

프로그램 예산체계에 기반한 재정성과정보 관리·활용 방안

박 정 수

2023. 11.

| 프로그램 예산체계에 기반한 재정성과정보 관리·활용 방안 |

박정수 부연구위원

이 보고서는 한국재정정보원 홈페이지(www.fis.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

한국재정정보원은 발간 보고서에 관한 여러분의 의견을 기다리고 있습니다.

제안하신 소중한 의견이 향후 재정관리시스템 개선과 재정운영에 활용될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

☎ 02-6908-8200 ✉ mymajesty@fis.kr

요 약

1. 연구의 배경 및 필요성

□ 프로그램 예산체계와 재정성과관리는 2000년대 중반 4대 재정개혁의 일환으로 도입되었고, 재정관리의 핵심으로 인식

- (프로그램 예산체계) 재정사업을 유사성을 근거로 묶어 올라가는 상향식 예산 편성과, 대·중·소 분류체계를 중심으로 예산을 분할해 나가는 하향식 예산편성이 만나는 지점의 프로그램을 예산 운용의 중심으로 삼고 재정을 관리하는 것
- (재정사업 성과관리) 복수의 사업을 일정한 기준으로 묶어 구조화하고 사전에 설정한 성과목표라는 기준으로 평가한 다음, 이 사후 평가정보를 중심으로 재정을 운용하는 방식

□ 프로그램 예산체계와 재정성과관리는 동일한 기준에 따라 설정되어야 하고, 이에 맞추어 재정정보를 저장, 분석할 수 있어야 함

- 또한 프로그램 예산체계와 재정성과관리라는 두 개의 제도적 틀, 그리고 제도가 잘 작동하기 위한 전제조건들은 단순히 실무자 및 업무처리의 관점에서만 논할 것이 아니라, 인적, 전산 자원 지원이 필수적

□ 본 연구는 프로그램 예산체계와 재정성과관리의 정보관리 및 활용 현황을 분석하여, 핵심 재정정보 인프라인 디지털예산회계시스템(이하 디브리인플러스)의 개선 방향을 제시하고자 했음

- 재정성과정보 활용이 확산되려면 프로그램 예산체계하에서 다양한 재정성과정보를 열람, 분석할 수 있도록 추가정보 확충 및 품질관리가 필요
- 아울러 재정성과정보에 대한 접근성을 보장하고 이를 위한 프로세스가 필요하며, 가칭 「재정사업성과정보 관리지침」의 제정도 고려할 필요

2. 이론 및 선행연구 검토

□ 프로그램 예산체계의 개념은 매우 오래전부터 존재해 왔으며, 우리나라의 현행 체계는 2006년에 정립되었음

- 프로그램 예산체계의 목적은 품목과 부서 중심의 예산편성을 바꾸어, 예산, 기획, 집행을 일치시키는 것임
- 프로그램 예산체계는 예산을 목적 중심으로 재편하고 투입뿐 아니라, 산출물을 지향한다는 점에서 규범적인 개혁 수단의 하나로 인식되고 있음
- 성과중심 개혁 등 다른 재정개혁의 기반으로서 도화선(enabler) 역할을 해야 하나 다양한 제약 요인으로 인하여 그러지 못하고 있음

□ 재정성과정보는 성과목표 달성을 위한 중기 계획, 평가를 통한 산출 점검과 성과 관리, 환류라는 체계 속에서 생산, 관리되는 정보를 의미

- 현시점에서 운영되고 있는 재정성과관리는 프로그램 예산체계의 존재를 전제조건으로 설계되어 있음
- 정보 생산자와 사용자 관점의 차이, 우선순위에 대한 이해의 차이 등으로 프로그램별 정보를 의사결정자 등 정부 조직 내 고위층에서도 사용하지 않는 등의 문제가 발생

□ 재정정보의 공개와 활용 측면에서, 정보의 양뿐 아니라 질도 중요

- 정부가 하는 일, 생산하는 정보를 산출지향적으로 하여 생산되는 정보 역시 성과 위주로 요약해서 보여주는 것이 성과지향적 재정정보 공개의 핵심 이슈임
- 제공되는 자료 또는 통계는 기준의 일관성, 내용의 포괄성, 정보의 실용성 및 제도 특성, 신뢰성을 원칙으로 해야 함

3. 현안 및 문제점

□ 프로그램 예산체계에 따른 정보는 2007년 가동한 디브레인플러스 시스템상에서 관리되어 오고 있음

- 프로그램 예산체계 그 자체만 보면 외양적 틀과 이에 따르는 재정관리는 정착한 것으로 보임
- 모든 프로그램은 하나의 분야, 부문에 배타적으로 소속되도록 하고 있으며, 실무적 요인 등으로 인하여 프로그램, 단위·세부사업 수는 안정적으로 유지되고 있음

□ 우리나라 재정에서 재정성과정보라 함은 크게 두 가지를 의미

- 첫째는 처음 도입되어 현재까지 그 틀이 유지되고 있는 것으로, 정부의 재정성과관리 체계상에서 프로그램 중심의 성과계획서와 보고서, 단위사업 중심의 재정사업 자율평가 보고서, 국책 또는 국정과제 사업으로서 재정사업 심층평가 또는 핵심평가로 생산되는 정보
- 둘째는 「국가재정법」의 2021년 개정에 따라 관리되는 “중복이 발생 가능한 사업 성과평가”는 정부업무평가위원회에서 밝힌 4개가 아닌 6개 부처 11개 사업평가에 따라 생산되는 정보

□ 재정성과정보가 체계적으로 관리, 활용되지 않는 원인은 프로그램 예산체계와 별도의 정보 생산·관리체계를 가지는 다부처 재정사업, 기금사업 등에 기인

- 다부처 재정사업은 연구개발, 일자리 등 전체 다부처 사업군 예산이 하나의 소관, 회계, 분야, 부문에 소속되지 않는 별도의 관리체계를 가짐
 - 프로그램이 아니라 세부사업보다도 낮은 단위의 내역사업으로 편성되며, 별도의 독립된 평가·사업관리 체계를 가지고 있음
 - 재정사업 성과관리의 틀에 재정지원 일자리사업 관리체계와 성과관리 정보를 함께 관리하는 것은 물론 쉽지 않은 문제
- 다부처 기금사업은 기금관리주체와 사업관리주체가 별도로 존재하는 기금으로,

프로그램 예산체계의 편성 원칙에서 벗어난 사업을 의미

- 각 기금별로 운용주체와 사업시행주체가 다른 것은 과거에 시행한 정책의 흔적이라는 공통점
- 각각의 기금이 서로 다른 소관의 다른 정책목표를 가지고 있음에도 프로그램 예산체계상으로는 모든 정보를 통합하여 관리하기 어려움

4. 개선방향

□ 재정사업 성과정보를 관리하기 시작한 것은 사업 평가정보의 정확성을 증진하고 활용하기 위한 첫걸음이지만, 재정사업 성과정보가 실제로 전 부처에서의 활용이 증진되고 공개가 강화되기 위해서는 개선이 필요

□ 첫 번째로, 데이터베이스 관리 항목을 확대하고 품질을 지속 유지해야 함

- 관리 항목의 수는, 관리자의 업무처리 부담을 고려하여 최적화되어야 함
- 사업 평가 주기, 내역사업 정보 등 잠재적으로 어떠한 정보가 가치가 있는지, 최대 범위를 설정하고 점진적으로 확대해 나가는 방안도 고려할 수 있음
- 또한 현행 업무 위주의 데이터베이스, 처리 절차 외에 각종 성과정보를 열람, 활용, 그리고 분석 및 공개할 수 있는 프로세스 마련 필요
- 명확한 구조, 사용처 정립을 통한 데이터 품질관리 등도 요구

□ 두 번째로, 데이터의 활용 활성화를 위한 노력 필요

- 평가 업무에 재정성과관리시스템과 재정사업성과정보시스템 사용을 확대하는 방안을 검토해야 함
- 다부처 사업 성과관리 등 타 부처가 주관하는 평가에도 재정성과관리시스템, 재정사업성과정보시스템의 사업정보를 활용하는 것을 권고할 수 있음
- 단순한 성과관리 결과의 기계적 환류 외에 예산편성 과정에도 재정성과정보와 재정사업성과정보를 활용하게끔 증진하는 방안 마련

- 재정성과정보 전문 분석 지원 기능이 있다면 활용이 더 활성화될 수 있음
 - 재정성과정보 또는 재정사업 성과정보에 대해 이미 데이터 생성, 관리 절차를 숙지하고 데이터의 1차 가공에 익숙할 정도로 숙련된 인력이 있을 경우 빠르게 데이터를 실무 분석, 제공함으로써 큰 도움이 될 수 있음
- 활용이 종료된 성과정보에 대해서는 국회 법정 서류 제출 시점에 맞추어 재정정보공개시스템 “열린재정”에 정보를 통합 공개하고 시각화 등을 통해 알기 쉽게 공개할 필요

목 차

- I. 서론 1
 - 1. 연구의 배경과 목적 1
 - 2. 연구의 검토 범위와 분석 방향 4
- II. 이론 및 선행연구 5
 - 1. 프로그램 예산체계 7
 - 가. 규범적 지향점 8
 - 나. 실무적 이해 10
 - 2. 재정성과정보 13
 - 3. 재정성과정보와 프로그램 예산 정보의 활용 16
 - 4. 선행연구 19
- III. 프로그램 예산과 재정성과정보 관리·활용 체계 25
 - 1. 정보관리 25
 - 가. 프로그램 예산체계 25
 - 나. 재정성과정보 30
 - 2. 프로그램 예산체계상 재정성과정보 활용 39
 - 가. 다부처 재정사업 40
 - 나. 다부처 기금사업 52

목 차

- IV. 프로그램 예산체계 기반 재정성과관리 정보 관리·활용 방안 62
 - 1. 정보처리 절차 및 시스템 개선 62
 - 가. 데이터베이스 관리항목 확대 62
 - 나. 데이터베이스 품질 확보 64
 - 2. 데이터 활용 활성화 66
 - 가. 데이터 접근성 강화 및 사용자 확대 66
 - 나. 데이터 발굴-저장-활용 선순환 체계 확립 68
 - 다. 재정성과정보 전문 분석 지원 강화 69
- V. 결론 72
- 〈참고문헌〉 75

표 목차

〈표 Ⅲ-1〉 분야, 부문 분류체계 및 코드 설정 26

〈표 Ⅲ-2〉 dBrain+ 프로그램 예산체계의 코드 설정..... 27

〈표 Ⅲ-3〉 최근 5년간 성과관리 대상 사업 규모 추이 33

〈표 Ⅲ-4〉 최근 5년간 프로그램 성과관리 현황..... 34

〈표 Ⅲ-5〉 최근 5년간 단위사업 성과관리 현황..... 34

〈표 Ⅲ-6〉 2021년도 재정사업 자율평가 대상 사업 현황 35

〈표 Ⅲ-7〉 2021년도 재정사업 자율평가 결과..... 35

〈표 Ⅲ-8〉 자율평가 결과 지출구조조정 현황..... 36

〈표 Ⅲ-9〉 재정사업 성과관리 시스템 구축 현황 38

〈표 Ⅲ-10〉 일자리사업 추이 43

〈표 Ⅲ-11〉 2020년도 분야별 재정지원 일자리사업 수..... 44

〈표 Ⅲ-12〉 2021년도 재정지원 일자리사업의 부처별 현황..... 46

〈표 Ⅲ-13〉 2020년 기준 dBrain+상 사업명과 발표된 사업명이 다른 유형 49

〈표 Ⅲ-14〉 2020년도 재정지원 일자리사업 평가 결과 감액 사업 51

〈표 Ⅲ-15〉 다부처 기금의 관리 구조 54

〈표 Ⅲ-16〉 응급의료기금의 2020년도 사업평가 결과 59

그림 목차

〈그림 Ⅲ-1〉 연도별 프로그램, 단위사업 및 세부사업 수 변화 추이	28
〈그림 Ⅲ-2〉 재정성과관리 개념	32
〈그림 Ⅲ-3〉 교육부 프로그램 예산체계와 재정지원 일자리사업	48
〈그림 Ⅲ-4〉 내역사업 확인이 어려운 사업.....	50
〈그림 Ⅲ-5〉 복권기금의 운용 구조	55
〈그림 Ⅲ-6〉 응급의료기금의 운용 구조	58

I. 서론

1. 연구 배경과 목적

재정성과관리와 프로그램 예산체제는 2000년대 중반 4대 재정개혁의 일환으로 도입되었고, 재정관리의 핵심으로 인식되고 있다. 하지만 양자가 유기적으로 체계화되어 있는지, 관리는 제대로 되고 있는지에 대해 그동안 학계와 실무계의 끊임 없는 도전을 받아왔다. 먼저, 프로그램 예산체제란 각 부처에서 산발적으로 존재하는 재정사업을 유사성을 근거로 묶어 올라가는 상향식 예산편성과, 대분류와 중분류를 중심으로 예산을 분할해 나가는 하향식 예산편성을 연결해 주는 체계로서, 하향식 구조화와 상향식 편성이 만나는 지점의 프로그램을 예산 운용의 중심으로 삼고 재정을 관리하는 것을 말한다. 우리나라의 경우 대분류와 중분류로서 분야, 부문을 두고 최하단부의 세부사업을 묶은 단위사업을 설정한 다음 부문과 단위사업 사이에 프로그램을 둔다. 즉 프로그램은 분야, 부문에 배타적으로 속하면서 또한 하위에 복수의 단위사업들로 구성된다. 프로그램은 재정운용을 위해 필요한 성과목표를 가지며, 이에 근거를 두고 평가를 시행하는 재정운용의 가장 기본이 되는 단위이다. 여기서 성과목표와 평가는 재정성과관리의 가장 중요한 구성 요소가 된다. 재정성과관리는 각 사업부서에서 사업을 편성하고 집행에 집중하던 방식에서 벗어나¹⁾ 복수의 사업을 일정한 기준으로 묶어 구조화하고 사전에 설정한 성과목표라는 기준으로 평가한 다음 이 사후 평가 정보를 중심으로 재정을 운용하는 방식을 말한다. 즉 재정운용의 최소 단위는 기존처럼 사업이지만 최상단의 분야, 부문과 사업 사이에 프로그램을 두는 것인데, 이 지점에서 예산을 분류하는 프로그램 예산체제와 연결

1) 예산을 인건비, 건설비 등 비목으로 나누고 사업부서가 수행하는 사업단위로 분할하는 방식으로 품목별, 사업별 예산제도라고 한다. 이 경우 개별 사업의 총액 증액 한도 관리, 정해진 범위 내에서 불용 최소화 등, 개별 사업의 관리 측면이 매우 중요하고 강조된다. 이러한 재정운용을 투입지향(input orientation) 또는 투입최소화 중심 운용이라고 한다.

된다. 예산 분류인 프로그램 예산체계가 성과지향적으로 되어 있어야 재정성과관리가 의미 있으며, 따라서 재정성과관리는 프로그램 예산체계하에서 기능적으로 작동된다.

프로그램 예산체계와 재정성과관리는 또한 재정 과정에서 생산되는 정보를 활용하고 축적하는 방식과도 연관된다. 사업별 예산제도하에서는 개별 사업의 투입비 중심으로만 정보가 축적되기 때문에 절감 이외의 구체적인 정보를 찾기는 어렵다. 또한 예산 환류도 불용을 줄이기 위한 감축 중심의 환류 이상을 기대하기 힘들다. 그러나 프로그램 예산체계와 재정성과관리는 복수 사업의 투입 정보는 물론 산출 정보, 계획된 목표 대비 산출 정보의 축적이 가능하다. 사업별, 프로그램별로도 연중 사업목표에 대한 달성도 점검을 통해 집행 과정에 반영하는 것이 가능하고, 회계연도가 끝나면 결과의 종합 및 비교를 통해 시사점을 도출하고 예산에 환류된다. 그리고 사업 및 프로그램에 대한 정보는 지속적으로 축적되고 저장되며, 따라서 다년간에 걸친 사업 및 프로그램 관리가 가능해지고 타 유사사업 관리에서의 시사점을 찾기도, 관리하기도 용이해진다. 즉 프로그램 예산체계와 재정성과관리는 하나의 거대한 편성, 집행 정보의 생산 및 저장 체계로 기능하게 되는 것이다. 물론 재정성과관리가 유일한 재정정보의 생산 과정은 아니지만, 가장 체계적으로 구축되어 있으면서 효과적인 수단인 것은 사실이다.

따라서 재정성과관리는 프로그램 예산체계와 별개의 것이 아니며, 양자가 동일한 기준에 따라 병립해야 하고, 동일한 체계에 맞추어 재정정보를 저장, 열람할 수 있어야 한다. 이처럼 논리적, 이론적으로 완비된 프로그램 예산체계와 재정성과관리가 과거 재정운용 혁신을 위한 수단으로 여겨지고 중요시된 것은 당연하지만, 이 두 가지가 병립되어 작동하려면 2가지 과제가 모두 선결되어야 가능하다. 먼저, 체계가 서 있으면 이에 맞추어 정보가 생산, 저장되어야 한다. 둘째는 저장된 정보에 대해 적절한 권한을 가진 자가 자유롭게 열람할 수 있어야 한다는 점이다.

다만 모든 경우에서 이 두 가지 조건이 충족되어, 프로그램 예산체계와 재정성과관리가 효과적이고 효율적인 재정운용에 기여하는 것은 아니다. 증거기반 정책결정(evidence-based policy making), 후사적 상황관리(backward-looking

management) 모두 축적된 정보를 기반으로 하지만, 그 정보가 모두 프로그램 예산체계를 따라, 재정성과관리의 틀을 따라 축적된 정보만을 사용하는 것은 아니기 때문이다. 물론 연구자는 정책 사례를 일관된 기준에 따라 분류하기 원하므로, 일관된 분류체계에 따라 저장된 정보는 매우 유용할 수 있다. 그러나 종종 프로그램 예산체계는 실무적 관점, 과거로부터 이어져온 재정운용의 관습적 측면이 깊게 배어 있기 때문에 연구자의 관심사로부터 약간 벗어나 있는 것도 사실이다. 반면에 실무자의 경우 정해진 틀에 의한 업무 수행은 빠른 업무를 처리하는 데는 유용하지만, 종종 당장의 정보 처리에 급급하여 과거에 저장된 정보를 간과하거나 도외시하는 경우가 많다. 그렇기 때문에 연구의 관점에서는 약간 벗어나 있지만, 연구의 관점을 약간 가지면서 실무자의 부족한 정보처리 시간을 보완하여 과거에 저장된 정보를 자유자재로 활용하여 현시점의 의사결정을 지원하는 체계가 있다면 더욱 효과적으로 프로그램 예산체계와 재정성과관리가 기능할 수 있을 것이다.

프로그램 예산체계와 재정성과관리라는 두 개의 제도적 틀, 그리고 이것이 기능하기 위한 전제조건들은 단순히 실무자 및 업무처리의 관점에서만 논의할 것이 아니라 인적, 전산 자원 지원이 필수적이다. 어떠한 제도와 정보처리·활용체계든지 실무에서 정보를 즉시 사용함으로써 창출되는 가치가 성패를 좌우한다고 할 수 있다. 이 관점에서 추가적으로 논의해야 할 부분이 한때 프로그램 예산체계, 재정성과관리와 함께 4대 재정개혁의 일환으로 도입된 통합재정관리시스템, dBrain을 빼놓고 이야기할 수 없다.

dBrain은 예산편성에서 집행, 결산은 물론 재정성과관리와 재무관리까지 할 수 있는 통합재정정보시스템(IFMIS: Integrated Fiscal Management Information System)이다. 예산 편성-집행-결산, 재정성과관리와 재무관리 모두 그 기본 뼈대가 프로그램 예산체계에 있다. 그러나 재정정보시스템이 프로그램 예산체계를 바탕으로 모든 기능을 수행한다는 것은, 프로그램 예산체계와 모든 기능이 유기적으로 결합되어 재정운용을 효과적으로 뒷받침하고 있는 것과는 별개의 문제이다. 프로그램 예산체계는 적절하게 설정되어 있는가? 재정운용 과정에서 생산되는 정보는 모두 적절하게 프로그램 예산체계에 따라 정리, 저장되어 있는가?

저장된 정보는 얼마나 열람이 가능한가? 정보를 저장하기 위한 단위는 재정성과관리의 층위와 일치하는가?

아쉽게도, 그동안 우리나라의 프로그램 예산체계와 재정성과관리는 이 모든 물음에 완벽하게 부합하도록 운영되지 못한 것으로 보인다. 실제로도 많은 부분에 있어 양자는 도입 당시의 목표를 달성했는지에 대해 의심받아 왔고, 달성하지 못했다면 그 원인이 무엇인지에 대한 연구 역시 다대하게 이루어져 왔다. 그러나 그간의 연구는 제도 자체 또는 업무에 치중한 나머지 저장된 정보를 어떻게 활용해야 하며 이를 지원하기 위한 인프라가 무엇인지에 대해선 간과해 왔다.

2. 연구의 검토 범위와 분석 방향

본 연구는 재정성과관리와 프로그램 예산체계가 재정 과정에 효과적으로 활용될 수 있도록 그간의 운영 성과와 개선 현황을 분석하고, 특히 핵심 재정정보 인프라인 디지털예산회계시스템(dBrain)의 개선 방향을 도출하는 것이 목적이다.

본 연구는 그간의 연구에서 벗어나 재정성과관리의 기준이 되는 프로그램 예산체계, 그리고 정보 저장을 위한 인프라 차원에서 접근해 보려 한다. 재정성과관리와 프로그램 예산체계의 운영이 성공적이었는지와는 상관없이 그동안 많은 정보가 생산되어 왔고, 그 일부는 dBrain에 탑재되어 있는 상황이다. 그러나 많은 부분에서 재정성과관리 정보는 프로그램 예산체계와 부합하지 않거나, 프로그램 예산체계에 따라 자료를 검색, 열람할 수 없는 상태이며, 어떤 정보는 저장되어 있지 않은 상태이다. 재정성과관리 정보를 프로그램 예산체계에 따라 관리, 열람하려면 어떻게 개선되어야 하는지, 추가적인 정보 전산화의 이점과 전산화, 이를 뒷받침하기 위한 추가적인 인프라 지원에는 무엇이 필요한지 검토하고 향후 운영 방향을 모색하고자 한다.

II. 이론 및 선행연구

프로그램 예산체제와 재정성과관리는 이미 오래전부터 논의되던 개념으로, 새로운 내용보다는 정형화된 논의가 대부분이다. 프로그램 예산체제의 원류는 미국에서 1960년대부터 도입되어 오던 기획예산제도(PPBS: Planning-Programming Budgeting System, 이하 PPBS)인데, 미국에서 도입된 제도의 번역 명칭이 기획(Planning)에 방점이 찍혀 있다고는 하나 영문 명칭으로는 엄연히 프로그램 예산제도에 해당한다.²⁾ 그리고 우리나라에서도 1960년대부터 일찍이 미국의 PPBS를 받아들인 예산제도를 지속적으로 도입하려 했기 때문에 완전히 새로운 것은 아니다.³⁾ 당시에는 PPBS를 사업별계획예산제도로 불렀으며, 그 목적은 품목과 사람(부서) 중심의 예산편성을 바꾸어 예산, 기획, 집행을 일치시키고자 하는 것이 목적이었다. 당시에도 “국가 정책과 계획이 그 수행을 위해 구매되는 품목 및 용역(재화와 서비스)의 그늘에 숨겨져 당초 의도와 계획에 대한 성과를 거둘 수 없는 결함”이 있으므로 “성과 위주의 예산제도로 이끌어감과 동시에 예산 단가를 현실화”하는 것이 당시의 PPBS 도입 목적이었다고 할 수 있다.⁴⁾

그러나 1972년 논의에서는 기획예산제도에 기업회계를 적용하는 것으로 이해하고 있는 등 당시의 논의는 기획예산, 또는 PPBS에 대한 명료한 이해와 토대 위에서 논의되지 못한 감이 있다.⁵⁾

즉 PPBS는 1960~70년대만 해도 피상적으로나마 다음과 같은 특징을 가지는 것으로 이해되었음을 알 수 있다. ① 국정과제(국가기획)와 예산의 일치, ② 예산편

2) PPBS에 대한 초기의 문헌을 보면, 프로그램 예산(program budgeting)을 공식적 기획시스템(formal planning system)의 하나로 PPB(Planning-programming-budgeting)을 전체 기획 절차(progress)로 설명하고 있다(Novick, 1969; Fisher, 1961). 당시에는 프로그래밍을 하나의 산출물을 정의하는 절차로, PPB는 기획과 프로그래밍, 예산으로 흐르는 절차로 본 것이다.

3) 동아일보. 1967. 7. 4. 예산편성제도 사업별로 수정 박 대통령 지시.

4) 동아일보. 1967, 1. 6. 예산제도에 결함: 행정개혁조위 운용집행개선책 검토.

5) 매일경제. 1972. 3. 6. 공화당 기획예산제도 검토.

성과 집행의 일치, ③ 사업부서의 채용과 용역 발주 위주 등의 행위에서 목적 중심의 사업관리 체계로 전환, ③ 성과 중심 재정운용이 그것이다. 이러한 목적은 현대의 재정운용에서도 대체로 추종되는 것으로, PPBS의 특징이라기보다는 대체로 행정개혁과 국정과제 추진을 위한 일반적인 명제에 가깝다.

요약하면 PPBS는 기획예산이기도, 사업예산이기도 하며 이에 의하면 프로그램은 사업이다. 구체적으로 하면 “국정과제 수행을 위해 일선 부서의 행위를 목적 중심으로 묶은 것”으로 정의할 수 있다. 이에 따르면 프로그램 또는 사업은 하위에 여러 부서와 사업을 거느리며, 프로그램의 목표를 지원할 수 있도록 논리적으로 평가 및 관리체계가 구축되어 있어야 한다.

그러나 초기 PPBS 도입 논의에 있어서는 재정의 성과를 명료하게 정의하지 못한 한계가 있었다. 프로그램의 성과를 무엇으로 정할지에 따라 프로그램의 성패가 좌우됨은 미국의 PPBS 운영 경험으로도 나타난 것이다. 초기 PPBS 논의에서 재정 성과는 어떻게 해야 한가에 대한 실무적 논의보다는 규범적 논의가 선행한 감이 없지 않았다. 미국에서는 PPBS를 공식적으로 포기했다고는 하지만, 여전히 예산제도의 근간을 이루고 있으며 지속적으로 보완이 이루어지고 있다고 할 수 있다. 오바마 정부 시기인 2013년에는 각 부처별 프로그램 편람(Program Inventory)을 발간한 적도 있었다(GAO, 2013).

재정성과에 대한 강조는 PPBS 도입 시기에는 PPBS 하나의 구성 요소 정도로만 인식되었지만, 이후에는 지속적으로 강조되어 왔다. 1977년에 제정된 「연방프로그램법」(Federal Program Act)은 정부가 하는 일을 다시 한번 프로그램 중심으로 개편하려는 노력의 일환이었다. 그리고 1993년 「정부성과결과법」은 프로그램 예산체계와 상관없이 정부가 하는 일을 성과지향적으로 할 것을 규정했는데, 실제로 「정부성과결과법」에 규정된 요소 중 대다수는 프로그램 예산제도의 많은 요소를 차용하고 있다. 동법 제정 이후 등장한 재정 성과를 가장 강력하게 강조하는 개념 또는 제도가 성과예산(performance budgeting)이다. 미국에서 2004년 예산 과정에서 도입된 사업평가측정기법(PART: Program Assessment and Rating Tool)은 정부 성과측정의 기본단위로 사업, 즉 프로그램을 제시했는데 이 역시 프로그램

예산제도에 근간을 두고 있는 것이다(OMB, 2008).⁶⁾ 이러한 노력은 2010년의 「정부성과결과법 현대화법」(2010), 「증거기반 정책결정 기본법」(EBPM: Foundations for Evidence-based Policymaking Act) 등으로 현대에도 지속되고 있다.

여기서는 프로그램 예산체계와 재정성과관리가 그동안 어떻게 개념화되어 왔으며, 각 개념이 가진 규범적 속성과 실무적 이해에 대해 살펴보도록 한다.

1. 프로그램 예산체계

프로그램 예산체계에 대해 논의하기 전 주지해야 할 것은, 이 개념이 굉장히 오래된 것이라는 점이다. 이 체계의 원류는 미국 국방부의 PPBS로, 어떠한 이론적 개념에 의해 이끌린 것이라기보다 제2차 세계대전 이후 비대해진 국방예산을 대통령의 국정관리, 국방에 대한 문민통제 관점에서 도입된 제도라는 점이다. 미 행정부는 1970년대에 이를 정부 전면에 공식 도입했다가 철회한 적이 있지만, 아직도 미 국방부는 PPBS를 예산 관리의 기초로 활용하고 있으며, 아직도 미국 연방정부는 전 부처 사업을 프로그램 단위로 편제하여 편람 형태로 공개하고 있다(GAO, 2023).⁷⁾ 프로그램을 정의하는 방식은 당연히 이 개념이 태동한 1960년대와 현대가 같을 수는 없지만, 정부가 하는 업무를 정책목표를 기준으로 사업별로 분류한다는 원칙은 꾸준히 유지되어 오고 있다. 우리나라도 마찬가지로 아직도 PPBEES⁸⁾라는 형태로 운영하고 있으며, 정부 전체로 봐서도 우리나라는 프로그램 예산체계를 2007년 공식적으로 도입한 이후 한 번도 이 제도를 미국처럼 철회한 적이 없다.

6) 미국에서 PART는 공식적으로 오바마 정부 이후 폐지되었다. 그러나 일괄적인 표준평가가 폐지된 것이지만 OMB예산지침을 보면 부처 자율의 사업별 전략적 검토 제도가 남아 있으며, 프로그램 편람은 계속 유지, 공개하고 있다. 프로그램에 대한 성과측정은 정보공개보다는 부처 자율평가에 의한 성과향상을, 대국민으로는 정보공개를 우선시하는 것으로 보인다.

7) 같은 맥락에서 미국 관리예산처는 2021년 새로운 프로그램 편람 지침을 배포했고, 이에 따른 프로그램 재구조화는 2025년 완료될 예정이다(OMB, 2021; GAO, 2023).

8) Planning, Programming, Budgeting, Execution, Evaluation System. PPBS에 집행(execution)과 평가(evaluation)가 추가된 형태이다(기노진, 2009).

반세기에 걸쳐 논의되었고 실무적으로도 활용하고 있는 개념인 만큼 개념의 정확한 정의에 있어서는 주의해야 할 필요가 있다. 이는 프로그램이라는 개념이 최초에 실무적으로 도입된 후 이것을 이론적으로 정립되는 과정에서 분야마다, 연구자마다, 또 실무자마다 각각 다르게 정의하고 받아들였기 때문이다. 이 개념은 이론적으로는 어느 정도 규범성을 내포하면서, 또한 실무적인 성격도 가지고 있고 지금도 분야마다 다르게 받아들여지고 있다.

가. 규범적 지향점

이 개념이 적어도 미국에서 한 차례 폐기된 적이 있음에도 그토록 오래 논의되고 받아들여진 이유는, 프로그램 예산제도가 가진 규범적 지향이 그간 진행된 행정 개혁에 어느 정도 맞았기 때문이다. 프로그램 예산체계는 각 분야별 정책목표와 사업계획, 그리고 이들에 대한 자원 소요 규모가 하나의 논리체계 속에 구성되기 때문에 직관적이다. 그리고 이 모든 구성 요소는 명료하게 “투입”이 아닌 “산출”을 지향한다는 점에서 규범적이다.

물론 여기서 말하는 투입과 산출은 단지 실무적으로 성과관리에서 말하는 지표의 구분인 투입지표와 산출지표만을 말하는 것이 아니다. 기존의 품목별, 부서별 예산제도를 살펴보자. 각 부서에서는 부서 소관의 업무를 나열한 뒤 이에 필요한 예산을 품목, 즉 인건비, 건설비, 용역비 등으로 요구하게 되는데, 이 경우 예산서에는 오로지 투입 측면의 소요금액만이 나타나게 된다. 부서 소관의 나열된 업무는 얼마를 투입하면 달성되는 목표라기보다 언제까지 수행되는지 모를 “계속사업”이라는 인상을 준다. 각 부서별로 작성한 예산서를 모아놓았을 때 전체적으로 이루어지는 모습은 더욱 모호하며, 우선순위를 판별하는 기준도 없다.

프로그램 예산체계는 이러한 품목별 예산의 문제점에 대비하는 요소를 다수 가지고 있다. 즉 일정한 기준으로 부서의 사업계획을 분류하여 하나의 프로그램을 만들고, 이 프로그램 내에서 가장 시급한 과제를 중심으로 목표의 우선순위를 설정하는 것이다. 따라서 개별 사업부서의 계획에서는 볼 수 없는 보다 거시적인 산출 목

표가 나타나게 된다. 그리고 각 프로그램별로 중기 시계(3~5년)에서의 투입 계획을 세울 수 있게 되고, 비로소 프로그램에 소속된 부서의 예산 계획은 단순 업무의 수동적 나열에서 벗어나 구체적인 목표와 실행계획을 가지는 전략성을 띠게 된다.

즉 프로그램 예산체제는 각 프로그램별 목표와 우선순위를 가지며, 그 자체로 중기 시계를 가지며 기획-편성과 환류가 연쇄되는 하나의 실체를 정의하게 된다고 할 수 있다. 이 프로그램을 모두 모아서 국가재정으로 치환했을 때 전체 중기계획은 국가재정운용계획이 되는 것이며, 각 프로그램들의 성과목표를 모두 모았을 때 각 부처, 정부 전체의 재정성과체제가 이루어지는 것이다. 따라서 잘 짜여진 프로그램 예산체제는 2005년 도입 당시 4대 재정개혁의 일환으로 논의되었던 국가재정운용 계획과 재정성과관리의 뼈대가 되는 것이다.

완비된 프로그램 예산체제는 개별 프로그램 단위의 기획에서 시작된다. 일부 문헌은 PPBS의 Planning을 기획, programming을 계획으로 설명하고 있으나, 대체로 planning을 기획, plan을 계획으로 설명(김신복,)하는 것에 비추어 적절하지는 않은 것으로 보이며, 오히려 정책사업, 국정과제 사업으로서 프로그램을 정의하는 것이 맞아 보인다. 이에 따르면 PPBS는 오히려 적절한 프로그램을 먼저 편성하는 programming, 해당 프로그램의 중기 투입·산출 계획인 planning, 회계연도 투입과 집행, 결산을 의미하는 budgeting 순서로 진행된다.

이에 따르면 프로그램은 예산 구조, 자원배분 구조라고도 할 수 있을 것이다. 그리고 프로그램이라는 사업은 비목, 개별 출연·위탁·용자 건으로 분류되지 않고 목적별로 편성하는 것이 기본이다. 즉 국정과제 또는 정부 성과를 홍보할 수 있으면서 중장기적인 의미를 가지는 최소 단위로 프로그램이 편성되며, 각 프로그램은 산하에 다시 한번 기능별로 분류한 단위사업, 그리고 부서·전달체계 등에 따라 세부사업으로 세분화된다. 복수의 프로그램은 정부 기능 대분류, 중분류와 맞아야 한다.

프로그램이 구획되면, 이 프로그램은 적절한 기준에 따라 중기 계획을 가져야 한다. 이를 기획이라고도 한다. 프로그램 기획은 각 정부 기능상에서 각 부서 간의 유기적 업무수행 체계의 절차, 규정, 가용 재원의 효율적 배분과 경제적 운영을 가능하게 한다. 또한 목표 달성을 위해 부서 및 구성원을 체계적으로 결집하고 최선의

의사결정이 이루어지는 최소의 단위이다. 기획은 향후 정책 대응이 필요한 영역과 위협에 대한 식별을 의미하는 정책기획, 해당 영역에서의 위협과 취약점 분석 및 이를 통한 대응 전략인 전략기획을 포함한다. 즉 가장 이상적 의미에서 개별 프로그램은 정책대응 영역과, 3~5년에 걸친 대응 전략을 포괄해야 한다고 할 수 있다.

나. 실무적 이해

프로그램은 그 자체로 규범적인 단위이다. 그리고 다양한 측면에서 완비성을 갖추고 있어야 한다. 그러나 현실적인 문제들로 말미암아 실제 존재하는 프로그램은 모두 규범적으로 존재하지 않으며, 완비성을 갖추고 있지 않다. 연구에 따르면 이 제도가 실무적으로 다르게 이해되고 운영되고 있는 것을 한계이자 문제점이라고 지적하기도 한다(유승원, 2016). 프로그램 예산제도 자체는 다른 재정개혁의 기반으로 도화선(enabler) 역할을 해야 하나, 그렇지 못한 이유를 실무적 차원에서 찾은 것이다.

하지만 이러한 문제는 부분적으로는 프로그램 예산체계라는, 매우 오래전부터 존재했던 개념이며 실무적으로도 행정개혁의 수단으로 여러 번 사용된 개념을 2000년대 중반부터 정부 공식 예산체제로 제도화하는 과정에서 단절적으로 제도를 도입하면서 생긴 오해에서 파생한 것도 없지 않았을 것이라고 본다. 2000년대 중반의 문헌들을 보면 프로그램 예산제도를 설명하면서 미국 등 해외 사례를 중점으로 설명하고 있었는데(노기성, 2005 등), 이들 연구는 해외 사례는 소개하면서도 국내에서 기획예산 등 다양한 명칭으로 시도되었던 과거 재정개혁의 성과와 한계를 정리하지 못한 듯한 인상을 준다. 프로그램 예산체계가 기존의 것과 실무적으로 별 차이가 없다는 논거로 여러 연구에서 제시하는 것은 기존의 「예산회계법」과 「국가재정법」상의 예산분류 체계인 장-관-항 체계와 별 차이가 없다는 것이다. 그러나 프로그램 예산체계 도입 이전 시기를 보면, 예컨대 1999년도 중기재정계획의 경우, 국회에 제출하는 장-관-항과 다른 별도의 12대 분야⁹⁾ 예산체계를 사용했던 것이 보인다(재정경제부·기획예산위원회, 1999). 1999년도 중기재정계획의 경우 명시적

으로 경제의 구조조정, 투자경비 절감, 재정적자 축소라는 원칙을 지향했기 때문에 국회 개별 상임위 수준에서의 심사를 기준으로 하는 장-관-항 분류와는 분류 목적과 사용방향부터 맞지 않았다. 이 시기의 예산제도는 분야-부문 구획을 먼저 하지 않고 하위의 사업부터 엮어서 장-관-항을 만드는 상향식 예산편성 제도였기 때문에 매년 같은 사업이라도 다른 항으로 편제되는 등 편성의 일관성이 없었다(재무부, 1979). 이러한 상황에서 정부가 재정운용상의 목적으로 만든 분야-부문 체계를 일괄적으로 입법과목에 이식한 것은 오히려 기존의 장-관-항의 틀로 예산을 심의하던 방식을 정부의 예산운용 방식으로 바꾸는 것 이상을 의미할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 프로그램 예산제도를 그대로 입법과목으로 이식하는 데 저항이 없었던 것은 그 이전에도 장-관-항 예산 분류가 큰 의미가 없었기 때문이다.

요약하면 장-관-항 체계가 이전과 다르다는 것은 그 이전과 쓰임새가 동일하게 크지 않다는 것이지, 예산 분류체계 자체가 중요하지 않다는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 그 이전에 다양하게 존재하던 복잡다기한 예산 분류체계를 프로그램 예산체계에 따라 일원화한 것은 매년 다른 분류체계를 만들거나 같은 분류체계라도 다른 사업들을 묶는 과정을 생략하게 해주는, 즉 예산편성 프로세스를 단순화해 주는 효과가 있다. 최소한 국회에 보고하는 입법과목에 대해서는 프로그램 예산체계를 확립해 최대한의 동질성을 보장하는 프로그램을 최소 단위로 분야, 부문 등 대-중분류 예산 구조 속에서 정보를 보여준다는 장점이 있는 것이다.

그러나 하나의 예산체계를 확립하고 범정부로 활용한다고 해서 이것이 만능인 것은 아니다. 앞에서 지적했듯이, 해당 구조 속에서 정보를 보여준다는 장점은 있지만 반대로 구조를 만들어놓는다고 하더라도 정보를 이 구조에 따라 일목요연하게 보여줄 수 없다면 효과는 없는 것이다. 두 번째 비판은 이 지점에 자리한다. 새 구

9) 지금의 12대 분야와는 다르다. 이 당시의 12대 분야는 금융구조조정, 사회간접자본, 중소기업과 수출, 실업 대책과 사회복지보전, 과학기술과 정보화, 맑은물과 생활환경, 농어촌, 교육, 문화관광, 국방, 외교통일·치안, 인력과 행정관리 등이었다. 지금의 12대 분야는 정보화 예산이 과학기술과 분리되어 있고, 치안 역시 별도로 분리되어 있다. 반면에 금융구조조정은 현재 별도로 분리되어 있지 않다.

조가 이전의 정보 제공 구조와 병립하는가, 아니면 대체하는 것인가의 지점에서 현행 프로그램 예산체제는 모호한 스탠스를 지니고 있다. 이전의 정보 제공 구조는, 이미 프로그램 예산체계 도입 이전 기획예산제도(1972), 영기준예산제도 및 중기예산제도(1980) 등을 운영하면서 기존의 부서별, 품목별 예산체계를 사업별 예산체제로 전환했고, 프로그램 예산체계 도입 당시에도 이 사업별 예산체계에 기초하여 재정정보를 생산, 보여주고 있었다. 우리나라의 예산체계상의 “사업”이란 입법과목인 “항”에 해당하는 예산을 기능별로 한 차례 더 분류한 것으로 세항, 세세항으로 분리되던 것이었다. 반대로 말하면 세세항에 해당하는 세부사업은 부서별, 품목별 예산을 기능에 따라 합친 것이고, 같은 부처의 여러 세부사업 중 유사한 사업을 묶은 것이 단위사업인데, 프로그램 예산체계 도입 이전에도 세항은 단위사업이라는 명칭으로 불리고 있었다(이종수 외, 2004). 단위사업을 구분하는 기준은 부처마다 달랐다. 예를 들어 비교적 이른 시기에 예산 분류체계를 확립한 SOC, 국방 분야의 경우 SOC는 도로, 철도 등의 중분류하에서 도로의 경우 개발계획 차수 또는 법령/규칙상 도로 종류에 따라 단위사업을 구분했다면, 국방 분야는 정상 분야에 해당하는 병력운영, 전력유지와 자본 분야에 해당하는 방위력 개선으로 중분류한 후 전력유지 부문은 유지의 목적별로(예: 정보화, 보건, 시설 등), 방위력 개선은 병과·병종(예: 기동전력, 항공기, 함정 등)에 따라 분류하는 것이다(기노진 외, 2009).

과거에는 이와 같은 과거의 사업별 예산제도를 그대로 두고 프로그램 예산체계를 도입했다. 즉 사업별 예산제도를 대체하는 것이 아니라, 병립하면서 사업별 예산제도에서는 보여주지 못하는 정보를 프로그램별로 보여주기 위해 프로그램 예산체계를 도입한 것이다. 하지만 여기에는 프로그램이 보여주고자 하는 정보가 기존의 사업별 예산제도에 기반한 단위/세부사업 정보와 관계가 선결되어야 하는 맹점이 숨어있다. 단위/세부사업 정보를 프로그램별로 보여준다면, 필연적으로 정보의 취사와 우선순위에 대한 정보가 선행되어야 한다. 그렇지 못하다면 여전히 프로그램별로 보여주는 정보의 취사 체계는 체계대로, 단위/세부사업별 정보 생산 체계는 체계대로 별도로 움직이게 된다. 프로그램별 정보와 단위/세부사업별 정보가 모두 사용 가능하다면 정보의 사용자는 후자를 선호하는 것이 당연하다. 정보의 생산자

가 취사·요약하는 정보는 생산자의 관점이 투영된다. 반면에 사용자는 사용자의 관점에서 정보를 취사, 요약하여 별도의 요약 정보를 활용할 유인이 있는데 사용자의 관점과 생산자의 관점이 서로 다르기 때문이다. 그 결과 우리나라의 프로그램 예산 체계는 단지 정보 생산자 관점에서의 요약 정보만이 생산되는 한계를 노출했고, 정보의 활용성이 극히 제한되는 문제를 낳았다. 정보 사용자의 정보 가용성은 이전과 같고, 정보 생산자의 업무 부담만 증가하는 한계를 보인 것이다.¹⁰⁾ 또한 프로그램 예산체계가 신규로 도입한 ‘프로그램’ 개념이 지나치게 기존의 실무선에서 생산, 취합되던 사업 정보 개념을 유지한 결과 프로그램 자체가 가지는 고유한 의미, 즉 국정과제 내지는 최우선 사업이라는 개념으로부터도 유리되어 여전히 프로그램별 정보를 의사결정자 등 정부 조직 내 고위층에서도 사용하지 않게 되는 등 문제가 발생한 것이다.

2. 재정성과정보

재정에 대한 평가와 성과관리 또한 이론적, 실무적으로 오래된 개념이다. 다만 구분해야 할 것은 재정의 지향점을 투입에 대한 기획에서 산출에 대한 성과 위주로 전환하는 것과, 재정성과관리를 평가에 기반을 두고 해야 한다는 것은 다르다는 점이다. 재정을 산출에 대한 성과 확인 위주로 한다고 해서 기획이 없어지는 것이 아니고, 재정성과관리를 수행할 수 있는 수단은 평가 외에도 다양하다. 그렇기 때문에 프로그램 예산제도는 기획예산제도와 동의어였던 것이며, 재정성과관리의 구성 요소는 평가 외에 집행 상시 점검과 기획 환류를 포함하는 것이다.

다만 재정사업군을 중심으로 한 프로그램 예산체계, 이에 기반한 중기 계획, 평가를 통한 산출 점검과 성과관리, 계획과 연동·보완하는 환류는 하나의 체계를 이루기 때문에 대체로 하나의 것으로 다루어지기도 한다. 그렇기 때문에 1970년대 기획

10) 이러한 문제 인식은 부분적으로 2021년도 「국가재정법」 개정 및 이로 인한 성과계획서·보고서 단순화와 관련이 있다.

예산 최초 도입 시기에는 재정의 지향을 투입에서 산출 방향으로, 성과관리를 강화한다는 점이 강조되었던 것이고, 1980년대 영기준 예산제도하에서는 투입 성과 정보를 기초로 예산을 원점에서 검토한다는 개념이 강조되었던 것이며, 대국민으로는 최초로 공개된 1999년도 중기재정계획에서도 “성과 위주의 재정시스템 확산”을 하나의 개혁 목표로 제시할 수 있었던 것이다.

한편 1999년도 중기재정계획만 해도 성과 위주의 재정시스템에서 평가를 통한 재정운용은 하나의 수단이자 방법이었을 뿐이며, 이 또한 사업별로 평가한다는 개념이 아니라, 중범위 사업군 대상 성과지표 개발과 수혜자 평가제도, 대형 국책사업 위주의 점검·평가를 하나의 방법으로 제시했을 뿐이었다. 1999년도 중기재정계획 및 이에 바탕을 둔 재정 분야 개혁조치 중 투자사업 프로세스 전환, 전산화 등 일부는 이후에도 일괄되게 지속되었다. 하지만 중기재정계획 자체가 일정한 사업군 구획을 기반으로 작성된 것이 아니었기 때문에 재정투입 성과를 확인하기 모호했고, 따라서 매년 중기 계획과 연동되는 재정관리체계가 정착될 수 없었다.

이러한 인식하에 2006년 프로그램 예산체계가 도입되고, 이 체계를 따라 성과를 확인하도록 한 것이다. 즉 현시점에서 운영되고 있는 재정성과관리는 프로그램 예산체계의 존재를 전제조건으로 설계된 것인 만큼 그 본질이 프로그램, 즉 사업을 기준으로 수행한다는 점에서 그 이전의 재정성과관리와는 구분된다. 특히 1999년도 중기재정계획과 다른 점은 평가 대상을 일부 대형 국책사업에 국한하지 않고 모든 프로그램을 대상으로 한다는 점이다. 일부 대형 국책사업에 대한 평가는 현재 심층평가, 핵심사업평가 등의 형태로 “재정사업 심층평가 지침”에 남아 있다.

다만 그 이전부터 실시되고 있던 사업별 예산제도의 사업평가와 프로그램 예산체계하에서의 사업평가가 같은 것이냐, 다른 것이냐에 대해서는 명확하지 않은 부분이 있다. 그 이전의 사업별 예산제도하에서의 평가는 장-관-항 등 입법과목 이하에서 행정부가 자체적으로 실시하던 것으로, 그 대상은 목과 세목이 아닌 세항, 세세항, 즉 단위사업과 세부사업을 대상으로 하는 것이었다. 그러나 프로그램 예산체계 공식 도입 이전의 단위사업과 세부사업은 비공식적인 예산편성 단위에 해당하는 것으로, 각 부처마다 정확히 어떤 사업을 단위사업과 세부사업으로 설정하라는 규

칙은 없었다. 그러다 보니 각 부처마다 관리하는 재정사업의 층위가 다 다른 상황에서 프로그램 예산체계를 도입하고, 프로그램별 성과관리를 공식화하는 과정에서 실무적으로는 많은 오해와 혼란을 가져온 것은 부정할 수 없다(Diamond, 2003; 김태운 외, 2007).

특히 세부사업 단위로 예산편성을 하는 행태가 지속되는 데도 복수의 사업을 묶은 평가제도를 도입하는 초기에도 문제는 발생했다. 세부사업을 묶은 단위사업을 기본으로 하는 재정사업 평가는 2006년에 공식화되었는데, 세부사업보다도 한 단계 낮은 내역을 기본으로 하는 연구개발사업 평가가 도입된 2005년 이후에 도입되었다. 즉 「국가재정법」으로 재정성과관리가 공식화되고 프로그램 단위의 재정성과 관리와 단위사업 중심의 평가체계를 구축했는데도 세부·내역사업 단위의 연구개발사업, 정보화사업 평가는 제외되는 등 제도의 틈이 생기게 된 것이다. 이러한 제도 간극은 지금 시점까지 계속 벌어지고 있어 세부·내역사업 단위의 평가제도가 새로 생겨나면서 사업을 묶은 상위의 사업을 평가하여 정보를 생산, 저장한다는 본래의 취지에 어긋나고 있다.

사실 이 부분은 평가의 순기능 중 어느 지점에 방점을 둘 것인지에 대한 협의가 없었기 때문에 벌어진 일이기도 하다. 재정집행 일선에서는 최대한 하위 사업의 집행 정보 확인 및 평가 정보가 필요하다. 이 정보를 바탕으로 예산편성 과정에서 재정당국과 협의하고, 국회 심의 과정에서도 정보 우위를 바탕으로 대응해야 하기 때문이다. 즉 세부, 내역 등 낮은 단위의 사업 평가는 재정사업 자율평가, 즉 개별 부처의 정보 생산과 활용에 초점이 맞추어져 있으며 미시적 재정 효율성 향상에 적합하다고 할 수 있다. 그러나 이 경우 개별 사업의 경중을 따져서는, 사업을 묶은 상위 사업의 구조조정에 대한 논리와는 괴리가 있게 된다. 프로그램 단위로 재원을 배분 하자는 것은 모든 사업의 경중을 재정당국이 계량하여 예산을 사정할 수 없으니, 주요 사업을 중심으로 유사한 사업을 묶어 해당 사업군의 전체적인 지출 한도를 제시 하면 그 한도하에서 부처가 자율적으로 사용하라는 것이다. 즉 사업군인 프로그램에 대한 성과확인이나 개별 사업에 대한 자율평가는 양립이 가능하다. 정보의 저장 관점에서도 과거의 정보를 사용할 때 부처의 모든 재정사업에 대한 정보를 저장, 열

람하는 체계보다는 유사한 사업을 중심으로 묶은 예산체계하에서 주요 정보를 저장, 관리하는 것이 정보 활용 체계 측면에서도 효율적이고 우월하다. 그러나 현실적으로, 재정당국에서 프로그램을 기초로 전체 재정에 대한 지출 한도를 정하는 프로세스도 없고, 따라서 프로그램을 중심으로 저장된 정보 역시 미래 활용성이 불투명해지게 된다. 국회에서도 입법과목을 중심으로 편성된 예산을 상임위별로 심의하던 기존 체계를 유지하다 보니 여전히 최하단 세부·내역사업의 논리를 중심으로 심의하는 기존 행태와 프로그램별로 부처의 지출 한도, 자세하게는 재량지출의 한도가 적절한지를 논의하는 자원 배분 행태가 병립하기 어려웠다. 김태일 외(2012)의 연구는 프로그램 중심으로 작성한 성과계획서와 보고서가 내용의 충실도, 성의 차원에서 국회 심의 과정에서 사용되지 않는다고 했는데, 이미 세부·내역사업의 평가 결과가 있는 상황에서 이들 보고서의 요약에 해당하는 프로그램별 보고서의 활용도가 내용 충실도 측면에서 떨어지는 것은 당연한 것이었다. 그 결과, 프로그램 단위의 성과계획서와 성과보고서는 부처 입장에서는 업무 부담에 해당하고 재정당국과 국회 심의 과정에는 활용되지 않는 결과가 나타났다.

3. 재정성과정보와 프로그램 예산 정보의 활용

다음은 정보의 활용에 대한 부분이다. 개별 부처 수준과 재정당국의 편성, 국회 예산 심의에 요구되는 정보는 각각 다르며 프로그램 하나의 수준에서 정의하기가 매우 어려운 것은 사실이다. 그러나 정부에서 사용하는 모든 정보가 국민에게 제공되지는 않는다. 정보는 관점을 포함하며, 국민은 보다 자신의 실생활에 도움이 되는 정보를 필요로 한다. 이 관점에서 보면, 프로그램 단위의 핵심, 요약 정보 제공은 오히려 재정의 실태를 간략하고 알기 쉽게 전달받기를 원하는 국민에게 더 적합할 수 있다. 국민은 부처별로 수천 페이지에 달하는 개별 사업 설명자료를 제공받기를 원하는 것은 아니고, 수백 페이지의 성과계획서와 성과보고서도 달가워하지 않는 것이 사실이다. 그 관점에서 개별 부처의 성과계획서와 보고서, 지표 체계는 더 간결하고 알기 쉽게 국민에게 전달되어야 한다. 재정의 성과를 최종적으로 확인하는 것

은 국회도, 재정당국도 아닌 국민이기 때문이다. 사실 국민의 입장에서 보면 세부·내역사업 단위의 정보 생산과 편성, 심의 과정에서의 활용은 성과 확인을 위한 정보 활용 절차이지, 그 정보들이 각각 절차의 결과물인 것은 아니다.

그러나 과연 우리나라의 재정정보 공개가 성과 중심으로, 알기 쉽게 국민에게 전달되었는지에 대해서는 아쉬운 부분이 존재한다. 재정성과정보의 대국민 공개는 넓은 범주에서는 정부가 하는 일을 국민에게 알리는 측면, 즉 재정의 투명성(transparency) 차원에서 이해할 수 있다. 재정 투명성은 국민들에게 재정에 관련된 정보를 공개하는 것, 그리고 재정정책의 목표가 결정되고 집행되는 과정을 알리는 것으로 정의된다. 공개의 대상이 되는 재정정보는 재정활동 과정에서 생산되는 정보의 일체로, 재정활동 과정에서 발생하는 각종 자료를 포괄적으로 의미한다. 재정정보의 공개는, 즉 정부가 일하는 방식대로 정보를 제공하는 것으로 더 많은 국민이 정보를 활용하여 정부의 의사결정에 참여하도록 유도한다(박정수, 2017; 임성일, 2006).

특히 재정정보의 공개와 활용 측면에서 정보의 양뿐 아니라 질도 무시할 수 없는 특성이다. 더 많은 정보를 제공하는 것이 투명성의 전제조건이 아니며, 공급자 위주로 양을 강조하는 명목적 투명성은 오히려 정보 사용자를 혼란에 빠뜨릴 위험이 있다. 이 관점에서 보면 정부가 하는 일, 생산하는 정보를 산출 지향적으로 하여 생산되는 정보 역시 성과 위주로 요약해서 보여주는 것이 성과지향적 재정정보 공개의 핵심 이슈가 된다.

다만 여기서 명확히 해야 할 것은 재정정보 내지는 재정성과정보의 공개와 활용이라는 것이, 현재 논의되고 있는 데이터 개방과 활용이라는 개념과는 분명하게 차이가 있는 개념이라는 점이다. 공공데이터 개방을 통한 민간 성장 지원, 창업 지원 기반 마련 등은 정부가 가지고 있는 대용량 정보처리 기능 및 이를 기반으로 생산된 독점 정보를 공공재로서 공개하는 성격을 가지는 것이다. 가장 대표적인 것이 건강보험 관련 정보인데, 정부는 가장 거대한 국민 의료보험 체계인 국민건강보험과 깊이 관계되어 있고, 이 과정에서 생산, 축적된 데이터는 단순히 정부만 저장, 활용하기에는 지나치게 부가가치가 높다. 이러한 데이터가 민관 협력을 통해 활용된

다면 큰 부가가치가 창출되는 것이다.¹¹⁾ 반면에 재정성과정보는, 앞서 말했듯이 어떠한 원시 데이터라기보다는 정부가 수행한 업무를 성과지향적으로 축약한 정보에 가깝다. 물론 국민건강보험 데이터 역시 정부가 국민건강보험 업무를 수행하는 과정의 성과를 기록한 데이터이기는 하나, 단순 산출물의 나열이라는 점에서 엄밀한 의미의 성과 데이터는 아니다. 이것이 진정한 의미의 성과 데이터가 되려면 데이터를 재정사업을 중심으로 구분하거나, 지역별 부서 등 유의미한 수준의 구분을 하여 사업 간, 부서 간 비교가 가능한 수준으로 요약되어야 한다. 그리고 전체적인 수준에서 사업, 부서의 성과정보를 다시 한번 취합하여 국민건강보험이라는 기금사업 또는 프로그램 수준에서 성과를 국민에게 설명할 수 있을 정도로 서술되어야 하며, 이 정보는 유사한 프로그램 또는 기금 수준에서 나열되어야 한다. 그래야 국민은 여러 토픽 또는 주제를 기준으로 프로그램을 선택하여 정보를 열람하고, 필요하다면 사업별, 부서별 정보를 검색하여 찾아볼 수 있게 되며, 이렇게 하여 정부가 하는 일을 이해하게 된다면 재정정보 공개로서 재정성과정보는 그 효과를 가지게 되는 것이다. 즉 미시적 정보를 활용하여 부가가치를 창출하는 것이 아니라 정부가 하는 일을 온건히 알리고, 또 그것이 정부 의사결정에 대한 토론의 장에서 활용될 수 있기 때문에 경제적 가치보다는 민주주의적 가치가 강조되는 것이다(서재만, 2010; Premchand, 2002).

따라서 공개 대상이 되는 재정통계는 통계 이용자에 대한 명확한 정의가 우선되어야 하고, 제공되는 자료 또는 통계는 기준의 일관성, 내용의 포괄성, 정보의 실용성 및 제도 특성, 신뢰성을 원칙으로 해야 한다(심혜인, 2021). 제공 자료는 조사 또는 시스템 산출 등 산출되는 방식에 상관없이 자료를 대부분 포괄할 수 있는 체계를 염두에 두어야 하며, 또한 정책과 연계가 이루어져서 정책 수립에 참고할 수 있도록 설계되어야 한다. 재정정보는 정부의 재정 또는 사업을 체계적으로 확인하고 평가할 수 있는 방향으로 설계되어야 하고, 지표 구성 또는 시계열에 있어 존재하는

11) 같은 맥락에서 정부 역시 데이터 개방을 지원하고 있다(기획재정부, 2013).

공백이 있다면 이는 계속 공백으로 두지 말고 향후 나아가야 할 발전 방향을 제시해 주어야 하는 것이다. 이러한 목적에 따라 데이터의 완전성을 가지는 부분부터 시작하여, 이후 추가적으로 지속적인 재정통계를 발굴하여 추가해 나갈 수 있어야 한다.

재정정보 공개가 이처럼 완비성을 가지고, 민주주의적 목적에 종사하려면 재정정보 공개의 포괄범위가 구체화되어야 하고 방향성이 명확해야 한다(정성호, 2021). 공개 포괄범위, 공개 단위와 주기, 그리고 어떤 방식으로 제공할지를 구분하여 재정정보를 공개하고 통계 작성의 방향이 명확해야 하며, 이는 명시적으로 근거법 등 제도적 근거에 시행되어야 한다. 특히 각종 조사나 개별 시스템 수준의 정보를 단순 나열하여 제공하는 것은 통합이 아니며, 어떻게 산발적으로 존재하는 여러 정보를 체계적으로 나열 또는 정리하여 공개할지도 충분히 고려해야 한다. 그래야만 국민이 알기 쉽게 재정정보에 접근할 수 있다. 이 이슈는 이러한 체계를 바탕으로 재정의 구조를 국민에게 알려야 하는 재정교육으로도 연결된다.

4. 선행연구

우리나라의 프로그램 예산체제와 재정성과관리는 그동안 학술적, 실무적으로 많이 다루어져 왔던 주제이다. 다만 두 개의 관계를 살펴볼 때 어느 하나의 관점에서 주로 평가를 하거나, 어느 하나를 다른 하나의 보조재로 평가하거나 수단적으로 본 연구가 많았다. 대다수 연구들은 프로그램 예산체제가 재정성과관리에 기반을 둔다는 관점을 주로 취하고 있다.

재정성과관리에 대한 초기의 비판은 오영민(2016)에 집약적으로 수록되어 있다. 이 연구는 재정성과관리를 재정성과 향상을 위한 성과정보 향상에 집중하여 분석하고 있으며, 성과보고서에서 생산된 재정정보가 예산 및 사업개선에 거의 사용되지 못함을 보였다. 다만 이 연구는 성과관리와 환류 측면에만 집중한 나머지, 재정성과정보가 어떠한 체계를 가지고 생산되어야 하는지에 대한 시사점을 내지 못했으며, 환류를 위해 재정성과정보가 어떻게 생산되어야 하는지 분석에 이르지 못한 한계가 있다.

조선일(2016)의 연구는 재정사업에 대한 성과관리제도를 재정운용의 효율성 확보를 위한 상부 구조로 정의하고 분석을 시도했다. 재정성과관리의 주체, 참여자들 차원에서 관리체계상의 문제가 있어 재정성과정보가 활용되지 못함을 지적했으며, 이를 제도, 조직, 인력, 역할관계 등 거버넌스 관점에서 분석을 시도했다. 이 연구는 재정성과관리를 둘러싼 역할관계를 다양하게 분석했다는 시사점이 있으나, 명확하게 재정성과정보가 무엇이 되어야 하는지 분석하지는 못했고, 특히 재정성과관리 참여자들을 행정부 내 참여자로만, 외부로는 감사원 및 입법부로만 협소하게 분석한 한계가 있다.

즉 재정성과관리를 단순히 재정 또는 예산관리의 효율성 측면에서 그간 다루어 왔기에, 재정성과정보의 신뢰성과 참여자 측면이 그동안 강조되었던 것도 사실이다. 하지만 이미 사업별 예산제도가 이미 정착되어 있는 상황에서 사업별 예산제도가 프로그램 예산제도로 바뀌며 생기는 정보생산 프로세스의 변화 등에 대해서는 간과했던 것으로 보인다. 이미 초기 연구에서도 사업별 평가 제도가 재정성과관리에 어떤 영향을 미치는지, 이들 요약정보는 어떻게 성과정보로써 활용될 수 있는지에 대한 연구는 있었다(박민정, 박중훈, 2008; 박노옥, 원종학, 2012). 재정사업별로 성과정보를 생산한다고 해도 사업별 성과정보가 그동안 표준화되지 못한 상황에서 이들 사업정보를 어떻게 요약하고 보여주어야 제대로 된 프로그램 성과정보라는 점을 그동안 간과했던 점을 문제로 지적하는 연구도 있다(하연섭, 2013; 최현묵, 2016). 전달체계, 전산화 정도 등을 고려하지 못하면 프로그램별 비교를 위한 유의미한 성과정보를 산출하지 못할 수 있다. 즉 프로그램 하단부의 재정사업이 사업유/무형성, 단/장기적 사업 지표, 정책영역의 특성, 사업수행방식, 예산규모, 사업수행기간 등 정형화된 차원에서 사업 특성이 평가 결과에 영향을 미치기 때문에 단순 사업 집행노력을 성과라 보기 어려운 측면이 있다.

특정 개별 사업의 특성, 부처의 특성이 직접 재정성과관리에 대한 “성과측정의 적합도”라고 정의할 수도 있을 것이다(김영록, 2010). 성과정보가 결과물의 성격을 가지는지, 지표가 객관성을 가지는지는 물론 성과정보로서 매우 중요하다. 성과정보가 산출물로 보기 어렵고 목표 모호성을 가진다면, 이는 예산이나 재정관리에 직

접 환류하기 어려울 것이다. 그러나 이것이 바로 성과측정에 부적합하고, 따라서 프로그램별로 성과관리가 어렵다는 명제로 이어지는 것은 아니다. 객관적, 과학적 평가에 대한 강조는 측정 용이성에 대한 수요를 유발한다. 그러나 프로그램별 성과지표는 기본적으로 사업별 성과지표를 “요약”한 것이라는 점을 감안하면, 측정 용이성과 성과측정 적합도만을 가지고 성과정보를 생산하자는 요구는 무리가 있어 보인다. 측정의 정확도와 적합도는 성과정보 생산 과정을 표준화하기는 하지만, 표준화는 정보 생산과 요약 과정에서 필수인 ‘정보의 누락’을 체계화시킬 가능성이 있다. 문제는 어떠한 정보를 성과 관점에서 중요한지 취사하는 것, 즉 우선순위의 문제이지 적합도가 아니다.

정보 우선순위가 단순 나열에 그치지 않으려면 정보가 하나의 체계 내에서 유기적으로 배열 또는 연결되어 있어야 한다. 프로그램 예산체계가 중요하게 다루어지는 부분이 바로 이 지점이다. 프로그램 예산제도는 예산편성, 중기 자원배분, 재정성과관리 등 재정관리 전반에 있어 근간이 되는 제도로 평가된다(유승원, 2015). 물론 종적으로 매우 복잡한 정부 내의 예산사업 체계를 하나의 동일한 체계로 녹여내기에는 현실적인 어려움이 존재한다. 재정관리에서 가장 큰 부분을 차지하는 예산 배분 단계에서 사업예산에 대한 실질적 사정이 세부사업 수준에서 이루어지는 상황에서, 과연 프로그램 예산체계상에서 프로그램, 단위사업 단위로 생산되어야 하는 정보는 무엇인지에 대한 고려가 그동안 실질적으로 이루어지지 못했다. 프로그램 예산체계가 실효성을 가지지 못하는 이유에 대해서는 다양하게 이유가 제시되어 오고는 있으나, 기본적으로 프로그램 예산체계를 공식 도입하기 전의 장-관-항-세항-세세항 기준의 사업별 예산제도에도 어느 정도 원인이 있음은 명확해 보인다(윤영진, 2004). 오히려 부처에서 제한적으로만 사용하는 프로그램 예산 구조가 오히려 사업 유사중복을 방지하지 못하고, 부처 공동사업의 추진 측면에서도 부정적 효과를 내고 있다는 지적이 있어 왔다(이민형, 2014).

비체계적이고 형식적인 측면에서 프로그램 예산제도에 결함이 있고, 이에 따라 재정성과관리가 효과적으로 이어지지 못한다면 이에 대한 개선 방안이 필요할 수 있다(유승원, 2015; 최순영, 2016). 그러나 행정부 내부에서의 기계적인 활용과 연

동에 맞춘 프로그램 예산제도 및 재정성과관리 운용은 오히려 성과관리에 대한 저항 등의 역설을 낳을 우려가 있다. 근본적으로 프로그램 예산체계의 성과관리 측면에서의 필요성은 기계적 환류가 아니라 프로그램 분석과 정보 수집을 구조화함으로써 중앙 재정당국과 부처의 정책역량을 강화하는 것에 있다(Dull, 2006). 이 관점에서 프로그램 예산체계를 다시 한 번 잘 작동할 수 있도록 정비하는 방안이 가장 확실해 보인다. 그러나 예산체계의 급진적 변동이 가져올 수 있는 비용 대비 편익이 아직 명확히 제시되지 못하고 있는 점은 이러한 제도 개선의 장애 요인이 된다. 과연 프로그램 예산체계의 공식적 도입이 성과정보 활용에 기여했는지 여부와 관계없이, 기존 체계 내에서도 얼마든지 성과정보 활용을 증진할 수 있는 것이다. 이는 제도의 취지, 목적, 참여자의 관심과 국민의 관심이 연관되는 것이다. 그러나 현행 체계의 정부는 유승원(2015)의 제시에 따라 단위사업과 성과관리 체계의 성과목표를 일치시켜 한동안 성과계획서와 보고서를 작성했으나, 이는 단위사업 중심 재정사업 자율평가와의 업무 중복, 형식적 정보 생산이라는 문제점을 노출했다.

프로그램 예산체제와 재정성과관리, 재정정보 공개는 사실 어느 하나가 앞서 나간다고 해서 재정관리와 민주주의에의 영향이 증진되는 그런 관계는 아니다. 다소간의 상관관계는 있어서, 효과적인 프로그램 예산체제는 재정성과관리의 전제가 되기도 하고, 재정정보 공개가 성과지향적으로 될 경우 국민이 알기 쉽게 재정정보에 접근할 수는 있다. 다만 프로그램 예산체제 자체가 사업별 예산체제로서 산출 지향, 성과 중심적인 요소가 분명히 있고, 이는 재정성과관리와는 무관한 것이다. 재정성과관리와 재정정보 공개는 사업별 관리, 프로그램별 관리 및 공개 외에도 다양한 방식이 있다. 재정성과관리 중에도 가장 급진적인 형태의 성과 예산(performance budgeting)은 성과를 예산 및 기획에 환류하려는 의도를 가지지만 이 또한 프로그램 예산체제와는 별개로 존재할 수 있다.

선행연구를 종합하면, 우리나라의 프로그램 예산체제와 재정성과관리는 일부 성과 예산의 요소를 가지고 있지만 필수 요소인 것은 아니다. 대다수 선행연구에서 재정성과관리 정보가 프로그램 예산체제를 따라 환류되지 않는 것을 단점으로 지적했지만, 오히려 반대쪽에서는 프로그램 단위의 성과 환류가 되지 않을 뿐, 세부·내

역사업 단위의 정보 수집과 환류가 일상적인 분야에서는 재정성과관리가 활발히 일어난다고 지적한다(이민형, 2014). 재정성과 정보의 효과적인 축적이 재정정보의 공개로 원활히 이루어져야 한다고 보는 관점도 있는 반면, 재정의 흐름에 따라 자연스럽게 보여주어야 한다는 관점도 있다(박정수, 2019; 2020).

프로그램 예산체계, 재정성과관리, 재정정보의 활용과 공개에 대한 가장 큰 비판은 2000년대 중반 4대 재정개혁 당시 이들 제도를 도입한 취지가 제대로 구현되지 않았다는 점일 것이다(하연섭, 2012). 물론 2023년 현재, 프로그램 예산체계가 재정성과관리가 제도화되어 도입된 지 16년이 지난 시점에서, 과거 제도 도입 시기의 도입 취지를 살리고자 제도를 다시 설계하여 프로그램 예산체계를 개편하고 재정성과관리를 개선하자는 의견도 일리는 있지만, 일선 관료의 업무 부담이 오히려 늘어나지 않을까 하는 경계감도 존재한다(유승원, 2015).

여러 관점과 시각이 교차하는 가운데, 본 연구는 그동안 간과되었던 부분, 즉 이들 제도를 뒷받침하는 인프라로서 dBrain⁺, 즉 통합재정정보시스템으로서 디지털예산회계시스템과, 이 시스템 속에 그동안 사업단위로 생산되어 저장되어 있던 정보에 집중해 보고자 한다. 정보전산자원의 존재는 필연적으로 데이터 생산자와 활용자를 구분한다. 유승원(2015)은 프로그램 예산체계와 재정성과관리의 명확한 운영 방안이 제시되어 있지 않다고 비판했지만, 이들 업무가 고도로 전산화되어 있고 이를 뒷받침하는 인프라 자원 지원이 있으며, 매뉴얼과 세부지침이 있다면 운영 방안이 없지는 않은 것이다. 다만 데이터를 사업별 업무 과정에서 생산하는 것과, 이 데이터를 기반으로 핵심 정보를 요약하여 사용하려는 데이터 사용자, 또는 정책 결정자 사이를 이어주지 못하면 해당 전산 인프라는 단지 행정 업무를 전산화하는 정도로만 목적을 달성할 뿐 데이터 기반 의사결정을 지원한다는 보다 높은 수준의 목표 달성에는 실패한 것이 된다.

사실 그동안 프로그램 예산체계와 재정성과관리, 재정정보 공개에 대한 비판도 데이터 생산자와 사용자, 공개까지 이끌어지는 과정의 정보 정리, 취합 및 요약 정보 생산 과정이 매끄럽지 못한 데 기인한 점도 분명 존재한다. 현행 재정사업 체계가 프로그램 예산체계를 기반으로 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업으로 존

재하고, 대부분의 사업 정보가 세부사업 단위로 생산, 축적되고 있다면 단위사업은 어떠한 세부사업 요약 정보를 보여주어야 하는가? 프로그램 성과지표는 사업의 우선순위를 잘 반영하는가? 이러한 정보 생성 및 요약 체계를 따라 정보가 제대로 생산되어야 프로그램을 단위로 하는 거시적 의사결정 체계가 재정 최하단의 사업관리와 원활하게 연계될 수 있다. 즉 중요한 것은 프로그램이 적절한 단위사업과 세부사업을 거느리고 있느냐가 아니라, 프로그램이 거느리고 있는 단위사업과 세부사업 정보를 충실히 잘 보여주고 있느냐가 포인트일 수 있다.

그렇다면 선결과제는 프로그램 예산체계의 예산 분류의 정확성, 재정성과관리의 기계적 예산 환류 체계 작동의 검증이 아니라, 현재 시스템상으로 어떠한 사업 정보들이 축적, 관리되고 있는지부터 먼저 조사해야 할 것이다. 이 정보들은 법적인 근거를 모두 가지고 있고, 업무처리의 정확성, 책임성 향상을 위해 존재한다. 하지만 일선 관료들이 생산한 이 모든 정보가 고위 의사결정에 활용되고자 조직되지 않고, 또한 국민에게 의미 있는 수준으로 가공되지 않는다면 여전히 개별 정보들은 개별 업무의 정확성, 책임성 수준에서만 존재하게 된다. 이들 정보를 성과지향적으로 취합, 요약하여 보여줄 수 있어야 프로그램이라는 단위가 재정정보 생산 및 저장 단위로서 의미 있게 되고, 또한 성과관리와 재정정보 공개까지 이어지게 되는 것이다.

Ⅲ. 프로그램 예산과 재정성과정보 관리·활용체계

1. 정보 관리

본 연구는 프로그램 예산이나 재정성과관리 등 제도에 대한 문제점과 해결 방안보다는, 프로그램 예산체계와 재정성과관리의 운영 결과 생산된 정보의 축적 현황과 개선 방안을 마련하여 정보의 활용성을 높여 재정관리 전반의 합리성을 제고하는 방안을 제시하는 것이 목적이다. 관련 개념 정의, 선행연구를 통해 프로그램 예산체계와 재정성과관리가 그간 채택되어 운영되어 오고 있으나 실질적인 재정관리 효율성 개선에 이르지 못하고 있음을 보였다. 본 연구의 개선 방안 제시를 위해 본 장에서는 현재 프로그램 예산체계와 재정성과관리를 통해 생산된 정보들이 어떠한 체계하에서 저장·관리되고 활용되고 있는지 살펴보도록 한다.

가. 프로그램 예산체계

프로그램 예산제도와 함은 예산 편성과 운용의 기본을 프로그램과 단위사업에 두는 것으로, 프로그램 예산체계에 따라 예산을 배타적으로 분할하고 이에 맞추어 성과지표를 개발, 각종 분석기법 적용과 동시에 회계와 정보시스템 개선이 연쇄되어 이어지는 매우 강력한 제도이다(노기성, 2005). 즉 프로그램 예산체계는 예산 운용의 기본 방침은 물론 성과지표 개발과 분석, 정보시스템 개선의 기초가 되는 뼈대라고 할 수 있다.

우리나라도 미국과 마찬가지로 매우 오래전부터 사업별 예산제도, 기획예산제도 등을 도입하여 프로그램 예산을 정부 예산 운영의 기초로 또는 개혁의 방향으로 활용해 오고 있었으며, 현시점의 프로그램 예산체계 외양은 2007년 4대 재정개혁의 일환으로 도입된 프로그램 예산제도에 근거하고 있다.

프로그램 예산체계란 예산을 어떻게 동일한 목적으로 묶어 나가는가를 기본으

로 하지만, 정보시스템상으로는 어떠한 코드 체계를 따라 사업이 체계적으로 입력되고 관련되느냐가 중요하다. 현재 프로그램 예산체계는 분야-부문-프로그램-회계/기금-단위사업-세부사업 순서의 체계를 기본으로 하고 분야, 부문은 고정되어 있으며 프로그램 이하의 코드는 개별 부처에서 정하도록, 즉 입력하도록 하고 있다. 개별 프로그램이 복수의 분야, 부문과 관련이 있다고 하더라도 현재는 대표적인 하나의 분야, 부문만 선택하도록 되어 있다.

〈표 III-1〉 분야, 부문 분류체계 및 코드 설정

16분야 75부문			
010 일반·지방행정	053 평생·직업교육	08C 여성·가족·청소년	122 철도
011 입법및선거관리	054 교육일반	08D 고용	124 해운·항만
012 국정운영	060 문화및관광	08E 노동	125 항공·공항
013 지방행정·재정지원	061 문화예술	08F 고용노동일반	126 물류등기타
014 재정·금융	062 관광	090 보건	130 통신
015 정부자원관리	063 체육	091 보건의료	131 방송통신
016 일반행정	064 문화재	092 건강보험	132 우정
020 공공질서및안전	065 문화및관광일반	093 식품의약품안전	133 정보통신
021 법원및헌재	070 환경	100 농림수산	140 국토및지역개발
022 법무및검찰	075 해양환경	101 농업·농촌	141 수자원
023 경찰	076 환경일반	102 임업·산촌	142 지역및도시
024 해경	077 물환경	103 수산·어촌	143 산업단지
025 재난관리	078 자원순환및환경경제	104 식품업	150 과학기술
030 통일·외교	079 기후대기및환경안전	110 산업·중소기업및에너지	152 과학기술연구지원
031 통일	07A 자연환경	111 산업금융지원	153 과학기술일반
032 외교·통상	080 사회복지	113 무역및투자유치	154 과학기술인력및문화
040 국방	081 기초생활보장	115 에너지및자원개발	155 과학기술연구개발
041 병력운영	082 취약계층지원	116 산업·중소기업일반	160 예비비
042 전력유지	083 공적연금	117 산업혁신지원	161 예비비
043 방위력개선	087 보훈	118 창업및벤처	
044 병무행정	088 주택	119 중소기업 및 소상공인육성	
050 교육	089 사회복지일반	11A 지식재산일반	
051 유아및초중등교육	08A 아동·보육	120 교통및물류	
052 고등교육	08B 노인	121 도로	

자료: 기획재정부 22회계연도 결산작성지침

〈표 Ⅲ-2〉 dBrain+ 프로그램 예산체계의 코드 설정

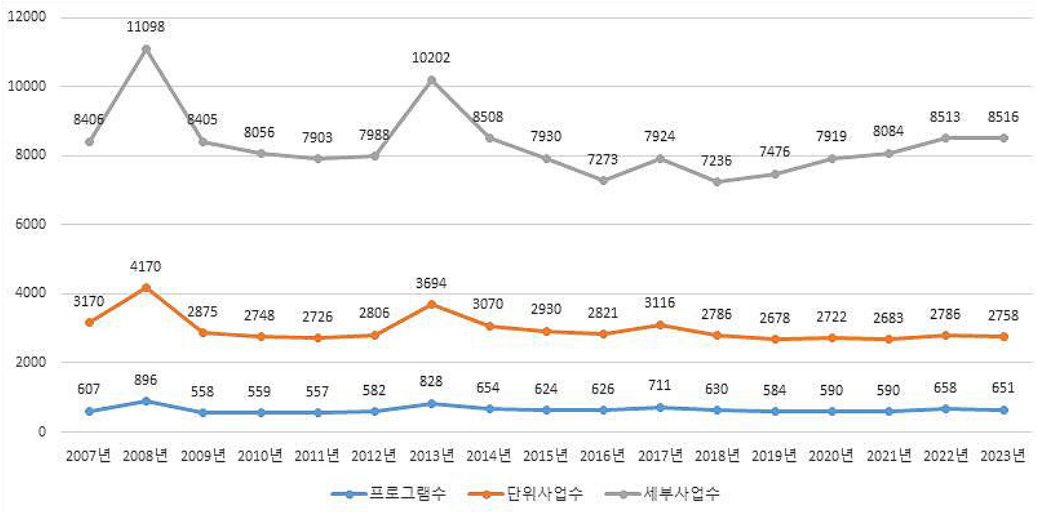
구분	코드	설명
일반사업		
항 (프로그램)	1000~7900 *백단위로 구분	○ 백(百)단위의 코드를 사용하되 프로그램 간 코드가 중복되지 않도록 설정 ○ 다만 “△△행정지원” 프로그램은 전 소관이 공통으로 7000~7900코드를 사용
세항 (단위사업)	△△01~△△99 *단단위로 구분 *△△: 프로그램과 동일 코드	○ 단(單)단위의 코드를 사용하되 단위사업 간 코드가 중복되지 않도록 설정 ○ 프로그램과 같은 코드 사용 불가(1000, 6200 등 십단위와 단단위가 모두 zero인 코드는 사용 불가) ○ 단위사업을 유형별로 분류하여 코드 설정 1. 인건비 단위사업: △△01 ~ △△10 (1) 본부 인건비: △△01 (2) 소속기관 인건비: △△02 ~ △△06 (3) 지방청 및 지방사무소 인건비: △△07 ~ △△10 2. 기본경비 단위사업: △△11 ~ △△30 (1) 본부 기본경비: △△11 ~ △△17 (2) 소속기관 기본경비: △△18 ~ △△23 (3) 지방청 및 지방사무소 기본경비: △△24 ~ △△30 3. 기금운영비단위사업: △△76 ~ △△79 4. 사업성 단위사업: △△31 ~ △△75
세부사업	100~799 *단단위로 구분	○ 단(單)단위의 코드를 사용 1. 인건비 세부사업: 100 ~ 199 (1) 총액인건비 대상 인건비: 100 ~ 149 (2) 총액인건비 대상이 아닌 인건비: 150 ~ 199 2. 기본경비 세부사업: 200 ~ 299 (1) 총액인건비 대상 기본경비: 200 ~ 249 (2) 총액인건비 대상이 아닌 기본경비: 250 ~ 299 3. 기금운영비세부사업 (1) 인건비: 100 ~ 199 (2) 경상운영비: 200 ~ 299 4. 사업성 세부사업: 300 ~ 799 (1) 일반사업성 세부사업: 300 ~ 649 (2) 수입대체경비: 650 ~ 699 (3) 총액계상사업: 700 ~ 749 (4) BTL정부지급금사업: 750 ~ 799 (5) 금융성기금출연금: 880 ~ 899 * 정보화사업, 연구개발사업, 성인지사업 등 사업 유형 관리가 필요한 사업은 세부사업별로 해당하는 사업유형을 설정하여 관리

구분	코드	설명
내부·보전거래		
항 (프로그램)	8000~9600 *백단위로구분	○ 백(百) 단위의 코드를 사용하되 프로그램 간 코드가 중복되지 않도록 설정
세항 (단위사업)	01~99 *단단위로 구분 *△△:프로그램과 동일 코드	○ 단(單)단위의 코드를 사용하되 단위사업 간 코드가 중복되지 않도록 설정
세부사업	800~919 *단단위로 구분	○ 단(單)단위의 코드를 사용 1. 회계간거래: 800 ~ 819 2. 회계내계정간거래: 820 ~ 839 3. 기금간거래: 840 ~ 859 4. 기금내계정간거래: 860 ~ 879 5. 예산⇒기금간거래: 880 ~ 899 6. 기금⇒예산간거래: 900 ~ 919 * 세부사업명은 객체가 되는 회계 · 기금 또는 계정명을 기입 (예)일반회계 로의 예탁

자료: 기획재정부 22회계연도 결산작성지침

〈그림 Ⅲ-1〉 연도별 프로그램, 단위사업 및 세부사업 수 변화 추이

(단위: 십억원)



자료: 디브레인플러스

프로그램 예산체계 그 자체만 보면 외양적 틀과 이에 따르는 재정관리는 정착한 것으로 보인다. 분야, 부문 체계는 2019년 1차례의 재분류를 제외하면 항상 유지되어 왔으며, dBrain+ 프로그램 예산체계 코드 설정 역시 최초 지침이 제정된 2007년 이후 큰 틀에서의 변화 없이 유지되고 있다. 현행 프로그램 예산체계는 프로그램 수준에서 내부거래와 보전거래 사업을 제외한 이후 프로그램 내 인건비와 경비를 단위사업 수준에서 구분하여 편성하고, 그 이하 세부사업에 대해서는 수입 대체경비, 총액계상사업, BTL 정부지급금, 금융성기금 출연금 등의 사업만 구분하고 그 외 사업에 대해서는 별도의 사업유형을 설정하여 관리하는 것을 허용하고 있다. 다만 모든 유형의 세부사업에 대해 사업유형이 설정되어 있는 것은 아니며, 현재 연구개발사업, 정보화사업, 국제개발협력 사업 등 3개 카테고리에 한해서 세부사업 명칭 끝단에 해당 사업유형을 표시하여 관리하고 있고 별도로 코드상의 사업유형 분류체계를 가져가고 있지는 않다. 이처럼 사업유형을 세세하게 관리하지 않는 이유는 명확한데, 여전히 일자리사업, 재난안전사업, 성인지 예산사업처럼 세부사업 수준에서도 편성되지 못하는 사업유형이 있는 점, 투자사업과 민간, 지자체 보조사업은 세부사업에 편성되는 성질별 분류, 즉 목별 분류로 가능하여 현실적으로 세부사업 단에서 코드를 설정하는 것이 불필요한 점 등 때문이다.

프로그램 예산체계에 대해서는 프로그램 수와 단위사업 수, 세부사업 수 등에 한해서는 2007년 최초 설정 후 안정적으로 운영, 관리되어 현재 정착 단계에 있다고 할 수 있다. 일부 정부 조직 개편이 있었던 특정 해(2008, 2014, 2017년)를 제외하면¹²⁾ 프로그램은 600여 개 내외, 단위사업은 2800여 개 내외, 세부사업은 8000여 개 내외로 안정적으로 유지되고 있음을 알 수 있다. 이는 내외의 지적, 즉 프로그램과 단위사업 설정이 적정한지, 타당한지와는 별개로 실무적으로 프로그램-단위사업-세부사업 구조가 안정적으로 유지, 정착하고 있음을 보여준다. 프로그램과 단

12) 정부 조직 개편이 일어나면 기존 소관의 사업은 결산, 즉 폐지되고 신설 부처의 신규 사업으로 이관된다. 즉 전환되지 않으므로 dBrain상으로는 동일한 사업 2개가 편성된 상태가 된다. 정부 조직 개편의 범위가 클수록 당해연도의 사업 수는 크게 늘어날 수밖에 없다.

위사업, 세부사업 수가 안정적으로 유지되는 이유는 다양한데, 외적인 영향이 없으면 일단 정부 조직 내에서 프로그램 예산체제는 애초에 정부 조직의 실-국-과 구조를 완전히 탈피하여 이해하기 어려운 점, 각 프로그램, 단위사업, 세부사업 관리자의 업무 부담과 관련이 있다(노기성, 2005; 유승원, 2015). 프로그램 수는 필연적으로 실/국의 이해관계, 장·차관 등 최고 관리자의 관심과 별개로 설명하기 어려우므로 그 수가 일정 이상으로 늘어날 수 없다. 마찬가지로 세부사업도, 인위적인 사업 수 감축이 있었던 시기를 제외하면¹³⁾, 사업 수행자와 이해관계자를 고려할 때 그 수가 7,000여 개 아래로 내려가기 어렵고, 또한 8,500여 개 수준에서 크게 늘어나기 어려운 것으로 보인다.

나. 재정성과정보

재정성과정보는 정부의 재정성과관리 결과 생산되는 정보를 말한다. 재정성과관리라 함은 단순히 정부 업무 처리 방식을 산출, 성과 위주로 하는 것 외에도 정부의 정보 처리 및 생산 절차를 성과지향적으로 재배열한다는 의미도 있다. 프로그램 예산체제를 설정하고 프로그램별, 사업별 재정성과관리를 한다는 것은 정부의 업무 수행 결과 생산되는 정보들이 프로그램 예산체계하에서 프로그램별로, 사업별로 체계화되어 저장되고 활용됨을 의미한다.

우리나라 재정에서 재정성과정보라 함은 크게 두 가지를 의미한다. 하나는 2005년 처음 도입되어 현재까지 그 틀이 유지되고 있는 것으로, 정부의 재정성과관리 체계상에서 프로그램 중심의 성과계획서와 보고서, 단위사업 중심의 재정사업

13) 국가재정운용계획 2015-2019, 2016년도 예산안 및 기금운용계획안 편성 세부지침, 2017년도 기획재정부 업무계획 등에 따르면 정부는 2015년 예산편성 과정에서 보조사업 총량관리로 사업 수를 10% 감축한 바 있으며, 2016년부터는 일반 재정사업에 대해서도 사업 수 총량관리제를 시행한 바 있다. 이 기조를 2017년까지 유지한 바 있어 사업 수는 7,200여 개 초반까지 감소했었다. 하지만 세부사업 수준에서의 감축에 불과하여 전체 프로그램, 단위사업 수는 유의미하게 감소하지 않았으며, 세부사업 수 위주의 총량관리 결과 대다수 사업이 세부사업의 내역으로 추진되는 등 문제가 발생하여 이후에는 다시 사업수가 8,000여 개 중반대로 환원되었다.

자율평가 보고서, 국책 또는 국정과제 사업으로서 재정사업 심층평가 또는 핵심평가가 그것이다. 이들은 최초 도입된 이후 우리나라 재정성과관리의 근간을 이루고 있다. 다른 하나는 2021년 「국가재정법」 개정을 통해 명문화된 재정사업 성과정보이다. 여기서 재정사업은 세부사업 또는 내역사업을 말하는 것으로, 재정사업 성과정보라 함은 각종 세부 또는 내역사업을 대상으로 시행된 평가 결과 생산된 정보를 말한다. 전자에 대해서는 2012년 dBrain 기능 개선으로, 후자에 대해서는 2019년 dBrain+ 구축 과정에서 데이터베이스화되어 현재에 이르고 있다.

1) 프로그램과 단위사업의 재정성과관리 정보¹⁴⁾

우리나라는 2006년 4대 재정개혁을 통해 프로그램 예산제도로 전환, 프로그램 단위의 재정성과관리 체계를 정착시켜 운영하고 있다. 그 이전의 예산·결산 재정 운용 체계는 최하단의 개별 세부사업을 설정하고, 매년 검토하면서 입법과목인 장·관·항으로 묶어 올라가는 상향 편성 방식으로, 사업을 묶는 기준도 모호하고 사후 정보를 바탕으로 환류도 어려웠던 한계가 있다. 프로그램 예산체계는 각 부처에서 동질적인 사업의 묶음인 프로그램을 예산 편성 착수 전에 미리 결정하고 성과목표 수준도 함께 정하는 것으로, 프로그램 내의 사업 간 비교 기준이 명확해지고 성과를 중심으로 재정에 환류하기가 용이하므로 재정성과관리와 떼어서 이해하기는 어렵다. 프로그램 예산체계하에서 각 사업은 임무와 전략 체계에 따라 구조화되고, 프로그램, 단위사업별 성과지표가 구비되므로 재정 투입 성과가 알기 쉽게 직관적으로 나타난다. 따라서 재정성과관리 체계는 사전 목표에 대한 사후 측정 및 평가, 유사한 사업 묶음 간의 표준화된 비교를 위한 재정사업 평가제도 발전을 함께 수반한다.

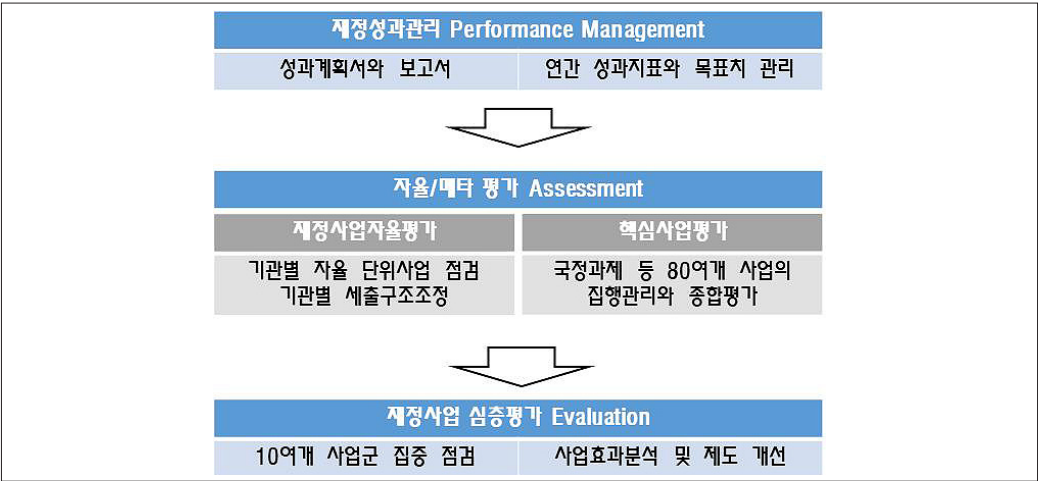
재정성과관리는 예산의 편성에서 집행, 결산에 이르는 전 과정에서 수행되며, 각 국면에서 재정성과정보가 생산된다. 재정성과관리는 예산편성 과정에서 성과계획서를 작성하면서 시작하며, 이를 바탕으로 연간 성과지표와 목표치를 관리하여

14) 본 절의 내용은 박정수(2022)의 내용을 수정 보완한 것이다.

국회에 보고하고 국민에게 공개하는 제도이다. 이에 따라 각 부처는 성과계획서·보고서 외에 재정사업에 대한 자율평가를 수행하며, 재정당국인 기획재정부는 지표가 적정한지 점검하고 개별 재정사업에 대한 평가를 수행할 수 있다.

재정성과관리는 프로그램 단위의 성과관리, 사업 또는 사업군별로 수행되는 평가를 통해 거시적 재정총량 위주의 관리와 개별 부처의 재정 최하단부의 재정사업 관리체계를 연결해 준다. 재정사업에 대한 평가는 사업에 대한 등급을 매기거나, 사업에 대한 자원 투입 적정성 및 사업 추진 체계를 검토하는 두 가지 측면에서 수행한다. 현재 수행하고 있는 재정사업 자율평가 제도는 미국의 PART(Program Assessment and Rating Tool)를 벤치마킹한 것으로, 초기 등급 강제 배분 방식의 평가에서 점차 사업 추진 체계 적정성 검토 방식으로 제도가 발전해 오고 있다. 그다음으로 재정당국인 기획재정부는 재정사업에 대한 평가를 수행할 수 있으며, 2017년까지는 전수 사업에 대한 메타평가를 수행했으나 2018년부터는 주요 핵심 사업에 대한 집중관리를 통한 제도 개선과 구조조정 방식으로 전환한다. 또한 재정당국은 개별 부처 위주의 자율평가가 가지는 한계를 극복하기 위해 다부처 사업군에 대한 심층평가를 수행하여 종합적 개선 방안을 도출한다.

〈그림 III-2〉 재정성과관리 개념



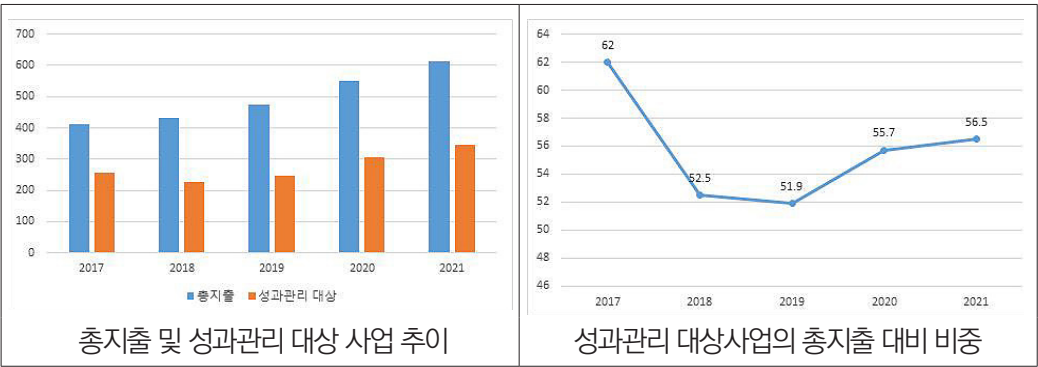
자료: 박정수, 2022. FIS ISSUE&FOCUS 「재정성과관리」

프로그램 단위의 재정성과관리는 전년 9월 차년도 예산안 편성 시 국회에 각 부처별로 성과계획서를 제출하면서 시작하고, 회계연도가 종료된 후 차년도 5월 국가결산보고서를 국회에 제출하면서 첨부서류로 당해연도 성과계획에 대한 달성 정도를 담은 성과보고서를 제출하면서 한 사이클이 종료된다. 성과계획서는 사업 실시 전 예산편성 단계에서 성과 목표 및 지표, 목표 수준을 사전에 설정하는 것으로, 성과 달성을 위한 집행 및 환류 계획을 명확히 하여 작성한다. 그리고 성과보고서는 기관의 성과 분석 결과를 다음 연도 집행 및 예산편성에 환류함으로써 재정부운용 효율성 제고에 기여하며 성과계획서와 성과보고서는 중요한 재정성과정보가 된다.

성과관리 대상 사업은 프로그램 단위로 구분하여 산출하며, 총 346.5조 원으로 2021년도 예산(추경기준) 총지출 대비 56.5%를 차지한다. 성과관리 대상 사업은 예산편성 시에 확정하고, 추경 시에 금액 및 목표 등을 수정하며 연중 관리한다. 개략적 추이를 보면 2017년 보훈처, 인사혁신처 등의 경비, 인건비 등 실익이 없는 사업을 제외한 후 소폭 증가세에 있다.

〈표 III-3〉 최근 5년간 성과관리 대상 사업 규모 추이

(단위: 조원, %)



	2017	2018	2019	2020	2021
총지출(추경)	411.4	432.8	475	548.9	613.4
대상	255.2	227.4	246.7	306	346.5
비율	62	52.5	51.9	55.7	56.5

자료: 대한민국 정부, 각 연도, 성과계획서

〈표 III-4〉 최근 5년간 프로그램 성과관리 현황

(단위: 개, %)

	전략목표	프로그램목표	성과 지표(A)	달성 지표(B)	달성률(B/A)
2021	183	475	680	521	76.6
2020	181	470	676	466	68.9
2019	178	466	677	517	76.4
2018	182	495	698	538	77.1
2017	182	522	746	560	75.1

자료: 대한민국 정부. 각 연도. 성과계획서

〈표 III-5〉 최근 5년간 단위사업 성과관리 현황

(단위: 개, %)

	단위사업	지표 (A)	달성 (B)	달성률 (B/A)	초과달성 (C)	초과비중 (C/A)
2021	1,769	4,711	3,703	78.6	449	9.5
2020	1,774	4,733	3,543	74.9	433	9.1
2019	1,771	4,633	4,094	88.4	426	9.2
2018	1,839	4,617	4,069	88.1	410	8.9
2017	2,142	5,191	4,613	88.9	457	8.8

자료: 대한민국 정부. 각 연도. 성과계획서

다음은 재정사업 자율평가이다. 각 부처는 성과계획서를 작성한 후, 이에 따라 설정한 단위사업을 대상으로 각 부처에서 자율적으로 사후 평가를 실시한 후 공개 하도록 하고 있다. 평가대상 사업의 경우, 2021년도 기준 단위사업 단위의 평가대상 사업(963개 사업 114조 원), 일부 세부사업이 제외되는 단위사업 152개 사업 합계 135.9조 원이 대상이었다. 평가의 실익이 없어 일부 제외되는 사업의 비중이 높았다.

〈표 Ⅲ-6〉 2021년도 재정사업 자율평가 대상 사업 현황

(단위: 억원, 개)

사유		사업수	예산액	
			21년	22년
대상(A)		963	1,142,050	1,150,296
2020	타평가	84	176,418	144,191
일부 포함	실익없음	22	199,777	230,366
	완료사업	11	21,992	12,195
	인건비/경비	1	185	189
	소액	4	13,480	14,734
	기타	30	39,121	37,505
	소계(B)	152	411,852	401,675
	(제외금액C)		222,645	193,131
총 평가대상(A+B-C)		1115	1,331,257	1,358,840

주: 국토교통부 제외

자료: 각 부처. 2021년도 재정사업자율평가 보고서

국토교통부를 제외한 평가 결과, 1,115개 사업 중 180개 사업(사업 수 기준 16.1%, 금액 기준 10.8%)이 미흡 등급을 부여받았다. 등급 부여를 살펴보면 사업 수 기준으로는 우수 19.6%, 보통 64.3%, 미흡 16.1% 등으로 고르게 부여되었지만, 각 사업의 규모를 볼 경우 미흡 등급의 사업 1개당 평균 예산 규모는 우수 사업보다 절반에도 미치지 못하고 있었다.

〈표 Ⅲ-7〉 2021년도 재정사업 자율평가 결과

(단위: 억원, %)

	사업수(A)	예산액(22년 기준, B)	평균(B/A)
우수	218 (19.6)	403,677(29.7)	1,852
보통	717(64.3)	808,085(59.5)	1,127
미흡	180 (16.1)	147,079(10.8)	817
합계	1,115 (100.0)	1,358,840(100.0)	1,219

주 1) 괄호안은 비중을 의미

2) 국토교통부 제외

자료: 각 부처. 2021년도 재정사업자율평가 보고서

187개 사업 1.1조 원 수준의 지출구조조정과 함께 미흡 사업 81개 사업의 성과 관리 개선 대책을 제출했다. 지출구조조정의 경우 우수 등급 5개, 보통 등급 37개, 미흡 등급 143개 사업에 대해 사업 예산 총액 대비 0.8%의 금액에 대해 2023년 예산편성에서의 지출구조조정을 실시했다. 미흡 등급 사업 180개 중 성과관리 개선 대책을 제출한 사업은 81개(금액 기준 39%)였다.

〈표 III-8〉 자율평가 결과 지출구조조정 현황

(단위: 억원, 개)

평가등급	사업수	예산액 (A)	지출구조조정 대상			총액 대비 (B/A)
			사업수	예산액	구조조정(B)	
우수	218	403,677	5	47,421	-1,454	0.4
보통	717	808,085	39	51,408	-1,238	0.2
미흡	180	147,079	143	135,986	-8,158	5.5
합계	1,115	1,358,840	187	234,816	-10,850	0.8

주: 국토교통부 제외

자료: 각 부처. 2021년도 재정사업자율평가 보고서

2) 재정사업 성과정보

「국가재정법」에 의한 재정성과관리 및 사업 평가는 원칙적으로는 정부의 모든 지출 사업을 대상으로 하고 있었지만, 동법 제정 시기부터 이의 예외 대상이 있었고, 현재에도 재정사업에 대한 평가는 다양한 제도가 마련되어 있다. 정부업무평가위원회에 따르면 재정사업에 대한 평가는 4개로, 일반재정사업, R&D(연구개발), 재난안전, 균형발전 평가 등 4개이다. 「국가재정법」 시행 1년 전에 시행된 「연구성과평가법」은 국가연구개발사업에 대한 독립적인 성과평가 규정을 두고 있었고, 이에 따라 「국가재정법」 시행령에서 재정사업 자율평가 및 심층평가를 「연구성과평가법」에 따른 성과평가로 대체할 수 있도록 하여 제도가 대상으로 하는 평가 대상 사업의 중첩을 방지하고 있었다.¹⁵⁾ 반면에 시행령상으로는 독립적인 평가가 아님에도 초기부터 별도의 평가 체계를 갖는 국가균형발전사업 평가 같은 경우

도 있었다. 국가균형발전사업 평가는 2005년 당시 「국가균형발전특별법」 제9조에 근거하여 수행되었고, 산업자원부(2005~2006년), 행정안전부·지식경제부 주관(2007~2008년) 시기를 거쳐 국가균형발전위원회에서 2009년부터 평가를 실시해 오고 있다. 「재난안전법」에 근거한 재난안전사업에 대한 평가는 행정안전부가 주관하며, 2015년 개정으로 2016년부터 4년간 시범평가를 거쳐 2019년부터 결과를 공개하고 있다.

그러나 재정사업에 대한 평가제도가 할 수 있는 제도는 위의 4개 외에도 여러 가지가 있다. 개정 「국가재정법」 85조의8 2항에 의하면 “기획재정부 장관 및 관계 중앙관서의 장은 재정사업 성과평가와 개별 법령에 따라 실시되는 평가의 대상 간 중복이 최소화되도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 2022년 8월 기획재정부에서 발표한 중기 재정사업 성과관리 기본계획에 의하면 기획재정부가 파악한 “중복이 발생 가능한 사업성과평가”는 정부업무평가위원회에서 밝힌 4개가 아닌 6개 부처 11개로 보고 있다. 이들 사업성과평가제도는 명시적으로 “예산안 및 기금운용 계획안 작성”을 위한 세부사업설명서로 구분되는 세부사업을 기준으로, 세출 구조 조정을 목적으로 한다는 점에 있어서 예산안 편성의 중요한 과정이자 독립된 편성 프로세스로 볼 수 있다.¹⁶⁾

이 중 기획재정부가 주관하는 평가가 6개로 가장 많다. 재정성과관리 체계에서는 자율평가, 심층평가, 핵심사업평가가 성과관리 프로세스에는 포함되나 나머지 기금평가, 보조사업평가, 복권기금평가 등은 성과관리제도에 명시적으로 포함되지 않는다. 보조사업평가의 경우 근거가 되는 「국고보조금법」의 규정에 의하면 2015년까지는 재정사업 자율평가 대상 사업 중 보조사업에 대한 운용평가를 하도록 했

15) 「연구성과평가법」상 연구개발사업에 대한 성과평가와 「국가재정법」상 재정사업 자율평가는 2008~2010년, 2016~2017년에는 재정사업자율평가 또는 통합재정사업평가로 일원화되어 실시하기도 했다. 그러나 통합평가의 실익이 적고 서로 다른 사업군의 평가를 동일한 기준으로 평가하기 어렵다는 지적이 있어 이외의 기간에는 별개의 평가로 실시하고 있다.

16) 기획재정부 평가가 6개로 가장 많고(자율평가, 심층평가, 핵심사업평가, 보조사업평가, 복권기금평가), 이외는 1부처당 하나의 다부처 사업 평가제도를 운영 중이다(과기부 연구개발사업평가, 고용부 일자리사업평가, 군발위 균형발전 평가, 행안부 재난안전평가, 중기부 중소기업지원사업평가).

고, 실제로 재정사업 자율평가 제도와 연계되어 평가제도가 운영되었다. 그러나 2016년에 재정사업 자율평가와 연계하도록 한 규정이 삭제되면서 사업별 준치평가로 전환, 재정사업 자율평가와 독립되어 별개의 평가를 받는 제도로 변화했다.

타 부처 평가제도 중 아직 재정사업 자율평가와의 관계가 정의되지 않은 일자리사업 평가, 중소기업지원사업 평가제도는 비교적 최근에 도입되었다. 일자리사업에 대한 평가는 2016년도 기획재정부 재정사업 심층평가 후 도입 필요성이 제기됨에 따라 도입되었다. 이에 따라 전 부처 일자리사업을 일모아 시스템으로 통합관리하고, 2016년 말 시범지표 개발을 거쳐 2017년부터 모든 일자리사업에 대한 현장 모니터링, 성과지표 설정 및 산출, 고용영향평가 등을 추진했다. 중소기업지원사업 평가는 「중소기업기본법」 전부개정안(2017) 및 중소벤처기업부 신설에 따라 도입되었다. 이 평가제도 역시 평가군 사업 유형으로 구분하고 중앙부처의 “세부사업”을 기준으로 중소기업지원사업을 구분했으므로 역시 재정사업 체계상 성과관리의 틀에서는 재정사업 자율평가제도와 유사하다고 할 수 있다. 일자리사업과 중소기업지원사업 평가 모두 타 부처의 사업평가 사례를 조사 및 벤치마킹했으므로 평가 과정 및 결과 배점도 큰 틀에서는 많이 다르지 않은 평가제도라고 할 수 있다.

〈표 III-9〉 재정사업 성과관리 관련 시스템 구축 현황

	일반재정 사업	연구개발 사업	재난안전 사업	균형발전 사업	일자리 사업	국고보조 사업	중소기업 지원사업
근거법령	국가재정 법	연구성과 평가법	재난안전 기본법	균특법	고용정책 기본법	국고 보조금법	중소기업 기본법
평가제도	재정사업 평가	연구개발 사업평가	재난안전 사업평가	균형발전 사업평가	일자리 사업평가	연장평가	중소기업 지원사업 평가
자원시스템	디브레인 플러스	NTIS	SIIMS	REDIS /NABIS	일모아	e나라 도움	SIMS
평가방식	심층평가 자율평가 +상위평가	특정평가 자율평가 +상위평가	자율평가 +상위평가	자율평가 +상위평가	일괄평가	외부평가	외부평가
평가대상	단위사업	세부사업	세부사업	세부사업	내역사업	내역사업	세부사업

	기능	보고서 취 합	보고서 취 합	평가 근거 자료 추출	보고서 취합	평가근거 자료추출	보고서 저장	평가근거 자료추출
시스템 지원	지표 관리	○	○	×	×	×	×	×
	저장 정보	부처별 보고서	사업별 보고서	×	부처별 보고서	×	사업별 보고서	×

자료: 박정수(2019; 2022)를 바탕으로 재작성

2. 프로그램 예산체계와 재정성과정보 활용

프로그램 예산체계와 재정성과정보 분석에서 중요한 것은 정보의 저장과 활용이 어떻게 되어 있는지다. 본 연구에서는 프로그램 예산체계가 얼마나 잘 작동하고 있는지, 재정성과관리가 제대로 운영되고 있는지에 대한 것이 1차 관심사는 아니다. 프로그램 예산체계와 재정성과관리는 여러 경로를 통해 재정운용 효율화 및 합리화에 이바지할 수 있다. 프로그램 예산체계와 재정성과관리는 예산편성에서 시작하여 집행 점검, 성과 점검 및 환류에 이르는 재정 업무 전 과정을 성과지향적으로 재배열해 주며, 업무 문화를 개선하고 국민에게 개별 프로그램 중심으로 그 성과를 설명할 수 있게 된다. 이 과정이 모두 매끄럽게 연결되지는 않으며, 제도적 요인, 인적·조직적 요인, 문화적 요인 못지않게 중요한 것은 정보의 생산과 전달, 저장 프로세스이고 이를 뒷받침하는 재정정보 인프라이다. 프로그램 예산체계, 재정성과관리 등이 도입되어 운영되고는 있으며 이에 대한 분석, 평가 역시 다각도로 이루어졌지만, 인프라 측면, 정보 프로세스는 단순히 재정 업무 효율화 및 합리화를 위한 충분 조건 정도로만 인식되어 그동안 간과된 측면이 있었다.

디지털예산회계시스템과 그 하위 시스템인 재정성과관리시스템 운영이 10여년이 지났고, 차세대 시스템 구축으로 디브레인플러스가 본격 가동된 만큼 그동안의 경험을 분석하고 평가하는 것이 프로그램 예산체계와 재정성과정보 활용 체계 구축 또는 개선의 첫걸음이 되어야 할 것이다. 재정에 있어서 또 하나 고려해야 할 것은 이미 구축, 운영 중인 프로그램 예산체계와 재정성과관리와 별도의 프로그

램(사업) 중심, 성과지향적 관리체계가 시간이 지남에 따라 발전, 성숙해 오고 있다는 점이다. 이 관점에서 디지털예산회계시스템의 재정사업 성과정보 데이터베이스 구축, 열린재정의 성과지향적 정보공개를 위한 선행연구가 진행된 바 있다(박정수, 2020). 이 연구에서는 데이터베이스 확충 외에도 정보 관리체계 확립 및 사용자 편의 개선, 지원체계 마련, 알기 쉬운 형태로 국민에게 전달해야 할 것 등을 시사점으로 제시한 바 있다. 후속 연구(박정수, 2022)에서는 디브레인플러스 구축 과정에서 구축, 시범 입력된 데이터를 바탕으로 분석하여 실제 재정사업 평가를 수검하는 재정의 규모가 어느 정도이며, 얼마나 중복 평가를 받고 있는지, 환류는 어떻게 이루어지고 있는지를 검토한 바 있다. 후속 연구에서는 데이터베이스 추가 속성관리, 오류율을 낮추기 위한 자료 입력 및 관리절차 개선, 사용자 UI 개선, 환류 및 이력관리 기능 강화 등을 시사점으로 제시했다. 특히 국고보조사업, 연구개발사업처럼 사업 평가에 주기가 있는 경우 3년 전 평가 결과 및 이후 편성 이력확인 등 실무적 차원에서도 추가로 정보를 저장하고 활용하기를 원하는 경우가 많았다.

본 연구는 2건의 선행연구에서 좀 더 구체적이고 활용지향적인 데이터베이스를 구축할 수 있도록 시사점을 내는 것이 목적이다. 이를 위해 선행연구에서 다루지 못했던 다부처 사업과 기금의 관리, 환류 정보의 저장과 활용 측면에서 현재 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보고, 어떠한 문제점이 있는지 그리고 개선 방향은 무엇인지 살펴보도록 한다.

가. 다부처 재정사업

프로그램 예산체계는 정해진 분야, 부문에 따라 소관, 회계를 먼저 분류하면서 시작한다. 즉 분야와 부문은 고정되어 있고 하나의 분야, 부문에 복수의 소관과 회계가 소속할 수 있다. 그리고 그 하부에서는 프로그램이 각각의 분야, 부문, 소관, 회계에 배타적으로 소속되게 된다. 소관, 회계는 예산, 결산서 작성의 기본 단위이자 관리의 대상이 되므로, 프로그램은 그 자체가 소관, 회계 단위를 한 단계 더 분할하여 목적 중심으로 관리되는 가장 덩어리가 큰 재정운용상의 객체(subject)라고 할

수 있다.¹⁷⁾

즉 프로그램 예산체계에 따르면 모든 프로그램, 그리고 여기에 소속된 모든 세부사업은 각각의 소관, 회계, 분야, 부문에 하나씩 소속, 즉 매핑되어야 한다. 모든 재정사업이 하나의 체계에 따라 매핑되고 분류되어야 함이 프로그램 예산체계의 기본 원칙이다. 그러나 실제로는 사업 관리체계상 기금운용 체계상 하나의 사업이 하나의 체계에만 존재하기 어려운 면이 있다. 이 문제를 흔히 다부처 사업이라고 정의하지만, 다부처 사업은 사실 하나의 프로그램 예산체계하에서도 존재하는 문제이다. 즉 하나의 분야에 여러 부처의 사업이 섞여 있기 때문에 관리의 어려움이 있을 수 있는가 하면, 프로그램 예산체계에 따라 편성된 프로그램 또는 사업이 프로그램 예산체계를 벗어난 별도의 분류체계의 적용을 받기도 한다. 이 두 가지를 모두 다부처 재정사업 관리라고 하지만, 2023년 현재는 프로그램 예산체계 내에서의 다부처 사업 운영보다는 프로그램 예산체계를 벗어난 사업 체계와 관련된 문제를 다부처 사업 관리라고 한다. 이와 같은 다부처 사업의 원류는 바로 연구개발(R&D)사업인데, 연구개발 사업군(群)은 국가연구개발 예산 편성체계를 적용받고 국가재정 전체의 지출총량과 별도로 연구개발 예산 상한의 적용을 받는 별도의 예산체계이다. 즉 전체 연구개발 예산이 하나의 소관, 회계, 분야, 부문에 소속되지 않는다는 점에서 별도의 체계이고, 다부처 사업이다. 연구개발 예산의 경우 이미 「국가재정법」, 디지털예산회계시스템 개통(2007) 이전에도 있었던 것으로 이미 상당한 시간이 진척되었으므로, 디브레인플러스에서도 상당한 수준으로 전산화되어 운영이 이루어지고 있다.

본 연구에서는 연구개발 사업과는 별도로 대표적인 다부처 사업이면서 디브레인플러스를 통해 관리가 이루어지고 있지 않은 일자리사업의 체계, 그리고 일자리사업의 성과관리인 일자리사업 평가를 프로그램 예산체계, 재정성과관리의 관계 관점에서 살펴보도록 한다.

17) 반대로 목적지향성이 가장 작은 단위는 Object이며, 이를 비목이라고 한다. 프로그램이란 단순히 경제적 성질을 바탕으로 한 비목을 결합하여 단일의 목적 또는 복수의 별개 속성을 띠는 사업으로 구조화한 것으로 볼 수 있다.

1) 재정지원 일자리사업의 분류체계

재정지원 일자리사업은 일자리 창출 정책 중 재정을 통한 지원사업을 통칭하는 것이다(김주섭 외, 2007). 재정지원 일자리사업의 목적은 취약계층에게 직접 일자리를 제공하거나 혹은 고용능력을 제고한다는 점에 있으며, 이를 최초로 집계하여 발표한 것은 2004년이다. 즉 재정지원 일자리사업도 공식 프로그램 예산체계 도입(2007) 이전에 집계가 시작된, 그 역사가 짧지 않은 분류체계라 할 수 있다.

현재 사용하고 있는 재정지원 일자리사업의 분류체계는 김주섭 외(2007)가 제시한 틀을 그대로 따르고 있다. 이 연구는 OECD 노동시장프로그램 및 데이터베이스 기준을 준용한 것으로, 특히 적극적 노동시장 정책 분류에 따라 분류한 것이다. OECD 데이터베이스는 노동시장 정책을 9가지로 분류하고 분류된 각각의 정책에 대한 GDP 대비 재정지출 비율을 산출하고 있어 부분적으로 재정통계의 성격을 가진다고 할 수 있다. 대상별, 수단별, 수혜집단별 등 여러 분류체계 중 전체 재정사업에 대해서는 정책 수단에 따른 분류를 1차로 사용하고 개별 세부 또는 내역 사업을 정책 대상별로 세분하는 분류체계를 적용하여 현재에 이르고 있다. 정책 수단별, 정책 대상별 분류체계는 고정되어 있으므로 프로그램 예산체계상의 분야, 부문과 비슷한 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 기본적으로 전 세계 모든 국가의 정부에 적용되는 UN의 정부기능분류(Classification of the Function of Government: COFOG)에 뿌리를 두고 있는 프로그램 예산체계상의 분야-부문과, 서구 선진국 중심의 OECD 고용정책 분류 사이에는 근본적인 차이가 있어 현재에도 일치하는 수준으로 관리하고 있지 않다.

현재 재정지원 일자리사업은 정책 목적별로 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업급여 등 6개 카테고리로 분류되고 있다. 2010년 이후 같은 기간 총지출은 본예산 기준 6.86% 증가했지만, 재정지원 일자리 사업은 11.78% 증가하여 1.5배 수준의 높은 증가율을 보였다. 이에 따라 총지출 대비 비중은 3.2%에서 5.2%로 증가했다. 2022년 기준 31.6조 원의 규모로, 16대 분야를 보더라도 전체 재정지원 일자리사업보다 지출 규모가 큰 분야는 사회복지, 일반·지

방행정, 교육, 국방 등 4개뿐이다. 다시 말하면 16대 분야 중 12개보다 더 큰 지출 규모를 유지하는 것이 일자리사업인 것이다. 12대 분야로 보더라도 SOC 분야(27.6조 원), 연구개발(R&D, 29.5조 원)보다도 커져서 예산편성과 관리, 운용에 있어 큰 부분으로 자리 잡게 되었다.

〈표 III-10〉 일자리사업 추이

평가 등급	2010	'14(A)	15(B)	'16(B)	'17(A)	'18(B)	'19년(B)	'20년(B)	'21년(B)	'22년(B)	연 평균
	예산	예산	예산	예산	예산	예산	예산	예산	예산	예산	
직접 일자리	30,894 (33.3)	28,918 (21.8)	24,663 (17.6)	26,342 (16.7)	27,069 (15.9)	31,961 (16.6)	37,713 (16.4)	28,587 (11.2)	31,599 (10.4)	33,932 (10.7)	0.86
직업 훈련	11,676 (12.6)	16,214 (12.2)	17,851 (12.8)	19,716 (12.5)	22,458 (13.2)	20,645 (10.7)	19,610 (8.6)	22,434 (8.8)	22,648 (7.4)	25,491 (8.1)	7.36
고용 서비스	3,896 (4.2)	5,396 (4.1)	6,102 (4.4)	6,904 (4.4)	8,001 (4.7)	9,354 (4.9)	9,867 (4.3)	11,994 (4.7)	17,330 (5.7)	20,207 (6.4)	16.1
고용 장려금	7,387 (8.0)	21,141 (16.0)	25,961 (18.6)	28,208 (17.9)	31,752 (18.6)	37,879 (19.7)	57,883 (25.2)	64,950 (25.5)	84,106 (27.6)	80,496 (25.5)	24.3
창업 지원	1,386 (1.5)	17,289 (13.1)	18,339 (13.1)	19,148 (12.1)	22,004 (12.9)	24,475 (12.7)	25,098 (10.9)	23,585 (9.2)	24,071 (7.9)	28,433 (9.0)	31.6
실업 급여	37,497 (40.4)	43,500 (32.8)	46,832 (33.5)	57,478 (36.4)	59,453 (34.8)	67,998 (35.4)	79,139 (34.5)	103,447 (40.6)	125,377 (41.1)	127,249 (40.3)	11.7
합계	92,736 (100.0)	132,458 (100.0)	139,748 (100.0)	157,796 (100.0)	170,736 (100.0)	192,312 (100.0)	229,308 (100.0)	254,998 (100.0)	305,131 (100.0)	315,809 (100.0)	11.8
총지출 (총지출 대비)	2,928,149 (3.2)	3,558,051 (3.7)	3,754,033 (3.7)	5,863,996 (2.7)	4,005,459 (4.3)	4,288,339 (4.5)	4,695,752 (4.9)	5,122,504 (5.0)	5,579,872 (5.5)	6,076,633 (5.2)	6.86

자료: 관계부처 합동, 각 연도

이를 프로그램 예산체계의 분야별 사업 수를 살펴보면 아래와 같다. 재정지원 일자리사업은 기본적으로 고용노동 관련 사업인 만큼 노동 부문이 포함된 사회복지 분야의 사업이 절반 수준으로 매우 비중이 높지만, 반면에 세부로 살펴보면 약간 다

른 양상이 나타났다. 사회복지에 일자리사업이 많기는 하지만 거의 모든 사업이 고용서비스, 고용장려금, 실업소득 사업에 치중해 있다. 직접일자리 사업은 농림수산이 많았고, 창업지원 사업은 산업·중·소기업 및 에너지 분야 사업이 많았다. 직업훈련은 교육, 과학기술 분야 등에 비교적 고르게 분포해 있었다. 16대 분야 중 예비비를 제외하면 국토 및 지역개발 분야에 일자리사업이 없었으며, 보건, 통일·외교 분야는 사업이 각 1개씩이었다.

〈표 III-11〉 2020년도 분야별 재정지원 일자리사업 수

(단위: 개)

	직접일자리	직업훈련	고용서비스	고용장려금	창업지원	실업소득	합계
사회복지	11	13	29	17	4	9	83
산업·중소기업및 에너지	1	6	3	2	12		24
농림수산	9		2		2		13
문화및관광	5	4			2		11
교육		3	1	2	1		7
과학기술	1	3			1		5
교통및물류		2	1	1	1		5
공공질서및안전	1	2	2				5
환경	3						3
국방		1	1				2
일반·지방행정	2						2
통신		2					2
보건		1					1
통일·외교				1			1
합계	33	37	39	23	23	9	164

주: 관계부처 합동지침상의 내역사업 수 기준

자료: 관계부처합동(2021), 열린재정 자료를 바탕으로 저자 작성.

2) 재정지원 일자리사업의 성과관리 체계

재정성과관리가 「국가재정법」에 근거를 두고 있다면, 재정지원 일자리사업의 성과관리는 「고용정책기본법」에 근거하고 있다. 동법 13조의2 제1항에 따라 재정

지원 일자리사업의 범위, 분류, 평가기준이 마련되고 있고, 제6호에 따라 사업을 평가하고 제도 개선 및 예산 반영에의 의견 제시를 할 수 있다. 동법에 따라 2010년 최초로 일자리사업을 정비하여 효율화, 202개 사업을 134개로 통합하고 고용정책 심의회(중앙)와 지역노사민정협의체(지방)로 추진체계를 정비하기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

즉 재정지원 일자리사업의 평가체계는 근거법상으로는 「국가재정법」 재정성과관리와는 독립적으로 운영되고 있지만, 이에 따른 일자리사업 관리 주체인 고용노동부와, 재정관리주체인 기획재정부 사이에는 법상으로는 효율화 방안을 통보하고, 그에 따른 예산 반영 결과를 통보하도록 하는 수준에 머물러 있다.

「국가재정법」상 재정성과관리와 재정지원 일자리사업 관리체계가 부분적으로 상호 겹침이 심화되기 시작한 것은 2016년 다부처 사업으로서 재정지원 일자리사업 심층평가 결과였다. 그 이전에는 주요 사업에 대한 시범평가가 2013년부터 실시되었으나 단발적으로 실시된 한계가 있었다. 2016년도 심층평가에 따르면 재정지원 일자리사업이 전달체계가 분절되고, 통일된 성과관리가 없다는 지적을 받았다. 온·오프라인 전달체계가 부처마다 다르고 관리되지 않았으며, 각 부처 일자리사업의 성과지표가 통일되지 않아 사업 지속에 대한 필요성 진단이 어려웠다는 것이다. 사업 특수성을 이유로 성과 비교를 회피하는 경향도 있었다. 이에 따라 전체 재정지원 일자리사업에 대한 성과평가 제도가 2018년 도입되어 2017년도 사업에 대한 평가를 실시했으며, 2019년부터는 재정사업인 일자리사업에 대한 평가를 표준화, 강화하고 「고용정책기본법」상으로 효율화 방안을 기획재정부에 통보하고, 기획재정부는 이를 예산에 반영하여 고용노동부에 통보하는 절차가 마련되었다. 그리고 2020년도 평가부터 사업평가 결과를 공개하기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

평가가 최초로 공개된 2020년도 보고서에 의하면, 식별이 가능한 전체 부처 25.1조 원(합동지침상으로는 25.4조 원) 일자리사업은 24개 소관에서 수행되고 있었다. 일자리사업 예산이 가장 많은 부처는 고용노동부로 18.6조 원이었다. 중소벤처기업부, 보건복지부를 제외하면 1조 원이 넘는 사업을 집행하는 부처도 없었고, 5개 부처만이 1,000억 원 이상 사업을 집행했다. 이에 따라 해당 소관의 총지출 기

준 사업 중 일자리사업 비중은 고용노동부와 중소벤처기업부가 각각 61.1%, 17.6%에 달하는 반면 다른 소관은 일자리사업 비중이 모두 3% 미만이었다.

2020년도 재정지원 일자리사업 평가를 소관별로 수검한 현황도 아래 표에 제시되어 있다. 중소벤처기업부 등 12개 소관은 해당 소관의 재정지원 일자리사업을 모두 평가받았다. 가장 많은 재정지원 일자리사업을 수행하는 고용노동부는 해당 소관의 일자리사업 중 44.3%만을 수검받고 있었다. 통일부, 농촌진흥청, 법무부는 소액사업을 수행하고 평가도 미수검했다. 고용노동부의 사업평가 대상이 제외되는 것은 의무지출 사업이 재정지원 일자리사업 평가에서 제외되기 때문이다. 이에 따라 고용노동부 소관의 실업소득 유지 사업 10.3조 원이 모두 평가에서 제외되는 것으로 나타났다. 사업평가 결과, 145개 내역사업에 대해 평가 등급이 부여되었으며, 우수 14개, 양호 81개, 개선 필요 36개, 감액 14개 사업으로 나타났다. 평가는 지표(정량, 정성), 만족도조사, 집행률 등을 종합하여 전문가위원회가 평가등급을 부여하는 방식이다. 정량지표는 취약계층 참여율, 반복 참여율, 취업률, 고용유지율 등이었으며, 정성지표는 사업의 중요성, 일자리성과, 운영의 적절성, 제도개선노력 등이었다.

〈표 III-12〉 2021년도 재정지원 일자리사업의 부처별 현황

(단위: 억원, %)

	총지출	일자리사업	평가대상	일자리사업비중	평가비중
	A	B	C	B/A	C/B
고용노동부	30,493	18,632	8,253	61.1	44.3
중소벤처기업부	14,700	2,585	2,585	17.6	100.0
보건복지부	82,527	2,277	2,249	2.8	98.7
과학기술정보통신부	16,412	298	59	1.8	19.7
교육부	77,387	287	287	0.4	100.0
행정안전부	55,547	284	284	0.5	100.0
문화체육관광부	6,480	196	77	3.0	39.1
산림청	2,226	149	142	6.7	95.2
농림축산식품부	15,774	79	18	0.5	22.5
여성가족부	1,095	60	60	5.5	100.0
경찰청	11,617	53	53	0.5	100.0

	총지출	일자리사업	평가대상	일자리사업비중	평가비중
환경부	9,539	42	42	0.4	100.0
통일부	1,424	39		2.8	
해양수산부	5,603	39	7	0.7	19.4
법무부	3,897	38		1.0	
농촌진흥청	1,025	23		2.3	
산업통상자원부	10,241	15	7	0.2	42.7
국방부	35,248	15	15	0.0	100.0
국가보훈처	5,680	9	9	0.2	100.0
특허청	499	5	5	1.1	100.0
국토교통부	50,132	2	2	0.0	100.0
기상청	391	1.2	1.2	0.3	100.0
식품의약품안전처	559	0.9	0.9	0.2	100.0
방위사업청	16,672	0.6	0.6	0.00	100.0
기타/일자리 없음	70,097				
총합계	525,265	25,133	14,158	4.8	56.3

주: 일자리사업 평가보고서를 바탕으로 저자 작성한 것으로 실제와는 차이가 있음.

3) 문제점

이와 같은 재정지원 일자리사업의 관리체계 및 이에 따른 사업평가, 즉 성과정보를 관리하는 것은 현행 프로그램 예산체계에서 벗어난 다부처 사업 정보를 관리함으로써 단일 체계 정보 생산 및 관리로 인한 한계를 다소간 보완해 주는 장점이 있다. 어떠한 프로그램이 해당 분야, 소관의 정책목표를 기준으로 프로그램 목표를 가진다고 해도 이 프로그램은 부차적인 목표도 함께 가질 것이다. 만약 일자리 관련이라고 할 경우, 해당 프로그램에서 일자리사업의 지출액 비중을 가지고 프로그램의 일자리 성격을 어느 정도 판단할 수 있는 것이다.

다만 재정사업 성과관리의 틀에 재정지원 일자리사업 관리체계와 성과관리 정보를 함께 관리하는 것은 물론 쉽지는 않은 문제이다. 일자리사업의 비중이 매우 높은 고용노동부나, 비교적 높은 산업통상자원부라면 일자리사업 목표를 부처 프로그램 목표 우선순위에서 매우 높은 순위로 배정될 것이다. 하지만 일자리사업 비중이

낮다면 그 목표가 매우 낮을 것이라고 볼 수 있다. 교육부를 예로 들어보자. 2020년도 교육부는 77.4조 원 중 일자리사업으로 0.3조 원을 집행, 비중은 1.8%였다. 부처 전체로 보게 되면 매우 비중이 낮지만, 프로그램별로 보면 양상이 조금 달라진다. 교육부에서 일자리사업이 포함된 프로그램은 4개인 것으로 나타났는데, 대학교육 역량강화, 맞춤형 국가장학제도 기반조성 프로그램은 프로그램별로 보아도 일자리사업의 예산액 비중이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 하지만 평생직업교육 체제 구축은 2420억 원 중 1300억 원으로 일자리사업 비중이 50%가 넘는 것을 알 수 있다. 이를 통해 교육부 사업 중 재정지원 일자리사업의 정책목표 우선순위가 높은 프로그램은 평생직업교육체제 구축, 산학연 협력 활성화인 것을 알 수 있다. 그리고 해당 프로그램 내에서 세부사업, 내역사업 순으로 집행액과 사업 유형, 평가 결과가 조회될 수 있는 체계를 갖추게 된다.

〈그림 III-3〉 교육부 프로그램 예산체계와 재정지원 일자리사업

분야	구분	프로그램	총지출	일자리예산	세부사업명	내역사업명	예산 정액년 과기년	사업유형 ¹	종합결과
교육	일자리 포함		72,634	304	[300]고교 취업연계 장학금 지원	일반계고, 직업계고	111	133 고용장려금	양호
					[301]중앙취업지원센터 운영 지원		2	2 고용서비스	등급 미산출
					[307]아공계전문기술인력양성(R&D)	아공계전문기술인수	18	74 직업훈련	양호
	일자리미포함	평생직업교육 체제 구축	242	130	세부사업명 [300]사회맞춤형 산학협력 선도전문대학 지원	내역사업명 사회맞춤형학과 중점영	사업유형 ¹ 직업훈련		종합결과 양호
		산학연 협력 활성화	507	83					
		맞춤형 국가장학제도 기반 조성	4,208	46	세부사업명 [300]사회맞춤형 산학협력 선도전문대학 지원	내역사업명 사회맞춤형학과 중점영	사업유형 ¹ 직업훈련		종합결과 양호
		대학교육 역량강화	1,892	45					
		공공연구성과활성화	90		세부사업명 [300]맞춤형 국가장학금 지원	내역사업명 중소기업 취업연계 사다리 장학금	사업유형 ¹ 고용장려금		종합결과 양호
		과학기술인력양성	181						
		과학기술정보통신부운영지원	4		세부사업명 [310]대학 창업 활성화	내역사업명 대학창업비드 조성	사업유형 ¹ 창업지원		종합결과 우수
		교육복지 증진	36						
		교육행정지원	133		세부사업명 [300]산학연협력 고도화 지원(R&D)	내역사업명 사회맞춤형 산학협력 선도대학 육성(LINC+)(사회맞춤형학과 중점영)	사업유형 ¹ 직업훈련		종합결과 양호
		국립국제교육원 지원	102						
		국립대학 운영지원	3,577		세부사업명 [300]산학연협력 고도화 지원(R&D)	내역사업명 조기취업형 계약학과 선도대학 육성	사업유형 ¹ 직업훈련		종합결과 양호
		국제교류 협력 증진	116						
		기금운영비	9		세부사업명 [300]산학연협력 고도화 지원(R&D)	내역사업명 조기취업형 계약학과 선도대학 육성	사업유형 ¹ 직업훈련		종합결과 양호
		대학교육 역량강화(기금,용자)	253						
		인적자원정책 기반강화	2		세부사업명 [300]산학연협력 고도화 지원(R&D)	내역사업명 조기취업형 계약학과 선도대학 육성	사업유형 ¹ 직업훈련		종합결과 양호
		정보활용 활성화 지원	12						
		지방교육재정교부금	55,372		세부사업명 [300]산학연협력 고도화 지원(R&D)	내역사업명 조기취업형 계약학과 선도대학 육성	사업유형 ¹ 직업훈련		종합결과 양호
		지방교육정책 지원	4,032						
		학교교육 내실화	946		세부사업명 [300]산학연협력 고도화 지원(R&D)	내역사업명 조기취업형 계약학과 선도대학 육성	사업유형 ¹ 직업훈련		종합결과 양호
		학교교육 활성화	27						
		학술연구 역량 강화	894		세부사업명 [300]산학연협력 고도화 지원(R&D)	내역사업명 조기취업형 계약학과 선도대학 육성	사업유형 ¹ 직업훈련		종합결과 양호

자료: 박정수, 2022. FIS ISSUE&FOCUS 「재정성과관리」

도식적으로는 이와 같지만 디브레인플러스의 프로그램 예산체계를 기준으로 재정지원 일자리사업의 체계와 사업 성과정보를 관리한다고 했을 때 여전히 많은

문제점이 존재한다. 이는 사업 관리체계의 불일치 문제, 시스템 자체의 문제 등 다양한 한계에서 발생한다. 이 중 사업 관리체계의 문제는 시스템 문제와도 어느 정도 연관되어 있다. 가장 대표적인 문제가 디브레인플러스에서 관리하는 사업명, 다시 말하면 프로그램 예산체계상의 세부사업 명칭이 재정지원 일자리사업의 관리체계에서 발표하는 합동지침상의 사업명과 일치하지 않는다는 점이다. 사업 명칭은 주로 예산편성 과정 중 5월에 실시되는 과목구조 변경 과정에서 발생하며 프로그램 예산체계, 즉 디브레인플러스에서 수정된다. 그러나 고용노동부에서 관계부처 합동으로 발표하는 사업 명칭은 예산편성과 심의가 모두 종료된 12월 시점에 발표됨에도 사업 명칭이 과거의 것을 사용하거나 유사하게 다른 사업명으로 발표되는 것을 알 수 있다. 아래 표는 2020년도 재정지원 일자리사업 중 디브레인플러스, 즉 프로그램 예산체계상의 공식 명칭과 합동지침에서 발표된 사업 명칭이 다른 것을 나열한 것이다. 매년 조정이 이루어지고 있음에도 매년 5~10건의 사업명 불일치가 발생하고 있다.

〈표 III -13〉 2020년 기준 dBrain+상 사업명과 발표된 사업명이 다른 유형

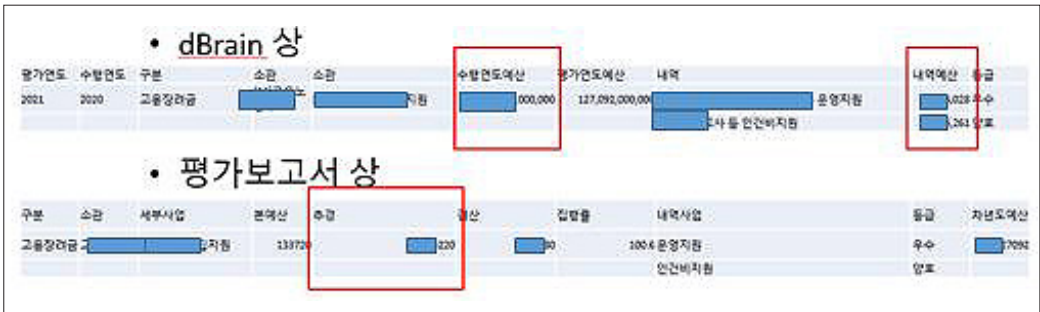
dBrain세부사업명	일자리사업 사업 목록
0000000000000000	0000000000000000지원
000AAA진흥지원	000진흥지원
BBB00000활동지원	0000활동지원
00개발기반조성및성과확산사업	00기술산업화및수출지원사업
000000000	CC특화000000000
혁신DD사업화00	창업기업00
0000000 융자(융자)	0000000 EEE융자

주: 디브레인플러스, 관계부처 합동지침. 각 연도.

사업 관리체계 불일치 문제는 사업 명칭뿐 아니라 내역사업 관리가 어려운 문제도 발생시키고 있다. 디브레인플러스, 즉 프로그램 예산체계는 사업 관리의 최하단부가 세부사업이지만 세부사업은 어느 시기든 그 총수가 7000~8000개로 관리

를 받고 있다. 이 한정된 사업 수 내에서 각 부처는 최대한 유사한 사업을 묶어 세부 사업을 편성하는데 이처럼 세부사업 하단에 편성되는 사업을 내역사업이라고 한다. 내역사업을 편성하는 이유는 예산 편성상의 이유도 있지만 내역사업으로 일단 편성이 되면 해당 세부사업 내에서는 내역사업 간의 예산액 전용이 별도의 외부 협의 프로세스 없이 이루어질 수 없기 때문에 사업 관리의 자율성이 부여되기도 한다. 그러나 재정지원 일자리사업의 경우는 내역사업으로 편성되더라도 별도 체계의 관리를 받기 때문에 전용으로 인한 자율성을 사실상 보장받기 어렵다. 예산액 내역 사용의 자율성이 없다면 별도 세부사업처럼 운영하고 금액을 관리하는 것이 맞다. 그러나 디브레인플러스 데이터 시범 구축 과정에서 입력받은 자료와 실제 발표된 평가보고서 자료를 보면 금액 관리가 제대로 이루어지고 있지 않은 것을 확인할 수 있다. 0000 지원 사업의 경우, 세부사업 전체로는 1,000억 원 규모의 사업이고 일자리사업의 내역은 운영지원, 인건비 지원 사업이다. 평가보고서만 보게 되면 1,232억 원 모두가 일자리사업인 것처럼 확인되지만 실제 시범 입력, 즉 자료를 제출받은 결과 실제 일자리사업 예산은 000억 원 규모인 것으로 나타났다. 실제 발표액과 시스템 입력값이 다르다고 할 경우, 어느 것을 공식자료로 할 것인지에 대한 지침이 없다면 둘 중 하나는 필연적으로 잘못된 정보가 된다. 어느 것을 관리의 초점으로 할지 정하지 않는다면 항상 시스템상에는 잘못된 정보가 기입될 가능성이 큰 것이다.

〈그림 III-4〉 내역사업 확인이 어려운 사업



자료: 디브레인플러스, 재정지원일자리사업 평가보고서. 2021.

다음은 시스템상으로 제대로 평가 결과 환류의 확인이 어려운 문제이다. 프로그램별로 일자리사업 비중 확인이 어려운 것은 물론, 세부사업의 환류 결과 역시 확인이 어려운 것이 문제라고 할 수 있다. 재정지원 일자리사업 중 2020년도 평가 결과 중 감액 판정을 받은 14개 사업 중 4개 사업을 제외하면, 이미 2021년도 편성 과정에서 전년동이거나 감액 판정을 받은 사업에 해당했다. 이 평가 결과 감액사업 정보는 디브레인플러스에서 추출한 것이 아니고, 재정지원 일자리사업 평가 보고서 한글 파일을 정리하여 만든 것이다. 적어도 감액 사업에 대해서는 편성, 결산 과정에서 확인하고 점검해야 할 필요성이 있다고 할 수 있다. 그러나 여전히 디브레인플러스 재정성과관리는 사업별로, 평가군별로 이러한 이력을 추적할 수 있는 기능을 제공하지 못하고 있다.

〈표 III-14〉 2020년도 재정지원 일자리사업 평가 결과 감액 사업

(단위: 억원, %)

소관	유형	본예산	추경	결산	세부	내역	21년
고용부	고용서비스	2,951		1,150	0000000000취업 지원		2,914
고용부	고용장려금	21,570	10,070	8,111	0000000(용자)	000000환경개선지원	9,167
고용부	직접일자리	17,915		17,492	0000000활동지원	000000공헌	16,123
기상청	창업지원	1,175		1,120	00000활동화	00000지원	1,175
문체부	직접일자리	4,469		3,687	0000000진흥지원	000000운영활동화/ 000000전문인력지원	4,389
방사청	직업훈련	640		468	000000000및 상생협력환경조성		640
산림청	직접일자리	1,524	1,871	1,810	000000도우미	000000000매니저	1,547
산림청	직접일자리	95,745	103,546	100,533	000000일자리	000000000전화대	98,950
산업부	직업훈련	370		370	00000혁신기반구축		470
산업부	창업지원	500		500	000000000활동화 기반마련	000000000양성및 창업지원	450
중기부	고용서비스	8,671	8,569	10,013	00000000000활용 취업지원		10,013
해수부	직업훈련	500		500	00000000000운영	000000000양성교육	500
행안부	직접일자리	1,982	7,490	7,490	00000000000및이용 활동화지원	000000000청년 인턴십	16,300
환경부	직접일자리	1,978		1,669	00000지킴이	0000000해설사	2,011

주: 고용노동부, 2021. 재정지원 일자리사업 평가 보고서

재정지원 일자리사업과 그 평가 정보를 관리함에 있어 또 하나의 이슈는 전체 사업군 관리와 평가 대상 사업 관리가 현재 별개로 이루어지고 있다는 점이다. 시범 입력 단계에서는 전체 사업군 자료와 평가 자료를 함께 받은 것이 아니라, 평가 대상 사업에 대한 정보만 입력을 받았다. 「국가재정법」상 재정성과관리도 전체 총지출 대비 연간 50~60%의 재정사업만 관리하고 있으므로, 재정지원 일자리사업에서도 동일하게 전체 재정사업 중 일부만 평가받는 것이 큰 문제는 아니다. 정보시스템상의 관리 문제라면 재정지원 일자리사업 평가에서 제외된 일자리사업이 다른 평가를 받게 되는 경우 관리체계 중복의 문제에서 자유로울 수 없다는 점이다. 실제로 일자리사업 평가를 받지 않은 사업이 자율평가, 보조사업 평가 등을 수검하는 사례도 발견되었다. 재정지원 일자리사업을 단순히 평가 결과만 저장하고 확인하는 것에서 만족을 한다면 현행 디브레인플러스의 재정사업 성과정보 관리체계만으로 충분할 수 있다. 그러나 재정지원 일자리사업의 규모가 매우 크고 평가를 받지 않는 사업도 있는 만큼 사업 전체에 대한 속성 정보, 가령 일자리사업 여부, 평가 여부 등을 관리해야 한다.

나. 다부처 기금사업

기금사업은 「국가재정법」 제4장, 그리고 개별 기금법에 근거를 두고 있다. 법률 등에 따르면 각 기금은 기금별 관리 주체 및 기관장을 두도록 하고 있는데, 사업별 관리 주체가 별도로 지정되지 않기 때문에 하나의 기금은 하나의 관리 주체 또는 기관으로 매칭되도록 하고 있다. 이는 프로그램 예산체계에도 그대로 적용되어 있는데, 프로그램 예산체계상에서는 분야, 부문 다음에 소관, 회계의 순으로 포괄하도록 하고 있다. 즉 하나의 회계, 기금에는 하나의 관리 주체가 매칭되도록 하는 것이 프로그램 예산체계상의 편성 원칙이다. 이는 하나의 기금에서 발생하는 여유자금, 자산의 관리 창구를 통합하여 운용 수익의 책임을 지도록 하는 순기능이 있다. 그러나 현행 기금 관리체계에서는 하나의 기금에도 복수의 소관이 관여되도록 허용하고 있다. 비록 여유자금은 통합 운용하지만 각 기금에서 수행하는 기금의 사업 수행 주체

가 별도로 다르기 때문인데, 이는 여러 가지 이유로 발생한다.

- ① 기금의 전출입: 기금의 여유자금을 타 기금으로 전출하여 사용하는 경우(복권기금)
- ② 계정별 사용: 기금 계정별로 사업 시행 주체가 다른 경우(방송통신발전기금, 원자력기금)
- ③ 정부 조직 개편: 조직 개편으로 인하여 두 개 이상의 소관이 사업 집행(국민건강증진기금)
- ④ 책임 일원화: 운영의 책임을 분산시키지 않고 일원화(국유재산기금, 기후대응기금 등)
- ⑤ 단일 목표 공동책임: 하나의 목표를 다부처가 수행(응급의료기금)

사실 이처럼 각 기금별로 운용주체와 사업시행주체가 다른 것은 과거 시행한 정책의 흔적이라는 공통점이 있다. 복권기금의 경우 서로 다른 시행주체의 복권을 통합하는 과정에서 수익금을 배분하기 위해 위와 같은 형태로 결정이 이어졌다. 계정별 사용의 경우는 서로 다른 소관과 기금이 통합되면서 이와 같은 형태를 가지게 된 경우이다. 반대로 소관이 분리되면서 하나의 기금을 두 소관이 사용하는 경우도 있다.

즉 각각의 기금이 서로 다른 소관의 다른 정책목표를 가지고 있음에도 프로그램 예산체계상으로는 모든 정보를 통합하여 관리하기 어려운 문제가 있다. 다부처 기금의 경우 실무적으로는 관리 주체가 각 사업시행주체의 정보를 제출받아 기금운용계획안, 기금 결산 보고서를 작성하고 있으나 평가와 성과관리의 경우는 각자 해당 사업 소관에서 독립적으로 수행하고 있어 개별 기금의 성과를 모호하게 만드는 요인이 되고 있다. 가령 현행 자율평가 체계에서는 기금운용주체와 상관없이 각 사업소관에서 담당하고 있기 때문에 기금운용평가상의 사업운용 부문이 모호해지는 결과를 낳고 있다. 사업 평가 부분은 각 소관의 자율평가 보고서로 같음하고 있는데, 프로그램 예산체계와는 다른 관계, 즉 소관별로 기금이 오는 순서가 아니라 기

금별로 소관이 편제되는 상황이 발생하게 된다.

다부처 기금 운영의 문제가 있어 별도의 평가체계를 가지고 있는 것이 바로 기획재정부 소관의 복권기금과 국유재산관리기금이라고 할 수 있다. 복권기금은 복권위원회 주관으로 별도의 복권기금사업평가 체계를 가지고 있다. 국유재산관리기금 사업은 국유재산관리운용총보고서상으로는 사업평가 부문이 빠져있기는 하나, 일정 규모 이상 사업은 총사업비 관리 대상으로 포함되므로 복수의 관리체계를 가지고 있다고 할 수 있다.

그러나 다부처 기금이면서도 별도의 평가체계를 가지고 있지 않은 기금들도 존재한다. 기획재정부가 관리 주체가 아닌 기금들이 대부분 여기에 해당한다. 이 중 3개 소관이 개입되고 복수의 다부처 평가를 수검하는 응급의료기금은 가장 복잡하면서도 성과정보를 확인하기 어려운 경우에 해당한다.

〈표 III-15〉 다부처 기금의 관리 구조

기금 명	기금관리주체	사업시행주체				
국민건강증진 기금	보건복지부	질병관리청				
방송통신발전 기금	과학기술정보 통신부	방송통신 위원회				
범죄피해자 보호기금	법무부	보건복지부	여성가족부			
원자력기금	과학기술정보 통신부	원자력안전 위원회				
응급의료기금	보건복지부	소방청	질병관리청			
중소벤처기업 창업및진흥기금	중소벤처	산업통상 자원부				
					법정배분	공익사업
복권기금	기획재정부	고용노동부	금융위원회	보건	5개	10개
				복지부	기금	부처
					17개	31개

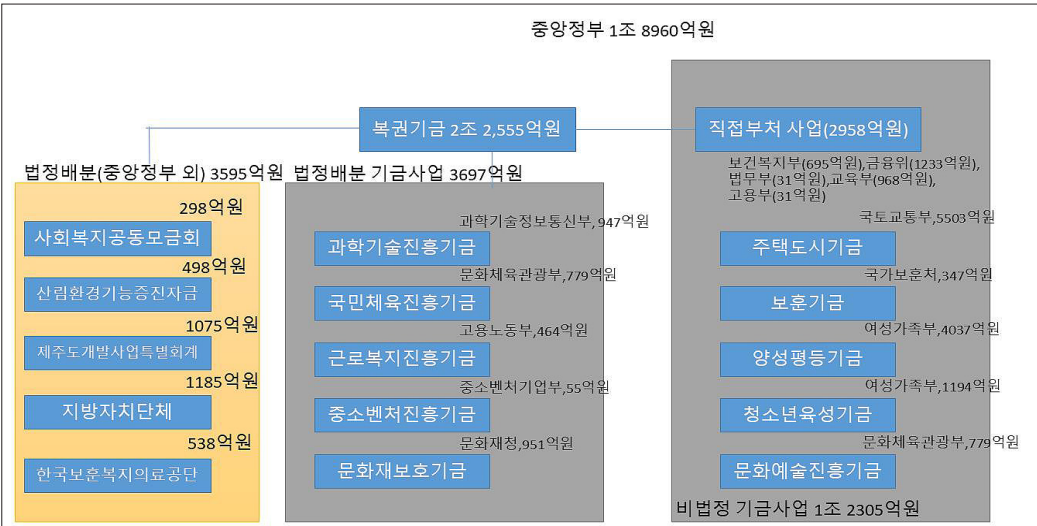
자료: 열린재정 사업설명자료, 복권기금 평가보고서 등을 바탕으로 저자 작성.

1) 복권기금의 사업관리 및 성과정보 체계

복권기금은 「복권 및 복권기금법」(약칭 복권법) 제21조에 의해 설치된다. 복권기금은 복권의 발행 자금, 기금운용수익금을 그 재원으로 하고 수입의 35%를 중앙정부 5개 기금, 지방자치단체, 사회복지공동모금회 등에 배분하는 대표적인 다부처 기금이다. 기금 조성, 배분과 그 사업에 대한 평가를 복권위원회로 일원화하여 관리하고 있으며, 동법 제22조에 따른 복권기금사업 성과평가를 수행하여 그 결과를 매년 복권위원회 홈페이지에 공개하고 있다.

복권사업 평가는 복권기금이 지원하는 사업에 대해 수행된다. 평가 대상은 법정, 비법정 전출을 받는 10개 기금 외에 복권기금이 직접 수행하는 5개 소관의 사업, 지자체 등 6개 기관의 법정 배분 사업 등이다. 평가는 집행, 성과, 환류 등 4개 부문 12개 지표로 수행하며, 7등급의 절대평가를 하도록 하고 있다. 그리고 복권기금사업으로 분류되어 복권기금사업 평가를 받는 경우 다른 사업 평가에서는 원칙적으로는 제외하도록 하고 있다.

〈그림 III-5〉 복권기금의 운용 구조



자료: 디브레인플러스, 복권기금사업평가보고서. 2021.

복권기금 자체의 운용 구조가 매우 복잡하기 때문에 이를 디브레인플러스, 프로그램 예산체계하에서 일괄적으로 관리하는 것은 어려운 일이다. 재정정보공개시스템 열린재정 등의 공개자료를 보면 어떠한 한계가 있는지 쉽게 알 수 있다. 10개 법정, 비법정 전출기금 사업의 경우는 그 재원이 복권기금이라고 해도 해당 기금의 기금관리주체를 사업소관으로만 확인할 수 있을 뿐이다. 다시 말하면, 이들 사업에 대해서는 복권기금 사업이라는 꼬리표(tag)가 없기 때문에 이 사업이 어떠한 관리체계에 속해 있는지 확인이 불가능하다. 심지어 주택도시기금, 문체부 국민체육진흥기금 사업은 복권기금 사업을 세부사업의 내역으로 편성하여 어떠한 세부사업에서 수행하는지도 확인이 불가능한 것으로 나타났다. 문체부 국민체육진흥기금의 생활체육 프로그램 지원 사업은 복권기금의 어르신 생활체육지도자 사업과, 일자리사업에 해당하는 생활체육지도자활동 지원사업이 혼재, 즉 중복 편성되고 있었다. 두 평가보고서에 따르면 두 사업이 명칭이 다르긴 하지만 직접적으로 어떠한 차이가 있는지도 확인이 불가능했으며, 일자리사업 평가에서는 사유 없이 평가가 제외된 것으로 나타났다. 그리고 해당 세부사업이 속한 단위사업을 기준으로 평가하는 자율 평가에서는 해당 복권기금 사업(일자리사업)이 제외되었다고 적시하지 않았다.

이러한 문제는 다른 기금사업에서도 마찬가지로 나타났다. 양성평등기금의 “성희롱 등 직장 내 여성폭력 방지 및 지원” 사업의 경우 그 규모는 6억 원으로, 복권기금 사업 평가에서는 세부사업 단위와 일치한 것으로 나타났다. 그러나 국고보조사업 연장 평가에서는 2개 내역사업 중 부처 자체 사업을 제외하고 2억 원 규모의 사업에 대해서만 평가하고 있었다. 다시 말하면, 2억 원에 해당하는 부분은 복권기금의 지원금액임에도 불구하고 보조금 평가를 수검하고 있었던 것이다.

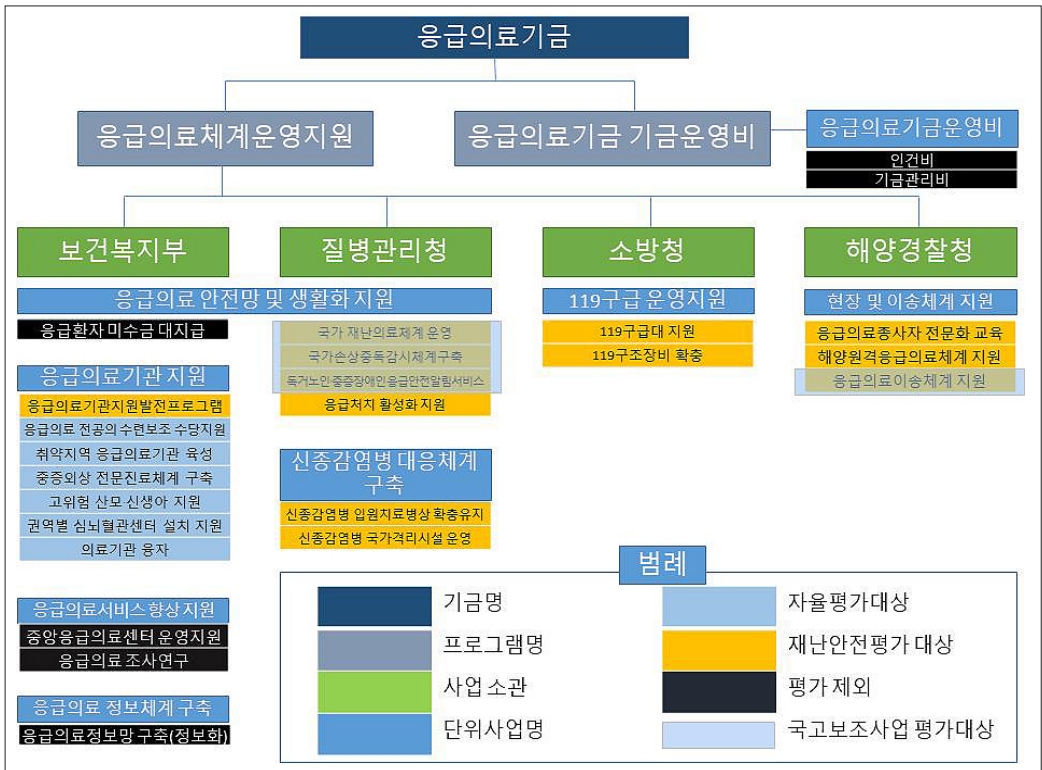
최근에는 사업 평가 중복 문제에 대응하여 세부사업 평가를 원칙으로 하고, 중복 부분에 대해서는 평가 제외라는 방식으로 대응하여 원칙적으로는 옳은 방향으로 보인다. 그러나 이처럼 다부처 기금에서 발견되듯 내역사업 문제가 있고, 내역사업 편성 사유가 구체적으로 명확하지 않은 상태에서 사업 관리체계를 다양하게 가져가는 상황은 이의 성과를 관리하여 예산에 환류하고, 성과를 향상시키는 것은 물론 자료를 저장, 관리하는 것도 쉽지 않게 하는 요인이 된다.

2) 응급의료기금의 사업관리 및 성과정보 체계

응급의료기금은 해당 기금 내에 1개의 운영지원 프로그램과 1개의 기금운영 프로그램을 가지며 7개 단위사업, 22개 세부사업을 거느린다. 즉 프로그램 예산체계만 본다면, 이 기금의 체계는 비교적 명확한 것으로 보인다. 재정정보 공개시스템 열린재정의 세부사업 정보를 보면 이 사업들은 동일하게 기금운용주체인 보건복지부의 사업으로 편성되어 있다. 하지만 소방청이 있는 상황에서 119구급대 지원 사업이 보건복지부 소관으로 편성되어 있는 것이 이상하다고 느낀다면 당연한 것이다. 실제 응급의료기금 내에 사업을 관리하는 사업 소관은 총 4개가 존재하며, ‘응급의료 안전망 및 생활화 지원’ 단위사업은 심지어 동일한 단위사업 명칭을 2개 소관이 공유하고 있는 것으로 나타난다. 119구급대 지원 사업의 경우도 ‘열린재정’에서 사업 정보를 검색한 다음 사업설명자료를 열어본 후에야 비로소 이 사업이 소방청 소관의 사업임을 알게 된다.

기금사업의 성과관리 구조를 보게 되면 더욱 복잡한 면모가 드러나게 된다. 2020년도 평가 기준으로, 응급의료기금 24개 세부사업 중 12개 사업은 재난안전사업으로 지정되어 있어 행정안전부의 재난안전사업 평가를 수검하게 된다. 기금운용평가의 기금사업운용 부문 평가에서 응급의료기금의 질병관리청, 소방청, 해양경찰청 사업이 없는 것도 해당 소관의 사업들이 모두 재난안전사업평가 대상으로 지정되어 자율평가에서 제외되기 때문이다. 따라서 기금운용평가의 사업 부분 평가는 보건복지부 응급의료기관 지원사업 평가 한 개만 남게 된다.

〈그림 Ⅲ-6〉 응급의료기금의 운용 구조



자료: 디브레인플러스 자료를 바탕으로 저자 작성.

일단 응급의료기금을 대상으로 분석할 경우 내역사업 문제는 크게 보이지는 않는 것으로 나타났다. 즉 프로그램 예산체계를 따라 여러 목적의 내역사업이 하나의 세부사업에 편제됨이 없이, 여러 세부사업이 각각의 정책 목적을 가지고 프로그램의 정책 목적 달성에 이바지하도록 설계되어 있다.

국고보조사업 연장평가 대상 사업도 2020년 평가에서는 4개인 것으로 나타났을 뿐 실제로는 더 많은 사업이 국고보조사업인 것도 유념해야 한다. 2020년 기준으로 동일하게 응급의료기금 사업 중 국고보조금을 지출목/세목으로 편성한 사업은 12개로, 재난안전사업과 동일한 수였다. 국고보조사업 연장평가는 3년에 1회 수검을 받는다고 생각하면, 1년에 4개 정도가 평가 대상으로 돌아오게 되는 것은 합리적이다. 즉 12개 사업 중 4개는 국고보조사업 연장평가를 받더라도 나머지 8개

사업은 잠재적인 사업평가 대상으로 내년, 또는 후년에 평가받게 된다.

응급의료기금의 사업별 평가 정보는 다음 <표 Ⅲ-16>에 요약되어 있다. 4개 사업 정도가 보조사업 평가와 재난안전사업 평가를 중복 수검하고, 나머지 사업에 대해서는 각각의 평가를 수검하는 등 평가 중복의 문제는 그렇게 크지 않음을 알 수 있다. 다만 현행 프로그램 예산체계하에서는 이와 같은 다부처 사업의 평가 결과를 모아놓고, 이의 성과를 바탕으로 전체 프로그램 또는 기금의 사업성적을 확인하는 것이 쉬워 보이지는 않는다는 것을 알 수 있다.

〈표 III-16〉 응급의료기금의 2020년도 사업평가 결과

단위사업명	사업 소관	세부사업명	자평 등급	보조평가 결과	재난평가 결과	비고
000000운영지원	소방청	000000 지원			보통	
		00000000 확충			보통	
000000 0000 구축	질병관리청	000000000000확충유지			우수	
		000000000000운영			보통	
0000000000 000지원	보건복지부	00000000대지급				평가실익적음
	질병관리청	0000000000운영		감축	보통	
		0000000000체계구축		사업방식변경	우수	
		000000000000		사업방식변경	보통	
		00000000서비스				
		00000000지원			보통	
0000000000구축	보건복지부	00000000구축				평가실익적음
00000000지원	보건복지부	000000000000프로그램			보통	
		00000000000000000000지원	보통			
		00000000000000육성	보통			
		00000000000000구축	보통			
		00000000000000지원	보통			
		00000000000000000000지원	보통			
		00000000	보통			
00000000 운영비	보건복지부	인건비				인건비 또는 경비
		기금관리비				인건비 또는 경비
0000000000 00 지원	보건복지부	000000000000운영지원				인건비 또는 경비
		00000000연구				소액
000000000000 지원	해양경찰청	00000000000000교육			우수	
		00000000000000000000지원			우수	
		00000000000000000000지원		정상추진	보통	

주: 각 부처 사업평가보고서, 각 연도.

3) 다부처 기금 성과정보 관리의 문제점

프로그램 예산체계는 분야, 부문을 고정하고 그다음으로 소관, 회계를 순서대로 둔 다음 프로그램, 단위사업, 세부사업으로 세분화하여 전체 재정사업을 구조화한다는 아이디어 측면에서는 매우 간단하면서도, 강력한 재정운용의 도구라고 할 수 있다. 이 체계 내에서 프로그램 예산체계의 구성 요소들은 기본적으로 코드화가 이루어지기 때문에 간단하게 재정통계를 산출할 수 있다. 하지만 이 체계 밖의 사업군 구획이나 별도 평가체계가 존재하는 경우가 개입하면 문제가 달라진다. 현행 프로그램 예산체계를 따라 산출되는 재정정보는 세부사업별 지출 소관 정보가 매핑되어 있지 않고, 각 단위/세부사업의 수검 평가 정보, 평가 결과 정보, 세부사업 단위의 평가 제외 여부, 평가 제외 사유 코드 등도 모두 제공되지 않고 있다. 물론 다부처 기금 사업에서 여러 관리체계에서 산출하는 정보들을 전산화하여 저장하려면 이 정보들을 모두 표준화하여 관리해야 하므로 쉽지 않은 일이다. 당장 평가 제외 사유를 코드화하여 관리하려 한다고 하더라도 평가 제외의 사유가 각 관리체계 및 평가마다 다르기 때문에 이의 사전 표준화 작업이 선행되어야 한다. 그러나 여러 어려움이 존재함에도 불구하고 여전히 추가적으로 속성화, 코드화해야 할 부분이 존재한다.

추가로 필요한 정보로 대표적인 것은 평가 결과 감축 대상이 된 사업에 대한 정보이다. 특히 자율평가의 경우 보통 사업도 세출구조조정이 될 수 있기 때문에 평가 결과가 보통인 사업의 세출구조조정 정보를 식별할 수 있어야 한다. 현재 응급의료 기금사업 단위사업에 대한 평가 결과가 보통 등급으로 지출구조조정계획, 성과 개선 대책이 제시되지 않았으나, 다른 평가에서는 나타날 가능성이 있다.

현재 성과계획서상으로는 성과관리 비대상 사업 정보만 있고 평가 제외 사유가 없는 것으로 나타났다. 평가 제외 코드가 필요한 이유는 다양하다. 어느 한 해에 실익이 적다는 이유로 제외한 사업이 차년도에 구조조정을 이유로 평가 대상에 포함되는 경우가 존재하며¹⁸⁾, 일자리사업, 중소기업사업도 제외되는 사업사유관리가 필요하다. 그리고 연구개발, 보조사업은 평가 주기에 따른 도래 관리 정보 필요가 있

어야 과거 평가 시점 관리 및 판정 후 예산편성 추이를 확인할 수 있게 된다.

기금운용평가에 대해서도 정보시스템에 저장 및 관리가 필요하다. 현재 기금운용평가 사업운용부문은 기금별 사업평가 정보를 볼 수 있는 구조가 아니다. 현행 기금운용평가 사업운용부문에 대한 평가는 자율평가로 같음하나, 응급의료기금 사례를 통해 사업운용부문 평가는 보건복지부 응급의료기관지원 단위사업에 대한 평가만 포함되는 문제가 나타났음을 알 수 있다. 다부처 사업기금이 아니더라도 동일한 기금에 일자리, 중소기업 평가가 존재할 경우 이들 사업평가정보가 기금운용평가 보고서에서 대량 누락될 가능성이 다른 다부처 기금평가에도 존재한다. 기금 운용평가의 사업운용부문에 대한 평가 정보를 함께 보여줄 수 있는 형태로 개선 및 정보 공개가 필요하다. 물론 이것이 기금운용평가에 대한 사업별 평가정보를 함께 포함한다고 해서 원자력기금처럼 평가주체를 이원화하자는 이야기는 아니다. 원자력기금 사례에서 보듯, 규제계정은 위원회가, 발전계정은 과기부가 평가주체로 분리되어 있다. 기금운용 주체가 기금운용/존치평가 주체가 되도록 하되, 평가 결과에 대한 정보는 기금별로 빠지지 않게 모일 수 있도록 개선, 기금운용계획 수립 등에 반영할 수 있도록 할 필요가 있으며, 정보시스템이 이를 지원할 수 있도록 설계되어야 한다. 특히 기금존치평가 시 평가 위원에게 모든 사업에 대한 평가정보가 제공되어야 평가 위원들의 합리적 판단이 가능할 것이다.

18) 응급의료기금사업의 경우 보건복지부 [응급환자 미수금 대지급]사업이 이에 해당한다. 이 사업은 2021년도 평가에서 미흡 등급 판정 후 감축되었다.

IV. 프로그램 예산체계 기반 재정성과관리 정보 관리·활용 방안

이상에서 프로그램 예산체계와 재정성과정보의 관리 현황에 대해 알아보았다. 현행 재정성과관리에서 생산되는 정보는 프로그램 예산체계에 따라 활용되지 않는 것은 아니다. 프로그램 단위의 지표 관리와 단위사업 수준에서의 사업평가는 그 결과가 국회에 제출되고 국민에게도 제공되고 있다. 하지만 그 이상으로 성과정보가 활성화되고 있는지에 대해서는 긍정적으로 바라보기 어려웠다. 이처럼 재정성과정보의 활용이 활성화되지 못한 것은 이후 세부사업과 내역사업 단위의 사업평가 제도가 새로 생기는 원인이 되기도 했다.

재정성과관리 제도가 도입된 이후 만들어진 재정사업을 대상으로 하는 평가 제도들에서 생산되는 정보를 이제 재정사업 성과정보의 틀에서 관리하기 시작한 것은 사업평가 제도를 재정성과관리 제도와 정합성을 맞추기 위한 첫걸음으로 평가할 수 있을 것이다.

본 장에서는 재정사업 성과정보가 실제로 전 부처에서 활용이 증진되기 위해서는 어떻게 개선되어야 할지에 대해 논의하도록 한다. 첫째는 정보처리 절차 및 시스템 개선이다. 정보 저장, 관리 업무 절차를 개선하고 데이터베이스 관리항목을 확충해야 한다. 둘째는 데이터 활용 활성화이다. 데이터 접근성 강화 및 사용자를 확대하고, 데이터의 발굴, 저장, 활용 선순환 체계가 확립되어야 한다. 그리고 추가적으로 업무 집중기 성과 업무 담당자의 부담을 해소하기 위해 저장된 정보를 분석 지원할 수 있는 별도의 지원체계가 마련되어야 한다.

1. 정보처리 절차 및 시스템 개선

가. 데이터베이스 관리항목 확대

데이터베이스 관리항목이 많아지면 정보 입력자, 관리자의 부담이 늘어나게 되지만 이후의 정보 활용 가치는 조금 더 늘어나게 된다. 현실적으로 재정사업 성과정보의 정보 입력자와 관리자의 수는 제한적이므로, 현실적으로 관리 가능한 데이터베이스 관리항목의 수를 먼저 정하는 것이 합리적일 것이다. 관리 항목 수는 관리자의 업무처리 역량과 부담을 고려하여 최적화되어야 한다.

다만 잠재적으로 어떠한 정보가 가치가 있는지, 최대 범위를 설정해 보는 것도 합리적일 것이다. 이미 정부는 2021년 「국가재정법」 개정 과정에서 재정사업 성과정보시스템을 구축하기로 결정하고, 각 평가 주관부처 평가업무 담당자와의 워크숍을 통해 어떠한 정보가 관리되어야 하는지 최소한의 범위를 정한 바 있다. 현재의 재정사업 성과정보 시스템의 사업평가 정보는 이때의 논의 결과를 바탕으로 구축되어 있다.¹⁹⁾

그러나 시범입력 데이터를 분석한 결과, 여전히 더 많은 잠재 데이터 관리항목이 있음을 발견할 수 있었다. 재정지원 일자리사업의 경우 사업평가를 수검한 사업의 평가정보만 입력한 결과, 전체 재정에서 여전히 일자리사업이 얼마인지 알 수 없는 일이 발생했다. 평가 주기가 있는 국고보조사업, 연구개발 사업 등도 마찬가지였다. 단순히 전체 프로그램 예산체계 내에서 평가받는 사업만을 구획하는 것은, 전체 프로그램 예산체계 내에서 별도의 관리체계를 가지는 사업이 얼마인지 파악하는 것과는 다른 일이다. 비록 현재 내역사업 정보 문제 등으로 인하여 별도 관리되는 다부처 사업의 경우는 디브레인플러스의 공식 사업정보시스템을 활용하고는 있지만, 앞으로 재정사업 성과정보의 활용이 증진되려면 전체 사업관리 체계를 프로그램 예산체계 하위로 통합하고 관리해야 할 필요성이 있을 것이다.

물론 서로 다른 예산사업 관리체계를 통합하는 것은 단순히 시스템 인프라 차원의 문제를 넘어서는 것이다. 다만 앞서 언급했던 가칭 「재정사업 성과정보 관리지침」에 최소한 여러 사업관리 체계 중 프로그램 예산체계가 가장 우선하며, 이를 따라 정보가 저장, 관리되어야 함을 명시할 필요는 있을 것이다. 그래야 전체 일자리,

19) 당시의 논의는 박정수(2020)을 참고할 것.

재난안전 등 다부처 관리 대상 사업 전체 정보를 등록하고, 평가 주기가 필요한 경우 이를 입력하여 관리할 수 있다.

특히 평가 주기 정보의 경우 실무적으로 확인 필요성이 있다는 점도 연구를 진행하면서 확인할 수 있었다. 가령 국고보조사업 연장평가의 경우, 사업 담당자가 1~2년 주기로 바뀌는 상황에서 3년 전에 평가받은 사업의 판정 결과와 이후 3년간의 편성 추이를 어디서 확인해야 할까? 현행 프로그램 예산체제와 사업관리상에서는 담당자가 일일이 알아서 매칭하여 정보를 알아내야 한다. 그러나 평가 주기 정보가 관리된다면, 3년 전에 평가를 수검한 사업의 정보를 정해진 코드 체계에 따라 일괄적으로 추출하여 사용할 수 있다. 그렇다면 현재 관리되고 있는 세부사업 단위의 성과지표 역시 3개년 단위로 모니터링하며 평가에 활용할 수 있다. 그렇다면 국고보조사업 연장평가에서도 자연스럽게 3년 전 평가 결과 및 이후 환류 현황, 3년간 지표 관리 결과를 활용할 수 있으며 필요에 따라서는 이러한 정보를 활용할 것을 공식화할 수 있는 것이다.

전체 관리 대상 사업군 정보, 주기를 가지는 평가의 사업평가 주기 정보 외에도 재정사업 성과정보시스템의 활용도를 높일 수 있는 정보는 많다. 앞서 살펴본 다부처 기금사업의 기금 담당 소관 외 사업 주관 소관 정보 등도 마찬가지이다. 전체 프로그램 예산체계 속에서 다양한 재정사업 정보를 결합하여 분석할 수 있도록 보다 다양한 정보를 속성화하여 관리하는 것은 이후 데이터 활용도를 크게 높여준다. 다만 이 과정에서 정보 입력과 관리 부담을 경감할 수 있는 방안을 수시로 마련하고, 데이터의 품질과 정확도를 지속적으로 점검해 나가야 할 것이다.

나. 데이터베이스 품질 확보

현재의 디브레인플러스 재정성과관리시스템은 성과계획서와 보고서 작성을 위해 업무 중심으로 프로세스와 데이터베이스가 구축되어 있다. 재정성과관리를 위한 프로그램별 지표, 단위사업 지표, 세부사업 단위의 국고보조사업 지표 등이 데이터베이스의 핵심 구성 요소라고 할 수 있다. 하지만 재정성과관리시스템 자체로 보면

이처럼 업무 위주의 데이터가 축적되어 있을 뿐 이 자료를 열람하거나, 활용, 공개할 수 있는 프로세스는 별도로 짜여져 있지 않다.

재정사업성과정보시스템도 마찬가지이다. 새로 구축된 이 시스템은 아직 어느 업무에 정보를 활용할지에 대해 명확하지 않은 점이 있다. 재정성과관리시스템처럼 생산되는 보고서는 최소한 국회 보고 및 대국민 공개 절차가 있어 데이터 입력과 관리, 품질 관리가 이루어지는 편이다. 그러나 엄밀히 말하여 재정사업성과정보시스템은 각종 외부 평가가 종료된 이후 그 평가 결과를 제출, 저장하는 시스템이기 때문에, 즉 평가 과정에 사용되는 자료가 아니기 때문에 자료 관리가 제대로 되지 않을 위험이 더 크다.

재정사업성과정보시스템의 데이터 제출자, 즉 입력자는 재정성과관리시스템의 사용자와도 다르다는 점에 유념해야 할 것이다. 재정성과관리시스템 사용자는 각 부처 프로그램 관리자, 재정 부서의 성과관리자, 기획재정부의 재정성과 담당부서이다. 즉 프로그램 예산체계를 따라 각 업무에 맞추어 자료를 작성, 제출하도록 절차가 마련되어 있고 최종 산출물 역시 성과계획서와 보고서로 명확한 편이다. 반면에 재정사업성과정보시스템의 경우 기획재정부는 재정성과 담당부서가 맞지만 각 부처의 경우 프로그램 관리자가 아니라 세부사업 관리자, 평가 주관 부서의 평가 담당자이다. 가령 재정지원 일자리사업의 경우 각 부처의 일자리사업 담당자가 아니라, 고용노동부 일자리평가 담당부서의 평가담당자가 모든 사업의 평가 결과를 취합하여 확인하는 형태이다. 평가주관 부처의 평가담당 부서는 프로그램 예산체계상에는 존재하지 않고, 입력받은 데이터의 사용처 역시 불확실하다. 데이터 입력이 2단계 이상을 거치는 구조, 입력된 데이터의 명확한 사용처가 없는 점은 데이터 품질 관리에 심각한 문제점을 노출할 수 있다.

명확한 사용처를 지정하는 것에 선행하여 데이터 입력 단계를 먼저 줄이고, 입력된 데이터의 정확성을 담보해야 한다. 데이터가 명확해야 어느 재정사업 관리 업무든 과거의 사업 평가정보를 참고하거나 넣도록 하여 업무 사용을 독려할 수 있을 것이다. 데이터 입력 단계를 합리화하기 위해 가장 먼저 고려해볼 수 있는 사안은 프로그램 예산체계상 프로그램 담당자가 각 평가 결과 정보를 모두 관리하도록

하는 것이다. 각 부처의 프로그램 담당자가 사업정보를 관리하는 것은 책임 소재 측면에서는 명확하지만, 각 부처의 모든 사업 담당자가 평가 프로세스를 모두 알아야 한다는 장점이 있다. 현재 대부분의 타 부처 평가의 경우 평가 결과를 각 부처에 통보하는 형태를 가지고 있다. 이를 통보받아 입력하게 한다면 각 부처 프로그램 담당자는 자료 입력의 부담을 재정성과관리 업무 부담에 더하게 되는 것이다. 그리고 각 부처 프로그램 담당자가 순환보직으로 인하여 자주 바뀌는 현재 정부 업무 환경에서 프로그램 담당자에게 이 부담을 모두 지우는 것은 온당한 해결책으로 보이지는 않는다.

평가 결과를 적시에 정확하게 입력하도록 담보하려면, 프로그램 예산체계와 다 부처 평가 정보 관리체계가 병립하면서 프로그램 예산체계가 우선 고려되어야 한다. 우선 고려되어야 한다는 말은, 타 부처 평가체계가 프로그램 예산체계에 선행하여 예산체계에 개선 압력을 가하거나 해서는 안 되며, 담당자의 순서 역시 이를 따라야 한다는 것이다. 시스템 정보 입력 매뉴얼 등을 정비하여 디브레인플러스에 입력하도록 규정으로 만들 필요도 있을 것이다. 이 지침은 단순히 데이터의 입력 시점, 항목을 적시하는 것 외에도 관리 주체인 기획재정부 재정성과 담당 부서의 역할도 명확히 해야 한다. 데이터 사용에 있어 권한의 관리, 데이터 제공 요청에 대한 대응수칙 등 데이터 관리와 사용에 대한 업무 지침이 명확해야 데이터가 고품질을 유지하며 관리될 수 있다.

2. 데이터 활용 활성화

가. 데이터 접근성 강화 및 사용자 확대

앞서 1절에서는 데이터 입력자와 관리자 차원에서 관리 방안을 논의했다. 그러나 데이터는 입력자와 관리자 사이에만 가두어져서는 안 된다. 데이터는 정부 내에서도 보다 많은 사용자에게 공유됨으로써 부가가치가 커지게 된다.

먼저 평가 업무에 재정성과관리시스템과 재정사업성과정보시스템 사용을 확대

하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다. 여기서 평가 업무는 개별 부처에서 평가 자료를 취합, 관리하는 세부사업별 평가 담당자의 업무를 말한다. 평가 업무에 데이터를 활용하는 것은 데이터 기반 행정에 일부 기여할 수 있는 사안이다. 물론 재정성과관리시스템과 재정사업성과정보시스템에 저장된 정보는 과거의 평가 정보, 편성 및 집행 등 재정관리에 관련된 정보의 일부이다. 데이터 기반 행정은 성과를 증명하기 위한 증거 기반 행정을 포괄하며, 여기서 재정성과관리시스템과 재정사업성과정보시스템은 과거의 집행 흔적 등 증거 일부만을 의미할 뿐이다. 다만 과거의 재정성과, 재정사업성과 정보는 올해 사업성과를 위한 증거 수집의 출발점 역할을 할 수 있다. 이 관점에서 본다면 현재 디브레인플러스의 정보들은 각 부처의 다부처 사업성과관리에 참고가 되는 중요한 정보가 될 수 있다.

따라서 일차적으로는 프로그램 예산체계 자체에 이들 정보를 가두지 말고, 다부처 사업 성과관리 등 타 부처가 주관하는 평가에도 재정성과관리시스템, 재정사업성과정보시스템의 사업정보를 활용하여 증거 기반 차원에서 사업 또는 정책 시계열 관리를 하도록 할 필요가 있다. 일자리사업 평가에도 국고보조사업 연장평가 결과는 비록 관점의 차이가 있다고 하더라도 참고할 수 있는 유용한 정보가 될 수 있다. 그리고 재정당국이 주관하는 기금운용평가, 국고보조사업 연장평가에도 타 부처 평가 정보 등을 유용하게 사용할 수 있다. 현재 기금운용평가 사업운용부문은 단지 재정사업 자율평가 보고서만을 취합하고 있기 때문에 정보 가용량이 제한적이며, 존치평가 사업부문에서도 이 자율평가 보고서만 참고하지 말고 타 부처 평가 정보를 함께 이용해야 할 필요가 있다. 국고보조사업 연장평가도 일자리, 재난안전, 중소기업 등 타 사업군의 과거 평가이력을 평가 위원에게 함께 제공할 수 있다면 평가자는 더 넓은 시각에서 사업의 존치 여부 등을 평가할 수 있게 된다.

다음은 프로그램 예산체계 본연, 즉 예산편성 과정에도 재정성과정보와 재정사업성과정보를 활용하게끔 증진하는 방안이다. 현재 예산편성 과정은 세부사업 단위의 미시예산심사 제도를 유지하고 있어, 프로그램과 단위사업 중심으로 생산되는 재정성과정보와 연결고리가 약한 편이다. 그러나 세부사업, 내역사업 단위로 생산되는 다부처 사업정보가 풍성하게 저장, 관리된다면 이는 예산편성 과정에도 유용

한 정보가 될 수 있다. 현재는 이를 평가 결과 정보만을 재정당국에서 제출받아 기계적으로 예산편성 심의에 활용하는 수준이지만, 평가 정보의 과거 이력 정보, 추가 사업 정보 등을 속성화한다면 예산편성 과정에 있어 정보의 유용성이 크게 증진될 것이다. 이를 위해서는 재정사업 성과정보의 확충과 함께 성과정보에의 접근성을 보다 강화할 필요가 있다. 예산편성 과정에서 재정사업 성과정보를 폭넓게 이용한다면 성과 중심 재정운용 기조의 정착에 큰 도움이 된다.

나. 데이터 발굴-저장-활용 선순환 체계 확립

재정성과관리시스템은 2012년부터 가동하기 시작했지만, 처음 구축 단계에서의 데이터베이스가 그대로 지금까지 이어져온 것은 아니다. 재정성과관리시스템도 지난 10여 년이 넘는 기간 동안 운영해 오면서 어느 데이터는 단절되고, 어떤 데이터는 확장되어 오늘에 이르고 있다. 단절된 것은 재정사업 자율평가 관리 기능이다. 그동안 재정사업 자율평가가 평가의 기준, 평가의 범위 등이 지속적으로 변화해온 결과, 초기에 세팅한 기능을 유지하기 어려워 2016년 이후에는 사용하지 않고 있다. 반면에 새로 추가된 기능은 국고보조사업 지표 관리 기능이다. 국고보조금통합관리시스템 이나라도움 개통 후 2017년 「국고보조금법」 개정으로 국고보조사업에 대한 성과보고서를 기존의 성과계획서와 보고서에 통합하기 위한 기능 개선으로 도입되었다.

특정 데이터베이스가 도입된다고 해도 이것을 유지하는 일은 어려운 것이다. 그리고 새로운 데이터베이스를 확충하는 것도 쉬운 일만은 아니다. 새로 도입된 재정사업 성과관리시스템은 디브레인플러스 기준으로 보면 하나의 데이터베이스 정도일 수 있지만, 프로그램 예산체계와 재정사업 관리에 있어서는 재정성과관리 기조를 강화하고 데이터 기반 행정, 증거 기반 행정 강화를 통해 재정운용 전체의 효율성과 합리성을 강화할 수 있는 수단이 될 수 있다. 이 기조를 유지 및 강화하려면 현행 데이터베이스를 유지하는 것 외에도 향후 지속적으로 데이터베이스를 강화하거나, 혹은 특정 기능에 대한 사용 종료가 예상될 경우 절차 등을 공식화하고 관리

하는 것이 필요할 수 있다.

재정성과관리 정보 관리에 있어서 어려운 점은, 특히 신규 데이터와 관련된 부분이다. 공식화되고 표준화된 성과계획서와 보고서, 성과 지표 체계의 틀에 담을 수 없지만 부처의 특정 프로그램과 관련된 성과를 다양한 데이터를 통해 보여주고자 할 것이다. 이러한 점은 일부 부처의 성과보고서상에 나타난다. 성과보고서의 부록 또는 별첨이 그것이다. 그러나 현행 시스템과 데이터베이스는 이러한 부록을 처리하지 못한 한계가 있어 별첨의 자료가 성과보고서에 반영이 되지 않음은 물론 데이터베이스에도 신지 못하는 한계가 있다. 각 부처 프로그램의 성과 우수성을 홍보할 수 있는 증빙자료 데이터베이스화 등은 사실 업무의 표준화와 기능 개선이 필요한 부분이어서 아직까지는 구현되고 있지 않다. 이러한 부분 외에도 위에서 이야기한 것처럼 재정성과관리와 재정사업 성과관리가 현실 제도로 작동되는 중에 새로이 사업별로 관리해야 할 필요성이 요구되는 정보가 생겨날 수 있다. 데이터베이스를 관리하기 위한 공식적인 절차가 없다면, 이 필요성이 있더라도 데이터베이스에 반영하기는 현실적으로 어려움이 있을 수밖에 없다.

그리고 데이터베이스에 새로운 항목이 추가되거나 기능이 사용되지 않는다고 할 경우, 이를 지침상으로 공식화하거나 최소한 공지를 해야 한다. 「재정사업 성과 정보 관리지침」을 제정한다면 이러한 내용이 모두 포함되어야 할 것이다.

다. 재정성과정보 전문 분석 지원 강화

재정성과정보와 재정사업성과정보는 데이터가 모여 있는 것으로, 그 데이터를 사용하는 사람이 많을수록 가치가 있다. 이 정보는 일차적으로는 정보 총괄 담당부서에서 관리하고 업무부서에서 생산을 전담하는 폐쇄형 방식으로 관리되는 것이 바람직하지만, 대체로 정부 내에서 이들 정보 직접 이해관계자의 수는 제한적인 경우가 많다. 특히 일선 업무관서가 아니라 재정 업무를 수행하는 정부 내 업무 담당자의 수는 더더욱 그 수가 제한적일 수밖에 없으며, 이들은 대체로 데이터를 찾거나 직접 분석하는 업무를 수행하기 어려운 환경에 처해 있기 때문에 데이터의 탐색, 분

석을 의뢰할 수 있는 분석가를 찾는 경우가 많다.

물론 재정성과정보, 재정사업 성과정보를 학계, 연구자에게 개방하여 이를 자유롭게 분석하여 정책제안을 할 수 있도록 하는 방법도 고려할 수는 있을 것이다. 그러나 학계, 연구자가 재정성과관리 업무와 관련하여 가지는 관심사는 실제 업무 담당자, 실무자의 관심사와 완전히 겹치지 않는 경우가 많다. 업무 담당자는 실무에서 바로, 빠르게 적용할 수 있는 1차원적인 분석 결과자료를 요구하는 경우가 많지만, 이러한 1차원적 분석은 학계의 관심과는 거리가 있을 수 있으며 지나치게 복잡한 이론과 분석기법을 적용하여 실무자가 이해하기 어려울 수 있다.

그리고 재정성과정보, 재정사업 성과정보는 매우 특수하게 사업별로 가공된 정보이기 때문에 자료의 실무 가공에 익숙한 업무 담당자에게는 익숙할 수 있지만, 이러한 가공 정보를 익히려면 학계의 숙련된 데이터 분석가라 할지라도 이해하는 데 시간이 많이 걸리게 된다. 만약 학계의 전문 데이터 분석가의 고급 분석 스킬이 필요한 분야라면 비교적 장기간(6개월~1년 이내)의 분석 기간을 두고 충분히 분석하여 고도의 정책 시사점을 내는 것이 가능할 것이다.

하지만 실무적으로 당장, 예산 업무 순기에 맞추어 정보가 필요하다면 재정성과정보 또는 재정사업 성과정보에 대해 이미 데이터 생성, 관리 절차를 숙지하고 데이터의 1차 가공에 익숙할 정도로 숙련된 인력이 있을 경우 빠르게 데이터를 실무 분석, 제공함으로써 큰 도움이 될 수 있다. 특히 매우 빠른 속도로 진행되는 중기예산 수립, 과목구조 개편 및 예산편성 절차 속에서 충분한 기간을 데이터 분석가에게 할당하기란 어려울 수 있다. 각각의 재정관리 국면에서 수시로, 빠른 기간 내에 성과 데이터를 수집, 가공할 수 있는 지원체계가 있으면 좋은 것도 이러한 이유 때문이다. 디브레인플러스 시스템 자체도 정부의 폐쇄 행정망에 위치하여 있으므로 빠른 시간에 외부에서 접근하기 어려우므로, 데이터에 상대적으로 접근하기 쉬운 위치에서 특정 데이터의 가공과 분석에 익숙한 숙련 데이터 분석 전문가가 있어야 재정성과정보와 재정사업 성과정보를 단순히 지정된 업무에 활용하는 수준에서 벗어나 빠르면서 심도 있는 분석을 제공하여 재정 의사결정 지원을 할 수 있다.

이와 같은 시스템에서 멀지 않으면서 해당 시스템의 데이터 분석에 익숙한 데

이터 분석가들은 반드시 재정성과정보, 재정사업 성과정보 분석에만 국한될 필요는 없을 것이다. 정보자원관리원의 데이터 분석 지원 시스템인 “혜안” 시스템과 시스템 데이터 분석가가 상주하는 체계도 하나의 모델이 될 수 있다. 데이터가 빠르게 필요한 시점이라면 간단한 분석이라도 실무자에게 매우 유용할 수 있다. 데이터 기반의 의사결정 지원이 정착하려면 실무자를 보조할 가까운 거리의 전문인력이 필요하다.

V. 결론

재정을 하나의 체계에 따라 성과 중심으로 운영하는 것은 매우 중요한 사안이다. 단일의 체계를 따라 전체 재정이 분류되어야 목적 중심적이고 일관된, 혼선이 없는 업무를 수행하여 국민에게 보여줄 수 있고 그 목적이 달성되었는지를 명료하게 보여줄 수 있어야 국민도 재정이 무엇을 달성하고 있는지 알게 된다. 우리나라는 이를 위해 프로그램 예산체계와 재정성과관리를 도입하여 재정운용의 기준으로 현재도 사용하고 있다.

하지만 하나의 틀에 모든 성과를 담기 어렵고, 하나의 체계가 모두 성과를 지향하도록 움직이게 만들기 어려운 것도 사실이다. 프로그램 예산체계와 재정성과관리 도입 이전에도 단발적으로 사업별 예산제도를 도입하면서 성과지향적으로 재정을 개혁하려던 흔적들이 도처에 남아 있던 상황에서, 프로그램 예산체계와 재정성과관리의 도입은 과거의 것을 혁신하기보다는 개량하는 수준에 그쳤던 것도 사실이다. 아직 남아 있는 과거의 사업별 예산제도 흔적 외에도 정부는 성과 중심으로 재정이 하는 일을 보여주기 위해 보조사업 관리, 기금관리 등의 성과관리, 일자리, 재난안전, 연구개발 등 다부처 사업 평가 제도들을 만들어 운영했다. 그리고 다양하게 생산되는 이들 성과관리 정보, 다부처 사업 평가들을 하나로 묶어 재정사업 성과정보의 틀에서 2021년부터 관리하기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

재정을 성과 중심으로 운용하는 것은 단지 재정의 산출물만 보고 재정을 운용하라는 의미 외에 재정운용 전 과정에서 정보 생산 및 저장 절차를 성과 지향적으로 한다는 의미도 있다. 이 의미에서 우리나라는 재정성과관리와 프로그램 예산체계를 근간으로 하는 디지털예산회계시스템, 현행 4세대 디브레인플러스를 운영하고 있다. 디브레인플러스는 재정성과관리를 위한 재정성과관리시스템, 재정사업 성과정보 관리를 위한 재정사업성과정보시스템을 갖추고 있으므로 1차적으로 재정운용 과정에서 생산되는 정보를 성과지향적으로 저장, 관리할 수 있는 체계를 갖추고 있다.

하지만 시스템이 원샷으로 구축되고 운영되기 시작한다고 해서 모든 것이 해결되는 것은 아니다. 본 연구는 다부처 사업을 중심으로 프로그램 예산체계 외에서 어떠한 관리체계에 따라 사업평가 정보가 생성되고 있는지 분석한 다음, 이를 디브레인플러스에서 관리, 활용하기 위해 어떠한 방향으로 개선되어야 하는지 시사점을 도출하고자 했다. 이들 다부처 사업 정보 관리에 있어 가장 큰 장애 요인은 프로그램 예산체계 최하단부의 세부사업보다도 더 기능적으로 세분화된 사업체계를 가지는 점, 복잡한 회계·기금 운용 구조를 따라 움직이는 재정을 단일 체계에서 일목요연하게 녹여 보여주기 어렵다는 점 등일 것이다. 그러나 이러한 문제가 있다고 해서 프로그램 예산체계 중심의 재정성과관리를 포기하거나 지금처럼 다양한 사업관리 구조를 모두 병립하여 가져가기는 어렵다. 이제부터라도 프로그램 예산체계와 재정성과관리를 중심에 두고, 다양한 사업관리 구조를 포괄할 수 있도록 하면서 새로 유입되는 성과정보를 체계적으로 저장, 관리, 활용할 수 있도록 해야 한다.

재정성과관리 제도가 도입된 이후 만들어진 재정사업을 대상으로 하는 평가 제도들에서 생산되는 정보를 이제 재정사업 성과정보의 틀에서 관리하기 시작한 것은 사업평가 제도를 재정성과관리 제도와 정합성을 맞추기 위한 첫걸음이다. 재정사업 성과정보가 실제로 전 부처에서 활용이 증진되기 위해서는 개선이 필요하며, 본 연구는 이를 위해 시스템 차원의 개선 방안, 데이터 활용 활성화 차원의 방안을 제시했다.

첫째, 정보처리 절차와 시스템 차원의 개선이다. 현행의 업무 위주의 데이터베이스, 처리 절차 외에 각종 성과정보를 열람, 활용, 그리고 분석 및 공개할 수 있는 프로세스 마련이 필요하다. 이를 보완하기 위해 명확한 데이터 사용 프로세스, 사용자 정립을 통한 데이터 품질관리 등도 요구된다. 그리고 가칭 「재정사업 성과정보 관리 지침」을 만들어 자료를 관리할 필요성도 요구된다고 할 수 있다. 다음으로, 정보 저장·관리 절차보다 어쩌면 더 중요할 수 있는 것은 데이터베이스 관리항목이다. 관리항목의 수는 관리자의 업무처리 부담을 고려하여 최적화되어야 한다. 사업평가 주기, 내역사업 정보 등 잠재적으로 어떠한 정보가 가치가 있는지, 최대 범위를 설정하고 점진적으로 확대해 나가는 방안도 고려할 수 있다.

두 번째는 활용 활성화를 위한 노력이다. 평가 업무에 재정성과관리시스템과 재정사업성과정보시스템 사용을 확대하는 방안을 검토해야 한다. 다부처 사업 성과 관리 등 타 부처가 주관하는 평가에도 재정성과관리시스템, 재정사업성과정보시스템의 사업 정보를 활용할 것을 권고할 수 있다. 단순한 성과 관리 결과의 기계적 환류 외에 예산편성 과정에도 재정성과정보와 재정사업성과정보를 활용하게끔 증진하는 방안을 마련해야 한다. 그리고 향후 지속적으로 데이터베이스를 강화하거나, 혹은 특정 기능에 대한 사용 종료가 예상될 경우 절차 등을 공식화하고 관리하는 것이 필요하다. 마지막으로 재정성과정보 전문 분석 지원 기능이 있다면 활용이 더 활성화될 수 있다. 재정성과정보 또는 재정사업 성과정보에 대해 이미 데이터 생성, 관리 절차를 숙지하고 데이터의 1차 가공에 익숙할 정도로 숙련된 인력이 있을 경우 빠르게 데이터를 실무 분석, 제공함으로써 큰 도움이 될 수 있다.

재정성과정보와 재정사업 성과정보가 체계적으로 관리되기 시작한 만큼 현시점에서 안주하지 말고 지속적으로 정보 관리를 개선하여 활용을 증진하고, 국민에게 성과 중심으로 재정이 더욱 투명성을 가지게 되기를 기대한다.

〈참고문헌〉

- Diamond, Jack. (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF Working Paper WP/03/169.
- Glimour, J. B. (2007). Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool(PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance. OECD Journal on Budgeting 7(1): 1-40.
- Fisher, G. H. (1966). The World of Program Budgeting, The RAND Corporation, P-3361.
- Hood, C. and H. Margetts. (2006). The Tools of Government in the Digital Age. Hamshire: Palgrave Mcmillan.
- Novick, N. (1966). Origin and History of Program Budgeting. RAND Corporation, P-3427.
- Salamon, L. M. (ed). (2002). The Tools of Government: A Guide to the New Governance. UK: Oxford University Press.
- U. S. Government Accountability Office. (2023). Federal Programs: Approaches to Help Create a Useful Inventory.
- U. S. Office of Management and Budget. (2008). Assessing Program Performance. OMB Guidance.
- 기노진 외. (2009). 우리나라 국방예산 개혁방안 연구. 국회국방위원회 정책연구용역보고서.
- 김영록. (2010). 재정사업 자율평가의 정부부처별 적합성 분석: 성과측정 적합도 개발과 적용을 중심으로. 행정논총.

- _____. (2013). 재정사업 자율평가의 성과지표 적합성 분석 및 정책적 시사점. 한국사회와 행정연구.
- 김주섭, 이규용, 박성재. (2007). 일자리 지원사업 효율화 방안. 한국노동연구원 2007 고용영향분석 평가·연구 시리즈.
- 김태운 외. (2007). 프로그램 예산제도의 평가. 국회예산정책처.
- 박노옥, 원종학. (2012). 재정사업 성과분석과 정책적 시사점. 한국조세재정연구원 기본과제
- 박민정, 박중훈. (2008). 예산관리의 효율성 제고를 위한 재정성과관리 연구: 재정사업 자율평가제를 중심으로. 기본연구과제.
- 박석종, 강문상. (2018). 정부 R&D 예산 편성의 전략성 제고를 위한 혁신 과제. KISTEP Issue Weekly 2018-12.
- 박정수. (2018). 재정지원 일자리사업의 현황과 집행체계. 한국재정정보원 나라재정 3월호.
- _____. (2019). dBrain기반 재정사업정보 관리방안. 한국재정정보원 재정정보분석 19-02.
- _____. (2018). 우리나라 재정정보공개 제도 시스템 개선 방안. 한국재정정보원 재정정보분석 18-03.
- _____. (2020). dBrain 기반 재정성과관리 지원 강화 방안. 한국재정정보원 재정정보분석 20-03.
- _____. (2022). 재정성과관리제도. 한국재정정보원 ISSUE&FOCUS 22-02.
- 심혜인. (2021). 국고보조금 통계의 활용도 제고를 위한 지표체계 연구. 한국재정정보원 재정정보분석 21-02.
- 오영민. (2016). 우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구: 재정성과목표 관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로. 한국정책학회보.
- 유승원. (2015). 프로그램 예산제도의 문제점과 개편방안 연구. 한국사회와 행정연구 26(3): 83-114.

- 이규용 외. (2011). 2010 일자리대책사업 평가 연구시리즈(전 14권 1세트). 한국노동연구원.
- 이민형. (2014). 정부연구개발사업 성과 제고를 위한 예산 배분제도 및 구조 개선방안. 과학기술정책연구원 과학기술정책 197.
- 이형진. (2015). 정부 연구개발 기획·예산·평가 기능 간 연계체계 분석. 국회 입법조사처 정책연구용역보고서.
- 정성호. (2021). 주요국 재정정보공개 관련 법·제도·기제에 관한 분석. 한국 재정정보원 재정정보분석 21-01.
- 조선일. (2016). 성과관리 관리체계 효율성 분석: 재정사업 성과관리제도를 중심으로. 한국인사행정학회보.
- 최현묵. (2016). 사회보장사업의 특성 및 전달체계 유형과 재정성과관리에 관한 연구: 재정사업자율평가 결과를 중심으로. 한국지방자치학회보 28(2).
- 하연섭. (2013). 사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구: 2012년 재정사업 자율평가 결과를 중심으로. 한국행정연구 22(3): 61-90.
- 윤희숙 외. (2016). 일자리사업 심층평가의 시사점. 한국개발연구원.
- 고용노동부. 2018.7.31. 일자리사업, 성과평가에 따른 효율화로 국민체감도 높인다.
- _____. 2021.6.8. 재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안
- 기획재정부. 2018.1.11. 80대 핵심사업 평가 추진계획.
- _____. 2017.1.5. 2017년도 주요 업무 계획.

프로그램 예산체계에 기반한 재정성과정보 관리·활용 방안

발행연월 2023년 11월

발 행 인 박용주 한국재정정보원장

편 집 재정정보분석센터

발 행 처 한국재정정보원

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워

(Tel. 02-6908-8200)

인 쇄 처 디자인아이 Tel. 02-6358-2124

I S B N 979-11-91094-25-1

