

<2004 KIPF 재정포럼 개요>

1. 주 제 : 참여정부의 재정운영 성과와 향후 추진방향
2. 일 시 : 2004. 3. 4(목)~3. 5(금) 09:30~16:10
3. 장 소 : 한국조세연구원 10층 대강당
4. 주 관 : 한국조세연구원
5. 후 원 : 기획예산처·매일경제신문사
6. 세부일정 :

제1일 : 2004. 3. 4(목) 정책심포지엄

- 09:30~09:35 개 회 사 송대회 한국조세연구원 원장
09:35~09:40 격 려 사 문석남 경제사회연구회 이사장
09:40~09:50 기 조 연 설 변양균 기획예산처 차관
참여정부의 재정운영 성과와 향후 추진방향

- 09:50~12:00 제1주제 발표 및 토론
「참여정부의 재정운영 성과와 향후 과제」

- 사회자 : 곽태원 서강대학교 교수
발표자 : 최준욱 한국조세연구원 연구위원
토론자 : 김영룡 재정경제부 세제실장
김왕기 중앙일보 논설위원
나성린 한양대학교 교수
문형표 한국개발연구원 재정복지팀장
이원희 경제정의실천시민연합 예산감시위원장
장병완 기획예산처 예산실장

12:00~14:00 오찬

14:00~16:10 제2주제 발표 및 토론

「합리적 예산편성을 위한 정책과제」

사회자 : 윤건영 연세대학교 교수

발표자 : 박기백 한국조세연구원 연구위원

토론자 : 강응선 매일경제 논설위원 실장

권영준 경실련 상임집행위원장

박완규 중앙대학교 교수

반장식 기획예산처 예산총괄심의관

배국환 행정자치부 지방재정국장

전주성 이화여자대학교 교수

제2일 : 2004. 3. 5(금) 분과별 Workshop

제1분과 참여정부의 재정운영방향

10:00~12:00 장 소 한국조세연구원 10층 중회의실

사회자 : 문형표 한국개발연구원 재정복지팀장

토론자 : 김규욱 기획예산처 농림해양예산과장

김용진 기획예산처 복지노동예산과장

박형수 한국조세연구원 연구위원

백규석 환경부 기획예산담당관

이명헌 인천대학교 교수

조경규 기획예산처 사회재정 3과장

최준욱 한국조세연구원 연구위원

제2분과 참여정부 재정개혁의 주요 정책과제

10:00~12:00 장 소 한국조세연구원 3층 중회의실

사회자 : 이원희 경제정의실천시민연합 예산감시위원장

토론자 : 권오봉 기획예산처 재정분석과장

권해상 기획예산처 예산제도과장

박기백 한국조세연구원 연구위원

박노욱 한국조세연구원 연구위원

전택승 경희대학교 교수

정헌율 행정자치부 재정정책과장

정홍상 기획예산처 기금제도과장

황성현 인천대학교 교수

12:00~14:00 오 찬

제3분과 예산 및 세수추계관련 기관의 역할분담 및 협조

14:00~16:00 장 소 한국조세연구원 10층 중회의실

사회자 : 김정훈 한국조세연구원 연구조정실장

토론자 : 강태혁 기획예산처 예산총괄과장

김상헌 한국외국어대학교 교수

송언석 건설교통예산과장

안중범 성균관대학교 교수

임주영 서울시립대학교 교수

주영섭 재정경제부 조세정책과장

현진권 한국조세연구원 연구위원

제1주제

참여정부의 재정운영 성과와 향후 과제

2004. 3. 4

최준욱* · 박형수*

* 한국조세연구원 연구위원

<목 차>

I. 서론	1
II. 2003년의 재정운영과 재정개혁 추진	4
1. 거시경제 및 재정건전성 측면	4
2. 재정제도 개혁 및 기타 재정운영	8
III. 중장기 재정여건과 정책방향	10
1. 재정여건의 변화	10
2. 우리나라 재정지출 구조의 특징	13
3. 재정운영 방향	15
IV. 2004년 및 중기 재정운영 방향	19
1. 2004년 예산과 재정운영	19
2. 재정 및 경제상황과 재정의 역할	22
3. 중기적 시각의 재정운영 전략	25

I. 서론

- 경제사회 변화에 따라 재정여건도 변화되고 있으며, 향후 바람직한 재정운영 방향에 대한 국민적 공감대 형성이 필요
 - 경제사회 변화에 따라 다양한 사회적 욕구가 분출되고, 삶의 질 향상 및 복지에 대한 요구도 커지고 있지만,
 - 무한경쟁의 국제경제 환경에서 생존하고, 지속적인 성장도 추구해야 하는 상황
 - 장기적으로는 인구구조 고령화 등 사회적 변화로 인해 재정여건은 더욱 악화될 전망
 - 정부부처, 정치권 및 국민들이 이러한 재정여건의 변화를 이해하고 재정의 적절한 역할 및 향후 재정운영 방향에 대한 공감대 형성이 필요

- 참여정부 출범 1년을 맞이하여, 그 동안 재정운영 성과에 대해 점검하고 향후 재정운영 방향에 대해 논의
 - 2003년의 재정운영 및 재정개혁에 대한 평가
 - 중장기 재정여건의 변화와 정책방향
 - 2004년 및 중기 재정운영 방향

- 2003년 재정운영은 재정건전성을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 제한적인 경기부양을 하였으며, 대체적으로 적절하였음.
 - 참여정부 출범 초기에는 공약이행에 필요한 재정소요 등에 대한 우려도 제기되었으나,
 - 2003년에는 기존에 편성된 예산의 기본 틀을 유지하되, 경기상황 및 자연재해 대응 등을 위해 상반기에는 조기집행을, 하반기에는 2차례의 추경예산 편성

- 참여정부 출범 이후 재정건전성 달성, 재정효율성 제고, 지방분권 및 지역균형발전 등을 위한 재정개혁을 추진
 - 성과관리 제도 도입, 하향식(top-down) 예산편성 추진, 국가재정운용계획(중기재정계획) 수립 등을 추진
 - 지방분권 및 지역균형발전 관련 3법을 제정하고, 양여금 및 교부금 제도 개선 등을 추진
 - 이러한 개혁을 평가하기에는 아직 시기상조이며, 보다 철저한 준비로 의도했던 목적을 달성하는 것이 보다 중요

- 중장기적으로 재정여건은 향후 더욱 어려워 것으로 판단되며, 이에 대응하기 위한 전략적인 계획 필요
 - 사회복지 지출 증가요인은 크지만, 경제분야의 지출을 감축하는 것이 용이하지 않아, 재정운영에서 부담 발생
 - 한반도의 특수한 상황이 지속적으로 재정운영에서 제약요인으로 작용할 수 있음.
 - 장기적으로는 인구구조의 고령화 등으로 인해 재정측면에서의 어려움이 가중될 것임.

- 향후 재정정책은 경기대응적 역할보다 재정건전성을 유지하면서 중장기적인 성장잠재력 확충에 역점을 두는 것이 바람직
 - 참여정부의 첫 예산인 2004년 예산과 관련하여 비판적인 시각도 제기되었으나, 대체적으로 적절한 것으로 판단됨.
 - 경제사회 각 분야의 어려움을 재정정책을 통해 해결하고자 하는 요구가 제기될 수 있으나,
 - 향후 재정여건, 재정정책의 역할과 한계 등에 대해 국민들과 정치권의 이해 및 공감대 형성이 필요

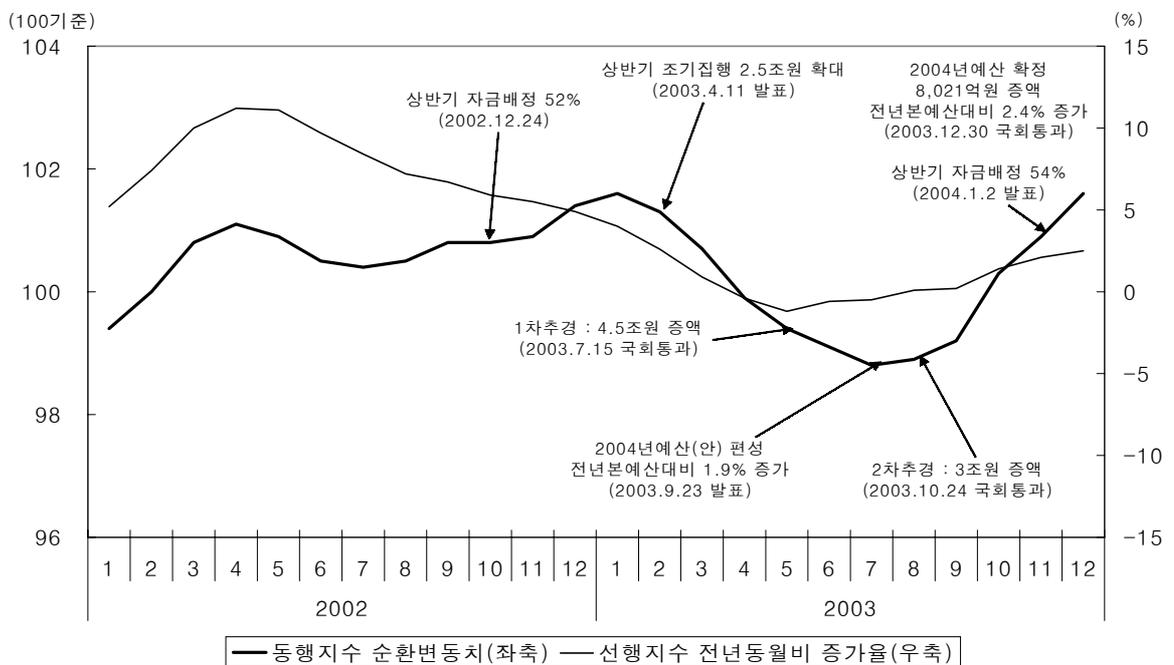
- 재정건전성을 유지하면서, 효과적인 국정과제 수행을 위해서는 각 부처의 책임성 제고 필요

II. 2003년의 재정운영과 재정개혁 추진

1. 거시경제 및 재정건전성 측면

- 2003년 재정운영은 재정건전성을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 제한적인 경기부양을 하였으며, 대체적으로 적절하였음.
 - 참여정부 출범 초기에는 공약이행에 필요한 재정소요 등에 대한 우려도 제기되었으나,
 - 기존에 편성된 예산의 기본 틀을 유지하면서, 경기상황 및 자연재해에 대응하여 2차례의 추경예산을 편성
 - 재정운영 측면에서는 상반기에 조기집행을 추진하여, 경기조절을 위해 노력

[그림 1] 2003년 경제상황과 재정정책 추이



주 : 경기종합지수는 통상 1~2개월이 지나서 발표되고 있음

- 경기회복 지연에 대응하여 재정정책 기조를 인위적인 경기부양보다 경기급락 방지에 중점을 둔 것은 적절한 정책이었음.
 - 2003년도 예산편성시에는 5%대 경제성장을 예상하였으나, 2003년 들어 경제상황 악화로 경기침체가 예상보다 장기화
 - 2003년 경제성장률은 3%에도 못 미쳤던 것으로 추정되고 있음
 - 이러한 경제악화는 이라크 전쟁 발발, SARS, 북핵문제, 세계경제 회복 지연 등 정책당국이 통제할 수 없는 요인과 더불어,
 - 신용카드 사용급증에 이은 소비거품의 정상화, 경제 불확실성 증대에 기인한 것이므로 인위적인 경기부양은 바람직하지 않았음
 - 다만 경기급락 및 이로 인한 경기침체 장기화를 예방하기 위한 재정운용은 필요하였지만 그 규모는 외환위기 이후 악화된 재정건전성이 더 악화되지 않도록 하는 수준이어야 하였음.

<표 1> 2003년 경제상황 변화 추이

(단위 : %)

경제성장률	2002년말	2003 1/4	2/4	3/4	4/4
KDI 전망치	5.3 (12.30)	4.2 (4.11)	3.1 (7.10)	2.6 (10.16)	2.7 (12.18)
한국은행 전망치	5.7 (12.9)	4.1 (4.10)	3.1 (7.10)	-	2.9 (12.11)

주 : ()내는 전망발표 일자

- 정책당국이 상반기에는 재정의 조기집행을, 하반기에는 재정지출 확대를 단행한 것은 경제상황 변화에 적절히 대응한 정책이었음
 - 하반기중 경기회복이 예상되었던 2003년 상반기에 재정의 조기집행을 확대 (상반기중 연간예산의 52.0%→53.2%)
 - 재정집행상황을 정기적으로 점검하는 한편 2/4분기 재정 조기집행 규모 2.5조원 확대 결정(2003.4.11)

- 2003년 상반기중 연간예산의 53.0%를 집행하여 전년(47.2%)에 비해서는 집행비율이 크게 높아짐
 - 한편 연내 경제회복 가능성이 낮아지고 대규모 태풍피해가 발생한 하반기에는 재정지출을 확대
 - 1차추경 4.5조원(2003.7.15) : 침체된 경기의 회복과 경기부진으로 어려움이 커진 계층 지원
 - 2차추경 3.0조원(2003.10.24) : 태풍 매미로 인한 피해 복구 지원
- 이러한 2003년 재정운영의 거시경제효과를 한국조세연구원의 '거시-재정모형'을 이용하여 분석해 본 결과, 2003년 경제성장률을 0.72%p 정도 상승시키는 효과가 있었던 것으로 나타남
- 상반기중 재정 조기집행으로 연간 경제성장률을 0.30%p 상승시킴
 - 상반기 재정 조기집행 : 상반기중 실질GDP 1.6조원 증가
하반기중 실질GDP 1.1조원 감소
 - 하반기중 1차 추경은 재정 조기집행의 영향을, 2차 추경은 태풍매미 피해를 상쇄시키고도 경제성장률을 추가 상승시킬 수 있었음
 - 4.5조원의 1차 추경 : 하반기중 실질GDP 1.8조원 증가
 - 3.0조원의 2차 추경 : 4/4분기중 실질GDP 1.5조원 증가
 - * 태풍매미는 4/4분기중 실질GDP 0.9조원 감소 초래
- 또한 2차례의 추경편성에도 불구하고, 적절한 재원조달을 통해 국채 발행을 최소화
- 1차 추경분 4.5조원은 전년도 순세계잉여금 및 한은잉여금 외에 법인세수 2.6조원 증액 등 1.3조원의 세수경정을 통해 국채 발행을 하지 않고 조달
 - 한국조세연구원 '세수 조기경보모형'에 따르면 법인세의 경우 2003년 이미 4월부터 통계적으로 유의하게 연간예산을 초과달성

할 것으로 분석되고 있었으며, 증액된 법인세 세입 기준으로도 10월부터 초과 징수될 것으로 분석되었음

- 2003년도 국세수입은 114.7조원으로 본예산대비 1.0조원 초과하였으나 추경예산대비로는 0.3조원 미달됨
- 세목 중에서는 법인세가 25.6조원이 징수되어 본예산대비 4.0조원, 추경예산대비 1.4조원 정도 초과함
- 2차 추경시에는 3.0조원 전액을 국채발행을 통해 재원을 조달

□ 한편 2003년 통합재정수지는 대체로 균형을 유지하였던 것으로 추정되고 있으나 균형예산 목표달성에는 실패함

- 2003년 사회보장성기금 및 공적자금채무상환액을 제외한 통합재정수지는 0.5조원(GDP대비 0.1%) 적자로 추정됨
- 2002년 5.1조원(GDP대비 0.9%) 흑자보다 통합재정수지가 악화되었으나 거의 균형을 유지함
- 그러나 2차추경으로 인해 2003년도 예산편성시 최대목표였던 “적자보전용 국채를 발행하지 않는 균형예산 목표”를 달성하지 못함

<표 2> 통합재정수지 추이

(단위: 조원, %)

	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년 (추정)	2004년 (예산)
일반회계 적자국채	9.7	10.4	3.6	2.4	1.9	3.0	0.0
통합재정수지/명목GDP	△4.2	△2.7	1.2	1.3	3.8	0.8	1.0
(사회보장성기금 ¹⁾ 제외시)	△5.6	△4.2	△1.1	△1.5	0.9	△0.1 ²⁾	△0.5 ²⁾

주: 1) 국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보상보험기금, 보훈기금(2002년까지)

2) 공적자금채무 상환액(원금) 13.0조원(2003년), 12조원(2004년) 제외

2. 재정제도 개혁 및 기타 재정운영

- 참여정부 출범 이후 재정건전성 달성, 재정효율성 제고, 지방분권 및 지역균형발전 등을 위한 재정개혁을 추진
 - 성과관리 제도를 추진하고, 예산편성에서 하향식(top-down) 예산편성제도를 택하기로 하는 등 예산편성의 틀을 바꾸기 위한 제도개혁과
 - 과거와는 달리 실효성 있는 중기재정계획(2004~2008년 국가재정운용계획)의 수립을 추진
 - 기금제도의 개선, 부담금 관리체계의 강화 등 재정투명성 제고를 위한 제도개선의 추진을 본격화
 - 정부산하기관관리기본법을 제정하는 등 준공공부문의 관리체제 강화 및 재정의 투명성 제고를 추진
 - 지방분권 및 지역균형발전 관련 3법을 제정하고, 양여금의 폐지 및 지역균형발전회계 설립, 교부금 제도 개선 등 지방분권 및 지역균형발전을 위한 제도 개선을 추진

- 재정제도의 개혁이 결실을 거두기에는 시간이 소요되므로, 이에 대해 평가를 하기에는 시기상조
 - 특히 성과관리 강화 등의 재정제도의 개혁은 결실이 나타나기에 상당한 시간이 소요되는 과제이므로, 단기간 내에 가시적 성과를 기대하는 것은 무리
 - 중기재정계획 수립은 발표시기가 당초 계획보다 다소 늦어지고 있으나, 이는 불가피한 측면도 있음.
 - 관련 부처 등과의 충분한 의견 교환 및 동의가 없이 중기재정계획을 발표하기보다는 충분한 협의 과정을 거쳐 실효성 있는 중기재정을 발표하는 것이 중요

- 기금 및 부담금 관리 등에서는 이미 재정의 효율성과 투명성 제고에 기여하고 있으며, 정부산하기관관리기본법 제정에 따라 향후 준공공 부문의 투명성과 효율성도 제고될 것으로 기대

- 지방분권 및 지역균형발전과 관련하여서는 제도개선이 적극적으로 추진되었으며,
 - 제도개선 외에도 2004년 예산에 지역균형발전 관련 예산이 확대되는 등 노력이 가시화
 - 그러나 아직도 지방재정을 포함하는 통합재정이 발표되지 못하는 등 기본적인 정책 인프라 구축이 미비한 점도 있음.

- 이해관계자의 반발 등으로 인해 필요한 개혁이 추진되지 못하거나, 당초 정책방향이 수정된 경우 등도 있음.
 - 장기적 재정안정을 위해 반드시 필요한 국민연금 개혁 등이 아직 실행되지 못한 상황
 - FTA 추진 과정에서 농민들이 반발하면서, 향후 10년간 119조원의 농업투융자 계획을 발표
 - 화물운송노조 집단행동에 대한 대응과정에서 에너지세제 개편의 당초 정책방향을 수정

III. 중장기 재정여건과 정책방향

1. 재정여건의 변화

- 경제에 대한 정부의 직접적인 개입의 여지가 축소됨에 따라, 정책수단으로 재정정책의 역할은 상대적으로 더욱 중요해지고 있음.
- 경제사회 여건 변화에 따라 새로운 재정지출 수요가 증가하고, 재정여건이 악화
 - 경제·사회구조 및 국민욕구의 변화, 개방화 및 세계경제에의 통합 등으로 인해 재정운영에서 새로운 지출 수요 증가
 - 한반도의 특수한 상황이 지속적으로 재정운영에서 제약요인으로 작용할 수 있음.
 - 장기적으로는 인구구조의 고령화 등으로 인해 재정측면에서의 어려움이 가중될 것임.
- 경제사회 구조 및 국민욕구의 변화 등에 따라 새로운 재정지출 수요 증가
 - 글로벌 스탠다드를 수용하고 시장경제 원칙에 따라 경제를 운영하기 위해서는 사회안전망의 역할 확대 필요
 - 경제개발을 위해 상대적으로 등한시하였던 사회복지지출에 대한 요구 증가
- 경제개방의 진전 및 세계경제에의 통합이 재정수입, 재정지출 및 전반적인 재정운영에 큰 영향
 - 경제개방의 진전으로 인해 정책수단으로서의 조세·재정정책의 중

요성 및 재정건전성의 유지가 더욱 중요해지고 있음.

- 재정적자나 국가채무는 국가신용도에 영향을 미치고, 국민경제 전반에 미치는 파급효과가 큼.
- 자본유치를 위한 국제조세경쟁 등으로 인해 세입측면에서도 한계 발생
 - 2005년부터 법인세율 인하에 따라 추가적으로 연간 2조원 내외의 세수감소 요인 발생
- 세계경제에의 통합을 추진하는 과정에서 새로운 재정지출 소요 발생
 - 농업시장 개방을 추진하는 과정에서 농업부문 경쟁력 강화 및 농민 소득보전 등과 관련된 재정지출 소요가 증대
 - 동북아 중심국가 건설을 위해서는 규제 및 제도개선이 중요하지만, 사회간접자본의 공급 등에서 지출소요가 발생할 가능성
- 국제적 경쟁이 가속화되는 상황에서 신성장동력 발굴을 위한 R&D 투자 등 정부의 역할이 강조
- 국제사회에서의 요구에 부합하기 위해서는 새로운 재정자원의 투입이 필요할 수 있음.
 - 현재 우리나라의 ODA/GNI 비율은 0.06%로 OECD 국가들의 평균인 0.24%에 크게 미달하는 실정

□ 한반도의 특수한 상황이 재정운영에서 지속적으로 제약요인으로 작용할 수 있음.

- 기존에는 국방비의 부담이 지속적으로 감소하면서, 다른 분야의 재정지출 소요 증가를 상쇄하는 측면이 있었음.
- 그러나 한반도 정세 변화와 미국의 역할 변화 등에 따라 국방비 지출 증가가 불가피한 실정
- 아직 그 규모가 크지는 않지만, 수년전부터 대북지원 및 경협 등

에 따른 재정부담이 발생하고 있는 상황

- 향후에 국방비는 다시 증가하면서 대북지원 및 경협 관련 지출도 증가하여, 이중으로 부담이 되는 상황이 발생할 수 있음.
- 통일의 가능성을 감안할 때, 재정의 건전성이 특별히 강조되어야 하는 측면이 있음.

□ 장기적으로는 급속한 인구구조의 고령화로 인해 공적연금, 건강보험, 노인복지 등에서 재정지출이 큰 폭으로 증가할 것으로 전망

- 최근 우리나라 출산율은 선진국 평균 이하로 떨어진 상태이며, 장기적으로 고령화의 재정부담은 선진국들보다 더 심각할 수 있음.
- 공적연금 지출은 현재 GDP의 1%를 약간 상회하는 수준에서 2050년에는 GDP의 13~14%까지 증가할 것으로 전망¹⁾
- 건강보험 및 기타 공공의료비도 2050년까지는 GDP 대비 3.5~8.6% 수준까지 증가할 것으로 전망되었으²⁾, 장기요양 제도 등의 도입으로 인해 기존 전망보다 더 큰 폭으로 증가할 수도 있음. .
- 기타 노인복지 지출도 빠른 속도로 증가할 전망

1) 군인연금을 제외한 3대 공적연금(국민연금, 사학연금, 공무원연금)의 지출 전망치임. 최준욱·전병목(2003) 『인구구조 변화와 조세 재정정책(I)』

2) 최준욱·전병목(2003)에서는 건강보험 지출이 2050년까지 3.5~5% 수준으로 증가할 것으로 전망됨. 김종면(2002) 『장기재정에 대한 건강보험의 잠재부담 분석』에서는 GDP 대비 국민의료비 비중이 2050년에 8.66%까지 증가할 것으로 전망됨.

2. 우리나라 재정지출 구조의 특징

- 선진국들과 비교한 우리나라의 재정지출 구조의 가장 명확한 차이는 사회복지 예산의 비중이 낮고, 경제예산의 비중이 높다는 것임.
 - 우리나라 공적사회보장지출 규모는 G7국가 평균에 크게 못 미치고 있음.

- 전체 예산 중 경제분야 예산의 비중은 선진국의 최근 수준은 물론이고, 선진국의 1970년대 수준보다도 높음.
 - 우리나라의 최근 중앙정부 예산 중 경제예산의 비중은 20%를 상회하는 수준이며³⁾
 - 이는 일본 3%대, 영국 4%대, 미국 6%대, 독일 7%대 등 선진국에 비해 매우 높은 수준
 - 미국은 1970년대 말의 11%대에서 최근에는 6%대로 하락
 - 영국은 1970년대 중반의 약 12%대에서 최근에는 4%대로 하락
 - 독일은 1970년대 초반의 10%대에서 최근에는 7%대로 하락

- 우리나라에서 경제 예산 비중이 높은 이유 중 하나는 농림수산 분야 예산이 높기 때문임.
 - 1990년대에 우리나라에서 농림수산 예산은 경제예산 중 약 1/3, 중앙정부 전체 예산 중 7~10% 정도를 차지하며,
 - 2004년 예산에서 농어촌 지원예산은 12조 352억원(예비비에 계상된 FTA 보완대책 5,842억원 포함)으로 전체 예산(일반회계+특별회계 순계)의 약 7.55% 수준임.
 - 이는 미국, 영국, 독일 등 선진국에서 그 비율이 현재 2% 미만인 것에 비해서는 물론이고, 선진국에서 그 비율이 상대적으로 높았

3) IMF GFS 기준

던 70년대에 비해서도 높은 편임4).

- 미국은 최근 30년 동안 그 비율이 가장 높았던 시점인 1986년에 3.3%였으며, 1980년대 말 이후에는 대략 1~1.5% 수준을 유지5)
- 영국은 1970년대에는 2~3.5% 수준이었으나, 이후 지속적으로 하락하여 1980년대 중반 이후에는 1% 미만
- 독일은 1970년에 4%였으나, 1970년대 중반 이후로는 1% 미만에서 유지되었고, 최근에는 0.5% 미만

□ 우리나라의 사회간접자본 투자(수송 및 통신)는 전체 중앙정부 예산의 10% 정도로6) 대부분의 선진국들에 비해 매우 높은 수준임.

- 미국은 1970년대에 4%대였으나, 최근에는 2%대
- 영국은 1970년대에 3%대였으며, 최근에는 1%대
- 프랑스는 1970년대에 3%대에서 최근에는 1%대
- 독일은 1970년대에 8%대에서 최근에는 4%대로 하락

□ 향후 경제 예산을 줄이지 못하는 상황에서 사회복지 예산 및 국방예산 등이 증가하게 되면, 전체 재정지출이 크게 증가하는 문제가 있음.

- 향후 소득수준의 향상 및 사회복지제도의 성숙, 인구구조의 고령화에 따라, 사회복지 관련 지출은 크게 증가할 것으로 전망
- KDI의 추정결과에 의하면 우리나라 사회복지 예산규모는 2005년 8.29%, 2010년 10.26%, 2020년 14.51%에 달할 전망7)

4) IMF GFS 기준임.

5) 2000년에는 예외적으로 2.3%였으며, 2001년에는 다시 2% 이하로 하락함.

6) IMF GFS 기준으로 본 자료임. 국내자료를 통해 보면, SOC 예산은 2004년에 17조 3,007억원(일반회계+특별회계 기준)으로 전체 중앙정부 예산의 10.85% 수준임.

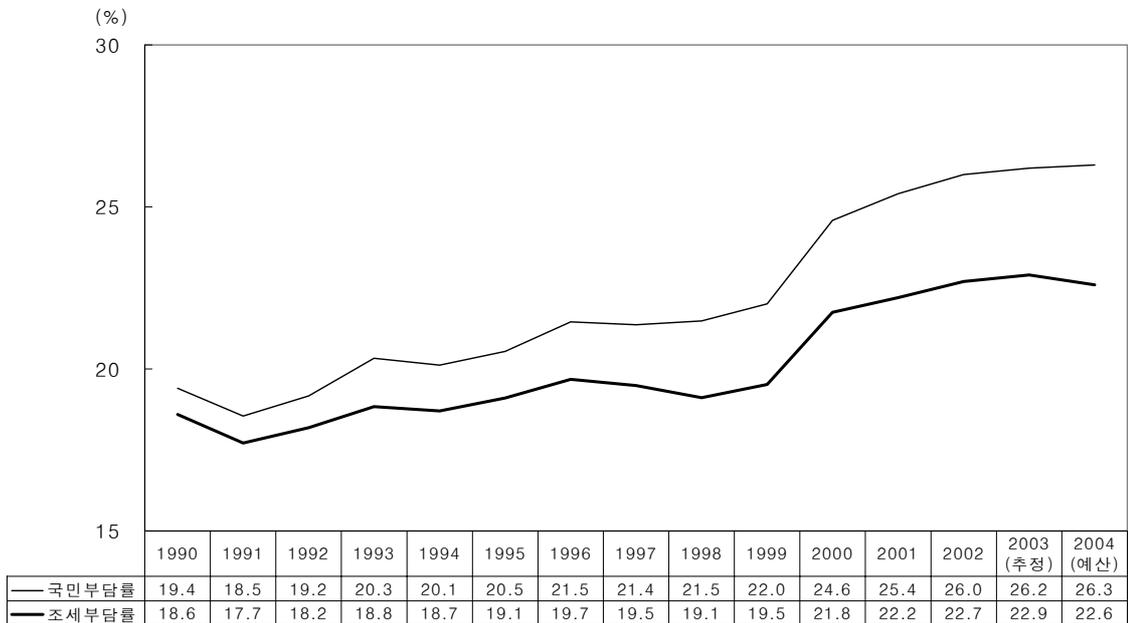
7) 문형표 외, 『국가예산과 정책목표』, 2000.

3. 재정운영 방향

- 향후 재정여건에서 재정건전성을 달성하기 위해서 세입 확대보다는 지출증가를 억제하는 것이 바람직할 뿐 아니라 불가피
 - 재정적자 극복을 위한 외국의 경험을 보더라도 재정적자 극복을 위해서는 세입확대보다는 지출통제가 더 중요했음
 - 국가간 경쟁이 치열해지고 있는 상황에서 세율 인상을 통한 세입 확대는 국민경제의 비효율을 증대
 - 세율인상 위주의 정책은 지속적 경제발전에 장애요인이 되고, 동북아 중심국가로 가는 것도 어렵게 만들 수 있음.
 - 고용과 투자를 촉진하기 위한 조세정책의 근간은 자본소득과 노동소득에 대한 세부담을 전반적으로, 그리고 항구적으로 인하하는 것임

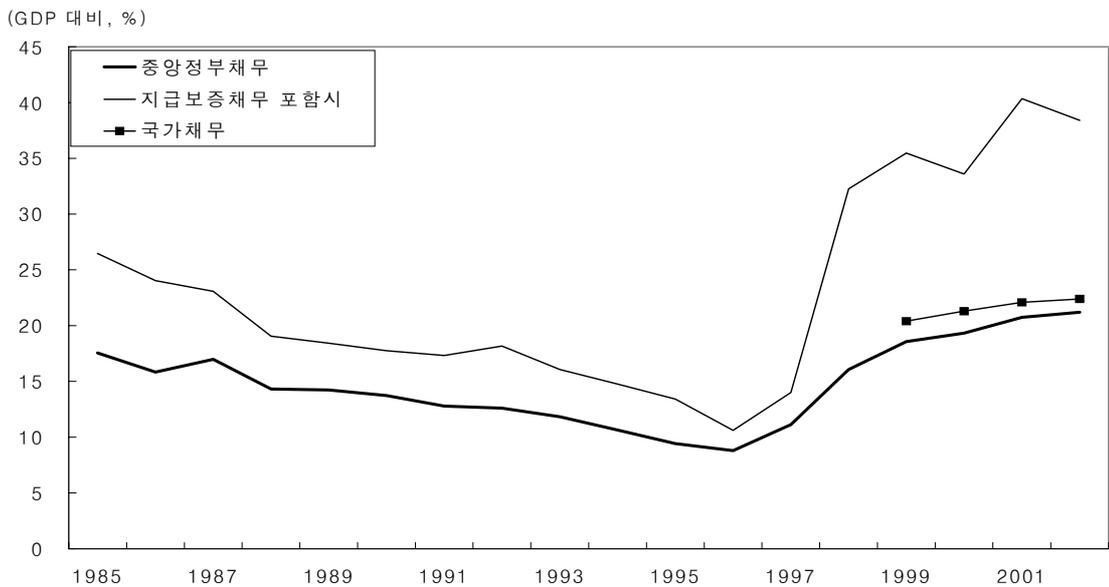
- 특히 외환위기 이후 조세부담률이 상당히 상승한 점을 감안할 때, 추가적인 상승은 바람직하지 않음.
 - 현재 논의되고 있는 세제개편에 따른 세수증대 효과도 제한적일 것으로 전망됨에 따라 향후 세입이 크게 증가할 수 없음
 - 상속세는 현재 연간 세수가 약 5천억원 (증여세 포함시 약 1.3조 원)이므로 상속·증여세에 완전포괄주의를 시행하더라도 세수효과는 크지 않을 것으로 보임
 - 부동산 보유과세 강화에 따라 관련 세수가 증대될 수 있으나, 이와 더불어 취득·등록세를 인하하는 경우에는 세수증대 효과는 불명확
 - 세부담을 인상하지 않더라도, 현재 추진중인 국민연금 안정화 방에 따라 국민연금기여금 요율이 인상되는 등으로 인해 국민부담률이 증가될 것임.

[그림 2] 국민부담률 및 조세부담률 추이



주 : 국민부담률 = (국세+지방세+사회보장기여금) / 명목GDP * 100
 조세부담률 = (국세+지방세) / 명목GDP * 100

[그림 3] 국가채무 추이



주: 국가채무 = 중앙정부채무 + 지방정부채무 - 지방정부의 대 중앙정부 차입

- 세입 증가가 어렵거나 바람직하지 않은 반면, 재정적자 발생 및 국가채무 증가도 바람직하지 않음.
 - 구축효과(crowding-out effect) 발생, 국가신용도 하락에 따른 해외 차입금리의 인상 등으로 인해 국민경제에 부담
 - 유사시에 재정이 더 이상 경제의 안전판 역할을 할 수 없게 되어 우리 경제의 위기대응 능력을 약화시킴.
 - 특히 한반도의 특수한 상황 및 한국경제에 대한 외국인의 신뢰 불안정 등을 감안할 때, 건전재정 유지는 매우 중요
 - 특히 우리나라 신용평가에 있어 통일비용 등이 논점이 되는 경우가 많은 점을 감안할 때, 우리나라에서의 국가채무의 증가는 대외신인도에 큰 영향을 줄 수 있음.

- 따라서 향후 재정운영에서 재건건전성 유지에 우선순위를 두어야 하며, 이를 달성하기 위해서 재정지출을 효과적으로 통제하고 조정하기 위한 전략적 계획 수립 필요
 - 향후 재정지출 증가는 기존과는 달리 일시적 요인이 아니라 복지 지출 증가 등 지속적 지출이 필요한 분야에서 발생하므로, 지출 재정지출 통제 방식도 기존과 달라져야 함.
 - 새로운 지출소요가 발생하는 것을 감안하여, 분야별 재원 재배분 등에 대한 장기적인 계획수립이 필요함.

- 사회복지 지출은 재정건전성이 유지되는 범위 내에서 합리적으로 확충하는 접근방법이 필요
 - 경제 패러다임의 변화, 인구고령화 등으로 인해 향후 사회복지 지출이 증가하는 것은 불가피할 것임.
 - 그러나 재정여건 등을 감안하여, 지속가능한 수준에서 국가의 역할을 설정하는 것이 필요

- 경제분야 예산에 대해서도 장기적으로 지출비중을 효과적으로 감축할 수 있는 전략이 필요
 - 현재 SOC 예산 규모의 적정성에 대해서는 논란의 여지가 있으나, 장기적으로 SOC 분야 예산 증가율을 억제할 필요가 있을 것임.
 - 그러나 사회간접자본 투자는 성장 및 고용기여도가 크기 때문에, 경기가 어려운 시점에는 사회간접자본 투자를 증대하자는 주장이 제기될 수 있으며,
 - 이로 인해 사회간접자본 투자 결정이 단기적인 시각에서 이루어져 비효율이 발생할 수 있음.
 - 사회간접자본 투자의 효율성 제고를 위해서는 사회간접자본투자에 대한 장기적인 계획을 수립하고,
 - 사회간접자본투자를 통한 경기조절 기능은 장기계획에 부합되는 범위 내에서 투자시기를 조정하는 방식으로 운영하는 것이 바람직
 - 장기계획은 단순한 투자구상이 아니라, 재정운영 여건을 감안하여 결정되는 구체적인 계획이 되어야 함.

- 농업부문 예산에 대해서도 장기적으로 지출비중을 감축할 수 있는 구체적 계획을 마련할 필요

- 중장기적 재정위험성을 줄이기 위한 제도 개혁 및 조치가 필요하며, 특히 국민연금 개혁을 조속히 추진할 필요
 - 국민연금의 수급구조를 개선하고, 사적연금 활성화를 통해 다중 노후소득보장체계 강화
 - 기타 공적연금에 대해서도 각 연금제도의 재정안정성을 확보할 수 있는 기여-급여 구조조정이 필요

IV. 2004년 및 중기 재정운영 방향

1. 2004년 예산과 재정운영

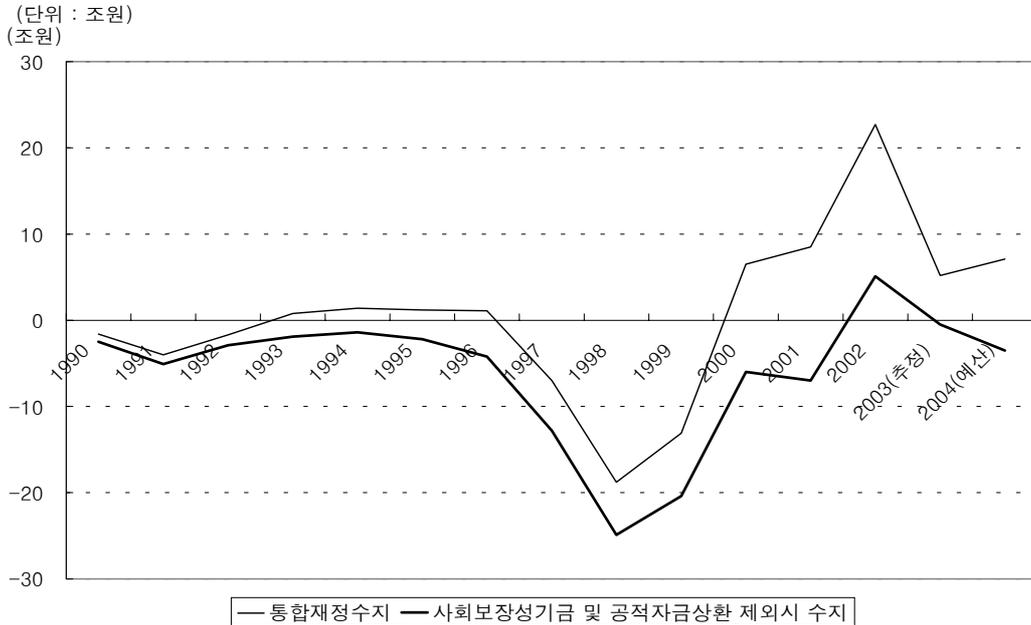
- 2004년도 예산은 세입여건이 여의치 않아 지출증가율을 낮추어 소폭 적자예산으로 편성함.
 - 재정규모는 159.4조원(일반회계 및 특별회계 순계 기준)으로 전년도 추경예산 대비 2.1% 감소
 - 공공기금 및 비금융공기업을 포함한 통합재정 기준으로는 지출규모가 7.5% 증가할 것으로 추정됨
 - 일반회계 기준으로는 약 1조 2,500억원의 적자 국채 발행으로 적자폭은 2003년의 약 3조원보다는 감소
 - 그러나 사회보장성기금 및 공적자금채무상환액을 제외한 통합재정수지는 3.5조원 적자(GDP대비 0.5%)로 2003년의 0.5조원 적자보다 적자폭이 다소 커질 것으로 추정됨

<표 3> 2004년 재정규모

(단위 : 조원)

	2002년	추경	2003년	증가율(%)		1차	2차	2004년	증가율(%)		
	본예산			본예산	(C/A)				(C/B)	추경	추경
	(A)	(B)	(C)			(D)	(E)	(F)			
일반회계	105.9	109.6	111.5	5.3	1.7	115.1	118.1	118.4	6.1	2.8	0.2
- 국세수입	93.8	93.8	103.0	9.8	9.8	104.3	104.3	111.2	8.0	6.7	6.6
- 세외수입	12.1	15.8	8.5	-29.6	-46.3	10.8	13.8	7.1	-16.3	-34.1	-48.4
특별회계	68.1	67.8	71.4	4.8	5.3	73.8	73.8	67.7	-5.2	-8.3	-8.3
총 계	174	177.4	182.9	5.1	3.1	188.9	191.9	186.0	1.7	-1.5	-3.1
순 계	146	149.7	155.7	6.6	4.0	159.8	162.8	159.4	2.4	-0.2	-2.1

[그림 4] 우리나라 재정수지 추이



주 : 2002년 및 2003년은 예산안 기준

- 2004년 예산의 분야별 지출 구성과 관련하여서는, 예산안 발표시에 비판적 견해가 많이 제기되었음.
 - 특히 예산총액이 감소함에도 불구하고 사회복지지출 증가율이 높은 반면,
 - 사회간접자본 투자는 전년보다도 감소하는 등 성장잠재력 확충에 노력하지 않는다는 비판이 많았음.

- 그러나 2003년 예산과 비교분석하면, 이 분야의 예산 변화가 아주 큰 폭에서 이루어졌다고 보기 어려움.
 - SOC예산도 2003년 추경대비로는 5.4% 감소한 것으로 나타나고 있지만, 이는 주로 2003년에 경기대책으로 인해 SOC 예산이 증가한 것에 기인하며, 2003년 본예산 대비로는 3.7% 증가
 - 2003년에 추경을 편성하면서, 일부 SOC 예산이 사실상 조기집행

- 된 점을 감안하면 2003년 추경과 단순비교하는 것은 더욱 무리
- 사회복지 지출 증가율이 8.5%에 달하지만, 일반회계 증가율 6.1%에 비해서는 약간 높은 정도임.
 - 2004년 예산총액이 2003년 예산보다 감소한 것은 주로 재정용자 등 특별회계 지출 감소에 기인하는 것이며, 사회보장 예산증가율은 일반회계 증가율과 대비하여 보는 것이 적절
 - 통일·외교 분야 예산은 전년대비 대폭 감축된 것으로 나타나고 있지만, 이는 남북협력 기금 출연액의 감소에 기인한 것임.
- 오히려 2004년 예산에서 2003년 대비 큰 변화는 국방, 산업 및 기업 지원 등에서 발견할 수 있음.
- 전년대비 증가율로는 산업 및 중소기업 지원 (한시적 금융지원 제외)이 2조 5,960억원으로 전년대비 19.4%로 큰 폭 증가
 - 전년대비 증가액으로는 국방비가 19.1조원으로 전년대비 1.6조원 (10.9%)의 큰 폭으로 증가(예비비에 포함된 이라크 파병비용 2천억원 포함시)
- 2004년 예산은 큰 문제는 없으나, 향후 재정여건이 더욱 어려워지고 있는 가능성을 보여주고 있음.
- 국방비 지출의 증가는 바람직한 것이라고 할 수는 없지만, 불가피한 측면이 있음.
 - 향후 국방비가 추가적으로 더 증가할 수 있다는 점을 감안하여, 재정운영을 구상할 필요
 - 사회복지 예산 증가에도 불구하고 농업 등 경제 예산을 크게 줄이지 못함

2. 재정 및 경제상황과 재정의 역할

- 우리나라의 중기 재정여건은 세수측면에서 한계가 있는 상황에서, 경제분야 예산 등은 삭감이 어렵고, 사회보장 분야 등에서 추가적인 재정수요가 발생하는 어려운 상황이 될 수 있음.
 - 2005년부터 법인세율 인하에 따른 세수손실(매년 법인세수의 7% 및 총국세의 1% 이상) 등 세입증가는 제한적임.
 - 한미관계의 변화에 따라 국방비 지출의 증가가 불가피하며, 대북 지원에 대한 불확실성도 남아 있음.
 - 실제로 2004년 예산에서도 분야별로 지출 증가액이 가장 큰 분야가 국방분야이며, 2005년 이후에도 계속 증가할 것으로 보임.
 - 공적자금 상환을 위한 지출로 향후 20여년간 일반회계에서 매년 2조원 이상의 재정자금 투입이 필요
 - 건강보험 지원 및 사회보장 지출 증가 요인도 상존
 - 농업예산 10개년 계획 발표로 농어촌 분야의 지출감축이 어려울 것으로 보임.
 - 동북아 중심국가 건설 및 신행정수도 관련 예산사업들이 구체화되면, 사회간접자본 투자가 상당히 증대될 가능성

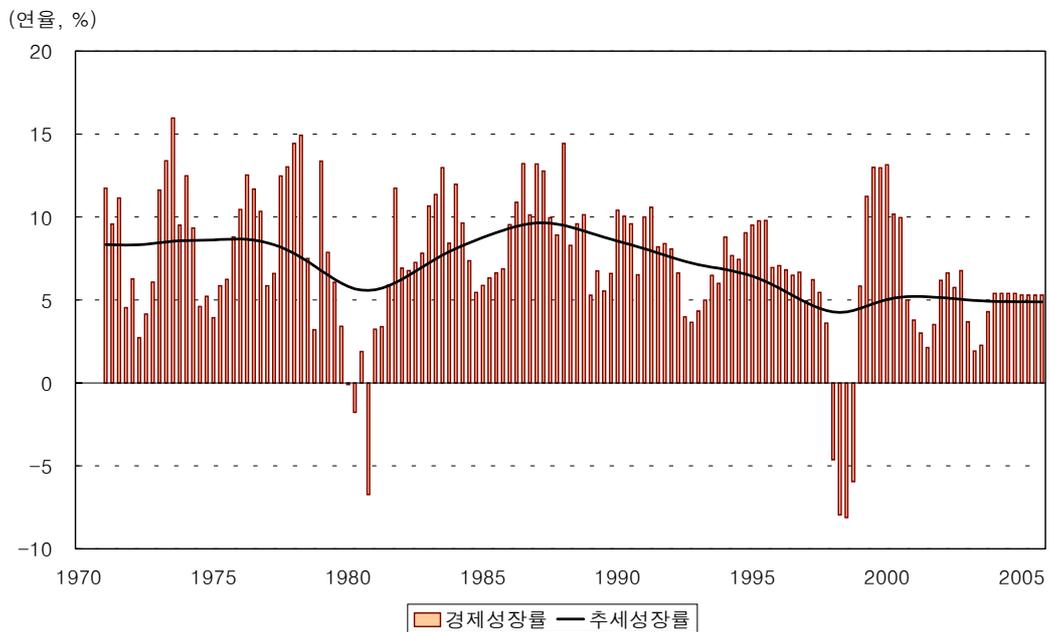
- 금년에 경기회복으로 5%대의 경제성장을 보일 것이지만, 추세성장률은 크게 개선되지 못해 재정의 적극적인 역할에 대한 기대가 큼.
 - 높은 수출증가세로 지난해 말부터 경기가 회복되기 시작하였으나 내수부진으로 속도는 매우 느림
 - 또한 외환위기를 전후로 하락한 추세성장률은 5%에서 크게 개선되지 못할 것으로 보임

<표 4> 향후 경제전망

(단위: %)

	2002년	2003년 (추정)	2004년 (전망)	2005년 (전망)
실질 GDP	6.3	2.8	5.4	5.3
총소비	6.2	-0.6	3.5	4.6
민간소비	6.8	-1.1	3.8	4.8
총고정투자	4.8	3.1	5.2	5.5
설비투자	6.8	-1.3	7.9	6.7
건설투자	3.3	6.7	3.1	4.5
총수출	14.9	14.6	12.2	10.3
총수입	16.4	12.2	15.3	12.5

[그림 5] 추세성장률 추이



- 경제활성화 및 균형발전 측면에서 재정의 역할, 특히 재정이 효과적으로 할 수 있는 것에 대해 공감대 형성이 필요
 - 경제상황의 변화를 위해 경제·사회구조를 개혁하는 것은 이해관계자의 반발이 있는 등 어려움이 수반되는 반면,
 - 어떤 분야에 재정자원을 투입하여 문제를 완화하는 것은 쉽기 때문에, 재정자원의 투입의 증가를 요구하고자 하는 동기가 강함.
 - 그러나 교육이나 농업부문 경쟁력 제고 등은 재정지출을 늘린다고 보장되는 것은 아님.
 - 사회간접자본 투자를 통한 경기부양이 가지는 한계는 일본의 예가 잘 보여주고 있음.

- 2004년 경제정책에서 가장 중요한 목표는 일자리 창출 및 지속적인 성장을 위한 기반 확보라 할 수 있는데, 이에 있어 정부 및 재정의 역할과 한계에 대한 명확한 이해가 필요
 - 일자리 창출은 기본적으로 민간 경제가 성장 활력을 가짐으로서 가능한 것이므로, 가능한 민간경제 활성화를 도모하면서
 - 일자리 창출과 관련된 재정의 역할은 재정이 잘 할 수 있는 분야에서 추진하는 것이 바람직
 - 일시적 경기요인에 의해 청년들이 노동시장에 진입하지 못하는 경우에는 이들 세대가 불평등하게 취급되는 것이고 인적자원 축적의 기회를 상실하는 등의 부정적 결과를 초래하므로, 이러한 문제를 해결하기 위한 프로그램을 운영하는 것이 타당

- 경제의 근본적인 문제는 구조개혁을 통해 추진하여야 하며, 재정의 역할은 필요한 부분에서 효과적으로 지원되도록 하는 것이 필요

- 고령화 대책 및 각종 사회적 문제 해결을 위한 재정정책의 활용이 논의되고 있는데, 이에 있어 국가재정을 쉽게 활용하기보다는 좀 더 근본적인 해결방안을 보다 큰 차원에서 모색할 필요
 - 고령화에 대한 우려가 제기되고 있는데, 고령화 대책을 지나치게 사회보장 차원에서만 접근하는 것은 위험함.
 - 개인 차원에서 준비할 시간이 있는 부분에 대해서는 국가와 개인의 역할을 명확히 하여, 체계적으로 대비
 - 출산율 저하에 대응하여 충분한 검토 없이 출산수당 제도를 도입하기보다는 좀 더 근본적인 해결방안을 모색할 필요

3. 중기적 시각의 재정운영 전략

- 재정건전성을 유지하면서 재정지출의 효율성을 제고하기 위해서는 중장기적 시각에서 재정운영전략을 수립할 필요
 - 중장기적인 경제여건 및 재정여건을 점검하고 향후 3~5년간의 세입전망을 바탕으로 재정정책의 중기목표 및 이에 따른 분야별 자원배분 우선순위 등 중기지출계획을 수립하여야 함.
 - 새로운 제도의 도입이나 정책에 수반되는 재정지출에 대한 엄격한 검토 필요
 - 새로운 지출소요가 수반되는 것과 더불어 기존의 지출을 어떻게 우선순위를 부여하여 조정할 것인가에 대한 검토 필요
 - 3~5년간의 중기재정 외에도 좀 더 장기적인 20년, 또는 30년 등에 대한 계획을 수립하는 방안도 검토할 필요

- 2004년중에 추진해야 할 가장 중요한 과제 중 하나가 국가재정운용 계획을 확정하는 것이며, 여기에는 분야별 자원배분의 조정에 대한 전략이 포함되어야 함.

- 기존에도 1999년과 2001년에 중기재정 계획을 수립한 바 있으나, 기존의 중기재정계획은 전체 재정규모 증가율 위주로 되어 있어, 분야별 자원배분의 조정 측면은 취약
 - 우리나라에서의 중기재정계획 수립의 의미는 이미 경제사회적인 변동이 작아진 유럽에서와는 다소 차이가 있을 수 있음.
 - 유럽에서는 중기재정에서 거시경제적 여건 변화 등을 감안하여 중기적으로 재정건전성이 달성되는 것에 중점을 두고 있음.
 - 그러나 우리나라에서는 향후 분야별 예산구조의 변화가 유럽 국가 보다는 더 클 것으로 예상되며
 - 우리나라에서는 향후 주요 국정과제를 수행하기 위한 신규 재정소요 및 분야별 예산배분의 변화를 효과적으로 조정하는 것이 더 중요한 문제
- 국가재정운용계획은 단지 예산당국만의 계획이 아니라, 부처가 함께 책임지는 성격이 되어야 함.
- 기존의 중기재정계획이 가지는 취약점은 기획예산처가 단독으로 작성하고 내부적인 자료로만 활용되는 성격을 가지는 것임.
 - 분야별 자원배분에 대해서는 이미 재정분야 전문가들 사이에는 많은 부분에 있어 공감대가 형성되어 있으나, 그러한 의견이 실제로 실행 가능한 방향이라고 장담할 수 없는 측면이 있음.
 - 각 분야에서 사회적 욕구 및 정책의 다양성이 커진 상황이므로 단지 재정당국의 의지만을 담은 중기재정계획을 수립하는 것은 향후 효과성에 한계가 있음.
 - 각 부처의 책임성 제고가 필요하며, 이를 위해서는 중기재정 수립 단계에서 각 부처의 참여를 확대하고, 중기재정계획이 기획예산처의 일방적 의지가 아닌 각 부처의 약속임을 명확히 해야 함.

- 국가재정운용계획의 효과성을 담보하기 위해 하향식(top-down) 예산 편성제도를 적절히 활용하고, 부처의 책임성을 대폭 제고할 필요
 - 하향식 예산편성제도를 택하는 이유 중 하나로 예산당국의 개별 분야에 대한 전문성 결여 등이 언급되고 있으나
 - 이에 못지않게 중요한 것이 하향식을 택하면서 각 부처의 책임성이 제고되어야 하는 것임.
 - 과거에는 권한도 예산당국에 있지만, 책임도 예산당국으로 전가시키는 경향이 있었으나,
 - 각 부처는 중장기적인 정책비전을 수립하고, 이에 대한 재정자원 소요를 예측한 뒤 수립한 계획에 대해 책임을 지는 자세가 중요
 - 기획예산처만이 아니라 각 부처도 소관분야의 중기 재정지출계획을 별도로 발표하도록 하는 방안도 적극적으로 검토

- 재정투명성을 제고하여 재정에 대한 국민 및 정치계의 정확한 이해 및 재정운영에 대한 공감대 도출이 절실
 - 참여 민주주의 사회에서 재정운용전략 및 예산수립과정에 사회 각 층의 목소리가 반영될 수 있도록 하는 한편,
 - 재정에 대한 잘못된 인식을 불식시키기 위해 정확한 재정상황 및 정보를 국민들에게 전달하여 여론을 주도할 필요
 - 국회 및 정치권도 재정전반에 관한 상황 및 여건을 철저히 분석하여 예·결산을 심의하는 등의 노력을 경주할 필요
 - 재정지출 통제에 대한 행정부의 노력도 결국 국회에서 예산으로 확정되어야 실행될 수 있음
 - 재정지출에 있어 각 부처의 장관의 역할과 책임성을 강조하여 해당 예산의 집행에 대해 국민에게 책임지는 자세가 필요

제2주제

합리적 예산편성을 위한 정책과제

2004. 3. 4

박기백* · 박노욱*

* 한국조세연구원 연구위원

<목 차>

I. 하향식 예산편성	30
1. 서론	30
2. 이론	32
3. 외국사례	34
4. 시사점 및 결론	48
II. 성과주의예산제도	51
1. 개요	51
2. 우리나라의 성과관리제도	58
3. 세부 방안	64
4. 결론	72

I. 하향식 예산편성

1. 서론

- 예산편성의 방식은 상향식과 하향식이 존재
 - 상향식 예산편성은 개별사업, 분야·부서, 전체 예산의 순서로 합산해 나가는 방식
 - 하향식 예산편성은 반대로 전체 규모를 설정하고, 분야별로 배분한 다음, 개별사업의 예산을 정하는 방식
 - 상향식 또는 하향식 예산편성 방식만을 사용하는 국가는 찾아보기 어렵지만 편성 방식의 핵심을 어디에 두느냐에 따라 상향식 및 하향식으로 구분
 - 특히, 분야별 한도의 설정 및 준수 여부가 핵심

- 우리나라의 경우 상향식 예산편성 방식이 주를 이루고 있으며 행정부 예산안이 예산규모를 결정하는 데 핵심적 역할을 담당
 - 지출부서는 부서의 지출 한도를 인식하지 않고, 기획예산처의 예산 삭감을 감안하여 과도한 예산을 요구
 - 기획예산처는 내부적으로 분야별 배분규모를 가지고 있으며, 이를 기준으로 부서의 세부 예산항목을 심의하여 대폭적으로 삭감
 - 반면, 국회는 행정부의 예산안에 대해 소폭의 조정만 실시

- 이러한 예산편성 방식은 다수의 문제점을 야기
 - 과도한 예산요구 및 총량제한 곤란
 - 지출부서는 사전적인 예산제약이 없으며, 예산당국의 의도를 정확히 파악하지 못하고 있으므로 삭감을 감안하여 예산을 요구
 - 결과적으로 과다 요구된 예산을 삭감하여 예산의 총량을 통제하

는 데 어려움이 존재

- 합리적인 예산 배분을 저해(부서 수준)
 - 지출부서가 지출의 필요성이나 효과에 대해 정확한 정보가 담긴 예산을 제시할 유인이 없음
 - 지출부서는 예산 획득에 유리한 정보만 제공
 - 지출부서가 보유한 정확한 정보가 예산편성에 반영되지 못하므로 예산당국이 합리적으로 예산을 편성하기가 곤란
 - 예산편성에 있어서 각 부서의 자율과 창의를 저해
 - 수동적인 입장에 있는 지출부서는 예산편성의 대규모 변화보다는 기존 예산에 추가분을 더하여 편성하는 방식을 선호
- 국가적 우선순위를 고려한 예산 배분기능이 취약(국가 수준)
 - 상향식 예산편성에서는 분야별(전략적) 자원배분에 대한 논의·분석의 필요성이 낮음
 - 실제로 국무회의, 국회 등의 논의과정이나 합의가 없고, 명시적이지 않음
 - 사업별 심의에 예산당국의 많은 시간과 노력이 소요되므로 분야별 배분이 상대적으로 취약
- 과도한 업무 부담과 사후 평가기능의 상대적 약화
 - 예산당국이 예산의 심의·조정엔 시간과 노력을 많이 소비
 - 이에 따라 지출된 예산의 성과 및 효과를 평가하는 기능이 약화되는 현상도 발생

2. 예산편성 관련 이론

가. 비용인식과 재정규모(von Hagen and Harden)

- 부처가 정부지출의 비용을 해당 부처 관련 영역에 대해서만 인식
 - 정부지출을 위한 과세가 지출부서와 관련이 있는 정도로만 부담을 느끼는 경우를 생각할 수 있음

□ 모형

- Z_i 는 i 번째 사업의 예산요구
- x_i^* 는 비용을 고려하지 않은 사회적 최적, $X = \sum x_i^*$
- m_i 는 개별부처의 인식하는 부담 정도, $M = \sum m_i$
- 총 n 개의 사업이 있으며 1개의 공공재가 1개의 부서에 대응
- 지출부서와 예산당국 모두 지출의 비효율성과 비용부담을 최소화 하려고 함

	부서		예산당국
목적함수	$\frac{\alpha}{2} (Z_i - x_i^*)^2 + \frac{m_i}{2} (\sum Z_i)^2$		$\frac{\alpha}{2} (Z_i - x_i^*)^2 + \frac{M}{2} (\sum Z_i)^2$
개별사업	$x_i^* - \frac{m_i}{\alpha + M} X$		$x_i^* - \frac{M}{\alpha + nM} X$
예산합계	$\frac{\alpha X}{\alpha + M}$	>	$\frac{\alpha X}{\alpha + nM}$

□ 결과 및 시사점

- 개별부서의 예산합계가 예산당국의 예산합계보다 크게 나타남
 - 개별부서가 느끼는 비용 인식이 예산당국보다 작기 때문
- 따라서 세입 총액이 예산당국의 지출제약으로 작용하듯이 개별 부서도 지출제약이 필요
 - 부서의 지출한도 설정은 이와 유사한 역할을 수행하여 예산 요구를 축소

나. 부서의 편익과 정보의 부정확성

□ 일반적으로 예산지출(지출 유형별로 차이가 있지만)은 부서에 일정 수준의 혜택을 제공하고, 예산당국은 부서에 비해 지출의 성과나 효과에 대한 정보가 상대적으로 부족

- 예산이 커지는 경우 조직이나 권한이 확대됨으로써 발생

□ 모형

- x 는 정부지출, 부서는 i , 사업은 j 로 표기
- 사회적 비용과 혜택이 존재한다고 가정
 - 사회적 비용 = $C(x_{ij})$, 사회적 효용 = $V(x_{ij})$
- 부서는 사업에 따라 추가적인 혜택이 존재한다고 가정
 - 부서의 추가적 혜택 = $D(x_{ij})$
- 예산부서는 사회적 혜택을 정확히 파악하지 못함
 - 사회적 혜택에 대한 정확한 정보는 부서가 보유한 것으로 가정
 - 사회적 혜택으로부터의 편차 = $E(x_{ij})$
- 예산부서는 $C + E$, 지출부서는 $C + D$ 를 최적화하려고 할 것임

□ 결과 및 시사점

- 예산당국과 지출부서 모두 사회적 최적과는 다른 선택을 함
- 하향식으로 예산을 편성하는 경우($C + D$) 부서의 예산한도 내에서 부서에 주는 혜택이 큰 사업을 주로 선택
- 예산당국이 부서의 예산 요구를 바탕으로 최적화를 시도하는 상향식 예산편성의 경우($C + E$)에도 최적화가 불가능
 - 특히, 지출부서의 정보에 의존하는 경우 지출부서는 편익에 대한 정보를 ($C + D$)의 형태로 할 가능성이 높음
- 따라서 부서의 이득과 밀접한 관계가 있는 사업의 예산은 예산당국이 지침이나 기준을 제시하는 것이 필요
 - 인건비, 조직 확대, 산하기관 설립 등은 제한이 필요
- 부서에 편향된 정보 제공을 축소하기 위하여 사후적 점검 필요
 - 편성 이후에 성과지표, 사후평가 등을 병행

3. 외국사례

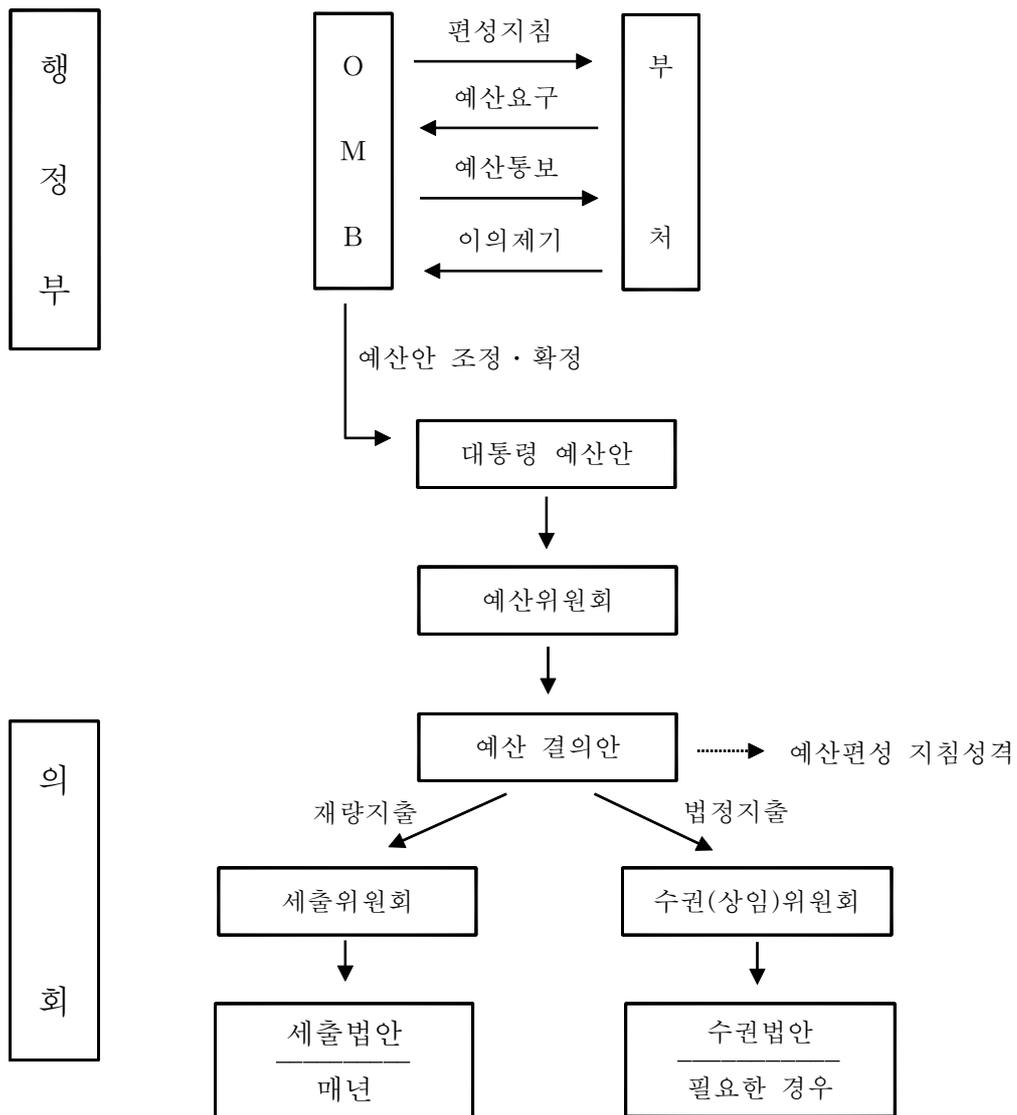
가. 미국

□ 예산편성 및 확정권한이 의회에 있음

- 그러나 행정부가 제출한 예산이 의회 예산 논의의 기초
 - 1921년 예산회계법 이전에는 대통령 예산안 없이 의회가 확정
- 의회 내에서도 예산, 상임(수권), 세출위원회 간의 권한 분산
 - 예산위원회는 전체적인 예산의 틀을 담당
 - 세출위원회는 재량지출을 담당
 - 상임위원회는 법정지출을 담당

- 행정부는 예산편성권이 없으나 연방기관의 예산을 취합·제출
 - 따라서 행정부의 예산안은 법률적으로 참고자료

[그림 1] 미국의 예산편성 개요



* 세입의 조정과 관련된 내용이 있는 경우 예산결의안에 포함되며 상원재정위원회, 하원세입위원회 소관

- 특정 분야의 지출한도를 설정한 법률이 존재
- 예산통제법에 따라 국방, 국제, 국내 분야로 재량지출 한도가 설정되었으나 1994년부터는 전체 재량지출 규모에 대한 한도만 설정
 - 1997년의 예산통제법(BEA)의 연장인 BBA에 의하여 국방, 비국방, 범죄 축소 분야로 재량지출 한도가 존재
 - 그러나 2002년 9월의 BEA의 만료로 지출한도가 사라짐
 - 현재 교통과 환경보전 분야만 지출 한도가 존재

<표 1> BBA, TEA-21, DIRA 세출법안에 따른 재량지출 한도

(단위 : 백만달러)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
국 방 예산권한(BA)	269,000	271,570	275,429	NA	NA	NA
지 출(OL)	267,124	266,635	269,072	NA	NA	NA
비국방 예산권한(BA)	253,506	283,737	285,937	NA	NA	NA
지 출(OL)	285,686	289,297	290,057	NA	NA	NA
범죄축소 예산권한(BA)	5,500	5,800	4,500	NA	NA	NA
지 출(OL)	4,833	4,953	5,554	NA	NA	NA
고속도로 예산권한(BA)	NA		-	-	-	-
지 출(OL)	NA		24,574	26,920	28,489	29,100
대중교통 예산권한(BA)	NA		-	-	-	-
지 출(OL)	NA		4,117	4,639	5,275	6,030
환경보전 예산권한(BA)	NA	NA	NA	NA	1,735	1,922
지 출(OL)	NA	NA	NA	NA	1,469	1,872
기 타 예산권한(BA)	NA	NA		660,803	729,260	NA
지 출(OL)	NA	NA		620,606	703,554	NA
합 계 예산권한(BA)	528,006	561,107	565,866	660,803	730,995	1,922
지 출(OL)	557,643	560,885	564,683	652,165	738,787	37,002

자료 : Analytical Perspective

□ 행정부

- 관리예산실(OMB)이 예산지침(budget guidance)을 통하여 부서별 예산한도를 설정
 - 그러나 이것이 부처를 강하게 구속하지는 않음
- 각 부처의 예산한도는 전년도 지출한도 + 재정여건 + 대통령의 의지에 따라 결정

□ 의회

- 상·하원 예산위원회가 예산결의를 통하여 연방정부 예산 총규모와 기능별 분류
 - 연방세입, 신규 예산권한, 지출(outlay), 적자, 부채, 신규 용자, 지급보증 액수를 결정
- 기능별로 배분한 예산 결의는 13개 세출위원회에 전달
 - 법적 구속력은 없지만 의사결정에 영향을 미침
- 세출위원회는 할당받은 세출예산액 범위 내에서 소위원회별로 중복되지 않도록 재배분

□ 미국 예산편성은 '하향식' 예산편성의 성격이 약함

- 부서별, 기능별 한도를 강제적으로 적용하지는 않음
- 의회가 '예산결의'를 통하여 설정한 기능별 예산배분은 예산안 편성 이후이므로 기능 또는 부서별로 예산안을 규제하지는 않음

나. 영국

A. 지출총액 결정

□ 재정운영 준칙

- 황금률(Golden rule) = 정부 차입은 투자지출로만 사용
 - 경상지출로 인한 적자를 용인하지 않겠다는 의미
- Sustainable investment rule = 순부채 수준을 GDP의 일정 범위 내에서 안정적으로 유지, 보통 40% 이내
 - 투자지출로 인한 재정적자가 너무 커지지 않도록 하는 장치

※ 예시

- 가정
 - 경제 전망에 의한 세입 = 70, GDP = 200, 현재 순부채 = 65
- Golden rule에 따라 경상지출은 70 이하로 설정(예: 68)
- Sustainable investment rule에 따라 자본지출은 17 이하로 설정
 - 부채의 한도는 $80(0.4 \times \text{GDP})$, 따라서 현행 순부채 65의 차이인 15에 세입에서 경상지출을 차감한 액수($70 - 68 = 2$)를 더한 금액($15 + 2 = 17$)이 자본지출 한도로 작용

- 지출총액 결정시 고려요인
 - 중기재정계획상 주요 재정목표(적자수준 등), 세입여건
 - 각 부처의 지출계획안, 전년도 예산액
 - 공약사항(수상의 정책 중점분야의 지출소요)
 - 경제 전망보다 GDP가 1%p 낮은 비관적 상황 고려
- 재정운영 준칙과 고려요인을 감안하여 재무부장관이 주도적 결정
- 지출총액(TME)은 부서별 한도(DEL)와 연례관리지출(AME)로 구분
 - DEL(Departmental Expenditure Limits) : 통제 대상

- 부처별 지출 상한으로서 Spending Review에 의해 3년분이 결정
- 예비비 설정(Reserves) : DEL 총액 대비 0.6~1.2%
- AME(Annual Managed Expenditure) : 비통제 대상
 - 고정비적 성격의 지출로서 지출항목별로 상한액 결정,
 - 완충장치(AME Margin) : AME 대비 0.5~1.6%

<표 2> 총액한도 및 전망

£ billion	Estimate		Projections	
	2002~03	2003~04	2004~05	2005~06
Departmental Expenditure Limits ¹⁾	239.7	263.5	279.8	301
Annually Managed Expenditure	178.7	191.2	201.7	210.4
Total Managed Expenditure	418.4	454.6	481.5	511.4

주: 1) 감가상각 차감

B. 분야별 한도

- 부처의 지출한도는 총예산이 결정된 후 해당 범위 내에서 결정
 - 재무부가 각 부처의 지출계획안을 검토하고, 정부 전체의 정책우선순위를 고려하여 내부안 마련
 - 재무부 예산담당 장관이 각 부처 장관과 개별 협의
 - 합의가 되지 않으면 공공지출위원회(PSX)에서 협의
 - 그래도 합의가 안 될 경우 재무부가 일방 결정
 - 이의가 있는 장관은 수상을 찾아가 소청하기도 함

<표 3> 부서별 지출한도 (DEL)

Departmental Expenditure Limits (£ mil.)	2002 ~ 03	2003 ~ 04	2004 ~ 05	2005 ~ 06	Average annual growth rate (%)
Education and Skills	23,170	25,600	27,750	31,140	7.6
Health	58,000	63,930	70,260	77,250	7.3
of which: NHS	55,750	61,300	67,440	74,390	7.4
Transport	7,660	10,690	11,200	11,640	12.1
Office of the Deputy Prime Minister	6,030	6,730	7,230	7,570	5.2
Local Government	37,650	40,710	42,800	45,890	4.2
Home Office	10,680	12,280	12,730	13,530	5.6
Lord Chancellor's Departments	2,860	3,080	3,290	3,370	3.1
Attorney General's Departments	470	490	520	540	2.5
Defence	29,330	30,920	31,760	32,780	1.2
Foreign and Commonwealth Office	1,350	1,450	1,500	1,570	2.8
International Development	3,370	3,700	3,840	4,590	8.1
Trade and Industry	4,740	5,110	5,130	5,540	2.8
Environment, Food and Rural Affairs	2,520	2,900	2,890	2,940	2.7
Culture, Media and Sport	1,330	1,420	1,500	1,590	3.5
Work and Pensions	7,020	7,530	7,800	7,820	1.1
Scotland	18,210	19,720	20,880	22,320	4.4
Wales	9,420	10,270	10,940	11,770	5.1
Northern Ireland Executive	6,420	6,810	7,180	7,630	3.3
Northern Ireland Office	1,170	1,110	1,140	1,190	3.5
Chancellor's Departments	4,260	4,430	4,640	4,810	1.4
Cabinet Office	1,610	1,830	1,900	1,930	3.6
Invest to Save Budget	45	50	40	30	-
Capital Modernization Fund	900	1,160	850	1,000	-
Policy Innovation Fund	40	50	50	50	-
Reserve	1,450	1,500	2,000	2,500	-
Total Departmental Expenditure Limits	239,710	263,470	279,820	300,990	5.2
Education (England)	44,960	49,310	52,720	57,780	6
Education (UK)	53,720	58,570	62,870	68,430	5.7
NHS (UK)	68,070	74,850	82,190	90,490	7.3
Transport (UK)	11,960	15,350	15,830	16,410	8.4
Housing (England)	4,850	5,460	5,730	5,900	4.2
Criminal Justice (England and Wales)	14,703	16,385	17,229	18,336	5

<표 4> 연례관리지출(AME)

	Provisional Outturns 2001~02	Plans			
		2002 ~ 03	2003 ~ 04	2004 ~ 05	2005 ~ 06
£ billion					
Annually Managed Expenditure					
Departmental AMESocial Security benefits	101.8	105.3	110.6	116.3	121.1
Income Support/Jobseekers' Allowance	8.3	9.4	13.4	14.1	14.7
child support and tax credits					
Housing Revenue Account subsidies	4.5	4.5	4.4	4.2	4
Common Agricultural Policy	4.73	2.4	2.4	2.4	2.5
Net public service pensions	4.5	5.1	5.4	5.7	6.1
National Lottery	1.7	2.3	2.3	1.8	1.5
Non-cash items in AME	4.6	4.8	5.1	5.4	5.5
Other departmental expenditure	0.6	0.5	0.3	0.7	1
Total departmental AME	130.8	134.3	143.8	150.6	156.5
Other AME					
Net payments to EC institutions ⁴	0.8	2.2	2.4	2.8	3.1
Locally financed expenditure	20.5	20.7	22	23.2	24.5
Central government gross debt interest	22.2	20.9	23	22.9	22.8
Public corporations own-financed capital expenditure	2	2.4	2.3	2	1.9
Total other AME	45.4	46.2	49.6	50.9	52.2
AME Margin	0	1.3	1	2	3

C. 기타

특징

- 예산은 재무부 예산장관이 총괄하여 수행
- 부서 협의 및 공공지출위원회를 통한 부서 한도설정

- 개별 협의 방식이며 전체 합의 방식이 아님
- 세부적인 사업별 토의를 하는 것은 아님
- 부서한도가 결정되면 이후에는 재무부의 관여가 거의 없음
- 이러한 관점에서 보면 하향식 예산편성 방식

□ 지출검토서(Spending Review)

- 구속력이 강한 종합적인 중기지출계획
- 영국의 중기재정계획은 1969년 도입되었으나 1998년 CSR이 의회에 보고·의결되어 구속력이 강해짐(법적 구속력은 없음)
- 주요 내용
 - 3년간의 지출상한 : 정부 지출총액, 부처별 지출총액
 - 정부지출 핵심목표 설정
 - 부처별 정책목표 및 다 부처 관련 사항(Cross-departmental)

□ 공공지출 합의문(Public Spending Agreement: PSA)

- 미국의 성과계획서 성격
 - 지출검토서의 부처별 정책목표를 세부적 목표로 구체화
 - 정부의 책임성을 강화하기 위하여 지출검토서와 함께 도입
- 주요내용
 - 각 부처별 정책목적(Aims)
 - 각 부처별 정책목표(Objectives) : 각 부처별 정책목표는 지출예산서(우리나라의 세출예산안)의 지출항목으로 사용
 - 각 부처별 가용자원(Resources) : 지출검토서의 DEL, AME 사용
 - 성과목표 : 지표화가 가능한 성과목표를 설정
 - 운용(또는 재원사용)의 효율성 제고 방안(목표)

다. 프랑스

A. 지출총액

방식

- 유럽통화연합(EMU) 적자한도를 기준으로 세출 결정
 - 경제전망을 통한 세입이 추정되면 해당 수치에 적자한도를 추가하여 총지출 규모를 설정
- 1997년 EMU 합의
 - 각국은 다년도 안정화 계획을 제출하도록 되어 있으며 그 안에 적자 축소 약속(commitment)을 담고 있어야 함

중기계획이 2007년도 지출까지의 기준(indicative)

- 2002년에 중기계획 수립(2004 ~ 2007 대상)
- 재정적자를 2005년에 GDP 대비 3% 이하로 낮추는 것이 목표
 - 이를 위해 2002년에는 2004년도 예산을 실질 기준으로 동결시키고 2005년도 예산은 특정 지출을 명목 기준으로도 축소
 - 농업, 노동, 수송, 주택 감축 예정

B. 분야별 한도

체계적인 하향식 예산편성 방식이라고 할 수 없음

- 개별 부서에 한도를 제시하지 않음

방식

- 중기계획에 따라 우선순위 설정
 - 이자지급이나 법률에 따르는 복지지출은 제외

- 재무부가 한도 설정한 후 개별 부서와 협의하고, 협의가 되지 않으면 수상실에서 중재
 - 축소 및 증가 분야는 재무부와 지출부서 양자가 협의

□ 세부 내용

- 먼저 기술적인 측면을 지출부서와 재무부가 논의(양자 회의)
 - 2월에 부서와 기존의 공공 서비스를 유지하기 위해 필요한 재정 소요액 추정 방식 등에 대해 논의
- 재무부는 내부 중기계획 보유
 - 부서 요구와 중기계획을 바탕으로 수상 지침 작성
- 수상의 지침은 재무부(예산실)가 준비
 - 세부적인 한도(ceiling)가 있는 경우도 있지만 이는 예외적인 것이며 보통은 편성지침 수준으로 정부지출의 우선순위만 제시
- 부서와 재무부가 이견을 해소하지 못하는 분야는 해당 사항을 6월에 수상실에 제공
 - 합의 및 미합의 목록을 작성
 - 조정에 필요한 참고자료를 작성하여 부서가 예산장관에 제출
 - 소수의 관계자가 참여하여 논의
 - 국무위원 전체 합의는 없음
 - 합의가 안되면 7월에 수상과 논의
- 이후에는 부서별 예산의 세부사항 결정

라. 스웨덴

A. 중기계획

□ 예산 준칙

- 흑자목표(Surplus Target)
 - 경기변동을 고려한(over the business cycle) 2% 재정흑자
- 지출한도 설정(Expenditure Ceiling)
 - 정부의 총지출 한도 설정

□ 내용

- 향후 3년간의 중기재정전망
 - 매년 연동 보완
- 향후 3년간의 지출총액 상한 및 27개 분야별 지출 상한
 - 총액은 매년 마지막 연도에 대한 결정만 실시
 - 분야별 한도는 당 연도만 확정하고, 이후 연도는 단순 추계

	연도	중기재정계획	예산
총액	T, T+1	Determined	No change
	T+2	Indicative	Final
27개 분야	T	Indicative	Final
	T+1, T+2	Assesment	Assesment
예산	T	Not Determined	Final
	T+1, T+2	Not Determined	Information

주: Final은 당 연도에 내각회의 등을 통해 결정하는 사항

B. 절차

□ 국회의 2단계 심의

- 총액 → 부문별 예산심의

- 1996년 예산기본법 제정을 통한 법적 기반 마련
- 내각제 국가이므로 의회의 역할은 별로 없음

□ 거시전망은 행정부 내부 모형을 사용

- 외부전망을 사용하면 적기에 전망치를 사용하기가 어렵기 때문
 - 재경부 전망치를 기준으로 다른 부서가 지출 추계
- 정부의 희망에 따른 전망치를 사용할 수도 있지만 아직까지 그런 요구를 받은 적은 없다고 함
 - 1년에 4~6번 정도 전망
 - 빠른 전망을 위해 모형이 복잡하고 크지는 않은 상태

□ 지출총액

- 총액한도는 중기계획에 따라 분야별 한도보다 2년 먼저 결정
- 재무부 → 수상 → 내각 → 의회 순서
 - 사실상 재무부와 수상의 결정 사항
- 고려사항
 - 거시경제전망, 세수추계, 재정수지 목표(2%흑자), 재정의 지속가능성 등을 종합적으로 감안하여 도출
- 예산여분(Budget margin) 설정
 - contingent reserve와 new initiative 성격이 함께 있음

□ 분야별 한도

- 지출총액 내에서 정책적 우선순위를 감안하여 27개 기능 분야별로 도출
 - 지출총액은 이전 연도에 이미 결정된 상태
- 재무부 → 수상 → 내각 → 의회 순서
 - 재무부가 각 부처의 예산 요구액을 기초로 초안을 작성

- 내각회의에서 각 부처와 최종 협의 후 결정
- 내각회의
 - 수상의 별장에서 1~2일 내 결정
 - 수상이 직접 주재하며 내각 멤버만 참석
 - 27개 분야만 협의
- 고려사항
 - 각 부처의 지출계획안 제출내용(Bottom-up 성격)
 - 공약사항 등

<표 5> 27개 지출 분야

1. 스웨덴 정치체제	15. 연구지원
2. 재정·경제 행정	16. 교육 및 대학 연구
3. 조세징수 및 행정	17. 문화, 언론, 종교 및 여가활동
4. 사법	18. 사회 계획 및 주택 공급·건설
5. 해외 정책행정 및 국제협력	19. 지역 균형 및 발전
6. 방위	20. 일반 환경 보존
7. 국제 발전 협력	21. 에너지
8. 이민자 및 망명자	22. 통신설비
9. 의료 및 사회보장	23. 농림·어업 등
10. 병약자와 장애인 지원	24. 사업부문
11. 노령층에 대한 재정지원	25. 지방교부금
12. 가족·자녀를 위한 재정지원	26. 정부부채에 대한 이자
13. 실업에 대한 재정지원	27. EU 분담금
14. 노동시장 및 근로조건	

- 부처별/회계별 상한
 - 부처별 총액, 500개 예산항목, 47개 정책분야 등은 내각 합의 결과를 감안하여 재무부와 각 부처간 실무협의를 거쳐 확정

- 내각회의 이후 부서와 예산 협의
 - 실무자 → 차관 → 장관 → 수상 순서
 - 사실상 동일한 전산자료를 사용, 변화 내용 파악 가능

4. 시사점 및 결론

- 다수의 OECD 국가가 하향식 지출통제를 도입
 - 지출통제를 위해 하향식으로 한도를 설정하는 대표적인 국가는 북구(덴마크, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴)와 영국
 - 핀란드, 캐나다, 아일랜드, 네덜란드는 하향식 지출통제의 결과가 긍정적인 것으로 보고

<표 6> 주요국의 하향식 편성 방식

국가	한도 설정	합의 방식
스웨덴	총지출 및 분야	국무회의 다자합의
영국	향후 3년간 총지출액	양자 (+공공지출위원회)
프랑스	없음(수상 지침)	양자 (+수상실)
미국	없음(예산 지침)	불분명

- 하향식 예산편성으로 전환이 필요
 - 예산 요구의 축소, 업무 부담의 경감, 부서의 효율적 예산배분을 위하여 하향식으로 예산을 편성하는 것이 바람직
 - 복지분야 지출이 확대되는 등 지출 수요 증가에 대비해 국가 재원의 효율적 재배분을 위해서도 필요
 - 기획예산처는 부서의 전체적인 지출 규모만을 통제하는 대신 사업별 예산배분의 재량권은 부서로 이양
 - 다만 부서의 직접적 이득과 관련이 있는 분야는 통제

- 하향식 예산편성을 위해서는 중기재정계획의 실효성 제고가 필요
 - 중기재정계획에 부서의 참여를 확대하고 부서별, 기능별 예산을 확정하는 것이 바람직
 - 다만 중기계획은 매년도 경제 및 재정여건 변화를 고려하여 소폭의 수정을 할 수 있도록 하여야 함
 - 중기계획에 따른 한도 설정이 합의를 유리
 - 증액 압력이 당 연도보다 3년 후일 경우 축소

- 성과 및 평가기능 강화로 하향식 예산편성의 약점을 보완하여야 함
 - 기획예산처의 기능을 예산심의 및 편성 중심에서 편성, 집행, 평가의 균형으로 전환하여야 함
 - 현재 도입중인 성과관리제도를 점진적으로 강화하고, 주요 사업에 대한 평가제도를 확립하는 것이 필요

- 기타 논의 사항
 - 지출총액 결정 방식
 - 재정 준칙은 공적자금상환 및 사회보장성 기금의 수지를 제외한 재정 균형(over the business cycle)이 적절

- 분야 및 부처별 한도 합의 방식
 - 양자 합의를 먼저 시도하고, 이를 바탕으로 국무회의 등을 통한 다자 합의가 바람직
- 예산당국의 재정모형
 - 소규모 재정수지 계산 모형을 구축하여야 함
 - 부서의 예산편성 기초가 되는 거시자료(성장률, 이자율, 환율 등)를 제공하여야 하며 전망 기관들의 평균으로 설정
- 예산당국과 부처간 역할
 - 예산당국이 총액이나 분야별 한도 설정에서 주도권을 보유하는 대신에 부서의 예산편성 자율권을 확대하는 것이 필요
 - 예산항목의 축소, 예산의 전용·이월 등에 대한 제한을 완화하기 위한 규정 개정 필요
 - 다만 앞에서 언급한 것처럼 부서의 이해와 밀접한 관련이 있는 특정 성격의 지출에 대한 규제 장치 필요
- 중기재정계획에 대한 국회의 역할 확대방안 필요

II. 성과주의예산제도

1. 개요

가. 개념 및 배경

□ 개념

- 지출의 성과를 중심으로 예산을 관리·운영하는 제도
 - 예: 미국GPRA(Government Performance & Results Act, 1997)
- 방식은 다양
 - 재정사업의 목표 설정(성과계획서)
 - 성과측정 및 평가(성과보고서)
 - 예산운영에 반영(성과예산(서))
- 공공부문 관리가 기존의 행정에서 경영으로 전환
 - 행정(Administration)은 절차 및 통제 중심
 - 경영(Management)은 결과 및 성과 중심

□ 성과관리 vs 성과주의예산

- 공공부문의 관리는 일반적인 성과관리와 정부지출을 중심으로 한 성과주의예산형태가 존재
- 성과주의예산은 다시 정부지출을 직접적으로 연계하는 방식과 간접적으로 연계하는 방식이 존재
 - 우리나라의 성과관리제도는 간접적인 성과주의예산제도와 유사

	성과관리	성과주의예산
개념	공공부문을 성과 중심으로 관리 또는 경영	예산이 관리의 주요 수단
예시	정부업무평가제, 목표관리제 성과감사, 공기업 평가 등	- 간접: 성과계획, 보고 등 - 직접: 뉴질랜드
적용	대부분의 선진국에서 시행	- 간접: 다수 국가 - 직접: 뉴질랜드, 미국 州

□ 성과주의 vs 민간의 이윤 극대화

- 정부 재정지출의 특성
 - 산출량을 알기 어려운 경우가 존재
 - 산출량을 측정할 수 있는 경우에도 공공재의 특성상 시장가격이 존재하지 않음
 - 결과적으로 성과를 화폐단위로 평가하기 곤란
 - 성과 목표를 설정하고, 성과 목표의 적정성을 정책적으로 판단
- 화폐단위로 평가된 일률적인 잣대로 개별 사업의 평가가 불가능
 - 목표 설정 및 이를 달성하기 위한 노력으로 생산성 담보
 - 뉴질랜드처럼 발생주의나 직·간접비 구분 등 정확한 비용계산의 필요성이 낮음

	민간기업	정부(공공부문)
투입요소	노동·자본	노동·자본
생산/산출	사적 재화	공공 서비스, 재화
수익/성과	가격×판매량	시장가격이 없음 - 성과목표 및 지표 사용
비용	생산비용	예산
목표	이윤(수익-비용)	성과 대비 예산 - 이윤과는 다른 개념

□ 과거 성과예산(60년대) vs 현행 성과주의

- 과거에는 예산편성의 관점에서 성과예산시도
 - 예산과 성과의 직접적 연계 [$y = f(x)$]
- 현재는 지출의 결과에 초점을 둔 성과주의
 - 예산과 성과의 간접적 연계 [$y \quad x$]
 - 예산편성의 참고자료 : 지나친 복잡성 배제

□ 도입 배경

- 과도한 재정적자를 축소하는 과정에서 정부가 제공하는 공공서비스의 축소를 최소화하기 위한 방안
- 이전의 성과주의가 지나친 복잡성, 업무부담으로 인하여 실패한 경험을 바탕으로 이전보다 단순화한 형태를 도입

과제	방 향	대 책
과다한 재정적자	- 지출 축소 - 공공서비스 유지	- 중기예산 (감축 가능성 제고) - 성과주의 (효율·성과 제고)

나. 도입의 당위성

- 우리나라 예산제도는 투입 위주여서 성과 및 책임성이 취약
 - 정부지출은 투입보다 성과가 중요한 반면 실제 예산편성 및 환류는 투입 위주
 - 성과가 낮거나 없는 지출이 지속될 가능성
 - 국민, 국회 및 예산당국이 재정지출의 성과에 대한 정보가 부재
 - 투입 위주이므로 책임성이 낮음
 - 편성 및 배정된 예산은 적법하게 사용하기만 하면 될 뿐 부서의 성과에 대한 책임이 부재
 - 현행 제도는 학생이 성적표를 보여주지 않는 것에 비견

지출	감독	지출액	확인	평가
지출 기관	예산당국·국회	예산	결산	성과·결과
학생	부모	수업료	영수증	성적표

- 기대 효과
 - 총량적 재정지출 통제
 - 성과지표에 근거한 의사결정을 통하여 지출의 증대 억제
 - 부문간 합리적 자원배분

- 성과지표에 근거한 합리적 재원 배분
- 정치적 영향 최소화
- 재정사업의 생산성과 효율성 증대
 - 사업 수행에 있어서 효과적인 운영을 촉진
 - 사업 내의 자율적 재원 배분을 통해 사업의 효율성 증대

다. 외국사례

- 성과중심 관리(운영)가 선진국 정부개혁의 핵심
 - OECD 27개 국가에서 성과중심의 재정운영제도를 시행

국 가	관 련 제 도
미국	Government Performance and Results Act
호주	Performance Agreement
뉴질랜드	Public Finance Act
영국	Public Service Agreement

- 미국
 - 성과주의와 관련한 독립적인 법률(GPRA) 보유
 - 중장기적이고 순차적인 접근
 - 1997년부터 시작하여 현재도 진행중
 - 실·국 단위에서 부서 단위로 확대
 - 실·국 단위에서 70개 사업 선정
 - 기준은 정부기능 포괄, 일정 규모 이상, 성과측정에 기여 등
 - 성과측정 및 보고에서 성과예산으로 전개

· 성과예산에 대한 시범사업은 실시 연기를 요청하여 2000 회계
연도부터 시작

- 포괄적인 접근 방식
 - 모든 예산사업에 대해 성과측정을 시도
- 2004년도부터 사업심사기법(PART)을 도입하여 성과와 예산편성
간의 연계성 강화
- 2005년도에는 예산 및 성과예산서를 이중으로 작성할 계획

보고서	전략계획	연간성과계획	성과보고
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 임무 및 장기전략 - 사용자원(예산/인원 등) - 달성 전략 및 방법 - 연간 성과계획과의 관계 - 외부 요인 - 사업평가 계획 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업별 성과목표 - 성과지표 - 필요자원(예산/인원 등) - 자료의 검증방법 - 회계연도 1999/2000의 성과목표 포함(OMB) 	<ul style="list-style-type: none"> - 성과비교 - 미달 부문에 대 한 원인과 대책 - 사업평가의 요약
법적 기한 OMB 요구일자	<ul style="list-style-type: none"> - 1997년 9월 30일 - 제출 45일 이전 	<ul style="list-style-type: none"> - FY 1999년 - 예산 요구시 제출 	<ul style="list-style-type: none"> - 2000년 3월 31일

□ 영국

- 1998년 PSA(Public Service Agreement)가 성과관리의 핵심
 - 중앙부처와 재무부 간의 성과계약 형식
 - 부처가 3년 동안 추진할 사업의 구체적인 목표와 기대효과 제시
- 책임운영기관은 Next Step Agency 제도로 성과관리
- 성과중심이라는 측면에서는 미국과 유사하지만 미국과는 달리 중

장기 목표 중심

- 중심이 사업단위가 아닌 부서단위

□ 뉴질랜드

- 산출 중심의 성과예산제도
 - 재정지출의 효과나 결과는 측정이 곤란하기 때문
- 예산과의 직접적인 연계
 - 산출물의 직·간접 비용을 발생주의 회계로 계산

2. 우리나라의 성과관리제도

가. 시범사업

□ 경과

- 우리나라는 2000년부터 28개 중앙부처와 소속기관을 대상으로 미국식 성과주의 예산제도 시범사업을 실시
 - 2000년 16개 → 2001년 28개로 확대
- 시범사업기관은 성과예산서·성과계획서·성과보고서를 작성
- 2000년 기준 16개 시범기관에 대한 평가 실시
 - 성과보고서와 계획서 간의 일관성, 개략적인 기술적 지표(전략목표, 성과목표, 성과지표)의 적합 및 타당성을 평가

□ 시범사업의 평가결과 (전택승·박기백)

- 목표 및 지표의 타당성, 계획서의 충실성, 계획서와 보고서 간의 일관성을 점검
- 지나친 세분화, 비계량적 지표, 기존 예산요구서 형태 등이 문제점

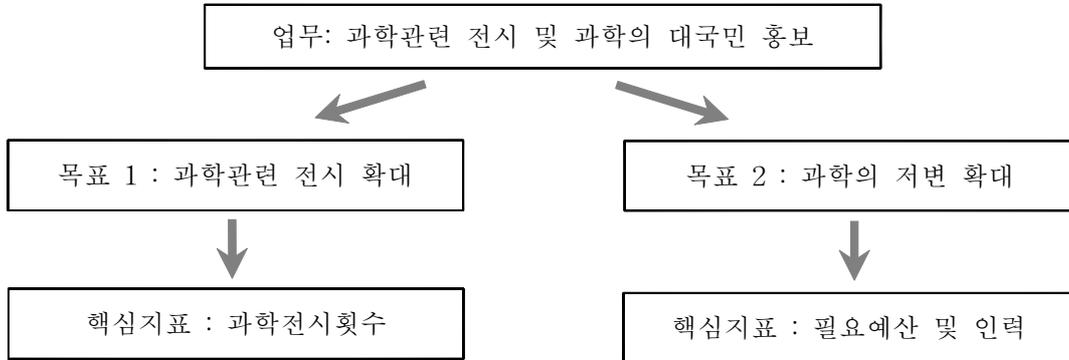
으로 지적

평가 기준	평가 결과
지표의 타당성 (구체성, 연계성, 포괄성 등)	<input type="checkbox"/> 전략목표와 성과목표의 설정은 비교적 타당 <input type="checkbox"/> 핵심사업이 아니거나 지나친 세분화 문제 <input type="checkbox"/> 산출 중심 성과지표(56%), 계량화 미흡(35%) <input type="checkbox"/> 성과지표 과다 <input type="checkbox"/> 불필요한 정보(예: 예산집행률) 나열
성과계획서의 충실성	<input type="checkbox"/> 성과계획서의 내용은 대체로 충실 <input type="checkbox"/> 구체적인 사업계획, 기대효과 없는 경우 <input type="checkbox"/> 구조가 기존의 예산서와 유사
계획서와 보고서 간의 일관성	<input type="checkbox"/> 성과계획서와 성과보고서 간의 일관성 문제 <input type="checkbox"/> 계획서의 성과지표가 보고서에서 변형 - 통·폐합, 추가 및 누락 등

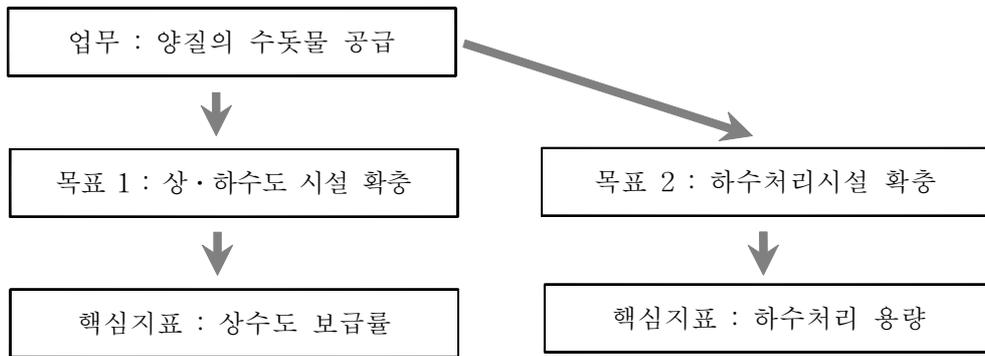
개선 방안

- 핵심사업을 중심으로 간략하게 성과계획서를 작성하는 것이 필요
 - 재정활동의 핵심적인 정보를 제공
- 소수의 핵심사업과 그에 따른 목표 및 지표 제시
 - 핵심사업 이외의 부수적인 사업은 필요예산과 인력에 대한 간단한 정보만 제공

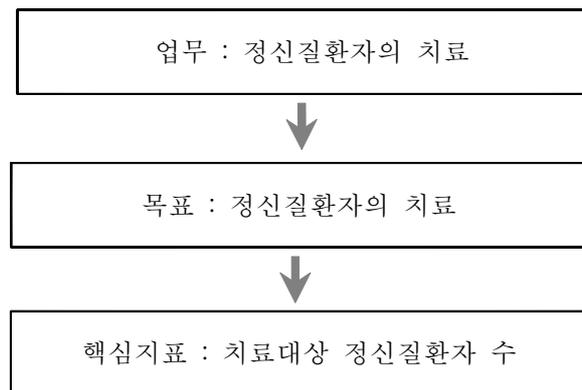
핵심사업계획 예제 1: 국립중앙과학관



핵심사업계획 예제 2: 상하수도국



핵심사업계획 예제 3: 서울정신병원



나. 성과관리제도

□ 업무 분담

- 기획예산처 재정기획실이 주도하여 제도 시행
 - 지침제공, 교육지원, 성과평가와 재정운영의 연계 등 성과관리제도 운영에 대한 총괄
- 지출부서는 성과목표 설정, 성과지표 개발, 성과계획서 및 성과보고서 작성
- 성과관리자문단은 부서와 기획예산처가 운영할 수 있으며, 관련 업무에 대해 자문기능 수행

□ 범위 및 일정

- 성과관리제도의 포괄범위는 모든 재정사업이지만 점진적 추진
 - 2004년에는 각 부처의 재정사업의 30%를 포괄
 - 금융성기금 및 2004년 폐지가 예정되어 있는 기금은 성과관리제도의 포괄범위에서 제외
 - 부처의 일상적인 사업이나, 소규모의 사업, 구체적인 사업의 성과를 평가하기 어려운 정책사업 제외
- 2003년도는 시범사업의 경험이 있는 22개 부처가 우선 대상
 - 여타 부처는 2004년도에 성과목표 및 지표개발
 - 선시행부서는 2007년에, 기타 부서는 2008년에 모든 재정사업에 대한 성과계획서 작성
- 도입 초기의 업무 부담을 축소하고, 준비 기간을 두기 위한 방안

<표 7> 전시행 부처

부서(12개)		처·청(10개)	
● 교육부	● 산자부	● 홍보처	● 조달청
● 외교부	● 정통부	● 보훈처	● 경찰청
● 행자부	● 복지부	● 농진청	● 해경청
● 과기부	● 환경부	● 산림청	● 기상청
● 문광부	● 건교부	● 특허청	● 통계청
● 농림부	● 해양부		

* 나머지 부처는 2004년도부터 착수

* 자료: 기획예산처

<표 8> 2003년도 성과관리제도 추진 계획

일 정	주 요 내 용	비 고
4월	○ 제도도입을 위한 지침 통보 - 성과관리제도 개요 및 추진일정	▶ 기획예산처
5월	○ 성과관리제도 업무편람 부처통보 ○ 담당자 교육계획 수립	▶ 기획예산처
6월	○ 담당자 교육 ○ 선행부처 성과목표-지표 개발 착수 (연구용역 등)	▶ 기획예산처 ▶ 선행부처
6~9월	○ 성과목표-지표 개발 추진 및 중간 점검 ○ (가칭)성과관리자문단 설치 ○ (가칭)중앙성과관리자문단 설치	▶ 선행부처 ▶ 선행부처 ▶ 기획예산처
10~12월	○ 성과목표-지표 최종점검 및 확정	▶ 기획예산처

<표 9> 2004년 이후 성과관리제도 추진 계획

연도	선행부처	여타부처
2004	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성과계획서('05년분) 작성 ※ 대상 재정사업기준 30% 이상 ▪ 선행부처 잔여 사업에 대한 성과목표-지표 개발 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성과목표-지표 개발 착수
2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성과계획서('06년분) 작성 ※ 대상 재정사업기준 100% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성과계획서('06년분) 작성 ※ 대상 재정사업기준 30% 이상 ▪ 잔여 사업 성과목표-지표 개발
2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성과계획서('07년분) 및 성과보고서('05년분) 작성 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성과계획서('07년분) 작성 ※ 대상 재정사업기준 100%
2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성과계획서('08년분) 및 성과보고서('06년분) 작성 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성과계획서('08년분) 및 성과보고서('06년분) 작성
2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대상부처 모든 사업을 포괄하는 부처별 성과보고서('07년분)가 처음으로 작성완료 ('08년 상반기) 	

□ 성과계획서

- 부처의 성과관리체계 표, 전략목표별 성과목표, 성과목표별 예산 및 성과지표, 성과지표 검증방법 등을 제시
- 부처간 동일한 목표의 사업을 추진하는 경우 공동사업을 명시하여야 하고, 사업성과에 영향을 미칠 수 있는 외부효과를 제시하여야 함

□ 성과계획서의 성과관리체계표

- 부처의 임무 → 전략목표 → 성과목표 → 성과지표 순서

- 부처의 임무는 법이 정한 부처의 궁극적인 목표
- 전략목표는 부처의 임무 수행을 위해 중장기적으로 추진하는 정책 방향을 의미
 - 실·국 단위의 목표와 부합되는 경우가 대부분
- 성과목표는 전략목표의 하위개념
 - 전략목표를 달성하기 위한 세부 목표 성격
- 성과지표는 성과목표의 달성 수준·여부를 알려주는 지표
 - 결과지표를 지향하며, 보조지표로 산출 및 과정지표 등을 사용
 - 다년도 사업은 사업진척도 등을 과정지표로 사용하여 중간적인 목표 달성 여부를 평가
 - 측정이 가능한 정량적인 지표가 기본이지만 불가피한 경우 정성적인 지표의 사용도 가능

□ 성과보고서

- 성과지표를 사용하여 성과계획서에서 제시된 목표의 달성 여부(평가 결과)를 표시
- 성과보고서는 감사원의 감사결과나 개별 사업의 사업평가(program evaluation)의 결과도 포함

3. 주요 쟁점

가. 성과지표의 대상

- 예산의 분류와 성과지표의 성격을 기준으로 기관운영, 부서별 정책, 부서별 사업(경상, 자본지출), 기타(예비비, 제지출금)로 구분
 - 기타 분야는 본질적으로 성과지표가 없으므로 대상에서 제외

- 대부분의 예산이 사업예산이므로 성과관리제도는 사업을 중심으로 하는 것이 바람직

<표 10> 지출분야별 성과지표

구분	기관운영 (부서공통)	정책/관리 (부서 고유)	사업(경상)	사업(자본)
대상	총무과 기획관리실 비상계획관실 감사관실 공보관실 등 일반행정	경제행정 법무행정 지방행정 보건행정 등 부서별 정책	복지관 운영 급식지원 농지개량 교육훈련 징세업무	복지관 건설 SOC 건설 의료기기 기상위성
핵심 지표	· 예산 및 인원 (여타 부서와 비교 가능, 추세가 효 율성 표시)	· 예산과 인원 (비교 불가능, 추세는 가능)	· 사용자 수 · 급식자 수 · 개량 면적 · 이수자 수 · 처리량	· 사용자 수 · 물류비용절감 /속도 증가 · 오진율 감소 · 예측력 증가
보조 지표	· 기관 평가 결과 등 실국별 지표 설정 (지표 활용으로 예산 조정이 어 려움)	· 수량, 품질, 적시성 - 장관 평가 (공정성 의문) - 서베이, 외부평가 (비용 소요 등)	· 만족도 · 소득증대/ 비용감소 · 취직자 수 · 적시성	· 일정/비용 (중 간 단 계 로 활용)

- 기관운영 분야의 경우 업무 단위의 세부지표를 사용하지 않는 것이 바람직
 - 부서 차원의 지표도 해당 성과지표를 측정하기 힘들고, 평가하기도 곤란하여 실효성이 낮음
 - 미국 교통부의 경우 기관운영 분야에 있어서 개별 조직 단위보

다는 부서 차원의 지표를 사용하여 인력관리(인력구성, 고과시스템, 공무원 교육), 연구개발과 정보관리, 예산·재무·자산관리 분야에 대한 성과지표를 사용

- 과 단위의 기관운영 지표는 본질적으로 부서가 내부 운용의 효율화를 위해 자체적으로 추구할 사항
 - 평가의 결과가 부서의 성과급 배분 등에 사용될 수 있지만 예산 부서가 해당 과의 예산 조정에 이것을 사용하는 것은 부적절

□ 정책/관리분야도 여러 가지 지표가 사용되고 있지만 평가가 곤란

- 뉴질랜드의 경우 정책개발 및 자문의 성과지표는 수량, 품질, 적시성 등이지만 객관적인 측정이 어려움
 - 객관적 평가가 불가능하여 장관이 평가함(기준: ① 불만족 ② 기대에 미치지 못함 ③ 보통 ④ 만족 ⑤ 대만족)
 - 해당 지표를 내부지표가 아닌 예산과 관련된 지표로 삼는 경우 장관이 공정한 평가를 할 수 없음
 - 외부에 자문하는 경우는 외부의 평가를 설문조사 형식으로 할 수 있지만 실효성에 비해 비용이 너무 소요
- 정책의 효과에 대한 지표를 예산부서가 평가하기 어려움
 - 정책자문 등은 수요자가 외부인이 아닌 부서의 관리자이므로 산출물의 평가는 내부적으로 하는 것이 합리적

□ 적절한 지표의 개발을 위해서는 시행착오를 거친 개선 노력이 필요

- 결과를 측정하기 힘든 사업, 장기간에 걸친 사업, 여러 부서에 걸친 사업 등, 지표 개발에 어려움이 많음

<표 11> 정책 분야에 대한 평가 방법(뉴질랜드)

	평가기준	성과기준
수량	<ul style="list-style-type: none"> - 매년 장관과 협의하는 사업계획 중 우선순위에 따라 제공 - 신속·적절한 제공능력으로 포괄적 서비스를 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 장관과 합의된 사업계획의 조건에 따라 정책자문 제공 - 분기별 검토에서 장관의 평가가 ④ 만족 또는 ⑤ 대만족으로 나타남.
품질	<ul style="list-style-type: none"> - 목적, 논리, 정확성, 옵션, 관련문제 제시, 실현가능성, 표현양식 	<ul style="list-style-type: none"> - 분기별 검토에서 장관의 평가가 ④ 만족 또는 ⑤ 대만족으로 나타남.
적시성	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 보고서 및 구두자문을 기한 내 제출 	<ul style="list-style-type: none"> - 100%

나. 평가와 활용

□ 성과지표

- 성과지표는 성과지표가 가져야 할 특성을 기준으로 평가
 - 성과지표가 성과목표와 부합하고, 소수로 요약될 수 있어야 하며, 주요 성과를 포함하여야 함
 - 성과지표는 절차나 과정이 아닌 성과를 보여주는 지표이어야 하며, 신뢰할 수 있어야 하고, 일관성을 지녀야 함
- 기획예산처는 명확성, 시의성, 신뢰성, 비교가능성, 검증가능성을 제시하고 있는 상태

<표 12> 성과지표가 지녀야 할 특성

기준	내용
적합(relevant)	- 목적이나 목표와 밀접한 관계 보유 - 시간내 작성 가능 - 이해 가능 등
소수(bounded)	- 소수의 지표로 요약
포괄(comprehensive)	- 주요 서비스 및 성과를 포함
의미(valid)	- 성과를 나타내는 지표
신뢰(reliable)	- 정확하고, 믿을 수 있는 지표
일관(consistent)	- 시간, 조직, 단위별로 일관성을 보유 - 유사 지표와 비교 가능

자료: NAO, *Value for Money Review of Performance Measurement*, Report by the Comptroller and Auditor General on Highlands and Islands Enterprise, 1998.

성과계획

○ 평가 대상

- ① 임무, 전략목표, 중간목표, ② 성과목표와 지표, ③ 예산과의 연계성, ④ 검증, ⑤ 기타

○ 각 평가 대상은 규정 준수 여부와 질적 수준으로 구분

성과보고서는 성과계획서의 결과를 보고

- 주요 예산사업은 성과목표 달성 정도 및 여부를 명시
- 나머지 사업은 예산 대비 결산만 표시

<표 13> 연간 성과계획 평가표 예시

구분	분류	점검사항	점수	비고
임무 전략목표 중간목표	규정 준수	- 주요 기능 포괄 - 부서 운용 효율성 - 법적 권한과의 일치 여부	10	
	질적 수준	- 핵심기능에 중점 여부 - 상호 연계성 - 결과지향성	10	
성과목표 성과지표	규정 준수	- 수치, 일정 표시 여부 - 비교 기준 제시 여부 - 주요 활동 포괄	10	
	질적 수준	- 소수 지표 - 핵심요소 포괄 - 결과지향성 - 자료획득 비용	10	
예산과 연계	규정 준수	- 예산항목 포괄	10	
	질적 수준	- 성과목표와 예산의 연계성 - 예산 양식 등과의 적합성	10	
검증	규정 준수	- 검증수단 기술 여부	10	
	질적 수준	- 성과정보의 신뢰성 제공 여부	10	
기타	규정 준수 첨부사항	- 양식 - 적시성 - 달성 방법/전략 설명 - 외부요인/공동사업 표시 - 자율권 요구	10	
	질적 수준	- 명료성, 일관성, 독해가능성 - 방법/전략의 적절성	10	

- 평가결과는 모범사례의 추출과 불량사례의 개선에 사용
 - 평가결과를 시범사업 기관에 보냄으로써 문제가 되는 분야를 인지하고 개선할 수 있도록 함
 - 이를 위하여 낮은 점수를 획득한 기관에 모범사례를 전파

- 성과보고서의 성과결과는 예산편성시 참고자료로 활용
 - 합리적 사유 없이 성과목표를 달성하지 못한 분야를 중심으로 예산 요구액을 중점 검토
 - 성과 미달의 합리적 사유로는 예상치 못한 경제환경의 변화, 법률의 변화, 예산의 변동 등 예상하기 어렵고, 통제가 불가능한 경우로 한정
 - 미달 분야의 개선 방안이 불명확한 분야는 사업평가를 의무적으로 실시하도록 하거나 감사원에 사업평가 의뢰

다. 기타

- 성과주의 예산제도는 「예산회계법」에 근거 규정을 마련
 - 국회에 성과결과를 제출하는 것에 대비하고, 부처의 적극적인 참여 유도
 - 시범사업은 기획예산처의 지침으로도 운영이 가능

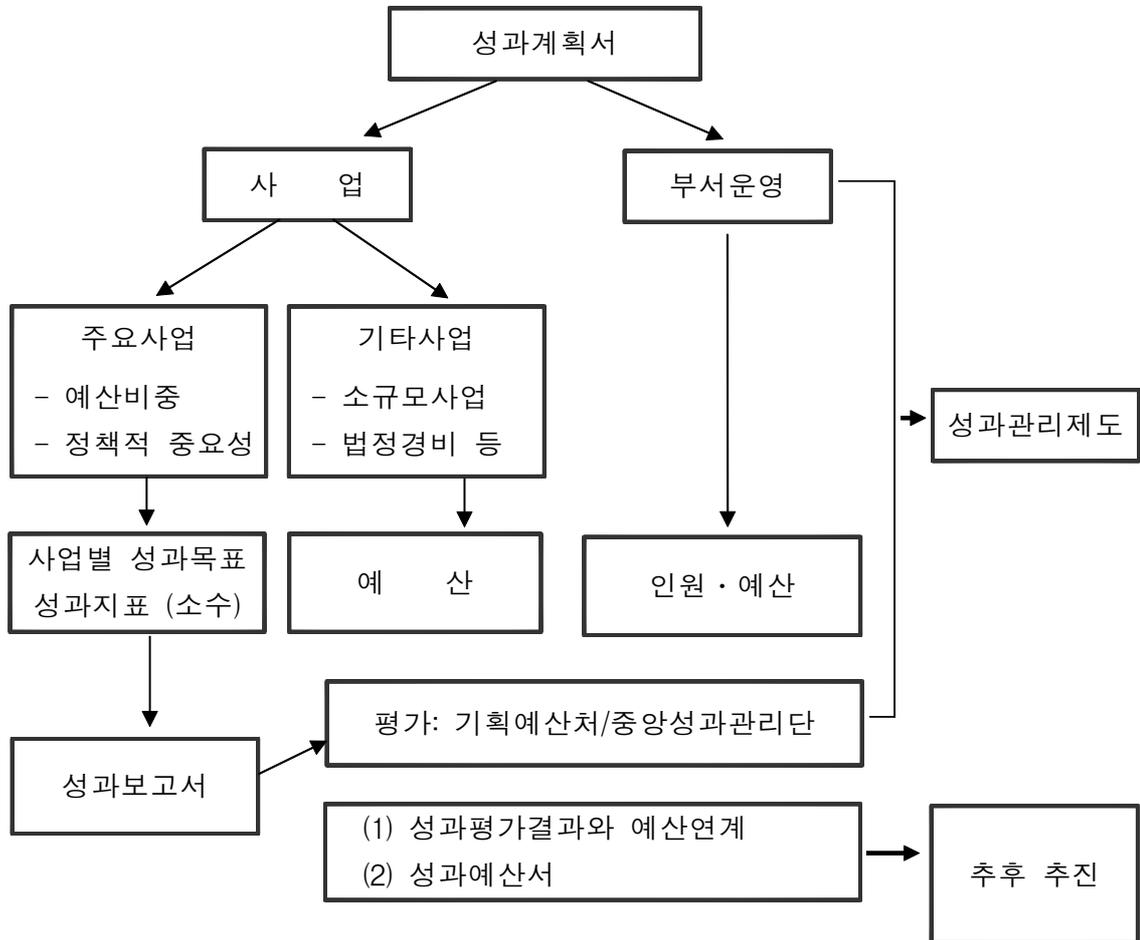
- 성과계획서 및 보고서는 국회에 보고
 - 국회의 결산과 예산심의를 지원, 부처의 적극적인 참여 유도
 - 도입 초기에 성과정보의 공개가 부담될 경우에는 비공개 가능
 - 미국의 사례 참조

- 인센티브 및 페널티

- 자율권 요구 사항을 가능한 수용
 - 법적인 개선사항, 사업추진의 애로사항, 부서의 자율권 등

- 성과주의예산제도 도입시에는 관련제도와의 조율이 필요
 - 정부업무평가제, 목표관리제도, 성과급보수제도, 성과감사 등 유사 분야가 존재
 - 목표관리제는 개별 부서 내부의 문제
 - 정부업무평가제는 기본적으로 부서 전반에 대한 평가
 - 평가 결과의 활용 문제(인사, 예산, 조직)
 - 관련기관(기획예산처, 행정자치부, 중앙인사위, 국무조정실, 감사원) 협의체 구성
 - 지표를 관련기관이 공유하는 방식이 적합
 - 성과감사는 사전에 약정된 성과지표 중심으로 진행

[그림 2] 성과주의 예산제도 추진모형



4. 결론

가. 결론

성과관리제도는 반드시 필요

○ 정부지출의 성과에 대한 정보는 국민의 알 권리 증진, 부서의 임

무 및 목표 인식, 재정 운영의 책임성 및 효과성 제고, 불요불급한 예산의 축소 등을 위해 필수적인 요소

- 다만 성과목표에 너무 집착하거나, 예산의 증감에 직접적으로 연계함에 따라 발생하는 부작용을 최소화할 수 있는 방안이 필요
 - 성과보고가 기준이 되어야 하지만 사업의 성과를 기계적, 일률적이 아닌 정책적, 합리적으로 판단하여야 함

□ 점진적으로 성과관리제도를 도입

- 성과관리제도의 도입 일정은 현재의 계획을 기준으로 하되 진행 상황을 보아가며 조정하는 것이 필요
 - 성과예산도 미국처럼 시범사업 필요

□ 관련 제도의 조정이 필요

- 예산회계법에 근거 규정을 마련하여 제도의 안정성 제고
- 인센티브 및 페널티에 대한 규정이 필요
 - 조직의 변경·확대·축소, 예산의 전용·이월 등
- 중복적인 업무부담을 축소하기 위한 관련 제도와의 조율
 - 관련기관 협의체 구성하여 지표를 공유

□ 기타

- 성과 목표에 대한 의견 수렴이 필요
 - 고객인 국민 및 입법부의 의견 수렴이 중요
- IT 투자를 통한 관리 시스템의 유지가 필요
- 공무원의 순환보직으로 성과지표 개발 및 유지 등에 곤란을 겪을 가능성이 있으므로 이에 대한 대책도 필요
 - 업무의 지속성이 부족하여, 단기 목표에 치중할 가능성