

재정제도 및 재정운용 시스템의 개선

2012. 12.

박형수 · 류덕현 · 박노욱 · 백웅기 · 홍승현

서 언

국가재정운용계획, 톱다운(Top-down) 예산제도, 재정성과관리제도, 디지털예산회계시스템 등 4대 재정개혁이 추진되어 우리나라의 재정운영 시스템이 크게 변화한 지도 벌써 10년 가까이 되었다. 그동안 우리나라 재정제도 및 재정운영 시스템의 개선에 대한 소개와 개별 제도에 대한 개선방안들에 대한 연구들은 많았지만, 4대 재정개혁 전체를 객관적이고 비판적인 시각에서 종합적으로 평가한 연구는 거의 없었다.

이에 본 보고서에서 연구진들은 그동안 축적된 방대한 양의 국내외 관련 연구결과들을 모두 섭렵하고, 재정개혁 당시 정책을 주도했던 공무원 및 재정전문가와 현재 재정정책을 총괄하고 있는 공무원 등을 대상으로 사전 서면조사와 심층인터뷰 등을 통해 실질적이고 구체적인 개선방안을 모색하여 제시하고 있다. 특히 비판적 시각으로 4대 재정개혁을 개선하는 데 있어 기존 연구와 같은 개별 제도에 대한 개선방안 이외에 제도들 간의 연계를 통한 개선방안도 제시하고 있는 점이 눈에 띈다.

내년에 새로운 정부가 출범하면 재정제도와 재정운영 방식의 개선에 대한 논의가 있을 것이다. 본 연구에서 제안하고 있는 대통령 임기와 국가재정운용계획의 연계방안, 우리나라 실정에 맞는 재정목표의 설정·관리 및 재정준칙의 도입, 전망체계의 개선방안, 국가재정운용계획 집행결과에 대한 평가제도 도입, 하향식 예산편성의 취지를 강화하기 위한 재정전략회의 내실화 및 지출한도의 합리적 설정 방안, 대규모 국책사업 및 복지사업에 대한 사전타당성 분석 강화, 국회의 예산심의 방식 개선방안, 재정사업 성과평가 및 환류 개선방안, 예산의 집행관리 및 예산낭비 방지시스템 강화방안, D-Brain 시스템 등 재정정보의 생산, 공개 및 활용 개선방안 등이 그 논의의 출발점이 될 수 있기를 기

대해 본다.

본 보고서는 우리 연구원의 박형수 박사의 총괄하에 박노욱 박사 및 홍승현 박사, 외부연구진으로 류덕현 중앙대 교수 및 백용기 상명대 교수가 공동으로 연구를 수행하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 착수보고, 중간보고, 최종보고 등을 통해 좋은 조언을 해주신 원내외 토론자들, 자료를 정리해 준 임현정·장광남 연구원과 원고를 편집해준 안상숙 연구행정원에게 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인 의견이며, 저자들이 속한 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2012. 12.

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책적 시사점

I. 연구의 중요성 및 연구방법

최근 국내외적으로 재정제도 및 재정운용 시스템의 개혁에 대한 요구가 커지고 있다. 대외적으로는 최근 전 세계적인 재정위기 상황에서 많은 선진국들이 새로운 재정제도를 도입하거나 재정운용 시스템을 정비하고 있다. 대내적으로도 2013년에는 새로운 정권이 출범하면서 재정제도 및 재정운용 시스템 개혁을 추진할 가능성이 높다. 이에 현행 재정제도 및 재정운용 시스템을 평가해 본 후, 차기 정부가 추진할 구체적인 정책대안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

우선 재정제도 및 재정운용 시스템을 크게 중장기 시계에서의 재정운용, 예산편성 절차 및 의사결정, 재정사업에 대한 평가 및 환류, 재정정보 관리 및 공개 등 4가지 분야로 구분하여, 총 90여 종에 달하는 국내외 기존 연구 결과들을 분석하여 분야별 쟁점을 파악하고 연구진의 입장을 정리했다. 이를 토대로 약 20명에 달하는 전현직 공무원 및 재정전문가를 대상으로 한 사전 서면조사와 심층 인터뷰 (focus group interview, 標的集團面接法, FGI)를 통해 의견을 수렴하였다. 연구보고서는 기존 연구들과 달리 보다 비관적 시각에서 실질적인 개선방안을 제시하고, 너무 구체적인 분석이나 미세한 정책대안보다는 큰 틀에서의 분석 및 정책대안을 제시하는 데 주력했다. 또 재정제도 및 재정운용 시스템을 구성하는 요소들 간의 연계관계를 반영하여 상호간에 연구결과를 교차 참조하고 제도를 연계하여 개선방안을 제시했다.

2. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선

우리나라에서 중기재정계획이 처음 작성된 것은 30년이 넘지만, 지금과 같은 발전된 형태의 국가재정운용계획은 2004년에 시작되었다. 우리나라는 약 10년간 국가재정운용계획을 비롯한 top-down 제도와 성과관리제도 등을 운영해 오면서, 제도적 측면에서 여러 선진국들과 비교해서 전혀 뒤지지 않는 선진 재정운용 시스템을 구비하게 되었지만, 다른 한편으로는 새로운 제도의 문제점들이 부각되기도 하였다.

국가재정운용계획 작성의 가장 큰 의의는 예산의 단년도 시계를 넓혀 중장기적 시각에서 재원을 전략적으로 배분하는 것이다. 이러한 중장기적 시각 설정에 중요한 것이 재정운용의 중장기적 목표를 설정하는 것인데, 국가재정운용계획의 중장기 목표 설정에 있어 목표지표의 명확화와 확정된 목표 지표 달성을 위한 재정운용 전략 및 세부계획의 부족이 지적되고 있다.

두 번째는 전망 및 목표의 잦은 변경 문제가 지적되고 있다. 그러나 미래의 불확실성을 감안한 전망이 본질적으로 틀릴 수밖에 없는 숫자임을 인정할 때, 정부는 이전 상황에서 제시된 전망을 달성하기 위해 무리한 수단을 동원하기보다는 상황 변화에 따른 적절한 정책 대응을 한 후 사후적으로 전망의 오차에 관한 설명이나 향후 전망의 변경 필요성, 이에 따른 정책적 변화에 대한 충분한 설명을 추가하는 방식으로 대처하는 것이 중기재정계획의 취지를 살리는 데 더욱 적합하다고 할 수 있겠다. 추가적으로, 전망의 신뢰성 문제도 이슈가 되고 있다. 중기재정계획과 관련하여 국내외를 막론하고 가장 많이 지적을 받고 있는 문제로, 중기재정계획이 단순 전망이 아닌 정책적 의지를 반영한 계획이라는 성격을 볼 때 재정전망이 개선되는 것 자체를 문제삼는 것은 적절치 못한 것으로 볼 수도 있다. 대신 이렇게 재정전망이 개선되도록 정책적 노력을 한다는 정부의 의지가 어떤 방식으로 계획에 담기는가에 대한 고려와, 작성과정의 투

명성 및 사후적 오차 원인 분석이 더 중요하다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 국가재정운용계획의 실효성 회복을 위한 제도적 개선사항을 단기와 중장기로 나누어 제시해 보았다.

단기적 과제로는, 우선 국가재정운용계획의 성격을 확실하게 규정해야 한다. 대통령 임기와 맞물리는 구조적 문제를 해결하기 위해, 국가재정운용계획의 성격을 정치적 사이클에 따라 두 가지로 구분할 필요가 있다. 즉, 대통령 임기와 겹치는 기간에는 정책적 의지가 반영된 목표치로, 임기 이후의 기간에는 정책적 고려를 배제한 단순 기준선 전망(baseline projection)으로 바꿈으로써 전략적 자원배분은 임기와 일치시키고 나머지 기간에 대해서는 기준선 전망을 통해 재정건전성에 대한 고려도 동시에 이루어질 수 있다.

둘째, 국가재정운용계획을 통해 관리할 목표변수를 명확히 해야 한다. 재정건전성 측면에서 재정수지와 국가채무에 관한 목표변수를 정하는 것이 바람직한데, 경기변동을 고려하여 구조적 재정수지를 사용하는 것이 바람직하나 일반인의 이해가 어렵고 자의적 판단의 가능성이 있기에 독립적 재정기구 등 신뢰성을 높일 수 있는 제도적 장치와 함께 도입할 필요가 있다.

셋째, 입법화를 통한 명시적 재정준칙의 도입이 필요하다. 국가재정운용계획의 총량목표 중에서 구조적 재정수지는 계획수립 직전연도(t-1)부터 계획수립 후 3년차(t+3)까지의 평균이 균형을 유지하며, GDP에 대한 국가채무비율은 2020년 이후에는 25% 이하가 되도록 기간별 목표치를 설정할 것을 권한다. 법제화에 따른 경직성의 문제를 완화하기 위해서 재정건전성의 가장 핵심 지표인 부채수준 목표에 대한 법제화와 수지 관련 준칙은 유연한 운용이 가능한 형태의 차등화된 법제화를 제안한다.

한편, 중장기적인 과제는 좀 더 근본적인 구조적 문제들에 대한 것으로, 국가재정운용계획에 따른 국가채무관리계획의 성과평가 시행, 거시·재정전망 체계의 개선을 통한 전망의 객관성 확보, 정권말 국가재정운용계획의 집행결과 보고서의 국회 제출을 통한 실효

성 제고 등을 제시할 수 있다.

국가재정운용계획의 수립체계의 측면에서도 수립체계의 투명성 및 의사소통의 활성화, 국회의 참여 확대, 그리고 분야별 작업반의 운용 개선 등의 과제가 있다.

3. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선

예산편성은 제한된 재정재원을 다양한 정책목표에 부합하도록 배분하는 과정이므로, 예산을 하향식 또는 상의하달식의 어느 한 방식에 전적으로 의존하여 편성할 수는 없다. 따라서 예산편성에서 분권 또는 분업의 원리를 강화하여 보다 효율적으로 예산을 편성하고, 국정철학에 부합하게 국가재원을 보다 전략적으로 배분하는 한편, 예산편성 과정에서 재정당국이 재정총량에 대한 제약 등에 대한 정보를 국무위원들과 지출부처와 공유함으로써 재정건전성 유지에 대한 정부내 공감대를 확산시키기 위해 2004년부터 하향식 예산편성제도를 도입했다는 것은, 종전보다 하향식 어프로치가 보다 강화되었다고 해석하여야 할 것이다. 예산편성 과정에서 재정총량에 대한 결정을 먼저 하고, 이를 바탕으로 분야별 지출한도를 설정한 후, 이러한 사전 결정에 입각하여 구체적인 세부사업 예산을 편성하는 등 단계적인 의사결정을 하도록 한 것이다.

10년 가까이 하향식 예산편성제도를 운영하는 과정에서 대통령제 하에서의 국무위원 재원배분회의/재정전략회의가 총지출, 부처별 및 분야별 지출한도를 합의하는 의사결정체로서의 역할을 하지는 못하는 등의 한계가 노정되었으며, 국회의 예산심의 과정에서 행정부의 재원배분에 관한 결정이 존중되기가 매우 어려웠다. 또한 무려 200개가 넘는 지출한도를 bottom-up 방식으로 설정하다 보니, 하향식 예산편성제도가 잘 정착된 국가에서는 발생할 수 없는 책정된 분야별·부처별 지출한도가 집행부처에 의해 정확하게 준수되지 못하고 국회에서도 수정되는 문제가 지속되고 있다.

이에 본 연구에서는 우선 국무위원 재원배분회의/재정전략회의는 현재처럼 재정총량 위주의 토의나 쟁점 및 현안에 대한 토론에서 한걸음 더 나아가 분야별 지출규모 및 분야별 재원배분에 대한 보다 근본적인 문제에 대한 국무위원 간 토의를 할 것을 제안한다. 이를 위해서는 어젠다 설정 및 회의 참석 범위의 조정, 지출부처 및 청와대의 전략적 재원배분에 대한 기획 및 분석 역량 제고, 회의내용의 공개 확대를 통한 국민적 관심과 공감대 형성 노력 등이 필요하다. 또한 위상이 현재보다 더 높아진 재정당국과 재정에 대한 책임이 더 강화된 지출부처가 협력하여 재정총량 및 분야별 지출한도와 재정관리에 대한 검증은 재정당국 주도로, 세부사업별 예산의 편성 및 집행에 대한 책임은 지출부처가 주도하는 하향식 예산편성의 원리를 강화시켜 나가야 한다. 국회도 일부 선진국과 유사하게 하향식 예산편성의 취지를 살리는 2단계 예산심의방식을 도입하여, 행정부의 재정지출한도 등에 대한 결정을 검토하여 구체적인 사업별 예산심의 과정에 재원배분에 관한 사전결정이 준수되도록 노력해야 할 것이다.

한편, 분야별 재원배분은 기본적으로 정책의 우선순위를 결정하는 과정이므로 매우 복잡하다. 중기재정계획의 수립과정에서 도출된 총지출한도를 바탕으로 부처별 및 분야별 지출한도를 설정할 때 부처 의견을 보다 수렴하고 국무위원 재원배분회의/재정전략회의의 역할을 보다 강화하여 재정당국과 지출부처 쌍방이 준수할 수 있고 국회도 존중할 수 있는 수준에서 결정되어야 할 것이다. 이를 위해 보다 top-down적인 방식으로 총지출한도가 결정되어야 하고, 분야별 지출한도에 대해서도 재정당국의 심의방식에 더해 국무위원회의의 기능을 강화하여 지출부처와 합의하는 형식을 취해 한도가 잘 준수되도록 해야 지출부처들의 왜곡된 행태들이 시정되고 국회에서도 행정부가 설정한 지출한도들을 존중해 줄 수 있을 것이다. 특히 공식에 의해 지출한도를 부여하고 있는 스위스 사례와 내각이 합동으로 지출한도를 결정하고 있는 스웨덴 사례, 하향식 어프로치와 상향

식 어프로치를 적절하게 조화시키고 있는 대표적인 사례인 네덜란드의 예산편성 과정 등을 참조해볼 만하다.

또한 대규모의 재정투자를 요구하는 공공투자사업과 복지사업에 대한 현재의 사전 및 사후적 타당성 검증제도는 타당성 재검증제도와 수요예측 재검증제도 도입, 복지사업에 대한 타당성 검증 도입 등 개선 노력에도 불구하고 예비타당성조사대상 사업에 대한 면제 범위가 지나치게 넓어 국책사업이 실제로는 정치적 혹은 정책적 결정에 의해서 재정사업이 결정되고 집행된 것은 아닌가 하는 의혹과 교통수요에 대한 부실 예측, 면제범위가 너무 넓어 제대로 정착되고 있지 못한 복지사업에 대한 예비타당성제도 등의 문제점이 지속되고 있다. 이에 국가재정법상의 시행령의 면제요건 중 '지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위해 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업'을 삭제·수정하고, 복지사업에 대해서는 단순 소득이전 목적사업을 예타 면제대상에서 제외하고 법령상 추진사업의 요건을 보다 명확하게 규정하는 등 예타 면제요건을 강화하는 동시에 예타 면제사업에 대해 간이예타를 실시해야 한다. 계속사업의 증액 타당성 검증도 강화해야 한다.

국회도 예결위를 상임위원회로 전환하고 예산위원회와 결산위원회로 분리하는 등 그 기능을 강화하고 각 상임위와의 역할 재조정을 통해 국회 예산심의도 거시적 예산편성과 미시적 예산편성의 2단계 예산심의를 도입해야 한다. 또한 성과평가 결과와 국회의 결산심사 결과가 국회의 예산심의 과정에 보다 적극적으로 반영될 필요도 있다.

4. 재정사업 성과평가 및 환류 개선

우선 재정성과관리제도의 운영을 위해 필요한 하부구조와 제도운영방식으로 나누어, 현황을 분석하고 개선방안을 제시하였다. 재정성과관리제도의 운영을 위한 하부구조로서 재정사업의 성과를 측정

하는 성과정보, 재정사업의 비용을 보여주는 비용정보, 그리고 성과 관리 단위를 체계적이고 포괄적으로 선정할 수 있게 도움을 주는 프로그램 예산체계를 꼽을 수 있다. 이러한 하부구조가 의사결정자에게 도움이 되는 기본적인 정보를 도출해내는 데 도움을 준다면, 다음 단계로 중요한 것은 성과관리 및 평가 과정의 제도화, 제도 운영주체의 역량, 그리고 제도 운영 환경 등이다. 각국의 사례를 보면, 재정성과관리제도의 하부구조에 대해서는 어느 정도 수렴현상을 보이고 있음에 비해, 제도 운영과 관련된 부분에 대해서는 각국의 정부구조, 문화, 그리고 사회경제적 환경에 따라 차이를 보이고 있다. 본 연구에서는 이러한 주요 요소들의 중요성에 대해 논하고, 국제적인 추세를 동시에 보여주고 있다.

이러한 배경정보를 바탕으로 우리나라 재정성과관리제도의 현황을 분석하고 개선방향을 제시하였다.

먼저 성과관리를 위한 성과정보와 관련하여 프로그램 예산구조의 개선 필요성, 성과지표와 목표치의 개선, 재정사업 자율평가 항목의 개선, 사업평가의 개선, 평가 대상사업 선정방식의 개선, 그리고 비용정보의 개선을 제시하였다. 적절한 프로그램 예산구조의 개발은, 의미 있는 성과정보 생산을 위한 첫 단계로서의 의미를 가진다. 현행 프로그램 예산구조는 각 부처의 정책 영역과 사업수단에 대한 근본적인 점검이 미약한 상태에서 기존의 조직구조에 맞추어 개발된 측면이 강하여, 성과정보 생산에 애로를 초래하고 있다. 새로운 정부의 시작과 더불어 정부 조직의 개편이 이루어질 경우, 근본적인 재점검을 시도할 필요가 있다. 성과지표와 목표치의 개선과 재정사업자율평가 항목의 개선 등은 실무적인 내용으로서, 기획재정부와 일선 부처의 역량 강화와 더불어 개선되어야 할 부분이다. 성과정보의 수준 향상을 위해서는 각 부처가 주기적으로 자신들의 사업에 대한 심층평가를 수행할 필요가 있다. 이러한 심층평가 정보가 제대로 축적된다면 성과지표와 목표치 그리고 재정사업자율평가 시 상당히 유용한 정보로 활용될 것이다. 그리고 평가 대상사업도 현행의

포괄적인 접근법보다는 선별적으로 주기적인 점검을 하는 것도 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 현행과 같이 정부 재정사업을 3분의 1씩 매년 점검하는 것은 주어진 역량과 시간의 제약으로 의미 있는 정보 생산에 한계가 있기 때문이다. 마지막으로 비용정보의 개선과 관련해서는 행정서비스 중심의 사업을 대상으로 간접비 배부를 통하여 원가를 도출하여 성과관리에 활용해야 한다.

그리고 제도 간의 연계 개선 및 중복 해소 문제도 제기하였다. 재정성과관리제도 간의 연계를 개선함으로써 제도 간의 정합성을 제고하고 시너지를 창출하는 방안에 대해 논했다. 그리고 기존의 다른 평가제도와 중복성 해소 필요성도 지적하고 있다. 기획재정부 내의 성과관리 및 평가 조직을 일원화하고 강화하여, 재정사업의 평가 관련 정책을 총괄하도록 할 필요가 있다.

평가 결과의 활용과 관련해서는 현행 예산연계 방식에서 한 걸음 더 나아가 평가의 내용을 세분화하여 의사결정에 활용할 것을 권고하고 있다. 사업의 정책적 적합성, 사업계획의 적정성, 사업의 성과 달성 정도 등으로 분류하여 평가 내용에 부합하는 의사결정을 할 것을 권고하고 있다.

성과관리제도의 적정한 운영을 위한 중요한 요소 중의 하나는 정부 내의 성과관리 및 평가 역량의 강화이다. 현행 순환보직으로 이루어지는 인사체제 내에서는 역량과 책임성의 확보가 어려움을 지적하고, 성과관리 및 평가를 행정부 내의 중요한 역량으로 키울 것을 권고하고 있다. 먼저, 행정부 내에 다양하게 분절화되어 있는 담당조직을 일원화하여, 부족한 역량을 결집할 필요가 있다. 대통령 비서실, 국무총리실, 기획재정부 등으로 분산되어 있는 총괄기능을 통합하여, 평가의 중복을 줄이고 내실 있는 성과관리가 이루어지도록 할 필요가 있다. 기획재정부 내에서는 성과관리 및 평가 관련 조직을 준독립적인 전문성을 가진 조직으로 위상을 설정하여, 행정부 내의 성과관리 및 평가 역량을 키워나가는 역할을 수행할 필요가 있다. 그리고 일선 부처 내에도 준독립적인 성과관리 및 평가 조직

을 설립하여, 기획재정부에서 제시하는 성과관리 및 평가기준에 부합하도록 자체적인 평가를 실시하도록 해야 한다. 기획재정부의 성과관리 총괄조직과 사업부처의 성과관리 및 평가조직은 주기적인 네트워킹을 통하여 상호보완적인 역할을 수행하는 체제를 마련해야 한다.

감사원과 국회도 행정부 내의 평가제도 운영 상태를 모니터링하여 건설적인 제언을 하는 기능을 수행할 필요가 있다. 감사원과 국회가 제도 운영의 형식적인 측면에만 지나치게 집중하여 감시를 할 경우, 제도가 경영의 수단이 아니라 규제에 대한 형식적인 준수로 전락할 우려가 있다. 성과관리 및 평가제도가 경영수단으로서 제대로 활용될 수 있도록, 형식적인 요건에 대한 지적보다는, 실질적인 내용에 대한 검토와 지적이 이루어질 필요가 있다.

재정성과관리제도의 성공의 최대 관건은 고위 의사결정자의 관심과 정보 활용이다. 현행 우리나라 제도는 실무자 중심으로 운영되는 한계를 보이고 있으므로, 주요 사업에 대한 선별적이고 체계적인 모니터링 시스템 구축을 통해, 고위 의사결정자들이 직접 개입하여 제도를 운영하는 체제를 마련할 것을 제안한다.

한편, 예산의 편성 및 국회의 심의·의결 이후, 계획에 따른 집행의 결과가 결산으로 정리되기까지는 1년이 넘는 시간이 걸린다. 이러한 시간적 차이로 인해, 계획에 따른 적절한 집행이 이루어지고 있는지에 대한 중간 점검 및 사후 점검의 강화를 통해 예산의 효율적 집행을 제고할 필요가 있는데, 재정관리점검회의, 예산낭비신고시스템, 예산성과금 제도 등은 그 나름대로의 역할을 하고 있지만, 앞으로 다양한 형태로 존재하는 예산낭비의 사례들을 한국정책학회(2006), 박형수·송호신(2011) 등을 참조하여 유형화하여 예산낭비에 대해 보다 체계적으로 대응해야 한다. 이를 위해서는 직전 연도의 결산감사 결과나 기존의 성과평가 결과 등 다양한 정보를 효과적으로 예산심사에 반영하는 체계를 강화하는 한편, 시민단체나 일반국민 개인들의 적극적인 관심과 참여를 통해 효율적인 재정 집행이 이

투어지도록 감독을 강화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

5. 재정정보의 생산, 공개 및 활용 개선

재정제도 및 재정운용 시스템의 개혁이 제대로 정착되기 위해서는 이에 필요한 재정정보의 분석·가공·활용이 가능한 통합재정정보시스템이 완비되어야 한다. 4대 재정개혁 과정에서 구축된 디지털 예산회계시스템(D-Brain)은 당초 재정통계 작성범위를 국제기준 등을 고려하여 재설정하고, 정부정책과 성과관리가 가능한 프로그램 예산체제로 개편하는 한편, 복식부기·발생주의 회계제도를 효율적으로 도입하고 국가 통합재정정보시스템을 구축하고자 했던 당초 목적은 어느 정도 충족되었다.

그러나 앞으로 더 개선되어야 할 과제로는 일반정부 이외에 중앙정부 및 지방정부 산하 공기업들을 모두 포함하는 공공부문 재정통계를 작성하는 것, 다양한 재정위험을 종합적으로 관리하는 공공부문 부채종합관리 시스템을 구축하는 것, 조직과 예산구분 단위를 보다 일치시키고 공통비를 적절히 배분하여 성과관리와의 연계를 보다 강화하는 등 프로그램 예산제도를 보다 적극적으로 활용하는 것, 연금충당부채 추계방법을 개선하는 것, 발생주의 회계제도하에서 생산되는 다양한 정보를 정부와 국회가 의사결정에 활용되도록 교육과 홍보를 강화하는 것, 아직도 부처별·대상별로 관련 전산시스템이 분리되어 운용되고 있으므로 이를 개선하는 것 등을 들 수 있다.

이외에 공기업 부채나 보증채무, 민자투자 관련 부채 및 재정위험 등에 대한 정보공개를 보다 확대하고, 회계연도 중간보고서와 이와 관련한 정책보고서의 발간, 대선전 보고서 및 장기재정전망 보고서의 발간 등도 필요하다.

목 차

I. 서론	23
1. 연구 배경	23
2. 연구방법 및 보고서의 구성	28
II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선	30
1. 문제 제기	30
2. 국가재정운용계획의 도입	34
3. 국가재정운용계획의 문제점	39
가. 중장기 목표 설정의 문제	39
나. 전망 및 목표의 변경 문제	41
다. 중장기 전망의 신뢰성 문제	44
라. 단년도 자원배분과의 연계성 문제	49
마. 기타 문제	52
4. 국가재정운용계획의 평가	53
가. WB Brumby의 평가	53
나. EU 주요국들과 우리나라의 중기재정계획 평가	58
5. 국가재정운용계획의 개선방향	72
가. 국가재정운용계획의 실효성 강화를 위한 개선방향	73
나. 국가재정운용계획의 수립체계의 개선	87
III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선	90
1. 하향식 예산편성의 도입	90
2. 하향식 예산편성에 대한 평가	97
가. 한국조세연구원(2006)	97

나. 김상헌(2006)	100
다. 이강호(2006)	100
라. 서울행정학회(2007)	103
마. 한국행정연구원(2009)	103
바. 함성득·이상호·양다승(2009)	104
사. IMF(2009)	105
3. 국무위원 재정전략회의 운용 개선	106
가. 운용추이 및 문제점	106
나. 쟁점 1: 대통령제하에서의 국무위원 자원배분회의의 한계와 의의	113
다. 쟁점 2: 재정전략회의 내실화 방안	115
4. 지출한도 설정 및 운용방식 개선	121
가. 운용추이 및 문제점	121
나. 쟁점 1: 지출한도 자체의 합리적 설정	128
다. 쟁점 2: Bottom-up과 Top-down 예산편성의 조화	139
5. 대규모 국책사업 및 복지사업에 대한 사전타당성 분석 강화	144
가. 대규모 재정사업 관리제도의 현황	145
나. 주요 쟁점 및 이슈	150
다. 제도 개선방안	155
6. 국회의 예산심의 방식 개선방안	156
가. 현행 제도에 대한 고찰	156
나. 주요 쟁점 및 이슈	159
다. 제도 개선방안	163
 IV. 재정사업 성과평가 및 환류 개선	166
1. 재정 성과관리제도의 의의와 쟁점	166
가. 성과정보와 관련된 이슈	167
나. 성과관리 예산제도 운영 주체 관련 이슈	174

다. 성과정보의 활용	178
라. 다른 재정제도 개혁과의 관계	179
2. 한국의 재정 성과관리제도의 주요 쟁점 및 개선 방향	183
가. 성과관리를 위한 정보 수준의 개선	185
나. 제도 간의 연계 및 중복 해소	191
다. 평가 결과의 활용 방식 개선	193
라. 성과관리 역량 강화 및 효율적 제도 운영을 위한 조직 정비	194
마. 부처의 부담 경감 및 전략적 행동 감소 유인 제공	196
3. 예산의 집행관리 및 예산낭비 방지 시스템 강화	202
가. 주요 쟁점 및 이슈	202
나. 제도 개선방안	209
V. 재정정보의 생산, 공개 및 활용 개선	214
1. D-Brain 시스템에 대한 평가 및 개선방안	214
가. 재정통계 재작성 : 재정범위의 확대	216
나. 프로그램 예산체계의 개편	220
다. 복식부기·발생주의 회계제도 도입	224
라. 흩어져 있던 재정정보 시스템의 통합: 재정정책 의사결정에 필요한 고급 재정정보 제공	228
2. 재정정보 공개 확대 방안	229
참고문헌	234
〈부록 1〉 심층면접 1차 서면조사	240
〈부록 2〉 국가재정운용계획의 국회 제출시기에 관한 개정 발의 법안	254

표목차

〈표 I-1〉 주요국의 재정운용 시스템 개선 사례	25
〈표 II-1〉 '1987~1991년 중기재정계획'과 '2011-2015년 국가재정운용계획'의 차례 비교	36
〈표 II-2〉 주요국의 중기재정운용 목표	40
〈표 II-3〉 전망치의 변화의 시점별 평균	43
〈표 II-4〉 국가재정운용계획의 실질경제성장률 전망치와 실적치	46
〈표 II-5〉 국가재정운용계획의 시점 간 전망치와 실적치의 차이	48
〈표 II-6〉 국가재정운용계획의 자원배분체계의 연도별 비교	51
〈표 II-7〉 MTEF의 유효성 분석	57
〈표 II-8〉 재정수지 전망 변화(마지막 연도와 처음 연도의 차이)	59
〈표 II-9〉 정권 교체기의 국가재정운용계획의 차례 변동	67
〈표 II-10〉 분야별 계획에 있어서의 변화(교육부문의 경우)	71
〈표 II-11〉 분야별 자원배분(교육부문)	72
〈표 III-1〉 하향식(Top-down) 예산제도의 운영 실태	92
〈표 III-2〉 예산편성 방식의 비교	95
〈표 III-3〉 예산편성 방식 변경 전후의 예산순기 비교	96
〈표 III-4〉 한국조세연구원(2006)의 설문조사 결과	98
〈표 III-5〉 개선방안과 추진전략	99
〈표 III-6〉 하향식 예산편성 제도 도입에 의한 예산결정여건 변화	101
〈표 III-7〉 국무위원 자원배분회의/재정전략회의 개최 일지	110
〈표 III-8〉 선진국 입법부의 Top-Down 방식의 예산심의 사례	115
〈표 III-9〉 2009년 국무위원 재정전략회의 개최 사례	117

〈표 III-10〉 중앙정부 통합재정 분야별 지출비중	123
〈표 III-11〉 기간별 재정규모 및 복지지출 증가율 비교	124
〈표 III-12〉 정부의 예산안(일반회계)에 대한 국회 수정추이	127
〈표 III-13〉 연도별 예산요구 증가율 추이	129
〈표 III-14〉 부처별 예산심의 삭감률 추이	130
〈표 III-15〉 중앙정부 통합재정의 분야별 지출비중 추이	135
〈표 III-16〉 분야별 지출 비중의 국제비교	136
〈표 III-17〉 지출한도 설정 방식	136
〈표 III-18〉 유럽 3개국의 지출한도 설정 기준	138
〈표 III-19〉 사업부처 요구금액과 삭감현황	141
〈표 III-20〉 민자고속도로의 교통수요예측 차이와 정부보전지급액	148
〈표 III-21〉 1994~1998년 대규모 재정사업의 자체타당성 조사결과	150
〈표 III-22〉 현재까지 예비타당성조사 결과	151
〈표 III-23〉 예비타당성 제도 면제사유의 구체화	153
〈표 III-24〉 예비타당성조사 면제사업(면제사유별로 분류)	154
〈표 III-25〉 현행 헌법상에 나타난 행정부와 국회의 재정권한의 분립	160
〈표 III-26〉 예결위의 상임위화 필요성 및 문제점 비교	162
〈표 III-27〉 예결위가 특별위·상임위원일 경우의 차이점	164
〈표 IV-1〉 재정성과관리제도 개선의 주요 쟁점과 개선방향	197
〈표 IV-2〉 예산낭비 개념에 따른 낭비의 유형화 분류	207
〈표 IV-3〉 예산낭비 대응을 위한 재정개혁의 구도	209
〈표 IV-4〉 예산낭비 방지를 위한 제도적 개선방안	211
〈표 V-1〉 Polackova(1998)에 따른 우리나라의 재정위험 분류	220
〈표 V-2〉 IBP 2010년 보고서의 우리재정에 대한 평가 결과	231

그림목차

[그림 I-1] 재정제도 및 재정운용 시스템의 위상	24
[그림 II-1] 국가재정운용계획에 나타난 GDP 대비 관리대상 수지의 변화와 실적	47
[그림 II-2] 중기재정계획(MTEF)을 도입한 국가의 수	54
[그림 II-3] MTEF를 도입한 국가들의 성과 비교	56
[그림 II-4] 독일의 재정수지	60
[그림 II-5] 프랑스의 재정수지	61
[그림 II-6] 이탈리아의 재정수지	61
[그림 II-7] 스웨덴의 재정수지	62
[그림 II-8] 영국의 재정수지	62
[그림 II-9] 성장률 변화와 재정수지 전망의 변화(1년)	63
[그림 II-10] 성장률 변화와 재정수지 전망의 변화(2년)	64
[그림 II-11] 성장률 전망치의 변화와 재정수지 전망치의 변화 (개별 연도)	65
[그림 II-12] 성장률 전망치의 변화와 관리재정수지 전망치의 변화	66
[그림 II-13] t년도와 t+1년도의 국가재정운용계획 분야별 배분에서 각각 예산연도 자원배분의 변화량 간의 비교	69
[그림 II-14] 분야별 자원배분의 5년 평균 증가율의 변화	70
[그림 III-1] 부처별 예산심의 삭감률 분포	130
[그림 III-2] 1999년 이후 강화된 대규모 공공투자사업	147
[그림 III-3] 수요예측 재검증 수행체계	149

[그림 III-4] 국회의 예산심의 과정	157
[그림 IV-1] 우리나라의 재정성과관리제도	184
[그림 IV-2] 예산낭비 방지 매뉴얼 작성 점검도	213
[그림 V-1] 디지털예산회계시스템의 구성	216
[그림 V-2] 공공부문과 국민경제의 다른 부문의 관계	219
[그림 V-3] 공공부문의 포괄범위	219
[그림 V-4] 당시 예산체계와 프로그램 예산체계의 비교	221

I. 서론

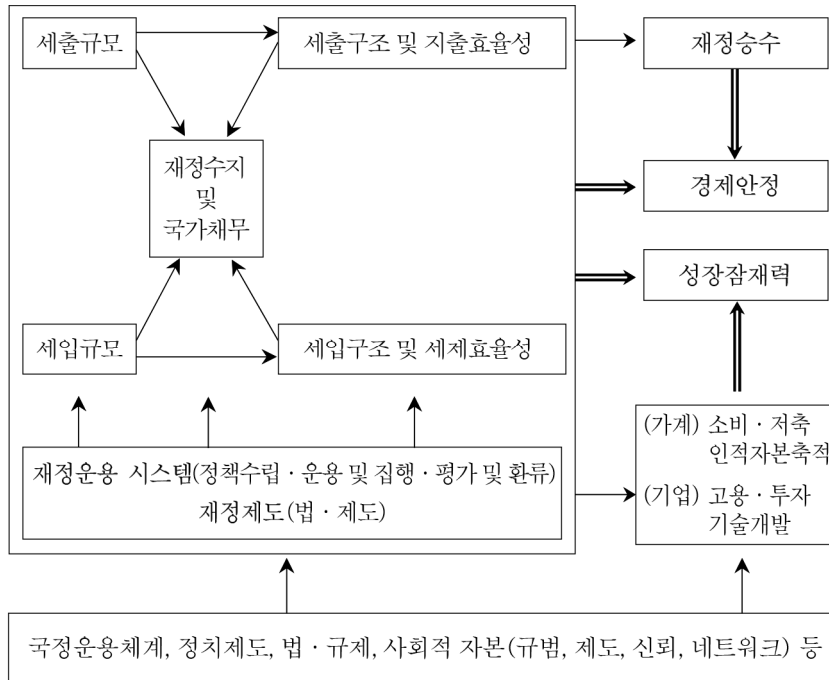
1. 연구 배경

‘재정제도’(fiscal institution)는 법적 또는 제도적 측면만 강조하는 반면, ‘재정운용’(fiscal management)은 재정제도의 틀 안에서 예산이나 재정을 실제로 정책수립(plan) - 운용 및 집행(do) - 평가 및 환류(see)하는 과정 전체를 아우르는 개념이다. 재정운용에는 중장기적인 재정운용 전략의 수립, 예산편성의 절차 및 결정과정, 예산의 집행 및 점검, 성과평가 및 환류, 재정정보의 생산 및 활용 등이 모두 포함된다. 재정제도 및 재정운용 시스템의 위상은 [그림 I-1]처럼 국정운용체계, 정치제도, 법·규제, 사회적 자본 등 보다 넓은 의미의 제도와 시스템에 의해 제약받는다.

한편, 최근 국내외적으로 재정제도 및 재정운용 시스템의 개혁에 대한 요구가 커지고 있다. 대외적으로는 최근 전 세계적인 재정위기 상황에서 많은 선진국들이 새로운 재정제도를 도입하거나 재정운용 시스템을 정비하고 있다. 몇 가지 대표적인 사례만 열거해 보면 다음과 같다.

미국 정부와 의회는 PAYGO 원칙을 부활시키고 재정건전화를 위한 긴급조치를 담은 『예산통제법』(Budget Control Act of 2011)을 제정하여 2013년 1월부터 2월부터 강제삭감조치(sequestration)를 통해 향후 10년간 최소 2.1조달러에 달하는 재정적자 감축을 시행할 예정이다. 프랑스 정부는 2008년 헌법개정을 통해 다년도 예산 및 중기재정예산을 도입하였다. 독일 정부도 재정건전화 달성을 위한 헌법(독일기본법: Grundgesetz) 개정을 통해 헌법상 구조적 재정수지를 연방정부는 2016년부터 GDP 대비 -0.35% 이내로 제한하고, 주정부는 2020년부터 균형시키는 재정준칙을 도입하였다.

[그림 1-1] 재정제도 및 재정운용 시스템의 위상



정권이 노동당으로 교체된 이후 영국은 「재정책임 및 회계 검사법」에 따라 재정운영의 목표·수단 등을 정하는 「재정책임법」(Fiscal Responsibility Act)을 제정토록 하고 있으며, 예산책임청(Office for Budget Responsibility)도 설립하였다. 2010년 재정책임법에서는 2016회계연도까지 공적부문(일반정부+공기업)의 구조적 경상재정수지를 흑자화하고, 2015회계연도까지 공적부문의 순채무잔액/GDP 비율을 하락시키는 구체적인 재정총량 목표를 설정하고 있다.

대내적으로도 2013년에는 새로운 정권이 출범하면서 재정제도 및 재정운용 시스템 개혁을 추진할 가능성이 높다. 정부 출범에 따라 재정제도 및 재정운용 시스템 개혁을 추진한 사례를 살펴보면, 다음과 같다.

우리나라의 경우 제5공화국 출범 후 경제안정화시책의 일환으로 재

정긴축을 위한 영점기준 예산편성 방식(Zero Base Budgeting System: ZBBS)의 도입, 양입제출(세입내 예산편성) 원칙 도입 등 재정개혁을 단행한 바 있다. 제6공화국 출범 후에는 재정용자특별회계 등 다수의 특별회계를 설치하였으며, 참여정부에서는 본 연구의 주요 연구대상인 국가재정운용계획(중기재정계획) 수립, 예산총액배분자율편성(top-down) 제도 도입, 성과관리 예산제도 운영, 디지털 예산·회계 시스템 구축 등 4대 재정혁신을 추진하였다.

미국, 프랑스, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 선진국에서도 정권이 바뀔 때마다 재정제도 및 재정운용 시스템 개혁을 추진한 바 있었는데, 주요한 변화에 대해서만 다음 표에 정리해 보았다.

〈표 1-1〉 주요국의 재정운용 시스템 개선 사례

연도	정권	개선 사례
〈 미 국 〉		
1985	레이건 (공화당)	레이거노믹스에 의해 발생한 대규모 재정적자를 삭감하기 위한 GRH법(Ⅰ) 제정
1987		GRH법(Ⅰ)을 수정한 GRH법(Ⅱ) 제정
1990	부시 (공화당)	GRH법 실패로 지출억제를 목표로 한 BEA법 제정
1993	클린턴 (민주당)	BEA법 개정으로 지출상한 적용 시한 1998년까지 연장
		정부실적결과법(GPRA) 제정
		국가실적리뷰(NPR) 도입
1997		BEA법 개정으로 지출상한 적용 시한 2002년까지 연장
		GPRA에 근거한 전부처의 전략계획(1998년도) 수립
1998		GPRA에 근거한 부처의 실적계획 및 연차보고서(1999년도) 작성
2001	부시 (공화당)	대통령 management agenda(2002년 예산분 이후 대상)
2002		agenda의 진척상황을 평가하는 PART(2002년 예산분) 도입

연도	정권	개선 사례
〈 프랑스 〉		
1992	미테랑 (사회당)	EU의 마스트리히트 조약 비준(1993년 발효)
1994		공적재정의 관리에 관한 5개년 기본법(재정재건 프로그램) 제정
1997	시라크 (공화국연합·보수)	EU의 성장 및 안정협정 체결
1998		EU에 제1차 재정안정계획(1999~2002) 제출
1999		예산개혁을 위한 국민의회의 초당파적 working group “공적지출의 효율화 및 의회 통제” 보고서 작성
2001		예산에 관한 조직법(예산회계의 근본적 개혁) 제정으로 목적별 예산 및 중기재정전략 도입, 공공회계 개혁
2002	시라크 (제2기)	“경제사회 재정의 현상과 전망 보고서”(중기재정계획 포함) 작성
2003		“국민경제와 공적 재정의 진전에 관한 보고서” 작성
2005		2006년도 예산으로부터 프로그램 예산 실시
〈 영국 〉		
1982	대처 (보수당)	재무관리주도권(Fiscal Management Initiative: FMI) 도입
1984		Green Book(예산사업 평가기법에 대한 지침) 발간
1988		next step agency(책임운영기관제도) 도입
1991	메이저 (보수당)	시민현장 선포
1992		국가사업에 민간자금을 유치하는 Private Finance Initiative(PFI) 도입
		93년도 예산부터 control total(향후 3개년 지출증가를 제한) 적용 공적서비스 및 공공지출에 관한 각료회의(Ministerial Committee on Public Service and Public Expenditure: PSX) 도입
1997	블레어 (노동당)	golden rule 및 sustainability rule 등 재정준칙 도입
1998		재정안정화규율(the code for fiscal stability) 제정
		Comprehensive Spending Review(CSR) 도입 및 공적서비스 합의
2000		제2차 Spending Review 및 공적서비스 합의
2002		제3차 Spending Review 및 공적서비스 합의(자원회계예산 기준으로 작성)
2004	제4차 Spending Review 및 공적서비스 합의	

연도	정권	개선 사례
〈 호주 〉		
1983	호크 (노동당)	재정의 중기적 통제를 위한 장래전망(Forward Estimates: FE)의 대외 공표
1984		재무관리개선 프로그램 (Financial Management Improvement Programme: FMIP)
1987		FE를 예산서에 포함시키기 시작
1988		경상경비 일괄배부 시스템(RCY) 도입
		프로그램 관리·예산(Programme Management and Budgeting: PMB) 도입
1988	포트폴리오 예산(Portfolio Budgeting: PB) 도입	
1992	키 텅 (노동당)	발생주의 회계에 의한 재무제표 작성을 의무화
1996	하워드 (자유당· 국민당 연립)	경기순환을 통해서 재정수지를 균형 시키는 재정준칙 도입
1997		Financial Management and Accountability Act 제정
1998		거시재정 운용 프레임워크를 규정한 Charter of Budget Honest Act 제정
2002		세대간 보고서
〈 뉴질랜드 〉		
1987	론기	“Government Management”(재무성) 발표
1988	(노동당)	정부부문법, Performance Agreement(실적 계약) 도입
1989	파마 (노동당)	top down에 의한 의사결정시스템인 재정법, 각내세출검토위원회(Cabinet Expenditure Review Committee) 도입
1992	보르자 (국민당)	1992-93년도 예산부터 재정의 중기적 통제를 위한 baseline 시스템 및 Macro 재정목표 도입
1994	※94년 이후 NZ First당	재정책임법(Fiscal Responsibility Act) 및 전략적 결과 목표(Strategic Results Areas) 도입
1996	등과 연립정권	향후 3년간의 지출한도(Fiscal provision) 도입
1998	시블리 (국민당)	전략적 우선 사항(Strategic Priorities) 도입
2000	클릭	중요 정부목표(Key Government Goals) 제시
2001	(노동당) ※Alliance	“Review of the Centre”(지금까지 개혁의 총괄)
2003	당과의 연립정권	재정법, 재정책임법 등 개정

따라서 현행 재정제도 및 재정운용 시스템을 평가해 본 후, 차기 정부가 추진할 구체적인 정책대안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구방법 및 보고서의 구성

우선 재정제도 및 재정운용 시스템을 크게 중장기 시계에서의 재정 운용, 예산편성 절차 및 의사결정, 재정사업에 대한 평가 및 환류, 재정 정보 관리 및 공개 등 4가지 분야로 구분하고, 이를 보고서 구성에 반영하였다.

연구작업은 우선 각 분야별로 구분하여 총 90여 종에 달하는 국내외 기존연구 결과들을 분석하여 분야별 쟁점을 파악하고 연구진의 입장을 정리하여 분야별로 기초보고서를 작성하는 것으로 시작하였다. 이들 기초보고서를 토대로 심층 인터뷰(focus group interview, 標的集團面接法, FGI) 대상자와 인터뷰 문항을 작성하여, 7월중에 약 20명에 달하는 전 현직 공무원 및 재정전문가를 대상으로 하는 심층 인터뷰를 실시하였다.¹⁾ 심층 인터뷰는 사전에 질문문항을 배포하여 서면으로 1차 응답을 받은 후, 2개팀으로 나뉜 연구진이 1:1 대면면접을 통해 서면답변에 대한 확인 및 추가로 질문하는 과정으로 진행하였다.

이후 연구결과에 대한 중간보고회를 통해 기초보고서와 심층 인터뷰 결과를 점검하는 한편, 관련 전문가 및 공무원들로부터 보고서 작성 자체에 대한 의견을 수렴하였다. 연구진들은 논의를 통해 보고서 집필에 대한 다음과 같은 원칙을 결정하였다.

- 1) 기존 연구들과 달리 보다 비판적 시각에서 분석하여 보고서에 실질적인 개선방안을 제시한다.
- 2) 너무 구체적인 분석이나 미세한 정책대안 보다는 큰 틀에서의 분

1) 보다 진술한 결과를 도출하기 위해 심층 인터뷰 대상 및 인터뷰 결과는 공표하지 않기로 사전에 약속하였기 때문에 인터뷰 문항들만 <부록 1>에 첨부하였다. 인터뷰 대상은 참여정부 당시 4대 재정개혁을 주도했던 공무원 및 재정전문가와 현재 재정정책을 총괄하고 있는 공무원 등을 위주로 선별하였다.

석 및 정책대안을 제시한다.

- 3) 재정제도 및 재정운용 시스템을 구성하는 요소들 간의 연계관계를 반영하여 상호간에 연구결과를 교차참조하고 제도를 연계하여 개선방안을 제시한다.
- 4) 각 장의 구성은 다음과 같이 구성한다.
 - (제1절) 전체적인 제도 운용에 대한 현황 및 평가
 - (제2절) 기존연구에서 제기된 문제점 분석 및 입장정리
 - (제3절) 다수의 쟁점별로 분석 및 정책대안 제시
 - 현황 및 문제점 정리
 - 정량적 및 정성적 분석
 - 해외사례 소개
 - 최종적인 개선방안 제시 등

본 보고서의 제Ⅱ장에서는 국가재정운용계획을 중심으로 중장기 시계에서의 재정운용 문제를 분석대상으로 하였다. 제Ⅲ장에서는 제Ⅱ장의 국가재정운용계획과 연계하여 예산수립에 대한 의사결정을 단계별·하향식으로 하는 하향식 예산편성을 비롯하여 대규모 국책사업 및 복지사업에 대한 의사결정, 국회의 예산심의 등 예산편성과 관련된 이슈들을 분석하였다. 제Ⅳ장에서는 예산편성을 포함하여 예산의 집행 과정에서 나타나는 문제를 제도적으로 대응하는 재정 성과관리와 집행관리에 대한 쟁점들을 분석하였다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 재정제도 및 재정운용 시스템을 둘러싼 기초 인프라인 재정정보 관리 및 공개에 대한 쟁점들을 분석하였다.

Ⅱ. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선

1. 문제 제기

우리나라는 1990년 중반 이후 두 차례의 위기를 겪으면서 재정의 중요성을 실감하였다. 외환위기 때는 정부가 공적자금을 조성하여 금융기관과 기업의 구조조정을 선도하였으며, 글로벌 금융위기 때는 정부가 일자리 관련 예산을 편성하고 집행함으로써 고용안정에 주력하였다. 우리나라에서 재정정책이 위기 극복에 얼마나 효과를 발휘했는지 구체적으로 평가하는 것은 별도의 과제이겠지만 재정의 적극적 역할이 없었다면 위기 대응이 훨씬 힘들어졌을 것은 분명하다.

이처럼 재정이 위기 극복에 결정적 역할을 한 것은 분명하지만 이 과정에서 증가한 국가채무는 관리가 가능한 수준에서 통제되어야 한다. 급격하게 채무가 늘어나면 누적채권에 대한 이자지급도 늘어날 수밖에 없기 때문에 재정건전성을 위협하는 요인이 된다. 재정이 건전성에 문제가 생기면 자원배분, 소득분배, 경제성장 및 안정이라는 재정의 본래 기능을 수행하기 어려워진다. 재정이 제 기능을 발휘하려면 투명성, 효과성, 책임성, 건전성 등의 원칙을 가지고 운용되어야 한다.²⁾ 주어진 재정제도의 틀 안에서 예산이나 재정에 관한 정책 수립, 운용 및 집행, 평가 및 환류 과정 전체를 아우르는 개념을 재정운용 시스템이라고 정의한다면, 본 연구는 이 중에서도 중장기재정운용 전략이라고 할 수 있는 국가재정운용계획에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다.³⁾

2) 한국경제60년사 편찬위원회(2010)는 재정운용의 과제와 관련해서 총량적 재정규율의 확립, 예산의 배분적 효율성 제고, 예산운용의 기술적 효율성 제고, 재정운용의 투명성 확보, 조세제도의 효율성 제고, 지방재정조정제도의 효율적 운용 등의 6가지를 제시하였다.

3) 우리나라의 국가재정운용계획은 계획기간이 수립 당해 연도를 포함해서 5년

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 31

서구 선진국을 중심으로 1990년대 이후에 중장기 기획기능을 강조하는 중기재정계획이 발전되어 왔는데, 이는 재정지출의 증가와 사회복지 제도의 발전으로 재정압박이 크게 증가함에 따라 한정된 자원을 보다 합리적으로 배분해야 한다는 필요성이 대두되었기 때문이다. 일반적으로 중기재정계획은 재정건전성을 확보하기 위해 3~5년의 거시경제전망하에서 세입, 세출, 재정수지, 국가채무 등 재정의 중기목표를 설정한 후 이를 달성하기 위한 계획을 수립하고 단년도 예산의 편성 및 운용에 연계함으로써 중기계획의 실효성을 부여하고 있다.

우리나라도 1982년에 제5차 경제개발 5개년 계획을 수립하면서 처음으로 중기재정계획을 작성하였다. 국회예산정책처(2010)는 당시에 중기재정계획이 작성된 것은 만성적인 재정적자를 해소하고 중기적으로 재정을 관리·운용하기 위함이었다고 밝히고 있다. 그 이후에도 중기재정계획은 중장기 투자계획을 제시하고 재정건전성을 유지하기 위해 작성되었지만 특정 시기를 제외하고는 공개되지 않았기 때문에 예산당국의 참고용으로만 활용되었다. 이런 형식의 초기 중기재정계획은 5년 이내의 거시경제전망에 기초한 재정총량지표 전망을 토대로 대략적 정책방향을 제시하는 수준에 그칠 수밖에 없었다.

중기재정계획은 참여정부에 들어와 중기적 시계에서 전략적 자원배분에 초점을 맞춘 ‘국가재정운용계획’으로 재탄생하였다. 새로 도입된 국가재정운용계획은 기존의 중기재정계획과 달리 5년 단위의 총수입전망, 총지출계획, 재정수지와 국가채무 등의 재정총량 지표를 전망하고 재정운용의 기본방향과 연도별·분야별 자원배분계획을 제시하였다. 우리나라가 중기재정계획을 도입하게 된 배경은 서구와는 상이하다. 강태혁(2010)은 우리가 중기재정계획을 도입한 목적은 재정적자의 감축이나 총지출 규모의 억제에 있었던 것이 아니라 새롭게 출범하는 정부의 중장기적 국가발전 비전과 분야별·전략적 자원배분방향을 국민에게 제시하는 한편, 새로 도입하는 총액배분자율편성 예산제도에 맞추어 거

이기 때문에 중기계획에 해당한다고 할 수 있다.

시적 재정운영의 방향을 담아내는 제도적 틀이 필요했기 때문이라고 주장하였다.

지금까지 국가재정운용계획은 모두 9번에 걸쳐 국회에 제출되었다. 최초의 국가재정운용계획인 「2004~2008년 국가재정운용계획」부터 금년에 제출된 「2012~2016년 국가재정운용계획」까지이다. 지난 9년 동안 대내외 여건의 변화에 따라 국가재정운용계획도 변화를 거듭해 왔다. 정부는 2010년에 글로벌 금융위기를 극복한 이후 재정건전성의 조기 회복과 중장기적 성장능력의 제고 및 서민생활의 안정에 중점을 둔 재정운용전략을 수립하였으며, 2011년에는 2013년에 균형재정을 달성하기 위한 재정건전성 조기 복원 방향의 제시와 서민생활 안정 지원 및 성장기반 확충을 위한 미래대비 투자 확대의 필요성에 역점을 두는 방향으로 전략을 수정하였고, 금년에는 대내외 재정위험 요인에 대응하기 위해 재정건전화 기조를 견지하고 성숙한 선진 일류국가 건설을 재정에서 뒷받침한다는 방향으로 전략을 일부 바꾸었다.

2011~2015년 국가재정운용계획은 2008년에 발생한 글로벌 금융위기의 극복과정에서 악화된 재정수지를 개선하기 위해 2013~2014년에 재정수지 균형 달성과 2014년에 30%대 초반의 국가채무라는 목표를 세우고 이에 필요한 전략을 제시하였다. 자원배분 면에서는 복지와 경제성장의 핵심 연결고리인 고용을 중심으로 '일' 친화적 복지체계를 구축하고, 서민생활 부담을 줄이기 위해 보육·교육·주거·의료 등에 대한 복지 서비스를 확충하는 방향으로 재원을 확대하는 반면에, SOC 등 경제 분야에 대한 지출은 서서히 축소하기로 하였다.

한편, 2012~2016년 국가재정운용계획은 2013년에 재정적자 규모를 GDP 대비 -0.3%로 축소하여 균형재정 기조를 유지하고, 2014년 이후부터는 관리재정수지 흑자 규모를 점차 확대하여 2016년에 0.5%의 흑자를 달성한다는 목표를 세워놓았다. 관리재정수지의 개선에 따라 국가채무비율(GDP 대비)도 점차 하락세를 유지하여 2015년에는 30% 이내로 진입할 것을 목표로 하였다. 자원배분은 창의와 상생을 바탕으로 성장잠재력을 확충하고, 서민·중산층의 삶의 질을 향상하며, 안전하고

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 33

품격 있는 사회를 구현하는 방향으로 초점을 맞추었다.

국가재정운용계획은 지난 9년 동안 중기재정계획으로서의 역할을 어느 정도 감당해 왔다고 할 수 있지만, 재정건전성 유지와 전략적 자원 배분이라는 당초 목표를 달성했다고 평가하기는 어렵다. 우리나라뿐 아니라 중기재정계획을 채용하고 있는 선진국과 개도국에서 이 제도에 대한 성과평가는 엇갈린다. 전략적 자원배분에 관해서는 다음 장에서 총액배분자율편성 시스템을 가지고 자세히 논의할 것이기 때문에 본 장에서는 국가재정운용계획에 초점을 맞추어 시스템 개선방안을 논의하고자 한다.

우선 제2절에서는 국가재정운용계획의 도입 과정을 역사적으로 살펴 보았다. 이를 위하여 과거에 중기재정계획의 작성을 담당했던 실무자 및 책임자와의 표적집단면접(Focus Group Interview)을 시행하였으며 현재 이 업무를 담당하고 있는 실무자와의 면접도 시행하였다. 제3절에는 문헌에 나타난 국가재정운용계획의 문제점 중에서 중요하다고 생각하는 사항들을 정리하였다. 여기에는 중장기 목표의 설정 문제, 전망 및 목표의 변경 문제, 단년도 자원배분과의 연계성 문제 등을 포함하였다. WB의 일부 연구진은 중기재정계획을 채택하고 있는 나라를 대상으로 동 계획의 실효성을 평가하고 있으며, 우리나라에서는 국회예산정책처가 국가재정운용계획을 매년 평가하여 보고서로 발간하고 있다. 제4절에서는 이와 같은 문헌을 참조하여 개도국의 중기재정계획에 대한 해외의 평가와 우리나라 국가재정운용계획에 대한 평가를 요약하였으며, 독일, 스페인, 프랑스의 중기재정계획에 대한 정량 평가를 시도하였다. 마지막으로 제5절에서는 제3, 4절에 나타난 문제점과 지적에 따라 국가재정운용계획의 개선 방향을 제안하였다.

2. 국가재정운용계획의 도입⁴⁾

2003년에 ‘국가재정운용계획’이 본격적으로 수립되기 이전에도 우리나라에는 ‘중기재정계획’이라는 이름으로 예산당국 내에서 중기적 시계를 가지고 재정을 총량적으로 바라보려는 시도가 여러 차례 있었다.

우리나라 정부의 중기계획은 1962년에 시작된 경제개발 5개년 계획이 그 시초인 것으로 알려져 있다. 경제개발 5개년 계획은 1982년부터 경제사회발전 5개년 계획으로 명칭을 바꾸었지만 기본적으로 계획경제의 아이디어를 차용한 것이라고 할 수 있다. 그렇지만 우리나라의 경제개발계획은 국가가 일정한 계획 목표를 설정하고 통제에 의하여 목표를 강제로 달성하려는 강제계획(imperative plan)이 아니라, 국가가 일정한 계획 목표를 설정하고 강제적 통제 대신에 민간부문에 대한 보조금 지급, 금융지원 또는 조세감면 등의 조치를 통해 목표 달성을 유도하는 유도계획(indicative plan)이었다. 유도계획의 특성상 경제개발계획은 큰 틀에서 중기재정계획을 부분적으로 포함할 수밖에 없었다.

3차례에 걸친 경제개발 5개년 계획을 마친 후 사회개발의 필요성과 형평의 문제가 크게 부각되자 정부는 5개년 계획의 목표를 자력성장구조의 실현, 사회개발을 통한 형평의 증진, 기술혁신과 능률의 향상에 두고 제4차 계획(1977~81년)을 수립하였다. 그러나 1979년의 제2차 석유파동, 이상 기후로 인한 농작물의 대흉작, 국내정치적 불안정 및 사회적 혼란 등으로 경제개발계획을 시작한 이래 최대의 위기를 겪었다. 정부는 제5차 5개년 계획의 목표를 경제성장의 지속과 사회발전을 통한 국민복지 향상에 둬으로써 명칭도 종래의 ‘경제개발계획’에서 ‘경제사회발전계획’으로 바꾸었고, 계획의 기본방향도 물가안정의 기반 구축, 국제수지의 개선, 생산성의 향상, 사회발전의 촉진, 합리적인 제도의 발전 등에 두었다.

최초의 중기재정계획으로 알려져 있는 1982~1986 중기재정계획도

4) 제2절은 과거에 국가재정운용계획(중기재정계획 포함)의 작성을 담당했던 책임자와의 FGI에 기초한 것이다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 35

이 당시에 수립되었다. 1980년대 초에 예산과 기획 간에 대규모 인사이동이 있었다. 과거에는 경험이 많은 사람들이 주로 예산을 담당했으나 이후에는 인적 쇄신으로 인하여 고시 출신이 많이 등용되었다. 특히 기획사이드 인물이라고 할 수 있는 강봉균, 김영주, 배철호, 문희갑 등이 대거 투입되었다. 이들로부터 ‘중기계획’이라는 개념이 시작되었다고 할 수 있다.

이후로 예산실 내에서는 재원배분에 있어 중기적 시각의 필요성이 대두되었다. 이러한 필요성에 의해 시작된 초기의 중기재정계획은 재정 적자 전망이나 적자 축소 계획을 위한 예산실 내부 참고용으로 주로 작성되었고, 많은 사람들의 관심의 대상은 아니었다. 다만, 기존의 경제개발계획과는 다르게 재정 측면의 중기계획은 처음부터 연동계획으로 작성되었는데, 경제개발 5개년 계획은 계획기간이 만료된 후 다음 계획을 작성하거나, 계획기간 중에 큰 변화가 발생하여서 계획을 재작성 혹은 수정해야 할 필요가 있는 경우는 계획기간의 남은 기간 동안에 해당하는 변경 계획을 작성하였으나, 중기재정계획은 처음부터 매년 연동되는 방식으로 작성하였다.

연동계획의 특성상 중기재정계획은 담당자가 매년 업데이트하였겠지만 정식 보고서로 발간되지는 않았다. 1982년부터 외환위기 발생 직전까지 약 3차례에 걸쳐 내부용 보고서를 만들었던 것으로 알려져 있다. 예를 들면 1987~1991 중기재정계획도 보고서로 만들어졌다. 이 밖의 기간에도 예산실 내부에서는 중기재정계획이 작성이 되었을 것이지만, 책으로 편찬된 것은 몇 번 되지 않고, 책으로 만들어졌다 해도 외부에 공개되지는 않았다.

〈표 II-1〉 ‘1987~1991년 중기재정계획’과 ‘2011~2015년 국가재정운용계획’의 차례 비교

1987~1991 中期財政計劃의 목차	2011~2015 국가재정운용계획의 목차
<p>제1장 중기재정의 기본운용방향 및 전망</p> <p>I. 재정운용현황</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 80년대 전반의 재정운용 실적 2. 재정현황 <p>II. 중기재정여건과 기본운용방향</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 경제사회적 여건 2. 중기재정의 기본운용방향 <p>III. 중기가용재원전망</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재정여건과 재정규모 2. 적정세입의 확보 <p>IV. 중기재원배분 및 세출구조</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재원배분의 기본방향 2. 경직성경비의 합리적 조정 3. 주요사업비의 부문별 배분 4. 기능별 세출구조 <p>V. 특별회계</p> <p>VI. 중기재정운용의 효과</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 복지수준의 향상 2. 성장기반의 확충 3. 건전재정기조의 견지 <p>제2장 부문별 주요정책과제 및 추진계획</p> <p>I. 교육 및 인력개발</p> <p>II. 농수산물개발</p> <p>III. 국민복지의 증진</p> <p>IV. 국민생활 편의시설 확충</p> <p>V. 중소기업 및 과학기술</p> <p>VI. 사회간접자본 및 국토개발</p> <p>VII. 재정용자규모의 확대</p> <p>VIII. 재정제도의 개편</p> <p>부속자료</p>	<p>제1부 국가재정운용계획 개요</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가재정운용계획의 의의 2. 2011~2015년 국가재정운용계획 수립과정 3. 2010~2014년 국가재정운용계획 수립 이후 여건변화와 과제 <p>제2부 2011~2015년 재정운용 여건</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대내·외 경제 여건 2. 재정운용 여건 <p>제3부 2011~2015년 재정운용방향</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 중기 재정운용 기본방향과 목표 2. 중기재정운용 모습 3. 재정건전화 방안 4. 재원배분방향 <p>제4부 분야별 정책방향 및 재정투자계획</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. R&D 분야 2. 산업·중소기업 및 에너지 분야 3. SOC 분야 4. 농림·수산·식품 분야 5. 보건·복지·노동 분야 6. 교육 분야 7. 문화·체육·관광 분야 8. 환경 분야 9. 국방 분야 10. 외교·통일 분야 11. 공공질서·안전 분야 12. 일반공공행정 분야 <p>제5부 재정관리 시스템 개선</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가채무관리 강화 2. 재정통계 개편 3. 장기재정전망체계 구축 4. 재정사업 심층평가 제도 운영 강화 5. 예비타당성 조사 제도 개선 6. 건강보험 재정건전화 방안 7. R&D 지원체계 개선 8. 자영업자 고용보험 임의가입 제도 도입 9. 지방재정관리 강화 10. 공공기관 재무건전성 강화방안 11. 국유재산 관리 강화

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 37

재정당국이 내부용 중기재정계획을 처음으로 책으로 만들어서 배포한 것은 1993~1997 중기재정계획으로 신경제 5개년 계획과 동일한 기간으로 편성되었다.⁵⁾ 단편적인 중기재정계획의 성격이 크게 변화되는 사건은 1993년에 있었다. 당시에 기획마인드가 강했던 이석채 예산실장의 진두지휘로 자세하면서도 일반 예산과정처럼 심의가 심도 있게 이루어진 1993~1997 중기재정계획이 작성되었다. 이 중기재정계획은 신정부에 두 가지 측면에서 상세한 정보를 제공하기 위한 목적으로 작성되었다. 첫 번째는 정부 역할을 하기 위한 재원의 확보이고 두 번째는 제도개선과 관련된 내용이었다. 이 중기계획을 통해서 김영삼 정부는 많은 개혁을 진행하였는데, 예를 들어 교통세를 신설하여 SOC 투자를 위한 재원을 마련한 것이나, 석유사업기금을 특별회계로 전환한 것 등이 이 계획에 기반을 둔 것이었다.

1993~1997년의 중기재정계획이 신정부의 재정정책에 큰 그림을 그리는 구체적 계획으로서의 역할을 감당했지만 그 이후에는 비공식적이며 예산당국의 내부 참조용 중기재정계획으로 다시 퇴보하였다. 그러다가 외환위기 이후에 국가부채가 늘어나면서, 재정운용에서 국가부채의 증가를 억제하고 재정건전성을 회복시키는 것이 중요한 화두로 떠올랐다. 중기적으로 부채를 감소시키는 재정운용의 모습을 보이고 이에 대한 계획을 구체화하려는 노력 속에서 1999~2002 중기재정운용계획이 작성되었고, 이를 국회에서 설명하는 기회도 있었다. 외환위기 이후 기획예산위원회가 설립되어 재정기획국이 중기재정계획의 작성을 지속적으로 담당하였으나, 이 당시 예산을 담당하는 예산청과 기구가 분리되어 있어서 예산과의 직접 연동이 어려웠고, 조직이 작아서 중기계획도 충실하게 작성되기 어려웠다. 비록 당시의 중기계획이 1980년대에 작성된 중기계획에서 비해서는 진일보한 상황이라고 할 수 있지만 여전히

5) 김영삼 정부는 1993년 7월 2일에 세제·금융·재정 부문 등의 제도개혁과 성장잠재력 확충을 기본방향으로 하는 신경제 5개년(1993~97년) 계획을 발표했다. 재정·금융·행정규제·경제 의식 등 4대 개혁과제와 성장잠재력 강화·국제시장 기반 확충·국민 생활여건 개선 등의 경제시책 3대 중점 과제가 5개년 계획의 골자이다.

본격적 의미의 중기재정계획이라고 보기는 어렵다.

본격적인 중기재정계획은 참여정부가 들어서면서 작성되기 시작했다. 이 시기에 기획예산처에는 경제기획원 출신의 인원들이 대거 포진해 있었고, 기존의 정부개혁실을 폐지하고 재정기획국을 재정기획실로 확대 개편하는 등 예산실과 대등한 규모의 조직으로 만들어서, 예산편성에도 '분권'과 '자율'의 분위기가 퍼져 있었다. 참여정부는 정권 초기부터 복지 확대와 지방분권 강화에 대한 강한 의지를 가지고 있었고, 이를 위한 재정수요의 큰 증가가 예상되는 가운데 기존 자원배분방식을 개선하여 추가적인 재정수요를 충당하고자하는 노력에서 '국가재정운용계획', '총액배분자율편성(top-down)제도', 그리고 '성과관리'가 하나의 패키지로 도입되게 되었다.

2004년에 top-down제도와 국가재정운용계획을 처음으로 공식적으로 도입하면서, 스웨덴식의 자원배분방식을 모방한 '자원배분회의'를 시도했다. 그러나 당시 노무현대통령의 탄핵사태로 자원배분회의를 통해 top-down방식의 자원배분을 시행하려했던 의도가 이루어지지 못했고, 결국은 잠정치 성격의 자원한도(ceiling)를 각 부처에 전달하여 그 한도 내에서 예산을 편성하도록 하였다. 이때 작성된 2004~2008 국가재정운용계획은 기존의 중기재정계획과는 다르게 대통령의 사인을 받아서 국회에도 제출되었고,⁶⁾ 현재의 국가재정운용계획 분야별 작업반 활동처럼 분야별로 전문가와 관련 부처의 참여를 통한 여러 번의 토론을 통해 주요 이슈를 발굴하고 공감대를 형성하는 절차가 있었다. 이러한 공감대 형성의 절차는 기존의 경제개발 5개년 계획의 수립 과정에서 전문가들과의 회의를 통해 공감대를 형성하는 것을 차용했다고 볼 수 있다.⁷⁾

6) 당시는 국가재정법이 제정되기 전으로 국회제출 의무는 없었다. 국가재정운용계획의 구체적 형식이나 절차 등은 추후에 국가재정법의 제정으로 확정되었다.

7) 지난 8년간 국회에 제출된 국가재정운용계획의 체계를 비교해 보면 정권 교체기를 제외하고는 체계가 크게 변하지 않았다. 그러나 분야별 정책방향 및 재정투자계획의 내용에서는 상당한 차이를 보인다. 예를 들어 SOC 분야의 경우 참여정부의 『2004~2008년 국가재정운용계획』에는 세부 분야별 사업에

3. 국가재정운용계획의 문제점

우리나라에서 중기재정계획이 처음 작성된 것은 30년이 넘지만, 지금과 같은 발전된 형태의 국가재정운용계획은 2004년에 시작되었다. 우리나라는 약 10년간 국가재정운용계획을 비롯한 top-down제도와 성과관리제도 등을 운영해 오면서, 제도적 측면에서 여러 선진국들과 비교해서 전혀 뒤지지 않는 선진 재정운용 시스템을 구비하게 되었지만, 다른 한편으로는 새로운 제도의 문제점들이 부각되기도 하였다. 여기서는 국가재정운용계획과 관련하여 기존 문헌에 지적된 문제점들을 살펴본다.

가. 중장기 목표 설정의 문제

국가재정운용계획 작성의 가장 큰 의의는 예산의 단년도 시계를 넓혀 중장기적 시각에서 재원을 전략적으로 배분하는 것이다. 이러한 중장기적 시각 설정에 중요한 것이 재정운용의 중장기적 목표를 설정하는 것인데, 국가재정운용계획의 중장기 목표 설정에 있어 몇 가지 문제점들이 지적되고 있다.

우선 목표변수/지표들의 문제이다. 재정운용의 중장기 목표가 되는 지표들이 정부의 재정활동을 통해 통제가 가능한 것이어야 하고, 그 포괄 범위나 상세함의 정도에 있어 전체적인 합의가 필요하다. 현재 국가재정법에서는 통합재정수지와 국가채무에 관한 전망을 국가재정운용계획에 포함할 것을 규정하고 있으나, 통합재정수지상의 정부의 포괄범위나 관리대상이 되는 국가채무의 범위는 명확하게 정의되지 않아서 실제적인 재정운용의 목표는 명확하게 규정되어 있지 않은 측면이 있다

대한 투자계획이 상세하게 기술되어 있는 반면, 이명박 정부의 『2011~2015년 국가재정운용계획』에는 세부 분야의 총계만 제시되어 있다. 농어촌 분야도 2004~2008년 계획의 경우 예산지원이 세부 분야별·정책기능별로 제시되어 있는 반면에 2011~2015년 계획의 농림·수산·식품 분야는 세부 분야의 총량만 제시하고 있다. 이명박 정부의 투자계획과 자원배분은 참여정부에 비해서 구체성이 떨어진다.

(김성태(2008)). 목표지표의 명확화와 더불어 추가적으로 고려해야 할 것은 여러 지표들 중 우선순위의 합의문제, 목표 지표 추정치의 신뢰성 문제와 국민이 이해 가능한 투명한 지표를 선정하는 문제이다(백용기(2011)).

〈표 II-2〉 주요국의 중기재정운용 목표

국가	재정운용목표	목표달성을 위한 수단
미국	- 재정적자 상한 - 재정지출 상한 - 재정지출 감축규모가 감세규모를 상회하도록 하여 적자를 축소	- GRH법 - 예산통제법 - 균형예산법
영국	- 재정정책의 중기목표는 건전재정을 확립하고 재정지출 및 조세부담에 있어 세대내 및 세대간 공평성을 달성 - 단기목표는 단기적인 자동안정화 기능을 통하여 금융정책을 뒷받침해주는 역할 수행	- 황금준칙(golden rule) - 지속가능투자원칙 (sustainable investment rule)
일본	- 단기와 중기의 재정정책의 정합성 확보, 재정과 사회보장의 중기적인 지속가능성 확보	- 일본의 중기재정계획안인 '구조개혁과 경제·재정의 중기전망'
EU	- 재정적자 한도를 GDP 대비 3%로 설정하여 중기적으로 균형재정이나 흑자재정 달성	- 안정 및 성장협약 (Stability and Growth Pact)
스웨덴	- 중기재정흑자: 일반정부 기준 재정수지가 경기순환기 전반에 걸쳐 평균적으로 최소 GDP의 2%에 해당해야 함	
네덜란드	- 경기순환기에 전체에 걸친 재정수지는 균형, 단년도 적자는 GDP 대비 2.5% 이내	- 재정정책 합의서(Coalition Agreement)

출처: 나아정·박승준(2009)

두 번째로, 목표로 삼는 지표가 확정되면 이 목표를 달성하기 위한 구체적인 재정운용 전략과 세부계획을 명확히 국가재정운용계획에 담을 필요가 있다. 현재 우리나라의 국가재정운용계획은 중기재정계획을

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 41

달성하기 위한 정책 수단이 명확히 제시되지 않고, 정부의 정책의지를 알리는 차원에 머물고 있다는 지적도 있다(나아정·박승준(2009)). 또한 계획을 구체적으로 실행하기 위한 전략과 계획이 연동계획의 특성을 충분히 반영하여 국가재정운용계획에 포함되지 못하고, 매년 원점에서 계획을 새로 짜는 경향이 보이는 것에 대한 지적도 있다(장하진·정창수(2010)).

나. 전망 및 목표의 변경 문제

기존의 국가재정운용계획은 경제·재정 전망과 목표가 정책의지에 따라 변동하는 경향이 있어, 재정운용의 통제수단으로서 국가재정운용계획의 의미를 충분히 살리지 못하는 문제점을 보여 왔다고 나아정·박승준(2009)은 지적하고 있다. 불확실한 미래에 대한 전망이라는 것이 본질적으로 틀릴 수밖에 없는 것이기 때문에, 전망 수치를 달성해야 하는 목표로 오인하게 되면, 계획 수립 당시 예상했던 것과 다른 방향으로 상황 변화가 전개된다고 하여도 기존의 '목표' 달성을 위해 무리한 세부계획 변경을 시도하게 되어 중기계획의 도입취지가 퇴색하게 되는 문제점이 생긴다는 것이다.

본 과제와 관련해서 심층인터뷰를 했던 과거 정책담당자들의 경우, 선진국들과는 다르게 우리나라의 경제상황에서는 여러 경제지표들에 대한 정부정책의 영향력이 커서, 실제 전망에 정책적 의지를 반영하는 경향이 있고, 이러한 경향을 국회나 언론 등 외부에서도 알고 있기에 정부로서는 전망치를 달성하지 못한 것에 대한 부담감이 클 수밖에 없다는 지적도 있다. 반면, 좀 더 근본적인 문제로 '상황은 변하기 마련인데 변하기 이전의 상황에서 세운 전망 혹은 목표를 변경하지 않는 것도 문제가 아닌가?'하는 지적도 있었다.

'목표의 변경'과 관련하여 문제점을 지적하는 대부분의 논의는 국가재정운용계획이 가지는 연동계획이라는 특성에서 출발한다. 과거 경제개발 5개년계획이나 네덜란드의 중기재정계획처럼 일정 기간이 지난

후에 새로이 계획을 세우는 것이 아니라, 국가재정운용계획은 처음 수립할 때보다 훨씬 이전 즉, 예산당국 내부에서 중기재정계획이 이루어지던 시기부터 매년 연동계획으로 작성되었다. 이러한 연동계획은 원래의 의도와는 상관없이 국가재정운용계획에 담긴 정책방향의 연속성과 지속성을 강조하는 형태로 해석되는 경향이 있다. 따라서 지속성 있는 정책운용의 가이드라인으로서 국가재정운용계획을 바라보는 시각에서는 목표의 잦은 변경은 지속성이라는 가치와 상충되는 문제가 발생한다. 이러한 연동계획과 이에 따른 통제의 개념이 가지는 가장 큰 문제는 정권이 바뀌었을 때 나타날 수 있다. 국가재정운용계획이 당초 5년 시계에서 시작된 이유 중 하나는 우리나라 대통령의 임기가 5년이었기 때문이었던 것으로 알려져 있다.⁸⁾ 정권 초기에는 집권기의 전 기간에 걸쳐 재정운용방향을 담아 수립하던 국가재정운용계획이 정권 말기에 가면, 5년이라는 중기계획의 구속력으로 말미암아 현 정부의 의지 혹은 결정이 차기 정부의 재정정책방향에 영향을 줄 수 있는 구조적 문제점이 존재한다. 새 정부는 새로운 정책방향을 가지고 이전 정부에서 수립하였던 재정운용방향이든지 재원배분계획 등을 수정할 수 있지만, 이러한 상황에서 연동성을 통한 통제의 관점에서 목표 변경을 비판하는 것이 과연 적절한 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있다.

심층인터뷰를 했던 재정담당자들 중 일부가 지적한 것도 비슷한 관점에서 해석해 볼 수 있다. 미래의 불확실성을 감안한 전망이 본질적으로 틀릴 수밖에 없는 숫자임을 인정할 때, 정부는 이전 상황에서 제시된 전망을 달성하기 위해 무리한 수단을 동원하기보다는 상황 변화에 따른 적절한 정책대응을 한 후 사후적으로 전망의 오차에 관한 설명이나 향후 전망의 변경 필요성, 이에 따른 정책적 변화에 대한 충분한 설명을 추가하는 방식으로 대처하는 것이 중기재정계획의 취지를 살리는데 더욱 적합하다고 지적하고 있다.

8) 도입 당시의 정책담당자들을 인터뷰한 결과, 정권의 시기나 기존의 내부계획, 경제개발 5개년 계획 등 5년짜리 중기계획으로 자연스럽게 결정된 것으로 보인다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 43

연동계획의 관점에서 전망치의 변화는 매년 새로운 국가재정운용계획이 나오면서 기존의 국가재정운용계획의 전망치가 어떻게 업데이트되었는지를 살펴봄으로써 알 수 있다. <표 II-3>은 이러한 전망치 변화의 시점 간 평균을 보여주고 있다. 1년 평균의 경우, 예를 들어 2006~10 국가재정운용계획에서 2005~09 국가재정운용계획상의 '06~'09년 전망치들을 뺀 숫자를 '1년 업데이트'로 보았다. 동일하게 2004~08국가재정운용계획상의 '06~'08년 전망치들을 뺀 숫자들 '2년 업데이트'로 간주하여, 이를 각년도 국가재정운용계획을 이용하여 업데이트 수치의 평균을 구하였다. 다만 글로벌 금융위기의 충격을 제외하기 위해, 2008년 이전까지의 계획을 이용하여 평균을 구하였다.

<표 II-3>에서는 1년 차이와 2년 차이에 있어 전망치 업데이트 규모를 보여주고 있는데, 당연할 수 있지만 2년 업데이트보다는 1년치 업데이트의 규모가 일반적으로 작은 것을 알 수 있다. 기준 시점에서 전망시점이 멀어질수록, 매년 전망치의 업데이트가 합쳐져-업데이트의 방향이 달라 서로 상쇄되지 않는다면-전체 조정 규모는 당연히 커질 것으로 예상되고, 이러한 모습은 관리대상수지나 국가채무의 경우에 나타나고 있다. 다만, 경제성장률의 경우는 이러한 패턴을 보이고 있지 않고 있다.

<표 II-3> 전망치의 변화의 시점별 평균

	1년 업데이트 평균 ¹⁾				2년 업데이트 평균 ²⁾		
	t	t+1	t+2	t+3	t	t+1	t+2
관리대상수지	-0.24	-0.25	-0.24	-0.29	-0.49	-0.43	-0.46
국가채무	0.70	0.95	1.20	1.63	1.70	2.13	2.63
경제성장률	-0.38	0.00	0.13	0.28	-0.17	-0.03	0.17

주: 1) 1년 후 국가재정운용계획에 각 연도에서의 전망치 변화

2) 2년 후 국가재정운용계획에 각 연도의 전망치 변화

다. 중장기 전망의 신뢰성 문제

국가재정운용계획의 과거 경험에서 가장 많이 지적되고 있는 것들 중 하나가 계획에 나타난 중장기 전망의 신뢰성 문제이다. 과거 국가재정운용계획을 보면 낙관적인 경제전망이 반복되는 경향을 보이고 있어, 이러한 낙관적 경제전망을 기초로 과도한 세입전망이 이루어지게 된다(나아정·박승준(2009)). 이에 따라 지출도 과다하게 계획되는 경향을 보이게 되고, 재정수지나 국가채무 목표를 정상적으로 달성하는 데 어려움을 초래하게 된다(장하진·정창수(2010)). 이러한 경향은 우리나라보다 제도를 먼저 도입한 여러 국가들에서도 발견되고 있는데, Blöndal(2003)은 OECD 국가들에서 중기재정계획 작성 시, 성장전망을 과도하게 예상하여 지출재원을 과다추계함으로써 공공지출 증가의 압박이 커지는 경향을 지적하고 있다.

낙관적 경기전망은 재정수지의 전망 형태와 밀접한 관련을 보이고 있다. 지난 경험들을 살펴보면 모든 국가재정운용계획에 있어 항상 재정수지가 미래에 개선되는, 특히 후반기에 갈수록 그 개선 정도가 커지는 경향을 보여 왔고, 일부는 '5년차에는 항상 균형재정'이라는 표현으로 재정전망의 신뢰성에 대한 의구심을 제기하기도 했다. 이러한 경향은 뒤의 제4절에서 EU 국가들의 경우에서도 보이는 것처럼 기존에 이 제도를 오래 운영해 온 국가들에서도 공통적으로 발견되는 것이다. Schiavo-Campo(2009)는 특히 연동체제로 운영되는 중기재정계획의 구조가, 중기재정전망에 있어 보통 계획의 시계(視界) 후반부 혹은 그 이후에 대한 관심을 약화시키고, 어느 정도 후반부에 대한 장밋빛 전망을 용인하는 분위기를 만들어내는 경향이 나타남을 언급하고 있다.

중기재정계획이 단순 전망이 아닌 정책적 의지를 반영한 계획이라는 성격을 볼 때 재정전망이 개선되는 것 자체를 문제삼는 것은 적절치 못한 것으로 볼 수도 있다. 대신 이렇게 재정전망이 개선되도록 정책적 노력을 한다는 정부의 의지가 어떤 방식으로 계획에 담기는가를 고려해야 하는데, 정부가 통제 가능한 수단을 이용한 방식이 아니라 단지

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 45

낙관적 경기전망에 전적으로 의지하고 있을 경우는 문제점으로 지적될 수 있을 것이다. 그러나, 정확한 분석을 바탕으로 적극적 재정정책을 통해 개선되는 재정상황과 그에 따른 경제와의 상호작용이 반영된 것이라면 이것은 재정건전화에 대한 정권의 정책적 의지가 반영된 것으로 파악해야 할 것이다. 다만 재정전망의 개선 부분을 정부의 노력 부분과 경제전망의 개선 부분으로 정확하게 분리하여 살펴보는 것은 현실적으로 쉽지 않을 것으로 예상되고, 더 많은 연구가 필요한 분야로 생각된다.

경기전망의 신뢰성 이슈에 있어 보다 근본적인 문제는 그 작성과정이 투명하지 못한 데서 발생하는 것으로 볼 수 있는데, 현재 국가재정 운용계획을 보면 중기계획의 기초가 되는 경제전망의 도출 절차나 전제조건이 명확히 제시되어 있지 못하고, 과거 전망의 오차에 대한 분석 등의 사후절차가 적절히 구비되어 있지 않은 문제점이 있다(김성태(2007)). 또한, 전망의 시계(視界)에 따라 전망치의 의미를 서로 다르게 해석해야 한다는 주장도 있다(백웅기(2011)). 중기재정계획을 운용하는 국가들의 대부분이 2~5년 사이의 중기재정시계를 가지고 있는데, 시계가 짧을수록 목표치의 의미가 강하고 구속력이 강화되고, 시계가 길수록 단순 전망치의 성격이 강하고 구속력은 줄어드는 경향이 있다. 따라서, 과거의 전망치를 해석할 때도 이렇게 시계에 따른 전망의 성격을 구분하여 접근할 필요가 있다.

아래의 <표 II-4>와 [그림 II-1]은 기존의 국가재정운용계획에서 제시된 경제성장률과 관리대상수지의 전망치들을 실적치들과 함께 제시한 것이다. 표에서 볼 수 있는 것처럼, 국가재정운용계획에서 경제성장률 전망치를 제시하는 방법은 몇 번의 변화를 보여주고 있는데, 구체적인 수치를 제시하는 경우('05~'09, '06~'10, '07~'11, '09~'13)도 있었고, 명시적인 범위를 제시하는 경우('08~'12), 그리고 대략적인 범위를 제시하는 경우('04~'08, '10~'14, '11~'15)가 있었다. 특히 최근 들어 발표되는 경제성장률 전망에는, 구체적인 수치보다는 다소 자의적 해석이 가능한 표현인 '~내외'나 '~대(중반)' 등의 표현들이 사용되는 경

향을 보이고 있다.

〈표 II-4〉 국가재정운용계획의 실질경제성장률 전망치와 실적치

	실적치	'04~ '08	'05~ '09	'06~ '10	'07~ '11	'08~ '12	'09~ '13	'10~ '14	'11~ '15
2004	4.6%	5%대							
2005	4.0%	5%대	3.8%						
2006	5.2%	5%대	5.0%	5.0%					
2007	5.1%	5%대	4.9%	4.6%	4.6%				
2008	2.3%	5%대	4.9%	4.9%	5.0%	4.7%			
2009	0.3%		4.8%	4.8%	4.8%	4.8~ 5.2%	-1.5%		
2010	6.3%			4.8%	4.8%	5.2~ 5.6%	4.0%	5.8%	
2011	3.6%				4.8%	5.8~ 6.2%	5.0%	5% 내외	4%대 중반
2012						6.6~ 7.0%	5.0%	5% 내외	4%대 중반
2013							5.0%	5% 내외	4%대 중반
2014								5% 내외	4%대 중반
2015									4%대 중반

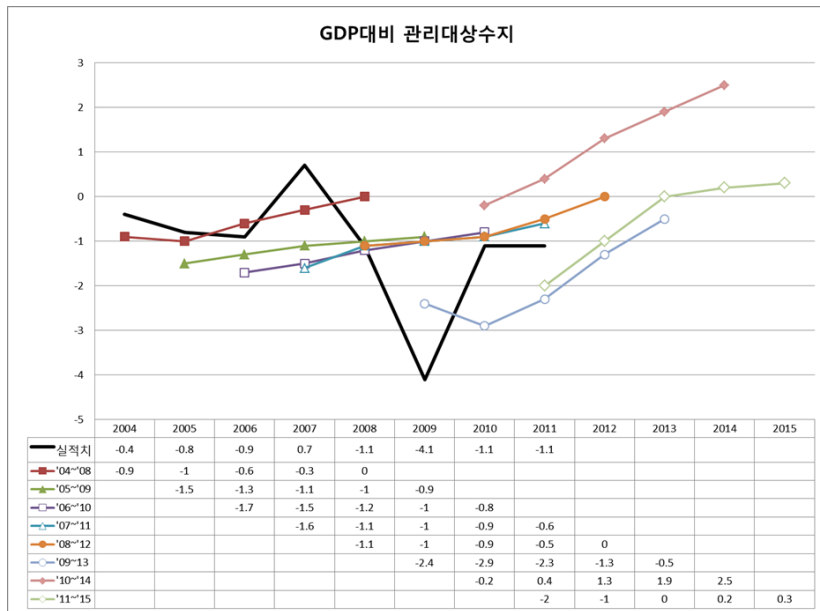
출처: 각 연도 국가재정운용계획, 통계청

[그림 II-1]에서 볼 수 있는 GDP 대비 관리대상 재정수지 전망의 경우, 전반적으로 계획의 후반부로 갈수록 점차 수지가 개선되는 모습을 볼 수 있다. 이러한 경향은 글로벌 금융위기를 기준으로 크게 다른 모습을 보이고 있다. 글로벌 금융위기 이전에 발표된 계획(2008년까지)은 계획기간 5년간의 수지개선 규모의 평균 비율이 0.9%p인 데 반해 그 이후 발표된 계획에서의 수지개선 규모의 평균은 3.2%p로 훨씬 큰 것을 알 수 있다. 이는 [그림 II-1]의 그래프에서도 잘 나타나는데, 재

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 47

정상황이 악화된 2009년 이후에 나온 국가재정운용계획의 재정수지 전망 그래프들이 더 가파른 상승세를 보이는 것을 알 수 있다. 다만, 이러한 경향의 해석은 앞서 언급한 바와 같이, 글로벌 위기로 악화된 재정건전성에 대한 강력한 정책적 의지가 반영되어 있을 수 있어 전망 경향 자체를 비판하는 것은 적절치 못하다고 할 수 있다.

[그림 II-1] 국가재정운용계획에 나타난 GDP 대비 관리대상 수지의 변화와 실적



<표 II-5>에서는 국가재정운용계획의 전망치와 실적치를 시점 간으로 비교한 것이다. 작성 당시의 연도를 t라고 하고, 예산연도를 t+1이라고 하며, 국가재정운용계획의 시계는 t~t+4까지 5개년을 포함하게 된다. 표에서는 각 연도 국가재정운용계획의 t+1~t+4에 대한 전망치에서 해당 연도의 실적치를 뺀 값들을 보여주고 있다. 따라서 음(-)의 값은 실적치가 전망치보다 큰 경우이고, 양(+)의 값은 그 반대 경우를

나타낸다. 마지막 칸의 평균은 금융위기 이전인 2008년까지의 평균과 전체기간의 평균을 나타낸 것이다. 글로벌 금융위기는 재정상황 뿐 아니라 재정운용방식에도 상당히 큰 영향을 미쳐, 최근의 데이터를 이용한 해석을 일반화하는 것은 위험할 것으로 보인다.

우선 실질성장률의 경우, <표 II-4>에서 제시한 것처럼 뚜렷한 수치로 전망을 제시하지 않은 경우가 많아서 의미 있는 해석을 내리기는 어렵다. 다만 뚜렷한 전망치를 제시했던 기간들을 보면 계획 초기는 보수적이고 후반부는 낙관적인 모습이 일부 보이고 있다. 관리대상수지의 경우에 있어서도 보수적 전망의 경향은 보이고 있으나 국가채무의 경우는 반대로 낙관적 전망의 경향이 보이고 있다. 다만, 계획의 전반부와 후반부의 큰 차이는 없는 것으로 보인다.

<표 II-5> 국가재정운용계획의 시점 간 전망치와 실적치의 차이

	04~08	05~09	06~10	07~11	08~12	09~13	10~14	(평균)
실질성장률								
t+1	1.0	-0.2	-0.5	2.7	4.7	-2.3	1.4	0.8/1.0
t+2	-0.2	-0.2	2.6	4.5	-0.9	1.4		0.7/1.2
t+3	-0.1	2.6	4.5	-1.5	2.4			1.2/1.6
t+4	2.7	4.5	-1.5	1.2				
관리대상수지/GDP(%)								
t+1	-0.2	-0.4	-2.2	0.0	3.1	-1.8	-0.9	-0.7/-0.3
t+2	0.3	-1.8	-0.1	3.1	0.2	-1.2		-0.5/0.1
t+3	-1.0	0.1	3.1	0.2	0.5			-0.4/0.6
t+4	1.1	3.2	0.3	0.5				
국가채무/GDP(%)								
t+1	0.2	0.8	2.7	2.8	-1.5	3.5	1.2	1.6/1.4
t+2	-1.3	1.0	2.8	-1.5	-1.5	3.6		0.8/0.5
t+3	-1.9	1.0	-1.5	-1.6	-2.5			-0.4/-1.3
t+4	-2.2	-3.8	-2.1	-3.0				

주: 1. 이탤릭체로 표시된 숫자들은 글로벌 금융위기가 한창인 2009~10년 시기에 해당
2. (평균)은 위기 이전(~2008)/전체기간의 각각의 평균을 나타냄

라. 단년도 자원배분과의 연계성 문제

현행 국가재정운용계획은 재정 전반이나 분야별로 전체적인 정책방향에 대해서는 큰 방향성을 제시해주고 있지만, 구체적인 개별사업에 대한 의사결정에 활용되지는 못하는 경향이 있다(김성태(2007)). 부처의 입장에서도, 각 부처가 개별사업을 추진하는 과정에서 중기재정계획을 명시적으로 고려하여 부처계획에 반영하는 체계가 갖추어져 있지 못해서, 전체적으로 중기재정계획의 중장기 정책방향과 개별 사업의 흐름을 동기화(synchronize)하는 것이 적절히 이루어지지 못하고 있다.

두 번째로 자주 지적되고 있는 것은, 자원배분의 기준이 되는 분류구분의 잦은 변화로 인해 매년도 연동계획의 성격이 약화되는 경향에 대한 지적이다. 2011년까지 과거 8번의 국가재정운용계획의 작성에서 4번의 분류 변화가 있었고, 현재의 자원배분체계는 12개의 분야별 지출로 구분되고 있는데 2008년부터 사용되고 있는 분류이다.⁹⁾

자원배분의 분류가 여러 차례 변경되어 연속성에 문제가 있는 것 이외에, 이들 분류가 기능별 지출 분류 이외에 별도의 지출항목(들)¹⁰⁾을 병기하고 있는 문제를 지적하고 있다. 이러한 분류방식으로 인해 전체 분류 항목을 합산할 경우 일부 지출들이 중복 계상되어 총지출과 일치하지 않는데, 이들을 함께 표기하고 있어 혼란이 야기되는 문제점이 있다(장하진·정창수(2010)). 또한 분류체계는 통합재정수지기준의 결산 분류체계와도 달라서 사후 확인이 어려운 문제가 지적되고 있다(김성태(2007)).

이러한 지적은 일견 타당해 보이기는 하나, 국가재정운용계획 자체의 실효성에 큰 문제를 초래하는 것은 아닌 것으로 보인다. 중간에 소폭 변동이 있었기는 하지만 재정지출의 세 분류에 따른 구분이 지속적으로 사용되어 왔고, 나머지 추가적인 목적에 따른 구분들은 기존의 지출

9) <표 II-6> 참조.

10) 예를 들어 현재의 분류에서 R&D지출의 경우, 다른 기능별 지출분류에 이미 포함되어 있는 지출들에서 해당 항목들을 따로 합산한 것.

구분을 보조하는 성격들이기 때문에, 중장기 계획에 있어 핵심적인 부분이라고 보기 어렵다. 다만, 현재의 구분이 문제가 될 수 있는 것은 국제기준과의 괴리이다. 현행 재정지출의 구분이 국제적인 기준과 정확히 부합되는 것이 아니기에, 정부지출의 규모 및 구조에 대한 국제비교 시 정확한 분석이 불가능한 문제가 발생한다. 따라서 중기적 시각에서 재원배분에 대한 엄밀한 평가 및 분석을 위해서는 국제적으로 비교가 가능한 재정지출 분류체계를 도입하는 것이 필요하다.

구체적으로 국가재정운용계획에 담긴 재원배분의 방향이 단년도 재원배분인 예산과 직접적으로 연계되는 것은, 국가재정운용계획이 작성 당시의 예산연도를 넘어서는 해의 재원배분에 얼마나 방향성을 제시해 줄 수 있는지, 즉 중기적 시각에 있어 국가재정운용계획의 '실효성'과 밀접한 관련이 있다. 현행 우리의 시스템에서 국가재정운용계획이 개별 부처의 중기사업계획의 설립에 어느 정도 반영되는 것이 사실이고, 이러한 중기사업계획을 반영하여 각 부처의 예산요구가 이루어지는 점에 있어서, 국가재정운용계획이 단년도 재원배분에 일부 역할을 하는 것은 사실이다. 다만, 큰 방향성을 넘어서 구체적인 개별사업에 대한 의미를 가지기에는 그 활용도가 낮고, 각 부처의 사업구상에 있어 국가재정운용계획의 방향성에 대한 명시적인 고려의 절차가 부족한 점은 개선해야 할 부분으로 보인다.

다른 한 편으로, 현재 우리나라의 연동시스템에서 국가재정운용계획의 실효성 문제는 '계획의 시계(視界)'와 '정권의 기간' 간의 관계와 밀접한 연관이 있다. 중기재정계획의 중장기 재원배분 계획은 정권의 향후 정책방향을 제시하는 것과 동일하다. 정부의 정책이라는 것이 재정적 뒷받침없이 이루어지기 힘든 현실에서, 정권의 의지가 중장기적으로 투영된 국가재정운용계획이 예산연도를 넘어선 기간 동안¹¹⁾ '실효성' 있는 재원배분의 가이드라인으로 작용하는 것은 정치적 사이클로 보았을 때 실현 불가능한 명제로 보인다.

11) 5년 시계라고 할지라도 대통령의 임기를 마친 후의 잔여기간에 대해서는 실효성이 더 저하된다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 51

〈표 II-6〉 국가재정운용계획의 자원배분체계의 연도별 비교

2004년 계획	2005년 계획	2006년 계획	2007년 계획	2008~2011년 계획
▶ 산업·중소기업	▶ 산업·중소기업	▶ 산업·중소기업	▶ 산업·중소기업	▶ 산업·중소기업·에너지
▶ SOC	▶ 수송교통·수자원	▶ 수송교통·지역개발	▶ 수송교통·지역개발	▶ SOC
▶ 농어촌	▶ 농림해양수산	▶ 농림해양수산	▶ 농림해양수산	▶ 농림수산식품
▶ 사회복지	▶ 사회복지·보건	▶ 사회복지·보건	▶ 사회복지·보건	▶ 보건·복지
▶ 교육	▶ 교육	▶ 교육	▶ 교육	▶ 교육
▶ 문화·관광	▶ 문화·관광	▶ 문화·관광	▶ 문화·관광	▶ 문화·체육·관광
▶ 환경	▶ 환경보호	▶ 환경보호	▶ 환경	▶ 환경
▶ 국방	▶ 국방	▶ 국방	▶ 국방	▶ 국방
▶ 외교 통일	▶ 통일·외교	▶ 통일·외교	▶ 통일·외교	▶ 통일·외교
	▶ 공공질서·안전	▶ 공공질서·안전	▶ 공공질서·안전	▶ 공공질서·안전
▶ 일반행정	▶ 일반행정	▶ 일반공공행정	▶ 일반공공행정	▶ 일반행정
▶ R&D	▶ R&D	▶ R&D	▶ R&D	▶ R&D
▶ 국가균형발전 및 지방재정 확충	▶ 국가균형발전 및 지방재정	▶ 국가균형발전 및 지방재정 확충	▶ 국가균형발전 및 지방재정	
▶ 정보화	▶ 정보화	▶ 정보화	▶ 정보화	
	▶ 인건비	▶ 인건비	▶ 인건비	
			▶ 민간투자	
	▶ 성장동력 확충			
	▶ 인적자원 개발			
▶ 국가서비스 혁신				
▶ 국채이자·예비비				
▶ 사회안정				
16개	17개	15개	16개	12개

출처: 장하진·정창수(2010), 필자 추가

마. 기타 문제

국가재정법에 의해 중앙정부가 국가재정운용계획을 작성하듯이 지방자치단체들로 지방재정법에 따라 중기지방재정계획을 작성하고 있다. 각 지방자치단체의 장은 계획성 있는 재정운용을 위해 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 행정안전부장관에게 제출된 지방재정계획을 기초로 행정안전부장관은 중앙행정기관의 장과 협의를 통해 매년 종합적인 중기지방재정계획을 수립하여 국무회의에 보고하도록 되어 있다. 이러한 제도의 주된 목적은 재원배분에 있어 지방과 중앙을 연계시키려고 하는 의도이나, 실질적인 측면에서 중앙정부의 계획과 지방정부의 계획이 일관성을 가지도록 하는 제도적 장치가 없어 중앙과 지방 간의 계획의 연계성이 부족한 문제점이 있다(이원희·주기환(2011)).

국가재정운용계획의 작성은 예산당국이 담당하고 있지만, 그 바탕이 되는 것은 각 부처의 중장기계획이다. 따라서, 국가재정운용계획의 효과적인 운용을 위해서는, 예산당국의 체계적인 지출한도의 관리뿐만 아니라 각 부처 또한 책임감을 가지고 주어진 계획에 따라 실천해나가고자 하는 의지가 필요하다. 현재의 국가재정운용계획의 작성을 위한 개별 부처의 중장기 계획에는 재원 측면에 대한 심각한 고민이 상대적으로 부족하기 때문에, 좀 더 효과적인 재원관리 및 한도 설정을 위해서는 개별 부처에서도 재원에 대한 관심을 높일 필요가 있다(김동건 외(2006)). 중기재정계획의 운용 시 개별 부처 측면에서의 또 다른 문제는 일단 중기재정계획에 포함되는 사업들은 향후 재원배분에서 자동적으로 주어지는 권리라고 생각하는 경향이다. 법정지출의 경우 해당 사업의 근거법률 자체가 재원의 제공을 보증하는 것처럼, 중기재정계획에 일단 포함된 사업에 대한 이러한 시각의 변화가 전체적인 총량조절에 신경을 써야 하는 재정당국에 큰 어려움으로 작용하게 되는데, Blöndal(2003)은 이와 비슷한 문제점이 다른 OECD 회원국들에서도 발생하고 있음을 지적하고 있다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 53

국회의 역할에 대한 지적도 많이 이루어지고 있다. 현행 국가재정운용계획이 그 작성 과정이나 최종적으로 결정되는 과정에서 국회의 참여가 너무 제한적이고(김성태(2008)), 계획이 단순히 예산의 참고자료로 사용되어 심의나 수정·보완할 여지가 없고, 실제 예산심의 과정에서는 그 활용도가 낮다는 지적도 있다(나아정·박승준(2009)). 국가재정운용계획에 담기는 정부의 중장기 재정운용에 대한 국회의 통제를 강화해야 할 필요성에 대해 여러 기존 문헌에서 지적하고 있지만, 본 과제와 관련해 심층인터뷰를 했던 과거 정책담당자들이나 재정전문가들의 경우에는 엇갈린 의견을 피력하고 있다. 정치적 요소를 배제할 수 없는 예산과정에서 중요한 것은 해당 권력구조나 정치체제하에서 적절한 권한배분을 어떻게 하는가의 문제로, 내각제 국가가 아닌 우리나라의 특성상 분야별 자원배분의 한도(ceiling)를 정하는 것을 국회에서 담당하는 것은 적절치 못하다는 주장과, 공공자원 배분에 국민의 대표기관인 국회의 권한을 확대해야 한다는 원론적 의견이 모두 개진되었다.

4. 국가재정운용계획의 평가

가. WB Brumby의 평가

중기재정계획은 재정성과를 제고하는 데 목표를 두고 있다. World Bank의 Brumby(2010)는 중기재정계획(Medium-Term Expenditure Framework, MTEF)이 다음과 같은 몇 가지 재정성과에 미치는 영향을 분석하였다.¹²⁾ 첫째는, 재정규율에 관한 것으로 재정지출의 재정수입 준수 정도이다. 둘째는, 배분적 효율성으로, 필수 공공프로젝트에 대한 자원배분의 결과이다. 마지막은, 기술적 효율성으로 해당 사업에 배분된 자원의 낭비도이다.

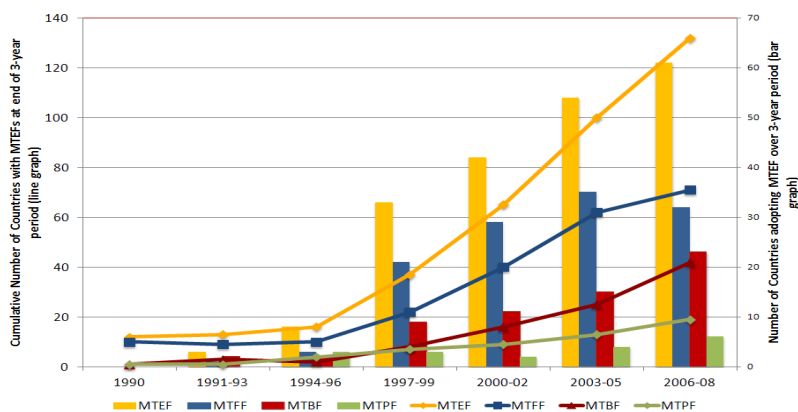
Brumby(2010)는 성과 측정 방식처럼 MTEF도 (i) 중기지출계획

12) Brumby의 연구는 WB의 공식문서로 발표된 것이 아니기 때문에 현 단계에서는 사견으로 판단하는 것이 타당하다.

(Medium-Term Fiscal Framework, MTFF), (ii) 중기예산계획 (Medium-Term Budget Framework, MTBF), (iii) 중기성과계획 (Medium-Term Performance Framework, MTPF)의 세 가지 유형으로 구분하였다. 우선, MTFF는 예산안 작성을 위한 거시-재정 총량의 기준을 제공하며, 효율성보다는 재정규율에 영향을 미친다. 둘째로, MTBF는 총량 기준 외에도 재정당국의 가용 자원(top-down resource availability)과 부처의 자원 요구(bottom-up resource needs)를 고려하여 부처별 자원 한도를 결정한다. 마지막으로 MTPF는 지출 프로그램의 투입과 산출 및 결과에 초점을 맞춘다. 즉, 기술적 효율성에 영향을 준다고 할 수 있다.

[그림 II-2]는 1990년부터 2008년까지 MTEF를 도입한 국가 수를 보여주고 있다. 막대 그래프는 기간별 신규 도입국가의 수이며, 선 그래프는 기간의 마지막 연도의 누적 도입국가의 수이다. 이를테면 1990년에는 11개국(한국과 싱가포르 등), MTBF는 1개국(덴마크), MTPF는 1개국(호주)이 채용하고 있다. 2008년 말 현재 132개국(호주)이 MTEF를 도입하였는데, 이 중에서 MTFF는 71개국, MTBF는 42개국, MTPF는 19개국(호주)이 채용하고 있다.

[그림 II-2] 중기재정계획(MTEF)을 도입한 국가의 수



출처: Brumby(2010).

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 55

MTEF를 도입한 국가에서 어떠한 성과가 나타났는지 알아보기 위해서 Brumby는 그래프 분석과 회귀분석의 두 가지 방식을 병용하였다. [그림 II-3]은 이벤트 분석이다. 즉, 중기재정계획이 도입된 해를 t 라고 할 때, 제도 도입 이전 3년은 $t-1$, $t-2$, $t-3$ 이 되고 제도 도입 이후 3년은 $t+1$, $t+2$, $t+3$ 이 된다. 그림에서 굵은 실선은 성과지표이며, 성과지표의 아래와 위의 점선들은 95% 신뢰구간을 나타내고 있다. 또한 중간점이 둘 있는 점선은 제도 도입 이전의 성과지표 평균치이며, 중간점이 하나 있는 점선은 제도 도입 이후의 성과지표 평균치이다.

[그림 II-3]의 두 가지 성과지표는 각각 재정규율과 배분적 효율성을 보여주고 있다. 재정규율은 GDP에 대한 재정수지비율로 측정하였으며 배분적 효율성은 보건비 지출의 추세 이탈치가 총지출에서 차지하고 있는 비율을 측정한 것으로 보건비 지출의 변동성을 나타낸다고 할 수 있다. 첫 번째 그림은 MTEF 도입이 당해부터 재정건전성을 강화하고 있음을 나타내고 있다. 제도 도입 이전에 GDP 대비 평균 재정수지는 -3.1% 였으나, 제도 도입 이후 평균 재정수지는 -0.4% 로 크게 개선되었음을 알 수 있다. 이어서 두 번째 그림은 MTEF 도입 당해를 포함해서 $t+3$ 기까지 단기적으로 보건비 지출의 변동성을 크게 낮추는 것으로 보이지는 않는다. 그렇지만 장기적으로는 제도 도입 이전에 50.3이었던 변동성이 제도 도입 이후로는 48.9로 낮아져서 배분적 효율성이 다소 제고된 것으로 나타났다. 보건비 지출 등의 항목에서 변동성이 줄어들고 재원이 안정적으로 배분됨으로써 효율성이 다소 높아졌다고 판단할 수 있다.

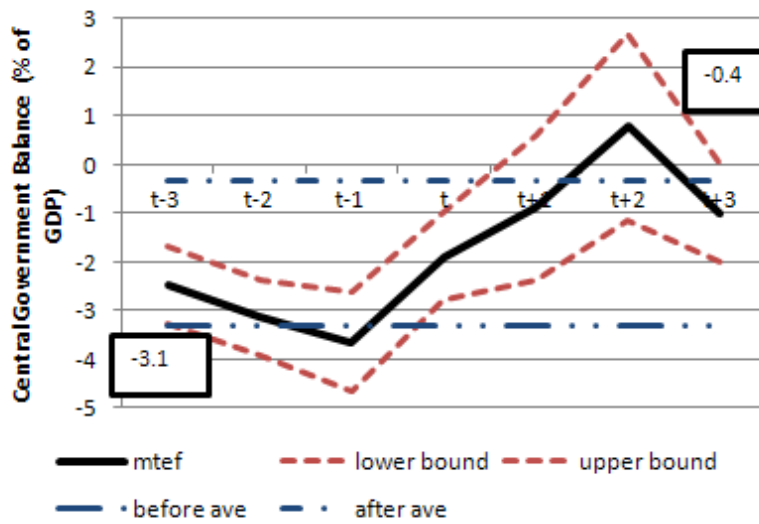
다음으로 회귀분석에 의한 MTEF 도입의 유효성 분석 결과를 살펴보자. <표 II-7>에는 다섯 가지 패널회귀분석 결과가 제시되어 있다. 성과지표로서 재정규율, 배분적 효율성과 기술적 효율성을 활용하였는데, 회귀분석에서는 이 성과변수들이 피설명변수가 된다. 재정성과를 결정하는 통상적인 설명변수¹³⁾ 외에 MTEF의 3가지 유형인 MTFE,

13) 설명변수는 인플레이션율, 경제성장률, 무역개방도, 인구, OECD 원조지원금, IMF 지원국 더미, 석유수출국 더미, HIPC 이니셔티브 더미(외채과다최빈국

MTBF, MTPF를 설명변수에 추가하였다. 배분적 효율성을 판단하기 위하여 보건비 지출의 변동성 외에 총지출 대비 보건비 지출의 비율을 추가하였으며, 기술적 효율성을 판단하기 위하여 보건비 지출이 기대수명에 미치는 효과와 아동 사망에 미치는 효과를 분석하였다.

[그림 II-3] MTEF를 도입한 국가들의 성과 비교

1) 재정규율

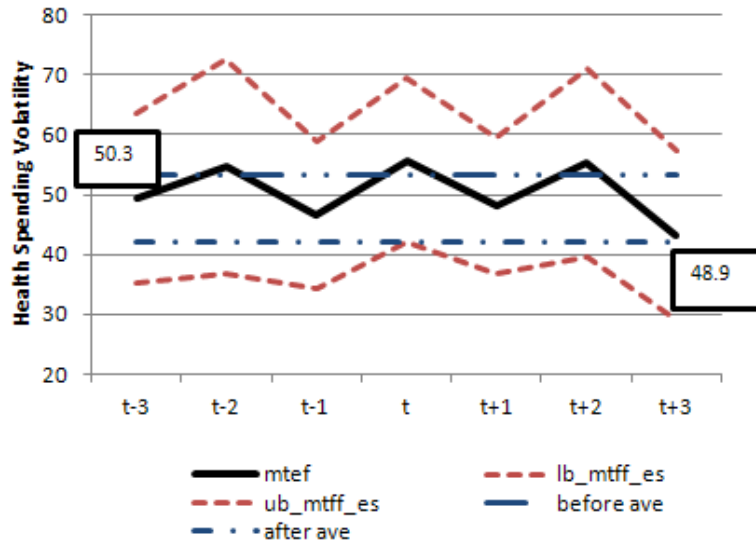


출처: Brumby(2010).

을 위한 외채경감계획 국가)이며, 내생성 해소를 위한 IV, 기간더미, 국가더미 등이 사용되었다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 57

2) 배분적 효율성



출처: Brumby(2010).

〈표 II-7〉 MTEF의 유효성 분석

	재정규율 GDP 대비 재정수지	배분적 효율성 보건비지출 의 변동성	배분적 효율성 총지출 대비 보건비지출 비율	기술적 효율성 보건비지출이 기대수명에 미치는 효과	기술적 효율성 보건비지출이 아동사망에 미치는 효과
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
MTFF	0.845** (0.419)	-2.660*** (0.911)	0.352*** (0.136)	0.105 (0.125)	0.0778 (0.289)
MTBF	0.986* (0.524)	-2.948*** (0.966)	0.429** (0.176)	0.0725 (0.173)	-0.751** (0.333)
MTPF	2.816*** (0.959)	-2.191 (1.554)	1.038*** (0.376)	0.513*** (0.186)	0.107 (0.411)

주: 1. *, **, ***는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의성 표시, 괄호 안은 표준오차.
 2. 표의 숫자는 연도 효과와 IV를 고려한 GMM 추정결과, 모든 회귀식에는 설명변수들과 상수 포함.
 3. 두 번째 회귀분석 결과에서 마이너스 부호는 결과의 개선을 의미.
 출처: Brumby(2010).

분석결과 MTEF는 유형을 막론하고 재정수지를 개선시킴으로써 재정규율 확보에 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났다. MTEF의 세 가지 유형 중에서는 성과를 중시하는 MTPF가 가장 효과적이었다. MTEF는 배분적 효율성 측면에서도 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났다. 세 가지 유형에서 변동성 감소가 나타나기는 하지만 MTPF의 통계적 유의성은 확인되지 않았다. 그렇지만 총지출 대비 보건비 지출의 비율로 파악한 배분적 효율성은 세 가지 유형의 MTEF에서 모두 유의하게 제고된 것으로 나타났다. 그 중에서도 MTPF에서는 가장 크게 증가하였다. 마지막 성과지표인 기술적 효율성은 성과지표에 따라 유형별 MTEF의 영향이 혼재되어 있다. 보건비 지출이 기대수명에 미치는 효과에 관해서는 MTPF의 영향이 유의하였으며, 보건비 지출이 아동사망에 미치는 효과에 관해서는 MTBF의 영향이 유의하게 나타났다.

나. EU 주요국들과 우리나라의 중기재정계획 평가

여기서는 오래전부터 중기재정계획을 운용해오고 있는 EU 국가들과 우리나라의 국가재정운용계획을 사후적인 데이터를 사용하여 비교해보고자 한다. EU 회원국들의 경우 매년 개별 국가들이 중기계획을 EU에 제출하도록 되어 있는데, 유로화의 사용 여부에 따라 안정프로그램(stability programme) 혹은 수렴프로그램(convergence programme)을 제출한다.

EU는 2005년 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 개정을 통해 회원국들이 제출하는 안정보고서·수렴보고서의 형식을 통일하고 중기재정계획으로서의 기능을 강화시켰다. 이후 『Public Finance in EMU 2007』에서 회원국들의 안정·수렴보고서를 분석하고 중기재정계획으로서 이들에서 나타난 특징을 다음과 같이 크게 3가지로 정리하였다. 첫째, 회원국 대부분들이 지속적인 재정상황 개선을 계획하고 있는 경향을 보이고 있다. 특히, 초기 부채수준이나 적자수준이 큰 회원국일수록 중기계획에 제시된 개선 정도는 더 큰 것으로 나타났다. 둘째는

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 59

조정계획의 구성이다. 회원국들의 대부분은 지출 축소를 통한 재정상황 개선을 계획하고 있고, 수입증가를 포함하는 경우는 15%에 불과했다. 마지막으로 지적된 특징은 거시전망과 관련된 것으로, 일반적으로 과거 성장률에 비해 약간 높은 전망을 제시하는 경향을 보였고, 현재의 상황을 그대로 미래에 투영하여 작성 당시의 상황이 좋으면 그것이 지속된다는 낙관적인 가정의 경향이 보였다.

〈표 II-8〉 재정수지 전망 변화(마지막 연도와 처음 연도의 차이)

	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2011년*	2012년*
벨기에	-0.10	-0.10	0.50	0.60	0.40	-3.20	-1.80	3.30	3.70
덴마크	0.20	0.50	0.40	-2.20	-3.40	-4.20	-6.60	1.70	0.20
독일	2.50	2.25	1.80	1.60	0.50	-2.50	0.20	2.00	1.00
스페인	0.10	0.00	0.70	-0.20	-0.60	-6.10	-1.20	7.10	7.40
프랑스	3.30	2.70	2.00	2.70	1.80	1.80	4.90	5.70	4.40
이탈리아	1.60	1.00	1.10	2.60	3.70	-1.30	0.00	4.40	3.90
오스트리아	0.90	1.30	1.90	1.50	0.70	-4.30	0.80	3.90	3.00
포르투갈	1.80	0.10	4.50	4.20	2.80	2.20	6.50	-	4.00
핀란드	-0.10	0.00	-0.30	-0.50	-2.10	-3.50	0.30	0.00	1.50
스웨덴	0.50	0.40	0.10	0.10	1.10	-1.00	-3.60	3.90	2.70
영국	0.00	1.50	1.80	1.50	1.00	-0.30	2.30	9.80	8.20
(평균)	1.0	0.9	1.3	1.1	0.5	-2.0	0.2	4.2	3.6
한국	-	0.9	0.6	0.9	1.0	1.1	2.9	2.7	-

참고: 1. EU 국가들의 경우 이탤릭 숫자들은 회원국들이 EDP기간 중 제출한 프로그램.

2. EU 국가들의 경우 European Semester의 도입으로 2010년은 중기계획이 없고 2011년, 2012년 초에 중기계획 제출

3. 한국은 국가재정운용계획에 나타난 관리대상수지를 이용

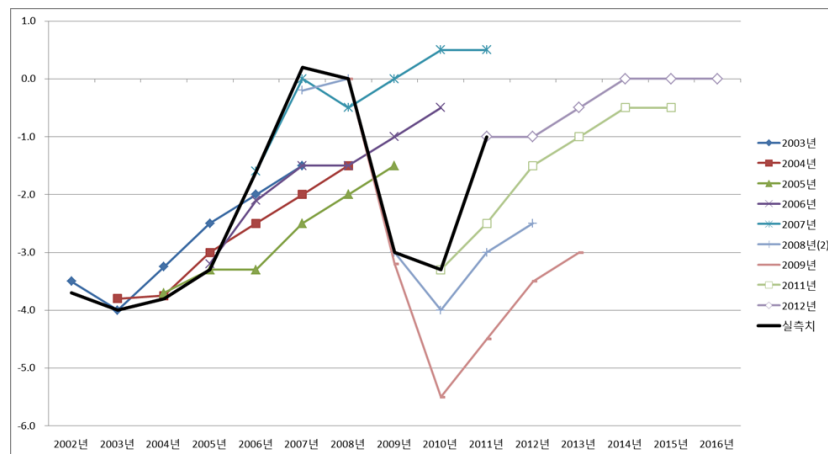
출처: 각국의 Stability/Convergence Programme, 필자 계산

〈표 II-8〉은 각 연도에 주요국들이 제시한 중기재정계획에서 계획의 마지막 연도까지의 재정수지 변화 전망을 나타낸 것이다. 표에서 볼 수 있듯이 대부분의 국가들에 있어 계획기간의 후반에 낙관적 전망(양의 값으로 나타남)을 하는 경향이 많이 나타나고 있고, 비록 글로벌 금융

위기를 전후하여 대부분의 국가들이 잠시 악화된 전망을 제시하기는 하였으나, 위기 이후 오히려 더 큰 상승 전망을 제시하고 있는 것을 볼 수 있다. 우리나라를 제외한 11개 국가들의 실적을 보면, 2007년까지 평균 재정수지 전망이 1.0%p인 데 반하여 2009년 이후 3년간의 평균 개선 전망은 2.7%p로 큰 차이를 보이고 있다.

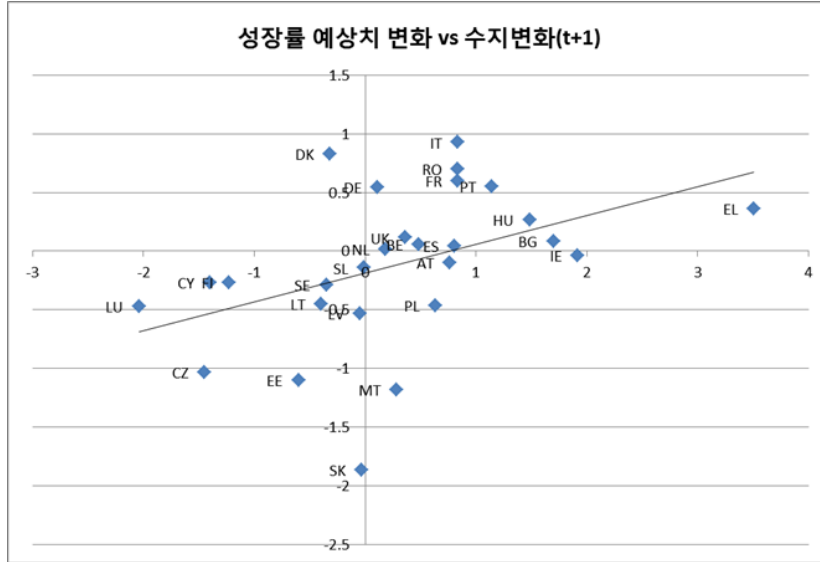
이러한 낙관적 전망의 경향은 개별 국가의 재정수지전망의 추이를 통해서도 확인할 수 있다. [그림 II-4]에서 [그림 II-8]까지 주요국들의 재정수지 전망치와 실적치의 비교를 살펴보면 이러한 낙관적 전망의 경향이 꾸준히 재정수지 전망에 반영되고 있음을 볼 수 있다. 최근의 글로벌 금융위기의 영향이 2008년과 2009년 계획들에 반영되어 2010년까지 하락세를 전망하는 경우를 제외하고는 재정수지 전망이 거의 모든 경우에서 우상향하는 것은 [그림 II-1]에 나타난 우리나라의 경우와 별반 다르지 않은 모습으로, 오랜 기간 중기계획을 운용해 온 국가들에 있어서도 재정수지 전망은 계획기간 내 시간이 후반부로 갈수록 긍정적인 모습을 보이는 것을 알 수 있다.

[그림 II-4] 독일의 재정수지



II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 63

[그림 II-9] 성장률 변화와 재정수지 전망의 변화(1년)



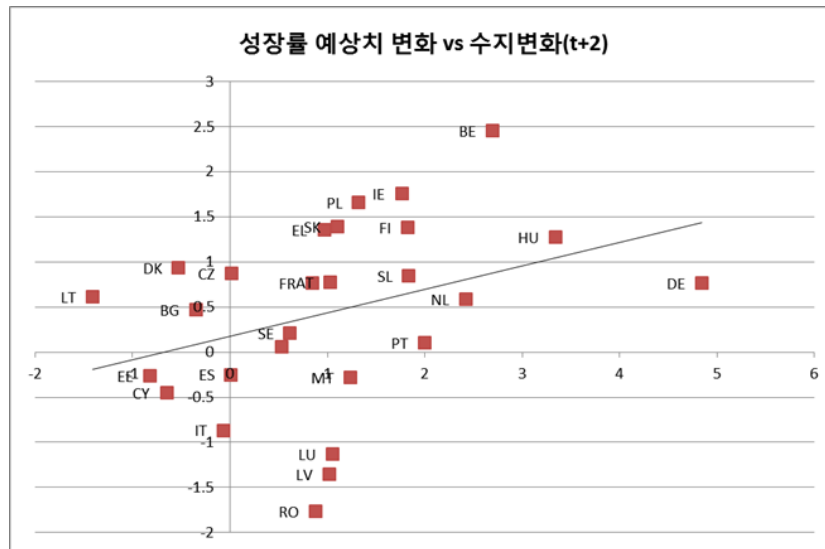
다음으로 살펴보고자 하는 것은 경제전망의 변화에 대한 재정수지전망 혹은 재정수지목표의 변화 사이의 관계이다. [그림 II-9]와 [그림 II-10]은 성장률 실적치와 1년 전 및 2년 전의 성장률 전망치와의 차이의 국가별 평균¹⁴⁾을 횡축에 놓고, 동일 기간에 대해 재정수지 실적치와 전망치와의 차이의 국가별 평균을 종축에 대비하여 나타낸 것이다. 예를 들어 [그림 II-9]에서 보면 그리스(EL)¹⁵⁾는 1년 후 성장률 전망의 차이가 평균 3.51%p인 반면 재정수지의 변화는 평균 0.36%p를

14) EU 회원국들의 가입연도가 서로 다른 경우가 많아, EU가 제공하는 가장 첫 안정·수렴 보고서부터 가장 최근의 보고서까지 제시된 수치들을 사용하였다.

15) EU국가들의 약어는 오스트리아(AT), 벨기에(BE), 불가리아(BG), 사이프러스(CY), 체코(CZ), 덴마크(DK), 에스토니아(EE), 핀란드(FI), 프랑스(FR), 독일(DE), 그리스(EL), 헝가리(HU), 아일랜드(IE), 이탈리아(IT), 라트비아(LV), 리투아니아(LT), 룩셈부르크(LU), 말타(MT), 폴란드(PT), 루마니아(RO), 슬로바키아(SK), 슬로베니아(SL), 스페인(ES), 스웨덴(SE), 네덜란드(NL), 영국(UK)

보이는 것으로 나타났다. 1년차와 2년차 전망의 차이 모두에서 양(+)의 상관관계를 보이고 있는데, 상관계수는 1년간의 변화에서 0.43, 2년간의 변화에서 0.36이다.

[그림 II-10] 성장률 변화와 재정수지 전망의 변화(2년)



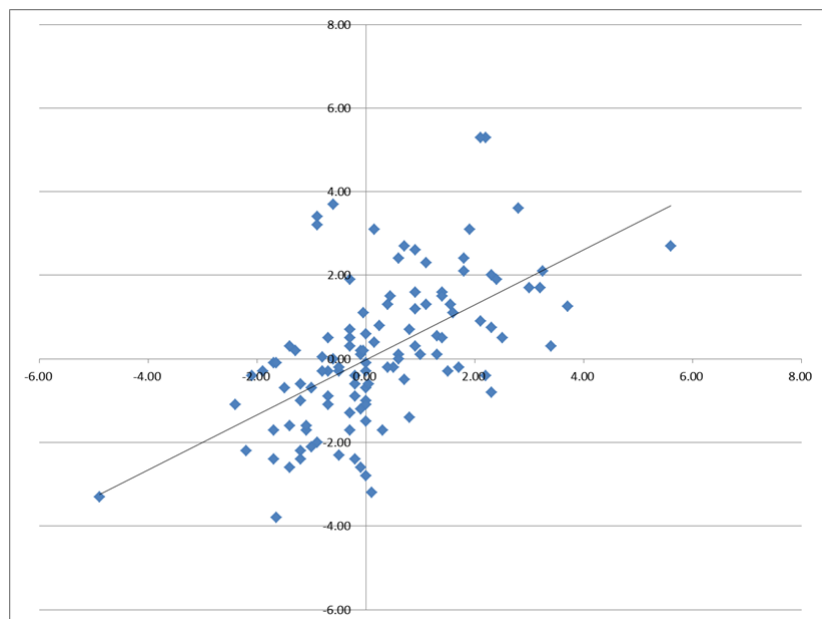
[그림 II-9]와 [그림 II-10]에서 보이는 전반적인 양(+)의 상관관계는 성장률 실적이 전망을 벗어남에 따라 재정수지도 원래의 전망 혹은 목표를 벗어나는 경향을 보인다고 해석할 수 있다. 특히 이러한 상관관계가 경제성장률이 원래의 전망보다 높을수록 재정수지도 원래의 전망에 비해 흑자(적자) 폭이 늘어나는(줄어드는) 방향으로 실현되는 경향이 있음을 보여주는 것이다. 이러한 재정수지의 변화는 재정수입과 재정지출 모두에 경제성장률의 변화가 영향을 미침으로써 발생할 수 있으나, 그 구체적인 내용이나 크기는 국가별 그리고 시대별로 다양한 요인들에 의해 영향을 받을 수 있기에, 일률적인 해석을 도출하기는 어렵다.

이러한 양의 상관관계는 국가별 평균이 아닌 개별 연도의 수치를 사

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 65

용하더라도 비슷한 모습을 보인다. [그림 II-11]은 주요 11개국¹⁶⁾만을 고려하여 1년 차이의 성장률 전망 변화와 재정수지 전망의 변화를 나타낸 것으로, 상관계수는 0.57을 보이고 있다.

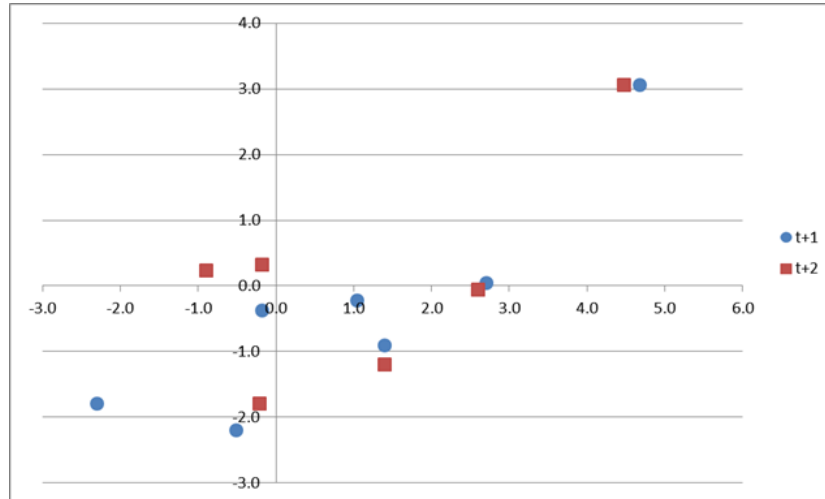
[그림 II-11] 성장률 전망치의 변화와 재정수지 전망치의 변화
(개별 연도)



주요 유럽국가들과 마찬가지로 한국의 국가재정운용계획에 나타난 모습도 크게 다르지 않다([그림 II-12] 참조). 비록 운용기간이 유럽국가들에 비해 상대적으로 짧아서 자세한 모습이 보이지는 않지만 뚜렷한 양(+)의 상관관계를 보이고 있어, 우리나라의 경우도 재정수지 전망이 경제성장률 전망의 변화에 따라 같은 방향으로 변하는 것을 확인할 수 있다.

16) 벨기에, 덴마크, 독일, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 영국으로 EU에서 1999년부터 중기재정계획을 확인할 수 있는 나라들이다.

[그림 II-12] 성장률 전망치의 변화와 관리재정수지 전망치의 변화



다음으로 살펴볼 것은 정권의 변화가 국가재정운용계획에 준 영향이다. 지난 9년간의 경험 속에서 한 번의 정권 변화가 있었는데, 2007년과 2008년 참여정부에서 이명박 정부로의 전환이 그것이다. 앞서 5년 단임의 대통령 임기와 5년 연동계획이 가지는 구조적 문제점을 지적하였는데, 이러한 문제가 국가재정운용계획의 구성에서도 나타나고 있는데, <표 II-9>는 국가재정운용계획의 차례를 내용의 성격에 따라 유사한 것끼리 묶은 것이다. 이 표에서 볼 수 있는 것처럼, 참여정부의 일반연도 계획인 2006년 계획과, 이명박 정부의 2번째 연도 계획인 2009년 계획은 구성에 있어 유사한 내용을 담고 있지만, 참여정부의 마지막 연도인 2007년 계획과 이명박 정부의 처음 연도인 2008년 계획은 여타 국가재정운용계획과 조금 다른 내용의 구성을 하고 있는 것을 볼 수 있다. 2007~11 국가재정운용계획에서는 참여정부가 다음의 이명박 정부 기간에 대한 5년치 중기계획을 세우면서 장기적인 비전을 제시하였고, 이명박 정부는 2008~12 국가재정운용을 통해, 임기 내에 이루고자 하는 비전과 전략을 제시하였다.

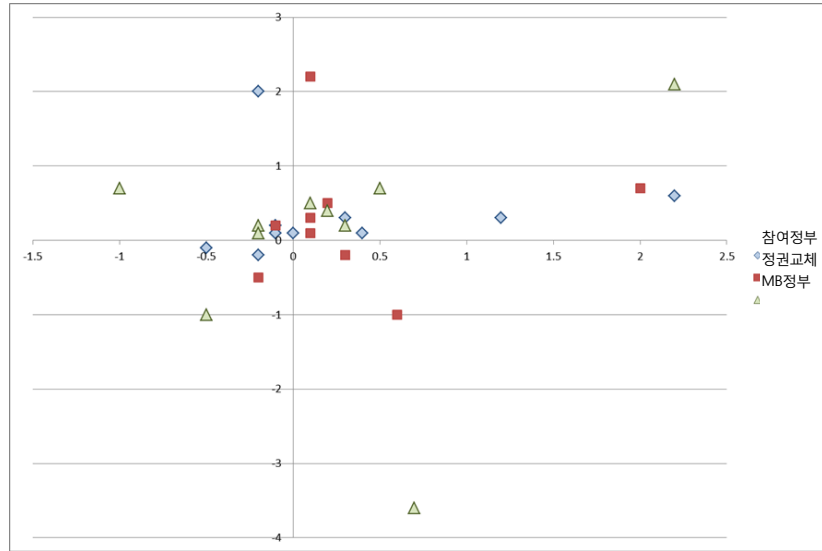
〈표 II-9〉 정권 교체기의 국가재정운용계획의 차례 변동

주요 내용	참여 정부		이명박정부
	2006~10	2007~11	
증강기 전략 목표 및 전망 등		제1부 국가발전의 장기 비전	제1부 이명박 정부의 국정운영 비전: 신진 일류국가 건설 제2부 신진 일류국가 건설을 위한 재정전략
국가재정운용계획 제도설명 일반	제1부 국가재정운용계획 개요	제2부 국가재정운용계획 개요	제1부 국가재정운용계획 개요 제2부 글로벌 경제위기와 우리의 현실 제3부 2009~2013년 재정운용여건
주요 재정지표 추이 및 기준 재정운용 평가	제2부 재정운용의 현황과 평가	제3부 재정운용의 현황과 평가	
주요 경제지표 전망 및 재정운용 목표	제3부 2006~2010년 국가재정운용계획	제4부 2007~2011 중기 재정운용 방향	제4부 2009~2013년 재정운용방향
분야별 재원배분 및 주요정책		제5부 분야별 정책방향 및 투자계획	제5부 분야별 정책방향 및 재정투자계획
제도개선사항	제4부 재정운영시스템 혁신	제6부 재정운영시스템 혁신	제5부 재정관리시스템 개선 제6부 재정관리시스템 개선

다음은 정권의 변화에 따른 자원배분상의 변화를 살펴보자. [그림 II-13]은 정권의 변화에 따른 분야별 배분의 변화를 보기위한 것이다. 마름모꼴인 참여정부 기간의 경우, x축은 2006~2010년 계획의 2007년 분야별 자원배분과 2005~2009년 계획의 2007년 분야별 자원배분과의 차이를 나타내고, y축은 2007~2011년 계획과 2006~2010년 계획 사이의 2008년 분야별 자원배분의 차이를 나타낸다. 이 참여정부 기간의 변화들은 대체로 양(+)의 상관관계를 보이며 1사분면과 3사분면에 주로 위치하고 있는데, 이는 국가재정운용계획상의 분야별 자원배분이 일정한 방향성을 가지고 변화하는 것을 의미한다. 즉 모든 분야에서 지속적인 증가가 있으면 x값과 y값 모두 양(+)의 부호를 가질 것이고, 지속적인 감소가 있는 분야는 x값과 y값 모두 음(-)의 값을 가질 것이기 때문이다. 참여정부의 경우와는 달리 이명박 정부의 초기 2번의 국가재정운용계획에서는 전반적인 양(+)의 상관관계를 보이기는 하지만 2사분면과 4사분면에 위치한 점들이 참여정부의 기간에 비해 상대적으로 많다. 물론, 앞서 지적한대로 이명박 정부의 두 번째 국가재정운용계획은 글로벌 금융위기의 여파를 반영하고 있어 정상시의 참여정부 기간과 동일한 해석은 어렵고, 또한 x축의 값이 참여정부 마지막 예산안의 값을 기초로 한 차이기에 중간의 정권교체기를 통한 점진적인 자원배분의 변화가 이 시기까지 영향을 미치는 것으로 해석이 가능하다. 마지막으로 정권교체기를 살펴보면, 참여정부가 마지막으로 만든 2007~2011년 계획에서의 차이가 x축, 이명박 정부가 처음 만든 2008~2012년 계획에서의 차이가 y축에 해당하는데, 참여정부의 추세적 변화에서 큰 변동이 일어나는 시기로 볼 수 있다. 이 변동은 x축 값과 y축 값의 부호뿐 아니라 그 변동 규모가 크게 차이가 나는 것에서도 볼 수 있다.

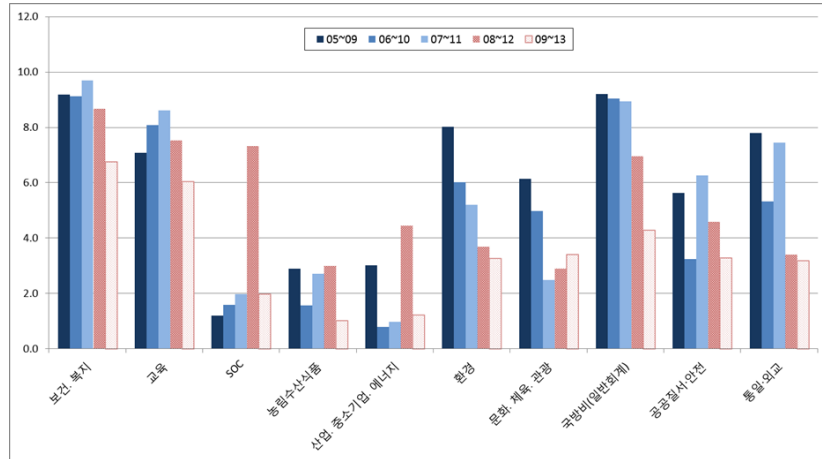
II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 69

[그림 II-13] t년도와 t+1년도의 국가재정운용계획 분야별 배분에서
 각각 예산연도 자원배분의 변화량 간의 비교



이러한 정권 간 변화는 분야별 자원배분의 평균 증가율의 변화를 통해서도 일부 확인할 수 있다. [그림 II-14]는 노무현 정권의 마지막 3번 국가재정운용계획(2005~09부터 2007~11까지)과 이명박 정권에서 만들어진 처음 2번 국가재정운용계획(2008~12와 2009~13)의 분야별 5년 평균 증가율을 나타낸 것이다. 2009~13년 국가재정운용계획의 경우, 2008년 말부터 시작된 글로벌 금융위기의 영향을 받은 것이라 자원배분에 영향을 미쳤을 가능성이 있어 동일한 해석에는 어려움이 있지만, 분야별로 평균적인 증가율에 있어 많은 차이가 있는 부분들이 존재함을 볼 수 있다. 물론 환경분야와 같이 증가율의 추세가 하락이 있는 분야나 농림·수산·식품분야처럼 추세가 없는 경우도 있지만, 교육분야에서는 증가율 상승세가 하락세로 전환되었고, 보건·복지분야의 높은 증가율은 하락하였고, 증가율의 하락세가 뚜렷했던 문화·체육·관광분야는 상승세로 돌아서는 등, 정권 변화에 따른 자원배분의 방향성 변화가 분야별 자원배분에 반영되어 있다.

[그림 II-14] 분야별 자원배분의 5년 평균 증가율의 변화



한편, 분야별 내용을 살펴보면 제도를 도입한 참여정부의 계획과 이명박정부의 계획이 차이를 보이는 것을 알 수 있다. <표 II-10>은 참여정부의 마지막 2번의 국가재정운용계획과 이명박 정부의 처음 2번의 국가재정운용계획에서 교육분야 내용을 비교한 것이다. 변화에 있어 가장 큰 특징은 이명박 정부에 들어서 분야별 투자계획의 구체성이 줄어들었다는 점이다. 이러한 구체성의 변화는 자원배분계획에서도 나타나서 <표 II-11>에서 보는 것처럼, 5년간의 자원배분계획의 항목별 구분에 있어서도 큰 차이를 보인다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 71

〈표 II-10〉 분야별 계획에 있어서의 변화(교육부문의 경우)

참여정부		이명박정부	
2006~10	2007~11	2008~12	2009~13
1) 그동안의 재정투자 분석 - 교육분야 현황 - 재정투자추이 - 재정투자에 대한 성과평가	1) 지난 5년간의 재정운용 성과		1) 그간의 재정투자 중점
2) 정책방향 및 재정투자 방향 - 교육분야의 5년 후 미래상	2) 향후 정책방향 및 재정투자방향 3) 2007~2011년 재정투자 중점	1) 정책방향 및 재정투자 중점	2) 정책방향 및 재정투자 중점
3) 부문별·사업별 투자계획 - 전체 재정투자계획 - 고등교육부문 - 유아 및 초·중등교육 부문 - 평생·직업교육 부문	4) 재원배분 계획		
		2) 중점 사업 및 제도개선 과제	3) 중점 사업 및 제도개선 과제

〈표 II-11〉 분야별 자원배분(교육부문)

	2006~10	2009~12
자원배분 분류기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고등교육 부문 - 국립대한운영지원 - 대학의 특성화 다양화 - 학술연구 역량강화 - 대학생 복지지원 확대 - 지식정보화 지원 	○ 고등교육
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유아 및 초중등교육 - 학교교육내실화 - 지방교육재정교부금 - e-러닝의 활성화 	○ 유아 및 초중등교육
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평생·직업교육 - 인적자원정책기반강화 - 평생학습 및 직업교육체제 구축 - 국제교육 협력 증진 - 국제교육진흥 	○ 평생·직업교육
		○ 교육일반
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육예산 - 지방교육재정교부금 - 예산 - 기금 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육일반 - 지방교육재정교부금

5. 국가재정운용계획의 개선방향

본장은 국가재정운용계획의 실효성을 강화하기 위한 방안과 수립체계를 개선하기 위한 방안을 논의한다. 실효성 강화를 위한 개선방향은 1~2년 안에 시행할 수 있는 단기과제와 3년 이상 소요될 것으로 예상되는 중장기과제로 구분하였다.

가. 국가재정운용계획의 실효성 강화를 위한 개선방향

옥동석(2007)은 참여정부의 마지막 연도인 2007년 8월에 『차기정부 5년간의 재정운용규모 및 재정절감방안』에 관한 정책연구보고서에서 “국가재정운용계획이 필요한 이유는 1년 단위의 예산으로는 정부지출의 우선순위를 조정하기가 어렵기 때문”이라고 밝혔다. 또한 “정부정책의 중장기적 변화는 다년도 계획을 통해서만 도모될 수 있는 것으로, 국가재정운용계획에서는 지출한도와 같은 하향식 요구가 엄격하게 적용되어야만 하는데 만약 기능별 또는 소관별로 엄격한 한도금액이 책정되지 않는다면 중기재정계획은 실효성을 갖지 못할 것”이라고 주장하였다.

지난 5년간 국가재정운용계획이 제시한 기능별·소관별 지출한도는 잘 준수되었다고 할 수 있는가? 예를 들어보자. 2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 녹색뉴딜사업으로 추진한 4대강 정비사업의 예산 규모가 당초 14조원에서 22.2조원으로 증가하는 과정에서 수자원공사로 하여금 8조원의 투자비를 부담하게 하였다.¹⁷⁾ 국가재정운용계획이 제 구실을 했다고 판단하기 어려운 부분이다.

또한 국가재정운용계획은 재정운용 방향뿐 아니라 계획기간 중 매년 재정수지와 국가채무 등의 총량목표와 구체적인 자원배분계획을 제시했다는 점에서 그 이전의 중기계획과 근본적으로 다르다. 그러나 이런 의도와는 달리 정부는 매년 국가재정운용계획을 갱신하면서 당초에 제시한 총량목표와 자원배분계획의 의미를 지키기 위해 충분히 노력했다고 평가하기 어렵다. 정부는 재정여건이 변하면 그에 따라 총량목표와 자원배분계획을 바꾸었는데, 이러한 계획 변경에 따른 구체적인 설명이나 책임이 뒤따르지 않았다.

2012년을 예로 들어보자. 2012년은 이명박 정부가 2008년에 수립한 2008~2012년 국가재정운용계획의 마지막 연도이다. 지난 4년 동안 2012년의 총량목표 중 하나인 GDP 대비 국가채무비율이 어떻게 변해

17) 4대강 사업의 총투자액은 22.2조원으로 추산되며, 여기에는 수자원공사가 발행한 공사채 8조원이 포함되어 있다.

왔는지 살펴보자. 2008~2012년 국가재정운용계획에서는 2012년 목표치를 30.9%로 제시하였으나, 글로벌 금융위기가 심화된 2009년에 수립한 계획에서는 37.2%로 대폭 상향 조정하였다. 그러나 어느 정도 글로벌 금융위기의 위협에서 벗어났다고 판단한 2010년에 수립한 2010~2014년 계획에서는 국가채무비율 목표치를 35.1%로 낮추었으며, 2011~2015년 계획에서는 다시 2.3%p를 낮추어 32.8%로 하였다. 그러나 유로존 위기로 인해 경기가 부진한 2012년에 수립한 계획에서는 34.0%로 다시 상향 조정하였다. 동일한 정부임에도 불구하고 2008년에 수립한 계획에 비해서 2012년에 수립한 계획에서는 2012년의 국가채무비율 목표치가 3.1%p 높게 나타났다.

한편 분야별 자원배분도 당초 계획에 비해서 많이 달라졌다. 2008년에 수립한 계획에 비해서 2012년에 수립한 계획에서는 총지출에 대한 분야별 배분비율이 0.5%p 이상 변경된 분야는 12개 분야 중에서 4개 분야로 SOC(8.0% → 7.1%), 교육(14.6% → 14.0%), 국방(10.5% → 9.8%), 일반공공행정(16.0% → 16.9%) 분야가 이에 해당한다. 지출비중이 가장 큰 보건·복지·노동 분야는 28.9%에서 28.5%로 오히려 0.4%p 줄어들었다.

글로벌 금융위기의 발생과 전개과정에 나타난 재정여건의 변화에 따라서 총량목표와 분야별 자원배분의 변경은 불가피한 측면도 있지만 당초에 제시했던 목표치를 달성하지 못하거나 크게 변경한 부분에 대해서는 적절한 설명이 있어야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 정부의 재정운용 능력에 대한 신뢰가 깨어지는 것은 물론이거니와 국가재정운용 계획이 무력화될 수 있다. 이러한 관점에서 본질은 국가재정운용계획이 실효성을 회복하기 위해서는 어떠한 제도적 개선이 필요한지 단기과제와 중장기과제로 구분해서 제안하였다.

1) 단기과제

국가재정운용계획은 5년의 중기적 시계에서 재정운용의 효율화와 건

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 75

전화를 달성하는 데 목적이 있다. 그럼에도 불구하고 동 계획이 당초의 수립 목적을 성공적으로 달성했다고 평가하기는 어렵다. 중기계획으로서의 실효성이 낮기 때문이다. 이처럼 실효성이 저하되는 가장 큰 이유는 대통령의 잔여 임기와 중장기 계획의 시계가 일치하지 않기 때문이다. 특히 금년처럼 연말에 대통령 선거가 실시되는 해에 정부가 국회에 제출한 국가재정운용계획은 내년에 새로 출범할 정부의 재정운용전략과 자원배분방향을 담을 수 없다. 금년 말에 선출될 대통령의 국정철학과 정책을 지원하기 위한 국가재정운용계획은 새 정부가 내년에 수립할 것이다. 정권이 바뀌면 새 정부는 이전 정부가 수립해 놓은 국가재정운용계획을 그대로 수용하려고 하지는 않을 것이다.¹⁸⁾ 결과적으로 2012~2016년 국가재정운용계획은 정치적 현실의 한계로 실효성을 담보하기는 어렵다. 그렇다면 매년 수립되고 있는 국가재정운용계획의 실효성을 강화하기 위한 최우선 단기과제는 무엇이 되어야 할까?

첫째, 국가재정운용계획의 성격을 확실하게 규정해야 한다. 국가재정운용계획은 정부의 의지를 반영한 중기재정계획으로서 경제상황과 재정운용의 여건 변화를 반영한 것으로 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출되고 있다.¹⁹⁾ 국가재정법에 따라 국가재정운용계획은 재정운용의 기본방향과 목표, 중·장기 재정전망, 분야별 자원배분계획 및 투자방향 등을 포함해야 하는데, 여기서 재정전망이란 순수한 전망치라기보다는 정부가 성취하고자 하는 목표치에 가깝다. 정부가 미리 정해 놓은 미래의 재정목표를 달성하기 위해서 재정운용의 기본방향과 목표, 분야별 자원배분계획 및 투자방향 등이 필요하다는 관점에서 국가재정운용계획을 이해해야 한다.

18) 국가재정운용계획은 국회의 심의나 승인을 받을 필요가 없기 때문에 새 정부는 동 계획을 수정하는 데 별다른 제약이 없다. 그러나 국가재정운용계획의 2차 연도는 예산연도이기 때문에 추가경정예산안을 편성하지 않는 한 새 정부가 출범한 직후 국가재정운용계획을 임의로 변경하기는 어렵다. 국가재정법 제89조는 추가경정예산안의 편성요건을 세 가지로 엄격하게 제한해 놓았다.

19) 자세한 내용은 「국가재정법」 제7조 제1항 참조.

그런데 문제는 바로 여기에서 출발한다. 이미 지적했지만 재정운용은 정치과정의 산물이기 때문에 현 대통령의 임기가 종료되고 새로운 대통령이 선출되면 과거 정부가 수립해 놓은 재정운용계획의 기본 틀은 바뀔 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 제도상 어쩔 수 없이 새 정부가 5년 동안 수행할 재정운용계획을 이전 정부가 수립한다는 것은 행정력의 낭비이다. 계획의 실효성이 저하될 것은 말할 나위 없다.

이런 문제점을 해결하기 위해서는 국가재정운용계획의 성격을 정치적 사이클에 따라 두 가지로 구분할 필요가 있다. 즉, 대통령 임기와 겹치는 기간에는 정책적 의지가 반영된 목표치로, 임기 이후의 기간에는 정책적 고려를 배제한 단순 기준선 전망(baseline projection)으로 바꿀 것을 제안한다.²⁰⁾ 제도를 이렇게 변경하면 대통령의 집권 첫해에 수립하는 국가재정운용계획의 재정전망은 5년 모두 목표치가 되며, 그 이후에는 매년 수정할 때마다 목표치가 하나씩 줄어드는 대신 기준선 전망은 하나씩 늘어난다. 이와 같은 방식을 반복하면 집권 마지막 해에 수립하는 국가재정운용계획에 들어가는 재정전망은 첫해만 목표치가 되고 나머지 4년은 모두 기준선 전망이 된다. 이 방식은 대통령 선거 직후 구성되는 새 정부가 수립할 재정운용계획의 시계를 대통령의 임기와 일치시켜 주기 때문에 실질적으로 새 대통령의 국정철학과 정책을 지원하는 효과를 가진다. 이와 동시에 기준선 전망을 통해서 재정건전성에 대한 고려도 동시에 할 수 있다. 이렇게 하면 집권 첫해에 수립한 국가재정운용계획은 정책 의지를 반영한 자원배분계획이 되며, 마지막 연도에 수립한 자원배분계획은 $t+1 \sim t+4$ 의 기간에 대한 기준선 전망을 제공하기 때문에, 다음 정권은 이 기준선 전망의 기초 위에 정책

20) 백웅기·정문중(2008)에 의하면 기준선(baseline)이란 현행법과 제도가 그대로 유지된다고 가정하는 경우 향후에 수입, 지출, 그리고 재정수지가 어떻게 될 것인가를 보여주는 것이다. 기준선 전망은 현재의 정책이 변화 없이 유지되는 경우에 대한 전망치라고 할 수 있다. 따라서 기준선은 그 자체로서는 어떠한 정책적 성격도 갖고 있지 않다. 기준선 전망은 매년 예산과정의 최종 결과에 대한 전망치도 아니고 행정부가 편성한 예산안도 아닌 셈이다. 기준선 전망은 현행법에 따른 수입과 지출 정책에 따라 추계되는 것이므로 예산상의 변화나 정책의 변화를 확인하는 데 사용된다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 77

효과를 더한 새로운 재정전망을 이듬해의 국가재정운용계획에 담을 수 있다.

이렇게 국가재정운용계획의 성격을 바꾸면 정부는 재정운용계획의 실효성을 높이는 동시에 국민으로부터 신뢰성을 얻는다는 실익이 있다. 정부는 대통령의 집권 기간에 대해서만 목표치를 제시하고, 나머지 기간에 대해서는 기준선 전망을 제시하면 되기 때문에 굳이 계획기간의 마지막 연도에 재정수지가 거의 균형을 이룰 것이라는 장밋빛 전망을 제시하지 않아도 된다.²¹⁾ 그 대신 대통령의 재임기간 중에는 집권 첫 해에 국민들에게 제시한 중기재정목표를 달성하기 위해서 재정운용의 책임성과 실효성이 높아지는 효과를 기대할 수 있다.

둘째, 국가재정운용계획이 관리할 목표변수를 명확하게 정해야 한다. 중기재정계획을 수립하는 나라들은 대개 다수의 총량목표를 정한다. 예를 들어 통화통합에 따른 방만한 재정운용을 견지하기 위한 목적으로 EU가 제정한 안정성장협약(Stability and Growth Pact)은 회원국이 재정적자 GDP 대비 3%, 국가채무 GDP 대비 60% 미만을 유지하도록 규정하고 있으며, 적자상한을 위배할 경우 시정조치를 내리며 필요시 제재조치도 시행할 수 있게 되어 있다. 우리나라의 국가재정운용계획도 재정건전성에 초점을 맞추어 EU처럼 재정수지 및 국가채무에 관한 목표변수를 정해 놓는 것이 바람직하다.

그렇다면 재정수지를 목표변수로 정할 경우에 통합재정수지, 관리대상수지, 구조적 재정수지 중에서 어떤 것을 선택하면 좋을까? 목표변수는 통제가능성, 경기대응성, 투명성이라는 세 가지 특성을 갖추고 있는 것이 좋다. 일반 국민이 이해하기 쉽다는 의미의 투명성을 기준으로 판

21) [그림 II-1]에서 살펴보았듯이 정부는 국가재정운용계획의 마지막 연도에 가까이 갈수록 언제나 관리대상수지가 개선되는 모습을 제시하였다. 그러나 실적은 당초 계획과 상당히 큰 괴리를 보였다. 특히, 글로벌 금융위기로 인해 경제성장률이 0.3%까지 하락했던 2009년의 관리대상수지(-4.1%p)는 2005~09년 국가재정운용계획의 목표치(-0.9%)보다 무려 3.2%p가 더 낮았다. 이런 현상은 금융위기 이외의 시기에도 매년 반복되었다. 2008년부터 2011년까지 실제의 관리대상 재정수지는 2004~2008년 계획부터 2007~2011년 계획상 마지막 연도의 관리대상 재정수지 목표치를 모두 하회하였다.

단할 때 통합재정수지나 관리대상수지가 좋겠지만²²⁾ 두 변수가 모두 경기대응성이 부족하다. 정부가 불경기나 호경기에 재정을 통해서 정책적으로 대응하려면 이에 적합한 목표변수가 필요한데 이때는 구조적 재정수지가 가장 좋은 변수가 된다. 구조적 재정수지는 일단 경기순환에 대한 조정을 거쳐야 하기 때문에 일반 국민들이 이해하기에 다소 어렵다는 단점이 있지만 선진국에 비해서 경기변동이 심한 우리나라에서는 통합재정수지나 관리대상수지보다 더 나은 목표변수라고 할 수 있다.²³⁾ 따라서 구조적 재정수지를 주목표변수로 하고 통합재정수지와 관리대상수지를 참고지표로 사용할 것을 권고한다. 다만, 구조적 재정수지의 사용에 있어, 잠재GDP의 추계나 일시적 요인의 판단 등 여러 가지 자의적 판단이 필요하기에, 불투명한 절차로 인한 신뢰성의 문제가 발생할 수 있다. 세계적으로도 구조적 재정수지에 기반한 재정준칙의 확대 경향과 재정준칙의 복잡화 경향으로, 재정준칙을 포함한 재정 운용의 투명성을 강화하는 측면에서 독립적 재정기구(independent fiscal institution)를 설립하는 국가들이 늘어나는 추세이다.²⁴⁾ EU가 지난 12월 개정된 안정 및 성장협약에도 회원국들에 독립적 재정기구를 설치하여 재정준칙 준수의 판단을 전담하게 하는 등의 제언을 하고 있어, 우리나라의 경우도 구조적 재정수지를 이용한 재정준칙을 도입하는 경우 신뢰성을 높일 수 있는 제도적 장치를 함께 도입하는 것을 고려해야 한다.

두 번째 목표변수인 국가채무도 포괄 범위에 따라 다양하게 정의할 수 있지만 정부가 직접 원리금의 상환의무를 지고 있는 확정채무만을 목표변수로 정하고 다른 지표들은 참고지표로 사용할 것을 권고한다.²⁵⁾

22) 단기간에 극심한 인구구조의 변화가 예상되는 우리나라에서는 통합재정수지 보다는 관리대상수지가 좀 더 나은 총량목표라고 할 수 있을 것이다.

23) 자세한 논의는 백웅기(2011)의 III절 참조.

24) 홍승현(2012) 참조

25) 기획재정부가 작성하고 있는 국가채무는 차입금, 국채, 국고채무부담행위 등의 중앙정부채무와 지방정부채무를 합한 것이다. 국가채무의 범위를 어디까지로 할 것인가에 관하여 논란이 있기 때문에, 과거 3년간의 보증채무, 공적 연금의 잠재채무, 공공기관의 부채, 한국은행이 발행한 통화안정채권, 공적

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 79

이밖에도 총지출 증가율과 총수입 증가율을 목표변수로 설정할 수 있지만 재정수지나 국가채무 등의 목표를 관리하는 과정에서 이 변수들을 활용하는 편이 더 유용할 것으로 생각한다. 이처럼 국가재정운용계획의 목표변수를 GDP 대비 구조적 재정수지비율과 국가채무비율로 정하여 재정을 운용한다면 정부는 재정을 통하여 효과적으로 경제안정성을 도모하는 동시에 재정건전성을 유지할 수 있으리라고 판단한다.

셋째, 입법화를 통해 재정준칙을 명시적으로 도입해야 한다.²⁶⁾ 재정준칙의 도입에 관한 논의는 오래전부터 이루어졌다. 박형수·류덕현(2006)과 안중범(2010)은 재정준칙을 “재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표 수치를 동반한 재정운용 목표를 법제화한 재정운용정책을 의미”한다고 정의하였고, 정문중(2012)은 “개별적인 사업 또는 특정 분야에 대한 지출을 통제하는 데 목표를 두기보다는 예산과정 전체를 아우르는 재정운용 방향을 규정하는 형태”라고 정의하였다.

재정준칙은 1970~80년대에 누적재정적자를 경험한 유럽 각국을 중심으로 재정의 장기적인 지속가능성 확보를 위해 도입되기 시작하여 지금은 여러 나라에서 시행되고 있다. 류덕현(2011)은 재정준칙을 강화하고 재정준칙에 의한 재정활동의 범위를 넓힐수록 재정성과와 재정건전화가 강화된다는 실증분석 결과를 도출하였다. 안중범(2010)은 주요국의 재정준칙 도입과 성과 사례를 제시하였는데 재정건전성이라는 측면에서 보면 상당한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 우선 1997년 EU의 「안정과 성장에 관한 협약」은 ‘재정적자 GDP의 3%, 국가채무 60% 유지’를 재정준칙으로 도입하였는데, 1995년도의 재정적자 7.6%가

연금의 국제 보유 등의 변수를 참고지표로 활용할 것을 권한다. Polackova(1998)는 국가채무를 재정위험 매트릭스를 사용하여 직접(direct) 채무 vs 우발(contingent)채무, 명시적(explicit)채무 vs 암묵적(implicit)채무로 구분하였는데 재정위험관리를 위해서는 채무유형별 추이를 파악하는 것이 좋다.

26) 국가재정법의 제5장(제86조~제92조)은 재정건전화를 규정하고 있지만 구체적이지 않은데다가 재정준칙처럼 강제 규정이 아니기 때문에 재정건전성을 유지하는 데에는 한계가 있다.

1997년에는 2.7%로 감소하였다.

영국은 1997년에 「재정안정법」을 제정하면서 ‘황금준칙: 공공투자에 한하여 차입가능’과 ‘지속가능 투자준칙: 순국가채무가 GDP 대비 안정적(40%) 수준 유지’을 도입하였는데, 재정수지가 적자에서 2001년에는 0.7%의 흑자로 전환되었으며 국가채무도 1996년 GDP 대비 52.5%에서 2001년에는 41.1%로 줄어들었다.

1997년에 스웨덴도 재정개혁을 단행하여 ‘일반정부의 구조적 재정수지를 GDP의 2% 이상으로 유지하고, 중앙정부의 명목지출 상한 설정’²⁷⁾이라는 재정준칙을 도입하였는데, 1997~2002년까지 GDP 대비 2.25%의 재정흑자 달성 후 2002년과 2003년을 제외하고는 2005년까지 재정흑자를 유지하였으며 1997년 이래 중앙정부의 지출상한선도 유지되는 성과를 올렸다.

미국은 1990년에 「예산집행법(BEA)」을 시행하였는데, 법에 따라 지출상한선과 PAYGO 제도를 도입한 이후 1992년부터 재정적자가 급속하게 개선되었다. 그 결과 1990년대 들어서는 재정수지가 흑자로 돌아섰으며 국가채무비율도 크게 낮아졌다. 2002년에 지출상한제와 PAYGO 제도가 폐지된 이후 한 동안 안정세를 유지하던 미국의 재정건전성은 2008년부터 급격히 악화되었으며, 재정건전성을 회복하기 위해 미국은 2010년 2월에 PAYGO 원칙을 법률로써 부활시켰다. 이처럼 재정준칙이 재정건전성을 강화하는 데 큰 힘을 발휘했다는 사실은 이미 여러 나라에서 입증되었다.

우리나라도 글로벌 금융위기를 겪으면서 재정건전성이 악화되었기 때문에 한시적 재정준칙을 도입하였다. 우리나라는 재정수지가 균형을 이룰 때까지 한시적으로 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 2~3% 낮게 유지한다는 재정준칙을 2011년에 도입하였다. 그 결과 정부는 2013년에 재정수지가 균형을 이룰 것으로 예상하고 있다.²⁸⁾ 문제는 내

27) 2000년에 지방정부 균형재정 유지를 추가하였음.

28) 2011년의 관리대상수지는 GDP 대비 -2.0%까지 나빠졌지만, 2012~2016년의 국가재정운용계획은 2012년과 2013년의 관리대상수지에 관해 GDP 대비

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 81

년 이후이다. 정부의 예상대로 내년에 재정균형을 이룬다면 재정준칙이 자동 폐기되기 때문에 2014년부터는 재정준칙이 사라진다. 우리나라는 인구고령화에 따른 의무지출이 장기간 증가할 수밖에 없기 때문에 이에 따른 재정악화가 예상되고 있다. 이런 점을 고려할 때 우리에게는 한시적인 재정준칙보다는 입법화를 통한 명시적인 재정준칙이 꼭 필요하다. 법률에 기초한 항구적인 재정준칙이 한시적인 재정준칙보다 재정건전화에는 훨씬 더 강력한 힘을 발휘할 것이라는 점은 분명하기 때문이다.

그렇다면 우리나라에는 어떤 형태의 재정준칙이 바람직한가? 국가재정운용계획의 총량목표 중에서 구조적 재정수지는 계획수립 직전연도(t-1)부터 계획수립 후 3년차(t+3)까지의 평균이 균형을 유지하며, GDP에 대한 국가채무비율은 2020년 이후에는 25% 이하가 되도록 할 것을 권한다. 우리나라의 경기변동 주기가 약 5년이기 때문에 (t-1)년 ~ (t+3)년의 구조적 재정수지 평균을 균형에 맞춘다면 재정건전성을 유지하는 데 큰 문제가 없을 것이다. 국가채무의 경우는 정부가 2012년에 GDP에 대한 국가채무비율을 34%로 전망했기 때문에, 2020년에 25% 수준에 도달하기 위해서는 연차별 이행목표를 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들면 2015년에는 30%, 2018년에는 27%, 2020년에는 25%를 기간별 목표치로 정하고, 해당연도에 목표에 도달하지 못하면 이듬해 예산에서 총지출을 자동 삭감하는 방식을 고려할 수 있다.

경기변동 주기에 따른 구조적 재정수지 균형, GDP에 대한 국가채무비율 25% 이하라는 총량목표를 달성하기 위해서는 의무지출과 재량지출에 대해서 엄격한 구속력을 갖는 재정준칙이 필요하다. 인구고령화의 진전에 따라서 사회복지분야의 의무지출이 크게 증가할 것이 예상되기 때문에 의무지출에 대해서는 입법화된 페이고(pay-go) 원칙이 필요하다. 페이고는 의무지출을 위한 법안을 제출할 때 이에 상응하는 세입의 증가나 기존 의무지출의 감소 등 재원조달 방안을 동시에 제출하는 것

-1.1%와 -0.3%의 개선된 목표를 제시하고 있다.

을 말한다. 이는 새로운 재정지출 항목을 추가할 때 재정수지에 미칠 수 있는 영향을 상쇄시키기 위한 조치이다. 우리나라는 2010년 5월 14일에 재정건전성 확보를 위해 재량지출의 10%를 구조조정하고 페이그 원칙을 도입하기로 했지만 입법화된 재정준칙이 아니기 때문에 실효를 거두지 못하고 있다. 이런 사례를 고려할 때 앞으로는 법제화된 재정준칙을 도입해야지만 재정운용의 실효성을 거둘 수 있을 것이라고 본다. 재량지출에 대해서도 법제화된 재정준칙이 필요하기는 마찬가지이다. 재량지출은 물가상승률(CPI 기준)을 증가율의 상한으로 설정함으로써 실질재량지출을 통제해야 한다. 만약 재량지출 요구가 물가상승률을 초과하여 증가하게 되면 지출을 삭감함으로써 증가율 상한을 준수하도록 해야 한다.

입법화된 재정준칙을 도입할 때의 가장 큰 장점은 재정운용의 적자편향성을 방지할 수 있다는 것이다. 다만, 준칙을 도입함으로써 재정건전성은 개선되겠지만 경기대응을 위한 재정운용의 신축성은 제한받을 수 있다는 문제점과 실제 재정운용에 있어서 준칙을 우회하고자 하는 전략적 행동이 발생할 수 있다는 문제점이 있다. 반대로, 재정의 신축적 운용을 위해 준칙의 강제성을 완화하면 경기침체와 경제위기에 대한 대응력은 높아지겠지만 재정건전성의 훼손을 방지할 준칙의 실효성을 상실할 우려도 높아진다. 재정운용의 신축성과 재정건전성은 어느 정도 대체관계에 있기 때문에 두 가지를 모두 높은 상태에서 유지하기는 어렵다. 그렇다고 불확실한 경제상황 속에서 재정의 역할이 중요한 이 시기에 재정건전성이나 신축적 재정운용의 어느 하나를 포기하는 것도 상당한 부담이 있을 수 있다. 따라서, 차등화된 재정준칙의 법제화를 제안한다. 재정건전성의 가장 핵심적인 지표인 부채수준에 대한 목표 및 연차별 이행 방식의 준칙을 적어도 경기 대응이 가능한 수준에서 법제화하고, 재정수지와 관련한 준칙은 좀 더 유연한 운용이 가능한 방식으로 도입함으로써 경기대응이 가능한 재정의 신축성을 확보하면서도 재정건전성을 확보하는 것을 동시에 추구할 수 있다.

재정준칙, 특히 페이그의 도입은 또 다른 문제를 야기할 가능성이 있

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 83

다. 엄격한 준칙의 운용은, 이미 제도를 운용 중인 미국의 경우에서 나타나듯이, 재정지출을 수반하는 법안 비용을 지나치게 과소 추계할 유인을 제공한다. 법안 비용이 실제보다 과소 추계되어 법률이 시행된다면 이것은 곧 재정적자의 원인이 된다. 따라서 사전적으로는 법안 비용 추계의 정확성을 높일 수 있도록 하는 제도적 장치와 사후적으로는 과소 추계로 인해 재정적자가 증가하는 경우 (관련)지출을 강제 조정할 수 있는 장치가 함께 마련되어야 한다.

넷째, 연동체계를 개선해야 한다. 현재의 국가재정운용계획은 예산안을 국회에 제출할 때 그에 맞추어서 5년 계획을 수정하기 때문에 본질적으로 연동계획이다. 그런데 지금의 연동체계는 두 가지 면에서 고민 거리를 내포하고 있다. 하나는 국가재정운용계획의 시계가 5년이기 때문에 정권이 바뀔 경우 전 정부가 결정한 중기계획에서 완전히 자유로울 수 없다. 그렇다고 해서 전 정부가 작성한 국가재정운용계획을 완전하게 준수하기도 어렵다. 다른 하나는 같은 정권이라고 할지라도 국가재정운용계획의 제출시기와 예산안의 제출시기가 동일하기 때문에, 예산안에 맞추어서 국가재정운용계획을 자유롭게 수정함으로써 연동체계 본연의 취지가 무색해진다.

이러한 문제점들은 이미 제안한 바와 같이 국가재정운용계획의 성격을 '대통령 임기 중에는 목표치+임기 후에는 기준선 전망'으로 바꾸게 되면 쉽게 해결된다. 정부는 대통령의 집권 첫 해에 수립하는 국가재정운용계획에 집권기간 동안 수행할 새로운 사업과 정책을 반영할 것이고, 이듬해부터는 목표치를 하나씩 줄여나가는 대신 기준선 전망을 하나씩 늘려나간다. 따라서 새 정부가 국가재정운용계획을 수립하는 첫 해에는 기존의 기준선 전망만 존재하기 때문에 전 정부가 작성해 놓은 국가재정운용계획을 준수해야 할 필요가 없어진다. 단지 전 정부가 추진해온 사업 중에서 계속사업만 중기계획에 반영하면 된다. 국가재정운용계획의 성격이 '대통령 임기 중에는 목표치+임기 후에는 기준선 전망'으로 정착되면, 같은 정권하에서는 국가재정운용계획의 제출시기와 예산안의 제출시기가 동일하더라도 매년 연동계획을 통해 국가재정운

용계획을 대폭 수정하기는 어려울 것이다.

최근에는 국가재정운용계획의 국회 제출시기를 예산안보다 앞당김으로써 예산안 편성에 대한 구속성을 부여하는 법률안이 제출되기도 했지만, 정부가 국가재정운용계획의 제출시기를 아무리 앞당긴다고 하더라도 예산안 제출 시까지 경제상황의 변화에 따라서 국가재정운용계획의 제출 당시와는 다른 경제 상황/전망 속에서 예산안을 편성하여야 할 수 있기 때문에, 국가재정운용계획을 미리 결정하고 이를 기준으로 예산안에 구속성을 부여하기는 현실적으로 어렵다.²⁹⁾ 시간이 지나서 지난 해에 수립했던 중기재정계획에 대한 수정이 불가피하다면 그에 대한 배경과 결과에 초점을 맞추어 계획을 수정한 후 국회에 보고하도록 연동방식을 개선해야 한다. 이 과정에서 추가경정예산안의 편성 요건에 해당하는 변동이 없었다면 대통령 임기 마지막 해의 총량목표는 집권 초에 수립했던 중기계획의 목표치와 크게 달라지기는 어려울 것이다.

정권 교체로 인하여 국가재정운용계획을 새로 수립할 경우에는 집권 첫해에 한하여 중기재정계획의 배경과 주요내용을 국회에 보고하는 의무를 부여하는 방안을 고려할 수 있다. 정권교체 시 전 정권이 총량목표 달성에 실패하여 구조적 재정수지 적자가 발생했거나 당초 계획보다 국가채무가 증가했을 경우에는 새 정부가 재정건전성 회복 계획도 함께 마련하는 방안을 추진해야 한다.

마지막으로 국가재정운용계획의 실효성을 높이기 위해서는 국가재정운용계획과 단년도 예산안 간에 자원배분의 연계가 강화되어야 한다. 국가재정운용계획은 단년도 예산안이 아니지만 전략적 자원배분을 고려하고 있기 때문에 예산안이 제시하고 있는 단년도 자원배분과의 연계가 필요하다. 국가재정운용계획은 중기에 걸쳐서 재원에 관한 배분적 효율성과 기술적 효율성을 제고하기 위한 목적을 가지고 있기 때문에 단년도 자원배분은 중기계획의 틀 안에서 이해될 필요가 있다. 따라서

29) 국가재정운용계획을 사전예산안의 형식으로 변경하여, 국회의 심의를 받게 하고 그 구속성을 강화하자는 주장도 비슷한 관점에서 그 실효성이 적다고 할 수 있겠다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 85

새 정부는 집권 첫해에 수립하는 국가재정운용계획에 향후 5년간 전략적 자원배분의 기본 틀을 제시해야 하며, 단년도 예산안의 자원배분은 기본 틀 안에서 작성되어야 한다. 재정여건이 바뀌었다고 해서 정부가 아무런 제약 없이 국가재정운용계획이 제시한 자원배분의 기본 틀을 변경하거나 포기하기 어렵게 만들어야 한다. 지금은 계획 변경에 아무런 제약이 없으며 바꾸어도 그에 대한 설명 자료를 제출하지 않는다.³⁰⁾

2) 중장기과제

앞 소절에서 우리는 국가재정운용계획을 개선하기 위해서 1~2년 안에 시행할 수 있는 방안들에 관하여 논의하였다. 본 소절에서는 적어도 3년 이상 소요될 것으로 판단하는 중장기과제들을 검토하였다.

첫째, 국가채무관리계획의 성과를 평가하고 사후 조치를 통해서 국가재정운용계획에 따른 GDP 대비 국가채무비율이 잘 준수할 수 있도록 해야 한다. 「국가재정법」 제91조는 기획재정부장관으로 하여금 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 국가채무관리계획을 수립하도록 규정하고 있지만 이 계획이 어떤 성과를 내었는지에 관해서는 평가하지 않는다. 사후적 조치이기는 하지만 국가채무를 적절한 수준에서 관리하기 위해서는 국가채무관리계획에 대한 성과평가를 시행해야 한다.

둘째, 거시경제 및 재정전망을 객관적으로 수행하기 위해서는 전망체계를 개선해야 한다. 정부는 국가재정운용계획 수립 시 경제성장률을 목표치로 제시하고 있지만, 경제성장률은 목표치라기보다는 총수입 등 관련 변수들에 대한 전망을 정확하게 하기 위한 객관적 전망치이어야 한다. 경제성장률 전망치에 대한 오류 발생은 국가재정운용계획의 첫

30) 국가재정법 제7조 제3항은 국가재정운용계획에는 '전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서'를 첨부하게 규정하고 있지만, 정부가 제출한 첨부서류에는 '분야별 자원배분계획 및 투자 방향'이 전년도에 비해서 왜, 어떻게 변동했는지에 관한 설명이 누락되어 있다.

단추부터 잘못 채우는 원인을 제공한다. 캐나다는 공신력 있는 기관으로부터 경제성장률 전망치를 제공받음으로써 객관적인 경제전망치를 확보하고 있다. 이와 유사한 방식을 적용한다면 정부는 객관적 경제전망을 위해서 KDI, 한국은행, 한국조세연구원으로부터 경제성장률 전망치를 제공받아 그 평균치를 활용하는 방안을 생각해볼 수 있다.³¹⁾ 매년 정부의 장밋빛 전망에 기초하여 중기계획을 세우기보다는 공신력 있는 전문기관들의 객관적 전망에 기초해서 계획을 세우는 편이 훨씬 나을 것이다.

셋째, 5년마다 국가재정운용계획의 집행 결과에 대한 보고서를 국회에 제출하도록 해야 한다. 예산은 결산을 통해서 운용결과를 사후적으로 확인하고 심사하지만, 국가재정운용계획에 대해서는 사후 확인 절차가 전혀 없다. 지금의 국가재정운용계획은 수립해 놓으면 그뿐이다. 매년 예산안이 국회에 제출되기 때문에 예산안만 잘 심사하고 결산에서 확인하면 그만이라는 생각이 팽배해 있다. 그렇지만 국가재정운용계획은 중기적 시각에서 재정건전성을 유지하고 전략적 자원배분을 수행하는 매우 중요한 제도이다. 따라서 대통령의 임기가 만료되면 그 후에 새로 구성되는 정부는 전임 정부가 수립하고 시행한 국가재정운용계획에 대한 사후평가 보고서를 국회에 제출하도록 의무화하면 계획의 실효성이 제고될 것으로 기대한다.

이 보고서에 어떤 내용을 담아야 할 것인지에 관해서는 더 깊은 연구가 필요하다. 지금의 국가재정운용계획은 ‘계획’으로만 존재할 뿐 사후적 조치(follow-up)이 부족하다. 다만 ‘계획’이라는 성격으로 볼 때, 어느 정도의 수준까지 계획의 실행 결과를 독립적으로 follow-up 할지에 관해서는 다양한 의견이 존재한다. 예산의 계획으로서의 성격과 국가재정운용계획의 계획으로서의 성격 차이는 분명히 존재하기 때문에

31) 지금도 기획재정부장관은 중·장기 대내·외 거시경제전망 및 재정전망 등에 관하여 국가기관이나 공공단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청하거나 협의할 수 있도록 되어 있지만, 경제전망 시 관련 기관의 전망치를 반영하도록 되어 있지는 않다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 87

국가재정운용계획에 대한 결과보고서가 결산에 준할 수는 없다. 다만, 국가재정운용계획의 일부가 단년도 '예산'으로 구체화되고 그 결과는 '결산'으로 확인되는 점을 고려하면, 예산이 담당하는 부분을 제외한 나머지 부분에 대한 사후평가가 필요하다는 점은 분명하다.

다행히 2010년 5월에 국가재정운용계획의 실효성을 높이기 위해 국가재정법을 개정하여 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가분석 보고서를 작성하도록 하고 있기는 하지만 아직 국가재정운용계획의 구속력을 강화하여 실효성을 높이는 수준까지 도달하지는 못했다. 실효성을 높이기 위해서는 기존 계획의 변경 원인과 내용에 대한 좀 더 심도 있는 분석이 필요하다. 이러한 작업을 위해서는 재정당국뿐 아니라 개별 부처의 중장기계획을 좀 더 실효성 있게 작성해야 하고, 계획의 변경을 알기 위해서는 매년 결산을 국가재정운용계획의 분류에 따라 제시해주는 등의 작업이 필요하다.

나. 국가재정운용계획의 수립체계의 개선

첫째, 행정부는 국가재정운용계획이 국정운영의 틀을 담고 있으므로 수립체계의 투명성을 확보하고, 국민과의 의사소통을 활성화하며, 엄정하게 집행될 수 있도록 최선을 다해야 한다. 다소 원론적이며 선언적이기는 하지만 수립체계가 투명해야지만 개별 부처의 협조와 국민의 신뢰를 받을 수 있다. 또한 국민과의 충분한 의사소통을 통해서 재정에 대한 국민의 염원이 이루어지도록 계획을 수립해야 한다. 국가재정운용계획의 실효성이 아무리 높아진들 국민이 원하는 계획이 아니라면 아무런 의미가 없는 것이다. 다만, 정부가 국민들에게 재정운용을 통해서 새로운 방향을 제시하려고 한다면 국민과 더욱 활발한 의사소통을 통해서 설득해 나가야 한다.

둘째, 국회는 단년도 예산안도 중요하지만 재정건전성의 확립과 전략적 자원배분을 통한 잠재성장률 제고, 일자리 창출, 양극화 해소, 복지

향상 등을 일관되게 이루어낼 수 있도록 많은 관심을 기울여야 한다. 이를 위해서 국가재정운용계획 수립 방향의 국회 보고를 지금보다는 앞당겨 시행할 것을 제안한다. 2011년에는 국가재정운용계획의 수립 방향을 9월 1일에 국회 기획재정위원회에 보고하였다. 그러나 9월 초는 국정감사 준비와 겹쳐서 국가재정운용계획에 대한 국회의 피드백을 받아 계획을 수정·보완하기에는 시간이 촉박하다. 따라서 국무위원 재정전략회의가 마무리되고 부처별 지출한도가 통보되는 5월경 국가재정운용계획 수립 방향을 국회(기재위와 예결위)에 보고하는 것이 바람직하다.³²⁾ 이러한 국회보고를 통해, 국회와 정부가 함께 중장기적인 시계에서 재정운용 방향에 대한 거시적 측면에서의 논의를 함으로써, 당해연도 예산의 방향도 함께 논의되는 기회가 될 필요가 있다.

셋째, 분야별 작업반 구성 및 운용체계를 개선해야 한다. 현재의 분야별 작업반 운용은 과거 경제개발 5개년 계획에서 분야별 전문가들과 관련 부처 및 단체 인원들이 모여서 주요 이슈들에 대한 공감대를 형성하던 절차들이 차용된 것이다. 다만 경제개발 5개년 계획의 경우 5년마다 한 번씩 이루어지기 때문에 공감대 형성에 시간적 여유가 있었던 반면, 국가재정운용계획은 시기적으로 짧은 기간 동안에 이루어지기 때문에 효과적인 의견수렴이 이루어지기에는 어려움이 있다. 국가재정운용계획의 실효성과 구속력을 강화하는 차원에서, 분야별 작업반의 문제는 분야별 주요 정책방향에 관하여 공감대를 형성함으로써 각 부처의 계획 실천 의지를 높이는 것이 이슈일 것이다. 이를 위해서는 분야별로 해당 부처의 참여와 관심을 높일 필요가 있고, 시기적으로도 부처가 중장기 계획을 수립하기 이전부터 작업반을 운영하여, 작업반에서 공유되는 이슈들이 개별 부처의 중장기 계획에 반영되고, 이것이 다시 부처의

32) 새누리당 민현주 의원은 2012년 8월 17일에 국가재정운용계획의 국회 제출 시기를 5월 31일까지로 앞당기는 법안을 발의하였다. 이에 대한 장점과 문제점 및 소관상임위원회 수석전문위원의 의견을 <부록>에 수록하였다. 이에 관한 연구진의 견해는 수석전문위원의 의견과 같다. 즉, 국가재정운용계획을 조기에 국회에 제출하기보다는 국가재정운용계획의 수립방향을 5월에 보고하는 방안이 더 합리적이다.

II. 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선 89

중기재원 요구의 기초가 되어 국가재정운용계획에 담기게 되는 과정을 설정할 필요가 있다.

Ⅲ. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선

1. 하향식 예산편성의 도입

예산의 8가지 기능³³⁾ 중에서 자원배분의 절차를 규정하는 제도로 우리나라는 2004년부터 ‘총액배분·자율편성’ 예산제도로 불리는 하향식(top-down) 예산제도를 채택하고 있다. 동 제도는 하향식 또는 상의하달식(top-down) 의사결정을 기본 축으로 하는 예산편성절차의 한 형태로, 예산결정권을 분권화하여 지출부처의 참여 폭을 넓히는 대신 지출부처에 대한 집행관리에 대한 책임을 강화하는 예산제도이다(윤성식(2003), 배득중(2005), Schick(2004), Blondal(2003) 등). 한편, Bozeman and Straussman(1982)은 상의하달식과 하의상달식(bottom-up) 예산편성방식을 다음과 같은 관점으로 구별하여 설명한 바 있다. 예산은 두 가지 관점이 있는데, 첫째, 분권적이고 분열되어 게임, 타협, 연합의 정치에 의해 설명되는 하의상달식 예산으로서, 이는 작은 변화와 예산팽창을 의미한다. 또 다른 관점은 외부조건과 정치적 재정적 목적에 의해 제약되는 중앙집권적 분배시스템을 의미하는 상의하달식 예산이다(윤성식, 2003). 하연섭(2010)은 공유지의 비극(the tragedy of the commons)이 예산배분 과정에서 나타나면 예산의 지속적 증가로 총량적 재정규율이 무너지기 뿐만 아니라, 배분적 효율성 및 기술적 효율성이 저하되기 때문에 전체와 부분을 분리시켜 전체에 대한 책임은 재정당국이, 부분에 대한 책임은 실무부처에 위임해야 공유지의 비극 문제를

33) 예산의 다양한 기능에 대해 Donald Axelrod는 정부목표에 자원을 할당하는 기능, 자금을 조달하는 기능, 재정정책을 수행하는 기능, 행정기관에 책임을 부여하는 기능, 자원배분 및 회계제도를 통한 통제기능, 이전지출 기능, 사회 경제개발 수행을 위한 메커니즘 관리향상 수단 등으로 나누어 설명하고 있다(박영희·김중희, 2004).

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 91

줄일 수 있다고 보았다.

그러나 예산편성은 제한된 재정재원을 다양한 정책목표에 부합하도록 배분하는 과정이므로, 예산을 하향식 또는 상의하달식의 어느 한 방식에 전적으로 의존하여 편성할 수는 없다. 지출부처가 보유한 풍부한 정보를 바탕으로 예산편성 방향 및 세부사업에 대한 의사결정을 반영해야 하며, 국가적 어젠다에 맞춰 재정정책 기조 및 정책방향을 설정하거나 사업간 우선순위를 설정하는 등 국정운용의 관점에서 판단하기도 해야만 하므로, 현실에서는 하향식 어프로치와 상향식 어프로치가 병행될 수밖에 없다. 따라서 2004년 재정개혁으로 하향식 예산편성 제도가 도입되었다는 것은 종전보다 하향식 어프로치가 보다 강화되었다고 해석하여야 할 것이다. 예산편성 과정에서 재정총량에 대한 결정을 먼저 하고, 이를 바탕으로 분야별 지출한도를 설정한 후, 이러한 사전결정에 입각하여 구체적인 세부사업 예산을 편성하는 등 단계적인 의사결정을 하도록 한 것이다.

〈표 III-1〉에서 보듯이 주요 선진국의 경우에도 1990년대에 재정악화에 따른 재정건전화 필요성 및 전반적인 정부개혁 차원에서 추진된 예산제도 개혁의 일환으로 하향식 예산편성 제도를 도입하였다. 연립내각 구성이 관례화되고 있는 네덜란드와 스웨덴의 경우는 각료들 간의 분야별·부처별 지출한도에 대한 실질적인 협상과 의사결정이 이루어지기 때문에 지출한도가 엄격하게 준수되고 집행부처의 자율성이 보장되고 있다. 이들 국가와 영국 등 하향식 예산편성 제도를 도입한 대표적인 국가들은 모두 의원내각제의 정치체제하에서 집권정당이 내각을 구성하여 재정운영에 대해 전적으로 책임을 지고 의회에서의 의사결정을 주도하기 때문에 의회는 행정부가 편성한 예산에 대해 매우 형식적인 심의만 하고 있다. 반면, 우리나라는 대통령제 정치체제로 국무위원들을 대통령이 임명하기 때문에 국무위원 간 지출한도에 대한 협의가 쉽지 않고, 국회의 예산 심의·확정권이 헌법으로 보장되어 행정부가 설정한 분야별·부처별 지출한도가 지켜지기도 어렵다.

〈표 III-1〉 하향식(Top-down) 예산제도의 운영 실태

	서구 국가			한국
	네덜란드	스웨덴	영국	
제도 도입 · 도입시기 · 도입동인 · 이론적 기초	1994년 경기침체 및 재정적자 확대 신공공관리론 (재정적자 축소)	1996년 경기침체 및 재정적자 확대 신공공관리론 (재정적자 축소)	1992년 경기침체 및 국가채무 누증 신공공관리론 (재정적자 축소)	2004년 정치이념 (본권·자율) 뉴 거버넌스 (집행부처 자율성)
제도적 제약 · 정부형태 · 각료임명권(실질) · 예산편성심의권한 · 분야별 자원배분 · 예산편성 권한	의원내각제 (다수 정당 난립) 정당간 협상 내각(편성)· 의회(심의) 분리 중기재정계획 - 재무부· 집행부처 협상	의원내각제 (다수 정당 난립) 수상 임명 내각(편성)· 의회(심의) 분리 중기재정계획 - 자원배분 내각회의 (재무부 주도)	의원내각제 (양당제 정착) 수상 임명 내각(편성)· 의회(심의) 분리 중기재정계획 - 내각회의 (재무부 주도)	대통령제 (소수 정당) 대통령 임명 행정부(편성)· 국회(심의) 분리 국가재정운용계획 - 자원배분 국무회의 (기획재정부 주도)
제도운영 실태 · 부처의 지출한도준수 · 세부 예산편성 · 국회의 예산과정	엄격 집행부처 자율 무수정 통과	엄격 집행부처 자율 무수정 통과	엄격 집행부처 자율 무수정 통과	느슨 상호 조율 대폭 수정

출처: 강태혁(2006)

그렇다면 2004년 정부는 무슨 이유로 하향식 접근을 강조하게 되었을까? 기획예산처(2007) 등 기존문헌과 전·현직 공무원 및 재정학자들에 대해 심층 인터뷰(FGI) 결과에 따르면, 대체로 예산편성에 있어 분권 또는 분업의 원리를 강화하여 보다 효율적으로 예산을 편성할 필요가 있었다는 점³⁴⁾과 국정철학에 부합하게 국가자원배분을 보다 전략

34) 특히 강태혁(2010)은 2004년 당시 우리나라는 경기침체와 재정적자의 누적이라고 하는 재정건전성 제고 필요성은 없었고, 신공공관리론(New Public Management)을 기초로 한 정부개혁의 일환으로 추진된 예산제도 개혁의

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 93

적으로 배분할 필요가 있었다는 점, 예산편성 과정에서 재정당국이 재정총량에 대한 제약 등에 대한 정보를 국무위원들과 지출부처와 공유함으로써 재정건전성 유지에 대한 정부 내 공감대를 확산시킨다는 등 3가지 정도의 목적이 있었던 것으로 보인다. 특히 재정계획이 국정운영의 중요한 프레임워크이므로 국무위원 전체가 자원배분에 참여하여 공동으로 의사결정을 해야 한다는 인식하에 스웨덴을 벤치마킹하여 국무위원 자원배분회의 제도를 도입하기도 하였다.

‘커지는 재정규모, 복잡해지는 세상’으로 대변되는 재정운영 여건의 변화에 따라 종전의 소수 엘리트들에 의한 신속한 의사결정과 전체적인 숲을 보는 기능보다는 나무를 보는 개별 사업별 검토 중심의 예산편성 방식으로는 국가재원을 거시적이고 전략적으로 배분하는 데 한계가 있었다. 예산을 요구하고 심의하는 과정에서 다양한 형태로 나타나는 매우 복잡한 상호작용의 행태인 일종의 ‘게임’ 과정에서 엄청난 인력과 시간이 낭비되고 있었다. 이에 ‘단순한 예산 신청자’의 위치에 머물렀던 부처와 기관들로 하여금 각 부처의 전문성을 활용하여 자율적으로 세부예산을 편성하되 예산사업의 성과에 대해서는 보다 강하게 책임을 지도록 할 필요가 있었다. 이미 1998년 기획예산처 정부개혁실에서 보다 효율적인 정부를 만들기 위해 재정시스템 개혁방안을 검토한 적이 있었으며, KDI, 한국조세연구원 등의 재정전문가들이 해외 선진국의 새로운 예산편성 방식의 도입사례에 대한 연구도 있었다.

이러한 상황에서 변양균 기획예산처 기획관리실장의 2002년 박사학위 논문(변양균, 2002 및 2012)에서 전통적 예산편성 방식의 한계와 새로운 예산편성 방식의 필요성이 강조된 것으로 계기로, 참여정부가 출범하던 2003년 1월에 기획예산처는 ‘대통령직 인수위원회’에 대한 업무 보고를 통해 재정운영 시스템 전반에 대한 근본적 변화의 필요성을 제기하였다. 이후 정부혁신·지방분권위원회에서 발표한 『참여정부 재정·세계개혁 로드맵』(2003. 7. 29)에 재정운영 과정의 자율성 확대 차

성격이 강하다고 주장하였다.

원에서 「사전 재원배분제도」가 5개 개혁과제 중 하나로 포함되었으며,³⁵⁾ 1단계(~2003년) 시범실시, 2단계(2004~2005년) 대상기관 확대 및 국가재정운용계획과 연계·운영 등 제도 정비, 3단계(2006~2007년) 평가 및 보완을 통한 제도 정착 등 하향식 예산편성 제도를 단계별로 추진하기로 하였다.

2003년에 기획예산처는 사업구조가 비교적 단순한 4개 기관에 대해 시범실시하는 한편, 기획예산처 내에 「사전 재원배분 제도」 도입을 위한 기획단(국가 재원배분 개선 기획단)을 설치하여 2차례 해외사례 조사(1차: 스웨덴, 노르웨이 등 2개국, 2차: 스웨덴·영국·네덜란드·프랑스 등 4개국)와 재정혁신 토론회 등 부처 내부 회의를 거쳐 최종안을 마련하여 국무회의(2004년 2월 24일)에서 2005회계연도 예산편성부터 하향식 예산편성 제도의 도입을 공식발표하였다. 2004년 2월 25일자 기획예산처 보도자료 「국가재원의 전략적 배분과 각 부처 자율을 강화하기 위하여 예산편성 방식을 혁신: 사전 재원배분제도 도입」에 따르면, 하향식 예산편성 제도의 도입방안은 다음과 같았다.

기획예산처는 전략적 재원배분을 강화하고 각 부처 자율을 확대할 수 있도록 2004년(2005회계연도 예산편성)부터 「사전 재원배분 방식」을 도입하고, 재정당국이 국정목표와 우선순위에 따라 5개년 재원배분계획(국가재정운용계획)을 수립하고, 이를 토대로 국무위원 토론회(국가재원배분회의)에서 분야별·부처별 지출한도를 미리 설정하기로 했다. 각 부처는 이렇게 정해진 지출한도 내에서 예산을 요구하고 재정당국이 최종 점검·보완하여 정부안을 작성하게 된다.

〈표 III-3〉에서 보는 바와 같이 종래 2월 말까지 제출하던 신규 및 주요

35) 동 로드맵에 나타난 당시의 예산편성 방식에 대한 문제의식은 다음과 같다. 개별 사업 검토중심의 예산편성으로 국가적 우선순위에 입각한 거시적 재원 분석이 곤란하고, 예산편성 과정에서 과다 요구, 정보 왜곡 등 재정당국과 각 부처 간에 비합리적 관행을 유발하고 있다. 예산 투입에 치중한 재정 운영으로 재정지출의 사후 성과관리가 미흡하다. 더불어 재정당국이 모든 사업들을 검토함으로써 각 부처의 전문성을 활용하기 곤란하고 자율이 저해되고 있다.

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 95

사업 계획제도가 폐지되는 대신 1월 말까지 중기사업계획서를 제출토록 하고, 예산안편성지침의 통보시한과 각 부처의 예산요구서 제출시한이 각각 1개월씩 늦춰졌다. 하향식 예산편성 원리에 충실하기 위해 종전보다 강화된 2단계 예산편성을 위해 1단계인 거시적 예산편성(macro-budgeting) 기간을 2개월 늘린 반면, 2단계인 미시적 예산편성(micro-budgeting) 기간은 1개월 단축한 것이다. 또한 1단계 예산편성을 마무리하기 위해 대통령이 주재하는 국가재원배분회의 제도도 도입되었다.

이러한 예산편성 방식의 변경으로 인해 예산당국인 기획예산처는 거시적·전략적 재정운용방향의 정립, 주요 국가정책과제에 대한 집중관리, 부처공통의 재정운용기준의 정립 등 종합조정기능을 중심으로 특화하는 한편, 집행부처는 강화된 예산편성 권한 및 소관업무에 대한 전문적인 지식과 정보를 토대로 보다 효율적인 세부사업별 예산편성을 도모하기 위한 제도적 토대가 보다 강화되었다.

〈표 III-2〉 예산편성 방식의 비교

구분	종전(Bottom-up)	현행(Top-down)
○ 재원배분순서	지출총액	지출총액
	↑	↓
	분야별·부처별 예산 규모	분야별·부처별 지출한도
	↑	↓
	사업별 예산 규모	사업별 예산 규모
	4개월(6~9개월)	9개월(1~9월)
○ 편성기간	▪ 개별 사업위주의 분석	▪ 거시적, 전략적 재원 분석
○ 주요특징	▪ 단년도 재정운영	▪ 중기적 재정운영
	▪ 예산편성을 통한 재정지출 통제	▪ 예산편성과정에서 자율 확대 및 사후 성과관리 강화
	▪ 예산처 중심의 편성	▪ 중앙관서와 예산처가 합동편성

출처: 정해방(2004)

〈표 III-3〉 예산편성 방식 변경 전후의 예산순기 비교

Bottom-up 제도 (「예산회계법」)	Top-down 제도 (「국가재정법」)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 신규·주요 계속 사업 계획 제출(2월말) (각 부처→기획예산처) ▪ 예산안편성지침 통보(3월말) (기획예산처→각 부처) 	<p>1월</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 중기사업계획서 제출(1월 말) (각 부처→기획재정부) - 신규·주요 계속·증기지출 전망 <p>2월</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 예산당국 사전준비 - 거시전망, 성과평가 결과 분석
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 각 부처 예산 요구(5월 말) - 예산당국 내부에서 분야별 지출규모 검토 	<p>4월</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 분야·부처별 지출한도 협의(1~4월) ▪ 국가재원배분회의(4월) - 분야별 지출한도 협의 ▪ 예산안편성지침 통보(4월 말) (기획재정부→각 부처) <p>5월</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 예산당국 예산편성(6~9월) - 사업별 소요 점검 - 분야별 재원배분 - 지출총액 확정 	<p>6월</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 각 부처 예산 요구(6월 말) - 지출한도 범위 내 각 부처 자율 <p>7월</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 예산당국 예산편성(7~9월) - 지출한도 기준 감안, 점검·보완 <p>~</p> <p>9월</p> <ul style="list-style-type: none"> - 여건변화 반영
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부예산안 국회 제출(10. 2) ▪ 국회예산심의 	<p>10월</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부예산안 국회 제출(10. 2) ▪ 국회예산심의 <p>~</p> <p>12월</p>

출처: 기획예산처, 강태혁(2010)에서 재인용

2. 하향식 예산편성에 대한 평가

하향식 예산편성 제도에 대한 기존 연구들을 보면, 5차례 정도의 설문조사를 통한 평가가 있었으며 실증분석을 통한 하향식 예산편성 제도의 도입 효과를 분석한 국내학자 및 국제기구의 논문도 있었다.

가. 한국조세연구원(2006)

한국조세연구원은 예산편성 과정을 종합적으로 진단, 점검하여 업무처리 절차의 효율화를 기할 수 있는 방안을 도출하고자 면접조사와 설문조사를 했다. 민간 전문가, 각 부처의 재정기획관실 및 사업부서 담당자, 기획예산처의 전·현직 담당자 등 총 40여명을 대상으로 총36회 정도의 개별면담, 집단면담, 초점집단면담(Focused-Group Interview, FGI)을 실시하는 한편, 기획예산처 내부 직원, 타 부처 예산담당 공무원, 예산관련 외부 전문가 등 3개의 그룹으로 나누어 총 304명에 대해 2006년 7월 말에서 8월 초에 걸쳐 설문조사를 실시하였다.

〈표 Ⅲ-4〉에 정리된 설문조사 결과를 보면, 4대 재정개혁 과제 중에서 '총액배분·자율편성'(하향식 예산편성을 지칭하던 당시 용어)이 기획예산처, 지출부처, 전문가 그룹 모두에서 가장 낮은 점수를 받았다. 부처들이 예산요구를 할 때 부처 지출한도 내에서 요구하도록 한 것과, 재정당국의 역할에 대한 부처들의 불만(예산처는 세부사업 예산에 관여하지 않음, 예산처와 부처 간의 상호 신뢰) 등이 그 원인인 것으로 나타났다. 하향식 예산편성 제도의 도입 초기에 실시된 이러한 설문조사의 결과는, 그 당시 제도 변경으로 지출부처는 예산편성권을 가질 수 있을 것이라고 기대했던 반면 기획예산처는 하향식 예산편성의 정신을 살리되 재정건전성 및 예산 효율성 등을 위해 재정당국의 핵심적인 예산심의 기능은 약화되지 않도록 했기 때문인 것으로 보인다.

〈표 III-4〉 한국조세연구원(2006)의 설문조사 결과

구분	예산처	지출부처	전문가
〈 4대 재정개혁과제 〉			
4대과제 정책방향	81	71	84
- 총액배분 자율편성	69	66	66
- 국가재정운용계획	72	66	66
- 성과관리	68	63	60
- 디지털예산회계	63	71	65
- 4대과제간연계성	67	65	58
〈 총액배분 자율편성 〉			
제도의 합리성	75	76	81
부처와 예산처 역할분담	64	59	60
예산처 세부관여 없음	57	45	53
예산처와 부처 상호신뢰	55	54	43
지출한도 적정성 근거충분	57	53	50
부처 지출한도 내 요구	39	55	40
예산처 일하는 방식의 합리성	63	60	66
분야평균: 예산처 업무 합리성	63.0	60.0	66.0
분야평균: 예산처 + 제도 합리성	63.0	60.0	66.0
분야평균:	55.8	54.3	52.0

출처: 이명현·김현석·박진·이영, 『예산편성 효율성 제고방안』, 2006. 10.

또한 한국조세연구원(2006)은 예산편성 과정의 문제점과 원인을 다음과 같이 구분하여 파악한 후, 〈표 III-5〉에 정리된 개선방안과 추진전략을 도출하였다.

1. 지출부처에서 인식되는 문제점과 원인
 - (1) 예산편성 절차의 투명성과 예측가능성의 문제
 - (2) 부처의 참여 및 자율성 문제
 - (3) 편성과정의 효율성 문제
 - (4) 기획예산처의 고객지향성 문제
2. 기획예산처 내부에서 인식되는 문제점과 원인

Ⅲ. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 99

- (1) 업무의 효과성
 - (2) 업무 대비 역량
 - (3) 업무 수행방식
 - (4) 부처의 행태
3. 전문가들이 인식하는 문제점
- (1) 제도에 대한 이해, 합의의 문제
 - (2) 부처자율성 부족
 - (3) 효과성 및 효율성
 - (4) 상호연계성

〈표 Ⅲ-5〉 개선방안과 추진전략

	운영방식의 개선	제도의 개선
투명성, 예측가능성	- 지출한도 결정 기준 구체화 및 부처간 공유 - 재정이슈 토론 수시화 - 자원배분 원칙 구체화	- 국가재정운용계획 구속력 강화
부처참여, 자율성	- 기준에 부합하는 부처안 존중 - 문제 사업에 대한 부처 의견개진 기회를 확대	- 지출한도 설정과 내년도 예산절차 중복성 지양 - 쟁점사업에 심의기능 집중
효율성	- R&D예산 과학기술혁신본부와의 사전조정	- 자원배분회의의 초점 명확화 - 기획처의 재정사업 조정능력 확대 - 공개토론회 확대, 재정현안에 대한 조정회의 신설 등
기획예산처와 지출부처의 예산업무 역량 강화	- 교육을 강화하여 전문성 제고 - 부처내 예산자문회의, 예산조정위원회 등 기능 보강 및 활성화	- 지출부처내 예산담당조직의 인력 보강 및 위상 강화
고객지향성	- 기획처와 부처의 모범사례 표준화 - 부처의 시간소모 및 자원이용 경감	- 부처, 이해집단과의 접촉면 확대
기획처의 역량강화		- 전략기획, 성과평가로 중점이동 - 전문성 제고를 위한 인사제도

출처: 이명현·김현석·박진·이영, 『예산편성 효율성 제고방안』, 2006. 10.

나. 김상현(2006)

김상현은 정부혁신위원회 보고서에서 하향식 예산편성 제도의 추진과정과 추진체계에 대한 공무원의 인식조사를 실시(2006.11.20~11.22, 10개 부처 277명)했다. 우선 총액배분자율편성예산제도가 도입되기 전에 충분한 연구와 사전검토가 이루어졌는지와 홍보 및 교육이 충분히 이루어졌는지에 대해서는 약간 부정적인 입장을 보였는데, 기획예산처 공무원과 지출부처의 예산담당 현직 공무원의 경우에는 긍정적인 답변 비율이 더 높았다. 제도의 도입 시기가 적절했는지에 대한 질문에서는 설문문항 중에서 미약하나마 가장 긍정적인 응답을 보여, 당시 공직사회 전반에 걸쳐 새로운 예산제도의 도입이 필요하다는 공감대가 어느 정도 형성되고 있었음을 짐작할 수 있다. 반면, 제도도입 과정에서 부처의 의견이 충분히 반영되었는지에 대한 질문에서는 설문문항 중에서 미약하나마 가장 부정적인 태도를 보였다. 이는 “총액배분자율편성예산제도는 자원배분의 효율성 및 합리성 증대보다 혁신 열풍과 같은 정치적 이유로 도입되었다”는 질문에 대해 긍정적인 응답이 많은 것과도 일맥 상통한다.

한편, 추진체계에 관한 질문에서는 “예산결정 과정에서 부처의 의견이 충분히 반영되느냐”, “예산결정 과정에서 관련 전문가의 의견이 충분히 반영되느냐”, “예산편성에 있어서 기획예산처와 부처의 역할분담은 적절하냐”, “대통령과 국무위원들로 구성된 국가재원배분회의는 적절히 운용되고 있느냐”, “성과관리제와 총액배분자율편성제도는 적절히 연계되고 있느냐” 등의 질문에 대해서는 약간 부정적인 응답이 많았던 반면, “예산편성일정이 적절하냐”, “국가재정운용계획과 총액배분자율편성예산제도의 연계는 적절하냐” 등의 질문에서는 약간 긍정적인 응답이 많았다.

다. 이강호(2006)

이강호(2006)는 박사학위 논문에서 하향식 예산편성 제도의 도입효

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 101

과를 다양한 측면에서 분석한 후, 하향식 예산편성 제도의 도입으로 <표 III-6>와 같이 예산결정의 여건이 변화하여 많은 성과가 있었다고 주장하였다. 비록 그가 기획예산처 공무원 신분이었음을 감안하더라도 재정당국 내부의 당시 인식과 제도도입 초기의 성과를 어느 정도 짐작해 볼 수 있다.

<표 III-6> 하향식 예산편성 제도 도입에 의한 예산결정여건 변화

구분		Bottom-up 제도	Top-down 제도
재정총량, 지출한도 설정단계 (1~4월)	국가재정운용 계획과의 연계	없음	반드시 연계
	국가재원배분회의	개최 없음	핵심 사항
	지출한도 심의	없음	핵심 사항
	공개성 여부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재정총량: 비공개 · 비공식적 ▪ 지출한도: 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재정총량: 공개적 · 공식적 ▪ 지출한도: 비공개, 공식적
	전문가 자문 공개토론회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문가 자문: 비체계적 ▪ 공개토론회: 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문가 자문: 체계적 ▪ 공개토론회: 개최
부처의 자율편성 단계 (5~6월)	예산안 편성지침 및 기준	통보	통보 (자율성과 책임성 강조)
	예산안 작성 세부지침	없음(기획예산처 내부 지침)	부처 통보
	전략적 재원배분 원칙	없음	'06 예산안부터 적용
	부처 예산조직	조직 미약	조직 강화
	부처 편성절차	미흡	심의회 구성 등 강화
기획 예산처의 예산편성 단계 (7~9월)	예산안 심의방식	삭감 위주	지침준수 여부, 구조조정 실적 중심
	구조조정 실적평가	별도 평가절차 없음	평가체계 구축
	성과관리제도 연계	미흡	강함
	기획예산처 조직	기능중심	매트릭스 조직

출처: 이강호, 『예산총액배분자율편성제도(Top-down)의 도입효과에 관한 연구』, 2006.

우선 그는 예산을 둘러싼 행위자들의 행태가 변화하여 종전의 '과잉 요구-대폭삭감'의 오랜 관행이 개선이 개선되었으며, 부처내의 실국별 의견수렴 및 조정 증가횟수에 대한 설문조사 결과를 바탕으로 예산편성 과정에서 지출부처의 자율성과 책임성이 강화되었다고 주장하였다. 한편, 그는 세출 구조조정 실적, 우선순위가 높은 사업에 예산을 재배분 사례 등을 분석하여 자체적인 구조조정을 촉진하여 보다 우선순위가 높은 사업에 집중 투자하는 사례가 증가하였으며, 자율성과평가 결과가 부처의 자율편성 단계에서 상당히 적극적으로 반영되고, 기획예산처에서도 사업구조조정 실적 평가 시 주요 평가항목으로 반영하는 등 재정사업에 대한 성과관리제도와 연계가 강화되어 재원배분의 효율성도 증진되었다고 한다. 또한, 과거와 달리 Top-down제도의 시행으로 재정총량 관리를 공식적으로 그리고 보다 철저하게 '사전적으로' 관리하게 되어, 재정총량 관리가 강화되고 분야별 재원배분 변경 등 전략적 재원배분이 강화되는 성과가 있었다고 한다.

반면, 그는 제도도입의 한계도 지적했다. 우선 부처별/분야별/부문별/부처내 회계별 한도 등 지출한도들이 원칙적으로 전년도 예산을 기준(baseline)으로 하고 여기에 신규사업 등 특이요인을 반영하여 설정되어, 제도도입 당시 Top-down에 의한 한도 설정이라는 당초 취지가 많이 퇴색하였다고 판단했다. 이에 따라 부처의 한도 준수도 미흡하게 되었다고 한다. 한편, 경제성장률 등 경제적 지표에 대한 전망이 부정확하게 되면 재정총량 추정이 잘못되는데, 하향식 예산편성 제도 도입 이후에도 정부의 재정총량 추정 능력은 개선되지 못했다. 부처들에 대해서는 부처가 특별히 희망하는 사업(예, 청관사 건축)에 예산을 더 집중하여 배정하는 등 재원배분의 왜곡을 초래하는 경향이 있는데, 이를 예방하기 위한 사업 구조조정을 촉진할 인센티브 구조가 미흡하다고 평가했다. 부처 내에서 각 실국 간 또는 부처 하부조직 간에 권한위임이 제대로 이루어지지 않는 등 부처 내의 자율성은 개선되지 못했다고 보았다.

라. 서울행정학회(2007)

이창기는 국회예산결산특별위원회 정책연구용역 보고서에서 하향식 예산편성 제도 도입의 성과로 2004년도 당시 시행 초기에 실시했던 평가(류광준, 2005)와 2005년도에 재평가(이강호, 2006) 결과를 인용하면서, 중장기적 시각에서의 자원배분, '과다요구-대폭삭감'의 관행 최소화, 구조조정을 통한 자원배분의 효율성 제고, 주요사업의 안정적 추진, 상호작용 패턴 변화에 의한 성과(과잉요구 -대폭삭감 관행 개선, 자율성·책임성의 강화, 부처지향적 예산편성), 자원배분의 효율성 증진(분야별·부처별 지출한도 설정 및 준수, 사업구조조정 촉진, 성과관리제도와 연계 강화), 재정총량관리의 강화(사전적 재정총량 관리, 전략적 자원배분 강화) 등을 들고 있다. 한계로는 경험 부족에 따른 시행착오, 자원배분의 일부 왜곡, 부처 '자율편성'을 '임의편성'으로 오해, 지출한도 설정의 한계, 재정총량 추정의 한계, 자원배분 왜곡 가능성 잠재, 부처내 자율편성의 한계 등을 들었다.

한편, 그는 개선방안으로 협의채널의 구축, 부처 자율편성의 내실화, 기획예산처의 심의 효율성 제고 및 성과평가 기능 강화, 총액배분자율편성제도에 대한 인식 제고 등을 제안했다.

마. 한국행정연구원(2009)

권오성·오시영(2008)은 Schick(2001)의 『중앙예산기구의 기능변화』에 관한 연구를 인용하면서 하향식 예산편성 제도의 도입으로 예산당국과 집행부처 간의 예산게임이 줄어들어 따라 정부의 예산편성은 전략적 기획과 예산의 연계에 더 많은 관심을 기울일 수 있게 된다고 보았다. 정민근(2006)의 연구를 인용하면서 민간부문에서도 Top-Down 예산제도가 Bottom-Up 방식에 비하여 전략적인 연계성이 뛰어난 반면, 예산편성시간이 훨씬 더 소요된다고 주장하였다. 실제로 하향식 예산편성 제도도입 이후 국가재정법의 제정을 통해 중기사업계획서 제출시한

이 2월 말에서 1월 말로 1개월 정도 앞당겨진 반면 예산안편성지침의 통보시한과 각 부처의 예산요구서 제출시한이 각각 1개월씩 늦춰졌다.

동 보고서에서 예산배분 과정에 대한 분석은 주관적 평가방법인 설문조사 및 면접에 기초하고, 예산배분결과에 대한 분석은 2차자료인 예산자료를 대상으로 한 상관적 연구(correlational study)와 설문조사 및 면접을 통해 평가하였다. 설문조사 및 면접조사 결과에서 비록 아직 하향식 예산편성 제도가 제대로 정착되거나 당초 도입목적이 달성되지 못하고 있지만, 과거 방식으로 회귀하기보다는 지속적인 보완을 통해 발전시켜 나가야 한다고 주장했다. 제도운영 과정의 측면에서는 타당성이 검증된 구체적 사업을 토대로 하여 다양한 예측기법이나 분석모형을 개발해 이에 기반하여 지출한도를 설정하고, 부처예산편성의 자율성을 보장하기 위해 예산편성 과정에서 재정당국이 사업부처에 더 많은 권한을 위임해야 하며, 배분적 효율성을 확보하기 위해서는 무엇보다 사업의 우선순위 결정 과정에서 다양한 양적·질적 분석방법이 활용되어야 하며, 운영효율성 강화를 위해서는 재정사업에 대한 성과평가를 강화하고 이를 성공적으로 정착시킴으로써 부처의 비용절감을 유도하고 책임성을 확보하도록 하는 등의 개선 노력이 필요한 것으로 보았다.

예산제도의 연계성 측면에서는 국가재정운용계획과 지출한도 및 부처별 사업예산의 연계성 강화와 더불어 국회 예산심의에서 전략적 예산심의를 도입하고 행정부의 지출한도를 존중하는 등의 단계적 변화가 필요한 것으로 보았다.

바. 함성득·이상호·양다승(2009)

이들은 기존 연구들이 모두 연구의 대상을 '부처별 지출한도'만으로 한정하여 '분야별 지출한도', '부처내 부문별 지출한도', '부처내 회계별 지출한도'에 대한 관심이 적었다고 지적하며, 하향식 예산편성 제도 도입 이후 개별 부처에서 정해진 지출한도 내에서 부처의 목표 달성을 위해 개별 사업단위의 예산을 조정함으로써 자원을 전략적으로 배분하

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 105

고 있는지를 교육과학기술부 교육분야 예산의 점증성을 중심으로 실증 분석을 시도했다.

특히 지출한도의 설정이 세부 사업단위의 예산 증감에까지 영향을 미치는지 검증하기 위해 분석의 대상을 사업단위로까지 확대하여 2001년부터 2010년까지 교육 분야 예산을 대상으로 기술통계분석과 상관관계분석 그리고 Bailey and O'Connor(1975)와 Wildavsky(1984)의 점증성 기준을 활용하여, 하향식 예산편성 제도가 도입된 2005년 이후 교육과학기술부 교육분야 사업들의 점증적 예산편성 관행이 전반적으로 개선되면서 이 제도의 도입으로 기대되었던 효과가 일정부분 발휘되고 있음을 발견했다. 즉, 하향식 예산편성 제도가 실시된 이후 교육과학기술부의 교육분야 예산편성은 자원배분이 부처의 목표를 달성할 수 있도록 전략적으로 이루어지고, 점증성이 완화됨으로써 예산배분의 효율성이 제고되는 방향으로 개선되고 있다는 것이다. 다만 세부사업별로 아직까지 총액배분자율편성제도의 도입효과가 일관되게 나타나지는 않았다고 보고하였다.

사. IMF(2009)

Ljungman(2009)는 하향식 예산편성 제도 효과의 효과에 대한 실증 분석 결과들을 정리하였다. 재정제도와 재정성과 간의 관계에 대한 실증분석 연구를 시작한 von Hagen(1992)의 연구에서 정부예산안 편성 및 의회심의 과정에서의 하향식 예산편성 여부를 재정제도를 구성하는 요소의 하나로 보고 실증분석한 결과, 재정적자나 국가채무 규모와 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다. 이후 de Haan and Sturm(1994)의 후속 실증분석에서나 Woo(2003)의 동아시아 9개국을 포함시킨 실증분석, 중유럽과 동유럽 국가를 포함시킨 Gleich(2003) 및 Ylaoutinen(2004)의 실증분석에서도 동일한 결론이 확인되었다. 다만 Perotti and Kontopoulos(2002)만 top-down적 성격이 강할수록 재정적자나 재정지출, 재정수입이 작아지는 것으로 나타나기는 하였으나, 이러한 관계가 약한

것으로 나타났다.

그러나 이들 연구들은 모두 재정제도의 여러 측면을 하나의 종합지수로 집약하면서 하향식 예산편성 여부도 감안하였기 때문에, 재정개선 효과가 하향식 예산편성의 도입만의 효과로 보기 어렵고, 예산편성 방식을 하향식인지 상향식인지 정확하게 판단하기 어려울 뿐만 아니라 어떤 의미에서는 법제화된 것보다 실제 예산편성 관행이 더 중요할 수 있다는 점에서 결론에 대한 해석에 있어서는 조심할 필요가 있다.

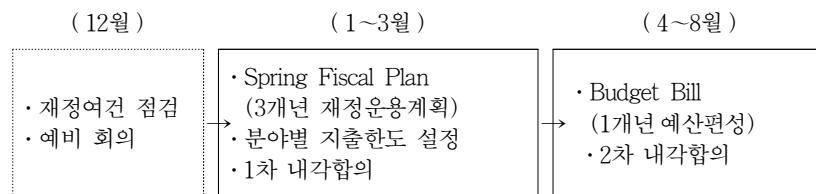
3. 국무위원 재정전략회의 운용 개선

가. 운용추이 및 문제점

2004년 하향식 예산편성 제도 도입 당시 벤치마킹하였던 국무위원 토론회에 대한 주요 선진국 사례는 다음과 같았다.

(스웨덴 사례)

다음과 같은 일정에 따라 3개년에 걸친 재정운용계획을 수립하고, 내각 합의를 통하여 분야별 지출한도를 사전에 설정하고 있다.



특히 내각은 합의방식으로 지출한도를 설정하는데, 주말을 활용하여 수상 별장에서 합숙하며 자원배분 안건 토론에 전념하고 있다. '지출총액 → 분야별 한도 → 부처별 한도'의 순서에 의해 3단계로 합의하고 있으

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 107

며, 총액 내에서 각료간 제로-섬 형태로 경쟁하고 있다.

(네덜란드 사례)

집권 정당 간 합의서(Coalition Agreement)를 작성하여 5개년 재정운영계획을 제시하고 그 틀 내에서 매년도 예산을 편성하고 있다. 특히 내각회의를 통해 분야별·부처별 지출한도를 사전 설정, 4·7·8월 등 3차례(각각 1일간) 정도 개최하고 있다.

(영국 사례)

최근 노동당이 집권한 후 예산관련 제도 및 절차가 변경되기 이전에, 영국은 3개년 재정운영계획(Spending Review)을 매 2년마다 수립하였다. 내각 합의방식 없이 재정당국이 지출한도를 결정하고 있으며, 이의가 제기되면 PSX를 구성(Public Service Expenditure Committee, 위원장: 재무부 장관)하여 해결하고 있다.

2004년 2월 25일자 기획예산처 보도자료에 따르면, 이러한 해외사례를 참조하여 우리나라도 대통령이 주재하는 국가재원배분회의(현행 국무위원 재정전략회의) 제도를 도입하기로 하였다. 국가재원배분회의는 총액배분자율편성제도의 도입에 맞추어 대통령과 국무위원들이 다음해 예산의 재원배분방향, 분야별·부처별 지출한도 등을 결정하기 위한 회의체이다. 이 기구를 운영하기 위한 별도의 법적인 근거를 마련해 놓고 있지는 않으나 총액배분자율편성제도를 시행하기 시작한 2004년부터 개최하기로 하였다.

2004년초 기획예산처는 『'04~'08 국가재정운용계획(시안)』을 수립한 이후 이를 기초로 분야별·부처별 지출한도를 결정하는 국가재원배분회의를 개최하고자 하였는데, 헌정 사상 처음으로 3월 12일 국회에서 대통령 탄핵소추안이 가결되어 대통령의 직무가 정지된 상황에서 정상

적인 국무위원 재원배분회의를 개최할 수 없게 되었다. 이에 기획예산처는 새로운 예산편성 방식을 관철해 나가기로 결정하고, 정식 지출한도가 아닌 잠정 지출한도의 형태로 각 부처에 지출한도를 통보하였다. 6월에 가서야 이를 사후 추인하기 위해 개최된 국가재원배분회의도 기획예산처가 14개 지출분야별로 총 100여개의 정책이슈를 대상으로 정책토론 자료를 준비하여 하루 일정의 토론계획을 마련했으나 오전회의만으로 종료되었다.

따라서 사실상 실질적인 최초의 국가재원배분회의는 2005년(2005.4.30~5.1)에 중앙공무원교육원에서 개최된 국가재원배분회의라고 할 수 있는데, 여기서는 대통령과 전 국무위원의 참여 아래 『재원배분 결정을 위한 주요 정책과제』와 『2005-2009년 국가재정운용계획 시안』에 대한 토론이 이루어졌다. 경제여건 및 전망, 2006년 및 향후 5년간의 국가 총수입 전망 및 분야별 재원배분(안), 재정수지 관리목표, 그리고 각 부처별 쟁점사업에 대해 논의되었다. 그러나 준비된 부처별 지출한도(안)에 대한 논의는 없었다고 한다. 깊이 있는 토론을 위하여 회의 자료는 회의 개최 2주 전에 사전통보하였고, 회의방식은 토론식으로 운영하였다. 또 전 국무위원이 1박 2일 동안 합숙하면서 회의에 참석하였다. 회의결과 효율적인 재정운용과 전략적인 재원배분이 향후 필요하다는 점에 공감하고 이를 담은 '재원배분 12대 원칙'이 채택되었다. 회의 내용을 반영하여 최종 조정된 지출한도는 5월 4일 각 부처에 통보되었다.

이후 국무위원 재원배분 회의는 2007년 한 차례 더 개최되었으나, MB정부가 출범한 2008년 이후로는 국무위원 '재정전략'회의로 명칭을 바꾸어 개최되고 있다. 바뀐 명칭에서도 알 수 있듯이 종전에는 분권이 강조되면서 국무위원 간 논의를 통해 재정자원을 공동으로 배분하는데³⁶⁾에서 재정운용에 대한 큰 방향과 전략을 수립하고 부처별 쟁점을

36) 이러한 판단은 노 대통령이 2005년 4월 30일 과천 중앙공무원교육원에서 철야 합숙토론 일정으로 열린 '국무위원 자원배분회의'에 참석하여 발언한 내용을 통해 확인할 수 있다. 2004년 도입된 예산자율편성제도, 이른바 톱다

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 109

토의하는 회의로 그 성격이 바뀌었다. 보도자료 등을 통해 나타난 2005년 이후의 국무위원 재원배분회의 또는 국무위원 재정전략회의의 주제 및 주요 논의사항은 <표 III-7>에 정리되어 있다. 통상 오전에는 재정당국이 재정정책 방향, 세입 및 세출 등 재정총량에 대한 논의를, 오후에는 분야별·부처별 쟁점에 대한 토론³⁷⁾이 이루어진다. 우리나라의 대통령 주재 국무위원 재원배분회의/재정전략회의에서는 당초 벤치마킹했던 선진국 사례와 같은 지출한도에 대한 최종합의보다는 재정총량과 부처별 쟁점사업에 대한 토론이 위주임을 확인할 수 있다.

운 방식에 대해 “분권과 자율에 근거한 새로운 제도”라며 “의미가 있고 꼭 성공시킬 가치가 있다”고 힘주어 말했다. 이어 부처간 예산배분 갈등과 관련, 노 대통령은 “협상을 제일 잘하는 사람은 자기 뒀을 내놓는 사람”이라며 “양보하는 뒀만큼에 대해 다시 생산성을 높여 소화해낼 수 있는 사람이 제일 잘하는 것”이라고 ‘양보’를 강조하기도 했다(연합뉴스 4월 30일자 기사에서 발췌).

노무현 대통령은 22일 과천 중앙공무원교육원에서 각 부처 장관 및 청와대 비서실장을 비롯한 수석들과 함께 재원배분회의를 주재했다. 지난해에 이어 두 번째 열린 재원배분회의는 국무위원들과의 토의를 통해, 장기적 재정전망 속에서 내년도 국가예산 방향을 결정하는 자리다. 참여정부의 시스템과 분권에 의한 국정운영의 한 상징이다(2006 국무위원 재원배분회의 홍보자료).

37) 심층 인터뷰(FGI)과정에서 입수한 지출한도와 연계된 재정전략회의의 쟁점 토론의 대표적인 사례는 다음과 같다. 몇 년전 재정전략회의에서 농업예산 지출효율화가 부처별 쟁점 중 하나의 의제로 채택되어 지출감축을 주장한 재정당국과 (+) 지출증가를 유지라는 부처 입장을 놓고 열띤 토론이 있었으며, 부처 입장에 대한 지지로 회의결과가 정리되었고 이후 해당 부처 지출한도에 대한 조정으로 이어졌다고 한다.

〈표 III-7〉 국무위원 자원배분회의/재정전략회의 개최 일시

	개최일시	주제	주요 논의사항
1	2004.6.19	보도자료 없음	-
2	2005.4.30 ~5.1	더 나은 미래를 위한 국무위원 자원배분회의	① 2005~2009년 국가재정운용계획 시안과 이의 근간이 되는 재정규모 증가율 및 재정수지 ② 분야별 자원배분 방향과 재정지원 원칙 ③ 분야별 주요 정책과제 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 고품화대비 노인복지대책, 저출산 대책과 관련된 육아지원문제 ▪ 대학에 대한 투자효율화 방안, 문화산업진흥 자금 폐지 문제 ▪ 신용보증규모 문제, 과학기술국채 발행여부 ▪ 직접 국방비 규모 및 세출예산구조조정 문제 등 공통, 사회, 경제, 국가안전 분야 등 네 가지 큰 주제를 가지고 토의
3	2006.4.22 ~4.23	보도자료 없음	▪ 공통분야: 2006년부터 2010년까지 중기 재정운영계획에 대해 집중 논의 ▪ 사회분야: 국민연금, 건강보험, 사회복지전달체계 등 집중 토의 ▪ 경제분야: R&D 투자의 효율화와 SOC 투자 확대방안, 농어촌 재정투자 방안, 철도투자 확대 방안 등 토의 ▪ 국가안전분야: 국방개혁 2020과제 집중 논의
4	2007.4.14	전략적 자원배분을 통해 더 나은 미래를 만들어 감시다	○ 참여정부 재정운용 성과를 점검한 후 ○ “전략적 자원배분을 통해 더 나은 미래를 만들어 감시다”란 주제하에 ‘07~11 국가재정운용계획(시안)에 대해 토론 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 중기 재정운용 여건, 자원배분 기본방향, 재정규모와 수지, 주요 분야별·중점 과제별 자원배분 방향 등

	주요 논의사항	주제	개최일시
5	① 선진 일류국가 건설을 위한 재정운용 방향과 추진전략 ② '08~'12 나라살림살이 규모·수지 및 분야별 재원배분 방향 ③ 경제 활성화를 위한 감세방안 ④ 예산효율 10% 제고방안 ⑤ 해외자원 개발, 신재생 에너지 활성화 등 10여 개 재정관련 주요이슈 등	선진 일류국가 건설을 위한 향후 5년간의 재정전략 논의	2008.4.27~4.28
6	1세션 - 『경제 제도약과 미래 대비를 위한 재정운용 기초』 2세션 - 『'09~'13 재원배분 방향 및 분야별 재정운용 전략』 ① '09~'13 재정운용 여건 및 기초 ② '09~'13 재원배분 방향 ③ 미래대비 국정과제 추진전략 및 분야별 재정운용 전략 등	경제제도약과 미래대비를 위한 향후 5년간의 재정전략 논의	2009.5.24
7	1세션 - 『재정건진성 확보를 위한 10~14년 재정운용전략』 2세션 - 『10~14년 재원배분방향 및 지출 효율화 방안』을 논의하는 등 금융위기 과정에서 악화된 재정 건진성을 회복하고 효율적으로 운용하는 방안 검토 ▪ 공공기관 부채관리 방안과 국유재산 관리를 효율화하는 전략, 비과세·감면의 축소정비를 포함한 중기 조세제도 운용방향 등을 심도 있게 논의 ▪ 교통 사회간접자본시설 투자 선진화와 복지지출의 증장기 진만 및 과제, 재정지원 일자리사업 효율화, 연구개발(R&D) 지원시스템 선진화 방안도 논의	2010 국가재정전략회의	2010.5.9
8	1세션 - 『지속가능한 재정을 위한 '11~'15년 재정운용전략』과 『'12년도 예산편성 방향』 ① 지속가능한 재정을 위한 '11~'15년 재정운용 전략	더 큰 대한민국의 미래를 위한 향후 5년간의 재정전략 논의	2011.4.23

국무위원
재정전략회의

	주요 논의사항	주제	개최일시
	<p>② '12년 예산편성 방향 : 내년도 예산의 증점투자방향</p> <p>③ 복지, 경제·일자리, 국방·행정 등 주요 분야별 투자방향 및 재정: 건강보험 재정진전성 제고방안, 기초생활보장제도 탈수급 촉진방안, 청년일자리 사업 성과제고 방안 등</p> <p>2세선 - 「복지, 경제·일자리, 국방·행정 등 주요 분야별 투자방향」과 분야별 2~3개 「현안과제」에 대해 토론</p>		
9	<p>그동안의 재정운용 성과와 과제를 평가·분석하고 재정운용 목표 및 추진전략에 대해 논의</p> <p>【1세선】· 재정운용 성과와 과제 · 2012~2016년 국가재정운용 전략</p> <p>【2세선】· 증점추진과제: 교육 및 국가장학금제도의 보완·발전 방안, 글로벌 일자리 창출 및 해외자원개발 전략 등</p> <p>특히 '13년 균형재정 회복 및 이후 건전재정기조 유지를 위한 세출 구조조정 및 세입확충을 위한 방안과 다음 세대를 위해 재정이 해야 할 일'에 대해 증점토론</p>	<p>2012년도 국가재정전략회의</p>	<p>2012.4.28</p>

나. 쟁점 1: 대통령제하에서의 국무위원 자원배분회의의 한계와 의의

참여정부가 '시스템과 분권에 의한 국정운영의 한 상징'으로 도입한 국무위원 자원배분 회의가 최근에는 국무위원들이 청와대 비서관들과 모여 재정전략을 논의하는 대통령 주재 청와대 회의의 하나로 그 성격이 바뀌었다. 도입 당시에는 분야별·부처별 자원배분 계획을 국무회의에서 함께 결정하고, 전체 재정규모, 분야별·부처별 예산규모 등 중요 정보를 편성기간 중에 각 부처와 재정당국이 공유하도록 하여 국무위원 토론을 통해 정책조정을 강화하고 투명성 개선하려고 하였는데, 왜 우리나라에서는 스웨덴이나 네덜란드와 같이 국무위원들이 지출한도에 대해 협의하여 결정하는 시스템으로까지 발전되지 못하는 것일까?

우선 우리나라의 경우 각료의 임명권 등 내각구성 방법이 서구 국가들과는 다르기 때문에 자원배분 방법에서 차이가 있는 것으로 보인다. 국가 재원의 분야별·부처별 배분과정에서 연립내각 구성이 관례화되고 있는 네덜란드나 스웨덴의 경우에는 각료 사이에 분야별 부처별 지출한도에 대한 실질적인 협상과 거래가 이루어지고 있다. 네덜란드의 경우 연립정부 형성과정에서 정권에 참여하는 정당 간 협상을 통해 부처장관에 대한 배분과 더불어 재정총량 및 분야별 자원배분에 대한 합의안을 담은 연립정부 내각합의서가 작성되고, 스웨덴의 경우에는 자원배분에 대한 각료 사이의 협상을 위해 수상의 별장에서 1박 2일간의 합숙토론을 통해 춘계재정운영계획이 확정되고 사전예산제도를 통해 의회의 승인도 받고 있다. 이에 반해 우리나라는 영국처럼 각료임명 주체가 일원화되어 있어 자원배분에 대한 실질적인 토론이나 협상이 이루어지지 못하고 대체로 대통령의 직접적인 통제 아래 예산당국이 주도하는 방식으로 자원배분이 이루어지고 있다.

또한, 재정당국의 위상 제고와 더불어 부처 간·행정부와 입법부 간 명료한 권한배분체계가 전제되어야 전략적 자원배분 및 부처 자율성 확대를 목표로 하는 하향식 예산편성 제도가 잘 정착될 수 있다. 네덜

란드와 스웨덴의 경우에는 분야별 부처별 지출한도가 엄격하게 준수되고 집행부처의 자율성이 확보되고 있는데, 이는 이들 국가에서 재정당국 장관의 위상이 다른 부처보다 훨씬 높아 국가 재원배분에 관한 실질적인 의사결정 권한을 보유한 재정당국의 주도하에 여타 부처의 동의가 전제된 재원배분이 가능하기 때문인 것으로 보인다. 영국의 경우에는 의회의 의사결정을 주도해 나갈 수 있는 수상의 지도력을 바탕으로 분야별 부처별 지출한도가 지켜지고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 재정당국의 수장이 국무위원 중 한명에 불과하여 국무위원에 의한 공동의 의사결정으로 재원배분을 하기 어렵고, 3권분립의 정신에 따라 입법부의 의사결정 과정에 대통령의 영향력 행사가 제약받는 상황에서 재원배분에 관해 예산편성 이전에 국회와의 사전협의 과정도 마련되어 있지 않아 국회의 예산심의 과정에서 행정부의 재원배분에 관한 결정이 존중되기가 매우 어렵다. 다만 우리나라 재정당국은 예산편성권 과정에서 정부예산안을 최종적으로 확정하는 권한을 강하게 행사하고, “국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”는 헌법 제57조를 근거로 국회 예산심의 과정에서 적극적으로 대응함으로써 재원배분을 주도하고 있다.

그러나 이렇게 정치체제나 국정운영방식이 다르다 하더라도, 현재처럼 재정총량 위주의 토의나 쟁점 및 현안에 대한 토론에서 한걸음 더 나아가 분야별 지출규모 및 분야별 재원배분에 대한 보다 근본적인 문제에 대한 국무위원 간 토의가 있어야 할 것이다. 비록 이러한 토의가 합의에까지 이르지 못한다 할지라도, 이후 예산편성 과정에서 ‘총량결정 → 분야별 한도결정 → 세부사업 결정’의 단계별로 의사결정을 해 나간다는 하향식 예산편성의 당초 취지를 살려 갈 수 있기 때문이다. 더 나아가 의원내각제 국가와 유사하게 국무위원 간 지출한도에 대한 합의를 만들어 나가기 위해서는 대통령제하에서 재정당국의 위상이 지금보다 훨씬 더 높아져야 할 것이다. 강력한 재정당국과 재정에 대한 책임이 더 강화된 지출부처가 협력하여 재정총량 및 분야별 지출한도와 재

정관리에 대한 검증은 재정당국 주도로, 세부사업별 예산의 편성 및 집행에 대한 책임은 지출부처가 주도하는 하향식 예산편성의 원리를 강화해 나가야 한다.

또한 국회도 일부 선진국과 유사하게 하향식 예산편성의 취지를 살리는 2단계 예산심의 방식을 도입하여, 행정부의 재정지출한도 등에 대한 결정을 검토하여 구체적인 사업별 예산심의 과정에 재원배분에 관한 사전결정이 준수되도록 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 행정부 내에서 재정당국의 위상이 높아져야 하는 것처럼 국회 내에서도 예산결산특별위원회(예결위)의 위상과 역할이 강화되어야 한다. 현재는 국회 상임위원회의 예비심사와 예결위의 종합심사의 2단계 심사구조를 갖추고 있지만, 모두 세부사업 위주의 미시적 예산심사에 치중하고 있어 재정운용의 큰 방향을 결정하는 총량적·거시적 심사기능이 매우 미약하다. 행정부에서 재정개혁을 통해 하향식 예산편성 제도를 도입했듯이 국회도 예산심의 과정에 하향식 원리를 강화시켜 나가야 한다.

〈표 III-8〉 선진국 입법부의 Top-Down 방식의 예산심의 사례

구 분	미국	프랑스	스웨덴
거시총량 심의	예산위원회의 예산결의안	재정·일반경제·계획위원 회 총괄보고(제1단계 심의)	재무위원회의 종합적 심사
미시적 심의	상임위원회의 수권법, 세출승인법 심사	재정·일반회계·계획위원 회 특별보고(제2단계 심의)	상임위원회의 심사

다. 쟁점 2: 재정전략회의 내실화 방안

스웨덴 등 하향식 예산편성 제도의 전형적인 형태에 충실한 국가의 재원배분회의에서는 각료 간의 실질적인 토론과 협상을 통해 분야별·부처별 재원배분이 전략적으로 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다. 이에 반해 우리나라의 국가재원 배분회의에서는 총지출규모나 분야별

부처별 지출한도에 대한 토론과 협상보다는 중요한 국가적 재정정책 과제나 정책현안에 대한 토론의 장으로 활용되고 있다.

우리나라의 재정전략회의가 보다 내실화되기 위해서는 어젠다 설정, 회의 참석 범위, 지출부처 및 청와대의 전략적 재원배분에 대한 기획 및 분석 역량 등의 측면에서 개선의 여지가 있다. 향후 재정당국이나 청와대는 재정전략의 수립 및 재원배분과 관련된 어젠다를 위주로 집중 토의하여 잠정결론을 내릴 수 있도록 세부사업이나 정책현안 관련 주제를 제외하는 등 회의 어젠다를 조정할 필요가 있으며, 참석자 범위에서도 민간전문가나 청와대 위원회 위원장 등이 참여하고 있는데 관련 쟁점에 대한 전문적 식견으로 쟁점에 대한 토론을 풍부하게 할 수 있을 수는 있겠으나 예산집행에 관한 권한을 가진 국무위원들이 재원 배분에 대해 집중 논의한다는 회의의 당초 취지가 희석될 우려가 크다.

더 큰 문제는 지출부처 장관이나 및 청와대 비서관들이 평상시에 거시적·전략적 재원배분에 대해 관심을 가져 회의 당일 재정당국과 동등한 위치에서 토론을 할 수 있어야 한다는 것이다. 하향식 예산편성 제도 도입 초기에는 대통령 앞에서 재원배분 경쟁을 위해 장관들이 소관 부처의 예산 이외에 재정 전반에 대해 열심히 공부하려는 움직임이 있었으며, 부처 차원에서 내부 심의회를 구성하여 부처내 예산배분을 시도하는 등 부처의 예산편성 역량이 강화되기도 하였으나 이후 소강 상태에 있으며 장관 개인의 역량에 크게 좌우되는 경향도 있다고 한다. 재정당국이 일방적으로 정책방안을 제시하고 결론내리지 않기 위해서는 회의 참석자 모두가 소관 부처의 전략적 재원배분에 대한 기획 및 분석 역량을 더 키워 나갈 필요가 있다.

한편, 회의내용에 대해 전부는 아닐지라도 공개범위를 설정해 관련 정보를 공개함으로써 국회, 언론, 국민들로 하여금 거시적 예산편성 또는 전략적 재원배분에 대한 관심과 국민적 공감대 형성에도 노력해야 한다.

〈표 III-9〉 2009년 국무위원 재정전략회의 개최 사례

(1) 주요 의제

[Session 1] 경제 재도약과 미래대비를 위한 재정운용방향

의제	주관
I. 경제 재도약과 미래대비를 위한 재정운용방향	재정정책국
II. 재정운용기조 관련 쟁점토론 ① '09~'13 성장을 전망 ② '09~'13 국가채무 관리목표 ③ 세입기반 확충방안	경제정책국 재정정책국 세제실

[Session 2] '09~'13 재원배분방향 및 세출 구조조정방안

의제	주관
I. '09~'13 재원배분방향 및 세출 구조조정 방안	예산실
II. 미래대비 국정과제 재원소요 ① 녹색성장 추진전략 및 재원소요 ② 신성장동력 추진전략 및 재원소요 ③ 4대강살리기 추진전략 및 재원소요	녹색위원회 국무총리실 4대강 본부
III. 주요부처 국정과제 추진을 위한 세출 구조조정방안 ④ 보건복지가족부 ⑤ 교육과학기술부 ⑥ 국방부 ⑦ 국토해양부 ⑧ 농림수산식품부 ⑨ 지식경제부	복지부 교과부 국방부 국토부 농식품부 지경부

(2) 회의 참석자

	분류	직책	비고
1	총리 및 국무위원 (16명)	국무총리	
2		기획재정부장관	
3		교육과학기술부장관	
4		외교통상부장관	
5		통일부장관	
6		법무부장관	
7		국방부장관	
8		행정안전부장관	
9		문화체육관광부장관	
10		농림수산식품부장관	
11		지식경제부장관	
12		보건복지가족부장관	
13		환경부장관	
14		노동부장관	
15		여성부장관	
16		국토해양부장관	
17	장관급 행정기관장 등(7명)	국무총리실장	
18		공정거래위원회위원장	
19		금융위원회위원장	
20		방송통신위원회위원장	
21		국민권익위원회위원장	
22		녹색성장위원회위원장	
23		4대강 살리기 추진본부장	
24	청와대 대통령실 (10명)	대통령실장	
25		정무수석	
26		민정수석	
27		외교안보수석	
28		경제수석	
29		국정기획수석	
30		사회정책수석	
31		교육과학문화수석	
32		대변인	
33		홍보기획관	
34	민간(4명)	한국개발연구원 원장	1세션(성장률전망)
35		한국조세연구원 원장	1세션(세입기반)
36		한국재정학회 회장	1세션(국가채무)
37		윤창현 서울시립대 교수	1세션(성장률전망)
38	기타(2명)	국세청장	
39		관세청장	

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 119

(3) 세부 행사일정

주요행사	시간	주요내용	발표	사회	
개회식 (동영상 포함)	08:00~08:25	- 국민의례 및 VIP 인사말씀(10분) - 회의일정·진행방식 설명(5분) - 동영상(지난 1년간 재정운용의 성과와 향후 과제, 6분 40초)		기조실장	
1 세 션	· 전체 개정 운용방향	08:25~08:40	- '09~'13 재정운용기조(15분)	기획재정부 장관	경 제 수 석
	· 재정운용 기조토론 I	08:40~09:40	- '09~'13 성장률 전망 *발표(5분), 전문가토론(5분), 자유토론(50분)	경제정책 국장	
	· 휴식	09:40~09:50	(10분)		
	· 재정운용 기조토론 II	09:50~10:50	- '09~'13 국가채무 관리목표 *발표(5분), 전문가토론(5분), 자유토론(50분)	재정정책 국장	
	· 휴식	10:50~11:00	(10분)		
	· 재정운용 기조토론 III	11:00~12:00	- 세입기반 확충방안 *발표(5분), 전문가토론(5분), 자유토론(50분)	세제실장	
1부 행사 정리	12:00~12:10	- VIP 마무리 말씀(10분)			
오찬	12:10~13:30	(80분)			

주요행사	시간	주요내용	발표	사회	
2 세 선	· '09~'13 재원 배분방향	13:30~ 13:45	- 분야별 재원배분 및 세출 구조조정(15분)	예산실장	
	· 미래대비 국정과제 재원소요	13:45~ 13:50	① 녹색성장 추진전략 및 재원소요(5분)	녹색성장위 위원장	국정 기획 수석
		13:50~ 13:55	② 신성장동력 추진전략 및 재원소요(5분)	국무총리 실장	
		13:55~ 14:00	③ 4대강살리기 추진전략 및 재원소요(5분)	4대강살리기 추진본부장	
	· 토론	14:00~ 14:30	(30분)		
	· 휴식	14:30~ 14:40	(10분)		
	· 주요부처 국정과제 추진을 위한 세출구조 조정방안 I (각 10분 발표, 20분 토론)	14:40~ 15:10	④ 보건복지가족부 세출 구조조정방안	보건복지 가족부장관	사회 정책 수석
		15:10~ 15:40	⑤ 교육과학기술부 세출 구조조정방안	교육과학 기술부장관	교과 문화 수석
		15:40~ 16:10	⑥ 국방부 세출 구조조정방안	국방부장관	외교 안보 수석
	· 휴식	16:10~ 16:20	(10분)		
· 주요부처 국정과제 추진을 위한 세출구조 조정방안 II (각 10분 발표, 20분 토론)	16:20~ 16:50	⑦ 국토해양부 세출 구조조정방안	국토해양부 장관	경제 수석	
	16:50~ 17:20	⑧ 농림수산식품부 세출 구조조정방안	농림수산 식품부장관		
	17:20~ 17:50	⑨ 지식경제부 세출 구조조정방안	지식경제부 장관		
전체 행사 정리	17:50~ 18:00	- VIP 마무리 말씀(10분)			
만찬	18:00~ 19:00	(60분)			

출처: 기획재정부 내부자료

4. 지출한도 설정 및 운용방식 개선

가. 운용추이 및 문제점

2004년 2월 25일자 기획예산처 보도자료에 따르면, 지출한도는 일반 회계·특별회계·기금을 모두 포괄한 총지출 기준으로 하되, ① 분야별 지출한도(SOC, 농어촌, 교육, 환경, 중소기업 등 국가재정운용계획의 16개 대분류를 활용), ② 부처별 지출한도, ③ 부처내 부문별 지출한도(국가재정운용계획의 55개 중분류를 활용), ④ 부처내 회계별 지출한도, ⑤ 조정재원(사전 재원배분 이후 예측 곤란한 상황에 대비) 등을 설정한다.

2003년 4개 기관에 대한 시범실시 과정에서 부처별 지출한도를 어떻게 어떤 규모로 결정하느냐가 하향식 예산편성에 있어 가장 어려웠다. 2004회계연도 예산증가율 전망(6~7%)과 기관별 특이소요를 감안하여 4개 부처별 지출한도를 설정('03.4월)하였는데, 이 과정에서 각 부처는 타부처와의 증가율 비교와 주요 증액사업 등을 이유로 지출한도 증액을 요구하여 합의에 어려움이 많았다. 결국 국세청은 2003예산 대비 6% 증가, 관세청은 2003예산 대비 9% 증가, 공정위는 2003예산 대비 4% 증가, 조달청은 자체세입내(기업특별회계)로 결정되었다.

이후 하향식 예산편성이 전 부처에 확대 적용된 2004년 들어 『04~08 국가재정운용계획(시안)』이 아직 수립단계에 있었기 때문에 재정당국은 각 부처가 2월 말까지 제출한 신규사업 및 주요계속 사업에 대한 계획을 바탕으로 bottom-up 방식에 따라 연차별 재정규모와 분야별·부처별 지출한도(안)을 수립하였다. 그러나 동 시안은 지출한도에 대한 국무위원 협의를 위한 국가재원배분회의가 대통령 탄핵으로 개최되지 못하자 잠정 지출한도 형태로 부처에 통보되었다. 5월 말, 각 부처는 부처별·부문별 지출한도와 편성기준에 따라 부처의 우선순위와 전문성 등을 반영하여 예산 요구를 했는데, 4월 말 잠정지출한도를 통보한 48개 부처 중 37개 부처가 지출한도를 준수했다. 100점은 아니었지만, 하향식 예산편성 방식에 따라 정부예산안을 편성해볼 만한 수준이었다.

과거 매년 20~30%에 달하던 전체 예산요구 증가율이 시행 첫 해 5% 수준으로 대폭 감소하여, 하향식 예산편성 방식이 잘 정착될 수 있다는 첫 신호가 나타난 것이었다. 이에 기획예산처는 '총액배분 자율편성제도를 도입하여 25% 안팎의 과도한 예산요구 관행이 사라지고 금년에는 요구증가율이 5%대로 대폭 낮아졌다.'고 보도(2004. 6. 14)하면서, 제도 도입의 첫 해로서 매우 성공적이었다고 스스로 평가한 바 있다.

그러나 지출한도를 준수했다고 하더라도 편성내용에 문제가 있는 경우가 적지 않아 이에 대한 고민이 이어졌다. 정부 전체적으로 추진하는 국책사업이나 이자 등 법정경비와 같이 꼭 반영해야 하는 사업들을 적게 반영하고 각 부처 입장에서 하고 싶은 일들을 반영한 사례가 적지 않았다. 경상비 등 공무원이 직접 사용하는 경비를 다소 늘리려는 시도도 발견되었다. 이러한 경우들에 대해서는 정부 전체적인 차원에서의 손질이 불가피하였다. 다만 이러한 사유로 인해 삭감된 예산도 톱다운 예산편성 제도의 취지가 퇴색되지 않도록 해당 부처에 다시 돌려주었다. 지출한도 내의 내역이 문제였던 만큼 내역 조정만 요구하고 각 부처의 지출한도는 존중했던 것이다. 이 과정에서 자율편성이라 해놓고 왜 기획예산처가 다시 간섭하느냐는 문제 제기도 적지 않았다. 무조건 각 부처 자율만 존중할 것인지, 국가적 우선순위나 전 부처 공통기준 등과는 어떻게 조화시킬지에 대한 고민이 이어졌다.

2005년에 진행된 2006회계연도 예산안 편성 과정은 국가재정운용계획에 기초하여 진행된 최초의 예산편성이라는 특징을 갖고 있다. 즉, 2006년도 예산편성 환경은 전혀 새로운 상황이었는데 국가재정운용계획을 통해 향후 5년 동안의 국가 총수입과 총지출 규모, 그리고 재정수지 관리목표 등을 이미 국민에게 발표한 후였으므로 2006년 지출한도 설정 및 예산편성은 이를 근거로 추진해야만 했다. 이에 기획예산처에서는 2005년 1월부터 재정기획실장, 예산실장을 팀장으로 하는 재정운용 T/F팀을 구성한 데 이어, 2005년 5월 전면적인 조직개편을 단행하여 재정운용실을 새롭게 발족하고 톱다운 예산편성 제도 정착에 필요한 여러 사항을 적극 보완하는 노력을 경주하였다.

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 123

또한 전년도 운용경험을 반영하여 지출한도 결정방식이 대폭 손질되었다. 첫째, 지출한도액 설정 시 각 부처별 성격, 재정사업별 성격 등을 반영할 수 있도록 변경되고, 동시에 세출 구조조정 요인 등 변화한 재정여건도 반영되었다. 즉, 지출한도 결정방식에 있어서 각 부처가 경상적 사업이 많은 부처인지, 투자적 사업이 많은 부처인지를 구분하게 되었다. 둘째, 각 부처가 수행하는 재정사업은 의무적 지출과 재량적 지출로 크게 구분한 후, 다시 세부기준을 두어 작은 단위로 분류되었다. 이를 통해 의무적 지출에 대한 과소배정이나 재량적 지출에 대한 과다배정이 없도록 조정되었다. 셋째, 신규사업 소요도 과거 반영 추이, 이미 결정된 정책사항 등을 고려하여 반영되었다.

이러한 정부의 노력은 경제분야 지출비중을 줄여 복지부문 지출비중을 확대하여 양극화 해소 및 성장동력 확충을 도모하고자 재원을 전략적으로 배분하고자 한 당초 목적을 어느 정도 충족시킬 수 있었다. 참여정부 기간 중 복지지출은 역대 최고 증가율을 기록하여, 그 결과 2004년부터 복지지출 비중이 경제개발 지출을 본격 상회하기 시작하였다. 도로·학교 등 사회기반시설을 조속히 확충하면서 급격한 재정부담을 완화하는 새로운 재정투자 방식인 임대형 민자사업(BTL)을 도입하여 경제분야 재정지출 축소를 도모했던 것도 이러한 지출비중의 역전에 기여했다.

〈표 III-10〉 중앙정부 통합재정 분야별 지출비중

(단위: %)

구 분	'70년	'80년	'90년	'00년	'05년
국방	22.6	30.6	20.0	11.4	10.3
경제사업	27.3	26.0	20.4	25.2	21.0
복지 및 삶의 질	7.9	9.9	20.4	22.2	26.7
교육	16.6	14.6	17.0	15.3	14.1
기타	25.6	18.9	22.2	26.0	27.9

〈표 III-11〉 기간별 재정규모 및 복지지출 증가율 비교

(단위: 연평균, %)

국민의정부('97~'02)		참여정부('02~'05)	
재정전체	복지분야	재정전체	복지분야('02~'05)
5.7	8.0	11.8	23.3

주: 통합재정규모는 결산기준으로 작성되어 '02~'05 통계사용

한편, 2006년에는 하향식 예산편성 제도의 완전한 정착과 실효성을 높이기 위하여 지출한도 설정 시부터 프로그램 예산체계를 적용하였다. 그동안 지나치게 세분화되어 복잡할 뿐만 아니라 투입에 치중했던 품목별 예산체계를 성과중심의 프로그램 체계로 전환한 것이다. 국회에 제출한 예산안 법정서류도 프로그램 예산체계를 적용하여 제출하였으며, 부처의 자율성을 제고하고 업무 부담을 최소화하기 위해 유형별 심의를 강화하였다.

그러나 현재도 여전히 bottom-up 방식으로 지출한도를 설정하고 있는 것으로 보인다. 재정당국은 전년도 지출한도를 기준으로 부처별 중기 소요요구에 대한 심의를 통한 삭감 과정에서 재원을 마련하여 신규사업에 배정하는 등 마치 세부사업별 예산을 편성하는 것과 유사한 방식으로 당해연도 지출한도를 도출하고 있다. OECD 등 국제기구에서 지출한도의 적정 숫자를 30개 정도로 권고하고 있는 데 반해 우리나라의 지출한도는 무려 200개도 넘는다. 이는 top-down 방식으로 지출한도가 결정되지 못하다 보니 부처별 한도를 다시 부문별 및 회계별로 다시 쪼개서 한도를 설정하고 이를 합산하여 부처별 지출한도로 하고 있기 때문인 것으로 보인다. 이에 재정당국은 보다 매크로(macro)한 방식으로 부처별 및 분야별 한도를 설정하는 방안을 지속적으로 모색하고 있다.

더 큰 문제는 책정된 분야별·부처별 지출한도가 각 집행부처에 의해 정확하게 준수되지 못하고 있다는 점이다. 제도 도입 첫 해인 2004년도 각 부처가 제출한 예산요구서를 보면, 48개 부처 중 37개 기관이 자기 지출한도를 준수하였다. 기획예산처가 배포한 『2007년도 예산안

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 125

및 기금운용계획안 요구현황』에 대한 보도자료(2006.6.28)에 따르면 ‘지출한도가 통보된 54개 부처 중 2007년도 지출한도를 준수한 기관은 38개 부처(2005년도 37개 부처)’라고 발표한 바 있다. 심층 인터뷰 결과에 따르면 최근에도 많은 부처들이 지출한도를 초과하여 예산요구를 하고 있으며, 재정당국이 심의과정에서 이를 한도 내로 줄이는 노력을 하고 있다고 한다. 물론 한도를 초과하여 예산을 요구하는 규모가 부처 별로 그리 크지 않다고 하더라도 하향식 예산편성의 원리에 따라 사전에 합의 또는 협의된 지출한도를 정확하게 준수하지 못하고, 설정된 한도를 초과하여 예산을 요구한다는 것은 부처 스스로가 당해부처의 예산편성에 대한 통제권이 약하거나 비록 그 정도는 많이 약화되었다 하더라도 여전히 종전과 같은 재정당국과의 예산게임을 벌이고 있다는 증거로 볼 수 있다. 앞에서 소개한 하향식 예산편성 제도가 잘 정착된 국가들에서는 지출한도를 초과하여 예산을 요구한다는 것 자체가 하향식 예산편성 제도하에서는 발생할 수 없다고 한다.³⁸⁾

한편, 하향식 예산편성이 행정부의 예산편성 과정에 적용되는 제도가므로 국회의 예산심의 과정에서 존중되지 못할 수 있다는 태생적 한계가 있다.³⁹⁾

38) 심층 인터뷰(FGI)과정에서 OECD 재정고위당국자 회의(SBO: Senior Budget Official)에 수 차례 참석했던 재정전문가와 공무원은 수 년전 회의에서 지출한도 준수를 하지 않는 부처에 대한 재정당국의 대응방안을 질문하였다가 회의참석자들이 질문 자체를 이해하지 못해 당황한 적이 있었다고 한다. 하향식 예산편성 제도하에서 지출부처가 사전에 합의된 한도를 초과하여 예산을 요구하는 일은 원천적으로 발생할 수 없기 때문에 벌어진 에피소드이다.

39) 강태혁(2006)에 따르면 하향식 예산편성 제도는 시행 첫 해인 2004년부터 국회에서도 상당부분 존중되었다고 한다. 기획예산처는 하향식 예산편성 제도의 취지를 국회에 적극 설명하면서 예산편성 제도의 발전을 위해 국회에서도 가급적 각 부처의 지출한도를 존중해줄 것을 지속적으로 설명하였다. 다행히 상당수의 상임위에서 그 취지에 공감하였고 증액요청 금액에 해당하는 만큼만 감액사업을 제시하였다. 또한 계수소위 과정에서도 지출한도 내에서의 조정이라는 원칙을 지키기 위해 최대한 노력하였다. 하향식 예산편성 제도는 첫 해부터 행정부 내부뿐 아니라 국회 심의과정까지도 영향을 미쳤다고 한다.

하향식 예산편성 제도를 잘 운영하고 있는 서구 국가는 내각이 설정한 예산규모나 분야별 지출한도뿐만 아니라 구체적인 예산사업의 내역과 자원배분에 대해 의회에서는 특별한 수정 없이 통과하는 것이 관례적이기 때문에 내각이 정한 총지출규모, 분야별 지출한도, 세부적인 예산내역 등에 변동이 없이 정부예산으로 확정된다.

그러나 우리나라는 총액배분·자율편성제도의 도입과 관련 없이 정부가 제출한 예산안의 총지출규모와 예산내역에 대한 조정은 큰 폭으로 계속되고 있다. <표 III-12>는 1987년 이후 정부가 국회에 제출한 예산안 총액과 국회의 수정규모를 보여준다. 총액배분·자율편성제도의 도입 첫해인 2005년도 예산안에 대한 국회의 수정규모는 일반회계 +2.86조원, 특별회계 -3.65조원, 기금 -1.20조원으로 2000년대 들어 가장 큰 규모였다. 더욱이 우리나라 국회의 예산과정은 국가기능의 분야별 부처별 전략적 자원배분의 틀에 대한 논의가 아니라 개별 단위사업에 대한 예산 배분액을 검토 조정하는 방식으로 이루어지기 때문에 소관분야에 대한 자원배분을 집행부처의 자율에 맡긴다는 제도의 취지는 구현되기 어렵다.

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 127

〈표 III-12〉 정부의 예산안(일반회계)에 대한 국회 수정추이

(단위: 조원)

	일반회계			특별회계			기금		
	정부안	국회 확정	수정 규모	정부안	국회 확정	수정 규모	정부안	국회 확정	수정 규모
1987	15.6	15.6	△0.02	7.8	7.6	△0.17	-	-	-
1988	17.5	17.5	△0.08	6.6	6.6	0.00	-	-	-
1989	19.4	19.2	△0.14	9.5	9.4	△0.11	-	-	-
1990	23.0	22.7	△0.34	10.1	10.4	0.30	-	-	-
1991	27.2	27.0	△0.20	13.6	13.6	0.05	-	-	-
1992	33.5	33.2	△0.31	18.5	18.4	△0.04	-	-	-
1993	38.1	38.1	0.00	23.9	24.0	0.08	-	-	-
1994	43.3	43.3	0.00	38.6	38.9	0.27	-	-	-
1995	50.1	50.0	△0.15	40.6	40.4	△0.22	-	-	-
1996	58.0	58.0	△0.04	45.9	45.9	0.01	-	-	-
1997	67.8	67.6	△0.21	50.9	50.7	△0.18	-	-	-
1998	70.4	70.3	△0.10	47.8	47.2	△0.55	-	-	-
1999	80.6	80.1	△0.43	64.8	64.8	0.01	-	-	-
2000	86.7	86.5	△0.26	67.9	67.8	△0.16	-	-	-
2001	94.9	94.1	△0.81	66.5	66.3	△0.25	-	-	-
2002	106.5	105.9	△0.60	68.4	68.1	△0.28	-	-	-
2003	111.7	111.5	△0.17	71.4	71.4	0.00	159.8	159.4	△0.36
2004	117.5	118.4	0.81	67.6	67.7	0.07	237.3	237.7	0.42
2005	131.5	134.4	2.86	64.2	60.6	△3.65	320.2	319.0	△1.20
2006	145.7	144.8	△0.90	57.4	57.3	△0.15	358.6	358.2	△0.38
2007	158.0	156.5	△1.47	44.3	44.4	0.15	310.1	308.3	△1.75
2008	176.1	175.0	△1.13	44.6	45.0	0.35	370.9	369.6	△1.33
2009	197.0	196.9	△0.12	51.3	51.1	△0.26	424.1	421.8	△2.25
2010	200.8	201.3	0.50	52.6	54.1	1.48	489.8	476.9	△12.93
2011	211.1	209.9	△1.20	53.3	54.2	0.83	371.4	369.3	△2.05

출처: 국회예산결산특별위원회, 『예산결산특별위원회 주요업무 참고자료』(2011. 6)

나. 쟁점 1: 지출한도 자체의 합리적 설정

재정지출에 대한 한도 설정은 예산편성 과정에서 가장 중요한 결정인데, 하향식 예산편성에서는 총지출에 대한 한도를 먼저 결정한 후, 부문별·부처별 한도를 결정해야 한다. 이들 한도들이 설정되는 재정지출의 범주에는 일반회계뿐만 아니라 특별회계나 기금 등을 모두 포괄하여야 하향식 예산편성을 통해 국가재원을 배분하고자 하는 본래 원칙에 부합할 것이다.

총지출한도는 제Ⅱ장에서 분석한 중기재정계획의 수립과정에서 도출되어야 한다. 공공재, 복지 등 국민들이 원하는 각종 수요에 대해 적절하게 제공하겠다는 규모를 정하는 것은 고도의 정치적 과정이다. 또한 다른 각도에서 보면 재정당국으로 하여금 경기상황에 대한 판단과 이에 입각한 세수전망, 재정정책의 적절한 기초의 선택, 예산사업의 비용과 효과에 대한 분석 등 고도의 전문성을 발휘토록 하는 기술적인 문제이기도 하다.

한편, 분야별 지출한도의 설정은 총지출한도 설정보다 훨씬 복잡한데 이는 기본적으로 복지, 성장 교육, 국방, 공공행정, 지역정책 등 주요 분야에 대한 자원배분은 정책의 우선순위를 결정하는 과정이므로 통일된 기준을 적용하기 어렵기 때문이다. 또 정치적 입장에 따라 철학적 차이에 따라 우선순위가 다르기 때문이기도 하다. 반면, 총지출 규모 결정에 비해 언론이나 국민들의 주목을 끌지는 못한다. 공무원 인건비나 의무지출은 큰 폭의 변경이 힘들기 때문에 자원배분의 조정은 주로 재량지출에 집중된다.

그런데 우리나라의 경우 국가재정운용계획과 국무위원 회의가 단년도 예산의 총지출규모나 분야별 지출한도를 결정하는 데 실효성 있는 역할을 하지 못하고 있는데, 이는 국가재정운용계획의 수립절차상 사전적으로 국회의 승인이나 동의과정을 거치지 않거나 행정부 내에서 지출한도에 대한 합의가 부족하고 이에 대한 국회와의 협의과정도 없기 때문인 것으로 보인다.⁴⁰⁾

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 129

우선 <표 III-13>에서 보듯이 하향식 예산편성 시행 첫 해인 2005년 종전에 20%가 훨씬 넘는 예산요구 증가율이 5%로 크게 줄었지만, 이후 부처의 예산요구액 증가율은 다시 늘어나는 모습을 보이고 있다. 부처별 지출한도는 정부가 대외적으로 공표하지 않아 대신 정부에서 발간하는 『나라살림 : 예산개요 참고자료』를 통해 공개된 각 부처별 예산요구액과 정부의 최종예산안을 비교하여 재정당국이 어느 정도 예산요구를 삭감하는지 분석해 본 결과(<표 III-14> 및 [그림 III-1] 참조)에서도 최근 들어 일반회계 예산사업에 대한 삭감률이 다시 높아지고 있으며 삭감하지 않는 부처의 비중이 7~42%로 절반에 크게 못 미치는 반면, 10% 이상 삭감되는 부처 비중은 15~27%에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 지출부처가 지출한도를 엄격하게 준수하지 않고 있으며, 여전히 재정당국이 심의과정을 통해 대규모의 삭감작업을 하고 있다는 것을 반증한다.

<표 III-13> 연도별 예산요구 증가율 추이

(단위: %)

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
예산	25.3	24.5	28.6	24.9	5.0	7.1	7.6	9.6	7.4	4.5	6.9	8.7	8.8
일반회계	32.2	29.9	25.8	30.8	11.7	9.3	10.0	-	-	-	-	-	-
특별회계	16.4	16.8	33.1	15.6	-6.7	1.3	0.9	-	-	-	-	-	-
기금	-	-	-	-	-	6.9	4.7	5.6	7.5	9.5	6.9	5.0	1.2

자료: 기획재정부, 예산요구 관련 보도자료(각 연도)

40) 일부에서는 매년 균형예산을 달성하려고 하는 맹목적 신념도 국가재정운용 계획이 연도별 총지출규모나 분야별 지출한도의 설정 등에 가이드라인 역할을 하는 데 제약요인으로 작용하고 있다고 지적하기도 한다.

〈표 Ⅲ-14〉 부처별 예산심의 삭감률 추이

(단위: %)

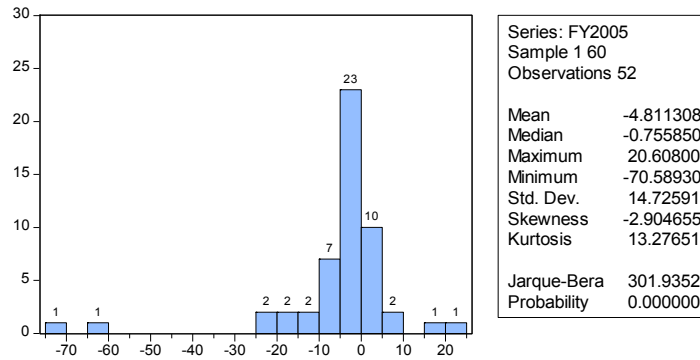
	FY 2005	FY 2006	FY 2007	FY 2008	FY 2009	FY 2010	FY 2011	FY 2012	
평균	-4.8	-5.9	1.1	-4.6	-3.7	-7.2	-5.4	-8.9	
중앙값	-0.8	-1.1	-2.2	-1.9	-3.6	-4.9	-3.9	-5.0	
최대치	20.6	27.2	432.3	15.7	36.0	3.3	13.7	16.2	
최소치	-70.6	-86.1	-48.1	-53.4	-38.3	-27.0	-33.7	-83.7	
표준편차	14.7	16.7	58.5	8.6	12.0	7.3	7.7	14.8	
부처수	52	56	58	58	48	48	47	48	
일반회계 계	-2.1	-2.6	-5.2	-1.9	-2.9	-8.6	-4.1	-6.8	
삭 감 률	0% 이하	38	34	7	9	42	35	40	27
	5% 이상	29	25	29	28	33	48	45	50
	10% 이상	15	20	19	16	15	27	17	23
	20% 이상	8	11	7	2	8	10	6	10

주: 일반회계 기준, (-)가 삭감을 의미.

자료: 기획재정부, 『나라살림 : 예산개요 참고자료』(각 연도)

[그림 Ⅲ-1] 부처별 예산심의 삭감률 분포

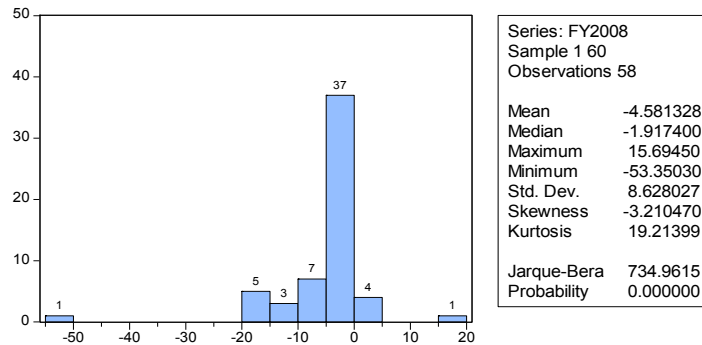
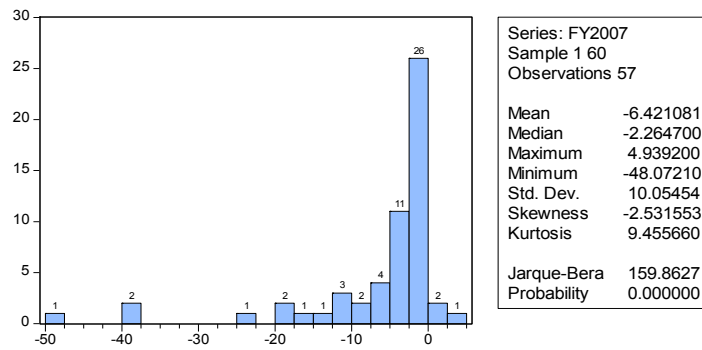
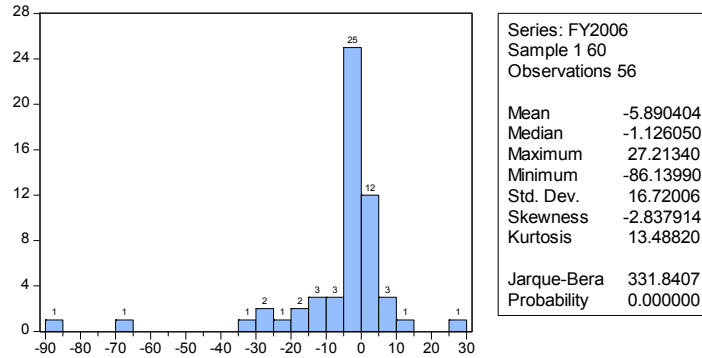
(단위: %)



III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 131

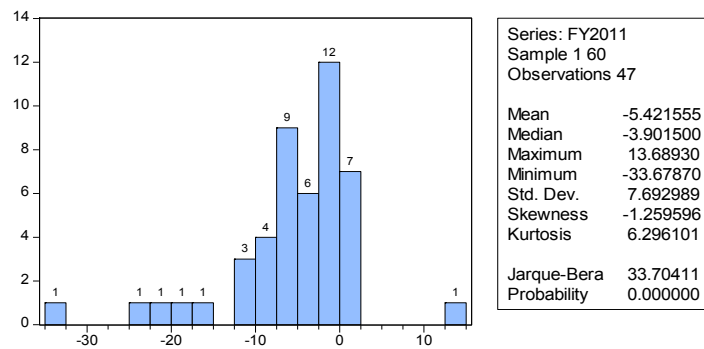
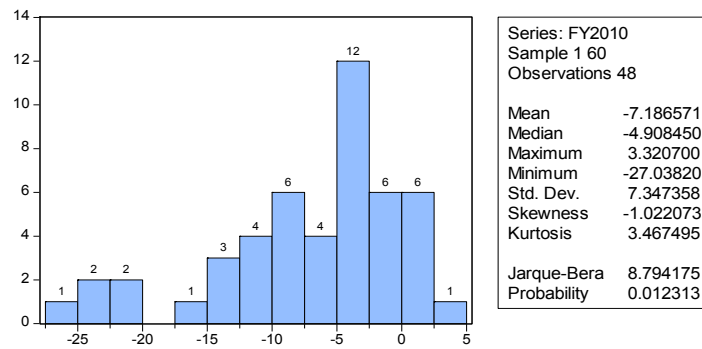
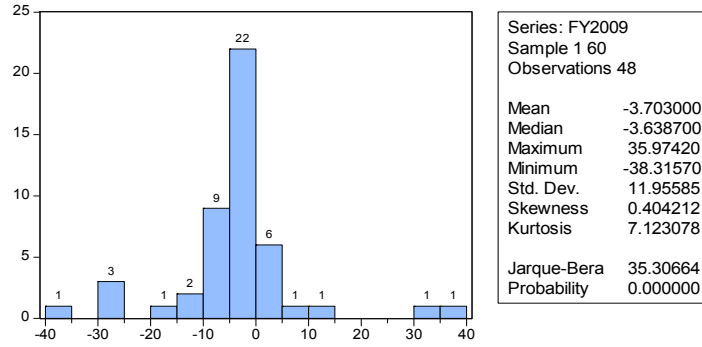
[그림 III-1]의 계속

(단위: %)



[그림 III-1]의 계속

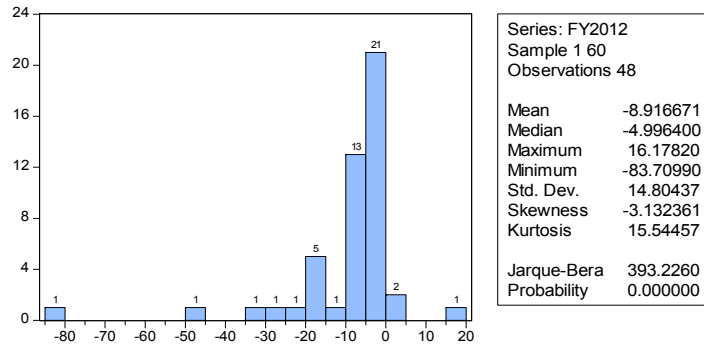
(단위: %)



III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 133

[그림 III-1]의 계속

(단위: %)



주: 일반회계 기준. (-)가 삭감을 의미. 2007회계연도의 경우 432.3%인 이상치(outlier) 1개를 제외시켰음.

자료: 기획재정부, 『나라살림: 예산개요 참고자료』(각 연도)

향후 지출한도 설정 과정에서 부처의견을 보다 수렴하여 쌍방이 준수할 수 있는 수준에서 결정되어야 하향식 예산편성 제도의 도입 취지가 지속될 수 있을 것이다. 이미 제3절에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 다른 선진국들과는 달리 국가재원의 거시적·전략적 배분을 위한 국무위원 회의가 자원배분에 대한 실질적인 토론과 협상을 거쳐 지출한도를 설정하는 수준에까지 이르지 못하고 있다. 이에 총지출 규모나 분야별·부처별 지출한도를 제시하는 중기재정계획이 재정당국의 주도적인 의사결정으로 작성되어 지출부처에 의해 엄격하게 준수되지 않고 있는 것이다. 청와대나 국회 소관 상임위를 통해 분야별·부처별 지출한도를 우회하려는 행태도 나타나고 있어, 소관부처가 편성한 예산안에 대해 기획예산처는 여전히 개입과 간섭을 폭 넓게 하고 있어 집행부처의 자율성이 충실히 보장되지 못하고 있음을 알 수 있다.

또한 <표 III-12>에서 이미 살펴본 바와 같이 정부가 편성한 예산안에 대해 국회는 대폭적으로 수정하여 통과시키고 있다. 향후 중기재정계획이 제 역할을 하여 보다 top-down적인 방식으로 총지출한도가 결

정되어야 하고, 분야별 지출한도에 대해서도 재정당국의 심의방식에 더해 국무위원 회의의 기능을 강화하여 지출부처와 합의하는 형식을 취해 한도가 잘 준수되도록 해야 지출부처의 왜곡된 행태들이 시정되고 국회에서도 행정부가 설정한 지출한도를 존중해 줄 수 있을 것이다. 지출한도 설정 시 의무지출에 대한 추계를 정확히 하여 반영하고 한도를 초과하여 예산을 요구하는 행위에 대한 패널티⁴¹⁾를 강화하는 한편, 국회와도 협의⁴²⁾하는 수준이라 하더라도 국회의 암묵적인 동의를 얻는 절차가 필요하고, 국회는 협의한 결과를 예산심의 과정에서 존중하는 등 절차적인 또는 기술적인 측면의 개선 여지가 많다.

한편, 분야별 자원배분 측면에서도 우리나라는 OECD 국가의 지출구조와 비교했을 때 여전히 조정 여지가 남아 있다. 안보상의 이유로 국방예산의 조정은 어려울 수 있겠지만, 다른 선진국에 비해 지나치게 과다한 SOC 등 경제업무, 환경보호, 주택·지역개발 분야의 지출비중은 점차 줄여나가 복지지출 확대에 필요한 재원으로 전환해야 한다.

41) 현재도 해당부처의 경상운영비를 작게 배정하는 패널티가 있다.

42) 지출한도에 대한 국회의 사전승인은 현행 헌법상 행정부의 예산편성권을 침해할 소지가 있다.

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 135

〈표 III-15〉 중앙정부 통합재정의 분야별 지출비중 추이

(단위: 조원)

구분	04	05	06	07	08		09	10	11	12
R&D	7.1	7.8	8.9	9.8	10.9	R&D	12.3	13.7	14.9	16.0
산업·중소기업	11.4	11.9	12.4	12.6	12.6	산업·중소기업·에너지	16.2	15.1	15.2	15.1
수송·교통·지역개발	27.1	18.3	18.4	18.4	18.9	SOC	24.7	25.1	24.4	23.1
농림·해양·수산	12.3	14.1	15.5	15.9	16.5	농림·수산·식품	16.9	17.3	17.6	18.1
교육	24.5	27.6	28.8	31.4	35.7	교육	38.2	38.3	41.2	45.5
사회복지·보건	32.4	49.6	56	61.4	67.5	보건·복지·노동	74.6	81.2	86.4	92.6
환경	3.5	3.6	3.8	4.0	4.4	환경	5.1	5.4	5.8	6.0
국방	18.1	21.1	22.5	24.5	26.7	국방	28.5	29.6	31.4	33.0
통일·외교	1.4	2	2.6	2.4	2.6	외교·통일	3.0	3.3	3.7	3.9
문화·관광	2.3	2.6	2.8	2.9	3.1	문화·체육·관광	3.5	3.9	4.2	4.6
공공질서·안전	7.6	9.4	11	10.9	11.6	공공질서·안전	12.3	12.9	13.7	14.5
균형발전 ¹⁾	5.0	5.5	6.3	7.2	8.1	일반공공행정	48.6	48.7	52.4	55.1
기타 ²⁾	43.5	35.2	35.1	37	38.7					

주: 1) 균형발전특별회계, 행정중심복합도시특별회계, 혁신도시특별회계

2) 일반행정, 지방재정지원, 예비비

출처: 『나라살림 개요』, 각 연도.

〈표 III-16〉 분야별 지출 비중의 국제비교

	일반 공공 행정	국방	공공 질서· 안전	경제 업무	환경 보호	주택· 지역 개발	보건	오락, 문화· 종교	교육	사회 복지
한국	14.1	8.5	4.1	22.1	3.2	4.2	13.1	2.5	15.8	12.4
OECD 평균	13.2	3.7	3.8	10.6	1.6	1.9	14.5	2.8	12.5	35.3

주: 1. OECD, stat(2011.11) 자료
 2. 2009년 일반정부(지방정부, 사회보장기금 등 포함) 기준이며, COFOG에 따른 것임
 3. OECD 평균은 통계가 제공되지 않은 오스트레일리아, 캐나다, 칠레, 멕시코, 뉴질랜드, 터키 등 8개 국가를 제외한 28개 회원국가의 평균
 출처: 국회예산정책처, 『2012년도 대한민국 재정』(2012.3)

이하에서는 분야별 지출한도를 보다 거시적인 방식으로 설정하는 방안과 지출한도에 대한 재정당국과 지출부처와의 협의수준을 강화하는 방안을 모색하기 위해 OECD 국가들의 지출한도 설정 사례를 분석해보자. Kim and Park(2006)에 따르면 OECD 8개 국가들은 〈표 III-17〉과 같이 Top-down 제도하에서 bottom-up적 요소를 적절히 가미하여 전체적인 총액한도와 개별 프로그램별 한도를 설정하고 있다.

〈표 III-17〉 지출한도 설정 방식

	Top-down 접근법		Bottom -up 접근법		
	총한도 (overall ceiling)	부분별 한도 (Sectoral ceiling)	총한도 (overall ceiling)	부분별 한도 (Sectoral ceiling)	프로그램 검토 (Programme review)
호주	○	-	-	○	○
캐나다	○	-	-	○	○
칠레	○	-	-	○	○
덴마크	○	○	-	△	○
한국	○	○	-	△	○
네덜란드	○	○	-	△	○
스웨덴	○	○	-	-	△
영국	○	○	-	△	○

주: ○ = 적극적으로 사용; △ = used as reference; - = not used
 출처: Kim and Park(2006), 이창기(2006)에서 재인용.

다음으로는 공식에 의해 지출한도를 부여하고 있는 스위스 사례와 내각이 합동으로 지출한도를 결정하고 있는 스웨덴 사례를 비교해 보기로 하자.⁴³⁾

스위스에서는 2001년 도입된 국가채무 준칙을 준수하기 위해 연방정부 예산이 경기변동을 감안하여 수지균형이 되도록 하고 있다. 이를 달성하기 위해 매년 경기변동에 대응하기 위해 필요한 자동안정화 장치의 작동에 의한 지출변동을 감안하여 총지출에 대한 상한이 다음과 같은 공식에 의해 설정된다. 전망치를 바탕으로 지출한도가 설정되지만, 실적치로 지출한도를 다시 계산하여 실제 지출규모가 6% 이상 초과하면 다음 3개년 동안 해당 규모만큼 지출을 삭감하도록 하고 있다.

$$\widehat{E}_f = R_f \times \frac{GDP_{potential}}{GDP_f} + \alpha$$

여기서 \widehat{E}_f 는 총지출 상한을, R_f 는 총수입(=조세수입 + 세외수입) 규모를, $\frac{GDP_{potential}}{GDP_f}$ 는 GDP gap을, α 는 전망오차와 잠재성장률의 변동에 대한 조정계수를 나타냄.

이처럼 스위스에서는 총지출한도 설정 공식을 통해 매우 복잡한 한도 설정 과정을 매우 단순화하고 있다. 세출규모는 세입규모와 조응시켜야 하고, 전망의 정확성을 강조하고 있다. 세수전망이나 잠재성장률은 전망오차가 생기기 마련인데 사후적으로 실적치를 기준으로 지출한도를 다시 계산하여 이를 준수하도록 하고 있는 것도, 대부분의 국가들이 재정준칙을 사전적(ex ante)으로만 적용하고 사후적(ex post)으로는 적용하고 있지 않는 점에 비추어 매우 독특하다.

한편, 스웨덴은 중앙정부 지출규모에 대해 다년간의 상한을 설정하고 있다. 3년간의 총지출한도를 준수하여 매년 예산안을 편성해야 하는데,

43) 스위스와 스웨덴의 예산편성에 대한 보다 많은 정보는 Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner(2005)와 Blondal(2001)을 참조하라.

27개 분야와 약 500개의 프로그램으로 구성되어 있다. 내각은 3월 중순 경 수상 별장에서 이들간의 합숙토론을 통해 재정정책의 방향과 함께 재정당국의 제안으로 3년 후 연도에 대한 총지출한도 및 27개 분야별 지출한도를 결정한다. 특히 분야별 한도 설정은 동시에 집단적으로 결정하도록 하여 재정당국이 개별 부처 장관과 협상하지 못하도록 하고 있다. 따라서 어느 부처 장관이 재정당국이 제안한 자기 분야 지출한도를 증액시키려면 다른 분야 지출한도를 삭감하는 것에 대한 의견을 같이 내서 다른 부처 장관들을 설득해야 한다. 이처럼 스웨덴에서는 예산 편성 초기에 내각이 토의를 통해 정책방향과 지출한도를 설정함으로써 재정규율을 확립하고 당해 분야 지출의 정당화를 위한 각료 간의 생산적 경쟁을 유도하고 있다.

〈표 Ⅲ-18〉 유럽 3개국의 지출한도 설정 기준

	핀란드	네덜란드	스웨덴
(포괄범위)			
이자지출	제외	제외	제외
비경기적인 의무지출	일부 제외	포함	포함
경기적인 지출	일부 제외	포함	포함
목적세 연동 지출	EU기금, 복권기금	일부 세외수입 제외	사용료
재정투자	정부자산 매각대금	FES기금	내부 용자
(여타 기준)			
물가 조정	실질기준 상한을 정부지출 디플레이터를 적용하여 환산	실질기준 상한을 국민소득(NI) 디플레이터를 적용하여 환산	명목기준으로 상한 설정
탄력적 적용	사후적으로 잉여재원을 이월시킬 수 있음	소규모의 예비비 설정	예비비 설정
적용 시계	집권 4년동안 고정	집권 4년동안 고정	3년간 설정하고 매년 마지막 연도만 추가
법적 장치	연립정부 협약	연립정부 협약	정치적 협약 의회 결의

출처: Ljungman(2008)

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 139

끝으로 IMF의 Ljungman(2008)은 핀란드, 네덜란드, 스웨덴 3개국의 지출한도에 대한 심층 사례분석 결과를 <표 III-18>과 같이 정리한 바 있다. 지출상한 설정 시 이자지출과 일부 재정투자 항목을 제외하고 있으며, 예측오차 등을 감안하여 탄력적으로 적용할 수 있는 여지를 남겼으며, 적용 시계는 단년도가 아니라 3~4년의 중기로 하고 있는 점 등은 우리나라도 참조해볼 만하다.

다. 쟁점 2: Bottom-up과 Top-down 예산편성의 조화

예산편성의 현실에서는 하향식 어프로치와 상향식 어프로치가 병행될 수밖에 없어 양자간의 적절한 균형을 유지하는 것이 중요하다. 예산편성의 권한을 재정당국이 독점하고 있는 상황에서는 지출부처들은 국민의 여지가 없이 가급적 많은 예산을 확보하기 위해 미리 삭감될 것을 예상하여 수십 %, 심지어는 몇 배에 달하는 예산을 신청해야 한다. 우리나라도 하향식 예산편성 제도가 도입되기 이전에는 재정당국이 다음 <표 III-19>에서 보듯이 20% 넘는 증가율의 예산요구에 대해 심의 과정을 통해 대폭적인 삭감을 해야만 했다. 이러한 상황에서는 재정당국과 부처 간의 불신이 극에 달해 매년 서로가 상대방에게 치명타를 날리는 이른바 '예산전쟁'을 치를 수밖에 없다.

'부처의 과다요구 → 재정당국의 대폭삭감'이라는 예산편성 과정의 비효율성을 제거하고 예산당국과 일선부처 간 불필요한 협의비용을 축소하기 위해서는, 지출부처는 주어진 지출한도 내에서 세부사업 예산에 대한 편성을 책임지고 재정당국은 전체 재원관리와 공통기준을 운용하는 등 부처 간의 신뢰를 바탕으로 한 역할 분담이 필요하다. 이 과정에서 재정당국은 구조조정 실적에 따라 예산상 인센티브를 부여하여 부처별 자율적 세출 구조조정을 유도해야 한다.

<표 III-19>에서 보듯이 하향식 예산편성 제도를 도입한 이후 이러한 방향으로의 개선이 어느 정도는 가시화된 것으로 보인다. Ljungman(2009)도 Kim and Park(2006)의 우리나라 사례와 Blondal

et al.(2002)의 핀란드 사례를 예로 들면서, 하향식 예산편성 제도의 도입을 전후로 한 부처의 예산요구 증가율이 대폭 낮아질 수 있다는 점을 하향식 예산편성의 장점으로 다음과 같이 평가한 바 있다.

“Prior to the budget reform in Korea, when the bias toward overbudgeting was reduced, it is estimated that the initial spending proposals on average overestimated resource requirements by some 30 percent. In the case of Finland, the tendency toward excessive resource requests as a tactic in the negotiations between line ministries and the ministry of finance is off-set by the publication of the initial budget submissions. According to the Finnish Freedom of Information Act, the final budget submissions sent to the ministry of finance are made publicly available. A large deviation between the requested figure and the actual outcome in the budget would indicate the line minister’s fiscal irresponsibility or lack of political power. A high degree of transparency can create incentives for fiscal discipline.” (Ljungman(2009)의 ‘Box 1. Budgeting as a Game’에서 일부 발췌)

그러나 최근 들어 다시 재정당국의 삭감률이 다시 높아지고 있어 하향식 예산편성 원리가 퇴색하고 있는 것은 아닌지 우려된다. 현재도 여전히 150여명에 달하는 예산실 공무원들은 6월 말 지출부처의 예산요구가 접수되면 9월 말 정부예산안이 확정되기까지 약 3개월 동안 철야작업으로 예산심의에 임하고 있다. 반면, 중기재정계획상의 쟁점들을 검토하고, 분야별 예산정책 방향을 차분히 검토할 시간은 너무 부족하다. 이에 따라 예산편성에 대한 집행부처의 자율성도 충실히 보장되고 있지 못하다. 실제로 2005년도 총액배분자율편성제도 도입 초년도 기획예산처는 예산안편성지침을 매우 세세하게 시달하였다. 그러나 각 부처의 예산요구서에서 과다 또는 과소계상 사례가 발생하여 기획예산처는 세밀한 부분까지 조정하였다. 이처럼 예산당국은 부처의 자율편성원칙을 부처의

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 141

〈표 III-19〉 사업부처 요구금액과 삭감현황

(단위: 조원, %)

회계 연도	부처 요구액	예산액	삭감률	회계 연도	부처 요구액	예산액	삭감률
1990	29.6	22.7	-23.4	2005	137.3	134.4	-2.1
1991	32.7	27.0	-17.4	2006	148.7	144.8	-2.6
1992	42.3	33.2	-21.6	2007	165.1	156.5	-5.2
1993	48.1	38.1	-20.9	2008	178.4	175.0	-1.9
1994	49.5	43.3	-12.6	2009	202.8	196.9	-2.9
1995	57.1	50.0	-12.5	2010	220.3	201.3	-8.6
1996	65.4	58.0	-11.4	2011	219.0	209.9	-4.1
1997	78.9	67.6	-14.3	2012	239.4	223.1	-6.8
1998	84.3	70.3	-16.6				
1999	96.4	75.6	-21.6				
2000	107.3	86.5	-19.4				
2001	118.7	94.1	-20.7				
2002	130.0	105.9	-18.6				
2003	132.0	111.5	-15.6				
2004	145.1	118.4	-18.4				

주: 일반회계 기준

자료: 기획예산처, 『예산개요 참고자료』, 각 연도

기대만큼 준수하지 않았고, 그 결과는 다음연도 예산요구 시에 반영되어 부처별 지출한도를 준수하려 하지 않았다. 실제로 하향식 예산편성 제도가 도입된 이후 각 부처는 예산편성의 자율성이 확대되지 않는 것에 대해 불만을 표출했는데, 이를 모두 지나치게 높은 기대 수준 때문이라고 치부할 수는 없을 것이다. 세금을 재원으로 하는 예산편성에서 누구라도 무한대의 자율성을 가질 수는 없기에 재정당국과 지출부처들은 각자 책임을 수반하는 조건부 자율성을 주장해야 하고, 자율적인 판단으로 예산을 편성하였다 하더라도 견제와 감시의 노력이 생략될 수는 없다. 따라서 제IV장에서 살펴본 바와 같이 지출부처에 예산편성에 있어서의 자율성을 강화시켜주는 것에 대응하여 동시에 재정당국이 예산관리 및 사후적인 성과관리를 강화할 필요가 있다. 그리고 예산집행 및 성과 측면에서 문제가 발생할 경우 이를 지출부처의 예산요구 및

재정당국의 심의과정에서 철저하게 반영되도록 해야 한다.

이하에서는 이러한 문제에 대한 개선방안을 모색하기 위해 하향식 어프로치와 상향식 어프로치를 적절하게 조화시키고 있는 대표적인 사례인 네덜란드의 예산편성 과정을 살펴보기로 하자.⁴⁴⁾

네덜란드에서는 연정수립협약(coalition policy agreement)에 입각하여 정권출범 초기에 중앙정부 지출에 대해 4년간의 지출상한을 실질기준으로 설정하는데, 동시에 핵심예산(the core budget), 보건의료예산, 노동 및 사회복지예산 등 3개 부문 및 25개 분야별 지출에 대한 상한도 설정된다. 매년 예산편성은 이러한 실질기준 지출상한들을 명목기준으로 전환하는 작업에서 시작된다. 이후 지출부처들은 계속사업에 대한 기준선 전망에 의한 지출추계와 우선순위, 신규사업에 대한 예산요구를 담은 예산요구서(Policy Letters)를 재정당국에 송부한다. 재정당국은 이를 바탕으로 거시경제 상황과 재정정책 기조에 대한 판단, 지출상한 및 부문·분야별 배분의 준수 등을 감안하여 재정여력 및 지출삭감 규모, 부문·분야별 배분의 조정 여부를 판단한다.

4월 상반기에 재정당국은 내각에 예산편성방향(budget policy proposal in the shape of a Framework Letter)을 보고하고, 내각회의를 통해 25개 분야별 지출상한이 결정되도록 한다. 5월 초 각 지출부처에 지출상한과 예산사업의 우선순위를 포함한 예산편성지침(a Letter of Totals)이 하달되고, 각 부처는 지출상한을 준수하는 내에서 세부사업에 대한 예산안을 작성하여 6월 중순에 재정당국에 제출한다. 이후 지출부처와 재정당국 간에 세부 예산안에 대한 협의를 진행하고 8월경 내각회의를 통해 세입예산과 더불어 세출예산에 대한 최종조정을 통해 정부예산안이 완성되어, 9월 세번째 화요일까지 의회에 제출된다.

우리나라에 비해 '지출총량 결정 - 부문·분야별 지출한도 - 세부사업 예산'의 단계별 의사결정이 실질적이고 다음 단계의 의사결정을 구속(binding)하여 하향식 예산편성의 특징이 더 강조되고 있다. 이는 네

44) 네덜란드의 예산편성에 대한 보다 많은 정보는 Blondal and Kronmann(2001)을 참조하라.

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 143

덜란드가 의원내각제 국가이고 특히 연정을 구성해야 집권을 할 수 있기 때문에 연정 형성 과정에서 예산에 대한 중요한 의사결정을 미리 해야만 하는 등의 정치환경이 우리나라와 차이가 있기 때문인 것으로 보이지만, 각종 지출한도에 대한 실질적 합의와 이를 준수하도록 하는 제도적 장치 및 관행은 우리나라도 참조할 만하다.

한편, 우리나라에서 부처의 예산요구가 지출한도를 초과하는 것에는 두 가지 이유가 있다. 첫째는 부처가 할당된 지출한도 이내로 예산요구를 하도록 하는 재정당국의 역량이 미흡하다는 점이다. 선진국에서는 재정당국이 설정한 한도를 초과하여 예산요구를 한다는 것은 상상하기도 힘들다. 재정당국의 위상이 우리보다 훨씬 높고 부처가 한도에 이미 합의하였기 때문이다. 두 번째로는 부처 차원에서 예산을 편성과과정에서 지출한도 이내로 지출을 억제하기 위한 자율적인 이해의 조정 역량도 역시 미흡하기 때문이다. 하향식 예산편성 제도의 도입으로 지출부처의 기획재정담당관실의 위상과 역할이 강화되었지만, 아직도 지출부처들은 실국간 이해조정, 이익집단 요구에 대처하기 위한 적절한 의사결정을 스스로 하지 않고 과거의 상향식 예산편성에서처럼 재정당국에 미루는 악습이 남아 있는 것으로 보인다. 결국 재정당국과 부처 모두 예산분석 및 의사결정 역량이 부족하기 때문인 것이다. 이는 우리나라 공무원의 순환보직제로 인해 개개인의 전문역량과 조직 차원에서의 신뢰가 축적되기 힘든 인사구조에 기인한 측면이 있다. 그럼에도 Kim and Park(2006) 등이 지적하였듯이 Top-down 제도는 행태적 측면에서의 변화가 수반되어야 비로소 성공에 이를 수 있다고 강조한 바 있는데, 행태 변화에 대한 관심을 극복해야 하고, 예산담당부처의 각 부처 간의 역할을 재조직화하려는 노력이 필요하다.

마지막으로 세부사업 예산에만 관심을 가지고 심의를 하는 경향을 보이고 있는 우리나라 국회도 상향식 심의방식을 가미할 필요가 있다. 현재 국회의 예산심의·확정 과정은 대체로 정부시정연설(10월 2일~10월 중순), 상임위 예비심사(10월 중순~11월 초), 예결위 심사(11월 초~12월 1일), 본회의 의결(12월 2일 이전) 순으로 진행되는데, 예비

심사와 본심사 모두 세부사업의 조정에 치중하고 있다. 앞서서도 언급하였듯이 국회도 행정부처럼 2단계 예산편성을 도입해야 한다. 이에 국회 차원에서 재정규율을 강화하기 위해 1997년 의회의 예산심의 과정에도 상향식 심의방식을 도입했던 노르웨이 사례를 살펴보았다.⁴⁵⁾

노르웨이 의회는 일반다수결 투표에 의해 정부예산안을 무제한 수정할 권한을 가지고 있어 예산안의 의회심의 과정에서 재정수지가 악화되는 사례가 빈번해지자 1997년 예산개혁을 단행하면서 의회의 예산심의 과정에도 상향식 심의방식을 도입하였다. 예산안이 의회에 제출되면 재정 및 경제 상임위원회(the Standing Committee on Finance and Economic Affairs)로 송부되고, 동 위원회가 제안한 총지출 및 22개 분야별 지출한도, 세입추계치에 대해 먼저 의회가 승인을 한다. 이후 12개 분야별 상임위는 정부예산안을 수정하는데, 해당 분야의 지출한도 내에서만 증액조정과 감액조정을 해야 한다. 이렇게 심의된 예산안은 12월 15일까지 본회의에 회부되어 최종적으로 승인된다.

5. 대규모 국책사업 및 복지사업에 대한 사전타당성 분석 강화

대규모의 공공투자사업과 지역사회의 원동력으로 작용하는 도로·철도·항만·공항 등 주요 SOC 사업에 대한 엄격한 관리의 필요성이 점점 증하고 있다. 왜냐하면 이들 사업은 구상에서부터 완공까지 짧게는 수년, 길게는 수십 년이 걸리는 사업일 뿐 아니라, 사업비 규모도 몇 백 억원부터 수 조원까지 소요된다는 점에서 엄격한 재정관리는 국민의 신뢰 확보와 재정건전성의 기초가 된다. 이에 따라 대규모 재정투자사업에 정부의 특별한 관리와 대책이 필요하다. 이에 부응하는 제도로 재정당국이 도입한 제도가 예비타당성조사와 총사업비관리제도이다. 국가재정법 제정을 계기로 하여 예비타당성조사제도와 총사업비 관리제도는

45) 노르웨이의 예산편성에 대한 보다 많은 정보는 Anderson et al.(2006)을 참조하라.

법률적 근거가 마련되었다. 한편, 급속한 저출산·고령화 등으로 복지 지출이 지속적으로 증가하여 상당한 재정부담 요인으로 작용할 전망이다. 한국조세연구원 장기재정전망(박형수·송호신, 2011년 3월)에 따르면 현재의 복지제도가 유지된다고 가정할 경우 GDP 대비 국가채무비율이 2010년 33.5%에서 2050년 137.7%까지 증가한다. 복지사업은 2008년부터 예비타당성 조사대상에 포함되었으나, 신규사업 대부분은 예비타당성조사를 면제하고 있으며, 계속사업을 증액할 경우에도 타당성 재검증 장치가 없다는 것이 문제로 지적되고 있다.

본절에서는 대규모의 재정투자를 요구하는 공공투자사업과 복지사업에 대한 사전 및 사후적 타당성 검증제도를 고찰하고 현 제도가 보다 효과적으로 집행될 수 있는 제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

가. 대규모 재정사업 관리제도의 현황

대규모 재정투자사업에 대한 관리제도로는 총사업비 관리제도, 예비타당성조사제도, 타당성 재검증 제도 및 SOC 사업 수요예측 재검증제도 등이 있다. 이들 제도에 대해 간략하게 알아보도록 하자.

먼저 1994년부터 시행된 총사업비 관리제도는 예비타당성조사, 타당성조사, 기본계획 수립, 기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공 및 착공 후 설계변경 등의 단계별로 이루어지는 사업비의 변동을 관리하여 무분별한 사업비 증액을 방지하기 위한 것이다. 강태혁(2010)에 따르면 이 제도는 재정지출의 낭비요인을 방지할 수 있도록 정부의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 점검·조정하는 제도이다. 동 제도는 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 일반적인 토목공사는 총사업비가 300억원 이상이고, 건축사업은 총사업비가 100억원 이상인 사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 함을 규정하고 있다. 이러한 총사업비관리제도의 도입 목적은 대규모 재정투자사업의 진행과정에서 타당하지 못한 설계변경, 사업물량 증가,

단가인상 등 추가적인 재정소요 유발요인을 억제하기 위한 것이다. 하지만 앞서 설명한 대로 공사진행 도중 설계·공법 변경을 통해 사업비를 대폭 증액하는 결과를 가져오는 경우가 많아 많은 공공사업들의 부실시공으로 인한 사회적 비난을 받아왔다. 이에 따라 총사업비관리제도는 재정투자사업의 비효율적 추진에 따른 재정부담요인을 방지하는 것을 주요한 목적으로 하여 도입된 것이라 할 수 있다.

예비타당성 조사제도의 등장 배경은 1998년 경부고속철도사업 추진 과정에 대한 전면 재검토에서 비롯되었다. 우선적으로 지적되었던 것은 사업비가 비현실적으로 낮게 책정되었다는 것이다. 또한 계획과정에서 철저한 사전 준비가 부족했으며, 막대한 재정이 투입되는 대형 국책사업을 추진함에 있어 사전에 사업타당성에 대한 면밀한 검토가 필요하다는 여론이 형성되었다는 것이다. 물론 1994년에서 1998년까지 주무부처에서 실시한 타당성조사는 대부분 형식적이었다는 비판을 받았다. 그 비판의 이면에는 사업추진 여부의 판단이 개별사업 차원에서만 고려되었을 뿐 전체적인 차원에 대한 고려가 없었으며 적용된 기준에 대한 점도 결여되었다.⁴⁶⁾ 기존의 타당성조사는 기술적인 측면의 검토에 중점을 둔 결과 소요되는 예산이 막대하였을 뿐만 아니라 예비설계 등에 중점을 두었기 때문에 해당 사업의 목적과 의의, 대안에 대한 검토, 재원조달계획의 실현성, 구체성 등 정책적 분석이 충분하지 못하였다는 한계가 존재하였다. 따라서 1998년 이후 예비타당성 제도에 대한 개선 방안이 제시되었다. 기존의 타당성조사는 기존 방식대로 주무부처가 관장하고, 예비타당성조사를 새롭게 도입하여 재정당국이 관장하는 방안을 마련하였다.

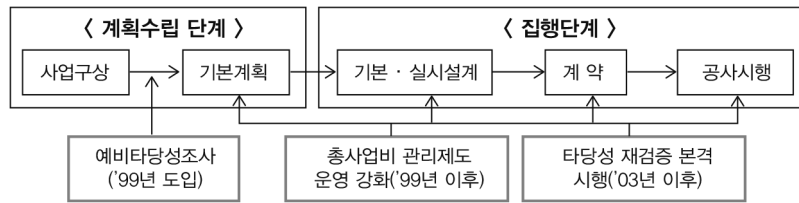
타당성 재검증제도는 1999년에 시행되었는데 이는 사업추진 과정에서 타당성을 다시 따져보는 것을 말한다. 하지만 시행과정에서 준수하여야 할 객관적이고 통일적인 기준이 전무한 상태에서 시행부처 자체

46) 사회적 할인율 또한 각 사업에 상이하게 적용된 것이 이러한 점에 대한 사례이다. 예를 들면, 부안댐 및 새만금은 10%가 적용되었지만 목표-내서 간 고속도로에는 14%가 적용된 것이다.

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 147

적으로 실시한 타당성 재검증은 한계에 봉착하였다. 이에 2004년 국책 사업 타당성조사제도 개선방안이 마련되었는데, 주요내용은 사업 유형 별로 「타당성 재검증 표준지침」을 마련 및 재검증 대상사업에 따라 재검증 실시주체를 조정하여 체계적이고 실효성 있는 재검증을 진행토록 하는 것이다. 한편, 타당성 재검증 요건도 강화하였는데, 총사업비가 500억원 이상으로서 예비타당성조사 대상이었으나 이를 거치지 않은 사업과 사업시행 과정에서 총사업비 500억원 이상으로 증가한 사업도 타당성 재검증 대상에 포함하였으며, 또한 각 사업추진 단계별로 총사업비 변동 여부를 파악하여 이전단계 대비 20% 이상 증가한 경우에는 재검증을 실시하도록 하는 것이었다.

[그림 III-2] 1999년 이후 강화된 대규모 공공투자사업



자료: 기획예산처, 『한국의 재정: 어제 오늘 그리고 내일』(2007)

수요예측 재검증제도는 여러 지방공항, 인천공항고속도로, 천안~논산 고속도로, 이화령 터널 등 민자사업의 과다한 수요예측으로 인한 재정낭비가 지적된 이후 이를 교정하기 위해 고안되었다. 특히 수익형 민자사업(BTO)에 대한 과다한 수요예측과 최소운영수입보장제도(MRG)는 국가재정에 대한 직접적인 손실을 초래하는 것이다.

아래 <표 III-20>은 대표적인 민자고속도로의 과다 교통수요예측과 최소운영수입보장제도에 따른 정부보전지급액을 나타내고 있다.

〈표 III-20〉 민자고속도로의 교통수요예측 차이와 정부보전지급액

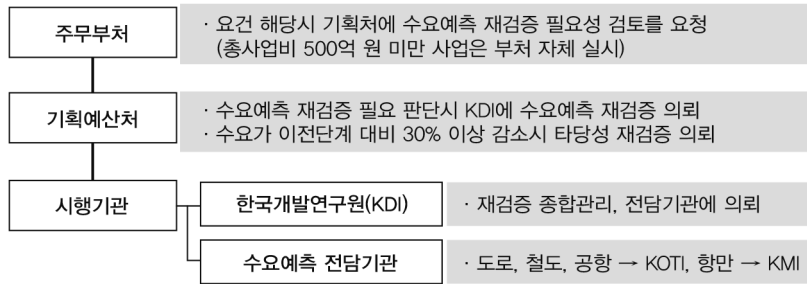
구분	총투자비 (억원)	사업기간	2009년 예측교통량 (대/일)(A)	2009년 실제교통량 (대/일)(B)	정확도 (B/A)	수요예측기관	정부보전지급액 ¹⁾ (억원)		
							'08까지	'09년	계
인천공항	17,440	1995-200	146,282	62,165	42.5%	유신코퍼레이션	6347	986	7333
천안-논산	17,297	1997-2002	60,034	34,437	57.4%	URS Greiner Woodward Clyde	2456	502	2958
대구-부산	27,477	2001-2006	62,127	34,361	55.3%	유신코퍼레이션	1147	576	1723
서울외곽	22,792	2001-2008	78,084	72,865	93.3%	유신코퍼레이션	△171	144	△27
부산-울산	14,777	2001-2008	35,609	18,599	52.2%	URS Greiner Woodward Clyde	-	317	317
용인-서울	15,256	2005-2009	153,250	80,082	52.3%	ADL ENC	-	24	24
서울-춘천	21,833	2004-2009	44,923	29,118	64.8%	ADL ENC	-	36	36
서수원-평택	16,869	2005-2009	37,480	14,269	38.1%	동일기술공사	-	-	-
인천대교	15,201	2005-2009	34,779	25,086	72.1%	URS Greiner Woodward Clyde	-	-	-
합계	168,942	-	654,577	372,991	57.0%	-	9,779	2,585	12,364

주: 1) 정부보전지급액은 전년도 통행량을 기준으로 지급.

자료: 국토해양부(2011), 류시균 외(2011)에서 재인용.

그런데 교통수요에 대한 예측이 부실한 이유로는 정치인들의 지역민들에 대한 선심용 공약과 사업주무부처의 예산확보 경향 등이 지적되고 있으며, 민자사업의 경우 수요예측 결과와 수익이 밀접한 관계를 가질 뿐만 아니라 사업 수주의 필요성 등이 있기 때문에 과다한 수요예측이 존재한다. 또한 교통수요 예측에 대한 일반지침이나 원칙이 존재하지 않는 것도 그 원인으로 등장한다. 한편, 민자사업 수요예측 과다문제를 개선하기 위한 노력들이 지속되어 왔다. 우선 최소운영수입보장제도가 단계적으로 축소되어 2009년에는 완전 폐지되었다. 그리고 민간 제안사업에 대한 적격성 조사제도가 도입되었고(2005년 1월), 사업 완공 후 예측 수요와 실제수요에 대한 비교 분석 등 사후평가제도가 도입됨과 동시에 교통량 추정 연구용역 수행자에 대한 실명제가 실시되었다.

[그림 III-3] 수요예측 재검증 수행체계



자료: 기획예산처, 『한국의 재정: 어제 오늘 그리고 내일』(2007)

다음으로 복지사업에 대한 타당성 검증방안이다. 현행 복지사업에 대한 예비타당성 제도는 면제범위가 너무 넓어 대부분의 복지사업이 예비타당성조사를 면제하고 있어 복지사업 예타 실효성 확보에 한계가 있다. 2008~11년간 국가재정법 시행령상의 면제요건 중 단순 소득이전 목적사업(6개), 법령상 추진사업(5개)에 해당된다고 보아 많은 사업들이 예비타당성조사를 면제받았다. 또한 면제 세부절차가 규정되지 않은 경우가 많고 별도의 예타 면제절차가 없어 부처가 자체적으로 면제 여부를 판단함으로써 부처·사업별 면제기준의 적용이 다른 경우가 많다.⁴⁷⁾ 예비타당성조사를 면제받은 복지사업은 사업수요 등에 비해 과도한 사업규모로 추진될 우려가 있으나 적정 사업규모 검토 등을 위한 간이 예비타당성 조사도 실시되지 않는 경우도 많다. 또한 복지사업에 대한 타당성 재검증 장치가 없어 사후 타당성 검증 필요성이 명백한 경우에도 재검증이 불가능한 경우가 많다. 예를 들면, 예비타당성조사를 거치지 않고 국회에서 예산이 반영되는 사업이 그것이다.

47) 2008~11년간 사회복지 예타 면제 12건 중 9건을 부처 자체적으로 면제하였으며, 단순 소득이전 목적사업으로 예타가 면제된 근로소득장려금과 중증장애인연금사업중 중증장애인연금사업만 재정사업평가자문회의를 거쳐 면제되었다.

나. 주요 쟁점 및 이슈

첫 번째 쟁점은 대규모 재정투자사업에 대한 예비타당성조사 제도가 실제 예산편성과 집행과정에 어느 정도 기여했는가이다. 이를 엄밀하고 명시적으로 평가하고 판단하기는 쉽지 않지만 예비타당성조사제도가 도입되기 이전과 이후를 비교함으로써 예비타당성조사제도가 예산낭비를 방지하는 제도로 얼마나 중요한 역할을 했는지를 간접적으로나마 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-18〉은 예비타당성조사 제도가 도입되기 전인 1994~1998년 각 부처가 수행한 대규모 재정사업에 대한 자체 타당성 조사결과를 보여주고 있다. 총 33건 중 울릉도 공항건설 단 1건만 타당성이 없는 것으로 나왔고 나머지 사업들은 모두 타당한 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 사업기획을 한 부처가 타당성조사를 주도하였기 때문에 편향성을 지닐 수밖에 없었기 때문이다. 즉, 이해당사자인 각 부처의 타당성 조사만으로는 정치권 요구에 의한 사업선정, 의도적인 과다수요 예측에 따른 사업타당성의 합리화 등 무리한 사업추진을 제어하기 어려웠고, 그 결과 재원의 낭비와 부실공사를 초래한다는 비판이 팽배했었다.

〈표 Ⅲ-21〉 1994~1998년 대규모 재정사업의 자체타당성 조사결과

(단위: 건)

	계	건교부	철도청	농림부	해수부	문광부	환경부	과기부
타당성 있음	32	9	6	1	14	1	1	-
타당성 없음	1	1	-	-	-	-	-	-

자료: 기획재정부(2012)

하지만 예비타당성조사제도가 도입된 이후 상황은 크게 달라졌다. 기획재정부(2012)에 따르면 1999~2011년 말까지 총 588건(총사업비 규모 272조원)의 예비타당성조사가 실시되었는데, 이 중 37%인 220개 사업 118조원(43%)이 타당성이 낮은 것으로 조사되었다. 예비타당성 평

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 151

균 통과율은 63%로 이 제도 도입 이후 절반 가까이 되는 대규모 재정 사업들이 사업타당성이 낮은 것으로 판명되었다. 물론 예비타당성조사 제도가 도입되기 이전의 부처 심사에 의한 타당성조사의 부실함에 비추어 평균 통과율 63%는 비약적인 것이라고 평가할 수 있어 무분별한 재정집행의 방지라는 측면에서는 효과적이었다고 평가할 수 있다.

〈표 III-22〉 현재까지 예비타당성조사 결과

(단위: 건, 조원, %)

연도	조사대상		타당성 있음				중·장기적으로 검토			
	건수	사업비	건수	비율	사업비	비율	건수	비율	사업비	비율
1999	19	27.2	12	63	7.4	27	7	37	19.8	73
2000	30	14.0	15	50	6.1	44	15	50	7.9	56
2001	41	19.8	14	34	6.5	33	27	66	13.3	67
2002	30	16.2	13	43	6.2	38	17	57	10.0	62
2003	33	21.5	20	61	17.5	81	13	39	4.0	19
2004	55	18.7	41	75	13.3	71	14	25	5.4	29
2005	30	12.4	19	63	8.4	68	11	37	4.0	32
2006	52	21.5	28	54	9.3	43	24	46	12.2	57
2007	45	16.7	26	58	10.5	63	19	42	6.2	37
2008	43	11.0	28	65	5.2	47	15	35	5.8	53
2009	72	35.3	48	67	24.9	71	24	33	10.4	29
2010	77	35.2	59	77	23.0	65	18	23	12.2	35
2011	61	23.0	45	74	16.3	71	16	26	6.6	29
계	588	272.4	368	63	154.6	57	220	37	117.8	43

자료: 기획재정부(2012)

하지만 수치상으로 비약적인 탈락률에도 불구하고 예비타당성 조사 제도는 이미 추진되고 있는 사업들에 대해 합리화하는 방편으로 이용 되는 경우가 많아 여전히 막대한 예산낭비와 비효율이 발생한 경우가

많았다. 즉, 사업주체들이 사업에 착수하는 시점에 의도적으로 비용을 줄인 후 사업이 본격적으로 추진되면 증액을 요구하거나 사업계획 변경에 따른 추가 재정지원을 요구하는 관행이 빈번했기 때문인 것으로 파악되었다. 예비타당성 조사제도가 예산 낭비와 효율적 사업추진에 대한 근본적인 해결방안이 제시되지 못한 이유는 우선, 지역발전 논리에 매몰된 사업추진 여부 결정이다. 둘째, 1990년대 이전과 이후 SOC 투자에 대한 적정규모는 달라졌음에도 불구하고 지속적인 사업으로 인해 효율성 및 경제적 타당성을 상실했다는 것이다. 마지막으로 공공투자사업의 문제점이 부각되면서 이에 대한 통제와 단속, 문책과 징계 등 단기적인 처방에 의존하였기 때문에 동일한 유형의 문제점을 되풀이하게 되었던 측면이 있다.

두 번째 쟁점으로는 대규모 재정사업 관리제도에 대한 개선이 국가재정법이나 관련 시행령 등 문헌상에서의 개선으로만 나타나는 등 형식적으로만 이루어지고 실제로는 정치적 혹은 정책적 결정에 의해서 재정사업이 결정되고 집행된 것은 아닌가 하는 것이다. 이는 예비타당성조사 대상사업에 대한 면제범위가 광범위하게 넓어 빠져나갈 구멍이 너무 많다는 것에 기인한다. 현재 예비타당성조사 대상사업은 총사업비 500억원 이상이고 국고지원이 300억원 이상인 건설·R&D·정보화, 사회복지·교육·노동 등의 재정사업이다. 이 중 예비타당성 대상 규모의 사업이더라도, 공공청사, 국방관련, 법정시설, 재해예방·복구 사업 등은 예타 면제대상으로 분류된다. 하지만 <표 III-23>에서 알 수 있듯이 2009년 3월 국가재정법 시행령 개정 때 제외 대상을 구체적으로 명시하였으며, 2011년 12월에는 단순소득이전 목적사업은 예타 면제사업에서 제외되어 보다 엄격하게 제외 대상으로 명시하고 있는 실정이다.

〈표 III-23〉 예비타당성 제도 면제사유의 구체화

종 전(시행령 제13조 제2항)	개 정(시행령 제13조 제2항)
1. 공공청사의 신·증축사업	1. 공공청사, 교정·교육시설 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업	2. (좌 동)
3. 국가안보 관련 사업	3. (좌 동)
4. 남북교류협력 관련 사업	4. 남북교류협력, 국가간 협약·조약 사업
5. 그 밖에 재해복구 지원 등 사업 추진이 시급하거나, 법정 필수시설 등 예타 실익이 없는 사업	5. 단순개량 및 유지보수사업
	6. 재해예방·복구, 안전 문제 등 시급한 사업
	7. 법령에 따라 추진해야 하는 사업
	8. 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순소득 이전 사업(삭제)
	9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자사업 등 예타 실익이 없는 사업
	10. 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위해 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업

자료: 기획재정부(2012).

이러한 노력에도 불구하고 정치적/정책적 결정에 의해 예비타당성 제도를 건너뛰어 무리하게 사업이 진행될 가능성 또한 존재한다. 예를 들면, 국가재정법 시행령 제13조 2항에 적시되어 있는 예타 면제사유 중 10번의 경우 광범위하게 적용될 수 있는 조항이다. 지역균형발전 혹은 긴급한 경제/사회적 상황 대응에 포함되는 경우가 많을 수 있으며 이에 대한 반대 논리 또한 광범위하게 존재할 수 있다. 특히 4대강 사업은 3년 동안 22조원이라는 천문학적인 규모의 사업비가 투입된 대규모 사업인데 재해예방사업이라는 명목으로 예타를 면제받았다. 아래 〈표 III-24〉은 2008년부터 2102년 7월까지 예타를 면제받은 사업들을 정리한 것이다. 총 66개 사업 54조원의 사업비가 면제받은 것을 알 수 있다. 박원석 의원실(2012)은 “예타 조사 면제 규모가 너무 방대한데다 면제사유가 임의적이어서 제도를 도입한 취지가 무색하며 재해예방·국가정책적 추진사업 등 정부의 자의적인 조사 면제기준을 삭제해야

한다”고 주장하였다.

〈표 III-24〉 예비타당성조사 면제사업(면제사유별로 분류)

예타 제외 사유	사업 개수	총 사업비	비고
기타 예타 실익 없는 사업	27	18조 1,044억원	서울~세종고속도로(08), 글로벌대학 캠퍼스 건립 사업(09), 영산강하구둑구조개선(09), 새만금 신항 개발(09), 포항~영덕 고속도로(09), 한문화테마파크 조성(09)
재해예방 사업	13	15조 5,619억원	4대강 살리기 사업(09), 다대포항 방파제 건설(10), 울산 신남방파제(2단계) 건설(11), 문정 홍수조절댐 건설사업(11)
국가정책적 추진사업	2	8,242억원	글로벌대학 캠퍼스 건립 사업(09) 부산혁신도시 해양 융복합(11)
법령에 따른 시설	22	13조 5,734억원	소방방재 교육연구단지 건립(09), 국가자산활용사업(10), 국립중앙의료원(10), 2015광주하계유니버시아드대회지원(10), 국제과학비즈니스벨트조성사업(11), 평창 동계올림픽 관련 시설 건설, 국도 보강
단순 소득이전 목적	3	5조 3,646억원	영세자영업자 국민연금보험료지원(09), 중증장애인연금 지급사업(09), 장애인장기요양보험제도(09)
국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방관련사업	1	3,520억원	울릉(사동)항 2단계
합계	68	53조 9,195억원	-

자료: 박원석 의원실(2012)

마지막 쟁점은 복지사업 등 기타 재정사업에 대한 타당성 강화방안의 실효성과 관련된 것이다. 앞서 제기한 SOC 사업 등에 대한 예비타당성 면제범위가 광범위한 것과 같이 기타 재정사업의 예비타당성 면제범위 역시 광범위하다. 또한 면제 세부절차에 대한 규정이 특별하게

없다 보니 부처가 자체적으로 면제 여부를 판단하므로 부처마다 그리고 사업마다 면제기준이 다르게 적용된다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 마지막으로 예타 면제사업 간이에타가 실시되지 않는 것과 계속 사업에 대한 타당성 검증절차가 부재하다는 것 또한 복지사업의 타당성 판단에 걸림돌이 된다.

다. 제도 개선방안

예비타당성 제도의 한계로 인해 발생하는 현실적 문제점으로는 수요량 예측의 과다추정 문제 개선, 정치적으로 결정되는 대규모 투자사업들이 있으며, 예비타당성 조사제도가 행정기능을 지연시키는 규제적 요소로 작용하거나 B/C 분석의 한계를 보완하기 위해 도입된 AHP분석 기법의 위험성 등도 있다.⁴⁸⁾

예비타당성제도의 성공적인 운용 여부는 철저한 경제성 및 효과성을 검증하는 것에 달려 있다. 뿐만 아니라 예타 면제조항을 얼마나 규정대로 잘 준수하느냐에 달려 있다. 하지만 앞서 살펴본 대로 국가재정법상의 시행령의 면제요건 중 '지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위해 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부 장관이 정하는 사업'에 대한 항목으로 인해 상당수 많은 사업들이 예타 면제를 받음으로써 그 취지가 무색해지고 있다는 비판을 받고 있다. 따라서 그 항목은 삭제·수정되는 것이 필요하다. 즉, 지역균형발전에 필요한 사업이나 긴급한 사업일지라도 경제성과 효과성이 결여된 사업은 지속적으로 재정부담을 야기할 뿐만 아니라 이런 식으로 예타 면제조항이 지속하게 될 경우 국가재정법상의 예비타당성 조사제도 그 자체가 무기력해질 수 있다.

복지사업의 예비타당성 조사에 대해서는 예타 면제요건을 강화하는 것이 주요한 제도 개선방안으로 논의할 수 있다. 우선 단순 소득이전

48) 이들에 대한 자세한 논의는 조영철(2009)를 참조하라.

목적사업을 예타 면제대상에서 제외하고, 법령상 추진사업의 요건을 보다 명확하게 규정하는 것이다.⁴⁹⁾ 하지만 이 역시 앞의 건설부분 예타 제도 개선방안과 마찬가지로 악용되어서는 안될 것이다.

우선적으로 고려할 수 있는 것은 예타 면제사업에 대해 간이예타 실시를 강화하는 방안이다. 복지사업 예타 면제 시 필요한 경우 재원조달 가능성, 장기비용 추계, 지원조건의 적정성 등을 검토하도록 하는 것이다.⁵⁰⁾

또한 계속사업 증액 타당성 검증을 강화하는 것이다. 타당성 검증대상, 검증내용, 검증절차 등 복지 계속사업에 대한 타당성 검증제도를 신설하는 것이다.⁵¹⁾

6. 국회의 예산심의 방식 개선방안

우리나라의 예산과정은 총 4단계로 이루어져 있다. 제1단계는 정부의 예산편성과 국회제출이며, 제2단계는 국회의 예산안 심의와 의결, 제3단계는 정부의 예산집행 및 감사원의 회계검사, 마지막 제4단계는 국회의 결산 단계이다. 이 중 우리가 관심을 갖는 부분은 제2단계로 정부가 예산안을 국회에 제출한 이후 예산안 심의와 의결 단계에서 현행의 제도를 고찰하고 이에 대한 문제점을 논의한 후 제도 개선방안을 논하고자 한다.

가. 현행 제도에 대한 고찰

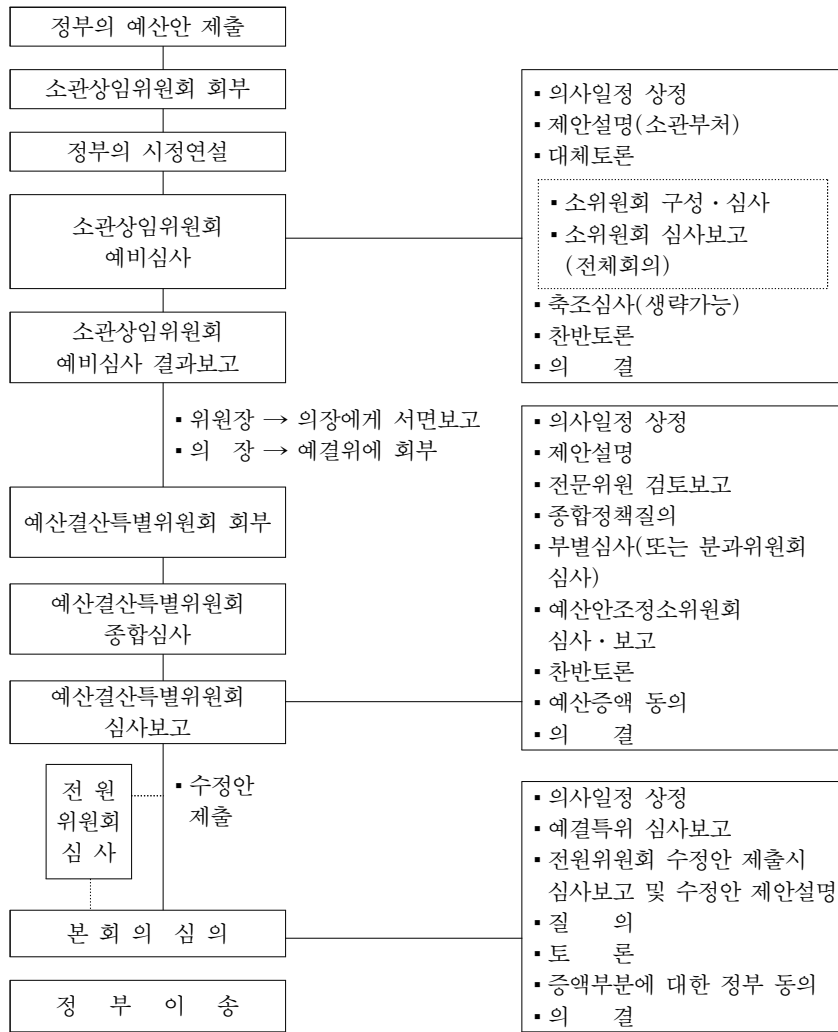
국회의 예산심의 과정은 [그림 III-4]에 나와 있듯이 정부의 예산안에 대한 시정연설, 소관 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 그리고 본회의의 심의·의결로 구성되어 있다.

49) 이에 대한 조치는 2013년 국가재정법 시행령(제13조제2항) 개정을 통해 달성할 수 있다.

50) 이에 대한 조치는 예비타당성 예타운용지침을 개정하는 것이다.

51) 이에 대한 조치는 예비타당성 예타운용지침 개정, 중기계획 수립, 예산 편성지침 개정 등에 의해 담보되어야 한다.

[그림 III-4] 국회의 예산심의 과정



자료: 기획재정부(2012)

국회의 예산안심의 기능은 행정부가 공급독점하고 있는 재정권한에 대한 민의의 대변기관인 국회가 이 활동에 동참하여 감시하고 통제하는 것을 의미한다. 이러한 행위를 통해 국회는 정부가 제출한 예산안에 국민의 의사를 반영하고 재정활동에 대한 궁극적인 자원조달자인 납세

자의 조세부담의 크기를 정하는 의미가 있는 것이다.⁵²⁾ 국회의 예산심의 기능은 다른 말로 말하면 예산안의 편성, 집행, 결산 및 회계검사의 과정에서 입법부가 행정부의 재정권한을 견제할 수 있는 사실상 유일한 수단인 것이다. 그러므로 행정부에 대한 입법부의 재정권한에 대한 개입은 정치체제에 따라 달라질 수밖에 없는 특성을 지니고 있으며 시대와 나라에 따라 서로 다른 형태의 권한배분 방식이 존재하는 것이다. 즉, 우리나라에 특수한 행정부와 입법부의 재정권한에 대한 배분의 방식이 존재하며 이것은 서구의 경험에서 논의된 재정권한에 대한 일반적인 논의사항으로 한정될 수 없는 나름대로의 특수성이 존재하는 것이다.⁵³⁾ 이하에서는 재정권한의 배분에 대한 논점을 국회예산심의 과정에 국한하여 주요 쟁점과 이슈를 중심으로 살펴보고자 한다.

52) 김춘순(2012)는 이를 재정민주주의 실현의 중요한 수단으로 간주한다.

53) 이만우(2004)는 정치체제의 유형에 따라 행정부와 국회의 재정권한의 배분을 아래의 표와 같이 구분하고 있다.

재정권한의 유형	특 징
의회 우월형	- 대통령제 - 엄격한 3권분립 - 의회가 중심이 되어 예산안 편성 - 미국, 프랑스
내각 우월형	- 의원내각제 - 예산심의 과정에서 의회의 수정은 거의 없음 - 사후적인 집행감사 및 결산에 중점 - 영국, 일본
행정부 중심형	- 대통령제 - 성장 위주의 국가목표로 의회의 예산통제권 약화

나. 주요 쟁점 및 이슈

우선적으로 제기되는 쟁점은 재정권한 조정에 대한 주요 논점이다. 이는 국회와 행정부가 어떤 한 쪽이 일방적으로 우월적 지위를 가지는 것보다는 세분화된 재정기능에 적합하도록 국회와 행정부가 기능을 어떻게 잘 분담할 것인가와 관련된 것이다. 행정부와 국회는 서로의 재정 활동에 대한 견제장치를 이미 가지고 있다. 행정부는 항목별 거부권, 총액계상 예산사업, 결과중심 예산제도를 통해 국회의 예산심의 확정권에 대한 견제가 가능하며, 국회의 경우 예산배정명령부 법률, 중기재정 계획수립 협의권 등을 통해 행정부의 예산편성권을 견제할 수 있다. 따라서 관건은 현실적으로 존재하는 행정부-국회의 서로에 대한 견제장치가 상호작용을 통해 선순환이 되도록 하는 것이 필요하다. 또한 국회의 재정권한이 확대되어야 한다는 주장의 이면에는 재정민주주의의 이념 구현을 위한 것이며 이는 재정에 대한 책임성과 대응성을 높이는 데 그 목적이 있는 것이다. 하지만 국회의 재정권 확대 과정에서 예산 제도가 고유하게 수행해야 하는 정책기능의 효율적·효과적인 수행을 손상하게 되는 일이 발생할 수도 있음을 염두에 두어야 한다. 따라서 균형된 관점에 입각하여 국회의 재정권 정립을 위한 개선방안을 탐색해 나가는 것이 중요하다고 할 수 있다.

다음으로는 국회의 기능 강화에 대한 폭과 깊이에 관한 쟁점이다. 이에 대해서는 재정권한의 배분의 근거로 주장되는 재정민주주의의, 정부의 국회의 재정권한 행사의 효용과 한계, 예산법률주의 제도화 논의, 독립적인 사후 예산통제기능 강화와 감사원 기능 재편과 연계된 세부적 문제들이 있다.

예산심의 과정에서 국회 기능 강화의 논거로 등장하는 것은, 이른바 재정민주주의이다. 즉, 국회와 행정부의 재정권한의 배분의 이념적 좌표로 재정민주주의를 두는 것이다. 여기서 재정민주주의란 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세부담의 방법을 결정하는 것을 의미하는데 좁게 해석하자면 국가 재정활동에 국회가 중추적인 역할을 하는

것이므로 예산과정에서도 국회의 역할과 권한이 커져 국회의 의결과정 이 필수적이라는 견해가 도출된다. 한편, 이를 광의로 해석하면 예산상 의 의결과정 및 예산운영이 민주화되고 궁극적으로는 국민이 주권자로서 재정권을 행사해야 한다는 것도 있다. 이렇게 광의로 해석을 하면 재정민주주의를 구현하는 것은 단지 국회의 재정권한이 강화되는 것만을 함축하는 것 아니다. 행정부 역시 선거라는 대의민주주의적 제도에 의해 선발되고 유지되는 것이라고 본다면 행정부 역시 광의의 대의기관으로 볼 수 있다.

다음으로 논의될 필요가 있는 것은 행정부와 국회의 재정권한 행사의 편익과 비용발생이다. <표 III-25>에 나타난 것과 같이 우리나라 헌법에서는 국회와 행정부의 재정권한에 대해 법률로 어느 정도 구분하고 있다. 국회에 재정통제권한을 주는 이유는 정부의 예산안 편성 형태를 효과적으로 통제해서 공공재 공급의 효율성 제고를 위한 것이다. 하지만 국회가 행정부의 재정활동에 대한 통제를 위해 예·결산 관련 권

<표 III-25> 현행 헌법상에 나타난 행정부와 국회의 재정권한의 분립

국회	행정부
<ul style="list-style-type: none"> - (예산안 심의·확정권) 예산안을 심의하고 확정하는 권한은 국회가 가짐(헌법 54조 제1항) - (재정수입 통제권) 조세법률주의를 채택함으로써, 재정수입의 국회 통제권을 명시함(헌법 제 59조) - (예산 및 추가경정예산의 심의·확정권) 예산 및 추가경정예산의 심의·확정권을 규정하고 있음(헌법 제54조와 제56조) - (기타) 계속비에 대한 의결권(헌법 제 55조 1항), 결산심사권(제 99조), 국채의 모집과 예산 외에 국가의 부담이될 계약 체결에 대한 의결권(제 58조) 	<ul style="list-style-type: none"> - (예산안 편성권) 예산안 편성권은 행정부가 가짐(헌법 54조 제2항) - (예산 집행권) 행정권을 대통령을 수반으로 하는 행정부에 귀속시키고 있기 있으므로 예산집행권은 행정부에 속함(헌법 제 66조 4항) - (예산집행 보고·감사권) 현행 헌법상 감사원은 대통령에 소속되어 있기 때문에 예산의 사후보고와 감사는 사실상 행정부에 속함(헌법 99조)

자료: 홍승현(2012)

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 161

한을 행사하는 과정에서도 비용이 초래된다는 점을 간과해서는 안 된다. 즉, 국회의 행정부 감시와 통제를 통해서 발생하는 공공재 공급에 대한 효율성 제고라는 편익과 예산활동에 대한 통제활동 수행과정에서 발생하는 비용을 고려해야 한다.

두 번째 쟁점은 예산결산특별위원회와 분과 상임위원회와의 역할 분담방안에 대해서이다. 이와 관련하여 제기되는 문제점으로는 예결위의 지나친 정치성, 예결위원 임기가 1년이라는 것, 타상임위원회와의 겹침 문제, 짧은 예산안 심사기간, 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 단계적 심사구조⁵⁴⁾, 그리고 결산심사 결과에 대한 실효성 확보 수단 미흡 등이다. 이러한 점을 해소하기 위한 방안으로는 예결위의 상임위원회화가 제기되고 있다. 국회개혁특별위원회(2004)는 예결위의 상임위원회화에 따르는 장단점을 다음과 같이 정리하고 있다. 우선, 예결위를 상임위원회화 했을 때의 장점으로는 예산의 생애주기 관리 용이, 정부예산편성(top-down)에 적합, 예산 및 결산 심사의 전문성 및 독립성 제고, 법안심사권 확보 용이 등이 제기되고 있다. 반면에 상임위원회의 문제점 또한 지적된다. 예를 들면, 예산결산위원회의 권한 비대, 타 상임위원회의 전문성 활용 약화, 예산심의권(국회)과 예산편성권(정부)의 충돌, 정부의 대국회 업무 과중, 타 상임위원회 위원정수 축소, 소관부처의 설정 어려움 등이 그것이다.

세 번째로, 국회의 예산안 심의가 하향식 예산편성 제도 도입에 따른 효과와 관련된 쟁점이 있다. 우리나라는 국회의 예산안 심의 과정이 분야별·부처별로 전략적인 자원배분의 틀에 대한 논의가 아니라 개별 사업단위에 대한 예산액을 검토하고 조정하는 방식으로 이루어지고 있다. 하지만 하향식 예산편성 제도의 본격적 도입으로 인해 국회가 할 수 있는 예산심의의 범위는 총액 배분에 대한 결정과 부처별 배분 등에 국한될 가능성이 높다. 하향식 예산편성 제도는 재정총량과 부처별 지출한도를 설정하기 때문에, 국회에 예산안을 제출하기 이전부터 차년도

54) 예·결산 심의 구조는 상임위원회의 예비심사와 예결위원회의 종합심사라는 2단계 심사구조로 구성되어 있다.

〈표 III-26〉 예결위의 상임위화 필요성 및 문제점 비교

상임위화 필요성	상임위화 문제점
<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산의 생애주기 관리 용이 <ul style="list-style-type: none"> - 중기재정계획과 예산편성지침을 심의하고, 재정 수반 국책사업 사전점검과 재정 수반 법률안에 대한 검토 용이 ○ 정부예산편성(top-down)에 적합 <ul style="list-style-type: none"> - 예결위: 예산의 총량적 심의·부문별 지출한도 결정(재원 배분권) - 상임위: 개별 사업별 미시적 사업예산 심의(사업 심의권) <ul style="list-style-type: none"> ※ 법사위와 상임위 법률안 심의구조와 유사 ○ 예산 및 결산 심사의 전문성 및 독립성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 상임위 겸임 방지와 임기연장(2년)으로 예결위 활동에 전념토록 하여 예결산 심사시 타 상임위로부터의 독립성 제고 ○ 법안심사권 확보가 용이 <ul style="list-style-type: none"> - 중대한 재정을 수반하는 법안에 대해 예결위가 사전부터 철저히 심사가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산결산위원회의 권한 비대 <ul style="list-style-type: none"> - 타 상임위원회의 예산심의권 축소 우려 - 예결위와 타 상임위 간 기능 및 관계 재정립 필요 ○ 타 상임위원회의 전문성 활용 약화 <ul style="list-style-type: none"> - 사업과 예산의 분리, 상임위·예결위 관계의 약화로 인한 상임위 전문성 활용이 어려워질 수 있음 ○ 예산심의권(국회)과 예산편성권(정부)의 충돌 <ul style="list-style-type: none"> - 상임위화 되었을 경우 예산편성 과정에 집중적 관여 소지 ○ 정부의 대국회 업무 과중 ○ 타 상임위원회 위원정수 축소 <ul style="list-style-type: none"> - 신설되는 예결위원 정수만큼 타 상임위원회의 위원정수가 줄어들게 되므로 위원회간 위원정수의 조정문제 발생 ○ 소관부처의 설정 어려움 <ul style="list-style-type: none"> - 예결위의 소관부처로 어디를 규정할 것인지에 합의도출의 어려움

자료: 국회개혁특별위원회, 『예결위 상임위화에 관한 공청회 자료집』(2004. 7)

예산에 대한 논의를 진행할 수 있다는 점을 전제한다. 따라서 국회의 예산심의 과정이 보다 내실화되고 실질화될 수 있는 긍정적 측면과 국가재정 전체의 관점에서 예산안을 심의할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 하지만 하향식 예산편성 제도의 도입과 함께 국가재정운용계획 수립 및 국회제출이 제도화되었음에도 불구하고, 국가재정운용계획에 대한 법적 구속력이 결여되어 있고, 국가재정운용계획안을 예산안과 함께 국회에 제출하고 있으며 예산안편성지침과 함께 각 부처에 통보되는 지출한도나 재정총량을 국회에 보고하지 않기 때문에 국회의 예산심의는 하향식 예산편성 제도 도입 이전과 크게 다르지 않다고 판단된다.

다. 제도 개선방안

우선 예결위를 상임위원회로 전환하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 국회예산결산특별위원회(2010)에 따르면 현행 2단계 체제를 유지하되 상임위로 전환할 경우 현행 상임위원회의 사전 예비심사제도와 예결위의 종합심의제도를 유지하면서 특위인 예결위를 일반 상임위원회로 전환하는 방안이 있을 수 있다고 주장한다. 이 경우 예결위와 상임위원회의 예·결산 심의기능은 재조정될 필요가 있는데, 예산결산위원회에 총지출·총수입, 각 분야별 예산배정 등 거시적 예산편성 기능과 각 사업별 지출규모를 최종 조정하는 기능을 부여하고, 일반 상임위원회에는 각 부처 및 사업별 사업의 신규 계상·존속·수정 여부 및 각 사업별 예산규모를 결정하는 미시적 예산편성 기능을 부여하는 방안이다. 다음 <표 Ⅲ-27>은 예결위를 현행대로 유지하는 방안과 상임위원회로 변경하는 경우 발생하는 경우의 차이점을 정리한 것이다.

예결위를 예산위원회와 결산위원회로 분리하는 방안이 우선적으로 고려된다. 예산심사와 결산심사의 기능을 분리하여 각각 전담하게 하여, 심사의 전문성을 제고토록 하고 이로써 그동안 상대적으로 소홀하고 촉박하게 다루어져 왔던 결산심사 기능의 강화를 도모(미국·일본·독일)하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

예결위를 상임위원회로 전환할 경우 고려사항은 다음과 같다. 우선 예결위원의 전문성이 제고되어야 한다. 국정감사와 예산심의의 역할이 분담되어야 한다. 즉, 예결위는 기존 상임위가 하는 역할 이상의 것을 수행해야 할 상황이 되므로 전문성 제고는 반드시 필요하다. 또한 결산심사 결과에 대한 실효성을 확보하는 방안을 강구해야 한다. 한편, 예결위를 상임위원회로 할 경우 관련법규를 개정해야 하는 부가적인 문제가 있다.⁵⁵⁾

55) 예결위 소관에 속하는 사항 신설, 예결위의 법안심사 절차 규정, 예산안·결산의 회부 및 심사부분 개정, 예결위의 국정감사 실시 여부 검토, 국회상임위원회 위원정수에 관한 규칙 개정 등이 그것이다.

〈표 III-27〉 예결위가 특별위·상임위원 일 경우의 차이점

구 분	특별위원회(현행)	상임위원회(변경 후)
① 소관기관	없음(사실상 전 행정부처가 해당됨)	국회법 제37조(소관부처를 둘 경우)
② 직 무	예산안·결산· 기금운용계획안 및 기금결산 심사(국§ 45①)	소관에 속하는 의안과 청원 등의 심사, 기타 법률에서 정하는 직무(국§ 36), 예산결산심사
③ 국정감사 실시 여부	×	○
④ 법안심사 여부	×	○
⑤ 예산안·결산 심사	예산안·결산· 기금운용계획안 및 기금결산의 심사(국§ 45①) ※ 일반 상임위는 예산안· 결산에 대한 예비심사 (국§ 84①)	예산안 및 결산의 심사 (국§ 84①) ※ 예산안 등 심사과정에서의 일반 상임위와의 관계 재정립 및 조정이 필요(국§ 84①)
⑥ 위원장 선출	임시의장 선거의 예에 준하여 본회의 선거(국§ 45④) (재적과반수출석/출석다수득표)	좌동(국§ 41②)
⑦ 위원 정수	50인(국§ 45②)	국회규칙으로 정함(국§ 38)
⑧ 위원선임	교섭단체소속 의원수의 비율에 따라 교섭단체대표 의원의 요청으로 의장이 선임 (국§ 48①), 비교섭단체 의원은 의장이 선임(국§ 48②)	좌동(국§ 48①,②)
⑨ 위원 임기	1년(국§ 45③)	2년(국§ 40)
⑩ 타 상임위와의 겸임 여부	겸임	겸임 불가 (단, 겸임상임위 제외)
⑪ 하부기관	소위원회, 분과위원회 (국§ 57⑧)	소위원회(국§ 57①)

자료: 국회예산결산특별위원회(2010).

III. 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선 165

또한 국회의 예산심의는 하향식 예산편성 제도의 도입취지를 보다 살릴 수 있도록 하는 것이 필요하며, 국가재정운용계획에 대한 심의가 강화될 수 있어야 한다. 특히 총량적인 수준에서 경제전망, 세입 및 세출 전망 등에 대한 심의를 강화하여 중기적 시각에서 예산편성의 효율화를 이룰 필요가 있다.

마지막으로 성과평가 결과와 국회의 결산심사 결과가 예산심의 과정에 보다 적극적으로 반영될 필요가 있다. 현재로는 재정사업자율평가 결과 '미흡' 이하 등급을 받은 사업에 대해서는 폐지 혹은 예산 10%를 감액할 수 있도록 되어 있다. 하지만 2013년 예산안의 경우 '미흡' 이하 등급을 받은 사업들 중 실제로 이러한 기준에 따라 예산편성이 된 사업은 매우 저조할 뿐더러 오히려 증가한 사업들도 많다.⁵⁶⁾ 따라서 예산안 심의 과정에서 이러한 성과평가제도의 결과와 국회결산을 통해 얻어진 정보들을 예산심의 과정에 충실하게 반영할 필요가 있다.

56) 물론 현행 재정사업 자율평가 제도의 평가기준에 대한 문제로 인해 사업금액이 작아 성과평가지표가 낮게 나온 경우, 사업규모를 오히려 줄이는 경우 성과지표가 더 낮게 나오는 경우도 있어 증액이 된 경우도 많을 수 있다. 하지만 이럴 경우 성과평가 개선에 대한 문제제기로 되어야지 예산편성 과정에 대한 문제제기로는 적절하지 않다고 판단된다.

IV. 재정사업 성과평가 및 환류 개선

1. 재정 성과관리제도의 의의와 쟁점

정부 재정사업의 성과를 제고하고, 예산배분의 합리성을 제고하기 위해, 재정성과관리제도를 도입해야 한다는 당위성은 어느 누구도 부정하기 어려우나, 실효성 있는 제도의 운영은 쉬운 일이 아니다. 한 국가의 종합적 역량, 문화, 그리고 정치적 요소가 한꺼번에 개입되는 것이 성과관리 예산제도의 운영이다. 본장에서는 효과적인 성과관리 예산제도의 운영에 관계된 주요 이슈를 중심으로 국제적 동향을 살펴보고, 시사점을 도출해 보고자 한다. 이렇게 도출된 주요 쟁점들을 바탕으로 우리나라의 재정성과관리제도의 현황을 분석하고 정책과제를 제시하고자 한다.

재정성과관리제도의 운영을 위한 하부구조로서 재정사업의 성과를 측정하는 성과정보, 재정사업의 비용을 보여주는 비용정보, 그리고 성과관리 단위를 체계적이고 포괄적으로 선정할 수 있게 도움을 주는 프로그램 예산체계를 꼽을 수 있다. 이러한 하부구조가 의사결정자에게 도움이 되는 기본적인 정보를 도출해내는 데 도움을 준다면, 다음으로 중요한 것은 성과관리 및 평가 과정의 제도화, 제도 운영주체의 역량, 그리고 제도 운영 환경 등이다. 각국의 사례를 보면, 재정성과관리제도의 하부구조에 대해서는 어느 정도 수렴현상을 보이고 있음에 비해, 제도 운영과 관련된 부분에 대해서는 각국의 정부 구조, 문화, 그리고 사회경제적 환경에 따라 차이를 보이고 있다.

가. 성과정보와 관련된 이슈

1) 성과측정 수단: 모니터링 vs. 프로그램 리뷰 vs. 사업평가

지금 국제적으로 가장 활발하게 활용되고 있는 성과정보는 모니터링 수준의 정보이다. 성과목표체계를 수립하고 성과목표의 달성 정도를 성과지표와 목표치를 통해 모니터링하는 형태의 제도가 광범위하게 채택되고 있다. 우리나라의 경우, 재정성과목표관리제도하에 운영되고 있는, 성과계획서와 보고서가 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 이러한 모니터링 시스템의 장점은 포괄적이고 체계적으로 빠른 시간 내에 성과정보를 생산하고 활용할 수 있다는 것이다. 반면 단점은 이러한 모니터링 수준의 정보에 있어서는 외부 요인의 존재로 인해 정부의 예산사업만으로는 해당 성과지표의 변화를 해석할 수 없다는 것이다. 그러므로 성과지표 중심의 모니터링 수준의 정보는, 성과관리를 위한 출발점이 되는 정보는 될 수 있어도 의사결정을 하기 위해 활용하는 정보가 되기는 어려운 측면이 있다.

일반적으로 성과지표 중심의 모니터링 시스템은 특정 조직의 내부 의사결정에는 유익한 수단이 될 수 있다. 왜냐하면, 성과지표를 통해 일차적인 신호를 파악하고 추가적인 정보를 수집하고 해석하는 것이 조직 내부에서는 비교적 용이하기 때문이다. 반면에 외부인이 성과지표에 근거한 성과정보를 바탕으로 성과지표의 변화를 해석하기 위해 추가적인 정보를 취득하고 활용하는 것은 거래비용이 더욱 크다. 그러므로 예산당국의 입장에서 성과지표에 근거한 모니터링 시스템을 활용하여 예산편성에 활용하는 것은 상당히 어렵다.

성과측정의 또 다른 방안은 사업평가를 통한 방식이다. 사업평가는 보다 체계적인 데이터 분석을 통해 사업의 효과성을 과학적으로 검증하고 사업의 운영방식 개선방안을 도출해내는 것을 목적으로 하고 있다. 사회과학적인 방법의 활용을 통하여, 사업의 존립 여부 및 운영방식의 적정성에 대한 평가를 시도한다. 사업평가 방식의 장점은 의사결

정자에게 보다 포괄적이고 근거가 분명한 성과정보를 제시한다는 것이다. 반면에, 큰 비용이 소요되고 평가기간이 길어야 한다는 단점을 가지고 있다. 실용적인 관점에서의 또 하나의 문제는, 큰 비용이 소요되고 긴 평가기간이 소요되어 수행된 평가 결과가 의사결정에 도움이 별로 되지 않는 경우가 발생한다는 것이다. 사업평가 방법론의 한계와 의미 있는 데이터 생산의 불가능 등의 이유로 인해, 사업평가 결과가 의사결정 과정에 활용되지 못하는 경우가 발생한다.

또 하나의 성과측정 방안은, 체크리스트를 통한 성과정보의 수집 및 도출 방식이다. 성과지표와 목표치만으로는 사업의 계획과정, 운영과정, 그리고 사업의 성과에 대한 평가가 곤란하므로, 보다 체계적이고 포괄적으로 재정사업에 대해 존재하는 기존의 성과정보를 수집하고, 필요하다면 새로운 정보를 도출하는 과정을 거치는 방식이 최근에 일부 국가에서 도입되어 운영되고 있다. 미국의 Program Assessment Rating Tool(PART), 캐나다의 Strategic Review 그리고 우리나라의 재정사업 자율평가 방식이 여기에 해당된다. 그리고 최근에는 이러한 시도들이 Spending Review라는 방식으로 인식되면서, OECD 고위 예산당국자 성과관리 작업반 회의(OECD Senior Budget Officials Network in Performance & Results)에서도 새로운 접근법으로 인식되기 시작했다.

미국에서 수행되었던 PART와 캐나다의 Strategic Review 과정을 살펴보면, 성과측정 방식에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 미국의 경우는 모니터링 시스템이라고 볼 수 있는 Government Performance and Results Act(GPRA)에 근거한 각 부처의 전략계획서, 연간 성과계획서와 보고서에 근거한 성과정보만을 가지고는 Office of Management of Budget(OMB)가 예산편성 과정에서 활용하기 어려웠기 때문에, PART라는 새로운 체크리스트 방식을 활용하여 성과정보를 수집하고 분석하였다. 그리고 PART가, 논쟁의 여지는 있지만, 최초로 성과정보와 예산의 연계를 데이터로 보여준 사례라고 볼 수 있다. 그 이전에는 성과관리 예산제도를 운영한다는 국가가 많았지만, 실제 성과정보를 예산편성 과정에 활용한 실증적 증거를 보여줄 수 있는 사례는 찾기 어려웠다.

IV. 재정사업 성과평가 및 환류 개선 169

다만, 오바마 행정부의 등장과 더불어, 성과정보와 예산의 연계가 미국의 정치적 현실에서는 이루어지기 용이하지 않다는 한계에 직면하여, PART를 중지하고, 선별적이고 상시적인 성과 모니터링 중심 체제로 전환하게 되었다.

최근의 캐나다의 변화는 또 다른 증거이다. 캐나다는 1990년대 중반에 재정적자에 직면하여 성과정보를 활용한 재정 절감을 이루었다고 보고되고 있지만, 실제 그 당시 예산 삭감을 단행한 실무자에 따르면, 성과정보에 근거한 예산 삭감이 아니라, 재량적 지출이 많은 분야를 중심으로 예산 삭감이 이루어졌다고 한다. 그러므로 엄밀하게 본다면, 캐나다의 경우 성과관리 예산제도가 일찍부터 시행되었다고는 하지만, 실제 의사결정에 적극적으로 활용되지는 않았다고 판단된다. 캐나다의 경우 전통적인 성과관리 방식은 사업평가를 사업부처에 권장하는 형태였다. 주기적으로 주요 정책이나 사업에 대해 사업평가를 수행할 것을 권고하고 사업평가 결과를 활용하는 형태였으나, 최근에는 체크리스트 방식으로 주기적인 성과평가를 실시하고 세출 구조조정에 활용하는 방식이 채용되었다. 캐나다 담당자의 의견에 의하면, 사업평가 방식을 통하여 매년 관리할 수 있는 예산사업의 범위는 5%에 그쳤고, 사업평가 결과가 의사결정 과정에 활용될 정도로 결정적인 정보를 주지 못하는 경우도 종종 있었기 때문에, 보다 포괄적이고 실용적인 성과측정 방식이 요구되었다고 한다. 캐나다는 2007년부터 Strategic Review를 도입하여 매년 25%의 정부 직접사업을 점검하고 세출 구조조정에 활용하였다. 그리고 각 부처의 5% 예산을 세출 구조조정의 목표치로 설정하여 Review를 실행하였다.

우리나라도 미국의 PART를 벤치마킹해서 체크리스트를 개발하여 재정사업 자율평가제도를 운영하고 있으며, 평가 결과를 예산편성에 반영하고 있다. 이런 사례들은, 성과지표의 수준에서 한 걸음 더 나아간 체크리스트를 바탕으로 성과정보를 추출한 경우, 보다 용이하게 예산편성 과정에 활용할 수 있다는 시사점을 주고 있다. 물론 한 걸음 더 나아간 사업평가를 활용하면 보다 종합적인 성과정보를 생산하고 의사결

정에 활용할 수 있다. 그러나 사업평가는 비용과 시간 측면에서 볼 때, 정부 예산사업을 포괄적으로 평가하고 적시에 성과정보를 제공하는 것이 용이하지 않다는 현실적인 한계를 가지고 있다. 캐나다의 Treasury Board가 사업평가 방식의 한계를 인정하고 보다 실용적인 PART 방식을 벤치마킹해서 Strategic Review 과정을 도입한 것이 이에 대한 사례라고 볼 수 있다. 현실적으로는 중간 수준의 정보인 체크리스트를 통한 프로그램 리뷰라는 수단이 의미 있게 활용되고 있다고 판단된다.

2) 결과(outcome) vs 산출(output)/과정(process)

최근 성과관리 예산제도는 국제적으로 결과 중심의 성과관리라고 볼 수 있다. 이는 곧 사업 담당자에게 자율성을 부여하고 결과에 대한 책임성을 묻는 방식의 성과관리를 의미한다. 결과 중심의 성과관리가 대두되게 된 배경은 다음과 같다.

- (1) 참여적인 민주주의의 발전에 따라 국민에 대한 공공부문의 책임성이 강화되고 있으며, 국민에 대한 책임성은 공공부문이 국민의 세금으로 국민에게 제공한 혜택, 즉 결과가 무엇인지를 묻는 것이다.
- (2) 공공부문이 처한 환경의 불확실성이 증가하고 있으며, 공공부문이 해결해야 하는 문제가 복잡해짐에 따라, 실제 일선 부처나 서비스 제공자에게 자율성을 부여하여 일선 조직의 전문성을 활용할 수 있게 할 필요성이 증대하고 있다. 전통적인 관료조직으로서는 불확실한 상황에서의 대처가 효과적으로 이루어지기 어렵다.
- (3) 과정과 산출 중심의 성과정보를 통해서만 정부 정책이나 예산사업의 실제 효과를 파악할 수 없다는 근본적인 문제가 있다. 물론 과정이나 산출과 결과의 연계가 거의 자동적이라면 과정이나 산출 중심의 성과정보가 의미가 있으나, 많은 경우가 이에 해당하지 않는다.

결과 중심의 성과정보도 물론 단점을 가지고 있다. 결과에는 외부 요인이 작용할 소지가 많기 때문에 반드시 해석이 필요하며, 결과지표의 생산을 위해서는 추가적인 비용이 발생한다는 것이다. 다시 말해, 결과 중심의 성과정보가 제대로 생산되고 활용되기 위해서는, 성과정보를 제대로 해석하여 활용할 수 있는 역량과 문화, 그리고 성과정보 생산을 위한 지속적인 투자가 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 난관에도 불구하고, 국제적인 추세는 결과정보를 중심으로 성과정보를 생산하고 관리하는 방향으로 움직이고 있다.

영국, 호주, 뉴질랜드의 경우는 재정성과관리제도를 시작하면서 산출 지표 중심으로 출발하였으나, 최근에는 모두 결과지표 중심의 성과관리로 전환하였다. 영국의 경우를 보면, 제도가 발전하면서 결과 중심의 성과정보가 점점 더 많이 활용되는 것을 발견할 수 있다. Performance Service Agreement(PSA)의 지표 중 1998년에는 결과지표의 비중이 15%였다가, 2007년에는 100%에 이르고 있다.⁵⁷⁾ 그리고 뉴질랜드와 호주의 경우도 대표적인 산출 중심의 성과관리 국가였으나, 최근에는 결과 중심의 성과관리로 방향을 전환하였다고 보고되고 있다.

3) 평가단위

성과정보의 생산에 있어서 평가단위도 중요한 문제가 될 수 있다. 왜냐하면, 적절한 평가단위의 설정은 평가 결과를 예산편성에의 활용을 용이하게 할 수 있기 때문이다. 평가단위 설정과 관련하여서는 가장 중요한 것은 특정 목적을 달성하기 위해 이루어지는 모든 정책, 사업, 활동을 하나의 단위로 묶는다는 것이다. 만약 특정 목적을 달성하기 위한 모든 정책, 사업, 활동이 포괄적으로 평가되지 않는다면, 성과관리가 불완전하게 이루어질 수밖에 없으며, 평가의 실효성이 훼손될 것이다. 동

57) 물론 영국의 이러한 변화에는 평가단위의 변화도 기여한 부분이 있다. PSA의 초점이 개별 부처의 사업에서 다부처 정책이나 사업으로 변함으로써, 보다 상위 수준에서의 결과지표에 초점이 옮겨갔다.

일한 목적을 달성하기 위한 예산사업이나 정책수단을 동시에 분석하여, 자원배분이나 정책의 우선순위를 결정할 수 있도록, 성과관리 단위가 포괄성을 유지하도록 하는 것이 중요하다.

이러한 포괄성의 원칙에 추가하여, 단위를 포함되는 사업이나 정책의 일관성도 중요하다. 평가단위가 성과목표를 달성하기 위해 벌어지는 의미 있는 정책, 사업, 활동을 묶은 것이 아니라, 성과목표와 인과관계가 미약한 정책, 사업, 활동을 묶게 된다면, 평가 과정에 있어서도 문제가 발생하고, 평가의 의미 자체가 없어지는 경우가 발생할 수 있다. 실제 우리나라의 경험에서 보면, 평가단위 설정의 일관성 부족으로 인해 성과 지표의 설정이 곤란한 경우가 종종 발생한다. 프로그램 예산구조가 적절하게 개발되고 정착이 되어 있으며, 평가단위의 설정 문제도 훨씬 용이하게 해결될 수 있으나, 프로그램 예산구조가 성과관리의 필수요건은 아니다. 프로그램 예산과의 관계는 아래에서 별도로 논의될 예정이다.

평가단위의 수준을 상위 수준으로 설정하는지 하위 수준으로 설정하는지도, 평가 결과의 예산편성 과정에서의 환류에 영향을 미친다. 예를 들어, 평가단위를 성과목표 체계도에 있어서 상위 개념인 프로그램으로 설정하는 것보다는 프로그램의 하위 개념인 sub-program으로 설정하게 되면, 예산편성 과정에서의 활용이 용이한 측면이 있다. 실제 캐나다의 경우, 1,400여 개의 sub-program 수준을 평가단위로 설정하고 Strategic Review를 시행하고 예산편성에 활용하고 있다. 우리나라도 프로그램의 하위 단위인 단위사업을 평가대상으로 삼고 있다. 우리나라의 경우 실제 예산편성 과정에서의 환류가 제도 시행의 가장 큰 목적 중의 하나였으므로, 이러한 접근법을 취하였다고 판단된다. 우리나라의 재정성과관리제도는 전 정부 차원에서의 거시적인 자원배분에의 연계는 미약하며, 부처내의 세출 구조조정의 목적에 활용되고 있다고 볼 수 있다.

성과관리 예산제도의 환류와 관련하여서, 시행 경험이 어느 정도 있는 국가들에 있어서의 결론은, 미시적인 자원배분에는 성과관리 예산제도가 영향을 주지만, 거시적인 자원배분에는 영향을 주는 것이 어렵다는 것이다. 평가단위가 너무 크게 상위 개념으로 설정되면, 구체적인

의사결정에는 활용되기 어렵다고 볼 수 있다. 그러므로 평가단위의 설정은 평가 결과의 활용 목적에 따라 다르게 설정되어야 할 것이다. 거시적인 정책이나 사업방향을 파악하기 위한 것인지, 실제 예산배분에 활용하고자 하는 것인지에 대한 목적이 분명하여야 할 것이다. 물론 이상적으로는 미시적인 자원배분뿐 아니라 중기재정운용계획과 같은 거시적인 자원배분에도 성과정보가 활용되는 것이 바람직하지만, 거시적 자원배분의 성과정보 활용은 난제로 남아 있다고 판단된다.

평가단위의 설정과 관련하여 기존 조직의 경계가 문제로 등장할 수 있다. 일상적인 성과관리는 책임성 확보와 예산편성의 문제로 인해 일선 부처의 경계를 넘기는 어렵다. 그러므로 대부분의 성과관리제도는 일선 부처의 경계는 주어진 것으로 보고, 각 조직 내에서의 성과목표를 이루기 위한 정책, 사업, 활동을 하나의 평가단위로 설정하게 된다. 그러나 정부 전체의 관점에서 본다면, 적지 않은 정책목표가 다양한 부처에 해당되는 경우가 발생하게 된다. 즉, 다부처 사업(cross-cutting program)의 성과관리의 필요성이 발생하는 것이다.

그러나 다부처 사업의 성과관리에는 난관이 존재한다. 첫째, 동일한 목적을 달성하기 위해 추진되는 다부처 사업을 밝혀내는 것이 용이하지는 않다. 영국은 2007년 PSA를 하향식 접근법을 통해 개발하여, 정책적으로 중요한 30개의 다부처 정책/사업 목표를 설정하고, 각 부처가 이에 대해 기여할 부분을 명시하고 책임성을 강화하는 것을 추진하고 있다. 아직 어느 나라도 운영하고 있지는 못하지만, 각 부처의 사업을 DB화해서 동일한 목적을 추구하는 사업을 DB를 통해 쉽게 모을 수 있게 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

둘째, 다부처 사업의 경우, 실제 평가와 성과관리가 이루어진다고 해도, 책임성 강화와 사업이나 예산의 재편은 용이하지 않다. 조직 간의 이해관계가 개입되면서 강력한 저항에 직면하게 된다. 영국의 경우 2007년 PSA부터는 PSA가 다부처의 성격을 가지게 되고 책임 고위 공무원을 명시하고, 관계된 부처들을 모두 명시하는 체계로 운영하고 있다. 다시 말해 공동책임제를 추진하고 있는 것이다. 원칙적으로는 합리적인 추

진방향이지만, 실제 운영에 있어서 어떻게 공동책임제를 아무도 책임지지 않는 무책임제의 상황이 벌어지지 않도록 할 것인지는 쉽지 않다. 캐나다의 경우도 공동책임제를 추진하였지만, 실제 운영에 있어서 실효성 있게 공동책임제를 운영하는 데에 실패하였다고 보고되고 있다. 선언적인 공동책임제에서 한 걸음 더 나아가 다부처 사업의 책임기관이나 책임자가 사업에 협력하는 조직에 대해 유인을 제공할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 프랑스의 경우, 다부처 프로그램의 경우, 프로그램 책임자가 별도로 존재하면서 일정 부분의 예산을 협력조직에 배분할 수 있는 권한을 부여함으로써, 다부처 프로그램의 성과관리 방식의 기존의 문제를 극복하려는 시도를 하고 있다. 과연 이러한 시도가 어떠한 성과를 거둘 것인지는 좀 더 시간을 두고 지켜볼 일이다.

나. 성과관리 예산제도 운영 주체 관련 이슈

1) 중앙집권화 vs. 분권화

성과관리 예산제도의 운영에 있어서 예산당국 중심의 집권화된 운영체계를 가진 국가와 부처와 산하기관 중심의 분권화된 운영체계를 가진 국가가 있다. 이러한 중앙집권화와 분권화 체계는 대부분 정책당국의 의도적 결정이라기보다는 해당 국가의 정부 조직과 정치제도의 역사적 특성에 근거하여 결정되고 있다.

대표적으로 분권화된 국가로서는 북구 유럽국가들을 들 수 있다. 이들 국가에서는 부처의 자율성이 강하기 때문에, 예산당국의 역할은 제도의 지침을 제시하는 수준에서 제한되고 있다. 스웨덴과 노르웨이의 경우를 보면, 이러한 지침을 마련하고 강제하는 수준의 강도에 대해서도 차이가 있음을 볼 수 있다. 스웨덴은 2001년 Budget Bill부터 부처간의 일관성 유지를 위해 기준을 만들고 시행하였으나, 2009년부터는 이러한 일관된 기준을 포기하는 방향으로 선회하고 있으며, 노르웨이는 이전의 각 부처가 자율적인 기준으로 시행하던 성과관리에 대해 중앙

에서 표준을 만들고 지원하는 방안을 도입하려는 단계에 와 있다. 양국이 서로 대조되는 방향으로 나아가고 있으며, 그 이유는 과거의 지나친 분권화 또는 통제방식에 대해 새로운 시도를 하려는 과정에서 이러한 차이가 발생하고 있다.

중앙집권화된 국가의 대표적인 예는 미국, 영국과 캐나다를 들 수 있다. 영미 국가들이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 이들 국가에서는 예산당국이 제도의 운영과 평가 결과의 환류에 있어서 주도적인 역할을 하고 있다. 미국의 OMB는 PART를 개발하여 각 부처의 사업을 5년 주기로 점검하고 예산편성에 반영하고 있으며, 영국도 재무부가 PSA의 설정과 운영에 결정적인 역할을 하고 있으며, 캐나다도 Treasury Board에서 Strategic Review 과정을 운영하면서 각 부처 사업의 성과지표 설정 및 평가 결과의 예산편성 과정에서의 활용에 적극적으로 개입하고 있다.

중앙집권화된 체제와 분권화된 체제에 대해서는 장단점이 있다. 중앙집권화된 국가일수록 보다 체계적이고 일관성 있는 제도가 운영되고 있으며, 평가 결과의 환류에 대해서도 적극적이다. 반면에 분권화된 국가들은 제도 운영의 적절성에 대해 편차가 존재한다. 노르웨이의 경우는 부처 자율에 맡겨둔 성과관리 예산제도가 부적절하다고 판단되어, 별도의 조직을 만들고, 예산당국이 보다 적극적인 역할을 하고자 하며, 스웨덴의 경우는 중앙집권화된 일관된 기준의 강제로 인한 비용이 혜택에 비해 크다고 판단하여 분권화된 형태로의 전환하는 것으로 나아가고 있다. 집권화는 일관성과 활용의 강도 강화에 있어서 장점이 있으며, 분권화는 부처의 사정에 적합한 관리방식을 활용할 수 있게 하고 행정비용을 줄인다는 점에서 장점이 있다.

우리나라의 경우는 예산당국의 권한과 실질적 힘이, 위에서 예로 든 영미 국가들보다는-논란의 여지는 있지만-약하지만, 상당히 중앙집권적인 형태의 재정성과관리제도를 운영하고 있다고 볼 수 있다. 이 과정에서 나타나는 성과관리 및 평가 과정의 획일성에 대해 사업부처의 불평이 나타나고 있다. 미국의 경우도 PART 과정에 대해 사업부처들의

반발이 적지 않게 나타났지만, 평가제도의 운영과정이 우리나라보다는 덜 획일적일 가능성이 크다. 그 이유는 우리나라의 경우는 평가과정에서 평가결과가 구체화된 기준에 의해 점수화되지만, 미국의 경우는 성과 달성 정도나 사업의 성과에 대해, 평가담당자인 OMB examiner의 재량권이 상당히 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 두 사업의 목표치 달성이 동일하게 80%가 되었다하더라도, 사업의 주변 여건을 고려하여 다른 평가 결과가 나올 수도 있는 것이다.

2) 정부 내 성과관리 조직과 조직의 역량

중앙집권화된 제도를 운영하는 국가에서의 성과관리 예산제도의 실효성은 성과관리 조직의 위상과 역량에 의해 크게 영향을 받는다. 중앙집권화된 성과관리 예산제도를 운영하는 국가 중 적지 않은 경우는 성과관리 예산제도의 운영을 위해 별도의 조직을 운영하고 있다. 별도의 조직이 신설되면 제도 운영의 역량은 강화되는 효과가 있지만, 제도 운영이 예산편성과정과 분리되어 성과관리 예산제도의 환류 기능이 약해질 가능성이 높다.

이런 가능성에 대해 각국은 다음과 같이 대응하고 있다. 미국의 경우, OMB 내의 Management 쪽에 성과관리 예산제도 업무가 할당되어 있지만, 실제 평가 과정에서는 예산을 편성하는 examiner가 주된 역할을 하였다. 즉, 평가자와 예산편성자가 일치하는 것이다. 캐나다의 경우도 성과관리를 위한 별도의 조직(Results based management division)이 있지만, 평가 과정에 예산편성 관계자가 개입하여 5% 원칙을 강제하여 예산편성 과정에 평가결과를 직접 활용하도록 하고 있다.

고위 의사결정자나 일반 국민의 입장에서는 자세한 성과정보에 주의를 기울이고 해석할 시간이 없으므로, 성과정보를 해석하여 유용하게 제시할 필요가 있다. 이러한 기능을 수행하기 위해서 영국에서는 2001년에 총리실 내에 Delivery Unit(PMDU)을 설치하여 이러한 기능을 수행하도록 하였다. 이 조직은 PSA 중 정부 서비스의 핵심적 기능이라고 볼

IV. 재정사업 성과평가 및 환류 개선 177

수 있는 24개 영역을 설정하고 신호등 체계를 개발하여 운영하였으며, 문제가 있는 영역에 대해서는 PMDU의 분야별 전문가가 부처와 협의하여 개선방안을 마련하고 추진하였다. 영국의 경우는, 성과관리제도의 실효성 향상을 위해 별도의 조직을 신설하고 운영한 경우라고 볼 수 있다.

우리나라의 경우도 예산당국 내에 별도의 조직을 신설하여 재정성과 관리제도를 운영하고 있다. 캐나다의 경우와 유사하게 우리나라도 예산 편성지침에 10% 삭감 원칙을 명기하여 예산편성 과정에서 활용되도록 하는 장치를 심고 있다. 우리나라도 예산편성 관계자의 의견을 평가 과정에서 활용하고 있기는 하다. 이렇게 외양상으로는 우리나라도 다른 국가들과 유사한 제도 운영 조직을 가지고 있지만, 우리나라의 경우는 순환보직이라는 상황에서 제도가 운영되고 있다. 성과관리제도의 운영이라는 측면에서 보면, 순환보직은 두 가지 측면에서 심각한 문제점을 내포하고 있다. 첫 번째는, 책임성 확보가 용이하지 않다는 것이다. 사업담당자가 단기간에 자리를 옮기기 때문에 성과지표나 목표치 설정은 전임자가 하고, 실제 평가 시에는 다른 사람이 그 기준에 의해 평가 받는 사업의 담당자일 가능성이 높은 것이다. 그러므로 성과지표나 목표치 설정의 책임성이 확보되기 어렵다. 물론 성과평가 결과가 개인이나 조직의 성과평가에 활용되지 않고 예산사업의 성과평가와 환류에만 활용된다면, 그 부작용은 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 둘째, 성과관리 및 평가 관련 전문성이 확보되기 어렵다. 일반적으로 예산당국과 부처의 입장에서 성과관리와 평가는 부처의 필수적인 기능이라기보다는 외부 대응용의 최소한의 업무로 치부될 가능성이 높다. 그러므로 조직 내 업무의 성격상 성과관리 및 평가 관련 전문성을 키울 개인적인 유인도 작으며, 순환보직인 경우 최소한의 노력만 기울일 가능성이 더욱 커지게 되어 있다. 이러한 두 가지 이유로 순환보직이 정부조직 내의 기본적인 인력 운용의 틀일 경우, 재정성과관리제도의 실효성 있는 운영이 용이하지 않을 가능성이 높다.

다. 성과정보의 활용

재정성과관리제도의 활용과 관련된 중요한 문제는 성과정보의 활용 문제이다. 성과관리 예산제도의 주된 목적은 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용이다. 물론 성과정보를 통하여 사업의 개선방안을 찾고, 책임성을 제고하는 효과를 도출할 수도 있으나, 성과관리 예산제도의 궁극적인 목적은 예산편성 과정에서 예산의 합리적 배분을 통한 예산의 효과적 사용이다. 2004년 OECD 국가의 설문조사 결과에 의하면, 대부분의 국가가 성과정보를 다양한 변수들 중의 하나로 간접적으로 예산 배분에 활용한다고 응답하고 있다. 즉, 성과정보가 예산편성에 기계적으로 활용되지는 않는다는 것이다. 이론적으로는 정책이나 사업의 과거 성과는 향후 정책방향이나 예산 배분에 있어서 여러 고려사항 중 하나라는 것이 정답이다. 그러나 실제 제도 운영에 있어서, 이러한 원칙적인 기준이 성과정보를 활용하지 않는 하나의 핑계로 전락하는 경우가 많다. 이러한 이유로 인해 재정성과관리제도가 하나의 대외 선전용의 형식적인 도구에 그치는 경우가 발생한다.

성과정보의 활용도를 높이기 위해서는 고위 의사결정자의 관심과 의사결정에 활용할 수 있을 정도의 성과정보의 수준이 필요하다. 이러한 기본적인 조건과 더불어, 현실에서는 차선으로 일종의 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용을 위한 규칙을 설정하는 경우가 발견되고 있다. 캐나다의 5% 규칙과 우리나라의 10% 예산 삭감 규칙이 바로 그 예들이다. 캐나다의 경우는 5%의 예산이 성과정보에 근거한 세출 구조조정 대상이라고 규칙을 정하고 있으며, 각 부처의 예산에서 세출 구조조정의 대상으로 지명된 5%의 예산은 부처 내나 다른 부처의 효과적이고 중요한 사업을 위한 예산으로 배정된다. 우리나라의 경우는 미흡이라고 판정된 사업의 예산은 원칙적으로 10% 이상 예산을 삭감하도록 하고 있다. 미국의 경우도 사업의 등급을 5등급으로 나누고 있으므로, 'ineffective'라고 판정받은 사업들은 간접적으로 예산 배정 시 삭감 위협에 노출될 가능성이 높게 되어 있다. 이렇게 외형상 보기에는 지나치

게 단순한 것 같은 규칙이지만, 이런 규칙이 있는 국가들에 있어서 성과정보가 예산편성에 미치는 영향이 가장 가시적이고 크다고 판단된다. 물론 이런 단순한 규칙의 설정에서 비롯되는 부작용의 가능성을 염두에 두고 주의하는 노력이 병행되어야 하지만, 부작용이 크지 않은 일정 수준에서 목표치를 정해 놓고 세출 구조조정에 활용하는 방안이 효과적일 수도 있다는 인식이 최근에 일부 국가에서 공유되고 있다.

이렇게 예산편성에 성과정보를 활용하는 방식 이외에 가장 많이 쓰이는 방식 중의 하나가, 성과정보의 공개이다. 성과정보의 공개도 일반인이 이해하기 쉬운 형태로 가공해서 이루어지는 것이 추세이다. 미국의 경우도 expectmore.gov에 각 부처 사업의 평가결과를 요약해서 공개하였고, 25페이지 정도의 'Citizen's Report'를 통해 각 부처의 성과계획서와 보고서의 내용을 요약하였으며, 더불어 2페이지의 "Snap Shot"이라는 요약서를 공개하고 있다. 영국도 재무부 홈페이지에 성과정보가 공개되어 있다. 이러한 정보 공개는 사업부처와 담당자에게 간접적인 유인을 제공하는 기능을 한다. 우리나라도 평가결과가 원문 그대로 공개되고 있으나, 자료의 방대한 양과 복잡성으로 인해, 외부인들이 이해하기에는 어려운 점이 있다. 일반 국민이 접근하기 쉽도록, 가공해서 공개하는 노력이 필요하다.

라. 다른 재정제도 개혁과의 관계

재정성과관리제도는 다른 재정제도의 개혁과도 연관성을 가지고 있다. 다른 제도들이 효과적인 재정성과관리제도의 운영을 위한 기반 또는 여건을 제공하기 때문이다. 프로그램 예산구조와 비용회계 및 발생주의회계는, 성과정보의 수준을 향상시키는 데 기여한다는 측면에서 일종의 하부구조와 같은 역할을 한다고 볼 수 있다. 그리고 중기적 재정 운용계획은 부처에게 향후 예산 배정에 대한 큰 그림을 제공함으로써 중장기적 관점에서 사업운영을 하고 성과관리를 가능하게 하는 여건을 조성한다. 그리고 하향식 자율예산편성 제도는 사업부처와 사업담당자

의 재량권을 증대하여 결과 중심의 성과관리의 효과를 최대화할 수 있는 여건을 마련하는 의미가 있다. 이런 관점에서 본다면, 중기적 재정 운용계획과 하향식 자율예산편성 제도는 사업부처와 사업담당자에게 성과에 기초한 사업계획과 운영을 하기에 유리한 여건을 제공하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

다른 나라의 사례를 보면, 프로그램 예산구조가 잘 설정되어 있으면 재정성과관리제도의 운영에 크게 도움이 된다고 판단된다. 왜냐하면, 성과관리 예산제도 운영 시, 관리 대상을 체계적으로 선정하고 분석할 수 있게 하기 때문이다. 그러나 일부 국가에서는 프로그램 예산구조가 사전에 설정되지 않고서도 효과적으로 성과관리 예산제도가 운영되고 있는 사례가 발견되고 있다. 미국과 칠레가 대표적인 국가이다. 물론 이들 국가에서도 프로그램 예산제도가 사전에 적절히 설정되어 있다면, 제도 운영이 보다 용이했을 것으로 판단되지만, 평가대상이 되는 사업군, 즉 프로그램을 적절하게 필요에 따라 정의하고 설정할 수만 있다면, 프로그램 예산구조 자체가 성과관리 예산제도 도입을 위한 선제조건일 필요는 없다. 우리나라의 경우는 프로그램 예산구조가 도입되어 있으나, 성과목표체계와의 일관성에 있어서 일부 문제가 발생하고 있다. 이는 각 제도를 동시에 도입하는 것을 추진한 빅뱅식(Big Bang) 제도 개혁의 결과로 발생한 현상이라고 볼 수 있다. 프로그램 예산체계와 성과계획서와 보고서에 담기는 체계와의 사이의 일관성 문제가 연구자들과 국회에 의해 제기되어, 국가재정법의 수정이 이루어졌고, 양자를 일치시키기 위한 작업이 행정부 내에서 상당히 진행되었다.

예산사업의 효과성이나 효율성을 판단하기 위해서는 각 사업의 비용 계산이 필요하다. 비용정보의 형태는 크게 총비용, 단위비용, 그리고 상대비용으로 분류할 수 있다. 성과정보의 활용 목적에 따라, 비용정보의 성격이 달라진다. 예산당국의 입장에서 사업의 우선순위 검토를 염두에 둔 재정성과관리제도에서는 총비용이 가장 필요한 정보라고 볼 수 있다. 총비용의 도출에 있어서, 중요한 이슈는 그러므로 각 사업에 공통 경비를 어떻게 배분할 것인가에 있다. 적절한 비용회계 기준을 설정하

여 공통경비를 배분하여야만 효과성이나 효율성에 대한 정보를 도출할 수 있다. 각국의 사례를 보면, 영미 계통국가를 중심으로 일부 국가에서는 공통경비 배부를 통한 각 사업의 총비용(full cost)의 도출에 강조점을 두고 있다. 그러나 이러한 비용 도출의 기준은 각 부처마다 다른 기준을 적용하고 있는 경우가 적지않게 관찰되고 있다. 미국과 호주는 모든 부처를 아우르는 공통 회계기준이 없다. 각 부처가 주어진 여건 내에서 각 사업의 총비용을 도출하고 있다. 일부 부처는 활동기반의 원가 산정을 하기도 하고 일부 부처는 인력 수, 근무시간 수, 예산액 등을 근거로 간접비를 배분하기도 한다. 우리나라는 이러한 간접비 배부를 원칙적으로 하고 있지 않은 상황이며, 그에 따라 효율성이나 효과성에 대한 성과정보는 활용이 되고 있지 못하므로 이에 대한 개선이 필요하다고 하겠다. 비용정보의 개선은, 구체적인 서비스를 제공하는 조직과 인건비가 많은 비중을 차지하는 조직의 성과관리 개선에 특히 크게 기여할 것으로 판단된다.

비용정보와 더불어 발생주의회계도 비용의 개념을 바꾼다는 측면에서 성과관리 예산제도의 운영과 관계가 있다. 그러나 발생주의회계의 도입의 실효성에 대해서는 아직 OECD 국가들 사이에서도 합의가 형성되고 있지 못하다. 실제 발생주의 회계를 도입한 호주나 캐나다의 관계자들도 후발국에 신중을 기할 것을 권하고 있다. 우리나라도 발생주의 회계의 도입이 지연되다가 2010년부터 도입되었다. 예산편성 과정에서의 성과정보 활용이라는 목적에서 본다면, 미래의 비용정보를 포함하는 부분발생주의 개념이 유용하게 활용될 수 있는 비용개념이라고 볼 수 있다. 과거에 발생한 비용정보는 사업의 준폐를 결정하는 상황이 아니고 일반적인 예산 증감의 결정에는 필요한 정보가 아니라고 볼 수 있다.

중기적 재정운용계획은 각 부처에게 향후 예산배분에 대한 계획치를 제시함으로써 중장기적 관점에서의 사업운영과 성과관리를 가능하게 하는 효과를 가져다 준다. 그러나 이러한 효과가 현실화되기 위해서는 중기적 재정운용계획의 안정성과 일관성이 중요하다. 만약 중기적 재정

운용계획이 매년 적절한 근거 없이 바뀐다면, 중기적 계획으로서의 기능을 상실한 것이다. 그러므로 중기적 재정운용계획이 원래의 역할을 제대로 수행한다면, 연간 예산편성으로 인해 발생하는 단기적 재정운영과 성과관리의 문제점을 완화시킬 수 있을 것이다. 물론 이러한 효과가 실현되기 위해서는 성과관리의 주기도 중요하다. 일년 단위로 모든 사업에 대해 평가가 이루어지고 환류가 이루어진다면, 성과관리의 중장기적 시계는 제한적일 것이다. 예산사업의 성과는 매년 가시화되기 어려우므로 적절한 주기를 설정하여 성과관리와 평가가 이루어지도록 해야 할 것이다.

하향식 자율예산편성은 사업부처와 사업담당자에게 자율성을 부여하여 사업의 효과성을 높이도록 하는 역할을 할 것으로 기대된다. 분권화의 전통이 강한 북구 유럽국가들은 부처의 자율성이 매우 강하며, 예산당국의 개입은 최소화되어 있다고 볼 수 있다. 중앙집권적 성과관리제도가 운영되는 영국과 미국이지만, 각 부처가 누리는 자율성의 정도는 양국이 다르다. 영국은 예산편성도 다년도 예산편성 구조이며, 각 부처별 예산한도가 설정되어 있으므로 사업부처의 자율성이 강하며, 반면 미국은 하향식 자율예산편성 개념이 없다. 우리나라도 하향식 자율예산편성 제도를 도입하여 어느 정도 부처의 예산편성과 관련된 자율성이 신장되었지만, 아직도 상당히 자세한 수준까지 예산당국의 개입이 이루어지고 있다.⁵⁸⁾

부처의 자율성 부여 문제에 대해서는 이견이 존재한다. 부처의 예산편성과 관리 능력이 향상되고 난 이후에 사후적 보상으로 자율성이 부여되어야 한다는 주장과 성과관리의 실효성 제고를 위해 사전적으로 주어져야 한다는 주장이다. 어떤 접근법을 취할지의 판단은 현실의 진단에 근거해야 할 것이다. 만약 사업부처의 예산사업 관리 수준이 아주 낮다면 당연히 자율성 부여는 이루어질 수 없을 것이며, 상당한 정도 수준에 이르고 있다면, 자율성 부여를 통한 사업의 효과 극대화를 시도

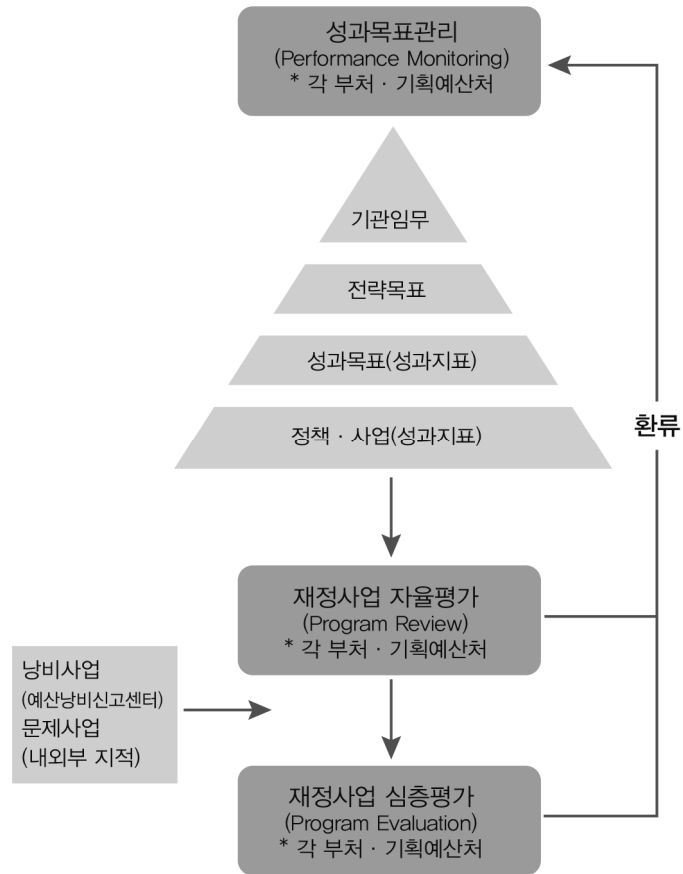
58) 혹자는 우리나라에서는 하향식자율예산편성 제도가 유명무실하다고 보기도 한다.

해 볼 수도 있을 것이다. 우리나라의 순환보직체제를 고려한다면, 사업 담당자에게 자율권을 부여함으로써 사업의 효과를 극대화한다는 목표가 달성되기가 용이하지 않은 측면이 있다. 사업운영 능력이 입증된 경우에, 사후보상으로 자율권의 신장이 이루어지는 것이 현실적일 수 있다는 조심스러운 판단을 해 본다.

2. 한국의 재정 성과관리제도의 주요 쟁점 및 개선 방향

우리나라 재정사업의 성과관리제도는 2003년 즉, 참여정부에 들어와서 본격적으로 추진되었지만, 2000년과 2002년 사이에 시범사업을 통하여 이미 추진된 바가 있다. 현재 우리나라의 재정사업 성과관리 틀에 대하여 간단히 요약하면 아래와 같은데, 크게 세 가지 제도가 주요한 틀을 이루고 있다. 성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 그리고 재정사업 심층평가제도가 그것이다. 전략목표-성과목표-단위사업의 체계를 바탕으로 소수의 성과지표를 중심으로 각 부처의 재정사업의 성과를 모니터링하는 성과목표관리제도, 재정사업의 성과를 판단하는 기준을 서술한 체크리스트를 중심으로 재정사업의 성과를 점검하는 재정사업자율평가제도, 재정사업자율평가 결과, 또는 내·외부의 문제 지적이 있는 소수의 선택된 재정사업을 대상으로 심층 사업평가를 실시하는 재정사업심층평가제도가 시행되고 있다. 그리고 보완적으로 예산낭비 신고센터를 운영하여 내·외부의 지적사항을 적시에 반영하기 위해 노력하고 있다. 이러한 재정사업 성과관리제도의 특징은 일선 부처에 사전적으로 사업추진의 자율성을 부여하고 사후적으로 평가하여 평가결과를 예산편성이나 사업운영에 반영한다는 것이다. 이러한 재정의 성과관리제도를 요약하면 다음 그림으로 요약될 수 있다.

[그림 IV-1] 우리나라의 재정성과관리제도



우리나라에서 재정성과관리제도가 본격적으로 도입된 2005년 이후 8년이 경과되고 내년도에 신정부의 출범이 예상되는 시점에서 제도운영의 실효성을 점검하고 근본적인 제도 개선방안을 검토할 필요가 있다고 판단된다. 우리나라 재정성과관리제도의 주요 쟁점을 도출하고 개선 방향에 대해 논해 보자.

가. 성과관리를 위한 정보 수준의 개선

1) 프로그램 예산구조 개선

프로그램 예산구조는 성과관리를 체계적이고 포괄적으로 수행할 수 있도록 하는 하부구조이다. 프로그램 예산구조가 부적절하게 설정될 경우, 성과지표의 설정부터 시작해서 성과관리에 장애가 발생하게 된다. 프로그램 예산구조의 도입은, 사업부처에 예산편성과 집행에 있어서 자율성을 부여하는 변화와 연계되는 경우가 많다.

우리나라에서는 프로그램 예산구조와 성과관리 목적의 성과목표체계가 별도의 조직에 의해 병렬적으로 개발된 결과, 양자 간의 연관을 찾기 어려운 경우가 가끔 발생하였다. 이러한 문제점으로 인해 2010년에 국가재정법의 개정을 통해, 원칙적으로 성과계획서의 내용이 프로그램 예산과 일치하도록 해야 한다는 규정이 추가되었다. 그 이후 행정부에서는 양자 간의 일치화 작업을 추진해서 몇 부처를 제외하고는 거의 완료단계에 와 있다.

그러나 이러한 외양상의 일치화보다 더욱 중요한 것은, 프로그램 예산구조와 성과목표체계의 일치화가 성과관리 목적에 부합하게 일치화될 것인지이다. 기존 프로그램 예산구조는 기존 조직구조를 최대한 존중하여 설정된 반면, 성과목표체계는 성과관리 목적에 보다 부합하게 위계질서를 개발하였다. 그리고 프로그램 예산구조는 예산구조상의 일관성 유지를 위해 변경이 용이하지 않게 운영되고 있다. 그러므로 손쉬운 일치화 방안은 성과목표체계를 프로그램 예산구조에 기계적으로 맞추는 것이다. 이럴 경우, 일치화로 인해 오히려 개악이 된 결과가 나올 수도 있다.

통상적으로 프로그램 예산구조가 도입될 경우, 부처의 자율성 향상이 병행되는 경우가 많다. 예를 들어, 프로그램까지의 예산편성은 중앙 예산당국과 협의하지만, 그 이하 수준의 예산편성은 사업부처의 자율에 맡기는 것이다. 우리나라의 경우, 프로그램 예산구조의 도입과 하향식

자율예산편성 제도의 도입으로 인해, 종전보다는 부처의 예산편성 자율성이 향상되었다. 그러나 중앙 예산당국과 부처 간의 역할 분담이 명시적으로 분명한 것은 아니다. 실질적으로는 중앙 예산당국이 필요에 따라 언제든지 모든 수준의 예산편성에 개입할 여지가 존재한다. 그 결과로 성과관리제도의 운영 시, 부처의 입장에서는 예산당국과 사전에 합의가 되어 추진된 사항인데, 사업 추진과정이나 사후적으로 평가하고 책임성을 묻는 것에 대해, 수용도가 낮을 수 있다.

신정부의 출범에 따라 정부조직 개편이 이루어질 경우, 프로그램 예산구조의 근본적인 점검 및 개편을 시도할 필요가 있다. 조직구조 자체도 성과관리의 목적에 부합하게 개편하고 더불어 프로그램 예산구조도 성과관리 목적에 부합하게 개편된다면, 성과정보의 생산이 훨씬 용이하게 이루어질 수 있을 것이다. 그리고 프로그램 예산구조 자체의 적정성뿐 아니라, 예산편성과 집행에 있어서 프로그램 예산구조상 어느 단위에서 어느 정도의 자율성을 부여할 것인지에 대해서도 검토가 필요하다. 결과 중심의 성과관리 목적을 실현하기 위해서는, 사업계획과 추진 과정에서의 부처의 자율성이 어느 정도 보장될 필요가 있다.

2) 성과지표와 목표치 개선

성과지표와 목표치는 성과관리를 위한 기초적인 성과정보이다. 성과계획서에서 확정되는 성과지표와 목표치의 적정성이 개선되고는 있으나, 여전히 개선의 여지는 있다. 중앙 예산당국에서도 성과계획서의 적정성 확보를 위해 노력하고 있으며, 2010년도 성과보고서부터는 감사원에서 검사 업무를 수행하기 시작해서, 성과지표와 목표치의 개선에 기여하고 있다. 그리고 국회에서도 지속적으로 매년 정부부처의 성과계획서와 보고서에 대해 검토 보고서를 생산하고 있다. 이렇게 다양한 기관들이 관여함으로써, 성과지표와 목표치의 구속력이 점점 강화되고 있다. 성과계획서와 보고서가 더 이상 행정부 내부의 경영수단이 아니라, 감사원이나 국회에 대한 책무성 확보수단으로 성격이 바뀌는 현상

이 나타나고 있다. 이러한 변화가 제도의 지속성과 구속력 강화에 기여하는 긍정적인 부분도 있으나, 제도를 유연하게 운영하기 어려운 환경을 조성하고 있기도 하다. 예를 들어, 성과목표치를 외부 환경의 변화를 반영하여 유연하게 변경할 수 없다. 왜냐하면 국회에 제출된 문건으로서 수시로 변경하기 어렵기 때문이다.

성과지표와 목표치의 적정성 확보를 위해, 신규 사업 신청 시 성과지표를 설정하도록 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 사업부처는 신규 사업 신청 시 더욱 협조적으로 행동하기 때문이다. 실제 이러한 시도가 2012년부터 이루어지고 있으며, 어느 정도 성과정보 개선에 기여할지는 두고 볼 일이다. 국회와 적극적으로 의사소통하여, 예산 변경뿐 아니라 상황변화에 따른 지표와 목표치 수정 허용 여부도 적극적으로 검토되어야 한다. 성과지표와 목표치는 예산이 확정되기 전에 부처가 제출하므로, 확정된 예산의 변화와 시간이 지나면서 변경된 외부적 요인을 고려하여 목표치를 연초에 수정할 기회를 주는 것이 필요하다. 이렇게 성과지표와 목표치 변경의 유연성을 허락한다면, 부처의 평가결과 수용도는 제고될 것으로 예상된다. 물론 변경 허용 시, 기재부의 변경에 대한 승인 과정과 국회와의 의사소통이 필수적이다.

그리고 성과목표치 설정 및 달성도의 적정성 판단 시, 중장기적인 시각 도입이 필요하다. 현재는 연간 목표치 중심으로 평가가 이루어지고 있다. 그러나 재정사업의 성과는 중기적 시각으로 분석할 필요가 있다는 점을 고려할 때, 적어도 3년 정도의 추세를 기반으로 사업의 성과를 분석하고 평가하는 노력이 필요하다. 현재는 지나치게 단년도 성과를 중심으로 평가가 이루어지면서, 평가의 수용도와 활용도가 낮은 경향이 있다.

성과지표와 목표치 설정이 미비한 부처에 대해서는 별도 트랙으로 관리할 필요도 있다. 현재는 성과지표와 목표치의 설정이 미비할 경우, 예산 삭감으로 불이익을 당하는 경향이 있다. 보다 적절한 유인체계는, 사업단위의 유인이 아니라, 조직단위와 조직의 경영자에 대해 유인을 제공하는 것이 적절하다고 판단된다.

3) 재정사업자율평가 항목 개선

3년 주기로 실행되는 재정사업의 주기적 점검을 위한 점검 기준의 개선 필요성도 있다. 기준의 명확화 및 평가 항목의 적정성 등의 문제도 있지만, 보다 근본적인 것은 평가 역량과 평가 운영 과정과 관계된 문제이다.

첫째는, 평가의 유연성이다. 재정사업자율평가는 상세한 평가기준을 개발하고 이러한 기준에 근거하여 평가자의 재량권을 최대한 축소시킨 상태에서 평가를 진행한다. 평가자의 재량권을 최대한 축소시키는 평가 방식을 우리나라의 다른 평가에서도 쉽게 발견되는 현상이다. 평가자의 전문성보다는 평가지침에 의존하여 평가하는 방식이라고 판단된다. 이러한 평가방식의 장점은 평가의 일관성을 유지하고 비교적 객관적인 결과를 도출한다는 것이다. 반면에 단점은, 평가지침에 수용되지 못하는 현실의 다양성을 인정하여 평가가 진행되지 못한다는 것이다. 예를 들어, 성과목표치의 달성과 관련되어, 다양한 해석이 가능하지만, 목표치 달성도 자체에 가중치가 높게 주어진 형태로 평가가 진행된다는 것이다. 즉, 같은 목표치를 달성하더라도 다른 요인을 고려할 때, 문제가 없을 수도 있고, 문제가 있을 수도 있다. 현행 지침에는 어느 정도 외부요인을 고려하여 배점이 이루어져 있으나, 근본적으로 목표치 미달성에 대해서는 불이익이 있을 수밖에 없다. 과연 평가 과정에 어느 정도 평가자가 재량권을 가지고 판단할 여유를 허락할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 평가자가 평가지침과 더불어 지침에 담기지 못하는 현실적인 요소를 고려하여 종합적으로 평가할 때, 피평가자의 수용도가 높아질 것이다.

두 번째는, 위의 첫 번째 요소와 관련되어 있는 부분으로, 평가자의 역량 문제이다. 해당 사업을 제대로 점검할 수 있는 평가자의 전문성이 확보된다면, 상세 지침에 의존한 평가보다는, 평가자의 전문성을 가능한 한 최대한으로 활용하는 평가제도가 운영될 수 있다. 그러나 평가자가 책임지고 평가할 정도의 역량이 확보되지 않는다면, 차선으로 평가지침

에 근거한 평가를 수행할 수밖에 없다. 현재 우리나라 중앙부처의 순환보직 관행을 고려한다면, 평가지침에 근거한 평가가 수행될 수밖에 없는 환경이라고 판단되는 측면도 있다. 평가지침에 지나치게 의존하는 평가방식을 벗어나기 위해서는, 평가자의 전문성 확보가 선행되어야 할 것이다.

4) 사업평가 개선

현재 중앙 예산당국은 부처가 스스로 주기적 사업평가를 수행하여, 증거에 기반한 정책(evidence-based policy) 수립을 활성화할 것을 권장하고 있다. 실제 재정사업자율평가에 있어서도 성과지표와 목표치 외의 종합적 사업평가 결과를 활용하게 되어 있다. 사업평가가 중요한 이유는, 성과지표와 목표치 수준의 정보는 가장 기초적인 정보로서, 실제적인 의사결정에 활용되기 위해서는 추가적인 분석이 필요하기 때문이다. 이러한 목적으로 재정사업자율평가 항목에 독립적인 사업평가의 실행 여부와 평가 결과에 대한 질문이 있으나, 현실적으로 어려움이 발생하고 있다. 무엇보다, 평가의 독립성 확보를 위해 외부의 독립적 기관에 평가를 의뢰하는 것을 권장하는 항목에 대한 현실적인 저항이 있다. 무엇보다 부처 입장에서는 평가를 위한 예산 확보가 어렵다는 불만이 있다. 그리고 기타 다른 평가제도에서 생산된 평가 결과를 인정해 달라는 요구도 있다.

외국 사례를 살펴보면, 사업평가는 사업부처에서 수행되고, 모니터링 용도와 주기적인 리뷰 용도의 정보는 예산당국이 생산하고 관리하는 경우가 많다. 사업부처의 사업평가에 대한 전문성을 향상시키고, 주기적인 사업평가를 부처의 사업 관리에 있어서 중요한 업무로 인식시키는 것이 필요하다고 판단된다.

한편 우리나라의 경우, 재정사업 심층평가가 예산당국에 의해 이루어지고 있다. 과거에는 재정사업 심층평가 대상 선정에 있어서 뚜렷한 원칙이 없었으나, 2010년부터 개별사업과 동일 목적을 추구하는 사업군으

로 나누어 평가하는 체제로 전환되었다. 예산당국의 다부처가 개입된 사업군에 대한 평가를 강화한 것은 바람직한 것으로 판단된다. 다만, 평가의 실효성 확보를 위해, 사업부처들의 데이터 관리 의무 강화가 수반되어야 한다.

5) 평가 대상사업 선정

평가대상 단위의 적절한 설정이 성과관리와 평가에 중요한 출발점이다. 과거의 재정사업자율평가는 특별한 기준 없이 매년 각 부처의 단위사업 중 3분의 1씩 선정하여 평가하는 방식이었다. 그러나 2010년부터는 성과관리의 실효성 제고를 위해 동일 성과목표하의 단위사업은 동일년도에 점검하도록 되어 있다. 이러한 접근법은, 개별 단위사업의 미시적 평가뿐 아니라, 상위 목표와의 연계를 고려하여 보다 종합적인 평가를 실시하고자 하는 의도에서 채택되었다. 다만, 실무적으로 예외적인 경우가 발생하고 있으며, 아직까지는 성과목표 수준에서의 평가 내용은 의미 있게 도출되고 있지 않은 한계가 있다. 앞으로는 예산당국의 역량 강화를 통해, 개별사업의 등급뿐 아니라 성과목표 수준의 분석을 통한 정책적 함의를 도출할 필요가 있다.

6) 비용정보 개선

재정성과관리제도의 운영 목적은 사업의 효과성 자체뿐 아니라, 비용 대비 효과성 또는 효율성 향상에 있으므로, 적절한 비용정보의 생산과 활용이 중요하다. 우리나라의 재정성과관리제도에서는 효율성에 대한 점검이 개략적으로는 이루어지고 있으나, 명시적인 비용정보를 바탕으로 이루어지고 있지는 않다. 발생주의 회계의 실행으로, 프로그램 수준의 원가정보는 생산되지만, 성과관리의 단위인 단위사업 수준의 원가정보는 생산되지 않고 있다. 기금과 특별회계에서만 프로그램 수준의 간접비 배부가 이루어지고, 일반회계에서는 간접비 배부가 이루어지지

않고 있다.

단기적으로는, 효율성 관리의 효과가 큰 사업(예, 행정서비스 제공사업)을 대상으로 부분적으로 효율성 지표 도입 추진할 필요가 있으며, 장기적으로는 간접비 배부를 완료하여 효율성 관리를 강화할 필요가 있다. 보다 근본적으로는 간접비의 중요한 요소인 중앙 부처의 인건비의 유연성을 제고하기 위해, 공무원 인력 운용의 유연성 확대 방안까지 고려되어야 할 것이다.

나. 제도 간의 연계 및 중복 해소

1) 재정성과관리제도 간의 연계성 강화

현행 우리나라 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 심층평가제도는 각각의 용도를 가지고 있으며, 상호 보완하는 성격을 가지고 있다. 재정성과목표관리제도는 모니터링, 재정사업자율평가제도는 주기적 리뷰, 심층평가제도는 선별적 심층분석의 목적을 가지고 있다. 각 제도 간의 연계성은 강화되고 있으나, 개선의 여지는 여전히 있다. 성과계획서와 보고서는 정보 공개용 외에는 거의 활용되고 있지 않다. 예산정책처에서 정기적으로 분석 보고서를 내고 있으나, 성과정보의 수준이 높지 않아, 국회에서의 활용도도 낮다고 판단된다.

자율평가는 성과계획서에 담긴 성과목표체계를 활용하여, 평가 대상 사업을 선정하고는 있으나, 개선의 여지는 있다. 특히 동일 성과목표하의 단위사업은 동일 연도에 평가받도록 하는 시도는 바람직하지만, 실제 평가 내용에서는 이 부분이 아직 반영되고 있지 못한 한계를 가지고 있다. 심층평가는 자율평가 정보를 활용하여 사업 대상 선정에 일부 활용하고 있으나, 상호 연계 강화 여지는 있다. 현재 일부 미흡 사업을 심층평가 대상 후보군으로 고려하고 있지만, 자율평가의 세부 정보를 활용하여 연계하는 방안을 고려할 필요가 있다.

성과계획서와 보고서를 부처 자체에서 모니터링 용도로 활용하도록

권장할 필요가 있다. 이를 위해서는 부처 내의 고위 의사결정자가 관심을 가지고 성과정보를 활용하도록 해야 한다. 이를 위해 성과관리제도의 적절한 수립과 운영에 대한 평가를 실시하여, 그 결과를 활용하여 고위 의사결정자에게 유인을 제공할 필요가 있다. 캐나다의 Management Accountability Framework이 그러한 시도로 볼 수 있다.

심층평가 대상사업 선정 시, 자율평가 결과를 적극적으로 활용하여 두 제도 간의 시너지를 창출할 필요가 있다. 이를 위해서는 자율평가 자체의 수준을 제고할 필요가 있다. 사업의 등급뿐 아니라, 사업의 주요 쟁점을 자율평가 과정을 통해 도출할 필요가 있다. 심층평가는 이러한 쟁점 중 중요한 사안에 대해 심층평가를 실시하면 될 것이다.

심층평가 결과를 활용하여 성과계획서의 성과정보를 개선할 수도 있다. 심층평가를 통하여 해당 사업의 바람직한 지표가 무엇인지를 발굴할 수도 있으므로, 심층평가 결과를 적극적으로 성과계획서에 활용할 필요가 있다.

성과계획서와 보고서는 각 부처가 지속적으로 활용하되, 부처의 주요 성과목표나 관리과제에 대해서는 선별적으로 주기적 모니터링 시스템을 구축할 필요도 있다. 결과 중심의 사후평가 체제에 추가하여, 선별적인 상시 모니터링 체제를 도입함으로써, 성과관리의 실효성을 더욱 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 오바마 행정부의 GPRA Modernization Act 사례가 참고가 될 수 있다.

2) 타 평가제도와의 중복 및 분절화

정부 내에 유사한 성격의 타 평가제도와의 중복 및 분절화 해소를 통하여, 성과관리 및 평가 부담을 완화시키고 평가의 분절화를 감소시킬 필요성이 있다. 부업무평가, 광역특별회계 평가, 보조금 준치 평가, 복권기금의 복지사업 평가 등과 중복성이 존재한다.

평가대상과 기준이 유사하다면 통합적으로 관리하는 방안 마련이 필요하다. 예산실의 평가 수요는, 기획재정부 내의 성과관리 및 평가조직

을 통해 체계적으로 해소할 필요가 있다. 국무조정실은 선택적으로 거시적 정책 조정과 모니터링에 초점을 둘 필요가 있으며, 기획재정부는 일상적인 성과관리 업무 담당으로 역할을 분담할 필요가 있다. 그리고 비재정과 재정사업이라는 인위적 구분을 철폐하여 통합적인 관리체계를 수립할 필요가 있다. 그리고 보다 근본적으로는, 행정부 내의 예산편성과 정책/사업 형성 및 관리 기능을 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 평가 결과의 활용 방식 개선

1) 예산연계 방식 개선

현행 재정사업 자율평가 결과의 예산연계 방식을 개선할 필요가 있다. 사업의 세분화된 평가 내용을 반영하여, 예산편성 과정에서 합리적으로 반영하는 것이 필요하다. 현행의 기계적인 예산삭감 방식은 제도 도입 초기에는 충격요법으로 효과적으로 작용했으나, 제도의 지속가능성과 실효성 향상을 위해서는 보다 개선된 연계 방식의 개발이 필요하다.

현재는 평가 등급에 근거하여 미흡등급 이하로 판정받는 경우, 기계적으로 예산 삭감이 이루어지게 되어 있다. 그 결과로, 예산 삭감이 어려운 사업의 경우, 평가 등급의 조정을 통하여 예산 삭감을 회피하는 기형적인 제도 운영도 관찰되고 있다.

평가 결과 도출시, 사업의 성과 측면과 정책적 중요성을 동시에 고려하여, 예산편성에의 권고사항을 도출할 필요가 있다. 그리고 성과정보 미비 사업은 별도의 트랙으로 관리하는 방안 마련이 필요하다. 성과정보가 미비한 사업에 대해서는 사업비 자체의 삭감이 아니라, 조직이나 기관장에 대한 책임성을 제고하는 방식의 유인체계 마련이 필요하다. 추가적으로 의무지출사업의 경우도 별도의 관리방안을 마련해야 한다. 의무지출사업은 법률 개정 없이는 예산 삭감이 불가능하므로, 보다 강화된 트랙으로 성과관리를 수행하는 것이 바람직하다.

2) 사업방식 개선 강화

재정성과관리제도의 중요한 목적 중의 하나는 예산편성에의 반영뿐 아니라, 사업방식의 개선에도 있다. 현재는, 평가 결과에서 도출된 사업 방식 개선 권고사항에 대한 관리가 미약하다. 우선적으로 사업방식 개선 권고 내용의 내실화가 필요하다. 각 부처가 사업개선에 활용할 수 있는 내실 있는 권고 내용의 도출이 필요하다. 그리고 이러한 권고사항에 이행 여부를 주기적으로 점검하고 환류하는 체계 마련이 필요하다. 미국의 PART 운용 시, 분기별로 권고사항의 이행 여부를 점검하고 공개하는 작업이 이루어졌다. 우리나라에서는, 권고사항을 재정관리정보 시스템에 입력하고 주기적으로 변경사항을 입력하도록 하여 모니터링 하는 체제를 마련할 필요가 있다.

라. 성과관리 역량 강화 및 효율적 제도 운영을 위한 조직 정비

1) 행정부

우리나라에서는 각 주체들의 성과관리 역량은 미약한 가운데, 다양한 평가가 중복 또는 분절화되어 운영되고 있는 문제가 있다. 따라서 가능한 범위 내의 평가제도의 통폐합 또는 연계 강화 추진이 필요하다. 근본적으로는 행정부 내의 총괄기능을 가진 조직의 정비가 필요하다.

기획재정부 내에서도 정비가 필요하다. 재정관리국이 성과관리 및 평가 기능의 중심임에도 불구하고, 예산실은 필요에 따라 추가적인 평가 제도를 운영하고 있다. 예산실의 평가 수요를 재정관리국이 흡수하는 방안의 추진이 필요하며, 재정관리국 자체의 독립적 평가 역량 강화 추진이 필요하다. 특히 성과관리와 평가 관련 업무를 담당할 조직의 위상과 역량 강화를 통해, 독립적인 평가조직으로서의 역할을 수행할 수 있도록 하는 여건 마련이 필요하다. 미국 오바마 행정부가 백악관 내에 성과관리총괄관(Chief Performance Officer)를 두고, 각 부처의 차관급

이나 실장급으로 구성된 성과 관련 회의를 주재하는 사례를 참고할 필요가 있다. 성과관리총괄관을 두게 되면, 기존의 국정관리비서관, 총리실, 기획재정부, 행정안전부에 흩어진 총괄기능이 상당 부문 통합되는 형태로 조직 개편이 추진되어야 할 것이다.

2) 사업부처

2000년 중반의 재정제도 개혁으로 인해, 사업부처의 예산담당조직과 성과관리 및 평가담당조직의 역할이 중요해졌음에도 불구하고, 여전히 해당 조직의 역량이 미약하고 조직 내의 위상이 낮은 문제가 있다.

성과관리담당관의 부처 내 위상 격상을 통해, 성과 관련 쟁점이 부처 내에서 효과적으로 다루어지도록 해야 한다. 최소 실장급 이상의 위상 확보를 통해, 성과관리총괄관이 주재하는 정례회의에 의무적으로 참석하도록 해야 할 것이다. 그리고 각 부처가 자체적인 평가 역량을 가진 조직을 운영함으로써, 모니터링과 성과평가가 부처 내에서 상시적으로 이루어지는 구조를 창출할 필요가 있다.

3) 감사원 및 입법부

감사원은 2010년부터 성과보고서 검사를 통해 성과정보의 수준 향상에 기여하고 있으나, 성과관리제도 자체를 직무감사의 대상으로 삼음으로 인해, 제도 운영의 유연성을 훼손시키는 부작용을 일으키고 있다. 입법부에서도 평가 결과의 건설적 활용보다는, 예산 삭감지침 준수 여부의 확인에 초점을 두는 등으로 인해, 성과관리제도가 정부의 경영 시스템이 아니라, 제도의 준수 여부에 초점을 두는 규제장치의 성격이 더욱 부각되는 현상이 발생하고 있다.

감사원과 입법부와의 의사소통을 통해, 성과관리제도 운영의 목적과 취지를 공유할 필요가 있다. 지침의 준수 여부에 초점을 두기보다는, 실질적인 모니터링 및 평가 활동이 이루어지도록 권장하는 데에 초점

을 두고, 감사원과 입법부가 개입할 필요가 있다. 그러나 감사원과 입법부의 특성상, 규정 준수에 초점을 두는 경향을 전적으로 회피할 수 없다는 문제가 있다.

마. 부처의 부담 경감 및 전략적 행동 감소 유인 제공

1) 관리대상 사업의 선택과 집중

현재는 재정사업자율평가를 통해, 연간 400여개의 단위사업이 점검되고, 동일한 기준으로 평가를 받고 있다. 현재 정부 내의 인력으로는 3개월의 짧은 기간에 심도 있는 평가 결과를 도출하는 것이 불가능에 가깝다. 평가대상을 선별하여, 평가 실익이 높은 사업에 집중할 필요가 있다. 예를 들어, 쟁점이 미약한 사업은, 과거 평가 결과를 바탕으로 모니터링 수준으로 점검하고, 사업의 중요도가 쟁점의 중요도에 따라서, 강도가 높은 점검이 필요한 사업을 별도의 트랙으로 관리할 필요가 있다.

2) 평가 과정에의 부처 역할 강화

현재는 실질적으로 중앙 예산당국이 평가 결과 도출과정에 모두 개입하고 있다. 부처의 자체평가가 자체평가위원회를 통해 실시되고 있으나, 실질적인 의미는 미약하다. 부처가 가진 정보가 중앙 예산당국보다 우월하다고 전제한다면, 부처의 역할을 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 중앙 예산당국이 제시한 평가기준의 준수와 상대평가 실시를 전제로 부처의 평가 자율성을 확대하는 것이다. 이때, 상대평가 기준 제시에는, 구체적인 조정 목표가 되는 예산액이나, 비율을 제시하는 것이 필요할 수 있다.

〈표 IV-1〉 재정성과관리제도 개선의 주요 쟁점과 개선방향

주요 쟁점	세부 사항	현황 및 쟁점	단기적 개선방향	장기적 개선 방향
성과관리를 위한 정보 수준 개선	프로그램 예산구조 (성과목표체계) 개선	<ul style="list-style-type: none"> 2012년까지 외양적인 일치화는 완료 예정 성과관리 목적에 부합한 일치화가 완료된 것인지에 대한 검토 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 성과계획서와 보고서 검토 시, 부처의 성과목표체계의 적정성에 대한 점검을 통해, 현실적으로 가능한 개선안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 조직 개편까지 고려한 근본적인 개편 추진 신정부 출범 시, 정부 조직개편과 더불어 프로그램 예산구조 개편 추진
	성과지표와 목표치 개선	<ul style="list-style-type: none"> 성과계획서에서 확정되는 성과지표와 목표치 수준 향상 필요 감사원에서 성과보고서 검사를 통하여 성과정보 질 향상에 기여할 것으로 기대됨. 다만, 성과목표치의 적정성 확보는 어려울 가능성이 큼. 성과지표와 목표치를 상황에 따라 변경할 수 있는 유연성 도입 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 신규 사업 신청 시 성과지표 설정 사업 여건 변화에 따른, 성과지표와 목표치 변경 허용. 다만, 기재부의 승인 과정이 필요하고, 국회의와의 의사소통 필요 성과목표치의 적정성 판단 시, 증장기적인 시각 도입 성과지표와 목표치 설정 미비 부처에 대해서, 별도 트랙으로 관리 <ul style="list-style-type: none"> 고위직과 부처 전체에 대한 페널티 부과 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 특성을 공식적으로 반영하여 평가하는 방안 마련
	재정사업지출평가 항목 개선	<ul style="list-style-type: none"> 평가 항목의 변별력, 평가기준의 명확화 및 조정, 평가 항목 배점 조정 등을 재검토할 필요 있음 (별첨 자료 참조) 	<ul style="list-style-type: none"> 사업계획의 적정성 평가 실효성 확보 방안 마련 성과지표와 목표치의 평가 항목의 기중치 또는 평가 결과에 	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 특성을 공식적으로 반영하여 평가하는 방안 마련

주요 쟁점	세부 사항	현황 및 쟁점	단기적 개선방향	장기적 개선 방향
	사업평가 개선	<ul style="list-style-type: none"> 부처의 적절한 사업평가를 추진하기 위해서, 사업평가 기준을 구체화하고 현실화 시킬 필요 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 사업평가를 권장하되, 부처 사업의 특성을 반영하는 기준 마련 	
	평가 대상사업 선정	<ul style="list-style-type: none"> 개별 단위사업 위주로 사업이 선정되어, 종합적인 평가 결과 도출 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리의 실효성 제고를 위해, 동일 성과목표하의 단위사업은 동일 연도에 점검하도록 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 기획재정부의 평가 역량 강화를 통해, 개별사업의 등급뿐만 아니라, 평가 과정을 통해 거시적인 정책적 합의 도출
	효율성 정보 (비용정보)	<ul style="list-style-type: none"> 효율성에 대한 평가가 개략적인 것으로 이루어지고 있으나, 명시적으로 비용정보를 바탕으로 이루어지고 있지는 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 효율성 관리의 의미가 큰 사업(행정서비스 제공 사업)을 대상으로 부분적으로 효율성 지표 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 간접비 배부를 완료하여, 효율성 관리 강화
	증정기 목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> 3년 주기의 평가임에도 불구하고 평가 해당 연도의 전년도 실적 기준으로 평가하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 과거 3개년치의 추세를 고려한 평가방안 도입 증정기적인 목표를 기준으로 평가하는 방안 도입 	
제도 간의 연계 및 중복 해소	재정성과관리제도 간의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> 성과목표관리제도, 자율평가제도, 심층평가제도 간의 연계성이 강화되고는 있으나 개선의 여지 있음 성과계획서와 보고서는 정보 공개 용 외에는 활용되고 있지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 성과계획서와 보고서의 내용 충실화를 통하여, 사업 대상 선정과 일차적인 모니터링 용도에 활용 자율평가 대상 사업 선정과 평가 시, 성과계획서 정보 적극 활용 	

IV. 재정사업 성과평가 및 환류 개선 199

주요 쟁점	세부 사항	현황 및 쟁점	단기적 개선방향	장기적 개선 방향
		<ul style="list-style-type: none"> · 자율평가는 성과계획서에 담긴 성과목표체계를 활용하여, 평가 대상사업 선정에 활용하고는 있으나, 개선의 여지 있음 · 심층평가는 자율평가 정보를 활용하여 사업대상 선정에 일부 활용 중이지만, 상호 연계 강화 여지 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 심층평가 대상사업 선정 시, 자율평가 결과 활용 · 심층평가 결과를 활용하여, 성과계획서에 담긴 성과정보 개선 · 부처의 주요 정책이나 사업의 주기적(분기) 모니터링 제도 도입을 통하여, 사후평가뿐 아니라 상시적 모니터링 추진 	
	<p>타 평가제도와의 중복 및 분절화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 국무조정실의 정부업무 자체평가, 예산실의 광역특별회계 평가, 보조금 준치 평가 등과 중복성 존재 	<ul style="list-style-type: none"> · 평가 대상과 평가 기준이 유사하다면, 통합적으로 관리 · 예산실의 평가 수요는 기획재정부 내의 성과관리 및 평가 조직을 통해 체계적으로 해소 · 국무조정실은 선택적으로 거시적 정책 조정과 모니터링에 초점을 둔 제도 운영 · 기획재정부는 일상적인 성과관리 업무 담당 · 비재정과 재정사업이라는 인위적 구분 철폐 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정부 내의 예산편성과 정책/사업 형성 및 관리 기능을 BH에 흡수하는 방안 추진
평가 결과의 활용	예산연계 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 평가 등급에 근거하여 기계적으로 예산 삭감 · 예산삭감이 어려운 사업의 경우, 	<ul style="list-style-type: none"> · 평가 결과 도출 시, 사업의 성과 측면과 정책적 중요성 측면을 고려하여, 예산편성의 권 	

주요 쟁점	세부 사항	현황 및 쟁점	단기적 개선방향	장기적 개선 방향
		<p>평가 등급의 조정을 통해 예산 삭감을 회피하는 기형적 제도 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> 평가 결과에서 도출된 사업방식 개선 권고사항에 대한 관리 미약 	<p>고사항 도출</p> <ul style="list-style-type: none"> 사업방식 개선 권고 내용의 내실화 권고 사항의 이행 여부 주기적 점검 및 환류 	
	행정부	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리 역할은 미흡한 가운데, 다양한 평가가 중복 또는 분절화 되어 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 가능한 범위 내의 평가제도의 통폐합 또는 연계 강화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 행정부 내의 총괄기능을 가진 조직의 통폐합 추진
성과관리 역량 강화 및 효율적 제도 운영을 위한 조직 정비	기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> 재정관리국이 성과관리 및 평가 기능의 중심임에도 불구하고, 예산실은 필요에 따라 추가적인 평가제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 예산실의 평가수요를, 재정관리국이 흡수하는 방안 추진 재정관리국 자체의 독립적 평가 역량 강화 추진 기체부의 역할과 연구지원기관의 역할 분담 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리 총괄 담당관의 위상 향상 추진 <ul style="list-style-type: none"> 각 부처의 차관급이나 실장급으로 구성된 성과관련 회의를 주재할 수 있도록 격상 미국의 Chief Performance Officer 참조
	사업부처	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리 및 평가 담당조직의 역량이 미약하고 조직 내의 위상이 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리담당관의 부처 내 위상 격상 <ul style="list-style-type: none"> 최소 실장급 이상의 위상 확보 기체부의 성과관리총괄 담당관이 주재하는 주기적 회의 	

IV. 재정사업 성과평가 및 환류 개선 201

주요 쟁점	세부 사항	현황 및 쟁점	단기적 개선방향	장기적 개선 방향
	<p>감사원 및 임원부</p>	<ul style="list-style-type: none"> 감사원은 성과보고서 검토를 통해 성과정보의 수준 향상에 기여하고 있으나, 성과관리제도 자체를 직무감사의 대상으로 삼음으로 인해, 제도 운영의 유연성을 훼손 임원부에서도 평가 결과의 건설적 활용 보다는, 예산삭감 지침 준수 여부의 확인에 초점을 두고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 에 의무적으로 참석 각 부처가 자체적인 평가 역할을 가진 조직 운영 성과관리제도 운영의 목적과 취지를 감사원과 임원부에 설명 평가 지침의 개선을 통해, 오해의 소지 해소 	
<p>부처의 부담 경감 및 전략적 행동 감소 유인 제공</p>	<p>관리 대상 사업의 선별적 선택</p> <p>평가 과정에의 부처 역할 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> 연간 400여개의 단위사업이 평가 대상으로 선정되고 있음 실질적으로는 기재부가 평가 결과 도출과정에 모두 개입 	<ul style="list-style-type: none"> 평가절차가 낮은 사업의 제외 추진 기재부가 제시한 평가기준의 준수와 상대평가를 전체로 부처에게 평가 자체의 자율성 확대 	

3. 예산의 집행관리 및 예산낭비 방지 시스템 강화

가. 주요 쟁점 및 이슈

예산의 편성 및 국회의 심의·의결 이후, 계획에 따른 집행의 결과가 결산으로 정리되기까지는 1년이 넘는 시간이 걸린다. 이러한 시간적 차이로 인해, 계획에 따른 적절한 집행이 이루어지고 있는지에 대한 중간 점검 및 사후 점검의 강화를 통해 예산의 효율적 집행을 제고할 필요성에 대한 논의들이 많이 이루어지고 있다. 이러한 집행 측면에서의 효율성 제고를 위해서는 수많은 제도적 뒷받침이 필요하다. 효과적인 집행 감독을 위해 특히 적절한 정보가 생성되어야 하고, 이를 위해서는 적절한 회계시스템과 그 기본이 되는 재정정보시스템 등이 뒷받침되어야 한다. 본절에서는 집행 관련 여러 이슈들 중 예산의 낭비를 방지하는 측면에서의 집행관리에 중점을 두고 논의를 전개해 나가고자 한다.

재정의 효율성을 위해 행정부의 집행의 자율성을 확대하는 국제적 추세 속에서도 이러한 자율성에 대응한 책임성을 강화하는 방안으로 집행감독과 철저한 결산분석을 통해 드러난 문제점들을 예산편성에 반영함으로써 예산의 집행과 관련된 기관 및 개인들이 효과적인 예산의 집행을 위해 노력할 수 있는 유인구조를 설정할 필요가 있다.

OECD의 투명성 지침⁵⁹⁾을 보면, 집행과정의 투명성을 위해 월별보고서(Monthly report)와 반기보고서(Mid-year report)를 통해 세입과 세출에 있어서의 (예산 계획 대비)진행 상황 등을 공표할 것을 권고하고 있다. 투명성 지침에 따르면 월별보고서를 통해 주요 부처/기관/기능별 지출정보와 계획과 집행실적과의 차이에 대한 간단한 설명들, 그리고 차입현황에 대한 정보가 제공되어야 하고, 반기보고서에서는 집행결과 뿐 아니라 연간 재정전망에 대한 수정, 정부의 (비)금융자산과 부채에 대한 전체적인 정보 등의 재무상태, 그리고 정부정책이나 상황변화에

59) OECD(2012)

IV. 재정사업 성과평가 및 환류 개선 203

다른 효과 등에 대한 내용이 포함되어야 함을 지적하고 있다.

고영선·조동철(2001)도 회기 중간에 재정운영 상황에 대한 종합적 분석 및 평가 보고서의 발간 필요성을 언급하면서, 이를 통해 투명한 재정운영과 재정책임성을 제고할 수 있을 뿐 아니라, 차년도 예산편성에 있어서도 중요한 참고자료가 될 수 있을 것이라고 주장하고 있다.

현행 「국가재정법」에서는 제97조에 다음과 같이 재정집행관리를 하도록 규정하고 있다.

제97조(재정집행의 관리) ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

② 기획재정부장관은 예산 및 기금의 효율적인 운용을 위하여 제1항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하고 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 집행 애로요인의 해소와 낭비 방지를 위하여 필요한 조치를 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 요구할 수 있다.

제1항에서와 같이 예산 및 기금의 집행과 관련된 정보는 기획재정부장관에게 보고하게 되어 있는데, 현재 아래의 「국가재정법 시행령」 제48조에 따라 매달 개최되는 재정관리점검회의를 통해 집행 현황을 점검하고 그 결과를 보도자료의 형태로 공개하고 있다.

제48조(재정집행의 관리) ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 법 제97조제1항에 따른 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 다음 각 호의 사항을 포함하여 매월 경과 후(「외국환거래법」 제13조에 따른 외국환평형기금은 분기 종료 후) 다음달 20일 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 예산 및 기금운용계획의 월별 집행실적
 2. 예산 및 기금 등의 집행부진 사유 및 향후 개선계획
 3. 각 부처 및 기관별 예산낭비신고실적 및 대응실적(법 제100조에 따른 시정요구내용 및 처리결과를 포함한다)
 4. 그 밖에 기획재정부장관이 예산 및 기금운용계획의 효율적 집행을 위하여 정하는 사항
- ② 기획재정부장관은 법 제97조제2항에 따른 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태의 확인·점검을 위하여 재정관리점검단을 설치·운영할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ③ 재정관리점검단의 구성 및 운영 등에 관한 세부적인 사항은 기획재정부장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

현재 방식으로 제공되는 회계 중 재정집행에 관한 정보는 주로 양적 지표를 위주로 경기대응을 위한 조기집행 점검이나, 이월·불용액 관리 등을 위해 사용되고 있다. 이러한 형태의 정보는 IMF(2007)나 OECD(2002) 등의 국제기구에서 권고하는 수준에 크게 못 미치는 것으로, 특히 예산의 기초가 되는 전망의 수정이나 이에 따른 전망의 변화, 집행 중간 결산의 성격이 큰 반기보고서의 성격을 가진 정보의 제공이 체계적으로 이루어질 수 있는 통로의 공식화가 필요하다.

또한, 효과적인 재정집행을 위한 관리체도로 재정관리점검회의 이외에 예산낭비신고시스템과 예산성과금제도 등이 운영되고 있다. 2005년(구)기획예산처에서 예산낭비대응팀으로 시작된 예산낭비신고 시스템은 현재 20개 중앙부처와 246개 지방자치단체, 14개 주요 공기업 등 총 300개가 설치되어 운영 중이고, 2012년에는 ‘예산낭비신고 포털’을 개설하여 예산낭비신고 및 예산절감제안을 접수·처리하고 있다. 이 예산낭비신고시스템은 시작 초기 많은 신고접수를 통해 효과적으로 운영되는 듯하였으나, 2006년 이후 감소세를 보여 왔고, 민원성 신고의 비율이 늘어나는 등 운영상의 문제점들이 노정되고 있다.

1998년에 처음 도입된 예산성과금제도⁶⁰⁾는 지출절약 또는 수입증대

에 기여한 사람(공무원 및 일반국민), 예산낭비신고자 또는 예산낭비 방지에 대한 제안자들을 대상으로 일정규모의 성과금을 지급하는 것으로, 2010년까지 총 1,700여건에 대해 총 14.9조원의 예산 절감효과가 있었고 341.7억원의 성과금이 지급되었다. 그러나, 예산낭비신고시스템의 경우와 마찬가지로 이 예산성과금제도도 점차 참여 감소로 인해 최근 들어 실적이 부실하고, 제도 활성화에 대한 노력이 부족한 것으로 평가 받고 있다(이남국, 2005).

이러한 재정집행 측면에서의 관리 강화를 위해서는 예산낭비에 대한 체계적인 이해와 대응 방안을 마련할 필요가 있다. 우선 예산낭비의 개념과 이를 구성하는 주요 요소를 정리하고, 다양한 형태로 존재하는 예산낭비의 사례들을 유형화하여 예산낭비의 개념을 체계적으로 이해할 필요가 있다. 이러한 방식으로 예산낭비를 방지하고 재정집행 관리의 효율화를 위한 정책과제를 정리하는데, 예산사업의 집행과정에서 미리 낭비적 요소를 체크하고 이를 방지할 수 있는 매뉴얼에 관한 기본적인 틀을 위주로 살펴보고자 한다.

우선 유형화하는 문제를 살펴보자. 박형수·송호신(2011)에서는 예산낭비를 포함하여 비효율적이라고 평가받은 재정사업 사례들을 크게 6가지로 유형화하였다.

- (유형1) 제도적 요인으로 비효율성이 발생하는 경우
- (유형2) 집행단계에 문제가 있는 경우
 - [2-1] 당초 목적 이외의 집행
 - [2-2] 비효과적 집행
 - [2-3] 법규를 위반한 집행
 - [2-4] 만성적인 이월
- (유형3) 예산편성 단계에 문제가 있는 경우
 - [3-1] 수요조사 등 사전조사 부족의 문제

60) 유사한 제도로, 기획재정부가 아닌 행정안전부에서 운영하는 공무원제안제도나 국민제안제도도 있다.

- [3-2] 투자 및 사업의 중복성
- [3-3] 이월 규모를 적절히 반영하지 못한 예산편성
- [3-4] 세입예산 추계의 오차에 기인한 경우
- [3-5] 입법화가 이루어지지 않은 상황에서 예산편성
- [3-6] 규정을 위반한 예산편성
- (유형4) 개별 (공공)기관 등의 문제
- (유형5) 재정수입 기회의 소극적 활용
- (유형6) 기타 사례.

그리고 사업들의 분석을 통해, 집행 단계의 비효율성 문제는 당초 목적 이외의 집행(2-1)과 비효과적인 집행(2-2)의 경우가 가장 많은 것으로 지적하고 있다.

한국정책학회(2006)에서는 예산낭비를 크게 네 개의 범주로 나누어 구분하고 있다. 이를 통해 정부에 대해 책임을 물을 수 있는 예산낭비의 범위를 규정하는 것이다. 가장 좁은 최협의 개념은 형사적 책임의 대상이 되는 것으로 이는 개인의 불법에 기인한 것이다. 협의의 개념은 행정적 책임의 대상으로 이는 도덕적 해이의 문제이다. 다음 광의의 개념은 정치적 책임의 영역으로 인식과 지식의 한계로 인해 발생하는 것이다. 마지막으로 최광의의 예산낭비는 정책적 책임의 영역으로 가치판단이 포함되는 것이다. 예를 들면 형평성 등 효율성 이외의 행정가치 추구를 위한 예산결정 과정 등이 이에 포함된다고 할 수 있다.

예산낭비를 예산과정론적 관점에서 살펴보면, 우선 예산편성 단계에서는 우선적으로 예산 끼워넣기 관행에 의해 발생하는 경우가 많다. 이는 절차상으로 문제가 있는 것으로 일반적인 경우 예비타당성 조사나 투융자 조사 등의 투자적격 여부를 건너뛰고 예산편성에 집어넣은 것 등이다. 관급공사 입찰제도의 제도적 결함이나 선심성, 전시성 사업을 등을 무리하게 진행하는 과정에서 발생하는 경우가 많다. 다음 사업추진 단계에서 발생하는 낭비는 계약과정에서 발생하는 경우가 대부분이다. 담당공무원의 도덕적 해이에 의한 것이나 사업이 지연될 경우 예산규

IV. 재정사업 성과평가 및 환류 개선 207

모가 증가하는 경우 등이 이 단계에서 발생하는 예산낭비이다. 마지막으로 사업평가단계에서 발생하는 예산낭비는 평가를 적절하게 실시하지 못해 낭비적 요소가 반복될 수 있는 측면이 있다.

〈표 IV-2〉 예산낭비 개념에 따른 낭비의 유형화 분류

개념 단계	최협의 (개인의 불법)	협의 (도덕적 해이)	광의 (지식의 한계)	최광의 (가치의 충돌)
기획, 편성 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 투용자 심사를 거치지 않았거나 기각되었음에도 사업을 하는 것 - 정치자금 후원자들을 위한 정치인들의 사업 결정 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역구민을 위한 정치인들의 사업 결정 - 보다 더 좋은 대안을 모색하지 않음으로 인한 낭비 - 중복 사업 결정 - 조직 및 인력의 방만한 관리 - 사업의 고급화, 거대화, 첨단화 지향으로 인한 과도한 예산 투입 결정 - 정치인들의 도덕적 해이를 돕는 관료들의 사업 결정 	<ul style="list-style-type: none"> - 과학적 분석 노력의 부족으로 인해 상황 변동의 예측 능력 부족 - 예산 사업의 결과로 인해 영향을 미치는 효과에 대한 분석의 결여 	<ul style="list-style-type: none"> - 형평성 등 효율성 이외의 행정가치 추구를 위한 예산 결정
집행 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 예산 및 법령 위반 지출 - 부패로 인해 과다 지출 - 부적절한 설계변경으로 인한 비용 증가 - 출장경비 등의 불법적 용도 변경 	<ul style="list-style-type: none"> - 불요불급한 용도에 대한 연도 말 지출 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보비대칭으로 인한 유능한 사업자 선정, 단가 계산 등의 실패 - 주민 반발 등에 따른 사업 지연 - 상황 변동에 따른 적절한 대처 미흡 	
평가 단계	(공통사항) - 성과관리가 되지 않아 문제성 있는 지출이 반복되는 경우			

자료: 한국정책학회(2006)

한편, 예산낭비가 대형 공공투자사업의 발주방식과 단가산정 방식에 의해 발생할 수도 있다. 현행 낙찰방식은 300억원 미만 공사는 적격심사 통과한 최저가 입찰자이고, 300억원 이상 공사는 저가심사를 통과한 최저가 입찰자 제도를 취하고 있다. 적격 심사제는 사업 수행 능력 여부를 중심으로 평가하는데, 해당 기업의 시공능력, 경영상태 등을 통해 최우선 사업자를 선정하여 정부 사업이 효과적으로 이루어지는 데 주안점을 두고 있다. 그러나 평가항목에 관료의 자의성이 발생할 가능성이 있으며, 실적주의 평가 시 기존 대기업들에 지대가 발생하여 담합 등에 취약하다. 또한 최저가 낙찰제는 가장 낮은 공사가격을 제출하는 업체를 선정하는 방식인데 비용을 줄여 사업의 효율성을 증대시킬 수 있어 성과주의 예산제도에서 많이 사용되나, 업체의 시공능력이 검증되지 않은 경우 사업 실패로 인한 초과 비용이 발생할 수 있으며 설계 변경 등을 통한 변칙 수익보전 등의 단점이 있다. 최저가 입찰제는 가격이 주된 기준이 되고, 기술력에 대한 평가는 변별력이 없기 때문에, 결과적으로 예정가 중심으로 운찰제의 성격을 가지고 있다는 비판을 받고 있다. 또한 현행 대규모 공공투자사업의 선정방식이 턴키 사업방식으로 되어 있는데,⁶¹⁾ 이 방식은 동일한 사업 규모라도 진입장벽을 높이기 때문에 참여자가 줄어들어 담합에 더 취약하며, 최저가 입찰제 적용 예외로 국가 재정의 건설화에 부정적인 요인으로 지적되고 있다.

한편, 사업비 산정단가 기준으로 작용하는 표준품셈도 사업비 편성의 과다 낭비적 요소로 작용하고 있다고 비판받아 왔다. 표준품셈은 단위 공정별로 대표적인 공종, 공법을 기준으로 삼아 여기에 필요한 재료량, 노무량 및 기계경비 등을 수치로 제시한 것으로, 이는 정부에서 발주하는 건축, 토목, 전기, 통신공사 등 모든 공공공사 발주 때 원가 산정기준이 되어 왔다. 정부는 대규모 공공투자사업의 예정가격이라는 것을 근거로 삼아 예산을 편성하는데, 표준품셈은 예정가격 산정의 기준금액

61) 턴키 입찰방식은 일괄시공업자가 건설공사에 대한 재원조달, 토지구매, 설계와 시공, 운전 등의 모든 서비스를 발주자를 위하여 제공하는 방식으로 일괄입찰계약이라고도 한다.

이 되는 것이다. 대규모 국책 투자사업의 경우 종종 사업비가 부풀려져 있다고 비판받아 온 이면에는 토목 건축산업의 내재적인 다단계 하도급 구조의 문제도 있지만, 예정가격이 매우 부풀려져 있기 때문이다.

나. 제도 개선방안

앞서 예산낭비에 대한 개념과 예산 과정론의 관점에서 예산낭비의 발생을 유형별로 정리해보았다. 무엇보다도 예산 과정에서 발생하는 낭비를 줄일 수 있는 가장 첫 번째 단계는 예산편성 과정에서 사전적으로 낭비 가능성을 방지하는 것이다. 예산낭비를 줄이는 제도적 방안에 대해 좀 더 알아보자.

우선 한국정책학회(2006)에서는 예산낭비 대응 방안을 재정개혁이라는 관점에서 제시하고 있다. 이러한 예산낭비는 재정민주주의의와 재정규율을 확립하는 것이며 재정투명성을 확보하고 재정의 생산성을 궁극적으로 향상시키는 것이라고 보는 것이다.

〈표 IV-3〉 예산낭비 대응을 위한 재정개혁의 구도

시민의 참여와 통제 강화		
지향점: 재정운영의 이념과 기초		
제도와 절차: 세입구조의 개혁	운영행태의 개혁	제도와 절차: 세출구조의 개혁
기반구축: 재정운영 시스템의 개혁		

자료: 한국정책학회(2006)

조영만(2009)는 예산낭비를 방지하는 여러 구체적인 제도적 개선방안을 제시하고 있다. 우선 국민들이 정책결정 과정에 참여하는 방안을 마련할 것을 제안하고 있다. 이는 조직화되고 전문화된 시민단체를 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 둘째, 예산낭비 신고처리의 실효성을 확보하는 방안이다. 이는 예산낭비신고센터에 조사권한을 부여하고

시정조치를 이행하는 방안을 강구하는 것 등이다. 셋째, 예산낭비 신고에 대한 인센티브를 강화하는 것이다. 넷째, 예산낭비신고센터의 기능을 강화하는 것이다. 마지막으로 예산낭비 대응 시스템을 개선하는 것이다. 이상의 방안들은 아래 <표 IV-4>에 자세하게 설명되어 있다.

다음으로 대형공공투자사업의 예산낭비를 줄일 수 있는 방법으로 공공사업 입찰방식과 사업비 단가 산정방식을 변경하는 것이다. 우선, 낙찰방식은 앞서 최저가 낙찰제에서 최고가치 낙찰제(Value for Money)로 바꾸는 것이다.⁶²⁾ 또한 시장가격을 즉각적으로 반영할 수 있고 품셈조사에 드는 인력과 시간도 줄일 수 있는 실적공사비 적산방식으로 표준품셈을 대체하여 사업비 규모를 줄일 수 있다. 이 방식은 분기 또는 연도별로 가장 최근의 입찰가격과 실제 시장가격을 조사해 이를 정부의 공사 발주 기준으로 삼는 방식이다.

62) 이 제도는 이상적이지만 최고가치에 대한 정의와 판단을 객관적인 전문성을 가지고 수행할 수 있는 역량과 수행 주체를 확보하는 것이 쉽지 않다고 평가되고 있다.

〈표 IV-4〉 예산낭비 방지를 위한 제도적 개선방안

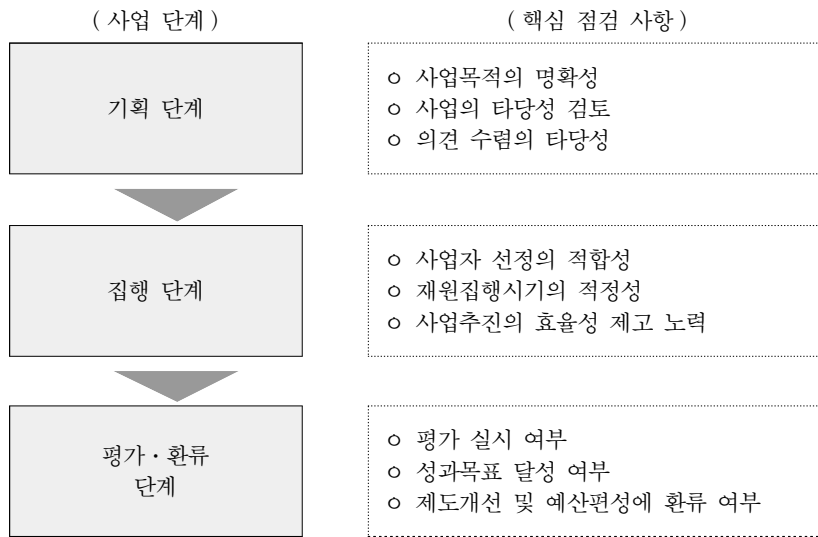
개선방안	내용	
국민의 정책결정과정 참여 방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조직화되고 전문화된 시민단체 활용 	
예산낭비 신고처리의 실효성 확보	간이 예비타당성 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대형 투자사업에만 적용되고 있는 예비타당성제도를 확대하여 절차나 방법 등을 간소화 한 간이예비타당성 제도 도입 필요
	예산낭비 신고센터에 조사권한 부여	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 국가재정법상 타기관(중앙부처, 지자체, 공기업)에 대한 기획재정부의 자료요구나 조사권한 없음 ▪ 예산낭비 신고건에 대한 낭비여부 판단을 위해서는 자료조사 등 피신고기관의 협조가 절대적 ▪ 업무영역 침해나 부작용 우려가 있다면 감사원이나 지자체 업무를 총괄하고 있는 행안부와 공동팀을 구성하여 센터 운영
	시정조치 이행방안 강구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기관장이 정책적으로 시행하는 사업의 경우 시정조치가 현실적으로 불가능 - 국가재정법상 기재부 예산낭비신고센터에서 지자체의 예산낭비를 조사할 수 있는 규정 신설과 교부금이나 예산삭감 등의 조치를 취할 수 있는 방안 마련 필요
예산낭비 신고에 대한 인센티브 강화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일정액 이상 낭비한 사례는 사례금을 대폭 상향 조정하여 지급함으로써 시민들의 관심과 참여 확대 ▪ 걸감사례에 대해서도 현행 3,900만원 상한을 대폭 상향 조정 ▪ 예산낭비 신고 사례금은 해당 부처에서 지급하고 있는 것을 기재부로 지급주체 변경 필요 	
예산낭비신고센터의 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현재 퇴직공무원을 전문위원으로 구성하여 업무처리를 하고 있으나 심도 있는 검토를 할 수 있도록 전문인력 충원 필요 ▪ 중요한 신고사항일 경우 관계부처, 전문가, 시민단체 등과 팀을 구성하여 처리 ▪ 지자체 등 각 기관의 예산낭비신고센터와 주기적 정보교류 필요 	
예산낭비 대응 시스템 개선	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 효율적 예타 운용을 위해 예측 가능하고 장기적인 효과를 반영할 수 있는 평가제도 도입 필요 ▪ 총사업비관리제도는 일정규모 이상의 사업을 선정하여 관리대상 확대에 대응 ▪ 예산성과금 제도는 수입증대 부문뿐만 아니라 제도개선을 통한 지출부문 활성화 필요 - 이를 위해 예산성과금 증액과 승진 등 인센티브 확대 필요 	

자료: 조영만(2009)

앞의 한국정책학회(2006)와 조영만(2009)에서 제시된 방법은 시민단체나 일반국민 개인들의 적극적인 관심과 참여를 통해 효율적인 재정 집행이 이루어지도록 감독을 강화하는 것이다. 효율적인 재정 집행을 위해서는 이러한 집행과정에서의 감독뿐 아니라, 집행과정 및 결과에 대한 다양한 정보를 이용하여 다음 예산에 반영함으로써 집행 감독의 실효성을 높이는 것이 필요하다. 이를 위해서는 예산낭비시스템의 신고뿐 아니라, 직전 연도의 결산감사 결과나 기존의 성과평가 결과 등 다양한 정보를 효과적으로 예산 심사에 반영하는 체계를 마련해야 한다.

결산감사나 성과평가 등의 정보를 효과적으로 반영하여 예산낭비를 체계적으로 방지하기 위해서는 이 과정을 매뉴얼 작성을 통해 구체화할 필요가 있다. 우선 매뉴얼 작성방식은 이 매뉴얼이 사업을 집행하면서 낭비를 사전에 방지할 수 있도록 점검 요소를 정해두고 이를 관리하는데 사용하도록 작성한다. 그런데 사업 대상에 따라 매뉴얼의 유형이 달라질 수 있으며 이를 위해 우선 사업들의 유형화 혹은 문제점들의 유형화를 통해 각 유형에 필요한 점검 사항들을 구체화하는 것이 필요하다. 사업 유형화의 기준은 구체적인 프로그램이나 사업단위로 세분화하여 작성할 필요가 있고, 우선은 예산낭비신고센터에 접수된 사업이나 언론, 시민사회에서 반복적으로 문제가 제기되는 사업들, 그리고 (결산)감사에서 지적되는 사업들을 중심으로 유형화하고 집행관리 매뉴얼을 작성할 필요가 있다. 체크리스트의 일반적 항목에 포함되는 것은 기획단계와 집행단계, 평가단계마다 구분하여 작성할 수 있으며 이후 각 단계별로 핵심 점검 사항을 정리한다. 예를 들어, 아래 [그림 IV-2]에는 한국정책학회(2006)에서 제시된 이러한 과정의 예시가 제시되어 있다.

[그림 IV-2] 예산낭비 방지 매뉴얼 작성 점검도



자료: 한국정책학회(2006)

V. 재정정보의 생산, 공개 및 활용 개선

1. D-Brain 시스템에 대한 평가 및 개선방안

2004년 당시 정부혁신지방분권위원회 위원으로 활동하던 예산 및 회계분야 전문가인 윤성식 교수가 재정혁신이 성공하려면 반드시 시스템 혁신이 동시에 이루어져야 한다고 주장하였고, 부기와 회계에 대해 전문가 이상의 이해를 가지고 있던 노무현 대통령이 예산회계제도 혁신은 물론, 정보의 분석·가공·활용이 가능한 통합재정정보시스템 구축을 반드시 수행해야 할 과제로 받아들여, 2004년 3월 참여정부에서 추진할 정책과제로 결정되었다.

3개월 후인 2004년 5월 우리나라 최초의 '해외로 수출도 가능한 통합 재정정보시스템' 구축을 목표로 하는 '디지털 예산회계시스템⁶³⁾ 추진기획단'이 기획예산처 산하에 설치되어 World Bank와의 공동연구,⁶⁴⁾ 업무재설계(BPR: Business Process Reengineering) 및 정보화설계(ISP: Information Strategy Planning)의 과정을 거쳐 2005년 10월부터 시스템이 개발되어 2007년 1월부터 가동되기에 이르렀다. [그림 V-1]에서 보듯이 디지털예산회계시스템은 사업의 Life-Cycle을 한눈에 알 수 있는 '사업관리시스템',⁶⁵⁾ 성과관리에 기반이 되는 '예산시스템',⁶⁶⁾ 실시

63) '디지털 예산회계시스템'이란 공공부문의 재정활동 전 과정(재정수입의 징수, 예산의 요구·편성·집행, 회계·결산 및 성과평가 등을 포함한다)에 관한 통합된 재정정보를 전자적으로 관리·분석하는 시스템을 말한다(디지털 예산회계시스템 추진기획단 규정 제2조, 대통령훈령 제118호).

64) 2004년 7~11월, 시스템 개발전략을 마련하는 과정에서 기획단은 김동연 당시 세계은행 선임정책관의 권유로 세계은행(World Bank)과의 공동연구 "한국에서 프로그램 예산제도를 성공적으로 도입하는 방법(Path Toward Successful Introduction of Program Budgeting in Korea)"을 진행하였다.

65) 모든 재정사업의 시작부터 종료까지 전 과정을 관리하며, 개별사업 및 집행

간 재정관리가 가능한 ‘회계관리시스템’,⁶⁷⁾ 고품질 재정정보를 투명하게 제공하는 ‘통계분석시스템’,⁶⁸⁾ 기존 공공부문의 재정시스템을 포괄하는 ‘연계시스템’ 등으로 구성되어 있다.

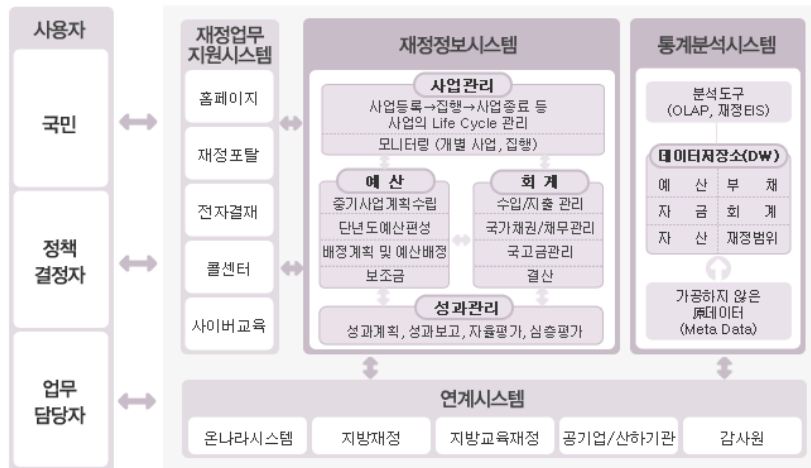
성공적으로 구축 시 외국의 벤치마킹 모델이 되어 수출도 가능할 것으로 기대되었는데, 현재 재정정보 시스템 구축 및 운영경험 전수를 위한 다양한 유형의 국제협력 사업을 추진하고 있다. 개별 국가 정부의 요청 및 국제기구의 소개 등으로 국가 간 경험공유 프로그램을 가동하고 있으며, World Bank, ADB 등 국제기구 주관 회의나 컨퍼런스 등에 참여하여 우리나라 사례를 소개하고 적극 홍보하고 있다. KDI 등 KSP 사업 주관기관을 통해 필리핀, 파나마, 인도네시아 등의 국가와 협력사업도 진행하고 있다.

디지털 예산회계시스템 구축을 결정할 당시의 정부혁신지방분권위원회·기획예산처 보도자료(2004.10.18)에 따르면, 시스템 구축을 위한 4대 핵심추진과제는 ① 시스템 개발범위가 되는 재정통계 작성범위를 국제기준 등을 고려하여 재설정, ② 정부정책과 성과 관리가 가능한 프로그램 예산체제로 개편, ③ 복식부기·발생주의 회계제도를 효율적으로 도입, ④ 국가 통합재정정보시스템을 구축 등이었다. 이하에서는 이 4가지 과제가 어느 정도 달성되었는지 차례로 평가해보기로 한다.

내역 등 사업현황을 실시간으로 파악할 수 있는 사업관리시스템은 업무절차 및 관련 정보를 모아 제공하고, 예산·회계시스템과 연계되어 있어서 편리하게 이용할 수 있다.

- 66) 예산시스템을 통해 국가재정운용계획을 수립하고 이 계획에 따라 지출한도를 설정한 후, 각 부처별로 예산요구안을 작성하며, 재정당국은 사업별 집행상황, 성과정보, 예비타당성 정보를 검색하여 부처 요구안을 검토한 후, 정부예산을 확정한다.
- 67) 재정자금 집행과 동시에 발생한 거래를 실시간으로 계정별 거래유형을 통하여 자동으로 분류(자동분개)처리한 후, 해당 프로그램별로 원가를 계산하여 성과관리에 활용할 수 있다.
- 68) 분야별·부처별·기능별 등 여러 측면에서 통계분석을 수행하여 과거 실적, 현황, 예측 등 다양하고 정확한 통계분석 자료를 제공하여 정부정책 결정을 지원하고, 국민에게도 상세한 정보를 투명하게 제공하는 것이 목적이다.

[그림 V-1] 디지털예산회계시스템의 구성



출처: 디지털예산회계시스템 운영단 홈페이지(<https://www.digitalbrain.go.kr>)

가. 재정통계 재작성: 재정범위의 확대

당시 통합재정통계는 중앙정부의 일반회계, 특별회계, 일부 기금만 포함되어 국가 전체 재정규모 파악 및 관리에 한계가 있었다. 중앙정부 채무만 국가채무로 인식되고 관리되었으며, 매년 IMF, OECD 등 국제기구와의 재정 관련 협의 시에도 외국 재정통계와의 비교가 곤란하다는 지적과 더불어 재정통계를 개선할 것을 권고받기도 하였다. 재정통계 중에서 국가채무 통계가 작성범위 및 포괄부채 항목이 국제기준에 비해 협소하여 과소추계되고 있다는 의혹을 가장 많이 받았는데, 지난 2000년 16대 총선을 앞두고 당시 야당에서 보증채무, 통안증권 등 한국은행 채무, 연금의 잠재채무, 정부투자 및 출자기관 채무, 지방공기업 채무, 정부출연기관 부채 등을 포괄하여 국가채무가 정부발표치(100조원 내외) 보다 훨씬 큰 400조원에서 1,000조원에 달한다고 주장한 바 있다.⁶⁹⁾

69) 가장 최근의 사례로는 2010년 10월 국정감사에서 “국가직접채무 외에 보증채무, 4대 공적연금 책임준비금 부족액, 통화안정증권, 공기업부채 등 광의

이에 지방정부, 중앙정부와 지방정부 산하 공공기관도 재정범위에 포함시켜야 했으며, 나아가 공기업을 포함한 공공부문 통계도 개발할 필요가 있었다. 2005년 당시 디지털 예산회계시스템 추진기획단은 내부적으로 정부범위를 재설정하여 재정규모 등의 시산작업을 시도해 보았으나, 본격적인 재정통계 개편작업으로 이어지지지는 못하였다.

2006년 4월, 중앙일보는 국제기준인 IMF 방식에 맞춰 재정규모를 추산한 결과 2004년 우리나라의 정부재정 규모가 GDP 대비 28.1%인 정부 발표치보다 훨씬 높은 37.9%로 미국(36%)이나 일본(37%)보다 큰 수준이며, 이는 공기업 등 정부산하기관 316개를 통계에서 제외시켰기 때문이라는 취지의 기사를 보도하였다. 이후 기획재정부와 중앙일보가 공동으로 개최한 토론회에서 재정규모 산출을 위한 정부범위 설정에 대해 공기업은 국제기준에서도 제외시키고 있다든가, 나머지 공공기관도 시장성 기준을 적용하여 포함 여부를 결정해야 한다는 등 전문가 간에 격렬한 논쟁이 벌어졌다.

이러한 상황에서도 정부는 발생주의 회계제도의 미도입을 핑계로 정부범위의 재설정 작업을 미루었는데, 2006회계연도 결산부터 통합재정 통계에 지방정부를 포함시키기 시작했을 때와 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률이 제정되어 중앙정부 산하 공공기관을 지정할 때에도 정부범위 재설정 작업을 추진하지 못했다.

드디어 국회 이한구 의원 등의 강권으로 2008년 11월 ‘재정통계 개편 민관합동 작업반’⁷⁰⁾이 구성되어, 총 15차례의 TF회의를 통해 새로운 국제기준, 해외사례 등을 바탕으로 발생주의 회계기준에 따른 부채산출 기준, 정부 포괄범위 설정방안 등이 본격적이고 공개적으로 검토되었다. 2년여 동안의 논의를 거쳐 마련된 재정통계 개편안이 2011년 1월 26일 재정통계 개편에 관한 공청회에서 발표되었다. 이후 정부는 동 재정통

의 국가부채를 합친 사실상의 국가부채가 '09년 말 1,637조원(정부발표는 359.6조원)으로 사상 최대치였다”는 주장이 제기되었다.

70) 기획재정부 재정업무관리관(팀장)·재정정책국장·공공정책국장·국고국장, 행정안전부, 통계청, 한국은행, KDI, 한국조세연구원, 교수 등으로 구성되었다.

계 개편안에 대한 언론 및 정치권의 의견수렴 등을 거쳐 정부안을 확정하였고, 금년 말경에는 새로 마련된 기준에 따른 일반정부 재정통계가 처음으로 발표될 예정이다.

개편안의 기본 방향은 국내 재정통계 기준을 현행 1986 GFS에서 최신 기준인 2001 GFS 등⁷¹⁾으로 전환하여, 회계기준을 현금주의에서 발생주의로 변경하고 정부 포괄범위를 중앙·지방재정뿐만 아니라 비영리공공기관 등까지 포함하여 국제기준상의 일반정부⁷²⁾로 재설정하는 한편, 중앙·지방 정부 간 및 정부·한국은행 간의 통계기준 불일치 등 국내 재정통계의 문제점을 해소하는 데 두었다.⁷³⁾

앞으로 남은 과제로는 일반정부 이외에 중앙정부 및 지방정부 산하 공기업들을 모두 포함하는 공공부문 재정통계를 작성하는 것과 다양한 재정위험을 종합적으로 관리하는 공공부문 부채종합관리 시스템을 구축하는 것을 들 수 있다.

전자와 관련해서는 IMF 등 10개 국제기구들이 공동⁷⁴⁾으로 작성하여 발표한 『Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users』를 참조할 필요가 있다. 특히 동 매뉴얼은 우리 정부가 마련한 재정통계 개편안이 참조하고 있는 the System of National Accounts 2008(2008 SNA), Government Finance Statistics Manual 2001(GFSM 2001) 등과 일관된 분류기준 및 통계작성 기준을 사용하고 있어 우리나라 재정통계의 고도화 2단계 작업에 매우 적합할 것이다.

71) IMF의 2001 GFS(Government Finance Statistics), EU의 1995 ESA(European System of Accounts), UN의 2008 SNA(System of National Accounts)

72) 일반정부 = 중앙정부 + 지방정부 + 비영리공공기관

73) 보다 자세한 내용은 민관합동작업반의 재정통계 개편에 관한 공청회(2011. 1. 26)의 발표자료집 『재정통계 개편안』을 참조하라.

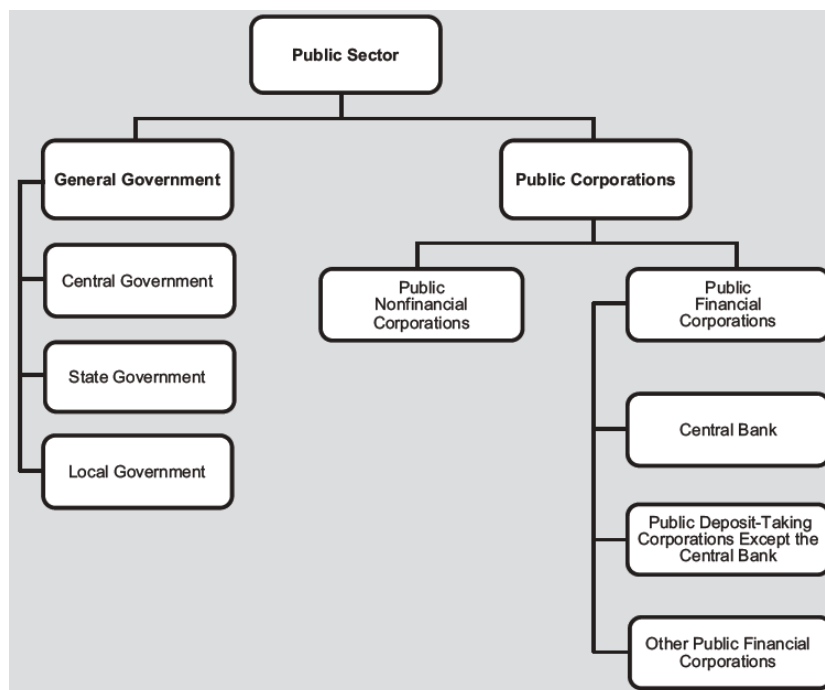
74) Inter-Agency Task Force on Finance Statistics(TFFS) is chaired by the IMF, and the work on the Guide involved representatives from the BIS, the Commonwealth Secretariat, the European Central Bank(ECB), the Statistical Office of the European Communities(Eurostat), the IMF, the OECD, the Paris Club Secretariat, the United Nations Conference on Trade and Development(UNCTAD), and the World Bank.

[그림 V-2] 공공부문과 국민경제의 다른 부문의 관계

General Government Sector	Nonfinancial Corporations Sector	Financial Corporations Sector	Households Sector	Nonprofit Institutions Serving Households Sector
Public	Public	Public	Private	Private
	Private	Private		

출처: 『Public Sector Debt Statistics : Guide for Compilers and Users』

[그림 V-3] 공공부문의 포괄범위



출처: 『Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users』

후자와 관련해서는 국가채무 이외에 정부가 암묵적으로 지고 있는 부채나 공기업 등 공공부문이 보유하고 있는 부채에 대한 정보공개나 관리수준이 미흡하여 국가재정에 대한 국민들의 불안감이 점차 커지고

있다. 대표적인 사례가 2011년 말 현재 중앙정부 산하 28개 공기업이 보유한 330조원에 달하는 부채와 지난 5월 31일 정부가 최초로 발표한 국가결산보고서를 통해 공개한 공무원연금과 군인연금의 총당부채 342조원을 들 수 있다. 현재는 공공부문 부채 중 일부 항목에 대해서만 정보공개 및 관리가 이루어지고 있어, 재정위험을 종합적·체계적으로 관련 정보를 공개하고 모니터링하는 시스템이 없다. 이에 공기업 부채, 연금총당부채 등을 포함한 공공부문의 부채를 다음과 같이 체계적으로 분류하여 관련 정보를 공개하고 항목별로 차별화된 종합적 관리체계를 구축할 필요가 있다.

〈표 V-1〉 Polackova(1998)에 따른 우리나라의 재정위험 분류

	직접채무	우발채무
명시적 채무	< 확정채무 > - 국가채무 : 중앙정부 및 지방정부의 차입금 및 채권발행	- 보증채무 - 신용보증: 정부출연 신용 보증기금 - 기타: BTO 등 민자투자
	< 미확정채무 > - 공무원연금 및 군인연금 총당부채 - 기타 BTL 등 민자투자 관련 채무	
암묵적 채무	- 국민연금 및 사학연금 총당부채	- 공기업 채무 - 중앙은행 채무: 통안증권 - 예금보험: 공적자금 - 남북경협 및 통일비용

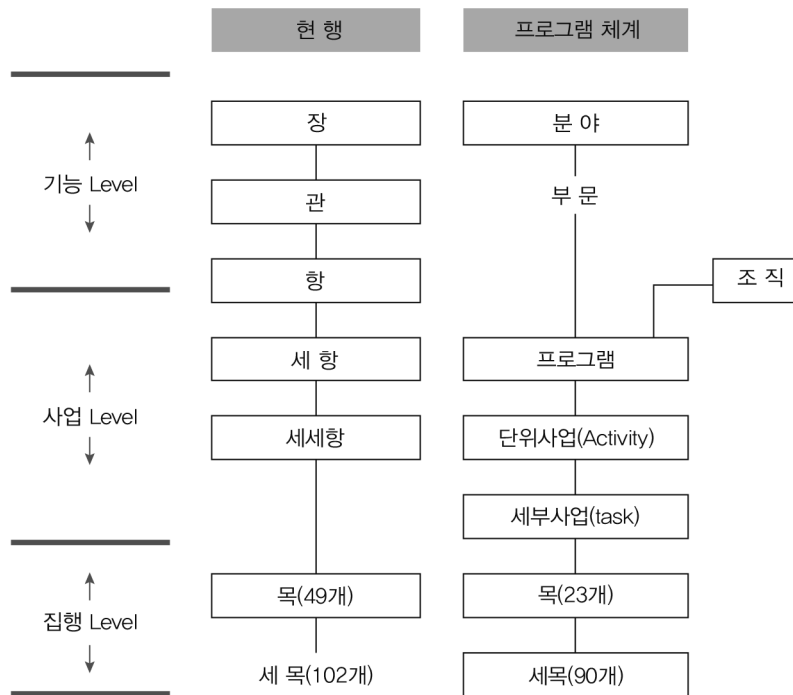
나. 프로그램 예산체계의 개편

당시 50년 이상의 재정운용 역사에도 불구하고 여전히 통제 중심의 품목별(Line-item) 예산구조⁷⁵⁾를 유지하고 있었다. 예산시스템을 품목에서 프로그램 중심으로 개편하여, 정책·조직과 연계시켜 재정의 성과

75) 당시 품목별 예산은 6,000여개 관리대상 예산사업, 49개 목, 101개 세목 등으로 구성되어 있었다.

관리가 가능하도록 예산운영의 틀을 바꿀 필요가 있었다. ‘프로그램’이란 동일한 정책목표하에서 추진되는 여러 개의 단위사업을 하나로 묶은 것을 의미하며,⁷⁶⁾ 부처당 10~20개 정도의 프로그램을 설정하면 55개 전 소관에 대한 프로그램 수는 800개 내외가 될 것이다. 성과관리제도, 하향식 예산편성 제도 등 재정혁신제도가 보다 효율적으로 운용되고 정착되기 위해서는 예산체계의 혁신을 통해 개별 프로그램별로 Life Cycle(착수·집행·완료·평가)을 관리하는 체제로 전환할 필요가 있었다.

[그림 V-4] 당시 예산체계와 프로그램 예산체계의 비교



출처: 기획예산처, 『한국의 재정: 어제 오늘 그리고 내일』(2007)

76) 프로그램의 기본요소로는 ① 정책적으로 독립성을 지닌 최소 단위일 것, ② 동일류 사업 그룹일 것, ③ 정부 기능·정책 및 성과와의 관계구조를 가질 것 등을 들 수 있다.

이에 2004년 하반기 디지털 예산회계시스템 구축 결정과 동시에 프로그램 예산체계의 도입이 결정되었다. 이후 전 부처와의 협의를 거쳐 프로그램 구조에 대한 정부안이 마련되었으며, 2005년 6~7월 중 한국조세연구원의 검토와 기획단 자문회의의 검토를 거쳐 8~9월 중 개편된 예산서 체계에 맞춰 전 부처가 2006회계연도 프로그램 시범 예산서를 작성하여 그해 10월에 참고자료 형태로 국회에 제출하였다.

프로그램 예산구조는 2006년도에 작성한 2007회계연도 예산안부터 공식적으로 적용되었다. 프로그램 예산구조 자체는 예산과 결산에 모두 도입되었으나, 예산과 결산에 활용되는 회계기준이 다르다. 예산은 현금주의 정부회계기준을, 결산은 2009년부터 발생주의 정부회계기준을 따르고 있다. 2011년 예산을 기준으로 보면, 16개의 분야와 69개의 부문, 741개의 프로그램, 3,064개의 단위사업으로 구성되어 있다.

프로그램 예산제도에 있어서는 조직과 예산구분 단위의 일치 문제, 공통비 배분 문제, 성과관리와 연계 문제, 프로그램 예산제도의 활용 등이 쟁점이다.⁷⁷⁾

우선 프로그램 예산제도가 실효성 있게 운영될 수 있도록 제대로 설계함과 동시에 실행 가능성 또한 높아야 한다. 즉, 프로그램 구조를 설계할 때 최적 구조를 추구하기보다 하위 최적이라도 적실성이 큰 방향으로 추진할 필요가 있고, 조직 구성원의 참여를 확대하고 독려하는 방향으로 시스템 구축이 이루어져야 한다(윤영진, 2004). 우리나라의 경우 전 부처를 아우르는 다부처 프로그램은 설정하지 않고 있으며, 각 부처 내에서 프로그램은 실·국 단위에 대응되고, 단위사업은 과 단위에 대응된다. 프로그램에 대한 책임성 명확화를 위해 조직 구조에 대응되도록 프로그램 예산구조를 설정하고 있으나, 조직구조 자체에 대한 근본적인 검토 없이 기존 조직에 대응되도록 프로그램 예산구조를 개발함에 따라 성과관리 목적과 부합되기 어려운 문제를 내포하게 되었다.

행정지원경비 프로그램을 별도로 설정하여 부처 내에서의 경상경비

77) 보다 자세한 내용은 허경선·김지영·박노욱(2012)의 『공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구』를 참조하라.

나 인건비는 프로그램별로 배부되지 않고 있다. 특정 사업이 외부 기관에 위탁될 때는 인건비와 경상경비가 별도로 분류되지만 중앙정부가 직접 수행하는 사업의 경우는 공통비가 배부되지 않는데, 중앙정부가 직접 수행하는 사업의 비중이 크거나 정책 관련 업무가 대부분인 부처의 경우 행정지원경비 프로그램이 전체 조직 예산에서 차지하는 비중이 상당히 커 공통비 배분 문제가 심각해진다.

한편, 프로그램 예산구조 개발 초기에는 성과관리와의 연계가 이루어지긴 했으나, 양 업무가 기획재정부 내의 별도의 조직에서 추진됨에 따라 성과관리와의 연계가 초기에는 원활하게 이루어지지 않았다. 이에 따라 재정성과관리제도는 프로그램 예산구조와 관계없이 2003년부터 선시행 부처를 중심으로 추진되다가 2005년도부터 본격화되었으며, 2007년부터 프로그램 예산구조 개발이 완료됨에 따라 단위사업 중심으로 재정성과관리제도를 운영해 오고 있다.⁷⁸⁾ 따라서 재정성과목표관리제도의 성과목표 계층구조가 프로그램 예산구조 계층구조와 일관성 있게 연계되지 않음으로 인해, 프로그램 예산구조에 대한 성과정보 파악이 용이하지 않다는 문제가 제기되고 있다. 현재는 2010년 국가재정법의 개정을 통해 성과계획서와 프로그램 예산구조가 원칙적으로 일치되도록 한다는 내용이 포함됨에 따라, 성과관리 용도의 성과목표 계층구조와 프로그램 예산구조 계층구조를 일치시키는 작업을 진행하여, 양자간의 일관성을 개선시키는 작업을 진행중에 있다.

프로그램 예산구조가 재정관리정보시스템을 통해 구현되어, 통합적인 실시간 조화가 가능해졌으나, 지방정부와의 유기적 연계가 미흡한 등 개선의 여지가 있다. 또 이상적으로는 프로그램 단위에서 예산당국과 부처의 의사소통이 발생하고 프로그램 이하 단위사업 관련 예산편성 및 집행은 부처의 자율적인 영역이 되어야 하지만, 우리나라의 경우 중앙 예

78) 성과관리 목적의 성과정보는 프로그램과 단위사업 수준에 대응되며, 결과 중심의 성과정보를 요구하고 있는 반면, 성과계획서와 보고서에 담긴 정보는 매년 달성하고자 하는 목표를 성과지표와 목표치로 표현하고 보고하도록 되어 있다.

산당국이 프로그램에 전적으로 근거한 예산편성을 실행하고 있지 않다.

전략과 예산이 연계되고 조직과 프로그램 예산구조가 매칭되므로 향후 자원의 집중 내역을 효과적으로 파악하고, 성과를 중심으로 예산을 관리하여 예산운용의 효율성을 제고하고, 책임의식이 강화시키기 위해 전략-예산-성과의 연계가 정보시스템으로 구현된 성과관리체계를 구축해 나가야 할 것이다.

다. 복식부기·발생주의 회계제도 도입

발생주의 회계란 거래나 사건 그리고 환경이 국가에 미치는 재무적 효과를 현금이 수취되거나 지급되는 기간에 기록하는 것이 아니라, 그 거래가 발생한 기간에 기록하는 회계방식을 말한다. 발생주의 회계는 현금의 수취나 지급과 분리하여 거래의 발생시점에서 기록하므로 정부 활동과 관련하여 수익·비용대응 원칙의 적용과 그 기간의 성과를 보다 합리적으로 나타낼 수 있는 장점이 있다. 이에 대부분의 국가가 발생주의 회계로의 전환을 추진하였고, 우리나라도 1998년에 재정경제부가, 1999년에는 기획예산위원회가 복식부기·발생주의 회계제도 도입 방침을 발표하였다.⁷⁹⁾ 중앙정부의 회계개혁은 재정경제부에서 주관하여 회계법인과 전산시스템 개발업체에 복식부기 도입을 위한 연구개발 용역을 맡겨서 회계기준서안 작성과 전산시스템의 개발을 추진하였다. 특히 2003년 참여정부가 들어서면서 ‘정부혁신·지방분권위원회’가 주

79) 박노옥·박형수·송호신(2010)의 『발생주의회계 및 비용회계와 재정관리에 관한 연구』에 따르면, 우리나라에서는 1980년대 중반 이후에 시민단체와 학계에서 정부부문에 복식부기·발생주의 회계제도의 도입을 주장함에 따라 도입논의가 지속되었다. 뉴질랜드, 영국, 미국 등 일부 국가에서 1980년대 후반부터 정부부문 개혁 프로그램의 일환으로 성과관리제와 발생주의 회계제도를 도입하고 효율성, 투명성, 회계보고책임성의 제고를 목표로 한 재정개혁이 추진되었으며, 우리나라도 그러한 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 중앙정부에서 정부회계제도의 개혁에 관심을 보이기 시작한 것은 김영삼 대통령의 문민정부 시절이었는데, 이렇게 대통령이 취임하면서 일기 시작한 개혁 논의도 당시 선진 각국의 정부개혁 내지 정부혁신(government innovation) 운동으로부터 영향을 받은 것이다.

도적으로 복식부기 및 발생주의 회계 개혁을 주요 개혁과제의 하나로 삼아 추진하게 되었다.

발생주의·복식부기 회계제도는 이러한 오랜 기간의 준비작업을 거쳐 2009회계연도부터 일반회계·특별회계·기금의 전 부문에 도입되었다.⁸⁰⁾ 다만, 국회 제출은 신뢰성 확보를 위한 검증절차를 거쳐 2011회계연도 결산부터 적용되었다. 새로운 회계제도의 도입과 함께 결산보고서의 작성주체와 구성내용이 대폭 변경되는데, 종전에는 중앙관서의 일반회계·특별회계·기금별로 결산보고서를 작성하였으나 이제는 중앙관서별로 소관 회계·기금을 통합하여 결산보고서를 작성하게 되었다. 또한 결산보고서에는 기존의 세입·세출결산서와 함께 재무제표 및 성과보고서가 추가되었다. 재무제표는 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표, 주석이 포함되게 되었다. 재정상태표는 기업의 대차대조표, 재정운영표는 손익계산서에 해당하여, 정부의 재정상황을 보다 정확하게 파악하고 잠재적 문제에 보다 적절히 대처할 수 있도록 해줄 것이다.

실제로 지난 5월 말에 발표된 『2011회계연도 국가결산보고서』를 보면, 도로, 철도, 항만, 댐, 공항, 상수도, 하천 등 사회기반시설에 대한 실사 및 평가를 최초로 추진하여 재정상태표에 반영된 중앙정부의 총 자산 규모는 1,523조원에 달하고, 연기금에 대한 정부의 미래부담을 명확히 하기 위해 추정한 공무원연금과 군인연금의 연금충당부채 342조

80) 박노옥·박형수·송호신(2010)에 따르면 지방정부의 경우에도 경제정의실천연합 등 시민단체들이 지방자치단체에 대해서는 발생주의를 먼저 채택하여야 한다는 강력한 요구를 하게 되었고 정부도 지방자치단체에서 먼저 시범적으로 적용할 필요성을 느꼈다. 이에 따라 1998년에 서울시가 50대 시정개혁과제의 하나로 복식부기 회계제도의 도입을 제시하였고 동년 행정자치부도 복식부기·발생주의 회계제도를 도입할 것을 결정하였다. 1999년 2월, 복식부기 시범도입기관으로서 서울특별시 강남구와 경기도 부천시 등 2개 기관을 선정하였으며, 복식부기제도 시범운영기관을 2003년에는 9개로, 2004년에는 63개로 그리고 2005년에는 전 자치단체로 확대하였다. 아울러 2005년 8월에 복식부기회계제도의 법적 근거인 「지방재정법」을 개정하고 행정자치부령으로 「지방자치단체회계기준에 관한 규칙」을 제정·공포하였다. 이에 따라 2007년부터 공식적으로 발생주의·복식부기제도를 시행하고 2008년에 2007년도 재무보고서가 처음으로 공식적으로 작성·발표되었다.

원⁸¹⁾을 포함한 중앙정부의 총부채⁸²⁾ 규모는 774조원에 달한다. 2011년 말 국가채무 규모 420.7조원보다 크지만, 연금충당부채를 제외⁸³⁾한 부채 규모는 432조원으로 비슷하다.⁸⁴⁾

그런데 앞으로 개선시켜 나가야 하는 문제점이 몇 가지 발견되었다.

우선 이번에 연금충당부채를 인식한 공적연금은 국제기준에 따라 공무원연금, 군인연금과 같이 정부가 직접 고용한 자에 대한 연금에 한정하였는데, 향후 사학연금에 대해서도 공무원연금과 동일한 방식으로 연금충당부채를 추정하도록 하고,⁸⁵⁾ 국민연금은 전 국민을 대상으로 한 사회보험으로 직역연금과 같은 고용계약 관계에 의한 것이 아니므로 연금충당부채를 추정할 필요는 없겠지만 다른 방식으로 국민연금의 미래 부담의 규모를 추정하여 국가재무제표와는 별도로 공개해야 할 것

-
- 81) 연금충당부채 규모는 국가가 직접 고용한 공무원연금 및 군인연금의 수급자와 현 재직자에게 평생 동안 지급될 연금지급액을 발생주의 회계에 따라 보험수리적 가정에 따라 산출한 것으로, 일부 언론에서는 연금충당부채를 ‘숨은 나라빚’으로 표현하고 있으나, ‘잠재 부채’ 또는 ‘잠재적 부채’로 보아야 한다. 2011년 중에 추가적으로 새로운 부채가 발생한 것이 아니라 그 동안 현금주의 회계방식에서는 고려하지 못하다가 이번 발생주의 회계방식이 도입되면서 부채항목에 새롭게 포함된 부채항목인 것이다.
- 82) 발생주의에 의한 ‘국가부채(liability)’는 종전의 현금주의에 의한 ‘국가채무(debt)’와는 다른 개념이다. 국가채무는 정부의 지급의무가 확정되고 금액도 확정된 국채, 차입금, 국고채무부담행위만 포함하는 반면, 국가부채는 국가채무 이외에 선수금, 미지급비용, 보증 및 보험충당부채 등 발생주의 부채항목들이 포함한다.
- 83) 연금 지급액은 먼저 공무원 및 군인 개개인의 기여금과 국가 부담금을 통해 지급하고 부족한 부분이 있을 경우 정부의 일반재원에서 보전금으로 보충하는 방식으로 재원을 조달하게 되므로 연금충당부채 전액이 직접적인 국민부담으로 연결되는 것은 아니다.
- 84) 일부 언론에서는 국가채무 774조원에 지방정부 채무와 공기업 채무를 합산하면 ‘나라빚’이 1,000조~1,200조원으로 GDP에 맞먹는 규모에 달한다고 주장하고 있으나, 국제비교를 위해서는 동일한 기준으로 비교해야 한다. OECD 국가들의 2011년 말 평균 부채규모는 일반정부(중앙정부+지방정부) 기준으로 GDP 대비 101.6%인데, 공기업 부채나 연금충당부채가 제외되어 있다.
- 85) 다만 사립학교교직원은 정부가 직접고용하지 않았고 연금고갈 시 국가가 그에 대한 지급의무를 지지 않으므로 국가재무제표에 포함시킬 필요는 없겠지만 별도의 방식으로 공개해야 할 것이다.

이다.⁸⁶⁾ 또한 국민연금과 사학연금의 경우 수입이 지출보다 많아 기금이 적립되고 있으므로 보유하고 있는 자산은 국가자산에 포함시키는데, 미래의 부담인 연금충당부채를 반영하지 않는다면 국가의 재무상황이 실제보다 좋게 보여지는 문제가 있다. 따라서 재무제표 작성은 중앙정부 관서의 모든 회계 및 기금으로 하되, 이를 통합하여 작성하는 국가 재무제표의 작성범위에서 이들 두 연금을 제외시켜야 한다.

다음으로 이번에 발표된 연금충당부채 규모는 본래 PBO 방식으로 추정해야 하지만 도입 첫해라 준비 부족으로 ABO 방식으로 추정해 규모가 다소 작아졌다.⁸⁷⁾ 감사원의 국가결산보고서에 대한 검증결과⁸⁸⁾ 자산은 실제보다 4.3조원 더 많이 반영된 반면, 부채는 14.3조원 적게 반영하는 회계오류가 확인되었는데, 특히 공무원연금기금은 연금충당부채를 12.9조원이나 과소 계상되어 수정되었다. 2년 동안 준비를 철저히 했음에도 아직 완벽한 발생주의 결산을 위한 노력이 더 필요함을 말해 준다.

그동안 발생주의 회계제도의 도입이나 회계기준 설정에 대한 연구는 많았지만, 새로운 정부회계제도하에서 생산되는 다양한 정보를 정부와

86) 우리나라 공무원·군인연금은 2011년 현재 14조원 및 2.0조원의 적자를 국가재정에서 보전해 주고 있어 연금개혁이 필요한 상황이며, 연금충당부채는 이러한 정부부담의 미래규모를 현재가치로 보여줄 수 있다.

87) '확정급부채무(vested benefit obligation: VBO)'는 근로자가 향후 추가 근무를 제공하지 않더라도 기업이 근로자에게 지급하여야 할 금액을 현재의 급여수준을 적용하여 산정한 것으로, 연금급부를 받을 수 있는 자격이 있는 사람들의 급부만을 기준으로 계산하며 퇴직일시금과 유사하다. 누적급부채무(accumulated benefit obligation: ABO)는 특정일까지의 근무기간 및 현재 급여수준에 근거하여 해당 기간의 연금비용과 기간말 연금채무를 추정하는 방식에 따라 산정된 연금채무의 현재가치를 말하며, VBO와 비교하여 ABO는 연금수급권의 자격 유무를 구분하지 않아 누적급부채무는 확정급부채무에 연금수급권이 없는 근로자들에 대한 연금채무부분을 없어 놓은 셈이다. 미래급여반영 급부채무(projected benefit obligation: PBO)는 ABO와 유사하게 산출되지만, 미래의 예상급여수준을 적용하여 해당 기간의 연금비용과 기간말 연금채무를 추정하는 방식에 의하여 산출된 연금채무의 현재가치라는 점에서 ABO와 다르다. 충당부채 측정방식별 연금채무의 크기를 비교해 보면 $VBO < ABO < PBO$ 이다.

88) 2012년 5월 31일자 감사원 보도자료를 참조하였다.

국회의 재정운용에 어떻게 활용해야 하는지에 대한 연구는 많지 않았다. 현금주의 회계정보와 발생주의 회계정보를 적절히 조화시켜 활용하는 방안이나 각종 지표들을 개발하여 재정운용에 활용하는 방안, 관리자가 사업 또는 프로그램에 수반되는 총비용이나 원가를 정확하게 인식하여 재정성과관리에 활용하는 방안 등에 대한 추가 연구가 필요한 상황이다.

한편, 이러한 회계 인프라의 근본적 변화는 상당한 인적 및 물적 자원을 필요로 하고 지속적이고 확고한 추진을 위해서는 정치적 지지와 핵심 공무원들의 제도 전환에 대한 충분한 이해가 요구된다. 왜냐하면, 개혁과정에서 다양한 불만과 갈등을 해소하지 못하는 경우 이러한 점들이 자원의 낭비는 물론 성공적인 제도 전환의 가장 큰 장애요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 제도 전환에서 특히 핵심적인 역할을 하는 key players인 공무원, 국회의원, 국민들의 제도에 대한 폭 넓은 이해와 지지를 기반으로 이루어져야 한다. 그러므로 고위관리자, 국회의원, 국민들에 대한 지속적인 교육과 홍보가 이루어져야 한다. 이미 일부 지방의회에서 나타났듯이 입법부에서 재무제표를 제대로 이해하지 못해 정부결산에 대한 통제가 약화될 우려가 있다. 발생주의 정부회계 도입은 결산정보를 어렵고 복잡하게 하는데, 국회가 예산에만 집중하고 결산을 통한 재정통제를 강력하게 하지 못하고 있는 상황에서 향후 발생주의에 의한 결산심의보다 현금주의에 의한 예산심의에 더 치중할 가능성이 있는 것이다. 국가재정운용 시스템이 업그레이드되기 위해서는 어렵더라도 입법부 관계자들이 지금부터라도 관련 전문가의 도움을 받아 결산심의를 충실하게 준비해야 할 것이다.

라. 흩어져 있던 재정정보 시스템의 통합: 재정정책 의사결정에 필요한 고급 재정정보 제공

디지털 예산회계시스템 추진을 결정할 당시의 재정정보 시스템은 부처의 필요성에 따라 독자적으로 구축되다 보니,⁸⁹⁾ 정작 필요한 정보와

통계를 통합적으로 제공하지 못하였다. 예컨대 예산편성 과정에서 사업의 필요성과 적정소요 판단을 위해서는 편성정보뿐만 아니라 집행과 결산정보가 반드시 필요한데, 중앙정부의 예산편성시스템인 기획예산처의 FIMSys와 수입·지출 및 결산을 위한 재정경제부 NaFIS 시스템의 운용주체가 달라 시스템 상호간의 연계가 부족하여 예산편성 과정에서 집행 및 결산과 관련된 정보를 적시에 활용하지 못하고 있었다. 이에 디지털 예산회계시스템이라는 통합재정정보시스템 구축을 추진하게 된 것이다.

그러나 현재도 기획재정부의 DBrain 시스템 및 알리오 시스템, 행정안전부의 e-호조 시스템 및 클린아이 시스템, 교육과학기술부의 전산시스템 등 부처별·대상별로 관련 전산시스템이 분리되어 운용되고 있다. 비록 시스템 간의 자료 교환이 정기적으로 이루어지고 있어 향후 일반정부 또는 공공부문 전체의 통합통계를 작성하는 데 큰 어려움은 없다고 하지만, 시스템이 통합되어 운용되는 상황과 비교하면 기초 데이터의 상호 정합성 및 정확도 제고 등에는 한계가 있다. 향후 통합재정정보시스템의 유기적인 체계화를 기초로 표준화가 가능한 회계·결산, 정례적, 정형업무는 전 부처가 공통적으로 사용하되, 가치판단이 필요한 정책적 업무, 비정형정보는 각 부처에서 통합재정정보시스템과 연계한 개별적인 의사결정지원시스템을 운용하는 것이 바람직할 것이다.

2. 재정정보 공개 확대 방안

이외에 공기업 부채나 보증채무, 민자투자 관련 부채 및 재정위험 등에 대한 정보공개 수준이 미흡하다.

공기업의 경우 알리오(중앙정부), 클린아이(지방정부) 등 경영정보

89) 당시 우리나라에서 구축되어 활용되고 있는 재정시스템은 기획예산처의 예산정보관리시스템(FIMSys: Fiscal Information Management System), 재정경제부의 국가재정정보시스템(NaFIS: National Financial Information System), 행정자치부의 지방재정정보시스템, 교육인적자원부의 지방교육재정정보시스템, 국방부의 국방재정정보시스템 등이 있었다.

포털을 운용중이며, 금년부터 자산규모 2조원 이상 중앙정부 산하 39개 공기업·준정부기관은 중장기 재무관리계획을 정부 및 국회에 제출할 예정이다. 보증채무의 경우 2010년부터 매년 5년 단위의 『국가보증채무 관리계획』을 예산안에 첨부하여 국회에 제출하고 있는데, 2011년 말 중앙정부의 보증채무 규모는 34.8조원에 달한다. 반면, 지방정부 보증채무 규모는 2009년 말 3,362억원으로 채무(25.5조원)에 비해 작지만, 최근 태백시가 태백관광개발공사(O2리조트)가 발행한 공사채 1,460억원에 대한 지급보증으로 시의 재정운용에 큰 어려움을 겪고 있는 사례에서 볼 수 있듯이 관리의 사각지대에 놓여 있다.

민자투자는 2010년부터 매년 BTL(Built-Transfer-Lease, 건설-양도-임대)사업의 정부지급추계서를 국회에 제출하고 있는데, 국가회계기준을 발생주의로 전환하면서 2011회계연도 결산부터는 정부부채에 포함되었다. 그러나 BTO(Built-Own-Transfer, 건설-운영-양도)의 경우에는 최소운영수입보장(MRG)에 따른 우발채무에 대해서는 관리가 되고 있지 않다.⁹⁰⁾

향후 공공부문 부채종합관리 시스템을 구축하면서 공기업 부채나 보증채무, 민자투자 관련 부채 및 재정위험 등에 대한 정보공개를 단계적으로 확대해 나가야 할 것이다.

한편, 예산 감시 활동을 벌이는 기구인 예산정책우선센터(Center on Budget and Policy Priorities·CBPP)내 국제예산계획(International Budget Project·IBP) 본부는 2년마다 각 국가의 예산투명성지수(Open Budget Survey)를 만들어 그 순위를 발표하고 있는데, 우리나라는 2006년 73점 11위(총 59개 국가), 2008년 66점 12위(총 85개 국가),

90) 지난해 6월 감사원이 적자에 허덕이는 전국 29개 민간투자사업에 대해 실시한 감사결과에 따르면, 2001~2009년 이들 사업에 세금으로 지급된 정부 보전금은 총 2.2조원에 달하는 것으로 나타났다. 2010년 5월 현재 국토해양부 61개 BTO사업(35.4조원=민간투자비 25.0+재정지원 10.4)이 추진중인데 운영수입보장 사업 7건에 대한 운영수입보장 금액은 1.4조원인 반면, 9개 부처, 236개의 BTL 사업이 진행중인데 총사업비 한도액은 21.9조원이며 30년 간 정부지급금은 24.5조원으로 추정되고 있다.

2010년 71점 10위(총 94개 국가)를 차지하였다. 2010년 우리나라에 대한 예산투명성지수 보고서에 포함된 우리나라 재정에 대한 평가내용은 <표 V-2>에 정리되어 있는데, 권고사항은 회계연도 중간보고서와 이와 관련한 정책보고서를 발간하라는 것이었다.⁹¹⁾

<표 V-2> IBP 2010년 보고서의 우리재정에 대한 평가 결과

(1) Adequacy & Availability of Eight Key Budget Documents

Document	Level of Information Grade	Publication Status
Pre-Budget Statement	A	Published
Executive's Budget Proposal	B	Published
Enacted Budget	A	Published
Citizens Budget	A	Published
In-Year Reports	D	Published
Mid-Year Review	E	Not Produced
Year-End Report	A	Published
Audit Report	A	Published

주: A(81~100점), B(61~80점), C(41~60점), D(21~40점), E(0~20점)

(2) Are oversight bodies effective in their budget role?

Oversight Institution	Strength
Legislature	Strong
SAI(supreme audit institution)	Strong

주: strong(67~100점), moderate(34~66점), weak(0~33점)

출처: CBPP, The Open Budget Survey 2010

이외에 대선전 보고서, 장기재정전망 보고서 등 재정보고서 확대 방

91) South Korea should improve the comprehensiveness of the In-Year Reports; and produce and publish a Mid-Year Review.

안도 적극적으로 검토해야 한다. OECD 등 국제기구는 ‘선거전 재정보고서’의 발간을 통해 정치권이나 국민들에게 재정상황을 정확하게 알려 무분별한 선거공약이 남발되는 것을 사전에 경고하도록 권고하고 있다.⁹²⁾ 이에 호주, 뉴질랜드 등의 국가에서는 국제기구의 권고에 따라 선거전 재정보고서를 발간하고 있으며, 호주, 네덜란드 등에서는 여당 및 야당의 선거공약에 대해 정부부처 또는 출연연구기관을 통해 재정소요를 객관적으로 추계하여 공표하고 있다. 우리나라도 금년에 제19대 국회의원선거(4월 11일)와 제18대 대통령 선거(12월 19일)가 있어 정부의 재정지출 관리가 쉽지 않을 정치적 상황이 전개되고 있는데, ‘대선전 보고서’의 작성을 제도화할 필요가 확인되고 있다.

한편, 그동안 인구변화 영향이 큰 연금, 의료 등 분야에 대해서는 소관 기관이 장기재정계산을 실시하고 있었으나, 정부 차원의 종합적인 장기재정전망 보고서는 작성되지 못하고 있었다. 이에 지난해 한국조세연구원을 중심으로 한 국가재정운용계획 장기재정전망반의 작업을 통해 분야별 전망의 전제·방법 등을 일치화하고, 이를 종합적으로 연계하기 위한 정부 차원의 체계적인 장기재정전망 추진방안이 마련되어 법적 근거 마련,⁹³⁾ 장기재정전망 협의회 구성, 장기재정전망 지침⁹⁴⁾

92) 『OECD 재정투명성 지침(OECD Best Practices for Budget Transparency, 2002)』은 재정투명성을 높이기 위해 재정보고서의 하나로 선거 2주전까지 『선거전 보고서(Pre-election report)』를 통해 선거 당시의 재정상황을 정확하게 공개하여 선거과정에 활용되도록 할 것을 권고하고 있다.

93) 국가재정법시행령을 개정하여 장기재정전망의 실효성 확보 및 제도적 정착을 위하여 장기전망 실시근거를 명확히 규정하였다. 2011년 12월 30일자로 신설된 국가재정법시행령 제2조 ③항에는 ‘기획재정부장관은 법 제7조제2항 제2호에 따른 장기 재정전망을 할 때에는 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 적어도 5년마다 실시하여야 한다’고 규정되어 있다. 또 재정위험관리위원회 규정을 개정하여 제8조에 ‘장기재정전망협의회’를 신설하였다. 이외에 재정위험관리위원회(2011년 7월), 중장기전략위원회(2012.4.30), 장기재정전망협의회(2011년 12월, '2012년 1월)에서 장기재정전망 세부추진방안 등을 의결했다.

94) 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 기초노령연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 산재보험, 교육 등의 분야에 대해 2060년까지 전망하고 향후에는 매 5년마다 주기적으로 실시한다.

V. 재정정보의 생산, 공개 및 활용 개선 233

마련 등의 과정을 거쳐 현재는 내년 3월까지를 시한으로 소관 부처와 공단, 한국조세연구원 장기재정전망센터를 중심으로 전망작업을 진행하고 있다. 내년 하반기쯤이면 정부 차원의 장기재정전망 결과가 공표될 예정인데, 앞으로도 매 5년마다 장기인구추계 결과가 발표되면 정부합동의 작업반을 구성하여 장기재정전망 작업과 더불어 장기재정전망 보고서를 작성하여 공개하는 일이 관례화되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강태혁, 「총액배분자율편성(top-down)제도의 비교론적 관점-S공단의 사례-」, 『정부회계연구』 제4권 2호, 2006년 12월.
- 강태혁, 『한국 예산제도론』, 율곡출판사, 2010.
- 국회개혁특별위원회, 『예결위 상임위화에 관한 공청회 자료집』, 2004.
- 국회예산결산특별위원회, 『국회 예산결산특별위원회의 상임위원회화 방안에 관한 연구』, 2010.
- 국회예산정책처, 『국가재정제도-원리와 실제』, 2010.
- 국회예산정책처, 「2012년도 대한민국 재정」, 2012년 3월.
- 권오성·오시영, 『Top-down 예산제도에 의한 예산자원 배분방식의 효율화 방안』, 한국행정연구원 연구보고서 2008-18, 2008.
- 기획예산처, 『한국의 재정: 어제 오늘 그리고 내일』, 2007.
- 기획재정부, 『예비타당성 제도 개요』, 2012.
- 기획재정부, 「2013년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」, 2012.
- 김동건·윤영진·박정수·이원희, 『각 부처 중장기 계획과 국가재정운용 계획 연계 방안』, 한국재정연구회, 2006.
- 김상현, 『총액배분자율편성(Top-down) 예산제도 사례분석』, 정부혁신위원회, 2006.
- 김성태, 『중기재정계획의 실효성 제고 방안』, 국회예산결산특별위원회, 2007.
- 김성태, 「우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안」, 『재정학연구』, 제1권 제4호 (통권 제59호), 2008.
- 김춘순, 『국가재정: 이론과 실제』, 박영사, 2012.
- 나아정·박승준, 「국가재정운용계획의 평가 및 과제」, 『경제현안분석』, 제

- 49호, 국회예산정책처, 2009.
- 류광준, 『탑다운 예산편성 제도 도입에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005.
- 류덕현, 『재정준칙별 재정건전화 효과』, 2011 재정전문가 네트워크 최종 보고서, 한국조세연구원, 2011.
- 민관합동작업반, 『재정통계 개편안』, 『재정통계 개편에 관한 공청회 발표 자료집』, 2011. 1. 26.
- 박영희, 김종희, 『신재무행정론』 제4판, 다산출판사, 2002년 1월
- 박노옥·박형수·송호신, 『발생주의회계 및 비용회계와 재정관리에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2010.
- 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.
- 박형수·송호신, 『장기재정전망』, 기획재정부 연구용역 보고서, 한국조세연구원, 2011년 3월.
- 박원석 의원실, 『MB정부하에서 예비타당성조사는 있으나마나』, 2012.
- 배득중, 『신재무행정 - 정부혁신과 재정개혁』, 박영사, 2005.
- 백웅기, 『재정운용의 실효성 제고 방안』, 2010 재정전문가 네트워크 보고서, 한국조세연구원, 2011.
- 백웅기·정문중, 『예산과정에서 기준선 전망의 필요성, 시사점, 방법』, 『한국경제의 분석』, 제14권 제2호, 한국금융연구원, 2008.
- 변양균, 『한국 재정의 지속가능성 분석과 재원배분의 비최적성 치유에 관한 연구』, 서강대학교 경제학과 박사학위 논문, 2002.
- 변양균, 『노무현의 따뜻한 경제학』, 바다출판사, 2012.
- 안중범, 『재정건전성 제고를 위한 국회 재정통제 강화 방안』, 국회예산결산특별위원회 세미나 자료집, 2010.
- 옥동석, 『차기정부 5년간 재정운용규모 및 재정절감방안』, 정책연구용역 보고서, 국회예산결산특별위원회, 2007.
- 윤성식, 『예산론』, 나남출판, 2003.
- 윤영진, 『디지털 예산회계시스템 구축방안: 프로그램 예산제도 도입을 중

- 심으로」, 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, pp. 34~50, 2004.
- 이강호, 『예산총액배분자율편성제도(Top-down)의 도입효과에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위 논문, 2006.
- 이명헌·김현석·박진·이영, 『예산편성 효율성 제고방안』, 기획예산처 정책연구용역, 한국조세연구원, 2006. 10.
- 이창기, 『총액예산배분자율편성제도의 실태와 개선방안』, 국회예산결산특별위원회 정책연구용역, 서울행정학회, 2007. 8.
- 이원희·주기환, 『중기지방재정계획 실효성 제고 방안』, 『한국지방재정논집』, 제16권 제2호, 2011.
- 장하진·정창수, 『5년 중기재정계획 제도의 문제점과 개선방안』, 정책연구용역보고서, 국회예산결산특별위원회, 2010.
- 정문중, 『예산과정에서 재정건전성 강화 수단에 관한 연구』, 『예산정책연구』, 제1권 제1호, 국회예산정책처, 2012.
- 정민근, 『기업의 예산편성과 활용: 기업전략의 수행도구로서의 예산관리』, 2006. 2.
- 정해방, 『예산 총액배분 자율편성(top-down)제도의 실태와 현황』, 『지방재정』 제4권, 2004, pp. 13~22.
- 조영만, 『예산낭비신고 제도 운영에 관한 연구-예산낭비신고사례를 중심으로』, 2009.
- 조영철, 『예비타당성조사 제도의 문제점과 개선과제』, 『예산춘추』, 2009년 봄호, 통권 14호, 2009.
- 하연섭, 『정부예산과 재무행정』, 다산출판사, 2010.
- 한국경제60년사 편찬위원회, 『한국경제60년사 I. 경제일반』, 한국개발연구원, 2010.
- 한국정책학회, 『예산낭비 대응체제 개선방안』, 2006.
- 함성득·이상호·양다승, 『총액배분자율편성제도의 효과에 관한 실증적 연구: 교육과학기술부 교육 분야 예산의 점증성을 중심으로』, 『행정논총』 제48권 제4호, 2010. 12, pp. 295~323.

- 허경선 · 김지영 · 박노옥, 『공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구』, 한국조세연구원 연구보고서, 2012.
- 홍승현, 『입법부와 행정부간 재정권한 적정배분』, 한국조세연구원, 2012.
- Anderson Barry, Teresa Curristine and Olaf Merk, "Budgeting in Norway," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, No. 1, 2006.
- Bailey, John Jr., and O'Connor, Robert J., "Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles," *Public Administration Review*, 35(1), 1975, pp. 60~66.
- Bozeman, Barry and Jeffery D. Straussman, "Shrinking Budgets and Shrinkage of Budget Theory," *Public Administration Review*, November/December 1982, pp. 509~515.
- Bröndal, Jon R., "Budgeting in Sweden," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, No. 1, 2001.
- Bröndal, J., "Budget Reforms in OECD Member Countries: Common Trends," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2 no.4, 2003.
- Bröndal, Jon R. and Jens Kronmann, "Budgeting in the Netherlands," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, No. 3, 2001.
- Bröndal, Jon R., Jens Kronmann, and Michael Ruffner, "Budgeting in Finland," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, No. 2, 2002.
- Blondal, Jon R., "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends," *OECD Journal on Budgeting*, 2(4) 2003, pp. 7~25.
- Bozeman, B. and J. D. Straussman, "Shrinking Budgets and the Shrinkage of Budget Theory," *Public Administration Review*, 1982.
- Brumby, J., "An Investigation into the Impact of the Medium-Term Expenditure Framework on Budgetary Outcomes," World Bank.
- Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner, "Budgeting in Switzerland,"

- OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, No. 1, 2005.
- Gleich, Holger, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries," European Central Bank Working Paper No. 215, 2003.
- de Haan, Jakob and Jan-Egbert Sturm, "Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community," *Public Choice* 80, 1994, pp.157~172.
- Kim, John M. and Chung-Keun Park, "Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, No. 1, 2006.
- Ljungman Gosta, "Expenditure Ceilings-A Survey," IMF Working Paper, WP/08/282, December 2008.
- Ljungman Gosta, "Top-Down Budgeting. An Instrument to Strengthen Budget Management," IMF Working Paper, WP/09/243, November 2009.
- OECD, *Best Practices for Budget Transparency*, 2002.
- Perotti, Roberto and Yianos Kontopoulos, "Fragmented Fiscal Policy," *Journal of Public Economics*, No. 86, 2002, pp.191~222.
- Polackova, H., "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability," The World Bank, 1998.
- Schiavo-Campo, S., "Potemkin Villages: The Medium-Term Expenditure Framework in Developing Countries," *Public Budgeting and Finance* vol. 29(2), 2009, pp.1~26.
- Schick, A, "Does Budgeting Have a Future?," OECD,PUMA/SBO(2001)4, 2001.
- Schick, A, "The Architecture of Program Building," KDI 세미나 발표 자료, 2004.
- von Hagen, Jurgen, "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the EC," Economic Papers, DG-II(Brussels: European Commission),

1992.

Wildavsky, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, 4th Edition, 1984.

Woo, Jaejoon, "Economic, Political, and Institutional Determinants of Public Deficits," *Journal of Public Economics*, No. 87, 2003, pp.387~426,

Ylaoutinen, Sami, "Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries," Ministry of Finance, Finland, Discussion Paper No. 72, 2004.

〈부록 1〉 심층면접 1차 서면조사

본 질문지는 한국조세연구원의 2012년 연구과제 『재정제도 및 재정운용의 시스템적 개선』 수행을 위해 필요한 심층면접에 사용될 예비 질문입니다. 면접 참석 예정자께서는 질문 내용을 보시고, 각 문항들에 대한 의견을 미리 준비해 주시면 감사하겠습니다. 본 면접내용은 연구자들의 연구과정에서 간접적으로만 활용되며 면담내용 자체가 연구보고서에 포함되지는 않습니다.

* 면접과 관련된 사항은 박형수 박사 또는 임현정 연구원에 문의

1. 면접자에 대한 공통 질문

1-1. 예산과 관련된 업무를 담당하신 경력이 어떻게 되십니까?

1-2. 참여정부에서 4대 재정개혁을 추진할 당시의 역할을 무엇이었습니까?

* 4대 재정개혁: 국가재정운용계획(중기재정계획) 수립, 예산총액배분·자율편성(top-down) 제도 도입, 성과관리 예산제도 운영, 디지털 예산·회계시스템 구축

1-3. MB정부에서의 담당업무는 무엇이었습니까?

1-4. 현재의 업무는 무엇입니까?

2. 국가재정운용계획 관련 질문

2-1. 중기재정계획과 국가재정운용계획 수립 논의 착수

- 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획을 시작으로 우리나라는 모든 가용 재원을 활용하여 경제개발에 본격 착수하였는데, 이 시기의 재정운용은 경제개발계획을 뒷받침하는 것을 목표로 하였다고 알고 있습니다.
 - 이에 따라 재정은 경제개발에 집중 투입되었는데 SOC와 산업분야에 대한 자본적 지출인 재정투용자를 중점적으로 확대
 - 재정규모에서 재정투용자가 차지하는 비중은 제1차 계획기간(1962~'66)의 연평균 23.1%, 제2차 계획기간(1967~'71)의 연평균 29.6%, 제3차 계획기간(1972~'76)의 연평균 32.6%, 제4차 계획기간(1977~'81)의 연평균 33.8%로 증가
 - 재정이 국내총고정자본 형성에 크게 기여하였음

- 1962~'81년까지 5년 단위의 경제개발계획 추진 시 재정운용의 목표와 방식에 관한 질문입니다.
 - ◆ 지금과 같은 재정운용 시스템과 이를 뒷받침하는 제도와 법규가 없었겠지만, 재정운용의 목표, 분야별 자원배분, 중기재정소요에 따른 자원조달계획 등은 어떻게 수립하였습니까?

- 1982년: 재정을 건전하게 운영하기 위한 중기재정계획은 1982년에 제5차 경제개발 5개년 계획이 수립되면서 처음 작성되었습니다. 당시에는 만성적인 재정적자를 해소하고 재정을 중기적으로 관리하기 위해서 도입하였는데, 지금의 국가재정운용계획과는 많은 차이가 있는 것 같습니다.
 - ◆ 대략 어떤 차이가 있는지 말씀해주시기 바랍니다.
 - ◆ 계획기간을 경제계획 기간과 일치시켰음에도 불구하고 중기재정계획의 역할과 목표를 달성하지 못한 이유는 무엇입니까?

- 1983~1998년까지 정부가 정부재정의 건전성과 효율성을 높이기 위해 중기재정계획을 수립한 적이 있었는지요?

- 외환위기 이후: 1999년 1월에 재정경제원, 기획예산위원회, 예산청이 합동으로 수립한 중기재정계획(1999~2002년)으로 재정운용의 비전과 전략을 세웠으며 중기재정운용의 기본방향을 설정하였을 뿐 아니라 이를 바탕으로 분야별 세부 투자방향까지 포함하였습니다. 그러나 정부는 이 계획서를 국회에 제출하거나 외부에 공표하지 않고 예산당국이 예산안을 편성할 때 내부 참고자료로만 활용하였습니다.
 - 재정운영의 마스터플랜이라고 할 수 있는 중기재정계획이 결실을 거두지 못한 이유는 i) 외부 의견수렴 과정 및 부처와의 공식적 협의 과정이 없어서 구체적인 수치를 제시할 수 없었고, ii) 재정 투자방향도 공감대가 형성되어 있지 않았기 때문에 논란만 불러일으킬 가능성이 있었기 때문이라고 합니다.
 - ◆ 위치럼 알려진 이유 외에도 다른 이유가 있는지요?
 - ◆ 1999년에 중기재정계획 수립의 경험은 어떤 면에서 국가재정운용 계획을 수립하는 데 기여하였다고 생각하십니까?

- 2003년 1월 10일 대통령직 인수위원회 보고에서 국가재정운용계획을 비롯한 4대 재정개혁 과제가 제시되었고 그 해 7월 재정 및 세제 개혁을 위한 로드맵에 반영되었습니다. 이로써 국가재정운용계획 수립은 기획예산처만의 과제가 아닌 정부의 과제로 인식하게 되었습니다.
 - 기획예산처는 국가재정운용계획 수립을 전담하기 위한 재정기획실 신설
 - ◆ 국가재정운용계획의 본격적 수립을 위해 2003년 4월 기획예산처, 관계부처, KDI 등 전문가로 구성된 13개 분야별 작업반을 구성하고 주요 재정과제에 대해 논의를 시작하였는데 국가정책의 비전과 방향 및 재정투자계획 등은 어떤 방식으로 결정되었습니까? (신정부가 출범했기 때문에 정부 부처가 재정투자계획을 제출할 만한

시간적 여유가 없었을 것임)

- 2003년에 마련한 국가재정운용계획 시안은 충분치 못한 준비기간으로 인해 분야별 투자계획에 대하여 재정기획실과 예산실·기금국 간에 의견 차이가 발생하였습니다. 부처 간 협의기간도 짧아 정부의 공식적인 계획으로 공개하기에 부담스러운 측면도 있었으며, 국가재정운용계획에 따라 2005년도 지출한도를 부여하는 것도 정부 내 공감대 형성이 부족하였습니다. 이에 따라 2004~2008년 국가재정운용계획의 시안은 공개되지 못했습니다.
 - ◆ 그렇다면 2004~2008년 국가재정운용계획 수립 경험은 이후의 계획을 수립하는 데 어떤 도움이 되었습니까?
 - ◆ 2005~2009년 국가재정운용계획 수립과정을 그 전년도와 비교할 때 크게 달라진 점이 있다면 무엇입니까?

2-2. 국가재정운용계획의 도입

- 국가재정운용계획을 도입할 당시에 가지고 있었던 문제인식 중에서도 어느 것이 가장 중요했습니까? 중요하다고 생각하시는 항목 모두를 중요한 순서대로 열거해 주십시오. (①②③④⑤ 표시)
 - () 중기적 관점에서 예산편성 및 재정 관리
 - () 재정의 건전성
 - () 재정운용의 효율성
 - () 전략적 자원배분
 - () 연동계획
 - () 기타 (내용)
- 국가재정운용계획의 도입 논의 당시 주요 쟁점들은 무엇이었습니까? 이러한 쟁점사항들 중 제도에 기 반영된 사항들과 미반영된 사항들은 어떤 것들이 있고, 그 당시 반영여부를 판단했던 기준/이유는 무엇이었습니까?

2-3. 국가재정운용계획 작업반, 공개토론회 등 여론수렴 절차에 대한 평가

〈참고: 절차〉

① 각 부처에 2012~2016년 국가재정운용계획 수립지침 통보(11.12.30, 부처별 중기사업계획서 작성을 위한 지침) → ② 각 부처는 중기사업 계획서(2012~2016년)를 기획재정부에 제출(11.1.31) → ③ 부처별 지출한도 설정 및 2012~2016년 국가재정운용계획 수립을 위한 첫 단계로서 중기재정 협의회 개최(12.2.15~24) → ④ 국가재정운용계획 수립을 위한 실무 작업반 (20여명의 민간전문가와 재정부 및 관계부처 국·과장급으로 구성) 가동(12.2.27) → ⑤ 공개토론회 개시(12.6.12~) → ⑥ 국회 기획재정위에서 국가재정운용계획 수립 방향 보고(2011년의 경우 11.9.1) → ⑦ 국가재정운용계획 수립(2011년의 경우 9.27 국무회의 심의·의결, 9.30 국회 제출)

- 민간 전문가와 재정부 및 관계부처 국·과장급으로 구성된 작업반, 공개토론회 진행 등의 여론수렴 절차에 대한 평가를 부탁드립니다.
- 중기재정 협의회에서는 각 부처가 ① 2012~2016년 중점 투자방향 및 투자규모, ② 2011~2015계획 대비 지출규모 변동요인, ③ 세출 구조조정 등 자체 자원대책, ④ 핵심 정책 및 재정이슈 등을 중심으로 기획재정부와 협의하는데 협의 결과를 평가해주시기 바랍니다.

2-4. 2004년에 제도를 도입한 이후의 성과

- 국가재정운용계획을 도입한 이후에 나타난 재정운용의 성과를 1~5점까지 점수로 표기하여 주시기 바랍니다. 성과는 매우 미흡(1점), 미흡(2점), 보통(3점), 만족(4점), 매우 만족(5점)으로 5단계입니다.

- () 중기적 관점에서 예산편성 및 재정 관리
- () 재정의 건전성
- () 재정운용의 효율성
- () 전략적 자원배분
- () 연동계획

- 그 밖의 성과가 있다면 무엇입니까?

2-5. 국가재정운용계획에 나타난 문제점

- 현행 국가재정운용계획(수립 체계부터 운용에 이르기까지)에 나타난 문제점을 말씀해 주시기 바랍니다.

〈참고: 기존 문헌에서 지적사항〉

① 신뢰성 높은 재정지표와 추정

- 재정추이에 대한 명확하고도 신뢰할 만한 추정치 도출 필요
- 재정수지, 재정지출의 우선 순위에 대한 사회적 합의 도출 노력
 - * 우선 순위 선정에 필요한 효과적 재정지표 생산 필요

② 중점과제 변경에 따른 사전 조치 부재

- 재정의 중점과제가 갑자기 바뀌는 부분에 대한 사전 조치 필요
 - * 중점과제가 바뀌면 국가재정운용계획의 구속력도 떨어짐

③ 중기재정운용 목표와 이를 위한 확인 지표의 불명확성

- 중기재정운용계획의 목표에 대한 명확한 설정
- 목표 달성을 확인하기 위한 지표 설정과 합의

④ 목표 달성을 위한 전략 미비

- 목표 달성을 위한 체계적 전략이 필요
- 연동계획이기 때문에 이에 관한 원칙 필요
 - * 매년 원점에서 출발하는 경향을 보임

- ⑤ 낙관적 경제전망
 - 전망치가 실적치를 상회하는 경향
 - 낙관적 세입 전망, 지출의 상향 편이 발생 가능성, 재정수지와 국가채무 등 총량 목표 달성 차질
- ⑥ 자원배분체계의 문제
 - 자원배분체계의 잦은 변경과 이에 따른 분석의 어려움
 - 국가재정운용계획과 결산의 상이한 분류 체계에 따른 재정통계 산출과 예산집행 평가를 수행함에 있어 혼란의 발생과 분석의 어려움
- ⑦ 재정전망 및 목표 변경의 문제
 - 연동계획이지만 재정목표를 수시로 바꾸는 것은 계획의 의미 상실
 - 정책의지만 반영할 뿐 재정운용의 통제 수단으로서의 기능은 없음
- ⑧ 계획 달성의 문제
 - 계획상의 목표 달성 어려움
 - 계획 연도의 거의 마지막 해에 균형 달성
- ⑨ 기타 문제
 - 효율적 자원배분을 위한 정책 우선순위를 정하는 방식

2-6. 개선 방안

- 국가재정운용계획을 개선하기 위한 아래 세 가지 방안에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(1) 국가재정운용계획의 구속력을 강화하는 방안

* 중기재정목표의 명확화, 매년 연동하는 계획의 개선, 대국민 공개 범위 확대, 계획 집행 결과 보고서의 작성과 공표, 재정규율의 법제화, 단년도 자원배분과의 연계 강화

(2) 국가재정운용계획의 수립 체계를 개선하는 방안

- * 재정전략회의 법제화, 국가재정운용계획에 세제개편 방향 및 세부 내역 포함, 국회의 예산 심의를 위해 국가재정운용계획의 보고 시기 조정, 지방정부 계획과의 연계

(3) 국가재정운용계획의 구성 및 내용 변화하는 방안

- * 중장기 재정위험요인을 점검하여 계획서에 반영, 중장기 전망 변화에 따른 시나리오 분석, 의무지출과 재량지출에 기초한 재정기 준선 추계의 도입과 활용, 공적연금 및 사회보장기금에 대한 재정 계산제도 의무화

- 국가재정운용계획의 수립부터 집행에 이르기까지 국회의 역할이 강화 되어야 한다는 지적이 있습니다. 이에 관해 어떻게 생각하십니까?
 - 본회의 혹은 예결위에서 총지출, 총수입 등의 총액 결의, 상임위에 서 재원배분 결의 등 top-down식 검토 및 국가재정운용계획을 예산 안 심의에 적극 활용하는 방안 등

2-7. 기타 연구진에게 하고 싶은 말씀

- 연구진에게 하고 싶은 말씀은 무엇입니까?

3. top-down 제도 관련 질문

3-1. 제도도입의 배경

- 정부의 전통적인 예산편성 제도는 경제개발 5개년 계획과 한 팀을 이루어 1970년대 이후 고도성장을 가져오게 하였으며, 1990년대 후반 외 환위기 시에는 경제의 최후 보루로 작용하는 등 성공적인 것이었다고 평가할 수 있습니다.

- 하지만 전통적 예산편성 제도의 한계와 부작용 및 여건의 변화에 걸맞는 새로운 예산편성 방식에 대한 고찰이 필요하게 되었습니다.
- 재정규모가 증가하였으며, 재정당국과 부처 간의 불신이 해소되지 않았고, 시장과 국가의 역할 변화에 따른 전략적 자원배분이 이루어지지 못한 것 등이 새로운 예산편성 제도가 필요하게 된 배경이라고 볼 수 있습니다.

◆ top-down 제도의 도입에 대한 논의는 언제, 어떻게 시작되었나요?

◆ 도입 당시의 다음과 같은 문제인식 중에서 어느 것이 가장 중요했습니까? 중요하다고 생각하시는 항목 모두를 중요한 순서대로 열거해 주십시오.

- ① 예산편성 자체의 비효율성: 종전의 소수 엘리트들에 의한 신속한 의사결정이 더 이상 불가능해져 예산편성에서 분권이 필요(예: 과다 요구 → 대폭 삭감의 비효율적 관행 개선)
- ② 재정당국이 중기적 시각에서 전략적 자원배분에 보다 치중할 필요(예: 국정운영방향에 맞추어 재정자원을 배분할 필요, 경제예산 → 복지예산)
- ③ 부처의 자율성과 전문성을 활용하기 위해서
- ④ 특별회계·기금 등 칸막이식 자원확보를 극복하고 총지출 중심으로 자원배분
- ⑤ 중기적 시각의 재정운영을 통하여 재정의 경기 대응기능 강화
- ⑥ 선진국의 재정개혁 사례에서처럼 재정적자를 억제하고 재정건정성을 제고하기 위해

3-2. 제도 도입시의 주요쟁점

- 2003년 '국가자원배분개선기획단'을 설치하여 한국조세연구원 등과 해외사례 조사 및 우리나라의 도입가능성 검토 등의 과정을 거쳤던 것

으로 알고 있습니다. 특히 아래와 같은 고민들을 중점적으로 다룬 것으로 알고 있습니다.

- 부처별 총액은 어떻게 설정하는 것이 좋은가?
- 누가 결정하는 것이 좋은가?
- 각 부처가 부처별 지출한도에 대한 순조롭게 합의하는 것이 가능한가?
- 차후에 대규모 소요가 발생하여 지출한도를 준수하지 못하면 어떻게 되는가?
- 각 부처의 도덕적 해이의 가능성은 없는가?
- ◆ 당시 T/F내에서 가장 크게 쟁점이 되었던 사항은 무엇이었나요?
특히 2004년 2월 국무회의 보고를 위한 최종안 마련 과정에서 내부의 격렬한 내부 논쟁이 있었다는데 기억이 나시거나 소개할 만한 내용이 있는지요?

- 2003년 7월 정부혁신·지방분권위원회가 발표한 「참여정부 재정·세계개혁 로드맵」에 따르면 다음과 같이 단계별로 도입한다고 되어 있습니다.

- 첫째 단계는 2003년도의 Top-down 제도 시범실시 단계
- 둘째 단계는 2004년에 2005년도 예산편성과정에서의 전면 시행단계
- 셋째 단계는 2006년 예산안 이후 국가재정운용계획과의 전면적 연계 실시 단계
- ◆ 이렇게 단계적으로 설정한 현실적인 이유가 있습니까?

3-3. 지출한도 설정과 국무위원 재정전략회의

- 국무위원 재정전략회의(중전의 국가재원배분회의)는 부처별 지출한도에 대한 합의를 이끌어내기 위한 것이 주요한 목적이었다고 알려져 있습니다. 하지만,
 - 2004년의 경우 대통령 탄핵으로 6월에 사후적으로 개최되었으며, 이

것도 지출한도에 대한 합의도출을 시도했다가 취소하였으며, 2005년의 경우 1박 2일로나 진행되었고 그 이후에는 1일 행사로 축소되었으며 현재까지 국무위원 간에 부처별 지출한도에 대한 합의도출에는 성공하지 못하는 것 같습니다.

- ◆ 국무위원 재정전략회의(중전의 국가재원배분회의)를 통해 부처별 지출한도에 대한 합의를 도출하는 방식이 타당하고 보시는지요?
- ◆ 만약 국무위원 재정전략회의를 통해 부처별 지출한도를 결정하는 것이 타당하다면 임명직 장관제도하에서의 한계와 장관의 잦은 교체로 인한 문제점 등을 고려할 때 운용상의 단점을 어떻게 보완할 수 있을까요?

3-4. Top-down 제도 실시 이후의 변화

- 2005년 이후부터 Top-down제도가 시행된 이후 지출한도를 준수한 부처가 2005년 37/48개 기관, 2006년 34/50개 기관 및 31/56개 기금 등으로 나타난 바 있습니다.
- 또한 예산심의 과정의 조직변화도 나타났는데
 - 재정당국의 경우 2005년 5월 기획예산처가 단행한 3개 재정기획단(재정전략실-재정운용실-성과관리본부)의 'matrix 조직'으로의 개편과 예산심의회의 분권화가 이루어졌으며
 - 일반부처의 경우 기획관리실장(재정기획관)의 역할이 커졌습니다.
- ◆ 이러한 점을 고려할 때 전통적인 예산편성 방식 때 나타났던 과다요구 → 대폭삭감의 비효율적 관행이 개선되었다고 보시는지요?
- ◆ Top-down 제도 실시 후 각 부처에서는 제도적으로는 상당한 수준의 자율성이 각 부처에 부여되었지만, 현실적으로는 자율성이 부족하다거나 전혀 바뀐게 없다는 설문조사 결과가 있는데 이에 대해 어떻게 생각하시는지요?
- ◆ 재정배분이 전략적으로 이루어졌다고 볼 수 있는 근거가 있는지요? 가령, 지출구조의 변화가 있다는지, 세출 구조조정 실적이 증

가했다든지, 예산의 집중주의 문제가 시정되었다는 지 등에 대한 의견은 어떠한지요?

- ◆ Top-down 제도 도입 이후 재정의 경기대응기능과 재정적자 억제 등 재정총량 관리 등은 강화되었다고 보시는지요?

3-5. 개선방안

- Top-down 제도를 개선하기 위한 아래 방안들에 대한 의견을 구체적으로 제안해 주시면 감사하겠습니다.
- (1) 재정당국과 각 부처 간의 합리적인 역할분담, Bottom-up과 Top-down 예산편성 방식의 조화방안
- (2) 국무위원 재정전략회의(중전의 국가재원배분회의) 운용방식의 개편 방안
- (3) 지출한도(부처별·분야별·부처내 부문별·부처내 회계별)의 합리적 결정 및 준수를 위한 제도적 개선방안
- (4) 재정총량(경제성장률, 세입 추계) 전망 및 분야별 재정추계 정확성 제고방안
- (5) 국회 예산심의와의 조화 문제(지출한도의 국회보고, 사전예산제도 도입)

3-6. 기타 연구진에게 하고 싶은 말씀

- 연구진에게 하고 싶은 말씀은 무엇입니까?

4. 재정정보시스템 관련 질문

1. D-Brain에 대한 논의는 언제, 어떻게 시작되었나요?

- 2004년 3월 국정과제회의 안건으로 상정
- 윤성식 교수의 역할(2002.12~2003.03 대통령직인수위원회 정무분과위

원회 위원, 2004.06~2006.06 정부혁신지방분권위원회 위원장)

* 당시 우리나라에서 구축되어 활용되고 있는 재정시스템은 기획예산처의 예산정보관리시스템(FIMSys: Fiscal Information Management System), 재정경제부의 국가재정정보시스템(NaFIS: National Financial Information System), 행정자치부의 지방재정정보시스템, 교육인적자원부의 지방교육재정정보시스템, 국방부의 국방재정정보시스템 등이 있었음

2. 도입 당시의 다음과 같은 문제인식 중에서 어느 것이 가장 중요했습니까? 중요하다고 생각하시는 항목 모두를 중요한 순서대로 열거해 주십시오.

- ① 재정혁신의 성공을 위해 국가통합재정정보시스템 필요(2007~)
- ② 재정통계 개선, 재정정책 의사결정에 필요한 고급 재정정보 제공 개선(2007~)
- ③ 발생주의 회계제도의 도입(2009~)
- ④ 프로그램예산제도의 도입(2006~)
- ⑤ 정부범위의 재설정(2012~)

3. 디지털 예산회계시스템 추진기획단(2004. 5월~)의 역할 및 평가

- 기획예산처, 재정경제부, 행정자치부, 감사원 등 관계부처와 CPA·IT 전문가로 구성된 기획단을 설립하고 BSP(Business Strategy Planning)를 통하여 대규모 프로젝트 로드맵을 사전에 수립
- World Bank와의 공동연구

4. 2007년 도입 이후의 성과

- 공공부문의 재정활동 전 과정(재정수입의 징수, 예산의 요구·편성·집행, 회계·결산 및 성과평가) 별로 어느 정도 당초 목표를 달성하고 있는지?

- 발생주의 회계제도의 도입, 프로그램예산제도의 도입, 정부범위의 재 설정 및 재정통계의 재작성 등의 관점에서의 평가는?
- 여러 시스템으로 분산되어 있던 국가 전체의 재정정보를 한 시스템으로 통합한다는 당초 목적은 어느 정도 달성하고 있는지?(다만 통합재정정보시스템의 유기적인 체계화를 기초로 표준화가 가능한 회계·결산, 정례적, 정형업무는 손부처가 공통적으로 사용하되, 가치판단이 필요한 정책적 업무, 비정형정보는 각 부처에서 통합재정정보시스템과 연계한 개별적인 의사결정지원시스템을 운용하는 것이 합리적)
- 국가재정운용계획, 총액배분자율편성제도, 성과관리제도, 프로그램 예산제도, 복식부기·발생주의 회계제도 등 혁신된 재정 제도가 성공적으로 시행될 수 있도록 앞선 정보기술 인프라를 제공한다는 당초 목적은 어느 정도 달성하고 있는지?

5. 외국 공무원의 방문, 개발경험 전수, 시스템 수출 등의 성과도 있는데...

6. 향후 개선해야 할 점

7. 기타 연구진에게 하고 싶은 말씀

〈부록 2〉 국가재정운용계획의 국회 제출시기에 관한 개정 발의 법안

발의자: 민현주 의원 대표발의 (2012.8.17, 11인 공동)

1. 제안이유

- 뉴질랜드, 영국, 스웨덴 등의 경우 경제전망, 재정목표, 총지출한도, 분야별 재원배분 등 중기 재정운용계획을 담은 사전예산서를 본예산 심의에 앞서 의회가 심의하도록 함으로써 연차별 예산의 기본 방향을 설정하는 기능을 하도록 하고 있으며, 특히 재정건전성 달성에 역할을 하고 있음.
- 우리나라의 경우 정부가 거시경제전망 및 부처별 중기사업계획서 등을 바탕으로 해당 회계연도부터 5년 이상의 기간에 대한 국가재정운용계획을 작성하여 국회에 제출하고 있으나 예산안 편성이 완료된 후 제출됨으로써 이에 대한 국회의 의견이 예산안 편성에는 영향을 미치지 못하고 있음.

- 재정건전성을 강화하기 위해서는 국가재정운용계획에 대한 국회의 의견이 다음연도 예산안 편성에 반영되도록 할 필요성이 있고, 이를 위하여는 국가재정운용계획이 현재보다 조기에 국회에 제출되어야 함.
- 이에 국가재정운용계획 제출시기를 현행 회계연도 개시 90일 전까지에서 5월 31일까지로 앞당기려는 것임(안 제7조제1항).

2. 주요 내용

가. 정부는 국가재정운용계획을 5월 31일까지 국회에 제출하도록 함(안 제7조제1항)

3. 국회 기획재정위원회 수석전문위원 검토의견

- 현재 국가재정운용계획은 회계연도 개시 90일 전에 예산안과 함께 제출되기 때문에 60일이라는 예산안 심사기간 동안 국회가 미시적인 예산안심사에 집중하게 되어 중장기적인 시각에서 국가재정운용계획을 검토하고 이를 바탕으로 예산안을 심사할 시간적 여유가 충분히 확보되지 못하는 문제점이 있음.
 - 국회의 예산안 심사권 강화를 위해서는 정부가 국가재정운용계획을 예산안보다 먼저 제출하도록 함으로써 다음 회계연도 및 향후 5년간의 재정총량과 분야별 재원배분 할당액, 국가채무 등 거시적인 지표를 토의할 필요성이 있을 것임.
 - 따라서 개정안은 국회가 실효적으로 재정에 대한 거시·총량적 심사를 할 수 있도록 국회에 국가재정운용계획을 보고하는 시점을 앞당기려는 취지로 이해됨.

- 국가재정운용계획이 예산안보다 먼저 제출된다면 국가재정운용계획을 별도로 심사하게 되어 다음과 같은 장점이 있음.
 - 우선, 예산안 심의가 중장기 재정운용에 대한 방향 제시나 정책결정을 하지 못하고 단년도 예산안에 대한 단편적인 증액·감액 심사에 머무르는 한계를 해결할 수 있음.
 - 둘째, 정부가 자유롭게 국가재정운용계획을 변경하지 못하게 하여 국가재정운용계획이 재정건전성을 담보하는 재정규율로서의 역할을 수행할 수 있도록 할 수 있음.
 - 셋째, 예산안과 별도로 사전에 국가재정운용계획을 검토할 수 있어 우

리나라의 비교적 짧은 국회심의기간을 보완하여 충분한 예산안 심의가 가능토록 할 수 있음.

- 이는 국가재정운용계획을 예산안보다 먼저 제출하도록 하고 이를 국회가 심사·의결할 필요가 있다는 뉴질랜드, 스웨덴, 캐나다 등의 사전예산제도와 맥락을 같이하는 것임.

□ 그러나 기획재정부는 현실적인 어려움을 이유로 국가재정운용계획 사전제출방안에 반대하고 있음.

- 먼저 5월말까지는 국가재정운용계획의 주요내용인 차년도 총수입·총지출·재정수지 등 재정총량의 추계가 현실적으로 곤란하다는 점을 감안해야 한다고 함.
- 총수입 추계를 위해 필요한 차년도 성장률 전망치·국세징수 실적이 나오지 않아 심사를 위한 신뢰성 있는 국가재정운용계획 작성이 곤란하며, 즉, 총지출 추계 역시 부처의 예산요구, 각계 각층의 재정수요 집계 등이 이뤄지지 않아 기초적인 자료 확보의 한계로 어려움을 겪을 것으로 예상됨.
- 결국 5월 말까지 실효성 있는 국가재정운용계획 작성이 이뤄지지 않는다면 국회에서의 심사 역시 형식적으로 이뤄지게 되어 행정낭비만 초래할 우려가 있다는 입장임.
- 또한 행정부는 차년도 예산을 5월 말과 9월 말 두 차례에 걸쳐 편성하는 셈이 되고, 차년도 예산안을 제출하기 전 5월 말에 미리 국회의 심의를 받는 게 됨으로써 행정부의 예산편성에 지장을 초래할 우려가 있다고 함.

□ 종합하건대 국가재정운용계획을 5월 말까지 제출하도록 규정하는 것보다 국가재정운용계획의 수립방향을 5월 말까지 보고하도록 하여 국회에서 수립방향에 대해 미리 토의하고 예산안 심사를 준비하도록 하는 방안이 더 합리적인 것으로 보임.

〈부록〉 참고자료

민현주의원 대표발의, 「국가재정법 일부개정법률안」, 의안번호 1214, 대한민국 국회, 2012.8.17.

국경복 수석전문위원, 「국가재정법 일부개정법률안 (민현주의원 대표발의: 1214) 검토보고」, 기획재정위원회, 2012a.

<국문요약>

재정제도 및 재정운용 시스템의 개선

박형수 · 류덕현 · 박노욱 · 백웅기 · 홍승현

국가재정운용계획, 톱다운(Top-down) 예산제도, 재정성과관리제도, 디지털예산회계시스템 등 4대 재정개혁이 추진되어 우리나라의 재정운영 시스템이 크게 변화한 지도 벌써 10년 가까이 되었다. 그동안 우리나라 재정제도 및 재정운용 시스템의 개선에 대한 소개와 개별 제도에 대한 개선방안들에 대한 연구들은 많았지만, 4대 재정개혁 전체를 객관적이고 비판적인 시각에서 종합적으로 평가한 연구는 거의 없었다.

이에 본 연구에서는 재정제도 및 재정운용 시스템을 크게 중장기 시계에서의 재정운용, 예산편성 절차 및 의사결정, 재정사업에 대한 평가 및 환류, 재정정보 관리 및 공개 등 4가지 분야로 구분하여, 국내외 기존 연구 분석과 서면조사 및 심층 인터뷰를 통한 의견수렴을 바탕으로 기존 연구들과 달리 보다 비판적 시각에서 실질적인 개선방안을 제시하고, 너무 구체적인 분석이나 미세한 정책대안 보다는 큰 틀에서의 분석 및 정책대안을 제시하는 데 주력했다. 또 재정제도 및 재정운용 시스템을 구성하는 요소들 간의 연계관계를 반영하여 상호 간에 연구결과를 교차 참조하고 제도를 연계하여 개선방안을 제시했다.

최근 국내외적으로 재정제도 및 재정운용 시스템의 개혁에 대한 요구가 커지고 있다. 대외적으로는 최근 전 세계적인 재정위기 상황에서 많은 선진국들이 새로운 재정제도를 도입하거나 재정운용 시스템을 정비하고 있다. 대내적으로도 2013년에 새로운 정부가 출범하면 재정제도와 재정운용 방식의 개선에 대한 논의가 있을 것이다. 본 연구에서 제안하고 있는 대통령 임기와 국가재정운용계획의 연계방안, 우리나라 실

정에 맞는 재정목표의 설정·관리 및 재정준칙의 도입, 전망체계의 개선방안, 국가재정운용계획 집행결과에 대한 평가제도 도입, 하향식 예산편성의 취지를 강화하기 위한 재정전략회의 내실화 및 지출한도의 합리적 설정 방안, 대규모 국책사업 및 복지사업에 대한 사전타당성 분석 강화, 국회의 예산심의 방식 개선 방안, 재정사업 성과평가 및 환류 개선 방안, 예산의 집행관리 및 예산낭비 방지 시스템 강화 방안, D-Brain 시스템 등 재정정보의 생산, 공개 및 활용 개선방안 등이 그 논의의 출발점이 될 수 있기를 기대해 본다.

<Abstract>

Fiscal Institutions and Fiscal Management in Korea: Evaluation and Improvement for the Recent Changes

Hyung-soo Park · Deockhyun Ryu · No-Wook Park
· Ehung Gi Baek · Seung Hyun Hong

It has been almost 10 years since Korean fiscal management system changed greatly as the government initiated four major fiscal reforms including Mid-term Fiscal Management Plan, Top-down Budgeting System, Performance Budgeting, and Digital Budget and Accounting System. While many previous researches focused on suggesting improvement plans for individual fiscal institutions and fiscal management systems, almost no research has provided comprehensive evaluation on all four fiscal reforms with objective and critical analysis.

This study suggests substantive improvement plans from critical point of view by analyzing domestic and foreign researches and collecting diverse opinions through written inquiries and in-depth interviews, by dividing the research focus into four topics including medium and long-term fiscal management, budget formulation procedures and decision making, evaluation and feedback on fiscal programs, and fiscal information management and disclosures. It also concentrates on providing analyses and policy alternatives on a large

framework, instead of in a detailed or a minute fashion. Furthermore, this study cross-references the results on each topic and suggests ways to improve the fiscal system by reflecting links between the elements comprising fiscal institution and fiscal management system.

박형수

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of California-Los Angeles 경제학 박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

류덕현

서울대학교 경제학과 졸업

미국 Rice University 경제학 박사

현, 중앙대학교 경제학부 교수

박노욱

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Michigan 경제학 박사

현, 한국조세연구원 연구위원

백웅기

서울대학교 수학과 졸업

미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사

현, 상명대학교 금융경제학과 교수

홍승현

서울대학교 국제경제학과 졸업

미국 Yale University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 연구위원

자료 수집 및 정리

임현정 한국조세연구원 전문연구원

장광남 한국조세연구원 연구원

研究報告書 12-15

재정제도 및 재정운용 시스템의 개선

2012년 12월 24일 인쇄
2012년 12월 31일 발행

저 자 박형수 · 류덕현 · 박노욱 · 백웅기 · 홍승현

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

[138]-[774] 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인 쇄 고려문화사

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-613-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원