecting due process.

The study aims to suggest several policy initiatives which guide Korean government in reengineering the institutional arrangements that affect incentives for better budgetary outcomes, including mechanisms that improve aggregate fiscal discipline, strategic prioritization and operational efficiency. The suggestions made in the study are based on new approaches to public sector management which seek to introduce the market mechanism and business-oriented techniques in the name of new public management. The suggestions for increasing transparency, effectiveness and soundness in the PEM process are summarized

as follows.

(1) In order to increase transparency and efficiency in the PEM process it is essential that the coverage of the consolidated public finance should correspond with that of general government sector, and the general government sector should be defined on the basis of institutional units not of the administrative, legal or accounting types. At present, the consolidated public finance in Korea is understood according to the criteria of accounting units such as general account, special accounts, and the public funds. However, these criteria do not cover the true scope of the consolidated public finance.

(2) It is important that budget items for appropriation should be reclassified, so as to reinforce administrative classifications and cross-classifications of budgets and to allow the systematic analysis and coordination of individual programs. To modernize the framework of budget items, the various organisational units such as departments, bureaus, directorate, and other major administrative subdivisions should be distinguished, so that individual projects can be allocated to different organisational units and eventually cross-classified.

The structure of budget items currently employed in Korea is not effective in terms of managerial responsibility by organisational unit, cost estimation by project, diversity of cross-classification, or project coordination. After the structure of budget items has been systematically arranged, the individual projects should be classified by objective and function, and then the overlapping projects and project periods should be examined and coordinated properly. To classify objectives and functions of

projects systematically, criteria should be provided for classifying departments strategic objectives, their performance plans by year, and their project aims by year.

(3) One of the prerequisites for effectively preparing a budget is that the Bureau of Budget provides the individual departments of central government as early as possible with a strict budget ceiling which they have to follow. Once the budget ceiling is given, each department and agency can be motivated to make their project plans as tightly as possible with the ceiling in mind.

(4) In order to increase the practical efficacy of the mid-term fiscal plan, it is essential that it is based on a multi-year framework, so that the multi-year budget amount can be estimated and earmarked by year and by expenditure area. In order for the mid-term fiscal plan to be practical and effective, the mid-term budget ceiling should be defined by ministries and functions.

(5) The multi-year appropriation should be applied more widely in the projects, whose implementation take more than one year. Under the current one year-budget framework the best way to prepare a budget which will allow contracts between government and private sector to be implemented in a stable way is to apply the multi-year appropriation system.

(6) Performance contract between the Bureau of Budget and each NDPB(Non-Departmental Public Bodies) should be adopted. That could introduce the output-oriented budget control, competition and benchmarking, pricing and fee concept in the public sector, changing the incentive structures of public employees.

<著者略歷>

玉東錫

서울大學校 經濟學科 卒業  
서울大學校 大學院 經濟學 碩·博士  
英國 York大 Visiting Researcher  
한화經濟研究院 研究委員  
企劃豫算委員會 政府改革室 財政 3팀장  
韓國財政·公共經濟學會 總務理事  
財政經濟部 政府會計基準委員會 委員  
企劃豫算處 民間投資事業審議委員會 委員  
現, 仁川大學校 經商大學 教授

---

---

재정개혁의 목표와 과제

---

---

2003年 8月 22日 印刷

2003年 8月 29日 發行

著者 玉東錫

發行人 宋大熙

發行處 韓國租稅研究院

[1318]-[7714] 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및

印刷 상 일 인 쇄

© 韓國租稅研究院 2002

ISBN 89-8191-236-x

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000 원