

지방예산제도와 프로그램예산제도의 도입

정 헌 울

행정자치부 재정정책과장

I. 현행 지방예산제도

1. 지방예산의 특징

가. 독립된 재정주체

지방자치단체는 지역개발 및 주민의 복지 증진을 위하여 각종 행정활동을 하는 독립된 경제주체이다.

법인격을 가진 주체로서 경제활동을 하는 점에 있어서는 국가 및 민간기업과 같다고 할 수 있겠으나, 이들 주체와 달리 추구하는 목적에 있어 지역주민 전체를 대상으로 하는 지역성과 주민의 복리증진이라는 봉사성, 지역개발이라는 공익성이 강조된다.

수입재원에 있어서는 원칙적으로 주민의 조세부담에 의해 획득되는 강제성과 경비의

재정주체간 비교

구 분	국 가	지방자치단체	민 간 기 업
재정주체	◦ 단일주체	◦ 250개 개별 단체	◦ 단일주체
관리방법	◦ 독립된 관리와 집행의 다원화 (각 부처)	◦ 자율성과 국가이양사무의 처리 등 타율성 공유 (종합민원행정서비스기관)	◦ 독립된 관리·운영
업무성격	◦ 국가의 유지관리 ◦ 국민생활의 향상 ◦ 지역균형개발 ※ 기획·연구 중심의 정적업무 위주	◦ 주민의 복리증진 ※ 현장, 대민서비스 등 동적 업무 위주	◦ 기업의 경영합리화
추구가치	◦ 공익성·봉사성·책임성		◦ 영리성

지출에 있어서도 엄정한 회계절차를 따라야 하는 책임성이 요청된다.

나. 지방예산의 세입·세출 구조

지방자치단체의 세입예산은 법적 강제에 의거 의무적으로 징수하는 지방세와 재산매각, 사용료, 수수료 등 세외수입 및 지방교부세, 양여금, 국고보조금과 지방채로 충당하며 세입은 자치단체가 확보 가능액을 판단하여 자체적으로 결정하되, 국가에서 지원하는 지방교부세, 양여금, 국고보조금은 국가에서 내시·결정하며 지방채무는 자치단체가 지방의회의 의결을 얻어 발행하되 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다.

여기서, 세입예산 중 지방세와 세외수입 및 지방교부세는 개략적으로 자치단체가 세출 용도의 결정, 즉 재원의 배분에 있어 자율성이 부여된 자주재원 성격이며, 양여금과 국고보조금 및 지방채는 주로 사업시행을 위한 재원으로 세입결정시 세출 용도가 지정된 지정재원 성격이다.

세출예산은 법령 및 조례가 정하는 범위 내에서 합리적인 기준에 의거 그 경비를 산정하여 예산에 계상하되 법령에 다른 규정이 없는 한 예산편성기본지침에 따라 편성

하도록 지방재정법 제30조에 규정하고 있다.

세출예산의 분류는 그 목적에 따라 기능별, 조직별, 사업별, 경비 유형별, 성질별로 예산과목을 구분하고 있다.

2. 세출예산과목구조

가. 세출예산과목구조의 이해

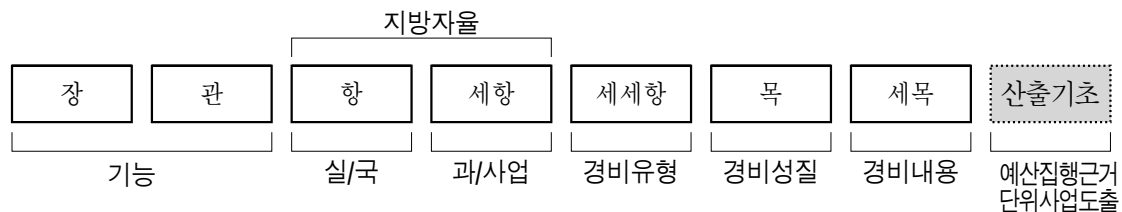
현행의 지방예산관리체계는 일반회계를 중심으로 단년도, 품목별예산시스템으로 구성되어 있다.

이에 따라, '목'단위 중심의 재정정보 생성에 중점을 두고 있으며, 특별회계와 기금의 중요성은 상대적으로 간과되고 있다. 또한, 행정서비스 공급에 대한 성과관리와 책임성에 대한 구현도 미흡한 현실이다.

현행 지방자치단체 세출예산의 과목구조는 장, 관, 항, 세항, 세세항, 목, 세목의 위계(hierarchy)로 구성되어 있다. 장·관은 입법과목으로서 기능중심으로, 항과 세항은 지방자치단체가 자율적으로 운영하는 것으로서 항은 조직(실·국), 세항은 사업(또는 실·과)중심으로 구성한다. 또한, 세세항은 경비의 유형, 목·세목은 경비성질에 관한 예산정보를 담고 있다.

이중 세항은 조직 및 사업 평가의 기본항

현행 지방세출예산과목 구조



목으로서 역할을 하고, 목·세목 단위 밑에 산출기초(부기) 항목이 있으며, 여기에는 실제 예산집행의 근거가 되는 “단위사업” 등에 관한 예산정보가 담겨져 있다.

장, 관은 기능(function, sub-function)에 해당하지만, 실제로는 부문(sector), 성질 등이 혼합되어 있고, 국제적 기능분류(COFOG) 및 중앙정부 기준과 상당한 차이를 보이고 있다. 즉, 5개 장은 기능보다 부문에 가깝고, 16개 관은 지방행정의 전반적인 기능(또는 하부기능)을 포괄하고 있다.

예산과목 중 항은 자치단체에서 자율적으로 운영하고 있으므로 표준화되어 있지는 않지만 대부분의 경우 실·국 또는 규모가 큰 과의 기능(명칭 또는 업무)과 연계되고, 세항은 조직(과 또는 팀) 및 사업별로 분류하고 있다.

그러나, 실제로는 조직분류와 예산분류가 일치하지 않아, 자치단체에 따라서는 세항(또는 항)을 과 수준으로 하고, 세항 내에 다양한 예산사업들을 포함하는 경우도 있어 예산의 사업 및 조직단위 연계가 어려운 실정이다.

세세항이 제공하는 재정정보는 유용성, 실질성 면에서 효용도가 낮다. 경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비 등의 4개 대분류와 8개 중분류로 이루어진 세세항은 경상적 지출과 자본적 지출에 대한 엄격한 실천 가이드라인이 되지 못하고 있다.

예를 들어, 경상예산중 경상적경비와 채무상환으로 분류된 예산에 국고보조금을 포함하는 경우에는 사업예산(보조사업)으로 탈바꿈한다. 이는 지방자치단체의 재정을 진단

함에 있어, 자치단체의 경직성 등을 평가하는데 많은 영향을 주게 되어 경과가 왜곡되는 경우가 발생한다.

이러한 기능별예산과목 구조는 사업평가를 통한 책임성 확보나 기능별 예산정보를 제공하는 데 어려움을 주고 있다.

목은 사업수준인 세항을 다시 분류하는 성질별 분류로서 경제적 통계를 위한 성격과 집행부서의 전용을 막는 등의 통제적 기능을 함께 갖고 있으며, 예산집행의 근거가 되는 산출기초들의 집합으로 최하위 예산관리단위로 작용하는 현행 예산제도의 중심을 이루고 있다.

나. 세출예산과목구조의 문제점

이러한 품목별 세출예산 과목구조의 문제점은 잘 정리된 캐비닛에 비유하여 설명될 수 있다.

예를 들어, 첫 번째 캐비닛에는 법령 및 참고문헌을, 두 번째 캐비닛에는 생산된 문서를 정리하기로 하고, 첫 번째 캐비닛 상단에 법령집, 중단에 조례 및 지침, 하단에 참고문헌을 정리한 후, 두 번째 캐비닛의 상단에 기안서류, 중단에 회계서류, 하단에 회의 및 협의관련 문서를 정리하였다고 가정하자.

언뜻 생각하기에 분류를 잘해 놓은것 같지만, 특정 사업에 관련된 내용을 찾고자 한다면, 2개의 캐비닛을 모두 찾아야 한다. 이러한 불편을 없애기 위해 색인표를 만들어 보관하는데, 이 색인표가 바로 예산과목인 것이다.

그러나, 색인표만 봐서는 원하는 사업을

향토사료관 운영관련 예산편성

(단위 : 천원)

과 목	예산액	산 출 기 초	과 목	예산액	산 출 기 초
2000 사회개발비	5,557,412				<공공요금및제세> Σ
2100 교육및문화비	5,557,412				<운영수당> Σ
2110 문화예술	5,557,412				<연료비> 향토사료관 대형난로 516원*10ℓ*105일= 542
2111 문화예술관리	5,557,412				<시설장비유지비> Σ
100 경상예산	2,433,664				<관서운영비> 일반수용비및급량비등 34,436
110 인건비	198,339		202 여비	24,038	
101 인건비	198,339			24,038	01 국내여비
	84,226	02 수당			문화예술자료수집 40,000원*5인*3일*9회= 5,400
		시간외근무수당(일반직) 6,483원*21인*38시간*12월*1.005= 65,496 Σ			Σ 향토사료관 자료수집 및 학회참석 40,000원*2인*3일*5회= 1,200
	114,111	04 일용인부임			부서운영국내여비 9,240
		우암사적공원 청소인부 Σ	206 재료비	26,356	
		향토사료관 사무보조 12,048 기본급 21,820원*1인*297일= 6,481		6,000	01 재료비
		상여금 6,481,000원*1/3= 2,161 Σ			문화재 제향제수비 300,000원*9개소*2회= 5,400
120 경상적경비	2,235,325				Σ 향토사료관 전시실 조명유지 2,000원*300개= 500
201 일반운영비	209,611				Σ
	209,611	01 일반운영비	220 자체사업	360,266	
		<일반수용비> 시문화상 시상 Σ			Σ
		향토사료관운영물품 200,000원*12월= 2,400			
		향토사료관사료운반비 50,000원*12월= 6,000	405 자산취득비	3,351	
		향토사료관소개책자 3,000원*2,000부= 5,000		3,351	01 자산및물품취득비
		향토사료관유물보존 5,000,000원*1삭			디지털카메라 부대장비 351
		학술총서 제6집 발간 270			렌지후드 45,000원*1개 45
		Σ			=
		향토사료관 학술학회가입비 90,000원*3개학회=			Σ 향토사료관 유물격납서가 150,000원*20개= 3,000

쉽게 찾아내기 힘들고, 더구나 제3자가 특정한 사업에 대하여 알고자 할 경우 많은 인내와 어려움을 겪을 것이다.

대전광역시가 편성한 2003년도 세출예산을 예로 들어 살펴 보기로 하자.

문화재관리를 위하여 향토사료관을 운영하고 있는데 이에 따른 경비는 직원의 인건비와 사무보조를 위한 인부임, 각종 물품구입비 및 난방비, 연구를 위한 여비 등이 필요로 한다.

이에 대한 예산을 편성하기 위해서는 우선 전체 필요한 경비목록을 뽑아내고 이러한 경비가 어느 과목에 포함되는지를 골라 일목요연하게 표현해야 한다. 이러한 예산편성결과는 여러 세부사업들과 함께 각각 해당과목 속에 섞여 있어 어느 것이 향토사료관 운영을 위한 경비인지를 찾기 위해서는 많은 노고가 필요할 뿐만 아니라, 전체 소요액을 별도로 계산해야 하는 번거로움이 있다.

예시를 위하여 요약한 내용으로 표시했지만 전체 500페이지가 넘는 예산서에서 굵은 글씨로 표시한 부분의 내용을 찾아내는 것은 아마 일반인의 경우 숨은 그림 찾기 보다 어려울 것이다.

이와 같이, 현행 지방예산제도는 경비의 항목별로 예산을 정하는 구조를 취하고 있어서 사업단위별, 프로그램별로 예산을 파악하는 성과중심 예산제도와는 본질적인 차이를 보이고 있다.

3. 현행 지방예산제도에 대한 평가

현행 품목별 통제중심의 예산관리는 예산낭비를 억제하는 긍정적 효과에도 불구하고, 중장기 전략적 자원배분 및 성과관리체계 강화라는 시대적 흐름에 부합하는 예산운영 방식으로는 큰 한계를 갖고 있다.

또한, 현행 지방예산제도는 자치단체의 정책목표와 예산집행 간의 연계기능이 취약하고, 자율에 대한 책임소재 파악이 곤란하며, 탄력적 재정운영에 대한 제약, 행정활동의 총비용 산정 및 비용할당에 대한 시스템 부재 등의 제도적 결함을 안고 있다.

지난 50여년간 품목별 통제중심으로 운영해 온 예산제도는 사실상 본질적인 구조개편 없이 유지되어 오고 있으며, 세부사업별 투입품목과 단가를 기준으로한 예산편성 방법과 미시적 측면이긴 하나, 지나치게 세부적인 사업의 세출소요 점검에 과도한 자원을 투입하고, 사업의 당초 목적인 성과보다는 품목별 예산통제에 편중되어 있으며, 자율성보다는 통제 관점에서 사업을 집행하고 관리하는 등의 여러 가지 문제점이 지적되고 있다.

대전시 향토사료관운영관련 예산편성사례에서와 같이 일반인들뿐만 아니라 공무원들도 알아보기 힘든 예산체계를 갖고 있는 현행 지방예산제도는 급변하는 행정환경의 변화를 능동적으로 수용하기에 역부족이며, 특히 성과측정, 효율성제고, 서비스 질 향상과 같은 동태적 변화요인들을 적극적으로 반영하는데 한계가 있으며, 거시적이고 중장기적 관점에서 정책과 예산을 연계시키려는 전략

적 자원배분 노력이 상대적으로 미흡하다는 평가를 받고 있다.

II. 프로그램예산제도 도입의 필요성

1. 성과를 알 수 있는 예산제도가 필요하다

지난 50여년간 본질적인 구조개편 없이 유지되어 온 전통적인 예산제도가 바뀔 때가 되었다. 예산을 담당하는 공무원들만 알 수 있는 그러한 예산서를 만들어서는 곤란하다. 또 월급과 사무용품 비용 하나하나를 따지기 보다는 그런 돈을 사용해서 국민들에게 얼마만큼의 성과를 달성했는지를 제공해 줄 수 있는 정보가 담겨져 있어야 한다. 제시된 성과는 국민들과의 계약인 만큼 이를 달성하지 못했을 때는 어떠한 책임을 질 것인지를 명확하고 구체적으로 제시되어야 한다.

최근 예산개혁에 관한 논의들은 대부분 여기서 출발한다. 품목별 예산제도 자체는 상당히 유의미했으며, 당시의 시대적 상황에서 주어진 역할을 충실히 수행하였다. 획일적이고 단기적 시각에서 보수적인 정책 집행을 유도하였다는 비판에도 불구하고, 방만한 공공부문의 지출을 통제해야 하는 제도적 장치로서 작동되었다.

그런데, 품목별예산제도가 예산편성기법에서 상당한 발전을 가져오기는 하였지만 지출항목의 분류를 너무 엄격히 하여 전반적

인 정부기능 혹은 전체 사업에 대한 정보를 확인할 수 없다는 제도적 한계를 가지고 있다. 정책의 목적이나 성과에 대한 정보를 확인할 수 없다는 점에서 품목별 예산제도는 이제 비현실적인 장치로 간주되기도 한다.

세계화와 정보화 등의 급변하는 환경 변화 속에서 중앙이나 지방자치단체 모두 예산편성과 집행 이후에 파악되는 “성과”의 중요성을 지적하고 있다. 더욱이 공공성이라는 막연한 일반적 성과가 아니라 구체적인 개별부서 혹은 정책의 산출물을 강조하고 있다.

이에 따라 공공부문의 예산을 단순하게 재무관리의 측면에만 국한시켜 운용해서는 그 한계가 극명하게 드러나게 되었다. 선진국의 많은 국가들은 이미 공공부문의 활동을 통제지향을 넘어 가시적인 성과를 달성할 수 있도록 개편하면서, 예산체제 역시 성과 혹은 결과지향적인 예산과정의 특성을 내포할 수 있도록 개편하고 있다. 이제 공공부문은 시민사회의 일반적인 공익목적을 정확히 파악하고 이를 현실세계에서 달성할 수 있도록 예산지원체제가 작동해야 한다는 데 합의를 하고 있는 것이다.

지방자치단체가 제출한 예산서가 명확히 어떠한 사업내용과 정책성과를 담고 있는지를 국민 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 작성되기 위해서도 예산제도는 개혁되어야 한다. 다만 실천 가능성에 대한 냉정한 분석과 기존의 제도가 가지고 있는 가치의 기본 골격은 유지할 수 있는 개혁이어야 할 것이다.

2. 세계의 선진국들도 예산개혁을 통해 성과의 향상을 꾀하고 있다

세계의 선진국들은 정부운영의 거시·미시적 정책목표를 재정비하면서 예산의 목적과 집행의 결과를 비교·측정하는 성과관리를 위한 프로그램예산회계시스템의 구축에 박차를 가하고 있다.

미국, 호주, 싱가포르 등 OECD 선진국가는 예산개혁의 초기단계에서부터 프로그램예산제도를 도입하여 운영하고 있으며, 이를 통해 장기계획과 단기계획간의 연계, 예산제도를 통한 성과의 향상 등을 꾀하고 있다.

미국은 1930년대부터 예산개혁에 착수하여 지속적으로 관리수준을 선진화해 왔으며, 1960년대 미행정부 후버위원회의 프로그램개념도입 및 운영을 통해 예산개혁을 심화시킨 바 있다. 1990년대부터는 PBBS(Performance Based Budgeting System(성과지향예산제도)를 통해 성과목표 달성에 필요한 예산 소요액을 보다 명확히 산출하는 등 성과와의 연계를 한층 강조하여 1993년에는 프로그램 평가체제 도입을 통해 성과주의 및 계획예산체제를 선진화 했다.

호주는 프로그램예산제도와 함께 발생산출예산(Accual Output Budgeting)제도 도입을 통해 국제적으로 가장 혁신적인 형태의 예산개혁을 주도해 오고 있으며, 영국은 2001년 4월부터 도입된 RBFM(Resource Based Financial Management)를 통해 재무정보 및 성과보고를 연계하고 있다.

이러한 선진국들의 예산개혁 추세 속에서 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하면

서 경쟁, 창의, 노력, 시장원리 등을 통해 효율성과 효과성을 제고시키는 한편 국가경쟁력을 높이기 위한 예산제도의 혁신이 요구되고 있다.

3. 성과관리의 시작은 프로그램예산제도이다

성과관리를 위해서는 예산의 계획·배정·집행결과와 이를 통한 성과평가 및 환류체계가 필요하다. 이러한 관점에서 볼때, 현재의 품목별예산제도에서는 여러 가지 문제점을 안고 있다.

첫 번째, 정책과 사업예산의 연계가 어렵다.

정부는 국가의 기능을 바탕으로 정책을 세우고, 이 정책에 의해 조직별로 사업을 계획하고 이에 따른 예산을 편성하여 운영하게 된다. 이때, 정책을 펼치기 위한 사업별 예산을 여러 예산과목에 나누어 편성된 현재의 품목별예산제도에서 일목요연하게 나타내기는 쉽지 않다.

두 번째, 사업별로 일련의 재정운영이 어렵다.

중기재정계획을 비롯한 재정계획단계는 사업별로 이루어지는 반면, 예산편성과 배정시에는 품목에 의해 나누어지며, 계약이나 집행시에는 산출기초단위의 사업명을 참고하고, 결산은 품목별로 이루어진다. 또한, 다년도에 걸쳐 이행되는 사업의 경우 당해연도와 이월된 예산을 별도로 관리하고 있어 하나의 사업에 소요되는 총비용과 현재 상태를 알아내기는 정말 많은 노고가 필요하

다. 일부 자치단체의 경우 세향을 사업과 연계시켜 사용하는 예가 있지만 원천적인 해소방법이 되지는 못하고 있다.

세 번째, 사업별로 책임성이 떨어진다.

현재의 품목별예산체계에서는 사업에 대한 성과평가보다는 예산의 낭비요인을 제거하는 통제위주로 되어 있다. 성과를 평가하기 위해서는 성과목표를 이루기 위한 일련의 과정과 결과가 명확해야 하며 성과결과에 대한 책임을 갖는 대상이 필요하다. 이 부분에서 품목별 예산제도는 사업의 책임성을 갖는 대상과 일련의 과정 및 결과를 포착하기가 어려우므로 책임성도 떨어지게 된다.

이와 같이 현재의 품목별 예산제도는 성과관리에 많은 어려움을 가지고 있고, 이러한 어려움을 극복하기 위한 것이 프로그램 예산제도이며, 현재까지 나와 있는 예산제도 중 성과관리를 위한 최적의 방안으로 평가되고 있다.

III. 프로그램예산제도의 도입방안

1. 프로그램예산(Program Budget)이란?

프로그램예산은 예산의 계획·배정·집행의 과정과 체계를 프로그램과 사업 중심으로 구조화하고 그것을 프로그램의 성과평가와 직접 연계시키는 예산기법으로 예산관리의 질적 개선을 목적으로 하는 성과지향 예산체계이다.

일반적으로 프로그램은 동일한 목적을 가진 다수의 단위사업들의 묶음을 의미하며, 이를 통해 성과단위와 직접 연계시켜 예산집행의 결과를 산출하고 성과를 측정·평가하도록 구조화하고 있다.

프로그램예산이 지니는 장점은 다음과 같다.

첫 번째, 투입과 산출 및 성과의 연계가 명확함으로 인해 정책부문과 프로그램 및 사업간의 우선순위 결정에 유용하고 객관적 성과평가가 가능하며 그 결과의 환류가 가능하다.

두 번째, 조직 및 프로그램 단위의 재정 운영에 따른 자율성과 책임성이 확보되고 양자의 상호 연계가 가능해진다.

세 번째, 재정정보 수요자에게 다양한 객관적 성과정보를 제공하며 성과관리를 통한 행정의 효율성이 제고된다.

프로그램예산제도가 여러 선진국에서 이미 도입되어 운영하고 있지만 아직까지 국제적으로 통일된 프로그램의 정의는 존재하지 않는다. 그러나, 외국의 사례와 프로그램이 갖춰야할 요건들을 참고하여 정리하면 크게 2가지 방향에서 정의할 수 있다.

첫 번째, 정책을 수행하는 단위에서 볼 때, 프로그램이란 특정 정책의 목적달성을 위하여 재원을 소비하는 일련의 활동이나 프로젝트의 유의미한 결합으로 단일기능을 가지고 있다.

두 번째, 의사결정지원 단위에서 볼 때, 사용된 자원과 예상되는 산출물(Output), 예상되는 정책결과(Outcome)간의 관계를 명확히 함으로서, 사업추진을 통한 예산·회계 실시단위의 수익·비용 등에 대한 정보

가 의사결정자에게 유의미하게 제공되어야 한다.

참고로, 디지털예산회계기획단에서도 프로그램의 정의를 “동일한 정책목표를 달성하기 위한 사업의 묶음”으로 정의하고 있어, 국가와 지방이 바라보는 프로그램의 정의가 다르지 않음을 알 수 있다.

2. 프로그램예산의 도입을 위한 준비

프로그램예산을 도입하기 위해서는 프로그램의 개념을 체계화하고 이를 토대로 예산구조를 개편해야 한다. 이를 위해 프로그램예산의 구조화와 예산과목구조 개편, 예산 운영 관리방안과 성과관리 연계방안 등을 마련해야 한다. 또한, 이러한 제도적인 준비와 함께 정보화를 추진하는 것이 제도의 빠른 정착과 성공적인 성과를 얻어낼 수 있을 것이다.

가. 프로그램예산의 구조화

디지털예산회계기획단은 Allen Schick이

권고한 예산구조체계 정립에 대한 의견을 통해 다음과 같이 예산구조체계를 정립하였다.

첫째, 프로그램 구조는 예산과 회계를 연계하는 고리 역할을 하며, 통합재정정보시스템의 기초가 된다.

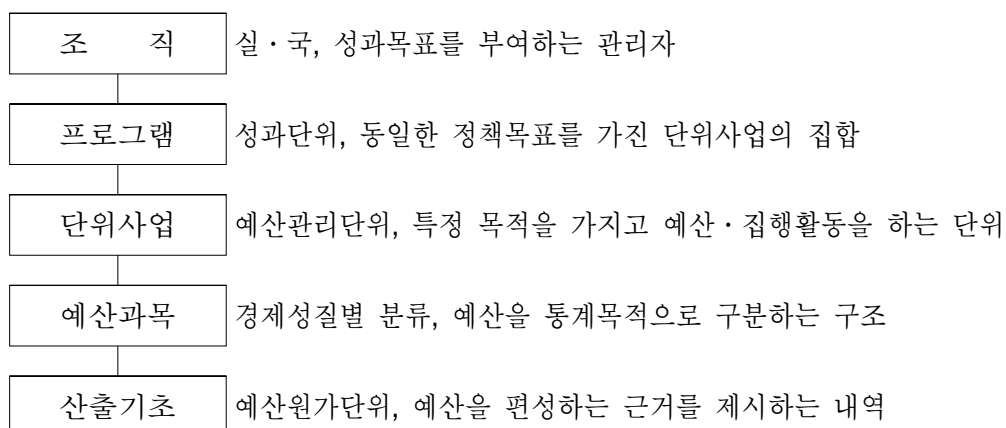
둘째, 모든 프로그램은 부처 또는 실국에 속해야 하며, 기능은 프로그램을 집합하는 수단으로 인식되어야 한다.

셋째, 기능이 자원배분이나 통제의 도구는 아니며, 조직 또는 프로그램별로 자원이 배분되어야 한다.

넷째, 성과목표 달성 주체가 조직이라는 측면에서 조직간 경계를 고려하는 것이 바람직하긴 하나, 프로그램 편성 시 조직간 경계에 연연하지 말아야 한다.

다섯째, 특별회계 및 기금도 프로그램에 포함되어야 하며, 향후 일반회계로 편입하는 것이 바람직할 것이나, 그렇지 못할 경우 회계·기금별로 구분관리가 필요하다.

여섯째, Activity 수준에서 투자·경상을 구분하되, DB로만 구분 관리한다.



일급제, 기능 및 프로그램 분류에 이상적인 모델은 없으나, 프로그램 구조가 결국 부처의 자율권 범위에 영향을 미치게 된다는 점 등을 고려하여 부처-Program-Activity-Cost Element의 구조를 권고한다.

이러한 일급까지 권고사항을 토대로 우리 지방자치단체가 도입할 수 있는 바람직한 프로그램구조를 다음과 같이 제시할 수 있다.

이중, 예산과목과 산출기초는 내부관리용으로 DB에서만 관리하고 예산의 통제 및 관리의 단위는 단위사업까지를 말하며, 예산서에도 단위사업까지 표현한다.

나. 예산과목구조의 개선

현재 사용되고 있는 품목별 예산과목구조

는 장·관·항·세항의 기능별구조 아래 재원유형을 나타내는 세세항, 성질별 구조이자 통제성격을 가지고 있는 목·세목으로 구성되어 있다.

이중 기능별구조는 정부의 기능만을 나타내고 국제기준(COFOG)에 부합하는 형식으로 개선해야 한다. 현재 국가 표준기능구조를 만들고 있는 디지털예산회계기획단의 기능분류 개편안을 살펴보면, 기능을 “국가 역할 수행의 영역임과 동시에 국가 정책수행의 가장 큰 분야”로 정의하고 있다. 또한, 기능분류의 목적을 “국가역할 수행영역 구분의 기준”과 “목적과 국가정책 방향설정의 기준”을 제시하는 다소 이질적인 목적에 의하여 분류하고 있다. 이는 국가 고유영역이라는 정태적 기준과 정책반영이라는 동태적

현행 기능예산과목(장·관)과 GFS COFOG

장	관	GFS COFOG
일 반 행 정	입법 및 선거관계 일반행정부	일반공공서비스 공공질서 및 안전
사 회 개 발	교육 및 문화비 보건 및 생활환경개선비 사회보장비 주택 및 지역사회개발비	보건 / 휴양, 문화 및 종교 교육 / 사회보호 주택 및 지역사회시설 환경보호
경 제 개 발	농수산개발비 지역경제개발비 국토자원보존개발비 교통관리비	경제사업
민 방 위 비	민방위관리비 소방관리비	방위 공공질서 및 안전
지 원 및 기 타 경 비	지방채상환 / 제지출금 교부금 / 예비비	일반공공서비스

※ 세출예산 기능별 총괄표 관련

기준을 제공한다는 두 가지 의미를 가지게 된다.

기능개편 시 고려한 방향으로서는 국제기준에의 부합, 중장기 재정운용과 단년도 재정운용의 일치, 재정환경의 변화 반영, 프로그램예산체계와의 연계성을 고려하도록 하고 있다. 이에 따라, 지방자치단체의 기능분류체계는 중앙정부의 분류체계를 준용하되, 장·관을 중심으로 COFOG에 맞게 수정해야 할 것이다.

먼저, 기능분류의 성격이 모호한 제5장 “지원 및 기타경비” 등은 관련 기능을 추적·대응해야 한다. 즉, 지방채상환, 제지출금 등의 재무활동이 어떤 기능을 위해 지출되었는지를 파악, 해당 기능에 대응시키는 작업이 필요하다. 다만, 추적 불가능한 부분에 대해서는 COFOG와 같이 「일반공공서비스」에 「공공채무거래」나 「서로 다른수준의 정부사이의 일반적 성격의 이전」과 같은 완충항목을 두어야 한다.

제2장 「사회개발」의 경우와 같이, 과도하게 많은 기능이 포함된 관은 장수준으로 상향조정하는 것이 타당하다. 관수준의 교육, 문화, 사회보장, 주택 등에 별도의 기능(function, 장)을 부여하는 것이 통계적 의미를 달성하게 할 것이다.

「휴양·문화 및 종교」, 「환경보호」, 「공공질서 및 안전」 등은 중요한 정부기능으로 부각되고 있으므로 장단위의 추가, 「에너지개발」, 「통신」, 「경제사업 연구개발」 등 추세를 반영할 수 있는 기능의 추가도 고려해야 할 것이다.

또한, 세부기능(sub-function: 관)이 자세

하지 않은 경우를 보면, 제1장 「일반행정」의 경우 세부기능으로서 「입법 및 선거관계」와 「일반행정비」만이 있는데, 「일반행정비」는 불분명한 항목의 집합이 될 위험이 있으므로 이를 GFS의 「일반공공행정」과 같이 7~8개의 항목으로 세분화하고, 제3장 「경제개발」의 경우도 마찬가지로 GFS의 9개 세부기능에 비해 다소 추상적인 면이 있으므로 세분화할 필요가 있다.

종합적으로는 장·관을 중심으로 하되 GFS를 반영한 결과, 기능영역은 장수준에서 10개, 관수준에서 약 70여개 정도를 새로운 기능별 구조로 가져가는 것이 바람직하다.

성질별 구조는 경제성질별로 통계목적상 분류로 개선하여야 한다.

전통적인 예산체계의 품목별(Object) 구조는 목 및 세목을 너무 세분화된 통제 및 투입의 배정관리에 초점을 두어 성과중심의 사업별 예산제도와 상치되는 점이 존재하는 한계점이 있지만, 지방재정운영의 건전성확보를 위하여 일정부문의 지출통제 목적은 필요로 할 것이다.

현재의 목구조는 원칙적으로 지출 대상에 대한 통제 위주로 짜여 있어 지출 분류체계의 체계적인 개념이 없다. 예를 들자면, 인건비는 경제적 성질별 분류이나 물건비의 목은 경제적 성질별 분류와 관계가 없다.

또한, 같은 목 내에 지출의 경제적 성격은 큰 차이가 있고 세목단위에서 사업의 성격을 나타내는 개념을 갖고 있다. 이전재정에 대한 자본지출과 경상지출에 대한 구분이 모호하고, 회계간 자금거래는 회계간 세

장	관	개편방향
일반행정	1.행정 및 입법기관, 재무 및 재정업무, 대외업무 2.외국경제원조 / 3.일반행정 / 4.기초연구 5.일반공공서비스 연구개발 6.기타일반공공서비스 / 7.공공채무거래 8.서로다른수준의 정부사이의 일반적 성격의 이전	o 일반행정에 속한 관의 세분화 o 기초연구, 외국 경제 원조 등의 관을 추가 o 지원 및 기타 경비등의 재무 활동을 이전
교육	1.유아 및 초등교육 / 2.중등교육 / 3.고등교육 4.등급분류외 교육 / 5.교육에 대한 보조서비스 6.교육연구개발 / 7.기타교육	o 관 영역에서 장 수준으로 상승 o 관 영역의 세분화
문화	1.휴양과 스포츠서비스 / 2.문화서비스 3.병원서비스 4.곡곡보건서비스 / 5.휴양,문화 및 종교연구개발 6.기타휴양,문화 및 종교	o 관 영역에서 장 수준으로 상승 o 관 영역의 세분화
보건	1.의료품,용구 및 장치 / 2.외래환자서비스 3.병원서비스 / 4.공공보건 서비스 5.보건 연구개발 / 6.기타 보건	o 관 영역에서 장 수준으로 상승 o 관 영역의 세분화
생활환경보호	1.쓰레기관리 / 2.폐수관리 / 3.오염방지 4.생물다양성과 경관보호 / 5.환경보호 연구개발 6.기타 환경보호	o 관 영역에서 장 수준으로 상승 o 관 영역의 세분화
사회보장	1.질병과 장애 / 2.노인 / 3.유가족 4.가족과 어린이 / 5.실업 / 6.주택 8.사회보호 연구개발 / 9.기타 사회보호	o 관 영역에서 장 수준으로 상승 o 관 영역의 세분화
주택 및 지역사회개발	1.주택개발 / 2.지역사회 개발 / 3.상수도 4.가로등 / 5.주택 및 지역사회 지원시설 연구개발 6.기타 주택 및 지역사회 지원시설	o 관 영역에서 장 수준으로 상승 o 관 영역의 세분화
경제개발	1.일반 경제 상업 및 노동업 / 2.농수산물개발 3.연료 및 에너지 / 4.광업,제조업 및 건설업 5.교통 / 6.통신 / 7.국토자원보존개발 8.경제사업 연구개발 / 9.기타 경제사업	o 관 영역의 세분화 o 연료 및 에너지 ,경제사업 연구개발 등의 관을 추가
공공질서 및 안전	1.경찰서비스 / 2.소방서비스 / 3.법원 / 4.교도소 5.공공질서 및 안전연구개발 6.기타공공질서 및 안전	o 기능 영역(장-관)을 추가
민방위비	1.민방위 / 2.소방관리 / 3.방위연구개발 5.기타방위	o 관 영역의 세분화 o 방위연구개발 항목의 추가

입 및 세출 계정이 동시에 계리가 되므로 자치단체내의 경제적 실질이 보다 크게 인식될 가능성이 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는, 경제적 실질이 유사한 레벨로 목의 카테고리를 재분류하고 사업의 성격을 나타내는 세목은

경제적 성질 중심으로 재분류하는 것이 필요하다.

첫째, 목적은 순수경비 성질(Economic Value)에 의해서만 간소화하는 방향으로 개선하되, 목적별 분류의 세분화 정도는 정보이용자, 예산편성과 예산결산의 집행, 의회의 요구에 따라 제공·관리되는 정보 수준이 달라져야 할 것이다.

둘째, 품목별 예산의 구성내용 및 집행내역(현재의 세목 및 산출기초에 해당되는 세목)에 대해서는 지속적으로 재무부서 및 지출부서에서 관리해야 한다.

셋째, 목간 이동인 전용은 폐지하되, 품목별 예산 분류의 세분화 요구 및 편제는 관리 목적에 따라 행정자치부와 지방자치단체에서 지속적인 변화관리가 필요하다.

다. 프로그램예산의 운영방안

프로그램 예산제도의 목적인 정책 및 성과와의 연계를 위해서는 다음과 같이 프로그램 제도에 부합되는 권한과 책임을 부여해야 한다.

프로그램 성과달성을 위한 권한을 부여하기 위하여, 프로그램의 편성 주체 및 관련 절차를 결정하고, 조직-프로그램-비목간 전용의 허용수준, 예산의 이월 및 당겨쓰기 허용수준 등을 결정해야 한다. 또한, 프로그램 성과 초과달성 또는 예산절감 시에 추가적인 권한의 부여 방안에 대하여도 검토해야 할 것이다.

성과목표 미달에 대한 책임부여 방법으로는, 성과미달 시 예산축소 및 프로그램 개

편 등의 프로그램 지위를 제한하고, 성과관리의 모니터링을 강화하여 미달시 상황 보고 등의 성과 독려체계를 구축하고, 관리자의 고과, 급여 등에 대한 불이익을 제공하는 등 개인평가에 반영해야 할 것이다.

미국의 플로리다 주정부는 프로그램제도 활성화를 위하여 권한과 책임을 부여하고, 이러한 권한 및 책임을 법규에 명문화하고 있다.

프로그램 성과관리를 위해서는 효과적인 재정재원 배분을 위한 근거 제공과 성과 관리의 기준정보 제공을 위한 예산원가의 도입과 해당사업의 질을 측정하기 위한 성과지표의 설정이 무엇보다도 중요하다고 본다.

그러나 예산원가와 성과지표는 일시적으로 만들어지는 것이 아니고, 장기적인 실험과 검증을 통해 정립되어 질 것이므로 본 과제에서는 다루지 않기로 한다.

IV. 맺음말

프로그램예산제도의 도입 및 운영에 따라 크게 기대되는 효과는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 프로그램을 중심으로 어떠한 조직이 어떠한 사업을 하고 있는지를 체계적으로 모니터링함에 따라 예산의 투명성이 제고된다.

둘째, 정책의 우선순위 및 성과목표를 고려하여 사업을 편성하고 예산을 배분함으로써 효율적인 자원배분과 예산절감효과를 가져온다.

Florida Statutes, 2004의 일부내용 발췌

Incentives (보상 조항)	Disincentives (제재 조항)
총액 또는 특별 범주의 예산, 예산 단위 또는 프로그램의 통합, 세출범주의 통합 및 세출비목 또는 예산 단위간 전용 범위 확대 등과 같은 예산 관리에 있어서의 추가적인 자율권 부여 (Additional flexibility in budget management, such as, but not limited to, the use of lump sums or special categories; consolidation of budget entities or program components; consolidation of appropriation categories; and increased agency transfer authority between appropriation categories or budget entities)	성과 기준치를 달성하기 위한 부처의 진행 상황을 주지사 및 입법부에 분기별로 의무 보고 (Mandatory quarterly reports to the Executive Office of the Governor and the Legislature on the agency's progress in meeting performance standards)
급여 인상률 및 지위 관리에 있어서의 추가 자율권 부여 (Additional flexibility in salary rate and position management)	입법부, 주지사 또는 주지사 및 내각에 분기 단위로 출두하여 성과 기준치를 달성하기 위한 부처의 진행 상황을 의무 보고 (Mandatory quarterly appearances before the Legislature, the Governor, or the Governor and Cabinet to report on the agency's progress in meeting performance standards)
6월말 현재 자율 집행 가능 예산 또는 12월말 현재 지출되지 아니한 예산의 50%를 유보할 수 있는 권한. 단, 총액 보너스, 직원 교육, 기술 및 기타의 개선을 포함한 생산성 향상 등의 비경상적 목적으로 사용될 수도 있는 특별 범주의 예산 및 교부금과 지원금은 제외 (Retention of up to 50% of all unencumbered balances of appropriations as of June 30, or undisbursed balances as of December 31, excluding special categories and grants and aids, which may be used for nonrecurring purposes including, but not limited to, lump-sum bonuses, employee training, or productivity enhancements, including technology and other improvements)	프로그램의 양도 또는 전부/일부의 아웃소싱 등을 포함하는, 프로그램의 폐지 또는 개편 (Elimination or restructuring of the program, which may include, but not be limited to, transfer of the program or outsourcing all or a portion of the program.)
총액 보너스, 직원 교육, 기술 및 기타의 개선을 포함한 생산성 향상 등의 목적으로 사용할 수 있는 추가 예산 배정 (Additional funds to be used for, but not limited to, lump-sum bonuses, employee training, or productivity enhancements, including technology and other improvements)	프로그램에 대한 전체 지위 격하 (Reduction of total positions for the program)
General Appropriations Act에 규정된 Output 또는 Outcome 단위의 달성도에 따라 분기 단위 또는 점진적 증액 방법으로 추가 예산 배정 (Additional funds provided pursuant to law to be released to an agency quarterly or incrementally contingent upon the accomplishment of units of output or outcome specified in the General Appropriations Act.)	지출 권한의 제한 또는 축소 (Restriction on or reduction of spending authority)
	(프로그램) 관리자의 급여 삭감 (Reduction of managerial salaries)

셋째, 책임과 자율을 바탕으로 창의적이고 계획성 있는 사업추진으로 재정성과의 극대화가 기대된다.

우리는 IMF라는 경제적인 아픔을 겪었다. 선진국가들의 동향과 효율적인 선진화 방향에 부응하지 못하고 지난 50여년 동안 뒤져있었던 우리 자신을 부인할 수 없도록 역사가 말해주고 있다.

이제 국민과 기업과 정부가 함께 혁신을 해야 한다. 혁신을 해야 할 것은 여러 가지가 있겠으나, 이중 정부의 예산회계 인프라를 디지털시대에 맞게 바꾸어 나가는 것이 국가경쟁력을 키우고 또 다른 IMF와 같은 아픔을 미연에 방지하는 한 방법일 것이다.

이제 우리도 50여년만의 새로운 변화를 요구하고 있다.

해외의 사례를 보면, 수십년간의 실패를 거듭하고 난 뒤 이제 성과관리의 초석을 닦고 있거나, 막 안정기에 들고 있다. 그러나 우리는 5년 이내에 이러한 일들을 이행하려고 하고 있다. 가능한 일일까?

사우디 등의 세계 건설현장에 나가 있는 우리의 역군들은 남들이 1년에 하는 일을 6개월안에 완공하는 집중력을 보여주었다. 남들이 불가능하다고 생각했던 페트로나스 트윈타워의 스카이브릿지(지상175m)도 성공시켰다.

또한, 무엇보다도 세계 정상을 달리고 있는 IT정보기술력을 보유하고 있다.

이러한 불굴의 의지와 앞선 정보화 기술은 남들이 10년, 20년에 걸쳐 이루어 내지 못하고 있는 재정개혁을 5년안에 도입할 수 있는 밑거름이 될 것으로 확신한다. 🍀

