Knowledge Sharing Program

# 2012 경제발전경험모듈화사업:

# 재정관리정보시스템 구축·운영 경험 및 방법론

2013

기획재정부
MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE

연세대학교
YONSEI UNIVERSITY

# 2012 경제발전경험모듈화사업:
# 재정관리정보시스템 구축·운영 경험 및 방법론

# 2012 경제발전경험모듈화사업: 재정관리정보시스템 구축·운영 경험 및 방법론

Korean Experience of Financial Management Information System:
Construction, Operation, and Results


주관부처 기획재정부

연구수행기관 연세대학교



연구진 배득종, 연세대학교 교수
강경훈, 동국대학교 교수
허 웅, 딜로이트 안진 회계사
최용락, 숭실대학교 교수

자문위원 정향우, 기획재정부 재정정보과장



연구관리 KDI국제정책대학원

사업총괄기관 기획재정부


본 보고서는 영문보고서를 축약하여 작성한 것으로 구체적인 내용은 영문보고서를 참고하시기 바랍니다.


**정부간행물번호** 11-7003625-000021-01

ISBN 978-89-93695-99-1 94320

ISBN 978-89-93695-90-8 (전42권)



Copyright © 기획재정부

Knowledge Sharing Program

정부간행물번호
11-7003625-000021-01

Knowledge Sharing Program

# 2012 경제발전경험모듈화사업:
# 재정관리정보시스템 구축·운영 경험 및 방법론

기획재정부
MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE

연세대학교
YONSEI UNIVERSITY

# Preface 서문

전후 60년 동안 한국은 압축적인 경제·사회발전을 이루고 자유민주주의를 실현하며 세계 경제 10대 강국의 반열에 오르게 되었습니다. 전쟁의 폐허와 빈곤의 악순환 속에 원조를 받던 최빈국에서 공여국으로 탈바꿈한 한국의 성공사례는 많은 개발도상국들의 희망이 되고 있습니다. 이러한 한국의 발전모델에 대하여 국제사회의 관심이 고조되는 가운데, 단기간 내에 국가발전을 이루어 낸 우리의 발전경험 공유에 대한 수요가 개발도상국을 중심으로 급증하고 있습니다.

기획재정부는 개발도상국과 신흥경제국, 그리고 자원부국 등과의 우호적이고 포괄적인 경제협력 관계를 구축하기 위하여 한국의 경제·사회 발전경험을 협력대상국과 공유하고 정책자문을 제공하는 KSP(Knowledge Sharing Program)사업을 KDI 및 관계 연구기관과 함께 추진하여 왔습니다. KSP사업을 통하여 2004년부터 2012년까지 총 39개 국가를 대상으로 441개 주제에 대한 정책자문이 실시되었고, 국격 제고 및 경협기반 구축에 크게 이바지하는 성과를 창출하였습니다.

이러한 협력대상국 정책자문에 활용할 수 있는 체계화된 우리의 개발경험 콘텐츠 기반을 마련하기 위하여 기획재정부는 다자개발은행 및 국제기구와 지속적으로 지식공유사업 확대화를 국정과제로 선정('08년)하고 KDI 및 관련 교육·연구기관과 함께 한국의 경제·사회 발전경험을 종합적이고 체계적으로 정리하는 KSP 발전경험모듈화사업을 2010년부터 추진하여 왔습니다. 모듈화사업을 통하여 KSP 정책자문사업의 실효성을 높이고, 국제사회의 다양한 개발지식 공유에 대한 수요를 충족하며, 다자개발은행 및 국제기구와의 지속적인 지식공유사업 확대를 도모할 수 있을 것으로 기대합니다.

2012년 모듈화사업은 2011년도 40개 정책사례 체계화에 이어, 관계부처 의견수렴을 거쳐 경제일반, 행정·ICT, 농어업, 인적자원, 산업에너지, 보건의료, 국토건설, 환경 등 경제·사회 각 분야를 망라하는 8대 분야 41개 세부과제를 선정하여 추진하였습니다. 또한 사업의 효율적인 추진 및 품질관리를 위하여 소관부처, 연구진, 자문단으로 이루어진 과제별 T/F를 구성·운용하였고, 협력국의 상황에 적합한 정책대안을 제공하기 위하여 구체적인 성공사례를 중심으로 발전경험을 정리하였으며, 콘텐츠의 안정적인 생산을 위한 체계적인 지식인프라를 구축하였습니다.

본 보고서의 발간에 즈음하여 여러 가지 어려운 여건에도 불구하고 성공적인 사업추진을 위해 노고를 아끼지 않은 기획재정부를 비롯한 관계부처 담당자와 연구진, 그리고 보고서 검토 및 보완에 심혈을 기울여준 자문단과 익명 심사위원들에게 감사의 말씀을 드립니다. 모듈화사업에 참여해주신 모든 분들의 노력은 협력국의 경제·사회발전을 지원하고 한국과의 경제 협력과 상호 교류를 통한 상생관계를 증진시키는 밑거름이 될 것으로 믿어 마지않습니다.

아울러 최선을 다해 모듈화사업을 이끌며 보고서의 질적 수준 향상에 만전을 기해온 KDI국제정책대학원 개발교육연구실 김준경 실장과 김동영 교수, 유호웅 발전경험연구팀장을 비롯한 팀원들의 노력에 감사드립니다. 끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 발전경험 모듈화사업에 참여한 각 집필자 개인의 견해로서 KDI국제정책대학원의 공식적인 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

2013년 5월

KDI국제정책대학원 총장직무대행

김주훈

# Contents


요약 ..... 12

제1장 서론 ..... 23

제2장 재정제도의 개혁(1): 예산제도의 개혁 ..... 25
제1절 예산제도 개혁의 배경 ..... 26
제2절 국가재정운용계획: 한국형 중기재정계획 ..... 30
제3절 총액배정자율배분 예산편성제도: 한국형 Top-down 제도 ..... 34
제4절 한국형 성과관리예산제도 ..... 42
제5절 프로그램 예산제도의 도입 ..... 51
제6절 한국의 예산제도 개혁에 대한 평가와 제언 ..... 55

제3장 재정제도의 개혁(2): 국고금 관리제도의 개혁 ..... 61
제1절 도입 ..... 62
제2절 국고금 수납 및 지출 관리의 개선 경험 ..... 66
제3절 한국 정부의 통합계정 구축 및 적극적 국고금 관리체제 전환 경험 ..... 72
제4절 한국 사례의 평가 및 개도국에 대한 제언 ..... 81

제4장 재정제도의 개혁(3): 발생주의·복식부기 국가회계제도 ····· 87
제1절 발생주의·복식부기 국가회계제도의 개요 ····· 88
제2절 발생주의·복식부기 국가회계제도의 적용 ····· 93
제3절 발생주의·복식부기 국가회계제도의 실현 ····· 101

제5장 디지털예산회계시스템 ····· 113
제1절 디지털예산회계시스템 개요 ····· 114
제2절 디지털예산회계시스템 기능 ····· 131

제6장 요약 및 결론 ····· 173
제1절 한국 예산제도 개혁의 성과와 교훈 ····· 174
제2절 국고금 관리제도의 개혁 ····· 177
제3절 새로운 회계제도 ····· 179
제4절 디지털예산회계시스템 ····· 181

참고문헌 ····· 184

# Contents | 표 목차

## 제2장

〈표 2-1〉 주요 분야별 재원배분 계획 ····· 32
〈표 2-2〉 교육분야 국가재정운용계획 ····· 33
〈표 2-3〉 사업부처 요구금액과 수정 현황 ····· 36
〈표 2-4〉 성과보고서의 구성과 내용 ····· 45
〈표 2-5〉 성과보고서 중 성과목표단위별 성과의 보고 ····· 46
〈표 2-6〉 재정사업 부문 평가지표 및 배점 ····· 48
〈표 2-7〉 주요 재정개혁 도입 시기 ····· 55

## 제3장

〈표 3-1〉 바람직한 국고관리 시스템의 주요 특징 ····· 66
〈표 3-2〉 적극적 국고금 관리로의 전환 비교표 ····· 80

## 제4장

〈표 4-1〉 한국 중앙정부의 발생주의·복식부기 국가회계제도 도입 목적 ····· 89
〈표 4-2〉 단식부기·복식부기와 현금주의·발생주의 회계제도의 비교 ····· 90
〈표 4-3〉 주요 국가의 국가회계제도의 특성 비교 ····· 93
〈표 4-4〉 한국 국가회계제도의 구조 ····· 96
〈표 4-5〉 필수보충정보 표시 내용 ····· 97
〈표 4-6〉 국가자산 종류별 평가방법 ····· 99
〈표 4-7〉 기업의 손익계산서와 국가의 중앙관서단위 재정운영표의 비교 ····· 100
〈표 4-8〉 발생주의·복식부기 국가회계제도 계정과목 체계 ····· 101
〈표 4-9〉 디지털예산·회계시스템상 COA체계 예시 ····· 102
〈표 4-10〉 디지털예산·회계시스템상 예산과목과 COA의 연계 예시 ····· 103
〈표 4-11〉 COA별 정보관리항목 예시 ····· 103
〈표 4-12〉 국가회계 재정상태표(중앙관서 단위) 예시 ····· 106

〈표 4-13〉 국가회계 재정운영표(중앙관서단위) 예시 ····· 107
〈표 4-14〉 2011회계연도 국가재무제표에 대한 감사원의 감사결과 ····· 108
〈표 4-15〉 국가회계제도 인프라 환경의 구축 추진 방안 ····· 110
〈표 4-16〉 국가회계제도 도입 및 정착과 관련한 고려사항 및 한국의 경험 ····· 112

## 제5장

〈표 5-1〉 디지털예산회계시스템의 특징 ····· 116
〈표 5-2〉 디지털예산회계시스템 사용자 효과성 조사 ····· 118
〈표 5-3〉 디지털예산회계시스템 추진 과정 ····· 124
〈표 5-4〉 디지털예산회계시스템 사용자 ····· 132
〈표 5-5〉 중앙재정정보시스템의 구성 ····· 134
〈표 5-6〉 업무 지원시스템 구성 ····· 136
〈표 5-7〉 보안 모듈 구축 전략 ····· 138
〈표 5-8〉 보안 모듈의 주요 구성요소 및 기능 ····· 139
〈표 5-9〉 연계 대상 기관 및 연계 정보 ····· 145
〈표 5-10〉 중앙 정부의 기능 분류 ····· 150
〈표 5-11〉 재정 사업관리 단위시스템 기능 구성 ····· 152
〈표 5-12〉 예산관리 단위시스템 기능 구성 ····· 155
〈표 5-13〉 국고금관리 단위시스템 기능 구성 ····· 157
〈표 5-14〉 자산/부채관리 단위시스템 기능 구성 ····· 159
〈표 5-15〉 회계/결산관리시스템 기능 구성 ····· 160
〈표 5-16〉 실시간국고금관리 단위시스템 기능 구성 ····· 162
〈표 5-17〉 디지털예산회계시스템 하드웨어 구성 내용 ····· 164
〈표 5-18〉 디지털예산회계시스템 소프트웨어 구성 내용 ····· 165
〈표 5-19〉 디지털예산회계시스템 운영 조직의 담당 업무 ····· 168
〈표 5-20〉 내부시스템과 전사적자원관리시스템 비교 ····· 170

# Contents | 그림 목차

## 제2장

[그림 2-1] 재정성과관리제도 ····· 43
[그림 2-2] 프로그램의 cascading 구조 ····· 52

## 제3장

[그림 3-1] 국고금 관리와 연결되는 주요 정부 정책 ····· 65
[그림 3-2] 전자수납체제(EBPP) 구성체계도 ····· 70
[그림 3-3] 재정자금 전자이체체제 구성도 ····· 71
[그림 3-4] 영국의 국고금 관리체계 ····· 73
[그림 3-5] 네덜란드의 국고금 관리체계 ····· 74
[그림 3-6] 한국의 국고금 통합관리 시스템 변화 ····· 77
[그림 3-7] 국고금현황 업무 흐름도 ····· 78

## 제4장

[그림 4-1] 재정운영표상 수익·비용 분류와 원가정보 산출 절차 ····· 101
[그림 4-2] 예산집행에 따른 복식부기 자동분개 화면 예시 ····· 104
[그림 4-3] 계정과목(COA)별 정보관리항목의 입력 화면 예시 ····· 104
[그림 4-4] 국가회계 재무제표 산출과정 도해 ····· 105

## 제5장

[그림 5-1] 디지털예산회계시스템의 사상 매핑 ····· 117
[그림 5-2] 새로운 재정 통계 작성 범위 ····· 120
[그림 5-3] 고립된 재정관리정보시스템 ····· 121
[그림 5-4] 재무/재정관리 정보시스템 성숙도 프레임워크 ····· 123
[그림 5-5] 월드 뱅크의 통합재정시스템 프레임워크 ····· 126

[그림 5-6] 월드 뱅크의 재정관리정보시스템 사이클 ····· 127
[그림 5-7] 대한민국의 재정관리정보시스템 사이클 ····· 128
[그림 5-8] 웹-기반의 재정관리정보시스템 모델 ····· 129
[그림 5-9] 통합재정관리시스템 구성 체계 ····· 131
[그림 5-10] 디지털예산회계시스템 구성도 ····· 133
[그림 5-11] 업무 지원시스템 구성도 ····· 135
[그림 5-12] 디지털예산회계시스템의 홈페이지 ····· 137
[그림 5-13] 재정 포털 시스템 구성 내역 ····· 140
[그림 5-14] 사이버 교육 시스템 구성 내역 ····· 140
[그림 5-15] 재정 통계/분석시스템 목표 이미지 ····· 142
[그림 5-16] 통합재정EDW의 시스템 구성도 ····· 143
[그림 5-17] 사용자별로 제공되는 통계/분석정보 예제 ····· 144
[그림 5-18] 외부 연계 단위시스템 구성 ····· 146
[그림 5-19] 재정 사업관리 수준 ····· 147
[그림 5-20] 재정 사업관리시스템의 필요성 ····· 148
[그림 5-21] 재정 사업관리시스템 구성 ····· 149
[그림 5-22] 재정 사업관리시스템의 연계 ····· 149
[그림 5-23] 재정 사업관리 예제 화면 ····· 152
[그림 5-24] 예산관리 단위시스템 구성 ····· 153
[그림 5-25] 예산편성 예제 화면 ····· 156
[그림 5-26] 국고금관리 단위시스템 구성 ····· 157
[그림 5-27] 자산/부채관리 단위시스템 구성 ····· 158
[그림 5-28] 회계/결산관리 단위시스템 구성 ····· 160
[그림 5-29] 실시간국고금관리 단위시스템 구성 ····· 161
[그림 5-30] 디지털예산회계시스템 하드웨어 인프라스트럭처 구성 이미지 ····· 163
[그림 5-31] 디지털예산회계시스템 운영 조직 ····· 167

# 요약

## 1. 서론

최근 한국은 다른 국가들과 마찬가지로 정부재정지출관리시스템(PEMS)을 대대적으로 개혁하였다. 그러나 한국이 재정을 개혁한 방식은 다른 국가들과 다른 특징이 있다. 한국은 점진적인 개혁방식이 아니라 이른바 빅뱅 방식의 재정개혁을 이루어냈다. 즉, 지난 50년간 사용해왔던 전통적인 재정지출시스템의 제도와 관행을 상대적으로 짧은 시간 내에 대대적으로 현대적인 PEMS로 개혁하였던 것이다.

한국은 새로운 예산제도와 새로운 국고관리제도를 도입하였고, 회계제도도 현금주의/단식부기로부터 발생주의/복식부기로 변경하였다. 그 뿐 아니라 새로운 재정통합정보시스템을 구축하였다. 정부예산은 5개년 국가재정운용계획에 따라서 Top-down 방식으로 편성된다. 집행은 재정통합정보시스템인 DBAS에 의하여 빛의 속도로 처리된다. 전산화에 기반을 둔 국고관리는 대폭적으로 개혁이 되어서 생산성과 투명성을 향상시킨다. 새로운 회계제도와 성과평가제도는 한국의 재정지출시스템을 투입중심에서 결과중심으로 바꾸는 데 기여하고 있다.

그러나 저항과 애로가 없는 개혁은 없다. 한국정부는 약 10여 년 간의 짧은 기간 내에 개혁을 추진하는 과정에서 많은 어려움과 반대를 극복하여야 했다. 한국은 이 때 습득한 수많은 교훈들을 세계, 특히 개발도상국들과 공유하고자 한다.

이 책의 목적은 한국의 지식을 개발도상국과 공유하는 것이기 때문에, 이 책은 한국의 재정개혁의 본질과 배경, 그리고 장애극복 과정을 설명한다. 그리고 재정지출시스템을 개혁하여 재정의 효율성, 투명성, 책임성을 제고하고자 하는 개발도상국에서 도움이 되는 제안을 제시한다.

## 2. 한국의 재정제도 개혁(1): 예산제도의 개혁

한국 사회는 1997년에 사상초유의 외환위기를 심각하게 겪었다. 이에 한국 정부는 1970년대와 1990년대에 각각 외환위기를 겪은 영국과 스웨덴이 어떻게 예산제도를 개혁하였는지 벤치마킹하기 시작하였다. 선진각국의 현대화되고 발전된 재정지출제도들도 연구하였다. 선진국들은 공통적으로 중기재정계획을 세우고, Top-down 방식으로 예산을 편성하고, 성과주의에 기반하여 예산을 운영하고 있었다. 2000년대에 들어와 한국정부는 예산제도를 전통적인 방식에서 선진화된 예산제도로 바꾸기로 결정하였다.

### 가. 국가재정운용계획: 한국형 중기재정계획

국가재정운용계획은 한국형 중기재정계획이다. 이것은 5년 연동제 계획인데, 한국은 과거에도 5개년 계획을 수립하여 이를 성공적으로 수행한 소중한 역사를 가지고 있다. 그러나 과거의 경제사회개발 5개년계획은 민간부문의 자원배분까지 포함하는 범국가적 계획이었고, 다소 권위주의적으로 추진되었었다. 이에 반하여, 국가재정운용계획은 정부부문의 재원배분만을 대상으로 하는 민주주의적인 계획이다. 국가재정운용계획은 일종의 Forward Estimates이기 때문에 향후 5년간의 사회경제적 변화를 예측하고, 국가의 비전과 발전계획, 그리고 국가적 우선순위에 입각하여 자원을 배분하는 계획이다.

국가재정운용계획은 많은 장점을 가지고 있다. 첫째, 재정의 경제안정화 기능을 강화한다. 즉, 단년도 기간 범위 내에서 경기 사이클에 대응하는 것이 아니라 중기적인 관점에서 경기 사이클의 변화에 대응한다. 둘째, 국가우선순위와 예사내분간의 연계성을 강화한다. 국가우선순위에 어떤 변화가 발생하면 그것이 예산편성에 반영되도록 한다. 이것은 국가재정운용계획에 수록되지 않은 지출은 예산을 받기 어렵도록 함으로써 가능하다. 셋째, 집행부처들은 가까운 미래에 자신들이 배정받을 예산규모의 기본선을 미리 알 수 있게 되었다. 따라서 이들은 예전에 비하여 보다 안정적으로 미래 계획을 세울 수 있게 되어, 결과적으로 정책의 성과와 집행의 효율성을 향상시킬 수 있다.

### 나. 총액배정자율편성 예산제도: 한국형 Top-down 예산편성제도

전통적인 예산편성제도는 전 세계에서 가장 많이 사용되는 예산제도임에 틀림없다. 그러나 이제는 다음과 같은 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 즉, 전통적 Bottom-up 예산제도는 중앙예산기구와 집행부처간에 시간이 많이 소모되는 예산게임을 불러일으킨다. 집행부처는 예산을 극대화하려고 하기 때문에, 가능한 한 많은 금액의 예산을 요구하게 된다. 중앙예산기구는 모든 요구를 충족시킬 수 있는 자원이 없기 때문에 예산요구액을 대폭 삭감하는 방식으로 예산사정을 하게 된다. 이런 과정을 통해 편성된 예산은 예산게임의 결과를 반영하는 것이지, 국가우선순위를 반영하는 것은 아니게 된다. 결과적으로, 어떤 사업은 필요한 금액보다 많은 예산을 받는 한편, 어떤 사업은 꼭 필요한 예산이 부족하여서 사업추진이 잘 안 되는 경우도 발생한다. 이러한 부작용이 한국의 경우에 있어서도 종종 발견되곤 하였다.

한국의 예산편성제도 개혁은 기본적으로 다음과 같은 네 단계에 걸쳐 예산을 편성하는 제도를 도입하는 것이다. 첫째, 기획재정부는 국가재정운용계획에 기초하여 각 부처에 지출상한선을 설정하여 통지한다. 둘째, 각 부처는 각자의 정책 우선순위와 전략에 입각하여 지출상한 범위 내에서 재원을 배분한다. 셋째, 기획재정부는 각 부처가 지출상한선과 국가우선순위 등 필수요건을 충족하였는지 검토하고, 또 각 부처가 국민의 여망에 잘 부응하도록 재원을 배분하였는지 다시 검토한다. 넷째, 기획재정부는 차년도의 예산을 편성한다.

톱다운 예산제도는 중앙예산기구가 지출부처(spending ministry and agency)의 지출상한선을 배정할 수 있도록 하기 위하여 정교한 중기재정계획을 필요로 한다. 또한 지출부처가 재원배분을 현명하게 하고 있는지 아닌지를 판별할 수 있도록 해주는 신뢰할만한 성과평가시스템이 뒷받침 되어야 한다. 그러므로 톱다운 예산제도를 도입한다는 것은 새로운 중기재정계획과 성과관리제도를 동시에 도입한다는 것과 같은 의미이다. 각 제도들이 하나의 세트로서 서로 연관되어 있기 때문이다.

### 다. 성과관리제도

앞에서 언급한 바와 같이 성과관리예산제도는 톱다운 예산제도와 함께 한국 재정개혁의 중요한 부분 중 하나이다. 현재 성과관리예산제도는 크게 두 부분으로 구성되어 있다.

첫째, 성과목표관리제도이다. 이것은 각 지출부처의 성과를 지표에 의거하여 계량적으로 측정하는 것이다. 그러나 성과지표를 구성한다는 것이 매우 어려운 일이었다. 그래서 신뢰할 만한 지표를 개발하기 위하여 연구자, 전문가, 공무원이 오랜 기간 동안 함께 노력하였다. 기획재정부는 "성과계획서 및 성과보고서"를 국회에 제출한다. 이 보고서를 통해서 의원들은 행정부의 예산과 성과를 감시할 수 있다. 그러나 이런 성과목표관리제도는 예산과 성과를 연계시키는 데 있어서 다소 느슨한 피드백 장치라고 할 수 있다.

성과관리제도의 두 번째 장치는 재정사업자율평가제도이다. 이것은 미국의 PART를 많이 참조하여 만든 것으로서, 혹자는 이를 K-PART라고 부르기도 한다. 한국의 중앙예산기구에서는 재정사업자율평가에서 "미흡"으로 판정된 사업에 대해서는 15% 이상의 예산을 삭감한다. 그러나 "우수"로 판정된 사업에 대해서 예산을 자동적으로 증액시켜주지는 않는다. 이런 점에서 볼 때, 재정사업자율평가제도는 네거티브 인센티브 제도라고 할 수 있다. 그렇지만 지출부처들이 성과를 향상시키는 데 더 관심을 갖게 만드는 도구임에는 틀림없다.

### 라. 프로그램 예산제도의 도입

기존의 예산구조는 회계별/세부사업 위주의 구성체계를 가지고 있었다. 그러나 이런 체계는 너무 복잡해서 투명성이 낮을 뿐 아니라, 사업의 원가를 산정하기가 어려웠다. 새로 도입된 프로그램 예산구조는 회계와 상관없이 관련된 사업들을 하나의 묶음으로 묶어서, 사업의 총원가가 얼마나 투입되는지, 산출물은 어떻게 되는지 일목요연하게 파악할 수 있게 해준다. 이러한 프로그램 예산제도를 도입함으로써, 모든 정부사업을 프로그램-단위사업-세부사업 구조로 재편하였다.

### 마. 한국의 예산제도개혁이 주는 교훈

한국 정부는 예산제도를 개혁함에 있어서 다소 급속한 방식을 취하였다. 혹자는 이를 빅뱅 방식이라고도 부른다. 한국이 재정개혁에 있어서 빅뱅방식을 취하였던 이유는 기획, 예산, 성과관리가 서로 밀접하게 연관되어 있어서, 예산제도의 어느 일부분만 바꾸어서는 개혁 효과가 감쇄되기 때문이다.

한국정부는 정부개혁을 원하는 국가에게 한국이 경험한 재정개혁의 교훈을 공유하고자 한다. 특히 개발도상국가에 대해서는, 중기재정계획을 수립할 때 환율변동, 물가변동, 외국차관의 불확실성 등을 반영한 신축적인 중기계획을 수립할 것을 권고한다. 그리고 개발도상국가들에게는 선진국들이 채택하고 있는 사후적인 성과평가 방식보다는 사전적인 조치를 취할 것을 권고한다. 즉, 한국의 예비타당성 제도 등을 말한다. 개발도상국가는 선진국에 비하여 재정의 안정성과 예측성이 많이 떨어지기 때문이다.

## 3. 한국의 재정제도 개혁(2): 국고관리제도의 개혁

### 가. 개혁 내용

한국은 국고금관리제도들을 다음과 같이 개혁함으로써 PEMS의 현대화를 이루어가고 있다.

첫째, 효과적인 국고금 수납 및 지급 절차와 관련하여 2000년대 들어 지속적인 전산화 작업을 통하여 업무처리 절차의 간소화, 인력 및 비용의 절감은 물론 국고금 수납 및 지급 절차의 투명성을 제고하고 있다. 특히 한국의 경우 전자거래에 대한 신뢰성 확보 및 납입절차의 중앙화가 잘 이루어지고 있는 것으로 평가된다.

둘째, 국고금의 통합관리와 관련하여서도 2005년 7월부터 통합관리가 시행되고 있으며 예측 시스템도 재정통합정보시스템 구축 등에 따라 빠르게 개선되고 있다. 이에 따라 국고 여유자금도 금융회사를 통한 운용이 시작되었으나 2010년부터 적극적 운용 개념이 도입된 점을 감안, 초기 단계로 평가할 수 있다.

셋째, 국고금 관리의 통화정책적 고려 및 중앙은행과의 협조 시스템과 관련해서는 정부와 한국은행 간의 소통이 꾸준히 이루어지고 있다.

넷째, 국고 여유자금의 운용이 RP 등 단기금융시장보다 금융회사 예치를 통해 주로 이루어지고 있다.

한국 정부는 2000년대 초반부터 국고관리를 전산화하고 있다. 그런데 그동안의 경험에 비추어볼 때, 전산화가 부분적으로만 이루어지는 경우 전산화 이전의 행정에서 나타나는 업무 비효율이나 국고금 횡령 등의 문제가 쉽게 사라지지 않는다는 점을 보여준다. 한국의 지방 세무관청에서는 1990년대 이래 전산화가 빠르게 진행되었으나 일부 세무 공무원들의 공금 횡령 사례는 세금 고지에서부터 수납까지 전 과정을 전산화 한 2000년대 초반 이후에야 대부분 사라진 것으로 보인다.

국고금 수납업무의 전산화가 세무비리의 근절 및 업무 비효율의 제거에 도움이 되는 것과 마찬가지로 국고금 지급업무의 전산화도 여러 가지 장점이 있다. 업무처리 절차의 간소화로 인력 및 비용의 낭비를 줄이는 것은 말할 것도 없으며 국고금 지급을 둘러싼 다양한 형태의 부정의 소지도 사라진 것으로 평가된다.

한국의 경우 재정자금 전자이체 시스템의 구축 이전에도 국고금 지급과 관련하여 비리가 발생한 사례는 별로 없지만, 국고금 지급의 전산화를 통해 국고금 지급 시기를 조절하는 방법을 통해 커미션을 받는 등의 부패가 발생할 가능성을 원천적으로 차단한다.

한편 한국 정부가 2005년 7월 통합계정을 구축한 이래 당초에 의도했던 대로 각 회계의 여유자금을 최대한 활용함으로써 자금조달비용을 절약하고 회계·계정간 자금부족 시 국고금 전용·반환 절차 없이 통합계정 내 회계간 자금을 탄력적으로 운용하는 것이 가능해진 것이 사실이다. 통합계정이 도입된 2005년 하반기만 하더라도 약 627억 원의 한은 차입금 등 외부조달 자금 이자 절감 효과가 발생한 것으로 추정된다.

또한 국고금 수급이 원활하게 조절됨으로써 재정집행의 탄력성이 높아져 2005년 하반기에 4개 특별회계에서 부족자금을 통합계정 내에서 별도의 전용절차 없이 259일간 활용한 사례도 있었다. 행정절차 간소화로 국고금 운용에 소요되던 시간과 비용이 절감하게 된 것도 높게 평가할 만하다.

그러나 국고금 부족 상황과 달리 국고금 여유 상황에서는 통합계정 구축이 바로 여유자금의 적극적 활용으로 연결되지 못하고 무수익자금을 과다하게 보유하였던 것으로 평가된다. 이에 따라 2010년 7월에 보다 적극적인 국고금 관리방식으로의 전환 조치가 이루어진 것은 앞에서 언급한 바와 같은데 이 조치들의 성과를 평가하기 위해서는 좀 더 추이를 지켜볼 필요가 있다.

### 나. 한국 국고금관리개혁의 교훈

한국의 국고금 관리제도 개혁은 전산화와 함께 이루어지고 있다. 전산화의 확대는 국고금 수납과 지급의 정확성과 편의성을 제고할 뿐 아니라 국고금 흐름과 관련하여 다양한 정보를 실시간으로 제공함으로써 미래 국고금 흐름의 예측력을 높인다. 그런데 한국의 경험에 비추어 볼 때, 전산화가 부분적으로만 이루어지는 경우 전산화 이전의 행정에서 나타나는 업무 비효율이나 국고금 횡령 등의 문제가 쉽게 사라지지 않는다. 따라서 전산화를 추진하는 개도국에서는 되도록 전 과정의 전산화를 일관되게 추진할 필요가 있다.

전산화를 추진하는 과정에서는 관계되는 각 부처나 기관의 담당자들이 긴밀히 협의하고 되도록 충분한 사전 테스트를 거치는 것이 중요하다. 또한 전산화를 추진하는 과정에서도 유념해야 할 점이 있다. 모든 국고금 수입 및 지급업무가 전산시스템 연계방식에 의해 광범위하게 처리됨에 따라 복잡해진 전산 프로세스로 인해 업무의 처리방법이나 거래과정을 객관적으로 파악하기가 쉽지 않은 측면이 있다. 따라서 과거의 수작업 처리경험, 국고업무 유경험자의 능력과 인원 수 등을 종합적으로 감안하여 전산시스템 장애 시 대처방안도 함께 마련되어야 할 것이다.

국고금 관리와 관련하여 적절한 인센티브 체계를 설계하는 것도 중요하다. 국고금 관리자가 모든 지출의 집행상황을 모니터링하고 일일이 통제하는 것은 불가능하기 때문이다. 그러므로 미리 관련규정 또는 지침을 마련하고 각 부처가 이를 자발적으로 준수하도록 적절한 인센티브 체계를 설계하는 방식이 보다 효과적이다. 동 지침을 위반한 부처에 대해서는 재정부 장관이 해당 부처에 대한 자금배정 금액을 조정할 수 있도록 국고금 집행지침에 명시하여 각 부처의 자발적인 준수를 유도할 필요가 있다.

국고금 흐름 예측 시스템의 정확성을 더욱 높이기 위해서는 국고금 흐름과 관련한 각 부처별 수입·지출에 대한 통계정보뿐 아니라 국고금 흐름의 예측에 도움이 될 수 있는 다양한 정보가 상시적으로 공유되는 것이 바람직하다. 이를 위해 각 부처의 수입·지출을 담당하는 실무자들과 연결되는 네트워크가 유지될 필요가 있으며, 사전에 예측된 국고금 흐름이 변동될 경우 각 부처로부터 신속하게 통지가 이루어지는 체제가 구축되어 있어야 한다.

정부와 중앙은행 간의 협조 시스템도 긴요하다. 한국의 경우 국고금 통합계정을 구축하는 것은 물론 국고금 관리의 주요 단계에서 정부와 한국은행 간의 협의가 지속적으로 이루어지고 있으며 이는 효율적인 국고금 관리를 위해 반드시 필요한 조건이다.

## 4. 한국의 재정제도 개혁(3): 국가 회계제도의 개혁

### 가. 발생주의·복식부기 국가회계제도 도입 의의

한국의 중앙정부는 기존의 현금주의·단식부기 회계제도의 한계를 극복하고 국가재정상태의 정확한 진단 및 예측을 통하여 미래지향적 재정관리 기반을 구축하기 위하여 발생주의·복식부기 국가회계제도를 도입하였다. 중앙정부의 자산·부채·수익·비용에 관한 회계정보가 재무제표를 통해 체계적이고 종합적으로 제시될 수 있는 기반이 구축되었다고 볼 수 있다. 국가자산 및 부채의 가치변동의 인식이 가능하게 되었으며, 프로그램별로 원가가 집계되어 성과평가 및 향후 피드백을 대비한 회계정보가 산출되고 있다. 이를 통해 다양한 국가회계정보 이용자에게 의사결정에 유용한 회계정보를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

국가회계제도는 예산회계의 강조, 국가자산·부채의 특성, 회계정보 표시방법 등과 관련하여 기업회계와 비교되며, 국가별로 고유의 특성이 반영된다고 볼 수 있다. 이에 따라 국가별로 정부의 특성을 강조하는 형태부터 기업회계의 성격을 가지는 형태까지 폭넓은 스펙트럼을 보이고 있다.

### 나. 한국의 국가회계제도 도입과 제도 실행을 위한 중점 추진사항

한국 중앙정부의 국가회계제도 개혁이 본격적으로 공론화된 것은 1997년 경제위기와 이를 극복하기 위한 정부의 재정개혁에서 비롯되었다. 그 핵심은 국가재정법, 국가회계법, 국가회계기준 제정으로 대변되는 제도의 정비와 이를 뒷받침할 수 있는 예산·회계시스템의 구축(별도의 장)이라고 할 수 있다.

한국의 복식부기·발생주의 국가회계제도의 법적 근간은 국가재정법과 국가회계법이다. 국가재정법은 예산의 편성 및 집행, 그리고 결산 절차 등 재정 전반에 대한 내용을 담고 있으며, 국가회계법은 결산보고서의 작성에 관한 내용 등을 규정하고 있다. 국가재정법은 현재 예산편성, 집행, 결산절차 등 한국 국가회계제도의 근간이라고 한다면, 국가회계법은 복식부기·발생주의 국가회계제도 도입을 포함한 결산보고서 작성의 근간이라 할 수 있다. 재무제표의 작성 기준이 되는 '국가회계기준에 관한 규칙(일명 국가회계기준)'은 국가회계법의 부령인 체계를 가진다.

복식부기·발생주의 국가회계제도의 원활한 실행을 위하여 한국 중앙정부가 중점적으로 추진한 사항은 다음과 같다.

우선, 국가회계기준에 성과중심 재정체제에 부합될 수 있도록 하는 사항을 반영하였다. 이에 따라 발생주의 국가회계가 성과중심 재정운영을 지원할 수 있도록 프로그램 예산제도 등 다른 재정혁신과제 도입과 연계하는 국가회계기준, 각종 준칙 및 지침 등의 체계를 완성하였다. 중앙정부가 산출하는 재정운영표에는 프로그램 원가정보가 산출되고 있으며, 프로그램에 대한 원가의 왜곡 없이 실제 원가에 근접할 수 있도록 하는 원가관리체제를 바탕으로 하고 있다. 프로그램원가는 성과관리의 핵심지표가 되며, 비용절감 등 국가재원의 효율적 배분 및 관리에 중요한 정보로 활용될 수 있는 장점이 있다.

둘째, 발생주의·복식부기 국가회계제도를 실무적으로 원활하게 적용할 수 있도록 계정과목을 체계적으로 정비하고 정보관리항목을 표준화하였으며, 디지털 예산회계시스템을 통한 자동분개를 실현하도록 하였다. 발생주의·복식부기 국가회계제도의 가장 큰 목적 중의 하나가 유용하고 다양한 정부회계정보를 산출하는 것이므로 이에 부합될 수 있도록 계정과목별로 다양한 정보를 관리할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있었다. 이는 계정과목별 정비관리항목의 표준화의 방식으로 접근하였다. 또한 기존의 현금주의·단식부기 회계제도에 익숙한 현업 담당자들의 부담과 회계처리 과정의 오류를 최소화하기 위하여, 기존 방식으로 예산을 집행하면 회계처리는 자동으로 이루어질 수 있도록 하는 설계방안을 시스템으로 구현하였다.

마지막으로 다양한 국가의 자산 및 부채의 현실성 있는 평가를 위하여 자산 및 부채과목별로 특수성을 감안한 평가체계를 구축하고자 하였다. 일반기업에는 없는 사회기반시설, 국고금, 융자금, 국채, 연금충당부채 등에 대해서 평가기준을 마련하였거나 현재 보완 중에 있다. 발생주의 방식에 의한 감가상각비 산출, 외화평가, 미수수익·미지급비용 인식 등 결산조정분개의 상당 부분과 회계·기금간 및 중앙관서간 내부거래제거 역시 시스템에서 최대한 자동계산되어 회계처리까지 자동으로 이루어질 수 있도록 현업 담당자들의 부담과 평가상의 오류를 최소화하고자 하였다. 한편, 실사 및 가격평가에 있어 상당한 기간이 소요되는 사회기반시설에 대해서는 서두르지 않고 장기 계획을 세워 진행할 수 있도록 하였으며, 연금충당부채에 대해서도 2011년까지 모든 기준체계를 마련할 예정이다.

### 다. 발생주의·복식부기 국가회계제도의 실현

한국의 국가회계제도가 신뢰성 있고 유용한 국가회계정보를 산출할 수 있도록 표준화 계정과목(COA)의 정비, 예산과목과 COA의 연계 및 COA별 정보관리항목의 관리를 기본 설계에 포함시켰다.

#### 1) 표준화 계정과목(COA)의 정비

한국에서의 발생주의·복식부기 국가회계제도를 전산시스템을 활용하여 실현하기 위해서는 우선적으로 회계처리 및 재무제표 산출과정에 필요한 체계적이고 표준화된 계정과목의 정비가 요구된다.

#### 2) 예산과목과 COA의 연계

일반적으로 발생주의·복식부기 회계정보를 산출하기 위해서는 회계사건 및 거래가 발생할 때 회계처리를 실시하며, 소위 '전표'를 통해 전산시스템에 차변과 대변에 계정과목과 금액을 입력한다. 그러나 한국의 디지털예산·회계시스템에서는 일반적인 예산거래에 대해서는 발생주의·복식부기에 따른 회계처리를 별도로 처리하지 않는다. 시스템사용자가 해당 (단일의) 예산과목에 금액을 집행하면 COA와 연계되어 계정과목과 상대 계정과목이 자동적으로 산출된다. 이러한 구조를 통하여 실무자는 복식부기·발생주의 국가회계제도에 쉽게 적응할 수 있고, 오류가 최소화된 재무제표가 산출된다.

#### 3) COA별 정보관리항목의 관리

복식부기·발생주의 국가회계제도의 가장 큰 장점은 정책의사결정에 필요한 다양한 회계정보의 산출이 가능하다는 것이다. 따라서 재무제표 및 계정과목별 주석이나 부속명세서는 다양한 정보가 포함되어야 한다. 이를 정보관리항목이라 하는데, 각각의 계정과목(COA)에 대해서 각기 다른 충분한 정보가 시스템적으로 관리될 필요가 있다.

### 라. 복식부기·발생주의 국가회계제도의 평가 및 제언

한국의 국가회계제도 개혁과정의 특징은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 한국의 국가회계제도는 정부의 특성을 강조한 미국연방정부의 회계기준 및 재무제표 양식을 주로 벤치마킹하였으나 기금단위나 국가통합단위에서는 비교환수익을 재정운영표에서 인식할 수 있는 등 한국 정부의 특성을 충분히 반영하고자 하였다. 둘째, 한국의 예산제도는 현금주의·단식부기 방식을 근간으로 하며, 회계는 발생주의·복식부기 방식을 따르고 있다. 한국 정부는 이를 극복하기 위하여 예산을 집행하면 디지털예산·회계시스템에서 자동적으로 복식부기 회계처리가 이루어지는 자동분개시스템을 구축하였다. 셋째, 새로운 국가회계제도의 도입과 함께 국가의 결산절차에 대한 제반 법령과 제도의 정비가 동시에 이루어졌다.

그러나 이러한 과정이 순탄하게 이루어진 것만은 아니며, 다른 국가에서도 볼 수 있는 제도 변화 과정의 어려운 점을 충분히 경험하였다. 이와 관련한 한국의 경험에 비추어 향후 국가회계제도를 새로이 도입하려는 국가는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다고 본다.

## 5. 디지털 예산회계시스템의 구축과 운영

디지털 예산회계시스템(DBAS)는 한국 정부가 개발한 재정통합정보시스템으로서, 디지털 브레인 또는 dBrain으로 불리기도 한다. 디지털 시대에 재정관리를 통합적, 지능적으로 처리해준다는 의미이다.

이 시스템은 한국정부의 예산편성, 집행, 보고, 감독 등 모든 재정활동을 모두 처리한다. 재정통합정보시스템을 사용하는 국가들이 많이 있기는 하지만, 이들 국가 대부분은 예산편성시스템과 재정집행시스템이 분리되어 있다. 그리고 중앙정부의 재정과 지방정부의 재정이 직접적으로 연계되어 있지 않다. 한국의 DBAS는 예산편성과 집행을 하나의 시스템 안에서 다 처리할 수 있게 되어 있어서 진정한 통합체계라고 할 만하다. 이처럼 재정정보를 통합하는 이유는 그래야 정부의 재원을 국가우선순위에 기초하여 전략적으로 사용할 수 있기 때문이다.

DBAS는 한국의 재정개혁을 지원하는 필수불가결한 도구이다. 약 77,000명의 재정담당공무원이 매일 DBAS를 이용하여 수입과 지출 업무를 처리하고 있다. 이들은 평균적으로 하루에 약 30만 건(금액으로 4.5조 원)을 DBAS로 전자자금이체하고 있다.

〈DBAS의 주요 기능〉

- 새로운 재정관리 사상을 반영하고 있다.
- 정부재정관리의 범위를 새롭게 설정한다.
- 정부재정정보를 통합적으로 공유한다.
- 투명성을 확보하고, 실시간으로 재정을 관리한다.
- 재정관리를 효율화한다.
- 재정집행 및 국고관리를 효율화한다.
- 정부부문의 부정부패 요소를 제거하는 클린 시스템이다.

DBAS의 메인시스템이라고 할 수 있는 중앙재정정보시스템(CFIS)은 재정계획, 예산편성, 집행, 국고관리 등 모든 재정활동을 원스톱으로 자동처리한다. CFIS는 다음과 같은 하위 시스템으로 구성되어 있다.

### 가. 사업관리시스템(PMS)

이 하위시스템은 재정사업의 시작부터 종료 시까지 사업주기 전체에 걸친 재정활동을 관리한다. 사업관리자는 DBAS에 사업을 등록할 때부터 PMS를 사용하여 이후 모든 내용을 여기에 수록한다. 즉, 프로젝트에 대한 설명, 예비타당성 조사 결과, 예산요구 내역, 예산배정 내역, 집행상황, 성과평가 결과 등이 PMS에 기록된다.

나. 예산관리시스템(BMS)

BMS는 정부의 예산제도 개혁, 즉, 국가재정운용계획, 톱다운 예산제도, 성과평가결과 등을 관리한다.

예산편성은 종합적인 정보에 기초하여 이루어지는 의사결정행위이다. BMS는 예산편성담당자에게 이런 정보들을 제공하는 한편, 예산과 관련된 수많은 정보처리 잡무를 제거해주는 역할을 수행한다.

다. 국고관리시스템(NTMS)

NTMS는 수입과 지출에 관련된 국고활동을 처리한다. 현금관리의 효율화를 위하여 EBPP나 ETF가 장착되어 있다. 이를 통해 국고관리 업무처리가 DBAS를 통해 실시간으로 이루어진다.

라. 자산 및 부채 관리 시스템(ADMS)

ADMS 국가재산, 채권, 부채 관리와 관계된 모든 처리업무를 수행한다.

마. 회계관리시스템(AMS)

AMS는 자동분개 기능을 갖추고 있어서 모든 거래 상황을 계정별, 유형별로 자동적으로 분개해준다. 그리고 각 프로그램의 원가도 산정할 수 있다. 프로그램 원가는 성과관리를 위한 기본적인 정보로 활용된다. AMS의 장점은 사업담당 공무원이 고급 회계 기술을 갖추지 않았다 하더라도 모든 분개가 기계적으로 이루어지기 때문에 능숙하게 회계처리를 할 수 있도록 만들어져 있다는 점이다.

## 6. 결론 및 개발도상국을 위한 제안

한국정부는 최근에 빅뱅 방식으로 예산편성제도, 집행제도, 국고관리 및 국가회계제도 등 모든 재정지출제도를 개혁하였다. 이런 개혁을 통해, 한국은 현대화된 성과중심의 PEMS와 최신 IT 기술을 이용한 DBAS를 갖게 되었다. 그러나 이러한 변화가 애로와 장애의 극복 없이 이루어진 것은 아니다. 한국은 이런 장애 극복 경험을 세계 다른 나라, 특히 개발도상국과 공유하고자 한다. 재정개혁 과정에서 습득한 한국의 교훈은 다음과 같다.

* 새 예산제도의 도입은 관련된 수많은 사람들의 동의를 얻어내는 기나긴 여정을 의미한다. 동의를 얻어내는 방법 중 하나는 선진국의 모범 사례를 면밀하게 분석하는 것이다. 그러나 벤치마킹 단계와 제도설계 단계에서 가능한 한 많은 사람들이 참여시키는 것이 중요하다. 소규모의 시범적용 또한 중요한 절차이다. 이를 통해 예상치 못한 사례들을 발견하고 대응방법을 찾을 수 있다.

* 중기재정계획은 재정환경의 변화에 민감하게 반응할 수 있도록 신축적으로 작성하여야 한다. 일부 개발도상국가들은 외국 차관 의존도가 높은데, 이것은 국제관계의 변화에 따른 불확실

성을 가지고 있다. 또 어떤 개발도상국가에 있어서는 환율변동이 너무 커서 중기재정계획을 수립하기가 어려운 경우도 있다. 이런 예기치 못한 변동에 대비하기 위하여 중기재정계획에 시뮬레이션 기능을 강화하여야 한다.

* 많은 개발도상국가들이 자체적으로 성과평가시스템을 가지고 있다. 그러나 성과평가 결과를 예산편성과 연계시키는 데는 애로가 있다. 한국 정부는 성과평가와 관련하여 네거티브 인센티브 장치를 가지고 있다. 즉, 재정사업자율평가 제도에 의하여 미흡 판정을 받은 사업에 대해서는 15%의 예산을 삭감하도록 되어 있다.

* 정부의 국고관리시스템을 개혁하는 핵심은 업무 프로세스를 전산화하는 것이다. 전산화된 국고관리시스템은 국가기금의 수납과 지출의 정확성과 편의성을 향상시킨다. 그리고 현금흐름에 관한 정보를 실시간으로 생성하게 해 준다. 그 결과 가까운 미래의 현금흐름에 대한 예측성을 향상시킨다. 그러나 국고관리재정정보시스템의 구축은 관련 공무원의 협조 속에서 이루어져야 한다. 그 이유는 전산화에 약점과 함께 위협요소도 내포되어 있기 때문이다. 전산화는 국고관리를 더 빠르고, 더 정확하게 만들어주는 반면, 복잡한 코드와 전산절차는 업무담당자들이 전체의 흐름을 파악하는데 어려움을 준다. 매일매일 현금관리는 업무담당자, 부채관리자, 그리고 재정당국 간의 긴밀한 협조를 필요로 한다.

* 국고관리업무 전체를 전산화함에 따라 보안의 중요성이 더 커진다. 최근의 위키리크스 사례만 보더라도 보안의 중요성을 알 수 있다.

* 국고관리를 위한 인센티브 제도를 개발하는 것이 중요하다. 재정당국이 모든 거래를 일일이 다 감시할 수는 없다. 업무담당자, 부채관리자, 그리고 재정당국이 업무처리 기준을 명확하고도 신속하게 업데이트 하여 역할분담을 명료하게 하여야 한다. 재정부는 국고관리를 위한 가이드라인을 개발하고, 이 기준을 잘 지키는 지출부처들에게는 인센티브를 제공하는 것이 바람직하다.

* 국가회계제도는 현재 미국형과 유럽형(IPSAS)이 있는데, IPSAS는 정부회계와 민간회계 간의 차이가 별로 없다고 보는 입장이며, 미국형은 정부의 고유한 특성을 국가회계제도에 반영해야 한다는 입장이다. 한국은 미국형에 가까운 수정형이라고 할 수 있다. 세계 각국은 저마다의 사정에 적합한 모형을 개발하여 사용하는 것이 마땅하나, 정부 고유의 특성을 국가회계제도에 얼마만큼 반영할 것인가 하는 문제는 고민이 필요한 부분이다.

* 한국의 경우, 국가회계제도의 도입에 있어서 우선 가능한 작업부터 먼저 실시하고, 논란이 있는 부분은 로드맵을 작성하여 연차적으로 보완하는 방식을 채택하였다.

* 재정통합정보시스템을 구축하는 데 있어서 기존 제품을 커스토마이징하는 방법보다는 독자적으로 개발할 것을 권고한다. 독자개발 방식이 유지보수에 있어서 저렴하며, 국가법률이나 규칙, 정책이 변화하였을 때 신속하게 업데이트 하는 데에도 유리하다.

제1장

# 서론

# 서론

2008년 1월 1일로 한국의 국가재정관리정보시스템(일명: dBrain)이 구축을 완료하고, 운영되기 시작하였다. 이 시스템은 한국이 독자개발한 통합정보관리시스템이다.

이 시스템은 재정관리의 전과정을 디지털화 하였다. 즉, 예산편성, 집행, 회계, 보고 시스템을 망라한 것이다. 그리고 이 시스템은 지방자치단체의 재정정보시스템과도 연계되어 있어서, 중앙재정뿐 아니라 지방재정까지 고려하면서 재정의사결정을 지원하도록 되어 있다. 매일 약 17,000명의 세부사업담당자가 30여만 건(6조 원)의 업무처리를 dBrain을 통해서 수행하고 있다.

한국은 1997년의 외환위기 이후 성과지향적 재정지출(PEMS: Public Expenditure Management System)로 재정개혁을 추진해오고 있다. 즉, 예산제도를 개혁하고, 새로운 회계제도와 전산화된 국고금관리제도를 구축해왔다. 이들 새로운 재정지출제도들은 예전보다 훨씬 더 많은 정보를 필요로 하는데, 이런 요구를 dBrain이 충족시켜주고 있다.

이 책의 주요 목적은 한국의 dBrain 시스템을 설명하는 것인데, 이를 위해서는 관련된 제도까지 같이 설명하여야만 한다. 그래서 다음 제2장에서는 예산제도 개혁을, 그리고 제3장에서는 국고금 관리제도의 혁신, 제4장에서는 발생주의 회계제도의 도입을 각각 설명한다. 그런 연후에 제5장에서는 dBrain의 구축과정과 현재 운영상황, 그리고 그 과정에서 습득한 교훈들을 제시하고자 한다.

제2장

# 재정제도의 개혁(1): 예산제도의 개혁

제1절 예산제도 개혁의 배경
제2절 국가재정운용계획: 한국형 중기재정계획
제3절 총액배정자율배분 예산편성제도: 한국형 Top-down 제도
제4절 한국형 성과관리예산제도
제5절 프로그램 예산제도의 도입
제6절 한국의 예산제도 개혁에 대한 평가와 제언

# 재정제도의 개혁(1): 예산제도의 개혁

## 제1절 예산제도 개혁의 배경

### 1. 기존 예산제도의 문제점

한국 정부가 지난 50여년 간 사용해 온 예산제도는 흔히 전통적 예산제도라고 불리는 Bottom-up 방식의 미시적 예산제도였다. 이 제도는 예산 투입물(input)의 철저한 통제를 통하여 중앙집권적으로 재원을 배분하는 방식이다. 그러다 보니 재정규율은 어느 정도 지킬 수 있었지만 운영 효율성 측면에서는 많은 문제를 야기해 왔다. 즉, 그동안 성과에 대한 철저한 평가 없이 지출을 해왔던 것이다. 그 뿐 아니라 기존 예산제도는 배분적 효율성 측면에서도 문제를 발생시켰다. 즉, 국가우선순위에 입각한 재원배분보다 부처 이기주의에 의한 재원배분이 일어나는 경우가 간혹 있었다. 그래서 어떤 분야-부문에는 예산이 과다하게 편성되고, 동시에 다른 분야-부문에서는 예산이 부족하여 사업추진이 잘 안 되는 문제점도 발생하곤 하였다.

전통적인 예산제도 하에서는, 각 사업부처가 사업기획을 방만하게 세우고, 예산을 많이 요구할수록 예산을 많이 배정받을 가능성이 높았다. 따라서 사업부처는 예산을 과다하게 요구할 유인이 상존하였다. 이에 대응하는 중앙예산기구에서는 사업부처가 공정하게 예산을 요구하지 않는다고 생각하기 때문에 예산편성과정은 삭감위주가 되었다. 삭감 과정은 매우 시간소비적(time- consuming) 게임이 될 수 밖에 없었으며, 그렇게 시간이 많이 소요한 결과가 만족스럽지도 않았다. 즉, 예산이 편성되는 과정에서 사업부처의 참여는 제한되며, 그 결과 사업부처의 재정에 대한 책임감이 모호해졌다.

그 뿐 아니라 예산이 매년도의 사정에 따라 결정되기 때문에 중장기적인 국가전략에 따라서 편성되어야 할 예산이 해당연도의 특별한 사정에 따라 좌우되는 경우도 생겼다.

## 2. OECD 선진 국가들의 예산제도 개혁 동향

경제선진국이라고 할 수 있는 국가들인 OECD 가입국, 그중에서도 선가입 국가들의 경우, 재정규율, 배분적 효율성 및 운영 효율성을 극대화하기 위해 각 국가마다 제각기 다른 형태로 예산제도 개혁을 하고 있다.

그러나 이 국가들의 각종 예산제도 개혁에서 공통적으로 발견되고 있는 사항들이 있다.

재정운용에 있어서는, 재정적자의 관리를 철저히 하고, 투입(input)관리 보다 산출(output)관리를 중요시하는 경향이 대두하고 있으며, 산출보다는 결과(result)를 더 중요시하는 경향도 나타나고 있다. 이와 함께 정부의 개별 부처들에게 집행자율성을 더 많이 부여하는 동시에 중앙예산기구에서 집권적 관리를 하려고 하는 경향이 동시에 나타난다. 일견, 분권화와 집권화가 동시에 강화되는 것이 모순되어 보이지만, 톱다운 예산제도 등 새로운 예산제도의 도입을 통해 이것이 조화롭게 이루어질 수 있도록 하고 있다.

### 가. 영국의 예산제도

외환위기 이후 영국정부는 각 지출부처들에 대하여 예산증액을 허용하지 않을 뿐 아니라 강력한 삭감을 요구하였다. 새로운 추가재원이 공급되지 않는 상태에서 각 부처들은 자율적으로 예산을 삭감하여야 했다.

이런 문제를 해결하기 위해서는, 정부예산제도를 다년도 예산으로 바꾸고, 다년도 계획기간 안에 재정정책을 신축적으로 운영하되, 계획기간 전체적으로는 균형예산을 달성하도록 하자는 것이다. 다시 말해, 계획기간이 3년이라면 경기가 나쁜 해에는 적자재정을 무릅쓰고 재정지출을 늘리고, 경기가 좋은 해에는 흑자재정에도 불구하고 지출을 억제함으로써, 전체적으로 균형예산을 도모하자는 것이다.

이러한 두 가지 목적을 주로 달성하기 위해 새로운 법령이 만들어졌는데, 그것이 1997년의 재정안정화준칙(The Code for Fiscal Stability)이다. 앞에 언급한 바와 같이, 이 준칙은 정부의 예산지출에 대하여 재정정책으로서의 의미를 강조하며, 그 결과 화폐정책과의 연계성을 통해 경기를 조절한다는 것이다. 그리고 이 준칙은 각 부처의 예산사업에 대하여 경상지출사업과 자본지출사업간의 적절한 혼합을 요구하기도 한다.

재정안정화준칙을 예산제도에서 실현하기 위하여, 영국정부는 정부예산을 다년도 편성방식의 부처별지출한도제도(Departmental Expenditure Limit: DEL)와 단년도 지출관리제도(Annual Managed Expenditure: AME)로 나누어 운영하고 있다.

3년간의 DEL에 의하여 한도가 정해진 범위 내에서 각 지출부처들은 상당한 정도의 자율성이 있다. 그러나 매 2년마다 지출사정(Spending Review)을 받게 되어 있다. 이 사정절차가 끝나면 앞으로 3년간의 자원을 안정적으로 공급받을 수 있다는 약속이 이루어지므로, DEL은 3년간의 기속력이 있는 계획이다.

이처럼 재원공급의 불확실성이 제거되는 상황을 안정성(tranquility)라고도 하는데, DEL 제도를 통해 지출부처의 안정성이 매우 높아졌다고 할 수 있다. 이에 따라 기관장들은 미래를 예측가능한 상태에서 소관 기관들의 장기적 목표를 추구할 수 있게 되었다.

영국의 재무부는 각 사업부처들에게 향후 3년간 안정적으로 예산을 공급하기로 하는 대신, 각 부처가 일정한 성과목표를 달성하도록 행정서비스협약(Public Service Agreement: PSA)을 부처별로 체결한다.

### 나. 스웨덴의 재정개혁

스웨덴의 예산제도는 1996년과 1997년에 걸쳐 대폭 개혁된다. 예전의 예산제도는 의회에서 예산안을 심의하는 데에만 5개월 이상 소요되었고, 장기간의 예산심의 결과는 행정부예산안보다 증액된 규모가 승인되는 경우가 많았다. 따라서 "더 빠르고, 더 효과적이며, 더 이해하기 쉬운" 예산제도를 만들자는 요구가 커져서 예산제도개혁을 위한 "조사위원회"(Commission of Inquiry)가 구성되었다.

조사위원회는 정부예산의 적자 폭을 GDP 대비 3% 이내로 하고, 조기에 균형예산을 달성하기 위하여 Top-down 예산제도의 도입을 중심으로 한 예산구조의 개혁과 절차의 개혁에 착수하였다.

Top-down제도와 예산구조의 개혁은, 경제상황에 대한 중장기적인 예측을 바탕으로 국가 전체의 예산총액한도를 설정하고, 이 총액한도를 다시 27개의 세출분야별(Expenditure Area)로 배분한 이후, 각 세출분야별로 더 세부적인 세출안이 결정되는 방식을 채택한 것이다.

행정부에서는 27개 세출분야를 다시 47개의 정책분야(Policy Area)로 세분화하고, 정책분야들은 다시 프로그램과 단위사업들로 나뉘어지는데, 각 집행기관(agency)들은 단위사업들을 주로 담당하게 된다.

예산편성절차 또한 근본적으로 바뀌어서, 순차적(step-wise) 예산결정 절차를 가지게 되었다. 1) 지출총액은 춘계의회에서 결정하고, 2) 지출총액을 27개 세출분야별로 배분하는 결정은 매년 11월 말까지 결정하며, 3) 세출분야별 지출한도를 500여개 프로그램에 할당하는 재원배분 결정은 매년 12월 말까지 결정한다. 이처럼 순차적인 예산 심사 및 의결 절차를 통해, 재정규율을 강화하는 한편 배분적 효율성을 제고시키고 있다.

새 제도의 도입으로 예산당국이 안정적으로 거시정책을 설계할 수 있게 되고, 분야-부문간 재원배분의 합리성도 향상이 된다.

### 다. 미국의 재정개혁

미국의 경우, 예산편성에 있어서 의회의 역할이 전통적으로 크다는 특징이 있다.

대통령 예산안은 의회에 대한 일종의 요구서(request)이고, 의회가 받아들여야 한다는 의무는 없다. 그러나 대통령 예산안은 국가 정책과 대통령의 우선순위를 알려주는 데 핵심적인 역할을 하며, 의회의 의사결정에 명시적으로나 묵시적으로 많은 영향을 미친다.

대통령 예산안이 제출되고 나면, 의회는 재량적 지출과 의무적 지출로 구분하여 지출법안을 승인한다. 이 중 의무적 지출은 사회복지 관련 지출이 대부분인데, 의원들이 인기에 편승하여 지출을 증액시키는 것을 억제하기 위하여 PAYGO 원칙을 부여한다. 즉, 새로운 사업 예산이나 기존 예산의 증액을 원할 때는 반드시 1) 신규로 재원을 어떻게 조달할 것인가, 그렇지 않으면 2) 기존 지출을 어떻게 줄일 것인가를 명시해야 하는 원칙이다.

### 라. 호주와 뉴질랜드의 재정개혁

호주도 1990년대에 재정제도에 있어서 많은 개혁을 이루었지만, 그 중에서도 가장 특징적인 것은 Forward Estimates 제도이다. 이것은 향후 5년간에 대하여 예산총액 및 분야별 지출금액의 기준선을 제시하는 것이다. 즉, 특별한 정치경제적 변동이 없다면 지출부서들은 Forward Estimates로 설정된 지출액을 부여받게 하는 제도이다.

뉴질랜드는 정부를 최대한 민간기업처럼 운영하도록 하는 개혁을 추진하였다. 그 결과 민간 방식의 정부회계제도도 도입하고, 각종 성과평가제도 및 성과중심예산제도를 도입하였다.

## 3. 한국의 예산제도 개혁: Overview

이러한 문제점들을 해소하기 위하여 한국 정부는 OECD 선가입 국가들을 벤치마킹하였다. 그 결과 2003년부터 대폭적인 예산제도개혁에 착수하기 시작하여, 현재는 다음과 같이 세 가지의 예산제도개혁을 이루었다.

### 가. 국가재정운용계획

호주의 Forward Estimates 등과 같은 선진국형 중기재정계획(Mid-term Expenditure Framework)인 국가재정운용계획을 도입하였다. 재정을 효율적으로 사용하기 위해서는 국가의 중장기 정책목표를 고려한 전략적 재원배분이 필요하다. 한국형 MTEF인 국가재정운용계획은 5 회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획이며, 이를 통해 국가목표와 재정의 연계성 강화, 재정건전성의 확보, 그리고 재정운용의 예측가능성을 향상시킨다.

특히, 국가재정운용계획은 향후 5년간 예상되는 경제 사회적 변화와 이것에 대한 대응 방향 및 국가의 비전을 설명한다. 그리고 향후 국가발전전략과 재원투입의 우선순위를 제시함으로써 재정관리의 연도별 목표와 사업별 재원배분계획 및 지출기준선(base-line)을 명시한다.

### 나. Top-down 예산제도

한국 정부는 스웨덴, 영국 및 다른 OECD 국가의 예산편성제도를 벤치마크 하여, 한국형 Top-down 예산제도인 총액배분자율편성예산제도를 2003년부터 적용하기 시작하였다.

국가재정운용계획에 의하여 중기계획이 수립되었으면, 이를 단년도 예산으로 반영하는 제도가 Top-down 예산편성제도이다. 즉, 차년도의 지출총액을 결정하고, 분야별·부처별로 지출한도(ceiling)를 설정한 다음, 각 부처가 지출한도 내에서 사업별로 재원을 배분하는 제도이다.

이 제도를 통해 중앙예산기구인 기획재정부는 재정총량의 결정 및 분야별 재원배분 등 거시적 재정정책 기능을 강화할 수 있다. 그런 한편, 사업부처들은 전문성과 현장의 경험을 활용하여 지출한도 내에서 자율적으로 사업별 재원배분을 하게 된다.

### 다. 성과중심의 재정운용 제도

한국의 성과관리예산제도는 크게 두 가지로 이루어져 있다. 첫째, 미국의 PART(Program Assessment Rating Tools)을 벤치마킹하여 재정사업자율평가제도가 만들어졌는데, 이 제도를 적용한 결과 미흡한 사업으로 판정되는 경우 해당사업의 차년도 예산액이 삭감되도록 하고 있다.

둘째로는, 미국의 GPRA(Government Performance and Results Act)법을 벤치마킹하여, 한국도 2009년부터 성과계획서 및 보고서를 작성하여 국회에 제출하기 시작하였다.

## 제2절 국가재정운용계획: 한국형 중기재정계획

### 1. 국가재정운용계획 제도 도입의 배경

한국은 매우 강력하고도 오래된 국가계획의 전통이 있다. 1962년부터 5개년 경제개발계획을 수립하여, 제7차 경제사회개발계획에 이르기까지 35년간 국가 자원을 "선택과 집중"에 따라 전략적으로 배분한 결과 고도 성장을 이룩할 수 있었다. 그러나 한국 사회가 민주화됨에 따라 민간의 자율적 성장을 존중하게 되고, 그 결과 범국가적 전략계획인 경제사회개발계획은 1997년에 종료되었다.

그러나 곧이어 찾아온 아시아 외환위기를 극복하는 과정에서, 전략적 재원배분의 필요성은 더 커졌고, 이에 한국은 예전과 다른 국가계획을 수립하게 되었다. 과거의 경제사회개발계획은 정부부문과 민간부문을 모두 망라하는 범국가적 계획이었지만, 새로운 국가계획은 정부부문의 정책우선순위와 재원배분 계획으로서, 민간부문은 민간의 자율에 맡긴다.

과거 서방 선진국들은 국가계획의 수립을 꺼리는 경향이었다. 권위적인 자원배분의 타당성에 대한 의문이 있었기 때문이다. 그러나 선진국들도 재정적자가 심해지고, 재원의 효율적 활용을 계속 요청받게 되자, 1980년대와 1990년대에 걸쳐 중기재정계획을 수립하기 시작하였다. 그 결과 요즘에는 대부분의 선진국들이 중기재정계획을 수립하고 있으며, 이런 경향이 한국의 재정제도 개혁에도 영향을 주었다.

나라마다 중기재정계획의 적용기간이 다른데, 이탈리아의 경우 2년간의 계획을 수립하며, 미국은 5년간의 재정계획을 수립한다. 그러나 대부분의 국가는 3년에서 4년간 적용되는 중기재정계획을 수립한다. 한국은 2004년부터 5년 연동방식의 신축적인 중기재정계획인 국가재정운용계획을 수립하고 있다.

스웨덴은 27개 분야별 재정지출에 대하여 3개년의 재정운용계획을 수립하여 매년 춘계의회에 제출하고 있다. 영국은 3개년의 재정운용계획을 매 2년마다 업데이트한다. 미국은 재량적(discretionary) 지출분야에 대하여 5개년 계획을 수립하는데, 매년 연동식으로 업데이트 한다. 네덜란드는 5개년 재정운용계획을 연립정부합의서(coalition agreement) 형식으로 수립하고 있는데, 연동식이 아니고 기간확정방식(periodic MTEF)이므로, 계획기간 말기에 5년치 계획을 다시 작성한다.

## 2. 국가재정운용계획의 특징과 기능

한국은 5개년 국가재정운용계획을 연동(rolling) 방식으로 수립하기 때문에, 매년 이를 수정하고 업데이트 한다.

### 가. 특징

Schick 교수는 중기재정계획이 일반적인 재정예측(projection)과 다르기 위해서는 다음과 같은 요건을 충족해야 한다고 한다. 첫째, 계획이 명확하게 문서로 공개발표되었는가? 둘째, 정치적인 리더가 계획수립에 직접 관여하였는가? 셋째, 이 계획이 예산자원의 배분에 실제로 활용되고 있는가? 이 세 가지 질문에 긍정적인 답변이 가능해야 비로소 중기재정계획이 될 수 있다고 한다.

2004년에 도입한 한국의 국가재정운용계획 제도는 첫째, 국가재정법에 따라서 명확하게 문서로 작성되어 공표될 뿐 아니라 국회에도 제출된다. 둘째, 국가재정운용계획은 대통령의 정책우선순위를 반영하며, 매년 대통령 주재 재원배분회의에서 확인된다. 셋째, 국가재정운용계획에 반영되어 있지 않은 사업들은 예산을 편성받기 매우 어렵다. 따라서 한국의 국가재정운용계획은 Schick 교수가 중기재정계획의 중요요소로 언급한 내용들을 충족시키고 있다.

### 나. 기능

중기재정계획은 세 가지 중요한 기능을 가지고 있다. 첫째는 중기에 걸친 거시경제적 조절기능이며, 둘째는 국가우선순위에 따른 전략적 자원배분이고, 셋째는 예산자원을 예측가능하게 안정적으로 공급하는 기능이다.

#### 1) 중기적 거시경제 조절기능

경기 사이클은 끊임없이 변동한다. 그러나 중기재정계획이 없다면, 호황기에는 세입이 더 많아져서 지출을 많이 하게 되어 정부재정이 경기를 과열시키는 데 기여할 수 있다. 반대로 불황기에는 세

입이 적어져서, 정부가 지출을 적게 하면, 정부재정의 경기부양 기능이 약화된다. 재정을 중기적 관점에서 운영하게 되면, 불황기에는 적자 예산을 편성하여 경기를 활성화시키고, 호황기에는 흑자 예산으로 과열을 방지할 수 있게 된다. 요즘 각국에서 문제가 되고 있는 재정적자 문제도, 중기재정계획을 사용하면 전략적으로 대응할 수 있다. 즉, 단기적으로는 적자가 발생하더라도, 중기적으로 흑자 또는 건전 재정을 달성하는 것을 목표로 삼을 수 있게 된다.

실제로 2008년에 발생한 세계 금융위기 당시, 한국 정부는 경기부양을 위한 재정확대 지출과 조기집행에 나서서 2009년도 예산을 적자 예산으로 편성하였다. 이에 따라 일시적으로 재정적자가 증가하였는데, 2011년 이후부터는 긴축재정으로 운영하여 중장기적으로 재정적자를 완화시키는 방식으로 중기재정계획을 수립하고 있다.

2) 전략적 자원배분

국가는 수많은 기능을 동시에 수행하고 있으며, 수많은 관련자들의 선호도를 반영하여 "사회적 우선순위"를 결정하여야 한다. 이러한 정책우선순위를 중기적 관점에서 수치로 표현한 것이 국가재정운용계획이다.

다음 〈표 2-1〉은 "2009년~2013년 국가재정운용계획"의 주요 분야별 재원배분 계획을 예시한 것이다. 이 표를 보면, 한국은 향후 5년간 가장 큰 규모의 재원을 복지와 교육에 투입할 계획이며, 투자금액의 증가율은 R&D 분야에서 가장 높은 것을 알 수 있다.

표 2-1 | 주요 분야별 재원배분 계획

(단위: 조 원, %)

| 구분 | '09년 | '10년 | '11년 | '12년 | '13년 | 연평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. R&D | 12.3 | 13.6 | 14.9 | 16.6 | 18.4 | 10.5 |
| 2. 산업·중소기업·에너지 | 16.2 | 14.4 | 15.1 | 15.9 | 17.0 | 1.3 |
| 3. SOC | 24.7 | 24.8 | 25.3 | 25.9 | 26.7 | 2.0 |
| 4. 농림·수산·식품 | 16.9 | 17.2 | 17.4 | 19.2 | 17.6 | 1.2 |
| 5. 보건·복지·노동 | 74.6 | 81.0 | 85.3 | 90.7 | 96.9 | 6.8 |
| 6. 교육 | 38.2 | 37.8 | 40.7 | 44.3 | 48.3 | 6.0 |
| 7. 문화·체육·관광 | 3.5 | 3.7 | 3.8 | 3.9 | 4.0 | 3.4 |
| 8. 환경 | 5.1 | 5.4 | 5.5 | 5.7 | 5.8 | 3.5 |
| 9. 국방(일반회계) | 28.5 | 29.6 | 30.9 | 32.3 | 33.7 | 4.2 |
| 10. 외교·통일 | 3.0 | 3.4 | 3.4 | 3.4 | 3.4 | 3.6 |
| 11. 공공질서·안전 | 12.3 | 12.9 | 13.2 | 13.7 | 14.0 | 3.3 |
| 12. 일반공공행정 | 48.6 | 49.6 | 52.7 | 54.0 | 54.8 | 3.0 |
| 총지출 | 284.5 | 291.8 | 306.6 | 322.0 | 335.3 | 4.2 |

자료: 기획재정부

분야별 투자우선순위의 변동도 국가재정운용계획을 통해 파악할 수 있다. 다음 〈표 2-2〉는 교육 분야에 대한 국가재정운용계획이 연도별로 어떻게 변화하고 있는지 알려준다. 즉, 시기별로 교육에 대한 환경여건이 변화함에 따라, 이에 따른 투자계획이 미세하게 조정되고 있는 것을 알 수 있다.

표 2-2 | 교육분야 국가재정운용계획

(단위: 억 원)

| 구 분 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 |
|---|---|---|---|---|---|
| 05~09년 투자계획 | 290,636 | 311,442 | 337,827 | 363,418 | – |
| 06~10년 투자계획 | 287,650 | 308,890 | 337,104 | 363,788 | 392,565 |
| 05~09년 투자계획과 변동율 | -1.03% | -0.82% | -0.21% | 0.10% | |
| 07~11년 투자계획 | – | 314,307 | 356,654 | 380,062 | 406,857 |
| 06~10년 투자계획과 변동율 | | | 1.75% | 5.80% | 4.47% |

자료: 권오성. 배득종 외

3) 예측가능한 안정적 예산 공급

국가재정운용계획은 일종의 지출 기준선(base-line expenditure)이다. 즉, 계획수립 당시에 전제로 한 여건들이 변화하지 않는다는 가정 하에, 해당 분야별 지출의 기준선이 설정된다. 즉, 모든 환경조건이 변동이 없을 때, 각 지출부처들은 국가재정운용계획에 설정된 지출 기준선에 해당하는 예산금액을 배정받는다. 따라서 지출부처들은 향후 몇 년간 배정받을 수 있는 예산의 규모를 대략적으로 알 수 있게 되어, 이에 대한 대비책을 안정적으로 수립할 수 있다.

물론 인플레이션율의 급격한 상승, 환율이 예상한 범위를 넘어 변동하는 경우 등 전제로 한 가정을 수정해야 하는 경우도 발생할 수 있다. 이런 때에는 국가재정운용계획 상의 지출기준선과 실제 예산배정액이 달라질 수 있다.

한국행정연구원에서 분석한 결과에 의하면, 국가재정운용계획 상의 지출 기준선이 실제 단년도 예산금액과 큰 차이가 나지 않음을 보여준다. 환경보호 분야의 예산지출은 국가재정운용계획상의 지출기준선과 -1.21%에서 +0.69% 정도의 차이 밖에 없다.

이러한 예측가능성의 향상은, 지출 부처로 하여금 해당 분야의 발전계획을 안정적으로 수립할 수 있게 하여 주고, 추진하고 있는 사업이 예산부족으로 인하여 중도에 보류되는 문제점을 최소화시켜 준다.

## 3. 국가재정운용계획 수립 절차

매년도 말에 기획재정부는 각 사업부처에게 국가재정운용계획 수립 지침을 통보한다. 각 부처는 매년도 1월 말까지 독자적으로 작성한 부처별 중기계획을 기획재정부에 제출한다.

기획재정부는 분야별로 정부, 연구소, 학계, 민간전문가로 작업반을 구성하여 분야별 정책방향과 주요 이슈를 점검한다.

매년 5월에 전 국무위원이 참석하여 국가 정책 현안과 이를 해결하기 위한 재정투입계획 및 재정건전성 확보방안을 토론한다.

매년 6월에는 분야별로 공개토론회를 개최하여 각계각층의 의견을 수렴한다.

이후 향후 5년간의 국가재정운용계획을 마련하여, 예산편성작업에 반영한다.

매년 10월에 정부는 국회에 행정부 예산안을 제출하는데, 이 때 국가재정운용계획을 함께 제출한다. 이 때 국가재정운용계획에 포함되는 주요 내용들은 다음과 같다.

- 과거의 국가재정운용계획에 대한 평가
- 현재 직면한 경제사회적 여건에 대한 분석
- 대내외적 재정운용 여건에 대한 점검 결과
- 향후 5년간의 재정운용 방향 및 재원배분 방향
- 분야별 정책방향 및 재정투자 계획
- 재정관리시스템의 개선 사항

## 제3절 총액배정자율배분 예산편성제도: 한국형 Top-down 제도

한국은 2003년도에 새로운 예산편성제도인 Top-down 제도를 도입하였다. 1948년에 건국한 이후 55년간 사용해온 Bottom-up 예산편성제도로는 경제규모에 있어서 세계 12위가 된 한국의 재정을 효율적으로 운영하기 어려워졌다. 정부의 재정자원을 전략적으로 사용하기 위해서는 새로운 예산제도가 필요해졌고, 이 때 채택된 것이 선진형 Top-down 예산편성제도이다.

Top-down 예산제도는 이미 1920년대부터 민간부문에 적용되기 시작하였으나, 정부부문에서는 미국 연방정부가 1974년에 "의회 예산 및 지불통제법"(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)을 제정함으로써, 세계 최초로 정부부문에서 톱다운 예산제도를 도입할 법률적인 기반이 마련하였다(Bozeman & Straussman: 1982, 509).

유럽에서도 1979년과 1990년에 각각 외환위기를 겪은 영국 및 스웨덴을 중심으로 톱다운 예산제도가 도입되었다. 그 후 영연방국가들 및 OECD 선가입 국가들을 중심으로 이 제도가 정부부문에 속속 도입되기에 이르렀고, 한국도 2002년에 시범사업을 거친 뒤, 2003년에 신제도가 도입되었다.

## 1. 제도 도입의 배경[1)]

### 가. 재정규모의 팽창과 복잡화

전통적 Bottom-up 방식의 예산편성은 한국의 재정규모가 적고, 사업 수도 많지 않았던 시절에 도입된 제도로서, 소수의 엘리트들에 의한 신속한 의사결정에 많은 비중을 두고 있었다. 그러나 경제발전과 함께 민주화가 이루어짐에 따라, 그동안 재정사업의 내용이 매우 복잡해졌다. 그렇지만 정부는 "작은 정부"를 지향하고자 하였기 때문에, 예산편성 공무원을 증원하지 않았다. 그 결과 예산편성 업무에 심각한 병목현상이 발생하였다. 1996년에 예산편성담당자 1인당 담당 사업수는 69건에 1조 2,000억 원이었다. 그러던 것이 2003년에는 예산편성담당자 1인당 153건, 3조 9,000억 원을 사정(review)하여야 하게 되었다. 전통적인 구 제도를 가지고는 합리적인 예산편성을 하기 어렵게 되었다.

### 나. 과다요구와 대폭 삭감의 소모적인 악순환

전통적 예산편성 방식이 가져온 병목현상은 단순히 시간의 문제만은 아니었고, 일련의 연쇄적인 부작용을 유발시켰다.

전통적 예산편성 방식 하에서 실제 사업을 수행하는 부처와 기관들은 '단순한 예산신청자'의 위치에 머물게 된다. 이들에게는 현장의 사정을 감안하여 내년에 필요한 사업과 예산들을 재정당국에 신청하는 역할만 주어졌고, 의사결정권은 재정당국에게 맡겨졌다.

따라서 각 부처와 공공기관 등 직접 예산을 사용하는 자는 예산을 조금이라도 더 확보하기 위해 노력한다. 그 결과 이들은 가급적 많은 예산을 확보하기 위하여 최대한 많은 예산요구를 해왔다. 심지어 이들은 예산사정 과정에서 금액이 삭감될 것을 미리 예상하여, 실제 필요한 금액보다 수십 %, 심지어는 몇 배에 달하는 예산을 신청하곤 했다. 재원은 부족한데 밀려드는 과다 요구가 지속되면서 재정당국은 '대폭 삭감'이라는 방식을 택할 수밖에 없었다. 재정당국은 전체적으로 전년대비 약 80% 수준까지 삭감한 후 차례로 증액하는 방식을 취하였다. 그래서 대부분의 신규 사업들은 검토될 여지조차 없었다. 몇 년간 계속되어온 사업들도 적게는 한 자리 수부터 많게는 절반까지도 삭감을 감수해야 했다.

과다요구와 대폭삭감 현상은 아래 표에서도 볼 수 있다. 1990년대와 2000년대 초반 매년 예산편성시 사업부처가 처음 요구한 금액과 기획예산처 편성과정을 거친 후의 최종 금액을 비교해 보면 사업부처 요구금액은 최종 정부안에 비해 적게는 16%에서 많게는 21.5%까지 큰 것을 알 수 있다. 이렇듯 16~21.5%를 삭감하기 위해 매년 예산편성 시 사업부처가 최초 요구한 금액을 30~40%씩 삭감하고 다시 차츰 증액시켜 정부안으로 만들어가는 과정이 반복되었다.

1) 이하 "한국의 재정"에서 발췌하여 재구성

표 2-3 | 사업부처 요구금액과 수정 현황

(단위: 조 원, %)

| 연도 | 94 | 97 | 99 | 01 | 02 |
|---|---|---|---|---|---|
| 사업부처 요구액(A) | 41.6 | 69.5 | 83.8 | 106.5 | 106.5 |
| 최종 정부안 (B) | 34.9 | 57.7 | 68.7 | 79.2 | 89.1 |
| 증감(C = A-B)<br>(C/A) | 16.1 | 17.0 | 18.0 | 21.5 | 16.3 |

일반회계 규모, 인건비를 제외한 경상비와 사업비를 대상으로 한 금액.
자료: 기획예산처, 예산개요 참고자료, 각 연도
기획예산처, 한국의 재정 어제 오늘 그리고 내일, p.97 재인용

요구한 예산을 대폭 삭감하는 사정 과정은 그 자체로도 매우 힘든 작업일 뿐 아니라 예산당국과 사업 부처 간에 깊은 불신을 만들어냈다. 재정당국과 각 부처는 서로를 믿지 못하고 각자의 정보를 공유하는 데 인색하게 되었다. 재정당국은 각 부처가 사용할 수 있는 재원이 어느 정도인지를 알려주려 하지 않았고, 각 부처 역시 현장의 정보를 전달하는 데 인색했다. 정보를 숨긴 채 벌어지는 흥정은 예산편성 과정에서 심각한 부작용을 야기하여 최종적으로는 예산편성의 질을 낮추었다.

먼저 대폭 삭감과정에서 긴요한 예산들도 함께 삭감될 여지가 많았고, 의욕적이고 창의적인 신규 사업들이 좌절되는 경우도 많았다. 아무래도 아직 착수하지 않는 신규 사업들이 손쉬운 삭감의 타깃(target)이 되었던 것이다. 대폭 삭감한 후 조금씩 증액해 가는 과정에서도 왜곡의 여지가 있었다. 우선순위가 다소 떨어지는 사업이 먼저 증액되는 경우가 있었던 것이다. 따라서 마지막에 완성된 예산안은 전체적인 우선순위 분석을 거친 것과는 다른 모양일 가능성이 높았다.

정보를 왜곡하는 현상도 발생했다. 예산 확보가 쉽지 않은 신규 사업들이 처음에는 소액으로 예산을 요구한 다음, 일단 사업에 착수한 다음 해부터 사업비 증액을 추진하는 방식이었다. 12번의 총사업비 변경을 통해 사업비가 2배까지 늘어나는 경우도 있었다. 최초 신청한 사업비의 3배 수준인 18조 원이 넘게 투입되고서야 사업이 마무리된 경부고속철도가 좋은 예이다. 그러나 이런 신규 사업들이 차후에 예산을 증액 받지 못하면, 이런 사업들은 착수는 하였으나 완공이 안 되는 사업이 되기 십상이었다. 상황이 이렇다보니 정부 내에서는 물론 국회와 국민들로부터도 많은 불만이 제기되었다.

증액이 유리한 계속사업을 통해 예산을 확보하고 용도를 변경하는 사례도 많았다. 기존 시설이나 장비에 대한 유지보수비를 신규시설이나 장비 확보에 활용하는 사례, 건축공사비의 일부를 활용해 부지를 추가로 매입하고 다시 사업비를 확보하는 사례 등이 그것이었다. 이러한 사례들이 감사원의 감사를 통해 수없이 지적되곤 했다.

다. 전략적 재원배분의 필요성 증대

한국 정부는 전통적으로 경제개발 분야에 예산을 집중하여 편성해왔다. 경제개발 분야 지출의 경우 70년대 20.3%에서 '03년도 30%로 OECD평균 9.7%를 상회하는 현상을 보이고 있다. 즉, 정부재원의 상당부분을 특정 부문에 편중하여 지출해 왔던 것이다. 경제 분야의 높은 지출은 다른 분야들의 발전을 지연시킨다는 점을 의미한다. 교육·복지·국방·안전 등 선진국으로 갈수록 정부의 직접 지출은 삶의 질을 높이는 분야에 집중되는 경향이 있다. 경쟁력이 약해져가고 있는 농어촌 분야, 미래 성장 동력을 발굴해내야 하는 R&D 분야, 국민들의 만족도가 높지 않은 공교육, 그리고 날로 증가하는 지방재정의 확대 요구 등이 재원배분의 구조조정을 원하고 있었다.

그러나 전통적인 예산편성 방식에 의하면, 기존의 재원배분 구조는 그대로 둔 채 미시적인 조정만 할 수 있었다. 즉, 전체적인 숲을 보는 기능보다는 나무를 보는 기능이 발달했던 전통적 예산편성 방식으로는 재원배분의 구조조정을 관철하기가 쉽지 않았다.

개별사업들은 나름대로 타당성을 지니고 있고, 그로 인해 사업을 지지하는 그룹이 있게 된다. 하지만 사업의 타당성에 앞서서 분야 간 우선순위, 그리고 분야 내 주요 정책간의 우선순위에 대한 분석이 선행되지 않으면 국가 재정을 투입하는 지향점이 미약해질 수 있다. 이런 점에서 전통적 예산편성 방식은 분석 기능이 미약하였고, 예산편성 과정에서 이를 관철할 수 있는 새로운 장치가 필요해졌다.

## 2. 새로운 예산편성제도의 도입과정

이상의 문제점들을 극복할 대안으로 고려된 것이 선진국형 Top-down 예산편성 방식이다. 즉, 5년간의 국가재정운용계획을 수립한 후, 이를 기반으로 사업부처에게 매해 예산지출상한선을 부여하는 방식으로 단년도 예산편성을 하는 제도이다. 각 지출부서는 주어진 지출상한선 범위 내에서 자율적으로 사업을 구조조정하여 예산을 요구하고, 기획재정부는 이를 다시 사정하여 최종적으로 행정부예산안을 편성한다.

이러한 Top-down 예산제도는 한국이 지난 50년간 사용해 온 전통적인 Bottom-up 방식의 예산제도와 전혀 다른 것이기에, 새로운 예산편성제도를 도입하기에 앞서 수많은 쟁점들이 해소되어야만 했다. 부처별 총액은 어떻게 정하는 것인지, 누가 결정하는 것인지, 각 부처가 부처별 지출한도에 대해 순조롭게 합의할 수 있을지, 차후에 대규모 소요가 발생하여 지출한도를 지키지 못하면 어떻게 되는지, 각 부처의 자율 편성이 과연 의도한 효과를 가져 올 것인지, 부처들이 도덕적 해이에 빠질 가능성은 없는지에 대한 수많은 쟁점들이 꼬리를 물었다. 또 제도의 목적은 무엇인지, 왜 도입해야 하는지, 의회와의 관계는 어떻게 설정해야 하는지도 다시 짚고 넘어가야 했다. 그래서 새로운 Top-down 예산편성제도는 어느 날 일시에 도입된 것이 아니라 수년 간에 걸친 일련의 과정을 거쳐 도입되었다.

### 가. 최초의 도입 검토 시기

1998년 아시아 외환위기 발생 이후, 한국 정부는 새로운 예산편성제도를 모색하기 시작하였다. OECD 선진국들은 길게는 1970년대부터 짧게는 1990년대까지 선진국들이 Top-down 예산제도를 도입하여 운영하고 있었다. 한국의 KDI 등은 한국도 이제는 Top-down 제도를 도입하여야 한다는 보고서를 제출하였다.

### 나. 외국 사례의 벤치마킹

한국 정부는 2003년에 스웨덴과 노르웨이의 Top-down 예산편성제도를 벤치마킹하였고, 새로운 예산제도와 관련하여 World Bank의 자문도 받았다.

### 다. 시범적인 도입

당시 중앙예산기구였던 기획예산처는 '2003년 기획예산처 대통령 업무보고'에서 Top-down제도 도입의 필요성을 제기한 이후 2004년도 예산편성 시 4개 기관 (국세청, 관세청, 공정거래위위원회, 조달청)에 대해 시범실시하였다.

이후 Top-down제도를 보다 본격적으로 실시하기 위해 2003년 7월에 대통령자문위원회인 정부혁신지방분권위원회에서 '재정세제개혁 로드맵'에 새 제도의 도입을 포함시켰다. 그리고 2003년 8월에는 당시의 중앙예산기구인 기획예산처 내에 '국가재원배분개선기획단'을 설치하였다.

2004년에 한국정부는 4개의 중앙행정기관에 대하여, 시범적으로 Top-down 예산제도를 적용해 보았다. 이 파일럿 테스트의 결과는 매우 유용하였다. 4개 대상기관 예산 요구 시 모두 지출한도를 준수하였으며, 예산확보를 위한 과다요구를 억제하고, 자율편성에 따른 자체 구조조정 노력을 유도하는 효과가 있었다. 또한 시범운영 결과 제도의 성공적 운영을 위해선 국회보고·의결을 통한 국가재정운용계획의 기속력을 강화하여야 함도 알게 되었다. 그 뿐 아니라, 재원배분 안에 대한 심층적 검토와 관계부처 간 합의 유도 방안마련 등 체계적인 대처를 통해 톱다운 제도 도입에 따른 부작용을 최소화할 필요가 있음을 알게 되었다.

### 라. 전면 도입

기획예산처는 4개 기관의 시범실시 결과와 국가재원배분개선기획단을 중심으로 마련한 Top-down제도 도입방안에 대해 내외부 전문가들의 다양한 의견수렴을 거쳐 시행방안을 마련하였다. 동 방안은 2004년 3월 국무회의에 보고되어 2005년 예산편성부터 적용하기로 결정되었다. 이 결정에 따라 예산편성제도에 관한 한 "50년 만의 개혁"이 이루어진 것이다.

이후 기획예산처를 중심으로 Top-down제도 도입을 위한 적극적인 대내외 공감대 확산을 위한 활동이 추진하였다. 관계기관 회의, 토론회, 워크숍 등[2]을 개최하고 예산담당자 교육도 병행하여 실시하였다. 새 제도는 예산을 사용하는 모든 정부부처와 공공기관, 이해관계인, 국회, 언론, 시민단체 등 수많은 사람들이 이해하고 협조하여야 비로소 성공할 수 있는 제도이기 때문이었다.

## 3. 총액배분자율편성제도의 운영

한국형 톱다운 예산편성제도의 정식 명칭은 "총액배분자율편성제도"이다.

총액배분자율편성제도는 국가재정운용계획에 수록된 국가적 정책 우선순위에 입각하여, 분야별·부처별 지출한도 등을 미리 설정하고, 부처별로 예산을 자율 편성하여, 이를 예산당국에 요구하여 사정 받는 방식이다.

구체적으로 단계별 예산편성과정을 살펴보면, 1~4월 간에 거시경제전망과 중장기 소요 등을 기초로 지역별, 분야별 토론회를 거쳐 국가재정운용계획('04~'08)의 분야별 사업비 규모를 결정한다. 이 때 설정된 연차별 재정규모 내에서 국가적 우선순위, 주요사업 투자계획 등을 감안하여 전략적으로 배분하며 이를 지출한도로 활용하게 된다.

기획재정부가 마련한 국가재정운용계획을 확정하고, 이에 따라 전 국무위원 등이 참석한 비공개 재원배분회의를 통해 지출총액, 분야별 한도, 부처별 한도 順으로 합의를 도출한다.

국무위원 재원배분회의에서 합의된 지출한도를 기획재정부 장관이 각 부처에 통보(4월말)하고, 각 부처는 이를 감안 정책 우선순위, 이해관계자의 의견 등을 반영하여 자율편성한다.

이렇게 자율편성 된 예산안을 6~8월 기간 중에 기획재정부와 협의·보완한다. 이후 국무회의에서 여건변화와 미해소 쟁점 등을 토의·조정하여 정부안을 확정(9월)하여 국회에 제출한다.

## 4. 한국형 Top-down 예산편성제도에 대한 평가

한국정부가 예산편성제도를 Top-down 방식으로 바꾸고 나서, 가장 가시적인 변화는 사업부처들의 예산요구 증가율이 현저하게 낮아졌다는 점이다. 과거에는 평균적인 예산요구증가율이 25%에서 30%에 달하였다. 그러나 Top-down 예산제도를 도입하고 난 이후, 부처들의 평균적인 예산요구증가율이 6%에서 9% 정도로 대폭 낮아졌다.

그러나 이런 가시적인 변화보다 더 중요한 것은, 국가 예산편성 제도가 다음과 같이 질적으로 변화하였다는 점이다.

2) 2003년에 실시된 정부 회의 및 토론은 국무회의(2.24), 차관회의(3.9), 부처예산담당관 워크숍(4.2), 부처기획관리실장회의 (4.30, 9.20), 시도부지사 간담회(9.20) 등이 있었다. 한편, 재정전문가, 시민단체 등의 의견수렴 활동으로서는 재정포럼(3.4~5), World Bank, KDI 국제세미나 (3.15~19), 재정전문가 간담회(6.10, 9.2), 예산자문회의(3.22, 9.20) 등을 개최하였다.

### 가. 전면적 재정개혁의 촉진 역할[3)]

한국형 Top-down 예산제도인 총액배분자율편성 예산제도는 그 자체로서만 재정개혁의 의의가 있는 것이 아니라, 이와 관련된 여러 제도를 함께 혁신하는 촉진제가 되었다. 즉, 총액배분자율편성 예산제도를 성공적으로 도입하기 위해서는 1) 지출한도를 합리적으로 설정하기 위해 국가재정운용계획이 필요하였으며, 2) 부처의 자율성 강화에 따른 책임을 확보하기 위해 성과관리제도를 확립하여야 한다. 이와 아울러 3) 예산구조도 프로그램 베이스로 현대화하고, 4) 회계결산제도도 복식부기 발생주의 회계를 도입하는 등 총액배분자율편성 예산제도는 한국 재정관리 분야의 총체적 개혁을 촉발하였다.

### 나. 재원배분 구조의 개선

톱다운 예산편성제도는 각 부처의 자율성을 확대하는 것만 아니라 거시적 재원배분과 정책검토 기능 등을 강화하는 데 우선적인 목적이 있다. 스웨덴과 같은 유럽의 경우 복지지출을 억제하는 등 지출구조를 개선하고, 이를 통해 재정건전성을 회복하는 데 목적이 있었다. 우리나라의 경우 재정건전성의 문제는 없지만 지출구조를 보다 효과적으로 개선할 수 있는 방법이 필요했다. 선진국들은 복지지출이 과도해진 상태에서 톱다운 예산편성제도를 도입했다. 우리나라의 경우 경제 분야 지출이 과도하고 복지 분야 지출이 오히려 부족한 상태에서 톱다운 예산편성제도를 도입했다. 실제로 톱다운 예산편성제도를 도입한 참여정부 이후 정부지출의 거시적 구조는 예전에 비하여 눈에 띄게 개선되어 가고 있다. 시장경제가 담당하는 것이 바람직한 경제·산업분야 지출은 축소되고 정부의 고유기능인 복지·국방 분야 등의 증가가 나타나고 있다.

### 다. 정책과 재원배분의 연계성 강화

톱다운 예산편성제도는 지출구조 개선과 함께 예산편성 과정에서 국민 입장에서 정책들에 대한 검토가 강화되도록 유도하는 기능을 지니고 있다. 전통적 예산편성 방식에 따라 개별 사업들을 쫓다보면 재원을 둘러싸고 재정당국과 각 부처 간에 과도한 공방이 발생하고, 이 과정에서 정책이나 분석업무는 뒷전으로 밀려날 위험이 있다. 그러나 톱다운 예산편성제도는 분야별·부처별 지출한도를 통해 각 분야와 부처가 사용할 재원의 전체 크기를 미리 제시함으로써 일정 단계 이후에는 분야·부처 간 재원 경쟁을 완화시킨다. 어차피 분야별·부처별 재원이 확정된 이후에는 분야와 부처 내에서의 우선순위 경쟁이 치열하게 발생한다. 그리고 재정당국은 이러한 우선순위 경쟁을 흘가분한 마음으로 조정할 수 있게 된다. 우선순위 검토를 위해서는 분야별·부처별 총액 내에서 무엇을 먼저 해결해야 하는지에 대한 분석과 토론이 필요하다. 따라서 무엇이 시급하고 무엇이 중요한 일인지에 대해 재정당국과 각 부처 간의 토론이 활성화된다. 주어진 재원을 놓고 보다 효율적으로 지출할 수 있는 방법은 없는지에 대한 토론도 활성화된다. 결국 다양한 분석과 정책 검토기능이 활성화되는 것이다.

3) 이하 "한국의 재정"에서 발췌하여 재구성

### 라. 현장의 자율과 창의

톱다운 예산편성제도는 재정당국과 각 부처 간의 합리적인 역할 분담을 필수적인 요소로 하고 있다. 톱다운 예산편성제도가 의도하는 효과를 달성하기 위해서도 재정당국은 이제 각 부처에게 역할을 주어야 한다. 특히 재정당국이 일일이 재단함으로써 왜곡의 소지가 많은 개별 사업의 경우 각 부처에 일차적인 판단 권한을 부여해야 한다. 우리나라의 경우 재정당국이 경제개발을 주도했던 역사적 경험을 지니고 있기 때문에 예산편성 과정에서 재정당국의 역할과 권한은 매우 컸다. 그러나 전문화·분권화가 진행되면서 과거 재정당국이 갖고 있던 위상은 각 부처의 불만을 사지 않을 수 없었다.

그러나 톱다운 예산제도를 도입하고서부터 중앙예산기구가 사업부처 위에 군림하는 현상은 많이 변화하였다. 선진국에서 이 제도를 도입하고, "Each minister is his own finance minister."라고 평가하였다(OECD, 2001). 이 제도가 도입된 이후, 사업부처들은 지출한도 범위 내에서는 예전보다 더 많은 자율성을 갖게 되었다. 톱다운 예산편성제도 도입 이후 과거에 비하여 기획재정부가 부처의 사업에 대하여 간여를 하는 사업 건수는 확실히 줄어들었다.

이상과 같은 긍정적인 변화에도 불구하고, 한국의 Top-down 예산제도는 아직도 개선해야 할 점들이 남아 있다.

Top-down 예산제도 그 자체는 예산을 편성하는 기법이지만, 이 제도는 전후방으로 연관된 다른 제도들과 얼마만큼 밀접하게 연관되어 있느냐에 따라 성패와 효과가 달라진다. 즉, 중기재정계획이 국가전략을 얼마나 현실성 있게 반영하는가, 그 결과 중기재정계획이 단년도 예산과 밀접하게 연계되느냐 하는 것이 Top-down 예산제도의 배분적 효율성을 판단하는데 중요한 역할을 한다. 한국의 Top-down 예산제도에서 지출한도는 국가재정운용계획을 참조하여 설정되지만, 지출한도가 국민에게 공개가 되지 않기 때문에 배분적 효율성을 판단하기가 매우 어렵게 되어 있다. 그리고 각종 성과관리제도에 의한 성과평가 결과가 예산편성에 반영되는 정도도 아직 불충분한 편이다.

행정부가 Top-down 방식으로 편성한 행정부 예산안은 국회 심의라는 과정을 거쳐야 한다. 그런데 한국 국회의 예산심의 방식은 Top-down 심의제를 채택하고 있지 않다. 한국이 Top-down 예산편성제도를 벤치마킹한 선진국들은 대부분 내각제 국가들이기 때문에 행정부의 Top-down 편성제도의 취지가 의회에서도 그대로 구현이 된다. 하지만 대통령제 국가인 한국에서는 행정부만 Top-down 방식으로 예산을 편성하고 있어서, 전략적 재원배분의 효율성이 떨어지고 있다. 향후 정부예산에 대한 한국 국회와 행정부간의 역할정립과 상호협조가 필요하다.

# 제4절 한국형 성과관리예산제도

## 1. 성과관리를 향한 선진국과 한국의 동향

### 가. 성과관리를 위한 세계적인 행정개혁 운동

1990년대 들어서면서부터 선진국에서는 대대적인 행정개혁운동이 일어났다. 그 중심에는 신공공관리(New Public Management)의 이념이 자리잡고 있으며, 기본적인 아이디어는 "더 적은 비용으로, 더 많은 공공서비스를 제공하자."는 것이다. 즉, 정부부문도 이제 성과관리를 철저히 함으로써 낭비요인을 줄이고, 정부가 적극적으로 경제활성화에 나서자는 운동이다.

이러한 요구에 따라, 뉴질랜드에서는 성과계약제가 등장하고, 영국에서는 공공서비스협약제(Public Service Agreement)가 생겼다. 미국에서는 정부성과및결과법(GPRA)이 제정되어, 성과보고서제도가 도입되었다. 이들 국가의 변화는 다른 OECD 선진국에도 전파되어, 이제는 성과관리제도가 없는 선진국이 없을 정도가 되었다.

성과관리제도의 구체적인 내용은 나라마다 다르지만, 이들간의 공통적인 핵심은 1) 정부업무도 최대한 객관적인 수치로 측정을 하고, 2) 측정된 결과를 중심으로 정부성과를 평가하며, 3) 평가결과에 따라서 적절한 환류(feedback)를 하자는 것이다.

국연방정부의 경우, 성과관리제도는 다음과 같이 3원화로 운영되고 있다.

① 클린턴 행정부 때 도입한 GPRA(정부결과및성과법, Government Performance and Results Act)은 기관별로 성과계획서와 보고서를 제출하게 하는 것으로서 의회가 관심이 많다.

② PMA(대통령관리의제, Presidential Management Agency)는 부시 대통령이 도입한 것으로, 각 기관의 전자정부수준, 재정운용상황 등 5개 의제에 관해 BSC 방식으로 평가하는 것이다.

③ 이에 비해 PART(프로그램평가기법, Program Assessment Ratings Tool)은 OMB가 주관하는 평가 및 성과관리 기법이다.

### 나. 한국의 재정사업 관련 성과관리제도

한국의 재정관련 성과관리제도는 현재 3개로 구성되어 있다.

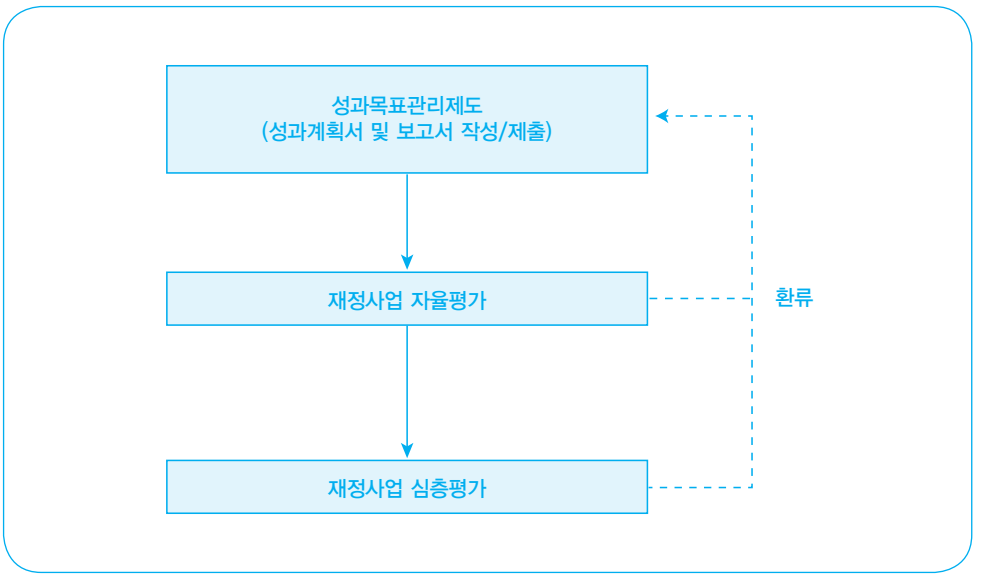
우선, 미국의 GPRA와 유사한 "성과목표관리제도" 제도가 있다. 행정부는 매년 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여 국회에 제출함으로써, 의회의 검토를 받도록 하고 있다.

두 번째로는 미국의 PART와 유사한 "재정사업자율평가제도"가 있다. 이 제도는 재정사업들의 성과정도를 측정하고, "미흡"으로 판정된 사업에 대하여서는 예산을 삭감한다. 그리고 사업별로 성공요인과 장애요인을 파악하여, 향후 사업성과를 향상시킬 수 있도록 한다.

세 번째로는 "재정사업심층평가제도"가 있다. 이 제도는 중앙예산기구가 매년 10여 개의 사업을 선정하여 사업의 효과성과 적정성에 대하여 평가를 시행한다.

이러한 세 가지 성과관리제도들 간의 관계를 요약하면, 다음 [그림 2-1]과 같다.

그림 2-1 | 재정성과관리제도




자료: 한국조세연구원(2010)

## 2. 성과목표관리제도

### 가. 제도의 설명

국가재정법에 의거하여, 중앙관서의 장은 기관의 전략 목표 및 당해 연도 성과목표 달성을 위하여 성과계획서를 작성한다. 그리고 일정기간 경과 후에 성과보고서를 제출하여야 한다. 중앙관서의 장은 소관의 세입세출과 기금의 성과를 종합하여 각 중앙관서별로 통합 성과보고서를 작성한다. 통합 성과보고서는 디지털예산회계시스템(DBAS)으로 작성하여 보고된다.

중앙관서의 장은, 목표를 달성한 경우, 어떠한 노력을 통해 목표를 달성하게 되었는지, 그 결과가 조직에 기여한 바가 무엇인지 구체적으로 기술하여야 한다. 특히 성과목표치와 예산액 조정 필요성 및 향후 대책도 제시하여야 한다. 그런 반면, 목표를 달성하지 못한 경우에는, 미달성 사유에 대한 원인부족을 구체적으로 적시하고, 향후 목표달성을 위해 어떤 노력을 기울일 것인지 구체적으로 개선방안을 제시하여야 한다. 역시 성과목표치와 예산액 조정 필요성 등도 기술하여야 한다.

### 나. 제도 도입 과정

한국정부는 재정자원의 효율성을 향상시키기 위하여 외환위기 직후인 1999년 1월에 성과주의 예산제도를 도입하기로 결정하였다. 그러나 그 이전에는 정부부문에서 성과를 측정하고 이에 따른 관리를 실시한 경험이 없었기 때문에 시범사업을 먼저 실시하고, 단계적으로 이 제도를 도입하기로 하였다. 그리하여 농림부 농촌개발국, 법제처 법제기획관실 등 16개 기관을 선정하여, 부처별로 성과지표를 개발하도록 하였다.

이들 16개 기관에 대하여서는 2000년도 예산안 작성 때부터 성과주의를 적용하도록 하였다. 그런데 각 기관이 설정한 성과목표가 추상적이거나 성과지표가 성과달성 여부의 척도로 부적합한 경우가 다소 있었다. 이런 경우에는, 해당기관과 당시의 중앙예산기구였던 기획예산처가 협의하여 성과목표와 성과지표를 수정하였다. 그리하여 1999년 12월에 한국 역사상 최초로 성과주의에 입각한 예산이 국회의 승인을 받았다.

정부는 16개 시범사업에 대한 성과계획서를 국회에 제출하는 한편, 기획예산처 홈페이지를 통해 이들을 국민에게 공개하였다. 그런 한편, 시범사업기관의 성과계획서에 대한 전문가들의 의견과 검토를 거쳤다. 2001년도 예산안 편성을 위해서는 시범사업 대상기관을 12개 추가로 선정하였고, 2002년에는 다시 11개 기관을 추가, 선정함으로써 총 시범사업기관 수가 39개로 증가하였다.

2003년에는 1999년부터 시작된 국(Office) 중심으로 운영되던 성과주의예산제도를 부처(minister) 차원의 성과관리제도로 강화하였다. 우선 56개 부처들 중 22개 부처를 선행기관으로 선정하여, 이 기관들의 주요 재정사업들 중 30%에 대하여 성과목표와 성과지표를 개발하였고, 이에 입각하여 성과계획서를 작성하였다.

2006년 9월에 국가재정법이 국회를 통과하였다. 이 법은 모든 부처의 모든 재정사업에 대하여 성과목표관리제도를 적용할 것을 요구한다. 즉, 모든 부처는 성과계획서와 성과보고서를 작성하고, 제출하여야 한다. 이 법에 의거하여 2008년에 사상 최초로 모든 부처의 모든 사업을 포괄하는 "2007년도 성과보고서"가 작성된다.

이 보고서에 의거하여, 정부성과의 달성여부와 그 문제점을 모니터링 할 수 있게 되었다.

### 다. 성과보고서의 내용

성과보고서는 다음과 같이 구성되어 있다(다음 〈표 2-4〉 및 〈표 2-5〉 참조).

표 2-4 | 성과보고서의 구성과 내용

| 구분 | 주요 내용 | 비고 |
|---|---|---|
| 제1장 부처 일반현황 | 1. 기능<br>2. 조직<br>3. 인원현황<br>4. 재정운용현황<br>가. 회계별 결산현황<br>나. 성과관리체계별 결산현황 | |
| 제2장 전략목표 | 1. 전략체계도<br>2. 전략별 목표<br>가. 전략목표 Ⅰ<br>나. 전략목표 Ⅱ<br>다. ..... | |
| 제3장 00년도 정책추진 방향 | 1. 그동안의 추진성과<br>2. 00년도 정책추진방향<br>3. 향후 정책방향 | |
| 제4장 00년도 성과보고 | 1. 성과요약<br>2. 성과목표단위별 성과 | |

자료: 기획재정부(2008)

이상의 성과보고서에서 재정운용현황(제1장 4)과 성과보고(제4장)에는 결산액과 성과지표별 성과, 그리고 투입원가를 기재하게 되어 있다. 특히 제4장의 "성과목표단위별 성과"를 작성할 때 성과목표단위별로 투입된 원가를 기재하여야 한다. 2008년에는 발생주의 회계제도가 미비하여 투입원가에 직접원가(관련 예산집행액)를 기입하도록 하였으나, 발생주의 회계제도가 적용되는 2009년부터는 직접원가 뿐 아니라 인건비, 지원경비 등 간접원가도 포함하여야 한다. 그 결과 2009년부터는 "성과목표단위별 성과" 보고서가 다음과 같은 양식으로 제시되어야 한다.

표 2-5 | 성과보고서 중 성과목표단위별 성과의 보고

* 전략목표명: _____

성과목표명: _____

가. 주요내용 (성과목표의 주요내용과 이의 달성이 전략목표 달성과 어떻게 연결되는지에 대하여 논리적으로 설명)

나. 투입원가

| 구분 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 |
|---|---|---|---|---|---|
| o 성과목표 | | | | | |
| – 관리과제 | | | | | |

다. 성과지표별 성과

| 성과 지표 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 |
|---|---|---|---|---|---|
| o 성과목표 | | | | | |
| . 지표 A | | | | | |
| . 지표 B | | | | | |
| – 관리과제별 성과지표 | | | | | |
| . 지표 A | | | | | |
| . 지표 B | | | | | |

## 3. 재정사업자율평가제도

가. 개요

앞의 성과목표관리제도가 목표 대비 성과를 모니터링(monitoring)하는 장치였다면, 재정사업자율평가제도는 사업의 효과성과 적정성을 평가(evaluating)하는 제도이다. 사업의 효과성이란, 해당 사업이 원래 의도한 결과를 얼마만큼 실현하였는가를 의미한다. 사업의 적정성은, 해당 사업을 수행하는 방식과 투입량이 적절하였는가를 평가하는 것이다.

한국 정부는 국가업무평가법을 제정하고, 중앙행정기관에 대한 성과평가제도를 도입하였다. 국가업무평가의 대상은 중앙행정기관의 1) 주요정책, 2) 재정성과, 3) 인사, 4) 조직, 5) 정보화 부문 등 5개 부문으로 나뉘어 실시되었다.

이중 재정성과는 국가업무평가법과 별도로 제정된 국가재정법에 따라 "재정사업자율평가"제도로 실시한다. 따라서 재정사업자율평가제도는 기획재정부가 주관을 하고, 여타의 성과평가는 국무조정실에서 관장하는 등 2원화 되었다.

재정사업자율평가는 각 부처가 매년 전체 재정사업 중 1/3에 해당하는 사업을 기획재정부와 협의하여 선정하여 평가한다. 평가항목은 계획단계(4개 항목), 관리단계(4개 항목), 성과 및 환류단계(3개 항목) 등 11개 공통질문이 있고, 사업유형별로 1~3개의 추가질문이 있다. 각각의 질문에 대하여, 각 부처가 자체적으로 예, 아니오 방식으로 응답하게 되어 있다. 부처별로 실시된 자율평가의 결과에 대하여, 기획재정부는 상위평가(혹은 심층평가)를 추가로 실시할 수 있다.

재정사업자율평가의 결과, "우수" 이상의 등급을 받은 사업은 원칙적으로 예산을 증액하고, "미흡" 이하 등급사업은 10% 이상 예산을 삭감하거나 사업폐지를 검토하도록 하고 있다.

### 나. 평가절차

재정사업자율평가는 1) 사업부처인 중앙행정기관의 자체평가와 2) 자체평가한 결과를 기획재정부가 확인, 점검하는 두 개의 과정으로 이루어져 있다.

#### 1) 자체평가

자체평가는 각 중앙행정기관이 "자체평가위원회"를 구성하여 실시한다. 재정사업 부문에 대한 자체평가는 매년 전체 과제의 1/3씩 선정하되, 국무총리실과 기획재정부에 의해 합의가 이루어진 과제(단위사업)를 대상으로 이루어진다. 평가기준은 다음 〈표 2-6〉과 같이 사업의 계획, 관리, 성과를 다각도로 평가한다.

표 2-6 | 재정사업 부문 평가지표 및 배점

| 단계 | 평가항목 | 평가지표 | 유형별 배점 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 정보화 | 투자사업 | 시설·장비구매 | 직접수행사업 | 출연·출자 | 융자 | 민간보조 | 지자체보조 |
| 계획 (30점) | 사업계획 (15) | 1-1. 사업목적이 명확한가? | 3.75 | 3.75 | 3.75 | 5.0 | 3.75 | 3.75 | 3.75 | 3.75 |
| | | 1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? | 3.75 | 3.75 | 3.75 | 5.0 | 3.75 | 3.75 | 3.75 | 3.75 |
| | | 1-3. 현재 사업추진 방식이 효율적이고 적절한가? | 3.75 | 3.75 | 3.75 | 5.0 | 3.75 | 3.75 | 3.75 | 3.75 |
| | | 〈부문별 특성지표〉<br>1-정보화. 사업계획 수립 시 제반여건을 검토하였는가?<br>1-투자. 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤으며 타당성이 입증되었는가?<br>1-시설장비구매. 구매 타당성을 객관적으로 검증하는 절차를 거쳤는가?<br>1-민간보조. 보조지속여부를 재검토하고, 수혜대상 선정 및 매칭 여건을 적절하게 고려하였는가?<br>1-지자체보조. 지자체 사업여건을 검토·반영하였는가?<br>1-융자. 지원조건이 적절하게 설정되었는가?<br>1-출연출자. 대상기관의 경영상황 점검결과 적정규모의 지원인가? | 3.75 | 3.75 | 3.75 | – | 3.75 | 3.75 | 3.75 | 3.75 |
| | | 소 계 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 |
| | 성과계획의 적정성 (15) | 2-1. 성과지표가 사업목적을 의미 있게 반영하고 있는가? | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 |
| | | 2-2. 성과의 목표치가 의욕적인가? | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 |
| | | 소 계 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 |
| 관리 (20) | 사업관리의 적절성 (20) | 3-1. 재원이 계획대로 집행되었는가? | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 |
| | | 3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가? | 10.0 | 5.0 | 10.0 | 10.0 | 10.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 |
| | | 3-3. 객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가? | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 |
| | | 〈부문별 특성지표〉<br>3-투자사업. 총사업비 관리가 적정하게 이뤄지고 있는가?<br>3-융자. 자금회수계획 대비 자금회수율이 양호하고 신뢰할 수 있는 비용 및 위험추정 방식을 활용하고 있는가?<br>3-민간보조. 민간사업자에 대한 관리·감독은 충실한가?<br>3-지자체보조. 지자체 단계 집행이 효율화되도록 노력하고 있는가? | – | 5.0 | – | – | – | 5.0 | 5.0 | 5.0 |
| | | 소 계 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 |

| 단계 | 평가항목 | 평가지표 | 유형별 배점 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 정보화 | 투자사업 | 시설·장비구매 | 직접수행사업 | 출연·출자 | 융자 | 민간보조 | 지자체보조 |
| 성과/환류(50) | 성과달성 및 사업평가 결과의 환류(50) | 4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가? | 30.0 | 30.0 | 30.0 | 30.0 | 30.0 | 30.0 | 30.0 | 30.0 |
| | | 4-2. 사업평가결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가? | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 |
| | | 4-3. 성과목표를 달성하는데 있어 효율성을 제고하였는가? | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 |
| | | 4-4. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류 하였는가? | 10.0 | 10.0 | 10.0 | 10.0 | 10.0 | 10.0 | 10.0 | 10.0 |
| | | 소 계 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 |
| 계 | | | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

자료: 기획재정부

각 중앙행정기관은 매년 6월에 반기 추진 실적을 자체적으로 점검하고, 연간실적(매년 1월 1일부터 12월 31일까지)에 대하여 차년도 1월에서 2월까지 기간 중에 연간추진실적 점검을 한다.

이 때 평가위원들은 대상사업에 대하여 1) 계획단계(사업목적 및 내용의 타당성), 2) 사업추진단계(사업추진체계의 합리성), 3) 집행단계(사업관리 및 집행의 적절성, 성과관리의 적절성), 4) 결과단계(성과달성도), 5) 활용단계(평가결과의 활용정도)를 "예~아니오" 방식으로 답변을 결정한다. 평가위원장은 대상사업에 대하여 평가지표별로 작성된 평가의견을 취합하여, 최종 평가의견을 작성한다.

최종평가 점수의 결과에 따라서, 평가 대상사업이 "매우 우수", "우수", "보통", "미흡"으로 등급을 부여받는다. 등급부여는 절대평가 기준이며, "미흡" 사업으로 판정되면 예산상 불이익을 받게 된다.

2) 상위평가(확인점검)

기획재정부의 재정사업평가과에서는 각 부처의 자체평가 중 재정성과(일반재정부문, 정보화부문, R&D부문)를 총괄한다. 각 R&D부처가 제출한 자체평가 결과를 상위평가 한다. 상위평가 절차는 1) 평가지원단 및 상위평가위원회 구성, 2) 확인·점검 실시, 3) 이의신청 접수·처리, 4) 확인·점검 결과확정 및 5) 사후조치로 이루어진다.

평가의 공정성과 전문성을 기하기 위하여 외부중견전문가를 추천하여 상위평가 위원으로 선정한다. 평가위원들은 1) 자체평가에 사용된 성과목표 및 성과지표가 적절하였는지, 2) 자체평가의 절차 및 방법의 객관성과 공정성이 유지되었는지, 그리고 3) 유사·중복사업의 통폐합이나 사업추진방식의 개선 필요성 등 개선사항은 없는지 점검한다.

상위평가위원회는 평가결과를 확정하기에 앞서, 평가결과(안)을 각 중앙행정기관에 회부하여, 이의신청을 받는다. 이의신청이 있을 시에는 이를 검토한 후, 매년 5월 29일까지 평가결과를 확정한다.

### 다. 평가 결과의 활용

재정사업 자체평가의 결과는 크게 세 가지 방향으로 활용된다.

첫째, 평가대상 사업에 대한 차년도 예산편성 작업에 평가결과가 활용된다. 즉, 상위평가 결과 "미흡" 사업으로 판정된 사업들은 원칙적으로 전년예산대비 10% 이상 예산을 감액할 것을 권고한다. 그러나 기계적인 예산연계를 피하기 위하여, 1) 미흡 사업에 대해서도 원인에 따라 예산연계가 곤란한 경우에는 삭감하지 않는다. 그리고 2) "우수"로 평가된 사업이라 하더라도, 중복투자 또는 사업재설계가 필요한 경우에는 감액이 가능하다.

둘째, 상위평가 결과는 사업 부처청이 해당사업을 구조조정하고 개선하는 데 활용된다. 상위평가에서 해당사업의 추진체계 개편이나 재원조달방식의 개선 또는 사업추진방식의 개선과 유사·중복사업의 통폐합을 권고한 경우, 해당 부처청은 권고사항을 참조하여 사업개선에 임한다. 개선된 사업내용은 차년도 예산요구 및 예산협의에 있어서 중요한 판단기준이 될 수 있다. 또 "미흡"사업의 경우, 그 평가대상이 단위사업이면, 단위사업 총예산은 기획재정부에서 삭감된다 하더라도, 단위사업 내에서 세부사업 간의 조정 또는 세세부사업간의 조정은 사업부처가 자율적으로 결정하여야 할 사항이다.

셋째, 성과평가 관련기관의 정책판단을 지원하는 정보로 활용된다. 1) 상위평가 결과는 관련 국가위원회에 통지되며, 2) 국무총리실 산하 정부업무평가위원회에도 보고된다. 또한 3) 평가 결과는 국회의 소관 상임위에도 제출되며, 그렇게 함으로써 행정의 책임성을 제고시킨다.

2006년의 경우, 2005년도에 집행한 사업에 대한 자율평가 결과 "미흡"으로 평가된 사업에 대해서 전년대비 13.5%를 삭감하였다.

이 제도가 해를 거듭하면서 지속적으로 실시되자, 사업부처들은 "미흡"으로 평가받지 않기 위하여 이전보다 더 많은 노력을 기울이게 되었다. 그 결과 "미흡" 사업의 비율이 2005년에는 15.7%였던 것이 2007년에는 5.3%로 줄어들게 된다. 이는 재정사업자율평가제도가 효과성이 있다는 입증이 된다.

### 라. 재정사업심층평가제도

예산당국은 매년 10여 개의 사업을 선정하여 그 사업의 효과성과 운영의 적정성에 대한 평가를 실시한다. 예산당국은 재정사업자율평가에 의한 평가 결과와 국회, 감사원, 시민단체들이 제기한 문제점들, 그리고 전문가와 전문기관의 의견을 종합적으로 수렴하여 해당사업을 심층적으로 평가한다.

심층평가 결과, 2006년에는 3개 사업에 대하여 269억 원을 삭감하였고, 2007년에는 4개 사업에 대하여 425억 원을 삭감하였다.

# 제5절 프로그램 예산제도의 도입

## 1. 프로그램 예산제도의 도입 필요성

1990년대 말에서부터 2000년대 초반에 한국 정부는 혁신적인 재정제도들을 도입하였다. 한국형 중기재정계획인 국가재정운용계획을 도입하고, 또 한국형 Top-down 예산편성제도인 총액배정자율배분 예산제도도 도입하였다. 그 뿐 아니라 3개의 성과관리제도도 도입하였다.

그런데 새로운 제도를 도입하다 보니, 전통적인 예산구조가 새 제도와 부합되지 않는 문제점이 드러나기 시작하였다. 한국의 전통적인 예산구조는 20개의 장(20개) – 66개의 관 – 977개의 항 – 2,337개의 세항 – 7,918개의 세세항으로 이루어져 있었다. 그러나 국가재정운용계획은 14분야 56부문으로 구성되어 있어서 예산구조와 불일치 되어 있었다. 즉, 5년간의 국가재정운용계획을 1년의 예산으로 전환하여 7,918개의 세세항 사업에 배분하기 위해서는 매우 복잡한 – 실질적으로는 거의 불가능한 – 과정을 거쳐야 했다.

또 과거의 예산편성제도는 Bottom-up 과정으로 이루어지기 때문에, 예산편성의 기초가 되는 것은 7,918개의 세세항 사업들이었다. 이런 상황에서 새로운 예산편성제도인 Top-down 예산제도를 도입하였는데, 이들 7,918개의 세세항 사업에다 일일이 지출상한선을 설정한다는 것은 불가능하였다. 국가우선순위를 설정할 수 있는 합리적으로 적은 숫자의 예산구조가 필요해졌다.

그뿐 아니라, 지출항목은 목(目)별로 이루어지는데, 기존에는 49개의 목과 101개의 세목으로 구성되어 있어서, 지나치게 세분화된 결과 예산집행의 자율성을 제약하였다. 성과중심으로 재정을 운영하기 위해서는 집행 자율성을 확대시켜야 했다. 그러기 위해서는 지출항목을 엄격히 준수하는 것보다는 사업예산 범위 내에서 자율적으로 예산을 집행할 수 있도록 해주어야 했다.

성과관리제도에서는 행정조직별로 성과목표를 설정하고, 성과지표 값을 측정하게 되어 있다. 그러나 기존의 예산구조에서는 하나의 조직이 여러 개의 서로 다른 재정사업을 수행하고 있는 경우도 있었고, 반대로 여러 조직이 동일한 재정사업을 수행하고 있는 경우도 있어서 예산구조와 성과관리구조가 일치하지 않았다. 그래서 조직단위와 예산구조, 그리고 성과관리체계를 일치시켜주는 새로운 예산제도가 필요하여졌다.

이상의 문제점에 대한 해결책으로 프로그램 예산구조가 제시되었다. 프로그램 예산제도는 이미 1960년대와 1970년대에 걸쳐 미국, 캐나다 등의 선진국과 World Bank의 자문을 받은 필리핀 등에서 사용하고 있는 제도이다. 그리고 1980년대와 1990년대에 걸쳐서, 선진국들은 프로그램 예산구조에 기반한 Top-down 예산편성을 하고 있었다.

한국 정부는 2005년에 예산구조를 프로그램 구조로 변경하였다. 2003년과 2004년 사이에 국가재정운용계획, Top-down 예산제도, 그리고 성과관리제도가 시행된 다음에 예산구조를 프로그램 방식으로 바꾼다는 것이 어떻게 보면 혁신을 역순(逆順)으로 하는 것 같다. 그렇지만 예산구조를 바꾼다는 것에 대한 공감대가 형성된 시점이 개혁을 달성하기 가장 좋은 타이밍이다.

가장 이상적인 예산구조는 프로그램을 중심으로 중기재정계획이 수립되고, 이에 따라 지출상한선이 결정되며, 프로그램 내에서 자율적인 예산집행이 이루어진 후, 프로그램별로 원가를 산정하여 성과평가에 임하는 것이다. 그러나 새 제도 시행 초기의 혼란을 줄이기 위해 2005년부터 2007년 동안의 기간 중에 프로그램 예산제도를 단계적으로 실시하기로 하였다.

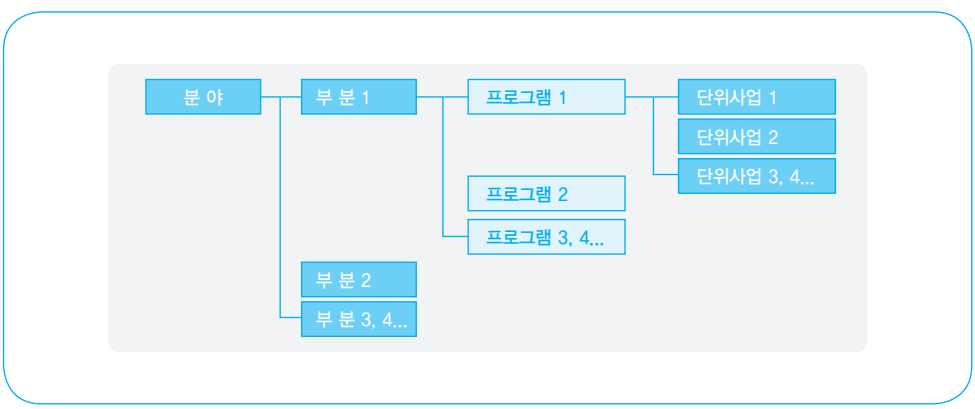
첫 해인 2005년에는 모든 중앙행정기관들의 예산구조를 프로그램 구조로 개편하였다. 그리고 국가재정운용계획(2005~2006)도 프로그램 구조에 기반하여 작성하였다. 2006년도 행정부예산안 편성에 프로그램 예산제도를 시범적용하였다. 그러나 예산품목의 조정은 2006년에 실시하였고, 프로그램별 원가 산정은 DBAS 구축이 완료되는 2007년에 적용하였다.

## 2. 프로그램 예산제도의 의의

프로그램 예산제도는 "단일한 매니저 관리 하에 특정한 정책목표를 추구하기 위해 자원을 사용하고 있는 사업들을 적절하고 의미 있게 묶어 놓은 것"으로 정의된다(Diamond). 그런데 일반적인 조직에서 매니저들은 계층구조를 가지고 있다. 즉, 실/국장 밑에 과장/팀장이 있고, 그 아래 계장과 계원으로 조직화되어 있다. 이런 조직 구조 때문에 프로그램 예산제도 역시 폭포수 방식(cascading)으로 구조화되어 있다.

즉, 실/국장 관할 하에 있는 사업들의 묶음이 하나의 프로그램(program)이 된다. 그리고 실/국장을 보좌하는 과장/팀장이 관할하는 사업들은 프로그램 내의 단위사업들(activities)이 된다. 과장/팀장을 보좌하는 계장이 담당하는 사업은 단위사업 아래의 세부사업(projects)들이다. 바꿔 말해, 여러 개의 관련된 세부사업이 묶여서 하나의 단위사업이 되고, 다시 연관된 여러 개의 단위사업들을 묶어서 하나의 프로그램이라고 한다.

그림 2-2 | 프로그램의 cascading 구조



### 가. 기능별 분류의 개편

국가 전체적으로 보면, 국가의 대기능, 중기능, 소기능이 있다. 그런데 대기능에 해당하는 것은 분야(area)라고 하고, 중기능에 해당하는 것은 부문(sector)라고 하며, 소기능에 해당하는 것은 프로그램(program)이 된다.

이러한 계층구조는 한국이 새로 도입한 Top-down 예산편성제도하고 잘 어울린다. 즉, 국가의 재원을 대기능인 분야별로 먼저 배분하고, 분야 내에서 부문별 지출한도를 설정하며, 부문별 지출한도 내에서 프로그램별로 예산을 배분하는 방식이 된다.

현재 한국정부에는 16개 분야 66개 부문이 있다. 프로그램 예산구조로의 개편 이전에는 국가재정운용계획은 14분야 56부문으로 구성되어 있는 반면, 세출예산은 20장 66관으로 구성되어 있었다. 그래서 국가재정운용계획에 따라 세출예산의 지출상한선을 설정하기가 매우 복잡하였었다. 그러나 개편 후에는 국가재정운용계획 및 예산구조가 공히 16분야 66 분야로 일치되어 있어서 재원배분이 용이하여졌다. 현재 국가의 중기능인 66개 분야를 수행하기 위하여 약 771개의 프로그램이 운영되고 있다. 이 프로그램들은 다시 3,431개의 단위사업(activities)으로 구성되어 있으며, 단위사업들은 모두 8,831개의 세부사업(projects)로 구성되어 있다.

### 나. 프로그램 구조의 설정

예산구조를 변경하는 것은 예산을 편성하는 중앙예산기구와 사업을 수행하는 사업부처간의 긴밀한 협의 하에 이루어져야 한다. 따라서 예산구조 개편작업은 다음과 같은 절차를 통해 수행되었다.

① 예산당국이 프로그램 설정의 주요 원칙을 설정하여 각 부처에 시달

② 각 부처가 자율적으로 프로그램 구조를 설정하되, 주요 원칙에 해당하지 않는 특별한 사정이 있을 경우, 예산당국에 문의

③ 예산당국은 부처와 협의하여 바람직한 프로그램 구조를 설정

④ 예산편성자와 사업관리자를 대상으로 새로운 제도에 대한 설명회 개최

⑤ 국가의 예산구조는 한번 설정하면, 쉽게 바꿀 수 없기 때문에 신중을 기하여 상기 절차를 수행

### 다. 프로그램 예산제도와 집행자율성의 확대

프로그램 예산제도를 도입하는 가장 주요한 이유는 재정운영의 효율성을 향상시키기 위한 것이다. 과거에는 사업의 성과를 달성하는 것도 중요하긴 하였지만, 그것보다는 그 사업을 위해 항목별로 세분화되어 있는 예산내역을 준수하는 것이 필수적이었다. 즉, 항목별로 세분화되어 있는 예산내역을 지키지 않으면 감사에서 지적이 되는 등 불이익이 있었기 때문에 한 번 예산이 항목별로 편성되고 나면, 예산집행에 있어서 자율성을 가질 여유가 매우 한정되었다.

그러나 프로그램 예산제도는 투입통제를 최소화하고, 산출 지향을 최대화한다. 따라서 사업비 내에서 항목간 예산전용을 최대한 많이 허용하든지, 혹은 예산전용의 필요성 자체를 근원적으로 없애주어야 한다. 이렇게 하기 위해서는 예산품목을 대폭 축소할 필요가 있었다.

기존에는 49개 목에 102개 세목이 있어서 집행자율성이 크게 제약되어 있었는데, 한국정부는 프로그램 예산제도를 도입하면서 예산편성을 위한 품목의 숫자를 10개 내외로 설정하고자 하였다. 다만, 품목 재설정 과정에서 재정담당자들의 의견을 반영하여, 최종적으로 47개 목이 23개 목으로 축소되었다. 그렇다 하더라도, 사업관리자는 예전에 비하여 훨씬 더 많은 집행자율성을 갖게 되며, 동시에 사업의 성과를 향상시키기 위하여 더 많은 노력을 기울여야 한다. 프로그램 예산제도의 도입으로 한국의 예산제도가 성과지향 예산제도로 한발자국 더 발전하게 되었다.

#### 라. 프로그램별 원가 산출

프로그램 예산제도의 도입 이전에는 직접사업비만 사업원가로 포착되었다. 직접사업비에는 공무원의 인건비나 건물유지비 등 간접경비가 포함되어 있지 않기 때문에 진정한 사업원가라고 할 수 없다. 따라서 한국정부는 프로그램 예산제도를 도입하는 한편 복식부기 발생주의 회계제도도 동시에 도입하였기 때문에, 간접 경비를 프로그램별로 배분하여 프로그램 원가를 산출하기로 하였다. 그리하여 2007년부터는 각 실국의 인건비와 기본사업비 등 주요 간접비를 프로그램 원가에 반영하였다. 그리고 2008년부터는 지원부서(기획관리실, 총무과 등)의 경비까지 프로그램별로 원가를 배분한다.

### 3. 프로그램 예산제도의 장점

프로그램 예산구조를 채택함에 따라 다음과 같이 여러 가지 장점이 나타나고 있다.

첫째, 사업내용(사업계획)과 예산을 일치시킴으로써, 1) 제3자의 이해가능성(투명성)이 향상되고, 2) 효율적 재원배분의 기초 정보를 제공하여, 3) 중기재정계획의 수립 기반이 된다.

둘째, 사업별 총원가의 산정이 용이하여, 관리회계 정보를 산출하여 제공함으로써 사업과 재정의 효율성을 향상시킨다.

셋째, 사업별로 투입 대비 산출, 즉 생산성의 측정을 가능하게 하여, 사업결과에 대한 평가를 용이하게 한다.

# 제6절 한국의 예산제도 개혁에 대한 평가와 제언

## 1. 빅뱅 방식의 개혁: 장점과 단점

1998년의 외환위기는 한국 정부가 지난 50여 년 간 사용해온 각종 재정제도를 근본적으로 바꾸어야 할 계기를 제공하였다. 그 후 10여 년간 한국 정부는 선진 외국의 Best Practices를 참조하면서, 한국의 상황에 적합한 재정개혁을 이루어냈다. 중기재정계획제도, Top-down 예산편성제도, 성과주의 예산제도, 프로그램 예산제도 등 선진적인 재정제도를 약 10년의 기간 동안에 대대적으로 도입하고, 제도 정착에 주력하고 있다. 10년 기간 동안에 이처럼 많은 혁신을 동시다발적으로 이루어낸 것은 가히 빅뱅(big bang) 접근방법이라 하지 않을 수 없다.

표 2-7 | 주요 재정개혁 도입 시기

| 연도 | 도입한 제도 | 내용 |
|---|---|---|
| 1999 | 성과주의예산제도 도입 | 16개 실국을 시범사업기관을 실시 시작 |
| 2003 | 총액배정자율배분예산제도 | |
| 2005 | 국가재정운용계획 | |
| | 성과관리제도 | 성과계획서 작성, 전 부처에 적용 |
| | 재정사업자율평가제도 | |
| 2006 | 프로그램 예산제도 | |
| 2008 | DBAS 운영시작 | |
| 2009 | 복식부기 발생주의 회계제도 | 1999년부터 준비하여 2009년에 전면 적용 |
| | 성과보고서 작성 제출 | |

한국정부가 예산제도 개혁에 있어서 빅뱅 접근법을 사용하게 된 데에는 몇 가지 요인이 있다.

첫째, 재정개혁에 대한 국민들의 요구 수준이 높았다. 1990년대부터 선진국을 중심으로 펼쳐진 신공공관리 운동을 지켜보면서, 국민과 정당이 행정부의 예산제도 개혁을 강하게 요구하였다.

둘째, Top-down 예산편성제도의 도입은 본질적으로 전방 개혁과 후방 개혁을 필요로 하며, 이런 전후방의 개혁이 뒷받침되어야 비로소 제 기능을 발휘할 수 있다. 전방 개혁이란 Top-down 예산편성에 있어서 합리적으로 지출한도를 설정하는 작업이다. 즉, 부처별 또는 사업별 지출한도를 합리적으로 설정하기 위해서는 중기재정계획이 반드시 필요하였다. 그리고 후방 개혁이란, Top-down 예산제도를 도입하면 사업부처에게 자율권을 더 많이 부여하게 되는데, 자율권이 신장된 사업부처에게 책임을 묻는 제도가 필요하여졌다. 그것이 바로 성과관리제도이다. 즉, 중기재정계획 – Top-down 예산편성제도 – 성과관리제도는 하나의 개혁 세트(set)이기 때문에, 이들을 동시에 추진하는 빅뱅 방식을 취하게 되었다.

셋째, 예산제도개혁은 중앙예산기구 단독으로 수행하는 것이 아니고, 사업부처들의 협조를 구하면서 범부처적으로 이루어져야 한다. 한국 정부는 대통령을 자문하는 범부처적인 정부혁신지방분권위원회를 설립하였다. 이 위원회는 혁신에 대한 로드맵을 작성하고, 모든 부처가 이 로드맵에 따라 제도개혁에 임하였다. 외환위기를 거친 영국이 1980년대에 재정개혁을 추진하면서 범부처적 위원회(across-the-ministerial committee)를 운영하였던 것과 같은 맥락이다. 혁신의 콘트롤 타워가 있었고, 각 부처의 협조가 있었기에 빅뱅식 제도개혁이 가능하였다.

넷째, 한국 사회의 발전된 인프라가 정부의 빅뱅식 재정개혁을 가능하게 뒷받침하였다. 한국의 총경제규모가 세계 12위에 달하는 만큼 민간부문이 선진화되고 발전하였다. 정부가 복식부기 발생주의 회계제도를 도입하고, 프로그램 예산제도 및 DBAS와 같은 통합재정정보시스템을 구축한 것도 민간부문에서 영향을 받은 점도 있다. 민간부문에서는 당연히 발생주의 회계제도에 익숙해 있고, 프로그램 위주의 예산운영을 하며, ERP와 같은 전사적자원관리시스템의 사용이 보편화되어 있다. 이처럼 정부 외부의 민간부문에 빅뱅 개혁을 지원할 만한 환경이 조성되어 있었던 것이다.

이러한 빅뱅식 접근법은 개혁의 저항을 최소화하고, 단기간 내에 예산제도의 개혁을 이룰 수 있게 하는 장점이 있다. 그런 반면, 각 재정제도 간에 부조화가 일어날 수 있는 부작용도 가지고 있다. 즉, 제도개혁을 선도하는 조직과 이를 뒤따르는 조직 간에 새로운 제도에 대한 이해의 정도가 큰 차이를 보일 수 있다. 즉, 개혁 선도자가 의도한 제도도입 취지가 대다수의 업무담당자들에게 전달이 안 될 수 있다. 그리하여 한국정부는 새 제도의 도입과 함께 각종 연찬회와 설명회, 그리고 교육훈련을 실시하는 한편, 콜센터 운영, 사이버 도우미 서비스 등도 함께 제공하였다.

새로 도입한 제도들 간의 부조화도 어느 정도 발생하였다. 복식부기 발생주의 회계제도의 도입으로 사업원가를 산정할 수 있게 되었지만, 사업원가와 성과평가 결과를 종합적으로 판단할 수 있게 하는 제도는 아직 도입되지 않았다. 따라서 원가산정 따로, 성과평가 따로 진행되고 있다. Top-down 예산편성제도의 도입에 따라 사업부처의 자율성을 크게 향상시키고자 하였으나, 사업부처들은 아직도 자율성이 크게 향상되었다고 생각하지 않는다. 다른 규제들이 많이 남아 있기 때문이다.

행정부와 입법부 간에도 부조화가 발생하였다. 행정부에서는 국가재정운용계획을 수립하고, 이를 참조하면서 Top-down 방식으로 행정부 예산을 편성하여 국회에 제출한다. 그러나 국회에서의 예산심의 방식은 여전히 Bottom-up 방식으로 이루어지고 있다.

한국이 지난 10년간 빅뱅 방식으로 새로운 예산제도들을 많이 도입하였는데, 앞으로의 10년은 빅뱅 방식이 야기한 부작용들을 최소화하면서 제도를 개선하는 기간이 될 것이다.

개발도상국들은 각국의 사정에 따라 적합한 개혁 방식을 찾는 것이 마땅하다. 그러나 한국의 경험을 고려하건대, 개발도상국들도 예산제도 개혁에 있어서 빅뱅 방식을 채택할 수 있으면 그렇게 하라고 권고하고자 한다.

예산제도의 개혁은 국가의 장래를 바꿀 수 있을 만큼 매우 중요한 제도 개혁이다. 따라서 충분한 준비 없이 외국의 제도를 도입하는 것은 실패를 도입하는 것과 다름없다. 신중한 결정이 요구되지 않을 수 없다.

그러나 단순히 시간을 오래 투입한다고 해서 신중한 결정이라고 할 수는 없다. 한국의 경험에서 알 수 있듯이, 예산편성제도를 바꾸는 것은 그 제도 하나만 바꿔서는 실효성이 없다. "중기재정계획 – Top-down 예산과정 – 성과관리제도"는 독립된 제도라고 하기보다는 서로 연관된 하나의 세트라고 보아야 한다. 따라서 Top-down 예산제도를 도입하면서 중기재정계획을 도입하지 않는 것은 재정운영의 효율성을 향상시키지 않는다. 또 Top-down 제도를 도입하면서 성과관리제도를 도입하지 않는다면 재정의 책임성이 약화될 수 있다. 성과평가제도의 뒷받침 없이 중기재정계획을 수립하는 것은 가공의 계획을 세우는 것이나 마찬가지이다.

그리고 재정개혁에 있어서, 재정 인프라를 구축하는 것도 매우 중요한 일이다. 프로그램 예산구조, 발생주의 회계제도, 통합재정정보시스템 등의 재정 인프라가 뒷받침되어야 재정개혁이 성공할 가능성이 커진다. 한국의 경우, 재정제도 개혁과 함께 재정 인프라를 동시에 구축하였다. 혹은 제도개혁을 먼저하고 이를 뒷받침하기 위하여 재정인프라를 나중에 구축하기도 하였다. 이런 다소 혼란스러운 개혁 작업은 재정 인프라가 미비한 국가들에서는 피할 수 없는 일이다. 대부분의 개발도상국가들도 재정 인프라가 미흡할 것으로 생각된다. 그러나 재정 인프라를 먼저 구축하고, 나중에 재정제도의 개혁에 나서는 것은 많은 시간을 소요한다. 점진적인 개혁 자체가 나쁜 것은 아니나 시간의 기회비용(opportunity cost of time)을 감안하여야 한다. 개혁도 개혁을 하기 좋은 타이밍이 있다. 이런 타이밍이 왔을 때는 집중적인 재정개혁, 즉 빅뱅 방식을 채택하는 것이 좋은 방안이 될 수 있다. 한국정부는 어떤 개발도상국이든 예산제도의 개혁을 원할 때, 이를 지원할 준비가 되어 있다. 그 국가가 빅뱅 방식의 제도개혁을 원하든, 점진적 개혁을 원하는, 모든 경우에 있어서 한국의 경험을 전수하고자 한다. 그러나 빅뱅 방식의 재정개혁을 원하는 국가가 있다면, 전세계에서 한국처럼 빅뱅 방식으로 제도개혁을 수행한 경험을 한 국가가 많지 않을 것이기 때문에, 한국의 경험으로부터 큰 도움을 받을 수 있을 것이다.

## 2. 한국 예산제도 개혁의 교훈

### 가. 국가재정운용계획

한국이 최근 도입한 여러 혁신적인 재정제도들 중에서 국가재정운용계획은 가장 성공적이라는 평을 받고 있다. 사업부처의 예산업무 담당자들도 다음과 같이 말하고 있다.

"처음에 국가재정운용계획을 도입한다고 들었을 때는 정부가 외국 제도를 형식적으로 도입하여, 흉내나 내겠구나 하고 생각했다. 그러나 시간이 지날수록 국가재정운용계획은 위력을 발휘하기 시작하였다. 국가재정운용계획에 미리 수록되지 않은 사업들은 예산을 배정받기가 너무나 어려워졌기 때문이다. 따라서 집행부처에서는 부처의 수요와 전략을 중기계획인 국가재정운용계획에 정확하게 반영하기 위하여 점점 더 많은 노력을 기울이고 있다."

국가재정운용계획 제도의 도입으로 인하여 다음과 같은 변화들이 찾아왔다.

첫째, 단년도 예산제도에서는 근시안적으로 1년 단위의 지출에만 관심이 있었지만, 국가재정운용계획의 도입으로 장기적인 안목으로 미래에 대한 고민을 할 수 있는 여건이 조성되었다. 중장기적 관점에서 미래사회를 대비하기 위한 국가의 우선순위를 결정하고 그에 따라 예산편성이 이루어지게 되었다.

둘째, 각 부처의 중장기계획과 국가재정운용계획을 연계하여 행정의 과학화에 기여하였다. 과거에는 각 부처가 국가 우선순위와 재원 여건을 고려하지 않고 소관 분야만의 중장기계획을 발표하였다. 그 결과 재원대책이 뒷받침되지 않은 계획이 발표되었고, 이러한 계획은 선언적 의미의 계획으로만 머무르는 경우가 많아 정부의 계획이 국민의 신뢰를 얻지 못하였다. 하지만 국가재정운용계획 수립 이후에는 각 부처가 중장기계획을 수립할 때 실효성 있는 협의를 진행하게 되었고 국가재정운용계획상 재원대책이 마련된 이후 정책이 발표되어 국민들의 신뢰를 기대할 수 있게 되었다.

셋째, 국가재정운용계획을 결정하기 위한 국가재원배분회의를 통해 모든 국가예산과 국가사업에 대한 충분한 논의가 진행되어 보다 합리적이고 전략적으로 국가재원이 배분될 수 있게 되었다.

넷째, 중기적 균형 방식으로 재정을 운용하여 재정의 자동 경기안정화 기능을 기대할 수 있게 되었다. 다년도 예산제도는 다년도 세입 내 세출하는 방식으로 재정규모 증가율을 일정하게 유지하면 호황 시에는 재정흑자, 불황 시에는 재정적자가 되어 경기조절기능을 수행할 수 있게 된 것이다(한국행정연구원, 2008).

선진국뿐 만 아니라 많은 개발도상국들도 중기계획을 수립한다. 그러나 개발도상국가들의 경우, 환율, 원조, 차관 등 국외 여건의 변동에 따른 세수 변화가 심하다. 그 결과 연간 세입규모의 예측가능성이 상대적으로 낮다는 문제점이 발생하곤 한다. 그렇게 되면 중기재정계획과 실제 예산 간의 괴리가 많이 발생한다. 결과적으로 중기계획의 실효성이 의문시 되어, 중기계획의 수립이 형식적인 요식행위로 그치는 경우가 많다.

개발도상국가들의 경우, 대내외적 변수에 따라 중기계획의 실효성이 좌우되는 정도가 크기 때문에, 여러 가지 경우의 수를 감안할 수 있도록 시뮬레이션 기능이 강화되어야 할 필요가 있다. 즉, 환율변동, 물가, 외국원조 등에 변수가 발생할 경우, 중기계획이 조정될 수 있는 신축적인 계획수립이 가능해야 한다.

다행히 한국에서 개발한 DBAS에는 이러한 시뮬레이션 기능을 구현할 수 있는 기능이 포함되어 있다. 따라서 각국의 실정에 부합하도록 시뮬레이션 기능을 customize 하여 통합재정정보시스템에 탑재할 수 있다.

### 나. 총액배정자율배분 예산편성제도

개발 도상국가들의 경우, 정부개혁의 일환으로 Top-down 예산편성 방식을 도입할 수 있을 것이다. 그러나 한 국가의 예산편성제도를 변경하는 것에 관하여 많은 저항이 발생할 수 있다.

한국의 경우에는 외환위기라는 특수한 상황 때문에 새로운 제도가 필요하다는 점에 대해서는 쉽게 공감대가 이루어질 수 있었다. 그러나 어떤 제도를 어떻게 도입할 것인가에 대해서는 논란이 많았다. 그래서 한국에서는 세계적인 Best Practices를 벤치마킹하고, World Bank 및 외국의 예산 전문가들의 자문을 받았다. 그런 다음, 관계자들에 대한 공감대를 형성하기 위하여, 우선 중앙예산기구 내부에서부터 토론회와 워크숍 등을 여러 차례 개최하였다. 이를 통해 고위정책결정자와 일반 실무자들 간의 의견 차이를 좁힐 수 있었다. 일단, 내부적인 의사결정이 이루어진 다음에는 관계부처와 사업부처의 예산담당자들에 대한 홍보와 교육을 병행하였다.

또 새 제도를 전면적으로 도입하기에 앞서, 소수의 부처에 대하여 파일럿 테스트를 실시한 것도 이 제도의 도입에 도움을 주었다. 지출한도 설정 방법, 지출한도 내에서 사업별로 재원을 배분하는 방법 등 구체적인 문제들이 시범사업 기간 중에 발생하였는데, 중앙예산기구는 이런 문제들을 해결해 나가면서, 전면 도입에 대한 자신감을 얻게 되었다.

개발도상국들도 자기 나라에 적합한 방식으로 Top-down 예산편성제도를 도입하면 되겠지만, 한국의 교훈은 "되도록 많은 사람들의 공감과 이해를 구하면서도 단호하게 새로운 제도를 도입하여야 한다."는 것이다. 많은 관계자들의 이해를 구하는 과정에서 "가장 좋은 예산편성제도를 만들자."는 기본 원칙을 훼손해서는 안 된다.

개발도상국의 경우, 사업이 다년간 지속될 때, 계속비가 원활히 공급되지 않아서 사업이 종료되지 못하는 경우가 많다. 따라서 Top-down 방식으로 예산을 편성할 때, 신규사업을 증가시키기 보다는 기존 사업을 완료하기 위한 재원배분과 지출한도 설정이 필요시 된다.

## 3. 성과관리예산제도

다른 국가들과 마찬가지로 한국도 재정을 효율적으로 운영하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 그래서 선진국의 Best Practices를 참고해 가면서 한국 상황에 적합한 성과관리제도를 만들어가고 있다. 그 결과 사전적인 성과관리제도라고 할 수 있는 예비타당성 조사제도를 도입하였으며, 사후적으로 성과를 평가하는 재정사업자율평가제도와 성과계획서/성과보고서 제도를 각각 도입하였다.

현재 한국은 이런 성과관리제도가 실효성 있게 정착하여, 일차적으로는 재정의 운영효율성(operative efficiency)을 도모한다. 그리고 이차적으로는 재원배분의 효율성(distibutive efficiency)과 재정규율(fiscal discipline)까지 강화하고자 한다.

그런데 공공부문에서는 성과관리와 관련하여 매우 어려운 난제가 있다. 민간부문의 경우 성과와 보수, 그리고 투자계획이 밀접하게 연계된다. 이에 반하여, 공공부문에서는 재원배분에 성과도 물론

고려해야 하겠지만, 그것보다는 "중요도"에 따라 재원이 배분된다. 따라서 공공부문에서는 실패가 발생한 정책영역에 더 많은 재원을 투입하여야 하는 경우도 있다. 예를 들어, 범죄발생률이 높고, 범인검거율이 낮은 경찰서에 더 많은 재원을 투입하여야 하는 경우 등이다.

이처럼 정부부문에서는 민간과 달리 "사업의 중요성"에 대한 판단이 필수불가결한데, 이런 중요성을 객관적인 지표로 측정하는 것이 매우 어렵다. 예비타당성 조사에서 편익을 어떻게 계산하느냐 하는 것은 늘 논란의 대상이 되고 있으며, 재정사업자율평가에서도 측정지표를 어떻게 구성할 것인가가 중요한 문제가 되고 있다. 성과계획서/성과보고서에 있어서도 사업의 성과를 어떻게 측정하는가 하는 것이 매우 어렵다. 한국 정부는 지난 10여 년 간 성과지표와 측정에 관하여 지속적으로 개선을 이루어 왔지만, 아직도 그것의 타당성(validity)과 신뢰도(reliablity)에 대한 공감대를 형성하려면 더 많은 시간과 노력이 투입되어야 한다.

그리고 성과에 대한 측정이 제대로 이루어진다고 가정하더라도, 아직 남아 있는 문제는 성과와 예산 간의 연계가 잘 이루어지지 않는다는 점이다. 재정사업자율평가의 결과 "미흡"한 사업으로 판정이 되면, 자동적으로 예산이 10%에서 15%까지 삭감된다. 그러나 "우수"한 사업에 대해서는 어떠한 인센티브도 제공하고 있지 않다. 즉, 한국의 성과평가제도는 네거티브 인센티브(negative incentive) 제도라고 할 수 있다.

개발도상국도 한국 및 여타 국가와 동일하게, 정부부문의 생산성을 향상시키고자 할 것이며, 이를 위해 성과관리제도를 도입하고자 할 것이다. 그러나 성과관리를 위한 제도는 도입할 수 있겠지만, 이 제도를 통해 진정으로 운영효율성 및 배분적 효율성이 향상될 수 있을지는 미지수이다.

각 국가가 자기 나라의 사정에 맞는 성과관리제도를 개발하는 것이 마땅하지만, 한국의 사전적 성과관리제도인 예비타당성 조사 제도를 참조하여, 재원배분 단계에서부터 성과관리에 임하는 것이 바람직하겠다. 그리고 사업관리자 및 예산편성자가 해당 사업에 대한 성과정보에 손쉽게 접근할 수 있게 하고, 가능하면 이런 성과정보를 재정의사결정에 반영할 필요가 있겠다. 한편으로는 각 국가에 적합한 성과관리제도를 개발하면서, 다른 한편으로는 DBAS와 같은 통합재정정보시스템을 구축하여 성과정보를 원활하게(seamlessly) 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

제3장

# 재정제도의 개혁(2): 국고금 관리제도의 개혁

제1절 도입
제2절 국고금 수납 및 지출 관리의 개선 경험
제3절 한국 정부의 통합계정 구축 및 적극적 국고금 관리체제 전환 경험
제4절 한국 사례의 평가 및 개도국에 대한 제언

# 재정제도의 개혁(2): 국고금 관리제도의 개혁

## 제1절 도입

### 1. 국고금 관리(Government Cash Management)의 의의 및 중요성

정부는 나라 살림을 위하여 예산을 편성, 집행하는데 실제 예산사업이 이루어지기 위해서는 궁극적으로 현금(cash)이 필요하다. 국가의 세입 또는 기금으로 납입되어 재정지출의 원천이 되는 현금을 국고금이라 하며 여기에는 정부가 일시적인 자금 부족에 따라 재정증권을 발행하거나 한국은행으로부터 단기 차입하는 자금도 포함된다. 또한 세입이 세출보다 많은 경우 일시 여유자금에 대한 운용목적으로 취득한 금융자산이나 운용에 따른 이익도 국고금으로 분류된다.

국고금 관리란 이와 같이 재정지출의 궁극적인 수단이라 할 수 있는 국고금을 정부가 필요한 시기에 필요한 규모로 조달하여 민간 부문의 사업 수행자 등에게 지출되는 과정까지를 관리하는 것이다.[4] 즉 정부는 민간 부문으로부터의 국고금 수납이 보다 안전하고 신속하게 이루어지도록 함으로써 지출재원을 안정적으로 확보하는 한편 효율적인 국고금 관리를 통해 유휴자금 또는 자금조달 비용을 최소화하여야 한다. 이를 위해서는 세출시기를 효율적으로 결정하고 정확한 현금흐름을 예측할 수 있어야 한다. 또한 일시적인 여유자금이 발생할 경우에는 이를 적극적으로 운용하여 무수익 잔고(idle money)를 최소화하는 것이 바람직하며 자금 재조달, 만기 연장 등 금융시장과 관련된 다양한 종류의 위험도 감안하여야 한다. 마지막으로 정확하고 신속한 국고금 지급을 통하여 국고금 관리의 효율성뿐 아니라 국민 생활의 편의성을 제고할 필요가 있다.

4) 국고금 관리는 국채관리, 예산계획 및 집행, 회계통제 등과 비슷한 개념으로 인식될 수 있지만 관리기간, 현금의 결제여부, 위험의 최소화 등에서 이들과 차이점을 갖는다. 즉 국채관리(debt management)는 재정적자를 해소하기 위해 장기간에 걸쳐 조달하는 자금에 대한 관리인 반면 국고금 관리는 단기 여유분과 부족분 등 유동성에 대한 관리에 중점을 두고 있다. 또한 예산계획 및 집행은 국가적인 관점에서 예산편성의 적정성 여부에 중점을 두는 반면 국고금 관리는 현금의 물리적 이동과 결제에 관심을 둔다. 이와 함께 회계 통제는 예산집행자들의 회계원칙과 정책에 대한 준수여부를 파악하는 반면 국고금 관리는 위험을 최소화하는 동시에 비용대비 가장 효과적인 현금관리 기법을 추구하고 있다.

먼저 국고금의 수납은 대다수 국민들로부터 다양한 형태의 세입금, 범칙금 등을 수납하는 것이므로 관련 행정이 복잡하고 인력 및 비용이 많이 소요된다. 특히 일선 수납 공무원들의 국고금 횡령 가능성도 있기 때문에 이러한 문제점을 최소화하여 재정지출의 가장 중요한 원천을 안정적으로 확보하는 것이 매우 중요하다. 한국의 경우 국고금 수납업무의 전산화를 통해 업무의 간소화 및 투명화를 이룰 수 있었던 것으로 평가된다.

한편 국고금 지급 절차의 전산화는 국고금 지급의 편의성을 제고할 뿐 아니라 예산집행의 투명성도 높이는 효과가 있다. 전자적 방법이 아닌 국고수표를 통해 국고금이 지급되던 2003년 이전에는 국고대리점의 업무 부담이 작지 않았으나 전산화 이후에 인력 및 비용을 크게 줄일 수 있게 되었으며 재정사업을 수행하는 사업자의 입장에서는 국고수표를 받고 이를 현금화하기까지 기다릴 필요가 없어 보다 신속한 재정집행이 가능하게 되었다. 한편 국고금 지급 절차의 전산화는 관련 정보 수집 및 예측력 강화의 효과로까지 이어진다.

민간부문으로부터 수납되거나 금융시장에서 조달된 국고금이 다시 민간부문으로 지급되기 전까지 국고금 잔고를 관리하는 것도 매우 중요한데 최근에는 단순 자금관리(simple cash management) 차원에서 적극적 자금관리(active cash management) 방식으로 진화되고 있다. 적극적 자금관리란 중앙은행 내 정부계정의 자금 변동 폭을 최소화하는 것을 목표로 하는 것으로 이를 위해 심지어 일 단위로 목표잔액을 설정하기도 한다. 또한 설정한 자금 변동 폭을 초과하는 여유자금에 대해서는 적극적인 투자로 수익 창출을 도모한다.

이미 많은 유럽 국가들은 통합계정을 통해 일단의 국고금 목표잔액을 설정, 적극적 자금관리를 실시하고 있으며 목표잔액을 안정적으로 유지하기 위해 다양한 종류의 fine-tuning 모형을 활용하고 있다. 이들 국가들은 일 단위로 설정된 국고금 목표 잔액을 유지하기 위해 부족분에 대해서는 적극적으로 단기 차입을 실시하고 있으며 여유분에 대해서는 RP 등 다양한 단기금융상품을 이용해 적극적인 운용에 나서고 있다.

한국정부도 2005년 국고계정으로 유입되는 모든 자금을 통합 관리하기 위하여 통합계정을 구축한 바 있는데, 이는 선진국의 적극적 국고금 관리방식으로 나아가기 위한 가장 중요한 조치 가운데 하나라고 할 수 있다. 그런데 통합계정의 구축은 단지 정부의 예금계정을 하나로 통합하는 일회성 사건이 아니라 세입과 세출 흐름에 대한 예측력 제고, 정부 부처들 간의 이견 조정, 국채관리 및 금융시장에 미치는 영향에 대한 검토 등 다양한 조건이 충족되어야 한다.

효율적인 예산회계시스템은 이러한 조건들을 충족시키는 데 필수불가결한 요소라고 할 수 있다. 통합계정을 구축하여 유휴자금의 규모 및 자금조달 비용을 줄이기 위해서는 수많은 재정사업들의 지출계획에 대한 정보를 통합 처리할 수 있어야 하는데 효율적이지 못한 예산회계시스템 하에서는 이것이 불가능하기 때문이다. 아울러 각종 세입의 복잡한 흐름에 대해서도 예측력을 높이는 것이 중요하며 이러한 정보를 바탕으로 해서 국채관리 및 금융시장에 미치는 영향이 효과적으로 통제될 수 있다.

이하에서는 이와 같은 한국 정부의 경험을 보다 자세히 소개한다. 우선 다음 절에서 바람직한 국고금 관리방식에 대하여 살펴보고 2장에서 한국 정부의 국고금 수납 및 지급 관리의 개선 경험에 대하여 논의한다. 3장에서는 한국의 통합계정 구축 및 2010년 7월의 적극적 국고금 관리체제로의 전환 경험에 대하여 소개한다. 4장에서 한국의 사례를 평가하고 개도국에의 제언을 요약한다.

## 2. 바람직한 국고금 관리방식(Best Practice)

본 절에서는 우선 주요 선진국의 국고금 관리방식에서 선진화된 기법으로 분류될 수 있는 요소들을 추출함으로써 바람직한 국고금 관리방식(Best Practice)에 대하여 살펴본다.

먼저 효과적인 국고금 수납과 지급 절차는 바람직한 국고금 관리방식의 기본이라고 할 수 있다. 국고금 수납과 지급은 국고금 관리의 처음 단계이자 마지막이기 때문이다. 선진국들은 세입 및 세출과 관련된 절차상의 중간단계를 최소화함으로써 수입 및 지출업무의 효율화를 통한 재정비용의 절감을 도모하고 있다. 이를 위해 효율적인 전산시스템을 구축하고 제한적인 숫자의 정부기관을 통해 납입절차의 중앙화를 실시하고 있다. 또한 관련 기관이 많은 경우에는 강한 통제와 상호협조 체제를 구축, 자원의 낭비를 최소화하고 있다.

두 번째로 미국, 영국, 네덜란드, 프랑스 등 주요 선진국들은 중앙 집중식 자금관리방식을 이용하여 최종적으로 하나의 계좌에서 모든 자금을 집중 관리할 수 있게 하고 있다. 이를 위해 대부분의 선진국들은 정부 각 부처별로 고유계정에서 보유하고 있는 유휴자금을 최소화하고 세입과 세출시기에 대한 예측정확도를 높이기 위해 내부 회계시스템을 개발, 정착시키고 있다. 즉 구조화된 정부회계 체계에서 통합계정을 관리하는 재정부처는 부족한 자금을 조달하는 시기와 규모를 최적화 하고, 부처 간의 자금 거래를 포함한 정부 전체 자금흐름을 파악하여 중앙은행 내 정부계정 유휴자금의 최소화를 도모하고 있다. 이를 위해 많은 선진국들이 일별로 정부 자금 유출입을 예측하는 시스템을 도입하고 있으며 이외에도 다양한 테크닉을 통해 예측 시스템을 구축해 놓고 있다.

이와 같은 중앙 집중식 국고금 관리는 국고 일시자금의 효율적 관리를 가능하게 한다. 많은 선진국들에서는 재정지출을 위해 필요한 최소한의 자금만을 중앙은행에 예치시킨 후 나머지 자금을 단기금융시장에서 운용하거나 상업은행에 예치하여 재정수익을 창출하고 있다. 일부 국가의 경우 단순히 금융회사에 예치하는 경우도 있지만 대다수의 선진화된 국가에서는 다양한 종류의 단기금융상품을 활용한 적극적인 자산 운용을 실시하고 있다. 이는 많은 국가들이 전쟁 등으로 과도한 국가채무 부담의 어려움을 경험하면서 국고금의 적절한 리스크 관리와 수익성 확보의 필요성을 절감했기 때문으로 해석된다.

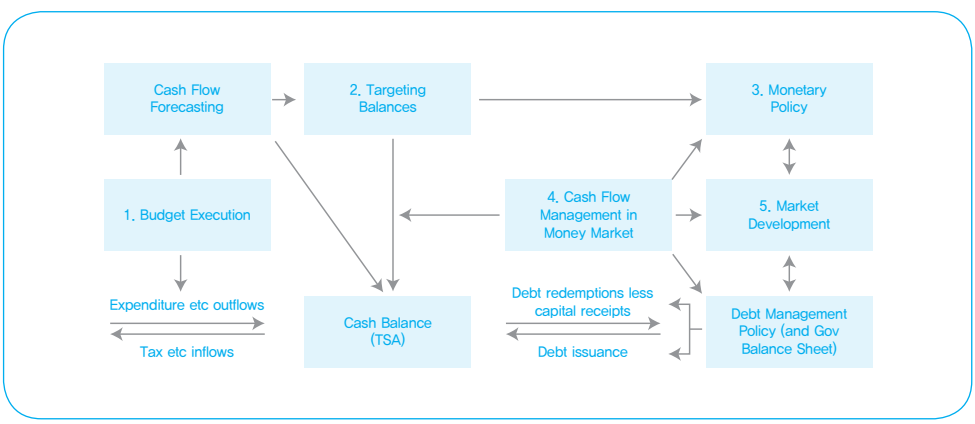
효과적인 국고금 관리를 위한 세 번째 요소로서 통합계정을 오고 가는 현금 흐름을 정확히 예측하는 능력을 들 수 있다. 이에 더하여 국고금 흐름을 실시간으로 모니터하고 관리할 수 있는 능력도 함께 갖추어지는 경우 정부예산의 효율적 관리, 소요자금의 원활한 조달 및 불필요한 정부지출의 연체 방지 등의 효과를 거둘 수 있다. 국고금 예측 시스템은 세부적인 정보의 수집으로부터 시작하는 기법(Bottom-up)과 함께 각 정부부처의 수입 및 지출 합계액이 어떻게 변해왔는지에 대한 분석

(Top-down analysis)을 모두 필요로 한다. 여기서 중요한 점은 국고금 수입 및 지출과 관련하여 각 정부부처의 고유한 노하우 및 정보를 얻을 수 있어야 한다는 것인데 이는 결국 국고금 흐름과 관련하여 인적 및 시스템 차원의 정보망(personal and systems- based information networks)의 구축 및 활용 문제로 연결된다.

바람직한 국고금 관리방식의 네 번째 특징으로 국고금 관리와 관련된 통화 정책적 고려를 들 수 있다. 세입·세출로 인한 시중 유동성 변화를 최소화시키기 위해 대부분의 선진국들에서는 국고금에 대한 목표잔고 설정을 통해 정부예금을 일정 범위 내에서 안정적으로 유지하도록 노력하고 있다. 또한 재정지출에 지장이 없는 범위 내에서 가급적 중앙은행에 대한 목표잔고를 낮게 운용함으로써 재정수입·지출 변동이 단기금융시장에서 자연스럽게 조절되도록 유도하고 있다. 왜냐하면 예치한도를 높게 설정할 경우, 정부예금의 변동 폭이 커지며 이에 따라 시중 통화량의 변동 폭도 확대되어 통화정책을 수행하는데 부담이 증가하기 때문이다. 국고금 관리와 통화정책 간의 조화를 위해 재무부와 중앙은행간의 상호 긴밀한 협조는 반드시 필요한 요소이다. 재무부는 중앙은행과 당일 또는 향후 세입세출 잔액의 규모에 대한 정보를 공유하며 국고금 관리정책 수행이 중앙은행의 통화정책 수행에 미치는 영향을 고려하여 관리되고 있다.

마지막으로, 부족한 재정자금 조달이나 여유자금 운용 시에 금융시장의 발전과 조화를 이룰 필요가 있다. 국채 및 재정증권 발행에 관한 의사결정에 있어 부족자금의 규모가 가장 중요한 변수이기는 하지만, 정례 발행 및 발행물량의 평탄화를 통하여 채권시장의 발전에 기여할 수 있다. 이 경우 국채 및 재정증권의 유동성 제고에 따라 장기적으로 자금조달 비용의 절감 효과도 얻을 수 있다. 또한 운용에 있어서도 시장 친화적인 방식을 통해 금융시장 발전을 도모하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 국고 여유자금을 RP 등 다양한 만기의 단기 금융채권으로 운용하여 단기금융 시장의 규모를 확대시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또한 많은 선진국들은 재정이 일시적으로 흑자를 보이더라도 재정증권을 상환하지 않고 금융시장을 통해 운용함으로써 재정증권의 유동성을 유지하기도 한다.

그림 3-1 | 국고금 관리와 연결되는 주요 정부 정책




자료: William(2009)

이와 같이 바람직한 국고관리시스템은 여러 가지 요소들을 포함하고 있는데 Lienert(2009)는 다음과 같이 선진형 국고관리 시스템의 주요 특징을 정리한 바 있다. 우선 기본 특징(fundamental features)으로 1) 정부 계좌의 중앙관리와 통합계정(TSA) 도입, 2) 국고관리 계획의 범위에 대한 명확한 이해, 3) 단기 국고금 흐름에 대한 정확한 예측 능력, 4) 적절한 국고 수납, 집행 및 회계 시스템 5) 국고관리 담당 부서, 국고금 수납 기관, 예산집행 기관들 간의 원활한 정보 교환, 6) 국고관리와 관련한 제도 및 책임 분담의 적정성 등을 들고 있다. 이에 더하여 바람직한 특징(desirable features)으로 7) 현대화된 은행 및 지급결제 시스템의 활용, 8) 단기금융시장의 활용, 9) 정부 부채관리와 국고관리 기능의 통합 등을 들고 있다.

표 3-1 | 바람직한 국고관리 시스템의 주요 특징

| |
|---|
| 〈Fundamental features〉<br>a. Centralization of government cash balances and establishment of a TSA structure<br>b. Clear understandings on the coverage of the cash planning framework<br>c. Ability of making accurate projections of short-term cash flows<br>d. Adequate transaction processing and accounting framework<br>e. Timely information sharing between relevant institutions<br>f. Appropriate institutional arrangements and responsibilities |
| 〈Desirable features〉<br>a. Utilization of modern banking, payment, and settlement systems<br>b. Use of short-term financial market instruments for cash management<br>c. Integration of debt and cash management |

자료: Lienert(2009)

## 제2절 국고금 수납 및 지출 관리의 개선 경험

모든 재정활동은 결국 국고금의 수입·지출 과정을 통해 이루어지므로 국고금 관리체계의 개선은 재정 관리를 위한 가장 기본적인 과제라고 할 수 있다. 정부가 재정정책을 통하여 여러 재정·경제현안에 대해 적절히 대처하기 위해서는 국가재정 운영현황이 신속히 파악되어야 하는데 이 역시 국고금 관리체계의 개선을 기반으로 하고 있다. 한국 정부는 2000년대 초반 국가재정의 실시간 관리를 목표로 국가재정정보시스템 구축사업과 연계하여 국고금 수입·지출체계 등 국고금관리제도의 개편을 추진하였다.

### 1. 국고금 관리체계 개선 이전 국고금 수납 및 지출 관리의 문제점

국고금의 수입은 세입금의 수입과 기금의 수입으로 크게 나뉘는데 법령·계약 등에 의해 발생되며 금액으로는 국세, 거래건수로는 범칙금이 가장 큰 비중을 차지한다. 2000년대 초반의 국고금 관

리체계 개선 이전에는 이러한 다양한 국고금 수입 업무가 여러 가지 방법을 통하여 이루어졌다. 우선 국세, 관세, 항만수수료, 국민연금보험료 등 거래발생량이 많은 수입금은 자체 수납관리시스템을 통해 수납되었으며 기타 범칙금 등 세입금은 재정정보시스템(세입관리시스템)을, 일부 기금은 수작업으로 업무를 처리하고 있었다.

이와 같은 국고금 수납방식은 여러 문제점을 안고 있었다. 우선 서면고지, 은행방문납부, 수작업 수납대사 등 수납업무처리절차가 번잡하여 수입 확정 및 수납실적 집계가 1~2개월 지연되곤 하였다. 특히 부가국세(농특세·교육세 등) 및 지방양여금의 경우 수납계리 지연에 따라 익월 20~30일 후에야 수납실적이 집계되었다. 이에 따라 자금의 즉시활용이 곤란하고 인력 및 비용이 과다 소요되며, 통합재정 통계의 시의성이 떨어져 정책 활용도가 미흡하였다. 또한 국고금 수납 전반에 대한 체계적인 관리규정이 없고 수입금 종류별로 고지서체계 및 업무프로세스가 상이하며, 수납경로가 다기화(관세는 KT-Net, 항만수수료는 KL-Net 등)되어 있었다. 국고수납 업무를 대행하는 은행의 경우에도 업무 처리가 번잡하고 기관 간 정보의 공유, 연계가 크게 제약되는 등 국가 전체적으로 과다한 수납비용과 업무비효율이 초래되었다.

그러나 국고금 수납업무가 복잡하고 전산화가 미비한 데 따라 발생할 수 있는 가장 심각한 문제점은 국고금의 수납 담당자들이 제도의 허점을 이용하여 국고금을 횡령할 수 있다는 점이다. 예를 들어 일부 세무서 공무원들이 전산화 구축 이후에도 세금을 가로채오다가 1994년 감사원에 의하여 적발된 경우가 있었다. 이들은 법무사들과 결탁하여 납세자로부터 받은 세금을 수납은행에 납부하지 않고 위조 영수증을 작성하는 방법으로 거액의 자금을 횡령하였다. 이 사건은 국고금 수납에 비하여 전산화가 뒤처져 있던 지방정부 자금 수납의 문제점을 여실히 보여주었으며 이후 전국에 걸친 세무행정에 대한 감사와 전자납부 시스템의 도입을 앞당기는 데 기여하였다.

한편 지출업무에서도 문제점이 다수 발견되었다. 국고금의 지출업무는 배정된 예산과 자금의 범위 내에서 재무관의 지출원인 행위에 따라 지출관이 지출하는 체계로 수행되고 있다. 채권자의 지급요구에 따라 재무관이 지출원인 행위서를 작성하고 이를 지출관에게 송부하면 지출관은 지출결의를 하고 국고수표를 발행한 후 이를 국고대리점에 제시하여 채권자계좌로 이체하거나 직접 지급하게 된다. 이후 국고대리점은 국고수표를 제시받으면 소지인에게 자기자금으로 선 지급한 후 한국은행과 사후 정산을 하는데 한국은행은 국고대리점의 선 지급에 따른 금융비용 부담 완화를 위해 약 3,000억 원의 전도자금을 상시 운용하는 문제가 있다. 더욱이 이러한 지출방법에 대한 예외로 관서일상경비, 선금 및 개산급, 도급경비 등의 다양한 지출특례를 인정하고 있었다.

이와 같은 지출관리 방식은 무엇보다 업무처리절차가 번잡하여 인력 및 비용의 낭비가 심하다. 국고수표 발행 및 관리, 지급시마다 국고대리점(은행)을 방문해야 하는 등 지출절차가 번잡하기 때문이다. 기금의 경우 지출절차에 대한 법규 미비로 예산회계법규를 준용하거나 자체프로세스에 의해 편의적으로 지출처리가 이루어져 세입세출과 기금을 통합한 중앙관서별 통합재무관리가 어렵고, 기금운용의 투명성 저하로 자의적인 기금집행을 유발하는 문제가 있다. 또한 월단위로 지출실적이 집계됨에 따라 실적 집계에 1~2개월이 소요되는 문제도 있었다.

자금사용의 비효율도 심각하였다. 중앙관서에 자금배정을 하고 중앙관서가 일선지출관(4,714명)별로 사전에 자금을 배정하여야 지출이 가능하므로 약 2~3조 원 정도의 지출관잔고(배정되었으나 사용되지 않은 자금)가 발생되고 있어 자금사용의 비효율이 지속되고 있었다. 더욱이 관서일상경비, 선금 및 개산급, 도급경비 등 일반적인 지출절차를 따르지 않는 지출특례가 과다하게 인정되어 지출의 투명성 확보가 곤란하였다.

한국 정부는 이와 같은 여러 문제점들을 인식하고 2000년대 초반 국고금 수납·지출체계 등 국고금 관리제도의 개편을 추진하였는데 이 개편 작업은 국가재정정보시스템의 구축사업과 긴밀한 연계하에 이루어졌다. 이하에서는 국고금 수납 및 지출 관리 체계의 개선 작업 및 그 밑바탕을 이루고 있는 재정자금 전자수납, 전자이체 시스템 및 국가재정정보 시스템에 대하여 살펴본다.

## 2. 국고금 수납 및 지출 관리의 개선

한국 정부는 우선 세입금 및 기금수입금의 수납체계를 일원화, 표준화함으로써 수납관리 비용의 절감 및 수납업무의 효율화를 추진하였다. 기금의 수납절차와 회계 관직을 세입금의 절차 및 관직과 같게 하고 고지서 등 각종장표를 표준화하였다. 수납업무는 채권·자금관리 등 회계처리업무와 연계처리토록 하였으며 수납 시 본세와 부가세는 분리 입력토록 하였다.

또한 전자고지(e-mail고지)·전자납부(인터넷뱅킹)·자동수납대사체제를 도입하여 재정수입금을 실시간으로 수납 처리하게 되었다. 즉 고지서는 전자고지대행기관(은행)을 통하여 납부자의 e-mail 계정으로 송달되며 납부자는 고지내역 확인 후 인터넷뱅킹을 활용하여 납부하게 된다. 고지분(전자 또는 서면)의 은행방문 납부시 국고수납대리점은 중계시스템에 고지내역을 조회·확인하고 자동수납하며 고지 및 수납사실은 중계시스템을 경유하여 수납기관 및 재정정보시스템에 실시간으로 전송된다. 과거에는 세입수납관이 영수필통지서와 고지정보를 건별로 대조 확인하는 등 수납내역을 수작업으로 대사함에 따라 세입수납관과 은행에서 과다한 인력·비용이 소요되고 오류율도 20% 이상으로 매우 높았다. 그러나 정보시스템에 의해 자동대사하는 체제를 구축하고 영수필통지서 우송을 폐지함에 따라 오류·비용 발생을 근원적으로 제거하였다.

한편 고지서번호 및 고지서의 정비도 병행되었다. 당시 4연지고지서(원본, 납부자용, 은행용, 영수필통지서용)를 사용하며, 세입금의 종류별로 고지서체계(번호, 양식)가 각각 상이함에 따라 관련 정보시스템간 정보연계가 어렵고 은행의 수납내역입력을 어렵게 해 국고수납 기피를 초래하는 원인을 제공하고 있었다. 한국 정부는 4연지 고지서를 2연지(2매 1조: 납부자용, 은행용)로 변경하고 고지서 수록항목을 단순화·표준화하였으며 고지서번호체계를 표준화하였다.

지출관리의 개선도 함께 추진되었다. 자금배정(지출한도액 통지)제도를 폐지하고 월별자금계획에 따라 지출토록 하여 재정자금이 사장되는 비효율을 제거하고 자금의 적기집행을 유도하였다. 또한 세출·기금 등 국고금지출의 전과정을 전자화하고 국고수표발행·은행방문 등 번잡한 수작업과정을 전면 폐지하였다. 개선된 국고금 지급절차에 따르면 지출관이 공사·물품대금 등의 지급결의를 하고 한국은행에 대금지급을 요구하면 한국은행은 채권자거래은행으로 계좌이체를 통보하게 된다. 채권

자거래은행은 채권자의 예금계좌로 대금을 입금하고 그 결과를 한국은행에 전송하면 한국은행은 지출관에게 계좌이체결과를 전송한다.

한편 개산급·도급경비·관서일상경비 등 특례지출경비는 관서운영경비로 통폐합 또는 축소하여 지출의 투명성을 제고하였다. 또한 관서운영경비는 출납공무원 계좌를 이용하여 정부구매카드로 지출토록 하되, 불가피한 경우에만 현금 사용을 인정하였다.

이와 같은 국고금 수납 및 지출체계의 개선을 위해 국고금관리법이 새로이 제정되었다. 국고금관리법은 당시의 예산회계법 수입·지출 규정과 재정증권법규정을 통합하여 세입세출·기금을 포괄하였으며 2003년부터 시행되었다.

국고금 수납 및 지급 체계의 개선을 위해서는 정보시스템 기반이 필수적이었다. 한국 정부는 이미 1997년부터 단계적으로 준비하여 1999년 재정정보시스템을 구축하고 2000년 1월부터 운영하고 있었다. 그러나 재정관리제도 개편과 재정정보 통합관리체제 구축을 위해 포괄적인 정보전략계획을 수립(2001.12)하고 당시의 재정정보시스템을 대폭 보완한 국가재정정보시스템 구축을 추진하였다.

새로운 정보시스템은 사용자가 쉽게 이해하고 사용할 수 있는지 여부가 관건이다. 이를 위해 새로운 정보시스템의 구축은 실무 공무원이 쉽게 사용할 수 있는 시스템의 구축에 방향을 맞추었으며 수입·지출업무 처리절차를 개선하더라도 일선공무원의 업무처리화면을 기존의 재정정보시스템과 유사하게 하여 사용상 혼란을 최소화하였다. 또한 바뀐 절차는 가급적 정보시스템 내부에서 자동 처리하도록 하였으며 수입·지출업무와 자금·자산·부채관리업무가 연계처리되고 보고·실적집계가 자동처리되도록 하여 공무원의 업무부담을 완화하였다.

아울러 시스템 사용에 대한 사용자 교육을 지속적으로 실시하고 사용자지침서를 상세히 작성하여 배포하였다. 국세공무원교육원 등에 시스템사용을 위한 사용자 교육과정을 설치·운영하였으며 공무원에게 업무실무 및 시스템사용법 등을 인터넷으로 상시 교육할 수 있도록 사이버교육시스템을 구축하였다. 또한 실무자가 시스템을 사용하는 과정에서 의문사항을 상시 문의할 수 있도록 지원센터(Help Desk)를 운영하였다.

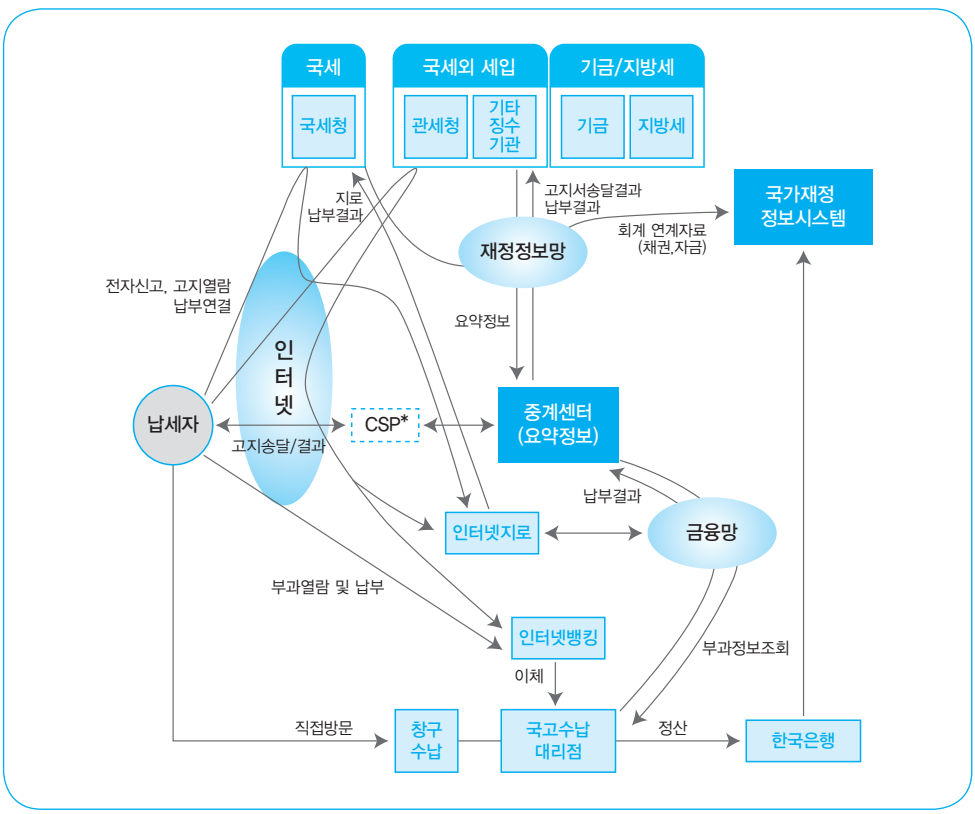
## 3. 재정자금 전자고지·수납(EBPP) 및 전자이체(EFT) 체제

지금까지 살펴본 국고금 수납 및 지출 관리의 개선 과정에는 새로운 전산시스템의 구축이 핵심적인 역할을 했다고 할 수 있는데 특히 EBPP(Electronic Bill Presentment & Payment) 및 EFT(Electronic Fund Transfer) 체제가 중요하다. 먼저 EBPP란 인터넷 등을 이용하여 청구명세의 게시(고지)에서부터 지불에 이르기까지의 일련의 과정을 전자적으로 처리하는 서비스이다. EBPP 관계기관은 청구기관, 데이터센터(중계센터), 고지대행기관, 수납기관 등이 있으며, 청구데이터의 통합정도 및 구현방식에 따라 여러가지 모델이 제시되고 있다. 먼저 Direct Model의 경우 청구기관이 전 과정을 일괄하여 직접 처리하며, Thick Consolidation Model은 청구기관이 청구명세정보 전체를 데이터센터에 전송하고, 이용자는 데이터센터에 접속하여 정보를 열람하고 대금을 지불한다. 마

지막으로 Thin Consolidation Model의 경우에는 청구기관이 청구명세정보 중 요약정보를 데이터센터에 전송하는 점만이 Thick방식과 다른데 이용자는 청구기관에 접속하여 상세정보를 열람할 수 있다. 한국 정부는 다수의 수납기관을 통합관리하는 데 적합한 Thin 방식을 채택하였다.

한국의 재정EBPP에서 수입금은 인터넷뱅킹 및 부과정보조회 방식으로 납부·수납하되, 국세중 전자신고·고지·납부분은 종합국세서비스시스템(HTS)을 통한 인터넷지로 방식을 병행하고 있다.

그림 3-2 | 전자수납체제(EBPP) 구성체계도




*CSP(Consumer Service Provider): 청구서 제시 대행기관(고지대행기관)으로 국고수납대리점(은행)이 수납.

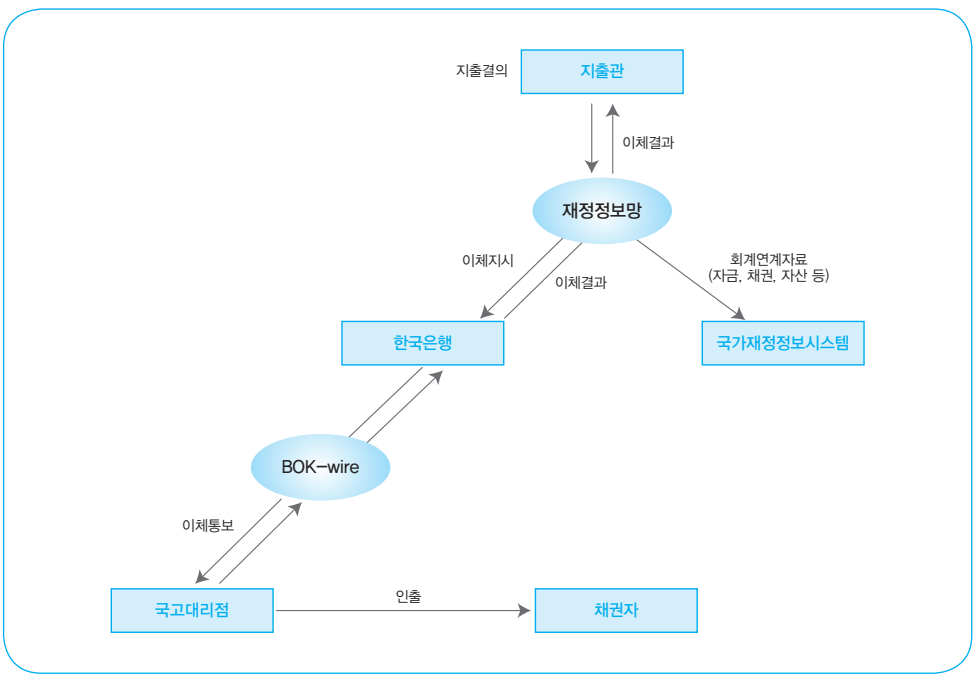
자료: 기획재정부

재정 EBPP 운영과 관련된 업무처리는 크게 전자고지 신청, 전자고지, 전자납부, 수납의 과정을 거쳐 이루어진다. 먼저 전자고지 신청은 납부자가 거래은행에 인터넷뱅킹을 신청할 때에 같이 서면으로 신청하면 되는데 거래은행은 납부자가 인터넷뱅킹을 신청하는 경우 이를 접수하고 그 사실을 수납기관에 전송한다. 다음으로 전자고지는 징수기관이 징수결의를 하고 징수결의 정보 중 요약정보를 중계센터로 전송하면서 시작된다. 중계센터는 요약정보 중 고지정보를 고지대행기관으로 전송하는데 고지대행기관은 고지서를 납부자 e-mail계정으로 송달하고 송달확인을 거쳐 그 결과를 중

계센터를 경유하여 징수기관에 전송한다. 전자납부는 자기의 e-mail계정에서 고지사실을 확인한 납부자가 거래은행의 인터넷뱅킹시스템에 접속하여 고지내역을 확인하고 납부하는 절차이다. 고지내용에 대한 상세사항을 알고 싶은 경우에는 수납기관에 접속하여 상세정보를 조회할 수 있다. 마지막으로 수납 절차는 국고수납대리점이 납부자의 전자납부에 대하여 전자영수증을 발급하고 수납사실이 중계센터를 경유하여 수납기관에 실시간으로 전송되는 절차이다. 고지(전자 또는 서면)납부 중 은행방문 납부를 하는 경우에는 국고수납대리점이 중계센터를 통하여 납부자의 고지내역을 조회·확인하고 수납한다.

한편 국고금의 지급 관리를 개선하는 데에는 재정자금 전자이체 시스템이 핵심적인 역할을 수행하였다. 한국 정부는 재정자금지출의 전 과정을 전자화하고 국고수표발행 및 은행 방문 등 수작업과정을 전면 폐지하였다. 지출업무를 처리하는 과정에서 지출실적이 실시간 자동 집계되도록 지출프로세스를 개선하고 일일지출보고제도도 폐지하였으며 기금의 지출절차도 세출의 지출절차와 같게 하였다.

그림 3-3 | 재정자금 전자이체체제 구성도




자료: 기획재정부

재정자금 전자이체 시스템에서의 업무 처리는 지출결의 및 지급요구, 지급, 계좌이체 및 결과통보의 세 단계로 이루어진다. 먼저 지출결의 및 지급요구 절차는 지출관이 재무관으로부터 지출원인 행위를 통보받아 지출결의서를 작성하면서 시작된다. 지출결의서가 작성되면 지출관은 자금계획과 채권자계좌를 확인한 후 한국은행에 지급을 요구한다. 지급 절차는 한국은행은 지출관으로부터 수

신한 대금지급지시서에 따라 채권자거래은행으로 계좌이체를 통보함으로써 이루어진다. 마지막으로 계좌이체 및 결과통보 절차는 채권자 거래은행이 한국은행의 계좌이체 통보에 따라 채권자의 예금계좌로 대금을 입금하고 그 결과를 한국은행에 전송한 후 다시 한국은행이 지출관에게 계좌이체결과를 전송하는 절차이다.

재정자금의 전자이체 시스템은 재정정보망과 한국은행 국고전산망(BOK Wire)을 연계하여 내부폐쇄망으로 구성되는데 여러 가지 개선효과를 가지고 왔다. 우선 업무처리과정에서 지출실적이 실시간 자동 집계되고, 일일지출실적 보고업무가 폐지되었다. 또한 국고수표발행 및 은행방문 계좌이체, 월별 지출실적확정을 위한 월계대사, 한국은행과 국고대리점의 선지급자금 정산 등 번잡한 업무과정도 사라졌다.

이와 같은 국고금 수납 및 지급 체계의 개선을 위해서는 효율적인 정보시스템 기반이 필수적이었다. 한국 정부는 이미 1997년부터 단계적으로 준비하여 1999년 재정정보시스템을 구축하고 2000년 1월부터 운영하고 있었으나 재정관리제도 개편과 재정정보 통합관리체제 구축을 위해 포괄적인 정보전략계획을 수립(2001.12)하였다. 이어 2002년 10월 말에는 국가재정정보시스템 구축을 완료하고 2003년 1월부터 정부의 모든 회계와 기금에 전면 적용하였다. 나아가 2007년에는 예산편성시스템인 FIMSYS와 통합하여 예산과 지출을 직접 연결하는 새로운 국가통합재정정보시스템인 디지털예산회계시스템(DBAS 또는 dBrain)을 구축하였다. 이 시스템은 국가재정운영 전반을 실시간으로 관리하는 정보시스템으로서 예산편성부터 집행, 자금·자산·부채관리, 회계·결산까지의 재정업무 전과정을 수작업 없이 자동으로 연계 처리한다. 또한 이전에 단식부기·현금주의로 처리되는 정부회계를 복식부기·발생주의에 따라 처리하여 분개, 각종 원장 및 보조장부작성, 결산을 자동 수행하고, 이와 함께 각종 정책수립에 필요한 정보를 적시에 지원할 수 있도록 재정정보를 일일단위로 다양하게 분석·가공하는 기능을 가지고 있다.

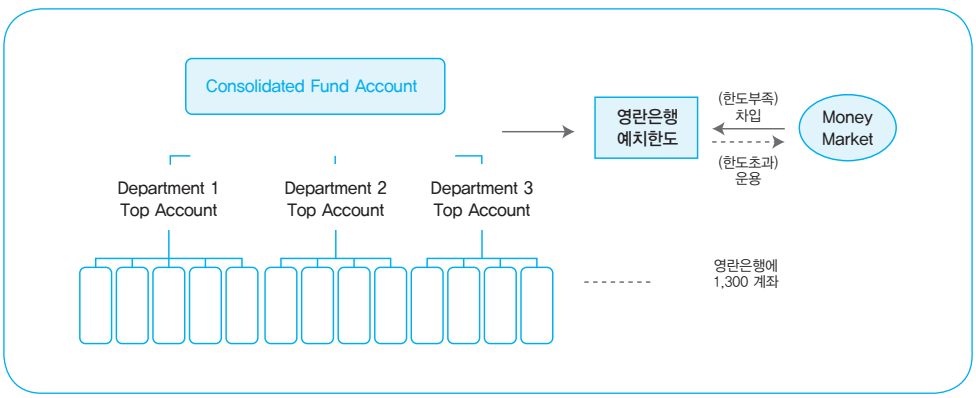
## 제3절 한국 정부의 통합계정 구축 및 적극적 국고금 관리체제 전환 경험

### 1. 통합계정의 개념 및 외국의 사례

통합계정은 여러 회계로 구분되어 관리되고 있는 국고금을 통합하여 관리하기 위한 최상위 계정을 지칭한다. 이 같은 국고금의 통합관리는 각 회계의 여유자금을 최대한 활용하고 외부자금 조달규모를 최소화시켜 차입이자를 절감하는 효과를 가져 오는 한편 각 회계 또는 계정의 자금부족 시 별도의 복잡한 절차 없이 통합계정의 자금을 활용할 수 있는 편의성을 제공한다. 또한 국고금의 과부족을 조절하는 창구를 단일화시킴으로써 재정집행의 탄력성도 제고할 수 있다. 미국 및 유럽의 주요 선진국 정부들은 중앙은행에 설치된 국고금 통합계정에 모든 국고금을 집중시킨 후 필요한 곳으로 자금을 인출시키는 방식으로 국고금을 관리하고 있다. 이 과정에서 각국의 중앙은행들은 국고금 수입·지출 회계처리 및 국고금 계정을 통한 자금 결제 등의 업무를 수행하면서 정부의 은행으로서의 기능을 한다.

먼저 영국의 경우 국채관리청인 DMO(Debt Management Office)가 중앙은행인 영란은행 내의 정부예금 계정을 피라미드(Exchequer Pyramid)구조로 관리함으로써 유휴자금의 최소화 전략을 추구하고 있다. 다음 [그림 3-4]에서 보는 바와 같이 피라미드 구조의 최상위계정인 Consolidated Fund Account 내에 하위계정인 각 정부부처의 계정(department accounts)을 두고 이들 계정 내에 다시 총 약 1,300여개에 이르는 또 다른 하위계정(mini-pyramids)을 배치해 놓고 있다. DMO는 Consolidated Fund Account를 제외한 모든 계정의 일일 잔액을 영(0)으로 맞추는 것을 원칙으로 하고 있다. 이른바 '청산(sweep)' 과정을 통해 매일 마감 시 하위 계정에 잔액이 있는 경우에는 Consolidated Fund Account로 송금시키고 있다.

그림 3-4 | 영국의 국고금 관리체계

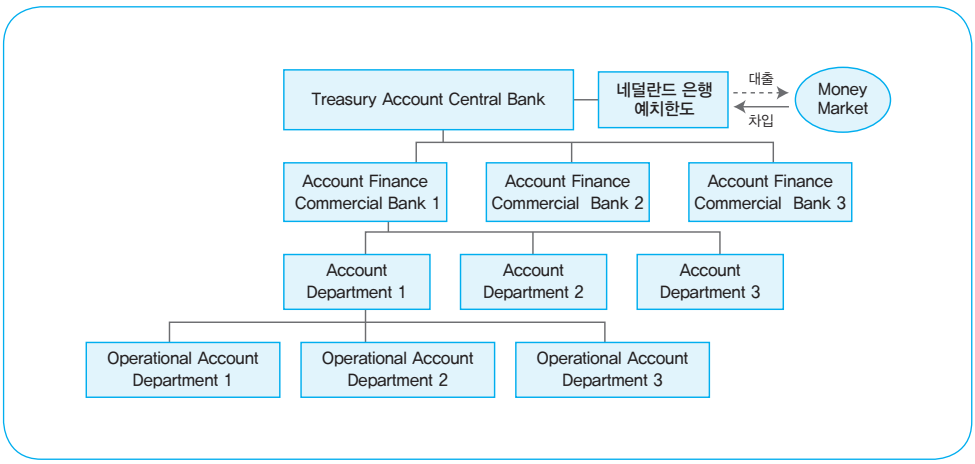



DMO는 Consolidated Fund Account로 모든 자금이 집중되고 나면 재정지출용으로 일부를 영란은행에 남겨두고 예치한도를 넘는 부분에 대해서는 단기금융시장을 통해 운용한다. 정부의 국고금 목표잔고는 지속적으로 감소해 2007년 현재 1억 2500만 파운드로 일평균 재정지출액의 6.7%, DMO 전체자산의 0.3% 수준이다. 단기금융시장을 통한 운용은 주로 금융회사 간 일주일물 RP(rough tuning)나 일일물 RP(fine tuning)를 통해 이루어지고 있다. 한편 영국을 비롯한 유럽지역 국가들은 Maastricht 조약을 통해 중앙은행의 대정부 대출을 금지하고 있어 재정자금의 부족은 주로 국채 및 재정증권의 발행을 통해 이루어지고 있다.

네덜란드는 피라미드 구조로 정부예금을 관리한다는 측면에서는 영국의 관리체계와 유사하지만 다음 [그림 3-5]에서와 같이 하위계정인 각 정부부처의 계정을 상업은행에 두고 있다는 점에서 영국의 관리체계와 차이점을 보인다. 즉 국고금 관리 전담기관인 DSTA(Dutch State Treasury Agency)는 중앙은행(De Nederlandsche Bank, DNB)의 정부예금계정으로 자금을 집중시키며 영란은행의 청산(sweep)과정과 같은 방식으로 하위계정의 여유자금과 부족자금을 관리하여 모든 하위계정의 일일 잔액을 영(0)으로 맞춘다(zero balancing). 이 같은 중앙 집중화된 자금관리방식으로 이자지급 및 자금이체를 최소화하여 정부자금의 유동성을 확보하고 리스크 관리 및 효율적인 지급처리를 가능하게 한다.

네덜란드의 경우 정부예금 목표잔고는 5천만 유로 수준으로 네덜란드은행과 DSTA가 신사협정(Gentlemen Agreement)을 통해 목표잔고를 설정한다. 하지만 실제 예치규모는 이보다 훨씬 낮은 수준을 유지하고 있다. 단기금융시장을 통한 여유자금은 RP를 주로 이용하고 있지만 RP 이외에 금융회사에 대한 단기예금, 정부 간의 자금대여(Treasury exchange agreement) 등으로도 운용하고 있다.

그림 3-5 | 네덜란드의 국고금 관리체계




자료: 기획재정부

이 밖에 프랑스도 영국, 네덜란드와 마찬가지로 프랑스은행(Banque de France)내에 최상위계정 및 9,000여 개의 하위계정으로 구성된 피라미드 구조의 정부예금 계정을 설치하고 자금을 집중시켜 관리하고 있다. 프랑스의 경우 정부예금 목표잔고를 1억 유로로 설정해 놓고 국고금 관리 전담기관인 AFT(Agence France Trésor)는 일시적으로 발생하는 여유자금을 단기금융시장을 통한 RP, 금융회사에 대한 단기예금, 정부 간의 자금대여 등으로 운용하고 있다.

한편 미국은 모든 자금을 중앙은행의 정부예금 계정에 집중시키는 유럽 국가들과는 달리 조세수입 및 재정지출에 따른 시중 유동성 변동을 완화시키기 위해 일부 여유자금을, 국고금을 수납한 금융회사에 직접 예치하여 운용하고 있다. 이러한 국고금 관리방식을 '국고금 수납 및 투자 프로그램(Treasury Tax and Loan program, TT&L)'이라고 명명하고 있다. 미국은 이 프로그램을 운영하기 위해 국고금 수납업무를 취급하는 금융회사를 두 종류로 구분하고 중대형 금융회사는 국고수납 및 투자기관(Note Option Depositories)으로 지정하여 금융회사가 수납한 국고금을 해당 금융회사가 그대로 보유·운용하도록 하고 재무부는 동 예치금에 대해 이자수익을 수취하며, 재무부가 요청하는 경우에 한해 뉴욕 연방준비은행(New York Federal Reserve Bank)의 국고금 계정으로 이체하도록 하고 있다. 반면 주로 소형금융회사들은 단순한 국고수납기관(Remit Option Depositories)으로 지정해 금융회사가 수납한 국고금을 전액 뉴욕 연준의 국고금 계정으로 이체하도록 하고 있다.

미국은 중앙은행에 정부예금 목표잔고를 일률적으로 설정하고 있지 않으며 재무부의 재정자금 지출, 운용자금 회수 등의 예상현금흐름을 감안해 50억 달러에서 70억 달러 수준의 정부예금을 연준에 예치하고 있다. 즉 일일 기대 순현금 흐름과 예상하지 못한 자금수요에 대비한 여유자금을 감안하여 일단위로 적정 유동성 확보를 위해 재무부와 뉴욕 연준 간의 협의 하에 예치금 규모도 대체로 일정수준으로 유지하고 있는 것이다.

## 2. 한국 정부의 통합계정 구축 경험

### 가. 배경과 구축 과정

한국 정부는 일반회계 및 다수의 특별회계별로 구분되어 관리되고 있던 국고금을 2005년 7월부터 통합하여 관리하고 있다. 통합계정 구축의 주요 배경으로 무엇보다 세입과 세출의 시기 불일치에 따라 정부의 각 회계별 자금의 과부족이 반복적으로 발생하는 문제를 들 수 있다. 특히 경기조절을 위하여 재정집행을 앞당기는 경우 국채발행 등 외부자금 조달규모가 크게 증가하여 조달비용이 커지는 문제가 심각하였다. 2003년은 한국에 소위 카드대란이 발생하고 이에 따라 금융시장뿐 아니라 경제활동 전반에 걸쳐 침체를 겪기 시작한 해이다. 정부는 경기침체에서 빠르게 벗어나기 위하여 재정의 조기집행을 단행하였는데 이에 따라 외부자금 조달규모가 누계 기준으로 2003년 13.5조 원, 2004년 21.6조 원, 2005년 28조 원으로 급증하였다. 외부차입비용이 증가한 것은 물론으로 2003년 515억 원, 2004년 1,283억 원, 2005년 2,431억 원을 기록하였다. 이에 따라 자금의 수급조절을 원활히 하면서 조달비용을 절감할 수 있도록 정부 내부의 자금을 효율적으로 활용할 수 있는 방안이 적극적으로 검토되기 시작하였다.

이러한 문제의식을 촉진시킨 또 다른 문제는 일부 회계에 여유자금이 있더라도 다른 자금부족 회계에서 이를 사용하기 어렵다는 점이었다. 물론 회계간 전용(轉用)이라는 수단을 활용할 수 있었으나, 그 절차가 복잡한 데다 다른 회계의 자금 수급에 대한 정보가 부족하고 자금을 빌려주는 회계 측의 인센티브 부재 등으로 필요한 시기에 회계 간에 자금 전용이 원활하게 이루어지기를 기대하기는 무리였다. 결국 정부 내부의 자금을 보다 효율적으로 활용함으로써 사장되는 자금을 최소화 시킬 수 있는 방안이 통합계정 도입 시행 전부터 지속적으로 검토되었다.

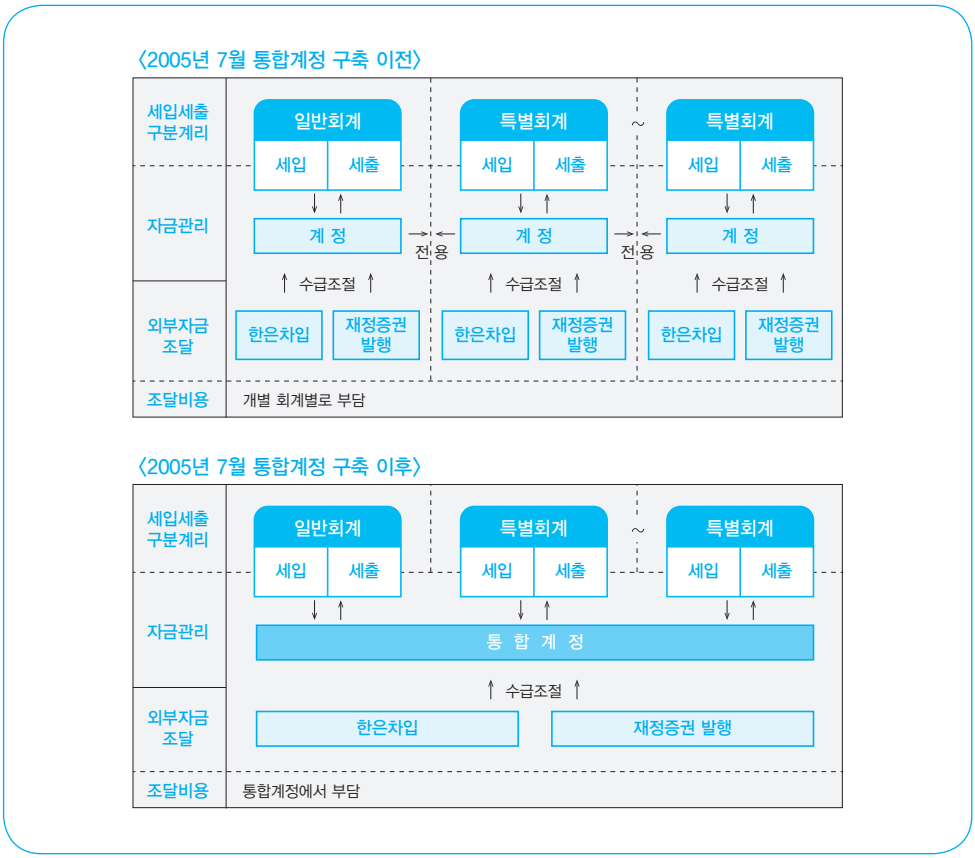
그러나 통합계정의 구축 및 운영에는 신중한 검토가 필요하다. 국고금 통합관리의 필요성에 대해서는 대부분의 부처에서도 공감하고 있었으며 이에 따라 심각한 이견이 없었으나 회계별 수입·지출 구조의 특수성을 고려할 필요가 제기되었다. 일부 특별회계의 경우 수입이 발생하는 시기의 예측가능성이 낮고, 만성적으로 수입에 비해 지출이 크게 발생하는 문제를 가지고 있었다. 이러한 회계를 통합하여 관리할 경우 타 회계의 자금을 이용한 후 상당 기간 동안 이를 상환하지 못하는 등 자금관리에 어려움을 초래될 우려가 있다. 이와 같은 문제를 극복하기 위해 도입 초기에는 수입 및 지출의 예측 가능성이 낮거나 만성적으로 지출이 과도하게 발생하는 회계의 경우 다른 회계의 자금을 활용하기보다는 가급적 해당 회계의 자체 수입으로 지출을 충당하는 것을 원칙으로 하고, 다른 회계의 자금을 일시적으로 활용하는 것은 추후 자체수입으로 이를 반환할 수 있는 확신이 있는 경우에 한해 허용하는 방식으로 운영되었다.

한편 통합계정에는 모든 부처의 수입, 지출 계좌가 포함되어 있으므로 각 부처의 수입·지출 상황을 실시간으로 모니터링하여 외부자금 조달 및 일시자금 운용 결정의 효율성을 높이는 것이 관건이다. 이를 위해 정부는 2005년 7월부터 통합계정을 구축·운영하기 시작한 후 각 부처별로 수입·지출 현황을 파악할 수 있도록 재정정보시스템을 개선하였다. 동 시스템 개선 이전에는 자금지출 규모가 급증하더라도 어떤 부처에서 어떤 사유로 발생하였는지 알기 어려웠으나, 시스템 개선을 통해 어떤 부처에서 대규모의 지출이 발생하였는지 파악할 수 있게 되어 통합계정 구축의 실효성을 제고할 수 있었다.

다양한 준비작업을 거쳐 한국 정부는 2005년 7월부터 세입·세출은 과거와 동일하게 회계별로 구분하여 계리하는 반면, 자금관리는 6개 특별회계를 제외한 10개 특별회계와 일반회계를 합하여 통합계정을 통해 종합적으로 관리하도록 하였다. 통합관리의 대상에서 제외된 특별회계는 자금운용의 독립성이 강한 기업특별회계, 우체국보험특별회계 등으로 관련 부처와의 협의를 거쳐 결정되었다.

통합계정의 운용과 관련된 사항을 명확히 하기 위해 중앙정부의 수입·지출에 관한 일반법인 『국고금관리법』을 크게 개정하게 되었는데, 앞에서 살펴본 통합계정의 설치 및 운용과 관련한 규정들을 신설하고 회계간 자금 전용제도를 폐지하는 한편, 통합계정과 통합계정에서 제외된 특별회계간의 자금 상호예탁(과거 회계간 전용과 유사)제도를 신설하여 필요할 경우 통합계정에서 제외된 회계의 자금을 활용할 수 있도록 하여 정부 전체 자금의 통합 활용이 가능하도록 하였다.

그림 3-6 | 한국의 국고금 통합관리 시스템 변화




법률 개정 추진과정에서 국고금 통합관리에는 면밀한 준비가 필요하다는 요구가 지속적으로 제기되었으며, 시행시기를 연기해야 한다는 의견이 국회로부터 제기되었다. 결국 정부의 재정정보시스템이나 한국은행의 관련 시스템의 안정적인 작동 등을 위해 당초 목표했던 시행시기(2005.1.1)에 비해 6개월 연기된 2005.7.1일부터 통합관리가 시행되었는데, 통합관리가 시행된 첫 해인 2005년에도 통합관리와 관련한 전산 오류는 한 건도 발생하지 않았으며 이는 테스트 등 충실한 사전준비에 기인하는 것으로 보인다.

### 나. 통합계정을 통한 국고금 관리

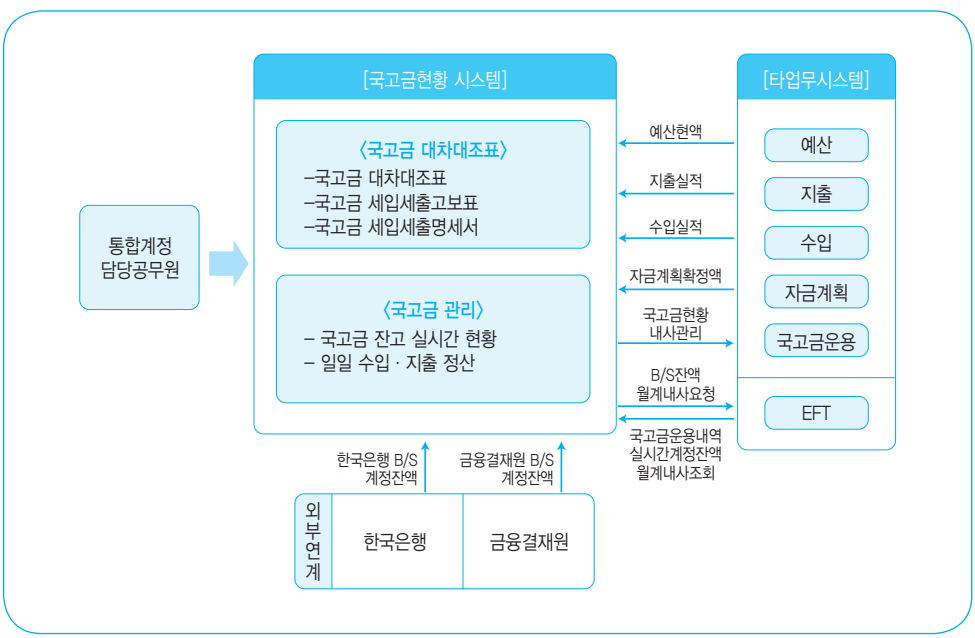
2005년 7월부터 시행된 한국 정부의 국고금 통합 관리는 현재 디지털예산회계시스템을 통해 모든 업무처리가 전산화 되어 효율적으로 운영되고 있다. 현행 디지털예산회계시스템을 통해 이루어지고 있는 국고금관리 관련 업무는 크게 '국고금 운용 업무'와 '국고금 현황 업무'로 구분되는데 아래에서는 이 두 가지 업무에 대해 보다 자세히 살펴보고자 한다.

먼저 '국고금 운용 업무'는 통합계정에 포함된 회계간 자금의 상호 융통, 통합계정과 통합계정에서 제외된 회계간 자금의 상호예탁, 국고 일시자금의 금융회사 예치, 운용수익 처분 등으로 구성되어 있다.

우선 통합계정 내 회계간 자금의 활용은 자금이 필요한 회계를 관리하는 부처로부터의 요청이 있거나 통합계정을 총괄 관리하는 담당 공무원의 판단에 따라 그 필요성이 인정되는 경우 통합계정 담당공무원이 회계간 자금의 이체를 실행한다. 통합계정 내 회계 간 자금이 이체된 내역은 디지털예산회계시스템 상에 기록되며, 해당 회계연도 내에 반드시 동 자금의 상환이 이루어져야 한다. 상호예탁은 통합계정과 통합계정에서 제외된 특별회계간의 일시자금을 상호 활용하는 방법으로, 과거 통합계정이 구축되기 전의 회계간 '전용'과 유사한 방식이다. 국고 일시자금의 금융회사 예치는 금융시장에서 운용할 수 있는 일시자금을 사전에 운용약정이 체결되어 있는 금융회사의 계좌로 직접 이체하는 업무이며, 운용수익 처분은 통합계정 자금의 운용으로 생긴 수익금을 통합계정의 자금조달 비용 및 차입금에 대한 이자의 지급 등에 사용하는 업무이다.

그러나 국고금 통합관리와 관련하여 보다 중요한 기능은 디지털예산회계시스템을 통한 수입·지출 현황 및 통합계정 잔고 정보의 실시간 파악이라고 할 수 있다. 이를 위해 상기 '국고금 운용 업무'들과는 별도로 디지털예산회계시스템은 국고금 현황 파악을 위한 자료들을 제공하며, 이를 위해 '국고금 현황 업무'가 별도의 하위 시스템으로 구축되어 있다. 국고금 현황 업무를 통해 제공되는 정보는 통합계정 및 각 회계별 보유잔고(지출가능액)의 실시간 현황, 일일 수입·지출 마감잔고 현황 및 연중 수입·지출 누계액 등이다. 국고금 현황 업무의 흐름은 아래 [그림 3-7]과 같다.

그림 3-7 | 국고금현황 업무 흐름도



부처별, 회계별 잔고현황이 디지털예산회계시스템을 통해 실시간으로 집계되므로, 예산이 집행되는 현황을 모니터링 하고, 사전에 예측하지 못한 대규모의 지출이 발생하는 경우 동 지출이 발생하는 부처를 즉시 파악하여 대응할 수 있다.

통합계정 관리를 총괄하는 기획재정부는 디지털예산회계시스템을 통해 통합계정 전체 잔고 및 통합계정에 포함된 회계의 잔고를 실시간으로 모니터링 하고 예측된 지출수요에 비해 보유자금이 부족할 경우 한국은행으로부터 자금을 차입할 수 있다. 또한 일시자금이 발생할 경우 디지털예산회계시스템 상에서 즉시 국고금 운용대상 금융회사로 이체하여 운용할 수 있어 신속한 업무처리가 가능하다.

이처럼 디지털예산회계시스템을 통한 국고금관리는 수입·지출 현황 파악에서부터 일시자금의 금융시장 운용에 이르는 과정이 하나의 시스템으로 전산화 되어 있어 원스톱(One-Stop) 처리가 가능하여 국고금 관리업무의 효율화에 크게 기여하고 있다고 평가할 수 있다.

## 3. 적극적 국고금 관리체제로의 전환 (2010년 7월부터)

이상의 효율적인 인프라를 기반으로 한국 정부는 2010년 7월부터 선진국 방식의 적극적 국고금 관리체제로의 전환을 선언하였다. 물론 앞서 자세하게 살펴본 바와 같이 2005년 7월의 통합계정 구축이 국고금 관리방식의 선진화를 위한 중요한 첫걸음인 것은 틀림없는 사실이지만 그동안 자금예측의 불확실성 및 이에 따른 국고금의 활용 저조 등 선진국 방식의 적극적 국고금 관리체계로 보기에는 미흡한 점이 많이 있었다.

무엇보다 자금 예측의 불확실성 등으로 각 부처에서 만성적으로 과도한 자금배정을 요구하고 이에 따라 대기성 자금 규모가 늘어나고 집행실적 대비 미집행 자금(통상 3~4조 원)이 상시적으로 발생하는 문제가 있다. 특히 우발상황에 대비하기 위해 자금을 수시로 배정하는 제도가 명확한 기준 없이 남용되고 있었다. 이러한 문제들은 다시 수입·지출 자금흐름에 대한 불확실성을 더욱 높여 국고금 관리의 어려움은 물론 한국은행 통화관리에도 애로요인으로 작용하였다.

또한 18개 특별회계 중 6개[5]는 통합계정에서 제외되어 국고금 운용상의 칸막이가 완전히 제거되지 못한 문제도 있으며 자금예측의 불확실성 등으로 인해 일시 여유자금이 발생한 경우에도 1주일 이상 대기성 자금으로 예상되는 부분에 한해서만 금융시장에서 운용하는 등 소극적인 운용에 머무르고 있었다. 그 결과 2006년부터 일시 여유자금을 금융시장에서 운용하기 시작한 이후에도 통상 통합계정 잔고는 필요 이상 높은 수준(연평균 5조 원)을 유지하고 있었다.

2010년 5월 발표된 한국 정부의 국고금 관리체제 선진화 방안은 '국고자금 집행지침' 제정, 국고금 통합관리 범위 확대, 목표잔고(target balance) 제도의 도입 및 국고금 운용 금융회사 복수화 등의 내용을 포함하고 있다. 먼저 정부는 국고금 자금배정 및 지출의 사전통지, 미집행 현금의 처리에

5) 조달, 우편사업, 책임운영기관, 우체국예금, 우체국보험, 양곡관리특별회계로 해당 회계의 연간 평균잔고는 총 4~6천억 원 수준임.

대한 원칙인 "국고자금 집행지침"[6]을 제정하여 국고금 운용 측면에서의 재정규율을 강화하였다. 또한 국고금 관리 총괄부처인 기획재정부와 각 부처 간의 상시 정보교환 활성화, 디지털예산회계시스템에 수입·지출 흐름 추이 분석기능을 도입하는 등 수입·지출 흐름 예측능력을 제고하기로 하였다.

표 3-2 | 적극적 국고금 관리로의 전환 비교표

| 구 분 | 종 전 | 개 선 |
|---|---|---|
| 자금배정 및 지 출 | • 별도의 지침이 없음<br>• 배정받은 자금을 집행하지 않더라도 별도의 불이익 없음 | • 자금배정 및 지출의 사전통지 등에 대한 원칙을 제정("국고금 집행지침")<br>• 자금배정 이후 **사용하지 않는 자금 발생시 불이익 / 인센티브** 부여 |
| 통합계정 범위 | • 일반회계, 12개 특별회계 | • 일반회계, 15개 특별회계 |
| 국고금 운 용 | • **일일 관리목표 없음**<br>• **초단기 운용 없음** | • 중앙은행 국고계좌 '일일' 예치한도를 설정하여 관리<br>• 한도 이상 여유자금은 '일일' 단위로 금융시장에서 운용 |
| 국고 일시자금 위탁운용기관 | • 1개 기관 | • 복수화 |

한편 현재 일반회계와 12개 특별회계에 머무르고 있는 통합계정의 포괄범위를 확대하여 통합계정에서 제외되고 있는 6개 특별회계 가운데 조달, 우편사업, 책임운영기관 특별회계 3개를 신규로 대상에 포함시켰다. 현재 통합계정에서 제외되고 있는 특별회계의 계좌 잔고는 4~6천억 원 수준이며, 이번 조치로 동 잔고의 90% 이상이 통합계정으로 편입되었다.

그리고 목표잔고(target balance) 제도를 도입하여 매일 지출해야 하는 최소한의 자금을 통합계정의 목표 잔고 수준으로 설정하고, 이를 초과할 것으로 예상되는 자금은 매일 전액 금융시장에서 운용하기로 하였다. 나아가 수입·지출 흐름의 예측가능성이 제고되는 추이를 보아 1주일 미만의 초단기 일시자금에 대해서도 매일 금융시장에서 운용할 예정이다. 또한 현재 한국증권금융 1개社를 대행기관으로 선정하여 일시여유자금 운용을 위탁하고 있으나 경쟁을 유도하기 위하여 복수 기관으로 확대하였다.

이와 같은 조치들은 한국의 국고금 관리 시스템을 보다 선진화할 것으로 보이는데 특히 그동안 적극적으로 활용되지 못한 미세조정(fine tuning)을 더욱 활성화시킬 수 있을 것으로 판단된다. 한국은 2005년 7월에 통합계정을 도입했음에도 불구하고 그동안 국고금 관리의 미세조정 기능을 제대로 활용해오지 못하였으나 목표잔고 제도의 도입 및 초단기 일시자금의 운용 등에 힘입어 향후 미세조정을 통해 국고금 계정잔고가 보다 안정화(smoothing)되고 있는 것으로 평가된다.

6) 주요 내용으로 경비별 지출 규모·시기 명시, 대규모 자금(일반회계의 경우 500억 원, 특별회계는 200억 원)의 경우 지출되기 최소한 1일 전 기획재정부 사전통지, 월중 자금 수시배정 제한, 자금배정 후 미집행된 부분 발생 시 자금회수 및 불이익 부여 등이 있다.

# 제4절 한국 사례의 평가 및 개도국에 대한 제언

## 1. 한국 사례의 평가

IT 기술의 발전과 함께 선진국은 물론 개도국에서도 여러 행정업무의 전산화가 이루어지고 있다. 그런데 한국의 경험은 전산화가 부분적으로만 이루어지는 경우 전산화 이전의 행정에서 나타나는 업무 비효율이나 국고금 횡령 등의 문제가 쉽게 사라지지 않는다는 점을 보여준다. 한국의 지방 세무관청에서는 1990년대 이래 전산화가 빠르게 진행되었으나 일부 세무 공무원들의 공금 횡령 사례는 세금 고지에서부터 수납까지 전 과정을 전산화 한 2000년대 초반 이후에야 대부분 사라진 것으로 보인다.

국고금 수납업무의 전산화가 세무비리의 근절 및 업무 비효율의 제거에 도움이 되는 것과 마찬가지로 국고금 지급업무의 전산화도 여러 가지 장점이 있다. 업무처리 절차의 간소화로 인력 및 비용의 낭비를 줄이는 것은 말할 것도 없으며 국고금 지급을 둘러싼 다양한 형태의 부정의 소지도 사라진 것으로 평가된다. 한국의 경우 재정자금 전자이체 시스템의 구축 이전에도 국고금 지급과 관련하여 비리가 발생한 사례는 별로 없지만, 국고금 지급의 전산화를 통해 국고금 지급 시기를 조절하는 방법을 통해 커미션을 받는 등의 부패가 발생할 가능성을 원천적으로 차단할 수 있었다.

한편 한국 정부가 2005년 7월 통합계정을 구축한 이래 당초에 의도했던 대로 각 회계의 여유자금을 최대한 활용함으로써 자금조달비용을 절약하고 회계·계정간 자금부족시 국고금 전용·반환 절차 없이 통합계정 내 회계간 자금을 탄력적으로 운용하는 것이 가능해진 것이 사실이다. 통합계정이 도입된 2005년 하반기만 하더라도 약 627억 원의 한은 차입금 등 외부조달자금의 이자 절감 효과가 발생한 것으로 추정된다.

또한 국고금 수급이 원활하게 조절됨으로써 재정집행의 탄력성이 높아져 2005년 하반기에 4개 특별회계에서 부족자금을 외부차입 없이 통합계정 내에서 조달하여 259일간 활용한 사례도 있었다. 행정절차 간소화로 국고금 운용에 소요되던 시간과 비용도 절감하게 된 것도 높게 평가할 만하다.

그러나 국고금 부족 상황과 달리 국고금 여유 상황에서는 통합계정 구축이 바로 여유자금의 적극적 활용으로 연결되지 못하고 무수익자금을 과다하게 보유하였던 것으로 평가된다. 이에 따라 2010년 7월에 보다 적극적인 국고금 관리방식으로의 전환 조치가 이루어진 것은 앞에서 언급한 바와 같은데 이 조치들의 성과를 평가하기 위해서는 좀 더 추이를 지켜볼 필요가 있다.

지금까지의 설명에 기초하여 현재 한국의 국고금 관리방식을 평가하면 선진국의 적극적 국고금관리(active government cash management)에 비추어 중간 단계인 것으로 평가된다. 앞에서 살펴본 것처럼 바람직한 국고금 관리방식의 주요 요소들은 다음과 같다.

① 효과적인 국고금 수납 및 지급 절차

② 국고금의 통합관리와 국고 여유자금의 적극적 운용

③ 국고금 관리의 통화정책적 고려 및 중앙은행과의 협조 시스템

④ 금융시장 발전과의 조화

한국의 경우 ① 효과적인 국고금 수납 및 지급 절차와 관련하여 2000년대 들어 지속적인 전산화 작업을 통하여 업무처리 절차의 간소화, 인력 및 비용의 절감은 물론 국고금 수납 및 지급 절차의 투명성 제고 효과를 이룬 것으로 보인다. 특히 한국의 경우 전자거래에 대한 신뢰성 확보 및 납입절차의 중앙화가 잘 이루어지고 있는 것으로 평가된다. ②의 국고금의 통합관리와 관련하여서도 2005년 7월부터 통합관리가 시행되고 있으며 예측 시스템도 디지털예산회계시스템 구축 등에 따라 빠르게 개선되고 있다. 이에 따라 국고 여유자금도 금융회사를 통한 운용이 시작되었으나 2010년부터 적극적 운용 개념이 도입된 점을 감안, 초기 단계로 평가할 수 있다. ③ 국고금 관리의 통화정책적 고려 및 중앙은행과의 협조 시스템과 관련해서는 정부와 한국은행 간의 소통이 꾸준히 이루어지고 있으며 ④ 금융시장 발전과의 조화의 경우에는 국고 여유자금의 운용이 RP등 단기금융시장보다 금융회사 예치를 통해 주로 이루어지고 있다.

Mike Williams(2004)는 국고금 관리방식의 발전을 4단계로 파악하고, 적극적인 국고금 관리가 원활하게 이루어지기 위해서는 자금흐름 예측이 잘 되어야 한다고 지적하고 있는데 한국은 이제 막 Phase 3에서 Phase 4로 넘어간 상태로 보인다.

Phase 1: 통합계정(single treasury account)

Phase 2: 예측능력(forecasting capability)

Phase 3: 낮은 수준의 적극적 국고금 관리(rough tuning)

Phase 4: 높은 수준의 적극적 국고금 관리(fine tuning)

향후 한국은 정확한 국고금흐름의 예측 시스템을 보다 발전시킬 필요가 있는 것으로 평가된다. 한국에서는 디지털예산회계시스템 등에 힘입어 상대적으로 신속하고 정확한 데이터베이스의 구축이 가능하다. 앞으로 정교한 국고금 흐름의 예측 모형의 개발에 힘쓰는 한편 국고금 수입·지출 부문과의 정보 공유를 더욱 강화할 필요가 있다. 정부와 중앙은행간의 협조 시스템도 더욱 긴밀히 할 필요가 있다.

이와 같은 발전에 기초할 때 향후 더욱 적극적인 국고 여유자금의 운용 및 미세조정까지도 가능할 것으로 보인다. 한편 여유자금의 운용에서는 물론 단기자금조달 등과 관련하여 단기금융시장의 발전을 도모하는 방향으로 정책이 추진될 필요가 있다.

## 2. 개도국에의 제언

지금까지 살펴본 것처럼 한국은 상대적으로 짧은 기간에 선진국 방식의 국고금 관리체제로 전환하고 있다. 그 성공요인으로 여러 가지를 들 수 있겠으나 IT를 기반으로 하는 전산화의 지속적인 확대를 먼저 생각해볼 수 있다. 그 동안 정부 재정규모의 확대, 경제활동 인구의 증가 등으로 국고업무 취급건수와 금액이 꾸준히 증가하여 온 데다 다양한 형태의 국고금 수납제도 및 지급제도가 도입되는 등 국고업무의 환경도 지속적으로 변해왔다. 이러한 환경변화에도 불구하고 국고업무가 안정적으로 운영되면서 발전할 수 있었던 것은 IT를 기반으로 한 전산화의 지속적인 확대가 뒷받침하고 있었

기 때문이다. 더욱이 전산화의 확대는 국고금 수납과 지급의 정확성과 편의성을 제고할 뿐 아니라 국고금 흐름과 관련하여 다양한 정보를 실시간으로 제공함으로써 미래 국고금 흐름의 예측력을 높인다. 물론 전산화만으로 국고금 흐름의 예측시스템이 완벽하게 갖추어지는 것은 아니며 관련 기관들과의 긴밀한 협조, 정교한 모형 개발 등을 통해 예측능력을 강화하는 것도 중요하다. 그러나 전산화가 정확한 국고금 흐름의 예측시스템을 만들기 위한 가장 기초적인 하부구조임은 부인하기 어렵다.

특히 국고금 수납 시스템의 전산화는 각종 부정부패를 방지하는 효과도 있다. 세금이나 공과금 등 국고금 수납 시스템이 투명하지 못할 경우 다양한 부정부패가 발생할 가능성이 높은데 전산화된 시스템 하에서는 국고금 수납 흐름이 각 단계별로 투명하게 드러나기 때문에 부정부패의 소지가 줄어들게 된다. 더욱이 납세자 등 국고금 수입의 최초 지급자의 지급절차부터 전산화(online filing)가 이루어지는 경우 부정부패의 가능성은 거의 사라지게 된다. 이러한 효과 이외에도 세무행정의 적절성, 편리성이나 정보공유 확대 등의 효과를 기대할 수 있다.

그런데 한국의 경험은 전산화가 부분적으로만 이루어지는 경우 전산화 이전의 행정에서 나타나는 업무 비효율이나 국고금 횡령 등의 문제가 쉽게 사라지지 않는다는 점을 보여주고 있어 전산화를 추진하는 개도국에서는 되도록 전 과정의 전산화를 일관되게 추진할 필요가 있다.

한편 국고금 지급 시스템의 전산화 역시 부정부패의 소지를 줄이는 효과가 있다. 정부의 활동이나 예산집행 내역에 대한 정보가 투명하게 전달되는 경우 정부의 책임성(accountability) 및 투명성(transparency)이 제고될 수 있는데 국고금 지급 시스템의 전산화는 감독당국(auditors)이나 국민이 관련 정보에 보다 손쉽게 접근할 수 있도록 해준다. 이러한 투명성 및 책임성 제고는 다시 부정부패 가능성의 축소로 연결된다.

전산화를 추진하는 과정에서는 관계되는 각 부처나 기관의 담당자들이 긴밀히 협의하고 되도록 충분한 사전 테스트를 거치는 것이 중요하다. 전산시스템 상의 오류는 커다란 피해를 가져오는 것은 물론이며 동 시스템에 대한 신뢰가 제대로 형성되지 못하는 경우 이를 돌이키는 것이 매우 힘들다.

한국의 경우 전산화를 통한 국고금 수납 및 지급 체계의 개선에 따라 다양한 개선효과가 나타난 것이 사실이지만 몇 가지 부정적 효과도 내포하고 있다. 되도록 많은 분야 및 많은 기관의 시스템이 연결되어 있는 경우 업무의 효율성 및 투명성이 높아지게 되지만 이 경우 보안문제가 매우 중요해진다. 특히 인터넷망을 기반으로 한 환경으로의 전환은 보안문제를 보다 민감하게 만들고 있으며 정부의 전산망 및 여러 기관의 자체 전산망이 연계됨에 따라 인터넷 접속에 따른 비인가 접근의 위험성이 커지고 있다. 2010년 미국 등 세계 여러 나라 정부의 기밀 문서가 Wikileaks에 공개되어 큰 소동이 벌어진 바 있는데 이는 여러 정보망이 연결되어 있을 때 기존의 보안체계가 얼마나 쉽게 뚫릴 수 있는지를 잘 보여주고 있다. 한국 정부는 완벽한 보안을 위해서 물리적인 보안, 소프트웨어 보안과 함께 정책적인 보안을 동시에 추구하였으며 아직까지 심각한 위협을 받지 않고 있는데 새로 재정정보시스템 및 국고금관리 시스템을 구축하는 개도국에서도 이러한 보안 강화 조치를 눈여겨볼 필요가 있다.

또한 전산화를 추진하는 과정에서도 유념해야 할 점이 있다. 모든 국고금 수입 및 지급업무가 전산시스템 연계방식에 의해 광범위하게 처리됨에 따라 국고업무를 신속하고 정확하게 수행할 수 있게 되었지만 한편으로는 복잡해진 전산 프로세스로 인해 업무의 처리방법이나 거래과정을 객관적으로 파악하기가 쉽지 않은 측면이 있다. 특히 전산망 전면 장애 등 비상사태에 대처하기 위해서는 수작업이 필요하나 일단 전산시스템에 익숙해진 이후에는 수작업에 의한 업무처리 절차를 마련하는 데도 어려움이 있을 뿐만 아니라 이를 처리할 인력의 확보도 난제가 아닐 수 없다. 또한 새로운 제도 도입에 따른 실무 응용에도 한계가 있을 수 있다. 따라서 시행착오를 줄이기 위하여 업무 전산화 과정에서 사전에 치밀하고 충분한 업무분석이 뒷받침되어야 할 것이다. 그리고 과거의 수작업 처리경험, 국고업무 유경험자의 능력과 인원수 등을 종합적으로 감안하여 전산시스템 장애 시 대처방안도 함께 마련되어야 할 것이다.

전산화가 국고금 관리체제 개선을 위한 기본적인 과제라고 한다면 국고금 관리와 관련하여 적절한 인센티브 체계를 설계하는 것은 보다 높은 수준의 중요 과제라고 할 수 있다. 인센티브 체계의 설계는 국고금 지출 흐름의 예측가능성을 높이는 문제에서 특히 중요하다. 전산화 등을 통해 국고금 수납 및 지출 정보의 집적과 예측가능성 제고를 이룰 수 있는 것은 사실이나, 국고금 관리자가 모든 지출의 집행상황을 모니터링하고 일일이 통제하는 것은 불가능하기 때문이다. 이에 따라 미리 관련규정 또는 지침을 마련하고 각 부처가 이를 자발적으로 준수하도록 적절한 인센티브(또는 페널티) 체계를 설계하는 방식이 보다 효과적이다. 앞에서 살펴본 것처럼 한국의 경우에도 국고자금 집행지침을 제정하여 자금을 과다하게 배정받은 후 집행하지 않아 지출흐름의 예측가능성을 저해하는 관행을 방지하고 있다. 그리고 동 지침을 위반한 부처에 대해서는 기획재정부 장관이 해당 부처에 대한 자금배정 금액을 조정할 수 있도록 국고금 집행지침에 명시하여 각 부처의 자발적인 준수를 유도한 바 있다.

한편 국고금 흐름 예측 시스템의 정확성을 더욱 높이기 위해서는 국고금 흐름과 관련한 각 부처별 수입·지출에 대한 통계정보뿐 아니라 국고금 흐름의 예측에 도움이 될 수 있는 다양한 정보가 상시적으로 공유되는 것이 바람직하다. 이를 위해 각 부처의 수입·지출을 담당하는 실무자들과 연결되는 네트워크가 유지될 필요가 있으며 사전에 예측된 국고금 흐름이 변동될 경우 각 부처로부터 신속하게 통지가 이루어지는 체제가 구축되어 있어야 한다.

정부와 중앙은행 간의 협조 시스템도 긴요하다. 한국의 경우 국고금 통합계정을 구축하는 것은 물론 국고금 관리의 주요 단계에서 정부와 한국은행 간의 협의가 지속적으로 이루어지고 있으며 이는 효율적인 국고금 관리를 위해 반드시 필요한 조건이다. 정부의 국고금 흐름과 관련한 정보가 중앙은행에 공유되는 경우 중앙은행의 시중 통화량에 대한 예측오차가 줄어들어 통화관리의 효율성이 제고되는 효과가 있다. 한국의 경우 2010년 7월 적극적 국고금 관리체제로 전환하면서 국고금 계좌의 잔고를 목표잔고(target balance) 수준으로 안정적으로 관리함으로써 중앙은행의 통화정책 수행의 예측가능성을 제고하는 데 크게 기여한 것으로 평가된다. 반대로 중앙은행의 통화정책과 관련된 정보는 시장금리 및 시중 유동성 규모 등 국고 일시자금 운용여건에 미치는 영향을 사전에 파악할 수 있도록 하므로 국고 일시자금 운용을 검토할 때 매우 중요한 정보로서 동 정보를 상시 공유하는 체제를 구축하는 것이 필요하다.

이외에도 정부와 중앙은행 간의 협조가 이루어질 필요가 있는 분야가 많이 있는데 특히 국고금 수납 및 지급 업무를 대행하는 은행들을 관리·감독하는 업무는 중앙은행에 위임하는 것이 더 효율적일 수 있다. 여러 개도국 정부의 경우 국고금 수납 및 지급 은행들을 관리 감독하는 업무가 방대한 문제를 안고 있는데, 상업은행들과 접촉이 잦은 중앙은행의 이점을 감안하여 국고금 수납 및 지급 은행들의 관리 업무를 중앙은행에 위임하는 방안에 대하여 검토할 필요가 있다. 한국의 경우 한국은행은 취급한 국고금의 출납에 대해서는 감사원의 검사를 받고 있는데 이에 따라 한국은행 및 국고대리점이 국고금의 출납보관에 관하여 국가에 손해를 끼친 사실이 확인되면 이 기관들은 손실된 국고금에 대해 배상해야 한다. 한국은행은 국고금 횡령 또는 유용 등의 사고가 발생하거나 일상적인 업무처리에 오류가 자주 발생하는 등 필요한 경우 해당 국고대리점 임점 등의 방법으로 국고대리점에 대한 검사 또는 업무지도를 실시하고 있다. 또한 국고대리점이 국고금 수급과 관련한 사고 또는 지장 등을 초래한 경우에는 한국은행은 해당 국고대리점 및 금융기관에 대하여 주의환기, 국고금 수납액의 조기회수, 집중지연 이자 부과, 국고대리점 폐지 또는 설치 제한 등과 같은 제재를 하고 있다. 또한 많은 개도국에서 정부와 중앙은행이 각자 채권을 발행하기 때문에 유통시장의 발전이 저해될 수 있는 문제에 대해서도 고려가 필요하다. 발행하는 채권의 만기가 다르기는 하지만 국채와 함께 성격이 비슷한 중앙은행 채권이 동시에 발행·유통됨에 따라 채권 유통시장의 유동성이 낮아지는 문제가 있으며 이에 따라 금융시장의 발전을 도모하기 위하여 중앙은행의 채권 발행을 정부로 이관하는 문제를 검토할 필요가 있다.

제4장

# 재정제도의 개혁(3): 발생주의·복식부기 국가회계제도

제1절 발생주의·복식부기 국가회계제도의 개요
제2절 발생주의·복식부기 국가회계제도의 적용
제3절 발생주의·복식부기 국가회계제도의 실현

# 재정제도의 개혁(3): 발생주의 · 복식부기 국가회계제도

## 제1절 발생주의·복식부기 국가회계제도의 개요

### 1. 한국의 발생주의·복식부기 국가회계제도 도입 배경 및 목적

단식부기·현금주의 국가회계는 현금의 유출입에 따라 세입(歲入)과 세출(歲出)을 나열하여 기록·보고하는 회계제도를 말한다. 단식부기·현금주의 회계에 따른 예산 및 결산은 이해가 쉽고, 예산의 편성 및 집행과정에서 통제가 용이하다는 측면에서 대부분의 국가에서 적용하고 있는 제도이다. 한국 중앙정부의 경우 2008년 이전까지 예산서와 결산서가 이 체계에 따라 작성되어 왔다.[7]

기존의 국가회계제도 하에서는 현금 이외의 국가의 자산 및 부채–국가채권, 국유재산, 물품, 국가채무 등의 현황이 세입세출결산과 연계되지 않았으며, 이러한 항목들은 별도의 법체계에 따라 작성되었다.[8] 자산 및 부채의 인식시점, 인식방법 및 평가방법 등은 각 개별법에서 규정되어 있는 바에 따라 이루어지기 때문에 세입세출결산 과정과 밀접한 관련이 없었다. 법에 규정된 기준을 충족하여야 재산 및 채무로 인식하므로 경제적 실질에 의한 자산 및 부채라고는 할 수 없으며, 개별 보고서별로 분산되어 있었기 때문에 부처 및 국가통합 단위의 전체 내역을 파악하기 어려웠다. 모든 현금유입을 세입으로 처리하였으므로 당기에 발생한 수익인지, 부채의 증가 또는 자산의 감소로 발생한 것인지 파악하기 곤란하였다. 현금의 유출 역시 비용인지, 자산의 증가인지 또는 부채의 상환인지 구분할 수 없었다.

7) 한국 중앙정부는 크게 일반회계, 기타특별회계, 기업특별회계 및 기금으로 구성되는데, 이 중 기업특별회계와 기금은 이전부터 기업예산회계법 및 국가재정법(과거 기금관리기본법) 등에 의해 복식부기·발생주의에 근거한 회계처리 및 보고가 추가로 이루어져 왔다. 기업특별회계와 기금은 사업형태가 일반기업과 유사했기 때문이라고 볼 수 있다. 이에 비하여 일반회계와 기타특별회계는 순수 단식부기·현금주의 회계만 적용하여 왔다.

8) 2008년 이전 한국의 정부회계제도에서는 국가채권은 국가채권관리법, 국유재산은 국유재산법, 물품은 물품관리법, 국가채무는 국가재정법에 근거하여 별도의 보고서가 작성되었으며, 세입세출결산서와 함께 국회에 보고되었다.

이와 같은 기존 회계제도의 한계를 극복하고 국가재정상태의 정확한 진단 및 예측을 통하여 미래지향적 재정관리기반을 구축하기 위하여 한국의 중앙정부는 2009년부터 발생주의·복식부기 국가회계제도를 도입하였는데,[9] 그 목적은 다음과 같이 정리할 수 있다.

**표 4-1 | 한국 중앙정부의 발생주의·복식부기 국가회계제도 도입 목적**

| 도입 목적 | 세부 방안 |
|---|---|
| 종합적·체계적 재정관리 지원 | • 회계·기금별, 자산별로 단편적으로 생산되는 정보를 체계적으로 연계·통합, 국가재정에 대한 종합적 정보 관리<br>• 국가재정이 회계·기금별 개별관리체제에서 벗어나 통합재정차원에서 운영될 수 있도록 지원 |
| 국가재정상태의 정확한 진단·예측 및 미래지향적 재정관리기반 구축 | • 국가의 자산·부채를 발생주의 기준에 따라 객관성 있게 평가하여 국가재정상태 진단의 정확성 제고<br>• 미래 재정부담능력을 예측, 중장기 재정전망에 따라 재정을 운영해 나갈 수 있는 기반 마련 |
| 성과관리 등 혁신 재정체제의 성공적 정착 지원 | • 프로그램예산·성과관리제 등 다른 재정혁신과제와 연계, 동제도의 성공적 정착을 지원하고 재정운영 체제간 일관성 확보 |
| 실질적 의사결정지원체제 구축 | • 회계과정에서 재정운영 및 국가재정상태에 관한 다양한 정보를 생산·관리<br>• 축적된 재정정보를 분석·가공하여 재정정책수립에 시의성 있게 지원함으로써 정책정확성과 품질을 제고 |

자료: 기획재정부

복식부기·발생주의 국가회계제도의 도입으로 인해 한국의 중앙정부는 자산·부채·수익·비용에 관한 회계정보가 재무제표를 통해 체계적이고 종합적으로 제시될 수 있는 기반을 구축하였다고 볼 수 있다. 단순한 현금의 유출입 외에 경제적 자원의 변동이 발생할 경우에도 자산 및 부채로 인식할 수 있게 되었으며, 실질적인 평가가 이루어질 수 있도록 하는 환경이 마련되었다. 예를 들어 장기계속공사의 경우 공사비가 지출(또는 발생)될 때마다 자산으로 기록되며, 유가증권·유형자산·채권·충당부채 등과 관련하여 실제 현금의 흐름이 유발되지 않는 경제적 가치의 변동이 발생하는 경우에도 가치 변동 효과를 인식할 수 있게 되었다. 프로그램에 집행된 원가(비용)는 프로그램별로 집계되어 성과평가 및 향후 피드백을 대비한 회계정보의 산출도 가능하게 되었다.

무엇보다 과거에는 재정상태와 재정운영결과가 각 중앙관서내 회계·기금별로 집계되어 중앙관서 전체를 파악하기 어려웠으나, 현재는 중앙관서 및 국가통합 단위까지 회계정보가 집계되어 제공될 수 있는 기반이 마련되었다는 점이 중요하다. 또한, 국가재정법, 국유재산법, 기업예산회계법 등 다양한 법에서 관리되던 결산서류가 통일된 체계 하에서 관리될 수 있게 된 것도 이 제도의 영향이라 할 수 있다.

9) 실제 중앙관서별 재무제표 및 국가통합 재무제표는 2011회계연도분부터 정식으로 작성되어 국회에 제출되었다.

물론 복식부기·발생주의 국가회계제도는 그에 상응하는 각종 비용[10]이 수반되며, 불명확한 추정방법 등의 사용으로 오히려 왜곡된 정보가 산출될 수 있는 가능성도 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 국가회계제도가 필요시 되는 이유는 과거 단식부기·현금주의 회계제도가 가지고 있던 정보제공의 한계를 극복함으로써 다양한 국가회계정보이용자에게 의사결정에 유용한 회계정보를 산출할 필요성이 있기 때문이다. 여기에 한국에서 복식부기·발생주의 국가회계제도 도입의 의의가 있다고 볼 수 있다.

표 4-2 | 단식부기·복식부기와 현금주의·발생주의 회계제도의 비교

| 단식부기 | 복식부기 |
|---|---|
| • 수입지출 사실만을 기록<br>– 자산·부채는 별도로 기록<br>– 연계정보간 불일치 가능성 존재 | • 수입지출을 자산·부채·수익·비용과 연계<br>– 자산·부채의 변동을 동시 기록<br>– 대차평균원리에 따라 자동검증<br>– 재무제표(명세서)간 연계정보 일치 |
| **현금주의** | **발생주의** |
| • 현금출납시점에 기록<br>– 현금의 출납이 있어야 기록<br>– 취득원가로 기록 후 가액불변 | • 거래 또는 사건의 발생시점에 기록<br>– 현금출납이 없어도 거래발생시 기록<br>– 경제적 실질 가치로 자산·부채 표시 |

자료: 기획재정부

## 2. 발생주의·복식부기 국가회계제도의 특성

### 가. 국가회계에서의 예산의 중요성

국가회계의 가장 중요한 특성이자, 기업회계와 국가회계의 가장 큰 차이는 바로 예산(budget)에 대한 관점이다. 기업에서의 예산은 목표를 제시하고 효율적인 경영이 이루어지도록 하는 역할을 한다. 그러나 이는 경영활동에서 중요한 역할을 하지만 어디까지나 정확한 회계정보가 바탕이 되어야 의미가 있게 된다. 왜냐하면 기업은 예산을 아무리 정교하게 설정한다고 해도 실제 영업활동을 통하여 수익을 창출하는 노력을 하여야 하고 이에 대한 결과인 회계사건을 정확히 기록하여 회계정보를 산출하여야 계속기업(going concern)으로서의 가치 및 시장(market)에서 존재가치를 가지기 때문이다. 이에 따라 기업에서의 예산은 내적(경영적) 통제는 높다고 할 수 있으나 외적(법적) 통제는 거의 없으며, 반대로 회계와 관련해서는 까다로운 기준 적용이 요구되는 것이다.

10) 국가회계전문가 양성을 위한 교육비용, 회계정보 산출을 위한 시스템 구축 및 유지를 위한 비용, 회계정보의 신뢰성 확보를 위한 비용 등을 말한다.

이에 비하여 국가회계에서는 예산의 통제가 무엇보다도 중요하며, 결산보다는 예산이 우선시 된다. 단식부기·현금주의 국가회계제도 하에서와 같이 예산통제가 강조되는 상황일 경우 더욱 그렇다고 볼 수 있다. 정부에서의 예산은 일반적으로 의회의 통제를 받는다(IFAC, 2004). 총예산을 확보하기 위해서는 국민들에게 이에 상응하는 조세를 부과하여야 하기 때문이다.[11]

기업에서는 예산을 설정한다고 해서 기업의 수익이 결정되는 것은 아니지만, 정부에서는 예산이 결정되면 수익의 상당 부분이 결정되므로 예산의 내적 및 외적 통제가 중요하게 된다. 물론, 정부에서도 실제 회계사건에 대한 정확한 회계의 기록이 중요하다. 개념적으로 반드시 예산이 선행(先行)한 후 회계가 후행(後行)만 하는 것은 아니며, 당해 회계적 수익과 비용(또는 세입과 세출)의 결과는 차기연도의 예산규모 결정에 feedback되기 때문에 회계는 당해 연도 예산과의 성과비교 자료도 사용됨과 동시에 차기연도의 예산규모를 결정하는 중요한 요인이 될 수도 있다. 정부는 효율적인 예산편성을 위하여 다양하고 정확한 회계정보가 필요하며, 예산과 회계의 관련성이 중요한 이유가 여기에 있다.

### 나. 국가의 자산의 특수성: 인식 및 평가

민간기업에서의 자산이라 함은 과거의 거래나 사건의 결과로서 현재 실체에 의해 지배되고 미래에 경제적 효익을 창출할 것으로 기대되는 자원을 말한다. 여기서 미래 경제적 효익이란 일반적으로 현금의 유입을 의미한다. 그런데 이러한 개념으로 자산의 정의에 접근하게 되면 국가가 소유하는 도로·철도·항만 등과 같은 사회기반시설이나 미사일·전투기 등과 같은 군사자산 등은 미래 현금유입이 거의 예상되지 않기 때문에 과연 자산으로 인식할 수 있는가가 문제시 된다.[12] 따라서 정부에서는 공공서비스의 제공이라는 정의가 추가 된다.[13] 그러나 공공서비스라는 개념이 추가될 경우 자산의 범위는 무한정 확장될 수 있는 위험이 존재할 수 있으므로 주의가 필요한 부분이다.

실무적으로 사회기반시설과 같이 대규모이면서 취득시점의 파악이 어려운 자산에 대한 측정 및 평가의 문제가 중요한 쟁점사항이 될 수 있다. 미국 지방정부의 경우에도 사회기반시설의 측정과 평가와 관련하여 일정기간 동안 유예기간을 둔 적이 있다(GASB No.14 문단 148). 한국의 경우에도 2009년 3월 제정된 국가회계기준에 관한 규칙 부칙 제1조에서 사회기반시설에 대한 평가를 유예하고 있는 실정이며, 과거 취득한 사회기반시설 중 취득가액을 확인하기 곤란하거나 합리적으로 추정할 수 없는 경우에는 예외적으로 재무제표에 계상하지 않고 필수보충정보로 표시(재무제표에 인식하지 아니하는 사유, 자산의 종류, 취득시기 및 관리상태)하도록 하고 있다(동 부칙 제3조).

11) Chatfield(1990)는 적어도 이론상으로는 정부기관은 자기가 바라는 행동을 결정하고, 이를 수행하는 데 소요되는 비용을 추정하며 또 그것을 재정적으로 지원하기에 충분한 조세를 부과할 수 있어야 한다고 말하고 있다.

12) 정부의 특수한 자산은 이외에 문화재 등 유산자산과 천연자원이 있을 수 있다. 현재 유산자산과 천연자원의 경우 아주 제한적인 범위에서만 자산으로 인정되는 경우가 많은데, 이는 미래 경제적 효익의 문제보다는 가치측정과 관련하여 신뢰성 있는 측정이 어렵기 때문이다.

13) 자산은 과거의 거래나 사건의 결과로 현재 국가회계실체가 소유(실질적으로 소유하는 경우를 포함한다) 또는 통제하고 있는 자원으로서, 미래에 공공서비스를 제공할 수 있거나 직접 또는 간접적으로 경제적 효익을 창출하거나 창출에 기여할 것으로 기대되는 자원을 말한다(국가회계기준에 관한 규칙 제9조제1항).

### 다. 국가회계정보 표시방법의 특징

기업은 이윤추구가 목적이므로 기업회계에서는 수익과 비용을 체계적으로 나타나는 손익계산서가 중요한 재무제표이며, 여기서 산출되는 당기순이익이 핵심 회계정보가 된다. 기업 거래의 기본은 매매를 통한 교환거래(exchange transaction)이므로 비용은 수익과 밀접하게 연결되어 있다. 이를 근거로 하는 수익비용대응의 원칙(matching principles)은 기업회계의 주요 원칙이 되며, 수익과 비용을 동시에 분석해야 하는 필요성이 강조된다.

이에 비하여 국가는 양질의 공공서비스 제공이 중요한 추구 목적이므로 국가회계에서는 공공서비스별 원가의 산출 및 평가가 중요한 회계정보가 된다. 복식부기·발생주의 국가회계제도를 도입한 국가별로 이러한 원가정보가 나타나는 형식은 차이가 있으나 기업보다는 중요한 가치를 두고 있는 점은 대동소이하다. 국가의 수익은 대부분 조세(tax)에 의존하며, 그 특성상 행정서비스 원가와는 직접적으로 연결되지 않는다. 이를 비교환거래(non-exchange transaction)라고 한다. 비교환거래는 교환거래와 대비되는 개념으로서 매매(賣買)라는 과정을 통하여 경제적 자원의 교환이 이루어지는 것이 아닌 거래를 말한다. 정부의 조세와 공공재(공공서비스)의 제공이 대표적으로 교환이 없는 거래로서 조세를 부담하는 기준이 공공재로부터의 혜택과 직접적인 관련이 없으며, 공공재 역시 비배제성·비경합성의 특성으로 인해 조세를 부담하지 않는다고 해서 국민이 공공재의 혜택을 받지 못하는 것은 아니다.

정부의 비교환거래의 특성은 민간기업과 달리 손익 결과에 대한 회계정보가 중요한 역할을 하지 못하는 사실과 밀접하게 연결된다. 기업에서는 재화 매매과정에서 얼마만큼의 이익을 창출할 수 있는가가 중요하겠지만 정부에서는 이익의 창출이 중요한 정보가 아니기 때문이다. 오히려 주어진 조세수익 등을 가지고 얼마나 효율적으로 정책사업에 사용하였는가가 더 중요하다. 따라서 한국 중앙정부(회계·기금단위 및 중앙관서단위)에서는 원가정보를 나타내는 재무제표와 조세 등을 나타내는 재무제표가 분리되어 나타난다.

# 제2절 발생주의·복식부기 국가회계제도의 적용

## 1. 외국의 발생주의·복식부기 국가회계제도 도입 사례

국가회계제도는 국가별로 상이하게 발전하였는 바, 정부의 특성을 강조하는 형태부터 기업회계의 성격을 가지는 형태까지 폭넓은 스펙트럼을 보이고 있다. 주요 국가의 국가회계제도의 특성을 요약하면 다음과 같다.

표 4-3 | 주요 국가의 국가회계제도의 특성 비교

| 국가 | 미국연방 | 영국 | 한국 | 호주 | 캐나다 | 뉴질랜드 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 범주분류 | 정부특성 반영 | ← | ——— | ——— | → | 기업회계 특성 |
| 회계기준 | 연방재무기준 (SFFAS) | 자원회계 (RAM) | 국가회계기준 | 재무부령 (FMO) | 정부회계기준 (GAAP 유사) | IFRS (국제회계기준) |
| 특성 | 비교환수익 구분 / 프로그램원가 / 2원화 발생주의 ·현금주의 조정표 | 비교환수익 구분 / 프로그램 원가 / 현금흐름표가 조정표 역할 | 비교환수익 구분 / 프로그램원가 / 기금은 기업회계 성격 | 비용정보가 먼저 표시 | 발생주의 예산 표시 / 프로그램 원가 / '부채-자산' 구조 | 발생주의 예산 표시 |

## 2. 한국의 국가회계제도 개혁

한국 중앙정부의 국가회계제도 개혁이 본격적으로 공론화된 것은 1997년 경제위기와 이를 극복하기 위한 정부의 재정개혁에서 비롯되었는 바, 그 핵심은 국가재정법, 국가회계법, 국가회계기준 제정으로 대변되는 제도의 정비와 이를 뒷받침할 수 있는 예산·회계시스템의 구축[14]이라고 할 수 있다.

### 가. 추진경위

1997년 경제위기사태 이후 1998년 5월 정부는 복식부기·발생주의 정부회계의 도입방침을 공식적으로 발표하였다. 곧이어 1998년 6월 기획예산위원회에서 복식부기 회계제도 도입을 국정과제로 확정하였고, 이어 '재정관리제도 혁신방안'이 발표되었다. 이후 재정경제부에서 2003년까지 모든 정부회계에 복식부기·발생주의 회계제도를 확대 도입하겠다는 '정부회계제도 개편방향'이 마련되었다.

그러나 행정부 내부에서 제도의 정비 및 관련 시스템의 구축 등에 예상외의 시간이 소요되었다. 2003년에 다시 정부혁신·지방분권위원회가 주도적으로 복식부기·발생주의 정부회계제도의 개혁을 주요 개혁과제의 하나로 삼아 추진하게 되었고, 재정경제부·기획예산처·감사원 등 범(凡)정부가 적

14) 정부회계 측면에서의 디지털예산·회계시스템의 구축은 장을 달리하여 논의하도록 한다.

극 참여하여 국가재정법(2006년) 및 국가회계법(2007년)의 제정, 국가회계기준의 마련(2009년) 및 디지털예산·회계시스템의 구축(2007년) 성과를 이루게 되었다. 이에 따라 한국의 중앙정부는 2009년부터 복식부기·발생주의 정부회계제도를 전면 도입하기에 이르렀다.

### 나. 제반 법률의 제정

한국의 복식부기·발생주의 국가회계제도의 법적 근간은 국가재정법과 국가회계법이라고 볼 수 있다.

국가재정법은 과거 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써 새로운 재정운용의 틀을 마련하고 국가재정운용계획 수립, 예산총액배분 및 자율편성제도, 성과관리제도 도입 등을 통하여 재정의 효율성을 도모하고 재정정보의 공표 확대, 조세지출예산제도의 도입 등에 의해 재정의 투명성을 제고하며, 추경편성요건의 강화, 국가채무관리계획의 수립 등을 통하여 재정의 건전성을 확보하려는 것을 목적으로 하면서 2006년에 제정되었다. 국가재정법은 예산의 편성 및 집행, 그리고 결산 절차 등 재정 전반에 대한 내용을 담고 있다.

이에 비하여 국가회계법은 국가회계의 투명성과 신뢰성을 높이고 재정에 관한 유용한 정보를 생산·제공하도록 하기 위하여 중앙관서 등에 복식부기 및 발생주의 기반의 회계방식을 도입하는 근거를 마련하고, 이와 관계되는 국가회계처리기준과 재무보고서의 작성 등에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 하며, 2007년에 제정되었다.

국가회계법은 결산보고서의 작성에 관한 내용 등을 규정하고 있고, 국가재정법은 결산보고서의 제출 절차에 관한 내용을 규정함으로써 국가회계에 관한 법체계가 완성되었다고 볼 수 있다. 국가재정법은 현재 예산편성, 집행, 결산절차 등 한국 국가회계제도의 근간이라고 한다면, 국가회계법은 복식부기·발생주의 국가회계제도 도입을 포함한 결산보고서 작성의 근간이라 할 수 있다. 재무제표의 작성 기준이 되는 '국가회계기준에 관한 규칙(일명 국가회계기준)'은 국가회계법의 부령인 체계를 가진다.

### 다. 제도 실행을 위한 중점 추진사항

복식부기·발생주의 국가회계제도의 원활한 실행을 위하여 한국 중앙정부가 중점적으로 추진사항은 다음과 같다.

우선, 국가회계기준에 성과중심 재정체제에 부합될 수 있도록 하는 사항을 반영하였다. 이에 따라 발생주의 국가회계가 성과중심 재정운영을 지원할 수 있도록 프로그램예산제도 등 다른 재정혁신과제 도입과 연계하는 국가회계기준, 각종 준칙 및 지침 등의 체계를 완성하였다. 한국 중앙정부가 산출하는 재정운영표에는 프로그램원가정보가 산출되고 있으며, 프로그램에 대한 원가의 왜곡 없이 실제 원가에 근접할 수 있도록 하는 원가관리체제를 바탕으로 하고 있다. 프로그램원가는 성

과관리의 핵심지표가 되며, 비용절감 등 국가재원의 효율적 배분 및 관리에 중요한 정보로 활용될 수 있는 장점이 있다.

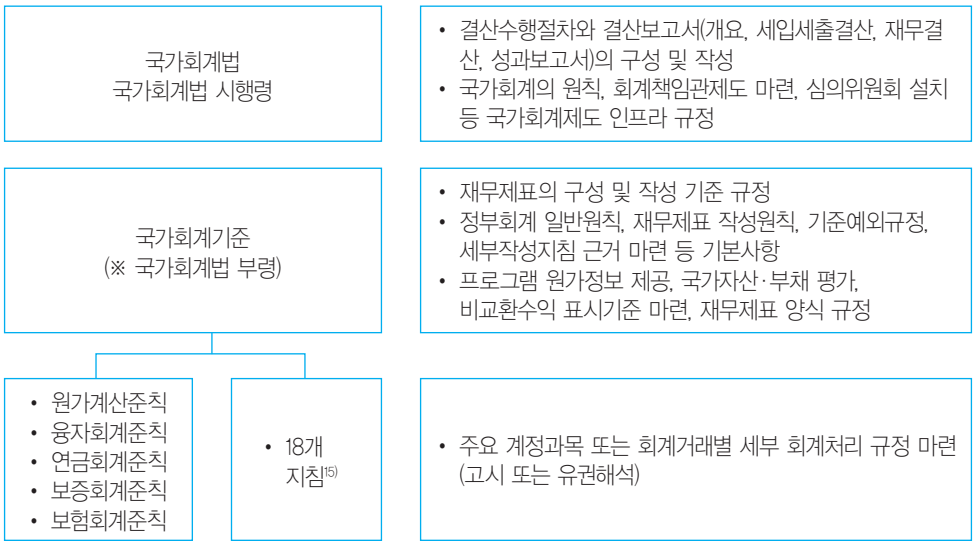
발생주의·복식부기 국가회계제도를 실무적으로 원활하게 적용할 수 있도록 계정과목을 체계적으로 정비하고 정보관리항목을 표준화하였으며, 디지털예산·회계시스템을 통한 자동분개를 실현하도록 하였다. 발생주의·복식부기 국가회계제도의 가장 큰 목적 중의 하나가 유용하고 다양한 정부회계정보를 산출하는 것이므로 이에 부합될 수 있도록 계정과목별로 다양한 정보를 관리할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있었다. 이는 계정과목별 정비관리항목의 표준화의 방식으로 접근하였다. 또한, 기존의 현금주의·단식부기 회계제도에 익숙한 현업 담당자들의 부담과 회계처리 과정의 오류를 최소화하기 위하여 기존 방식으로 예산을 집행하면 회계처리는 자동으로 이루어질 수 있도록 하는 설계방안을 시스템으로 구현하고자 하였다.

마지막으로 다양한 국가의 자산 및 부채의 현실성 있는 평가를 위하여 자산 및 부채과목별로 특수성을 감안한 평가체계를 구축하고자 하였다. 일반기업에는 없는 사회기반시설, 국고금, 융자금, 국채, 연금충당부채 등에 대해서 평가기준을 마련하였다. 발생주의 방식에 의한 감가상각비 산출, 외화평가, 미수수익·미지급비용 인식 등 결산조정분개의 상당 부분과 회계·기금간 및 중앙관서간 내부거래제거 역시 시스템에서 최대한 자동계산되어 회계처리까지 자동으로 이루어질 수 있도록 현업 담당자들의 부담과 평가상의 오류를 최소화하고자 하였다. 실사 및 평가에 있어 상당한 기간이 소요되는 사회기반시설의 경우 충분한 실사과정을 거쳐 재무제표에 반영하였다. 공무원 및 군인대상 연금충당부채 인식을 위한 제도적 기반 역시 2011년 중에 마련하여 재무제표에 반영하게 되었다.

### 라. 한국 국가회계제도의 구조

한국 국가회계제도의 구조를 요약하면 다음과 같다.

표 4-4 | 한국 국가회계제도의 구조




| No. | 지침명 | 내용 |
|---|---|---|
| 1 | 재정상태표계정과목 회계처리지침 | • 재정상태표 세부계정과목별 설명 및 사례제시 |
| 2 | 재정운영표계정과목 회계처리지침 | • 수익·비용 세부분류기준 제시<br>• 재정운영표 세부계정과목별 설명 및 사례제시 |
| 3 | 순자산변동표 및 국세징수활동표 계정과목 회계처리지침 | • 순자산변동표 구성항목 설명<br>• 국세징수활동표의 목적 및 작성지침 |
| 4 | 국고금 회계처리지침 | • 국고금회계의 특성 및 일반·특수 회계처리 |
| 5 | 국채, 차입금 및 국고채무부담행위 회계처리지침 | • 국채 등의 발행(차입) 및 상환, 이자율상각 등 처리지침 |
| 6 | 금융및운용리스 회계처리지침 | • 리스의 분류기준 및 세부 회계처리지침 |
| 7 | 기금 회계처리지침 | • 기금의 자본을 형성하는 출연금·부담금 처리<br>• 기금의 적립금 및 준비금 설정기준 및 처리 |
| 8 | 세입세출외거래 회계처리지침 | • 세입세출외거래 개념정리 및 재무제표 표시 |
| 9 | 유무형자산감가상각 회계처리지침 | • 감가상각 개념 및 처리와 대체회계처리 개요 |
| 10 | 채권채무현재가치평가 회계처리지침 | • 현재가치 개념 및 평가 방법 |
| 11 | 민간투자사업 회계처리지침 | • 민간투자사업의 개념과 유형별 회계처리 |
| 12 | 우발자산부채 회계처리지침 | • 우발자산·부채의 회계처리 및 주석공시 |
| 13 | 통합재무제표 작성지침 | • 중앙관서 및 국가 통합재무제표 작성사항 |
| 14 | 사회기반시설 회계처리지침 | • 사회기반시설의 분류, 인식, 평가 방법<br>• 감가상각대체방법 |
| 15 | 연금회계 평가 및 공시지침 | • 연금회계준칙의 구체적 사항 제시 |
| 16 | 융자회계처리지침 | • 융자회계준칙의 구체적 사항 제시 |
| 17 | 자산재평가 회계처리지침 | • 일반유형자산 및 사회기반시설의 재평가방법 및 회계처리 |
| 18 | 국유재산 위탁회계처리지침 | • 국유재산의 위탁개발사업 관련 회계처리 |

자료: 기획재정부

15) 2011년 12월말 현재 18개의 세부지침은 아래 표와 같다.

## 3. 한국 국가회계기준의 개요

### 가. 국가회계기준에 관한 규칙(일명 '국가회계기준')의 개요

국가회계기준의 적용범위는 국가회계실체이며, 각 중앙관서별 일반회계, 특별회계, 기금을 말한다. 중앙관서는 소관 일반회계, 특별회계, 기금의 재무제표를 통합하여 통합재무제표를 작성하고 국가는 각 중앙관서 통합재무제표를 통합하여 국가 통합재무제표를 작성한다. 이 때, 회계·기금간 또는 중앙관서간 내부거래는 제거하여야 하며, 통합 과정에서 일부 조정 회계처리가 필요할 수 있다.

국가회계기준에 따라 작성하여야 하는 재무제표[16]는 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표를 말하며, 주석이 포함된다. 또한 재무제표의 부속서류로서 필수보충정보와 부속명세서가 있다.[17]

필수보충정보(Supplemental Information)는 재무제표에는 표시되지 않지만, 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕기 위하여 필수적으로 제공되어야 하는 정보로서 국가회계의 특성을 나타내는 다음의 정보를 말한다.

**표 4-5 | 필수보충정보 표시 내용**

| 필수보충정보 표시 내용 |
|---|
| 유산자산의 종류, 수량 및 관리상태 |
| 연금보고서, 보험보고서, 사회보험보고서 |
| 국세징수활동표 |
| 총잉여금·재정운영결과조정표 |
| 수익·비용 성질별 재정운영표 |

자료: 기획재정부

16) 재무제표는 국가가 공공회계책임(accountability)을 적절히 이행하였는지를 평가하는 데 필요한 다음의 정보를 포함하고 있다.
- 국가의 재정상태 및 그 변동과 재정운영결과에 관한 정보
- 국가사업의 목적을 능률적, 효과적으로 달성하였는지에 관한 정보
- 예산과 그 밖에 관련 법규의 준수에 관한 정보

17) 한편, 결산서류상 재무제표에는 상기 재무제표, 주석, 필수보충정보, 부속명세서 외에 개별법에 따른 추가 부속서류를 첨부하여야 한다(국가회계기준 제57조). 여기에는 (국가)채권현재액보고서(국가채권관리법), 국유재산관리운용보고서(국유재산법), 물품관리운용보고서(물품관리법) 등이 있다. 이는 개별법에서 요구하는 채권·국유재산·물품의 인식 및 평가기준이 국가회계기준에서 요구하는 인식 및 평가기준과 다소 차이가 있기 때문에 추가적으로 요구하는 것으로 이러한 차이를 조정하여 나타내는 '자산·부채조정명세서'가 작성된다.

부속명세서는 재무제표에 표시된 회계과목에 대한 세부 명세를 명시할 필요가 있을 때에 추가적인 정보를 제공하기 위한 것으로 현재 금융상품·장단기투자증권·미수채권·대여금·일반유형자산·사회기반시설·무형자산·국채및공채·차입금 등의 명세서가 있다.

주석은 정보이용자에게 충분한 회계정보를 제공하기 위하여 채택한 중요한 회계정책과 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항을 설명한다. 중요한 회계처리방법, 장기차입부채 상환계획, 장기충당부채, 우발사항 및 약정사항, 외화자산·부채, 전기오류수정 및 회계처리방법의 변경, 순자산조정명세 등을 나타낸다.

### 나. 재정상태표와 자산 · 부채의 평가

재정상태표는 재정상태표일 현재의 자산과 부채의 명세 및 상호관계 등 국가회계실체의 재정상태를 나타내는 재무제표로서 자산, 부채 및 순자산으로 구성된다. 자산은 과거의 거래나 사건의 결과로 현재 국가회계실체가 소유 또는 통제하고 있는 자원으로서, 미래에 공공서비스를 제공할 수 있거나 직접 또는 간접적으로 경제적 효익을 창출하거나 창출에 기여할 것으로 기대되는 자원을 말한다. 자산은 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 사회기반시설[18], 무형자산 및 기타비유동자산으로 구분하여 표시한다. 한편, 국가회계실체가 보유하지만 유산자산[19]은 재무상태표상 자산으로 인식하지 아니하며, 국가안보와 관련된 자산은 기획재정부장관과 협의하여 자산으로 인식하지 아니할 수 있다.

자산은 원칙적으로 취득원가를 기초로 평가하나 자산의 가치가 현저하게 하락한 경우에는 회수가능가액으로 조정한다. 그러나 다음 자산의 경우에는 각 자산의 특성을 반영하여 평가한다.

18) 일반유형자산은 고유한 행정활동에 1년 이상 사용할 목적으로 취득한 자산으로서, 토지, 건물, 구축물, 기계장치, 집기·비품·차량운반구, 전비품(군사장비, 탄약 등), 기타일반유형자산 등을 말한다. 이에 비하여 사회기반시설은 국가의 기반을 형성하기 위하여 대규모로 투자하여 건설하고 그 경제적 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 자산으로서, 도로, 철도, 항만, 댐, 공항, 상수도, 기타사회기반시설 등을 말한다.

19) 유산자산이란 현재 세대와 미래 세대를 위하여 정부가 영구히 보존하여야 할 자산으로서 역사적, 자연적, 문화적, 교육적 및 예술적으로 중요한 가치를 갖는 자산으로 그 종류와 현황 등을 필수보충정보로 공시한다.

표 4-6 | 국가자산 종류별 평가방법

| 자산종류 | 평가방법 |
|---|---|
| 유가증권 | • 채무증권: 상각후원가<br>• 투자목적의 유가증권 중 공정가액을 측정할 수 있는 경우: 공정가액 평가 (단, 평가손익은 순자산변동표에 반영) |
| 미수채권 | • 대손충당금 평가 |
| 융자금 | • 융자금으로부터의 추정 순현금유입액(원리금과 채무불이행 예상액 고려)을 유효이자율로 할인한 가액으로 평가 |
| 재고자산 | • 저가법(시가가 취득원가보다 낮은 경우 시가평가) |
| 압수품 | • 압수품 및 몰수품은 국가에 귀속되는 시점의 공정가액 반영 |
| 외화자산·부채 | • 화폐성 외화자산·부채는 재정상태표일 기준 적정 환율 평가 |
| 일반유형자산, 사회기반시설, 무형자산 | • 정액법 등 방법으로 감가상각 실시(단, 무형자산은 정액법만 인정)<br>• 재평가를 실시하는 경우 공정가액 평가<br>• 취득 당시의 용역 잠재력을 그대로 유지할 수 있는 일부 사회기반시설의 경우 (도로 등) 감가상각하지 아니하고 관리·유지에 투입되는 비용으로 감가상각비용 대체 가능 |
| 장기채권·채무 | • 장기채권·채무 중 명목가액과 현재가치의 차이가 중요한 경우 현재가치 평가 |
| 파생상품 | • 공정가액 평가 |

자료: 기획재정부

부채는 원칙적으로 만기상환가액으로 평가한다. 그러나 국채의 경우 발행가액으로 평가하며, 퇴직급여충당부채의 경우 퇴직금 지급대상자(공무원과 군인 등 연금대상자 제외)가 일시에 퇴직할 경우 지급하여야 할 퇴직금추계액으로 평가한다.

공무원연금 및 군인연금과 관련한 충당부채 역시 부채로 인식한다. 연금충당부채의 인식은 연금을 관리하는 기금의 지속가능성을 고려한 효과적인 재정운영을 유도하여 국가의 미래 경제적 부담을 명확히 할 것이기 때문이다. 연금충당부채는 재무적으로 미치는 효과가 상당할 것으로 예상되어 관계부처간 협의, 각계 전문가가 참여하는 공청회 및 국가회계제도심의위원회의 심의·의결 등 충분한 의견수렴 과정을 거쳤다. 또한, 연금사업 외에 정부가 수행하는 보험·보증사업 역시 경제적 실질을 반영하여 충당부채를 재무제표에 인식하고 있다.

### 다. 재정운영표와 수익·비용의 계상

재정운영표는 회계연도 동안 수행한 정책 또는 사업의 원가와 재정운영에 따른 원가의 회수명세 등을 포함한 재정운영결과를 나타내는 재무제표로서 기업의 손익계산서와 유사하나 정책사업(program)에 대한 정보제공을 주된 목적으로 하는 국가의 특성이 반영된 재무제표이다.

표 4-7 | 기업의 손익계산서와 국가의 중앙관서단위 재정운영표의 비교

| 〈기업의 손익계산서〉 | |
|---|---|
| 매출액(또는 사업수익) | xxx |
| 매출원가(성질별분류)(주1) | (xxx) |
| 매출총이익 | xxx |
| 판매비와 관리비(성질별분류) | (xxx) |
| 영업이익 | xxx |
| 영업외손익 | xxx |
| 법인세차감전순이익 | xxx |
| 법인세비용 | (xxx) |
| **당기순이익** | **xxx** |

| 〈중앙관서단위 재정운영표〉 | |
|---|---|
| 프로그램 A | |
| 총원가(Gross Costs) | xxx |
| 차감: 교환수익(Earned Revenue) | (xxx) |
| 순원가 | xxx |
| 프로그램 B | xxx |
| .... | ... |
| 관리운영비 | xxx |
| 비배분비용(Cost Not Assigned) | xxx |
| 차감: 비배분수익 | (xxx) |
| **재정운영순원가(Net Cost)** | **xxx** |
| 비교환수익 등 | xxx |
| **재정운영결과(Net Operations)** | **xxx** |

(주1) 제조원가명세서가 성질별로 구분되어 있음을 의미.

자료: 기획재정부

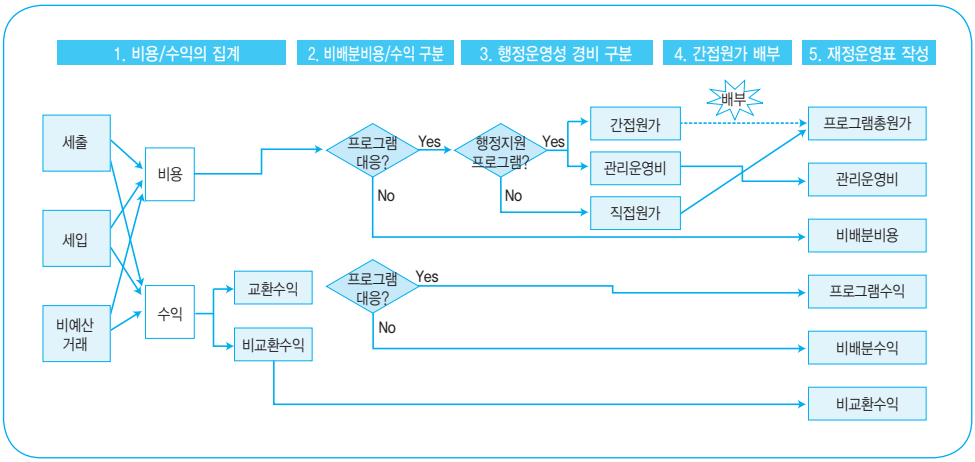
재정운영표를 작성하기 위해서는 수익과 비용에 대한 추가적인 분석이 필요하다. 우선 수익의 경우 교환수익과 비교환수익의 구분이 먼저 이루어져야 한다. 교환수익이란 재화나 용역을 제공한 대가로 발생하는 수익을 말하며, 비교환수익은 직접적인 반대급부 없이 발생하는 국세, 부담금, 기부금, 무상이전 및 제재금 등의 수익을 의미한다. 교환수익은 해당 프로그램에서 직접 차감하거나 비배분수익의 일부로 인식된다. 비교환수익[20]은 대부분 순자산변동표상 항목이나, 국세의 경우 국세징수활동표에서, 일부 부담금 등의 경우[21] 재정운영표에서 인식한다. 비교환수익을 어떻게 표시하는가에 따라 회계·기금·중앙관서단위와 국가 통합단위의 재정운영표의 양식이 달라진다.

비용은 국가의 재정활동과 관련하여 재화 또는 용역을 제공하여 발생하거나, 직접적인 반대급부 없이 발생하는 자원 유출이나 사용 등에 따른 순자산의 감소를 말한다. 이 비용은 그 목적에 따라 정책사업에 직접 소요된 비용일 수도 있고, 일반적인 행정운영에 소비된 비용일 수 있다. 수익과 비용이 재정운영표에서 구분되어 계상되는 프로세스를 요약하면 다음과 같다.

20) 교환수익의 경우 수익창출 활동이 끝나고 금액을 합리적으로 추정할 수 있을 때 인식하지만, 비교환수익의 경우 다음의 경우에 따라 수익인식 시점이 다르다.
- 신고·납부하는 방식의 국세: 납세의무자가 세액을 자진신고하는 때
- 정부가 부과하는 방식의 국세: 국가가 고지하는 때에 수익으로 인식
- 원천징수하는 국세: 원천징수의무자가 원천징수한 금액을 신고·납부하는 때
- 연부연납 또는 분납이 가능한 국세: 징수할 세금이 확정된 때에 그 납부할 세액 전체
- 부담금수익, 기부금수익, 무상이전수입 등: 청구권이 확정된 때
- 제재금 수익: 벌금이나 과태료 등이 납부되거나 몰수가 집행된 때

21) 기금이 사업비용 등에 충당하기 위하여 일반회계 등으로부터 받는 출연금이나, 부담금관리기본법상의 부담금을 의미한다.

그림 4-1 | 재정운영표상 수익·비용 분류와 원가정보 산출 절차




자료: 기획재정부

# 제3절 발생주의·복식부기 국가회계제도의 실현

## 1. 한국에서의 발생주의·복식부기 국가회계정보 산출과정

### 가. 표준화 계정과목(COA)의 정비

발생주의·복식부기 국가회계제도를 전산시스템상에서 실현하기 위해서는 우선적으로 회계처리 및 재무제표 산출과정에 필요한 체계적이고 표준화된 계정과목의 정비가 요구된다. 이를 COA(Chart of Accounts)라고 하며, 한국의 국가회계제도에서 적용하고 있는 계정과목의 체계는 다음과 같다.

표 4-8 | 발생주의·복식부기 국가회계제도 계정과목 체계

| 대분류 (Level 1) | 중분류 (Level 2) | 회계과목(공시과목) (Level 3) | (세부)관리과목(기표과목) (Level 4 & 5) |
|---|---|---|---|
| 자산 등 7개 대분류 | 유동자산 등 28개 중분류 | 현금 및 현금성자산 등 180여 개 회계과목 | 현금 및 현금등가물 등 1,100여 개 (세부)관리과목 |

자료: 기획재정부

대분류(Level 1)는 발생주의·복식부기회계에 의한 재무제표 기본요소인 자산, 부채, 순자산, 수익 및 비용의 구분을 말한다. 중분류(Level 2)는 대분류를 국가회계기준에 규정되어 있는 자산·부채의 분류기준에 따라 구분(예: 유동자산, 투자자산, 일반유형자산 등)된다. 회계과목(Level 3)은

예산과목에 대응되는 재무결산 보고의 기본단위로 재무제표에 표시되는 공시과목(예: 현금및현금성자산, 단기금융상품, 단기투자증권, 미수채권 등)을 의미한다. 관리과목(Level 4) 및 세부관리과목(Level 5)은 회계과목의 상세한 정보제공을 위하여 회계처리시 사용되는 기표과목이며, 회계정보의 세분화 필요 정도에 따라 추가 설정이 가능하다. 현재 한국의 디지털예산·회계시스템에 구현되어 있는 COA체계의 예시는 다음과 같다.

표 4-9 | 디지털예산·회계시스템상 COA체계 예시

| 대분류 | 중분류 | 회계과목 | 관리과목 | 세부관리과목 | Code |
|---|---|---|---|---|---|
| 자산 | 유동자산 | 단기투자증권 | 채무증권 | 국채 | 11030101 |
| | | | | 공채 | 11030102 |
| | | | 지분증권 | 주식 | 11030201 |
| | | | | 기타지분증권 | 11030202 |

자료: 기획재정부

### 나. 예산과목과 COA의 연계

일반적으로 발생주의·복식부기 회계정보를 산출하기 위해서는 회계사건 및 거래가 발생할 때 회계처리를 실시하며, 소위 '전표'를 통해 전산시스템에 차변과 대변에 계정과목과 금액을 입력한다. 그러나 한국의 디지털예산·회계시스템에서는 일반적인 예산거래에 대해서는 발생주의·복식부기에 따른 회계처리를 별도로 처리하지 않는다. 시스템사용자가 해당(단일의) 예산과목에 금액을 집행하면 COA와 연계되어 계정과목과 상대 계정과목이 자동적으로 산출된다[22]. 이러한 구조를 통하여 실무자는 복식부기·발생주의 국가회계제도에 쉽게 적응할 수 있고, 오류가 최소화된 재무제표가 산출된다.

22) 발생주의·복식부기에 의한 회계정보를 산출하기 위하여 감가상각, 대손설정, 외화평가, 유가증권평가, 선급·미지급비용 인식, 선수·미수수익 인식, 현재가치상각, 유동성대체 등의 결산조정사항이 있을 수 있다. 현재 디지털예산·회계시스템에서는 일부 결산조정 항목의 경우 자동적으로 산출되나, 별도로 시스템사용자가 직접 입력하여야 하는 항목도 존재한다.

표 4–10 | 디지털예산·회계시스템상 예산과목과 COA의 연계 예시

| 세출예산과목 | | | | | | COA | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 목 | | 세목 | | 세부항목 | 세세부 항목 | Code | 세부관리과목 |
| 450 | 융자금 | 04 | 기타민간융자금 | 1. 국채 | 1. 단기 | 11030101 | 국채 |
| 450 | 융자금 | 04 | 기타민간융자금 | 2. 공채 | 1. 단기 | 11030102 | 공채 |
| 470 | 예치금 및 유가증권매입 | 06 | 기타유가증권매입 | 1. 주식 | 1. 단기 | 11030201 | 주식 |
| 470 | 예치금 및 유가증권매입 | 06 | 기타유가증권매입 | 3. 기타 지분증권 | 1. 단기 | 11030202 | 기타지분증권 |

자료: 기획재정부

### 다. COA별 정보관리항목의 관리

복식부기·발생주의 국가회계제도의 가장 큰 장점은 정책의사결정에 필요한 다양한 회계정보의 산출이 가능하다는 것이다. 따라서 재무제표 및 계정과목별 주석이나 부속명세서는 다양한 정보가 포함되어야 한다. 이를 정보관리항목이라 하는데, 각각의 계정과목(COA)에 대해서 각기 다른 충분한 정보가 시스템적으로 관리될 필요가 있다. 예를 들어 유가증권을 취득할 경우 만기, 주식수, 이자율, 시가, 자산번호 등의 정보가 필요할 수 있으며, 국채의 경우 국채사용목적, 관리번호, 상환방법, 이자지급방법, 이자율, 발행일, 만기일 등의 정보가 관리되어야 향후 유사 거래에 대해서 정책의사결정에 도움이 된다. 현재 디지털예산·회계시스템 상 계정과목별 정보관리항목 예시는 다음과 같다.

표 4–11 | COA별 정보관리항목 예시

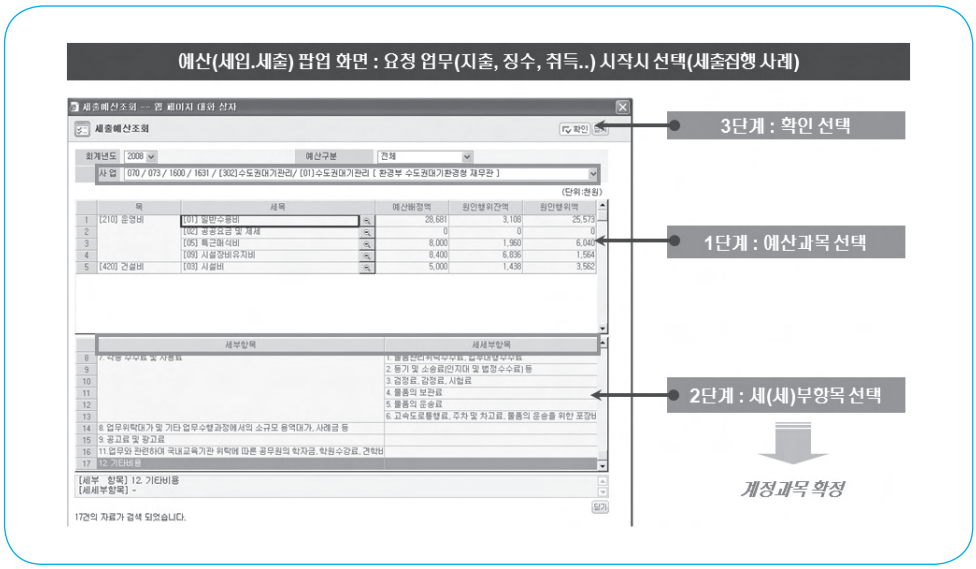
| Code | 세부 관리 과목 | 차/대 | 정보관리 항목 (1) | | 정보관리 항목 (2) | | 정보관리 항목 (3) | | 정보관리 항목 (4) | | 정보관리 항목 (5) | | 정보관리 항목 (6) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 11030101 | 국채 | 차 | C259 | 발행처 | C202 | 자산 번호 | C201 | 자산명 | C232 | 취득 가액 | C181 | 액면 가액 | C182 | 액면 이자율 (%) |
| 11030201 | 주식 | 차 | C259 | 발행처 | C202 | 자산 번호 | C201 | 자산명 | C177 | 시장성 | C217 | 주식수 | C115 | 공정 가액 |

자료: 기획재정부

라. 자동분개 관련 디지털예산 · 회계시스템의 화면 예시

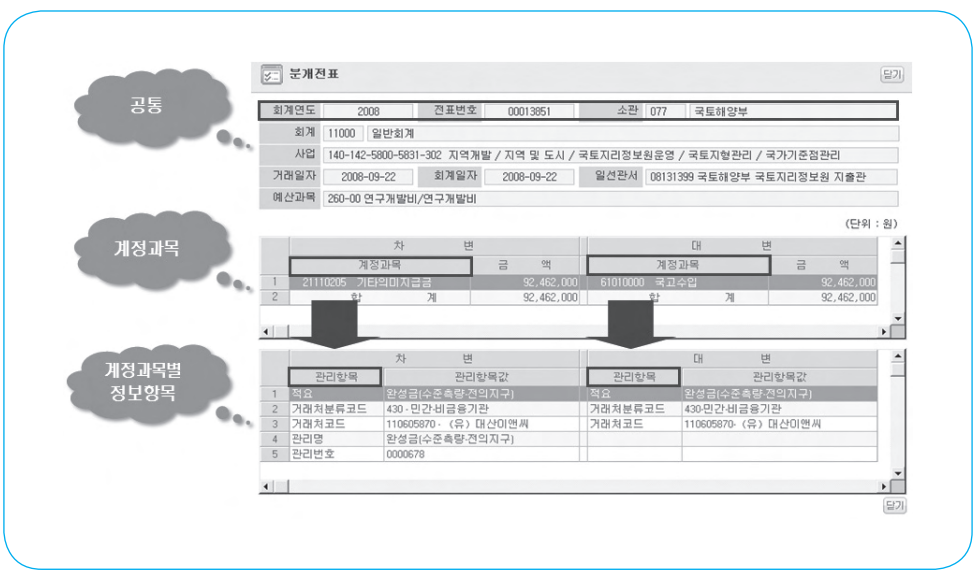
1단계: 예산집행에 따른 복식부기 자동분개

그림 4-2 | 예산집행에 따른 복식부기 자동분개 화면 예시




2단계: 계정과목(COA)별 정보관리항목의 입력

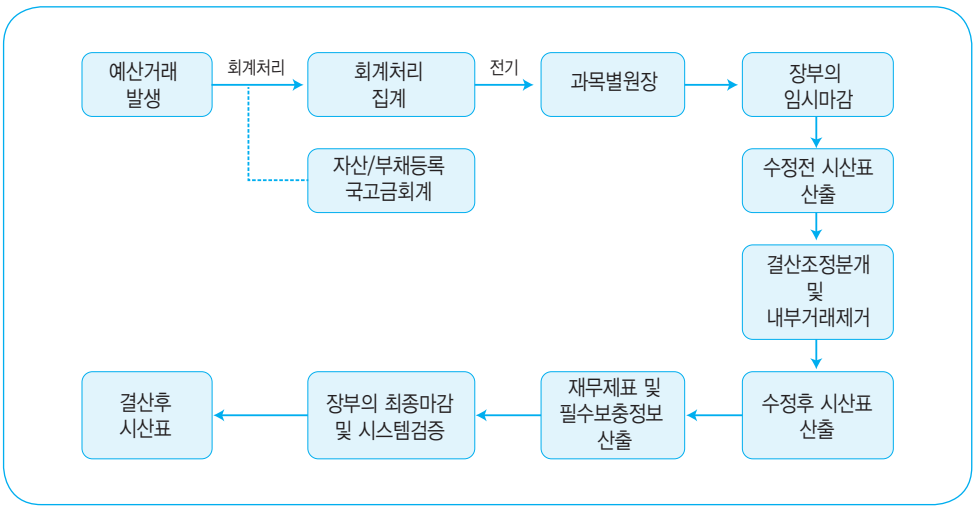
그림 4-3 | 계정과목(COA)별 정보관리항목의 입력 화면 예시



## 2. 발생주의·복식부기 국가회계 재무제표 산출과정

디지털예산·회계시스템에서 이루어지는 예산거래의 발생부터 발생주의·복식부기 국가회계 재무제표 산출 프로세스를 나타내면 다음과 같다.

그림 4-4 | 국가회계 재무제표 산출과정 도해




자료: 기획재정부

## 3. 발생주의·복식부기 국가회계 재무제표 예시

한국의 중앙정부가 산출하고 있는 발생주의·복식부기 국가회계 재무제표의 예시는 다음과 같다.

표 4-12 | 국가회계 재정상태표(중앙관서 단위) 예시

XX부 (단위: 원)

| 과 목 | 2011년 | |
|---|---|---|
| 자 산 | | |
| Ⅰ.유동자산 | | 28,969,715,923 |
| 1.현금 및 현금성자산 | | 21,485,056,248 |
| 2.미수채권 | 3,825,292,084 | |
| 2.미수채권대손충당금 | 218,583,094 | 3,606,708,990 |
| 3.단기대여금 | 2,448,647,910 | |
| 3.단기대여금대손충당금 | 24,486,479 | 2,424,161,431 |
| 4.기타유동자산 | | 1,453,789,254 |
| Ⅱ.투자자산 | | 5,870,299,417 |
| 1.장기대여금 | 1,923,090,000 | |
| 1.장기대여금대손충당금 | 19,230,900 | 1,903,859,100 |
| 2.장기투자증권 | | 3,966,440,317 |
| Ⅲ.일반유형자산 | | 178,249,546,082 |
| 1.토지 | | 22,680,522,490 |
| 2.건물 | 148,863,549,716 | |
| 2.건물감가상각누계액 | 3,416,360,492 | 145,447,189,224 |
| 3.구축물 | 8,922,530 | |
| 2.구축물감가상각누계액 | 828,590 | 8,093,940 |
| ...(중략)... | | ..... |
| Ⅳ.무형자산 | | 2,585,160,355 |
| Ⅴ.기타비유동자산 | | 2,066,794,358 |
| 자 산 총 계 | | 217,741,516,135 |
| | | |
| 부 채 | | |
| Ⅰ.유동부채 | | 177,897,314 |
| Ⅱ.장기차입부채 | | 44,883,570 |
| Ⅲ.장기충당부채 | | 51,769,569 |
| Ⅳ.기타비유동부채 | | 1,300,147,400 |
| 부 채 총 계 | | 1,574,697,853 |
| 순 자 산 | | |
| Ⅰ.기본순자산 | | 452,124,819,284 |
| Ⅱ.적립금 및 잉여금 | | (306,807,069,604) |
| Ⅲ.순자산조정 | | 70,849,068,602 |
| 순 자 산 총 계 | | 216,166,818,282 |
| 부채와 순자산총계 | | 217,741,516,135 |

## 표 4-13 | 국가회계 재정운영표(중앙관서단위) 예시

XX부 (단위: 원)

| 과 목 | 2011년 | | |
|---|---|---|---|
| | 총원가 | 수익 | 순원가 |
| Ⅰ.프로그램순원가 | 399,277,601,482 | (12,111,521) | 399,265,489,961 |
| 1.XXX 기반강화 프로그램 | 19,986,613,836 | – | 19,986,613,836 |
| 2.XXX 지원강화 프로그램 | 26,528,757,670 | (12,111,521) | 26,516,646,149 |
| 3.XXX 기능강화 프로그램 | 190,865,881,096 | – | 190,865,881,096 |
| 4.XXX 보호지원 프로그램 | 24,182,349,543 | – | 24,182,349,543 |
| ...(중략)... | ..... | ..... | ..... |
| Ⅱ.관리운영비 | | | 21,355,860,652 |
| 1.인건비 | | | 13,628,699,956 |
| 2.복리후생비 | | | 1,386,279,820 |
| 3.소모품비 | | | 549,624,970 |
| 4.인쇄비 | | | 467,229,420 |
| ...(중략)... | | | ..... |
| Ⅲ.비배분비용 | | | 7,997,808,998 |
| 1.평가손실 | | | 1,632,681,391 |
| 2.자산감액손실 | | | 1,740,940,000 |
| ...(중략)... | | | ..... |
| Ⅳ.비배분수익 | | | 13,660,963,341 |
| 1.이자수익 | | | 1,598,298,482 |
| 2.기타수익 | | | 12,015,815,543 |
| ...(중략)... | | | ..... |
| Ⅴ.재정운영순원가(Ⅰ+Ⅱ+Ⅲ-Ⅳ) | | | 414,958,196,270 |
| Ⅵ.비교환수익 등(주석XX) | | | 159,771,000,960 |
| 1.부담금수익 | | | 20,266,285,450 |
| 2.제재금수익 | | | 139,504,715,510 |
| Ⅶ.재정운영결과(Ⅴ-Ⅵ) | | | 255,187,195,310 |

## 4. 발생주의·복식부기 국가회계 재무제표의 감사

한국의 중앙정부가 작성한 2011회계연도 국가재무제표는 2012년 5월 말 국회에 제출되기 전에 감사원에 의한 전반적인 감사가 이루어졌다. 국가재무제표 감사는 국가재무제표의 오류를 수정하고 회계정보의 신뢰성을 부여하는 과정이라 볼 수 있다. 감사원은 새로이 작성된 국가재무제표를 감사할 수 있는 기준을 자체적으로 마련하여 전 중앙관서를 대상으로 감사를 진행하였다.

감사원이 국회에 제출되기 이전 2011회계연도 국가재무제표를 감사하고 발견한 주요 오류 유형은 다음과 같다.

표 4-14 | 2011회계연도 국가재무제표에 대한 감사원의 감사결과

| 감사시 발견된 주요 국가재무제표 오류 유형 | 관련 계정과목 |
|---|---|
| 연금미수급권자에 대한 연금충당부채 과소계상 | 부채, 비용 |
| 발생주의회계 적용오류 등에 따른 자산 및 부채 과대·과소 계상(자산재평가 오류, 수익인식기준 오류, 자산감액손실 미인식, 감가상각비 산정 오류 등) | 자산, 부채, 순자산, 수익, 비용 |
| 자산의 누락으로 인한 자산 과소계상 | 자산, 순자산 |
| 채무상환지원과 관련한 부채 과소계상 | 부채, 비용 |
| 중앙관서내 및 중앙관서간 내부거래 미제거 | 자산, 부채, 수익, 비용 |
| 자본적 지출의 비용처리 오류 | 자산 및 비용 |
| 재무제표 계정과목 분류상의 오류 | 자산, 부채, 순자산, 수익, 비용 |

## 5. 복식부기·발생주의 국가회계제도의 평가 및 제언

### 가. 한국 국가회계제도의 특징

한국의 국가회계제도의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 한국의 국가회계제도는 정부의 특성을 강조한 미국연방정부의 회계기준 및 재무제표 양식을 주로 벤치마킹하였다. 회계·기금단위 및 중앙관서단위 재정운영표의 경우 프로그램별 원가정보가 강조되고 비교환수익이 분리인식(기금 및 기업특별회계의 일부 비교환수익 제외)되고 있는데, 이는 미국연방의 순원가표와 유사한 부분이다. 그러나 사업형 실체인 기금의 경우 부담금수익이 재정운영표 계정과목으로 인식되고 있는 점이나, 국가통합단위 재정운영표에서 조세 등 모든 비교환수익이 계상되는 점 등은 한국 정부의 특성이 반영되어 있는 부분이다.

둘째, 한국의 예산제도는 현금주의·단식부기 방식을 근간으로 하지만, 회계는 발생주의·복식부기 방식을 따르고 있다. 예산제도와 회계제도가 다른 체계를 유지한다는 것은 실무상으로 많은 혼란을 가져올 수도 있다. 한국 정부는 이를 극복하기 위하여 예산이 집행되면 디지털예산·회계시스템에서 자동적으로 복식부기 회계처리가 이루어지는 자동분개시스템을 구축하였고, 이에 따라 현업공

무원의 복식부기 회계에 대한 부담과 회계처리상의 오류를 최소화하였다. 또한, 발생주의 방식에 의한 감가상각비 산출, 외화평가, 미수수익·미지급비용 인식 등 결산조정분개의 상당 부분과 회계·기금간 및 중앙관서간 내부거래제거 역시 시스템에서 자동계산되어 회계처리까지 자동으로 이루어지고 있다. 즉, 예산제도와 회계제도간의 기록·인식방법의 차이의 한계를 뛰어난 IT 기술로 극복하였다.

셋째, 새로운 국가회계제도의 도입과 함께 국가의 결산절차에 대한 제반 법령과 제도의 정비가 동시에 이루어졌다. 과거 국가의 예산결산은 국가재정법에서, 국가의 자산 및 부채에 대한 부분은 국유재산법 등 관련 법령에 산재되어 있었다. 한국에서는 발생주의·복식부기 회계제도가 도입과 동시에 법령의 체계가 정비되어 재무제표를 포함한 결산서의 작성과 관련된 부분은 국가회계법에서 규정하고 국가재정법에는 예산과 결산에 대한 절차상의 내용을 규정하는 것으로 정리되었다. 국유재산법, 물품관리법 등의 제반 법령 역시 국가회계법과 밀접하게 연계되어 각종 결산서류가 산출될 수 있도록 정비가 이루어졌다. 이에 따라 국가회계제도의 일련의 체계가 완성되었다.

### 나. 발생주의·복식부기 국가회계제도의 도입상의 애로사항 및 해결방안

#### 1) 도입과정에서의 부처간 갈등제기 및 극복

한국에서도 발생주의·복식부기 국가회계제도를 도입하는 과정에서 관련 부처간 갈등을 경험하였다. 제도도입 논의가 본격화된 이후 국가의 예산정책을 담당한 기획예산처와 국가의 결산과 국고(國庫)관리를 담당한 재정경제부 사이에 국가회계에 대한 관점의 차이가 발생하였던 것이다. 이러한 갈등관계는 발생주의·복식부기 국가회계제도 발전의 원동력이기도 하지만, 실제 제도의 도입이 지연되는 등 효율성 저하 문제도 존재하였다. 2008년 초 재정경제부와 기획예산처가 통합되어 기획재정부가 출범되면서 갈등문제는 자연스럽게 해소되었고, 강력한 추진과정을 통해 제반 법령의 정비, 국가회계기준의 마련, 디지털예산·회계시스템의 문제점 보완 등을 통해 국가회계제도 도입이 마무리될 수 있었다.

#### 2) 국가회계제도 인프라 환경의 구축

발생주의·복식부기 국가회계제도는 제도의 도입도 중요하지만 이후 안정적인 제도 정착에 대한 부분이 더욱 중요한 부분이다. 이는 국가회계제도의 인프라(Infrastructure) 구축과 관련되며 제도 정착의 핵심이라 할 수 있다.

국가회계제도 인프라와 관련된 부분은 한국에서도 발생주의·복식부기 국가회계제도를 도입하는 데 있어 가장 큰 애로사항이었다. 첫째, 현금주의·단식부기 회계제도에 익숙한 정보생산자가 발생주의·복식부기 국가회계제도를 이해하기 위해서는 상당기간 교육 및 훈련과정이 예상되었다. 게다가 발생주의·복식부기 기업회계라도 이해할 수 있는 현업공무원 역시 부족한 상황이었다. 이는 향후 산출되는 국가회계 재무제표의 신뢰성 여부와 다양한 국가회계정보의 산출 여부와도 밀접하게 연관되기 때문이다.

둘째, 기획재정부에서 민간전문가와 함께 주도적으로 새로운 국가회계제도 도입하였으나, 향후 다양하고 복잡한 회계사건에 대한 세세한 내용까지 기획재정부가 다루기에는 적시적인 대응이 어려울 것으로 보았다. 또한, 다른 국가에서도 볼 수 있듯이 국가회계기준의 제·개정은 이를 적용하는 정부와 어느 정도 독립적일 필요가 있었다.

셋째, 새로운 국가회계제도를 이해하고 있는 민간전문가가 충분하지 않은 점도 국가회계제도가 정착하는 데 있어 많은 애로사항이 되었다. 민간전문가는 국가회계제도의 발전을 위한 지속적인 연구, 교육, 제도개선, 회계정보이용자에 대한 자문 등에 있어 중요한 역할을 담당할 것이기 때문이다.

한국에서는 발생주의·복식부기 국가회계제도의 성공적인 정착을 위하여 제도 도입 이후 "국가회계제도 선진화 3개년 계획"을 마련하여 대처하였는데, 그 내용을 정리하면 다음과 같다.[23]

표 4-15 | 국가회계제도 인프라 환경의 구축 추진 방안

| 구분 | 구체적 방안 |
|---|---|
| 회계담당공무원의 전문성 확보 방안 | • 현재 회계담당공무원들의 국가회계제도의 이해와 다지털예산·회계시스템의 원활한 운영을 위한 다양하고 상시적인 온라인 및 오프라인 교육 진행<br>• 회계담당공무원들의 사기 진작 방안 마련<br>• 2012년부터 국가회계업무를 전담할 회계직공무원을 신규 선발할 수 있도록 법적·제도적 장치 정비 |
| 민간전문기구 (국가회계기준센터)의 설치 및 운영 | • 국가회계에 관한 전문적인 연구·조사 실시<br>• 정부부처의 다양한 회계사건에 대한 적시적인 대처 및 자문 수행<br>• 기준이나 지침의 제·개정안 마련 기능 부여 |
| 민간전문가의 양성 | • 공인회계사 시험과목에 정부회계에 대한 내용 반영<br>• 국가회계 전문자격 인증제도 및 회계법인에 대한 국가회계 전문성 강화제도 도입<br>• 국가회계정보의 신뢰성을 제고시키기 위하여 민간전문가를 활용한 재무제표 사전검증제도 도입 추진 |

자료: 기획재정부

### 3) 국가회계운영시스템의 체계적 정비 진행

신뢰성 있고 정책의사결정에 유용한 국가회계정보를 산출하는 과정은 실무상 많은 애로사항을 야기시켰다. 가장 대표적인 것으로 첫째, 사회기반시설의 자산계상을 위한 실사 및 가치평가와 둘째, 연금충당부채의 회계처리방안의 마련, 그리고 이를 재무제표라는 산출물로 변환시키는 회계정보시스템의 정비가 그것이다.

사회기반시설은 정부 고유의 자산으로서 실무적으로 재무제표에 계상하는 과정에 여러 문제를 가지고 있다. 대부분의 사회기반시설은 건설과정에 장기간이 소요되고 상당한 거액이 투자되기 때문에 현실적으로 취득가액 또는 장부가액의 평가가 어렵다. 또한, 국토 곳곳에 존재하며, 상당히 오

23) 이렇게 마련된 국가회계기준 및 지침의 제·개정안은 정부와 민간전문가로 구성된 국가회계제도심의위원회에서 심의가 이루어진다.

래전에 건설되어 취득된 기반시설이 많기 때문에 이를 모두 파악하기 위한 실사과정 역시 상당 시간이 소요될 수밖에 없다. 실제 발생주의·복식부기 정부회계제도를 도입하였던 미국의 지방정부 역시 사회기반시설을 파악하여 재무제표에 계상하기까지 상당한 시간이 소요되었다. 한국의 중앙정부 역시 이에 대한 애로사항을 충분히 알고 있었다. 발생주의·복식부기 국가회계제도는 2009년부터 도입되었으나, 이 부분에 대해서는 즉각적으로 실행되지 않고 3년간의 조사과정을 거쳐 사회기반시설에 대한 정보를 2011회계연도 국가재무제표에 계상하였다.

연금충당부채와 관련된 부분도 마찬가지이다. 연금과 관련한 부분은 단순히 회계처리만의 문제가 아니라, 연금사업의 지속가능성을 고려한 효과적인 재정운영의 유도, 국가의 미래 경제적 부담을 고려한 연금수급구조의 합리화 도모 및 연금자산의 관리·운용체계의 개선 등이 복합적으로 고려되어야 한다. 현재 제도상 연금의 충당부채를 계상하여야 하지만, 좀 더 많은 연구와 실무상의 의견수렴 과정이 필요하다고 판단되어 3년간의 준비과정을 거쳐 2011회계연도 재무제표에 계상하게 되었다.

이 외에 중앙관서별 통합재무제표 및 국가통합재무제표의 경우 복잡한 내부거래의 제거 등이 문제가 되었고, 이를 최대한 시스템 내부적으로 해결할 수 있도록 하였다. 동시에 재무제표의 정확성 및 신뢰성 제고를 위한 시스템 정교화 작업도 요구되었다. 따라서 이 역시 3년간의 정비과정을 통해 시스템을 보완하여 2011회계연도 국가재무제표를 최초로 국회에 제출할 수 있게 되었다.

한편, 국가회계제도의 성공적인 정착을 위하여 재정건전성관련 지표개발 등 재정분석기법의 마련 및 공무원과 민간인을 대상으로 하는 대외 홍보체계를 체계적으로 구축해 가고 있는 중이다.

### 다. 발생주의·복식부기 국가회계제도에 대한 제언

대부분의 선진국에서 국가회계제도는 재정개혁의 가장 핵심적인 정책으로 인식하고 있으며, 제도의 도입에서부터 시작하여 정착되기까지 상당한 노력과 비용 및 시간이 소요되는 것이 일반적이다. 이러한 상황은 비단 한국뿐만이 아니라 동 제도를 기도입한 다른 국가들에서도 유사한 경험을 겪었다. 미국연방정부의 경우 연방정부회계기준을 최초로 마련한 1990년대 초반 이후 현재까지도 새로운 기준 제정이 계속 진행 중에 있다.

향후 발생주의·복식부기 국가회계제도를 새로이 도입하려는 국가들은 제도의 도입과 정착을 위하여 장기적인 계획이 필요하다. 또한, 일반기업에 대한 회계제도와 달리 국가마다 정치·행정체제, 재정개혁배경, 재정구조 등이 각기 상이하기 때문에 이를 반영한 해당 국가 고유의 국가회계제도에 대한 충분한 검토가 이루어져야 한다. 국가회계제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 제도 외에 실무적인 회계정보의 산출에 필요한 국가회계시스템의 구축 및 정보생산자·정보이용자에 대한 국가회계 마인드의 전환이 동시에 요구된다고 할 수 있다.

한국의 발생주의·복식부기 국가회계제도의 도입 및 정착과정의 경험을 바탕으로 향후 국가회계제도를 새로이 도입하려는 국가가 반드시 고려해야 하는 사항은 다음과 같이 정리할 수 있겠다.

표 4-16 | 국가회계제도 도입 및 정착과 관련한 고려사항 및 한국의 경험

| 범주 | 고려사항 | 한국의 경험 |
|---|---|---|
| 제도도입 환경의 마련과 법령의 정비 | 1. 해당 국가의 기존 국가회계 현실에 대한 명확한 이해와 발생주의·복식부기 국가회계제도의 필요성에 대한 사회적 합의 (재정개혁과의 연계여부 검토 포함) | 기존 현금주의·단식부기 회계정보의 한계 인식 및 외환위기 극복과정에서의 재정개혁 일부로서 국가회계제도 도입의 필요성 대두 |
| | 2. 발생주의·복식부기 국가회계제도를 주도적으로 추진할 수 있는 부처의 선정과 유관기관의 협조 | 예산담당 부처(기획예산처)와 결산담당 부처(재정경제부)의 갈등 극복 |
| | 3. 발생주의·복식부기 국가회계제도 도입을 규정하는 법령의 마련과 기존 법령과의 관계 분석 | 국가재정법(예산·결산절차), 국가회계법(재무제표 및 결산서 작성) 등으로 법령체계 정비 |
| 국가회계의 특성 연구 및 회계시스템의 개발 | 4. 예산제도와 회계제도의 연계방안마련 | 회계시스템에서 자동적으로 예산과 회계를 연계하여 회계정보가 자동으로 산출될 수 있도록 시스템 개발 |
| | 5. 해당 국가의 재정구조에 적합한 선진사례에 대한 벤치마킹 및 현실과의 부합성에 대한 노력 | 발생주의·복식부기 회계제도와 관련하여 기본적으로 미국연방의 제도를 벤치마킹하되, 한국 정부의 현실에 부합할 수 있도록 수정 반영 |
| 국가회계의 특성 연구 및 회계시스템의 개발 | 6. 국가의 특수 자산과 부채에 대한 사회적 합의 도출 및 적정한 재무제표 반영에 대한 지속적 연구 및 실무상 어려움의 극복방안 마련 | 사회기반시설의 실사 및 평가, 연금부채의 평가 등에 대해 로드맵을 정하고 장기적인 관점에서 분석 및 사회적 합의 도출의 지속적 추진 |
| | 7. 해당 국가의 재정체계에 적합한 예산 및 회계시스템의 개발 및 정비 | 고도의 IT기술력을 바탕으로 예산제도와 회계제도 등 재정체계를 종합적으로 분석하고 정보를 산출할 수 있는 디지털예산·회계시스템의 개발 및 운영 |
| 국가회계 제도의 안정적 정착 | 8. 발생주의·복식부기 국가회계제도에 대한 전문인력 양성 | 기존 회계담당공무원에 대한 지속적인 교육과 향후 전문공무원의 신규 채용 방안 마련 |
| | 9. 전문적인 민간전문기관의 설치와 운영에 대한 논의 | 민간기구인 국가회계기준센터의 설치와 연구·자문·기준정비의 기능 부여 |
| | 10. 국가회계 발전을 위한 민간전문가의 양성 및 활용방안에 대한 체계적 준비 | 공인회계사 시험과목 추가, 민간회계법인의 국가회계 전문성 강화제도 마련, 민간전문가를 활용한 국가회계정보의 신뢰성 확보 방안의 마련 추진 |
| | 11. 제도의 안정적 정착을 위한 계속적인 후속조치 필요 | 국가회계제도의 안정적인 정착을 위한 체계적인 로드맵 수립 및 지속적인 추진실적 검토 수행 |

자료: 기획재정부

제5장

# 디지털예산회계시스템

제1절 디지털예산회계시스템 개요
제2절 디지털예산회계시스템 기능

# 디지털예산회계시스템

## 제1절 디지털예산회계시스템 개요

### 1. 디지털예산회계시스템 정의

대한민국의 디지털예산회계시스템(Digital Budget & Accounting System, DBAS)은 대한민국재정관리정보시스템(Korea's Financial Management Information System, KFMIS)이라는 명칭으로도 사용된다. 그리고 "dBrain"이라는 명칭으로 사용되고 있으며 이는 디지털 시대에 지능적으로 통합재정관리를 수행한다는 의미의 "digital Brain"의 약어이다.

디지털예산회계시스템은 정보화 시대에 적합하도록 국가의 예산, 회계, 결산 및 성과평가 등의 전체적인 재정 업무 프로세스들을 체계적이며 통합관리하기 위하여 구축한 통합재정정보시스템이다. 디지털예산회계시스템은 재정 업무와 관련된 새로운 법/제도를 포함하고 있으며, 체계적인 국가재정관리를 위해 변화하는 새로운 재정 정책 및 업무 처리 절차를 포함하고 있다. 그리고 디지털예산회계시스템은 최신의 정보 통신 기술을 활용하여 사용자들이 편리하면서도 효율적으로 사용할 수 있도록 구축한 통합재정정보시스템이다.

특히, 월드 뱅크(World Bank) 소속의 공공 재정관리 분야의 선임전문가인 'Cem Dener'는 한국을 방문하여 디지털예산회계시스템을 직접 살펴본 이후에 다음과 같이 평가했다.

*"대한민국의 디지털예산회계시스템은 지금까지 내가 보아온 재정관리정보시스템들 중에서 가장 발전된 것 중 하나이다."*

*"디지털예산회계시스템은 세계적으로 유일하면서도 독특한 통합재정정보시스템이다."*

(Cem Denner, 세계은행 공공부분 선임전문가, 2010)

'Cem Dener'가 이러한 평가를 하는 이유는 디지털예산회계시스템이 많은 특징들을 가지고 있으며, 월드 뱅크가 추구하는 통합재정정보시스템의 사상들을 모두 포함하고 있기 때문이다.

디지털예산회계시스템은 재정 성과에 기초한 국가재원의 효율적인 배분 및 관리라는 시대적인 요청에 부응하기 위하여 재정 분야와 정보관리 분야의 많은 공무원들을 비롯하여 학계 및 산업계의 관련자들이 다년간의 노력을 기울여 구축한 국가적 차원의 재정통합정보시스템이다.

국가 재정관리 업무를 수행하는 통합재정정보시스템인 디지털예산회계시스템은 대한민국이 설립된 이후에 국가재정 운영과 관련된 가장 큰 변화로서, 디지털예산회계시스템 이전의 전통적인 방법의 예산/회계시스템 형태에서 벗어나, 획기적인 변화를 반영한 재정통합정보시스템이다. 현재, 디지털예산회계시스템은 약 8만 명 이상의 재정과 관련된 업무를 수행하는 공무원들이 수시로 활발하게 활용하는 국가의 중추적인 정보시스템으로서 일평균 15,000명의 재정 업무 담당자들이 정보시스템에 접속하여 20,000건 이상의 각종 재정 업무를 수행한다.

디지털예산회계시스템은 국가재정시스템과 관련된 많은 개혁적인 사상을 포함하고 있으며, 특히 재정 운용과 관련된 국민/시민 단체들의 다양한 요구사항을 반영하고 있다. 그리고 디지털 시대에 정보시스템을 활용하여 신속하고 편리하게 대량의 재정 업무 데이터들을 처리하고 관리할 수 있도록 하며 재정 사업과 관련된 재정 사업관리의 효과를 최대화 할 수 있도록 구축하였으며, 새로운 정부예산/회계 법령과 제도를 반영하여 새로운 변화 요구에 부응하고자 많은 노력을 기울여 구축한 통합정보시스템이다.

대한민국의 디지털예산회계시스템은 다음과 같은 중요한 특징을 갖는다.

표 5-1 | 디지털예산회계시스템의 특징

| 특징 | 내용 |
|---|---|
| 새로운 재정관리 사상을 도입 | • 사업별 예산제도, 현금주의/단식부기 회계제도로부터 발생주의/복식부기와 같은 국제기준에 부합하는 새로운 재정관리 사상을 도입한 정보시스템 |
| 새로운 재정 범위를 연계 | • 중앙정부, 지방정부를 비롯하여 국가 공공기관, 공기업 등의 모든 공공부문의 재정 활동을 포함하는 새로운 재정 범위를 통합 연계하여 운영/관리/분석하는 정보시스템 |
| 국가재정관리정보를 통합적으로 공유 | • 사업을 수행하는 부처의 예산 요구로부터 배정, 지출, 결산 등의 예산 관련 업무 처리 과정을 하나의 시스템에서 수행, 관리 및 모니터링을 할 수 있는 정보시스템<br>• 재정 수입의 징수로부터 예산요구/편성/집행, 회계/결산, 성과평가 등이 포함되고 처리된 재정관리 정보가 정보시스템을 통해 관련시스템들에 전달될 뿐만 아니라, 시민 단체, 국민들과도 정보를 공유하는 재정통합정보시스템 |
| 실시간으로 재정 운용 성과 관리와 투명성에 대한 책임성을 확보 | • 국가의 모든 재정 사업들에 대한 실시간 관리 체계를 구축하여 재정관리 정보를 국민과 함께 공유함으로써, 재정 사업의 결정으로부터 집행에 이르는 모든 과정들에 대한 투명성과 재정 운용 성과에 대한 책임성을 확보하게 하는 정보시스템<br>• 전자거래 내역을 항시 감사할 수 있어서 재정 투명성을 향상 |
| 효율적인 재정관리 | • 재정과 관련된 모든 정책 과정이 체계적으로 관리되어 국고의 낭비요인을 줄이고, 공무원의 관리 능력에 따라 효율적인 재정관리가 가능한 정보시스템<br>• 재정관리 업무 처리 시간의 단축, 예산편성의 효율화 등 재정운영의 효율성을 높임<br>• 정확하고 신속한 재정관리 정보를 제공하며, 재정관리와 관련된 올바른 의사결정을 지원<br>• 모든 회계 처리가 자동 분개 처리되어 담당공무원들이 손쉽게 회계처리를 수행하고, 프로그램 원가산정 및 재정보고서의 작성에 활용 가능<br>• 재정관리를 위한 모든 작업이 수작업에서 전자처리로 변환 |
| 효율적인 국고금관리 | • 모든 수입/지출 관련 업무가 전자적으로 처리하는 전자고지/납부(EBPP) 및 국고금이체(EFT)가 가능하여 투명하고 효율적인 국고금관리가 가능한 정보시스템<br>• 수입 확정이 실시간으로 이루어지고, 전자적으로 자금을 자동 이체함으로 재정자금의 활용도가 높아짐 |
| 재정 업무와 관련된 공무원들의 부정이 제거되는 청결한 시스템 | • 지출 결의와 같은 모든 결제 과정이 전자적으로 처리되며, 자동 분개를 통한 회계 처리 등을 통해 수작업을 제거한 자동화 시스템으로서 신속, 정확한 업무 처리를 하며 재정 업무 수행의 부정을 제거할 수 있는 청결한 정보시스템 |

EBPP: Electronic Bill Presentment and Payment(전자고지 및 지불)

EFT: Electronic Funds Transfer(전자 자금 이체)

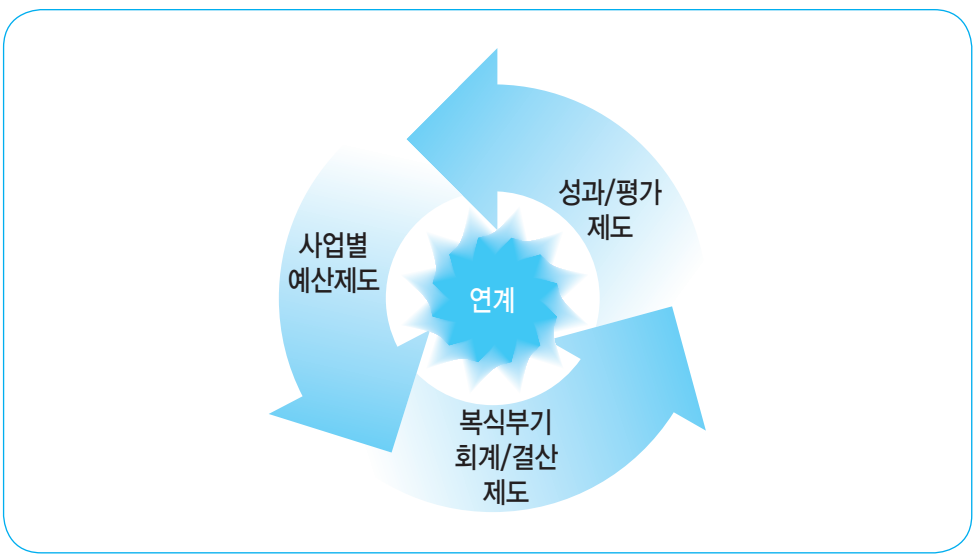
자료: 기획재정부

디지털예산회계시스템에 포함되어 있는 정보시스템 구축과 관련된 기본적인 사상은 "싱글-사인-온(SSO: Single-Sign On)" 사상과 "원-스톱 서비스(OSS: One-Stop Service)"사상이다. "싱글-사인-온"은 서로 다른 업무를 사용하는 다양한 사용자들이 정보시스템에 한 번의 로그-인(Log-In)만으로 서로 다른 여러 정보시스템들이나, 다양한 인터넷 서비스들에 접속할 수 있도록 지원해 주는 보안 응용 솔루션이다. 이를 활용함으로써 사용자들은 서로 다른 각각의 정보시스템마다 인증 절차를 새로 수행하지 않고, 1개의 사용자 계정만으로 다양한 시스템들과 정보들에 편리하게 접근할 수 있도록 한다. 이렇게 함으로써 보안과 관련된 위험 요소의 예방과 사용자 편의 증진 및 인증 관리 비용의 절감 효과를 볼 수 있는 방법이다. 그리고 "원-스톱 서비스"는 어떤 업무 처리에서 데이터 또는 정보가 발생하더라도 전체시스템들에서 데이터 또는 정보를 공유할 수 있어야 한다는 사상으로서 데이터의 정합성 및 사용자의 편리성을 보장하는 정보시스템 구축과 관련된 중요한 사상이다.

[그림 5-1] "디지털예산회계시스템의 사상 매핑"은 재정통합정보시스템이 국가의 새로운 통합재정정보시스템이 되기 위해서 사업별 예산제도를 포함하고 있을 뿐만 아니라, 예산요구/편성/집행, 그리고 회계/결산을 포함하여 재정 수입의 징수, 지출 및 성과/평가 등이 모두 연계되어 체계적으로 운영된다는 것을 나타낸다. 그리고 운영 결과는 새로운 예산요구/편성/집행, 및 회계/결산에 피드백(Feedback) 된다는 것을 나타내는 디지털예산회계시스템의 기본적인 원-스톱 서비스 사상 매핑 내용이다.

[그림 5-1]은 디지털예산회계시스템에서 운영되는 모든 데이터들은 연관되는 단위 시스템들에서 연계되어 활용되고 환류(Recycle)된다는 통합정보시스템의 사상을 포함하고 있다.

그림 5-1 | 디지털예산회계시스템의 사상 매핑




자료: 기획재정부

〈표 5-2〉 "디지털예산회계시스템 사용자 효과성 조사"는 최근에 조사한 디지털예산회계시스템 사용자들이 응답한 디지털예산회계시스템에 대한 만족도 내용이다.

표 5-2 | 디지털예산회계시스템 사용자 효과성 조사

| DBAS의 효과에 대한 질문 | 응답 평균 점수 |
|---|---|
| 현재 운영되고 있는 디지털예산회계시스템에 대해 전반적으로 얼마나 만족하십니까? | 3.3 |
| 디지털예산회계시스템의 도입으로 재정운영의 투명성이 높아졌다고 생각하십니까? | 3.83 |
| 디지털예산회계시스템의 도입으로 재정운영의 효율성(업무 처리 시간 단축, 예산편성의 효율화 등)이 높아졌다고 생각하십니까? | 3.43 |
| 디지털예산회계시스템의 도입으로 성과중심의 재정운영(원가정보 산출 등)이 강화되었다고 생각하십니까? | 3.06 |

자료: 한국행정연구원(2010)

주: 5점 척도 사용 (5:매우 강한 긍정, 4:강한 긍정, 3:보통, 2:부정, 1:매우 강한 부정)

사용자 효과성 조사에도 나타나 있듯이 대한민국의 재정 업무와 관련된 공무원들은 "보통" 이상의 만족도를 보이고 있으며, 이는 대체적으로 만족한다는 의미이다. 디지털예산회계시스템이 불과 4년 전부터 사용되기 시작하여 아직도 지속적인 발전을 진행하는 과정에 있는 정보시스템이라는 점을 감안하면 "보통" 이상의 만족도를 나타낸다는 것은 높은 평가 점수이다.

## 2. 디지털예산회계시스템의 필요성

### 가. 재정 규모의 확대

대한민국은 지난 60년간 많은 변화와 어려움을 이겨내면서 지속적인 경제 성장을 이룩하여 국제적으로 국가적 위상을 높이고, 국가경쟁력을 꾸준히 증가시켰다. 이와 더불어 재정과 관련된 사상도 국가의 성장으로부터 안정으로 변화를 추구하고 있으며, 국제사회의 일원으로서 맡은 바 역량을 발휘하고자 많은 노력을 하고 있다. 이러한 재정 규모의 확대 및 변화에 따라 국가의 재정관리에도 많은 변화를 필요로 하게 되었으며, 다음과 같은 재정 규모의 확대와 관련된 필요성을 정리할 수 있다.

- 국가의 경제 발전 및 경제 성장에 따라 재정 규모가 크게 증가
- 국민의 삶의 질 향상에 따른 재정 지출 규모의 확대 및 재정 지출의 효율성 확보 필요
- 국가 재정 규모 확대에 따른 재정 정보 관리 및 재정 정보 활용의 중요성 증대

### 나. 재정운영 패러다임의 변화

국가의 재정 운영과 관련된 패러다임이 단순히 투입/통제 중심의 예산운영 또는 수입/지출 위주의 예산/회계관리로부터 성과를 중요시하는 패러다임으로 변화하고 있다. 이러한 새로운 변화를 반영

하기 위해서 품목별 예산제도로부터 사업별 예산제도로 변화가 필요했으며, 단년도 예산관리 위주의 예산편성/집행으로부터 중기재정계획이 포함된 예산관리의 필요성 등이 대두되었다. 또한 회계제도에 있어서도 현금주의/단식부기 회계제도로부터 재정 운영의 투명성을 보장하는 발생주의/복식부기 회계제도로의 변화를 요구했다. 이러한 재정운영 패러다임 변화의 필요성을 정리하면 다음과 같다.

- 성과관리 중심의 전략적 자원배분 중요도 증가
- 성과관리 중심의 예산운영을 위한 사업별 예산구조 개선 필요
- 중기 계획과 단년도 예산 간의 연계 필요
- 발생주의/복식부기 회계제도의 도입 필요
- 예산관리, 회계관리, 성과관리의 연계 필요

### 다. 국민 또는 시민 단체의 참여 확산

국가 발전과 더불어 국민 또는 시민 단체들의 국가재정에 대한 의식의 변화 및 참여가 확산되고 있다. 국가재정과 관련해서는 단순한 관련자였던 국민 또는 시민 단체들이 재정관리에 참여하는 참여자 또는 감시자로서의 역할을 수행하고 있으며, 그 영역도 예산 편성으로부터 집행 및 결산, 그리고 성과평가에 이르는 전 과정에 참여하게 되었다. 국민 또는 시민 단체들의 참여와 관련된 필요성을 정리해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 투명성이 보장되는 예산/회계의 개혁 요구
- 재정 운용 전체에 대한 명확한 집행과 책임을 요구
- 재정 재원 전체에 대한 감시 체계의 정비 요구
- 국민, 시민 단체, 관련 기관들의 참여의식 확산 및 예산 감시 운동

### 라. 새로운 법/제도의 반영

품목별 예산제도로부터 사업별 예산제도로 변화했고, 현금주의/단식부기 회계제도로부터 새로운 회계제도인 발생주의/복식부기 제도를 변경하는 내용을 반영하는 정보시스템의 필요성이 강력하게 대두되었다. 그리고 새로운 재정법 또는 회계법과 관련된 변화 내용을 반영하는 새로운 정보시스템의 필요성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

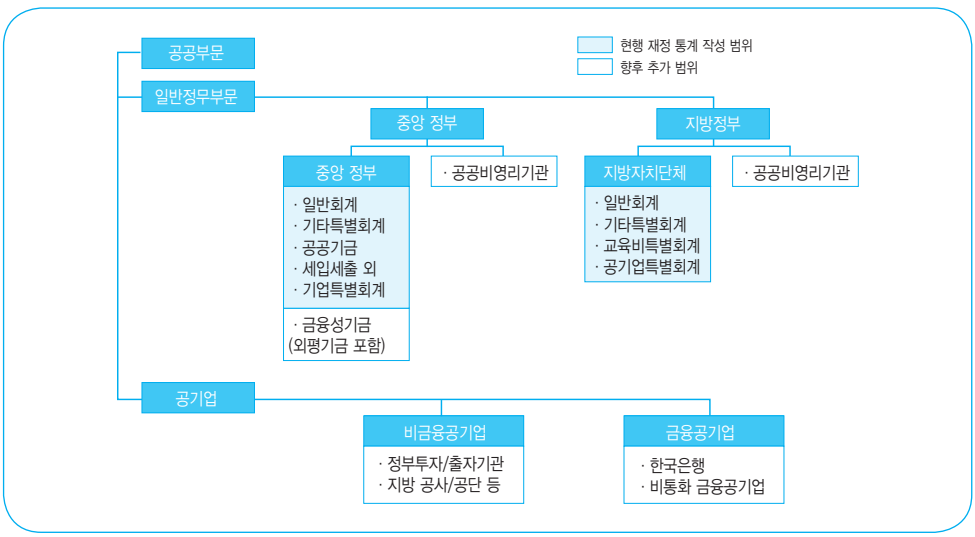
- 새로 제정되는 국가재정법/국가회계법의 반영
- 정부회계 제도/준칙 등의 개선제도 반영
- 사업별 예산제도 반영
- 발생주의/복식부기 회계제도 반영

### 마. 국제적 기준에 부응하는 재정 범위의 재설정 요구

OECD와 IMF의 권고에 따른 국제적 기준에 합당한 재정 범위의 재정립이 필요하며, 현재 중앙정부 위주로 협소하게 정의되어 있는 국가 재정 범위를 다시 설정하고 이를 정보시스템에 반영할 필요성이 대두되었다. [그림 5-2] "새로운 재정 통계 작성 범위"는 디지털예산회계시스템에 포함되어야 하는 새로 설정된 재정 범위를 나타내고 있다. 이는 디지털예산회계시스템 이전에 중앙정부의 "일반회계", "기타특별회계", "공공기금", "세입세출외", "기업특별회계" 만을 국가 재정 통계 범위로 설정하고 있던 것을 전체 공공부문으로 확산해야 한다는 것을 표현하고 있는 내용이다.

- 경쟁력 있는 재정 운용을 위한 발생주의/복식부기 회계제도
- 발생주의에 근거한 재정 통계 작성 요구
- 중앙정부 위주의 협소한 재정 범위를 탈피하여 중앙정부가 통제하는 공공부문 전체를 통합 재정 범위에 포함
- 불일치하는 공공부문의 재정 범위

그림 5-2 | 새로운 재정 통계 작성 범위




자료: 기획재정부

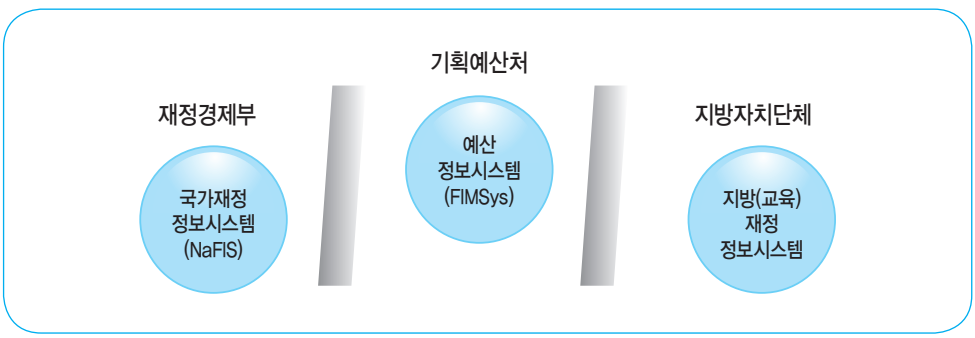
### 바. 재정 환경의 변화 및 관련 시스템들과의 유연한 연계 및 확장성 필요

급변하는 외부 및 내부 환경의 변화를 신속하게 재정관리에 반영하고, 관련된 유관기관들의 재정관리와 관련된 정보들을 체계적으로 관리하기 위하여 통합적인 재정정보시스템이 필요하게 되었다. 이러한 필요성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 환경 변화에 신속하게 적응할 수 있는 정보시스템의 필요
- 유관 기관들과의 정보 공유를 통한 효율적 재정관리의 필요

앞에 설명한 필요성들을 반영하여 대량의 데이터를 정확하고 신속하게 처리하고 사용자의 편리성을 도모할 수 있는 정보시스템의 필요성이 증가하게 되었다. 그리고 디지털예산회계시스템 이전의 국가 재정관리는 [그림 5-3] "고립된 재정관리정보시스템"과 같이 분리되어 운용됨으로 발생하는 고립된 재정정보 관리의 문제점을 해결하기 위해 재정통합정보시스템의 필요성이 크게 대두되었다. [그림 5-3] "고립된 재정관리정보시스템"은 디지털예산회계시스템 구축 이전의 정보시스템들로서, 국가재원을 효율적으로 배분하고 관리하기에는 어려운 구조로 되어있음을 나타낸다. 고립된 재정관리정보시스템은 중기 재정 계획과 단년도 예산편성을 개별적으로 관리하는 예산정보시스템(FIMSys)과 단식부기·현금주의 회계를 처리하는 국가재정정보시스템(NaFIS), 그리고 유관기관들의 재정정보시스템들이 분리되어 운영되고 있다는 것을 나타내고 있다.

그림 5-3 | 고립된 재정관리정보시스템




자료: 기획재정부

예산정보시스템(FIMSys)은 3차에 걸쳐 구축 업무가 진행되었으며, 업무의 범위는 다음과 같다.

◆ 1차 업무의 범위(1999.8~2000.6)
- 기획예산처 홈페이지 개발
- 소관부처용 프로그램 개발
- 예산 종합정보시스템 개발

◆ 2차 업무의 범위(2000.12~2003.6)
- 예산정보관리시스템 개발
- 지식관리시스템
- 전자문서유통시스템
- 단위 시스템 연계
- 홈페이지 보완

- 재정정보 분석시스템 ISP 수립 및 프로토타입 개발
- 연도별 예산과목 코드관리프로그램 개발
- 예산정보관리시스템, 기금관리시스템, 재정집행점검시스템 구축 및 보완

◆ 3차 업무의 범위(2003.12~2005.6)

- 재정혁신과제의 정보화 추진 (총액배분·자율편성, 중기재정운용관리, 성과관리)
- 예산정보관리시스템 기능개선, 재정정보 분석 DB 구축

예산정보관리시스템(FIMSys)의 시스템 구성은 예산정보 접수 및 관리용 업무서버와 내부 지식관리서버, 시스템관리서버로 구성되어 있었다.

국가재정정보시스템(NaFIS)은 2차에 걸쳐 구축 업무가 진행되었으며 업무의 범위는 다음과 같다.

◆ 1차 업무의 범위(2000.2~2002.11)

- 정보전략기획수립 결과에 따라 중앙관서용 표준 재정정보시스템 자동 분개시스템, 재정자금 실시간출납시스템, 통합결산시스템, 재정종합·분석정보시스템, 기준정보·운영관리시스템을 개발
- 물품관리 정보전략기획수립, 재정관련 단위 시스템들의 통합·연계 방안 제시, 사용자 및 운영자 교육, 기술 지원을 추진

◆ 2차 업무의 범위(2002.7~2003.12)

- 정보시스템 연계처리체계 구축: 재정자금 실시간출납 연계, 재정운영관리 연계, 회계결산자료 연계
- 응용시스템 개발: 국고여유자금관리, 출납공무원출납관리, 국채관리, 공공자금관리기금, 기금운용계획관리, 금융상품관리
- 기반체계 구축: 하드웨어, 운용 및 상용 소프트웨어, 네트워크 부문, 보안관리, 기반 시설 시범재무제표 작성
- 사이버교육 및 콘텐츠 개발

국가재정정보시스템(NaFIS)의 시스템 구성은 표준재정코드 정보화서버, 재정EBPP 중계서버, 전자자금이체서버, 금융기관 중계서버, 통합결산서버 등으로 구성되어 있었다.

비록, 예산정보시스템(FIMSys)과 국가재정정보시스템(NaFIS)이 분리되어 운용됨으로 인해 국가 전체의 통합적인 재정관리에는 어려움이 있었지만, 이러한 정보시스템들이 기초가 되어 현재의 통합재정정보시스템인 디지털예산회계시스템이 구축되었다.

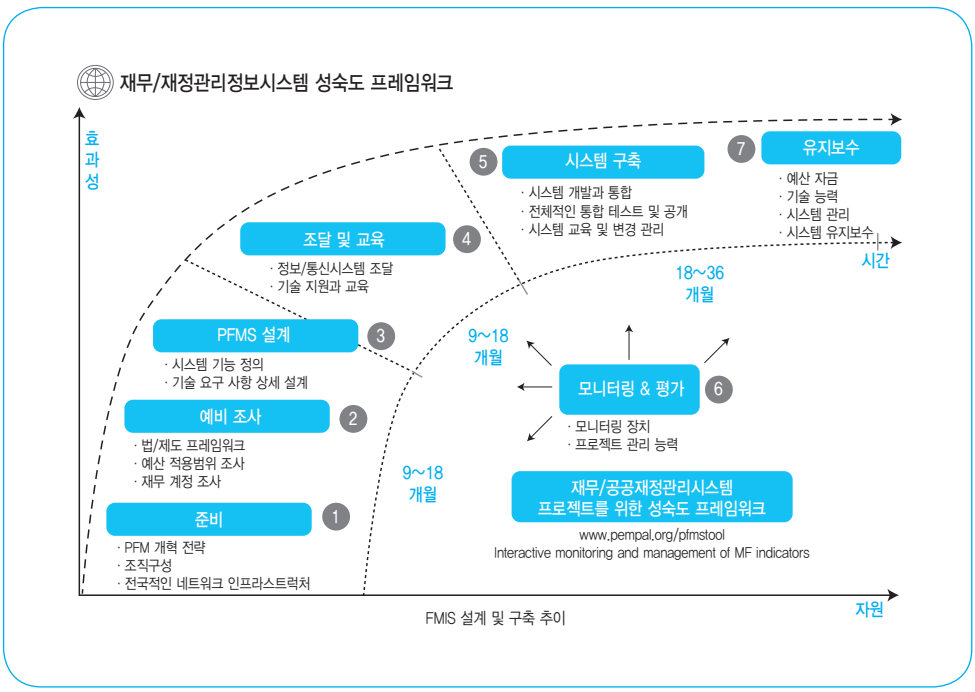
통합적인 재정정보시스템이 필요한 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 재정관리 환경 변화에 신속하게 적응할 수 있는 정보시스템의 요구
- 분리되어 독립적으로 운영되는 재정관리 정보시스템들의 통합 필요
- 재정관리 전체 정보들을 대상으로 대 국민 서비스를 제공할 수 있는 정보시스템의 필요

따라서 이러한 필요성들을 고려하여 국가적 차원의 통합재정정보관리를 위해 디지털예산회계시스템을 구축했다.

## 3. 디지털예산회계시스템 추진 과정

그림 5-4 | 재무/재정관리 정보시스템 성숙도 프레임워크




FMIS: Financial Management Information System
ICT: Information & Communication Technology
PFMS: Public Financial Management System
자료: 기획재정부

[그림 5-4] "재무/재정관리 정보시스템 성숙도 프레임워크"는 월드 뱅크에서 제시한 재정관리정보시스템을 구축하기 위한 성숙도 프레임워크이다. 이 프레임워크를 살펴보면 정보시스템 구축을 위한 준비 단계로부터 예비 조사, 공공 재정관리시스템 설계, 정보시스템 조달 및 관련 교육, 정보시스템 구축, 그리고 유지보수 단계에 이르는 전 과정과 개략적인 구축 기간을 잘 나타내고 있다.

현재 구축되어 활발하게 사용되고 있는 디지털예산회계시스템은 〈표 5-3〉 "디지털예산회계시스템 추진 과정"과 같은 일정으로 구축되었으며, 이 과정은 월드 뱅크에서 제시한 "재무/재정관리 정보시스템 성숙도 프레임워크"와 거의 일치하는 과정으로 진행되었음을 알 수 있다.

BSP: Business Strategic Planning(업무 전략 기획)
BPR: Business Process Re-engineering(업무 절차 재설계)
ISP: Information Strategic Planning(정보 전략 기획)

2007년도 이후부터 8만 명 이상의 재정 업무와 관련된 공무원들이 활발하게 사용하고 있는 디지털예산회계시스템은 2004년 4월에 대통령이 주재하는 "국정과제회의"에서 공공부문을 포괄하여 국가의 전체 재정을 효율적으로 관리하기 위한 국정과제로 새로운 재정정보시스템 구축이 결정되었다. 이러한 결정에 따라 2004년 5월에 재정경제부, 기획예산처, 행정자치부, 국방부, 감사원 등 관련 부처들의 공무원들과 공인회계사, 정보기술(IT: Information Technology)전문가 등이 포함된 "디지털예산회계기획단"을 구성했다. 그리고 디지털예산회계기획단은 2011년 1월부터 "재정관리협력관실"이라는 기획재정부의 조직으로 정착했다.

초기의 디지털예산회계기획단에는 회계, 경제, 경영, 그리고 IT 분야의 학계와 민간 전문가들로 구성된 자문위원단을 구성하여 추진 체계를 정비했다. 디지털예산회계기획단은 2004년 7월에는 세계은행과 공동으로 재정정보시스템 구축을 위한 워크숍(Workshop)을 개최하여 재정정보시스템 구축과 관련된 많은 관련자들의 관심을 이끌어 냈으며, 정보시스템 구축 방향을 결정했다.

표 5-3 | 디지털예산회계시스템 추진 과정

| 연도 | 추진 내용 |
|---|---|
| '04. 4월 | 국정과제회의에서 재정정보시스템 구축 결정 |
| '04. 5월 | 디지털예산회계시스템 추진단, 자문위원회 등 추진 체계 정비 |
| '04. 7월 | 프로그램 예산체계 도입, 발생주의/복식부기 회계제도 도입 등 주요 추진 세부과제 선정 |
| '04. 07월 ~ 12월 | 시스템 구축을 위한 마스터플랜 수립(업무전략기획(BSP)) |
| '05. 2월 ~ 9월 | 시스템 구축을 위한 업무절차재설계(BPR)/정보전략기획(ISP) 수행 |
| '05. 10월 ~ '06. 10월 | 시스템 구축 |
| '06. 11월 ~ '06. 12월 | 시스템 시험운영 및 사용자 교육 |
| '07. 1월 이후 | 시스템 가동, 유지보수 및 안정화 추진 |

자료: 기획재정부

그리고 미국·영국·호주 등과 같은 다른 나라들의 재정정보시스템 관련 자료들을 수집하고, 사례연구를 수행하기 위해 관련 국가들을 방문하여 재정정보시스템과 관련된 정보들을 관찰했다. 이러한 과정을 거쳐 디지털예산회계시스템 구축을 위한 준비를 체계적으로 진행했으며, 주요 추진 세부과제로는 프로그램 예산체계 도입과 발생주의/복식부기 회계제도의 도입 등을 선정했다.

그리고 이러한 진행을 바탕으로 2004년 7월부터 2004년 12월까지 약 6개월에 걸쳐서 디지털예산회계시스템 구축과 관련된 전체적인 마스터플랜(Master Plan)을 수립하는 업무전략기획(BSP)

을 수행했다. 이 기간 동안에는 우리나라의 재정관리 현황 분석과 변화되는 새로운 재정관리 및 법/제도의 정비의 필요성 등을 면밀하게 분석했으며, 정보시스템 구축의 전체적인 방향을 제시했다. 이러한 업무전략기획의 결과는 우리나라의 재정정보시스템 구축 방향으로 전사적자원관리(ERP: Enterprise Resource Planing)시스템 도입을 권고했다. 그러나 디지털예산회계시스템 구축과 관련된 관련자들은 전사적자원관리시스템을 도입하고자 하는 업무전략기획의 결과를 그대로 받아들이기보다는 우리나라에 맞는 재정정보시스템을 자체적으로 개발하는 것이 더 좋은 방향이 될 수도 있다는 생각을 가지고 내부시스템(In-House System)으로 구축하는 방안도 동시에 고려했다.

업무전략기획에 이어서 2005년 2월부터 9월까지 8개월 동안에 모든 중앙정부 행정기관들에 대한 프로그램 예산구조 설정 및 시스템 구축을 위한 예산/회계 업무 절차를 재설계(BPR)하고, 재설계된 내용을 기준으로 재정정보시스템을 구축하기 위한 정보전략기획(ISP)을 수행했다. 특히 정보전략기획 과정에서 구축하고자 하는 재정정보시스템을 내부시스템으로 구축하는 방법과 전사적자원관리시스템을 도입하는 방안의 장점과 단점을 면밀하게 조사하고 분석을 수행했다. 그 결과 우리나라는 외국의 많은 나라들이 고려했던 전사적자원관리시스템을 도입하는 방안보다는 내부시스템으로 구축하는 방법이 유리하다는 결론을 도출하게 되었다.

이러한 추진 과정을 기반으로 2005년 10월에 내부시스템을 구축할 시스템 통합(SI: System Integration) 업체를 선정하고, 디지털예산회계시스템 구축 프로젝트를 착수하여 2006년 10월에 정보시스템 구축을 종료했다. 이 기간 동안에는 정보시스템 구축과 더불어 관련제도 및 법령의 정비와 같은 작업을 병행으로 수행했다. 특히, 새로 구축된 정보시스템에는 기존의 예산관리시스템 및 회계관리시스템에서 사용하던 하드웨어들을 재사용하였으며, 시스템 구축 기간 동안에 기존의 예산시스템과 회계시스템들에서 사용하던 재정 관련 데이터들을 새로 구축되는 디지털예산회계시스템에 이관(Migration)을 병행하여 수행했다. 이렇게 큰 정보시스템을 1년 정도의 기간에 구축한다는 것은 매우 어려운 일이지만, 디지털예산회계시스템은 1년 정도의 기간 동안에 많은 관련자들의 노력과 참여에 의해 구축되었다.

아울러 2006년도 11월부터 12월까지 약 2개월간 새로 구축된 디지털예산회계시스템의 시험운영 및 사용자 교육을 수행했으며, 2007년부터 시스템의 실제적인 사용을 시작했다. 물론 정보시스템의 규모에 비해 2개월의 시스템 시험운용 기간은 무척 짧은 기간이며, 약 8만 명의 재정 업무와 관련된 공무원들의 시스템 사용 교육을 수행한다는 것은 거의 불가능한 일이었다. 그러나 우리나라의 새로운 회계연도의 시작인 2007년 1월부터 새로운 재정정보시스템인 디지털예산회계시스템을 사용하지 않는다면, 정보시스템 활용이 1년 동안 지체되어야만 한다는 문제점을 알고 있는 공무원들과 정보시스템 관련자들은 많은 노력을 기울여 약 2개월간의 짧은 기간에 시험운영 및 사용자 교육을 수행했다.

그리고 디지털예산회계시스템이 2007년 1월에 가동된 이후부터 현재까지 지속적인 안정화 및 고도화 작업을 수행하고 있다.

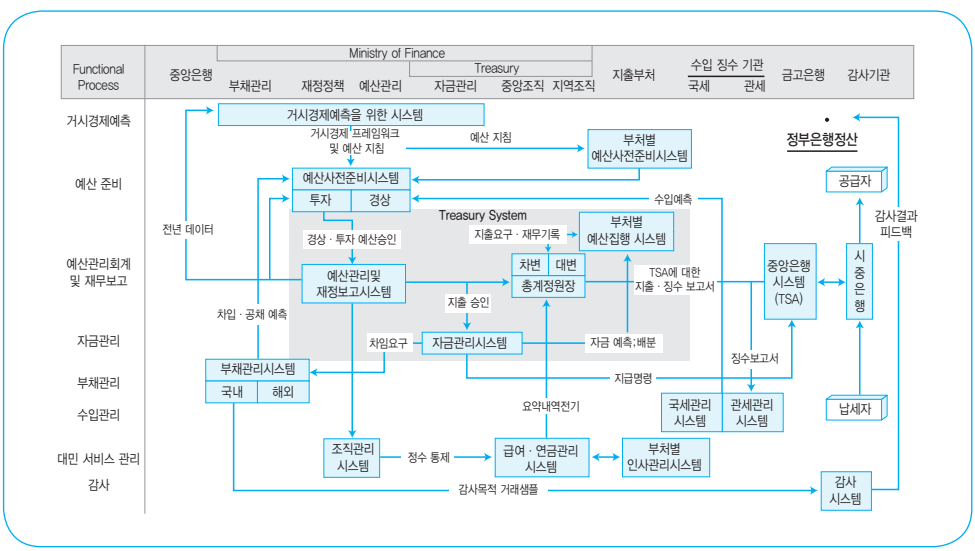
결국, 앞에 설명한 추진 과정을 거쳐 성공적인 구축 및 활용을 하고 있는 디지털예산회계시스템은 각각의 추진 과정별로 적극적인 참여를 아끼지 않은 관련 공무원들과 시스템 구축 관련자들의 노력의 산물이다.

## 4. 디지털예산회계시스템과 외국의 재정정보시스템 비교

전 세계적으로 모든 선진국가들 뿐 아니라, 개발 도상국가, 그리고 신흥 개발 국가들은 자신들 정부의 재정관리를 위한 재정관리시스템을 운영하고 있다. 다만, 재정 규모의 차이가 있을 뿐이고, 재정관리를 수행하기 위한 시스템 체계가 어떻게 구축되어 있는지 정도의 차이를 가지고 있을 뿐이다. 하지만 현대 사회의 모든 국가들은 재정의 규모가 확대되고 있으며, 국제적인 재정 환경 변화를 손쉽게 반영하여야 하고, 국가의 신뢰도를 높이기 위하여 재정 집행을 투명하고 공정하게 수행하고 관리하여 재정 집행 결과를 국민들과 국제 사회에 제시하고자 한다. 따라서 이러한 많은 문제점들을 해결하기 위하여 대부분의 국가들은 재정관리를 위한 정보시스템들을 구축하고 있으며, 월드 뱅크(World Bank)와 같은 국제적인 기관에서도 재정정보시스템 구축을 위하여 많은 관심과 지원을 지속적으로 수행하고 있다.

이러한 추세에 부응하여 'Ali Hashim'과 'Bill Allan'이 월드 뱅크의 "Treasury Reference Model"에 [그림 5-5] "월드 뱅크의 통합재정시스템 프레임워크"와 같이 국가차원의 재정관리를 위한 기본적인 통합재정시스템 구성요소와 프레임워크(Framework)를 제시했다.

그림 5-5 | 월드 뱅크의 통합재정시스템 프레임워크

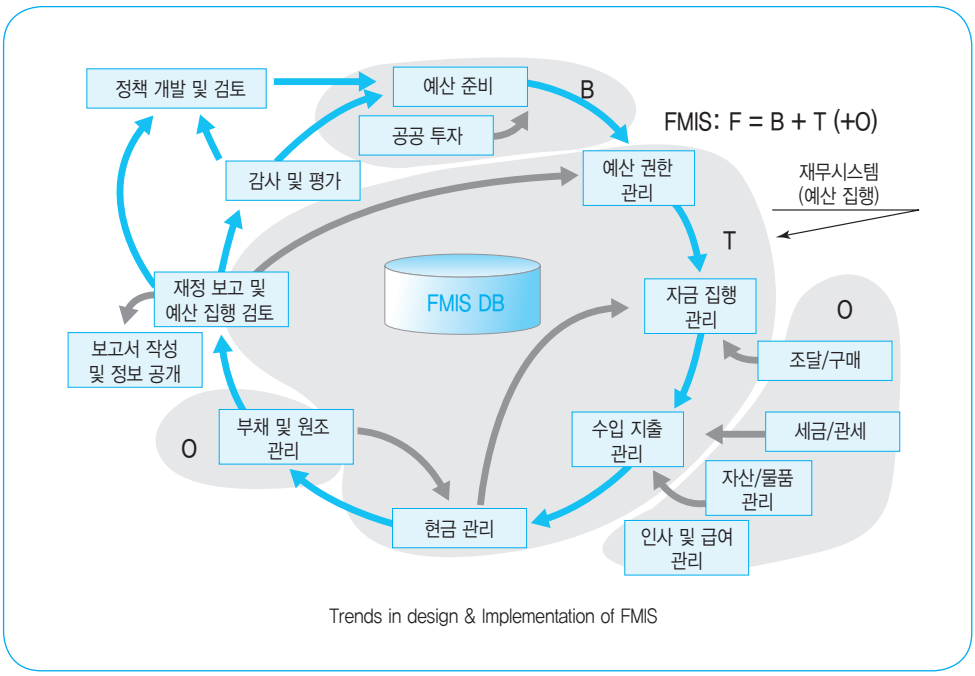



따라서 많은 국가들이 이 프레임워크를 기준으로 재정통합정보시스템들을 구축하고 있다. 물론 우리나라의 디지털예산회계시스템도 큰 틀에서는 그림에서 제시한 월드 뱅크의 통합재정시스템 프레임워크를 충실하게 반영하고 있다. 특히, 우리나라에서 구축한 디지털예산회계시스템은 최신의 정보

기술을 모두 고려하여 구축한 내부시스템(In-House System)으로서 외부의 도움 없이, 국내의 기술만을 활용하여 자체적으로 구축한 최고의 재정통합정보시스템이다. 이렇게 국가에서 필요로 하는 재정통합정보시스템 전체를 체계적으로 기획하고 구축한 정보시스템은 전 세계 국가들 중에서 디지털예산회계시스템이 유일한 것이다.

[그림 5-6] "월드 뱅크의 재정관리정보시스템 사이클"은 월드 뱅크 소속의 'Cem Dener'가 제시한 국가재정관리를 위한 정보시스템의 구성요소들과 연관 관계를 간략히 표현한 내용이다.

그림 5-6 | 월드 뱅크의 재정관리정보시스템 사이클




자료: Trends in Design and Implementation of FMIS(Manila, Philippines. June, 2010)

FMIS: Financial Management Information System(재정관리정보시스템)

[그림 5-6]에서 'Cem Dener'가 제시한 재정관리정보시스템 사이클은 재정을 필요로 하는 정책의 개발로부터 예산, 회계, 결산 및 감사에 이르는 전 과정을 정보시스템에 포함하고 있으며, 기본적으로는 우리나라가 구축하여 활용하고 있는 디지털예산회계시스템과 같은 사상을 가지고 있다. 특히, 'Cem Dener'가 제시한 재정관리정보시스템 사이클은 모든 데이터들은 연관되는 단위 시스템들에서 연계(연결)되어 활용되어야 하고, 수행 결과는 다음의 예산 준비(편성)의 자료로 환류되어야 한다는 기본 사상을 같이하고 있다.

'Cem Dener'는 재정관리정보시스템을 다음과 같이 정의하고 있다.

- FMIS = Budget Management + Treasury Management
  (+ Other Management)
- **재정관리정보시스템 = 예산관리시스템 + 재무관리시스템**
  **(+ 기타관리시스템)**

재정관리정보시스템의 구성 요소로는 필수적인 구성요소인 "예산 준비", 예산을 집행하는 "재무 시스템"과 선택적 구성요소로 포함될 수 있는 "기타 시스템"과 "주변 시스템"들로 구성된다.

◆ 필수적 구성요소

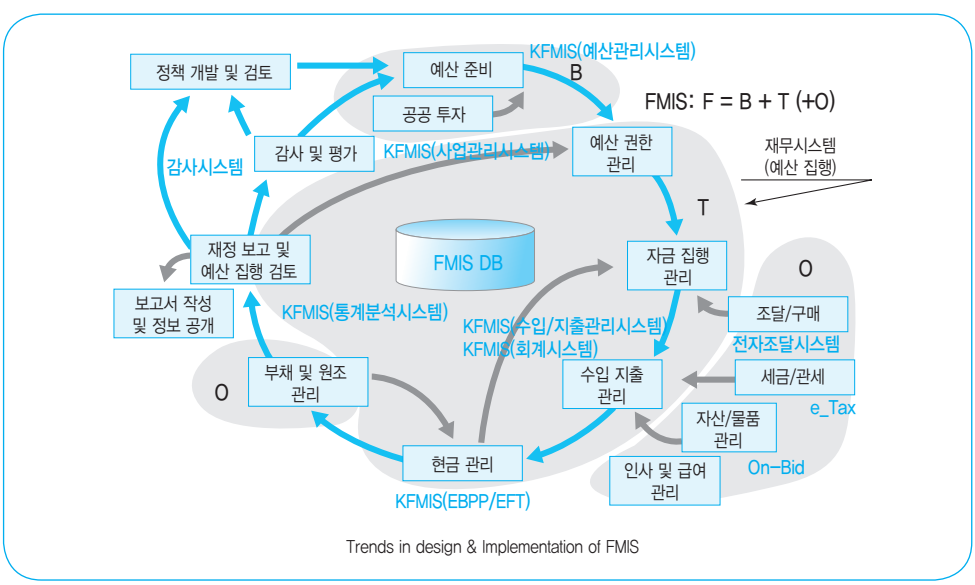
- 예산 준비: 공공 투자를 고려한 단위 시스템들
- 재무 시스템: 예산 권한관리, 자금 집행관리, 수입/지출관리(국고금관리), 현금관리, 재정 보고 및 예산집행 검토 업무를 수행하는 단위 시스템들

◆ 선택적 구성요소

- 기타 시스템: 조달/구매관리, 세금/관세관리, 자산/물품관리, 인사 및 급여관리, 그리고 부채 및 원조관리 단위 시스템들
- 주변 시스템: 예산 준비에 포함되는 정책개발 및 검토, 감사 및 평가, 재정 수행결과보고서 작성 및 정보 공개를 위한 단위 시스템들

많은 국가들은 현재에도 'Cem Dener'가 제시한 [그림 5-6]의 월드 뱅크의 재정관리정보시스템 사이클을 고려하여 정보시스템을 구축하고 있으며 재정관리를 수행하고 있다.

그림 5-7 | 대한민국의 재정관리정보시스템 사이클

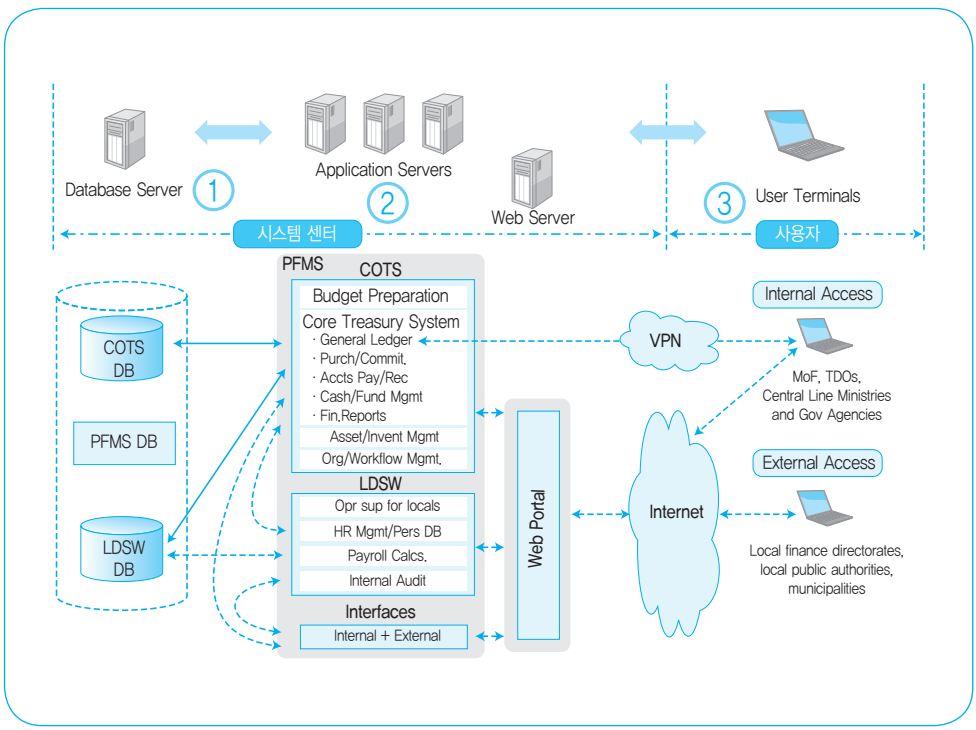


[그림 5-7] "대한민국의 재정관리정보시스템 사이클"은 [그림 5-6] "월드 뱅크의 재정관리정보시스템 사이클"과 비교하여 우리나라의 통합재정관리시스템이 모든 단위 업무들을 포함하고 있다는 것을 표현하는 그림이다.

[그림 5-7] 그림에도 표현되어 있듯이 대한민국에서 개발한 디지털예산회계시스템과 외부 연계시스템들을 통합적으로 운용하면, 월드 뱅크에서 제시한 재정관리정보시스템 사이클의 모든 내용을 포함하고 있다는 것을 알 수 있다. 특히 디지털예산회계시스템에 포함되어 운용되는 "현금관리"를 위한 전자자금이체(EFT) 및 전자고지/납부(EBPP)는 전 세계적으로 유일하게 활용되는 완전한 전자결재 시스템이다.

그리고 'Cem Dener'는 최근의 시스템 구축 방향인 웹-기반의 재정관리정보시스템 구축과 관련된 모델을 [그림 5-8] "웹-기반의 재정관리정보시스템 모델"과 같이 도식했다.

그림 5-8 | 웹-기반의 재정관리정보시스템 모델




VPN: Virtual Private Network(가상 전용 네트워크)

COTS: Commercial-Off-The-Shelf(상용기성품)

LDSW: Locally Developed Software(자체개발소프트웨어)

우리나라의 디지털예산회계시스템과 'Cem Dener'가 제시한 웹-기반의 재정관리정보시스템 모델과의 차이점은 완성품으로 일반 대중에게 판매, 대여 또는 자격을 부여할 수 있는 컴퓨터 소프트웨어나 하드웨어 제품을 의미하는 상용기성품(COTS: Commercial-Off-The-Shelf) 개념의 재정관리정보시스템 모듈은 사용하지 않고, 자체적으로 개발한 자체개발소프트웨어(LDSW: Locally Developed S/W)라는 점이다. 다시 말해, 상용으로 표준화하여 제공하는 데이터베이스를 활용하지 않으며, 자체적으로 설계하여 구축한 재정관리 데이터베이스를 사용한다는 것이다. 그리고 사용자들의 요구를 반영하여 수정된 응용 프로그램을 사용하지 않고, 사용자들의 요구사항을 받아들여 자체적으로 개발한 응용 프로그램을 사용한다는 것이다.

현재 우리나라에서 개발하여 활용하고 있는 디지털예산회계시스템은 'Cem Dener'가 제시한 재정관리정보시스템 사이클을 모두 포함하고 있으며, 추가적으로 전자 결재를 통한 실시간출납관리 등을 포함하고 있다. 그리고 디지털예산회계시스템은 웹-기반의 재정관리정보시스템의 사상과 데이터 보안관리를 위한 내부 연계망을 동시에 활용하여 구축된 통합정보시스템이다.

최근에 세계적으로 재정통합정보시스템이라는 명칭으로 널리 활용되고 있는 많은 외국의 정보시스템들은 그 나라들에서 자체적으로 개발한 정보시스템이라기보다는 상용기성품 개념을 가지고 구축된 패키지(Package) 형태의 "전사적자원관리시스템"을 활용하고 있는 것이 대부분이다. 특히 "ORACLE" 또는 "SAP"과 같이 국제적으로 전사적자원관리시스템 소프트웨어를 개발하여 판매하는 패키지 형태의 재정정보시스템을 커스토마이즈(Customize)하여 사용한다. 물론 일부 국가들은 전사적자원관리시스템에 포함되어 있는 예산/회계 모듈(Module)이 자신들의 예산/회계 기준이나 처리 방법 등과 서로 달라서 자체적으로 일부 프로그램들을 수정을 하여 사용하거나, 특정 부분만을 자신들의 상황에 맞도록 특별 프로그램으로 개발하여 이를 전사적자원관리시스템에 연계하여 활용하는 경우도 있다. 이러한 경우에 선진 재정관리와 관련된 업무 프로세스나 처리 방법 등을 손쉽게 받아들일 수 있다는 전사적자원관리시스템의 도입과 관련된 장점을 가질 수 있다고 판단할 수 있으나, 이를 위해서는 자신들의 현재 프로세스를 변경해야 하며, 적절하지 않은 부분은 자신들의 업무에 적절하도록 응용 프로그램 소프트웨어의 변경을 수행해야 하는 커스토마이징(Customizing)을 해서 활용해야 한다. 이렇게 되면, 전사적자원관리시스템의 장점인 손쉽게 적용할 수 있다는 장점보다는 적절하게 변형해야 한다는 문제점이 더 크게 부각될 수 있다. 사실 대부분의 많은 국가들은 전사적자원관리시스템을 도입하는 초기에는 패키지를 제공하는 기업들과 같이 커스토마이징을 수행하며 구축을 하기 때문에 커다란 어려움이 없으나, 정보시스템을 운영하는 단계에서는 패키지 제공 기업들의 도움 없이 자체적으로 환경 변화 및 업무 변화를 정보시스템에 반영해야 하는 어려움을 겪게 된다. 이러한 경우에 제공된 전사적자원관리시스템의 응용 프로그램을 수정하기 위해서는 외부의 전문 인력을 필요로 하기 때문에 적지 않은 비용이 들어가게 된다. 이러한 이유로 개발도상국가 또는 신흥 개발 국가 등은 필요할 때마다 정보시스템을 수정하여 적절하게 사용하기보다는 변경 없이 사용할 수 있는 모듈들만을 활용하다가 결국에는 전사적자원관리시스템 전체를 사용할 수 없게 된다. 현재 전사적자원관리시스템의 예산/회계관리 모듈을 커스토마이징 하여 활용하고 있는 대표적인 국가는 미국을 비롯한 유럽의 국가들이다. 그리고 예산관리 모듈은 자체적으로 개발하

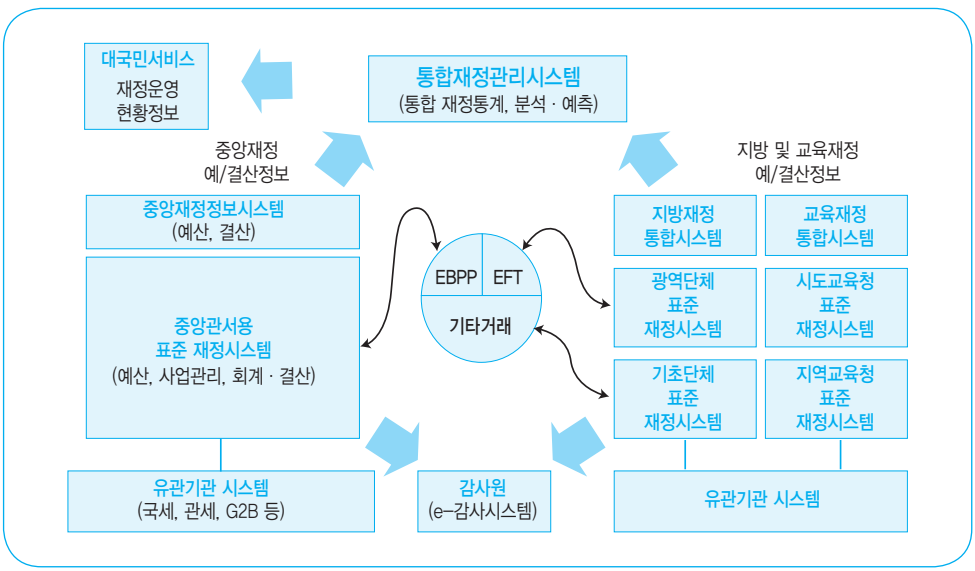
고, 회계관리 모듈은 전사적자원관리시스템의 회계 모듈을 커스토마이징 해서 활용하고 있는 국가는 호주 및 뉴질랜드 등의 국가들이 있다.

## 제2절 디지털예산회계시스템 기능

### 1. 디지털예산회계시스템 구성

디지털예산회계시스템의 기본적 사상인 통합재정관리시스템의 구성 체계는 [그림 5-9] "통합재정관리시스템 구성 체계"와 같이 표현할 수 있으며, 이는 국가 재정과 관련된 모든 정보들이 체계적으로 연결된다는 사상과 재정운영 및 재정현황 정보들을 국민들에 공개하여 투명한 재정관리를 수행한다는 사상을 내포하고 있다. 특히 디지털예산회계시스템의 "중앙재정정보시스템"에 포함되지 않는 "지방재정정보시스템", "교육재정정보시스템" 그리고 유관기관들의 재정정보시스템 정보들을 통합적으로 관리한다는 사상을 가지고 있다.

그림 5-9 | 통합재정관리시스템 구성 체계




G2B: Government-To-Business(전자 조달)

자료: 기획재정부

이러한 디지털예산회계시스템을 사용하는 사용자들은 디지털예산회계시스템을 운영 및 관리하는 관리자를 포함하여 중앙정부 및 지방정부의 재정 업무를 담당하는 공무원, 재정 분석을 담당하는 공무원은 물론 재정 정책 결정자들을 포함하여 정부의 산하단체 및 공공기관의 모든 재정 업무 담당자 등을 포함한다. 그리고 재정과 관련된 정보를 필요로 하는 모든 유관기관들 및 국민, 그리고

예산 편성으로부터 재정 집행. 회계 결산에 이르는 국가재정관리의 전체 과정을 감시하는 시민 단체 등이 포함된다. 이를 정리하면 〈표 5-4〉 "디지털예산회계시스템 사용자"와 같이 정리해 볼 수 있다.

표 5-4 | 디지털예산회계시스템 사용자

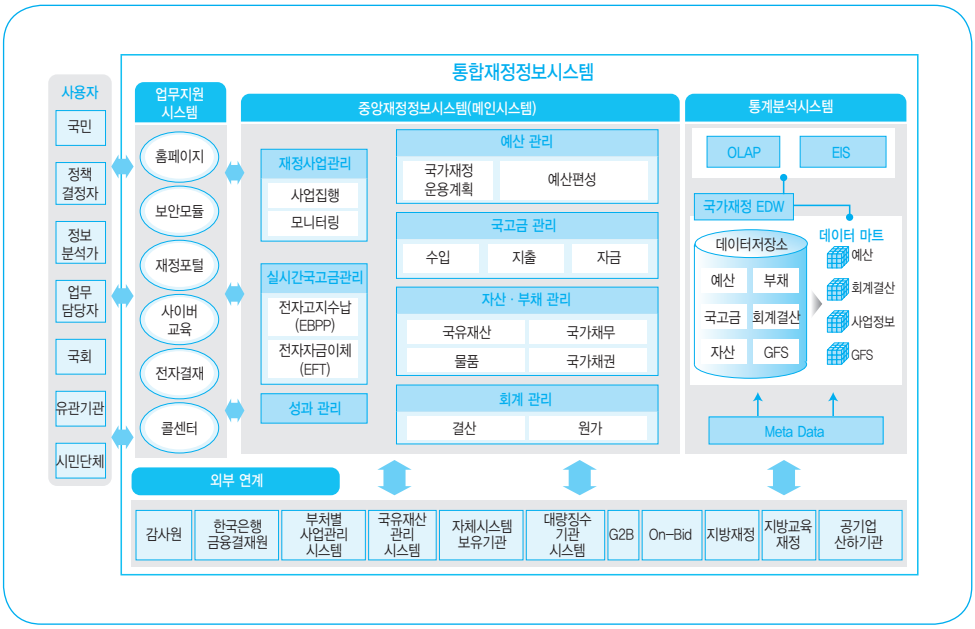
| 구 분 | 설 명 | 업 무 |
|---|---|---|
| 업무 담당자 | 예산 및 결산 실무를 담당하는 공무원으로서 사업 관리자 및 예산편성, 예산집행을 수행하는 공무원을 포함 | • 재정 계획 수립<br>• 재정 업무 수행 |
| 정보 분석가 | 과거 및 현재의 재정 데이터를 분석하여 정책에 반영할 수 있는 정보를 제공하는 담당 공무원 | • 재정 분석 |
| 정책 결정자 | 장관/차관을 포함하여 정책 결정을 수행하는 관리 공무원 | • 재정 정책 결정<br>• 재정 집행 평가 |
| 국회(의회) | 입법 기관으로서 행정 기관이 수행하는 재정 관련 정보를 관리하고 감독하는 기관 | • 재정관리 감독 |
| 유관기관 | 지방정부 및 공기업/산하기관을 포함하여 재정 정보를 필요로 하는 모든 기관 | • 재정 업무 수행 |
| 시민 단체 | 국가의 재정 활동에 참여하거나 재정 활동을 감시하는 모든 시민 단체 | • 재정관리 감독<br>• 재정 계획 참여<br>• 재정 정보 활용 |
| 국민 | 재정 관련 정보를 필요로 하는 일반 국민 | • 재정 정보 활용 |

자료: 기획재정부

국가재정관리의 모든 정보를 통합적으로 관리하는 정보시스템의 사상을 가지고 구축된 디지털예산회계시스템은 메인 시스템(Main System)이라고 할 수 있는 "중앙재정정보시스템", 다양한 사용자들과 디지털예산회계시스템을 연결해 주는 "업무 지원시스템", 재정관리와 관련된 다양한 통계를 제공하여 사용자들이 정확하게 재정 현황 분석을 수행하도록 도움을 주는 "통계/분석시스템", 그리고 디지털예산회계시스템과 정보를 공유하여 활용해야 하는 외부 기관들의 정보를 연결하는 "외부연계시스템"으로 구성되어있다.

[그림 5-10] "디지털예산회계시스템 구성도"는 현재 구축되어 운용되고 있는 디지털예산회계시스템의 전체적인 구성과 각 구성 요소들의 연관 관계를 간략히 표현하고 있다.

그림 5-10 | 디지털예산회계시스템 구성도




OLAP: On-Line Analysis Processing(온-라인 분석 처리)

EIS: Executive Information System(경영자 정보 시스템)

EDW: Enterprise Data Warehouse(기업 데이터 웨어하우스)

GFS: Government Finance System(정부 재정 시스템)

자료: 기획재정부

[그림 5-10] "디지털예산회계시스템 구성도"에 나타난 구성 요소들을 자세히 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

### 가. 중앙재정정보시스템

중앙재정정보시스템은 디지털예산회계시스템의 핵심이 되는 부분으로서 실제적인 재정 업무 처리를 수행하는 정보시스템의 중심이다. 중앙재정정보시스템은 사업별 예산관리 수행하기 위해 정보를 관리하는 "재정 사업관리", 재정운용 계획으로부터 예산집행에 이르는 예산관련 정보를 관리하는 "예산관리", 재정과 관련된 모든 수입과 지출을 관리하는 "국고금관리", 국유재산 및 국가의 채권/채무관리를 수행하는 "자산/부채관리", 회계 업무 처리와 결산 및 원가관리를 수행하는 "회계관리", 그리고 "국고금관리"와 밀접한 관계를 가지며 통합고지 및 수납 그리고 국고자금을 관리하는 "실시간출납관리"의 단위 업무들로 구성되며, 이는 〈표 5-5〉 "중앙재정정보시스템의 구성"과 같이 정리할 수 있다. 그리고 현재 운영되는 시스템에서는 "국고금관리"를 "회계관리"에 포함하여 "실시간출납관리"와 연계하여 운영하고 있다.

표 5-5 | 중앙재정정보시스템의 구성

| 구 분 | 설 명 | 업 무 |
|---|---|---|
| 재정 사업 관리 | 프로그램 예산관리를 위한 프로그램(정책사업), 단위사업, 세부사업과 관련된 모든 사업들의 등록, 집행, 모니터링, 성과평가, 및 종료 프로세스를 각 부/처의 사업담당자들이 사업의 라이프사이클 관리를 통합 처리할 수 있도록 구현. | • 사업 등록<br>• 사업 집행<br>• 사업 모니터링<br>• 사업 성과평가<br>• 사업 종료 |
| 예산관리 | 재정 사업관리 단위시스템으로부터 사업과 관련된 원천 데이터를 받아 총사업비 관리, 예산요구, 심의, 배정, 예산 변경 등의 국가 예산업무를 통합적으로 처리하는 시스템. 성과측정이 가능한 프로그램 예산구조를 반영하여 중기사업계획수립, 단년도 예산요구, 기금운용계획 수립, 예산편성, 확정, 배정, 변경 기능을 수행. | • 중기사업계획 수립<br>• 예산 배정<br>• 예산 편성<br>• 재정 집행<br>• 예비타당성<br>• 총사업비관리<br>• BTL/BTO<br>• 재정 사업 성과관리 |
| 국고금관리 | 징수결정, 수납, 과/오납반환, 수입마감 등으로 구성되며 채권자 정보 및 고지/수납정보 등의 부과정보를 자동연계하고, 원인행위 및 실시간 모니터링을 지출관리를 통해 실적에 반영. | • 수입<br>• 지출<br>• 자금 |
| 자산/부채 관리 | 자산의 적극적 운용기반을 마련하고 자산관리 업무 전반에 대한 처리기능(취득, 처분, 감가상각, 건설 중인 자산 관리 등)을 수행.<br>재정 사업관리, 예산관리, 회계관리 등과 연계되어 원가 관리가 가능하도록 구성. | • 국유재산<br>• 물품<br>• 채권<br>• 채무 |
| 회계관리 | 국가의 통합된 회계 정보관리 및 업무 처리를 수행하며, 자동 분개 기반의 업무 처리 자동화를 반영하여 사용자 편의성을 고려.<br>지방정부 및 산하기관 등을 포함하여 재정정보 관리 분석 체계의 통합적 관리 및 내/외부 데이터 연계를 통한 정보의 공동 이용이 가능하도록 구성. | • 총계정원장/결산<br>• 원가 |
| 실시간 국고금관리 | 수입/지출 업무 처리 효율화를 위하여 재정 자금의 전자이체를 실시간으로 처리하고, 재정 관련기관과 금융기관과의 연계 유통경로를 표준화하여 자료 전송을 실시간으로 처리. | • 통합고지/수납<br>• 국고금이체 (전자자금이체) |
| 성과관리 | 효율적인 재정관리를 위한 사업수행 성과를 평가하고 개선 방안 도출. | • 재정관리 모니터링<br>• 재정관리 평가/개선 |

자료: 기획재정부

〈표 5-5〉 "중앙재정정보시스템의 구성"에 표현된 중앙재정정보시스템의 구성 모듈들은 전체적인 통합 개념으로 연결되어 활발하게 운용되고 있으며, 더 좋은 정보시스템이 되기 위하여 지속적인 발전을 추구하고 있다.

### 나. 업무 지원시스템

업무 지원시스템은 디지털예산회계시스템의 다양한 유형의 사용자들이 편리하게 정보시스템을 활용할 수 있도록 지원하는 단위시스템이다. 업무 지원시스템은 외부 사용자들이 정보시스템을 활용할 수 있도록 "홈페이지", 디지털예산회계시스템과 관련된 전반적인 교육을 수행하는 "사이버 교육", 그리고 전자 결재시스템과 연계하여 다양한 결재처리를 수행할 수 있는 "전자 결재" 업무를 제외하고도, 사용자 관리를 포함하여 재정정보를 제공하는 서비스를 수행하는 "재정 포털" 및 디지털예산회계시스템과 관련하여 건의사항 및 문제점 제보를 위한 "콜센터(Call Center)" 운영 등을 포함한다. 그리고 업무 지원시스템은 국가의 재정과 관련된 중요한 정보들과 관련된 서비스를 제공하는 단위시스템이므로 보안과 관련된 부분에 많은 노력을 기울여 구축한 시스템이다. 이를 위해 사용이 허락된 사용자들만을 접속하게 하는 인증서를 통한 접속, 단 한 번의 로그인만으로 각종 시스템들이나 인터넷 서비스에 접속하게 해 주는 보안 응용 솔루션인 싱글-사인 온(SSO: Single-Sign On), 암호화와 복호화 키로 구성된 공개키를 이용하여 송/수신 데이터를 암호화하고 디지털 인증서를 통해 사용자를 인증할 수 있도록 하는 공개키 기반구조(PKI: Public Key Infrastructure) 등을 활용하여 사용자들이 디지털예산회계시스템을 편리하게 사용하면서 정보를 안전하게 관리하기 위한 다양한 보안 모듈들은 활용한다.

[그림 5-11]은 디지털예산회계시스템에 포함되어 운영되는 "업무 지원시스템 구성도"이다.

**그림 5-11 | 업무 지원시스템 구성도**




IVR: Interactive Voice Response(음성 자동 응답)

자료: 기획재정부

업무 지원시스템과 관련된 내용을 정리하면 〈표 5-6〉 "업무 지원시스템 구성"과 같이 정리할 수 있다.

표 5-6 | 업무 지원시스템 구성

| 구 분 | 설 명 | 구 성 |
|---|---|---|
| 홈페이지 | 재정 사업관리정보, 예산 및 결산정보, 재정지표 등과 같은 재정 정보의 대 국민 서비스를 위해 외부 사용자들이 접속하여 정보를 활용할 수 있도록 구성된 접속 프로그램으로서 대국민 참여와 재정배움터를 포함하여 운영. | • 디지털예산회계시스템 소개<br>• 국가 재정 현황 정보<br>• 중앙재정정보<br>• 재정 통계/분석정보 |
| 보안 모듈 | 사용자들이 시스템을 편리하고 안전하게 사용할 수 있도록 하며, 시스템에 존재하는 정보를 보호를 위한 보안관리 프로그램으로 구성. | • 인증(Authentic)<br>• SSO<br>• PKI |
| 재정 포털 | 재정관리의 통합정보를 제공하는 서비스 관련 프로그램들로 구성되며 통합인증관리를 수행하는 프로그램을 포함. | • 사용자 관리 서비스<br>• 메시지 서비스<br>• 개인 맞춤형 서비스<br>• 협업정보 서비스<br>• 공통/포털관리 서비스<br>• 재정 업무 서비스 |
| 사이버 교육 | 디지털예산회계시스템과 관련된 사용자들의 정보시스템 사용 교육을 상시적으로 온-라인 교육을 수행하는 프로그램으로서 기초이론 과정과 제도이해 과정 등으로 구성. | • 공무원 사이버 교육 센터 |
| 전자 결재 | 행정안전부의 전자문서 결재처리를 처리하는 중계 모듈인 "온나라 시스템"을 활용하여 다양한 결재처리를 편리하게 수행할 수 있도록 지원하는 프로그램으로 구성. | • 전자 결재 시스템 |
| 콜센터 | 디지털예산회계시스템과 관련된 사용자 편의성 증대 및 건의사항 그리고 문제점 관리를 통한 시스템 개선 프로그램으로 구성. | • IVR 서비스<br>• 인터넷 상담 서비스 및 상담 정보 관리<br>• 콜센터 운영관리 |

자료: 기획재정부

1) 홈페이지

업무 지원시스템에 포함되어 있는 디지털예산회계시스템과 관련된 홈페이지는 [그림 5-12] "디지털예산회계시스템의 홈페이지"와 같이 작성되어 있다.

디지털예산회계시스템의 URL은 "http://www.digitalbrain.go.kr/"이다.

이 홈페이지에는 재정관리와 관련된 예산/결산에 대한 현황뿐만 아니라, 국민들을 대상으로 제공할 수 있는 재정관리 정보와 통합재정수지 정보들을 제공한다. 그리고 재정과 관련된 일반적인 상식과 주요 재정관리 지표들이 재정 현황과 함께 제공된다. 그리고 홈페이지도 싱글-사인-온(SSO) 개념으로 구성되어, 현재의 홈페이지로부터 관련기관들의 모든 홈페이지 또는 관련 정보를 보관하는 사이트(Site)들로 자동으로 연결되도록 구성되어 있다.

그림 5-12 | 디지털예산회계시스템의 홈페이지




2) 보안 모듈

사용자들이 디지털예산회계시스템을 사용하기 위한 데이터 보안, 애플리케이션 보안, 시스템 보안, 네트워크 보안, 인터페이스 보안 등의 통합보안관리 체계와 관련된 방향 제시 및 구축을 수행하여 국가 재정정보의 완벽한 보안을 유지한다. 최신의 보안관리 방법 및 보안 관련 프로그램들을 활용하여 안전하고, 편리한 보안관리를 수행할 수 있는 보안 모듈을 관리한다. 특히, 신뢰성 있는 재정통합 정보기술의 인프라스트럭처 구축을 위해서 각 영역별 보안 기술/대책 체계를 수립한다.

표 5-7 | 보안 모듈 구축 전략

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 다단계(Multi-Layered) 보안 | • IT 계층(Layer)별/단계별 보안체계 구축 – 네트워크, 시스템, 애플리케이션, 데이터 보안 강화<br>• 기 구축된 네트워크 보안 솔루션 및 정책의 수용<br>• 내부 사용자/아웃소싱 업체 지원/개발자에 대한 시스템/데이터베이스 접근의 사전/사후 관리감독 체계 구축 |
| 내장형(Embedded) 보안 | • 보안 요건을 첨가(Add-on)하는 방식이 아닌 보안 요건을 시스템 개발/구축 초기 단계부터 내장형으로 구축함<br>• 보안 암호화 지침(Secure Coding Guide) 적용<br>• 네트워크 지역별 보안 정책/수준을 선별하여 적용 |
| 통합/능동형 보안 | • 이 기종/다양한 보안 장비들의 통합관리<br>• 다양한 보안장비들의 수집/분석/대응 프로세스의 일원화를 통한 신속/능동 대응체계 확보<br>• 실시간 분석 및 능동형 보안체계 구현<br>• 범정부 통합센터 기업보안관리(ESM) 모듈의 확산 적용 |
| 성능균형(Trade-Off)을 반영한 보안 | • IT 계층별 보안 보정률을 반영한 인프라스트럭처를 구축<br>• 보안 시스템으로 하여금 발생되는 추가적인 부하 요건 수립 및 허용치 정의 |

ESM: Enterprise Security Management(기업 보안관리)

자료: 기획재정부

다음 〈표 5-8〉 "보안 모듈의 주요 구성요소 및 기능"은 디지털예산회계시스템에 반영된 보안관리를 위해 고려된 내용들이다.

표 5-8 | 보안 모듈의 주요 구성요소 및 기능

| 구성 요소 (기술 대책) | 기능 |
|---|---|
| 방화벽/VPN | • 기 구축된 방화벽 구성안을 수용하고, 사용자수/업무 증가에 따른 증설<br>• 대외 기관 접속/연동 구간에 대한 전송구간의 보안성 강화 – 공공 연계망/금융 연계망 이원화 구성 |
| 네트워크 장비 보안 설정 | • QoS 기능을 통한 효율적인 자원 구성 및 DDoS 공격 방지 기능<br>• VACL 기능을 통한 동일 서브넷(Subnet), 브로드캐스팅 영역 내 웜(Worm) 전이 방지 기능 |
| 서버 보안 | • 주요 서버 및 DMZ 구간의 중요 서버에 대하여 시스템 보안 툴을 도입하여 통합 재정정보시스템의 접근제어 체계 구축 보안성 강화 |
| Apps, PKI/SSO | • 사용자별 화면통제 기능 구현 중요 금융/개인정보에 대한 조회/접근 금지 및 접근 최소화<br>• 디지털 예산/회계 시스템에서 사용되거나 향후 개발되는 애플리케이션에 PKI/SSO 제공 |
| 데이터 보안 | • 로그 데이터 무결성 확보/위·변조 방지<br>• 불법적인 침입시도 발견 및 내부 사용자의 시스템 오용 감지<br>• 데이터베이스 접근에 대한 사전/사후 감시 및 기록 |
| 취약점 점검 도구 | • 기 도입된 시스템/네트워크/DB/애플리케이션에 대해 보안할 취약점 분석 및 보고 도구 활용<br>• 기존 진단 정책/방안 수용 |
| 통합보안 관제 시스템 | • 현재 운용중인 방화벽 및 침입탐지, 그리고 향후 신규 구축되는 방화벽, 침입탐지, 각 서버에 대한 보안 이벤트를 통합 분석하여 신속/능동적으로 대처하는 하도록 범정부 통합센터 ESM 확대 적용 |

QoS: Quality of Service(서비스 품질)

DDoS: Distributed Denial of Service(분산 서비스 거부)

VACL: VLAN Access Control List(VLAN 접속 통제 리스트)

VLAN: Virtual Local Area Network(가상 지역 네트워크)

DMZ: De-Militarized Zone(비-무장 지역)

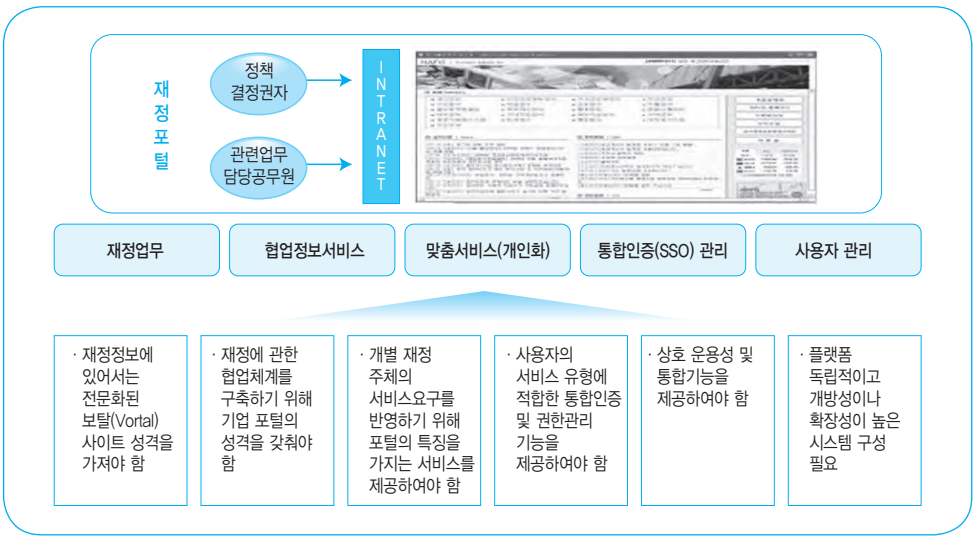
자료: 기획재정부

### 3) 재정 포털

재정 포털은 [그림 5-11] "업무 지원시스템 구성도"에 표현되어 있듯이 재정 관련자들에게 제공되는 다양한 서비스들과 관련된 응용 프로그램들을 관리하는 단위 모듈이다. 재정 포털의 구축 목표는 재정통합정보시스템의 접근 및 정보수집, 정보전달의 효율성을 제고하고, 시스템 통합을 위한 표준 인터페이스를 정립하여 업무 수행에 필요한 정보를 효과적으로 공유 및 활용할 수 있도록 하기 위하여 구축한다. 이렇게 구축된 재정 포털은 인트라넷을 통해 인증을 거쳐 접속하게 되며, 정책 결정권자와 관련된 업무를 담당하는 공무원들을 위한 개인화, SSO, 재정 업무 등의 기능을 제공한다. 그리고 디지털예산회계시스템에 반영된 재정 포털은 안정적인 인터페이스를 제공하는 포털 플랫폼으로 업무의 요건 및 환경에 최적화된 서비스들을 통합 구성·운영 할 수 있는 웹 기반의 통

합 환경을 제공한다. [그림 5-13] "재정 포털 시스템 구성 내역"은 재정 포털에 포함된 중요한 구성 내역을 간략히 표현한다.

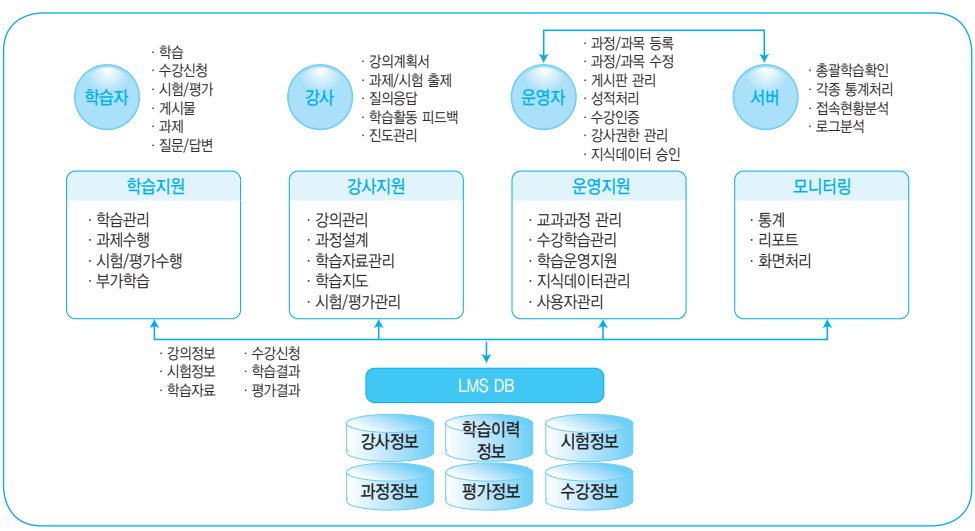
그림 5-13 | 재정 포털 시스템 구성 내역




자료: 기획재정부

4) 사이버 교육

그림 5-14 | 사이버 교육 시스템 구성 내역




자료: 기획재정부

사이버 교육은 디지털예산회계시스템의 관련자들을 교육하기 위한 교육관리 시스템(LMS: Learn Management System)은 사이버 공간을 통해 학습관리 및 운영관리를 수행하는 단위 모듈이다.

사이버 교육은 수강자들의 효율적인 학습지원, 최적의 강사 운영 및 자동화를 지향하는 학습관리 서비스를 제공하도록 학습지원, 강사지원, 교육운영지원, 교육모니터링으로 구성되어 있다. 그리고 사이버 교육의 코스웨어(Courseware)를 구성하는 요소는 텍스트, 동영상, 애니메이션, 오디오, 이미지의 5가지 형태가 있으며 코스웨어는 5가지의 요소가 혼합된 형태로 제공된다.

5) 전자 결재

재정통합정보시스템에는 전자 결재가 필요한 업무들을 정의하고, 최적의 전자 결재 처리가 진행되도록 업무를 정리했다. 그리고 전자 문서 유통 방안을 마련하고, 재정통합정보시스템용 전자서명 이미지를 관리하여 재정관리와 관련된 문서들의 기안으로부터 결재 완료에 이르는 전체 과정을 조회·출력할 수 있도록 구축했다. 특히, 현재 디지털예산회계시스템에서 활용하는 전자 결재 관련 모듈은 새로 구축한 전자 결재 시스템이 아니라, 기존에 행정자치부에서 공무원들의 전자 문서 결재를 관리하기 위해 사용되던 전자 문서 결재 중계 모듈 활용하여 재정관리 전자 문서를 연계하여 사용하고 있다. 이렇게 함으로써 재정통합정보시스템 구축 비용을 크게 절약할 수 있었으며, 정보시스템 구축 기간도 단축할 수 있었다.

6) 콜센터

다양한 사용자들로부터 디지털예산회계시스템의 개선을 위하여 법/제도를 포함하여 정보시스템과 관련된 문제점들과 건의사항들을 관리하기 위하여 구축된 단위 모듈이다. 따라서 콜센터에서는 문제점 및 건의사항 관리를 통한 정보시스템 개선에 관련된 응용 프로그램을 관리한다.

콜센터 운영에는 인터넷을 통한 상담 서비스, 카운슬러의 상담 서비스를 포함하여 음성 자동 응답 서비스인 IVR(Interactive Voice Response)를 포함한다. 그리고 콜센터 운영에서 발생되는 모든 상담 정보 및 운영관리 정보들은 상담자 정보와 함께 저장되어 관리된다. 그리고 저장된 정보는 디지털예산회계시스템의 발전에 활용한다.

### 다. 통계/분석시스템

재정 통계/분석시스템은 IMF GFS 보고서의 권고기준에 의거하여 현금주의 회계에 따른 '86년 기준의 통합재정수지보고서 생성과 발생주의/복식부기 회계에 따른 '01년 GFS 통계작성 기준에 부합하는 통합적 국가 재정관리를 위한 다양한 통합 재정 통계 및 분석 자료들을 다양한 정보 통신 방법을 이용하여 정형/비정형 검색 방법으로 제공하는 고품질의 재정정보를 투명하게 제공하는 단위시스템이다. 재정 통계/분석시스템의 핵심인 통합재정EDW의 구축 방향은 분산되어 저장되어 있는 재정정보들의 통합 및 정리뿐 아니라, 신속하게 정확한 정보에 접근이 가능하며 재정정보의 분석 체계를 구축하여 의사결정 지원을 위한 필요정보 관리 및 적시 제공이다. 그리고 이를 통해 국가재정 운영 및 관리를 지원하는 체계적인 재정 분석과 올바른 의사결정을 할 수 있도록 지원하는 것

이다. 현재 구축되어 운영되고 있는 디지털예산회계시스템의 재정 통계/분석시스템의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

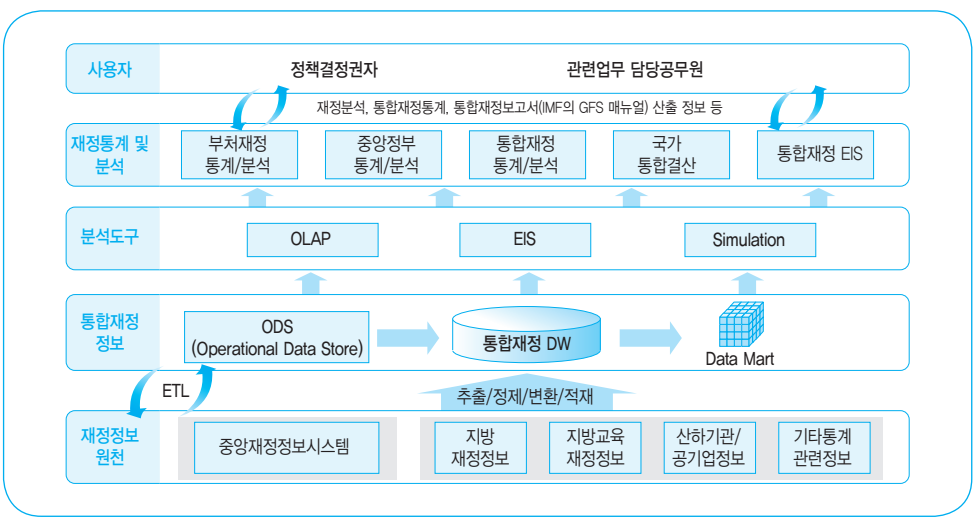
1) 사용자별로 차별화된 분석 정보 제공: 대통령, 장/차관, 실/국장/과장, 담당자 등 직급별로 차별화된 분석 정보(재정 현황 정보, 사업의 진행 및 운영 성과 정보, ...)의 제공 및 유관기관, 시민 단체 그리고 국민들에게 맞춤형 정보 제공을 통한 사용자 정보 욕구 충족을 실현

2) 항목별로 다양한 분석 정보 제공: 통계/분석 범위(사업, 회계, 부/처, ...), 인식기준(예산기준, 발생주의기준, ...), 수지계산기준(총수입대비, 총자산대비, 순자산대비, ...), 수지유형(총운영수지, 순운영수지, ...), 기간구분(월, 분기, 반기, 년, 연도별 추이, ...), 계산방식(금액기준, 비율기준, 시간기준, 인원기준, ...) 등과 같은 다양한 항목들에 대하여 사용자들 정의에 따라 컴포넌트를 조합하는 방식으로 유용한 정보를 제공

3) 시스템 지원을 통한 다차원 분석 기능 제공: 중앙재정정보시스템 및 관련 시스템에서 데이터를 추출/정제(변환)/적재(ETL: Extract/Transform/ Load)하여 원천데이터를 통합재정EDW에 전송하여 저장하고, 통계 및 분석 관리를 위한 통합 응용 프로그램 체계를 통해 다차원 분석(Multi Dimensional Analysis) 기능을 제공

4) 재정지표, 분석 및 예측정보 제공: 관리지표를 공공서비스 제공을 위한 재정지표, 공공서비스의 가치를 나타내는 효익지표, 국민의 공공서비스 만족도를 나타내는 지표로 구분하고, 공공서비스 제공을 위한 재정지표를 제공하고, 분석 정보의 주제영역을 예산제도, 회계제도, 성과·재정 사업관리, 재정 통계 자료로 구분하여 관련 주제영역별로 재정의 안전성, 건전성, 성장성에 관련된 예측정보를 제고하고 지표의 기초 자료 제공

그림 5-15 | 재정 통계/분석시스템 목표 이미지




자료: 기획재정부

다음 [그림 5-15] "재정 통계/분석시스템 목표 이미지"는 재정 통계/분석시스템의 전체적인 시스템적 연관 관계를 나타낸다. [그림 5-15]에 포함된 재정 통계/분석시스템을 살펴보면, 재정정보의 원천인 "중앙재정정보시스템", "지방재정/교육재정정보시스템", "산하기관/공기업재정정보시스템" 그리고 "기타통계관련정보" 등으로부터 재정관리를 위한 정보를 추출/정제(변환)/적재하여 통합재정EDW 시스템이 구성되는 것을 알 수 있다. 이렇게 하여 구성된 통합재정EDW 시스템의 정보들은 OLAP, EIS, 시뮬레이션(Simulation)을 위한 다양한 분석 도구들을 활용하여 통계/분석을 위한 다양한 형태로 사용자들에게 전달된다.

[그림 5-16] "통합재정EDW의 시스템 구성도"는 디지털예산회계시스템의 재정 통계/분석시스템에 대한 전체적인 구성을 나타낸다.

그림 5-16 | 통합재정EDW의 시스템 구성도




자료: 기획재정부

디지털예산회계시스템에 포함되어 있는 재정 통계/분석시스템의 구축 및 활용에 대한 기대효과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 통합관점의 재정정보 분석 및 예측

2) 정부 재정 정책 의사결정의 정확성 및 신속성 증대

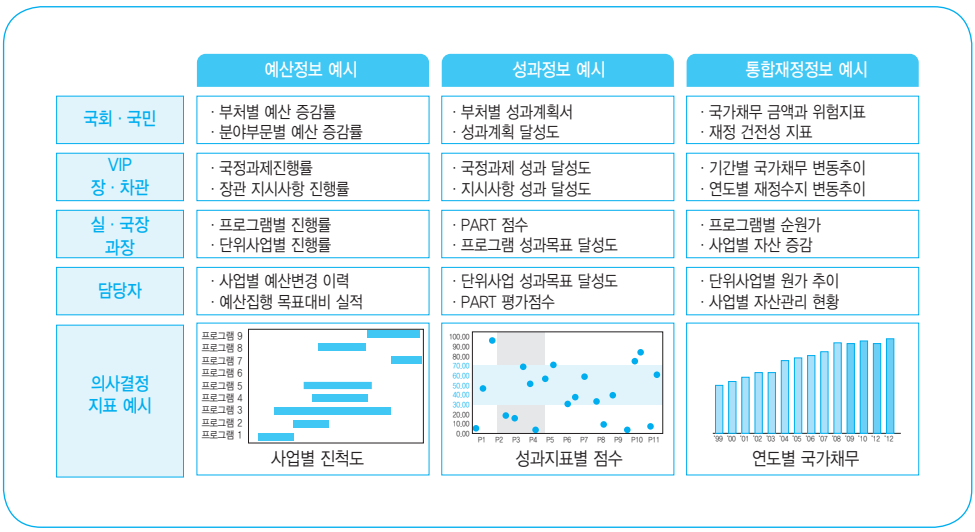
3) 재정관리 능력의 제고

4) 재정 자원의 효율적 관리

5) 투명한 정보의 제공을 통한 대 국민 신뢰도 향상

[그림 5-17] "사용자별로 제공되는 통계/분석정보 예제"는 디지털예산회계시스템에서 다양한 사용자들에게 제공되는 통계/분석정보의 예제를 나타내고 있다.

그림 5-17 | 사용자별로 제공되는 통계/분석정보 예제




자료: 기획재정부

### 라. 외부연계시스템

재정관리와 관련된 연계는 재정 제도의 연계와 재정 정보의 연계를 고려할 수 있다. 현재 디지털예산회계시스템에 포함되어 활용되고 있는 재정연계시스템은 정보시스템적인 재정관리 데이터의 연계는 물론 재정 제도의 연계를 시스템적으로 구현하여 활용하고 있다. 이러한 재정연계시스템의 목적은 다음과 같다.

1) 일관된 재정관리 체계 구축: 중앙정부 및 지방정부 등의 사업별 예산제도 관리의 일관성 유지 및 공공부문의 통일된 회계기준 적용

2) 재정 자원과 재정 성과의 적기 파악: 재정 활동과 관련된 소요 자원과 관련 성과를 분석하고 국가 채무, 자산, 부채 등의 정보를 적기에 파악하여 재정 위험관리 수행

3) 표준화된 정보 관리: 각 기관들에서 생성되는 재정 데이터들의 정보 표준화

4) 업무 지원 정보의 공동 활용: 유관 업무에서 생성되는 정보들의 공동 활용 및 생성 데이터들의 원-스톱 활용을 통한 업무 진행의 효율화

5) 국제 기준에 부합하는 재정 통계 산출: IMF의 GFS 매뉴얼에서 권고하는 재정 통계 작성 범위 및 작성 기준, 보고 서식을 고려한 통계 정보 산출

연계 대상 기관들은 자체적으로 재정정보시스템을 사용하는 부/처 또는 기금, 자체적으로 재정 사업관리시스템을 운용하는 부/처, 지방 정부, 자체 징수시스템 보유 기관, 외부정보 연계 기관 및 산하기관/공기업 등으로 구분되며 이는 〈표 5-9〉 "연계 대상 기관 및 연계 정보"와 같이 정리할 수 있다.

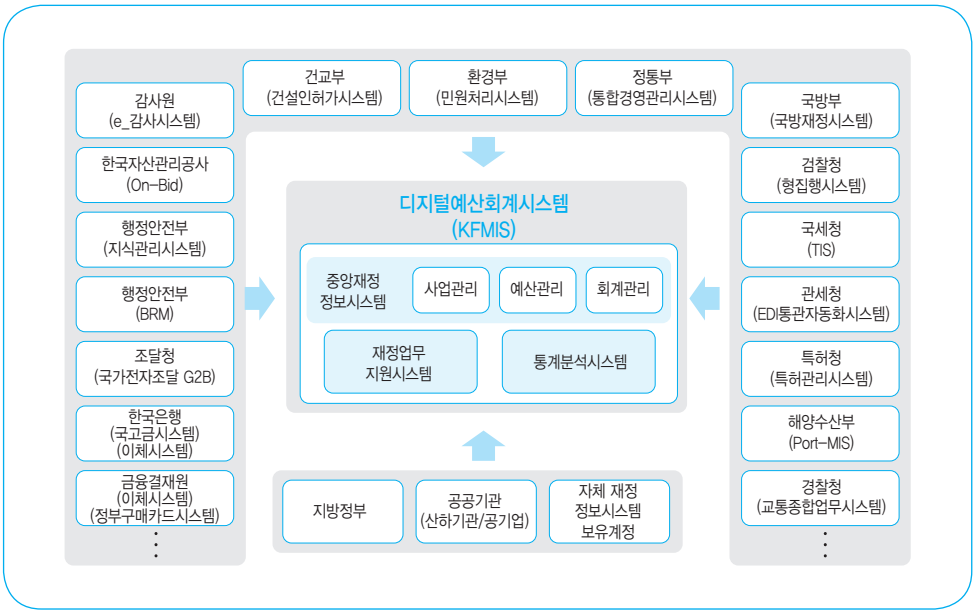
표 5-9 | 연계 대상 기관 및 연계 정보

| 구 분 | 연계 대상 기관 | 연계 대상 정보 |
|---|---|---|
| 중앙 정부 | 자체 재정정보시스템 사용 부/처 (국방부, ...)<br>자체 재정 사업관리시스템 사용 부/처 (건교부, ...)<br>자체 재정정보시스템 사용 기금 (국민연금기금, 신용보증기금, ...) | • 수입/지출/자금<br>• 자산/부채<br>• 예산/결산<br>• GFS 통계정보 |
| 지방 정부 | 지방 재정<br>지방 교육 재정 | • 재정운용계획<br>• 고지 및 EBPP 수납정보<br>• 보조금 예산/집행/지출<br>• GFS 통계정보 |
| 자체징수시스템 보유기관 | 대량징수기관 (국세청, 관세청, 경찰청, 조달청, 특허청, ...) | • 고지/채권<br>• EBPP 수납정보 |
| 외부정보연계 기관 | 감사원, 한국은행, 금융결재원, 행정안전부, 대법원, 조달청, 금융기관 | • 국고 관련 정보<br>• 자산<br>• 정부구매카드관련정보<br>• 조달/계약정보(G2B)<br>• GFS 통계정보 |
| 산하기관/ 공기업 | 재정 통계 작성 범위에 포함되는 산하기관 및 공기업 | • 자산/부채<br>• 예산/결산<br>• GFS 통계정보 |

자료: 기획재정부

[그림 5-18] "외부 연계 단위시스템 구성"은 디지털예산회계시스템에 연계되어 운용되는 관련기관들을 간략히 도식한 내용이다.

그림 5-18 | 외부 연계 단위시스템 구성




On-Bid: On-line Bid(온라인 입찰관리)

BRM: Business Reference Model(정부 기능 연계 모형)

TIS: Tax Information System(세금 정보시스템)

자료: 기획재정부

## 2. 중앙재정정보시스템 구성

중앙재정정보시스템은 디지털예산회계시스템의 핵심부분으로서 재정계획수립, 예산편성 및 집행, 자금·자산·부채관리, 회계/결산관리 등의 국가 재정 업무 모든 과정이 원-스톱으로 자동연계 처리되는 통합정보시스템이다. 따라서 중앙재정정보시스템의 단위시스템들은 유관시스템들 간에 정보를 공유하여 활용하므로 정보의 재입력 과정 없이 연관 업무가 자동으로 처리되는 정보시스템이다. 그리고 업무 처리과정에서 생산되는 정보들을 체계적으로 축적하고 관리하여 재정종합정보를 사업별, 계정과목별, 정보관리 항목별로 다양하게 제공하는 정보시스템이다.

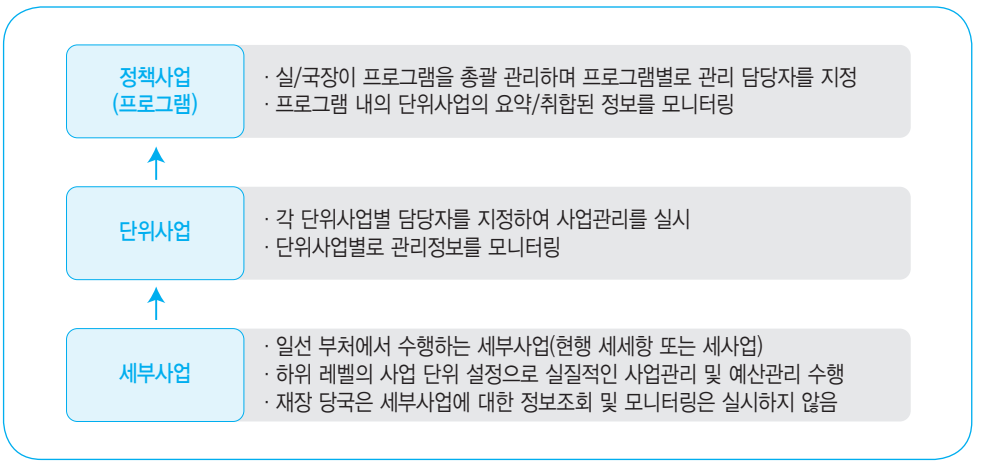
### 가. 재정 사업관리

재정 사업관리는 정부가 수행하는 모든 사업들의 생성으로부터 종료에 이르는 전체 생명주기(Life-Cycle)를 관리하는 단위시스템으로서 사업의 등록, 편성, 집행, 종료와 관련된 재정 사업관리 전체 프로세스를 통합 처리할 수 있도록 구현한 정보시스템이다. 재정 사업관리에 포함되는 사업의 종류로는 동일한 정책 목표를 달성하기 위한 단위사업들을 묶는 정책사업(프로그램), 동일한 정

책 목표를 달성하기 위한 세부사업들을 묶는 단위사업, 그리고 재정 사업관리의 실행 사업 단위인 세부사업으로 구성되어 계층화된 프로그램 예산구조에 맞추어 각 사업정보와 관련된 중기재정계획 수립 및 단년도 예산편성이 가능하도록 연계되어 있다. 재정 사업관리의 계층화는 [그림 5-19] "재정 사업관리 수준"과 같이 정리할 수 있다.

디지털예산회계시스템에서 활용하는 재정 사업관리의 정보시스템 구축을 통해 재정개혁의 일환으로 변경된 프로그램 예산제도를 반영하고, 톱다운(Top-down) 예산제도의 도입 및 이를 바탕으로 프로그램별 성과관리를 할 수 있는 제도의 확대를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

그림 5-19 | 재정 사업관리 수준




자료: 기획재정부

[그림 5-20] "재정 사업관리시스템의 필요성"은 디지털예산회계시스템에 포함되는 재정 사업관리가 왜 필요한지를 간결하면서도 요약적으로 잘 표현한 내용이다. 재정 사업관리 단위시스템은 이러한 전체 과정을 운영하는 데 필요한 정보가 데이터로 저장되고 관리되며, 재정관리의 의사결정에 많은 도움을 줄 수 있게 하는 단위시스템이다.

그림 5-20 | 재정 사업관리시스템의 필요성




자료: 기획재정부

디지털예산회계시스템에 재정 사업관리를 재정통합정보시스템의 단위시스템으로 반영하여 구축하는 이유는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

1) 새로 도입되는 변화된 예산/회계제도에 현업이 쉽게 적응

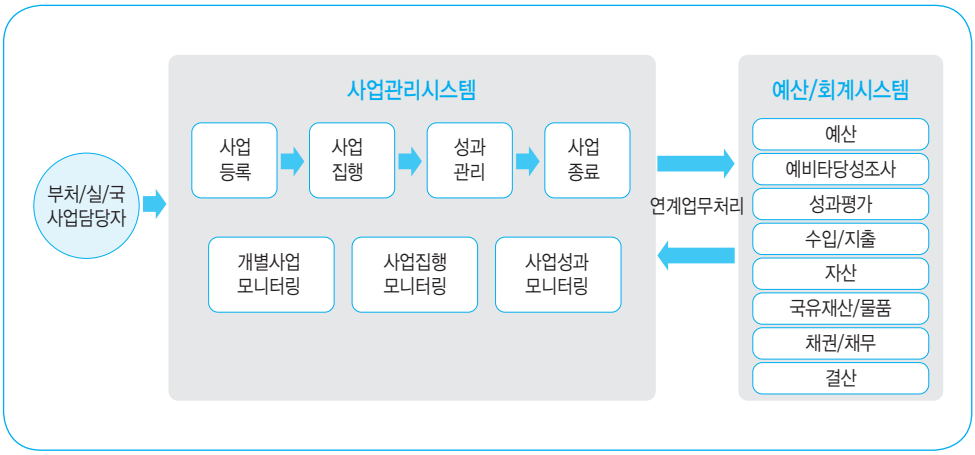
2) 단위사업별로 예산뿐 아니라 자금수지 계획 등을 수행함으로써 관리의 편의성 및 정확성 제고

3) 사업별 자산/부채/원가/성과 등의 효과적인 관리

4) 수작업 업무를 정보화하여 업무의 신속한 처리 및 관리 능력 향상

그리고 재정 사업관리시스템은 [그림 5-21] "재정 사업관리시스템 구성"에 표현된 것과 같이 예산·회계시스템과 연계되어 사업별 집행실적을 실시간으로 모니터링 할 수 있으며, 개별사업의 관리를 위한 모니터링은 물론 사업별 집행 및 성과 모니터링이 가능하도록 구현되어 있다는 재정 사업관리시스템의 중요한 내용들을 간략히 표현한 것이다.

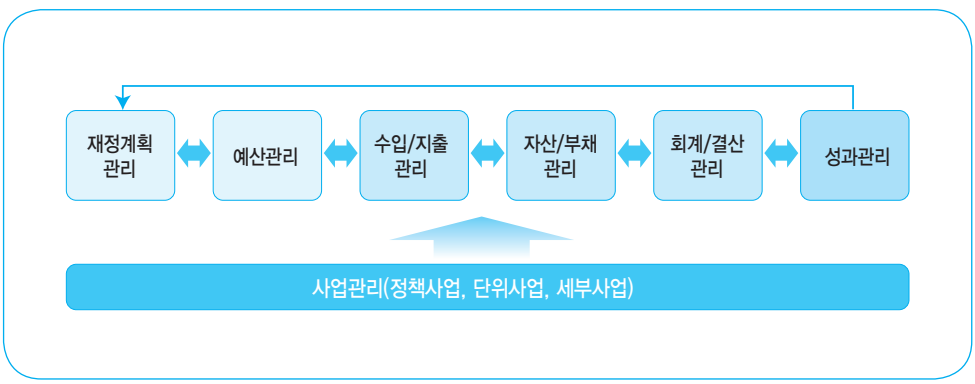
그림 5-21 | 재정 사업관리시스템 구성




자료: 기획재정부

다음 [그림 5-22] "재정 사업관리시스템의 연계"는 디지털예산회계시스템에 포함되어 운용되는 단위시스템인 재정 사업관리 단위시스템이 전체적인 정보를 연계하는 수단으로 활용된다는 내용을 간략히 표현하고 있다.

그림 5-22 | 재정 사업관리시스템의 연계




자료: 기획재정부

[그림 5-22]에 표현되어 있듯이 재정 사업관리의 "정책사업", "단위사업", "세부사업"은 "재정계획관리"로부터 "예산관리", "수입/지출관리(국고금관리)", "자산/부채관리", "회계/결산관리" 그리고 "성과관리" 등의 단위시스템들에서 연계하여 운용 가능하도록 구성되어 있다. 따라서 재정 사업관리 단위시스템은 통합적 재정정보시스템이 되기 위해 단위시스템들을 전체적으로 유기적인 연계를 해

야 한다. 결국, 재정 사업관리 단위시스템은 디지털예산회계시스템의 원활한 운용 및 타 기관(조직)들과의 효율적인 데이터 연계를 위한 중요한 단위시스템이다.

표 5-10 | 중앙 정부의 기능 분류

| 분야 | 부문 | 명칭 | 분야 | 부문 | 명칭 | 분야 | 부문 | 명칭 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 010 | | 일반공공행정 | | 063 | 체육 | 110 | | 산업·중소기업 및 에너지 |
| | 011 | 입법 및 선거관리 | | 064 | 문화재 | | 111 | 산업금융지원 |
| | 012 | 국정운영 | | 065 | 문화 및 관광일반 | | 112 | 산업기술지원 |
| | 013 | 공공부채거래 | 070 | | 환경 | | 113 | 무역 및 투자유치 |
| | 014 | 재정·금융 | | 071 | 상하수도·수질 | | 114 | 산업 진흥·고도화 |
| | 015 | 정부자원관리 | | 072 | 폐기물 | | 115 | 에너지 및 자원개발 |
| | 016 | 일반행정 | | 073 | 대기 | | 116 | 산업·중소기업 일반 |
| 020 | | 공공질서 및 안전 | | 074 | 자연 | 120 | | 교통 및 물류 |
| | 021 | 법원 및 헌재 | | 075 | 해양환경 | | 121 | 도로 |
| | 022 | 법무 및 검찰 | | 076 | 환경일반 | | 122 | 철도 |
| | 023 | 경찰 | 080 | | 사회복지 | | 123 | 도시철도 |
| | 024 | 해경 | | 081 | 기초생활보장 | | 124 | 해운·항만 |
| | 025 | 재난관리 | | 082 | 취약계층지원 | | 125 | 항공·공항 |
| 030 | | 통일·외교 | | 083 | 공적연금 | | 126 | 물류 등 기타 |
| | 031 | 통일 | | 084 | 보육·가족 및 여성 | 130 | | 통신 |
| | 032 | 외교·통상 | | 085 | 노인·청소년 | | 131 | 방송통신 |
| 040 | | 국방 | | 086 | 노동 | | 132 | 우정 |
| | 041 | 병력운영 | | 087 | 보훈 | 140 | | 국토 및 지역개발 |
| | 042 | 전력유지 | | 088 | 주택 | | 141 | 수자원 |
| | 043 | 방위력개선 | | 089 | 사회복지일반 | | 142 | 지역 및 도시 |
| | 044 | 병무행정 | 090 | | 보건 | | 143 | 산업단지 |
| 050 | | 교육 | | 091 | 보건의료 | 150 | | 과학기술 |
| | 051 | 유아 및 초중등교육 | | 092 | 건강보험 | | 151 | 기술개발 |
| | 052 | 고등교육 | | 093 | 식품의약안전 | | 152 | 과학기술연구지원 |
| | 053 | 평생·직업교육 | 100 | | 농림수산 | | 153 | 과학기술일반 |
| | 054 | 교육일반 | | 101 | 농업·농촌 | 160 | | 예비비 |
| 060 | | 문화 및 관광 | | 102 | 임업·산촌 | | 161 | 예비비 |
| | 061 | 문화예술 | | 103 | 수산·어촌 | | | |
| | 062 | 관광 | | 104 | 식품업 | | | |

자료: 기획재정부

디지털예산회계시스템의 재정 사업관리를 이해하기 위해서는 먼저 중앙정부에서 수행하는 업무 기능을 16분야 69부문으로 분류하는 분류체계를 이해해야 한다. 디지털예산회계시스템에서 활용하는 업무 기능 분류는 대한민국의 중앙정부에서 수행하는 모든 업무들을 분류하기 위한 코드체계로서 이를 이용하여 모든 국가 예산 및 회계 활동 경과의 집계/확인 처리를 손쉽게 하기 위한 기능 분류체계이다.

분류 체계의 "분야"는 중앙정부(국가)가 지속적으로 수행해야 하는 기능 영역(Function Area)을 의미하는 것으로서 국가의 목표 및 사명을 성취하기 위해 수행해야 하는 주요 활동들의 집합을 의미한다. "부문"은 분야의 기능 영역을 세분화하여 국가(조직) 등이 수행하는 업무들의 집합인 기능(Function)을 의미하는 것으로 "분야"의 세부적인 하위 활동들의 집합을 말한다. 디지털예산회계시스템은 이러한 분류체계를 활용하여 국가의 모든 사업들을 통합 관점에서 파악할 수 있도록 하며, 재정 사업관리의 단순화에 기여할 수 있도록 하고 있다. 그리고 단년도의 세출예산과 국가재정운용계획의 분류 체계를 통일함으로써 단년도 예산 및 중장기 계획의 연계를 수월하게 하기 위하여 활용한다. 재정 사업관리에서 표현하는 중앙정부의 범위는 정부의 직접 통제를 받는 부처들과 정부의 산하기관 및 국가 공기업뿐 아니라 지방자치단체, 지방자치단체의 산하기관 및 공기업, 그리고 지방 교육청 등을 포함한다.

디지털예산회계시스템에서 사용하고 있는 기능 분류체계는 디지털예산회계시스템 이전의 "중앙정부 사업 예산구조"의 장-관-항 체계의 예산 구조를 정부 예산 기능 개편과 함께 사업별 예산 구조의 분야/부문/프로그램 구조 체계로 변경하였다. 그리고 각 사업 구조별로 설정 원칙과 단위사업 통합/단순화 방안, 경상/투자사업 구분의 기준을 제시하여 이를 디지털예산회계시스템에 반영했다.

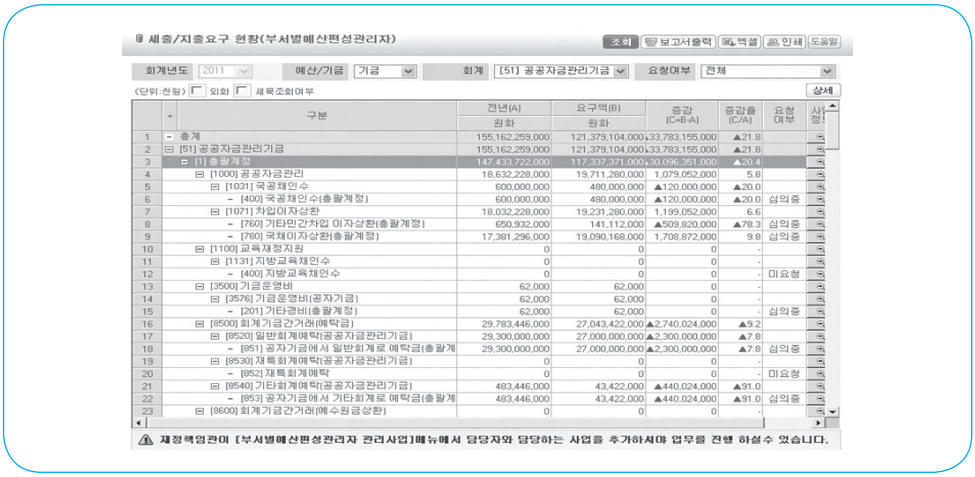
디지털예산회계시스템에 포함되어 활용되고 있는 사업 등록 및 사업과 관련된 예산과 자금집행, 그리고 결과로 나타난 자산 부채를 비롯하여 성과를 관리하고 분석하는 재정 사업관리 단위시스템의 기능 구성은 〈표 5-11〉 "재정 사업관리 단위시스템 기능 구성"과 같이 정리할 수 있다.

표 5-11 | 재정 사업관리 단위시스템 기능 구성

| 구 분 | 개 요 |
|---|---|
| 사업 등록 | • 재정관리의 대상이 되는 신규 사업(정책사업, 단위사업, 세부사업)들을 등록하고 등록된 사업의 내용을 변경하며, 사업과 관련된 데이터를 관리, 그리고 사업의 삭제와 같은 작업을 수행할 수 있도록 구성.<br>• 계속 사업의 변경 및 삭제 등을 수행하여 프로그램 예산관리 체계에서 모든 사업들에 대한 이력 정보 등의 관리 및 활용. |
| 사업 집행 | • 사업의 중기 재정 소요 내역을 포함하여 사업에 필요한 예산을 수립할 수 있도록 하며 사업별 성과관리 등의 다양한 정보들을 등록·수정·보완할 수 있도록 하며 사업별 중기 사업계획과 단년도 예산 요구 및 전년도에 확정된 예산에 따른 예산 배정·변경과 자금수지계획에 따른 각종 지출 요청을 포함하여 재정과 관련된 모든 일상적인 집행 업무들을 수행.<br>• 전체 사업들에 대한 집행 정보를 실시간으로 입력 및 조회하고, 월별 재정집행 실적보고서를 관련 기관들에 제공하여 활용. |
| 사업 모니터링 | • 종료된 모든 사업들을 포함하여 현재 수행중인 사업들을 대상으로 해당 사업들을 등록할 때 의도했던 사업의 성과목표, 재정집행 현황, 사업진행 진척률 등을 실시간으로 관리.<br>• 사업 수행 성과와 집행 관점의 사업 점검 및 사업 진행관리를 체계적으로 수행. |
| 사업 성과평가 | • 재정을 활용하여 수행한 사업들의 재정집행 현황을 분석하여 사업의 성과목표를 얼마나 성취했는지를 파악하고, 성과평가 결과를 사업담당자들을 포함하여 관련 기관, 시민 단체 등에게 결과를 제공.<br>• 사업의 성과목표 대비 실적을 정리하고 차이발생사유, 개선점, 사후조치사항 및 추천사항 등을 정리. |
| 사업 종료 | • 사업 수행 기간 동안의 사업성과에 대한 종료 보고를 수행하고 추진했던 사업들의 실적 정리 및 사업 종료 요청·승인을 처리. |

자료: 기획재정부

그림 5-23 | 재정 사업관리 예제 화면




자료: 기획재정부

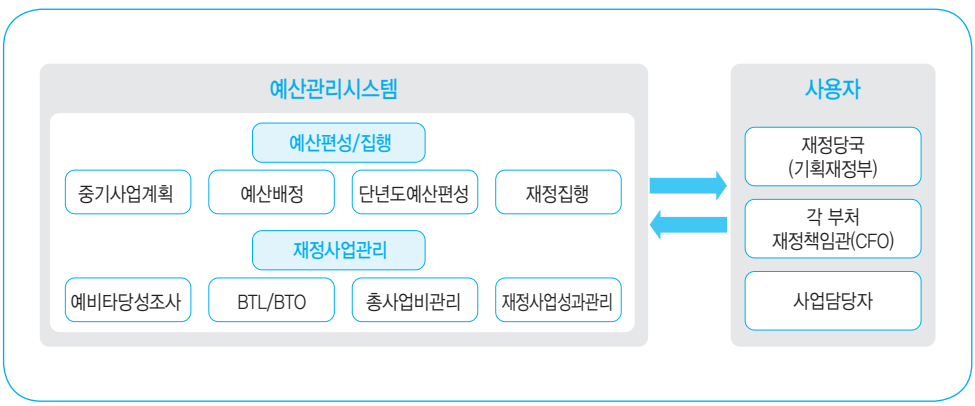
[그림 5-23] "재정 사업관리 예제 화면"은 재정 사업관리 단위시스템을 활용하여 재정 사업관리를 수행하는 사업 관리자들이 사업 진행을 모니터링 하는 예제 화면이다.

### 나. 예산관리

예산관리 단위시스템은 국가의 국고관리 계획에 따라 지출 한계를 고려하여 사업별 예산관리를 정보시스템을 활용하여 체계적으로 관리하는 단위시스템으로써 [그림 5-24] "예산관리 단위시스템 구성"과 같이 예산의 편성과 집행을 관리하는 부분과 재정 사업을 관리하는 부분으로 구분할 수 있다.

[그림 5-24]에 표현된 것과 같이 "예산편성·집행"에는 국가재정운용계획을 관리하는 "중기사업계획수립", 확정된 예산을 사업별, 분야별로 배정하는 "예산배정", 각 부처별로 당해 연도에 필요한 예산을 제출하는 "단년도 예산편성" 그리고 조달된 수입에 맞추어 경비를 지출하는 재정 활동으로 구성한다. 그리고 "재정 사업관리" 부분에는 재정 사업의 적정성을 판단하는 "예비타당성" 검토, 사업의 전체 규모를 관리하는 "총사업비" 관리, 보조금사업을 관리하는 "BTL/BTO", 그리고 재정 사업의 결과를 예산과 연결하여 평가하는 "재정사업성과관리"가 포함된다.

그림 5-24 | 예산관리 단위시스템 구성




자료: 기획재정부

디지털예산회계시스템에 포함되어 운용되고 있는 예산관리 단위시스템은 프로그램 예산제도의 개념을 포함하고 있다. 이러한 프로그램 예산제도를 활용하는 목적은 정책과 예산, 예산과 예산집행의 성과를 연계하여 궁극적으로 정책 및 성과와의 관계를 명확히 하기 위한 제도로서, 프로그램 예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 다음과 같은 핵심요소에 대한 체계 정립이 필요해서이다.

1) 정책과 연계된 프로그램의 수립: 정책과 연계된 톱다운 방식의 프로그램을 수립하여 중장기 및 단년도 예산 간의 연계 강화

2) 정책성과를 극대화 할 수 있는 프로그램 구조 설계: 정책 실현에 적합한 프로그램 구조 설계 및 책임과 권한이 일치될 수 있는 프로그램 구조

3) 프로그램별 성과의 명확한 정의: 프로그램 단위별 성과지표를 관리하고 정확한 평가를 통한 성과관리와의 연계

그리고 프로그램 예산관리제도에서 프로그램의 역할은 다음과 같다.

1) 재원배분의 단위: 국가재정운용계획을 수립할 때 분야·부문별 재원 배분 방향 결정을 위한 기본 단위로 활용하며 톱다운 예산 편성을 손쉽게 지원하여 부처별 지출 한도 설정 및 부/처간 협의 조정의 기본단위로 활용

2) 국회심의의 용이: 국회에서 예산을 심의하고 확정하기 위해 프로그램을 입법과목으로 설정하여 예산심의의 기본 단위로 활용

3) 성과관리의 단위: 각 부처의 예산 집행상황 모니터링 및 성과관리의 기본 단위를 프로그램으로 활용

4) 정보 산출의 근거: 개편 예산서 및 결산서상 예·결산 정보의 핵심 내용으로 프로그램을 기본 단위로 활용

〈표 5-12〉 "예산관리 단위시스템 기능 구성"은 예산관리 시스템에 포함되어 있는 기능들을 간략히 설명한 표이다.

표 5-12 | 예산관리 단위시스템 기능 구성

| 구 분 | 개 요 |
|---|---|
| 중기사업계획수립 | • 중/장기적 관점에서 예산을 필요로 하는 사업의 투자우선순위 및 시기를 검토함으로써 재원배분의 일관성, 효율성, 건전성 등을 제고하여 단년도 예산편성방식의 문제점을 극복하기 위한 중/장기사업 예산계획을 수립.<br>• 차년도 예산안을 포함한 3개년의 재정운용계획을 수립하여 중기재정계획과 전략계획, 성과계획과 연계되도록 기능이 구현되어 있으며 단년도 예산편성과도 연계되어 재정운용의 관리력을 향상시킬 수 있도록 구성. |
| 예산배정 | • 결정된 지출한도를 고려하여 사업별 예산이 수립되면 예산이 정한 바에 따라서 집행되어야 할 세입·세출예산, 국고채무부담행위 등에 대하여 예산을 배분. |
| 단년도 예산편성 | • 중기사업계획을 고려하여 당해 연도에 필요한 예산을 사업별 예산제도에 맞추어 작성.<br>• 재원배분, 예산요구, 예산 심의조정, 예산안 작성 등의 업무를 체계적으로 진행. |
| 재정집행관리 | • 예산이 집행 계획에 따라 체계적으로 집행되는지를 모니터링하고 관리.<br>• 예산한도통제, 집행실적관리, 보조금관리 등의 업무 처리 수행. |
| 예비타당성조사 | • 대규모 개발 사업들에 대하여 개략적인 조사를 통하여 경제성분석, 투자우선순위, 적정투자시기, 재원조달방법 등의 타당성을 검증하여 대형 신규 사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성을 높임. |
| BTL/BTO | • 사회기반시설에 대한 민간투자법이 정한 범위 내에서 민간이 사회기반시설을 건설하여 정부가 운영기간 동안 이를 임차하여 사용하고 그 대가로 임대료를 지급하는 방식인 BTL(Build-Transfer-Lease, 건설-양도-임대) 사업과 사회기반시설의 준공과 동시에 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 이전되어 사업 시행자에게 일정기간의 관리운영권을 인정하고, 사업 시행자는 시설을 운영함으로써 투자비를 회수하는 방식인 BTO(Build-Transfer- Operate, 건설-양도-운영)사업을 관리. |
| 총사업비관리 | • 국가재정법에 따라 국가재정으로 시행하는 대규모 사업들의 총사업비를 사업의 추진 단계별로 조정·관리할 수 있도록 총사업비관리를 수행. |
| 재정사업성과관리 | • 중기사업계획으로부터 예산 배정/편성, 재정집행, BTL/ BTO 그리고 총사업비 관리에 이르는 모든 재정 사업성과를 연계하여 관리. |

자료: 기획재정부

디지털예산회계시스템의 단위 모듈인 예산관리 단위시스템을 구축하여 활용하는 이점 및 효과는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

1) 거시 경제 전망을 국가 재정 운용 계획 작성 지침 이전에 시행하여 거시 경제 전망의 실효성을 제고함

2) 예산 편성 과정을 쉽게 처리할 수 있으며 예산서를 현재보다 빨리 국회에 제출 할 수 있으므로 보다 향상된 예산관리에 기여

3) 예산 집행에 대한 관리·감독을 정보시스템을 활용하여 처리함으로써 신속한 분석·검토 및 피드백이 가능

4) 프로그램, 단위사업의 역할을 명확히 하고 국가 재정 운용 계획과 단년도 예산 편성 연동을 손쉽게 지원

5) 예산 집행에 대한 모니터링 항목을 표준화 하고 실시간으로 집행 내역을 관리

6) 예산 편성 및 예산 집행 결과의 성과 관리를 수월하게 수행

다음 [그림 5-25] "예산편성 예제 화면"은 예산관리 단위시스템에서 예산을 편성할 때 활용하는 화면의 예제이다.

그림 5-25 | 예산편성 예제 화면

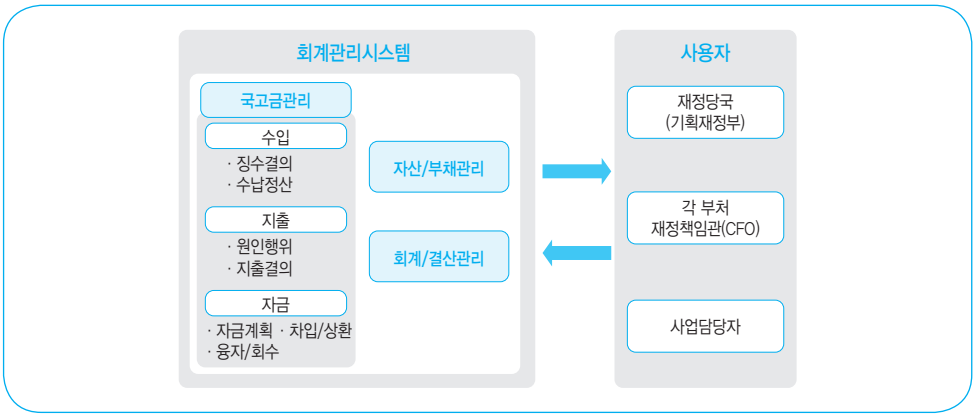



자료: 기획재정부

## 다. 국고금관리

국고금관리 단위시스템은 회계관리시스템의 일부분으로서 국가의 자금과 관련된 실시간국고금처리와 밀접한 연관관계를 가지는 부분이다. 국고금관리 단위시스템에 포함되는 요소로는 "징수결의" 및 "수납정산"을 처리하는 "수입", "원인행위"와 "지출결의"를 처리하는 "지출", 그리고 "자금계획", "차입/상환", "융자/회수" 등을 처리하는 "자금" 부분으로 구성된다.

그림 5-26 | 국고금관리 단위시스템 구성




자료: 기획재정부

〈표 5-13〉 "국고금관리 단위시스템 기능 구성"은 국고금관리 단위시스템에서 운영되는 "수입", "지출", 그리고 "자금"과 관련된 업무 기능을 처리한다.

표 5-13 | 국고금관리 단위시스템 기능 구성

| 구 분 | 개 요 |
|---|---|
| 수입 | • 징수계획, 신고관리, 고지관리, 수납관리, 징수관리로 구성.<br>• 징수결의로부터 통합고지 및 수납, 과/오납 반환, 정산(수입 마감) 등을 포함.<br>• 조세수입(재정경제부 소관)이 대부분을 차지하는 일반회계 및 목적세 수입을 제외하고 세외수입(건교부, 농림부 등의 세입)이 많은 부분을 차지하는 특별회계와 관련된 모든 조세수입을 포함하여 내국세, 범칙금 및 과태료, 관세 등으로 구성. |
| 지출 | • 지출원인행위, 지출결의 관리를 포함하여 국고채무관리 및 부담행위를 관리.<br>• 국고금관리법의 지출관리에 근거하여 공무원들이 관리하는 모든 지출정보를 실시간 관리를 통한 지출과 관련된 현황 및 문제점 파악뿐 아니라 개선 등을 반영.<br>• 지출과 관련된 개선제도(정부구매카드) 및 지급 절차 개선을 통한 지출 프로세스 개선 등을 수행. |
| 자금 | • 자금(집행)계획, 차입/상환관리, 융자/회수관리, 여유자금운용관리 등을 포함한 정보를 관리.<br>• 자금의 조달, 회계간의 자금수급조정, 여유자금 발생 시 이를 적극적으로 운용할 수 있도록 하며, 자금계획 작성 시점의 조정 등 실효성 있는 자금계획을 마련하고 자금계획절차 간소화를 통해 개선된 자금계획 제도를 반영. 자금 정보의 공유를 통한 실효성 없는 일선관서 자금계획 수정 작업 등의 과다한 업무량을 축소. |

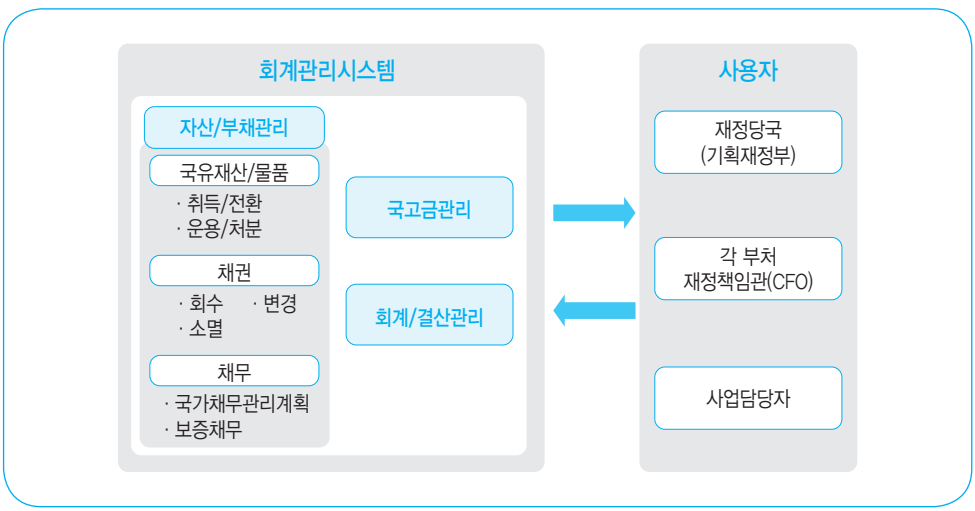
자료: 기획재정부

### 라. 자산/부채관리

자산/부채관리 단위시스템은 국가 자산의 "취득/전환", "운용/처분"을 관리하는 "국유재산·물품", 채권의 "회수관리", "변경관리", "소멸관리"를 처리하는 "채권", "국가채무관리계획", "보증채무"를 처리하는 "채무" 부분으로 구성된다.

〈표 5-14〉 "자산/부채관리 단위시스템 기능 구성"은 국고금관리 단위시스템에서 운영되는 "국유재산/물품", "채권" 그리고 "채무"와 관련된 업무 기능을 처리한다.

그림 5-27 | 자산/부채관리 단위시스템 구성




자료: 기획재정부

표 5-14 | 자산/부채관리 단위시스템 기능 구성

| 구 분 | 개 요 |
|---|---|
| 국유재산/물품 | • 국유재산/물품의 조달관리(요청, 계약, 검사/검수, 대금청구)를 포함하여 관리계획, 취득/전환, 운용/처분과 관련된 정보를 관리.<br>• 취득/계약업무를 G2B로 일원화 하고 재정통합정보시스템과 정보연계를 강화하며 On-Bid 시스템 기능을 개선하여 처분계약 업무 전반을 연계 관리할 수 있도록 구현.<br>• 국가 유형/무형자산 중에서 법령이나 조약의 규정에 의하여 국가의 부담이나 소유로서 일반회계, 특별회계 그리고 기금을 포함하여 국유재산의 취득/사용/관리 과정의 활동을 수행.<br>• 국가가 소유하거나 사용할 목적으로 보유하는 동산 중 현금, 유가증권, 기타채권 및 국유재산 등의 자산 관리 수행. |
| 채권 | • 국가 채권과 관련된 발행/회수관리, 변경관리 및 소멸관리 등을 관리.<br>• 개선된 국가채권관리법에서 정한 채권의 범위와 종류, 인식기준과 평가기준 등에 맞추어 새로 정의된 국가채권 범위를 대상으로 채권 발행/회수 방안 및 채권 현황을 관리를 체계적으로 수행. |
| 채무 | • 국가 채무의 관리계획을 포함하여 보증채무관리 정보 등을 관리.<br>• 국가채무인 국채, 차입금, 국고채무부담행위 및 예산회계법상 국회에 보고의무가 있는 보증채무 등과 같은 국가채무 전반에 관한 정책을 시스템적으로 수행. |

On-Bid: 전자자산처리

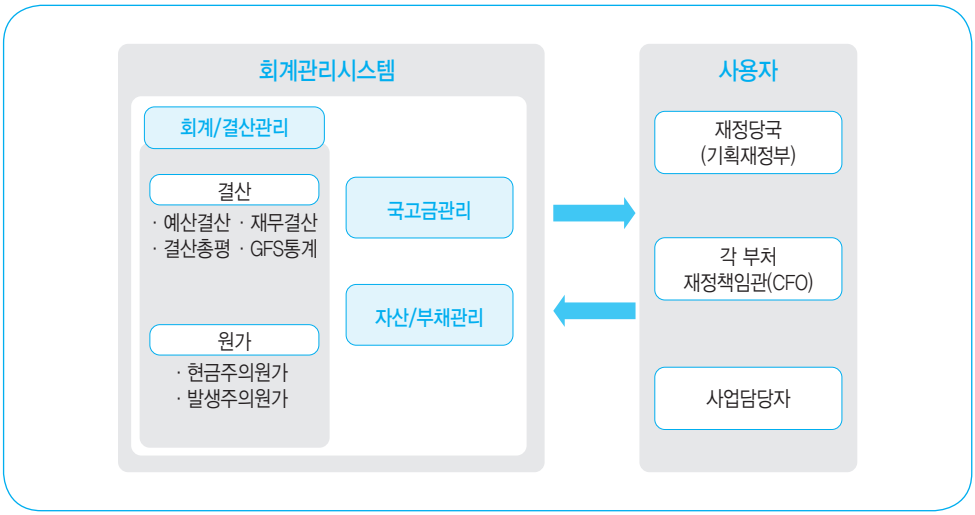
자료: 기획재정부

### 마. 회계/결산관리

현재 운용되고 있는 디지털예산회계시스템의 회계/결산관리 단위시스템은 국가회계법과 정부회계기준뿐만 아니라 업무의 특성을 고려한 원가, 보험, 융자보증 회계준칙 등을 고려하여 구축한 통합정보시스템이다. 특히 회계관리시스템은 발생주의·복식부기 회계제도를 반영한 정보시스템으로서 재정 자금 집행과 재정 거래가 발생 즉시 반영되어 온-라인으로 실시간 재정관리 및 통제가 가능한 정보시스템이다. 그리고 지출, 국유재산, 채권관리 등과 같은 다양한 원천 업무 처리과정에서 발생하는 모든 회계 거래를 정보시스템에서 자동으로 분개를 수행하며 필요한 경우에만 담당자들이 조정 분개를 처리할 수 있도록 구성되어 있다. 그리고 자동 분개된 내역은 해당 프로그램별로 원가가 계산되어 성과관리에 직접 활용할 수 있는 체계를 가지고 있으며, 각종 원장/보조장부(총계정원장, 시산표 등) 등의 회계장부를 자동으로 작성한다.

[그림 5-28] "회계/결산관리 단위시스템 구성"은 현재 운영 중인 회계/결산관리 단위시스템의 구성을 나타내고 있다.

그림 5-28 | 회계/결산관리 단위시스템 구성




자료: 기획재정부

"회계관리"는 "예산결산", "재무결산", "결산총평", "GFS통계"를 처리하는 "결산관리" 그리고 "현금주의원가", "발생주의원가"를 관리하는 "원가관리"로 구성된다.

〈표 5-15〉 "회계/결산관리시스템 기능 구성"은 회계관리시스템에 포함되어 있는 기능들을 간략히 설명한 표이다.

표 5-15 | 회계/결산관리시스템 기능 구성

| 구 분 | 개 요 |
|---|---|
| 결산관리 | • 자동 분개를 포함하여 예산결산관리, 재무결산관리, 결산총평 등과 관련된 통합 정보를 관리.<br>• 자산, 부채, 자본, 수익, 비용 등에 속하는 모든 계정의 기록을 통합적으로 결산 처리 및 계정과목별 정보관리 항목의 체계화 및 결산조정분개의 자동 분개 처리 기능 제공.<br>• 재정을 보고하는 실체별로 결산 총평 정보 제공. |
| 원가관리 | • 재정 사업과 관련된 현금주의원가 및 발생주의원가 정보를 관리.<br>• 거래유형별 자동 분개에 따른 총계정 원장의 실시간 관리 및 원가관리 정보 제공 및 원가계산 및 손익계산상 쓰이는 주요한 원가개념인 매입원가·제조원가·매출원가, 그리고 제품원가·기간원가와 관리회계에서 주로 쓰이는 실제원가·표준원가 등의 관리를 수행 |

자료: 기획재정부

### 바. 실시간국고금관리

디지털예산회계시스템에 포함되어 운영되고 있는 실시간국고금관리 단위시스템은 중앙재정정보시스템의 수입·지출 프로세스 효율화를 위하여 재정 자금의 전자이체를 실시간으로 처리하고, 재정 관련기관들과 금융기관들과의 연계유통경로를 표준화하여 자료 전송을 네트워크를 이용하여 실시간으로 처리하는 재정 자금의 실시간 출납 관리시스템이다.

실시간국고금관리시스템은 업무 지원시스템을 통해 다양한 사용자들과 연결하여 편리하고 효율적인 국고금관리를 할 수 있도록 지원하는 단위시스템이다.

디지털예산회계시스템에 포함된 실시간국고금관리 단위시스템의 특징은 다음과 같다.

1) 수작업이 없는 자금의 전자적 처리를 통한 재정 관련 투명성 증대

2) 전자고지/납부(EBPP) 체제에 의해 재정 수입금을 실시간 수납

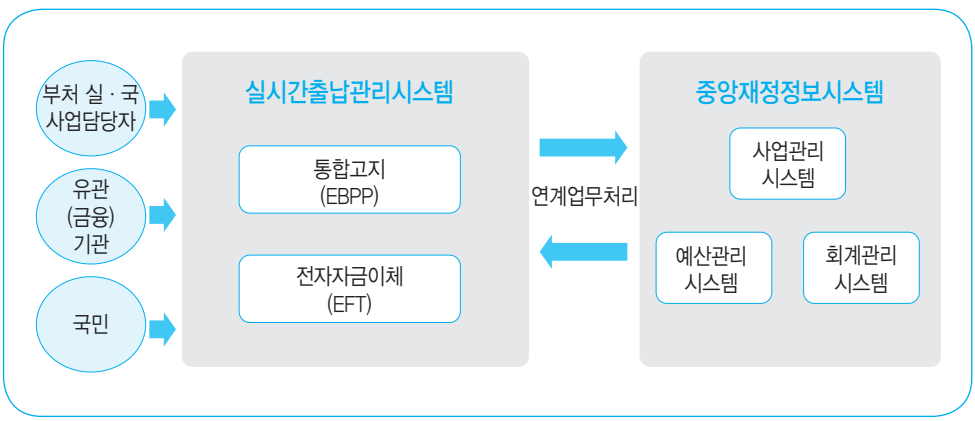
3) 디지털예산회계시스템과 금융망을 연계, 전자고지/전자납부 및 자동수납/자동 대사체제 구축 및 현황관리

4) 국고금이체(전자자금이체(EFT)) 및 정부구매카드를 통해 모든 재정자금지출을 실시간으로 관리

5) 디지털예산회계시스템과 한국은행전산망(BOK Wire)/일반금융망을 연계하여 모든 지출(대금)을 채권자 예금계좌로 즉시 전자이체

6) 신용카드사와 연계하여 정부구매카드사용 내역의 실시간 관리

그림 5-29 | 실시간국고금관리 단위시스템 구성




자료: 기획재정부

[그림 5-29] "실시간국고금관리 단위시스템 구성"은 현재 운영 중인 실시간출납관리시스템이 "통합고지(EBPP)"그리고 국고금이체를 처리하는 "전자자금이체(EFT)"로 구성되어 중앙재정정보시스템과 연계되어 업무가 처리된다는 것을 나타내고 있다. 또한 실시간국고금 관리시스템은 각 부/처의 사업담당자들뿐만 아니라, 금융기관을 포함하여 일반 국민들과 연결되어 운영된다는 것을 나타내고 있다.

〈표 5-16〉 "실시간국고금관리 단위시스템 기능 구성"은 실시간국고금관리 단위시스템에 포함되어 있는 기능들을 간략히 설명한 내용이다.

표 5-16 | 실시간국고금관리 단위시스템 기능 구성

| 구 분 | 개 요 |
|---|---|
| 통합고지/수납<br>(EBPP) | • 수입징수관별 고지정보의 고지번호체계 및 고지서 양식을 표준화하여 납입고지 기능을 통합 구축하고 한국은행 영수 내역을 실시간 연계하고 지방재정의 고지·수납업무까지 확대한 것을 의미. |
| 국고금이체<br>(전자자금이체)<br>(EFT) | • 중앙정부를 포함하여 지방정부 및 기금 등의 모든 전자자금과 관련된 계좌 정보와 이체 정보를 관리하고, 전자자금 이체와 관련된 전문을 관리.<br>• 전자자금이체 관련 정보를 지출관/출납공무원별로 일일 단위의 대사 기능을 구현하여 실시간으로 수입/지출규모 현황을 파악할 수 있도록 하는 시스템. |

자료: 기획재정부

### 사. 성과관리

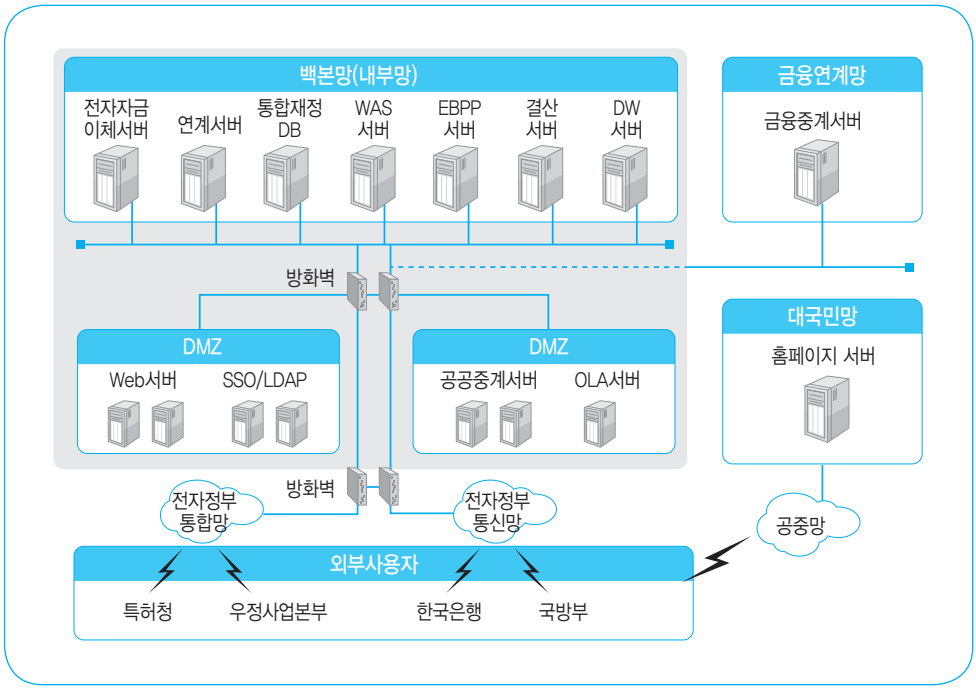
현재 운용되고 있는 디지털예산회계시스템의 성과관리 단위시스템은 회계 결산의 결과가 사업별 예산관리의 목적에 맞게 사용되었는지를 평가하고 개선점을 도출하여 효율적인 재정관리가 되도록 한다. 그리고 성과 평가의 결과는 새로운 예산 편성에 환류 되어 예산을 편성하는 기준으로 활용된다.

## 3. 디지털예산회계시스템의 정보시스템 구축 환경 및 운영 환경

### 가. 정보시스템(H/W, S/W) 구축 환경

약 400여 대의 하드웨어들이 체계적으로 연결되어 활발하게 운영되고 있는 디지털예산회계시스템의 하드웨어(H/W)구성은 [그림 5-30] "디지털예산회계시스템 하드웨어 인프라스트럭처 구성 이미지"와 같이 간략하게 표현할 수 있다. 그림에도 표현되어 있듯이, 기본적인 하드웨어 구성은 "백본망(내부망)"이라고 할 수 있으며 무수히 많은 서버(Server)들을 연결하여 활용하고 있다. 또한 "실시간출납관리시스템"과 밀접하게 연관되어 운영되는 "금융연계망"에서는 "금융 중계 서버"를 관리하고, "방화벽(Fire Wall)"을 통하여 "내부망"과 "외부사용자"들을 연결하는 "외부사용자망" 그리고 일반 국민들에게 재정 관련 정보를 제공하기 위한 "홈페이지서버"를 관리하는 "대국민망" 하드웨어들로 구성되어 있다.

그림 5-30 | 디지털예산회계시스템 하드웨어 인프라스트럭처 구성 이미지




WAS: Web Application Server

LDAP: Lightweight Directory Access Protocol

자료: 기획재정부

[그림 5-30]에 표현된 것과 같이 디지털예산회계시스템의 하드웨어 구성은 관리되는 정보의 특성 및 방법, 정보 접근 권한 및 관리 등을 고려하여 크게 4개의 "망"으로 구분하여 구축되어 있으며, 각각의 구성 내용은 〈표 5-17〉 "디지털예산회계시스템 하드웨어 구성 내용"과 같이 정리해 볼 수 있다.

표 5-17 | 디지털예산회계시스템 하드웨어 구성 내용

| 구분 | 설명 | 구성 장비 |
|---|---|---|
| 백본망(내부망) | 재정과 관련된 모든 데이터들이 저장 및 관리되는 디지털예산회계시스템의 중심 부분 | 전자자금이체 서버<br>연계 서버<br>통합재정 DB<br>WAS 서버<br>EBPP 서버<br>결산 서버<br>DW 서버 |
| DMZ | 근거리망(LAN: Local Area Network)들의 안전한 보안관리를 위해 구현한 방화벽 구성 | Web 서버<br>SSO / LDAP<br>공공중계 서버<br>OLAP 서버 |
| 금융연계망 | 실시간출납관리의 처리를 포함하여 금융정보망과의 연계를 관리 | 금융 중계 서버 |
| 대국민망 | 외부기관, 시민 단체 또는 일반 국민들이 접속하여 재정 정보를 활용할 수 있도록 지원 | 홈페이지 서버 |

자료: 기획재정부

이러한 하드웨어 구축은 데이터의 보안성과 사용자의 접근성 및 시스템 장애 대응 방안 등을 고려하여 구성한 체계이다. 그리고 각 단위시스템들의 연결을 위해서는 반드시 방화벽을 통하여 인증된 사용자 또는 허가된 접속만을 허용하는 완벽한 보안체계를 구축하고 있으며, 주요 서버들의 가용성을 높이기 위하여 시스템 장애를 자동으로 감지하는 장치 및 대응하는 시스템을 운영하고 있다. 특히 "홈페이지서버"를 관리하고 정보를 제공하는 "대국민망"을 제외하고는 모든 정보를 연결하는 통신망은 "국가정보망"인 "전자정보통합망(Electronic Information Integrated Network)"을 활용하고 있다. 이렇게 완벽한 보안을 보장하는 "전자정보통합망"을 활용함으로써 국가 재정과 관련된 모든 데이터들이 안전하게 관리되고 있다. 다만 "대국민망"은 국민들에게 인터넷(Internet) 망을 이용하여 정보를 제공하기 위해 "공중망(Public Network)"을 이용하고 있다.

이렇게 완벽하게 연결하여 운영되는 디지털예산회계시스템에서 활용하는 하드웨어들은 디지털예산회계시스템을 구축하기 이전에 사용되던 기존의 예산관리시스템 또는 회계관리시스템 등에서 사용되던 장비들을 최대한도로 재사용했으며, 모든 장비들은 통합관리를 위하여 정부통합전산센터에서 통합적으로 장비관리를 수행하고 있다. 이렇게 함으로써 정보시스템 구축을 위한 하드웨어 비용을 감소시켰을 뿐 아니라, 유지보수 비용면에서도 최소의 비용을 필요로 하는 경제적인 정보시스템을 구축하게 되었다.

〈표 5-18〉 "디지털예산회계시스템 소프트웨어 구성 내용"은 디지털예산회계시스템의 하드웨어 장비와 각 장비들에 장착되어있는 운영체제(OS: Operating System) 소프트웨어와 데이터베이스 관리시스템(DBMS: DataBase Management System) 그리고 중요한 응용 소프트웨어와 기타 소프트웨어들을 간략히 정리한 내용이다.

표 5-18 | 디지털예산회계시스템 소프트웨어 구성 내용

| 구분 | 장비명 | 하드웨어 | 운영체제 및 DBMS | 응용S/W 및 기타S/W |
|---|---|---|---|---|
| 백본망 (내부망) | 전자자금 이체 서버 | HP RP7400 | HP-UX 11i<br>Oracle 10G(RAC) | 전자자금이체S/W<br>EAI(BizStore Indigo) |
| | 연계 서버 | SUN V880 | Solaris 8 | EAI |
| | 통합재정 DB | IBM P595 | IBM AIX 5.3<br>Oracle 10G(RAC) | 디지털예산회계시스템 SW |
| | WAS 서버 | IBM P570 | IBM AIX 5.3 | 디지털예산회계시스템 SW(JSP)<br>리포팅툴(Rexpert 2.0) |
| | EBPP 서버 | IBM P570 | IBM AIX 5.0<br>Oracle 10G(RAC) | EBPP S/W<br>EAI |
| | 결산 서버 | IBM P570 | IBM AIX 5.3<br>Oracle 10G(RAC) | 결산 Batch SW |
| | DW 서버 | IBM P570 | IBM AIX 5.3<br>Sybase IQ 1.2.6 | ETL(DataStage V7.6) |
| | 방화벽 | | | |
| DMZ | Web 서버 | IBM P550 | IBM AIX 5.3 | 디지털예산회계시스템 SW(JSP)<br>PKI인증 |
| | SSO /LDAP | HP RP7410 | HP-UX 11i | LDAP |
| | 공공중계 서버 | SUN V880 | Solaris 8 | EAI |
| | OLAP 서버 | IBM X260 | Windows Server 2003<br>MS SQL Server 2005 | OLAP(MSTR) |
| 금융 연계망 | 금융중계 서버 | SUN V880 | Solaris 8<br>Oracle 10G(RAC) | EAI |
| 대국민망 | 홈페이지 서버 | HP RP7400 | HP-UX 11i<br>Oracle 10G(RAC) | |
| | 공중망 | | | 100M BPS 1회선 |
| | 국가정보 통신망 | | | 1G BPS 2회선 |

EAI: Enterprise Application Integration

EJB: Enterprise Java Beans

BPS: Byte Per Second

자료: 기획재정부

〈표 5-18〉에 표현된 소프트웨어를 활용하여 구축된 디지털예산회계시스템의 모든 응용 프로그램들은 네트워크상에서 웹(Web) 기반의 응용 프로그램을 개발하기 위하여 기업 또는 조직 환경 시스템을 구현하기 위한 서버 측의 컴포넌트 모델인 엔터프라이즈 자바 빈즈(EJB: Enterprise Java Beans)기반의 선 마이크로시스템(Sun Microsystems)사에서 개발한 객체 지향 프로그래밍 언어인 자바(JAVA)를 활용하여 작성했다.

이렇게 응용 프로그램을 개발해 가면서 가장 어려웠던 문제점 중의 하나는 자바 언어를 잘 활용하는 개발자들이 많지 않았다는 점이었다. 따라서 자바 언어를 원활하게 사용할 수 있는 개발자들을 육성하기 위하여 많은 교육을 수행했으며, 이러한 과정을 거쳐 숙련된 개발자가 되기까지는 많은 시간과 노력이 필요했다. 그러나 응용 프로그램을 개발하기 위하여 자바 언어를 잘 사용하는 개발자들을 육성한다고 해도 실제 응용 프로그램 개발을 담당하기에는 재정과 관련된 업무에 대한 이해가 부족했으며, 현장 경험을 필요하기 때문에 개발자 육성에는 많은 어려움이 있었다. 따라서 디지털예산회계시스템기획단의 공무원들과 IT 관련 기업, 그리고 사업과 관련된 많은 관련자들이 각자의 영역에서 자바 언어 활용을 위한 교육뿐만 아니라, 법/제조를 포함하여 업무와 관련된 교육 등을 수행하여 디지털예산회계시스템 구축 프로젝트가 성공적으로 진행되기 위하여 많은 노력을 했다.

다음으로 어려웠던 문제점은 절대적으로 부족했던 정보시스템 구축 기간이었다. 디지털예산회계시스템 기획단은 약 1년 2개월 정도의 기간 내에 정보시스템의 구축은 물론 구축되는 재정통합정보시스템의 시험 운영 및 정보시스템을 활용해야 하는 공무원들의 사용자 교육까지를 수행해야만 했다. 그러나 이렇게 짧은 개발 기간에도 불구하고 성공적으로 정보시스템을 구축할 수 있었던 가장 큰 이유는 관련 공무원들의 노력과 정보시스템 개발을 담당하는 IT 기업의 노력이 있었기 때문이다. 그리고 통합적으로 운용되지는 않았지만, 예산정보시스템(FIMSys)과 국가재정정보시스템(NaFIS)이 이미 활발하게 운용되고 있었기 때문에 가능했다.

정보시스템을 구축하기 위한 또 다른 문제점으로는 디지털예산회계시스템과 관련된 홍보와 국회를 포함한 관련 기관들의 관심을 끌어내는 일이었다. 새로운 법/제도를 반영하여 많은 변화를 포함하는 새로운 시스템에 대한 소개 부족과 관련 기관들의 무관심으로 인한 어려움이 많이 산재되어 있었다. 그러나 이러한 문제들도 관련자들이 점차적으로 해결해 감으로써 정보시스템이 구축되는 시점에는 거의 모든 관련 기관들이 관심을 가지게 되었다.

끝으로는 재정 관련 공무원들의 교육 문제였다. 많은 재정 관련 공무원들을 대상으로 새로운 법/제도를 포함하여, 새로 구축된 정보시스템의 활용 방법 등을 교육한다는 것은 교육을 위한 장소뿐 아니라, 교육 시간과 같은 문제점도 포함하고 있다. 즉, 교육을 위한 공간 및 시간의 문제점을 내포하고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 디지털예산회계시스템 기획단에서는 “인터넷 교육”을 적극적으로 수행하여 많은 공무원과 관련자들을 빠른 시간 내에 교육을 수행하게 되었다.

그리고 디지털예산회계시스템 기획단에서는 지속적인 재정통합정보시스템 성능 향상 및 고도화를 위하여 정보시스템과 관련된 콜센터를 지속적으로 운영하고 있으며, 많은 관련자들의 요구 사항 및 불편 해소 요구를 반영하여 지속적인 정보시스템 개선을 수행하고 있다.

### 나. 정보시스템 운영 환경

디지털예산회계시스템의 유지보수는 아웃소싱(Outsourcing)으로 운영하고 있다. 아웃소싱은 자신이 수행하는 다양한 활동 중 전략적으로 중요하면서도 가장 잘 할 수 있는 분야나 핵심역량에 모든 자원을 집중시키고, 나머지 활동들은 기획에서부터 운영까지 일체를 해당분야에서 전문기업에게 맡김으로써 기업 또는 조직의 경쟁력을 높이고자 활용하는 전략이다.

현재 디지털예산회계시스템의 아웃소싱은 디지털예산회계기획단의 관리 및 감독 하에 공개적인 경쟁을 통해 선정된 민간 위탁 운영 기업이 담당한다.

디지털예산회계시스템을 운영하기 위한 조직은 다음과 같이 구성된다.

- 디지털예산회계기획단(공무원): 14명
- 위탁 운영 기업: 약 140명(콜센터 30명 포함)

물론, 아웃소싱을 수행함으로써 발생하는 부작용도 많이 존재하지만 아웃소싱을 수행하는 이유는 다음과 같다.

- 전문 기업을 활용하여 주력 업무에 대한 경영자원 집중과 핵심역량을 강화
- 유지보수를 위해 운영해야 하는 비대한 조직을 슬림화 및 유연화 하여 비용 절감에 기여
- 서비스되는 업무의 전문성을 확보
- 최신의 기술을 보유하고 있는 외부 전문기관들을 활용

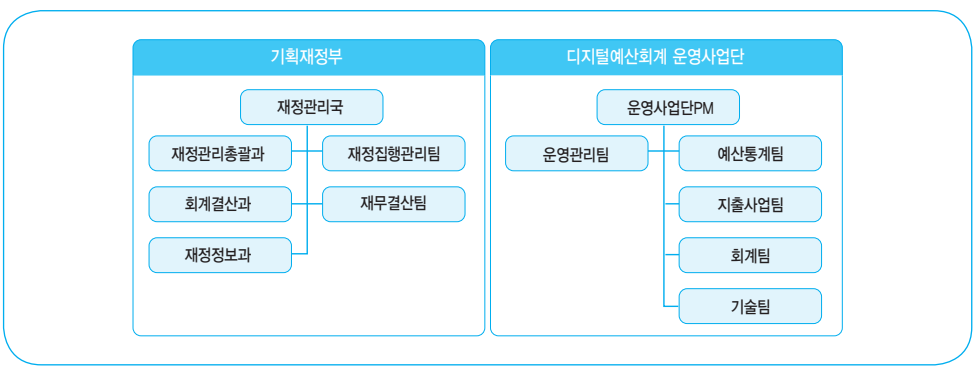
아웃소싱으로 인해 발생되는 단점들은 다음과 같다.

- 핵심 기술 또는 정보의 유출
- 서비스의 품질 또는 기술력이 떨어지는 기업과의 계약 등으로 인한 품질 불량과 납기 지연의 문제 발생

디지털예산회계기획단은 이러한 장/단점을 고려하여 최적의 기업이 유지보수를 담당할 수 있도록 지속적인 관리를 수행하고 있다. 그리고 정보의 유출을 막기 위하여 다양한 보안관리 정책을 수립하여 관리하고 있다.

[그림 5-31] "디지털예산회계시스템 운영 조직"은 현재 운영되고 있는 디지털예산회계시스템의 운영 조직을 도식한 내용이다.

그림 5-31 | 디지털예산회계시스템 운영 조직




자료: 기획재정부

디지털예산회계시스템의 운영 조직들이 담당하는 업무들을 간략히 정리하면 〈표 5-19〉 "디지털예산회계시스템 운영 조직의 담당 업무"와 같이 표현된다.

표 5-19 | 디지털예산회계시스템 운영 조직의 담당 업무

| 구분 | | 담당 업무 |
|---|---|---|
| 재정관리국 (주관기관) | | • 디지털예산회계시스템 정보화 기획 및 기술 표준 관리<br>• 재정정보시스템 운영 기획 및 행정업무 전반수행<br>• 응용시스템 및 정보자원 책임 관리·감독 (무장애·무오류) 업무 및 기술 표준관리<br>• 위탁운영 및 정보화 전반에 대한 기획 관리<br>• 데이터 정합성 검증 및 새로운 재정제도 운용 뒷받침<br>• 기능개선계획 수립 및 기능개선 여부 검토<br>• 기능고도화 사업 수행 및 사용자 처리오류 보정여부 검토<br>• 사용자 교육계획 수립 및 수행, 업무 관련기관 협의 등 |
| 운영 사업단 (위탁 운영 기업) | 운영사업단PM | • 운영 전반에 대한 총괄 관리 |
| | 운영관리팀 | • QAO, 청구관리, 보고관리, 행정지원, 연계 업무 총괄<br>• 기준정보, 포털, 전자결재연계, 홈페이지, ITSM<br>• 사용자지원실 운영 |
| | 예산통계팀 | • QAO, 청구관리, 보고관리, 행정지원, 연계 업무 총괄<br>• 기준정보, 포털, 전자결재연계, 홈페이지, ITSM<br>• 사용자지원실 운영 |
| | | • 예산편성, 예산집행, 재정분석, EIS, GFS, OLAP, 재정통계 DB 구축 |
| | 회계팀 | • 조달, 국유재산물품, 회계결산<br>• 수입/통합고지, EBPP/EFT, 자금, 채권채무 |
| | 지출사업팀 | • 지출, 사업정보 관리 |
| | 기술팀 | • 서버/네트워크, 시스템S/W, 공통모듈, P/G변경, 외부연계, 보안장비 운영 관리 등 |
| | 콜센터 | • 콜센터 운영 |

QAO: Quality Assurance Officer

ITSM: Information Technology Service Management

자료: 기획재정부

## 4. 디지털예산회계시스템 구축 효과

디지털예산회계시스템 구축을 통해 얻은 국가재정관리의 기대효과는 새로운 재정제도인 국가재정운용계획, 총액배분자율편성제도, 성과관리제도, 프로그램 예산제도, 발생주의복식부기 회계제도 등의 성공적인 시행 기반을 마련했다는 제도적 관점의 효과를 포함하여 다음과 같은 효과를 정리할 수 있다.

1) 국가 재정관리의 효율화 및 관리 능력 향상

2) 재정낭비요인을 제거한 효율적 예산관리

3) 공공부문 재정 활동의 정확한 현황 파악

4) 재정관련정책의 합리적인 결정 지원

5) 투명한 정보 제공을 통한 재정의 신뢰성 증가

또한, 재정 활동 주체별로 만족지수 향상 측면의 기대효과를 살펴보면 다음과 같다.

국민은 예산규모, 집행실적, 성과평가 결과 등 재정 활동에 대한 정보를 투명하고 쉽게 파악할 수 있으며 재정에 대한 국민 감시 및 적극적인 참여를 통해 사업성과를 좋아지게 하고, 예산 낭비를 줄여서 국민의 세금을 절약할 수 있다.

국회는 사업정책과 성과관리 단위인 프로그램 중심으로 예산과 결산이 집행되므로 예산과 결산의 심의가 쉬워지며 정부 정책 활동별로 수행부서, 수행사업내용, 예산과 성과분석이 용이해진다.

그리고 각 중앙부처는 국가재정운용계획수립, 예산편성 및 재정집행, 결산을 효율적이고 쉽게 수행할 수 있으며 사업의 생명주기가 관리되기 때문에 사업의 추진 경과 관리가 가능해져 부처 담당자의 책임감이 높아져 사업의 성과 향상이 가능해진다.

그리고 재정당국은 사업의 예비타당성, 집행, 성과 정보 등을 바탕으로 예산을 합리적으로 편성할 수 있으며 재정 활동의 평가·분석·예측 능력을 높일 수 있고, 재정위험을 보다 체계적으로 관리할 수 있으며 정책결정자들은 통합된 재정정보시스템에서 제공되는 정보를 통하여 주요 국가사업의 추진 상황과 성과를 모니터링하고 정책에 반영할 수 있다.

## 5. 개도국에 대한 재정통합정보시스템 구축 제언

우리나라에서 구축하여 활용하고 있는 디지털예산회계시스템은 재정 업무에 관련된 많은 공무원들 그리고 학계 및 산업계의 관련자들과 정보기술(IT: Information Technology) 전문가들이 협력하여 자체적으로 개발한 내부(In-house)시스템이다. 특히, 법/제도의 정립으로부터 업무전략기획(BSP), 업무절차재설계(BPR)/정보전략기획(ISP) 그리고 시스템 구축에 이르는 전 과정을 체계적으로 진행하여 구축한 통합정보시스템이다. 그리고 정보시스템 구축을 진행하면서 발생하는 많은 문제점들을 재정 업무 관련자들과 IT 전문가들이 협조하여 해결하면서 체계적으로 구축한 정보시스템이다. 예를 들어, 업무전략기획 프로젝트가 종료하고 제시된 결과에는 우리나라의 재정정보시스템이 구축되어야 할 방향으로 수행기관이 자체적으로 개발하는 내부 시스템보다는 패키지 형태의 전사적자원관리(ERP: Enterprise Resource Planing)시스템을 구축할 것을 권고했었다. 그러나 국가의 예산관리 정보시스템과 재정관리 정보시스템 구축 업무를 이미 수행한 경험이 있는 공무원들과 많은 IT 전문가들은 다른 나라들의 재정정보시스템의 현황을 파악하고, 문제점을 분석하여 전사적자원관리시스템보다는 자체적으로 개발하는 내부시스템을 선택하였다. 왜냐하면 패키지 형태의 전사적자원관리를 활용하는 많은 나라들이 현재 운용되고 있는 패키지 형태의 재정정보시스템에 급변하는 외부의 환경 변화나 내부의 업무 변화를 신속하게 반영하여 변경하고 관리하기가 어렵다는 점을 가지고 있다는 것을 파악했기 때문이다. 물론, 패키지 형태의 전사적자원관리시스템도 많

은 장점과 단점을 가지고 있지만, 전사적자원관리시스템 형태로 정보시스템을 구축하고 유지보수를 수행하는 방법은 내부시스템으로 개발하고 유지보수를 수행하는 방법에 비해 초기 투자 비용을 포함하여 전체적인 구축 비용이 많이 필요할 뿐 아니라, 전체적인 유지보수를 수행하는 비용도 많이 필요로 한다는 것을 파악했다. 그리고 무엇보다도 중요한 이유 중의 하나는 정부의 정책 및 업무 프로세스 변경에 따른 유연한 대처가 힘들고, 우리나라의 국가 재정정보시스템이 특정 소프트웨어 공급자들에게 종속화 될 수 있다는 우려에 의해서이다. 따라서 우리나라는 소프트웨어를 제공하는 특정 공급업체에 구속되지 않으면서 비용을 절감할 수 있는 내부시스템 형태로 국가의 재정통합정보시스템을 구축하기로 결정했다.

〈표 5-20〉 "내부시스템과 전사적자원관리시스템 비교"는 우리나라에서 개발하여 활용하는 내부시스템과 패키지 형태의 전사적자원관리시스템과의 장/단점을 비교하여 정리한 표이다.

표 5-20 | 내부시스템과 전사적자원관리시스템 비교

| 구분 | 내부시스템 | 전사적자원관리시스템 |
|---|---|---|
| 구축의 기본개념 | • 이익을 추구하는 경영 개념을 포함하여 많은 자원을 연계하여 관리하기 위하여 구축되는 정보시스템이 아니라, 국가 재정관리의 정확한 업무 처리와 공정성, 투명성, 편리성 등을 강조하고 최적화하는 개념 | • 국가 차원의 프로젝트보다는 기업의 이익을 최대화하기 위하여 생산, 판매, 물류, 회계, 인사 등의 기업 전체 업무를 수평적으로 파악하고 전사적으로 경영 자원의 활용을 최적화하는 계획과 관리를 위한 경영 개념 |
| 업무 혁신 | • 자체 조직들의 고유한 업무 프로세스(Business Process)를 변경 없이 원하는 대로 반영하여 최적의 시스템을 구축할 수 있으며, 조직 또는 업무의 변화를 필요로 하지 않음 | • 경험이 많은 선진적인 업무 프로세스를 재검토하고 사업 구조를 변혁시키기 위한 가치 사슬(Value Chain)을 재구성하거나 경영의 양적/직적 향상 또는 경영 효율 향상을 위해 업무 흐름 전반에 걸친 내용을 재구성해야 하며 이를 위해 조직의 변화 또는 업무의 변화를 필요로 함 |
| 경영 혁신 | • 내부시스템 구축은 경영의 혁신보다는 정해진 규칙 및 절차를 충실하게 수행함으로써 업무 수행 관리 능력 향상을 지향 | • 기업 전체에 관련된 사업을 일관되게 처리하기 위해 업무를 통합하고 최적의 경영을 확립을 위해 효율적 조직/개인의 업무 처리를 파악하고 전체 업무 처리에서 최적의 경영관리를 지향하는 것 |
| 초기 비용 | • 전사적자원관리시스템에 비교하여 절감되며, 필요에 따라 비용의 증/감을 결정 | • 정보시스템 구축 초기에 관련된 모든 구성요소들을 필요로 하여 내부시스템 구축과 비교하여 초기 비용이 많이 필요 |
| 변화 관리 | • 환경의 변화(제도, 절차 등)에 적응하기 쉬우며 시스템 반영을 위한 비용도 전사적자원관리시스템에 비해 월등히 절감됨 | • 환경 변화를 반영하기 어려우며 변화를 정보시스템에 반영하기 위한 절차 및 비용이 내부시스템에 비교하여 많이 필요함 |

자료: 기획재정부

이렇게 구축된 우리나라의 디지털예산회계시스템은 다른 나라들이 관심을 가지거나, 활용하고 있는 패키지 형태의 전사적자원관리시스템에 포함되어 운용되는 재정관리시스템들과 비교하여 많은 차이점을 내포하고 있다.

가장 큰 차이점은 정보시스템을 운영하고 관리하는 주체가 우리나라 정부가 된다는 것이다. 다시 말해, 전사적자원관리시스템을 공급하는 공급자들이 정보시스템의 주체가 되는 것이 아니라, 실제로 정보시스템을 활용하고 관리하는 재정정보시스템 관련자들이 주체가 된다는 것이다. 물론, 전사적자원관리시스템을 도입하는 경우에 특정 패키지를 도입하여 사용자들의 요구 조건에 맞도록 커스토마이징(Customizing)하여 활용하도록 하며, 이 과정에 관련자들을 적극적으로 참여시켜서 많은 관심을 유발하도록 한다. 하지만, 전사적자원관리시스템 공급자들은 정보시스템 구축과 관련된 가장 기본적인 기본 프로그램(Source Program)들은 제공하지 않는 것이 일반적인 관례이다. 따라서 새로운 변화를 반영하기 위해서는 또 다시 전사적자원관리시스템을 제공하는 공급자들의 도움을 필요로 한다. 그러나 내부시스템으로 정보시스템을 구축하는 경우에는 정보시스템과 관련된 모든 기본 프로그램들이 자신들의 소유이므로 편하게 재활용할 수 있다는 커다란 장점을 가지고 있다. 다시 말해, 재정통합정보시스템을 운영하면서 환경변화에 쉽게 적응할 수 있을 뿐 아니라, 정보시스템을 지속적으로 발전시킬 수 있다는 장점을 가진다.

다음으로는 ERP와 같이 정해진 프로세스에 따라 업무를 수행하는 것이 아니라, 자신들의 프로세스에 맞게 구축된 내부 시스템을 편리하게 사용할 수 있다는 점이다. 그리고 환경의 변화 또는 법령의 변화 등으로 인해 시스템을 변경해야 하는 경우에도 ERP 패키지보다는 손쉽게 시스템 변경관리를 수행할 수 있다는 점이다.

또한 정보시스템 구축 및 운영 비용도 ERP 패키지를 도입하여 구축하고 운영하는 것보다는 자체적으로 개발하고 운영하는 방법이 많은 비용을 절감할 수 있다. ERP는 정보시스템 구축 초기에 많은 비용을 필요로 하며, 유지보수 기간 동안에도 내부 시스템을 유지보수 하는 비용보다 많은 비용을 필요로 한다.

특히, 대한민국의 KSP(Knowledge Sharing Program)를 통해 디지털예산회계시스템을 도입한다면 도입 국가는 우리나라가 먼저 경험하고 많은 문제점들을 해소하고 구축한 재정통합정보시스템과 관련된 많은 지식과 경험에 관련된 정보들을 쉽게 취득할 수 있을 뿐 아니라 다음과 같은 이점 및 장점들을 확보할 수 있게 된다.

1) 정보화 컨설팅 및 교육 추진: 재정통합정보시스템 구축을 위한 우리나라의 발전된 정보시스템 관련 인프라스트럭처(H/W, S/W, Network, IT 전문 인력 등)를 도입 국가의 현실을 고려하여 명확하게 전개 방향을 소개하고 재정제도 혁신에 부응하는 미션 및 전략목표 수립, 전략 목표 달성을 위한 전략 요건 정의 및 혁신과제 도출, 리스크를 최소화할 수 있는 단계별 추진 전략 제시 등의 BPR/ISP 타당성 검토 및 방안 제시

2) 시스템 구축을 공동으로 수행함으로써 시스템 구축과 관련된 많은 실질적인 경험을 습득: 재정통합정보시스템의 기획으로부터 구축과 관련된 전 과정을 이미 수행한 우리나라의 경험 및 지식을 가진 전문가들과 공동으로 프로젝트를 진행함으로써 실질적인 지식과 경험을 축적 할 수 있음

3) 선진 기술을 혼동 및 시행착오를 최소화하여 전수 받음: 법/제도적인 측면을 포함하여 정보시스템 구현 방법 등을 전체적으로 수행하며 겪은 우리나라의 경험을 그대로 전수받게 되므로 불확실한 정보시스템 구축이 아니라 실제적인 경험을 전수받게 되므로 업무 수행과 관련된 진행은 물론, 정보시스템 구축 그리고 자체적으로 관리가 가능한 수준까지 처리 능력을 전수 받음

4) 정보시스템 구축 및 관리 비용을 절감: 정보시스템 구축을 위한 초기 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라, 유지보수 비용도 획기적으로 절감할 수 있음

5) 정보시스템의 단계적 개발 가능: 정보화 현황 분석을 업무적 현황, 자원적 현황 등을 고려하여 단계적으로 통합 예산·회계 시스템 구축이 가능하도록 체계적이고 단계적인 개발을 소개

6) 정보시스템 관련 기술의 축적에 기여 및 기회 획득: 정보/통신 강국으로 분류되는 대한민국의 전문가들과 정보시스템 구축 프로젝트를 진행함으로써 기술적인 지식을 습득할 수 있을 뿐만 아니라, 자국의 정보/통신 분야의 기술 발전에 많은 도움을 기대할 수 있으며, 정보시스템과 관련된 기술과 경험을 습득하여 다른 경쟁 국가들과의 경쟁적 우위를 확보하는 수단으로 활용 가능

7) 정보시스템 구축에 참여하는 인력의 능력 향상을 위한 방안 제시: 도입 국가의 입장에서 재정통합정보시스템 구축을 위해 패키지를 활용하는 경우와 내부시스템을 개발하는 경우의 장/단점을 소개하여 최적의 정보시스템 구축 방향을 제시

8) 활용하기 수월한 도구 및 경제적인 개발을 위한 지침 전달: 도입 국가의 실정에 적절한 구축 환경을 추천하며, 저렴하면서도 활용성이 높은 정보시스템이 구축될 수 있는 경험 및 지식을 제공(다국적 기업의 값비싼 유틸리티보다는 경제적이고 활용성 높은 도구의 제공)

9) 기존의 정보화 자원의 재활용성을 최대화하는 접근: 현재 도입 국가에서 활용 중인 하드웨어, 소프트웨어, 네트워크 등과 같은 기본적인 인프라스트럭처를 최대로 활용할 수 있는 방안을 제시함은 물론 현재까지 관리되던 기존 데이터의 활용 방안 등에 대한 해결 방안을 제시

제6장

# 요약 및 결론

제1절 한국 예산제도 개혁의 성과와 교훈
제2절 국고금 관리제도의 개혁
제3절 새로운 회계제도
제4절 디지털예산회계시스템

# 요약 및 결론

지금까지 한국정부가 재정관리제도(PEMS)의 현대화를 위해 개혁한 여러 조치들을 설명하였다. 이러한 재정개혁이 필요하였던 배경과 기존제도의 문제점들을 살펴보았고, 새로운 제도를 도입하기 위하여 한국 정부가 어떤 노력을 기울였으며, 그 과정에서 애로와 극복방안은 어떠하였는지도 함께 설명하였다. 이런 모든 논의들을 간략히 요약하면 다음과 같다.

## 제1절 한국 예산제도 개혁의 성과와 교훈

### 1. 새로운 예산제도의 성과

한국정부는 재정의 효율성을 향상시키기 위하여 전통적인 예산제도를 현대적인 제도로 바꾸었다. 그 결과 한국형 중기재정계획이라고 할 수 있는 국가재정운용계획 제도를 도입하였고, 또 한국형 Top-down 예산편성제도인 총액배정자율배분 예산제도도 도입하였다. 예산구조는 프로그램 예산제도로 변경하였으며, 재정사업자율평가와 같은 성과관리제도도 도입하였다.

한국형 Top-down 예산제도인 총액배분자율편성 예산제도가 도입되자 예산요구증가율이 급격히 낮아졌다. 그러나 이 제도의 진정한 의의는 그런 가시적인 성과가 아니라, 재정제도가 전통적인 예산제도로부터 탈피해야 한다는 점을 부각시킨 것이다. 즉, 총액배분자율편성 예산제도를 성공시키기 위해서는 1) 지출한도를 합리적으로 설정하기 위해 국가재정운용계획이 필요하였으며, 2) 부처의 자율성 강화에 따른 책임을 확보하기 위해 성과관리제도를 확립하여야 한다. 이와 아울러 3) 예산구조도 프로그램 베이스로 현대화하고, 4) 회계결산제도도 복식부기 발생주의 회계를 도입하여야 했다. 요컨대, 총액배분자율편성 예산제도는 한국 재정관리 분야의 총체적 개혁을 촉발하는 촉진제였던 것이다.

예산편성제도를 바꾸는 것은 그 제도 하나만 바꿔서는 실효성이 없다. "중기재정계획 – Top-down 예산과정 – 성과관리제도"는 독립된 제도라고 하기보다는 서로 연관된 하나의 세트라고 보아

야 한다. 따라서 Top-down 예산제도를 도입하면서 중기재정계획을 도입하지 않는 것은 재정운영의 효율성을 향상시키지 않는다. 또 Top-down 제도를 도입하면서 성과관리제도를 도입하지 않는다면 재정의 책임성이 약화될 수 있다. 성과평가제도의 뒷받침 없이 중기재정계획을 수립하는 것은 가공의 계획을 세우는 것이나 마찬가지이다.

국가재정운용계획은 한국정부가 새로 도입한 여러 개혁조치들 가운데서 가장 성공적인 편이라는 평가를 받고 있다. 국가재정운용계획 제도의 도입으로 인하여 다음과 같은 변화들이 찾아왔기 때문이다.

첫째, 국가재정운용계획의 도입으로 장기적인 안목으로 국가의 우선순위를 결정하게 되었다.

둘째, 국가재정운용계획에 반영되지 않는 정책은 예산을 배정받을 수 없기 때문에, 각 사업부처는 국가재정운용계획 상의 우선순위를 감안하게 부처의 중장기계획을 세우기 시작하였다.

셋째, 국가재정운용계획을 수립하는 과정에서 모든 국가예산과 국가사업에 대한 충분한 논의가 진행되어 보다 합리적이고 전략적으로 국가재원이 배분될 수 있게 되었다.

넷째, 중기적 균형 방식으로 재정을 운용하여 재정의 자동 경기안정화 기능을 기대할 수 있게 되었다.

1990년대 이후 세계 각국은 정부예산을 성과중심으로 운영하기 시작하였다. 한국도 재정사업자율평가제도 및 성과계획서/성과보고서 제도와 같은 성과관리제도를 도입하였다. 재정사업자율평가제도는 한국형 PART(program assessment rating tool)로서, 이 제도에 의하여 어떤 사업이 "미흡"한 것으로 판정이 되면, 예산이 삭감되도록 하는 네거티브 인센티브 제도이다. 성과계획서 및 성과보고서는 의회에 제출되는 보고서로서 행정부 각 부처의 전략목표가 어떻게 달성되고 있는지 요약해서 보여준다. 그런데 각 부처의 전략목표는 행정조직상으로는 국장이 수행하는 사업의 목표가 되고, 예산상으로는 프로그램의 목표가 된다. 따라서 사업별로 목표와 성과를 명징하게 드러날 수 있도록 하기 위하여 한국정부는 프로그램 예산제도를 도입하였다.

## 2. 한국정부의 예산제도개혁이 주는 교훈

### 가. 새로운 제도 도입을 위한 공감대 형성이 중요

1990년대에 확산된 신공공관리(New Public Mangement) 운동의 결과, 선진국들 중에는 "정부를 기업처럼 운영하자." 또는 "민간기업의 성공요인을 배우자."는 경향이 강화되었다. 정부예산제도도 그런 영향을 받아서 민간기업형 예산편성제도, 즉, Top-down 예산편성제도가 선진국을 중심으로 받아들여지고 있다. 2000년대에 들어와 한국도 그런 조류에 동참하게 되었다.

개발도상국(DC)들도 얼마든지 성과중심 정부개혁의 일환으로 Top-down 예산편성 방식을 도입할 수 있다. 그러나 중요한 것은 새로운 제도를 도입하는 것이 아니라 도입한 제도가 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 하는 것이다.

한국의 경우에는 Top-down 예산편성제도를 도입하는 과정에서 관계자들의 동의를 구하기 위하여 많은 노력을 기울였다. 정부예산과 관련된 사람들 간의 공감대가 형성이 안 된 상태에서 새로운 예산제도를 도입한다는 것은 곧 실패를 도입하는 것이기 때문이다.

따라서 한국정부는 새 제도에 대한 공감대를 형성하기 위하여, 세계적인 Best Practices를 벤치마킹하고, World Bank 및 외국의 예산전문가들의 자문을 받았다. 그런 다음, 중앙예산기구 내부에서부터 토론회와 워크숍 등을 여러 차례 개최하였다. 이를 통해 고위정책결정자와 일반 예산실무자들 간의 의견 차이를 좁힐 수 있었다. 일단, 내부적인 의사결정이 이루어진 다음에는 관계부처와 사업부처의 예산담당자들에 대한 홍보와 교육을 병행하였다.

또 새 제도를 전면적으로 도입하기에 앞서, 소수의 부처에 대하여 파일럿 테스트를 실시한 것도 이 제도의 도입에 도움을 주었다. 지출한도 설정 방법, 지출한도 내에서 사업별로 재원을 배분하는 방법 등 구체적인 문제들이 시범사업 기간 중에 발생하였는데, 중앙예산기구는 이런 문제들을 해결해 나가면서 전면 도입에 대한 자신감을 얻게 되었다.

개발도상국들도 자기 나라에 적합한 방식으로 Top-down 예산편성제도를 도입하면 되겠지만, 한국의 교훈은 "되도록 많은 사람들의 공감과 이해를 구하면서도 단호하게 새로운 제도를 도입하여야 한다."는 것이다.

### 나. 중기재정계획의 실효성 확보

개발도상국의 경우, 사업이 다년간 지속될 때, 계속비가 원활히 공급되지 않아서 사업이 종료되지 못하는 경우가 많다. 따라서 중기재정계획의 수립 단계에서부터 contingency 상황을 세밀히 감안하여야 하며, 한 번 수립한 중기계획을 철저히 준수하도록 하여야 한다.

개발도상국가들의 경우, 대내외적 변수에 따라 중기계획의 실효성이 좌우되는 정도가 크기 때문에, 여러 가지 경우의 수를 감안할 수 있도록 시뮬레이션 기능이 강화되어야 할 필요가 있다. 즉, 환율변동, 물가, 외국원조 등에 변수가 발생할 경우, 중기계획이 조정될 수 있는 신축적인 계획수립이 가능해야 한다.

### 다. 실효성 있는 성과관리제도

마지막으로 재정의 효율성을 향상시키기 위한 성과관리제도가 있다. 개발도상국도 한국 및 여타 국가와 동일하게, 정부부문의 생산성을 향상시키고자 할 것이며, 이를 위해 성과관리제를 도입하고자 할 것이다. 그러나 성과관리를 위한 제도는 도입할 수 있겠지만, 이 제도를 통해 진정으로 운영효율성 및 배분적 효율성이 향상될 수 있을지는 미지수이다.

많은 개발도상국들이 선진국형 성과평가제도를 도입하여, 그 결과를 전화번호부보다 두꺼운 책자로 발간하고 있다. 그러나 이런 노력에도 불구하고 재정의 효율성은 크게 향상되지 않고 있다.

따라서 개발도상국의 경우에는 사후적인 사업 평가보다 좀 더 적극적인 조치를 취할 필요가 있다고 보여 진다. 즉, 성과관리를 위한 사전적인 조치를 강화하는 것이다. 한국에는 예비타당성 조사제도가 있어서, 일정 규모 이상의 사업들은 이 조사를 통해 사업성을 인정받아야만 비로소 예산을 요구할 수 있게 된다. 즉, 예산편성 단계에서부터 사업의 예측되는 효과를 계량화하고 객관화할 수 있어야 한다.

## 제2절 국고금 관리제도의 개혁

### 1. 한국의 국고금 관리제도 개혁에 대한 평가

한국은 국고금관리제도들을 다음과 같이 개혁함으로써 PEMS의 현대화를 이루어가고 있다.

첫째, 효과적인 국고금 수납 및 지급 절차와 관련하여 2000년대 들어 지속적인 전산화 작업을 통하여 업무처리 절차의 간소화, 인력 및 비용의 절감은 물론 국고금 수납 및 지급 절차의 투명성을 제고하고 있다. 특히 한국의 경우 전자거래에 대한 신뢰성 확보 및 납입절차의 중앙화가 잘 이루어지고 있는 것으로 평가된다.

둘째, 국고금의 통합관리와 관련하여서도 2005년 7월부터 통합관리가 시행되고 있으며 예측 시스템도 디지털예산회계시스템 구축 등에 따라 빠르게 개선되고 있다. 이에 따라 국고 여유자금도 금융회사를 통한 운용이 시작되었으나 2010년부터 적극적 운용 개념이 도입된 점을 감안, 초기 단계로 평가할 수 있다.

셋째, 국고금 관리의 통화정책적 고려 및 중앙은행과의 협조 시스템과 관련해서는 정부와 한국은행 간의 소통이 꾸준히 이루어지고 있다.

넷째, 국고 여유자금의 운용이 RP등 단기금융시장보다 금융회사 예치를 통해 주로 이루어지고 있다.

한국 정부는 2000년대 초반부터 국고관리를 전산화하고 있다. 그런데 그동안의 경험에 비추어볼 때, 전산화가 부분적으로만 이루어지는 경우 전산화 이전의 행정에서 나타나는 업무 비효율이나 국고금 횡령 등의 문제가 쉽게 사라지지 않는다는 점을 보여준다. 한국의 지방 세무관청에서는 1990년대 이래 전산화가 빠르게 진행되었으나 일부 세무 공무원들의 공금 횡령 사례는 세금 고지에서부터 수납까지 전 과정을 전산화 한 2000년대 초반 이후에야 대부분 사라진 것으로 보인다.

국고금 수납업무의 전산화가 세무비리의 근절 및 업무 비효율의 제거에 도움이 되는 것과 마찬가지로 국고금 지급업무의 전산화도 여러 가지 장점이 있다. 업무처리 절차의 간소화로 인력 및 비용의 낭비를 줄이는 것은 말할 것도 없으며 국고금 지급을 둘러싼 다양한 형태의 부정의 소지도 사라진 것으로 평가된다. 한국의 경우 재정자금 전자이체 시스템의 구축 이전에도 국고금 지급과 관련하여 비리가 발생한 사례는 별로 없지만, 국고금 지급의 전산화를 통해 국고금 지급 시기를 조절하는 방법을 통해 커미션을 받는 등의 부패가 발생할 가능성을 원천적으로 차단한다.

한편 한국 정부가 2005년 7월 통합계정을 구축한 이래 당초에 의도했던 대로 각 회계의 여유자금을 최대한 활용함으로써 자금조달비용을 절약하고 회계·계정간 자금부족시 국고금 전용·반환 절차 없이 통합계정 내 회계간 자금을 탄력적으로 운용하는 것이 가능해진 것이 사실이다. 통합계정이 도입된 2005년 하반기만 하더라도 약 627억 원의 한은 차입금 등 외부조달 자금 이자 절감 효과가 발생한 것으로 추정된다.

또한 국고금 수급이 원활하게 조절됨으로써 재정집행의 탄력성이 높아져 2005년 하반기에 4개 특별회계에서 부족자금을 통합계정 내에서 별도의 전용절차 없이 259일간 활용한 사례도 있었다. 행정절차 간소화로 국고금 운용에 소요되던 시간과 비용도 절감하게 된 것도 높게 평가할 만하다.

그러나 국고금 부족 상황과 달리 국고금 여유 상황에서는 통합계정 구축이 바로 여유자금의 적극적 활용으로 연결되지 못하고 무수익자금을 과다하게 보유하였던 것으로 평가된다. 이에 따라 2010년 7월에 보다 적극적인 국고금 관리방식으로의 전환 조치가 이루어진 것은 앞에서 언급한 바와 같은데 이 조치들의 성과를 평가하기 위해서는 좀 더 추이를 지켜볼 필요가 있다.

## 2. 한국 국고금관리제도 개혁의 교훈

### 가. 통합적 전산화의 필요성

한국의 국고금 관리제도 개혁은 전산화와 함께 이루어지고 있다. 전산화의 확대는 국고금 수납과 지급의 정확성과 편의성을 제고할 뿐 아니라 국고금 흐름과 관련하여 다양한 정보를 실시간으로 제공함으로써 미래 국고금 흐름의 예측력을 높인다. 그런데 한국의 경험에 비추어 볼 때, 전산화가 부분적으로만 이루어지는 경우 전산화 이전의 행정에서 나타나는 업무 비효율이나 국고금 횡령 등의 문제가 쉽게 사라지지 않는다. 따라서 전산화를 추진하는 개도국에서는 되도록 전 과정의 전산화를 일관되게 추진할 필요가 있다.

### 나. 협조와 협의에 기반한 전산화 추진

전산화를 추진하는 과정에서는 관계되는 각 부처나 기관의 담당자들이 긴밀히 협의하고 되도록 충분한 사전 테스트를 거치는 것이 중요하다. 또한 전산화를 추진하는 과정에서도 유념해야 할 점도 있다. 모든 국고금 수입 및 지급업무가 전산시스템 연계방식에 의해 광범위하게 처리됨에 따라 복잡해진 전산 프로세스로 인해 업무의 처리방법이나 거래과정을 객관적으로 파악하기가 쉽지 않은 측면이 있다. 따라서 과거의 수작업 처리경험, 국고업무 유경험자의 능력과 인원수 등을 종합적으로 감안하여 전산시스템 장애 시 대처방안도 함께 마련되어야 할 것이다.

### 다. 국고금 관리를 위한 인센티브 체계

국고금 관리와 관련하여 적절한 인센티브 체계를 설계하는 것도 중요하다. 국고금 관리자가 모든 지출의 집행상황을 모니터링하고 일일이 통제하는 것은 불가능하기 때문이다. 그러므로 미리 관련규

정 또는 지침을 마련하고 각 부처가 이를 자발적으로 준수하도록 적절한 인센티브(또는 페널티) 체계를 설계하는 방식이 보다 효과적이다. 동 지침을 위반한 부처에 대해서는 재정부 장관이 해당 부처에 대한 자금배정 금액을 조정할 수 있도록 국고금 집행지침에 명시하여 각 부처의 자발적인 준수를 유도할 필요가 있다.

라. 국고금 흐름 예측 시스템

국고금 흐름 예측 시스템의 정확성을 더욱 높이기 위해서는 국고금 흐름과 관련한 각 부처별 수입·지출에 대한 통계정보뿐 아니라 국고금 흐름의 예측에 도움이 될 수 있는 다양한 정보가 상시적으로 공유되는 것이 바람직하다. 이를 위해 각 부처의 수입·지출을 담당하는 실무자들과 연결되는 네트워크가 유지될 필요가 있으며, 사전에 예측된 국고금 흐름이 변동될 경우 각 부처로부터 신속하게 통지가 이루어지는 체제가 구축되어 있어야 한다.

정부와 중앙은행 간의 협조 시스템도 긴요하다. 한국의 경우 국고금 통합계정을 구축하는 것은 물론 국고금 관리의 주요 단계에서 정부와 한국은행 간의 협의가 지속적으로 이루어지고 있으며 이는 효율적인 국고금 관리를 위해 반드시 필요한 조건이다.

## 제3절 새로운 회계제도

### 1. 한국의 새로운 국가회계제도에 대한 평가

한국의 국가회계제도의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 한국의 국가회계제도는 정부의 특성을 강조한 미국연방정부의 회계기준 및 재무제표 양식을 주로 벤치마킹 하였다.

둘째, 한국의 예산제도는 현금주의·단식부기 방식을 근간으로 하지만, 회계는 발생주의·복식부기 방식을 따르고 있다.

셋째, 새로운 국가회계제도의 도입과 함께 국가의 결산절차에 대한 제반 법령과 제도의 정비가 동시에 이루어졌다.

그러나 이상의 제도를 도입하는데 애로가 많이 있었다.

우선, 사람(human resources)의 문제가 가장 심각하였다. 정부 부문에서 복식부기 발생주의 회계제도를 이해하는 공무원의 숫자가 적었다. 그런 한편 민간의 회계전문가들은 정부의 업무와 특성에 대하여 잘 이해하지 못하고 있었다. 그러나 현금주의·단식부기 회계제도에 익숙한 정보생산자가 발생주의·복식부기 국가회계제도를 이해하기 위해서는 상당기간 교육 및 훈련과정이 예상되었다. 이에 한국 정부는 발생주의·복식부기 국가회계제도의 성공적인 정착을 위하여 "국가회계제도 선진화 3개년 계획"을 마련하여 대처하고 있으며, 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 현재의 회계담당 공무원에 대한 온 라인/오프 라인 교육의 강화

2) 국가회계기준센터와 같은 민간전문기구의 신설

3) 공인회계사 시험에 정부회계에 대한 내용을 추가하여 민간전문가를 양성

정책의사결정에 유용한 신뢰성 있는 국가회계정보를 산출하는 과정 역시 커다란 애로였다. 가장 대표적인 것으로 첫째, 사회기반시설의 자산계상을 위한 실사 및 가치평가와 둘째, 연금충당부채의 회계처리방안의 마련, 그리고 이를 재무제표라는 산출물로 변환시키는 회계정보시스템의 정비가 그것이다.

한국정부는 발생주의·복식부기 국가회계제도를 2009년부터 도입되었으나, 사회기반시설에 대한 실사 및 가격평가와 제무제표에의 계상은 시간 여유를 더 두어서 2011년까지 완료할 예정이다. 연금충당부채와 관련된 부분도 좀 더 많은 연구와 실무상의 의견수렴 과정이 필요하다고 판단되어 2011년까지 회계처리 방안 및 재무제표 계상을 완료할 예정이다.

이 외에 국가회계제도의 성공적인 정착을 위하여 재정건전성관련 지표개발 등 재정분석기법의 마련 및 공무원과 민간인을 대상으로 하는 대외 홍보체계를 체계적으로 구축해 가고 있는 중이다.

## 2. 한국의 새로운 국가회계제도가 주는 교훈

한국의 발생주의·복식부기 국가회계제도의 도입 및 정착과정의 경험을 바탕으로 향후 국가회계제도를 새로이 도입하려는 국가가 반드시 고려해야 하는 사항은 다음과 같이 정리할 수 있겠다.

### 가. 제도 도입의 환경조성과 법령의 제정

새 회계제도의 도입에 있어서 가장 중요한 것은 새 제도의 필요성에 대한 사회적 합의이다. 한국의 경우, 외환 위기를 극복해야 한다는 사회적 공감대가 새 회계제도 도입의 원동력이 되었다.

새 회계제도를 주도적으로 추진할 수 있는 부처의 선정과 유관 부처의 협조도 매우 중요하다. 이러한 협조와 조화가 뒷받침되어야 실효성 있는 회계법이 제정될 수 있다.

### 나. 국가회계의 특성에 대한 분석과 회계시스템 개발

선진 사례에 대한 벤치마킹이 꼭 필요하긴 하지만, 벤치마킹 사례를 해당 국가의 특수한 상황에 맞게 전환시키는가 여부에 따라 새 회계제도 도입의 성패가 달라진다. 한국의 경우, 유럽식 IFRS와 미국식 회계제도를 모두 벤치마킹하였다. 그리하여 미국식 제도를 기반으로 하고 있지만, 한국의 상황에 맞도록 수정한 내용들이 많다.

회계제도와 예산제도의 연관관계도 매우 중요하다. 일부 선진국에서는 양자를 일치하기 위하여 발생주의 예산제도를 도입하고 있지만, 한국의 경우 예산은 현금주의로 결산은 발생주의로 수행하고 있다.

다. 국가회계제도의 안정적 정착

새로운 회계제도가 안정적으로 정착하기 위해서는, 체계적인 로드맵을 수리하여 이를 지속적으로 추진하며, 그 실적을 모니터링할 필요가 있다. 한국의 회계제도 안정화 로드맵 속에는 전문인력 양성과 민간전문가 활용계획이 중요한 비중을 차지하고 있다.

## 제4절 디지털예산회계시스템

### 1. 디지털예산회계시스템에 대한 평가

한국정부는 디지털예산회계시스템 구축을 통해 PEMS를 구성하는 다양한 예산제도, 국고금관리제도 및 회계제도를 싱글-온/원-스톱 방식으로 처리할 수 있는 기술적 기반을 확보하게 되었다. KFMIS의 효과는 다음과 같다.

1) 국가 재정관리의 효율화 및 관리 능력 향상

2) 재정낭비요인을 제거한 효율적 예산관리

3) 공공부문 재정 활동의 정확한 현황 파악

4) 재정관련정책의 합리적인 결정 지원

5) 투명한 정보 제공을 통한 재정의 신뢰성 증가

디지털예산회계의 구축과 운영이 가져온 편익은 행정공무원에 국한되지 않고, 의회와 국민에게까지 확산되고 있다.

국민은 예산규모, 집행실적, 성과평가 결과 등 재정 활동에 대한 정보를 투명하고 쉽게 파악할 수 있으며, 국회는 예산과 결산의 심의가 쉬워지며 정부 정책 활동별로 수행부서, 수행사업내용, 예산과 성과분석이 용이해진다.

그리고 각 중앙부처는 국가재정운용계획수립, 예산편성 및 재정집행, 결산을 효율적이고 쉽게 수행할 수 있다. 그런 한편, 중앙예산기구는 사업의 예비타당성, 집행, 성과 정보 등을 바탕으로 예산을 합리적으로 편성할 수 있다. 재정 활동의 평가·분석·예측 능력을 높일 수 있는 것도 장점이다. 최고재정관리자는 재정위험을 보다 체계적으로 관리할 수 있으며, 정책결정자들은 통합된 재정정보시스템에서 제공되는 정보를 통하여 주요 국가사업의 추진 상황과 성과를 모니터링하고 정책에 반영할 수 있다.

## 2. 개도국에 대한 재정통합정보시스템 구축 제언

많은 국가들이 재정정보시스템을 구축할 때 패키지 형태의 ERP를 커스토마이징하는 방식을 취한다. 그러나 한국정부는 canned-software 보다는 내부(in-house)시스템을 독자개발 하는 방식으로 KFMIS를 구축하였다. 왜냐하면 패키지 형태의 전사적자원관리를 활용하는 많은 나라들이 현재 운용되고 있는 패키지 형태의 재정정보시스템에 급변하는 외부의 환경 변화나 내부의 업무 변화를 신속하게 반영하여 변경하고 관리하기가 어렵다는 점을 가지고 있다는 것을 파악했기 때문이다.

In-House 방식은 다음과 같이 많은 장점을 가지고 있다.

### 가. 기본 프로그램의 확보

정보시스템을 운영하고 관리하는 주체가 우리나라 정부가 된다는 것이다. 전사적자원관리시스템 공급자들은 정보시스템 구축과 관련된 가장 기본적인 기본 프로그램(Source Program)들은 제공하지 않는 것이 일반적인 관례이다. 따라서 새로운 변화를 반영하기 위해서는 또 다시 전사적자원관리시스템을 제공하는 공급자들의 도움을 필요로 한다. 그러나 내부시스템으로 정보시스템을 구축하는 경우에는 정보시스템과 관련된 모든 기본 프로그램들이 자신들의 소유이므로 편하게 재활용할 수 있다.

### 나. 상황변화에 대한 대응력 향상

우리 정부는 ERP와 같이 정해진 프로세스에 따라 업무를 수행하는 것이 아니라, 자신들의 프로세스에 맞게 구축된 내부 시스템을 편리하게 사용할 수 있다는 점이다. 그리고 환경의 변화 또는 법령의 변화 등으로 인해 시스템을 변경해야 하는 경우에도 ERP 패키지보다는 손쉽게 시스템 변경 관리를 수행할 수 있다는 점이다.

### 다. 운영비용의 절감

정보시스템 구축 및 운영 비용도 자체적으로 개발하고 운영하는 방법이 저렴하다. 특히 유지보수 비용이 많이 절감된다.

### 라. KSP의 활용

대한민국의 KSP(Knowledge Sharing Program)를 통해 디지털예산회계시스템을 도입한다면 도입 국가는 다음과 같은 장점들을 확보할 수 있다.

1) 정보화 컨설팅 및 교육 추진

2) 시스템 구축을 공동으로 수행함으로써 시스템 구축과 관련된 많은 실질적인 경험을 습득

3) 선진 기술을 혼동 및 시행착오를 최소화 하여 전수 받음

4) 정보시스템 구축 및 관리 비용을 절감

5) 정보시스템의 단계적 개발 가능

6) 정보시스템 관련 기술의 축적에 기여 및 기회 획득

7) 정보시스템 구축에 참여하는 인력의 능력 향상을 위한 방안 제시

8) 활용하기 수월한 도구 및 경제적인 개발을 위한 지침 전달

9) 기존의 정보화 자원의 재활용성을 최대화하는 접근

지난 10여 년간 한국정부는 과거 50여 년간 사용해오던 전통적인 PEMS를 개혁하여 이제 현대적이고, 선진적인 PEMS를 구축하였다. 그러나 그 과정은 점진적이라기보다는 혁신적이었고, 이를 좀 더 극적으로 표현하자면 빅뱅 방식이었다. 완전히 새로운 재정제도들을 도입한다는 것은 그만큼 많은 저항을 불러일으킬 수 있다. 하지만 한국정부의 경우, 미래지향적인 국가를 건설해야 한다는 사명감을 가지고, 많은 난관을 극복한 결과 현재와 같이 선진적인 PEMS를 갖추게 되었다. 앞으로 10여 년간, 혹은 그 이상의 시간이 소요될 지도 모르겠지만, 한국의 재정개혁은 새로 구축한 PEMS를 보완하고 발전시켜서 세계적인 Best Practice 사례로 만들어가야 할 과제를 가지고 있다.

한국 정부는 지난 과거의 개혁과 발전의 경험뿐 아니라, 현재와 미래에 걸친 모든 도전과 응전에서 얻게 될 경험까지도 세계와 허심탄회하게 공유하기를 바라고 있다.

Anderson, P., Jessen, L., Lienert, I., James Roaf, Arranz, M.R., & Stella, P.(2009). Improving the Management of the Republic of Indonesia's Balance Sheet. Jakarta: IMF and World Bank.

Beadle, T. (2008). Integration of Government Cash and Debt Management. Walstreet System: Accesed at www.wallstreetsystems.com.

Horcher, K. A. (2006). Essentials of Managing Treasury. John Wiley & Sons, Inc.

Lienert, I.(2008). Cash Management. International Monetary Fund, Public Financial Management Technical Guidance Note No.51.

Lienert, I.(2009). Modernizing Cash Management. IMF Technical Notes and Manuals (Washington: International Monetary Fund).

Ministry of Strategy and Finance. (2011). Financial Reform and the Financial Management Information System of Korea.(Seoul,Korea).

Pattanayak, S. (2004). Government Cash Management Framework and Associated Banking Arrangements. International Monetary Fund: Accessed from: blog-pfm.imf.org/files/cash-management.pptx.

Sailendra, P., & Israel, F.(2010). Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues. IMF Workingaper, WP/10/143.

Storkey, I.(2003). Government Cash and Treasury Management Reform. Asian Development Bank, Governance Brief, Issue 7-2003.

The US Financial Management Service.(2002). Cash Management Made Easy. Washington-DC: The US Department of the Treasury's Financial Management Service.

Williams, M. (2004). Government Cash Management: Good and Bad Practice. Available via Internet: http://www.mj-w.net/ cac_gov_cash.html.

Williams, M. (2009). Government Cash Management: International Practice. Oxford Policy Management Working Paper 2009-01.

www.ksp.go.kr

**기획재정부** 339-012, 세종특별자치시 갈매로 477 정부세종청사
Tel. 044-215-2114 www.mosf.go.kr

**KDI국제정책대학원** 130-722, 서울시 동대문구 회기로 85
Tel. 02-3299-1114 www.kdischool.ac.kr

ISBN 978-89-93695-99-1

**2012 경제발전경험모듈화사업**
KDI국제정책대학원 개발교육연구실
- 130-722, 서울시 동대문구 회기로 85
- Tel. 02-3299-1071
- www.kdischool.ac.kr