

한국의 3대 예산 개혁의 특징 등

제53회 행정고시 일반행정직 합격

최 준 영

【設問】

서구 예산개혁의 공통된 특징으로는 총액이나 정책우선순위에 대한 집권적 통제와 운영수준에서의 분권화의 추구 그리고 권한의 위임에 따른 성과평가와 성과와 예산과의 연계를 통한 책임성의 확보를 주요특징으로 하고 있다.

우리나라 역시 이러한 선진국의 예산개혁의 흐름에 맞추어 3대 예산제도 개혁 및 재정정보기반구축으로서 디지털예산회계시스템을 구축하고 있다.

- (1) 한국의 3대 예산개혁의 특징을 설명하고(15점)
- (2) 예산개혁의 뒷받침으로서 프로그램 예산제도에 대해 설명하시오(15점)
- (3) 현재의 3대 재정개혁의 문제점을 진단하고 이를 해결하기 위한 방안을 설정하시오(20점)

차례

- | | |
|------------------------|---|
| I. 서론 | (1) 국가재정운용계획의 문제점 |
| II. 한국의 3대 예산개혁의 특징 | (2) 총액배정자율편성예산제도의 문제점 |
| 1. 기존의 예산제도의 문제점 | (3) 성과관리예산제도의 문제점 |
| 2. 3대 재정개혁의 주요내용과 특징 | (4) 프로그램 예산제도의 문제점 |
| (1) 국가재정운용계획 | 2. 예산개혁의 목적달성을 위한 발전방안 |
| (2) 총액배정자율편성예산제도 | (1) 국가재정운용계획의 실질적 구속력의 확보 |
| (3) 성과관리 예산 | (2) 총액배정자율편성예산제도 - 총액수준에 대한 부처, 시민 등의 공감대의 확보 |
| III. 프로그램예산제도 | (3) 성과관리 예산제도 - 성과측정의 실질화의 필요 |
| 1. 의의 - 예산개혁의 HUB | (4) 프로그램예산제도 - 정보의 공개와 시민의 참여 |
| 2. 내용 및 운영원리 | 필요 |
| IV. 3대 예산개혁의 문제점과 발전방안 | V. 결론 |
| 1. 3대 예산개혁의 문제점 | |

I. 서론

최근 공공서비스의 수요가 폭발적인 증가를 보이는 반면, 정부영역의 비효율성으로 인한 정부실패 및 납세자의 조세저항, 경기침체등으로 인해 조세수입은 줄어들어 정부운영에 있어 value for money의 극대화가 필요한 시점이다. 서구에서는

이러한 환경변화에 적응하고 대응하고자 총액수준에서의 통제, 운영측면에서는 분권화 및 분권화에 따른 성과의 측정과 이를 예산과 연계하여 책임성을 확보하는 것을 골자로 하는 예산개혁을 추구하였다. 이러한 서구예산개혁은 단순한 예산분류나 편성방법의 변경이 아닌 예산관련된 정부관료제의 행태변화와 더불어 운영방식등의 총체적 변혁을 꾀하는 개혁이다.

이러한 서구의 대응과 발맞추어 한국 역시 3대예산개혁과 국가재정법의 개정등을 통해 예산개혁을 하여왔다. 하지만 각 제도의 운영에 있어 문제점이 나타나는 바 이를 검토하고 좀더 나은 예산운영을 검토하여 예산개혁의 실효성을 확보할 필요가 있다.

II. 한국의 3대 예산개혁의 특징

1. 기존의 예산제도의문제점

한국의 전통적인 예산제도는 품목별 예산제도이고 단년도 편성을 하며, bottom-up 방식으로 만들어 졌다. 이러한 기존의 예산의 문제점으로는 bottom-up 편성과정으로 인해 개별부처수준에서 예산의 과다요구와 더불어 중앙수준에서는 대패식 삭감의 예산 편성과정이 반복이 있어왔으며, 단년도 예산편성으로 인해 주요정책과 국책사업을 일관되게 추진하기 곤란한 점이 있었고 또한 기금 의원입법 등 칸막이 재원이 계속 증가하여 통합재정규모를 잘 파악할수 없으며, 한쪽은 남고 한쪽은 모자라는 칸막이 현상이 심했었다.

2. 3대 재정개혁의주요내용과 특징

(1) 국가재정운영계획

국가재정운영계획이란 중기적 관점에서 정책우선순위에 따라 편성한 정부예산의 사전 예측치라 할 수 있다. 우리나라의 국가재정운영계획은 5년 단위로 수립되어 그간의 경제, 사회 여건변화 등을 반영하여 연동방식에 의해 수립되고 있다.

이러한 국가재정운영계획은 첫째로 거시적 성장과 안정을 위한 다년도 계획을 체계적으로 추진하도록 도와주어 거시경제적 조절기능을 하며, 둘째로 국가의 정책우선순위를 명확히 하고 우선순위에 따라 재원을 배분함으로써 인해 전략적 자원배분을 가능케 한다. 또한 국가재정운영계획은 통합재정기준으로 작성되어 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하여 정부 재정규모 및 구조의 파악을 용이하게 해준다.

(2) 총액배정자율편성예산제도

총액배정자율편성예산제도는 1년 예산을 편성하는 방법으로써 국가재정운영계획에 의해 미리 정해진 기준지출금액을 기준으로 여러 변수를 감안하여 각 부처의 1년 예산상한선을 설정하고 그 범위내에서 각 부처가 자율적으로 자신의 예산을 편성하도록 하는 제도이다. 따라서 총액배정자율편성예산제도는 국가재정운영계획과 연계되어야 그

의미가 생기는 제도이다.

이러한 총액배정자율편성예산제도는 기본적으로 top-down 형태의 예산제도로서, 첫째로 예산규모에 대한 재정규율의 강화를 통해 예산과다요구 관행을 제거할 수 있으며, 둘째로 유사소유권부여의 형태로 인해 각부처는 자기예산의 주인으로서 자원을 효율적으로 사용할 인센티브를 갖게 되는 점이 특징이다. 셋째로 이의 도입을 통해 예산의 주된 관심이 예산확보를 위한 정책의 효과성 제고 및 비판에 초점이 맞추어지게 되어 정책합리성이 제고될 수 있게 된다.

(3) 성과관리 예산

성과관리제도는 재정사업별로 성과목표를 설정하여 예산을 배분, 집행하고 사후에 이의 달성여부를 측정, 평가하여 재정운영에 환류하는 제도이다. 이 제도는 부처별 재정사업 현황과 성과관리 적용대상 범위를 확정후 성과목표 체계도에 따라 전략목표와 성과목표별로 과거 실적과 향후 계획을 성과목표별 추진실적과 향후 계획을 성과지표에 의해 계량적으로 측정하여 제시하여 성과지표 및 성과 측정방법에 의해 성과를 측정, 검증하여 예산에 반영하는 방식으로 운영되며, 이를 통해 재정운영체제를 결과중심으로 전환함으로써 재정의 책임성과 효율성을 제고할 수 있다. 따라서 부처는 사업성과를 강조하여 자의적인 판단에 의한 자원배분이 감소할 것이며, 재정사업 자율평가제도와 재정사업심층성과평가제도의 도입에 따라 사업추진과정에서의 문제점 파악과 이를 통한 사업추진방식의 개선이 이루어질 것이 기대효과이다.

III. 프로그램예산제도

1. 의의 - 예산개혁의HUB

프로그램 예산제도는 예산의 편성, 심의, 집행, 결산의 전 과정을 프로그램을 중심으로 구조화하고 성과평가체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법을 말한다. 프로그램 예산제도는 다른 예산개혁과의 관계에서 중심점으로서 '국가의 중·장기적 전략인 분야 - 부문의 예산편성과 관련된 국가재정운영계획과의 연계, 프로그램 예산의 구조점인 실·국의 예산편성과 총괄배정 자율편성예산제도와와의 연계, 성과평가와 그결과로부터 다음연도 예산에 성과정보를 제공하고자 하는 성과관리예산제도의 연계가 이루어져 제도 간의 정합성을 확보하는데 일조한다.

<그림> 2009년 프로그램 예산체계

	분야	부문	프로그램	단위사업	세부사업
예산 체 계	· 사회복지 080				
		· 기초생활보장 081			
			· 기초생활보장급여		
				· 기초생활급여 (일반회계)	
					생계급여
					주거급여
					·
		· 주택 088			
			· 주택시장안정및주거복지향상		
				· 분양주택지원 (주택기금)	
				공공분양	
				후분양주택	
계수	16	69	748	3224	8865

2. 내용 및 운영원리

첫째로, 프로그램 예산의 기본구조는 기존의 예산과목 체계(장-관-항-세항-세세상)를 분야 - 부문 - 정책사업 - 단위사업 등으로 구분하여 예산과목 체계를 대폭 단순화 한다. 둘째로 프로그램은 동일한 정책을 수행하는 단위사업(activity/project)의 묶음으로서 이러한 프로그램은 정부의 거시적 기능에 따른 구분인 분야와 부문과 연계되어 설정되어 '계획과 예산의 연계'를 이루도록 해준다.

셋째로 프로그램 예산은 하나의 실·국당 하나의 프로그램으로 구조화함으로써 '조직단위(중앙정부 : 실,국/지방정부 : 과)와 정책과 예산단위가 직접연계되도록 설계되어 프로그램이 해당조직의 관리중심점, 자율중심점, 책임중심점이 되도록 해준다. 마지막으로 프로그램은 성과목표의 적용과 성과평가가 가능한 단위로 설정되므로 성과관리의 중심점으로 작용하도록 하여 성과지향적 조직운영을 가능케 한다. 또한 일반회계, 특별회계, 기금이 포괄적으로 관리운용되도록 유사한 목적의 재정 자원은 동일한 정책사업으로 설계한다. 이로 인해 제정의 칸막이 현상을 완화할 수 있다.

IV. 3대 예산개혁의 문제점과 발전방안

1. 3대 예산개혁의 문제점

(1) 국가재정운용계획의 문제점

먼저 장기계획의 특성상 정확한 예측이 전제되어야 한다. 하지만 이미 서구선진국에서도 경험하고 있는 바와 같이 경제상황의 예측시 성장잠재력 등에 대한 낙관적인 예측을 기초로 가용재원을 과도한 수준으로 예측하는 경향이 나타날 수 있다. 또한 계획기간 중의 자원배분 예상치에 대해 부처나 기관이 이를 권리처럼 인식할 경우 부처 총액에 대한 부처들간의 영합게임(zero sum game)적 예산싸움이 발생할 수 있다.

(2) 총액배정자율편성예산제도의 문제점

첫째로 부처의 지출한도에 대한 공감대 부족 및 편법성 예상증액 방법의 상존 문제가 있다. 분야별 지출한도 및 부처별 지출한도의 결정은 고위 정책결정자들 간의 '책임있는 판단'하에 결정되어야 하나 자칫 고위정책결정자들 사이의 내부적 합의에 따른 밀실행정의 양상으로 나타날 가능성이 상존한다. 또한 부처내의 고위 정책결정자에게 자율적 편성권의 부여로 인해 이들의 도덕적 해이나 특정 성향이 반영되어 이른바 '선심성 예산'이나 '책임을 뒤로 미루는 예산'의 편성등의 비효율성이 나타나 애초의 목적달성에 장애가 될 수 있다.

(3) 성과관리에산제도의 문제점

성과관리예산제도의 가장 큰 문제점은 공공부분의 성과측정의 난점에 있다. 대부분의 성과지표가 과정지표, 투입지표로 구성되어 있는 상황에서 미국 의회예산처의 성과측정 요소에 대한 보고서 내용처럼 성과 측정치는 기관 내부관리 및 보고에 도움을 줄 뿐 넓은 의미의 자원배분에는 별로 영향을 주지 못한다. 또한 성과관리제도 외에 재정사업자율평가제도와 재정사업심층성과평가제도의 도입등 성과관리제도들의 난립과 중복으로 인해 중복평가의 문제와 평가간의 불일치 문제 및 이로 인한 부처의 업무과중 등의 문제를 야기하고 있다.

(4) 프로그램 예산제도의 문제점

재정의 효율성을 높이기 위해 도입된 '프로그램 예산제도'가 기획재정부의 허술한 관리·감독 탓에 당초 취지를 살리지 못한 채 부실 운영되고 있다. 이는 각 부처가 2대 예산항목인 직접 사업비와 간접비 가운데 직접 사업비만 프로그램 예산으로 편성하고 간접비는 '행정지원 프로그램' 항목으로 따로 배정하기 때문이다. 이에 따라 농림수산식품부나 국토해양부처럼 사업비 비중이 큰 부처는 그나마 큰 문제가 없지만 국무총리실이나 기획재정부, 경찰청 등 간접비 비중이 큰 부처의 경우는 사업별 예산 파악이 거의 불가능한 현실이다. 또한 법적 근거가 미비한데다 예산사업과 재정사업 평가간 연계성도 미흡하다. 프로그램예산제가 정부에 의해 독점관리되고 있는 것도 심각한 문제다. 현재 분야별 분류는 정부가 설계하는 디지털예산회계시스템에 의해 이루어지고, 자료 열람을 위한 시스템 접근권도 행정부 외부에는 패스워드를 가진 소수의 국회 담당관에만 허용된다.

2. 예산개혁의목적달성을 위한 발전방안

(1) 국가재정운용계획의 실질적 구속력의 확보

계획의 작성단계에서 각 부·청의 실무자들의 참여가 매우 중요하다. 또한 국가재정운영계획은 대통령의 정책의지를 반영하기 때문에 대통령의 적극적인 참여가 필요하다. 이는 운용계획이 계획으로서 구속성이 없기 때문에 고위정책결정자들의 계획준수 의지가 절실한 이유이기도 하다. 또한 의회의 협조가 필요하다. 의회에서

예산을 심의 할때 단순히 예산상에 나타난 사업, 프로그램을 기준으로 심의한다면 행정부차원에서 세운 국가재정운영계획을 세운 의미가 없으므로 국회심의 차원에서 국가재정운영계획이 단위사업간의 연계 및 준수여부를 감안하여 심의할 필요가 있다. 마지막으로 부처내에서도 계획준수의지를 가져 계획위반시 책정된 예산의 범위 내에서 스스로 보충하는 원칙 등을 세울 필요가 있다.

(2) 총액배정자율편성예산제도 - 총액수준에 대한 부처, 시민 등의 공감대의 확보

우선 국가재정운영계획의 실효성의 확보가 필요하다. 이는 국가차원의 장기목표와 반영된 재원배분이 효율적으로 이뤄지기 위한 기반이기도 하다. 이 과정에서 사업부처와 예산부처간의 신뢰형성이 필요하다. 즉, 기획재정부와 사업부처 사이에 신뢰를 형성하여 배정된 총액수준에 대한 각 부서 구성원이 이해와 납득이 가능케 하여야 한다. 이를 위해 인사교류나 의사소통의 통로 등의 확보를 통해 상호이해의 가능성을 높여야 한다. 또한 실질적 재정지출인 조세지출까지 범위를 확대하며, 총액에 대한 공감대 형성을 위해 예산정책공동체의 활성화, 시민참여, 전문가 참여, 시민단체 참여 등이 필요하다.

(3) 성과관리 예산제도 - 성과측정의 실질화의 필요

우선 성과정보체계의 개발이 필요하다. 미국의 사례에서 보듯이 지나치게 세사업별로 성과지표를 설정하기 보다는 전략목표, 성과목표들 측정할 수 있는 지표를 개발하는데 역점을 두어야 한다. 특히 한국에서는 중범위 대상인 전략목표(strategic objective)를 측정할 수 있는 지표를 개발하여 신뢰성 있는 성과정보가 창출되도록 해야 한다. 또한 다부처 재정사업에 대한 성과관리가 필요하다. 여러 부처가 동일한 목적을 위해 사업을 추진하는 경우, 개별 부처내의 사업에 대해서만 평가를 하게 되면 정부 전체 차원에서의 효율성 향상이라는 목적에 효과적으로 기여하지 못할 위험이 있다. 따라서 주요 이슈가 되는 영역을 선정하여 일차적인 점검을 할 필요가 있다. 마지막으로 예산은 정치과정으로서 다양한 이해 관계집단들의 이익과 연계되어 성과문제뿐만 아니라 정치, 경제, 사회등 다른 요소들의 영향도 받는다. 따라서 성과정보는 예산배분을 위한 하나의 도구일 뿐 유일한 평가수단은 아님을 인식해야 한다.

(4) 프로그램예산제도 - 정보의 공개와 시민의 참여 필요

프로그램의 설정 및 구성에 있어 시민에게 정보를 공개하고 그 과정에서 시민의 참여가 이루어지도록 해야한다. 또한 직접사업비 외 인건비와 기본경비로 구성된 행정지원 프로그램에 대한 정의를 새롭게 해 순수한 의미의 행정서비스 활동으로만 구성토록 해야하며, 사업관련 인건비와 경비는 해당 사업에 적극 할당해 사업에 소요된 총 비용을 산출해 성과평가를 위한 정보를 제공해야한다. 또한 관리기능과 지원기능 등 순수한 의미의 행정서비스를 활동은 별도의 프로그램 혹은 활동으로 분류하여 이들에 대한 성과평가가 실시 되어야 한다.

V. 결 론

예산개혁의 가장 큰 목표는 과거 투입지향적이며, 효율성의 잣대가 크게 작용하지 않던 예산 부분에 대해, 시장의 기법을 도입하여 전략적 접근 및 성과관리를 통해 정부라는 거대 조직체의 재정운영의 효율성증대를 이루어 지출가치의 극대화를 통한 저성장파 조세수입감소 및 조세저항에 대응하는 것이 주목표이다. 이러한 관점에서 볼 때 정부지출의 목표가 공공서비스의 개선으로 귀결되는 점을 감안하여 지출가치의 평가가 시민의 입장에서 이루어져야 하며, 이 과정에서 계획의 수립 및 편성과정에 시민참여가 전제되어야 한다. 특히나 결산보다는 예산편성에 더욱 집중이 되는 현재상황에서 편성된 예산이 어떤 이유에서 x사업에 투입되고 y사업에는 투입되지 않는지에 대한 국민의 납득과 이해를 구하기 위한 정보공개 및 편성과정의 투명화와 관련 고위정책결정자의 책임있는 의식이 제도의 개혁과 더불어 병행되어야 할 것이다.

강 평

행정학

김철희 (한남대학교 행정학과 교수)

위와 같이 구체적으로 답안의 내용을 지시하는 문제에 대해서는 구체적인 내용을 충실히 작성하는 것이 중요하다. 구체적인 내용을 3~4가지 서술한 후에 개인적인 의견을 논리적으로 추가하면 더 높은 점수를 얻을 수 있을 것이다.

한국의 3대 예산개혁의 특징에 대한 설명은 배경, 특징, 기대효과를 중심으로 서술하면 좋을 것이다. 국가재정운용계획은 단년도예산편성의 한계를 극복하고, 5년 단위의 중기계획에 기초하여 예산을 편성하도록 함으로서 정부예산이 중장기적으로 어떠한 목표를 가지고 지출되는지 알 수 있게 해준다. Top-down예산제도는 분야별로 미리 지출한도를 정함으로써 예산편성과정에서 부처의 지나친 과다편성문제를 해결할 수 있게 해준다. 성과관리에산제도는 투입중심의 예산통제가 아닌 산출중심의 예산통제를 가능하게 해 줌으로써 부처의 자율성을 제고하고, 목표달성도를 높이게 해준다. 이러한 제도개혁을 뒷받침해주는 것이 그동안 품목별 중심으로 편성되던 예산제도를 사업별 중심으로 전환한 프로그램예산제도와 모든 재정정보를 통합적으로 관리하는 통합재정정보시스템(디지털예산회계시스템)이라 할 수 있다. 이러한 재정개혁들은 본래의 의도와는 달리 다소의 문제를 노출하고 있고, 지속적인 개선/보완이 요구된다. 국가재정운용계획은 연동계획으로 매년 목표치가 바뀌고 있는데 미래에 대한 예측능력을 증대하고, 목표치에 대한 책임성을 강화할 필요가 있다. Top-down예산제도는 지출한도의 설정이 핵심인데, 이에 대한 근거를 투명하게 국회 및 국민에게 제공할 필요가 있다. 특히 국가재정운용계획에 지출한도를 포함하여 국회에 제출하도록 하는 제도개선이 이루어질 필요가 있다. 성과관리에산제도는

공공부문에서 창출하는 성과에 대한 측정 및 평가방법에 대한 개선이 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

답안은 나름대로 목차는 충실하게 작성되었으나 내용이 다소 빈약한 느낌이 든다. 특히 (3)번 문제에 대한 응답은 예산개혁의 바람직한 방향 또는 기본방향에 대한 내용을 정리하여, 문제점을 진단하기 위한 기준으로 제시한 후에, 문제점 분석과 해결방안 제시를 했으면 어떨까 하는 생각이 든다. 기본적으로 예산은 국민의 조세를 통해 조달된 재정을 사용하는 계획서라는 측면에서 투명성, 효율성, 효과성 등을 국민의 대표기관에 책임있게 설명할 필요가 있는데, 이러한 측면에서 3대 재정개혁이 지니고 있는 문제점과 개선방향은 무엇인지 구체적인 내용을 가지고 설명할 수 있었으면 하는 바램이다.