

지방자치단체의 사업별

예산구조 설계방안(Ⅰ) *

임 상 규

기획예산처 디지털예산·회계시스템추진기획단 지방재정팀장

1. 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 국정 의 최우선과제로 추진되면서 지방 정부는 소득 2만불시대를 열어가는 국제경쟁과 혁신의 주체로서 역할을 기대하고 있다.

반면, 지방예산제도는 1963년 지방재정법 제정을 통해 틀 잡은 이래 중기재정계획제도의 법 정화, 투·융자심사제도 도입, 지방예산편성의 자율성 확대를 위한 예산편성지침의 개편 등 은 영과정의 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 예산 제도도 비용지불자이자 서비스수혜자인 지역주민, 시민단체 등에서 제기하는 예산낭비와 예산 지출 효과에 대한 의문에 답하여 세금의 “돈 가치(value of money)”를 극대화할 수 있는 구조와

* 본고는 한국지방재정공제회와 한국지방재정학회가 공동으로 2005. 7. 경남 통영시에서 개최한 「2005 지방재 정세미나」에서 발제된 논문을 전재한 것임.

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 여러가지 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 인건비·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

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	
		시간외 근무수당 일반직 6,483원*21인*38시간*12월*1.055 = 65,496	
	114,111	04 일용인부임	
		○○사적공원 청소인부 향토사료관 사무보조 기본급 상여금 시간외 근무수당 휴일수당 월차유급휴가수당	12,048 21,820원*1인*297일 = 6,481 6,481,000원*1/3 = 2,161 4,261원*1인*150시간 = 640 21,820원*1인*68일 = 1,484 21,820원*1인*12일 = 262
120 경상적경비	2,235,325		
201 일반운영비	209,611		
	209,611	01 일반운영비	
		<일반수용비> 신문화상 시상 향토사료관 운영물품 향토사료관 사료운반비 향토사료관 소개책자 향토사료관 유물보존 학술총서 제6집 발간 향토사료관 학술학회가입비 <공공요즘맞제세> <운영수당> <연료비> 향토사료관 대형난로 <시설장비유지비> <관서운영비> 일반수용비및급량비등	200,000원*12월 = 2,400 50,000원*12월 = 600 3,000원*2,000부 = 6,000 5,000,000원*1식 = 5,000 9,000원*3개학회 = 270 516원*10 *105일 = 542 34,436
202 여비	24,038		
	24,038	01 국내여비	
		문화예술자료수집 향토사료관자료수집및학회참석 부서운영국내여비	40,000원*5인*3일*9회 = 5,400 40,000원*2인*3일*5회 = 1,200 9,240
206 재료비	26,356		
	6,000	01 재료비	
		문화재 제향제수비 향토사료관전시시설 조명유지 재료구입	300,000원*9개소*2회 = 5,400 2,000원*300개 = 600
220 자체사업	360,266		
	3,351		
	3,351	01 자산및물품취득비	
		디지털카메라 부대장비 렌즈후드 향토사료관 유물격납서가	351 45,000원*1개 = 45 150,000원*20개 = 3,000

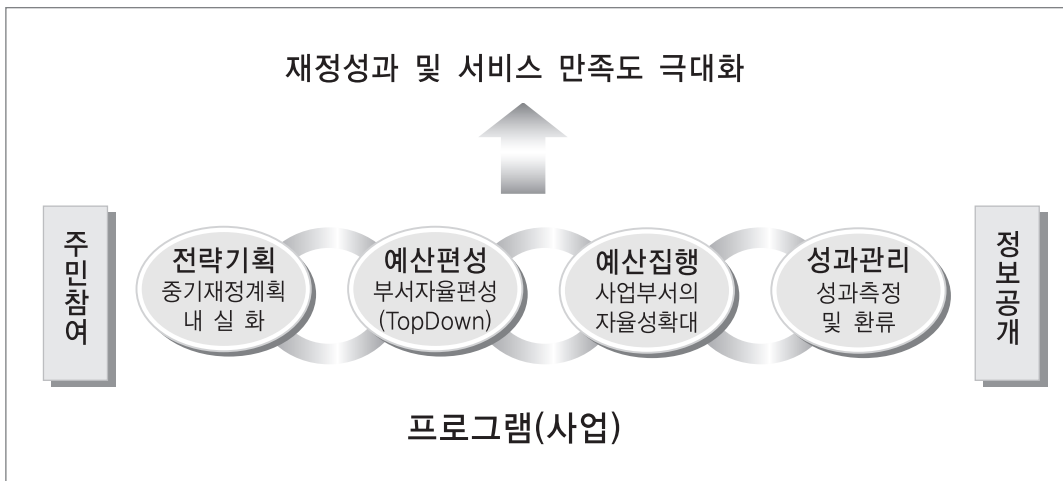
일부 자치단체에서 “성과주의예산제도”를 실시 또는 도입을 추진중에 있으나, 제도와 운영시스템의 부조화로 한계를 노출하고 있는 실정이다.

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 연계 되도록 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 품목별제도에에서의 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 재정성적을 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 기본인프라의 역할을 하는 것이 바로 사업(프로그램)이라고 할 수 있다. 이와같은 사업(프로그램)을 중심으로 예산의 계획부터 집행, 결산 및 평가까지 예산의 全過程을 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 사업부서간 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 ●

	품목별 예산체제	프로그램 예산체제
가치지향	예산낭비 억제, 합규성	성과·효율, 투명성
관리단위	품목(인건비, 물건비 등)	프로그램(단위사업)
관리중심	투입과 통제중심	성과 및 자율중심
성과관리	구조적 한계	제도로입의 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 예산체제를 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 설정하였고 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

● 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 Stste 차원의 조직을 의미	2자리
Agency Level	Program • <u>부처 내의, 부처 고유의 프로그램</u>	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

상이다. 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.

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 패이퍼워크인 예산편성의 “fifth wheel”이 되었다.

이러한 단점은 1987년 정부평가를 통해 인식되었다. 예산은 형식적으로는 프로그램 기준으로 제시되어 왔지만 자원배분이나 관리는 여전히 조직기반이었다. 프로그램이 기대했던 효과를 거

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

호주의 경우 프로그램 구조가 정치하지는 않았지만 성과에 더 관심을 가지고 예산을 편성하게 되었고, 더 광범위하고 체계적인 프로그램 평가가 적용되었으며, 성과정보가 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 예

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

산과정상 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. 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 예산제도는 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 예산편성이나 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 단계별규모와 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 성과 지표 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 레벨에까지 배분되었다. 어설픈 생산된 원가정보를 정책분석자가 활용하려 하지도 않았다.

이상의 하와이주의 사례를 보면 프로그램의 하부 레벨을 강조함으로써 프로그램 예산체계에

과부하가 걸리고, 필요이상의 데이터에 갇힐 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 작성 시 부담을 많이 줄이는 등 프로그램 예산관련 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 것이며, 이는 상호 배타적인 것이 아니라 같은 예산제도 하에서 모두 활용될 수 있다.

프로그램 예산체계는 그 활용목적에 따라 다르게 디자인 될 수 있고 나라마다 서로 다르다는 점이다. 다만, 프로그램 예산체계를 구성할 때 가장 중요한 것은 프로그램과 조직 간의 관계를 어떻게 설정하는 것이다. 정책대안을 비교하기 위해 프로그램 예산을 운영하는 정부는 보통 정

5) 하와이에서는 program size indicators로 명명

6) 하와이에서는 effectiveness measures로 명명

부조직체계를 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 상정된 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 고

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

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 out - come statement as articulated in the Appropriation Acts

유의 미션이나 동일한 정책목표를 달성하기 위하여 원칙적으로 단독책임자에 의해 독립적으로 수행되는 최소단위의 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. 수익률이라는 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.

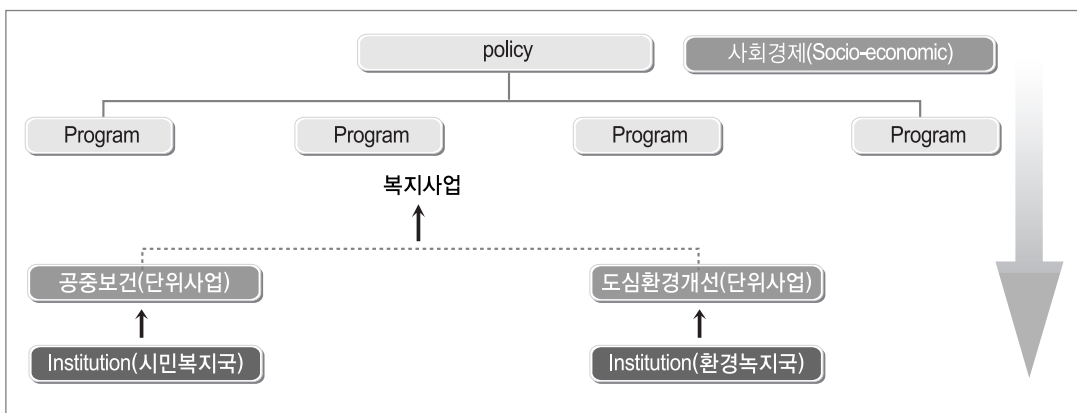
그러나 이러한 근본적인 한계에도 불구하고 프로그램구조는 예산의 여러 분류중 가장 중요한 분류라는 점에서는 이견이 없다. 하지만, 프로그램 예산에 성공한 국가들을 보면 프로그램 예산 분류에서의 정보를 이용해 조직별, 투입별 예산정보와 같은 다른 의미있는 정보와 예산분류를 생산하였다.

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 편성 시 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 구조화함으로써 정부 지출의 관점을 제시하는데는 한계가 있으나, 조직을 구획단위로 지정함으로써 책임구조가 명확하다는 장점을 가지고 있다.

