

재정사업 시계열자료 구축을 위한 분류체계 분석

박정수·나원희

2020. 12.



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service

재정사업 시계열자료 구축을 위한 분류체계 분석

박정수·나원희

2020. 12.



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service

재정사업 시계열자료 구축을 위한 분류체계 분석

작 성 | 박정수·나원희 부연구위원

이 보고서는 한국재정정보원 홈페이지(www.kpfis.or.kr)를 통해 보실 수 있습니다.
한국재정정보원은 발간 보고서에 관한 여러분의 의견을 기다리고 있습니다.
제안하신 소중한 의견이 향후 재정관리시스템 개선과 재정운용에 활용될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

☎ 02-6908-8581 ✉ analysis@kpfis.or.kr

요 약

1. 연구 배경 및 필요성

- 현행 재정통계는 △총량 위주 △세부사업 시계열 관리 기능 부족 △사업정보와 연계정보 시현 기능 부족 △관련 법적 근거 및 지원조직 부재 등으로 세부사업 시계열 통계 제공에 한계
 - 재정사업 시계열 통계 정비를 통해 유사 사업군별 추이 비교, 성과·총사업비 등 연계정보 시현, 사업별 지출·불용액 추이 제공 등을 통해 업무담당자 분석 기능강화, 공개 정보 확대를 통한 투명성 제고

2. 우리나라 재정분류체계와 dBrain 통계 관리

- 우리나라의 공식적 재정분류체계는 소관, 회계, 품목, 과목구조, 사업분류체계가 있음
 - 소관·회계, 품목별 분류는 정부 재정을 분류하는 가장 기본적인 방식임
 - 공식적인 과목구조로 사용하는 프로그램 예산체계는 유사한 사업을 기준으로 묶으면서 16대 분야, 75대 부문으로 최종 압축하는 방식으로 2006년부터 도입
 - 이 외에 개별 법령에 의해 관리하는 사업별 분류 체계가 프로그램 예산체계와 별개로 존재
 - * 연구개발, 재난안전 등
 - 이들 공식적 분류체계는 법적 근거가 명확하지만, 각종 원인에 의해 시계열 단절이 발생
 - 정부조직개편, 정책사업 개편, 신규 회계·기금 신설, 품목체계 변경 등은 대표적인 재정분류체계 단절 요인임
- 재정통계 기준은 시기에 따라 도입
 - 총재정 기준 총계와 순계는 건국 이후부터 사용해오던 것이나, 일

반·특별회계만을 대상으로 하여 범위에 제한

- 발생주의 회계기준을 따르는 재정통계는 국가재무제표, IMF재정통계 산출 등에 사용되나 우리나라 재정분류체계와 일치하지 않는 한계
- 86년도 IMF편람을 기준으로 작성되는 중앙정부 통합재정, 이를 일부 수정한 총지출은 국제기준은 아니나 우리나라 공식적 분류체계와 일치하는 장점
- 즉, 기금을 포괄하는 총지출을 기준으로 공식 재정분류체계 최하단 세부사업, 목 단위의 시계열 연장 방안 마련 필요
 - 세부사업 단위의 이월, 불용은 편성 담당자에게 중요한 자료로 기능
 - 유사 속성별 세부사업 통계는 대국민 자료 검색, 맞춤형 서비스 개발과 연관
- dBrain은 공식 재정분류, 재정통계 산출 기능을 충실히 구현하고 있으나, 세부사업 단위 통계 산출을 위한 기능은 상대적으로 부족
 - 시스템 상으로 세부사업 정보관리, 이력관리 기능은 가지고 있으나, 지침 제공, 입력항목 표준화, 사후 정보관리 절차 및 이력 부재로 세부사업 단위의 시계열 정보 제공에 한계

3. 분야별 시계열 재정통계 분류체계

- 대표적인 분야인 사회복지분야, SOC 분야 세출자료를 바탕으로 시계열화 가능성 탐색
 - 정부조직개편, 사업 개편, 정보시스템 인 지적 요인으로 시계열 단절을 구분
 - 시스템 상에 여러개로 등록되어있지만 사실상 하나로 볼 수 있는 사업에 별도의 코드를 부여하고 이력을 관리하는 방안을 탐색
- 분야별 개편으로 사업관리 현황, 개편 유형, 코드 및 이력관리 방안 등을 도출

- (사회복지분야) 사업의 분할·합병, 정책 변동으로 인한 추세 단절 사업 등 시계열 특이 사업 유형화
- (SOC분야) 정부조직개편, 사업명칭 및 코드 변경, 오펜성·오표기 등 시계열 단절을 유형화하고 전산관리 방안 제시

4. 시계열 재정통계 산출을 위한 법·제도 개선방안

- 재정통계 시계열화의 문제점은 전산 시스템의 한계보다는 법·제도 측면에서 발생
 - 다양한 시계열 단절 요인을 관리하기 위한 재정사업 관리 지침 부재, 절차 미비
 - 재정사업과 연관된 다양한 dBrain업무시스템 전산정보를 통합적으로 보여주기 어려움
- 공개 확대를 법·제도 개선방향을 제시
 - (거버넌스 개선) 관련 법규정을 정비하고 시계열 자료 관리를 위한 자료 업데이트 절차 등을 마련해 업무 단위에서 시계열 확보를 위한 방안 마련
 - (기능 개선) 개선된 거버넌스에 따라 시계열 자료의 품질을 확보할 수 있도록 시스템 기능 개선
 - (사후관리 확대) 재정사업 정보 확인 및 공개자료 산출 등 사후관리 확대

목 차

I. 서론	1
II. 재정 분류체계와 재정사업 관리	4
1. 우리나라의 재정분류체계	4
가. 재정분류 체계	4
(1) 프로그램 예산체계	5
(2) 소관·회계별 분류	7
(3) 비목별 분류	9
(4) 경제성질별 분류	0 1
(5) 주요 정책사업 분류	0 1
나. 현행 재정통계의 기준	12
(1) 예산의 총계와 순계	2 1
(2) 중앙정부 통합재정	4 1
(3) 총지출	12
(4) 소결	32
2. 디지털예산회계시스템의 통계 및 사업관리	9 2
가. 디지털예산시스템 개요	9 2
(1) 시스템 개요 및 구성	9 2

(2) 역대 전산시스템과 dBrain 통계산출기능 비교	1	3
나. dBrain 통계 관리 기능	43	
III. 분야별 시계열 재정통계 구축방안	8	3
1. 사회복지 분야	9	
가. 사회복지 분야 현황	9	3
나. 주요 시계열 단절 유형	5	4
(1) 계속사업 유형	6	4
(2) 정부조직 개편 유형	7	4
(3) 사업의 분할·통합 유형	8	4
2. SOC 분야	5	
가. SOC 분야 현황	5	
나. 주요 시계열 단절 유형	2	5
(1) 계속사업 유형	3	5
(2) 정부조직 개편 유형	4	5
(3) 사업의 분할·통합 유형	6	5
4. 시계열 재정통계 구축방안	7	5
IV. 재정통계 시계열화를 위한 법·제도 개선과제	4	6
1. 우리나라 재정통계 시계열화의 문제점	4	6
가. 잦은 시계열 단절	46	

나. 재정사업 생애주기별 정보 제공 기능 부족	9	6
다. 법적 근거 및 지원조직 미비	3	7
2. 개선방향	4	
가. 세부사업 시계열 관리 강화	5	7
나. 재정사업 생애주기별 정보 제공	6	7
다. 신규 통계 산출을 위한 제도 개선	7	7
라. 사용자 편의 증진으로 통계정보 활용 활성화	8	7
V. 결론	79	
<참고 문헌>	82	

표 목차

<표 II-1> 프로그램 예산체계 분야·부문 분류	6	.....
<표 II-2> 특별회계 회계-소관-계정 코드표 예시	8	.....
<표 II-3> 품목별 분류 예시(출연금)	9	.....
<표 II-4> 내역사업으로 관리되는 주요 사업 및 근거	1	..... 1
<표 II-5> 통계작성 기준별 일반정부 범위 인식	2	..... 0
<표 II-6> 한국 통계기준별 정부 포괄범위 차이(2018년도 기준)	2	..... 1
<표 II-6> 재정통계/회계 기준 별 정부 규모 및 수지 추이	2	..... 4
<표 II-8> 역대 재정정보시스템 특징 및 도입 효과	3	..... 2
<표 II-9> 예산안 첨부서류 및 결산개요	3	..... 5
<표 III-1> 사회복지분야 예산 추이	4	..... 0
<표 III-2> 사회복지분야 세부사업수 추이	4	..... 2
<표 III-3> 부문별 따른 프로그램의 개편(노인, 여성·가족·청소년, 아동·보육)	4	..... 4
<표 III-4> 부문별 따른 프로그램의 개편(노동, 고용노동일반, 고용)	4	..... 5
<표 III-5> 시계열 구축을 위한 변경사항 유형화	4	..... 6
<표 III-6> 유형 1-1: 단순 명칭 변경	4	..... 6
<표 III-7> 유형 1-2: 단순 프로그램예산체계 변경	4	..... 7
<표 III-8> 유형 2-1: 단순 조직개편	4	..... 7
<표 III-9> 유형 3-1: 분할된 세부사업 예시	4	..... 8
<표 III-10> 유형 3-2: 통합 세부사업 예시	4	..... 9

<표 III-11> SOC 분야 예산 추이	0	5
<표 III-12> 유형 1-1: 단순 명칭 변경	3	5
<표 III-13> 유형 1-2: 단순 프로그램예산체계 변경	3	5
<표 III-14> 조직개편 2-1: 단순 이동	4	5
<표 III-15> 조직개편 2-2: 개편년도에 명칭 변경	4	5
<표 III-16> 조직개편 2-3: 조직개편 후년도에 명칭 변경	5	5
<표 III-17> 조직개편 2-4: 조직개편·사업 변경 복합	5	5
<표 III-18> 유형 3: 사업의 분할-동일 명칭	6	5
<표 III-19> 유형 3: 사업의 분할-다른 명칭	7	5
<표 III-20> 시계열 연장 예시	1	6
<표 III-21> 분할 사업의 시계열화 예시	1	6
<표 III-22> 관리속성1: 기존 속성-위 개편 유형별 속성 외에 일반사업 속성을 결합·2.....	2	6
<표 III-23> 추가 속성2 : 일반적 개편 유형	3	6
<표 III-24> 추가 속성3 : 특수 개편 유형	3	6
<표 IV-1> dBrain 개통 이후 주요 정부조직 개편	5	6
<표 IV-2> 2013년도 정부조직 개편 시계열 단절 결산 통계 예시	5	6
<표 IV-3> 총사업비관리시스템 주요 기능	9	6
<표 IV-4> 총사업비 대상사업 예산안 첨부서류 및 결산 집행명세서 주요 내용 ..0.....	0	7
<표 IV-5> dBrain 성과관리시스템 개요	1	7

그림 목차

[그림 II-1] 목적별 재정 분류방법	5
[그림 II-2] 각 연도별 재정기준 별 규모 및 수지차 추이	7..... 2
[그림 II-3] dBrain시스템 구성도	9... 2
[그림 II-4] 월별 통합재정통계 매핑테이블 및 공표자료 예시	7..... 3
[그림 II-5] 재정사업 이력관리 개요	9... 3
[그림 III-1] 사회복지분야 예산액과 세부사업수 추이	3..... 4
[그림 III-2] SOC 분야 사업수 및 예산액 추이	2..... 5

I. 서론

본 연구는 정부 재정통계에 있어 특히 재정사업 통계의 시계열화 가능성을 탐색하고, 디지털예산회계시스템의 예·결산 자료를 비롯한 과거자료 분석을 통해 향후 시계열 통계의 산출 방향을 제시하기 위한 것이다.

가장 협소한 의미에서의 재정통계는 정부 회계의 결산을 의미한다. 회계 결산은 미리 계획된 바와 같이 지출이 이루어졌는지 각종 거래장표를 집계하여 확인하는 과정이며, 모든 계수가 확정된 결산서는 국회의 승인을 거쳐야 하고 모든 국민에게 투명하게 공개되어야 한다. 그러나 결산은 집행책임을 명확히하고 과오납과 부정 지출 여부를 점검하는데 치중하고 있다. 즉 단순 결산 집계자료만으로는 정부가 무엇을 하고 있는지 구체적인 정보를 제공하는데 한계가 있다. 이에 따라 결산자료를 별도의 목적에 맞게 변형한 것을 넓은 의미에서 재정통계라고도 한다. 재정통계의 생산목적은 재정정책 의사결정 지원, 대국민 정보공개 등 다양하다. 그리고 결산 정보 외에도 당해 회계연도의 예산, 중기 지출계획도 최 광의의 재정통계에 해당한다.

재정통계는 정부가 하는 일을 명확히 금액으로 표현해줌과 동시에 추이 등을 분석할 수 있으므로, 재정 활동의 다양한 면을 보여줄 수 있다. 재정통계의 중요성은 특히 경제학에서 강조된다. 정부재정 규모는 지속적으로 증가하고 있으며, 국민경제 전체에 미치는 영향이 상당히 크기 때문에, 재정정책의 수립을 위해서는 재정상태 등에 대한 정확한 현실파악이 선행되어야 한다. 재정통계를 바탕으로 현재의 재정상태에 대한 면밀한 진단이 있어야 해결해야 할 문제를 이해하고 문제점을 도출할 수 있기 때문이다. 그러나 재정통계 중 추이에 대한 시계열 통계에 대한 수요는 경제학적 이유 하나만으로 일반화하기 어려울 만큼 복잡하다. 일반적으로 국민경제에 미치는 재정의 효과 분석을 위해서는 상위의 목적별·기능별 분류(expenditure by purpose/function)에 따른 통계가 필요하다. 그러나 기능별 분류에서 점차

하단의 재정사업 단위로 내려갈수록, 정보 수요자가 달라지게 된다. 동일한 수준의 재정사업 시계열 추이라 하더라도 고속도로 등 개개의 사업의 지출목별 추이는 국민이나 최고의사결정자의 관심사는 아니다. 오히려 이 사업의 시계열 정보는 예비타당성 조사에서 총사업비 관리에 이르는 사업관리(project management) 또는 이력관리 정보로서 행정부처의 사업담당자의 주요 관심정보가 된다(여규동, 최성원, 2019). 반면 대규모 증액 등 국회의 동의와 법률 개정이 필요한 기초연금 지급과 같은 의무지출 사업의 경우는 최고의사결정자인 대통령이나 국회의 주요 관심사가 될 것이다(하연섭, 2012; 김태완, 2013).

시계열 정보에 대한 높은 수요에도 불구하고, 사업정보의 시계열 단절(punctuation)이 존재한다는 점은 시계열 사업정보 제공을 어렵게 만드는 요인이다. 여러 국가에서, 재정정보는 점진적(incremental)으로 변화하지 않고 오히려 사업의 생성과 소멸, 급격한 증가 등을 수반하고 있는 것으로 관찰되는데(Jones et al, 2009; Breunig, 2011; True, 1998) 이는 재정제도 자체에 재정의 기능별 대분류에서 세부사업 분류에 이르는 각 층위에 시계열적 단절요인을 내재하는 측면이 있기 때문이다. 예산 또는 사업정보의 단절은 정치·경제 체제인 레짐(regime)의 변화, 대통령 등 최고 의사결정자의 교체, 정부조직의 대대적인 개편 등 정치적 목적에 따라 변화하기도 하지만, 단순 회계지침 상의 변화나 국제 기준의 도입과 같은 일반 행정적 요소에 따라, 또는 정부 재정통계 생산의 목적과 관심사의 변화나 전산시스템(FMIS)의 신규 도입 또는 변화 등 비교적 단순한 요소에 의해서도 일어나게 마련이다. 선진국에서의 최근의 재정운영결과도 재정 지출의 점진성보다는 단절성이 두드러지게 관찰되고 있다. 광복 이후 헌법체제 교체나 대통령 교체, 새로운 국제 기준의 도입 등이 모두 빈번하게 일어났었던 우리나라에서 재정정보 특히 재정사업 시계열 정보가 점진적으로 변화할 것이라고 가정하기는 어렵다. 오히려 더 급격한 변화가 더 자주 관찰되고 있으며, 「국가재정법」을 도입하고

디지털예산회계시스템으로 전산 인프라를 일신한 최근에도 발생하고 있다.

본 연구는 재정사업의 분류체계를 단순 통계 목적의 집계 방식 구분, 국내에서 과거에도 쓰였던 재정 분류 체계, 분류 국제기준 등을 검토하고, 우리나라에서 그동안 재정통계를 제공하기 위해 어떠한 노력이 경주되었으며, 어떠한 요인에 의해 시계열의 단절이 발생하는지 탐색한다. 그리고 역대 전산 시스템 상에서 어떠한 체계를 따라 분류되었는지 살펴보고, 현행 dBrain 상에서 정보가 관리되고 있는지 분석한다. 그리고 현행 프로그램 예산체계의 시계열 정보 생산을 위해 디지털예산회계시스템에 어떠한 기능이 탑재되어 있으며, 어떠한 정보가 생산되었고 한계가 무엇인지 분석하도록 한다. 그리고 재정사업 정보 중 가장 최하단에 존재하는 세부사업의 시계열 관리가 어떻게 이루어지고 있는지, 의무지출의 비중이 높은 사회복지 분야와 재량지출이 대부분을 차지하는 SOC 분야를 각각 분석하여 시사점을 제시하도록 한다. 의무지출은 전술했듯이 사업은 계속 존재하지만 최고결정자의 관심에 의해 연도별로 금액 추이가 단절되는 경향이 있으며, SOC 분야의 경우는 사업의 시작과 종료가 존재하는 투자사업의 특성으로 인한 사업 상의 단절과 더불어, 특히 정부조직 개편으로 인한 영향이 가장 많은 분야이기도 하다.

최종적으로 향후 재정사업 시계열 관리 및 통계 정보에의 시사점을 제시하도록 한다. 재정사업의 관리는 기본적으로 재정집행의 관심사를 대변하는 것으로서, 시계열 확정자료 통계로까지 이어지기는 어려운 점이 존재한다. 그러한 만큼, 국민의 관심사 또는 수요가 있는 재정사업을 별도 속성으로 관리하고 관련된 메타정보를 함께 제공하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 재정업무 상의 사업관리와 별개도 재정사업정보만을 별도로 관리하고 국민, 의사결정자 등에게 맞춤형으로 정보를 제공해줄 수 있는 체계가 필요하다. 그리고 장기적으로 개별 재정사업의 시계열 정보가 풍부하게 제공될 수 있도록 관련 성과정보, 사업설명 정보 등도 관리하는 방향을 최종적으로 제시하도록 한다.

II. 재정 분류체계와 재정사업 관리

1. 우리나라의 재정 분류체계

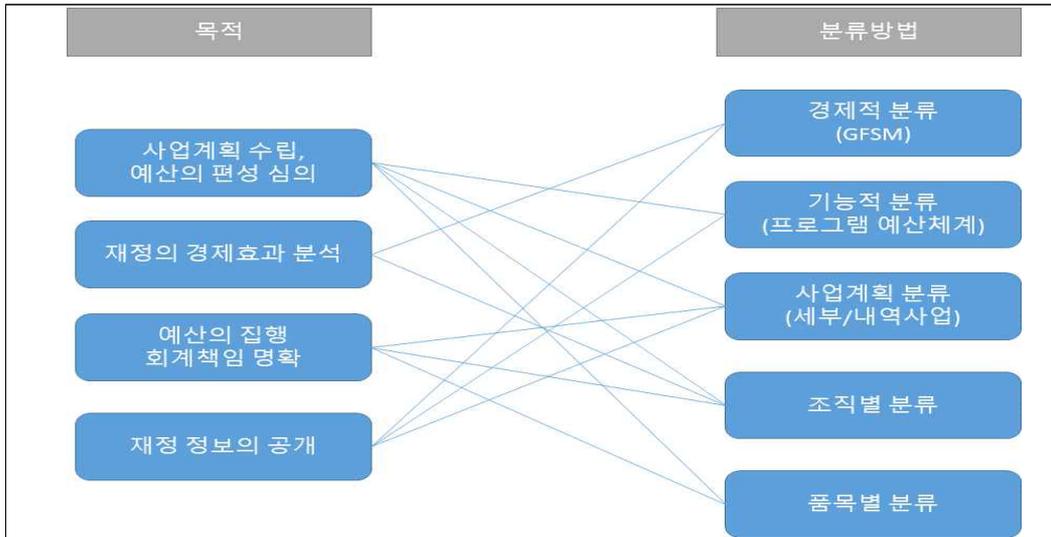
가. 재정분류 체계¹⁾

정부재정활동은 다양하게 분류가 가능하다. 재정활동 결과 나타난 여러 자료를 집약하여 재분류한 것을 재정통계라 함을 앞서 정의한바 있다. 정부의 개개의 재정활동을 조직화하여 통계를 산출하는 방법은 법적으로는 재정활동 수행 주체(조직)별, 재정활동의 목적 내지는 기능별(프로그램예산 체계), 재정거래의 대상별(성질별) 등으로 구분할 수 있다. 그리고 행정적으로 볼 경우 별도의 사업계획별 사업분류 또는 정책사업 분류가 가능하며, 국제기준에 맞도록 경제성질별로도 분류할 수 있다.

재정에 관한 통계는 그 활용목적에 따라 분류방법이 달라질 수 있다. 재정통계의 분류방법은 일반적으로 집행과정에서 회계책임 확보, 집행실적의 파악, 사업계획 수립과 예산의 편성 지원, 국민경제 영향 분석 등 그 목적에 따라 분류방법이 다르다. 이러한 분류 목적과 편제방법의 관계는 다음과 같다.

1) 재무부에서 발간한 「우리나라의 재정통계」 초판을 기초로 재작성

[그림 II-1] 목적별 재정 분류방법



자료: 재무부(1979)를 바탕으로 재작성

(1) 프로그램 예산체계

재정활동은 국가의 정책을 실현함에 불가결한 경제적 토대라 할 수 있다. 그러므로 재정활동은 고유의 효과를 수반한다. 수많은 재정활동의 효과 내지 기능은 그 유사성을 기준하여 몇가지 그룹으로 체계화할 수 있는데 이와같이 재정현상을 그 목적 또는 기능을 기준으로 통계를 편제한 것을 기능적 분류 (Functional Classification)라 한다.

정부의 활동 및 기능은 매우 다양하므로 이들을 그룹화하거나 부문화할 수 있는 구체적 기준은 여러 가지로 구분될 수 있다. UN에서는 1958년부터 각국의 재정비교가 용이하도록 정부 지출의 분류에 관한 기준을 설정한 지출의 기능별 분류 체계(Classifications of Expenditures According to Purpose, 1999)에 따라 국민계정통계를 작성하도록 권고하고 있으며, IMF에서도 UN의 기준에 맞추어 「재정통계편람」 (Government Finance

Statistics Manual)을 지속 수정하여 각국정부로 하여금 정부 재정통계를 작성하도록 하고 있다.

우리나라는 기능별 분류의 국제기준을 약간 변형하여 프로그램 예산체계에 따라 예산을 편성하고 있다. 기능별 분류의 근거는 「국가재정법」 제21조의 3에 따른다.²⁾ 프로그램 예산은 중앙정부의 기능을 중심으로 분야-부문-프로그램-단위사업의 상하계층 구조에 따라 예산을 편성하는 기법이다. 이에 따라 우리나라의 세출 예산은 2019년 본예산 총지출 기준으로 55개 중앙관서에 대해 16대 분야 75대 부문 563개 프로그램³⁾으로 구성된다. 프로그램은 유사한 기능을 수행하는 정책 또는 단위사업(activity)의 묶음을 의미한다. 프로그램 예산제도는 「국가재정법」 상 국회 제출 대상 입법과 목인 장, 관, 항에 직접 대응되므로 일차적으로는 국회에 대한 책무를 강화하는데 목적이 있다. 이와 동시에 기본적으로 성과관리체도로써 정부 재정 활동의 성과를 측정하고 효과적으로 관리하는 데에도 목적이 있다. 프로그램 예산제도의 기본은 유사한 사업 대안들 간의 비교를 통한 자원배분에 있으며, 지금까지의 프로그램 예산제도의 성과관리 기능은 각 부처를 대안 비교의 기본 단위로 하여 재정사업 자율평가를 통한 자체적 자원 배분 기능에 초점을 맞추어져 있다.

<표 II-1> 프로그램 예산체계 분야·부문 분류

16분야 75부문			
010. 일반·지방행정	053 평생·직업교육	08C 여성·가족·청소년	120. 교통및물류
011. 입법및선거관리	054 교육일반	08D 고용	121 도로
012. 국정운영	060. 문화 및 관광	08E 노동	122 철도

2) 제21조(세입세출예산의 구분) ③ 세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

3) 총계 기준 762개. 이 중 성과관리의 대상이 되는 프로그램은 469개이고 699개의 성과지표가 부여되며, 성과관리대상이 설정된 예산은 239조 7,713억원으로 총지출 대비 51.0%이다.

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

자료: 2020회계연도 결산작성지침. 기획재정부

(2) 소관·회계별 분류

국가의 재정활동은 정부의 조직, 회계 별로 수행된다. 「국가재정법」 제 21조에 의하면 세입 세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분하고 소관 내에서 일반·특별회계로 구분하도록 하고 있다. 「국가회계기준에 관한 규칙」에 의하면 “국가회계실체”란 일반회계, 특별회계, 기금으로서 중앙관서별로 구분된 것을 말한다. 자세히 말하면, 회계실체는 재무제표의 작성주체인 보고실체의 구성부문으로 각각의 특성, 기능 및 운영방식의 차이에 따라 구분 설정된 회계단위를 말한다(기획재정부, 2019). “국가회계지침”은 보고실체를 정확히 정의하지는 않았으나 「국가재정법」과의 관계를 본다면 보고실체란 독립기관 및 중앙관서의 소관이라고 보는 것이 옳을 것이다. 이

처럼 국가재정을 소관, 회계별로 구분하는 것은 예산 사용에 있어 권한과 재량을 명확히 하고 회계과정에서 그 책임을 명백히 하려는 것이다. 따라서 재정활동을 각 조직별, 회계별로 집약하는 것은 재정활동의 파악에 기본적인 자료가 된다.

<표 II-2> 특별회계 회계-소관-계정 코드표 예시

회계·소관·계정	코 드			회계·소관·계정	코 드		
	회계	소관	계정		회계	소관	계정
[특별회계]	15	XX	4	<기업특별회계>	51	20	1
<기타특별회계>	17	XX	5	○양곡관리	56	41	1
○농어촌구조개선	18	4	6	(손익)	57	13	2
(구조개선사업계정)	20	16	4	○조달	58	13	1
(농어촌특별세사업계정)	24	XX	5	(손익)	52	13	2
(임업진흥사업계정)	25	23	6	(자본)			1
○교통시설	29	13	7	○우편사업			2
(도로계정)	34	17	9	(손익)			110
(철도계정)	35	52	0	(자본)			210
(교통체계관리계정)	36	17	0	○우체국예금			115
(공항계정)	37	XX	4	(손익)			215
(항만계정)	38	19	5	(자본)			
○등기	39	XX	0	<책임운영기관특별회계>			
○교도작업			0	- 과학기술정보통신부			
○에너지및자원사업			0	○국립중앙과학관			
(투자계정)			0	(손익)			
(융자계정)			0	(자본)			
○환경개선			0	○국립과천과학관			
○우체국보험			0	(손익)			
○주한미군기지이전			1	(자본)			
○행정중심복합도시건설			2				
○국방·군사시설이전			3				
○혁신도시건설			4				
○아시아문화중심도시조성							
○국가균형발전							
(지역자율계정)							
(지역지원계정)							
(제주특별자치도계정)							
(세종특별자치시계정)							

자료: 2020회계연도 결산작성지침. 기획재정부

(3) 비목별 분류

예산의 편성과 집행은 최종적으로 예산의 “목”에 의하여 구분하여 예산 집행의 재량권을 제약하고 통제가 가능하도록 되어 있다. 예산과목은 급여, 여비, 수용비, 경상이전적 경비의 성질의 유사성을 기준으로 하는 것이다. 따라서 동일 “목”을 집계한 품목별 통계(Classification by Objects of Expenditures)는 정부의 구매계획, 민간부문에 대한 자금의 공급기능과 규모 등의 파악을 가능케 한다. 품목별 예산 분류를 통해 인건비와 경상경비를 구분하고, 출자·출연·위탁 등의 수행방식을 구분하여 지출대상과 지급금액을 명확히 함으로서 지출통제의 기본이 된다. 그러나 통제 위주의 품목 분류는 해당 사업의 성격을 나타내주는 정보는 아니라는 한계가 있다.

<표 II-3> 품목별 분류 예시(출연금)

목번호	목	세목(내역)
350	일반출연금	
		350-01 기관운영출연금 - 법령에 의한 정부출연금으로서, 기관운영에 기본적으로 소요되는 인건비 및 경비
		350-02 사업출연금 - 법령에 의한 정부출연금으로서, 출연기관 고유목적 사업 수행을 위해 소요되는 비용
		350-03 금융성기금 출연금 - 일반회계 및 특별회계에서 국가재정법의 적용을 받는 기금 중 금융성 기금으로의 출연금 * 금융성기금을 제외한 기금으로의 전출금은 기금 전출금(610-03)목으로 계상
		350-04 민간기금 출연금 - 국가재정법의 적용을 받지 않는 민간기금으로의 출연금 * 국가재정법의 적용을 받는 기금 중 민간이 관리 주체인 기금으로의 출연금과는 별개임

자료: 2020회계연도 결산작성지침. 기획재정부

(4) 경제성질별 분류

재정거래를 미시적으로 집계한 품목별 분류 등의 통계는 소비, 저축, 투자 등 거시개념에 입각한 경제정책의 수단으로 활용하기에는 부적합하므로 재정의 국민경제효과 분석이 용이하도록 품목별 분류를 재분류한 것이 지출의 경제적 분류(Economic Classification) 또는 경제성질별 분류이다. 경제성질별 분류는 재정의 수입, 지출에 걸쳐 가능한 것으로서 분류상의 구체적인 기준은 재정거래의 경제적 성격 또는 기능에 따라 다음 기준에 따라 나뉘어진다. 이상의 기준으로 체계화된 통계를 국민경제 분석 목적에 따라 적절히 세분류함으로써 필요한 경제성질별 분류 체계에 따른 통계를 생성하게 된다.

- 1) 수입, 지출과 비용의 구분
- 2) 경상 수입·지출과 자본 수입·지출 구분
- 3) 경상수입·지출을 목적별(최종소비와 중간소비)로 구분
- 4) 고정자본 취득(투자)/소비(처분과 감가상각) 구분
- 5) 용자의 처리: 상환성 지출을 상계하거나 금융자산으로 처리
- 6) 금융(금융자산:채권과 부채)과 비금융(국유자산 및 공기업) 구분
- 7) 보전거래의 처리: 통화와 예금, 채무와 지분의 구분

(5) 주요 정책사업 분류

사업별 분류는 지출계획별 분류에 해당하는 것으로, 명시적으로 결산과 통계작성을 위한 분류는 아니다. 「국가재정법」 상 사업별 예산분류의 근거는 제21조의 4이다.⁴⁾ 「국가재정법」 상 세항의 분류 목적은 각 세항별 금액

4) 제21조(세입세출예산의 구분) 예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 har의 구분은 기획재정부장관이 정한다.

전용 통제에 있으나, 분류의 기준이 행정부처에 광범위하게 위임되어 있기 때문에 다양한 목적으로 사업이 편성되고 있다. 그리고 세항을 한번 더 구분해 단위사업과 세부사업으로 구분하는데, 예산편성 전년도 12월까지 작성, 제출하는 중기사업계획서의 작성기준이 되므로 최소 중기 이상의 시계열 연결을 담보하는 사업단위로 기능하기도 하며, 단위사업과 세부사업을 특히 재정사업이라고 분류하기도 한다.

재정사업은 단위사업과 세부사업으로만 분류하지는 않다. 재정사업은 개별 법령에 의해서도 다양하게 구분될 수 있으며, 전용의 대상이 되지 않는 사업 분류 기준을 내역사업이라고도 한다. 개별 내역사업은 세부사업 내에서 원가 산출을 위한 최소한의 기준을, 또는 개별 법령이 정한 정책목적을 달성하기 위한 부분만을 의미할 수도 있다. 우리나라에서 법적으로 인정되는 대표적인 내역사업은 아래와 같다.

<표 II-4> 내역사업으로 관리되는 주요 사업 및 근거

유형		근거	설명
일반 재정	총사업비	국가재정법	제39조 대규모 개발사업 예산 편성 대상
	국고보조금	국고보조금법	제15조 국고보조사업 연장평가 대상
다부처	일자리	고용정책기본법	제13조의2 재정지원일자리사업 효율화 대상
	재난안전	재난안전기본법	제10조의3 재난 및 안전관리 사업 평가 대상
	연구개발	과학기술기본법	제12조의2 국가연구개발사업 예산 배분·조정 대상
	성인지	양성평등기본법	제16조 성인지 예산 실시 대상

출처: 각 법령

나. 현행 재정통계의 기준

재정의 국민경제에 대한 영향은 국가활동범위의 지속적인 확대와 기능의 다양화에 따라 계속 증대되고 있다. 그러나 정부에서 공식적으로 발표하는 예산서나 결산서만으로는 정부의 재정활동의 내용을 파악하기는 매우 어렵다. 우리나라에서 단순 회계처리 결과를 단순 나열한 결산서에서 벗어나 각종 수치를 재분류하여 체계적으로 통계화하기 시작한 것은 1979년 IMF의 재정통계편람에 따라 정부재정통계를 작성하기 시작한 이후부터이다. 그리고 2011년부터는 발생주의 지침에 따른 중앙정부결산 재무제표, IMF의 최신 재정통계편람에 따라 일반정부, 공공부문의 재정통계와 부채 통계가 발표되어 재정통계가 다양화되고 있다.

다만 시기에 따라 국제기준의 지침을 어떻게 해석하느냐에 따라 달라지기도 하며, 회계의 기준이 달라지기도 하는 등 재정통계의 기준을 명확히 하지 못하면 혼동의 여지가 있는 것도 사실이다. 예를 들면 1979년 재정통계편람을 처음 도입할 때만 하더라도 기금을 포괄하는 재정통계를 상상하기 어려웠다. 그리고 동 편람 상의 비금융공기업도 당시에는 당대의 5대 기업특별회계인 철도, 전매, 양곡, 운송, 전매로만 파악했었다. 그러나 최근에는 기금이 재정통계의 일부를 담당하는 것이 당연하게 인식되고 있으며, 기업특별회계를 정부 직영기업으로 인식하는 한편 비금융공기업도 「공공기관 운영에 대한 법률」 등 정부범위를 새롭게 인식하려는 노력이 증진됨에 따라 정부가 지분의 50%이상 출자하거나 법률에 따라 설립, 출연하는 기관으로 인식하고 있다.

(1) 예산의 총계와 순계

예산의 총계와 순계는 현재 확인할 수 있는 가장 연혁이 오래된 통계 기준이다. 기본적으로 예산은 조직별, 회계별로 작성하되 역대 재정법 상으로

는 별도의 합산을 요구하는 근거는 없었다. 정부수립 이후부터 1960년까지는 예산이나 결산서에는 별도의 부대서류가 없었고, 따라서 전체적인 정부의 규모를 파악하기 어려웠다. 이에 따라 1961년 최초로 그 이전까지의 결산서를 종합해 「대한민국정부결산관련통계자료」를 작성한 바 있다. 이 자료집은 1948~1960년까지의 일반회계 결산총계표, 일반회계결산순계표, 특별회계별 재무제표, 총계/순계예산의 기능별 분류와 국채 및 차입금에 대한 사항 등을 수록한 것인데, 이 자료가 현대에도 국회에 예산·결산에 부속서류로 제출되는 예산개요·결산개요의 기원이라고 볼 수 있다. 이 자료가 작성된 1961년만 하더라도 특별회계는 15개에 달했는데, 그 이전에는 일반회계와 개별 특별회계 간 또는 계정간의 전출입 거래의 전모는커녕 각 회계별 관계도 파악하기 어려웠었다. 1961년 최초의 예산·결산 순계표 작성은 일반회계와 특별회계 간의 전출입 거래의 상계를 시도함으로써 중앙정부 총재정의 실질규모 파악을 시도했다는 점에서 의의가 있다. 그리고 내부거래의 처리는 1979년 재정통계편람을 도입하여 한차례 상세하게 개정됨으로서 현재까지도 이어지는 현금주의 회계의 근간을 이루고 있다.

다만 예산·결산의 총계표와 순계표는 1960년부터 작성되어 보다 일관된 기준에 의해서 현대까지 작성되고 있다는 점에서 장점이 있으나, 여러 가지 문제로 현재에도 그대로 사용하기에는 문제가 있다. 무엇보다 총계표와 순계표 자체는 최초 작성되기 시작한 시점 이후 일반회계와 특별회계만을 포괄하는 이른바 “세입·세출”에만 초점을 맞추어 작성하고 있으며, 여전히 기금을 포함해 작성하지 않고 있다. 그리고 세입·세출 총계·순계 개념은 세입=세출이라는 균형예산의 전제하에 작성된 것이므로 보전거래에 해당하는 차입금 수입과 상환이 일반세출과 동일하게 처리되어 있어 실질재정수지차 파악이 곤란하다. 재정 용자 역시 청구권이 유보된 금융자산의 일시적 이전이라는 특징에도 불구하고 일반세출과 동일시하여 작성하고 있다.

(2) 중앙정부 통합재정

우리나라의 IMF기준 재정통계의 작성은 1979년부터 시작되어 오늘에 이르고 있는바, 이 기준은 현금주의 회계 방식의 회계로서 국회에 제출하는 예산·결산의 주요 편제 기준이자 제출 기준인 동시에, 디지털예산회계시스템(dBrain)의 구성원리로 작동하고 있는 중요한 기준이다. 이 기준에 의해 작성되는 예산·결산 개요의 참고자료 중 통합재정규모(Consolidated Central Government)가 바로 이 지침을 따르고 있으므로, 본 기준을 중앙정부 통합재정(Unified Budget) 기준이라고 한다.⁵⁾

IMF 정부통계편람(86)기준에 의해 작성되고 있는 현행 통합재정통계는 예산의 총계, 순계 등 이전에 작성되던 재정통계의 문제점을 많이 해소했다. 먼저 기금이 재정범위에 포함되어 작성되기 시작한 점, 기업특별회계를 비금융공기업으로 인식하여 별도의 통계 작성 및 집계방법을 가져간 점, 내부거래⁶⁾과 보전거래⁷⁾의 명확화 등을 통해 통합재정수지를 산출함으로써 정부 재정상태를 더 객관적으로 인식할 수 있게 되었다는 점이다.

두 번째는 보고의 기준으로서 현금주의 회계를 명확히 하였다는 것이다. 현금주의의 채택은 단순히 현금의 출납을 통계작성의 기준으로 잡았다는 것 이상의 의미가 있다. 수입의 경우 납세자의 보고, 정부의 징수결정, 납부, 국고 수납 등 비교적 절차가 단순하여, 국고수납을 인식의 기준으로 잡는 것은

5) 단 통합재정이라는 용어도 통계의 범위에 따라 기준이 다름에 유의할 필요가 있다. 가령 지방재정은 “지방재정 통합공시”제도 하에서 지방통합재정통계를 작성하는데, 여기서 통합회계의 범위는 자치단체 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계, 기금, 지방공공기관이다. 즉 범위가 중앙정부보다 넓다. 자치단체 통합재정규모의 경우 보전거래, 내부거래 등을 구분하는 점은 중앙정부 통합재정과 같으나, 방대한 교부세와 보조금 규모로 인해 자치단체 전체의 통합재정수지를 산출하지는 않고, 자치단체별로 통합재정수지 비율을 산출해 공표하고 있는 차이가 있다.

6) 통합재정통계 이전의 내부거래는 회계간 원금 회수와 상환, 이자 수입과 지출이 포함되어있지 않았었다. 1979년부터는 이를 명확히 구분하고 있다.

7) 이전의 보전거래는 차입과 상환을 일반세출과 동일하게 처리하여 실질 재정수지차 파악이 어려웠으며, 보전재원의 원천이 국내인지 해외인지를 구분하지 못해 거시경제 분석에 제약이 있었다.

비교적 명쾌해 보인다. 반면 지출의 경우 통합재정통계가 작성되던 당시만 하더라도 계약 및 지출원인행위, 재화와 용역의 인도 단계 외에 국고수표 발행과 지출, 수표의 현금화 및 지급 등 보다 복잡한 지출단계가 있어 어느 단계를 지출로 인식할지 어려웠으며, 심지어 일반회계, 특별회계와 일부 기금은 현금주의(최종 현금 지급단계)에 의하고, 기업회계와 대부분의 기금은 발생주의(계약 및 지출원인행위 단계)에 의하고 있어 통합된 통계를 작성하기 어려웠다. 통합재정통계는 이러한 각 회계·기금별 회계방식과 별개로 통계작성의 기준을 현금주의 방식으로 일원화한데 의의가 있다. 현금주의는 회계책임을 명확히 하기 위한 장점도 있지만, 거시경제에서는 통화 증발 및 공급량을 의미하는 면도 있다.

셋째, 통합재정통계는 정부의 범위에 있어 중앙정부, 지방정부를 합한 일반정부 개념을 처음으로 국내에 도입했다. 그 이전만 해도 UN 등에서 제시하는 총재정 등의 기준을 사용했는데, 총재정은 중앙정부만이 대상이었고, 기금을 제외하는 한편 기업회계와 용자의 총규모, 회계·기금 간 이자의 수입과 지출까지 포함시키는 등 현대의 재정통계 범위와 일치하지 않는 부분이 많았던 것이다.

통합재정통계는 여러 가지 진일보한 면이 있으나 현재 시점에서는 여러 가지 문제점을 노출하고 있다. 첫째는 일반정부 개념을 지속하지 못한 점이다. 1979년도 통계는 지방정부를 포함하여 일반정부 기준 통계를 제시했으나, 1980년부터는 지방정부 통계 작성상의 문제로 인해 지방정부가 제외되었으며, 그 결과 중앙정부의 회계·기금의 경상·자본거래, 기타특별회계 운영업수지와 순융자만을 대상으로 공공부문이라는 국제 기준이 아닌 분류기준을 사용할 수밖에 없었다. 지방정부 부문의 편람 기준 재정통계는 1999년부터 작성이 재개되어, 2005회계연도부터 일반정부 통합재정이 작성되기 시작하였으며, 그 이전에는 일반정부 통계는 단절이 있었다.

둘째는 정부부문을 구성하는 원리가 변화함에 따라, 통계의 편제 기준 자

체가 노후화되었다는 점이다. 이는 특히 공공부문의 인식자체가 변화함에 따라 발생했다. 1979년 당시만 해도 기업특별회계만을 직영공기업 내지는 비금융공기업으로 인식하는 것이 문제가 없었다. 그러나 1980년 「정부투자기관관리기본법」, 2004년 「정부산하기관관리기본법」을 제정하면서 비금융공기업을 포함한 공공기관에 대한 인식 자체가 변화해, 2020년 현재 비금융공기업은 한국전력공사 등 「공공기관운영에 관한 법률」 상의 공기업과 준정부기관을 의미하게 되었는데 이는 기업특별회계와는 성격 자체가 다른 것이다. 다음은 통계편성기준의 변화이다. IMF는 2001년도 정부통계편람부터 중앙정부와 지방정부 및 비금융공기업 외에 비영리 공공기관을 포함하도록 권고하는 한편, 발생주의 회계를 따르는 기업들이 다수 통계체계에 편입되는 만큼 중앙정부 역시 발생주의 회계를 따라 통계를 작성할 것을 권고했다. 우리나라도 2011년도 재정통계까지는 86년도 편람에 따른 중앙정부와 지방정부 합산 통계를 일반정부로 처리했었으나, 2012년도 결산통계부터 01년도 편람에 따른 발생주의 일반정부 통계로 전환하면서 이전까지의 통계를 중앙정부 및 지방정부 결산통계로 명칭 변경하였다.

IMF는 2001년 한차례 재정통계편람을 전면개정하면서 회계 처리의 범위, 기준 등을 일신하였다. 2001년도 편람 개정의 주요 목적은 정부범위와 책임 범위를 보다 명확히 인식함에 목적이 있지만, 보다 근본적인 이유는 UN의 국민계정통계 기준인 SNA(System of National Accounts) 기준이 1993년 크게 변화하였기 때문이다. 이를 IMF, 유럽통계청 등이 수용, 각국에 권고함으로써, 현재 대부분의 국가에서는 GFSM01기준의 재정통계를 산출, IMF에 보고하고 있다.

GFSM01기준이 이전의 GFSM86기준과 다른 점은 크게 두가지로, 중앙정부 회계에 있어 발생주의 전면도입과 일반정부 범위에 비영리 공공기관을 포함하는 것이다. 단순히 현금의 수취시점을 회계 기장의 기준으로 잡는 현금주의와 달리, 발생주의 회계는 자산과 채무의 변화 등 현금 거래 외의 경제

거래도 모두 포함시키되 이러한 경제적 거래를 실질적인 순원가개념으로 파악하여 비교환수익과 함께 재정운영표를 작성하고 자산과 부채의 변동을 재정운영결과(비교환수익-순원가)와 결합하여 재정상태표를 작성하며, 자산과 부채의 차감에 대한 순자산변동표를 함께 작성하는 것이다. 사실 중앙정부 회계에 있어 발생주의는 완전히 새로운 것은 아니다. 즉 일반회계와 기타특별회계를 제외한 기업특별회계는 발생주의에 입각해 운용실적, 대차대조표와 자산·부채 및 자본 증감표를 「예산회계법」 제정 직후인 1962년부터, 민간 기금의 결산 재무제표는 「예산회계법」에 기금 결산을 명시하도록 개정된 1973년도부터 작성해오고 있다. 다만 일반회계와 기타특별회계는 양입제출의 원칙과 출납의 책임성 확보 차원에서 현금 총계 기준의 결산을 중시했었기 때문에 별도의 발생주의 재무제표를 작성하지 않아 국가 차원의 단일한 재무제표를 산출하는 것이 불가능했고,⁸⁾ 오히려 기업 특별회계와 기금이 국가 결산 및 통계 생산을 위해 현금주의 예산과 회계 제도를 발생주의 회계 제도와 함께 운영하는 형편이었다. 그리고 현금주의 결산자료의 취합과정에서 국유재산과 국가채무는 별도의 대장으로 관리, 결산을 해야 하는 번거로움이 있었다.⁹⁾ 이에 따라 국가 재정상태의 명확한 파악을 위해 디지털예산회계시스템의 계정과목을 발생주의를 기준으로 전면 도입하고, 시범운영을 거쳐 국가재무제표를 작성, 국회에 제출하고 있다.

두 번째로 이전의 재정통계와 01기준 재정통계가 가지는 차이점은 정부

8) 다시 말하면, 우리나라의 재정운영 원리는 당해연도에 현금수취와 지급이 발생하는 경우에만 한해서만 일반회계를 운영하고, 수익이 발생할 수 있는 영리활동은 기업특별회계로, 중장기적 투자활동이나 회수가 동반되는 용자 등 별도 정책 목적이 있는 경우 기타특별회계, 여유자금 운용이나 별도 채권발행 운용이 동반되는 경우는 기금으로 관리하는 것이었다고 볼 수 있다.

9) 이는 현금주의에 의한 고지·납부·이체 실적관리과 국유재산의 매입·매각·운용, 국가채무와 재정수지 관리 업무가 법률에 의해 책임이 분산된 점이 가장 큰 요인으로 작용했다. 현행 dBrain의 업무체계 내에서도 각각의 업무담당자는 자신이 맡은 업무화면만 보도록 디자인되어 있으며, 타 업무에서 생산되는 정보가 유통되는 창구인 OLAP을 제외하면 어떠한 정보도 볼 수 없게 되어 있다. 이러한 상황에서 단지 시스템에 탑재된 계정과목 매핑으로 결산 시 1회 산출되는 국가 재무제표의 총계 자산·부채 실적, 재정운영표가 이전까지 생산되어온 개별 기업특별회계와 기금 재무제표에 비해 얼마나 효과성이 있을지는 의문이다.

재정통계 작성범위의 조정이다. 그 이전에는 중앙정부 및 지방정부 및 비금융 공기업 만이 작성대상이었고 금융활동과 영리활동은 총 재정규모에서 제외되었는데, 이는 정부 재정활동을 최종소비 활동으로 파악하고 이에 해당하는 부분만을 “순수 재정활동”으로 정의했기 때문이다. 그러나 SNA 등 전체 국민계정 통계와 정부재정통계를 결합하기 위해서는 정부의 금융활동과 영리활동을 정부범위에 포함하고 추가로 정부범위를 비영리 공공기관까지 포함함으로써 정부 재정활동의 범위가 크게 확대되었다.

다만 정부재정통계의 작성 범위에서 보게 된다면 중앙정부의 발생주의 회계 결산 도입은 오히려 타 부문보다 다소 늦었다. GFSM01기준에 해당하는 지방재정과 비금융 공기업 및 공공기관의 경우 각각 2006년 「지방재정법」 개정¹⁰⁾, 「공공기관 운영에 관한 법률」 제정¹¹⁾으로 기업회계 원칙에 입각한 재무제표의 작성이 의무화되었으므로, 국가 재무제표만 완성되면 GFSM01기준의 일반정부 발생주의 통계가 작성이 실무적으로 가능한 상황이었다. 국가 재무제표의 작성이 늦었던 원인은 그만큼 기업회계와 정부회계의 중점과 작성방식이 달랐던 점, 국가재정정보시스템(NAFIS)의 디지털예산회계시스템(DBAS) 전환 등에 따른 지체와 시범운영 결과의 정확성 제고 등이 선결되어야 했던 점¹²⁾ 등을 들 수 있다.

마지막으로 이전의 재정통계 기준과 01기준 재정통계가 가지는 차이는 바로 “일반정부”에 대한 인식의 변화이다. UN의 SNA 기준은 1958년, 1963년, 1993년 기준이 모두 일반정부를 인식하는 범위가 다르며, 조금씩 확장되어오고 있다. 1958년도 기준은 중앙정부와 지방정부를 일반정부의 구성단위로 보았지만, 실제로는 자료 확보의 난맥으로 중앙정부만을 재정통계의 작성

10) 제60조(재정운용상황의 공시 등) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다. 2. 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서

11) 제11조(경영공시) ① 공공기관은 다음 각호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 주무기관의 장은 국가안보상 필요하다고 인정하는 경우 기획재정부장관과 협의하여 일부를 공시하지 아니하도록 할 수 있다. 2. 결산서(재무제표와 그 부속서류를 포함한다)

12) NAFIS는 복식부기·발생주의가 가능하도록 구축되었으나 2002~2006년으로 가동시간이 짧았다. DBAS의 발생주의 재무회계 시범운영기간은 2년이였다.

범위로 파악했다. 그리고 정부기업(government enterprise)와 부설기업을 일반정부와 합쳐 정부부문(government sector)로 표시하고 있는데 정부부문을 통계 작성의 단위라기보다는 일종의 제도범위로만 소개하는 한계가 있었다.

SNA63년 기준 및 이를 받아들인 IMF74/86기준도 마찬가지로 일반정부를 중앙정부와 지방정부로 인식한다. 즉 일반정부 통계는 중앙정부와 지방정부만 포괄하고, 정부기업을 일반정부가 아닌 기업(corporation) 부문으로 인식하되 일반정부와 정부기업을 합쳐 공공부문을 구성하도록 하는 것이다. 우리나라의 당시 기준 재정통계도 이 분류체계를 따르도록 하고 있으나, 지방정부 재정통계 작성이 상당히 제한적이었던 당시 상황에 따라 일반정부 재정통계는 1972~1979년, 그리고 2006년 이후만 제공하고 있으며, 중앙정부의 회계·기금과 비금융공기업(기업특별회계)만을 합쳐 공공부문 재정통계를 제공했다.

1993년도 UN 국민통계 편제 기준은 기업 분야의 인식을 일신해 정부재정통계 작성에 큰 변화를 가져왔다. 물론 편람 자체로 보았을 때 일반정부를 중앙정부와 지방정부의 회계·기금으로 본 점, 금융공기업과 비금융 공기업을 합쳐 공공부문으로 편제하도록 하는 점은 이전의 작성 기준과 크게 다르지 않다. 그러나 이른바 상당한 자율성을 가지고 법적 실체를 가지고 정부의 업무를 담당하는 주체들을 정부 구성요소로 본다는 점이 이전의 재정통계와 다르다. 이전에는 이러한 주체들을 기업특별회계 등 보다 협소하게 인식했다면, 최신의 통계기준에 의하면 준기업(quasi-corporation)에 속하는 준정부기관 대다수도 일반정부로 포함시키는 방향으로 정부 인식범위가 확대되었다.¹³⁾

13) 다만 이는 국제 통계기준의 변화에 따른 변화라기 보다는, 국내에서 이들 준정부기관에 대한 인식이 변한 것에 의한 것이라고 볼 수 있다. 1986년 편람 기준으로도 정부부문에는 정부의 통제를 받으면서 재정지원을 받는 비영리기관(Nonprofit institutions mainly financed and effectively controlled by government)도 일반정부를 구성하는 요소였지만, 통계 작성 당시에는 공기업에 대한 명확한 정의가 없었다. 공기업에 일괄적인 법적 실체가 부여되기 시작한 것은 1984년 「정부투자기관관리기본법」이 제정된 이후였다.

<표 II-5> 통계작성 기준별 일반정부 범위 인식

	제도 단위 구분	일반정부의 구성
SNA58 기준	전체를 일반정부, 기업, 가계 및 민간비영리 등 3개로 구분 정부기업을 기업부문으로 파악하고, 일반정부와 기업을 합쳐 정부부문(government sector)을 구성	중앙정부와 지방정부 입법부, 사법부, 행정부와 예산 외 기금 및 특별회계로만 구성
IMF74 기준 (SNA63)	일반정부는 중앙, 지방정부로 편제하고, 일반정부와 정부기업을 합쳐 공공부문(Public sector)을 구성	중앙 및 지방정부의 특별회계와 기금 (금융성기금 및 금융공기업 제외) 기업특별회계를 비금융공기업으로 파악
SNA93기준	민간비영리 기구 중 정부지원금이 일정비율 이상인 기구를 일반정부로 파악	중앙 및 지방정부의 특별회계와 기금 (금융성기금포함) 준정부기관을비영리공공기관으로파악

물론, 이들 비영리 준정부기관을 일반정부로 인식한다고 해서 어느 기관들까지 비영리 준정부기관으로 인식할지에 대해서는 논란의 여지가 없지는 않다. 우리나라는 정부재정통계에 관해서 UN 기준으로 국민계정통계를 생산하는 한국은행과, IMF 기준으로 정부재정통계를 생산하는 기획재정부로 유사한 기준에 의한 통계생산기관이 이원화되어있는 상황인데, 두 기관은 어느 범위까지를 일반정부로 볼지 매년 조금씩 차이가 있는 상황이다. 2018년도 기준으로 볼 때 특히 지방정부 특별회계, 기타특별회계 파악 범위에서 약간의 차이가 발생하고 있음을 볼 수 있다. 양 기관은 이 차이를 줄이기 위해 매년 협의를 하는 등 노력하고 있다.

<표 II-6> 한국 통계기준별 정부 포괄범위 차이(2018년도 기준)

		GFS86	SNA	GFS01	비고	구분	
중앙정부	일반회계	포함			동일	일반정 부	공공부 문
	특별회계	19개	19개	18개	(GFS01)책임운영기 관은 비영리공공기관 편제		
	기금	67개	61개	67개	(SNA)사회보장기금 6개는 일반정부 사회보장기금에 편제		
	비영리공공기관 /공공비영리단체	-	215개	220개	-		
사회보장 기금	기금	-	6개	-	국민연금기금 등	일반정 부	공공부 문
	공공비영리단체	-	6개	-	국민연금공단 등		
지방정부	일반회계	243개			동일	일반정 부	공공부 문
	공기업특별회계	250개					
	기타특별회계	1,828개	1,810개	1,828개	-		
	교육비특별회계	17개			동일		
	기금	2385개	2,316개	2,385개	-		
	비영리공공기관 /공공비영리단체	-	97개		동일		
비금융 공기업	중앙	-	112개		한국전력공사 등	일반정 부	공공부 문
	지방	-	54개		지자체 개발공사 등		
금융공기 업	중앙	-	13개	-	중소기업은행 등	일반정 부	공공부 문

자료: 기획재정부. 2017년도 일반정부 부채 및 공공부문 부채. 2019.12.

한국은행. 2017년도 공공부문계정. 2019. 9.

(3) 총지출

GFSM에 입각한 국제기준의 정부재정통계와 별도로, 우리나라 정부는 2004년 국가재정운용계획 작성을 시작한 시점부터 우리나라만의 독특한 재

정 기준인 <총지출>개념을 도입하기 시작했다. 총수입과 총지출 개념은 기본적으로 GFSM86의 통합재정 중 통합예산 개념을 확장한 것이다. 전체적으로 GFSM86의 통합예산기준과 총지출 기준을 비교할 때 특별회계·기금의 용자금 회수와 기업특별회계 영업수입을 포함하느냐 여부가 가장 큰 차이라고 할 수 있다.

다만 차감 및 포함항목이 수입과 지출 양면에서 동일하기 때문에 통합재정수지의 금액 차이는 없다. 다만 추가적으로 사회보험기금의 운영수지 흑자, 공적자금 손실로 인한 적자 조정을 위해 관리재정수지라는 개념을 도입하기 시작했는데, 이 역시 다른나라에서는 보기 어려운 독특한 지표이다. 이처럼 재정통계의 국제기준에 몇가지 수정을 가해 정책 지표로서 총지출을 산출한 것에는 몇가지 배경이 있다. 첫째, 2004년 당시 국가재정운용계획을 수립하는 시점에서 상대적으로 기업특별회계와 용자금의 비중이 컸기 때문에¹⁴⁾ 이를 제외하면 국정과제에의 소요지출을 정확히 알기 어렵거나 과소계상되기 쉬웠다. 그리고 당시는 물론 지금의 회계기준으로 용자 회수와 지출, 기업특별회계 전체 영업수입과 지출도 예산서와 결산서의 총액 표시 항목이기도 했었다.

통합재정수지 중 관리재정수지는 사회보장성기금 수지는 차감하고 공적자금 손실분의 국채전환에 따라 악화된 수지는 상쇄되도록 보정한 것이다. 2004년 당시만 해도 사회보장성기금 중 특히 국민연금기금이 적립초기 단계였으므로 흑자기조가 지속될 것으로 예상되고 있었으며, 공적자금 상황은 2003~2006년간에만 진행될 예정이었으므로 실질적인 단년도 적자국채 발생량이라고 보기 어려웠다.¹⁵⁾

14) 2004년 기준 총지출 203.4조원 중 특별회계와 기금의 용자지출이 26.7조원, 기업특별회계 지출이 7.3조원으로 총지출에서 차지하는 비중이 각각 13.1%, 4.8%였다. 2020년 기준 총지출 512.3조원 중 용자 39.3조원 기업특별회계 6.8조원이며, 비중은 각각 7.7%, 1.7%로 감소했다.

15) 공적자금 상황은 2006년 종료되어 더 이상 관리대상 수지 계산에 포함되지 않는다. 사회보험성기금 수지는 2004년 10.5조원 규모에서 2019년 결산 결과 42.4조원으로 꾸준히 증가했으며, 향후 2024년까지 40조원 내외를 유지할 전망이다.

이외에도 총지출은 12대 분야를 세출의 대분류로 사용하고 있는데 세부 분류를 살펴볼 경우 국방 분야는 국방부의 일반회계 총계 지출을 기준으로 중기 전망을 하도록 하고 있어 통합재정 기준의 분류와 같지 않는 등, 전반적으로 통합재정 기준과는 맞지 않는 부분이 다수 발견된다. 무엇보다 분류체계 자체가 다른 통계 작성 기준과 맞지 않고 앞서 검토해본 예-결산 프로그램 예산체계의 대분류(16대)와도 겹치지 않는 부분이 있는데 이는 총지출 개념이 국가재정운용계획과 예산안 편성이라는 고유 정책목적에 의한 것이기 때문으로, 따라서 통계 목적의 분류 체계로는 활용이 불가능하다.

총지출 기준의 예산은 단지 중앙재정을 위한 것이기 때문에 지방재정, 공공부문 재정에도 존재하지 않는다. 총지출 기준의 금액 결산 역시 2012년 결산부터 2011년까지만 소급해 공개되기 시작했는데, 따라서 2004년 처음 총지출 기준 예산이 작성되기 시작한 이후로 2010년까지의 공백이 존재한다. 그리고 12대 분야 분류체계 역시 프로그램 예산체계 16대 분야의 재분류에 불과하기 때문에, 12대 분야 국방 분야 결산, 연구개발 분야 결산 정도만이 가능하고 이를 모두 합한 통계 개념으로서의 분류는 불가능하다.

(4) 소결

이상에서 우리나라에서 사용되고 있는 재정통계의 기준과 분류체계에 대해 살펴보았다. 우리나라는 그동안 급격한 경제발전예 따라 정부재정이 의미하는 범위와 내용이 크게 변화해왔고, 그 과정에서 사용된 집계 기준과 분류방식이 아직도 모두 사용되고 있는 형편이다. 즉 1950년대부터 사용되던 일반회계와 특별회계의 내부거래와 보전거래를 상계하지 않은 총재정 기준에 의한 예산 및 결산 총계표와 순계표가 예·결산 부속서류로 첨부되고 있으며, 초기 IMF재정통계편람(74/86) 기준에 의한 중앙정부 통합재정 예산과 결산이 각각 예산 개요와 통합재정수지 책자 형태로 발간이 이루어지고

있다. 이 IMF 편람(86)을 약간 수정하여 정책목적으로 개발한 총지출 개념이 2004년부터 예산, 2011년부터 결산에도 도입되고 있으며, 발생주의 기업회계 기준의 재무제표는 2011년부터, 그리고 이를 한차례 더 수정한 IMF최신편람(01)기준의 재정통계 중앙정부 부문 통계도 발간되고 있다. 이 기준에 의해 작성된 2012~2018년도 재정통계의 각 기준별로 총액과 수지의 연도별 추이를 살펴보면 다음과 같다.

<표 II-7> 재정통계/회계 기준 별 정부 규모 및 수지 추이

재정 기준		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
총재정	총계 수입(A)	282.4	292.9	298.7	328.1	345.0	359.5	385.0
	총계 지출(B)	274.8	286.4	291.5	319.4	332.2	342.9	364.5
	순계 수입(A')	250.7	261.7	266.2	290.4	309.4	322.1	346.8
	순계 지출(B')	243.1	255.2	259.0	281.7	296.6	305.5	326.3
	잉여금(A-B=A'-B')	7.6	6.5	7.2	8.7	12.8	16.7	20.5
GFS74/86 통합재정	통합재정수입(C)	311.5	314.4	320.9	339.2	371.3	403.8	438.3
	통합재정지출(D)	293.0	300.2	312.4	339.4	354.4	379.8	407.1
	통합재정수지(C-D=C-D)	18.5	14.2	8.5	-0.2	16.9	24.0	31.2
총지출	총수입(C')	341.8	359.9	356.4	371.8	401.8	430.6	465.3
	총지출(D')	323.3	337.7	347.9	372	384.9	406.6	434.1
	관리재정수지 (C-D-사회보장기금수지)	-17.4	-21.1	-29.5	-28.0	-22.7	-18.5	-10.6
국가 재무제표	비교환수익 등(E)	255.0	246.5	257.2	273.9	304.9	324.1	351.1
	재정운영순원가(F)	254.1	275.3	265.0	247.2	363.4	345.2	343.4
	재정운영결과(E-F)	0.9	-28.8	-7.8	26.7	-58.5	-21.1	7.7
GFS01 기준	수익(G)	385.1	392.4	397.9	415.9	453.4	484.8	527.0
	비용(H)	354.7	360.7	382.3	389.5	409.2	450.1	473.0
	총운영수지	41.8	44.9	41.9	40.4	59.0	61.0	71.4
	순운영수지(G-H)	30.4	31.7	28.8	26.4	44.2	44.9	54.0
	순융자/순차입	17.1	19.3	15.6	12.7	32.7	34.7	45.9

주 1) 중앙정부 총재정은 수입/세출(일반+특별회계 기준), 나머지는 기금 포함

2) 2017년, 2018년 잉여금은 국채상환(2017년 0.4조원, 2018년 4.0조원)을 차감하기 전 금액임

3) GFS01 상 총운영수지는 비용 중 고정자산소비 항목을 제외한 금액이며, 순융자/순차입은 비용에서 비금융자산의 순취득을 제외한 비용으로 계산

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정

위 표를 통해, 2012년부터 2018년까지 중앙정부 기준 5가지 집계 기준에 의해 6개 규모(총계, 순계, 총지출, 통합재정지출, 프로그램 원가, 비용)와 5개의 수지차(세계잉여금, 통합재정수지, 관리재정수지, 재정운영결과, 순융

자/순차입)가 존재함을 알 수 있다. 이 중 잉여금(A-B)은 「국가재정법」 제90조에 의한 세계잉여금 처리 대상이다. 즉 세입·세출의 총계·순계 결산은 법적, 회계적 책임을 명확히하기 위한 것이므로 통계라기 보다는 법적 실체에 가깝다.

법률에 근거해 생산되는 중앙정부 발생주의 회계에 따른 정부 규모의 경우, 이전과 다르게 중앙정부를 구성하는 각 회계와 기금의 전체 원가와 재정운영결과를 살펴볼 수 있는 장점을 가지고 있으나, 재정운영표 상의 비교환수익과 재정운영순원가를 정부 규모라고 단정하기에는 무리가 있다. 발생주의 재무회계는 어느 경제 주체의 규모를 수입과 지출 규모와 함께 자산과 부채 즉 저량 측면을 함께 인식하는데 이는 정부의 규모를 조세부담률 등 실제 수입과 지출의 규모로 파악하는 일반적 인식과는 상당히 다른 것이다. 즉 재정운영표 상의 비교환수익과 재정운영순원가의 차액으로 계산되는 재정운영 결과는 순수한 재정활동으로서 국민경제에 대한 양적인 영향이라기 보다는 순자산변동표의 순자산 증감의 하나의 항목에 불과한 것으로 해석해야 한다. 그리고 재정운영 결과를 산출하기 위한 원가의 계산이 실제로는 계정과목 단위의 원시자료를 세부사업이나 목/세목 단계로 집계하지 않고 프로그램 단위에서 재분류가 이루어지기 때문에 재정지출 하단인 단위사업, 세부사업, 목, 세목의 자료가 산출되지 않는 동시에, 현금주의 분류체계의 장-관에 해당하는 분야, 부문과의 관계도 불명확해지는 문제가 발생한다.

01년도 편람 기준에 의한 정부재정통계 기준의 중앙정부 규모는 소속 금융성기금과 비영리 공공기관이 포함되므로 통합재정 기준보다는 커지게 되어 있다. 01GFS기준의 실질재정수지인 순융자/순차입이 86편람 기준의 통합재정수지보다 수치가 큰 것은 매년 흑자를 유지하고 있는 금융성기금의 운영수지가 01년도 기준에는 포함되는 등¹⁶⁾ 재정수지 적자를 구조적으로 양

16) 07-18년간 매년 연평균 4.2조원의 흑자이다. 이외에도 비영리공공기관의 재정상태가 지속적으로 개선되어, 비영리공공기관 전체의 부채는 2012년 52.3조원에서 2018년 49.4조원으로 감소했다.

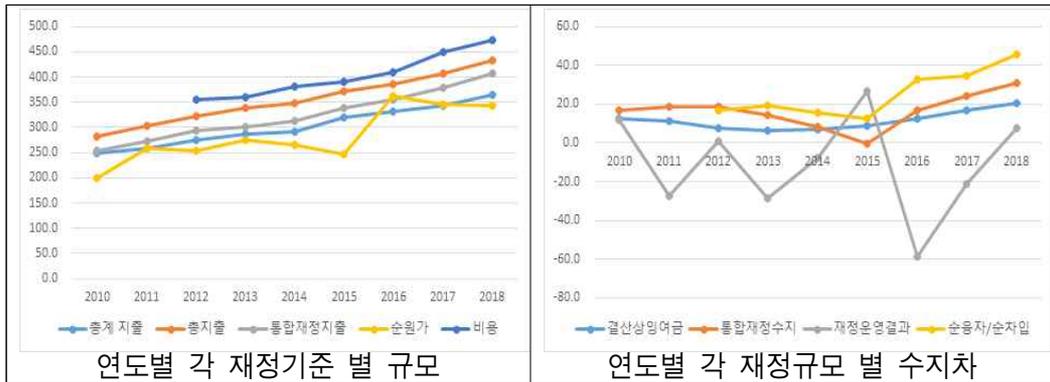
(+)으로 옮겨가게끔 편제되어있기 때문이다. 실제로 순융자/순차입의 흑자 규모는 통합재정 규모보다도 지속적으로 커지는 추세이다.

오히려 실무적 기준으로서 연도별 결산잉여금 추이와 가장 비슷한 추이를 보이며 이동하는 것은 통합재정수지라고 할 수 있다. 이는 재정 규모에 있어서도 어느 정도 추이를 확인할 수 있는데, 연도별 총계 지출 규모는 총지출도, 01편람 기준 비용도 아닌 86편람 기준의 통합재정지출 규모와 유사하게 움직이고 있음을 알 수 있다. 사회보장기금 흑자 부분을 제외한 대부분의 기금이 일반회계로부터의 전출금에 의존하고 있는 점을 감안할 때, 전통적으로 산출되며 통계적 의미도 약해 보이는 중앙정부 총계 기준의 규모와 결산 잉여금의 추이가 국제기준 86편람 상의 규모 추이와 통합재정수지 규모 사이에 다른 재정 기준 상의 규모와도 상관성이 높다는 것은 단순한 실무적 우연의 일치 이상의 시사점이 있다고 할 수 있다.

중앙정부의 재정운영 결과, 01기준 일반정부 발생주의 기준 재정통계가 가지는 강점과 특성을 생각해보면, 보다 오래된 기준인 86편람 기준 재정통계와 그 파생통계인 총지출이 가지는 강점과 특징도 이해할 수 있다. 01기준 재정통계, 중앙정부 재무제표는 전체적인 수입과 비용 흐름을 순자산/부채 증감과 직접적으로 연관이 되도록 작성하고 있다. 오히려 이러한 특징은 개별 기업특별회계나 기금의 재정상태를 파악할 때 더 장점이 있는 방식이며, 공공부문을 구성하는 다양한 경제주체에 있어 공통의 회계양식으로 작성된 자료를 집계한다는 점에 있어서도 86편람 기준 현금주의 재정통계와 비교해 우위가 있다. 그러나 정부 부문 재정규모의 상당 부분을 차지하는 일반회계와 기타특별회계의 특성, 즉 연초와 기말의 현금흐름이 0이 되도록 해야 한다는 양입제출의 원리가 지배하는 우리나라의 예산·회계 환경에서는 장점이 어느 정도 희석될 수밖에 없다. 직관적으로 볼 때, 연중 불용과 이월 규모가 결산시점까지 불확정인 시점에서 주요사업의 조기집행실적, 결산상 잉여금과 가장 유사한 추이를 가지는 통합재정수지를 연중으로 관리하는 것이 월별

국고 및 회기말 총량관리에 있어서는 더 의미있는 지표라는 것이다.

[그림 II-2] 각 연도별 재정기준 별 규모 및 수지차 추이



물론 중앙정부 총재정, 통합재정, 총지출 기준, 국가 재무제표 기준, 01편람 기준 정부 규모 및 수지차 계산은 각각의 내재적인 이론과 실무적 목적을 가지고 있어 어느 하나가 우월한 기준이라고 하기는 어렵다. 통합재정통계와 그 기초가 되는 현금주의 자료 역시 우리나라의 현실을 적절히 반영하는 자료라고 할 수는 없다. 부채 등에 대한 전반적인 진단은 01편람 기준 통계와 국가재무제표 등 발생주의가 더 적합할 수 있다. 국제 추세를 살펴보면 86편람 기준 현금주의에 기반을 둔 국제 통계는 더 이상 생산하는 나라가 많지 않다는 점에서 과거 기준의 재정통계는 정보를 전달하는 통계로서의 목적을 더 이상은 수행하기 어려운 것처럼 보인다.

그러나 유연성이라고 하더라도 통합재정수지와 현금주의 원시 자료는 실무적으로, 그리고 정부 재정활동에 대해서도 시사점이 없지 않다. 무엇보다 우리나라의 예산 및 정부회계 원리에 관한 모든 법령 체계가 현금주의에 입각하고 있으며, 디지털예산회계시스템도 이에 맞게 구축되어 있고 발생주의 회계는 단지 계정과목 수준에서 회계연도 말에 1회 재정통계 목적으로 이용될 뿐이다. 발생주의 회계라고 하더라도 본질은 이처럼 현금주의로 운영된 결과 원시자료를 재분류하는 것이다. 즉 여전히 각 세항(단위사업, 세부사

업)과 목-세목의 자료를 집계하여 보여주기 위해서는 현금주의 자료를 사용할 수밖에 없는 것이다. 그리고 그 결과값의 총합은 여전히 현금주의 자료임에 유의할 필요가 있다.

따라서 개별 사업의 추이 등에 대한 통계는 발생주의보다는 현금주의 원시자료를 사용하는 것이 적합하다. 통합재정통계는 정부의 금융활동은 제외하므로 총 용자금액, 금융성 기금, 기업 특별회계 영업활동이 제외되는데 이들은 회계, 기금 전체 총계 총액의 16.4%에 해당하여, 통계작성목적 등과 관계없이 크고 중요하다고 할 수 있다.¹⁷⁾ 즉 개별 재정사업의 목, 세목을 기준으로 하는 시계열 재정통계를 생산한다고 하면 그 기준은 현금주의에 기반을 하고 용자금과 기업특별회계가 포함되는 총지출 기준을 따르되, 금융성 기금의 일반사업을 함께 포함하여 보여주는 방향이 옳다고 할 수 있다.¹⁸⁾

17) 총계 기준 1151.8조원 중 금융성기금 26.6조원, 외국환평형기금/양곡증권정리기금 111.8조원, 기업특별회계 11.3조원, 용자금 39.3조원이다.

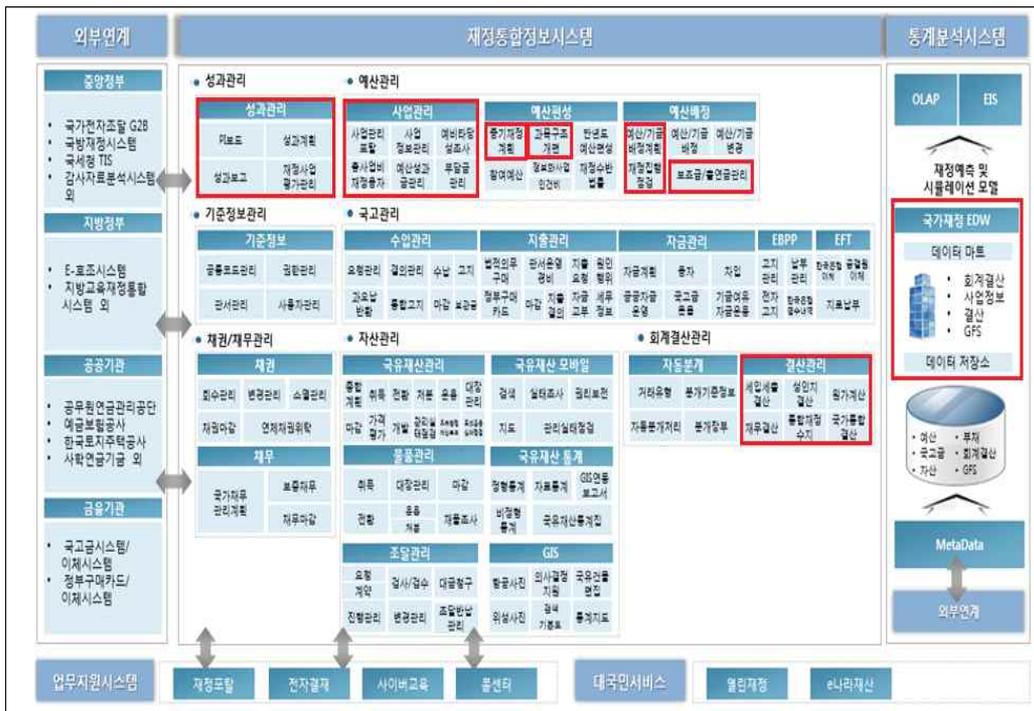
18) 이러한 현금주의 회계의 활용은 특히 의무지출 중 다년간 급부해야 하는 비용에 대한 처리에 더 적합하다고 할 수 있다. 가령, 한미 협정에 의해 지출되는 주한미군 주둔비용을 만약 5개년에 걸쳐 정액을 납부하기로 했을 때, 이 국제 조약을 지급의무가 발생하는 단순한 계약으로, 해당 비용을 다년간의 채권으로 처리가능한지에 대한 철학의 문제이다. 그렇기 때문에 국가재무제표 등은 비록 발생주의 회계를 사용한다고 하더라도 여전히 광범위하게 현금주의 회계에 의존하고 있다.

2. 디지털예산회계시스템의 통계 및 사업관리

가. 디지털예산시스템 개요

(1) 시스템 개요 및 구성

[그림 II-3] dBrain시스템 구성도



자료: dBrain소개자료

dBrain은 예산의 편성과 집행, 자금 이체, 국유재산 관리, 결산, 성과관리 등 국가재정업무 전반을 전산화한 재정정보시스템이다. 시스템에서 수행하는 재정업무는 「국가재정법」, 「국고금관리법」 등에 근거하고 있으며, 현행 dBrain시스템 하부 모듈은 개별 업무 담당자가 해당 모듈의 관련 화면에만 접근할 수 있는 폐쇄 형태의 데이터 거버넌스를 가지는 특징이 있다.

dBrain의 사업관리는 기본적으로 프로그램 예산체계, 품목별 예산체계의 공식적 분류를 기반으로 하고 있다. 물론 별도로 사업 예산체계의 최하단인 세부사업에 대해 유형분류 또는 속성 부여 등을 통해 관리하고 있지만, 사업 관리의 어려움 등으로 인해 사용이 매우 제약적인 상황이다. 그리고 별도로 단위사업의 성과관리를 위한 성과관리시스템 모듈을 가지고 있는데, 재정 성과관리 업무를 지원하는 것이 목표이다. 이 시스템은 기획재정부의 성과관리 총괄, 부처의 성과계획서와 보고서 작성, 자율·심층평가 관리, 성과관리 현황 총괄 조회 업무를 수행하며, 성과정보의 연도별 축적에 따른 성과정보 데이터베이스화를 추진, 사업별·연도별·부처별 성과정보를 체계적으로 관리하게 하고 있다.

dBrain의 사업정보를 비롯한 각종 정보는 통합재정정보공개시스템인 열린재정에서 공개하고 있다. 중앙정부의 재정정보를 온라인으로 공개하여, 국가재정의 투명하고 건전한 운용을 뒷받침하고자 2015년 구축되었다. 열린재정 시스템은 주로 dBrain에서 데이터 추출 및 적재가 이루어지며, 이 외에 기획재정부, 지방자치단체 등의 재정정보를 수집하여 시스템에 적재, 일반국민, 공무원 등에게 재정정보를 공개한다.

dBrain의 재정통계 기능은 크게 두가지이다. 하나는 월별 통합재정수지의 관리와 연간 통합재정통계 작성 공표, 그리고 나머지 하나는 재정의사결정을 위한 행정망 통계분석시스템 통계서비스이다. 이 중 월별 통합재정수지 작성 공표 등은 앞에서 자세히 살펴본 바 있다. 월별 세출 진도관리를 위한 세부사업 관리 여기서 중요한 기능이라고 할 수 있다.

월별 통합재정수지는 시계열 정보로 산출하기는 어렵지 않은 편이다. 그리고 효과적인 재정사업의 시계열 관리를 위해서 예산 편성 단계에서 사업 관리와 이력관리 기능을 탑재, 업무에 활용하고 있다.

(2) 역대 전산시스템과 dBrain 통계산출기능 비교

역대 재정정보시스템은 재정통계의 생산과 관계가 깊다. 순차적으로 보면, 1995년 가동한 시스템 이후로 재정수지 산출 주기가 연간, 분기, 월별, 실시간으로 점점 짧아지고 있으며, 분류체계가 지속적으로 정비되고 2007년 오픈한 디지털예산회계시스템부터 국가재무제표 산출이 자동화되어 오늘에 이르고 있다.

물론 이러한 노력이 하루아침에 일어난 것은 아니다. 국가재정업무 전산화는 언론보도 등을 통해서도 1972년까지 기원이 올라가지만, 보다 현대적인 의미에서 기록이 남고 그 효과를 추적할 수 있는 것은 1995년부터 사용된 정부회계통신프로그램 GAS이다. 1972년 처음 시도된 시스템은 전산시스템을 정부 소유가 아닌 한국과학기술연구소(KIST, 현 한국과학기술연구원)의 메인프레임을 이용하고 경제기획원 예산국에서는 단말기로만 연결했던 한계가 있었고, 1980년대에도 지속할 수는 없었다(강경식, 2009). 1992년부터 언론보도를 통해 예산업무종합정보시스템을 구축할 것을 소개하고 있었으나, 1995년 언론보도를 통해 여전히 정부 예산·회계 당국 소속으로서 정부 예산·회계업무를 처리할 수 있는 직접 전산인프라 지원은 없었음을 알 수 있다. 정부회계통신프로그램(GAS)의 존재는 당시 “한국 통합재정수지” 책자, 결산 매뉴얼 등을 통해 존재를 확인할 수 있는데, 실제 기능은 각 기관별 계좌 입출내역 실시간 조회, 각종 거래 내역 등의 등록·처리에 해당하는 개별 업무프로그램으로, 현대 통합재정정보시스템(IFMIS: Integrated Financial Management Information System) 개념과는 거리가 있었다.

현대적인 의미의 재정정보시스템 구축은 김대중 정부에서 전자정부 사업을 대대적으로 확대하면서 이루어졌다. 현대 재정운용시스템의 세대 구분은 김대중 정부 시기 구현된 재정정보시스템(살리미)와 재정정보관리시스템(예산정보시스템, Fimsys)을 1세대로, 전자 고지·납부 기능과 발생주의 회

계 기능을 도입한 국가재정정보시스템(NAFIS)를 2세대로, 그리고 Fimsys와 NAFIS를 통합해 2007년 개통한 디지털예산회계시스템(dBrain)을 3세대로 구분하고 있다.

<표 II-8> 역대 재정정보시스템 특징 및 도입 효과

착수	가동 연도	국문명칭	약칭	영문명칭	특징	주요 효과
92	-	(가칭)예산업무종합정보시스템	-	-	- 예산요구서 디스켓 제출 - 예산 분류 코드체계 표준화	- 서류 감축 - 예산 간소화
-	95	정부회계통신 프로그램	GAS	Government Accounting System	- 결산서류 온라인 제출 - 수입/지출 내역 건별 조회	- 서류 감축 - 결산 간소화 - 분기재정수지 산출
97	99	재정정보시스템 (살리미)	NAFIS	National Finance Information System	- 회계기금 및 국유재산 관리 운용 등 재정 운영 실적 실시간 집계, 분석 - 재정결산표 작성 시간 단축	- 회계처리, 집행실적 보고, 집계 및 결산 과정 전산화 - 월별재정수지 산출
99	00	재정정보관리시스템 (예산정보시스템)	FIMSys	Fiscal Information Management System	- 예산요구서 온라인 접수 처리 - 기금관리, 총사업비 관리, 집행점검 등 재정업무 전산화 - 예산분류체계 정비	- 서류 작성기간 단축 - 자료중복 제출 최소화 - 주요재정사업 관리
01	02	국가재정정보시스템	NAFIS	National Financial Information System	- 전자 고지·납부 및 이체 도입 - 복식부기 회계정보시스템 시범 운영 - 통계분석시스템 도입	- 집행상황, 국가재정 현황 실시간 파악 - 세금/수수료 납부 자동화
04	07	디지털 예산회계시스템 (dBrain)	DBAS	Digital Budgeting and Accounting System	- 예산·회계 정보의 통합 - 원가관리, 성과관리 도입 - 프로그램예산체계 도입	- 사업관리시스템으로 사업관리 효율화 - 정보공개 확대 - 국가재무제표 산출

재정통계 관점의 주요 개선은 볼드체로 표시

자료: 기획재정부 보도자료 및 업무 매뉴얼. 각 연도

예산업무시스템과 회계·결산업무시스템이 2006년 이전에는 독립적으로 개발되던 배경에는 당시 예산 편성은 기획예산처로, 집행과 결산 업무는 재정경제부로 「예산회계법」 상 재정업무의 처리가 분리되어있었기 때문이다. 두 관서는 별도의 시스템을 개발 또는 개선해오다가 2007년 디지털예산회계시스템으로 통합하였으며, 「국가재정법」 상 업무도 2008년 정부 조직 개편으로 기획예산처와 재정경제부가 기획재정부로 통합되면서 일원화되었다.

각 시스템이 시기에 걸쳐 재구축되면서, 업무기능의 발전에 맞추어 통계 산출기능도 대폭 개선되어 현재에 이르고 있다. 특히 전자 상거래 기술 발전에 맞추어 살리미-NAFIS의 기능이 대폭 개선 강화되어온 것을 볼 수 있으며, 이러한 기능은 모두 dBrain에도 구현되어 있다. 이에 비해서 예산관리시스템은 주로 예산 분류 코드 표준화, 예산분류체계 정비를 거쳐 프로그램 예산체계 전면도입 등, 주로 예산의 분류와 표준화에 초점이 맞추어져 있었다. 예산 상의 분류체계가 그대로 결산 통계 작성에도 이용되는 우리나라의 예산-결산 체계 특성상 예산시스템의 변천은 결산에도 상당한 영향을 미치고 있었다.

그리고 역대 재정정보시스템들의 회계 업무처리 결과의 집계와 통계작성의 기준에 있어서는 큰 변화가 없이 유지되었던 점도 특기할만한 부분이다. 즉 2007년 dBrain 구축 과정에서 01편람 기준의 기능별·경제성질별 분류체계를 사용하지 않고, 여전히 86편람 기준에 기초한 기능별·경제성질별 분류를 사용한 점이 특기할만한 부분이다.¹⁹⁾ 그리고 dBrain은 발생주의 회계를 위해 별도의 계정과목체계를 탑재하고 있는데, 이는 국제 발생주의 회계기준에 적합하고 따라서 01편람 기준의 발생주의 재무제표를 작성하는데도 사용할 수 있지만, 반면 기능별 분류체계를 위한 매핑체계는 없으므로 01편람 기준의 정부기능별 통계는 산출이 불가능하다.

19) 이는 우리나라에만 해당하는 사항은 아니다. 반드시 새로운 시스템을 개통한다고 해서 최신의 국제통계기준을 예산체계에 적용할 필요는 없다. 미국은 우리나라의 dBrain 개통과 유사하게 2007년 예산편성을 위한 MAX A-11 Data Entry 시스템을 개통했지만, 이 시스템은 01편람과는 무관하게 자국의 현금주의 비목분류체계를 바탕으로 만들어져 지금까지 운영되고 있다.

나. dBrain 재정사업 및 통계 시계열 관리 기능

우리나라의 재정업무 전산시스템은 세대를 거치면서 각종 통계기능이 강화되어왔음을 앞서 살펴본 바 있다. 현재 운영중인 3세대 재정운영시스템 dBrain도 재정통계 작성을 위한 기능을 갖추고 있으며, 13년의 운영기간 동안 그 기능이 지속적으로 강화되어 오늘에 이르고 있다. dBrain의 자체 통계 작성기능은 예산·결산 개요의 재정통계편 작성을 위한 기능을 모두 갖추고 있으며, 국제 기준의 재정통계는 1986년도 IMF 재정통계편람을 기준으로, 그리고 예산분류 체계 역시 1986년도 편람의 기능분류를 바탕으로 만들어져 있다. 이를 통해 월별 및 연간 통합재정수지를 산출하고 있으며 이는 재정운영의 중요한 참고자료가 되고 있다.

그리고 dBrain의 재정운영 최 하단부인 세부사업의 시계열 자료 산출을 위한 기능들도 구비하고 있다. 거시재정통계의 기준이나, 목·세목 기준이 변경이 거의 없거나 대체로 세부적인 선에서만 단절이 이루어지는 것과 반대로 세부사업의 개편은 매년 정부조직 개편, 과목구조 개편 등으로 매우 빈번하게 일어나고 있다. 이러한 극복하기 위해 dBrain은 해당 업무를 전산화하여 세부사업 시계열 단절 및 업무 비효율 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다.

① 예·결산 통계

우리나라의 정부 공식 재정통계의 출발점은 정부가 국회에 제출하는 예산안 첨부서류, 결산 첨부서류인 결산개요(통계편)이다. 「국가재정법」에서는 예산과 결산에 별도의 통계자료를 제출하도록 규정하고 있지는 않지만, 동법 34조 제1항의 세입세출예산 총계표 및 순계표는 예산안의 첨부서류, 결산개요에 포함하여 제출하도록 하고 있다. 예산안 첨부서류, 결산개요의 주요 내용 및 장표는 다음과 같다.

당한다. 연차별 재정통계 중 주요 경제통계를 제외한 자료들은 대부분 dBrain의 업무수행 결과 자료에 바탕을 하고 있다. 결산개요의 모든 내용 중, 지역별 내국세 징수현황(국세청), 정부출연금 내역(부처 제출자료), 정부출자기관의 자본금 및 출자현황(기획재정부 자료), 세입·세출예산 외 항목별 수입 지출 운용실적(각 부처 제출) 등은 해당 업무가 dBrain으로 전산화되어 있지 않은 항목들임에도, dBrain으로 입력, 제출하도록 하고 있다. 결산개요(통계편)의 대부분이 dBrain으로 작성, 제출되고 있다. 다만 일부 자료는 시계열 단절이 발견되는데, 대표적인 것이 국가 재무제표이다. 국가재무제표는 2011회계연도 결산부터 제출이 의무화되기 시작한 것으로, dBrain에서 세부계정과목 매핑으로 산출이 이루어지므로 dBrain 운영 개시시점인 2007년부터 작성이 이루어졌으나, 시범운영을 거쳐 2011년부터 제출이 이루어졌다.

② 통합재정통계

통합재정통계 산출 기능은 앞서 살펴보듯이 재정운용시스템이 세대별로 교체되면서 강화되어 오늘에 이르고 있다. 통합재정통계는 dBrain 상에서 예산안 편성 기준의 세목과 통합재정통계 매핑, 주요 제외항목 설정 및 관리 기능을 중심으로 구현되어 있다.

이 중 세출 월별 통계 작성을 위한 주요 기능인 월마감 업무 기능을 중심으로 살펴본다. 먼저 월마감 및 월지출 보고서는 일선관서를 중심으로 작성이 이루어지고, 과목별 금액의 일치여부를 확인해 확정한다. 이 기능을 통해 각 지출관서의 지출원인행위액 및 지출 보고서가 산출된다.

각 관서에서 제출한 월마감과 예산집행내역 일치 현황을 대조해 월별 지출액이 확정된다. dBrain 상에서 각 세목별 월 결산금액이 확정되면, 매핑데이터, 제외항목 별도 계산 등을 통해 통합재정 기준 중앙정부 월별 재정수지가 확정되어 공표된다.

[그림 II-4] 월별 통합재정통계 매핑테이블 및 공표자료 예시

2. 중앙정부 지출		통합재정통계 (2020.10월(누계) 기준/잠정)						
구분	비목	구분	일반회계	특별회계	세입세출외	비금융성기	업특별회계	합계
I. 총지출 및 순증자(H+V)		통합재경수입(A)	256,012	13,458	11	111,331	1,986	382,798
II. 총지출(H+IV)		경상수입D	255,931	12,746	11	109,812	1,917	380,418
III. 경상지출		자본수입E)	81	712	0	1,519	69	2,380
1. 재화 및 용역	110-01(보수), 110-02(기타직보수), 110-03(일용임금) 110-04(연기보상비), 210-12(특리후생비) 250-01(직급보조비), 250-02(월당직책급) 250-03(특정업무경비), 250-04(교수보직경비)	통합재정지출 및 순증자(B)	281,393	38,422	145	118,126	3,688	441,754
1.1 급여 및 임금	110-01(보수), 110-02(기타직보수), 110-03(일용임금) 110-04(연기보상비), 210-12(특리후생비) 250-01(직급보조비), 250-02(월당직책급) 250-03(특정업무경비), 250-04(교수보직경비)	경상지출G)	269,382	19,064	145	96,771	3,345	388,707
1.2 사회보장기부금	210-01-11,13,14,15,16(운영비), 220-01-03(여비) 230(특수활동비), 240-01-02(일반부추진비), 260(연구개발비), 430-02(재정운영비), 710-01(여비), 710-02(여비급)	자본지출H)	7,326	17,348	0	3,504	323	28,501
1.3 기타재화 및 용역구입	210-01-11,13,14,15,16(운영비), 220-01-03(여비) 230(특수활동비), 240-01-02(일반부추진비), 260(연구개발비), 430-02(재정운영비), 710-01(여비), 710-02(여비급) 국방부 소관(420, 430)	순증자I)	4,685	2,011	0	17,851	0	24,546
2. 여지지급	510-03(차입금 여차)	통합재정수지(A-E)	Δ25,381	Δ24,964	Δ134	Δ6,795	Δ1,682	Δ58,956
2.1 중앙정부, 지방정부	510-03(차입금 여차)	* 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점이하 단수조정으로 상이하 수 있음						
2.2 기타국내	510-03(차입금 여차)	□ 관리재정수지(사회보장성기금** 제외수지)						
2.3 해외	510-03(차입금 여차)	○ Δ90,571십억원 = Δ58,956십억원(통합재정수지) - 31,615십억원(사회보장성기금수지)						
3. 보조금 및 경상이전		* 사회보장성기금 수입 : 80,146십억원, 사회보장성기금 지출 : 48,531십억원						
3.1 보조금		** 사회보장성기금(4개) : 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금						
3.1.1 비금융공공부분		통합재정통계 공표자료 예시('20년10월 기준)						
3.1.2 금융공공부분	320-05(이자보전권)							
3.1.3 기타								
3.2 중앙, 지방정부에 대한 경상이전	330-01(차지단체 경상보조), 330-02(차지단체교부금)							
3.3 비영리기구에 대한 경상이전	320-01(민간경상보조), 320-02(민간취학금), 350-01(출연금), 350-02(금융성기금 출연금), 350-03(민간기금 출연금)							
3.4 가계에 대한 경상이전	310-01(보상금), 310-02(배상금), 310-03(보상금등), 320-03(연금지급금), 320-04(보통연금), 320-06(구로비), 710-03(반환금 기타)							
3.5 해외경상이전	340-01(해외경상이전), 340-02(국제부담금)							

월별 통계자료는 연말에 합산되어 중앙정부 통합재정통계로 공표되며, 지방정부와 합쳐진 기준으로도 제시된다.

III. 분야별 시계열 재정통계 구축방안

본 연구의 목적은 재정사업의 시계열 정보제공을 위한 방안 탐색이며, 연구 방향은 과거 dBrain 세부사업 관리 현황이 어떠했는지 분석하고, 추가 관리속성이나 사후 관리의 시사점을 제시해 향후 dBrain 및 차세대 시스템의 재정사업 시계열 정보가 제공될 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해서는 시계열 단절이 주로 일어나는 사업군을 별도 구획하고, 일어나는 각각의 사건을 유형화될 수 있도록 각각의 사업군과 사건 유형을 속성화할 필요가 있다. 비록 한 해에 시계열 단절 사건이 2~3회 정도만 일어난다고 하더라도 이것이 해마다 반복된다면 시스템으로 별도 처리하는 것이 유용할 수 있다. 시스템적으로 시계열 통계를 산출하는 것은 인력으로 인한 사후지원을 최소화하는 것이 목표이다. 이를 위해서 비교적 사업 개편이나 정부조직개편 등 시계열 단절이 빈번하게 일어났던 두 개의 주요 분야를 선택하여 어떠한 단절이 얼마나 일어났었고, 이들을 시범적으로 사후 연결하였을 때 어떠한 시계열 자료를 보여줄 수 있는지 검토하는 것이 필요하다. 즉, 향후 시사점은 비록 미래의 업무 자동화에 있다고 하더라도, 지금까지 단절된 상태로 있었던 재정사업들을 수작업으로라도 대조해보고 맞춰보는 작업이 어느 정도는 불가피하다. 그리고 개편 작업이 어느정도 유형화되었다고 했을 때, 시스템적으로 프로그래밍하여 관리할 수 있는 범위가 어느 정도인지 살펴보도록 한다.

시범적으로 보여줄 분야는 사회복지와 SOC²⁰⁾ 분야를 선택하였다. 사회복지 분야의 경우 비교적 의무지출 비중이 높고 재정사업 규모가 커지면서 분할되거나, 취약계층지원, 일자리사업 등 국정과제 사업의 비중이 높으므로 이들을 시계열로 보여줄 수 있는 방안을 탐색한다. SOC 분야는 대표적으로 국회가 예산 심의 과정에서 가장 활발하게 개입하는 분야 중 하나이며, 정부

20) 16대 분야의 국토 및 지역개발, 교통 및 물류를 합친 분야이다.

조직 개편이 빈번하고 각 사업이 순환적인 자본지출 사업이므로 사업의 종료와 시작이 연쇄되어 일어나기 때문에 전반적인 투자 여력 관리 차원에서 시계열 정보 관리가 필요한 분야이다. 각 분야 분석을 통해 사업군 구획, 신규 사업의 관리, 단절 시계열의 접합 및 정보제공 방안 등을 살펴보고자 한다.

1. 사회복지 분야 분석

가. 사회복지 분야 현황

사회복지는 전 국민을 대상으로 수행하는 공공서비스 사무로서 국가의 전체 공공행정의 틀 속에서 이루어지는 특징을 갖는다. 사회복지기능은 일반적으로 정부가 공공재정을 활용하여 수혜자에게 무상원조의 형태를 취하는 것이 대부분이기 때문에 사회복지서비스를 전달하는 체제는 일반행정 체제와는 다소 다른 원칙하에 운영된다. 첫째, 사회복지사무는 국가의 이념이나 정책의 내용에 따라 결정되는 경우가 대부분이며, 공공재적 성격이 강하며 국가의 이데올로기에 따라 차별성을 갖는 특징이 있다(정경배 외, 1994). 그렇기 때문에 사회복지기능은 국가정책에 의해 영향을 강하게 받는다고 할 수 있다(김성주 외, 2017).

사회복지분야는 2020년 기준 12개 부문으로 2010~2018년까지 부문 변동이 없었으나, 2019년에 '보육·가족및여성'이 '아동·보육'과 '여성·가족·청소년'으로 개편, '노인·청소년'은 '노인'과 '여성·가족·청소년'으로 개편되었다. 즉, 기존 '보육·가족및여성'과 '노인·청소년' 2개 부문이 '아동·보육', '여성·가족·청소년', '노인' 3개 부문으로 개편되고, '노동' 부문은 '노동', '고용', '고용노동일반'으로 개편되었다. 특히, 보육·가족및여성 부문은 가장 많은 변화가 있었는데, 2008년 양육수당 도입에 따라 2009년 0~3세에 대해 시행되었으며, 이후 2011년 차상위계층에 대해서는 어린이집에 다니지 않은 아동에 대

해서도 연령과 생활수준 등을 고려하여 확대되었고, 2012년 누리과정 시행에 따라 영유아수당으로 크게 증가하였다. 노인및청소년 부문은 2007년 기초노령연금 도입, 2014년 기초연금으로 확대 전환된 것이 가장 특징적이다. 이에 따라 2008년 이후 영유아수당과 관련된 보육·가족및여성 부문 예산은 꾸준히 증가해 왔으며, 기초연금실시에 따라 노인및청소년 예산도 2014년 이후 증가한다(국회예산정책처, 2015).

사회복지분야의 전체 예산 추이를 살펴보면, 2010년과 비교하여 2020년 사업수는 감소하였고, 예산은 약 2.3배 증가하여 70.7조원(2010년 결산 기준)에서 167조원(2020년 본예산 기준)으로 정부 총지출의 32.6%를 차지한다. 사회복지분야에서 가장 높은 비중을 차지하는 것은 공적연금 부문으로 55.4조원(33.2%)이며, 다음으로 주택 부문이 29.7조원(17.8%), 기초생활보장 14.0조원(8.4%)인 것으로 나타났다.

<표 III-1> 사회복지분야 예산 추이

(단위: 조원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공적연금	24.9 (35.2)	27.0 (35.3)	30.9 (36.4)	33.2 (37.0)	35.7 (36.3)	38.8 (36.2)	40.9 (36.3)	44.0 (36.4)	46.9 (34.5)	50.6 (32.7)	55.4 (33.2)
기초생활보장	7.3 (10.4)	7.5 (9.8)	8.0 (9.4)	8.7 (9.6)	8.7 (8.8)	9.4 (8.8)	10.3 (9.1)	10.9 (9.0)	11.6 (8.5)	12.9 (8.3)	14.0 (8.4)
주택	14.9 (21.0)	17.3 (22.5)	19.6 (23.1)	18.1 (20.1)	20.5 (20.8)	20.8 (19.4)	21.2 (18.8)	23.7 (19.6)	25.8 (19.0)	28.9 (18.7)	29.7 (17.8)
취약계층지원	1.5 (2.2)	1.3 (1.7)	1.3 (1.5)	1.6 (1.8)	1.8 (1.8)	2.4 (2.2)	2.5 (2.3)	2.7 (2.2)	3.0 (2.2)	3.7 (2.4)	4.0 (2.4)
보훈	3.6 (5.1)	3.9 (5.0)	4.0 (4.8)	4.3 (4.8)	4.5 (4.5)	4.6 (4.3)	4.8 (4.3)	5.0 (4.1)	5.4 (4.0)	5.5 (3.5)	5.7 (3.4)
사회복지일반	0.5 (0.7)	0.5 (0.7)	0.6 (0.7)	0.7 (0.8)	0.7 (0.7)	0.7 (0.7)	0.8 (0.7)	0.8 (0.7)	1.1 (0.8)	1.3 (0.8)	1.4 (0.9)
노동	12.1 (17.1)	12.2 (16.0)	12.7 (15.0)	13.5 (15.1)	14.3 (14.6)	15.9 (14.8)	16.9 (15.1)	17.9 (14.8)	24.1 (17.7)	7.3 (4.7)	7.7 (4.6)
고용	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	20.8 (13.4)	22.3 (13.3)

고용노동일반	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	0.5 (0.3)	0.5 (0.3)
노인·청소년	3.6 (5.1)	3.9 (5.0)	4.1 (4.8)	4.5 (5.0)	6.5 (6.6)	8.9 (8.3)	9.2 (8.2)	10.0 (8.3)	11.4 (8.4)	- (-)	- (-)
보육·가족및여성	2.4 (3.3)	3.0 (3.9)	3.6 (4.3)	5.3 (5.8)	5.7 (5.8)	5.6 (5.3)	5.8 (5.2)	6.0 (4.9)	6.7 (5.0)	- (-)	- (-)
노인	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	14.2 (9.2)	16.6 (10.0)
아동·보육	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	8.2 (5.3)	8.5 (5.1)
여성·가족·청소년	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	1.1 (0.7)	1.1 (0.7)
합계	70.7 (100)	76.6 (100)	84.8 (100)	89.8 (100)	98.4 (100)	107.0 (100)	112.4 (100)	121.0 (100)	136.0 (100)	154.8 (100)	167.0 (100)

주) 2019년까지 결산, 2020년 본예산, 괄호() 안은 비중을 의미

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

다음은 사회복지분야를 구성하고 있는 세부사업 수 추이이다. 2010년과 비교하여 사회복지분야의 세부사업 수는 감소추세이며, 특히 노동분야의 세부사업 수가 크게 감소한 것을 알 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 노동분야는 2019년에 노동과 고용, 고용노동일반으로 개편되었는데 33개 부문을 모두 합치더라도 2010년과 비교하여 98개의 세부사업이 감소한 것을 알 수 있다. 이는 세부사업의 분할·통합을 통한 재정리/재분류 및 타분야, 타부문으로의 이동을 의미하며, 전체 지출액은 2010년 노동부문 12.1조원에서 2019년 28.6조원, 2020년(본예산 기준) 30.5조원으로 증가추세임을 확인하였다.

<표 III-2> 사회복지분야 세부사업수 추이

(단위: 개)

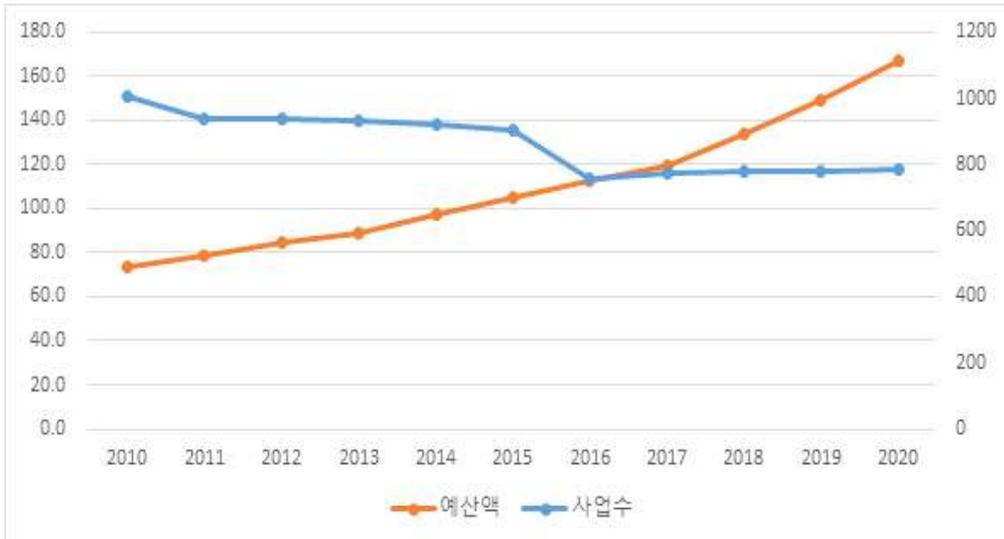
부문	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공적연금	70	70	72	66	69	70	60	63	60	57	57
기초생활보장	20	19	23	22	22	24	15	15	15	10	10
주택	25	25	26	34	31	32	31	37	41	40	41
취약계층지원	91	82	77	80	75	66	58	64	61	56	54
보훈	140	140	138	143	142	136	123	118	125	124	128
사회복지일반	112	98	104	110	105	107	100	105	103	107	109
노동	359	343	344	341	341	336	262	261	260	79	79
고용										129	130
고용노동일반										50	52
노인·청소년	68	55	51	47	43	44	35	35	38		
보육·가족및여성	120	108	101	90	92	90	74	74	78		
노인										16	16
아동·보육										34	34
여성·가족·청소년										75	72

주) 2019년까지 결산. 2020년 본예산

자료: 한국재정정보원. 2020 주요재정통계.

사회복지분야 예산액과 세부사업 수의 시계열 추이는 다음과 같다.

[그림 III-1] 사회복지분야 예산액과 세부사업수 추이



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
사업수(개)	1005	940	936	933	920	905	758	772	781	777	782
예산액(조원)	70.7	76.6	84.8	89.8	98.4	107.0	112.4	121.0	136.0	154.8	167.0

주) 사업수는 열린재정 홈페이지 상에 조회되는 세부사업 수를 합산한 것임

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

2019년 부문 개편에 따라 프로그램명 명칭변경 및 이동이 이루어졌다. 기존 노인·청소년 부문에 노인, 아동, 청소년 등 다양한 프로그램이 섞여있는 반면, '19년 부문 개편에 따라 청소년 관련 프로그램은 여성·가족·청소년으로, 아동 관련 프로그램은 보육·가족 및 여성 부문 이동한 것을 알 수 있다. 또한, 아동·보육이 별도 부문으로 분리됨에 따라 여성과 분리되어 민간보육, 보육지원, 아동보호 등 프로그램이 더욱 다양화된 것을 알 수 있다. 이는 「2019 개정 누리과정」 적용 및 유아교육지원특별회계가 2018년부터 전액 국고지원됨에 따른 결과라 보여진다.

<표 III-3> 부문별 따른 프로그램의 개편(노인, 여성·가족·청소년, 아동·보육)

2010~2018년		2019년	
부문	노인·청소년	부문	노인
프로그램명	노인생활안정 노인의료보장 노인일자리 아동·청소년정책 인권보호 및 향상 장사시설확충 청소년 활동 및 복지 증진 청소년사회안전망강화 청소년육성기금 기금운영비 청소년정책및역량강화	프로그램명	노인생활안정 노인의료보장
		부문	여성·가족·청소년
프로그램명	가족기능강화 민간보육시설지원 보육지원강화 성평등정책 기반강화 여성·아동폭력예방및보호지원 여성가족부행정지원 여성권익증진 여성능력개발 및 일자리지원강화 여성부행정지원 여성정책및인력개발 저출산대응및인구정책지원	프로그램명	여성가족부행정지원 청소년정책및역량강화 여성가족청소년정책일반 청소년육성기금 기금운영비 청소년정책및역량강화 성평등정책기반강화및여성경제 활동지원 여성·아동인권보호및가족지원 내부거래지출
		부문	아동·보육

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

노동부문은 노동, 고용노동일반, 고용부문으로 개편으로 더욱 세분화된 것을 알 수 있다. 고용노동행지원인 경우, 2010~2018년까지 노동부문에서 2019~2020년 고용노동일반 부문으로 이동이 있었고, 일반회계와 고용보험 기금 두 개의 회계로 예산이 분할되었다. 단위사업 및 세부사업에 대한 변경 내역에 대한 파악은 과목구조조정 여부 등에 대한 추가적인 정보들이 필요하다. 단위 및 세부사업에 대한 변경 내역을 유형화할 필요가 있는데, 구체적인 방법에 대해서 다음 절에서 논의하고자 한다.

<표 III-4> 부문별 따른 프로그램의 개편(노동, 고용노동일반, 고용)

2010~2018년		2019년	
부문	노동	부문	노동
프로그램명	고용노동행정지원 고용노동행정지원(차입금이자) 근로조건보호및복지증진 노사정책 산업재해예방 산재보험 고용보험 고용정책 고용평등실현 공용재산취득(고용노동부) 국제고용노동협력 국제노동협력 근로자복지증진 근로자복지증진(기금용자) 근로조건보호 노동행정지원 노동행정지원(차입금이자) 소속책임운영기관운영 임금채권보장 장애인고용증진 장애인고용증진(용자) 지방고용노동행정 지방노동행정 직업능력개발	프로그램명	고용노동행정지원(2010~2018) 고용노동행정지원(차입금이자) 근로조건보호및복지증진 노사정책 산업재해예방 산재보험
		부문	고용노동일반
		프로그램명	고용노동행정지원 (2019~2020, 일반회계) 공용재산취득(고용노동부) 소속책임운영기관운영
		부문	고용
		프로그램명	고용노동행정지원 (2019~2020, 고용보험기금) 고용안전망확충 고용창출및훈련 고용평등증진 장애인고용증진

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

나. 주요 시계열 단절 유형

시계열 단절의 주요 요인은 다음과 같이 유형화할 수 있다. 단순명칭 및 프로그램예산체계 변경으로 인한 세부사업 변경(유형 1), 조직개편에 따른 세부사업의 변경(유형 2), 한 개 사업이 여러 사업으로 분할(유형 3)되거나, 여러 사업이 한 개 사업으로 통합(유형 4)되는 경우, 계정 및 회계의 이동으로 인한 변경(유형 5), 기타 단순 오류(유형 6)로 구분된다.

<표 III-5> 시계열 구축을 위한 변경사항 유형화

구분	내용
유형1 단순 변경	유형 1-1. 단순명칭변경 유형 1-2. 단순 프로그램예산체계 변경
유형2 조직개편에 따른 변경	유형 2-1. 단순 이동 유형 2-2. 조직개편 년도에 명칭 변경 유형 2-3. 조직개편 후년도에 명칭 변경 유형 2-4. 조직개편 · 사업 변경 복합
유형3	유형 3. 한 개 사업이 여러 사업으로 분할/통합
유형4	유형 4. 사업명칭 오표기, 띄어쓰기 등

자료 : 저자 작성

(1) 계속사업 유형

계속사업은 동일한 프로그램예산체계를 유지하는 사업이거나, 동일한 세부사업명을 가지고 계속되는 사업이 일반적이다. 그러나 사업의 내용이 동일하지만 <유형 1-1>과 같이 세부사업의 명칭변경이나 <유형 1-2>와 같은 단순 사업코드의 변경, 부문 및 프로그램, 단위사업 등의 변경으로 인한 단순 프로그램예산체계 변경이 있을 수 있다.

<표 III-6> 유형 1-1: 단순 명칭 변경

소관	부문	프로그램	단위사업	세부사업	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
보건 복지 부	사회복 지일반	일반보건 복지행정 지원	국제협력 관리	WHO의무부 담금(ODA)			0							
보건 복지 부	사회복 지일반	일반보건 복지행정 지원	국제협력 관리	WHO의무부 담금 납부(ODA)				0	0	0	0	0	0	0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

<표 III-7> 유형 1-2: 단순 프로그램예산체계 변경

소관	부문	프로그램	단위사업	세부사업	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
국가 보훈 처	보훈	보훈복지	국가유공 자등복지 지원	국가유공자 등노후복지 지원		0								
			노후복지 지원	국가유공자 등노후복지 지원	0									
	보훈의료 복지	국가유공 자등복지 지원	국가유공자 등 노후복지지 원				0	0		0	0	0	0	0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

(2) 정부조직 개편 유형

사회복지분야의 경우 보건복지부 소관 사업이 대부분이며, 일부 고용노동부, 교육부, 국가보훈처, 국토해양부, 여성가족부 등이 해당된다. 주택금융신용보증기금출연 사업의 경우, 기존 국토해양부(2008~2012년)에서 국토교통부(2013~)로 정부조직이 개편됨에 따라 이관된 사업이라 할 수 있다. 2013년에 국토해양부로 부처변경이 이루어짐에 따라 관련 사업이 모두 변경된 사례라 할 수 있다.

<표 III-8> 유형 2-1: 단순 조직개편

소관	부문	프로그램	단위사업	세부사업	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
국토 교통 부	주택	주택시장 안정및주 거복지향 상	주택신보 출연	주택금융신 용보증기금 출연					0	0				
국토 해양 부	주택	주택시장 안정및주 거복지향 상	주택신보 출연	주택금융신 용보증기금 출연	0	0	0	0						

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

(3) 사업의 분할·통합 유형

사회복지분야 사업의 분할 및 통합에 대한 유형이다. 하나의 사업이 여러 사업으로 분할되는 경우는 대체로 과목구조 개편, 정책사업 개편을 중심으로 일어나며, 특히 사회복지 분야의 경우 새로운 정부의 출범 시점에 발생한다.

2010~2012년 장애수당 사업은 보건복지부의 취약계층지원 부문으로 2013년에 장애수당(기초)과 장애수당(차상위 등)으로 분할된 것을 확인할 수 있다. 그밖에 보훈대상자 교육비 지원사업은 2013년에 보훈대상자교육비 지원(수업료면제), 보훈대상자교육비지원(학습보조비등)으로 세분화되었다. 영유아보육료 지원사업은 2014년에 영유아보육료와 가정양육수당지원 사업으로 분할하였는데, 2012년 누리과정 시행 이후 예산이 크게 증가함에 따른 조치로 보여진다.

<표 III-9> 유형 3-1: 분할된 세부사업 예시

구분	프로그램	단위사업	세부사업	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
원천 사업	장애인 생활 안정지원	장애수당	장애수당	0									
		장애인 소득 보장			0	0							
조정 사업	장애인 생활 안정 및 재활 지원	장애인 소득 보장	A) 장애수당(기초)										0
	장애인 생활 안정지원	장애인 소득 보장				0	0	0	0	0	0	0	
	장애인 생활 안정 및 재활 지원	장애인 소득 보장	B) 장애수당(차상위 등)										0
	장애인 생활 안정지원	장애인 소득 보장				0	0	0	0	0	0	0	

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

세부사업의 통합은 중복, 유사사업의 가능성이 있거나, 정부 정책이나 제도의 변화 등의 이유로 두 개 이상의 사업이 한 개 사업으로 통합되는 경우이다. 노령연금급여지급, 장애연금급여지급, 유족연금급여지급, 반환일시급여지급 등이 2012년에 국민연금급여지급으로 합병되었다. 이는 2014년 기초연금으로의 확대 전환의 영향이라 보여진다.

재고용장려금, 중장년훈련수료자채용장려금, 중소기업고용창출지원금, 중소기업신규업종진출지원금, 교대제전환지원금 등의 유사사업들은 2010년에 고용안정지원금으로 통합되었다. 이러한 사업의 통합은 내용과 성격이 다른 사업들이 하나로 합쳐지는 경우로 최신자료를 기준으로 일괄 합쳐서 관리하기보다는, 최신 사업을 기준으로 과거 이력관리에 더욱 중점을 두어야 한다.

<표 III-10> 유형 3-2: 통합 세부사업 예시

소관	부문	프로그램	통합 전		통합 후		10	12
			단위사업	세부사업	단위사업	세부사업		
보건복지부	공적연금	국민연금 운영(급여지급)	국민연금 급여지급	노령연금급여지급	국민연금 급여지급	국민연금급여지급	0	
				반환일시금지급				
				유족연금급여지급				
				장애연금급여지급				
고용노동부	노동	고용정책	고용조정 지원금	재고용장려금	고용안정 지원금	고용안정지원금	0	
			고용창출 지원금	교대제전환지원금				
				중소기업고용창출지원금				
				중소기업신규업종진출지원금				
				중장년훈련수료자채용장려금				

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

2. SOC 분야

가. SOC 분야 현황

사회간접자본(이하 SOC, Social Overhead Capital)의 일반적인 개념은 직접 생산활동에 사용되지 않는 고정자본재(fixed capital)인 교통시설, 전력 설비 등에서 시작해, 무형자본에 해당하는 교육 등을 모두 포괄하는 개념이다.

<표 III-11> SOC 분야 예산 추이

(단위: 조원, %)

분야/부문		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국 토 도 및 지 역 개 발	도로	7.8 (32.3)	6.5 (28.3)	7.7 (33.2)	8.3 (35.8)	8.1 (36.2)	9.1 (35.8)	8.1 (35.3)	7.4 (33.5)	6.1 (32.0)	6.3 (30.8)	7.1 (30.7)
	도시 철도	1.1 (4.8)	1.0 (4.2)	1.0 (4.4)	0.8 (3.2)	0.6 (2.7)	0.7 (2.9)	0.3 (1.3)	0.2 (0.9)	0.4 (2.2)	- (-)	- (-)
	물류등기타	2.1 (8.6)	2.1 (9.3)	1.9 (8.3)	1.9 (8.0)	2.0 (8.7)	1.9 (7.7)	2.0 (8.6)	2.1 (9.6)	2.2 (11.7)	2.4 (11.7)	2.9 (12.7)
	철도	4.2 (17.5)	4.4 (19.1)	5.0 (21.8)	5.8 (24.8)	5.8 (26.1)	7.4 (29.2)	6.8 (29.6)	6.9 (31.4)	4.7 (24.7)	5.7 (27.4)	6.9 (29.9)
	항공·공항	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)	0.1 (0.4)	0.1 (0.4)	0.1 (0.6)	0.1 (0.6)	0.1 (0.6)	0.2 (0.7)	0.3 (1.2)
	해운·항만	1.8 (7.7)	1.6 (6.8)	1.4 (6.1)	1.5 (6.3)	1.4 (6.1)	1.6 (6.2)	1.7 (7.2)	1.8 (8.1)	1.8 (9.3)	1.7 (8.3)	1.9 (8.2)
	소계	17.1 (71.2)	15.6 (68.0)	17.2 (74.1)	18.2 (78.5)	18.0 (80.2)	20.9 (82.2)	19.1 (82.7)	18.5 (84.2)	15.3 (80.6)	16.3 (78.9)	19.2 (82.6)
국 토 도 및 지 역 개 발	산업 단지	0.9 (3.6)	0.9 (4.0)	1.0 (4.1)	0.8 (3.4)	0.7 (3.1)	0.8 (3.3)	0.6 (2.7)	0.5 (2.2)	0.3 (1.8)	0.4 (1.9)	0.3 (1.3)
	수자원	4.8 (20.0)	4.9 (21.2)	3.3 (14.2)	2.7 (11.7)	2.3 (10.4)	2.4 (9.6)	2.2 (9.6)	1.8 (8.3)	1.7 (8.9)	1.9 (9.1)	1.3 (5.6)
	지역및도시	1.2 (5.2)	1.6 (6.9)	1.7 (7.5)	1.5 (6.4)	1.4 (6.3)	1.2 (4.9)	1.1 (5.0)	1.2 (5.3)	1.7 (8.7)	2.1 (10.0)	2.4 (10.5)
	소계	6.9 (28.8)	7.4 (32.0)	6.0 (25.9)	5.0 (21.5)	4.4 (19.8)	4.5 (17.8)	4.0 (17.3)	3.5 (15.8)	3.7 (19.4)	4.4 (21.1)	4.0 (17.4)
합계 (총지출 대비)	24.0 (100) (8.5)	23.0 (100) (7.6)	23.2 (100) (7.2)	23.2 (100) (6.9)	22.4 (100) (6.4)	25.4 (100) (6.8)	23.0 (100) (6.0)	21.9 (100) (5.5)	18.9 (100) (4.4)	20.6 (100) (4.4)	23.2 (100) (4.5)	

주) 2019년까지 결산. 2020년 본예산

괄호안은 비중을 의미

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

그러나 정부 부문에 있어 특히 우리나라의 SOC는 교통 시설(도로, 철도 등), 하천 시설(댐, 제방), 연안 시설(항만, 간척) 등의 국토 시설물 건설과 유지보수와 관련된 사업만을 특정 지칭한다. 그리고 예산 과정에서의 SOC는 프로그램 예산체계의 16대 분야 중 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 분야 2개를 묶은 것을 지칭한다.²¹⁾ SOC분야에 속하는 사업들은 대규모 공공투자를 다년에 걸쳐 동반한다는 공통점이 있다.²²⁾

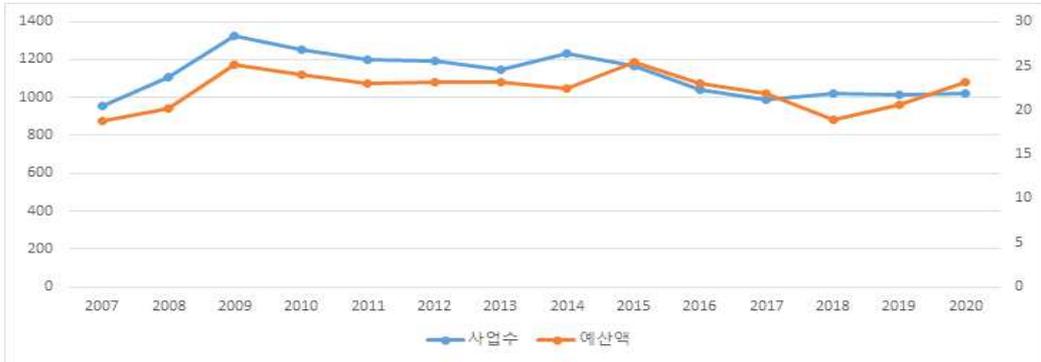
SOC분야의 지출액은 2020년 기준으로 총지출의 4.5%인 23.2조원이다. 지출액은 2005년(25.1조원), 2015년(25.4조원)의 규모가 컸으며, 증감에 일정한 추이가 없어 일괄적으로 증가 또는 구조조정에 있다고 하기 어려운 분야이다. 부문별로 살펴볼 경우 도로와 수자원의 비중이 감소하고 철도와 물류 등 기타, 지역 및 도시의 비중이 커지는 점을 관찰할 수 있다.

정부조직개편에 의한 사업 개편의 경우, 동일 연도 내에서는 정부조직 개편으로 소관 폐지에 따른 폐지사업과, 신설 소관의 신규 사업 2개가 존재하게 된다. 이들 사업은 개편이 당해연도에만 일어나지 않고 차년도에는 명칭이나, 소속 프로그램/단위사업 변경이 일어나는 등 개편이 연쇄되기도 한다. 사업수 증감은 종료 위주의 사업관리, 사업의 합병 등 개편에 의해서 나타날 수 있으나, 본예산 편성액 기준으로 사업 수를 볼 경우 사업수와 사업 예산 수의 추이가 비슷한 것이 관찰이 되므로, SOC 분야의 사업수 증감은 종료위주의 사업관리의 결과임을 알 수 있다.

21) 2004년부터 예산 12대분야 대분류로 사용되고 있다.

22) 관련 행정비용, 연구개발 비용, 전산장비 투자(정보화), 행사성 경비 등도 모두 포함된다.

[그림 III-2] SOC 분야 사업수 및 예산액 추이



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
사업수(개)	1250	1197	1196	1145	1230	1169	1044	990	1019	1015	1020
예산액(조원)	24.0	23.0	23.2	23.2	22.4	25.4	23.0	21.9	18.9	20.6	23.2

주) 사업수는 열린재정 홈페이지 상에 조회되는 세부사업 수를 합산한 것임

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

나. 주요 시계열 단절 유형

SOC분야는 타 분야에 비해 사업 개편보다는 정부조직개편, 자본지출 특성인 사업의 시작·종료에 따른 변동이 심한 편이다. 즉 조직을 분리하면서 세부사업이 분할되는 경우, 동일 사업이 동일 명칭의 다른 사업으로 등록되는 경우는 많지만 차년도 예산편성 과정에서 당해연도의 예산이 분할, 합병되는 경우는 많이 관찰되지 않았다.

그러나 SOC 분야에서 세부사업의 시계열 단절은 단순히 정부조직 개편만으로 설명할 수는 없다. 원인은 단순 명칭·코드 변경에서 시작해 이탈자 입력, 분할합병, 정부조직개편 등 다양하다. 본 연구에서는 이들을 크게 단순 변경은 기본유형으로, 정부조직개편은 별도 유형으로, 분할이나 합병은 사업 개편 유형으로, 기타 오타, 띄어쓰기는 시스템·인지 요인에 의한 단절로 구분한다. 이 4가지 유형에 14개의 세부 유형이 존재한다.

(1) 계속사업 유형

기본 유형은 부처의 자율적 판단, 또는 관련 회계지침, 편성 지침의 변경으로 인한 사업 명칭 또는 코드 부여 체계의 변화로 인한 시계열 단절을 말한다. 첫 번째 유형은 단순 명칭 변경이다. 명칭 변경은 해당부처의 정책적 판단 하에, 기획재정부의 동의를 구해 이루어진다. 변경의 요인은 내역사업의 내용 변경, 정책 변화로 인한 변경 등 다양하며, 소관-회계-프로그램-단위사업-세부사업 코드 체계의 변화가 없다는 특징이 있다.

<표 III-12> 유형 1-1: 단순 명칭 변경

소관	사업명	2018	2019	2020
해양수산부	차세대 한국형어선개발(R&D)	0		
해양수산부	차세대 안전복지형어선개발(R&D)		0	0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

다음 유형은 세부사업의 명칭에는 변화가 없지만 소속 프로그램, 단위사업이 변화하거나 등의 요인으로 동일 명칭임에도 속성이 변화하는 경우이다. 아래 표는 세부사업 전산코드가 바뀜으로서 다른 사업으로 시스템이 인식하게 된 경우이다.

<표 III-13> 유형 1-2: 단순 프로그램예산체계 변경

사업명	소관	2008	2009	2012	2013	2014	~	2019
영동-용산 국도건설	건설교통부	0						
	국토해양부	0	0	0				
	국토해양부				0			
	국토교통부				0			
	국토교통부				0	0	0	0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

(2) 정부조직 개편 유형

부처의 판단, 지침의 변경으로 일어나는 기본 유형과 달리, 정부조직 개편은 범정부적으로 정권교체기에 일괄로 일어나는 특징이 있다. 이 경우는 아래처럼 사업 시계열이 나타난다. 명칭만 같을 뿐, 소관 코드 등이 모두 변경되므로 개편이 일어나는 해에 신규사업으로 인식한다.

<표 III-14> 조직개편 2-1: 단순 이동

사업명	소관	2009	~	2013	2014	~	2020
민자도로운영지원	국토해양부	0	0	0			
	국토교통부			0	0	0	0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

이 사업이 다음연도에 명칭이 바뀔 수 있다. 개편 이후, 다음 연도에 다른 명칭으로 바뀌거나, 소속 프로그램-단위사업이 바뀌는 경우가 있을 수 있다. 2-2유형은 동일 연도인데도 특수문자 등을 잘못 입력해 사업명칭이 바뀌는 경우인데, 이러한 사업은 정밀하게 대조해보지 않으면 찾기가 매우 어렵다.

<표 III-15> 조직개편 2-2: 개편 년도에 명칭 변경

사업명	소관	2014	2018	2019	2020
수도권(II)광역상수도용수공급신뢰성제고사업지원	국토교통부	0	0		
수도권(II)광역상수도용수공급신뢰성제고사업지원	환경부		0	0	0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

개편 후년도에 명칭이 바뀌는 경우는 많지는 않다. 다만 조직 개편 후 사업 명칭 변경은, 정부조직개편으로 부처의 성격이 크게 바뀌는 경우, 그 특성

을 반영하기 위해 주로 행해진다.

<표 III-16> 조직개편 2-3: 조직개편 후년도에 명칭 변경

소관	세부사업	2007	2008	2009	2010	2011	2012
건설교통부	건설교통R&D정책인프라사업	0	0				
국토해양부	건설교통R&D정책인프라사업		0				
	R&D정책인프라사업(R&D)			0	0	0	0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

이러한 조직개편 및 명칭 변경이 복합적으로 일어나는 경우도 있다. 일부 사업이 정부조직개편으로 건설교통부에서 2008년 국토해양부 이관, 그리고 2012년 국토교통부로 이관, 그리고 2018년 과목구조 개편으로 환경부로 이관되면서 소관과 명칭이 복잡하게 바뀌는 사례도 관찰되고 있다. 소관이 변경되는 경우는 단일 회계연도 내에서 사업 폐지와 등록을 통해 나타나기 때문에 회계연도 내에서 관련 사업을 이어줘야 한다. 반면 사업명칭이 바뀌는 경우는 2년에 걸쳐 일어나므로 시계열을 잇는 작업도 마찬가지로 2개 회계연도에 걸쳐 작업을 해주어야 한다.

<표 III-17> 조직개편 2-4 조직개편·사업 변경 복합

원 명칭	소관	2007	2008	2009	2012	2013	2018	2019	2020
수자원정책홍보및국제협력	건설교통부	0	0						
수자원정책알리기및국제협력	국토해양부		0	0	0				
수자원정책알리기및국제협력	국토교통부				0	0	0		
수자원정책알리기및국제협력	환경부						0	0	
물산업정책및국제협력	환경부								0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

(3) 사업의 분할·통합 유형

다음은 사업의 분할 및 합병이 일어나는 경우의 유형화이다. 사업의 분할은 대체로 과목구조 개편, 정책사업 개편을 중심으로 일어나게 되지만, SOC 분야의 경우는 정책사업 개편은 많지 않고 정부조직 개편으로 하나의 사업이 2개 이상 분할되는 경우가 있었다. 가령 2012년까지 국토해양부 소관이었던 본부 인건비의 경우, 동일한 명칭으로 2013년 국토교통부와 해양수산부로 분할된다. SOC분야에만 한정하지 않는다면, 모든종류의 부처 분할을 수반하는 정부조직 개편, 가령 안전행정부를 행정자치부와 국민안전처로 나누는 개편²³⁾에서도 이와 같은 분할이 나타날 수 있으며, 소관 폐지의 경우에는 합병이 일어날 수 있음을 예상할 수 있다.

<표 III-18> 유형 3: 사업의 분할-동일 명칭

사업명	소관	2010	2011	2012	2013	2014~
본부인건비	국토해양부	0	0	0	0	
	국토교통부				0	0
	해양수산부				0	0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

정부조직개편으로 인한 명칭 변경과 마찬가지로, 사업이 분할되는 경우에도 사업 명칭이 차년도에 변경되는 경우를 관찰할 수 있다. 위험도로구조 개선 사업의 경우, 동일 명칭으로 행정안전부-행정자치부로 승계되는 사업이 있는가 하면, 국민안전처는 동일 사업에서 분할되었으면서도 다른 명칭을 사용하는 사업을 신설했음을 관찰할 수 있다.

<표 III-19> 유형 3: 사업의 분할-다른 명칭

23) 비록 SOC분야에 이들 소관 사업이 편제되기는 하나, 이들 분야의 인건비 등의 사업은 공공질서 및 안전 분야에 편제되어 있다.

소관	사업명	2013	2014	2015	2016
행정안전부	위험도로구조개선	0			
안전행정부	위험도로구조개선	0	0		
안전행정부	지역교통안전환경개선			0	
행정자치부	위험도로구조개선		0	0	0
국민안전처	지역교통안전환경개선			0	0

SOC분야는 사업의 합병이 많이 관찰되지는 않았다. 기본적으로 재정사업 관리의 특성상, 사업 규모가 커지거나 정부조직이 분할되면서 사업이 분할되는 경우가 많지만, SOC 분야에서는 다른 두 개의 사업이 과목구조 개편으로 내 온전한 2개 이상의 세부사업이 단일 사업으로 합병되는 경우는 전체 재정을 보더라도 많지는 않다.

4. 시계열 재정통계 구축방안

본 연구에서는 사회복지와 SOC 사업에 대한 시계열 구축을 위해 세부사업을 분석하여, 시계열 단절 원인의 유형화를 시도해보았다. 사업명칭 등을 이용하였는데, 이는 시계열화를 위한 재료이기는 하지만 절대적인 기준은 아니라는 점을 유념할 필요가 있다. 앞서 살펴봤듯이 사업명칭, 사업코드 부여 체계는 고도로 전산화·정보화되어 있음에도 불구하고, 각종 정책적 목적에 의해 시계열이 크게 변화할 수 있으며, 정책목적이 아니더라도 개인의 인지적 요인에 의한 오폭기 관리가 상당히 많음을 보았다. 그리고 시계열이 연장되는 사업이라고 해도 이 사업이 매년 질적으로 같을 것이라는 보장은 없다. 가령 건설사업의 경우 총사업비와 사업기간 자료가 중요할 수 있다. 이러한 보조자료가 없이 시계열을 연장하여 본다면, 유형 4-5와 같은 이상 유형의 사업을 탐지할 수는 있겠지만 그 원인도, 현재 사업의 진척이 어느 정도인지

과약하는 것은 불가능하다. 이와같은 문제를 해결하려면 사업관리 및 이력관리 시스템의 대대적인 개선을 통해 총사업비, 사업기간, 진척 상황(성과정보) 및 지방투자 사업정보와의 연계 정보가 종합적으로 제시될 수 있어야 한다. 다만 본 연구에서는 사업명칭, 코드 관리를 통한 시계열 통계의 가능성을 제시하는 선에서 방법론과 대략적인 결과를 제시하도록 한다. 최대한 인력을 통한 사업정보의 사후 관리를 배제하고, 최소한의 사업분류 코드 속성을 통해 전산 코드의 재구조화하여 관리하는 것이 핵심이다.

요약하면, 위에서 열거한 4개 대분류 16개 세부 유형의 단절 사업들을 하나의 사업으로 묶어 보여줄 수 있게 향후 시스템을 구현할 수 있도록 하는 것이 본 연구의 목적이다. 2020년 이전의 사업에 대해서는 시계열 자료를 시현해줄 수 있는 시스템적 배려가 부족하므로, 이 정보를 시스템으로 산출해 보여주는 것은 불가능하다. 따라서 과거 자료를 최대한 프로그램 코드화하여 시현하되, 최종적으로는 일부 수작업을 통해 시계열 자료를 산출하였다. 기본적으로 시계열화 작업은 아래와 같은 절차를 거쳤다. 단 사업 명칭에 있어 인지 요인을 최대한 배제하기 위해 사업명칭에서 띄어쓰기와 가운데 구두점(·)을 제거하는 전처리를 수행하였다.

① 신규사업 식별: 시계열 단절을 최대한 배제하기 위해서는 어떠한 사업이 실제 신규사업인지 식별을 해야 한다. 시스템으로 표시되는 신규사업과 정부부처에서 인식하는 실제 신규사업은 다를 수 있다. 이 차이를 줄이기 위해, 시스템 표시 신규사업, 예산안 첨부자료 상의 신규사업 정보를 대조하여 신규사업을 추출한다.

② 내부·보전거래·일반행정사업 식별: 인건비, 회계간 거래 사업 등은 동일한 명칭이 여러 부처에서 나타날 수 있으며, 정부조직개편을 통해 동일한 명칭으로 사업이 분할될 수 있다. 이들 사업은 사전에 별도로 구획하여 처리한다.

③ 단년도 조직개편 조정: 동일 회계연도에서 조직개편이 일어나는 경우 폐지되는 소관의 사업과 신설 소관의 사업을 단년도에 같은 사업으로 인식할 수 있는 별도 코드를 부여한다.

④ 전년도 개편사업을 후년도와 연결: t년도에 개편이 일어난 사업과 후년도의 사업은 소관, 단위사업, 세부사업 명칭이 같은 경우 이 정보를 바탕으로 연결한다.

⑤ 차년도 개편사업을 전년도와 연결: t+1년도 개편 사업은 t년도와 개편 전 사업과 소관, 단위사업, 세부사업 명칭이 같은 경우 이 정보를 바탕으로 연결한다.

⑥ 개편사업 명칭 현행화: 시계열이 멀어질수록 최신 정보와 과거정보의 연계문제가 중요해진다. 가령, 2020년 현재 국토교통부의 사업은 2011년에는 국토해양부, 2007년에는 건설교통부 소관이였다. 사업 명칭 등을 고려하여 단년도를 결합하되, 최대한 2020년의 정보를 기준으로 사업명이 보여질 수 있도록 결합한다.

⑦ 계속사업 사업 명칭 기준 연결 : 개편사업을 모두 제외한 사업은 계속사업이며, 계속사업임을 판단하는 기준은 사업 명칭이다. 이들 사업을 시계열로 연결해준다.

⑧ 개편 사업 식별 및 시계열 연결: 분할·합병이 일어나는 사업은 시계열 연결하기가 매우 어렵다. 이들 사업은 개편사업군으로 묶고 별도의 처리를 하지 않는다. 단 개편이 일어나는 사업에 대해서는 별도 속성을 부여, 관련사업군으로 보여줄 수 있어야 한다.

⑨ 기타 특수개편 사업 연결: 정책적 요인으로 명칭이 변경되는 사업, 인적 요인 등에 의해 시계열이 단절되는 사업은 별도 분류 및 처리한다.

최종적으로, 2020년 현재를 기준으로 과거의 사업명칭을 기준으로 여러 해에 걸쳐 사업 소관과 명칭이 변경되는 사업에 하나의 코드를 부여하는 것

이 목표이다. 이를 위해서, 위의 1~9을 2회계연도 씩을 기준으로 반복 수행하도록 한다. 이를 위 유형 4-5사업에 대해 수행하면, 아래와 같은 조정코드를 부여받게 된다. 즉 원주-제천 복선전철은 현재 국토부 소관, 07년 착수사업이며, 정부조직 개편은 2회, 사업 단절은 1회 있었음을 알 수 있다. 시스템상으로 이 사업은 5개가 등록되어 있지만, 시계열 조정을 거친 후에는 1개 사업으로 인식하여야 한다. 여러 사업을 조회하는 경우, 이력 정보는 접이식, 단계식으로 조회할 수 있는 기능을 갖추어야 한다. 이후 세입-세출 정보와 연계해 편성액, 지출액, 이월·불용액 추이를 분석할 수 있게 해야 최소한의 시계열 사업통계의 의미를 가지게 된다.

<표 III-20> 시계열 연장 예시

구분	사업명	착수	소관	코드	개편이력	07	08	09	10	11	12	13	14	15~		
조직개편사업	원주-제천복선철화	07	국토교통부 건설교통부	A	신규	0										
					폐지 (조직개편)		0									
			국토해양부		신설 (조직개편)		0									
					단절			-								
					계속				0	0	0					
			국토교통부		폐지 (조직개편)									0		
					신설 (조직개편)										0	
	계속											0	0			

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

사업의 분할이 일어나는 사업은 등록되어있는 사업 전체를 보여주되, 상태정보 속성을 분할로 표시해주고 시스템 상의 5개 사업을 하나의 사업으로 구획해줄 수 있는 코드를 별도로 부여한다. 각 년도에 해당하는 금액은 단일 회계연도의 모든 소관의 금액을 합쳐 표시해준다.

<표 III-21> 분할 사업의 시계열화 예시

구분	코드	개편이력	사업명	소관	2013	2014	2015	2016
분할사업	위험도로구조개선·지역교통안전환경개선				0	0	0	0
	B	폐지 (조직개편)	위험도로구조개선	행정안전부	0			
		신설 (조직개편)	위험도로구조개선	안전행정부	0	0		
		폐지 (조직개편)	지역교통안전환경개선	안전행정부			0	
		분할 (조직개편)	위험도로구조개선	행정자치부		0	0	0
		분할 (조직개편)	지역교통안전환경개선	국민안전처			0	0

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정.

이상과 같이 사업정보를 시계열로 관리하려면, 별도의 관리속성이 필요하며, 정보 관리는 기본적으로 시스템 상에서 자동으로 수행하되 사후에 이를 점검, 조정할 수 있는 절차가 필요할 수 있다. 현재 dBrain에는 위 16개 유형별로 사업 개편 정보가 모두 기록이 되고있지 않다. 인지기적 요인에 의한 정보 조정은 시스템 처리와 인력에 의한 점검을 병행하되, 사업 변경으로 인한 이력 관리 및 조정은 수작업으로 하는 방안도 검토해볼 수 있다.

첫 번째 관리속성은 dBrain으로 관리되는 사업 속성을 사용하거나 조정하는 것이다. 일반, 내부거래 사업은 비교적 시스템을 통한 사업 구분이 명확하므로 사용하도록 한다. 반면 신규사업 구분의 경우 전술한바와 같이 시스템 기록이 정부 공식 발표와 100% 일치하지는 않는다. 외부정보를 이용해 신규사업 구분은 조정하도록 한다. 본 연구에서는 시범적으로 2016년 이후의 신규사업만 별도 속성화를 시도했다.

<표 III-22> 관리속성1: 기존 속성-위 개편 유형별 속성 외에 일반 사업 속성을 결합

유형 번호	유형	상세
CA	사업구분	일반, 내부거래 사업 구분
CB	신규구분	신규사업 구분(2016년도 이후)

다음은 일반적으로 개편이 이루어지는 사업의 유형관리 및 코드화이다. 행정사업군을 별도 분류하고, 정부조직개편을 처리한 후 명칭, 코드를 통해 시계열화가 가능한 사업을 순차로 처리함은 앞서 살펴본 바 있다. 이는 위에서 제시한 절차 중 3~8에 해당하는 것을 속성화한 것이다. 이를 통해 사업 개편 유형을 시계열로 관리하고, 필요한 경우 2020년 프로그램 예산체계를 기준으로 자료를 정렬한 요약정보를 보여주고 필요시 개편 이력정보를 함께 제공해주도록 할 수 있어야 한다.

<표 III-23> 추가 속성2 : 일반적 개편 유형

유형번호	유형	상세
1	행정사업군	일부 수작업으로 보여주되, 명칭은 기본적으로 유지
2	개편1-1	전년도 조직 개편사업이 후년도에 명칭을 유지
3	개편1-2	전년도 조직 개편사업이 후년도에 사업명이 같고 차년도에 사업속성이 변경되는 사업
4	개편1-3	전년도 조직 개편사업 중 차년도 사업명이 변경되는 사업
5	개편2-1	후년도 조직 개편사업이 전년도에 동일 명칭 유지
6	개편2-2	후년도 조직 개편사업이 전년과 속성, 명칭이 다른 경우
7	일반 결합1	조직 개편이 없는 사업 중 명칭 동일
8	일반 결합2	조직 개편이 없고 사업명칭은 유지되지만 속성이 변경되는 사업
9	일반 결합3	1~8에 해당하지 않는 사업

마지막은 위 순서 중 9에 해당하는 특수 유형이다.

<표 III-24> 추가 속성3 : 특수 개편 유형

유형번호	유형	상세
10	특수결합1	단년도 조직개편에서 명칭이 변경되는 경우
11	특수결합2	동일 명칭, 연도 단절
12	편성	전년 이월, 국회 삭감 등으로 0원으로 편성되면서 개편이 일어나는 경우
13	편성오류	코드부여 실수로 인한 사업(전년도, 차년도 미편성)
14	책특	책특지침 변경으로 잦은 개편이 일어나는 사업군
15	분할	일반 사업 중 차년도에서 분할이 일어나는 경우
16	특수개편	사업명칭, 속성의 변경이 일어나 별도 처리가 필요한 경우

IV. 재정통계 시계열화를 위한 법·제도 개선과제

1. 우리나라 재정통계 시계열화의 문제점

우리나라의 재정운영 전산화는 현재 3세대 시스템에 이르고 있으며, 국제적인 기준으로도 상위권의 시스템을 갖추고 있다. dBrain으로 산출되는 각종 재정정보는 재정운영과정의 투명화에 기여하고 있으며, 재정통계 생산을 위한 기능도 비교적 충실히 갖추고 있어 상당히 국제적으로도 높게 평가받고 있다.²⁴⁾ 그리고 좀 더 미시적인 측면에서 재정사업의 시계열화를 위한 각종 기능도 시계열 단절이 발생할 가능성이 높은 업무 위주로 전산화가 이루어져 있는 상태이다.

그러나 시스템 운영에 상당한 시간이 지난 만큼, 당시에는 새로운 기능으로 도입하였으나 더 이상 입력 및 업데이트가 이루어지지 않는 기능이 발생하거나, 통계 생산 목적 이외의 별도 업무를 수행하기 위한 모듈(module)과 직접 호환 또는 공동이용이 가능하게 설계되어 있지 않음으로 인한 문제 등이 나타나고 있다. 이러한 문제로 인해, 특히 재정사업의 세출 추이, 사업 속성 정보 등의 시계열 정보 관리가 여의치 않은 상황이며, 의사결정에의 활용과 정보 공개 등이 제약을 받고 있다.

가. 잦은 시계열 단절

재정 사업의 시계열 단절은 현재 전산화가 이루어져 있는 정부조직 개편, 과목구조 개편 뿐 아니라 다양한 측면에서 발생한다. 이는 재정업무시스템이

24) Open Budget Survey 2019 결과 한국은 62점으로 116개국 중 28위, 공개 정보는 상당한 수준(sufficient information available)인 것으로 평가되었다. Open data Barometer의 2018년 평가에서 정부 예산에 대한 정보는 100점 척도 중 90점으로 평가되었다.

가진 본연의 문제점에서 파생하기도 하고, 불규칙한 재정사업 관리업무 특성 상 전산화가 어렵거나 미진한 부분에서 발생하고 있다.

<표 IV-1> dBrain 개통 이후 주요 정부조직 개편

구분	2007	2008-2012	2013-2014	2014-2017	2017-2020
행정안전인사 (일반지방행정 공공질서 및 안전)	행정자치부	행정안전부	안전행정부	행정자치부	행정안전부
	중앙인사위원회			국민안전처	
	소방방재청			인사혁신처	
	해양경찰청				소방청 해양경찰청
교육과학기술 (교육, 과학기술, 통신)	교육인적자원부	교육과학기술부	교육부		
	과학기술부		미래창조과학부		과학기술정보통신부
	정보통신부				
	방송위원회	방송통신위원회			
산업외교통상 (산업중소기업 에너지/통일외교)	산업자원부	지식경제부	산업통상자원부		
	외교통상부		외교부		
	중소기업청				중소벤처기업부
농림해양수산 식품/국토 (국토및지역개발 교통 및 물류 농림)	농림부	농림수산식품부	농림축산식품부		
	해양수산부		해양수산부		
	건설교통부	국토해양부	국토교통부		
	식약청		식약처		
기획재정 (일반지방행정)	재정경제부	기획재정부			
	기획예산처				
문화	문화관광부	문화체육관광부			

청와대 및 위원회 조직 제외

조직명 미변경: 보건복지부, 여성가족부 등 34개(사업 개편은 존재), 안전신설(새만금개발청, 원자력안전위원회 등)

<표 IV-2> 2013년도 정부조직 개편 시계열 단절 결산 통계 예시

(단위: 백만원)

구분	본예산	이체증액	이체 감액	지출현액	지출순액	이월액	불용액
안전행정부	13,140,696	29,436,384	0	44,441,636	43,104,311	794,170	543,156
행정안전부	37,649,868	0	-29,494,525	9,287,068	9,287,065	0	3
소계	50,790,564	29,436,384	-29,494,525	53,728,704	52,391,375	794,170	543,159
식품의약품안전처	0	224,418	0	254,830	238,104	3,624	13,102
식품의약품안전청	264,868	0	-193,215	73,001	73,001	0	0
소계	264,868	224,418	-193,215	327,831	311,105	3,624	13,102

주: 이체받는 쪽이 다른 사업을 이체받을 수 있어, 주는 쪽보다 많을 수 있음

자료: 2013회계연도 결산개요(통계편)

물론 재정업무시스템 자체가 가지는 문제에서 발생하는 것은 불가피한 문제이며, 사후적으로 수정을 해서 관리할 필요는 있을 것이다. 경영정보시스템에서 시계열 유지의 실패는 주로 표준(standard)의 미비 또는 미준수에서 발생한다(Pearson and Saunders, 2009). 정보시스템은 기입항목의 작은 변동, 예를 들면 AB라고 적는 것과 A·B, A.B, A B라고 기입하는 것의 차이로도 불완전한 정보를 산출하게 되는 원인이 되며, 데이터베이스의 무결성(data integrity)²⁵⁾을 심각하게 손상시킨다. 만약 특정 세부사업에 대해 모든 연도 테이블에서 완벽한 공통의 키(key)를 갖거나, 일관된 값을 가지지 못한다면 정보분석시스템은 같은 사업을 두 개의 사업으로 인식해 보여주게 된다. 이 차이는 해가 지날수록 커지게 되어 시계열 연장 범위가 길어질수록 해당 데이터베이스의 가치를 저해한다. 이러한 데이터베이스 문제를 해결하려면 단순한 세부사업 명칭 및 코드 키에 있어 명확한 입력과 관리가 이루어지도록 규칙(rule)의 제정이 선행되어야 하며, 사후적으로 이를 점검하고 관리해주는 지원 기능이 뒷받침되어야 한다.

이와 같은 미시적 데이터베이스 관리상에서의 요인 외에 재정사업 시계열을 단절하는 제도적 요인은 많다. 재정사업의 시계열 단절은 단순히 정부조직 개편, 과목구조 개편 단위에서만 일어나지 않고 연중 재정관리 과정에서 지속적으로 일어난다.

또한, dBrain의 세부사업관리시스템의 활용도 역시 부족한 편이다. 각종 사업 표준속성 관리, 예비타당성·총사업비·성과관리 등 관련 제도 정보와 연계, 텍스트 정보의 입력과 첨부서류 등록 등 관련 기능을 충실하게 갖추고 있다. 사업 지적사항 등의 이력관리도 텍스트 정보 입력 기능을 바탕으로 구현되어 있으며, 관련 데이터베이스가 구축되고 꾸준히 유지되었을 경우, 재정사업 정보 기반 의사결정 지원과 관련 정보의 공개 확대를 원활히 지원할 수

25) 컴퓨팅 분야에서 완전한 수명주기를 거치며 데이터의 정확성과 일관성을 유지하고 보증하는 것을 가리키며, 데이터베이스의 중요한 기능이다(위키백과, 2020).

있을 것으로 기대되었다.

그러나 전반적으로 프로그램, 단위사업, 세부사업 정보 관리를 dBrain 사업관리시스템으로 수행하는 비율은 크게 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 세부사업관리시스템을 통한 사업관리가 어떠한 법령이나 규정에도 정해져 있지 않고, 이 시스템을 통해 관리하는 정보 중 극히 일부만이 예산안 편성 등 재정업무에 활용이 되고 있기 때문이다. 이와같은 세부사업관리시스템의 낮은 활용률은 크게 재정업무의 복잡성, 시스템 처리의 불편함 측면에서 살펴볼 수 있다. 가령 2007, 2008년도 예산안 편성 및 기금운용계획작성지침에 포함되기 시작해 2015년까지 세부지침 상으로 내용이 포함되어 있었던 세부사업관리시스템 상의 이력관리 기능의 경우 현재는 더 이상 지침에 포함되어 있지 않고 있다. 물론 이력관리 대상인 국회 예결산심의와 국정감사, 감사원 감사, 기획재정부 예산안 편성과 각종 평가 결과 등은 모두 평가/판정/지적 결과와 내용, 조치 사항 내용 및 반영 결과를 뚜렷하게 표준화하여 전산화하기 어려운 현실적 문제는 있다. 그럼에도 불구하고 각종 결과 정보 요약에 대한 표준 지침 제정 및 입력 담당자를 지정하지 않고, 단순하게 단위사업 담당자가 스스로의 판단과 재량하에 이를 입력하게 하고 관리하게 하면서 재정관리관 등 의사결정자 수준에서 이 정보를 이용하도록 한 결과, 입력과 정보 이용 사이에 괴리가 크게 발생하였던 것이다.

사실 재정사업 정보의 시스템 관리가 dBrain에서 미비한 이유는 경영정보시스템에서 사업관리가 가지는 본래의 의미와 목적에서 살펴볼 수 있을 것이다. 경영정보시스템 상으로 사업은 프로젝트(project)라고 하며, 특정의 사업관련 성과를 생성하기 위한 단기적 노력으로 정의된다(Rainer Jr and Cegielski, 2010). 시스템으로 관리되는 사업의 성과는 제품, 서비스의 형태를 취하며, 시간, 비용, 범위로 표현되는 프로젝트 삼중 제약 하에서 성공적으로 결과물을 산출하기 위한 각종 정보를 담아야 한다. 즉 사업정보의 성공적 관리는 사업 정보의 정확성보다는 성과물을 얼마나 효율적으로 달성하였

는지의 척도로 평가되어야 하는 것이다.

그러나 공공부문의 재정사업은 종종 그 성과가 제품, 서비스의 형태를 취하지 않는 경우가 많으며, 높은 이전지출의 특성 상 삼중 제약으로 표현되는 시간, 비용, 범위를 사업별로 표현하기가 모호하다. 그리고 기업 단위 정보시스템은 해당 기업의 산출 제품·서비스가 비교적 동질적인 반면 중앙정부가 수행하는 재정사업들은 대개 각각의 단위가 매우 크고 이질적인 활동들로 구성되어 있다. 이러한 상황에서는 각 재정사업별로 시스템으로 관리해야 하는 정보의 표준속성과 필수입력항목 도출 및 정보 관리가 필요하다. 그러나 공공부문 산출의 모호성으로 인해 재정사업 정보 관리의 목적이 제품·서비스 산출로 연결되는 것이 아니라 단순하게 정보의 정확성 관리로만 이어지게 되어 경영정보시스템 사업정보 관리의 본래 취지와는 상당히 멀어지게 된다. 그리고 표준화된 재정사업 정보는 표준화와 관리에 드는 어려움과 별도로 개별 재정사업이 가지는 복잡성을 관리하기에 정보의 범위가 너무 협소한 한계가 있어 이용 가치가 떨어지는 모순을 앓게 된다.

그 결과 현재 dBrain을 통해 사업관리를 수행하고 있는 부처나 부서가 얼마나 되는지조차 파악이 안되고, 과거 한때 입력했던 정보라고 하더라도 해마다 반복되는 재정사업 개편, 내역사업 편성 등의 결과를 업데이트하지 않아, 전체적으로 정보의 정확도가 높지 않고 따라서 의사결정에도 사용하기 어려우며, 재정사업 정보로서 대국민 공개하기도 어려운 정보가 된 결과를 낳았다. 사업정보 관리가 원활히 이루어지게 하려면, 재정사업 정보관리의 목적을 명확히 하고, 텍스트 입력 내용의 지침화 및 표준화가 이루어져야 하며, 이의 사후적 입력 확인 및 관리가 이루어져야 하고 또 매년 재정사업 변경 내역을 입력, 관리할 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

나. 재정사업 생애주기별 정보 제공 기능 부족

dBrain 내에는 세부사업정보시스템, 통계시스템 외에도 다양한 업무를 수행하기 위한 단위업무시스템이 존재한다. 재정사업 정보와 연계되면서 법적 근거를 가진 대표적 시스템은 총사업비 관리, 성과관리 시스템이다.

먼저 총사업비 관리는 투자사업을 관리하기 위한 별도의 제도이다. 「국가재정법」 상으로는 일정 규모 이상인 대규모 사업²⁶⁾에 해당하는 대규모 공공투자 사업을 관리하고, 비반복적이며 하나의 사업이 완성되면 다음 사업에 대한 예산이 편성되는 일종의 순환적(cyclical) 편성 사업이라는 점에서 자본적 지출의 정의를 충족하는 사업들로, 총사업비 관리지침 상의 사업유형과 일치한다.²⁷⁾ 이들 대규모 사업은 단일 회계연도 이상의 장기에 걸친 투자를 요하는 만큼, 기획의 관점에서 사업을 운영하고 기투자액을 공정율 또는 매몰비용으로 상정해 관리하게 된다. 총사업비관리시스템을 통해 가능한 업무 범위는 아래 표와 같다. 공공투자사업 관리 절차를 표준화하고 신규사업 등록에서 시작해 사업 과정에서의 조정요구, 낙찰차액, 자율조정 한도액, 총사업비 잔액 관리, 연도별 예·결산 국회제출 자료 작성, 사업 종료 등의 절차를 관리하는 시스템으로서 기능하고 있다.

<표 IV-3> 총사업비관리시스템 주요 기능

기능	상세
대상사업관리	·대상사업 신규관리, 대상사업 결과 조회 ·대상사업 담당자 관리, 계약체결 등록관리
조정요구관리	·조정요구 등록관리, 조정요구 결과조회 ·낙찰차액 등록관리, 총사업비 잔액현황 ·자율조정한도액 현황
사업종료	·사업종료 요구관리, 사업종료요구 결과조회
사업결산관리	·예산안첨부서류 작성
자율조정한도액 설정	·설정요구, 설정요구 검토/승인

자료: 총사업비시스템 사용자 매뉴얼

26) 건설공사 포함사업, 정보화사업, 국가연구개발사업, 그 밖의 사업 등으로 열거된다.

27) 인적자본에 대한 투자는 일반적으로는 자본적 지출로 정의하지 않으나(Cope, 1990), 우리나라에서는 연구개발 사업(R&D)에도 인적자본 투자인 교육훈련 사업이 포함된다. 즉 공공투자라는 범주에는 인적자본 투자 사업이 포함된다고 할 수 있다.

이 시스템의 자료를 바탕으로 예산안 첨부서류와 결산 집행명세서를 국회에 제출하고 있다. 총사업비관리시스템은 사업의 등록에서 종료에 이르는 과정을 관리하고, 국회에 제출하는 자료를 표준화하여 저장, 제출한다는 점에서 투자사업 재정업무를 충실히 구현하고 있다.

<표 IV-4> 총사업비 대상사업 예산안 첨부서류 및 결산 집행명세서 주요 내용

	예산안 첨부서류	결산 집행명세서
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> · 사업목적 · 규모 · 사업기간 · 소관 · 총사업비 규모 · 국고 비율 	-
통계	<ul style="list-style-type: none"> · 총사업비 · 이전 연부액 · 전년도 예산 · 당해연도 예산 · 이후 지출 예정액 · 전년도 총사업비 대비 증감 	<ul style="list-style-type: none"> · 총사업비 · 누적 집행액 · 당해연도 세출 예산액 · 세출예산 현액 · 집행액, 이월액, 불용액 · 이후 집행예정액

다음은 성과관리시스템이다. 기획재정부의 성과관리 총괄, 부처의 성과계획서와 성과보고서 작성, 자율평가와 심층평가 보고서 관리, 성과관리 현황 총괄 조회 업무 등이 가능하다. 이 하위 모듈은 성과정보의 연도별 축적에 따른 성과정보 데이터베이스화를 추진, 사업별·연도별·부처별 성과정보를 체계적으로 관리하게 함으로써 예산편성 시 성과정보의 활용 가능성을 높이는 것을 목적으로 2012년에 오픈했다.

<표 IV-5> dBrain 성과관리시스템 개요

구축범위	주요내용
성과계획서 성과보고서 관리	<ul style="list-style-type: none"> 성과계획서/보고서 작성지침에 맞추어 부처 성과계획서/보고서를 시스템에서 작성 성과계획서/보고서를 문서로 출력하여 국회 제출할 수 있도록 구현 성과목표, 성과지표, 달성도, 평가 결과 등 성과 관련 정보를 시스템에서 관리
재정사업 자율평가 및 심층평가	<ul style="list-style-type: none"> 재정사업자율평가 작성지침에 맞추어 부처 자체평가결과 작성 및 기획재정부 확인·점검결과를 시스템으로 관리 재정사업 자율평가보고서를 문서로 출력할 수 있도록 구현 재정사업 자율평가결과에 다른 권고사항, 점검 결과 등을 시스템을 통해 작성·관리 심층평가는 심층평가 대상사업, 조치계획/결과 등록, 심층평가 결과보고서를 첨부문서로 관리
성과관리현황 이력관리	<ul style="list-style-type: none"> 계획 및 보고에 사용되는 별첨 현황, 관리과제 미설정 현황 등 여러 성과정보 관련 통계현황이 제공될 수 있도록 구현 성과계획서/보고서/자율평가의 변경된 이력정보 관리 (수정 성과계획서 등 변경사유 발생시 성과정보의 변경 이력관리)
예·결산 정보연계 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> dBrain내 예·결산 등 재정정보를 성과관리에 활용할 수 있도록 구현 사업관리 및 예산편성시스템에서 예산편성 및 집행 시 재정활동에 성과정보를 활용할 수 있도록 기능 개선 결산시스템에서 성과보고서가 바로 출력될 수 있도록 기능 개선

자료: 기획재정부, 2013

이처럼 사업정보 관리를 위한 다양한 기능을 dBrain 상으로 구현해놓았음에도, 서로 다른 재정사업 층위의 정보 상호 이용은 매우 제약적인 실정이다. 총사업비관리시스템은 dBrain의 다른 하위구성요소·시스템 모듈과 독립적으로 구성된 시스템이기 때문에, 총사업비 관리와 국회 제출자료 작성이라는 업무 범위를 벗어나는 경우인 재정 전반의 의사결정에 재사용을 지원하기 위한 기능을 갖추고 있지는 않다. 총사업비 관리시스템의 사업 명칭이나 등록코드 체계가 성과관리시스템, 세부사업관리시스템의 단위사업/세부사업 명칭/등록코드 체계와 일치하지 않아, 수기로 입력하는 총사업비 정보를 실제 세부사업 관리의 결산 지출액, 이월, 불용액을 자동으로 불러오지 못하는 물론 검증은 하는데에도 한계가 있었다. 성과관리시스템 역시 마찬가지로 시스템을 통해 관리되는 정보가 단위사업의 유용한 결과 정보가 아니라, 「국가재정법」 상 규정된 지표와 보고서를 생산하는 시스템으로 굳어지면서 지표의 의미 역시 크게 제약되어 운용되는 상황이다. 성과 평가 결과과정에서

는 칸막이식으로 운영되고 업무부담이 커지게 되면서 단순히 평가는 형식적, 방어적으로 수행하게 되었고 그 결과가 제대로 환류되지 못한 문제가 발생했고, 결과적으로 세부사업 편성과 운영에 의미있는 정보를 제공하지 못했기에 현재도 독립적인 정보로만 기능하고 있는 실정이다.

다. 법적 근거 및 지원조직 미비

명확한 근거와 지침에 의거해 관리하지 않으면, dBrain의 세부사업 정보는 관리되지 못하는 정보 수준을 벗어나기 어렵다. 먼저 업무처리 시스템의 경우, “예산안 편성 및 기금운용계획 작성 세부지침”, “총사업비 관리지침” 등에는 사업 정보를 dBrain으로 등록, 관리하도록 일부 항목이 지정되어있기는 하나 전체적으로 dBrain 세부사업관리시스템에 모든 정보를 등록하고 관리해야 한다는 명시적 근거로 해석하기는 어렵다. 전반적으로 각 부처가 관리하는 세부사업에 대한 정보 표준화를 통해 입력 지침을 마련하고 이를 통해 정보 관리가 이루어져야 하나, 현행 dBrain의 세부사업관리는 그렇지 못하다. 따라서 입력한 정보를 바탕으로 사업들을 비교하기도 어렵고, 신규사업, 개편 사업, 정부조직개편 사업의 사업정보 등록·변경 절차 등도 구체화되어 있지 못한 상황이다.

재정 통계의 경우도 마찬가지이다. 먼저 재정통계 산출 및 근거를 볼 경우, 재정사업 전체를 모아놓은 정보는 통합재정통계 산출의 대상이다. 그리고 장, 관, 향으로 이어지는 분야, 부문, 프로그램은 소관별, 회계·기금별 예·결산과 함께 입법부 심사의 대상이므로 명확한 관리의 법적 근거가 있는 편이다.

그러나 세부사업을 기초 단위로 하는 통계의 경우, 관리와 제출, 공개를 위한 법적 근거가 부족하다. 현재 세부사업 단위의 재정정보 공개는 「국가재정법」 시행령에 규정되어 있으나, 단순히 “구분하여 매일공개”한다고 규

정되어 있고 「국가재정법」에 의거해 “각 사업별 사업설명자료가 첨부”되어야 한다고 규정되어 있지만 이를 세부사업 단위의 정보공개의 근거로 보기는 어렵다.²⁸⁾ 가령 구분하여 매일 공개하는 사항은 세입 세출예산 운용상황에 관한 사항인데, 이는 기획재정부 훈령에서는 재정정보로 해석²⁹⁾하기도 하지만 전체적으로 예산, 결산 정보 등을 모두 포괄하는 용어로 해석하기 어렵다. 이러한 모호성 때문에, 단순히 전체 재정을 세부사업 단위로 하여 연중에 일별 집행실적만 공개하는 상황이다. 그리고 각 사업별 사업설명자료 역시 표준화를 선행하지 않았기 때문에 각 부처별로 사업설명자료의 내용의 편차가 큰 편이다. 그리고 공개되는 세부사업 단위의 정보는 결산의 형식이 아니므로 통계라고 보기도 어렵다.

28) 「국가재정법」상 세항 또는 사업은 단위사업, 세부사업으로 해석할 수 있다.

29) “재정정보 공개 및 국고보조금 통합관리시스템 관리단의 설치 및 운영에 관한 규정” 제2조(정의)제1항에 의하면 “재정정보”란 「국가재정법」 제9조에 따른 세입·세출예산 운용상황을 말한다. 반면 “디지털예산회계시스템 운영 지침”에 따르면 정보, 데이터, 재정정보의 구분이 없고 제23조 1항에 따라 “정보시스템을 통해 운영·관리되는 정보의 제공 또는 공개는 당해 정보와 관련된 사업(업무) 부서(이하 ‘정보제공 소관부서’라 한다)의 장이 행한다”라고만 서술되어 있다. 통상적으로 부서의 장은 장관이므로, 이 해석에 따르면 각 세부사업 정보의 공개는 부처 장관이 행하는 것이 된다.

2. 개선방향

재정통계의 기준은 그동안 국제적으로 제시되었고, 우리나라의 중앙정부의 재정통계는 이러한 국제 기준을 충족하는 차원에서 제공되는 한편 재정정보시스템도 관련 기능을 충실히 구현하고 있었다. 그러나 여전히 재정시스템의 재정관리 최하단을 구성하는 세부사업 단위의 재정통계는 충분히 제공되지 못하는 측면이 있다. 물론 세부사업 단위의 재정통계는 최근의 국제기준인 발생주의와 부합하지 못하는 측면이 있으나, 정부 재정의 특성 상 다년간 관리보다는 연간 이전지출 관리가 중요한 점, 투자지출 관리에 있어서도 여전히 총사업비 등 현금주의에 입각한 지출관리가 여전히 유효하다.

물론 세부사업 단위의 재정통계 제공은 엄격한 관리가 사업관리 업무 수준에서 선행이 되어야 함은 명확하다. 그러한 차원에서, 사업 관리자가 2년 단위로 교체되는 현행 사업 담당 공무원의 순환보직, 전산 처리 결과에 개인의 인지적 편향과 오류가 그대로 반영되는 현행 시스템 특성은 세부사업 단위의 재정통계를 작성하게 하지 못하는 1차적 원인이 되고 있다. 그리고 사업의 명칭과 등록 관리가 시계열로 된다고 하더라도, 관련 정보를 얼마나 추가하여 보여줄 수 있는 것인지도 핵심이다. 단순히 특정 사업의 조직개편, 분할·합병 등으로 인한 시계열 단절만을 조정해 보여주는 것은, 사업 정보를 상세하게 이미 알고 있는 사람이 아니라면 큰 도움이 되지 않을 수 있다. 재정사업의 시계열 정보는 업무적 처리가 선행해야 하며, 이 정보는 다시 업무 단위에서 활용이 되어야 한다. 즉 순환보직으로 처음 사업관리 업무를 맡은 담당자가, 시스템 상의 사업 정보를 통해 자신이 맡은 사업의 현황을 쉽게 파악하고, 관련되는 정보를 일상적 재정관리 업무는 물론 사업의 편성 등에 활용할 수 있어야 한다. 그리고 공개 등을 위해 제공되는 정보는 추가적인 사업정보의 후처리를 어느 정도 전제해야 한다. 사업담당 공무원이 볼 수 있는 모든 정보를 개방하는 것이 정보공개의 취지는 아닌 만큼, 각각의 재정사업 정보

를 재정사업 카드 형태로 제공하면서 사업의 과거 정보를 추가로 보여주는 것이 시계열 사업정보 제시의 첫걸음이 될 것이다.

이러한 관점에서, 재정사업 관리와 시스템 정보관리의 향후 방향을 크게 4가지로 요약해 제시하면 다음과 같다.

가. 세부사업 시계열 관리 강화

현재 dBrain은 세부사업 관리를 위한 기본적인 기능은 모두 갖추고 있다. 사업 정보 시계열 관리를 위한 과목구조 개편, 이력관리 기능 등 사업 관리를 위한 기본 기능은 충실한 편이다. 그러나 사업정보 시계열 단절을 저해하는 요인은 시스템 구축 성숙도에서 발생하고 있는 것 같지는 않다.

시계열 단절 요인이 정부조직개편, 과목구조 개편 외에도 다양하게 나타남은 앞서 3장에서 살펴본 바 있다. 인지 편향 요인에 의한 오폭기, 오편성 문제는 심각한 수준은 아니지만 재정통계 시계열화를 저해하는 요인이다. 이러한 문제는 최근까지도 꾸준히 제기되고 있다. 기초적인 사업 명칭, 코드 시계열 정보의 신뢰성이 낮은 점은 dBrain 세부사업 관리 기능에 대한 낮은 사용도로 이어지고 있다. 즉 사업 명칭, 코드 정보의 변경으로 사업이 변경될 경우, 세부사업 관리시스템 상의 사업정보 역시 업데이트가 되어야 하는데, 이 정보를 업데이트하고 관리하는 주체가 없고 단순히 부처 세부사업 담당자에게 위임되고 있으며, 정보 업데이트의 사후 관리 체계 역시 부재하다.

전반적으로 dBrain 세부사업 시계열 정보 관리를 강화하기 위해서는 dBrain의 관련 기능을 사용하도록 사용자를 충분히 교육하여 관련 정보를 주지시키는 것이 우선이다. 그리고 사용자의 잘못된 표기 등을 어느 정도 정정하고 필요 시 알람을 줄 수 있도록 편성 단계에 관련 기능을 제공하는 것이 우선이다. 즉 전년도와 사업코드가 같은 사업에 대해 띄어쓰기, 구두점 표기를 틀렸을 경우 이를 알려주는 기능을 갖추어야 하며, 사업 코드만이 바뀌는

사업의 경우는 명시적으로 과목구조개편을 통해 수행하도록 관련 업무절차가 개선되어야 한다. 정부조직 개편 이후에도 정확히 같은 명칭의 사업으로 등록될 수 있도록 절차가 개선되어야 하고, 차년도에 명칭을 바꾸는 경우에도 사업명칭 이력관리를 통해 관련 사업의 시계열 추적이 가능하도록 해야 한다.

나. 재정사업 생애주기별 정보 제공

업무 단위에서 재정사업의 시계열 정보를 조회한다고 했을 때, 편성 및 집행 업무 담당자와 재정 담당자가 원하는 정보는 다르다. 업무 담당자는 자신이 맡은 사업의 시계열 정보를 조회하는 것이 우선이지만, 실·국의 프로그램 담당자, 부처 예산 관리 담당자는 소관하고 있는 사업 전체를 비교할 수 있도록 시계열 정보를 조회하고 싶어할 것이다. 반면 범부처를 포괄하는 재정 담당자³⁰⁾는 각 과별, 또는 유사 사업군 별로 사업 정보를 조회하는 기능을 필요로 한다.

업무 단위에서도 시계열 정보에 대한 수요는 각각 다르다. 즉 편성, 집행 등 재정업무 수준에서 관련 사업정보를 조회하는 기능을 시스템으로 구현한다고 할 경우, 이러한 기능을 통해 재정업무 결과 정보를 수정하는 것이 아니므로 재정정보·통계 기능으로 구현을 하여야 할 것이다. 그리고 관련 정보를 업무 수행 중 조회하려 할 경우, 각 사용자별로 맞춤형 정보를 제공하는 방향을 고려해야 한다. 과 업무 담당자는 모든 사업의 정보를 볼 필요는 없으며, 자신이 맡은 사업의 관련 이력 정보만을 조회하는 기능이면 충분할 것이다. 실·국 담당자, 부처 예산관리 담당자 수준에서는, 세부사업의 속성은 이 사업이 어떤 프로그램, 단위사업에 속했는지보다는 어떠한 과 담당인지를 함께 보여주는 기능이 필요하며, 실·국·과 별 세부사업 편성 현황 및 증액, 불용액 추이 등의 정보가 필요할 것이다. 기획재정부 재정 담당자는, 자신이 맡은 사

30) 일반재정의 경우는 기획재정부, R&D의 경우는 과기부가 될 것이다.

업군의 평균적인 증액, 불용 추이 등의 정보를 각각의 세부사업과 비교할 수 있는 기능이 우선 필요할 것으로 보인다. 이 경우, 다양한 속성을 부여해 세부사업을 군(group)별로 조회하고 정보를 분석할 수 있는 기능이 탑재되어야 한다.

다. 신규 통계 산출을 위한 제도 개선

세부사업 단위의 정보 관리와 공개를 위해서는 「국가재정법」 및 시행령의 개정이 선행되어야 할 것이다. 그리고 재정사업 시계열 관리를 위한 세부사업 운영지침을 만드는 것도 고려해보아야 한다. 사업정보 수정 등에 있어서 사후적인 확인, 관리가 필요할 경우 지원조직을 명시하여 관리를 수행하여야 한다.

통일된 세부사업 단위의 시계열 정보 공개를 위해서는 현행 「국가재정법」 시행령 상의 모호한 규정을 구체화하고 “디지털예산회계시스템 운영지침” 전반을 수정해야 할 것이다. 현행 운영지침에 의하면 세부사업 정보를 공개할 수 있는 통일된 권한자, 세부사업의 시계열 단절 정보를 수정할 수 있는 단일의 권한자는 없으며, 모두 부처에서 수행해야 하는 업무이다. 현행 법규 체계에서는 개인이 세부사업 정보를 모아 연결할 수 있어도 어느 것도 부처의 허가가 없다면 비공식적인 정보가 되며, 따라서 재정정보도 아니고 통계도 아니게 된다. 세부사업 단위의 시계열 연결 정보를 재정정보, 통계로 해석할 수 있는 규정 신설, 지원 전담 조직 마련 및 공개처 일원화 등이 선행되어야 공신력 있는 세부사업 단위 시계열 정보를 제공할 수 있게 된다.

라. 사용자 편의 증진으로 통계정보 활용 활성화

시계열 정보 서비스 제공을 위한 선결 과제로서 법령 개정 및 거버넌스 구축은 앞서 지적한 바 있다. 재정사업 정보 시계열 정보 서비스 확대를 위해서는 관련 거버넌스 구축이 필수로 선행되어야 한다. 이를 통해 국민이 세부 사업 정보를 속성으로 검색하거나, 시계열로 조회할 수 있는 기능을 마련할 수 있다.

이와 같은 대국민 정보 제공은 현행 「국가재정법」 시행령 상의 세부사업 세입·세출 운용상황의 일별 공개를 보완해줄 수 있는 부분이다. 현재 재정사업 일별 정보는 단순히 회계 연도 내에서 집행상황만 보여줄 뿐으로, 전년도 결산이 어떻게 되었는지, 전년 대비 얼마가 늘었는지 확인하기 어렵다. 관련 정보의 시계열화를 통해 충분히 제공할 수 있다면, 현행법의 취지를 충분히 살리면서 투명성을 제고할 수 있다.

V. 결론

재정통계의 시계열 제공은 재정투명성을 위한 것으로 인식되지만, 이 정보는 재정업무 담당자에게도 유용한 정보가 되어야 하며, 또한 업무 수행 단계에서도 충분히 재정사업 정보 시계열화가 필요함을 인지한 상태에서 관리가 이루어져야 한다. 재정업무 전산화는 단순히 현재 수행하는 업무 전반을 재설계하여 효율화하는 취지가 우선이지만, 그동안 필요한 것임에도 간과되어 왔던, 또는 부차적인 것으로 간주된 왔던 업무를 시스템으로 보다 간편하게 수행할 수 있도록 구현하는 의미도 있다.

우리나라의 재정통계는 비록 국제기준을 충족하기는 하지만 부분적으로는 해당 기준이 노후할뿐더러, 개별 사업 단위의 공개를 권고하고 있지는 않은 한계가 있다. 세부사업 단위의 재정정보 공개는 법적 근거가 미약하고, 시스템으로 구현된 기능도 복잡하고 인지도가 낮아 사용도가 낮으며, 따라서 현재 dBrain이 가지고 있는 정보 수준에서는 어려운 부분이다. 여기에는 세부사업에 대한 현재 인식이 편성, 집행을 위한 정보 생산의 기본단위라기 보다는, 「국가재정법」 상 전용의 실체이자, 국회 예산심의을 위한 기초 설명자료 작성을 위한 기본 단위라는 실무적 차원의 인식이 바탕을 하고 있다. 즉 시스템에 등록된 사업 정보는 부차적인 것으로 간주될 수밖에 없는데, 이러한 인식은 사업명칭과 코드의 관리에도 고스란히 나타나 있다.

사실 세부사업 단위의 정보를 시계열화 하려면, 전반적인 세부사업 편성의 표준을 마련하고 어떠한 정보가 속성화되고 생산되어야 하는지 검토해야 하고, 이 정보를 시스템으로 관리할 수 있는 근거 규정을 마련해야 한다. 사후적으로 재정사업 정보 시계열을 조정하는 행위는 이러한 업무 단위에서의 관리가 선행한 후에 고려되어야 한다. 즉 앞으로 생산되는 재정사업 시계열 정보의 전반적인 그림이 완성되어야, 지금까지 관리가 되지 않은 재정사업 정보의 시계열화 소급 작업을 수행할 수 있다.

재정사업 정보의 시계열 소급 작업과 더불어, 단년도 예산 편성 및 집행 관리에 있어 시계열 유지가 될 수 있도록 관련 사업정보를 관리할 수 있는 체계를 마련하는 것도 중요하다. 현재는 시계열이 단절되는 각종 요인 중 일부에 대해 전산적 차원에서만 지원이 있을 뿐이고, 시계열이 맞는지 확인해주는 정책 차원에서의 작업은 지원이 없는 상황이다. 따라서 해당 업무 소요가 발생할 경우 이를 지원해줄 수 있는 조직을 별도로 재정 단위에서 구성하는 것도 바람직할 수 있다.

<참고 문헌>

1. 해외 문헌

- Bruenig, C. (2011). Reduction, Stasis, and Expansion of Budgets in Advanced democracies. *Comparative Political Studies* 44: 1060-1088.
- IMF. 1986. *Government Finance Statistics Manual*.
- IMF. 2001. *Government Finance Statistics Manual(Revised)*.
- IMF. 2017. *Government Finance Statistics Yearbook(Printed Ed.)*
- Jones, Bryan D. et al. 2009. A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis. *American Journal of Political Science* 53(4): 855-873.
- Jones, Bryan D., J. L. True and F. R. Baumgartner. 1997. Does Incrementalism Stem from Political Consensus or from Institutional Gridlock? *American Journal of Political Science* 41(4): 1319-1339.
- True, James L. 2000. Avalanches and Incrementalism: Making Policy and Budgets in the United States. *American Review of Public Administration* 30(1): 3-18.
- UN. 1970. Classification of the Function of Government. *Statistical Paper Series M No. 70*.
- UN. 1991. Provisional Central Product Classification. *Statistical Paper Series M No.77*.
- UN. 2000. Classification fo Expenditure According to Purpose. *Statistical Paper Series M No.84*.
- Rainer Jr. R. Kelly and Cassey G. Cegielski. (양정식, 함유근, 김대호 역). (2010). *정보시스템*. 서울: 한경사.
- Pearson, Keri E. and Carol S. Saunders. (권순범 외 역). (2012). *경영 정보시스템의 전략적 활용과 관리*. 파주: 생능.

2. 국내 문헌

- 경제기획원; 기획재정부. 1982; 1990; 2020. 나라살림 예산개요.
- 기획재정부. 2019. 2018 한국 통합재정수지.
- 기획재정부. 2019. 차세대 예산회계시스템 재구축 사업 과업지시서.
- 기획재정부. 2020. 2020회계연도 결산작성지침.
- 기획재정부, 한국조세재정연구원. 2019. 국가회계편람.
- 강혜규, 안수란, 이한나, 이정은, 정은우, 김가희, 김용득, 최영준. 2019. 사회보장 유형 및 범위 명확화에 관한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원 정책보고서.
- 김성주, 윤태섭. 2017. 지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제 2017-11.
- 김춘순. 국가재정: 이론과 실제. 전면개정판. 서울: 동연.
- 김태완. 2013. 우리나라 의무지출 현황 및 정책과제. 예산정책연구 2(2).
- 박노욱, 원종학. 2009. 지방재정성과관리 방안에 관한 연구. 한국조세재정연구원.
- 박정수. 2018. 우리나라 재정정보 공개 제도·시스템 개선방안. 한국재정정보원.
- 서재만, 2008. 프로그램 예산제도의 효율성 제고 방안. 국회예산정책처.
- 여규동, 최성원. 2019. 투자사업 이력관리 정보의 활용도 제고 방안 연구: 수요자별 맞춤형 정보제공을 중심으로. 한국지방행정연구원 기본연구과제 2019-16.
- 윤영진, 이원희. 2003. OECD 국가 예산의 과목구조 현황과 정책적 시사점. 기획재정부 과제 보고서.
- 재무부. 1979; 1981. 한국의 재정통계.
- 재무부. 1997. 정부결산작성 실무지침.
- 재정경제원. 1995. 예산편람.
- 정도진, 김진욱, 임재창, 배기수. 2017. 발생주의 국가회계 재정정보의

유용성과 활용. 한국조세재정연구원 용역보고서.
 특허청. 2003. 예산업무편람.
 하연섭. (2012). 우리나라 의무지출 예산구조와 정책과제. 국회예산정책
 처-한국의회학회 공동정책포럼 발표자료.
 하연섭. 2014. 정부예산과 재무행정. 제2판. 서울: 다산출판사.
 한국은행. 2015. 우리나라의 국민계정체계.
 한국재정정보원. 2020. 디지털예산회계시스템 사용자매뉴얼.
 한국조세재정연구원. 2020. 알기 쉬운 재정통계 2020.

3. 신문 및 보도자료

매일경제. 기획원, 예산업무 전산화(1992.3.16.)
 전자신문. 기획원, 예산업무 전산화(1994.10.15.)
 재정경제부. 재정정보시스템 시연회 개최(1999.10.22.)
 기획예산처. 재정정보관리시스템 운영(2000.6.9.)
 재정경제부. 국가재정정보시스템 구축(2001.6.25.)
 재정경제부. 국가재정정보시스템 구축 및 운영 개시(2002.11.1.)
 기획예산처. 재정정보 통합관리시스템 본격 구축(2004.5.3.)
 기획재정부. 차세대예산회계시스템 구축추진단 출범(2019. 7. 23.)
 기획재정부. 2018년도 일반정부/공공부문 부채 실적 발표(2019. 12. 26.)
 한국은행. 2017년도 공공부문 계정(2019.9)



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service



9 791191094077 93350