

지방재정시스템 디지털화의 성과와 향후 과제

윤 영 진

계명대학교 교수

I. 들어가며

최근 재정개혁의 흐름을 보면 하드웨어 측면과 소프트웨어 측면의 발전이 상호 결합하는 성격을 갖는다. 하드웨어 측면은 정보통신기술의 발전에 힘입어 웹 기반하의 통합형 정보시스템 구축에 역점을 두고 있다. 소프트웨어 측면은 재정 운영의 효율성, 자율성, 책임성, 투명성 등의 이념을 구현하는 제도 개혁에 초점을 맞추고 있다. 대표적인 제도개혁이 성과주의예산제도와 발생주의회계제도의 도입이다. 따라서 소프트웨어 측면의 제도들이 상호 연계될 수 있는 통합형 재정정보시스템을 구축하는 것이 재정개혁의 핵심과제라고 볼 수 있다.

참여정부는 중앙정부와 지방정부 모두 이러한 재정개혁 흐름을 반영한 제도개혁을 추진하고 있다. 중앙정부는 성과주의예산제도, 국가재정운용계획, 톱다운 방식 예산편성, 디지털 예산회계시스템 구축 등의 개혁

을 추진 중이다. 또한 소프트웨어적 제도개혁이 제대로 반영되지 않았지만 국가재정정보시스템(NAFIS) 등의 정보시스템을 구축한 바 있다. 지방정부도 복식부기·발생주의 회계제도의 도입을 비롯한 다양한 제도개혁을 추진하면서 지방재정의 디지털화를 목적으로 한 지방재정정보화 사업을 추진 중이다. 특히 올해에는 지방재정정보화를 위한 1단계 BPR/ISP 사업을 추진하였다.

그러나 하드웨어 측면에서 세계 최고 수준의 정보 인프라를 갖춘 우리나라이지만 소프트웨어적 제도 개혁이 뒷받침되지 않음으로써 디지털 시대에 맞는 재정운영을 하지 못하고 있는 것이 우리의 현주소이다. 현재 정부가 추진하고 있는 재정시스템의 디지털화 사업은 단순히 재정정보의 전산 시스템을 갖추는 것에 머무는 작업이 아니다. 디지털 시대에 적합한 소프트웨어적 제도가 뒷받침될 때 시너지 효과가 발휘될 수 있다.

재정시스템의 디지털화 사업은 행정자치부가 주도하여 지방재정정보화 사업을 추진하는 가운데 기획예산처 산하 디지털 예산회계기획단이 발족함으로써 새로운 국면을 맞고 있다. 여기서는 행자부가 추진한 지방재정정보화 사업과 디지털 예산회계기획단의 업무를 살펴보고 향후 과제를 점검해보기로 한다.

II. 디지털 지방재정시스템의 의미와 특성

1. 디지털 지방재정시스템의 의미

정보통신기술(information communication technology)의 급속한 발전은 디지털 혁명을 가속시키고 있다. 디지털 혁명은 정보의 디지털화와 네트워크화를 특징으로 한다. 자원이 디지털화하면 자원이 상대적으로 자유롭게 이동하고, 반복적으로 활용될 수 있으며, 무한정 복제될 수 있는 특별한 자원으로 변화하는 특징을 갖는다. 따라서 자원이 디지털화하였다는 것은 그 자원을 쉽게 복제하고 이를 디지털 네트워크를 통해 빠르게 전달할 수 있다는 것을 의미한다(방석현·이경전, 2003: 10).

지방재정시스템을 디지털화한다는 것은 정보통신기술을 기반으로 하여 지방재정정보를 수집, 전달, 처리, 저장, 검색, 조작 및 표시해주는 시스템을 구축한다는 것을 의미한다. 이 때 구축되는 재정정보시스템은 일차적으로 정보를 처리하는 시스템이지만 궁

극적으로는 업무를 지원하는 시스템이다. 따라서 디지털 재정시스템은 정보 자체를 관리하는 기능과 업무를 지원하는 기능을 동시에 수행한다. 정보를 ‘필요할 때, 필요한 장소에, 필요한 형태로’ 제공할 수 있는 시스템을 구축하고, 이를 토대로 업무를 지원하는 지방재정정보시스템이 곧 디지털 지방재정시스템이라고 볼 수 있다. 이 시스템은 정보관리 및 업무지원을 특징으로 한다.

2. 디지털 지방재정시스템의 특성

디지털 지방재정시스템의 핵심요소는 혈액에 해당하는 디지털 정보와 혈관에 해당하는 네트워크이다. 디지털 정보는 자유로운 이동, 반복적 활용, 무한정 복제가 가능하며, 네트워크 개념은 재정정보의 통합적 운용 및 관리를 가능하게 해준다. 따라서 디지털 재정정보는 정보의 질과 밀접한 관련이 있으며, 다양하면서 표준화된 정보가 디지털 정보로서 적합하다. 예컨대 현금주의보다는 발생주의 기준에 의한 예산 및 회계정보가 디지털 정보로서 훨씬 유용하다.

네트워크 개념은 시스템간의 통합 및 연계를 지향하며, 예산편성에서 회계결산까지의 재정업무 전 과정이 논스톱으로 연계처리될 수 있는 재정운영체제를 필요로 한다. 따라서 재정관련 정보를 통합적으로 관리하는 시스템 구축이 필요하다. 컴퓨터 자원과 능력을 공유하고, 정보의 활용수준을 제고하며, 업무의 생산성을 높이기 위해서는 시스템간의 접속을 통한 통합된 정보시스템이 필요한 것이다.

재정정보시스템을 통합하지 않을 경우 여러 가지 문제점을 노정하게 된다. 첫째, 단편적이고 신뢰하기 어려운 자료의 산출, 둘째, 상호 일치시키기 어려운 자료의 중복, 셋째, 기획과 예산편성에서의 실질적 자료 사용 곤란, 넷째, 재정과 운영에 관한 결과의 공적이고 완전한 보고 실패, 다섯째, 여러 하위체계 중에서 특별히 다른 요소에 대해 지배적인 위치에 있는(보통 예산운영) 어느 하나의 체계를 과도하게 강조하는 경향이 있다. 상호호환이 어렵거나 중복적인 시스템은 낭비적이고 비효율적이며, 정부의 경제적 관리에 필요한 정보를 제공하지 못한다.

따라서 재정정보시스템의 통합은 선택(option)의 문제가 아니라 필연의 문제이다. 재정정보시스템은 정부예산 및 회계와 관련된 여러 가지 정보관리시스템과 연계 내지 통합되는 방향으로 설계될 필요가 있다. 즉, 통합재정정보시스템은 각각의 정보시스템들이 아주 쉽게 정보를 교환할 수 있고, 공통데이터를 공유할 수 있도록 설계되어야 한다. 다양한 정보시스템이 통합될 때 부가가치가 창출된다. 시스템 통합의 방법은 수직적 통합(vertical integration)과 수평적 통합(horizontal integration)이 있다. 수직적 통합은 기획, 예산편성, 예산집행, 회계, 결산보고와 같은 예산과정(주기)을 중심으로 통합하는 방식이다. 수평적 통합은 예산, 회계, 세입, 현금관리, 부채관리, 감사 등의 영역별로 통합하는 방식이다. 넓은 의미의 수평적 통합에는 다른 시스템과 연계시키는 네트워크의 구축을 포함한다. 그런데 수직적 통합과 수평적 통합이 교차하는 형태로 시

스템을 통합하는 것이 바람직하다. 세계은행(The World Bank, 1998)은 통합시스템을 기능 라인을 중심으로 설계하되, 예산과정의 조직 라인을 교차하여 구축할 것을 권장한다.

그리고 한가지 유의해야 할 점은 통합재정정보시스템이 일정 부분 국민들에게 개방되어야 한다는 점이다. 재정정보는 공공재로서의 특성을 갖고 있기 때문이다. 재정정보는 기본적으로 비경합적 성격을 갖는다. 즉, 한 개인이 정보의 소비에 참여함으로써 얻는 이익이 다른 모든 개인들이 정보의 소비로부터 얻는 이익을 감소시키지 않는다. 동일한 정보를 동시에 소비하며 동등한 혜택을 서로 누릴 수 있다. 그리고 재정정보가 공개되어 누구나 접근이 용이하다면 비배제적 성격을 갖는다. 이렇게 재정정보를 공공재로 간주하는 경우 재정정보의 공개와 공동이용에 의해 타인의 효용을 상실함이 없이 사회후생을 증대시킬 수 있다. 따라서 재정정보는 정부가 독점해야 할 성질의 것이 아니라 적극 공개하여 많은 정보수요자들이 활용함으로써 사회후생을 증진시키도록 해야 한다. 이것이 바로 정보복지와 정보민주화를 구현하는 방법이다.

Ⅲ. 디지털 지방재정시스템의

추진현황과 성과

1. 지방재정정보화를 위한 BPR/ISP 추진

1) 추진 경위

정부는 지방재정 혁신을 위한 제도개선

〈표 1〉 지방재정정보화 추진조직

구 분	구 성	역 할
주관기관	행정자치부	-지방재정정보화 사업 주관 -사업계획 및 운영계획 수립 -시스템 개발 내용검사, 인수(공통)
	자치정보화조합	-시스템 개발 내용검사, 인수(공통) -자치단체간 조정 -향후 사업계획 수립 등
전담기관	한국전산원	-사업관리 지원 -감리 및 평가, IT 표준화 지원 -산출물 보급, 확산 지원
자문기관	정부혁신·지방분권위원회	-사업관련 자문 및 지원
	디지털예산회계기획단	-디지털예산회계 BSP 사업관련 협력
	지방재정정보화위원회	-사업관련 자문 및 지원
	관계기관협의회	-기관간 연계사항 협의 및 조정
	자치단체협의회	-사업관련 자문 및 지원
지방재정정보화사업단	단장: 차관보	-지방재정정보화사업 총괄추진 및 진행관리 -사업추진방향 등 주요사항 심의·조정
실무추진반	반장: 재정정책과장	-사업예산시스템 구축 지원 -디지털예산회계 BSP 사업관련 협력 -지방재정정보화 전반에 대한 지원
시범자치단체	디지털재정팀	-요구사항 및 업무 분석 참여 -사업예산시스템의 시범운용을 위한 준비 등

및 업무혁신과 종합적인 정보화 사업의 1단계로 지방재정정보화 추진을 위한 BPR/ISP 수립 사업을 추진하기로 결정하였다. 2003년 8월에 지방재정정보화를 위한 BPR/ISP 추진계획 수립을 정부혁신·지방분권위원회의 “전자정부 로드맵”에 반영하고, 이를 동위원회의 중점 관리과제로 채택하였다.

2003년 10월에는 정보화촉진기금사업 연구용역과제로 확정하여 LG CNS 컨소시엄

을 용역과제 수행기관으로 선정하였다. 12월에는 행정자치부, 자치정보화조합, 자치단체 담당 전문가, 학계 전문가, 주관사업자 등이 참여하는 워크숍을 개최하였다. 또한 행정자치부 차관보를 단장으로 한 지방재정정보화 사업단을 구성하고, 재정정책 과장을 반장으로 한 실무 추진반을 구성하였다. 그리고 지방재정·세정, 회계 및 정보공학 분야 대학교수 등을 중심으로 한 지방재정정

보화위원회를 구성하였다. 동 위원회의 기능은 지방재정 BPR/ISP수립 연구용역 지도·자문, 지방재정 관련 소프트웨어 개발계획 등의 전문가적 심의·조정 등이다. 2004년 2월에는 광주, 대전, 부천 등 9개 시범기관을 선정하였다.

현재 추진 중인 지방재정정보화 사업 담당 조직은 다음과 같다.

2) 추진 배경 및 목표

지방재정정보화를 위한 BPR / ISP 사업은 세계화·분권화 시대에 부응하는 지방재정 제도의 혁신, 업무 표준화, 합리적 정보관리체계 수립을 통한 지방재정운영의 책임성과 국가 경쟁력을 강화하는 데에 의미가 있다. 구체적인 추진 배경을 보면, 첫째, 선진 재정 제도 반영 및 업무혁신을 이루기 위함이다. 이를 위해 발생주의·복식부기 회계의 도입 등 지방재정의 혁신, 업무·조직, 법·제도 등의 업무 재설계 및 표준화를 추진한다. 둘째, 종합적 정보화 계획에 따른 체계적 추진이다. 현재 지방재정 업무 전과정의 정보화가 미흡하고, 수직적·수평적 정보 공유 및 시스템의 연계가 부족한 상태이다. 셋째, 지방재정과 국가재정간 통합재정관리 기반을 마련하기 위함이다. 범국가적 차원의 통합재정 관리기반을 마련하고, 예산 및 회계과목, 회계기준 등을 연계시키는 것이 요구되기 때문이다.

지방재정정보화를 위한 BPR / ISP 사업의 추진 목표는 현존하는 지방재정 부문의 문제점을 해결하고 지방재정의 효율화, 건전

화, 투명화 기반을 구축하여 합리적인 지방재정관리를 실현하는 것이다. 구체적으로 보면, 첫째, 지방재정의 효율화를 위해서 업무절차의 간소화 및 정보화, 부서간 및 중앙과 지방간의 정보공유체계 구축, 재정 의사결정 정보 지원체계의 구축을 추진한다. 둘째, 지방재정의 건전화화를 위해 중장기적 관점에서의 재원배분의 효율화, 재정의 건전한 운영을 위한 위험관리, 투입된 사업의 성과관리를 추진한다. 셋째, 지방재정의 투명화를 위해 행정 내부적으로 적절한 통제수단 확보를 위한 재정의 계획·편성·집행·결산 등에 대한 재정관리를 하고, 행정 외부적으로 주민에 의한 통제수단을 확보한다.

3) 사업 내용

지방재정정보화 추진을 위한 BPR / ISP 사업은 2003년 12월부터 2004년 9월까지 10개월에 걸쳐 진행되었다. 동 사업단의 수행과제는 지방재정 관련 선진제도의 적용을 위한 업무전략계획(BSP) 수립, 업무효율화를 위한 업무재설계 및 표준화(BPR), 종합적인 정보화 추진을 위한 정보화전략계획(ISP) 수립을 수행하는 것이다. 구체적으로 보면, 첫째, 업무전략계획 수립 측면에서 지방재정 통합정보관리 프레임워크 설계, 재정 혁신 과제 도출, 재정의사결정 지원체계 수립 등을 수행한다. 둘째, 업무 재설계 및 표준화 측면에서 표준 지방재정업무 체계 설계, 법 제도 제·개정안 마련, 장부/서식/코드 등 표준화 작업을 수행한다. 셋째, 정보화 전략계획 수립 측면에서 표준지방재정정

보 시스템 구조 설계, 시스템 간 통합 연계 방안 수립, 통합 이행계획 수립 등을 수행한다.

그리고 지방재정정보화 사업은 1단계 BPR/ISP 결과를 바탕으로 2단계로 표준 지방재정정보시스템을 구축하고 3단계로 시범운영·확산 및 정보연계체계 구축 사업을 추진할 예정이다. 2단계 사업인 표준 지방재정정보시스템 구축은 2005년에 추진될 예정이다. 예산·회계, 자산·부채관리 등 지방자치단체 내 재정업무 전반을 연계하여 실시간 처리하는 표준지방재정정보시스템을 구축할 예정이다. 3단계 사업은 2006년-2007년에 구축된 시스템의 시범운영을 확산하고 정보시스템의 연계체계를 구축하는 것이다. 표준지방재정정보시스템의 시범운영과 전 지방자치단체 확산 및 국가재정정보시스템 등과 정보 연계체계를 구축하는 것이 이 시기의 작업이다.

4) BPR/ISP 결과 도출된 과제

지방재정의 환경 및 현황 분석 결과 지방재정의 방향, 혁신 및 효율화 관점에서 용역팀이 도출한 핵심과제는 다음과 같다. 재정의 방향 측면에서 업무전략계획(BSP)의 11대 개혁과제, 재정의 혁신 분야에서 24대 혁신과제, 재정의 효율화 분야에서 표준화 30대 과제와 정보전략계획(ISP) 11대 과제이다.

BSP의 핵심 개혁과제는 지방재정의 비전, 목표, 전략에 근거하여 도출하고 있다. 용역팀이 제시한 지방재정의 비전은 ‘성장·

분배의 상승효과를 창출하는 분권형 지방재정’, 목표는 ‘재정의 투명화·효율화·건전화’, 전략은 (1) 회계의 투명화, (2) 예산편성의 의사결정능력의 향상, (3) 재무관리 능력 향상이다.

BSP의 개혁과제를 전략 구분에 의거해 제시하면 다음과 같다.

(1) 회계의 투명화: ① 복식부기·발생주의회계 도입, ② 원가회계 도입, ③ 회계직의 독립성 강화, ④ 국가 전체 통합 결산

(2) 예산편성의 의사결정능력의 향상: ⑤ 예산과목구조 개편, ⑥ 사업별 예산편성, ⑦ 보조금 제도의 개선, ⑧ 사업심사평가 강화, ⑨ 성과측정 및 환류

(3) 재무관리 능력 향상: ⑩ 채무관리 개선, ⑪ 자금관리 개선

각 개혁과제는 서로 연관관계를 가지고 있는데 이 중에서 가장 중요한 핵심과제는 복식부기·발생주의회계 도입과 사업별 예산편성을 꼽고 있다. 그리고 각 개혁과제에 대해 혁신과제와 표준화 과제 및 ISP 과제를 제시하고 있다.

용역팀이 최종적으로 제시한 이행과제는 다음과 같이 정리된다.

5) 기대효과

지방재정정보화 추진을 위한 BPR/ISP 사업의 추진을 통해 얻을 수 있는 효과는 다음과 같이 기대하고 있다. 즉, 지방재정 제도의 선진화, 업무처리의 효율성 향상, 지방재정의 통합관리, 지역주민의 편의 증대, 예산의 절감 달성 등이다. 좀더 구체적으로

〈표 2〉 이행과제 목록

영역	이행과제	세부 이행과제
예산개혁	사업예산의 도입	사업예산관련 법·제도 개선
		예산 및 사업체계 정비
		성과지표 개발
		예산제도 교육
		원가관리 적용방안 구체화
	사업예산시스템 구축	재정계획시스템 구축
		예산편성/배정/변경시스템 구축
		예산통합결산시스템 구축
회계개혁	복식부기·발생주의회계 도입 본격화	회계개혁관련 법·제도 개선
		표준총계정원장 작성
		표준거래 유형 정비 및 자동분개개발
		회계제도 교육
	초기 장부화	자산·부채 실사
		개시 재무제표 작성
	통합재정통계/재무통합결산 시스템 구축	재무통합결산시스템 구축
		재정통계시스템 구축
재정운영의 효율화	재정운영의 효율화를 위한 법·제도/업무 정비	절차개선을 위한 법·제도, 조직정비
		업무처리 규정의 세분화
	재정운영의 효율화를 위한 재정정보시스템 구축	수입관리시스템 구축
		지출관리시스템 구축
		계약관리시스템 구축
		자산관리시스템 구축
		부채관리시스템 구축
		자금관리시스템 구축
		재무결산시스템 구축
		연계대상시스템 수정
		사이버교육 콘텐츠 개발
	의사결정지원 기반조성을 위한 EDW 구축	EDW 구축을 위한 연구
		핵심 EDW 개발
		전분야 EDW 확산

〈표 2〉 이행과제 목록(계속)

영역	이행과제	세부 이행과제
정보기반 조성	정보의 원활한 소통을 위한 연계기반 구축	EBPP 연계체계 구축
		전자결재 연계시스템 개발
	정보서비스 제공을 위한 재정포털시스템 구축	내부포털시스템 구축
		대민공개시스템 환경 구축
	중앙센터 기반 구축	중앙센터 기초시스템 구축
		시스템 이중화, 백업 및 연계시스템 구축
		중앙센터 고도화
	광역자치단체 기반 구축	시범 광역자치단체 기반시스템 구축
		전체 광역자치단체 확산
	지방재정 고도화	광역자치단체 기반 고도화
		지방재정기반 기초자치단체 이관
		DR 구축

제시한다면 표준지방재정정보시스템의 개발 보급으로 자치단체간 중복투자를 방지하고 정책수립 및 각종 통계 분석을 위한 인력 및 예산 절감을 할 수 있다. 또한 자치단체 별 실시간 재정현황 파악이 가능하게 됨에 따라 여유자금 및 자산의 적극적 운영으로 수익을 창출할 수 있다. 실시간 기반의 정보시스템 구축으로 지방재정 업무처리의 효율성이 향상되고 정책결정자가 적기에 의사 결정을 할 수 있게 지원한다. 그리고 전자 고지 수납 등 지역주민에 대한 편의 제공과 지방재정정보의 공개 확대로 주민참여를 활성화할 수 있다.

2. 디지털 예산회계 시스템의 구축

1) 디지털 예산회계 기획단의 구성

행정자치부가 주도하여 추진하는 지방재

정정보화를 위한 BPR / ISP 사업과는 별개로 기획예산처 산하 디지털 예산·회계 기획단(Budget & Accounting Renovation Office: 이하 디지털 기획단)이 국가재정을 총괄하는 예산회계시스템 구축 작업을 시도하고 있다. 디지털 기획단은 대통령 주재하의 국정과제회의(2004. 3. 4)에서 보고되고, 대통령훈령에 의해 기획예산처 산하에 2004년 6월 설립되었다. 설치 목적은 공공 부문 재정운영의 성과관리를 위한 예산·회계제도 개혁과 이를 지원하는 통합재정정보 시스템을 구축하는 데에 있다.

디지털 기획단의 조직을 보면 관계 부처 공무원과 분야별 전문가 등으로 구성되어 있다. 기획단은 기획예산처, 재정경제부, 행정자치부, 감사원에서 파견된 13명의 공무원과 CPA·IT전문가 등 외부전문가 3명, 그리고 행정보조원 3명으로 이루어진 태스

크 포스 팀이다. 기획단장은 기획예산처 2급 공무원으로 보임되었다. 이러한 조직구성은 예산, 회계, 지방재정, 감사 등을 총괄하여 다루어야 될 필요성을 반영한 조직구성이라고 볼 수 있다. 이렇게 재정관련 기관이 범정부적으로 기획단을 구성하여 예산·회계제도 개혁을 추진하는 것은 역사적으로 처음 있는 일이라고 할 수 있다.

내부조직 구성은 기획총괄팀, 재정제도팀, 지방재정팀으로 이루어져 있다. 기획총괄팀은 예산체계 개편, 통합재정정보시스템 구축, 재정제도팀은 회계체계 개편, 발생주의·복식부기회계 도입, 지방재정팀은 지방예산·회계 개편을 담당한다. 그리고 디지털기획단의 추진업무에 자문을 해 줄 자문위원회가 설치되어 있다. 자문위원회는 학계 및 민간 전문가 13명으로 구성되어 있으며, 예산개혁 분과, 회계개혁 분과, 지방재정 분과의 3개 분과로 나뉘어 활동을 하고 있다.

2) 디지털 기획단의 업무 내용

디지털 기획단이 추진하는 업무는 한마디로 지식정보 사회에 걸 맞는 선진 재정운용 시스템으로서의 디지털 예산·회계시스템을 구축하는 것이다. 디지털 예산·회계시스템이란 결과·책임을 중시하는 성과중심형 예산시스템, 다양·투명·정확한 성과관리형 회계시스템, 실시간 분석·예측·이용이 가능한 지능형 통합재정정보시스템을 구축하는 것을 말한다.

디지털 예산·회계시스템 구축을 위한 4대 주요 추진과제는 다음과 같다.

첫째, 재정범위를 재설정하는 것이다. 그동안 국가 전체 차원의 재정정보가 부재하여 전체 재정규모와 내용을 정확히 파악하고 관리하는 데에 한계가 있었다. 현재는 중앙정부의 일반회계, 특별회계, 기금을 포함한 통합재정 중심으로 운용하고 있다. 현재 재정범위에 의하면 국가재정의 최소 40% 이상이 누락되고 있는 것으로 추정하고 있다. 앞으로는 IMF GFS 기준으로 재정범위를 확대하되, 국제기준 및 국내여건 등을 종합적으로 고려하여 지방정부, 산하기관, 공기업도 단계적으로 재정범위에 포함시킬 예정이다. 이를 통해 재정정책 수립에 유용한 정보의 산출, 채무관리, 재정의 국가간 비교 등의 유용성을 얻을 수 있을 것으로 기대하고 있다.

둘째, 예산시스템을 프로그램예산체제로 바꾸는 것이다. 지금까지의 예산구조는 통제중심의 품목별 예산체계였다. 세세항 6,000여개의 예산사업을 대상으로 하여 관리하고, 49개 목과 101개 세목을 중심으로 운용하였다. 앞으로는 관리사업을 프로그램 단위로 재설정하여 예산 전과정의 중심요소로 관리할 예정이다. 부처당 프로그램 수를 10~20 개 수준으로 만들어 총 800개 내외의 프로그램을 예산편성·배정·집행·결산·성과관리 등 모든 과정의 중심개념으로 활용한다는 것이다. 예산의 기본구조가 정책기능-조직-프로그램 순으로 새롭게 체계화됨으로써 국가정책이 어느 조직에서 어떤 프로그램으로 추진되고 있는지 알 수 있고 조직의 자율성과 책임성의 확보 및 프로그램의 성과평가가 용이해질 것으로 기대하고

있다. 프로그램예산제도는 개혁을 추진 중인 다른 제도의 인프라 역할을 한다는 점에서 디지털 기획단이 가장 역점을 두고 추진하고 있다.

셋째, 회계시스템 개혁으로서 복식부기·발생주의회계제도를 도입·정착하는 것이다. 현행 수입·지출 중심의 현금주의·단식부기 회계제도보다 복식부기·발생주의회계제도가 훨씬 우월한 장점을 갖는다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 자산·부채 상태를 표시하는 재무제표를 통해 일목요연하게 재정상태를 파악하고 원가정보 등 다양한 회계정보를 제공함으로써 중장기 재정위험을 예측·진단할 수 있고 내부통제와 투명성을 제고할 수 있는 점이 장점으로 지적된다. 현재 중앙정부와 지방정부가 각각 정부회계 기준을 만드는 등 별도로 추진하고 있는데 발생주의 회계로의 전환방식 및 전환속도 등이 약간 다르다. 디지털 기획단은 이를 총괄조정해야 할 필요가 있는 상황이다.

넷째, IT 기술을 바탕으로 통합재정정보 시스템을 구축하는 것이다. 현행 재정시스템은 중앙정부와 지방정부가 별도로 예산과 결산과정에서의 단순집계 처리 기능 위주로 운영되고 있다. 따라서 개별 재정시스템 간 연계성이 부족하고 의사결정지원 정보시스템으로서의 역할을 하지 못한다. 앞으로 구축되는 통합재정정보시스템은 모든 공공부문의 정보를 필요한 사람(Anyone)에게, 필요로 하는 시점(Anytime)에, 필요로 하는 내용(Anything)으로 신속하게 집계·분석·가공하고 실시간으로 제공하도록 하는 데에 목적을 두고 있다. 이를 위해 민감도분석

등 시뮬레이션 능력과 정보가공 및 분석 능력을 갖고 정보요구 및 환경변화를 즉시 수용하는 시스템을 구축하는 데에 초점을 맞추고 있다. 통합재정정보시스템 구축으로 국제기준의 정확·다양한 재정통계 제공, 개별 프로그램의 라이프 사이클 전체에 걸친 관리 및 평가정보 제공, 재정위험 요인 등 재정영향에 대한 다양한 분석·예측·가공 능력을 보유할 것으로 기대하고 있다.

3) 디지털 기획단의 업무추진 일정

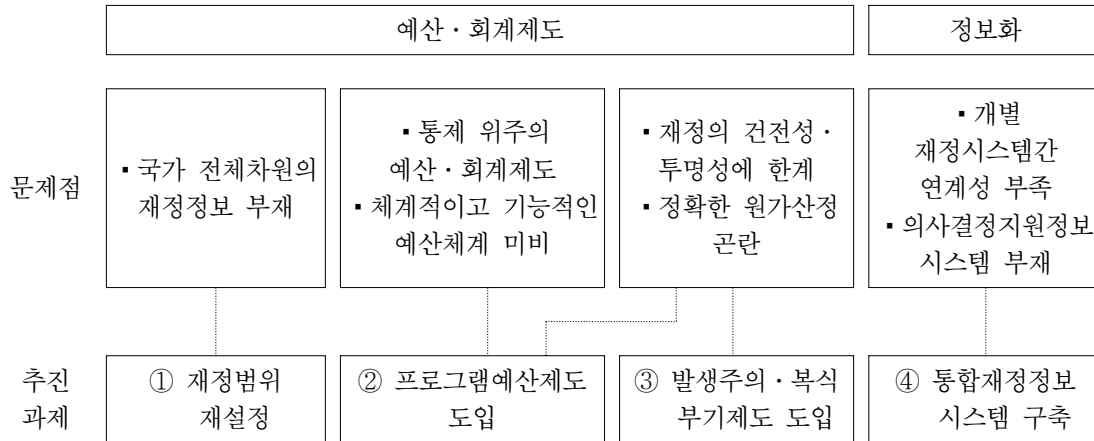
디지털 기획단은 2004년말 현재 구체적인 마스터플랜 마련 및 기획단 미션 완수를 위한 핵심과제를 탐색·발굴하기 위해 컨설팅 업체에 의한 업무전략계획(BSP)을 수립하였다. BSP 수립은 추진방향 설정 및 주요 이슈에 대한 공론화와 정책결정은 기획단이 주도적으로 결정하되, 자문위원들의 자문을 받는 방식으로 진행하였다. 앞으로 BSP 결과를 기초로 하여 구체적 실행계획을 수립하기 위해 업무재설계(BPR) 및 정보전략계획(ISP) 수립을 순차적으로 실시할 예정이다.

디지털 기획단의 업무추진 일정을 보면 크게 3단계로 구분할 수 있다.

첫째, 시스템 구축기반 마련 단계(2004~2005)이다. 이 단계에서는 BSP를 실시하여 디지털 예산회계시스템 구축을 위한 마스터플랜을 마련하고, 프로그램예산 도입 등 관련 예산·회계제도 개혁과제를 병행 추진한다.

둘째, 시스템 구축 단계(~2006)이다. 이

〔그림 1〕 디지털 예산·회계 기획단의 추진업무



단계에서는 업무재설계(BPR), 정보전략계획(ISP)을 통해 시스템을 구축하고 시범운영한다. 그리고 관련 법령 등 제도를 정비하고 사용자 교육을 시행한다.

셋째, 시스템 운영 및 안정화 단계(2007~)이다. 이 단계는 디지털 예산회계시스템의 가동 및 안정화 단계이다. Data Warehouse의 구축 등을 통해 디지털 예산회계시스템의 정보분석 기능을 강화한다.

그러나 이러한 업무추진 일정은 프로그램 예산제도 및 복식부기·발생주의회계제도의 정착 여부 및 중앙정부와 지방정부의 연계 등에 따라 재조정될 가능성이 있다.

4) 디지털 예산회계시스템의 특성

디지털 기획단이 추진하고 있는 디지털 예산회계시스템은 재정개혁의 흐름에서 볼 때 개혁 경로와 맥락에서 풀(pool) 역할을 하고 있다. 여러 갈래의 시냇물이 흘러가다 어느 저수지에 모여 다시 흘러가듯이 개혁 흐름에서 디지털 예산회계시스템은 저수지

역할을 하는 것이다.

경로적·역사적 개혁흐름을 보면 여러 가지 재정관련 제도개혁이 다양한 주체에 의해 다양한 시기에 추진되어 오고 있다. 기획예산처, 재정경제부, 행정자치부가 각각의 개혁 필요성에 의해 여러 가지 제도를 추진 중이거나 시행 중이다. 개혁을 위해 도입된 제도들도 시행시기가 서로 다르고 어떤 제도는 시범운용 중인가 하면 어떤 제도는 미흡한 상태로 시행 중인 경우도 있다.

맥락적 흐름을 볼 때에도 성과관리제도, 복식부기·발생주의회계제도, 국가재정운용계획, 예산총액배분 자율편성(Top down)제도 등이 각각 독립적으로 추진되고 있다. 또한 성과관리제도나 복식부기·발생주의회계제도는 중앙정부와 지방정부가 별개로 각각 시행한다. 그리고 재정정보시스템도 여러 기관에 의해 다양한 형태로 개발되어 운용 중이다. 예컨대, 중앙정부의 경우 국가재정정보시스템(Nafis), 예산정보시스템(Fimsys)이 운용되고 있으며, 지방정부의 경우 지방

복식부기시스템(Ladi), 지방재정정보시스템(Lfis)이 운용되고 있다.

그런데 개혁이 추진 중인 예산회계제도는 서로 연계되거나 순차적 관계에 있어서 맞물려 있는 경우가 많다. 예컨대 성과관리 제도는 발생주의회계제도의 도입으로 원가 정보가 제공될 때 실효성을 높일 수 있다. 또한 복식부기·발생주의회계제도를 도입할 초기에는 제도 도입의 정착률을 위해 기존 예산제도의 개편이 적을수록 좋다는 생각을 가졌다. 그러나 어느 정도 복식부기 사업이 진행된 시점에서는 예산과 회계가 연계될 수 있도록 예산제도의 개편이 불가피함이 강조되었다. 이 시기에는 예산과 회계를 연계하여 파악할 수 있는 시스템적 사고가 필요하게 된 것이다.

맥락적 측면에서 여러 기관(주체)에 의해 추진된 재정관련 다양한 제도들이 하나의 풀(pool)에 모여야 할 필요성이 대두하였다. 경로적 측면에서는 그동안 추진되어 시범운용 중이거나 새롭게 시행된 제도들이 서로 연계될 수 있는 성숙(maturation) 단계에 진입하여 하나의 풀에 들어올 수 있게 되었다. 따라서 디지털 예산회계 시스템은 재정 개혁 흐름의 풀로서의 역할을 하는 셈이라고 볼 수 있다. 예산, 회계, 정보의 국면에서 하나로 통합되거나 연계되어야 할 풀이 곧 디지털 예산회계 시스템인 것이다.

Ⅲ. 지방재정시스템 디지털화의 성과와 향후 과제

1. 지방재정시스템 디지털화의 성과

1) 지방재정 개혁과제의 발굴

앞에서 살펴본 대로 지방재정정보화 추진을 위한 BPR/ISP 사업을 통해 지방재정의 개혁과제를 발굴한 점은 디지털 지방재정시스템 구축의 선결조건으로서 매우 의미가 있다. 특히 개혁과제를 추진하는 과정에서 중요한 논점들을 제기하고 이에 대한 해결책과 대안을 마련한 점은 BPR/ISP 사업의 기여 부분이다.

지방재정정보화 추진을 위한 BPR/ISP 사업과 디지털 기획단에서는 핵심 개혁과제로 예산 분야에서 프로그램예산제도의 도입, 회계 분야에서 복식부기·발생주의회계의 정착, 그리고 통합재정정보시스템의 구축을 공통적으로 제시하고 있다. 이것은 디지털 정보와 네트워크로 특징지어지는 지방재정시스템 디지털화의 선결조건을 제시한 점에서 의미가 있다. 그리고 각 개혁과제에 대해 혁신, 표준화, ISP 측면에서의 추진 과제들을 제시하고 이를 달성할 수 있는 대안을 모색한 점도 기여한 부분이다.

2) 제도적 허브(Hub)로서의 프로그램 예산제도

디지털 기획단은 재정시스템 디지털화의 필요조건으로 프로그램예산제도의 도입을 설정하여 추진하고 있다. 프로그램예산은 예

산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법(임성일, 2004: 38)이기 때문이다.

프로그램예산은 여러 가지 차원에서 허브(Hub) 또는 중심점 역할을 한다.¹⁾ 프로그램 예산이 제도적 허브로서의 역할을 하는 논거는 다음과 같다.

첫째, 프로그램예산은 성과관리, 발생주의 회계, 중기재정계획, 총액배분 자율편성 등의 제도들과 함께 상호 직간접적으로 링크되어 있으며, 제도의 중심점 또는 인프라의 성격을 갖는다.

둘째, 예산운영의 규범 차원에서도 프로그램예산은 중심점 역할을 한다. 즉, 자율성, 책임성, 투명성, 효율성, 성과지향성 등의 가치개념에서 볼 때 프로그램은 그 중심점이 된다. 즉, 자율중심점, 책임중심점, 성과중심점, 정보공개중심점 등이다.

셋째, 프로그램은 예산과정의 전 단계에서도 중심점 역할을 한다. 프로그램은 예산편성 단계에서 전략적 배분단위가 되며, 톱다운 편성 방식의 한도액(ceiling) 설정단위가 된다. 예산사정 단계에서 사정단위, 심의 단계에서 심의단위, 집행 단계에서 이용·전용

단위, 결산단계에서 성과평가단위, 결산보고 단위가 된다.

넷째, 회계 차원에서도 프로그램은 중심점이 된다. 원가계산의 중심이 프로그램이다. 다만 간접비 배분 등의 정교한 기법이 발전된다면 하위단위인 단위사업(activity/project)이 중심이 될 수 있다.

다섯째, 조직 차원에서도 프로그램은 중심점이 된다. 이 때 조직은 부처 단위와 실·국 단위 모두 해당된다. 프로그램은 자율중심점, 책임중심점, 관리중심점 등이 된다.

따라서 디지털 지방재정시스템을 성공적으로 구축 및 정착시키기 위해서는 제도적 허브로서의 프로그램예산제도의 도입이 선행조건이다. 이 점에서 프로그램예산제도를 전제로 한 지방재정시스템의 디지털화를 추진하는 것은 성공적 정착을 위해 바람직한 일이라고 볼 수 있다.

2. 지방재정시스템 디지털화의 향후 과제

1) 추진주체와 방법의 통합 문제

지방재정시스템 디지털화의 추진과정에서 가장 중요한 문제로 지적된 점은 현재 행정자치부가 주도하는 지방재정정보화 사업과 디지털 기획단이 추진하는 디지털 예산회계시스템 구축 사업이 중복되고 있다는 점이다. 지방정부의 복식부기·발생주의회계제도의 도입이 먼저 추진되면서 지방재정정보화 사업도 연이어 추진되고 있다. 이 과정에서 중앙정부와 지방정부의 재정시스템 디

1) 허브 개념은 네트워크 이론에 나오는 개념이다. 네트워크 이론에 의하면 네트워크는 네트워크를 구성하는 노드(Node)와, 노드들을 연결하는 링크(Link)로 구성된다. 그런데 네트워크에는 링크를 적게 가지는 노드들과 링크를 많이 가지는 노드들이 함께 존재한다. 이 때 많은 노드들과 링크되어 있는 소수의 노드들을 허브(Hub)라고 부른다.

지털화 작업이 별개로 진행됨으로써 국가재정의 통일되고 호환 가능한 시스템 구축에 장애요인이 되고 있다. 추진주체, 추진방법, 추진시차가 서로 다르게 진행되고 있는 것이다.

중앙재정과 지방재정을 포괄하는 국가재정의 틀이 통일되게 구축되어야 한다는 것은 효율성과 효과성 측면에서 당연한 명제이다. 그러나 통일된 국가재정시스템을 구축한다고 해서 추진주체와 방법을 동일하게 할 필요는 없다고 본다. 우선 중앙재정과 지방재정이 각각 고유의 특성을 지니고 있고 상호 유사점과 차이점을 동시에 갖고 있기 때문이다. 그리고 지방자치단체가 250개나 되고 중앙정부의 예산편성 및 집행단위가 55개나 된다. 이런 점을 고려하면 한 주체에 의해 동일한 방법으로 시스템 구축작업을 추진하는 것은 성공적 제도정착에 오히려 장애요인이 될 수 있다.

따라서 현재 디지털 기획단이 추진하는 개혁 작업과 행자부 주도의 지방재정정보화 사업은 별개의 트랙으로 진행하되, 상호 연계하여 통일된 재정시스템이 구축될 수 있게 진행되는 것이 바람직하다. 그러나 디지털 기획단의 개혁 작업이 여러 주체에 의해 다양하게 진행되고 있는 개혁흐름의 풀(pool)로서의 역할을 하고 있는 점을 감안할 때 총괄적 조정 및 연계 역할은 디지털 기획단이 맡아야 할 것이다.

2) 시스템 통합의 문제

디지털 지방재정시스템은 통합재정정보시스

템 구축으로 마무리될 필요가 있다. 재정정보의 시스템 통합은 수직적 통합과 수평적 통합이 있다. 수직적 통합은 기획, 예산편성, 예산배정, 예산집행, 회계, 결산보고와 같은 예산과정(주기)을 중심으로 통합하는 방식이다. 수평적 통합은 예산, 회계, 세입, 세출, 자금관리, 부채관리, 감사 등의 영역을 서로 통합하는 방식이다. 바람직한 통합 방식은 수직적 통합과 수평적 통합이 교차하는 형태일 것이다.

세계은행도 재정시스템의 표준화된 모델을 제시하면서 완전통합(full integration)을 강조하고 있다. 그런데 여기서의 통합이란 단일 시스템에서 예산과정의 업무처리가 되어야 한다는 것을 의미하지 않는다. 단일 시스템이 아니더라도 데이터가 동일한 조건으로 정의되고 한 기능에서 다른 기능으로 자연스럽게 연계되는 것을 의미한다.

통합에 대한 이러한 관점은 시스템 설계에 많은 점을 시사해준다. 현재 지방정부에는 다양한 형태의 정보시스템이 구축 및 작동되고 있다. 궁극적으로 통합재정정보시스템을 구축하되, 기존 정보시스템의 대체, 보완 등의 결정은 비용-편익의 관점에서 판단하여야 할 것이다.

3) 지방재정 포털 서비스의 구축

향후 구축되는 통합재정정보시스템은 지방재정의 포털 서비스 체제로서의 역할을 수행해야 한다. 업무에 따라서 시스템이 분리 운영되어 발생하는 시스템에 대한 접근성의 제약을 제거하기 위해 사용자에게 단

일 접근 통로를 제공해주어야 한다. 다만 사용자에게 따른 권한 제어를 통하여 업무 영역 또는 공통 정보 영역에 대한 접근을 원천적으로 차단하여 정보에 대한 일차적인 보안기능을 수행할 수 있어야 할 것이다.

내부 사용자간의 정보 교류 및 교육정보에 대한 접근 통로를 제공하는 기능과 개개인의 업무 특성 및 관심 정보에 편의성을 제공하는 개인화 기능도 첨부하는 것이 포털 서비스 역할면에서 바람직하다. 또한 시민들과 연구자 등 외부 사용자의 정보 이용을 용이하게 해줌으로써 지방재정정보가 공공재로서 기능할 수 있게 해야 한다.

4) 지방재정 지식관리체계의 구축

정보는 이용된 후 그 결과가 일부 축적되기도 하고 기존의 지식체계와 통합되어 지식(knowledge)이 된다. 디지털 지방재정시스템은 기본적으로 지방재정 창고로서의 데이터 웨어하우스의 역할을 해야 하지만 더 나아가 지식관리시스템으로서의 기능도 수행할 수 있어야 한다. 재정관련 업무 담당자에게 업무수행에 필요한 자료 및 정보와 지식을 체계적으로 축적하여 제공하여야 한다.

재정정보 시스템이 지식관리 시스템으로 운영되기 위해서는 재정의 종합적인 분석정보가 산출되어야 하고, 관련 부처 및 학자와 연구원들과의 정책공동체(policy community)를 형성하는 것이 바람직하다. 즉 유용한 재정정책을 결정하고 집행하기 위해서는 정부기

관의 정보 뿐만 아니라 대학 및 민간연구기관의 정보가 중요한 자료가 될 수 있다. 이들 분석적 정보의 흐름이 지식자원으로 개발·공유·축적되는 방향으로 시스템이 운영되어야 한다.

5) 추진 시기와 교육 문제

디지털 지방재정시스템의 성공적 정착 및 활용은 결국 사람에 달려 있다. 아무리 시스템이 잘 설계되어 있더라도 사람들이 활용하지 않고 불편해 한다면 제도의 취지를 제대로 살릴 수 없다. 또한 예산관료주의(budgetocracy) 문화로 인해 새로운 제도 도입에 눈에 보이지 않은 저항을 하는 경향이 있다.

따라서 프로그램예산제도와 복식부기·발생주의회계 등 새로운 제도 도입은 공무원들이 충분히 숙지할 수 있는 학습기간이 필요하다. 현재 시범기관을 선정하여 점진적으로 확대하는 방식은 그런 점에서 매우 바람직하다. 정치적 목적으로 전면적·공식적 도입을 앞당긴다든지 가시적 성과에 집착한다면 제도 정착에 오히려 장애가 될 것이다. 선진국의 경우에도 제도 도입에 오랜 시간이 걸린 점을 감안하여 목표연도에 너무 연연하지 않은 것이 좋을 것이다.

디지털 지방재정시스템의 핵심은 디지털 정보로 표현되는 정보의 질이다. 정보의 질이 높을수록 디지털 지방재정시스템의 활용가능성과 효과성은 높아진다. 따라서 왜 프로그램별 예산 및 회계정보와 발생주의 기준의 예산 및 회계정보가 더 유용한가에 대

한 숙지가 필요하다. 이를 위해서는 제도 운영에 앞서 제도의 이해를 도모하기 위한 교육이 이루어져야 한다.

IV. 맺음말

지금까지 행정자치부가 주관하는 지방재정정보화 사업과 기획예산처 산하 디지털기획단이 추진하는 업무를 중심으로 지방재정시스템의 디지털화를 살펴보았다. 현재 추진되고 있는 이러한 지방재정시스템의 디지털화는 성공적으로 제도가 정착될 경우 재정개혁 흐름에 큰 획을 긋는 역사적 사건이 될 것이다. 지방재정과 관련된 자원배분, 재정관리 면에서 한 차원 높은 업무수행이 가능해질 것으로 믿는다.

따라서 지방재정시스템의 디지털화를 성공적으로 정착시키기 위해서는 강력한 추진 의지를 갖는 리더십과 재정혁신을 이룬다는 공무원들의 혁신 마인드가 매우 중요하다. 또한 다양한 재정개혁 흐름의 최종 기착지 성격을 갖는 통합재정정보시스템을 구축하기 위해서는 관련 기관 및 전문가들의 협력이 무엇보다 중요한 의미를 갖는다.

〈참고문헌〉

- 방석현·이경전.(2003). "국가전략 차원에서 디지털 자본의 정의와 역할". 『행정논총』. 제41권 제3호. 서울대학교 행정대학원.
- 윤영진.(2004). "디지털 예산회계시스템 구축방안: 프로그램예산제도 도입을 중심으로". 한국행정학회. 동계학술대회 발표논문집.
- 임성일.(2004). "프로그램예산제도의 도입방안: 지방자치단체의 예산제도를 중심으로". 한국지방재정학회·한국정부회계학회 합동 특별세미나. 『디지털 시대의 정부예산 및 회계제도의 개혁방향』.
- 디지털 예산회계 기획단.(2004). 내부 자료.
- 행정자치부 지방재정정보화사업단.(2004). 내부 자료.
- Schick, Allen.(1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute: Governance, Regulation, and Finance Division.
- The World Bank.(1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, D.C. 