

제2주제

프로그램예산과 재정공시제도

〈논문 1〉

- 地方自治團體의 事業別 豫算構造 設計方案

임 상 규

(기획예산처 디지털기획단 지방재정팀장)

地方自治團體의 事業別 豫算構造 設計方案

목 차

- I. 들어가는 말
- II. 지방예산제도 개혁의 틀과 事業別豫算制度의 意味
 - 1. 現行 品目別 豫算制度의 功·過
 - 2. 지방예산제도 개혁의 틀과 사업별 예산제도의 의미
- III. 先進國 豫算革新의 동형화로서의 프로그램 豫算
- IV. 地方自治團體의 事業別 豫算構造 設定方案
 - 1. 프로그램 및 프로그램구조
 - 2. 豫算構造 및 分類體系 改編
 - 3. 事業構造 및 構造化 方法
 - 4. 事業別 原價配賦方案
 - 5. 中期財政計劃, 事業構造, 成果管理의 連繫
- V. 맺음말

I. 들어가는 말

그 동안 지방예산은 양적인 면에서는 괄목할 만한 성장을 거듭하여 1975년 5,060억원에서 2003년 97조 5,260억원으로 170배 정도 증가하였고 2003년 기준으로 GDP대비 14%를 점유하는 등 국민경제에서 무시할 수 없는 영향을 미치고 있으며 이에 걸맞는 “성년으로서의 역할”을 부여받고 있다. 특히 참여정부의 출범과 함께 지방분권과 재정분권이 국정의 최우선과제로 추진되면서 지방정부는 소득 2만불시대를 열어가는 국제경쟁과 혁신의 주체로서 역할을 기대하고 있다.

반면, 지방예산제도는 1963년 지방재정법 제정을 통해 틀 잡은 이래 중기재정계획

제도의 법정화, 투·융자심사제도 도입, 지방예산편성의 자율성 확대를 위한 예산편성지침의 개편 등 운영과정의 합리성을 보완하는 제도 및 시책들을 부분적으로 도입해 왔으나 그 양적 성장과 역할 변화에 걸맞는 큰 틀의 구조적 개혁은 이루지 못하였다.

민선자치 10년을 지나 새로운 지방자치의 지평을 열어가는 이 시점에서 지방자치단체의 예산제도도 비용지불자이자 서비스수혜자인 지역주민, 시민단체 등에서 제기하는 예산낭비와 예산지출 효과에 대한 의문에 답하여 세금의 “돈 가치(value of money)”를 극대화할 수 있는 구조와 운영시스템으로 개혁이 이루어져야 한다. 또한, 1999년부터 도입을 추진중인 발생주의·복식부기회계 제도개혁의 성과를 극대화하고 이를 실효적으로 뒷받침하는 예산제도 개혁에 나서야 할 때라고 본다.

이하에서는 도입을 추진 중인 지방자치단체의 사업별 예산제도와 관련하여 바람직한 지방재정운영모델과 그 특 속에서 사업별 예산제도의 필요성과 의미, 선진외국의 성공과 실패의 경험을 살펴보고, 우리나라 지방자치단체에 알맞는 사업별 예산구조의 설계방안과 핵심 성공요인에 대해 논의하고자 한다.

Ⅱ. 地方豫算制度 改革의 틀과 事業別豫算制度의 意味

1. 現行 品目別 豫算制度의 功過

건국 이래 1963년 지방재정법 제정을 통해 현행 틀을 갖춘 이래 선진 외국의 예산제도의 모방 및 부분적인 제도개선을 시도하면서 우리나라 현행 지방예산제도는 여러 가지 제도를 복합적으로 운영하고 있으나, 기본적으로는 “목”별 분류를 기초로 한 품목별 예산제도라고 할 수 있다.

이러한 품목별 예산제도는 투입 및 지출통제 위주로 부당한 예산사용 및 부정방지에 효과적이며, 예산편성 및 운영이 간단하다는 장점이 있는 반면, 지출의 효과분석이 곤란하고 비효율적인 재정 지출의 개선유인이 적어 낭비요인이 항구화될 가능성이 있는 문제점을 노정하고 있다. 또한 동일 목적의 사업이 품목별로 산재되어 있어 인

건비·물건비 등 품목별 통제는 가능하나, 무슨 사업에 얼마의 예산을 써 어떤 성과를 거두었는지 알 수 없는 구조로 되어 있다. 근본적으로 현행 예산제도는 성과관리의 가치를 구현할 수 있는 틀과 운영시스템을 제시하고 있지 못한 근본적인 결함을 가지고 있다는 점이다.

이러한 품목별 예산제도의 한계를 인식하고 그 동안 1970年代 미국 성과주의 예산제도의 도입을 시도하였으나 바로 중단되는 등 간헐적으로 선진 외국의 예산제도의 모방을 시도하였으나 제도 정착에는 실패하였다. 최근 서울시¹⁾, 경기도, 부산시²⁾ 등 일부 자치단체에서 “성과주의예산제도”를 실시 또는 도입을 추진중에 있으나, 제도와 운영시스템의 부조화로 한계를 노출하고 있는 실정이다.

-
- 1) 2000년도부터 성과주의 예산제도 도입을 준비하여 2003년 현재 예산서 형식을 기존의 품목별 체제에서 사업별 예산체제로 전환. 성과계획서에서는 국별 기관임무, 과별 전략목표, 그리고 단위사업별로 성과목표와 성과지표 체계로 구성. 제도 정착기간이기 때문에 성과보고서는 아직 작성되지 않음. 이직은 결과(outcome)보다는 아직 투입(input) 형태의 성과지표들이 다수 존재
 - 2) 서울시와 같이 예산서 형식 개혁 단계까지는 이르지 않았으며 예산사정단계에서 사용되는 예산요구서를 제출할 때 사업별 예산체제와 성과정보 제시 등과 개혁조치들을 시범 적용하고 있음.

〈사례〉 00시 향토사료관 예산편성

2000 사회개발비-2100 교육 및 문화비-2110 문화예술

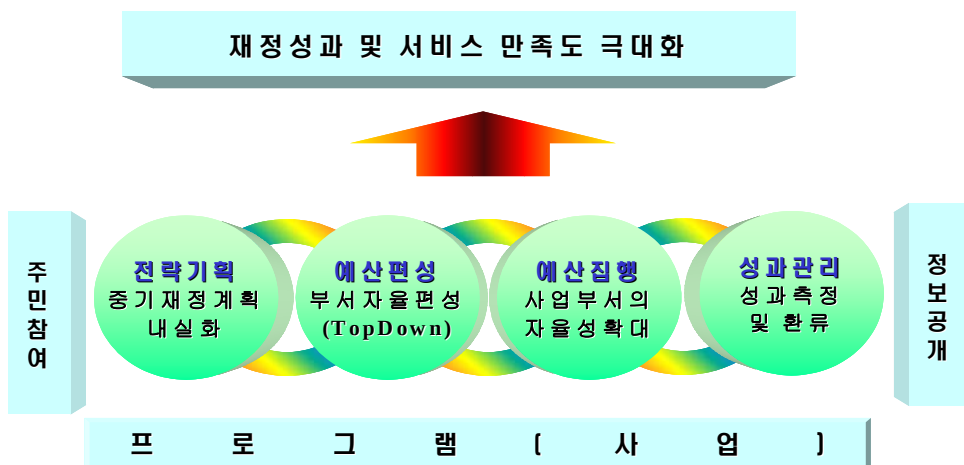
2111 문화예술관리	5,557,412	
100 경상예산	2,433,664	
110 인건비	198,339	
101 인건비	198,339	
	84,228	02 수당
		시간외근무수당 일반직 6,483원*21인*38시간*12월*1.055 = 65,496
	114,111	04 일용인부임
		우암사적공원 청소인부 12,048
		향토사료관 사무보조
		기본급 21,820원*1인*297일 = 6,481
		상여급 6,481,000원*1/3 = 2,161
		시간외근무수당 4,261원*1인*150시간 = 640
		휴일수당 21,820원*1인*68일 = 1,484
		월차유급휴가수당 21,820원*1인*12월 = 262
120 경상적경비	2,235,325	
201 일반운영비	209,611	
	209,611	01 일반운영비
		<일반수용비>
		시문화상 시상 200,000원*12월 = 2,400
		향토사료관 운영물품 50,000원*12월 = 600
		향토사료관 사료운반비 3,000원*2,000부 = 6,000
		향토사료관 소개책자 5,000,000원*1식 = 5,000
		향토사료관 유물보존
		학술총서 제6집 발간
		향토사료관 학술학회가입비 9,000원*3개학회 = 270
		<공공요즘및제세>
		<운영수당>
		<연료비>
		향토사료관 대형난로
		<시설장비유지비>
		<관서운영비> 516원*10ℓ*105일 = 542
		일반수용비및급량비등 34,436
202 여비	24,038	
	24,038	01 국내여비
		문화예술자료수집 40,000원*5인*3일*9회 = 5,400
		향토사료관자료수집및학회참석 40,000원*2인*3일*5회 = 1,200
		부서운영국내여비 9,240
206 재료비	26,356	
	6,000	01 재료비
		문화재 제향제수비 300,000원*9개소*2회 = 5,400
		향토사료관전시실 조명유지 재 2,000원*300개 = 600
		료구입
220 자체사업	360,266	
	3,351	
	3,351	01 자산및물품취득비
		디지털카메라 부대장비 351
		렌즈후드 45,000원*1개 = 45
		향토사료관 유물격납서가 150,000원*20개 = 3,000

2. 地方豫算制度 改革의 틀과 事業別 豫算制度의 意味

가. 지방예산제도 개혁의 틀

지방예산제도 개혁의 價値는 한정된 자원이 주민들의 가장 원하는 용도에 배분되고, 그 배분된 자원이 낭비없이 제대로 성과를 거두어 주민들의 만족을 극대화하는 것에 두어야 한다. 즉 주민들이 낸 세금의 “돈의 가치”와 “공공서비스 만족도”를 높이는데 두어야 한다는 점이다.

이를 뒷받침하기 위해서는 수단으로서의 豫算이 그 지역의 비전과 전략적 기획과 긴밀히 연계되도록 하여야 한다.(중기지방재정계획의 전략기획화 및 실효성 강화) 또한, 예산의 편성 및 집행에서는 자율성(autonomy)과 융통성(flexibility)을 확대하고(부서자율편성, 효율성 배당 등 활성화), 다른 한편 그 운영결과에 대한 책임성(accountability)을 강화하는 방향으로 나가야 할 것이며 이는 사업부서와 예산부서의 역할 변화를 요구할 것이다.³⁾ 이와 같은 책임성은 종래의 투입중심의 지출통제방식에서 성과 및 산출에 대한 사후적 평가와 이를 예산과 연계하는 성과지향적 관리방식으로 전환을 통해서 확보될 수 있다.



3) 예산부서에서는 예산총량 통제, 투자우선순위 설정, 성과관리 등의 역할을 수행하는 방향으로 나가야 할 것이다.

먼저, 중기지방재정계획의 전략기획화 및 실효성 강화가 필요하다. 지난 1989년 지방자치 실시를 앞두고, 계획적·효율적 지방재정 운영을 위해 도입되어 단년도위주의 전례답습적 예산편성의 한계를 보완하여 중장기적 시계에 의한 계획적 지방재정 운영의 토대를 마련하는데 기여한 중기지방재정계획을 명실공히 지역의 발전비전과 수요를 반영하는 다년도 예산으로 정착시켜 나가야 한다. 아울러 이와같은 중기재정계획과 연계하여 예산배분의 효율성을 극대화하고 조직별 재정운영의 책임성을 강화할 수 있도록 실·국(과)·사업소별 예산사전배분방식(Top-down) 내지 부서자율편성방식을 도입하여 사업부서의 자율성을 높이면서 예산부서에서는 예산총량 통제, 투자우선순위 설정, 성과관리 등의 역할을 수행하는 방향으로 나가야 할 것이다.

둘째, 사업별 예산제도 및 예산과목구조의 개편을 도모하여야 한다. 현행 우리나라의 투입중심 품목별 예산제도로는 단위사업을 추진하는 예산이 여기 저기 품목별로 산재되어 있어 예산서를 보고 지방자치단체가 하고자 하는 중점사업이 무엇인지 알기 어려운 실정이고 그 사업의 성과를 측정하고 환류시키기 어려운 구조를 가지고 있다. 따라서 지방자치단체의 예산제도는 투입예산을 정확하게 파악하고, 성과관리가 보다 용이하도록 개선할 필요가 있다. 아울러 예산과목구조도 주민들이 이해하기 쉽고, 성과측정이 용이하며, 국제비교가 가능하도록 개편할 필요가 있다.

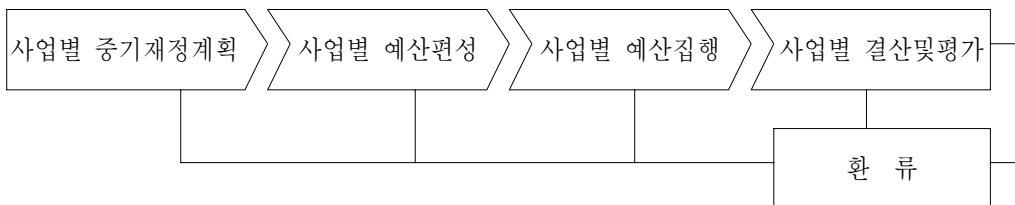
셋째, 예산집행과정에서 사업부서의 자율성을 확대하면서 그에 상응하는 책임성을 제고하여야 한다. 현행 품목별제도하에서의 상세한 투입항목에 대한 재정통제방식은 사업부서의 연도말 불용액의 소모적 과다지출을 억제하려는 유인을 제공하지 못할 뿐만 아니라, 거시적 지출목표 또는 미시적 자원사용의 효율성을 확보하는데 유용한 인센티브를 부여하지 못하는 단점이 지적되고 있다. 따라서 지방예산제도도 사업부서의 예산집행에 대한 재량과 유연성을 확대하면서 다른 한편으로 재정성과를 강조하여 결과를 공개하고 그 책임을 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 이러한 측면에서 현행 지방예산편성지침에서 제시하고 있는 예산총액편성제도의 확대, 예산운영결과의 효율성 배당(Efficiency Divided)의 활성화 등이 필요하다.

넷째, 예산과 성과를 연계하여야 한다. 선진 각국의 예산제도 개혁에서 공통적으로 나타나는 현상은 성과지향적 관리체계의 구축으로 나타나고 있듯이 성과와 예산의

연계는 피할 수 없는 흐름으로 다가오고 있다. 다만 성과와 예산의 연계방식과 수준은 나라마다 다양하고, 또한, 공공서비스의 특성상 내재적·기술적·실천적 한계가 있다. 이러한 점을 감안할 때 우리나라 지방예산에 있어 예산과 성과의 연계는 그 동안의 중앙정부 및 서울시의 시범운영 결과를 비판적으로 수용하고, 도입을 추진중인 발생주의 복식부기회계로부터 산출되는 활용가능한 정보의 양과 질 등을 감안하여 현 단계에서 우리 실정에 맞는 합리적 연계방안을 강구해 나가는 점진적 전략이 필요하다고 본다.

나. 사업별 예산체제의 의미(위치)

위의 <다이어그램>에서 보는 바와 같이 바람직한 지방재정운영의 모델에서 기본 인프라의 역할을 하는 것이 바로 사업(프로그램)이라고 할 수 있다. 이와같은 사업(프로그램)을 중심으로 예산의 계획부터 집행, 결산 및 평가까지 예산의 전 과정을 구조화하고 설계한 것이 사업별 예산체제라 할 수 있다.. 이와 같은 사업별 예산체제는 1) Plan-do-see의 기본단위인 사업의 식별 및 구조화, 2) 사업부서의 예산집행의 자율성과 책임성을 부여하는 방향으로의 통제구조의 변화, 3) 성과(산출, 결과) 및 원가관리와 연계를 기본적인 요소로 한다.



우선, 전략적 자원배분은 의사결정, 예산편성·집행의 단위 및 성과관리의 대상으로서의 사업을 유의미한 수준으로 식별하고 이를 구조화하는 것이 중요하다. 나아가 예산편성·집행·결산 전 과정에서 부처의 자율과 책임이 확보될 수 있도록 예산운영방식 및 통제구조를 개편하는 것이 필요하다. “재량있는 곳에 책임있다”는 원리를 예산의 전 과정에서 일관성있게 설계하는 것이다. 이는 종전의 예산부서와 사업부서

간 역할과 언어에 불가피한 변화를 가져올 것이다. 또한, 사업별 예산제도의 목적이 예산지출의 성과관리를 위한 것이라면 그것이 외장재이든 내장재이든 성과관리와의 연계는 필수적인 것이며, 이를 위한 객관적인 기준으로서의 사업별 원가관리가 가능하도록 사업비 등 직접사업비 외에 인건비 및 공통 운영경비의 사업별 배분 등이 필요하다.

이와같이 사업별예산체제는 현행 예산체제와는 지향가치, 기본구조 및 관리 등여러 측면에서 근본적인 차이가 있다.

〈 품목별 예산체제와 프로그램 예산체제의 비교 〉

	품목별예산체제	프로그램예산체제
가치지향	예산낭비 억제, 합규성	성과·효율, 투명성
관리단위	품목(인건비, 물건비 등)	프로그램(단위사업)
관리중심	투입와 통제중심	성과 및 자율중심
성과관리	구조적 한계	제도도입의 본래목적
원가관리	직접 사업비만 관리	인건비, 관서운영비 등 간접비도 관리
정책연계	형식적 연계	체계적으로 연계

Ⅲ. 先進國 豫算革新의 同型化로서의 프로그램豫算

앞서 논한 것처럼 품목별 통제중심의 예산관리는 예산 낭비를 억제하는 긍정적 효과에도 불구하고, 중장기 전략적 자원배분 및 성과관리 체계강화라는 시대적 흐름에 부합하는 데는 한계가 있다. 이를 위해 외국에서는 장기간에 걸친 예산제도 개혁을 통해 종전의 투입(Input) 중심의 예산운용에서 벗어나 산출(Output) 중심 체제로 전환하기 위한 노력을 기울여 왔다. 이들 국가는 1950년대이래, Program Budget, PPBS, Performance Budget, Outcome/Output/New performance Budget 등 명칭여하에 불구하고, 공통적으로 프로그램(사업)을 중심으로 예산체계를 발전시키고 있다. 아래에서는 미국, 호주, 싱가포르, 뉴질랜드, 그리고 프로그램 예산의 첫 세대인 하와이주의 초기 프로그램예산을 살펴본다.

1. 미국 프로그램 예산

1955년 제2차 후버위원회에서 PPBS를 도입한 이래 성과 자체에 초점을 두는 성과주의 예산제도로부터 점차 정책과 성과의 연계를 강조하는 프로그램체제로 발전되었다. 이후 프로그램 체제를 보다 강화하기 위한 제도를 보강함으로써 궁극적으로는 프로그램 성과관리 체제로 통합되었다.

연방정부의 경우 각 Department별로 별도의 세출예산규정이 적용되는 등 자율권 부여 수준이 부처별로 상이하며, PART(Performance Assessment Rating Tool)를 통하여 사후적인 실적 평가 뿐만 아니라 프로그램 편성 단계에서부터 부처별 성과를 평가하여 이를 통해 예산과 성과가 연계될 수 있도록 유도하고 있다.

미국 연방정부의 프로그램 구조는 기본적으로 OMB의 Circular No.11에 근거하되, 분류 수준은 연방정부내 각 부처간 차이가 있다. 기본적으로 조직 단위로 프로그램을 편성하고 있으며 부처 중심의 프로그램 분류방법 외에 다수의 조직과 기능이 관련되는 교차 프로그램(Cross-Cutting Program) 방식을 별도로 적용하여 연방정부 차원에서 8개의 교차 프로그램을 운영하고 있다. 각 프로그램별로 Mission Area를 설정하였

고 각 Mission Area별로 다수의 Department가 관련되어 있다. 결과적으로 단일 교차 프로그램이 다수의 기능과 관련되어 있다. 또한 동일 부처 내에서도 하위 조직간 교차 프로그램을 운영하고 있다.

미국 주정부의 경우를 보면 프로그램 구조도 서로 다르고, 예산 집행에 대한 자율권의 범위도 상이하다. 예를 들어 North Carolina 프로그램 구조는 프로그램 분류 및 Planning 자체에 초점을 두고, 부처를 교차(Cross-Cutting)하는 10개의 프로그램 내지 정책 분야를 설정하여 Goal, Program, Sub-Program, Activity 구조를 적용하였다. Texas 주정부의 경우는 프로그램이 아닌, 주정부 Goal 단위로 예산 체계를 재구성하였으며, 부처별 Strategic Planning, Goal, Objective, Measures의 구조로서, 예산 배분 자체보다는 성과의 구체화 및 측정(성과지표개발)에 주안점을 두었다. 주정부의 경우 프로그램 분류방법은 주정부마다 다르지만 기본적으로 부처를 중심으로 프로그램을 분류한다. 다음은 South Carolina 주정부의 프로그램 분류 방법 예시이다.

[US State Program Classification Structure]

[출처 : US South Carolina Comptroller General – www.cg.state.sc.us]

	내 용	코드 자리수
State wide	Function	• General Government 등 10개의 기능으로 구성 1자리
	Sub-Function	• 프로그램 전체 합계를 나타내는 주 전체 Function 범위 내에서 가장 넓은 세분 단위의 기능 (the broadest subdivision of efforts within a statewide function which describes an aggregation of programs) 2자리
	Functional Component	• 특정 목적을 갖는 State 차원의 조직을 의미 2자리
Agency Level	Program	• 부처 내의, 부처 고유의 프로그램 2자리
	Sub-Program	• Program을 세분한 것으로 선택(Optional) 항목임. 2자리
	Program Element	• Sub-Program을 세분한 것으로 선택(Optional) 항목임. 2자리
	Program Sub-Element	• Program Element를 세분한 것으로 선택(Optional) 항목임. 2자리

2. 호주 프로그램예산

과거 20년 동안 호주는 여러 개혁제도의 도입을 통해 공공관리혁신(NPM)을 선도해 왔는 바, 프로그램예산제도는 그러한 개혁과제 중의 하나였다. 예산개혁은 '84년

공공부문관리자 서베이를 통해 이루어졌다. 이 조사에 의하면 대부분의 공공부문 관리자는 인사와 재정에 대한 재량이 거의 없고, 조직에 변화를 시도할 기회나 동기가 거의 없다고 생각했다. 또한, 호주의 공공서비스에 선임 관리자들의 94%가 재정관리를 지출통제의 과정으로서 인식하고 있었다. 이는 통제지향적 예산편성에 기인한 것으로 부처는 21개 품목별 세출안과 목간 재원이전에 대한 역할에 한정되어 있었다. 게다가 그들은 많은 행정적 문제를 위해서 미리 국회나 재무부처의 승인을 얻어야 했고 시작부터 끝까지 예산작업은 투입에 집중되었다. 돈을 써서 무엇이 성취되느냐보다는 돈을 규정에 맞게 지출했는가가 보다 더 중요하게 여겨졌던 것이다.

이러한 문제를 해소하고자 프로그램 예산과 재정관리 개혁이 시도되었다. 프로그램 구조는 성과를 측정하고 프로그램을 평가하기 위해 도입되었고, 경상지출은 모든 운영예산을 단일 세출항목으로 묶고 부처와 관리자에게 자원배분에 대한 실질적인 재량을 주었다. 그러나 정부지출에 대하여 여전히 조직구조에 연연해 했고, 국회는 투입에 관한 정보를 계속 요구하였다. 프로그램 구조 때문에 예산을 결정하는 정부나 국회에서 거의 사용하지 않은 많은 정보를 수집해야 했다. 프로그램 예산구조는 생산성이 거의 없는 또다른 페이퍼워크인 예산편성의 “fifth wheel”이 되었다.

이러한 단점은 1987년 정부평가를 통해 인식되었다. 예산은 형식적으로는 프로그램 기준으로 제시되어 왔지만 자원배분이나 관리는 여전히 조직기반이었다. 프로그램이 기대했던 효과를 거두기 위해서는 더 근본적인 시스템 변화가 필요하고, 프로그램이 전략적 자원관리와 정책결정을 위하여 중심적인 관점이 되어야 함을 인식한 것이다. 사실 호주는 예산편성을 전략적 정책관리 과정으로 변화시켰지만, 그것은 프로그램예산이 기반된 다른 개혁을 통해서 가능하였다. 1980년대, 정부는 부처의 수를 줄이고 각각의 포트폴리오 長들에게 지출우선순위를 결정하는데 있어 폭넓은 재량을 주는 포트폴리오 예산을 채택하였다. 포트폴리오는 예산편성, 프로그램 평가, 성과보고, 중기재정예측을 위한 구조가 되었다. 우리의 기능에 해당되는 ‘Portfolio’ 밑에 Departmental budget과 Administered budget을 구분한 뒤, 각각 프로그램을 분류하였다. Administered budget에 대해서는 상당한 정도의 자율권을 부여하나, Departmental budget에 대해서는 엄격한 심의를 요구하며 자율권도 제한적으로 부여

하고 있다. 그리고 Output 및 Outcome 개념을 도입함으로써 성과와 예산을 연계하기 위하여 각 프로그램별 성과에 근거하여 예산이 배정될 수 있도록 하고, 발생산출예산 제도를 통하여 발생주의 개념에 따라 부처의 성과를 명확히 하고자 노력하고 있다.

호주의 경우 프로그램 구조가 정치하지는 않았지만 성과에 더 관심을 가지고 예산을 편성을 하게 되었고, 더 광범위하고 체계적인 프로그램 평가가 적용되었으며, 성과 정보가 예산서에 표시되는 등 나름대로의 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 다만, 1970년대 이후 Program Budget 제도가 시행되고 있으나 아직까지 프로그램의 정의, 구조 및 분류에 대한 일관성 있는 기준이 제시되지 못하고 있다.

최근 DOFA(Department of Finance and Administration)에서 검토 작업을 수행하고 있으며, 각 부처와의 협의를 통하여 450개 정도의 개별 프로그램을 발굴한 것으로 알려지고 있다.

3. 싱가포르 프로그램예산

싱가포르의 “Budget 21”은 정부예산의 지출총액 및 각 부처의 예산한도를 GDP 성장률에 연동하고, 각 부처의 예산은 operating budget과 development budget으로 분류하였다. 또한 특이하게 각 부처의 생산성 증가를 유도하기 위하여 “Productivity dividend”⁴⁾ 제도를 운영하고 있다.

MOF(Ministry of Finance)는 GDP성장률에 따라 각 부처에 예산 ceiling을 정해주는 등 예산과정상 최소한의 기본적인 역할만을 하며 각 부처는 정해진 ceiling 내에서 예산운영 뿐 아니라 인사·재무정책상 상당한 자율성을 보유하고 있다.

프로그램 구조(프로그램의 개수, 규모, 범위 등) 및 프로그램 설정 등에 대하여 MOF가 별도로 기준을 제시하거나 통제를 하지는 않고 각 부처에 위임하고 있다. 각 부처는 할당된 총예산한도 범위내에서 Program·Activity·Project간, Operating·Development budget간에 예산의 할당 및 전용을 자유롭게 할 수 있다. 또한 각 부처는 MOF와의 협의를 통해서 성과지표 설정 및 수정을 비교적 자유롭게 할 수 있다.

4) 정부전체의 생산성 증가(productivity growth) 만큼 각 부처에서 예산을 떼어 자금을 조성하고 이러한 자금을 각 부처의 경쟁(competition)을 통해 재분배함

다만, 예산을 Administration budget 및 Department budget으로 구분하고, 후자에 대해서는 엄격한 심의를 하고 있으며, 자율성 또한 제한하고 있다. 또한 1996년 Budget for Result를 도입하는 등 성과와의 연계 노력을 경주하고 있으나, 가시적인 성과를 보여주지는 못하고 있다.

4. 브라질 프로그램 예산

multi-annual planning process의 일환으로 1990년대 후반에 도입된 프로그램 예산 제도는 중앙집중식 톱다운 방식으로 인해 부처의 공감을 얻지 못하고 실패한 도전으로 평가받고 있다. 우선, 브라질 PPA는 프로그램을 부처와는 상관없이 중앙집중식으로 정의하는 방식을 채택하였다. MPBM(우리나라의 기획예산처)주도로 설정된 프로그램 구조는 부처의 스스로의 필요와 고민이 없었기 때문에 어떤 정부기관이나 조직도 프로그램 목적을 달성하기 위하여 책임지고 이끌어 가지 않았고, 각 부처가 예산 편성이나 관리를 위하여 사용하지도 않았다. 이에 브라질 정부는 중앙에서 지명된 프로그램 관리자를 통하여 이러한 문제점을 고쳐나가려고 노력하였으나, 프로그램관리자는 조직 관리자와 일치하지 않고, line position에 있지 않았기 때문에 관리, 예산, 의사결정 또는 결과 등 어떤 부분에도 영향을 끼치지 못하였다. 본래 의도는 전통적으로 경직적인 브라질의 행정조직문화에 있어 프로그램 관리자에게 융통성과 탄력성을 부여하려는 목적이었으나 프로그램 관리자가 계선조직 외부에 있었기 때문에 의도했던 기대효과를 달성하는데 한계를 보였던 것이다.

이러한 약점에도 불구하고 브라질정부는 여러 한계하에서도 계획을 수립할 수 있고 예산을 계획과 연계하여 전략적으로 운영할 수 있음을 보여준 대표적인 사례라고 할 수 있다. 헌법에서는 향후 4년간 정부지출과 활동을 망라하는 계획을 해당 정부 1차년도에 발표하도록 규정하여 단년도 예산은 계획과 일치하도록 하고 있다. 브라질의 계획은 매년 예산에 의해 업데이트 되는 4년간의 예산이라고 생각하면 편할 것 같다.

5. 하와이주 초기 프로그램예산제도

프로그램 예산의 초기에 하와이주는 순수한 프로그램 체계로 전환하기 위한 노력을 기울였다. 의회는 반대자를 정부조직에서 제거시키면서 프로그램 예산으로의 전환을 주도하였고 1970년도에 관련 법률을 만들었다. 그 법에서는 “프로그램”을 정부가 달성하려는 정책목표별로 그룹화한 것이라고 정의하고, 프로그램 구조의 단계별 규모와 효과성 측정치를 제시할 뿐만아니라 예산서는 program, subprogram, program element, and sub element 각각에 대해 R&D, 자본비용, 운영경비 등을 포함한 총원가정보를 포함하도록 규정하였다. 그리고 2년 단위 프로그램 예산을 포함한 6년간의 중기재정계획서, 예산상 지출계획과 실제 지출의 차이, 프로그램의 성과지표 등의 공개를 명시하였다.

법에 따르면 하와이주는 세분화된 프로그램 구조, 중기재정계획, 프로그램 단계별 규모와 효과성 측정치를 모두 예산서에 담아야 했는데, 전부 15권, 8000페이지에 달하여 의회가 소화하기에는 부담스러웠다. 또한 프로그램 구조 자체가 매우 복잡하였다. 하와이주의 프로그램 구조는 11개의 주요 프로그램, 340개의 중간단위 프로그램, 580개의 최하위 프로그램으로 구성되었다. 게다가 실제 지출이 없는 100개의 프로그램, 정부 정책목표상 중복 카운트된 55개의 프로그램이 있다. 프로그램 구조상 최상위 레벨에서 하나의 프로그램이 여러 부처에 걸쳐있는 경우도 있으며 하나의 액티비티가 여러개의 프로그램에 걸쳐있는 경우도 있었다. 최하위 레벨에서는 element가 실제 여러 기관에 관련되어 있었지만 하나의 기관에게 책임을 지우는 경우도 있었다. 결국 하와이주는 프로그램 구조를 효과적으로 사용할 수 있는 분석적 도구나 데이터를 확보할 수 없었다.

그러나 보다 근원적인 문제는 법률상 모든 프로그램 단계마다 총원가 산정을 의무화하였기 때문에 간접비가 수백개의 프로그램으로 배분되어야 했다. 지원부서의 운영원가(인건비, 임대비, 기타 간접비용 등)는 직접 관련된 프로그램과 그 이하의 레벨에 까지 배분되었다. 어설픈 생산된 원가정보를 정책분석자가 활용하려 하지도 않았다.

이상의 하와이주의 사례를 보면 프로그램의 하부 레벨을 강조함으로써 프로그램 예산체계에 과부하가 걸리고, 필요이상의 데이터에 짓눌릴 수 있음을 알 수 있다. 최근 하와이의 프로그램 체계는 outputs⁵⁾과 outcomes⁶⁾로 대분하고 있다. 하와이 정부는 제도 도입 초기에는 프로그램의 순수한 총원가를 산정하지 못하였다. 시행착오를 통해 하와이주는 관련 요구사항과 예산서 작성시 부담을 많이 줄이는 등 프로그램 예산 관련 법령을 개정하였다. 하와이주는 순수한 프로그램 예산 구현에 있어 시대적으로 앞서 있었다. 프로그램 구조 설정시 이론상·운용상 필요사항을 모두 만족시키기 어렵다는 점, 원가 데이터가 충분치 않았다는 점, 예산과정이 공식적으로는 outputs위주로 바뀌었지만 inputs에 대한 관심의 끈을 여전히 놓지 않았다는 점 등 과거의 하와이 사례를 통한 교훈은 오늘날도 타당하게 적용된다. 하와이 사례에서 또한 배울 점은 프로그램 예산의 가치는 정책분석 자체가 아닌 정책분석을 통한 정책결정에 프로그램을 활용하라는 데에 있다. 정책분석은 중요하지만 예산과 자원배분에 활용되어야 비로소 유효하기 때문이다.

6. 정책적 시사점

최근의 프로그램 예산은 현대 공공관리 혁신제도(new public management)에 많은 영향을 받고 있다. 이는 미국 및 호주 등의 사례에서 잘 나타난다. 즉, 관리자가 사업수행을 더 잘 할 수 있도록 자원운용에 자율을 부여하고 결과에 대한 책임을 묻는 성과지향의 관점에서 프로그램을 설정하고 있다.

프로그램예산에 성공한 국가들을 보면 프로그램예산 분류정보를 이용해 조직별, 투입별 예산과 같은 의미있는 정보와 다른 예산분류방법을 이용하여 다양한 관점에서 자원배분을 검토하였다는 것이다. 프로그램 예산은 (1) 정책분석적인 관점에서 여러 대안간의 비교 및 비용효과 분석, (2) 프로그램 長에게 운영상의 자율성 부여 및 사업성과 제고 (3) 지출의 우선순위 설정 (4) 정부활동의 총원가 산정에 유용하다는 것

5) 하와이에서는 program size indicators로 명명

6) 하와이에서는 effectiveness measures로 명명

이며, 이는 상호 배타적인 것이 아니라 같은 예산제도하에서 모두 활용될 수 있다.

프로그램 예산체제는 그 활용목적에 따라 다르게 디자인 될 수 있고 나라마다 서로 다르다는 점이다. 다만, 프로그램 예산체제를 구성할 때 가장 중요한 것은 프로그램과 조직 간의 관계를 어떻게 설정하는 것이다. 정책대안을 비교하기 위해 프로그램 예산을 운영하는 정부는 보통 정부조직체계를 등한시 할 수 있으며, 정부 기관별 책임성을 제고하기 위해서는 프로그램 구조와 조직구조를 일치시켜야 성공 가능성을 높인다는 점이다.

IV. 地方自治團體의 事業別 豫算構造 設定方案

1. 프로그램 및 프로그램구조

가. 프로그램의 개념

프로그램예산에서 “프로그램”이란 무엇인가? 이 질문은 1954년 David Novick⁷⁾에 의해 제기된 이후 지금까지도 계속되고 있는 질문이다. 혹자는 프로그램은 정의할 수도 없고 정의해서도 안된다고 말한다. 나라마다 정의하는 사람마다 각각 다르나 여기서는 국제기구 및 외국의 프로그램 정의를 참고하여 공통적인 사항을 추출하여 개략적인 윤곽을 제시하고자 한다.

만저, IMF의 Working Paper⁸⁾(’03.4)는 프로그램이란 “단독책임자의 통제하에 특정한 정책의 목적에 공헌하기 위하여 자원을 소비하는 활동 또는 프로젝트의 유의미한 결합”이라 정의하고 있고, 미국 JFMIF⁹⁾는 “기관 고유의 책임을 수행하기 위하여 상

7) "The word program" can be used by different people...to mean an administrative organization, the performance of a specific function, a combination of items, a combination of functions, or any endless number of combinations of items, organizations and functions."

8) any suitable and meaningfully integrated group of activities and projects, under a single manager, which consume resources to contribute to a specified policy objective

정된 동일 목적 내지 목표를 달성하기 위한 활동들의 체계적인 집합”으로, 호주¹⁰⁾에서는 “Outcome statement”와 명확히 연계되는 동일 전략 또는 운영목적에 공헌하기 위하여 정부차원에서 시행하는 활동들의 그룹으로 정의하고 있다. 즉 프로그램이란 동일한 정책목적을 달성하기 위한 사업의 묶음, 즉 기관 고유의 미션이나 동일한 정책목표를 달성하기 위하여 원칙적으로 단독책임자에 의해 독립적으로 수행되는 최소 단위의 사업(활동)의 그룹이라고 할 수 있다.

1) 프로그램구조

프로그램 예산의 아이디어는 사실 단순하다. 기본적으로 정부의 정책목적에 따라 자원배분 결정이 이루어져야 한다는 것이다. 그 동안 각 국의 정부는 프로그램 구조를 몇 단계로 할 지, 각 단계별 연계를 어떻게 할 지, 원가배분을 어떻게 할 지 등 이상적인 프로그램 구조를 만들려는 노력들을 해 왔으나 그 평가는 대단히 부정적이다.

그 이유는 근본적으로 정부의 정책 또는 목적이 복잡하고 다양하다는 점에서 찾을 수 있다고 본다. 수익물이라는 하나의 목적만이 존재하는 민간과 달리 정부의 정책은 다양한 목적과 수혜자를 대상으로 한다는 점이다. 또 하나 정부부문의 예산에는 참여자가 많고 그 요구하는 정보와 목적이 다양하다는 점이다. 한 세대 전에는 예산의 목적은 정책기획, 조직생성, 지출통제 등 행정부 내부적인데 있었으나 최근에는 효율적인 자원배분과 정부서비스 제공 등 경제적인 데에 있다. 모든 프로그램 구조의 근본적인 문제는 하나의 예산분류로는 예산의 다양한 목적을 만족시킬 수 없다는 것이다.

그러나 이러한 근본적인 한계에도 불구하고 프로그램구조는 예산의 여러 분류중 가장 중요한 분류라는 점에서는 이견이 없다. 하지만, 프로그램 예산에 성공한 국가들

9) Generally defined as an organized set of activities directed toward a common purpose or goal, under taken or proposed by an agency in order to carry out its responsibilities. In practice, however, the term has many uses and thus does not have a well- defined, standard meaning in the legislative process. It is used to describe an agency's mission, program, functions, activities, services, projects, and processes

10) A programme consists of a group of government-mandated activities that contribute to a common strategic or operational objective that can be clearly be linked to an outcome statement as articulated in the Appropriation Acts

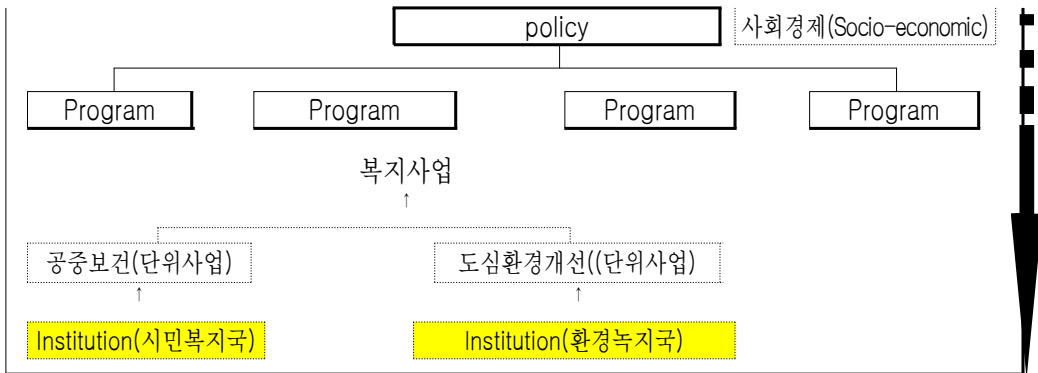
을 보면 프로그램 예산분류에서의 정보를 이용해 조직별, 투입별 예산정보와 같은 다른 의미있는 정보와 예산분류를 생산하였다.

프로그램구조와 관련하여 Allen Schick 교수는 다음 사항을 권고한 바 있다.

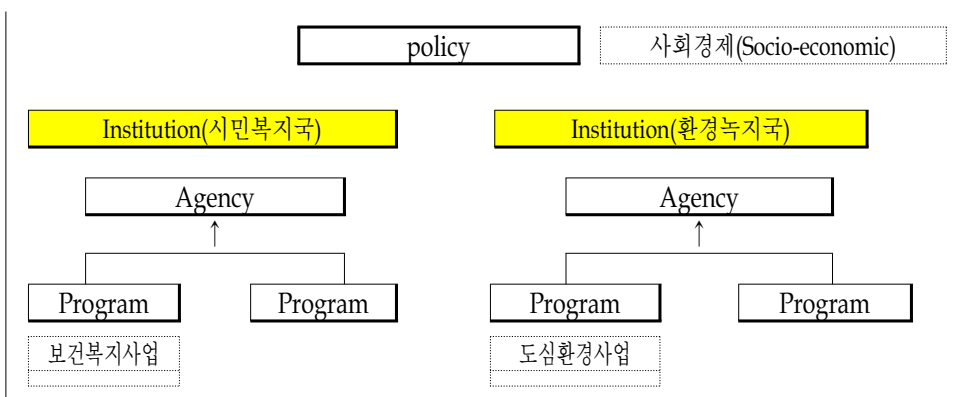
-
- ㉠ 모든 프로그램은 부처 또는 실/국에 속해야 하며, 기능(분야/부문)은 프로그램을 집합하는 수단(a means of aggregating programs)으로 인식되어야 함. 기능이 자원 배분이나 통제의 도구(instrument)는 아니며, 조직 또는 프로그램별로 자원이 배분되어야 함.
 - ㉡ 성과목표 달성 주체가 조직이라는 측면에서 조직간 경계를 고려하는 것이 바람직하긴 하나, 프로그램 편성시 조직간 경계에 연연하지 말 것.
 - ㉢ 특별회계 및 기금도 프로그램에 포함되어야 하며, 향후 일반회계로 편입하는 것이 바람직할 것이나, 그렇지 못할 경우 회계/기금별로 구분 관리 필요
 - ㉣ Activity 수준에서 투자/경상 Activity를 구분하되, DB로만 구분 관리
 - ㉤ 프로그램 분류에 이상적인 모델은 없으나, 프로그램 구조가 결국 부처의 자율권 범위에 영향을 미치게 된다는 점 등을 고려하여 부처 - Program - Activity - Cost Element를 권고
-

한마디로 이상적인 프로그램 구조란 없다. 세계 각국의 프로그램예산구조를 보더라도 동일한 구조를 가지고 있는 나라가 없다. 그러나 일찍이 성과 (결과)중심의 예산체제를 구축한 선진국의 사례를 보면 크게 Top-Down방식(정책중심적 접근방법)과 Bottom-up방식(조직중심적 접근방법) 등 두 가지 방식으로 구조화를 접근하고 있다.

Top-Down 방식은 호주 등에서 주로 활용하는 방식으로 조직을 넘어서서 유사한 활동을 묶어 이로부터 기능별 자료를 도출하는 것으로 정부정책과 목적을 명확히 할 수 있으나, 조직처럼 명확한 구획단위가 아니므로 최초 분류자체의 명확화가 필요하다.



이에 반해 Bottom-up방식은 미국에서 시작된 접근방법으로 각 조직내에서 실시되고 있는 활동범위를 중심으로 사업을 구조화함으로 정부 지출의 관점을 제시하는데는 한계가 있으나, 조직을 구획단위로 지정함으로써 책임구조가 명확하다는 장점을 가지고 있다.



2. 豫算構造 및 分類體系 改編

가) 지방예산구조 및 분류체계 개편방향

처음 사업별 예산제도를 이야기하면 보통 사람들의 반응은 “예산과목구조를 바꾸는 것이구만”이라는 말이었다. 그 때는 50년만의 큰 개혁을 한 낫 과목구조 개편 정도로 생각하는 것 같아 좌절감을 느끼기도 했었다. 하나, 지금 생각해보면 그 말도 아주

틀린 말은 아니라는 생각이 든다.

사업별 예산을 도입한다는 것은 program target, output, outcome, performance measurement와 같은 개념이 설계되고 실행되고 모니터링되는 새로운 예산분류체계의 도입을 필요로 한다. 여기서 중심적인 역할을 하는 대상이 프로그램 즉 사업인 것이다.

현행 지방자치단체의 예산구조 및 분류체계는 기본적으로 투입 통제요소인 품목을 중심으로 기능, 조직, 사업분류 등이 서로 연계됨이 없이 혼재된 비체계적 구조라고 할 수 있다. 특히, 산출기초상의 부기사업이 존재하나 성과관리의 유의미한 단위로서의 “사업”이 존재하지 않고, 동일한 부기사업도 예산품목에 따라 산재되어 예산서만으로 어떤 사업에 얼마의 예산이 투입되는지 알 수 없는 구조로 성과관리의 책임중심점과 관리단위가 없다는 근본적인 문제점을 가지고 있다

또한, 동일한 또는 유사한 정책목적을 달성하기 위한 사업을 주머니 구분(일반회계, 특별회계, 기금)에 따라 별도로 예산을 편성·집행 및 관리하는 칸막이식으로 운영으로 전체를 한 눈에 조망·관리하기 어렵다는 한계를 가지고 있다.

사업별 예산제도를 위해서는 이와같은 예산구조와 분류체계를 개편하는 것이 선행되어야 한다. 기본적인 방향은 다양한 예산분류체계 중 예산서에 나타내는 예산구조와 기타 관리목적의 예산관리코드영역을 구분하는 것이다. 예산구조는 성과관리가 가능한 프로그램 예산체제에 맞추어 성과책임단위인 조직과 관리단위인 사업을 중심으로 구조화하되, 다양한 분석 및 통계관리 목적을 충족시킬 수 있도록 여러가지 분류체계 및 관리항목을 예산관리코드 영역으로 유연하게 관리하는 방안을 강구하여야 한다.

구체적으로 예산구조는 지방자치단체가 성과중심의 다양한 예산체제를 구현할 수 있도록 프로그램을 중심으로 단순화·구조화한다. 즉 현행의 장-관-항-세항-(세세항)-목-세목-산출기초의 구조를 조직-프로그램-단위사업-회계-목의 구조로 개편한다. 우선, 성과관리가 가능하도록 성과책임단위 및 중심관리단위로서 “조직 및 프로그램”을 예산구조에 반영하고, 동일한 정책목적을 달성하기 위한 사업들을 주머니의 구분없이 한 눈에 볼 수 있도록 회계구분을 예산구조에 반영하며, 프로그램예산체제

도입초기인 점을 감안, 최소한의 투입 통제요소로서 “목”을 예산구조에 반영한다.

구 분	성과책임단위	성과관리단위	통합예산지향	최소한 투입통제
예산구조	조 직	프로그램-단위사업	회계/기금	목그룹-목
설정권한	자율설정	자율설정	자율설정	전국 표준

한편, 예산관리코드는 분석 및 통계관리목적의 필요한 다양한 분류기준과 항목을 포함하여 기능별 예산서, 품목별 예산서, 투자사업 및 경상사업 조서 등은 예산관리코드체계 속에서 자동 생성토록 한다.

〈 현행 지방예산구조 및 분류체계와 개편안 비교 〉

현 행	예산구조외	예산구조내				
	회계별	기능별	조직별	경비유형	성질/품목	사업
	·일반회계 ·특별회계 ·기금	·장(5) ·관(16)	· 항(자율) ·세항(자율)	·세세항 (대4/소8)	· 목(37) ·세목(92)	·산출기초 (비구조화)

개 편	예산구조				예산관리코드		
	조직	사업	(회계)	품목	사업별	회계별	조직별
	·실/과	·프로그램 ·단위사업	·일반회계 ·기타특별	·그룹(8) ·목(25)	기능별	품목별	재원별
			;기금 ;공기업		투자/경상	R&D	정보화
					재해대책	기타	

< 쟁점 ① >

쟁점 ① 조직-프로그램 vs 기능-프로그램 ⇒ 조직-프로그램

- ▶ 추상적인 기능보다는 실체를 가진 “조직”이 성과책임의 확보, 간접비 배부 등이 비교적 용이한 『ST-PG』 예산구조가 성과지향의 프로그램예산체제에 부합
 - 『FN-PG』의 장점인 정책과 예산의 연계는 “기능-프로그램”중심의 중기재정계획과 단기예산의 실질적 연계를 통해 보완
 - ▶ 조직과 프로그램은 개별 자치단체가 자율적으로 설정할 수 있으므로 서울시 및 경기도 등의 성과주의예산서도 수용 가능하므로 『ST-PG』 예산구조는 자치단체의 다양성을 존중하면서 향후 지방예산제도의 혁신을 장려할 수 있는 강점이 있음
 - 기능은 개별 자치단체의 입장에서는 “주어진 것”으로 정보집계 영역에 해당
- ※ 서울시 성과단위명세서 : 전략목표-성과목표-성과지표-단위사업-예산과목 및 내역

< 쟁점 ② >

쟁점 ② 세세항분류 폐지와 관련하여

- ▶ 현행 각종 지방예산통계와 재정분석진단제도(경상수지비율, 경상경비증감율) 및 보통교부세 산정(경상경비절감시 수요인센티브 부여)의 기초로 경비의 재원성질에 따른 세세항 분류가 기준으로 사용
 - *경상예산(인건비, 경상적 경비), 사업예산(보조사업, 자체사업), 채무상환(지방채상환, 채무부담행위상환), 예비비등(예비비, 기타)
- ▶ 현행 세세항은 목의 경비성질별에 따른 분류이나, 사업별 예산제도하에서의 경상·투자사업의 구분은 사업의 신규성·반복성 등을 기준으로 한 사업의 타당성, 성과측정 등을 목적으로 하는 것으로 성격이 다름
- ▶ 새롭게 달라지는 사업별 예산제도에서 세세항 분류를 존치할 것인지, 폐지한 후 기타 지방재정제도에서는 다각적 분석을 통한 새로운 적용기준을 마련할 것인지 결정필요
 - 예시) 예산측면 : 인건비, 기준경비, 경상경비, 투자사업, 이전재정
 - 회계측면 : 경상적지출, 자본적지출

나. 지방세출예산의 기능별 분류 개편

현행 지방자치단체 세출예산의 기능별 분류체계는 5장-16관으로 지난 50년대 국가형성 및 개발연대의 분류체계를 지속시켜 왔다. 또한, 지방중기재정계획 수립시에는 10개 분야 - 44개 부문의 별도 기능 분류체계를 활용하여 중기과 단년도 예산의 연계

및 비교분석을 어렵게 하는 요인이 되어 왔다.

또한, 지난 2003년도 처음 실시한 지방통합재정분석의 기능별 분류와도 상이할 뿐만 아니라 중앙정부 및 국제기준(IMF/UN)의 기능별 분류체계와도 불일치하여 국가 전체차원의 집계 및 국가간 비교가 곤란하다는 문제점을 노출하고 있다.

따라서 사업별 예산제도 도입과 관련하여 지방자치단체의 세출예산의 기능별 분류 체계는 달라진 지방재정 환경과 역할, 지역주민의 기대수요 및 지방재정지출구조의 변화 등을 반영하여 개편할 필요가 있다. 또한, 중기재정계획상의 분야·부문과 일치시켜 중기재정계획 수립시 전략적 자원배분의 판단 준거로 활용하고, 단년도 세출예산과 중기재정계획의 연계를 도모하는 한편 국가 전체차원의 기능별 자원배분 집계·분석 등이 가능하도록 국제기준 및 중앙정부 기능별 분류와 연계토록 개편하여야 한다.

〈 지방세출 기능별 분류 개편 : 12분야 44부문 〉

분야/부문	일반행정	분야/부문	일반행정	분야/부문	일반행정
110 일반공공행정		152 대기		191 금융지원	
111 입법 및 선거관리		153 폐기물		192 기술지원	
112 일반행정		154 해양		193 무역 및 투자유치	
113 공공부채거래		155 해양		194 산업진흥·고도화	
114 지방재정지원		156 기타 환경		195 에너지 및 자원개발	
120 공공질서 및 안전		160 사회복지		200 수송 및 교통	
121 경찰		161 기초생활보장		201 도로	
122 소방방재·민방위		162 취약계층지원		202 도시철도	
130 교육		163 보육·가족 및 여성		203 해운·항만	
131 유아 및 초중등교육		164 노인·청소년		204 대중교통·물류 등	
132 고등교육		165 노동		210 지역개발	
133 평생·직업교육		170 보건		211 수자원	
140 문화 및 관광		171 보건의료 식품의약품안전		212 지역 및 도시	
141 문화예술		172 식품의약품안전		213 주택	
142 관광		180 농림해양수산		214 산업단지	
143 체육		181 농업·농촌		220 주분야 외 지출	
144 문화재		182 임업·산촌		221 제지출금 및 기타	
150 환경보호		183 해양수산·어촌		222 예비비	
151 상하수도		190 산업·중소기업			

다. 지방세출예산의 품목(성질)별 분류 개편

현행 지방세출예산의 품목분류는 8개 대분류 / 38개 목 / 109개 세목의 세분화된 투입·통제위주의 체계로 지출 통제에는 유의미하나, 자율과 성과지향의 프로그램예산체제에 부합하지 않는 측면이 있다. 프로그램예산체제가 정착된 미국 등 선진국 및 IMF의 GFS 사례를 보더라도 품목분류는 간소화하는 추세이다. 또한 통제 및 통계관리의 필요에 따라 “목”과 세목을 수시로 추가하여 경제적 성질 및 품목분류로서의 일관성이 미흡하고, 복식부기 회계계정과목과 예산과목이 서로 불일치하는 경우가 존재하고 있다.

어떻게 개편할 것인가? 그 기본방향은 사업별 예산체제에 맞추어 통제목적의 품목분류체계는 축소·단순화하되, 예산분석 및 통계관리의 기능은 강화하는 방향으로 개편하는 것이 바람직 할 것이다. 또한, 회계계정과목, 중앙정부 품목분류 및 IMF의 GFS기준 등 국제기준과 상호연계 되도록 조정해야 할 것이다.

다만, 제도 도입초기에는 지방자치단체의 적응가능성, 지방의회의 need 등을 감안하여 품목을 완전히 폐지하기 보다는 최소한의 예산 통제기능을 유지하면서 예산편성 및 지방의회의 심의시 기초자료로 “품목”체계를 활용하는 것이 바람직하다고 본다. 이는 프로그램 예산체제를 도입하면서 세세한 품목을 폐지하고 프로그램별로 지출하였으나, 지출통제의 부재 및 성과예산의 복잡성 때문에 다시 품목별 체계로 회귀한 필리핀 사례가 좋은 참고가 될 것이다.

〈 예산품목분류체계 개편 〉

현 행	개 편	용 도
8개 목그룹	8개 그룹	✓ 예산편성비목의 상위그룹 ✓ 예산전용의 통제목적으로 활용
38개 목	30개 예산편성비목	✓ 예산편성 및 지방의회의 심의대상 ✓ 예산서에 표시되는 과목
109개 세목	廢止 (통계관리DB화)	✓ 예산부서및사업부서의 통계관리대상 ✓ 예산서에 표기되지 않음

〈 지방세출예산의 품목별 분류 개편안 : 8그룹 29편성비목 〉

그룹(8)	편성비목(29)	통 계 비 목
100 인건비	101 정규직보수	기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 직책급, 직급보조비, 특정업무수행활동비,
	102 비정규직보수	기타직보수, 일용인부임, 일시사역인부임
200 운영경비	201 기관운영비	일반수용비, 위탁교육비, 공공요금 및 제세, 피복비, 급량비, 특근 매식비, 운영수당, 임차료, 연료비, 시설장비유지비, 차량·선박비, 공무원의료비, 재료비
	202 의회비	의정활동비, 의회수당, 국내여비, 해외여비, 일반업무추진비, 기관 운영업무추진비, 의장단협의체부담금, 의원상해부담금
	203 여비	국내여비, 해외여비
	204 연구개발비	용역비, 전산개발비, 시험연구비
	205 업무추진비	일반업무비, 관서업무비
300 경상이전	301 보전금	사회보장적수혜금, 민간장학금, 민간장려금, 의용소방대지원비, 자율방범대원지원비, 통리반장활동비, 입영장정지원비, 이주보상금, 재해보상금, 포상금, 손해배상금, 손실보상금, 실비변상금
	303 출연금	공공기관출연금, 민간출연금
	304 민간경상이전	의료비및 구료비, 연금지급금, 기타직퇴직금, 보험금, 이차보전금, 민간경상보조금, 사회단체보조금, 민간위탁보조금
	305 자치단체경상이전	자치단체경상보조금, 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금, 자치단체보전금
	306 기타경상이전	공공기관경상이전, 교육기관보조금, 예비군육성지원경상보조, 기타부담금, 연금부담금, 건강보험부담금, 해외경상이전
400 유·무형 자산취득	401 시설비및부대비	기본조사설계비, 실시설계비, 토지매입비, 시설비, 감리비, 시설부대비
	402기타유형자산취득	자산및 물품취득비, 도서구입비
	403 무형자산취득	무형자산취득
500 금융자산 취득	501 융자금	통화금융기관융자금, 기타민간융자금
	502 출자금	공공기관출자금, 민간출자금
	503 예치금	예치금
	504 예탁금	예탁금
600 자본이전	501 민간자본이전	민간자본보조금, 민간대행사업비
	502 자치단체자본이전	자치단체자본보조금
	503 기타자본이전	공공기관자본이전, 예비군육성지원자본보조, 공공기관대행사업비, 해외자본이전
700 상환지출	701 차입금원금상환	공공기관차입금원금상환, 통화금융기관차입금원금상환, 시·도지역개발기금융자금상환, 시·군·구지역개발기금융자금상환, 중앙정부차입금상환, 지방채상환, 기타국내차입금상환, 해외차입금상환
	702 차입금이자상환	공공기관차입금이자상환, 시·도지역개발기금융자금상환이자, 시·군·구지역개발기금융자금상환이자, 중앙정부차입금상환이자, 지방채상환이자, 민간차입금이자상환, 해외차입금이자상환
	704 예수금원리금상환	예수금원금상환, 예수금이자상환
800 전출금 및 기타	801 회계간전출금	공기업특별회계전출금, 기타회계전출금, 기금전출금, 교육비특별회계전출금
	802 예비비	예비비
	803 적립금	적립금
	804 반환금 기타	국고보조금반환금, 시도비보조금반환금, 과오납금

라. 지방세입예산의 분류체계 개편

지금까지 사업별 예산제도를 설계하면서 세출예산만을 논으하면서 세입예산에 대해서는 상당히 소홀히 다루는 경향이 있어 왔다. 그러나 사업별 예산제도는 세입예산에도 적용되어야 하고, 세입과 세출을 동시에 관리되어야 하는 것이다. 우리가 예산제도에 대해 본받을 것이 없다는 일본의 지자체의 경우에도 75%이상이 세입예산에까지 사업별 예산을 시험 적용하고 있는 것으로 전해지고 있다. 다만, 초기에 사업별 예산제도를 세입예산에 전면 도입보다는 일단 세출사업예산에 효과적으로 매핑될 수 있는 분류체계를 개편한 후 점진적으로 발전시켜 나가는 것이 바람직 할 것이다.

현행 지방자치단체의 세입예산 분류체계는 6장(세입원천별 대분류)-11관(세입원천별 중분류)-28항(세입종목별 분류)-89목(세입종목별 소분류)의 4단계 계층구조를 이루고 있으나 세입품목 전체를 체계화하는 일관된 분류원칙이 없는 실정이다 특히 “세외수입”장에는 경상이전적 성격, 재화와 용역의 판매수입 등 교환거래, 기타 전입금 등 여러 가지 성격의 거래가 혼재되어 있다..

지방자치단체의 세입예산 분류체계의 개편은 어떻게 개편할 것인가? 그 기본방향은 우선, 사업별 예산체제 도입에 따라 사업별 원가를 포함한 성과를 관리하기 위해서는 교환거래와 비교환거래 등 거래의 실질을 반영한 일관성있는 기준을 적용하여 체계적으로 구분·재설정할 필요가 있다. 다음으로 개편된 세출예산과목 및 재정범위 확대·재설정, IMF의 GFS 및 중앙정부 세입품목과 연계를 고려하는 것이 바람직할 것이다.

〈 세입품목 분류체계 및 기준 〉

장	• 자금조달방식에 따라 세입을 “비교환거래, 교환거래, 기타 자금조달원천 등 3가지 관점 → 지방세, 세외수입, 정부간이전재원, 자금이전거래수입, 이월금 및 전입금으로 5대 구분
관	• “장”의 대분류하에 유사한 거래를 묶어 12개로 구분 → 예시) 세외수입: 경상이전수입, 재화와용역판매수입, 재산수입, 수입대체경비, 과년도수입
항 목	• 세출예산과목 개편, 재정범위 재설정 등과 연계 조정

〈 지방세입예산의 분류개편안 〉

장	관	항	목
100	조세수입		
	110	지방세	
		111 보통세	111-01 취득세, 111-02 등록세, 111-03 면허세, 111-04 주민세, 111-05 재산세, 111-06 자동차세, 111-07 농업 소득세, 111-08 도축세, 111-09 레저세, 111-10 담배소비세, 111-11 종합토지세, 111-12 주행세
		112 목적세	112-01 도시계획세, 112-02 공동시설세, 112-03 지역개발세, 112-04 지방교육세
		113 과년도수입	113-01 과년도수입
200	세외수입		
	210	경상이전수입	
		211 부담금*	211-01 예치성부담금, 211-02 수익자부담금, 211-03 원인자부담금, 211-04 조세성부담금
		212 행정제제금	212-01 과태료, 212-02 범칙금, 212-03 체납처분수입, 212-04 변상금및위약금
		213 징수교부금	213-01 징수교부금
		214 기타경상이전수입	214-01 시도비반환금, 214-02 자치단체간부담금, 214-03 공공기관경상이전, 214-04 공공기관자본이전, 214-05 민간 경상이전, 214-06 민간자본이전, 214-07 기타경상이전제수입
	220	재화와용역판매수입	
		221 사용료수입	221-01 도로점사용료, 221-02 하천점사용료, 221-03 하수도사용료, 221-04 상수도 사용료, 221-05 시장사용료, 221-06 시장사용료, 221-07 도축장사용료, 221-08 입장료수입, 221-09 기타사용료
		222 수수료수입	222-01 증지수입, 222-02 쓰레기처리비용투판매수입, 222-03 재활용품수거판매수입, 222-04 기타수수료
		223 사업수입	223-01 주차수입, 223-02 통행료수입, 223-03 청산료수입, 223-04 분담금수입, 223-05 매각사업수입, 223-06 기타사업수입
		224 기타재화와용역 판매수입	224-01 의료사업수입, 224-02 사업장생산수입, 224-03 기타재화와용역판매자수입
	230	재산수입	
		231 유무형자산매각수입	231-01 토지매각, 231-02 건물매각, 231-03 기계기구매각, 231-04 기타유형자산매각 (*국유·공유재산구분 검토)
		232 이자수입	232-01 예치금이자수입, 232-02 민간용자금이자수입, 232-03 자치단체용자금이자수입, 232-04 기타이자수입
		233 배당수입	233-01 공공기관배당수입, 233-02 민간배당수입
		234 임대수입	234-01 국유재산임대수입, 234-02 공유재산임대수입
	240	수입대체경비수입	
		241 항과목은 “세입코드” 사용	
	250	과년도수입	
		251 과년도수입	251-01 과년도수입

장	관	항	목
300 정부간이전재원			
	310 중앙정부이전재원		
	311 지방교부세	311-01 지방교부세, 311-02 분권교부세(*검토)	
	312 국고보조금	312-01 국고경상보조, 312-02 국고자본보조, 312-03 국가균형특별회계보조, 312-04 기금보조	
	320 자치단체이전재원		
	321 조정교부금및 재정보전금	321-01 조정교부금, 321-02 재정보전금	
	322 시도비보조금	322-01 시도비경상보조, 322-02 시도비자본보조	
400 자금이전거래수입			
	410 금융자산회수		
	411 융자금원금회수	411-01 민간융자금원금회수, 411-02 자치단체융자금원금회수, 411-03 공사·공단융자금 원금회수, 411-04 비영리산하 기관원금회수, 411-05 통화금융기관원금회수, 411-06 비통화금융기관원금회수 (*-03~06 존재 검토)	
	412 예치금회수	412-01 통화금융기관예치금회수, 412-02 비통화금융기관예치금회수, 412-03 공사·공단예치금회수, 412-04 비영리산하 기관예치금회수, 412-05 기타민간예치금회수(*412-03~05 존재여부검토)	
	413 예탁금원금회수	413-01 예탁금원금회수	
	420 차입금		
	421 국내차입금	421-01 중앙정부차입금, 421-02 통화금융기관차입금, 421-03 지방공공자금차입금, 421-04 기타민간차입금	
	422 지방채수입	422-01 모집공채, 422-02 매출공채, 422-03 교부공채	
	423 지역개발기금융자금	423-01 시도지역개발기금융자금수입, 423-02 사·군·구지역개발기금융자금수입	
	424 해외차입금	424-01 해외차입금	
	425 예수금	425-01 일반회계예수금, 425-02 기타특별회계예수금, 425-03 공기업특별회계예수금, 425-04 기금예수금	
500 이월금및전입금			
	510 전년도이월금		
	511 순세계잉여금	511-01 순세계잉여금	
	512 이월금	512-01 국고보조금사용잔액, 512-02 시도비사용잔액, 512-03 전년도이월사업비	
	520 전입금		
	521 전입금	521-01 일반회계전입금, 521-02 기타특별회계전입금, 521-03 공기업특별회계전입금, 521-04 기금전입금	

3. 事業構造 및 構造化 方法

가. 사업구조(프로그램 구조)

앞서 밝힌 것처럼 프로그램구조는 각 나라마다 서로 다르나, “일정한 체계와 규칙”으로 구조화되어 있다. 미 연방정부는 OMB의 Circular No.11에 근거하되 부처별로 상이한 구조를 가지고 있는 바, 해양기상청의 경우 최고 5단계까지 프로그램을 세분화하고 있다. 미국 지방정부의 예를 보면 North Carolina 주정부는 Goal-Program-Sub Program-Activity 구조를, South carolina 주정부는 program-Subprogram-Program element-subelement의 4단계를 가지고 있으며 이중 Program이외의 3level은 선택항목으로 하고 있다. 쉰니베일시 Program-Task-Product의 구조를 취하고 있다. 호주의 경우 우리나라 기능(function)과 유사한 개념의 “portfolio”를 17개 영역으로 구분, 프로그램의 최상위계층으로 이해하고 있다.

이러한 외국의 사례를 참고하되, 관리적 측면, 조직체계 등과 연계를 고려하여 기본적으로 정책사업(Program)-단위사업(Activity/Project)의 2단계 계층으로 구조화하는 것이 바람직 할 것이다. 나아가 정책사업과 단위사업 중간에 하위 정책사업을 설정하는 것을 지방자치단체가 자율적으로 설정할 수 있도록 할 것이지 판단해 볼 필요가 있을 것이다.

〈 프로그램구조 설정시 고려요인 〉

사업구조	관리측면과 연계	기존 예산과목분류와 연계	조직체계와 연계
정책사업 (Program)	·성과목표 ·정책수행단위	항의 하위분류인 세항을 재구조화	실·과
단위사업 (Activity)	·구체적인 산출물 ·예산·회계실행단위	목에 따라 산출기초에 산재된 세부사업을 재구조화	계·담당

나. 사업구조화 방법

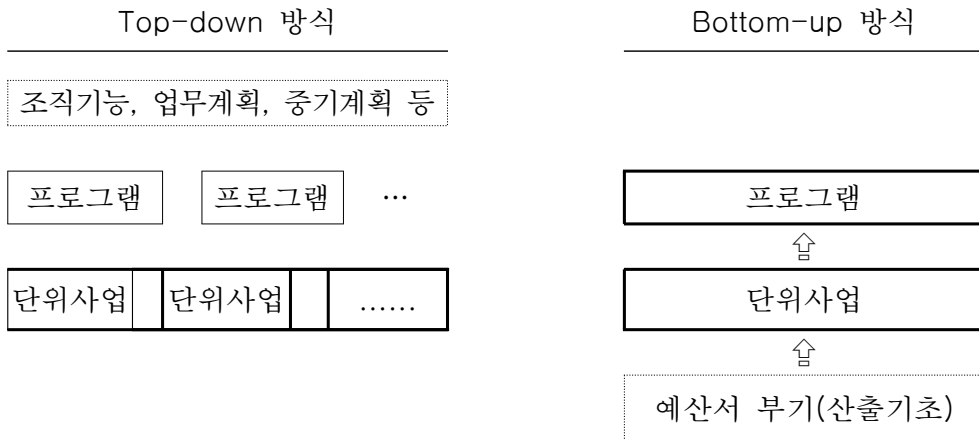
일찍이 성과(결과)중심의 예산체제를 구축한 선진국의 사례를 보면 크게 Top-Down방식(정책중심적 접근방법)과 Bottom-up방식(조직중심적 접근방법) 등 두 가지 방식으로 구조화에 접근하고 있다.

결론적으로 우리나라에서 사업을 구조화하는 방식으로는 조직의 미션과 전략목표를 구체화·세분화하는 Top-down방식과 현행 산출기초상의 단위사업을 그룹화하는 Bottom-up방식을 접목하는 것이 보다 타당할 것으로 판단된다.

우선, 직제상 주요기능, 주요업무계획, 중기재정계획 등을 토대로 프로그램을 설정하고, 이를 달성하기 위한 단위사업을 설정한다. 이를 도식화하면 조직의 미션 → 전략목표 → 성과목표 → 성과목표를 달성하기 위한 사업 순으로 구체화·세분화하면서 성과목표수준에서 프로그램을 설정하고, 이를 달성하기 위한 구체적인 산출물들을 단위사업으로 설정하는 것이 중요하다. 그 다음으로 현행 품목구조 때문에 분리된 부기(산출기초)상의 유사 사업들을 하나의 “단위사업”으로 통합하고, 이를 프로그램으로 그룹화하는 방식을 적용한다.

이 과정을 정리해 보면 1단계 실국의 임무(Mission)를 파악 → 2단계 전략목표·성과목표를 설정 → 3단계 실국 임무, 전략목표, 성과목표를 토대로 정책사업을 설정 → 4단계 정책사업과 수직적 연관성이 있도록 구체적인 단위사업을 지정 → 5단계 산출기초로부터 도출된 정책사업·단위사업과 비교·조정 과정을 거쳐 설정한다.

〈 사업구조화 접근방법 〉



다. 정책사업(프로그램) 및 단위사업(액티비티)의 설정원칙(기준)

정책사업은 정책적·전략적 목표를 확인하고, 이를 달성하기 위한 성과목표를 추진하는 도구로 설정하여 성과가 측정 및 예산통제의 관리단위(이용)로 한다. 원칙적으로 사업목적이 유사한 단위사업들을 하나의 “정책사업”으로 결합하고, 하나의 정책사업은 1개의 기능과 연계토록 하고, 하나의 “과”단위에서만 수행토록 설정한다.

한편 단위사업은 현행 품목구조 때문에 분리된 산출기초상의 세부 사업들을 하나의 “단위사업”으로 통합하되, 논리적으로 동일 사업이나 국고보조 등 재원상의 이유나 경상/투자사업의 구분에 따라 분리된 사업들은 별도로 분리하고, 단위사업은 1개의 회계(일반, 특별, 기금)와 연계되도록 한다.

< Bottom-up방식을 적용한 시범개편 사례 >

- ① 현행 지방자치단체의 예산서를 시범구조화 해 본 결과 품목별로 산재되어 있던 단위사업들이 프로그램 구조로 개편됨으로써 사업목적이 명확히 나타났다.

현 행	개 편	
산출기초상 단위사업	조정된 단위사업	정책사업
·인공어초시설(시설비)	4-1. 인공어초시설	4. 어장자원조성
·인공어초시설(시설부대비)		
·인공어초해상시설적지조사	4-2. 어초어장관리사업	
·인공어초제작장부지사용료	4-3. 수산종묘매입방류	
·어초어장 관리사업	4-4. 양식어장 개발	
·수산종묘매입방류사업		
·연어·치어 방류사업		
·전복살포		
·북방대합살포		
·해면어류치어방류		
·참게방류		
·기수호재첩 자원조성		
·전복침하식 양식어장개발		
·참굴 수하양식		

- ② 산출기초상 유사한 단위사업도 재원이 구분되는 경우(보조/자체)는 별도로 단위사업으로 조정

현 행		개 편	
재원	산출기초상 단위사업	조정된 단위사업	정책사업
보조	지방어항건설	지방어항건설	어업기반조성
자체	지방어항 보수보강설	지방어항보수보강	
보조	연안정비	연안정비	연안·해양환경보전
자체	연안환경정비	연안환경정비	

- ③ 하나의 종책사업내 단위사업들이 다수의 과에 연계되는 경우, 하나의 과 조직에 연계되도록 조정

정책사업	단위사업	조직
해양관광·레저산업 육성 및 기반조성	어촌체험마을조성	해양개발과
	동해안해수욕장선진화	해양개발과
	아름다운동해안가꾸기	기획총괄과
	낚시전문어선 건조지원	어업지원과
	청소년해양수련원시설확충	해양개발과

정책사업	조직
어촌개발	기획총괄과
어업활동지원	어업지원과

- ④ 과 단위에서 정책사업화하기 어려운 단위사업은 다른 과의 동일 사업목적의 정책사업으로 이관 → 업무조정 필요

조직	단위사업
수산개발과	옥외사육장 증축
	내수면어업지원
	내수면개발타당성조사용역

정책사업 조직

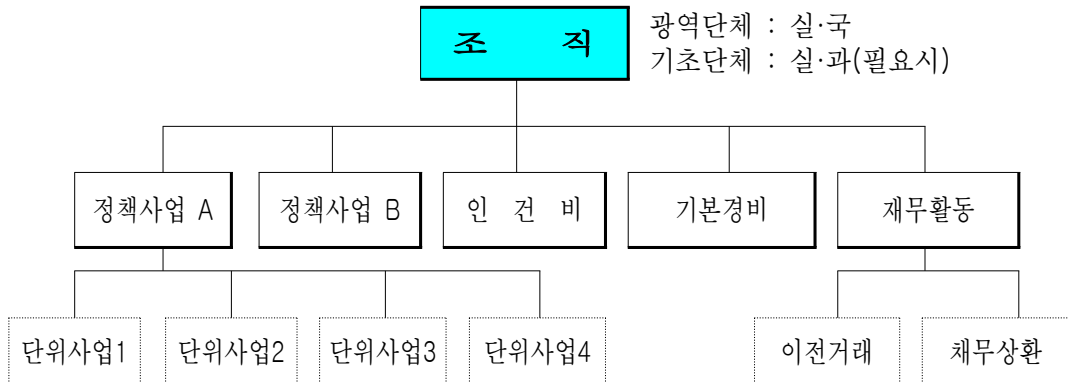
내수면어업 시험연구 및 지원	내수면개발 시험장
-----------------	-----------

〈 개편 전후 예산의 모습 〉

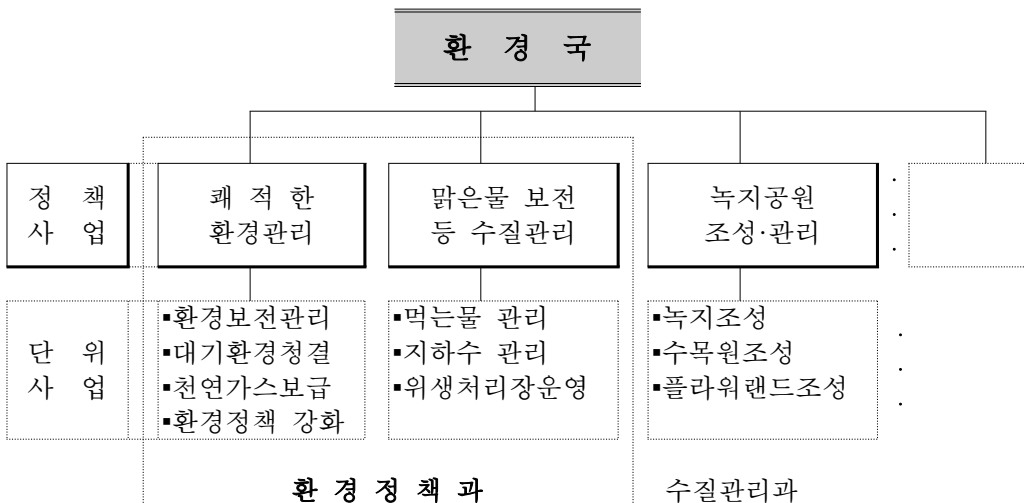
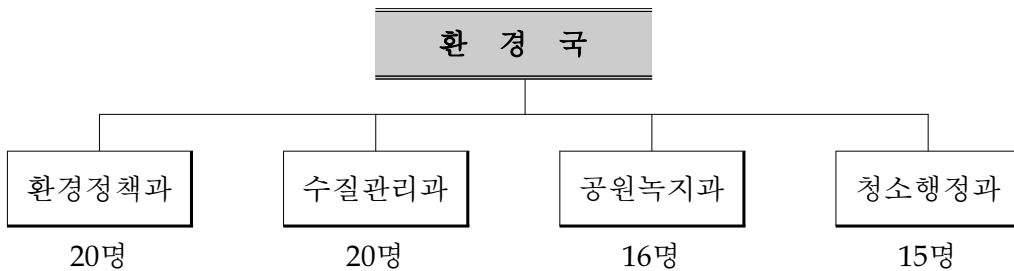
(단위 : 천 원)

현 행				개 편			
장관항세항	예산액	산 출 기 초		정책사업·단위사업	예산액	산 출 기 초	
2000 사회개발비	5,557,412			문화관광국	5,557,412		
2110 문화예술	5,557,412			체협문화예술기반구축	2,334,556		
2111 문화예술관리	5,557,412			향토사료관운영	30,460	101-04 사무보조인건비=	12,048
100 경상예산	2,433,664					201-01 향토사료관운영영물품	
110 인건비	198,339					200,000원*12월=	2,400
101 인건비	198,339					향토사료관소개책자	
	84,226	02 수당				3,000원*2,000부=	6,000
		시간외근무수당(일반직)				향토사료관유물보존	
		6,483원*21인*38시간*12월*1.005=	65,496			5,000,000원*1식=	5,000
						향토사료관 학술학회가입비	
	114,111	04 일용인부임				90,000원*3개학회=	270
		우암사적공원 청소인부				향토사료관 대형난로	
		향토사료관 사무보조	12,048			516원*10/*105일=	542
						202-01 향토사료관 자료수집 및 학회참석	
						40,000원*2인*3일*5회=	1,200
120 경상적경비	2,235,325					405-01 향토사료관 유물격납서가	
						150,000원*20개=	3,000
201 일반운영비	209,611			고대지역문화체험			
	209,611	01 일반운영비					
		<일반수용비>					
		시문화상 시상					
		향토사료관운영영물품 200,000원*12월=	2,400				
		향토사료관소개책자 3,000원*2,000부=	6,000				
		향토사료관유물보존 5,000,000원*1식=	5,000				
		향토사료관 학술학회가입비					
		90,000원*3개학회=	270				
		<연료비>					
		향토사료관 대형난로					
		516원*10/*105일=	542				
		<관서운영비>					
		일반수용비및급량비등=	34,436				
202 여비	24,038			래저관광산업육성			
	24,038	01 국내여비					
		문화예술자료수집 40,000원*5인*3일*9회=	5,400				
		향토사료관 자료수집 및 학회참석					
		40,000원*2인*3일*5회=	1,200				
		부서운영국내여비=	9,240				
220 자체사업							
405 자산취득비	4,781						
	4,781	01 자산및품목취득비					
		디지털카메라 부대장비=	351				
		렌즈후드 45,000원*1개=	45				
		향토사료관 유물격납서가 150,000원*20개=	3,000				

〈 예시를 통해 본 사업구조, 정책/단위사업화 형태 〉



※ 단위사업은 회계구분, 경상·투자구분을 가지고 있으며, 계약단위를 위한 세사업과 품목별 예산제도 공존을 위한 산출기초로 비목 표기



라. 특수사례의 처리 : 읍면동 및 사업소·일반구 사업구조화

지방자치단체에는 다양한 형태의 직속기관 및 사업소, 대규모 시단위에는 일반구, 시군구에는 산하 일선조직으로 읍면동이 존재하고 있다. 이들은 본청과 다른 특성을 가지고 있을 뿐만 아니라 각각 사업내용, 예산편성, 집행행태 등이 서로 차이가 있다. 따라서 이들이 수행하는 사업을 어떻게 구조화하고 성과를 관리할 것인가에 대해서 별도의 고려가 있어야 한다. 특히, 읍면동에 대한 처리방안을 마련하는 것이 가장 복잡하고 어려운 문제를 야기할 수 있다.

직속기관이나 사업소의 경우에는 하나의 대안으로 본청사무를 예산재배정후 사업소·일반구·읍면동 등에서 수행할 경우에는 본청은 본청의 ‘정책사업’ 등으로 구조화하고, 사업소 등도 자체 ‘정책사업’ 등으로 구조화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이때 동일 업무의 위임/수임 관계일 경우, 본청-사업소등이 연계되는 ‘정책사업’ 혹은 ‘단위사업’은 사업명을 동일하게 명명하고, 본청의 정책사업/단위사업의 관리카드에 동 사업의 실제 수행자(사업소 등)를 적시하는 것이다. 다만, 본청 위임사무만으로 사업소 등의 ‘정책사업화’가 곤란하여, ‘단위사업’으로 구조화할 필요가 있을 경우 동일한 기능의 여타 단위사업과 묶어 ‘정책사업’으로 구조화할 수도 있을 것이다.

물론 자체사무의 경우에는 사업소 등에서 자체 ‘정책사업’으로 구조화하고 이를 집행 및 성과관리의 대상으로 할 수 있다고 본다. 이 때 민원업무 등 자체 비예산사업의 경우에도 ‘정책사업’ 혹은 ‘단위사업’으로 구조화할 필요가 있다고 본다.

한편, 인건비, 기본경비의 편성은 사업구조화의 원칙대로 각 사업소 등에 편성하고, 성과관리는 기본적으로 본청, 사업소 등이 각각 성과측정의 대상으로 하는 것을 생각해 볼 수 있다.

그러나, 읍면동의 경우는 서로 다른 기능의 업무를 복합적으로 수행하고 있고, 예산편성 및 집행 형태 등이 각각 차이가 있어 일률적으로 구조화하기 곤란한 특징이 있어 사업소에 적용되는 원칙을 그대로 적용하기 어려운 점이 있다. 이에 대해서는 별도의 논의가 더 있어야 할 것으로 생각되는 바, 강원도의 실태조사 및 구조화 사례를 참고로 제시해 본다.

<참고자료>

강원도에서 조사한 읍면동 운영실태와 예산구조화방안

□ 읍면동 조직구조 및 기능

춘천	▪ 동사무소는 기능이 대폭 축소되어 6명 정도가 근무하는 실정임. ▪ 읍면사무소는 18~20명 정도의 규모로 타시군과 비슷하나, 그 기능은 자체사업이 없으며, 재배정으로 소규모사업을 추진함 ▪ 특히, 「동」은 제증명 발급과 동향파악이 주업무로서 사업예산 대부분은 소규모 주민불편해소와 물품구입이 대부분임.
강릉	▪ 동사무소 기능은 과거와 유사하며, 10~12명 정도가 근무함. ▪ 면사무소는 15~20명 정도 근무하며, 자체사업과 재배정사업이 20억원 이상으로 사업규모가 다소 큰 실정임. ▪ 특히, 주문진읍은 본청 「과」 보다 예산이나 인원 등에서 규모가 크며, 사업비도 40억원 이상으로 다양한 사업을 추진하고 있음.
홍천	▪ 면사무소는 15~18명, 읍사무소는 30명 정도 근무하는 실정임. ▪ 또한, 사업예산이 많은 비중을 차지하여 계약건수도 많으며, 인허가 및 민원업무 등 비예산업무가 상당한 것으로 분석됨. ▪ 읍면 직원중 일반직은 20% 정도며, 기능직이 대다수를 차지함.

□ 읍면동 예산편성 및 집행구조와 관련하여,

춘천	▪ 읍면동은 모두 자체사업 예산이 편성되어 있지 않으며, 필수 경상비만 편성되어 있고, 사업예산은 소규모로서 5~7개과에서 재배정으로 읍면동에 내려 보내 주고 있음. ▪ 특히, 총무과에 포괄사업비로 “주민숙원사업, 주민건의사업, 지역 특색사업” 등에 55억을 편성하여 읍면동에 재배정하는 실정임.
강릉	▪ 전체예산중 재배정예산이 70%로 월등히 많은 것으로 분석되며, 이중 수해복구와 산불감시 예산이 상당부분을 차지하고 있음. ▪ 동사무소는 재배정예산 대부분이 “실비보상금, 교통수당, 사역인부임” 등 경상비 항목으로 편성되어 있음.
홍천	▪ 읍면 전체예산중 재배정예산 비율이 50%로 다소 높은 수준이며, 9~10개과에서 다양한 사업을 읍면에 재배정하는 실정임. ▪ 타 시군과는 달리, 읍면에 자체 포괄사업비가 많이 계상된 상태로 읍면장의 권한강화와 지역특색에 맞는 시책추진이 수월함.

□ 기타 운영실태 및 실무의견 수렴과 관련하여,

춘천	- 읍면동 담당자 대부분이 재배정사업에 익숙하여, 모두 「3안」을 가장 선호 - 자체 포괄사업비가 전무하여, 예산이 수반되는 민원발생시 모두 본청을 찾아가는 실정으로 읍면동이 제 역할을 수행하지 못한다는 의견임 (자치단체장의 권한이 비대해짐).
강릉	- 읍면의 경우, 수해복구와 산불예방 업무비중이 상대적으로 높음. 특히, 공사 업무의 대부분이 재배정예산으로서 인원에 비해 업무가 과중한 실정임. - 일부 재배정사업의 경우, 11월경에 재배정을 해주는 관계로, 동절기 사업지연이나 이월 등의 사례가 빈번함 - 대부분의 연간 사용계획이 확정적인 재배정사업은 읍면동에 자체사업 산으로 편성해주는 것이 타당하다는 의견임.
홍천	- 읍면동 기능전환에 따라, 본청으로 이관된 업무중 상당부분이 재배정사업으로 읍면에서 계약·발주되는 실정으로서 근무인원에 비해 업무가 과중하다는 의견임. - 본청발주 공사의 경우, 본청담당자의 업무과중과 담당지역의 광역화로 현지 확인점검이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 따라서 부실공사율이 30%대에 달한다는 의견임

□ 예산구조 설계방안

1안	읍면동별로 복수의 「프로그램/단위사업」을 부여 → 읍면동을 본청의 「과」 수준으로 간주, 본청과 동일한 방식으로 설정/재배정 불인정
----	---

조직	프 로 그 램	단 위 사 업
신북읍	■ 민원행정서비스 지원 ■ 쾌적한 지역사회 개발 ■ 기본경비 ■ 인 건 비	■ 통리반장 행정활동과 시책홍보 지원 ■ 소외계층의 안정된 생활보장 ■ 편리한 청사환경 조성 ■ 방역·소독업무 추진 ■ 지역기반시설 인프라 구축 ■ 재난·재해대비 예방행정 추진 ■ 「예산내역 및 산출기초」 ■ 「예산내역 및 산출기초」

2안	- 읍면동별로 하나의 사업 프로그램을 부여(○○면 운영) → 본청 실과보다 축소된 조직으로 간주, 하나의 프로그램에 읍면동 각각의 모든 사업을 포함(「과」보다 축소) - 재배정 축소
----	--

조직	프 로 그 램	단 위 사 업
서석면	■ 서석면사무소 운영 ■ 기본경비 ■ 인 건 비	■ 주민과 함께하는 행정서비스 실현 ■ 소외계층의 안정된 생활보장 ■ 쾌적한 환경조성과 지역개발 추진 ■ 방재인프라 구축과 예방행정 추진 ■ 「예산내역 및 산출기초」 ■ 「예산내역 및 산출기초」

3안	- 본청 실·과프로그램의 단위사업으로 읍·면·동 기관구분 설정 → 읍면동을 본청사업의 일부분으로 인식, 읍면동 자체 사업예산을 배제(※단, 인건비 및 기본경비는 제2안 체제로 편성) - 재배정 활용
----	---

조직	프 로 그 램	단 위 사 업
자치행정과	■ 주민과 함께하는 행정 서비스 실현	■ 통리반장 운영활동비 지원 → 주문진읍, 연곡면, 중앙동... ■ 시책홍보 및 순회교육 참가지원
사회복지과	■ 소외계층의 안정된 생활보장 추진	■ 국민기초생활보장 사업추진 → 주문진읍, 연곡면, 중앙동... ■ 노인생활·의료복지서비스 지원

마. 경상사업(예산)과 투자사업(예산)의 구분

이론적으로 사업별 예산제도에서는 경상사업과 투자사업을 구분하여야 한다고 주장하는 학자들이 많이 있다. 실제로 경상사업과 투자사업을 구분함으로써 중기재정 전망 및 경기조절에 활용, 재원조달 방식의 차별화, 현재와 미래세대의 재정부담 조정, 사업유형별 관리방식의 차별화 등 의사결정에 유용한 정보를 추출하여 각각의 목적에 맞게 활용할 수 있다는 장점이 있는 것도 사실이다.

그러나 예산품목을 기준으로 한 경상/투자구분이 아닌 사업 자체를 기준으로 한 경

상/투자구분은 그리 간단한 것은 아니다. 선진 외국의 사례를 보더라도 미국 해양기상청(NOAA)에서 각각 PAC(Procurement, Acquisition, Construction)과 ORF(Operation, Research, Facilities)에 해당하는 Activity를 예산서에 별도 구분하는 것 외에 대부분의 국가에서 예산품목을 기준으로 경상/투자를 구분하고 있다.

적용국가	경 상	투 자
'86 GFS	Capital Expenditure	Current Expenditure
호 주	자본투자	운영비
싱가포르	발전비 (정부발전, 자본교부/양여금, SOC, 건설, R&D)	운영비(운영비, 인건비, 기타운영비, 정부융통지불)
영 국	자본지출 (Capital Expenditure)	경상지출 (Current Expenditure)
독 일	(투자성 있는) 보조금, 사업성 지출 등 투자지출	인건비, 운영비, (투자성 없는)보조금, 이자지출 등 소비지출
스위스	투자재, 건설, 기기/기계/설비, 행정상의 투자 구매 등 투자지출	인건비, 물자구입비, 이자, 지자채보조 등 운영지출
오스트리아	항만건설, 철도/통신시설 정비, 토지개발 등 투자지출	인건비, 물건비, 국채원리금, 각종보조금 등 경상지출

특히, 대부분 투자활동이 이미 완성된 현상유지적 예산이라고 볼 수 있는 선진국과 달리 아직도 하드웨어적인 투자사업이 많은 비중을 차지하고 있고, 경상보다는 투자가 “좋은 예산”의 기준으로 작용하고 있는 우리나라의 경우, 경상사업과 투자사업의 구분은 그 기준을 명확히 설정할 수 없을 뿐만아니라 불필요한 오해와 반발을 불러올 수 있다. 또한, 하나의 사업에 양자의 성격이 혼재되어 있는 경우가 다수 존재하고, 제도 도입 초창기에 그 실익과 활용이 피부에 와 닿지 않아 많은 사람들이 그 구분에 대해 의문을 표시하다

따라서 단기적으로 내부관리 및 분석을 위한 정보자료로 활용하되, 장기적으로는 예산서에 이를 구분·편성하는 방안이 보다 현실적인 접근방안이 될 수 있다. 다만, 중앙정부에서 보다 명료한 구분기준과 풍부한 사례를 제시함으로써 지방자치단체가 용이하게 적용할 수 있도록 해 주는 노력이 필요하다고 본다.

〈 경상사업과 투자사업의 구분기준 〉

	경상사업	투자사업
사업목적	기본적인 행정서비스 공급 및 자체기능 유지·관리	현재지출로 인한 미래효익의 창출 및 자본축적·확충
사업성격	반복적으로 지출되는 일상적 사업	비반복적으로 지출되는 자본화사업
사업유형	운영, 조사, 검사, 교체, 수선유지, 자금지원, 건물 유지·보수 등 물리적 실체를 지속적으로 운영하기 위한 행위를 주요 활동으로 하는 사업	물리적 자산의 매입, 건설, R&D 등 물리적 실체를 취득하거나 권리획득, 인적자원에 대한 투자 및 이와 경제적 실질이 유사한 행위(일반운영목적 제외)를 주요 활동으로 하는 사업
효 익 의 지속기간	사업의 당해연도 지출로 인한 효익이 단년도에 그칠 것으로 예상되는 사업	사업의 당해연도 지출로 인한 효익이 2년 이상 지속될 것으로 예상되는 사업
예 시	각종 운영사업비, 일상·반복적인 연구개발사업, 특정활동 지원사업, 시장개척활동, 건물의 유지·보수, 선박 수리, 결손 보상, 교통설비 유지·보수, 유통센터 운영, 공무원·군인 교육·훈련 등	도로, 철도, 공항 등 SOC 건설, 토지건물 취득, 투자목적의 유가증권매입, 투자목적의 사전조사, 연구개발을 통한 특허 취득, 소프트웨어의 취득, 대규모시스템 개발 등 IT사업, 대형시설·장비 구매, 교육·훈련(공무원, 군인 제외) 등

4. 事業別 原價配賦方案

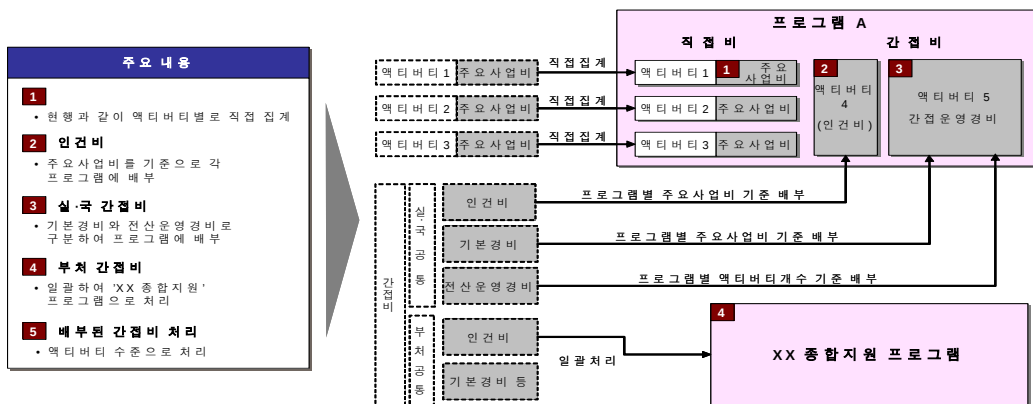
현재는 투입 중심의 예산운영에 따라 인건비, 기본사업비, 주요사업비의 심의·의결에 초점을 두고 있으나, 산출중심의 사업별 예산제도 및 발생주의·복식부기 회계제도의 도입에 따라 예산원가 개념의 도입에 대해서도 공감대가 형성되어 가고 있는 것 같다. 특히, 특정 사업의 성과 달성을 위해 필요한 모든 예산을 사업별로 확인할 수 있는 기본체계를 정비한다는 차원에서도 도입 필요성이 커지고 있는 것은 사실이다.

원가관리와 관련하여 단순한 원가집계 수준이 아닌 원가효율성 제고 및 관리 목적으로 SLA, ABC 등과 같은 민간기업에 준하는 관리기법 적용을 시도하는 것이 실현 가능성이 없다고 본다. 우선 현행 주요사업비, 기본사업비, 인건비 등 품목별 비용계산은 가능하나 직·간접 원가의 구분 등 원가개념 자체가 없고, 민간기업과 같이 궁극적인 원가관리 목적을 수익성 향상에 둘 수 없는 근본적인 한계를 가지고 있을 뿐만

아니라, 사업별 예산체계 도입 단계로서 NASA와 같은 원가절감 단계로 진입하는 것은 시기상조라는 판단이다.

따라서 사업별 예산체계 도입과 관련된 원가관리는 우선 정책사업 수행을 위해 필요한 모든 지출을 체계적으로 집계하는 수준의 원가개념 도입에 초점을 두고 단계적으로 이를 단위사업 수준까지 원가를 배부하고, 부처공통간접비, 나아가 지원부서 사업비까지 배부하는 방향으로 확대·심화하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

〈 예산원가 계산 흐름 〉



5. 中期財政計劃, 事業構造, 成果管理의 連繫

현행 지방자치단체의 예산운영 실태를 보면 중기재정계획과 단년도 예산 및 성과관리는 관리단위 내지 대상이 상호 일치 또는 연계되지 않고 있으며, 운영 주기상 시간적 선후관계에 있으나 별개로 움직이거나 심지어 뒤바뀌어 운영되기도 한다.

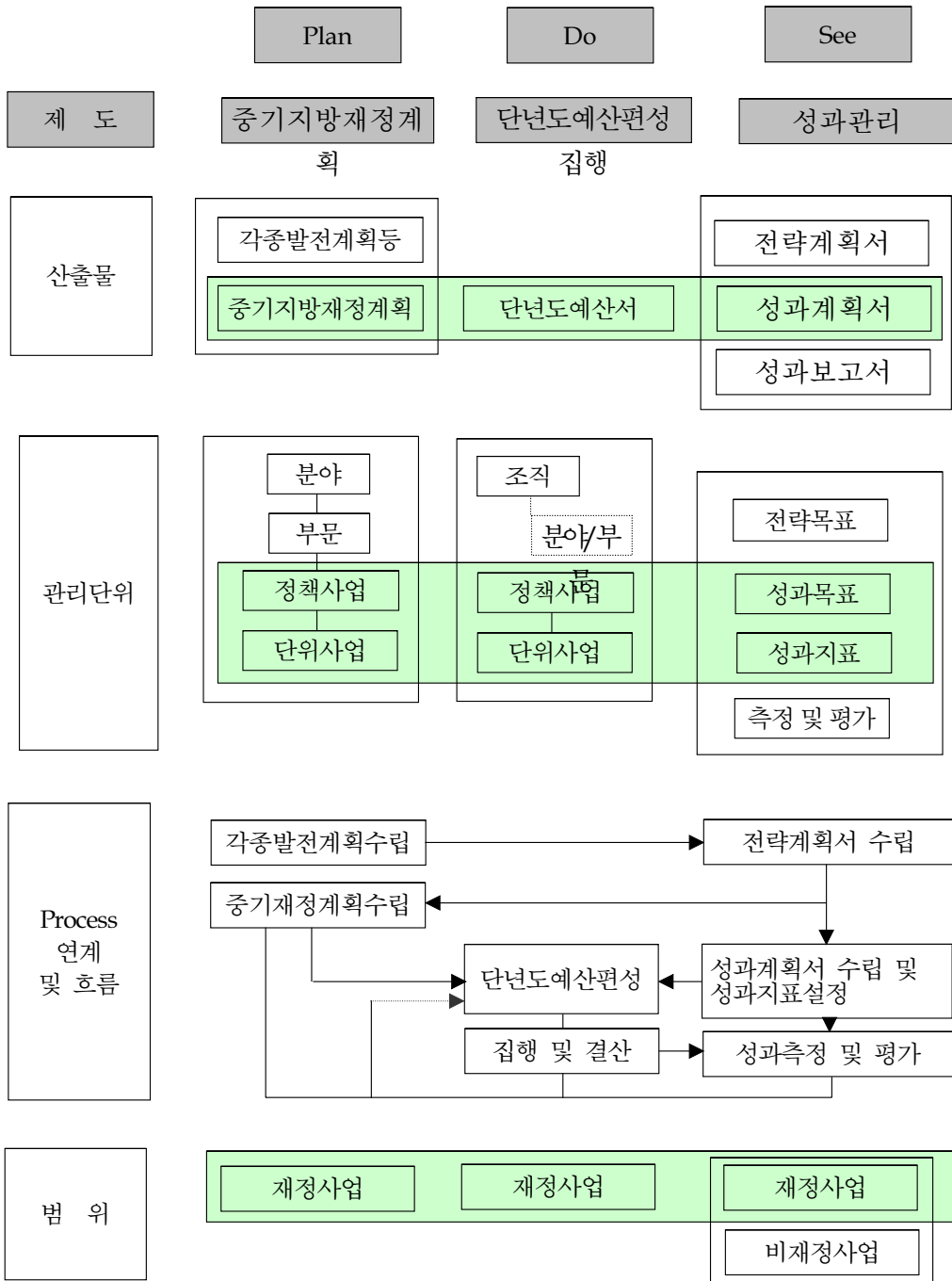
그러나 앞서 <사업별 예산체제의 다이어그램>과 <지방예산 개혁의 틀>에서 제시한 것처럼 사업별 예산체제는 Plan-Do-See가 사업구조를 중심으로 체계화된 시스템이다. 따라서 각각이 제대로 작동하여 시너지 효과를 발휘하기 위해서는 구조적 측면에서나 운영적 측면에서 상호 연계되어야 한다.

앞으로 무엇을 어떻게 연계해 나갈 것인가? 우선, 중기재정계획과 단년도 예산 및 성과관리의 단위를 사업구조(정책사업-단위사업)를 통해 상호 일치시키면서 전체 예산운영시스템 속에서 프로세스와 운영주기를 확립시켜 나가야 한다. 중장기적으로는 중기재정계획과 단년도 예산 및 성과관리의 범위를 비재정사업까지 포괄하도록 확대하고, 중기재정계획서와 단년도 예산서 및 성과계획서 등 산출물을 통합 작성하는 방향으로 나아가야 한다.

특히, 중기재정계획과 단년도예산 및 성과관리의 연계를 위한 기본전제로 관리단위를 일치시키기 위해서는 사업구조(정책사업-단위사업)의 설정이 통-다운방식으로 이루어져야 한다. 반면 이와같은 톱-다운 방식은 브라질, 하이와주의 경우에서 보는 것처럼 사업부서의 참여와 공감각이 없으면 제대로 작동하지 않을 우려가 농후하다.

따라서, 중기재정계획과 단년도예산 및 성과관리의 연계를 위해서는 충분한 시간을 두고 기획·예산·사업부서가 서로 머리를 맞대고 기관의 미션과 조직의 비전, 그리고 이를 달성하기 위한 중장기 전략목표와 단기적 성과목표를 찾고 공감대를 이루는 노력이 필요하다.

〈 중기지방재정계획, 단년도예산, 성과관리의 연계모델 〉



V. 맺음말

지금까지 지방자치단체의 사업별 예산제도 도입과 관련하여 그 필요성과 의미, 선진 외국의 성공과 실패의 경험과 정책적 시사점 및 우리나라 지방자치단체의 사업별 예산구조 설계와 관련된 몇 가지 논점에 대해 살펴보았다. 각 국의 사례에서 보았듯이 전 세계적인 예산개혁 동형화 요인으로서의 프로그램예산제도는 예산과 성과관리 단위로서의 사업(프로그램)구조와 가치지향으로서의 성과(원가) 연계라는 공통점을 가지고 있으나, 각 나라마다 세부적인 구조와 운영은 서로 다른 특징을 가지고 있다.

이러한 점은 우리나라 사업별 예산구조를 설계하는데도 좋은 참고가 될 것이다. 새로운 옷을 입는 개혁과정은 대단히 어렵고, 리스크와 비용이 소요된다는 점에서 가능한 위험과 실패요인을 미리 예측하여 시행착오를 줄이려는 계획적 노력과 접근전략이 필요하다.

또한, 우리가 제도개혁을 통해 입고자 하는 지방예산제도의 새 옷은 우리의 체질과 체형에 맞는 모양과 색상을 갖도록 해야 할 것이며, 개혁의 가치지향점인 성과중심적 관리체계의 틀 속에서 중기재정계획, 부서자율편성방식, 예산집행의 유연성 확대, 발생주의복식부기제도, 성과평가 등 일련의 제도적 장치들이 상호 연계·조화되어 효과적으로 작동할 수 있도록 하는 종합적인 시각에서 바라보아야 할 것이다.

아울러 사업별 예산제도는 단순한 예산편성 및 형식의 변화를 추구하는 것이 아니고 정책결정자, 시민, 공무원들이 정부를 어떻게 바라보고 어떻게 정부업무를 계획하고 관리하며 예산과정을 진행시킬 것인가에 관한 사고의 전환을 이끌어내는 기본인프라라고 할 수 있다. 만일 사업별 예산제도가 어느 일방에 의해 기계적으로 급조된다면 의도하는 궁극적인 효과를 기대할 수 없을 것이다. 각 실국은 그들이 어떤 활동을 수행하고 있는지, 각 실국의 목적이 어떻게 조직전체 차원에서 매트릭스로 연결되는지 잘 이해할 수 있는 기회를 가져야 하고, 스스로 예산편성을 위한 프로그램구조형성과정과 프로그램·단위사업 설정과정에 적극 참여하여 의도하는 성과를 어떻게 달성할 것인지 스스로 고민하고 판단하는 자세가 요구된다 할 것이다.

제2주제

프로그램예산과 재정공시제도

〈논문 2〉

- 지방재정공시제도의 발전방향

김 혁

(성균관대학교 교수)

지방재정공시제도의 발전방향

목 차

I. 머리말

II 지방재정공시제도의 개념 및 외국사례비교

1. 지방재정공시제도의 개념
2. 행자부의 운영계획(안)검토¹⁾
3. 외국의 공시제도 비교
4. 민간기업의 기업공시제도

III 향후 발전방향

1. 행정서비스 수행결과 공시
2. 공시의 내용 및 질적 특성에 관한 기준
3. 공시내용의 신뢰성 확보
4. 전자공시제도

IV. 맺음말

I. 머리말

최근 몇 년 동안 우리나라는 정부혁신에 많은 노력을 하고 있다. 정부혁신은 종래의 행정이 규제와 투입중심으로 되어 있던 것을 결과 중심 및 시장중심으로 변환하여 행정의 효율성을 높이기 위해서 추진하는 것이다.

1) 행정자치부의 「운영계획(안)」에 대한 보고서를 참고로 하여 그 내용을 요약 검토하고자 한다.

즉, 정부조직이나 인력을 정비하는 등 제도를 바꾸어 비용은 줄이면서 행정서비스 수행결과(results)는 높게 하는 방식으로 정부혁신을 추진하고 있다.

정부혁신의 일환으로 지방자치단체에 대해서는 지방분권을 강화하여 지방자치단체가 자율적인 행정을 할 수 있도록 하는 한편 지방재정에 있어서는 책임성을 확보하는 방향으로 개혁을 추진하고 있다. 이러한 방안으로서 분권교부세를 신설하여 지방자치단체의 세입자주권을 강화하며, 예산편성지침을 폐지하고 사업별예산제도를 도입하여 세출의 자치권을 확대하는 동시에 행정서비스 결과에 대해서는 성과평가 등을 통해서 책임성을 확보하는 정책을 추진하고 있다.

지방자치단체 재정개혁의 핵심은 예산제도를 현행의 품목별 예산에서 사업(프로그램)별 예산제도로 바꾸는 것과 세출결산을 단식부기와 현금주의 기준으로 결산서를 작성하던 것을 복식부기와 발생주의 기준 하의 재무제표를 추가적으로 작성하도록 하는 것이다.

사업(프로그램)별 예산제도는 행정자치부가에서 2004년 9월부터 새 예산제도 적용 방안을 마련하고 9개 시범기관을 선정하여 2004년의 세입세출예산서를 사업별 예산으로 재편하는 시험적용을 실시하였다. 2005년 2월에는 「프로그램예산제도 실무 매뉴얼」을 작성하고 새 예산제도의 발전을 위한 성과지표개발 등의 작업을 통해서 2008년부터 전면 도입을 추진 중에 있다.²⁾

복식부기와 발생주의 회계의 도입은 1999년 이후 행정자치부가 주관이 되어 지금까지 계속 추진해오고 있으며, 2007년부터 전면도입을 위해 회계기준의 제정과 지방재정법의 개정 등 제도적인 뒷받침을 준비 중에 있다.

행정자치부는 이 같은 핵심적인 재정개혁과 함께 최근 기존의 지방재정공개제도를 개편하여 지방재정공시제도를 운영하기 위해 준비 중에 있다.³⁾

2) 사업별 프로그램제도에 대해서는 행정자치부의 「프로그램예산제도 실무매뉴얼」에서 개념, 외국사례 및 도입방안을 자세하게 설명하고 있다.

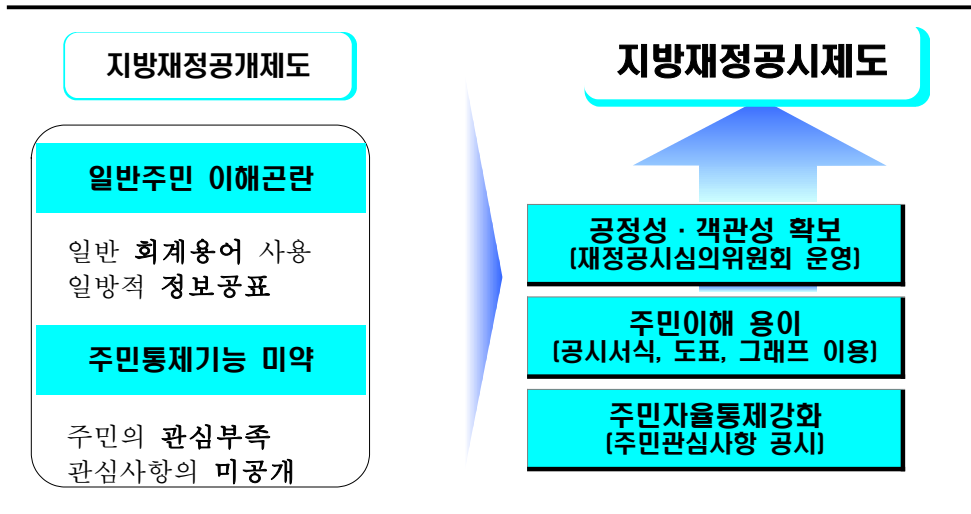
3) 행정자치부는 지방재정공시제도를 도입하기 위하여 2004년 12월 국회에 제출한 지방재정법 개정안 제 60조에서 공시제도 규정을 신설하였으며, 2005년 4월에 「지방재정공시제도 운영계획(안)」을 작성하여 지방재정정책자문회의와 재정정책조정회의 등 의견수렴을 거쳐 확정하려고 하고 있다.

지방재정공시제도는 지방재정공개제도의 문제점을 보완하기 위한 것으로 지방재정운영에 대한 지역주민들의 참여와 관심을 촉구하기 위한 제도로 도입하려는 것이다. 지방재정공개제도의 문제점은 다음과 같은 사항이 지적되고 있다.⁴⁾

- 구체적인 공개기준이 없어 불리한 자료의 누락 또는 왜곡 우려
- 방대한 재정정보의 공개로 주민들의 접근성 난해
- 계획과 실적, 예산과 결산이 상호 연계되지 않아 재정운영의 성과측정이 제도적으로 곤란
- 주민이나 이익단체의 관심내용의 추출 없이 단순 공개로 인하여 감시·통제 등 유용한 Feed back이 없음

기존의 지방재정공개제도와 지방공시제도는 <그림 1>과 같이 비교할 수 있다.

〈그림 1〉 지방재정공개제도와 지방재정공시제도의 비교



자료 : 행정자치부 「지방재정공시제도 운영계획(안)」 p.1

본 논문은 앞으로 도입할 지방재정공시제도의 개념과 내용을 행정자치부의 계획안을 중심으로 검토하고 영국을 위시한 다른 나라의 공시제도 및 민간기업 공시제도와

4) 행자부 「지방재정공시제도 운영계획(안)」 p.25의 내용임

의 비교분석을 통해서 앞으로 성공적인 발전을 위한 방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ 지방재정공시제도의 개념 및 외국사례비교

1. 지방재정공시제도의 개념

지방재정공시제도는 지방자치단체가 1년 동안의 재정운영결과와 관심사항 등을 주민들에게 알려주는(공시)행위를 제도로써 운영하는 것을 말한다. 현재 도입하려는 지방재정공시제도는 2000년에 시범사업으로 실시하였던 지방정부 성과공시제도와 같은 개념이지만 도입 초기에는 재정운영결과에 중점을 두고 장기적으로도 프로그램예산 제도와 연계하여 재정성과공시로 확대한다는 단계적 추진방안이라는 점에서 차이가 있다.

지방재정공시제도와 「고시·공고」, 「행정서비스헌장제」 등과의 비교는 <그림 2>와 같이 요약된다.

<그림 2> 고시공고 등과의 비교

구 분	고시·공고	행정서비스헌장	재정공개	재정공시
근 거	사무관리규정 (대통령령제17811호)	헌장제정지침 (대통령훈령제70호)	지방재정법 제118조의 3	지방재정법 개정(안) 제 60조
도 입 적	사실의 공지	행정서비스의 품질향상	재정운영의 투명성제고	주민자율통제 활성화 재정의 책임성 확보
주 요 내 용	관보 또는 공보에 행 정기관이 결정한 사 항, 또는 일정한 사실 을 일반에게 알려주는 것	행정기관이 제공하는 서비스의 기준, 내용, 제공방법, 절차 등을 공 표하고 이의실천을 약 속하는 제도	지방자치단체장이 재정 운영에 관한 중요한 사 항(예산,결산)을 알려주 는 제도	지방자치단체장이 중앙정 부 등의 평가·감사결과 등 을 재정심의위원회에서 심의· 확정, 공적매체를 통하여 주 민들에게 알기쉽게 알려주 는 제도
특 징	• 공고형식 • 일방적	• 행정서비스 이행에 대한 약속	• 임의적, 일방적, 일회성 • 내용 복잡, 주민 이해 곤란	• 객관성, 공정성,공 시결과 환류 • 주민관심사항을 알 기쉽게 공시

자료 : 행정자치부, 전계보고서 p.2

2. 행자부의 운영계획(안)검토⁵⁾

운영계획(안)에 의하면 재정공시제도 도입초기에는 재정운영결과공시에 중점을 두고 장기적으로 재정성과공시로 전환한다는 접근을 취하여 과거의 재정운영실적을 공시의 가장 중요한 항목으로 하고 있다. 다만, 중앙정부 등에 의한 심사결과와 주민들의 이해관계가 높은 삶의 질에 대한 지표를 공시내용에 포함하도록 하고 있다. 구체적인 계획은 다음과 같다

(1) 공시의 주체 및 방법

공시의 주체는 250개 지방자치단체장으로 하며, 재정공시제도운영계획에 따라 재정공시안을 작성하여 「지방재정공시심의위원회」에서 심의확정한 후 공시하도록 하고 있다. 정기공시는 매년 7월 1회 실시하는 것을 하며, 재정공시의 수요가 발생시에는 수시로 공시하도록 한다.

공시의 방법은 주민들의 시청률, 구독률, 접근성 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법을 선택해서 예를 들어 지방자치단체 홈페이지에 재정공시 항목으로 공시하고 TV, 라디오, 신문 등의 매체를 통해 공시한다.

(2) 공시의 내용

재정공시는 모든 자치단체가 공통적으로 공시하여야 하는 공통공시와 지역특수성을 반영한 특수공시로 나누어서 공시한다.

공통공시는 지방재정운영의 분석과 진단 및 지방재정의 기본목적을 실현하기 위하여 의무적으로 공시해야 할 총괄적인 사항으로 그 내용을 행정자치부에서 정하도록 하고 있다. 계획안에 의하면 다음의 5가지가 주요 공통공시 사항이다.

- ① 지방재정공시결과(총괄): 일반현황, 지역특성 등
- ② 중앙정부로부터 받은 재정분석과 진단결과

5) 행정자치부의 「운영계획(안)」에 대한 보고서를 참고로 하여 그 내용을 요약 검토하고자 한다.

- ③ 감사원 등으로부터 받은 감사결과
- ④ 지난해 재정운영 결과(일반+기타특별회계기준)
- ⑤ 지방재정법(안)제60조 제1항에 의한 공시사항 :세입세출예산의 집행상황, 발생 주의와 복식부기에 의한 재무보고서 등

특수공시는 분야별로 지역적 특수성을 고려하여 각 분야별 최소 1개 항목, 총 5개 항목을 공시하도록 하며, 공시항목은 「재정공시심의위원회」에서 심의확정 하도록 하고 있다. 특수공시사항은 다음의 5가지를 예시하고 있다.

- ① 생활환경개선분야
- ② 함께하는 사회조성분야
- ③ 지역기반시설확충과 지역경제 활성화 분야
- ④ 건강한 지역사회 육성
- ⑤ 주민불만요인 해소분야

한편, 공직선거 및 선거부정방지법에 위반될 우려가 있는 사항이거나 정치적 공약, 국익을 저해하는 사항 등은 재정공시에 포함할 수 없는 공시불능 사항으로 하고 있다.

(3) 공시제도의 관리와 향후 추진계획

각 지방자치단체는 지방재정공시심의위원회를 구성 운영하도록 조례를 제정하는데, 심의위원회는 위원장 포함 15인 내외 위원회로 구성된다. 심의위원회는 재정공시제도의 기본사항을 심의하며 공시사항의 선정내용을 심의확정하고 공시결과에 대한 평가 기능을 맡는다.

공시의 실효성확보를 위해서 공시내용과 주민의 관심도 등을 자체평가 하에 다음 연도의 재정공시에 포함시키며, 행정자치부의 재정평가 시 공시제도 운영실태를 평가하도록 한다.

지방재정공시의 결과를 공시 후 10일 이내에 기초단체는 광역단체에, 광역단체는 행정자치부에 공시일시, 내용, 방법, 수단 등의 내용으로 보고하며, 행정자치부는 이 내용을 취합한 「지방자치단체 재정공시비교편람」을 발간하여 문제점을 보완하고

우수사례를 홍보하도록 한다.

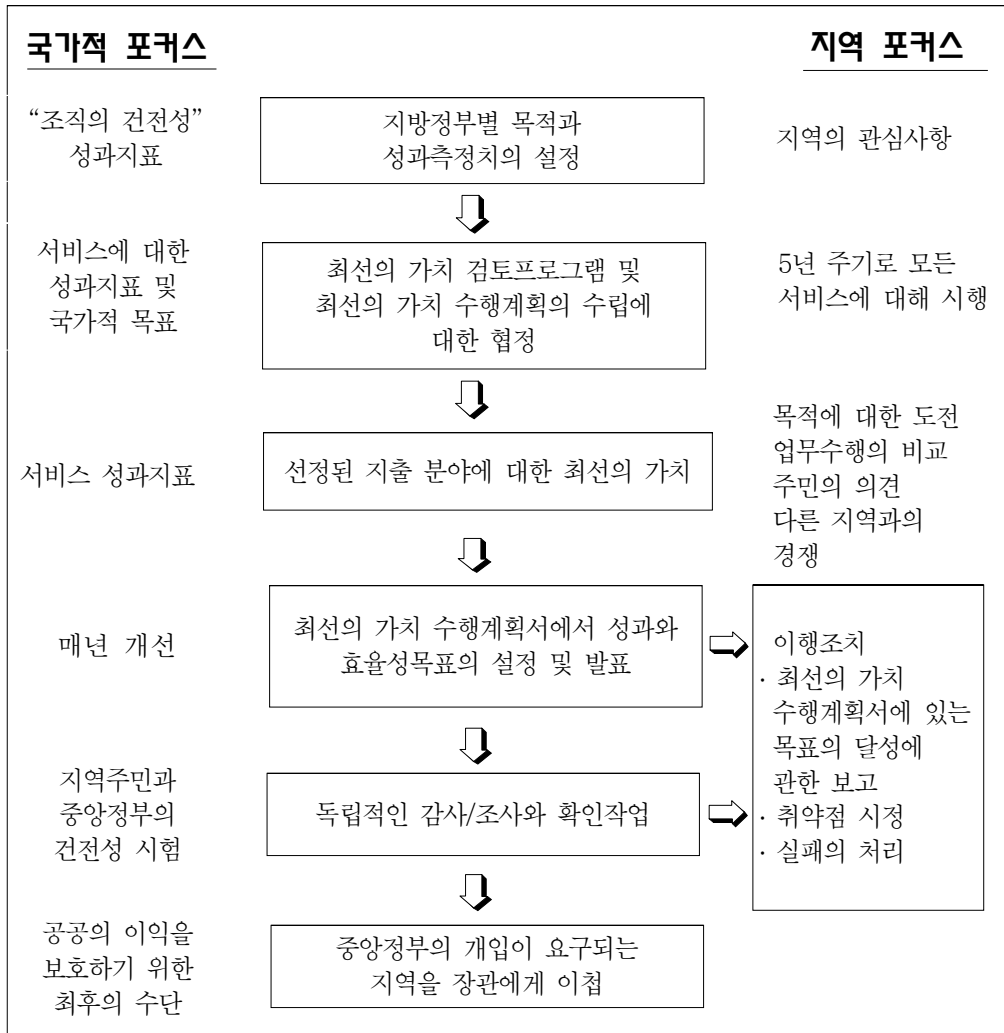
향후 추진계획은 재정운영이 우수한 10개 기관을 시범운영기관으로 정하여 2005년 9월에 재정공시결과를 보고하고, 10월에는 시범운영기관의 결과보고회를 개최하여 공통 및 특수공시내용의 공시지표의 보완과 시범운영결과에 대한 편람을 제작하는 시범운영을 먼저 시행한다. 다음으로 2005년 11월에 2006년 지방재정공시제도 운영지침을 시달하여 모든 지방자치단체가 2006년부터 시행할 계획이다.

3. 외국의 공시제도 비교

(1) 영국의 Best Value제도에 의한 공시

영국의 Best Value제도는 1999년 노동당정부가 들어선 후 2000년부터 시행하기 시작한 제도로써 지방정부가 행정서비스를 가장 경제적이고 효율적으로 수행하도록 하기 위하여 중앙정부가 성과지표를 설정하여 평가하고 이를 감사하여 공시하는 제도이다. 만일 핵심적인 지표에 대한 서비스성도가 일정수준 이하가 될 경우 지방정부의 행정서비스 제공권한을 중앙정부가 박탈하여 중앙정부에서 결정할 수 있도록 하는 매우 강한 통제제도라고 할 수 있다. Best Value의 체계는 <그림 3>에 있다.

〈그림 3〉 최선의 가치 제도 체계



자료: DETR 「Local Government ACT 1999: Part1 Best Value」 Dec. 1999 p.4

최선의 가치(Best Value)제도의 목적은 <그림3>에서 보는 것처럼 행정서비스의 질을 높이고 주민의 만족도를 높이는 것이다. 이를 위해 지방정부는 주민과 협의를 하고 다른 지방정부나 민간부문과 협조방식을 개발하여 수행하게 된다. 또한, 투명성과 회계책임성을 확보하여 지방정부에 대한 주민의 신뢰성을 높이도록 하는 것이다.

이 같은 최선의 가치제도에서 매우 중요한 것이 성과지표의 역할이다. 최선의 가치

성과지표는 1999년까지 성과평가를 담당하고 있는 감사위원회에서 개발하였으나 2000년부터 2002년까지는 환경교통지역장관(DETR)이 개발하였다. 2003년부터는 부수상실로 옮겨서 매년 지료를 갱신해오고 있다.

최선의 가치 성과지표(BVPI: Best Value Performance Indicator)는 지방정부의 업무수행을 다음의 다섯 가지 관점에 의해서 검토하도록 하고 있다.

- ① 전략목표 : 왜 특정의 행정서비스가 존재하며 무엇을 이루려고 하는가?
- ② 비용효율성 : 서비스를 위해 사용된 자원 및 산출물은 비용효율적인가?
- ③ 서비스제공결과 : 전략목표를 달성하기 위해 얼마나 잘 운영되는가?
- ④ 품질 : 수행된 서비스의 품질이 높은가?
- ⑤ 공정한 접근성 : 행정서비스에 대한 주민들의 접근이 용이한가?

최선의 가치 주요성과지표는 <표 1>에서 요약하고 있다.

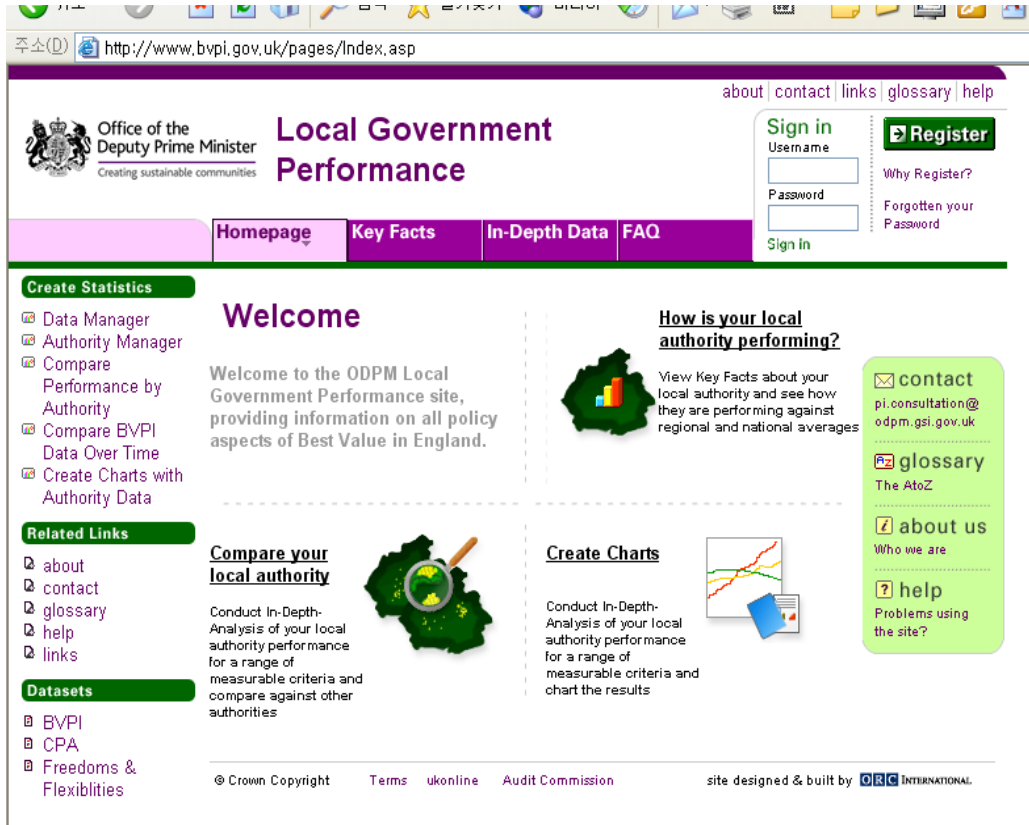
〈표 1〉 주요성과지표

항 목	성 과 지 표
교 육 서 비 스	▶ 3~4세 어린이 중 공공유치원 서비스 수혜 비율 ▶ 초등학교 1인당 공공 교육비 ▶ 중·고등학교 1인당 공공 교육비 ▶ 특수교육 수요 이동에 대한 기술서를 민원인이 신청한 후 18주 이내에 완성한 비율
도로 및 가로등 관리	▶ 2시간 이내에 수행된 도로포장 및 복구공사 비율 ▶ 계획대로 작동되지 못한 가로등 비율
사 회 복 지 서 비 스	▶ 자가에서 정부의 도움을 받는 75세 이상 노인 비율 ▶ 가택보호자에게 3주 이내에 지원물품을 공급한 비율 ▶ 주거보호자에게 1인용방이 제공되는 비율
총 지 출	▶ 주민 1인당 총지출
쓰 레 기 소 각	▶ 가구당 수거되는 쓰레기 톤수 ▶ 쓰레기 재활용 비율 ▶ 톤당 쓰레기 처리비용
환 경 보 호	▶ 식품점포 안전검사율 ▶ 인구 1인당 거리청소 비용

항 목	성 과 지 표
지 방 세 징 수	▶가구당 지방세 징수비용 ▶지방세 징수액/지방세 부과액
범 죄 와 예 방	▶인구 1천명당 보고된 범죄 건수 ▶수사에 의해 해결된 범죄의 비율 ▶경찰 1인당 수사에 의해 해결된 범죄 건수

최선의 가치제도 운영에 있어서 감사위원회의 역할이 매우 중요하다. 감사위원회는 지방정부의 재정보고서에 대한 감사와 함께 행정의 효율성 및 품질 향상을 위한 성과 평가 감사를 담당하고 있다. 영국의 감사위원회가 실시하는 성과감사를 종합성과검증 제도(CPA: Comprehensive Performance Assessment)라고 하며, 지방정부의 중요 행정서비스 영역을 폭 넓게 검증하고 있다. 예를 들어 교육, 사회복지, 연금, 주택, 환경, 문화, 소방 등 매우 광범위한 영역이며, 조사에 특별한 지식이나 기술이 필요하면 관련 정부부처나 민간기술자가 함께 조사를 행한다. 감사위원회의 감사가 끝난 후 지방정부의 성과보고서를 공시하게 되는데 지방정부가 지방신문 등 언론매체를 통해서 공시하는 동시에 부수상실(ODPM)과 감사위원회의 인터넷 홈페이지에서 온라인으로도 공시된다. 예를 들어 부수상실의 지방정부 성과공시 초기 화면에서는 각 지방정부의 성과지표 결과를 지역 및 전국 평균치와 비교할 수 있도록 하고 있다. 또한, 특정 지방정부의 세부성과를 다른 기관들과 비교하거나 기간별 비교 및 도표작성기능 등을 포함하고 있다. <그림 4>는 부수상실의 지방정부 성과공시 초기화면을 보여주고 있다.

〈그림 4〉 영국지방정부 성과공시초기화면



(2) 미국 정부회계기준위원회(GASB)의 SEA보고서 기준

미국의 GASB는 1984년 설립 직후부터 행정서비스 수행결과보고(SEA보고 : Service Effort and Accomplishment Reporting)에 대한 연구를 시작하여 1989년부터 교육부문에 대한 SEA보고서를 시작으로 1990년대에 12부문에 대한 요약연구보고서를 발간하였다. 1994년에는 그간의 연구결과를 종합하여 GASB개념보고서 2번을 발간하여 SEA보고에 대한 기준을 제시하였다.

개념보고서 2번은 SEA보고에 대한 여러 주제를 포함하고 있는데 이중 중요한 것은 SEA측정치를 어느 것으로 하느냐 하는 것과 SEA정보가 어떤 질적인 특성을 가져야 하는가 하는 점이다 먼저, SEA측정치로서는 다음 3가지유형을 제시하고 있다

- ① 노력측정치(투입)
- ② 업무수행측정치
 - 산출(output)측정치
 - 결과(outcome)측정치
- ③ 노력과 업무수행을 연결하는 측정치
 - 효율성(efficiency)측정치
 - 원가결과(cost-outcome)측정치

다음으로 SEA정보가 효과적인 정보전달을 위해서 갖추어야 할 질적 특성을 다음 6가지로 들고 있다.

- ① 목적관련성(relevant)
- ② 이해가능성(understandable)
- ③ 비교가능성(comparable)
- ④ 적시성(timely)
- ⑤ 일관성(consistent)
- ⑥ 신뢰성(reliable)

GASB는 2003년 8월 과거 10년간의 연구와 실제 적용사례를 집대성한 특별보고서인 Reporting Performance Information을 발표하여 SEA보고에 포함시킬 내용을 크게 3종류의 범주로 나누고 16가지의 기준을 제시하고 있다.

3종류의 범주는 다음과 같다.

- ① 성과정보의 외부보고
- ② 보고할 성과정보의 내용
- ③ 성과정보의 전달

가. 성과정보의 외부보고 범주에는 다음의 7가지 기준이 포함된다.

- ① 목적과 범위(purpose and scope)
- ② 주요목표와 목적보고(statement of major goals and objectives)
- ③ 목표와 목적을 수립하기 위한 참여(involvement in establishing goals and

objectives)

- ④ 다양한 수준의 보고(multiple levels of reporting)
- ⑤ 결과와 도전의 분석(analysis of results and challenges)
- ⑥ 핵심측정치에 대한 초점(focus on key measures)
- ⑦ 신뢰성 있는 정보(reliable information)

나. 보고할 정보 범주에는 다음의 7가지 기준이 포함된다.

- ① 결과의 목적관련 측정(statement measures of results)
- ② 자원의 사용과 효율성(resources used and efficiency)
- ③ 시민과 고객의 인식(citizen and customer perception)
- ④ 성과정보의 비교(comparisons for assessing performance)
- ⑤ 결과에 영향을 주는 요인(factors affecting results)
- ⑥ 정보의 통합 및 세분화
(aggregation and disaggregation of information)
- ⑦ 일관성(consistency)

다. 성과정보의 전달 범주는 다음의 2가지 기준이 포함된다.

- ① 정보의 접근 및 이해 용이성(easy to find, access, and understand)
- ② 정규 및 적시 보고(regular and timely reporting)

4. 민간기업의 기업공시제도

(1) 기업공시제도의 의의

민간기업의 기업공시제도는 주식이나 회사채와 같은 유가증권의 발행과 매매거래에 있어서 시장참여자의 투자 의사결정에 필요한 정보를 충분히, 적시에 그리고 정확히 공시(full, timely and fair disclosure)하도록 하는 제도이다. 우리나라의 기업공시 제도는 증권거래법과 동법시행령 및 금융감독위원회가 제정한 유가증권의 발행 및 공시 등에 관한 규정에 의해서 법적 강제 의무로서 시행되는 특징이 있다.

기업공시제도의 유형은 크게 다음의 두 가지로 나누어진다. 첫째 유가증권이 처음으로 유가증권시장에 공급되는 단계에서 당해 유가증권의 발행기업에 관한 사항을 공시하도록 하는 발행시장 공시제도가 있다. 다음으로 일단 발행된 유가증권의 거래와 관련하여 기업의 경영활동 내역을 공시하는 유통시장공시제도가 있다. 이외에도 법인실체 변동 등을 공시하는 특수공시제도가 있다. 본 연구와 관련하여서는 유통시장의 공시제도와 금융감독원에서 운영하는 전자공시제도를 중심으로 살펴보기로 한다.

(2) 유통시장 공시제도

유통시장 공시제도는 증권시장에서 매매가 이루어지고 있는 유가증권의 투자에 필요한 정보를 제공하기 위한 공시제도로써 기업의 영업실적과 주요한 경영활동사항을 적시에 공시하도록 하고 있다. 이 공시제도는 해당기업의 영업실적 및 재무상태에 관한 사항을 공시하는 정기공시와 투자판단에 영향을 미칠 수 있는 사항을 공시하는 수시공시로 구성되어 있다.

정기공시는 매년 기업의 영업실적과 재무상태를 사업보고서 등의 형태로 보고하고 공시하도록 하는 제도이다. 정기공시 보고서는 사업보고서, 반기보고서, 분기보고서 및 연결재무제표와 결함재무제표 등이 있다. 사업보고서는 사업연도 개시일부터 종료일까지의 영업실적과 재무상태를 공시하는 보고서이며 반기와 분기보고서는 6개월 및 매 3개월간의 영업실적을 보고하는 보고서이다.

사업보고서 등을 보고할 법인은 증권거래소에 주식을 상장한 상장법인과 협회등록법인 등이다. 사업보고서 등의 작성에 관해서는 작성의 일반기준, 업종별 사업보고서 작성, 사업부문별 보고서 작성 및 기재사항과 첨부서류 등이 자세히 나와 있다. 특히 재무제표에 대해서는 외부 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하도록 하여 공시되는 회계정보의 신뢰성을 높이도록 하고 있다. 기재항목 및 첨부서류는 <표2>에 나와 있다.

〈표 2〉 사업보고서 등의 기재항목

기재항목 및 첨부서류	사업보고서	반기보고서	분기보고서
I. 회사의 개황	○	○	○
II. 사업의 내용(7개 업종별)	○	○	○
III. 재무에 관한 사항	○	○	○
IV. 감사인의 감사의견 등			
1. 감사인의 감사의견	○	△ (검토의견)	△* (검토의견)
2. 내부감사의 감사의견 등	○	×	×
3. 연결재무제표에 대한 감사인의 감사의견 등	○	×	×
V. 지배구조 및 관계 회사 등의 현황	○	○	○
VI. 주식에 관한 사항	○	○	○
VII. 임원 및 직원에 관한 사항	○	○	○
VIII. 이해관계자와의 거래내용	○	○	○
IX. 부속명세서			
1. 제조원가명세서	○	×	×
2. 예금등명세서	○	○	×
3. 유가증권명세서	○	○	×
4. 재고자산명세서	○	×	×
5. 주요채권명세서	○	○	×
6. 단기차입금명세서	○	○	×
7. 주요채무명세서	○	○	×
8. 장기차입금명세서	○	○	×
9. 사채명세서	○	○	×
10. 감가상각비등명세서	○	×	×
11. 법인세등명세서	○	×	×

기재항목 및 첨부서류	사업보고서	반기보고서	분기보고서
X. 기타 필요한 사항			
1. 신고 및 공시사항 요약	○	○	○
2. 주주총회의사록	○	○	○
3. 우발채무 등	○	○	○
4. 제재현황	○	○	○
5. 결산일 이후에 발생한 중요 사항	○	○	○
6. 중소기업기준 검토표 등	○	○	○
7. 장래계획에 관한 사항의 추진 실적	○	○	○
8. 공모자금의 사용내역	○	○	○
XI. 첨부서류			
1. 감사인의 감사보고서 및 연결감사보고서	○	△ (반기검토 보고서)	△* (분기검토 보고서)
2. 감사의 감사보고서	○	×	×
3. 영업보고서	○	×	×
4. 정관	○	×	×
5. 이사의 경영진단의견서	○	×	×
6. 법인의 내부감시장치의 가동 현황에 대한 감사 및 회계 감사인의 평가의견서	○	×	×
7. 기업집단결합재무제표	○	×	×
※ 제출시기 (12월 결산법인의 경우)	결산기로부터 90일 이내 (3.31)	반기말로부터 45일 이내 (8.14)	분기말로부터 45일 이내 (5.15 및 11.14)

※ ○ : 반드시 기재(첨부),

△ : ()의 내용을 기재(첨부),

× : 생략가능,

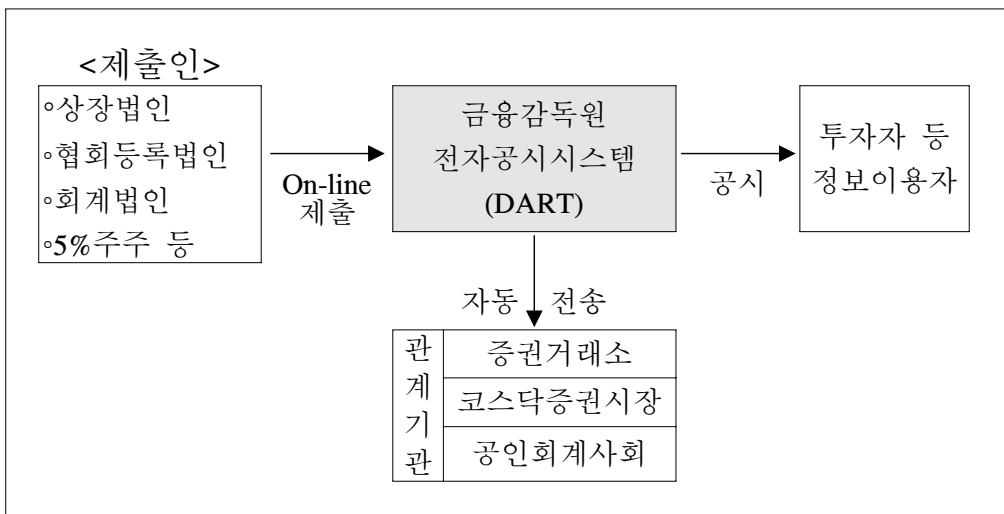
△* : 분기보고서 제출대상 회사중 금융기관 전체와 자산총액 2조원이상 상장·협회등록법인
은 분기검토보고서를 제출하여야 함

자료 : 금융감독원 「기업공시제도해설」 pp.209-210

(3) 전자공시제도

전자공시제도는 금융감독원이 개발하여 운영하고 있는 전자공시시스템(DART: Data Analysis, Retrieval and Transfer System)을 통하여 기업 등의 공시의무자가 공시서류를 전자문서의 방법으로 제출하고, 일반이용자는 인터넷을 통하여 즉시 열람할 수 있는 공시제도를 말한다. 전자공시제도는 문서를 전자문서로 제출하여 관계기관에 대한 공시의무를 완료하도록 하고 있어 공시의무자의 부담을 줄이게 되며, 일반이용자는 어디서나 언제든지 인터넷으로 관련 기업정보에 접근할 수 있기 때문에 매우 편리한 제도라고 할 수 있다. <그림 5>는 DART시스템을 그림으로 표현하고 있다

〈그림 5〉 전자공시제도



전자문서의 신고 역시 증권거래법과 유가증권의 발행 및 공시 등에 관한 규정에 의하여 시행되고 있으며 금융감독원장이 전자공시와 관련된 세부사항을 지침으로 정하고 있다. 이 지침서에 의하면 전자문서 대상서류, 접수방법, 인증서, 전송방법, 보고서 작성방법 등 세부적인 사항을 자세히 설명하고 있다. <그림 6>은 전자공시의 초기화면을 보이고 있다

〈그림 6〉 금융감독원전자공시시스템

The screenshot shows the DART (Disclosure Analysis and Retrieval Tool) interface. At the top, there's a navigation bar with links like '최근공시', '상세검색', '기업개황', etc. Below this is a search section with filters for '검색기간 선택' (Search Period Selection) and '회사명(종목코드)' (Company Name (Stock Code)). The main content area displays a table of disclosures with columns for '시간' (Time), '법인구분' (Corporate Type), '회사명' (Company Name), and '보고서명' (Report Name). The sidebar on the right contains links to '공지사항' (Notice), '금융감독법규' (Financial Supervisory Laws and Regulations), and other resources.

시간	법인구분	회사명	보고서명
09:48	기타법인	크리스탈지노믹스	등록법인신청서[모집설립이외]
09:48	기타법인	한국동양유전	감사보고서(2005.03)
09:45	유가증권시장	대상	최대주주들을위한채무보증
09:41	유가증권시장	고려개발	기업설명회 개최
09:37	유가증권시장	INI스틸	기업설명회 개최

III 향후 발전방향

1. 행정서비스 수행결과 공시

행정자치부의 운영계획(안)에 의하면 공시제도 도입의 초기 단계에서는 재정운영 결과를 공시 한 후 장기적으로 재정 성과공시로 전환하도록 되어 있다. 이 같은 단계적 접근방법은 제도 시행초기에 지방자치단체의 부담을 경감하고 초기의 미비점을 시간을 두고 보완해가는 방식으로 의미가 있다고 하겠다.

또한, 재정운영결과를 중심으로 하지만 주민들의 이해관계가 높은 삶의 질에 대한

지표를 최소 다섯 가지 영역에서 하나씩은 공시하도록 의무화하여 재정결과 뿐 아니라 행정서비스 결과를 공시하도록 하는 보완적인 접근방식을 취한 것도 지혜로운 것으로 보인다.

이 같은 점을 감안하더라도 운영계획(안)에 있는 특수공시사항 예시 분야는 구체적인 분류기준으로서는 불분명하거나 혼동을 일으킬 여지가 있어 보인다. 예를 들어 함께하는 사회조성분야와 건강한 지역사회 육성분야의 구체적인 분류기준이 무엇인가 할 때에 객관적인 기준을 제시하기가 쉽지 않을 것 같다. 이러한 분야 예시보다는 2000년 시범 실시한 지방정부 성과공시지표의 내용을 참고하여 지표의 내용전부는 아니더라도 최소한 몇 가지를 공시하도록 하는 것이 바른 선택이라고 본다.

2000년 시범 실시했던 성과공시지표는 행정의 기능과 삶의 질에 대해서 17개 분야를 세분하고 지표의 개발 역시 외부 연구기관에 의뢰해서 작성하였던 것으로 객관적인 기준으로서 발전시키는 것이 좋을 것 같다. 또한 이 지표에 대해서 시범 실시한 경험도 있기 때문에 과거자료를 분석하여 무엇이 잘되고 무엇이 미비한 것인지를 분석하여 앞으로 발전시켜 가는 것이 공시제도의 성공에 필요하다고 본다. 참고로 공시지표는 <표 3>에 표시되어 있다

〈표 3〉 지방자치단체 성과공시지표

부 문	분 야	성 과 공 시 지 표
계	17개 분 야	70개 지 표
일 반 현 황 (13)	조직·인사(3)	공무원 1인당 주민수, 공무원 징계율, 여성공무원비율
	재 정(10)	재정자립도, 1인당 지방세수력, 투자비 비율, 1인당 채무부담액, 교육 및 문화비 비율, 보건 및 생활환경 개선비율, 사회보장비 비율, 주택 및 지역사회개발비 비율, 지역경제개발비 비율, 교통관리비 비율
기능별 성 과 지 표 (42)	민원처리(2)	전화·FAX·PC·우편 민원 이용율, 민원처리 기한 준수율
	위 생(2)	부정불량식품 적발실적, 위생관련 불법행위 적발실적
	보 건(6)	영유아 예방접종율, 주민 1인당 방역비용, 거동불편자에 대한 방문진료 실적, 보건소 이용환자 진료실적, 불법의료행위 단속실적, 불법의약품 판매행위 단속실적
	사회복지(6)	사회복지시설 확충실적, 장애인 지원실적, 노인복지시설 운영실태 점검실적, 아동복지시설 운영실태 점검실적, 장애인복지시설 운영실태 점검실적, 저소득층 1인당 생활안정자금 지원실적
	환경보호(4)	대기오염유발물질 배출업소 지도·단속 실적, 수질오염유발물질 배출업소 지도·단속 실적, 불법폐기물 배출업소 지도·단속실적, 쓰레기 처리실적
	도시·건설 · 교통 (8)	상수도 보급율, 하수도 보급율, 도로포장율, 주택보급율, 공원면적, 1,000명당 교통사고발생건수, 주차장 확보실적, 주차차 단속실적
	문화 체육(4)	문화(예술/체육)행사 지원실적, 관리시설 연간사용일수, 도서관 규모, 도서관 이용율
	경제통상(2)	중소기업육성자금 지원실적, 기업유치실적
	농림·축·수산업(4)	농기계보급 지원실적, 농림·축·수산업 확대실적, 농림·축·수산업 부채규모, 농림·축·수산업 후계자 육성실적
	세 정(3)	부과오류율, 지방세 징수율, 체납액 정리실적
	재난관리(1)	재난위험시설의 안전도
삶의 질지표 (15)	소 방(4)	10,000명당 화재발생건수, 10,000명당 연간 화재사망자수 화재1건당 피해액, 주민1인당 119구조대 이용율
	의 료(4)	인구 1,000명당 병원수, 의사1인당 주민수, 인구 1,000명당 병상수, 10,000명당 의료사고 발생건수
	경 찰(4)	경찰공무원 1인당 주민수, 10,000명당 범죄발생건수, 범죄검거율, 파출소당 인구수
	교 육(3)	교사1인당 학생수, 학급당 평균학생수, 인구 1,000명당 학교수
행정수 료원가 (6종) ¹⁾		지목변경신청, 주민등록등·초본 교부, 농지전용 신고, 건축물대장 교부, 음반·비디오유통 등록, 약국개설 등록

1) 성과공시지표는 아니지만, 지자체간 행정서비스의 원가를 비교분석하기 위해 작성
 자료 : 류호영 「공공부문 성과관리방안」 2001. 5.

영국 Best Value의 경우, 매년 관계부처의 협의에 의해서 지표를 개선하고 발전시키고 있는 것을 참고할 필요가 있다.

2. 공시의 내용 및 질적 특성에 관한 기준

앞에서 살펴 본 것처럼 미국의 경우 GASB에서 SEA보고에 대해 연구하고 행정서비스 수행결과를 공시할 내용 및 질적 특성에 대해서 예시와 함께 기준보고서를 발간하고 있다. 우리나라 역시 지방자치단체가 수행한 행정서비스 결과에 대해서 어떤 내용을 포함시켜야하며 정보의 질적 특성은 어떠해야 하는가에 대해서 기준을 설정할 필요가 있다.

계획(안)에 의하면 지방재정공시제도는 지방자치단체에 지방재정공시심의위원회를 구성하여 운영하고 행정자치부에서 실시하는 재정평가 시에 공시제도의 운영실태를 평가하는 것으로 되어 있으나 어떤 기준에 의해서 평가할 것인지에 대해서는 그 내용이 알려진 것이 없다. 지방재정공시의 적절성을 평가하기 위해서는 공시의 내용과 질적 특성, 내용의 신뢰성 등을 판단할 수 있는 기준이 설정되어야 하는 것이다.

우리나라도 미국의 SEA보고 기준서를 참고하여 공시의 내용 및 질적 특성 등을 판단할 수 있는 지침 또는 예시기준을 빠른 시일 내에 보완하여야 할 것이다.

3. 공시내용의 신뢰성 확보

민간기업의 경우 기업공시내용 특히 재정상태표와 손익계산서와 같은 재무제표에 대해서는 외부의 공인회계사가 감사를 행한 후 감사보고서를 첨부하도록 하고 있다. 공공부문의 경우 영국의 Best Value와 종합성과검증제도에서는 감사위원회에서 성과 지표에 따른 지방정부의 보고내용을 감사하여 그 결과를 공시하도록 하여 공시내용의 신뢰성을 확보하는 제도를 실시하고 있다.

계획(안)에 의하면 공시내용의 신뢰성을 확보하기 위한 감사나 확인절차에 대한 내용으로 공시내용과 수단의 적정성 등을 지방재정심의위원회에서 심의하고 자체평가를 하도록 하고 있을 뿐 영국의 감사위원회나 독립적인 기관에서 조사 확인하는 절차나 제도는 없는 상태다.

공시제도의 도입초기에는 시범실시적인 성격이 강하기 때문에 정보의 신뢰성 문제를 중요하게 검토하거나 시행방안을 수립할 필요가 크지 않을 지 모르지만, 이제도가 발전하기 위해서는 공시내용의 신뢰성을 확보하기 위한 독립적인 감사나 확인절차는 반드시 수립해야 할 것이다.

개정하려고 하는 지방재정법개정법률(안)에 의하면 재무결산서류는 공인회계사의 검토의견을 첨부하도록 하고 있는데, 앞으로 공시내용에 대해서도 감사원이나 아니면 외부의 평가기관의 검토의견을 첨부하는 방식으로 제도를 발전시킬 필요가 있다.

4. 전자공시제도

행정자치부의 홈페이지를 보면 현재 지방자치단체의 재정결과에 대해서 요약된 정보공개가 이루어지고 있다. 그러나 행정서비스수행결과에 대한 공시제도를 발전시키기 위해서는 금융감독원에서 실시하고 있는 것과 유사한 전자공시시스템을 수립하고 운영할 필요가 있다.

영국 Best Value공시제도에서 살펴본 것처럼 언제 어디서나 인터넷 웹사이트로 접속하여 특정 지방자치단체의 전체적인 업무수행결과를 검토하거나, 특정분야에 대해서 비슷한 환경에 있는 여러 지방자치단체의 결과를 비교분석하도록 시스템이 수립되어야 할 것이다.

계획(안)에 의하면 기초단체는 광역으로, 광역단체는 행정자치부에 공시결과를 보고하고 행정자치부는 「지방자치단체 재정공시비교편람」을 발간하는 식으로 공시결과를 사후 관리하도록 되어 있다. 이 방식은 나름대로 공시결과를 사후 종합하여 비교할 수 있도록 하는 바람직한 방식이다. 그러나 「비교편람」과 같은 책자의 형태보다는 인터넷 웹사이트에서 누구나 공시자료를 접근할 수 있도록 하는 것이 훨씬 더 효율적이고 주민의 입장에서 편리한 방식이라 본다.

전자공시시스템은 행정자치부에서 금융감독원의 전자공시시스템을 벤치마킹하여 전자정부의 일환으로 확장하여 운영하는 것이 좋을 것이다.

IV. 맺음말

본 논문은 최근 행정자치부에서 추진하고 있는 지방자치단체 재정공시제도의 내용을 검토하여 발전방향을 모색하고자 하였다.

행정자치부의 지방재정법개정법률(안)과 지방재정공시제도 운영계획(안)을 중심으로 하여 앞으로 도입할 지방재정공시제도의 내용을 먼저 살펴보았다. 운영계획(안)에 의하면 도입초기에는 직전 1년간의 지방재정운영결과를 중심으로 공시하되 장기적으로는 지방재정의 성과공시로 발전시키는 방안을 검토하였다. 또한 현행의 지방재정공개제도와 지방재정공시제도가 어떻게 다른지도 운영계획(안)에 의해 살펴보았다.

지방재정공시제도의 발전방향을 검토하기 위해서 외국의 사례로 영국의 Best Value공시제도와 미국의 GASB의 행정서비스수행 결과보고서 기준을 중점으로 분석하였고 민간기업의 기업공시제도를 검토하였다.

앞으로의 발전방향으로는 첫째, 지방재정결과뿐 만아니라 행정서비스의 수행결과를 공시하는 방안을 검토하였다. 특히 2000년 시범 실시한 성과공시지표를 수정하거나 발전시킬 수 있는 방안을 논의하였다.

둘째, 공시의 내용 및 질적 특성에 관한 기준을 수립할 필요가 있음을 논의하였다. 이는 앞으로 공시에 대한 독립적인 평가를 할 경우 기준이 있어야 하기 때문이며 GASB의 기준보고서를 참조할 것을 논의하였다.

셋째, 공시내용의 신뢰성 확보를 위한 방안을 논의하였다. 영국의 Best Value에 있어서 감사위원회의 감사와 감사보고서를 공시하는 것을 참조하여 우리도 독립적인 평가나 감사절차를 수립하여야 함을 검토하였다.

넷째, 영국의 Best Value와 금융감독원에서 실시하고 있는 전자공시제도를 벤치마킹하여 행정자치부에서 전자공시시스템을 수립하여 언제 어디서나 전자공시내용을 접근할 수 있도록 하여야 하는 방안을 논의하였다.

다른 모든 제도도 마찬가지지만 지방재정공시제도 역시 새롭게 시작할 경우 여러 가지 미비한 점이나 지방자치단체의 반대 등이 있을 수 있다. 시행초기에 제도가 갖

는 장점뿐 아니라 예상되는 문제점 등을 깊이 있게 검토하고, 다른 나라나 유사한 제도를 벤치마킹하여 성공적인 제도로 발전시키는 것이 중요하다고 본다. 이런 면에서 2000년 시범 실시한 지방자치단체성과공시제도의 결과를 조금 더 깊이 있게 분석하고 지표 등을 발전시키는 노력이 필요하다고 본다.