

# 「국회 결산심사 강화 방안」 학술대회

2015년 4월 29일(수) 10:00~12:00  
국회입법조사처 대회의실



**국회의산정책처**  
National Assembly Budget Office



# Contents

---

|       |       |                        |    |
|-------|-------|------------------------|----|
| 개 회 사 | 김 준 기 | 국회예산정책처장 .....         | 1  |
| 축 사   | 김 광 림 | 국회정보위원장 .....          | 5  |
|       |       | (전 국회예산·재정개혁특별위원장)     |    |
| 발 제   | 김 광 목 | 국회예산정책처 예산분석실장 .....   | 11 |
|       | 공 동 성 | 성균관대학교 교수 .....        | 31 |
| 토 론   | 윤 영 진 | 계명대학교 교수 .....         | 42 |
|       | 하 연 섭 | 연세대학교 교수 .....         | 47 |
|       | 원 종 학 | 한국조세재정연구원 평가제도팀장 ..... | 51 |
|       | 노 형 욱 | 기획재정부 재정관리관 .....      | 55 |
| 회 의 록 |       | .....                  | 57 |



개 회 사





## 개 회 사

안녕하십니까?

국회예산정책처장 김준기입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고, 오늘 「결산심사 강화 방안」 학술대회에 참석해서 자리를 빛내주신, 존경하는 정의화 국회의장님, 김광림 위원장님과 내·외 귀빈 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

또한 바쁜 일정에도 불구하고 토론자로 나와 주신 노형욱 기획재정부 재정관리관님, 윤영진 계명대학교 교수님, 하연섭 연세대학교 교수님, 원종학 한국조세재정연구원 평가제도팀장님께 감사드립니다. 아울러 발제를 해 주실 성균관 대학교 공동성 교수님과 사회를 해 주실 김동건교수님께도 감사의 말씀을 전합니다.

그리고 국회의 결산심사에 대해 깊은 관심을 가지고 이 자리에 참석해 주신 보좌진, 학계, 관계 공무원과 국민 여러분들께 뜻 깊은 자리가 되기를 바랍니다.

최근 우리나라는 어려운 경제여건으로 세수기반이 약화되는 반면, 재정지출 소요는 크게 증가하고 있어 효율적인 재정운용의 중요성이 커지고 있습니다. 또한 잠재성장률이 둔화되는 저성장 국면에 직면하여, 성장잠재력 제고를 위한 재정의 역할이 그 어느 때 보다 중요한 시점입니다.

국회의 결산심사는 재정의 집행과정과 결과를 점검하여, 재정이 국민의 기대에 부응하는 방향으로 운용되도록 하는 중요한 책임을 맡고 있습니다. 국회는 매년 결산심사를 수행하고 있지만, 보다 효과적인 심사를 위해서는 개선해야 할 부분이 적지 않다고 생각합니다.

결산심사의 실효성을 높여, 심사 결과가 재정운용 과정에 체계적으로 반영되도록 할 필요가 있으며, 재정의 역할에 부합하는 성과가 산출되고 있는지 점검할 수 있어야 할 것입니다.

이번 학술대회에서는 국회의 결산심사 제도와 성과주의 결산에 대하여 심도 있는 논의를 하고자 합니다. 발제와 토론을 통해 결산심사 과정에 나타난 문제점을 살펴보고, 결산심사 강화를 위해 제도적 개선방안을 모색할 것입니다.

오늘 우리 처가 주최하는 「결산심사 강화 방안」 학술대회가 국회의 결산심사 강화에 필요한 소중한 의견이 모아지는 논의의 장이 되기를 바랍니다.

다시 한번, 오늘 학술대회를 빛내주신 정의화 국회의장님과 김광림 위원장님, 그리고 토론자 및 참석자 여러분 모두에게 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2015. 4. 29.

국회예산정책처장 김 준 기



축 사





## 축 사

안녕하십니까? 국회 정보위원장 김광림입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 국회예산정책처가 주최하는 「국회 결산심사 강화방안」 학술대회에 참석해 주신 정의화 국회의장님과 의원님 여러분, 정부 관계자와 전문가 여러분께 진심으로 감사드립니다.

지난해 우리 국회는 예산안 의결 법정기한 준수라는 새로운 이정표를 세웠습니다. 여야 교섭단체가 대화하고 타협할 수 있도록 끊임없이 지원해주셨고, 뒤에서 묵묵히 이끌어주신 정의화 의장님이 계셨고, 예산정책처의 전문적인 지원이 뒷받침 되었기에 가능한 일이었습니다.

이제는 결산 심사 강화를 위해서도 새로운 걸음을 내딛어야 할 때입니다. 국회에서 의결한 예산을 행정부가 편성목적에 맞게 잘 썼는지, 사업의 효과는 어떠하였는지를 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있습니다.

이를 위한 가장 중요한 사항은 결산의 법정기한 내 의결입니다. 지난 10년간 결산이 법정기한 내에 의결된 건은 2011년 단 한차례 불과합니다. 당시에 법정기한 마지막 날인 8월 31일이 다 되어서 본회의를 통과했습니다. 2013년(2012회계년 결산)에는 예산안 의결 시한을 4일 앞둔 11월 28일에 가서야 본회의를 통과해 헌정 사상 가장 늦게 의결된 결산으로 기록되기도 했습니다.

정부는 ‘결산에서 지적된 사안을 이듬해 예산안에 반영하기 위해 노력하지만 결산 시정요구 등이 국회 본회의를 통과하는 시점은 이듬해 예산안이 거의 짜여진 이후’이기 때문에 결산 심사 결과가 예산안에 반영될 수 없다고 합니다.

올해부터는 헌법에서 정한 시한(10.2)보다 20일 앞선 9월 13일에 내년도 예산안이 제출됩니다. 하지만 결산이 법정기한인 8월 31일에 의결되더라도 예산안에 반영되기는 사실상 불가능 합니다. 결산이 국회에 제출(5.31)되고 처음으로 소집되는 6월 임시회 기간 중에 결산이 의결되어야 7~8월 정부의 예산편성 과정(기재부 심의)에서 결산 심사 결과가 이듬해 예산안에 반영될 수 있을 것입니다. 특히 올해는 정의화 의장님께서 선포하신 국회 전(全) 의사일정 정상화의 원년입니다. 결산 조기의결은 정상화의 중요한 분수령이 될 것입니다.

결산 심사 강화를 위해서는 정부조치결과에 대한 사후분석이 뒤따라야 합니다. 국회가 시정요구 등을 의결했으나 정부의 조치가 완료된 비중은 2011년 91.2%에서 지난해 79%로 오히려 감소하고 있습니다. 반면 동일사항에 대한 반복적인 시정요구는 2012년 153건, 2013년 166건, 2014년 190건을 기록하며 지속적으로 증가하는 추세입니다.

이를 해결하기 위해서는 제가 일하고 있는 기획재정위원회의 선례가 좋은 참고가 될 것 같습니다. 2010년 기획재정위에서는 전년도 결산을 상정하는 의사일정에 ‘결산 시정요구 등에 대한 정부의 조치결과 보고의 건’을 포함시키고, 동 안건에 수석전문위원과 전문위원의 검토보고를 청취하는 기회를 가졌습니다. 기관장이 결산 조치 결과를 보고하고, 국회 수석전문위원 등의 검토보고와 소속 위원들의 질의가 이어지자 조치 미완료 비중은 획기적으로 감소되었고, 반복 시정요구도 거의 사라지게 되었습니다.

여기에 덧붙여 결산심사의 실효성을 높이기 위해, 결산의결의 법적 효력을 보다 명확하게 규명하고, 정부의 재정집행과정을 상시적으로 점검하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 예산안 심의 때 결산 시정요구가 어떻게 반영되었는지 꼼꼼하게 점검하는 노력도 뒤따라야 할 것입니다.

오늘 학술대회에서도 다양한 의견이 제시되는 것으로 알고 있습니다. 특히 내실 있는 성과보고서 작성, 성과주의 결산, 예산안 부대의견 심사 강화 등에 대한 내용이 우리 향후 국회의 예·결산 심사과정에도 적극적으로 활용될 수 있기를 기대해 봅니다.

결산 심사의 제도적 개선은 국회가 정부와 함께 머리를 맞대고 노력할 때 보다 구체적인 성과를 얻을 수 있을 것입니다. 정부를 대표해서 기획재정부 노형욱 재정 관리관님께서 토론자로 참석해주셔서 고견을 들려주실 것을 기대합니다.

결산 심사 강화라는 큰 목표를 제시해주신 정의화 국회의장님, 뜻을 모아주기 위해 참석해주신 여러 의원님들, 오랫동안 연구하신 결과를 발표하기 위해 참석해주신 사회자·발제자·토론자 여러분, 국회의 진지한 고민에 대해 의견을 나누기 위해 어려운 걸음 해주신 참석자 여러분들께 감사드립니다.

오늘 학술대회를 준비해주신 김준기 국회예산정책처장님과 관계자 여러분 수고 많으셨습니다. 나라살림 길잡이 예산정책처의 앞날에 무궁한 발전을 기원드립니다. 감사합니다.

2015. 4. 29

국회정보위원장 김 광 립



발 제 1

# 결산심사 문제점 및 개선과제

김 광 묵

국회에산정책처 예산분석실장

## - 목 차 -

|                 |    |
|-----------------|----|
| I. 들어가는 말 ..... | 14 |
|-----------------|----|

|                           |    |
|---------------------------|----|
| II. 결산심사의 문제점과 개선방안 ..... | 15 |
|---------------------------|----|

### <결산서 제출 단계>

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 1. 정부제출 결산서류 보완 필요 ..... | 15 |
|--------------------------|----|

가. 문제점

나. 개선방안

- (1) 성과보고서의 신뢰성 제고 및 국회의 심사 강화
- (2) 결산 제출서류에 ‘세입세출결산 사업별 설명서’ 추가

### <국회 심의 단계>

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 2. 결산 의결의 법정기한 미준수 ..... | 16 |
|--------------------------|----|

가. 문제점

나. 개선방안

- (1) 7월 내 결산 심사 완료
- (2) 결산 심사결과의 예산안 반영을 위한 결산보고서 조기 제출

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| 3. 다년도·대규모 사업 및 전문기술분야에 대한 심사 부족 ..... | 19 |
|----------------------------------------|----|

가. 문제점

나. 개선방안

- (1) 정부의 중장기 재정투자계획에 대한 심사 강화
- (2) 총사업비 관리대상 사업에 대한 사업별 결산보고서 국회제출
- (3) 감사원에 대한 감사 요구 확대
- (4) 외부 전문가 활용 확대

|                        |    |
|------------------------|----|
| 4. 국민 참여 및 홍보 부족 ..... | 21 |
|------------------------|----|

가. 문제점

나. 개선방안

- (1) 국민참여제도 도입
- (2) 결산 홍보 강화



|                                         |        |
|-----------------------------------------|--------|
| 5. 결산 의결의 효력에 대한 규정 미비 .....            | 22     |
| 가. 문제점                                  |        |
| 나. 개선방안                                 |        |
| (1) 결산 ‘승인’ 제도 도입                       |        |
| (2) 예산집행상황 확인을 위한 정기적인 재정보고제도 도입        |        |
| <br><후속 조치 단계>                          |        |
| 6. 결산과 예산의 연계 부족 .....                  | 24     |
| 가. 문제점                                  |        |
| 나. 개선방안                                 |        |
| (1) 결산과정에서 예산안 부대의견 준수 여부 심사 강화         |        |
| (2) 성과 저조 사업 등에 대한 예산조정제도 도입            |        |
| (3) 예산안 첨부서류에 ‘시정요구 사항에 대한 예산안 편성내역’ 추가 |        |
| 7. 결산 시정요구의 실효성 부족 .....                | 26     |
| 가. 문제점                                  |        |
| 나. 개선방안                                 |        |
| (1) 시정요구 유형의 재정비 및 법적 근거 마련             |        |
| (2) 감사요구 요건 완화 및 보고 기한 단축               |        |
| (3) 국회예산정책처에 ‘심층 사업평가 요구’ 제도 도입         |        |
| 8. 결산 시정요구사항 조치결과에 대한 국회 통제 미흡 .....    | 28     |
| 가. 문제점                                  |        |
| 나. 개선방안                                 |        |
| (1) 조치결과에 대한 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 재심사 의무화 |        |
| (2) 시정요구 불이행에 대한 제재 방안 도입               |        |
| <br>Ⅲ. 맺는말 .....                        | <br>30 |

## I. 들어가는 말

결산이란 한 회계연도 내에 발생한 모든 국가 수입과 지출, 자산과 부채 등의 증감내역을 확정적 수치로 표시하는 행위를 의미한다.<sup>1)</sup> 그동안 결산은 수입과 지출의 결과만을 확인하는데 치중하고 있었으나, 현대국가에서는 체계적 성과관리 및 성과평가가 더욱 중요해지고 있다. 이러한 맥락에서 2004년 미국 감사원(GAO)은 주요 기능을 예산의 합법적 집행을 위한 회계감사 기능에서 정부정책이 국민의 수요를 제대로 충족시키는지 점검하는 사업평가 기능으로 전환하였고, 그 명칭도 **회계감사원(General Accounting Office)**에서 **정부책임처(Government Accountability Office)**로 변경하였다.

현재 정부가 제출하는 결산서에는 집행실적 점검과 합법성 검증 위주의 정보가 대부분이며, 사업의 내용과 성과에 대한 정보는 제한적으로 제공되고 있다. 그 결과 기존 제도와 새로운 수요의 불일치가 발생하고 있다. 국회 역시 예산안 심사에 비하여 결산 심사에 대한 관심과 개선 의지가 상대적으로 부족하였다. 특히 결산 심사 사후조치의 중요성을 간과하고 있었다.

이러한 상황을 개선하기 위해서는 결산의 전 과정에 걸친 제도와 행태에 대한 근본적인 변화가 필요하다. 그러나 「국가재정법」과 「국가회계법」 등의 법률 개정은 모든 국가기관의 행정업무 처리 방식을 변화시키게 되므로 정부측의 의견을 충분히 수렴하여 추진할 수밖에 없을 것이다.

---

\* 오늘 발표 내용은 국회예산정책처의 공식 입장이 아니며 결산심사 강화를 위해 현재까지 제기되고 있는 각종 의견을 모아 정리한 것임. 앞으로 정부와 학계의 의견을 널리 수렴하여 보다 구체적인 개선 방안을 마련할 예정임.

1) 김춘순, 「국가재정 이론과 실제」, 학연문화사, 2015, 605쪽.

## Ⅱ. 결산심사의 문제점과 개선방안

### 1. 정부제출 결산서류 보완 필요

#### 가. 문제점

성과평가를 위해 2009회계연도 결산부터 국회에 제출되고 있는 **성과보고서**는 성과지표의 타당성, 성과목표치의 적정성 및 성과측정의 객관성이 아직 부족하다는 지적이 계속되고 있다. 또한 재정사업의 효과성을 평가하기 위해서는 사업에 대한 내용을 이해할 수 있는 충분한 정보 제공이 전제되어야 함에도 불구하고, 결산서에는 예산 집행 금액의 수치만 나타나 있을 뿐 구체적 사업 내용과 집행 내역에 대한 세부 설명이 포함되어 있지 않다.<sup>2)</sup> 감사원 감사보고서 역시 재무감사 위주로 이루어져 성과주의 결산에 필요한 정보를 적절히 제공하지 못하고 있다.<sup>3)</sup> 아울러 국회 역시 성과보고서를 적극적으로 활용하고 개선하려는 의지가 부족했다.

#### 나. 개선방안

##### (1) 성과보고서의 신뢰성 제고 및 국회의 심사 강화

정부는 성과보고서 작성시 성과지표의 대표성을 확보하고, 성과지표를 결과 중심으로 작성하는 등 신뢰성을 제고할 필요가 있다.<sup>4)</sup> 정부 정책의 성과를 계량적인 수치를 통해서 나타내는 것이 결코 용이한 일은 아니지만, 성과 중심의 결산 심사를 위해서는 적절한 정보 제공이 선결되어야 하기 때문에 지속적인 노력이 필요하다.

2) 국가회계법에 따르면 국가결산보고서는 결산 개요, 세입세출결산, 재무제표, 성과보고서와 그 부속서류 및 기타서류로 구성되어 있고, 세입세출결산서에는 단위사업 기준 목별 예산액·증감액·지출액·이용액·불용액이 기재되어 있다.

3) 국회는 이러한 문제에 대해 2013회계연도 결산심사 시 기획재정부에게는 철저한 성과관리가 이루어질 수 있도록 노력할 것을, 감사원에게는 성과감사를 활성화하기 위하여 노력할 것을 각각 시정요구한 바 있다.

4) 성과지표의 유형 및 개념

| 구분   | 개념                                                                           |
|------|------------------------------------------------------------------------------|
| 투입지표 | 예산·인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표<br>(예) 직업훈련교육 예산 집행률                                 |
| 과정지표 | 사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표<br>(예) 직업훈련 교육별 진도율                           |
| 산출지표 | 사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표<br>(예) 직업훈련 교육 수료자수                             |
| 결과지표 | 1차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과와 정책이 미치는 영향력을 나타내는 지표<br>(예) 직업훈련 수료자 취업률/소득증가율 |

무엇보다도 국회가 결산심사 과정에서 성과보고서를 적극 활용하도록 노력해야 한다. 위원회에서 성과보고서를 적극적으로 심사하여 정부 성과관리의 적정성에 대해 확인하는 과정을 거쳐야 한다. 심사 결과 성과가 미흡한 사업의 경우에는 문제의 원인과 대책에 대한 충분한 논의가 이루어져야 할 것이다. 그리고 그 결과를 차년도 예산안 심의에 적극 반영하도록 노력해야 할 것이다.<sup>5)</sup>

## (2) 결산 제출서류에 ‘세입세출결산 사업별 설명서’ 추가

예산안 심사 시 제출되는 사업별 설명서에 대응되는 자료가 결산 시에는 제출되지 않고 있다. 「국가회계법」을 개정하여 예산안 심사 시 제출되는 ‘세입세출예산 사업별 설명서’에 대응하는 ‘세입세출결산 사업별 설명서’를 결산 부속서류로 추가할 필요가 있다.

[표 3] 예산안 및 결산 제출서류 비교

| 예산안 제출서류               |   | 결산 제출서류         |
|------------------------|---|-----------------|
| ■ 예산안 및 세입세출예산 총계표·순계표 | ⇒ | ■ 세입세출결산 및 재무제표 |
| ■ 성과계획서                | ⇒ | ■ 성과보고서         |
| ■ 세입세출예산 사업별 설명서       | ⇒ | ■ (대응서류 없음)     |
| ■ 기타 첨부서류              | ⇒ | ■ 기타 부속서류       |

사업설명서에는 사업목적, 추진근거, 연도별 사업추진 경과 및 실적, 향후 기대효과, 외부 평가결과, 예비비 배정내역, 출연·보조사업 실제 집행내역 등 사업에 관한 구체적인 내용이 기재되는 것이 바람직하다.

## 2. 결산 의결의 법정기한 미준수

### 가. 문제점

최근 8년동안 국회의 결산 심사가 법정기한인 8월 31일 내에 완료된 해는 2011년이 유일하다.<sup>6)</sup> 국회가 결산 심사를 기한 내에 완료하지 못함에 따라, 결산 심사 일정과 국정감사·예산안 심사 일정이 중복되고 있다. 그 결과로 국민·여론의 관심과 실무자들의 노력이 국정감사와 예산안 심사에 집중되어 결산심사는 제 기능을 찾기 어렵게 된다.<sup>7)</sup>

5) 국회 예산정책처는 매년 「재정사업 성과평가 보고서」, 「정부 성과계획 평가 보고서」 발간을 통해 성과보고서에 대한 심사를 지원하고 있다.

6) 「국회법」제128조의2(결산의 심의기한)

국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하여야 한다.

7) 이에 따라 상임위 예비심사가 당초 협의된 결산일정보다 지연되어 예산결산위원회의 심의 일정에 차질을 야기하거나,

[표 4] 결산보고서 제출일 및 의결일

| 연도      | 2007 | 2008  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013  | 2014 |
|---------|------|-------|------|------|------|------|-------|------|
| 정부 제출일  | 5.31 | 5.30  | 5.28 | 5.28 | 5.30 | 5.31 | 5.31  | 5.30 |
| 본회의 의결일 | 10.8 | 11.24 | 9.29 | 10.1 | 8.31 | 9.3  | 11.28 | 10.2 |

## 나. 개선방안

### (1) 7월 내 결산 심사 완료

「국가재정법」 개정으로 예산안이 조기에 제출되고 있고 국정감사도 정기회 전에 실시하자는 논의가 계속되고 있어 점차 8월에는 결산심사에 전념하기가 어려울 것으로 예상된다.<sup>8)9)</sup> 따라서 6월 중에는 상임위원회에서 결산을 집중적으로 예비심사하고, 7월 내에는 예산결산특별위원회 종합심사 및 본회의 의결을 완료하는 것이 필요하다.

이러한 결산 심사 일정은 우선적으로 여야 간 합의를 통해 추진할 필요가 있다. 이미 지난 4월 7일 정의화 국회의장은 전체 상임위원장 연석회의에서 결산 조기 심사를 촉구하였다. 한편 결산 심사가 조기에 진행되지 않을 경우 「국회법」 제84조에 따라 의장이 결산을 상임위원회에 회부 시 심사기간을 지정하고, 6월 내에 상임위원회 예비심사가 완료되지 않을 경우 결산을 바로 예산결산특별위원회에 회부하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.<sup>10)</sup>

결산을 법정기한 내에 의결할 경우 국정감사와 예산으로 이어지는 국회 전(全) 의사일정의 정상화가 가능하다. 또한 결산 심사 결과를 국정감사 및 예산안 심의에 반영시킬 수 있게 되어 자연스럽게 국회의 재정통제권 강화를 기대할 수 있다.

예산결산특별위원회 심의에 상임위원회 예비심사 결과가 반영되지 못하는 문제가 발생하고 있다. 일례로 2012년 예산결산특별위원회는 종합심사기간 부족으로 결산 공청회를 실시하지 못하였다.

8) 2013년 「국가재정법」의 개정으로 회계연도 개시 90일 전(10.2.)까지 제출하도록 되어있던 예산안 제출시기를 3년 동안 매년 10일씩 당겨서 2016년부터는 회계연도 개시 120일(9.3.)까지 제출하도록 변경되었다.

9) 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제2조(감사) 제1항

국회는 국정전반에 관하여 소관 상임위원회별로 매년 정기회 집회일 이전에 감사시작일부터 30일 이내의 기간을 정하여 감사를 실시한다. 다만, 본회의 의결로 정기회 기간 중에 감사를 실시할 수 있다.

10) 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) 제6항

의장은 예산안과 결산을 소관 상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유없이 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다.

[표 5] 결산심사 일정(안)

| 구분                      | 기한   |
|-------------------------|------|
| 결산보고서 국회 제출             | 5.31 |
| 상임위원회 예비심사              | 6.30 |
| 예산결산특별위원회 종합심사 및 본회의 의결 | 7.15 |

## (2) 결산 심사결과의 예산안 반영을 위한 결산보고서 조기 제출

2013년 「국가재정법」의 개정으로 예산안의 국회 제출기한이 단계적으로 앞당겨져 2016년부터 정부는 9월 3일까지 예산안을 국회에 제출하여야 한다.<sup>11)</sup> 정부의 예산안 편성에 국회의 결산심사 결과가 반영될 수 있도록 하기 위해서는 현행 법정기한보다 조기에 결산심사를 완료하여야 한다.

조기 결산의 심사기간을 확보하기 위해서 정부의 국가결산보고서 제출일을 15일 정도 앞당길 필요가 있다.<sup>12)</sup> 다만 결산 조기제출의 경우 법률 개정을 수반하므로, 결산심사기간을 앞당길 필요성과 정부의 결산 일정을 조정하는데 따른 실무적·행정적 어려움 등을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것이다. 현재 기획재정위원회에는 결산의 조기제출을 위한 국가재정법 등 개정안이 3건 계류되어 있다.<sup>13)</sup>

11) 예산안 국회 제출 기한 : (2013년) 10.2 → (2014년) 9.23 → (2015년) 9.13 → (2016년) 9.3

12) 국가결산보고서의 제출기한을 현행 5월 31일에서 5월 15일로 15일 단축하기 위해서는, 중앙관서결산보고서의 기획재정부 제출, 국가결산보고서의 감사원 제출 및 감사원 감사의 기획재정부 송부 기한을 각각 5일씩 단축하는 방안을 고려할 필요가 있다.

13) 결산 조기제출 관련 법률 개정안

| 절 차                                 | 현 행   | 우윤근<br>의원안<br>(30일단축) | 이주영<br>의원안<br>(15일단축) | 홍의락<br>의원안<br>(30일단축) | 비 고             |
|-------------------------------------|-------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|
| 출납폐쇄기한                              | 2.10. | 2.10.                 | 1.25.<br>(15일단축)      | -                     | 국고금관리법<br>제4조의2 |
| 중앙관서결산보고서 제출<br>(각 중앙관서의 장→기획재정부장관) | 2월말   | 2.20.<br>(10일단축)      | 2.15.                 | 1.31.<br>(1월단축)       | 국가재정법<br>제58조   |
| 국가결산보고서 제출<br>(기획재정부장관→감사원)         | 4.10. | 3.20.<br>(10일단축)      | 3.25.                 | 3.10.<br>(1월단축)       | 국가재정법<br>제59조   |
| 감사원 결산검사 결과 제출<br>(감사원→기획재정부장관)     | 5.20. | 4.20.<br>(10일단축)      | 5.6.                  | 4.20.<br>(1월단축)       | 국가재정법<br>제60조   |
| 국가결산보고서 국회 제출<br>(정부→국회)            | 5.31. | 4.30.                 | 5.15.                 | 4.30.                 | 국가재정법<br>제61조   |

[표 6] 결산보고서 일정 변경(안)

| 구 분               | 현행   | 변경   | 비고       |
|-------------------|------|------|----------|
| 중앙관서 결산보고서 기재부 제출 | 2월 말 | 2.25 | 5일 단축    |
| 감사원 결산검사 의뢰       | 4.10 | 3.31 | 5일 단축    |
| 결산검사결과 기획재정부 송부   | 5.20 | 5.6  | 5일 단축    |
| 국가결산보고서 국회제출      | 5.31 | 5.15 | 총 15일 단축 |

### 3. 다년도 · 대규모 사업 및 전문기술분야에 대한 심사 부족

#### 가. 문제점

단년도 사업에 대한 결산 검토만으로는 ‘총사업비 관리대상 사업’의 비용증가와 기간연장에 대하여 심층적으로 심사하기 어렵다.<sup>14)</sup> 정보화사업 및 R&D 등 전문적인 기술 지식이 요구되는 분야 역시 사업성과에 대한 종합적·전문적 심사가 미흡하여 통제의 사각지대가 발생하고 있다. 기획재정부의 경우 정보화예산의 편성 시 각 부처의 정보화예산을 종합적으로 심의하나, 국회는 이러한 종합 심사 시스템이 미비하다.

#### 나. 개선방안

##### (1) 정부의 중장기 재정투자계획에 대한 심사 강화

중장기 재정투자계획과 그 집행의 적정성에 대한 상임위·예결위의 심사를 강화하여야 한다. 상임위·예결위는 국회예산정책처가 발간하고 있는 다년도 · 대규모 투자사업계획에 대한 분석 보고서를 활용할 필요가 있다.<sup>15)</sup>

14) 총사업비 관리대상 사업이란 사업기간이 2년 이상이고 총사업비가 500억원 이상인 토목·정보화사업과 총사업비 200억원 이상인 건축사업을 말한다. 2015년 예산 기준으로 총사업비 관리대상사업은 920개이며, 총사업비는 259조원이다. 2013년 기준으로 총 사업의 44.5%인 390개 사업이 사업기간을 변경하고, 78%인 687개 사업이 총사업비를 변경하였다.

15) 국회예산정책처는 2015년 전력수급기본계획의 사전평가, 2014년 국가재정운용계획 분석(2014~ 2018), 2013년 제6차 전력수급기본계획의 문제점 및 개선과제, 2006년 제2차 국토건설 5개년 계획 사업평가 등 다년도 대규모 투자사업계획에 대한 분석 보고서를 발간하였다.

## (2) 총사업비 관리대상 사업에 대한 사업별 결산보고서 국회제출

예산안 첨부서류에는 ‘총사업비 관리대상 사업에 대한 설명서’가 포함되어 있으나, 결산 시에는 총사업비 대상 사업에 대한 설명서가 제출되고 있지 않고 있다.<sup>16)</sup> 「국가회계법」을 개정하여 총사업비 관리대상 사업에 대한 ① 사업별 개요, ② 사업 시행 이후 총사업비 증감 내역과 증감 사유, ③ 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액 등을 결산시에 제출하도록 할 필요가 있다.

## (3) 감사원에 대한 감사 요구 확대

감사원은 현지감사 권한 이외에 자료제출을 게을리한 공무원에 대한 징계·문책 요구권을 보유하고 있어, 국회에서 접근하기 힘든 재정정보까지 파악이 가능하다. 국회는 확인이 어려운 전문적인 사안들에 대해 감사요구를 적극 활용하여 객관적이고 실효성 있는 자료를 획득할 필요가 있다. 그러나 국회의 감사원에 대한 감사요구 건수는 시정요구 건수에 비해 상당히 적다.

[표 6] 최근 5년간 결산 시정요구·부대의견 및 감사요구 건수

| 회계연도    | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 감사요구(건) | 5     | 5     | 6     | 3     | 4     |
| 시정요구(건) | 1,039 | 1,107 | 1,236 | 1,215 | 1,541 |
| 부대의견(건) | 22    | 27    | 30    | 33    | 26    |

예산결산특별위원회 소위원회에서 논의되었으나 실제 감사요구에 미반영된 건 중 사후에 감사원이 별도로 감사한 사례도 나타나고 있다.

16) 「국가재정법」 제34조에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 총사업비 관리대상 사업의 ① 사업별 개요, ② 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, ③ 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액을 첨부하여야 한다.



[표 7] 미반영 감사요구안을 사후에 별도 감사한 사례

| 미반영 감사요구안                    | 감사원 별도 감사사항                              |
|------------------------------|------------------------------------------|
| 특정업무경비 부당 집행에 대한 감사('12)     | 특정업무경비 집행실태('13.12)                      |
| 국방자산 관리체계 및 운용실태에 관한 감사('11) | 국방자원 운용실태('13.8)                         |
| 민간보조금 집행실태에 대한 감사('11)       | 국고보조금 등 회계취약분야 비리점검('14.8)               |
| 4대강 사업 전 공구 턴키 담합 비리 감사('11) | 4대강 살리기 사업 설계 시공 일괄입찰 등 주요계약 집행실태('13.7) |

#### (4) 외부 전문가 활용 확대

기획재정부는 정보화 예산 등 전문적인 기술이 요구되는 분야의 예산 편성 시에는 전문가 심의제도를 통해 사업 타당성을 평가하고 있다. 이를 원용하여 국회도 위원회 및 예산정책처의 연구용역을 적극적으로 활용하고, 외부 전문가로 구성된 자문단을 구성하여 결산심사 역량을 제고할 필요가 있다.

## 4. 국민 참여 및 홍보 부족

### 가. 문제점

예산결산특별위원회의 공청회를 제외하고는 결산 심사 과정에 국민이 직접 참여해 의견을 제시할 수 있는 제도가 사실상 없다.<sup>17)</sup> 국회는 결산 과정에서 전문위원의 검토보고, 국회의원의 정부에 대한 질의 및 예산정책처의 분석 보고서 발간 등 다각적 점검을 실시하고 있다. 그러나 결산 심사 과정 및 내용에 대한 대국민 홍보가 미흡하고, 결산 심사에 대한 부정적인 언론보도로 인해 국회 이미지가 훼손되고 있다.

17) 예산결산특별회가 연 1회 실시하는 결산 공청회는 일반 국민이 아닌 전문가의 의견을 청취하는 제도이며, 예산정책처는 홈페이지를 통해 예산낭비 제보 수렴 중이지만 잘 알려져 있지 않아 제보건수가 없다. 참고로 정부는 예산낭비 신고센터를 운영하여 자체적으로 예산 낭비 사례에 대한 시정 및 예산 절감과 관련된 제안을 처리하고 있다.

## 나. 개선방안

### (1) 국민참여제도 도입

국회 결산 심사 과정에 국민이 참여할 수 있도록 국회 홈페이지에 예산 집행에 관한 의견을 제시할 수 있는 창구를 마련하고, 예산정책처는 수렴된 의견에 대해 구체적인 개선방안을 마련하는 국민참여 결산제도를 도입할 필요가 있다.<sup>18)</sup> 또한 각계각층의 의견을 결산 심사에 반영할 수 있도록 이해관계자·재정전문가·지방의회 등이 참석하는 공청회와 세미나를 확대 개최하여야 한다.

### (2) 결산 홍보 강화

국회는 재정정보가 누구나 이해하기 쉽게 적시에 제공될 수 있도록 노력하여야 한다. 국회의 결산심사 진행과정·지적된 문제점·시정요구 사항을 홈페이지, SNS(페이스북, 트위터), 국회온라인미디어(신설 예정) 등 각종 매체를 활용하여 적극적으로 홍보할 필요가 있다. 또한 국회는 2015년 7월부터 시행될 예정인 정부의 인터넷을 통한 예산 운용상황 공개가 실효성 있게 이루어지는지를 지속적으로 확인할 필요가 있다.<sup>19)</sup>

## 5. 결산 의결의 효력에 대한 규정 미비

### 가. 문제점

국회의 결산 의결의 효력은 헌법이나 법률에 명확히 규정되어 있지 않아 사실상 정부의 ‘정치적 책임’을 면제하는 효과만 있다. 실제로 결산에 대한 국회 심의는 사후적 성격으로 인해 내용이 바뀌거나 수정되지 않고 정부가 제출한 원안대로 의결된다. 결산이 부결되어도 특별한 법적 문제가 발생되지 않기 때문에 결산에 대한 관심은 예산에 비해 낮을 수밖에 없다.

18) 2014년 국회개혁자문위원회는 국회 홈페이지를 통해 예결산 관련 국민 의견 수렴 후 우수한 국민의견에 대한 포상을 실시하는 방안을 제안한 바 있다.

19) 미국은 ‘Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006’에 근거하여 보조금 등 주요사업의 재정지출 수 급자에 대한 정보, 금액, 계약형태 등 상세내역을 공개하고 있다.

또한 전년도 예산 집행의 위법·부당을 차년도 예산부터 시정하는 것은 시간적 격차가 발생한다. 특히, 이미 종료된 사업처럼 시정요구 등 사후조치에 한계가 있는 경우가 많으므로 집행단계에서부터 위법이나 부당한 사항을 확인하고 시정을 요구할 필요가 있다.

## 나. 개선방안

### (1) 결산 ‘승인’ 제도 도입

재정의 민주적 통제와 결산심사 결과에 대한 책임성 강화를 위해 **결산 보고서를 국회의 승인대상으로 명문화할 필요가 있다.** 예비비 지출에 대한 국회 승인제도와 유사하게 「국가재정법」 등을 개정하는 것이 가능하다.<sup>20)</sup>

결산을 국회의 승인 대상으로 개정할 경우, 세계잉여금은 국회가 결산에 대한 승인을 마친 후에 확정되는 것으로 볼 수 있다.<sup>21)</sup> 따라서 세계잉여금의 사용 시기를 현행 국가결산보고서에 대한 ‘대통령 승인 시’에서 결산의 최종적 종결시점인 ‘국회의 결산보고서 승인 시’로 변경하는 것도 고려할 필요가 있다.<sup>22) 23)</sup>

### (2) 예산집행상황 확인을 위한 정기적인 재정보고제도 도입

예산집행에 대한 사후적 감사가 아닌 적시성 있는 상시 점검을 위하여, 정부의 재정집행상황 및 감사원의 주요 감사내용을 월별 또는 분기별로 예산결산특별위원회에 보고하도록 하는 정기재정보고제도를 도입할 필요가 있다.

기획재정부는 「국가재정법」에 따라 매월 예산집행보고서를 각 부처로부터 보고받아 집행 상황·낭비실태에 관한 점검을 실시하여 필요한 조치를 부처 및 기금관리 주체에게

20) 「국가재정법」 제52조(예비비사용명세서의 작성 및 국회제출) 제4항

정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

21) 세계잉여금이란 회계연도에 수납된 세입액에서 지출된 세출액을 차감한 잔액을 의미한다.

22) 「국가재정법」 제90조(세계잉여금 등의 처리) 제7항

제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 다른 법률의 규정에 불구하고 「국가회계법」 제13조제3항에 따라 국가결산보고서에 대한 대통령의 승인을 얻은 때부터 이를 할 수 있다.

23) 결산의 최종적인 종결시점에 대해서는 예산법적 관점과 예산순환론적 관점에서의 견해가 대립되고 있다. 예산법적 관점에서는 국회의 결산심사 후에 표명하는 의결내용은 국회의 결산에 대한 정치적 의견표명에 불과하다는 점을 고려하여 행정부 내부의 결산종결 시점인 회계장부 마감 시로 본다. 반대로 예산순환론적 관점에서는 헌법과 국가재정법, 국회법의 관련 규정을 종합하여 예산안의 편성, 심의, 집행, 결산의 순환의 과정으로 이해할 때 국회의 결산 심의가 마감될 때로 본다(홍정선, “결산의 법적 성격에 관한 연구보고서”, 기획예산처 연구용역, 2004).

요구하고 있다.<sup>24)</sup> 또한 감사원은 소관 상임위원회(법제사법위원회) 업무보고시 주요 감사결과 및 진행상황을 보고하고 있다.<sup>25)</sup>

IMF는 2007년 ‘재정투명성 규약’을 통해 예산 집행에 관한 자료의 분기별 국회 제출을 권고한 바 있으며, 영국의 결산위원회는 상시적인 결산 검사를 위해 회기 중 매주 2일 정례회의를 개최하고 있다.

## 6. 결산과 예산의 연계 부족

### 가. 문제점

결산의 목적은 예산안을 심의·확정한 국회의 취지에 따라 예산이 집행되었는지 확인하고, 재정의 효율적 운용과 사업의 성과를 평가하여 차년도 예산에 반영하기 위한 것이다. 따라서 예산과 결산은 밀접히 연계되어야 한다. 그러나 집행부진, 성과미흡 등의 국회 결산심사 결과를 차년도 예산 심의에 반영하는 제도적 장치가 없어 결산과 예산이 단절된 채 운영되고 있다.<sup>26)</sup>

결산의 예산 환류(feedback) 기능이 작동되기 위해서는 예산안 심의 과정에서 결산 시정요구 사항을 효율적으로 반영할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 또한 예산이 본래 의결된 취지에 맞추어 적절히 집행되었는지 점검을 강화할 필요가 있다.

24) 「국가재정법」 제97조(재정집행의 관리) 제1항 및 제2항

① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

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

25) 주요 감사결과에는 지방재정 운용실태 점검(2014.2.), 재정집행 관리실태(2014.4.) 등 재정 관련 감사결과가 포함되어 있다.

26) 예산정책처가 「2015년도 예산안 거시·총량 분석」에서 결산 시정요구사항의 차차년도 예산안 반영 여부를 확인한 결과, 일부 사업에서 지속적인 과다편성, 유사·중복 등이 나타났다. 반면, 기획재정부는 ‘재정사업 자율평가 제도’를 통해 예산 편성 시 재정사업 성과평가를 반영하고 있다.

## 나. 개선방안

### (1) 결산과정에서 예산안 부대의견 준수 여부 심사 강화

결산심사 시 예산의 구체적인 운용 방식에 대한 조건을 담은 예산안 부대의견이 집행과정에서 준수되었는지 심사를 강화하여야 한다. 해당 연도 예산안이 심사될 때의 재정상황과 재정목표에 관한 상임위·예결위의 논의 내용을 결산 심사 시에도 지속적으로 점검하여야 한다. 정부도 예산 부대의견에 대한 중요성을 인식하여 2013년부터 기획재정부의 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 당해연도 예산에 관한 ‘국회 부대의견’을 수록하여 이행을 제고하고 있다.

### (2) 성과 저조 사업 등에 대한 예산조정제도 도입

결산 심사 결과 재정부문의 비효율성, 사업성과의 미흡 등의 문제가 발견되면 시정요구 뿐 아니라 차년도 예산상 조치가 필요한 사업을 ‘예산조정사업’으로 분류할 필요가 있다. 차년도 예산안 심의 시에는 동 사업들을 더욱 심층적으로 심사할 수 있도록 함으로써 효율적으로 결산 결과를 예산에 반영할 수 있을 것으로 기대된다.

「국정감사 및 조사에 관한 법률」에서는 감사 또는 조사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있을 때 시정요구의 유형으로 예산조정을 규정하고 있다.<sup>27)</sup> 또한 미국 정부책임처(GAO)는 연방 석유가스 자원관리, 연방 부동산 관리와 같은 재정낭비와 비효율성의 여지가 높은 사업을 고위험사업(High-Risk Program)으로 지정하여 의회와 행정부가 집중 관리하고 있다.<sup>28)</sup>

### (3) 예산안 첨부서류에 ‘시정요구 사항에 대한 예산안 편성내역’ 추가

국회는 예산 심사시 결산심사에 따라 정부에 시정요구한 사항이 정부가 편성한 예산안에 어떻게 반영되어 있는지 확인하고, 해당 사업 예산을 결산시의 시정요구 취지와 연계하여 검토할 필요가 있다.

27) 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리) 제2항

국회는 감사 또는 조사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있을 때에는 그 정도에 따라 정부 또는 해당 기관에 변상, 징계조치, 제도개선, 예산조정 등 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 정부 또는 해당 기관에 이송한다.

28) 정부 책임처 웹사이트, <http://www.gao.gov/highrisk/overview>

이를 위해서 「국가재정법」을 개정하여 예산안 국회 제출 시 첨부서류에 ‘결산 시정요구를 받은 사항에 대한 예산안 편성내역’을 포함하는 방안을 검토할 필요가 있다. 물론 이와 같이 법률을 개정하기에 앞서 예산안이 국회에 제출되기 전에 결산 심사가 완료되어야 할 것이다.

## 7. 결산 시정요구의 실효성 부족

### 가. 문제점

결산 시정요구의 유형으로 「국회법」은 변상과 징계만을 예시하고 있으나, 국회에서는 예산결산특별위원회의 사례에 따라 ‘변상·징계·시정·주의·제도개선’ 5가지로 구분하여 운영하고 있다.

[표 8] 시정요구 유형별 적용기준

| 유형    | 적용기준                                                                    | 조치대상기관                  |
|-------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 변상    | 고의 또는 중과실로 법령을 위반하여 국가 재산상 금전적 손실을 가한 경우                                | 소속장관, 감독기관장<br>또는 소속기관장 |
| 징계    | 「국가공무원법」또는 기타 법령에 규정된 징계사유에 해당하는 경우                                     | 소속장관 또는 임용권자            |
| 시정    | 법령 등에 비추어 위법 또는 부당한 사실이 있어 이를 추후 바로잡을 필요가 있는 경우(법령상, 사실상 시정이 가능할 것)     | 소속장관, 감독기관장<br>또는 소속기관장 |
| 주의    | 예산집행 또는 업무처리가 부적정한 경우로 향후 동일한 일이 재발하지 않도록 해당 기관이나 책임자에게 주의를 줄 필요가 있는 경우 | 소속장관, 감독기관장<br>또는 소속기관장 |
| 제도 개선 | 법령, 제도의 불합리 또는 미비로 인해 예산집행상 문제가 초래된 경우로서 제도개선이 필요한 경우                   | 소속장관, 감독기관장<br>또는 소속기관장 |

그러나 각 유형별 적용 요건에 관한 명문화된 규정이 없고, 상임위원회별로 시정요구의 기준과 수준이 상이하다는 문제가 나타나고 있다. 예산결산특별위원회 결산소위원회는

시정요구 유형과 관련하여 ① 시정요구 중 ‘시정’과 ‘주의’의 구분이 모호하므로 시정으로 통일할 것(2007년), ② 시정과 주의를 분리할 것(2008년), ③ 종료사업에 대한 시정요구는 부적정함(2012년) 등을 지적하였다.

또한, 결산심사 결과 이루어지는 감사원에 대한 감사요구는 본회의 의결에 의해서만 이루어진다. 그 결과 감사요구는 매년 5건 안팎에 불과하여 시정요구에 비해 활용도가 저조하다. 또한 감사원의 감사결과 보고 기한은 원칙적으로 감사요구일로부터 3개월로 규정되어 있고, 특별한 사유가 있는 경우 2개월 연장이 가능하여 시기상 감사결과를 예산심사에 반영하는데 어려움이 있다.

## 나. 개선방안

### (1) 시정요구 유형의 재정비 및 법적 근거 마련

「감사원법」에서 감사원 감사 결과의 처리유형별 요건 및 이행 절차를 상세히 규정하고 있는 점을 참고하여, 국회 규칙을 개정하여 결산 시정요구 유형별 요건과 처리절차를 구체적으로 명문화하는 방안을 연구하여야 한다.<sup>29)</sup> 집행실적 부진, 사업성과 저조, 회계처리 오류 등 시정요구 원인과 시정요구 유형을 연계하는 방안도 고려해 볼 수 있겠다.

### (2) 감사요구 요건 완화 및 보고 기한 단축

감사요구의 활용도 제고를 위해 본회의 뿐 아니라 위원회 의결로도 감사요구가 가능하도록 감사요구 요건을 완화할 필요가 있다. 미국 정부책임처(GAO)는 위원회 또는 원내대표단 등의 요구에 따라 사업평가 및 정책분석을 실시하고 있다.

또한 ‘신속감사요구제도’를 도입하여 사안에 따라 감사결과 보고기한을 단축하는 제도를 도입할 필요가 있다. 신속감사 의결 시 감사원이 요구받은 날로부터 2개월 내에 보고하고, 특별한 사유가 있는 경우 기한을 1개월 연장할 수 있도록 하여 감사결과가 예산안 심의 시 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

29) 감사결과 처리유형은 ‘변상, 징계·문책·해임, 시정, 주의, 개선, 권고, 통보’이다.

### (3) 국회예산정책처에 ‘심층 사업평가 요구’ 제도 도입

감사원에 대한 감사요구를 보완하는 제도로, 감사원에 대한 감사요구와 유사하게 국회예산정책처에 결산 시 문제가 발견된 사업에 대한 심층 평가를 요구하는 제도를 신설할 필요가 있다. 「국회법」을 개정하여 위원회 또는 본회의 의결을 통해 특정 사업에 대한 심층평가가 요구될 경우, 국회예산정책처는 3개월 이내에 사업에 대한 평가를 실시하여 그 결과를 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하도록 하자는 것이다. 현재 미국 정부책임처(GAO)에서 수행하는 업무의 대부분이 이와 같이 의회가 요구한 사업에 대한 평가로 이루어져 있다.<sup>30)</sup>

## 8. 결산 시정요구사항 조치결과에 대한 국회 통제 미흡

### 가. 문제점

정부는 결산심사 시 시정요구 받은 사항에 대하여 지체 없이 처리하고 그 결과를 국회에 보고하여야 한다. 정부는 당해 연도 말에 ‘조치결과 보고서’를 제출하고, 다음 연도 결산보고서 제출 시 ‘후속 조치결과 보고서’를 제출하는 것으로 시정요구 받은 사항에 대한 보고를 갈음하고 있다.

결산 시정요구 사항에 대한 조치 결과를 국회에 보고하도록 한 것은 시정요구를 충실히 이행하였는지를 확인하기 위한 것이다. 그러나 상임위원회나 예산결산특별위원회에서 정부가 제출한 조치결과 보고서에 대한 심의가 제대로 이루어지지 않고 있다.<sup>31)</sup>

또한 조치결과 보고서의 정확성과 구체성이 부족하여 적절한 조치가 이루어졌는지 판단하는데 한계가 있고, 조치결과가 미흡하거나 조치가 이행되지 않은 사항에 대한 제재방안이 없다.<sup>32)</sup> 이로 인해 매년 조치완료 비율이 감소하고 반복 시정요구 건수가 증가하는 등 조치결과가 부실해지고 시정요구의 실효성이 저하되고 있다.

30) 국회예산정책처, 「정부책임처」, 2015.

31) 국회예산정책처는 2004년 이후 「결산시정요구사항 조치결과 분석」 보고서를 발간하고 있지만, 위원회에서 조치결과에 대한 심의가 제대로 이루어지지 않아 활용도가 저조하다.

32) 2012회계연도 결산 시정요구에 대한 예산정책처의 ‘조치결과 분석 보고서’에 따르면 조치 완료(960건)로 보고된 사항 중 2.9%(28건)은 실질적으로 조치가 완료되지 않았다.



[표 10] 조치완료 비율 및 반복 시정요구 건수

| 회계년도        | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------|------|------|------|
| 조치완료 비율 (%) | 91.2 | 86.4 | 79.0 |
| 반복 시정요구 (건) | 153  | 166  | 190  |

## 나. 개선방안

### (1) 조치결과에 대한 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 재심사 의무화

기획재정위원회는 2009년부터 2011년까지 ‘결산 시정요구 조치결과 보고의 건’을 전체회의 안건으로 상정하여 전문위원의 검토보고 후 재심사하였다. 기획재정위원회의 사례를 모든 위원회로 확대 시행할 필요가 있다.

### (2) 시정요구 불이행에 대한 제재 방안 도입

반복적인 시정요구를 줄이기 위해 당해 연도에 조치가 이루어지지 않은 사항은 조치 완료시까지 매년 추가 조치상황을 누적하여 보고하도록 제도화하여야 한다. 시정요구를 불이행하는 경우, 차년도 예산안 심의 시 해당 사업을 감액하거나, 조치결과가 심히 미흡한 기관의 기본경비에 불이익을 부과하는 등 예산과 연계한 제재 방안을 도입하는 것도 검토할 필요가 있다.<sup>33)</sup>

33) 기획재정부는 「총사업비 관리지침」 제111조에 따라 관련 법령 및 총사업비 관리지침 위반 부처에 대해 기본경비 예산 편성 시 불이익을 부과하고 있으며, 「국가재정법」 제8조제6항에 따라 실시 중인 재정사업 자율평가 결과 ‘미흡’이하 사업은 원칙적으로 예산편성 시 전년 예산 대비 10% 이상 삭감하는 등 불이익을 주고 있다.

### Ⅲ. 맺는 말

이상의 결산심사 강화 방안을 요약하면 국회 운영상 개선방안과 법률 개정사항으로 나눌 수 있다. 우선 법률 개정이 없이 추진할 수 있는 사항은 첫째, 정부 결산서류 제출 단계에서 성과보고서에 대한 신뢰성을 제고하고 위원회 심사를 강화하는 것이다. 둘째, 국회 심의단계에서는 7월 내 조기에 결산 의결을 마무리하고, 중장기 재정투자계획에 대한 심사 강화 및 전문가·감사원 활용을 통한 전문분야 심사를 강화하며, 정기적인 재정보고제도를 도입하고, 결산에 대한 국민 참여와 홍보를 제고하는 것이다. 셋째, 결산 후속조치의 측면에서는 결산 심사시 예산안 부대의견 준수 여부를 심사하고, 시정요구 유형을 재정비하며, 위원회의 조치결과 심사를 의무화하는 것이다.

다음으로 법률 개정이 필요한 사항으로는, 첫째, 예결산 제출 서류에서는 「세입세출결산 사업별 설명서」, 「총사업비 관리대상 사업 결산보고서」를 결산 부속서류로, 「시정요구 사항에 대한 예산안 편성내역」을 예산안 부속서류로 추가하는 방안이다. 둘째, 국회 심의 과정의 실효성을 제고하기 위하여 정부의 결산 제출 기한을 5월 중순으로 앞당기고, 국회의 결산 ‘승인’ 제도를 도입하는 방안이다. 셋째, 결산 후속조치 측면에서는 감사원에 대한 감사요구 요건을 완화하고 보고기한을 단축하며, 국회예산정책처에 대한 심층평가요구제도를 신설하고, 시정요구 유형을 재정비하며, 시정요구 불이행에 대한 제재 조치를 도입하는 것이다.

국회가 내실 있는 결산 심사를 할 수 있도록 이상의 개선방안들에 대해서 국회, 정부와 학계가 함께 힘을 모아 연구할 필요가 있다.

발 제 2

## 성과주의 결산의 의의와 향후 과제

공 동 성  
성균관대학교 교수

- I . 성과관리는 왜 하는가?
- II . 성과란 무엇인가?
- III . 성과주의 결산의 의의
- IV . 성과주의 결산의 주요 내용
- V . 성과주의 결산(평가결과)의 활용
- VI . 향후과제: 전략적 고려사항

# 성과주의 결산의 의의와 향후 과제

2015. 4

공 동 성

성균관대학교 행정학과/국정관리대학원  
dkong@skku.edu

1

## 목 차

- I. 성과관리는 왜 하는가?
- II. 성과란 무엇인가?
- III. 성과주의 결산의 의의
- IV. 성과주의 결산의 주요 내용
- V. 성과주의 결산(평가결과)의 활용
- VI. 향후 과제: 전략적 고려사항

Q & A

## I. 성과관리는 왜 하는가?

### 1. 국민책무성 강화

상관에 대한 충성 → 국민에 대한 충성 (Accountability)

예: 대국민 성과보고서 (Citizens' Report)

### 2. 지속적 성과향상

① 미래지향적 관리 (비전, 전략) 의 강화

예(한국): 경공업 → 중공업 → ICT → ?

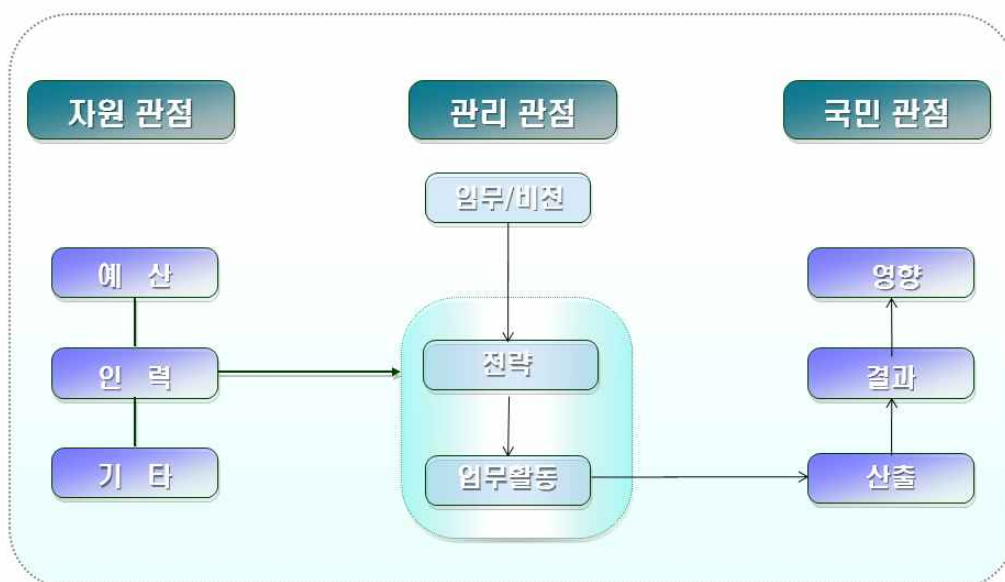
② 체계적 업무 개선

③ 인적 역량 강화

Performance management

3

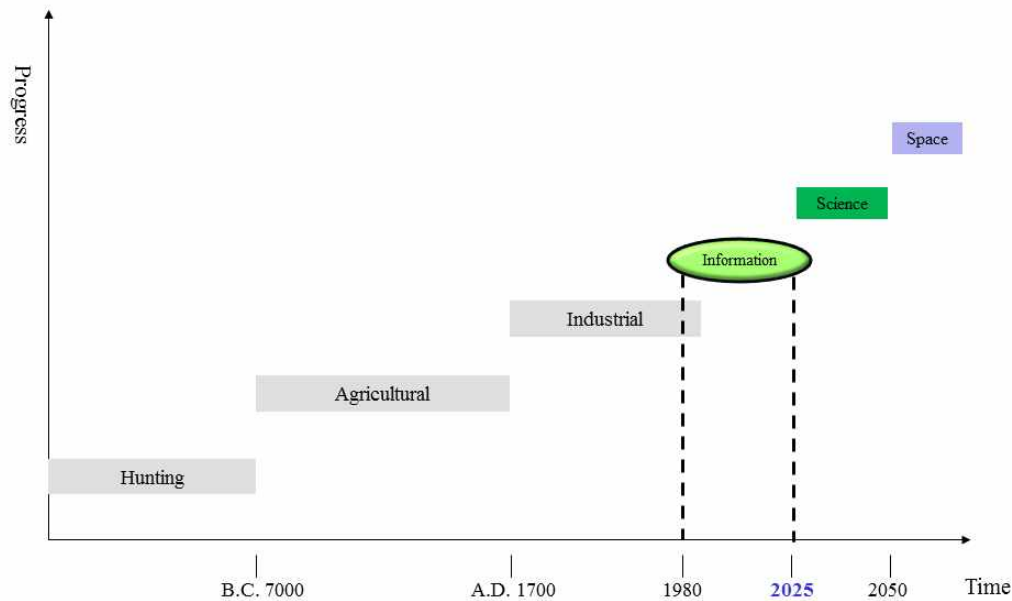
## 공공부문 성과관리의 주요 요소



Performance management

4

## 문명의 변천



Performance management

5

## II. 성과란 무엇인가?

### 1. 타당성 (Mission/vision-driven Validity)

Doing the “**right**” things

### 2. 합법성/민주성

Doing the things in the “**right**” way

### 3. 경제성: 효율성, 효과성, 생산성

Doing the things in the “**right**” way

Performance management

6

### III. 성과주의 결산의 의의

|          | <u>기존 (Compliance-based)</u> | <u>성과주의 (Performance-based)</u>     |
|----------|------------------------------|-------------------------------------|
| 1. 목적/가치 | 합법성                          | 타당성/경제성, 효율성, 효과성                   |
| 2. 기준    | 규정 준수 (checklist)            | 목적 & 성과 (다양한 관점)<br>value for money |
| 3. 초점    | 집행 (활동)                      | 기획(목적) & 결과(results)                |
| 4. 시간    | 과거 위주                        | 미래지향 (미래 의사결정 도움)                   |
| 5. 전문성   | 법학, 회계학                      | 분야별 전문가                             |
| 6. 보고서   | 위반사항                         | 원인분석/성과향상방안                         |

Performance management

7

### IV. 성과주의 결산의 주요 내용

#### 1. 성과 목표/지표의 타당성 평가

##### ① 구조적 연계성

상위목표/지표와 하위목표/지표의 논리적 연계

예: 국정 → 기관 → 사업 → 개인

##### ② 시간적 연계성

중장기 전략/성과 목표와 1년 단위 성과평가의 연계성

예(기관): 성과목표(1-3년) → 전략목표(5년) → 비전(10-20년)

예(사업): 자원 → 활동 → 산출(단기) → 결과(중기) → 영향(장기)

Performance management

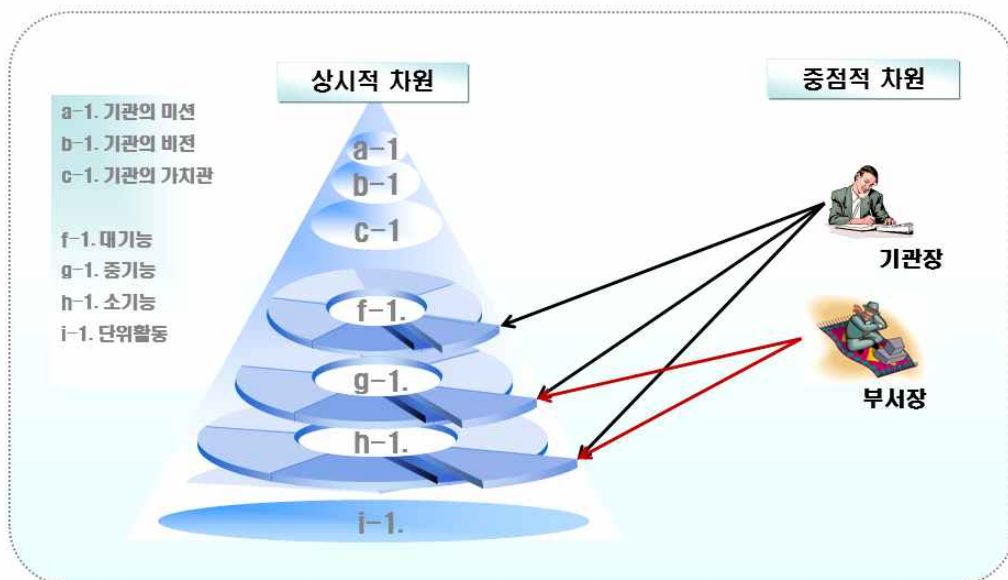
8

## 구조적 연계성 [예시]



Performance management

## 구조적 연계성 [예시]



Performance management

10



## IV. 성과주의 결산의 주요 내용

### 2. 성과정보 검증

- ① 성과정보의 정확성
- ② 성과정보(산출)의 신뢰성

### 3. 성과목표(달성도)의 적절성 평가

얼마나 잘 해야 잘 한 것인가?

- ① 추세분석(Trend Analysis)
- ② 비교 분석
- ③ 성장 곡선: 성장형, 포화형, 계단형, 감소형
- \* 측정 오차(+/- α %)

Performance management

11

## IV. 성과주의 결산의 주요 내용

### 4. 성과결정요인과 귀책/기여도 분석

- ① 왜 성과가 높고/낮은가?

**성과 = f(투입, 역량, 노력, 외부/비통제요인)**

- \* 투입 = 예산, 인력, 지지/관심 등
- \* 역량 = 개인 역량, 부서/팀 역량, 기관 역량

- ② 누가 잘 (못) 한 것인가?

- \* 투입(예산)이 부족해서 성과가 낮으면 누가 잘못된 것인가?
- \* 최선을 다 했는데 통제할 수 없는 외부요인(예: 북한)으로 성과가 낮으면?
- \* 범죄율(경제 → 범죄)이 낮아진 것이 경찰청의 공인가 or 기재부의 공인가?

Performance management

12

## IV. 성과주의 결산의 주요 내용

### 5. 향후 성과향상 방안의 적절성

### 6. 내부통제시스템(internal control)의 적절성

위에서 열거한 사항을 사업담당자 또는 기관은 적시에 그리고 체계적으로 점검하고 문제점에 대한 조치를 취하는가?

- ① 성과정보시스템은 어떻게 작동하는지?
- ② 적절한 시기에 성과를 측정(점검)하는지?
- ③ 성과에 대한 인과분석은 전문적/객관적으로 이루어지는지?
- ④ 문제점에 대한 개선조치는 적시에 이루어지는지?

## IV. 성과주의 결산의 주요 내용

### ◆ 행정부/감사원 성과평가의 진단

- ① 성과 목표/지표의 타당성 평가
- ② 성과정보 검증
- ③ 성과목표(달성도)의 적절성 평가
- ④ 성과결정요인과 귀책/기여도 분석
- ⑤ 향후 성과향상 방안 적절성
- ⑥ 내부통제시스템의 적절성

진단  
미흡

미흡

미흡

미흡

미흡

미흡

## V. 성과주의 결산(평가결과)의 활용

### 1. 개인

인사관리 (금전적 보상/처벌, 승진, 보직, 해임 등)

### 2. 사업

예산 편성/심의 (증/감축, 사업목표/방식 변경, 통폐합, 폐지 등)

### 3. 기관

비전/사업목표 재설정, 예산 증/감축, 폐지 등

☞ **성과정보 및 평가의 질이 낮은 경우,  
적극적 활용은 도리어 왜곡 초래 (불만 가중/사기 꺾어)**

Performance management

15

## VI. 향후 과제: 전략적 고려사항

### 1. 현실적 한계

- ① **행정부**(기관 자체 + 기재부 + 총리실)의 성과평가는 주어진 목표치를 얼마나 달성했느냐에 초점
- ② **감사원**의 성과감사 또한 제대로 이루어지고 있지 않음
- ③ 따라서, 이를 전체적으로 개선하기 위해서는 많은 **노력/시간/예산** 소요

☞ 성과평가/감사의 **비용효과성** = 1 : 100 이상 (?)

Performance management

16

## VI. 향후 과제: 전략적 고려사항

### 2. 전략적 접근

#### (1) 정책방향 설정

- ① 성과주의 **결산의 목적**을 명확하게
- ② 성과결산 결과를 **어떻게 활용**할 것인가를 분명하게
- ③ 추가비용/인력/시간/조직/제도 등에 대한 **장기계획** 수립

Performance management

17

## VI. 향후 과제: 전략적 고려사항

#### (2) 성과결산의 범위 설정

☞ 원칙: 모든 기관/사업

☞ **전략적** (초기 단계: 행정부 미시적 + 국회 거시적 접근) **범위:**

- ① 국정목표
- ② 범부처 사업
- ③ 기관 (전략목표)
- ④ 기타 관심사업

Performance management

18

## VI. 향후 과제: 전략적 고려사항

### (3) 연구/분석 기구의 역할 강화

- \* 연구/분석기구의 핵심적 요건은 **독립성과 전문성**
- \* 기재부, 감사원, 국회 연구/분석기구와의 역할 조정/전제

- ① **감사원**의 성과감사 강화
- ② **국회에산정책처**의 성과분석/평가 기능 강화
  - 정책분야별 전문가 확대
  - 객관적 성과분석/평가 방법론/지침 개발

**소련은 왜 붕괴했는가?**

지난 10여 년 한국 성과관리의 성과는 무엇인가?

**Q & A**



## 토론 1

윤 영 진  
계명대학교 교수

1. 국회 결산심사 성격의 변화
2. 결산과정에서 정부의 역할 미흡
3. 결산 과정의 실효성 제고
4. 정부의 결산 제출 기한 단축 문제
5. 결산 심사 시 국민 참여 확대
6. 성과주의 결산

## 1. 국회 결산심사 성격의 변화

### □ 기본적으로 정치적 성격:

- 국민(납세자)의 관점에서 엄격한 비판을 하는 과정
- 위법 또는 부당한 지출이 지적되어도 그것을 무효로 하거나 취소하는 법적 효력이 없음 → 형식화 요인

### □ 법적 성격을 어느 정도 반영할 것인가의 문제:

- 환류단계의 법적 책임 강화 필요: 시정 및 책임
- 국회운영: 예산안 부대의견 준수 여부 심사, 성과 저조 사업 등에 대한 예산조정제도 도입, 시정요구 유형 재정비, 위원회의 조치결과 심사 의무화
- 「시정요구 사항에 대한 예산안 편성내역」을 예산안 부속서류로 추가
- 국회예산정책처에 ‘심층 사업평가 요구’ 제도 도입
- 시정요구 불이행에 대한 제재 방안 도입

## 2. 결산과정에서 정부의 역할 미흡

### □ 충분한 결산정보를 제공하지 않음

- 자원정보보다 사업정보(세부사업) 제공 미흡
- 자원정보의 경우에도 복식부기·발생주의 회계정보 생성 및 활용 미흡
- 예결산 제출 서류에 「세입세출결산 사업별 설명서」, 「총사업비 관리대상 사업 결산보고서」 결산 부속서류로 추가
- 결산보고서의 부속서류 보강

□ 재정집행 정보공개의 확대: 재정 투명성 강화

- 실시간 사업집행 정보: 사업자, 계약형태, 사업진행상황 등
- 다양한 재정분석정보 생성 및 공개 필요: 다양한 지표 및 귀착 분석 정보

### 3. 결산 과정의 실효성 제고

□ 다년도·대규모 사업 및 전문기술분야에 대한 심사 강화

- 중장기 재정투자계획에 대한 심사 강화
- 외부 전문가 활용 확대
- 감사원에 대한 감사 요구 확대
- 필요시 결산 공청회 실시

□ 결산보고서 ‘승인’ 제도 도입

- 결산 보고서를 국회의 승인대상으로 명문화
- 세계잉여금은 국회가 결산에 대한 승인을 마친 후에 확정

□ 예산집행상황 확인을 위한 정기적인 재정보고제도 도입

- 기획재정부에 매월 보고되는 예산집행보고서를 예산결산특별위원회와 공유 필요

□ 국회예산정책처의 위상 강화: 미국의 GAO 성격?

- ‘심층 사업평가 요구’ 제도
- 결산 공청회와 연계



## 4. 정부의 결산 제출 기한 단축 문제

- 5월 말을 5월 중순으로 앞당긴다고 결산심사 강화된다고 생각되지 않음
  - 결산 심사 완료 기한을 정기회 개회 전에서 7월 말 완료로 운영하는 것도 국회 행태로 보면 실현된다는 보장이 없음
- 국정감사제도와 결산심사를 연계하는 방안을 장기적으로 검토할 필요

## 5. 결산 심사 시 국민 참여 확대

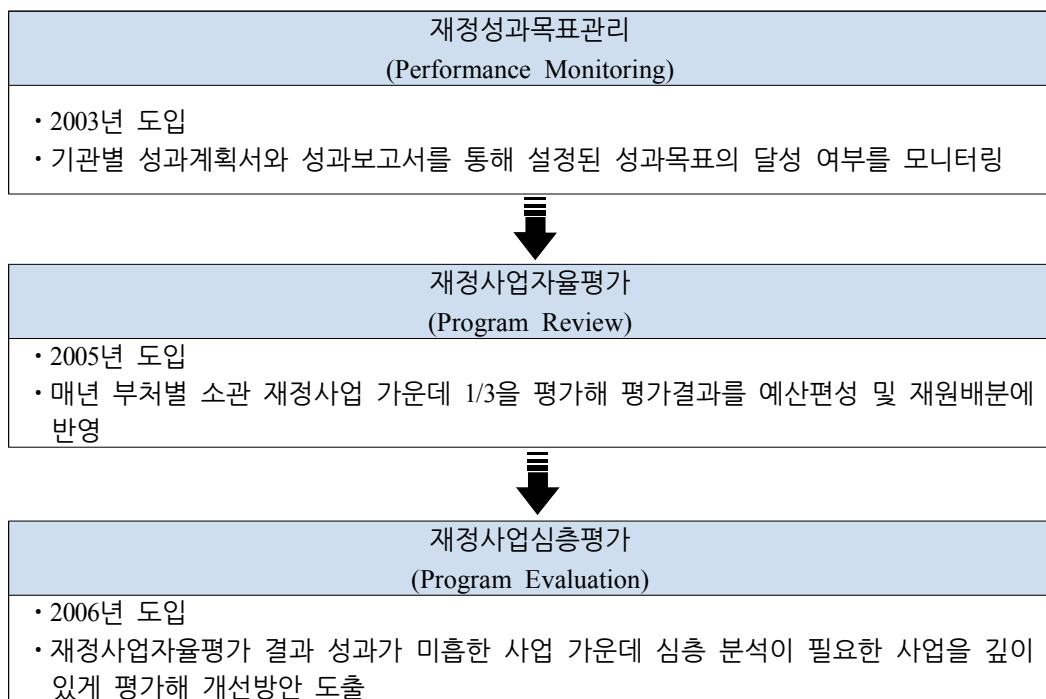
- 국회 결산 공청회의 보완
  - 거시적 재정운용 측면과 미시적 사업 집행 분야로 구분
  - 특히 미시적 사업 분야는 몇 개의 특정 사업을 지정하여 심층 분석 및 의견 반영 필요
  - 재정낭비가 심하다고 판단되는 경우 청문회 제도 운영할 수 있게 결산 청문회제도 도입 필요
- 결산 심사 시 국민참여제도 도입
  - 인터넷, SNS 등 결산정보 공개 및 의견 수렴

## 6. 성과주의 결산

- 재정성과관리제도: 과연 성과가 있는가?
  - 국회 예산정책처는 매년 「재정사업 성과평가 보고서」, 「정부 성과계획 평가 보고서」 발간을 통해 성과보고서에 대한 심사를 지원

- 성과목표 및 성과지표의 타당성에 대한 지적사항 많음
  - 성과결산 정보의 환류 및 활용 미흡
  - 성과평가제도의 부정적 측면에 대한 연구결과들 주목할 필요
- 복식부기·발생주의 회계정보의 활용 필요
- 원가정보 등 회계정보와 성과정보의 연계
  - 재무제표 정보의 분석을 통한 성과지표 개발
- 성과평가 능력의 향상
- 감사원과 국회예산정책처 사업평가 및 성과평가 역량 제고
- 성인지 결산서에 대한 관심 및 전문성 부족
- 성인지 예산서와 결산서 양식 보완 필요
  - 국회의원들의 성인지 결산서에 대한 관심 제고 필요

[그림] 재정성과관리제도와 그 관계



자료: 국회예산정책처.(2013b: 96).

## 토론 2

하 연 섭  
연세대학교 교수

1. 제도의 모습과 결산
2. 성과주의 예산제도의 최근 경향
3. 국회의 결산심사 강화 방향

## □ 제도의 모습(institutional arrangements)과 결산

- 예산심의과정에서 적극적인 의회 역할 → 결산과정에서는 의회의 역할 미미
  - － 예: 미국 의회 (결산 승인 없이 결산 보고만으로 종료)  
위원회의 명칭 : 예산위원회(Budget Committee)
- 예산심의과정에서 약한 의회의 역할 → 결산과정에서는 적극적인 의회의 역할
  - － 영국을 비롯한 웨스트민스터형 국가
- 웨스트민스터형 국가 의회의 결산위원회(Public Accounts Committee)
  - － 여야의 의석배분과 일치하되 통상적으로 야당 의원이 위원장직 수행
  - － 기능 : 정부 결산보고서의 검사, 정부정책의 효율성·효과성·행정의 적절성 검토
  - － 영연방 : 감사원이 의회 소속 기구로서 감사원이 감사결과를 결산위원회에 보고
  - － 자연히 감사원의 성과평가 기능 발달
- 미국 : GAO
  - － 의회 소속이나 강한 독립성이 특징 (감사원장의 임기 15년)
  - － 감사의 대부분이 (70% 이상) 의회의 요청에 의한 감사
  - － 전체 감사 중 80% 이상이 성과감사
  - － 감사원의 성과감사를 통한 행정부 통제가 주요 특징
- 의회가 직접적으로 성과평가, 결산에 관장하는 경우는 거의 없음
  - － 감사원을 통한 간접적 통제

## □ 성과주의 예산제도의 최근 경향

- 성과주의 예산제도의 책무성은 주로 행정부 내부에서의 내부적 책무성(internal accountability)에 국한
  - － 즉, 중앙예산기관이 일선 부처를 대상으로 확보하는 책무성
  - － 행정부의 의회에 대한 책무성을 의미하는 외부적 책무성(external accountability)을 확보하는 방안으로는 거의 활용되지 않음
- 최근의 경향 : 중앙예산기관의 일선 부처 통제 → 분권화된 차원에서 개별 기관의 성과를 높이기 위한 관리도구로 활용
  - 예) 미국의 PART와 영국의 PSA 폐지
  - － 성과정보가 예산의 배분보다는 관리 및 책무성 확보 기제로 주로 사용되는 것이 최근의 주요 경향
  - － 성과주의 예산제도 그 자체의 운영이 정부 내에서 분권화
  - － 성과정보는 실무부처나 사업기관 차원에서 관리적 목적으로 주로 사용되고 있으며, 중앙예산기관은 성과정보를 예산배분에 활용하는 것이 아니라 지출검토(spending reviews)를 통해 거시적인 차원에서의 우선순위 설정과 자원배분에 집중하고 있는 것이 최근의 변화
- 성과와 예산의 직접적인 연계는 예외적인 현상
  - － 성과 정보는 예산배분에 있어서 고려되는 하나의 요소에 불과
  - － 경제 상황, 전반적인 재정정책의 방향, 정책의 우선순위, 정치적 쟁점 등도 중요
  - － 의무지출, 경직성 경비, 집권당의 공약, 이익집단의 요구, 사회집단 간 갈등해소를 위한 예산배분 등을 제외하고 나면, 실제 성과에 기초해서 배분할 수 있는 예산의 비중은 높지 않은 것이 현실

## □ 국회의 결산심사 강화 방향

- 예산과 결산을 통한 통제 : 양자 모두를 강화하는 것이 최적의 대안?
- 한국의 제도 구성에서 최적의 대안은 무엇인가?
- 결산의 실효성 제고를 위한 제도개선은 필요
  - － 7월 내 결산심사 완료 등 결산 의결의 법정기한 준수
  - － 다년도·대규모 사업에 대한 결산 강화
  - － 감사원·전문가 활용을 통한 전문분야 심사 강화
  - － 결산에 대한 국민의 참여와 홍보 제고
- 그러나 국회의 결산의 범위와 강도(특히 성과주의 결산을 도입할 경우)에 대한 고민 필요
- 미시적 관리의 결합이 거시적 배분의 효율화로 연결된다는 보장은 없음
  - － 성과관리의 일차적인 책임은 각 부처 혹은 각 사업기관에게 위임할 필요
  - － 중앙예산기관은 전략적 우선순위 설정, 재정건전성 유지를 위한 거시적 차원에서의 재원배분 기능에 집중할 필요
  - － 국회의 결산과정은 의회가 국민에 갖는 민주적 책무성(democratic accountability)을 확보하는 데에 주력해야 함
  - － 재정적인 측면에서의 정부의 책무성 : 예산이 입법부에서 의결한 대로 사용되고 있는가에 대한 점검
- 투명성과 책무성 확보를 위한 역할
  - － 결산의 중요한 기능은 행정부로 하여금 국회와 국민에게 의사결정 과정과 행정과정에 대한 세부적인 정보와 정부활동의 과정 및 결과에 대한 상세한 정보를 제공하도록 하는 것임
  - － 중앙예산기관의 전략적 우선순위 설정 기능과 각 부처의 미시적 관리의 효과성에 대한 점검 강화

## 토론 3

원 종 학

한국조세재정연구원 평가제도팀장

□ 최근 행정부의 결산 보고서를 검사하는 업무의 범위와 결산검사보고서 내용에 대한 논의가 활발해지고 있음

- 현행 결산검사보고서는 회계처리의 적정성 검사에 초점을 맞추고 있어, 업무의 효율적 수행 등에 관해서는 결산 절차에서 비중을 두고 다루고 있지는 않음
- 사업의 성과에 대한 관심이 높아지고 있는 상황에서, 결산과정에 성과주의적 요소를 도입하여 회계와 관련한 정보만이 아니라, 사업의 성과에 대한 정보도 같이 심사하도록 하는 것이 요구되고 있음
- 이러한 관점에서 오늘의 발표는 시의적절하고, 앞으로의 방향을 논의하는데 많은 시사점을 주는 것이라고 여겨짐
  - － 공동성 교수의 ‘성과주의 결산의 의의와 향후 과제’는 결산과정에 성과주의적 요소를 도입할 때의 필요한 내용과 절차, 원칙 등을 제시하고 있으며,
  - － 김광묵 실장의 ‘국회 결산심사 강화 방안’은 실제로 국회가 결산 심사를 할 경우의 구체적인 방안에 대해 제시하고 있음

□ 결산보고서에 대한 절차, 내용 등을 강화하는 목적을 명확히 하는 것이 중요함

- 새로운 절차를 도입할 경우 이에 따른 행정비용의 증가가 예상되는 바, 행정비용을 최소화하면서 편익을 높이기 위해서는 목적이 결산 의결과정의 신속화인지, 예산심의의 적절성 제고인지를 명확히 하는 것이 중요함
- 예산심의에 활용하기 위함이라면, 전 사업을 대상으로 할 것인지, 일정규모 이상의 사업만을 대상으로 할 것인지, 단위사업인지 세부사업인지 혹은 내역 사업인지에 대해 명확히 할 필요가 있음
- 아울러, 결산보고서에 성과에 관한 정보를 추가함으로써 달성될 수 있는 사항은 어떤 것인지에 대한 고려도 필요함



## □ 결산보고서와 예산심의의 시간적 흐름

- 결산보고서에 성과주의적 요소를 강화하려는 주된 목적 가운데 하나로 예산안 심의 과정에 결산시정요구 사항을 효율적으로 반영하기 위한 시스템 구축을 들고 있음
- 올해 집행 중인 사업에 대한 결산은 차년도에 결정되며, 차년도의 예산에 대한 심사는 올해 이루어지므로, 결산에 대한 정보는 결국 차차년도의 예산에 대한 자료로만 사용가능함
- 결산보고서의 정보를 차년도의 예산안에 반영하기 위해서는 결산보고서에 담기는 내용 가운데, 예산 집행률이나 사업 진행률이 예정대로 진행되고 있는나 정도라고 여겨지는데, 이러한 정보가 예산심의의 질을 제고하는 중요한 정보가 되는 지는 의문

## □ 감사원에 대한 감사요구를 보완하는 제도로써, 감사원에 대한 감사요구와 유사하게 국회예산정책처에 결산 시 문제가 발견된 사업에 대한 심층평가를 요구하는 제도의 도입을 고려하는 하고 있으나 이에 대해서는 재고가 필요함

- 지금까지의 감사원의 결산보고가 회계적 내용에 국한되고 있다고 하나, 국가회계법이 정하는 결산검사의 대상에는 성과보고서가 포함되어 있으므로 감사원이 성과에 관한 결산검사를 할 수 있음
- 기존의 조직을 이용하여 대응이 가능한 문제를 새로운 기구에서 새로이 평가를 하는 것은 또 다른 비용의 발생을 야기하므로 이에 대한 고려가 필요함
- 아울러, 결산에 성과정보를 강화하는 것이 차년도의 예산심의에 반영하기 위함이라 한다면 심층평가를 기다려 그 결과를 보고 심의를 한다고 한다면, 시간상으로도 적절하지 않음

- 심층평가의 경우 문제가 발생하고 있는 원인과 결과에 대해 객관적이고 엄밀한 분석에 의거해야 하므로, 공동성 교수가 지적하고 있듯이 연구/분석 기구가 전문성을 가지고 있어야 함은 물론이거니와 예산편성 및 심의를 하는 기구와 독립적이어야 함

## 토론 4

노 형 욱  
기획재정부 재정관리관



회의록

## 「국회 결산심사 강화 방안」 학술대회

1. 개회식

2. 발제 및 토론

## 1. 개회식

○ **사회 김수진** 그러면 먼저 김준기 국회예산정책처장님의 개회사를 듣도록 하겠습니다.

○ **국회예산정책처장 김준기** 안녕하십니까?

국회예산정책처장 김준기입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 저희 학술대회에 참석해서 자리를 빛내 주신 존경하는 정의화 국회의장님, 김광림 위원장님과 내외 귀빈 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 또한 사회를 맡아 주신 김동건 교수님을 비롯한 발제자·토론자 여러분께 감사의 말씀을 전합니다.

최근 우리나라는 어려운 경제여건으로 세수기반이 약화되는 반면 재정지출 소요는 크게 증가하고 있어 효율적인 재정운용의 중요성이 커지고 있습니다. 또한 잠재성장률이 둔화되는 저성장 국면에 직면하여 성장잠재력 제고를 위한 재정의 역할이 그 어느 때보다 중요한 시점입니다.

국회의 결산심사는 재정의 집행과정과 결과를 점검하여 재정이 국민의 기대에 부응하는 방향으로 운용될 수 있도록 하는 중요한 책임을 맡고 있습니다. 국회는 매년 결산심사를 수행하고 있지만 보다 효과적인 심사를 위해서는 개선돼야 될 부분이 적지 않다고 생각합니다.

이번 학술대회에서는 국회의 결산심사 제도와 성과주의 결산을 위하여 심도 있는 논의를 하고자 합니다. 발제와 토론을 통해 나타난 결산심사 과정상에서의 문제점을 살펴보고 결산심사 강화를 위한 제도적인 개선방안을 모색할 것입니다.

사실 이러한 논의는 우리 정의화 국회의장님의 해안과 비전이 있었기 때문에 가능했습니다. 의장님께서도 기재위원장 시절의 경험을 전수해 주시고 또 문제점과 개선방안의 초석을 마련해주셨습니다. 그래서 오늘 학술대회는 의장님과 우리 처의 공동작품이라고 해도 과언이 아닙니다. 의장님께 깊은 감사의 말씀을 전합니다. 또한 김광림 위원장님의 지속적인 관심과 방향 제시가 있었기 때문에 가능했습니다. 위원장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

다시 한 번 오늘 학술대회를 빛내 주신 정의화 국회의장님과 김광림 위원장님, 그리고 토론자·참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다.

○ **사회 김수진** 감사합니다.

이어서 정의화 국회의장님의 격려말씀을 듣겠습니다.

○ **국회의장 정의화** 여러분 반갑습니다.

조금 전에 김준기 처장께서 제가 해안과 비전이 있다고 그러셨는데 과찬이지만 감사합니다. 제가 그렇게 되도록 노력을 하겠습니다.

제가 제일 싫어하는 말 중의 하나가 용두사미입니다, 무슨 일을 시작할 때는 아주 거창하게 드래곤라이크(Dragonlike)같이 해 놓고 나중에는 그냥 뱀 꼬리같이 스프르 없어지는.

제가 지금 의정활동한 지가 20년차에 들어갑니다만 늘 불만이 결산에 대해서 이렇게 불성실하면서 과연 나라가 제대로 되겠느냐 하는 걱정을 하는 겁니다. 표현은 조금 격이 떨어지더라도

제가 느낀 대로 얘기를 하면 그렇습니다. 국민이 낸 세금을 어떻게 쓸 것이다 하는 계획도 굉장히 중요하지만 과연 그것을 제대로 썼는지 정직하게 썼는지 올바르게 썼는지, 그리고 그 결과가 처음에 예산을 분배했을 때의 그 목적대로 제대로 달성됐는지, 그 사후평가가 전혀 안 된다고 할 정도로 저는 불만이 많았습니다. 제가 재정위원장 할 때도 마찬가지고 늘 그 생각을 갖고 있었어요.

제가 의장이 됐습니다. 의장이 돼서 제가 해야 될 일을 몇 가지 갖고 있는데 그중에서 예산에 관해서는 어차피 연말에 각 의원님들이 당신들의 지역구 사업과 연계가 됐기 때문에 다 관심을 가집니다. 거기다가 또 선 수가 높은 중진의원들은 나라를 걱정하니까 그에 관련되는 예산을 다 챙깁니다. 제대로 하도록 또 질책도 하고 조언도 하고요. 그런데 결산에 가면 용두사미의 모습을 보였습니다.

여러분 아시다시피 김광림 위원장님이 현재 제가 아는 우리나라 최고의 경제통이십니다. ‘이분이 아마 재정부총리가 되는 날에는 대한민국 경제가 바로 설 것이다’ 이게 제가 마음에 두고 있는 생각입니다. 농담이 아니라 아주 합리적이고 정직하고 정확하세요. 쉽게 말하면 선공후사가 아니고 선공후공 그런 분입니다.

그분이 쓴 것 잠깐 한번 보십시오. 우리가 예산에 들어가기 전에 결산을 받는 시기가 6월 이전이 되어야 된다는 얘기가 오늘 축사에 있습니다. 나중에 나와서 말씀을 주실 것이기 때문에 제가 자세한 말씀은 안 드리겠습니다.

아무튼 저는 대한민국에서 예산보다도 결산이 더 중요시되는, 그리고 그 사후평가가 더 중요시되는, 그로 인해서 대한민국 공무원들이 좀 더 심기일전해서 국민의 혈세를 쓰는 그러한 풍토의 기틀이 마련되고 그 풍토가 완전히 굳어지기를 바라는 겁니다.

오늘 이 행사도 그런 의미에서 하는 것이기 때문에 저는 전 국민들이 꼭 보게 하기 위해서 국회방송도 두세 번의 방송을 통해서 몇 분이라도 관심 있는 분들이 봤으면 좋겠고요.

저는 이 결과는 대한민국의 예결산에 관계되는 모든 분들에게 밀줄 짹짹 그어 가면서 서머라이즈(summarize)해 가지고 A4용지 한 두세 장으로 전국에 수만 장이 되더라도 다 보내기를 바랍니다. 그렇게 해서 대한민국의 결산이 제대로 되는 그 원년을 2015년으로 만들겠다 하는 것이 제 의지라는 말씀을 드리고요, 오늘 이 세미나가 잘 진행되기를 바랍니다.

감사합니다.

○ **사회 김수진** 감사합니다.

이어서 전 국회예산재정개혁특별위원장이신 김광림 국회정보위원장님의 축하말씀을 듣겠습니다.

○ **국회정보위원장 김광림** 재정운용이 선진국에 들어가자면 결산에 기초해 가지고 예산을 짜야 됩니다. 예산 짜는 전 단계로, 그냥 지나가는 일정으로 결산을 처리하면 후진적인 재정운용이라고 그동안 행정부에서나 국회에 와서나 느끼고 있습니다.

우리가 작년에 금년도 예산을 제 기억으로는 2000년대 들어서 처음으로 헌법이 정한 12월 2일 통과시켰습니다. 아마 2002년도 월드컵 할 때, 선거 있고 월드컵 바빠 가지고 한 것 이외에는 처음입니다. 그런데 그 중심에는 정의화 국회의장님께서 계셨습니다. 선진화법으로 되는 듯이 해

났지만 그걸 피해 나가기 위해서 이런저런 거 해서 또 12월 31일, 그것도 1월 1일 새벽에 통과되지 않느냐 하는 걱정이 있었습니다마는 의장님께서 여야, 특히 야여를 넘나들면서 일정을 원만하게 설득하셔서 국회의장님의 국회운영에 대한 국민의 지지를 믿음직스럽다 이렇게 해 주셨습니다.

그런데 지금 남은 것은 결산입니다. 결산을 어떻게 예산과 연계해서 잘 이루어나갈 것이냐 하는 게 지금 이루어내야 될 재정운용사의 큰 과제다 이렇게 생각합니다. 이거는 정의화 의장님 계실 때, 그리고 특히 서울대학교 행정대학원 원장님, 교수님 출신의 김준기 예산정책처장님이 계실 때 국회의 전문가 분들하고 힘을 합쳐 가지고 이루어내야 됩니다.

말은 ‘결산 하고 예산 해야 된다’ 이렇게 얘기하면서 2000년대 들고 법에 8월 31일까지 통과시키기로 한 결산이 지켜진 것은 2011년 딱 한 해였습니다. 그것도 8월 31일 날 통과시키는데 정부예산은 벌써 편성이 끝나 있을 때입니다. 편성이 끝날 때 하니까 그것 뭐가 되겠습니까? 특히 2013년에는 11월 28일 날 통가를 시켰습니다. 국회에서도 거의 끝날 때 이렇게 통과시켜서 그것 어떻게 되겠습니까? 결산이 제대로 선 그런 재정운용이 되자면 기한을 잘 지키고 모자라면 바뀌야 되고 내용이 잘 돼야 된다고 봅니다. 기한도 지금 8월 31일 가지고는 태부족입니다. 이걸 바꾸야 됩니다. 금년부터는 10월 2일 날 정부예산이 넘어오던 걸 20일 당겨 가지고 9월 13일부터 예산이 국회로 넘어옵니다.

그런데 법에 8월 31일까지 결산을 통과시키기로 해 봤기 때문에 이거는 연결시킬 수가 없습니다. 잘 아시다시피 결산하고 예산하고 2년 차이가 있습니다. 금년에 하는 결산은 작년 것이고 금년에 짜는 예산은 내년 것입니다. 2년 갭이 있는 것을 그나마 하자면 그 바탕이 결산이 될 수 있도록 좀 당겨서 정부가 예산편성하기 이전에 결산에 대한 심사가 이루어져야 된다 이렇게 보고 있습니다.

8월 31일 법에 있는 것도 너무 늦습니다. 현행법에서는 5월 31일까지 정부가 결산에 대한 결과를 국회에 제출하기로 되어 있는데 5월 31일까지 정부에서 제출해 가지고는 설사 의장님께서 선포하신 국회 전 일정의 정상화, 선포 원년이 금년이기는 합니까마는 5월 31일 넘어 가지고는 전문위원 검토하고 각 상임위원회 통과시켜서 6월 임시국회에서 통과시키기가 물리적으로 불가능하기 때문에 정부 측 잘 설득해서 5월 31일 돼 있는 거를 한 20일이라도 당겨 가지고 할 수 있는 방법을 한번 찾아보고, 그래서 6월 국회에서 통과시키고 그 결과를 여름에 비지땀 흘리면서 예산편성하는 기획재정부 예산실에서 참고로 할 수 있도록 해야 된다, 이렇게 경험에서 말씀을 올립니다.

그 내용에 있어서도 국회가 지적하는 것이 국민의 입장에서 보면 좀 시원하고 정부 입장에서 보면 좀 따갑고 그런 내용이 있어야 되는데 받아 보고 ‘작년에 하던 거 또 지적했구나 그냥 이렇게 지나간다. 오늘 노형욱 재정관리관이 와 계신데 이런 것이 되지 않도록 아주 허심탄회하게 내용을 얘기해 가지고 진정 이렇게 어려운 시기에 국가 재정운용이 낭비되지 않도록 하는 방법을 서로 맞대고 논의해야 된다고 봅니다. 지적한 내용이 맞고 그대로 하는 것이 국가발전의 초석이 된다 이런 논의가 있어야 된다고 봅니다.



오늘 우리 김동건 교수님은 우리 재정학회 또 재정계, 정부 전반에 대해서 재정에 관한한 우리나라의 큰 바위 얼굴이십니다. 오늘 좌장을 맡아 주셔서 잘해 주실 것으로 믿습니다.

우리 김광목·공동성 발제자님, 진과 정이 담겨진 그런 발제가 되도록 부탁을 드리고요.

윤영진 계명대학교 교수님, 멀리서 와 주셔서 감사합니다.

하 교수님, 늘 이렇게 토론회에 참석해 주셔서 고맙고요.

한국조세재정연구원의 원종학 팀장님께도 감사의 말씀 드리고, 오늘 논의된 결과가 운영에 있어서 국회의장님의 의사진행 원년, 정상화 원년에 힘도 실어 주지만 한 걸음 더 나아가서 국회법과 국가재정법이 바뀌어서 결산이 조금 더 당겨지고 실질적으로 정부에서 예산편성하는 데 좋은 밑거름 자료가 돼서 재정의 운용에 낭비가 없는, 그래서 있을지도 모르는 경제위기에 재정이 효율적으로 대처할 수 있는 바탕을, 공간을, 창고를 튼튼히 하는 그런 학술대회가 됐으면 하는 바람입니다.

고맙습니다.

감사합니다.

## 2. 발제 및 토론

○ **사회 김동건** 학술대회를 시작하겠습니다.

저는 소개받은 김동건 서울대학교 명예교수입니다.

아침부터 예상치 않게 비가 많이 오고 그래서 여의도에 오시는데 상당히 힘이 드셨을 텐데 그래도 오늘 아침에 이렇게 많은 분들이 참석해 주신 것에 대해서 우선 사회자로서 감사의 말씀을 드립니다.

아까 의장님이나 김광립 국회의원님 또 김준기 처장님이 말씀을 다 하셨습니다마는 그동안 예산정책처에서는 한 15년에 걸쳐서 예산결산과 기타 경제전망이랄까, 하여튼 이런 경제재정에 관련된 효율성·건전성 강화 이런 부분을 위해서 사실 많은 역할을 해 왔습니다. 그런데 주로 예산심사와 관련된 효율성 또 건전성 이런 부분에 그동안 더 큰 역점을 뒀는데 금년부터 결산 쪽의 심의를 강화하자 이렇게 해서 오늘 이런 학술대회가 마련된 것으로 알고 있고, 시기적으로 의미가 있지 않나 생각합니다.

오늘 두 분의 발표와 네 분의 토론이 있겠는데 사회자로서 제가 여기 단상에 나와 계신 분들에 대해서 소개를 드리겠습니다.

우선 발제 두 분, 국회예산정책처의 김광목 예산분석실장님을 소개하겠습니다.

아시다시피 김 실장님은 한 2개월 전에 여기에 새로 부임을 하셨는데 오늘 아주 좋은 발제를 준비하셨습니다.

또 한 분은 제 왼쪽에 있는 성균관대학교의 공동성 교수님을 소개하겠습니다.

두 분의 발제가 끝나고 네 분의 토론이 있겠는데 그냥 제가 순서 없이 소개를 드리겠습니다.

아까 이미 다 소개가 됐습니다만 노형욱 기획재정부 재정관리관님 나와 계십니다.

그리고 계명대학교의 윤영진 교수님 나오셨습니다. 세 번째로 연세대학교의 하연섭 교수님 나오셨습니다. 마지막으로 한국조세재정연구원의 원종학 박사님 나오셨습니다. 이렇게 여섯 분이 하십니다. 두 분 발제자께서는 한 20분씩 시간 지켜주시고, 토론자들께서는 한 7~8분 정도 시간을 미리 정리하셔서 말씀해 주시면 학술대회 진행이 순조로울 것으로 믿고, 나중에는 또 플로어(floor)에서도 한두 분 기회가 된다면 질문하는 시간을 갖도록 하겠습니다. 여러 가지 말씀은 생략하고 바로 주제 발표를 듣도록 하겠습니다. 그러면 김광묵 실장님 말씀해 주시지요.

○ **발제자 김광묵** 안녕하십니까?

예산분석실장 김광묵입니다. 발표문 15페이지 목차를 봐 주시지요.

먼저 오늘의 결산심사 강화 방안이 원래 어떻게 시작이 됐느냐 하는 것부터 간단히 말씀드리면, 우리 예산정책처나 국회입법조사처나 매년 신년에 의장님께 업무보고를 하게 됩니다. 그때 의장님께서 국회예산정책처에 딱 한 가지 올해 중점 과제를 주셨어요. 그게 바로 결산심사 강화 방안입니다. 그 전까지는 사실 우리도 미처 예산을 못 했습니다.

15페이지에 보면, 심사의 문제점과 개선방안 한 20여 개가 나열돼 있는데 이 사항은 이미 의장님께 보고가 된 사항이고, 전체 상임위원장님들께도 거의 다 보고가 된 사항입니다. 지금 이게 확정된 건 전혀 아니고요, 하나의 안으로서 의견을 듣고자 하는 겁니다. 오늘 학술대회도 여러 전문가 분들 모시고 여러 의견을 들어서 가꾸어 나가는 과정입니다.

15페이지 목차를 보고 말씀드리면, 결산서 제출 단계에서는 정부제출 결산서류를 보완해 달라는 취지고요, 또 거기에 따른 개선방안 두 가지가 있고요.

그리고 국회 심의 단계에서의 문제점이 네 가지가 있는데, 결산 의결의 법정기한을 준수하자, 그리고 다년도 사업이나 대규모 사업 및 전문성이 필요한 사업들에 대해서 그동안 심사가 부족했다, 그리고 국민들이 너무 관심을 갖지 않는다, 다음 페이지에 결산 의결의 효력에 대해서도 규정이 좀 필요하다는 것하고요. 후속 조치 단계에서도 크게 세 가지 문제점이 있습니다. 흔히들 지적하는 대로 결산과 예산의 연계가 부족하다, 그리고 결산 시정요구 사항에 대해서도 정부에 시정요구한 것에 대해서 실효성이 부족하더라, 그리고 정부의 답변이 돌아온 조치결과에 대해서도 국회에서 관심이 너무 부족했다 이런 취지입니다.

다음 페이지의 들어가는 말을 보면, 사실은 현재 결산에 대해서는 기본적으로 기존 제도와 새로운 수요가 맞지 않는 문제점이 있다고 보고 있습니다. 기존의 제도라는 것은 사실 회계장부 검사 차원에서 그게 확정되는 데 지나지 않는데 이것이 합법적으로 집행이 됐느냐 이것만 보는 거였지요. 그런데 지금 현대 국가에서는 알다시피 전부 다 성과를 보고 사업내용을 보는 거지요. 아주 쉬운 예로 따지면 적어도 국가 중앙행정기관 차원에서 영수증을 어떻게 해 가지고 명령을 하거나 그런 일은 이제는 없어졌거든요. 정보화가 됐기 때문에 그런 게 구조적으로 불가능하고요.

시사할 만한 대표적인 사례가 미국 감사원 명칭 변경입니다. 흔히들 알고 있는 미국 감사원(GAO)인데, 그동안 회계감사원이라는 명칭을 쓰고 있었는데 그 사람들이 재밌게도 똑같은 GAO

지만 정부책임처로 이름을 바꿨고, 뒤에 보시면 토론하실 분들께서도 지적하고 계시지만 미국 GAO 보고서의 거의 80~90%가 성과평가 이런 것에 관한 보고서입니다. 감사원 성격이 바뀐 것도 시대상황을 본 거지요. 이미 2004년도에 그러고 있지요. 그래서 어떻게 됐든 간에 새로운 수요를 맞춰 주려고 하면 기존의 법률을 기반으로 한 각종 제도를 대량으로 고쳐야 되는데 쉽지 않은 작업이고요.

또 하나 주로 나오는 개선방안이 정부보고 자료를 많이 달라 이거거든요. 그러려면 정부 측의 의견을 충분히 조율해야 되는데, 그래서 정부 측의 의견과 협의가 계속 필요한 사항입니다. 어차피 제도가 정착이 되려면 양쪽에 다 수요-공급이 맞춰진 상태에서 들어가야 되거든요.

다음 페이지입니다. 첫째, 결산서류를 보완하자고 하는데 쉽게 얘기해서 현재까지 수치로만 돼 있는 결산서류 외에 사업내용을 들여다볼 수 있는 자료를 달라는 겁니다. 대표적으로 성과보고서이지요. 그런데 지금 성과보고서는 만들어 가는 과정에 있고 계속 개선되어 가는 과정에 있기는 한데 문제점이 객관성과 타당성이 부족하다. 사실 개선방안으로 성과보고서의 신뢰성 제고와 거기에 대한 심사를 강화하자고 했지만 단기간에 쉽지는 않은 일입니다. 성과보고서의 질을 높인다는 것은 국가행정 전체에 대한 한 단계 업그레이드가 필요한 사항이기 때문에 쉽지는 않지만 그럼에도 불구하고 시대의 방향이 이쪽이기 때문에 가야 되고, 그동안 성과보고서에 대해서 큰 비중을 두지 않던 국회 자체가 이걸 좀 열심히 들여다보아야 되겠다, 그래야 정부 측에서도 더욱더 추진력을 갖고 할 수 있지 않을까 하는 생각입니다.

19페이지인데, 결산 제출서류에 사업별 설명서를 추가해 달라 그런 안이고요. 아까 김광림 위원장께서 지적을 해 주셨는데, 무엇보다도 결산 의결의 법정기한을 준수해야 되겠다. 법정기한을 준수하지 않으면 무슨 문제가 생기느냐 하면, 뒤로 밀려 버리면 국정감사하고 예산안 심사에 묶여 버립니다. 내년도 예산, 국정감사에 여론과 국민의 관심이 다 가기 때문에 결산은 실무자들이나 국민들이나 들여다볼 시간도 없고 관심이 없지요. 가장 큰 문제가 사실 이거였던 것입니다. 그래서 이것만이라도 어떻게 당겨서 하면 결산이 어느 정도 정상화될 것이라는 판단을 하고 있습니다.

20페이지 위의 표를 보면 알다시피 정부는 언제나 정부 제출일을 딱딱 맞춰서 제 시간에 제대로 냈지요. 2011년 한 해만 그 당시 8월 31일이 의결기한일 텐데 국회가 지켰을 겁니다. 그것도 그 다음 해에 선거가 있어서 아마 여야 합의했을 거예요.

지금 현재는 어떻게 될 것이냐 하면, 6월 중에는 상임위원회 차원에서 심사가 다 끝나고 7월 중간까지 예결위원회에서 결산 종합심사를 하고 의결을 하자라는 것이 많은 분들의 의견입니다. 이미 지난 4월 7일 날 전체 상임위원장 연석회의 때 우리 김준기 처장께서 다 보고를 하셨고 이걸 제안하셨고, 정의화 의장님께서도 위원장들한테 촉구를 했습니다. 그런데 촉구를 해서 안 되면 어떻게 할 것이냐 하는 문제에 대해서는 사실 정치상황에 따라서 이런저런 문제가 있지만 심사기간 지정을 할 필요도 있지 않을까 하는 게 저희들 생각입니다. 확실하게 하려면 그렇게 되겠지만 그때 또 정치상황이 어떻게 될지는 모르겠습니다.

다음 페이지입니다. 저희가 결산심사 강화 방안을 갖고 의원들이나 상임위원장들께 보고하게 되면 가장 핫한 반응이 나오는 데가 바로 이 부분인데요. 놀랍게도 정부가 결산 제출기일을 당겨 달라는 겁니다. 그런데 사실은 약간 좀 낮 뜨겁기는 하지요. 의결 날짜는 못 지키는 주체에 제출 날짜는 당겨 달라고 하기가 지금 단계에서는 좀 그런데, 만약에 정상적으로 돌아가면 분명히 올 가을에 이 얘기가 본격화될 겁니다.

그런데 당겨진다고 해서 뭐가 달라지느냐 하지만 사실은 뒤에 실무진들의 문제가 있어서 그렇습니다. 5월 31일 날 서류가 들어오더라도 실질적으로는 다 끝난 걸 우리가 들여다보고 있는 건데..... 지금 우리 예산정책처도 그렇고 올해는 빨리 의결할 거라 생각해서 예결위원회도 지금 두 달 동안 수석전문위원실이 고생하고 있거든요. 그런데 그뿐만이 아닙니다. 이게 빨리 당겨지게 되면 의원 보좌진들한테도 시간을 줘야 됩니다. 국회의원들이 하는 것을 보거나 하면 그냥 당기나 안 당기나 그거 같지만 실무적으로 뒤에서는 굉장히 힘든 상황입니다. 그리고 여태까지 결산 의결일이 뒤에 있었다 할지라도 상임위원회하고 예결위원회는 실질적으로 심사를 제 시간에 맞춰서 끝내 뒀었습니다. 의결만 잘 안 할 따름이지요. 그동안에 심사 준비하는 시간이 부족했다는 게 머릿속에 다 있기 때문에 그런 얘기가 나오는 거거든요.

마찬가지 같은 취지로 아까 김광림 위원장께서 말씀하셨지만 결산 의결일 자체도 8월 31일에서 더 당겨야 된다, 그 말씀을 주셨지요. 현재는 지금 6월 15일 내외가 될 가능성이 상당히 높고요.

다음 페이지입니다. 다년도대규모 사업이나 전문성 있는 분야에 대해서 심사가 부족하다는 것은 결산뿐만 아니라 예산, 국정 전반에 걸쳐서 우리 의회의 한계지요. 그래서 개선방안으로 심사를 강화하자, 사업별 결산보고서를 제출해 달라 하지만 사실은 이걸 잘 할 수 있는 곳이 감사원입니다.

23페이지입니다. 이것 다음에 또 얘기를 할 수 있겠지만 지금 감사원에 대한 감사요구 건수가 매년 평균 5건 정도 내외인데 정부 시정요구 건수는 1000건이 넘어가거든요. 이것 격차가 심해도 너무 심한 겁니다. 그래서 감사원에서는 좀 적극적으로 받아 뒀으면 좋겠다. 그런데 가장 큰 문제가 감사원에 대한 감사요구가 여야 논의 과정에서 정치 문제화 돼 버리거든요. ‘감사’자가 들어가서 그런가 너무 크게 보는 것 같아요. 대표적으로 4대강 같은 것이요.

그리고 또 하나, 감사원 자체도 한가하지가 않습니다. 굉장히 바쁩니다. 감사원 자체도 좀 꺼리는 걸로 보이는데요. 그 이유가 제가 산업위원회 전문위원할 때도 보면 인력이 너무 부족하고 일이 너무 많습니다. 그렇다고 요즘 상황에 인원을 갑자기 늘려 주는 세상도 아니고요. 다음에 또 논의하겠습니다. 국민 참여나 이런 거는 됐고요. 결산 의결에 대한 규정에 대해서 25페이지에 여러 가지가 나오는데, 국회에서 지금 결산을 의결만 한다고 돼 있지 뭘 의결하는지가 없어요. 승인한다는 뜻도 없고 아무 것도 없이 그냥 ‘의결한다’, 사실 일반 회사 같으면 주총에서 재무제표 승인하고 저는 비슷하게 보고 있는데, 그런데 일반 사기업에서 주총에서 재무제표 승인이 안 됐을 때는 그 회사가 어떻게 되냐? 거의 100% 망하지요. 우선 상장도 다 취소될 것이고, 금감원에서 가만히 있지 않고 망하지요. 그런데 국회는 그런 게 아니니까 그냥 ‘의결한다’, 그러니까 효

과의 측면에서 똑같이 방망이를 두들기는데 효과 차이가 너무 크니까 의미라도 확실하게 승인제도로 바꾸면 어떨까 합니다.

26페이지 첫 번째 결산 승인제도 도입 그 문제인데, 세계잉여금 처리 시간하고 약간 좀 문제가 생기는데 어차피 당분간은 세계잉여금이 생길 것 같지도 않고 그러니까 이건 넘어가기로 하고요.

그리고 또 아까 김광림 위원장께서 지적하셨지만 결산하고 예산하고 2년 격차가 생기는데 중간에 정기적인 재정보고제도를 도입하자, 사실 실질적으로 지금 예결위원회에서 어느 정도 이루어지고 있습니다. 그런데 좀 더 제도화할 필요가 있겠다 하는 생각입니다.

그리고 결산과 예산의 연계 부족에 대해서는 개선방안으로서 계속 지적되는 건데, 28페이지입니다. 우리가 결산심사를 할 때, 올해 같으면 2015년도에 2014회계연도 결산심사할 때 원래 그 예산이 2013년 말에 통과될 때 부대의견이 붙은 게 있거든요. 그 취지를 우리가 주의 깊게 좀 봐서 심사를 해야 되겠다는 생각입니다. 오히려 부끄럽게도 정부에서는 예산 집행지침 부록에다가 국회 부대의견 48가지인가 이미 붙여서 나오고 있어요. 아까 김광림 위원님께서 ‘보면 낮 뜨거운 게 좀 있다고 하는 그 취지는 바로 그 얘기입니다. 그 부대의견 중에서는 참 웃기는 것들이 좀 있어요. 하지만 대부분 집행상황에 굉장히 중요한 얘기들이 있습니다. 그래서 적어도 그 문제에 대해서 관심을 가져야 되겠다는 것이고요.

예산조정제도, 편성내역은 넘어가고요.

그리고 다음 페이지에 국회가 정부에 시정요구를 하는 것에 대해서 실효성이 부족하다, 현재 지금 시정요구 유형들이 변상·징계·시정·주의가 있는데 그게 각 위원회마다 사정이 다르기 때문에, 예결위원회에서 일관성 있는 어떤 가이드라인을 주기는 했지만 각 위원회마다 예산 규모도 다르고 하기 때문에 적용하는 데 변화가 필요합니다. 그러다 보니까 통일성이 없어서 계속 문제가 되고 있고요. 그래서 시정요구 사항에 대해서 실효성을 높이기 위해서는 적용요건이라든지 이걸 명확히 좀 해야 되겠다.

그리고 지금 정부에 시정요구하는 것보다 감사원에 감사요구를 하는 것이 가장 효과적인데 계속 나오는 얘기가 감사요구를 하려고 그러면 본회의 의결을 거쳐야 되는데 건수가 너무 적다, 그래서 위원회 의결 정도로 낮추는 것이 어떠냐 하는 의견도 나오고, 사실 이거는 미국의 GAO를 생각한 거거든요. 미국 감사원 일의 거의 대부분은 의회에서 요구한 걸 하거든요. 미국 GAO 홈페이지 보면 있는데요, 메모랜덤 만든 것 보면 개별로 의원도 요청할 수가 있어요. 처리기한 차이를 두고 있는데요.

31페이지 위에, 그래서 이런 문제를 어떻게 할 것이냐 해서 지금 예산정책처에 심층사업평가 제도를 도입하자라는 안을 냈는데 보통 이런 것 개선방안 낼 때 사실 이런 걸 내면 오히려 값이 더 떨어져요. 이 기회에 은근슬쩍 자기 기관 이것저것 늘려 볼까 하는 게 드러나서 그런데..... 모르겠어요, 100% 그런 게 없다 할 수는 없겠으나 어떤 취지인지 잠깐 설명을 드리면, 이 문제에 대해서는 의원님들이나 위원장님께 보고를 드려도 별로 반응이 없으세요. ‘예산처가 뭘 또 해 보

려고' 이런 생각을 하시는데 그게 아니고, 이미 벌써 예산정책처에서는 사업평가국을 두고 40여 명의 인원을 들이고 연구인원들이 매년 20~30건 사업평가보고서를 내고 있습니다. 그게 국회에 산정책처법에 근거를 두고 하고 있는 거거든요. 그런데 상대적으로 활용도가 높지 않은 것 같아요. 위원회에서 요청해서 하는 경우도 있는데.....

그래서 활용도를 좀 높이기 위해서나 좀 더 경각심을 주기 위해서 본회의 의결을 하게 해서, 지금 국회법에 있는 감사원 감사요구가 정치적인 성격을 띠게 되고 또 감사원의 바쁜 업무 이런 걸 고려해 볼 때 예산정책처에서 이미 하고 있는 거를 좀 활용해서 명문화시키는 것이 어떤가 하는 게 제 생각입니다. 이렇게 제도가 있는데요. 그래서 홍보도 좀 시키고요.

이러니까 기구가 느는 것 같은데 제가 작년에 미국에 있을 때 미국의 어떤 청문회에서 보니까 어떤 기관장이 이런 권한을 늘려 달라고 그러면서 의회에 대고 향후 10년간은 절대 인원 증원 요구를 하지 않겠다고 간청하는 것을 본 적이 있는데 우리 새로 오신 처장님께 그런 십자가를 짊어지게 해야 되는지, 하여튼 이거는 오해 없으시기를 바라고요.

그리고 이름을 '심층 사업평가 요구'그러니까 이게 정부의 재정사업 심층평가를 염두에 둔 걸로 생각할 수도 있는데 사실 이름은 그런 것까지 생각한 것은 아니고요. 그러니까 이름은 달리 바꾸더라도 기존에 하고 있는 사업평가에 대한 조문을 예정처법에 간단하게 돼 있는 걸 국회법에 박는 게 어떠냐, 인원 증원은 제가 말할 건 아니지만 그런 걸 바로 염두에 두고 한 건 아니라는 말씀을 드립니다.

그다음에 중요한 것이, 정부가 조치했다고 조치결과 보고서가 날아옵니다. 보면 모눈종이처럼 칸에 완료조치 해서 한 두 줄 있는데 국회에서 제대로 안 들여다보니까 그렇게 보낼 수밖에 없고, 그리고 꼭 보고 창고로 들어가는 그런 일이 생기는데 그것에 대한 재심사가 필요하다는 김광림 의원님 그 내용의 효과에 대해서는 오늘 김광림 의원님 축사에 보면 과거 기획재정위원회에서 한 사례가 나옵니다.

32페이지 첫 번째 동그라미에 그 얘기를 하고 있는데, 이미 기획재정위원회에서 3년간 한 바가 있습니다. 이걸 나머지 전체 위원회에 확대하자, 효과가 상당히 좋습니다. 그것도 최소한만 걸러내는 것이지요. 그래서 그 정도 제도를 한번 검토해 보자는 것입니다.

목차로 다시 한 번 오셔서 맺는말을 보면, 여러 가지 국회 내의 의원님들의 공감대를 얻고 있는 것이 성과보고서에 대한 심사를 강화하자는 것, 그리고 7월 내에 결산심사를 완료해 보도록 노력하자 하는 거고, 또 하나가 아까 마지막에 말씀드린 상임위원회에서 조치결과에 대한 재심사를 의무화하자, 이게 법률을 손대지 않고도 할 수 있는 것이지요. 그래서 이것은 운영상의 문제로 의장님의 의지가 굉장히 강하시고 상임위원장들께서도 대부분 동의하신 사항입니다.

그 외에 법률 개정이 필요한데 반응이 강력하게 요구되고 있는 것이 정부로 하여금 결산보고서를 조기제출하게 하는 것, 이것도 정부 측과 조금씩 협의해 나가야 될 것인데요.

그리고 전혀 반응이 없지만 제가 생각할 때는 굉장히 합리적이라고 생각하는 것이 예산정책처의 사업평가 기능을 국회법에 명시하자는 겁니다. 그런데 이것에 대해서는 다른 기관들이 다

반대하고 그러는데, 오늘 오랜 친구인 노형욱 차관보도 나오셨는데 오해 없으시도록 부처에 설명을 잘 해 주십시오.

이상입니다.

감사합니다.

○ **사회 김동건** 김 실장님 수고하셨습니다.

제가 알기로는 우리 예산정책처의 실장님으로 오신 지가 아주 일천한데 지금 말씀하시는 걸 들어 보니까 결산심사에 대해서 여러 가지 측면을 아주 잘 정리하셨고, 제한된 시간 20분 안에 딱 끝내시는 걸 보고서 앞으로 예산분석실이 희망이 있다 이런 생각을 제가 하게 됩니다.

사실 결산심사 강화는 잘 아시다시피 선언적 의미로서는 다 좋고 그렇게 하자고 그러는데 이걸 실질적으로 하려고 그러면 이런저런 여러 가지 어려움이 있습니다. 온정주의적 시각도 이런 데서 하나의 병폐로 되고 그러는데, 아무튼 지금 여러 가지 측면을 잘 정리하셔서 예산정책처에서 이거를 잘 반영할 수 있는 길을 트시길 바랍니다.

우리 김준기 처장님이 새로 오신 지 얼마 안 됐는데 김준기 처장님은 제가 행정대학원에서 10여 년을 같이 있었습니다. 그래서 이분의 능력과 성품과 아이디어, 대인관계 이걸 잘 알고 있습니다. 훌륭한 처장님이 오셨기 때문에 잘 합심해서 일을 하시면 결산에 대한 좋은 성과가 단시일 내에 있을 거라고 기대를 합니다.

그러면 공동성 교수님의 논리적 시각에서 이 성과주의 결산 부분 얘기를 우리가 한번 들어 보기로 하겠습니다.

○ **발제자 공동성** 감사합니다.

성균관대학교 국정관리대학원에 있는 공동성입니다.

오늘 제가 발표할 내용이 하도 거대해서 과연 제가 20분 내에 얼마나 간단하게 할 수 있을지, 한번 노력을 해 보겠습니다.

오늘 국회의장님 이하 결산제도에 관한 국회의 어떤 정책적인 방향을 제시해 주셨는데, 성과주의를 한다면 예산과 결산은 한 몸입니다. 그래서 예산과 결산이 따로 논다는 것 자체가 성과주의가 아니라는 말이라고 할 수 있겠습니다.

그다음에 제가 성과관리에서 과연 한국의 성과관리 또는 성과주의 예산제도·결산제도·인사제도, ‘성과’를 붙여서 모든 정부의 관리에 성과주의가 들어갈 수 있겠습니까마는 제가 서두에 좀 강조해서 말씀을 드리면, 지금 현재 우리의 인사예산 여러 가지 제도는 1970~80년대 소련이 했던 제도하고 비슷합니다. 많은 전문가가 그런 이야기를 하고 있습니다. 재밌는 것은 소련도 그 당시 우리나라와 비슷하게 모든 개인은, 모든 사업은 목표치를 정하고 거의 대부분의 사업과 개인은 100% 충족을 했습니다. 모든 사람이 열심히 했고 목표치를 달성했습니다. 그러나 문제는 소련은 붕괴했습니다. 우리나라 성과관리 또 성과주의와 관련된 많은 제도들이 미시적인 측면에서 상당히 섬세하고 아주 전문적인 모습을 띤 것 같지만 결국 한국의 성과는 무엇인지 거기에 대한 궁극적인 물음을 다시면서 제가 오늘 주제를 들어가겠습니다.

저는 오늘 아주 기본적인 개념을 통해서 성과주의 결산의 내용이 무엇이어야 되고 방향이 어떻게 돼야 될 것인가에 대해서 말씀을 드리겠습니다. 그래서 제가 PPT를 준비했는데요.

첫 번째, 성과관리는 왜 하는가, 성과주의는 왜 하는가?

두 번째, 우리가 너무 상식적으로 이야기하고 있는 과연 성과란 무엇인가? 이 성과에 대한 개념이 많은 제도 속에서 제대로 녹아나고 있지 않기 때문에 다시 한 번 강조를 드리겠습니다. 그리고 난 다음에 오늘의 주제라고 할 수 있는 성과주의 결산의 의의는 무엇이고, 그 주요 내용은 무엇이고, 또 현실적인 것을 감안해서 정책적인 방향은 어디로 가야 될 것인가, 거기에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

성과관리는 그러면 왜 하는가? 저는 크게 두 가지로 볼 수 있다고 하겠습니다. 첫 번째가 국민책무성 강화입니다. 미국의 GAO가 어카운팅(accounting)에서 어카운터빌리티(accountability)로 변한다고 했을 때 그 어카운터빌리티의 책무성은 국민에 대한 겁니다. 그래서 우리가 성과관리를 하고 성과주의를 받아들인다는 것 자체는 국민에 대해서 성과를 보고하는 것이 핵심이 되겠습니다.

그래서 국회가 성과주의에 앞장을 선다는 것은 국민을 대표하는 기구로서 너무나 당연한 것이고, 행정부 위주로 성과주의가 돌아간다는 것은 성과관리가 선진국에서 20년 내지 30년 전에 바람이 불었을 때의 그 취지에 어긋난다고 볼 수 있겠습니다.

두 번째, 성과관리는 말 그대로 성과를 향상시키기 위해 있습니다. 너무나 상식적인 얘가지요. 성과를 향상시키기 위해서 있습니다. 아까 제가 서두에 말씀드린 것과 같이 모든 사람은 성과를 향상시켰는데 국가의 성과가 향상되지 않는다, 우리나라 도나 시에서 공무원들의 성과점수는 계속 올라갑니다. 어떻게 하면 내가 점수를 잘 받을 수 있는지 노하우가 생기는 거거든요. 사업의 성과 점수도 올라갑니다. 재밌는 것은 그 시나 도의 성과는 떨어지고 인구는 못 살겠다고 나갑니다.

이러한 현상이 성과관리에서 하나의 왜곡현상이라고 볼 수 있는데, 그래서 성과관리는 왜 하느냐? 지속적 성과 향상이고 지속적 성과 향상은 다시 말씀드리면 미래지향적 관리입니다. 미래지향적 관리를 제가 한번 예시적으로 보여 드리면, 세계적인 선진국 위주의 하나의 개념이었습니다만 문명의 변천이라고 볼 수 있습니다. 수렵시대가 수만 년대, 농경시대가 수천 년대, 산업화시대가 수백 년대, 여러 분이 감을 잡으셨을 거예요. 정보화시대 또는 지식경제시대를 선진국 기준으로 했을 때 1980~85년 중심으로 해서 한 2025년 정도까지 한 40~50년 될 거라고 보고 있습니다. 미래학자의 견해이기 때문에 확실히 그렇다고 제가 장담할 수는 없습니다. 라는 그런 추세를 이해하는 것은 우리 미래지향적 성과관리의 하나의 중요한 의미가 담겨 있기 때문에 말씀드립니다.

그다음에 다음 문명이 무엇이나? 여러 학자들마다 의견들이 있습니다. 라는 ‘과학시대다’, ‘그것은 훨씬 더 짧은 것이다’, ‘우리의 먹을거리는 다음에 우리 문명이 어떻게 변하느냐에 따라서 달라질 것이다’, 이러한 것을 감안하지 않은 성과관리라면 성과관리는 미시적이고 과거지향적인 상벌을 주는 그런 제도로, 그래서 소련이 붕괴한 그러한 형태를 띠는 성과관리가 되지 않겠느냐, 그런 측면에서 지속적 성과향상의 성과관리를 하는 큰 이유 중의 하나다.

그 내용으로서 체계적 업무개선입니다. 예산과 결산 또는 결산과 예산이 한 몸인 것이 결산을



보고 예산을 편성하는 것이고 사업을 변경하는 것이고 아니면 사업을 통폐합할 수도 있고 사업을 폐지할 수도 있습니다. 그래서 예산과 결산이 따로 논다는 것 자체는 성과주의의 기본을 망각하는 그런 측면이라고 볼 수 있겠습니다.

세 번째가 인적 역량 강화입니다. 상벌 위주보다는 이러한 평가를 통해서 앞으로 좀 더 능력 있는 인적자본으로 성장할 수 있게끔 만들어가는 과정이 성과관리를 하는 이유라고 볼 수 있겠습니다.

그러면 성과란 무엇인가? 여러 가지 정의들이 있습니다마는 성과를 평가하는 하나의 기준이라고 볼 수도 있고 성과를 평가하는 하나의 가치관이라고 볼 수 있겠습니다.

일반적으로 영어로 말하면 성과란 무엇인가? 많은 전문가들이 이야기할 때 ‘Doing the right things’라는 이야기를 합니다. 이 말이 무슨 말인가? 해야 할 일을 하는 겁니다. 그게 성과라는 겁니다. 해야 할 일을 하는 것 자체가 성과다. 그 말 자체를 좀 풀어 쓴다면 무슨 말인가? 우리가 일반적인 학술적인 용어로서 타당성이라고 볼 수 있습니다. 그 말 자체는 한 국가의 미션이나 기관의 미션 또는 비전 이런 것에 맞추어서 모든 사업이 정렬되고 사업의 목표가 규정되고 그래서 그 개인들의 활동들이 규정되는 그러한 어떤 논리적인 연계가 만들어지는 그러한 것들에 의해서 성과를 측정하고 성과지표를 산출하는, 이러한 측면이 첫 번째 성과의 개념이라고 볼 수 있겠습니다.

두 번째가 이제 영어에서 ‘Doing the things in the right way’라고 말합니다. 일을 하지만 법에 따라서 했느냐, 민주적인 절차로 했느냐?

세 번째는 경제성입니다. 경제성이라 하면 여러 가지 용어들을 우리가 쓰고 있습니다마는 효율성, 효과성, 생산성, 개념이 약간 다릅니다마는 비슷한 개념으로서 이것도 일반적으로 해야 될 일을, 주어진 일 자체를 제대로 하느냐 그런 개념이라고 볼 수 있겠습니다. 그러나 문제는 한국에서 성과의 개념상 특히 소홀히 되고 있는 측면은 타당성이라고 보겠습니다.

그러면 성과주의 결산은 과연 무엇이고 어떻게 하는 것이 기본적으로 성과주의 결산인가? 이 개념을 좀 더 분명히 하기 위해서 기존의 결산제도하고 성과주의 결산제도하고 과연 기본적으로 뭐가 다를 것이냐?

첫 번째, 목적과 가치라는 차원에서 기준은 아무래도 합법성 위주라고 볼 수 있겠습니다. 감사원에서 성과감사는 일반적으로 합법성에 기초를 두고 있고요. 그래서 성과주의로 간다면 무엇인가? 결국은 타당성입니다. 이게 과연 해야 될 일을 하고 있느냐, 그와 더불어서 경제성, 효율성, 효과성 이런 식의 개념으로 볼 수 있겠습니다.

기준은 기존의 결산제도에서는 규정을 준수하는, 그래서 체크리스트를 만들어서 이걸 제대로 하고 있느냐 이런 식의 평가가 위주라고 본다면 성과주의에서는 목적과 성과를 같이 보는, 그래서 이 사업의 목표가 무엇인지, 이 기관의 목표가 무엇이었는지, 목적이 무엇이었는지, 그 결과인 성과는 무엇이었는지, 따라서 이러한 측면은 다양한 관점이 필요합니다. 전문가들마다 달라질 수 있고 그래서 다양한 관점이 요구되기 때문에 정치적으로 민감할 수 있는 측면도 있겠습니다.

초점은 기존의 제도는 주로 집행이나 활동에 초점을 맞추고 있습니다. 그다음에 성과주의제도

라고 한다면 기획과 결과, 즉 예산과 결산이 한 몸이 되는 그런 식의 결산제도라고 볼 수 있겠습니다.

시간적인 측면에서는 기존의 제도는 과거 위주라고 제가 강조해서 말씀을 드렸는데요, 전년도에 무엇을 했는지에 초점을 맞추는 거고, 성과주의에서는 미래지향입니다. 평가의 목적이 앞으로 잘하자는 데 더 목적이 있습니다. 과거에 잘했나 못했나보다 앞으로 잘할 수 있느냐?

그다음에 전문성 측면에서도 기존의 제도에서는 우리 감사원의 인원 구성이나 많은 성과평가의 감사 인원구성이 주로 법학, 회계학입니다. 즉 합법성 또는 회계검사 위주에서는 법학이나 회계학이지만 앞으로 성과주의로 간다면 인원구성에 있어서 획기적인 전환이 필요합니다. 분야별 전문가가 필요합니다. 미국의 GAO나 다른 선진국들의 이런 성과감사나 결산 또는 평가의 인원들 과반수 이상이 대부분 이런 분야별 전문가입니다. 복지전문가 또는 환경전문가 또는 행정전문가 이러한 각 분야별 전문가들이 주를 이루는 평가방식이 되겠습니다.

보고서의 내용에 있어서도 위반사항 또는 지적사항 위주의 그러한 보고서가 아니라 원인분석을 하고 성과향상 방안을 내놓는 형식의 보고서가 핵심적인 내용이라고 볼 수 있습니다.

그래서 우리가 현재 하고 있는 방식하고 성과주의 방식으로 나가는 경우에 아주 획기적인 큰 변화가 요구된다고 볼 수 있겠습니다. 그러면 이러한 개념하에서 성과주의 결산의 주요 내용이 과연 구체적으로 무엇이어야겠는지 좀 더 상세하게 말씀을 드리겠습니다.

첫 번째로 성과주의 결산을 한다면 첫 번째로 그 주요 내용은 성과 목표·지표의 타당성 평가입니다. 성과 목표·지표의 타당성 평가는 크게 두 가지로 나눌 수 있습니다.

첫 번째는 구조적인 연계성입니다. 구조적 연계성은 그림이 하나 있는데요, 국정의 방향하고 각 기관, 각 부처의 방향하고 각 사업의 방향이 서로 논리적으로 연계되는 모습입니다. 이러한 논리적인 연계에 대한 측면이 먼저 갖춰져야 될 것입니다. 그래서 이러한 면을 다시 제가 말씀드리면 상위 목표, 그것이 국정일 수도 있고 기관 또는 부처의 상위 목표와 지표 또는 하위 목표하고 지표가 서로 논리적으로 연계돼야 될 것이고요.

두 번째는 시간적 연계성입니다. 시간적 연계성이라 하는 것은 중장기 전략하고 비전, 그거하고 다년 또는 매년 성과평가하고의 연계성이 서로 논리적으로 합당해야 할 것입니다.

시간관계상 두 번째로 넘어가겠습니다.

두 번째는 성과정보의 검증입니다.

지금 한국에서 감사원도 그렇고 성과정보에 대한 검증이 제가 보기에 거의 없는 걸로 알고 있습니다. 제가 알기로는 성과보고서도 아마 감사원에서 한 명이 그것도 다른 일도 하면서 성과보고서에 대한 평가보고서를 작성하고 있습니다. 거의 안 한다고 볼 수 있겠지요.

과연 그 성과정보가 정확한 것인지, 두 번째는 성과정보 산출 자체가 신뢰성이 있는 것인지, 여기에 대한 것을 우리가 제대로 하고 있지 않습니다. 성과정보 검증이 일단 성과주의 결산을 넘어가기 전에 필수적으로 요구되는 내용입니다.

세 번째는 성과목표의 적절성 평가입니다.

모든 사람이 목표치를 정해 놓고 또 대부분이 100% 이상 초과달성을 했음에도 불구하고 소련이 붕괴하게 된 가장 큰 이유 중의 하나라고 볼 수 있습니다. 그래서 핵심적으로 쉽게 말씀드리면 얼마나 잘해야 잘한 것인가? 여기에 대한 기준을 아주 관성적으로 책정하는 경우가 많아요. 제가 성과관리에 대한 자문을 하니까 많은 성과 담당자들이 저한테 한 질문 중의 하나가 이렇습니다. ‘교수님, 작년에 80% 했는데 그게 최대입니다. 올해 제가 보기에 80% 또 달성하는 것조차도 어려운데 80%라고 작성하면 평가위원 교수님들이 작년에 80%니까 85%로 올리라고 합니다, 이런 관성적인 목표치를 설정합니다.

작년에 80%였는데 올해는 75%가 될 수도 있습니다. 거기에 대해서 납득을 못 시킵니다. 이러한 문제점들이 실무를 하는 사람들의 입장에서 봉착될 수 있는 많은 문제점들입니다. 그래서 우리가 성과목표치를 정할 때 얼마나 잘해야 잘한 것인가, 여기에 대한 우리 전문가들의 논의나 전문성이 요구되는 분야입니다.

그래서 성과목표의 적절성 평가에서 추세분석, 관성적으로 해서 작년에 얼마큼 했으니까 올해는 조금 올려서 얼마큼 더 하자. 또는 비교분석이 있습니다. 비슷한 기관끼리 서로 비교하는 방법. 또 하나는 성장 곡선입니다. 과연 이 업무라는 것 자체가, 이 사업이라는 것 자체가 연도별로 어떻게 변해 가야 되는지. 국방부의 전쟁전시관을 초기에 세웠을 때 관람객이 엄청 많았습니다. 물론 홍보고 많이 하고요. 그러나 연도가 지날수록 관람객이 떨어집니다. 갔다 올 사람은 갔다 왔으니까 성과목표치가 점점 떨어지는 게 정상적입니다. 그러나 모든 사람이 올라가기를 바라고 있기 때문에 엄청나게 고민입니다. 이 성장 곡선에 대한 것은 전문가의 영역입니다. 그래서 성과목표를 일률적으로 상향 반영하는 그런 관성적인 행태를 벗어나기 위해서는 성장 곡선의 형태가 과연 어떤 형이냐, 성장형이냐 말 그대로 포화형이냐, 이제는 정점에 다다른 것이냐 아니면 계단형이냐, 몇 년 동안은 성과가 안 나고 한 번 올라가면 또 몇 년 동안 안 나는 형태냐 아니면 감소형이냐, 이런 것에 대한 전문가의 분석이 요구되는 사항이라고 하겠습니다.

네 번째로 성과주의 결산의 주요 내용 중의 하나가 성과결정을 무엇이 하고 그다음에 누가 책임을 져야 되는가입니다. 지금 성과보고서는 단순히 ‘목표치가 얼마인데 결과가 얼마 나왔으니까 당신은 80% 달성했습니다. 100% 달성했습니다. 110% 달성했습니다’ 대부분 이걸로 끝납니다. 그러나 성과주의 결산을 하고 예산을 한다는 것 자체는 왜 성과가 높고 낮았는지.....

그러면 일반적으로 성과를 결정하는 요인은 무엇인가? 첫 번째는 투입입니다. 불행하게도 예산을 많이 투입하면 성과도 좋습니다. 이게 하나의 역설이라고 볼 수 있는데요, 성과가 나쁘니까 예산을 깎는 게 아니고 예산을 적게 줬기 때문에 성과가 나쁜 경우도 많습니다. 인력을 적게 투입했기 때문에 성과가 나쁜 경우도 많고요. 그래서 투입이 하나의 요인이고, 그다음에 역량입니다. 역량도 개인의 역량이나 사업팀의 역량이나 또는 기관역량들을 총괄해서 말하는 것이고, 거기에 들어간 시간노력, 그다음에 많은 경우 외부비통제 요인입니다. 이것은 업무의 성격에 따라서 어떤 요인들이 더 크게 작용하는가, 여기에 따르는 전문가들의 분석이 요구되는 내용입니다.

두 번째는 성과의 요인이 높고 낮은 것이 결정됐다고 했을 때 과연 누가 잘못된 것이고 누가

잘한 것인가, 여기에 대한 논의는 또 별다른 이슈라고 볼 수 있습니다.

제가 아까 말씀드린 대로 과연 예산이 부족해서 그렇다면 우리는 성과가 낮다고 해서 과연 예산을 깎아야 되는 것인지 아니면 예산을 더 줘야 되는 것인지, 우리가 정책적으로 강북의 학업 성적을 보고서 그것을 하나의 성과목표치라고 봤을 때 강남의 학업성적이고 강북지역의 학업성적을 보고 성과를 비교해서 예산을 어떻게 배정해야 될 것인지, 또 많은 이러한 논의들 중에서 흔히 드는 예 중의 하나가 범죄율을 우리가 일반적으로 경찰청의 하나의 미션 중의 하나로 성과지표에 많이 씁니다마는 범죄율을 결정하는 것은 대부분이 경제지표라고 봅니다. 그러면 정말 한국에 범죄가 많고 적음은 경찰청의 노력이 아니라 기재부의 노력에 달려 있고, 경제를 담당하는 부처의 노력이라고 볼 수도 있는 겁니다. 이러한 성과결정 요인과 귀책기여도 분석을 제대로 해야만 성과주의 결산이 가능하다고 말씀드리겠습니다.

다섯 번째로 향후 성과향상 방안의 적절성입니다. 그러면 단순히 원인분석뿐만 아니라 앞으로 성과를 향상시키기 위해서 어떻게 해야 되느냐?

그다음에 여섯 번째가 내부통제시스템의 적절성입니다. 지금 엄청나게 많은 양을 요구하고 있습니다. 이것을 국회나 또는 외부통제기관들이 과연 제대로 할 수 있느냐, 핵심적인 것은 특히나 우리 위원장님께서도 말씀하시기를 결산과 예산이 2년의 격차가 있다. 실질적으로 우리가 3년 기한의 사업은 성과에 전혀 관계없이 예산을 받을 수 있습니다, 시차적인 문제 때문에 성과평가 한번 안 받고요. 예산을 한 번 받고 나면 그다음에 1년도 예산에 대해서 평가를 받을 때는 이미 2년도 예산을 받고 집행 중에 있습니다. 그다음에 이미 다음 연도 예산을 받은 다음에 결산이 나옵니다. 그래서 3년 예산은 성과평가에 전혀 신경 쓸 거 없습니다. 이러한 것을 방지하기 위해서도, 결산과 예산의 이런 시차문제를 극복하기 위해서도 내부통제시스템이 상당히 중요합니다. 그래서 외부에서 계속 그러한 것을 보는 게 아니라 내부 스스로, 감사도 자체감사가 실제로 돼야 제대로 되는 것이고 이러한 성과관리 자체도 감사원의 역할보다 조직 또는 기관 내부에서의 통제가 가장 중요하다고 보겠습니다. 이러한 여섯 가지의 성과주의 결산의 주요 내용이 현재 한국은 거의 미흡하다고 말씀드리겠습니다.

성과주의 결산을 그러면 어떻게 활용할 것이냐? 여기에 대해서도 여러 가지 방법이 있겠습니다마는 제가 시간관계상 한 가지만 강조를 드리면 제일 밑 부분에 있는 성과정보 및 평가의 질이 낮은 경우 적극적 활용은 도리어 왜곡을 초래한다는 측면에서 아직은 저는 성과평가 결과를 활용하는 데 있어서 신중해야 된다고 생각합니다.

마지막 제가 말씀드리고 싶은 것은 향후 과제인데요, 제가 말씀드린 성과주의 결산을 제대로 하기 위해서는 엄청난 내용과 시간이 필요합니다. 행정부의 성과관리 자체가 제대로 이루어지고 있다고 보지는 않습니다. 두 번째 감사원의 성과감사가 그러면 제대로 되고 있느냐? 거의 안 된다고 저는 평가를 하고 있습니다. 거의 안 됩니다. 현실적으로 교수님은 학교에 있으니까 원칙적인 이야기 하지만 이것 제대로 하려면 돈도 엄청나게 많이 들고 시간도 많이 드는데 이게 현실적으로 가능한 얘기입니까? 그래서 제가 한 가지 말씀을 드리겠습니다.

제일 밑에 제가 성과평가감사의 비용효과성을 1 대 100 이상이라고 말씀드렸는데 제가 감사원의 고위직의 한 분하고 이야기를 하면서 ‘감사원에서 1억을 쓰면 예산을 얼마나 절감합니까?’, 한 100억 정도로 최소한 100배 이상을 절감한대요. 감사원에서 10억을 쓰면 1000억을 절감할 수 있고 감사원에서 100억을 쓰면 1조 이상을 절감할 수 있다고 봅니다. 저도 운이 좋아서 국고보조금평가단장을 초기에 3년 했습니다. 그래서 그 당시에 3년 동안 평가대상 사업이 한 1000개 정도 됐는데 제 경험으로도 이게 과학적인 수치는 아닙니다마는 10억을 쓰면 최소 1000억 이상의 예산 절감할 수 있습니다. 제 경험으로는 10억을 쓰면 솔직히 1 대 100이 아니라 1 대 1000 정도도 가능하다고 봐요. 100억을 쓰면 10조를 충분히 절약하고도 남을 수 있는 수치입니다. 지금 예산을 이야기하고 인원이 부족하고가 아니고 예산이 낭비되고 중복적인 사업을 없애고 하는 것에 이런 한 비용 1~2억 쓰는 데 있어서는 엄청나게 인색하면서, 예산이 절감되고 사업이 제대로 돌아가는 것에 대해서는 우리가 인색한 측면이 분명히 있기 때문에 이것을 제대로 한다는 것 자체가 반드시 비현실적인 것만은 아니다.

그럼에도 불구하고 전략적인 접근을 간략하게 말씀드리면, 일단은 정책방향이 서야 될 것입니다. 성과주의 결산의 목적을 명확하게 해야 될 것이고 정말 제대로 할 것인지 아니면 기일을 맞추는 것 정도로 할 것인지 아니면 행정부가 좀 더 국회에 협조하는 정도로 끝날 것인지, 여러 가지 그러한 목적을 명확하게 먼저 해야 될 것이고, 그다음에 성과결산 결과를 어떻게 활용할 것인가에 대해서 분명히 정책적으로 밝힐 필요가 있을 겁니다. 또 거기에 따라서 추가비용이나 인력, 시간 문제, 제도 이런 것도 정비를 해야 될 것입니다.

마지막으로 성과결산의 범위도 설정할 필요가 있습니다. 지금 미국이나 많은 선진국들이 20~30년 동안 성과주의를 하면서 대부분 후퇴하고 미시적인 접근 방법에서 범정부적인 주요 사업에 초점을 맞추고 있습니다. 우리도 지금은 아직 인력도 적기 때문에 전략적인 측면에서 범정부적 사업에 초점을 맞추는 것도 한 방향이라고 볼 수 있겠습니다.

그리고 세 번째로 연구분석 기구겠지요. 감사원과 특히 국회예산정책처의 역할을 과연 어떻게 할 것인지, 독립성과 전문성뿐만 아니라 인원이나 예산의 문제가 달려 있다고 보겠습니다.

그래서 마지막으로 제 결론은 소련은 왜 붕괴했는가? 제가 서두에 말씀드렸지만 한국의 성과관리는 요란하고 많은 사람을 들볶이게 하지만 과연 우리는 국가의 성과를 제대로 달성하고 있는 것인지 이 문제에 대해서 너무 둔감한 것이 아닌지, 따라서 우리가 지난 10년 동안 성과관리를 했다고 하지만 그 성과는 무엇인지 저는 아주 비관적입니다.

이상으로 발표를 마치겠습니다.

○ **사회 김동건** 감사합니다.

여러분들 잘 아시다시피 결산심사를 강화한다고 할 때 핵심적인 것은 성과에 대한 적절한 분석과 평가인데 이게 쉽지가 않지요. 그래서 그러한 다양한 시각을 우리 교수님께서 이론적·논리적 시각에서 잘 설명해 주셨습니다. 그런데 마지막 결론이 섬뜩합니다. 소련의 붕괴로 이걸 연계시키시니 우리 공 교수께서는 성과관리에 대한 심각성을 생각하고 계시는 것 같습니다. 아무튼 좋은

말씀 감사드립니다.

그러면 이제 네 분으로부터 두 분의 발제와 연관된 다양한 시각의 말씀을 듣도록 하겠습니다. 아까 말씀드린 것처럼 시간을 유념해 주시고요. 그리고 플로어에 계신 분들께서 질문용지를 받으셨는데 만약에 추가적인 질문이 계시면 거기다 기록을 하셔서 관계자들에게 전하시면 제가 시간이 있는 범위 내에서 그분한테 말씀하실 기회를 드리겠습니다.

그러면 우선 토론자로서 정부에서 이 부분을 총괄적으로 관리하고 계시는 노형욱 기획재정부 재정관리관님 말씀을 먼저 듣도록 하겠습니다.

○ **토론자 노형욱** 두 분 발제 감명 깊게 잘 들었습니다.

김광목 실장님은 역시 현실적인 문제를 중심으로 굉장히 현실적인 대안을 주셨기 때문에 제 안한 내용에 대해서 정부가 생각하는 정책 방향을 좀 말씀드리고, 공동성 교수님이 말씀하신 성과주의 결산에 관련해서는 우리가 함께 생각해 봐야 될 역할 분담을 중심으로 말씀을 드리고자 합니다.

예산과 결산의 연계를 강화하고 성과주의를 강화해야 된다, 그리고 재정민주주의 차원에서 의회의 역할이 강화돼야 된다, 이 부분에 대해서는 그 추세가 누구도 부인할 수 없는 명제인 것 같습니다. 그렇지만 저희가 이런 문제를 볼 때 몇 가지 판단의 기준이 필요하지 않겠느냐, 그래서 재정에 대한 헌법이 부여한 권한과 책임의 체크 앤드 밸런스의 문제, 그다음에 실제 이거를 입법 그다음에 행정 집행을 했을 때 현실적인 집행비용 이런 것들을 종합적으로 고려해서 판단해야 되지 않을까 하는 생각이 들고요.

일단 오늘 국회의장님도 말씀하셨고 김광림 의원님도 말씀하셨습시다라는 가장 시급한 게 법정기한 안에 결산이 이루어지는 문제, 이게 가장 중요한 것 같습니다. 결산이 제때 이루어져야 그게 이어지는 국정감사에 반영이 되고 또 다음 연도 예산편성에 반영이 되고 하는 선순환 구조가 이루어질 텐데, 통상 결산이 예산하고 거의 같이 가다 보니까 제도상으로는 예산과 결산이 2년의 시차가 나타나게 돼 있습니다라는 우리나라의 예결산은 3년의 시차를 가지고 있는 셈이 됩니다. 그래서 이런 문제에 대해 여러 가지 제안을 해 주셨지만 우선 제도개선 방안에서 제시하셨던 심사기한을 지키기 위해서 의장님께서 기한을 정해서 상임위에 회부하고 통과가 됐을 때는 바로 예결위에 회부를 한다든가, 예산안에 대해서는 작년에 국회선진화법에 의해서 참 오랜 만에 헌법 기한 안에 통과가 됐습시다라는 정말로 올해에는 결산안도 법에서 정한 8월 말, 좀 더 효과를 감안한다면 7월 정도에는..... 이게 만약에 개선이 끝나 준다면 정부가 예산안을 제출할 때부터 그걸 좀 반영해서 올 수 있지 않을까 생각을 하고요.

그다음에 결산 관련해서 여러 가지 제안을 주신 것들 중에서 심사를 보다 심도 있게 하기 위해서 정부가 제출하는 서류를 좀 보강해야 된다 하는 문제는 충분히 그런 방향으로 가야 된다고 생각합니다. 그래서 결산서류에 세입·세출결산 사업별 설명서를 추가하지는 문제라든가 총사업비 관리대상 사업에 대한 사업별 결산보고서를 제출해야 된다 하는 것들은 그런 방향으로 가는 것이 맞다고 보고, 다만 필요한 정보를 어떤 형태로 담느냐, 이거를 별도의 또 하나의 예산안의 부

속서류 형태로 하는 게 좋은지, 기존 서류의 내용을 보완해서 하는 게 좋은지 그런 문제는 좀 따져 볼 필요가 있다고 생각하고요.

그다음에 예산안 첨부서류에 결산 시정요구를 받은 사항에 대한 예산안 편성내역을 추가하는 문제는 결국 이게 시차의 문제거든요. 그래서 지금은 예산안을 제출할 때까지 결산이 심사가 안 되는 그런 경우 때문에 2년의 시차를 가지고 있습니다마는 만약에 7월이나 이때 국회의 결산심사가 완료된다는 게 담보만 된다면 이거는 가능한 문제라고 보고요.

그다음에 그렇다면 국회가 한 두 달 정도의 시간을 가지고 결산에 대한 심사를 해야 되는데 거기에 대한 부담도 좀 줄여 주기 위해서 정부의 결산서 제출기한을 조금 앞당겨야 되는 것 아니냐? 사실 이 문제가 2013년도에 국가재정법 개정안이 3개가 나와서 그때 굉장히 심도 있는 논의가 이루어졌었습니다. 그런데 당시에 예산심사만 한 달을 앞당기기로 하고 그걸 3년에 걸쳐서 매년 10일, 10일, 10일 이렇게 앞당겨서 하도록 돼 있고 결산의 문제는 현실적인 문제들 때문에 그때 논의에서 배제가 됐던 경험이 있습니다. 실제로 지금 결산이 5월 31일로 돼 있습니다마는 2006년에 국가재정법 개정되기 전까지만 해도 결산이 예산안하고 같이 제출됐었습니다. 그래서 그때 이미 석 달을 앞당긴 그런 경험이 있고, 그래서 지난번에 국회의 결산심사를 앞당기자는 논의가 있어 가지고 다른 나라에 있는 사례를 저희들이 좀 봤어요. 과연 우리가 회계연도가 끝나고 5개월 후에 결산안을 제출하는 게 정말 그렇게 늦은 것인가 봤더니 영국 같은 경우는 한 10개월, 일본 같은 경우는 한 8개월, 그리고 저희가 찾아본 사례 중에 제일 빨리 제출하는 나라가 프랑스의 경우인데 우리나라와 같은 5개월, 하루 차이는 있더군요. 우리는 5월 31일인데 프랑스는 6월 1일까지 제출하는 걸로 돼 있더라고요.

그리고 또 최근에 저희가 실무적으로 어려워진 요인 중의 하나가 발생주의 회계에 따라서 재무제표를 작성하는 문제가 상당히 부담으로 작용하고 있습니다. 그래서 그때 당시에도 이런 어려움이 논의가 돼서 예산을 한 달 앞당기되 결산은 현재인 5월 31일로 하기로 했다는 말씀을 드리고, 그리고 결산에 필요한 제출서류 내지는 기간을 우리가 따질 때 정말 지금 제출하고 있는 결산의 부속서류 이런 것들이 결산심사에 필요한 자료들인가, 이런 데 대한 판단은 필요하다고 봅니다. 그래서 지금까지는 한 번 제출한 자료는 계속 제출하고 때에 따라서 필요가 생기면 그걸 추가로 제출하다 보니까 정부가 국회에 제출하는 그 자료를 제가 찾아봤더니 무려 6만 3000권에 1700만 페이지, 트럭으로 한 다섯 대 분량입니다. 그런데 과연 그 많은 자료가 국회에 와서 어느 정도나 활용이 될지, 그러니까 요는 제출하는 자료의 퀄리티가 중요한 것이지 제출하는 서류의 종류가 많고 양이 많아야 된다는 것은 아닌 것 같아요. 그래서 선택과 집중을 해서 정말 필요한 자료를 중심으로 한다면 시간을 좀 앞당기는 문제라든가 필요한 새로운 서류를 제출하는 문제라든가 이런 게 같이 해결되지 않을까 싶고요.

그다음에 결산의 효력에 대한 결산의 승인제도 도입을 말씀하셨는데, 이건 잘 아시겠지만 헌법을 개정해야 되는 사항입니다. 헌법에는 잘 아시겠지만 예산안에 대해서는 국회가 심의 확정하는 절차가 들어있는데 결산에 대해서는 그 부분이 언급이 없어요. 그런데 그것을 받은 국회법에

서는 예산과 결산을 동일한 절차로 해 봤기 때문에, 여기에 대해서는 하여튼 법률을 연구하시는 분들 쪽에서는 상당히 위험 소지가 있다는 그런 문제 제기도 나오고 있고, 그 위험 소지를 없애려면 국회에서 결산을 의결하고 있지만 그 의결의 효력을 뭐로 볼 것이냐? 승인·불승인의 개념으로 볼 것이냐, 그렇게 한다면 이게 우리나라 헌법구조의 범위를 벗어난 게 아니냐 하는 그런 논의도 있다는 말씀을 드리고요.

예비비에 대해서 사후승인을 받는 것은 아마 그런 취지 같습니다. 예비비는 사전에 내역을 정하지 않고 통으로 2~3조 되는 돈을 하기 때문에 국회에서 그것을 승인할 필요가 있다, 편성할 때 내역이 확정되지 않은 사업이 있기 때문에 그런 측면이 있는 것 같고요.

그리고 세계잉여금의 사용 시기도 승인 이후로 해라 하는 이 부분도 아시겠지만 국가재정법에 보면 세계잉여금 쓰는 게 아주 제한적으로 정해져 있습니다. 그래서 재량을 가지고 할 수가 없는 부분이고, 조금 재량의 여지가 있다면 그걸 추경의 재원으로 쓸 수 있는 그런 부분들인데 지난번 국가재정법 개정으로 추경을 하는 요건도 대단히 강화됐다 이런 말씀을 드리고요. 만약에 세계잉여금이 생겼는데 국회가 승인을 해 줄 때까지 못 쓰게 된다면 자금의 효율성 측면에도 문제가 있을 것 같아요. 세계잉여금이 생기면 첫 번째 해야 될 게 뭐냐 하면 교부금의 정산부터 해줘야 되는데, 지방에 필요한 돈을 그때까지 묵혀서 주는 게 맞느냐? 또 예를 들어 추경을 한다 그러면 세계잉여금이 나오면 그거를 재원으로 써야 될 텐데 그때까지 개선이 안 되면 돈이 남아도는데 또 국채를 발행해야 되는 문제도 생길 수 있다는 말씀을 드리고요.

그다음에 재정 집행상황을 분기별로 국회에 보고하자 하는 것은 취지는 참 좋습니다마는 지금도 부분적으로 그렇게 얼마든지 할 수 있다는 말씀을 드리고, 그리고 지금 정부쪽에서 월간 재정동향이라 해서 보신 분도 있겠지만 재정 집행상황을 상당히 상세하게 매월 보고하고 있어요. 그러다 7월부터는 통합재정정보공개시스템이라고 해서 온라인상으로 굉장히 많은 정보를 실시간으로 공개하는데, 정부쪽에서도 결국 성과관리를 하고 사업 부서를 강요하는 게 우리가 하나하나를 다 봐서 잘못을 시정하는 것은 한계가 있는 것 같아요. 스스로 국민들한테 투명하게 공개를 하고 심판을 받는 게 가장 바람직한 방법이 아닌가 해서 재정정보를 공개하는 쪽으로 저희가 방향을 틀어 나가고 있는데, 그래서 얼마든지 온라인상이라든지 있는 자료로도 가능한데, 현실적으로 국회가 요구해도 가능한데 이런 걸 꼭 법에 넣어 가지고 해야 될지 그거는 판단할 사항이라고 봅니다.

그다음에 마찬가지로의 사항인데, 시정요구 조치결과가 미흡했을 때 거기에 대한 제재수단으로 사업예산을 삭감한다거나 심지어 기본경비까지 삭감하자는 의견이 있으셨는데 정부 예산안에 대해서 삭감하는 것은 국회의 고유권한입니다. 얼마든지 할 수 있는 부분을 법에다가 굳이 정해야 될지 그 부분에 대해서는 한번 판단해 주시기 바라고요.

그다음에 공동성 교수님 발제해 주셨던 성과주의 예·결산 문제와 관련해서 정말 이론적으로 잘 제시해 주셨고 방향에 대해서 제시해 주셨는데, 저는 답이 있다고 봐요. 그러니까 결국은 국가 전체 재정과 관련된 활동의 효과성을 얼마만큼 높이느냐, 그 안에서 참여하는 주체들 간에 일



마나 체크 앤드 밸런스가 이루어지고 국가 전체의 차원에서 얼마나 효율성을 높이느냐? 이런 기준으로 봐야 되지 않겠느냐 싶습니다.

저희 행정부 내부의 말씀을 좀 드리면, 성과관리 차원에서 너무나 많은 평가들이 이루어지고 있어요. 개별사업에 대한 평가만 해도 거의 한 10여 종이 됩니다. 그런데 평가를 받는 부처 담당자 입장에서는 평가의 홍수지요. 비슷비슷한 평가를 총리실이 와서 평가하고 이번에는 감사원에서 평가하고 또 그 다음날은 기재부가 평가한다고 하고, 그러다 보니까 정말 비효율이 심하다. 이렇게 되다 보니까 사업을 하는 부처에서는 거기에 대한 책임성이 없어지는 것 같아요. 결국은 평가하는 기관에서 다시 평가를 할 텐데 우리가 열심히 할 필요가 뭐 있느냐, 그래서 전략적으로 대응을 합니다.

예를 들어서 성과미흡 사업을 10% 내라 하면 부처에서 가장 사업비 규모가 작은 사업, 소위 가장 힘없는 부서에서 구색 맞추기 이런 식으로 하다 보니까 정말 성과관리 이것으로 안 되겠다 해서 저희 행정부 내부에서도 이 성과체계를 좀 뜯어 고치려고 합니다. 여기는 분명하게 권한과 책임의 구분이 필요하다, 자율과 책임을 원칙으로 할 필요가 있다, 개별사업에 대한 평가는 부처가 스스로 책임을 지고 평가하게 해야 되겠다, 그러면 평가제도를 관장하고 있는 기재부나 감사원이나 이런 데에서는 개별사업에 대한 평가보다는 뭔가 목적지향적이고 성과지향적인 메타평가 위주로 가야 되겠다, 일단 부처가 성과체계가 잘 갖춰져 있는지, 그다음에 정말 객관적으로 평가를 하고 있는지 그런 시스템을 평가하는 거지요.

그다음에 한 부처에만 놔두면 볼 수 없는 여러 부처에 해당이 되는 유사·중복되는 사업들에 대한 것이라든가 크로스 컷팅한 그런 이슈들에 대해서 깊이 들여다보는 심층평가로 가야 되지 않겠느냐?

그리고 한 단계를 더 나아가면 요즘 과거 개별사업에 대한 평가, 미국의 PART 같은 것 다 폐기됐지 않습니까? 다 폐기됐어요. 그러니까 뭔가 성과관리를 하는 것도 좀 전략적인, 스펀딩 리뷰(spending reviews), 스트레칭\*\*\* 리뷰 이런 쪽으로 가야 될 필요가 있다. 그래서 정부 안에서도 전체의 성과를 높이기 위해서 역할 분담을 검토하고 있다는 말씀을 드리고, 그런 차원에서 입법부가 행정부를 견제하는 성과평가의 범위와 방법은 뭘까 하는 부분들을 좀 생각해 봤으면 좋겠다.

그리고 여러 가지 예를 들면서 국회의 모델로 미국의 GAO라든가 미국의 예정처 CBO 예를 많이 드시는데 미국은 우리나라하고 헌법상의 재정에 관한 권한이 전혀 다른 나라입니다. 미국은 예산에 대한 편성권한이 의회 자체에 있는 것이고, 그리고 결산에 있어서도 GAO가 상시적으로 결산을 하지 우리처럼 결산안을 심의 의결하고 그런 과정은 하지 않고, 미국의 사례는 예산의 편성권한이 의회에 있는 모델이라는 것을 참고해 주셨으면 감사하겠습니다.

이상입니다.

○ **사회 김동건** 수고하셨습니다.

노 관리관님은 이 부분을 직접적으로 담당하고 있는 기획재정부로 봐서는 최고의 실무 책임자이시기 때문에 말씀하시는 것에 대해서 시간제한을 안 드리고 죽 들었습니다. 여러 가지 좋은

말씀을 들었고 참고가 되겠습니다.

그런데 제가 하나 여쭙 보고 싶은 것은, 아까 우리 김광립 의원이나 의장님 말씀대로 만약에 국회가 결산심사 기간을 단축하려고 하는 확실한 의지와 실천이 있다면 국회에 서류제출 기간을 단축하실 수 있는 것에 협조하실 용의가 있다는 말씀이십니까?

○ **토론자 노형욱** 저희도 그거는 가능하다면 얼마든지 검토하겠는데, 10년 동안 8월 31일 이전에 한 게 딱 한 차례인데, 정부가 결산안을 늦게 제출해서 그렇게 된 적이 한 번이라도 있었습니까? 그러니까 일단은 당겨서 운영상 한번 해 보시고 이게 도저히 안 되겠다 하면 그다음에 논의할 사항이지요. 앞뒤가 틀렸다는 얘기입니다.

○ **사회 김동건** 알았습니다.

국회도 일단 말을 했으니까 책임을 져야지요, 말만 하고 실천은 안 하고 그러면 안 되는 거니까. 하여튼 이런 차제에 국회하고 정부가 좀 더 긴밀하게 상호 책임을 분명히 하면서도 말에 책임을 지는 그런 제도가 개발된다면 국가적으로 봐서 대단히 좋지 않을까 이런 생각이 듭니다.

그러면 우리 노 관리관님과 토론은 그걸로 마치고, 그다음에 윤영진 교수님 말씀 듣겠습니다.

○ **토론자 윤영진** 안녕하십니까?

계명대학교 윤영진입니다.

오늘 두 분 발제를 해 주셨는데 우리 김광묵 실장님은 실무적인 내용으로 전부 좋은 아이디어를 이야기하셨고 또 성과 쪽은 우리 교수님이 이론적이고 논리적인 그런 이야기를 하셨고, 노형욱 관리관님은 또 정부쪽 이야기를 다 해 가지고 사실 제가 할 말이 별로 없는 것 같습니다. 그래서 항상 결산 쪽의 토론회나 이런 데 오면 별로 할 말이 없다는 생각을 많이 하는데, 어제 저녁에 대구에서 올라와 가지고 오늘 토론하고 다시 내려가야 되는데 제가 토론하러 온 성과가 얼마나 있을지 회의적인 생각이 들고, 교통비도 안 나오지 않을까 하는 생각이 좀 듭니다.

그럼에도 불구하고 제가 몇 가지만 말씀을 드리면, 우선 아까 용두사미 이야기도 하셨는데 결산은 예산하고 비교했을 때 왜 그럴까를 생각해 보면 국회 결산심사의 성격하고 관련이 있을 것 같아요. 이게 어떤 법적 성격이 많이 부여돼 있으면 법적 성격 때문에 많이 신경을 써야 되는 의미가 있지만 지금 현재 제도는 기본적으로 정치적 성격이라고 볼 수가 있습니다. 그래서 국민들에게 예산 네 단계를 법적으로 마무리 지으면서 해제시켜 주는 그런 의미다 보니까 일종의 형식화되는 그런 의미가 있지요. 그래서 제 생각에는 이 정치적 성격의 법적 성격을 어느 정도 가미하느냐 하는 것이 결산심사 과정의 최대 이슈가 아닐까 하는 생각을 하는데, 저는 두 가지 정도 강화될 수 있는 부분이 있다고 봅니다.

하나가 일단 환류단계에서, 아까는 시정에 대한 내용이 잘 확인이 안 되고 거기에 대한 제재나 이런 조치가 안 취해지고 있다는 이야기를 하셨는데 그런 환류단계에서의 어떤 법적 책임하고, 그다음 하나는 정보공개 측면에서의 법적 책임 이 부분은 조금 강화될 필요가 있지 않느냐, 그러면 지금보다는 결산심사 단계가 좀 나아지지 않겠느냐 하는 말씀을 드리고요.

우선 정보 차원의 이야기를 하면 아까 우리 실장님 이야기 중에, 저도 법적으로 그렇게 되어

있지 않다 하는 것을 그냥 막연하게 알고 있다가 확실하게 알게 됐습니다마는, 그러니까 사업별 세부정보지요. 그래서 소위 우리가 프로그램 예산제도 도입하고 나서 프로그램과 단일사업과 세부사업인데 이 세부사업 정보에 관한 것이 예산편성 단계에서 상당히 중요한 가장 핵심정보가 거기에 들어 있는 건데 결산 단계에서 그게 제출이 안 된다고 하는 것은 좀 문제가 있어 보입니다.

그러나 그걸 제출하려고 하면 정확하게는 모르겠지만 아마 세부사업이 8000개 이상 되는 것으로 아는데, 그 세부사업 정보를 아까 6만 3000권의 자료를 만들어서 제출해야 되느냐 하는 이야기를 하는데 저는 그런 식의 페이퍼로 만들 필요 없이 이런 자료는 CD로 보내거나 아니면 7월에 통합재정정보공개시스템이 어떻게 구축될지는 모르겠습니다마는 그런 쪽에서 공개가 돼야 되고, 세부사업에 대한 정보는 국회에만 공개가 돼야 되는 게 아니라 국민들에게도 공개가 돼야 된다고 봅니다. 그래서 예전에 D-브레인시스템 구축할 때 저도 자문위원장을 했었습니다마는 그때 국민들에 대한 공개 부분을 상당히 강조했는데 그게 거의 미흡했는데 이번에 통합재정정보공개시스템할 때 그게 좀 잘 됐으면 좋겠다는 그 말씀을 드리고요.

그다음에 정보와 관련해서 한 가지 더 말씀을 드린다고 하면, 예전에 제가 성인지예산제도 도입 때문에 오스트리아와 스웨덴을 가 봤더니 그쪽은 일종의 재정부에 해당되는 부처에서 분석정보를 많이 만들어내는 걸 보고 깜짝 놀랐습니다. 분석정보라고 하는 게 특히 계층별, 성별 이런 귀착 정보라든지 이런 걸 많이 만들어내고 그것을 토대로 정책을 만들고 또 펴고 하는 걸 봤는데 제가 보건대는 우리나라의 경우에 관료들이 그걸 하기에는 한계가 있다고 보고, 지금 조세재정연구원이 있고 또 국회예산정책처가 있기 때문에 이런 쪽에서 분석작업은 하더라도, 그런 정보에 대한 관리 부분은 노형욱 관리관님이 담당하는 그 부서가 아닐까 싶어지는데, 그런 쪽에서 관리를 하면서 재정정책에 상당히 많이 활용이 되는 이런 식으로 돼야 되지 않느냐 하는 말씀을 드립니다.

하나 더 이야기를 한다고 하면, 역시 결산이라고 하는 것은 결산 단계에만 해당되는 게 아니고 집행하고 연결이 돼 있다고 봅니다. 그러니까 집행이 실시간 공개까지 갈 수 있는, 아마 충납도가 지금 처음으로 그런 시도를 해보고 있는 것 같은데요. 그래서 집행정보를 실시간정보로 하면서도 특히 사업자에 대한 정보를, 개인 실명까지는 안 하는데 법인 실명까지는 하고 있는 것으로 봤습니다마는 어쨌든 그런 집행정보에 대한 공개가 더 확대될 필요가 있다는 말씀을 드립니다.

그다음에 아까 결산제출기한 이야기를 계속 하셨는데 국회 쪽에서는 그쪽에 관심이 많은 것 같아요. 그래서 하다못해 한 10일이나 보름이라도 당겼으면 좋겠다는 이야기를 하셨는데 우리 노관리관님께서 ‘5월 말도 사실 빠르다’ 이렇게 이야기를 하셨는데 제 생각에도 5월 말 정도면 충분하다고 봅니다. 거기에서 며칠 앞당긴다고 그래 가지고 국회 결산심사가 예전보다 더 잘해진다는 보장이 없을 것 같아요.

저는 개인적인 아이디어를 하나 낸다고 하면, 국정감사 일정이 지금 당겨지고 있는 것 같은데, 이제는 법으로 날짜를 정하지 않고 국회에서 임의로 정해서 아마 하기로 되어 있는 것 같은

데 국정감사라고 하는 것이 정기감사로 일반감사입니다. 국회의원들은 잔치하듯이 열심히 하는데 국민들은 그렇게 보지 않습니다. 국민들은 국회의원들 쓸 데 없는 소리들 하고 떠들고 있느냐 이렇게 생각하거든요. 저는 이 국정감사와 결산심의를 결합해야 된다고 봅니다. 그래서 그중에 한 일정을 넣든지 아니면 한 세션을 넣든지 그쪽으로 결합시켜서 국정감사도 결산과 예산 심의하는 넓은 의미의 그 과정 속에 들어가기 때문에 이 국정감사와 결산심의 기간을 잘 결합하면 굳이 결산제출기한을 단축하지 않더라도 많이 활용이 되지 않겠느냐 하는 것이 제 개인 생각입니다.

그다음에 하나는 국민참여 관련된 이야기인데, 작년에 결산 공청회를 와 달라고 해서 제가 참여를 했었습니다. 결산 공청회의 진술문을 만들어 달라고 사전에 요구를 하는데 우리나라 전체 결산자료를 놓고 뭘 이야기해야 될지가 상당히 난감했습니다. 그래서 저는 일단 재정 쪽이 전공이기 때문에 거시적 재정운용에 관한 이야기는 기본으로 들어가야 되고, 그다음 미시적인 걸 하려고 하니까 뭘 해야 될지가 참 난감한 상황인데 저는 그걸 보면서 이걸 좀 두 세션으로 나누든지, 최소한 거시적인 거하고 미시적인 걸 나눠서 거시적인 재정운용이 중요하기 때문에 그 부분은 또 그 부분의 전문가들이 이야기를 하고 미시적인 부분은 구체적인 사업을 지정해서 하는 게 좋겠다는 그런 생각을 했습니다. 특히 그 사업에 대한 지정은 문제성이 있는 사업들이 돼야 되겠지요. 그런 걸 아마 예결위에서 지정할 수도 있을 거고 여러 가지 방식이 있을 것 같아요. 그래서 그런 방식으로 공청회를 조금 보완하는 것이 좋겠다는 생각을 했어요.

그다음에 역시 국민참여에 인터넷이나 SNS나 결산 정보공개 이야기가 나오고 있는데 당연히 그쪽이 강화돼야 된다고 봅니다.

마지막으로 하나 더 말씀을 드리면, 성과주의 관련된 이야기인데 성과주의 관련해서는 공동성 교수님이 결론적으로 이야기하신 그 내용만 제가 집어 가지고 말씀을 좀 드리고자 합니다.

지금 우리가 재정성과관리제도가 그런 대로 잘 구축이 돼서 운영을 해 왔는데, 아까 부정적인 이야기를 하셨는데 우리 재정성과관리제도의 성과가 과연 있느냐? 그 부분을 한번 짚어 봐야 될 그런 시기가 되었다고 봅니다. 그래서 제도 자체의 개편과 제도의 보완 이런 내용들이 지금 상당히 심층적으로 다루어져야 될 부분이 아닌가, 그 부분에서 국회예산정책처의 역할이 크지 않을까 하는 생각을 해 봅니다.

이상입니다

○ **사회 김동건** 감사합니다.

윤 교수님, 그 정도 토론하신 거는 대구에서 올라오신 성과 200% 달성입니다.

아주 수고 많으셨습니다.

여러 가지 유익한 지적을 해 주셨습니다.

그러면 다음으로 하연섭 교수님 말씀 듣겠습니다.

○ **토론자 하연섭** 감사합니다. 가능한 시간을 지키도록 노력하겠습니다.

제 토론문은 57페이지부터 있는데요.

제가 재정을 전공하지만 또 하나 굉장히 관심 갖고 있는 분야가 제도 분야입니다. 항상 주장

하는 게 뭐냐 하면 모든 제도는 그걸 둘러싸고 있는 더 큰 제도와 어떻게 연결되는가를 봐야 된다는 거고요. 그래서 국회의 결산 강화에 있어서도 우리나라 결산을 둘러싸고 있는 제도의 모습하고 이게 얼마나 조응될 수 있는가 이걸 봐야 될 것 같습니다. 그런 면에서 제가 수업 시간에 학생들한테 항상 하는 이야기가 뭐냐 하면 ‘OECD 국가 중에 의회가 예산과 결산을 다 잘하겠다고 나서는 나라는 대한민국이 유일하다’ 그렇게 이야기를 합니다.

크게 보면 예산심의 과정에서 의회가 적극적인 역할을 하는 나라는 결산 과정에서 의회의 역할이 거의 없습니다. 여기 계신 분들 잘 아시겠지만 미국 의회의 예산위원회라는 것은 있어도 예결위는 없습니다. 버젓 커미티(budget committee)만 있을 뿐입니다. 미국에서 의회가 결산에 관련해서 하는 일은 거의 없다고 보시면 됩니다. 결산에 관해서 일을 하는 것은 GAO가 하고 있지요. 처음부터 이게 어카운팅하겠다고 만들어진 게 아니고요. 제가 미국에서 공부할 때 저를 가르쳤던 분이 말씀하신 게 처음에 제너럴 어카운팅 오피스(General Accounting Office)가 의미하는 게 제너럴리 어카운터블 오피스(Generally Accountable Office)였답니다. 그러니까 총체적으로 국민들한테 책임지는 기관, 그런데 하도 어카운팅하는 걸로 오해를 해서 최근에 거버먼트 어카운터빌리티 오피스(Government Accountability Office)라고 이렇게 바꿨다고 그러는데, 하여간 미국에서 위원회 명칭에서도 볼 수 있듯이 결산은 의회가 직접적으로 하지 않고 GAO를 통해서 간접적으로 행정부를 통제할 뿐이다 이렇게 말씀드릴 수가 있고요.

그다음에 아주 재미있는 나라가, 저보다 잘 아시겠지만 영국 같은 경우에 영국 재무부에서 의회에 예산을 제출하는 날짜를 평균적으로 따져 보면 회계연도 개시 이후입니다. 그러니까 그만큼 영국에서 의회가 예산 과정에서 하는 역할은 거의 없다시피 하거든요. 거기는 그야말로 통법부입니다. 그런데 이 나라에서 굉장히 발달돼 있는 게 뭐냐 하면 결산위원회입니다. 그 사람들 표현으로 퍼블릭 어카운츠 커미티(Public Accounts Committee) 이렇게 불러서 우리말로 결산위원회라고 이야기를 할 수가 있는데 영연방을 보게 되면 통상적으로 결산위원회의 위원장을 야당 위원이 맡고 있습니다. 내각책임제 국가이기 때문에 행정부하고 의회가 한통속이라고 생각해서 야당이 위원장을 하면서 행정부를 감독하는데 이 영연방 국가들, 웨스트민스터형 국가들의 공통점이 뭐냐 하면 바로 감사원이 의회 소속기관입니다. 의회 소속기관인데 감사원이 누구한테 보고를 하느냐 하면 결산위원회에 보고하거든요. 그러니까 이 나라에서 자연스럽게 발달한 게 뭐냐 하면 성과평가제도가 무지무지 발달돼 있는 겁니다. 그러니까 한국에 소개된 성과평가의 대표적인 국가들이 영국 호주 캐나다 뉴질랜드인데 이게 전부 다 웨스트민스터 국가하고 영연방이라는 공통점을 지니고 있습니다. 그래서 이 나라들은 예산에 있어서는 의회의 역할이 엄청나게 약한 대신에 결산을 통해서 어떻게 보면 행정부를 통제하는 역할을 하고 있다, 그래서 다른 나라 OECD 국가들을 보게 되면 거의 대부분이 양쪽에 하나에만 집중하는 그런 경향이 두드러진다 이렇게 볼 수가 있습니다.

바로 그렇다면 우리나라 상황에서 예산과 결산의 균형 잡힌 모습은 뭘까 하는 것에 대해서 우리가 좀 고민을 할 필요가 있지 않나 생각을 합니다.

58페이지에 제가 서술한 게 뭐냐 하면, 최근에 성과주의 예산제도가 어떻게 변하고 있는가 하는 건데요. 조금 전에 우리 노형욱 차관보님께서 말씀을 하셨지만 우리나라가 굉장히 모델로 삼았던 미국의 PART하고 영국의 PSA가 전부 다 폐지됐습니다. 그 이유가 중앙예산기관이 성과평가를 통해서 일선 부처들을 통제하는 게 가능하지도 않고 바람직하지 않다는 결론을 얻었기 때문입니다.

그래서 최근에 이 성과주의 예산제도의 모습이 어떻게 변화하고 있느냐 하면 성과관리에 대한 기본적인 책임은 전부 다 일선 부처한테 넘겨줬습니다. 그리고 더 이상 성과관리가 예산 배분에 영향을 미치지 않습니다. 이걸 그냥 관리적 책무성만 파악하기 위한 도구로 사용되고 있습니다. 그러면 중앙예산기관은 뭘 하고 있느냐 하면 이제 거시적 자원 배분, 전략적인 우선순위 설정에 집중하고 있는 겁니다. 그래서 최근에 주목받기 시작한 게 바로 뭐냐 하면 우리나라 말로 지출검토라고 이야기할 수 있는 스펀딩 리뷰가 굉장히 중요해져서 어떻게 보면 재정건전성 확보 차원에서 국가 전체적으로 나아가야 될 방향이 뭐냐 하는 것은 중앙예산기관이 정하지만 미시적인 사업의 관리는 일선 부처가 담당을 하고 있다, 이게 이제 전 세계적인 트렌드다 이렇게 말씀을 드릴 수가 있을 것 같습니다.

그래서 59페이지에 우리나라 국회의 결산심사 강화방안이 뭐냐에 대해서 제가 처음에 써 놓은 문장이 바로 뭐냐 하면, 예산과 결산 양자 모두를 강화하는 게 우리나라에서 최적의 대안이라고 볼 수가 있겠는가? 특히 한국의 감사원이 행정부에 소속돼 있고 어떻게 보면 미국식 대통령제를 갖고 있으면서도 미국하고는 제도적 구성이 다른 이런 상황에서 우리나라에서 결산을 위한 최적의 대안은 뭘겠는가라는 고민을 좀 할 필요가 있다고 생각을 합니다.

그런데 오늘 김광목 실장님께서 주신 방안 중에 제가 봤을 때 법 개정이 필요 없는 사항들은 다 할 필요가 있는 것 같습니다. 어떻게 보면 관행적으로 지켜오지 않은 것들을 정상화시켜 나가는 것들이 대단히 필요한데 과연 제안하신 법 개정까지 하면서 국회의 결산의 범위와 강도를 확장시키고 강화해 나가야 될 필요가 있는가 하는 데 대해서는 새로운 고민이 좀 필요하다고 생각을 합니다.

다른 나라의 예에서 보게 되면 최근에 결론을 내린 게 이런 것 같습니다. 미시적 관리를 잘 하고 있는 게 거시적인 재정관리의 효율화로 이어진다는 보장은 어디에도 없다, 이때까지 우리나라에서 10여 년 동안 재정성과관리제도 이렇게 했지만 지금 우리가 봉착하고 있는 게 뭐냐 하면 재정위기가 계속해서 대두되고 있는 건데 이게 미시적으로 잘 못해서 이런 문제가 생기는 게 아니라 미시적으로만 초점을 맞춰서 미시적으로만 너무 잘해 왔기 때문에 큰 그림을 보는 데 실패했다 이렇게 진단을 할 수가 있을 것 같습니다.

그래서 앞으로 국회가 결산을 통해서 행정부를 통제한다면 제가 볼 때는 두 가지일 것 같습니다. 하나는 행정부 내에서 중앙예산기관은 전략적 우선순위 설정하고 거시경제의 관리라는 기능을 똑바로 하고 있는지, 그다음에 부처는 미시적인 수준에서 재정관리를 제대로 하고 있는지를 통제하는 게 국회의 결산 강화방안이 돼야 되지 않겠는가 하는 거고, 그리고 국회가 갖고 있는

가장 중요한 기능은 국민에 대한 민주적 책무성을, 계속해서 나오는 이야기지만 데모크래틱 어카운터빌리티(democratic accountability)를 확보하는 건데, 이 데모크래틱 어카운터빌리티의 가장 중요한 내용이 뭐냐 하면 국회가 행정부한테 허용해 준 지출의 구성과 지출의 내용을 국회의 뜻에 따라서 행정부가 제대로 집행했는지를 보는 거거든요. 제가 봤을 때는 국회가 하는 결산의 가장 중요한 기능은 이쪽에 있어야 되지 않겠느냐.

그다음에 두 번째는 뭐냐 하면, 결산이라는 과정을 통해서 행정부가 국회에 보고하기 위해서 만들어내는 모든 문건들이 국민한테 낱낱이 공개됨으로 해서 예산에 대한 투명성을 높이면서 국민들이 재정을 제대로 통제할 수 있는 길을 터주는 게 국회의 결산심사 강화방안이 아니겠는가 생각을 합니다.

이상입니다.

감사합니다.

○ **사회 김동건** 고맙습니다.

하 교수님 지금 말씀하신 그 부분을 제가 다시 리피트할 이유가 없습니다마는 아무튼 국회의 결산심의에 대한 하나의 나름대로의 어떤 새로운 시각을 잘 정리해서 말씀을 주셨습니다. 좋은 참고가 되겠습니다.

그러면 마지막으로 원종학 팀장님입니다.

원 박사님은 연구원에서 성과평가 부분을 오랫동안 담당해 오신 그 부분의 최고 전문가입니다.

○ **토론자 원종학** 원종학입니다.

제가 마지막으로 하면서 우려했던 사태가 벌어졌는데, 항상 짧게 해야 되는 운명에 있는 거고, 두 번째가 토론문 보시면 아시겠지만 앞에서 토론하신 윤영진 교수님하고 하연섭 교수님하고 할 말을 최대한 피하려고 했는데도 겹쳐 가지고 똑같은 말을 또 해야 되는 입장이고 해 가지고 굉장히 당황스럽습니다마는 피한다고 피했는데도 불구하고 내공이 많으셔서 아까 말씀하시면서 다 해 가지고 할 말이 별로 없습니다.

간략하게 김동건 사회자님을 도와드리기 위해서 빨리 마치도록 하겠습니다.

저는 원래 출신이 행정학이 아니고 경제학이라서 그런지 성과평가를 하면서도 제도를 도입할 때 비용·편익적인 면을 좀 고려하자. 좋은 목적을 가지고 좋은 뜻을 가지고 도입해도 이게 과연 정말로 도움이 되는 건지 실제로 한번 좀 따져 보고 하는 게 좋은 것 같다. 좋다고 해서 모두 전면적으로 다 하는 것보다도 여러 번 나오지만 선택과 집중을, 우리가 결산에 대한 성과를 강조한 다라는 건 너무나도 중요하고 해야 될 것 같은데 과연 그러면 어떻게 할 것인가, 전 사업을 다 할 것인가 중요 사업만 할 것인가 등등에 대해서도 비용과 편익적인 측면에서 한번..... 아까 공동성 교수님께서 거의 다 1 대 100 이상이다, 저는 공동성 교수님 의견에 거의 다 동의는 합니다마는 정말로 다 했을 때 1 대 100이 나올지 아니면 어떤 특정 선택과 집중을 했을 때 더 효과가 높아질 수 있는 건지에 대해서도 조금 고려를 하면서 제도 도입을 하는 게 필요하지 않겠는

가라고 생각을 했습니다.

그리고 비용·편익에 대해서도 약간 경제적인 측면에 더해서 또 지적할 수 있는 게 앞에서 더 잘 아시는 분들이 지적하셨습니다마는 결국은 결산에 관한 성과정보를 이용해서 예산심의할 때 사용하겠다는 건데, 이 시간이 맞으면 좋다고 생각하는데 5월 31일 날 해서 9월 30일까지 맞춘다고 하더라도 그때까지 낸 정보를 가지고 일선 부처에서 얼마만큼 많은 정보를 낼 거냐 하면 성과에 관한 정보는 좀 더 심층적인 분석이 필요하다면 2~3개월 내에는 거의 불가능할 거고 잘못하면 집행률, 진도비, 예산 사용액 이 정도 나오는데 이것 가지고 예산심의 과정에 쓸 수 있는 진짜로 의미 있는 정보가 있겠는가, 예산심의 과정에 지금 맞추는 데도 너무너무 힘들다고 하는데 약간 심층적인 정말 필요한 정보를 넣을 수 있는가, 그걸 넣으려고 하면 시간이 늘어날 수밖에 없는 상황이 벌어지는데 이 트레이드오프 관계를 어떻게 조정할 것인가, 하고 싶은 정보의 양과 질에다가 시간은 어떻게 될 것인가 하는 시간의 제약이 들어가 가지고 같이 고려해야 될 사항이 아닌가라는 생각을 해 봤습니다.

그리고 마지막으로 잘 아시다시피 성과정보에 대해서는 국회가 예산심의 과정에 사용하겠다고 하는데 이미 감사원도 하고, 감사원이 실질적으로는 못 하고 있다고는 하지만 감사원도 하고 있기 때문에 꼭 국회가 나서서..... 국회예산정책처에서 하는 것도 바람직한 방법일 수 있는데 기존에 하고 있던 데서 같이 하는 것도 생각할 수 있는 거고요. 다른 나라들 말씀을 많이 하셔서 그러는데 역시 심층적인 분석을 하려면 많은 인원과 비용과 노력이 필요할 거라고 생각되는데 거기에 대해서 어느 정도 생각하고 있는지, 만약에 제도를 도입한다면 그것이 또 필요할 것 같고요.

마지막으로 제가 본 것 중에서는 실제로 결산에 대해서 심사를 해 가지고 많은 보고서를 내고 하는 것들도 결산의 집행이나 이런 데 적절성에 관한 것들이 대부분이고 실제로 이 사업이 정말로 추구했던 목표나 정책 자체의 접근성에 대해서는 보고서가 의외로 많지 않다는, 실제로 사업을 집행하는 과정에서 효율성·타당성에 대한 분석, 타당성은 들어가기 좀 그렇지만 정책 자체가 적절한지 안 한지에 대해서는 다시 감사에서..... GAO라든지 영국 같은 다른 나라에서 했던 경우에서도 많지 않았다고 한다면 처음으로 다시 돌아가 가지고 원래 결산 감사에서 했던 것하고 이게 원칙적으로 맞는 건지 아닌지에 대한 토의 내지는 고려도 필요하지 않을까라고 생각합니다.

짧게 제 의견을 이상 마치도록 하겠습니다.

○ **사회 김동건** 고맙습니다.

짧게 해 주셔서 고맙습니다. 왜냐 하면 두 분 발표자께서 네 분의 토론자에 대한 소감과 마무리가 있어야 되는데, 플로어에서 질문은 여기 지금 저한테 온 메시지는 없으신 것 같습니다. 맞지요? 있으시면 지금이라도 손을 드십시오.

그러면 없는 걸로 알고, 시간이 한 5분 남았네요. 적절하게 남은 것 같습니다. 그러면 김광목 실장님, 공동성 교수님, 한 2분 정도만 정리하시는 말씀을 하고 이어서 12시에 끝내기로 하겠습니다. 점심 먹으러 가는데 괜히 시간 끝 것 없잖아요. 그러니까 2분 정도씩 말씀을 해 주시면 고맙겠습니다.



○ **발제자 김광목** 감사합니다.

몇 가지는 꼭 말씀을 드려야 되겠다 싶어서 몇 가지만 말씀을 드리겠습니다.

지금 노형욱 차관보께서 말씀하신 현재 우리 국회에 제출되는 서류가 꼭 필요한 것이냐, 과도하지 않느냐라는 것, 우리 국회에 있는 모든 구성원들이 좀 진지하게 생각해 볼 필요가 있습니다. 안 쓰는 것이 너무 많아요. 사실 이걸 줄여 줘야 됩니다. 그래야 또 권위도 서고요. 저도 개인적으로 깊이 고민하고 있던 바입니다. 그것을 좀 덜어 줘야 될 필요가 있고 잘 살펴볼 필요가 있습니다. 지금 위원회 창고에 그대로 들어가는 서류가 진짜 말 그대로 산더미 같거든요. 다만 이렇게 줄인다는 전제하에서 필요한 서류는 법정화하는 것이 맞는 것 같습니다. 왜냐하면 우리 노 차관보처럼 FM 공무원만 있는 게 아닙니다. 법률에 근거 없으면 안 주려는 데가 수두룩합니다.

그리고 헌법상 재정에 관한 권한이나 결산 승인이 헌법 개정이 필요하다, 이 문제는 법률적인 문제인데 지난번에 법경제학회의 이원우 서울법대 학장도 유사한 말씀을 했었어요. 이 문제는 법학적 관점에서 재검토가 필요할 것 같아요.

그리고 하연섭 교수님께서 OECD 국가 중에서 우리처럼 결산하고 예산을 다 하려는 의회가 없다 그러셨는데, 다른 나라의 상황을 보는 데 시각이 다양하고 그런데 제가 그래도 2년 동안 워싱턴의 백악관에서 200m 떨어진 아파트에 살면서 GAO도 수없이 들어갔고 그런데, 지난번에 입법조사처 초청으로 온 GAO의 박대범 국장은 굉장하신 분입니다. GAO에서 한국 사람이 그 정도로 올라갈 수 없는 일인데요.

저하고는 수없이 같이 일했는데 말씀드리면, 먼저 어떤 나라를 볼 때 대통령제와 의원내각제를 구분해서 볼 필요가 있을 것 같아요. 예를 들어서 영국 같은 의원내각제 국가는 의회 입장에서 보면 의회뿐만 아니라 정부도 내 것으로 만든 겁니다. 정부가 의회 겁니다. 그래서 새삼스럽게 의회를 안 키웁니다. 영국 의회의 의장 뒤에 죽 서 있는 젊은 애들이 처음에 누군가 했어요. 관중석을 왜 저기로 집어넣었나. 다 국회의원입니다. 본회의장 자리도 없고요. 의회와 정부가 융합돼 있다는 말이 그래서 나오는 말이거든요.

반대로 의회기구가 굉장히 큰 대표적인 데가 미국이지요. 미국의 대통령제를 견제하기 위해서요. 그런데 제가 보는 바에 의하면 미국의 GAO 같은 데가 만약에 우리 국회에 있으면 아마 우리 국회의원들도 결산심사 안 할 겁니다. GAO가 의회 의원들한테 봉사와 맹종도가 내가 볼 때는 보통이 아닙니다. 요즘 없어졌겠지만 GAO 나오는 자료에 이런 말이 있어요. ‘우리는 멤버 앤 스테프에 관한 봉사자다, 제가 옛날에 참 감동받았는데 ‘국회의원과 그 보좌진에 대한 봉사자다, 왜 이런 현상이 나왔을까요? 사실상 일의 대부분을 개별 의원도 감사 요구할 수 있어요. 짹하게 다 해 줍니다. 우리 국회의 직원들이 많이 배워야 될 게 미국 법제실 직원들은 뒤에서 의원들 이혼소송도 카운슬링해 줘요. 왜 그러지요? 그 사람들 연봉사정권을 다 의회 운영위원회에서 지고 있어요. 철저히 의회에 대한 충성도가 있는 직원이라는 말만 담기로 하겠습니다.

이상입니다.

○ **사회 김동건** 감사합니다.

아주 짚막하게 잘 요약 정리해 주셨습니다.

그러면 공동성 교수님 말씀 듣겠습니다.

○ **발제자 공동성** 저도 이 발제를 맡으면서 머릿속에 가장 고민이 과연 무엇을 하려고 그러는 것인지, 과연 얼마나 고치려고 하는 것인지, 수위조절에 맞춰서 제가 발제의 초점을 맞춰야 되는데 수위조절을 맞추기가 상당히 힘들었습니다. 그래서 하나의 제도를 바꾼다는 것 자체가 저 개인적으로는 특히 성과관리와 관련해서 아예 제대로 하든가, 저는 어정쩡하게 하는 것은 도리어 안 하는 것이 낫다고 봅니다.

이와 관련해서 저는 가장 고민했던 측면이 발제의 수위를 맞추는 데 있어서 이게 정치적인 이슈거든요. 앞서서도 이미 어느 정도 이야기가 나왔습시다라는 미국의 부시 대통령이 PART를 만들어서, 우리가 벤치마킹했기 때문에 우리나라의 재정사업 자율평가제도하고 비슷한 제도입니다라는, 그것의 기본적인 정치적 목적은 미국은 예산편성의 절대적인 권한이 미국에 있기 때문에 미국은 평균적으로 행정부가 쓰는 예산의 80% 이상을 의회에서 바꾼다고 볼 수 있고요, 한국은 연도에 따라서 다르지만 평균적인 내용으로 국회가 바꾸는 게 아마 20% 안 될 겁니다. 부시 대통령이 예산편성권을 의회에서 행정부로 뺏어오는 명분이, 논리가 성과평가입니다. 그러한 것을 잘 알고 있는 의회가 거기에 동의할 수 없는 거지요.

제가 그 말씀을 드리는 것은 정말 우리나라에서 성과평가나 성과주의 예산이나 결산을 제대로 하겠다는 것이냐 그러면 이 말은 무슨 말이냐 대통령하고 충돌이 일어날 겁니다. 어느 정도 충돌을 생각하느냐 우리가 거시적인 측면에서 보겠다는 이야기를 합니다. 그러면 거시적인 방향을 누가 결정하느냐 대통령, 의회 아니면 이러한 예산편성의 실질적인 측면을 갖고 있는 기획재정부, 그래서 기획재정부가 거시적인 측면을 본다는 것 자체가 과연 어느 정도까지 본다는 얘기냐 이 문제에 대해서는 아마 심각하게 고민을 해야 될 거고, 저도 그 문제가 과연 어느 정도까지 거시적인 접근을 할 것이냐, 대통령의 우선순위를 인정하는 상태 속에서 하는 것이냐 아니면 직간접적으로 충돌될 수 있는 문제를 어떻게 해결할 것이냐 거기에 대한 고민과 방향이 설정되지 않으면 많은 제도가 또 다시 형식적이고 그냥 한번 지나가는 제도로 될 가능성이 많다고 생각을 합니다.

이상입니다.

○ **사회 김동건** 고맙습니다.

그러면 오늘 학술대회를 마치겠습니다.

말씀을 크게 정리해 본다면 국회가 결산심사를 어떻게 어디까지 할 수가 있는가, 외국의 예도 그렇고 국회의 역할에 대한 검토도 오늘 나왔고, 또 성과에 근거해서 결산을 한다고 그래도 그걸 어떻게 어디까지 써먹을 건가, 과연 예산과 어떤 문제가 있는가, 또 성과를 예산에 얼마큼 반영하는 게 옳은가, 학계나 현실적으로나 이게 상당히 다양한 시각과 문제가 있습니다. 그러나 그럼에도 불구하고 오늘 우리가 결론을 내릴 수 있는 것은 지금 현재 우리나라 국회의 결산심사는 지금 상태보다는 더 강화돼야 된다 하는 부분에 대해서는 아마 많은 분들이 컨센서스가 있을 겁니다.

그런 의미에서 오늘 나온 여러 가지 좋은 얘기들을 국회예산정책처에서 잘 정리하시고 실천적인 방안을 강구해서 국가적으로 결산심의에 좋은 계기가 되는 일이 일어나기를 기대하면서 오늘 토론회를 마치겠는데, 마지막으로 우리 김준기 처장님 하실 말씀 없으십니까?

알겠습니다.

그러면 이것으로 오늘 학술대회를 마치고 두 분의 발제자, 네 분의 토론자에게 감사를 드리면서 여러분 수고 많으셨습니다.

이것으로 마치겠습니다.



## 「국회 결산심사 강화 방안」학술대회 결과보고서

---

발간일 2015년 5월  
발행인 김준기 국회예산정책처장  
편 집 예산분석실 경제예산분석과  
발행처 국회예산정책처

---

이 책은 국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))에서  
보실 수 있습니다.

---

© 국회예산정책처, 2015