

재정관리제도 운영 환경 분석과 개선방안

2015. 12.

박노욱 · 원종학 · 오영민 · 강희우

서 언

우리나라에서는 1990년대 후반의 아시아 외환위기 이후, 2000년대 중반에 본격적인 재정관리제도의 개혁이 이루어졌다. 재정관리제도의 개혁의 초점은 중장기적 시각의 도입, 총량적 재정규율 강화, 부처의 자율성과 책임성 향상, 성과중심의 재정관리, 재정정보의 통합적 관리 등을 꼽을 수 있다. 이러한 제도 개혁이 이루어진 지 10년 이상이 경과한 현 시점에서, 이러한 제도 자체의 운영 실태에 대한 평가뿐 아니라, 이러한 제도가 운영 환경과 조화를 이루어 실효성 있게 운영되고 있는지에 대한 진단도 필요하다.

우리나라의 재정관리제도는 적어도 제도적인 요소로 볼 때는 세계적으로 우수한 사례로 평가받고 있으나, 제도의 실효성과 의도하지 않은 부작용은 없는지에 대한 분석이 필요한 시점에 와 있다. 예를 들어, 최근에 증가하고 있는 재정의 유지 가능성에 대한 우려는, 재정관리제도의 중요한 목적 중의 하나인, 총량적 재정규율이 제대로 작동하는지에 대한 의문을 근본적으로 제기한다. 중기적인 관점에서 예산편성을 하기 위한 국가재정운용계획이 매년 수립되고 있지만, 구체적으로 예산편성에 어떻게 연계되고 있는지에 대해서는 의문이 있다. 하향식 자율예산편성제도 도입을 통해, 부처가 총량적 규율을 지키면서 자율성과 전문성을 가지고 예산을 편성하도록 하고자 했으나, 실질적으로 예산편성에 있어서 부처의 자율성이 신장되었는지에 대해서 회의적인 의견이 많다. 지속적인 세출구조조정의 목적으로 도입된 재정성과 관리제도가 실제 사업의 개선과 세출구조조정에 어느 정도 영향을 미쳤는지에 대한 의문도 증가하고 있다. 디지털 예산회계 시스템이 도입되어 운영됨으로써, 재정관리 관련 정보의 연계가 개선되었지만, 실제 업무나 의사결정 과정에서의 활용도는 어느 정도인지에 대한 의문도 존재한다. 발생주의 회계의 전면적 도입이 이루어졌지만, 발생주의 회계정보의 활용도에 대한 문

제 제기도 존재한다.

이러한 제도 자체의 성과에 대한 의문 증가와 더불어, 이러한 제도의 실효성이 제한적으로 나타나고 있는 것에 대한 주요 원인으로 운영 여건에 문제가 있다는 문제의식도 증가하고 있다. 왜냐하면 현행의 재정관리제도가 제대로 운영되기 위해서는 운영 환경 자체가 지속적인 개선이 이루어져야 하지만, 운영 환경의 개선에 대한 지속적인 관심과 투자는 미흡한 경향이 있기 때문이다. 특히 이러한 운영 환경의 개선은 정부 운영방식 자체의 근본적인 변화를 통해서만 가능한 경우가 많기 때문에, 제도의 틀은 도입되지만, 실제 그 제도가 제대로 운영되기 위한 기반의 변화는 수반되지 못하는 사례가 적지 않다.

이러한 문제 인식에서, 우리나라 재정관리제도의 성과와 한계를 분석하고 개선방향을 도출하기 위해 본 연구가 진행되었다. 본 연구는 박노욱 박사가 연구 책임자로서 연구의 기획, 재정관리제도의 운영 여건 중 역량 및 유인 체계에 대한 분석과 개선 방안 도출에 관한 연구를 수행하였으며, 원중학·오영민·강희우 박사가 공동 연구진으로서 연구를 수행하였다. 원중학 박사는 재정관리제도의 현황 분석, 오영민 박사는 재정관리제도의 여건 중 리더십과 사업의 특성에 대한 분석, 원중학 박사는 우리나라 제도의 현황을 소개하는 부분을 담당하였다. 강희우 박사는 행정부와 국회 간의 연계 문제를 분석하였다.

저자들은 본 보고서의 개선에 도움을 익명의 평가자들과 본 보고서의 편집에 도움을 준 출판팀 관계자 및 행정원에게도 감사의 뜻을 표한다. 끝으로 본 보고서에 담긴 의견은 연구진 개인의 의견이며 본 연구원의 공식 의견이 아님을 밝힌다.

2015년 12월

한국조세재정연구원

원장 박형수

요약 및 정책적 시사점

우리나라에서는 1990년대 후반의 아시아 외환위기 이후, 2000년대 중반에 본격적인 재정관리제도의 개혁이 이루어졌다. 재정관리제도 개혁의 초점은 중장기적 시각의 도입, 총량적 재정규율 강화, 부처의 자율성과 책임성 향상, 성과중심의 재정관리, 재정정보의 통합적 관리 등을 꼽을 수 있다. 국가재정운용계획의 수립을 통해 중기적 시각을 예산편성 과정에 도입하고, 하향식 자율예산편성제도를 통해 재정의 총량적 규율 및 부처의 자율성을 강화하고, 재정성과관리제도를 통해 성과중심의 재정관리가 이루어지도록 하고, 프로그램 예산구조 구축·발생주의 회계 도입·재정정보통합 관리시스템(디지털예산회계 시스템)의 구축 및 운영을 통해 통합적이고 체계적인 재정관리가 이루어질 수 있도록 하는 포괄적인 재정개혁이 이루어진 것이다.

이러한 제도 개혁이 이루어진 지 10년 이상이 경과한 현 시점에서, 이러한 제도 자체의 운영 실태에 대한 평가뿐 아니라, 이러한 제도가 운영 환경과 조화를 이루어 실효성 있게 운영되고 있는지에 대한 진단도 필요하다.

우리나라의 재정관리제도는 적어도 제도적인 요소로 볼 때는 세계적으로 우수한 사례로 평가받고 있으나, 제도의 실효성과 의도하지 않은 부작용은 없는지에 대한 분석이 필요한 시점에 와 있다. 예를 들어, 최근에 증가하고 있는 재정의 유지 가능성에 대한 우려는, 재정관리제도의 중요한 목적 중의 하나인, 총량적 재정규율이 제대로 작동하는지에 대한 의문을 근본적으로 제기한다. 중기적인 관점에서 예산편성을 하기 위한 국가재정운용계획이 매년 수립되고 있지만, 구체적으로 예산편성에 어떻게 연계되고 있는지에 대해서는 의문이 있다. 하향식 자율예산편성제도 도입을 통해, 부처가 총량적 규율을 지키면서 자율성과 전문성을 가지고 예산을 편성하도록 하고자 했으나, 실질적으로 예산편성에 있어서 부처의 자율성이 신장되었는지에 대해서

는 회의적인 의견이 많다. 지속적인 세출구조조정 목적으로 도입된 재정 성과관리제도가 실제 사업의 개선과 세출구조조정에 어느 정도 영향을 미쳤는지에 대한 의문도 증가하고 있다. 디지털 예산회계 시스템이 도입되어 운영됨으로써, 재정관리 관련 정보의 연계가 개선되었지만, 실제 업무나 의사 결정 과정에서의 활용도는 어느 정도인지에 대한 의문도 존재한다. 발생주의 회계의 전면적 도입이 이루어졌지만, 발생주의 회계정보의 활용도에 대한 문제 제기도 존재한다.

이러한 제도 자체의 성과에 대한 의문 증가와 더불어, 이러한 제도의 실효성이 제한적으로 나타나고 있는 데에 대한 주요 원인으로 운영 여건에 문제가 있다는 문제의식도 증가하고 있다. 왜냐하면 현행의 재정관리제도가 제대로 운영되기 위해서는 운영 환경 자체가 지속적인 개선이 이루어져야 하지만, 운영 환경의 개선에 대한 지속적인 관심과 투자는 미흡한 경향이 있기 때문이다. 특히 이러한 운영 환경의 개선은 정부 운영방식 자체의 근본적인 변화를 통해서만 가능한 경우가 많기 때문에, 제도의 틀은 도입되지만, 실제 그 제도가 제대로 운영되기 위한 기반의 변화는 수반되지 못하는 사례가 적지 않다.

본 연구에서는 그동안의 재정개혁이 제대로 실효성 있게 운영되기 위한 운영 여건에 대한 진단과 개선 방안을 논의한다. 본 연구는 재정관리제도의 운영이 제대로 되기 위한 운영 환경을 도출하고 개별 요소별로 진단을 수행하여 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다.

현행 재정관리제도가 재정의 유지 가능성, 재원의 합리적 재배분, 서비스 전달 개선 등의 목표에 있어서 제한적인 효과를 보이는 주요 이유 중의 하나는 운영 여건의 미비에 있다. 재정관리제도의 운영 여건으로서, 관계자들의 역량과 유인을 가장 핵심적인 요소로 꼽았다. 역량은 필요한 정보를 생산하는 역량과 생산된 정보를 이용할 수 있는 역량으로 나누어 살펴보았다.

우리나라 정부 내의 재정관리제도 관련 역량 강화 노력은 비체계적이고 미약한 경향이 있다. 채용을 통해 전문가를 뽑는 체제도 미약하고, 기존 공무원에 대한 재정관리 관련 교육도 미약하다. 당장의 실무에 대응하기 위한 교육에 집중되어 있으며, 재정관리를 하나의 중요 전문영역으로 고려하여

교육이 이루어지고 있지 않다. 그리고 재정관리의 전문성에 대한 인식도 미비하여 인사고과나 금전적 보상으로 연결되고 있지 않다. 순환보직과 결합된 직업 공무원 시스템에서 재정관리의 전문성을 육성하기 위한 구체적 계획이 없이는, 제도에서 생산되는 정보와 정보의 활용 능력이 제한적일 수밖에 없다는 문제가 있다. 단기적으로는 교육 프로그램의 개선과 재정관리 전문성 함양에 대한 유인 제공 등이 필요하며, 장기적으로는 정부의 인력 운용 방식 자체에 대한 근본적 개선이 필요하다. 전문성보다는 행정 능력 중심의 현행 인력운용 방식이 개선되어야 할 시점이 왔다고 판단된다.

재정관리제도와 관련하여 유인 문제도 중요하다. 주인과 대리인, 정보의 비대칭성 등이 여러 상황에서 형성되기 때문에, 정보를 생산하고 사업을 관리하는 주체에 대해 적절한 유인을 제공하는 것이 중요하다. 자율성이나 유인의 제공이 미흡한 가운데, 결과 중심의 재정관리제도가 추가되면, 형식적 순응에 그치는 제도가 운영될 가능성이 높아지게 되기 때문이다. 유인 문제와 관련되어 중요한 주체의 하나는 정치인이다. 소선거구제로 대변되는 정치체도로 인해, 지역의 이해를 앞세우는 것이 불가피한 정치인들이 국가적 관점에서 재정문제를 접근하기가 쉽지 않다. 정치체도의 개선과 더불어 국회 내의 예산심의 과정을 개선할 필요가 있다.

재정관리제도는 궁극적으로는 경영시스템이므로, 고위 의사결정자의 리더십이 중요하다. 고위 의사결정자가 적절한 시스템을 구축하고 내부적으로 활용하고자 하는 의지가 없다면, 재정관리제도는 각 부처가 외부 요구에 대응하는 형식적 제도로 운영될 수밖에 없다. 각 사업부처가 실질적인 내부 의사결정 과정에 활용하게 되면, 양질의 정보가 생산되고 실제 자원배분과 사업 개선의 효과는 제고될 수 있다.

마지막으로, 정책영역이나 사업의 특성에 따라 차별화된 재정관리 방식을 적용할 필요가 있다. 우리나라는 포괄적이고 획일적인 관리 방식을 적용하는 경향이 있다. 제도의 기획과 운영에 있어서 유연성을 가지고 선별적이고 차별화된 접근법을 적용할 수 있다면, 제도의 수용성과 실효성이 동시에 제고될 것으로 기대된다.

목 차

I. 서 론	13
II. 연구의 내용과 방법론	19
1. 연구의 목적 및 주요 내용	19
2. 연구방법	21
III. 재정관리의 주요 목적 및 수단과 최근 동향	24
IV. 우리나라 재정관리제도 현황 분석	29
1. 최근 20년 간 도입된 재정관리제도 현황	29
가. 재정의 기능과 역할	29
나. 정부의 역할과 규모	32
다. 우리나라의 재정의 역할	36
라. 2005년의 재정개혁	38
2. 개별 재정관리제도에 대한 진단	41
가. 국가재정운용계획	41
나. 성과주의	44
다. 총액배분 자율편성(Top-Down)제도	57
라. 디지털 예산회계 시스템(dBrain)	60
마. 프로그램 예산제도	62
바. 발생주의 정부회계	67
V. 재정관리제도의 실효성에 영향을 주는 요소 및 우리나라 현황 진단 · 73	
1. 제도 운영 관련 관계자들의 역량	75

2. 관계자들의 유인체계의 정합성	84
3. 행정부와 국회 간의 원활한 의사소통 및 연계	87
4. 기관장의 리더십	90
가. 리더의 역할	90
5. 사업의 특성	94
VI. 결론 요약 및 정책적 시사점	101
참고문헌	106
부록. 재정사업자율평가에 대한 메타평가 기준	110

표목차

〈표 Ⅰ-1〉 재정효율성 관련 국가경쟁력 지수 점수 추세	16
〈표 Ⅰ-2〉 재정효율성 관련 국가경쟁력 지수 순위 추세	16
〈표 Ⅳ-1〉 재정성과관리제도 추진현황	45
〈표 Ⅳ-2〉 공통 점검사항(2005)	51
〈표 Ⅳ-3〉 공통 점검사항(2015)	52
〈표 Ⅳ-4〉 예산과목체계의 변화	64
〈표 Ⅴ-1〉 개별 부처 재정관련 교육 현황	79
〈표 Ⅴ-2〉 선행연구에서 성과정보 활용에 대한 리더의 역할 I	91
〈표 Ⅴ-3〉 성과주의 예산제도와 정책사업별 적합도	95
〈표 Ⅴ-4〉 사업유형에 따른 재정성과 차이에 대한 선행연구	96

그림목차

[그림 IV-1] OECD 주요국의 GDP 대비 정부지출 비율 추이	36
[그림 IV-2] 재정성과관리제도의 기본구조	47
[그림 IV-3] 디지털예산회계시스템(dBrain) 구성	62
[그림 IV-4] 프로그램 및 단위사업의 설정방식	65
[그림 IV-5] 현재 프로그램 예산체계와 성과관리제도 체계의 연계	66
[그림 V-1] 재정관리 여건	73
[그림 V-2] 재정관리 관계자	74
[그림 V-3] 재정관리 역량	76

I. 서론

본 연구에서는 그동안 다양하게 도입된 재정관리제도의 운영 여건에 대한 분석과 개선방안을 논의하고자 한다. 재정관리제도 자체에 대한 엄밀한 정의는 없지만 통상적으로는 정부의 예산편성, 승인, 집행, 결산이라는 주기에 관여되는 제도들을 의미한다. 2000년대 후반의 세계적인 금융위기를 겪으면서 전 세계적으로 재정상황이 악화되는 과정을 거치면서, 재정관리 시스템에 대한 관심이 증대하고 있다. 특히 금융권의 위기가 재정의 위기로 전이되면서, 재정관리 범위의 확대와 재정관련 정보의 신뢰성에 대한 근본적인 질문이 제기되고 있다. 이전에는 재정위험을 초래하는 요인으로 고려하지 않았던 민간 금융부문의 위험 요소가 재정에 미치는 영향을 고려해야 한다는 것과 그 이전까지 보고되던 재정 상태에 관한 정보의 신뢰성 자체에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 최근에는 재정관리가 단순히 정부 예산의 적절한 관리라는 좁은 개념에서 공공자원의 관리에 관련된 모든 측면을 포함하는 개념으로 확대되고 있다.

우리나라에서는 1990년대 후반의 아시아 외환위기 이후, 2000년대 중반에 본격적인 재정관리제도의 개혁이 이루어졌다. 재정관리제도 개혁의 초점은 중장기적 시각의 도입, 총량적 재정규율 강화, 부처의 자율성과 책임성 향상, 성과중심의 재정관리, 재정정보의 통합적 관리 등을 꼽을 수 있다. 국가재정운용계획의 수립을 통해 중기적 시각을 예산편성 과정에 도입하고, 하향식 자율예산편성제도를 통해 재정의 총량적 규율 및 부처의 자율성을 강화하고, 재정성과관리제도를 통해 성과중심의 재정관리가 이루어지도록 하고, 프로그램 예산구조 구축·발생주의 회계 도입·재정정보통합 관리시스템(디지털예산회계 시스템)의 구축 및 운영을 통해 통합적이고 체계적인 재정관리가 이루어질 수 있도록 하는 포괄적인 재정 개혁이 이루어진 것이다.

이러한 제도 개혁이 이루어진 지 10년 이상이 경과한 현 시점에서, 제도 자체의 운영 실태에 대한 평가뿐 아니라, 이러한 제도가 운영환경과 조화를 이루어 실효성 있게 운영되고 있는지에 대한 진단도 필요하다. WEF(World Economic Forum)에서 매년 발표하는 국가경쟁력 지수에 포함된 항목 중, 재정관리제도와 관련이 있는 항목을 살펴보면 재정적자나 정부 부채와 같은 총량적 지표들은 다른 국가와 비교해볼 때 우수한 상태에 있다. 그러나 이러한 총량적 지표가 양호하다고는 하지만, 절대적인 수준은 고령화, 경제성장 저하, 복지지출의 급증과 더불어 급속히 악화되고 있다. 그러므로 현재 수준이 국제적으로 양호하다고 해서 안심할 수 있는 것은 아니다. 각종 연금 제도가 아직 성숙하지 않아, 고령화의 영향이 가시화되고 있지 않으며, 통일과 같은 변수가 남아 있으므로, 가까운 시기에 급속히 악화될 위험이 있다. 따라서 총량적 재정위험관리 시스템을 선제적으로 마련해나갈 필요성이 있다.

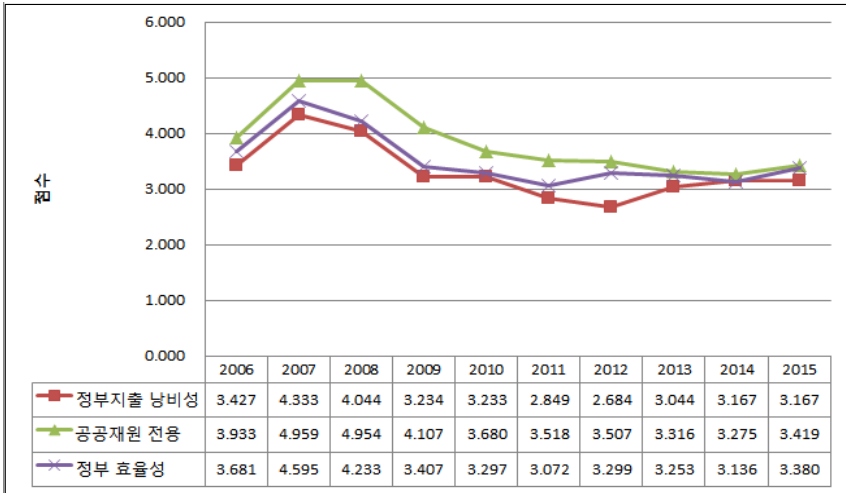
한편 미시적인 재정관리와 관련이 있는 요소들에 대한 평가는 양호하지 못하다. WEF 국가경쟁력 지수에 포함된 평가항목 중, 미시적 재정관리와 관계된 항목을 세 가지 살펴보았다. 미시적 재정관리라면, 자원배분의 효율성과 사업 및 서비스 전달의 효율성, 그리고 재정지출의 투명성과 책임성 등을 꼽을 수 있다. 먼저 포괄적인 항목으로서는 정부 효율성을 꼽을 수 있다. WEF 국가경쟁력 지수에서는 정부 효율성은, 정부 지출 낭비성, 정부 규제 부담, 분쟁해결에 있어서 법적 틀의 효율성, 규제에 도전하기 위한 법적 틀의 효율성, 정부 정책결정의 투명성 등에 대한 설문조사 결과를 산술평균하여 도출된다. 먼저 정부 지출과 관련된 항목으로서 공공재원의 사적인 전용과 정부 지출의 낭비성에 대한 설문조사 결과를 살펴보자. <표 I-1>은 세 가지 평가항목 절댓값의 2005년부터 2014년까지의 변화 추세를 보여주고, <표 I-2>는 140개국(2015 보고서 기준) 중의 우리나라의 순위를 보여주고 있다.

흥미로운 것은 정부의 효율성, 정부 지출 낭비성, 공공재원의 전용 등 모든 영역에서의 성적이 2006년 이후 하향세가 보이고 있다는 것이다. 특히 2009년 WEF 보고서의 데이터부터 하향세를 본격적으로 시작하고 있다. 2009년 보고서는 2008년의 상태를 측정한 것으로 볼 수 있으므로, 공교롭게

도 2008년 새로운 정부의 시작과 시점을 같이한다. 재정관리제도의 대폭적 개혁이 이루어진 시점은 2003년부터 2007년까지이다. 그러나 2008년 새로운 정부가 들어서면서 기존에 이루어진 재정관리제도 운영 틀을 전면적으로 제거하지는 않았지만, 재정관리제도 운영을 위해 이루어진 예산당국과 각 부처의 조직의 틀이 원점으로 돌아가는 변화가 있었다. 예를 들어, 재정경제부와 기획예산처를 통합하는 과정에서 예산편성 조직과 재정관리제도 운영 조직 간의 역할 분담이나 협업 관계가 상당히 약화되고 전통적인 예산편성 조직으로서의 특성이 강화되는 형태로 조직 개편이 이루어졌다. 흥미롭게도 그러한 변화가 있었던 시점부터 정부 지출의 낭비성, 공공재원 전용, 정부 효율성 등의 측면에서 절대적인 점수와 국제 순위가 하락하는 추세를 보였다. 다만, 2013년 보고서부터는 이러한 추세가 완화 또는 역전되는 현상을 보여주고 있다. 2013년 새로운 정부가 출범한 것과도 시기가 겹치는 것도 또 하나의 흥미로운 사항이다. 2013년 출범한 새로운 정부는 재정사업의 추진에 있어서 평가 및 환류의 중요성을 대통령이 직접 강조하였으며, 재정 누수 방지가 중요한 화두로 논의되었다. WEF에서 도출되는 정부 지출 낭비성이나 공공재원 전용 정도에 대한 측정은 국내에서 일하는 외국 기업가들을 대상으로 한 설문조사 결과이므로, 이러한 정부의 노력이 하향 추세 개선에 기여했을 가능성이 크다고 판단된다. 그러나 여전히 2006년, 2007년 수준으로의 회복은 아직 이루어지고 있지 않다. 정확한 원인 파악은 어렵지만, 2008년 이후의 정부에서는 증상에 대응하는 일차적 대응 수준의 개혁은 있었지만, 재정관리 자체의 실효성을 제고하기 위한 근본적인 개혁은 없었다는 데에도 그 원인이 있다고 판단된다. 다시 말해, 2000년대 중반에 도입된 재정관리제도의 실효성이 약화된 상태에 대한 근본적인 처방이 없었다는 것이다.

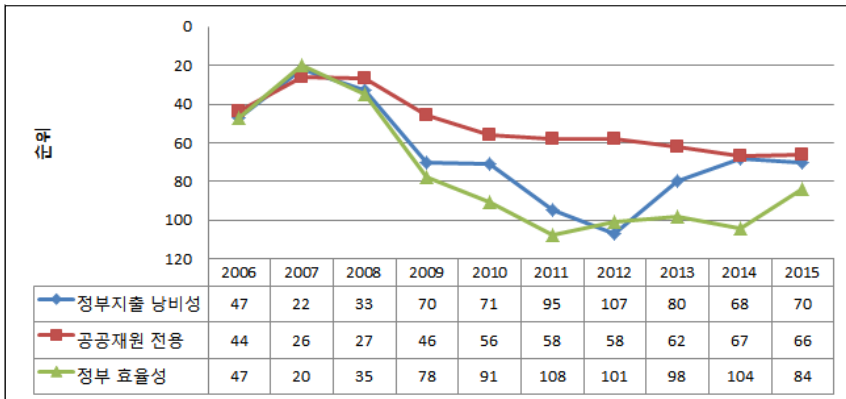
본 연구는 이렇게 정부 지출의 효율성이나 투명성에 대한 신뢰가 저하된 상당한 부분은 그동안 도입된 재정관리제도가 형해화(形骸化)되고 제도의 실효성을 확보하기 위한 여건에 대한 투자가 제대로 이루어지지 않았다는 데에 있다는 문제인식에서 출발한다.

〈표 1-1〉 재정효율성 관련 국가경쟁력 지수 점수 추세



자료: WEF Database 원자료를 활용하여 저자가 가공하여 작성
 (reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016에, 2015.10.2에 검색하여 GCI Dataset in Excel 다운로드)

〈표 1-2〉 재정효율성 관련 국가경쟁력 지수 순위 추세



자료: WEF Database 원자료를 활용하여 저자가 가공하여 작성
 (reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016에, 2015.10.2에 검색하여 GCI Dataset in Excel 다운로드)

그동안 제도 자체가 원래 의도하는 효과를 창출하도록 운영되고 있는지에 대한 분석은 있었지만, 제도가 제대로 운영되기 위한 여건에 대한 논의는 상대적으로 미약한 측면이 있었다. 제도 자체가 실효성 있게 운영되고 있지 않다면, 그 중요한 원인 중의 하나는 제도가 제대로 운영되기 위한 여건이 구비되고 있지 않기 때문일 수 있다. 본 연구에서는 그동안의 재정개혁이 제대로 실효성 있게 운영되기 위한 운영 여건에 대한 진단과 개선방안을 논의하고자 한다.¹⁾

최근에는 민간기업에서의 성과가 경영시스템에 의해 크게 영향을 받는다는 실증연구가 본격적으로 진행되고 있다. Bloom and et al.(2014)는 기업간의 생산성 차이의 4분의 1을 경영(management) 요소가 설명한다고 실증적 증거를 제시하고 있다. 경영시스템 중 전략적 요소인 혁신, 마케팅, 재무적 측면을 제외하고도, 모니터링, 목표설정, 유인 제공과 관련된 경영시스템이 기업 생산성 차이의 4분의 1을 설명할 수 있다는 것이다. 민간기업의 경영시스템이 이렇게 중요하다면, 정부의 생산성이나 효과성은 경영시스템에 의해 더욱 크게 영향을 받을 가능성이 높다.²⁾ 시장 규율이 존재하는 민간기업에서는 생산성을 높이기 위한 수단으로서 실효성 있는 경영시스템을 구축하여 운영할 유인이 크다. 반면 시장 규율이 약하고, 시장보다 비효율적일 가능성이 높은 선거에 크게 영향을 받는 정부는 실효성 있는 경영시스템을 구축할 유인이 작다. 특히 중장기적 관점이 선거에서 잘 반영되지 않는 선거 문화와 시스템을 가지고 있는 국가에서는 단기적으로는 보이지 않고 중장기적 투자가 필요한 경영시스템 구축과 운영이 용이하지 않다.

본 연구는 민간기업에서보다도 공공부문의 경영시스템의 중요성이 더욱 클 수 있고, 특히 재정지출의 생산성과 재정사업의 효과성 제고를 위해서는

1) 혹자는 반대의 관점에서 문제를 바라볼 수도 있다. 다시 말해, 운영 여건에 부합한 재정 관리제도를 도입하여 운영하여야 한다는 주장이다. 원칙적으로는 재정관리의 중요한 목적을 효과적으로 달성하기 위한 재정관리제도를 디자인하고 운영하고, 그 과정에서 개선되어야 하는 운영여건은 지속적으로 개선해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

2) 최근에는 이러한 흐름 속에서 개도국의 공공부문의 경영적 요소의 영향력에 대한 실증적 분석도 시작되고 있다.

재정관리제도가 실효성 있게 운영되는 정부 내의 경영시스템이 중요하다는 문제인식에서 출발한다. 기존에 도입된 형식적인 재정관리제도가 실제 정부의 재정사업 기획, 예산편성, 사업관리, 집행, 모니터링 및 환류 과정에서 실효성 있게 체화되어 운영되기 위한 여건을 진단하고, 개선방향을 도출하는 것이 본 연구의 주요 목적이다.

본 연구에서는 재정관리제도의 주요 목적 및 수단을 소개하고, 우리나라의 재정관리제도의 자체와 운영 환경에 대한 분석을 한다. 그리고 마지막으로 이러한 진단에 근거한 정책과제와 개선방안을 도출하고자 한다.

II. 연구의 내용과 방법론

1. 연구의 목적 및 주요 내용

우리나라는 외형적으로는 선진적인 제도라고 불리는 다양한 요소들을 도입한 재정관리(Public Financial Management)제도³⁾를 운영하고 있으나, 실제 이러한 제도들이 관계자들의 행동에 어떻게 영향을 미치고 있으며, 효과성이 있는지에 대한 실증적인 분석은 어느 정도 이루어졌다. 그러나 이러한 재정관리제도가 한계를 가지게 되는 요인 중의 하나인 다양한 운영 환경에 대한 분석은 미약하다. 본 연구는 운영 환경 자체에 대한 본격적인 분석을 하고자 한다.

우리나라의 재정관리제도는 적어도 제도적인 요소로 볼 때는 세계적으로 우수한 사례로 평가받고 있으나,⁴⁾ 제도의 실효성과 의도하지 않은 부작용은 없는지에 대한 분석이 필요한 시점에 와 있다. 예를 들어, 최근에 증가하고 있는 재정의 유지가능성에 대한 우려는, 재정관리제도의 중요한 목적 중의 하나인, 총량적 재정규율이 제대로 작동하는지에 대한 의문을 근본적으로 제기한다. 중기적인 관점에서 예산편성을 하기 위한 국가재정운용계획이 매년 수립되고 있지만, 구체적으로 예산편성에 어떻게 연계되고 있는지에 대

-
- 3) 재정관리는 엄밀하게 확정된 정의는 없으나, 예산편성, 승인 및 집행 과정 전반에 걸쳐 관계되는 제도들을 의미한다. 재정관리의 목적은, 재정의 유지가능성 확보, 재원의 효과적 배분, 서비스 제공의 효율성 제고에 있다. 추가적으로 유의할 점은, 영어로는 Public Financial Management로 불리는 데서 볼 수 있듯이, 재정관리제도가 수동적인 행정 개념의 관리가 아니라는 것이다. 적극적인 경영을 의미한다고 보아야 하기 때문에, 재정경영 제도라는 표현이 더욱 정확한 표현이라고 판단된다. 그러나 우리나라에서는 재정관리라는 용어로 이미 광범위하게 통용되고 있으므로, 재정관리제도라는 명칭을 일단 따르기로 한다.
 - 4) 그러나 총량적 재정규율의 확립을 위한 재정준칙, 중기예산, 장기재정전망 등은 아직 제대로 도입되지 않았거나, 실효성이 없게 생산되고 활용되고 있다는 제도 자체의 한계를 가지고 있다.

해서는 의문이 제기되고 있다. 하향식 자율예산편성제도 도입을 통해, 부처가 총량적 규율을 지키면서 자율성과 전문성을 가지고 예산을 편성하도록 하고자 했으나, 실질적으로 예산편성에 있어서 부처의 자율성이 신장되었는지에 대해서는 회의적인 의견이 많다. 지속적인 세출구조조정 목적으로 도입된 재정성과관리제도가 실제 사업의 개선과 세출구조조정에 어느 정도 영향을 미쳤는지에 대한 의문도 증가하고 있다. 디지털 예산회계 시스템이 도입되어 운영됨으로써, 재정관리 관련 정보의 연계가 개선되었지만, 실제 업무 의사결정 과정에서의 활용도는 어느 정도인지에 대한 의문도 존재한다. 발생주의 회계의 전면적 도입이 이루어졌지만, 발생주의 회계정보의 활용도에 대한 문제 제기도 존재한다.

이러한 제도 자체의 성과에 대한 의문 증가와 더불어, 이러한 제도의 실효성이 제한적으로 나타나고 있는 데에 대한 주요 원인으로 운영여건에 문제가 있다는 문제의식도 증가하고 있다. 왜냐하면 현행의 재정관리제도가 제대로 운영되기 위해서는 운영 환경 자체가 지속적인 개선이 이루어져야 하지만, 운영 환경의 개선에 대한 지속적인 관심과 투자는 미흡한 경향이 있기 때문이다. 특히 이러한 운영 환경의 개선은 정부 운영방식 자체의 근본적인 변화를 통해서만 가능한 경우가 많기 때문에, 제도의 틀은 도입되지만, 실제 그 제도가 제대로 운영되기 위한 기반의 변화는 수반되지 못하는 사례가 적지 않다.

만약 제도와 제도의 운영 여건이 부합하지 않게 되면, 단순히 도입된 제도의 실효성이 없고 형식화된다는 문제뿐 아니라, 제도 자체가 새로운 비용을 발생시키고 오히려 예상하지 못한 역기능을 생산할 수도 있다는 점을 유의해야 할 것이다. 예를 들어, 새로운 재정관리제도는 예산당국, 사업부처, 심지어는 국회와 감사원도 포함한 조직들에 있어서, 관계자들의 새로운 전문성과 역량을 요구하고 있으나, 과연 관계 조직들이 이러한 전문성 확보를 하고 있는지에 대해서는 의문이 있다. 만약 관계 조직들이 필요한 역량을 충분히 확보하지 못한다면, 제도를 통해 생산되는 정보의 품질이 떨어질 것이며, 제도에서 생산되는 정보를 의사결정에 적절히 활용하지 못하는 문제

에 직면하게 될 것이다. 그 결과, 극단적으로는 새로운 재정관리제도는 도입 되었으며, 실제 의사결정은 크게 다르지 않게 되는 현상이 발생할 수 있다.

우리나라의 경우, 2000년대 중반에 전 세계적으로 모범이 될 만한 제도를 벤치마킹하여 패키지 방식으로 재정관리제도를 개혁하였다. 그 당시에는 새로 도입한 재정관리제도의 운영 여건 개선을 위한 노력이 어느 정도 이루어졌다. 예를 들어, 그 당시 재정관리제도 운영주체인 기획예산처의 조직 개편이 내외부의 반발에도 불구하고 이루어졌으며, 각 사업 부처의 기획, 예산편성 및 평가 기능 강화를 위해 제한적이지만, 부처 역량 강화 노력이 이루어졌다. 그러나 그 이후 정부부터는 이러한 노력이 지속되지 못하고, 오히려 후퇴하는 양상을 보여 왔다. 서론에서 보여준 국가경쟁력 지수의 변화 추세는 이러한 상황을 잘 반영하고 있다고 판단된다. 그리고 실제로 개별 재정관리제도의 실효성에 대한 다양한 의문이 존재한다.

본 연구는 재정관리제도의 운영이 제대로 되기 위한 운영 환경을 도출하고 개별 요소별로 진단을 수행하여 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 재정관리제도가 포함하는 요소는 새로운 정보를 생산하는 것, 재정관리 과정의 변화, 재정관리 관련 의사결정의 규칙 명시 등으로 표현될 수 있다. 그리고 재정관리제도가 포함하는 과정은 예산편성, 예산집행/사업관리, 사업 모니터링 및 평가, 사업 결과의 환류 등이다. 이러한 전통적인 개념의 재정관리제도를 넘어서서 최근에는 그 범위가 확대되고 있다. 재정관리제도로 논의될 수 있는 제도는 폭 넓게 보면, 재정위험을 관리하기 위한 목적의 제도, 중장기적 시각을 도입하기 위한 제도, 예산편성 과정에서의 합리성을 제고하기 위한 제도, 재정사업의 집행 과정에서의 관리를 강화하기 위한 제도, 그리고 재정사업의 성과를 관리하기 위한 제도 등이 포함될 수 있다.

2. 연구방법

본 연구에서는 최근의 재정관리제도의 국제적 동향과 우리나라 재정관리제도의 현황과 한계에 대해 논함으로써, 재정관리제도 자체에 대한 일차적

인 진단을 한다. 금융위기 이후의 재정관리제도의 변화 동향은, 재정관리의 범위 확대와 강조점의 변화이다. 특히 금융위기가 재정위기로 전이되면서, 재정관리에서 다루어지지 않았던 조건부 채무(contingency liability)⁵⁾의 중요성이 부각되었으며, 재정통계 자체의 신뢰성에 대한 의문도 발생하였다. 다시 말해, 재정위험관리의 중요성이 부각되었다는 것이다. 우리나라에서는 재정위험관리제도가 암묵적으로는 작동하고 있지만, 상당히 비공식적인 형태이고 제대로 된 재정위험관리제도가 도입되었다고 보기는 어렵다. 반면에 기존에 도입된 제도들은 실효성이 상당히 제한된 형태로 운영되고 있다. 재정관리제도의 주요 목적인 재정의 유지가능성, 자원배분의 합리성 제고, 서비스 전달의 효율성 제고의 기준으로 현행 제도들을 시사적으로라도 진단하고 한계를 논하고자 한다.

재정관리제도 운영 환경 분석을 위해서는 재정관리제도의 실효성 있는 운영을 위해 필요한 주요 변수들을 도출한 이후, 각 운영 환경별로 분석을 시도하고자 한다. 운영 환경으로서는 핵심 요소로서 관계자들의 역량과 유인 문제를 논하고자 한다. 그 이외에 재정관리의 가장 마지막이자 궁극적인 장애 요인인 국회와의 관계 문제, 그리고 조직 차원의 재정관리에 크게 영향을 미치는 리더십 문제, 마지막으로 사업별 특성에 따라 차별화된 재정관리가 필요하다는 점을 판단기준으로 활용하고자 한다.

운영 환경의 적정성을 실증적 증거로 분석하는 것은 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 외형으로 드러나는 부분도 있지만, 실질적으로 조직 내부의 문화에 해당하는 무형의 요소들도 있기 때문이다. 외형으로 용이하게 드러나는 부분은 조직 개편, 새로운 교육프로그램 개발, 제도 운영에 있어서 관계기관 간의 역할 분담, 특정 업무의 연속성 정도, 인력 보강 여부 등을 기존 역사적 또는 현황 자료를 통해 점검이 가능하다. 반면 정성적 성격이 강하여 외부인이 객관적으로 판단하기 어려운 요소인 기관장 리더십, 조직 문화, 관계

5) 우리나라에서는 우발적 채무로 통상적으로 번역하지만, 원래의 의미를 축소하는 듯한 느낌이 강하다. 본 연구에서는, 특정 조건 발생 시에 채무로 작동한다는 점에서 조건부 채무라고 지칭하고자 한다.

자의 유인구조 등에 대해서는 설문조사나 전문가 평가 등을 활용할 수도 있으나, 이러한 요소에 영향을 줄 것으로 예상되는 객관적 정황적 요소를 통해 추론을 시도하고, 기존의 설문조사나 전문가 평가가 있는 경우, 기존 조사 결과를 메타 평가하는 방식으로 점검하고자 한다.

Ⅲ. 재정관리의 주요 목적 및 수단과 최근 동향

재정관리(Public Financial Management)의 주요 목적은 재정의 유지가능성(substantiality) 확보, 자원배분의 효과성(allocative efficiency) 제고, 그리고 서비스 전달의 효율성(technical efficiency) 제고에 있다고 볼 수 있다. 재정의 목적으로는 경기 활성화 또는 경기 안정화 등의 거시적 목적이 추가될 수 있으나, 재정관리의 목적으로는 거시적으로는 재정의 유지가능성이 더욱 중요한 목적이라고 할 수 있겠다. 재정이 유지 가능하고, 자원배분은 정책 수요가 있는 곳에 배분되어 정책의 효과를 극대화하고, 대국민 서비스 전달은 최소의 비용으로 효율적으로 이루어지도록 하는 것이 재정관리의 큰 목적이라고 할 수 있다.

이러한 세 가지 목적을 달성하기 위해 활용되는 수단으로는 필요한 정보의 개발 및 공개, 업무 절차 및 의사결정 과정의 개선, 그리고 명시적 규칙의 도입을 꼽을 수 있다. 재정관리를 위해 필요한 정보를 개발하고 공개하는 것만으로 의사결정이 개선되고 재정관리의 목적이 달성될 수 있다면 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 필요한 정보의 생산 및 공개만으로 의사결정자들이 해당 정보를 실효성 있게 활용하여 적절한 의사결정을 하기 때문에, 새로운 절차의 수립이나 규칙의 제정 등에서 발생하는 추가적인 행정비용이나 의도하지 않은 부작용이 발생할 가능성이 적기 때문이다. 물론 필요한 정보가 생산되고 공개되었을 경우, 의사결정자들이 해당 정보를 적절히 활용할 역량이나 유인이 없다면 의사결정의 개선이 전혀 이루어지지 않게 될 것이므로, 추가적인 노력이 필요할 수밖에 없다.

두 번째 단계의 추가적인 노력이 바로 업무 절차나 의사결정 과정의 개선이다. 재정관리 업무를 수행하는 과정의 변화를 통해, 재정관리의 실효성을 제고한다는 것이다. 예를 들어, 각 부처의 예산편성 시 개별 사업의 예산소

요를 추정하고 예산당국에 요구하는 사항식 과정을 운영하는 것이 아니라, 예산당국이 주요 분야나 부문별 또는 부처별 예산 총액을 사전에 확정하고, 사업부처는 그 가용 총액 내에서 사업별 예산을 편성하는 하향식 예산편성 과정을 도입하는 하향식 자율예산편성제도를 생각해 볼 수 있다. 이러한 업무 절차나 의사결정 과정의 변화를 통해 합리적 의사결정이 이루어질 수 있으면, 명시적인 규칙을 통해 의사결정을 하는 것보다는 바람직하다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 명시적인 의사결정 규칙을 만들게 되면, 명시적 의사결정 규칙의 불완전성으로 인한 부작용이 발생할 위험이 있기 때문이다.

마지막 단계로서, 정보의 생산 및 공개와 업무 절차 및 의사결정 과정 변화만으로는 문제가 해결되지 않을 경우, 의사결정을 강제하는 규칙을 명시적으로 도입하여, 의사결정을 강요하는 체제를 수립할 수 있다. 성과정보의 예산편성에의 반영 규칙이나 재정지출 수준을 억제하는 재정준칙 등이 이에 해당된다. 명시적 규칙의 경우, 예상치 못한 상황 변화에 따른 의사결정 변화의 유연성이 제약되기 때문에, 도입 시 다양한 고려가 이루어져야 한다.

재정의 유지가능성 확보, 자원배분의 효과성 제고, 그리고 서비스 전달의 효율성 제고를 위해, 최근에 국제적으로 도입되어 운영되고 있는 재정관리 노력은 크게 다음과 같다. 중장기적 시계의 도입, 재정범위의 확대, 위험관리기법의 도입, 비재무적 성과정보 개발 및 활용, 발생주의 정보 생산, 재정관리 업무의 적절한 분권화 등을 꼽을 수 있다.

중장기적 시계의 도입을 위해, 중기재정운용계획의 수립과 장기재정전망 보고서를 생산하는 노력이 이루어지고 있다. 중기재정운용계획의 수립을 통해 3~5년간의 재정소요를 파악하여, 예산편성을 함으로써 단년도 예산편성의 한계를 극복하고자 하는 노력이 이루어지고 있다. 그리고 고령화와 연계되어 연금, 공공의료지출, 복지 지출이 급격히 확대됨에 따라, 적어도 30년 이상의 장기적 시계에서 재정전망을 함으로써, 재정의 유지가능성을 확보하기 위한 정보를 생산하려는 시도도 이루어지고 있다.

최근의 국제적 금융위기와 연계되어 발생한 재정위기로 인해, 재정의 범위를 보다 적극적으로 확대 해석하여 정보를 생산하려는 노력도 이루어지고

있다. 재정의 주체가 되는 기관의 범위를 확대할 뿐 아니라, 재정 위험으로 연계될 수 있는 거래의 성격을 확대 해석하려는 노력도 이루어지고 있다. 민간 금융부문의 위험까지 포함해서, 재정의 유지가능성을 위협하는 요소가 다양해짐에 따라 재정위험 관리기법의 도입이 이루어지고 있다.

비재무적 성과정보의 생산과 활용을 통해 재정지출의 책무성을 강화하고, 예산배분의 효과성을 제고하고자 하는 노력도 이루어지고 있다. 적어도 형식적으로는 거의 모든 OECD 국가들이 재정성과관리제도를 운영하고 있다고 보고되고 있다. 발생주의 회계 정보의 생산을 통해 재정정보의 신뢰성을 높이는 작업도 이루어지고 있으며, 재정관리제도 운영에 있어서 사업 수행 주체에 적절한 자율과 책임을 부여하는 분권화도 진행되고 있다. 이러한 다양한 재정관리제도의 국제 동향은 기본적으로, 유용하고 신뢰성 있는 재정 관리 관련 정보의 생산 및 활용, 재정사업 수행주체의 책임성과 자율성 제고, 재정 위험 관련 정보의 범위 확대 등으로 요약될 수 있다.

2000년대 후반의 금융위기 이후, 기존의 재정관리제도의 실효성에 대한 반성이 이루어질 필요가 있다. 두 가지 측면에서 기존 재정관리제도에 대한 반성이 가능하다. 첫 번째는 금융위기 극복 과정에서의 재정관리제도의 역할이 적절했는지에, 두 번째는 금융위기 발생 이전에 재정관리제도가 호황기의 재정관리에 기여했는지에 대한 것이다.

금융위기 극복 과정에서 경기 침체를 피하기 위해 대규모의 경기 부양 목적의 재정지출이 이루어졌는데, 재정관리제도가 이러한 재정지출의 관리에 있어서 어떠한 역할을 수행했는지에 대한 점검이 필요하다. 금융기관에 대한 구제 금융뿐 아니라, 경기부양을 위한 대규모 지출이 이루어졌는데, 이러한 경기 부양적 지출 대상의 선정에 있어서 재정관리제도가 적절한 역할을 수행했는지에 대한 점검이 필요하다. 그리고 이러한 일시적 지출에 대한 사후적인 관리가 적절히 이루어졌는지도 점검이 필요하다. 경기 부양 지출에 있어서는 실제 경기 부양 효과가 있을 영역에 정부 지출이 확대되었는지가 관건이고, 경기 부양 이후 재정건전성 회복을 위한 세출구조조정 과정에서는 획일적 예산 삭감이 아니라 성과정보를 활용한 세출구조조정이 이루어졌

는지가 중요한 평가 초점이다.

이 부분에 대해서는 아직 제대로 된 평가가 이루어진 적은 없다. 그러나 전문가 사이의 대체적인 의견은 다음과 같다. 지출 확대나 지출 축소에 필요한 시간과 지출 규모의 크기에 따라 재정관리제도의 역할이 달라진다는 것이다. 재정지출의 구조조정이 단기간에 급격하게 이루어져야 할 경우, 기존 재정관리제도에서 생산된 성과정보를 활용한 세출구조조정이 추진되는 것이 용이하지 않다는 것이다. 반면에 세출구조조정을 추진할 시간적 여유가 있고 급격한 구조조정이 아닌 경우는 국가에 따라 성과정보를 활용하는 세출구조조정이 이루어진다는 것이다. 역설적으로 가장 성과정보를 활용한 세출구조조정의 편익이 클 수 있는 상황에서, 성과정보의 활용이 미약하다는 것이다.

두 번째 쟁점인, 금융위기 이전의 재정관리제도의 역할에 대해서도 평가가 우호적이지 못하다. 호황기에 적절한 재정관리가 이루어졌으면, 재정위기 상황에서 양호한 재정상태에서 더욱 여유를 가지고 대응할 수 있었는데, 호황기에 재정적자에 대한 관리가 적절히 이루어지지 못했다는 것이다. G7 국가의 공공부문 부채의 GDP 대비 비율이 1974년에 35%에서 위기 직전인 2007년에는 80%까지 상승했다. 금융위기로부터 전이된 재정적자의 확대 자체는 논외로 하더라도, 호황기에는 재정여력이 확보되는 재정운용이 이루어지는 것이 필요했지만, 현실에서는 재정적자가 누적되고 있었다는 것이다. 그뿐 아니라, 기존 정부의 재정적자 규모 자체에 대한 정보도 정확하지 못했으며, 금융위기가 가져올 재정적 영향에 대해서도 적절히 파악하고 있지 못했다는 문제가 부각되었다.

재정관리제도의 실효성에 대한 선진국에서의 이러한 반성과 더불어, 개발도상국에서도 재정관리제도의 실효성에 대한 문제 제기가 이루어지고 있다. 원조의 조건으로 제시되는 거버넌스 개혁의 주요 요소로 재정관리제도의 도입이 광범위하게 이루어졌는데, 이러한 개혁의 실효성에 대한 비판이 존재한다. 세계은행의 IEG에서 비판적인 평가보고서를 생산하고, 이에 대한 대응으로 세계은행의 사업 담당 조직에서 중기예산제도의 성과를 실증적으로

제시하는 보고서를 생산하였다. 이러한 논의와 더불어, 현장에서는 재정관리제도의 도입과 운영 자체에 있어서 애로가 발생하고 있다. 특히 개발도상국 공무원의 역량 부족으로 인해, 재정관리제도와 관련된 역량 강화의 필요성이 강하게 부각되고 있다. 이러한 상황에 대응하여 최근에는 재정관리 관련 직종의 전문성 강화를 선진국에서는 어떻게 하고 있는지에 대한 연구가 진행 중이다.

우리나라도 1990년대 후반의 아시아 외환위기 이후, 선제적으로 재정관리제도의 개혁을 추진해왔다. 특히 2000년대 중반의 재정관리제도 개혁은 패키지 형식으로 포괄적인 재정관리제도 개혁을 추진함으로써 선진적인 제도를 대부분 벤치마킹하여 도입하는 성과를 달성하였다. 국가재정운용계획, 하향식 자율예산편성, 재정성과관리제도, 프로그램 예산구조, 통합재정정보시스템, 발생주의 회계 등의 도입이 이루어졌다. 이러한 포괄적인 제도 도입에도 불구하고, 재정위험관리나 세출구조조정에 초점을 둔 제도 도입은 미흡하게 이루어졌다고 판단된다. 왜냐하면 2000년대 중반에는 경제위기를 극복하고 재정상황도 회복 시점이었기 때문이다. 그러므로 선제적 의미에서의 제도 개혁이 이루어졌으며, 실제 재정위험관리나 재정적 공간을 창출하기 위한 제도 디자인이 이루어지지 못했다. 예를 들어, 재정준칙이 실질적으로 없으며, 장기재정전망도 공식적으로 발표되고 있지 못하며, 재정성과관리제도도 전략적인 절감효과를 창출하지 못하고 있으며, 진정한 의미에서의 독립적 재정기구도 존재하지 않는다.

이러한 재정관리제도 자체의 결핍에 추가하여, 도입된 제도의 운영 여건의 개선에 대한 투자도 상대적으로 미흡하였다고 판단된다. 특히 재정관리제도의 개혁을 추진한 정부가 교체된 이후, 재정관리제도 자체의 개선과 실효성 문제에 대한 논의 자체가 제대로 이루어지지 못하였다. 그 결과, 상당수의 제도는 형해화하고, 제도 운영 여건에 대한 투자 자체가 제대로 이루어지지 못했다. 본 연구는 이러한 문제인식에서 재정관리제도 운영 여건에 대한 진단과 개선 필요성을 논의하고자 한다.

IV. 우리나라 재정관리제도 현황 분석

1. 최근 20년 간 도입된 재정관리제도 현황

가. 재정의 기능과 역할

국민경제를 구성하는 단위는 개인, 기업, 정부부문이다. 개인과 기업이 각자의 이윤극대화 원칙에 입각하여 행동을 결정하는 데 비해, 정부의 경제활동은 공공의 이익 또는 전체적인 차원에서의 자원배분의 효율성을 추구한다는 점에서 민간부문(private sector)과 대비되는 개념으로 공공부문(public sector)이라고 한다.

고전학과 경제학의 이론에 의하면, 경제활동의 기본 단위는 개인과 기업이며 개인과 기업의 생산과 소비활동이 시장에서 가격 기제(mechanism)를 통해 이루어질 때 자원배분의 효율성 및 개인의 효용이 극대화된다. 그러나 소비로부터의 효용이 특정 개인에 귀속되지 않는 소비의 비배타성을 특징으로 하는 공공재나 외부경제성(externality) 등이 존재하는 경우는 시장의 가격에 의한 조정만으로는 자원배분의 효율성 및 개인의 효용 극대화를 충족하지 못하게 된다. 따라서 자원의 효율적 배분을 위해 정부가 경제활동에 참가하게 되며, 이러한 정부의 경제활동을 재정(public finance)이라고 한다.

경제활동에 공공부문이 개입하는 정책이 필요한 이유에 대해 Musgrave & Musgrave는 다음과 같이 설명하고 있다.⁶⁾

- 1) 시장을 통한 효율성이 최적의 자원배분을 유도하기는 하나 이를 위해서는 몇 개의 조건이 필요하며, 이러한 조건이 충족될 수 있도록 정부의 규제를 비롯한 공적인 수단이 필요하기 때문이다.

6) Musgrave and Musgrave(1989), pp. 5~6.

- 2) 비용이 감소하는 경우 시장에서의 경쟁이 비효율적일 수 있는데 경쟁으로 인한 비효율성이 존재하는 경우 이를 시정할 필요가 있다.
- 3) 계약에 의한 조정과 교환은 정부에 의해 제공되는 법적 보호가 없으면 성립하지 않는 경우가 있다.
- 4) 시장의 실패가 존재하는 경우 사회적으로 필요로 하는 재화가 적절히 공급되지 못하는 경우가 있다.
- 5) 사회적 가치는 시장을 통해 형성되어 후대에 이어지므로 소득과 부의 분포에 대한 조정을 원하는 경우가 있다.
- 6) 시장 체제, 특히 금융경제가 발달한 경우는 반드시 높은 고용과 물가 안정, 사회적으로 바람직한 경제성장이 달성되지 않는다. 공공정책은 고용과 물가, 성장의 안정적인 확보를 위해 필요하다.
- 7) 미래의 소비에 대한 가치를 측정하는 데 사용되는 할인율에 대한 민간과 공공의 관점이 다르다.

앞에서 설명한 바와 같이 재정(public finance)은 국가 또는 지방자치단체가 행정활동이나 공공정책을 시행하기 위하여 자금을 만들어 관리하고 이용하는 경제활동⁷⁾을 말하는데, 자금은 주로 세금을 통해 조달하고, 이용은 예산을 통해서 확인할 수 있다. 2015년 현재 우리나라의 GDP에서 재정이 차지하는 비율은 3분의 1 이상으로 국민경제의 큰 부분을 차지하고 있으며 이 비중은 계속하여 증대되고 있다.

한편, 재정의 기능에 대해 Musgrave & Musgrave는 1) 배분기능(allocation function), 2) 소득분배기능(distribution function), 그리고 3) 안정기능(stabilization function) 세 가지를 들고 있으며 각각에 대한 설명은 다음과 같다.⁸⁾

먼저 공원이자 치안과 같이 사회적으로 필요한 사회적 재화(social goods)의 경우 그 재화의 소비로부터의 효용을 혼자서 독점할 수 없기 때문에⁹⁾ 시

7) 국립국어원 표준국어사전, http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp(검색일: 2015.8.18)

8) Musgrave and Musgrave(1989), pp. 6~13의 내용을 참고로 하여 작성하였음

장에 전적으로 그 수급을 맡겨둘 경우 사회가 필요로 하는 만큼의 적절한 양의 공급이 이루어지지 않는다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부가 시장을 대신하여 적정수준까지 공급을 하는 기능이 재정의 배분기능이다.

부연하면 소비의 비배타성이 존재하면 자원배분이 효율적으로 이루어지지 않게 되므로 정부가 개입을 하여 자원배분을 적절하게 하도록 한다. 이때 문제는 정부의 개입이 어느 정도가 되어야 하는 것이다. 민간부문의 경제활동에 정부가 개입을 하는 경우, 대부분의 경우 과세를 통하여 필요한 재원을 조달하지만 과세는 새로운 비용 및 시중손실을 야기하므로 정부의 개입에 따른 비효율이 발생하기 때문이다.

다음으로 분배의 기능에 대해 살펴보기로 한다. 정책에 의한 조정이 없다면 소득과 부의 분배는 개인의 능력과 개인이 유산이나 과거의 소득으로부터의 축적인 부존재원에 달려 있다. 그런데, 시장에서의 교환을 통한 결과인 부와 소득의 분포는 가치에 대한 판단을 하지 않기 때문에 반드시 사회적인 관점에 바르고 정의로운 방향으로 결정되는 것은 아니다. 따라서 부와 소득의 분포가 사회적인 관점에서 보다 바람직한 분포가 되도록 정부가 조세나 보조금 등의 정책을 통해 시장에서 형성된 부와 소득의 분포를 조정하게 된다. 이러한 기능을 재정의 분배기능이라고 한다.

마지막으로 경제안정화 기능은, 앞서의 재정의 두 기능이 개인이나 기업의 행동과 같은 미시적 변화를 통한 기능인 데 반해 경제성장률, 물가, 실업과 같은 거시경제정책과 관련된 것이다. 어떤 경제가 전적으로 시장에서의 자율적인 교환에 근거하여 운용되고 있다고 하더라도 사람들의 기대(expectation), 예상치 못한 사건의 발생 등으로 인해 불황과 호황이 반복되는 경기순환을 경험하게 되며, 경기순환 국면에 따라 한 나라의 경제성장이나 물가, 실업 등이 언제나 자동적으로 원하는 상태에 도달하는 것은 아니다. 경기가 원하는 시점에 자동적으로 가장 바람직한 상태에 도달하는 것은 아니므로, 정부는 정책을 통하여 이를 조정할 필요가 있다. 경기변동을 전적

9) 이렇듯 소비로부터의 효용이 특정 개인에서 귀속되지 않는 것을 '소비의 비배타성'이라고 한다.

으로 시장의 조정에 맡긴다고 하면 상당기간 물가상승이나 실업률 상승을 감당하여야 하는데 이는 결코 바람직한 것이라 할 수 없다. 경기변동은 총 수요 부족에 의한 부분이 크므로 이를 조정하여 경기변동을 조정하는 것이 재정이 지니고 있는 거시경제적 기능이라고 하겠다.

나. 정부의 역할과 규모

경제학에서는 시장에서 가격 기제를 통해 자원배분이 일어날 때 가장 효율적인 자원배분이 달성될 수 있다고 설명하고 있다. 그러나 가격 기제가 효율적인 자원배분을 달성하기 위해서는 시장이 완전경쟁 상태여야 한다는 엄격한 가정을 전제로 하고 있다. 따라서 공공재나 외부성이 존재하여 시장에서의 완전경쟁이 보장되지 않는 경우에는 가격 기제가 효율적인 자원배분을 보장하지 않는다. 이때 공공부문이 시장에 개입하여 효율성을 제고하는 것이 가능하며, 따라서 공공부문의 개입은 지극히 자연스러운 것이라고 할 수 있다. 시장의 실패를 보전하기 위한 공공부문의 개입이 자연스러운 것이기는 하나, 공공부문 자체가 비효율적인 요소를 포함하고 있어 그 관여의 정도를 어느 수준으로 할 것인가가 문제가 되고 있음은 앞에서 설명한 바와 같다.

시장의 실패를 보완하기 위해서는 정부의 역할이 중요하다는 것은 시장의 역할을 중시하는 경제학자들도 인정하는 바이다. 그러나 그들은 공공부문은 시장의 실패를 보완하는 정도의 수준에만, 즉 최소한의 규모로만 시장에 개입하여야 한다고 주장한다. 이는 정부의 개입에 의해 시장에서의 효율성이 저해되는 소위 정부의 실패(government failure)가 존재하며, 정부의 규모가 커질수록 정부의 실패에 의한 비효율성도 커지므로 시장의 기능을 중시하는 고전파 경제학자들은 정부는 작을수록 좋다는 주장을 하고 있다.

이에 반해 시장의 실패에 의한 비효율성을 교정하기 위한 정부의 역할을 중시하는 경제학자는 정부가 적극적으로 시장에 개입하여 효율성을 제고할 것을 권고하고 있다. 물론 정부의 개입을 옹호하는 경제학자가 시장과 가격

의 중요성을 부인하는 것은 아니지만, 여러 다양한 새로운 형태의 거래형태나, 장기에 걸친 조정, 시장에서의 교섭력의 차이에 의한 불평등 계약 등에 의해 발생할 수 있는 비효율성이 정부의 개입에 의한 비효율성보다는 크다고 여기고 정부가 보다 적극적으로 개입할 것을 주장하고 있다.

시장의 실패를 교정하기 위한 정부 역할은 시기에 따라 다른 양상을 보이고 있다. 그러나 지금까지의 경험으로부터, 정부의 규모는 위기를 겪으면서 커지고 있으며, 정부 스스로도 그 규모가 한 번 확대되면 스스로 이를 줄이려는 인센티브가 없는 만큼 어지간해서는 줄어들지 않는 경향을 보인다. 정부의 규모가 커지면서 이로 인해 발생하는 비효율도 커지므로 걱정 수준을 찾아야 하나, 정부가 크고 강한 힘을 가지면 더욱 키우고자 하는 경향이 있기 때문에 정부의 규모를 줄이는 것은 대단히 어렵다는 것이 알려져 있다.¹⁰⁾

21세기에 들어서면서 정부의 역할은 커지고 있으며, 이에 따라 국내총생산에서 정부가 차지하는 비중도 매년 커지고 있다. 재정의 규모가 커지는 것은 시장에 위기가 올 경우 이에 대한 대응을 전적으로 시장에 맡겨둘 수 없기 때문에 정부가 개입하게 되고, 정부의 개입은 구제금융이나 확장적 재정정책의 형태를 취하므로 정부의 규모는 계속하여 확대되는 경향이 있다. 한편, 위기를 탈출하게 되면 더 이상 구제금융이나 확장적 재정정책을 펴지 않아도 되므로 정부의 규모는 줄어들어야 하나, 완전히 원래의 상태로 돌아가기보다는 위기 이전의 상태보다는 약간 확장된 상태에 머문다는 것이 실증적으로 밝혀져 있다.

정부의 규모가 커질 경우 반드시 이와 함께 논의되는 것이 정부의 효율성이라고 할 수 있다. 민간부문과는 달리 공공부문의 경우 비용이 자신의 것이라는 의식이 낮아 비효율성이 존재한다고 하는 것은 전통적인 경제학에서

10) 정부가 계속해서 커지는 이유에 대한 경제적 요인에 대한 설명은 아래에 제시한 바와 같으나, 경제적 요인에 더하여 재정관련 의사결정이 정치적 과정을 통해 이루어지고, 정치인은 자신들의 당선을 위해 재정지출을 확대하려는 인센티브를 지니므로 재정과 관련하여서는 정치적으로 적자 바이어스(debt bias)가 존재한다. 정부규모가 커지는 이유와 이에 대한 경제에 대해서는 The Economist, (Jan 21st, 2010, p. 11)의 기사에 잘 정리되어 있다.

널리 받아들여지고 있는 사실이다. 따라서 정부가 재정의 효율성을 제고하기 위한 노력을 기울이게 되며, 이러한 노력을 결과가 지출의 효율성을 강조하는 여러 제도적 장치라고 할 수 있다.

경제 안정화라는 재정의 기능에 의한 공공부문의 확대와 더불어 주목해야 할 점은 재정을 둘러싼 환경이 근본적으로 변화하고 있다는 점이다. 근본적 변화의 원인으로는 무엇보다도 고령화를 들 수 있다.¹¹⁾ 개인의 평균수명이 증가하면서 의료나 연금과 같은 건강하면서 안정적인 생활을 위한 사회보장 체계에 대한 요구가 증가하면서 이와 관련한 재정규모도 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 사회보장비 증가에 따른 재정규모의 확대는 거의 모든 OECD 국가에서 관찰되는 현상이며, 고령화에 따른 사회보장성 지출은 일단 지출이 확정되어 집행되면, 그 이전 상태로 되돌리기는 거의 불가능하다는 것을 고려할 때 앞으로 재정규모가 확대되는 가장 큰 요인이 될 것으로 예상된다.

고령화와 더불어 재정규모의 확대를 부추기는 요인으로 세계화(globalization)를 들 수 있다.¹²⁾ 이에 대한 예로서 인력의 이동을 들어보자. 세계화가 진전되기 이전에는 외국으로부터 저임금의 노동력을 확보하는 것이 매우 어려웠다. 따라서 한 나라의 노동시장은 그 나라에 살고 있는 사람들로 채워져야 했으므로, 경제가 성장을 하면 당연히 실업률도 줄어들었다. 그러나 현재는 물자나 인력의 이동이 매우 낮은 가격에 가능해져서 생산성이 높은 부분에서는 여전히 그 나라의 인력으로 필요한 인원을 충당하나, 단순노무직이나 생산성이 낮은 부문은 저개발국가로부터의 인력으로 충당하게 되어 경제가 성장하고 있음에도 불구하고 실업률이 개선되지 않는 경우가 발생한다.

국내에서 실업자가 증가할 경우, 이들의 상태를 개선하기 위한 여러 정책이 펼쳐지게 되며 이는 재정지출의 확대, 즉 정부부문의 확대로 이어진다.

11) 정부의 규모가 커지고 있는 근본적인 이유로 고령화와 세계화를 들고 있는 예로서는 The Economist, (Jan 21st, 2010) 기사를 들 수 있다.

12) Economist(2010)의 기사에서도 세계화를 주요 요인의 하나로 지적하고 있다.

이상은 세계화가 재정규모의 확대를 부추기는 요인으로 작용하는 하나의 경로를 제시한 것이며, 이외에도 기술의 발달에 따른 해외로부터의 직접 구매, 빈번한 물자의 이동, 기술이전 등에 따른 소득격차의 심화 등이 발생하면 정부가 재정을 투입하여 이에 따른 불균형 내지는 불평등을 시정하려고 하게 되고, 그 결과 정부의 규모는 확대되게 된다.

이상에서 우리는 정부(공공부문)의 규모는 확대하려는 경향이 있다는 것과 이에 따른 문제점 등을 살펴보았다. 공공부문이 계속 확대되고 있는 경향이 과연 실증적으로도 관찰이 되는가? 정부의 규모에 대해서는 전체 인구 대비 공무원의 비중, 예산의 크기 등 여러 측면에서 접근할 수 있으나 여기서는 국내총생산에서 정부부문(공적부문)이 차지하는 비중으로 이를 확인하고자 한다. 이를 위해 1970~2016년까지의 주요국의 GDP 대비 정부지출 비율의 추이를 살펴본 것이 [그림 IV-1]이다.

그림에서 확인할 수 있는 것은, 우선 우리나라의 경우 2014년 현재 공공부문이 GDP에서 차지하는 비중은 약 31.5%이며, 공공부문의 비중은 약간의 예외도 있으나 1970년 이후부터 계속하여 경향적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 그런데 1970년 이후 GDP 대비 정부지출의 비율이 증가하는 현상은 비단 우리나라만이 아니라 OECD 주요국에서도 일반적으로 나타나고 있다. 그러나 2008년 이후 프랑스를 제외한 미국, 영국, 독일, 일본 등 주요 선진국에서는 정부 지출의 비율이 줄고 있으며 이러한 움직임이 일시적이라기보다는 하나의 추세를 형성하고 있음을 알 수 있다.¹³⁾

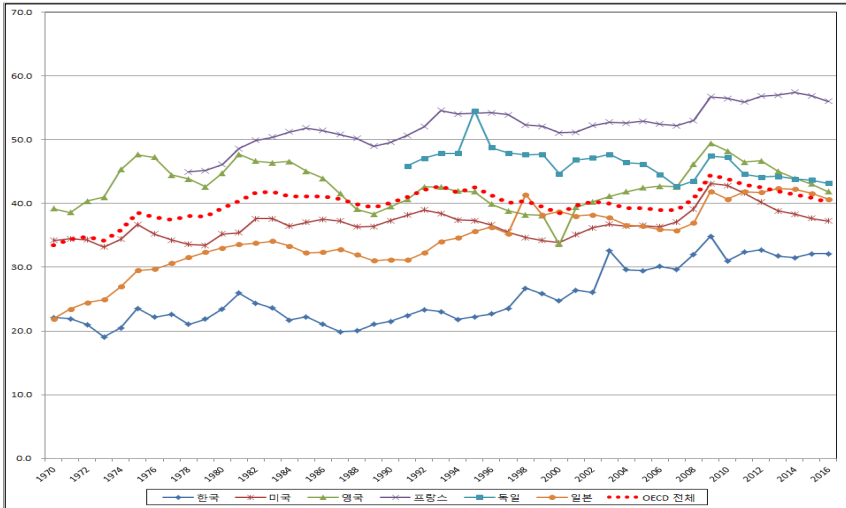
정부지출의 규모를 보면, 2014년도 OECD 주요국의 평균이 약 40%이며, 가장 높은 프랑스는 50%대 후반이다. 이에 비해 우리나라는 30%를 약간 넘는 수준으로, 2014년 현재 우리나라는 OECD 주요국에 비해 상대적으로 정부규모가 크지 않다는 것을 알 수 있다. 그러나 많은 선진국에서 GDP 대비 정부지출의 규모가 줄어들고 있는 데 반해 우리나라는 확대되고 있어 별도

13) 2008년 금융위기에 직면하여 이를 극복하는 과정에서 과거와는 달리 GDP 대비 정부 지출의 비율이 줄어든 것은, 2008년의 금융위기 극복이 정부 지출의 증가가 아니라 경제 전반에 걸친 구조조정을 통해 이루어졌다는 것을 보여주는 사례라고도 할 수 있으나, 자세한 사항에 대해서는 앞으로 심도 있는 연구가 필요하다고 여겨진다.

의 정책적 전환을 하지 않는다면 곧 다른 나라와 비슷한 수준이 될 것으로 전망된다.

[그림 IV-1] OECD 주요국의 GDP 대비 정부지출 비율 추이

(단위: %)



자료: OECD, Stat / Economic Outlook No 97 – June 2015

(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO>), 2015.6.25. 검색

다. 우리나라의 재정의 역할

재정을 정부의 경제행위라고 정의하면, 필연적으로 재정의 역할이나 행동은 민간의 경제행위가 이루어지는 시장과의 관계에 따라 정해지게 된다. 정부의 역할이 확대되면 재정의 역할도 커지며, 반대로 시장의 역할이 커지면 재정의 역할이 줄어들게 된다. 우리나라에서 경제개발이 시작된 1962년 이후의 재정의 역할에 대해 살펴보면 다음과 같다.¹⁴⁾

1962년부터 1992년까지 30년간은 우리나라가 경제개발 5개년 계획을 수립하여 경제발전을 도모한 시기이다. 경제개발 5개년 계획이 시작된 1962년

14) 우리나라의 재정의 변천 및 재정개혁에 관한 내용은 배국환(2007)을 참고로 하여 작성하였다.

우리나라의 경제상황을 고려할 때 시장이 충분히 발달해 있다고 말하기 어려운 상황이었으며, 당연히 정부가 강력한 추진력을 발휘하여 경제 전반을 이끌어 가야만 했던 시기이다. 경제활동에 필요한 자원의 배분 등은 정부의 계획 하에 이루어졌으므로 재정의 역할이 가장 컸던 시기라고도 할 수 있다.

경제개발 계획의 시기를 나누어 보면, 1962년부터 1981년까지의 제1~4차 계획은 경제개발에 집중하고, 1980년대 들어서 시작된 5차계획부터는 사회개발도 추가하기에 이르렀다.¹⁵⁾ 1988년 민주화 선언 이후 민간부문의 참여를 유도하는 형태로 경제개발계획을 추진하였으나 이 시기는 여전히 정부 중심의 경제발전계획으로 그 실효성이 미약하였다. 1962년 이후 우리나라 경제가 매우 빠른 속도로 성장을 계속한 배경에 정부 주도의 성장정책이 있었음은 부인할 수 없으나, 경제규모가 일정수준 이상으로 커짐에 따라 민간부문의 참여가 필요했음에도 불구하고, 정부 주도의 과도한 정책이 오히려 민간이 주도하는 시장경제의 발전을 가로막는 요인으로도 작용하였다고도 할 수 있다.

1990년도에 들어서 우리나라의 경제가 이미 1인당 GDP가 1만달러를 넘어설 정도로 성숙하여 더 이상 정부 주도의 경제성장은 효율적이지 못하다고 판단하여 경제개발 5개년계획은 1980년대까지 보여온 강력한 정부 주도에서 탈피하여 가급적이면 정부의 직접 개입을 지양하고, 민간의 창의력을 강조하는 등 국가 기획기능 자체를 축소하는 방향으로 전환하였다.¹⁶⁾ 이렇듯 1990년대를 거쳐 정부의 개입은 줄어들고 민간부문이 확대되는 추세를 보이고 있었으나, 1997년의 IMF 위기로 인해 상황은 반전된다. 1997년의 IMF 위기를 벗어나기 위해 정부는 막대한 규모의 정책금융을 실시하는 등 시장에 정부의 관여가 급증하였다.

IMF 위기를 극복하기 위해 일시적으로 재정의 규모가 확대되었으나, 당시의 경제위기를 극복하기 위해 제시된 권고는 모두 민간의 창의와 효율성을

15) 1982년부터 시작된 제5차 개발계획의 명칭이 '경제 사회 발전계획'으로 변경되었다.
(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1915278&cid=50301&categoryId=50301>
접속일 2015.8.16)

16) 배국환(2007), p. 3.

강조하는 형태여서, 1998년 이후 정부의 개입은 1997년 급격히 증가된 것에 비하면 축소되었다. 그러나 [그림 1]에서도 확인할 수 있듯이, 1997년에 비해 1998년과 1999년에 줄어들었다고는 하나 1997년 이전 상태보다는 높은 상태를 유지하고 있어, 한 번 확대된 정부지출비율은 지출을 확대시킨 요인이 어느 정도 사라져도 이전 상태보다는 높은 상태를 유지하고 있다. 이러한 경향은 2000년대에도 지속되어 확대 재정정책과 그에 따른 정부지출의 증가가 2015년까지도 지속되고 있다.

이렇듯 재정지출이 지속적으로 증가하고 있는 것은 저출산·고령화와 같은 인구구조의 변화, 복지에 대한 수요의 증가 등 정부가 재정을 통해 담당해야 할 분야가 증가하고 있기 때문이라고 여겨지며, 이러한 변화가 구조적인 것임을 고려할 때 정부의 지출에 대한 근본적인 조정 혹은 경제 전반에 대한 구조조정이 이루어지지 않는 한 앞으로도 유지될 것으로 전망된다.

라. 2005년의 재정개혁

2003년 출발한 참여정부의 경우 재정을 둘러싼 변화에 대응하기 위하여 2005년 재정운영의 원칙을 근본적으로 바꾸는 일대 개혁을 단행하였다. 주된 내용으로는 장기재정운용계획, 총액배분자율편성(top-down) 예산체계, 성과관리제도 도입, 그리고 디지털예산회계 시스템의 도입의 4대 재정개혁과 「국가재정법」의 제정이다.

참여정부 때 실시된 4대 재정개혁은 이전의 재정운영에 대폭적인 수정을 가했다는 점에서 혁신적이었으며, 그 내용이나 형식적인 면에서도 매우 완성도 높은 형태를 취하고 있었다는 점이 큰 특징이라고 할 수 있다. 4대 재정개혁이 형태상으로 높은 완성도였다고 평가하는 이유를 설명하면 다음과 같다.

먼저, 재정 지출이 확대되는 상황에서 재정건전성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 장기적인 안목에서 재정의 지출 소요액을 산정하는 것이 중요하다. 4대 재정개혁의 장기재정운용계획은 향후 5년의 재정전망액을 산출하기 위한 제도이다. 후술하지만, 이때 재정전망은 정부 전체 차원에서 향후의

재정 전망액을 장기적인 입장에서 추정하는 것이므로 사회보장지출, 노동, 교육, 국방과 같이 부문별로 이루어진다.

부문별 장기재정전망을 통해 지출 총액이 결정되면 다음은 이를 부처별로 나누어 배분하게 된다. 원칙적으로 재정전망을 통해 지출 총액이 결정되어 있으므로 부처별 예산 배분액은 각 부처가 해당 부문의 어느 정도를 담당하고 있는냐에 따라 자동적으로 결정되게 된다. 따라서 장기재정전망에 따른 지출한도가 유효하게 작용을 하기 위해서는 예산의 결정이 기존의 부처가 필요한 소요액을 산정하여 예산당국에 제출하는 상향식(bottom-up) 편성에서 예산부처가 전체 총액을 결정하여 부처로 전달하는 하향식(top-down) 편성형태를 취하여야 한다.

예산 총액이 결정되어 부처에 전달되면, 부처는 자신들이 필요로 하는 사업에 이를 배분하게 된다. 이때 문제가 되는 것은 부처가 필요로 하는 예산액과 재정전망을 통해 정해진 총액 사이에 차이가 있는 경우다. 보통의 경우라면 부처의 요구액이 재정전망을 통해 결정된 총액보다 많은 상황에서 조정은 어떻게 해야 하는가? 4대 재정개혁에서는 양자 간의 조정은 각 부처가 성과관리를 통해 자신들이 수행하고 있는 사업에 대해 평가를 하고, 그 평가에 따라 예산을 배분하도록 성과관리제도를 재정개혁의 하나의 축으로 도입하였다. 즉, 부처 내에서의 조정은 성과를 바탕으로 하여 성과가 좋은 사업을 예산을 확대하든지, 유지하든지, 성과가 나쁜 사업을 폐지하거나 축소하든지 부처가 판단하여 예산을 배분하면 되는 구조이다. 이상과 같이 장기재정계획, 총액배분 자율편성 예산(top-down)편성, 성과관리주의 등은 재정건전성 확보라는 하나의 일관된 시점에서 서로 유기적으로 작동하기 위해서는 반드시 필요한 구성항목이라 할 수 있다.

또한 재정건전성을 정확한 의미에서 판단하기 위해서는 정부의 수입과 부채를 발생한 시점에서 파악할 필요가 있으므로 정부회계에 발생주의를 도입하는 것과, 이러한 모든 작업을 가능하도록 하기 위해서는 예산을 구성하는 단위가 하나의 동일한 목적을 가진 사업으로 분류하여 편성하기 위해 예산 단위를 프로그램으로 하는 프로그램예산제도의 도입이 동시에 추진되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 참여정부의 재정개혁은 체계적이며 논리적으로 완결성을 지니는 완성된 형태라고 평가할 수 있다.

마지막으로 발생주의, 프로그램예산, 성과관리, 재정계획 등이 유기적으로 기능하기 위해서는 이러한 모든 사항이 하나의 수단(tool)으로 이용가능하여야 한다. 이를 위해 디지털 예산회계 시스템 도입을 장기재정계획, 총액배분 자율편성 예산(top-down), 성과관리 등의 재정개혁을 위한 공통의 도구이자 하부구조로 도입하고 있는 것이다.

이렇듯 상당한 수준의 완결성을 지닌 재정 관리체계를 어떻게 도입하여야 하는가? 전체 제도를 뒷받침하는 하부구조인 디지털 회계시스템, 발생주의 회계, 프로그램 예산구조 등을 먼저 도입하고 장기재정전망이나 총액배분 자율편성 예산(top-down)제도, 성과주의를 순차적으로 도입해야 하는가? 아니면, 재정건전성을 위해서는 장기재정전망이 그 중심이라 할 수 있으므로 이를 먼저 도입하고, 이어 총액배분자율편성 예산(top-down), 성과주의를 도입해야 하는가? 혹은 예산제도와 같이 기존의 익숙한 제도에 대해서는 이를 순차적으로 개혁하고 도입이 상대적으로 적어 저항이 적을 것으로 예상되는 성과주의나 디지털 회계시스템을 먼저 도입하는 것이 제도의 착근을 위해서는 타당한 순서인가?

제도 도입 방법에 대해서는 모든 것을 한꺼번에 개혁하는 소위 빅뱅(big bang)식 접근법과, 제도 하나하나를 순서로 정해 차근차근 점진적으로 도입하는 방법을 생각할 수 있다. 점진적인 접근방법은 하나하나의 제도가 현실을 반영하면서 도입되므로 제도로써 정착이 쉽다는 장점이 있으나, 어느 제도가 먼저 도입되느냐에 따라 뒤의 제도는 앞의 제도의 영향을 받을 수 있으며, 현실에 적응하는 과정에서 제도가 추구하는 본연의 취지와는 다르게 운용될 수 있다는 단점이 있다.

빅뱅식 접근은 모든 제도를 한꺼번에 도입하는 것으로는 장점으로 복수의 제도를 원래의 취지를 살려서 도입할 수 있다는 점을 들 수 있다. 그러나 단점으로는 기존의 제도를 새로운 제도로 일거에 대체하는 것이므로, 제도의 정착이 순조롭지 못할 가능성이 크다는 점을 들 수 있다. 양 접근방법의

장단점을 비교할 때 근본적인 개혁을 추구할 경우는 빅뱅식 접근이 더 적절한 방법이 될 수 있다고 보인다.

참여정부의 재정개혁은 이전의 개혁과는 상당한 수준에서 차이를 보이고 있으며, 내용 하나하나가 독립적이긴 하나 서로 유기적으로 연계되어 작용하도록 되어 있으며, 실제로 그래야만 큰 효과를 거둘 수 있도록 설계되어 있다. 따라서 제도의 도입은 일시에 한꺼번에 기존의 제도를 대체하는 빅뱅(big bang) 방식이 보다 적절하다고 판단되며, 실제로도 모두를 한꺼번에 도입하는 형태로 추진되었다. 그러나 참여정부의 빅뱅식 도입에 대해, 이상에 치우치고 현실을 충분히 반영하지 못한 개혁이었다는 비판이 동시에 존재한다. 이하에서는 우리나라의 개별 재정제도에 대해 각각의 목적과 운용 현황, 개선방안 등에 대해 살펴보기로 한다.

2. 개별 재정관리제도에 대한 진단

가. 국가재정운용계획

21세기에 들어 인구구조의 고령화 및 세계화 등 재정을 둘러싼 환경이 급격히 변함에 따라 재정의 역할도 중요성을 더하고 있으나, 2005년 이전의 재정 운용은 재정당국 중심의 개별 사업 검토를 통한 예산편성 등 과거로부터 내려오던 전통적인 방식을 유지하고 있었다. 이에 따라 변화된 상황을 고려한 국가적 우선순위에 입각한 거시적 분석 및 자원배분에 한계를 노정하였으며, 예산편성 과정에서의 과다 요구, 정보 왜곡 등 비합리적 관행도 유지되고 있었다. 아울러 각 분야의 전문성 활용이 원활치 않아 변화하는 환경에 적절히 대응하기 어려운 구조였다고 할 수 있다.¹⁷⁾

이러한 상황하에서 단년도 예산편성의 한계를 극복하고, 전략적 자원배분 체제를 도입하고 자원배분의 효율성을 제고하기 위해서는 국가의 장기적 발전전략에 입각한 5년 단위 국가재정운용계획 수립을 통해 거시적이면서 전

17) 중기재정의 도입 배경 및 추진 경위에 관한 논의는 배국환(2007) pp 19~20 내용을 참고로 하여 작성하였다.

략적인 자원배분을 도모할 필요성이 있으며, 이렇게 정해진 정책에 따라 지출한도를 설정하고, 각 부처는 전문성과 현장경험을 활용하여 사업별로 예산을 편성하도록 재정운용의 원칙을 바꾸었다.¹⁸⁾

2006년 「국가재정법」이 재정되면서 국가재정운용계획을 포함한 재정관리 제도의 시행을 규정함으로써 국가재정운용계획을 포함한 4대 재정개혁이 강력하게 추진될 수 있게 되었다. 국가재정운용과 관련한 내용은 「국가재정법」 제7조¹⁹⁾에 규정되어 있는데, 그 주요 내용은 국가재정운용계획은 최소 5개년을 단위로 하여 작성되어야 하며, 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출해야 한다는 것이다. 국가재정운용계획에는 재정운용의 기본방향과 목표, 중·장기 재정전망, 분야별 자원배분계획 및 투자 방향, 재정규모 증가율 및 그 근거 등이 포함되어야 한다.

당초 16개였던 분야는 이후 12개로 줄었는데, 2014~2018년 국가재정운용계획의 구체적인 분야를 보면²⁰⁾ 1) 보건·복지·고용, 2) 교육, 3) 문화·체육·관광, 4) R&D, 5) 산업·중소기업·에너지, 6) SOC, 7) 농림·수산·식품, 8) 환경, 9) 국방, 10) 외교·통일, 11) 공공질서·안전, 12) 일반·지방행정의 12개 분야이다.

최소 5년을 단위로 국가재정운용계획을 수립하게 함으로써, 국가재정운용을 단년도 위주의 단기적인 관점에서 벗어나 중장기의 전망에 입각하여 운용을 하도록 체계를 바꿈으로써, 무엇보다도 자원배분이 국가정책의 우선순위를 반영하여 이루어질 수 있게 되었다. 예컨대, 시장부문이 담당하는 것이 더 효율적인 경제 분야에 대한 지출을 감소시키면서, 정부의 고유기능에

18) 우리나라에서 중기재정운영계획이 처음으로 작성된 것은 1982년 제5차 경제개발계획이 수립되면서이다. 그러나 당시의 중기재정계획은 그 간의 만성적인 재정적자를 해소하고 중기적으로 재정을 관리·운영하기 위함이 목적이었다(나아정·박승준(2009, p. 3). 따라서 명칭은 같으나 참여정부 때 실시된 중기재정운영계획과는 성격이 다르다고 할 수 있다.

19) 「국가재정법」의 법문은 2015. 8. 20 현재 <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=166528&eFYd=20150701#0000>에서 확인할 수 있다.

20) 2014~2018 국가재정운용계획은 http://www.mosf.go.kr/policy/policy02.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=76&sub_category=127&hdnFlag=1&hdnDiv=182&&actionType=view&runno=4093238 (접속일 2015.11.14)에서 이용가능하다.

해당하는 복지 및 삶의 질 분야에 대한 지출을 확대하는 변화가 유도되었다.

여기에 더하여 국가재정운영계획을 정기적으로 작성함으로써 재정수지·국가채무·국민부담 등 거시경제 운용의 방향을 사전 제시하는 것이 가능해졌으며 이에 따라 잠재적 재정위험에 체계적으로 대응이 가능해졌다는 점은 큰 장점이라고 하겠다. 또한 재정당국의 전략적 관점과 부처의 전문성을 결합하여 전략적·효율적 자원배분이 가능해짐에 따라 자원배분의 효율성을 제고할 수 있게 되었으며, 사업예산 편성과 관련하여 부처의 자율성을 높임으로써 '과다 요구·대폭 삭감'이라는 악순환을 개선할 수 있다는 장점도 있다.

그러나 국가재정운영계획의 실효성에 대해서는 몇 가지 측면에서 의문이 제기되고 있기도 하다. 실효성에 의문을 제기하는 주장을 보면, 우선 국가재정운영계획이 예산안과 함께 국회에 제출되고 있으나 예산안처럼 국회의 심의를 받지 않는다는 사실에 주목하고 있다. 아울러 제도적으로 계획 달성 여부에 대한 구속성이 없기 때문에 행정부는 동 계획의 수립과 운용에 대해 어떠한 제약도 받지 않는다는 점도 지적하고 있다.²¹⁾ 즉, 국가재정운영계획에 대해 아무런 제약이 없기 때문에 실효성 제고를 위한 구체적인 방안이 강구되지 않으면 새로운 재정체계 개혁의 일환으로 도입된 증기재정운영제도 는 단지 매년 계획만 수립되고 있다는 점 외에는 큰 의의가 없다는 것이다.²²⁾

그러나 비록 국가재정운영계획이 법적으로는 구속력이 없다고는 하나, 국회에 예산안과 함께 제출되는 자료이며, 일반에 공개되는 만큼 정부의 자원 배분에 대한 공식적인 의사를 표명한 것이므로 구속력이 완전히 없다고 하기는 어렵다. 아울러, 국가재정운영계획 준수에 대해 구속력을 부여하는 방안에 대해서도 신중해야 한다. 왜냐하면, 앞에서 설명한 바와 같이, 재정의 주요 기능 가운데 경기안정화 기능이 있기 때문이다. 경기안정화에 재정이 기여하기 위해서는 경기 국면에 따라 재정을 탄력적으로 운용할 필요가 있으나 중장기적 성격을 지닌 국가재정운영계획에 구속력을 부여하면재정의 경기안정화 기능은 거의 작용을 할 수 없게 되기 때문이다.

21) 나아정·박승준(2009), p. 5.

22) 나아정·박승준(2009), p. 5.

급격히 변화하는 국제 정세와 고령화와 같은 사회적 환경의 변화에 적절히 대응하면서 안정된 삶을 영위하도록 하는 중요한 수단으로서 재정의 역할이 커지고 있는 가운데, 모든 재정활동의 중심에서 재정운용의 기본을 제시하는 국가재정운용계획의 역할은 매우 중요하다. 그러나 국가재정운용계획은 미래에 대한 예측을 포함하고 있는 만큼 사후의 결과와 완전히 일치할 수 없으며, 일치시킬 수도 없다.²³⁾ 이런 미래에 대한 불확실한 예측으로 인해 국가재정운용계획은 원천적으로 구속력을 가지기 어려운 부분이 있다.

물론 전망치에 대한 정확성을 제고하는 것은 중요한 일이며 앞으로 계속 보완이 필요한 부분이라고 여겨진다. 그러나 보다 중요한 것은 국가재정운용계획이 제시하는 방향성, 즉 외부환경의 변화에 대해 어떠한 비전으로 재정을 운영할 것이라는 것을 제시하는 것이라고 할 것이다. 왜냐하면 지속적으로 변화하고 있는 경제·사회적 환경 변화에 대한 이해와 분석을 바탕으로 한 전망을 통해, 이러한 변화가 앞으로 우리 경제와 사회에 어떤 영향을 미칠 것인지, 상황의 변화에 따른 효율적 자원배분은 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 기본방향을 제시하는 것이 국가재정운영계획의 중심 기능이기 때문이다.

나. 성과주의²⁴⁾

2005년 재정개혁으로 성과관리제도가 전 부처에 본격적으로 도입되었으나, 사업의 효율성과 예산지출의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 하는 성

23) 한국재정학회(2013, p. 2)에서 2004~2013년까지 10년간의 국가재정운용계획과 실제치와의 차이를 분석한 자료에 의하면, 경제성장률의 경우 5년간 전망 평균치는 4.6%, 실제는 3.1%로 1.5%p의 차이가 있으며, 최대 격차는 3.3%p, 최소 격차 1.3%p인 것으로 나타났다. 국가채무의 경우 5년간 전망 평균치는 410.7조원인 데 반해 실제로는 419.6조원으로 8.9조원의 차이가 있으며, 최대 격차 20.0조원, 최소 격차 3.5조원인 것으로 보고하고 있다. 경제성장률에 대한 전망이 실제보다 1.5%p 이상 낙관적으로 이루어진 것은 사실이나, 지난 10년 사이에 예측하지 못했던 2008년의 금융위기나, 남유럽발 위기 등을 고려할 때 매우 큰 차이라고 하기 어려우며, 국가채무에 대한 전망은 그 오차가 전체규모의 2% 남짓으로 전망이 적절히 이루어졌다고 여겨진다.

24) 성과주의에 관한 본 절의 내용은 박노옥 외(2008), 박노옥·원종학(2009, 2012)의 내용을 기본으로 수정·가필을 한 것이다.

과주의는 2003년부터 시작되었다.²⁵⁾ 2003년 도입 이후의 우리나라의 재정성
과관리제도의 주된 변화를 <표 IV-1>에 정리하였다.

〈표 IV-1〉 재정성과관리제도 추진현황

연도	추진 내용
'03	· 성과중심의 재정운영으로 전환하기 위해 성과관리제도를 도입 ¹⁾
'05	· 재정사업자율평가 최초 실시
'06	· 재정사업심층평가 실시
'07	· 성과계획과 성과관리시행계획 통합
'08	· '09년도 정부 성과계획서를 예산안 첨부서류로 최초 국회 제출
'09	· 성과계획과 성과관리시행계획 분리
'10	· '09년도 정부 성과보고서를 결산보고서의 구성항목으로 최초 국회 제출 · '10년부터 성과관리체계와 프로그램예산체계 일치화 작업 추진 · 사업군 단위로 심층평가 대상 확대
'11	· 2011회계연도부터 예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서의 사업내용 및 사업비 등이 일치하도록 노력할 것을 의무화
'13	· '14년도 성과계획서부터 정부 성과계획서· 성과보고서에 대한 총괄적인 요약· 분석 보고서를 국회 제출
'14	· '15년도 성과계획서부터 성과관리체계(성과목표-관리과제)를 예산· 기금상 프로그램 및 단위사업과 일치시켜 성과계획 수립 · '15년도 성과계획서부터 성과계획서 작성시 단위사업과 연관된 조세지출 병행 작성 · P포드 시범실시 * 각 부처에서 집행중인 재정사업(단위사업)의 성과달성도를 상시 모니터링·관 리하는 상황판
'15	· 사업별 전수 확인· 점검방식에서 메타평가 방식으로 자율평가 개편

주: 1) 여기서 성과관리란 재정운영상 하나의 과정이며, 주요 재정사업(예산+기금)의 목표와 성과지표를 사
전에 설정하고 지표에 의한 평가결과에 의해 재정사업을 관리하는 제도를 의미한다.

자료: 1. 국회예산정책처, 「2015년도 정부 성과계획 평가(총괄·다부처)」, 2014. p. 26.

2. 공동성, 『성과관리 - 한국제도편』, 도서출판 대영문화사, 2013.

3. 오영민, 「재정사업평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안」, 『재정포럼』, 2014. 12.

4. 기획재정부, 「2015 재정사업 자율평가 지침」, 2015.

5. 기획재정부, 「2014년도 성과계획서 작성지침」, 2013. 4.

6. 기획재정부, 「2015년도 성과계획서 작성지침」, 2014. 4.

7. 기획재정부, 「P포드 시범실시 지침」, 2014. 3.

25) 2005년의 재정개혁이 박빙식으로 이루어졌으나 이를 위한 준비 작업은 이전부터 계속되
어 왔었고, 성과관리제도 예외는 아니었다. 성과관리제도의 준비부터 도입에 이르기까
지의 자세한 과정은 박노옥 외(2008, pp. 13~14)에 자세하게 제시되어 있다.

정부부문에 성과주의를 도입한 목적은 예산지출의 효율성 제고, 사업의 효율성 증대, 그리고 사업에 대한 책임성 강화의 세 가지를 들 수 있다. 위 목적을 달성하기 위한 재정사업 성과관리의 출발점은 성과정보의 생산 및 측정이다. 어떤 방법으로, 어떠한 성과정보를 생산하여 사업의 성과를 측정할 것인가가 무엇보다 우선하여 결정되어야 한다.²⁶⁾ 재정사업의 성과를 측정하는 방법으로는 크게 세 가지가 있다. 성과지표와 목표치를 사전적으로 제시하고 이의 적절성과 달성도를 점검하는 수준의 성과측정, 사업의 성과에 관한 기존의 정보를 취합하여 몇가지의 범주로 나누어 활용하는 리뷰(review) 방식의 성과측정, 그리고 사업의 결과에 관한 객관적인 데이터를 수집하고, 데이터를 이용한 실증적인 분석을 통해 재정사업의 효과성을 보다 과학적으로 측정하는 사업평가 방식의 성과측정이 있다. 우리나라에서는 이 세 가지 방식이 ‘재정성과 목표관리제도’, ‘재정사업 자율평가’, ‘재정사업 심층평가’라는 형태로 시행되고 있으며, 각각 독립적으로 운영되는 것이 아니라 각각의 결과가 다른 방식으로 환류되도록 운영하고 있다.

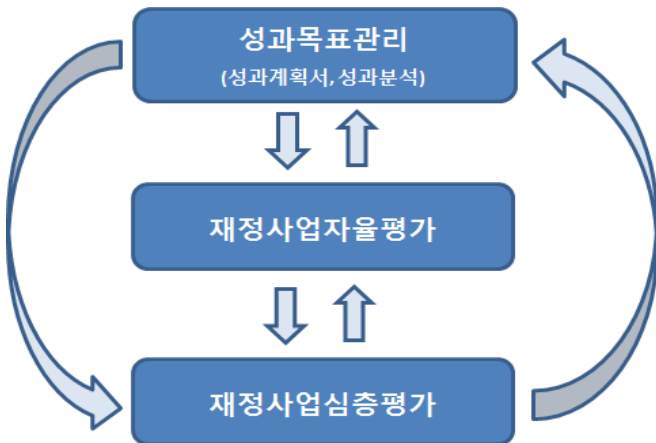
재정사업 성과관리에 관한 세 가지 기본구조에 대한 이해를 돕기 위해 건강진단에 비유하여 설명하면, 모니터링 수준의 성과목표관리는 체온측정, BMI지수나 체질량지수 등과 같이 일상적으로 확인할 수 있는 간단한 지수로 건강 정도를 점검하는 것이라고 한다면, 리뷰 방식의 성과측정은 병원에 가서 실시하는 정기적인 건강검진이라고 할 수 있다. 모니터링 방식의 간단한 지수가 아니라 체계적인 점검항목에 따라 자신의 건강상태를 확인하는 과정과 유사하게 정부가 실시하는 사업에 대해 정해진 점검표에 따라 그 효율성 및 효과성을 점검하는 방식이다.

그리고 정기검진을 통해 이상이 발견되면 어디가 얼마만큼 좋지 않은지를 CT나 MRI를 비롯한 고도화된 장비로 점검하여 그 원인을 규명하고, 그에 따른 처방을 강구하는 것과 유사한 과정이 심층평가라 할 수 있다. 심층평

26) 성과측정과 관련하여 보다 근본적인 질문은 과연 재정사업의 성과를 측정할 수 있는가 하는 것이다. 이와 관련하여서는 예산사업 자체의 목적이 과연 분명한지와 예산사업이 과연 원하는 목표에 영향을 미친 정도를 측정할 수 있는지 등의 쟁점이 있으나, 이러한 문제는 본연구의 연구주제와는 부합하지 않아 본 연구에서는 이를 다루지 않는다.

가는 성과목표관리나 재정사업자율평가를 통해 문제가 있다고 판단된 사업 등에 대해 문제가 발생한 원인은 무엇이며, 이를 해결하기 위해서는 어떤 수단이 적절한지를 이용가능한 자료를 활용하여 과학적으로 분석하여 그 개선방안을 제시하는 것이다. 이상에서 설명한 바와 같이 건강에 관한 각 단계에서의 결과가 다른 과정의 진료 및 치료의 기초자료로 사용되는 것과 같이, 성과관리제도 각 단계별 결과가 여타의 방식에 환류되어 성과관리를 위한 기초자료로 활용되도록 되어 있다. 이를 그림으로 나타낸 것이 [그림 IV-2]이다.

[그림 IV-2] 재정성과관리제도의 기본구조



자료: 박노욱·원종혁(2009), p. 31의 그림을 바탕으로 재작성

1) 재정성과 목표관리제도

우리나라에서 모니터링 방식의 성과관리 형태로 성과지표와 목표치를 중심으로 성과를 측정하는 방식의 제도로써 ‘재정성과목표관리제도’가 있다. 각 부처는 매년 재정사업의 추진 계획과 성과목표를 제시하는 「성과계획서」와 사업연도 종결 후 (통상 1년) 사업의 결과에 대한 결산 정보로서 성과의 달성 정도와 그에 대한 원인 설명을 제공하는 「성과보고서」를 국회에 제출하도록 되어 있는데, 이 성과계획서와 성과보고서가 재정성과 목표관리제도

의 구체적인 예이다.

이 방식의 장점은 정부의 정책 및 예산사업 전체를 체계적으로 조망하면서 성과의 달성 여부와 그 문제점에 대한 일차적인 정보를 볼 수 있다는 것이다. 이러한 장점으로 인해 많은 나라에서 모니터링 방식의 성과정보를 생산하고, 수집하여 활용하는 접근법을 취하고 있다.²⁷⁾ 재정사업에 대한 성과관리제도를 도입·운영하고 있다면, 기본적인 성과정보 생산 수단으로 이러한 모니터링 정보는 기본적인 사항으로 누구나 활용하고 있다고 하여도 무방할 것이다.

우리나라에서는 2000~2002년의 3년 동안 일부 정부 부처를 대상으로 시범사업이 실시되었으며, 이 과정에서 성과계획서 및 보고서 작성 방안 등이 실험되었다. 2003년부터는 일부 부처를 대상으로 성과계획서 작성 작업이 이루어지다가, 2006년부터는 전 부처를 대상으로 성과계획서 작성 작업이 이루어졌다. 이렇듯 성과계획서 작성 작업은 2003년부터 단계적으로 범위를 확대하면서 이루어졌으며, 2010년부터는 성과보고서의 작성도 의무화되었다. 그러나 성과계획서 및 성과보고서의 정보를 예산당국이 적극적으로 활용하고 있지는 않는 것이 현실이다.

이렇듯 적지 않은 준비와 노력을 하였음에도 불구하고, 왜 성과지표와 목표치 중심의 성과정보가 예산당국에 의해 제대로 활용되지 못하였는가? 여러 이유를 생각해볼 수 있으나, 재정성과 목표관리제도 방식으로 산출되는 성과정보 자체의 한계를 가장 큰 이유로 들 수 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 성과지표와 목표치 자체는 전체 성과의 윤곽만을 제시하는 데 그치므로 성과에 대한 대략적인 경향만을 제시하는 데 그친다. 물론 성과지표와 목표치가 사업 자체의 성과를 적절히 반영하고, 의욕적이며 합리적인 수준에서 설정되었다고 한다면 그 자체를 활용하여 의사결정 과정에 반영될 수 있겠지만, 통상적으로 성과계획서와 성과보고서상의 성과지표는 결과를 완

27) 대표적인 사례로는 미국의 GPRA(Government Performance and Results Act)에 의한 성과관리제도를 들 수 있다. 미국의 GPRA는 1993년부터 시행되었으며, 2010년 GPRMA(Government Performance and Results Modernization Act)로 확대 개편되었다.

전한 결과위주의 지표가 아닌 경우가 많아 추가적인 정보 수집을 위한 출발점의 역할을 수행하는 경우가 많다.

그러므로 사업의 성과를 대한 정보가 제한적으로 제공되는 모니터링 수준의 정보를 의사결정에 활용하기 위해서는 평가자도 사업에 대해 전문적인 지식을 지녀야 하며, 사업 담당자 및 의사결정자와의 원활한 의사소통이 필요하다. 따라서, 사업 담당자는 자신이 수행하고 있는 사업에 대해 잘 이해하고 있어야 하며, 평가자나 의사결정자는 해당 사업에 대한 이해와 더불어 사업 담당자와의 원활한 의사소통을 통해, 사업의 결과에 대한 객관적인 정보의 수집만이 아니라, 정성적인 상황도 파악하여 해석 하는 정보 수집 및 분석, 해석 능력이 필요하다.

이러한 성과정보 자체의 한계성에 더하여, 보다 근본적이 이유로 예산당국과 사업부처 사업담당자 사이에 존재하는 정보의 비대칭성을 들 수 있다. 예산담당자가 파악하고 있는 사업에 대한 정보와 사업담당자가 파악하고 있는 정보는 서로 다르므로, 평가 결과가 예산편성 과정에서 활용될 경우, 부처의 사업담당자는 방어적으로 정보를 공개한 상태에서 예산당국과 의사소통을 피하게 된다. 따라서 성과지표와 목표치라는 정보만으로는 예산당국이 예산편성 과정에 성과정보를 활용하여 예산을 책정하기가 쉽지는 않다. 이러한 이유로 노력과 비용이 들어 생성하지만 재정성과목표관리제도에서 생산된 정보를 예산당국이 어떻게 활용하여야 하는지는 이 제도를 수행하고 있는 나라마다 안고 있는 과제이다.

그러나 성과목표관리제도하에서 생산된 정보는 조직 내부에서는 보다 유용하게 활용될 여지가 있다. 그 이유는 정보의 비대칭성 문제가 조직 내부에서는 상대적으로 적기 때문이다. 그러므로 성과지표와 목표치를 통하여 성과를 측정하는 정보를 예산에 반영하고자 하는 경우는, 정보의 비대칭성이 상대적으로 크게 존재하는 중앙정부의 예산당국이 사업부처를 대상으로 하는 경우보다, 정보의 비대칭성이 상대적으로 적은 지방정부 내에서 예산부서가 사업부서를 대상으로 활용할 경우 더욱 유용하게 활용될 수 있을 것으로 여겨진다.

2) 재정사업 자율평가

리뷰 방식의 성과정보 생산 방식으로 우리나라에서 시행되고 있는 것이 재정사업 자율평가이다. 리뷰 방식은 기본적으로는 새로운 성과정보를 생산한다고 하기 보다는 이미 있는 성과와 관련된 정보를 체계적으로 분류하고, 수집하여 분석하는 과정이라고 할 수 있다. 이미 존재하는 것이기는 하나 리뷰 방식 역시 성과정보를 분류하고, 수집·분석하는 과정이 포함되어 있으므로, 기존에 사업에 대해 성과관리를 실시하지 않고 있었다고 한다면, 성과관리 과정에서 사업의 성과와 관련된 정보를 새로이 생산해야 하는 경우도 충분히 있을 수 있다.

보통의 경우 리뷰 방식은, 여기서 얻어지는 정보를 주로 활용하는 예산당국이 중요하다고 판단하는 사항과 그에 부합하는 판단 기준을 제시하고, 사업 부처에 해당 자료와 증거를 제시할 것을 요구하는 과정으로 이루어진다. 우리나라에서 시행되고 있는 리뷰방식의 점검사항의 구체적인 내용은 <표 IV-2> 및 <표 IV-3>과 같다. <표 IV-2>는 2005년 재정사업 자율평가가 처음으로 본격적으로 도입되었을 때의 점검사항 및 점수 배점이며, <표 IV-3>은 2015년의 점검사항이다.²⁸⁾ 양자를 비교해보면, 10년이 지났어도 약간의 변화는 발견할 수 있으나, 중심 점검사항은 거의 같아 지난 10여 년간 비교적 안정된 형태로 유지되어 왔다고 할 수 있다.

28) 2005년에서 2015년 사이에 점검사항이 일정하였던 것은 아니다. 한 해의 평가가 끝나면 제도 보완을 하여 점검사항 및 배점을 약간씩 수정하여 이를 조정하였다.

〈표 IV-2〉 공통 점검사항(2005)

단계	평가지표	배점
계획 (30)	1-1. 사업목적이 명확한가?	5.0
	1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사, 중복되지 않는가?	5.0
	1-3. 현재 사업추진 방식이 효율적이고 적절한가?	5.0
성과계획 (15)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?	7.5
	2-2. 성과지표의 목표치가 의욕적인가?	7.5
집행 (20)	3-1. 재원이 계획대로 집행되었는가?	5.0
	3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가?	10.0
	3-3. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가?	5.0
산출/결과, 활용 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30.0
	4-2. 사업평가 결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?	5.0
	4-3. 성과목표를 달성하는 데 있어 효율성을 제고 하였는가?	5.0
	4-4. 평가결과를 제도개선, 예산편성에 환류 하였는가?	10.0

주: 1. 기획재정부는 사전에 항목별 질문에 대한 답변기준을 제시
 2. 부처는 항목별로 “예/아니요” 로 답변, “예” 라고 답변시 근거 제시
 3. 단, 성과달성도, 고객만족도 항목은 예, 상당한 정도, 어느 정도, 아니요의 4등급으로 나누어 답변
 자료: 기획재정부, 「2005 재정사업 자율평가 지침」, 2005. 1.

〈표 IV-3〉 공통 점검사항(2015)

단계	평가항목	평가지표	배점
계획 (20점)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2.0
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	3.0
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?	5.0
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5.0
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되어 있는가?	5.0
관리 (30점)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가?	15.0
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5.0
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	10.0
성과 /환류 (50점)	성과달성 및 사업평가 결과의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30.0
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?	10.0
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10.0

자료: 기획재정부, 「2015 재정사업 자율평가 지침」, 2015. 1.

이러한 리뷰 방식은 성과지표 중심의 모니터링과 심층평가를 목적으로 하는 사업평가 사이에 위치한 성과정보 생산 방식이라고 할 수 있다. 구체적으로 설명하면, 사업의 지표와 목표치만을 제시하는 모니터링 방식에 비해 리뷰 방식은 사업을 계획, 집행 및 결과의 단계로 나누고 각각에 대해 포괄적이기는 하나 개별적으로 자료를 수집하여 분석한다는 점에서 성과지표에 의한 모니터링보다는 더욱 많은 성과정보를 생산한다. 그러나 리뷰 과정 자체가 사업의 결과에 대해 새로운 데이터를 수집하여 분석하는 과정은 아니므로, 사업평가보다는 간단한 성과정보 수집 및 분석 과정이라고 볼 수 있다.²⁹⁾

29) 박노옥·원종학 (2012), p 36

이러한 리뷰 방식에 의한 성과관리가 생겨난 배경은, 앞에서 설명한 바와 같이, 기존의 모니터링 방식에 따라 만들어 지는 성과정보가 많은 정보를 담고 있지 않아 조직 외부인인 예산당국의 입장에서 의사결정 과정에 활용하기는 어렵다는 점과, 사업평가 방식은 시간과 비용이 많이 들며 대상범위가 제한적이어서 전체를 조망하기 어렵다는 점 등이 있다. 따라서 자연스럽게 양자의 중간 형태인, 체크리스트에 의한 평가형태가 시도되었으며, 이러한 체크리스트에 의해 사업의 우선 순위를 판단하고자 하는 시도는 민간의 경영 기법의 하나로 활용되고 있다. 이러한 체크리스트에 의한 성과관리 방식의 효시는 미국의 예산당국인 OMB(Office of Management and Budget)에서 부시(Bush)행정부하에서 개발한 PART(Program Assessment Rating Tool)라 할 수 있으며, 이를 우리나라에서 벤치마킹하여 재정사업 자율평가로 활용하였다.³⁰⁾

재정사업 자율평가 방식은 기획재정부가 평가지침을 제공하고 각 부처가 이를 참고로 평가를 실시한 것을 다시 기획재정부가 검토하는 형식이었으나, 2015년부터 부처가 평가한 것을 그대로 인정하고 기획재정부가 재검토하는 것은 극히 제한적으로 하는 메타평가제도로 바뀌었다.³¹⁾ 재정사업 자율평가가 도입되고 10년이 지나 문자 그대로의 의미로 ‘자율평가’ 방식으로 전환된 것이다. 2016년부터는 메타 방식에 의한 평가를 더욱 확대하여, 기본적으로 개별 사업에 대한 평가는 부처에 완전히 일임하고 상위부처는 부처의 평가 과정에 대한 평가인 메타평가만하는 형태로 바뀌었다. 대상사업 수도 2015년까지는 전체사업의 3분의 1씩을 평가하는 형태에서 기본적으로 전수를 평가하는 형태로 변하였다.³²⁾ 한편, 대상사업 수의 확대에 따른 각 부처의 평가 부담을 덜기 위해 설문 문항을 현행의 11개에서 4개로 대폭 간소화하였다.

30) 박노욱·원종학(2012), p. 37

31) 메타평가제도의 기준은 부록을 참조하기 바람

32) 이러한 새로운 방식의 평가제도 도입에 따른 혼란을 방지하기 위해 2016년과 2017년은 각 재정사업의 2분의 1에 대해서만 실시하며, 2018년부터는 전수를 대상으로 확대할 예정이다.

이러한 리뷰 과정의 결과는 사업의 등급으로 제시되는게 보통이다. 재정 사업자율평가의 경우, 사업의 평가결과가 매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡으로 나뉘었는데,³³⁾ 2016년 이후는 우수, 보통, 미흡의 세 등급으로 조정되었다. 그리고 2015년까지는 미흡 또는 아주 미흡으로 판정된 사업에 대해서는 원칙적으로 10% 이상의 예산을 다음년도 예산에서 삭감하는 방식이었으나, 2016년 이후는 대상사업의 15% 이상을 미흡으로 등급 부여를 하고, 전체 예산의 1%를 삭감하도록³⁴⁾ 지침에 명시하고 있다.

리뷰 과정을 구체적으로 살펴보면, 우선 예산당국이 평가 방식을 정한 평가지침을 작성하여 사업부처에 제시하고, 사업부처는 지침에서 제시한 사항에 대해 기준에 부합한 사업의 내용 및 이를 뒷받침할 수 있는 자료(증거)를 제시하고, 부처의 자체평가위원회에서 자체평가를 통해 확정한다. 부처의 자체평가 결과를 예산당국에 제출하면, 예산당국은 이를 최종적으로 점검하는 방식이다.

우리나라 재정사업 자율평가제도는 모든 사업을 매년 평가하는 것이 아니라, 3년 단위로 평가하고 있다. 3년을 단위로 한 이유는 정부 예산사업의 경우 성과가 매년 두드러지게 변화하는 경우가 많지 않으므로 매년 평가하는 것이 실익이 적다고 판단하였기 때문이다. 그러나 2015년부터는 평가를 부처로 완전 이양하고, 설문항목을 대폭 간소화하는 대신 부처의 평가과정을 평가하는 소위 메타평가 방식으로 평가방식이 변경됨에 따라 2018년부터는 매년 재정사업 전수를 평가대상으로 실시할 예정이다.

재정사업 자율평가가 모니터링과 사업평가의 중간 정도 수준의 성과정보를 생산해 내는 방식이지만, 제도의 적절한 운영을 위해서는, 앞서의 모니터링과 마찬가지로, 사업 담당자와 예산당국이 평가의 원칙, 내용, 과정 등에 대한 충분한 이해가 필요하다. 사업에 대한 이해가 전제되지 않은 상태에서

33) 2008년 이전에는 우수, 다소 우수, 보통, 미흡의 네 등급으로 평가결과가 분류되었다.

34) 미흡 및 매우 미흡사업에 대해 10% 예산 삭감하는 방식을 취한 2015년까지의 방식에 의한 예산 삭감액이 약 0.95% 정도였기 때문에, 세출구조조정 목표치를 평가 예산의 1%를 목표치로 설정하였다.

리뷰 과정이 운영될 경우, 평가 자체가 형식화되고 그 결과 사업의 성과 개선 또는 예산의 효율성 제고를 위한 의미 있는 성과정보가 생산되지 않을 가능성이 크다. 이를 위해서는 사업 담당자나 예산담당자 모두 평가제도 자체에 대한 학습이 필요하나, 우리나라 중앙부처 공무원의 경우 업무를 통상 1~2년을 단위로 순환하면서 담당하므로, 사업 및 평가방식에 대한 전문성을 확보하기 전에 배치전환이 이루어기 때문에 전문성 확보가 쉽지만은 않은 것도 사실이다.

3) 재정사업 심층평가

세 번째 유형의 성과정보는 사업평가에 의한 성과정보이다. 사업평가는 사업이 추구하는 목적을 주어진 재원을 활용하여 어느 정도 효율적으로 달성하였는가를 평가하는 사업의 효과성 평가 부분과 사업 운영의 적정성을 평가하는 부분으로 나누어질 수 있다. 사업의 효과성 평가는 사업의 결과의 달성으로 측정할 수 있는데, 통상적으로 사업의 결과는 여러 요인이 동시에 작용하여 달성되는 것이므로, 그 결과에 당 사업이 어느 정도 기여하였는 가, 즉 기여도를 명확히 하는 것이 중요하다. 당 사업의 기여도를 다른 요인의 기여도와 구분할 수 있어야 진정한 효과성을 살펴볼 수 있기 때문이다.

사업의 효과성을 분석하기 위해서는 여러 분석적 방법이 고안되고 있으나, 가장 근본적이면서 이상적인 분석 방법으로는 사업의 영향을 받는 집단과 사업의 영향을 받지 않는 집단을 무작위로 추출하여 사업을 추진한 이후 양 집단의 변화를 비교 분석하는 무작위통제실험(randomized controlled experiment) 방법이 있다.³⁵⁾ 그러나 무작위 통제실험은 통제집단과 비교집단을 무작위로 추출해야 하므로 현실적으로는 많은 어려움이 따르며, 사업의 특성에 따라 무작위 통제실험이 가능하지 않은 경우도 있어, 차선의 분석 방법 설계를 통해 통제집단을 선정하고 평가하는 것이 필요하게 된다.³⁶⁾

35) 사업의 대상이 되는 집단을 처치집단(treatment group)이라 하고 처치집단과 비교를 하기 위해 선정된 비교집단을 통제집단(control group)이라고 한다.

36) 사업평가에서 처치집단과 통제집단을 선정하는 방식은 매우 중요하다. 양자가 무작위로

사업평가를 위한 방법론은 이미 다양한 형태로 개발되어 있으나 이들에 대한 자세한 설명은 본 연구의 범위를 넘어서므로 여기서는 자세히 다루지는 않기로 한다.³⁷⁾

현재 우리나라의 제도 가운데 사업평가 방식에 의한 성과관리로는 재정사업 심층평가가 있다. 재정사업 심층평가제도가 시작될 당시에는 예산당국이 매년 10여개의 개별 사업을 선정하여 이들에 대해 사업의 효과성과 운영의 적정성에 대한 평가를 시행하였다. 그러나 개별 사업에 대한 평가만으로는 개별 사업이 속해 있는 보다 큰 단위의 목표³⁸⁾에 대한 성과를 측정하기 어렵다는 단점을 극복하기 위해, 2010년부터는 사업군(群)을 대상으로 하여 심층평가를 실시하고 있다.

사업평가 방식은 분석기법에 대한 전문적인 지식을 필요로 하므로 실제로 많은 나라에서 사업평가를 실시할 때는 사업부처가 자체의 평가조직을 설립하여 활용하거나 또는 외부 전문기관이나 전문가를 활용하여 실시하는 경우가 많다.

사업평가의 장점은 무엇보다도 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 사업의 성과에 대한 자료를 수집·분석하여 유용한 성과정보를 생산한다는 점이다. 반면에 사업평가에는 시간과 비용이 많이 소요되며, 따라서 사업평가 방식으로 다룰 수 있는 사업의 범위가 지극히 제한적이라는 것이 단점이라 할 수 있다. 따라서 사업평가 방식을 활용해서 정부의 예산사업을 포괄적으로 평가하고 이에 근거하여 구조조정을 실시하는 것은 현실적으로 가능하지 않다. 그러나 쟁점이 있는 사업이나 정책에 대해서는 선별적으로 사업평가를 실시하고, 주요 사업에 대해서는 주기적으로 사업평가를 자체적으로 실

추출되어 비교할 수 있다면 가장 최선이나, 윤리적·금전적·정치적 이유 등 여러 이유로 인해 통제집단을 무작위 추출하는 것이 불가능한 경우가 많다. 처치집단과 통제집단의 성격에 따른 추정방법 및 사업의 효과성을 검토하기 위한 분석 방법론 등에 대해서는 Imbens & Wooldridge(2009)를 참조하기 바람

37) 방법론에 대한 자세한 설명은 Imbens & Wooldridge(2009) 및 홍승현·원종학(2013) 제 3장을 참조하기 바람

38) 성과관리체계상 전략목표 이상에 해당하는 목표를 말한다.

시하는 문화를 정착시키는 것은 의미 있는 일이다. 특히 사업평가 문화가 정착이 되면, 사업의 성과를 평가하기 위해 필요한 정보를 상시적으로 관리해 나가는 일이 이루어질 것으로 기대된다.³⁹⁾

이상으로 성과관리 수단으로서의 성과지표와 목표치에 의한 재정성과목표제도, 리뷰 방식의 재정사업 자율평가, 그리고 재정사업 심층평가에 대해 도입 목적, 현황과 한계, 그리고 개선방안 등에 대해 살펴보았다.⁴⁰⁾ 이상의 분석을 통해 재정성과관리제도 도입의 주요 목적 가운데 하나인 예산지출 효율성 제고라는 입장에서, 즉 중앙정부의 예산당국 입장에서의 성과정보 생산과 활용을 염두에 둔다면, 성과지표와 목표치 수준의 정보만으로는 충분하다고 하기 어려우며, 여기에 더하여 사업의 계획, 집행 및 성과달성 정도 등에 대한 정보가 추가적으로 이용 가능할 때 의사결정 과정에서 유용하게 활용할 수 있다는 것을 확인할 수 있었다.

다. 총액배분 자율편성(Top-Down)제도

참여정부의 재정개혁은 재정건전성의 확보와 투명성 및 예측가능성의 제고, 결과지향적 예산배분 등을 특징으로 한다고 할 수 있다. 장기재정운영계획을 통해 부문별로 효율적인 자원배분이 결정되면, 결과지향적 예산배분을 위해 각 부처가 스스로의 사업을 평가하여 효율성을 중심으로 하여 사업을 정리하는 구조이다.

2005년 이전의 우리나라의 예산편성은 각 부처의 예산요구에 따라 세부 사업별로 재정당국이 적정성을 검토하여 내역을 조정하고, 그 결과를 쌓아서 부처별·분야별 지출규모 및 총지출규모를 결정하는 방식으로 예산을 편성하는 소위 상향식(bottom-up) 예산편성이었다.⁴¹⁾ 그러나 재정환경이 복잡·다양해지고 행정의 업무범위와 전문성이 확대됨에 따라 재정당국이 모든 사

39) 홍승현·원종학(2013), p 43

40) 성과측정 수단으로서의 성과목표관리제도와 재정사업자율평가제도의 현황과 한계에 대한 보다 상세한 분석은 박노옥 외(2008)에 논의되고 있다.

41) 대한민국정부(2005). p. 339.

업을 하나하나 조정하던 방식은 한계에 달하게 되었으며, 재정당국이 부처별·분야별 한도를 사전에 제시하면, 이에 근거하여 각 부처가 전문성을 살려 자율적으로 예산을 편성하는 예산 총액배분 자율편성(Top-Down)제도를 도입하게 되었다.⁴²⁾

총액배분 자율편성제도의 도입 과정을 살펴보면,⁴³⁾ 2003년은 공정위·국세청·관세청·조달청의 4개 청을 시범기관으로 하여 2004년 예산편성 시 시범적으로 도입하였다. 4개의 시범대상기관은 일부 비목을 과다하게 요구한 측면도 있었으나 모두 지출한도를 준수하였으며, 동 시범실시를 바탕으로 2005년 예산편성 시 전면 도입할 수 있는 기반을 마련하게 되었다. 이후 2004년에 2005년도 예산편성 과정에서 전면적으로 실시하였으며, 2006년 예산안 이후는 국가재정운영계획과 전면적으로 연계하여 실시하였다.⁴⁴⁾

총액배분 자율편성제도는 2006년 「국가재정법」이 국회에서 정식으로 성립되면서 제도화되었으며, 2007년 이후는 이 절차에 따라서 예산편성이 이루어지고 있다. 도입 당시의 총액배분 자율편성 제도의 기대효과를 살펴보면 다음과 같다.⁴⁵⁾

첫째, 전략적 자원배분 및 재정당국과 각 부처의 역할분담으로 자원배분의 효율성·투명성·자율성이 제고될 수 있다.

둘째, 부처별 지출한도가 사전 제시됨에 따라 각 부처의 전문성을 적극 활용하여 사업별 예산규모를 결정할 수 있고 각 부처의 책임과 권한을 강화할 수 있다.

셋째, 전체 재정규모, 분야별·부처별 예산 규모 등 중요 정보를 편성기간 중에 각 부처와 재정당국이 공유하고 분야별·부처별 자원배분 계획을 국무위원 회의에서 함께 결정하여 재정 투명성을 제고할 수 있다.

넷째, 각 부처들의 과다요구에 대해서 재정당국의 대폭 삭감 등 예산편성

42) 위의 책, p. 339.

43) 위의 책, pp. 340~342.

44) 이강호(2006), p. 15.

45) 강영철 외(2008), pp. 139.

과정의 비효율성을 제거할 수 있다.

다섯째, 특별회계·기금 등 칸막이식 재원을 확보하려는 유인을 축소시킬 수 있다.

마지막으로 중기적 시각에서 재정규모를 검토함에 따라 재정의 경기조절 기능이 강화될 수 있다.

총액배분 자율편성제도가 본격적으로 시행되고 아직 10년이 채 되지 않았지만, 동 제도에 대한 기대가 적지 않았던 만큼 그 효과에 대해서 실증적으로 분석한 연구도 적지 않다. 동 제도에 관한 실증분석 결과 가운데 대표적인 연구의 결과를 소개하면 다음과 같다.

먼저 제도 실시 초기에 효과성에 대해 실증분석을 한 윤성식(2006)의 결과에 의하면,⁴⁶⁾ 총액배분 자율편성제도의 도입 이후 각 부처의 예산 요구액에서 감소되어야 할 것은 감소되고 증가되어야 할 항목은 증가하는, 기존의 점증적 예산 증액 관행에서 벗어난 행동양식의 변화가 발생하고 있음을 밝히고 있다. 아울러, 제도의 정착을 위해서는 지역 현안 중심의 사업 증액 및 정책적 우선순위와 무관한 사업 증액 등의 관행이 남아있는 국회의 예산심의가 변화되어야 함을 지적하고 있다.⁴⁷⁾

2003년의 시범실시까지 포함하면 제도가 도입되고 나서 7년이 지난 2010년에 교육 분야의 예산을 중심으로 총액배분 자율편성제도의 효과에 대해 실증분석을 한 함성득 외(2010)는, 총액배분 자율편성제도가 시행된 이후 교육과학기술부 교육분야 사업들의 점증적 예산편성 관행이 점진적으로 개선되고 있어, 당초 기대하였던 제도 도입의 목적이 일정 부분 발휘되고 있다고 평가하고 있다. 아울러, 총액배분 자율편성제도의 도입효과가 사업영역까지 보다 실질적으로 발휘되기 위해서는 일선부처와 예산편성기관 간에 제도에 대한 기본적인 인식 및 사업에 대한 정보 공유 등 신뢰에 기반을 둔 예산요구와 편성이 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다.⁴⁸⁾

46) 윤성식(2006), p. 45.

47) 상계논문, p. 47.

48) 함성득 외(2010), p. 319.

선행연구의 분석결과를 바탕으로 총액배분 자율편성제도의 성과에 대해 평가를 한다면, 기존의 ‘과잉 요구-대폭 삭감’이라는 예산 요구 행태에 실질적인 변화를 야기하고 있다는 점, 부처의 자율성과 책임성이 강화되었다는 점, 중장기적 입장에서의 재정운용을 가능하게 해서 경기조절 기능의 강화를 도모할 수 있었다는 점과, 재정의 투명성을 제고하였다는 점 등의 성과를 거두었다고 할 수 있다.

그러나 주어진 총액을 바탕으로 각 부처가 스스로 예산편성을 하여 예산을 확정하기보다는 여전히 예산편성 기간에 부처가 개별 사업단위로 예산당국과 협의를 하는 관행이 남아있는 것을 판단할 때, 총액배분자율편성 제도가 현실에 완전히 뿌리를 내리고 있다고 평가하기는 어렵다. 앞으로 총액배분 자율편성제도가 제도로서 정착되기 위해서는 분야별·부처별 지출한도를 적정하게 설정하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 그런데 분야별·부처별 지출한도를 설정하는 것은 국가재정운용계획이므로 국가재정운용계획을 작성할 때 일선부처나 예산당국은 자신들이 가지고 있는 정보를 제공하는 등 보다 적극적으로 관여하여 분야별·부처별 지출한도 설정이 합리적으로 이루어질 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 여기에 더하여 예산안에 대한 최종 결정은 국회에서 이루어지는 만큼, 국회심의 과정에서 국가재정운영계획에서 작성한 우선순위에 따른 자원배분이 최대한 유지될 수 있도록 사전단계인 국가재정운용계획 시안 확정, 부처별 예산요구 한도 설정 과정에서 국회와 긴밀한 협의가 이루어져야 할 것이다.

라. 디지털 예산회계 시스템(dBrain)

2005년의 재정개혁은 재정 전반에 걸친 개혁으로 도입된 제도는 유기적으로 연계되어 있다. 이러한 새로운 재정운용체계가 적절히 작동하기 위해서는 재정 전 부문을 포괄하는 정보의 산출이 필요불가결하다. 재정 전 부문에 대한 정보를 통일적으로 신속하게 산출하고 이용하여 정책적 의사결정을 지원하기 위한 도입된 것이 디지털 예산회계 시스템(dBrain)이다. dBrain은 세입징수, 예산편성, 집행, 결산, 회계 등 재정 프로세스 전 과정을 포괄

하는 시스템으로, 중앙 및 지방 정부만이 아니라 산하기관 및 공기업을 포괄하여 정보를 산출하는 시스템이다.⁴⁹⁾

dBrain을 구축하며 기대한 것으로는,⁵⁰⁾ 예산시스템과 회계시스템을 통합함으로써 시스템적으로는 재정사업의 실시간 집행실적을 조회·분석할 수 있는 기능의 구축, 재정을 중앙정부에 더하여 지방정부 및 공공기관을 연계하여 파악, 국제기준 통계 산출, 부처 전자결재와 시스템이 연계되어 일괄(one-stop)처리가 가능하다는 것 등을 들고 있다. 예산 및 사업관리 시스템으로서는 총액배분 자율편성(top-down) 지원을 위한 부처의 예산 편성·조정 기능의 구축, 중기재정계획하에서 단년도 예산편성 및 환류 기능 구축에 더하여 예산의 요구·편성만이 아니라 예비타당성 조사, 총사업비 관리, 재정집행 점검 등 예산 전 과정을 시스템화함으로써 재정사업의 성과관리 기능의 강화 등을 목표로 하고 있다.

[그림 IV-3]은 dBrain의 구성을 나타낸 것이다. 그림에서 알 수 있듯이, dBrain은 사업관리, 예산, 회계, 성과관리에 관한 정보가 상호 이용 가능하도록 연계되어 있으며, 이러한 재정정보를 바탕으로 통계분석도 가능하게 되며, 이상의 정보는 예산당국에 한정되는 것이 아니라 온나라시스템,⁵¹⁾ 지방재정, 공기업/산하기관, 감사원과도 연계되어 있어 업무의 효율성을 제고하고 있음을 알 수 있다. 즉, 업무 담당자가 본인이 수행하고 있는 업무에 관한 정보를 재정정보 시스템에 대해 등재를 하면 관련사항이 상호 연계되어 총체적인 정보를 구축하는 체계를 이루고 있다.

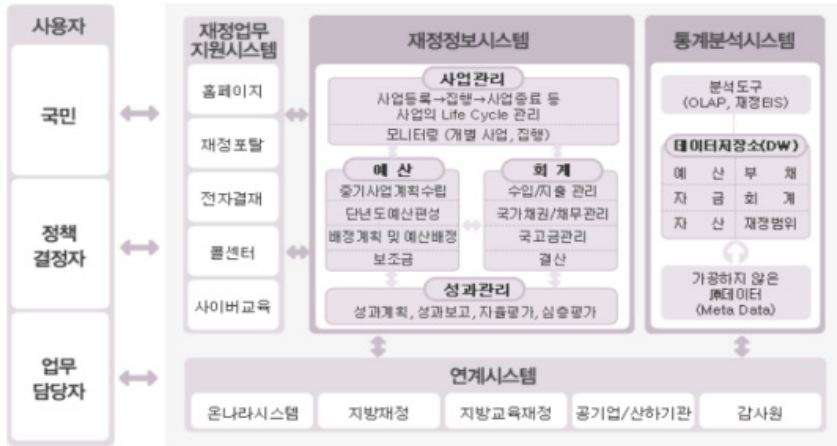
49) 배국환(2007), p. 26.

50) 배국환(2007), pp. 27~28.

51) 정부의 업무 처리 전산화 시스템. 행정업무의 효율성을 제고하고 비용 절감을 위해 정부가 수행하는 모든 업무를 체계적으로 분류하고, 온라인상에서 실시간으로 업무를 처리하는 전산 시스템을 말한다.

(출처: <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=865820&cid=42346&categoryId=42346>, 접속일 2015.8.23)

[그림 IV-3] 디지털예산회계시스템(dBrain) 구성



자료: <http://blog.naver.com/kipfmanager?Redirect=Log&logNo=40193608195>(접속일 2015.8.23.)

마. 프로그램 예산제도

참여정부에서 시작된 재정개혁의 일환으로 2007년 프로그램 예산제도가 도입·시행되었다. 여기서 프로그램(program)이란 동일한 목표를 달성하기 위한 단위사업(activity)의 묶음⁵²⁾이며 정책적으로 독립성을 지닌 최소 단위로 정의할 수 있다. 프로그램 예산제도는 프로그램을 통해 정책과 예산을 연계하는 예산구조를 의미하는 것으로, 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법⁵³⁾을 말한다.

52) program의 사전적 정의는 다음과 같다. 1. a plan of action to accomplish a specified end 2. a plan or schedule of activities, procedures, etc., to be followed (출처: <http://dictionary.reference.com/browse/program>, 접속일 2015.8.20)

53) 「프로그램 예산제도의 도입방안 : 지방자치단체의 예산제도를 중심으로」, 임성일, 한국재방재정학회-한국정부회계학회 합동 특별세미나 「디지털 시대의 정부예산 및 회계제도의 개혁방향」 2004, p. 38 박노욱(2007)에서 재인용

1) 도입배경

프로그램 예산제도는 기존의 품목별 예산제도가 지니는 한계를 극복하기 위해 도입된 것이다. 품목별 예산제도는 예산을 지출대상(품목)별로 분류해 편성하는 예산제도이다. 지출대상(품목)이란 예산과목의 ‘목(目)’에 해당하는 것으로 인건비·물건비 등의 투입요소를 지칭한다.⁵⁴⁾

품목별 예산편성의 장점으로는 ① 회계책임과 예산통제를 용이하게 할 수 있다. ② 지출 대상별로 세부적으로 분류되어 있기 때문에 급여와 재화 및 서비스의 구매에 효과적이다. ③ 예산편성 및 심의 과정에서 예산 삭감이 이뤄질 때 이익집단의 저항을 덜 받는다는 정치적 이점 등을 들 수 있으며, 단점으로는 ① 지출 대상별로 분류되기 때문에 정부가 무엇을 구매하는지는 밝혀지지만 왜 구매하는지는 밝혀지지 않는다. ② 지출 대상 및 지출 금액에 대한 한계가 명확하게 설정되어 있기 때문에 예산집행 과정에서 신축성 면에 많은 제약을 받는다. ③ 각 부처의 입장에서 볼 때 예산 확보를 위해 예산항목에만 관심을 기울이기 때문에 정책 및 사업의 우선 순위를 소홀히 할 수 있다는 점 등을 들 수 있다.⁵⁵⁾

2) 프로그램 예산구조의 내용과 구조

품목별 예산제도가 가진 이러한 단점을 극복하고 재정운용의 효율성과 책임성을 제고하기 위해 2007년에 프로그램 예산체계를 도입하게 되었다. 프로그램 예산제도는 중앙정부가 2007년, 지방정부는 2008년부터 공식적으로 도입하였다.⁵⁶⁾ 이에 따라 결산체계도 목(目) 중심에서 프로그램 및 단위사업 중심으로 개편되었다. 구체적으로는 종전의 「장-관-항-세항-세세항-목-세목」 등 8단계에서 「분야-부분-프로그램-단위사업-목」 등 5단계로 단순하게 개편되었다.

54) 윤영진(2011), p. 407.

55) 윤영진(2011), pp. 406~407.

56) 최순영(2013), p. 168.

이때 프로그램의 수는 800여개로 1,000개를 넘지 않도록 함으로써 예산과정의 기본단위로서의 역할을 수행할 수 있도록 하였다. 또한 과거 49개의 목(目), 101개의 세목으로 되어 있었던 목(目)이 국제기준에 맞춰 인건비, 운영비, 경상이전, 이자지출, 자본취득, 자본이전, 기타 제지출금 등 10여개 수준으로 대폭 축소되었다. 또한 과거와 달리 새롭게 도입된 프로그램 예산체계는 예산과 기금을 통합하여 동일한 프로그램 구조를 갖도록 설계하였다. <표 IV-4>는 프로그램 예산제도 도입 전·후의 예산과목 체계를 나타낸 것이다.⁵⁷⁾

〈표 IV-4〉 예산과목체계의 변화

(단위: 개)

품목별 예산체계 (2006)	장	관	항	세항	세세항	세사업	목	세목
	대기능	중기능	소기능	실국	세부사업	지역사업 등	예산편성 비목	예산심의 비목
	26 (공통20) (별도 6)	79 (공통66) (별도13)	977 (예558) (기419)	2,337 (예1,424) (기 913)	7,918 (예6,356) (기1,562)	5,665 (예5,665) (기 0)	49	101
프로그램 예산체계 (2007)	분야	부문	프로그램		단위사업		목	세목
	대기능	중기능	실국별 정책사업		정책사업의 하위 단위사업		예산편성 비목	통계 비목
	16	68	771		3,431 (세부사업 8,831)		23	90

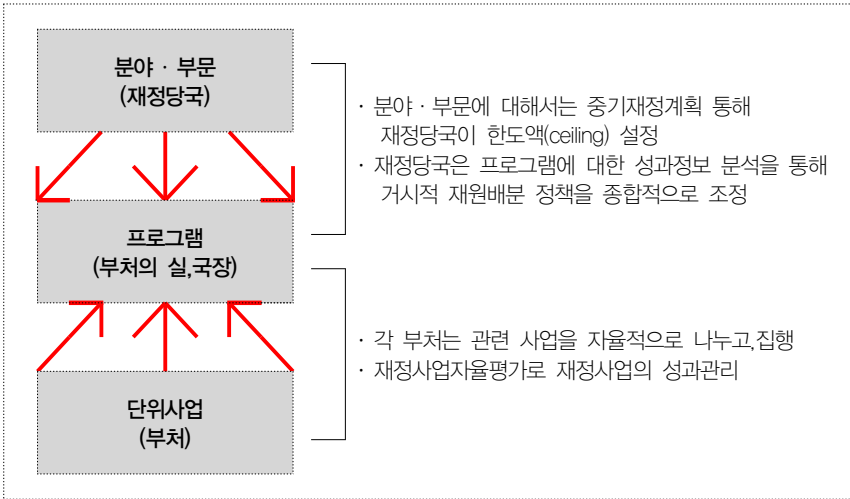
자료: 윤영진(2011), p. 61; 박노옥 외(2010) p. 231.

재정당국은 거시적 자원배분을 중기재정계획인 국가재정운용계획을 통해 분야·부문별로 결정한다. 분야·부문별로 총량을 결정하는 과정에 프로그램에 대한 성과정보가 중요한 정보로서 사용된다. 각 부처는 소관 프로그램 별로 책임 실국장을 명시하여 프로그램 단위로 사업을 집행하고, 프로그램을 구성하는 단위사업은 원칙적으로 각 부처가 자율적으로 편성·집행하게 되어 있다. 아래의 [그림 IV-4]는 프로그램 및 단위사업의 설정방식과 더불어

57) 박노옥 외(2010), p. 231.

어서 재정당국과 각 부처의 역할을 제시한 것이다.

[그림 IV-4] 프로그램 및 단위사업의 설정방식



자료: 박노욱 외(2010), p. 232을 기초로 작성

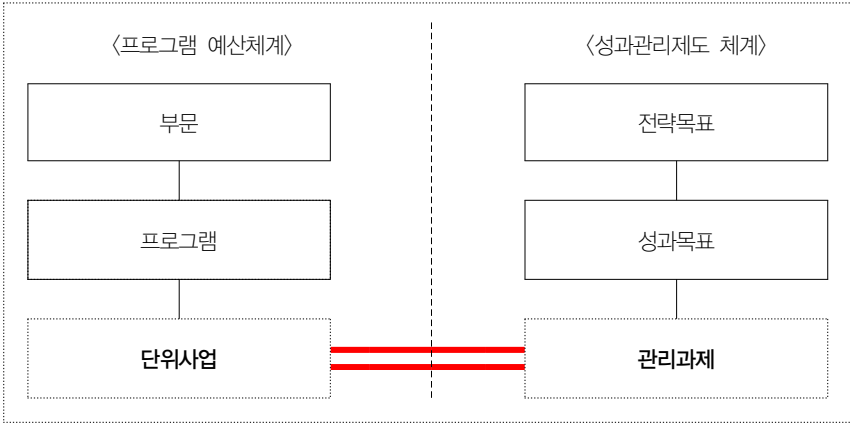
프로그램 예산구조의 개발과 관련하여, 성과관리를 위한 성과목표관리체계와의 관계, 기존 조직과의 관계, 행정지원프로그램의 별도 설정 문제, 그리고 프로그램 구조 자체의 적정성 등이 문제점으로 대두되었다.⁵⁸⁾

먼저 성과관리를 위해 개발된 성과목표관리체계와의 정합성 문제를 살펴보자. 나. 절에서 설명한 바와 같이 성과관리의 가장 큰 목적 중의 하나가 예산지출의 효율화임을 고려할 때, 성과목표관리체계는 [그림 IV-5]와 같이 기본적으로 프로그램 예산구조와 일치되어야 한다. 그러나 프로그램 예산구조와 성과목표체계의 개발주체가 상이하며, 예산구조와 성과관리체계가 추구하는 목표가 달라⁵⁹⁾ 실상에서는 일치하지 않고 있다.

58) 위의 책, p. 232.

59) 일반적으로 성과목표체계는 변화하는 환경에 적응하면서 작성되는 데 반해, 프로그램 예산구조는 예산당국만이 아니라 일선 부처 및 국회 등도 깊게 관여하고 있어 성과목표체계보다 경직적인 경향이 있다. 이러한 이유로 인해 프로그램 예산구조는 현 체계 유지를 선호하는 관성이 담겨 있고, 반면에 성과목표체계는 주기적인 수정 및 개편의 당

[그림 IV-5] 현재 프로그램 예산체계와 성과관리제도 체계의 연계



자료: 박노욱(2010), p. 235.

둘째, 조직구조와 프로그램 예산구조와의 문제이다. 프로그램 예산구조는 국가정책이 어느 조직에서, 어떤 프로그램으로 추진되고 있는지를 파악할 수 있도록 부문을 부처, 프로그램은 국이나 실, 단위사업은 과에 대응이 되는 방향으로 개발된다. 아울러 프로그램이나 단위사업은 국이나 실 또는 과의 경계를 넘지 않는 것이 원칙으로 한다. 이는 해당 프로그램이나 단위사업 운영의 책임성을 확보하기 위함이며, 기존 조직 구조와 업무 경계를 인정하고, 그 틀 내에서 프로그램 예산구조가 개발된다는 것을 의미한다.⁶⁰⁾

그러나 조직은 조직의 구성 논리가 별도로 있어서 성과관리 목적의 프로그램 예산구조와 일치할 수 없는 부분이 있기 때문에 프로그램 예산구조와 조직구조를 일치시키는 시도를 하더라도, 현실적으로 성과관리 목적에 부합한 프로그램 예산구조와 조직구조를 완전히 일치시키기는 대단히 어려운 일이다.

셋째, 별도의 행정지원 프로그램 설정의 문제이다. 이는 행정지원 성격의 예산을 별도의 프로그램으로 설정할 것인지 아니면 해당 프로그램이나 단위사업에 배분할 것인지를 문제이다. 우리나라 프로그램 예산구조의 문제는,

위성이 담겨져 있다(박노욱 외(2010), p. 233).

60) 위의 책, p. 235.

해당 프로그램이나 단위사업에 직접 소요되는 인건비가 대부분의 경우 아예 제외되고 행정지원프로그램으로 묶여 있음으로 해서, 직접 서비스 제공 성격의 사업에 대한 효율성이나 효과성 판단이 사실상 곤란하다는 점이다. 진정한 의미의 간접비가 제도 시행 초기에 별도의 프로그램으로 설정되는 것은 역량의 부족으로 인해 불가피한 측면이 있지만, 배부 가능한 인건비도 배부가 포기되고 있는 점은 개선의 여지가 있다.⁶¹⁾

마지막으로 프로그램 구조 자체의 적성성 문제이다. 이 문제는 프로그램 구조 자체가 정책목표나 재정사업의 목표 중심으로 적절하게 구성되어 있는지, 상위 목표에 속하는 하위 목표나 활동이 적절하게 묶여져 있는지, 프로그램 수효나 프로그램 당 단위사업의 수효는 적절한지 등에 관한 것이다. 그런데 이러한 문제들은 개별 부처마다 상황이 다르므로, 모든 부처에 해당되는 일반적인 기준을 마련하기는 어렵다⁶²⁾.

바. 발생주의 정부회계

우리나라의 2011회계연도에 국가재무제표가 공식적으로 작성되어 2012년 5월 국회에 제출되었다. 국가재무제표는 기업회계와 동일한 방식인 복식부기·발생주의 회계방식에 따라 작성하는 것으로 중앙정부 부문에 발생주의 회계를 공식적으로 도입한 것은 우리나라가 OECD 국가 중 15번째이다.⁶³⁾

정부회계기준은 일반적으로 현금주의, 수정현금주의, 수정발생주의, 발생주의의 4가지로 분류된다. 현금주의(cash basis)는 수익과 비용이 발생하는 거래를 단지 거래와 관련된 현금이 들어오고 지출이 이루어질 때 계상하는 방식이며, 수정현금주의(modified cash basis)는 현금주의와 발생주의의 중간 쪼는 형태로, 단기적 재무자원의 변동에 따른 수익 및 비용의 인식은 현금의 흐름으로 파악하며, 고정자산이나 장기부채 등 장기적 재무자원의

61) 위의 책, p. 238.

62) 박노욱·원종화(2009), p.62

63) 기획재정부 국가회계기준센터(2012), 「국가회계제도 개혁백서」, p. 3.

변동은 발생주의로 기록하는 방식이다. 수정현금주의는 현금주의보다 유용한 재무정보를 비교적 적은 비용으로 제공할 수 있어 비용-효과성이 높은 방식이라고 여겨지고 있다.⁶⁴⁾ 수정발생주의(modified accrual basis)는 수입은 이용가능하고 측정가능 할 때 파악하며, 지출은 관련된 부채가 발생할 때 계상하는 방법이다.⁶⁵⁾ 발생주의(accrual basis)는 수익과 비용을 인식하여 측정함에 있어 현금을 수수한 시점과는 관계없이 재무 상태를 변동시킨 모든 거래나 사건이 발생한 시점에서 인식하는 방법이다.

발생주의 회계 및 예산제도는 관리자가 사업의 원가에 대한 정보를 정확히 인식하도록 도와줌으로써 관리자의 책임감, 회계의 투명성, 사업의 성과를 높일 수 있다는 장점이 있다. 특히 현금주의에서는 인식하기가 어려웠던 공무원 연금, 정부의 대출 혹은 보증정책과 같은 우발채무, 환경채무 등을 명시적으로 인식할 수 있다. 더불어 발생주의는 재정의 건전성과 지속가능성에 기여할 수 있다는 점도 장점의 하나로서 부각되고 있다.

1) 우리나라의 발생주의 도입

우리나라는 1980년대 중반 이후 시민단체와 학계에서 정부부문에 복식부기·발생주의 회계제도의 도입을 주장한 이후 발생주의 예산제도 도입에 대한 논의가 지속되어 왔다. 중앙정부가 정부회계제도의 개혁에 관심을 보이기 시작한 것은 문민정부 시절이었는데, 당시의 개혁논의는 당시 선진 각국의 정부개혁 내지 정부혁신 운동으로부터 영향을 받은 것이라 할 수 있다.⁶⁶⁾

발생주의 회계 도입에 대한 본격적인 논의는 1997년 IMF 경제위기 이후에 시작되었다. 민간부문인 기업의 경영 투명성과 회계 투명성 문제가 주된

64) <http://www.accountingtools.com/questions-and-answers/what-is-the-modified-cash-basis-of-accounting.html>(접속일 2015.10.29)

65) <http://www.businessdictionary.com/definition/modified-accrual-basis-accounting.html> (접속일 2015.10.29.). 수정현금주의와 수정발생주의는 설명에 따라 같은 것으로 간주되기도 한다. 아울러 수정현금주의 및 수정발생주의는 일반적으로 수용되는 회계원칙(GAAP; generally accepted accounting principle)로서 인정되지 않는다.

66) 박노옥 외(2010), p. 67.

원인이었던 IMF위기는 오히려 경제사회 각 부문과 공공부문에 있어서 투명성 확보가 얼마나 중요한지를 깨닫게 만든 중요한 계기가 되었다.⁶⁷⁾ 이에 따라 재정경제부가 1998년 5월에 복식부기 발생주의 회계의 도입 방침을 결정하고, 같은 해 6월에 기획예산위원회가 발생주의 회계제도 도입을 국정과제로 확정함으로써 추진에 탄력을 받았다.⁶⁸⁾

이후 발생주의 도입을 위한 작업을 지속하였는데, 2003년 참여정부가 들어서면서 정부혁신·지방분권위원회가 주도적으로 복식부기 및 발생주의 회계 개혁을 주요 개혁과제의 하나로 삼아 추진하였다. 2007년 회계 관련 기본법인 「국가회계법」이 제정되었는데, 이 「국가회계법」에서 발생부의 복식부기 회계인 재무회계의 작성근거를 마련하였다. 그리고 기존 단식부기에 의한 예산 집행방식의 예산회계와 재무회계를 별도로 구분하여 이원화된 결산서를 작성하도록 하였다.⁶⁹⁾

그러나 결산에 관한 사항이 「국가재정법」과 「국가회계법」에 중복되어 규정되는 등 너무 복잡하다는 비판에 따라 2008년 12월에 「국가회계법」을 대폭 개정하여 결산서를 재무회계결산서 위주로 하고 부속서류로 예산회계보고서를 첨부하도록 하였다. 「국가회계기준에 관한 규칙」은 기획재정부령으로 2009년 3월에 공포되었다. 이에 따라 중앙정부는 2009년부터 발생주의·복식부기 방식에 의한 결산서를 작성하여야 하였는데, 동 결산서의 국회제출은 2011년 결산부터이다.⁷⁰⁾

2) 발생주의 도입 이후의 성과 및 효과

이상과 같은 경위를 거쳐 발생주의가 도입하게 되었는데, 발생주의의 도입 시에 기대한 효과는 다음과 같다.⁷¹⁾

67) 기획재정부 국가회계기준센터(2012), pp. 16~17.

68) 위의 책, p. 18.

69) 박노옥 외(2010), pp. 68~69. 발생주의 회계를 도입하기 위한 법률 제정 등 정부의 노력에 대해서는 기획재정부 국가기준회계센터(2012)의 제2장을 참조하기 바람

70) 위의 책, p. 69.

첫째, 국가 전체의 재정현황을 종합적·체계적으로 파악하여 재정에 관한 유용한 정보를 생산·제공함으로써 재정관리의 건전성을 제고할 수 있고 중장기적·미래지향적 재정관리가 가능해진다. 즉 재무제표에 나타난 국가자산 및 부채를 통해 재정현황을 종합적으로 파악할 수 있고, 순자산의 규모가 산출되어 재정건전성 관련 각종 지표의 생산 및 분석이 가능해진다.

둘째, 중앙관서별·정책사업별 결산방식의 도입으로 부처별·정책사업별 재정운용의 책임성이 강화될 수 있다. 예산집행의 효율성 등 성과중심으로 재정운용이 가능해지고, 정책사업별 투입원가정보가 산출되어 사업별 성과 파악이 가능해진다. 또한 중앙관서 단위로 재무제표가 작성되어 중앙관서의 책임성이 강화될 수 있다.

셋째, 모든 국가자산에 대한 효율적인 자원관리 체계가 구축될 수 있다. 즉 국가의 활용 가능한 모든 자원이 결산에 포함되어 관리되고, 국가자산의 회계처리 및 평가방법을 국가회계기준으로 일원화하여 국가자산 관리의 일관성이 유지될 수 있다.

넷째, 정보이용자에게 투명하고 양질의 정부 재정정보를 제공할 수 있다. 체계적이고 표준적인 재무제표를 통해 정보이용자의 재정정보에 대한 접근성이 제고되고, 복식부기 회계제도의 도입에 따라 회계기록의 자동검증기능이 강화될 수 있다.

다섯째, 발생주의 국가회계제도 도입을 통해 국제적 수준에 부합하는 재정통계 정보를 제공할 수 있다. IMF에서 2001년에 발표한 국제기준인 발생주의를 적용하여 재정통계를 산출할 경우 발생주의 회계의 도입으로 국가의 국제적인 재정신인도가 상승할 것으로 기대되었다.

이러한 기대효과를 배경으로 도입된 발생주의 국가회계제도가 과연 소기의 목적을 달성하였는가? 발생주의 회계제도의 도입에 따른 효과를 분석한 결과를 소개하면 다음과 같다.⁷²⁾

71) 기획재정부(2012), pp. 25~26.

72) 발생주의 도입에 따른 성과 및 효과에 관한 부분은 이정회계법인(2014) pp. 127~129를 참고로하여 작성하였음

발생주의 도입으로 인한 첫 번째 효과는 기존 국유재산, 물품, 국가채권이 공정가액을 반영하는 형태로 재평가되었다는 점을 들 수 있다. 특히 국유재산 중 토지의 경우 자산관리 완전성·체계성 및 공정가액의 반영 등 2011회계연도 복식부기·발생주의 국가회계제도 도입의 효과가 가장 잘 나타난 부분이라고 평가되고 있다.

발생주의 도입의 주요한 목적의 하나인 부채정보와 재정건전성 관계를 부각시키는 효과와 관련하여서는 2013회계연도를 기준으로 국가부채(1,118조 원)가 국가채무에 비해 약 2.4배 많이 계상되어 있는데, 이는 장기충당부채 등에 기인하는 것으로 국가의 실제 재정부담 관점에서 국가부채 개념이 훨씬 유용하다는 것을 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있다. 특히, 충당부채는 미래 정책의사결정에 제약조건이 되는 재정부담능력과 밀접하게 관련되는데, 많은 OECD 국가에서도 충당부채를 인식하고 있으며, 공무원연금 운용 방식에 대한 정책의사결정 과정에서도 충당부채 개념이 중요하게 사용되었다.

충당부채의 경우 2012년 이후 재정건전성 측면에서 언론 관심이 급증하였으며, 특히, 최근 이슈가 되고 있는 공무원연금과 관련해서도 마찬가지라고 할 수 있다. 발생주의 국가회계제도 도입으로 인해 재정건전성에 대한 국민의 관심이 증가하고, 이에 따라 재정건전성을 유지하기 위한 정책이 국민들에 의해 더욱 선택될 수 있는 가능성을 높였다는 점에서 발생주의 회계의 도입은 재정건전성 제고에 큰 기여를 하고 있다고 평가할 수 있다.

기존 단식부기·현금주의 국가회계제도에서는 법·제도상 한계로 인하여 세입세출외거래 정보가 공시되지 않았다. 그러나 경제적 실질의 반영을 강조하는 발생주의 국가회계제도하에서는 국가의 재정활동에 직·간접적으로 영향을 미치는 세입세출외거래도 회계정보(재무제표, 주식)에 포함되도록 함으로써 재정정보의 완전성 제고에 상당한 영향을 미친 것으로 파악되고 있다.

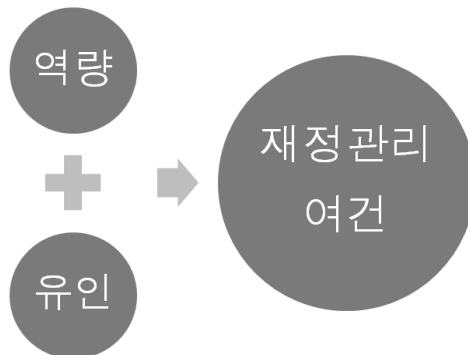
마지막으로, 정책사업별 세출정보와 원가정보와 관련한 분석 결과를 보면, ① 프로그램별 발생주의 원가정보는 정책사업을 효율적으로 관리할 수 있고, 실질적으로 국민들에게 돌아가는 혜택의 효과를 나타낸다는 점에서 정보로서의 가치가 현금주의보다 크며, ② 발생주의 원가(재무)정보는 거시적

관점의 분석의 일종인 재무비율분석을 본격적으로 연구하게 하는 계기를 마련하였으며, ③ 원가정보를 활용한 성과평가를 위한 지표를 개발하는 계기를 마련하였다는 점 등을 알 수 있다. 이는 경제적 자원의 소비액을 감안한 효율성 지표의 산출, 성과평가의 이해도 제고, 정책 간 비교 가능성 제고, 차기 예산편성에 활용 가능성 제고 등 다양한 측면에서 재정성과관리제도가 적절히 운영되게 하는 기본적인 요소를 제공하는 것으로 성과관리제도의 활성화에도 큰 도움을 줄 것으로 판단된다.

V. 재정관리제도의 실효성에 영향을 주는 요소 및 우리나라 현황 진단

재정관리제도의 실효성 확보를 위해서는 양질의 유용한 정보의 생산, 절차의 적절한 준수, 규칙 또는 목표의 준수가 필요하다. 이를 위해서는 재정 운용과 재정관리에 관계된 이해관계자들의 역량의 확보와 유인체계의 정합성 확보가 필요하다. 역량은 재정관리제도에서 생산되는 정보의 수준을 결정하고, 동시에 정보를 의사결정에 활용하는 수준에도 영향을 미친다. 다시 말해, 역량은 정보 생산의 역량과 정보 활용의 역량을 포함한다. 양질의 유용한 정보를 생산하고 활용할 역량이 있어도, 각 이해관계자의 유인체계가 제대로 연계되지 않으면 재정관리제도가 원래의 의도대로 개발되고 운영될 수 없다. 역량과 유인체계가 재정관리제도의 운영 여건을 논할 때, 고려되어야 할 핵심 요소라고 볼 수 있다. 물론 이러한 역량과 유인체계는 각국의 고유한 정치제도, 사회적 규범, 문화, 공공부문 운영 방식 등에 의해 크게 영향을 받는다. 이러한 사실은 재정관리제도의 운영 여건 개선을 위해서는 상당히 광범위하고 지속적인 개선 노력이 필요하다는 것을 의미한다.

[그림 V-1] 재정관리 여건



자료: 저자 작성

본 연구에서는 재정관리제도의 실효성에 영향을 주는 요소로서 관계자들의 이러한 역량과 유인체계의 정합성을 주된 요소로서 논하고, 추가적으로 재정운용에 최종적인 영향을 미치는 국회와의 협력 관계, 각 조직의 리더십, 그리고 사업의 특성에 대해 논한다. 국회를 별도로 논하는 이유는 재정관리제도의 가장 마지막 도전 요소이자 해결하기 어려운 부분이 정치인의 참여이기 때문이다. 조직에 있어서 고위 의사결정자의 리더십도 별도로 크게 영향을 미치는 요소이다. 재정관리제도는 일종의 경영시스템이기 때문에, 경영자가 제대로 이해하고 활용하지 않으면, 실무자들이 일종의 순응장치로 이해하고 대응하게 된다. 마지막으로 사업의 특성별로 차별화된 접근법이 필요할 수 있다. 단일화된 기준으로 모든 사업을 관리하려는 시도는 제도의 실효성을 낮추고 오히려 현장에서의 저항감만 증가시킬 위험이 있다. 성숙한 제도의 운영을 위해서는 사업의 특성을 고려한 제도의 디자인과 운영이 필요하다.

[그림 V-2] 재정관리 관계자

사업부처

- 사업담당자, 예산 및 재정관리 조직

중앙 예산당국

- 예산실, 재정관리담당 조직

감사원

- 직무 감찰, 결산조직, 감사연구원

국회

- 예산정책처, 국회의원, 기타 국회의원 지원 조직

미디어

시민단체

자료: 저자 작성

현재 우리나라의 재정관리제도는 2000년대 중반에 도입된 제도들의 대폭적 개편이 필요한 시점에 와 있다. 10여년이 경과되면서 형식적으로 운영되

는 제도들이 있으며, 정책 환경의 변화에 따라 새로운 초점을 가지고 운영해야 되는 제도도 있으며, 관계자들의 역량 강화를 통해 제도의 심화를 추진해야 하는 제도도 있다. 이러한 새로운 제도 개선이 추진되기 위해서는 기존에 소홀히 된 재정관리제도 운영 여건에 대한 대폭적인 개선이 필요하다.

1. 제도 운영 관련 관계자들의 역량

재정관리제도의 실효성 있는 운영을 위해서는 제도 운영과 관련된 관계자들의 역량이 중요하다. 예를 들어, 하향식 자율예산편성제도의 경우, 중앙예산당국의 기능과 사업부처의 예산조직의 기능이 개편될 필요성이 있다. 중앙 예산당국의 종전의 자세한 예산편성 기능에 초점을 둔 조직이 아니라, 상위 수준에서의 전략적 예산 재배분에 초점을 둔 조직으로 변모해야 한다. 사업부처는 하향식 자율예산편성에 부합하는 예산 조직을 갖추어야 한다. 이전의 사업 부처의 예산 조직이, 개별 사업담당자로부터 예산 요구를 취합하여 중앙예산당국에 전달하는 수준의 기능을 했다면, 하향식 자율예산편성에서는 부처 내의 예산을 정해진 총액 내에서 편성하는 기능을 수행해야 한다. 실제 하향식 자율예산편성제도의 도입이 이루어진 초기에는, 이러한 문제 인식하에서 부처 예산조직을 격상시키고 역량을 강화시키고자 하는 시도가 있었다. 그러나 이러한 시도는 지속되지 못하고, 부처 내의 예산편성 기능은 소극적인 기능으로 여전히 남아 있다. 부처 내에서 사업담당 조직에 대한 비판 및 도전 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 것이다.

재정성과관리제도의 적절한 운영을 위해서도, 사업의 기획, 사업 비용 추정, 사업 모니터링, 성과 측정, 데이터 관리, 사업 평가, 위험관리 등의 다양한 영역에서의 전문성을 가진 인력이 필요하다. 그러나 현재 우리나라의 재정성과관리제도는 전문성의 대부분을 외부 전문기관이나 전문가의 역량에 의존하고 있다. 분야의 특성상, 외부 전문성을 활용하고 협업하는 것이 어느 정도는 필요하다. 그러나 공공조직의 내부 인력도 이러한 기능에 대한 기본적인 이해와 소양이 필요하다. 내부의 역량 자체가 미약하게 되면, 재정성과

관리와 필요한 정보 생산을 전적으로 외부 전문성에 의존할 수밖에 없으며, 이는 단순 순응장치로서의 성과정보 생산에 그치게 될 가능성이 높다. 내부에서 데이터를 생산하고 관리하며, 내부의 의사결정에 필요성에 부합하는 정보가 생산되어야만, 의사결정 과정에서 성과정보가 활용될 수 있기 때문이다. 만약 내부의 이해나 역량이 없이 전적으로 외부의 전문성에 의존해 성과정보가 생산되면, 성과정보는 외부에 보여주기 위한 정보에 그치게 된다.

재정관리제도와 관련된 역량은 크게 두 가지 측면이 있다. 필요한 정보를 생산하는 역량과 생산된 정보를 제대로 활용하는 역량이다. 필요한 정보를 생산하는 역량은 기본적으로 재정관리를 수행하는 사업 부처에 있어야 한다. 그리고 이러한 정보의 종류와 정보 수준에 대한 가이드라인을 제시하고 관리하는 중앙 예산당국, 감사원, 국회도 정보 생산과 관련된 역량이 기본적으로 필요하다.

[그림 V-3] 재정관리 역량



자료: 저자 작성

정보 생산 역량은 기본적으로는 사업 담당자나 성과관리 조직의 개인의 전문성에서 출발한다. 개인의 전문성을 확보하는 방안은 크게 두 가지가 있다. 해당 분야의 전문성이 있는 인력을 채용하는 방법과 교육을 통해 기존 인력의 전문성을 향상시키는 방법이다. 우리나라의 공무원 인력 운용 체제는 기본적으로 시험을 통해 일반 행정전문가를 채용하고 정년까지의 고용을 보장하는 직업 공무원 체제이다. 채용 과정에서 전문성 확보를 위해 직렬을 별도로 설정하여 특정 업무에 대한 전문성을 가진 인력을 확보하는 과정도 있다. 그러나 재정관리와 관련되어서는 신설된 회계직렬밖에 없다. 현재 9

급과 7급에 대해 회계직렬을 신설하고 공무원을 채용하고 있다. 발생주의 회계의 도입에 따라 재무제표 생산과 관련된 전문성이 필요하여 신설되었다. 현실에서는 채용된 인력은 회계 업무뿐 아니라 예산과 관련된 업무를 다양하게 수행하고 있다. 2015년 국가직 채용을 보면, 9급 회계직에 3명, 7급 회계직에 11명을 채용하였다. 실무자 수준에서 회계직을 충원하고 있음을 볼 수 있다.

재정관리와 관련된 전문성을 채용을 통해 확보하는 방법은 회계직렬을 통해 실무 전문성을 확보하는 것 이외에는, 뚜렷하게 다른 것은 없다. 채용을 통한 전문성 확보가 아니라면, 채용된 공무원에 대한 재정관리 교육을 통한 전문성 확보가 필요하다. 우리나라에서는 일부 재정관리 영역에 대해서는 실무 수준의 교육이 산발적으로 이루어지고 있다. 그러나 다양한 정책 수요를 채우기 위한 체계적인 교육이라기보다는, 실무 수준의 필요를 해소하기 위한 교육의 성격이 강하다.

국내 재정관리교육은 수행주체별로 기획재정부, 재정관련 연구기관(한국조세재정연구원, 한국개발연구원), 국가기관(국세공무원교육원, 관세청, 감사교육원) 등에서 시행하고 있다. 기획재정부에서는 예산실과 국고국, 공공관리국에서 해당 실국의 필요에 따라 강사 초빙을 통하여 연 1회 1~2일 정도 비정기적으로 이루어지는 형태의 실무교육이 행해지고 있다. 한국조세재정연구원에서는 성과관리교육(재정성과평가센터), 재무결산교육(국가회계재정통계센터)을 실시하고 있다. 한국개발연구원에서는 민간투자 교육 및 예타제도의 이해(공공투자관리센터)과목을 개설 중에 있다.

현재 국세공무원교육원이나 감사교육원 등의 국가기관에서 이루어지고 있는 재정관련 교육은 해당 기관 소속부처의 특수한 직무 교육을 위하여 행해지는 형태이다. 각 부처별 예산, 지출 담당자 및 성과관리 담당자에 대한 재정교육 수요가 존재하고 있으나, 교육담당기관이 한국조세재정연구원, 한국개발연구원, 인재개발원 등으로 산재되어 있으며 자체적으로 수행하거나 외부강사를 초빙하여 이루어지는 형식이다. 또한 이러한 교육은 재정관리 전반에 대한 교육의 성격보다는 예산 편성 전 지침 안내를 위한 부처 내 회

의의 성격이 강하다. 각 부처별로 체계적으로 운영되는 통합적인 재정교육이 부재한 상황이라고 판단된다. 교육의 방식은 각 교육별로 강사의 재량에 따라 상이하게 운영되고 있는 것으로 파악된다.

재정관리업무 담당자의 전문성 확보를 위한 교육이 산발적으로 필요에 의해 존재는 하고 있으나, 업무를 처리하기 위한 일회성의 교육에 그치고 있으며, 재정관리 전반에 대한 체계적인 교육은 없는 실정이다.

종합적으로 보면, 인력 채용이나 교육을 통한 전문성 확보 체계는 상당히 미약하다고 판단된다. 이에 더하여 정부 내의 인력 운용 방식은 더욱 전문성 함양과 축적을 어렵게 하고 있다. 적어도 1~2년마다 직책을 바꾸고, 3년이 경과하면 다른 국으로의 이동이 암묵적으로 정례화되어 있는 인력 운용 체계에서는 교육이나 직무 수행을 통한 전문성 함양이 더욱 어렵다. 교육 프로그램의 체계적 운용이 없다는 것도 문제지만, 피교육자 입장에서도 당장의 실무 해결 정도의 교육 수요만 존재하지 실제 재정관리업무의 전문성 향상의 필요를 느끼지는 못하게 되기 때문이다. 재정관리 전문성을 보유하게 되면 승진이나 보수에 있어서 혜택이 있다면, 보완적인 기제로서 재정관리 전문성 향상의 유인으로 작동할 수 있다. 그러나 우리나라 직업 공무원제의 보수 체계에서는 특정 업무의 전문성에 대한 보상이 유의미하지 않으며, 재정관리 업무의 전문성에 대한 인정이 명시적이지 않으며 승진에서도 별도의 고려가 없다고 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 채용 과정에서도 재정관리 관련 전문성 확보가 용이하지 않으며, 채용 이후 직무 수행과정에서의 교육이나 직무 경험을 통한 전문성 향상도 어렵다. 잦은 직무 이동과 재정관리 전문성에 대한 유인의 부재로 인해, 현안 처리 수준의 지식 이외의 전문성 함양 유인이 없다는 근본적인 문제를 가지고 있다.

〈표 V-1〉 개별 부처 재정관련 교육 현황

부처	담당기관 및 강사총원	교육대상	교육프로그램	내용	교육횟수(년)
해양수산부	인재개발원 기획재정담당자(사무관급)	일부 신규임사자	인재개발원 예산교육	국가재정 및 예산실무	약 1시간
	자체	예산담당자교육 (약250명대상)	부처 예산 편성 지침에 대한 교육	예산교육	1회, 5월경
보건복지부	직접교육	교육별 성이	직접교육		
	(예산실, 국고국, 공공국, 관리국에서 직접 수행) 위탁교육	각 업무담당자	위탁교육	재무결산, 민간투자, 성과관리 등	1회, 1일
기획재정부	(KD, 한국조세재정연구원)	예산담당자	예산실무교육	예산교육	1회
	자체	세입/지출담당자	세입/지출담당자교육	감사원지적, 제도변화 등에 대한 교육	1~2회 (상/하반기)
통계청	한국조세재정연구원		재정사업 성과관리 교육	재정성과관리과정 직원파견교육 실시	
	내부 인재개발원	신규임사자	인재개발원 교육	예산관련 교육	2~3시간
환경부	환경부 산하기관에 예산관련 교육 이 필요할시 기획재정담당관실에 서 담당자가 교육		산하기관 교육		
	운영지원과 및 기획재정담당자실 (자체적 운영)		예산집행결산편성에 대한 교육프로그램		3회(2014년)

부처	담당기관 및 강사총원	교육대상	교육프로그램	내용	교육횟수(년)
법제처	자체	전직원대상 (희망자에한해신 택적교육), 4급승진을목적으 로하는직원일경 우는필수)	예산실무 사이버교육		
법무부	자체	법무부 전체 소속기관의 공무원을 대상	재무결산교육 프로그램	재무결산교육프로그램	1회
인사 혁신처	자체		성과계획서 및 지출평가지침 교육참석	기획재정부에서 시행하는 예산/성과관련교 육들에만 부처에서담당과나 담당업무 진행 하는 공무원 파견하는 교육형태만존재	
병무청	기획재정부		재무 결산 관련 교육	관련업무 담당국이나 과의 경우 업무가 바 뀌는 경우 파견하는 형태(주로발생주의회 계 관련업무), 그 외 사이버교육으로 종당 하기도 함	
국립부	외부강사 초빙에서 전임자가 교육하는 것으로 변화	예산 담당자 (전임자가 후임자 교육하는 형태)	병무연수원교육 (자체교육)		
	내부적 진행(OUT형식) 외부강사 초빙		결산 관련 교육 자체 평가 교육 (성과 관리 시행에 관한 교육)		2회 (성/하반기)

자료: 부처 내부자료를 활용해 저자 작성

이러한 개인의 전문성 문제뿐 아니라, 각 부처의 예산이나 재정관리 조직 자체가 사업 부서의 업무를 모니터링하고 조정할 위치에 있지 않다는 조직 문제도 가지고 있다. 다시 말해, 예산이나 재정관리 조직은 사업부서에 질문을 던지고 도전할 수 있는 기능(challenging function)을 수행할 수 있어야 하지만, 현실에서의 위상은 이에 미치지 못한다. 인력의 문제뿐 아니라, 조직 내에서의 실질적 위상이 조정이나 도전 기능을 수행할 정도가 되지 못한다는 것이다.

2000년대 중반에 도입된 우리나라의 재정관리제도는 결과 중심의 재정관리제도라고 볼 수 있다. 총량적 통제를 강화하는 대신, 실제 사업 기획 및 실행 당사자인 사업부처의 자율성은 강화한다는 개혁이다. 그러나 이러한 취지가 실행되기 위한 추진 체제나 역량이 구비되지 못하였다. 총량적 통제의 강화를 위해서는 총량적 통제의 기초 정보가 되는 경제성장률, 세입, 주요 의무 재정지출에 대한 추정 등의 신뢰성과 객관성을 확보하기 위한 역량과 체제가 수립되었어야 했지만, 이에 대한 적극적 대책이 없었다. 특히 최근 금융위기 이후 논의되는 독립적 재정기구(independent fiscal institution)를 통한 객관적 추정치의 생산과 활용을 고려할 필요가 있으나, 이러한 과정은 완전히 중앙 예산당국의 재량에 의한 내부 과정으로 남아 있다. 그 결과로 행정부 외부인 국회를 포함하는 총량적 통제 기제로 작동하지 못하게 되는 한계를 가지게 되었다.

이미 논의된 대로, 2000년대 중반의 재정제도 개혁은 사업부처의 역할을 전적으로 바꾸는 개혁이었지만, 현실에서는 종전과 동일한 형태로 부처가 업무를 수행하고 있다. 다시 말해, 조직의 개편이나 뚜렷한 역량 강화 없이 새롭게 부과된 업무를 순응(compliance) 차원에서 수행하고 있다는 것이다. 새로운 재정관리제도는 부처가 예산편성, 사업관리, 평가 등에 있어서 책임 주체가 될 것을 요구하지만, 현실에서는 여전히 중앙 예산당국의 지시에 따르는 소극적 역할을 수행하고 있다는 것이다.

2000년대 중반의 재정관리제도 개혁으로 도입된 제도들의 실효성이 상당히 약화된 현 시점에서 제도 자체의 개선과 더불어 제도 운영을 가능하게

하는 추진체계 및 역량 강화 방안을 근본적으로 수립하고 추진해야 한다고 판단된다.

이러한 역량 문제에 추가하여 생산된 정보의 활용 역량도 중요하다. 생산된 정보를 활용하는 역량은 복합적인 요인에 의해 결정된다. 생산된 정보의 수준, 조직 문화, 그리고 성과정보의 수요에 의해 정보를 활용하는 역량이 결정되며, 이러한 역량의 배후에는 조직의 리더십과 구조가 있다. 행정부 내의 거버넌스 구조가 중요하다. 재정관리 관련 정보의 생산과 관련된 역할과 책임이 명확히 규정되고 이해될 필요가 있다는 것이다. 예를 들어, 사업의 성과관리와 평가와 관련되어서, 범정부적인 사업평가 정책이 필요할 수 있다. 정보 생산의 주체가 되는 사업부처에서 성과정보를 생산하고 양질의 사업평가를 주기적으로 수행하는 것을 의무화하고 조직 내에서의 책임구조를 명확히 할 필요가 있다. 모범적인 사례라고 볼 수 있는 캐나다의 경우, 각 부처는 연간 평가계획을 수립하여 4년 내에 모든 주요 사업에 대한 평가를 수행하여야 하며, 평가 관련 책무는 각 부처의 Deputy Head가 책임진다. 우리나라 기준으로 본다면, 형식적으로는 차관이지만 실질적으로는 부처 운영을 책임지는 자리이다. 의원내각제에서는 개별 부처의 Head는 정당을 대표하는 정치직이기 때문에, 실질적 부처 운영의 책임은 Deputy Head에게 있다. 다시 말해, 재정사업 평가 관련 정책 수립과 평가 정보 활용의 책임은 각 부처의 실질적 장에게 있다는 것이다. 그리고 Deputy Head가 모든 평가 보고서를 승인한다. 그리고 각 부처에는 부처의 평가위원회가 존재한다. 그리고 이러한 평가체계가 제대로 운영되고 있는지에 대한 평가가 존재하며, 그 결과는 Deputy Head의 성과급에 반영된다.

우리나라에서는 사업부처의 이러한 역할과 책임소재가 명확하지 않은 한계가 있다. 기획재정부에서 사업부처에 정보를 요구하고 평가할 수 있다는 원칙적인 법적 근거가 「국가재정법」에 있지만, 부처의 역할과 책임에 대해서는 명시적 규정이 없다. 재정관리제도가 재정관리의 분권화 정신을 담고 있지만, 실제적으로 부처의 역할과 책임에 대한 규정이나 부처 내의 추진체계에 대한 적절한 정책이 없으므로 인해, 부처 내에서 분권화된 재정관리가

적절히 이루어질 수 있는 환경을 마련하고 있지 못하다. 추진 체계, 조직 문화나 구조는 여전히 중앙집권적 재정관리체제를 유지함으로써, 새롭게 도입된 재정관리제도의 운영에 있어서 사업부처가 정보 생산 역할뿐 아니라 실제 내부적인 의사결정에 활용할 역량을 가질 여건을 마련하지 못했다.

새로운 재정관리제도의 출발점은 사업부처가 필요한 정보를 생산하고 내부적으로 활용하여 예산 및 사업관리를 하는 것이다. 그리고 중앙 조직은 필요한 가이드라인을 제시하고 결과중심적인 그리고 총량중심의 관리를 수행하게 되어 있다. 이러한 체제가 작동하기 위해서는 부처 내의 정보 활용 역량이 작동해야 하지만, 부처 내부의 정보 생산 및 활용 역량이 여전히 미흡함으로 인해, 중앙 예산조직은 여전히 부처의 재정관리 활동을 중앙집권화해서 미시적 관리를 하는 수준을 벗어나지 못하고 있다.

재정관리 정보의 활용 역량은 중앙 예산당국 내부의 예산조직에서도 필요하다. 특히 우리나라는 중앙 예산당국 내에서 재정관리 기능이 별도의 국으로 존재하기 때문에, 재정관리 조직에서 생산된 정보를 예산실에서 적절히 활용하는 역량을 갖추는 것도 중요하다. 그러나 현재는 예산조직에서는 다양한 이유로 인해, 제한적으로 재정관리제도에서 생산되는 정보를 활용하고 있다. 국가재정운용계획을 수립하고 있지만, 실제 사업의 예산편성과 연계되어 있지 못하며, 재정성과관리제도에서 생산되는 정보는 사업의 등급에 근거한 예산 삭감만 이루어질 뿐, 평가 결과를 충분히 이해하고 환류하는데까지는 이르지 못하고 있다.

행정부의 외부조직이라고 할 수 있는 감사원과 국회의 성과정보 활용 역량도 개선의 여지가 있다. 총량적 재정관리 정보에 대해서는 국회와의 의사소통이 대단히 중요하다. 독립적이고 신뢰성 있는 정보를 생산하는 체계를 마련하고, 정치적 의사결정의 폭을 제약할 수 있는 준칙을 마련하는 것이 필요하다. 현재 우리나라는 재정준칙이 제대로 도입되어 있지 못하고, 국가재정운용계획은 연간 예산편성 과정과 유사한 형태로 작동하고 있다. 아직까지는 심각한 재정위기를 겪지 않고 있으므로, 엄격한 총량관리의 필요성이 강하게 부각되고 있지 않지만, 고령화, 경제성장, 정치적 여건 등으로 불

때, 국회의 의사결정 과정까지 총량적 재정규율이 작동할 수 있도록 개선하는 것이 필요하다. 현재는 총량 관련 독립적 정보가 공식적으로 생산되고 있지 못함으로 인해, 국회의 정보 활용 역량을 논할 단계에 와 있지도 못한 한계가 있다.

감사원의 재정관리 정보 활용 역량과 관련하여서는, 감사원이 재정관리제도의 목적과 재정관리제도에서 생산되는 정보의 성격을 적정하게 이해하고, 제도의 목적과 정보의 성격에 부합한 활용을 하는 것이 중요하다. 기본적으로 감사원의 개입은 정보의 신뢰성을 높이고, 재정관리 과정의 적정성을 향상시키는 데 도움이 된다. 그러나 지나치게 준법 중심의 기준으로 감사활동을 하게 되면, 재정관리의 유연성을 저해하고, 경영 정보로서의 재정관리 정보가 아니라 순응 목적의 재정관리 정보로 전락시킬 위험이 존재한다. 감사원도 재정관리제도와 생산정보를 경영 정보의 하나로 이해하여, 개별 제도와 정보의 목적에 부합한 감사활동을 하도록 해야 한다.

2. 관계자들의 유인체계의 정합성

재정관리제도의 적절한 운영을 위해서는 관계자들의 유인체계가 적절히 설정되어야 한다. 특히 주인-대리인의 관계가 개별 재정관리 단계마다 형성되므로, 정보의 비대칭성과 이해관계 충돌의 문제를 적절히 다루어야 한다. 주인-대리인 관계는 중앙 예산조직과 사업부처와의 관계에서 형성될 수도 있고, 행정부와 국회와 관계에서도 형성될 수 있으며, 국민과 행정부, 국민과 국회 사이에 형성될 수도 있다.

예산요구를 시작하고 사업은 기획하는 사업부처는 항상 국민의 대리인의 관계에 놓이게 된다. 물론 사업부처가 구체적인 서비스 전달을 민간에 위탁하게 된다면, 사업부처와 사업 수행기관 간에 주인-대리인 관계가 형성될 것이다. 재정관리제도에 있어서 사업부처는 정보 생산의 출발점이자 생산된 정보를 활용하는 최초의 주체이기도 하다. 그러므로 사업부처에 적절한 유인을 제공하는 것이 재정관리제도 개혁에 있어서 중요 고려사항이 되어야

한다. 2000년대 중반에 도입된 포괄적 재정개혁은 사업부처의 자율성과 책무성을 동시에 높이하고자 하는 정신이 포함된 것이었다. 특히 하향식 자율예산편성, 프로그램 예산제도, 재정성과관리제도는 하나의 패키지로써, 사업추진과정의 자율성 향상과 사후적 결과의 책무성 강화라는 큰 패러다임 변화를 포함하고 있다. 소위 말하는 “Let the managers manage”라는 표현이 말하듯이, 사업 담당자가 매니저로서의 재량권을 가지고 사업을 기획하고 운영하고, 사후적인 결과로 책임을 지도록 하는 것이 필요하다. 만약 사업부처의 자율성과 역량 신장이 없이, 2000년대 중반에 도입된 재정관리제도가 실행된다면, 사전적인 통제는 완화시키지 않고, 사후적인 통제가 추가적으로 강화되는 결과를 낳게 된다. 그렇게 되면 부처 입장에서는 재정관리제도를 하나의 추가적인 통제수단으로 인식하고 제도의 활용이 아니라 순응하고자 하는 반응을 보이게 되고, 유용한 정보는 생산되지 않을 가능성이 높다.

우리나라의 재정관리제도가 이러한 위험을 안고 있으며, 실제로도 새로운 결과중심의 재정관리제도가 추가적인 통제장치의 성격이 더욱 강한 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 신규 사업 승인을 위해 중앙 예산당국의 심사제도인 예비타당성 조사제도의 확대의 추진이, 결과 중심의 재정성과관리제도와 병행되어 추진되는 사례를 지적할 수 있다. 사업의 타당성에 대한 평가는 대부분의 선진국에서는 사업부처에 의해 이루어지며, 주어진 예산 총액 내에서 수용가능하고 타당성이 있는 신규 사업을 부처가 선정하여 예산을 편성하면 된다. 단, 이러한 상황이 제대로 전개되기 위해서는 부처별 총량에 대한 규율이 제대로 작동해야 한다.

우리나라의 경우는 1990년대 후반에 도입된 예비타당성 조사제도를, 확대일로에 있는 복지사업을 통제하기 위한 수단으로 활용하고자 한다. 한편으로는 2000년대 후반에 도입된 총량 규율 강화와 결과중심의 재정성과관리를 운영하고 있다. 서로 상반되는 목적의 제도 운영이 병렬적으로 이루어지고 있는 사례이다. 부처의 입장에서는 사전 및 사후 통제의 강화만 있고, 실제 부처가 전문성과 역량을 함양하여 사업을 제대로 운영할 공간이 좁아지고 있다. 부처가 재정관리 영역에서 직면하는 유인구조를 이해할 필요가 있다.

부처의 오너십(ownership)과 주도권이 적절히 존중되는 유인구조를 만들지 않고서는, 직면한 정책과제들을 부처의 전문성을 통해 해결하는 구조가 만들어지기 어렵다. 형식적인 순응만 남게 된다면, 이미 복잡한 정책 이슈를 제대로 다루기 힘든 중앙에서 더욱 많은 일들을 처리해야 하는 어려운 상황에 놓이게 된다.

요약하면, 부처 재정 지출의 총량 통제, 예산편성 및 집행의 자율성 제고, 사후적 책무성 제고라는 세 가지 측면이 결합되도록 재정관리제도를 재정비할 필요가 있다.

재정관리에 있어서 정치로 인한 위험이 부각되고 있다. 새로운 정부가 들어설 때마다, 새로이 추진되는 정책 어젠더와 관련된 재정관리가 시간이 지날수록 중요한 과제로 부각되고 있다. 새로운 정부에서 일하는 정치인은, 재원의 현실적 조달 방안에 대한 고려가 미흡한 채로 새로운 정책 어젠더를 추진할 유인을 가지고 있다. 특히 선거 직전에 이러한 유인이 극대화된다. 당선 이후에는 비현실적인 재원조달 방안 문제를 해결하기 위해 급조된 대책들이 마련되게 된다. 선거를 거듭하면서, 우리나라의 재정관리에 있어서 부각되는 위험 요소이다. 정책 어젠더에 소요되는 비용과 현실적 재원조달 시나리오를 객관적으로 제시할 독립적인 재정기구의 역할이 필요한 시점이다. 정치제도와 역사에 따라 다르지만, 법적으로 독립적인 별도의 기구가 무조건 필요하다는 것은 아니다. 이해관계의 충돌을 가지지 않고 추정하고 분석할 수 있는 체제가 필요하다는 것이다. 기술적인 전문성과 객관성을 가지고 분석을 제시하는 역할은 행정부일 수도 있고, 별도의 독립기구일 수도 있다. 핵심은 정당 이해관계자가 아닌 별도의 주체에서 제도화된 형태로 새로운 정책 어젠더에 대한 재정소요를 추정하고, 현실적으로 가능한 재원조달 시나리오-trade-off가 발생하는 시나리오-를 제시할 필요가 있다는 것이다. 현재와 같이 개별 정당이 발표하는 재정소요와 재원조달 시나리오에 의존하여 선거를 치르는 문제를 완화시킬 장치가 필요하다. 다시 말해, 선거과정에서 발표되는 재정지출이 필요한 공약 관련 유인체계의 정합성 제고가 필요하다. 그리고 개별 공약의 재원조달 방안 뿐 아니라, 총량적인 재정운용

계획에 대한 부분도 명시적으로 공약에 포함하도록 하는 것이 필요할 수 있다. 일부 의원내각제 국가에서는 총량적인 재정운용계획이 연립정부 수립의 중요한 변수이다. 우리나라에서도 총량적 재정운용계획과 주요 공약의 재원 조달 방안의 객관화를 통해, 선거가 재정관리에 미치는 위협을 줄이는 노력이 필요하다. 급속히 악화되고 있는 재정여건은 단순히 고령화와 저성장의 문제뿐 아니라, 정치적 공약의 추진에 의해서도 크게 영향을 받고 있다.

최근에 부각되는 위협요소의 하나는, 중앙 예산조직의 유인과 역량 문제이다. 과거에는 중앙 예산조직은 재정건전성 수호를 주요 미션으로 인식하고 일하였다고 한다. 그러나 최근에는 중앙 예산조직 종사자들의 전문성 약화 경향과 더불어, 예산조직 자체가 정치적 영향을 크게 받는 것은 아닌지에 대한 의문이 증가하고 있다. 국회의 예산편성과정에서의 영향력이 커지고, 정치인들이 관료들의 인사에 미치는 영향력도 작지 않은 상황에서, 예산조직 종사자 개인으로서는 정치인들과의 적절한 협력관계를 유지하는 것이 개인의 이해관계와 부합할 수 있다. 민주화에 따라 행정부 조직이 정치적 영향을 크게 받는 상황이 심화될수록, 중앙 예산조직의 독립적인 관료로서의 미션보다는 개인의 경력관리에 관심을 가지게 될 위험이 존재한다. 이러한 상황은, 독립적 재정기구와 재정준칙의 필요성을 더욱 부각시킨다. 암묵적인 예산담당 관료의 전문성과 미션에 의존하여 총량적 재정규율을 지키는 것이 어려워지고 있기 때문이다.

3. 행정부와 국회 간의 원활한 의사소통 및 연계

전통적으로 재정관리제도는 예산의 편성, 승인, 집행 및 결산에 이르는 과정에서 활용되는 모든 제도를 의미한다. 그러므로 예산의 편성권과 집행권을 갖고 있는 행정부와 예산안과 결산을 심의하는 국회 간의 의사소통은 성공적인 재정관리제도 운용에 필수적인 요소이다. 재정관리제도의 목표인 재정의 유지가능성 확보와 자원배분의 합리성 제고는, 예산과 결산 승인의 주체인 국회와의 원활한 의사소통과 연계가 없이는 불가능하기 때문에, 국회

문제를 별도로 논의할 필요가 있다.

행정부와 국회가 재정관리제도에서 원활한 의사소통을 하기 위해서는 재정정보의 공유가 필수 전제조건이다. 다시 말해 국회가 재정관리제도에서 생산된 정보를 충실히 활용하고 그 역할을 다해야 재정관리제도에서도 의미 있는 정보를 생산해 낼 수 있다. 하지만 재정관리제도에서 국회가 관련 정보를 본래 목적에 맞게 의미 있게 사용하고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다.

먼저 우리나라와 같이 한 지역구에서 한 명의 국회의원만을 뽑는 소선거구제에서는 국회의원이 자신의 지역구에서 재선을 하기 위한 유인이 일반적으로 재정 관련 정보의 사용과는 거리가 있다. 지역구에 국한된 정책은 재정관리제도의 목적인 국가 전체의 재정의 유지가능성, 자원배분의 효율성, 그리고 서비스 전달의 효율성을 만족시키지 못하기 때문이다. 또한 2003년에 설립된 국회예산정책처에서 국가재정운용계획과 예산안의 분석, 국가 주요 사업에 대한 분석 및 평가 등의 업무를 수행하고 있지만 이 역시 국회의원에 의해 재정관리제도의 목적에 맞게 사용되고 있지 못하고 있다.

각 재정관리제도를 통해 이 문제를 더 자세히 들여다보자. 먼저 참여정부에 들어서 본격적으로 도입된 국가의 중기재정계획인 국가재정운용계획에서 행정부와 국회의 역할을 살펴보자. 「국가재정법」 제7조에 따르면 정부는 회계연도 개시 120일 전까지 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하여야 한다. 국가의 재정을 중장기적인 시계에서 효율적으로 관리하기 위해 도입된 국가재정운용계획이 제대로 작동하기 위해서는 매년도 예산의 편성 및 운용과의 연계가 필수적이다. 하지만 박형수 외(2012) 등에서 국가재정운용계획은 분야별 재정운용에 있어 큰 그림을 제시하고 있지만 구체적인 예산 편성과의 연계성은 떨어진다는 지적을 받고 있다. 이는 기본적으로 국가재정운용계획을 국회에 제출하고 있지만 예산안 검토 과정에서 단순한 참고자료로만 사용하고 있기 때문이다(나아정·박승준(2009)).

따라서 국가재정운용계획의 실효성을 높이기 위해서는 국가재정운용계획을 단순히 국회에 제출하는 것에 그치지 말고, 국가재정운용계획의 심의·

검토 과정에서 국회의 역할을 명확히 규명할 필요가 있다. 먼저 「국가재정법」에 따르면 국가재정운용계획과 예산안 모두 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출해야 한다고 명시되어 있는데, 예산안의 방향을 제시해야 할 국가재정운용계획이 예산안과 제출기한이 같기 때문에 국회에서 예산안 검토에서 국가재정운용계획을 제대로 활용할 여지가 적다. 따라서 국가재정운용계획의 제출기한을 예산안보다 앞당기고, 국가재정운용계획의 심의·검토에 관한 권한을 명시적으로 규정해 그 실효성을 높일 필요가 있다.

다음으로 하향식 예산편성 방식의 효율적 운용을 위한 행정부와 국회의 역할에 대해 살펴보자. 하향식 예산편성 방식은 예산편성권을 분권화하고 동시에 지출부처의 집행관리에 대한 책임을 강화하는 제도이다(박형수 외(2012)). 하지만 부처에 통보되는 지출한도를 국회에는 보고하고 있지 않기 때문에 국회가 예산심의 과정을 통해 하향식 예산편성을 심의·감독하는 역할을 수행하지 못하고 있다. 또한 이러한 지출한도가 국회에 보고된다 하더라도 행정부와 국회 간의 의사소통이 원활하지 못할 경우 행정부에서 설정한 지출한도가 국회의 예산심의 과정에서 지켜지지 못할 가능성이 크고, 이는 지출부처가 예산편성 과정에 참여한다는 제도 본연의 의미를 퇴색시킬 수 있다.

따라서 하향식 예산편성 방식을 효율적으로 운용하기 위해서는 예산안 심의 과정에 앞서 부처별 지출한도를 국회에 보고해 국회가 부처별 전략적 자원배분을 심의할 수 있는 권한을 주어야 한다. 또한 박형수 외(2012) 등에서 제기하고 있듯이 예결위를 상임위원회로 전환하여 분과 상임위원회에서는 지금과 같이 개별 사업에 대한 예산을 심의하고, 예결위는 예산의 부처별 지출한도를 심의·결정하는 것이 바람직하다. 이 경우 하향식 예산편성 방식의 취지에 부합하기 위해서는 예결위원의 전문성이 제고되어야 한다(박형수 외(2012)).

4. 기관장의 리더십

가. 리더의 역할

리더의 역할도 성공적인 재정관리제도의 도입과 정착을 위해 매우 중요한 요소이다. 전술한 바와 같이 우리나라의 4대 재정개혁의 도입과 정착은 노무현 대통령을 비롯한 고위 지도층의 강력한 정치적인 리더십이 뒷받침되었기 때문에 가능하였다. 그러나 이러한 재정관리제도가 도입된 지 10년이 지난 지금 청와대나 국회, 기획재정부 및 각 부처의 최고 리더의 재정관리제도에 대한 관심은 많이 떨어져 있는 편이다. 이러한 관심 부족으로 중기재정계획과 재정성과관리제도는 다소 형식적으로 운영되고 있으며, 재정정보 시스템에 대해서는 최고 관리자의 관심이 거의 없는 실정이다.

그러나, 재정관리제도는 제도에 대한 장·차관을 비롯한 최고 관리자의 관심이 높을 때 실질적으로 작동되게 된다. 비록 재정성과관리제도에 국한된 분석이긴 하지만 선행연구들은 성과관리에 대한 조직 리더의 관심이 높을 때 성과정보를 더 많이 활용하고 있다는 것을 발견하였다. <표 V-1>은 국내외 선행연구들의 리더의 관심과 성과정보 활용과의 인과관계를 정리한 표이다. 구체적으로 이러한 연구들은 리더가 성과관리에 대한 관심과 지원이 높을 때 조직은 성과정보를 정보의 신뢰성, 의사결정, 목표설정, 사업개선, 보수결정 등에 더 많이 활용하고 있음을 보여주었다. 특히 Moynihan et al.(2012)는 변혁적 리더십을 가진 리더가 성과중심 조직목표를 명확히 하고 발전에 대한 비전을 제시함으로써 관리자로 하여금 더 많은 성과정보를 사용하도록 유도한다는 것을 통계적으로 증명하였다.

현재, 우리나라의 재정관리제도가 형식적으로 운영되고 있다는 비판이 많다. 이런 비판의 이면에는 제도가 도입된 지 10년이 흘러 재정관리제도에 대한 최고 리더의 관심이 떨어지고 그에 따라 조직의 관리자들이 재정관리제도를 효과적으로 운영하기 위해 노력을 기울이지 않는 측면이 있다. 따라서, 재정관리제도에 대한 리더의 관심을 제고하기 위해서는 재정관리제도를 조직의 목표 달성을 위해 적극적으로 활용하도록 여러 가지 인센티브를 제

공할 필요가 있다. 또한 인센티브 외에 장·차관의 임용 시 정치권에 대한 충성도 보다는 조직의 변화 및 관리제도의 혁신에 관심이 있는 인사를 선발하는 장치가 필요하다.

〈표 V-2〉 선행연구에서 성과정보 활용에 대한 리더의 역할 I

저자	분석대상	분석내용
원종학·금재덕 (2012)	우리나라 중앙부처 성과관리 담당 공무원 대한 설문조사	리더가 성과관리제도에 가치를 두고, 또한 이를 행동에 옮길 때, 성과정보의 신뢰성은 향상될 수 있음
박해육 외 (2013)	우리나라 기초 지방자치단체 공무원에 대한 설문조사	관리자(리더)의 재정성과관리에 대한 관심의 성과정보를 정책결정 및 직원보수 결정에 영향을 끼침
Moynihan & Lavertu (2012)	미국 연방정부 공무원대상 GAO의 설문조사	리더의 결과에 대한 관심과 헌신도가 높을 때, 조직에서 성과정보는 사업개선, 의사결정, 목표설정, 직원 보수 등에 적극적으로 사용됨
Moynihan et al. (2012)	미국 5000명 이상 지방도시의 관리자에 대한 설문조사	변혁적 리더(Transformational Leader)는 목표를 명확히하고 혁신문화를 조장함으로써 직원들이 더 이 성과보를 활용하도록 함

자료: 저자 작성

보다 구체적으로 각 재정관리제도에 대한 장·차관 등 최고관리자들의 관심과 지원을 진단하고 제도운영의 효과성 제고를 위한 리더의 역할을 정리하면 다음과 같다.

1) 중기재정계획

현재, 중기재정계획은 기획재정부의 주도하에 각 분야 전문가가 작업반을 구성하여 작성되고 있다. 각 분야 작업반의 전문가는 분야의 중기재정수요 및 전망을 토론을 통해 확정하고 이를 공청회나 포럼을 통하여 발표한 후 확정한다. 이런 절차를 거쳐 최종 확정된 중기재정계획안은 국회에 제출된다.

문제는, 중기재정계획이 각 분야의 전문가를 토론을 통하여 작성되어 관

런 재정추계뿐만 아니라 향후 각 분야에 대한 중요한 전망 정보를 포함하고 있더라도 각 분야의 주요 정책 추진을 관장하고 있는 부처의 장·차관이나 상급관리자에게 거의 활용되고 있지 않다는 점이다. 이는 중기재정계획의 추계나 전망이 틀린 경우가 많아 국회에서 거의 활용되지 않고 그에 따라 국회에 대응하는 장·차관 등 고위리더의 관심이 적은 측면이 크다고 할 수 있다. 또한, 중기재정계획의 작업반에 각 부처의 책임자가 공식적으로 참여하지 않아 전망의 구체성과 현실성이 부족하고 이에 따라 중기재정계획에 대한 각 부처의 상위관리자의 책임성과 관심이 떨어지기 때문이다.

따라서, 중기재정계획에 대한 각 부처 장·차관 등 상위관리자의 관심을 제고하기 위해서는 우선 추계와 전망의 정확성을 높여 국회에서 중기재정계획에 대한 논의를 활성화할 필요가 있다. 또한, 작업반에 각 부처의 상위관리자를 제도적으로 참가하게 하여 중기재정계획 작성에 대한 각 부처 리더의 책임성을 높일 필요가 있다.

2) 재정성과평가제도

리더의 관심과 지원에 따라 제도운영의 성과가 명확히 결정될 수 있는 제도가 재정성과평가제도이다. 조직 및 사업평가를 통해 수많은 성과정보가 만들어지고 있으며 이러한 성과정보는 리더의 의사결정의 통해 조직의 목표 설정, 사업개선, 예산배정, 직원보상 등 다양한 관리 분야에 활용되어 조직 효과성을 높일 수 있기 때문이다. 특히, 향후 기획재정부가 부처의 평가결과를 최종 확정했던 집권적인 평가방식이 아닌 부처 스스로 부처사업을 평가하는 분권적 방식으로 제도가 개편될 예정이다. 이와 같이 분권화된 평가에서 가장 중요한 것은 리더의 관심과 지원이다. 리더의 지원과 역할에 따라 실질적인 평가제도 또는 무늬만 평가인 형식적인 평가가 운영되는가가 결정되기 때문이다.

현재, 우리나라에서의 각 부처의 장·차관 등 재정성과평가제도에 대한 관심은 제도 시행 초기에 비해 그리 높지 않은 편이다. 이는 재정성과평가

제도에 의해 개별 사업의 예산 삭감은 이루어지지만, Top-down 예산제로 결정되는 부처의 총 예산규모는 크게 변하지 않기 때문이다. 반면, 각 부처의 국장급은 실질적으로 국내에서 단위사업 간 예산조정이 이루어지기 때문에 평가결과에 어느 정도 관심을 가진다. 또 다른 이유는 재정사업평가결과가 예산 삭감에만 활용되고 장·차관 및 상위관리자의 개인 평가나 보수와는 연계되어 있지 않기 때문이다. 부서의 전체 성과급 규모는 부처별 평가인 정부업무평가에 의해 결정된다. 정부업무평가가 부처별로 진행되기 때문에 개별 사업이나 개인별로 부처 전체 성과에 대한 명확한 책임과 이에 따른 보상을 정확하게 설정하기 어려운 상황이다.

따라서 최고 리더의 재정성과평가제도에 대한 관심을 높이기 위해서는 성과평가의 환류방식을 바꿀 필요가 있다. 성과가 낮은 부처는 Top-down 예산제의 지출 총량 한도를 낮추거나, 재정사업 평가결과를 예산 삭감 외에, 개인 및 조직의 평가와 성과급 규모에 반영할 필요가 있다. 캐나다의 경우 부처별 성과관리 시스템인 'MAF Framework'하에서 관리자의 책임성을 강조하여 성과가 낮은 부처 장·차관의 보수를 삭감한다. 우리의 경우도 장·차관 등 고위직의 성과관리에 대한 관심을 높이기 위하여 성과평가결과를 고위 리더의 근무평가 및 보수에 연동시킬 필요가 있다.

3) 재정정보시스템

발생주의 회계, d-brain 등 재정정보시스템은 기술적인 영역으로서 상위관리자의 관심을 유도하기가 어려운 제도들이다. 그렇기 때문에 역설적으로 최고 관리자의 작은 관심에도 제도가 활성화 될 수 있는 분야이기도 하다. 우리나라의 경우 최고 관리자는 부처의 재정정보시스템에 관심이 적었다. 그러나 최근 보조금 부정수급 및 낭비가 언론에 회자되면서 엄밀한 재정정보시스템의 구축을 통한 재정 투명성의 강화가 이슈가 되고 있다. 따라서, 누수 및 낭비 방지를 위한 엄밀한 회계시스템과 보조금 관리시스템을 구축 및 관리하는 것은 최고 관리자가 관심을 갖고 지원해야 할 필요가 있는 제도이다. 리더의 재정정보시스템에 대한 관심 제고를 위해서는 재정성과정보

시스템의 운영수준과 성과를 상위관리자의 근무평가나 성과급에 반영하여 필요가 있다.

이상에서 각 재정관리제도별로 우리나라 최고 리더의 관심과 지원에 대한 현황을 분석해 보았지만 가장 중요한 것은 대통령과 국회의 관심과 지지를 통한 정치적인 리더십의 확보이다. 최고 국정책임자나 국민의 대표기관인 국회가 재정관리제도에 관심을 가지고 제도 개선을 적극적으로 지지할 때, 각 부처는 장·차관 등 최고 관리자의 지원을 통하여 제도 활성화의 추진 동력을 확보할 수 있기 때문이다.

5. 사업의 특성

사업의 특성도 재정관리에 영향을 주는 주요 요인이다. 사업의 특성에 따라 재정관리제도의 운영방식이 달라 질 수 있기 때문이다. 특히, 사업이 성과 제도의 성공에 큰 영향을 끼치는 제도는 재정성과관리제도이다. 사업의 특성과 유형에 따라 성과관리의 방식이 다르기 때문이다. Pollitt(1999)는 재정관리와 성과관리의 통합 가능성이 용이한 사업으로 (1) 프로그램의 성과가 유형적으로 명확히 측정 가능하고, (2) 프로그램이 구체적이고 표준화 되었으며 (3) 프로그램의 효과 측정에 시간이 많이 걸리지 않는 사업을 들었다. 이런 사업유형에서 성과에 기초한 재정관리가 가능하기 때문이다.

또한, 김영록(2010)은 <표 V-2>와 같이 정책사업 유형을 사업의 유무형성(Tangible vs Intangible)과 작업량/결과 지향성으로 나누어 유형적이고 결과 지향성이 높은 사업이 성과주의 예산제도에 적합하다고 주장하였다. 유형적 사업이란 정부사업의 최종 생산물이나 활동들이 물리적으로 인지 가능한 사업군을 말하며 결과 지향적 사업이란 국민에게 최종적인 이익을 주는 사업활동의 결과가 명확히 측정 가능한 사업을 말한다. 다시 말하면, 국민에게 실질적인 혜택이 돌아가는 결과에 대한 측정 가능성이 높은 사업일수록 성과에 기반하여 재정관리를 하기가 용이하다는 것을 뜻한다.

이런 의미에서 유형적이고 결과지향적인 사업을 많이 가지고 있는 ‘청’단

위의 사업이 재정사업 자율평가와 같은 평가에서 좋은 점수⁷³⁾를 받는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다. 따라서 성과주의 예산의 활용에 있어서도 모든 부처사업에 기계적으로 적용하기보다는 사업의 특성에 맞도록 제도의 유연한 활용이 필요하다. 부처에 상관없이 제도 적합도가 높은 사업을 평가대상으로 하거나 사업의 특성별로 평가의 방법을 달리하는 것을 검토할 수 있다.

〈표 V-3〉 성과주의 예산제도와 정책사업별 적합도

	작업량 지향적 (Workload)	결과 지향적 (Outcome)
유형적 (Tangible)	〈1사분면〉	〈2사분면〉 적합도 상 예) SOC, 자격인증, 체포율
무형적 (Intangible)	〈2사분면〉 외교 및 국방정책, 이념적 서비스	〈3사분면〉

자료: 김영록 (2010) p. 178.

또한 이러한 사업의 특성에 따른 재정관리는 중기재정계획이나 발생주의 회계제도와 같은 다른 재정관리제도에도 의미 있게 적용될 수 있다. 예를 들어, 중기재정계획은 현재 분야별 자원배분에 치중하여 분야의 성과와 연동되어 있지 않다. 그러나, 분야별 성과가 유형의 결과지표(Society Outcomes)로 명확하게 나타나는 분야는 분야별 성과지표를 설정하고 과거의 성과를 근거로 미래 성과를 추계할 수 있다. 예를 들어 고용노동 분야의 중기재정계획의 작성 시 분야별 추정 소요재원과 함께 대표 성과인 ‘실업률’, ‘여성사 회활동참여율’같은 성과지표를 제시하고 미래 성과목표치를 제시할 수 있을 것이다. 발생주의 회계에 있어서도 공통비 배분의 어려움 때문에 각 단위사

73) 김영록(2010)은 전체 중앙부처의 단위사업 및 성과지표를 가지고 성과주의 예산 적합도를 측정하였는데, 기상청, 해양경찰청, 관세청, 국세청등이 유형적이고 결과지향적인 사업들을 많이 가지고 있어 성과주의 예산 적합도가 높은 기관으로 선정되었다.

업별 원가가 정확히 산정되지 않고 있다. 그러나 결과가 비교적 명확하게 나타나는 사업을 선별하여 우선적으로 각 사업의 원가를 계산하면 사업별 원가비교를 통하여 보다 효율적인 사업관리가 가능해질 것이다.

사업의 유형성 및 결과지향성 외에, 사업의 여러 고유한 특성들에 따라 재정관리(특히, 성과관리)의 초점이 달라질 수 있다. <표 V-3>과 같이 여러 선행연구들은 사업의 특성이 사업의 성과와 관련 있음을 보여주고 있다. 이런 연구⁷⁴⁾들은 사업의 특성에 따라 재정사업 자율평가 점수가 달라지는지를 분석하였다. 분석결과 사업의 고유한 특성이 평가점수에 유의한 영향을 끼쳤기 때문에 사업 특성에 따라 성과관리의 방식과 내용이 달라져야 한다고 주장하였다.

<표 V-4> 사업유형에 따른 재정성과 차이에 대한 선행연구

	사업유형	분석결과
박노옥·원종학 (2012)	의무지출 vs 재량지출 대규모 vs 소규모 직접 vs 간접 복지 vs 기타사업 청 vs 부	대규모 사업과 직접사업, 청 단위 사업의 평가결과가 좋음 의무지출과 복지사업의 평가결과가 나쁨
윤기웅·공동성 (2012)	경제 vs 사회/행정 직접 vs 간접/보조금 대규모 vs 소규모 장기수행 vs 단기수행	경제사업, 대규모 사업, 직접사업, 장기수행사업의 평가결과가 좋음
하연섭 (2013)	유형 vs 무형 직접 vs 간접 규제 vs 분배/재분배 대규모 vs 소규모 장기수행 vs 단기수행	직접사업, 규제정책사업, 대규모사업, 장기수행사업의 평가결과가 좋음
시사점	소규모사업, 의무지출사업, 사회/복지사업, 간접사업, 단기수행 사업의 재정관리 역량향상과 성과의 제고가 필요함	

자료: 저자 작성

74) 박노옥·원종학(2012); 윤기웅·공동성(2012); 하연섭(2013)

먼저 박노욱·원종학(2012)은 2005~2011년간의 재정사업자율평가 사업점수가 사업의 특성에 의해 달라지는가를 분석하였다. 분석결과 대규모 사업과 직접사업, 청 단위사업의 평가결과가 소규모사업, 간접사업, 부 단위의 사업의 점수보다 좋았지만 의무지출과 복지사업의 평가결과는 재량지출과 나머지 사업의 점수보다 낮은 것으로 분석되었다. 유사하게 윤기웅·공동성(2012)은 2008~2010년 자율평가에서 사업의 특성 차이 따른 점수 변화의 차이를 분석했는데 경제사업, 대규모사업, 직접사업, 장기수행사업의 평가점수가 다른 유형의 사업보다 높음을 발견하였다. 마지막으로 하연섭(2013)은 2012년 재정사업 자율평가 점수가 여러 유형의 사업에 따라 차이가 나는지를 분석하였다. 분석결과는 전술한 두 선행연구와 비슷하였으며 직접사업, 규제정책사업, 대규모사업, 장기수행사업의 평가점수가 보조사업, 재(분)배사업, 소규모사업, 단기수행사업의 평가점수보다 높은 것으로 나타났다. 하연섭(2013)에서 새로 추가된 규제정책의 경우 경제정책이 규제정책에 많이 포함되어 있고, 복지사업이 재(분)배 정책에 속하는 것을 감안할 때, 복지사업과 같은 사회사업의 점수가 낮다는 점에서 선행연구의 결과와 유사하다. 이러한 선행연구결과를 종합하면 소규모사업, 의무지출사업, 사회/복지사업, 간접사업, 단기수행 사업의 평가점수가 낮은 것으로 나타나 이러한 사업유형에서 재정관리 역량 향상과 성과의 제고가 필요함을 시사해주고 있다. 선행연구의 결과를 토대로, 재정사업의 특성에 따른 효과적인 재정사업관리의 방향에 대한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

1) 소규모 사업

선행연구는 대규모 사업의 재정사업 자율평가점수가 일관되게 높음을 보여주고 있다. 이는 대규모 사업이 많은 예산규모로 인해 보다 정교한 사업관리시스템이 구비되어 있어 보다 높은 성과를 창출하는 것으로 해석할 수 있다. 다른 해석은 대규모 사업의 성과를 낮게 평가할 시에 예산 삭감비율이 크기 때문에 부서가 전략적으로 평가점수를 높게 주어 나타난 현상일지

도 모른다. 그러나 소규모 사업의 경우에는 일관되게 사업평가점수가 낮게 나타나고 있기 때문에 사업관리의 효율성과 효과성 제고가 필요하다. 소규모 사업의 경우에는 작은 예산규모로 말미암아, 리더나 상위 관리자의 관심이 적고 그에 따라 사업 성과 제고를 위한 모니터링이나 사업평가가 제대로 실시되지 않는 경향이 있다. 또한 소규모 사업의 특성상, 사업을 효율적으로 수행할 유인이 낮아 낭비가 발생할 수도 있다. 그러나 소규모 사업의 재정 성과관리를 별도로 도입한다면 비용 대비 효율적이지 않다. 따라서 단독으로 사업관리 수단을 마련하기보다는 부처 내의 소규모 사업을 모아 공동으로 관리한다거나 유사한 소규모 사업을 묶어서 범정부 차원에서 통합 관리하는 방법을 검토할 필요가 있다. 소규모 사업의 경우 홍보, 교육, 연구, 협력활동에서 유사한 형태의 사업관리 수단⁷⁵⁾을 사용하기 때문이다. 예를 들어 소규모 사업을 모아 통합 모니터링이나 사업평가⁷⁶⁾를 실시하는 것이 하나의 예가 될 수 있다.

2) 의무지출사업

박노옥·원종학(2012)은 복지사업을 대상으로 한 분석에서 의무지출사업의 평가점수가 낮음을 발견하였다. 이는 의무지출사업의 경우 미흡을 받더라도 예산이 삭감되기 어렵기 때문에 부처가 일부러 점수를 낮게 주어서 발생한 현상일 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 법적으로 안정된 근거를 갖고 있는 사업의 경우 주기적인 관리와 점검이 없으면 사업관리에 대한 개선이 이루어지지 않을 수 있다는 것을 시사하고 있다. 특히 고령화에 따른 보건 및 복지사업이 증가하고 있고 이 분야에서 재정지출 규모가 큰 의무지출사업이 증가하고 있기 때문에 의무지출사업에 대한 지속적인 재정사업관리 시스템이 필요하다. 의무지출사업의 경우 지출근거가 법적으로 보장되어 있기 때문에 이를 신축적으로 조정할 수 있는 규정을 만들 필요가 있다. 예를

75) 박노옥·원종학(2012) p. 125.

76) 행정자치부는 각 부처 산하 부설 교육원에 대한 운영 평가를 공통으로 실시하고 있다.

들어 성과가 낮은 의무지출사업의 경우, 주기적인 평가를 통하여 전체 예산을 조정하거나 근본적으로 제도를 변경 및 폐지할 수 있는 규정을 상위법인 「국가재정법」에 신설하는 것을 검토해야 한다.

3) 복지사업

선행연구들은 복지사업 또는 사회사업, 재(분배)정책사업에서 평가점수가 낮음을 지적하고 있다. 이들 사업들은 여러 평가항목 중에서 목표치 달성값이 낮게 나타나고 있다. 이는 전술한 것처럼 고령화로 인한 복지수요의 증가로 인하여 새로운 복지사업들이 생겨나고 있지만 그에 맞추어 사업의 성과를 제고할 수 있는 정교한 사업관리수단은 없기 때문이다. 여전히 복지서비스의 사각지대가 존재하고 무상보육이나 무상급식과 같이 보편적 복지서비스의 비효율적인 관리도 심각하기 때문이다. 복지나 사회사업의 또 다른 문제는 유사중복사업의 문제이다. 고용 활성화를 위한 직업훈련은 고용노동부, 여성부, 보건복지부, 교육부 등 여러 부처에서 유사한 형태로 진행되는 경우가 많으며 저소득층에 대한 지원 사업들 역시 정책 수혜자별로 여성부, 보건복지부, 교육부에서 유사한 사업을 동시에 시행하고 있는 경우가 많다. 따라서 복지사업의 재정성과를 제고할 수 있는 범정부적인 관리체계를 구비해야 한다. 이런 통합관리체계를 통하여 여러 유형의 복지사업에서 발생할 수 있는 문제점에 공동으로 대응하고 각 부처 복지사업 간의 유사중복을 발견하고 통합할 필요가 있다.

4) 간접사업

간접사업의 경우에도 사업의 효과성이 문제가 되고 있다. 직접사업의 경우 중앙부처에서 직접 시행하여 리더의 관심이 많고 이로 인하여 철저한 사업관리가 이루어지는 편이다. 반면, 간접사업의 경우 민간이나 지방자치단체에 보조금을 지급하는 방식으로 시행되거나 민간위탁이나 계약을 통해 전달되어 사업관리에 문제가 많은 실정이다. 보조금사업의 경우 보조금 평가

를 통하여 성과가 낮은 사업은 보조금을 폐지하거나 축소하고 있지만 다른 형태의 사업으로 교묘하게 부활되는 경우가 많다. 또한, 보조금 관리가 허술하여 수급 과정에서 미자격자가 보조금을 받거나 보조금사업 성과를 조작하는 행태도 나타나고 있다.

민간위탁이나 계약의 경우도 사업관리의 사각지대에 놓여 있다. 민간위탁이나 계약사업은 공공서비스가 복잡해짐에 따라 점점 늘어나는 추세이다. 그러나 서비스 공급자 및 계약당사자에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않아 사업의 성과는 정부가 직접적으로 수행하는 사업보다 낮은 편이다. 따라서 계약 체결 시 성과목표에 대한 협약을 명확히 하여 사업의 성과 달성에 대한 인센티브를 제공하고 지속적인 모니터링을 통해 성과 제고에 노력해야 한다. 특히 계약 종료 시에는 성과에 대한 평가를 엄밀하게 시행하여 이를 사업개선 및 계약변경에 활용하여 사업성과를 제고할 필요가 있다.

VI. 결론 요약 및 정책적 시사점

우리나라의 현행 재정관리제도가 한계를 보이고 있는 주요 원인의 하나는 제도의 형태를 도입했지만 실제 제도가 작동하기 위한 여건에 대한 투자는 미흡했다는 데에 있다. 그리고 빅뱅에 가까운 접근법으로 2000년대 중반에 포괄적인 재정관리제도의 개혁이 이루어지는 과정에서, 제도 간의 정합성이나 연계 그리고 도입 순서 등에 대한 고려가 적절하게 이루어지지 못한 측면이 있다. 빅뱅식 접근법에 의한 제도 간의 정합성 결여와 재정관리제도 운영여건 개선에 대한 투자 미흡이, 현재의 재정관리제도의 실효성을 저하시키는 주요 요인으로 꼽을 수 있다. 최근에 급속히 진행되고 있는 재정상황의 악화는 현재의 재정관리제도가 적절히 구성되어 운영되고 있는 것인지에 대한 질문도 던지게 한다. 2000년대 중반의 재정관리제도 개혁이 위기 극복 이후의 선제적 개혁이었다면, 현재는 악화되는 상황 속에서 재정관리제도의 실효성 자체를 재점검하고, 제도 자체의 개선과 더불어 실효성 담보를 위한 운영 여건의 개선을 종합적으로 검토해야 할 시점이라고 판단된다.

재정관리제도의 주요 목적이 재정의 유지 가능성 제고, 자원배분의 합리성 제고, 재정사업의 효율성 및 효과성 개선이라고 할 때, 현재의 재정관리제도는 뚜렷한 한계를 보이고 있다. 재정의 유지 가능성 측면에서는 현재 제도로서는 실효성 있는 재정규율의 유지가 어려워지고 있다고 판단된다. 현재는 재정준칙도 제대로 없으며 재정위험관리를 위한 장치인 독립적 재정기구에 의한 장기재정전망, 재정관련 총량치의 추정, 주요 신규 사업에 대한 재정소요 추계 및 자원조달 시나리오 도출 등이 결여된 상황이다. 따라서 제도 자체의 결여를 어떻게 개선해 나갈 것인지에 대한 대안 마련이 필요하다. 물론 이러한 제도의 결핍 해소에는 제도의 운영 여건인 관계자들의 역량과 유인체계의 정합성 제고 방안이 병행되어 추진되어야 한다. 이 영역에

있어서 가장 중요한 운영 여건은 정치인과 행정부를 적절한 수준에서 통제할 수 있는 재정총량 관련 정보의 공개와 의사결정 폭의 제한이다. 이에 대한 필요성이 점차 광범위한 공감대를 형성해 나가고 있으나, 실질적인 결실을 맺고 있지는 못하다. 다만 기존의 논의에서 비교적 소홀한 부분이, 정치적 공약에 대한 재원조달 방안의 객관화 및 공개 체제 마련이다.

재원배분의 합리성 제고를 위해서 국가재정운용계획, 프로그램 예산제도, 재정성과관리제도 등이 역할을 담당하고 있다. 이 부분에 대해서는 통상적으로 가용한 재정관리제도가 다 운용되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 실질적으로는 각 제도들의 영향력이 제한적이다. 국가재정운용계획은 각 분야의 중요 쟁점에 대해 전문가 그룹을 통해 논의하지만, 실제 구체적인 사업과의 재원배분 문제는 다루지 못하고 있다. 하향식 자율예산편성도 부처별 지출 한도를 설정하는 의미는 있지만, 의미 있게 기존 지출의 베이스라인과 재정 공간을 추정하여 우선순위에 따른 신규 사업을 담는 과정의 역할은 미미하다. 실질적으로는 점증주의적 예산편성 관행이 지배적이라고 판단된다. 그리고 중기적 예산배분의 예측가능성을 제고한다는 의미도 약하다. 왜냐하면 매년 계획을 업데이트하면서, 전년도에 수립된 중기적 재원배분 계획이 가지는 구속력이 약하기 때문이다. 실질적으로는 연간 예산편성 과정에 가까운 것이 아닌지 하는 의문이 있다.

프로그램 예산구조에 근거한 하향식 자율예산 편성제도도 실질적으로는 제대로 작동되지 않고 있다. 적어도 프로그램 이하 단위로는 예산편성에 있어서 부처의 자율성이 제고되어야 하지만, 실질적으로는 단위사업, 필요에 따라서는 세부사업까지도 중앙 예산당국이 개입한다. 부처의 역량에 대한 신뢰가 없다고 판단된다. 재정성과관리제도는 개별 단위사업의 성과관리 기반을 구축하고 일정 부분 예산 삭감의 페널티를 부과하는 기제로서는 어느 정도 성공적으로 작동했다고 볼 수 있다. 그러나 실질적인 재원배분의 합리성 제고 측면에서의 영향력은 크지 않았다고 판단된다. 왜냐하면 세출구조 조정이나 재정여건과 연계된 구체적인 목표를 가지고 제도가 운영된 것이 아니기 때문이다. 그리고 재원 재배분의 관점에서 제도가 운영되기 위해서

는 제도 자체가 재설계되어야 할 필요가 있다. 기관 단위의 자원 재배분 또는 특정 분야나 부문에서의 자원 재배분을 추진할 수 있는 제도의 설계가 필요하다. 일부 국가에서 시도된 지출검토(Spending Review)를 참고할 필요가 있다. 이러한 세출구조조정 목적의 재정성과관리제도가 운영될 경우, 해당 부처에 적절한 유인을 제공해야 한다. 도출된 절감분의 활용 방안에 대해 부처에 일정 부분 환류하는 유인이 있어야, 부처가 적극적으로 자원 재배분 과정에 참여하게 될 것이기 때문이다. 도출된 절감분의 다른 부처나 정책 영역에 재배분하는 것은 아주 어려운 과제로 알려져 있다. 그러므로 현실적으로는 자원 재배분의 범위와 이해관계자 간의 이해충돌을 어떻게 다룰 것인지에 대한 계획 수립이 중요하다. 자원 재배분 장치를 설계할 때, 새로운 정부의 정책 어젠더를 어떻게 담을 것인지에 대한 고려도 필요하다. 현재는 새로운 정부의 정치적 어젠더에 대한 체계적 자원 조달 계획 수립이 미흡하여, 정부 취임 후 혼란이 가중되고 있다. 이렇게 자원 재배분 장치로서의 재정관리제도의 효과성이 제한적인 이유는 제도 설계 자체에도 한계가 있고, 관계자들의 역량과 유인체계도 목적에 부합하지 않기 때문이다. 자원의 재배분을 위해서는 미래 투자방향을 설정하는 우선순위 도출 과정과 기존 사업의 성과를 점검하고 우선순위를 설정하는 역량과 절차가 있어야 하지만, 이러한 과정이 제대로 제도화되지 않았다.

마지막으로 서비스 전달 및 사업 개선을 위한 제도는 어느 정도 효과성을 거두고 있다. 재정성과관리제도를 통해 개별 사업의 성과관리체제 및 성과 정보 생산이 개선된 점은 있다. 평가 결과를 환류해서 사업을 개선한 사례도 찾아 볼 수 있다. 재정사업 심층평가를 통해 사업 간의 유사중복 문제 해소를 위한 노력도 이루어지고 있다. 그러나 이러한 사업 개선 효과를 제고하기 위해서는 제도 운영 과정에서 사업 담당자와 사업부처의 오너십(ownership)을 강화시켜야 한다. 사업 추진 과정의 자율성 향상과 더불어 평가 과정과 평가 결과의 환류 과정에서, 중앙 예산당국과 부처가 협업하는 관계를 형성하는 것이 중요하다. 특히 중요한 사업이나 정책에 대해서는 주기적 모니터링을 강화하고, 중앙 예산당국의 특정 조직이 문제를 풀어주기

위한 노력을 하는 것이 바람직하다. 이러한 부처와의 협력관계가 형성될 경우, 재원 재배분 목적의 재정성과관리제도도 보다 실효성 있게 운영될 수 있다. 부처 입장에서도 시종일관 방어적인 자세로 중앙 예산당국이 운영하는 재정관리제도에 대응할 필요가 약해지기 때문이다.

이렇게 현행 재정관리제도가 재정의 유지 가능성, 재원의 합리적 재배분, 서비스 전달 개선 등의 목표에 있어서 제한적인 효과를 보이는 주요 이유 중의 하나는 운영 여건의 미비에 있다. 재정관리제도의 운영 여건으로서, 관계자들의 역량과 유인을 가장 핵심적인 요소로 꼽았다. 역량은 필요한 정보를 생산하는 역량과 생산된 정보를 이용할 수 있는 역량으로 나누어 살펴보았다. 우리나라 정부 내의 재정관리제도 관련 역량 강화 노력은 비체계적이고 미약한 경향이 있다. 채용을 통해 전문가를 뽑는 체제도 미약하고, 기존 공무원에 대한 재정관리 관련 교육도 미약하다. 당장의 실무에 대응하기 위한 교육에 집중되어 있으며, 재정관리를 하나의 중요 전문영역으로 고려하여 교육이 이루어지지 않고 있다. 그리고 재정관리의 전문성에 대한 인식도 미비하여 인사고과나 금전적 보상으로 연결되고 있지 않다. 순환보직과 결합된 직업 공무원 시스템에서 재정관리의 전문성을 육성하기 위한 구체적 계획이 없이는, 제도에서 생산되는 정보와 정보의 활용 능력이 제한적일 수밖에 없다는 문제가 있다. 단기적으로는 교육프로그램의 개선과 재정관리 전문성 함양에 대한 유인 제공 등이 필요하며, 장기적으로는 정부의 인력 운용 방식 자체에 대한 근본적 개선이 필요하다. 전문성보다는 행정 능력 중심의 현행 인력 운용 방식이 개선되어야 할 시점이 왔다고 판단된다.

재정관리제도와 관련되어 유인 문제도 중요하다. 주인과 대리인, 정보의 비대칭성 등이 여러 상황에서 형성되기 때문에, 정보를 생산하고 사업을 관리하는 주체에 대해 적절한 유인을 제공하는 것이 중요하다. 자율성이나 유인의 제공이 미흡한 가운데, 결과 중심의 재정관리제도가 추가되면, 형식적 순응에 그치는 제도가 운영될 가능성이 높아지게 되기 때문이다. 유인 문제와 관련되어 중요한 주체의 하나는 정치인이다. 소선거구제로 대변되는 정치체도로 인해, 지역의 이해를 앞세우는 것이 불가피한 정치인들이 국가적

관점에서 재정문제에 접근하기가 쉽지 않다. 정치제도의 개선과 더불어 국회 내의 예산심의 과정을 개선할 필요가 있다.

재정관리제도는 궁극적으로는 경영시스템이므로, 고위 의사결정자의 리더십이 중요하다. 고위 의사결정자가 적절한 시스템을 구축하고 내부적으로 활용하고자 하는 의지가 없다면, 재정관리제도는 각 부처가 외부 요구에 대응하는 형식적 제도로 운영될 수밖에 없다. 각 사업부처가 실질적인 내부 의사결정 과정에 활용하게 되면, 양질의 정보가 생산되고 실제 자원배분과 사업 개선의 효과는 제고될 수 있다.

마지막으로, 정책영역이나 사업의 특성에 따라 차별화된 재정관리 방식을 적용할 필요가 있다. 우리나라는 포괄적이고 획일적인 관리 방식을 적용하는 경향이 있다. 제도의 기획과 운영에 있어서 유연성을 가지고 선별적이고 차별화된 접근법을 적용할 있다면, 제도의 수용성과 실효성이 동시에 제고될 것으로 기대된다.

참고문헌

〈국내자료〉

- 강영철·박경돈·이민호·이남국·주운현, 『우리나라 재정개혁에 대한 평가와 향후 전망』, 연구보고서 2008-15, 한국행정연구원, 2008.
- 공동성, 『성과관리 -한국제도편-』, 도서출판 대영문화사, 2013.
- 국회예산정책처, 『2015년도 정부 성과계획 평가(총괄·다부처)』, 2014
- 기획재정부, 『2005 재정사업 자율평가 지침』, 2005. 1.
- _____, 『2014년도 성과계획서 작성지침』, 2013. 4.
- _____, 『PI보드 시범실시 지침』, 2014. 3.
- _____, 『2015년도 성과계획서 작성지침』, 2014. 4.
- _____, 『2015 재정사업 자율평가 지침』, 2015.
- 기획재정부 국가회계기준센터, 『국가회계제도 개혁백서』, 2012.
- 김영록, 「재정사업 자율평가의 정부 부처별 적합성 분석: 성과측정 적합도 개발과 적용을 중심으로」, 『행정논총』, 48(3): 연세대학교, 2010, pp. 170~193.
- 나아정·박승준, 「국가재정운용계획의 평가 및 과제」, 『경제현안분석』 제49호, 국회예산정책처, 2009.
- 대한민국정부, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005.
- 박노옥, 『재정성과목표관리제도의 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구』, 연구용역 보고서, 한국조세연구원, 2007.
- 박노옥·원종학 『재정사업 성과분석과 정책적 시사점』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 박노옥·박형수·송호신, 『발생주의회계 및 비용회계와 재정관리에 관한 연

- 구』, 연구보고서 10-09, 한국조세연구원, 2010.
- 박노옥·원종학, 『지방재정성과관리 방안에 관한 연구』, 연구보고서 09-12, 한국조세연구원, 2009.
- 박노옥·원종학·김진·박명호, 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 연구보고서 08-09, 한국조세연구원, 2008.
- 박해욱·장혜윤·최정우 「성과정보 활용의 영향요인에 관한 실증분석」, 지방행정연구, 27(3): 2013, pp. 353~384.
- 박국환, 「최근 재정개혁과 향후과제」, 기획예산처, 2007.
- 오영민, 「재정사업평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안」, 『재정포럼』, 2014. 12.
- 원종학·금지덕 『성과정보 신뢰성 제고를 위한 통제시스템 구축방안』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 윤기웅·공동성 「사업평가에 영향을 미치는 요인 탐색 및 제도적 고찰」, 『한국정책학회보』, 21(2): 한국정책학회, 2012, pp. 92~122.
- 윤성식, 「정부혁신의 이론과 사례: 총액배분자율편성예산제도」, 『한국행정과 정책연구』, 제4권 제2호, 강원행정학회, 2006, pp. 29~50.
- 윤영진, 『새 재무행정학』, 대영문화사, 2011.
- 이강호, 「예산총액배분자율편성제도(Top-down System)의 도입효과 분석」, 『한국정책학회 추계학술발표논문집』, 2006권 0호, 한국정책학회, 2006, pp. 1~48.
- 이정회계법인, 『중앙정부부문 발생주의 도입 영향 분석』, 2014.
- 임성일, 「프로그램 예산제도의 도입방안: 지방자치단체의 예산제도를 중심으로」, 한국지방재정학회 한국정부회계학회 합동 특별세미나 『디지털 시대의 정부예산 및 회계제도의 개혁방향』, 2004.
- 최순영, 『프로그램 예산제도의 평가에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2013.
- 하연섭, 「사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구」, 『한국행정연구』, 22(3): 한국행정연구원, 2013, pp. 61~89.
- 함성득·이상호·양다승, 「총액배분자율편성제도의 효과에 관한 실증적 연

- 구: 교육과학기술부 교육 분야 예산의 점증성을 중심으로, 『행정논총』, 제48권 제4호, 고려대학교, 2010, pp. 295~323.
- 한국재정학회, 『국가재정운용계획과 국회의 효율적인 심사방향에 관한 연구』, 국회예산정책처 용역보고서, 2013.
- 홍승현·원종학 『적극적 노동정책의 재정 효율성 평가방법에 관한 연구』, 한국 조세재정연구원, 2013.

〈국외자료〉

- Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun, Daniela Scur, and John Van Reenen, "The New Empirical Economics of Management," *NBER Working Paper* No. 20102, May, 2014.
- Moynihan, D.P, Pandey, S.K, and Wright, B.E. "Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1) 2012, pp. 141.
- Moynihan, D.P, and Lavertu, S. "Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART?," *Public Administration Review*, 72(4) 2012, pp. 592-602.
- Pollitt, C. "Integrating Financial Management & Performance Management" *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 1999, pp. 7-37.
- Imbens, Guido W., and Jeffrey M. Wooldridge, "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation," *Journal of Economic Literature*, Vol 47 No 1, 2009, pp. 5-86.
- Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice (Fifth Edition)*, McGraw-Hill, 1989.

The Economist, 'The size and power of the state is growing and discontent is on the rise', Jan 21st, 2010.

〈웹사이트 참고〉

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=166528&efYd=20150701#0000>, (2015. 8. 20. 검색)

국립국어원 표준국어사전, http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp, (2015. 8. 18. 검색)

기획재정부, http://www.mosf.go.kr/policy/policy02.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=76&sub_category=127&hdnFlag=1&hdnDiv=182&actionType=view&runno=4093238, (2015. 11. 14. 검색)

네이버 지식백과, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1915278&cid=50301&categoryId=50301>, (2015. 8. 16. 검색) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=865820&cid=42346&categoryId=42346>, (2015. 8. 23. 검색)

한국조세재정연구원 네이버 블로그, <http://blog.naver.com/kipfmanager?Redirect=Log&logNo=40193608195>, (2015. 8. 23. 검색)

Accounting Tools, <http://www.accountingtools.com/questions-and-answers/what-is-the-modified-cash-basis-of-accounting.html>, (2015. 10. 29. 검색)

Businessdictionary.com, <http://www.businessdictionary.com/definition/modified-accrual-basis-accounting.html>, (2015. 10. 29. 검색)

Dictionary.com, <http://www.dictionary.com/browse/program>, (2015. 8. 20. 검색)

OECD.Stat, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO>, (2015. 6. 25. 검색)

World Economic Forum, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016>, (2015. 10. 5. 검색)

부록. 재정사업자율평가에 대한 메타평가 기준

□ 상대평가 대상부처의 기준

평가항목	평가지표	판단기준
평가 과정의 충실도 (10)	1-1. 자체평가 위원회 운영의 적절성(5)	5점 - 운영 적절(자체평가위원 의견 및 조치내용 검토)
		0점 - 형식적 운영(내용도 부실하고 조치도 미흡)
	1-2. 평가보고서 등 제출기한 준수 여부(5)	5점 - 제출기한 준수
		0점 - 제출기한 미준수
평가 결과의 적정성 (50)	2-1. 자체평가 보고서 양식 준수 여부(5)	5점 - 준수(사업수 기준 100% 준수)
		2.5점 - 일부 준수(사업수 기준 60% 초과 준수)
		0점 - 미흡(사업수 기준 60% 이하 준수)
	2-2. 평가지표별 측정기준 준수 여부(10)	10점 - 준수(사업수 기준 100% 준수)
		5점 - 일부 준수(사업수 기준 60% 초과 준수)
		0점 - 미흡(사업수 기준 60% 이하 준수)
	2-3. 자체평가의 전략적 평가왜곡 여부 ¹⁾ (15)	15점 - 부처평가결과 '미흡' 이하 사업 전체에서 전략적 평가왜곡 없이 적정하게 평가된 경우
		7.5점 - 일부 사업에서 전략적 평가왜곡이 있다고 판단된 경우
		0점 - 부처평가결과 '미흡' 이하 사업 전체에서 전략적 평가왜곡이 있다고 판단된 경우
	2-4. 상대평가 준수여부(20)	20점 - 준수(모든 등급 준수)
10점 - 일부 준수(오차범위가 ±1개 사업)		
0점 - 미준수(오차범위가 ±2개 사업 이상)		
환류계획의 적정성 (10)	3-1. 사업별 환류방안의 합리성 (10)	10점 - 적정(사업수 기준 100% 적정)
		5점 - 일부 적정(사업수 기준 30% 초과 적정)
		0점 - 미흡(사업수 기준 30% 이하 적정)
환류계획 이행여부 (30)	4-1. 지출구조 조정규모 달성도 (20)	20점 - 100% 달성
		15점 - 90~100% 미만
		10점 - 80~90% 미만
		5점 - 70~80% 미만
		0점 - 70% 미만

평가항목	평가지표	판단기준	
	4-2. 전년도 평가결과의 환류방안 이행여부 ²⁾ (10)	10점	- 100% 이행
		5점	- 불가피한 사유로 인한 일부 미이행된 경우
		0점	- 불가피한 사유를 제외하고 1개 사업이라도 미이행된 경우
(가점)	성과정보현황판 (PI보드) 운영(+5)	2.5점	- 입력사항 기한을 준수한 경우
		2.5점	- 미달성에 대한 원인 및 향후 조치사항 입력 후 실제 조치를 완료한 경우

주: 1) 의무지출사업 등 현실적으로 예산삭감이 어려운 사업 및 소속기관 사업위주로 미흡사업을 선정하거나 평가관대화로 과대평가된 사업이 있는 경우

2) 2015 재정사업자율평가에서는 수정평가 대상사업의 평가지표 개선여부로 평가
(2016 자율평가부터는 전년도에 제시한 환류방안 이행여부로 평가)

자료: 기획재정부, 「2015 재정사업자율평가지침」, p. 7

□ 상대평가 제외부처의 경우

평가항목	평가지표	판단기준	
평가 과정의 총실도 (20)	1-1. 자체평가 위원회 운영의 적절성(10)	10점	- 운영 적절(자체평가위원 의견 및 조치내용 검토)
		0점	- 형식적 운영(내용도 부실하고 조치도 미흡)
	1-2. 평가보고서 제출기한 준수 여부 (10)	10점	- 제출기한 준수
		0점	- 미준수(기재부 사전협의 없이 제출기한 미준수)
평가결과의 적정성 (80)	2-1. 자체평가 보고서 양식 준수 여부 (10)	10점	- 준수(사업수 기준 100% 준수)
		5점	- 일부 준수(사업수 기준 60% 초과 준수)
		0점	- 미흡(사업수 기준 60% 이하 준수)
	2-2. 평가지표별 측정기준 준수 여부(70)	70점	- 준수(사업수 기준 100% 준수)
		35점	- 일부 준수(사업수 기준 60% 초과 준수)
		0점	- 미흡(사업수 기준 60% 이하 준수)
(가점)	성과정보현황판 (PI보드) 운영(+5)	2.5점	- 입력사항 기한을 준수한 경우
		2.5점	- 미달성에 대한 원인 및 향후 조치사항 입력 후 실제 조치를 완료한 경우

자료: 기획재정부, 「2015 재정사업자율평가지침」, p. 8

재정관리제도 운영 환경 분석과 개선방안

박노욱·원종학·오영민·강희우

본 연구는 재정관리제도가 제대로 운영되기 위한 운영 환경을 도출하고 개별 요소별로 진단을 수행하여 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 재정관리제도의 운영 여건으로서, 관계자들의 역량과 유인을 가장 핵심적인 요소로 꼽았다.

우리나라 정부 내의 재정관리제도 관련 역량 강화 노력은 비체계적이고 미약한 경향이 있다. 단기적으로는 교육 프로그램의 개선과 재정관리 전문성 함양에 대한 유인 제공 등이 필요하며, 장기적으로는 정부의 인력 운용 방식 자체에 대한 근본적 개선이 필요하다. 전문성보다는 행정 능력 중심의 현행 인력운용 방식이 개선되어야 할 시점이 왔다고 판단된다.

재정관리제도와 관련되어 유인 문제도 중요하다. 자율성이나 유인의 제공이 미흡한 가운데, 결과 중심의 재정관리제도가 추가되면, 형식적 순응에 그치는 제도가 운영될 가능성이 높아지게 되기 때문이다. 유인 문제와 관련하여 중요한 주체의 하나는 정치인이다. 소선거구제로 대변되는 정치제도로 인해, 지역의 이해를 앞세우는 것이 불가피한 정치인들이 국가적 관점에서 재정문제에 접근하기가 쉽지 않다. 정치제도의 개선과 더불어 국회 내의 예산심의 과정을 개선할 필요가 있다.

재정관리제도는 궁극적으로는 경영시스템이므로, 고위 의사결정자의 리더

십이 중요하다. 고위 의사결정자가 적절한 시스템을 구축하고 내부적으로 활용하고자 하는 의지가 없다면, 재정관리제도는 각 부처가 외부 요구에 대응하는 형식적 제도로 운영될 수밖에 없다.

마지막으로, 정책영역이나 사업의 특성에 따라 차별화된 재정관리 방식을 적용할 필요가 있다. 우리나라는 포괄적이고 획일적인 관리 방식을 적용하는 경향이 있다. 제도의 기획과 운영에 있어서 유연성을 가지고 선별적이고 차별화된 접근법을 적용할 수 있다면, 제도의 수용성과 실효성이 동시에 제고될 것으로 기대된다.

Assessing the operating environment of public financial management system in Korea

No Wook Park
Jong-Hak Weon
Youngmin Oh
Heewoo Kang

This paper tries to assess the operating environment of public financial management system in Korea. The Korean government embarked upon comprehensive public financial management reforms in mid 2000s. After over 10 years of implementation of reformed system, there has been increasing concerns over its effectiveness. This paper argues that environmental factors are important to make the public financial management system work. This paper examines five factors which may affect the effectiveness of public financial management system. The two main factors are incentives and capacities of stakeholders. This paper finds that reforms of human resource management practices in the Korean government are required to provide the proper capacities and incentives to stakeholders in the government. It argues that the budget approval process in the National Assembly needs to be reformed, too. It also finds that leadership plays an important role in making the public financial

management system work, although we could find only a few exemplary cases among ministries and agencies. Finally this paper recommends that the public financial management system needs to be customized to the characteristics of government programs instead of employing a uniform approach.

■ 저자약력

박노옥

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Michigan 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장

원종학

연세대학교 경제학과 졸업
일본 一橋대학교 경제학 석박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

오영민

연세대학교 행정학과 졸업
미국 Florida State University 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

강희우

서강대학교 수학, 경제학 복수전공
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

연구보고서 15-19

재정관리제도 운영 환경 분석과 개선방안

발행	행	2015년 12월 31일
저자	자	박노옥·원종학·오영민·강희우
발행인	인	박형수
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	5,000원
조판 및 인쇄	쇄	(주)정인&D
I S B N		978-89-8191-805-7 93320
