

# 중기재정계획제도의 문제점과 개선방안

A Study on Settling the Problems of  
Mid-term Financial Planning

연구자 : 이 규 환 (중앙대학교 행정대학원 원장)  
Lee, Kyu-Hwan

2004. 8

## 국 문 요 약

우리나라의 국가재정은 그 규모나 기능에 있어 매년 급속한 증가추세를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 국가재정운용이 전통적인 단년도 예산제도에 입각하고 있어 가용재원의 사전예측이 어렵고 거시적 안목에서 자원배분이 이루어지지 못하여 자원배분의 효율성을 저해하고 있다.

본 연구는 현행의 중기재정계획제도의 문제점을 보완할 수 있는 효율적인 재정운용제도를 모색하고자 IMF를 전후한 재정 변화와 기획예산처가 1999년에 발표한 '99~2002 중기재정계획을 중심으로 분석하였다.

그리고 중기재정계획을 운용하는 외국의 사례를 통하여 우리나라 중기재정계획이 성공적으로 운용될 수 있는 이론적 모델을 검토하고자 하였다.

이러한 중기재정계획제도의 발전방안을 보면 다음과 같다.

1) 제도적 측면에서는 재정운용과 연계한 행정목표 및 개발계획이 재정계획과 상호 유기적으로 제도체계에 따라 운영되도록 종합계획체제를 운영하여야 할 것이다.

다음은 재정운용시스템의 보강이다. 즉, 중장기적 시계에서 재정수요와 공급을 예측하고 계획지표의 달성을 위한 투자우선순위에 따라 부문별 투자규모를 결정하면 단기적 시계에서 투자심사와 영기준예산을 통하여 사업을 선정하고 예산을 배분한다.

한편, 자본투자계획(CIP) 및 사업별 예산편성 등 관련제도의 도입이 필요하다.

2) 기술적 측면에서는 먼저 계획수립절차 및 방법이 합리적으로 개선되어야 한다. 재정계획제도를 성공적으로 운용하기 위해서 정부는 먼저 약 20년 정도의 장래를 내다보는 장기종합개발계획을 수립하고 이 계획에 알맞은 하부계획으로 국가의 물리적 계획을 5년 정도의 기간으로 작성하여 그것에 근거한 재정운용정책 수립과 더불어 재정계획을 수립하여야 한다. 따라서 재정계획제도를 정착·발전시키기 위해서는 우리 실정에 맞는 계획수립절차와 기법을 정형화시켜야 한다. 특히 재정수요예측 기법 등의 거시모형 및 개별사업의 투자심사분석기법 등의 미시모형을 적절히 개발하여 폭넓게 사용되어야 한다.

3) 운영적 측면에서는 먼저 중기재정계획은 고도의 분석 및 예측기법과 전문지식을 필요로 할 뿐만 아니라 중기재정계획이 실제 매년도 예산편성이나 사업계획수립에 반영하도록 전문기구와 인력이 확보되어야 한다.

또한 계획의 실효성 확보를 위하여 최고정책결정자나 실무자들이 단기적인 사업이나 예산에 못지 않게 중장기적인 계획에 대한 확고한 지지와 신념뿐만 아니라 중기재정계획을 실제 예산편성과 사업계획수립에 적용하도록 제도적으로 보장하는 것이 중요하다.

물론 중기재정계획의 도입·발전으로 국가재정문제가 일시에 해결된다거나 당장에 큰 효과를 바랄 수는 없지만 중기재정계획을 성공적으로 운용할 경우 가용재원의 규모나 자원배분 구조를 미리 계획하여 단년도 예산편성주의 방식에서 오는 문제점을 해소시키는데 크게 기여할 것으로 기대된다.

즉, 장기적이고 종합적인 안목에서 사업의 우선순위를 책정하고 각 사업부서에 가용재원의 한계를 제시하여 부문별 정책입안의 지침으로 활용

하게 함으로써 무리한 재정규모의 확장을 억제하고 재원의 합리적 배분을 통한 예산의 효율성을 제고시키는데 가장 중요한 제도적 장치가 중기 재정계획의 활성화라는 것으로 결론된다.

※ 키워드 : 중기재정계획, 국가재정, 재정운용, 예산제도, 재정

# Abstract

National finance in Korea has increased in its scale and function. However, National finance in process of operation adopts (traditional) annual budget system. Accordingly, available financial resources are not easily estimated in advance and the efficiency of resource distribution is hindered due to the lack of distribution at macro level.

This paper aims to find the mid-term financial planning system which settles the problems of existing annual budget systems.

The necessity of improving present budget system is fully agreed, and much interests and attentions are drawn on the financial planning rather than control or management-oriented finance. And supplementary improvement of the existing budget is considered more desirable than complete reformation of it. Therefore, mid-term financial planning is introduced, settled and developed

The prerequisites for the early-settlement and development of mid-term financial planning are composed of the integrated planning system, the insurance of specialized agencies and professional personnel, the improved plan establishment and

technique development for resources distribution, the support and confidence of the final decision maker. Based on this analysis, the basic approach for the introduction and development of financial planning should be found after examining systematic, technical and management aspects.

1) From the systematic aspect, integrated planning system should be operated in view of financial planning and administrative purposes and development planning. Next step is the transformation of financial planning system. That is to say, predicting financial demand and supply from mid or long-term perspectives, and deciding investment scale of respective sectors under the investment priority for the achievement of planning index, make the projects selected and budget distributed at short-term level.

In addition, if budgetary compilation which classifies, organize and implement budget based on the project policy system, it makes the cost-benefit analysis possible and enhances the cost consciousness of the officers in charge of budget execution, and makes the understanding of financial planning easier for the inhabitants. Furthermore, the continuation of the projects at mid or long-term perspective is getting easier than ever. Therefore, it provides the grounds for connecting planning and budget

2) From the technical aspect, firstly, the process and method in establishing plan should be improved reasonably. In case of foreign governments which experienced success in financial planning, they predicted about 20 years in the future and then drew up long-term comprehensive national development plan. And physical plans are made for every 5 years in accordance with the comprehensive development plan. Therefore, in order to settle early and develop financial planning of government, the fixation of unique planning method and procedure should be performed, which suits Korean situation

It is no exaggeration to say that major reason for the failure of settling mid-term financial planning in Korea Lies in the underdevelopment of planning development techniques. Therefore, it is the most urgent task to develop practical techniques for our conditions.

3) From the management aspect, mid-term financial planning should be made with high level of analytic and predict techniques. And the specialized agencies and professional personnel should be secured in order to reflect the mid-term financial planning in budgetary compilation every year. And for the purpose of maintaining the efficiency, the final decision maker and the officer concerned

should have the support and confidence on the-term financial planning.

However, mid-term financial planning is not a panacea which cures all the problems faced by government. The successful management of mid-term financial planning is expected to contribute to the solution of the problems, resulted from the annual budgetary compilation by way of planning the scale of available financial resources distribution in advance.

※ Key Word: mid-term financial planning, National Finance,  
Financial Management, Budget System, Finance

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	19
제 1 절 연구의 목적 .....	19
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	21
제 2 장 중기재정계획제도의 이론적 고찰 .....	23
제 1 절 중기재정계획제도의 도입배경 .....	23
1. 재정운용의 정책적 과제 .....	23
2. 재정운용제도의 기본적 ‘틀’ .....	25
3. 재정운용 개선을 위한 전략 .....	27
제 2 절 중기재정계획제도의 의의 .....	32
1. 중기재정계획의 개념 .....	32
2. 중기재정계획제도의 필요성 .....	33
3. 중기재정계획제도의 목적 .....	35
4. 중기재정계획의 성격과 기능 .....	36
제 3 절 중기재정계획의 수립 및 운영 .....	38
1. 중기재정계획의 기간 및 운영방식 .....	38
2. 계획수립의 절차와 체계 .....	39
3. 계획내용 및 활용 .....	39
4. 중기재정계획의 수립방법 .....	40
제 4 절 중기재정계획제도의 기대효과와 제약성 .....	42

1. 중기재정계획제도의 기대효과 .....	42
2. 중기재정계획제도의 제약성 .....	43
<b>제 3 장 우리나라 중기재정계획의 현황 및 문제점 .....</b>	<b>47</b>
<b>제 1 절 우리나라 중기재정계획의 현황 .....</b>	<b>47</b>
1. 중앙정부의 개괄적 재정현황 .....	47
2. 통합재정수지의 불안정 .....	51
3. 국가채무현황 .....	53
4. 중기재정계획 현황 .....	56
<b>제 2 절 중기재정계획제도의 문제점 .....</b>	<b>59</b>
1. 수립내용 및 과정상의 문제점 .....	59
2. 운영상의 문제점 .....	62
3. 다가오는 재정위험에 대한 대비 곤란 .....	63
4. 재정의 경기조절기능 취약 .....	65
<b>제 4 장 외국의 중기재정계획제도 .....</b>	<b>67</b>
<b>제 1 절 스웨덴 .....</b>	<b>67</b>
1. 중기재정계획의 의의(Spring Fiscal Policy Bill) .....	67
2. 예산편성 방식 .....	69
3. 지출한도 결정 및 의회심의 .....	71
4. 예산서류 .....	75
<b>제 2 절 네덜란드 .....</b>	<b>76</b>
1. 중기재정계획의 의의(Coalition Agreement) .....	76
2. 예산구조 및 조직 .....	77

3. 정부와 의회의 역할 .....	79
4. 예산편성 방식 .....	80
5. 재정원칙 및 재정적자 대응노력 .....	81
제 3 절 영 국 .....	85
1. 중기재정계획의 의의(Spending Review = SR, 2002) .....	85
2. 재정운용 목표와 재정규칙 .....	85
3. 예산편성방식 .....	86
4. 예산서류 .....	88
제 4 절 기타 국가 .....	92
1. 일 본 .....	92
2. 미 국 .....	94
3. 캐나다 .....	96
제 5 절 요약 .....	96
제 5 장 중기재정계획제도의 개선방안 .....	99
제 1 절 제도적 측면 .....	99
1. 국가재정운용계획의 내실화 .....	100
2. 예산평가 기능의 강화 .....	104
3. 부처자율편성(Top-down) 방식의 활성화 .....	105
4. 중기재정관리제도의 도입 .....	109
5. 통합재정의 내실화 .....	114
6. 총사업비관리제도의 내실화 .....	117
7. SOC 민간투자제도의 활성화 .....	120

제 2 절 운영 측면 .....	126
1. 건전재정기조의 유지 .....	126
2. 운영의 기술적 측면 강조 .....	127
3. 경제사업 비중의 축소 및 재정용자사업의 정비 .....	128
4. 지방정부를 포괄하는 통합재정관리의 강화 .....	130
5. 재정운영의 중장기 비전제시 .....	131
 제 6 장 결 론 .....	 137
 < 참고 문 헌 > .....	 141

## < 표 차례 >

<표 1> 중기재정계획의 계획기간별 성격 .....	39
<표 2> 우리나라 중앙정부 재정규모(일반회계 + 재정융자특별회계) .....	49
<표 2-1> 우리나라 중앙정부 일반회계 세출내역 .....	49
<표 2-2> 연차별 세입예산 .....	50
<표 2-3> 기한도래 미회수 채권 .....	52
<표 2-4> 연도별 통합재정수지 추이 .....	53
<표 2-5> 연도별 국가채무현황 .....	54
<표 2-6> 2003년 중앙정부채무의 상환부담 분석 .....	55
<표 2-7> 연도별 보증채무 현황 .....	55
<표 2-8> 중기재정계획의 세출분야별 투자우선순위 .....	57
<표 2-9> 2003년 재정규모 .....	58
<표 2-10> 일반회계 세출예산 기능별 내역 .....	59
<표 2-11> 연차별 국가채무와 보증채무 .....	63
<표 2-12> 연평균 경제성장률과 재정규모 증가률 .....	64
<표 3> 27개 지출분야 .....	70
<표 3-1> 스웨덴의 일반정부 규모 및 재정수지 .....	76
<표 3-2> 지출총액 .....	82
<표 3-3> 분야별 지출한도 - 일반예산 .....	83
<표 3-4> 분야별 지출한도 - 복지 및 노동시장 .....	83
<표 3-5> 분야별 지출한도 - 의료일반예산 .....	84
<표 3-6> Strategic Accord 2003 .....	84

<표 3-7> 보완적 정책 패키지 2003 .....	85
<표 3-8> PSX의 구성 .....	87
<표 3-9> 예산서류의 개요 .....	88
<표 3-10> DEL(부처별 지출한도) .....	91
<표 3-11> AME(연간관리지출) .....	92
<표 4> 예산상 실질 성장률 전망 .....	103
<표 4-1> 기관별 자율편성 대상 주요사업비 요구한도 .....	108
<표 4-2> 연도별 SOC 투자현황 .....	124
<표 4-3> 세부투자현황 .....	124
<표 4-4> 중앙정부 통합재정지출 및 순융자 항목별 비중의 국제비교 .....	129
<표 4-5> 중앙정부 통합재정지출 및 순융자에서 차지하는 순융자의 비중 .....	130
<표 4-6> 정부부문별 지출규모 .....	131

## < 그림 차례 >

<그림 1> 재정여건 변화 가능성 전망 .....	64
<그림 1-1> 재정의 경기대응 추이 .....	65
<그림 2> 국가재정운영계획의 구조 .....	101
<그림 2-1> 우리나라의 통합재정 포괄범위 .....	115
<그림 2-2> 민간투자사업 추진절차 .....	122

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

1997년 IMF를 기점으로 1998~2003년의 5년간 우리나라의 재정은 큰 변화를 겪었다. 경제위기 직후 재정 수지가 큰 폭의 적자를 나타내고 국가부채가 급증하는 등 재정상황은 급격히 악화되었다. 그러나 빠른 경제회복과 더불어 재정수지는 곧 흑자로 돌아섰으며 국가부채의 증가추세도 둔화되었다. 이러한 재정건전화는 세수가 크게 증가함과 동시에 세출이 대폭 억제된 데 기인한다. 이에 따라 외면적으로 재정은 경제위기 이전과 같은 안정적인 상황으로 돌아간 듯이 보인다. 그러나 이러한 외면적 유사성에도 불구하고 경제위기 이전의 재정상황과 그 이후의 재정상황은 많은 측면에서 다른 모습을 보이고 있다. 무엇보다도 지난 1980년대말 이후 지속되어 오던 GDP 대비 재정규모의 증가추세가 경제위기 이후 둔화되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 통합재정 지출 및 순융자의 GDP대비 비율은 1988년 16.2%에서 1998년 26.0%로 매년 약 1%p 정도 상승해 왔으며 1999년 이후에는 25% 수준에 머물고 있다. 2003년에는 GDP대비 약 27.4%로 나타났다. 이러한 GDP대비 재정규모의 정체는 예산편성 기조의 변화를 반영하는 것으로 해석된다.

경제위기 이전까지 예산편성의 기본방향은 1980년대의 재정긴축으로 인해 부족해진 사회간접자본 등 필수분야에 대한 투자를 적극 확대하는데 있었던 것으로 보인다. 이러한 투자에 필요한 재원은 교통세 등의 세수증대와 국민연금 등 각종 기금의 적립금 활용을 통해 마련하였으며, 이를 바탕으로 재정수지는 전반적으로 균형수준을 유지할 수 있었다. 반면 경제위기 이후에는 재정건전성이 급격히 악화되고, 금융구조조정비용을 상당 부분 재정이 부담하게 되고 더욱이 2003년에는 국가채무가 GDP대비 22.4%에 달하게 됨에 따라 정부는 다시 재정긴축에 돌입하지 않을 수 없었다. 이제는 정책의 초점이 경제성장을 직접적으로 지원하기 위한 투자확대에 두어지기보다 재정건전성의 확보·유지를 통한 안

정적 거시경제여건의 제공과 국민부담의 경감에 맞추어져 있는 것이다. 이는 경제위기 이전까지 약 10년 동안 재정규모의 팽창에 힘입어 어느 정도 각 부문의 투자가 완성되었다는 인식과도 관련을 갖고 있다. 이러한 긴축적인 재정운영에도 불구하고 향후 우리나라의 재정은 여러 가지 위험 요인을 안고 있는 것이 사실이다. 무엇보다도 금융구조조정을 위해 발행된 정부보증채권의 이자 및 원금상환 부담이 재정운영을 지속적으로 압박할 전망이다, 공적연금의 급속한 재정악화 역시 커다란 문제로 대두되고 있다. 이러한 상황에 직면하여 우리나라의 재정을 어떻게 운영해 나갈 것인지에 대한 방향을 정립하는 것이 무엇보다 중요하다.

중기재정계획은 국가의 기반시설에 대한 중기적 투자방향과 규모를 결정하는 중요한 계획이지만, 중기재정계획의 운영실태 및 내용분석을 통한 개선방안을 밀도있게 연구한 사례는 거의 없는 실정이다. 정부가 지난 1999년에 발표했던 '99~2002년의 중기재정계획은 그 실효성이 아직 검증되지 않았고 그 진행사항 역시 미진함에 비취볼 때 참여정부에서 보다 구체적인 재정건전화의 전략을 제시하는 중기재정계획의 필요성이 강조되는 바이다.

현 시점에서 판단할 때 재정운영의 과제는 재정건전성의 확보·유지 및 재정지출의 효율성 제고로 요약될 수 있다. 이러한 과제를 달성하기 위해서는 선진국의 다년도 예산과 같은 중기재정관리체계를 확립해야 하며 또한 사업평가제도의 도입, 재정통계체제의 개편, 재정융자제도의 개선 등도 추진되어야 한다.<sup>1)</sup>

따라서 본 보고서에서는 우리나라의 중기재정계획제도의 실태를 파악하고 향후 발전방향을 모색해 보고자 한다.

---

1) 고영선, “ 2002-3 중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선과제” 『정책연구시리즈』, 2003

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 보고서에서는 이제까지 우리나라의 중기재정계획의 실태를 분석하고 개선방안을 모색하고 있으며, 그 대상은 IMF를 전후한 재정 변화와 기획예산처가 1999년에 발표한 '99~2002 중기재정계획을 중심으로 분석하였다.

그리고 중기재정계획을 운용하는 외국의 사례를 통하여 우리나라 중기 재정계획이 성공적으로 운용될 수 있는 이론적 모델을 검토하고자 한다.

더 나아가 중기재정계획과 관련하여 제도적으로 개선되고 새로이 도입되어야 하는 국가재정운용계획, 부처자율편성(Top-down)방식 그리고 중기재정관리제도 및 통합재정 등에 대한 이론적 검토를 하고 있다. 또한 SOC사업에 있어서는 민간투자를 활성화 할 수 있는 제도를 모색할 수 있도록 현재 추진중인 SOC 민간투자제도 등에 대해서도 다루고자 한다.

연구방법은 지금까지의 학계와 실무계의 논의들을 중심으로 과거와 현재의 현상들을 문헌적 연구방법(documentary study methodologies)의 관점에서 문헌 분석적 연구방법을 채택하여 고찰하였다. 또한 연구수행에 있어서의 자료수집은 국내·외의 문헌조사와 전문연구기관의 연구물, 정부 간행물, 학술연구논문, 단행본 기타 정보화와 관련된 연구들로부터 발췌한 2차 자료들(second-hand materials)을 통하여 이루어졌다.

## 제 2 장 중기재정계획제도의 이론적 고찰

### 제 1 절 중기재정계획제도의 도입배경

#### 1. 재정운용의 정책적 과제

행정여건변화에 따라 재정수요는 급증하는데 비해 이를 뒷받침할 재원은 한정되어 있다. 특히, IMF를 전후로 많은 공적자금의 투입이 요구되고 적자재정이 불가피하였고, 교통·건설 등의 각종 SOC 사업의 증대와 행정서비스의 질적인 수요가 늘어나면서 이에 대한 자원마련이 시급한 것이 현실이다.

이처럼 급속히 팽창하고 있는 정부의 재정수요를 충족시킬 수 있는 정책적 대안으로는 ①국민의 조세부담증가 ②차입, 국고채발행 등의 적자재정운용 ③재정수요증가를 적정수준으로 조정하고 기존가용재원의 투자우선순위를 재조정하는 세가지 방안을 생각할 수 있다.

#### 가. 조세의 추가 부담

국민의 조세부담의 증대를 통한 재정수요 충족의 정책대안은 상당한 제약이 예상된다. 그 이유는 부담률의 증가가 불경기를 초래할 가능성이 클 뿐만아니라 국민들의 조세저항이 대두될 우려가 있기 때문이다. 조세부담수준을 높이기 위해 앞서 우선 조세체계와 행정을 개선하여 세부담의 형평성을 제고시키는 것이 필요한 것이다. 특히 조세배분이 국세 위주로 되어 있어 지방재정이 취약한 현실에서 중앙정부 중심으로만 세원을 확대하는 것은 수혜계층과 비용부담계층을 직접 연결시키지 못하기 때문에 조세저항이 클 것이다.

#### 나. 적자재정운용

재정적자에 의한 자원조달은 은행으로부터의 차입과 국고채 발행 등 두가지가 있다. 특히, 중앙은행 차입은 이를 상환하지 않을 경우 직접적인 『인플레이』요인이 되어 물가안정기반을 해치므로 바람직하지 못하다.

국고채발행은 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 갖고 있다. 먼저, 긍정적 측면에서 보면 공공투자의 혜택은 후대에까지 미치므로 당대와 후대가 그 비용을 분담해야 한다는 점이다. 뿐만아니라 정부가 국고채를 통하여 민간저축을 흡수하고 이를 재정에서 지출한다면 경기조절효과와 자원의 효율적인 배분을 유도하는 기능을 가지게 된다는 점이다. 한편 부정적 측면에서 보면 우리나라와 같이 금리 변동의 우려가 있는 경우에는 이자부담이 커 발행초기에만 단기적으로 재원동원효과를 얻을 뿐이므로 재정수요가 과잉상태에 있는 현실에서는 일단 공채를 발행하게 되면 누적되어 갈 가능성이 매우 크다는 점이다. 또한 공채발행을 통하여 투자하려는 사업이 민간사업의 자금부족으로 투자를 못하고 있는 사업보다 투자효율성이 낮다면 자원배분의 효율성만 저해하게 된다는 점이다.

#### 다. 재정지출의 우선순위 조정

재정지출 조정방안은 현재 제기되고 있는 재정수요증가를 적정수준으로 조절하고, 불가피한 추가재원에 대하여는 기존예산의 재정지출 우선순위를 재조정하여 충당하는 방법이다.

정기적이고 종합적인 안목에서 재정수비범위의 우선순위를 책정하고 예산편성시에 가용재원의 한계를 제시하여 우선순위에 따라 재정지출을 재조정함으로써 무리한 재정규모의 팽창을 억제하고 재원의 합리적 지출활동을 통해 예산의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 새로운 재정수요 증가는 가용재원 범위내에서 합리적으로 조절되도록 유도하는 사전조정 기능을 충분히 수행하지 못할 경우 예산편성은 기 결정된 사업을 놓고 그에 대한 지원의 완급을 조정하거나 사업시행방법상의 문제를 지적하는데 그치게 됨으로써 자원배분의 합리화를 도모하는데 어려움이 있다.

이상의 재정수요를 충족시키는 수단으로서 제시된 정책대안 가운데 재정지출의 우선순위 조정방안이 보다 선행되어야 한다. 왜냐하면 신규재정지출수요와 기존의 재정지출수요는 이를 총망라하여 우선순위를 조정해야 하며, 그 다음으로 재정지출효과와 조세부담비용의 우선순위도 동시에 검토되어야 하기 때문이다.

따라서 한정된 재원하에서 광범위한 재정수요의 증대가 요구되는 국가의 재정운용은 재정수요의 증가를 적정수준에서 조절하고 불가피한 추가재원은 기존의 재정지출 우선순위를 재조정하여 재정수요를 충족하는 정책대안을 제시할 수 있다. 그 구체적 재정운용방안은 장기적인 전망하에서 중장기적 정책방향의 설정과 이를 기초로 하여 재정배분의 합리화를 기할 수 있게끔 재정과 관련되는 시책 및 사업내용이 상호 일관성을 갖도록 작성되어야 하는바, 바로 이러한 배경하에서 효율적인 재정운용개선을 위한 제도적 모색이 요구되는 것이다.

## 2. 재정운용제도의 기본적 '틀'

### 가. 구조적 접근의 한계

국가재정규모가 급격히 팽창한 요인으로는 전술한 바와 같이 여러 가지가 있다. 그중 외생적 요인으로는 도시화와 생활수준향상과 더불어 새로운 행정서비스를 요구함에 따라 공공재의 범위가 확대되었고, 또 질적인 면에서도 더욱 더 높은 질의 행정서비스를 요구하게 되었으며, 각종 시민단체·이익단체 등의 압력이 행정기관에 대하여 지속적인 사업확대를 요구하였기 때문이다.

다음, 내생적 요인으로는 행정기관 내부에 있어서도 복지증진 욕구에 부응하는 사회복지적 행정이념이 정당화되어 재정지출이 당연시 되었으며, 각 부처 또는 자치단체간의 경쟁적 사업추진으로 인하여 재정팽창을 가져오고 있음을 알 수 있다.

이러한 행정수요의 급증과 재정수요의 격증에도 불구하고 우리나라의 국가재정은 세입면에서 구조적 문제점을 가지고 있을 뿐만아니라 국가예산제도 등 운용면에 있어서도 많은 문제점을 지니고 있어 재정활동의 효율성을 저하시키고 건전한 재정운용을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

구조적 문제점은 근본적으로 재정수입의 증대에서 문제해결의 접근방법을 찾아야 하는 한계가 있다. 이러한 재정수입의 증대는 가능할 것이나 근본적으로 재정수요와 공급의 『갭』을 메우기 위해서는 신세원의 발

굴, 각종 기금 등의 재정비 등의 조세체계개편 등과 같은 장기적인 대책이 종합적으로 강구되어야 할 것이다.

이처럼 국가재정의 구조적인 문제의 해결접근은 중앙정부와 지방정부의 재정을 체계적으로 조율하는 것이 요구되고 있으며 또한 국세의 증대는 국민의 추가부담과 더불어 조세저항과도 직결된다는 점에서 정치적 결단 없이는 용이하게 달성할 수 없다. 더욱이 재정활동의 합리성을 확보하는 근본적인 대책이 될 수 없다. 왜냐하면 재정활동에 있어 자원배분의 합리화 등은 재정지출측면에서 운용의 효율화를 통하여 성취되어야 할 과제이기 때문이다.

#### 나. 운용적 접근의 재정관

이상에서 국가재정의 효율화 또는 건전화를 위한 제도모색의 접근방법으로는 구조적 접근에 한계가 있음을 알 수 있다. 따라서 여기서는 재정활동에 있어 자원배분과 관련하여 국가재정의 효율적 운용을 위한 몇가지 방안을 우선 고찰해 보고자 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 건전재정운용에 대한 새로운 재정관의 정립이 요구된다. 종래 건전재정이란 궁극적으로 재정지출을 줄이고 재정수입을 늘림으로써 달성될 수 있을 것으로 본 재정관에서는 국가재정은 세입의 범위내에서 필요한 서비스를 공급하기 위한 단순한 자원배분활동의 개념으로 인식되어 온 것이 사실이다. 이러한 재정관에 입각한 재정운용은 결과적으로 재정의 능률성, 생산성을 크게 고려하지 못하여 재정지출의 합리화를 기하지 못하였다. 즉, 재정운용에 경영적 개념이 간과되었다.

최근 국가재정규모가 팽창함에 따라 징세액의 급증을 초래하였는데 이의 주요 부담자인 국민은 국가의 징세 및 세출에 큰 관심을 갖게 된다. 이들은 특히 재정의 세입·세출의 『less taxation, more services』를 정부에 요구하게 되었고, 또한 예산집행관서 역시 이를 받아들이지 않을 수 없게 되었으며 『less taxation』의 압력과 『more services』의, 양자를 충족시키는 길은 한정된 자원을 경제적으로 활용하는 길 밖에 없게 되었다.

이러한 경제성, 능률성을 바탕으로 한 경영적 시각에 입각한 재정운용은 다음과 같은 기준을 고려하여 추구되어야 할 것이다. 첫째, 가능한한 국민의 비용부담을 절감하면서도 국민에 대한 서비스 공급량과 질을 향상시킬 수 있는 방법을 모색하는 것이고 둘째, 앞서 방법의 모색이 어려울 경우 동일한 수준의 비용부담으로 서비스공급의 양과 질을 최대화시키거나, 동일한 수준의 서비스 공급을 유지하면서도 비용부담을 최소화시켜 투입(input) 대 산출(output)의 비율이 최적화가 되도록 하여야 한다.

### 3. 재정운용 개선을 위한 전략

국가재정의 효율적 운용을 위한 합리적인 접근 방안으로서 다음과 같은 몇가지 대안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

#### 가. 감축관리(cut-back management)

감축관리는 역기능적이거나 중복·과다하거나 불필요한 기능, 구조, 인력, 정책 그리고 사업 등을 의식적으로 정비하는 결정과 집행을 의미하지만 예산의 절감과 관련하여 감축관리란 자원소비를 낮추고 조직활동을 줄이는 방향으로 조직의 변혁을 유도하는 것이라고 설명할 수 있다.

감축관리가 제기된 배경에는 1970년대의 석유파동을 계기로 고도경제성장에서 안정성장의 시대로 이행하는데서 오는 수입의 정체와 성숙화사회에의 급속한 진입에 따른 의무적 지출 등에 의한 재정수입의 악화 등으로 『작은정부』에의 움직임이 각 국에서 일어나게 되었고, 정부기구의 축소와 예산절감이 중요한 과제로 등장하게 되면서 부터이다.

우리나라도 이러한 시대조류에 부응하여 1981년 10월 중앙 및 지방정부 기구정비를 단행하였고, 1984년에는 중앙정부예산을 전년도 수준으로 동결시킨 바 있으며, 지방정부에 있어서도 경상적 경비 및 경상사업 등의 표준화와 어울려 산비의 비능률 요소 제거와 절감노력을 하였다.

이와 같이 예산의 절감은 감축관리의 목표이며 결과인 것이 사실이나 감축관리는 예산의 절감 뿐만아니라 기능, 기구, 인력, 정책 등의 정비도 그

대상으로 하고 있다. 따라서 감축관리의 실천에는 공무원의 심리적인 저항, 조직의 환경변화에 대한 적응력, 조직의 동태적 보수주의<sup>2)</sup>(dynamic conservatism), 감축의 반대를 위한 정치적 연합, 법적인 제약, 많은 비용소요 등의 저해요인이 있다.

그러나 현행 여건하에서 국가재정의 경직성을 타개하고 한정된 재원으로 국가재정 환경의 급격한 변화에 따른 행·재정수요에 효과적으로 대응하기 위하여 감축관리는 불가피한 국가재정의 건전화 전략의 하나라고 할 것이다.

#### 나. 공공재(public goods)의 범위조정

1970년대 중반 이후 미국과 일본에서 국가와 지방자치단체의 심각했던 재정위기를 배경으로 거기에 대응할 국가의 행·재정개혁론이 대두된 것이 『행정수비범위이론』 혹은 『행정한계론』 또는 『공·사분담론』이다.

행정수비이론은 행정의 책임분야를 재검토하고 행정이 공비로 담당해야 할 분야를 다시 수정하는 것과 본래 개인이나 가정 및 사회에서 해결되어야 할 것에 대해서는 민간부문의 시장메커니즘에 맡겨두는 것을 말한다.

시장경제가 『파레토』 최적조건(Pareto Optimality)을 얻는데 실패한 영역은 개인간의 역할이 불가능한 공공재 분야이다. 책이나 자동차 등은 개인에 의해 구입되고 개별적으로 소비될 수 있는 민간재(private goods)인데 반해 공공재(public goods)란 사회전체가 공동으로 그리고 비분할적으로 소비하는 그러한 재화이며, 소비에 있어서 비경쟁성, 외부성<sup>3)</sup>(externalities)을 특성으로 한다. 따라서 국민들 사이에서 소비

2) 조직은 동태적 실체인바 조직의 목표가 달성되었거나 환경적인 요인으로 목표의 달성이 불가능한 경우 조직은 새로운 목표를 발견하거나 환경의 개조를 의도하고자 하는 이러한 현상을 동태적 보수주의라고 부른다.

3) 외부성이란 어떤 재화에 부과된 가격에 반영되지 않은 어떤 기업의 생산기능간 또는 개인의 효용기능간의 상호작용에서 일어나는 현상인데 혜택을 받는 측이 그러한 혜택을 제공하는 기업이나 개인에게 보상하고 또는 손해를 받는 측이 그러한 손해를 끼친 측에게서 보상을 받도록 하는 시장구조가 없기 때문에 정부개입의 필요성이 생기는 것을 말한다. 따라서 정부의 개입이 필요시 되는 이유는 개인의 가치와 사회적 가치를 동일화하기 위해서 적절한 세금을 부과하거나 보조금을 지불하는 방식이다. Ibid, p.63.

되는 모든 재화의 물적 속성이나, 사인간의 계약관계, 즉 시장메카니즘의 적용여부에 따라 공공재와 민간재로 구분하고 있다.

공공재의 범위조정문제는 소득수준의 향상과 급속한 산업화와 도시화로 인하여 국민의 기본생활수요도 급격하게 늘어남에 따라 국가재정기능의 확대가 불가피한 현실에서 더욱 중요한 과제가 아닐 수 없다.

공공재의 범위를 축소하는 가장 중요한 방법 중의 하나는 서비스를 국가재정에서 세금에 의해 공급하지 아니하고 민간부문에서 공급하는 것이다. 실제로 미국의 여러 주에서는 오랫동안 경찰, 소방, 응급치료, 도로, 공원, 위락시설 및 쓰레기수거 등의 도시서비스 공급을 민간부문에 의존하고 있다.<sup>4)</sup>

민영화(privatization)를 통한 위탁공급이 능률적인 이유는 민간기업의 경우 이윤추구라는 「인센티브」를 가진다는데 있다. 따라서 가격개념이 적용되는 일부 수익성 사업에 대하여 이를 민영화시키거나 민간자본을 유치토록 하는 것이 바람직하다.

공공재의 범위 조정과 관련한 또 한가지 방법은 특정사업의 공기업화이다. 오늘날 정부의 활동은 일반적으로 크게 일반행정활동과 기업활동으로 구분되는데 기업활동에 의한 서비스의 공급을 독립된 법인체인 공사가 담당케 함으로써 기업성을 제고시키면서 국가의 행정수비범위를 그만큼 축소시킬 수 있는 것이다.

#### 다. 수익자부담(user charges)

서비스의 공급으로 인한 수익자가 그 공급비용의 일부 또는 전부를 부담하게 하는 수익자부담의 원칙은 광의의 행정수비범위 이론의 영역에 포함된다고 할 수 있다.

국가재정의 합리화, 효율화에 대해서는 「선택과 부담」이라는 「슬로건」하에 수익과 부담의 명확화란 관점에서 수익자부담금 제도가 상당한 관심을 끌고 있다. 최근 수익자부담의 개념은 협의의 원인자부담, 개발자부

---

4) Robert W. Poole, Cutting Back City Hall, (New York: A Free Life Editions Book, Universe Books, 1980), pp. 27~32.

담, 오염자부담 등 협의의 수익자부담 개념을 넘어 사용자부담을 포함시키는 것이 지배적인 생각이다.<sup>5)</sup>

고속철도사업, 토지구획정리사업, 도시계획사업, 도시재개발사업 등 국가 및 도시자치단체가 시행하는 사업 중에는 국가나 자치단체의 막대한 재원부담을 요하는 반면, 그 지역의 일부 주민에게 지가상승 등 엄청난 이익을 주는 것이 적지 않다. 이러한 사업을 조세 등 일반재원으로 충당하는 경우에는 특정한 국민 또는 주민에게는 엄청난 불로소득을 주는 반면, 국민전체의 세부담은 과중해지는 모순을 낳게 된다. 따라서 국민 상호간 부담의 공평을 기하고, 불로소득적 개발이익을 그 지역사회에 환원시키기 위하여 이 제도는 매우 중요하다.

수익자부담은 이익을 받은 자가, 사용자부담은 일정한 서비스를 공급받은 자가 대가(fees)를 지불하는 것이기 때문에 공정성(justice)을 확보할 수 있다. 그러나 부담금과 대상이 잘못 선정되거나 기준이 잘못될 경우 오히려 사회적 형평(social equity)을 상실할 우려가 있는 것이다.

#### 라. 재정운용의 새로운 제도적 장치

국가재정운용의 건전화를 위한 이상의 몇가지 방법은 재정지출의 측면에서 어떻게 하면 예산을 절감하고 또 효율적으로 사용할 수 있는가를 모색함으로써 재정운용의 건전화를 위한 접근방법을 검토하는데서 고찰해 본 것이다. 그러나 감축관리나 공공재의 범위조정 등의 관리전략도 재정운용의 효율화를 위하여 유용한 수단임은 분명하다. 그러나 이러한 소극적 전략은 국가 재정의 건전화를 이룩하는데 근본적인 수단이 될 수 없으며, 전략의 성공을 위해서는 운용면에서의 보완이 전제되어야 한다.

##### 1) 투자심사분석 제도

재정운용의 합리화를 확보하기 위한 제도 또는 기법 중에 대표적인 것이 투자효율을 높이는 분석기법과 영기준예산제도라 하겠다. 어떤 사

---

5) Joseph J. Seneca and Michael K. Jaussing, Environment Economic, (Enflewood Cliffs, N.J: Prentice Hall Inc. 1979), pp.234~236.

업에 얼마나 투자할 것인가를 결정하여 공익적 투자효과를 극대화시키기 위한 것이 투자효과분석기법이다. 즉, 투자사업분석은 한정된 투자재원하에서 투자재원배분의 효율성을 극대화하고 사업의 적격성을 판정, 필요한 사업 가운데 중요성이 큰 사업을 먼저 선정하여 실시하는 이른바 우선순위(priority)의 결정을 위한 기술적·재정적 타당성을 분석하는 기법이다.

현재 국무조정실에서 심사평가를 담당하고 있으며 각 지방자치단체에서도 예산운영에 있어 심사평가제도를 도입하고 있다.

## 2) 영기준예산제도

영기준예산(Zero-base budgeting)제도는 예산편성에 있어 전년도 예산을 고려하지 않고 영기준에서 정부의 모든 사업·활동의 능률성·효과성과 사업의 계속, 축소·확대 여부를 새로 분석·평가하고 사업의 우선순위를 결정하여 이에 따라 예산을 편성·결정하는 예산제도이다. 이 제도는 첫째, 전년도담습주의를 벗어나 미래지향적이며 신규사업 뿐만아니라 기존 사업까지도 그 타당성 검토의 대상으로 한다는 점과 둘째로, 이 제도는 정치적 협상이나 교섭에 의하여 의사결정항목(decision package)의 우선순위를 결정하는 것을 허용한다는 점에서 높은 평가를 받고 있다.

이상에서 예시한 두가지 보완적 수단은 재정의 효율성 제고에 유용한 제도임은 명백한 사실이다. 그러나 이들 제도들은 재정운용에 있어 단기적 시계에서 운용되는 제도 내지 기법이라는 점에서 다음과 같은 한계를 갖는다.

첫째, 이들 제도는 당해연도 개별사업 선정의 합리성이나 투자효율의 제고에는 유용한 수단이나 단년도예산이 지니고 있는 결함인 자원배분의 합리화를 근본적으로 해결할 수는 없다는 점이다. 왜냐하면 자원배분의 합리성확보는 적어도 수년도에 걸쳐 장래의 가용재원을 판단하고, 년도별 가용재원이 뒷받침되는 중장기 정책목표를 설정한 다음 년도별 자원배분이 이루어져야 하기 때문이다.

둘째, 투자심사나 영기준예산이 근본적으로 미시적인 접근에 의하여 이루어지기 때문에 거시적 재정운용에 합리적인 판단의 준거를 제시해 주기

가 어렵다는 점이다. 물론 투자심사제도의 경우 사업의 타당성 검토에 관련된 편익 및 비용을 모두 고려하고 분석한다는 점에서는 거시적 접근이라 할 수 있다. 그러나 이것은 어디까지나 “with and without the project”의 개념에 입각한 것이기 때문에 부문별 우선순위의 판단이나 자원배분의 합리적인 기준을 제시하는 제도는 아니다. 또한, 영기준예산제도도 분석에 있어 정치적 협상이나 교섭을 허용하는 등 종합적 상황을 고려하나 이 제도 역시 근본적으로 단위 개별사업의 예산삭감을 주 분석대상으로 하고 있다는 점에서 미시적 접근에서 벗어나지 못하고 있다.

셋째, 재정운용은 향후의 재정수요와 공급의 추이를 전망하고 그 수급의 차를 해결하기 위하여 재원의 효율적 배분이 이루어지도록 유도하는 사전조정기능이 충분히 수행되어야 한다. 재정지출의 효과를 종합적으로 분석하고 소요되는 재원의 년도별 분담조치가 있어야 하는데 투자심사나 영기준예산제도는 이러한 기능을 제대로 수행하는 데는 근본적인 한계를 가진다.

따라서 이러한 단기적 시계(time horizon)의 재정운용제도의 효과를 중장기적 시계에 일치시키는 제도가 필요하다. 이것이 바로 재정의 계획적 운용을 위한 재정계획제도이다.

## 제 2 절 중기재정계획제도의 의의

### 1. 중기재정계획의 개념

오늘날 국가재정은 그 규모면이나 기능면에서 중요한 역할을 수행하고 있으며, 특히 교통·복지·환경분야에의 국가재정의 지원이 급증하게됨에 따라 국가재정의 비중도 계속 증대되어가고 있다. 이러한 역할의 중요성과 비중의 증대에도 불구하고 한국의 재정운용은 많은 문제점을 안고 있다. 즉 그 동안 전통적인 단년도예산제도에 입각하여 가용재원의 사전예측이 어려웠고 이러한 중·장기전망의 결여로 예산편성이 여전히 전년도 답습주의에 흐르고 있으며, 장기적 시계가 결여되어 자원배분이 불합리하고 비효율적으로 이루어져 재원의 낭비를 유발시켰다. 결국 장

기적 시계에 입각한 기획과 이의 실효성을 뒷받침해 줄 예산의 일치 요구가 중기재정계획제도를 도입하도록 한 요인이며 이러한 예산편성의 기회기능을 중시하여 선진제국은 이 제도를 수립·실시하고 있다.

중기재정계획제도란 의회가 행정부를 통제하기 위하여 채택해 온 단년도 예산편성 방식을 탈피하여 예산의 시계를 3~5년으로 연장하고 중기에 걸친 재정운영정책을 수립하여 이를 기초로 재정배분방향을 설정함으로써 한정된 재원을 효율적으로 배분하려는 제도이다. 즉 단년도 예산제도가 의도하는 통제성을 완화하여 먼저 3~5년의 중기에 걸친 재정운영정책을 수립한 후 이에 의거하여 재원동원과 이의 배분방향을 수립하는 제도이다.

다시 말하면 계획을 재정적 측면에서 뒷받침하는 자금 계획이요, 무한한 재정수요와 유한한 재정공급의 불일치를 재정공급능력에 맞게 재정수요를 설정하는 측면에서 수지균형 계획이며, 한정된 재원을 부문별·사안별로 적절하게 분배하는 측면에서 자금의 배분계획이다. 이러한 중기재정제도는 우리의 경우도 82년에 도입한 바 있으나 실제예산편성과의 연계성이 부족하여 계획수립의 실효성이 미흡했을 뿐만 아니라 주로 내부자료로만 활용되어 왔기 때문에 국민들에게 정부의 중장기재정정책방향을 널리 알리는 기능도 미흡하였다. 그러나 97년말 금융 외환위기가이후 재정이 경제 살리기에 적극 앞장선 결과, 98년부터 적자재정이 시작되는 등 재정운영의 여건이 크게 달라졌기 때문에 향후 재정운영의 효율성과 건전성을 확보하기 위한 중장기 재정운영계획을 수립발표 하였다. 한편 미국 일본 영국 스웨덴 등의 경우에도 우리의 중기재정계획과 유사한 3-5년 중장기재정계획제도를 도입 운영하고 있다.

## 2. 중기재정계획제도의 필요성

국민의 세금을 재원으로 하는 예산은 어느 나라를 막론하고 보통 1년 단위로 회계연도를 구획하여 편성·집행된다. 그러나 현대국가나 지방정부의 재정운영은 특히, 한정된 재정재원하에서 내실위주의 사업추진과 투자효과분석의 강화라는 타당성을 고려할 때 1년 단위의 회계연도로는

재원배분의 합리화를 기대하기 어려운 것이다. 따라서 중·장기적 계획 재정운용이 요청되는 이유를 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

- ① 국가재정에 있어 광범위한 수요의 증대를 들 수 있다. 우리나라는 과거부터 경제, 교육, 국방 등에 GDP의 많은 부분을 할당하였다. 그러나 최근 들어서 SOC와 사회복지에 대한 수요가 급증하고 참여 정부 들어 자주국방을 위한 수요와 수도이전사업 등 수십조에 달하는 비용이 드는 대규모 기간사업이 추진되는 상황에서 수요증가에 대해 한정된 재원으로 대처해 나가기 위해서는 중장기적인 전망하에서 계획적으로 재정을 운용하지 않으면 안된다.
- ② 의무적 경비의 증대이다. 사회보장시책의 확충은 당연히 재정의 팽창을 초래하는 의무적 경비를 증대시키게 되고, 그밖에 시설정비에 수반되는 유지관리비, 복지 등의 향상에 불가결한 인적 서비스의 확대 등으로 인하여 국가의 재정은 경직화되고 있다. 예정외의 경비에 의해서 재정의 탄력성이 결여된 재정적자누증을 없도록 하기 위해서는 중장기적 전망에 입각해서 재정을 운용하지 않으면 안된다.
- ③ 세입증대에 따른 국민부담의 증가이다. 복지향상을 위해 사회간접자본에 대한 투자를 늘리고 국민에 대해 행정서비스의 증가는 복지국가로서 당연한 현상이라고 생각하는 반면에 그것이 국민 각각의 조세 등 부담증가와 연결된다고 하는 인식은 희박하다. 따라서 각종 시책을 계획성 없이 산발적으로 실시할 것이 아니라 종합적이고 구체적인 사업을 명시하여 내실위주의 사업추진과 투자효과분석의 강화라는 당위성을 고려한 재정운용을 통해서 국민의 이해를 얻는 동시에 부담증가에 대해 국민전체의 합의가 성립되도록 해야 하는 것이다.
- ④ 재정 건전화를 달성해야한다. 현재의 경제 여건하에서 재정 건전화를 달성하는 것은 매우 중요하고 시급한 과제이나, 재정 건전화를 성공적으로 달성하기 위해서는 보다 구체적이고 탄력적인 정책수단의 강구가 요구된다. 이러한 전략이 부족한 상태에서 무리하게 외형적인 재정 건전화를 추진할 경우 오히려 바람직하지 못한 결과를 초래할 수 있다.

재정 건전화를 위해 가장 중요한 것은 경제기반을 건실하게 유지하면서 정부개혁 및 재정개혁을 실효성 있게 추진해 나가는 것이다. 따라서 재정 건전화의 핵심적 전략은 우리 경제의 성장잠재력을 극대화하고 삶의 질을 개선하는 의미 있는 공공투자를 지속하면서 공공부문의 개혁을 통해 낭비적 지출을 최소화하고 세입기반을 적절히 확보해 나가는 것이 되어야 한다.

이처럼 통제목적의 전통적인 단년도 예산제도의 제약성을 보완하여 먼저 중장기에 걸쳐 재정운용정책을 수립하고 이에 따른 재원동원 및 재원배분 방향을 계획함으로써 종국적으로는 단년도 예산편성의 합리성을 제고시킬 수 있는 새로운 국가 재정의 계획적 운용이 필요한 것이며 그 제도적 장치가 중기재정계획제도이다.

### 3. 중기재정계획제도의 목적

일반적으로 계획은 두가지 형태로 볼 수 있는데 실질적인 계획과 재정적인 계획이 그것이다. 실질적인 계획은 보통 개발계획으로 불리는 것으로 국가가 지향해야할 장기적인 개발목표와 방향을 제시하고, 목표를 성취하기 위한 물리적, 인적, 재정적 자원의 동원에 관한 계획을 수반한다. 재정계획은 보다 좁은 범위를 지니며 실질적인 계획의 수단으로 미래의 예산에 대한 계획, 현재 및 미래예산의 결정, 재원조달 등에 관한 계획으로 우리나라의 중기재정계획이 이에 해당한다. 이러한 중기재정계획을 수립하는 목적으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다.

- ① 가용재원의 정확한 파악이다. 즉, 장래의 신규정책이나 기존의 시책을 확충할 수 있는 가용재원을 가능한 한 명확히 파악함으로써 투자의 가능성을 올바르게 전망할 수 있게 된다. 이와 같이 중기재정계획에서는 가용재원의 한계를 전망함으로써 재정의 자연적인 팽창요인에 제동을 걸 수 있다.
- ② 시책의 합리적 선택에 있다. 가용재원의 범위안에서 해야할 시책을 선정하고 이들 시책간의 우선순위를 결정함으로써 사업선정의 합리성을 제고시키고 시책구현의 실천성을 높이게 된다. 즉, 각 부문간의

재원배분의 선택이 이루어져 재정자원의 효율적인 배분이 보다 합리적으로 이루어 질 수 있는 계기가 되는 것이다.

- ③ 경비지출의 타당성을 검토하여 수정케 하는 것이다. 중기재정계획을 통해 기존의 답습적인 경비를 재검토하여 중·장기적 안목에서 그 타당성을 평가하여 이에 따라 축소하거나 삭제함으로써 재정활용의 효율성을 높일 수 있게 된다. 이와 같이 국가재정계획은 재정지출의 합리화를 위한 유효한 설득자료로서의 기능을 수행하는 것이다.

#### 4. 중기재정계획의 성격과 기능

##### 가. 성격

계획과 예산의 일치를 목적으로 하는 중기재정계획은 그 성격이 종합성, 미래지향성, 기능적 연속성 그리고 일반성을 띠고 있다.

첫째, 중기재정계획은 국가계획이 포괄하고 있는 매우 다양한 기능들과 여러 가지 복합적인 사업들을 대상으로 하고 있으므로 종합성을 띤다.

둘째, 단년도를 탈피하여 시계(時界)를 3-5년으로 연장하여 예측하므로 미래지향성을 띤다. 이러한 성격으로 인해 미래예측기법이 매우 중요시된다.

셋째, 중기계획을 수립한 후에 이에 의거하여 계획기간 내에 각 연도별로 계획이 이루어져 기능적 연속성을 지니게 된다.

넷째, 중기재정계획은 매년도 예산과 달리 구체적이고 상세한 내용으로 수립·작성되는 것이 아니고 전체체계의 개괄적 수준에서 작성되므로 일반성을 지니고 있다.

##### 나. 기능

중기재정계획이 도입되어 운영될 때에 이 제도가 발휘하는 재정운영상의 기능은 다음과 같다.

### 1) 기획과 예산의 연결기능

통제위주의 단년도 예산제도는 급증하는 행정수요에 효율적으로 대처하지 못하며 재정계획의 뒷받침 없이 개발계획이 수립되어 계획과 예산의 괴리현상을 심화시키고 있다. 반면에 중기재정계획은 이러한 전통적 예산제도의 단점을 보완하고 각종 개발계획과 재정운영의 연계성을 강화하기 위해 재정정책의 방향을 먼저 수립한 후에 여건의 변화를 반영하여 자원배분정책을 매년 연동화하고 이를 기초로 하여 예산을 편성·집행한다.

### 2) 예산의 합리적 배분기능

단년도 예산제도는 계획지향적인 예산사정을 하지 못하고 가능한 한 예산을 많이 확보하려고만 하여 예산배분이 비합리적으로 운영될 소지가 많으나 중기재정계획제도는 전체예산의 관점에서 사업과 사업들간에 서로 비교하여 우선순위를 정할 수 있어 예산의 방만한 운영을 예방하고 일관성 있는 예산배분을 통해 자원배분의 합리성을 제고할 수 있다.

### 3) 자원의 확보기능

점증하는 행정수요를 충족시키기 위해서는 충분한 자원이 확보되어야 하는데 재정계획의 수립은 여기에 기여한다. 왜냐하면 중기재정계획은 단지 재정수요의 예측으로서만이 아니라 이를 수립하여 일반에 공포함으로써 자원확보에 대한 국가의 정책 판단자료로 삼도록 의무화 할 수 있다.

### 4) 국가정책의 실현기능

한 나라의 재정정책은 국가와 지방을 통하여 통합성이 확보되어야 한다. 국가 정책의 실현 내지 집행은 중앙정부 뿐 아니라 지방정부에 의해서도 시행되기 때문에 일관성이 요청되는 것이다. 그러므로 중기재정계획을 지방정부가 수용하게 되면 국가와 지방의 경제적 연관성을 명확히 하게 되고, 국가정책의 통일성·일관성뿐 아니라 지방특성에 맞는 행·재정의 운영을 확보하며, 국가정책의 원활한 수행을 기대할 수 있다는 의미에서 중요한 역할을 하는 것이다

### 5) 지방정부 운영의 지침적 기능

예산편성과정은 정치적인 과정인 동시에 각종 법제 등에 의해 제약을 받는다. 이때 고려 할 사항들은 익년도 재정을 둘러싼 경제, 정치, 사회적 환경의 예측, 인·물건비, 보조금의 취급방침, 투자적 경비의 중점, 보조사항의 우선순위, 개별사업들에 대한 평가, 표준단가 등의 산출근거 등이다. 그런데 문제가 되는 것은 중앙정부와 달리 지방정부의 경우 지방교부세나 보조금 또는 지방사업 지원 등 중앙정부에 의존하고 있는 재원이 크기 때문에 이들이 확정되기까지는 재정규모를 설정하기 어렵다는 것이다. 따라서 지방재정의 수지상황을 파악하고 지방의 독자적인 재정수급전망을 예측하여 새로운 지방재원확보방안과 수단을 제시한 중기지방재정계획은 지방정부가 매년 재정운용을 함에 있어 중요한 지침이 된다.

## 제 3 절 중기재정계획의 수립 및 운영

### 1. 중기재정계획의 기간 및 운영방식

중기재정계획은 계획기간을 제5차 경제사회발전 5개년 계획의 연계성을 감안하여 1982년부터 5개년으로 하였다. 그리고 가격기준은 예상하기 어려운 물가 변동요인을 포함할 경우 계수상의 혼란이 야기될 우려가 있으므로 중기재정계획 작성 당시의 예산기준단가를 불변가격으로 적용토록 하였다.

지방자치단체도 지방중기재정계획을 작성하고 계획기간은 제 5차 경제사회발전 5개년계획 및 정부중기재정계획과의 연계성을 감안하여 1982년부터 5개년으로 하였다. 재정계획이 지방정부의 시책을 실현하기 위한 구체적인 실행계획으로서의 성격을 가지고 있으므로 현실성이 요구되는 점을 감안하여 장래계획은 당년도 예산을 포함한 3개년으로 하여 1차연도는 당년도예산, 2차연도는 익년도 예산을 위한 계획, 3차연도는 계획으로서의 성격을 부여하도록 하였다. 예를 들면, 2005년~2009년 중기재정계획의 계획 기간별 성격은 다음과 같다.

계획을 수립함에 있어 가격은 매년 조정 당시의 예산기준단가를 적용하는 불변가격을 기준으로 하고 있다. 또한 사회·경제적 여건의 변화를 감안하여 계획을 매년 연동화 하도록 하여 수정이 가능토록 하였다.

## 2. 계획수립의 절차와 체계

정부의 중기재정계획은 예산당국인 기획예산처가 작성하는데 그 과정은 우선 예산편성지침을 작성하기 이전에 중기재정계획의 연동계획에 대한 예산당국의 시안을 작성한다. 이 시안에 대해 예산당국은 4-5월중에 관계부처와 협의를 거쳐 각 부처가 예산을 요구하는 5월 말 이전에 중기계획을 확정한다.

중기재정계획은 매년 예산편성지침이 시달되는 3월 말 이전에 연동계획으로 작성되어 거시적인 관점에서의 자원배분방향을 미리 제시하면 이를 기초로 각 부처가 연차예산요구서를 작성하고 이를 다시 예산당국이 세부적으로 조정 편성하게 된다. 여기서 연동계획이란 장기계획 혹은 중기계획의 집행과정에서 매년 계획내용을 수정·보완하되 계획 기간을 계속해서 1년씩 늦추어 가면서 동일한 연한의 계획을 유지해나가는 제도이다.

<표 1> 중기재정계획의 계획기간별 성격

2005년도 (1차년도)	2006년도 (2차년도)	2007~2009 (3~5차년도)
기본연도 (당해연도 최종예산추계)	예산편성기준제시	발전계획적 성격

## 3. 계획내용 및 활용

### 가. 계획내용

중기재정계획은 연차예산과 같이 각 부처의 전체적인 예산요구를 토대로 하여 작성한다. 계획의 범위와 관련하여 우리나라는 경상적 사무비나

인건비 같은 것은 부처의 요구가 없더라도 그 추계가 가능하다. 정책적 의미가 있는 예산은 금액이 적더라도 이를 다루어야 하겠지만 정책대안이 별로 없는 사항일 경우에는 재원규모가 큰 것에만 국한하여 검토하고 있다. 또한 수입계획과 지출계획을 포함한 수지계획을 작성하고 있다. 지출계획은 크게 두 가지 기준에 따라 작성되고 있다. 첫째는 재원주체에 따른 것이고 다른 하나는 성질별 분류에 따른 배분계획이다.

#### 나. 계획의 활용

중앙정부의 중기재정계획의 기간은 5년을 단위로 하며 법률적 성격의 강제성을 부여하지 않고 있다. 그리고 이 계획은 예산편성의 지침으로 활용하여 단년도 예산 편성의 합리성을 높이려는 것이다. 지방중기재정계획의 경우 계획운영에 법률적 효력을 부여하지 않고 예산편성과 사업계획수립의 기본지침으로서만 활용하고 있다.

### 4. 중기재정계획의 수립방법

#### 가. 중기재정계획의 수립절차

국가에 있어서 중기재정계획을 수립하는 일반적인 절차는 다음과 같다.

##### 1) 국가개발계획의 수립

중기재정계획을 수립하기 위해서는 먼저 어떤 방향으로 발전시켜 나갈 것인가 하는 기본구상 아래 구체적인 개발계획을 확정해야 한다. 여기에 필요한 사업이 명시되고 사업규모와 실시시기 등이 상세히 제시되어 있어야 한다.

##### 2) 재정수요의 산정

국가개발계획에 포함되어 있는 개발사업에 소요되는 재정수요를 산정하고 사업의 성격에 따라 공공부담과 민간부담으로 나누며 공공부담은 다시 국비와 도비 및 시비로 구분하여야 한다. 또한, 일반회계인가 특별

회계인가, 특별회계에서도 그 종류를 구분해서 산정해야 한다. 또한 오늘날 재정에 있어 기금이 차지하는 비중이 점차 높아지면서 각종 기금에 대한 체계적인 산출이 필요하다.

### 3) 가용재원의 추정

계획기간 동안 공공부문의 사업을 위하여 동원할 수 있는 재원을 추정한다. 소득세, 법인세 등의 내국세와 교통세, 관세, 방위세 등의 국세와 국민연금 등의 각종 기금까지도 모두 추정하되 재원별로 구분해서 계산해야 한다. 물론 투자의 시기를 고려하여 연도별로 추정이 되어야 한다.

### 4) 사업우선순위의 결정

추정된 가용재원이 필요한 재정수요에 미달되는 경우가 일반적이므로 가용재원의 범위 안에서 할 수 있는 사업들을 선정하고 이들의 우선순위를 결정해야 한다. 선정된 사업별로 물량 및 투자의 규모와 실시의 시기 등도 함께 결정되어야 한다.

### 5) 재정계획의 수립

개발계획, 재정수요, 가용재원, 사업우선순위 등을 결합하여 하나의 중기재정계획을 수립한다. 재원의 확보방안은 재정계획의 실천성을 결정하는 절대적 요소이므로 이에 대한 구체적 내용이 명시되어야 한다. 또한 사업간의 시간적 선후배열은 전후방효과의 기준에서 합리적으로 결정되어야 한다.

#### 나. 중기재정계획의 수립방법

중기재정계획의 계획기간은 중기재정계획의 경우 5년, 장기재정계획은 10년 정도로 함이 일반적이다. 가능하면 국가개발계획의 기간과 일치되도록 하는 것이 바람직하다. 그것은 개발과 재정의 연관성을 굳게 함으로써 개발계획의 실천성을 높이고 재정계획의 효과성을 제고할 수 있기 때문이다.

재원의 예측은 과거의 추세와 장래의 여건변동을 고려하여 정확하게 이루어져야 하며, 이를 위해서는 재정 모델을 만들어 예측함이 바람직하다. 국민경제, 지역경제, 국가경제, 지방재정 등의 기본동인과 국가재원간의 관계를

모형으로 정립하여 장래 독립변수의 변동을 이 모형에 투입함으로써 비교적 정확한 예측을 할 수 있게 되는 것이다.

재정계획이 지나치게 현실중심으로 작성되면 실천성은 높아지나 발전을 기대하기 어렵고, 반대로 그것이 너무 이상이나 소망에 치우치게 되면 지향하는 지표는 화려해서 좋으나 성취의 가능성이 약해지게 되는 결함이 있으므로 양측면을 적절히 조정하여 건실한 내용의 재정계획이 되도록 해야한다.

따라서 정부의 중기재정계획을 성공적으로 운용하기 위해서는 먼저 약 20년 정도의 앞을 내다보는 장기종합국가발전계획을 수립하고, 이 계획에 알맞은 기본구상을 10년계획으로 작성한다. 그리고 이 기본구상하에 국가의 물리적 계획인 기본계획을 수립하고, 그것에 준해서 5개년 중기재정계획을 세우며 물리적 기본계획과 연계화 시킨다. 이를 기초로 재원동원 및 분배방향을 매년 연동화하여 계획함으로써 중기재정계획의 집행과정에서 매년 계획내용을 수정, 보완하되 계획기간을 1년씩 늦추어가면서 동일한 연한의 계획을 유지해 나가는 것이다.

## 제 4 절 중기재정계획제도의 기대효과와 제약성

### 1. 중기재정계획제도의 기대효과

통제목적에 위주로 하는 전통적인 단년도 예산제도의 문제점을 보완하여 먼저 중기에 걸친 재정운용정책을 수립하고 이에 따라 재원동원 및 배분방향을 계획함을 목적으로 하는 중기재정계획제도를 도입함으로써 예산편성이란 재정운용과 관련하여 기대되는 효과는 다음과 같다.

첫째, 국가가 예산을 편성하는 데에 보다 확실한 준거기준을 제공한다. 그 이유는 예산편성지침을 작성하기 이전에 중기재정계획의 연동계획에

대한 예산당국의 시안을 작성하고 이를 기초로 하여 재원배분에 관한 정책방향을 제시한 예산편성지침을 시달하면 주무부서가 좀더 분명한 방향 감각을 가질 수 있어 보다 합리적인 예산요구를 할 수 있게 될 것이다.

둘째, 국가의 예산부처가 다른 부처 및 각 국·과의 예산요구액을 사정함에 있어 중기재정계획에서 다루어진 주요정책사항에 대하여 명확한 기준을 가질 수 있다. 다만 각 부처에서 동의하지 않는 정책에 대하여 어떻게 합의점을 모색할 것인가 하는 문제와 다른 정책을 수정할 것을 전제로 하여 제시한 중기재정계획의 정책방향은 그 전제조건이 충족되지 않을 경우 어떻게 조정할 것인가 하는 문제가 남는다. 이러한 과정에서 예산당국의 시안이 부분적으로 조정되기도 하겠으나 각 부처는 이 협의과정에서 얻는 정책판단을 감안하여 예산을 보다 합리적으로 요구할 수 있다.

셋째, 국가의 예산당국이 예산편성을 위한 업무량이 축소될 것으로 기대된다. 다만 아무리 적은 경비라 할지라도 그 기준과 산출내역이 명시되어야 하므로 중기재정계획에서 정책방향이 제시되었다 해서 이를 그대로 예산안에 구체화시키기는 곤란할 것이다.

넷째, 중기재정계획에 대한 정책협의과정을 통하여 타 부처의 사업계획이나 정책에 대한 이해를 기대할 수 있으며 따라서 자기소관 사업계획의 중요성에만 집착하지 않고, 국가 전체적 차원에서 예산안을 편성하고 협의하는 자세를 갖게 되는 점이다.

다섯째, 각종 계획과의 연동성과 중장기적이고 종합적인 재원대책을 수립으로 중장기 투자사업의 연계성을 강화함으로써 단년도 위주의 사업정책을 지양하고, 다년도 주요 정책사업 입안을 위한 예산편성의 기초자료로 활용함으로써 정책부재현상을 사전에 방지할 수 있다.

## 2. 중기재정계획제도의 제약성

중기재정계획제도의 도입은 재원배분의 합리화와 의사결정과정의 개선에 기여할 것으로 기대되지만 모든 새로운 제도와 마찬가지로 그 성과여부가 운용자의 의식구조와 행동양식에 따라 결정된다고 하겠다. 더욱이 정치, 경제, 사회, 문화 등을 망라하는 방대한 공공예산이 하나의 새 제

도 도입으로 모든 문제를 단기일내에 해결해 줄 수 있다고 생각할 수 없다. 특히, 중기재정계획제도를 일찍부터 도입한 선진국에서도 그 효용성을 높이 인정하지만 한편 부작용에 대한 논의가 제기되고 있는데 이 제도의 일반적인 제약성과 문제점은 다음과 같이 지적되고 있다.

첫째, 중기재정계획제도를 도입하려면 실제적으로 합리화를 지향하는 운용자의 의식구조와 행동양식의 개혁이 전제되고 있다. 그것은 이 제도를 도입한다고 해서 바로 그 기대효과가 나타나는 것이 아니며 오히려 그 운용자가 과연 합리적인 사고방식과 행태를 가지고 있느냐에 따라 그 성패가 달려 있기 때문이다. 선진국에서는 합리화에 대한 일반국민이나 예산담당자의 깊은 인식이 과학적 분석방법과 제도의 운용을 촉진시킨 요인이 되었으며 중기재정계획제도의 효율적인 채택이 가능하였던 이유도 바로 여기에 있었던 것이다.

둘째, 경기가 불안정하고 경제여건이 여의치 않은 상황하에서는 중기재정계획상의 목표와 실제로 예산에 계상되는 실적과의 괴리가 발생할 가능성이 크다. 그 이유는 특히 경제가 불안정하고 내수침체가 심각하고 장기 불황의 신호가 보이는 현 상황에서는 향후 5년 동안 필요로 하는 비용이나 세출을 예측하기 곤란할 뿐만 아니라 명목상의 예산규모는 증대되지만 실질적인 예산규모는 기대했던 수준에 미치지 못할 가능성이 있기 때문이다.

셋째, 중기재정계획은 국가재정규모의 팽창을 초래할 우려가 있다. 그것은 중기재정계획에 포함된 사업은 당연히 집행해야 하는 것으로 인식하고 있으므로 오히려 재정의 경직성만 높일 뿐만아니라 신규재정수요가 누적적으로 추가되어 재정규모의 팽창을 유발할 가능성이 있기 때문이다. 특히, 우리나라 현실로 보아 중장기적으로는 국민들에게 복지행정의 꿈을 제시하지 않을 수 없기 때문에 재정계획이 지나치게 의욕적으로 작성될 소지가 있다.

넷째, 국가의 각 부처들간의 이해를 합리적으로 조정하는 방법이 완속되지 못한 상황에서는 전체적인 이익을 생각하기에 앞서 부처의 자기이익에 큰 도움이 되지 못하는 제도에 대하여는 그 제도의 효력을 인정하지 않는 경향이 있다. 따라서 중기재정계획제도를 성공적으로 운용하려

면 중앙정부의 각부처가 자기 부처의 부분적 이익만을 옹호하는데 주력하지 말고 전체적인 국가이익 내지 지방이익을 우선적으로 생각하는 풍토가 조성되어야 한다. 그런데 공무원들은 내부조직 단위간의 할거주의(sectionalism)가 심하고 자기 부처의 이익에만 집착하려는 경향이 있으므로 중기재정계획의 실현에 소극적인 면을 보여주고 있다.

다섯째, 계획에 대한 인식이 부족하고 계획방법이 미숙할 뿐만 아니라 재정에 있어서도 당장의 예산에는 큰 관심을 갖지만 중장기적인 사업이나 몇 년 후의 예산문제는 소홀히 다루는 경향이 있으므로 중기재정계획의 타당성이 낮아질 우려가 있다. 그 이유는 정부 부처의 각 사업부서가 중장기적인 사업이나 정책대안을 면밀히 분석·검토하지 않고 재정계획을 제시할 가능성이 있기 때문이다. 이처럼 중·장기적인 정책대안을 성실하게 제시하지 않고 연차예산에서 새로운 문제를 제기하고 이에 집착할 경우 재정계획의 의미가 약화된다.

이상에서 고찰한 바와 같이 중기재정계획제도를 도입하는 데에는 전술한 기술적, 의식적 제약과 문제점이 다르지만 정부가 이 제도의 필요성에 대한 확고한 신념을 가지고 적극 추진함으로써 기술적 제약에서 오는 미비점을 보완하고 나아가서는 제도 운용자의 사고방식과 행태를 합리적인 방향으로 변화시킬 수 있게 될 것으로 본다.

## 제 3 장 우리나라 중기재정계획의 현황 및 문제점

### 제 1 절 우리나라 중기재정계획의 현황

#### 1. 중앙정부의 개괄적 재정현황

우리나라 중앙정부의 2004년도 재정규모를 살펴보면 159조4천3백억 원(세출및 순융자기준)으로 나타났고 GDP대비 23.5%에 달하고 있다. 전년대비 2.1% 증가했으나 추경예산 등을 감안하면 더 늘어날 것으로 예상된다.

재정상황을 IMF사태가 발생한 1997년을 기준으로 그 이전과 이후로 구분하여 비교할 때 상당한 변화가 일어났음을 쉽게 인지할 수 있다. 1997년 이전의 우리재정은 비교적 양호하여 중앙정부와 비금융 공기업 을 포함한 통합재정수지는 1993년~1996년 기간 중 거의 균형상태 내지 약간의 흑자(GDP의 0.5% 흑자수준)를 유지하였다. 국가채무상황을 보더라도 같은 기간 중(1993~1996) 국가채무는 GDP에 대한 비중으로 9~12% 수준에 머물러 있었다. 이러한 재정현황은 OECD국가들의 일반적 재정상황과 비교할 때 매우 건전하였다고 평가될 수 있다.

그런데 문제는 정부가 관여하고 있는 역할이 예산상에 나와 있는 수치 보다 훨씬 크고 광범위한데서 발생하는 문제점이다. 예컨대 정부가 관장 하고 있는 각종 정책금융을 통해 금융부문에서 재정이 해야할 역할을 일부 담당하고 있으며, 국제무역거래에서 정부가 채택하고 있는 각종 조세 지원제도, 국내기업으로부터 거두어들이는 준조세, 그리고 공기업에 대한 간접적 재정지원 등을 모두 포함시킬 때 우리나라의 재정운영이 진정으로 건전했는가는 보는 측면에 따라 다른 견해를 가질 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 IMF사태 이전까지는 대체로 재정현황이 건전했다는 데에는 큰 이의가 없을 것이다.

1997년 말에 발생한 IMF사태는 금융·외환위기에서 비롯된 것으로써 급격한 신용추락을 방지하기 위하여 정부는 환율과 금리를 대폭 인상시켰다. 이어서 금융·기업·노동시장에 대한 전반적인 구조조정 작업에

착수하였는데 이런 결과로 1998년의 우리나라 실질경제성장률은 -5.5%로 추락하였고 6.8%라는 높은 실업률을 구현시키었다. 이는 1991~97년 기간중의 실질 경제 성장률 7~8%, 실업률 2~3%에 비교할 때 크나큰 변화임에 틀림없다. 재정도 이에 큰 타격을 받을 수밖에 없었다. 재정에 끼친 영향은 두 가지로 요약된다.

첫째, 경기침체에 따른 세원(tax base)의 감소로 세수가 급격히 줄어들었으며 둘째, 금융구조조정 및 실업대책 등에 의하여 歳出이 급격히 증가할 수밖에 없었다. 이것은 그 동안 건전재정운영의 기조로 유지되어 왔던 『歳入내 歳出 원칙』을 포기하는 것을 의미하는 것이었으며, 일반회계에서 적자예산을 편성하는 조치로 받아들여졌다. 결국 1998년도의 예산은 적자로 편성되었고 적자규모는 GDP의 5%수준에 달하였다. 이러한 재정의 결과를 1999~2004년 기간의 6개년 정부예산을 중심으로 좀 더 살펴보기로 한다.

<표3-1>, <표3-2> 및 <표3-3>은 1999~2004년 기간중의 우리나라 중앙정부 재정규모, 일반회계 세출내역 및 국세세입예산액을 보여주고 있다.

일반회계 세출의 기능별 내역을 살펴볼 때 1999년도에 세출내역에 상당한 변화가 있음이 발견된다. 무엇보다도 사회개발비와 채무상환 및 기타 경비가 크게 늘었다. 사회개발비는 금융·외환위기 이후 급증하는 실업자를 보호하기 위한 실업대책비용 증가로 늘어났으며, 채무상환 및 기타 경비는 부족 재원 조달을 위하여 일반회계에서 국채를 발행하게 됨에 따라 국채이자가 증가한 것에 기인한다. 동시에 경제개발비도 크게 증가했는데 이는 정부가 사회간접자본(SOC)투자 등에 재정규모증가율을 상회하여 연 20% 이상씩 증가시켜 온 것에 기인하고 있다고 하겠다. 한편 교육비, 국방비, 지방재정교부금 등의 세출예산도 1999년 이후 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 2&gt; 우리나라 중앙정부 재정규모(일반회계 + 재정융자특별회계)

(단위 : 억원)

구 분	1999결산	2000결산	2001결산	2002결산	2003예산	2004예산
1. 중 양 <sup>1)</sup>	1,145,482	1,239,155	1,374,808	1,452,499	1,628,435	1,594,343
(증가율)	(8.6)	(8.2)	(10.9)	(5.7)	(8.8)	(△2.1)
가. 일반회계	732,260	805,099	986,685	1,089,183	1,181,323	1,183,530
나. 특별회계	413,222	434,056	388,123	363,316	447,112	410,813

주 : 1) 세출순계 규모임 단, 중앙정부의 일반회계는 총계규모이며, 특별회계는 단순계산에 의한 차액임

자료 : 지방재정연감, 교육통계연감, 일반회계 및 특별회계 결산순계표

&lt;표 2-1&gt; 우리나라 중앙정부 일반회계 세출내역

(단위 : 백만원)

구 분	1999결산	2000결산	2001결산	2002결산	2003예산	2004예산
1. 세출규모(일반회계) <sup>1)</sup>	80,509,887	88,736,306	99,180,065	109,629,790	118,132,320	118,356,045
(1) 방위비	13,915,465	15,081,587	16,171,300	17,400,100	18,310,702	19,790,439
(2) 교육비	11,417,942	12,651,345	17,868,600	18,726,300	20,709,146	22,046,332
(3) 사회개발	9,200,348	10,550,363	13,606,000	13,846,400	14,996,379	16,024,650
(4) 경제개발	23,498,961	23,143,771	25,493,000	31,995,800	30,289,799	29,476,616
(5) 일반행정	7,811,532	8,118,785	9,190,200	10,138,800	12,572,013	11,372,787
(6) 지방재정교부금	6,710,770	8,261,546	12,289,000	12,259,400	14,910,674	14,159,640
(7) 채무상환 및 기타	1,732,269	4,723,459	4,050,400	4,551,500	5,791,962	5,101,519
(8) 제지출금	6,222,603	6,205,450	1,416,900	2,162,440	551,645	384,063

주 : 1) 예산규모

자료 : [www.mpb.go.kr](http://www.mpb.go.kr)(기획예산처 홈페이지)

<표 2-2> 연차별 세입예산

(단위 : 억원)

구 분	1999결산	2000결산	2001결산	2002결산	2003예산	2004예산
1. 국 세	58,837,569	65,067,084	68,800,098	93,844,328	104,343,144	112,488,000
○ 내국세	48,496,191	53,122,432	54,529,435	77,900,969	88,099,629	94,081,600
○ 교통세	6,503,963	7,255,658	9,442,404	8,690,341	9,061,501	9,751,100
○ 관 세	3,835,992	4,687,298	4,828,258	7,253,018	7,182,014	7,455,300
○공자기금예수금	-	-	-	-	-	1,250,000
2. 기타세외수입	13,723,981	17,754,569	19,172,120	9,081,720	10,502,502	5,868,045
3. 전년도이월금	1,996,966	1,415,308	762,300	6,702,981	3,286,129	-
4. 차관수입	82,774	43,731	1,790	811	545	-
합 계	74,641,290	84,280,642	88,736,307	109,629,790	118,132,320	118,356,045

자료 : www.mpb.go.kr(기획예산처 홈페이지)

1999년 기간의 예산편성은 대체로 두 가지 측면에 역점을 두었다. 하나는 수요확대를 통하여 가라앉은 경기를 부양하고자 하는 것이고, 다른 하나의 측면은 이른바 구조조정을 통해서 경제의 체질을 강화하는 것이었다. 두 가지가 모두 중요한 과제인데 역시 단기적인 경기부양 및 실업대책이 더 시급한 문제이므로 첫 번째 측면을 훨씬 더 강조한 예산이었다고 하겠다.

세입측면을 살펴보면 1998년도의 내국세 세입예산은 47조 2천여억원으로서 이는 1997년도의 내국세 세입실적 49조 5,750억원 보다 2조 3천억원 정도 감소한 규모이다. 총국세 수입도 1997년에 비해 약 2조원 가까이 감소했는데 교통세 세수가 1조 5천억원 가량 증가했음에도 불구하고 총국세가 감소한 것은 그만큼 IMF사태 이후 세원(tax base)이 축소했음을 의미하고 있다.

2004년도 예산은 지난 5년간의 정부예산과 비교하여 상당한 차이점이 발견된다. 이 예산안은 참여정부들어 미래사회를 대비한 투자와 건전재

정으로서의 복귀라는 두 가지 명제에 초점을 맞춰 편성된 것으로 보인다. 그 규모는 대략 159조원으로서 몇 가지 주요 쟁점 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 올해 예산규모의 적정성 여부이다. 정부는 올해 예산의 증가율이 2.1%이며 경상성장률 5%보다 낮은 수준이므로 결코 팽창이라고 보기는 어렵고 긴축재정으로 이해해야 한다는 입장이다. 정부의 입장에 일리가 없는 것은 아니다. 문제는 예산이 팽창인가 긴축인가의 논쟁이 단순히 몇 %의 증가분 숫자로만 논의할 수 없다는 데 있다. 우리경제가 지금 어떤 상태에 있고 이에 대한 재정의 역할이 무엇인가가 먼저 논의되어야 하며, 쓸 수 있는 재원이 어느 정도인가를 먼저 따져보아야 할 것이다. 구성되어 있고 또한 추경예산이 편성될 전망이다 만큼 내년도 예산이 긴축예산이라고 보기는 어렵다. 다만 정부가 재정적자분을 줄이려고 노력한 점은 긍정적으로 평가되어야 할 것이다.

두 번째 쟁점은 재정적자 관리의 능력여부이다. 정부는 재정의 건전성을 조기에 회복해 2004년에 가서 균형예산을 달성하겠다고 하는데 이것이 과연 제대로 실현될 것인가이다. 많은 나라들의 예를 보더라도 일단 재정적자가 발생하면 여기에서 탈출하는 것이 그리 쉽지 않다. 실제로 미국의 경우 적자재정에서 탈출하는데 30년이 걸렸고 일본도 70년 이후 만성적인 적자에 시달리고 있다.

재정적자규모가 지난 5년간 나아지는 추세라면 문제는 해결될 것이지만 경제상황을 결코 낙관할 수는 없다. 실질성장률과 소비자 물가상승률 등의 종합적인 고려가 필요하다.

## 2. 통합재정수지의 불안정<sup>6)</sup>

외환위기 직후 큰 폭의 적자를 경험하였던 통합재정수지는 2000년과 2001년에 큰 폭의 흑자를 실현하였고 2002년에도 GDP 대비 2~3%의 흑자를 보인 것으로 추정된다. 그러나 재정건전성을 보다 정확히 파악하기 위해서는 ①국민연금의 수지와 ②순융자를 추가로 고려해야한다. 현

6) 고영선, “중기재정계획의 운영방향”, 한국개발연구원, 2003

재 발생하고 있는 국민연금의 대규모 흑자는 제도도입 초기의 일시적 현상이며, 장기적으로 국민연금은 상당한 재정문제에 봉착할 전망이다. 통합재정수지에서 국민연금의 수지를 차감할 필요가 있다.

또한 재정융자는 회수율이 매우 높으므로 재정지출의 일종으로 파악하기보다 보전재원의 일종으로 파악하는 것이 적절하며, 따라서 통합재정수지에 순융자를 더해주는 것이 바람직하다. 단, 금융구조조정 이자지원 은 회수가 불가능할 전망이다. 지출에 포함시켜야한다.

<표 2-3> 기한도래 미회수 채권

(단위 : 조원, %)

	1998			1999			2000			2001		
	미회수채권	채권총액	미회수비율									
융자회수금	0.1	92.6	0.1	0.1	106.6	0.1	0.2	120.9	0.1	0.2	132.2	0.2
조세채권	4.0	6.7	60.5	4.1	6.6	63.2	3.8	7.0	54.7	3.6	6.3	57.0
예금및예탁금	0.1	9.6	0.7	0.2	11.2	1.5	0.1	12.6	0.9	0.1	13.5	0.7
경상이전수입	1.2	1.2	98.3	1.4	1.4	97.9	1.6	1.7	93.0	1.7	1.8	91.4
기타채권	0.4	7.9	4.8	0.5	0.9	53.7	0.9	1.5	62.4	0.9	1.4	62.5
계	5.8	118.1	4.9	6.3	126.7	5.0	6.6	143.7	4.6	6.4	155.2	4.1

주 : 미회수 비율 = 미회수 채권 ÷ 채권 총액 × 100

자료 : 재정경제부, 『채권 현재액 총계산서』, 2001, 2002.

국민연금과 순융자를 고려하여 조정된 재정수지는 2000년에 흑자를 보인 후 2001년에는 다시 적자로 돌아섰으며, 2002년에는 적자폭이 커졌다. 앞서 살펴본 지출의 증가추세가 이어질 경우 향후 재정수지의 악화가 예상된다.

&lt;표 2-4&gt; 연도별 통합재정수지 추이

(단위 : 조원, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002.11 (잠정)
수 입(A)	93.4	96.7	107.8	135.8	144.0	154.4
(증가율)	(9.2)	(3.5)	(11.6)	(25.8)	(6.1)	(7.2)
(GDP대비)	(20.6)	(21.8)	(22.4)	(26.0)	(26.4)	(26.2)
국 세	69.9	67.8	75.7	92.9	(95.8)	98.3
(증가율)	(7.6)	(-3.0)	(11.6)	(22.8)	(3.1)	(2.6)
(GDP 대비)	(15.4)	(15.3)	(15.7)	(17.8)	(17.6)	(16.5)
지출 및 순융자(B)	100.3	115.4	121.0	129.3	136.8	118.6
(증가율)	(18.8)	(15.1)	(4.8)	(6.9)	(5.8)	(1.3)
(GDP 대비)	(22.1)	(26.0)	(25.1)	(24.8)	(25.1)	(20.0)
지 출	81.6	91.0	101.2	109.4	126.7	119.0
(증가율)	(11.6)	(11.4)	(11.3)	(8.1)	(15.8)	(8.0)
(GDP 대비)	(18.0)	(20.5)	(21.0)	(21.0)	(23.2)	(20.0)
순융자(C)	18.7	24.4	19.8	19.8	10.1	-0.4
금융구조조정(D)	0.0	1.3	4.0	5.6	6.5	
통합재정수지(A-B)	-7.0	-18.8	-13.1	6.5	7.3	24.4
(GDP 대비)	(-1.5)	(-4.2)	(-2.7)	(1.3)	(1.3)	(4.1)
국민연금수지(E)	4.7	6.0	7.0	11.5	13.4	
(GDP 대비)	(1.0)	(1.3)	(1.4)	(2.2)	(2.5)	
조정된 재정수지 (A-B+C-D-E)	7.0	-1.6	-4.3	9.3	-2.6	
(GDP 대비)	(1.5)	(-0.4)	(-0.9)	(1.8)	(-0.5)	

주 : 2002년 11월의 증가율은 전년동기 대비.

### 3. 국가채무현황

국가채무란 중앙정부와 지방정부가 직접적인 상환의무를 지고 있는 확정채무를 말한다. 2003년말 현재 우리나라의 국가채무는 165.7조원(IMF기준)으로 집계되었다. 이는 2002년말보다 32.1조원 증가한 것으로 주요증가요인은 공적자금 국채전환(14.4조원), 외환시장 안정을 위한 채원조달(12.8조원), 부동산경기 진작에 따른 첨가소화주택채권 발행증가(4.3조원), 일반회계 추경편성 채원조달(3조원)등이 있다.<표3-6참조>

<표 2-5> 연도별 국가채무현황

(단위 : 10억원, %)

구 분	'00년	'01년	'02년(D)	03'년(E)	증감(E-D)
국가채무(A+B-C) (대GDP비율)	111,390 (19.2%)	122,066 (19.6%)	133,613 (19.5%)	165,709 (23.0%)	32,096 (3.5%)
중앙정부채무(A)	100,942	113,116	126,630	158,825	32,195
-국채	76,325	87,758	103,131	140,633	37,502
-차입금	21,907	22,536	20,736	15,750	△4,986
-국고채무부담행위	2,710	2,822	2,763	2,442	△321
지방정부채무(B)	22,304	21,290	19,490	18,443	△1,047
※ 지방정부의 대중앙정부채무(C)	11,855	12,340	12,507	11,559	△948

한편, 차관 조기상환 등으로 해외차입금 및 지방정부채무는 각각 4.9조원 및 1조원씩 감소하였다. 국가채무의 상대적 크기를 나타내는 GDP 대비 국가채무규모는 23.0%로서 2002년 19.5%<sup>7)</sup>보다 3.5% 증가한 것으로 나타났다.

중앙정부채무 158.8조원 중 국민이 세금 등을 통해 부담해야 할 채무는 33.2% 수준인 약 52.8조원이며 나머지 106.0조원은 외화자산 매입(외환시장 안정용 33.5조원) 및 재정용자 재원(주택자금 지원 36.7조원)등으로 사용되었다.<표3-7참조>

한편 2003년말 현재 국가보증채무는 80.6조원(GDP대비 11.2%)으로 전년대비 21.9조원 감소하였다. 감소내역을 살펴보면 구조조정 채권이 18조원 감소하였고(국고채 전환 : 13.2조원) 공공차관보증 이 0.3조원 감소하였고, 항공기사고보증이 3.6조원 감소하였다.<표3-8참조>

이러한 지속적인 국가채무의 증가는 장기적으로 국가재정운용을 압박할 수 있다.

7) GDP추계방법의 변경으로 인해 2002년도 GDP규모가 증가(596.4조→684.3조)함에 따라 2002년도 GDP대비 국가채무 비율도 22.4%에서 19.5%로 감소되었다.

<표 2-6> 2003년 중앙정부채무의 상환부담 분석

중앙정부채무 158.8조원 (100%)	경상적 채무 52.8조원 (33.2%)	외환위기이후 경기진작등을 위한 적자 재정편성 재원조달 : 29.4조원
		공적자금 국고채 전환분 : 14.4조원
		이중곡가제시행등으로 인한 양특회계
		국고채무부담행위 등 : 4.2조원
		합계 : 52.8조원
	금융성 채무 106.0조원 (66.8%)	주택기금 : 36.7조원
		외평기금(외화자산 매입) : 33.5조원
		재정융자특별회계 : 25.2조원
		농어촌 구조개선 자금융자 : 4.9조원
		기타 : 5.7조원
합계 : 106.0조원		

<표 2-7> 연도별 보증채무 현황

(단위 : 10억원, %)

구 분	'00년	'01년	'02년(D)	03'년(E)	증감(E-D)
보증채무 (대GDP비율)	74,565 (12.9%)	106,770 (17.2%)	102,471 (15.0%)	80,590 (11.2%)	▽21,881 (▽3.8%)
구조조정 채권 <sup>1)</sup>	100,942	113,116	126,630	158,825	32,195
공공차관 보증	76,325	87,758	103,131	140,633	37,502
기타 <sup>2)</sup>	21,907	22,536	20,736	15,750	△4,986

주 : 1) 예금보험공사채권, 부실채권정리기금채권

2) 대러경협차관(04년 3월 국채발행을 통해 보증채무 이행), 농협  
비료계정 한은차입보증(04년 1월 상환) 등

#### 4. 중기재정계획 현황

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

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

중기재정계획의 수립과 함께 각 부처가 주도하는 여러 가지 개발 계획에는 기획예산처가 중장기 재정계획에 입각하여 제시하는 가용재원 금액이 명확하게 규정되어 있어야 한다. 만약 각종 개발계획에서 가용재원 금액이 명시되지 않는다면 그 계획은 희망사업들을 단순히 열거하는 데 그칠 뿐이다. 이러한 개발계획들이 보다 현실성 있게 수립되고 또 계획의 신뢰성을 제고하기 위해서는 각종계획에서 가용재원 금액이 가장 먼저 명시되어야 할 것이다. 현재 우리나라에서는 국토건설종합계획, 국가 기간교통망계획, 수도권정비계획, 도시기본계획, 공항개발 기본계획, 다목적댐 기본계획, 항만 기본계획, 그리고 수시로 발표되는 주요 정책사업 등이 가용재원의 규모도 확보되지 않은 상태에서 개별 부처를 중심으로 방만하게 수립 공표되고 있다. 이들은 대부분 예산편성과정에서 각 부처가 더 많은 예산을 확보하기 위한 전략으로 활용되는 측면이 많다고 할 수 있다.

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

<표 2-8> 중기재정계획의 세출분야별 투자우선순위

구 분	세 출 분 야	99년 증가율	99~02 증가율
중점지원분야	SOC투자	6.0%	평균재정규모 증가율 이상
	문화·관광·정보화	32.1%	
	과학기술·지식기반인력양성	0.5%	
	사회복지·보건	2.4%	
	환경	△2.6%	
	중소기업·수출	3.5%	
효율성 제고 및 구조조정 분야	교육(지방교육재정)	△0.7%	평균재정규모 증가율 이하
	농어촌	△5.1%	
	국방	△0.4%	
	외교·통일·치안	△4.3%	
	인력과 행정관리	△4.4%	
한시적 지원분야	금융구조조정 지원	1.9배	실소요 반영
	실업대책	36.4%	

\* 자료 : 재정경제부 ‘중기재정계획(99~2002년)’, 1999

우리나라에서 실효성 있는 중기재정계획이 시행되지 않기 때문에 나타나는 재정운용상의 중요한 특징으로는 각종 특별회계, 기금 등의 칸막이식 재정 운용의 남발이다.

중기재정계획의 실효성이 낮기 때문에 각 부처가 예산을 안정적으로 확보할 수 있는 유일한 방법으로 일반회계와 별도로 운영되는 특별회계와 기금을 보유하는 것이다. 우리나라의 특별회계 제도는 일본의 제도를 모방하여 사용하고 있으며 설치요건으로는 첫째, 특정한 사업을 운영할 때 둘째, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때 셋째, 일반회계와 구분하여

계리 할 필요가 있을 때의 경우를 제시하고 있다. 특별회계의 설치요건으로서 두 번째 경우는 기금의 설치요건과 일치하며 특별회계는 세입세출예산에 포함되고 기금은 그렇지 않다는 점에서 차이가 있다. 그렇지만 2001년말 기금관리기본법이 개정되면서 기금 또한 국회의 심사와 의결을 거치기 때문에 차이가 없어졌다고 할 수 있다. 현재 특별회계의 수는 22개(5개는 기업특별회계)이며 기금의 수는 48개에 이르고 있다.

<표 2-9> 2003년 재정규모

(단위 : 조원, %)

구 분	개 수	'03 재정규모	세 입 구 조		
			구 분	금 액	구성비*
일반회계	1	111.5	· 국세수입	103.0	92.4
			· 세외수입	8.5	7.6
특별회계	22	71.4	· 국세수입	10.6	14.9
			· 자체수입	26.4	37.0
			· 전입금	34.4	48.1
기 금 (5월말 현재)	48	192.5	· 자체수입	60.8	31.6
			· 전입· 차입금 등	131.7	68.4
합 계 (통합재정 <sup>1)</sup> )		375.4 (165.3)			

- '03년 기준 중앙정부의 통합재정(일반회계, 22개 특별회계와 48개 기금의 순) 규모는 165.3조원

▪ 통합재정 규모는 GDP대비 24% 수준으로 OECD 회원국(평균 37%)에 비해 낮은 수준

\* 통합재정규모 : ('90) 34.0 → ('00) 129.3 → ('03) 165.3조원

- 재원은 75%(113.6조원)를 국민세금으로 조달하고, 나머지 25%(36.9조원)는 수수료·부담금 등으로 충당

\* 구성비는 각 회계·기금별로 작성

1] 통합재정 : 일반회계+특별회계+기금+전대차관의 순계

(단, 외부차입 및 여유자금 운용은 제외)

&lt;표 2-10&gt; 일반회계 세출예산 기능별 내역

(억원, %)

기능별	2002	구성비	2003	구성비	증감
방 위 비	171,060	15.6	182,038	16.3	10,978
교 육 비	187,107	17.1	202,100	18.1	14,993
사 회 개 발	139,009	12.7	146,241	13.1	7,232
경 제 개 발	274,545	25.1	280,896	25.2	6,351
일 반 행 정	100,405	9.1	123,185	11.0	22,780
지방 재정 교부금	121,094	11.0	131,435	11.8	10,341
채무상환 및 기타	20,012	1.8	19,622	1.8	▲390
예 비 비	61,441	5.6	25,814	2.3	▲35,627
제지출금	21,624	2.0	3,500	0.3	▲18,124
합 계	1,096,298	100.0	1,114,831	100.0	18,533

## 제 2 절 중기재정계획제도의 문제점

## 1. 수립내용 및 과정상의 문제점

## 가. 중·장기 투자방향 설정방법의 문제점

중기재정계획의 중심적 내용은 투자적 사업계획으로 본래의 기능은 중·장기투자사업에 대한 합리적 선택을 통해 국가의 중·장기적 발전계획의 실천성을 제고하기 위한 것이다. 그러나 지금까지의 중기재정계획 운영현황을 살펴보면 중·장기적 자원배분에 관한 계획이나 투자사업들에 대한 체계적인 평가과정 없이 사업부처에서 제출한 모든 사업들에 대한 소폭의 조정과정을 거쳐 나열하고 있는 실정이다.

이렇게 중장기 발전방향에 따른 자원배분에 대한 합리적인 평가과정 없이 각 부처에서 제출한 사업을 그대로 수용하여 형식적으로 수립됨으로써 부문별 중·장기계획의 타당성이 검증되지 않는 상태에서 각 사업

부서의 사업 개발정도와 능력에 따라 사업규모나 지출방향이 결정되어 중기재정계획의 합리성을 제약하는 요인이 되고 있다.

#### 나. 자원배분방법의 문제점

##### 1) 부문별 자원배분방법의 문제점

투자부문간 투자재원의 배분과 조정은 사업부서에서 제안된 사업목록이 제출된 후 기획예산처의 재정분석담당관에 의해 이루어지고 있는데 체계적인 평가과정을 거치지 못하고 있다.

투자부문간 조정은 모든 사업에 대한 평가가 불가능하기 때문에 부문별 주요사업을 대상으로 평가와 사업비 조정을 하고 있으며 전년도 예산을 고려하여 증액 또는 삭감하는 점증주의 방식을 채택하고 있다. 부문간 투자비 조정시에는 해당 부처에서 제출한 중기재정계획사업에 신규사업과 계속사업, 자채재원사업 등이 혼재되어 있어 일관성 있는 평가에 제약이 되고 있으며, 주로 기투자된 계속사업에 높은 우선순위가 부여되고 신규사업은 투자우선순위에서 밀리기 때문에 투자시기가 지연되는 경우가 발생하고 있다.

##### 2) 투자사업별 자원배분의 우선순위설정의 문제점

투자사업간 우선순위는 개별사업에 대한 타당성 평가와 아울러 국가가 시급히 해결해야할 부문에 집중되어야 한다. 그러나 현재 투자사업의 우선순위 검토는 중기재정계획에 반영된 사업중 차기년도에 추진할 투자사업에 대한 투자심사과정에서 사업 부처들은 동일부문 투자사업간 우선순위를 설정하여 제시하고 있지만 체계적인 우선순위 평가과정의 부재로 최종투자심사과정에 영향을 미치지 못하고있는 실정이다.

교육부문의 경우 통합재정지출 비중 매년 15% 수준으로 학부모의 교육비 부담이 GDP의 7.3%로 OECD 평균 1%에 비해 무려 7배나 많다. 또한 농어촌 경쟁력의 경우 도·농 소득격차가 '90년에 3% 수준에서 '02년에는 27%나 벌어졌다. 이는 농어촌 경쟁력 개선을 위해 향후 100조원이 넘는 투자계획을 수립해야하는 부담으로 남게된다.

#### 다. 계획수립과정의 폐쇄성

중기재정계획의 수립에 따른 부문별 투자결정은 국민의 삶과 국가전체의 국운이 걸릴만큼 중요한 정책결정이라 볼 수 있다. 그러나 정부의 중기재정계획 수립은 수립부서의 담당자가 각 사업부서의 예산담당 인력의 협조 하에 내부적으로 이루어지고 있어 국민의 의사를 대변하는 국회나 전문가 그룹의 참여나 의사반영이 거의 이루어지지 않고 있다. 즉, 중장기적 투자방향에 대한 여론 수렴의 창구가 마련되어 있지 않고 수립된 중기재정계획 또한 구체성 없이 대략적인 사항만 공개하고 있다.

중기재정계획 수립시에 고려되지 않는 사업이 예산에 반영되는 경우가 발생하는 이유중의 하나는 예산심의과정에서 의회요구사업이 반영되는 것으로 나타나 중기재정계획 수립의 폐쇄성으로 인한 문제점을 엿볼 수 있다.

#### 라. 계획 대상범위의 문제

기존에 정부의 중기재정계획의 수립 범위는 일반회계와 특별회계만 포함하고 있어 국가 재정을 포괄적으로 다루지 못하였다. 보통 국가재정을 지칭할 때에는 일반회계의 세입세출을 파악하나, 재정규모는 일반회계 뿐만아니라 특별회계 및 기금까지 포함하여 포괄적으로 파악할 필요가 있음에도 불구하고 중기재정계획의 범위에서 기금은 제외되고 있다. (99년 중기재정계획에서는 특별회계 및 기금 정비 내용이 포함됨) 기금은 예산과는 별도로 설치·운영되고 있지만 실제로 일반예산활동과 차이가 없으며 특히 기금재원의 대부분이 일반회계 출연금으로 이루어지고 있어 이를 제외한 중기재정계획은 문제가 있다. 최근들어 통합재정이 강조되는 이유가 여기에 있다.

또한 중기재정계획은 중·장기전망에 근거하여 합리적인 투자결정을 통해 재정건전화를 도모하려는 제도로서 중심내용은 투자적인 사업계획이나 기존의 중기재정계획은 각 사업부서의 모든 비용을 포함하고 있다. 중기재정계획 사업목록을 살펴보면 부문별 투자사업비 뿐만아니라 부서별 인건비, 기본경비, 채무상환비 및 경상사업비가 모두 나열되어 있음을 알 수 있다. 또한 사업규모의 범위가 넓어서 본래 중장기적인 투자방향을 정하는 중기재정계획의 수립 취지에 부합되지 않음을 알 수 있다.

#### 마. 담당인력 및 참여자 범위상의 문제

##### 1) 예산담당조직과 분리문제

중기재정계획은 예산편성의 한 과정으로 볼 수 있는데 예산사업에 대한 평가를 하는 현재 정부의 조직현황을 보면 국무조정실(심사평가), 기획예산처(예산관리국), 재정경제부(국고국), KDI 공공투자관리센터, 각종 민간평가단(공기업평가단, 기금운용평가단, 정부출연연구기관평가단 등)으로 분산되어 비체계적으로, 산발적으로 이루어지고 있고 상호 연계성이 미약하다.

중기재정계획의 수립과 운영을 단년도 예산을 담당하는 예산부서와 별도로 계획기능을 강화할 수 있는 전담기구를 설치해야 한다는 의견도 있으나 중기재정계획은 궁극적으로 예산과정의 일부분이고 중기재정계획과 투자심사, 예산편성과정은 상호 밀접한 관계를 가지고 운영되어야 하므로 조직의 분리는 문제점이 될 수 있다.

##### 2) 인력 및 전문성의 부족

재정의 계획적, 합리적 운용과 관련하여 중기재정계획에 부여된 역할을 고려할 때, 현재 정부의 중기재정계획수립 담당인력은 기획예산처의 소수에 불과하여 방대한 자료수집, 부서간 협의·조정, 재정현황분석 등의 업무를 짧은 기간 내에 수행하는데 한계가 있다.

#### 2. 운영상의 문제점

현행 중기재정계획제도는 구속력이 약하고 각 부처의 책임성이 확보되지 않는 등의 운영상의 문제점이 있다.

첫째, 기존에도 1999년과 2001년에 중기재정 계획을 수립한 바 있으나, 기존의 중기재정계획은 전체 재정규모 증가율만 설정하고 있다. 또한 지출 분야 혹은 부처별 배분 규모를 명시하지 않고 있어, 부서는 예산의 한도를 인식하지 않는 등 부처의 책임성이 결여되었다. 우리나라에서 각종 특별회계, 기금 등의 칸막이식 재정운용이 남발되고 있는 이유는 중

기재정계획의 실효성이 낮아 각 부처가 예산을 안정적으로 확보하고자 하기 때문이다. 이는 기존의 중기재정계획이 기획예산처 단독으로 작성되고 내부적인 자료로만 활용되는 성격을 가지고 있기 때문이다.

둘째, 실효성 있는 중기재정계획과 함께 각 부처가 수립하는 각종 개발계획에 대해서 가용재원 금액이 명확하게 규정되어 있지 않다. 현재 우리나라에서는 국토건설종합계획, 국가기간교통망계획, 수도권정비계획, 도시기본계획, 공항개발 기본계획, 다목적댐 기본계획, 항만 기본계획, 그리고 수시로 발표되는 주요 정책사업 등이 가용재원도 확보되지 않은 상태에서 무분별하게 공표되고 있다. 여기에다 수십조의 비용이 드는 수도권이전사업과 주한미군 대체에 따른 자주국방사업은 재정부담을 더욱 가중시키고 있다.

### 3. 다가오는 재정위험에 대한 대비 곤란

SOC에 대한 지속적인 투자가 늘어나고 사회복지비의 증액, 방위비등 통일에 대비한 비용과 아울러 IMF 이후 공적자금 상환 등의 채무가 증가하고 있어 향후 심각한 지출증가 압력이 예상된다

- ① 노령화 사회의 급격한 도래 : 사회보장 지출의 증가
  - 출산율의 급격한 저하 : (1970년) 4.53명 → (2002년) 1.17명
  - 65세이상 인구 / 전체인구 : (2000년) 7% → (2019년) 14%
- ② 통일비용 : 매년 재정지출의 10~25%수준 소요 전망
- ③ IMF 이후 공적자금 상환 등 국가채무의 증가

<표 2-11> 연차별 국가채무와 보증채무

(GDP대비, %)

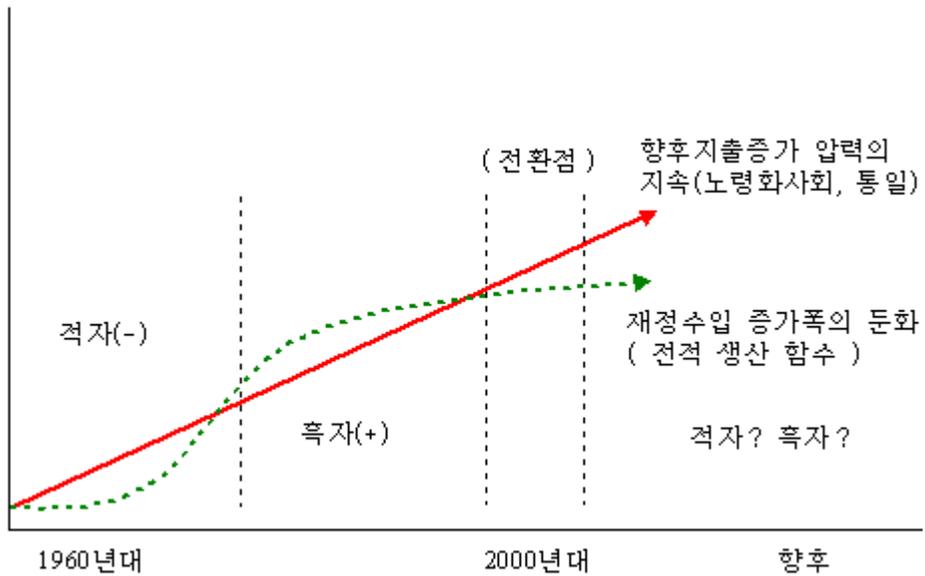
	'00	'01	'02	'03	OECD평균
국가 채무	19.2	19.6	19.5	23.0	76.1
보증 채무	12.9	17.2	15.0	11.2	

또한 저성장 시대의 진입과 신규 가용재원이 축소되고 있다.

<표 2-12> 연평균 경제성장률과 재정규모 증가률

	'60년대	'70년대	'80년대	'90년대	'01~'04년
· 연평균 경상성장률(%)	27.3	31.0	16.4	11.7	6.9
· 재정규모 증가률(%)		31.9	13.4	15.1	10.1

<그림 1> 재정여건 변화 가능성 전망

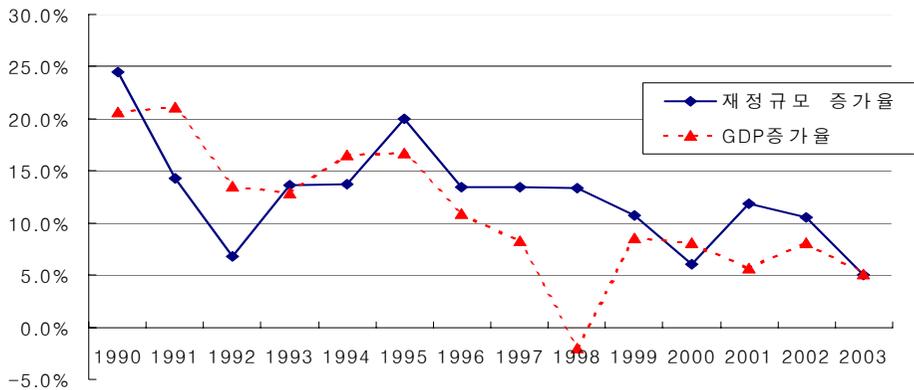


#### 4. 재정의 경기조절기능 취약

매년 거둔 만큼 다 쓰는 단년도 세입내 세출기조를 유지함으로써 호황에 많이 쓰고 불황에 적게 쓰는 결과를 초래하고 있어 재정이 경기조절기능을 제대로 하지 못하고 있다.

⇒ 경기진폭 확대

<그림 1-1> 재정의 경기대응 추이



## 제 4 장 외국의 중기재정계획제도

우리나라의 중기재정계획을 개선하기 위해서는 성공적으로 운영되는 외국의 중기재정계획의 사례를 살펴보는 것이 중요하겠다. 여기서는 스웨덴, 네덜란드, 영국, 미국, 일본, 캐나다 등의 사례를 통하여 우리나라 중기재정계획의 이론적 모델을 검토해 보고자 한다.

### 제 1 절 스웨덴

#### 1. 중기재정계획의 의의(Spring Fiscal Policy Bill)

##### 가. 중기재정목표(재정준칙)

스웨덴의 중기재정목표는 재정흑자이고 경기순환주기에 걸쳐 연평균 2%(GDP대비)의 흑자목표를 설정한다. 0.5%('99), 1.5%('00), 2%('01년 이후)

그리고 지출한도를 설정하고, 경제전망을 바탕으로 흑자목표하에 향후 3년간의 중앙정부 총지출 한도를 설정한다. 여기에는 27개 지출부문 각각에 대한 재정규모를 제시한다. 또한 경제여건 변동, 인구변화 및 연금수령자수 증가 등에 대비한다.

한편 스웨덴의 재정정책은 여유재원(Budget Margin)을 운용한다. Budget Margin 은 27개 지출부문의 전체 재정규모가 총지출한도를 넘지 않게 운용하는 제도를 말한다. 또한 예견된 불일치에 대비하여 유보금을 비축함으로써 의회가 승인한 총지출한도를 수정하지 않도록 할 목적이 있다.

##### 나. 중기재정계획의 주요 내용

- 1) 중기재정 계획기간은 3년으로 하되, 매년 연동 보완하며 명확한 지출통제를 위해 명목가격으로 표시한다.
- 2) 중앙정부 지출과 노령연금의 2분야를 포괄

#### 제 4 장 외국의 중기재정계획제도

- 중앙정부 지출은 일반회계+특별회계+기금 포함
- 지방정부와 공기업은 제외(단, 균형재정을 의무화. 위반시 보조금 감축을 통해 제재)

#### 3) 중기재정전망(3개년) 및 지출한도 등

- 거시경제전망, 세목별 세수실적 및 전망치, 국가채무, 재정수지 및 재정의 지속가능성 등을 포함
- 재무부가 향후 3년간의 지출총액 상한 및 27개 분야별 지출 상한을 결정
  - 각 부처 세부예산편성(27개 기능분야, 3개년)
  - 47개 정책분야(단년)
  - 500개 세출항목(단년)
- 당해 연도 추경예산안

#### 4) 작성절차

- 1월 : 3월 내각회의에 앞서 재무부가 국내외 경제를 전망
- 2월 : 향후 3개년 지출소요 제출 (각 부처 → 재무부)  
현 정책 유지시 지출소요 및 새로운 정책에 의한 소요 전망 제시  
신규정책으로 자원추가 소요시 자원조달계획을 함께 제출 : 기존 예산 삭감 또는 신규 수입 등
- 3월 : 내각회의에서 지출총액과 27개 기능분야별 지출상한 합의
- 4월 : 계획안 국회제출
- 6월 : 국회승인

#### 다. 중기재정계획과 단년도 예산의 연계

- 1) 중기재정계획인 춘계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill)은 예산안 과 연계된 예산수립의 한 과정으로 중기재정계획도 국회의 승인을 받고, 예산안에 대한 대의회 설명자료(Informative Document)의 성격을 띤다.
- 2) 춘계재정정책안과 예산안 모두 향후 3년간의 지출총액과 분야별 지출한도를 포함한다. 그 구체적인 내용은 춘계재정정책안(6월) → 예

산(12월) → 중기재정정책안(이듬해 6월)의 과정을 거치면서 수정된 경제전망을 반영하여 3개년의 지출총액과 지출분야별 한도가 계속 연동 보완한다.

또한 이미 수립된 중기재정정책안의 수치는 특별한 변동사항이 없는 경우 미세 조정만 받을 뿐 거의 변동하지 않는다.

## 2. 예산편성 방식

### 가. 하향식 예산편성 : 운영의 융통성 + 결과에 대한 책임성 제고

1) 중기재정계획에 의한 Top-Down 배분방식을 도입함으로써 재원배분의 개선 및 부문별 지출에 대한 부처의 책임성을 제고한다.

먼저 국회에서 2단계 예산심의를 하여 총액에서 부문별로 하향식 예산을 편성한다. 이는 '96년 예산기본법 제정으로 법적 기반을 마련하였고, 부처의 예산편성 자율권을 확대하고 부처 감독하에 있는 Agency(시행청)가 예산사업을 대부분 수행하고 있다.

### 나. 지출총액 결정

#### 1) 결정기관

재무부 → 수상 → 내각 → 의회로서, 대부분 재무부에서 정한 총액이 통과 된다.

#### 2) 총액결정시 고려요소

총액결정시 고려하는 요소는 거시경제전망, 세수추계, 재정흑자목표(2%), 재정의 지속가능성 등을 감안한다.

### 다. 지출분야별 지출한도 설정

1) 지출총액내에서 정책적 우선순위를 감안하여 27개 기능분야별로 한도를 설정한다. 그리고 재무부가 각 부처의 예산요구액을 기초

로 초안을 작성하고 그 다음 동 초안을 수상과 상의하여 회의안건을 작성한다.

2) 그 후에는 내각회의에서 각 부처와 최종 협의후 결정한다.(수상의 별장에서 1-2일 소요)

3) 결정시 고려사항

지출한도 설정을 결정함에 있어 고려하는 사항은 첫째, 각 부처의 지출계획안의 제출내용을 확인하고 둘째, 공약사항 및 재무부의 추정내용을 검토한다.

4) 27개 지출분야

27개의 지출분야를 살펴보면 <표 5-1>과 같다.

<표 3> 27개 지출분야

1. 국가위원회(Governance)	15. 학생에 대한 재정지원
2. 경제·재정 행정	16. 교육 및 학문연구
3. 조세 및 관세행정	17. 문화, 미디어, 종교 및 여가활동
4. 사법기관	18. 기획, 주택보급 및 건설
5. 국제협력	19. 지역개발
6. 국방 및 비상조치	20. 환경보호 및 자연보전
7. 국제개발협력	21. 에너지
8. 이민과 망명	22. 수송 및 통신
9. 건강·의료보험 및 사회보장	23. 농업, 산림, 어업 및 관련 산업
10. 환자·장애인에 대한 재정지원	24. 산업 및 무역
11. 노령층에 대한 재정지원	25. 지방교부금
12. 가족·자녀에 대한 재정지원	26. 국가채무이자 외
13. 노동시장	27. EC 기여금
14. 노동환경(Working life)	

## 라. 부처별/회계별 지출한도

부처 총액, 47개 정책분야, 500개 예산항목 등은 각 부처 장관이 내각합의 내용을 감안하여 결정한다. 여기서 재무부는 대체로 예산편성과정에 참여하지 않는 것이 특징이다. 그리고 3월 내각회의 이후 각 부처는 세부지출내역을 작성하여 5월 중순에 재무부에 보고한다.

## 3. 지출한도 결정 및 의회심의

### 가. 내각회의

- 1) 지출한도를 결정하기 위해 내각회의에서 합의를 하면 12월, 3월 및 8월 등 총 3차례에 걸쳐 내각회의가 개최된다.(각각 1박2일 일정)

여기서는 수상이 회의주재를 하고 내각멤버만 단독 참석하며 실무자는 배석이 금지되어 있다.(내각멤버 + 재무차관 + 수상실 차관 참석)

### 2) 회의안건

회의안건으로는 향후 3년간 지출총액 및 분야별 지출한도를 대상으로 한다. 재무부가 80-100 페이지 분량의 회의자료를 작성·제출하는데, 이는 Spring Fiscal Policy Bill 작성을 위한 별도의 제안서(내각예산회의 제안서)이다.

### 3) 회의운영방식

회의운영방식은 먼저 재무장관이 제안한 초안을 검토하고, 각 부 장관에게는 2-3일전 회의자료(요약)를 송부한다. 그리고 수장과 재무장관은 사전에 긴밀히 협의를 한다.

이후, 합의도출을 위해 장기간 토론을 하고 수상이 최종 결정을 한다. 의사결정보다는 합의유도과정임을 강조(Consensus Building)하고 다수결 절차는 없다.

그 대상은 27개 기능분야별 지출한도에 대해서만 합의를 하고, 부처별

총액, 500개 세출항목, 47개 정책분야 등은 재무부와 각 부처간 실무협의를 거쳐 확정한다. 기간은 3월에 1차, 8월에 2차, 9월 국회제출시까지 미조정할 경우, 1개 분야내에서 복수 부처가 경쟁할 경우에는 1차로 자율협의토록 하고 협의 실패시 재무부가 개입한다.

#### 4) 지출한도 유지 방식

분야별 지출상한 검토시 분야별 세부소요보다는 분야간 우선순위에 대해 검토한다. 즉, 우선순위가 높으면 증액을 하고 낮으면 감액을 한다. 증액요청시 감액분야를 동시 제안하도록 의무화하고 있다. 이는 국회심의과정에서도 동일하다.

#### 5) 내각회의 결과 및 대외공개

회의결과는 예산안 국회제출시까지 대외비로 한다. 또한 회의결과물에 대해 수상과 재무장관이 공동서명후 각 부처에 배포토록 하고 언론에는 회의결과에 대한 개략적 브리핑만 실시한다.

< 참 조 > 스웨덴 내각회의 자료 목차(2000.3)

1. 개요(Introduction)
  - 가. 내각회의 목적
  - 나. 회의진행순서
  - 다. 자료 목차
2. 요약(Summary)
3. 거시경제 전망
  - 가. 현재의 경제·재정여건
  - 나. 향후 3개년 전망
4. 중기재정전망 (2000-2003)
  - 가. 주요 전제 및 전망방식
  - 나. 재정목표
  - 다. 수입전망

- 라. 기존정책을 유지할 경우 향후 분야별 지출전망과 예비재원
  - 마. 중앙정부의 재정수지, 부채, 이자지출
  - 바. 노령연금
  - 사. 지방재정
  - 아. 일반정부
  - 자. 재정지출의 거시경제에 대한 민감도
5. 지출 삭감안과 2000년 추경예산안(현 회계연도 예산안을 보완하는 성격)
- 가. 2000년 지출한도 (기존의 지출 한도, 확정되지 않은 지출 한도, 각 부처의 지출전망 편차(Bias))
  - 나. 2000년 추경의 쟁점사항
6. 정책적 우선순위
- 가. 경제성장과 사회적 형평
  - 나. 저소득 연금수령자 관련 사항
  - 다. 아동·가정 정책
  - 라. 기타 재정지출 정책 변화사항
  - 마. 재정지출 분야의 정책우선순위 요약
  - 바. 조세정책
7. 재정목표와 지출상한
- 가. 개요
  - 나. 재정흑자 목표와 재정정책 방향
  - 다. 재정지출 한도 제안 : 주요 결정원칙, 재무장관(안)
  - 라. 재정지출한도 초과 가능성 분석
  - 마. 조세정책
  - 바. 기타 주요 재정개혁 사항
8. 재정지출 분야별 검토
9. 노후연금 세부 검토

## 나. 의회심의

### 1) 예산안 국회제출(9.20)

예산안의 국회제출전에 현 집권여당인 사민당은 좌파당 및 녹색당과 예산을 협상한다. 그리고 의회는 27개 지출분야에 대해 심의 후 승인을 한다.

### 2) 예산위원회 등

예산위원회가 예산총계(세수·세출수준과 부처별 할당 포함)를 심의하고, 부문별 위원회들(27개)은 각 세출 한도내에서 지출을 심의한다.

그리고 예산위원회는 교육에 대한 총지출 수준을 결정하고 교육위원회는 교육내 각 세출부문의 한도를 결정한다.

부문별 위원회는 세부지출의 구성을 변경 가능하나 총지출 규모를 초과할 수는 없다. 또한 총지출 규모를 초과할 경우는 부문별 위원회의 제안서는 무효가 된다.

### 3) 의회심의 방식 : 2단계

의회심의 방식은 2단계로 이루어진다. 1단계(11월)에서는 지출총액과 27개 분야에 대한 배분, 세입에 영향을 미치는 세금과 부과금을 결정한다. 2단계(12월)에서는 소관 위원회별로 분야별 예산을 지출항목별로 배분한다.

### 4) 의회의 예산수정권한

정부예산안에 대한 의회의 수정권한에 제약은 없으나 대개 수정없이 승인한다.

### 5) 추경예산편성

추경예산은 세입·세출에 대한 예측변화, 신규 정책 수행 및 다른 지출승인 소요 등의 사유로 편성된다. 추경예산에 대한 특별규정은 없고 기본적 예산규칙을 따른다.

#### 4. 예산서류

##### 가. 내각예산회의 제안서

###### 1) 춘계재정정책계획안 작성을 위한 재무부의 제안서

1-2일에 걸쳐 각 부처 장관이 토의하여 정부안을 결정한다.

###### 2) 향후 3개년의 지출총액 및 분야별 자원배분계획안

지출액 전망치를 정책변화가 없는 경우와 신규 정책 수행시로 구분하여 제시한다.

##### 나. 춘계재정정책계획안(Spring Fiscal Policy Bill)

###### 1) 향후 3개년의 중기재정계획으로서 의회승인 후 법적 기속력을 가진다.

###### 2) 주요 내용

춘계재정정책계획안의 주요내용은 3개년 중기재정전망이 있는데 여기에는 거시경제전망, 세목별 세수 실적 및 전망치, 국가채무와 재정수지 및 재정의 지속가능성 등이 있다. 그리고 3개년 지출총액한도 및 27개 분야별 지출한도가 포함되며 당해 연도 추경예산안에 대해서도 다룬다.

##### 다. 예산안(Budget Bill) : 우리 예산안에 해당

###### 1) 총괄예산안

총괄예산안에서는 춘계재정정책계획안의 경제전망을 수정한다.

그리고 춘계재정정책계획안의 지출계획을 수정한다. 그리고 차기연도(+1년) 지출총액 및 지출분야별 예산안을 확정하고, 차차기연도(+2년) 및 +3 회계연도의 지출전망을 한다.

또한 27개 분야별 3개년 지출계획, 총 500개의 예산항목(appropriation) 별 3개년 자원배분계획, 당해 연도 추경예산안 등을 계획한다.

2) 세입전망 및 세법개정안

예산안에서 직전 2년간 세목별 세수실적, 금년 및 향후 3년간 세목별 전망치 등이 포함된다.

라. 정부승인문서(Government Approval Document)

1) 정부와 시행청(Agency)간의 재원사용 계약문서

시행청이 감독부처에 달성목표와 사용내역서를 제시하여 부처가 승인한 문서가 정부승인문서(Government Approval Document)이다. 이는 의회승인 예산항목(500개)을 시행청 차원에서 구체화한 문서이다.

<표 3-1> 스웨덴의 일반정부 규모 및 재정수지

(SEK 10억, 경상가격)

	'02	'03	'04	'05	'06
수 입	1,330	1,370	1,423	1,481	1,542
지 출	1,305	1,365	1,412	1,449	1,498
순차입	25	4	11	31	44
중앙정부 재정수지	1	-44	-42	-14	-13
순부채	87	63	52	20	-24

제 2 절 네덜란드

1. 중기재정계획의 의의(Coalition Agreement)

가. 연립내각합의서(Coalition Agreement)의 성격

중기재정계획의 근간으로서 새로운 정부가 수립되면 집권기간 동안의 총체적 예산정책을 수립한다. 이는 연립내각합의서(Coalition Agreement)의 성격을 띤다. 또한 정책방향 제시와 세부적 내용도 포함되고, 연립정부 간 합의는 은퇴한 정치가가 하며 부서의 협조를 받는다.

한편, 예산에 대한 법적 구속력은 없어도 정치적 구속력은 강하게 나타난다.

#### 나. 주요 사항(연립내각 합의서)

연립내각 합의서의 주요사항으로는 4년 단위 계획 수립, 23개 지출 분야(부서별, 기금 등)별 한도를 결정한다. 그리고 3개 대분야별로 지출한도 설정 및 실질가치 기준을 적용한다. 여기에는 분야별 이전이 가능(대분야간 및 분야간)하다. 또한 경제전망국(CPB)가 제공한 거시경제전망 중 보수적 전망을 사용하며, 예산상의 3대 제약조건(EMU 합의)을 중기계획에 반영한다.

그리고 GDP대비 %에 따라 그 정책을 달리하는데, GDP 대비 3% 이내일 경우에는 재정적자, GDP 대비 0.5% 이내에는 구조적 재정적자 한도에서 중기재정수지 균형을 이룬다. 또한 GDP 대비 0.5%에서는 재정적자 개선을 하는데 구조적 재정적자 한도(0.5%)가 지켜지지 않을 경우 부과되는 조건으로 매년 0.5%씩 개선할 의무를 갖는다.

그리고 예상외 상황(Windfall Gain)에 대한 규정을 하고 있고 방화벽을 설정하여 세입증가가 세출증대로 이어지지 않도록 규정하고 있다.

## 2. 예산구조 및 조직

### 가. 예산구조

#### 1) 예산의 구분

예산은 3개 대분야 즉, 일반예산, 복지 및 노동시장, 의료 등의 3개 대분야로 구분되며 소수의 특별회계를 보유하고 있다.

이는 EC규정이나 사회보장과 관련된 것이다.(예외 : 교통시설특별회계)

#### 2) 예산구조의 특징

예산구조의 특징은 다음과 같다.

첫째, 일반예산분야는 전체 세입을 분야별로 분배한다.

둘째, 복지 및 의료분야는 일반예산과 달리 별도의 재원을 가지고 있으며 1명의 장관이 담당한다.

#### 나. 예산조직

##### 1) 재무부 예산감사실(Budget Inspectorate) : 100여명

재무부 예산감사실에는 100여명이 부처별 요구예산이 예산편성지침과 연립내각합의서 등에 부합하는지를 검토한다. 아울러 지출의 효율성과 효과성을 조사한다.

##### 2) 각 부처내 예산실(Internal Budget Directorate)

각 부처내 예산실에서는 부처내의 예산제안서를 수집하고 재무부와 협상을 한다. 보통 예산실장은 전직 재무부 공무원을 임명한다.

##### 3) 경제전망국(Central Planning Bureau, CPB)

한편 경제전망국을 설치하고 있는데 이 부서는 각 부처, 정당 등에 거시경제전망을 제공하는 중립적 기구로서, 연립내각합의서의 예산정책개발에 핵심적 역할을 수행한다.(네덜란드에만 존재)

경제전망국은 경제부 산하이지만 독립적으로 운영되며 CPB의 장은 내각이 임명하며 정치적으로 중립성을 보장하고 있다. 여기에는 경제부와 재무부 공무원 위주로 구성되며 임기는 5-6년이다.

경제전망국에서는 선거이전에 4개년 경제전망을 제공한다.(법적 규정은 없음) 또한, 일반적인 전망과 비관적인 전망을 동시에 제공(정당은 비관적 전망을 주로 이용)하여 경우의 수를 두어 균형을 이루며, 각 정당이 이 전망치를 바탕으로 정책을 수립한다.

무엇보다 CPB가 각 당의 정책을 모두 검토하므로 Coalition Agreement에 대한 합의가 용이하다.

### 3. 정부와 의회의 역할

#### 가. 정부

##### 1) 재무부

재무부는 최신자료를 바탕으로 중기재정전망(4개년)을 수정한다.

##### 2) 각 부처

각 부처는 기존 예산전망의 변화와 신규예산에 초점을 두어 정책서신에 포함시킨다.

##### 3) 내각회의

내각 회의에서는 재정목표, 주요 정책방향, 부처별 지출한도 등을 결정하며, 특정 분야의 삭감재원에 대한 사용처, 예산외 예산인 여유재원(Windfall)의 배분기준, Coalition Agreement 수정 여부 등을 논의한다.

내각회의는 총 3회 개최(회당 1일 소요)하며 4월, 7월, 8월회에 각각 있다.

4월 회의는 1차 내각회의로서 가장 중요하다. 7월 회의는 협의 진행 결과 점검한다. 마지막으로 8월 회의에서는 최종 예산안을 경정한다.

##### 4) 핵심부처회의(Core Cabinet Meeting) 개최

다음으로 핵심부처회의가 개최되는데 여기서는 지출한도 순서보다는 정치적 영향력이 큰 부처 위주로 참석하며, 1차 내각회의전에 개최한다.

주요 사항은 재무부에서 내각회의전 사전 조정하며 회의결과는 비밀이나 보통 외부에 알려진다.

#### 나. 의회

##### 1) 1단계 - 일반심의

1단계에서는 일반심의가 이루어지며 정부의 예산안 발표후 전체적 방향에 대해 논의한다.

※ Shadow Budgets : 정부의 예산안 발표 후, 야당이 발표하는 예산안으로서, 3-4쪽 분량이며 10-20여개 수치에 중점을 둔다.

2) 2단계 -특별심의 : 부처별 예산 검토

3단계에서는 특별심의가 이루어져 부처별 예산 검토가 이루어진다. 분야별 위원회(14개)가 각기 1-2개의 예산안을 검토한다.

그리고 국가지출관련 특별위원회는 예산검토는 하지 않고, 회계법, 예산문서화 양식 등의 지출관리시스템을 점검하고 성과주의 예산개혁에 선도적 역할을 수행한다.

4. 예산편성 방식

가. 지출총액 결정 및 유지

1) Flow

---

1) Expenditure est	부처별 주요 사업별 지출소요 추계
2) Revenue est	세수추계
3) Financial Balance	재정수지 추계
4) Financial Target	EMU 기준에 따라 GDP 대비 3% 적자범위 설정
5) Measures (Expenditure & Revenue)	목표 재정수지에 부합하기 위한 지출 및 세수조정
6) Total Expenditure	4개년간 목표 지출총액 결정

---

2) CPB에서 지출소요 및 세수추계 등을 위한 거시경제전망 제공

여기서는 일반적 전망과 비관적 전망을 동시에 제공한다.

3) 재정수지 관리방식을 과거 재정수지 지표관리에서 지출총액 관리로 전환('94)했다.

- 4) 최초 설정한 재정수지 목표에 따라 도출된 4개년 지출총액을 반드시 유지한다. 즉, 세수 부족시에는 국채발행 → 적자확대를 하고, 세수 확대시에는 국채상환 및 조세감면 → 적자축소의 정책을 추진한다.

#### 나. 분야별 총액 결정

- 1) 분야별 총액결정에 있어서는 재무부가 개략적인 Bottom-Up 방식으로 지출소요를 사전 체크한다. 여기서 우선 증액분야 등은 Coalition Agreement 에 기초하여 판단하고 계속사업은 증감이 없는 한 재검토를 생략하되 신규사업은 집중적으로 검토한다.
- 2) 한편, 총액한도내에서 당초 재무부와 협의한 사업우선순위 등이 변경되더라도 부처의 자율권을 우선 인정한다.  
그리고 부처 요구예산에 대해 예산편성지침, Coalition Agreement 에 부합하고 효율적 지출인가를 검토한다.  
또한 재무부 내부적으로는 비공식적 삭감방안(Cut-off Bible)을 작성하여 내각회의 및 정당협의를 제공한다.
- 3) 기타 인건비는 노조와 협의하여 결정하지만 대개 CPB의 경제전망, 민간 임금상승률 등을 참고하여 결정한다.

### 5. 재정원칙 및 재정적자 대응노력

#### 가. 사전적 재정수지 균형원칙

재정원칙 및 재정적자 대응노력으로 전략적 합의(Strategic Accord)에 따라 사전적 재정수지 균형원칙을 채택한다. 이는 공공부채의 적절한 상황을 통해 재적적자를 피하려는 의도이다.

방법으로는 지출한도에 대한 Deflator를 재정의 하여 GDP deflator가 아닌 지출 deflator를 사용한다.

한편, 예산부문간 재원이전은 예외적 상황에서만 허용된다.

나. 보완적 정책패키지(Supplementary Policy Package) 채택

2006년까지 재정적자가 해소되지 않을 것으로 예상되어 보완적 정책 수단을 적용한다.

아울러 Global Agreement and Supplementary Measures를 채택하여 GDP 대비 0.6%의 재정흑자 달성을 목표로 한다.

<표 3-2> 지출총액

(백만 유로)

	'02	'03	'04	'05	'06
1 실질지출한도	173,808	178,046	180,042	185,047	187,960
2 NE deflator	1.0000	1.0286	1.0521	1.0737	1.0937
3 지출예비비	0	0	0	0	0
4 이전	0	0	0	0	0
5 통계 불일치	0	0	0	0	0
6 지출한도(경상가격)	173,808	183,138	189,422	198,685	205,572
7 실제지출전망	173,808	183,138	189,422	198,685	205,572
8 지출초과/지출부족	0	0	0	0	0

자료 : Budget Memorandum 2003, Ministry of Finance

&lt;표 3-3&gt; 분야별 지출한도 - 일반예산

(백만 유로)

	'02	'03	'04	'05	'06
1 지출전망	88,121	92,716	95,378	101,209	104,510
2 NE deflator	1.0000	1.0286	1.0521	1.0737	1.0937
3 실질지출한도	88,121	90,138	90,655	94,262	95,556
4 NE deflator	1.0000	1.0286	1.0521	1.0737	1.0937
5 지출예비비	0	0	0	0	0
6 이전	0	0	0	0	0
7 통계상 불일치	0	0	0	0	0
8 지출한도,(중앙정부 예산, 경상가격)	88,121	92,716	95,378	101,209	104,510
9 실제 지출전망	88,121	92,716	95,378	101,209	104,510
10 지출초과/지출부족(10-9-8)	0	0	0	0	0

자료 : Budget Memorandom 2003, Ministry of Finance

&lt;표 3-4&gt; 분야별 지출한도 - 복지 및 노동시장

(백만 유로)

	'02	'03	'04	'05	'06
1 지출전망	53,525	56,365	58,191	59,615	60,838
2 NE deflator	1.0000	1.0286	1.0521	1.0737	1.0937
3 실질지출한도	53,525	54,798	55,309	55,523	55,626
4 NE deflator	1.0000	1.0286	1.0521	1.0737	1.0937
5 지출예비비	0	0	0	0	0
6 이전	0	0	0	0	0
7 통계상 불일치	0	0	0	0	0
8 지출한도(사회보장 및 노동시장, 경상가격)	53,525	56,365	58,191	59,615	60,838
9 기금예산의 실제 지출전망	53,525	56,365	58,191	59,615	60,838
10 지출초과/지출부족(10-9-8)	0	0	0	0	0

자료 : Budget Memorandom 2003, Ministry of Finance

<표 3-5> 분야별 지출한도 - 의료일반예산

(백만 유로)

	'02	'03	'04	'05	'06
1 지출전망	37,076	39,259	41,329	43,644	46,367
2 NE deflator	1.0000	1.0286	1.0521	1.0737	1.0937
3a 실질지출한도 (Budget sector care)	37,076	38,167	39,282	40,648	42,395
3b 실질지출한도( care)	32,163	33,110	34,078	35,262	36,778
4 NE deflator	1.0000	1.0286	1.0521	1.0737	1.0937
5 지출예비비	0	0	0	0	0
6 이전	0	0	0	0	0
7 통계상 불일치	0	0	0	0	0
8 지출한도, (Budget sector care, 경상가격)	37,076	39,259	41,329	43,644	46,367
9 민간기금의 실제 지출전망	37,076	39,259	41,329	43,644	46,300
10 지출초과/지출부족(10=9-8)	0	0	0	0	0
11 지출한도(care, 경상가격)	32,163	34,057	35,853	37,861	40,224
12 순지출 부문 합계(care)	32,163	34,057	35,853	37,861	40,224
13 지출초과/지출부족(13=12-11)	0	0	0	0	0

자료 : Budget Memorandum 2003, Ministry of Finance

<표 3-6> Strategic Accord 2003

(10억 유로, 2002년도 불변가격)

	분 야	금 액
지출증대 1.10	안전	0.16
	의료	0.71
	교육	0.08
	기타	0.15
지출감축 -2.98	공공행정(인건비 등)	-0.81
	사회보장 및 노동분야	-0.93
	의료	-0.28
	교통, 지역개발, 환경 및 경제구조	-0.15
	외교 및 망명	-0.29
	기타	-0.52
감면확대 0.45	근로세액 공제	0.25
	Savings-for-leave-plan(지출분야로 전환)	0.20
세입증대 -2.18	Pay savings scheme 폐지	-0.80
	저임금 노동자 고용주 분담금 감면 폐지	-0.73
	환경 및 에너지 대책 제한	-0.65

자료 : Budget Memorandum 2003, Ministry of Finance

## &lt;표 3-7&gt; 보완적 정책 패키지 2003

(10억 유로, 2002년도 불변가격)

	분 야	금 액
지출감축 -0.58	임금 증가율 및 기타 지원대책 축소	-0.26
	Strategic Accord 분야 추가 감축	-0.17
	기타	-0.15
감면확대 0.45	근로세액 공제 확대	0.34
	Conditional burden relief(합의 지원세제)	0.50
	기타	0.54
세입증대 -2.18	조세 등의 조정	-0.55
	Poverty trap 축소	-0.92
	최저세율 인상	-0.64
	기타	-0.15

자료 : Budget Memorandum 2003, Ministry of Finance

## 제3절 영국

## 1. 중기재정계획의 의의(Spending Review = SR, 2002)

영국의 중기재정계획은 중기재정전망, 중기지출한도 설정 및 정부정책의 핵심목표를 내포하며 예산서류의 일부를 구성한다.

계획기간은 3년('03.4-'06.3)이며 연동 보완하여 2년 주기로 작성한다. 또한 Public Expenditure Survey(단년도)를 대체한 Spending Review를 작성한다.

그리고 분야별·부처별 지출총액을 설정하는데 21개 부처, 3개 기금, 예비비 등이 포함된다.

분야별 우선순위에 따라 자원배분을 하며 2002 SR에서는 7개 부문을 선정하고 있다. (교육, 건강, 교통, 주택, 범죄, 국방, 국제협력)

## 2. 재정운용 목표와 재정규칙

## 가. 재정운용 목표

- 1) 재정운용 목표는 중기적인 재정건전성 확보와 재정지출 및 수입의 세대내·세대간 형평성을 확보하는 것이다.

- 2) 또한 단기적으로 통화정책을 지지하며 경기진폭을 줄이기 위해 자동안정화장치가 작동되도록 한다.

#### 나. 재정규칙

##### 1) 황금률(Golden Rule)

정부차입은 투자지출로만 사용가능하고 경상지출로 인한 적자를 불허한다.

##### 2) 지속가능한 투자의 원칙(Sustainable Investment Rule)

순부채 비율을 GDP 대비 일정범위 내에서 안정적으로 유지할 것을 요구하며, 통상 40% 이하를 유지하도록 계획한다.

또한 투자지출 때문에 재정적자가 너무 확대되지 않도록 하는 장치를 한다.

### 3. 예산편성방식

#### 가. 지출총액

##### 1) 고려요인

지출총액을 정함에 있어 고려요인은 재정목표(적자수준 등), 세입전망, 그리고 각 부처의 지출계획안, 전년도 예산액 등이 있다. 그리고 공약사항, NAO(국가회계원)의 회계추정, 실업수준, 이자율 등도 함께 고려한다. 한편 특징적인 것은 비관적 상황을 가정하여 경제전망보다 GDP 대비 1% 낮게 가정하는 경향이 있다.

##### 2) 지출총액(TME)의 구성

지출총액의 구성은 경상지출과 자본지출의 합으로 구성된다.(TME\* = DEL\* + AME\* = 경상지출 + 자본지출)

\* TME(Total Managed Expenditure, 총관리지출)

DEL(Departmental Expenditure Limits, 부처별 지출한도)  
AME(Annual Managed Expenditure, 연간관리지출)

DEL은 통제대상으로 Spending Review를 통해 3개년 지출계획 수립하고 예비비를 설정하여 DEL 총액대비 0.6-1.2%로 한다. 또한 경상지출과 자본지출을 별도로 계획하고 관리한다.

이에 반해 AME는 비통제대상이다. 즉, 고정비적 성격의 지출로서 지출항목별로 한도액을 결정한다. 그리고 여유재원(AME Margin)을 마련하여 AME 대비 0.5-1.6%로 한다.

나. 분야별 · 부처별 총액

1) 부처별 지출총액 결정

부처별 지출총액의 결정에 있어 고려사항은 각 부처의 지출계획안의 제출내용과 공약사항 등이 있다. 결정방법은 재무부가 각 부처의 지출계획안을 검토한 후에 우선순위에 따라 내부안을 마련한다.

그리고 재무부 예산담당차관이 각 부처 차관과 개별 협의를 거치고, 만약 협이가 안되면 PSX\*에서 협의하되 안되면 재무부가 일방적으로 결정한다.

<표 3-8> PSX의 구성

<p>* PSX(Public Service Expenditure Committee, 공공지출위원회)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 구성 : 정치적 비충은 크되 예산지출이 적은 부처 장관들로 구성 (예 : 법무장관)</li> <li>▪ 각 부처의 예산소요 청취 및 심의</li> <li>▪ 각 지출부처 장관이 참석하여 예산요구 설명</li> <li>▪ PSX 위원들이 심의하여 예산요구를 조정</li> </ul>
---

2) 부처별 예산안 작성

각 부처는 부처별 목표(10개 내외)를 예산과목으로 하여 예산안을 편성한 후 재무부에 제출한다.

그러면 재무부는 부처별 목표에 따라 예산배분이 되었는지, 총액예산을 초과하였는지 여부 등을 검토한다. 대부분 각 부처 편성예산안이 정부안으로 확정된다.

### 3) 각 부처 세부예산안(국단위 예산)

각 부처예산은 부처내 국단위 사업설명 및 재원사용계획을 작성한다. 그리고 나서 재무부는 사업계획이 정책목표별로 배분되었는지 점검 및 확정한다. 확정이 되면 재무부와 각 부처장관 공동명의로 국회에 보고된다.

※ 부처 세세예산안(과단위)은 자율편성하되 재무부에 참고로 제출한다.

## 4. 예산서류

### 가. 개요

1) 중기계획 및 예산편성관련 서류는 지출중심문서와 세입중심문서로 구분된다.

<표 3-9> 예산서류의 개요

	지출중심 문서	세입중심 문서
중기	Spending Review	
중기+단년도		Pre-Budget Budget
단년도	Supply Estimates Departmental Report 각 부처 세부지출계획	

### 나. 지출관련 서류

#### 1) 공공지출 합의문(Public Spending Agreement : PSA)

일종의 성과계획서이며, 지출검토서(SR)의 부처별 정책목표를 평가 가능한 세부목표로 구체화한 것으로 국민에 대한 약속의 성격을 갖는다.

주된 내용으로서, 정책목적(Aims), 정책목표(Objectives), 가용자원(SR의 DEL, AME 사용), 성과목표, 운용의 효율성 제고방안 등이 있다.

## 2) 지출예산안(Supply Estimate : 우리나라의 예산안)

지출예산안은 우리나라의 예산안과 같으며 정부가 매년 의회에 제출하여 승인을 받는다.

의회승인을 받으면 Consolidate Fund Act 및 Appropriation Act로 법적 효력을 갖는다.

## 3) 지출검토서(Spending Review : 중기재정계획)

지출검토서는 정치적 구속력이 강한 중기지출계획(법적 구속력은 없음)으로, 3개년의 지출한도(정부 총지출, 부처별 총지출), 지출핵심 목표 설정, 부처별 정책목표 및 다부처 관련지출(Cross - Cutting Reviews) 계획 등이 포함된다.

### 다. 세입관련 서류

#### 1) 사전예산보고서(Pre-Budget Report)

세입관련 서류 중에 사전예산보고서가 있는데 이는 3월 이후 변화된 경제지표에 따라 경제정책 방향의 조정내용이 담겨 있다. 이러한 보고서의 목적은 Budget을 사전에 의회에서 논의하기 위함이다.

#### 2) 예산(Budget)

예산의 경우 세입예산 위주로서, 경제운용방향+세입예산안+세법개정안의 성격을 갖는다. 한편 경제재정전략보고서(Financial Statement and Budget Report, FSBR)를 통하여 거시경제 안정을 위한 조치, 경제정책 방향 및 조세지원 방안, 장기 재정전망을 한다.

또한 재정상황 및 예산보고서는 조세지출 예산, 거시경제 분석, 재원조달 방안 등이 포함된다.

라. 예산범위와 성격

1) 통합국고자금(일반회계), 국가대부자금(재정투융자), 기타 기금으로 구성되며 예산은 법률이 아닌 투표(Vote)로써 의결된다.

2) 통합국고자금(일반회계)

통화국고자금은 재무성이 중앙은행에 설치하는 계좌를 말한다. 조세 등 모든 중앙정부 수입이 통합국고자금 수입으로 계상(공채수입 제외)된다. 여기에는 Supply Service 와 Standing Service가 있는데, Supply Service는 매년 의회승인을 받아 지출하는 것이고, Standing Service는 의회승인이 불필요한 자동지출(고정비)을 말한다.

3) 국가대부자금(재정투융자)

재정투융자의 경우 수입과 수출의 두가지로 구성되며, 수입에는 공채, 원금회수금, 대출이자 등이 있고, 지출에는 공기업 및 지방정부에 대한 대출이자 등이 있다.

4) 기타 기금으로는 국민보험기금이 있으며 전체 사회보장지출의 약 55%를 차지한다.

마. 예산 구조

1) '02-'03 회계연도부터 자원예산제도(Resource Budgeting)를 사용하고 있다.

2) 총 58개의 별도예산이 존재하는데 표결로서 의회승인이 필요하다. 여기에는 3개의 부서예산(하원, 감사원, 선거위원회)과 55개의 중앙정부예산으로 구성된다.

각 예산은 RfR(Request for Resource, 자원요구)로 구성되며 RfR은 기능별로 구분된 하위 프로그램을 보유한다. (예) 교육기술부-RfR1(일반교육) : 18개의 하위 프로그램으로 구성)

&lt;표 3-10&gt; DEL(부처별 지출한도)

(백만 파운드, %)

부처별	'02-'03	'03-'04	'04-'05	'05-'06	평균증가율
교육 및 기술	23,170	25,600	27,750	31,140	7.6
건강	58,000	63,930	70,260	77,250	7.3
건강(NHS)					7.4
교통					12.1
부수상실					5.2
지방정부					4.2
총무처					5.6
왕실					3.1
법무부					2.5
국방					1.2
외교 및 Commonwealth Office					2.8
국제협력					8.1
무역 및 산업					2.8
환경, 음식 및 농촌					2.7
문화, 미디어, 스포츠					3.5
노동 및 연금					1.1
스코틀랜드					4.4
웨일즈					5.1
북아일랜드 행정					3.3
북아일랜드 사무소					3.5
수상실					1.4
내각					3.6
예산저축투자					-
자본현대화기금					-
정책혁신기금					-
예비비	1,450	1,500	2,000	2,500	-
<b>부문별지출합계</b>	<b>239,710</b>	<b>263,470</b>	<b>279,820</b>	<b>300,990</b>	<b>5.2</b>
교육(England)					6.0
교육(UK)					5.7
NHS(UK)					7.3
교통(UK)					8.4
주택(England)					4.2
형사사법(England and Wales)					5.0

자료 : 2002 Spending Review, HM Treasury

<표 3-11> AME(연간관리지출)

(10억 파운드)

부처별	'01-'02	'02-'03	'03-'04	'04-'05	'05-'06
사회보장혜택	101.8	105.3	110.6	116.3	121.1
소득지원/구직자 수당, 아동지원 및 조세감면 주택수입회계보조금 일반농업정책 순공공서비스연금 복권 AME의 비현금항목 기타 부문지출					
부문별 AME 합계 <기타 AME>	130.8	134.3	143.8	150.6	156.5
EC 기구예의 순지출 지방조달지출 중앙정부 총부채이자 공기업 자기자본지출					
기타 AME 합계	45.4	46.2	49.6	50.9	52.2
AME 여유재원	0	1.3	1	2	3

자료 : 2002 Spending Review, HM Treasury

## 제 4 절 기타 국가

### 1. 일 본

#### 가. 증기재정제도 개요

구 분	주 요 내 용
명 칭	재정의 증기전망
근 거 법	재정구조개혁법
책정동기	재정적자 축소
성 격	① 예산심의 참고자료 ② 의회의결 불요
구 속 성	후년도 예산을 구속하지 않음
대상범위	일반회계의 세입·세출
대상기간 및 조정	5년간, 매년연동
작성주체	대장성
절 차	1월하순 : 내각의 예산제출 ▪ 예산안 제출시점에 증기재정전망 제출 2월초~3월초 : 중의원 예산심의 3월초~3월말 : 참의원 예산심의·의결
※ 회계연도 : 4.1~3.31일	

나. 중기재정전망 내용

◇ 주요 내용 ◇

◇ 재정구조개혁 추진 기본방향

○ 목표 : 2005년 재정적자 GDP대비 3%이하 등(재정구조개혁법)

※ '99.12월 경기회복에 진력키 위해 동법 적용 당분간 동결

< 별 첨 >

① 재정의 중기전망

② 국채정리기금의 자금조달상황 등에 대한 전망

① 재정구조개혁 추진 기본방향

- 당해년도 예산편성 기본방향 및 공채발행규모, 잔액 등 재정현황 설명
- 기본방향 : 경제재생 · 재정건전화 → 다양한 정책수요에 대응

② 경제여건, 일반세출 등을 감안한 재정의 중기전망

- 경상성장율 · 일반세출 증가율 변화에 따른 추정치 각각 제시

※ 2000년도 : 경상성장율 3.5% 및 1.75% 가정

※ 2000년도 : 일반세출 증가율 0%, 1%, 및 2% 가정

- 세입 : 공채금수입, 조세수입, 기타수입
- 세출 : 공채비(원리금), 지방교부세, 일반세출
- 정부공채 의존율, 정부공채 잔액 및 대 GDP비율 등

③ 국채정리기금의 자금조달상황 등에 대한 전망

- 일정한 일반세출 증가율 가정하의 추정치 첨부

2. 미 국

가. 중기재정제도개요

구 분	주 요 내 용
명 칭	Analytical Perspectives(최초 제출 서류) Mid-Session Review(수정제출 서류)
근 거 법	예산통제법(Budget Enforcement Act)
책정동기	재정적자 축소
성 격	대통령이 의회에 제출하는 예산서류의 일부 중기재정계획이라기보다 중기재정전망, 의회의결 불필요
구 속 성	후년도 예산을 구속하지는 않음
대상기간 및 조정	5년간(당해년도 + 그후 4년), 매년 연동
대상범위	경제전망, 세입·세출, 차입금 및 채무, 예산통제법 준수 여부 등
작성주체	관리예산처(OMB)
절 차  회계연도 10.1~9.30일	① 2월첫째 월요일: OMB, 예산안 부속서류로서 중기재정전망을 의회 제출 ② 4.15일까지: 양·하원, 단일예산결의안(Budget Resolution) 작성,의결 ▪ 지출·수입총액 결정, 예산조정지침 등 마련 ③ 6월말까지: 하원, 세출법안 심의 및 의결 ※ 6월말: OMB, 2월 제출한 중기재정전망 수정안 의회 제출 ④ 9월말: 상원 세출법안 의결 및 양원 합동회의에서 조정, 최종 확정

나. 중기재정전망 내용

◇ 주요 내용 ◇

- ① 경제전망(Economic Assumptions)
- ② 연방정부 수입(Receipts, User fees & Other Collections 등)
- ③ 연방정부 지출(Spendings)
- ④ 연방정부 차입금 및 채무(Federal borrowing & Debt)
- ⑤ 예산통제법 준수여부 검토  
(Budget Enforcement Act Preview report)

- ① 경제전망
  - GDP(금액 및 증가율), 소비자물가 지수, 실업률, 이자율(재무성 채권) 등
  - 10년간의 Projection을 표시
- ② 연방정부 수입
  - 조세수입(개인소득세, 법인세, 소비세, 관세 등), 사회보장 기여금 수입, 기타수입 등
  - 조세감면, Tax Incentive 등 조세지출예산 규모
- ③ 연방정부 지출
  - 투자지출, 자본예산, R&D, 사회복지, 지방정부지원금 등을 19개 분야별로 나누어서 세부분야별로 의무지출(Mandatory Spending) 과 재량지출(Discretionary Spending)로 구분 전망
- ④ 연방정부 차입금 및 채무
  - 차입금, 국가채무, 재정적자 규모 등
- ⑤ 예산통제법 준수여부 검토
  - 의무지출 및 재량지출의 예산통제법 규정과의 일치 여부 검토 등

3. 캐나다

구 분	주 요 내 용
명 칭	Mid-term Expenditure Plan (중기지출계획)
근 거 법	1979년 신지출관리제도 보고서
책정동기	재정적자 축소
성 격	매년 예산에 중기지출계획을 포함하여 의회에 제출
구 속 성	후년도 예산을 구속하지 않음
대상범위	연방정부 공공지출(이전 지출 포함) 및 예비비
대상기간 및 조정	3년간, 매년연동
작성주체	재무부(세입), 재무위원회(세출)
내 용	① 지출규모(기관별 인건비, 물건비, 이전지출 등) ② 인력계획도 포함 ③ 향후 2개년도 지출에 대해서는 주요항목의 총액만 표시

제 5 절 요 약

일본·영국·미국 등 대부분의 국가에서는 일정한 거시경제전망을 토대로 3~5년간의 중기재정 전망을 작성, 매년 예산안과 함께 예산서류의 일부로 국회에 제출하여 후년도 예산을 구속하지 않고, 예산심의 참고자료로 활용한다. 다만, 스웨덴의 경우에는 예외적으로 예산안 제출이전에 중기 재정계획을 수립·의회 제출, 의회에서 27개 분야별 지출상한 등을 심의·의결한다. 세부 사업의 지출규모까지 설정하는 것은 아니다.

이상에서 살펴보았듯이 각 국에서 수립하고 있는 중기재정계획은 그 목적이나 취지 및 내용면에서 차이가 존재함을 볼 수 있다. 미국의 경우

는 자본적 투자지출계획과 투자사업에 소요되는 재원조달방안에 중점을 두는 반면 영국은 국가나 지방정부 재정운영의 건전성과 지출을 억제하는데 중점을 두고 있다. 일본은 단년도 위주의 중앙과 지방의 재원배분 계획으로 중·장기 재정전망을 통한 다년도 예산개념이나 투자 전망을 통한 계획적인 재정운영에 대한 제도는 존재하지 않는다.

우리의 입장에서 지향해야 할 방향은 중기재정계획의 역할을 분명히 규정하여 중장기 투자사업 결정의 합리화를 통한 재정의 계획성을 제고할 수 있는 미국의 자본증진제도와 같은 새로운 재정운영체제로의 전환이라고 본다. 이러한 지향성을 염두해 두고 중기재정계획의 실효성을 높일 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

## 제 5 장 중기재정계획제도의 개선방안

중기재정계획제도의 발전과 제도화를 실현시키기 위해 제도적 측면, 운영적 측면의 2개 부문에 대한 개선방안을 제시하고 있으며 내용은 다음과 같다.

### 제 1 절 제도적 측면

중기재정계획의 목표는 재정정책 운용에 대한 기본방향(vision)과 전반적인 운용방침을 정립하여 재정정책의 불확실성을 제거함으로써, 단기적으로는 경제의 활력을 불어넣고 중·장기적으로는 경제의 성장잠재력을 제고시키는 데 있다. 즉 전반적인 재정정책 목표를 명확히 설정한 뒤 향후 수년간 목표달성을 위한 재정운용계획을 설정하는 것이 중기재정계획의 핵심이 된다. 이러한 중기재정계획의 목표를 달성하기 위해서는 원칙에 입각한 재정운용이 필요하다. 중기재정운용의 대원칙은 규율화된 재정정책의 구현이 될 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 제도적인 장치가 뒷받침되어야 한다.

- ① 재정운용과 관련하여 행정목표 및 개발계획이 상호 유기적으로 운영되도록 종합계획 체계를 확립하여야 할 것이며, 예산편성기능과 세입기능 및 재정 심사기능을 상호 연계시키는 재정기획 및 조정기능을 제도화하여야 한다. 그리고 투자심사, 영기준예산(Zero Base Budget) 등 관련제도의 운영을 강화하고 중장기계획의 정기적인 수립과 수정·보완이 제도화되어야 할 것이다.
- ② 중기재정계획은 미래 예산에서 중요한 신규 자본사업(capital projects)의 운영비용, 계획기간 후반에 비용이 소요되는 투자사업 및 당초 예산에는 완전히 반영되지 않았으나 미래에는 그 지출이 증가하게 될 기존 사업이나 신규사업에 대해 최초 예산수립과정에서 정부의 중기재정계획의 목표와 완전히 부합되는가를 관계부처로 하여금 밝히게 하는 제도적 장치를 마련하는 것 또한 중요하다.

③ 기존 정책의 지속적인 수행에 수반되는 비용을 밝힘으로써 재정정책 목표달성을 위해 추가적인 자원배분이 제한되어 있다는 것을 관계부처에 인지시키는 것이 중요하다. 이로부터 관계부처가 새로운 지출을 제안하는 과정에서 자율(self-discipline)을 강화시킬 수 있을 것이다.

#### ④ 관련 법·제도의 정비

정부는 현재 중기재정계획과 관련하여 예산회계법에 그 내용을 명시하고 있다. 즉, 예산회계법 제 16조 1항을 살펴보면 “企劃豫算處長官은 財政運用의 效率化와 健全化를 위하여 數年間の 財政需要와 可用財源을 豫測하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 中·長期 財政運用計劃을 수립할 수 있다.<개정 1999.2.5, 1999.5.24>”라고 임의규정으로 되어있다.

그러나 이러한 중·장기적인 국가재정운용계획의 중요성에 비춰볼때 지방정부처럼 강제규정으로의 전환이 필요하며 법적 구속력을 갖추어야 할 것이다.

### 1. 국가재정운용계획의 내실화

#### 가. 국가재정운용계획의 추진경과

참여정부들어 중장기적인 국가재정관리의 하나로 국가재정운용계획의 수립방안을 마련하고 각 부처의 중기 투자방향 및 재정소요 전망을 제출한 상태이다. 또한 연구기관, 교수 등 민간 전문가, 관계부처 등으로 13개 분야별 작업반을 구성하여 투자방향 검토 및 토론회를 개최하였다. 또한 10개 주요 재정사업 분야별로 재정투자 성과평가, 향후 투자방향 등에 관한 정책토론회를 개최하였다.

10개 분야는 각각 국방, SOC, 농어촌, 산업·중소기업, 환경, 교육, 문화·관광, 사회복지, R&D, 정보화 등이다. 또한 15개 지자체별로 특화발전 전략, 사업 우선순위 등에 대한 토론회를 개최하였다.

그 밖에 2003년 하반기에 거시경제 전망과 중장기 소요를 검토, 중앙관서 실무협의를 거쳐 국가재정운용계획의 초안을 마련하였고, '04~'08

년간 재정규모, 재정수지 등 총량과 분야별 정책방향 및 자원배분 규모를 구상하였다.

이에 따라 2004 예산 국회 수정내용, 거시경제 여건변화, 각 중앙관서가 제출한 신규·계속사업 등을 반영하여 실무 시안 마련하고 '04~'08년 국가재정운용계획 최종안을 확정 추진할 예정이다.

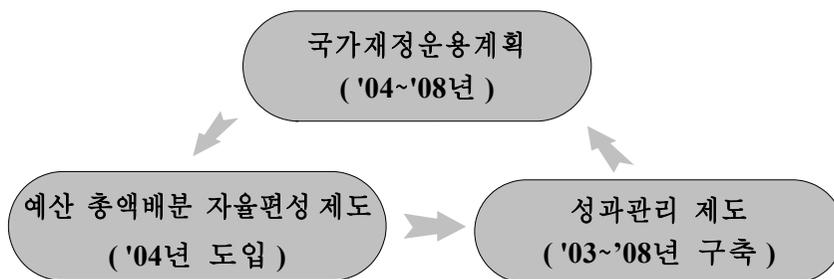
#### 나. 국가재정운용계획의 구조

국가재정운용계획은 예산 총액배분 자율편성제도와 성과관리 제도를 연계된 재정운용의 기본 틀로 구성된다.

이는 중장기적인 시계에서 국가정책의 목표와 방향을 설정하고, 전략적인 자원배분을 위해 국가재정운용계획을 수립한다. 그리고 중기 재정지출구조개선을 위한 분야별 투자방향을 설정한다.

다음으로 국가적 우선순위에 따라 재원을 배분하고 참여와 자율로 예산을 편성하는 예산 총액배분 자율편성제도를 도입한다. 여기에는 각 부처의 전문성을 활용하여 부처내 부문간 자율적인 세출구조조정을 유도하고, 이어서 재정사업에 대한 성과관리시스템을 '08년까지 단계적으로 구축한다.

<그림 2> 국가재정운용계획의 구조



#### 다. 국가재정운용계획의 내용

국가재정운용계획은 향후 5년간 분야별 정책추진 및 재정운영 방향을 포함한 계획안으로 다음과 같이 특징을 갖는다.

- ① 포괄범위 : 통합재정 (일반회계+특별회계+기금)
- ② 주기 : 5년 단위로 작성하되, 경제·사회 여건변화를 반영하여 매년 연동·보완
- ③ 포함하는 내용
  - 그 동안 재정운용 실적(시대별 기초, 재정지표 추이)
  - 향후 재정운용 여건(경제·사회 여건, 세입여건)
  - 재정운용 기본방향(세출·세입정책, 재정시스템 혁신)
  - 분야별 정책방향 및 재정투자 계획(투자추이 및 성과분석, 재원배분 방향, 부문별·사업별 투자계획)

이를 통해 5년 후에 달성하고자 하는 국가목표와 방향을 제시하고 '08년 1인당 국민소득 18천불, OECD 중견국가로서의 위상을 확보하여, 기업하기 좋은 나라, 동북아 경제중심, 과학기술 강국, 삶의 질이 높은 나라, 고르게 잘 사는 나라 등 국정목표와 방향을 실현할 수 있는 구체적인 재정적 뒷받침이 필요하겠다.

한편 경제·사회전망, 세입여건, 통합재정수지 등 총량지표를 제시하고 총 재정수입은 세계경제 및 국내경제 전망을 토대로 국세수입과 세외수입을 전망하고, 연차별 지출규모는 분야별 주요투자계획, 통합재정수지 목표 등을 고려하여 도출한다.

분야별 투자규모는 연차별 재정규모내에서 국가적 우선순위, 주요사업 투자계획 등을 감안하여 전략적으로 배분하고 국민의 기본생활 보장, 성장잠재력 확충은 우선적으로 지원하며, 인프라 구축이 진전된 분야, 재정투자 내실화가 필요한 분야는 투자속도를 조절하여야 한다.

그리고 각 분야의 기본소요, 주요 계속사업 소요, 신규 및 증액소요 등의 점검을 통해 분야별 사업비 규모의 적정성을 검증하고, 예산 총액배분 자율편성제도의 부처별 지출한도로 활용한다.

또한 실효성 있는 계획 수립을 위해 다양한 의견을 수렴하고, 재정운용의 기본틀로 활용한다. 이를 위해 관계부처·지자체·연구소 등 관계자의 폭넓은 참여가 필요하겠다.

#### 라. 국가재정운용계획의 내실화

국가재정운용계획을 내실있게 추진하기 위해서는 예산 총액배분 자율편성제도와의 연계 강화가 중요하다. 또한 중기재정계획과 마찬가지로 5개년 국가재정운용계획에 따라 각 부처의 매년 지출한도를 전략적으로 배분하여야 한다.

예산 총액배분 자율편성제도를 성공적으로 하기 위해서는 각 부처의 책임강화가 필요하다. 여기에는 각 부처의 중장기 전망에 입각한 사업발굴 및 사업계획 구축과 권한에 따른 책임이 부여되어야 한다. 또한 거시재정변수 분석 및 전망 능력제고가 필요하다. 5개년 재정운용계획이므로 중장기 재정변수에 대한 전망의 정확도 여부에 따라 국가재정운용계획의 성패가 좌우되기 때문이다.

그러나 단년도 예산편성시에도 경제성장률 전망의 정확도가 부정확하기 때문에 다음과 같이 중장기 재정변수 전망 정확도 제고를 위한 체제구축이 필요하다.

<표 4> 예산상 실질 성장률 전망

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
· 예산상 실질 성장률 전망 (%)	7.0~7.5	6.5~7.0	1.0	2내외	9내외	5~6
· 실제 실질성장률 (%)	6.8	5.0	△6.7	10.9	9.3	3.0

- ① 전망능력·객관성 제고를 위한 『재정전망 협의회』등의 구성이 필요하다. 여기에는 관계부처, 공공·민간(연), 주요 금융기관 등으로 구성된다.

- ② 재정변수 전망을 지원할 수 있는 조직이 강화·보완되어야 한다. 조세(연) 재정분석센터, KDI 공공투자관리센터, 국토(연) 민간투자지원센터 등의 활용이 필요하다. 네덜란드 : Central Planning Bureau, 스웨덴 : 자체조직, NIER 등이 그 사례이다.

## 2. 예산평가 기능의 강화

중기재정계획의 성공적 운용은 예산지출의 효율성이 관건이다. 즉, 지금까지 여러 차례 반복되어 강조한 사항의 하나는 예산사업의 낭비 사례를 방지하여 예산지출의 효율성을 제고해야 한다는 것이었다. 정부 예산사업의 효율성에 대한 일반적인 국민의 불신은 이미 상당한 수준에 이른 것으로 보인다. 따라서 예산지출의 효율성을 제고하기 위해서는 『예산사업에 대한 사전적·사후적 평가체계를 대폭 강화해서 그 결과를 예산편성에 반영하는 관리체계를 확립』해야 한다. 민간부문의 경우 시장에 의한 성과 평가가 명확히 이루어지나 공공부문 예산사업의 경우 별도로 잘 고안된 평가체계가 만들어져 작용되어야 한다.

지금까지 예산사업의 타당성을 검토하는 사전평가나 그 성과를 검증하여 추후 예산 편성에 반영하는 사후평가가 제대로 이루어져 왔다고 할 수 없다. 대형 사업에 대해서 사업추진 부처가 주관하여 사업추진을 기정사실화 하는 형식적인 타당성 조사가 이루어졌고, 많은 사업의 경우 사전적인 분석과 평가가 제대로 이루어지지 않은 경우가 일반적이었다고 할 수 있다. 최근에 99년부터 기획예산처가 주관하는 예비타당성조사가 시행되고 있는데, 이는 대형 SOC 사업 등에 대한 제3자 입장에서의 사전평가를 체계화했다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 이러한 사전적 평가를 보다 체계화하고 확대하여 강화할 필요가 있다.

예산사업에 대한 사후평가의 문제는 보다 심각하다. 결산에 대해서는 감사원의 회계검사를 제외하고는 거의 아무도 관심을 갖지 않고 있는 것이 현 실정이며, 결산의 결과가 다음해 예산편성에 반영되는 사례를 찾기 어렵다. 지금까지는 결산 자료가 나오는 시점 자체가 다음해 예산 편성 시점이후라는 기본적인 문제가 있었다. 무엇보다도 예산집행 결과 어

떠한 성과가 있었는지, 당초 목표한 것이 제대로 달성되었는지에 대해서 아무도 관심을 기울이지 않고 있었다는 것이 심각한 문제이다. 이처럼 예산에 대한 평가기능이 미약한 문제가 재정지출의 효율화를 이루지 못하고 결과적으로 예산운용에 대한 불신을 증폭시키는 중요 요인이 되어 왔다.

현재 예산사업에 대한 평가는 이러한 기본적인 문제를 가진 채 정부의 여러 부문에 걸쳐 산발적으로 이루어지고 있다. 감사원(일부 예산사업에 대한 정책감사), 국무조정실(심사평가), 기획예산처(예산관리국), 재정경제부(국고국), KDI 공공투자관리센터, 각종 민간평가단(공기업평가단, 기금운용평가단, 정부출연연구기관평가단 등) 등으로 분산되어 비체계적으로, 산발적으로 이루어지는 평가·감독체계는 예산분야의 부조리나 비효율을 방지하고 예산사업의 성과를 검증하며, 평가결과를 추후 예산사업의 실질적인 ‘성과’를 사전·사후적으로 체계적으로 평가하여 예산지출의 효율성을 제고하기 위해서는 예산평가 기능을 대폭 강화하기 위한 범정부적인 기구 및 제도의 정비가 필요하다고 판단된다.

이러한 방식으로서 기존의 평가조직과 체계를 포괄하면서 예산사업에 대한 사전적·사후적 평가·분석·연구기능을 강화하고 체계화한 전문적인 독립기구를 설립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이러한 기구의 신설은 기존의 평가조직과 일부 사회과학 계통 정부출연연구기관의 전문인력을 적절히 활용할 경우 기구 설립을 위한 예산 증가를 최소화하면서 우리나라 예산운용의 효율화에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 예산운용의 효율화를 바탕으로 중기재정계획을 추진하면 재정운용에 더 큰 탄력이 될 것은 자명하다.

### 3. 부처자율편성(Top-down) 방식의 활성화

중기재정계획 운영에 있어 문제되었던 것이 예산당국과 사업수행기관 간의 이견으로 인한 비효율성이었다. 즉, 지금까지의 개별사업 검토를 통한 점증식 예산편성 방식으로는 국가 전체의 전략적 차원에서의 정책 우선순위 설정이 쉽지 않았다. 또한 예산편성·집행이 예산당국과 중앙부

처 위주로 운용됨에 따라 사업수행기관의 자율·책임 행정을 뒷받침하기에는 미흡했던 것이 사실이다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 선진국에서 도입·운영되고 있는 것이 예산의 부처자율편성 방식이다.

OECD 선진 각국의 정부개혁 사례를 보면 하나의 공통된 방향을 볼 수 있는데 그것은 바로 ‘분권과 자율’이다. 분권과 자율은 인사·조직·예산 등에 관한 중앙관리권한을 각 부처와 지방자치단체에 나누어주는 것이라고 할 수 있다.

예산에 관한 분권과 자율을 위해 대표적으로 거론되는 것이 이른바 예산의 부처자율편성방식이다. 이것은 미리 제시된 부처별 예산한도내에서 부처가 자율적으로 예산을 조정하여 요구하면 예산당국이 부처 의견을 최대한 반영하는 예산편성 방식이다.

부처자율편성 방식은 영국·스웨덴 등 유럽국가에서 재정위기를 계기로 지출억제를 통한 재정적자 감축과 예산배분의 효율성을 도모하기 위해 도입되었는데, 지금까지 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다.

부처자율편성 방식은 재정관리체계의 핵심으로 중기재정계획의 실효성 여부 및 성과평가지시스템의 강화와 긴밀히 연계되어 있다. 먼저 실효성 있는 중기재정계획이 수립되어 여기에서 중기 총예산소요, 부처별(또는 분야별) 소요를 제시하고, 이를 토대로 당해 연도 예산을 편성하는 방식으로 운영되어야 한다.

또한 예산집행 성과에 대한 평가결과가 향후 예산배분시 환류(feedback)되어야 재정투자의 효율성을 제고할 수 있다.

영국·스웨덴 등 OECD 국가에서 운영중인 부처자율편성 방식에 의한 예산 편성절차는 다음과 같다.

첫째, 중기재정계획상의 예산총액 결정과정이다.

중기재정계획에서 거시경제 및 중기재정 전망, 세입추계, 공약사항, 전년도 예산액 및 각 부처 지출계획안 등을 감안하여 당해 연도를 포함한 중기(보통 3년) 예산규모를 결정한다.

둘째, 부처(분야)별 예산한도를 결정과정이다.

각 부처의 지출계획안·정책우선순위 등을 감안하여 예산당국이 부처와 협의하여 부처별 예산한도를 결정한다. 부처별 예산한도의 결정은 예

산당국의 배분기준에 따라 국무회의 등 공식회의 토의를 거쳐 결정되는데, 이 과정에서 한정된 재원을 놓고 장관들 간에 치열한 정치적 공방이 벌어진다. 스웨덴의 경우는 내각이 수상의 별장에서 합숙하면서 부처별 예산한도를 타결한다고 한다.

셋째, 부처 예산안 작성 과정이다.

각 부처는 정해진 부처별 한도를 준수하여 자원배분의 우선순위에 따라 자율적으로 예산을 편성하여 요구한다. 이때 다음 연도뿐 아니라 향후 3년간의 전망치도 함께 제시한다. 영국의 경우 대개 부처별로 10개 정도의 기능별(국 단위수준) 예산을, 스웨덴은 27개 분야별로 예산을 편성하여 제출한다.

예산당국은 부처의 요구안에 대하여 예산한도의 초과 여부, 공통기준 준수 여부 등을 점검한 후, 각 부처 예산요구안을 정부안으로 확정한다. 영국의 경우 예산안이 의회에서 의결된 후 각 부처가 세부예산안을 편성(과 단위 수준)하여 재무부를 거쳐 의회에 보고한다.

예산을 자율적으로 편성하기 때문에 각 부처의 높은 책임의식이 요구되는데, 스웨덴에서는 예산 편성시 부처 자율·책임을 강조하기 위해 ‘부처 장관은 곧 그 부처의 재무장관’이라고 한다.

넷째, 성과평과 실시 과정이다.

편성과정에서는 자율성이 확대되는 대신 책임성을 제고하기 위해 성과관리가 반드시 병행되어야 한다. 각 부처는 부처별 임무에 대한 성과목표와 성과지표를 설정하고, 예산당국은 사업성과를 성과지표와 비교·평가하여 그 결과를 재정운용에 환류하게 된다.

정부는 우리나라에서도 예산과정에서 자율과 책임의 원리를 확대함으로써 국가 자원배분의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대하고, 2004년도 예산편성시부터 부처자율편성 방식을 시범 실시하기로 하였다.

시범실시 대상기관으로는 사업구조가 단순한 국세청·관세청·공정거래위원회와 자체 세입으로 운영되는 기관인 조달청(조달특별회계)등 4개 기관을 선정하였다.

부처자율편성 방식을 적용하는 예산의 범위는 주요사업비로 하였다. 인건비와 기본사업비는 부처간 공통된 기준에 따라 조정되어야 하기 때

문에 제외하였다. 또한 주요사업비 중에서도 정보화 예산은 전문가가 참여하는 별도의 절차에 의해 편성되므로 대상에서 제외하고, 부정기적으로 개최되는 국제행사도 제외하였다.

기관별 예산요구 한도는 원칙적으로는 중기재정계획에서 제시되어야 하나, 올해에는 중기재정계획이 수립되어 있지 않으므로 기획예산처가 대상 기관과 협의를 거쳐 결정하였다. 대상기관별 내년도 주요사업비 요구 한도는 기관별 계속사업의 소요, 예상되는 신규사업, 과거의 예산증가율 등을 종합적으로 고려하여 결정하였다. 다만, 조달청의 경우는 자체 세입으로 운영되므로 자체 세입 범위내에서 요구하도록 하였다.<표6-5참조>

<표 4-1> 기관별 자율편성 대상 주요사업비 요구한도

(단위: 억원)

	2003 예산	2004 요구한도*
공정거래위원회	25	4% 이내
국세청	1,500	6% 이내
관세청	555	9% 이내
조달청	592	자체 세입 범위내에서 요구
전체	2,672	-

주 : \* 2003년 예산대비 증가율 범위

자료 : 권해상, “국가 자원배분의 효율성 제고”, 『경제정책포럼』,2003. p.89.

대상기관은 주어진 요구 한도에 따라 2004년 예산요구안을 작성하여 5월 31일까지 기획예산처에 제출하고, 기획예산처는 각 부처의 예산요구안이 편성지침과 기준 등에 부합하는 경우에는 부처안대로 예산을 편성할 계획이다.<sup>8)</sup>

기획예산처는 이와 같은 부처자율편성 방식의 시범 실시가 기획예산처와 각 부처의 전문성을 극대화하여 예산편성 시스템을 개선하는 계기가 될 것으로 기대하고 있다. 즉, 기획예산처는 종전의 개별사업별로 예산소

8) 권해상, “국가 자원배분의 효율성 제고”, 『경제정책포럼』,2003. p.89.

요를 심사하는 예산편성 방식에서 벗어나 국가 전체 차원에서의 자원배분의 효율성 판단에 중점을 둘 수 있게 된다. 그리고 개별 사업에 대한 상세한 정보를 갖고 있는 각 부처는 자율적으로 사업별 우선순위를 조정하여 불필요한 사업은 줄이고 꼭 필요한 사업에 역량을 집중할 수 있게 된다. 이러한 과정을 거치게 되면 결과적으로 예산을 절약하고 사업성과에 대한 책임성도 강화할 수 있게 된다.

#### 4. 중기재정관리제도의 도입

##### 가. 중기재정관리제도의 운영과정

중기적 시각에서 지출증가율을 억제하고 예산배분의 효율화를 도모하기 위해서는 중기재정관리제도(MTEF)의 도입이 필수적이다.<sup>9)</sup>

중기재정관리제도의 구체적 내용은 다음과 같다.

##### 1) 향후 3년간의 거시경제 및 재정수입을 전망

첫 번째 연도(t)는 예산연도(budget year)에 해당하며 그 이후의 연도(t+1, t+2)는 전망연도(out-year)에 해당한다.

##### 2) 3년간의 총재정지출규모 설정

경제전망 및 수입전망을 바탕으로 3년간의 총재정지출규모를 설정한다. 이때 전체 지출을 의무지출(사회보험급여, 이자지출, 교부세, 양여세 등)과 재량지출(의무지출 이외의 지출)로 구분하고, 재량지출에 대해서는 상당히 경직적인 지출상한선을 설정한다.

##### 3) 부처별 지출 수요 파악

예산당국은 이와 병행하여 부처별 지출수요를 파악하는데, 이때에는 먼저 각 부처의 기존사업을 기준으로 지출수요를 파악한다. 즉, 새로운 사업을 시작하거나 기존사업을 확장하지 않는다는 가정하에, 기존사업을

---

9) 고영선, “중기재정계획의 운영방향”, 한국개발연구원, 2003

그대로 수행한다면 향후 어느 정도의 재정지출이 필요한지를 각 부처가 전망한다. 이러한 부처별 기존사업 지출수요를 합산하여 정부 전체의 기존사업 지출수요를 전망하게 된다.

#### 4) 예산편성 지침 작성·시달

예산당국은 이와 같은 기본자료를 바탕으로 예산편성지침을 작성하여 각 부처에 시달한다. 예산편성지침에는 설정된 총지출규모와 기존사업을 위한 지출수요 등을 명시하며, 주요 부문에 대해 잠정적인 지출증가율을 제시한다.

#### 5) 예산요구서

각 부처는 이러한 예산편성지침에 따라 예산요구서를 작성하여 예산당국에 제출하는데, 예산요구서에는 다음의 사항이 제시되어야 한다.

##### ① 기존사업 지출전망

예산당국이 이미 예산편성지침에 명시한 기존사업 지출전망을 각 부처가 다시 그대로 제시한다.

##### ② 기존사업에 대한 축소조정안(savings option)

각 부처는 수요가 줄어들었거나 보다 효율적인 수행방안이 채택될 수 있는 사업에 대해 지출을 얼마나 줄일 수 있는지를 파악하여 이를 제시한다.

##### ③ 신규사업에 대한 지출수요 전망

새로운 사업을 추진하거나 기존 사업을 확장하고자 하는 경우 이에 대한 지출전망( $t$ ,  $t+1$ ,  $t+2$ )을 실시하여 제시한다

#### 6) 예산심의

예산당국은 부처의 예산요구를 취합하여 본격적인 예산심의에 착수한다. 예산심의에 있어서는 기존사업 지출, 기존사업 축소분, 신규사업 지출의 세 부분을 모두 심의하는데, 이 가운데 기존사업 지출보다는 기존사업 축소분과 신규사업 지출에 초점을 맞추어 심의하도록 한다.

## 7) 예산안 확정

이러한 과정을 통해 최종적으로 예산안이 확정되면 예산연도(t)뿐 아니라 전망연도(t+1, t+2)의 지출규모에 대한 전망치도 도출된다.

이 가운데 예산연도의 지출전망은 국회의 심의·의결을 받아 예산으로 확정되나, 전망연도의 지출전망은 단지 전망에 불과하며 예산심의의 보조자료로 활용될 뿐이다. 다음 해(t)에 들어서면 이러한 과정이 반복된다.

### 나. MTEF에 입각한 예산편성과 기존의 예산편성 방식과의 차이

#### 1) 예산편성에 중장기적 시각을 도입

MTEF에 입각하여 예산을 편성하면 장래의 수입과 지출을 전망해 봄으로써 미리 적절한 대책을 마련하여 돌발상황을 최소화할 수 있다. 또한 예산분배에 있어서도 중장기적 시각에서 분명한 방향성을 가지고 예산배분을 단계적으로 조정할 수 있게 된다. 아울러 재정건전성 확보와 경기조절이라는 두가지 과제를 보다 계획적으로 수행할 수 있게 된다.

#### 2) 부처의 자율성과 예산편성의 효율성 제고

예산당국이 제시한 부문별 지출규모 범위 내에서 부처가 예산안을 편성하여 예산당국에 제시하였다면, 예산당국은 가능한 한 이를 존중하는 것이 바람직하다. 이는 지출총액에 대한 통제는 강화하면서 부처 예산편성의 자율성을 확대해 주는 전략에 해당한다.

#### 3) 재정투명성 제고

MTEF를 통해 정부는 재정운영의 방향을 국민들에게 알려주며, 사후적으로 운영결과에 대한 평가를 받게 된다. 특히 중장기 재정건전성에 대한 일반인들의 관심이 높아지는 상황에서 MTEF는 정부의 의도를 밝히는 중요한 수단으로 역할을 한다.

## 다. MTEF의 성공적 도입을 위한 전략

### 1) 예산배분의 기본방향설정

MTEF의 성공적 도입을 위해서는 우선 객관적인 분석과 평가를 바탕으로 예산배분의 기본방향에 대해 충분한 논의와 검증이 이루어질 수 있는 환경을 조성해야 한다.

MTEF 도입시 가장 큰 우려는 투자우선순위가 합리적으로 설정되지 않을 가능성인데, 현재에도 일부 분야의 예산은 충분한 타당성 조사 없이 “예산총액의 몇 %”라는 식으로 설정되어 있는 상황이다. 철저한 사전적 정책분석 및 사후적 사업평가(program evaluation)를 통해 중장기 예산배분의 합리성을 제고한다.

### 2) 일선부처의 반발에 대비

예산당국이 예산편성지침을 통해 제시하는 분야별 지출규모에 대한 일선부처의 반발에 대비해야 한다. MTEF의 도입 초기에는 위험부담을 덜기 위해 분야별 지출규모를 매우 개괄적으로만 제시하고, MTEF가 정착되는 추이를 보아가며 그 구체성을 점차 높여나가는 방안도 고려해야 한다.

### 3) 예산당국과 일선부처의 신뢰구축

예산당국과 일선부처 사이의 신뢰관계를 구축함으로써 일선부처의 과도한 예산요구나 기회주의적 예산요구를 방지해야 한다.

예산당국의 지침에도 불구하고 각 부처가 과거와 같이 과도한 수준의 예산증가를 요구할 수 있는데, 이들이 새로운 제도를 충분히 이해하지 못하거나 이를 신뢰하지 못한다면 이러한 가능성이 증대된다.

또 표면적으로는 지침에 맞추어 예산증가를 요구하지만, 기존사업 축소분에 예산당국이 받아들이기 어려운 사업을 포함시킴으로써 실제로는 지침이 제시한 것보다 많은 예산을 요구할 수도 있다.

그러나 예산당국이 확고한 의지와 인내를 가지고 MTEF를 거듭 시행하면서 상호 신뢰를 구축하기 위해 노력한다면 이러한 문제가 자연스럽게 해결될 수 있을 것이다.

#### 4) 부처의 책임성 강화

부처의 예산운용 자율성이 확대되는 것과 병행하여 부처의 책임성을 강화해야한다.

사후평가제도를 체계적으로 도입하고, 회계감사와 직무감찰 위주의 감사를 효율성감사(value-for-money audit)와 같은 선진형의 감사로 전환시켜 나가며, 각 부처 내부 감사체제의 독립성과 효과성을 제고시켜야 한다.

#### 5) 별도의 장기전망 실시

MTEF는 재정여건에 대한 장기적 전망을 제공하지는 못하므로 별도의 장기전망(10~50년)을 실시한다.

### 라. 반기 재정동향보고서의 작성

#### 1) 반기재정동향보고서(mid-year fiscal report)의 의의

반기재정보고서란 회계연도 중간에 거시경제여건과 재정상황을 점검하고 중기 재정전망을 수정하여 보고하는 문서를 말한다. 이를 통해 반기 재정동향보고서는 재정운영의 투명성을 제고하는 데 크게 기여한다.

#### 2) 반기재정보고서의 목적

외국의 반기 재정보고서는 대부분의 경우 실제의 수입·지출이 예산과 어떻게 다를 것인가를 전망하고, 예산안과 함께 의회에 제출하였던 중기 재정전망을 연도 중에 재점검하며, 예산통제가 제대로 이루어지고 있는가를 평가하는데 목적을 둔다.

특히 초미의 관심사인 장단기 재정건전성 확보를 위해 어떠한 노력을 기울였는가에 대한 설명에 이들은 많은 지면을 할애한다.

### 3) 우리나라에 시사점

이상에서 살펴보았듯이 선진국의 중기재정계획에서는 그 보완책의 일환으로 MTEF를 도입하고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 우리 실정에 맞는 MTEF의 도입과 더불어 반기재정동향보고서를 구축할 필요가 있다.

## 5. 통합재정의 내실화

중기재정계획과 연계해서 고려해야 할 것이 재정규모의 정확한 파악이다. 즉, 중장기재정계획을 효과적이고 합리적으로 세우기 위해서는 나라의 통합재정규모에 대한 정확한 파악이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 중앙정부의 세입과 세출, 지방정부의 세입·세출, 그리고 각종 기금 등의 현황 등을 총체적으로 통합·관리해야 한다.

### 가. 통합재정의 연혁

통합재정이란 한 나라의 정부부문에서 1년 동안 지출하는 재원의 총체적인 규모로서, 현대국가에서 다양한 형태로 이루어지고 있는 정부부문의 모든 재정활동을 포괄하여 재정이 국민소득·통화·국제수지에 미치는 효과를 파악하고자 하는 예산분류체계이다.

IMF는 1974년 재정통계작성기준인 『정부재정통계편람』(A Manual on Government Finance Statistics)을 발간했고, 세계각국은 IMF의 권고에 따라 매년 통합재정편제의 재정통계를 작성·제출함으로써 각국 재정운용 결과의 국제적인 비교가 가능해졌다.

우리 나라는 IMF의 권고에 따라 1979년부터 연도별로 통합재정수지를 작성하였고, 1994년부터는 분기별로, 1999년 7월부터는 월별로 작성·공표하고 있다.

### 나. 통합재정의 포괄범위 및 작성방식

통합재정은 일반회계, 특별회계, 기금간의 진출금 및 진입금 등 회계간의 내부거래와 국채 발행, 차입, 채무 상환 등 수지차 보전을 위한 보전

거래를 세입과 세출에서 각각 제외한 순계 개념의 세입과 세출을 말하며, 통합재정수지는 이러한 순계 개념의 세입과 세출의 차를 의미한다.

1) 통합재정은 일반·특별회계, 기금 등으로 구성

통합재정의 포괄 범위는 비금융 공공부문이다. 비금융 공공부문은 일반정부와 비금융 공기업으로 구성되며 중앙은행 등 공공 금융기관은 제외된다.

<그림 2-1> 우리나라의 통합재정 포괄범위



일반정부는 중앙정부와 지방정부를 포괄하고 비금융 공기업은 5개의 기업특별회계로 구성되어 있다. 다만 기금 중 금융활동을 수행하는 외국 환평형기금은 통합재정의 포괄범위에서 제외되고 있으며, 지방정부는 예산편성 및 결산작성의 시차, 회계과목간 상이 등으로 현실적으로 통합재정에 포함시키지는 못하고 있다.

그러나 정부재정의 투명성 향상 및 국가재정 전체의 포괄적 이해를 위해서는 통합재정에 지방정부를 포함시켜야 할 필요성이 있으며, 지방자치단체 예산회계체제 정비 등을 거쳐 2004년까지는 지방정부를 포함한 통합재정이 작성될 계획이다.

## 2) 통합재정의 기본 구조

통합재정에서는 정부의 거래를 세입과 세출 그리고 보전 자원 등 세 부분으로 구분하여 파악하고 있는데, 여기서의 세입과 세출은 통상적인 정부회계상의 세입, 세출과는 개념이 다르다. 정부 회계(예산서 및 결산서)에서는 회계연도 내의 모든 수입과 지출을 세입과 세출로 파악하지만 통합재정에서는 정부의 수입을 세입, 보전 수입, 용자 회수로, 지출을 세출, 보전 지출, 용자 지출로 구분하고 있다.

세입에서는 정부로 유입되는 수입 중 비상환성 수입만이 세입으로 기록되고 상환성 수입인 국채발행 수입, 차입 등은 세입으로 분류되지 않고 보전 수입으로 분류된다.

세입은 다시 경상수입과 자본수입으로 구분되는데, 자본수입에는 자본재의 매각으로부터 발생한 수입금만 포함되고, 경상수입에는 조세수입과 재산수입, 수수료 등 세외수입이 포함된다.

세출 및 순융자는 정부의 모든 비상환성 지출을 포함하며 경제 성질별, 기능별로 나누어 작성되고 있다. 경제 성질별 분류에서는 정부 세출이 거래의 경제적 성격에 따라 경상지출, 자본지출 등으로 구분되고 기능적 분류에서는 정부 지출 목적에 따라 일반 공공행정, 국방, 교육, 경제 사업 등으로 구분된다.

보전 자원의 크기는 세입에서 세출 및 순융자를 뺀 차와 같으며, 유동성 목적의 상환성 수입·지출 거래가 포함된다. 따라서 정부의 예금 및 현금 보유, 화폐 발행이나 정부 예수금 이외의 정부 채무, 정책적인 목적보다는 유동성 관리의 목적을 위하여 정부가 보유하고 있는 금융 자산 등의 거래는 보전 거래에 해당된다. 보전 자원 조달은 국내 자금 수요와 여타 경제 부문이 사용할 수 있는 자금 규모에 영향을 미친다.

### 다. 통합재정의 유용성과 한계

통합재정은 재정이 건전하게 운용되었는지를 판단하는 데 유용한 지표로 활용되고 있다. 통합재정은 정부부문의 전체적인 재정규모의 파악이

가능하고 내부거래와 보전거래를 차감함으로써 순수한 재정활동의 규모 파악이 가능하다.

통상적인 예산에서는 ‘세입=세출’이 균형을 이루어 재정운영의 건전성을 파악하기 곤란하나 통합재정에서는 재정적자의 보전 또는 흑자처분을 위한 거래는 제외되므로 재정의 건전성 판단이 가능하다. 이에 따라 재정수지가 적자가 되면 보전재원은 ‘+’로 표시되며, 이는 재정적자를 차입이나 국채발행 등으로 보전하였음을 의미하게 된다.

또 정부의 수입·지출이 경상 및 자본 거래로 구분되어 파악되므로 통합재정을 통해 정부소비, 저축, 총 고정자본형성 등의 추정이 가능하며, 거시계량모형을 이용한 정부재정활동의 국민경제적 효과에 대한 분석을 가능하게 한다.

또한 재정 운용에 따른 금융 거래를 금융기관, 기타 민간, 해외 등 경제 부문별로 구분 파악함으로써 재정 부문의 통화 효과도 분석할 수도 있다.

현재 IMF 가맹국은 IMF의 GFS매뉴얼에 기초한 공통된 작성 방식에 따라 각 국가별로 통합재정을 작성하여 IMF에 제출하고 있으며, 매년 IMF가 발간하는 GFS Yearbook을 통해 국가간 정부 재정활동의 구체적 비교가 가능하다.

그러나, 통합재정에서는 용자 지출도 재정수지의 적자 요인으로 파악한다는 한계를 가지고 있다. 용자 지출은 회수되는 시점에서는 흑자 요인이 된다는 점에서 순환적인 적자의 성격을 가지고 있음에도 불구하고 이를 당해연도의 적자 요인으로 보고 이를 기초로 재정 운용의 건전성을 판단하는 것은 다소 무리라고 할 수 있다.

## 6. 총사업비관리제도의 내실화

정부예산의 낭비를 방지하기 위해서는 사업의 착수를 신중하게 하는 것도 필요하지만 사업이 시작된 이후 예산이 올바르게 사용되도록 관리하는 것도 중요하다.

이런 관점에서 실시되고 있는 것이 대형투자사업에 대한 총사업비 관리제도이다. 즉 총사업비 관리제도는 국고지원으로 시행되는 대규모투자

사업의 총사업비를 사업 추진단계별로 합리적으로 조정하고 관리함으로써 재정지출의 생산성을 제고하고 시설공사의 품질을 확보하기 위해 1994년부터 ‘예산회계법시행령’에 근거를 두고 운영되고 있다.

현재 총사업비관리는 국가 직접시행사업, 국가대행사업, 국고보조사업 및 국고보조를 받는 민간기관의 사업 중 사업기간이 2년 이상으로 총사업비가 토목사업은 500억 원 이상, 건축사업은 200억 원 이상인 사업을 대상으로 하고 있다.

예산회계법시행령 제16조의 2의 규정에 의한 농업용수개발사업, 일반 국도건설사업 등 총액계상예산사업의 경우도 총액사업 내에 포함된 개별사업이 위의 요건에 해당하는 경우에는 관리대상에 포함하고 있다. 그러나 방위비와 정액으로 국고를 지원하는 사업은 관리대상에서 제외되고 있다.

#### 가. 엄격한 원칙과 절차가 수반

대형투자사업은 예비타당성조사, 타당성조사, 기본 및 실시설계, 계약 및 시공 등의 단계로 사업추진이 이루어지고 있다. 정부는 이러한 사업 추진단계별로 관리대상사업의 사업규모, 사업비, 사업기간을 엄격한 절차와 원칙 하에 관리하고 있다.

현재 시행되고 있는 총사업비 관리절차와 원칙을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 관리대상사업의 총사업비는 소요사업비의 총액규모뿐만 아니라 공정별·단위사업별 사업비도 각각 독립되어 관리토록 하고 있다. 이에 따라 사업주무부서는 공사 발주시 등에 공정간 또는 단위사업간에 사업비를 임의로 조정하면서 불합리하게 사업비를 증가시킬 수 없도록 하고 있다. 또한 사업 주무부서의 장은 기본설계, 실시설계, 공사 착공 등 각 사업단계에서 사업규모와 사업비를 확정할 때에는 기획예산처장관과 사전에 협의를 하도록 하고 있다.

이에 따라 사업 주무부서에서 설계과정이나 공사추진과정에서 불필요한 사업을 임의로 추가하면서 사업비를 증가시키는 것을 방지하고 있으

며, 특히 공사가 착공된 이후에 발생하는 설계변경에 의한 총사업비의 변경은 안전 시공 등 불가피한 경우를 제외하고는 원칙적으로 허용되지 않고 있다.

#### 나. 총사업비 증가를 제도적으로 제어하는 시스템 마련

총사업비의 불합리한 증가를 제도적으로 억제하기 위한 많은 노력이 이루어졌다.

우선 주목할 만한 제도개선 내용은 예비타당성 조사제도의 도입이다.

예비타당성조사제도는 대형 재정사업의 시작을 신중하게 함으로써 재정운용의 효율성을 높이는 데에 그 목적이 있는 제도이다.

예비타당성조사제도의 실시로 사업 착수 전에 면밀한 타당성 검토를 거쳐 사업의 추진여부를 결정하게 됨에 따라 사업 착수 이후 잦은 사업 계획 변경으로 불합리하게 총사업비를 증액할 수 있는 여지를 제거할 수 있게 되었다.

둘째로 사업초기단계부터 총사업비를 엄격히 관리할 수 있는 시스템이 마련되었다. 우선 사업초기단계에 총사업비가 정확히 산출될 수 있도록 기본설계비가 35% 수준 상향 조정되었다. 이에 따라 사업초기에 기본설계가 부실하게 이루어져 공사가 착공된 이후 불가피하게 총사업비가 눈덩이처럼 불어나는 사례가 발생하는 것을 예방할 수 있게 되었다. 이러한 내용은 ‘엔지니어링 용역대가 기준’(1999년 12월 개정)과 ‘2001년도 예산안편성지침’(2000년 3월)을 통하여 제도화되었다.

셋째로 사업별로 설계자, 시공자, 주무부처 책임자 등에 대한 실명제를 도입하여 총사업비 책정에 관련된 사람들의 책임의식을 강화하는 한편, 총사업비 변동시 책임규명을 명확히 할 수 있도록 하였다.

이외에도 총사업비 조정이 일정한 원칙과 기준 하에 이루어질 수 있도록 객관적인 총사업비 조정지침을 마련하여 사업담당자의 변동에 관계없이 총사업비 조정이 객관성을 가질 수 있도록 하였다.

## 7. SOC 민간투자제도의 활성화

한정된 재원을 가지고 늘어나는 각종 사업에 대한 수요를 충족시키기는 어렵다. 따라서 효과적인 중기재정계획을 추진하기 위해서는 SOC 사업에 있어서는 정부재정이 아닌 민간투자를 활성화 시켜서 국가의 재정적 부담을 덜 수 있는 방안이 모색되고 있다.

### 가. 민간투자 활성화를 위한 기반 조성

SOC에 대한 투자는 국가경쟁력강화에 필요한 인프라 구축을 위해 우선적으로 추진되어야 할 국가적 과제라 할 수 있다. 그러나 SOC 투자에 소요되는 막대한 투자재원을 모두 국가재정으로 부담하는 것은 한계가 있다.

따라서 국가의 재정 부담을 줄이면서 적절한 SOC 투자수준을 유지해 나가고, 민간의 경영기법과 창의·효율성을 공공부문에 활용함으로써 다양하고 질 좋은 공공서비스를 제공할 수 있는 민자사업을 보다 활성화하는 노력이 필요하다.

세계적으로도 민간자본에 의한 SOC 건설 운영이 크게 증가하고 있는 추세이다. 영국, 필리핀, 프랑스 등의 경우 민간투자제도의 기본틀을 체계적으로 갖추고 활발히 추진하고 있다. 특히 영국은 1992년부터 고유의 민간투자제도인 PFI(Private Finance Initiative)를 환경·교통·후생·교육·사회 보장 등 광범위한 부문에 걸쳐 시행해오고 있다.

우리 나라의 본격적인 민간투자 역사는 1994년 8월 ‘사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법’(이하 ‘민자유치촉진법’)을 제정하여 민간투자제도를 도입하면서 시작되었다고 할 수 있다.

1998년 10월 민자유치 활성화를 위한 종합대책이 수립되고 국제적 기준에 부합하는 제도개선 대책이 마련되었다. 그리고 1998년 12월 민자유치종합대책의 법제화를 위해 민자유치촉진법이 ‘사회간접자본시설에대한민간투자법’(이하 ‘민간투자법’)으로 전면 개정됨으로써 민간투자를 활성화하기 위한 제도적 기반이 구축되었다. 그 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민간투자방식을 다양하게 허용하여 민간의 자유로운 창의가 발휘 될 수 있도록 하였다. 기존의 BTO 방식과 BOO 방식 이외에 BOT 와 기타 정부가 시설사업기본계획에서 제시한 방식을 포함함으로써 다양한 사업추진 방식을 채택할 수 있도록 하였다.<sup>10)</sup>

둘째, 최소운영수입 보장, 매수청구권 인정, 환리스크 부담 등 과감한 정부의 지원조치로 민간투자에 따른 사업위험을 대폭 낮추어 주었다. 특히 최소운영수입 보장제도를 도입하여 20~30년간의 운영기간 동안 추정수입의 80~90%를 보장하도록 하여 IMF 위기 직후 사실상 중단된 민간투자를 활성화하는데 기여하였다.

셋째, 민측법하에서는 실시협약 체결 후 시설 준공시에 목표 수익률, 총사업비 등을 정산하도록 하였으나, 민간투자법에서는 실시협약 체결시에 수익률, 총사업비 등 사업시행조건을 사전에 확정하도록 하였다. 이로 인해 민간투자자로서는 자신의 경영 책임하에 이익을 얻거나, 손실을 부담하게 되었으며, 정부로서는 총사업비 증가 등의 문제를 해결 할 수 있었다.

넷째, 민간투자 전문기관인 민간투자지원센터(PICKO)를 설립하고, 인프라사업에 대한 전담 투융자 회사인 인프라펀드 설립근거를 마련하여 민간투자사업 추진을 지원하는 인프라를 갖추었다.

#### 나. 민간투자사업 추진절차

민간투자사업은 2,000억원 이상의 대형사업의 경우, 민간투자사업심의 위원회(위원장: 기획예산처장관)의 심의를 거쳐 지정되며, 2,000억원 미만 사업은 주무관청이 자체적으로 지정하고 있다.

민자사업은 사업자를 모집하는 방법에 따라 정부고시사업과 민간제안 사업의 두 가지로 구분될 수 있다. 정부고시사업은 주무관청이 시설사업기본계획을 수립·고시하여 사업신청자를 경쟁적으로 모집한 후 적격

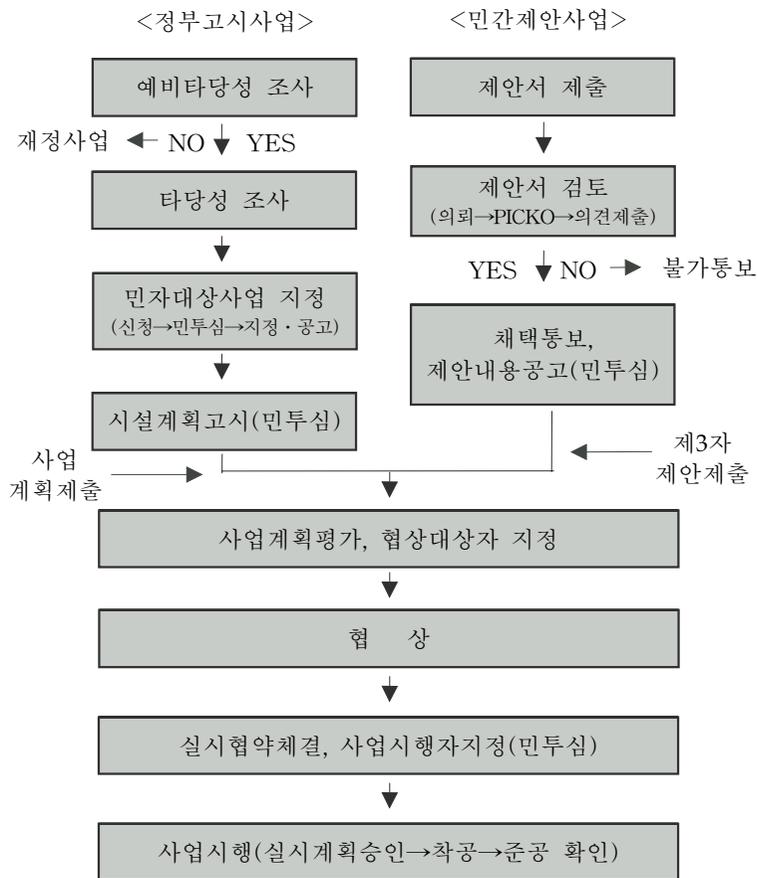
10) BTO : 시설물 건설후 이를 정부에 귀속시키고 일정기간 동안 운영하는 방식

BOO : 시설물 준공과 동시에 사업시행자에게 소유권이 인정되는 방식

BOT : 시설물 건설후 일정기간 동안 소유권이 인정되며 기간 만료시 정부에 귀속 되는 방식

자를 선정하는 방식이고, 민간제안사업은 민간이 스스로 사업을 제안하면 주무관청은 민간투자지원센터의 검토를 거쳐 제안서를 공고하여 제3자를 모집한 후 적격자를 선정하는 방식이다.

<그림 2-2> 민간투자사업 추진절차



## 다. 민간투자사업에 대한 지원

민간투자사업에 대해서는 재정 및 금융·세제상의 다양한 지원책이 이루어지고 있다.

우선 정부 귀속시설사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우 사업시행자에게 보조금 교부 또는 장기대부가 가능하다. 정부보조금에는 건설보조금과 운영보조금이 있는데 건설보조금은 적정사용료로서 일정 수익률을 보장할 수 없을 경우 그 부족 소요로서 지원된다. 운영보조금으로는 최소운영수입보장(추정수입의 80~90% 범위 내)과 환차손 보전(20% 이상의 환율 변동시 초과분의 1/2 이내) 등을 들 수 있다.

세제 및 금융측면에서도 다양한 지원이 이루어지고 있는데, 주요 예로서는 사업시행자가 민간투자사업에 투자할 경우 투자액의 5%를 투자준비금으로 인정하여 법인세 부과시 손금처리 하는 등 법인세 부담 완화, 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 SOC 시설 또는 동 시설의 건설용역에 대한 부가가치세 영세율(0%) 적용, 취득세·등록세 등 지방세 감면, 농지조성비 등 각종 부담금 감면 등을 들 수 있다.

또한 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령'을 개정(2000년 4월)하여 민자법인에 대해서는 자산총액 2조 이상 대규모기업집단(50대 이상)에 소속된 회사라 하더라도 계열사 채무보증을 허용함으로써 민자법인이 금융기관으로부터 민간투자 재원을 보다 원활히 조달할 수 있도록 하였다.

이밖에 인프라펀드의 출자·용자, 산업기반신용보증기금의 신용보증 등 다양한 금융지원이 있는데 2002년 12월에는 '민간투자법시행령'을 개정하여 개별사업자에 대한 산업기반신용보증기금 최고 신용보증한도를 1,000억원에서 불가피한 경우 2,000억원 범위내에서 보증하는 등 보증한도를 확대하였다.

한편 천재지변 등 불가항력 사유시에는 국가에 대해 사업시행자가 매수청구권을 행사할 수 있도록 하여 사업시행자의 위험부담을 완화해 주고 있으며, 토지수용권 부여, 국공유지 무상사용·수익 등을 통해 민자사업의 원활한 추진을 도모하고 있다.

라. 민간투자제도의 내실화를 위한 제도개선

그간 민간투자를 활성화하려는 정부의 노력에 힘입어 '98년 이후로 민간투자사업이 본격적으로 활성화되고 있다. '98년에는 전체 SOC투자 중 민간투자가 4% 수준에 불과하였으나, '03년에는 11% 수준에 이를 전망이다.

<표 4-2> 연도별 SOC 투자현황

(단위 : 조원)

	'95~'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03(계획)
· 전체SOC투자	25.6	12.2	14.3	15.2	15.7	17.6	18.7
· 재정투자	25.3	11.7	13.5	14.2	15.2	16.0	16.7
· 민간투자	0.3	0.5	0.8	1.0	0.6	1.6	2.0
· 민간투자비중(%)	1.2	4.4	5.6	6.5	3.8	9.4	10.9

'03년 7월 현재까지 국가가 관리하는 사업은 총 29건의 실시협약이 체결되어 24.7조원의 민간투자가 이루어지고 있다.

<표 4-3> 세부투자현황

	계	도로	항만	철도	기타
· 건 수	29	13	6	2	10
· 총투자비(조원)	24.7	12.9	3.1	5.7	3.0

반면, 최근에는 신공항고속도로 통행료에 대한 민원 등 민간투자제도에 대한 비판적인 의견도 제기되었다. 정부에서는 최근 제기된 문제점들에 적극 대처하고 민간투자사업의 정착화 추세에 맞추어 일부 제도를 합리적으로 개선하기 위해 '03년 민간투자사업기본계획을 개정하였다.

첫째, 재정시설에 비해 과다한 사용료가 책정되지 않도록 민간투자 사업의 사용료 상한기준을 마련하였다. 예를 들어, 도로의 경우는 건설보조비율 3%를 전제로 사용료 수준을 대체 이용도로의 1.5~2배 수준으로 제한하였다.

둘째, 운영수입보장 기간과 수준을 축소하였다 종전의 운영수입보장 제도는 초기에 민간투자를 활성화하는 데는 기여하였으나, 수익성이 부족한 사업의 진입을 유인 할 수 있고, 향후 정부의 과다한 채무부담이 우려된다는 지적이 제기되었다.

이에 따라, 시장의 수용가능성을 고려하여 합리적인 위험분담 차원에서 운영수입보장 제도를 개선하였다.

운영수입 보장기간을 통상 20~30년에서 최대 15년 이내로 축소하고 보장수준도 초기 5년은 현행 수준(80~90%)을 유지하되, 매 5년마다 5%p씩 인하되도록 하였다.

셋째, 민간투자자의 복수경쟁을 유도하기 위한 장치를 마련하였다. 협상대상자 지정을 위한 사업제안서 평가결과, 차순위 탈락자에 관해서 제반비용을 보상받을 수 있도록 하였다..

넷째, 연·기금등 재무적 투자자(Financial Investor)의 참여를 유인하기 위해 평가시 우대를 하도록 하는 방안을 마련하였다. 재무적 투자자 등 다양한 출자자 구성에 대한 평가배점을 상향 조정(1%→ 5%)하였다.

다섯째, 총사업비에 대한 조달청 사전 검토제도, 교통량 추정 실명제 도입 등 민간투자사업의 관리시스템의 투명성·객관성을 높이기 위한 제도개선을 실시하였다.

#### 마. 향후과제

정부의 부족한 SOC 투자재원을 보완하고 동북아 물류기지 선점경쟁에서 앞서 나가기 위해서는 SOC 민간투자가 더욱 활성화되어야 한다. 이를 위해 정부에서는 민간투자 사업에 대한 평가·협상의 투명성제고, 외국인 투자자, 연·기금 등 다양한 투자재원의 조달을 지속적으로 조성해 나가야 한다.

## 제 2 절 운영 측면

중기재정운영의 기본방향은 크게 건전재정기조의 유지, 운영의 기술적 측면 강조, 경제사업 비중의 축소 및 재정융자사업의 정비, 지방정부를 포괄하는 통합재정관리의 강화 등을 들 수 있다.

### 1. 건전재정기조의 유지

잠재된 중장기 재정위험을 감안할 때, 재정건정성을 유지하기 위해 노력하는 것이 필요하다. 건전한 재정의 유지는 국내외 경제여건 악화시 대처능력을 높이고 개방화·국제화에 따른 불확실성 증대에 대한 경제의 안전판 역할을 한다. 또한 통일·고령화 등에 따른 장기 재정위험을 감안할 때, 현 상황에서 재정건정성을 유지하는 것이 중요하다. 따라서 다음과 같은 건전재정기조의 유지가 필요하다.

첫째, 향후 재정여건에서 재정건정성 달성을 위해서는 세입의 대폭 확대보다는 지출증가를 억제하는 방향으로 노력하는 것이 바람직하다. 즉, 국가간 경쟁이 치열해지고 있는 상황에서 세율을 인상하는 방향의 세입확대는 비효율을 증대시킨다. 또한 외국의 경험을 보더라도 재정적자 극복을 위해서는 세입확대보다는 지출통제가 더 중요했음을 확인할 수 있다.

둘째, 재정건정성을 추구하되 국정과제가 효과적으로 이행될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 재정여건을 감안하여, 즉시 추진과제와 장기 추진과제로 구분하여 추진하는 방법 등이 있다. 또 GDP의 일정 비율 등 재정지출 규모가 아닌, 정책효과를 기준으로 공약 및 국정과제를 이행하려는 접근방법이 필요하다.

셋째, 향후 재정지출 증가요인의 성격을 감안할 때, 지출 통제의 중요성이 과거보다 더 커지고 있으며, 지출 통제방식도 변화될 필요가 있다. 즉, 향후 재정지출 증가 요인은 기존과는 달리 일시적 요인이 아니라 SOC사업과 복지지출 증가 등 지속적 지출이 필요한 분야에서 발생하고 있다. 따라서 지속적 지출이 필요한 분야에서 재정적자 요인이 발생하는 경우, 재정적자가 지속되고 정부부채 규모가 안정화되지 않는 문제가 야

기된다. 따라서 향후 재정여건에서는 기존에 각 부분에서 일정비율 삭감 등 일회성 방식 대신, 개별 사업별로 검토하여 폐지 또는 영구적 감축 등의 조치를 취할 필요가 있다.

넷째, 중장기적인 재정위험성을 줄이기 위한 제도 개혁 및 조치가 필요하다. 우선 복지제도 등 경직성 지출소요를 발생시키는 제도 변화 등에 대해서는 제도의 도입 또는 변화 이전에 그로 인한 중장기 지출소요 등을 엄격하게 전망하여 사업을 평가할 필요가 있다. 즉, 지방재정 개편 과정에서 지방정부의 책임성을 강화하고 장기적으로 재정에 가장 큰 위협요인이 될 수 있는 국민연금 등 공적연금에 대한 대대적인 개혁을 추진함과 동시에 부실화된 농가부채 등에 대한 처리방안을 마련할 필요도 있다. 또한 급증하고 있는 국가부채 및 우발채무에 대해 범정부적인 차원에서 체계적인 관리가 이루어지도록 국가채무 범위 명확화, 국가채무 관리계획 수립 및 집행, 관련제도 및 조직의 재점검이 필요하다.

## 2. 운영의 기술적 측면 강조

- ① 계획수립절차가 합리적으로 개선되어야 하며, 부문별로 과학적이고 합리적인 예측모형이 개발되고 특히 세입예측 및 재원의 최적배분을 위해서는 거시 및 미시모형을 적절히 혼합하여 사용하여야 한다.
- ② 가용재원규모를 결정하는 데 있어서는 적합한 세입계획이 작성되어야 하고 경상부문지출계획의 작성에 있어서는 그 경비의 성질에 따라 포함되는 범위가 타당한 기준에 따라 결정되어야 한다. 그리고 가용재원규모는 세입규모만을 기준으로 하기보다는 재정수급과 서비스의 수급을 감안하고 재정부담을 연도별로 균형 시키는 것이 바람직할 것이다.
- ③ 중기재정계획은 사업별 예산을 편성하는 것이 아니라 전체 세출규모를 제한하여야 될 것이다. 중기재정계획에서 밝힌 각년도 전체 세출규모는 구속성을 갖는 것이다. 상황에 따라서는 재정지출의 상한선(ceiling for expenditures)을 설정하는 것이 필요하기도 하다.

그러나 적자재정을 운용하는 경우 적자재정의 규모를 GDP 대비 2-3%와 같이 상한선을 제한하는 방식은 재정운용의 탄력성을 상실하여 재정정책의 자동안정화 기구로서의 기능을 잃을 수 있으며, 적자재정 규모를 고착화시킬 가능성이 커진다. 그러므로 재정지출의 보다 미시적이고 구체적인 상한선을 설정하여 운용하는 것이 바람직하다.

### 3. 경제사업 비중의 축소 및 재정용자사업의 정비

중앙정부 통합재정지출 및 순용자의 기능적 분류에 따르면 우리나라는 다른 선진국에 비해 여러 면에서 차이를 보이는데, 이러한 차이는 많은 부분 중앙정부와 지방정부의 역할분담 및 기타 역사적 요인으로 설명이 가능하다. 예컨대 치안·교육·보건을 지방정부에서 담당하는 나라에서는 이들 항목이 중앙정부 지출에서 차지하는 비중이 낮고, 국민연금제도가 성숙단계에 진입하지 않은 우리나라에서는 사회보장 및 복지의 비중이 낮다.

그러나 이러한 차이를 고려하더라도 우리나라에서는 경제사업의 비중이 외국에 비해 매우 높은 특성을 지니는바, 이는 과거와 마찬가지로 중앙정부의 역할이 행정서비스의 제공보다는 경제성장을 위한 건설투자와 산업지원에 집중되어 있음을 의미한다.

우리나라의 경우 중앙정부 통합재정지출 및 순용자에서 차지하는 경제사업의 비중은 26.4%에 달하는데, 이에 반해 G7 국가들은 3.3%(일본)~이탈리아(12.0%)에 불과하다. 그리고 경제사업 가운데 특히 농림수산·수렵(5.9%), 광업·제조업·건설업(4.1%), 수송 및 통신(9.0%), 기타(6.0%)의 비중이 매우 높다.

<표 4-4> 중앙정부 통합재정지출 및 순융자 항목별 비중의 국제비교  
(단위:%)

	미국 (2000)	일본 (1993)	독일 (1996)	프랑스 (1999)	이탈리아 (1987)	영국 (1999)	캐나다 (2000)	한국 (2001)
일반공공행정	9.9	2.4	2.7	6.5	6.9	4.2	7.1	14.0
국방	15.4	4.1	3.9	5.3	3.2	7.1	5.6	9.9
공공질서및안전	1.7	1.2	0.3	1.3	-	3.5	3.5	4.0
교육	1.8	6.0	0.5	7.0	7.4	3.7	2.3	14.5
보건	20.5	1.6	18.9	21.7	9.7	15.4	1.4	0.5
사회보장및복지	28.2	36.8	50.0	38.8	35.1	36.5	44.6	11.6
주택거설 및 지역사회개발	2.6	13.8	0.5	1.1	1.1	2.2	1.4	7.7
오락·문화·종교	0.4	0.1	0.1	0.6	0.8	0.3	1.5	0.8
경제사업	6.7	3.3	7.4	8.2	12.0	4.3	5.2	26.4
연료및에너지	0.1	0.0	0.1	0.2	-	0.1	0.0	1.5
농림수산·수렵	2.3	1.1	0.3	0.3	1.2	0.4	1.5	5.9
광업·제조업·건설업	0.1	1.6	1.1	0.2	2.2	0.1	0.0	4.1
수송및통신	2.6	0.3	3.0	1.1	6.3	0.9	0.9	9.0
기타경제사업	1.7	0.3	2.9	6.5	2.3	2.9	2.8	6.0
분류외지출	12.7	30.6	15.7	9.3	21.4	22.7	27.4	10.4
이자지출	12.6	0.0	7.1	5.9	14.5	7.7	15.1	0.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2001 ;  
재정경제부, 『한국통합재정수지』, 2002.; 고영선, “중기재정계획의  
운영방안” 한국개발연구원, 2003

향후 분야별 예산배분에 있어서는 경제사업의 비중을 점차 축소시키고 공공안전·시장질서 확립·조사통계·환경감시 등 행정서비스에 대한 투자를 늘려갈 필요가 있다. 이러한 행정서비스에 대한 투자는 국민경제의 생산성을 증대시키는 데 결정적인 역할을 수행하며, 이를 통해 노동 및 자본투입 증가율 저하에 따른 잠재성장률의 하락을 방지할 수 있다.

경제사업의 비중을 축소시킴에 있어서는 특히 용자사업의 축소를 도모하는 한편 불가피한 산업지원은 직접적 재정지출로 대체하거나 신용보증

을 확대하는 등의 방법을 고려해야한다. 최근 순융자가 줄어들고 있으나 중앙정부 통합재정지출 및 순융자에서 차지하는 순융자의 비중은 외국에 비해 아직도 매우 높은 편이다.

<표 4-5> 중앙정부 통합재정지출 및 순융자에서 차지하는 순융자의 비중  
(단위:%)

국 가	미국	일본	독일	프랑스	영국	이탈리아	한국
연 도	2000	1993	1998	1997	1999	1999	2001
순융자비중	-0.09	-1.78	-1.48	0.21	1.09	1.73	7.62

자료: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2001 ; 재정경제부, 『한국통합재정수지』, 2002.; 고영선, “중기재정계획의 운영방안” 2003

#### 4. 지방정부를 포괄하는 통합재정관리의 강화

아직 지방정부 통합재정자료가 공표되지 않은 상황이나, 기존자료를 바탕으로 시산한 결과에 의하면 통합재정 기준의 일반정부(중앙+지방) 지출 및 순융자는 2001년 현재 GDP의 31.0%에 달한다. GDP대비 지출 및 순융자는 외환위기 이후 정체상태를 보이고 있으나 GDP대비 지출은 상승추세를 지속하고 있다. 지출은 2001년 현재 GDP의 29.1%에 달하며, 그 가운데 절반 정도(50.5%)는 중앙정부가 차지하고 나머지는 일반자치단체(35.0%) 및 교육자치단체(14.6%)가 차지한다.<sup>11)</sup>

본 시산결과는 지방정부가 보유한 기금(2001년 현재 2,168개)을 포함하고 있지 않기 때문에 실제로는 이보다 총 재정규모가 더 크고 지방정부의 비중이 더 클 가능성이 있다.

11) 고영선, 『전개서』

&lt;표 4-6&gt; 정부부문별 지출규모

(단위 : %)

	지출및 순융자	지 출 GD대비(비중)	중앙정부 GDP대비(비중)	일반자치단체 GDP대비(비중)	교육자치단체 GDP대비(비중)
1990	24.6	22.1(100.0)	11.2(50.8)	7.8(35.2)	3.1(14.0)
1991	26.2	23.9(100.0)	11.9(49.9)	8.8(36.6)	3.2(13.5)
1992	26.1	24.2(100.0)	11.4(47.2)	9.3(38.4)	3.5(14.5)
1993	25.2	23.5(100.0)	11.2(47.5)	8.8(37.6)	3.5(14.9)
1994	24.5	22.6(100.0)	10.8(47.9)	8.4(37.1)	3.4(15.0)
1996	26.4	23.7(100.0)	11.0(46.6)	9.0(38.1)	3.6(15.3)
1997	29.0	24.8(100.0)	11.3(45.6)	9.7(39.0)	3.8(15.4)
1998	32.3	26.8(100.0)	13.1(49.0)	9.8(36.6)	3.9(14.4)
1999	31.0	27.2(100.0)	14.0(51.4)	9.4(34.7)	3.8(13.8)
2000	30.4	26.6(100.0)	13.7(51.5)	9.2(34.4)	3.8(14.1)
2001	31.0	29.1(100.0)	14.7(50.5)	10.2(35.0)	4.2(14.6)

- 주 : 1. 지방정부자료는 행정자치부의 『지방재정연감』을 바탕으로 계산하였으며, 일반회계와 특별회계만을 대상으로 함.  
 2. 1995년은 기초자료의 미비로 지방정부자료의 계산이 불가능하여 표에 제시하지 않았음.  
 3. 정부부문별 지출규모는 타 부문에 대한 이전지출을 제외한 순계기준.  
 4. 고영선, “중기재정계획의 운영방향”2003에서 참조

## 5. 재정운영의 중장기 비전제시

### 가. 재정건전화 전략

현재의 경제 여건하에서 재정건전화를 달성하는 것은 매우 중요하고 시급한 과제이나, 재정 건전화를 성공적으로 달성하기 위해서는 보다 구체적이고 탄력적인 정책수단의 강구가 요구된다. 이러한 전략이 부족한 상태에서 무리하게 외형적인 재정건전화를 추진할 경우 오히려 바람직하지 못한 결과를 초래할 수 있다. 2000년도의 재정운영 결과 당초 예산상 통합재정

수지 적자의 GDP 대비 비율이 3.4%에 달했으나 실적은 오히려 GDP 대비 1.1%의 흑자로 나타난 것은 재정운영상의 통제능력에 대한 문제와 더불어 무리한 외형적 재정건전화의 문제점을 보여주고 있다.

재정 건전화를 위해 가장 중요한 것은 경제기반을 건실하게 유지하면서 정부개혁 및 재정개혁을 실효성 있게 추진해 나가는 것이다. 따라서 재정 건전화의 핵심적 전략은 우리 경제의 성장잠재력을 극대화하고 삶의 질을 개선하는 의미 있는 공공투자를 지속하면서 공공부문의 개혁을 통해 낭비적 지출을 최소화하고 세입기반을 적절히 확보해 나가는 것이 되어야 한다. 이러한 정책기조 하에서 경제불안요소 및 재정부담 증가요인 등을 반영하여 신축적인 조정을 해 나가야 한다.

일정 시점에 재정균형을 달성했는가 여부보다 중요한 것은 재정 건전화를 이루는 구체적 전략의 내용과 그 결과로 나타나는 세출구조와 세 부담 형태 등이며, 재정적자 규모가 중기적으로 축소되는 추세를 시현할 수 있다면 균형 시점이 몇 년 늦어진다고 해서 문제가 될 것은 없다. 2000년도 재정운영 결과 재정흑자가 시현되었다 해서 재정건전화의 문제가 해결된 것도 아니다.

최근의 정부 예산운용에서 SOC 투자 등 투자성 지출의 증가율이 낮고, 인건비 등 경상적 지출의 증가율이 높게 나타나고 있는 것은 올바른 세출구조 조정 방향이라 보기 어렵다. 공무원 처우개선을 2004년까지 하고, 문화관광 예산 비중은 1%를 유지하면서 동시에 조속히 재정균형을 달성하기 위해서는 그 규모가 큰 SOC 사업 등 대형사업 예산 증가율을 낮출 수밖에 없었을 것이다. 즉, 정책 목표간의 상충의 문제가 발생한다. 정부의 99년 중기재정계획에서도 SOC는 중점지원 분야로, 인력과 행정관리는 효율성 제고 및 구조조정분야로 분류되어 있으나, 최근의 예산 편성은 이와 반대 양상을 보이고 있다.

향후 공적자금의 추가 조성, 남북교류 지원, 내수침체와 청년실업 문제, 수도권 이전 사업 등의 재정부담 요인을 고려할 때, 공공부문 개혁의 가시적 성과가 부족하고 세출구조 조정 노력이 부족한 상태에서, 그리고 적절한 세입 확대방안이 마련되지 못한 상태에서 무리하게 외형적인 재

정균형 목표에 집착할 경우 오히려 왜곡된 세출구조가 초래되고 경제기반의 건실화에 역행할 수 있다.

따라서 향후의 재정운영 및 중기재정계획 목표의 설정에 있어 보다 전략적이고 신축적인 대응이 요구된다. 그 방향은 『정부개혁 및 재정개혁의 실효성 있는 추진을 통해 낭비적 지출 요인을 최소화하는 노력을 가시화 하여 예산에 반영하고, 음성탈루 소득에 대한 과세 강화 등을 통해 세입기반을 확충하며, SOC, 교육, 과학기술, 환경 등 국가의 기초 infra 구축과 분배개선을 위한 지출은 지속하면서, 이러한 세입, 세출조정이 중기적인 국가채무의 적정관리 범위내에서 이루어지게 하는 것』이 되어야 한다.

현재 논의 중인 재정건전화를 위한 특별법 제정시에도 법에 의한 재정건전화 추진의 부작용을 극복하고, 위에서 제기된 문제점을 보완할 수 있는 내용을 담기 위한 노력이 요구된다. 즉, 공공부문 개혁의 실효성 있는 추진방안, 세출구조의 조정방안, 세입의 적정한 확보방안 등이 포함되어야 한다. 보다 기술적으로는 재정규모 개념의 명확화 문제(현재 정부공식통계상의 재정규모와 통합재정수지상의 세출규모는 포괄범위가 다름), 99년처럼 경상성장률 전망의 오차가 큰 경우의 처리문제, 통합재정수지에 포함되는 각종 기금의 채권 발행 규모와 여유자금 운용에 대한 방침의 설정 문제, 예측치 못한 상황에 대한 탄력적 대응의 범위 설정 문제 등이 보다 구체적으로 검토되어야 한다.

#### 나. 중기재정계획의 활성화

최근의 예산정책 논의에서 강조해야 할 주요논점의 하나는 재정운영의 시계(視界)를 확장해야 한다는 점이다. 지금 논의되고 있는 재정건전화의 문제나 세출구조 개혁 등의 논의는 보다 중기적인 시각에서 비전과 전략을 가지고 접근해야 할 문제이다. 경제위기 이후 수습조원의 예기치 못한 재정부담이 발생하여 야기될 문제를 2~3년 내에 해결할 수는 없다. 정부개혁이나 재정개혁이 시급히 이루어져야 할 과제이나 몇 년 내에 완결될 수 있는 성질의 문제도 아니다. 지속적인 제도 개선과 구조조

정이 요구되는 사안이다. 그런데 최근의 예산 운용과 관련하여 우려되는 점은 예산 운용의 시계가 짧고 단기적인 정치적 일정에 영향받는 정도가 크며, 예산투입의 효과가 먼 장래에 나타나는 투자성 지출보다는 단기간에 효과가 나타나는 경상적 지출 위주로 자원배분이 이루어지는 경향이 있다는 점이다. 최근의 경제운영 일반에 대한 비판 중의 하나가 중장기적인 비전과 전략이 부족하다는 것인데, 예산운용 또한 이러한 비판의 대상에서 예외가 아닌 것 같다.

그런데 예산운용에 관한 한 중기적인 계획의 수립은 제도적으로 보장되어 있다. 즉, 예산회계법 제 16조는 수년간의 재정수요와 가용재원을 예측하기 위한 중기재정계획의 필요성을 규정하고 있다. 문제는 이 중기재정계획이 지금까지 실효성 있게 운영된 적이 없고 현재에도 그러하다는 점이다. 중기재정계획은 5년 단위로 수립되는데 일반적으로 정권 초기에만 어느 정도 관심을 끌게 된다. 이는 현재의 권력구도와 무관하지 않을 것이다.

앞에서 언급한대로 99년의 중기재정계획은 최근의 재정운영과 별다른 관계가 없는 것으로 보인다. 최근의 SOC 투자와 인건비 예산 운용은 중기재정계획상의 우선순위에 배치된다. 중기재정계획에는 없는 공무원 처우개선이 2004년까지 추진되고 있고, 재정균형의 시점은 예기치 못하게 앞당겨 졌다.

중기재정계획이 실효성 있게 운영되지 못하는 문제가 새삼스러운 문제는 아니지만 현시점에서 이 문제가 중요한 것은 지금까지 우리가 논의한 예산정책의 개혁과제들의 상당부분이 중기적인 시각을 가지고 지속적으로 추진되어야 할 과제임에 비해서 최근의 재정운영은 상당히 단기적인 시각에서 운영되는 경향이 있기 때문이다. 특히 재정건전화 전략과 세출구조의 개혁은 현시점에서 매우 중요한 문제이나 이의 해결을 위해서는 앞으로 최소한 5~10년을 바라보면서 그 구체적 전략이 수립되어 추진되어야 한다.

2004년의 총선을 전후하여 공공부문 개혁과 예산정책 기조에 변화가 있었고, 3년 뒤 있을 대선 등의 일정에 맞추어 기본적인 예산정책의 기조가 영향을 받는다면 이는 방지되어야 한다. 즉, 단기적인 정치적 일정

에 의해 영향을 받지 않고 중장기적인 시각에서 재정운영의 비전과 전략을 예산의 형태로 구체화하고, 여건 변화에 맞추어 이 계획을 보완해 나가되 그 기본 틀은 정권에 상관없이 유지될 수 있어야 한다. 이 계획에는 위에서 논의한 정부개혁 및 재정개혁의 추진방안, 재정건전화의 전략과 국가채무관리계획, 세출부문별 개혁방안 및 세출구조의 조정방안, 세부담의 적정화 방안 등이 포함되어야 한다.

## 제 6 장 결 론

1982년부터 중기재정계획을 도입·운영하고 있는 우리나라는 이 제도에 대한 충분한 사전 지식의 결여와 이 제도의 정착이 이루어지고 있지 않아 아직까지는 형식적인 운영에 그치고 있는 실정이다. 또한 지난 1999에 기획예산처가 발표한 '99~'02의 중기재정계획은 그 본래 목적과는 달리 각 부처의 의견반영이 제대로 되지 않았고, 운영실태는 거의 전무한 상태이다. 그러나 장기적으로 재정의 건전성을 확보하고 한정된 재원의 효율적 자원배분을 위해서는 중장기적인 재정운용계획이 반드시 수립되어야 함에는 이견이 없다. 이에 본 논문에서는 우리나라가 시행했던 기존의 중기재정계획의 제도적·운영상의 현황과 문제점을 살펴보고, 이를 개선하기 위한 선진외국의 사례, 그리고 개선방향을 논의하였다.

본 보고서에서 중기재정계획의 현황과 문제점을 다시 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 중기재정계획의 수립내용 및 과정상의 문제점을 들 수 있다. 여기에는 중장기 투자방향 설정방법의 문제점과 자원배분방법의 문제점을 크게 들 수 있다. 본래 중기재정계획의 중심적 내용은 투자적 사업계획으로 본래의 기능은 중장기투자사업에 대한 합리적 선택을 통한 국가의 중장기적 발전계획의 실천성을 제고하기 위한 것이다. 그러나 지금까지의 중기재정계획의 운영현황을 살펴보면 중장기적 자원배분에 관한 계획이나 투자사업들에 대한 체계적인 평가과정 없이 사업부처에서 제출한 모든 사업들에 대한 소폭의 조정과정을 거쳐 나열하고 있는 실정이다.

둘째, 운영상의 문제점을 들 수 있다. 현행 중기재정계획제도는 구속력이 약하고 각 부처의 책임성이 확보되지 않는 등의 운영상의 문제점이 있다.

셋째, 다가오는 재정위험에 대한 대비가 곤란하다. SOC에 대한 수요와 더불어 사회복지에 대한 지속적인 투자가 늘어나고 방위비등 통일에 대비한 비용과 아울러 IMF 이후 공적자금 상환 등의 채무가 증가하고 있어 향후 심각한 지출증가 압력이 예상된다.

넷째, 재정의 경기조절기능이 취약하다. 매년 거둔 만큼 다 쓰는 단년도 세입내 세출기조를 유지함으로 호황에 많이 쓰고 불황에 적게 쓰는 결과를 초래하고 있어 재정이 경기조절기능을 제대로 하지 못하고 있다.

이러한 중기재정계획이 갖는 문제점을 해결하고자 본 논문에서는 다음과 같은 개선방안을 제안하였다.

첫째, 제도적 측면에서 재정정책에 대한 기본방향과 전반적인 운용방침을 정립하여 재정정책의 불확실성을 제거함으로써, 단기적으로는 경제의 활력을 불어넣고 중장기적으로는 경제의 성장잠재력을 제고시키는데 있다.

둘째, 기술적 측면에서 계획수립절차가 합리적으로 개선되어야하고 가용재원규모를 결정함에 있어 적합한 세입계획이 작성되어야한다. 또한 사업별 예산을 편성하기보다는 전체 세출규모를 제한하여야 한다.

셋째, 관련 법·제도의 정비가 필요하다. 정부는 현재 중기재정계획과 관련하여 예산회계법에 그 내용을 명시하고 있다. 즉, 예산회계법 제 16조 1항을 살펴보면 “企劃豫算處長官은 財政運用의 效率化와 健全化를 위하여 數年間의 財政需要와 可用財源을 豫測하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 中·長期 財政運用計劃을 수립할 수 있다.<개정 1999.2.5, 1999.5.24>”라고 임의규정으로 되어있다. 그러나 이러한 중·장기적인 국가재정운용계획의 중요성에 비취볼 때 지방정부처럼 강제규정으로의 전환이 필요하며 법적 구속력을 갖추어야 할 것이다.

넷째, 건전재정기조의 유지가 중요하다. 즉, 향후 재정여건에서 재정건전성 달성을 위해서는 세입의 대폭확대보다는 지출증가를 억제하는 방향으로 노력하는 것이 바람직하다. 또한 국정과제를 즉시 추진과제와 장기 추진과제로 구분하여 추진하는 등의 효과적인 방안이 필요하다. 그리고 향후 재정지출 증가요인을 감안할 때 지출 통제의 중요성이 과거보다 커지고 있다.

다섯째, 경제사업 비중의 축소 및 재정융자사업의 정비가 필요하다. 우리나라는 외국과 달리 경제사업에 많은 예산배정이 이루어지는데 앞으로는 SOC 및 복지사업과 행정서비스 등의 투자가 불가피하기 때문에 새로운 재정융자사업의 정비가 필요하다.

여섯째, 지방정부를 포괄하는 통합재정관리의 강화가 필요하다. 앞으로 효율적인 재정운용을 위해서는 과거처럼 중복투자를 방지하고 체계적이고 효율적인 예산관리와 재정운용이 필요하다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 통합재정관리가 중요하다.

일곱째, 국가재정운용계획의 내실화가 중요하다. 참여정부들이 중장기적 재정운용계획을 위한 여러 가지 방안을 모색하고 있으나, 무엇보다 중기재정계획을 효과적으로 운용하기 위해서는 체계적인 국가재정운용계획을 수립하고 이를 내실있게 추진하는 것이 중요하다.

여덟째, 중기재정계획과 연계하여 예산평가 기능의 강화, 부처자율편성의 활성화 중기재정관리제도의 도입 등이 추진되어야 한다. 합리적이고 효율적인 재원지출을 위해서는 부처가 자율적으로 예산을 편성하고 아울러 이에 대한 사전·사후 예산평가 기능이 강화되어야 한다. 또한 영·미를 비롯한 선진국에서 도입하고 있는 중기재정관리제도를 우리나라에 맞게 도입할 수 있도록 검토하는 것이 필요하겠다.

끝으로, 전체 재정규모를 정확하게 파악하기 위해서는 통합재정의 내실화를 구축하고 각 부처에서 제출하는 각종 사업에 대한 총사업비관리제도, 그리고 SOC 사업에 대한 민간투자 유치 등은 국가의 중기재정계획을 성공적으로 달성하기 위한 중요한 재정정책들이라고 볼 수 있겠다.

## 참 고 문 헌

### □ 국내문헌

- 고영선, “참여정부의 재정운영방향”, 『재정포럼』 한국조세연구원, 2003
- \_\_\_\_\_, “중기재정관리 체계의 도입”, 한국개발연구원, 2002
- \_\_\_\_\_, “1998-2002년도 중기재정계획의 주요정책과정”, 한국개발연구원, 2002
- \_\_\_\_\_, “중장기 재정여건의 전망” 『1999년 국가예산과 정책목표 : 재정 적자와 국민경제』, 고영선·문형표(편), 한국개발연구원, 2000
- 권해상, “국가 자원배분의 효율성 제고”, 『경제정책포럼』, 2003
- 김동건, 『현대재정학』, (서울 : 박영사, 1996)
- \_\_\_\_\_, “새 천년의 국가재정운영방향과 전략”, 서울대, 2002
- 김성진, “97년 한국의 재정”, 매일경제신문사, 1997
- 문영세, “중기개발계획과 예산의 연계성에 관한 연구”, 서울대학교 대학원, 박사학위논문, 1997
- 문형표·강문수, “2002년도 국가예산과 정책목표”, 『연구포럼』, 2002
- 변양균, “한국재정의 지속가능성 분석과 자원배분의 최적성 치유에 관한 연구” 서강대 대학원, 박사학위논문, 2003
- 배득중, 『신재무행』, 박영사, 1997
- 신무섭, 『재무행정학』, 대영문화사, 1994

참 고 문 헌

- 옥동석, “재정개혁의 목표와 과제”, 한국조세연구원, 2003
- 유 훈, 『재무행정론』, 법문사, 1984
- 윤성채, “중기재정의 지출결정과 예측에 관한 분석”, 『한국행정학보』, 1991
- 이규환, “중기지방재정계획제도의 의의와 기대효과”, 『지방재정』, 16(6) : 18~36, 1997
- \_\_\_\_\_, 『도시행정론』, 녹범출판사, 1990
- 최대웅, “한국정부의 예산관리·개혁에 관한 연구”, 서울대 행정대학원, 석사학위논문, 2000
- 기획예산처, 『한국의 재정』, 1997, 1999, 2001
- \_\_\_\_\_, 『통합재정 포괄범위를 지방재정까지 확대』, 보도자료, 2001. 6. 4
- \_\_\_\_\_, 『예산개요 참고자료』, 각년도
- 재정경제부, 『2000년말 국가채무』, 보도자료, 2001. 3. 21
- 행정자치부, 중기지방재정계획 수립지침, 2003
- \_\_\_\_\_, 『통계연보』, 1998
- 서울시정개발연구원, 『서울시 재정의 계획기능 강화방안에 관한 연구 -중기재정계획중심-』, 2003 [www.jachi.co.kr/tax/tax\\_menu03.html](http://www.jachi.co.kr/tax/tax_menu03.html)  
지방재정자료 중 “정부예산”
- [http://kyungnam.hananet.net/univ/snu/pu\\_ad/01week/1-htm/ad01\\_cont\\_c05\\_01.htm](http://kyungnam.hananet.net/univ/snu/pu_ad/01week/1-htm/ad01_cont_c05_01.htm)
- [www.mpb.go.kr](http://www.mpb.go.kr) 기획예산처 홈페이지

□ 국외문헌

Alesina, Alberto and Roberto Perotti, “The Political Economy of Budget Deficits,” IMF Staff Papers, Vol. 42, No1, March 1995, pp.1~31.

Boweyer, Robert A. Capital Improvements Programs : Linking Budgeting and Planning. The American Planning Association, 1993.

Bland, Robert L. & Wes Clark. 1999. “Capital Budgeting for Capital Improvement.” (ed.) Meyer, Roy. T. 『Handbook of Government Budgeting』. Jossey-Bass Publishers.

Forrester, John. P. “Multi-Year Forecasting and Municipal Budgeting”, Public Budgeting & Finance

Gentry, W. M. “Do State Revenue Forecasters Utilize Available Information.” National Tax Journal, 1989, 42(4):429~439.

Joseph J. Seneca and Michael K. Jaussing, Environment Economic, Enflewood Cliffs, N.J: Prentice Hall Inc. 1979, pp.234~236.

OECD, Budgeting in Sweden, PUMA/SBO(98)5, April 1998.

Redburn, F, Stevens, “How Should the Government Measure Spending? ; The Uses of Accrual Accounting,” Public Administration Review, Vol.53, No. 3, May/June 1993,

Robert W. poole, Cutting Back City Hall, New York: A Free Life Editions Book, Universe Books, 1980, pp. 27~32.

참 고 문 헌

- Rogers, Robert & Philip Joyce. "The Effect of Understand on the Accuracy of Revenue Forecasts by State Government." *Public Administration Review*, 1996, 56(1) : 46~56.
- Tanzi, Vito and Domenico Fanizza, "Fiscal Deficit and Public Debt in Industrial Countries, 1970-1994," IMF Working Paper, WP/95/49, December
- Wilcox, David W, "The Sustainability of Government Deficits: Implications for the Present-Value Borrowing Constraint," *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol.21, No.3, August 1989, pp.291~306.
- Zee, Howell H, "The Sustainability and Optimality of Government Debt," *IMF Staff Papers*, Vol.35, No. 4, December 1988, pp.658~685.