

## 용자사업의 성과관리 - 재정사업자율평가 유형별 질문을 중심으로 -

### 태정임

- 성과관리센터의 Brownbag Seminar는 센터 내 연구진 간의 의견공유를 위한 장으로 마련되어 운영되고 있습니다.
- 본 자료는 한국조세연구원의 공식 견해가 아니며, 연구자 개인의 견해이고 진행 중인 연구이므로, 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

## I. 서론

- 재정용자는 정책목표 수행을 위해 국가가 조성한 공적자금을 이용하여 대출 등의 금융활동을 수행하는 재정활동으로서, 민간 금융시장이 불완전하거나 정책적 지원 대상이 많아지는 경우 특히 중요한 역할을 수행하게 됨
  - 기금의 경우 용자는 핵심적인 사업방식 형태임<sup>1)</sup>
  
- '08년 기준으로 15개 부처에서 34개 회계·기금을 통해 174개 용자사업이 시행되었으며, 중앙정부의 용자규모는 26조원 수준으로 집계
  
- 단일한 관리체계 없이 소관부처별로 분권화 되어 관리·운영되는 재정용자사업은 유사·중복대상지원, 연례적 집행부진으로 인한 국고 사장, 유사사업간 대출조건 차이로 인한 형평성 문제 등을 안고 있음
  
- 또한 재정용자사업의 고유 사업목적과의 부합, 용자 자금의 본래 목적 사용, 정책목적 달성 여부 등 전반적인 사후성과관리의 필요성 대두
  
- 본 원고는 재정용자사업의 성과평가를 위한 현재의 재정사업자율평가 체제의 적절성을 유형별 질문을 중심으로 살펴보고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함
  - 이를 위해 재정용자사업의 기초적인 개념 및 사업 현황을 파악하고,
  - 용자사업에 대한 재정사업자율평가 기준 및 실제 평가 결과를 살펴보고자 함

1) 박상원 외, 『재정용자제도 개선방안』, 한국조세연구원, 2009.6, p.19

## II. 재정융자사업이란?

### 1. 개념

#### 가. 일반적 정의<sup>2)</sup>

- 재정융자는 특정 대상자나 특정 부문 지원이라는 정책목표 수행을 위해 국가가 조성한 공적자금을 이용하여 대출 등의 금융활동을 수행하는 재정 활동을 칭함<sup>3)</sup>
  - 정해진 조건을 충족하는 수혜자에게 보통 시중보다 우월한 조건으로 지원
    - (우월한 조건 1) 시중보다 낮은 이자율 또는 장기 거치/상환
    - (우월한 조건 2) 특정 수혜자 그룹의 자금 차입 가용성 증가
- 결국 정부의 재정융자는 민간에서는 투자의욕을 느끼지 않을 분야에 대한 공익적 필요에 기초한 재정지출로서 정책융자로 칭해지기도 함
  - 재정융자를 통해 민간자금을 양적으로 확대하고 질적으로 보완
  - 민간금융시장의 보완 외에도 소득 재분배나 특정 분야 중점지원 등의 정책목표 수행 도구로 재정융자 활용(예 : 공공임대주택건설지원, 중소기업 경영안정자금지원)

#### 나. 재정사업자율평가상 정의

- 재정사업자율평가 매뉴얼에서 정의하고 있는 융자사업은 정부가 특정목적 달성을 위해 민간 분야 및 지자체에 유상으로 자금을 빌려주는 사업으로,
  - 주택, 중소기업, 농어촌지원, 문화·관광, 에너지, 환경, 노동 분야 등의 특별회계·기금사업 형태로 존재

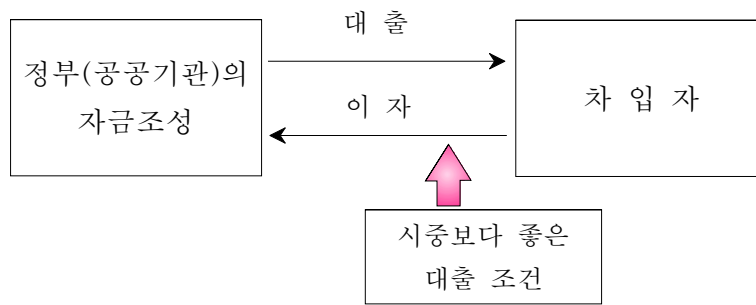
2) 김지영 외, 『세부담 완화를 위한 재정융자제도의 이차보전방식 전환연구』, 한국조세연구원, 2008에 기초하여 재정리한 것임

3) 넓은 의미의 재정융자제도에는 정부의 신용보증이 포함되기도 하며, 재정투자자와 함께 재정투융자로 불림

## 2. 용자사업 방식4)

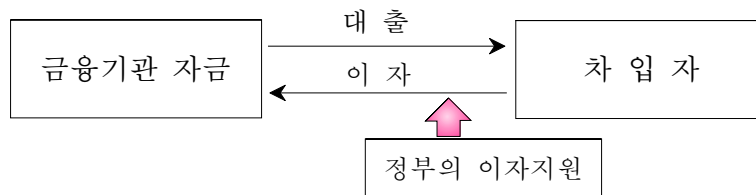
- 정부의 재정용자사업은 직접용자, 이차보전, 금융기관 용자, 신용보증 등의 방식을 통해 수행되나 현실에서는 보다 다양한 방식이 혼재되어 운영
- (직접용자) 정부가 직접 자금을 조성하고 차입자를 선별한 후 시중보다 낮은 이율로 용자하는 방식, 이때 시중 금융기관은 취급수수료 수취
  - 지급불능(차입자의 채무불이행) 발생시 재정 손실은 정부의 몫
  - 수출금융지원사업, 개발기술사업화지원사업(중진공) : 직접대출

<그림 1> 직접용자제도



- (이차보전) 일정 조건을 만족하는 차입자가 금융기관으로부터 대출을 받고, 정부가 동 대출 이자의 일부를 보조해주는 제도
  - 지급불능에 따른 재정 손실은 금융기관의 몫
  - 학자금대출신용보증기금지원사업(교육부) : 학자금대출이자의 이차보전

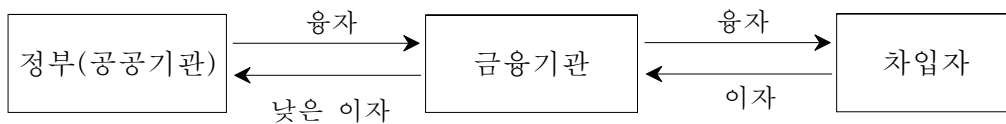
<그림 2> 이차보전방식



4) 김지영 외(2008), pp. 21~25.

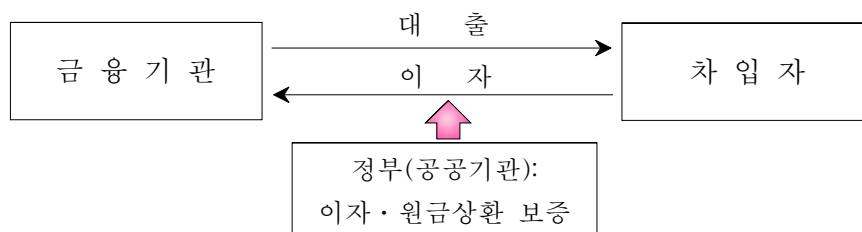
- (금융기관 용자) 특정 지원 대상자들에게 금융기관이 일정금액을 대출하는 조건으로 금융기관에 정부가 자금을 용자<sup>5)</sup>하는 방식
  - 금융기관은 정부 지정조건 충족하에서 어떠한 차입자에게 자금을 대출할 것인지 스스로 결정하고, 지급불능에 따른 손실도 금융기관이 부담
  - 대출금리 = 정부 정책금리(용자금리)+가산금리(금융기관 일정 수수료)
  - 소상공인지원사업(중진공) : 금융기관 대리대출

<그림 3> 금융기관 용자방식



- (신용보증) 차입자의 자금상환을 일정부분 정부가 금융기관에 보장하는 제도로써, 차입자가 금융기관에 대출 신청시 공공기관이 발행한 정부보증서를 함께 제출하여 상대적으로 유리한 조건으로 대출을 받는 형태
  - 지급불능에 따른 손실은 금융기관 부담이나, 보증처인 정부와의 계약에 의해 정부로부터 원금이나 이자의 일정 부분을 얻게되므로 차입자에 대한 대출 유인이 증가
  - 신용보증기금, 기술보증기금, 주택신용보증기금 등 : 신용보증 방식

<그림 4> 신용보증방식



5) 정부가 금융기관에 자금 용자가 아닌 투자 형태로 출연할 경우 출연·출자 사업유형에 해당

### 3. 용자사업 규모

#### 가. 현황

□ 재정용자사업의 전체 규모는 '06년 이후 26조원 규모를 유지하고 있으며, 기금 재원의 용자사업 비중이 높은 것이 특징('08년 기준 87.5%)

○ '08년 기준 4개의 특별회계('09부터는 3개), 34개의 기금에서 사업 수행

<표 2> 재정용자사업 추이

(단위: 억원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
특별회계	109,166	36,656	28,977	32,127	23,792	15,293	33,102
(비중)	(33.0)	(15.2)	(11.6)	(12.6)	(9.1)	(5.8)	(12.5)
- 재정용자 특별회계	79,928	10,472	8,608	12,859	8,001	-	-
- 기타	29,238	26,184	20,369	19,268	15,791	15,293	33,102
기금	221,584	205,291	220,902	222,685	238,280	246,273	232,514
(비중)	(67.0)	(84.8)	(88.4)	(87.4)	(90.9)	(94.2)	(87.5)
합계	330,750	241,947	249,879	254,812	262,072	261,566	265,616

주: 1. 용자금 목(450목, 2006년 이전에는 501목) 기준임

2. 특별회계는 최종예산, 기금은 계획기준임

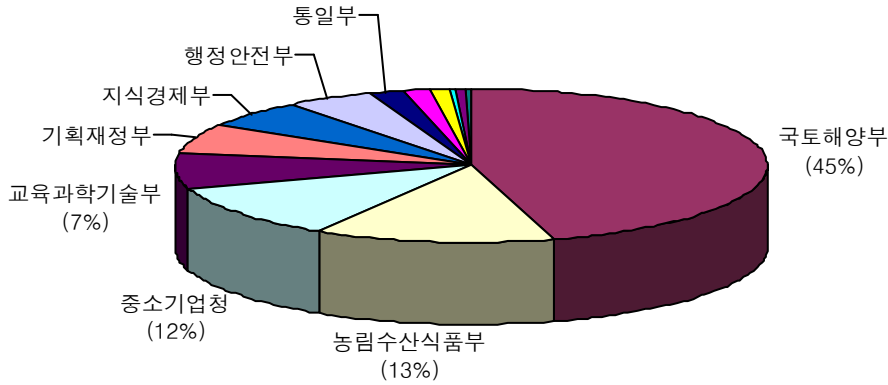
3. '기타'는 재정용자특별회계를 제외하고 용자사업을 시행하는 특별회계를 모두 포함

자료: 기획예산처, 예산정보관리시스템, 김지영외(2008), p.62. 재인용

□ 부처별 재정용자사업 예산규모를 살펴보면 국토해양부가 가장 큰 규모(11조), 그 뒤로 농림수산식품부(3조)와 중소기업청(2.9조) 순으로 나타남(<그림 6> 참조)

○ 이러한 결과는 해당 부처가 규모가 큰 국민주택기금(국토해양부), 농산물가격안정기금(농림수산식품부), 중소기업진흥및산업기반기금(중기청), 사립학교교직원연금기금(교육부)의 소관부처이기 때문

<그림 6> 부처별 재정용자사업 운용규모(2008년 기준)



자료 : 기획재정부, 디지털예산회계시스템

#### 나. 쟁점

- 재정용자사업의 실제 집행 현황을 살펴보면 '08년 기준 예산현액의 84%에 해당하는 22조 2,390억원이 실집행됨)
  - 기타특별회계 99.6%, 기금 83% 집행되었으며 4조 1,557억원이 불용처리
- 실제 기획재정부의 “수도권복합터미널건설용자(직접수행)사업”<sup>7)</sup>의 경우 연례적인 집행부진으로 국회 등으로부터 지적받은 바 있음에도 사업자의 용자신청이 없어 예산집행률은 여전히 부진한 상태
  - 동 용자사업의 집행률 : ('04) 0.0%, ('05) 0.0%, ('06) 전액불용, ('07) 0.0%
- 집행률 부진 용자사업의 원인에 대해 부처는 용자대상자의 담보능력 부족, 입찰 등 행정절차 지연, 홍보부족 등을 들지만 실상 예산편성 당시 사업계획이 부실하거나 사업수요 예측이 미흡한 것이 그 원인으로 보임

6) 『2008회계연도 결산분석 I』, p.252, 국회예산정책처, 2009.7

7) 화물터미널 구축을 통해 기업의 물류비를 절감하고 국민의 물류 수요에 부응하기 위해 추진되는 사업으로, 동 사업의 시행은 터미널 등을 건설하는 민간사업자의 신청을 받아 사업비를 용자해주는 방식으로 이루어지며, 편성예산은 27억 규모임

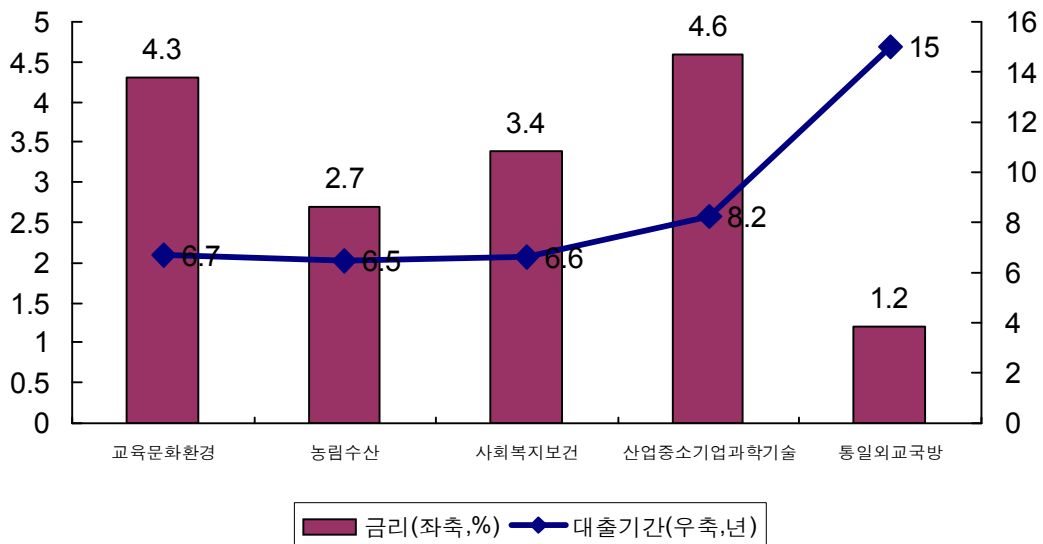
#### 4. 용자조건

##### 가. 현황

□ 용자사업의 대상범위가 방대하여 국가재정운용계획상의 5가지 분야<sup>8)</sup>로 구분하여 분야별 평균 금리수준<sup>9)</sup>과 대출기간을 살펴보면 다음 그림과 같음

- 통일외교국방 분야가 가장 낮은 이율(1.2%)로 가장 장기(15년) 용자
  - 남북협력관계를 포함한 대외관계 개선을 위한 용자사업이 다수 포함되어 있으며 민족공동체회복지원대출 사업의 경우 대출금리 1%, 10년 거치 30년 상환 조건이었음
- 경제분야인 산업중소기업 분야(4.6%)가 가장 금리가 높은 것으로 나타남
  - 중소기업진흥및산업기반기금 등을 활용한 소상공인지원, 중소기업의 경영안정지원 등에 대한 지원 사업이 대표적으로 동 기금의 용자사업 금리는 모두 4.75%로 동일한 조건이었음

<그림 5> 분야별 평균금리와 평균 대출기간 비교



출처 : 기획재정부 내부자료, 김지영외(2008), pp.68~69. 재구성

8) 통일외교국방, 농림수산, 교육문화환경, 사회복지보건(주택포함), 산업진흥및중소기업과학기술

9) 2008년 4/4분기 기준 기준금리(3년만기 국고채수익률)은 2.75%

- 현재 재정용자사업의 용자조건(금리·대출기간 등)은 해당 회계·기금의 소관부처에서 관행적으로 결정, 통일·일관성 있는 용자기준은 없는 상태
  - 각 부처는 회계·기금별 관행에 의해 고정금리·변동금리를 임의 채택<sup>10)</sup>, 결정된 금리는 고시·훈령 등의 형태로 공지·시행
    - 각 부처가 금리수준을 각각 결정함에 따라 분야별 금리수준도 다양
    - 시중은행의 경우 조달금리 유형을 감안하여 대출금리 결정

나. 쟁점

- 유사한 용자사업이 소관부처에 따라 용자조건에 있어 큰 차이를 보이고, 동일 기금내에서도 유사사업의 용자조건에 격차가 있어 이에 따른 형평성 문제가 지적됨<sup>11)</sup>

<표 3> 용자조건 격차 비교 1

사업명	공무원연금대부 사업	제대군인대부 사업
기금/회계명	공무원연금기금	보훈기금
소관부처	행정안전부	국방부
대출금리	6.5%	4.0%
대출기간	거치없이 1~5년	3년 거치, 3~20년 상환

<표 4> 용자조건 격차 비교 2

기금/회계명	농어촌구조개선특별회계	
사업명	국내조립 사업	숲가꾸기 사업
대출금리	용자금리 2% 대출금리 3%	용자금리 0.5% 대출금리 1.5%
대출기간	5~20년 거치, 5~15년 상환	10~20년 거치, 5~15년 상환

10) 일부 용자사업의 경우 회계·기금별 재정부 협의 실시

11) 황선호, 「NABO 재정브리프」 제2호(2007.6), 국회예산정책처, p. 23.

- 재정융자사업의 다부처·분권화 방식에 따라 다음과 같은 문제점 발생
  - 융자조건에 차이로 인하여 정책적 목적이나 사업 내용 등 성격이 유사한 융자사업간 실질적 형평성을 침해할 가능성
  - 자금의 수요자에 대한 비대칭적 정보 제공으로 금융시장을 통한 재정지원의 효과성이 반감될 가능성

### Ⅲ. 용자사업에 대한 재정사업자율평가의 현황과 쟁점

#### 1. 용자사업 평가기준 검토

##### 가. 용자사업에 대한 자율평가 체크리스트

- 재정사업자율평가 평가항목은 계획·집행·성과 단계의 공통지표와 사업유형별\* 추가 지표에 대한 체크리스트 방식으로 구성되어 있음

\* 사업유형(7개) : SOC, 시설·장비구매, 출자·출연, 용자, 민간보조, 지자체보조, 조사·교육 등 기타사업

- 평가의 실익이 없는 적용제외 사업<sup>12)</sup>을 제외하고 원칙적으로 예산 및 기금이 투입되는 모든 재정사업은 다음 공통질문과 사업유형별 질문의 평가기준에 맞추어 자율평가를 실시, 용자사업도 자율평가 대상 사업

<표 5> 2008 재정사업자율평가 공통질문

평가항목(배점)		평가지표
계획 (30)	사업 계획 (15)	1-1. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-2. 현재 사업추진방식이 효율적이고 적절한가?
	성과 계획 (15)	1-3. 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가? 1-4. 성과지표의 목표치가 합리적인가?
집행 (20)		2-1. 사업추진실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가? 2-2. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 2-3. 사업이 계획대로 집행되었는가? 2-4. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?
성과/ 환류 (50)		3-1. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가? 3-2. 계획된 성과를 달성하였는가? 3-3. 평가결과를 사업계획·방식의 보완·변경 등에 활용하였는가?

12) ① 인건비, 기본사업비 등 경상적 행정경비, ② 자치단체에 포괄이전되는 사업비(자치단체교부금 및 지방교육재정교부금 등), ③ 정부내부지출, 보전지출, 예비비 및 기타 세출비목으로만 구성된 사업 등

□ 공통지표 방식으로 인한 평가의 획일성을 방지하고 사업 유형별 특수성 반영을 위해 7개 사업은 유형별 질문에 추가적으로 답해야 함(<표 6> 참조)

- 계획단계 : 사업타당성 및 재정지원의 필요성 검증
- 집행단계 : 사업관리의 적절성, 집행의 효율성 제고

<표 6> 2008 재정사업자율평가 유형별 질문

구분	평가지표	계획	집행	성과
SOC	1. 사업타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가?	○		
	2. 총사업비 관리가 적정한가?		○	
시설장비	1. 사업타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가?	○		
출연출자	1. 대상기관의 경영상황 점검결과 적정규모 지원인가?	○		
민간보조	1. 다년간 지원된 사업의 지원 필요성을 재검토했는가?	○		
	2. 민간사업자에 대한 관리·감독은 충실한가?		○	
지자체 보조	1. 지자체 사업여건을 검토·반영하였는가?	○		
	2. 지자체 단계 집행이 효율화되도록 노력하고 있는가?		○	
융자	2-1. 대출조건의 설정은 합리적인가?		○	
	2-2. 자금회수계획 대비 자금회수율은 양호한가?		○	

□ 실제 2008년도 재정사업자율평가에 적용된 평가지침의 융자사업 유형별 질문 측정방법과 기획재정부에서 요구하는 기술 방식을 살펴보면 다음 <표 7>과 같음

- 2-1에서는 대출금리·대출기간 등 대출조건이 사업대상의 수요에 맞게 설정되고, 개별 기금 등의 안정적인 자산운용과 연계되는 정도를 다음 기준으로 점검
  - 융자조건별 정책자금 목적부합성(금리,기간 등)과 위험성, 출연규모 적절성, 절차의 합리성
- 2-2에서는 자금의 회수 및 미회수 실태를 점검하여 사업에 따르는 자본 잠식 및 위험성을 판단하는데 이를 위해 자금지출실적 대비 자금회수율 현황, 자금회수율 수준에 따른 자산운용 위험성 검토결과, 위험산정 추정 모델의 운영현황을 점검

<표 7> 용자 유형별 질문 세부 측정방법 및 기준

구분	2-1. 대출조건의 합리성	2-2. 자금회수율
측정 방법	대출금리·대출기간 등 대출조건이 사업대상의 수요에 맞게 설정되고, 개별 기금 등의 안정적인 자산운용과 연계되는 정도를 확인	자금의 회수 및 미회수 실태를 점검하여 사업에 따르는 자본잠식 및 위험성을 판단
측정 기준	<input type="checkbox"/> ①~③ 모두 만족시 “예” ① 정책자금의 목적에 맞게 일반금융기관과 차별적인 조건을 설정·운용 ② 공정한 심사 등 합리적인 대출절차를 구비, 자금수요자 불만이 없는 경우 ③ 개별기금 및 특별회계 자산관리에 위험을 초래하지 않는 경우  <input type="checkbox"/> 하나라도 해당하면 ‘아니요’ ① 대출조건이 일반금융기관과 차별성이 낮은 경우 ② 개별기금·특별회계의 자산관리에 위험을 초래할 수 있는 경우	<input type="checkbox"/> “예” 판단기준 ① 자금 회수율이 높아 개별 기금 및 특별회계의 자산운용에 위험성이 낮은 경우 ※ 자금회수율 수준은 부처 업무 특성을 감안, 소관별로 판단  <input type="checkbox"/> ‘아니요’ 판단 기준 ① 자금 회수실적이 낮아 개별 기금 및 특별회계의 자산운용에 위험성이 높은 경우
기술 방식	① 용자조건별 정책자금 목적부합성 - 용자금리 - 상환기간 - 자금지원기간 ② 신용보증사업에 대한 출연규모 적절성 ③ 대출조건이 자산관리에 미치는 위험성 ④ 대출절차의 합리성	① 자금지출실적 대비 자금회수율 현황 ② 자금회수율 수준에 따른 자산운용 위험성 검토결과 ③ 위험산정 추정모델의 운영현황
평가 근거	① 민간금융기관 등과 대출조건 비교 ② 기금 및 특별회계의 수지현황 자료 ③ 기금운용평가자료, 감사원 감사자료	① 대출실적 및 자금회수 상황 ② 시중은행 등 평균 자금 회수 상황 비교 ③ 기금 및 특별회계의 수지현황 자료 ④ 기금운용평가자료, 감사원 감사자료

나. 쟁점

① 용자사업의 사업계획 단계 점검 미흡

- 계획단계의 유형별 질문은 재정투입의 필요성이 객관적으로 인정되고, 다년간 지원된 사업이라 하더라도 현재 사업여건 검토 결과 여전히 사업 지원의 필요성이 인정되는지를 추가적으로 점검하도록 설계되어 있음

- 그러나 용자사업의 유형별 질문은 계획 단계가 아닌 집행 단계만 제시
- 결과적으로 용자사업의 경우 사업계획 단계는 공통질문인 1-1(유사·중복)과 1-2(사업방식의 효율성) 지표로만 점검하는 체계
  - 2-1(대출조건의 합리성)의 경우 사업계획 단계에 속하는 것으로 볼 수 있으나, 이 역시 용자조건에 대한 사전 검토 일 뿐 해당 사업의 타당성·재정지원 필요성에 대한 재검토로 보기에 다소 미흡
- 현재 재정용자사업은 용자지출잔액 규모는 크고('07 113조원), 순 용자규모는 작으며('07 4조원), 실제 용자사업의 집행은 부진('08 4조원 불용)한 상태
  - 정책금융 성격을 지닌 용자사업의 이월·불용은 사업 실효성이 낮거나 잘못된 수요예측으로 필요이상의 여유재원을 보유하고 있다는 것을 의미
  - 실제 용자사업의 규모는 최근 몇 년간 26조원 수준에서 유지, 이는 현재 용자사업이 관행적으로 유지·운영되고 있다는 반증이 될 수 있음
- 해당 용자사업의 사업타당성 및 외부환경변화(저금리 기조 등) 등을 고려한 재정지원의 효과성을 계획 단계에서 점검한다면 장기적 관점에서의 사업·성과관리에 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대
  - 또한 사업의 본질에 해당하는 사업 타당성 검토 없이 사업방식(용자조건)만을 검토하는 것은 사실상의 행정력 낭비가 될 수도 있음<sup>13)</sup>
- 그러나 2009년도 사업평가에서 적용될 “재정사업통합평가지침(안)”에서는 유형별 질문에 대한 상기 쟁점들이 보완되어 동 문제점은 해소될 전망
  - “사업목적의 명확성” 평가항목이 공통질문으로 계획단계에 신설
  - 집행단계에만 존재하던 용자사업의 유형별 질문이 계획단계, 집행단계로 각각 분리되었으며,

13) 만약 “돈가스외식프랜차이즈 용자사업”(축산발전기금, 22억)의 용자조건이 합리적이고 성과를 100% 달성했다면 동 사업은 우수한 사업인가?

○ 계획단계의 질문 내용이 “(구)대출조건 합리성”에서 “(신)지원조건의 적절한 설정”으로 확대됨

- (09 용자유형질문 1-3) “용자 및 신용보증 지원이 필요한 곳에 지원되었는지를 점검하고 지원조건이 유사사업과 비교해 적절한지 확인”

② 유형별 질문 변별력 향상을 위한 판단기준 제시 필요

□ 유형별 질문 2-1 “대출조건 설정은 합리적인가?”의 판단 기준으로 기획재정부는 “용자조건 부합성 판단 기준(용자금리, 상환기간, 한도액)”을 제시하도록 지침에 명시하고 있음

□ 그러나 현재 재정용자사업을 전반적으로 종합 관리하는 시스템 없이 소관 부처별로 관행적으로 운영되는 현실에서, 부처가 제시한 해당 사업의 단편적인 금리·대출기간 만으로는 옳고 그름에 대한 판단을 내리기가 쉽지 않음<sup>14)</sup>

○ 동 유형질문의 근거자료인 “민간 유사사업 등과의 용자조건 비교/검토” 역시 단편적인 용자조건 제시만으로는 호/오를 판단하기 어려운 정보

- 유형질문 2-1의 경우 ①~③을 모두 만족해야 “예”를 받을 수 있는 비교적 까다로운 항목임에도 불구하고 실제 평가결과에서 모든 사업이 “예”를 획득

□ 결과적으로 동 사업 유형에 대해 전문적인 역량·자질을 지닌 평가자가 아닌 경우 현재의 측정기준에 의한 평면적인 자료만으로는 평가의 변별력을 기대하기 어려울 것임

○ 최종 평가부처인 기획재정부 차원의 용자사업 평가를 위한 내부 자료집 또는 가이드라인이 제공된다면 유형별 질문의 변별력 향상에 도움이 될 수 있을 것임

14) 예를 들어 국내조립용자사업(농림부)에 대해 부처가 기술한 내용이 금리 2%, 기간은 5년~20년 거치 5~15년 상환이라고 제시되었을 때, 평가자 입장에서는 제시된 동 정보를 활용하여 대출조건의 설정이 합리적임을 판단하기 쉽지 않을 것임

□ 용자사업의 유형별 질문 판단을 위한 가이드라인은 다음 사항을 고려해야 할 것으로 판단됨

- 용자조건의 결정이 민간 금융시장에 과도한 왜곡을 초래하지 않았는지에 대한 평가 관점 제공<sup>15)</sup>
- 재정용자사업의 전반적인 현황표(부문별 금리·대출기간·집행률 자료)
- 재정용자사업의 운용에 대한 이론적 근거(예: 실세 금리와 정책자금 대출금리의 격차가 1~2%p일 경우 서류절차의 복잡성 등을 이유로 실제 정책자금의 이용율이 저조하게 나타났음을 보인 연구 결과 등)
- 민간 업계의 대출조건(대출금리 및 기준금리) 및 위험관리방식 자료

③ 지침상 모호한 표현에 대한 정비 필요

□ 유형질문 2-2. 자금회수계획 대비 자금회수율은 양호한가?에서 판단기준으로 삼고 있는 자금회수율에 대한 개념이 현재 다소 모호한 상태로 유형질문의 취지에 맞는 재정리가 필요함

- 재정사업자율평가에서 회수율을 검토하는 이유는 해당 사업이 제대로 관리 되어 정부위험(재정 손실)을 초래하지 않는가에 대한 판단을 위해서라고 생각됨
- 그러나 실제 회수율은 용자의 만기구조에 의해 자동적으로 발생하는 것으로, 채권의 건전성을 나타내는 손실율과는 무관할 수 있음

□ 또한 요구되는 답변근거의 실제 작성 사례를 살펴보면 대부분의 부처가 ①과 ② 부분만 작성, ③ 위험산정 추정모델의 운영현황에 대해서는 기술하고 있지 않은 바 이에 대한 정비도 필요할 것으로 판단

- 평가근거에서도 동 추정모델의 운영현황 제시는 일종의 권장사항

15) 미국의 경우 재정용자는 민간금융시장을 통해 정책목표를 달성할 수 없는 경우로 한정하고 있으며, 일본 역시 재정투융자는 민간과의 경합을 회피해야 한다고 규정하고 있으며, 우리나라 역시 예산편성지침상에서 용자사업이 민간 금융시장에 대해 구축효과를 발생시켜선 안된다고 명시하고 있음

- 부처의 공란 처리가 행정부담 경감을 위한 것이 아니라 실제 부처 차원의 정밀한 위험산정 추정모델의 개발·운영상의 어려움 또는 민간의 위험산정 방식 위임에 의한 것이라면 동 답변근거를 보다 현실적으로 수정하는 것도 생각해볼 수 있을 것임
  
- 미국 PART의 신용사업 유형질문 1의 경우 부처의 용자사업의 위험관리 수준을 평가하고 있는바 부처의 직접적인 행정노력을 평가하는 동 기준도 고려해 볼 수 있을 것임
  
- 부처의 용자사업의 관리 내용 평가 : 채무불이행 상황을 점검하기 위한 DB 구축, 정상적인 채무상환을 보장하기 위한 관리기제 여부 등

## 2. 용자사업 평가결과 검토

### 가. 재정사업자율평가 결과 검토

#### ① 2008년도 용자사업 재정사업자율평가 결과

□ 2008년도 일반재정사업평가를 받은 용자사업은 총 23개 사업으로 전체 평가 대상사업 346개 사업의 6.6%에 해당

<표 8> 2008 재정사업자율평가 용자 부문 평가결과(총 23개 사업)

부처명	과제명	회계	08예산 (억원)	점수 <sup>16)</sup>	등급
교과부 (2)	사학시설 민자사업	기금	50	67.0	보통
	학자금대출 신용보증기금지원	예산	2,907	61.8	보통
국토부 (2)	매입임대 지원	기금	1,500	62.5	보통
	공공임대주택 건설 지원	기금	12,305	65.9	보통
기재부	대개도국차관	기금	3,500	80.0	우수
노동부 (5)	장기실업자등창업점포지원	기금	150	50.0	미흡
	여성고용지원 용자	기금	43	55.8	미흡
	장애인 고용환경 개선 용자	기금	100	62.5	보통
	산재예방시설 자금 용자	기금	950	62.5	보통
	창업점포지원사업	기금	69	75.0	보통
농림부 (5)	수산물 가격안정	기금	2,706	45.0	매우미흡
	노후 원양어선대체지원	기금	24	61.6	보통
	인삼산업 지원	기금	522	61.8	보통
	소비자 유통활성화	기금	1,678	72.5	보통
	농업종합자금	예산	11,000	62.5	보통
문광부	체육산업 용자	기금	150	76.7	보통
복지부 (2)	청소년시설 용자	기금	20	50.0	미흡
	장애인 자립자금 용자	기금	160	66.7	보통
중기청 (2)	경영안정자금 지원	기금	4,113	62.5	보통
	구조조정 자금	기금	1,450	75.9	보통
지경부	에너지이용효율향상	예산	6,437	55.0	미흡
통일부	교역·경협자금 대출	기금	200	72.5	보통
환경부	연안지역 하수처리장 확충	예산	274	76.7	보통

자료 : 기획재정부 내부자료

16) 최종 점수는 세미나 발표에서만 사용하고 최종 인쇄 자료에서는 삭제할 예정

- 부처별로는 노동부와 농림부가 각각 5개의 용자사업을 수행하였으며, 교과·국토·복지부 및 중기청이 각 2개의 용자사업 수행
- 회계별로는 전체 23개 용자사업 중 기금사업이 19개로 전체의 83% 차지
- '08년도 용자사업 평가결과는 우수(4.3%), 보통(73.9%), 미흡 이하(21.7%)로 전체 일반재정사업 평가결과 우수(5.49%), 보통(74.2%), 미흡 이하(20%)와 유사

② 최근 3년간(2005~2007) 용자사업 평가결과

- 사업유형별 재정사업 자율평가 결과 분석을 위해 선행연구를 살펴본 결과 전반적으로 직접수행사업의 총점 평균이 간접수행사업에 비해 높게 나타났으며 이는 통계적으로도 유의미한 것으로 분석됨
  - 용자사업의 3년간 총점 평균은 60.2로서 3년 종합 평균이 58.6로 나타난 지자체보조사업에 이어 제일 낮은 수준

<표 9> 사업유형별 평가결과 점수 분석(2005~2007)

년도	직접수행사업			간접수행사업			
	SOC	장비	기타	민보	지보	출연	용자
2005	61.3	63.1	61.7	59.8	58.0	59.8	58.9
2006	65.6	62.2	61.1	60.2	56.2	57.4	58.5
2007	65.1	65.0	69.3	63.3	61.4	70.5	64.1
종합	63.7	63.2	64.4	61.2	58.6	63.6	60.2

자료 : “재정사업 자율평가제도의 평가:2005~2007년 평가결과에 대한 종합분석”, 윤기웅외, p.104, 『한국행정연구』, 2008년 여름호(제17권 제2호)

③ 용자사업 유형별 질문 평가결과

- 2008년도 재정사업자율평가 중 용자 사업의 유형별 질문 평가결과를 살펴본 결과 2개 유형질문의 “예” 비율이 97.8%<sup>17)</sup>로 비교적 높게 나타남<sup>18)</sup>

17) 유형질문 인정비율=평균(유형질문 1 yes 평균+유형질문 2 yes 평균(적용불가 제외))

- (유형질문 2-1) 대출조건의 설정은 합리적인가? ⇒ 23개 사업 모두 만족
- (유형질문 2-2) 자금회수율 ⇒ 23개 사업중 아니요 1건, 적용불가 2건

□ 직관적 차원에서 대략적인 특징을 살펴보면 다음과 같음

- 공통질문 1-3(성과지표 적절성)에서 인정받지 못한 경우 100% 미흡
- 유형질문 2-2(자금회수율)에서 적용불가·아니요를 받아도 등급은 보통
- 공통질문 2-3(사업의 실집행) 역시 최종 등급과 관련이 없는 사례 발생
  - 2-3에서 “아니요”인 대개도국차관(기재부) 사업은 우수 등급 획득

#### 나. 쟁점

□ 앞서 살펴본 바와 같이 용자사업의 3년간 총점 평균은 60.2로서 3년 종합 평균이 58.6로 나타난 지자체보조사업에 이어 제일 낮은 수준

- 미국 PART의 경우에도 보조금 사업이 다른 유형의 사업에 비해 총점평균 이 낮고 미흡 등급을 받는 사업 수의 비율이 높게 나타남

□ 그러나 간접수행 방식으로 진행되는 용자사업의 재정사업 자율평가 결과가 연례적으로 낮게 나타나는 원인은 평가기준 및 체계상의 문제가 아닌 간접사업방식 또는 해당 용자사업 자체의 문제에 기인한 것으로 판단

- 간접수행사업의 예산 배분과정상 복잡성
- 사업수행 전 사업계획의 검토 및 보조금 교부대상 확인 등 성과관리 수준의 상대적 미흡
- 또한 부처의 일반회계 예산이 아닌 특별회계·기금 베이스의 지자체보조

---

18) 그러나 동 결과는 비단 유형별 질문에 국한된 것이 아니며, 용자사업의 공통질문 1-1 역시 100% “예”로 평가되는 등 보다 정직한 분석 없이 지표의 변별력 및 최종등급과의 상관관계를 논의하기에는 한계가 있음

사업 또는 용자사업의 경우 평가결과와 예산과의 연계에서 보다 자유로울 수 있기 때문에 최종 평가과정에서 직접수행 사업에 비해 낮은 평가를 받게 되는 유인으로 작용

- 또한 2008년 용자사업 재정사업 평가결과 2개 유형질문의 인정 비율이 97.8%로 매우 높게 나타나, 까다로운 유형별 질문임을 고려할 때 해당 질문의 변별력이 다소 낮은 것으로 보임
  - 용자 사업의 특성상 유형별 질문의 판단 사항인 용자조건, 회수율의 평가에 비교적 전문적인 지식·배경이 요구되기 때문인 것으로 풀이
  - 유형별 질문의 높은 인정비율은 실집행을 묻고 있는 지자체 유형질문을 제외하고는 거의 동일한 수준으로 용자사업만의 문제는 아님

#### IV. 시사점 및 결론

- 다른 재정지출과 동일하게 재정용자의 시행 후 동 자금이 본래의 목적대로 사용되었으며, 그 결과 소기의 정책목적을 달성하였는지를 점검하고 평가하는 체계는 동일한 중요성을 지님
- 기재부 예산편성 내부 심의기준<sup>19)</sup> 중 특별회계·기금에서 지원되는 재정용자사업에 대한 기준을 살펴보면 다음과 같은 입장을 확인할 수 있음
  - 민간과 경합되는 사업, 금융여건의 변화 등으로 집행이 부진한 사업은 폐지하거나 축소
  - 기금운용평가 및 재정사업 자율평가 결과, 집행실적 부진 등으로 성과가 낮은 사업은 단계적으로 축소 또는 폐지
- 현재 이러한 점검·평가 체계로서 재정사업자율평가가 적절히 기능하고 있는지를 살펴보고 부족한 부분이 있다면 무엇인지를 검토해보고자 하였음
- 검토를 통해 발견한 문제점 및 시사점은 다음과 같음
- 첫째, 해당 용자사업의 정책목적 타당성 및 민간 금융상황에 대한 구축 여부를 살펴볼 수 있는 사업계획 단계의 점검 체계가 미흡함
  - 그러나 이러한 문제점은 2010년에 발표된 『'09 평가지침』에서 다소 개선되었음을 확인함
- 둘째, 용자사업의 분권화된 관리체제로 인해 소관부처별·동일 부문의 용자조건 및 용자사업 추진방식 검토를 위한 내부 기준·지침이 필요
  - 유형별 질문의 변별력 향상을 위해 평가관점·재정용자사업 현황·이론적

19) 『'08 예산기금안 편성계획』, 기획재정부, 2007.

근거·민간 대출조건 및 위험관리방식 등에 대한 정보 제공 필요

- 셋째, 지침상 다소 모호하거나 중의적으로 해석될 수 있는 표현의 경우 평가 기준이 요구하는 보다 명확한 표현으로 정비할 필요성이 있음
  - 정부의 재정위험 관리를 위한 “회수율”이 자동만기 구조에 의한 회수율을 의미하는지 실제 “손실율”을 뜻하는지 보다 명확한 해설 필요
  
- 용자사업의 관리(예: 사업방식의 변경)와 성과에의 환류(예:사업수요가 낮을 경우 사업폐지 또는 예산삭감 조치) 과정을 연계시키는데 재정사업자율평가가 효과적인 수단으로 활용될 수 있을 것으로 판단됨
  - 사업관리 차원에서는 재정용자사업의 고유목적(공익적 의도로 특정 부문·대상에 대한 금융지원을 실시)에 비추어 현재 사업의 계획·집행 단계의 문제점을 파악하고, 효율적 사업추진을 위한 사업 방식<sup>20)</sup> 개선을 권고할 수 있을 것이며,
  - 성과 환류 차원에서는 재정사업자율평가 결과 사업자체의 수요가 변화하였거나 유사·중복한 사업 등으로 인해 사업의 효과성이 낮게 평가된 경우 해당 사업을 폐지하거나 예산을 삭감하는 방향도 제시할 수 있음
    - 이 경우 용자사업 유사중복 검토를 위해 재정사업자율평가에 Cross-cut 방식과 같은 운영방식을 도입할 수도 있을 것임

---

20) 소극적 사업방식이란 용자 결정에 필요한 다양한 채무상환능력평가 등의 위험평가 능력이 낮아 담보에 의존하는 용자방식을 의미

<부록 1>

미국 PART의 신용사업 평가기준

□ 미국 PART 역시 우리나라와 동일하게 7가지 사업유형으로 구분하고 있음

<표 > 미국 PART 사업유형 구분

구분	사업유형
직접수행	연방정부 직접사업(Direct Federal Programs)
	자산 및 서비스 구매 사업 (Capital Assets and Services Aquisition Programs)
	규제 사업(Regulatory-Based Programs)
간접수행	공식에 의한 교부금 사업(Block/Formula Grant Programs)
	경쟁적인 국고보조금 사업(Competitive Grant Programs)
	신용 사업(Credit Programs)
기타	연구 및 개발 사업(Research and Development Programs)

□ 우리나라의 융자 사업은 신용사업(Credit Program) 유형과 유사하며 대출, 대출보증 그리고 직접 신용 등을 통한 지원 사업으로 정의됨

○ 연방정부 신용사업 프로그램의 대부분은 뉴딜정책에 기원을 둔다고 함

□ 미국의 재정융자 및 관련사업은 정부후원기업(Government Sponsored Enterprise, GSE)에 의해 상당부분 운영되고 있음

○ GSE가 발행한 채권은 정부의 보장을 받지 못하나 실제 시장에서는 무 위험 자산으로 취급

□ 직접융자·신용보증 분야는 크게 네 가지 정도로 분류

○ 주택(모기지), 교육(학자금대출), 기업(중소기업), 농어촌

□ 신용사업(CP) 유형의 추가 질문은 총 2문항으로 “3. 사업관리” 부분에 속함

- 미국 PART의 추가 질문문항은 총 18개이며(K-PART는 총 10개) 개별사업에 따라 가중치를 바꿀 수 있다고 함<sup>21)</sup>
- 사업유형별 추가 질문문항의 수가 많고 질문문항의 가중치를 사업에 따라 변경할 수 있는 PART는 K-PART에 비해 상대적으로 개별사업의 특성에 맞는 평가가 용이하다고 볼 수 있음

□ PART 신용사업의 유형별 질문 내용은 다음과 같음

① (3.CR-1) 프로그램은 신용의 질을 건전하게 유지하기 위하여 지속적으로 관리되는가? 징수와 지급은 적시에 이루어지고 요구된 보고사항은 이행되었는가?

- 재정보조비용과 재정보조율 등은 동 사업을 담당하는 정부 부처 담당자가 OMB의 OMB Subsidy Rate Calculator라는 소프트웨어에 직접 자료를 입력하고 OMB가 이를 관리·감독하는 시스템
- 대부사업에 대한 자료제출이 적시에 이루어지고 있는지, 부처의 재무 기록이 실제 프로그램이 수행된 시점에서 기록되고 있는지 등을 점검

② (3.CR-2) 프로그램의 credit model은 일관되고 믿을 수 있으며, 정부위험에 대한 예측치를 적절히 제공하는가?

---

21) PART의 경우 각 항목의 질문문항은 원칙적으로 동일하게 가중하나, 사업에 따라 개별적으로 가중치를 바꿀 수 있다. 다만, 조작가능성을 방지하기 위하여, 가중치의 변경은 평가 전에 이루어져야한다(OMB, 2005: 2).

## 참고문헌

국회예산정책처, 『2008회계연도 결산분석 I』, 2009.6.

김지영·박상원, 『세부담완화를 위한 재정용자제도의 이차보전방식 전환연구』, 한국조세연구원, 2008. 12.

박상원·박정수·안종범·이원희, 『재정용자제도 개선방안』, 한국조세연구원, 2009. 6.

황선호, 「NABO 재정브리프」 제2호(2007.6), 국회예산정책처, 2007.6.